

● 제281회 ●
서울특별시의회(정례회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 반려동물 복지 및 학대방지 조례안
(권미경의원 대표발의)

검 토 보 고 서

2018. 6. 19.

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【권미경 의원 대표발의】

의안번호 2458

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 권미경 의원 대표발의

나. 제출일자 : 2018년 3월 28일

다. 회부일자 : 2018년 3월 29일

2. 제안이유

사람과 반려동물이 조화롭게 살아갈 수 있는 안전하고 행복한 사회를 실현하기 위해 반려동물의 복지 및 학대방지에 필요한 제반 사항과 시장의 실천적 책무를 규정하고자 함.

3. 주요내용

가. 복지대상반려동물에 대한 정의를 규정(제2조)

나. 반려동물복지에 대한 시장의 의무를 규정(제4조), 시민과 소유자 의무를 규정(제5조, 제6조)

다. 반려동물복지 기본계획의 수립 및 반려동물 통계의 작성과 관련한 사항 규정(제6조, 제7조)

라. 반려동물 학대신고센터의 설치 (제9조) 및 벌칙규정(제13조) 규정

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「동물보호법」 및 동법 시행령, 시행규칙

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기 타 :

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 제정안의 취지

- 본 제정안은 사람과 반려동물이 조화롭게 살아갈 수 있는 안전하고 행복한 사회를 실현하기 위해 반려동물의 복지 및 학대방지에 필요한 제반 사항과 시장의 실천적 책무를 규정하고자 하는 취지를 가지고 있음.
- 주요내용을 보면 복지대상반려동물에 대한 정의 규정(제2조), 반려동물복지에 대한 시장의 의무를 규정(제4조), 시민과 소유자 의무 규정(제5조, 제6조), 반려동물복지 기본계획의 수립 및 반려동물 통계의 작성과 관련한 사항 규정(제6조, 제7조), 반려동물 학대신고센터의 설치(제9조) 및 벌칙규정(제13조) 등을 마련하였음.

2 서울시 반려동물 현황¹⁾

- 2016년 기준 전체 가구의 약 20.4%가 반려동물을 키우고 있는 반면에 2015년 기준으로 서울시 전체 반려동물의 0.8%가 유기되고 있는 것으로 조사되었음.
- * 동 조사는 반려동물 범위를 개와 고양이에 한정하여 측정한 결과이며, 가구당 개는 평균 1.3마리, 고양이는 1.8마리를 키우고 있고, 고양이를 반려동물로 기르는 가구가 증가 추세를 보이고 있음.
- 반려동물과 함께 생활하는 시민의 약 75%가 반려동물을 기르기 전에 반려동물과 관련한 정보를 수집하고 있는 것으로 나타났으나, 반려동물 입양·분양·정보제공 등과 관련한 공공부분의 기능이 부족한 바, 대부분 민간영역에서 그 역할을 대신하고 있는 상황임.

1) 유기영·이종찬(2016) 서울시 동물복지지원시설 도입방안 서울:서울연구원에서 포괄적 인용함.

3 상위법령과의 관계

- 제정안과 관련하여 「동물보호법」(제1조(목적조항))²⁾에서 ① 학대로부터 동물보호, ② 동물의 생명보호, ③ 동물의 안전과 복지증진 및 ④ 국민정서의 함양 등을 목적으로 한다고 밝히고 있으므로, 제정안이 명시적으로 밝히고 있지는 않으나, 「동물보호법」이 상위법령이라고 해석됨.
- * 동 조례 제정안의 주요 내용인 반려동물의 복지, 반려동물의 학대피해신고센터의 설치 등의 내용과 유사한 목적을 가지고 제정된 법으로 볼 수 있음.
- 「동물보호법」 목적조항(제1조)을 통해 살펴보면 동물을 적정하게 보호·관리하기 위하여 필요한 사항을 규정하여 동물의 생명보호, 안전 보장 및 복지증진을 도모하고 하여 동물을 적정하게 보호·관리하는 것을 동물 복지로 간주하고 있음.
- * 반려동물의 경우 「동물복지법」 제32조에서 농림축산식품부령으로 정하는 개·고양이·토끼 등 가정에서 반려(伴侶)의 목적으로 기르는 동물과 관련된 영업을 하려는 자는 농림축산식품부령으로 정하는 기준에 맞는 시설과 인력을 갖추어야 한다고 하고 있는 바, 가정내에서 식용 또는 판매의 목적으로 사용하기 위한 목적 외에 기르는 동물 전반을 의미함. 따라서 동물의 용어를 사용하는 경우 「동물복지법」 제2조제1호에 따른 동물을 의미하며, 본 조례안의 반려동물의 경우에도 같은 법의 개념을 차용하였음.

