



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

동물보호법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 서천호의원 대표발의(의안번호 제2219427호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 등록대상동물에 고양이 포함	2
2. 동물등록 방식 내장형 무선전자개체식별장치 일원화	7
3. 등록동물 변경신고 사유의 법률 명시	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서천호의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2026. 6. 23.
3. 회 부 일 : 2026. 7. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 반려동물의 유실·유기를 방지하고 소유자의 책임을 강화하기 위하여 동물등록제를 운영하고 있음.

그러나 등록 의무 대상이 반려견에 한정되어 있어 반려묘는 전국적으로 관리되지 못하고 있고, 등록 방식으로 내장형(마이크로칩) 또는 외장형(목걸이) 방식을 선택적으로 인정하고 있어 외장형 등록 방식의 경우 탈락·제거가 용이함에 따라 유기·유실 방지 효과가 미흡하다는 지적이 있음.

또한, 소유자 주소 변경 등 등록동물에 관한 정보가 변경된 경우 신고하도록 되어 있으나 정보 갱신이 적기에 이루어지지 않아 등록정보의 최신성이 확보되지 못하고 있는 실정임.

이에 등록동물의 범위에 반려묘를 추가하고, 내장형 무선식별장치에 의한 등록을 의무화하며, 등록정보를 갱신하여야 할 사유를 법률에 명시함으로써 동물등록제의 실효성을 제고하려는 것임(안 제2조제8호 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 등록대상동물에 고양이 포함

개정안은 등록대상동물의 범위에 개뿐만 아니라 고양이를 포함하도록 법률에 명시하려는 것임(안 제2조제8호).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 7. (생략) 8. “등록대상동물”이란 동물의 보호, 유실·유기(遺棄) 방지, 질병의 관리, 공중위생상의 위해 방지 등을 위하여 등록이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 동물을 말한다. 9. ~ 13. (생략)	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. ----- ----- ----- -----인정하는 개, <u>고양이 등</u> -----. 9. ~ 13. (현행과 같음)
※ 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(등록대상동물의 등록에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 고양이 등 대통령령으로 정하는 등록대상동물의 소유자는 이 법 시행일로부터 3개월 이내에 제15조제1항에 따른 등록을 하여야 한다.	

현행법은 유실·유기 방지 및 소유자의 책임 강화를 위하여 동물등록제를 운영하고 있으나, 등록 의무 대상이 개에 한정¹⁾되어 있어

1) 「동물보호법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “등록대상동물”이란 동물의 보호, 유실·유기(遺棄) 방지, 질병의 관리, 공중위생상의 위해 방지 등을 위하여 등록이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 동물을 말한다.

「동물보호법 시행령」 제4조(등록대상동물의 범위) 법 제2조제8호에서 “대통령령으로 정하는 동물”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개를 말한다.

고양이는 제외되어 있음.

농림축산식품부의 「제3차 동물복지 종합계획(2025~2029)」에 따르면 국내 반려동물 중 고양이 수 추정치를 보면 2015년 189만 7천 마리에서 2024년 277만 마리로 늘어나면서, 반려동물 중 고양이가 차지하는 비중이 같은 기간 27%에서 35.7%로 꾸준히 증가하고 있음.

또한, 2025년 기준 전국 동물보호센터에 입소한 유실·유기동물 95,685마리 중 개가 67,384마리(70.4%), 고양이가 26,969마리(28.2%)로 나타나는 등 유실·유기 동물 중 상당 부분을 고양이가 차지하고 있음.

그러나 구조된 뒤 원래 보호자에게 돌아간 반환 비율을 보면, 반환된 동물 10,685마리(전체의 11.2%) 중 10,276마리(96.2%)가 개였고, 고양이의 반환 비율(1.1%)은 개의 반환 비율(15.2%)보다 현저히 낮게 나타나는데, 이는 개와 달리 고양이의 등록률이 낮아 등록정보를 통한 소유자 확인이 제한되는 점 등에 그 원인이 있는 것으로 보임.

