

서울시 애완동물 관리실태와 외국사례를 통해 본 개선방안

- 애완동물로 인한 사회적 문제
- 외국사례로 본 우리나라 애완동물 관리체계의 문제점
- 서울시의 애완동물 관리실태
- 서울시의 애완동물 관리 개선방안

애완동물로 인한 사회적 문제

- 애완동물은 놀이와 대화의 상대로 고독감과 우울증을 덜어주고 아이들의 정서함양에 도움을 주는 등 유익한 측면이 많이 있으나 이웃간의 불화, 유기(遺棄)동물의 발생 등 타인이나 공공행정에 부담을 주는 요인으로도 작용을 하고 있음.
- 2003년에 소음피해 151건, 냄새발생 38건, 음식물훼손 19건, 배설물 피해 38건, 쓰레기봉투 훼손 99건 등 개와 고양이 같은 애완동물의 사육으로 인한 민원이 서울시에 접수된 바 있음.
- 애완동물로 사육되는 동물은 그 절대량도 증가하고 있고 종류도 전통적인 개와 고양이에 서 이구아나, 토끼 등으로 확대되고 있으며, 그에 따라 유기동물의 수도 매해 증가하여 서울시에에서만 1999년 1,567마리, 2001년 3,404마리, 2003년 7,389마리 등의 개나 고양이를 포획하고 있는 상황임.
- 애완동물은 민원 및 유기동물 발생이외에도 도주, 탈주, 부적절한 관리에 의해 인명사고 발생, 각종 질병 전염, 부적절한 사체 매장, 야생동물에 대한 공격 등과 같은 사회적 문제를 야기시키고 있음.

서울시의 애완동물 관리실태

- 현재의 사육두수도 적지 않고 우리나라의 인구구조가 애완동물의 사육이 더 늘어날 수 밖에 없는 형태로 변해가고 있지만 우리나라의 관리수준은 아직까지 유기동물만을 관리하는 수준에 머무르고 있음.

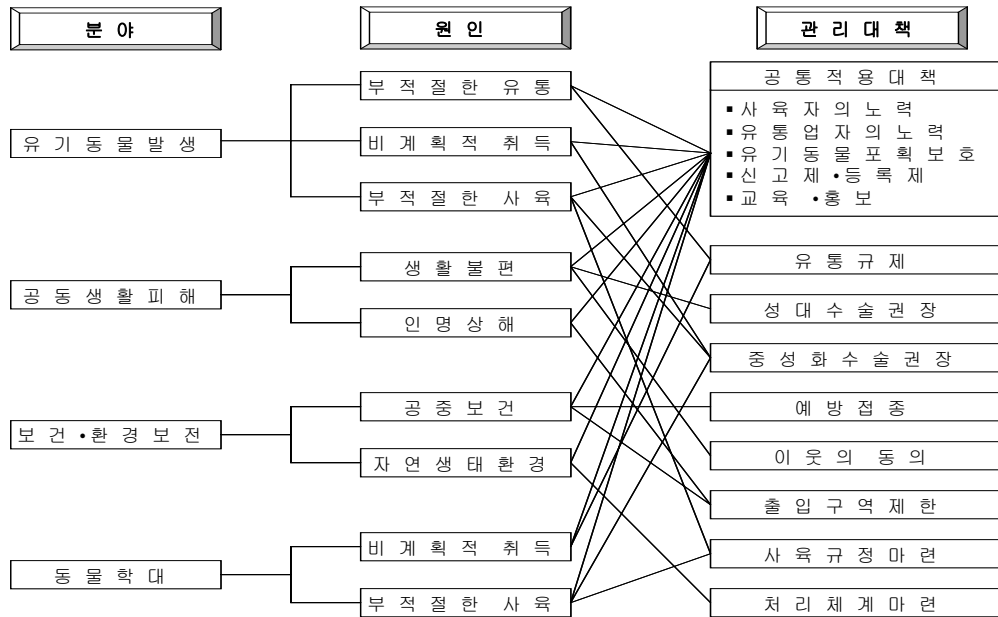
- 2004년 서울시의 1천 가구를 대상으로 한 설문조사에 따르면 서울에는 약 80만 마리의 개나 고양이가 6가구당 1가구 꼴로 사육되고 있는 것으로 분석됨. 또한 앞으로 사육을 희망하는 가구까지 포함하면 5가구당 1가구, 전체 1백만 마리의 개나 고양이가 사육될 것으로 추정됨.
- 경제적인 능력이 뒷받침되면서 가구당 인구수가 적고, 독신자수, 노령인구수 등이 많은 지역이나 국가일수록 애완동물의 사육이 늘어나는 것이 외국의 추세이며, 우리의 인구구조도 그러한 형태로 변하고 있어 앞으로 애완동물의 사육은 더 늘어날 전망이다(<표 1> 참조).

