

## 반려동물 보유세 도입에 관한 기본적 고찰

권 용 수\* · 이 진 흥\*\*

### <국문초록>

반려동물 양육 인구가 꾸준히 증가하고 있으며, 반려동물 보호·복지에 관한 의식 수준도 매년 높아지고 있다. 이에 발맞춰 법 제도의 영역에서도 반려동물을 사람과 함께 살아가는 존재로 인식하고, 그 학대 등에 대한 처벌을 강화하고 있다. 그러나 우리나라가 독일처럼 반려동물을 인간과 거의 동등한 존재로 취급하고 있으나 물론, 그렇다고는 할 수 없다. 반려동물을 가족처럼 생각하는 사람도 많지만, 여전히 ‘물건’ 정도로만 생각하는 사람도 많다. 유기 등의 동물학대를 비롯해 반려동물 양육인의 도덕적 해이나 의무해태에 기인한 사회적 갈등은 이를 보여주는 하나의 예이다.

위와 같은 사정을 종합적으로 고려해 농림식품축산부는 구체적이고 체계적인 동물복지 정책을 수립·추진하고 있다. 그런데 최근 농림식품축산부가 반려동물과 관련해 뜨거운 감자를 던졌다. 바로 반려동물 보유세이다. 현재 반려동물 보유세를 도입하기로 확정된 것은 아니지만, 벌써 이를 둘러싼 격론이 벌어지고 있다. 이를 찬성하는 견해도 반대하는 견해도 나름의 타당성이 있다. 다만 반려동물을 둘러싼 사회적 비용과 갈등이 증가하는 상황을 생각하면 재정 압박 경감, 반려동물 양육인의 도덕적 해이나 무책임한 행동 억제를 통해 사람과 반려동물이 함께 살기 좋은 환경을 실현한다는 관점에서 반려동물 보유세의 도입을 논의할 가치는 있지 않을까?

본 논문은 이러한 문제의식을 바탕으로 반려동물 보유세 도입 가능성을 살펴본다. 반려동물 보유세는 독일 등 일부 국가에서 도입하고 있는 제도로 공평성이나 효율성 등의 문제도 보였다. 또한, 그 용어가 주는 거부감을 비롯해 등록제 정착이나 반려동물 관련 인식 제고 등 선행되어야 할 과제도 있었다. 그러나 그 필요성과 타당성을 부인할 수는 없었다. 무엇보다 반려동물 보유세의 성격과 용도를 어떻게 설

논문투고일: 2020.6.8., 심사이뢰일: 2020.6.17., 게재확정일: 2020.6.26.

\* 건국대학교 글로벌캠퍼스, 조교수

\*\* 건국대학교 경찰학과, 조교수

정할 것인지, 공정성이나 효율성의 관점에서 과세 대상이나 세제우대조치 등에 어떠한 배려를 반영할 것인지 등에 따라 불필요한 논쟁을 줄이고 그 순기능을 제고할 여지가 있었다. 이러한 흐름에 서서 보면, 반려동물 보유세는 반려동물 보호·복지 증진에 관계된 제도의 개선·정착 상황이나 그 도입에 관한 설득 가능성 등을 토대로 논의해 볼 가치는 있다.

주제어: 반려동물, 반려견, 반려동물 보유세, 동물학대, 개물림 사고, 증견소음

— 목 차 —

- I. 들어가며
- II. 반려동물 보유세 도입 논의 배경과 그 의의
  - 1. 반려동물을 둘러싼 상황
  - 2. 반려동물에 기인한 과제
  - 3. 반려동물 보유세의 의의
- III. 주요국의 반려동물 보유세 제도
  - 1. 일본
  - 2. 독일
- IV. 반려동물 보유세 도입에 앞서 검토해야 할 사항
  - 1. 반려동물 보유세의 성격
  - 2. 공정성 실현 가능성
  - 3. 효율성 실현 가능성
- V. 마치며

## I. 들어가며

동물보호법에서는 동물학대 방지와 동물복지에 관한 기본방침, 동물의 관리에 관한 사항 등을 포함한 동물복지 종합계획 수립·시행을 요구하고 있다(동법 제4조). 이에 따라 농림축산식품부는 동물복지 종합계획을 수립·시행하고 있으며, 2020년 초에 「2020~2024년 동물복지 종합계획」을 발표하였다. 이번 종합계획에서 성숙한 동물보호·복지 문화 확산을 위한 6대 분야 26대 과제를 제시하였는데, 동물 보호·복지 거버넌스 확립과 관련해 뜨거운 감자를 던졌다. 바로 반려동물 보유세(부담금) 도입이다. 농림축산식품부가 반려동물 보유세 도입 방침을 확정한 것은 아니지만, 벌써 이를 둘러싼 격론이 벌어지고 있다. 그런데 반려동물 보유세 도입 찬반을 다투기에 앞서, 반려동물 보유세가 왜 필요한 것인지 어떠한 기능을 할 수 있는지 등 찬반의 판단 근거가 되는 요소에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다.

농림축산식품부에서는 동물보호·복지 전문기관 구축, 즉 상당한 비용이 소요되는 지방자치단체의 동물보호센터나 전문기관 설치·운영비에 활용할 목적으로 반려동물 보유세 도입을 언급하였다.<sup>2)</sup> 최근 반려동물 양육 가구가 증가하고 그 보호·복지에 관한 인식이 변화하면서 관련 정책 수요가 급증하고 있다. 그러나 인력이나 지원 체계 등의 미비로 정책 수요에 제대로 대처하지 못하는 현실을 생각하면, 농림축산부의 반려동물 보유세 취지는 이해가 간다. 다만 반려동물 보유세가 필요한 이유, 나아가 반려동물 보유세가 가져올 편익이라는 관점에서 보면, 농림축산식품부가 언급한 반려동물 보유세 도입 목적 내지 의의는 제한적인 측면이 있다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) 제2차 동물복지 종합계획으로 그 주요 내용 등은 농림축산식품부, “농식품부, 「2020~2024년 동물복지 종합계획」 발표”, 보도자료(2020. 1. 14).
  - 2) 농림축산식품부 자료를 보면, 반려동물 보유세를 지방자치단체의 동물보호센터나 전문기관 등의 설치·운영비로 활용하는 것을 상정하고 있는 듯하다(농림축산식품부, 위의 자료, 24쪽).
  - 3) 농림축산식품부가 반려동물 보유세의 의미를 제한적으로 해석한 측면이 있다는

반려동물 양육 가구가 점차 증가하는 오늘날에는 유기동물 등의 동물 학대와 개물림 사고, 층건 소음, 배설물 처리 등 반려동물로부터 다양한 문제가 발생하고 있다. 그 문제를 해결하는 데 드는 비용은 공공 부문의 재원만으로 감당할 수 없는 수준에 이르고 있다. 이러한 상황을 방치하면 참혹한 운명을 맞이하는 반려동물이 증가할 수 있는 한편, 반려동물을 둘러싼 분쟁과 부정적 이미지가 증가할 우려가 있다. 이를 생각하면 반려동물을 둘러싼 과제 해결에 드는 비용 등의 압박 경감, 나아가 인간과 반려동물이 함께 생활하기 좋은 환경 실현의 관점에서 반려동물 보유세의 도입 목적과 의의를 검토할 수 있다.

아래에서는 반려동물을 둘러싼 상황과 과제 분석을 토대로 반려동물 보유세 도입 필요성이 존재하는지를 규명하고, 반려동물 보유세를 도입하고 있거나 한 적이 있는 국가들의 사례를 분석함으로써 반려동물 보유세 도입 시 고려해야 할 사항을 도출·검토하고자 한다.

## II. 반려동물 보유세 도입 논의 배경과 그 의의

### 1. 반려동물을 둘러싼 상황

#### 가. 반려동물의 양적 증가

우리나라는 생활 수준 향상, 1인 가구 증가, 생활방식 변화 등과 맞물려 반려동물 양육 가구 수가 점차 증가하고 있다.<sup>4)</sup> 농림축산식품부에 따르면 2019년 반려동물 양육 가구는 591만 가구로 2018년 대비 80만 가구가 증가하였다.<sup>5)</sup> 2019년 가구당 반려동물 평균 마릿수(개 1.21마리,

지적으로 우희중, “반려동물 보유세 실행에 선행되어야 할 점”, 『법연 Spring 2020』 Vol. 66, 2020, 50쪽.

4) 박효민·박서연, “반려동물 정책의 쟁점과 대안”, 『이슈&진단』 No. 380, 2019, 1쪽.

5) 농림축산식품부, “전국 591만 가구에서 반려동물 856만마리 키운다 -『2019년 동물보호에 대한 국민의식조사』 결과 발표-”, 보도자료(2020. 4. 29), 2쪽.

고양이 1.34마리)는 2018년(개 1.30마리, 고양이 1.50마리) 대비 약간 감소한 측면이 있지만,<sup>6)</sup> 반려동물 양육 가구 증가로 전체 마릿수는 상당수 증가하였다.<sup>7)</sup>

중요한 것은 반려동물 양육 가구의 반려동물에 대한 만족도가 높다는 것이다.<sup>8)</sup> 반려동물 양육인의 경우 생활 속에서 가장 기쁨을 주는 대상으로 반려동물을 선택한 비율이 75.6%에 달하였다.<sup>9)</sup> 한편, 반려동물은 그 양육 가구에 많은 긍정적 변화를 가져왔다. 한국펫사료협회의 조사에 따르면, 반려동물 양육은 ① 16세 미만 자녀에게 생명의 소중함 인식, 외로움 감소, ② 65세 이상에게 외로움 감소나 정서 안정, 스트레스 감소, 운동량 증가, ③ 부부에게 스트레스 감소, 대화 증가 등의 효과를 가져왔다.<sup>10)</sup> 이러한 효과는 정신 건강에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 것으로 삶의 질을 높이는 데 도움이 된다. 이 점은 주목할 가치가 있다. 외로움이나 스트레스 등에 따른 사회문제를 해결하고 국민 삶의 질을 높이는 것이 정부의 역할이라고 한다면, 반려동물이 그 역할을 대신함으로써 정부의 비용 지출 등을 절감하고 있다고 할 수 있기 때문이다. 이는 정부가 반려동물과 더불어 사는 삶 실현에 힘써야 하는 이유가 된다.

#### 나. 사회적 인식 및 법적 지위 변화

##### (1) 사회적 인식 변화

동물에 대한 인식이 변화하면서 1983년 반려동물(companion animal)이란 용어가 국제 심포지엄에서 최초로 사용되었다.<sup>11)</sup> 이 용어는 동물

---

6) 이 수치는 반려묘 양육 가구에서는 반려묘를 몇 마리 양육하는지, 반려견 양육 가구에서는 반려견을 몇 마리 양육하는지를 나타낸 것이다. 따라서 반려묘 양육 가구보다 반려견 양육 가구의 비중이 훨씬 높다는 점에 유의할 필요가 있다.

