



# NARS 현안분석

NARS CURRENT ISSUES AND ANALYSIS

## 동물학대 재범차단을 위한 법적 방안 검토

보안처분으로서의 사육금지명령에 관하여

김 광 현  
박 찬 미

- ✔ 동물에 대한 우리 국민들의 인식변화는 관련 법제 또한 빠르게 변화시켰으나, 반복 학대를 차단하기 위한 취지의 '사육금지명령' 제도는 여전히 국회의 문턱을 넘지 못하고 있음
- ✔ 이는 사육금지명령제도의 과도한 기본권 제한 우려 때문이므로, 제도 도입에 이르기 위해서는 제도의 법적 성격을 고려한 일정한 내용 보완을 검토해 볼 필요가 있고, 제도 도입의 합리성을 담보하기 위해 기존 동물보호 체계에 대한 개선 또한 전제될 필요가 있겠음
- ✔ 사육금지명령 제도를 운영 중인 주요 외국의 사례와 동물보호·동물학대에 대한 국민들의 인식 변화 등을 종합적으로 고려할 때, 제도에 대한 보다 적극적 논의가 필요한 시점으로 보임



# Legal Frameworks for Preventing Repeat Offending in Animal Abuse

Disqualification Orders from Animal Ownership as a Measure of Security



## I

## 동물학대에 대한 인식변화와 제도적 공백

불과 약 한 세대 사이에 동물에 대한 우리 국민들의 인식은 매우 크게 변화하였다.

우리나라가 「동물보호법」을 제정하여 동물학대행위에 대한 처벌을 시작한 것은 지금으로부터 약 35년 전인 1991년이었다. 위 법률의 제정 이유는 ‘동물을 적정하게 보호·관리하기 위하여 필요한 사항을 정하여 동물학대행위를 방지하고 국민의 동물보호정신을 함양하려는 것’이었으나,<sup>1)</sup> 사실 그 배경에는 계속되는 국제동물보호단체들의 압력과 외국과의 관계에 대한 고려가 있었다.<sup>2)</sup> 이에 제정 당시 동물학대행위에 대한 법정형은 20만 원 이하의 벌금이나 구류, 과료에 불과했다.<sup>3)</sup> 그러나 불과 약 한 세대 사이에 동물에 대한 우리 국민들의 인식은 매우 크게 변화하였다. 대한민국의 반려동물 양육 가구는 전체 가구의 약 30%에 달하고 있고,<sup>4)</sup> 동물학대에 대한 국민들의 시선 역시 과거에 비해 훨씬 엄중해졌다.<sup>5)</sup> 2024년의 조사에서는 동물학대범에 대한 강력처벌 및 사육금지에 찬성한다는 응답이 전체의 87.8%를 차지했고,<sup>6)</sup> 동물학대범죄자 처벌 수준이 약하거나 매우 약하다는 응답 역시 최근 5년간 꾸준히 40%~50% 내외의 높은 수치를 보이고 있다.<sup>7)</sup>

그러나 여전히 동물학대를 예방하기 위한 조치가 부족하다는 지적은 계속되고 있으며, 이러한 맥락에서 최근 ‘사육금지명령제도’의 도입이 적극적으로 논의되고 있다. 주요 외국에서는 위 제도를 동물학대 재범 방지를 위한 핵심수단으로 활용하고 있으나, 우리나라의 경우 반복적 시도에도 불구하고 입법에 이르지 못하는 못하고 있다.<sup>8)</sup> 사육금지명령제도는 동물학대범죄자의 동종 재범 예방을 위한 직접적 조치로 이해될 수 있으나, 한편으로는 그 제도의 구체적 내용 설정에

- 1) 구 「동물보호법」(1991. 5. 31. 법률 제4379호로 제정된 것) 제정이유 참조.
- 2) 법 제정이 추진되던 당시 농림수산부에서는 국제동물보호단체들이 동물학대행위를 금지해줄 것을 우리나라 정부에 강력히 요청하는 한편, 이 문제가 외교 및 무역문제에까지 영향을 끼칠 우려가 커짐에 따라 동물보호법 제정을 추진키로 했다고 밝힌 바 있으며(「동물보호법 제정 추진」, 『한겨레』, 1990.5.2. p.9), 심사보고서 또한 80년 초부터 국제동물보호단체에서 개의 도살행위에 대한 비난 및 금지를 요청한 점을 주요한 계기로 서술하였다(농림수산위원회 전문위원, 「동물보호법안 심사보고서」, 1991, p.4).
- 3) 제12조(벌칙) 제6조의 규정에 위반한 자는 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료에 처한다.
- 4) 농림축산식품부는 2024년 기준 28.6%로 추산하고 있다(농림축산식품부, 「제3차 동물복지 종합계획(2025-2029)」, 2025, p.5).
- 5) 2024년 발간된 『2024년 동물복지에 대한 국민의식조사』에 따르면, 동물학대 처벌 수준이 약하다는 취지의 응답이 42.6%로 나타난 반면, 강하다는 취지의 응답은 13.1%로 나타났다. 특히 연령별로는 연령대가 낮을수록 처벌이 약하다는 인식이 강하게 나타났는데, 이는 향후 동물학대에 대한 국민적 인식이 더욱 무거워질 가능성을 시사하는 것이다(엠브레인리서치·농림축산식품교육문화정보원, 『2024년 동물복지에 대한 국민의식조사』, 농림축산식품부, 2025, pp.64-65).
- 6) 위의 글, pp.88-89.
- 7) 이는 ‘약한 편이다’와 ‘매우 약하다’라는 응답을 합한 것으로, ‘매우 강하다’, ‘강한 편이다’, ‘보통이다’라는 응답을 모두 제외한 것이다(위의 글, pp.64-65).
- 8) 농림축산식품부에서는 동물복지 강화를 위해 사육금지제도의 도입이 필요하다고 보고 있으나, 기본권 침해 우려가 있는 만큼 세부 기준 등 심도 있는 논의가 요구된다고 밝힌 바 있다. 다만 사육금지명령제도의 도입은 제3차 동물복지 종합계획의 주요 과제 중 하나이며, 연내에 입법을 추진하고자 한다고 밝혔다(농림축산식품부, 위의 글, p.3, 13).