<표 1> 애완동물의 사육과 관련된 서울의 인구구조 변화

구분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
가구당 인구수	4.6	4.1	3.8	3.4	3.2
독신자 가구수	82,477	156,207	257,382	382,024	502,245
65세이상 노령인구수	207,955	279,956	362,603	431,100	535,053
외국인 거주자수	13,747	13,355	9,327	14,040	61,920

출처 : 통계청(1980, 1985, 1990, 1995, 2000)

- 외국의 사례를 볼 때 애완동물이 사회적인 문제를 일으키지 않으면서 적절하게 사육되기 위해서는 유통·사육·처분 단계에서 바람직한 판매자 및 사육자의 책무, 개체확인, 교육, 유기동물관리, 비용확보 등의 관리체계가 요구됨((그림 1) 참조).
- 그러나 우리나라는 1991년에 동물보호법을 제정하였지만 동물보호운동, 적절한 사육관리, 학대금지, 유기동물의 조치, 도살방법, 시험 등 동물전반에 대한 사항을 담고 있을 뿐이고 시행령, 시행규칙 등이 없는 극히 초보적인 수준의 제도만이 마련된 상태임(<표 2> 참조). 따라서 외국의 사례에서 우리에게 필요한 사항을 찾는 노력이 필요함.



[그림 1] 애완동물 문제와 그 해결을 위한 관리대책의 유형

<표 2> 각국의 동물보호 관련법 및 제정 시기

구분	동물관련 법률 및 규정
1930년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦영 국 : 개관리명령('30) ◦독 일 : 동물보호법('33)
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦일 본 : 광견병예방법('50) ◦영 국 : 애완동물법('51), 개허가법('59)
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦영 국 : 동물유기금지법('60), 동물안락사금지법('64)
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦일 본 : 동물보호관리법('73)
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦미 국 : 동물보호법('85)
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦미 국 : 애완동물보호법('90) ◦우리나라 : 동물보호법('91) ◦영 국 : 위험개관리법('91), 개배설물수거법('96) ◦호주 캔버라 : 동물보호법('92), 시드니 : 반려동물법('96) ◦뉴질랜드 : 개관리법('96) ◦일 본 : 동물애호관리법('99)
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> ◦영 국 : 동물보호법(2000) ◦독 일 : 동물보호명령('01), 위험개보유법('01) ◦호주 시드니 및 퀸즈랜드 : 동물보호법('01), 캔버라 : 가내동물법('02), 브리스번 : 동물법('03) ◦우리나라 : 동물보호법 개정공고('92.9., 농림부공고 제2002-101호) ◦일 본 : 가정동물사육보관기준('02)

외국사례로 본 우리나라 애완동물 관리체계의 문제점

○ 애완동물의 사육여부 확인 체계

- 애완동물의 사육여부 확인체계는 광견병접종 확인, 유기동물 발생억제, 동물학대 방지 등의 측면에서 중요하며, 외국의 경우 주로 개를 대상으로 소유자는 정부에 개인 사육을 신고 또는 허가를 받아야 하고 신고증 또는 사육허가증을 개에게 매달아 주어야 하나 우리나라에는 이러한 제도조차 없음.
- 일본은 1950년에 제정된 광견병예방법에서 개를 사육하는 모든 사람은 지방자치단체에 신고하도록 하고 있으며 그 신고증을 개에게 부착하여야 함. 만약 신고하지 않거나 신고증을 부착하지 않은 경우에는 20만엔 이하의 벌금이 부과됨.
- 영국, 미국, 뉴질랜드, 호주, 독일, 프랑스 등에서도 개의 사육자는 그 사실을 등록 또는 신고하여야 하며, 사람을 공격한 경력이 있거나 품종자체가 사나워 공격할 잠재력이 있는 위험한 개 등은 국가 또는 지방자치단체의 별도 기준에 의해 분류하고 등록을 달리함.
- 일본은 개의 소유자를 포함하여 판매업자, 훈련업자, 전시업자, 임대업자 등도 등록을 하여야 함. 그러나 우리나라는 소유자의 등록제도는 물론이고 판매업자에 대한 등록제도 도입되지 않고 있음.