7) 농림축산식품부, 앞의 자료, 2쪽.

8) 박효민·박서연, 앞의 자료, 3쪽.

9) 박효민·박서연, 위의 자료, 3쪽.

10) 문화체육관광부·농촌진흥청·한국펫사료협회, 『2018 반려동물 보유 현황 및 국민 인식 조사 보고서』, 63-65쪽.

을 유희적 대상이 아니라 인간과 더불어 살아가며 정서적 교감을 나누는 동반자적 존재로 인정함을 전제하는 것으로, ‘애완동물’이란 용어에 견줘 동물을 더 존중하는 표현이다.<sup>12)</sup> 우리나라도 동물을 사랑하고 가족처럼 생각하는 사람이 늘어나면서, 애완동물보다 반려동물이란 용어를 사용하는 사람이 많아진 상황이다.<sup>13)</sup>

우리나라의 동물보호 의식 수준은 매년 높아졌다. 예컨대, 동물등록제<sup>14)</sup> 참여율이 2015년 25.3%에서 2018년 50.2%, 2019년 67.3%로 증가하였다.<sup>15)</sup> 등록 제도를 모르는 비중은 2018년 31.4%에서 2019년 19.6%로 줄어든 등 그 인지도가 점차 상승하고 있음을 알 수 있다.<sup>16)</sup> 또한, 반려동물 양육자 62.9%는 목줄 인식표 착용이나 배설물 수거 등 반려견 양육자가 지켜야 할 준수사항을 지키는 것으로 나타났다.<sup>17)</sup> 국민의 74.8%가 반려동물 양육자에 대한 의무교육이 필요하다는 생각, 47.6%가 동물학대행위에 대한 처벌이 약하다는 생각을 하고 있었다.<sup>18)</sup> 한편, 반려동물의 입양 경로도 주목할 점이 있다. 지인 간 거래가 가장 높은 비중을 차지한 것에는 변함이 없지만, 펫샵 구입이 2018년 31.3%에서

11) 이진홍·장교식, “반려동물 양육을 위한 사전의무교육제도 도입에 관한 연구”, 『일감법학』 제44호, 2019, 241쪽; 최아라·구혜경, “소비자의 반려견 양육비 지출부담 유형별 반려동물 보험에 대한 반응 및 요구도 연구”, 『Financial Planning Review』 제12권 제3호, 2019, 144쪽; 이용숙, “가족으로서의 반려동물의 의미와 반려동물로 인한 구별 짓기”, 『한국문화인류학』 제50권 제2호, 2017, 338쪽.

12) 이진홍·장교식, 위의 논문, 241쪽; 최아라·구혜경, 위의 논문, 144쪽.

13) 2008년 만해도 트위터나 블로그에서 반려동물을 언급한 횟수는 2,370건으로 애완동물 31,917건의 7.4%에 불과하였다. 그러나 2017년 상반기에는 반려동물 언급 횟수가 애완동물 언급 횟수의 1.5배가 되었다(이용숙, 위의 논문, 338쪽).

14) 주택·준주택에서 기르는 개 또는 그 밖의 장소에서 반려목적으로 기르는 개는 월령 2개월 이상이 된 때 등록해야 한다(동물보호법 제2조 제2호, 동법 시행령 제3조). 한편, 2020년 8월 12일부터는 동물등록대행자 준수사항 등에 관한 사항을 농림축산식품부령에 정할 필요가 있다(2020년 개정 동물보호법 제12조 제5항).

15) 농림축산식품부, 앞의 자료, 2쪽.

16) 농림축산식품부, 위의 자료, 2쪽.

17) 농림축산식품부, 위의 자료, 3쪽.

18) 농림축산식품부, 위의 자료, 3쪽.

23.2%로 감소하고 보호시설 입양(2018년 3.7%에서 2019년 9%)과 유기견·온라인 구매 등(2018년 4%에서 2019년 5.9%)이 증가한 것이다.<sup>19)</sup> 이를 종합해 보면, 반려동물에 관한 정책이나 의무에 대한 인식이 개선되고 유기견 등에 관한 관심도 증가하고 있음을 알 수 있다.

위의 내용 중, 특히 동물등록제 참여율은 반려동물 보유세 도입을 검토할 때 고려해야 할 행정비용과 밀접한 관계에 있는 것으로 예의주시할 필요가 있다. 또한, 반려동물에 대한 인식은 반려동물 보유세에 대한 거부감이나 부정적 이미지와 관계되는 것으로 의미를 지닐 수 있다.

## (2) 법적 지위 변화

법학의 세계에서는 권리의 주체와 객체를 구분한다. 권리의 주체(자연인, 법인)가 아니면 권리의 객체(물건)가 된다. 이러한 구분에 따르면 반려동물은 권리의 객체, 즉 물건에 해당한다.<sup>20)</sup> 그리고 자연인과 법인만을 권리의 주체로 인정하는 현행 법체계에서는 동물에게 권리를 부여하자는 동물권리론을 주장하기도 쉽지 않다.<sup>21)</sup> 판례 역시 현행 법체계에서 동물에 대해 권리능력을 인정하는 것은 어렵다는 태도를 보인다.<sup>22)</sup>

---

19) 농림축산식품부, 앞의 자료, 5쪽.

20) 반려동물은 민법(물건에 관한 제98조 및 제99조, 무주물 귀속에 관한 제252조, 동물 점유자의 책임에 관한 제759조 등), 민사집행법(압류금지 물건에 관한 제195조 등), 형법(재물손괴에 관한 제366조) 등의 규정에 의해 물건으로 취급되고 있다. 이에 대해서는 박만평, “우리나라 동물학대의 대응 및 한계 그리고 개선방안”, 『법학연구』 통권 제54집, 2017, 79-87쪽; 박정기, “동물의 법적 지위에 관한 연구”, 『법학연구』 제51권 제3호, 2010, 25쪽; 윤익준, “동물의 지위에 대한 법정책적 담론 - 현행법상 동물의 보호와 동물복지를 중심으로”, 『법과 정책연구』 제16집 제1호, 2016, 47쪽; 이진홍·장교식, 앞의 논문, 242쪽.

21) 박만평, “동물의 지위에 대한 논의와 법적 함의 -『재산』에서 『반려』 그리고 『권리』로-”, 『법학연구』 제28권 제1호, 2018, 279쪽.

22) 대법원은 동물보호법의 입법 취지나 그 규정 내용 등을 고려하더라도 민법이나 그 밖의 법률에 동물의 권리능력을 인정하는 규정이 없고 이를 인정하는 관습법도 존재하지 않으므로 동물 자체가 위자료 청구권의 귀속 주체가 될 수 없다고 하였다(대법원 2013. 4. 25. 선고 2012다118594 판결).

그런데 위 (1)의 사회적 인식 변화에 비추어 볼 때, 한 번쯤은 생명이 있는 반려동물을 단순히 물건으로 취급하는 것이 적절한지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 일반적인 관점에서 보면, 반려동물을 물건으로 취급하는 것은 심히 부적절해 보일 수 있다. 다만 법적 관점에서 보면 반려동물을 물건으로 표현하는 것은 법 기술적 문제에 불과할 수 있다. 권리의 주체와 객체라는 이원적 체계를 생각하면, 반려동물을 물건으로 보는 것은 반려동물이 자기 결정과 책임능력을 지닌 자연인과 같은 권리의 주체는 아니라는 의미일 수도 있다.<sup>23)</sup> 그렇다면 법적 틀 안에서는 반려동물의 지위를 지금처럼 물건으로 보는 것이 좋을까? 생각건대, 법적 틀 안에서 이러한 취급에 조금씩 문제가 생기고 있는 듯하다. 그 근본적 배경에는 반려동물이 물건에 부합하지 않는 성질을 가진 것이 있다. 예를 들어, 동물보호법에서는 ‘동물의 생명 존중’을 목적 규정에 명시하고 있는데(동법 제1조), 존중이란 개념은 물건에는 적합하지 않은 개념이다. 한편 동물보호법은 반려동물을 단순한 경제적 수단이나 괴롭힘의 대상이 아닌 감정적 교류를 나누는 대상으로 인식하고,<sup>24)</sup> 반려동물 보호·복지 증진의무를 강화하거나 법률상 금지된 행위에 대한 벌칙을 상향 조정하고 있다.<sup>25)</sup> 반려동물을 물건이라고 한다면, 이러한 동물보호법의 태도는 법적 불합리를 초래할 우려가 있다. 생각해보자. 물건에 대해 의무를 부담하고 그 의무를 다하지 않으면 벌칙이 부과될 수 있다는 것은, 달리 보면 소유권자의 권리를 약화하거나 침해하는 것일 수 있다. 소유권자가 물건 자체에 대해 법적 의무를 지고, 그 의무 회피에 대한 법적 책임을 부담하는 것은 동물 이외에는 없어 보인다. 이를 생각하면 반려동물에 관한 의무가 강화될수록, 반려동물을 물건의

23) 박정기, 앞의 논문, 20쪽.

24) 동물보호법에서는 2020년 8월 1일부터 반려동물이란 용어를 사용한다(2020년 개정 동물보호법 제2조 제1의3호, 제8조 제2항 제3의2호, 제32조, 제33조의2).

25) 예컨대, 2017년 3월 동물보호법 개정에서는 동물 학대 행위자에 대한 벌칙을 기존 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금’에서 ‘2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금’을 상향하고, 이를 상습적으로 위반한 자에 대한 가중처벌 근거를 마련하였다(동물보호법 제46조 제1항 및 제6항).



범주에 포함하는 것은 불합리할 수 있다.

실제 몇몇 국가에서는 반려동물을 물건과 구분하고 있다. 예컨대, 독일 민법에서는 동물은 물건이 아니라고 선언하였고(독일 민법 제90a조),<sup>26)</sup> 프랑스 민법에서는 동물은 감성을 지닌 생명체라고 규정하였다(프랑스 민법 제515-14조).<sup>27)</sup> 우리나라에서도 권리의 주체와 객체, 즉 인간과 물건이라는 이원적 체계의 균열을 통해 반려동물의 법적 지위를 변경하려는 논의가 있었다.<sup>28)</sup>

## 2. 반려동물에 기인한 과제

반려동물을 사랑하고 가족처럼 생각하는 사람이 늘고는 있지만, 여전히 반려동물을 물건 정도로 생각하는 사람도 많다. 이러한 현실로 인해 반려동물을 둘러싼 사회적 갈등이 심화하고, 그에 따른 사회적 비용이 증가하고 있다. 아래에서는 반려동물로 인해 발생하는 직접적인 과제와 그러한 과제를 해결하는 과정에서 발생하는 간접적인 과제를 구분하여 자세히 검토한다.

