

## 동물복지정책의 비용편익 식별 및 추정방안

- 법적 정합성 및 감정적 효용을 중심으로 -

Discerning and estimating approach of cost-benefit for  
animal welfare policies:  
focused on legal consistency and emotional utility

김정욱\* · 김정규\*\*  
Kim, Jung-Wook · Kim, Jeong-Kyu

### 목 차

- I. 서론 : 규제영향분석 시 동물에 대한 기준 부재의 문제
- II. 동물복지규제 피규제자 식별을 위한 동물의 지위 설정
- III. 동물복지규제 비용편익항목과 '감정적 효용' 항목의 신설
- IV. 동물복지규제 편익으로서의 감정적 효용 추정방법
- V. 결론

### 국문초록

본 논문은 동물복지정책의 규제영향분석 시 비용과 편익을 식별하고 추정하는 방안에 대하여 고찰하고 있다. 우리나라 헌법 제2장 국민의 권리와 의무에서는 제10조부터 제39조에 이르기까지 자유와 책임, 의무와 권리를 사람에게만 부여하고 있으며, 행정규제기본법 제2조에서는 행정규제를 정의하면서 규제의 대상을 (국내법을 적용받는 외국인을 포함한)국민에 한정하고 있다. 따라서 행정규제기본

논문접수일 : 2020.02.04.

심사완료일 : 2020.02.21.

게재확정일 : 2020.02.21.

\* 연구책임자, 경제학 박사 · 한국개발연구원 규제연구센터장

\*\* 공동연구자, 경제학 석사 · 한국개발연구원 규제연구센터 전문연구원

법 제7조에 의해 수행되는 규제영향분석이 법적 정합성을 유지하기 위해서는 규제로 인해 비용이나 편익이 발생하는 대상이 동물이 아닌 오직 인간뿐이어야 하며, 이는 동물의 편익 및 복지와 관련된 규제정책의 경우에도 마찬가지다.

반면, 규제영향분석은 규제정책 도입 시 발생할 사회전반의 득실을 따져 합리적인 규제인지 판단하는 것을 목표로 하므로, 동물복지정책을 판단할 때 동물복지수준 제고에 대한 사회적 요구가 다른 사회적 파급효과와 마찬가지로 정책 도입의 고려요소로 반영되는 것이 옳다. 단, 동물복지의 편익을 반영하되 그 수혜자를 사람으로 한정하기 위해서, 본 연구는 동물복지에 주로 공감의 형태로 반응하는 인간의 감정적 효용이라는 가치를 설정하고 그 과정을 고찰한다.

감정적 효용의 크기는 동물에 대한 친밀도, 동정심, 정의감과 연관이 있을 것으로 사료되며, 정량화된 편익으로 규제영향분석에 반영되기 위해서는 감정적 효용의 화폐가치화뿐만 아니라 각 정책이 얼마만큼의 동물복지 효과를 발생시킬 것인가도 계량이 가능해야 한다. 이를 위해서는 해외의 정책효과 사례를 수집하여 분석하는 것이 필요하며, 국내정책 중 파급효과가 큰 것에 우선순위를 둔 효과측정 연구가 선행되어야 한다.

축산업이 가장 최적의 생산규모와 가격을 유지하고 있을 때 동물복지규제가 도입되어 생산비용을 증가시키면 단기적으로는 규제로 인해 축산업계에 발생할 비용이 편익보다 클 수밖에 없다. 이러한 경우 해당 규제는 정당성을 확보하기 어려워 보일 수 있는데, 이해관계자로서 업계뿐만 아닌 국민의 편익까지 감정적 효용가치 추정을 통해 고려할 수 있다면, 당국은 보다 포괄적·합리적으로 규제정책의 도입여부를 고민할 수 있게 될 것이다.

**주제어** : 동물복지, 규제영향분석, 비용편익분석, 축산업, 규제정책

## 1. 서론 : 규제영향분석 시 동물에 대한 기준 부재의 문제

좋은 정책이란 긍정적인 효과가 큰 정책이다. 그런데 효과는 정책도입 이후에나 확인이 가능하므로 좋은 정책을 도입하려면 사전 효과예측이 필수적이다.

특히 국민에 대한 침익이 수반됨을 감수하고서라도 도입되려는 규제정책일수록, 규제의 비용편익을 식별하고 그 크기를 가늠하는 것이 불가능하다면 존재의 설득력을 갖기 어렵다. 때문에 우리나라는 행정규제기본법 제7조<sup>1)</sup>에 근거를 두고 규제의 도입이나 변경 전 규제의 정당성, 집행가능성, 형평성, 이해관계자 협의 과정, 예상되는 효과 등을 고려하는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis, RIA)을 실시하고 있다.

한편, 최근 우리 사회는 애완동물에서 반려동물로의 지칭 변경, 채식주의자의 증가, 동물복지의 보편화와 동물권의 등장 등 동물들이 가진 생명의 존엄과 무게를 인정해주는 분위기로 변화하고 있다. 규제영향분석이란 정책의 경제·사회적 효과를 측정하는 것이므로 동물에 대한 사회적인 인식 변화까지도 분석에서 고려되는 것이 타당하나, 동물복지 정책의 영향분석에 있어 아직까지는 가치의 식별이나 분석방법에 대한 뚜렷한 기준이 존재하지 않는다. 중앙부처의 규제영향분석서 작성에 관여하고 규제부담관리 제도를 운영하는 국무조정실의 가이드라인 「2018 규제영향분석서 작성지침」에는 피규제자의 규제비용을 행정부담, 노동, 교육훈련 등, 규제편익을 비용절감, 보조금 수혜, 영업이익 증가 등 17가지로 자세하게 나누어 구분하고 있을 뿐만 아니라 사회 전체를 대상으로도 환경오염·안전사고·질병발생의 예방, 사회적 약자 보호 등 16가지의 폭넓은 시각에서 규제효과를 식별<sup>2)</sup>하고 있지만, 동물을 대상으로 적용시킬 수 있는 규제 효과는 찾을 수 없으며 이를 고려하지 않는 이유도 기재되어 있지 않다.

이는 실제 작성되고 있는 최근의 규제영향분석서를 살펴보아도 알 수 있다. 규제사무 ‘동물생산업자의 개·고양이 휴지기간 연장(동물보호법 시행규칙 개정안 제43조 및 별표10)’은 암컷 개·고양이의 출산 시 다음출산까지 휴식기간을

1) 행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사) ① 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하려면 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다. 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성 2. 규제 목적의 실현 가능성 3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부 4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석 5. 규제의 시행이 『중소기업 기본법』 제2조에 따른 중소기업에 미치는 영향 6. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부 7. 규제 내용의 객관성과 명료성 8. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요 9. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부

2) 국무조정실, 『2018 규제영향분석서 작성지침』, 2018, 51면-52면.

충분히 가질 수 있도록 하는 동물생산업자 대상 규제이다.<sup>3)</sup> 규제의 편익으로 모견이나 모묘들의 복지 향상은 식별되지 않았고, 동물생산업자가 사회적인 이미지를 쇠신해서 소득이 향상될 것이라는 의견은 있었지만 논리 및 근거가 부족하여 결국 식별되지 않았다.

또 다른 규제사무 '반려동물 미용업 및 운송업의 영업장내 폐쇄회로 녹화장치 설치 의무(동물보호법 시행규칙 개정안 제35조제2항 및 별표9)'는 펫 미용실이나 펫 택시 등에서 발생할 수 있는 반려동물에 대한 고의적인 학대나 과실에 의한 사고를 담을 수 있는 CCTV를 설치하도록 업주에게 부과되는 의무이다.<sup>4)</sup> 경각심 제고를 통해 학대나 사고 자체를 줄일 수 있고, 책임소지에 대한 다툼 또한 줄일 수 있을 것으로 보이는데, 규제의 효과로 오직 분쟁과 관련된 비용 및 시간의 기회비용 절감만이 식별되었다. 실제로는 반려동물의 정신적 스트레스 및 소유주의 걱정이 감소하는 효과 또한 나타날 수 있는 규제로 보이지만, 검토되지 않은 것은 규제 영향분석의 매뉴얼에 따라 분석을 수행·검토한 결과로 생각된다.<sup>5)</sup> 따라서 동물에 대한 사회적인 인식을 분석에 반영하기 위해서는 동물의 생명·건강가치를 인정할 것인지, 인정을 하게 된다면 누구를 비용의 부담자나 편익의 수혜자로 볼 것인지 등 분석의 기준이 새로이 수립될 필요가 있다. 그리고 해당 기준은 동물에 대한 분석이라는 특수성을 가지므로 헌법과의 정합성 또한 충분히 고민될 필요가 있다.