○ 광견병 예방접종 강제시행 체계

- 우리나라는 국제적으로 광견병 간헐 발생지역으로 분류되고 있고 실제로 일부 지역에서 광견병이 발생하고 있는 상황이지만 광견병 예방주사는 동물소유자에게 위임하고 정부는 이를 보조 또는 지원하는 형태로 예방접종이 이루어지고 있음.
- 일본은 1954년 이후로 광견병이 발생하고 있지 않지만 매년 1회 이상 광견병 예방접종이 의무화되어 있으며 만약 광견병 예방접종을 실시하지 않거나 예방접종증을 개에게 부착하지 않으면 20만엔 이하의 벌금형에 처해짐.
- 영국, 미국, 뉴질랜드, 호주, 독일, 프랑스 등에서도 개의 사육자는 광견병 예방접종을 의무적으로 실시해야 하며 접종하지 않거나 접종증을 개에 부착하지 않으면 일본과 같이 처벌을 받게 됨.
- 서울에서 개나 고양이를 사육하는 소유자의 92%가 광견병 예방접종을 실시한다고 응답하였으나 매해 정기적으로 실시하는 경우는 드물고, 또 실시하지 않거나 그 증명서를 부착하지 않아도 가축예방전염병에서의 접종 의무와 처벌규정에도 불구하고 처벌된 사례가 거의 없음.

○ 공공의 안전확보 체계

- 외국에서는 애완동물의 외출시 통제 의무화, 애완동물의 출입규제지역 지정, 출입억제지역의 지정 등 보건위생과 안전을 확보하기 위한 제도가 마련되어 있으나 우리나라는 이러한 노력이 상대적으로 미흡함.
- 미국은 식당, 일반상점, 대형도소매업 등 위생관련 장소에서 애완동물의 출입을 금지하고, 독일 쾰른시는 야생동물이나 식물서식지나 사육장, 잔디밭, 운동장 등에 애완동물의 출입을 금지함.
- 호주는 어린이 보호시설, 유치원, 초등학교 운동장 등 어린이 보호를 위해 필요한 시설에 애완동물의 출입을 금지하며 고등학교 이상의 학교시설에 대하여는 운동시간에 애완동물의 출입을 금지함.
- 우리나라는 국립공원, 동물원, 지하철 등은 애완동물의 출입이 금지되며, 조례상의 도시공원, 버스, 택시, 기차 등은 통제할 수 있는 장구 부착, 배설물 회수, 기타 운전자의 허가 등에 따라 출입이나 동승이 가능함. 그러나 위생관련 장소, 어린이 보호장소에 등에 대한 출입규제나 금지 등의 제도는 없음.

○ 유기동물 관리 체계

- 유기동물의 관리는 공공의 피해를 억제하고 질병에 걸린 동물을 도태시키며, 새로운 분양자를 확보하여 동물을 보호하기 위해 필요하나 우리는 동물보호시설이 부족하고 그 역할 등에서도 체계적이지 못한 부분이 많음.
- 프랑스 파리시는 수의과 산하의 동물보호소와 민간 동물보호단체에서 운영하는 동물보호소가 공동으로 유기동물을 관리하고 있음. 유기동물이 포획되면 시의 동물보호소에서 휴일을 제외한 8일간 보호하면서 소유자를 확인하여 돌려주고 소유자를 확인할 수 없으면 수의사의 판단하에 안락사를 시키거나 건강한 동물은 민간 동물보호소에 기증됨. 민간 동물보호소에서는 다시 건강상태를 확인하고 건강한 동물을 대상으로 새로운 분양자를 기다리며 그 기간은 90일 정도임. 새로운 분양자는 동물을 잘 기를 수 있는지를 확인하는 복잡한 절차에 의해 결정되며 분양비와 중성화 수술비 등을 받음. 분양후 6개월 이내에 분양자를 방문하여 사육상태를 확인하고 부적절하게 사육한다고 판단되면 분양이 취소됨.
- 일본 동경도에는 유기동물의 보호, 상담, 교육 등과 관련하여 5개소의 사업소가 있으며 이곳에서 동물취급업 허가관리, 유기동물의 보호, 입양, 치료 등의 업무가 이루어짐. 각 사업소는 고유의 업무를 수행하는데 예를 들어 2개소에서는 유기동물의 보호를, 1개소에서는

