

< 특별기고문 >
최근의 입법동향과 정당 정책공약으로 본 우리나라
동물보호운동의 전망과 과제

하 승 수*

- | |
|----------------------------------|
| I. 들어가며 |
| II. 19대 국회에서 제기된 입법과제들 |
| III. 4.13. 총선에서 각 정당들이 내건 정책 공약들 |
| IV. 한국 동물보호운동의 전망과 과제 |

I. 들어가며

민주화과정에서 한국에서는 인권운동이 발전했고, 다양한 인권의제들이 공론화가 되었다. 여전히 차별금지법 제정 등 소수자 인권과 관련된 입법이 이뤄지지 않고 있지만, 국가인권위원회가 만들어지는 등 인권관련 법제가 어느 정도 정비되는 성과는 있었다.

인권의 발전과 함께 한국에서도 사람이 아닌 다른 생명에 대해서 눈을 돌리는 움직임도 서서히 일어났다. 반려동물과 함께 사는 사람들이 1,000만명에 달하고, 여러 동물보호운동 단체들이 만들어지고 활동이 활발해지고 있다.

그러나 동물과 관련된 법제도는 여전히 뒤떨어져 있는 상황이다. 1991. 7. 1. 동물보호법이 제정·시행되기 시작했고, 그 이후에 여러 차례 개정을 거쳤으나, 동물보호법의 내용에는 미흡한 점들이 많다고 비판받아 왔다. 18대 국회에서 이뤄진 전부개정을 통해서 동물복지위원회가 설치되고, 학대 받는 동물에 대한 보호조치의 근거가 마련됐으며, 500만원 이하 벌금이었던 동물학대에 대한 벌칙이 1년 이하

징역 또는 1천만원 이하 벌금으로 강화되는 변화가 있었지만, 여전히 법률의 실효성이나 구체성이 떨어진다는 비판을 받아 왔다. 또한 농장동물, 실험동물, 동물원 동물 등 다양한 처지에 있는 동물들과 관련된 법제도가 전반적으로 미비하거나 미흡한 상황이었다.

2012년 4.11. 총선을 통해 구성된 19대 국회에서는 동물보호법 등 동물관련 법제도 개선안이 이전과는 달리 활발하게 논의되는 변화가 있었다. 2012. 3. 4. 창당한 녹색당은 원내정당이었지만, 동물보호단체들, 관심있는 국회의원들과 함께 동물관련 법제에 대한 연속토론회를 열고 문제를 공론화했다. 그리고 연속토론회의 결과물로, 동물보호법을 동물복지법으로 전면개정하는 법률안이 국회의원들에 의해 발의되기도 했다. 비록 만족할만한 수준의 법률이 만들어지지 못했지만, 동물보호단체들이 동물원법 제정을 위해 노력한 것도 의미있는 움직임이었다. 또한 반복적으로 발생하는 구제역과 조류독감으로 인해 대량의 ‘살처분’이 이뤄지면서, 공장식 축산의 문제점을 개선해야 한다는 움직임도 일어났다. 그러나 결과적으로 봤을 때, 19대 국회에서는 많은 법안들이 발의는 되었으나, 제대로 논의되거나 통과되지 않는 경우들이 많았고, 그나마 통과된 법률도 실효성이 떨어진다는 한계가 있었다.

2016년 치러진 4.13. 총선에서는 각 정당들이 동물과 관련된 정책공약들을 발표했고, 이전보다는 동물 관련 정책에 대한 언론과 유권자들의 관심도 높아졌다. 20대 국회가 개원된 이후에는 총선시기에 논의되었던 입법과제들이 다시 국회에서 논의될 것으로 전망된다. 지난 6. 29. 국회에서는 ‘동물복지포럼’이 만들어지기도 했다.

이 글에서는 19대 국회에서 제기된 여러 동물 관련 입법들의 동향과 20대 총선에서 각 정당들이 제시한 동물 관련 정책공약들을 살펴보고자 한다. 이것은 현재 한국에서 동물보호 관련 법제의 논의수준을 짚어보기 위한 것이다. 그리고 이를 바탕으로 우리나라 동물보호운동의 전망과 과제에 대해 간략하게 논의해보려고 한다.

II. 19대 국회에서 제기된 입법과제들

19대 국회에서는 「동물보호법」, 「동물원법」, 「화장품법」, 「야생동물 보호

및 관리에 관한 법률」 등 많은 법률안들이 발의되고, 일부는 통과되기도 했다. 그러나 임기만료 시점까지 처리가 되지 않고 자동폐기된 경우가 다수를 차지한다.

1. 동물보호법

가장 많은 건수가 발의되었고, 동물에게 미치는 영향이 큰 법률은 역시 「동물보호법」이라고 할 수 있다.

「동물보호법」은 19대 국회에서 총 36개의 법률안이 발의되었다. 발의건수로 보면, 18대 국회의 18건에 비해 2배 이상 증가한 것이다. 발의건수가 증가한 것은 그만큼 동물보호법에 대한 관심이 높아진 것으로 해석할 수 있다.

그러나 발의된 법률안 중에서 실제로 처리된 것은 매우 일부에 불과하다. 36건의 법률안 중에서 원안가결로 처리된 건이 1건있고, 수정가결 처리된 건이 3건이다. 원안가결된 농림축산식품해양수산위원회 발의안에 내용이 반영되어 폐기된 3건의 법률안까지 포함하면 36건 중에서 7건이 실질적으로 처리되었다고 할 수 있다. 나머지 29건의 법안은 임기만료로 인해 자동폐기되었다.