-
1. 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택 및 같은 조 제4호에 따른 준주택에서 기르는 개로서 월령(月齡) 2개월 이상인 개[법 제69조제1항제1호에 따라 동물생산업 허가를 받은 자(이하 이 조 및 제10조에서 “동물생산업자”라 한다)가 그 영업장인 단독주택(「건축법 시행령」 별표 1 제1호가목의 단독주택을 말한다)에서 기르는 월령 2개월 이상인 개를 포함한다]
 2. 제1호에 따른 주택 및 준주택 외의 장소에서 반려(伴侶) 목적으로 기르는 개로서 월령 2개월 이상인 개
 3. 동물생산업자가 그 영업장(「건축법 시행령」 별표 1 제1호가목의 단독주택은 제외한다)에서 기르는 개로서 월령 12개월 이상인 개

반려동물 양육 인구 중 고양이가 차지하는 비중이 커지는 추세와 맞물려 고양이의 유실·유기 발생 빈도 역시 일정 수준 이상을 유지하고 있음에도, 정작 소유자 확인을 통한 반환 가능성은 개에 비해 현저히 낮은 상태가 지속되고 있다는 점에서, 늘어나는 고양이 양육 규모에 맞추어 그 보호·관리 체계를 개선하려는 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 개정안에 대하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 고양이 등록 의무화의 시점 및 여건의 성숙도에 대한 검토가 필요함.

고양이의 등록대상동물 편입은 2018년 일부 지자체 시범사업으로 시작되어 2022년 2월 전국 228개 지자체로 확대 시행되어 왔고,²⁾ 그간 등록 마릿수도 점진적으로 증가하는 추세를 보이며 2025년 기준 누적 7만 3천여 마리가 등록되었음.³⁾

다만, 자율등록 참여가 늘고 있다고는 하나 2025년 기준 고양이 등록 누계(73,000마리)는 정부가 추정하는 국내 고양이 개체수(2024년 기준 약 277만 마리)에 비추어 볼 때 실제 등록률이 3%에도 미치지 못하는 낮은 수준에 머물러 있음.

2) 농림축산식품부 보도자료, 「전국 17개 지자체, 고양이 동물등록 시범사업 실시」, 2018.1.14.

* 등록사업 확대 경과: 2019년 33개 → 2020년 서울·경기 전 지역 등 84개 → 2021년 146개 → 2022년 전국 228개 지자체

3) 농림축산식품부, 「2025년 동물보호·복지 실태조사 결과 발표」, 2026. 6. 29.

특히 개와 고양이는 사육 형태(실내·실외 비율) 및 유실 시 행동 특성이 달라, 소유자 발견을 제고와 같은 개를 대상으로 한 등록 제도의 정책효과가 고양이에게도 동일하게 나타날 것인지에 대한 근거가 아직 충분히 축적되어 있지 않다는 점도 고려할 필요가 있음.

따라서 자율등록의 점진적 확대 추세와 낮은 실제 등록률, 등록 의무화에 대한 찬반 여론 등을 고려하여 고양이의 등록대상동물 편입 필요성에 대하여는 입법정책적인 판단이 필요할 것으로 보임.

둘째, 고양이의 등록대상동물 편입에 따른 제재수단 도입 시기에 대한 검토가 필요함.

현행법은 등록대상동물을 등록하지 아니한 소유자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.⁴⁾

개정안은 부칙 제2조에 “이 법 시행 당시 고양이 등 대통령령으로 정하는 등록대상동물의 소유자는 이 법 시행일로부터 3개월 이내에 제15조제1항에 따른 등록을 하여야 한다”고 규정하고 있는데,

고양이 등록률이 극히 낮은 수준에 머물러 있는 현 상황에서

4) 「동물보호법」 제101조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

4. 제15조제1항을 위반하여 등록대상동물을 등록하지 아니한 소유자

단 3개월의 기간 안에 대다수의 고양이 소유자가 새로 등록을 마치는 것은 현실적으로 어려워 보임.

실제로 반려견의 경우에도 2014년 동물등록제의 전국적 시행⁵⁾ 이후에도 초기에는 등록 참여가 낮은 수준이었고, 이후 수년에 걸쳐 등록 참여율이 상승하여 온 점을 고려할 때,⁶⁾

그간 자율등록으로 운영되어 오던 고양이에 대하여도 충분한 홍보·제도 기간을 확보하고 그 기간 동안에는 과태료 부과를 유예하거나 단계적으로 도입하는 등 경과조치를 보다 구체화할 필요가 있는 것으로 보임.

개정안에 대하여 농림축산식품부는 고양이 반려인의 상당수(48.8%)가 전면 의무화보다 선택적 등록을 지지하고 있고,⁷⁾ 해외 주요국도 대부분 고양이 등록을 자율에 맡기고 있으며, 고양이의 경우 동물등록 필요성에 대한 사회적 공감대 형성이 선행될 필요가 있다는 이유로 수용이 곤란하다는 의견을 제시함.