치료를, 2개소에서는 분양을, 1개소에서는 사육을 포기한 개나 고양이의 인수 등을 담당함. 동경도는 유기동물을 포획할 경우 그 사실을 2일간 공고하고 7일간 사육관리 후에 처분여부를 결정함. 소유자가 확인될 경우 동물의 소유자는 보호비용을 지불해야 하며 분양을 할 경우에는 분양비의 징수를 포함하여 엄격한 자격요건과 교육하에 또 다시 유기되지 않도록 철저한 관리프로그램을 운영함.

- 서울시 자치구들은 경계내에 동물보호소를 확보하지 못하여 한국동물구조관리협회에 보호를 위탁하거나 관내 동물병원에 보호업무를 위탁하고 있음. 포획된 동물은 1개월간 포획 사실을 공고하고 이후 새로운 분양자를 찾아주거나 안락사시킴. 동물보호법에서 소유자에게 보호비용을 청구할 수 있도록 규정하고 있으나 청구한 예는 없고, 새로운 분양자가 나타난 경우에도 분양수수료를 받지도, 적절한 사육조건을 확인하지도 못하고 보호동물을 인계함.

○ 동물보호비용의 확보

- 유기동물을 포함하여 모든 동물의 보호와 관리를 위해서는 비용의 확보가 필요하고 특히 애원동물의 경우 개인의 판단에 의해 선택적으로 소유나 사육이 결정됨으로 판매업자, 소유자 등이 공공에서 소요되는 비용의 전부 또는 일부의 부담이 필요하나 우리나라는 비용의 확보체계가 갖추어지지 않았음.
- 일본 동경도는 개소유자의 등록비 3,000엔(신규등록 1회에 대해서만 징수), 판매업자 등의 등록수수료(1건당 4,800엔), 판매업자 등의 등록사항 변경 신고 수수료(1건당 4,100엔), 판매업자 등의 등록증 분실 등에 의한 재교부 수수료(2,800엔), 동물보호소 애원동물 인수자의 인수수수료(1마리당 5,800엔), 분실, 등록증 미부착, 광견병 예방접종증 미부착에 따라 보호조치한 동물을 소유자에게 반환할 때 보호기간의 비용을 소유자에게 청구함.
- 미국에서는 개의 경우 소유자는 매년 등록비를 납부하며 오레건주 크랙카마스시에서는 1년에 1마리당 25달러, 중성화수술을 받은 개는 13달러, 노인에게는 2달러를 부과함.
- 독일에서는 개 소유자는 개보유세를 납부해야 하며, 지방자치단체에 따라 세금은 마리당 부과되며 두 마리 이상을 보유하거나 위험개일 때는 더 높은 세금이 부과됨. 베를린시의 경우에는 개 1마리당 1년에 120유로를, 2마리 이상을 키울 때는 1마리당 180유로를 부과함.
- 호주에서는 개의 소유자는 매년 등록을 갱신해야 하며, 신규 등록 및 갱신등록 때마다 등록비를 부과함. 브리스번시의 경우 개 한 마리당 72호주달러, 중성화수술을 받은 개는 25호주달러, 위험개에 대해서는 305호주달러를 부과함.