가. 조례의 대상과 제정목적과 관련하여

- 조례의 제정안(안 제2조(정의규정))은 “반려동물”이란 고통을 느낄 수 있는

2) 동물보호법 제1조(목적) 이 법은 동물에 대한 학대행위의 방지 등 동물을 적정하게 보호·관리하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 동물의 생명보호, 안전 보장 및 복지 증진을 꾀하고, 건전하고 책임 있는 사육문화를 조성하여, 동물의 생명 존중 등 국민의 정서를 함양하고 사람과 동물의 조화로운 공존에 이바지함을 목적으로 한다

신경체계가 발달한 척추동물 중에서, 정서적 함양을 위해 반려의 목적으로 기르는 동물을 말한다(고 명시하였음.³⁾)

- 제정안은 반려의 목적(주관적 요건)으로 기르는 동물이라고 명시하고 있는 바, 일정한 동물에게 주관적 요건에 따른 ‘반려의 목적’에 의하여 반려 동물이라고 하는 특정한 지위를 획득한 동물에 대한 복지를 규정하고 있으므로 「동물보호법」에서 규정한 동물의 정의보다 협소한 정의 범위를 가지고 있음.
- 반면에 제정안의 제정 목적에서 생명의 존엄성이라는 가치가 평등하게 실현되는 사회를 지향한다고 밝히고 있는 바, 반려동물이라는 한정된 범주를 설정하여 일반동물과 다르게 취급할 수 있는 의식이 저변에 있다고 할 수 있음.

나. 지방자치단체 및 시민의 의무와 관련

- 「동물보호법」(제4조(국가·지방자치단체 및 국민의 책무))은 지방자치단체의 중앙 정부 동물복지종합계획에 대한 협조 의무와 지방자치단체 동물복지계획 수립 의무를 부여하였으며, 같은 법은 국가와 지방자치단체의 동물보호정책에 대한 국민의 협조 의무를 명시하고 있음.

3) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "동물"이란 고통을 느낄 수 있는 신경체계가 발달한 척추동물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 동물을 말한다.

가. 포유류

나. 조류

다. 파충류·양서류·어류 중 농림축산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 대통령령으로 정하는 동물

- 위와는 별개로 제정안(안 제3조(시장의 책무))은 시장의 책무로서 동물 복지 및 학대방지 종합계획 수립, 반려동물 및 피학대 동물 실태조사 실시, 시민단체 참여 보장 등을 규정하였는 바, 이는 동물보호법(제4조제2항 및 제3항4))을 일부 반영한 내용으로 볼 수 있음.
- 또한 실질적인 동물복지 및 학대방지 종합계획을 마련하기 위해 시장으로 하여금 반려동물 및 피학대 동물에 대한 현황 실태 조사를 실시하도록 명시하고 하겠음.

다. 반려동물 소유자의 의무와 관련

- 제정안(안 제5조(소유자 등의 의무))은 반려동물 소유자의 의무를 규정한 바, 「동물보호법」(제3조)의 동물보호 기본원칙을 보다 상세히 구체화하여 명시하였음.
- 특히, 제정안(안 제5조)은 ① 반려동물로 인한 사회문제의 예방, ② 비반려인들에 대한 사회문제 및 피해 예방, ③ 반려견의 행동학적 특성에 대한 이해 의무 등을 명시하고 있음.
- 위와 같은 제정안은 인구밀집지역인 서울시에서 발생할 수 있는 반려동물로 인한 갈등과 마찰을 예방하기 위한 취지로 볼 수 있음⁵⁾. 다만 반려동물이 아닌 반려견(안 제5조제7항)으로 한정된 조문은 입법기술상 하자로 보임.