### 가. 반려동물에 따른 직접적 과제

#### (1) 유기 및 유실 등 동물학대 증가

반려동물 양육 가구 증가, 의료비를 비롯한 비용 부담,<sup>29)</sup> 반려동물

26) 독일 민법의 규정의 실제적 의의에는 의문이 있지만, 동물 보호 이념을 명확히 한 점에서는 의미가 있다는 지적으로 박정기, 앞의 논문, 21쪽.

27) 조권형, “[펫코노미] 독일 헌법 조항엔 ‘동물보호’ 명시 … 미국선 반려동물 ‘유산상속’ 법제화도”, 서울경제(2019. 11. 22), <https://www.sedaily.com/NewsView/1VQWCPIG9X> (검색일 : 2020. 5. 14).

28) 윤철홍, “동물의 법적 지위에 관한 입법론적 고찰”, 『민사법학』 제56호, 2011, 424쪽; 윤철홍, “동물의 법적 지위에 관한 개정시안”, 『재산법연구』 제29권 제3호, 2012.

29) 반려동물 의료비 부담은 매우 중요한 쟁점 중 하나이다. 의료비 자체가 비싼 측면도 있고, 지역이나 병원에 따라 의료비가 천차만별이라는 문제도 있다. 의료비 부담을 비롯해 반려동물 의료체계의 문제점을 검토한 것으로 박주연, “반려

양육인의 부주의나 양육 역량 부족 등으로 동물을 유실·유기하는 사례가 해마다 증가하고 있다.<sup>30)</sup> 농림축산식품부에 따르면 2019년에도 유실·유기 동물이 전년보다 12% 증가하였고, 그 수는 13만 5,791마리를 기록하였다.<sup>31)</sup> 이 중 일부는 소유주에게 인도되거나 분양되지만, 자연사나 안락사하는 비중이 높다는 문제도 있다. 독일의 사례로부터 안락사 ‘0’이 불가능한 도전은 아님을 배웠지만, 유기동물 보호 비용이나 보호 공간의 한계 등을 생각하면 유기동물 증가를 해결하지 않는 한 안락사를 줄이기는 쉽지 않아 보인다.<sup>32)</sup> 현재 동물보호법은 안락사를 인정하되, 고통을 최소화하는 방법을 선택하도록 요구하고 있다(동법 제10조).

한편, 동물보호법에서는 동물학대 등을 금지하고 있다(동법 제8조). 그러나 반려동물 등의 학대행위는 끊임없이 일어나고 있다. 한 예로 대법원이 전기가 흐르는 쇠꼬챙이로 개를 도살하는 것이 잔인한 방법에 해당함을 지적했음에도 불구하고,<sup>33)</sup> 최근 이러한 행위가 또다시 적발되었다.<sup>34)</sup> 이처럼 동물학대 사건이 끊이지 않는 배경에는 동물학대의 범위가 제한적이고 그 처벌 수위가 낮다는 것도 있다.<sup>35)</sup> 이에 정부는 동물학대 범위를 확대하고<sup>36)</sup> 그 처벌을 강화하기로 하였다. 현행 동물보

---

동물 의료체계의 문제점 및 제도개선 방안”, 『환경법과 정책』 제19권, 2017, 102쪽 이하.

- 30) 반려동물을 유기하는 이유로 사전 교육 등의 부재를 지적한 것으로 이진홍·장교식, 앞의 논문, 245쪽; 박효민·박서연, 앞의 자료, 13쪽.
- 31) 농림축산식품부, “2019년 반려동물 보호·복지 실태조사 결과 -반려견 79만 7천 마리 신규 동물등록, 구조·보호된 유실·유기동물 13만 5천여 마리-”, 보도자료(2020. 5. 12), 3쪽.
- 32) 박종무, “유기동물 안락사의 윤리적 고찰과 사례를 통한 발전적 해결방안”, 『인격주의 생명윤리』 제4권 제2호, 2014, 177쪽.
- 33) 대법원 2018. 9. 13. 선고 2017도16732 판결.
- 34) 이지수, “전기 쇠꼬챙이를 귀에 ... ‘전기 도살은 동물 학대’”, MBC뉴스(2020. 5. 15), [https://imnews.imbc.com/replay/2020/nw1700/article/5773279\\_32510.html](https://imnews.imbc.com/replay/2020/nw1700/article/5773279_32510.html) (검색일 : 2020. 5. 15).
- 35) 이진홍·장교식, 앞의 논문, 247쪽.
- 36) 『2020~2024년 동물복지 종합계획』에서는 동물학대 행위 규제 방식을 현행의

호법에서는 동물을 학대한 자에게 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 부과한다(동법 제8조, 제46조 제2항). 그런데 2021년 2월 12일부터는 동물을 죽임에 이르게 하는 학대행위를 한 자에게 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 부과할 예정이다(2020년 개정 동물보호법 제46조 제1항). 나아가 동물학대의 우려가 있다고 판단되면 격리할 수 있도록 하고, 동물학대 유죄 판결을 받으면 소유권 제한과 수감명령을 병과 할 예정이다.<sup>37)</sup>

## (2) 반려동물을 둘러싼 사회적 갈등 심화

반려동물 양육 가구가 증가하는 가운데, 이들 가구와 이웃 간의 갈등이 심화하는 경향이 있다. 갈등은 개 물림사고, 층건소음, 배설물 방치 등 다양한 요인으로 발생한다. 이러한 갈등은 이웃 간 폭력, 심지어 살인 등으로 이어지기도 하는 만큼 심각하게 받아들일 필요가 있다. 한편 반려동물과 관련된 갈등을 경험하거나 안전조치 미흡에 따른 피해, 배설물 방치로 인한 불편을 경험하면 반려동물 친화적 환경 조성에 부정적 태도를 보일 가능성이 커짐을 염두에 둘 필요가 있다.<sup>38)</sup>

동물보호법에서는 개 물림 사고나 배설물 방치 등에 따른 갈등을 완화하기 위해 몇몇 안전장치를 두고 있다. 예컨대, 외출 시 반려동물에 목줄 등 안전조치를 하고 배설물이 생기면 즉시 수거하도록 하는 규정을 두고(동법 제13조 제2항), 이를 위반하면 50만 원 이하의 과태료를 부과하고 있다(동법 제47조 제3항).<sup>39)</sup> 나아가 맹견에 대해서는 그 관리나 출입금지 등에 관한 규정을 추가로 두고(동법 제13조의2, 제13조의3), 이를 위반하면 그에 따른 결과와 경중에 따라 징역, 벌금, 과태료를

---

‘열거적·한정적 방식’에서 ‘예시적·포괄적 방식’으로 변경한다는 방침을 밝혔다.

37) 농림축산식품부, “농식품부, 『2020~2024년 동물복지 종합계획』 발표”, 보도자료 (2020. 1. 14), 14, 18쪽.

38) 이성은, “반려동물 친화적 태도에 영향을 미치는 요인”, 『한국융합과학회지』 제8권 제3호, 2019, 175, 176쪽.

39) 동물보호법 제13조 제2항을 위반하여 사람을 사망에 이르게 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다(동법 제46조 제1항).

부과하고 있다(동법 제46조 및 제47조). 또한, 2021년 2월 12일부터는 맹견 소유자의 보험 가입이 의무화된다(2020년 개정 동물보호법 제13조의2 제4항, 제47조 제1항 제2의6호). 이는 맹견에 의한 사람의 생명·신체나 재산상의 피해를 보상하는 것이 목적이다.

그러나 동물보호법의 규정이 합리적인가를 생각해보면, 그렇지 않은 부분들도 있다. 예로 개 물림사고를 보자. 소방청에 따르면 최근 3년간 매년 2천여 건 이상의 개 물림사고가 발생하였다.<sup>40)</sup> 그런데 이러한 개 물림사고가 모두 맹견에 의해 발생한 것은 아니다. 미국 전문가들의 견해를 보더라도 어떤 개든지 사람을 물 가능성이 있다.<sup>41)</sup> 그렇다면 현행 동물보호법처럼 맹견에 집중할 것이 아니라 그 범위를 위협한 개, 예컨대 개 물림사고를 일으켰거나 다른 사람 등을 위협한 개로 확대해 규제할 필요가 있다. 이러한 관점에서 보면, 위협한 개의 공격성을 평가한 후 행동교정이나 인락사 명령 등을 하는 체계를 마련한다는 「2020~2024년 동물복지 종합계획」의 방침은 긍정적으로 평가할 수 있다.<sup>42)</sup>

#### 나. 반려동물에 따른 간접적 과제

반려동물 역사가 오래된 국가의 경우 반려동물과 관련된 사회 시스템, 양육인의 법적 의무와 도덕적 책임이 비교적 잘 갖추어져 있다. 우리나라도 지속적으로 반려동물 관련 사회 시스템 등을 갖춰나가고 있다. 다만 위의 가.에서 살펴본 반려동물 관련 과제를 생각하면, 아직은 반려동물에 관한 인식이나 관련 제도 등 미흡한 측면이 있다. 따라서 향후 반려동물 보호·복지 증진 또는 반려동물을 둘러싼 사회적 갈등 해소를 위한 의식 제고나 제도 개선, 정책 추진 등이 요구된다.

40) 소방청, “하루 6명꼴 개 물림사고로 119구급대 출동 -매년 2천여 명 이상 사고 발생”, 보도자료(2019. 2. 14), 1쪽.

41) 조성자, “‘개물림 대책과 그 처리에 관한 법률’의 제안 연구 -미국 뉴욕주의 개물림 규제법들을 중심으로-”, 『법학연구』 제29권 제3호, 2019, 103쪽.

42) 농림축산식품부, “농식품부, 「2020~2024년 동물복지 종합계획」 발표”, 보도자료(2020. 1. 14), 13쪽.

그런데 반려동물 보호·복지 증진이나 사회적 갈등 해소를 위한 제도 개선이나 정책 추진 등에는 상당한 인력과 비용이 소요된다. 예로 동물 보호센터를 통한 대응을 생각해보자. 2019년 기준 전국의 동물보호센터는 284개소이며, 그 운영비용으로 232억 원이 소요되었다.<sup>43)</sup> 문제는 유실·유기 동물 증가로 동물보호센터의 운영비용이 해마다 큰 폭으로 늘고 있다는 점이다. 2017년 155.5억 원이던 운영비용은 매년 큰 폭으로 늘어 불과 2년 만에 232억 원까지 증가한 것이다.<sup>44)</sup>

한편, 반려동물 관련 제도나 정책이 마련되어도 그것이 제대로 실현되지 않으면 무용의 것으로 전락할 수 있다. 제도나 정책이 본래 의도한 목적을 달성하는 데는 지방자치단체나 동물보호센터 등 관련 기관의 제도 이행 능력이 영향을 미칠 수도 있는데, 자금조달이 전제되지 않으면 이행 능력 향상에 필요한 인력 충원 등을 기대할 수 없다.

