



동물 권리와 법

함께쓰는 생명 담론



동물 권리와 법

함께쓰는 생명 담론

2024-1호

CONTENTS

04 인사말

연구

08 피학대동물 구조를 위한 동물보호법상 출입검사조항 활용 실태

동물권연구변호사단체PNR 이사,
법무법인 에이파트 변호사(사법시험 51회) / 미국 캘리포니아주 변호사 _박주연

20 제주남방큰돌고래 생태법인화 운동의 가치와 한계

- 깊은 문화적 치유로 이어지는 자연의 권리 운동을 생각한다
동물권연구변호사단체PNR 전문가회원, 철학자 _우석영

33 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」의 제정과 나아갈 길

동물권연구변호사단체PNR 대표, 법무법인 울림 변호사(사법시험 52회) _서국화

64 공동주택 길고양이 돌봄의 현실과 해결책

- 고양이 지키려 동대표 된 캣맘 이야기
고양이 보호모임 캣프렌즈 대표, 국민대학교 경영대학·경영대학원 겸임교수_유재경

토론회 발제문

74 제주도 동물보호 조례 개정안의 문제점과 개선방안

동물권연구변호사단체PNR 이사, 법무법인 영 변호사(사법시험 53회) _이혜윤



동물 권리와 법



함께쓰는 생명 담론

인사말

2017년 동물권연구변호사단체PNR이 설립된 지 어느덧 7년이라는 시간이 흘렀습니다. 온전히 비인간동물의 이익을 대변하여 열심히 활동하겠다는 처음 설립 당시의 다짐과 포부에 비추어 보면, 스스로 칭찬할 부분과 아쉬운 부분이 모두 공존하는 듯합니다.

지난 7년 동안 PNR의 변호사들은 동물학대 및 유기 예방, 동물복지 개선 등 여러 중요한 동물 권리 관련 주제에 대하여 연구하고, 현행법과 제도를 개선하기 위하여 여러 차례 입법을 제안하였습니다. 특정 사건들의 경우 직접 소송을 기획하고 진행하기도 하였습니다. 국회와 법원에서, 각종 세미나, 토론회, 기자회견이나 강연 등의 자리에서, 때로는 동물학대가 벌어지는 현장에서 많은 시민, 활동가들과 만났고, 동물들이 처한 안타까운 현실과 그 변화의 필요성에 대해 함께 목소리를 높였습니다.

한 명 한 명 더 많은 이들의 목소리가 합쳐지면서, 사회의 인식이 조금씩 변화하고, 법률과 법원 판결 역시 바뀌어 가고 있습니다. 그러한 변화의 과정에서 저희가 하는 일에 뿌듯함과 힘을 얻습니다. 그에 반해, 더 많은 일들을 해내지 못하고 있는 현실적 한계에 대해 항상 아쉽고 벽차기도 한 것도 사실입니다. 하지만 아직 우리 사회에 동물권과 관련하여 나아가야 할 부분이 많기에, PNR의 구성원들은 우리의 활동을 열심히 이어가고자 합니다.

그러한 저희의 다짐과 뜻을 모아 PNR의 연구지를 발간하게 되었습니다. 그동안 단체 내에서만 공유하였던 저희의 생각, 고민, 조사나 연구 등을 조금 더 정리하여 많은 분들과 함께 나누고 의견을 교류하고자 하며, 이것이 추후 동물권, 동물 관련 법과 관련된 더욱 심도 있는 연구와 활발한 토론, 입법 개선, 나아가 동물권의 발전으로 이어지기를 바라는 마음입니다.



이번 호는 첫 연구지로, 1) 올해 뜨거운 이슈였던 “개 식용 종식법”의 제정과 나아갈 길”(서국화 변호사/PNR대표)에 관한 조사, 2) “피학대동물 구조를 위한 동물보호법 상 출입검사조항 활용 방안”(박주연 변호사/PNR이사), 3) 제주도 동물보호 조례 개정 토론회에서 나누었던 “제주도 동물보호 조례 개정안의 문제점과 개선방안”(이혜윤 변호사/PNR이사)에 대하여 다루었습니다.

특히 이번 호의 특별기고로, 우석영 작가님(철학자/PNR 전문가회원)이 “제주남방큰돌고래 생태법인화 운동의 가치와 한계-깊은 문화적 치유로 이어지는 자연의 권리 운동을 생각한다”를, 또 나날이 증가하는 공동주택 내 길고양이 돌봄 이슈와 관련하여 유재경 교수님이 “공동주택 길고양이 돌봄의 현실과 해결책-고양이 지키려 동대표 된 캣맘 이야기”라는 소중한 글을 나누어주셨습니다. 귀한 원고로 첫 연구지를 빛내주신 두 분께 다시 한번 진심으로 감사드립니다.

다소 미흡하고 부족할 수 있으나 저희의 새로운 첫 시작에 응원을 부탁드립니다. 이 연구지의 발간이 동물권이 우리 사회에서 중요한 보호 가치로 자리 잡을 수 있게 하는 또 하나의 원동력이 될 수 있기를 희망합니다. 감사합니다.

PNR 구성원 일동





연구

피학대동물 구조를 위한 동물보호법상 출입검사조항 활용 실태

동물권연구변호사단체PNR 이사,
법무법인 에이파트 변호사(사법시험 51회) / 미국 캘리포니아주 변호사 _박주연

제주남방큰돌고래 생태법인화 운동의 가치와 한계

- 깊은 문화적 치유로 이어지는 자연의 권리 운동을 생각한다
동물권연구변호사단체PNR 전문가회원, 철학자 _우석영

「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」의 제정과 나아갈 길

동물권연구변호사단체PNR 대표, 법무법인 올림 변호사(사법시험 52회) _서국화

공동주택 길고양이 돌봄의 현실과 해결책

- 고양이 지키려 동대표 된 캣맘 이야기
고양이 보호모임 캣프렌즈 대표, 국민대학교 경영대학 · 경영대학원 겸임교수 _유재경



피학대동물 구조를 위한 동물보호법상 출입검사조항 활용 실태



동물권연구변호사단체PNR 이사,
법무법인 에이파트 변호사(사법시험 51회) / 미국 캘리포니아주 변호사

박주연

서론

2022년 농림축산식품부 발표에 따르면 동물학대 신고 건수는 연 6,594건으로, 월 평균 약 550건의 신고가 접수되고 있다. 동물을 기르는 인구는 계속 늘어나고 있는데 동물 소유자의 자격을 제한하거나 학대를 예방할 법적 제재가 아직 제대로 갖춰져 있지 않은 점, 동물복지에 대한 사회의 인식이 점차 높아지고 있는 점 등을 고려하면 동물학대 신고는 앞으로 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 그만큼 동물학대 신고에 적극적, 전문적으로 대응해야 할 필요성 또한 높아질 것이다.

동물학대에 대한 신고는 경찰서 및 해당 지역을 관할하는 시·군·구청에 할 수 있다. 경찰서에 신고되는 사건은 정식으로 고발장이 제출되지 않는 경우 자체 종결되기도 하고, 수사가 진행되는 경우에는 해당 행위가 동물학대에 해당하는지에 대한 수사기관, 나아가 법원의 판단이 있게 되며, 학대범에게 형사처벌이 내려질 수 있다. 위 과정은 피학대동물의 구조와 보호와는 무관하며, 이를 위해서는 관할 시·군·구청(이하 “관할 지자체”)에서 동물보호법 제34조에 따른 동물 구조 및 보호조치를 하여야 한다. 위 보호조치를 하기 위해서는 동물이 있는 장소에 출입·검사할 수 있어야 하고, 동물보호법도 그러한 권한을 규정하고 있지만(제86조, 이하 “출입검사 조항”) 여러 현실상의 문제점들로 인해 위 조항이 실무상 잘 활용되지 않는 것으로 보인다.

따라서 우선 관할 지자체의 출입검사 조항 활용 실태에 대해 살펴본 다음, 현실상 문제점과 그 개선 방안에 대하여 제안해보려고 한다.

출입검사 조항의 활용 실태

동물보호법 제86조는 다음과 같이 관할 지자체의 출입검사 권한 및 절차에 대하여 규정하고 있다.

제86조(출입·검사 등) ① **농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 동물의 보호 및 공중위생상의 위해 방지 등을 위하여 필요하면 동물의 소유자등에 대하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.**

1. 동물 현황 및 관리실태 등 필요한 자료제출의 요구

2. 동물이 있는 장소에 대한 출입·검사

3. 동물에 대한 위해 방지 조치의 이행 등 농림축산식품부령으로 정하는 시정명령

② 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 동물보호 등과 관련하여 필요하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 필요한 보고를 하도록 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 해당 시설 등에 출입하여 운영실태를 조사하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

1. 제35조제1항 및 제36조제1항에 따른 동물보호센터의 장

2. 제37조에 따른 보호시설운영자

3. 제51조제1항 및 제2항에 따라 윤리위원회를 설치한 동물실험시행기관의 장

4. 제59조제3항에 따른 동물복지축산농장의 인증을 받은 자

5. 제60조에 따라 지정된 인증기관의 장

6. 제63조제1항에 따라 동물복지축산물의 표시를 한 자

7. 제69조제1항에 따른 영업의 허가를 받은 자 또는 제73조제1항에 따라 영업의 등록을 한 자

(③항 내지 ⑤항 생략)

⑥ 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 제1항제2호 및 제2항 각 호에 따른 출입·검사 또는 제3항 및 제4항에 따른 점검(이하 “출입·검사등”이라 한다)을 할 때에는 출입·검사등의 시작 7일 전까지 대상자에게 다음 각 호의 사항이 포함된 출입·검사등 계획을 통지하여야 한다. 다만, 출입·검사등 계획을 미리 통지할 경우 그 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 출입·검사등을 착수할 때에 통지할 수 있다.



1. 출입·검사등의 목적
 2. 출입·검사등의 기간 및 장소
 3. 관계 공무원의 성명과 직위
 4. 출입·검사등의 범위 및 내용
 5. 제출할 자료
- ⑦ 농림축산식품부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 출입·검사등의 결과에 따라 필요한 시정을 명하는 등의 조치를 할 수 있다.

위 조항이 실제로 활용되고 있는지 그 현황을 파악하기 위하여 먼저 서울특별시와 경기도에 대해 정보공개 청구를 하였으나, ‘피학대 동물 구조 업무는 각 자치구 소관 업무’임을 이유로 답변을 받지 못하였다. 이에 경기도 내 34개 자치구에 대하여 ‘동물보호법 제86조의 활용 실태’에 대하여 정보공개를 청구하였으며, 공개요청한 자료는 다음과 같다.

[표1] 정보공개청구 문항

1. 피학대동물 구조를 위하여, 동물보호법 제86조의 ‘출입검사 조항’이 활용되고 있는지 여부, (활용된다면) 그 내역, 빈도 등 적용 현황을 알 수 있는 자료
2. 그 외 피학대동물 구조를 위하여 동물이 있는 곳에 출입 시 근거로 사용하는 조항, 실태 등 (예: 경찰 동행 등)

위 청구에 대하여 모든 자치구가 답변을 완료하였고, 결정통지를 받기까지 대략 평균 10일 정도가 소요되었다. 먼저, 해당 자료를 보유·관리하고 있지 않아 ‘정보부존재’의 답변을 준 자치구가 34곳 중 16곳이었다. 정보를 공개 내지 부분공개한 자치구는 나머지 18곳으로, 이들의 답변을 내용에 따라 분류하면 다음과 같다.

[표2] 정보공개청구에 대한 답변

자치구	요 약	구체적인 내용
A시	활용한 바 없음	피학대동물 구조를 위하여 출입검사조항 활용된 적 없음
B시	활용한 바 없음	학대의심 사례 제보가 있으면 확인차 현장 출장 하고 있으나, 본 조항을 근거로 한 피학대동물 구조를 위한 출입검사를 한 사례는 없음
C시	활용한 바 없음	해당 법조항에 따른 행정처리 한 실적이 없음
D시	활용한 바 없음	다만, 피학대동물 구조와 관련된 근거 조항은 동물보호법 제 34조 및 제86조이며, 경찰을 동행한 출입·검사를 통해 피학대동물을 구조하고 있음
E시	활용한 바 없음	피학대동물 구조를 위하여 동물보호법 제34조 제1항 제3호를 적용하고 있으며, 위 조항에 근거하여 2023. 9. 21.에는 건물주 출입 동의로, 2024. 4. 19.에는 경찰 수색 협조를 통하여 동물이 있는 곳에 출입하였음.
F시	활용하나 실태자료 없음	동물학대 민원 등의 사유로 현장 방문 시 항상 동물보호법 제 86조에 근거하여 확인하고 있음. 다만, 그 내역 등에 대한 자료는 별도 작성 보관하고 있지 않음.
G시	활용하나 실태자료 없음	동물의 소유자등이 동물보호법 제86조 제1항 제1,2호에 따라 자료제출 요구에 응하지 않거나 거짓자료를 제출하거나 출입·검사를 거부·방해·기피한 경우 제101조(과태료)의 거 과태료 부과 기준을 적용함. 현재 해당 사례 없음.
H시	활용하나 실태자료 비공개	피학대동물 구조 혹은 현장 확인이 필요한 경우, 출입검사 조항을 활용하고 있음. 다만, 개인 사생활을 침해할 우려가 있어 자료는 공개할 수 없음.
I시	활용하나 실태자료 없음	동물보호법 제86조에 의거 민원현장을 확인하고 있으나 내역 등에 대한 자료는 별도로 작성, 보관하고 있지 않음.
J시	활용하나 실태자료 없음	동물의 보호 및 공중위생상 위해 방지 등을 위하여 동물이 있는 곳에 출입할 시 동물보호법 제86조를 활용하고 있으며, 내역 및 빈도를 알 수 있는 자료는 별도 작성, 보관하고 있지 않음.



자치구	요 약	구체적인 내용
K시	활용하나 실태자료 없음	학대 동물 구조를 위하여 동물보호법 제86조가 활용되고 있으나, 내역·빈도 등의 적용 현황자료 및 출입시 근거로 사용하는 조항 실태 등의 자료는 없음.
L시	활용하나 실태자료 없음	동물보호법 제86조가 활용되고 있으나, 내역·빈도 등 적용 현황을 알 수 있는 자료는 없음.
M시	활용하고 있음	<p>동물보호법 제86조를 활용하고 있으며, 2024년 동물학대 의심 민원에 의한 현장 확인을 위하여 위 조항을 활용한 사례가 1건 존재함.</p> <p>※ 해당 자치구는 ‘소유자가 출입검사를 거부할 경우 과태료 부과 조항은 있으나, 출입에 대한 강제 조항은 없음’이라는 의견을 덧붙였다.</p>
N시	활용하고 있음	<p>동물보호법 제86조를 활용하고 있으며 활용 내역은 다음과 같음.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) (2021. 3. 23.~3. 30.) 동물 과밀 사육여부 및 적절한 사육 여부 확인, 건물 내·외 사육하는 동물의 마리수 확인, 사육·관리사항 확인 2) (2023. 2. 20.) 고양이 사육 환경 여부 확인, 건물 내 사육하는 동물 마리수 확인, 기타 관리사항(질병) 등 확인 3) (2023. 7. 10.) 동물학대 여부(도축 등) 확인 4) (2024. 4. 25.~4. 26.) 동물학대(방치) 정황 확인, 거주지 내 사육하는 동물의 마리수 확인, 기타 관리사항(질병) 확인 5) (2024. 5. 8.~5. 9.) 동물학대(방치) 정황 확인, 거주지 내 사육하는 동물의 마리수 확인, 기타 관리사항(질병) 확인 6) (2024. 5. 27.) 동물학대(방치) 정황 확인, 거주지 내 사육하는 동물의 마리수 확인, 기타 관리사항(질병) 확인 <p>※ 해당 자치구는 ‘동물보호법 제10조(동물학대 등의 금지) 및 제86조(출입·검사 등)에 따라 경찰동행 요구하였으나 사유지 진입에 관한 근거 미비로 경찰 협조 어려움. 단, 도축·도살 정황에 대한 동행 요구는 협조’라는 의견을 덧붙였다.</p>

자치구	요 약	구체적인 내용
O시	활용하고 있음	동물보호법 제86조 제1항 제2호, 제6항에 따라 출입·검사 등 계획을 미리 통지하고 민원현장을 확인하고 있으며, 그 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우(긴급성 등)에는 착수할 때에 구두로 통지하고 있음. 사전 통지의 경우 2022년 1건 존재하며, 구두 통지에 대한 별도의 자료는 작성, 보관하고 있지 않음. 단, 사안이 긴급하고 중대할 경우 경찰동행 협조 등의 방법을 활용하고 있음.
P시	활용하고 있음	2023년에 동물 학대 현장 확인을 위하여 동물보호법 제 86조 1항 2호에 의거하여 14회 활용을 하였고, 사용 빈도는 도살 현장 확인에 대한 부분이 많음.
Q시	활용하고 있음	필요시 동물보호법 제86조에 의거 동물이 있는 장소에 대한 출입·검사를 실시하기 전, 대상자에게 출입·검사 등 계획을 통지하고 하고 있으며, 동물학대 의심 신고 접수에 따른 상기 법령 적용례는 1건 존재함.
R시	활용하고 있음	동물보호법 제86조를 활용하고 있으며, 2024년 동물학대 의심 신고에 따라 동물이 있는 장소에 출입·검사를 위하여 1회 활용함.

위 내용을 요약하면, 출입검사 조항을 활용한 사실이 없다는 자치구가 5곳이고, 이에 더하여 정보부존재를 통지한 자치구가 16곳이므로 34곳 중 21곳의 자치구에서 출입검사 조항을 활용하지 않고 있는 것으로 보인다. 반면, 출입검사 조항을 활용하지만 실태 자료를 보유·관리하고 있지 않는 자치구가 6곳이며, 출입검사 조항을 활용하면서 그에 대한 자료도 보유·관리하고 있는 자치구는 34곳 중 7곳에 불과했다.

또한, 출입검사 조항의 존재에도 불구하고 ‘사유지 진입에 관한 근거 미비로 경찰 협조가 어렵다’거나 ‘소유자가 출입검사를 거부할 경우 과태료 부과 조항은 있으나, 출입에 대한 강제 조항이 없다’는 답변이 존재하며, 대부분 독자적으로 출입검사 권한을 발동하기보다는 소유자 혹은 거주자의 동의를 받거나, 그렇지 않더라도 경찰에 협조 요청 후 경찰을 동행하여 동물이 있는 곳에 출입하고 있는 것으로 파악된다.



출입검사 조항 적용에 있어서 현실상의 문제점 및 개선 방안

1) 출입검사 조항의 해석 및 현실상 문제점

동물보호법 제86조 출입검사 조항은 관할 지자체의 장이 ‘동물의 보호 등을 위하여 필요하면 동물의 소유자등에 대하여, 동물이 있는 장소에 대한 출입·검사의 조치를 할 수 있다’고 규정하고 있다. 따라서 위 조항은 동물 학대 조사 등 필요한 경우 사유지를 출입·진입할 수 있는 근거 조항이 된다.

출입검사 조항이 ‘동물의 소유자 혹은 동물이 있는 장소의 소유자 내지 거주자(이하 “소유자등”)가 출입·검사에 동의하지 않는 경우’에도 해당 장소를 출입·검사할 권한을 포함하는 것인지에 대해서는 아직까지 명확한 해석례나 법원 판례는 존재하지 않는다. 다만, 관련 조항을 문언적으로 해석해보면, 반드시 소유자등의 동의를 받아야만 해당 장소에 출입할 수 있다고 해석되지는 않는다. 위 조항은 소유자등의 ‘동의’를 요건으로 하고 있지 않다는 점, 그리고 같은 조 제6항에서 규정하는 ‘통지’의 절차 및 제101조 제3항의 과태료 조항의 존재는 소유자등의 동의 없이 출입·검사를 하는 경우를 전제하는 것으로 보인다는 점에서 그러하다. 제86조 제6항은, 관할 지자체의 장이 출입·검사를 할 때에는 ‘출입·검사 시작 7일 전까지 대상자에게 그 목적, 기간 및 장소, 관계 공무원의 성명과 직위, 출입·검사의 범위 및 내용 등을 미리 통지하도록 하고, 만일 미리 통지할 경우 출입·검사의 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 출입·검사를 착수할 때에 통지’할 수 있도록 규정하고 있다. 만일 출입검사 조항이 항상 소유자등이 동의를 하는 경우에만 출입·검사를 할 수 있다는 의미라면 위 6항과 같은 절차를 별도로 규정할 필요가 없을 것이다. 즉, 위와 같이 출입·검사 착수 전 일정한 절차를 규정해놓은 것은 소유자등의 동의 없는 해당 장소의 출입·검사가 소유자등의 권리를 제한할 수 있기 때문에 해당 절차를 준수하라는 의미에서 규정해놓은 것으로 보인다.

또한, 제101조 제3항은 출입검사 조항에 따른 출입·검사를 거부·방해 또는 기피한 동물의 소유자등에 대하여 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정하는 바¹⁾, 이는 곧 소유자등

1) 동물보호법 제101조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.
제86조제1항제1호에 따른 자료제출 요구에 응하지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 동물의 소유자 등
제86조제1항제2호에 따른 출입·검사를 거부·방해 또는 기피한 동물의 소유자 등

의 동의 없는 출입·검사 조치가 가능하다는 것을 전제로 한다. 나아가 출입검사 조항의 입법 취지상으로도 소유자등의 동의는 불필요하다고 해석된다. 소유자등의 동의가 있어야만 출입·검사할 수 있다고 해석한다면, 학대 혐의 조사를 받고자 순순히 주거지를 개방할 사람은 많지 않을 것이라는 점에서 위 조항은 있으나 마나 한 조항이 될 것이다.

결국, 출입검사 조항에 따르면 소유자등의 동의가 없더라도 관할 지자체의 장은 동물이 있는 장소에 출입·검사할 수 있는 권한이 있는 것으로 해석된다.

다만, 현실적으로 소유자등이 문을 걸어 잠그고 공무원을 들여 보내주지 않을 때, 공무원이 문을 강제로 개폐하고 들어갈 수 있을지에 대해서는 의문이다. 우선 법에 그러한 취지의 명시적인 내용이 없고 공무원의 업무활동에 일반적으로 강제력이 있다고 보기도 어려울뿐더러, 경찰이나 소방공무원의 구조활동에 있어서도 손괴, 주거침입 등으로 형사 고소를 하거나 민사 손해배상 청구를 하는 사례가 존재하는 현실에서 일반 공무원이 소송에 휘말릴 위험을 감수하고 동물보호 활동을 적극적으로 하기란 어렵기 때문이다.²⁾ 이러한 현실적인 한계 때문에 경기도 내 한 자치구에서도 소유자가 출입·검사 조치를 따르지 않을 경우 과태료 규정은 있지만 ‘출입을 강제할 수 있는 근거 조항은 없다’는 의견이 나왔던 것으로 생각된다.

이처럼 공무원들은 출입검사 조항에 따른 동물보호업무 활동에 있어 위와 같은 부담이 있을 수밖에 없고, 이 때문에 법적으로는 소유자등의 동의 없이 출입·검사가 가능함에도 불구하고, 실무상으로는 가급적 소유자등의 동의를 구하거나 경찰과 동행하여 해당 장소를 출입하고 있는 것으로 파악된다.³⁾

그러나 경기도 내 한 자치구에서 밝힌 바와 같이, 동물에 대한 도살이 진행되고 있거나 하는 긴급하고 중대한 경우가 아니면, 경찰의 협조를 받는 것도 쉽지 않은 것으로 보인다.

2) 동물보호법위반 사례는 아니지만, 한 공무원이 업무 수행 중 소속 관서에 도움되는 증거 수집을 위해 소유자 동의 없이 소유자의 건물에 들어간 경우 주거침입의 유죄가 인정된 사례가 있다(광주지방법원 2016. 9. 9. 선고 2016 고단2371 판결). 물론 위 공무원은 ‘선고유예’의 매우 가벼운 판결을 받기는 하였다. 또한, 공무원이 직무수행 중 불법행위로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 국가나 지자체가 손해배상책임을 부담하며, 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지자체는 그 공무원에게 구상할 수 있다(국가배상법 제2조).

3) 경찰의 경우에도 특정 장소를 수색하기 위해서는 일반적으로 수색 영장이 필요하지만, 동물학대가 현장에서 발생하고 있을 경우에는 형사소송법 제216조 제1항에 따라 현행범인을 체포하는 데 부수되는 권한으로서 영장 없이 타인의 주거나 건조물 등에서 피의자를 수색할 수 있다.



2) 개선 방안

우선 관할 지자체에서 출입검사 조항을 적극 적용하려는 노력이 필요하다. 출입검사 조항은 동물학대 혐의 확인 등, 필요한 경우 동물이 있는 장소에 출입·검사하도록 하는데, 이러한 조치는 관할 지자체 장의 권한인 동시에 동물보호 목적을 달성하기 위한 의무이기도 하다. 그럼에도 아직 상당수의 지자체에서 출입검사 조항을 잘 활용하지 않는 것으로 보이므로, 일단 현행법상 존재하는 출입검사 조항을 적극 적용하여 동물보호 업무에 활용해야 하며, 불이행하는 소유자등에 대해서는 법상 과태료 부과조치에도 적극 나아가야 할 것이다.

나아가 공무원이 출입검사 조항에 따른 업무를 수행함에 있어 법적 책임의 부담을 줄여주는 입법·사법적 조치가 필요하다고 생각된다. 위에서 설명하였듯, 출입검사 조항은 소유자등의 동의가 없는 경우에도 해당 장소를 출입할 수 있는 권한을 포함한다고 해석되므로, 위 조항에 따라 소유자등의 동의 없이 동물이 있는 장소에 출입하는 행위가 형법상 주거침입 등에 해당된다고 볼 수는 없다. 만일 주거침입죄 등에 해당될 여지가 있다고 보더라도, 그 행위는 형법 제20조에 따라 ‘법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위’로서 처벌되지 않는다고 보아야 한다.⁴⁾ 이러한 판례가 명확히 확립된다면 법적 불안정성이 다소 해소될 수 있을 것이다.

더욱 명확하게는 입법적으로, 공무원의 면책조항을 별도로 마련하는 방법이 있다. 예컨대, 소방기본법의 경우 소방공무원이 소방활동으로 인하여 타인을 죽거나 다치게 하는 경우 그 소방활동이 불가피하고 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 사상에 대한 형사책임을 감경하거나 면제할 수 있도록 하고, 민·형사상 책임과 관련된 소송을 수행할 경우에는 변호인 선임 등 소송수행에 필요한 지원을 할 수 있도록 규정한다(소방기본법 제16조의5, 6). 119구조·구급에 관한 법률에서도 ‘구조·구급활동을 한 대원’ 또는 ‘위급상황에 처한 요구조자를 구출하거나 필요한 조치를 한 사람’에 대해서는, 그 구조·구급활동이 불가피하고 행위자에게 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 과실치사상죄의 형을 감경 또는 면제할 수 있도록 규정한다(119법 제24조).

4) 형법 제20조(정당행위) 법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위는 벌하지 아니한다.

이처럼 동물보호법에도 동물보호·구조 활동을 하는 공무원 내지 동물보호관⁵⁾의 업무활동으로 인한 법적 책임을 면제·감경하는 조항을 두는 것이다. 예를 들어, 출입검사 조항에 제8항을 신설하여, ‘본 조항에 따른 출입·검사등의 업무수행에 있어 그 업무수행이 불가피하고 해당 공무원에게 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 형법 제319조부터 제321조 및 형법 제366조부터 제369조까지의 형⁶⁾을 감경하거나 면제할 수 있다’는 내용을 규정할 수 있다. 또는 동물보호관 조항⁷⁾에 이어 제88조의2를 신설하여, ‘동물보호관이 동물보호를 위한 직무수행에 있어 그 직무수행이 불가피하고 동물보호관에게 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 형법 제319조부터 제321조 및 형법 제366조부터 제369조까지의 형을 감경하거나 면제할 수 있다’는 내용을 규정할 수도 있다.