4) 「동물복지법」 제4조(국가·지방자치단체 및 국민의 책무) ② 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사·특별자치시장(이하 "시·도지사"라 한다)은 제1항에 따른 종합계획에 따라 5년마다 특별시·광역시·도·특별자치도·특별자치시(이하 "시·도"라 한다) 단위의 동물복지계획을 수립하여야 하고, 이를 농림축산식품부장관에게 통보하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 민간단체에 동물보호운동이나 그 밖에 이와 관련된 활동을 권장하거나 필요한 지원을 할 수 있다. ④ 모든 국민은 동물을 보호하기 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하는 등 동물의 보호를 위하여 노력하여야 한다

5) 연합뉴스tv “반려견 사망사고 내면 주인 형사처벌…최고 징역 3년” 2018년 1월 18일

- 참고로 소유자 의무 위반에 대해 과태료가 「동물보호법」(제47조(과태료))에 의한 과태료 처벌 규정이 마련되어 있는 바, 주의적 차원에서 해당 조문을 준용하는 방안에 대한 검토가 요망된다고 하겠음.

라. 학대피해센터 및 전문가 양성(안 제9조 및 제11조)

- 조례안은 학대피해방지과 피학대동물의 신속한 구조 및 응급처치를 위하여 동물학대 피해신고센터 설치 근거조항을 마련하였으며, 같은 법(동물보호법)에서도 유사한 취지로 동물보호센터 설치규정이 명시되어 있음.
- 그러나 서울시의 경우 동물학대신고가 2016년 159건, 2017년 181건이 접수되었으나, 실제 처벌로 이어진 사례는 전무한 것으로 보고되었음. 집행부는 이에 대해 특별사법경찰권(수사권) 부재 등으로 현장조사 확인을 통한 증거확보가 어려워 처벌의 어려움을 밝히고 있는 바, 학대피해센터 설치와 함께 실효성 있는 집행력을 담보하기 위한 조치가 병행되어야 할 것으로 보임.
- 또한 조례안(안 제11조)은 반려동물 전문가 양성 의무를 시장에게 부과하고 있는 바, 전문가는 일반적으로 자격증 또는 면허에 의하여 제3자로부터 전문성과 권위를 인정받은 사람을 의미한다고 할 수 있지만, 현재까지 동물과 관련한 권위를 인정받는 면허제도는 수의사가 유일함.
- 반려동물 또는 동물과 관련하여 각종 민간 자격증이 있으나, 반려동물 또는 동물과 관련하여 수의사를 제외하고는 국가가 인정하는 자격증이 없다고 하겠음.
- 민간자격의 경우 공인자격과 등록자격으로 구분되는 바, 공인자격의 경우는 민간자격이라 하더라도 자격증의 관리가 국가자격증 수준으로 유지되는 경우를 말하며, 그 외의 경우는 등록자격증이라고 하겠음.

- 등록자격증은 개인이나 단체가 임의로 신설할 수 있기 때문에 해당 자격증에 대한 신뢰도나 전문성에 있어서 문제가 있을 수 있다고 사료됨.
- 반려동물 전문가 양성 방안은 전문성과 신뢰성, 책임성 등을 갖춘 전문가를 육성할 수 있도록 제도적 기반마련이 선행되어야 할 것으로 사료됨.

마. 벌칙조항과 관련

- 제정안(제13조)은 동물학대 등의 금지 규정을 위반한 자에 대한 벌칙 및 과태료 규정을 상위법에 근거하여 명문화하였음. 다만, 상위법은 동물 소유자의 의무(등록, 배설물 수거 등)를 강조하고 있는 바, 반려동물에 대한 부적절한 관리로 인해 갈등과 마찰을 사전에 예방하는 차원에서 반려동물 소유자의 의무를 재확인하는 차원의 과태료 규정 마련 검토가 필요하다고 사료됨.