### 3. 반려동물 보유세의 의의

반려동물을 양육하는 가구가 증가하는 가운데, 반려동물로 인한 문제 발생도 증가하고 있다. 문제의 유형은 유실·유기동물 등의 동물학대를 비롯해 개물림사고, 층견소음, 배설물 방치, 기반시설의 미비 등 다양하다. 이러한 문제가 발생하는 배경에는 ① 인프라 측면이나 제도적 측면의 미흡도 있고, ② 반려동물 양육인의 도덕성이나 역량 부족 등의 문제도 있다.

①은 정부의 역할을 통해 해결할 수 있는 측면이 있다.<sup>45)</sup> 그러나 유

43) 농림축산식품부, “2019년 반려동물 보호·복지 실태조사 결과 -반려견 79만 7천 마리 신규 동물등록, 구조·보호된 유실·유기동물 13만 5천여 마리.”, 보도자료(2020. 5. 12), 2쪽.

44) 농림축산식품부, 위의 자료, 3쪽.

45) 농림축산식품부의 동물보호·복지 관련 예산은 2015년 1,495백만 원에서 2019년 13,589백만 원으로 10배 가까이 증가하였고, 지방자치단체의 동물보호센터 운영비도 2016년부터 2018년까지 2배 가까이 증가하였다(농림축산식품부, “반려동물 보유세 또는 동물복지 기금 도입 확정된 바 없음[한국경제 1. 16일자 보도에 대한 설명]”, 설명자료(2020. 1. 16), 2쪽).

실·유기동물 보호, 반려동물 편의시설 확대, 반려동물 관련 사회적 갈등 해소, 반려동물 의료비 부담 완화 등 산재해 있는 과제를 생각하면, 정부가 제도를 개선하고 정책을 추진하는 데 필요한 자금을 충분히 확보할 수 있을지 의문이다. 특히 유례없는 속도의 고령화로 사회적 비용이 급증하는 우리나라의 현실이나 반려동물에 따른 사회적 비용의 증가를 일반 국민 모두에게 부담시키는 것이 합리적인가에 대한 의문 등을 생각하면, 반려동물 관련 문제를 해결하는 데 필요한 자금조달 수단에 관해 체계적 논의가 필요해 보인다. 반려동물 보유세는 자금조달 수단으로 기능함으로써 재정 압박 경감에 이바지할 수 있는 점에서 의의를 지닌다.

②는 반려동물 양육인에게 일정 수준의 자격을 담보시킴으로써 해소할 수 있는 측면이 있다. 이와 관련해서는 반려동물 양육인을 대상으로 교육 등을 실시하는 것이나 반려동물 양육에 일정 정도의 진입장벽을 두는 것 등을 생각해 볼 수 있다. 후자의 일환으로 반려동물 보유세가 기능할 수 있다. 반려동물 보유세는 반려동물에 대한 이해나 양육에 필요한 기본적인 준비도 없이 그저 하나의 유희거리로 반려동물을 기르려는 사람들을 주저시킬 수 있기 때문이다. 이에 대해서는 단기적으로 유기동물이 급증할 수 있고, 반려동물 산업 자체를 위축시킬 수 있다는 문제 제기도 많다.<sup>46)</sup> 그러나 장기적 관점에서는 인간과 반려동물이 함께 살기 좋은 환경이 구축될 수 있는 것 아닌지, 반려동물 산업의 위축과 반려동물에 따른 사회적 비용·갈등 증가 중 반려동물 산업 위축을 지적해야 하는 구체적 이유가 무엇인지 의문이 있다.

### Ⅲ. 주요국의 반려동물 보유세 제도

반려동물 관련 세제는 일반적인 것은 아니다. 독일처럼 반려동물 관

46) 이기재, “반려동물 보유세는 엄청난 유기동물을 양산하는 기폭제가 될 것”, 『법연 Spring 2020』 Vol. 66, 2020, 52쪽.

런 세제를 비교적 잘 운영하는 국가도 있지만, 일본이나 영국처럼 과거에 도입했다가 폐지한 국가도 있다. 이는 반려동물 관련 세제 도입에 앞서 충분한 검토와 논의가 필요함을 시사한다. 아래에서는 반려동물 관련 세제를 도입했다가 폐지한 국가 중 하나로 일본의 사례를 살펴보고, 그로부터 세제 운영상의 어려움이 무엇인가를 도출하고자 한다. 한편, 반려동물 세제를 운영하는 독일의 사례를 구체적으로 살펴보고, 반려동물 도입·운영에 있어 유의해야 할 부분을 도출하고자 한다.

## 1. 일본

### 가. 반려동물 관련 세제의 도입과 폐지

일본에서는 메이지 시대부터 반려동물 관련 세제를 도입한 경험이 있다. 하나는 투기 방지 목적의 ‘토끼세’였고, 다른 하나는 광견병 대책을 목적으로 한 ‘犬稅(이하 ‘반려견세’)’였다.<sup>47)</sup>

토끼세는 도쿄도가 1873년에 발한 포달(布達)<sup>48)</sup>에 근거한 세금으로 그 도입 배경은 다음과 같다. 당시 일본에서는 희귀했던 카이토끼가 수입되면서 애완용으로 큰 인기를 끌었다. 찾는 사람이 많아지면서 가격이 급등하였고, 투기 대상이 되면서 토끼 거품을 발생시켰다. 이에 도쿄도는 ① 토끼를 매매한 경우, 판매자·매수자 모두가 그 증감을 행정기관에 신고할 것, ② 행정기관에서는 토끼 소유자의 성명을 장부에 기재할 것, ③ 행정기관에서는 토끼 소유자에게 1마리당 매월 1엔을 세금으로 징수하고, 토끼 소유자는 매월 25일 일괄 납부할 것, ④ 신고 없이 토끼를 소유한 자에 대해서는 1마리당 2엔의 벌금을 부과할 것, ⑤ 다수가 모여 토끼 경매를 하는 것을 금지함으로써 토끼 사육과 매매를 철저히 통제할 것 등을 내용으로 한 토끼세를 도입한 것이다. 1876년에

47) 이하 토끼세와 반려견세의 도입·폐지에 대해서는 犬保有稅導入の可能性 ～ドイツの犬保有稅から～, [http://hirata-seminar.ws.hosei.ac.jp/seminar2012\\_3.pdf](http://hirata-seminar.ws.hosei.ac.jp/seminar2012_3.pdf) (검색일 : 2020. 6. 5).

48) 포달은 1886년 이전에 발표된 성령·부현령 등의 행정명령을 말한다.

는 기존의 토끼세를 한층 엄격화하는 포달 개정을 하였다. 세액 부분은 건드리지 않았지만, 토끼 소유 사실을 숨긴 경우 토끼를 몰수하고 은닉 기간의 세액을 추징하는 것에 더해, 1마리당 2엔의 과태료를 징수하는 것으로 하였다. 또한, 토끼 은닉 사실을 신고한 자에게 과태료의 절반을 줌으로써 상호 감시체제를 구축해 토끼세의 철저한 징수를 도모하였다. 이 개정으로 토끼를 사육·매매를 하는 사람이 격감하였고, 토끼 거품은 잦아들었다. 토끼 거품이 해소됨으로써 토끼세는 그 존재 의의를 상실하였고, 1979년 6월 폐지되었다.

한편 일본에서는 전후 혼란기부터 한동안 반려견세를 도입한 시정촌이 많았다.<sup>49)</sup> 반려견세는 세목상 ‘법정 외 보통세’로 법률에 의하지 않고 각 시정촌이 자치대신<sup>50)</sup>의 허가를 받아 마련할 수 있는 세제였다. 반려견세 도입 배경에는 광견병이 위협적이던 당시의 사정을 고려해 광견병 대책 비용을 마련하는 것이 있었다.<sup>51)</sup> 이를 달리 생각해보면 당시 시정촌의 재정 상황이 좋지 않았고, 광견병 대책에 필요한 자금조달 차원에서 반려견세를 둘 수밖에 없었다는 짐작도 가능하다.<sup>52)</sup> 실제 일본 경제가 급격히 성장하면서 시정촌의 재정이 좋아지자 반려견세는 자취를 감추기 시작하였다.<sup>53)</sup> 그러나 재정 확보 수단으로 가능한 반려견세를 폐지한 데는 보다 중요한 이유가 있었다. 바로 ① 반려견만을 과세

49) 1955년 처음으로 반려견세를 도입하여 전국 약 2,700곳의 시정촌이 반려견세를 도입하였다. 그 후 1982년에 이르러 반려견세를 도입한 시정촌이 모두 사라졌다. 반려견세를 도입한 시정촌 현황 등에 대해서는 日本のペット税について調べてみよう, <https://www.inc-fukuoka.org/content/college/zei/zei002.pdf> (검색일 : 2020. 6. 5).

50) 오늘날 총무대신을 말한다.

51) 前掲注(47), 5頁.

52) 吉田眞澄, “第34回 犬税議論の飛び火”, 吉田先生のペットコラム, ペット研究会, [https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/20120717\\_01.shtml/](https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/20120717_01.shtml/) (검색일 : 2020. 5. 29).

53) 吉田眞澄, 前掲注(52). 물론 반려견세가 폐지된 이유에는 의학의 발전이나 공중 위생환경 개선에 더해, 1950년 8월 26일에 제정된 광견병 예방법으로 광견병 예방 주사가 의무화되면서 광견병 대책을 목적으로 한 반려견세의 필요성이 사라진 것이 있다.



대상으로 하는 것이 불공평하다는 인식,<sup>54)</sup> ② 반려견의 정확한 마릿수를 파악할 수 없다는 것,<sup>55)</sup> ③ 과세액에 견줘 징세 비용이 많이 드는 등 비용대비 효과라는 측면에서 비합리적이라는 것이다.<sup>56)</sup> 이는 우리에게 시사하는 바가 크며, 이하 IV.의 검토에서 이 점들을 반영하고자 한다.

#### 나. 반려동물 관련 세제에 관한 인식

일본에서는 2008년 12월부터 다시 반려견세가 논의되기 시작하였다.<sup>57)</sup> 그 후 2010년 12월에는 ‘민주당 세제 개정 프로젝트팀’이 정부의 세제 개혁 검토 과제 중 하나로 반려견세를 제안하였다. 그 배경에는 반려동물의 무책임한 유기에 행정이 비용을 부담하는 악순환에 손을 대겠다는 의지가 있었다.<sup>58)</sup> 또한, 2012년 6월에는 오사카부 이즈미사노시(泉佐野市)에서도 반려견 배설물 처리를 목적으로 한 반려견세 도입을 검토하였다.<sup>59)</sup> 다만 이러한 논의는 세 부담의 불공평이나 징세경비 등의 문제로 인해 결실을 맺지는 못하였다.