이에 따라 본 논문에서는 동물복지규제의 분석을 위한 피규제자의 범위 설정, 비용편익의 항목식별, 특히 동물복지규제의 특수성을 고려한 편익의 산정방식 등을 검토하여, 동물복지 관련 정책의 규제영향분석 원칙 및 방법을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## II. 동물복지규제 피규제자 식별을 위한 동물의 지위 설정

### 1. 동물의 지위에 대한 논의와 피규제자의 식별

3) KDI 규제연구센터 내부자료

4) KDI 규제연구센터 내부자료

5) 대조적으로 규제비용 부분에 있어서는 상당히 정교하게 분석이 이루어지고 있다.

독일은 무려 헌법에까지 동물보호에 대한 의무를 규정하고 있다. 독일 헌법인 연방기본법의 제20조a에는 원래 환경보호 내용만 있었는데, 2002년 ‘국가는 미래 세대를 위해 자연생활환경과 동물에 대해 책임감을 지니고 보호해야 한다’고 동물보호 문구를 추가하였다.<sup>6)</sup> 그러나 이웃 오스트리아나 스위스 정도를 제외하고는 독일과 같이 헌법에까지 동물보호를 규정한 나라는 세계적으로 찾기 힘들다. 우리나라도 동물 복지 내용을 헌법에 추가하는 이야기를 최근 정치권이 나 시민단체 등을 통해 접할 수 있긴 하지만,<sup>7)</sup> 아직 다수의 지지를 받고 있다고 말하긴 어렵다.

그런데 헌법에 ‘동물보호 의무’를 명시한다고 해서 ‘동물의 권리’가 전부 보장된다고 볼 수는 없다. 동물보호의 의무는 사람인 국민이 짊어 진 것이고, 여전히 동물이 소유의 객체, 사물로서 보호를 받는 것이기 때문이다. 동물이 권리를, 최소 2등 시민으로서라도 지위라는 것을 갖기 위해서는 헌법에 ‘인간의 의무’가 아닌 ‘동물의 권리’가 명시되어 있어야 한다. 그러나 과연 동물이 권리를 가지는 게 타당한가에 대해서는 다음의 내용을 이유로 회의적일 수 있다.

대한민국헌법 제10조는 모든 국민에게 본연의 존엄과 가치가 있으며, 행복을 추구할 권리를 갖는다고 명시하고 있다. 행복을 추구할 권리, 즉 자유를 가질 권리가 무엇이 있는지는 헌법의 조마다 세부적으로 정하고 있으며, 제37조에 이르러서는 행어나 헌법에 열거되지 않았을 권리라 하더라도 보장될 것은 보장되어야 함을 천명한다. 구체적으로 제2항에서 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한하는 경우’ 외에는 국민의 모든 자유와 권리를 보장하고 있다. 그러므로 일반적으로 ‘국민의 권리와 의무’를 이야기할 때의 의무란 헌법 제37조 제2항의 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’를 이유로 국민에게 부여되는 작위나 부작위의 부담을 의미한다고 볼 수 있겠다.

따라서 헌법 제37조에 의해 대한민국 국민이 가질 수 있는 권리는 일부 제한이 된 권리다. 국가의 구성원이 원초적 욕망대로 행동한 결과가 다른 구성원의 행복을 적극적으로 해칠 경우, 법이 개입하여 해당 행동을 제재하고 권리를 박

6) 홍완식, “독일의 동물보호법제에 관한 고찰”, 『유럽헌법연구』 제25호, 유럽헌법학회, 2017, 528면.  
7) 2019.02.25. 이데일리, “헌법에 동물 보호 규정해 동물의 법적지위 높여야” (<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=04106566622394128&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>)

탈하기도 하는 것이다. 그런데 만일 헌법의 수정을 통해 동물이 국가의 구성원이 되고, 그로 인해 자유·권리를 가진다면, 각 동물은 가진 본능이나 욕구에 의해 자유로이 행동하므로 행복추구권은 누린다고 말할 수 있겠지만, 권리의 제한이나 의무까지도 이해하고 준수할 가능성은 당연히 매우 낮다. 쓰레기통을 뒤지는 것은 누릴 수 있는 자유라 하더라도, 남의 가게에 들어가 물건을 훔쳐 나오는 것은 누려선 안 되는 자유다. 동물이 법상의 권리·의무주체가 될 경우, 아마 복지나 권리를 제대로 누리기도 전에 모든 법원과 교도소가 동물로 가득 찰지 모른다.

그러나 한편으로는, 위와 같이 동물이 인간에 미치지 못하는 지능을 가졌기 때문에, 혹은 충분한 지능을 가졌더라도 의사소통방식의 부재로 인해 법을 어기게 되는 것이 민법상의 피성년후견인<sup>8)</sup> 개념과 유사하므로 이를 적용해보자는 의견이 있을 수 있다. 그렇게 되면, 동물은 헌법 제10조에 의한 국가의 구성원으로서 본연의 존엄과 가치, 행복추구권 등을 갖는 동시에, 특정 인간이 대리인·후견인 역할을 맡아 법을 어기지 않도록 도와주고 때로는 책임도 대신 져주게 되면서 상식적인 생활을 영위할 가능성도 있다.

그러나 여전히 문제는 남아있다. 동물이 스스로 존엄과 가치, 행복추구권 등을 갖게 되면, 기존의 국가 구성원이던 인간은 헌법 제37조에 의해 다른 구성원인 동물의 존엄과 가치, 행복추구권을 해할 수 없다. 인간이 동물을 학대할 수 없는 것은 물론, 학대보다도 더 크게 존엄과 가치를 훼손하는 도살행위가 가능하리라고 볼 수가 없게 되는 것이다. 현재 매우 진보적인 입장의 서유럽 동물복지정책, 그 총본산이라 할 수 있는 EU에서도 동물복지를 ‘지능을 갖춘 동물에게 죽기 직전까지의 삶을 최대한 고통 없이 누리도록 해주는 것’으로 정의한다.<sup>9)</sup> 즉, 생명은 인간이 필요를 느끼면 앗아갈 수 있되, 고통은 인간이 불필요하다 느끼면 최소화해준다는 인간중심적 동물애라고 볼 수 있는 것이다. 식품공학 발전이 특이점을 넘어 식문화 패러다임의 전환을 만들어내지 않는 이상, 사람들에게 육식

8) 피성년후견인이란 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람을 의미함(민법 제9조).

9) European Court of Auditors, *Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation*, European Union, 2018, p7.

의 자유를 빼앗아 동물복지철학의 거대한 모순을 바로잡는(동물은 ‘인간의 이웃’임을 실현하는) 것에 대해서는 사회적 합의가 현실적으로 불가능해 보인다. 결론적으로, 행정규제기본법 및 이를 근거로 하는 규제영향분석이 헌법과의 정합성을 갖기 위해서는 동물에게 아직은 규제의 비용 부담자나 편익 수혜자 지위를 부여해서는 안 된다. 동물복지정책의 비용부담자 및 편익수혜자는 오직 국민(및 기업)이 되는 것이며, 뒷단의 논의도 이를 바탕으로 진행될 것이다.

## 2. 동물복지규제에 대한 규제영향집단의 반응 고찰

이제 비용편익의 식별을 위해 동물복지규제의 영향집단인 국민과 기업이 동물복지에 대해 어떻게 반응하는지를 고찰해볼 필요가 있다. 이러한 반응·움직임이 곧 규제의 효과이며, 이것이 긍정적인 효과일 때 편익, 부정적인 효과일 때 비용이라 일컬어지기 때문이다. 우리나라의 경우 동물복지에 대한 국민들의 견해에는 온도차가 꽤 존재하는 듯하다. 길고양이에게 먹이를 주는 ‘캣맘’을 비판하는 사람들과 옹호하는 사람들이 대립하거나,<sup>10)</sup> 대형 반려견 입마개 착용 의무화에 대한 논란,<sup>11)</sup> 동물원에 대한 엇갈린 입장<sup>12)</sup> 등이 최근의 갈등사례다.

