



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1562호 | 2019년 3월 6일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

국내 동물보호시설의 운영 현황과 개선방향

유 제 범 *

1. 들어가며

최근 국내 대표적인 동물보호단체 ‘케어’가 구조한 동물의 상당수를 안락사시킨 것으로 드러나 논란이 일고 있다. 특히 이번 안락사 문제가 불거진 동물보호시설의 경우 지방자치단체가 운영하거나 위탁하는 곳이 아닌 민간이 운영하는 사설동물보호시설로서 안락사 기준, 동물보호 조치 및 분양 기준 등 동물 관리와 관련하여 「동물보호법」 등 관련 법규의 사각지대에 놓여 있다. 더욱이 정부는 국내 사설동물보호시설의 현황에 대한 실태파악을 하고 있지 못한 실정이다. 최근 반려동물을 기르는 인구가 늘면서 유기동물 수도 증가하고 있기 때문에 지방자치단체가 운영하는 동물보호시설의 수용 규모를 확대하고, 사설동물보호시설을 제도권으로 받아들여 이들에 대한 관리·감독을 철저히 할 필요가 있다는 지적이 있다.

따라서 이 글에서는 국내 동물보호시설의 현황, 운영 실태 및 문제점을 살펴보고, 향후 개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 국내 동물보호시설의 구분 및 운영 현황

(1) 구분 및 운영 현황

국내 동물보호시설은 크게 「동물보호법」 제

15조에 따라 지방자치단체(시·군·구)가 직접 운영하는 직영 동물보호센터와 지방자치단체의 시설을 위탁업체에서 임대·운영하는 형태의 시설 위탁형 동물보호센터, 지방자치단체장이 일정한 기준에 맞는 기관이나 단체를 동물보호센터로 지정하여 운영하는 형태의 위탁보호형 동물보호센터, 그리고 「동물보호법」을 근거로 하지 않는 개인이나 단체가 운영하는 사설동물보호시설로 구분할 수 있다.

지방자치단체가 운영하는 동물보호센터는 「동물보호법」과 그 하위 법규에 따라 진료실, 사육실, 격리실 등 일정한 시설기준을 갖추어야 한다. 연간 유기동물 처리 마릿수가 1천 마리 이상인 동물보호센터는 센터의 운영의 공정성과 투명성 확보를 위해 수의사 등으로 구성된 운영위원회를 설치·운영해야 한다. 또한 동물 구조 및 포획, 반환, 분양, 중성화 시술, 인도적 처리(안락사) 등의 사항을 준수해야 한다. 그리고 동물보호센터 운영에 관한 세부적인 사항은 「동물보호센터 운영 지침」(농림축산식품부 고시)에서 규정하고 있다. 이 운영 지침에는 센터의 조직 및 인력, 시설 기준, 예산 및 결산, 운영위원회 운영, 동물의 운송, 입소, 위생관리 및 사료 제공 등 보호조치에 관한 사항, 동물의 질병 관리, 반환, 분양, 기증 등에 관한 절차 및 방법,

동물의 인도적 처리(안락사)의 원칙, 선정 방법, 절차 등이 규정되어 있다. 한편 각 지방자치단체에서는 동물보호센터 운영과 관련하여 「동물보호조례」를 마련하고 있다.

2017년 기준 동물보호센터 수는 전국적으로 총 293개소가 있으며, 이 중 253개소가 위탁보호형 동물보호센터로 전체 86.3%를 차지하고 있다. 반면 지방자치단체 직영 동물보호센터는 33개소(약 11.3%), 시설위탁형은 7개소(약 2.4%) 수준이다.¹⁾

한편 사설동물보호시설의 현황에 대한 정부의 공식적인 통계는 없으나, 전국적으로 약 150개소가 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다.²⁾

[표 1] 최근 10년간 동물보호센터 수 추이 (2008~2017)

(단위: 개소)

연도	총계	지자체 직영	위탁보호형
2008	411	25(6%)	386(94%)
2009	384	17(4%)	367(96%)
2010	400	25(6%)	375(94%)
2011	339	23(6.8%)	316(93.2%)
2012	349	25(7.2%)	324(92.8%)
2013	361	25(6.9%)	336(93.1%)
2014	368	25(6.8%)	343(93.2%)
2015	307	28(9.1%)	279(90.9%)
2016	281	31(11%) ¹⁾	250(89%)
2017	293	40(13.7%) ²⁾	260(86.3%)