4 집행부서 및 관련 시민단체 의견

가. 집행부 의견

- 집행부서는 동 조례 제정안 제8조와 제11조와 관련하여 아래와 같은 의견을 제시한 바 있음.
- 조례 제정안 제8조(반려동물의 구조·복지)와 관련하여
 - ▶ 학대신고센터 필요성은 공감하나 신고건수, 특별사법경찰권 도입, 다산콜센터·서울동물복지지원센터와의 역할중복 등을 고려 심도 있는 검토가 필요함.

- 우리 시는 학대행위로 치료가 필요한 동물 발생을 대비하여 ‘서울동물복지지원센터’로의 이송·치료·입양 체계를 구축하였음.

◦ 조례 제정안 제11조(반려동물 및 반려인 교육·전문가 양성)와 관련하여

- ▶ 시민들을 대상으로 한 반려동물 교육프로그램 도입은 공감하나, 제2항 전문가 양성의 경우 관련 법규정의 부재와 교육 기관의 역할을 고려 수정·삭제 등 검토가 필요함.
- 우리 시는 반려인 등 시민들을 대상으로 다양한 교육프로그램 조성을 위해 올해 교육전문시설 조성을 추진하고 있음.(현재 명칭 엠보팅 투표 중)

나. 시민단체 의견

- 전국동물활동가연대, 생명체학대방지포럼, 한국동물보호연합, 강동냥이 행복조합, 낭이동거동락 관악길냥이보호협회 등 관련 시민단체는 다음과 같은 의견을 제시한 바 있음.
 - ▶ 반려동물에 해당하는 조례를 제정하는 경우 반려동물이 아닌 동물들의 복지와 관련한 사항이 존재하지 않아 반려동물 이외의 유기묘, 실험동물 등이 제외되며 기존 서울특별시 동물보호조례 안에 제정조례안의 내용이 대부분 있어 반려동물을 위한 특별한 조례를 만들기 보다는 서울특별시 동물보호조례를 개정하여 반려동물만이 아닌 모든 동물이 포함되도록 하는 것이 타당한 것으로 여겨짐.

5 국외 사례

- 호주의 NSW(New South Wales)의 경우 반려동물법⁶⁾을 가지고 있는 바, 해당 조례는 소유자로 하여금 강한 수준의 책임성을 요구하는 내용이 주를 이루고 있음.
- 예를 들어 해당 조례의 3장에 해당하는 부분의 제목은 개 통제의 책임성(Responsibilities for control of dogs)으로 세부적인 내용으로 들어가면 ① 개가 식별표를 착용할 것, ② 소유자의 통제를 벗어나지 못하게 할 것, ③ 공공장소에서의 소유자의 의무를 규정하는 것, ④ 특정한 공공장소에는 개를 데려갈 수 없는 것(여기에는 학교운동장, 아동센터, 야생동물보호구역 등도 포함됨) 외에도 ⑤ 개의 소유와 관련하여서도 소유할 수 없는 사람의 요건을 규정하는 등 동물복지가 동물의 보호만을 위한 것이 아닌 동물과 인간과의 공존을 위한 규정으로 구성되어 있음.

6 종합의견

- 평등한 생명가치의 실현이라는 측면에서 조례안의 제정 취지는 존중되지만, 제정안이 반려동물의 소유자에게 부여하는 의무 수준이 낮고, 전체 동물이 아닌 반려동물만을 특정하여 복지지원을 하는 내용은 조례의 제정 취지와는 일부 어긋나는 것으로 여겨짐.
- 또한 제정안이 상위법과 비교하여 볼 때 구체적으로 반려동물을 지정함에도 불구하고 일부 모호한 규정을 가지고 있는 점, 반려견(개)이 아닌 반려묘(고양이)가 증가추세에 있음에도 불구하고 반려견에 대한 특정한 내용을 담고 있는 점 등은 검토가 요망된다고 하겠음.

6) Companion Animals Act 1998 No 87

- 그 외에도 반려동물 관련 전문가 양성에 선행하여 공신력 있는 자격증 제도가 마련되어야 할 필요성이 있다는 점과 조례안에 대한 집행부서와 일부 동물(복지, 보호) 관련단체의 의견을 심도 있게 심의할 필요가 있다고 사료됨.