한편, 민사 책임과 관련하여서는, 출입검사 조항에 따른 직무를 수행하는 공무원 또는 동물보호관의 경우 관할 지자체의 업무 즉, 공무를 수행하는 것이므로 그 업무 수행 중 타인에게 민사상 손해를 발생시킨다 하더라도 국가배상법에 따라 고의나 중대한 과실이 있는 경우가 아니라면 그 책임을 부담하는 경우가 없을 것이므로 별도로 민사상 책임의 면책 조항을 두는 것은 크게 필요하지 않다고 생각된다. 다만, 공무원에게 민·형사상 책임과 관련된 소송이 제기되는 경우를 대비하여, 소방기본법과 같이 변호인 선임 등 소송수행에 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 규정을 두어 공무원의 업무 수행으로 인한 부담을 줄이려는 노력을 기울일 수 있을 것이다.

5) 동물보호법 제88조에 따라 동물보호 업무를 담당하는 지자체 소속 공무원을 의미하며, 위 동물보호관의 업무에는 출입검사 조항에 따른 업무 등이 포함된다.

6) 형법 중 주거침입 및 손괴에 관한 부분이며, 주로 출입, 검사와 관련하여 위 범죄 발생이 문제가 될 것으로 보이기에 위 범죄로 한정하였다. 면책의 범위는 추후 필요에 따라 확장할 수도 있을 것이다.

7) 동물보호법 제88조(동물보호관)

- ① 농림축산식품부장관(대통령령으로 정하는 소속 기관의 장을 포함한다), 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 동물의 학대 방지 등 동물보호에 관한 사무를 처리하기 위하여 소속 공무원 중에서 동물보호관을 지정하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 동물보호관(이하 “동물보호관”이라 한다)의 자격, 임명, 직무 범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 동물보호관이 제2항에 따른 직무를 수행할 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.
- ④ 누구든지 동물의 특성에 따른 출산, 질병 치료 등 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제2항에 따른 동물보호관의 직무 수행을 거부·방해 또는 기피하여서는 아니 된다.



아울러, 현재 출입검사 등 지자체의 동물보호 업무 수행에 있어 경찰 동행이 자주 요구되고 있는 상황에서, 경찰에 대한 동물보호법 교육 및 동물학대 대응의 전문성 도모, 경찰의 지자체의 동물 보호 업무에 대한 적극 협조도 매우 중요하다. 경찰청에서 마련해 둔 ‘동물 대상 범죄 별칙 해설 (동물학대 수사 매뉴얼)’을 포함하여 동물보호법, 동물보호 교육이 일선 경찰들에 대해 지속적으로 잘 이루어질 필요가 있고, 경찰 내부적으로 지자체의 동물보호 업무에 대한 적극 협조 요청 공문 등을 내부적으로 발송할 필요도 있다.

마지막으로, 동물보호관 등 동물보호 담당 공무원의 업무가 비단 동물보호 업무에만 한정되지는 않는다는 점에서, 공무원의 업무 과다 부담을 줄이려면 동물보호법 제90조⁸⁾의 명예동물보호관 제도를 잘 활용할 필요가 있다. 각 지자체별로 동물보호 업무를 공정하고 성실히 잘 수행할 시민을 명예동물보호관으로 위촉하고 적절히 교육하여 관할 지자체의 동물보호관과 긴밀히 연계하고 동물보호관의 업무를 적극 협조하도록 한다면 공무원의 업무 부담이 다소간 완화될 수 있을 것이라 생각된다.

8) 동물보호법 제90조(명예동물보호관)

- ① 농림축산식품부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 동물의 학대 방지 등 동물보호를 위한 지도·계몽 등을 위하여 명예동물보호관을 위촉할 수 있다.
- ② 제10조를 위반하여 제97조에 따라 형을 선고받고 그 형이 확정된 사람은 제1항에 따른 명예동물보호관(이하 “명예동물보호관”이라 한다)이 될 수 없다.
- ③ 명예동물보호관의 자격, 위촉, 해촉, 직무, 활동 범위와 수당의 지급 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 명예동물보호관은 제3항에 따른 직무를 수행할 때에는 부정한 행위를 하거나 권한을 남용하여서는 아니 된다.
- ⑤ 명예동물보호관이 그 직무를 수행하는 경우에는 신분을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

결 론

동물보호법 제86조의 출입·검사 업무는 관할 지자체가 동물보호 업무를 효과적으로 수행하기 위하여 매우 필요하고 중요한 조치다. 따라서 각 지자체에서는 위 출입검사 조항을 적극 적용하여 동물보호 업무에 활용하여야 하고 내부적으로도 그 활용이 독려되어야 한다. 나아가 공무원이 위 조항에 따라 업무 수행을 함에 있어 법적인 위험이 발생하지 않도록 하는 환경 조성이 중요하다. 따라서 동물보호·구조를 위해 불가피한 경우 및 공무원의 중대한 과실이 없는 경우에는 최소한 그로 인한 형사적 책임을 면제 내지 감경해주는 조항이 마련될 필요가 있다. 또한, 현재 동물학대 의심 현장 출입에 경찰 동행이 자주 요구되고 있는 만큼, 경찰에 대해서도 동물보호 및 동물학대 대응에 대한 교육이 적극 이루어져야 한다. 경찰뿐만 아니라 명예동물보호관의 업무 협조도 중요하다.





제주남방큰돌고래 생태법인화 운동의 가치와 한계

- 깊은 문화적 치유로 이어지는 자연의 권리 운동을 생각한다



동물권연구변호사단체PNR 전문가회원, 철학자

우석영

1. 제주남방큰돌고래 생태법인화 운동의 가치

제주남방큰돌고래 서식지를 보호구역으로 지정하라! 이 글을 쓰는 지금, 제주남방큰돌고래 서식지를 해양보호구역¹⁾으로 지정할 것을 촉구하는 서명 운동이 ‘캠페인즈’라는 사이트에서 진행되고 있다. 해양다큐멘터리 감독 돌핀맨, 핫핑크돌핀스, 해양동물생태보전연구소(MARC), 제주돌고래 서포터즈가 이 캠페인을 주도하는 단체들이다. 서명한 이들은 아직 소수이지만, 그에 비하면 이 동물에 대한 사회적 관심의 폭은 꽤 넓다. 최근엔 갓난 남방큰돌고래들이 작년부터 지금까지 일곱씩이나 죽었다는 뉴스가 보도되어 많은 이들을 심란하게 했다.

사회적 관심이라고 했지만, 편차는 있을 것이다. 어떤 사람은 그저 이들의 모습을 현장에서 관찰하고 싶은 욕망이 강할 뿐일 수도 있고, 어떤 사람은 이들이 고통받지 않고 살아가도록 인간의 부당한 개입을 차단하고 싶을 수도 있을 것이다. 그러나 전자라 하더라도 꼬리가 잘린 ‘오래’(꼬리 없는 녀석의 이름)의 모습이나 낚시줄에 주둥이가 걸린 채 돌아다니는 아기 돌고래 ‘종달이’의 모습을 직접 눈으로 보게 된다면, 생각이 사뭇 달라지지 않을까.

한국사회 구성원이 이 동물들에게 관심을 보이는 현상은 어찌 보면 당연하다. 제주 앞바다가 제주도(민)의 것인지, 한국(인)의 것인지는 의문의 여지가 있지만, 제주도 연안을 서식지로 삼는

1) ‘해양보호구역’은 특별히 보존할 가치가 있는 특정 공유수면의 해양생태계와 해양생물 등을 국가나 지자체가 지정하고 관리하는 구역(해양생태계법 제2조 제14호)이다. 글로벌해양조약이 2023년 3월 UN에서 합의되었는데, 그 내용은 2030년까지 지구 공해公海의 30% 이상을 보호구역으로 지정하자는 것이다. 한국은 이 조약에 서명했지만, 국내 비준 절차가 남아 있다. 현재 한국의 해양보호구역은 1.8%에 불과하다.

이 동물들에게 악하고 선한 영향을 끼칠 수 있는 이들은 한국 거주민이기 때문이다. 정반대로 이들이 살아가는 모습에서 위안이나 즐거움을 가장 많이 받을 이들 역시 한국 거주민이다. 만일 한국사회 구성원을 묶어 ‘우리’라고 부를 수 있다면, 우리는 우리의 이웃 동물인 이들에게 관심을 기울여야 마땅하다.

게다가 제주남방큰돌고래는 국제 보호종 돌고래이기까지 하다. 동시에 이들은 제주 바다의 환경 상태가 어떤지를 말해주는 ‘핵심종’, ‘지표종’으로 지정되어 있다. 2012년 이들을 해양보호생물로 정한 정부 역시 표면적으로는 이 점을 인정하고 있다.

문제는 당위와 현실 사이에 있는 커다란 간극이다. 한편으로 이들의 삶을 보호해야 한다는 사회의 의식과 감성은 높지만, 다른 한편으로 이들의 삶을 여전히 해치고 있는 어업·관광 활동이나 풍력해상발전 사업 등에 대한 사회적(국가적) 규제는 거의 없다시피 하다. 기후위기 대응과도 비슷한 꼴이라고 해도 무방할 것이다. 어떤 행동을 하는 것이 바람직하다는 사회적 요구는 높지만, 정작 그 행동의 결행은 계속 유보되는 형국.

왜 그럴까? 여러 이유가 있겠지만, 한 가지는 굳어진 생각, 감성, 행태의 관성이다. ‘문명적 관성’이라고 부를 수 있고, 미시적 차원의 행위 선택을 좌우하는 이 무서운 관성은, 경제 이익을 증대해온 역사와 끈끈히 얽혀 있다. 그러니까 경제 이익 증대라는 결과물과 문명적 관성은 합체되어 있다. 후자가 전자를 키우고, 커진 전자는 후자를 더 굳힌다.

그러니 경제적 이익을 부분적으로나마 포기하더라도 다른 생물종과 행복하게 공존하는 새로운 삶으로 나아가려면, 기존의 문명적 관성의 해체·재구성이 반드시 수반되어야 한다. 문명적 관성의 해체는 어떻게 가능할까? 인간사회에 이미 투입해 있고 인간사회와 병존할 수밖에 없는 다른 생물들을 그 전과는 다르게 보는 시선의 확보, 그들과 다른 방식으로 관계 맺는 새로운 삶의 적응이 필요하다. 그리고 이와 같은 변화를 지칭하는 용어로는 토마스 베리Thomas Berry가 언급한 ‘깊은 문화적 치유a deep cultural therapy’라는 말이 적합할 것이다.²⁾ 그러니까 깊은 차원의 문화적 치유가 시행되지 않는 한 남방큰돌고래를 진정으로 보호하며 그들과 공존하는 삶의 시작도 요원할 것이다.

2) Thomas Berry, Evening Thought, Counterpoint, 2006, 17.



제주남방큰돌고래 보호 방법 - 생태법인, 생태후견인 설립 운동의 흐름

당위와 현실 사이의 간극이 큰 상황에서 제주도가 제주남방큰돌고래의 생태법인(legal personhood) 제도화를 위해 나서고 있다는 점은 펍 고무적이다. 2023년 11월, 제주도는 제주남방큰돌고래를 대상으로 국내 1호의 생태법인을 창설하겠다고 발표했다. 도의 후원 속에서 생태법인 제도화 워킹그룹(위원장 최재천 · 이화여대 석좌교수)이 구성되었는데, 이 그룹에서 도출된 안은 크게 두 가지이다. 하나는 제주특별법에(제주남방큰돌고래 종의) 법인격 부여 조항을 넣는 안이다. 또 하나는 생태법인 창설 특례 조항을 집어넣는 안이다. 여기서 후자는 도지사가 도의회의 동의를 받아 이 돌고래 종을 생태법인으로 설립하는 방안이다. 제주도는 이 두 안 가운데 하나를 제주특별법에 반영하도록 국회에 요청해 법안을 발의하고, 늦어도 2025년에는 이들을 생태법인 1호로 지정한다는 계획이라고 한다.³⁾

그렇다면 이제 막 임기를 시작한 22대 국회가 관련 법안을 발의하기만을 기다리면 되는 것일까? 2024년 5월 24일 제주도의회에서 열린 한 정책토론회에서는, 국회만 바라보지 말고 당장 할 수 있는 행동을 실행해서 생태법인 설립에 우호적인 사회적 분위기를 만들어내자는 제안이 나왔다.

제안자인 강원대 박태현 교수의 제안은 가칭 「제주 남방큰돌고래의 상징종 지정 및 생태후견인 설립에 관한 조례」를 제정하자는 것이었다. 이 제안의 근거로 그는 지방자치단체가 “해당 지역을 대표할 수 있는 중요 해양생물을 해당 지방자치단체의 상징종(象徵種)으로 지정하여 이를 보전 활용”할 수 있게 한 해양생태계법 제55조를 들었다. 바로 이 법조항에 의거해 제주남방큰돌고래를 제주도의 상징종으로 지정하고 이 동물을 보전하는 내용의 조례를 제정하자는 제안이다.⁴⁾

3) 허호준 기자, 「제주 남방큰돌고래에 '인격체'를...국내 1호 생태법인 추진」, 한겨레신문, 2023. 11. 13.

4) 「남방큰돌고래 생태후견인 제도설계방안을 위한 정책토론회」 토론회자료집. (2024. 5. 24.) 그는 이 조례 안에 남방큰돌고래의 권리가 선언되어야 한다고도 제안했는데, 그 내용을 다음과 같이 제시하기도 했다. “▲남방큰돌고래는 개체로서 또한 종으로서 존재하고 번영하며 자연 상태에서 진화할 권리를 가진다. ▲남방큰돌고래는 자연환경에서 이동하고 거주할 자유를 권리로 가진다. ▲남방큰돌고래는 자신들의 자연환경을 보호받을 권리를 가진다. ▲남방큰돌고래는 자신들의 문화가 파괴되지 아니할 권리를 가진다. ▲이 조례에 따른 권리와 자유는 적용 가능한 관련 국제법과 국내법에 따라 보호되어야 한다. ▲국가와 지방자치단체, 기업, 개인 및 단체 등은 이러한 권리와 자유 및 관련 규범을 침해하는 행위를 하거나 관여하여서는 아니된다.” 어느 것 하나 빠진 것 없는 소중한 문구들이다.

이 조례안에서 정작 중요한 것은 ‘생태후견인’을 설립하자는 것으로, 구체적으로는 “정부 및 지자체와 관련 전문가 및 환경보전시민단체 그리고 지역주민 등으로 구성되는 위원회”를 설치하자는 것이다. 이 ‘후견인-위원회’는 당연히 남방큰돌고래의 이익을 대표하기 위한 적절한 권한과 의무를 짊어져야 할 것이다. 제안자는 생태후견인의 역할로 다음을 특정해 제시했다. “▲서식지 보호·보전을 포함하여 남방큰돌고래의 권리를 보호·보장하기 위한 법과 정책 및 제도(프로그램) 제안(건의) ▲어업이나 관광 등을 포함하여 남방큰돌고래의 권리에 부정적 영향을 미치는 법과 정책, 제도(프로그램, 개발사업) 등에 관한 의견 표명 ▲과학적 조사연구(모니터링) ▲그 밖에 남방큰돌고래의 권리와 이익을 보호하기 위한 필요한 행위.”⁵⁾

이 조례 제정 운동은 그 결과와 무관하게 남방큰돌고래 생태법인화를 추진하는 사회적 힘을 강화할 것이므로 소중하다. 그러나 이 운동이 소중한 참 이유는, 그 사회적 힘을 강화하는 과정에서 참여자들과 주변자들의 ‘깊은 문화적 치유’가 대동될 가능성이 크기 때문이다.

제돌이, 춘삼이, 삼팔이와 그 친구들을, 그 친구들의 자식들을 어떻게 보호할 수 있을까? 그들도 잘 살고 우리도 잘 사는 새 길을 어떻게 열 수 있을까? 관건은 당위와 현실의 간극을 좁히는 것이다. 제주남방큰돌고래 생태법인화 운동은 자연(물)의 권리를 침해하는 것을 당연시해 온 현실의 흐름(A)과 이제는 자연(물)의 권리를 인정하면서 인간의 권리도 찾아야 한다는 당위의 흐름(B)이 충돌하고 있는 작금의 상황에서, 흐름 B가 흐름 A를 일시적으로나마 압도함으로써 당위와 현실의 간극이 실제로 좁혀질 수 있음을 만인에게 알리는 계기가 될 수 있다는 점에서 소중하다.

2. 어떤 자연(물)의 권리를 인정할 것인가?

이 지점에서 나는 조금 걸 다른 이야기를 해보고자 한다. 제주남방큰돌고래를 제주도의 상징종으로 지정하고 생태법인으로 설립하는 일은 소중하고 가치 있는 일임에 틀림없다. 그런데 이 일이 유의미하게 추진되고 있는 것은, 제주도라는 지방정부 권력이 이 일의 주체로서 나섰기 때문이라는 점을 생각해봐야 한다. 그렇다면 제주도는 어떻게 해서 이 일의 주체로 나설 수 있었을까? 반드시 이 질문을 던지고 답을 구해봐야 한다고 생각한다.

5) 같은 토론자료집.



우선 환기해볼 만한 것은, 지난 10여 년간 대도시의 수족관에 감금되어 있던 돌고래들이 바다에 방류되는 기적 같은 사건들이 국내에서 일어났다는 역사적 사실이다. 제돌, 춘삼, 삼팔, 태산, 복순, 금등, 대포, 비봉이 등 제주남방큰돌고래들이 수족관에서 줄줄이 해방된 사건은 감동 그 자체였다. 특히 춘삼, 삼팔, 복순이는 바다로 돌아온 후 아기까지 낳아 기르고 있는데, 이것은 세계 최초라고 한다. 이런 흐름이 이 돌고래들에 대한 사회적 공감대를 넓힌 기본적인 이유가 될 것이다.

다른 하나의 사건은, 화제가 된 한 드라마(<이상한 변호사 우영우>)에서 제주남방큰돌고래가 중요한 이야기 소재로 등장하면서 이들에 대한 사회적 공감의 폭이 크게 증대한 일이다. 이 드라마의 시청자와 주변자들은 드라마를 시청하고 피드백을 나누는 과정에서 앞서 언급된 모종의 ‘깊은 문화적 치유’를 경험했다고 볼 수 있지 않을까.

그러나 이런 것보다 더 근원적인 기초로서 작동한 것은, 돌고래가 고지능을 보유한 포유류라는 상식이다. 돌고래가 우리에게 매혹적인 것은, 이들이 인간과 같은 포유류인 데다 협동이나 놀이처럼 그들이 고등동물로서 보이는 행동방식이 우리에게 친근하게 다가오기 때문이다. 그러면서도 그들은 ‘바다’라고 하는 상대적인 외계를 삶의 무대 삼아 살아가는 이들도이다. 이 두 사실의 조합에서 발생하는 ‘낮선 친근함’이라는 묘한 감정이야말로 우리가 그들에게 매혹되는 까닭이다. 그들은 우리와 비슷한 생물계의 친족이다. 그러나 그들의 경험 세계에 우리는 절대로 접근할 수 없다. 즉, 그들은 ‘가까이 있는, 눈에 보이는 에이리언alien’이다. 또는 어느 정도는 친숙하게 알고 있지만, 절대로는 다는 알지 못하는 어떤 존재를 상징하는 결정적인 숨탄것⁶⁾이다. 그들은 인간만큼이나 신비롭다. 그들은 인간 밖에도 인간만큼이나 복잡한 생물의 신비로움이 실재함을 보여주는 눈에 띄는 실물이다. 우리가 그들이 헤엄치고 뛰어오르고 즐기고 이야기 나누는 광경을 봐야 하는 이유는 바로 이것이다.

마지막으로, 제주도가 이 일의 주체로 나선 데에는, 자연의 권리를 법으로 인정하는 세계적인 법 개정의 흐름도 하나의 자극제로서 작용했을 것이라고 짐작된다. 대중에게는 널리 알려지지 않았지만, 관심 가진 법조인들 사이에서는 에콰도르, 볼리비아, 콜롬비아, 파나마, 뉴질랜드, 인도, 미국과 캐나다의 지방정부, 우간다, 스페인 등의 사례가 이미 알려져 있다.

이렇게 보면, 제주도라는 지방정부 권력이 이 동물의 보호와 보전 문제에 관심을 기울이기에 충

6) 살아 있는 유기체를 뜻하는 조선말.

분한 사회적 조건이 형성되었다고 말할 수 있을 것이다.

그렇다면 새로운, 언뜻 듣기에는 기이한 질문을 던져보자. 제주남방큰돌고래는 정말로 보호해야 하는 동물, 그 삶의 권리를 보장해야 하는 동물인가? 어떻게 보면 제주남방큰돌고래는 온 좋은 녀석들이다. 제주 앞바다에 서식하는 숲한 다른 동물들을 생각해보라. 바다거북, 나팔고둥, 비단가리비, 오분자기, 군소 같은 녀석들 말이다. 전복, 소라, 보라성게, 곰치, 산호 같은 이들은 어떤가. 왜 이들은 배제되고, 오직 한 종만이 선택되어야 한단 말인가. 제주남방큰돌고래에 대한 폭넓은 사회적 관심과 공감대는, 뒤집어서 생각하면, 고등동물로 여겨지지 않거나 포유류조차 아닌 집단의 동물, 인간에게 호감과 신비감을 주는 동물이 아닌 동물, 나아가 다른 자연물의 경우, 세인世人的 관심과 공감대가 크게 좁아질 수 있음을 시사한다. 그러나 그 좁아짐은 과연 온당한 것일까?

제주남방큰돌고래를 보호하는 일은 옳고 필요하다. 그러나 동시에 제주남방큰돌고래만을, 이 생물종만을 꼭 집어서 특별히 보호해야 할 이유는 없다. 어떤 동물을 보호해야 한다고 할 때, 우리는 어떤 동물종과 동물개체를 어떤 이유에서 보호해야 하는 것일까?

이러한 언명은 우리에게 하나의 골치 아픈 질문거리를 제공한다. 그것은, 어떤 자연물까지 그 권리를(법으로) 인정해야 하는가라는 무거운 질문이다. 이 질문을 좀 더 구체적으로 바꾸어보면 이렇게 된다—만일 동물의 권리를 인정할 수 있다면, 대체 어떤 동물까지 그 권리를 인정해야 할까? 신경계를 갖춘 동물은 채고감수능력sentience이 있을 것이라 가정하는 것이 맞으므로, 신경계를 갖춘 동물까지는 그 권리를 인정해야 할까? 자연의 권리를 인정한다 할 때, 그 자연에는 식물이 포함되어야 하나, 아니어야 하나? 풀과 나무 말고 지의류와 이끼는 어떨까? 생물계의 다른 멤버들, 즉 원생생물과 세균, 균류는 정말로 배제되어도 되는 걸까? 자연의 권리 운동에서 ‘자연’은 생물 개체, 생물종, 생태계 등의 자연물natural entity을 의미한다. 그렇다면 집, 옷 같은 인공물의 경우, 존중의 대상에서 제외되어도 되는 걸까?

토마스 베리의 생각과 빈 곳

이렇게 펼쳐지는 이 질문들의 실타래 앞에서 어떤 대답을 제출해야 할까? 2006년에 출간된 《황혼의 사색Evening Thought》이라는 책에서 토마스 베리는 이 질문들에 대해 정리된 답변



을 제출한 바 있다.

토마스 베리 신부가 정리한 「법률 개정을 위한 10대 원칙Ten Principles for Jurisprudence Revision」에 따르면, (법적) 권리는 ‘존재하고 있음’ 자체에서 나온다. 지구 공동체의 구성인자 모두every component of the Earth community가 지금 존재하고 있고, 따라서 (법률상의) 권리를 지닌다. 그 권리는 크게 세 가지로서 존재할 권리, 어떤 장소에서 존재할 권리, 지구 공동체의 부단한 갱신 과정에서 제 역할을 충분히 수행할 권리를 뜻한다. 물론, 이 구성인자에는 비생물 존재(흔히 무생물, 무기체라고 표현된다)도 포함된다.⁷⁾

여기서 중요한 점은, 권리권자로서 인간에 의해 존중되어야 하는 지구상의 물질/물체로 ‘지구 공동체의 구성인자 모두’가 제시되고 있다는 사실이다. 하지만 지구 공동체를 구성하고 있는 인자 요소에는 수소와 탄소, 산소의 원자, 금, 은, 다이아몬드 같은 광물의 원자, 석유를 구성하는 탄소분자, 석유의 변형물, 물분자, 기체분자, 세포를 구성하는 유기분자와 비유기물질, 다세포 생물 등 실로 다채로운 것들이 포함된다. 그렇다면, 원자나 분자 수준의 자연물에게도 법적 권리가 부여되는 것이 맞다는 말일까?

토마스 베리는 강이나 산 같은, 인류문화사에서 존중감과 경외감을 불러 일으켜왔던 자연군집 물이나 그 자연군집물 내의 생물과 생물종을 언급하곤 한다. 하지만 원자나 분자 수준의 자연물, 그리고 그것의 비교적 단순한 합성물인 돌이나 물은 언급하지 않는다. 의자나 종이, 옷, 컴퓨터, 집 같은 비유기체(유기체적인 성격을 잃어버렸거나 지니고 있지 않은) 인공물들 역시 이 구성인자의 사례로서는 언급하지 않는다.

이것은 한편으로는 자연스럽게 이해되면서도, 다른 한편으로서는 고개가 갸우뚱해지는 대목이다. 한편으로는 자연스럽게 이해되는 것은, 자기 존속, 자기실현이라는 이익에서 해를 입고 있는 자연물들을 보호하기 위해서 그들의 권리가 생각되고 논의되어야 하기 때문이다. 토마스 베리가 ‘지구 공동체의 구성인자 모두’라고 말해두고는 강이나 산 같은 특정 자연물에 국한해서 그 사례를 들었던 것은, 그 자연물이 특정한 해를 입고 있는 상황을 염두에 두었기 때문일 것이다. 마찬가지로, 뉴질랜드의 마오리족에게는 황거누이 강이 특정한 피해를 겪지 않게 할 필요가 있었고, 그렇기에 이 강의 권리를 요구할 이유가 발생할 수 있었다. 이런 점을 생각해보면, 토마스

7) Thomas Berry, Evening Thought, Counterpoint, 2006, 149.

베리의 언술방식은 충분히 이해할 만한 것이다.

그러나 다른 한편으로, 원자나 분자 단위의 자연물, 예컨대 기체분자나 물분자의 자기존속/자기 실현 방식은, 토마스 베리가 언급한 세 권리 개념쌍의 내용, 즉 존재하고 있고, 어떤 장소에서 존재하고 있으며, 지구 공동체의 부단한 갱신 과정에서 제 역할을 충분히 수행한다는 것과 썩 잘 부합한다는 사실도 생각해봐야 한다. 아니, 기체분자나 물분자는 제주도민이나 제주남방큰돌고래만큼이나 지구 공동체의 부단한 갱신 과정에서 생태적으로 중요한 자기의 역할을 수행하는 존재자들이다. 면 소재 옷과 종이 같은, 화석연료 기반 기술문명이 출현하기 이전부터 존재해왔고, 비교적 단순한 형태의 분자결합물인 인공물들 역시 특정 장소를 점유하며 존재하고 있고, 연소되거나 마모되는 방식으로 그 몸body이 해체될 때 지구 공동체의 갱신 과정에서 일정하게 긍정적인 역할을 수행한다. 그렇다면 만일 지구 공동체의 구성 인자 모두가 존재할 권리를 지닌다면, 이들 역시 그렇다고 말해야 하지 않을까?