그러나 저출산이나 1인 가구 증가로 반려동물을 가족의 일원으로 생각하는 사람이 늘어나면서 반려동물 등록 건수가 증가하는 등 긍정적인 변화가 나타나고 있다. 개를 소재로 한 영화나 드라마의 영향으로 반려동물 붐이 일어난 후에 급증한 반려동물 관련 문제를 시급한 과제로

54) 불공평에 관한 검토로 手塚和男, “犬保有税(Hundesteuer)について”, 『三重大学教育学部研究紀要. 人文・社会科学』第40卷(三重大学教育学部, 1989), 125, 126頁.

55) 광견병 예방 주사 의무화로 반려견 마릿수 파악이 쉬워졌지만, 보건소에 등록되지 않은 개나 야생견 등 여전히 마릿수 파악을 곤란하게 하는 부분이 있었다.

56) 東京市町村自治調査会, 『課税自主権と法定外税調査研究報告書』, 東京市町村自治調査会(2004), 149頁.

57) 前掲注(47).

58) 前掲注(47).

59) 이즈미사노시는 환경미화 조례를 통해 반려견의 배설물을 방치하는 자에게 1,000엔을 징수하였다. 그러나 2011년도에만 32건의 배설물 피해(개 28건, 고양이 4건)가 신고되는 등 반려동물의 배설물 처리가 문제 되었다. 이에 시는 개선의 여지가 보이지 않을 경우 ‘반려견세’를 도입하기로 한 것이다.

인식하는 사람도 늘고 있다.<sup>60)</sup> 이러한 배경 때문인지 최근 조사에서 외국의 세제 중 일본에 도입해도 좋다고 생각하는 것으로 독일 등의 ‘반려견세’(40.3%)가 1위를 차지하였다.<sup>61)</sup> 또한, 반려견세 도입에 대해서는 이를 찬성하는 측이 반대하는 측의 2배 이상에 이른 조사도 있다.<sup>62)</sup>

참고로 일본에서는 반려견세를 도입하면 그 용도를 반려견에 관한 것으로 한정해야 한다는 의견이 압도적이었다.<sup>63)</sup>

## 2. 독일

본래 독일의 반려동물 관련 세제는 사치세(부유세)의 성격으로 도입되었다.<sup>64)</sup> 과거에는 반려동물이 귀족이나 일부 부유층의 부의 상징으로서 애완용이나 사냥 목적을 겸해 양육되었기 때문이다.<sup>65)</sup> 그 후에 반려동물이 더 이상 귀족이나 부유층의 상징적 존재가 아니게 되면서 반려

60) 일본에서 반려동물 관련 문제에 결정타를 날린 것은 2011년 3월에 발생한 동일본 대지진 및 후쿠시마 원자력발전소 사고다. 지진 피해는 인간뿐만 아니라, 재해지의 반려동물에까지 이르렀다. 공간이나 위생 등의 문제로 반려동물 양육인이 반려동물을 피난소에 데려가지 못하고 집 등에 방치할 수밖에 없는 상황이 생겼다. 그 결과 재해지에 방치된 반려동물이 야생화하고 거리를 배회하는 이상한 광경이 펼쳐졌다. 이를 계기로 국가나 지방자치단체를 넘어 국민 상당수가 반려동물 관련 문제의 심각성을 인식하게 되었다.

61) 株式会社共同通信社, “日本にも『犬税』を!? 導入したい海外の税制度はどれ?”(2019년 8월 23일), [https://www.kyodo.co.jp/mamegaku/2019-08-23\\_2199241/](https://www.kyodo.co.jp/mamegaku/2019-08-23_2199241/) (검색일 : 2020. 6. 5).

62) 前掲注(47).

63) 前掲注(47).

64) 독일의 반려견 보유세는 1796년 영국이 도입한 사치세를 본 뜬 것으로 그 역사는 1810년 프로이센 왕국 시대까지 거슬러 올라간다. 당시는 개뿐만 아니라, 고양이, 말, 오리틀을 비롯해 새, 피아노, 말 썰매, 하인 등도 사치세의 과세 대상이었다. 그러나 시간이 지남에 따라 과세 대상은 줄어들었고, 반려견 세금만이 남았다. 프랑스에서는 1979년에, 영국에서는 1990년에, 다른 유럽 국가에서는 1990년대 말까지 반려견세가 폐지되었다.

65) 吉田眞澄, “第24回 ペット税論議—ドイツの犬税”, 吉田先生のペットコラム, ペット研究会, [https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/201012\\_01.shtml/](https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/201012_01.shtml/) (검색일 : 2020. 5. 29).

동물 관련 세제의 성격도 변화하였다. 현재 독일의 반려견 보유세(Hundesteuer)는 아무런 준비 없이 그저 호기심에 반려동물을 키우는 것을 막음으로써 반려동물의 마릿수를 간접적으로 제한하는 것에 더해, 세금이라는 부담을 통해 반려동물 양육인에게 책임감을 심어주는 것을 목적으로 하고 있다. 아래에서는 독일의 반려견 보유세 체계 및 반려견 과세의 효과를 검증함으로써 우리나라에의 시사점을 도출한다.<sup>66)</sup>

### 가. 독일의 반려견 보유세 체계

독일은 2002년 연방기본법 개정을 통해 동물의 권리를 헌법으로 보장하고 있다.<sup>67)</sup> 이로 인해 독일에서는 반려견에 대한 사회적 평가가 상당히 높다. 예를 들어 많은 반려견 양육인들이 알아서 ‘반려견 학교’에 다니는 등의 노력을 함으로써 반려견을 교육하고 있다.<sup>68)</sup> 이 때문에 독일의 길거리에서는 잘 훈련된 반려견들이 목줄을 하지 않고 산책하는 광경을 볼 수 있다. 또한, 반려견 전용 주차장(대기 공간)이 설치되어 있으며, 아동 요금을 내면 지하철을 탈 수 있다. 이렇듯 독일에서는 반려견을 물건 정도로 보는 것이 아니라, 거의 인간과 동등한 것으로 보고 있다.

위와 같은 사회적 분위기를 전제로 독일에서는 반려견 보유세가 비교적 잘 유지되고 있다. 독일의 반려견 보유세는 국세가 아니라 지방세이다. 따라서 지역에 따라 납세금액 등이 다르다. 예컨대, 뮌헨(München)주에 속하는 지방정부에서는 일반 반려견에 100유로, 도사견 등 사납고 위험한 개 조례에 포함되는 견종(이하 ‘맹견’)에 800유로의 세금을 부과하고 있다.<sup>69)</sup> 한편 에센시에서는 기르는 반려견이 많을수록

66) 이하 독일의 반려견 보유세에 관해서는 前掲注(47), 5-8頁 참고.

67) 개정 과정은 홍완식, “독일의 동물보호법제에 관한 고찰”, 『유럽헌법연구』 제25호, 2017, 528쪽; 제20a조(자연적 생활기반의 보호의무)에서는 ‘국가는 다가올 세대에 대한 책임을 다하기 위해 헌법에 적합한 질서의 틀 내에서 입법을 통해 또는 법률 및 법 기준에 따라 행정부와 사법부를 통해 자연적 생존기반 및 동물을 보호한다’고 규정하고 있다.

68) 배경에는 독일인의 강한 자기책임 의식이 있다.

1마리당 세금을 높게 책정하는 방식을 채택하고 있다.<sup>70)</sup> 다만 일반적으로 다음과 같은 특징도 보인다. 모든 반려견 양육인을 납세대상자로 하지만, 생활보호대상자 등 경제적 약자에 대해서는 보유세를 면제하고 있다. 또한, 모든 견종을 과세 대상으로 하면서도 안내견 등 사역견은 과세 대상에서 제외하고 있다.<sup>71)</sup> 맹견에 대해 높은 금액의 세금을 부과하는 것에 더해, 이러한 예외 적용은 우리나라에 시사하는 바가 있다.

한편, 반려견 보유세는 납세 시 관공서에 반려견 전입신고서(Anmeldung)나 전출신고서(Abmeldung)를 제출하고, 지역마다 디자인이 다른 감찰을 받아 이를 반려견 목에 단다. 이 감찰은 납세기록으로서 반려견 양육인의 납세 유무를 한눈에 알 수 있도록 한다. 즉, 거리에서 이 감찰을 반려견 목에 달지 않은 양육인은 탈세 사실을 스스로 보여주는 꼴이 된다. 이러한 방식은 상호 감시 체계를 작동시킬 여지가 있는 만큼, 반려견 보유세의 실효성이라는 관점에서 참고의 가치가 있다.

#### 나. 반려견 보유세의 효과

일본에서는 각 지방정부의 조례로 반려견의 배설물 처리를 철저히 관리하고 있기 때문에, 반려견의 배설물 처리가 그리 문제 되지 않는 다.<sup>72)</sup> 그러나 독일의 경우 일본만큼 반려견 배설물 처리가 철저하지 못하다. 그 때문에 길거리에 반려견 배설물이 방치된 모습을 왕왕 볼 수

69) 홍완식, 앞의 논문, 534쪽.

70) 1마리를 기르는 경우에는 마리당 156유로, 2마리를 기르는 경우에는 마리당 216유로, 3마리를 기르는 경우에는 마리당 252유로의 세금을 부과하고 있다. 또한, 맹견에 대해서는 852유로의 세금을 부과하고 있다. 이는 홍완식, 위의 논문, 534쪽.

71) 독일에서는 안내견 등 장애인 보조견에 세금을 부과할 것인가가 다투어진 적이 있다. 그러나 그 대응은 지방정부에 맡겨졌다. 그 배경에는 독일의 경우 장애인 보조견을 대역가 아닌 양도에 기초해 장애인이 소유한다는 점에서, 보조견 사용자는 어느 정도 경제적 여유가 있는 사람에 한정된다는 인식이 있었다. 그러나 안내견에게 세금을 부과하는 지방정부는 거의 없다고 할 수 있다.

72) 일본 각 지방정부의 반려동물 배설물 처리에 관한 조례를 정리한 것으로서 犬糞等防止条例の概要(平成31年4月1日現在), [https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/statistics/prevent.pdf](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/statistics/prevent.pdf) (검색일 : 2020. 6. 6).

