

동물보호법 일부개정법률안 심사보고서

2026. 9. .

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 11월 18일, 위성곤의원 등 10인

나. 회부일자: 2025년 11월 19일

다. 상정 및 의결일자:

제433회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2026. 3. 11.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제438회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 8. 11.) 상정, 축조심사

제438회 국회(임시회)

제2차 농림축산식품법안심사소위원회(2026. 8. 25.) 상정, 축조심사,
의결(대안반영폐기)

제439회 국회(정기회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2026. 9. 2.) 상정, 소위심사보고,
찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(위성곤의원)

현행법은 영업자의 월령 2개월 미만 개·고양이의 판매·알선·중개를 전면 금지하고 있으나, 실제로는 월령 2개월 미만 동물도 경매장을 거쳐 불법으로 거래되는 실정임.

더욱이 경매장들은 번식 배경과 월령을 세탁하여 불법번식장의 안정적인 판로가 되고 있을 뿐 아니라, 가학적인 환경에서 벌어지는 공장식 대량생산과 선택받지 못한 동물에 대한 도살·폐기·식용전환을 조장하는 주범으로 지적되고 있음.

2023년 기준 전국 18개 경매장 중 한 곳에서만도 월평균 2,500마리의 개·고양이가 거래되고 있는데, 경매되지 못하고 번식·폐기되는 개체 수를 고려하면 반려동물의 수명을 15년간으로 가정했을 때, 이는 대한민국 모든 가정에서 두 세 마리씩 키운다고 해도 감당할 수 없는 수준임.

더욱이 농림축산식품부의 ‘반려동물 보호·복지 실태조사’ 보고서에 따르면 2023년 한 해만도 11만 3천마리 이상의 유기동물이 발생하는 등 경매 방식 거래에 기댄 불법 대량번식은 동물복지 퇴보는 물론 사회적으로 심각한 문제들을 초래하고 있어 경매 방식 거래를 근절할 필요가 있음.

이에 경매 방식 또는 투기 목적의 동물 거래를 금지하고, 생산업자가 구매자에게 직접 판매하는 경우를 제외한 판매의 금지 월령 기준을 기존 2개월에서 6개월로 상향함으로써, 경매에 편승한 공장식 대량번식을 근절하려는 것임(안 제78조제1항 및 제4항 등).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 : 이현중)

가. ‘폐기’ 이력 포함을 통한 반려동물 이력관리 강화

개정안은 반려동물 관련 영업자가 기록·보관해야 할 이력 항목에 ‘폐기’ 절차를 추가함으로써, 반려동물의 번식·반입·반출뿐 아니라 사망 이후의 폐기 단계까지 전 과정을 관리하도록 하려는 것임(안 제78조제1항제4호).

현행법은 반려동물 영업자에게 동물의 번식, 반입, 반출 등의 기록을 관리하고 이를 보관하도록 하고 있으나, 동물의 폐사에 대한 기록 의무는 부과하고 있지 않음. 이에 따라 영업장에서 질병으로 폐사하거나 입양되지 못해 폐사 당한 동물에 대한 기록이 없는 상황임.

또한 현행법은 동물의 사체는 관계 법령에 따라 적정하게 처리하도록 하고 있으나, 이를 현장서 점검하는 공무원등이 폐사한 동물의 현황을 알지 못한 상황에서 영업자의 준수사항 이행여부를 점검할 수밖에 없는 상황임.

이러한 현장 점검의 어려움을 악용하여, 영업장에서 고의로 폐사시킨 후 이를 은폐하는 행위와 사체를 냉동고 등에 장기간 방치하거나 불법 매립소 각하여 은폐하는 행위 등이 발생하고 있음.

따라서 개정안은 영업장에서 반려동물의 생산·유통·폐사 및 사체처리에 관한 전 단계를 포괄하는 이력관리 체계를 구축함으로써 영업장에서 고의로 폐사당하는 동물을 보호하고, 영업장 내 폐기 과정의 투명성과 책임성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.

나. 투기 목적 거래와 경매 방식의 동물 거래의 금지 등

개정안은 반려동물 관련 영업자의 준수사항에 ‘투기 목적 거래’ 및 ‘경매 방식의 반려동물 거래’ 금지 규정을 신설하고, 이를 위반한 경우 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금, 경매를 알선·중개한 경우 300만원 이하 벌금을 부과하도록 하려는 것임(안 제78조제1항제12호 및 제13호 신설, 안 제97조제3항제11호 등).