18대 국회에서는 18건의 법률안 중에서 실질적으로 처리된 건(위원장 대안발의에 의해 대안반영 폐기건수 포함)이 12건이었던 것과 비교하더라도, 19대 국회에서는 발의된 건수에 비해 실질적인 법안 처리는 오히려 미흡했던 것으로 판단된다.

내용적으로도 큰 진전이 없었다. 오히려 18대 국회에서 통과된 동물보호법 전부개정 법률안은 그 이전의 법률안에 비해 상당히 진전된 내용을 담고 있었다. 즉 * 동물복지에 관한 종합적인 계획을 수립하고 동물보호정책이 체계적이고 효율적으로 추진될 수 있도록 동물복지위원회를 설치하고, * 정부 차원의 동물복지축산농장인증제 도입 등을 통해 농장동물에 대한 복지를 장려하고, * 동물등록제를 모든 지방자치단체를 대상으로 의무화하며, * 피학대 동물의 구조·보호조치, * 동물학대 행위자에 대한 벌칙 강화(500만원 이하이던 벌금을 1년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 강화)같은 내용을 담고 있었다.

그런데 19대 국회에서 처리된 동물보호법 개정안의 내용을 보면, 큰 틀의 변화는 없이 부분적인 진전에 그치고 있다. 구체적인 내용을 보면, 2013. 2. 26. 처리된 강창일 대표발의안의 경우 “고의로 사료나 물을 주지 않는 행위”를 동물학대에 포

함시키고, 동물 구조·보호 행위의 주체를 기존의 시·도지사에서 시·군·구청장으로 확대하는 내용을 담고 있다.

그리고 2013. 7. 2. 농림축산식품해양수산위원장 발의로 처리된 동물보호법 개정안의 경우에는 * 동물보호법의 적용대상 동물범위를 확대하고, * 동물학대 개념에 신체적 고통과 스트레스 유발, 방치까지 포함시키며, * 동물학대행위를 촬영한 영상물의 유포행위를 금지하고 위반시 처벌하며, * 동물복지를 고려한 운송이 가능하도록 동물운송 관련 준수사항을 의무화하고, 운송용 우리를 던져 동물을 다치게 하거나 전기몰이도구를 사용한 경우 과태료를 부과하며 * 반려동물을 판매하는 경우 구매자에게 직접 전달하거나 동물운송기준을 준수하여 배송하도록 하고 이를 위반한 경우 과태료를 부과하고, * 동물을 도살하거나 매몰하는 경우 반드시 의식이 없는 상태에서 진행하도록 하는 내용을 담고 있었다. 이 내용들은 개별적으로 의미가 있는 내용들이나, 큰 변화를 가져오기는 어려운 정도의 내용들이었다.

반면에 동물보호법을 동물복지법으로 전면개정하는 내용을 담고 있는 법률안들(심상정, 한명숙, 진선미, 문정림의원 대표발의안)은 자동폐기되는 운명을 맞았다.¹⁾ 이 법률안들은 동물보호시민단체 ‘카라’와 녹색당, 생명권네트워크변호인단이 국회의원들과 연속토론회를 개최하며 준비한 법안으로 매우 진전된 내용을 담고 있는 법률안들이었다.

법률안의 내용을 소개하면, * 법률의 명칭을 「동물보호법」에서 「동물복지법」으로 변경하고, * 매년 1주년을 동물복지주간으로 정하며 * 동물복지 축산의 원칙을 제시하고, 가축의 사육, 운송, 도축의 전 과정에서 동물복지의 증진을 위한 의무조항을 두고, * 동물운송업 · 동물훈련업을 동물관련 영업에 추가하고 * 동물학대를 범한 자에 대하여 유죄판결을 선고하는 경우에는 300시간의 범위에서 재범예방에 필요한 수강명령 또는 동물학대 치료프로그램의 이수명령을 할 수 있도록 하며, 동물학대 등의 금지를 위반하여 징역형을 선고받은 경우 5년간 동물을 소유할 수 없고 동물병원 및 동물원 등 관련된 일에 종사하지 못하도록 처벌을 강화하는 내용을 담았다.

또한 * 피학대동물을 구조하기 위해 소유자등 학대자로부터 ‘긴급격리조치’를

1) 녹색당, 동물보호시민단체 카라, 생명권네트워크 변호인단은 한명숙 · 심상정 · 문정림 · 진선미 국회의원과 1년여 동안 5회의 토론회와 10여 차례의 내부간담회를 거쳐 동물보호법 전면개정안을 마련하고, 국회의원 4명이 역할을 배분하여 2013년 10월 동물보호법 개정안을 발의하였다.