그런데 동물복지 자체에 대한 찬반에만 논란이 있을 수 있는 것은 아니다. 동물복지에 찬성하더라도 어떤 가치를 더 중요시하는지에 따라 여러 개의 잣대가 형성될 수 있다. 최근 영국에서 이와 관련된 이슈가 있었는데,<sup>13)</sup> 소에게 질병을 전파하는 오소리를 사살하는 정책에 대한 찬반논란이었다. 여기에는 인간에게 도움이 되는 가축이므로 소의 복지를 우선시하여 오소리를 사살해야 한다는 입장과, 소 한 마리를 살리기 위해서는 오소리 다섯 마리를 죽여야 한다는

10) 2018.01.11. 국민일보, “길고양이 먹이 주면 정말 안되나... ‘캣맘 논쟁’ 다시 갑론을박” (<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012043132&code=61121111&cp=nv>)

11) 2018.03.08. 스포츠경향, “반려견 입마개 찬반논쟁... 어떻게 생각하세요?” ([http://sports.khan.co.kr/bizlife/sk\\_index.html?art\\_id=201803081419003&sec\\_id=650101&pt=nv](http://sports.khan.co.kr/bizlife/sk_index.html?art_id=201803081419003&sec_id=650101&pt=nv))

12) 2018.09.19. 경향신문, “퓨마가 던진 숙제... 동물원 폐지·사살 책임 묻는 청원 봇물” ([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201809191352001&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201809191352001&code=940100))

13) Steven P. McCulloch · Michael J. Reiss, “The Development of an Animal Welfare Impact Assessment (AWIA) Tool and Its Application to Bovine Tuberculosis and Badger Control in England”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol.30, 2017, p.485.

분석을 토대로 야생동물의 복지 또한 가축의 복지만큼 소중히 다뤄져야 한다는 입장이 대립한다. 두 번째 입장은 동물의 생명권에 무게를 둔 판단을 통해, 인간의 필요순위에 우선권을 둔 첫 번째 입장의 동물복지보다 비교적 과격하면서 진보적인 동물복지를 추구한다고 볼 수 있다. 그런데 오소리를 사살하지 않을 경우, 가축이 피해를 입지 않으려면 질병을 전파할 수 없도록 오소리의 질병을 관리하여야 한다. 그 노동 및 의약품 비용이 만만치 않기 때문에, 가축을 생존시켰을 때 얻는 금전적 편익보다도 큰 비용이 예상될 경우 동물복지 정책 입안자는 다시 한 번 철학적 선택의 기로에 서게 된다.

한편, 동물복지의 잣대는 동물의 외모가 되기도 한다. 미국에서 멸종위기에 빠진 동물을 보호하고자 모금활동을 할 때, 판다나 호랑이같이 예쁘고 귀여운 동물들은 못생긴 동물들에 비해 훨씬 많은 모금액을 달성한다는 조사결과가 있다.<sup>14)</sup> 우리나라도 동 관점에서는 개와 고양이가 다른 동물들에 비해 친숙하고 호감 가는 외모를 가진 덕에 복지개선·학대방지 등에 관련하여 더 많은 관심과 공감을 받고 있는 것은 아닌지 생각해 볼 수 있다.

위처럼 일반국민에게 동물복지란 대체로 신념이나 선호의 문제가 크다. 그러나 기업(주로 축산업계)의 입장에서는 추가이윤 발생여부가 아주 큰 고려사항일 수 있다. 동물복지 정책으로 인해 실질적이고 금전적인 손해가 발생할 수 있기 때문이다. 기업은 이윤 극대화 동기가 있기 때문에, 그들의 사업장은 일반적으로 동질의 생산품 대비 최대한 생산원가가 절감되는 형태를 띠는 것이다. 여기에 동물복지를 위해 규제가 강화되면, 예컨대 달걀을 낳는 암탉이 좁은 공간으로 인해 스트레스를 받지 않도록 사육공간을 확장시키면 축산업계 전반에 비용이 발생할 것이다. 규제로 인해 가장 자연스럽게 효율적인 생산균형점에서 밀려나는 것이다. 해당 비용은 비단 공간 재배치에 드는 시간과 노동, 새로운 대형케이지 구매비용이 발생하는 데에 그치지 않을 수도 있다. 전체 사육공간을 확장할 여지가 없는 축산농가라면 기존 공간에 배치할 수 있는 닭의 수가 줄면서 당장 월 소득이 감소하게 될 수 있는 것이다.

실제로 EC(European Commission, 유럽연합 집행위원회)에서 발행한 보고서

14) 2017.06.27. 스미소니언 매거진, "When It Comes to Conservation, Are Ugly Animals a Lost Cause?" (<https://www.smithsonianmag.com/science-nature/are-ugly-animals-lost-cause-180963807/>)



에 의하면<sup>15)</sup> 동물복지정책의 강도가 EU회원국마다 달랐기 때문에, 회원국마다 축산물 생산비용 및 시장가격 상승 정도도 각기 다르고, 이것이 서로 무역이 활발한 회원국들 간 경쟁력 왜곡을 발생시키면서 갈등요인이 되었다. 이를 해결하고자 EU는 연합 내 공통된 동물복지기준을 수립하고 준수율을 높이기 위해 노력하고 있다. 뿐만 아니라 EU 외부 국가들과의 교역에서도 마찬가지로 동물복지로 인한 가격경쟁력 하락이 발생함을 인지하였고, 회원국 내 축산업자들의 불만을 잠재우기 위해서, 그리고 동물복지 이념을 전파하기 위해서 무역조건으로 동물복지정책의 적용을 내세웠다.

그러나 EU 외부 국가들에게는 동물복지정책이 그다지 환영받는 분위기는 아닌 것으로 판단된다. Michelle Sinclair 외(2019)에 의하면,<sup>16)</sup> 중국·인도 등 아시아 6개 국가의 축산업 관련 협회장, 공무원, 학자들로 구성된 17개의 그룹 회의를 개최하고 동물복지의 효용에 대해서 논의한 결과, 동물의 신체적·정신적 고통을 줄이는 것에 중요한 의미를 두는 국가는 거의 없었다. 동물복지정책의 도입은 생산성 향상이나 육질 개선과 같은 효과가 뒷받침되어야만 의미가 있다는 결론이 있었고, 심지어 중국은 동물복지에 드는 축산업계의 비용 규모가 발생하는 편익의 규모보다 상회할 것이라는 회의적인 입장을 보였다.

### III. 동물복지규제 비용편익항목과 ‘감정적 효용’ 항목의 신설

#### 1. 기존 분석사례의 비용편익식별

비용편익항목의 식별에 앞서 다른 나라에서는 어떤 분석사례가 있는지 살펴보고자 한다. 돼지 이력제나 임신돈 군사공간(반스틀) 제공 등과 같이 우리나라에도 유사하게 존재하는 동물복지정책들에 대한 경제적 분석연구 두 편 및 다

15) GHK Consulting, “Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future”, *Food Policy Evaluation Consortium*, 2010, p1-p5.

16) Michelle Sinclair · Claire Fryer · Clive J. C. Phillips, “The Benefits of Improving Animal Welfare from the Perspective of Livestock Stakeholders across Asia”, *Animals* vol.9 Issue.4, 2019, p15.

른 나라의 규제영향분석서 한 편을 소개한다.

Nora Hammer 외(2017)는 RFID(Radio-Frequency IDentification, 무선인식) 시스템과 귀 태그를 활용하여 농장에서 소와 돼지를 관리하는 것의 비용편익분석을 수행했다.<sup>17)</sup> 해당 시스템은 RFID 태그를 귀에 부착한 암돼지의 움직임을 추적할 수 있다. 기존에는 관리자가 암돼지의 발정 여부를 직접 확인·분류했기 때문에 관리자와 암돼지 모두에게 피로와 스트레스가 있었지만, RFID 태그를 통한 개별 관리로 사료 섭취 유무, 섭취한 사료 양 및 발정여부 체크, 수태지방문 횟수, 발정이 난 개체의 자동분류 등이 가능해짐에 따라 사람과 돼지 모두의 복지가 증가했다.

