

EU 동물복지정책 동향 *

우 병 준
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 서론

동물복지(animal welfare)는 동물의 복지를 주장하는 윤리적 책임으로서 인간의 행복과 즐거움을 위해 동물을 학대하는 것을 금지하고, 동물이 인간을 위한 도구라기보다는 동물과 인간 사이의 건전하고 바람직한 관계를 설정하는데 목적이 있다. 일반적으로 사용하는 동물복지라는 용어는 인간의 영리를 위한 동물의 이용을 전적으로 반대하는 것이 아니고, 인간의 필요에 따라 동물을 이용하는 행위를 수용하는 대신 그러한 행위의 주체인 인간에게 동물 이용에 대한 윤리적 책임을 부과하는 개념이다. 따라서 동물복지가 인간과 동물을 동등하게 대우해야 한다는 개념이라기보다는 인간이 동물을 이용함에 있어 “동물을 어떻게 대할 것인가”에 대한 윤리적 책임의 관점에서 동물에게 필요한 기초적인 조건을 보장하는 것을 의미한다.¹⁾

동물복지는 동물을 감각이 있는 존재(sentient beings)로 인식하지만 그 대상은 주로 인간과의 직접적인 이해관계가 성립하는 동물인 산업동물(농장동물, 실험동물 등), 반려동물, 동물원 사육 동물 등을 그 주된 대상으로 하고 있다. 따라서 동물복지를 제공

* (bjwoo@krei.re.kr 02-3299-4378).

1) 조희경, “농장동물복지 실태와 축산물의 안전성”, 동물복지와 축산물 안전성의 관계 세미나자료, 사단법인 한국동물복지협회, 2007.

하는 주체는 인간이고 복지의 대상은 동물이며, 인간의 시각에서 인간이 동물에게 행하는 행위가 인도적인 행위규범을 따르고 있는지 여부를 판단한다.

2. EU 동물복지 정책 도입과 추진 과정²⁾

전 세계적으로 동물복지 관련 입법과 정책도입은 EU(유럽연합)에서 가장 먼저 진행되었으며 그 중심에는 영국의 동물복지 입법과 정책이 있다. 따라서 EU 동물복지 정책의 변화과정을 이해하기 위해서는 먼저 영국의 관련 정책 도입 및 입법 과정을 검토할 필요가 있다.

2.1. 영국의 동물복지 입법과정과 배경

영국에서는 농장동물의 학대를 방지하는 법으로서 세계 최초의 동물보호법에 해당하는 마틴법(Martin's Act)이 1822년에 제정되었으며, 1835년에는 동물 간의 싸움을 금지하는 피어즈법(Pease's Act)이 제정되었다. 1911년에는 “동물보호법”(Protection of Animals Act)이 제정되었고, 1996년에는 여러 가지 주요한 동물보호·복지 관련 입법을 포괄하기 위한 “동물복지법”(Animal Welfare Act)을 제정하였으며, 이를 개정하여 2006년부터 실험동물에 대한 학대도 함께 금지하는 새로운 “동물복지법”을 시행하고 있다.

1824년에는 영국에서 세계 최초의 동물보호단체인 “동물학대방지협회”(Society for the Prevention of Cruelty to Animals, SPCA)가 설립되었는데, 1840년 빅토리아 여왕의 지원을 받으면서 “왕립동물학대방지협회(Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, RSPCA)”로 명칭이 변경되었다. 한편 1964년에 발행된 영국인 해리슨(Ruth Harrison)의 저서 “Animal Machines”는 현대적인 동물복지운동의 계기가 되었는데, 이 책은 동물도 인간과 같이 불안, 두려움, 좌절 및 기쁨 등을 느낀다고 주장하고 있다.

2.1.1. FAWC의 다섯 가지 사유

해리슨(Ruth Harrison)의 주장에 대한 연구와 논의를 토대로 영국은 동물복지에 대한 다양한 대책을 수립하기 시작하였다. 특히 정부가 1979년에 설립한 독립자문기구(independent advisory body)인 “농장동물복지위원회”(Farm Animal Welfare Council, FAWC)는 가축의 사육, 수송, 도축, 시장 유통, 정부의 입법 활동 등의 분야에서 동물복지에

2) EU와 영국의 동물복지 입법배경과 과정에 대한 내용은 우병준 외(2010)에서 인용함.

대한 정부 자문을 맡고 있다. 특히 FAWC는 1993년 농장동물복지의 기본이 되는 “다섯 가지 자유(five freedoms)”를 제시하고 축산업계가 이를 준수하도록 지도하고 있다. 이 “다섯 가지 자유”는 세계 각국의 동물복지 활동과 입법에 큰 영향을 미치고 있다.

FAWC의 “다섯 가지 자유”에 의하면 동물복지는 신체적·정신적 상태를 모두 포함하며, 인간에 의해 사육되는 모든 동물은 적어도 불필요한 고통으로부터 보호되어야 한다. FAWC의 농장동물복지를 위한 “다섯 가지 자유”의 구체적 내용은 ① 배고픔과 갈증으로부터의 자유(Freedom from hunger and thirst), ② 불편함으로부터의 자유(Freedom from discomfort), ③ 고통, 부상 또는 질병으로부터의 자유(Freedom from pain, injury or disease), ④ 정상적인 행동을 표현할 자유(Freedom to express normal behaviour), ⑤ 공포와 정신적 고통으로부터의 자유(Freedom from fear and distress) 등이다.