있다. 길거리에 방치된 배설물은 지방정부의 환경미화원이 정기적으로 청소하기 때문에, 반려견 보유세가 이러한 청소비용에만 충당된다고 생각하기 쉽다. 그러나 독일의 반려견 보유세는 일반재원이므로 청소비용에만 사용되는 세금은 아니다.<sup>73)</sup> 다만 반려견 보유세가 일반재원인 것과 관련해서는 그 사용처가 불투명하다는 것, 반려견 보유세 납세자가 향수할 수 있는 편익이 없다는 것 등의 문제도 지적된다.<sup>74)</sup> 이것은 반려견 보유세 폐지를 주장하는 이들의 논거로도 기능한다. 그런데 이러한 문제는 반려견 보유세를 목적세로 위치시키면 해소할 수 있는 만큼, 우리에게 새로운 가능성을 제공한다.<sup>75)</sup>

독일은 안락사 ‘0’을 실현하는 국가이다. 유실·유기동물은 새로운 인수자가 나타날 때까지 민간 동물보호시설(Tierheim)에서 보호된다. Tierheim은 독일 전역에 존재한다. 해당 시설에는 동물병원뿐만 아니라, 새로운 인수자가 나타나지 않아 시설에서 평생을 보낼 동물을 위한 묘지까지 갖추어져 있다. 특히 주목할 것은 수용된 동물들의 개인실 입구에는 생년월일 외에, 성격, 과거 일으킨 문제 행위에 이르기까지 자세한 정보를 기록함으로써 인수자가 자신들에게 적합한 반려견인지를 판단할 수 있도록 돕고 있다는 것이다. 이는 인수 후에 다시 시설로 돌아오는 일을 줄이는 시스템으로도 기능한다. 이러한 시설 대부분의 운영비용은 기부금으로 충당하지만, 지방정부의 보조금을 받는 경우도, 재무부 관할 세관과 협력 체계를 갖춘 경우도 있다. 이러한 측면에서 보면 독일의 반려견 보유세는 분명한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

73) 지방정부 차원에서 보면 목적세는 사용상 제한이 있다는 단점이 있다(吉田眞澄, 前掲注(65)).

74) 이러한 문제로 독일에서도 반려견 보유세를 내지 않는 반려견 양육인들이 상당수 존재한다. 예로 하노버(Hanover)에서는 대략 60% 정도만이 반려견 보유세를 내는 것으로 추정되고 있다(特定非営利活動法人アナイス, 『平成29年度 ドイツにおける動物保護の取組みに係る調査業務報告書』(平成29年5月30日), 12頁).

75) 물론 징세비용 등 좀처럼 해결하기 어려운 지적들도 있지만, 독일의 반려견 보유세 폐지 논거 중에는 우리나라의 사정에 비추어 문제될 것이 없는 것도 있다. 예컨대, 주변국에서 들어온 반려견의 불법 유기도 원활한 반려견 보유세 운영에 걸림돌이 된다는 지적 등이 그것이다.

## IV. 반려동물 보유세 도입에 앞서 검토해야 할 사항

### 1. 반려동물 보유세의 성격

#### 가. 목적세

소득세, 법인세, 부가가치세 등 일반적인 세금은 보통세로 조세부과의 특별한 목적이 없는데, 반려동물 보유세도 이처럼 보통세로 보는 것이 적절할까? 결론부터 말하면 그렇지 않다고 생각한다. 반려동물을 과세 대상으로 하는 세금은 반려동물의 보호·복지 증진 등 반려동물을 위해 사용할 필요가 있다. 그렇지 않으면 납세자의 이해를 얻기 어렵기 때문이다. 이에 더해, 독일의 반려견 보유세 반대 논거나 반려견세 도입 시 그 용도 제한의 필요성을 지적하는 일본의 조사를 고려하면 불필요한 다툼을 줄인다는 관점에서 반려동물 보유세는 목적세<sup>76)</sup>로 함이 적절하다. 나아가 그 목적을 어느 정도 구체화함으로써 납세자의 이해를 높일 필요도 있어 보인다.

목적세는 기본적으로 수익자부담의 원칙에 부합한다는 것 외에, 예산 과정에 대한 규율과 책임성 증대, 재정의 효율성, 불완전한 시장의 보완 및 정책적 활용 등의 장점을 지닌다.<sup>77)</sup> 그러나 현행 세법 체계 내에서 목적세는 몇몇 요인을 전제로 허용된다고 보아야 한다. 왜냐하면, 목적세는 그 운영 방식에 따라 헌법 규정과 충돌할 우려가 있기 때문이다. 예를 들어, 우리 헌법은 평등의 원칙(헌법 제11조 제1항)을 규정하고 있으며, 이로부터 조세평등주의가 도출된다.<sup>78)</sup> 따라서 목적세를 운영함에 있어 징수 대상<sup>79)</sup>이나 목적세의 용도 등을 합리적으로 정하

76) 목적세에 대한 일의적 정의는 없으나, 강학상 ‘조세수입이 특정 경비에 충당될 것을 목적으로 부과되는 조세’라 할 수 있다(우지훈·양인준, “세법체계 관점에서 목적세의 허용범위 및 정비방안에 관한 소고”, 『조세와 법』 제10권 제1호, 2017, 107쪽).

77) 장점에 관한 설명으로 우지훈·양인준, 위의 논문, 115-117쪽.

78) 헌법재판소 2005. 3. 31. 선고 2003헌바55 결정. 현행 목적세는 입법상의 조세공평을 달성하지 못하고 있다는 지적으로 우지훈·양인준, 위의 논문, 122쪽.

지 못하면 조세평등주의에 반할 우려가 있다. 한편, 조세 자체가 헌법에서 보장하는 자유권(헌법 제37조)을 침해할 우려가 있다. 따라서 조세를 도입할 때는 자유권의 침해 가능성이나 효율의 저해 가능성을 고려해 신중히 접근할 필요가 있다. 이와 관련해 반려동물 보유세는 기본적으로 독립세 방식을 취하고<sup>80)</sup> 별도의 근거 법률을 두는 것도 하나의 방법이라 생각된다. 과세 대상 등을 합리적으로 정하고, 그에 따른 세수의 사용처를 분명히 정하는 것은 공평과 효율의 이념을 제고하는 방법이 될 수 있다.

그런데 반려동물 보유세에 관한 별도의 근거 법률을 마련함에 있어서는 해결해야 과제가 산재해 있다. 예를 들어보자. 반려동물은 사람이나 자동차 등과는 달리 철저한 관리가 이루어지지 않고 있다. 현재 반려동물 등록제를 시행하고 있다고는 하지만, 그 대상은 반려견 등으로 한정되어 있다. 이러한 현실과 비용대비 효과 등을 생각하면 과세 대상을 어떻게 설정할 것인지부터가 문제가 된다. 아래의 2. 이하에서 공평과 효율의 관점에서 추가적 검토를 이어가기로 한다.

#### 나. 목적의 구체화

반려동물에 대해서는 다양한 사회적 요구가 있다. 크게 보면 유기·유실 등 동물학대로부터 반려동물을 보호해 달라는 것, 반려동물에 따른 사회적 갈등에 대처함으로써 사람과 반려동물이 함께 살기 좋은 환경을 만들어 달라는 것, 반려동물의 복지 증진에 힘써 달라는 것이다. 반려동물 보유세는 과세 대상과 관련된 사회적 요구에 답하는데 필요한 재원으로 사용함으로써 납세자의 이해를 얻을 수 있다.

구체적으로 동물보호시설 및 반려동물 관련 기반시설 조성금, 개물림

79) 일본의 사례에서 보았듯이 과세 대상을 반려견 등으로 제한하는 것에 대해서는 불공평하다는 인식이 있다. 따라서 과세 대상을 설정함에 있어서는 그러한 대상 설정이 필요한 분명하고 합리적인 이유가 필요하다.

80) 독립세 방식은 부가세 방식보다 수익자부담의 원칙에 부합하는 방식으로 공평과 효율의 관점에서 합리적이라는 견해로 우지훈·양인준, 앞의 논문, 129쪽.

사고 등 반려동물에 의한 사고 배상비용, 노상청소비용 및 도로 수선비, 안락사나 의료 등의 설비를 갖춘 시설 건설, 반려동물 교육·등록비용 지원 등을 생각할 수 있다. 그런데 생각해보면 위의 사회적 요구에 대한 구체적인 답은 농림축산식품부가 발표한 「2020~2024년 동물복지 종합계획」에 담겨 있다고 할 수 있다. 그렇다면 과세 대상이 되는 반려동물을 둘러싼 변화에 대응한 농림축산식품부의 정책 추진에 해당 보유세를 사용하는 것은 합리적이라 할 수 있다.

다만 목적의 구체화와 관련해서는 추가적 검토가 필요한 부분도 있다. 반려동물 양육인의 도덕적 해이 방지이다. 반려동물 양육인은 세금을 내고 있으니까 웬만한 일은 행정이 해야 한다고 생각하고, 자신의 의무를 게을리 할 우려도 있다. 실제 독일의 사례를 보면, 길거리에 반려동물의 배설물을 방치하는 등의 문제가 있었다. 이러한 점을 생각하면 반려동물 보유세를 도입함과 함께 반려동물 양육인의 의무 철저를 도모하는 방안을 강구할 필요가 있다.

## 2. 공평성 실현 가능성

### 가. 과세 대상 한정

과세 대상을 한정하는 것은 일견 불공평해 보일 수도 있다. 일본의 반려견세 폐지 원인을 보더라도 ① 개에게만 과세한다는 것에 대한 불공평감, ② 정확한 마릿수를 파악할 수 없다는 점에서 오는 공평성의 문제가 하나의 원인이 되었다. 이러한 점에도 불구하고 본 논문에서는 과세 대상을 반려동물, 그중에서도 우선은 반려견으로 한정하는 것을 검토할 필요가 있음을 지적하고자 한다. 이러한 한정 of 필요성을 지적하기 위해서는 위의 관점에서의 검증이 필요하다. 따라서 아래에서는 위 ①의 불공평감에도 불구하고 반려견만을 과세 대상으로 하는 검토가 왜 필요한지를 살펴보고자 한다. 다만 위 ②의 공평성의 문제는 과세 대상 한정과 직접적인 관계성을 지닌 것도 아니고, 반려견 등록의무화를 도입한 우리나라에서 강조하는 것은 적절하지 않은 측면도 있기에



별도의 검토는 하지 않기로 한다.

첫째, 반려동물 양육비율을 보면 반려견이 압도적으로 높다.<sup>81)</sup> 농림축산식품부 조사에 따르면 반려동물 양육비율은 개가 83.9%로 압도적 우위를 차지하였다. 물론 고양이 양육비율도 32.8%로 상당히 높았지만, 개와 비교하면 상당한 차이가 있었다. 그리고 그 밖의 어류·열대어, 햄스터, 거북이 등의 양육비율은 1~2% 수준에 불과하였다.

둘째, 반려견은 마릿수 파악·관리 측면에서 이점이 있다. 보유세와 같은 세제를 논의할 때는 한 가지 생각해야 할 부분이 있다. 바로 징수하는 세액과 세금을 징수하는 데 드는 행정 비용의 관계이다. 징수하는 세액을 웃도는 행정 비용이 드는 세제를 도입하는 것은 그 당위성이 없다. 이러한 측면에서 보면, 등록제 도입<sup>82)</sup> 등으로 그 마릿수 파악·관리가 효율적인 반려견으로 대상을 한정하는 것이 바람직하다. 고양이에 대해서도 등록제가 도입되고는 있으나,<sup>83)</sup> 이제 시작하는 단계라는 것과 고양이는 양육자의 과실 없이 가출하는 사례가 많다는 것으로부터 반려견에 견줘 마릿수 파악·관리에 부족함이 있을 것으로 전망된다.