할 수 있도록 하고, * 동물학대행위자의 동물에 대한 소유권 등을 제한 또는 상실의 선고를 청구할 수 있도록 하며, * 동물학대행위를 조사한 후 위법한 혐의가 있는 경우 고발을 의무화하고, * 위탁 동물보호소의 문제점을 개선하기 위하여 시·도지사도 하여금 동물보호센터를 직접 설치·운영하도록 권고하는 한편, 위탁 동물보호소에 대한 관리·감독을 강화하며, * 실험동물과 관련해서도 동물실험에 대한 윤리위원회의 기능을 강화하는 등 실험동물의 복지를 위한 조항을 신설하는 내용을 담고 있다. 그 외에도 * 오락·유흥 등의 목적으로 동물을 때려 죽이거나 산채로 불태우는 학대행위, 혹서·혹한 등의 고통스러운 환경에 방치하는 학대행위 등을 추가로 금지하고 * 동물학대에 대한 처벌형량을 3년 이하의 징역 또는 5백만원 이상, 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 높이는 내용을 담고 있었다.

2. 실험동물 관련 법률

19대 국회에서 통과된 실험동물 관련 법률중에서는 「화장품법」이 일단 눈에 띈다. 2015년 12월 31일 국회 본회의를 통과한 「화장품법」에서는 동물실험을 실시한 화장품 및 동물실험을 한 화장품원료를 사용하여 제조·수입한 화장품의 유통·판매를 금지하는 내용을 담고 있다. 그러나 예외적으로 * 살균 보존제, 색소, 자외선차단제 등 특별히 사용상의 제한이 필요한 원료에 대하여 그 사용기준을 지정하거나 국민보건상 위해 우려가 제기되는 화장품 원료 등에 대한 위해평가를 하기 위하여 필요한 경우 * 화장품을 수출하려 하는데 수출상대국의 법령에 따라 동물실험이 필요한 경우, * 수입하려는 상대국의 법령에 따라 제품 개발에 동물실험이 필요한 경우, * 대체시험법(동물을 사용하지 않는 실험방법 및 부득이하게 동물을 사용하더라도 그 사용되는 동물의 개체 수를 감소하거나 고통을 경감시킬 수 있는 실험방법으로서 식품의약품안전처장이 인정하는 것)이 존재하지 않아 동물실험이 필요한 경우 등에 해당하면 동물실험이 인정된다.

일단 동물실험을 원칙적으로 금지하는 내용의 법이 통과된 것은 긍정적이나, 예외사유가 포괄적이고, 범위반을 했을 때에 100만원 이하의 과태료만 부과하도록 하여 실효성에는 의문이 존재한다.

또한 19대 국회에서는 「실험동물에 관한 법률」이 개정되었으나, 용어정비 정도를 제외하면, 동물보호의 관점에서 개정된 것으로 보기 어려운 내용들이다. * 동물실험시설 운영자의 실험동물운영위원회의 설치·운영에 따른 부담을 완화하기

위하여 유사 위원회가 설치되어 있는 경우에는 실험동물운영위원회를 설치하지 아니할 수 있도록 하고, * 동물실험시설의 운영자 및 관리자 또는 실험동물공급자는 실험동물의 사체 등 폐기물을 「폐기물관리법」에 따라 처리하도록 하며, * 신약 개발 등에 사용되는 실험동물의 경우 식품의약품안전처가 실험동물자원은행을 설치·운영하여 실험동물 자원을 체계적으로 관리하도록 하는 내용을 담고 있기 때문이다.

3. 야생동물 관련 법률

19대 국회에서는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」도 개정 법률안이 다수 발의되었고, 일부는 통과되었다. 총 16건이 발의되었고, 원안가결 3건, 수정가결 2건이 있었다. 그리고 대안으로 반영되어 폐기된 건이 7건이 있으므로 총 12건이 실질적으로 처리되었다. 나머지 법안들은 철회(1건)되거나 임기만료로 자동폐기(3건)되었다.

중요한 개정내용들을 보면, 2013. 6. 25. 수정가결된 개정 법률에서는 국제적 멸종위기종에 관한 규정을 정비했다. 국제적 멸종위기종이란 「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)」에 따라 국제거래가 규제되는 생물로서 환경부장관이 고시하는 종을 의미한다. 구체적으로 개정 법률에서는 * 보호·관리 필요성이 있는 국제적 멸종위기종의 사육시설 설치기준을 마련하고, * 사육시설을 등록하도록 하며, * 국내 반입된 개체의 증식·양도·양수에 대한 관리 및 출입검사 등을 강화하고, * 무분별한 수입방지를 위해 수수료를 부과하며, * 불법 개체로 인지하지 못한 상태에서 국제적 멸종위기종을 양도·양수, 소유 등을 하고 있는 경우에도 긴급보호조치가 가능하도록 하는 내용을 담고 있다.

아래의 <표1>에서 볼 수 있는 것처럼, 국내에서 국제적 멸종위기종의 밀반입 및 불법 유통사태가 계속 발생하는 상황에서 이런 입법은 필요성이 컸다.

<표 1> 국제적 멸종위기종 밀반입 및 불법 유통 현황(건수)

구 분	계	'08	'09	'10	'11.8
밀 반 입	61	22	22	10	7
불법유통	21	9	5	2	5

** 국회 환경노동위원회 심사보고서 중에서 인용

2014. 2. 28. 처리된 개정 법률에서는 * 조류인플루엔자 발병 등 야생동물에 대한 질병 관리의 필요성이 증가함에 따라 야생동물의 질병 확산을 방지하고 체계적 관리를 위한 기반을 구축하도록 하고, * 야생동물에 대한 학대행위를 구체화하며 이에 대한 처벌을 강화하는 내용을 담고 있었다.