그러나 종이와 옷의 권리, 물과 질소와 산소와 탄소의 권리라는 개념은 어색한 데다 합당하지 않다는 느낌을 준다. 그건 무엇보다도 권리라는 법률 개념 자체가 (개인의) 이익과 피해(이익 침손)라는 틀 안에서 유의미한 것으로 생각될 수 있기 때문이다. 법적 판단이 필요한 상황에서 어떤 이익을 침해받은 자는 권리의 보유자로, 그 이익을 침해한 자는 그 침해를 보상할 의무를 진 자로 간주된다. 즉, 이익과 피해가 존재하는 상황에서 한쪽은 권리를, 한쪽은 의무를 지니게 된다. 하지만 어느 개인이 종이나 옷 같은 어떤 사물을 사용할 때, 그리고 그것을 사용하면 그만인 사물로만 간주할 때, 그 개인을 가해자로, 종이나 옷을 피해자로 간주하기는 어렵다. 물과 질소와 산소의 경우도, 그것들이 자기존속/자기실현의 이익을 가진다고는 생각할 수 있지만, 인간이 물을 마시거나 사용할 때 물의 이익을 침해하고 있다고는, 산소를 들이쉴 때, 그 기체분자의 자기존속/자기실현 이익을 침해하고 있다고는 생각하기 어렵다.⁸⁾

문제는 종이와 옷을, 물과 기체를 특정한 법적 권리 보유자로 여길 이유나 필요는 없다 해도, 이것들 역시 호모 사피엔스만큼이나 “존재하고 있고, 어떤 장소에서 존재하고 있으며, 지구 공동체의 부단한 갱신 과정에서 제 역할을 충분히 수행하고 있는” 존재들로서 인간으로부터 충분히 존중받을 필요가 있다는 것이다. 이 지점에서 우리는, 다음과 같은 일련의 질문들과 만나게 된

8) “인간이 물을 마신다”, “산소를 들이쉴다”는 것도 인간을 중심에 둔 사고방식에서만 가능한, 어설피고 어리숙한 표현일 뿐이다. 물의 입장에서 인간은 자신의 이동 통로이고 이동을 위한 도구일 뿐이고, 산소의 입장에서 인간은 자기존속/자기실현에 필요한 하나의 도구-생물체일 뿐이다.



다. 어떤 자연물의 법적 권리를 인정한다는 것은, 정확히 무엇을 뜻하는 걸까? 그것은 어떤 자연물을 충분히 존중한다는 것과 같은 것인가, 다른 것인가? 어떤 자연물을 존중하는 방법으로는, 법이 충돌하는 이익 주체의 갈등을 해소하는 최종적인 판단 주체가 되는 사회에서는, 그 자연물의 법적 권리를 인정하는 것이 최선의 방법인 것일까? 아니면 그 밖에 다른 방법도 있는 것일까?

3. 살려면, 인간의 물러섬이 필요하다

- 자연의 권리를 인정한다는 것, 그리고 자연의 권리 운동을 한다는 것을 무엇을 뜻하나

자연의 권리를 (법으로) 인정한다는 것은 무엇을 뜻할까? 스페인의 한 판결 사례는 우리의 질문을 해결하는 데 도움이 된다. 2022년 말, 스페인은 유럽 최초로 자연의 권리 법안을 입법했다. 마르 메노르 Mar Menor 석호(瀉湖⁹⁾)를 법인화한 것이다. 그런데 해당 법에는 이런 문구가 있어 눈길을 끈다.

마르 메노르를 지배하는 것은, 하나의 석호 생태계이자 그 구역에서의 하나의 육지 생태계로서 그것이 존재하도록 하는 생태적인 법 또는 자연의 질서이다. 존재할 권리란 바로 이 생태적 법을 존중한다는 것을, 주로 높은 지대로부터 오는, 인간에 의한 압력에서 비롯되는 부조화에 직면한 해당 생태계의 균형 및 조정 능력이 유지되도록 확실히 한다는 것을 뜻한다.¹⁰⁾

이 문구는 마르 메노르를 지배하는 생태적 법을 존중하는 것이 곧 마르 메노르의 존재할 권리를 인정하는 것이라고 정리하고 있다. 어떤 자연물을 존중하는 것과, 그 자연물을 지배하는 더 큰 자연의 질서인 생태적 법을 존중하는 것은 분명 다르다. 북한산을 존중한다는 말과, 북한산 생태계를 지배하는 생태적 질서를 존중한다는 말에는, 뉘앙스의 차이가 있다. 후자의 언명에는 북한산이라는 생태적 복합물의 물리적 질서를 실제로 어떻게 보호하고 존중할 것인가에 관한 구체적인 관심과 염려가 깃들여 있다. 마르 메노르처럼 북한산 역시 하나의 생태적 단위체 entity

9) 개펄호수. lagoon.

10) Epstein et al., 「Science and the legal rights of nature」, Science 380, 2023, 3. 강조는 인용자.

라고 볼 수 있지만, 동시에 그것은 외부 생태계와 물질과 에너지의 교환이 가능한 열린계(open system)이며, 동시에 자기 안에 무수한 생물/비생물 단위체를 포함·포섭하고 있는 복잡계이기도 하다. 북한산이 제 존재를 존속하려면, 외부와의 교환이 순조로워야 할 뿐만 아니라 내부에서 발생된 교란 요소의 영향력이 전체를 교란할 정도로 크지 않아야만 한다. 그러니까 북한산이 존재할 법적 권리를 보장하기 위해 애쓰는 사람이 있다면, 그이는 북한산이 존재를 지속한다는 것이 무엇인지부터 알아야 하고, 그것을 알려는 사람은 반드시 북한산 외부와 내부를 관통하며 생태적 균형을 유지하는 질서(생태적 법)의 보존에 관심을 기울이지 않을 수 없다.

이것은 곧, 어떤 자연의 법적 권리를 인정한다는 것이 그 자연의 존속 방식에 관한 구체적인 이해, 그 존속 방식을 존중할 길에 관한 구체적인 고민 없이는 아무런 의미도 없는 것임을 시사한다. 어떤 자연의 법적 권리를 인정한다는 것의 참된 뜻은, 그 자연이 실제로 자기존속을 하는 방식을 이해하고, 그 이해에 기초해 그것의 자기존속 방식을 충분히 존중한다는 것이다.

그러나 이러한 결론 역시 충분한 것은 아니다. 어떤 자연, 예컨대 북한산의 법적 권리를 인정하려는 사람들, 그러니까 북한산의 자기존속 방식을 존중하려는 사람들이 있다고 가정해보자. 이 집단 안에서도 서로 다른 관점이 얼마든지 충돌할 수 있다. 어떤 이는 (북한산의 존속 방식에 대한 이해에 기초한, 법률의 개정을 통한) 북한산 생태계 보호에는 동의하지만, 북한산을 비롯한 모든 자연물의 내재가치(intrinsic value)를 인정하는 방식의 법 체계 전환에는 반대할 수 있다. 반면, 어떤 이는 모든 자연물의 내재가치를 인정하는 것이 옳으므로 북한산의 권리 또한 같은 맥락에서 인정할 수 있다는 생각을 고수하며, “인간과 비인간 자연 간의 이익 균형을 근본적으로 재구상”¹¹⁾하는 식의, 존재론의 전환을 수반한 법 체계 전환을 주장할 수도 있을 것이다. 전자는 ‘전체의 전환’에 관심이 없지만, 후자는 그렇지 않다.

‘존재론의 전환’이란 정확히 무엇을 뜻하며, 이 전환에 대한 요구는 자연의 권리 담론과 어떻게 이어지는 것일까? 존재론의 전환을 이야기하는 진영에서는, 비인간 자연/비인간 존재자 일반의 고유한 행위성, 자율성, 수행능력, 결정능력, 주체성을 이야기하곤 한다. 이러한 성질/능력을 지녔기에, 그 존재자들은 내재가치를 지닌다고 봐야 하고, 또 충분히 존중되어야 한다는 것이다. 이러한 관점은 기존의 인간중심적 관점을 전복한다. 즉, 비인간 자연 또는 비인간 존재자를 비활성적이며, 고유한 내적 능력을 결여하고 있고, 죽은 것이나 다름없는 수동적 객체, 인간이 소유

11) J. Michael Angstadt, Marion Hourdequin, 「Taking Stock of the Rights of Nature」, in Daniel P. Corrigan, Markku Oksanen (eds), Rights of Nature: A Re-examination, Earthscan, 2021, 15.



하는 것이 당연한 인간의 소유물(재산)로 바라보는 관점을 전복하는 것이다. 이는 비인간 존재자에 관한 탈인간중심적 관점으로의 이동이 필요하다는 역설에 다름 아니다.

물론 자연의 권리 운동이 이러한 존재론 전환, 법 체계 전환 운동으로, 나아가 존재론의 전환이나 법 체계의 전환으로 이어질지 아닐지는 아무도 알 수 없다. 그러나 이러한 사고의 전환, 법 체계의 전환으로 이어질 수 있는 하나의 물꼬이기에 자연의 권리 운동은 비로소 가치 있다고 나는 생각한다. 제주남방큰돌고래를 생태법인으로 정하고 생태후견인을 만들자는 운동 역시 마찬가지이다. 이 운동 과정에서 정말로 중요한 것은 제주남방큰돌고래에게 법적 인격체 legal person의 지위를 부여하는 것 자체는 아닐 것이다. 그러한 시원한 결론보다 더 중요한 것이 있다. 어떤 이유에서 그렇게 해야 하는가에 관한 사회적 토론과 합의를 생산하는 것이 바로 그것이다. 그리고 이 생산 과정에서 고등 지능을 갖춘 포유동물에게만 법적 인격체의 지위를 부여해야 하는가, 아니면 그렇지 않은가, 또는 어떤 생물이나 생물종, 생태계든 그렇게 하는 것이 옳은가라는 주제가 반드시 토론의 테이블 위에 올라가야 한다.

인간기술권 비대화의 시대, 자연의 권리 운동에 관한 새로운 규정

하지만 이 주제를 다룬 토론 과정에서 어떤 난제가 도출될지는 쉽게 예측할 수 있다. 가령, 유익균과 유해균을 모두 거느린 박테리아, 대기나 흙 어디에나, 심지어 인체 안에도 무수히 존재하는 박테리아의 법적 권리를 인정할 수 있을까? 식용 대상인 토마토나 배추, 벼의 법적 권리는 어떨까? 그 작물이 자라는 농지의 법적 권리는?

앞에서도 암시했지만, 이러한 난제들은 단 하나의 결론으로 우리를 안내할 뿐이다. 그것은, 어떤 자연물을, 나아가 어떤 비인간 존재자를 존중하는 일은, 어떤 경우 해당 존재자의 법적 권리를 보장하는 것으로 가능하지만, 다른 경우는 가능하지 않다는 결론이다.

제주남방큰돌고래의 경우는 생태법인이나 생태후견인의 설립으로써 그들을 존중하는 길이 가능하다. 그러나 우리가 존중해야 마땅한 존재자는 제주남방큰돌고래나 그와 유사한 부류의 고등 동물만은 아니다. 존중되어야 하는 존재자들의 목록에는 우리의 몸 안팎에 편재하는 박테리아, 우리의 입으로 들어가는 작물, 그것을 키워낸 농지도 포함되고, 심지어는 집이나 옷 같은 인공물 역시 포함되는 것이 옳다. 아니, 지구의 모든 생태적 과정이나 그것에 참여하는 행위자들 전체가, 심지어는 산소나 탄소 원자 하나하나도 존중되어야만 한다.

어째서 이렇게까지 말할 수 있단 말일까? 그것은 지금 거론한 존재자 모두가 “존재하고 있고, 어떤 장소에서 존재하고 있으며, 지구 공동체의 부단한 갱신 과정에서 제 역할을 충분히 수행하

고 있는” 존재자들이기 때문만은 아니다. 그렇기도 하지만 동시에 기후재앙으로 치닫고 있는 오늘의 시대는 인간기술권technosphere¹²⁾이 급속히 비대해진 시대에 다름 아니며, 생물권에 기생한 채로 생물권의 안녕을 위협하고 있는 인간기술권 비대화 흐름을 멈추고 그 권역을 조정하려면, 그리하여 지구 평균온도를 낮추고 지구 기후 시스템을 재안정화하고 (인류 자신을 포함하여) 생물종 멸종의 흐름을 막으려면 비인간 존재자 전체에 대한 존중이 반드시 요구되기 때문이다. 정반대로 말해, 비인간 존재자에 대한 존중이 결핍되었기에, 그들에 대한 무차별적인 착취와 지배가 끊임없이 지속될 수 있었고, 바로 그것을 기반으로 오늘의 인간기술권 비대화가 가능했다고 할 수 있다. 그렇다면 작금의 상황에서 긴요한 해법의 실마리는 비인간 존재자들을 새롭게 인식하고 새롭게 대우하는 것, 즉, 그들과 새로운 관계를 맺는 것이다.¹³⁾

이런 맥락에서 자연의 권리 운동은 비대해진 인간의 영역을 줄여가는 운동, 비인간 존재자들과 새로운 관계를 맺는 운동, 우주 안에서 합당한 인간의 자리를 되찾는 운동으로 재인식·재규정할 필요가 있다. 자연의 권리 운동가인 케이시 캠프-호리넥Casey Camp-Horinek은 자연의 권리 운동이 법적 권리를 보유하게 되는 자연에 관한 운동이 아니라 인간 자신에 관한 운동이라는 점을, 다음과 같이 적절히 지적하고 있다.

우리 자신이 자연을 보호하는 강대한 보호자들이 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 우리는 자기를 보호하는 자연이다. 또한 우리가 자연에 권리를 주는 것이 아니다. 그 권리가 본래부터 그들의 권리임을 우리가 인식하는 것이다.¹⁴⁾

케이시는 인간의 인식 전환, 앞의 증대를 이야기하고 있다. 케이시에 따르면, 자연의 권리를 인정한다는 것은, 그들이 본래부터 그러한 권리를 지닌 자들임을, 그들이 그 권리를 누리고 살아가

12) ‘기술권’이라고 흔히 번역된다. 약 30조 톤의 중량을 가지고 있으며, 인간, 농지, 농작물과 가축, 각종 기술인공물, 사회 시스템 등으로 구성된 (광물권, 대기권, 수권, 생물권과는 별도로, 그러나 그것들과 얽힌 채로 존재하는) 지구의 한 권역이다. 이 권역은 생물권의 한 파생물이지만 현재 생물권에 기생한 채로 생물권을 비롯하여 지구 시스템 전체를 변형하고 있다. 생물권에서 나온 인간 시스템이 만들어낸 기술 시스템이지만, 이 기술 시스템은 다시 인간 시스템을 강제하고 규제하고 부추겨 새로운 인간기술 시스템으로 진화하게 한다는 점에서, 인간 시스템과 기술 시스템의 공진화물이자 공진화 과정이라고 볼 수 있다. 인간기술권을 이야기하는 대표적인 논자는 지질학자인 피터 하프Peter K. Haff로 알려져 있다. 인간기술권에 관해서는 다음을 참고하라. Nathanael Wallenhorst & Christoph Wulf (eds), Handbook of Anthropocene, Springer, 2023; Erle C. Ellis, Anthropocene: A Very Short Introduction, Oxford UP, 2018; 줄리아 애드니 토머스 외, 박범순·김용진 옮김, 《인류세 책》, 이음, 2024.

13) 우석영, 「인류세의 비인간 돌봄」, 《기후 돌봄》, 산현글방, 2024, 128.

14) Kylie Flanagan, Climate Resilience: How We Keep Each Other Safe, Care for Our Communities, and Fight Back Against Climate Change, North Atlantic Books, 2023, 40.



는 것이 당연함을 인간이 인식한다는 것을 뜻한다. 즉, 핵심은 인간이 생각을 바꾸는 것이다. 자연의 권리 운동은 인간의 생각 변화, 인간의 (인식, 앎, 정신의) 진화에 관한 운동이라는 말이다. 물론 어떤 논자들은 이 점에 동의하지 않을 것이다. 그러나 나는 인류세라는 난국에 빠진 오늘의 인간에게 가장 필요한 것은 인간 자신의 변화/진화라고, 오직 이것에 기여할 때만 자연의 권리에 관한 법 운동도 유의미하다고 생각한다. 제주남방큰돌고래 생태법인화 운동 역시 그 운동에 직간접으로 참여하는 이들의 (동물과 자연물에 대한) 정신적인 태도의 변화, 정서와 시선의 변화, 깊은 문화적 치유에 기여할 때만 가치 있다.

살려면, 오늘의 인간은 나아가지 말고 물러서야 한다. 그런 시점에 기어코 우리는 도달하고야 말았다. 이제는 비대화를 멈추고 다이어트를 고민할 시간이다. 성장 대신 성장 없는 행복을, 덧셈의 문명 대신 뺄셈의 문명을, 노모스(Nomos(도시, 인간계)의 확장 대신 노모스-피지스(Physis(자연)의 균형을 고민할 시간이다. 오래, 종달이, 제돌이, 춘삼이, 삼팔이와 그 친구들은 고마운 이들이다. 이들은 분명 우리를 이 물러섬의 새 길로 이끌고 있다.



「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」의 제정과 나아갈 길



동물권연구변호사단체PNR 대표,
법무법인 올림 변호사(사법시험 52회)

서국화

1. 서론

2024. 2. 6. 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」(이하 ‘개식용종식법’이라 한다)이 통과되었다. 그 동안 우리 사회의 뜨거운 감자였던 ‘개식용’문제가 입법적으로 해결된 것이다. 그동안 개식용과 이를 위한 개의 대량 사육은 우리 법률에서 금지하고 있지도, 허용하고 있지도 않아 그 해석이 분분하여 국가 정책이 일관되게 나아가지 못하는 혼란의 연속이었는데, 개식용종식법의 통과로 이러한 논란 자체는 일단락되는 수순을 밟게 되었다.

지금까지 사육되던 개들의 보호와, 업주들의 전업지원 등 구체적인 논의와 제도 마련을 위해 ‘개의 식용 목적 사육·도살·유통·판매 금지’ 규정인 개식용종식법 제5조와 이를 위반했을 경우 형사처벌 하도록 한 같은 법 제17조는 공포 후 3년이 경과한 때부터 시행하도록 규정하였다.

이에 정부는 개식용 종식 기본계획을 세우기에 한창이다. 그동안 개식용과 관련한 법률들에 어떤 문제점들이 있었는지를 정리하고, 개식용종식법의 시행으로 개 식용이 종국적으로 종식되면 어떠한 숙제를 풀어나가야 할지 살펴보겠다.



II. 특별법 제정 전 식용목적 개의 사육과 도살에 관한 법률문제

1. 동물보호법의 제정과 해외 동향

가. 개고기는 주로 아시아에서 전방위적인 소비가 이루어져 왔다. 대부분의 국가에서는 길에서 포획하거나, 훔친 개를 도살하여 소비하는데 우리나라의 독특한 특징은 식용을 위해 개를 번식시켜 사육하고, 도살한다는 점이다.

나. 이러한 특징으로 인해 ‘포획되는 순간’부터 고통을 받게 되는 다른 국가들과 달리, 우리나라의 식용견들은 ‘태어나는 순간’부터 죽을 때까지 평생을 갇혀 고통에 시달리게 된다. 개식용 논란이 불거진 것은 서울 88올림픽 개최가 결정된 1980년대 부터이다. 정부는 국제 행사를 앞두고 당시 서울에 분포되어 있던 ‘개고기집’을 외곽으로 이전시키고, 명칭을 ‘보신탕’, ‘사철탕’으로 변경하는 등 미봉책에 불과한 정책을 시행한다.

다. 동물보호법의 제정 역시 같은 맥락으로 보인다. 올림픽을 개최한 후인 1991년, 적정한 사육 관리, 동물학대등의 금지, 유기동물등에 대한 조치 등 위반시 벌칙을 포함한 12개의 조문을 담은 동물보호법을 제정하였다. 그러나 동물보호법 제정의 계기가 된 개식용을 특별히 금지하는 규정은 두지 않았다. ‘개’를 도살할 때 주로 사용했던 방법인 ‘목을 매다는 방법’등 잔인한 방법으로 동물을 죽음에 이르게 하는 동물학대행위에 대한 처벌 규정을 두었을 뿐이다.

라. 중국 농업농촌부는 2020년 국가 가축·가금 목록을 정하면서 여기에 ‘개’를 포함시키지 않았다. 고기나 산업에 이용 가능한 종을 화이트리스트 방식으로 열거함으로써 그 외 동물의 이용을 불법화하는 방식이다¹⁾. 나아가 중국 남부 광둥성 선전시는 중국 지방정부 가운데 처음으로 2020. 5. 1.부터 개·고양이의 식용을 금지하는 조례를 시행했다. 대만은 이보다 앞선 2001년부터 반려동물의 경제적 목적 도살을 금지하고 이후 2015년 식용 목적 개 도살을 금지하기 시작하면서 2017년에 이르러 전국적으로 개 식용이 금지된 것으로 알려졌다.

1) (사)동물권행동 카라, 카라가 선정한 2020년 10대 동물뉴스, (사)동물권행동카라 홈페이지 <https://ekara.org/activity/policy/read/13910>, 2020. 12. 29

마. 어느 나라에서도 식용을 위한 개의 사육과 도살이 공식적으로 ‘합법화’된 예는 없고, 우리나라 역시 마찬가지였다. 그럼에도 불구하고, 처벌 규정의 부재와 소극적인 법 해석으로 인해 명확한 처벌 역시 이루어지지 못해 왔는바 어떤 이유인지 구체적으로 살펴본다.

2. 동물보호법 위반의 문제와 처벌의 한계 - 사육방식과 도살방법의 위법성

가. 통상 개를 식용 목적으로 사육하는 곳에서는 배변의 처리를 위해 철망으로 된 뜰에서 개를 사육하고, 개가 움짱달짝 할 수 없는 좁은 케이지에 개를 소위 ‘구겨넣어’ 운송하며, 목을 매 달거나, 직접 만든 ‘전기꼬챙이’를 직접 만들어 감전사 또는 기절하게 한 후 불에 그을려 털을 제거 한 후 생체를 분해한다.

나. 이러한 일련의 과정은 동물보호법이 정하는 ‘동물학대’에 해당하여 처벌받을 수 있는 행위이다. 동물보호법은 2022년 전면개정 되었고, 이에 따른 시행규칙 역시 전부개정 법률의 시행 일인 2023. 4. 27.에 전부 개정되어 그 전후 내용에 다소 차이가 있다. 따라서 2022. 4. 26. 법률 제18853호로 전부 개정된 동물보호법 이전의 동물보호법(이하 ‘2022 전부개정 이전의 동물보호법’이라 한다)상 동물학대 규정을 기준으로 먼저 살핀 후 2022. 4. 26. 법률 제18853호로 전부 개정된 동물보호법(이하 ‘2022 전부개정 동물보호법’이라 한다)에 따른 개 식용의 동물학대 성립 여부에 대하여 살펴본다.

1) 2022 전부개정 이전의 동물보호법

동물보호법

제8조(동물학대 등의 금지) ① 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 목을 매다는 등의 잔인한 방법으로 죽음에 이르게 하는 행위
2. 노상 등 공개된 장소에서 죽이거나 같은 종류의 다른 동물이 보는 앞에서 죽음에 이르게 하는 행위
3. 고의로 사료 또는 물을 주지 아니하는 행위로 인하여 동물을 죽음에 이르게 하는 행위



4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 죽음에 이르게 하는 행위

② 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 3. 21., 2018. 3. 20., 2020. 2. 11.>

1. 도구·약물 등 물리적·화학적 방법을 사용하여 상해를 입히는 행위. 다만, 질병의 예방이나 치료 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

2. 살아 있는 상태에서 동물의 신체를 손상하거나 체액을 채취하거나 체액을 채취하기 위한 장치를 설치하는 행위. 다만, 질병의 치료 및 동물실험 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

3. 도박·광고·오락·유흥 등의 목적으로 동물에게 상해를 입히는 행위. 다만, 민속 경기 등 농림축산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다.

3의2. 반려동물에게 최소한의 사육공간 제공 등 농림축산식품부령으로 정하는 사육·관리 의무를 위반하여 상해를 입히거나 질병을 유발시키는 행위

4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위

시행규칙

제4조(학대행위의 금지) ① 법 제8조제1항제4호에서 “농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 죽음에 이르게 하는 행위”란 다음 각 호의 어느 하나를 말한다. <개정 2013. 3. 23., 2016. 1. 21., 2018. 3. 22.>

1. 사람의 생명·신체에 대한 직접적 위협이나 재산상의 피해를 방지하기 위하여 다른 방법이 있음에도 불구하고 동물을 죽음에 이르게 하는 행위

2. 동물의 습성 및 생태환경 등 부득이한 사유가 없음에도 불구하고 해당 동물을 다른 동물의 먹이로 사용하는 경우

(중략)

⑥ 법 제8조제2항제4호에서 “농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위”란 다음 각 호의 어느 하나를 말한다. <개정 2013. 3. 23., 2018. 3. 22., 2018. 9. 21.>

1. 사람의 생명·신체에 대한 직접적 위협이나 재산상의 피해를 방지하기 위하여 다른 방법이 있음에도 불구하고 동물에게 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위
2. 동물의 습성 또는 사육환경 등의 부득이한 사유가 없음에도 불구하고 동물을 혹서·혹한 등의 환경에 방치하여 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위
3. 갈증이나 굶주림의 해소 또는 질병의 예방이나 치료 등의 목적 없이 동물에게 음식이나 물을 강제로 먹여 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위
4. 동물의 사육·훈련 등을 위하여 필요한 방식이 아님에도 불구하고 다른 동물과 싸우게 하거나 도구를 사용하는 등 잔인한 방식으로 신체적 고통을 주거나 상해를 입히는 행위

가) 앞에서 언급하였듯, 우리나라에서 식용으로 사육되는 개들은 통상 어미개가 있는 뜰장에서 태어나 평생을 뜰장에 갇혀서 살아간다. 이로 인해 개농장의 개들은 발에 상처가 있거나 휘어진 상태의 기형을 띠는 경우가 많다. 이는 개정 전 동물보호법 제8조 제2항 제4호, 시행규칙 제4조 제6항 제1호에 해당하는 동물학대행위이다.

나) 이들은 일생동안 적절한 물과 사료를 공급받는 것이 아니라 주로 음식물 쓰레기를 급여받는다. 이러한 음식물쓰레기의 급여는 사료관리법과 폐기물 관리법 등 법령에 위반하여 이루어지는 경우가 태반이었는데 이에 관하여는 후술한다.

다) 위와 같은 방식으로 사육된 개를 도살하는 경우, 과거에는 목을 매달거나 몽둥이로 때리는 방식으로 죽음에 이르게 했었지만, 이러한 행위가 명백하게 동물보호법 제8조 제1항 제1호에 해당하여 처벌받는 행위로 규정되자 도살업자들은 ‘전기꼬챙이’ 혹은 ‘전기봉’이라는 형태의 도구를 만들어 개를 감전시키는 방법으로 도살하기 시작했다.

라) 전기도살은 때리거나 목을 매다는 방법과 같이 육안으로 확인 가능한 잔인한 행위와 달리 법원이 ‘잔인한 방법’으로 인정한 선례가 없어 논란의 여지가 있었으나 2018. 9. 13. 대법원은 ‘전기도살’행위에 대해 무죄를 선고한 원심을 파기환송하였고²⁾, 서울고등법원은 2019. 12. 19. 피

2) 대법원 2018. 9. 13 선고 2017도16732 판결



고인에게 유죄를 선고하였다³⁾. 이로써 개를 전기도살하는 행위 역시 처벌받는 동물학대행위 임이 명확해졌다.

대법원 2018. 9. 13. 선고 2017 도 16732 판결

특정 도살방법이 구 동물보호법 제8조 제1항 제1호에서 금지하는 잔인한 방법인지 여부는 동물별 특성에 따라 해당 동물에게 주는 고통의 정도와 지속시간을 고려하여 판단되어야 한다. 동일한 도살방법이라도 도살과정에서 겪을 수 있는 고통의 정도 등은 동물별 특성에 따라 다를 수 있고, 동일한 물질, 도구 등을 이용하더라도 그 구체적인 이용방법, 행위 태양을 달리한다면 이와 마찬가지로이다. 따라서 위와 같은 사정에 대한 고려 없이, 특정 도살방법이 관련 법령에서 일반적인 동물의 도살방법으로 규정되어 있다가거나 도살에 이용한 물질, 도구 등이 관련 법령에서 정한 것과 동일 또는 유사하다는 것만으로는 이를 다른 동물에게도 그 특성에 적합한 도살방법이라고 볼 수 없다. 특정 동물에 대한 그 시대, 사회의 인식은 해당 동물을 죽이거나 죽음에 이르게 하는 행위 자체 및 그 방법에 대한 평가에 영향을 주므로 구 동물보호법 제8조 제1항 제1호에서 금지되는 잔인한 방법인지 여부를 판단할 때에는 이를 고려하여야 한다. 위와 같은 인식은 사회 평균인의 입장에서 사회통념에 따라 객관적으로 평가되어야 한다.