셋째, 사회적 영향이다. 예로 물림 사고를 생각해보자. 개물림 사고는 언론매체 등을 통해 흔히 접할 수 있지만, 고양이물림 사고는 익숙하지 않다. 이는 반려견에 따른 사회적 갈등이 반려묘에 견줘 심각함을 시사한다. 동물보호법이 맹견에 대해서만 특별한 정함(동물보호법 제2조 제3호의2 및 제13조의2)을 둔 것은 이를 뒷받침한다. 한편, 반려동물에 따른 사회적 갈등을 표현하는 증견소음 등 상당수의 용어는 반려견을 전제로 한 것이다. 이러한 맥락에서 보면 과세 대상을 반려견으로 한정하

81) 농림축산식품부, “전국 591만 가구에서 반려동물 856만마리 키운다 -『2019년 동물보호에 대한 국민의식조사』 결과 발표-”, 보도자료(2020. 4. 29), 5쪽.

82) 주택·준주택에서 기르는 개 또는 그 밖의 장소에서 반려목적으로 기르는 개는 월령 2개월 이상이 된 때 등록해야 한다(동물보호법 제2조 제2호, 동법 시행령 제3조). 한편, 2020년 8월 12일부터는 동물등록대행자 준수사항 등에 관한 사항을 농림축산식품부령에 정할 필요가 있다(2020년 개정 동물보호법 제12조 제5항).

83) 농림축산식품부, “2월 17일부터 서울·경기 전지역 고양이 동물등록 가능 -고양이 동물등록 시범사업 지역 확대-”, 보도자료(2020. 2. 11).

는 한편, 독일의 경우처럼 맹견에 대해서는 더 높은 세금을 부과하는 것도 검토의 가치가 있다.

#### 나. 예외 인정

조세 평등의 관점에서 보면 정당한 이유 없이 특정인이나 특정계층에 대해 면세·감세 등의 혜택을 부여하는 것은 바람직하지 않다.<sup>84)</sup> 다만, 정당한 이유가 있다면 특정 영역에 대해 면세·감세를 할 필요도 있다.<sup>85)</sup> 독일의 사례를 보면 모든 견종을 과세 대상으로 하면서도 안내견 등 사역견은 과세 대상에서 제외하였다. 우리나라도 특정견이 지닌 특성이나 분쟁의 최소화라는 측면에서 반려동물 보유세를 논의할 때, 면세·감세 대상에 대해 검토할 필요가 있어 보인다. 면세·감세 대상으로는 ① 신체장애인 등을 위한 맹도견, 안내견 및 청도견, ② 특별한 훈련을 받은 개로서 그 부양이 공비로 충당되는 것, ③ 살아있는 동물에 대한 학문상 실험 허가를 받은 연구소 또는 실험실에서 학문적 목적을 위해 보유하는 개, ④ 동물보호 이유로 일시적으로 동물수용시설 및 유사시설에 수용되고 있는 개, ⑤ 개 사육 및 동물판매업자가 영리 목적으로 사육하는 개, ⑥ 그 밖에 공공 목적으로 보유하는 개 등을 생각해 볼 수 있다.

한편, 조세부담 내지 과세의 공평을 실현하는 기준으로 이해되는 응능부담의 원칙에 비추어 보면,<sup>86)</sup> 담세력을 고려해 반려동물 보유세의 납세의무자에 대한 예외를 인정할 필요도 있다. 독일의 사례를 보더라도 생활보호대상자 등 경제적 약자에 대해서는 보유세를 면제하였다. 이는 반려동물 보유세가 도입되면 경제적 사정으로 인해 반려동물을 유기한다든지 유기동물 입양을 주저하는 문제<sup>87)</sup> 해소에도 이바지할 여지

84) 김응희, “헌법상 조세평등주의에 대한 연구”, 『세계헌법연구』 제16권 제3호, 2010, 713쪽.

85) 예컨대, 부가가치세법 제26조에서는 부가가치세 면제에 관한 규정을 두고 있다.

86) 응능부담의 원칙이 조세입법상의 평등과 관련해 가장 중요한 원칙이라는 견해로 김응희, 위의 논문, 719쪽.

가 있다.

### 3. 효율성 실현 가능성

일본의 사례를 보면, 징세비용이 높다는 것도 반려견세 폐지 원인으로 작용하였다. 이를 생각하면 반려동물 보유세를 논의할 때는 반드시 비용대비 효과 즉, 효율성 높은 반려동물 보유세 실현 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라에서 반려동물 보유세를 반대하는 논거를 보더라도 효율성을 지적하는 것이 많다.<sup>87)</sup>

사실 징세비용을 줄이는 방법은 이미 동물보호법에 마련되어 있다. 바로 반려견 등록의무화이다. 동물보호법에서는 월령 2개월 이상의 반려견 등을 등록하도록 하고 있으며(동물보호법 제2조 제2호 및 제12조, 동법 시행령 제3조), 이를 위반한 경우 100만 원 이하의 과태료를 부과하고 있다(제47조 제2항 제5호). 또한, 포상금 제도(동법 제41조의2 제1항 제1호)를 둬으로써 상호감시기능의 작동을 도모하고 있다. 이러한 동물보호법의 규정이 제대로 기능한다면, 행정은 누가 어느 개를 키우고 세금을 납부하고 있는지를 손쉽게 파악할 수 있게 된다. 따라서 반려동물 보유세 도입에 앞서 반려동물 등록제를 정착시키는 것은 매우 중요한 선행과제가 된다. 관련해 반려동물 보유세를 도입할 때, 한 가지 생각해 볼 부분이 있다. 동물보호법이 월령 2개월 이상의 반려견 등의 등록을 의무화하고 있다는 점이다. 이에 비추어 보면, 반려동물 보유세 과세표준은 단순히 ‘반려견 마릿수’로 할 것이 아니라, 예컨대 ‘회계연도 1월 1일에 주택·준주택 그 밖의 장소에서 반려목적으로 기르는 월령 3개월 이상의 모든 반려견의 마릿수’로 하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

반려동물 등록의무화의 정착 등을 전제로 징세비용을 어느 정도 구

87) 이기재, 앞의 자료, 52쪽.

88) 이기재, 위의 자료, 52쪽. 다만 이 자료에서는 동물등록률이 현재 25% 정도라고 소개하고 있는데, 앞서 살펴보았듯이 반려견의 등록률은 2019년 67.3%를 기록하였다는 점에 주의할 필요가 있다.

체화할 수 있게 되면, 이를 토대로 비용대비 효과의 관점에서 반려동물 1마리당 연간 보유세 책정을 논의할 필요가 있다.<sup>89)</sup> 나아가 반려동물

89) 일본의 2012년 자료에서는 반려견 1마리당 1만 5천 엔의 보유세를 제안하며 그 산정근거를 설명하고 있다. 이후 논의의 참고 자료로서 활용되길 바라며, 해당 내용을 번역하면 다음과 같다. “‘1마리당 연간 1만 5천 엔의 반려견 보유세를 징수한다’라는 제안은 반려견 보유세를 비용대비 효과라는 측면에서 바라보고 설정한 것이다. 전국에서 등록되는 반려견 마릿수는 약 680만 마리이므로 연간 합계 1천 20억 엔의 세수가 확보된다. 참고로 일본에서 마지막까지 반려견세를 도입했던 나가노현 시가무라에서는 폐지 시 세액이 연간 300엔으로 당시 물가를 생각해도 너무 적은 측면이 있었다. 이 세액은 비용대비 효과 측면에서 적절하지 않다. 1만 5천 엔이라는 과세 근거로서는 1마리당 ① 징세비용이 1,300엔이라는 것, ② 안락사 비용이 5천 엔이라는 것, ③ 안락사 설비를 가진 시설 건설에 550엔이 소요된다는 것, ④ 마이크로칩 삽입에 5천 엔이 든다는 것 이상의 4가지이다.

① 징세비용에 대해 생각해보자. 국세청·총무성에 따르면 지방세 100엔당 드는 징세비용은 2.18엔이다. 1마리에 관해 1만 5천 엔의 세액에서는 단순계산으로 327엔이 든다. 다만 총무성 데이터는 모든 징세에 있어 평균치를 나타낸 것이고, 개별성 높은 반려견 보유세의 경우는 이보다 많은 비용이 들 가능성이 있다. 이를 토대로 1,000엔 정도를 추가로 상정해 1마리당 징세비용을 1,300엔으로 계산하였다.

② 안락사 비용에 대해 생각해보자. 안락사 비용에 대해서는 공식적인 통제가 존재하지 않는다. 다만 요미우리신문(2012)에 따르면 마취제에 의한 안락사를 유일하게 도입하고 있는 야마구치현 시모노세키시에서는 2011년에 안락사시킨 1388마리에 대략 700만 엔이 들었다고 한다. 즉 1마리당 약 5,000엔의 비용이 든 것이다. 대부분의 지방자치단체에서 도입하고 있는 고통을 수반하는 이른바 탄산가스에 의한 안락사는 3분의 1 정도의 비용이 든다. 즉, 1마리당 약 1,700엔이 든다. 한편 안락사 방법에 대해서는 되도록 동물에게 고통을 주지 않는 방법을 선택하라는 정부의 지침이 있고, 동물 애호의 관점에서도 그것이 바람직하다. 따라서 안락사 방법을 탄산가스에 의한 질식사나 마취제에 의한 안락사로 할 것을 제안하고 안락사 비용을 5,000엔으로 상정한 것이다.

③ 안락사 설비를 가진 시설 건설에 대해 생각해보자. 우선 안락사를 위해서는 안락사를 하기 위한 시설·설비가 필요하다. 그러나 요미우리신문(2012)에 의하면, 이것이 있는 곳은 야마구치현 시모노세키시뿐이며, 해당 시는 이 시설을 2009년에 8억 2천만 엔에 건설하였다고 한다. 이를 고려해 필자가 제안하는 반려견 보유세를 ‘안락사 설비를 갖춘 시설의 건설비용’에도 충당하는 것으로 하고, 시모노세키시의 건설비용을 참고로 각 시도부현에 하나의 시설을 건설하는 비용을 계산한다. 시모노세키시가 있는 야마구치현을 제외하고 46도도부현에 1 시설당 8억 엔의 시설을 건설하면 합계 368억 엔의 비용이 든다. 이를 반려견

보유세의 실효성을 확보하기 위해 벌칙 규정을 마련하는 것 또한 필요하다.