2015. 12. 31. 처리된 개정 법률에서는, 유해야생동물 조항이 악용되는 것을 막는 내용을 담고 있다. 즉, 삼으로 밭을 파헤쳐 놓거나, 멧돼지 밭자국을 위조하는 등 허위로 신고 후 수렵허가를 받는 사례를 막기 위하여, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 유해야생동물 포획허가를 받은 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 했다.

한편 19대 국회에서는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」이 개정되어 해양생물의 불법 포획·채취 등에 대한 처벌이 강화되었다. 즉, 2014. 2. 28. 처리된 개정안에서는 보호대상해양생물을 불법으로 포획·채취하는 경우 등에는 범인이 소유하거나 소지한 보호대상해양생물, 폭발물·그물·함정어구 및 유독물을 몰수하거나 추징할 수 있는 근거를 마련했다.

4. 동물원법

한편 동물원에 관한 법률이 없는 입법의 미비점이 공론화²⁾되면서, 19대 국회에서는 동물원에 관한 법률이 여러 건 발의되었다. 특히 장하나 의원이 대표발의한 동물원법에서는 동물원에 대해 허가제를 도입하고, 동물학대를 방지하기 위한 제도적 장치를 만들 것을 제안하였다.

그러나 동물원법은 오랜 진통을 거치면서 2016. 5. 19. 19대 국회 마지막 본회의에서야 통과되었다. 그러나 당초에 논의되던 핵심내용이 빠진 채로 통과되었다는 비판을 받고 있다. 최종 통과된 법률의 명칭은 「동물원 및 수족관 관리에 관한 법률」이 되었고, 허가제가 아닌 등록제로 규정되었다. 시설과 인력의 기준에 대해서는 대통령령으로 규할 수 있도록 되었지만, 아직 대통령령이 제정되지 않은 상황이다. 허가제가 도입되었다면 사육환경에 대해 정부가 보다 강하게 규제를 할

2) 동물원은 법률상으로는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「자연공원법」 및 「박물관 및 미술관 진흥법」 상 각각 교양시설, 공원시설, 박물관의 한 종류로 취급되고 있다.

수 있었겠지만, 통과된 법률은 결국 동물원 또는 수족관이 자율적으로 서식환경을 제공하도록 하는 수준의 내용이다.

통과된 법률 제7조에서는 정당한 사유없이 해서는 안되는 금지행위에 대해 규정하고 있다. 내용을 보면, ① 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제8조 각 호의 행위, ② 도구·약물 등을 이용하여 상해를 입히는 행위, ③ 광고·전시 등의 목적으로 때리거나 상해를 입히는 ④ 동물에게 먹이 또는 급수를 제한하거나 질병에 걸린 동물을 방치하는 행위를 금지한다는 것이다. 그런데 ①부터 ③까지의 행위는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하면서, ④의 행위에 대해서만 500만원 이하의 벌금으로 규정했다. 동물원법 제정이 추진되게 된 배경 중에 하나가 경영난을 이유로 사육하던 동물을 아사직전으로 내몬 동물원이 있었기 때문임을 생각한다면, 지나치게 가벼운 처벌규정이다.

당초 동물원법에서는 이용자의 관람을 목적으로 인위적인 훈련을 시키는 것을 금지하는 내용도 담고 있었지만, 통과된 법률에서는 “광고·전시를 목적으로 때리거나 상해를 입히는 행위”만 금지하고 있다. 이는 훈련을 목적으로 한 학대행위가 발생할 소지를 여전히 남기고 있는 것이다.

5. 그 외 법률

19대 국회에서는 「동물위생시험소법」이 제정되었다. 이 법의 취지는 2000년부터 구제역 및 고병원성조류인플루엔자 등의 발생으로 국가적으로 막대한 경제적(국고손실액 4조원)·정신적 피해를 초래하고, FTA 등 수입개방화로 가축전염병 및 인수공통전염병의 유입 가능성이 높아지고 있어 이와 같은 질병의 발생 예방과 효율적 방제를 위하여 지방의 가축방역 기능을 강화하자는 것이다. 그것을 위해 필요한 전문 인력 및 시설·장비를 확충하도록 한다는 것이다. 그러나 이는 구제역 및 고병원성조류인플루엔자의 근본원인이라고 할 수 있는 공장식 축산 자체는 방치하면서, 방역기능을 강화한다는 내용이어서 근본적인 한계를 안고 있다.

6. 소결

위와 같이 19대 국회에서는 많은 건수의 동물관련 법률안들이 발의되었다. 그 중에는 의미있는 내용을 담고 있는 법률안들도 많았다. 그러나 많은 법률안들은 임기만으로 자동폐기되거나, 대폭 내용이 약화된 채 통과되었다. 이는 여전히 한국

의 정치에서 동물 관련 법제는 핵심적인 사안으로 다뤄지지 못하고, 주변적인 의제로 취급되고 있다는 것을 보여준다. 또한 「동물원법」 사례에서 엿볼 수 있듯이, 관련 이해관계자들의 반발도 입법이 지체되거나 약화되는데 작용하고 있다.

그래서 결국 19대 국회에서 제대로 다뤄지지 못한 입법과제들은 20대 국회로 넘겨질 수밖에 없게 되었다. 그리고 20대 국회 구성을 위해 치러진 2016. 4. 13. 총선에서 각 정당들이 어떤 정책공약을 내는가에 따라 20대 국회에서의 입법도 영향을 받을 수밖에 없다. 아래에서는 4. 13. 총선에서 각 정당들이 발표한 동물보호 관련 정책공약들을 살펴보고자 한다.