2.1.2. RSPCA와 농장동물복지 기준

영국의 왕립동물학대방지협회(RSPCA)는 세계에서 가장 오래된 동물복지단체로서 “모든 합법적인 수단을 통하여 동물에 대한 학대를 예방하고 친절을 도모하며, 고통을 완화하는 것”을 단체의 사명으로 삼고 있다. RSPCA는 정부지원을 받지 않는 자선단체로 시민들의 순수한 후원금으로만 운영되며, 영국의 동물복지법을 집행하면서 정책 로비(lobby), 캠페인, 교육 활동 등을 수행하고 있다. 동물복지법의 집행과 관련해서는 RSPCA에 특별사법권이 부여되어 있다. RSPCA는 매년 약 14만 건의 동물학대 신고를 조사하고 13만 5천 마리의 동물을 구조하며, 2009년에는 약 천 여명의 범법자에 대한 유죄선고를 이끌어냈다.

RSPCA는 영국 전역에 170여 개의 지부와 여러 곳에 동물입양센터, 동물병원 및 진료소 등을 운영하면서 연간 약 23만 마리의 동물을 치료하고 있다. RSPCA는 한해 평균 1만 여 마리의 학대받거나 버려진 동물을 구조하여 이 중 8천여 마리를 입양 보내는 시스템을 갖추고 있다. RSPCA에는 특별사법경찰의 역할을 수행하며 RSPCA의 상징으로 불리는 감시관(inspector) 300여 명을 포함해 1,650명의 직원과 직업적 활동가들이 근무하며 자원봉사자만도 수천 명에 달한다.³⁾

RSPCA는 주요 축종별 농장동물복지 기준을 제정하여 농장동물을 보살피고 복지수준을 향상시키는데 필요한 정보를 제공하고 있다. 이 기준은 동물의 사료 및 음수 급여, 사육환경, 사육방법, 건강관리, 이동, 인도적 도축 등의 내용을 종합적으로 다루고 있다.

이 기준은 동물이 사육되는 농장의 크기나 사육방식(방목 또는 관행)에 상관없이 적

3) Paul Littlefair, "Animal Welfare Law Enforcement in the UK", 2010 International Conference on Animal Welfare, 2010.

용될 수 있도록 설정되었다. 영국의 대표적 동물복지 인증제도인 'freedom food' 인증을 비롯하여 여러 단체 및 개인들이 이용하고 있을 뿐만 아니라, 국내외 다양한 유통업체들의 기준 설정과 인증제도 도입에도 활용되고 있다. 특히 이 기준은 한 번 설정되고 끝나는 것이 아니라 새로운 과학적 발견이나 관련 이해당사자들의 다양한 의견을 바탕으로 계속해서 보강되고 있다.

RSPCA의 농장동물복지 기준은 기본적으로 사육 공간, 먹이 급여, 수의학적 관리 등에 대한 것이지만, 가장 중요한 관심사는 이러한 관리행위의 효과가 농장동물의 복지 수준에 어떻게 적절하게 반영되는가 하는 문제이다. 따라서 실제 농장동물복지에 대한 신뢰할만한 평가방법의 도입이 중요하다. 이를 위해 RSPCA는 농장동물의 육체적·정신적 복지수준을 평가할 수 있는 방법(welfare outcome assessment)을 개발하고, 평가결과와 농장동물복지 기준과의 연계를 통해 원하는 수준의 농장동물 복지를 달성할 수 있는지 여부를 검토하고 있다.

또한 RSCPA는 농장동물의 건강과 복지수준을 향상시키기 위해 "수의건강계획"(Veterinary Health Plans, VHPs)이라는 농가와 수의사 간의 실행 활동을 진행하고 있는데 근래 들어 영국 정부 차원에서 소비자에게 식품안전성을 보증하기 위해 이러한 계획의 수립과 실천을 농가들에게 권장하고 있다.

2.1.3. 동물복지 인증프로그램(Freedom Food Program)

RSPCA가 1994년부터 운영하고 있는 동물복지 프로그램인 Freedom Food Program은 가축의 사육, 운송, 도축 및 가공단계별로 회원들이 등록되어 있다. 회원가입 희망자가 RSPCA에 가입을 신청하면 담당자가 방문하여 RSPCA의 농장동물복지 기준을 준수하고 있는지 여부를 점검하고 회원 인증여부를 결정한다. 인증된 회원은 매년 1회에 걸쳐 재심을 받으며, 현장감시관(RSPCA farm livestock officer)이 비정기적으로 방문하여 농장동물복지 기준의 준수여부를 검사하여 문제가 있을 경우에는 회원자격을 박탈한다. 또한 정기적으로 식품판매장에서 인증라벨(Freedom Food label)을 부착한 상품의 이력 추적을 실시한다.⁴⁾

Freedom Food Program에 참여한 회원농가들이 생산한 동물복지 축산물에는 Freedom Food Label이 적용되어 일반 축산물보다 더 높은 가격 프리미엄(premium)을 얻으며, 시민단체들과 연계된 다양한 마케팅 홍보활동이 이루어져서 더 많은 소비자가 해당 제

4) 영국의 정부 동물복지 등 각종 인증제도의 심사와 운영은 정부가 직접 실시하지 않고 정부의 위임을 받은 민간단체나 업체가 실시함.

품을 구매하도록 유도하고 있다.

농가들이 Freedom Food Program에 참여할 경우에 연간 회원가입비는 일반적인 규모의 농가(예를 들어 닭 3만 수 또는 젖소 200마리 규모)의 경우 약 110파운드 수준(한화 약 20만 원 수준)으로 축종별·사육규모별로 회원가입비에 차이가 있다. 또한 회원가입비 외에 생산된 제품에 Freedom Food Label을 사용할 경우 제품가격이나 무게 등을 기준으로 일정 요율의 이용료(license fee)가 부과된다.