마) 결국, ‘개’를 식용으로 사육하는 일련의 행위에서 발생하는 신체적 상해, 고통, 죽이는 행위는 2022 전부개정 이전의 동물보호법에 의하더라도, 처벌받는 범죄행위에 해당했다.

바) 다만 위와 같은 동물보호법상 학대금지 규정은 일정한 한계를 지니고 있었다. 법 제8조 제1항 제4호가 ‘그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 죽음에 이르게 하는 행위’라고 정하여 같은 항 제1호 내지 제3호가 포섭하지 못하는 동물학대 행위를 시행규칙이 규정하도록 위임하였는데, 이와 같은 위임을 받은 시행규칙이 ‘정당한 사유’를 규정하지 아니하고, ‘정당한 사유 없는 경우’를 규정함으로써 금지되는 동물학대 행위를 재차 한정적으로 열거하였기 때문이다.

사) 즉, 2023. 4. 27. 이전의 법령은 법 제8조 제1항 제1호 내지 3호가 정하는 세 가지의 동물학

3) 서울고등법원 2019. 12. 19. 선고 2018노2595 판결

대 행위 및 시행규칙 제4조 제1항 각 호가 정하는 두 가지의 동물 학대 행위, 총 다섯 종류의 동물학대 행위만을 처벌할 수 있도록 규정하였고, 이에 따라 한정적으로 열거된 다섯 종류의 동물학대에 해당하지 아니하거나, 이에 해당 한다고 하더라도 직접적인 증거자료가 없으면 동물이 이유 없이 죽음에 이른 상황이 분명함에도 불구하고 처벌하지 못하는 공백이 생겨 법률가들과 시민들의 많은 비판을 받아 왔다.

아) 1991년 제정 당시 동물보호법 제6조 제1항 역시 ‘누구든지 동물을 합리적인 이유 없이 죽이거나, 잔인하게 죽이거나, 타인에게 혐오감을 주는 방법으로 죽여서는 아니된다’는 동물학대 금지 규정을 두고 있었다. 이 규정에 따르면 당시 개를 도살하던 방법 즉, 목을 매달거나, 때리는 방법으로 개를 죽이는 행위는 동물학대로서 처벌되는 행위에 해당할 수 있다. 여기서 ‘식용 목적’을 ‘합리적인 이유 없이 동물을 죽이는 경우’로 보았을 것인지에 관하여 법원이 판단한 예를 찾아볼 수는 없다. 다만, 1975년 축산물 가공법상 ‘수축과 축산물의 범위’에 개를 포함했다가⁴⁾ 1978년 삭제한 것⁵⁾에 비추어, 식용목적으로 개를 죽이는 것이 ‘합리적 이유가 있다’고 판단함은 법률의 통일성을 해치는 해석으로서 법원이 채택하지 않았을 것이라 짐작할 뿐이다.

4) 축산물가공처리법 [시행 1974. 12. 26.] [법률 제2738호, 1974. 12. 26., 전부개정]

제2조 (정의등) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “수축”이라 함은 소·말·양·돼지·닭·오리 기타 대통령령으로 정하는 동물을 말한다.
2. “축산물”이라 함은 수육, 유, 수육가공품, 유가공품 및 란가공품을 말한다.
(이하 생략)

축산물가공처리법 시행령 [시행 1975. 2. 28.] [대통령령 제7562호, 1975. 2. 28., 제정]

제2조 (수축과 축산물의 범위) ①법 제2조제1호에서 “기타 대통령령으로 정하는 동물”이라 함은 다음 각호의 것을 말한다.

1. 거위·칠면조·사양하는 메추리 및 평.
2. 토끼.
3. 기타 위생상 필요하다고 인정되어 농수산부령으로 정하는 동물.

축산물가공처리법 시행규칙 [시행 1975. 8. 30.] [농수산부령 제606호, 1975. 8. 30., 전부개정]

제2조 (수축의 범위) 시행령 제2조제1항제3호의 규정에 의한 동물은 개 및 사양하는 사슴과 비둘기로 한다.

5) 축산물가공처리법 [시행 1978. 1. 31.] [법률 제3060호, 1977. 12. 31., 일부개정]

제2조 (정의등) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.(개정 1977·12·31)

1. “수축”이라 함은 소·말·양·돼지·닭·오리 기타 대통령령으로 정하는 동물을 말한다.

축산물가공처리법 시행령 [시행 1978. 4. 7.] [대통령령 제8924호, 1978. 4. 7., 일부개정]

제2조 (수축과 축산물의 범위) ①법 제2조제1호에서 “기타 대통령령으로 정하는 동물”이라 함은 다음 각호의 것을 말한다.

1. 거위·칠면조·사양하는 메추리 및 평.
2. 토끼.
3. 기타 위생상 필요하다고 인정되어 농수산부령으로 정하는 동물.



2) 2022 전부개정 동물보호법에 따른 경우

가) 2022. 4. 26. 법률 제18853호로 전부 개정된 동물보호법이 2023. 4. 27. 시행되면서 시행규칙 역시 2023. 4. 27.자로 개정, 시행되었다. 개정 시행규칙은 동물 학대 행위에 대한 처벌에 공백이 발생할 수 밖에 없는 기존의 규정을 보완하여 동물이 죽음에 이르더라도 처벌받지 않는 세 가지의 ‘정당한 사유’를 한정적으로 열거하여 여기에 해당하지 않을 경우 ‘정당한 사유’가 없어 처벌받는 것으로 구조를 변경하였다.

나) 시행규칙 제6조 제1항 각 호가 정하는 사유에 해당하지 않는 이상 법 제10조 제1항 제4호에 위반한 동물학대 행위로서 법 제97조 제1항 제1호에 따라 처벌받게 되는 바, 동물학대 처벌의 범위를 개정 전보다 넓히고 입증책임을 완화한 것으로 평가된다.

동물보호법

제10조(동물학대 등의 금지) ① 누구든지 동물을 죽이거나 죽음에 이르게 하는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 목을 매다는 등의 잔인한 방법으로 죽음에 이르게 하는 행위
2. 노상 등 공개된 장소에서 죽이거나 같은 종류의 다른 동물이 보는 앞에서 죽음에 이르게 하는 행위
3. 동물의 습성 및 생태환경 등 부득이한 사유가 없음에도 불구하고 해당 동물을 다른 동물의 먹이로 사용하는 행위
4. 그 밖에 사람의 생명·신체에 대한 직접적인 위협이나 재산상의 피해 방지 등 농림축산식품부령으로 정하는 **정당한 사유 없이** 동물을 죽음에 이르게 하는 행위

동물보호법 시행규칙

제6조(동물학대 등의 금지) ① 법 제10조제1항제4호에서 “사람의 생명·신체에 대한 직접적인 위협이나 재산상의 피해 방지 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 사람의 생명·신체에 대한 직접적인 위협이나 재산상의 피해를 방지하기 위하여 다른 방법이 없는 경우
2. 허가, 면허 등에 따른 행위를 하는 경우
3. 동물의 처리에 관한 명령, 처분 등을 이행하기 위한 경우

다) 이에 따르면, 기존에는 정당한 사유 없이 동물을 죽였음에 명백함에도 불구하고, ‘잔인한 방법’에 해당하거나, ‘같은 종류의 다른 동물이 보는 앞에서 죽음에 이르게’ 한 사실의 입증이 어려워 처벌할 수 없었던 동물학대 행위도 처벌할 수 있게 되는 것이다. 다만, 동물을 죽이는 방식이나 장소가 입증되지 않은 경우에 위 시행규칙 규정을 적용하여 처벌된 사례는 아직 없다.

3. 축산법상 가축에 해당하는 ‘개’

가. ‘개는 토끼와 마찬가지로 동물보호법상 ‘반려동물’에 해당하는 동물이면서 축산법상 가축에 해당하는 동물이다⁶⁾. 그런데 토끼는 축산물위생법상 가축에도 해당하여 가축의 ‘사육·도살·처리와 축산물의 가공·유통 및 검사’에 관한 규정들을 적용할 수 있지만, 개는 그렇지 않다⁷⁾.

나. 1973. 12. 24. 일부개정된 축산법 시행규칙(농수산부령 제557호)은 가축의 종류에 ‘개’를 포함시켰는데, 축산물가공처리법이 1975. 8. 30. 전부개정된 시행규칙(농수산부령 제606호)으로 가축의 종류에 ‘개’를 포함시켰다가, 1978년 이를 삭제하면서 ‘개’의 가축여부에 관한 축산법과 축산물위생관리법의 불일치는 현재까지 계속되고 있다.

6) 축산법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가축”이란 사육하는 소·말·면양·염소[유산양(乳山羊: 젖을 생산하기 위해 사육하는 염소)]을 포함한다. 이하 같다·돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·꿩, 그 밖에 대통령령으로 정하는 동물(動物) 등을 말한다.(이하 생략)

축산법 시행령

제 2 조 (가축의 종류) 「축산법」(이하 “법”이라 한다) 제 2 조제 1 호에서 “그 밖에 대통령령으로 정하는 동물(動物) 등”이란 다음 각 호의 동물을 말한다.

1. 기러기
2. 노·당나귀·**토끼 및 개**(이하 생략)

7) 축산물 위생관리법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가축”이란 소, 말, 양(염소 등 산양을 포함한다. 이하 같다), 돼지(사육하는 멧돼지를 포함한다. 이하 같다), 닭, 오리, 그 밖에 식용(食用)을 목적으로 하는 동물로서 대통령령으로 정하는 동물을 말한다.

축산물 위생관리법 시행령

제2조(가축의 범위 등) ① 「축산물 위생관리법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 동물”이란 다음 각 호의 동물을 말한다.

1. 사슴
2. 토끼
3. 칠면조
4. 거위
5. 메추리
6. 꿩
7. 당나귀



다. 축산법상 가축들이 모두 그 식육의 유통만을 목적으로 하는 것이 아니라 축산법상 가축과 축산물 위생관리법상 가축의 범위가 반드시 일치하여야 하는 것은 아니다. 그러나 사육의 목적이 ‘도살 후 식육의 유통’에 있는 ‘개’의 경우에는 1978년 당시 ‘도살’에 대한 문제 의식에 의해 가축에서 제외시키는 정부의 결단이 있었다면, 축산법 역시 이와 통일되게 규정을 정비하였어야 한다.

라. 그럼에도 불구하고 정부의 무관심과 방치 속에 개는 통상 다른 축산물들의 유통과정과는 달리 축산물 위생관리법이 정한 사육, 도살, 처리 및 가공 유통 및 검사 등의 규정과 무관하게 임의로 정한 장소에서 임의적인 방법과 절차에 따라 그 도살, 처리, 가공 유통이 이루어짐에 따라 동물학대 뿐만 아니라 방역과 공중위생에 큰 위협을 야기시켜 왔다.

4. 축산물위생법에는 가축이 아니어서 도살 유통의 법적 근거가 없는 ‘개’

가. 앞에서 언급했듯, 식용으로 유통되는 축산물이라면 일응 축산물위생관리법이 정한 방법과 절차에 따라 이루어져야 안전하다. 축산물위생관리법에 따르면 가축의 도살·처리, 집유, 축산물의 가공·포장 및 보관은 허가받은 작업장에서 해야 하고(제7조), 작업장 또는 업소는 총리령이 정한 위생관리기준에 적합해야 하며(제8조), 위 과정에서 안전관리인증기준이 적용되어야 한다(제9조).

나. 또한 작업장에서 도살·처리하는 가축에 대한 검사(제11조), 식육에 대한 검사(제12조)가 이루어져야 한다. 위와 같은 규정들은 모두 이를 먹는 국민의 건강과 공중위생을 위한 것이므로, 식용을 위한 개도살 역시 위와 같은 규정을 위반하였을 경우 처벌되어 마땅하다. 하지만 주지하다시피 축산물위생관리법이 정하는 ‘가축’에는 개가 포함되지 아니하여 같은 법 제45조 제1항 이하에서 정하는 벌칙 규정 역시 적용되기 어렵다는 결론에 이른다.

다. ‘개 도살’은 허가 받은 작업장이 없을 수 없으므로, ‘개 도살’은 그 자체로 축산물위생관리법 제7조를 위반하였음이 명백함에도 “제7조 제1항을 위반하여 허가 받은 작업장이 아닌 곳에서 ‘가축’을 도살·처리한 자이어야 하는데 개는 여기의 ‘가축’이 아니기 때문에” 처벌규정이 적용되지 않는다는 것이다.

라. 축산물위생관리법상 도살장소, 검사규정 위반 등의 행위는 법 위반시 ‘10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금’⁸⁾에 처할 수 있어 처벌 수위가 비교적 강한 편이다. 이는 절차를 지키지 않은 식육의 유통은 그 보건상 위험성이 매우 높은 행위이기 때문이다. 하물며 ‘아무렇게나’ 도살하고 ‘아무렇게나’ 보관, 유통해도 처벌할 수 없는 개식육의 경우 동물권의 문제를 넘어 국민건강에 심각한 위험까지 야기할 수 있는바, PNR은 2017년 표창원 의원실에 ‘개식육 금지 법안 제안’ 당시 법률의 취지에 맞게 벌칙 규정을 수정할 것을 제안했으나, 개정안 발의에 이르지 못하였다.

5. 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률

가. 가축분뇨법은 ‘가축’의 범위에 ‘개’를 포함시키고 있으므로⁹⁾ 면적 60㎡ 이상의 개 사육시설(시행령 제8호의 별표2)은 법 제11조 제3항에 따라 배출시설의 설치신고를 하여야 한다. 현재 존재하는 2,900여개소의 개농장 시설에 관해 특별한 시설 기준이 없는 상황에서 60㎡ 이상의 개 사육시설이 갖추어야 하는 시설은 ‘분뇨 배출시설’이 유일하다. 이에 분뇨 배출시설을 적법하게 갖추고 신고하였는지 여부에 따라 ‘불법 개농장’이라거나 ‘미신고 개농장’이라는 표현을 사용하고 있는 것이다.

나. 하지만 가축분뇨법상 배출시설은 동물을 사육하는 시설이 ‘동물의 배설물을 합법적으로 배출하기 위한’ 시설일 뿐, 사육하고 있는 개의 분뇨를 제대로 처리할 수 있는지 여부가 이후 식용으로 도살하고 유통하는 행위의 적법성 여부까지 담보하는 것은 아니어서 ‘배출 시설 조차’ 설치 하지 않은 개농장을 방지하는 정도의 의미가 있을 뿐이었다.

8) 축산물위생관리법

제45조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조제1항을 위반하여 허가받은 작업장이 아닌 곳에서 가축을 도살·처리한 자

9) 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가축”이란 소·돼지·말·닭, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사육동물을 말한다.

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 시행령

제2조(사육동물) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 사육동물”이란 젓소, 오리, 양(염소 등 산양을 포함한다. 이하 같다), 사슴, 메추리 및 개를 말한다.



6. 폐기물관리법 위반

가. 개농장에서 사육되는 개들의 복지를 해하는 가장 큰 요인 중의 하나가 그들에게 급여되는 음식물 쓰레기였다. 개농장주들은 폐기물 관리법상 음식물류 폐기물 재활용업 신고를 하고, 음식물 쓰레기를 개에게 급여하는 방법으로 사료비 지출 없이 개농장을 운영해 왔다. 폐기물관리법은 그 재활용의 유형으로 사육하는 가축의 먹이로 급여하는 방법을 규정하고 있고¹⁰⁾¹¹⁾, 이때 그 급여기준은 사료관리법에서 정하도록 하고 있다.

나. 다만 위와 같은 유형의 재활용을 하는 경우 그 기준은 시행규칙 제14조의3 제1항에 따른 [별표5의3]이 정하고 있는데, 그 내용은 “사료관리법에 따른 검정 결과 같은 법 제11호 제1항에 따른 사료공정 및 같은 법 제14조 제3항에 따른 유해물질의 범위 및 허용기준을 충족하여야 한다”는 것이다.

다. 폐기물의 재활용 유형과 그 기준은 폐기물관리법의 소관부서인 환경부가 시행규칙 등의 제정을 통해 규제한다. 그런데 시행규칙상 그 재활용의 기준을 사료관리법에 따르도록 규정하였다면, 최소한 그 기준을 충족할 수 있도록 하는 시설을 갖추고 있는지, 그에 따라 기준에 맞는 재활용이 이루어지고 있는지에 관한 감독 및 규제가 이루어져야 한다.

라. 하지만 환경부는 재활용의 실태, 기준준수 여부, 시설 구비여부에 대한 아무런 관리·감독 없이 비용(예산)을 들이지 않고도 음식물류 폐기물의 재활용 비율을 높일 수 있는 “음식물류 폐기물의 가축에 대한 급여”를 하도록 허용해 왔다.

10) 폐기물관리법 시행규칙

제4조의2(폐기물의 종류 및 재활용 유형) ① 법 제2조의2에 따른 폐기물의 종류별 세부분류는 별표 4와 같다.

② 법 제2조의2에 따른 폐기물의 재활용 유형별 세부분류는 별표 4의2와 같다.(이하 생략)

11) 폐기물 관리법 시행규칙 [별표4의2] 폐기물의 재활용 유형별 세부분류(제4조의2제2항관련)

3. 농업이나 토질개선을 위하여 재활용하는 유형(R-5, R-6)

가. R-5: 유·무기물질을 농업의 생산에 기여할 목적으로 재활용하는 유형

1) R-5-1: 「비료관리법」에 따른 비료(퇴비를 포함한다)를 생산하는 유형

2) R-5-2: 「사료관리법」에 따른 사료를 생산하는 유형

3) R-5-3: 버섯재배용 배지를 제조하거나 배지로 사용하는 유형

4) R-5-4: 자가 사육하는 가축(지렁이는 제외한다)의 먹이나 자가 농경지 또는 초지의 퇴비로 사용하는 유형

마. 이는 사료화 시설을 갖추지 않은 상태로 사료관리법의 공정 및 기준과 전혀 무관하게 음식물류 폐기물을 마구잡이로 동물에게 먹이고 있는 개농장주 등에게 시설요건 등의 아무런 제한 없이 폐기물처리업 신고를 하도록 하고 있는 지침규정과 개농장주들이 음식물류 폐기물 수거에 필요한 차량까지 지원하는 등의 행정을 해 온 점에 비추어 보더라도 알 수 있다.

바. 음식물 쓰레기 급여가 개농장을 지탱해왔다고 해도 과언이 아니다. 그리고 음식물류 폐기물의 발생감소와 위 폐기물의 자원화 등 과학적이고도 도덕적인 정책을 수립·시행할 책무가 있는 국가기관인 환경부가 오히려 법적 근거 없이 개를 사육하고 도살하며, 그 과정에서 사료값을 아끼기 위해 사료 대신 음식물 쓰레기를 동물에게 먹이는 동물학대행위를 ‘음식물류 폐기물 처리업 신고의 방만한 수리 및 지원’으로써 적극 조장해 왔음을 부인하기 어렵다.

7. 사료관리법 위반

가. 전술한 폐기물관리법에 따른 음식물 쓰레기 재활용의 기준 즉, 음식물류 폐기물을 자가 사육하는 가축의 먹이로 사용하는 기준은 농림축산식품부고시 「사료 등의 기준 및 규격」 [별표5]가 정하고 있다¹²⁾.

12) 사료관리법

제11조(사료의 공정 등) ① 농림축산식품부장관은 사료의 품질보장 및 안전성확보에 필요하다고 인정하는 경우에는 사료의 제조·사용 및 보존방법에 관한 기준과 사료의 성분에 관한 규격(이하 “사료공정”이라 한다)을 설정·변경 또는 폐지할 수 있다. 이 경우 농림축산식품부장관은 이를 고시하여야 한다.

제14조(제조·수입·판매 또는 사용 등의 금지) ① 제조업자·수입업자 또는 판매업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사료를 제조·수입 또는 판매하거나 사료의 원료로 사용하여서는 아니 된다.

1. 인체 또는 동물등에 해로운 유해물질이 허용기준 이상으로 포함되거나 잔류된 것
2. 동물용의약품이 허용기준 이상으로 잔류된 것
3. 인체 또는 동물등의 질병의 원인이 되는 병원체에 오염되었거나 현저히 부패 또는 변질되어 사료로 사용될 수 없는 것



<표1> 「사료 등의 기준 및 규격」[별표5]

남은음식물사료(edible food waste, restaurant food waste)

- 1) 정의 : 대형요식업소, 기업체 부설 식당 등에서 배출되는 남은 음식물(「폐기물관리법」에 따른 음식물류 폐기물) 중 사료화 가능부분을 분리수거하여 이물질제거시설을 갖춘 남은음식물사료 제조시설에서 살균 열처리 공정을 거쳐 위생적으로 처리된 사료를 말하며, 최종제품에서 살모넬라(D그룹)가 검출되면 안 된다. 식품가공부산물류와는 별도로 분류하여 규정되어 있다.
- 2) 영양정보 : 남은 음식물 수거 지역, 수거 시기, 발생 형태 등에 따라 영양소 함량이 일정하지 않다. 원물상태의 대략적인 영양조성을 보면 수분 77%, 조단백질 5.0%, 조지방 1.9%, 조섬유 1.6%, 조회분 2.4% 이다.
- 3) 고려사항 :
 - ① 남은음식물사료는 누구든지 반추동물에 사용을 하면 안 된다.
 - ② 반추동물 이외의 동물의 사료 또는 사료원료로 사용하는 경우에는 100°C에서 30분 이상 가열·처리하여야 하며, 가열·처리 후 즉시 냉각하여 공기가 잘 통하도록 처리·관리하여야 한다.
 - ③ 사료 또는 사료원료로 사용할 경우에는 수분 14% 이하로 제조하여야 한다.
 - ④ 제2항에도 불구하고 돼지의 사료 또는 사료원료로 사용할 경우에는 80°C(심부온도기준)에서 30분 이상 가열·처리하여야 한다.

4. 제1호부터 제3호까지의 규정 외에 동물등의 건강유지나 성장에 지장을 초래하여 축산물의 생산을 현저하게 저해하는 것으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 것
5. 성분등록을 하지 아니하고 제조 또는 수입된 것
6. 제19조제1항에 따른 수입신고를 하지 아니하고 수입된 것
7. 인체 또는 농림축산식품부장관이 정하여 고시한 동물등의 질병원인이 우려되어 사료로 사용하는 것을 금지한 동물등의 부산물·남은 음식물 등 농림축산식품부장관이 정하여 고시한 것
- ② 누구든지 동물등에게 제1항제7호의 사료를 사용하여서는 아니 된다.
- ③ 제1항제1호 및 제2호에 따른 유해물질·동물용의약품의 범위 및 허용기준은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다.

사료 등의 기준 및 규격[농림축산식품부고시 제2022-55호, 2022. 7. 22., 일부개정]

제8조(사료공정의 설정 등) ① 법 제11조제1항에 따라 사료의 품질보장 및 안전성확보를 위한 사료의 일반적 기준 및 규격은 별표 4와 같고, 단미사료의 품목별 기준 및 규격은 별표 5와 같으며, 보조사료의 품목별 기준 및 규격은 별표 6과 같다.

- ⑤ 남은음식물사료는 반드시 발효 등 가공 전에 가열·처리하여야 하며, 강피류, 박류, 보존제, 생균제, 식품가공부산물류 또는 향미제를 혼합물질로 사용할 수 있으며, 이 경우 혼합된 원료명을 표시하여야 한다.
- ⑥ 남은음식물사료는 구리 함량이 29ppm(건물기준) 이하, 아연함량이 87ppm(건물기준) 이하, 휘발성 염기태질소 0.5% 미만, 셀레늄 함량이 2ppm 이하이어야 한다.

나. 하지만 개농장에서 위와 같은 공정은 전혀 이루어지지 않고 있고, 이를 확인할 시설도, 방법도 없다. 개농장주들은 수집, 운반해 온 음식물 쓰레기를 그대로 개들에게 급여해 왔고, 이에 대한 단속도 이루어진 예가 없다.

8. 식품위생법 위반

가. 식품의약품안전처장은 국민 건강을 보호·증진하기 위하여 필요하면 판매를 목적으로 하는 식품 또는 식품첨가물에 관한 다음 각 호의 사항을 정하여 고시하여야 한다.¹³⁾ 이에 따라 고시된 「식품의 기준 및 규격」이 정하는 기준과 규격에 따라 제조·수입·가공·사용·조리·보존하여야 하며, 그 기준과 규격에 맞지 아니하는 식품 또는 식품첨가물은 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반·보존 또는 진열하여서는 아니 된다¹⁴⁾.

13) 식품위생법

제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격) ④ 제1항 및 제2항에 따라 기준과 규격이 정하여진 식품 또는 식품첨가물은 그 기준에 따라 제조·수입·가공·사용·조리·보존하여야 하며, 그 기준과 규격에 맞지 아니하는 식품 또는 식품첨가물은 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반·보존 또는 진열하여서는 아니 된다.

1. 제조·가공·사용·조리·보존 방법에 관한 기준
2. 성분에 관한 규격

14) 제7조(식품 또는 식품첨가물에 관한 기준 및 규격) ④ 제1항 및 제2항에 따라 기준과 규격이 정하여진 식품 또는 식품첨가물은 그 기준에 따라 제조·수입·가공·사용·조리·보존하여야 하며, 그 기준과 규격에 맞지 아니하는 식품 또는 식품첨가물은 판매하거나 판매할 목적으로 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반·보존 또는 진열하여서는 아니 된다.



나. 위 고시 「식품의 기준 및 규격」에 따르면 식품인 동물성 원료는 다음과 같다.

동물성 원료			
대분류	중분류	소분류	품 목
축산물	-	식육류	소고기, 돼지고기, 양고기, 염소고기, 토끼고기, 말고기, 사슴고기, 닭고기, 꿩고기, 오리고기, 거위고기, 칠면조고기, 메추리고기 등
	-	우유류	우유, 산양유 등
	-	알류	달걀, 오리알, 메추리알 등
수산물	어류	민물 어류	가물치, 메기, 미꾸라지, 붕어, 잉어, 쏘가리, 잉어, 참붕어, 칠성장어, 향어 등
		회류	송어, 연어, 은어, 뱀장어 등

<표2> 「식품의 기준 및 규격」 중 동물성원료에 관한 규정

다. 그렇다면 ‘개’는 식육으로서의 식품의 원료인 축산물에 해당하지 아니하는바, 이를 제조·수입·가공·사용·조리·저장·소분·운반·보존 또는 진열하는 행위는 식품위생법에 위반되고, 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처할 수 있는 행위이다.¹⁵⁾

라. 하지만 식품위생법 위반 행위에 대한 단속은 이루어지지 않고 있고, 서울에만 이른바 ‘보신탕’을 취급하는 음식점이 200여 개가 넘는다. 앞서 언급한 축산물위생관리법상 아무런 관리가 되지 않은 식육임에 더하여 식품위생법상 식품으로 사용할 수 없는 원료이므로 그 유통을 금지하고 단속해야 할 정부와 지자체가 이를 의도적으로 방관하고 있었던 것이다.

마. 이에 동물권연구변호사단체PNR과 동물권행동카라는 2019. 12. 18. 식품위생법 소관부처인 식품의약품안전처장을 상대로 헌법소원심판청구를 하였으나, 헌법재판소는 청구인으로 참여한 1,018명의 청구인 적격한 인정되지 않는다는 등의 이유를 들어 각하하였다.

15) 식품위생법

제95조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1. 제7조제4항(제88조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제9조제4항(제88조에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제9조의3(제88조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자

9. 소결

가) 이와 같이 개의 사육과 도살, 식육의 유통은 현행법상 많은 문제가 있음에도 이를 명확히 판단할 만한 법적 근거 역시 부재하여 수십년 동안 ‘법의 사각지대’, ‘무법상태’라는 평가를 받아왔다.

나) 이를 해소하고, 동물의 보호 및 복지 그리고 축산물 유통과정에서의 안전성을 확보하라는 국민의 요구는 점점 강해졌다. 이를 바탕으로 개 식용 금지 법제화를 위해 발의되어 특별법 대안의 마련의 기초가 되었던 법률 제·개정안들을 돌아본다.