자료: 농림축산검역본부, 「동물보호복지 실태조사 결과」, 매년도 (http://www.animal.go.kr/portal_ml/index.jsp)

주 1, 2: 2016년은 시설위탁형 5개소, 2017년은 시설위탁형 7개소가 각각 포함

(2) 동물보호센터의 유기동물 처리관리 실태

「동물보호법」 제14조 및 제15조에 따라 유기동물(유실동물을 포함)을 포함한 피학대 동물 중 소유자를 알 수 없거나 소유자로부터 학대를 받아 적절하게 치료·보호를 받을 수 없다고 판단되는 동물은 동물보호센터에서 보호조치한 후 인도, 분양, 기증, 자연사, 안락사, 방사 등으로 처리된다.

1) 농림축산검역본부, 「2017년 동물보호복지 실태조사 결과」, 2018.6.29.

2) 지희원, 「“보호소 비좁음”..동물 단체 ‘케어’ 수백 마리 안락사」, YTN, 2019.1.13. 등

2008년부터 2017년까지 10년간 동물보호센터의 유기동물 처리 추이를 살펴보면, 연도별 전체 유기동물(개, 고양이, 기타 동물) 수는 2008년 77,877마리에서 2010년 100,899마리로 증가하였다가, 이후 2014년에 81,147마리까지 감소한 후 2017년 102,593마리로 다시 증가하였다. 처리 형태별로 살펴보면, 2017년 기준으로 제3자에게 분양하는 비중이 약 30.2%로 가장 많았고, 다음으로 자연사 27.1%, 안락사 20.2%, 인도 14.5% 등의 순이다. 안락사의 비중은 2008년에는 약 31%로 가장 높았으나, 점차 그 비중은 감소하는 추세다. 반면, 소유자에게 인도되는 비중은 2008년 5%에서 점차 증가하고 있다.

유기동물 보호기간은 2017년 평균 42일로 2008년 평균 19일에 비해 2배 이상 늘어났다. 동기간에 동물보호센터의 유기동물 처리·보호 비용도 증가했는데, 2008년 약 81억 원에서 2017년 약 156억 원으로 약 92.6% 증가했다.

[표 2] 최근 10년간 유기동물 처리 추이(2008~2017)

연도	유기동물 처리수(마리)								평균 보호기간 (일)
	계	인도	분양	기증	자연사	안락사	방사 ¹⁾	기타 ²⁾	
2008	77,877	3,811 (5%)	19,456 (25%)	1,617 (2%)	12,395 (16%)	24,035 (31%)	13,365 (17%)	3,198 (4%)	19
2009	82,658	5,076 (6%)	20,211 (24%)	1,821 (2%)	15,436 (19%)	21,105 (26%)	15,026 (18%)	3,983 (5%)	25
2010	100,899	6,884 (7%)	25,096 (25%)	3,220 (3%)	19,066 (19%)	26,996 (27%)	15,376 (15%)	4,261 (4%)	38
2011	96,268	7,328 (7.6%)	25,101 (26.1%)	1,544 (1.6%)	18,772 (19.5%)	25,659 (26.6%)	12,037 (12.5%)	5,827 (6.1%)	20
2012	99,254	8,734 (8.8%)	27,223 (27.4%)	1,518 (1.5%)	23,012 (23.2%)	24,315 (24.6%)	9,552 (9.6%)	4,900 (4.9%)	22
2013	97,197	9,976 (10.3%)	27,285 (28.1%)	617 (0.6%)	22,204 (22.8%)	23,911 (24.6%)	8,841 (9.1%)	4,363 (4.5%)	26
2014	81,147	10,581 (13%)	25,517 (31.4%)	821 (1%)	18,701 (23%)	18,436 (22.7%)	766 (1%)	6,325 (7.7%)	20.6
2015	82,082	12,012 (14.6%)	26,233 (32%)	965 (1.2%)	18,633 (22.7%)	16,421 (20%)	1,040 (1.3%)	6,778 (8.2%)	23.6
2016	89,732	13,678 (15.2%)	27,320 (30.4%)	1,433 (1.6%)	22,452 (25%)	17,824 (19.9%)	-	7,0254 (7.8%)	30.6
2017	102,593	14,914 (14.5%)	30,945 (30.2%)	1,969 (1.9%)	27,844 (27.1%)	20,768 (20.2%)	-	7,1534 (7%)	42