2.2. EU의 동물복지 입법과 정책 도입 개요

EU에서 동물복지에 관한 최초의 법률은 1978년 6월에 채택된 “농업 목적으로 사육된 동물의 보호를 위한 유럽협정의 체결에 관한 이사회 결정”(78/923/EEC)이다. 이후 동물복지와 관련하여 EU 차원에서 특별한 입법은 없었으나, 영국에서부터 진행된 현대적 동물복지에 대한 인식이 유럽전역으로 확산되면서 1992년 EU의정서(Treaty on European Union of 1992)에 동물복지에 대한 조항이 포함되었다.

동물복지에 대한 EU 차원의 구체적인 기준이 처음으로 제시된 것은 암스테르담 조약(Treaty of Amsterdam)이며, 해당 조약의 부속서로 1999년 5월부터 발효된 “동물보호 및 복지에 대한 의정서”(Protocol to the EC Treaty on the Protection and Welfare of Animals)는 EU 내에서의 동물복지 활동이 가능하도록 배경 규칙을 제공하고 있다. 이 의정서는 동물이 의식이 있는 존재(animals are sentient beings)라는 것을 인정하고 있고, EU 차원의 법률을 제정하고 이행함에 있어 관련 기관들에게 동물복지와 관련된 사항에 대해 충분히 주의를 기울여야 할 의무를 부과하고 있다. 그러나 이 의정서에도 불구하고 투우나 개 경주 등과 같이 오락이나 문화 혹은 스포츠 이벤트에서의 동물 이용 및 허용 여부는 오로지 EU 회원국의 개별적이고 독자적인 판단이 적용되며, 이에 대해 EU는 어떠한 권한도 행사할 수 없다는 한계가 존재했다.⁵⁾

2.2.1. 농장동물복지 사육단계

축산업 목적의 농장동물 복지와 관련한 EU 규칙은 1998년 7월 20일자 이사회 지침(Council Directive 98/58/EC)인 “농업 목적으로 사용되는 동물 보호(Concerning the protection of animals kept for farming purposes)”를 근거로 하고 있다. 농장동물복지 조건에 대한 상기 지침은 EU 모든 회원국에게 동물복지에 관한 최소기준을 제시하고 있으며,

5) 채형복, “EU 동물복지정책의 한-EU FTA에 대한 함의”, 법조 통권 제95호, 2010년 10월, pp. 47-76.

회원국은 이 지침에 부합한다는 전제하에 이보다 더 엄격한 규칙을 개별적으로 도입할 수 있다.

EU는 1999년 7월 19일자 이사회 지침 1999/74/EC를 통해 ‘산란계의 보호를 위한 최소 기준을 마련하였다. 이 지침은 산란계를 위한 다음과 같은 세 가지 유형의 사육장치(rearing systems)를 구별하여 그에 대한 최소 기준을 다음과 같이 정하고 있다. ① 복지형 케이지(enriched cage)⁶⁾의 경우, 닭 1마리당 닭장 공간을 최소 750cm²를 확보해야 한다. ② 복지형 케이지가 아니더라도 닭 1마리당 최소 550cm²의 면적을 확보해야 한다. 그러나 이런 유형의 닭장은 2003년 1월 1일부터 더 이상 제조할 수 없고, 2012년 1월부터는 사용이 전면적으로 금지된다.⁷⁾ ③ 둥지를 가진 닭장의 경우(non-cage systems with nests), 둥지는 닭 7마리당 적어도 1개 이상을 설치해야 하고, 적절한 햇대가 있어야 한다. 그리고 사육밀도(stocking density)는 평방미터당 9마리를 초과해서는 안 된다. ④ 위의 모든 유형에 공통되는 사항으로, 모든 닭들에게는 둥지가 제공되어야 하고, 닭 1마리당 15cm의 햇대 공간을 두어야 한다. 그리고 닭들이 쪼고, 파헤칠 수 있는 깔짚이 제공되어야 하고, 닭장 안에서 자유롭게 먹이에 접근할 수 있도록 장치해야 한다.

송아지 보호를 위한 최소 기준을 정하는 EU 이사회 지침(2008/119/EC)에 의하면, 1998년 1월 1일부터 생후 8주 이후의 송아지부터는 폐쇄된 개별 축사(confined individual pens)를 사용하거나 이런 형태를 가진 축사의 신축 혹은 개축을 금지하고 있다. 그리고 2007년 1월 1일부터 이 기준은 모든 축사에 대하여 적용된다. 또한 아주 특수한 상황을 제외하고는 송아지는 밧줄로 매어두어서는 안되며, 그들의 생리적 요구에 따라 먹이가 제공되어야 하고 특히 먹이에는 충분한 철분이 포함되어 있어야 한다.

돼지 보호에 관한 최소 기준을 정하는 이사회 지침(2001/88/EC)은 이전의 이사회 지침(91/630/EC)을 개정함으로써 특히 다음과 같은 내용을 강조하고 있다. ① 교미 후 4주부터 출산예정일 1주 전까지의 기간을 제외하고 돼지가 자유롭게 움직일 수 있는 공간을 제공하며, 밧줄로 매어두는 것을 금지한다. ② 돼지사육장 바닥 표면의 질을 개선한다. ③ 암태지를 위한 사육장의 가용 생활공간을 확대한다. ④ 암태지가 코로 땅을 파서 먹이를 찾는 행동(rooting)을 할 수 있도록 제한 없이 접근하게 한다. ⑤ 동물을 사육함에 있어 기업 및 개인사육자들에게 동물복지 문제에 관한 보다 높은 수준의 훈련과 권한을 도입한다. ⑥ 돼지농장의 특정한 문제들에 관한 새로운 과학적 조언을 제공한다.