III. 4.13. 총선에서 각 정당들이 내건 정책 공약들

4. 13. 총선에서는 이전의 선거 때보다 각 정당들이 활발하게 동물관련 정책공약을 제시했다. 또한 동물보호단체들의 정책관련 활동도 활발했다.

특히 동물보호시민단체 ‘카라’는 각 정당들에게 질의서를 보내고 받은 답변을 바탕으로 각 정당의 정책을 비교·평가하는 유권자운동을 하기도 했다.

1. 각 정당의 자체 공약발표와 정책활동

아래의 내용은 각 정당들이 발표한 정책공약집(정책자료집)을 기준으로 정리한 것이다.

우선 새누리당의 경우, 20대 총선 정책공약집에 동물 관련 내용은 없었다.

더불어민주당의 경우, 총선 정책공약집 안에 “반려동물 등에 대한 동물복지시스템을 더욱 강화하겠습니다”라는 제목으로 * 지자체별 반려동물 전용 놀이공간 설치 추진 * 지자체가 직영으로 운영하는 유기동물보호소 설치(유기동물보호소 지방자치단체 직영 운영 강화, 각 지방자치단체별 유기동물보호소 및 의료진 확충) * 반려동물 분양업을 허가제로 전환(종견장에 대한 사육환경 및 동물복지 기준 강화를 위한 ‘허가제 실시’, 불법 종견장에 대한 단속 강화)를 제시했다.

국민의당의 경우, 총선정책공약집 안에 “지자체가 직영하는 유기동물보호소를 대폭 확대하겠습니다”라는 제목으로, * 유기동물보호소의 지방자치단체 직영 운영 확대 및 민간위탁기관 지원·관리강화 * 각 지방자치단체별 유기동물보호소 및 의료

진 확충을 제시하고 있었다.

소수정당들의 경우에는 보다 진전된 내용을 담은 정책공약을 제시하고 있었다.

정의당의 경우, 분야별 공약중 하나로 동물복지공약을 제시하고 있었다. 세부적으로 * 동물을 물건으로 취급하는 민법 개정 * 동물보호법을 동물복지법으로 전부 개정하고, 동물살상금지를 명시, * 「실험동물에 관한 법률」 등 타 동물관련 법률에 동물보호 및 복지적 가치 반영, * 동물학대 유형 등을 보다 구체적으로 법률에 명시, * 동물보호 및 복지 사각지대 완화(동물구조 및 보호 대상에 길고양이 포함, 낙후된 시설과 폐쇄된 공간으로 이루어진 동물원 동물들에 대한 보호 마련, 개체 조절, 유해동물 등의 이유로 잔인하게 사살되는 야생동물에 대한 복지시각 마련, 투견의 원천적 차단), * 동물복지주간 신설, * 유기동물을 줄이기 위해 내장형 인식장치의 의무화와 외장형 식별장치 폐지, * 동물운송업·훈련업도 등록대상으로 확대하고 생산업 허가제 도입, * 동물복지행정 일원화(농림축산식품부에 동물복지국 설치, 지방자치단체에 동물복지전담부서 설치) 및 동물구조 핫라인 설치, * 정부직영 중앙동물보호센터 설치, 광역시·도별로 1개 이상 동물보호센터 직접 설치, * 문화공원, 수변공원 등 일정규모 이상 공원에 우리 동네 반려동물 놀이터 설치, 반려동물테마파크 조성 검토 * 관공서, 학교, 군부대, 공공기관 등 일주일에 하루는 ‘육류없는 채식의 날’ 실천, 학교급식에 우유와 두유 선택권 부여 * 감금사육(공장식 축산)없는 사회실현을 위한 10개년 계획 마련을 제시했다.

녹색당의 경우 * 헌법적 차원에서 국가의 의무로 동물보호의무를 명시, * 동물복지 및 동물보호의 관점에서 총괄하는 전담국을 설치, * 민법에서 동물은 물건이 아닌 보호대상인 생명임을 명문화, * 정부와 지방자치단체, 동물보호시민단체로 구성되는 동물복지위원회를 제도화, * 유기동물 보호소의 통일적 운영지침과 지원정책 마련, * 동물학대적 동물번식업을 금지하고 동물판매업에 대한 규제정책을 마련, * 길고양이 급식소를 확대하고 캣맘이 참여하는 인도적 중성화(TNR)사업 지원, * 공장식 축산업을 동물복지 기준으로 전환시키기 위해 감금틀 사육방식을 금지, 동물복지농장기준을 의무화, * 농장동물 사육환경 표시제도를 의무화하고 동물복지농장 인증제도 홍보를 강화, * 단체급식에서 채식인의 선택권을 보장하고 식료품에 비건표시제도 도입 * 동물학대 제로사회를 만들기 위해, 동물보호법을 개정하여 처벌의 실효성과 재발방지책을 강화, * 동물습성에 반하는 동물이용행위를 규제, * 10년 내로 현행 동물실험의 50%를 감축하는 로드맵을 수립, * 학교에서의

동물실험을 금지하고 생명감수성을 높이는 교육정책을 실시, * 동물원의 사육환경에 대한 엄격한 기준을 마련하고 허가제를 도입하는 동물원법을 제정, * 야생동물 서식지를 파괴하는 토건사업을 규제하고, 야생동물 서식지를 복원, * 멸종위기종을 상업적으로 이용·사육하는 것을 규제하고, 불법포획을 강력히 처벌, * 생물권역에 해당하는 이용률이 낮은 고속도로의 재자연화를 추진하겠다는 것을 정책공약으로 제시했다.