비용으로는 장치를 도입하고 운영하는 비용을 식별했다. 하드웨어 및 소프트웨어를 구축하는데 발생하는 설치비용 및 노동비용, 가동하는데 드는 전기료를 비용 계산에 포함하고 있다. 편익으로는 질병의 조기발견, 관리자의 가축관리에 드는 노동비용 절감, RFID 태그로 인해 더 이상 발생하지 않는 구식 인식표 관련 비용의 절감, 정확한 발정 예측<sup>18)</sup>을 통한 수정 관련 비용 절감, 실시간 감시로 인한 노동안전 및 동물복지의 향상, 개별 가축정보 획득으로 인한 전략적 사육의 가능성을 꼽았다. 이 중 노동안전 및 동물복지의 향상과 전략적 사육의 편익을 제외한 나머지 항목들은 의료비, 노동시간 및 임금, 재료비 등을 통해 모두 화폐가치화 하였다. 비용 또한 화폐가치화 하였기 때문에 순편익이 계산될 수 있었는데, 2종류 가축에 대하여 가정된 각 3가지 시나리오 중 1개 가축에 대한 1개 시나리오를 제외하고 나머지 5가지 시나리오 모두 순손실이 발생할 것이라는 결과가 도출되었다.

Edward Majewski 외(2012)는 EU의 동물복지 기준이 강화되었을 경우를 규제 강도에 따라 중급과 상급의 두 가지로 구성하여 EU 회원국들에게서 발생할

17) Nora Hammer · Mareike Pfeifer · Max Staiger · Felix Adrion · Eva Gallmann · Thomas Jungbluth, "Cost-benefit analysis of an UHF-RFID system for animal identification, simultaneous detection and hotspot monitoring of fattening pigs and dairy cows", *Landtechnik*, vol.72 Issue.3, 2017.

18) 소 사육 농가는 매일 발정난 소가 있는지 관찰하여야 하는데, 소가 운동량이 부족하거나 체지방이 과다축적 되면 발정증세가 미약할 수 있고, 발정난 소를 발견하지 못하게 되면 다음 발정주기까지 추가 사육비가 소모되므로 농가에 경제적 손실이 발생한다.

수 있는 비용과 편익을 분석하였다.<sup>19)</sup> 연구대상 축종은 육우, 젖소, 돼지로, 축종별로 몇 가지 복지기준을 설정하였다. 조사료<sup>20)</sup> 배급, 안락한 쉼터, 충분한 공간 확보, 거세 금지 또는 마취 후 거세, 방목, 공기 질, (송아지의 경우)충분한 모유수유<sup>21)</sup> 기간 확보 등이 그 기준이며, 비용항목은 조사료 값 증가, 조사료 급이 관련 추가 노동비용, 고기무게(비만) 감소로 인한 소득손실을 식별하였으며, 편익 항목으로는 가축끼리 서로 공격하는 행위가 줄어들어 인한 의료비 절감, 상처 입은 가축을 격리하는 노동비용 절감, 기타 조사료 배급만큼 절감되는 농후사료의 값 등을 식별하였다.

분석 결과, 육우와 돼지 농장의 경우 생산비용 증가분이 추가 발생할 편익보다 컸지만, 젖소 농장에 한해서는 편익 증가분이 더 커서 동물복지 정책 도입 시 경쟁력이 있을 것으로 판단되었다. 이러한 결과에 대해 연구는 다음과 같은 해석을 하고 있다. 첫째로, 젖소 농장이 생산성 개선의 여지가 있는 것은 그만큼 지금까지 낙농업이 보호무역으로 인해 경쟁압력을 덜 받아 왔다는 것임을 시사한다. 둘째로, 경쟁으로 인해 이미 최적화되어 있는 육우 및 돼지농장은 축사 개선의 한계비용보다 한계편익이 더 커지기 어려운 상태이기 때문에, 무리한 동물복지기준 강화는 국제시장에서 EU 축산업의 입지를 약화시킬 우려가 있다.

한편, 뉴질랜드 MPI(Ministry for Primary Industries, 1차산업부)는 2016년에 송아지의 복지를 보장하기 위한 규제의 영향분석<sup>22)</sup>을 실시한 바 있다. 고기용으로 어린 나이에 도축되는 송아지들 중 일부는 복지가 제대로 이루어지지 않는 문제로 사망하곤 하는데, 2015년 11월 뉴질랜드 방송사 TVNZ가 이를 취재하여 방영했다. 그러자 이를 본 영국 시민단체가 송아지보호 캠페인을 벌였

19) Edward Majewski · Mariusz Hamulczuk · Agata Malak-Rawlikowska · Monika Gębska · David Harvey, “Cost-effectiveness assessment of improving animal welfare standards in the European Agriculture”, *International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference*, 2012.

20) 섬유질이 풍부한 사료로, 양질의 조사료는 옥수수 등으로 만든 고열량의 농후사료보다 비싸지만 가축의 질병예방에 도움을 준다.

21) 송아지가 어미 소의 젖을 먹을 경우 어미 소의 성기능 회복이 더더 출산주기가 늘어나므로, 농가에서는 이윤 확대를 위해 송아지에게서 모유를 끊어내고 대용유를 먹게 한다.

22) Ministry for Primary Industries, “Animal Welfare (Calves) Regulations 2016: Regulatory Impact Statement”, *New Zealand Government*, 2016.

다. 뉴질랜드 낙농업의 잔인함을 고발하는 내용이었으며, 영국 가디언지에 전면 광고도 실렸다. 마침 WAP(World Animal Protection, 세계동물보호기구)가 뉴질랜드를 영국, 오스트리아, 덴마크와 함께 동물복지 규제체계 부문 1위로 평가한 것이 2014년이었으므로, 잘못하면 뉴질랜드 축산업의 명성에 큰 누를 끼치게 될지도 모르는 사안이었다. 당국은 권고나 교육과 같은 기존의 비규제 대안으로는 문제를 제대로 해결할 수 없을 것이라 판단했고, 다음과 같은 규제를 도입하게 되었다. ① 이송이나 도축 시 송아지는 생후 만 4일이 지났어야 하며 서고 걷는 능력의 이상이나 질병이 없어야 한다. ② 위급한 경우를 제외하고는 둔기로 머리를 쳐서 죽일 수 없다. ③ 송아지의 이송시간은 최대 12시간을 넘길 수 없으며 쿡 해협을 가로지르는 해상운송을 금지한다. ④ 급이 후 24시간이 지나기 전에 도축해야 한다.

위의 규제는 생산과정에 시간제한을 두는 규정이므로, 축산농가가 규제를 준수하는 방식이 '장기적이고 지속적이지만 크기는 작을 수 있는 수익손실을 방지하는 방식'일지, 아니면 '규모는 클 수 있지만 단기적이고 일회적인 인프라 구축비용을 감내하는 방식'일지 예측할 필요가 있다. 뉴질랜드 정부는 후자의 방식, 축산농가가 기반시설을 구축할 것으로 가정하였다. 따라서 규제비용으로 적재 및 하역시설 관련 설비비용, 스케줄 및 계약 변경비용, 행정비용 등이 식별되었다.<sup>23)</sup> 다른 연구와는 달리 규제영향평가이므로 정부비용 또한 식별하였는데, 규제가 잘 준수되는지 감시·조사(유사시 기소 포함)하는 동물복지 검사관의 노동비용이 그것이다. 규제의 편익으로는 국제적 명성 보존을 통한 수출량 감소 방지를 들었다. 2015년 뉴질랜드는 축산품 수출로 230억 달러를 벌어들였는데, 동물학대 이슈가 재발하여 WAP 동물복지 순위가 떨어지는 등 복지축산 이미지가 훼손될 경우 이것이 수출액 감소로 이어질 수 있고, 규제가 이를 예방할 것이므로 편익이 식별될 수 있다고 보았다. 다만 명성 훼손이 수출액을 얼마나 감소시킬지 알 수 없어 추정은 정성적인 서술에 그친다.

23) 규제 조문 상으로는 송아지들의 나이를 인식하는 시스템 또한 필요하다. 그러나 분석서는 이미 갖추고 있는 시스템이므로 추가적인 비용이 들지 않을 것이라고 판단하였다. 둔기로 머리를 치는 행위도 이미 근절되었다고 판단하고 식별하지 않았다. 이와 같이 뉴질랜드의 규제영향평가는 영향의 규모에 따라 3개 유형을 부여, 피규제자 부담이 거의 발생하지 않을 것이라고 판단하는 것들은 '1유형'으로 분류해두고 비용식별 및 분석을 하지 않는 이유를 서술해 두고 있다.