6) 동물복지형 사양시설

7) EU는 2012년부터 산란계의 관행적인 battery cage 사육을 금지하면서 위반 농장에 대한 달걀 판매 금지 등의 조치를 취했음.

위와 같은 요구조건들은 2003년 1월 1일부터 신축 혹은 개축된 모든 사육장에 적용되었으며, 2013년 1월 1일부터는 모돈에 대한 스톨사육 금지 등을 포함해서 예외 없이 모든 양돈농가에 적용된다.⁸⁾ 또한 유럽위원회는 돼지의 동물복지에 관한 EU 이사회 지침 91/630/EEC 부속서를 개정하는 지침 2001/93/EC를 채택하여 추가적인 개선이 이뤄지게 되었다. EU회원국들은 2003년부터 앞의 새로운 지침에 규정된 필요조건을 적용하고 있으며, 지침에는 다음과 같은 사항이 포함되어 있다. 즉, ① 채광 조건 및 최대 소음 수준, ② 돼지가 코로 땅을 파서 먹이를 찾고 노는 행위에 대한 제한 없는 접근, ③ 신선한 물에 대한 제한 없는 접근, ④ 돼지 거세(mutilation)에 대한 추가적 제한 조건, ⑤ 생후 4주 이후 어미에게서 떼어놓는 것에 대한 최소 격리조건과 관련한 개선된 표준의 도입 등이다.

또한, 육계(broiler)에 대한 동물복지에 관한 최소 기준은 2007년 이사회 지침(2007/43/EC)으로 정하였다. 이 지침에서는 육계의 최대수용밀도(maximum stocking density) 기준을 33kg/m² 또는 39kg/m²으로 설정하여 과밀사육을 감소시키고, 이 외에도 조명, 깔짚, 먹이 및 환기시설과 같은 보다 나은 동물복지를 실현하기 위한 다수의 조건을 설정하고 있다. 이 지침에 의거하여 유럽위원회는 회원국에서 수집한 과학적 자료와 실제 증거에 의거하여 추가적인 조치를 도입할 수 있다. 모든 회원국들은 2010년 6월까지 이 지침을 국내법으로 수용하고 이행해야 한다.

2.2.2. 운송 중 동물복지

2004년 유럽이사회는 EU에서의 동물운송 관련 규칙에의 동물복지 강화를 목적으로 “운송 중인 동물의 보호에 관한 규칙”(Council Regulation No 1/2005 on the protection of animals during transport and related operations)을 채택하여 2007년 1월 5일부터 발효·시행하고 있다. EU가 이 규칙을 마련한 목적은 동물들이 운송 중에 겪게 될 위험과 스트레스를 줄이기 위한 것이다. 이를 위하여 규칙 1/2005에서는 동물 수송 차량과 시설에 대한 높은 기준을 설정하고 있으며, 수송 중의 동물 취급에 대해서도 아래와 같은 엄격한 조건을 규정하고 있다.

첫째, 8시간 이상의 동물 운송에 사용하는 차량은 개량을 한 후 공식 인증을 받아야 한다. 새로운 차량들은 동물들에게 더 잘 맞는 미세 환경 조절 기능과 엄격한 급수 기

8) 2013년 1월부터 EU에서 모돈에 대한 스톨사육이 금지되었으나 아직 전체 회원국 27개 국가가 모두 동참하고 있지 않음. 그 이유는 생산방식 변경에 따른 높은 시설투자 비용 발생과 사육규모 감소에 따른 농가소득 저하, 유럽지역의 경제 위기 등으로 알려져 있음.

능을 갖춘 것이어야 한다. 어린 동물들에 대해서는 특별한 주의가 필요하며, 갓 태어난 동물이나 출산한지 1주일 이내의 암컷의 운송은 금지된다.

둘째, 동물을 운송하기 위한 차량의 운전자나 동승자는 의무적으로 교육을 받아야 하며 2008년부터는 “동물 취급 인증”을 받아야 한다. 또한 새로운 규정은 운송 사업자 뿐만 아니라 거래업자, 운전자, 운송 중 각 지점의 관련자들을 모두 포함하는 일련의 책임에 대해 명시하고 있다. 동물들은 차량 승하차시에 많은 스트레스를 받으므로 관련 취급 규정들과 승하차 설비의 필요조건에 대해 명시하고 있다.

셋째, 동물을 8시간 이상 장거리 운송하는 경우에는 차량에 위성항법장치를 의무적으로 설치하도록 하였다. 이는 운송 및 휴식 시간에 대한 EU 규정들을 더욱 강력하게 시행하기 위한 것이다. 현재 운행 중인 차량들은 2009년까지 이런 장비들을 장착해야 한다.

2.2.3. 도축 과정에서의 동물복지

도축에 관한 EU의 법률은 과학적 지식과 실제 경험에 의거하여 동물의 고통을 최소화시키려는 목적을 가지고 있다. 도축 전 동물의 기절에 관한 EU 차원의 최초의 입법은 이사회 지침 74/77/EC 이었으나 이는 이사회 지침 93/119/EC로 대체되었다. 2009년에 “도축과정에서의 동물 보호에 대한 규칙”(Council Regulation No 1099/2009)이 제정되어 2013년 1월부터 발효되고 기존의 93/119/EC은 폐지된다.