III. 개 식용 종식을 위한 제·개정안의 발의

1. 발의의 형태

가. 개 식용을 금지하기 위하여 구체적인 법률 규정에 따라 개를 도살하거나, 식용목적으로 유통·판매하지 못하는 결과가 되도록 동물보호법, 축산물위생관리법 등 관련 법령의 내용을 일부 개정하는 방법이 있고, ② 특정 법률에서 ‘개’를 식용 목적으로 사육하거나 도살하지 못하도록 명시적인 규정을 두도록 일부 개정하는 방법, ③ 개식용 종식과 관련한 제도를 총체적으로 규정할 수 있도록 별개의 법률을 제정하는 방법이 있을 것이다.

나. ② 또는 ③의 경우 ‘개’라는 특정 종에 대한 규제를 내용으로 하는 법률의 개정이나 제정은 반대 의견과의 충돌로 진통이 예상된다라는 점으로 인해 일반적인 규정을 개정하여 개 식용 금지의 효과를 발생하게 하기 위한 ①의 방식의 개정안 발의가 먼저 이루어졌다. 그러나 개 식용 종식의 사회적 분위기가 무르익고, 다양한 이해관계를 조정하기 위한 국가적인 차원의 정책 마련 필요에 따라 특별법 형태의 제정안이 발의되기에 이르렀다.



2. 동물보호법 및 축산법의 일부개정법률안의 발의

가. 2013년 서영교 의원 대표발의 동물보호법 일부개정법률안(의안번호 1906736)

1) 개정 내용

현 행	개 정 안
제21조(동물의 분양·기증) ①·② (생 략)	제21조(동물의 분양·기증) ①·② (현행과 같음)
<신 설>	③ 시·도지사는 제1항에 따라 동물을 기증 하거나 분양하는 경우에는 기증을 받는 자 와 분양을 받는 자가 적정하게 동물을 사 육·관리 또는 보호할 수 있는 시설 등을 갖 추고 있는지의 여부를 확인하고 이를 문서 로 작성·보관하여야 한다.
③ (생 략)	④ (현행 제3항과 같음)

2) 동물의 분양·기증에 관한 규정인 개정 전 동물보호법(법률 제11737호) 제21조¹⁶⁾의 제3항을 신설하여, 입양자의 신분이나 사육 환경을 확인하는 절차를 마련하도록 하였다. 이는 직접적으로 개의 식용을 규제하는 내용은 아니나, 유기견을 입양한다고 하면서, 입양이 아닌 식용으로 도축·판매하는 행위가 발생함에도 동물보호소 입양 과정에는 입양자의 신분이나 사육 환경을 확인하는 최소한의 절차가 마련되어 있지 않아, 이를 확인할 수 있도록 하여 유기견이 식용으로 판매되는 것을 방지하고자 발의된 개정안이었으나, 임기만료로 폐기되었다

16) 제21조(동물의 분양·기증) ① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제20조에 따라 소유권을 취득한 동물이 적정하게 사육·관리될 수 있도록 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 동물원, 동물을 애호하는 자(시·도의 조례로 정하는 자격요건을 갖춘 자로 한정한다)나 대통령령으로 정하는 민간단체 등에 기증하거나 분양할 수 있다.

〈개정 2013. 4. 5.〉

② 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제20조에 따라 소유권을 취득한 동물에 대하여는 제1항에 따라 분양될 수 있도록 공고할 수 있다. 〈개정 2013. 4. 5.〉

③ 제1항에 따른 기증·분양의 요건 및 절차 등 그 밖에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다.

나. 2018년 이상돈 의원 대표발의 축산법 일부개정법률안(의안번호 2013577)

1) 개정 내용

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “가축”이란 사육하는 <u>소·말·면양·염소(유산양을 포함한다. 이하 같다)·돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·꿩, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물(動物) 등을 말한다.</u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- <u>다음 각 목의 동물(動物)을 말한다.</u>
<신 설>	가. <u>소·말·면양·염소(유산양을 포함한다. 이하 같다)·돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·꿩</u>
<신 설>	나. <u>개를 제외한 대통령령으로 정하는 동물</u>
1의2. ~ 10. (생략)	1의2. ~ 10. (현행과 같음)

2) 「축산물 위생관리법」은 가축의 사육·도살·처리와 축산물의 가공·유통 및 검사에 필요한 사항을 정함으로써 축산물의 위생적인 관리와 그 품질의 향상을 도모하기 위한 규정들을 두고 있고, 가축의 개량·증식, 축산환경 개선 등에 관한 사항은 「축산법」에서 정하고 있다.

3) 그런데, 「축산물 위생관리법」상 가축에 해당하지 않아 도살·처리와 축산물의 가공·유통 및 검사에 필요한 사항의 정함이 없는 ‘개’가 가축의 개량·증식 및 산업적 이용을 전제로 한 「축산법」에서는 가축으로 규정되어 있다.

4) 「축산법」에 따라 개의 사육이 가능해지면서 육견업자들이 최소한의 비용으로 최대한의 이익을 남기는 방식으로 개를 사육하는 등 공장식 사육으로 인하여 동물의 복지를 저해한다는 점을 지적하면서, ‘개’의 식용 금지에 필요한 법적 통일성을 갖추기 위하여 2018년 현행법상 가축의 정의에서 개를 명시적으로 제외하도록 하는 「축산법」의 일부개정법률안이 발의되었으나, 임기만료로 폐기되었다.



다. 2018년 표창원 의원 대표발의 동물보호법 일부개정법률안(의안번호 2013958)

1) 개정내용

현 행	개 정 안
<p>제8조(동물학대 등의 금지) ① 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <단서 신설></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 목을 매다는 등의 잔인한 방법으로 죽음을 이르게 하는 행위 2. 노상 등 공개된 장소에서 죽이거나 같은 종류의 다른 동물이 보는 앞에서 죽음을 이르게 하는 행위 3. 고의로 사료 또는 물을 주지 아니하는 행위로 인하여 동물을 죽음을 이르게 하는 행위 4. 그 밖에 수의학적 처치의 필요, 동물로 인한 사람의 생명·신체·재산의 피해 등 농림축산식품부령으로 정하는 정당한 사유 없이 죽음을 이르게 하는 행위 	<p>제8조(동물학대 등의 금지) ① -----동물을 죽여서는-----. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「축산물 위생관리법」·「가축전염병 예방법」·「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 등 법률의 규정에 의해 동물을 도살하거나 살처분하는 경우 2. 사람의 생명·신체·재산에 대한 직접적인 위협을 방지하기 위하여 다른 방법이 없는 경우 3. 동물의 습성 및 생태환경으로 인하여 부득이하게 해당 동물을 다른 동물의 먹이로 사용하는 경우 4. 수의학적 처치로서 불가피한 경우

2) 위 개정안은 동물보호법상 ‘동물’에게 모두 적용되는 ‘학대금지’규정이나, 개의 도살이 법적 근거가 없는 ‘동물학대’행위임에도 불구하고 학대금지 규정으로 처벌이 어려운 점을 보완하여 개 식용을 근절하고자 발의된 법안이다.

3) 당시 개정이유를 보면, “현행 「동물보호법」은 제8조 제1항에서 잔인한 방법으로 죽음을 이르게 하는 행위 등을 금지하고 있으나, 금지행위의 양태가 추상적이어서 어떤 도살방법이 금지



현 행	개 정 안
<p>법률 제16977호 동물보호법 일부개정법률</p> <p>제46조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. (생 략)</p> <p><신 설></p> <p>2. (생 략)</p> <p>② (생 략)</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p><신 설></p> <p>1. ~ 4. (생 략)</p> <p>④ · ⑤ (생 략)</p>	<p>제8조의3(폐업 및 업종전환 등의 지원) ① 농림축산식품부장관은 제8조의2제1항의 규정으로 인하여 폐업 신고 및 업종전환을 한 자에 대하여 폐업 및 업종전환 등에 따른 지원금 지급 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 폐업 및 업종전환 지원금 지급대상, 지급기준, 산출방법 및 지급 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>법률 제16977호 동물보호법 일부개정법률</p> <p>제46조(벌칙) ① ----- ----- -----.</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. 제8조의2제1항을 위반하여 개나 고양이를 도살·처리하여 식용으로 사용하거나 판매한 자</p> <p>3. (현행 제2호와 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- -----.</p> <p>1. 제8조의2제2항을 위반하여 반려동물을 소유한 자</p> <p>2. ~ 5. (현행 제1호부터 제4호까지와 같음)</p> <p>④ · ⑤ (현행과 같음)</p>

- 2) 위 개정안은 직접적으로 동물보호법에 개와 고양이의 식용목적 도살·처리 및 판매를 금지하고, 위반시 처벌규정과 함께 폐업 및 업종전환 등의 지원 규정까지 둔 것이 특징이다. 기존에 개 식용을 위한 도살·처리를 동물학대에 포섭시켜 처벌하는 내용의 표창원의원 대표발의 개정안과 달리 직접적으로 ‘특정 종’에 대한 행위금지 규정을 두었다는 점에서 매우 이례적이었다.
- 3) 법적 근거 없는 도살은 동물의 복지와 직결되는 문제로서 동물보호법의 목적과 취지에 일응 부합하는 측면이 없지 않으나, 동물의 일반적인 보호와 관리라는 측면에서 ‘특정 종’에 대한 규제를 두는 것이 체계상 적합하지 않다고 볼 가능성이 있고, 개를 사육하고 도살하는 업종에 종사하던 자들의 폐업 또는 전업에 관한 사항, 개 식용 종식 전·후의 실태조사, 행정적 권한과 절차 등에 관한 방대한 내용을 동물보호법에 모두 규정하기는 어려웠다. 다만 국민의 의식 수준 및 필요성에 부응하여 ‘개 식용 금지’를 직접적으로 규정한 첫 개정안이라는 점에서 매우 의미있는 개정안일 것이다.

마. 2023년 태영호 의원 대표발의 동물보호법 일부개정법률안(의안번호 2121374)

1) 개정내용

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제10조의4(개 식용 판매 금지 등) ① 누구든지 개나 고양이를 도살·처리하여 식용으로 사용하거나 판매하여서는 아니 된다.</p> <p>② 농림축산식품부장관은 제1항의 규정으로 인하여 폐업 신고를 하거나 업종을 전환한 자에 대하여 폐업 및 업종전환에 따른 지원금 지급 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 폐업 및 업종전환 지원금의 지급대상, 지급기준, 산출방법, 지급절차 및 시행기간 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>



현 행	개 정 안
<p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p><신설></p>	<p>③ ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p><u>3의2. 제10조의4를 위반하여 개나 고양이를 도살·처리하여 식용으로 사용하거나 판매한 자</u></p>

2) 개와 고양이를 식용으로 사용해 왔던 오랜 관행을 개선하기 위해서는 이러한 행위를 금지하고 관련 영업의 폐업 신고와 업종전환을 유도할 필요에 따라 동물보호법에 ‘특정 종’에 대한 행위금지 규정을 두었다는 점에서 위 한정애 의원의 동물보호법 개정안과 유사하다. 다만, 위반시 3년 이하의 징역, 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 했던 앞선 개정안 보다 하향된 2년 이하의 징역, 2천만원 이하의 벌금을 규정하였다.

2. 특별법 제정안으로 발의된 개 식용 종식 관련 법률

가. 제정안 발의의 이유

1) 21대 국회에서 특별법이 통과될 때까지 개 식용 종식을 위한 특별법안(한정애의원 대표발의), 개식용 금지 및 폐업 지원 등을 위한 특별법안(이현승의원 대표발의), 개 식용 종식을 위한 특별법안(윤미향의원 대표발의), 개 식용 금지 특별법안(안병길의원 대표발의), 그리고 개 식용 금지를 위한 특별법안(박성민의원 대표발의)까지 5건의 특별법안이 발의되었다.

2) 2022년 발표된 농림축산식품부의 ‘식용 개 사육·유통 실태조사’에 따르면 국내 식용 목적으로 개를 사육하는 농장은 1,156개로 파악되고 이 농장들에서 길러지고 있는 개는 총 52만 1,121마리인 것으로 나타났고, 매해 38만 8천여마리의 개들이 도축장 등으로 옮겨져 전국의 개고기를 파는 음식점 총 1,666곳에서 판매되고 있는 것으로 집계되었다고 한다.

- 3) 한편 ‘개 식용 관련 대국민 인식조사’에 따르면 조사 응답자 중 55.8%는 우리 사회가 개 식용을 중단해야 한다고 답했고, 앞으로 개고기를 먹을 의향이 있냐는 질문에는 80.7%가 그렇지 않다고 대답한 것으로 나타났음을 언급하면서, 개식용이 오랜 관습이라는 이유로 이루어지고 있지만, 세계적인 흐름뿐만 아니라 우리 국민들의 인식과도 크게 어긋나는 것으로, 이제는 폐지해야 할 관습이라는 점을 공통적인 제정이유로 언급하고 있다.
- 4) 이러한 사실을 바탕으로 2021년 말 정부는 개 식용의 공식적 종식에 대한 사회적 논의기구인 ‘개 식용 문제 논의를 위한 위원회’를 출범시켰으나 합의점을 찾지 못하고 지지부진한 상황에서 현행법상 명백한 불법인 개 식용 문제에 대해 오랫동안 숙의되어왔던 제도적 결단이 필요하다는 절실함에서 다수의 특별법이 발의되었던 것이다.

나. 특별법안의 주요 내용

- 1) 특별법안들은 공통적으로 ① 식용 목적으로 개를 사육·증식 또는 도살하거나 개를 사용하여 만든 음식물 또는 가공품을 그 사실을 알면서 취득·운반·보관·판매 또는 섭취하거나 그러한 행위를 알선하는 행위를 금지하고, ② 농림축산식품부장관은 개의 식용을 종식하기 위하여 식용개농장의 폐쇄 및 폐업, 폐업 및 전업에 대한 지원에 관한 사항 등이 포함된 개식용종식기본계획을 수립하도록 하며, ③ 개 식용 종식에 필요한 사항을 심의하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 개식용종식위원회를 두도록 하였다.
- 2) 또한, ④ 농림축산식품부장관은 식용개농장에 대하여 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 배출시설 허가 등을 받은 농장주가 식용개농장을 폐쇄하고 폐업을 하는 경우 폐업지원금을 지급할 수 있도록 하고, 폐업지원금을 받으려는 사람은 농림축산식품부장관에게 그 폐업지원금의 지급을 신청하고, 식용으로 이용하기 위하여 사육 중인 개에 대한 처분 계획을 제출하도록 하였다. ⑤ 농림축산식품부장관은 식용개농장을 폐쇄하고 폐업한 농장주가 업종을 바꾸거나 다른 산업으로 취업하려는 경우에는 직업 교육·훈련, 고용정보 제공, 취업지도 및 취업알선 등의 지원을 할 수 있도록 하였다.
- 3) 특히 윤미향 의원 대표발의 한 「개 식용 종식을 위한 특별법안」의 경우 폐업지원금을 지급받는 농장주가 사육 중인 개의 소유권은 식용개 농장의 소재지를 관할하는 시·도 또는 시·군·구가 취득할 수 있도록 하고, 동물보호센터에서 개를 보호하기 어려운 경우 민간동물보



호시설로 그 소유권을 이전할 수 있도록 하는 규정을 추가로 두었다.

3. 특별법 제정의 바탕을 마련

살펴보았듯, 20대 국회부터 개 식용 금지를 위한 입법 활동이 이루어져 왔지만, 20대 국회에서 발의된 동물보호법 개정안들은 임기만으로 폐기되었다. 폐기된 개정안들은 ‘개’뿐만 아니라 동물보호법상 동물에 대한 학대금지 규정의 체계를 개선하여 법률의 명확성을 도모하고, 법적 통일성을 도모하였다는 점에서 아쉬움이 남는다. 이러한 경과를 바탕으로 21대 국회에서 발의된 5건의 개 식용종식을 위한 특별법안과 3건의 동물보호법 일부개정법률안을 통합, 조정하여 특별법이 마련되었다.

IV. 개식용종식법의 제정

1. 주요 내용

개식용종식법은 ① 개의 식용을 종식하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 생명 존중과 사람 및 동물의 조화로운 공존을 지향하는 동물보호의 가치 실현에 이바지하는 것을 목적으로 하고(제1조) ② 식용을 목적으로 개를 사육·증식 및 도살하는 행위를 금지하고 개 또는 개를 원료로 조리·가공한 식품을 유통·판매하는 행위까지 금지하였다(제5조).

또한 ③ 농림축산식품부장관은 개의 식용을 종식하기 위하여 개사육농장주, 개식용 관련 도축·유통상인 및 개식용 관련 식품접객업자의 폐업 또는 전업에 대한 지원에 관한 사항 등이 포함된 개식용 종식 기본계획을 수립하도록 하고(제6조) ④ 개사육농장주, 개식용 도축·유통상인 또는 개식용 식품접객업자는 시설 명칭, 주소, 규모 및 영업 사실 등을 이 법 공포일부터 3개월 이내에 지방자치단체장에게 신고하도록 하였다(제10조).

나아가 국가 또는 지방자치단체는 ⑤ 제10조 제1항에 따른 신고를 하고 이행계획서를 제출한 자

에 대하여 폐업 등에 필요한 지원(제11조) 및 ⑥ 전업에 필요한 시설 및 운영자금 등의 지원(제12조)을 하도록 하였다.

2. 시행일의 유예 및 쟁점

가. 개 식용 관련 금지의무 및 위반에 대한 처벌규정의 시행일 유예

- 1) 개식용종식법의 부칙은 “이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제1조, 제2조, 제7조, 제9조, 제10조, 제13조, 제14조 및 제18조는 공포한 날부터 시행하고, 제5조 및 제17조는 공포 후 3년이 경과한 날부터 시행한다.”고 규정하고 있다.
- 2) 개 식용 종식 기본계획을 수립·시행하기 위한 실태조사, 개사육농장 등 신규 운영 금지 규정은 특별법의 공포와 동시에 시행되도록 하고, 농장주 등의 신고 및 이행계획서 제출 등에 관한 규정 및 출입·조사 등의 규정, 이에 따른 이행조치명령 등과 과태료에 관한 규정 역시 공포와 동시에 적용되도록 하여 개식용 종식 기본계획을 수립하고 개식용 종식 위원회를 구성하는데 필요한 사항들을 준비할 수 있게 하였다.
- 3) 다만, 개 식용 관련 금지의무 및 위반에 대한 처벌은 그 시행을 3년간 유예하도록 하였다. 합법 여부를 떠나 정부의 미비한 규제 속에 그 업을 계속 해 오던 농장주, 개식용 도축·유통상인 및 개식용 식품접객업자들에게 새로운 금지 규정을 설정하고 위반시 형사처벌까지 둔 만큼 적용의 유예기간을 둘 필요성은 일응 인정된다. 정부가 실태를 조사하고 그에 따른 기본계획 수립 및 위원회 구성 등 업무에 소요되는 시간을 고려하면, 그 기간 역시 과도하지 않은 것으로 보인다.
- 4) 그런데 형사처벌 규정인 개식용종식법 제17조 외에 개의 식용 목적 사육·도살·유통·판매 금지 규정인 제5조 역시 공포 후 3년이 경과한 날부터 시행된다는 점에서, 그 시행일인 2027. 2. 7. 전까지는 ‘개의 식용 목적 사육·도살·유통·판매가 허용된다고 볼 것인지’ 여부가 논란이 되었다.

나. 유예기간 중 ‘개의 식용 목적 사육·도살·유통·판매’ 허용여부

- 1) 특히 3년 후에 개의 식용과 관련된 업을 그만두어야 하는 농장주 등은 개식용종식법 제4조가



‘이 법은 개의 식용 종식에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다’ 라고 규정한 점을 들어, 이 법이 동물보호법에 대하여도 특별법의 지위에 있으므로 자신들이 3년 동안 개를 도축하여 유통시키는 행위는 허용되어야 한다고 주장한다.

2) 그러나 ‘다른 법률에 우선하여 적용한다’는 의미는 일반법과 특별법 사이에 중복되는 규정이 존재 할 경우 특별법을 적용한다는 기본적인 원칙이며, 다른 모든 법의 적용을 배제한다는 의미로 해석될 수 없다.

3) 특히 개식용종식법이 우선 적용되는 범위는 ‘개의 식용 종식에 관한’ 경우인바, 개를 도살하는 행위에 동물보호법상 ‘학대금지’규정이 적용되는 것을 배제하지 않는다고 할 것이다. 따라서 이러한 개식용종식법의 규정은 ‘개를 식용목적으로 도살하는 행위’자체로 처벌하는 규정을 3년 유예한 것일 뿐 그것이 개의 도살을 적극적으로 허용한다는 의미는 아닌바, 개 도살 행위가 동물학대에 해당하는 경우 기존과 다르지 않게 동물보호법 위반의 범죄행위가 성립한다고 봄이 타당할 것이다.

V. 앞으로의 과제

1. 진행 경과

가. 농림축산식품부는 2024. 1. 22. 특별법의 후속 조치를 위해 개 식용 종식 업무 전담 조직인 ‘개식용 종식 추진단’을 구성하고, 시도별 ‘개 식용 종식 TF’를 두는 등 법 이행을 위한 절차를 진행했다.

나. 개식용종식법에 따라 개의 식용을 목적으로 운영 중인 농장 및 영업장은 소재지 시·군·구에 운영 현황 등을 신고하고, 전·폐업 등에 관한 종식 이행계획서를 제출하였는데, 이에 따라 파악된 개식용 종식 대상 업체는 5,625개소로 나타났다.¹⁷⁾ 기간 내에 신고서와 이행계획서를 적합하게 작성하여 제출한 개식용 업체는 전·폐업에 필요한 지원을 받을 수 있다.

17) 농림축산식품부, 보도자료 “개식용종식법에 따른 운영 현황 신고 접수 결과, 개식용종식 대상 업체 총 5,625개소로 나타나” : 2024. 5. 9.

다. 한편, 법률이 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항들을 규정한 시행령이 지난 2024. 8. 7. 시행되었다(이하 ‘시행령’이라 한다). 시행령은 개 식용 업계에 대한 전·폐업 지원, 개식용 종식 기본계획 수립, 개식용종식위원회의 구성·운영 및 과태료 부과기준 등에 관한 사항을 규정하였다. 시행령이 정한 지원방안을 보다 구체화하여 2024. 9.경 「개식용종식 기본계획」을 통해 발표될 예정이다.

라. 이처럼 개식용종식법 제정에 따라 하위법령의 제정, 실태조사 등 법률이 정한 내용을 이행하기 위한 절차들이 진행되고 있지만, 궁극적으로 전·폐업 농가에 대한 구체적인 보상 액수를 어떻게 정할지, 50만 마리에 달하는 개들을 보호할 방안은 숙제로 남아있다.

2. 업계의 보상요구와 한계

가. 개농장주 등 업계는 개 1마리로 얻을 수 있는 평균 수입이 40만원 수준이라는 점을 고려해 유예기간 3년과 전업을 위한 기간 2년 등 향후 5년간 수익인 200만원 수준의 보상금이 지급되어야 한다고 요구했다¹⁸⁾. 2022년 발표된 농림축산식품부의 ‘식용 개 사육·유통 실태조사’에 따라 농장에서 길러지고 있는 개가 총 52만 1,121마리로 집계된 것에 비추어 보면, 업계의 요구에 따라 마리당 보상을 추진할 경우 1조원에 달하는 예산이 필요하다.

나. 업계는 개 식용을 금지할 경우 생존권이 위협받을 수 있기 때문에 이에 상응하는 보상을 받아야 한다는 주장을 하는 반면, 법률에 근거를 둔 영업이 아니었을 뿐 아니라 각종 소음과 악취, 동물학대, 분노배출 등 각종 사회문제를 야기시켰던 사실에 비추어 보면 개 식용 관련 업을 통해 취해왔던 이익을 보상해주는 것은 국민 혈세의 낭비라고 보지 않을 수 없다.

다. 보상 후 현재 남아 있는 개들의 보호를 위한 예산이 추가로 필요한 점도 함께 고려하여 보상의 대상에서 ‘개’를 제외하거나, 업계가 취해온 ‘이익’이 아닌 ‘손해’의 측면에서 적정 보상금을 산정하는 방식 또는 면적 당 적정 사육두수의 기준을 마련하여 보상금의 상한을 두는 방식 등을 고려하여 이에 대한 심도있는 고찰이 이루어져야 할 것이다.

18) 개식용종식법 시행됐지만 ...도살 위기 내몰린 50만 마리 어쩌나, 뉴시스 : 2024. 8. 7.자 기사
(https://www.newsis.com/view/NISX20240722_0002819658 참조)



3. 유예기간 중 도살 · 판매의 우려 및 유예기간 이후 개들의 보호

가. 개 식용을 목적으로 도살 등을 행한 자에 대한 형사처벌 규정이 2027. 2. 7.부터 적용되는 만큼, 그 유예기간 동안 개를 도살 · 판매할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 도살은 동물보호법 위반의 범죄행위에 해당할 가능성이 매우 높은 만큼, 유예기간 중이라 하더라도 이에 대한 철저한 감시가 필요하고, 만약 유예기간 중 도살을 하는 경우 보상 대상에서 제외하는 등 개의 보호를 위한 구체적인 대책이 필요하다.

나. 또한 현재 개사육 농장에 있는 개를 빠른 시간 내에 지방자치단체가 인수하여 적절한 사육 · 관리 및 입양이 이루어져야 한다. 그런데 2022년 기준 지방자치단체 동물보호센터는 지자체 직영, 위탁을 포함하여 239개소에 불과한바, 개식용농장의 개를 인수할 경우 단순 계산하면 각 보호센터가 추가 수용해야 하는 개의 마릿수가 2,000마리 이상이어서 객관적으로 수용 불가능할 것으로 보인다.

다. 따라서 지방자치단체가 설치 운영하고 있는 동물보호센터 확충 및 관리 인력과 비용을 확보하기 위한 중앙정부의 재정적 지원이 긴절한 상황이다¹⁹⁾.

VI. 결론

1. 개식용종식법의 제정은 수십년간 개식용의 종식을 염원하면서 활동해 왔던 많은 시민들과 동물권 단체들의 대대적인 환영을 받았다. 그동안 개 식용을 둘러싼 관련 법령들의 적용과 해석 논란을 마무리하고, ‘개’는 식용이 아닌 반려동물로서의 지위를 확고히 하게 되었다. 또한 관련 사업 종사자들이 폐업하거나 다른 업종으로 전환하도록 하여, 법적 근거 없는 도살과 식육의 유통 · 판매로 상존하던 법적 논란과 함께 공중위생상의 위험 발생 가능성이 사라지게 되었다. 나아가 그동안 개 식용 문제 해결에 많은 노력이 집중되어 왔던 동물권의 진영의 활동과 논의가 새로운 방향으로 한걸음 더 나아가는 계기가 되었다.

19) 국회입법조사처, 제22대 국회 입법 · 정책 가이드북 II [경제 · 산업 분야] : 국회입법조사처, 2024. 5. 30, p.396

2. 가장 큰 의미는 ‘개 도살 행위’에 대한 입법적 결단이 내려진 만큼 개 식용 관련 법률의 해석과 적용에 대한 소모적인 논쟁이 마무리되었다는 점이다. 이로 인해 불필요한 민원과 행정력의 낭비가 더 이상 발생하지 않게 되었다는 점에서-개 식용 종식의 정책이 성공적으로 마무리 되는 시기까지는 더 많은 민원과 이해관계인들의 충돌이 발생할 수 있겠지만 이는 한시적이므로-한정된 인력과 예산을 동물복지의 발전을 위해 미래지향적으로 사용할 수 있다는 점에서 더욱 고무적이다.
3. 개 식용을 제도적으로 종식해야 했던 가장 근본적인 이유는 ‘합법화 되지 않은 개까지 가축으로 전략시키는 것은 인간이 착취하고 학대하는 동물의 범위를 더 넓히게 되는 결론’이 되기 때문이다. 즉, 개 식용의 금지는 우리나라 동물복지의 수준을 한 단계 끌어 올려준 역사적으로 중요한 제도의 도입이라고 감히 평할 수 있다. 당사자들의 협조와 정부의 효율적인 행정력 집행으로 개 식용을 최대한 원만하게 마무리하고, 농장동물 더 나아가 전체 동물들의 더 나은 복지와 공존을 모색할 때이다.