자료: 농림축산검역본부, 「동물보호복지 실태조사 결과」, 매년도 (http://www.animal.go.kr/portal_ml/index.jsp)

주 1: 고양이에 한하여 중성화 수술 후 방사

주 2: 기타는 보호조치 중, 미포획 등. 2016년 및 2017년의 경우 기타에 방사가 포함

3. 국내 동물보호시설의 문제점 및 개선방향

(1) 지방자치단체 운영 동물보호센터

첫째, 지방자치단체가 운영하는 동물보호센터 중 직영 동물보호센터가 차지하는 비중이 지나치게 낮다. 직영 동물보호센터의 수는 2008년 25개소(6%)에서 2017년 40개소(13.7%)로 15개소가 증가했으나, 민간 위탁보호형의 비중이 전체 약 90%임을 고려할 때 여전히 낮은 수준이다([표 1] 참조). 민간 위탁보호형의 경우 사·도가 시설의 설치까지 관할 사·군·구에 위임하면서 경비의 일부를 지원하고 있는데, 사·군·구는 시설건립 예산 및 인력부족, 민원빈발로 대부분 민간³⁾에 위탁하고 있다. 그러나 민간 수탁자 선정시 대부분 단기 단위로 공개모집하고, 일정한 시설 기준 등을 충족하는 경우 입찰가격 위주로 선정하고 있기 때문에 민간 운영자가 수탁기간 내 동물복지 보다는 영리목적으로 비용 회수 및 이윤추구에 집중할 여지가 있다.⁴⁾

둘째, 유기동물 수에 비해 이들을 보호·조치할 수 있는 동물보호센터의 수용 규모가 부족한 측면이 있다. 유기동물 수는 2013년부터 의무화된 동물등록제 시행 이후 다소 감소하다가 최근 2017년 기준 약 10만 마리 수준으로 다시 증가 추세다. 더욱이 이는 동물보호센터에 보호·조치되는 유기동물 수이고, 사설동물보호시설에 보호·조치되는 등 집계되지 않는 유기동물을 고려할 경우 그 수는 더 많을 것으로 보인다. 전체 동물보호센터의 유기동물 일시 수용 가능 마리수와 평균 보호기간을 고려하면,⁵⁾ 최근 동물

보호센터는 그 수용 능력을 초과하여 보호·조치하고 있다고 볼 수 있다. 현재와 같은 수용 규모로는 유기동물에 대한 적절한 보호·조치에 한계가 있을 것으로 보인다.

따라서 먼저 지방자치단체 직영 동물보호센터의 비중을 확대할 필요가 있다.⁶⁾ 민간 위탁형 동물보호센터의 경우에도 영리목적의 운영에 따른 폐단을 방지하기 위해 검증된 동물보호단체, 동물병원 등에게 업무를 위탁하거나 지방자치단체에 ‘동물보호감시관’을 충원하여 관리·감독을 강화할 필요가 있다. 향후 지속적인 증가 추세에 있는 반려동물을 기르는 인구수와 그에 따라 증가할 것으로 예상되는 유기동물의 수를 고려할 때, 지방자치단체 동물보호센터의 수용 규모도 늘려나가야 할 것이다. 이를 통해 유기동물의 평균보호기간을 늘리고, 안락사 비중을 가능한 줄이는 등 유기동물에 대한 동물복지를 강화할 필요가 있다. 다만 지방자치단체의 재정자립도를 고려할 때 중앙정부 차원의 지원도 함께 고려되어야 할 것이다.

(2) 사설동물보호시설

첫째, 사설동물보호시설에 대한 운영 기준 등이 부재하다. 사설동물보호시설은 그 운영에 있어 「동물보호법」의 적용 대상이 아니기 때문에 지방자치단체가 운영하는 직영 및 위탁형 동물보호센터에 적용이 되는 보호동물에 대한 인도적 처리, 즉 안락사의 대상, 원칙, 절차 및 방법에 대한 규정이 이들 사설동물보호시설에는 적용이 되지 않는다. 지방자치단체가 운영하는 동물보호센터에서의 보호동물에 대한 안락사

3) 2014년 기준 총 343개 위탁형 중 동물병원이 수탁한 비중은 237개소에 달함

4) 이와 관련하여 2011년 국민권익위원회에서 지적함(국민권익위원회 경제제도개선담당관, 「동물보호 위탁사업 운영의 투명성 개선」, 2011.11.)