2.3. EU의 동물보호 제1차 5개년 행동계획(2006~2010)

2006년 1월 23일 EU집행위원회(농업총국, DG Agriculture)는 EU의 동물복지 증진과 동물보호와 관련된 정책을 포괄하는 중기 실행계획으로 “동물보호 제1차 5개년 행동계획 2006~2010”(a Community Action Plan of the Protection and Welfare of Animals)을 발표했다. 이 행동계획은 농장동물복지와 관련된 표준을 개선하고 관련 연구를 촉진하며, 교육과 홍보를 강화하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

이 행동계획이 포함하고 있는 5대 정책분야를 구체적으로 살펴보면, ① EU 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)과 연계한 농장동물복지 최저 기준의 상향 조정), ② EU 차원의 동물복지 연구기관 설립을 포함한 동물복지 분야에서의 연구와 동물실험에서의 3R 원칙(Replacement, Reduction, Refinement)의 강화, ③ EU 차원의 동물복지형 축산 인증제도(labeling) 도입과 연계한 농장동물복지 품질 표시 지표 및 규격의

9) 이에 따라 EU는 2007년 1월부터 CAP에서의 직접지불금 지급을 위한 교차준수사항(Cross Compliance)에 동물복지 기준을 추가함.

표준화, ④ 농가와 소비자에게 농장동물복지 관련 정보제공, 교육 및 훈련의 강화, ⑤ OIE·WTO와의 연계와 EU 이외 국가의 협조를 통한 국제적인 농장동물복지 논의 주도 권 확보 등이 있다.

3. EU의 새로운 동물복지 정책 도입

3.1. 동물복지에 대한 EU 소비자 조사 결과

동물을 어떻게 다루어야 할 것인가에 대해서 높아진 관심은 2009년에 비준된 EU의 리스본 조약 13조(Article 13 of the Lisbon Treaty)에 잘 반영되어 있다. 이 조항은 동물을 “의식이 있는 존재”(sentient beings)로 인식하고 모든 정책 결정자들은 동물복지의 필요성에 대해 충분한 주의를 기울여야 함을 강조하여 EU 차원에서 좀 더 구체적이고 정교한 동물복지 정책 개발을 규정하고 있다. 리스본 조약 13조는 2005년과 2007년의 두 번에 걸쳐 실시된 설문조사 결과(EuroBarometer 2005, EuroBarometer 2007)에서 확인된 동물복지에 대한 사회적인 관심을 반영하고 있는데 설문조사의 자세한 내용은 다음과 같다.

3.1.1. EuroBarometer 2005 조사 결과¹⁰⁾

2005년에 EU 25개국의 소비자 24,708명을 대상으로 농장동물복지에 대한 인식과 의견, 소비자 구매 행위와 농장동물복지, 유럽의 동물복지 수준 등을 조사하였다. 그 결과에 따르면 55%의 소비자가 EU에서 농장동물복지가 충분히 실현되지 않고 있다는 의견을 가지고 있으며, 80%의 유럽 소비자는 동물의 권리는 비용과 관련 없이 지켜져야 한다고 생각하고(그리스는 91%), 55%의 소비자가 정부는 보다 강력하게 동물복지 정책을 실시해야 한다고 응답했다(그리스는 73%). 한편, 축산물 구입 시에 49%의 소비자가 동물복지에 대해 고려하고 있으며, 특히 58%의 소비자가 육계와 산란계의 복지 수준이 좋지 않다고 평가했다(네덜란드·덴마크는 77%). 응답자의 59%는 동물복지를 적용해서 생산된 계란에는 추가적인 지불의사가 있으며, 38%는 케이지 사육이 아닌 방식으로 생산된 계란을 사고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾

조사결과에 따르면 유럽의 소비자들은 정부가 동물복지정책을 통해 가축의 건강과 복지수준을 지키기를 바라고 있지만, 그러한 노력이 불충분하기 때문에 시장에서의

10) 우병준 외(2010)의 내용 일부를 재인용함.

11) European Commission, "Attitudes of Consumers towards the welfare of farmed animals", Special EuroBarometer 229/Wave 63.2-TNS Opinion & Social, 2005.

구매행동을 통해 실현되도록 노력하고 있다. 그러나 시장도 소비자가 원하는 수준만큼 동물복지 제품을 충분히 공급하지 못하며, 51%의 소비자는 동물복지를 실천한 제품을 찾기 어렵다고 응답했다. 한편 소매점에서 동물복지 인증 라벨이 붙은 식품을 구입하는 소비자의 85%는 이러한 구매행위가 동물복지 개선에 기여한다고 생각하는 것으로 조사되었다.

3.1.2. EuroBarometer 2007 조사 결과¹²⁾

2006년 25개 EU 회원국가의 시민 29,152명을 대상으로 동물복지에 대한 인식을 조사한 결과가 2007년 보고서로 발간되었다.¹³⁾ 이 조사에서 다루고 있는 내용은 동물복지의 중요성, 동물복지에 대한 지식수준, 해당국가의 동물복지 기준에 대한 인식 정도, 동물복지 기준 향상이 생산자에게 미치는 영향, 소비자의 구매 습관과 인증표시제도 (labeling) 등이다.