한편 한국고양이보호협회는 반려인의 책임의식 강화 및 유기

5) *동물등록제 관련 경과 : 반려견에 대한 동물등록제는 2008년 일부 지역에서 시범 도입된 후, 2011년 「동물보호법」 전부개정(법률 제10995호, 2011.8.4.)에 따라 2013년부터 등록의무가 시행되었으며, 1년간의 제도기간을 거쳐 2014년부터 전국적으로 본격 시행됨.

6) 반려견 동물등록제 시행 초기 연도별 등록비율 변화 추이(2015~2019년)

연도	2015	2017	2018	2019
반려견 등록 비율	25.3%	33.5%	50.2%	67.3%

- 출처: 농림축산식품부 「2020년 동물보호에 대한 국민의식조사」

7) 농림축산식품부, 「2025년 동물보호에 대한 국민의식조사」

예방 등의 효과를 고려하여 개정안에 찬성한다는 의견을 밝힘.

2. 동물등록 방식 내장형 무선전자개체식별장치 일원화

개정안은 동물등록 방식을 내장형 무선전자개체식별장치를 장착하는 방법으로 일원화하려는 것임(안 제15조제1항).

현행	개정안
제15조(등록대상동물의 등록 등) ① 등록대상동물의 소유자는 동물의 보호와 유실·유기 방지 및 공중위생상의 위해 방지 등을 위하여 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 <u>등록대상동물을 등록하여야 한다.</u> 다만, 등록대상동물이 맹견이 아닌 경우로서 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 시·도의 조례로 정하는 지역에서는 그러하지 아니하다.	제15조(등록대상동물의 등록 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- --- <u>내장형 무선전자개체식별장치(이하 “무선식별장치”라 한다)</u> 를 <u>장착하는 방법으로 등록대상동물을</u> -----, - ----- ----- -----.

현행법은 동물의 등록 방식으로 내장형·외장형장치 장착을 선택적으로 인정하고 있으나, 외장형의 경우 탈락·제거가 용이하여 유실·유기 방지 효과가 미흡하다는 지적이 제기되고 있음.

그러나 내장형 방식이 외장형 대비 탈락·제거 위험이 낮아 유실·유기 방지에 효과적이라는 점은 인정되나, 최근 3년간 외장형 등록 마릿수가 매년 내장형 등록 마릿수를 상회하고 있으며, 특히 2025년에는 그 격차가 확대된 것으로 나타나고 있는데,⁸⁾ 이는 등록 방식 선택 시 비용 및 체내 삽입에 대한 부담 등이 실제 등록에 영향을 미치고 있는 것으로 보임.

[등록대상동물의 등록 방식 및 비용]

등록방식	등록비용
외장형 무선식별장치	·식별장치 가격 : 1~2만원 수준(등록대행기관별 상이) ·등록수수료 : 3천원(동물보호법 시행규칙 별표14)
내장형 무선식별장치	·식별장치 가격 : 3~5만원 수준(등록대행기관별 상이) ·등록수수료 : 1만원(동물보호법 시행규칙 별표14) *시술료를 별도로 받는 동물병원(등록대행기관)도 있는 것으로 파악됨

이러한 상황에서 등록방식을 내장형으로 일원화할 경우 내장칩 삽입을 꺼리거나 비용에 부담을 느끼는 소유자가 등록 자체를 회피하게 되어 오히려 전체 등록률이 낮아지는 부작용이 발생할 우려도 있으므로, 일원화에 따른 등록 기피 유인을 완화할 수 있는 비용 지원 등의 보완방안을 함께 검토할 필요가 있음.

또한, 개정안 부칙에 따라 시행일로부터 3개월 이내에 제15조 제1항에 따른 등록을 하여야 하는 것이 기존 외장형 등록건도

8) *연도별 반려견 신규 등록 현황(내장형): ('23) 125,338마리→('24) 119,900→('25) 108,203
연도별 반려견 신규 등록 현황(외장형): ('23) 132,651마리→('24) 125,336→('25) 123,237
- 출처 : 「2025년 동물보호·복지 실태조사」

내장형으로 변경하도록 하려는 것이라면, 기존 소유자에게 새로운 시술·비용 부담을 부과하게 되므로 충분한 유예기간 및 비용 보전 여부 등에 관하여 규정할 필요도 있어 보임.