공동주택 길고양이 돌봄의 현실과 해결책

- 고양이 지키려 동대표 된 캣맘 이야기



고양이 보호모임 캣프렌즈 대표,
국민대학교 경영대학·경영대학원 겸임교수

유재경

2021년 7월 12일, 그 날은 나의 소중한 반려묘 나비를 처음 만난 날이다. 일이 있어 기흥에 있는 모 연수원에 가는 길이었는데, 4차선 도로 한 가운데 위태롭게 앉아있는 새끼 고양이를 외면할 수 없어 인연을 맺게 되었다. 570그램의 작은 몸에 콧물과 눈물을 줄줄 흘리던 나비는 무럭무럭 자라서 우리집에서 가장 사랑받는 존재가 되었다. 그 때 부터였다. 내가 사는 아파트 단지에 고양이들이 보이기 시작한 게. 2022년 가을 어느 날에는 우리 동 자전거 보관소에 있는 엄마 고양이와 새끼 고양이 세 마리가 보였다. 너무나 예쁜 고양이들이 눈에 밟혀 매일 아침 캔사료를 하나씩 주기 시작했고 고양이를 사랑하는 주민들이 하나 둘 모여 집을 마련해주고 돌봐 주었다. 그렇게 입주민 S와 H와 인연을 맺게 되었고 고양이 보호모임 ‘캣프렌즈’를 결성해 현재 열 명의 회원이 활발히 활동하고 있다.

그렇다고 좋은 일만 있었던 것은 아니다. 고양이 밥을 챙겨주다 항의하는 입주민과 싸우기도 했고, 민원 전화에 시달리다 관리소장을 찾아가 읍소를 하기도 했다. 2023년 여름에는 입주자대표 회의에 참석해 ‘고양이에 대한 오해와 진실’이라는 제목으로 프레젠테이션도 했다. ‘고양이는 영역 동물이므로 밥을 준다고 개체 수가 늘어나지 않는다. 우리 단지 고양이들은 모두 중성화 수술을 마쳤기 때문에 적정 개체 수를 유지하는 것이 입주민에게 이익이다.’라고 설득했지만 받아들여지지 않았다. 우리는 공동체 활성화 단체로 지정되는 기쁨을 맛보기도 했지만 입주민들의 항의로 한 달 만에 지정 취소가 되는 아픔을 겪기도 했다. 그 때 나는 우리 아파트에 입주자 대표회 의라는 게 있으며 아파트의 주요 사안을 투표로 결정된다는 것을 처음 알았다. 그래서 작년 말에 동대표에 출마에 당선되었고 감사로도 활동 중이다.

그렇게 해피엔딩만 있었을까. 올 봄에는 단지에 설치한 고양이집과 급식소에 입대의회장 명의로

경고문이 붙기도 하고 어처구니없는 길고양이 학대 사건이 발생하기도 했다. 그래도 나는 포기할 수가 없다. 길고양이도 소중한 생명이고 보호받을 가치가 있는 존재이지 않은가. 이 글은 공동주택에서 길고양이를 돌볼 때 일어날 수 있는 일과 그 해결책을 다룬다. 고양이 지키려 동대표가 된 나의 이야기이기도 하고 캣맘, 캣대디로 동분서주하고 있는 길고양이 보호자들을 위한 응원의 글이기도 하다.

통계청에서 실시한 ‘2019 인구주택총조사’ 결과에 따르면, 우리나라 총 주택(1,812만 7천호) 중 77.2%(1,399만 6천호)가 공동주택이다. 공동주택 중 아파트는 1,128만 7천호로 공동주택의 80.6%에 달했으며 아파트의 비중은 총 주택의 62.3%를 차지했다.¹⁾ 그러니까 우리나라 국민의 10명 중 8명은 공동주택 거주자란 뜻이다. 안타까운 생명을 외면하지 못하는 길고양이 보호자들은 어디에나 있는데 길고양이 돌봄과 관련된 갈등은 공동주택에서 자주 일어난다. 공동주택은 건축물의 일부나 전부를 공동으로 사용하는 각 세대가 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 주택을 말하는데 아파트, 연립주택, 다세대주택, 기숙사, 고시원, 노인복지주택 등이 있다. 공동주택은 말 그대로 여러 사람이 함께 사용하는 공간이기 때문에 타인과의 공존을 위한 규칙 준수가 중요하다. 또한 공동주택 관리에 관한 법률 등 법적 규제와 제도가 존재함으로 이를 준수해야 한다.

공동주택에서 길고양이 돌봄은 불법인가

공동주택에서 발생하는 길고양이 갈등의 대다수는 ‘길고양이에게 밥을 주지 마라’라든가 ‘길고양이 집이나 급식소를 철거하라’는 것이다. 그렇다면 정말 공동주택의 공용부분에 고양이 집이나 급식소를 설치하면 불법일까? 우선 공동주택에 존재하는 공용부분과 전유부분에 대해서 이해할 필요가 있다. 공용부분은 여러 입주민이 공동으로 사용하는 복도, 계단, 엘리베이터, 주차장, 놀이터, 공원 등을 의미한다. 전유부분은 한 세대 또는 가구가 독립적이고 개별적으로 관리하고 사용하는 공간을 말한다. 길고양이 혐오자들은 ‘공용부분에 개인적인 물건을 적치하는 것을 불법이므로 고양이 급식소나 집은 철거하라’고 주장한다. 이는 사실일까? 사실이다. 공동주택 관리법에 따르면, 공용부분에 물건을 적치하는 것을 불법이며 이를 위반한 경우 1차 100만원, 2차 200만원 3차 300만원 이하의 과태료가 부과될 수 있다. 그 이유는 공용공간에 많은 물건을 적치할 경우 화재와 같은 긴급 상황 시 피해를 더 키울 수 있기 때문이다. 그렇다면 공동주

1) 아파트 등 공동주택 1400만호...전체 주택 77.2% 차지 < 종합 > 기사본문 - 아파트관리신문 (aptn.co.kr)



택에서 길고양이에게 밥을 챙겨주거나 집을 설치하는 행동은 불법일까? 그건 아니다.

동물행동권 카라에 따르면, 길고양이 돌봄 활동은 불법이 아니다. 현행 법령은 물론, 자치법규, 행정규칙 그 어느 곳에서도 길고양이 먹이 주는 행위를 금지하고 있지 않다. 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다(대한민국헌법 제37조). 국가는 동물의 적정한 보호·관리를 위하여 동물복지종합계획을 수립·시행하고 있으며, 모든 국민은 동물을 보호하기 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하는 등 동물의 보호를 위하여 노력하여야 한다(동물보호법 제4조). 누구든지 동물이 본래의 습성과 신체의 원형을 유지하면서 정상적으로 살 수 있도록 갈증 및 굶주림을 겪거나 영양이 결핍되지 아니하도록 보호하는 기본 원칙을 준수하여야 한다(동물보호법 제3조). 카라는 길고양이를 돌보며 꾸준히 먹이를 주는 것은 동물을 보호하기 위한 행위이며 사람의 편의대로 산업화, 도시화된 환경 속에서 길고양이가 자생적으로 먹잇감을 찾고 사냥을 하며 살 수 있는 환경이 아니므로 길고양이에게 꾸준히 밥을 주고 TNR(Trap(포획)- Neuter(중성화 수술)- Return(제자리 방사)²⁾을 하며 관리하는 자발적인 돌봄 행동을 제재해서는 안된다고 적시하고 있다.³⁾

또한 입주자대표회의 의결이나 아파트 관리규약으로 길고양이 먹이 주기 행위를 제재할 수 없다. 아파트 관리규약은 주민 간의 약속으로 기능하는 것이며 법적 효력에 있어서는 상위 개념인 ‘법령’이 우선한다. ‘대한민국헌법’이나 ‘동물보호법’ 내용이 우선 작용한다는 것이다. 설령 규약으로 정해진다고 하더라도 과태료나 범칙금 부과 대상 또한 아니다. 보도에 따르면, 법제처는 “관리규약은 ‘법률의 위임을 받아 규정되는 대통령령 등 하위의 법규·명령’에 해당하지 않는다.”라며 “행정청이 아닌 입주자 등이 정한 관리규약을 위반했다는 이유로 과태료를 부과할 수 있다고 한다면 국민의 권리·의무에 관한 본질적 사항을 법령에서 정하지 않고 사인(私人) 간의 자치 규약에 위임한 것이 되므로 법률유보원칙을 위반하는 결과가 되어 부당하다”라고 강조했다.⁴⁾

2) TNR이 길고양이 개체 수 조절에 실질적인 효과가 없다는 주장도 제기되고 있으나 군집별로 70% 이상 중성화되고 매년 15% 정도 추가로 중성화가 이뤄져야 개체 수 감소 효과를 볼 수 있다고 한다. 거주하는 지자체에 문의하면 지자체 예산으로 TNR이 가능하다. 길고양이 중성화 'TNR사업', 효과 있으려면? < 이슈& < 뉴스룸 < 기사본문 - 시사위크 (sisaweek.com)

3) 카라 : 공동주택 길고양이 보호활동, 갈등을 넘어 공존으로! (ekara.org)

4) 공동주택 관리규약 위반, 과태료 부과대상 아니다_아파트관리신문 > 정보마당 > 한국주거문화정보협회 (kaeia.or.kr)

아파트 관리소나 입주자대표회에서 길고양이 먹이 주기를 전면 금지하는 것은 공동주택 입주자의 권익 보호와 무관하며 오히려 주민의 권리를 과하게 제한, 박탈하는 행위로 무효화될 수 있다.⁵⁾

또한 고양이 급식소를 임의로 치우면 재물손괴죄⁶⁾, 점유이탈물 횡령죄⁷⁾, 절도죄⁸⁾로 처벌받을 수 있다. 이런 판례가 있었다. 2022년 서울중앙지방법원(송승훈 판사)는 아파트 내 한 주민이 설치한 고양이 급여통 등을 내다 버린 혐의로 기소된 입주민 A씨에게 벌금 70만원에 집행유예 1년을 선고했다. A씨는 평소 고양이 때문에 불편함을 겪고 있던 중 지난해 9월 초 아파트 동 뒤편에 입주민 B씨가 설치한 시가 미상의 고양이 급여통 1개와 사기그릇 2개를 발견하고 이를 아파트 내 분리수거장에 내다 버렸다. A씨는 “고양이 급여통 바로 옆에 거주하고 있기 때문에 고양이들이 사료를 먹기 위해 수시로 모여들어 이로 인한 울음소리, 고양이 사료의 부패 냄새, 부패된 사료에 모이는 까치, 까마귀, 비둘기 등으로 인해 감내하기 어려운 고통과 피해를 입었다”면서 “자신의 행위는 사회상규에 어긋나지 않는 정당행위에 해당한다”고 주장했다.

그러나 재판부는 “A씨가 B씨의 동의나 승낙 없이 이를 내다 버린 사실이 충분히 인정되고 이로 인해 일시적으로나마 B씨가 고양이 급여통 등을 이용할 수 없게 되므로 A씨의 이 같은 행위는 일시적으로 본래의 사용 목적에 이용할 수 없는 상태로 만드는 것에 해당해 재물손괴죄를 구성한다”고 봤다. 이어 재판부는 “정당행위는 행위의 동기나 목적의 정당성, 행위의 수단이나 방법의 상당성, 보호법익과 침해법익의 법익균형성, 긴급성, 그 행위 이외의 다른 수단이나 방법이 없다는 보충성의 요건을 모두 갖춰야 한다”면서 “고양이 급여통 등을 내다 버린 행위는 상당성과 보충성 등을 갖춘 경우에 해당한다고 보기 어렵다”고 판시했다.⁹⁾

개인이 아니라 입주자대표회의가 치우면 어떻게 될까? 2024년 3월에는 캣맘과 동대표가 서로

5) [고보협 온정칼럼 #1 - 길고양이와 사는 법 \(stibee.com\)](#)

6) 재물손괴죄는 타인의 재물, 문서, 전자기록 등의 특수매체기록을 손괴 또는 은닉 기타 방법으로 그 가치를 훼손한 경우에 성립하는 범죄로 3년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. (형법 제366조)

7) 점유이탈물 횡령죄는 유실물, 표류물 또는 타인의 점유를 이탈한 재물을 횡령하는 범죄를 말하며, 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다.

8) 절도죄는 타인이 점유하고 있는 타인의 재물을 절취하는 범죄를 말하며 6년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다. (형법 제329조)

9) [아파트 내 길고양이 급여통 치운 입주민 벌금형 < 이슈&이슈 > 판결 < 기사본문 - 아파트관리신문 \(aptn.co.kr\)](#)



를 맞고소하는 사건도 있었다. A씨가 거주하는 아파트에는 몇 년 전부터 길고양이가 모이기 시작해 입주민들이 불편을 호소했다. 같은 아파트에 사는 캣맘 B씨 때문이었다. B씨가 일회용기에 사료와 음식물 찌꺼기를 담아 주차장에 두면서 길고양이가 몰렸다. 여기서 더해 아파트 3층 계단까지 올라와 배설물을 남기고 가는 경우도 있었다. 특히 1층에 살고 있는 A씨는 길고양이가 발코니 방충망을 훼손하는 등 피해를 입었다.¹⁰⁾

결국 아파트 입주자 대표회의에서 주민 찬반투표가 진행됐다. 그 결과 규제해야 한다는 의견으로 쏠리게 됐다. 이후 권고 방송을 하고 게시판 글까지 붙였지만, B씨는 계속해서 길고양이들에게 밥을 줬다. 문제는 A씨가 아파트 동대표가 되고 나서 발생했다. 아파트 관리 규약을 토대로 고양이 밥그릇을 수거해 버리자 B씨가 A씨를 절도죄로 경찰에 신고한 것이다. A씨는 벌금형 약식명령이 떨어질 것이라는 연락을 받았다. 그러자 아파트 입주자대표회의에선 B씨를 공공기물 파손과 공유지 쓰레기 투기로 맞고소했다.¹¹⁾

공동주택에서 길고양이 돌봄은 이렇게

길고양이 먹이주기 문제로 많은 아파트에서 갈등 상황이 벌어지고 있는 게 현실이다. 나 역시 그런 일을 몸소 겪으며 거주하는 시의 동물보호 주문관과 통화한 일도 있었다. 그는 공동주택 관리 법도 맞고 동물보호법도 맞기 때문에 뭐라 이야기해줄 수 없다며 ‘원만히 협의하라’는 말만 반복했다. 그렇다면 어떻게 공동주택에서의 길고양이 돌봄 문제를 어떻게 해결해야 할까?

2023년 농림축산식품부와 농림수산식품교육문화정보원이 발간한 「길고양이 돌봄 가이드라인」에 따르면, 길고양이 먹이주기에서 가장 중요한 원칙은 책임감, 규칙성, 청결성이다. 길고양이는 누구의 소유도 아니고 돌봄 활동도 자발적인 활동이지만 돌봄을 시작하면 길고양이가 지역 사회에 갈등 없이 공존할 수 있도록 하는 책임감이 중요하다. 길고양이 돌보기를 시작했다면 밥만 주는 것이 아니라 해당 개체의 중성화 수술이 필수다. 또한 먹이를 줄 때는 정해진 시간과 장소에 적당량의 먹이를 주는 것이 좋다. 그래야 각 개체의 건강 상태를 확인하고 적절한 조치를

10) 이러한 행동은 매우 무책임한 것이다. 길고양이 보호자는 책임감을 가지고 보호활동에 임해야 한다고 생각한다.

11) “밥그릇 치워야” vs “건들지 마” 캣맘 갈등 결국 맞고소전으로 < 사회 > 소셜 < 기사본문 - 울산경제신문 (ulkyung.kr)

취할 수 있다. 마지막으로 밥자리¹²⁾는 깨끗하게 유지해야 한다. 주변의 청결 유지는 고양이를 질병으로부터 보호해주기도 하지만, 지역 주민 불편을 최소화하기 위해서도 필요하다. 밥자리를 설치한 뒤 이를 위생적으로 관리하지 않으면 폐기물관리법이나 경범죄 처벌법에 따른 책임을 지게 될 수도 있다. 특히 지하주차장이나 차량 하부에서 밥을 주는 것은 지양해야 한다. 자동차 주변은 고양이가 엔진룸에 들어가 다칠 수 있고, 차량 표면 스크래치 등과 같은 재산상 피해를 줄 우려가 있다. 도로 주변은 교통사고 발생 확률이 높고 로드킬의 위험이 있어 피해야 하고 어린이 놀이터 주변에 밥을 주면 모래나 흙에 고양이 배설물을 남길 수 있어 좋지 않다.

우리 아파트에서는 입주자 대표회의 멤버들과 협의해 세 곳의 급식소를 운영하고 있다. 850세대가 살고 있는 단지에 세 곳의 급식소는 그리 많은 것은 아니라고 본다. 또한 입주민들이 혼동하지 않도록 급식소는 원목으로 깔끔하게 제작해 청결히 운영한다. 회원들이 당번을 정해 하루에 한 번 급여하고 있으며 단지 내 거주하는 고양이 전원은 중성화 수술을 완료한 상태다. 고양이집은 봄, 여름, 가을에는 철거하고 겨울철에만 한시적으로 운영하기로 합의했다. 여기까지 오는데 정말 많은 시간이 걸렸다. 길고양이와 공동주택 입주민들이 평화롭게 공존하기 위해서는 어떤 것들이 필요할까? 주변의 눈치를 보면서 불안한 길고양이 돌봄을 하고 있는 분들에게 이렇게 말해주고 싶다.

우선, 고양이 보호자들의 연대가 필요하다. 혼자서는 약하지만 함께는 강하다. 나 역시 10명의 캣프렌즈 회원들로부터 무한한 지원과 공감을 얻으며 힘든 시간을 버텼다. 주변에 고양이를 돌보는 사람이 있다면 함께 하자고 권하라. 그리고 연대해 힘을 키워라. 고양이 보호자 역시 입주민이기 때문에 그 수가 많아진다면 결코 무시할 수 없을 것이다. 길고양이 이슈에서 중요한 이해관계자는 관리소장과 입주자대표회장이기 때문에 이들과 지속적으로 교류하면서 우호적인 여론을 만드는 것도 필요하다.

그러나 길고양이 이슈를 수면 위로 드러내는 것은 매우 주의해야 한다. 공동주택에서 길고양이 이슈는 수면 위로 올라오면 큰 논란이 되고 여론에 밀려 고양이를 지키고자 하는 사람들에게 불리한 경우가 많다. 실제로 2023년 9월에 강남 삼성동의 H아파트에서 이런 일이 있었다. 이 아파트는 주민 투표를 통해 길고양이 급식소를 철거하고, 아파트 내 먹이 주는 행위를 금지했다. 나아가 입주자 대표회의는 주민 투표를 통해 단지에 거주하는 고양이들을 포획해 경기도의 야산

12) 급식소와 밥자리는 차이가 있다. 급식소는 고정형 밥자리를 말한다. 비를 피할 수 있는 지붕 구조를 마련해 그 안에 밥그릇과 물그릇을 두는 것이다. 밥자리는 비고정형으로 급여 후 용기를 수거하는 것을 말한다.



에 방사하기로 결정했다.¹³⁾ 이들 고양이는 대부분 지방자치단체 사업의 일환으로 중성화가 완료된 개체들이었다. 이 사건이 공론화되면서 동물단체들이 무단 방사의 문제를 지적하고 우려를 표명하자 관리사무소는 ‘입주민 안전사고와 지하주차장 피해, 길고양이 소음피해 재발방지 방안을 제출하라며, 미 제출시 이수 방사를 추진하다’고 입장을 변경했다. 이에 고양이를 돌보는 주민들은 ‘모든 책임을 캣맘에게 돌리기 위한 시도’라고 반박했다.

현행법상 무단 방사는 법의 사각지대에 놓여있다. 무단 방사 과정이나 방사 이후에 고양이들이 다치거나 죽게 되면 동물보호법상 처벌이 가능하지만 무단 방사를 막을 법률적인 근거는 없다. 하지만 무단 방사는 영역동물인 고양이들에게 생존을 위협하는 일이기도 하다. 도심 지역에 살면서 인간의 도움에 길들여진 고양이는 낯선 곳에 유기되면 들개나 너구리 등의 위협에 몰릴뿐 아니라 기존에 살고 있던 고양이와의 마찰, 경쟁 탓에 제대로된 먹이 활동을 할 수 없어 생존 확률이 낮아지기 때문이다.¹⁴⁾

다행히도 2023년 1월 더불어민주당 이상호 의원은 길고양이를 유인해 본래 서식지가 아닌 장소에 유기 및 방사하는 행위를 금지하는 내용의 동물보호법 일부개정안을 대표발의했다. 개정안은 ‘소유자 등이 없이 배회하거나 내버려진 동물 또는 피학대동물을 포획하여 기존 활동 영역을 현저히 벗어난 장소에 유기 또는 방사하는 행위’를 금지하는 조항을 신설하고 이를 어겼을 시에 500만원 이하의 벌금에 처하는 내용을 담고 있다.¹⁵⁾ 하지만 본 개정안은 아직 국회본회의에서 의결되지 않았다.

하지만 이것 만으로는 충분하지 않다. 여건이 허락한다면 동대표에 출마해 입주자 대표회의의 일원이 되어 투표권을 확보하는 것이 좋다. 앞에서 언급한대로 동대표는 공동주택의 주요 사안

13) 이는 진공효과(vacuum effect)를 간과한 결정이다. 한 연구에 따르면, 너구리나 고양이 등 영역동물의 개체 수를 조절하기 위해서 포획해 살처분할 때 개체 수는 잠시 줄었지만 다시 원상태로 회복하는 패턴을 반복했다. 해당 구역의 개체가 사라지자 주변 영역의 개체들이 그 자리를 차지한 것이다. 지역 살처분을 다섯 차례나 반복했는데도 고양이 개체 수를 전혀 줄이지 못한 사례도 있었다. 반면 고양이에게 먹을 것을 제공하고 포획 후 중성화를 실시하자 기존 개체들의 수가 늘지 않았다. 실제로 서울시 종로구는 2006년부터 2009년까지 3년간 ‘고양이 대학살’ 정책을 실시했다. 고양이 이를 잡아 달라는 민원이 있어 주 2회 고양이 잡기를 통해 대대적인 살처분을 진행했다. 그런데 뜻밖의 결과가 나왔다. 2009년 여름 이후 쥐떼가 창궐해 종로구 일대의 음식점에 쥐들이 출몰하고 전선을 갉아먹는 등 피해가 극심했다. 결국 종로구가 고양이에 대해 살처분 대신 중성화 사업으로 정책을 전환한 뒤에야 쥐의 수가 줄어들기 시작했다.

14) “잡아서 다른 곳으로...” 강남 아파트 고양이 ‘무단방사’ 시도 시골 (hankookilbo.com)

15) 길고양이 붙잡아 외딴 곳에 버리는 ‘신중 학대’... 처벌 법안 발의 (hani.co.kr)

에 대해서 의결권을 가지며 자신의 목소리를 낼 수 있다. 나 역시 입대의회장 명의로 고양이 급식소 철거문이 붙었을 때 동물보호법을 거론하며 문제점을 조목조목 지적했다. 최악의 경우 관리규약에 길고양이 밥주기 금지 조항을 마련할 경우 반대표를 제시할 수 있다. 나는 관리규약이나 입대의 의결 사안이 현행법에 위반되지 않는지를 감시하는 감사역할도 맡고 있어 더욱 목소리를 높일 수 있었다. 물론 그 과정에서 말할 수 없는 마음고생을 하기는 했다.

마지막으로는 책임을 다하고 기다려야 한다. 동물권에 대한 인식이 나날이 높아지고 있다. 우리 입대의 멤버 중 반 이상이 반려동물을 키우고 있어 내 생각에 동의해주는 이들도 있었다. 길고양이를 혐오하는 입주민도 있지만 좋은 일 한다면 격려하는 이들도 많다. 그러니 시간이 조금 더 흐르면 마음 놓고 길고양이를 돌볼 수 있는 시대가 올 것이다.

1955년 중국의 마오쩌둥은 참새를 ‘해로운 새’로 지정해 대대적인 박멸 작업을 실행했다. 참새가 곡식을 먹는다는 이유였다. 그런 참새가 사라지자 먹이 사슬이 깨지면서 해충이 곡식을 먹어 치우고 엄청난 흉작이 발생했다. 이로 인해 1958년부터 1960년 사이에 최소 3천만 명, 최대 6천만 명 이상의 아사자가 발생했다. 1348년부터 1350년까지 흑사병(페스트)의 유행으로 유럽에서 2천 5백만명이 사망할 때, 고양이를 좋아한 유대인들은 상대적으로 병에 걸린 사람이 적었는데, 기독교 광신주의자들은 고양이를 키우는 유대인들이 페스트를 옮긴 사악한 세력과 한통속이라는 결론을 내고 이들에게 주술적인 이미지를 덧씌워 대량학살했다. 이때 고양이들도 몰살되었다. 그러자 흑사병은 더욱 창궐했다.¹⁶⁾

인간만이 지구의 주인이라는 생각은 오만이다. 인간의 탐욕으로 생태계가 파괴되고 생명다양성이 크게 훼손되고 있다. 그 책임은 과거처럼 결국 인간이 지게 될 것이다. 주변에 있는 모든 생명 또한 이 지구를 사용할 권리가 있다. 동물의 권리도 온전히 존중받는 날이 올 때까지 나는 내가 할 수 있는 열심히 하고자 한다. 그러니 이 글을 읽는 당신도 기운내시길.

16) 노파심에 덧붙이자면, 주인이 없는 동물은 함부로 대해도 된다고 생각하는 사람들이 있는데 길고양이도 참새도 동물보호법에 의해 보호받는 동물이다. 우리 주변에서 발견할 수 있는 유기견, 고라니, 너구리, 까치 등도 마찬가지다. 동물보호법에서는 고통을 느낄 수 있는 신경체계가 발달한 척추동물로서 포유류, 조류, 파충류, 양서류, 어류 중 농림축산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 대통령령으로 정하는 동물을 보호 대상으로 규정하고 있다.

토론회 발제문

제주도 동물보호 조례 개정안의 문제점과 개선방안

동물권연구변호사단체PNR 이사, 법무법인 영 변호사(사법시험 53회) _이혜윤





제주도 동물보호 조례 개정안의 문제점과 개선방안



동물권연구변호사단체PNR 이사, 법무법인 영 변호사(사법시험 53회)

이혜운

1. 현행 조례 및 전부개정안 배경

가. 조례 운영의 근거

동물보호법은 국가와 지방자치단체에게 동물학대 방지 등 동물을 적정하게 보호 및 관리하기 위해 필요한 시책을 수립, 시행하도록 하고 있다(동물보호법 제4조). 또한 농림축산식품부 장관에게 5년마다 동물복지종합계획을 수립, 시행할 것을 정하면서 시, 도 단위의 ‘동물복지계획’을 수립하도록 하고 있다(동물보호법 제6조). 각 시, 도는 이러한 위임 조항에 기하여 각 시, 도를 관할하는 ‘동물복지조례’를 만들어 운영하고 있다.

국가가 동일한 동물복지조례를 운영하는 것이 아니라 각 지자체 단위로 조례를 운영하는 것은 각 지자체 단위로 동물의 학대 방지, 적정한 보호관리 의무를 부과하여 지역 공동체 내에서 동물 복지가 실현되도록 하기 위함이라고 할 수 있으며, 국가 단위의 동물 보호 및 관리에는 현실적인 어려움이 있기도 하다.

나. 현행 조례의 주요 내용 및 한계점

현재 서울특별시의 경우 각 구별로 동물복지 조례가 존재하고 있으며, 제주특별자치도에서 운영하고 있는 동물복지 조례(제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례, 제주특별자치도조례 제 3397호)보호 및 복지 조례의 주요 내용은 다음과 같다.

목적조항	<p>제1조(목적) 이 조례는 「동물보호법」에서 위임된 사항과 동물보호 및 복지에 관한 사항을 규정함으로써 제주특별자치도의 환경적 특성 속에 사람과 동물의 조화롭고 지속적인 공존에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
정의 조항	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<개정 2023.5.10.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “보호조치”란 유기동물에게 적합한 사료의 급여와 급수·운동·휴식 및 수면이 보장되도록 노력하고 동물 본래의 습성을 유지하며 정상적으로 살 수 있도록 보호·관리함을 말한다. 2. “동물보호센터”란 유기동물보호를 위하여 「동물보호법」(이하 “법”이라 한다) 제35조에 따라 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 설치·운영하거나, 도지사가 지정한 유기동물보호를 위한 기관, 단체 또는 개인을 말한다. 3. “반려견 놀이터”란 반려 목적으로 기르는 개가 소유자와 함께 목줄 없이 뛰어놀 수 있도록 일정한 공간에 울타리를 둘러 만든 시설을 말한다.