조사결과에 의하면 동물복지의 중요성을 묻는 설문 항목에 응답자의 34%가 10점 만점 기준으로 10점(매우 중요하다)을 부여한 반면 0점(전혀 중요하지 않다)을 부여한 응답자는 단 2%에 불과했으며, 전체 평균은 10점 만점에 약 7.8점이었다. 특이한 점은 응답자의 정치적 입장(우익 또는 좌익)이나 거주지(도시 또는 농촌) 등의 사회인구적 요인은 답변과 통계적으로 아무런 관련이 없는 반면, 동물복지에 대한 지식이 남들보다 더 많다고 느끼고 동물복지 증진이 필요하다고 답변한 응답자의 경우에 동물복지의 중요성을 더 높게 평가했다.

대부분의 응답자들은 자국의 동물복지와 관련해서 더 많은 정보를 얻기를 원하며 60%의 응답자가 지난 10년간 EU내에서의 동물복지 수준이 과거에 비해 향상되었다고 답했다.¹⁴⁾ 앞으로 자신이 거주하는 국가의 동물복지 수준이 더 향상되어야 한다는 응답은 77%에 달해 소비자들은 아직도 더 높은 수준의 농장동물복지 실현을 요구하고 있음을 알 수 있었다.

소비자가 섭취하는 식품의 동물복지 실현에 가장 중요한 역할을 담당하는 사람(기관)에 대한 질문에는 응답자의 40%가 농업인을 선택했고, 그 다음으로 수의사(26%), 정부(25%), 동물보호단체(24%), 식품가공 및 운송업체(18%), EU의회(13%), 소비자(11%),

12) 우병준 외(2010)의 내용 일부를 재인용함.

13) European Commission, "Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare", Special EuroBarometer 270/Wave 66.1-TNS Opinion & Social, 2007.

14) 구체적으로 48%가 "조금 향상되었다" 고 응답했고, "변화가 없다" 는 응답이 20%, "상당히 향상되었다" 는 응답은 12%, "더 악화되었다" 는 7%였음.

식당 및 판매점(5%) 등을 선택하여 농장동물복지 실천을 위한 농업인의 노력이 가장 중요하다고 응답했다. 이와 관련하여 동물복지 수준 향상을 위해 생산비가 증가할 경우 생산자의 경제적 부담을 보상해줄 필요가 있는냐는 여부에 대해 34%가 “매우 그렇다”, 38%가 “아마도 그렇다”로 응답해 긍정적인 답변이 72%에 달했으며, 부정적인 답변은 19%에 그쳤다. 또한 EU로 수입되는 제품에도 EU 수준의 동물복지가 적용되어야 한다는 응답은 89%에 달했다.

그림 1 동물복지 적용 제품 구매 이유 조사 결과(EuroBarometer 2007)

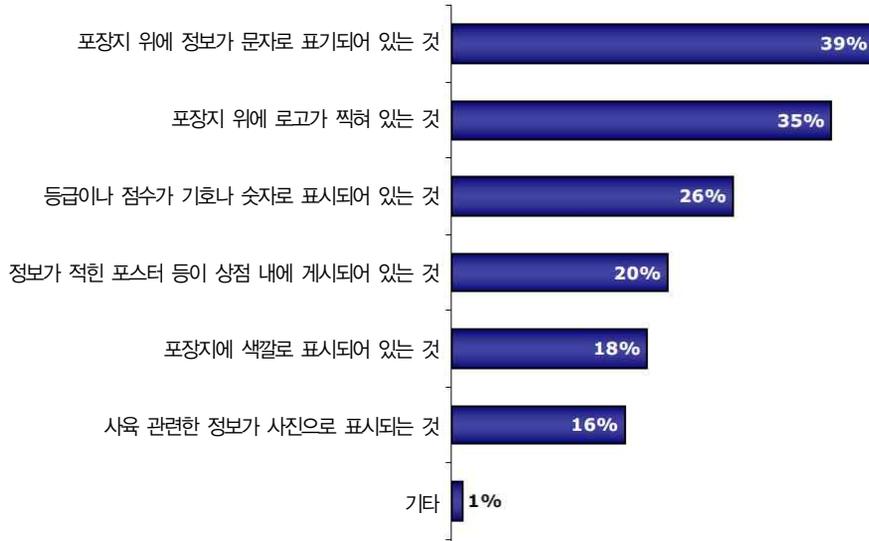


주: 복수응답 허용함.

자료: European Commission, "Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare", Special Eurobarometer 270/Wave 66.1-TNS Opinion & Social, 2007.

동물복지 적용 제품을 구매하는 가장 큰 이유에 대한 복수응답 결과는 “다른 제품에 비해 더 건강에 좋기 때문”이 51%, “품질이 더 좋아서”가 48%, “더 건강한 동물에서 생산되기에”가 43%, “맛이 더 좋아서”가 34% 등의 순으로 나타났다. 동물복지 적용 축산물에 대한 인증 내용 표시(labeling)와 관련해서는 현재 사용되는 표시에서 동물복지와 관련한 내용을 쉽게 인식하기 어렵다는 응답이 55%에 달해 표시 방식의 변화가 필요함을 알 수 있었다. 동물복지 관련 정보를 쉽게 인식하기 위한 표시방법으로 응답자의 39%는 포장지 위에 관련 정보가 문장으로 표시되는 것을 선호하며, 35%는 포장에 표시 로고가 부착되는 것을 선호했다.

그림 2 동물복지 축산물 인증 표시방법 선호도 조사 결과(EuroBarometer 2007)



주: 복수응답 허용함.

자료: European Commission, "Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare", Special Eurobarometer 270/Wave 66,1-TNS Opinion & Social, 2007.