노동당의 경우에는 * 헌법에 ‘자연에 대한 존중의무’와 ‘동물보호의무’를 국가의 무로 명시, * 동물을 물건으로 보는 민법을 개정하여 동물을 생명으로 규정, * 환경소송의 원고적격을 폭넓게 인정하여 대리소송 및 집단소송의 형태로 ‘자연의 권리 소송’이 가능하도록 함, * 동물보호법을 개정하여 동물학대에 대한 처벌 강화하고 재발방지책을 마련, * 공장식축산업을 금지, 종의 특성에 맞는 축산기준을 마련, * ‘고래자원의 보존과 관리에 관한 고시 제1장 제4조’의 단서조항을 삭제하여 고래류의 포획을 일체 금지, * 반려동물 화장시설을 설치(특별시·광역시는 구별로 1개, 시군구별 1개 이상의 화장시설 설치), * 설악산케이בל카 설치 반대 * 단체급식에서 채식의 권리를 존중하고 식료품에 비건표시제를 도입하는 정책공약으로 제시했다.

이와 같은 정책공약 발표 이외에도 녹색당의 경우에는 ‘동물권 선거운동본부’를 발족하고, 동물보호단체들과의 순회 간담회 및 정책협약식을 진행하며 정책에 대한 지지선언을 받기도 했다³⁾. 그리고 그 결과를 반영하여 보완된 정책공약을 별도로 발표하기도 했다. 보완된 내용은 * 모든 고래류의 수족관 전시, 공연, 체험 프로그램 금지, * 전시, 공연, 체험 프로그램 및 식용 등을 위한 고래류의 포획 및 유통 금지 * 보호대상 해양생물의 서식지를 파괴하는 해군기지 등 해상개발사업 중단 또는 전면 재검토 * 보호대상 해양생물 서식처 일대를 해양생물보호구역으로 확대 지정하여 보전 * 지속적이고 건강한 해양생태계 보전을 위한 바다휴면기 지정 및 추진이었다.

2. 동물보호단체의 정책평가

3) 동물권 정책에 대한 지지선언에 참여한 단체는 동물보호시민단체 카라, 동물보호단체 케어, 동물을 위한 행동, 동물자유연대, 한국고양이보호협회, 텀퍼벨프로젝트, 핫핑크돌핀스, 노원 길위의 생명을 생각하는 사람들이다.

한편 동물보호시민단체 ‘카라’는 자체적으로 정한 8개 요구사항에 대한 각 정당의 입장을 물었고, 그에 대한 각 정당의 답변을 바탕으로 평가한 평가표를 아래와 같이 발표했다.

<표 2> 동물을 위한 한 표 행사를 위한 5개당의 동물보호 및 복지정책 평가표

동물보호8대요구	녹색당	국민의당	정의당	더민주당	새누리당
1. 동물학대 단속 및 처벌강화	○	△	○	△	△×
2. 인식 개선 위한 동물보호교육 의무화	○	×	○	○△	△×
3. 개식용 철폐	△	×	○△	△	×
4. 동물 번식 제한 및 판매 규제	○	△×	○	○	×
5. TNR 등 길고양이와 생태적 공존 모색	○	○△	○	△×	×
6. 반려인과 반려동물이 살기 좋은 여건	○	○	○	○	△×
7. 공장식 축산 금지	○	△	○△	×	×
8. 동물원법 제정 및 동물원 허가제 도입	○	○	○△	△	×

위의 <표 2>에서 동물보호시민단체 카라는 “동물보호 여론을 충분히 반영하여, 구체적이고 명확한 정책을 제시하고, 현실에 대한 정확한 이해를 바탕으로, 미래지향적인 대안을 고민한 흔적이 보인다”를 ○(우수)로, “동물보호 여론이 어느 정도 반영됐고, 구체성은 떨어지나 정책방향이 제시됐으며, 일부 정확하지 않은 현실에 대한 이해를 바탕으로 대안을 생각했다”를 △(양호)로, “동물보호 여론이 반영되지 않았고, 구체적인 정책이 제시되지 않았으며, 정확하지 않은 현실 이해를 바탕으로, 대안을 고민하지 않았다”를 미흡(×)으로 평가했다. 그리고 ○△는 우수와 양호의 중간에 해당함을 의미하고, △×는 양호와 미흡의 중간에 해당함을 의미한다.

위의 <표2>를 보면, 녹색당과 정의당이 동물보호단체의 요구에 가장 적극적인 정책을 갖고 있음을 볼 수 있다. 그리고 새누리당이 동물보호단체의 요구에 가장 소극적인 정책을 갖고 있음을 볼 수 있다.

한편 위 <표2>를 보면, 반려동물에 대해서는 각 정당들이 비교적 적극적인 태도를 보인 반면, 농장동물에 관한 정책에서 상대적으로 소극적인 태도를 갖고 있음도 볼 수 있다. 더불어민주당은 공장식 축산과 관련된 동물보호단체의 요구에 대해 입장을 밝히지 않았고, 새누리당은 공장식축산 금지에 대해서는 부정적인 태도를 보였다.