그러나 현행 조례의 경우 아래와 같은 한계가 있다.

1) 주요 내용 중 동물복지의 측면과 맞지 않는 조항이 존재하였다. 특히 조례 제11조의3의 경우 도시자가 ‘반려문화 확산’과 ‘반려동물 관련 사업의 육성’을 위하여 예산을 지원할 수 있다고 되어 있으며 특히 7호, 8호, 9호에 기재된 반려동물 영입에 대한 지원 조항의 경우, 반려동물 산업에 대한 지원일 뿐이며 오히려 동물의 보호 및 동물복지를 확보하기 위한 내용과는 상충되는 면이 있다. 특히 반려동물의 전시업의 경우 동물 학대가 이루어지기 쉬운 곳이며 실제로 간식 체험을 위해 동물을 굶기거나, 더러운 공간에 방치하는 등 적절한 관리 감독을 받지 못한 채 사실상 학대에 가까운 취급을 받으며 운영되는 소규모 영업장이 존재하며, 반려동물은 반려의 대상일 뿐 전시나 체험의 대상이 아니라는 점에서 동물전시업 등의 장비 물품 지원에 관한 사업을 한다는 것은 재고할 필요가 있는 조항이다.

또한 제주도는 유실, 유기동물이 가장 많이 발생하는 지자체라는 점을 고려할 때, 동물전시업을 지원하는 것은 바람직하지 않다. 유기 동물 카페 등으로 유기 동물의 쉼터가 되는 동물전시업도 있으나, 일반적으로 동물전시업의 경우 동물 전시 카페의 운영 종료, 폐업 등의 과정에서 동물의 유기로 조장한다는 점, 동물을 살아있는 생명이 아닌 전시품의 일종으로 인식하



게끔 하여 쉽게 사고 파는 인식을 줄 수 있다는 점에서 유실, 유기동물 발생 건수가 가장 많은 지자체의 특성을 고려하지 아니한 조항이라고 보인다.

- 2) 조례의 내용 중 일반적인 유기, 유실 동물에 대한 조항 이외에 길고양이에 대한 조항이 전무하였다. 길고양이에 대한 중성화 지원, 길고양이 급식소 운영 등은 이미 많은 지자체에 자리 잡은 지원 사업이며 제주도 또한 길고양이 중성화 지원 사업을 매우 활발히 지원하고 있음에도 조례에서는 이러한 길고양이와 관련된 보호 및 복지에 관한 사항이 전혀 기재되어 있지 않다는 문제가 있었다.
- 3) 동물보호법 제8조에서는 도에서 동물복지위원회를 설치, 운영할 수 있도록 하고 있으며 다만 이미 동물복지위원회와 성격 및 기능이 유사한 위원회가 있는 경우에 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 동물복지위원회의 기능을 대신할 수 있도록 하였다. 그러나 현행 조례에는 동물복지위원회에 대한 내용을 전혀 포함하지 않고 있었다.
- 4) 상위 법령에 규정된 사항이 중복적으로 기재되어 있거나 또는 상위 규정에서 위임한 사항이 적절히 반영되어 있지 않는 부분이 존재하였는데 이 부분을 적절히 반영하지 못하고 있었다.

2. 전부개정조례안 입법예고

가. 2024. 7. 9.자 전부개정조례안의 개정 이유

2024년 7월 9일 도는 제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례 전부개정조례안 입법예고를 통해 현행 조례의 전부개정안을 공개하였다. 도는 개정 이유에서 “동물보호법 및 같은 법 시행령 개정(24. 4. 27. 시행), 법 시행규칙 개정(24. 5. 27. 시행) 등 제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례의 근간이 되는 상위 규정들이 개정 시행됨에 따라 상위 규정에서 위임한 사항과 인용법령에 따른 조문이동 및 조례 운영상 보완 개선이 필요한 사항을 규정하기 위하여 전부 개정을 한다고 밝히고 있다.

나. 주요 개정 사항

주요 개정 내용은 다음과 같다.

1) 제명의 변경

이번 전부 개정에서 조례는 동물 복지라는 특정 분야만을 정의한다고 하면서 “관리”로 제명을 변경하여 “동물보호 및 관리 조례”로 명칭을 변경하였다.

2) 신설

도시자가 지정하는 맹견에 대한 구체적인 기준을 신설하였고

3) 길고양이 중성화 및 관리 기준에 관한 사항의 신설

그간 조례에 길고양이에 대한 정의 조항 또는 관리 조항이 전무하였으나 이번 전부 개정을 통해 정의 조항에서 길고양이를 정의하였으며, 중성화 및 관리 기준에 관한 사항을 추가하였다.

전부개정안 제2조 제4호(신설)

4. “길고양이”란 도심지나 주택가에서 자연적으로 번식하여 자생적으로 살아가는 고양이
이를 말한다. 다만, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제24조제1항에 따라 관리되
는 들고양이는 제외한다.

전부개정안 제13조(신설)

제13조(길고양이 관리 등) ① 도지사는 도심지나 주택가 주변에서 자생적으로 살아가는
길고양이의 개체수 조절 등을 위해 동물병원 또는 대한수의사회 지부 등을 시행자로 지
정하여 길고양이 중성화(中性化)를 시행할 수 있다.

② 제1항에 따라 중성화하여 포획장소에 방사 조치 대상이거나 조치가 된 고양이는 보호
조치 대상에서 제외한다. 다만, 수술한 길고양이의 상태, 방사 시 날씨 등 여건을 고려
하여 길고양이의 안전을 위한 보호 돌봄기간이 필요한 경우 방사 시기를 늦출 수 있다.

③ 길고양이 중성화에 대한 세부 처리기준과 방법은 농림축산식품부에서 정하는 기준을
따른다.

4) 상위 규정과의 체계를 위한 개정

그 외에도 개정된 동물보호법을 반영하기 위한 조항(동물복지위원회, 공설동물장례시설)이
추가되었고, 상위 규정에서 도지사에게 위임한 사항을 충실히 반영하기 위한 개정 및 상위 규
정과 중복되는 내용의 조문을 삭제함으로써 전체적으로 보다 체계적인 조례로 개정하였다.



3. 조례개정안의 개선 필요성

그러나 위 전부개정조례안(이하 ‘전부개정안’ 이라 한다) 의 경우에도 아래 각 항목에 대한 내용에 대해서는 개선이 필요하다고 판단된다.

가. 길고양이 급식소에 관한 조항 부재

1) 길고양이 관리 등에 관한 타 지자체의 조례 및 전부개정안의 개선 필요성

각 지자체별 길고양이 관리 등에 관하여 동물보호 조례에서 언급하고 있는 내용은 다음과 같다.

<p>서울특별시 동물보호 조례</p>	<p>제22조(길고양이의 관리 등) ① 시장 또는 구청장은 길고양이의 적정 개체 수 관리방안을 마련하여야 한다.</p> <p>② 시장 또는 구청장은 길고양이를 중성화의 목적으로 포획한 경우에는 중성화하여 포획장소에 방사해야 한다. 다만, 길고양이의 안전과 보호를 위해 필요한 경우에는 다른 장소를 정하여 방사할 수 있다.</p> <p>③ 시장 또는 구청장은 유기동물로 구조되어 제11조에 따른 공고기간이 지난 길고양이의 경우에는 중성화하여 구조 장소에 방사할 수 있으며, 이 경우에도 제2항의 단서 규정을 준용한다.</p> <p>④ 시장 또는 구청장은 길고양이의 효과적인 개체수 조절과 쾌적한 도시 환경을 목적으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조제1항제2호 생활공원 중 소공원 및 근린공원에 급식소를 설치할 수 있다.</p>
<p>경기도 동물보호 조례</p>	<p>제21조(길고양이의 관리 등) ① 도지사는 길고양이의 관리를 위하여 다음 각 호의 내용을 포함하는 계획을 수립·시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재건축·재개발 지역 길고양이 관리에 관한 사항 2. 길고양이 중성화 사업에 관한 사항 3. 길고양이 급식소 설치·운영에 관한 사항 <p>② 도지사는 길고양이를 포획하는 경우에 중성화하여 포획장소에 방사할 수 있다.</p> <p>③ 도지사는 시장·군수와 협의하여 길고양이의 개체 수를 효과적으로 조절하고 쾌적한 도시 환경을 만들기 위하여 급식소 설치에 필요한 예산을 지원할 수 있다.</p>

<p>속초시 반려동물 보호 및 학대방지 조례</p>	<p>제13조(길고양이 관리 등) ① 시장은 규칙 제13조제1항에서 정한 길고양이의 적정 개체 수 관리를 위하여 관리방안을 마련하여 시행할 수 있다.</p> <p>② 시장은 길고양이를 포획하는 경우에는 중성화하여 포획장소에 방사한다. 다만, 장마철·혹서기·혹한기 등 외부환경 요인으로 중성화 수술 후 회복이 어려울 것으로 판단되는 경우 중성화 사업을 일시적으로 중단하여야 한다.</p> <p>③ 시장은 길고양이의 개체 수 조절을 위해 동물병원 등을 지정하여 길고양이 중성화사업을 지원 할 수 있다.</p>
<p>안산시 동물보호 조례</p>	<p>제10조(길고양이의 관리 등) ① 시장은 길고양이의 적정 개체수 관리를 위하여 관리방안을 마련하여야 한다.</p> <p>② 시장은 길고양이를 포획하는 경우에는 중성화하여 포획장소에 방사할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 길고양이 중성화 사업을 동물병원을 지정하여 사업을 실시할 수 있으며, 이에 소요되는 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>④ 길고양이 포획·수술·방사 등에 관한 사항은 「고양이 중성화사업 실시 요령」에 따른다.</p> <p>⑤ 시장은 동물복지 증진을 위하여 길고양이 공공 급식소를 설치 및 운영할 수 있다. <신설 2020.12.30.></p>
<p>부산광역시 동물보호 및 복지에 관한 조례</p>	<p>제13조(길고양이의 관리 등) ① 시장은 길고양이의 효율적인 관리와 쾌적한 도시 환경 조성을 위해 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 길고양이의 개체 수 조절을 위한 중성화 사업 2. 길고양이 중성화사업 시행시 준수사항 등에 대한 교육 및 홍보 3. 길고양이의 위생적인 관리를 위한 급식소, 화장실 등의 설치 및 운영 4. 기타 길고양이의 관리를 위해 시장이 필요하다고 인정하는 사업 <p>② 구청장 또는 동물 관련 단체가 제1항에 따른 사업을 수행하고자 할 때 시장은 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>③ 제1항제3호의 시설은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조제1항제2호에 따른 소공원, 근린공원 및 시장이 필요하다고 인정하는 장소에 설치할 수 있다.</p> <p>④ 시장은 제1항제3호에 따른 시설의 유지 및 관리를 위해 노력해야 한다.</p>



<p>성남시 동물보호에 관한 조례</p>	<p>제30조(길고양이의 관리 등) ① 시장은 길고양이의 관리를 위해 다음 각 호의 내용을 포함하는 계획을 수립·시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재건축·재개발 지역 길고양이 관리에 관한 사항 2. 길고양이 중성화 사업에 관한 사항 3. 길고양이 급식소 설치·운영에 관한 사항 <p>② 시장은 길고양이를 포획하는 경우에는 중성화해 포획장소에 방사할 수 있다.</p>
<p>세종특별자치시 동물보호 조례</p>	<p>제8조의2(길고양이의 관리 등) ① 시장은 길고양이의 적정 개체 수 유지를 위하여 관리방안을 마련하여야 한다.</p> <p>② 시장은 동물병원 등을 지정하여 길고양이 중성화 사업을 대행하게 할 수 있고, 수술을 위하여 길고양이를 포획하는 경우에는 중성화하여 포획장소에 방사하여야 한다.</p> <p>③ 시장은 길고양이 관리와 쾌적한 도시 환경 조성을 목적으로 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조제1항제2호에 따른 생활권공원 중 소공원 및 근린공원에 급식소를 설치할 수 있다.</p>

이처럼 최근 개정되는 조례에서는 길고양이 급식소 운영 및 설치에 관한 사항을 조례에 기재하는 경우가 다수 발견되고 있으며, 특히 길고양이 급식소 설치에 관한 이유로 ‘길고양이 관리’, ‘동물 복지 증진’ 및 ‘쾌적한 도시 환경 조성’ 등을 언급하고 있다.

농림축산식품부가 23년 12월 발표한 ‘길고양이 돌봄 가이드라인’에서도 길고양이에게 주기적으로 먹이, 물을 제공하는 경우 길고양이의 생존율과 복지 상태를 향상시킬 수 있으며, 쓰레기봉투 훼손을 막을 수 있다고 한다.

그러나 제주도특별자치도의 전부개정안에는 길고양이 급식소 운영 및 설치에 관한 사항에 대하여 도의 지원 사항(제5조)또는 길고양이 관리에 관한 사항(제13조)에서 언급하지 않고 있다.

이는 타 시도 지자체의 개정 흐름에도 맞지 않으며, 길고양이의 안정적인 급식소 운영이 중성화 제도 정착¹⁾에도 도움이 된다는 점을 고려할 때 아쉬운 부분이라고 할 수 있다.

1) 길고양이의 중성화를 위해서는 해당 지역이나 군집 안에 있는 대다수가 중성화가 되어야 그 효과가 나타날 수 있는데, 해당 지역이나 군집 내 길고양이의 개체수를 파악하고, 중성화를 위한 포획 등에 대한 거부감을 줄이고, 중성화 전후로 개체수를 효과적으로 관리하는 것은 적절한 먹이 제공 장소의 확보 등의 돌봄과 병행되어야만 가능하다.

최근 일부 지역에서는 길고양이 급식소와 관련하여 급식소 운영에 대한 적법성 논란이 벌어지고 있는데, 길고양이 급식소 자체를 시도 지자체에서 적극적으로 운영한다는 점에 비추어 볼 때 신속하게 조례에 포함시키고 지자체 급식소의 운영 기준을 마련함으로써 (1) 길고양이 급식소의 유지, 관리를 통해 주민들 간의 갈등을 최소화하고, (2) 어린이와 노약자가 많이 이용하거나 청결하지 않은 장소를 피함으로써 주변 환경 위생과 미관을 개선하는 것이 필요하다.

따라서 조례 내에 길고양이 공공 급식소/급식소 운영에 대한 내용을 명시함으로써 특정 지역 또는 공간 내에서의 급식소 운영에 대한 적법성을 확보하고 불필요한 행정적 분쟁을 조기에 해결하는 것이 필요하다.

2) 개정 제안

전부개정안	개정 제안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>4. “길고양이”란 도심지나 주택가에서 자연적으로 번식하여 자생적으로 살아가는 고양이를 말한다. 다만, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제24조제1항에 따라 관리되는 들고양이는 제외한다.</p>	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>7. “길고양이”란 도심지나 주택가에서 자연적으로 번식하였거나 소유자등이 없이 자생적으로 살아가는 고양이를 말한다.</p>
<p>제13조(길고양이 관리 등) ① 도지사는 도심이나 주택가 주변에서 자생적으로 살아가는 길고양이의 개체수 조절 등을 위해 동물병원 또는 대한수의사회 지부 등을 시행자로 지정하여 길고양이 중성화(中性化)를 시행할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 중성화하여 포획장소에 방사 조치 대상이거나 조치가 된 고양이는 보호조치 대상에서 제외한다. 다만, 수술한 길고양이의 상태, 방사 시 날씨 등 여건을 고려하여 길고양이의 안전을 위한 보호 돌봄기간이 필요한 경우 방사 시기를 늦출 수 있다.</p> <p>③ 길고양이 중성화에 대한 세부 처리기준과 방법은 농림축산식품부에서 정하는 기준을 따른다.</p>	<p>제13조(길고양이의 관리 등) ① 도지사는 길고양이의 관리를 위하여 다음 각 호의 내용을 포함하는 계획을 수립·시행할 수 있다.</p> <p>1. 재건축·재개발 지역 길고양이 관리에 관한 사항</p> <p>2. 길고양이 중성화 사업에 관한 사항</p> <p>3. 길고양이 급식소 설치·운영에 관한 사항</p> <p>② 도지사는 길고양이를 포획하는 경우에는 중성화하여 포획장소에 방사하여야 한다.</p> <p>③ 길고양이 중성화에 대한 세부 처리기준과 방법은 농림축산식품부에서 정하는 기준을 따른다.</p>



나. 유실 유기 동물에 대한 대책 및 사후 관리

1) 전부개정안의 개선 필요성

전부개정안은 전부개정을 통해 기존의 미흡했던 조항들을 대다수 보완한 것으로 보인다. 다만 제주도의 인구수 대비 유실 유기 동물의 발생 건수가 1위였다는 점²⁾, 2023년의 유기 동물 발생 건수 또한 4천 452마리에 달하는 점³⁾ 등에 비추어 보면 실제로 버려지는 유기 유실 동물의 발생 건수는 더 많을 것으로 추정된다.

이러한 유기 동물 건수에 대해서, 제주도의 경우 동물 등록제, 입양 활성화를 위하여 많은 노력을 기울이고 있으며 전국 최초로 실외견 중성화를 지원하여 농촌 지역 마당에서 풀어놓고 기르는 일명 ‘마당개’를 관리하고 있다.

위와 같이 동물 등록제, 길고양이 및 마당개에 대한 중성화 지원 이외에 유실 유기 동물에 대한 구조, 보호 및 동물보호센터의 지정 제도 등에 대한 정비가 필요하다.

또한 동물의 기증 및 분양과 관련하여, 동물보호법 제45조 제1항은 유실동물이나 사육포기 동물에 대해서 조례에서 정하는 요건에 따라 기증 또는 분양할 수 있도록 하고 있는데 이때 기증 또는 분양 받을 수 있는 자의 조건에 대해서는 조례에 위임하고 있다.

다만 동물의 기증 및 분양이 이미 한 차례 유실되거나 학대받은 동물 등에 대한 사후 조치이자 이에 대한 재발을 방지하기 위한 것이라는 점에 비추어볼 때 그 조건에 대해서는 신중하게 정할 필요가 있다.

그런데 현행 전부개정안의 경우 다음과 같이 각 호의 하나라도 해당하는 자에 대해 기증, 분양할 수 있다고 규정하고 있어, 과거에 동물을 유기하거나 학대를 가한 경우에도 입양이 가능할 뿐만 아니라 동물에 대한 기초적인 이해나 동물 보호에 대한 이해도가 없어도 장소적, 환경적 여건만 갖추어지는 경우에는 입양을 할 수 있도록 되어 있어 개선이 필요하다고 보인다.

2) 2022년 유실, 유기동물 분석 보고서 - 동물자유연대(2023. 4. 16.)

3) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240320105200056>

전부개정안 제18조 제5항

- ② 법 제45조제1항에서 “시·도의 조례로 정하는 자격요건을 갖춘 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
1. 분양 신청일 기준 최근 3년간 동물을 유기하거나 학대를 가한 경우가 없는 사람
 2. 동물의 건강을 유지하기 위해 충분한 음식과 물 공급에 적합한 환경을 갖춘 사람
 3. 기증 분양 동물이 본래의 습성을 유지하면서 살아갈 수 있는 장소와 보호자등의 여건이 갖추어졌다고 판단되는 사람

2) 타 지자체의 조례

타 지자체의 경우 위 자격요건에 대해서 아래와 같이 동물보호관 또는 명예동물보호관의 자격을 갖춘 자 또는 기증 또는 분양 받은 동물을 번식 등 상업적 목적으로 이용하지 않을 사람이라는 조건을 통하여 (1) 일정 수준 이상의 동물 및 동물 보호에 대한 이해도가 충분하거나, (2) 해당자의 장소적, 환경적 요건과 무관하게 입양한 동물을 번식 등의 상업적으로 이용하지 아니하는 경우로 정하고 있어 보다 동물 보호 및 복지, 그리고 유기 또는 학대를 조장하지 않는 요건을 두고 있다.

<p>부산광역시 동물 보호 및 복지에 관한 조례</p>	<p>③ 법 제45조제1항에 따른 동물을 애호하는 자의 자격요건은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시행령 제6조에 따른 민간단체에 소속된 자 2. 법 제88조에 따른 동물보호관 또는 법 제90조에 따른 명예동물보호관 3. 그 밖에 반려를 목적으로 분양 또는 기증을 받으려는 자
<p>서울특별시 동물보호 조례</p>	<p>⑤ 법 제45조의 “동물을 애호하는 자”의 자격요건은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 영 제5조에 따른 민간단체에 소속된 사람 2. 법 제88조에 따른 동물보호관 또는 법 제90조에 따른 명예동물보호관 3. 기증 또는 분양받은 동물을 번식 등 상업적 목적 또는 실험목적으로 이용하지 아니하고 적정하게 사육·관리 할 수 있다고 인정되는 자
<p>경기도 동물보호 조례</p>	<p>⑤ 법 제45조제1항에 따른 “동물을 애호하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나의 요건을 갖춘 자를 말한다. <개정 2023.4.11.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물보호 민간단체에 소속된 사람 2. 법 제88조에 따른 동물보호관 [전문개정 2023.4.11.] 3. 명예동물보호관 [신설 2023.4.11.] 4. 분양·기증받은 동물을 상업적 목적으로 이용하지 아니하고 적정하게 사육관리 할 수 있다고 인정되는 자



3) 개정 제안

따라서 동물의 유기 및 유실 방지와 동물의 기증 분양에 대하여 전체적으로 다음과 같이 개정을 제안한다.

조례 발의안	개정 제안
	<p>(동물의 구조·보호) ① 도지사는 유실·유기 동물 또는 피학대동물을 발견하거나 발견신고를 받은 때에는 이를 구조·보호할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 하며, 법 제34조 제1항 제2호 및 제3호에 해당하는 동물은 학대 재발 방지를 위하여 학대행위자로부터 격리하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 제1항에 따른 구조를 하고자 할 경우에는 사람과 동물이 모두 안전한 방법을 사용하도록 조치하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 제1항에 따라 보호조치를 하는 경우 동물보호 민간단체가 보호조치를 희망하면 그 단체가 보호조치를 하도록 할 수 있다.</p>
	<p>(동물보호센터의 설치·지정 등) ① 도지사는 제13조에 따른 동물의 구조·보호조치 등을 위하여 동물보호센터를 설치·운영하거나 법 제36조제1항에 따라 지정할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 동물보호센터를 지정하려는 경우 도지사는 그 내용과 시행규칙 제15조에 따른 기준을 제주특별자치도보와 도 홈페이지에 10일 이상 공고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 동물보호센터를 지정할 때에는 동물보호 수준 등을 평가하여 지정하여야 하며, 평가에는 시행령 제5조에 따른 민간단체 추천인사 및 명예동물보호관이 명예동물보호관이 참여할 수 있다.</p>

조례 발의안	개정 제안
	<p>④ 동물보호센터의 지정기간은 지정한 날부터 3년 이내로 하되, 재지정이 가능하며, 세부적인 절차 및 방법에 대해서는 도지사가 따로 정하여 고시한다.</p> <p>(동물보호센터 감독 등) ① 동물보호센터의 장은 매월 동물보호센터의 운영관리에 대한 현황을 도지사에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 법 제36조 제1항에 따라 지정된 동물보호센터의 시설 및 준수사항에 대하여 시행규칙 제15조 제4항에 따라 연 2회 점검하여야 한다.</p> <p>③ 연간 유기동물 처리 마릿수가 1천 마리 이상인 동물보호센터는 법 제35조 제6항에 따른 운영위원회를 설치·운영하여야 한다.</p> <p>④ 도지사는 법 제36조 제4항에 따라 동물보호센터 지정을 취소하는 경우 지체 없이 임시 동물보호센터를 별도로 지정하여 보호 중인 동물을 이동·보호하여야 하며, 그 지정 취소 후 3개월 이내에 적합한 동물보호센터를 다시 지정하여야 한다.</p>
제18조	
<p>② 법 제45조제1항에서 “시·도의 조례로 정하는 자격요건을 갖춘 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 분양 신청일 기준 최근 3년간 동물을 유기하거나 학대를 가한 경우가 없는 사람 2. 동물의 건강을 유지하기 위해 충분한 음식과 물 공급에 적합한 환경을 갖춘 사람 3. 기증 분양 동물이 본래의 습성을 유지하면서 살아갈 수 있는 장소와 보호자등의 여건이 갖추어졌다고 판단되는 사람 	<p>법 제45조 제1항에 따른 “동물을 애호하는 자”의 자격요건은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시행령 제6조에 따른 민간단체에 소속된 사람 2. 법 제88조에 따른 동물보호관 또는 법 제90조에 따른 명예동물보호관 3. 기증 또는 분양받은 동물을 번식 등 상업적 목적으로 이용하지 아니할 사람



4. 결론

2024. 7. 9.자 전부개정안의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 기존의 현행 조례에 비하여 상당부분 동물복지 및 관리를 위하여 개선되었음을 알 수 있다. 그러나 유실, 유기 동물이 많은 제주도의 특성상 유실, 유기 동물 및 길고양이의 효과적인 관리를 위하여 길고양이 관리 등에 관한 조항에 대한 개선이 필수적으로 요구되며, 동물보호센터의 지정, 관리/감독, 그리고 동물 분양 자의 자격 요건 등에 대해서는 다시 한번 면밀히 검토할 필요성이 있다고 보인다.

특히 최근 공포된 타 지자체의 조례와 비교할 때 길고양이 급식소에 대한 지원 내용이 제외된 것은 지자체별 조례의 균형에 비추어도 바람직하지 않으며, 특히 중성화 사업의 정착을 위해서는 길고양이의 안정적인 급식소 운영이 필수적이라는 점, 도 내 행정 편의와 민원 방지를 위해서라도 공공 급식소 운영이 필요한 점에 비추어 볼 때 최근 개정 및 공포되는 지자체의 조례에는 필수적으로 포함되고 있는 (공공)급식소 운영 및 관리에 관한 내용이 제외되었다는 점에 대해서는 큰 아쉬움이 남는다. 이러한 부분에 대해서는 이번 입법 예고 기간(~24. 7. 30.) 내에 조속히 수정되어야 할 필요성이 있어 보인다.

[별첨]

전부개정안(발의안) 및 개정 제안(안)의 비교 (부칙 생략)

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는「동물보호법」, 같은 법 시행령 및 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 제주특별자치도의 특성을 고려한 동물보호 및 관리에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) 이 조례는 「동물보호법」에서 위임된 사항과 동물보호 및 동물복지에 관한 사항을 규정함으로써 제주특별자치도의 환경적 특성 속에 사람과 동물의 조화롭고 지속적인 공존에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “보호조치”란 동물에게 적합한 사료와 물을 공급하고, 운동·휴식 및 수면이 보장되도록 하며, 동물이 본래의 습성을 유지하면서 정상적으로 살 수 있도록 보호·관리하는 것을 말한다. 2. “동물보호센터”란 동물의 구조·보호를 위하여 「동물보호법」(이하 “법”이라 한다) 제35조에 따라 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 설치·운영하거나, 법 제36조에 따라 도지사가 지정한 기관, 법인·단체가 설치·운영하는 시설을 말한다. 3. “반려동물 놀이터”란 일정한 공간에 울타리를 설치하여 소유자와 반려동물이 함께 놀이나 운동을 할 수 있도록 조성된 시설을 말한다. 4. “길고양이”란 도심지나 주택가에서 자연적으로 번식하여 자생적으로 살아가는 고양이를 말한다. 다만, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제24조제1항에 따라 관리되는 들고양이는 제외한다. 	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “유실·유기동물”이란 「동물보호법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 동물 중 도로·공원 등 공공장소에서 소유자등이 없이 배회하거나 내버려진 동물을 말한다. 2. “소유자등”이란 동물의 소유자와 일시적 또는 영구적으로 동물을 양육·관리 또는 보호하는 사람을 말한다. 3. “등록대상동물”이란 동물의 보호, 유실·유기 방지, 질병의 관리, 공중위생상의 위해 방지 등을 위하여 등록이 필요하다고 인정하여 「동물보호법 시행령」(이하 “시행령”이라 한다) 제4조에 따른 동물을 말한다. 4. “보호조치”란 동물에게 적합한 사료와 물을 공급하고, 운동·휴식 및 수면이 보장되도록 하며, 동물이 본래의 습성을 유지하면서 정상적으로 살 수 있도록 보호·관리하는 것을 말한다.