개정안에 대하여 농림축산식품부는 외장형 대비 내장형 등록 비율이 낮은 현실에서, 등록방식을 내장형으로 제한할 경우 오히려 동물등록 제도의 정착을 저해할 우려가 있다는 이유로 수용이 곤란하다는 의견을 제시함.

한편 대한수의사회는 해외 출국 검역 시 내장칩 확인이 요구되고 영국·크로아티아·일본 등에서 내장형 등록을 의무화하고 있는 점을 들어 개정안에 동의한다는 의견을 제시함.

3. 등록동물 변경신고 사유의 법률 명시

개정안은 등록동물에 관한 변경신고 사유(소유자 변경, 등록동물 사망 등)를 대통령령 위임에서 법률로 상향하여 구체적으로 열거하려는 것임(안 제15조제2항제2호 등).

현행	개정안
제15조(등록대상동물의 등록 등) ② 제1항에 따라 등록된 등록대상동물(이하 “등록동물”이라	제15조(등록대상동물의 등록 등) ② ----- -----

한다)의 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호의 구분에 따른 기간에 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

1. (생 략)

2. 등록동물에 대하여 대통령령으로 정하는 사항이 변경된 경우: 변경사유 발생일부터 30일 이내

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

-----.

1. (현행과 같음)

2. -----다음 각
목의 어느 하나에 해당하는
변경사유가 발생한-----

가. 소유자가 변경된 경우

나. 소유자의 성명(법인인 경우에는 법인명을 말한다)
이 변경된 경우

다. 소유자의 주민등록번호
(외국인의 경우에는 외국인등록번호를 말하고, 법인인 경우에는 법인등록번호를 말한다)가 변경된 경우

라. 소유자의 주소(법인인 경우에는 주된 사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)가 변경된 경우

마. 소유자의 전화번호(법인인 경우에는 주된 사무소

<u><신 설></u>	<u>의 전화번호를 말한다. 이</u> <u>하 같다)가 변경된 경우</u>
<u><신 설></u>	<u>바. 등록동물의 분실신고를</u> <u>한 후 그 동물을 다시 찾</u> <u>은 경우</u>
<u><신 설></u>	<u>사. 등록동물을 더 이상 국내</u> <u>에서 기르지 않게 된 경우</u>
<u><신 설></u>	<u>아. 등록동물이 죽은 경우</u>
<u><신 설></u>	<u>자. 무선식별장치의 고장 및</u> <u>분실 등으로 무선식별장치</u> <u>의 변경이 필요한 사유가</u> <u>발생한 경우</u>
③ ~ ⑦ (생 략)	③ ~ ⑦ (현행과 같음)

현행법은 등록동물에 관한 변경신고 의무와 신고기간에 대하여는 법률에 규정하면서, 구체적인 변경신고 사유는 대통령령으로 정하도록 하고 있음.

다만, 등록동물의 소유자 변경이나 사망 등의 정보는 유실·유기 동물 발생 시 소유자를 신속히 확인하고 등록제도의 실효성을 담보하는 데 핵심적인 역할을 하는 정보임에도, 그 신고 의무의 구체적 내용이 법률이 아닌 대통령령에 위임되어 있어 일반 국민이 어떠한 경우에 신고 의무가 있는지 법률만으로는 파악하기 어려운 측면이 있음.

이러한 점에서 개정안은 변경신고 사유를 법률에 직접 열거하여 국민의 예측가능성과 법적 명확성을 높이려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안이 열거하고 있는 사유 중 소유자의 주민등록번호·주소·전화번호와 같이 비교적 큰 세부적인 신고사유까지 모두 법률에 열거하는 것은 제도의 탄력적인 운영을 저해할 우려가 있음.

따라서 소유자 변경, 등록동물 사망 등 국민의 예측가능성 확보를 위해 법률에 직접 규정할 필요가 있는 본질적인 사유만을 법률에 남기고, 나머지 사항은 하위법령에 위임하는 방식으로 정리할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안에 대하여 농림축산식품부는 동물등록 변경 신고 사유를 법률로 상향 규정함으로써 소유자의 신고 의무를 보다 명확히 할 수 있다는 점에는 공감하나, 현행 변경 신고 사유는 절차적·기술적 성격이 강하므로 소유자 변경 등 주요 사유를 제외하고는 시행령에 규정하는 것이 타당하며, 변경 신고 대상·절차 홍보 강화 등을 통해 입법 취지를 달성할 수 있을 것으로 보인다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5424