1) 동물의 경매 금지 관련

현행법 시행규칙에서 경매방식은 동물판매업의 한 유형으로 분류하고, 경매장은 검사장비, 격리실, 영상정보처리기기 설치 등 일정한 시설 및 인력 기준을 갖추도록 규정하고 있음. 참고로 2024년 기준으로 전국에 16개소의 경매장이 지자체장의 허가를 받아 운영되고 있음.

그러나 경매장에 대한 허가제도와 시설기준이 규정되어 있는 것과는 별개로, 경매장이 번식장에서 대량 생산된 동물을 시장에 유통하는 구조적 기능을 함에 따라, 생산시설의 열악한 사육환경, 전염성 질병 확산, 모견·종견 학대 등 동물학대 문제가 지속적으로 제기되어 왔음.

따라서 개정안은 경매 방식 자체를 금지하여 반려동물의 대량생산·대량유통 구조를 개선함으로써, 반려동물 유통 전반의 건전성을 확보하고, 동물학대를 근절하려는 취지로 이해됨.

다만, 대량생산과 동물학대의 인과관계가 동물생산업 단계에 있는지 또는 경매 방식에 기인하는 것인지는 구분하여 검토할 필요가 있음. 경매업은 현행법상 허가를 받아 운영되는 합법적인 영업 형태로서 일정한 시설·인력·관리 기준을 충족한 경우에만 허용되고 있는 바, 경매 방식 자체가 곧

바로 대량생산이나 동물학대로 직결된다고 단정할 수 없어 보임.

아울러 경매장을 통한 거래를 금지하더라도 생산업자와 판매업자 간 직거래, 온라인 중개 등 다른 유통 경로를 통해 대량 유통이 지속될 가능성도 배제하기 어려워, 경매 금지가 대량생산·대량유통 구조를 실질적으로 해소할 수 있는 지의 정책 효과 측면에서 추가적인 검토가 필요해 보임.

따라서 개정안을 심사함에 있어, 대량 생산과 판매 과정에서 발생할 수 있는 동물학대를 근절하기 위한 수단으로서 경매방식 금지가 효율적인 정책 대안인지에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.

이에 대하여 농림축산식품부는 개정안의 취지에는 공감하나, 전문 동물생산업 영업자(브리더) 중심 생산·분양·양육 체계 구축, 유기동물보호센터 등을 활용한 반려동물 입양 활성화 등 반려동물 생산-분양-양육 구조 전환을 통하여 단계적인 반려동물 생산 구조의 변화를 고려할 필요가 있다는 의견임.

이와 관련하여 반려동물 생산·판매 업계는 경매 방식이 문제라기보다는 번식 규모 및 생산 단계에 대한 관리가 미흡한 것이 근본적 원인이라는 의견을 제기하며 개정안에 대해 반대하고 있는 반면, 동물보호단체는 공장식 대량 생산·판매를 막기 위해서 경매·알선 방식 금지를 요구하는 등 반려동물 경매 금지에 대한 찬반 의견이 대립하고 있음.

2) 동물의 투기목적 거래 금지 관련

최근 일부 동물생산업장에서 투자자를 모집하여 종모견을 배정하고 새끼 판매 수익을 배분하는 사례가 확인된 바 있으나 현행법에는 이러한 행위를 직접적으로 규제할 조항이 없는 상황임.

이에 개정안은 동물을 수익 추구의 대상으로 삼아 반복적으로 번식시키는 행위로 인한 동물학대를 예방하고, 종묘견 배정 및 새끼 판매수익 배분 행위를 투기적 거래행위로 규정하여 이를 금지하고 위반 시 처벌하려는 취지로 이해됨.

다만, 사전적 의미에서의 ‘투기’는 기회를 틈타 큰 이익을 보거나 차익을 얻기 위하여 하는 매매 거래를 의미하나, 그 개념이 광범위하고 불명확하다는 한계가 있음. 동물생산업에 자금이 투입되고 수익이 배분되는 사례를 단순한 자본 참여, 투자 목적의 자금 투입 또는 투기적 거래로 명확히 구분하는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 점을 고려할 필요가 있음.