3.2. EU의 Animal Welfare Strategy(2012~2015) 도입 배경

3.2.1. 도입 배경¹⁵⁾

EU의 “동물보호 제1차 5개년 행동계획 2006~2010”은 동물복지와 관련한 다양한 활동들을 하나의 프로그램으로 통합하여 정책 이해도와 정책의 투명성, 정책 수용도를 높이는 역할을 처음으로 담당하였으며, 그 결과 행동계획이 수립된 28개의 거의 모든 분야에서 긍정적인 성과가 나타난 것으로 평가된다.

이러한 성공에도 불구하고 “동물보호 제1차 5개년 행동계획 2006~2010”은 동물보호 증진을 위한 이행계획들을 나열한 것에 불과하며, 실질적인 행동 전략으로서 그 목적과 보완 대책 등이 명확하게 설정되어 EU의 다른 관련 정책들과의 일관성을 유지하고 있지는 못하다는 문제가 제기되었다. 이러한 평가를 바탕으로 EU 집행위원회는 2012년 1월 19일에 EU에서의 동물복지 증진을 위한 새로운 4개년 전략(2012~2015년)의 도입을 발표했다(EU Animal Welfare Strategy 2012~2015).

15) Eurogroup for Animals, "The Second Animal Welfare Strategy", February 2011의 내용을 참고하여 작성함.

3.2.2. 기존 동물복지 정책에 대한 평가¹⁶⁾

2009년 12월 EU 집행위원회는 그동안 적용된 EU의 동물복지 정책에 대해 약 200명의 이해관계자(축산업 종사자, 동물보호단체, 동물복지 연구자 집단 등)를 대상으로 집중적인 조사와 영향평가과정(impact assessment process)을 포함한 객관적인 외부평가를 실시했다.

외부평가 결과 11개의 핵심적인 내용이 도출되었는데 그 간추린 내용은 ① EU의 동물복지 관련 입법 노력으로 동물복지의 전반적 수준이 향상되었지만 좀 더 일관된 법 적용 노력이 필요, ② EU의 입법 노력으로 EU 역내 국가 간의 왜곡된 시장경쟁이 약화되었으나 몇몇 특정 분야에서는 법 집행의 강화 국가 간 협력이 필요, ③ EU의 동물복지에 대한 연구 및 과학적 지원은 긍정적 역할을 수행, ④ EU는 해외에서의 동물복지 이해와 기준 제고에 기여, ⑤ 동물복지를 적용하는 EU 기업과 그렇지 않은 수출국가 간의 공정한 시장조건 조성은 장기적으로 접근해야할 과제, ⑥ EU의 동물복지 기준 적용이 시장에 추가적인 비용을 부과했으나 이러한 비용 증가가 EU의 관련 산업에 중대한 경제적 위협을 주고 있다고 보기는 어려움 등으로 요약할 수 있다.

한편 2000~2008년 기간 동안 EU는 매년 약 7천만 유로를 동물복지를 위해 사용했는데 이중 71%는 유럽농촌개발기금(European Agriculture Fund for Rural Development)에서 농업인들에게 동물복지에 대한 직불금 형태로 지급되었다. 그 외의 지출은 동물복지 연구 활동(21%), 정책 개발, 경제성 분석, 홍보, 교육, 해외 교류, 정책 집행 등에 사용되었다.

문제는 최초의 동물복지 정책과 입법 도입 후 어느 정도 시간이 지나면서 EU 국가 간의 서로 다른 영농 시스템과 기후 조건 등의 여건을 모두 만족시킬 수 있는 단일 규칙을 적용하고 모든 국가들이 이런 규칙을 올바르게 적용하는 것이 매우 어렵다는 것을 확인한 것이다. 또한 동물복지와 관련 중요한 내용들이 다양한 입법 활동으로 법제화되었음에도 불구하고 관련 법령이 존재하지 않거나 기존 법령의 적용이 어려운 분야가 항상 존재한다. 이와 같이 EU 내에서의 동물복지 추진에 영향을 주고 있는 요인을 분석하면, ① 몇 개 분야에서 회원국들이 해당 EU법을 시행하지 않는 문제, ② 동물복지와 관련해서 소비자들에게 제공되는 정보의 부정확성, ③ 많은 이해당사자들(stakeholders)의 동물복지에 대한 낮은 이해도, ④ 간단명료한 동물복지 원칙의 개발 필요성 등으로 요약할 수 있다.

16) European Commission, "Commission Staff Working Paper Executive Summary of the Impact Assessment", 2012의 내용을 참고하여 작성함.

3.3. EU의 Animal Welfare Strategy(2012~2015) 주요 내용¹⁷⁾

EU 집행위원회의 새로운 동물복지 정책인 “EU Animal Welfare Strategy 2012~2015”는 과거 동물복지 정책에 대한 평가결과를 바탕으로 동물복지 정책의 성공적인 정착을 위해 두 가지 접근 방법을 기초로 하고 있다. 그 첫 번째 접근방법은 “좀 더 포괄적(종합적)인 동물복지 법안의 제안”이며, 두 번째 접근방법은 “현재 진행 중인 정책들의 집행 강화”이다. 이러한 접근방법을 기초로 계획되고 있는 구체적인 전략 내용들은 다음과 같다.