5) 2014년 약 2만 4천 마리(총 368개소), 2015년 약 2만 1천 마리(총 307개소)이며, 평균 보호기간은 2014년 20.6일, 2015년 23.6일이었음. 유기동물 법정 보호기간은 소유권 이전기간인 최소 10일임

6) 일본과 대만의 경우 정부 또는 지방자치단체가 동물보호시설을 직접 운영하고 있음

의 경우 반드시 수의사에 의해 시행되어야 하며, 그 대상의 선정도 질병 또는 상해로부터 회복될 수 없거나 지속적으로 고통을 받으며 살아야 할 것으로 수의사가 진단한 경우 등에 한하여 제한적으로 실시하도록 하고 있다. 이 경우에도 질병 및 상해의 정도가 심각하여 고통 경감 및 질병전파 예방을 위해 안락사가 필요한 경우를 제외하고는 유기동물의 소유권 이전기간인 10일이 경과해야 한다. 또한 안락사를 실시한 후에는 수의사가 보호동물 개체관리카드에 그 내용을 기록해야 한다.⁷⁾ 이번 ‘케어’의 유기동물 안락사 사태는 이와 같은 안락사 기준 등을 포함한 사설동물보호시설에 대한 시설 및 운영 기준의 미비, 정부의 실태파악 및 관리감독 부재에 따른 것으로 볼 수 있다.

둘째, 사설동물보호시설의 규모 및 운영 현황 등에 대한 정확한 실태파악이 되어 있지 않다. 사설동물보호시설의 경우 그 운영자의 성향 및 여건 등에 따라 애니멀 호더(Animal Hoarder)⁸⁾로 전락할 수 있다. 사설동물보호시설의 경우 ‘케어’와 같이 상대적으로 규모가 크고 후원금 및 다수의 활동가가 참여하는 동물보호단체가 운영하는 곳도 있지만, 대부분 1인이 운영하는 경우가 많기 때문에 운영에 필요한 비용 및 인력 등의 지원이 원활하지 않거나 보호동물의 자체 번식으로 그 수가 늘어나게 되면 동물을 적절하게 보호·조치할 수 없게 된다. 더욱이 운영자가 애니멀 호더의 성향을 가지는 경우에는 무차별적으로 유기 및 피학대 동물을 수용하게 되고 이는 대규모 동물학대로 이어질 수 있다.

7) 「동물보호법」 제22조 및 동법 시행규칙 제22조, 「동물보호센터 운영 지침」 제20조·제21조 및 제22조

8) 동물을 모으는 것에 지나친 집착을 보이며 동물 사육자로서의 의무와 책임을 다하지 못하는 행위를 하는 사람을 말한다. 사육동물 수에 집착하는 심리적 장애증상의 하나로 동물학대의 또 다른 행태로 규정하고 있음

따라서 사설동물보호시설에 대한 정확한 실태파악이 우선되어야 하고, 이에 따라 동물보호시설로서 그 운영 자격, 시설 기준, 동물의 보호조치, 질병관리, 반환 및 분양, 인도적인 처리 등 그 운영 기준을 마련하는 등 사설동물보호시설에 대한 신고제를 도입하는 「동물보호법」 개정을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 사설동물보호소의 기능과 역할을 인정하고 제도권으로 받아들이고, 사설동물보호소와 동물보호센터의 연계시스템을 구축한다면 동물보호센터의 유기동물에게 법정 보호기간 이후에도 추가적인 입양 및 보호 기회를 줄 수 있을 것이다. 이는 지방자치단체가 동물보호센터의 수용 규모를 늘리거나 센터를 추가 설치·운영하는데 필요한 재정부담도 줄일 수 있는 방안이 될 수 있다.

4. 나가며

최근 동물보호단체 ‘케어’의 안락사 문제의 근본적인 원인 중의 하나는 반려동물을 지나치게 많이 생산·판매하고, 가정에서는 동물의 생명에 대한 책임의식과 복지에 대한 충분한 인식 없이 구매하여 기르는 구조에서 유기 및 피학대 동물이 지속적으로 발생하는 것에 있다고 볼 수 있다. 이들 동물을 둘러싸고 다양한 사회 갈등도 지속적으로 발생하고, 이를 해결하기 위해 보호조치 등에 소요되는 국가 재정도 계속 증가하고 있다. 향후 동물등록제의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련하고, 유기동물 보호조치 등 동물복지에 필요한 재정을 확보하기 위해 반려동물세 등을 부과하여 별도 재원을 마련하는 방안도 장기적으로 논의할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.