IV. 한국 동물보호운동의 전망과 과제

4.13. 총선결과, 3개의 큰 정당들이 국회 의석 대부분을 분점하는 구도가 형성되었다. 그리고 이 3개 정당은 동물 관련 정책에 대해서는 비교적 소극적인 태도를 보인 정당들이다. 상대적으로 적극적인 입장을 가진 정의당은 6석을 확보하는데 그쳤고, 녹색당과 노동당은 국회진입에 실패했다. 이런 정치적 상황은 20대 국회에서도 동물 관련 법제가 획기적으로 개선되기는 어려울 수 있다는 것을 예측하게 한다.

그러나 인권의 발전도 결국 입법을 통해 이뤄진 것처럼, 동물들이 처한 상황이 개선되기 위해서는 국회에서 입법이 이뤄지는 것이 필요하다. 그 입법은 단지 동물보호의 입장에서 좋은 얘기를 담은 조문을 만드는 것에 그치는 것이 아니라, 규제와 처벌의 실효성을 확보하고, 행정력과 예산까지 확보될 수 있도록 하는 입법이 되어야 한다. 지금 한국의 상황을 보면, 그나마 있는 법조항조차도 집행단계에서 소극적인 법해석과 전담부서의 부재, 담당인력의 부족 등으로 인해 제대로 법집행이 이뤄지지 않고 있다. 이것 역시 상당부분은 법의 실효성을 강화할 수 있는 입법을 통해서 풀어야 할 부분들이다. 물론 행정부의 법집행의지도 중요할 것이다.

총선 이후에도 동물 관련 이슈들은 계속 터져 나오고 있다. 지난 5월에 방송을 통해 사회적 이슈가 되었던 반려동물 번식장(강아지 공장) 문제만 하더라도, 그렇다. 3,000개에 달할 것으로 추정되는 반려동물 번식장 중에서 신고된 곳은 93곳에 불과하다⁴⁾. 미신고된 번식장을 운영하더라도 벌금 100만원 이하라는 약한 처벌만

받기 때문에 그나마 있는 법조항도 실효성이 없다. 미신고 번식장의 경우 동물보호법 이외의 법률에 따라서 단속할 수 있는 부분도 있지만, 집행의지의 부족으로 실제로는 단속이 제대로 이뤄지지 않아 왔다. 이처럼 입법의 미흡함과 법집행의 부실함이 맞물려 있는 상황이다. 그리고 그 속에서 ‘고통을 느낄 수 있는 존재’인 동물들의 처지는 나아지지 않고 있다.

그래서 한국의 동물보호운동도 실제로 동물들의 삶을 개선할 수 있는 전략에 대한 고민이 필요하다. 그동안 한국의 동물보호운동은 회원수가 증가하고 사회적 영향력이 확대되어 오는 과정을 밟아 왔다. 점점 더 사회적 관심이 높아지는 추세이므로, 앞으로도 동물보호운동은 활성화될 것이다.

그러나 실질적인 변화를 만들어내기 위해서는 동물보호운동이 정책을 바꿀 수 있는 정치적 힘을 갖는 것이 절실하게 필요하다. 그래야만 동물 이슈가 정치의 영역에서 주변적 이슈로 취급되는 것에서 벗어나, 핵심 이슈로 진입할 수 있을 것이다. 그래야만 반려동물, 농장동물, 실험동물, 야생동물, 동물원 동물 등 다양한 처지에 있는 동물들의 삶도 개선될 수 있을 것이다.

이를 위해 동물보호운동은 아래와 같은 과제를 갖고 있다고 생각한다.

첫째, 동물 관련 정책들이 실현될 수 있도록 정치시스템 자체를 바꾸는 것에 대한 고민이 필요하다. 동물들의 복지가, 특히 농장동물, 실험동물 등 이윤을 위해 착취되기 쉬운 처지에 있는 동물들의 복지가 비교적 잘 보장되는 국가들에는 동물을 대변하는 정당들이 있다. 유럽의회가 있는 유럽연합(EU)이 그렇고, 그 내에 속해있는 개별국가들이 그렇다. 네덜란드같은 경우에는 ‘동물을 위한 정당(Party for animals)’이라는 정당이 네덜란드 국회 내에 의석을 갖고 있을 정도이다. 그리고 유럽의 많은 국가들에서는 동물복지에 적극적인 녹색당이 국회 안에 들어가 동물보호단체들과 함께 많은 제도를 개선시키고 있다.

한국의 경우에 이런 식의 정치구조가 잘 만들어지지 않는 이유는 선거제도의 탓이 크다. 한국의 선거제도는 전반적으로 새로운 소수정당에게 불리하게 되어 있다. 선거제도 전반에 많은 문제들이 있지만, 특히 정당득표율에 따라 전체 국회의석수가 배분되는 ‘연동형 비례대표제’가 도입되어 있지 않다. 전체 300석 중에서 불

4) 2016. 5. 19. 동물보호단체 기자회견문 중에서

과 47석만이 비례대표로 선출되고, 나머지는 지역구 상대다수 선거제도로 선출되고 있다. 이런 제도는 다양한 가치와 정책을 가진 정당이 국회로 진입하기 어렵게 만든다. 동물의 입장을 강력하게 대변하는 정당이 원내에 진입하기 어려운 조건을 만드는 것이다. 그래서 상대적으로 낫다는 정당조차도 정책공약집에는 반려동물 관련된 정책 정도만 제시하거나, 분야별 공약으로 동물 관련된 내용을 다룰 뿐이다. 이런 정도로는 실제로 법안이 발의되더라도 통과가 어렵다. 특히 이해관계집단이 반발하는 경우에는 더욱 그렇다. 그래서 동물보호운동도 선거제도 개혁에 대한 관심이 필요하다. 결국 동물의 삶을 개선하기 위해서는 정치가 바뀌어야 하고, 그것을 위해서는 선거제도의 개혁이 필요하다.