이러한 구분 기준이 법률상 명확히 제시되지 않을 경우, 정상적인 영업 활동이나 자금 조달 행위까지 과도하게 규제될 우려가 있으므로, 향후 법률안 심사과정에서 안 제78조제1항제12호의 ‘농림축산식품부령으로 정하는 투기목적거래’를 어떻게 규정할 것인지 면밀한 검토가 필요해 보임.

이에 대하여 농림축산식품부는 투기목적 동물 거래의 구체적인 내용 및 판단기준을 보다 명확하게 하기 위한 전문가 논의 등이 선행될 필요가 있다는 입장임.

다. 동물판매업자의 준수사항 강화(월령 상향 및 직접대면 의무)

현행법은 동물판매업자가 월령 2개월 미만의 개·고양이를 판매하는 것을 제한하고, 판매·전달 시 동물운송업자를 통한 전달을 허용하고 있음.

개정안은 판매 가능한 동물의 월령 기준을 6개월 이상으로 상향 하고, 동물을 판매하는 경우 동물운송업자를 통한 전달을 금지하고 구매자를 만나

직접 전달하도록 하려는 것임(안 제78조제4항 등).

현행법에서 동물판매업자가 월령 2개월 미만의 개·고양이를 판매하지 못하도록 규정한 것은 현행 월령 2개월 기준이 통상적인 이유식 전환 시점이자 최소한의 생리적 안정성이 확보되는 시기인 점과 함께 예방접종 개시 및 기본적인 건강상태 확인이 가능하다는 점 등을 고려하여 설정된 최소 기준임. 따라서 현행 기준은 지나치게 이른 모견과 자견의 분리를 방지하고 영업자의 사육 부담 등 시장 현실을 함께 고려한 최소 기간으로 이해됨.

그러나 이러한 규정에도 불구하고, 합법적인 번식장에서조차 부적정한 사육 사례가 발생하는 등 어린 개체에 대한 학대 문제를 충분히 해소하기에는 한계가 있다는 지적이 있으며, 현행 월령 기준을 충족한 개체라 하더라도 사회화나 사육 관리가 충분하지 않은 상태에서 거래(입양)되어 건강 취약, 사회화 부족, 질병 전파 위험으로 파양 등에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 왔음.

개정안은 이러한 문제를 개선하기 위하여 판매 가능한 개·고양이의 월령을 6개월 이상으로 상향하고 동물판매업자가 구매자와 직접 대면하여 동물을 전달하도록 의무화함으로써 어린 개체가 충분한 성장과 사회화 과정을 거치지 못한 상태에서 조기에 분양되는 것을 방지하여, 전반적인 동물 복지 수준을 제고하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행 2개월 기준이 최소한의 기간이라는 점에서 상향을 논의할 타당성은 인정되나, 이를 6개월로 일률적으로 상향하는 것이 적절한 대안인지에 대해서는 수의사 등 전문가의 의견, 사육기간 증가에 따른 영업자의 비용 부담, 영업장의 사육 포기 등으로 인한 유기 증가 우려를 종합적으로

검토할 필요가 있음.

또한 판매자와 구매자가 직접 대면하여 거래하는 것은 거래의 안정성을 높인다는 측면에서 긍정적으로 보임. 다만, 모든 거래에 일률적으로 적용할 경우 거리·시간·교통 등 현실적 제약이 존재할 수 있음. 따라서 직접 대면을 원칙으로 하되, 구매자가 사전에 실물을 대면 확인한 경우에는 동물운송업자를 통한 전달을 예외적으로 허용하는 방식 등과 같은 보완책이 함께 검토되어야 할 필요성이 있음.

농림축산식품부는 반려동물 분양·유통 구조 개편의 필요성에는 공감하나, 대안적 분양 시스템 마련 등 구조적 변화가 병행되어야 하므로 사회적 논의가 선행되어야 한다는 입장임.

참고로, 영국의 경우에도 ‘루시법(Lucy’s law)’ 도입을 통해 6개월 미만 강아지·고양이의 펫숍 판매를 금지하고, 전문 브리더가 번식한 8주 이상 개체만 어미와 함께 있는 상태에서 직접 대면을 거쳐 판매하도록 규정하고 있으며, 해당 제도는 약 7년간의 공론화와 사회적 합의를 거쳐 시행된 바 있음.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 윤준병)

이 법률안을 본회의에 부의하지 아니하고 법률안 내용을 통합하여
위원회 대안을 제안하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영 폐기

8. 기타 사항

없음