〈표 1〉 기존 분석사례의 비용편익식별과 분석방식 정리

사례명	식별항목	분석방식
Nora Hammer 외(2017), RFID와 태그를 이용한 가축관리	(비) RFID 관련 하드웨어와 소프트웨어 구매비용	(폐) 시장가격
	(비) RFID 관련 장비의 설치비용	(폐) 직종 평균 인건비
	(비) 신형 태그 구매비용	(폐) 시장가격
	(비) RFID 운영비용	(폐) 전기료
	(편) 질병 조기발견으로 인한 의료비 절감	(폐) 평균 의료비 및 예상 감소율
	(편) 가축관리비용 절감	(폐) 직종 평균 인건비
	(편) 구형 태그 구매비용 절감	(폐) 시장가격
	(편) 추가 사육비용 또는 인공수정 비용 절감	(폐) 평균 사육비 또는 수정 서비스 시장가격
	(편) RFID를 통한 모니터링 가능	(성) 노동안전 제고 (성) 전략적인 사육
Edward Majewski 외(2012), 가축 복지편의 기준의 전반적 강화	(편) 가축 스트레스 감소	(성) 동물복지 증가
	(비) 조사료 구매비용	(폐) 시장가격
	(비) 조사료 급이비용	(폐) 직종 평균 인건비
	(비) 생산량 감소	(폐) 시장가격 및 예상 감소율
	(편) 가축끼리 다툼 시 발생할 상해의 감소	(폐) 평균 의료비 및 예상 감소율
	(편) 가축끼리 다툼 시 격리시켜야 하는 수고 감소	(폐) 직종 평균 인건비
뉴질랜드 MPI(2016), 송아지 이송 및 도축의 복지기준 강화	(편) 농후사료 구매비용 절감	(폐) 시장가격
	(비) 적재·하역시설 설비비용	(폐) 시장가격
	(비) 스케줄·계약 변경비용	(성) 스케줄·계약 변경 발생
	(비) 정부의 집행방식을 따르는 온라인·소프트웨어 관련 행정비용	(성) 행정부담 발생
	(비) 정부의 감시·조사·기소 행위에 드는 노동비용	(량) 낙농장 300개 포함, 전체 1,200개 축산농장 방문조사 계획
(편) 동물복지 축산업의 명성 유지	(성) 명성 하락으로 발생 가능한 매출액 감소를 예방	

주1: (비)비용, (편)편익, (폐)화폐가치화, (량)정량화, (성)정성적·추상적 서술

## 2. 동물복지의 비용편익항목 식별

소개된 해외사례의 비용은 설비비용, 노동비용, 재료비용, 이윤감소 정도로 정리될 수 있을 만큼 상당히 유사하다. 처음에 살펴본 우리나라 규제영향분석 사례들도 마찬가지였다. 이러한 비용항목은 동물복지정책에 국한된 것이 아니라 일반적인 규제정책이 기업을 피규제자로 둘 때 발생하는 성질의 것들이다. 동물복지정책의 특수성은 인간 이외의 생명을 다룸에 있는데, 현재 전 세계적으로 규제의 방향은 동물복지 수준을 강화시키고자 하는 것이지, 약화시키고자 하는 경우는 거의 없기 때문에 신설·강화규제 하의 피규제 기업이 직면하는 규제비용이란 대동소이할 수밖에 없다.<sup>24)</sup> 이는 논의가 가축이 아닌 반려동물이나 야생동물, 또는 실험동물의 복지를 위한 정책으로 확장되어도 대체로 유사할 것이라 생각된다.

한편 편익은 주로 생산성·수익에 집중되어 있는데, 이렇게 기업의 생산성 향상에만 중점을 둔 편익식별은 반쪽짜리 식별에 불과하다. 애초에 동물복지규제의 신설이 축산업계에서 제기된 의견이 아닌 만큼, 동물복지가 실현됨으로써 편익을 얻는 이해관계자는 따로 있으며, 정교한 분석을 위해서는 이들을 분석에 포함시켜야 한다. 이들은 바로 동물복지의 중요성을 주장하는 사람들과 이를 지지하는 사람들이다. 2018년 UN 식량농업기구는 동물복지 연구 방법론으로 CEA (Cost-Effectiveness Analysis, 비용효과분석)를 소개하면서 부록을 통해 동물복지의 비용효과분석을 수행한 연구들을 정리했다.<sup>25)</sup> 이 중에는 우유 생산량 증가나 의료비지출 절감 등 기업의 편익을 식별한 사례도 있었지만 동물이 느끼는 편익의 식별을 시도한 연구들 또한 있었다. 그 항목은 수명의 연장, 바이러스 감염 감소, 질병 증세 완화 등이었는데, 앞에서 서술하였듯 동물은 권리의 주체로 인식될 수 없으므로 동물의 행복을 나 자신의 행복으로 느끼는 사람들이 편

24) 예컨대 동물복지규제가 완화되는 사안에 대한 영향분석을 하게 될 경우, 규제완화로 동물이 신체적·정신적으로 고통을 더 받게 될 가능성이 있을 것이고, 이와 관련된 비용항목을 고려하게 될 것이다.

25) Jonathan Rushton·Will Gilbert·Derrick Jones, “A guide - Introduction to the use of Cost-Effectiveness Analysis in Animal Health”, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, 2018, p18-p19.

익의 수혜자가 되어야 한다. 이 사람들이 동물복지 정책에서 얻는 편익은 ‘감정적 효용’이라고 정의내릴 수 있겠다.

일부 시민들은 동물 역시 인권에 비견되는 생명권을 지닌다는 ‘동물권’의 존재를 주장하는데, 이것이 법적·사회적으로 인정받을 수 있는 개념인지를 따지지 않더라도 ‘동물복지 정책의 도입으로 인해 동물권이 어느 정도 보장된 것 같아 기쁨을 느낀다’면 그 기쁨의 발생 자체가 감정적 효용이고 정책의 편익이 된다. 심지어 동물권의 존재에 대해 거부감을 느끼는 사람이라 하더라도, 동물의 신체적·정신적 고통을 줄일 수 있는 정책에 찬성하는 한 편익의 수혜자 범위에 포함될 수 있다고 판단된다.

### 3. 감정적 효용에 대한 고찰

위에서 정의한 ‘감정적 효용’의 크기는 다분히 친밀도와 관련이 있을 것으로 생각된다. 사람은 길에서 만난 고양이와 자신이 10년 동안 기르던 고양이 모두를 좋아할 수는 있겠지만, 그 정도는 매우 다를 것이다. 박찬·최훈석(2013)의 연구에서 피실험자들은 친밀도가 높은 친구에 대해서는 관점 취하기, 신뢰와 애정, 정서 이해와 지지 위주의 공감행위를 보인 반면, 친밀도가 낮은 지인에 대해서는 피상적인 수준에 그치는 공감행위를 가장 많이 보였다.<sup>26)</sup>

그러므로 동물에 대한 공감의 깊이가 깊을수록<sup>27)</sup> 동물복지 정책으로 인한 감정적 효용의 크기도 클 것이며, 공감의 깊이는 (유일한 설명변수라고는 말할 수 없겠으나)친밀도와 관련이 높다고 할 때, 반려동물을 키우는 일반국민의 입장에서는 개·고양이 등의 반려동물 복지정책에 의해 느껴지는 감정적 효용이 나머지 축산용 동물, 야생동물, 실험용 동물의 복지정책으로 인해 느껴지는 감정적 효용보다 클 것이다. 반려동물을 키우지 않는 일반국민의 입장에서는 모든 종류의 동물복지정책에 대하여 무차별적인 감정적 효용을 가질 수도 있겠으나, 광고

26) 박찬·최훈석, “관계 친밀도에 따른 기대-일치 공감과 기대-불일치 공감의 효과”, 『한국심리학회지』 제27권 제2호, 한국심리학회, 2013, 90면.

27) 동물은 사람과 정확한 의사소통을 할 수 없으므로, 엄밀히 말하면 ‘사람이 스스로 해당 동물에 대한 공감을 하고 있다고 생각하는 정도가 클수록’이 되겠다.