서울시의 애완동물 관리 개선방안

- 판매 및 사육여부의 확인체계를 구축하여 건강한 동물의 유통, 애완동물의 종생사육, 이웃에 대한 피해 방지, 유기동물의 발생억제 등을 유도해야 함.
 - 판매업자의 등록제가 도입되어야 하며 개나 고양이를 취급하는 애완동물 판매업자는 자치구청장에게 신고해서 등록하고 자치구청장이 등록증을 교부하면 판매업자는 등록증을 업소에 게시함. 신고시의 필요서류는 ① 사람 또는 명칭, 주소 (법인일 경우에는 대표자의 성명 포함) ② 사육시설을 설치하는 사무소의 명칭 및 소재지, ③ 주요 취급동물의 종류 및 수, ④ 사육시설의 구조 및 규모, ⑤ 사육시설의 관리방법, ⑥ 사육시설의 배치도 및 인근지역의 지도 등임.
 - 궁극적으로 애완동물 특히 개에 대한 소유자의 등록제는 도입되어야 함. 소유자의 등록제를 실시하기 위해서는 담당부서 설치, 행정전산망 구축, 애완견 사육자들의 사육지속성에 대한 재검토 등에 많은 비용과 시간이 필요함으로 유예기간을 충분히 두고 도입할 필요가 있음.
 - 한편 위험개에 대해서는 먼저 등록제를 도입할 필요가 있음. 모든 경비견(군사용 및 공공의 목적으로 사육되는 개는 제외), 공격적인 품종, 40cm 이상, 몸무게 20kg 이상의 개를 위험개로 지정함.
 - 취득일로부터 30일(생후 90일 이내의 개를 취득한 자는 생후 90일이 경과한 시점) 이내에 소유자가 거주하는 관할 시, 군, 구의 자치단체장에게 등록하며 자치단체장은 사육허가증을 발부함.
 - 소유자의 등록에 필요한 서류는 ① 소유자와 주소 ② 견종 ③ 예방접종증명서 그리고 사망시에는 ④ 사망일시 및 사체처리방법 등임. 사육과정에서 예방접종기록은 동물병원에서 관할 관청으로 직접 통보함.
- 우리나라에서는 광견병이 일부지역에서 여전히 발생하고 있으므로 1회성이 아닌 주기적인 광견병예방접종과 이를 확인하는 시스템의 도입이 필요함.
 - 가축전염병예방법에는 농림부장관, 시도지사, 시장·군수·구청장이 광견병을 주기적으로 접종하는 명령과 표식의 부착을 명령(제15조제1항)할 수 있으며, 위반할 경우 500만원의 과태료를 부과(동법 제60조 및 시행령 제16조3항관련 별표2)할 수 있으므로 이 규정을 이용하면 현재의 상태에서도 광견병의 예방접종과 증명표지의 부착은 가능함.

- 따라서 서울시의 경우 현재의 상황에서도 “서울시유기동물보호조례”를 “서울시동물보호및 관리에관한조례”로 확대 제정해서 가축전염병예방법에서 규정하는 접종명령과 표식부착명령을 조례에 담고 광견병의 정기적인 접종을 유도할 수 있음.
 - 그러나 애완동물에 대한 개체등록이 되지 않은 상태에서 광견병 예방접종규정은 올바른 접종과 접종확대를 보장하기 어려우며 결국 일본과 같이 개의 등록증 및 예방접종증명서 부착이 동시에 의무화되어야 그 실효성을 확보할 수 있음.
- 식품위생 확보, 어린이 상해사고 방지, 쾌적한 휴식공간 조성 등을 위해 애완동물의 출입규제지역의 지정이 필요함.
- 식품위생을 확보하기 위해 애완동물의 출입금지가 필요한 지역 : 식품가공업, 즉석판매제조가공업, 식품접객업, 상시 1회 50인 이상에게 식사를 제공하는 집단급식소, 할인점, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 시장, 농수산물도매시장, 중앙도매시장, 농수산물공판장, 농수산물종합유통센터 등임.
 - 어린이의 안전확보를 위해 애완동물(또는 위험개)의 출입금지가 필요한 지역 : 놀이방 및 어린이집, 유치원, 초등학교 등임.
 - 개의 목줄이나 배설물 회수가 필요한 공원 : 조례상의 도시공원, 주택가의 어린이놀이터 등임.
- 유기동물이 체계적으로 관리될 수 있도록 동물보호소를 확보하고 운영함.
- 동물보호소의 확충 : 현재 22개 자치구의 유기동물을 보호관리하는 한국동물구조협회는 서울로부터 멀리 떨어져 있고 특히 동작, 구로, 금천, 구로, 관악구 등과는 50km이상의 거리에 있음. 따라서 이들 자치구들의 유기동물을 수용할 수 있는 시설을 근거리에서 확보하여 적어도 2개 이상의 보호소를 운영함으로써 자치구들의 재정적인 부담을 줄이고 포획, 수송, 분양, 반환 등이 편리해지도록 해야 함. 만약 서울시 자체적인 확보가 어렵다면 인근 경기도의 시설이나 민간시설의 활용을 검토함.
 - 동물보호소의 분양기준 강화 : 동물보호소에서 단순하게 보호기간과 비용을 줄이려는 측면에서 보호동물을 분양하는 것은 또 다시 유기동물을 양산하고 동물의 학대로 이어질 수 있음. 따라서 일본 동경도 및 파리시와 같이 종생사육의 자세를 가진 사람에게만 분양이 이루어지는 토대를 마련해야 함. 즉 분양자가 되기 위해서는 20세 이상일 것, 공동주택이 아닐 것, 가족 모두의 서명이 담긴 동의서를 제출할 것, 종생사육/번식제한/적정사육/법규 준수 등에 관한 서약서를 제출할 것, 사육방법에 관해 담당자로부터 교육을 받을 것 등의 조건을 충족하도록 함.