둘째, 농장동물 이슈에 대한 사회적 인식을 개선시키는 것이 필요하다. 4. 13. 총선에서 제시된 공약들만 보더라도 거대 정당들은 반려동물에 대한 관심만 보이고 있다. 특히 농장동물에 대해서는 정책공약집에서 언급 자체를 하지 않고 있다. 이해관계가 걸리면, 아예 문제를 회피하려는 태도를 보이는 것이다. 그러나 공장식 축산의 문제는 더 이상 놔둘 수 있는 문제가 아니다. 끊임없이 구제역, 고병원성조류인플루엔자, 돼지콜레라같은 질병들이 발생하고 있다. 그리고 그럴 때마다 ‘살처분’이라는 이름으로 생명을 대량 살상하는 일이 벌어지고 있다. 죽임을 당하는 동물들은 물론이고, 그런 작업에 투입되는 공무원들의 인권침해도 무시할 수 없는 수준이 되고 있다. 그래서 공장식 축산을 줄여나갈 수 있는 강력한 정책이 필요하고, 그것을 위해서는 사회적 인식을 개선시키기 위한 교육, 캠페인, 홍보 등의 활동이 필요하다. 실험동물, 야생동물, 동물원 동물 이슈들도 반려동물 이슈에 비해 사회적 관심이 부족한 것이 사실이다. 사람이 어떤 처지에 있든 인권을 존중받아야 하는 사람이듯이, 동물도 생명으로서 최소한의 존엄성은 지켜질 수 있도록 사회적 인식이 개선되어야 한다.

셋째, 법안 발의가 ‘발의’로 그치지 않도록 압력을 조직하는 운동이 필요하다. 19대 국회의 경험은 20대 국회에서도 ‘발의’로 끝날 법안들이 양산될 수 있다는 것을 보여준다. 그러나 법안이 ‘발의’되었다는 것만으로는 아무런 실질적 변화가 없다. 자칫 법안 ‘발의’가 자족적인 일로 끝날 수 있는 것이다. 그래서 법안 발의가 ‘발의’로 끝나지 않으려면 시민적 압력을 조직하는 방식의 운동이 필요하다. 지금까지도 동물보호단체들이 그런 노력들을 해 왔지만, 지금까지의 경험을 바탕으로 더 강력한 활동이 필요한 시기이다.

넷째, 헌법이나 민법 차원에서의 동물의 지위를 강화하는 입법적 노력도 필요하다. 가장 기본이 되는 입법이 바뀌는 것은 전반적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 외국 사례들도 여러 있다. 2002. 7. 26. 독일 연방의회는 기본법 개정을 통해, 국가의 동물보호의무를 명시했다. 스위스는 1992년 헌법개정을 할 때에 동물보호에 관한 내용을 넣었고, 2000년에 개정된 헌법에서는 생태계의 원리를 중요한 헌법원리로 삼았다. 총선공약에서 녹색당, 정의당, 노동당이 언급한 민법개정도 적극적으로 논의될 필요가 있다. 우리나라 민법에서는 동물을 물건(동산)으로 취급하고 있다. 그러나 오스트리아, 독일, 스위스 민법에서는 동물은 물건이 아니라고 규정하고 있다. 즉, 오스트리아, 독일, 스위스같은 국가들에서는 인간과 물건의 2가지 분류가 아니라, 권리주체인 사람, 생명이 있는 동물, 권리의 객체인 생명없는 물건의 3가지로 분류가 되는 것이다.⁵⁾ 이런 헌법과 민법 차원에서의 진전은 모든 법률에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 동물보호운동에서 관심을 갖고 노력할 필요가 있다.

마하트마 간디는 “한 국가의 위대함과 도덕성은 그 나라의 동물들이 어떻게 대우받고 있는지를 보면 알 수 있다”라고 말했다. 그리고 동물복지가 향상되는 것이 반드시 인권과 충돌하는 것도 아니다. 오히려 동물의 입장과 인간의 입장은 일치되는 지점도 많다. 특히 기후변화와 같은 생태적 위기를 극복하는 것은 인간을 위해서나 동물을 위해서나 필요한 것이다. 예를 들어, 기후변화를 막기 위해서는 ‘공장식 축산’을 줄여나가는 것이 필요하고, 이것은 동물의 복지도 향상시키지만, 기후변화의 위협에서 인간을 보호하는 것이기도 하다.⁶⁾

5) 윤철홍, “동물의 법적 지위에 관한 입법론적 고찰”, 『민사법학』 제56호, 2011.12, 400쪽

6) 기후변화를 유발하는 온실가스 배출의 18%가 축산업에서 배출되고 있다는 보고서가 세계식량농업기구(FAO) 차원에서 나온 적도 있다.