가 상품에 대한 친밀감을 높이듯이 사람마다 얼마나 자주 특정 동물을 마주하는지, 또는 특정 동물의 복지수준에 대한 정보를 접하는가에 따라 각기 다른 크기의 효용을 가질 가능성이 크다.

친밀감 이외에도 동정심이나 자비심, 인간윤리의 동물 투영을 통한 정의감 등 어떤 기제가 추가로 공감과 감정적 효용에 관여하는지는 알 수 없다. 또한 이들이 각자 공감과 밀접한 관계에 있기 때문에<sup>28)</sup> 특정하게 형성된 공감에 대해 각각이 가진 기여도를 분리하여 보기란 불가능에 가까울 것이다. 그러나 결국 이것들이 어우러져 동물복지를 지지하는 개인의 입장을 만드는 것이므로, 이것이 영향분석에서 입지를 갖추기 위해서는 감정적 효용 발생원인의 구체화보다 감정적 효용이 여타 식별된 정량비용과 섞여 계량될 수 있는지가 더 중요하다. 물론 그렇다고 하여 발생원인의 구체화가 중요하지 않은 것은 아니다. 감정적 효용을 불러일으키는 심리학적 요인들에 대한 구별이 명확할수록, 감정적 효용을 화폐가치화 하는 조사방법론의 엄밀성이 향상될 것이기 때문이다.

#### Ⅳ. 동물복지규제 편익으로서의 감정적 효용 추정방법

##### 1. 감정적 효용의 추정방법 선정

일반적으로 비용·편익 항목이 시장에서 거래되는 것이라면 시장가격이 존재하므로 비교가 용이해진다. 그러나 시장에서 거래되지 않는 것, 예를 들어 규제가 교통안전이나 대기·토양 등 환경에 변화를 준다고 할 때, 이에 영향 받는 국민생명·건강의 거래가격은 존재하지 않으므로<sup>29)</sup> 임의 추정하여 가치를 매길

28) 자비심에 대해서는 박희영·김완석, “이타행동에 대한 마음챙김과 자비심의 차별적 효과 기제”, 『한국심리학회지』 제24권 제1호, 한국심리학회, 2019., 도덕감각에 대해서는 이영재, “데이비드 흄의 공감 개념에 관한 연구”, 『한국정치학회보』 제48권 제4호, 한국정치학회, 2014., 정의감에 대해서는 이종형, “호프만의 공감에 기초를 둔 정의에 관한 연구”, 『윤리교육연구』 제9권, 한국윤리교육학회, 2006.

29) 의료비를 생각해볼 수도 있지만, 이것은 거래보다 복구가격으로 보는 것이 적합하다. 거래가격의 사례로는 노예 거래나 장기 밀매의 가격이 있겠으나 법에서 허락하지 않을 뿐더러 유의미한 시장가격이 존재한다고 볼 수도 없기에 규제비용편익의 화폐가치화에 쓰이는 데 어려움이 있다.



수밖에 없다. 임의추정의 방식으로는, 가정한 상황 하의 사망확률을  $A\%p$  낮추기 위해 사람들이 기꺼이 지불하고자 하는 금액을 조사한 후  $A\%p$ 를  $100\%p$ 로 환산하여 동일 비율로 커진 금액을 생명의 가치로 보는 조건부가치추정방식, 가격함수 추정을 통해 특정 변수의 가격 연관성(기여도)을 도출하는 방식, 기타 사망한 사람이 만일 살아있었다면 획득할 수 있었던 생애소득을 계산하거나 이에 근사하다고 여겨지는 사망보험금·소송에 따른 배상판결 액수 등을 적용하는 방식 등이 있다. 그런데 일단 생애소득이나 보험금을 통한 동물복지 가치추정은 배제해야 할 것으로 보인다. 이러한 방식에는 닭이나 소의 출고가, 개나 고양이의 분양가 등이 사용될 텐데, 이는 감정적 효용이 명백히 제외되었거나(닭·소) 보수적인 책정으로 인해 일부분만 반영된(개·고양이) 값이기 때문이다.

동물복지 향상으로 인한 감정적 효용의 화폐가치화 방법론으로는 일반국민의 동물복지에 대한 지불의사금액을 수집하는 방식의 조건부가치추정법을 제안한다. 시장가격이 존재하는 가축의 복지정책인 경우에도 마찬가지이다. 견주어볼 만한 다른 방법론인 헤도닉 가격모형에 한계가 존재하기 때문이다. 헤도닉 가격모형은 상품이 보유한 갖가지 특성정보를 기반으로, 상품의 가격을 구성하는 요소 중 ‘동물복지 여부’가 어떤 비중을 차지하는지 알 수 있는 분석모형이다.<sup>30)</sup> 그러나 소비자가 구매에 있어 더 높은 가격에도 불구하고 동물복지 상품을 선호한 것이 육질이나 신선도 등 상품이 주는 만족도가 높을 것으로 예상했기 때문인지, 아니면 동물복지가 없었더라면 동물이 겪었을 아픔에 공감했기 때문인지는 알 수 없다는 한계가 있다.

역으로 말하면, 조건부가치추정법을 활용하여 가축복지 규제정책의 도입이 갖는 감정적 효용가치를 조사할 때 축산물 품질 측면에서의 만족도는 배제되도록 설문조사를 설계해야 할 필요가 있음을 시사한다. 예를 들면 참여자들에게 ‘동물복지 규정으로 인해 닭이 받는 스트레스는 줄어들지만, 계란의 품질에는 변화

30) 앞 문단에서 언급한 가격함수 추정법 중 하나이다. 헤도닉 가격모형을 이용해 계란 가격의 동물복지 인증 프리미엄을 추정한 김현중·송우진·최승철, “계란의 속성가격 분석을 이용한 인증 축산물의 가치 평가”, 『농업경영·정책연구』 제42권 제3호, 한국농식품정책학회, 2015., 치즈 가격의 유기농·무항생제 프리미엄을 추정한 안미란·윤성이·지인배, “헤도닉가격모형을 이용한 치즈특성의 소비자지불의사 분석”, 『농촌경제』 제41권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2018. 등의 연구가 있다.

가 없음'을 반드시 주지시킨 설문이어야 하는 것이다. 이는 실험동물의 경우에도 마찬가지다. 실험동물의 복지를 향상시키는 정책이 도입될 때, 화장품이나 의약품 개발에 차질이 생길 가능성이 있다. 개발시점이 연기되거나 개발비용이 증가할 수 있는 것인데, 설문 참여자는 화장품·의약품의 소비자이기도 하므로 복지정책이 제품가격 상승요인이 될 것을 염두에 둘 수 있다. 조사응답에 이를 고려하게 해서는 안 될 것이다.

## 2. 감정적 효용의 발로 기제와 지불의사금액의 획득방안

추가적인 연구가 필요하겠으나, 조건부가치측정법을 통한 감정적 효용의 화폐 가치화는 감정적 효용의 발로 기제를 참고하여 동물종별로 구분하여 작업되어야 할 것으로 보인다. 물론 모든 종에 대해서 조사를 수행하는 것은 비례성의 원칙에 어긋나므로,<sup>31)</sup> 다른 동물들에 비해 감정적 효용가치가 크게 차이날 것 같은 특수성이 존재하는 동물들을 선별하여 이들에 대해서만 개별적인 조사가 이루어질 필요가 있다. 먼저 반려동물이 非반려동물에 비해 갖는 특수성은 친밀성이다. 중요한 것은 돌고래와 같이 우수한 지능을 가지고 사람과 교감할 수 있다고 해서 높은 친밀성을 갖는다고 보긴 어렵다는 점이다. 교감할 수 있는 것과 교감하고 있는 것은 다르다. 때문에 우리나라 사람들이 반려동물로 키우고 있는 동물이 무엇인지 먼저 파악한 후, 주류를 이루는 종들에 대해서는 개별로 조사할 가치가 있다. 또한 일반국민을 반려동물을 키우는 사람과 그렇지 않은 사람으로 구분하여 조사하여야 할 것이다. 이 때 반려동물을 키우는 사람이 자신이 키우는 반려동물에게서 느끼는 감정적 효용은 다른 구역에서 발생하는 감정적 효용보다 유난히 클 것으로 예상된다. 동물은 통상 물건으로 취급되어 유사시 재물 손괴의 죄가 적용됨에도 불구하고, 법원의 판례에서는 반려동물과의 유대관계가 인정될 경우 소유주의 정신적 피해까지 보상하도록 판결한 경우가 있다.<sup>32)</sup>

31) 규제영향분석은 세금, 공무원력 등이 투입되어 수행된다. 규제영향을 예측하는데 드는 비용이 예측함으로써 얻을 수 있는 이득보다 작아야 당위성이 확보되는 것이다.