- 유기동물보호기간의 단축 : 현행 동물보호법에서 유기동물 보호사실의 공고기간은 1월(제7조제3항)임. 동경도의 경우는 2일 공고 7일 사육이며, 프랑스 파리는 공휴일을 제외한 8일임. 우리나라의 경우 공고 1월, 10일 이상의 분양기간까지 고려하면 실제 보호기간은 40~50일에 이르며 이러한 이유에서 유기동물 1마리당 20만원 이상의 비용이 소요된다고 함. 10여일이 경과하면 소유자에게 반환되는 경우가 거의 없으므로 실효성과 비용부담을 줄이기 위해 공휴일을 제외한 순수 공고기간을 10일로 제한할 필요가 있음.
 - 동물보호소 운영규정 마련 : 우리나라에는 동물보호소의 역할이나 운영규정이 없어 유기동물들의 적절한 보호와 관리를 보장하기 어려움. 동물보호법에서 운영방법 및 시설기준을 지침이나 고시의 형태로 마련함.
 - 유기동물의 감시체계 마련 : 유기동물이 발생하였을 경우 신속하게 포획하고 보관하기 위해서는 지역단위의 감시체계가 필요함. 현재 각 자치구는 자율청소봉사단 등을 운영하며, 환경단체 등도 환경감시단을 운영하고 있으므로 이들의 협조를 얻도록 함.
- 개 등 애완동물의 소유여부는 개인의 판단에 의해 선택적으로 결정됨으로 그 관리와 관련된 공공부분의 비용은 소유자들이 부담하는 것을 원칙으로 해야 함.
- 현재와 같이 유기동물의 관리체계만 구축된 상황에서는 다음과 같은 부분에서 소요비용의 전부 또는 일부를 확보함 : 유기동물로 포획되어 보호 중에 소유자가 나타났을 경우 보관에 소요된 비용을 청구함. 유기동물로 포획되어 보호 중에 새로운 입양자가 나타났을 경우 인수수수료를 청구함.
 - 판매업자 및 소유자에 대한 등록제 등이 실시될 경우에는 소요비용을 확보하기 위해 등록 및 등록사항의 변경시 수수료를 징수함. 매해 등록갱신여부는 정책적 판단에 따르되 일본의 경우에는 매해 광견병 예방접종이 의무화됨에 따라 등록은 신규등록과 사망신고만 있으며, 미국, 호주 등은 매해 갱신등록을 하는 등 국가에 따라 다양하다는 점을 참고할 필요가 있음. 등록증 분실시에도 재발급 수수료를 징수함. 개의 소유자에 대해서 매해 갱신등록을 실시하지 않을 경우에는 광견병 예방주사 접종시 접종수수료에 동물보호비용을 일부 포함시켜 소요비용을 확보할 수도 있을 것임. 각종 관련규정 위반시에는 과태료를 부과함.

유기영 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1157
keeyy@sdi.re.kr