## V. 마치며

우리나라에서는 반려동물 양육 인구가 빠른 속도로 증가하고 있으며, 반려동물 보호 의식 수준도 매년 높아지고 있다. 이에 발맞춰 법에서도 반려동물을 존중의 대상으로 정의하고 그 학대 등에 대한 처벌을 강화하고 있다. 그러나 우리나라가 독일처럼 반려동물을 인간과 동등한 존재로 취급하고 있으나 물으면, 그렇다고는 할 수 없다. 반려동물을 애지중지하는 사람도 많지만, 여전히 ‘물건’ 정도로 생각하는 사람도 많다. 유기 등의 동물학대를 비롯해 반려동물 양육인의 도덕적 해이나 무해태에 기인한 사회적 갈등은 이를 보여주는 하나의 예이다.

이러한 현실 속에서 농림축산식품부는 「2020~2024년 동물복지 종합 계획」을 통해 반려동물 보호·복지 증진, 사회적 갈등 해소를 위한 다양한 대책을 발표하였다. 그리고 상당한 비용 부담을 내재한 대책 추진과 관련해 뜨거운 감자를 던졌다. 바로 반려동물 보유세이다. 현재 반려동물 보유세에 대해서는 갑론을박이 벌어지고 있다. 이를 비판하는 견해도 나름의 타당성을 지니고 있다. 다만 반려동물을 둘러싼 사회적 비용과 갈등이 증가하는 상황에서 재정 압박 경감, 반려동물 양육인의 도덕적 해이나 무책임 완화를 통해 사람과 반려동물이 함께 살기 좋은 환경을 실현한다는 관점에서 반려동물 보유세의 도입을 논의할 가치는 있

---

등록 마리수인 680만 마리로 나누면 1마리당 550엔이 된다.

④ 마이크로칩 삽입 비용은 병원마다 차이가 있으므로 계산이 어렵지만, 평균적으로 1마리당 6천 엔이 드는 것으로 하였다.

위의 비용을 더하면 12,850엔이 된다. 이에 더해 동물보호시설에 대한 조성금이나 개 사고에 대한 배상비용, 도로 청소비용도 반려견 보유세로부터 충당하는 것을 토대로, 과세액을 1마리당 연간 1만 5천 엔으로 하였다”(前掲注(47), 12, 13頁).

지 않을까?

본 논문에서는 위와 같은 문제의식으로부터 반려동물 보유세를 살펴 보았다. 반려동물 보유세는 일반적인 제도도 아니었고, 공평이나 효율 등의 관점에서 도입·운영상 어려움도 보였다. 또한, 그 용어가 주는 거부감<sup>90)</sup>을 비롯해 등록제 정착이나 반려동물 관련 인식 제고<sup>91)</sup> 등 선행 과제도 산재해 있다. 그러나 해외의 사례에서 보듯이 그 필요성과 의의를 부인할 수만은 없다. 반려동물 보유세의 성격을 어떻게 할 것인지, 과세 대상이나 세제우대조치 등을 어떻게 설정할 것인지 등에 따라 불필요한 논쟁을 최소화하고 그 순기능을 제고할 여지도 있다. 이러한 맥락에서 보면, 반려동물 관련 제도의 개선·정착 상황이나 반려동물 보유세 도입에 관한 설득 가능성 등을 토대로 이 문제를 논의해 볼 가치가 있다고 생각한다.

---

90) 보유세란 용어를 사용하면 반려동물을 보유의 대상 즉, 물건 정도로 인식하고 있다는 인상을 줄 수 있다. 이러한 점을 생각하면 보유세보다는 양육세 등의 용어를 사용함이 더 적절할 수 있다. 그리고 세라는 표현 자체가 거부감을 불러일으킬 수 있는 만큼, 그 목적을 고려해 기금이나 공적보험 등 더 적절한 방식이 무엇인지에 대해 고민할 필요가 있다.

91) 독일처럼 반려동물을 인간과 동등하게 취급하는 생각이 자리 잡으면 반려동물 보유세가 순조롭게 받아들여질 것이라는 견해로 前掲注(47), 13頁.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

김응희, “헌법상 조세평등주의에 대한 연구”, 『세계헌법연구』 제16권 제3호, 2010.

농림축산식품부, “농식품부, 『2020~2024년 동물복지 종합계획』 발표”, 보도자료(2020. 1. 14).

\_\_\_\_\_, “2월 17일부터 서울·경기 전지역 고양이 동물등록 가능 - 고양이 동물등록 시범사업 지역 확대-”, 보도자료(2020. 2. 11).

\_\_\_\_\_, “전국 591만 가구에서 반려동물 856만마리 키운다 - 『2019년 동물보호에 대한 국민의식조사』 결과 발표-”, 보도자료(2020. 4. 29).

\_\_\_\_\_, “2019년 반려동물 보호·복지 실태조사 결과 - 반려견 79만 7천마리 신규 동물등록, 구조·보호된 유실·유기동물 13만 5천여 마리-”, 보도자료(2020. 5. 12).

박만평, “우리나라 동물학대의 대응 및 한계 그리고 개선방안”, 『법학연구』 통권 제54집, 2017.

\_\_\_\_\_, “동물의 지위에 대한 논의와 법적 함의 -『재산』에서 『반려』 그리고 『권리』로-”, 『법학연구』 제28권 제1호, 2018.

박정기, “동물의 법적 지위에 관한 연구”, 『법학연구』 제51권 제3호, 2010.

박종무, “유기동물 안락사의 윤리적 고찰과 사례를 통한 발전적 해결방안”, 『인격주의 생명윤리』 제4권 제2호, 2014.

박주연, “반려동물 의료체계의 문제점 및 제도개선 방안”, 『환경법과 정책』 제19권, 2017.

박효민·박서연, “반려동물 정책의 쟁점과 대안”, 『이슈&진단』 No. 380, 2019.

소방청, “하루 6명꼴 개 물림사고로 119구급대 출동 -매년 2천여 명

- 이상 사고 발생”, 보도자료(2019. 2. 14).
- 우지훈·양인준, “세법체계 관점에서 목적세의 허용범위 및 정비방안에 관한 소고”, 『조세와 법』 제10권 제1호, 2017.
- 우희중, “반려동물 보유세 실행에 선행되어야 할 점”, 『법연 Spring 2020』 Vol. 66, 2020.
- 윤익준, “동물의 지위에 대한 법정책적 담론 - 현행법상 동물의 보호와 동물복지를 중심으로-”, 『법과 정책연구』 제16집 제1호, 2016.
- 윤철홍, “동물의 법적 지위에 관한 입법론적 고찰”, 『민사법학』 제56호, 2011.
- \_\_\_\_\_, “동물의 법적 지위에 관한 개정시안”, 『재산법연구』 제29권 제3호, 2012.
- 이기재, “반려동물 보유세는 엄청난 유기동물을 양산하는 기폭제가 될 것”, 『법연 Spring 2020』 Vol. 66, 2020.
- 이성은, “반려동물 친화적 태도에 영향을 미치는 요인”, 『한국융합과학회지』 제8권 제3호, 2019.
- 이용숙, “가족으로서의 반려동물의 의미와 반려동물로 인한 구별 짓기”, 『한국문화인류학』 제50권 제2호, 2017.
- 이진홍·장교식, “반려동물 양육을 위한 사전의무교육제도 도입에 관한 연구”, 『일감법학』 제44호, 2019.
- 조성자, “‘개물림 대책과 그 처리에 관한 법률’의 제안 연구 - 미국 뉴욕주의 개물림 규제법들을 중심으로-”, 『법학연구』 제29권 제3호, 2019.
- 최아라·구혜경, “소비자의 반려견 양육비 지출부담 유형별 반려동물 보험에 대한 반응 및 요구도 연구”, 『Financial Planning Review』 제12권 제3호, 2019.
- 홍완식, “독일의 동물보호법제에 관한 고찰”, 『유럽헌법연구』 제25호, 2017.

## 2. 해외문헌



- 東京市町村自治調査会, 『課税自主権と法定外税調査研究報告書』, 東京市町村自治調査会(2004).
- 特定非営利活動法人アナイス, 『平成29年度 ドイツにおける動物保護の取組みに係る調査業務報告書』(平成29年5月30日).
- 手塚和男, “犬保有税(Hundesteuer)について”, 『三重大学教育学部研究紀要. 人文・社会科学』第40 卷(三重大学教育学部, 1989).
- 吉田眞澄, “第24回 ペット税論議ードイツの犬税”, 吉田先生のペットコラム, ペット研究会, [https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/201012\\_01.shtml/](https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/201012_01.shtml/) (검색일 : 2020. 5. 29).
- \_\_\_\_\_, “第34回 犬税議論の飛び火”, 吉田先生のペットコラム, ペット研究会, [https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/20120717\\_01.shtml/](https://www.asahi-kasei.co.jp/hebel/pet/kenkyu/hinkaku/20120717_01.shtml/) (검색일 : 2020. 5. 29).
- 犬保有税導入の可能性 ~ドイツの犬保有税から~, [http://hirata-seminar.w.s.hosei.ac.jp/seminar2012\\_3.pdf](http://hirata-seminar.w.s.hosei.ac.jp/seminar2012_3.pdf) (검색일 : 2020. 6. 5).
- 日本のペット税について調べてみよう, <https://www.inc-fukuoka.org/content/college/zei/zei002.pdf> (검색일 : 2020. 6. 5).

<Abstract>

## A Study on the Introduction of the Companion Animal Retention Tax

Kwon-YongSu\* · Lee Jin Hong\*\*

The number of people raising Companion Animal is steadily increasing, and the level of awareness about Companion Animal protection and welfare is increasing every year. the law system recognizes Companion Animal as living together with people and strengthens punishment for abuse. However, when asked if Korea treats Companion Animals as almost equal to humans like Germany, it cannot be said that. Many people think of Companion Animals as family members, but many still think of them as 'object'. Social conflicts due to the moral hazard or neglect of duties of Companion Animal caregivers, including animal abuse such as abandonment, are examples of it.

Considering the above circumstances comprehensively, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs has established and implemented specific and systematic animal welfare policies. Recently, however, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs mentioned major issues regarding Companion Animals. It is the Companion Animal Retention Tax. Although it has not been decided to introduce a Companion Animal Retention Tax, there is already a heated debate surrounding it. Both those who agree and those who oppose this have their own validity. However, consider the increasing social costs and conflicts

---

\* Assistant Professor, Konkuk University Glocal Campus

\*\* Assistant Professor, Konkuk University Police Science

surrounding Companion Animals. Considering this, wouldn't it be worth discussing the introduction of the Companion Animal Retention Tax in terms of reducing financial pressure, moral hazards of Companion Animal caregivers or curbing irresponsible behavior to realize a better environment for people and Companion Animals to live together?

Based on the above problem awareness, the possibility of introducing a Companion Animal Retention Tax was reviewed in this paper.

Key Words: companion animal, companion dog, companion animal retention tax, cruelty to animals, dog bite