32) 키우던 반려견이 동물병원에서 진단을 잘못 받아 병세가 악화되었고, 이로 인해 소유주가 정신적으로 피해를 입었다고 판단한 법원이 의사에게 위자료 2백만 원을 지급할 것을 선고한 경우 (“서울동부지법 2011. 9. 21. 선고 2009나558 판결”), 행동교정을 위해 반려견을 애견훈련소에

그 다음 지목할만한 특수성은 동정심(모·부성애)이다.<sup>33)</sup> 함께한 시간 없이 처음 마주한 동물이라 할지라도 특별히 더 마음이 가고 (안 좋은 상황을 겪는 것을 보았을 때) 더 가엽다는 생각이 드는 동물이 있을 수 있다. 앞서 언급한 스미소니언 매거진의 미국 동물보호 모금 사례를 환기하면, 외모가 예쁘고 잘난 멸종위기동물은 모금액수가 많았던 반면 외모가 흉하고 못난 멸종위기동물은 모금액수가 적어, 못생긴 멸종위기동물일수록 멸종될 가능성이 더 높을 것이라는 우려가 있었다. 물론 이 결과를 야기한 변수가 동정심 하나뿐이지는 않겠으나, 진화론적으로 인간은 아기의 얼굴과 닮은, 즉 귀여운 모습을 가진 동물일수록 더 많은 관심을 준다는 유아도해(baby schema) 현상<sup>34)</sup>과 연계하여 볼 때 감정적 효용에 대한 지불의사금액이 동물의 외모·모성애적 동정심 크기에 따라 달라질 것이라는 예상을 충분히 해봄직하다. 이에 동물을 외모에 따라 몇 개의 등급으로 구분한 후, 정책효과에 부합하는 등급의 대표 지불의사금액으로 편익을 계상하는 방안이 고려될 수 있겠다.

마지막으로 정의감이 감정적 효용에 관여할 수 있을 것이다. 다른 관점에서 보면, 감정적 효용에 관여하는 정의감이란 곧 공감과 연민의 윤희체로서의 스토리텔링이나 다름없다. 사람은 공감을 통해 도덕적 분노를 일으키기도 한다.<sup>35)</sup> 다리를 다친 유기견에 대한 안타까움보다, ‘주인의 모진 학대로’ 다리를 다치고 버려진 유기견에 대한 안타까움이 더 크게 다가올 수 있다. 우리는 소를 도살해야 소고기를 만들 수 있다는 사실은 익히 알지만, 어떤 도살은 동물학대로

위탁하였으나 열사병에 걸려 사망하였고, 법원은 훈련사에게 물적 손해 410만원 및 별도로 100만원의 위자료를 지급할 것을 선고한 경우(“부산지방법원 동부지원 2008. 8. 28. 선고 2007가단19916 판결”)가 있다. 단, 유대관계의 인정은 상당히 보수적으로 이루어지므로 앞서 언급하였듯 통상의 배상판결 액수를 감정적 효용의 값으로 직결시키기란 무리가 있다.

33) 공감에 비하여 상대에 대한 감정이입 없이 안타까움만을 느끼는 것으로 연민을 구분하듯 (Helen G.M. Vossen · Jessica T. Piotrowski · Patti M. Valkenburg, “Development of the Adolescent Measure of Empathy and Sympathy(AMES)”, *Personality and Individual Differences*, vol.74, 2015.), 공감의 조건인 타인에 대한 친밀감, 공동체 의식 없이도 안타까움이나 보호본능 등을 느끼는 경우가 있을 것으로 사료된다. 이에 대해서는 추가적인 연구를 통한 근거마련 및 식별의 체계화가 필요하다.

34) Vicky Lehmann · Elisabeth M.J. Huis in't Veld · Ad J.J.M. Vingerhoets, “The human and animal baby schema effect: Correlates of individual differences”, *Behavioural Processes*, vol.94, 2013.

35) 이영재, 전계논문, 166면.

규정될 만큼 끔찍한 방식으로 이루어진다는 사실을 새로이 알게 되었을 때, 기존에 가지고 있던 정도보다 더 동물복지에 대한 필요성을 인식하게 되기도 한다. 전술한 바와 같이 공감, 연민, 도덕 등 근원지별로 효용의 구간을 나누는 것은 어려울 것이다. 조사연구는 이것들이 복합적으로 어우러졌을 때 발현되는 효용의 크기에 따라 구간을 나누는 방법론을 설계하여, 정책의 성격에 따라 적절한 지표가 선택·사용될 수 있도록 하는 방향으로 진행되어야 할 것이다.<sup>36)</sup>

한편, 감정적 효용을 화폐가치로 환산하는 기준을 지정하는 문제를 해결하고 나서도 한 가지 문제가 더 있다. 해당 정책이 어느 정도로 감정적 효용을 발생시키는지를 정량화하는 방안이 필요하다는 문제다. 예컨대 오리의 사망확률(기대수명)이 5% 줄어들(늘어날) 때, 또는 스트레스나 질병의 이환율이 1/3 감소할 때 발생하는 국민의 감정적 효용의 화폐가치가 도출될 수 있다고 해도, 여전히 ‘사육장 발판 넓이(또는 짚더미 두께)의 증가’나 ‘다른 개체의 도축장면이 보이지 않게 해주는 것’ 등의 복지조치들이 오리의 스트레스나 수명에 어떤 결과를 줄지 알 수 없는 경우가 많다. 어찌 됐든 긍정적인 값을 가지리란 것은 쉽게 예측할 수 있지만, 이를 특정한 값으로 도출해내기란 매우 어렵다. 특히 큰 효과는 아닐 것으로 짐작될 경우, 정부는 특정한 수치를 도출하기 위한 비교연구에 들이는 비용이 행정적으로 부담이 될 수도 있다. 이에 대한 해결방안으로 먼저 해외의 모든 비교연구 사례들을 포집하여 리스트를 만들고, 그 다음은 리스트에 존재하지 않는 항목에 대해 중요순위를 매겨 순차적으로 비교연구에 돌입할 필요가 있다.

한편으로는 중간단계를 생략하고 처음부터 동물복지 내용에 대한 지불의사비용을 조사하는 방법도 생각해볼 수 있다. 그런데 이 방법은 동물에게 얼마만큼의 복지효과가 있을지 정확히 알지 못하는 상황 하에 이에 대한 지불의사를 표명하는 것이므로, 실제 동물이 느끼는 복지 향상도와 사람이 인지하는 향상도 차이가 날 가능성이 높다. 물론 추정하고자 하는 것이 인간의 감정적 효용이라는 점에서는 실제와 인식 간 차이가 있더라도 인식하는 효용을 측정하는

36) 동물복지의 감정적 효용에 대한 조사연구 설계는 조건부가치측정법에서 발생할 수 있는 가치(선호)의 불연속성, 닛 내림 효과 등 행동과학적인 한계를 극복하는 방안으로 설계되어야 한다. 구체적인 조사연구의 설계방법은 다음 연구주제로 남겨둔다.

것이 본질에 부합하기는 하나, 더 많은 정보가 추가될수록 이에 따라 지불의사 금액도 흔들릴 가능성이 크다. 그러므로 장기적으로 결과의 강건함을 확보하기 위해서는 복지효과 정량화를 위한 비교연구가 계속 수행될 필요가 있다.