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
	<p>5. “동물보호센터”란 법 제35조 및 제36조에 따라 동물의 구조·보호를 위하여 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 설치·운영하거나, 도지사가 지정한 기관, 단체 또는 개인을 말한다.</p> <p>6. “반려견 놀이터”란 반려 목적으로 기르는 개가 소유자와 함께 목줄 없이 뛰어놀 수 있도록 일정한 공간에 울타리를 둘러 만든 시설을 말한다.</p> <p>7. “길고양이”란 도심지나 주택가에서 자연적으로 번식하였거나 소유자등이 없이 자생적으로 살아가는 고양이를 말한다.</p>
<p>제3조(도지사가 지정하는 맹견) 법 제2조제5호 나목에서 “시·도지사가 맹견으로 지정한 개”란 법 제2조제5호가목에 따른 맹견이 아닌 개가 제 11조에 따른 기질평가위원회의 심의를 거쳐 사람 또는 동물에게 공격성이 높다고 평가되어 도지사가 맹견으로 지정한 개를 말한다.</p>	<p>유지</p>
<p>제4조(책무) ① 도지사는 동물의 학대 방지, 유실·유기동물의 보호 및 입양 등 동물 보호·복지 실현을 위하여 노력하여야 하며 이를 실현하기 위한 관련 시책을 수립 추진하여야 한다.</p> <p>② 소유자등은 동물의 보호·복지에 관한 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다)의 시책에 협조하며, 소유동물로 인해 다른 사람들에게 신체적·정신적 또는 물질적 피해가 유발되지 않도록 노력하여야 한다.</p>	<p>유지</p>

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
<p>제5조(지원) 도지사는 동물 보호·관리, 반려문화 확산 및 연관산업 육성을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물 보호 및 복지 관련 사업 2. 반려문화 확산 및 발전을 위한 사업 3. 유기·유실 동물 및 피학대 동물의 구조·보호·관리에 관한 사업 4. 길고양이 중성화 및 관리에 관한 사업 5. 동물의 생명 존중 교육·홍보에 관한 사업 6. 동물의 진료서비스 지원에 관한 사업 7. 관련 인력 양성을 위한 교육 지원 8. 반려동물 사료·용품 등 연관제품의 생산·유통·판매를 위한 시설·장비·물품 등의 지원에 관한 사업 9. 연관제품 수출 마케팅, 산업박람회 개최 및 참가, 반려문화 확산 캠페인 등 지원에 관한 사업 10. 동물복지 축산농장 육성 및 지원에 관한 사업 11. 「동물보호법 시행령」(이하 “시행령”이라 한다) 제6조에서 정하는 민간단체가 수행하는 동물의 구조·보호·분양·교육·홍보 등 지원에 관한 사업 12. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자·차상위계층, 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자 등 사회적 약자 소유 반려동물의 복지 지원 13. 그 밖에 동물 보호·관리를 위하여 도지사가 지원이 필요하다고 인정하는 사업 	<p>제5조(동물복지를 위한 지원) 도지사는 동물 보호·관리, 동물복지 증진을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사항을 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물 보호 및 복지 관련 사업 2. 동물보호센터의 설치·운영 3. 공설동물장묘시설의 설치·운영 4. 반려견 놀이터, 반려동물 문화공간 등 반려문화 발전을 위한 시설의 설치·운영 및 관련 행사 5. 유기동물 입양 및 교육센터의 설치·운영 등 입양문화 정착을 위한 시설의 설치·운영 및 관련 행사 6. 길고양이 중성화 및 관리에 관한 사업 7. 동물학대 방지, 유기·유실동물 및 피학대동물 구조 및 보호, 교육 등에 관한 업무 8. 동물 생명 존중 교육·홍보에 관한 사업 9. 도서지역 및 읍·면지역 반려동물 진료를 위한 공공 수의료서비스 보급 10. 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자·차상위계층, 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자 등 사회적 약자 소유 반려동물 복지 지원에 관한 사업 11. 그 밖에 동물 보호·관리 및 동물복지 증진을 위하여 도지사가 지원이 필요하다고 인정하는 시설 설치·운영 또는 관련 사업



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
<p>제6조(동물복지계획 수립 등) ① 도지사는 법 제 6조제3항에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 동물복지계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물복지에 관한 기본 방향 2. 동물의 동물 보호·관리에 관한 사항 3. 동물 보호시설 지원 및 관리에 관한 사항 4. 동물의 생명 존중, 교육·홍보에 관한 사항 5. 동물복지 축산 지원에 관한 사항 6. 반려동물 문화 확산에 관한 사항 7. 그 밖에 동물의 보호·관리를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 <p>② 도지사는 제1항에 따른 동물복지계획을 수립할 때에는 제주자치도 소속 행정기관과 동물보호단체 등 관련 기관·단체의 의견을 수렴하고 제7조에 따른 동물복지위원회의 심의를 거쳐 확정한다.</p> <p>③ 도지사는 제2항에 따라 확정된 동물복지계획을 농림축산식품부장관에게 통보하여야 한다.</p>	<p>제6조(동물복지계획의 수립) ① 항 유지</p> <p>② 항 유지</p> <p>③ 항 유지</p> <p>④ 도지사는 도 동물복지계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행·평가하여야 한다.</p>
<p>제7조(동물복지위원회 설치·운영) ① 도지사는 법 제8조에 따라 다음 각 호의 사항에 대한 자문과 심의, 평가 등을 위하여 동물복지위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제6조에 따른 동물복지계획의 수립에 관한 사항 2. 동물 보호 및 관리정책의 수립, 집행, 조정 및 평가 등에 관한 사항 3. 제14조에 따른 동물보호센터의 설치·운영 및 제16조에 따른 동물보호센터의 지정에 관한 사항 	<p>제7조(동물복지위원회의 설치·운영) ① 도지사는 법 제8조에 따라 다음 각 호의 사항에 대한 자문과 심의, 평가 등을 위하여 동물복지위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>1호 유지</p> <p>2호 유지</p> <p>3호 유지</p>

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
<p>4. 그 밖에 동물 보호·관리를 위하여 필요하다고 인정하여 도지사가 회의에 부치는 사항</p> <p>② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.</p> <p>③ 위원장은 동물의 보호·관리 업무 담당 국장이 되며, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>④ 당연직 위원은 동물의 보호·관리 관련 업무를 담당하는 공무원 중에서 도지사가 지명하는 사람이 되고, 위촉위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물 보호·관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 교수, 연구원 또는 수의사 2. 시행령 제6조에서 정하는 민간단체의 추천을 받은 사람 3. 그 밖에 동물보호·관리에 관한 학식과 경험이 풍부하다고 도지사가 인정하는 사람 <p>⑤ 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>⑥ 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.</p> <p>⑦ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.</p> <p>⑧ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑨ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사를 두며, 간사는 동물보호·관리 업무 담당 부서의 장으로 한다.</p>	<p>4. 제6조 제4항에 따른 연도별 시행계획의 평가에 관한 사항</p> <p>5. 동물의 학대방지, 구조 및 보호 등 동물복지에 관한 사항</p> <p>6. 동물복지 등에 대한 교육 및 홍보에 관한 사항</p> <p>7. 그 밖에 동물 보호·관리를 위하여 필요하다고 인정하여 도지사가 회의에 부치는 사항</p> <p>② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 구성한다.</p> <p>③ 항 유지</p> <p>④ 항 본문 및 1호, 2호 유지</p> <p>3. 법 제90조에 따른 명예동물보호관으로서 시장·군수의 추천을 받은 사람</p> <p>4. 그 밖에 동물보호·동물복지에 관한 전문지식을 가진 사람으로서 「동물보호법 시행규칙」(이하 “시행규칙”이라 한다) 제2조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람</p> <p>⑤ 항 내지 12항 유지</p>



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
<p>⑩ 위원회의 회의에 참석한 위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비 등을 지급할 수 있다.</p> <p>⑪ 위원회는 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>⑫ 그 밖에 이 조례에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p>	
<p>제8조(동물등록 제외지역) 법 제15조제1항 단서에서 “시·도의 조례로 정하는 지역”은 제주자치도에 부속된 도서(島嶼) 중 횡간도·추포도·비양도·가파도·마라도 지역으로 한다.</p>	<p>유지</p>
<p>제9조(등록대상동물의 관리 등) 법 제16조제3항에 “등록대상동물의 유실·유기 또는 공중위생상의 위해 방지를 위하여 시·도의 조례로 정하는 필요한 조치”는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 소유자등은 공중위생상 위해 방지를 위하여 광견병 예방접종을 매년 실시하여야 한다. 2. 소유자등은 동물과 동반하여 외출하는 경우 동반하는 동물이 주변의 행인이나 다른 동물을 위협하는 행위를 방치하여서는 아니 된다. 3. 소유자등은 소유동물이 보호자등의 관리 없이 정해진 사육공간 밖으로 나돌아 다니지 않게 하여야 하고, 큰소리로 짖거나 우는 행위로 인하여 이웃에게 피해를 입히지 않도록 노력하여야 한다. 4. 도지사는 법 제16조제2항제2호에 따른 인식표를 부착하지 않고 제주자치도 외에서 반입되는 동물에 대하여 반입금지 등의 조치를 할 수 있다. 	<p>제9조(등록대상동물의 등록 등) ① 법 제15조에 따른 등록대상동물의 소유자는 동물의 보호와 유실·유기방지 등을 위하여 도지사에게 등록하여야 한다. 이 경우 도지사가 지정하는 자로 하여금 동물등록업무(변경등록을 포함한다)를 대행하게 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 동물의 등록 신청을 받은 도지사 또는 동물등록업무를 대행하는 자(이하 “등록대행자”라 한다)는 등록대상동물에게 무선전자개체식별장치를 장착하고 등록사항을 농림축산식품부장관이 정하는 시스템(이하 “동물보호관리시스템”이라 한다)에 기록·관리하여야 하며, 등록대행자는 그 등록사항을 5일 안에 도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 제2항에 따라 등록대행자가 동물의 등록사항을 보고하면 그 내용을 확인한 후 5일 이내에 소유자에게 시행규칙 별지 제2호서식의 동물등록증을 발급하여야 한다.</p>

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
	<p>④ 도지사는 등록대행자의 선정 및 등록수수료의 징수 등 동물등록에 필요한 세부절차 및 방법 등에 대하여는 따로 정할 수 있다.</p> <p>⑤ 도지사는 법 제16조 제2항 제2호에 따른 인식표를 부착하지 않고 도 외에서 반입되는 등록대상동물에 대하여 유실·유기 또는 공중위생상의 위해방지와 안전 등 관리에 필요하다고 판단되는 경우에는 반입금지 등 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>제9조의2(등록대상동물의 관리) ① 법 제16조 제2항 및 제3항에 따라 등록대상동물의 소유자는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물을 동반하고 외출할 때의 준수사항 <ol style="list-style-type: none"> 가. 동물의 배설물을 수거할 수 있는 비닐봉지, 장갑 등을 휴대하여 동물이 배설할 경우 배설물을 수거할 것 나. 동반하는 동물이 주변의 행인이나 다른 동물을 위협하는 행위를 방치하지 말 것 2. 주택 및 공공장소에서의 준수사항 <ol style="list-style-type: none"> 가. 양육·관리하는 동물이 주택의 울타리 밖으로 주인 없이 나돌아 다니지 않게 할 것 나. 양육·관리하는 동물의 배설물, 짖음 등으로 이웃 주민에게 피해를 입히지 않도록 노력할 것 <p>② 법 제16조 제3항에 따라 등록대상동물의 소유자는 대상동물에 대하여 광견병 예방접종을 매년 실시하여야 한다.</p> <p>제9조의3(등록의무 이행에 따른 지원) ① 도지사는 제9조 제1항의 등록에 필요한 비용 등을 마리당 1회에 한하여 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 지원절차와 지원방법은 도지사가 따로 정한다.</p>



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
<p>제10조(맹견의 출입금지 장소) 법 제22조제8호에서 “그 밖에 불특정 다수인이 이용하는 장소로서 시·도의 조례로 정하는 장소”란 다음 각 호의 장소를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「아동복지법」제52조에 따른 아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 아동상담소, 아동전용시설, 지역아동센터, 아동보호전문기관 2. 「제주특별자치도 어린이교통공원 조성 및 운영 조례」에 따른 제주자치도 어린이교통공원 3. 그 밖에 도지사가 지정·고시하는 장소 	<p>유지</p>
<p>제11조(기질평가위원회 구성·운영 등) ①법 제26조제1항에 따른 기질평가위원회(이하 “기질평가위원회”라 한다) 위원의 임기는 2년으로 하되, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임(前任)위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> ② 위원장은 기질평가위원회를 대표하고 기질평가위원회의 업무를 총괄한다. ③ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다. ④ 기질평가위원회의 위원장은 기질평가위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다. ⑤ 그 밖에 이 조례에서 규정한 사항 외에 기질평가위원회의 운영에 필요한 사항은 기질평가위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 	<p>유지</p>

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
<p>제12조(동물의 구조·보호 등) ① 도지사는 법 제34조에 따라 유실·유기동물, 학대를 받아 적정하게 치료·보호받을 수 없다고 판단되는 동물을 발견한 때에는 지체 없이 그 동물을 구조하여 필요한 보호조치를 하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 제1항에 따른 구조 보호를 할 때에는 사람과 동물이 모두 안전한 방법을 사용하도록 하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 유기동물의 효율적인 구조 포획, 관리를 위하여 업무의 일부 또는 전부를 전문인력과 능력을 갖춘 법인이나 단체에 위탁할 수 있다.</p>	<p>제12조(동물의 구조·보호) ① 도지사는 법 제34조에 따라 유실·유기동물, 학대를 받아 적정하게 치료·보호받을 수 없다고 판단되는 동물을 발견한 때에는 지체 없이 그 동물을 구조하여 필요한 보호조치를 하여야 하며, 법 제34조 제1항 제2호 및 제3호에 해당하는 동물은 학대 재발 방지를 위하여 학대행위자로부터 격리하여야 한다.</p> <p>② 항 유지</p> <p>③ 항 유지</p>
<p>제13조(길고양이 관리 등) ① 도지사는 도심이나 주택가 주변에서 자생적으로 살아가는 길고양이의 개체수 조절 등을 위해 동물병원 또는 대한수의사회 지부 등을 시행자로 지정하여 길고양이 중성화(中性化)를 시행할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 중성화하여 포획장소에 방사 조치 대상이거나 조치가 된 고양이는 보호조치 대상에서 제외한다. 다만, 수술한 길고양이의 상태, 방사 시 날씨 등 여건을 고려하여 길고양이의 안전을 위한 보호 돌봄기간이 필요한 경우 방사 시기를 늦출 수 있다.</p> <p>③ 길고양이 중성화에 대한 세부 처리기준과 방법은 농림축산식품부에서 정하는 기준을 따른다.</p>	<p>제13조(길고양이의 관리 등) ① 도지사는 길고양이의 관리를 위하여 다음 각 호의 내용을 포함하는 계획을 수립·시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재건축·재개발 지역 길고양이 관리에 관한 사항 2. 길고양이 중성화 사업에 관한 사항 3. 길고양이 급식소 설치·운영에 관한 사항 <p>② 도지사는 길고양이를 포획하는 경우에는 중성화하여 포획장소에 방사하여야 한다.</p> <p>③ 길고양이 중성화에 대한 세부 처리기준과 방법은 농림축산식품부에서 정하는 기준을 따른다.</p>



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)

제14조(동물보호센터의 설치·운영 등) ① 도지사는 법 제35조에 따라 제12조에 따른 동물의 구조·보호조치 등을 위하여 동물보호센터를 설치·운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 동물보호센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 법 제34조에 따른 동물의 구조·보호조치
2. 법 제41조에 따른 동물의 반환 등
3. 법 제44조에 따른 사육포기 동물의 인수 등
4. 법 제45조에 따른 동물의 기증·분양
5. 법 제46조에 따른 동물의 인도적인 처리 등
6. 반려동물사육에 대한 교육
7. 유실·유기동물 발생 예방 교육
8. 동물학대행위 근절을 위한 동물보호 홍보
9. 그 밖에 동물의 구조·보호를 위하여 도지사가 필요하다고 인정되는 업무

③ 법 제35조제6항 단서에 따라 동물보호센터 운영위원회는 제7조에 따른 위원회에서 그 기능을 대신한다.

제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)

제14조(동물보호센터의 설치·지정 등) ① 도지사는 제12조에 따른 동물의 구조·보호조치 등을 위하여 법 제35조에 따라 동물보호센터를 설치·운영하거나 법 제36조 제1항에 따라 지정할 수 있다.

② 제1항에 따라 동물보호센터를 지정할 때에는 동물보호 수준 등을 평가하여 지정하여야 하며, 평가에는 시행령 제5조에 따른 민간단체 추천 인사 및 명예동물보호관이 참여할 수 있다.

③ 동물보호센터의 지정기간은 지정한 날부터 3년 이내로 하되, 재지정이 가능하며, 세부적인 절차 및 방법에 대해서는 도지사가 따로 정하여 고시한다.

제14조의2 (동물보호센터 감독 등) ① 동물보호센터의 장은 매월 동물보호센터의 운영관리에 대한 현황을 도지사에게 제출하여야 한다.

② 도지사는 법 제36조 제1항에 따라 지정된 동물보호센터의 시설 및 준수사항에 대하여 시행규칙 제21조 제3항에 따라 연 2회 점검하여야 한다.

③ 연간 구조, 보호되는 동물의 마릿수가 1천 마리 이상인 동물보호센터는 법 제35조 제6항에 따른 운영위원회를 설치·운영하여야 한다.

④ 도지사는 법 제36조 제4항에 따라 동물보호센터 지정을 취소하는 경우 지체 없이 임시 동물보호센터를 별도로 지정하여 보호 중인 동물을 이동·보호하여야 하며, 그 지정 취소 후 3개월 이내에 적합한 동물보호센터를 다시 지정하여야 한다.

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
<p>제15조(보호조치) 법 제35조제7항에 따라 도지사는 다음 각 호와 같이 동물에 대한 적절한 보호 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 동물보호센터의 장은 동물보호센터에서 보호·관리 중인 동물의 건강 등 상태를 수시로 확인·점검하여야 한다. 2. 동물보호센터의 장은 피학대 동물을 보호·관리 하는 경우 학대행위자로부터 격리하여 보호조치를 하여야 한다. 	<p>제15조(동물보호 및 관리) ① 도지사 또는 동물보호센터의 장은 동물보호센터 내 동물에 대해 다음 각 호의 사항을 포함한 적절한 보호 및 관리가 되도록 필요한 조치를 취해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 적합한 사료와 물을 공급하고, 운동과 수면, 휴식 보장 2. 질병에 걸리거나 부상당한 경우에는 신속한 치료 및 조치 <p>② 도지사는 소속공무원 또는 「수의사법」 제21조에 따른 공수의 (이하 “공수의”라 한다)로 하여금 보호시설에 보호·관리 중인 동물의 건강 및 보호·관리상태를 수시로 확인·점검하게 할 수 있다</p>
<p>제16조(동물보호센터의 지정 절차) 법 제36조제6항에 따라 동물보호센터를 지정하는 절차는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도지사는 기관이나 단체 등을 동물보호센터로 지정하려는 경우 시설 및 인력 기준 등 지정신청에 필요한 사항을 정하여 10일 이상 공고하여야 한다. 2. 도지사는 제1호에 따라 신청한 기관이나 단체에 대한 동물보호센터 지정 여부를 결정하기 위해 외부 전문가가 참여하는 평가단을 구성하여 평가할 수 있다. 3. 동물보호센터의 지정 기간은 지정한 날부터 2년 이내로 하되, 운영상황 등을 평가 후 재지정할 수 있다. 이 경우 재지정에 따른 세부적인 평가 기준과 절차 및 방법에 대해서는 도지사가 따로 정한다. 4. 도지사는 지정된 동물보호센터에 동물의 구조·보호조치 등에 드는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 	<p>(개정제안 제14조에 포함)</p>



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
<p>제17조(보호비용의 산정기준) 법 제42조제3항 및 같은 법 시행규칙(이하 “시행규칙”이라 한다) 제26조제4항에 따른 보호비용의 산정기준은 별표와 같다.</p>	<p>유지 (제16조로 유지)</p>
<p>제18조(기증·분양 자격요건 등) ① 법 제45조 제1항 및 제4항에 따른 기증·분양의 요건 등은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도지사는 등록대상동물을 기증·분양하는 경우 등록 여부를 확인하여 등록이 되어 있지 않은 동물은 등록 후 기증·분양한다. 2. 도지사는 실외사육 동물 기증·분양 신청이 있을 경우 해당 동물이 실외에서 지낼 수 있는 공간이 있는지 확인하여 기증·분양 여부를 결정하여야 한다. 3. 도지사는 실외사육 동물 기증·분양 신청이 있을 경우 양육장소에 외부 기후환경에 따라 적절하게 대피할 수 있는 시설을 갖추었는지 확인하여야 한다. 4. 제2호 및 제3호에 따른 확인은 제주자치도에서 운영 중인 공간정보업무포털의 항공영상 또는 기증·분양 신청자가 제공한 서류, 사진 등으로 확인할 수 있다 <p>② 법 제45조제1항에서 “시·도의 조례로 정하는 자격요건을 갖춘 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 분양 신청일 기준 최근 3년간 동물을 유기하거나 학대를 가한 경우가 없는 사람 2. 동물의 건강을 유지하기 위해 충분한 음식과 물 공급에 적합한 환경을 갖춘 사람 3. 기증·분양 동물이 본래의 습성을 유지하면서 살아갈 수 있는 장소와 보호자등의 여건이 갖추어졌다고 판단되는 사람 	<p>제17조(동물의 반환 및 기증·분양) ① 도지사는 제12조에 따라 구조한 동물 중 법 제34조 제1항 제3호에 해당하는 동물을 제외한 동물(이하 “유기동물 등”이라 한다)에 대하여 그 등록 여부를 확인하여 등록된 동물일 경우 해당 동물의 소유자에게 즉시 반환하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 유기동물 등에 대하여 소유자가 반환을 요구하는 때에는 관련 정보를 확인하고 소유자가 확실한 경우 이를 지체 없이 반환하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 제12조에 따라 구조한 동물 중 법 제34조 제1항 제3호에 해당하는 동물(이하 “소유자로부터 학대받은 동물”이라 한다)에 대하여는 소유자가 법 제41조 제2항에 따른 양육계획서를 제출한 후 법 제42조 제2항에 따라 보호비용을 부담하고 반환을 요구하는 경우에 한하여 동물을 그 동물의 소유자에게 반환하여야 한다.</p> <p>④ 도지사는 법 제43조 각 호의 사유가 발생한 경우 해당 동물의 소유권을 취득하고, 우선적으로 해당 동물을 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 기증 또는 분양하며, 이 때 중성화 수술 등을 권고할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제주특별자치도민 중에서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 <ol style="list-style-type: none"> 가. 동물보호교육 이수자 나. 중성화 수술에 동의하는 사람 다. 질병(심장사상충 등) 치료에 동의하는 사람

<p>제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)</p>	<p>제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)</p>
	<p>2. 도 내에 소재한 시행령 제6조에 해당하는 민간단체</p> <p>⑤ 도지사는 제4항에 따라 보호 중인 등록대상동물을 기증 또는 분양하는 경우 등록여부를 확인하여 등록되지 않은 때에는 등록하여 기증하거나 분양하여야 한다.</p> <p>⑥ 도지사는 기증 또는 분양되는 동물이 그 습성을 유지하면서 계속하여 양육될 수 있도록 기증 또는 분양을 받은 사람에 대한 교육 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>⑦ 법 제45조 제1항에 따른 “동물을 애호하는 자”의 자격요건은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시행령 제6조에 따른 민간단체에 소속된 사람 2. 법 제88조에 따른 동물보호관 또는 법 제90조에 따른 명예동물보호관 3. 기증 또는 분양받은 동물을 번식 등 상업적 목적으로 이용하지 아니할 사람 <p>⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 기증 또는 분양 등에 필요한 사항은 도지사가 따로 정한다.</p>
	<p>제18조 (소요경비의 지급 및 징수) ① 도지사는 동물보호센터 또는 시행령 제5조에 따른 단체 및 공수의 등에 제15조의 2에 따른 보호 및 관리에 소요된 경비를 예산의 범위에서 지급할 수 있다.</p> <p>② 도지사는 제17조 제1항 및 제2항에 따라 보호 중인 동물을 소유자에게 반환하는 경우 소유자에 대하여 보호조치에 든 경비의 상당액을 청구할 수 있다.</p> <p>③ 도지사는 제17조 제3항에 따라 피학대동물의 소유자가 동물의 반환을 요구하는 경우 보호기간에 따른 보호비용 및 치료비 등을 산정하</p>



제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
	<p>여 소유자에게 청구하여야 한다. 다만, 소유자가 법 제43조 제2호에 따라 그 동물의 소유권을 포기한 경우에는 보호비용의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.</p> <p>④ 도지사는 제17조 제4항에 따라 동물을 분양하는 경우 분양받은 사람에 대하여 해당 동물의 보호 관리에 소요된 경비와 중성화 수술에 드는 비용을 청구할 수 있다.</p>
<p>제19조(공설동물장묘시설 설치 등) ① 도지사는 법 제71조에 따라 선진 동물장묘문화를 정착하기 위해 공설동물장묘시설을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 공설동물장묘시설이 설치된 행정 동·리에는 공공복지 증진을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 필요한 경비를 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 환경정비사업 2. 마을회관 등 지역주민 공동이용시설 신·개축 및 정비사업 3. 그 밖에 지역주민의 권익증진 및 소득증대를 위한 사업 	<p>유지</p>
<p>제20조(수수료 감면) 도지사는 법 제91조에 따라 다음 각 호의 구분과 같이 동물의 등록 수수료를 감면할 수 있다. 이 경우 시행규칙 제8조제2항에 따른 무선전자개체식별장치로 등록하는 경우로 한정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 장애인 보조견: 전액 2. 유기견 입양 또는 기증받아 등록하는 경우: 전액 3. 중성화 수술을 한 경우: 30퍼센트 	<p>제20조(수수료 감면) 도지사는 다음 각 호에 해당하는 경우에는 동물의 등록 수수료를 감면할 수 있다. 이 경우 시행규칙 제8조 제2항에 따른 무선전자개체식별장치로 등록하는 경우로 한정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 장애인 보조견: 전액 2. 유기견 입양 또는 기증받아 등록하는 경우: 전액 3. 중성화 수술을 한 경우: 30퍼센트

제주특별자치도 동물 보호 및 관리 조례 (전부개정안)	제주특별자치도 동물 보호 및 복지 조례(안) (PNR 개정 제안안)
<p>4. 3마리 이상 등록하는 경우: 30퍼센트</p> <p>5. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자가 등록하는 경우: 50퍼센트</p>	<p>4. 3마리 이상 등록하는 경우: 30퍼센트 (다만, 3마리부터 적용된다)</p>
<p>제21조(규제의 재검토) 도지사는 다음 각 호의 규제에 대하여 2024년 10월 1일을 기준으로 3년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우 개선 등의 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 제9조에 따른 등록대상동물 사육관리의 준수 사항 제10조에 따른 맹견의 출입금지 장소 	<p>유지</p>
	<p>제22조(동물 운송 및 인도적인 도축 등) 도지사는 동물을 운송하는 자가 법 제11조에 따른 준수 사항과 시설기준 등을 이행하도록 하고, 필요한 때에는 시설개선 등 조치를 요구하거나 권고할 수 있다.</p>
	<p>제23조(동물복지축산농장 지원 등) ① 도지사는 동물복지축산의 확산을 위해 교육 및 홍보, 동물복지축산물의 소비 촉진 등 다양한 노력을 하여야 한다.</p> <p>② 도지사는 동물복지농장으로 인증된 축산농장에 대해서는 인증 유지를 위해 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p>
	<p>제24조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>

동물 
권리와 법 2024-1호

발간인 동물권연구변호사단체PNR (대표 서국화)

담당자 이해윤

문 의 info@pnr.or.kr

디자인 이경화