3.3.1. 동물복지 관련 EU 법률 체계 단순화

EU 집행위원회는 경제적 목적을 위해 사육되는 모든 동물들에게 적용될 수 있는 좀 더 단순하고, 행정 집행 부담이 경감되며, 동물복지 기준에 경제적 가치가 부여되어 EU 식품산업계의 경쟁력과 부가가치가 제고될 수 있는 동물복지 법률 체계가 도입가능한지 여부에 대해 검토할 예정이다. 이를 위해 ① 법률체계를 단순화시키고 가축 사육업자의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 신축적이고 유연한 “과학적인 동물복지 지표”(science-based animal welfare indicators)를 사용, ② 소비자들의 소비 선택행위에 영향을 줄 수 있는 동물복지 정보의 투명성과 충분성을 높일 수 있는 새로운 정보 제공 체계 도입, ③ EU 차원의 동물복지에 대한 reference centres의 설립, ④ 동물을 다루는 인물(조직)의 동물복지와 관련한 일반적인 요구사항의 설정 등을 고려한다.

3.3.2. 회원국에 대한 지원과 협력체계 강화

EU 집행위원회는 가장 우선된 사항으로 법률(규정)의 이행을 다룰 예정이다. 동물복지 관련 법률(규정)의 이행 성과는 EU 회원국들이 각자의 책임 하에 해당 규제내용을 자국 내에서 강제할 때 얻을 수 있으며, EU 집행위원회는 EU 국가들의 해당 법률 이행이 동일하게 이루어지도록 하는데 매우 중요한 역할을 수행한다. 또한 동물복지와 관련해서 EU 내의 모든 생산자들에게는 동일한 규정들이 적용되어야 하며 가축들은 모두 적절하게 사육되어야 한다.

17) European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee", 2012의 내용을 인용함.

3.3.3. 국제협력체계 지원

EU내의 가축 관련 산업 종사자들의 국제 경쟁력을 유지하기 위해서는 세계 시장 차원에서 서로 비슷한 수준의 동물복지 수준이 유지되어야 한다. EU 집행위원회는 동물복지 관점에서 최적화되거나 추가적인 지원이 필요한 여러 건의 다자간 또는 양자간 국가협정을 체결했다. 이러한 과정을 통해 EU의 동물복지에 대한 앞선 지식을 세계 각국에 전파할 수 있고 EU 생산자들의 국제 경쟁력을 향상시킬 수 있다.

3.3.4. 소비자 및 일반 대중들에게 적절한 정보 제공

동물복지 이슈는 많은 대중들이 관심을 갖는 사안이다. 동물을 어떻게 다루느냐의 문제는 윤리적인 문제이며 동시에 EU가 중요하게 의미를 부여하고 있는 문제이다. 따라서 어린이나 청소년, 일반 대중들에게 동물을 존중하고 책임감 있는 소유권의 중요성을 강조하는 것이 필요하다. 또한 동물복지 문제는 소비자문제이기도 하다. 소비자들은 식품 생산과정에서 사용된 가축이 어떻게 취급되었는지에 대해 관심을 가진다. 따라서 소비자들이 동물복지에 대해 잘못된 정보를 얻지 않도록 지속적으로 소통을 해야 한다. 이러한 차원에서 EU 집행부는 일반 대중이나 소비자들을 대상으로 현재 진행 중인 동물복지 교육 및 정보제공 행위 수준에 대한 연구를 계획하고 있다.

3.3.5. EU 공동농업정책(CAP)과의 연계 극대화

동물복지 문제는 사회적으로 야기된 농업 문제이기 때문에, EU 집행부는 농업과 동물복지 문제의 연계성을 강화하고 있다. 그 결과 동물복지와 관련된 대부분의 EU 예산은 농촌개발계획 틀 안에서(in the framework of rural development programmes) 농부들에게 지원되고 있다. 그러나 불경기일 경우에는 정부 지원의 성과를 극대화할 수 있도록 기존 지원책의 효과를 높여야 한다. 이러한 차원에서 EU 집행부는 현재의 공동농업정책(CAP) 체계 아래에서 의무준수규정(cross-compliance) 등과 같은 정책 등을 이용해서 동물복지 성과를 극대화할 수 있는 내부적인 방안을 검토할 계획이다.

3.3.6. 양식 어류에 대한 동물복지 연구

현재 EU에서 양식 어류에 대한 동물복지 규정은 존재하지 않으며, 가축 운송 관련 법률과 도축 관련 법률에 의해서 부분적으로만 적용되고 있다. EU 집행위원회는 수산양식업(aquaculture)에서 수산물 종류별 복지 문제에 대한 과학적 조인을 지속적으로 얻고, 이를 바탕으로 이들에게 적절한 동물복지 정책을 적용할 예정이다.

참고문헌

- 우병준 외. 2010. 「동물복지형 축산의 동향과 정책 과제」. R618. 한국농촌경제연구원.
- 조광호. 2005. “동물복지형 축산의 동향과 우리의 대응.” 「농업경영·정책연구」 제32권 4호.
- 조희경. 2007. 「동물복지와 축산물 안전성의 관계」. 농장동물복지포럼.
- 채형복. 2010. “EU 동물복지정책의 한-EU FTA에 대한 함의.” 「법조」 제95호
- Eurogroup for Animals. 2011. “The Second Animal Welfare Strategy.”
- European Commission. 2005. “Attitudes of Consumers towards the welfare of farmed animals.” Special EuroBarometer 229/Wave 63.2-TNS Opinion & Social.
- European Commission. 2007. “Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare.” Special EuroBarometer 270/Wave 66.1-TNS Opinion & Social.
- European Commission. 2012. “Commission Staff Working Paper Executive Summary of the Impact Assessment.”
- European Commission. 2012. “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee.”
- Littlefair. P. 2010. “Animal Welfare Law Enforcement in the UK.” International Conference on Animal Welfare.

참고사이트

EU 동물복지 웹사이트 (http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/actionplan_en.htm)