## V. 결론

일반적인 규제의 영향분석이 경제자원의 재분배가 어떻게 이루어지는지를 확인하는 과정이라고 한다면, 어떤 규제의 영향분석에서는 경제자원에 대한 분석보다 시민들의 정서나 사고가 어떠한지를 분석하는 것이 더 큰 의의를 가질 수도 있다. 동물복지 관련 규제정책이 바로 그러한데, 동물복지정책의 편익은 법적 정합성 등을 이유로 동물 스스로가 느끼는 편익이 될 수는 없고, 대신 동물을 향한 사람의 공감이나 연민 등으로 인해 발현되는 감정적 효용으로 한정함이 바람직하다는 것이 본 연구의 주장이다. 구체적으로는 친밀감, 동정심, 정의감 등이 감정적 효용을 발생시키는 원리일 것으로 생각되며, 이를 기반으로 감정적 효용에 의한 지불의사를 되도록 정확히 측정하는 조사방법이 설계되어야 한다. 또한 동물복지정책이 어떠한 효과를 어느 정도 발생시키는가를 선진국의 선행연구를 수집·정리하는 동시에 비례성 원칙을 준수하는 선에서 자체적인 실험연구를 수행함으로써 규명할 필요가 있다. 이를 통해 [한 단위 동물복지의 편익(지불의사금액) × 동물복지 효과정도(단위)]로 화폐화된 감정적 효용을 나타낼 수 있다.

감정적 효용이 인정되고 측정된다는 것은 시민들의 관념, 향유하는 트렌드나 높이가 무엇인지에 따라 정책 도입의 정당성이 확보될 수도, 결여될 수도 있음을 뜻한다. 예를 들어 저탄소 녹색성장을 위한 정책에 필요한 장치들의 가격이 상당하여 에너지 절약이라는 경제적 효과를 상쇄시켜 버리는 경우에도, 정책결과 중 하나가 숲속 동물의 생태계 보전이고 이에 대한 사람들의 선호가 크다면 해당 정책이 뚜렷한 효과가 보이는 정책으로 변모할 수 있다. 개가 사람을 물 가능성을 낮춰 치료비가 절감되는 편익이 존재하는 반려견 목줄착용 규제도, 국민들이 강아지가 누리는 자유의 가치를 높이 평가할 경우<sup>37)</sup> 언제든지 나쁜 규제 로 변모할 가능성을 배제할 수 없다. 미래에는 어쩌면 식물이나 그 외 유기체

쪽으로 담론이 확장될 수도 있다. 더 나은 규제를 도입하기 위한 길이 갈수록 복잡해지고 있는 가운데, 본 연구에서 도출한 결론이 규제영향분석 품질의 고도화에 작게나마 일조할 수 있기를 희망해본다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 김현중·송우진·최승철, “계란의 속성가치 분석을 이용한 인증 축산물의 가치 평가”, 「농업경영·정책연구」 제42권 제3호, 한국농식품정책학회, 2015.
- 박찬·최훈석, “관계 친밀도에 따른 기대-일치 공감과 기대-불일치 공감의 효과”, 「한국심리학회지」 제27권 제2호, 한국심리학회, 2013.
- 박희영·김완석, “이타행동에 대한 마음챙김과 자비심의 차별적 효과 기제”, 「한국심리학회지」 제24권 제1호, 한국심리학회, 2019.
- 안미란·윤성이·지인배, “헤도닉가격모형을 이용한 치즈특성의 소비자지불의사 분석”, 「농촌경제」 제41권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 유선봉, “미국의 동물학대금지법과 그 시사점”, 「안암법학」 제26권, 안암법학회, 2008.
- 유선봉, “뉴질랜드 동물복지법과 대형유인원 프로젝트”, 「법학논문집」 제35권 제1호, 중앙대학교 법학연구원, 2011.
- 윤철홍, “동물의 법적 지위에 관한 입법론적 고찰”, 「민사법학」 제56권, 한국민사법학회, 2011.
- 이영재, “데이비드 흄의 공감 개념에 관한 연구”, 「한국정치학회보」 제48권 제4호, 한국정치학회, 2014.

---

37) 물론 해당 이슈의 경우, 단순히 반려견의 자유에 대한 가치뿐만 아니라 자유를 누리는 반려견에 의해 다른 반려견이나 사람이 공격당할 가능성까지 저울 위에 올라가므로, 인간의 이기심이 심각한 수준에 달하지 않는 이상 목줄착용에 대한 감정적 가치 총액이 음의 값을 갖진 않을 것이라 생각한다.

- 이종형, “호프만의 공감에 기초를 둔 정의에 관한 연구”, 「윤리교육연구」 제9권, 한국윤리교육학회, 2006.
- 허덕, “일본의 동물복지정책과 사례”, 「세계농업」 제163호, 한국농촌경제연구원, 2014.
- 홍완식, “독일의 동물보호법제에 관한 고찰”, 「유럽헌법연구」 제25호, 유럽헌법학회, 2017.
- 국무조정실, 「2018 규제영향분석서 작성지침」, 2018.

## 2. 외국문헌

- Edward Majewski · Mariusz Hamulczuk · Agata Malak-Rawlikowska · Monika Gębska · David Harvey, “Cost-effectiveness assessment of improving animal welfare standards in the European Agriculture”, *International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference*, 2012.
- European Court of Auditors, “Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation”, *European Union*, 2018.
- GHK Consulting, “Evaluation of the EU Policy on Animal Welfare and Possible Policy Options for the Future”, *Food Policy Evaluation Consortium*, 2010.
- Helen G.M. Vossen · Jessica T. Piotrowski · Patti M. Valkenburg, “Development of the Adolescent Measure of Empathy and Sympathy(AMES)”, *Personality and Individual Differences*, vol.74, 2015.
- Jonathan Rushton · Will Gilbert · Derrick Jones, “A guide – Introduction to the use of Cost-Effectiveness Analysis in Animal Health”, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, 2018.
- Michelle Sinclair · Claire Fryer · Clive J. C. Phillips, “The Benefits of Improving Animal Welfare from the Perspective of Livestock Stakeholders across

- Asia”, *Animals* vol.9 Issue.4, 2019.
- Ministry for Primary Industries, “Animal Welfare (Calves) Regulations 2016: Regulatory Impact Statement”, *New Zealand Government*, 2016.
- Nora Hammer · Mareike Pfeifer · Max Staiger · Felix Adrion · Eva Gallmann · Thomas Jungbluth, “Cost-benefit analysis of an UHF-RFID system for animal identification, simultaneous detection and hotspot monitoring of fattening pigs and dairy cows”, *Landtechnik*, vol.72 Issue.3, 2017.
- Steven P. McCulloch · Michael J. Reiss, “The Development of an Animal Welfare Impact Assessment (AWIA) Tool and Its Application to Bovine Tuberculosis and Badger Control in England”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol.30, 2017.
- Vicky Lehmann · Elisabeth M.J. Huis in’t Veld · Ad J.J.M. Vingerhoets, “The human and animal baby schema effect: Correlates of individual differences”, *Behavioural Processes*, vol.94, 2013.

[Abstract]

**Discerning and estimating approach of cost-benefit for  
animal welfare policies:  
focused on legal consistency and emotional utility**

**Kim, Jung-Wook · Kim, Jeon-Gkyu**  
*KDI, Center for Regulatory Studies*

This article discusses discerning and estimating approach of cost-benefit for animal welfare policies. Our Constitution grants freedom, responsibilities, duties and right only to humans, and Framework Act on Administrative



Regulations is applied only to citizens.

Therefore, in order to maintain legal consistency, who taking costs or benefits in Regulatory Impact Assessment(RIA) conducted in accordance with the Framework act on Administrative Regulation should be only humans, not animals, even for regulatory policies related to animal welfare.

On the other hand, since RIA aims to determine whether it is a reasonable regulation, based on the overall social gains and losses that will occur by introduction of regulatory policies, social needs for raising animal welfare levels should be considered as one of determinants when it comes to animal welfare policy. However, in order to consider benefits of animal welfare but limit its beneficiaries to humans, we set the value of emotional utility (mainly in the form of empathy) of human and consider its process.

The size of emotional utility might be related to affinity, compassion and justice for animals. To measure quantified benefits, we need not only monetary value of the emotional utility but also how much the policy effects on animal welfare. For this reason, the cases of foreign countries and effects of domestic policies should be researched even further.

If animal welfare regulations increase production costs while the livestock industry maintains the most optimal size and price, in the short run, the costs are bound to outweigh the benefits. In this case, the emotional utility value need to be discussed to make comprehensive and rational decision-making.

**Key words** : animal welfare, RIA, cost-benefit analysis, livestock industry, regulatory policy