따라 기본권에 대한 과도한 제한을 초래할 우려도 존재한다. 이하에서는 사육금지명령에 관한 외국의 사례와 기존 국내 논의들을 살펴보고, 도입의 구체적 방안과 쟁점별로 고려하여야 할 사항들에 대해 검토해보고자 한다.

## II 외국의 입법례와 국내에서의 논의

### 외국의 사육금지제도 입법례

사육금지제도를 운영하고 있는 주요 국가로는 영국과 독일을 들 수 있다.<sup>9)</sup> 먼저 영국의 경우 「동물복지법」(Animal Welfare Act 2006) 제34조에서 자격박탈(disqualification)에 관한 규정을 두고 있다. 법원은 동물학대범이 ① 동물의 소유·사육·사육에의 참여, 사육에 통제권이나 영향력을 행사할 수 있는 계약·약정의 당사자가 되는 것을 금지하거나,<sup>10)</sup> ② 동물 거래(dealing in animals)를 금지하거나, ③ 동물의 운송 및 운송 주선을 금지할 수 있다.<sup>11)</sup> 금지의 기간은 법원 재량하에 있으므로 판단에 따라 영구적인 자격박탈도 가능하다.<sup>12)</sup> 다만, 자격박탈자는 1년이 경과한 경우에는 자격박탈 명령의 종료를 신청할 수 있는데(제43조), 위 1년의 기간은 자격박탈 명령 시 법원이 별도로 정할 수 있다(제34조제6항). 명령의 심리에 있어 법원은 신청인의 성격, 명령 부과 전후의 행태, 사건과 관련된 사정들을 고려하여 결정하되 자격박탈의 종료나 신청 기각 외에도 내용을 완화하는 결정 또한 가능하다(제43조제3항, 제4항). 자격박탈 명령을 위반한 자에 대하여는 51주 이하의 자유형 또는 벌금기준 5등급 이하의 벌금형에 처할 수 있다(병과 가능, 제34조제9항, 제32조제2항).

9) 미국 또한 사육금지명령제도를 운영하고 있는 대표적인 국가 중 하나이나, 각 주(州)별로 세부 내용에 차이가 있어 영국과 독일의 사례를 기재하였다. 외국의 동물사육금지제도와 관련된 포괄적 자료로는 이형주·박진화·권상화, 『동물학대 재발방지에 대한 외국 입법례 및 정책 과제』, 사단법인 동물복지문제연구소 어웨어, 2025, pp.31-111; 박준희 외, 『동물학대 재발방지를 위한 제도 개선방안 마련 연구』, 농림축산식품부 연구용역보고서, 2023, pp.73-142 각 참조.

10) 「동물복지법」의 제정 전 영국에서는 법원이 동물학대자가 사육권(custody)을 갖지 못하게끔 명령하는 조항을 두고 있었다(Protection of Animals (Amendment) Act 1954 제1조 참조). 그러나 피명령자들이 동물 사육권이 다른 사람에게 넘겨졌다고 주장하며 이를 무시하는 사안들이 발생하자 영국 「동물복지법」은 사육에 통제권이나 영향력을 행사하는 것까지 포함하는 상당히 세밀한 금지의 범위를 설정하게 되었다(Patrick M. Vollmer, "The Animal Welfare Bill", *Library note*, House of Lords Library, 2006, pp.8-9; House of Commons, "Environment, Food and Rural Affairs - First Report", <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmenvfru/52/5202.htm#evidence>>, (검색일: 2025.12.30.)).

11) 법원은 동물학대범죄자에 대하여 기간을 정해 위 자격 중 하나 또는 복수의 자격을 박탈할 수 있다. 자격박탈은 반드시 피학대 동물과 동일한 종일 필요는 없고, 법원의 판단으로 동물 일반에 대하여 포괄적으로 부과 수도 있으며, 하나 이상의 종을 특정할 수도 있다(Animal Welfare Act 2006 Explanatory Notes, Section 34, no.149).

12) 영국 왕립검찰청(Crown Prosecution Service)에 따르면 2025년 8월, 고양이를 고문 및 살해한 17세 두 명에게 각 12개월, 9개월의 소년교정시설 수용과 함께 영구적으로 애완동물 소유가 금지되었다고 한다(Crown Prosecution Service, "Youths who tortured and killed kittens banned from ever owning pets", 2025.8. <<https://www.cps.gov.uk/london-north/news/youths-who-tortured-and-killed-kittens-banned-ever-owning-pets>> (검색일: 2025.12.22.)).

독일의 사육금지명령은 「동물보호법」(Tierschutzgesetz) 제20조<sup>13)</sup>에 법적 근거를 두고 있다. 위 명령의 법적 성격은 동물에 대한 학대행위를 범할 위험성이 있는 자로부터 동물을 보호하는 예방적 목적의 ‘보안처분’(Maßregel der Besserung und Sicherung)이다.<sup>14)</sup> 사육금지명령은 동물학대행위자<sup>15)</sup>에 대한 모든 종 또는 특정 종의 동물 사육(halten)·돌봄(betreuen)·거래(handel)·기타 직업적 취급(berufsmäßiger Umgang)의 금지를 내용으로 한다. 선고 유예의 경우에는 사육금지명령을 부가할 수 없으며,<sup>16)</sup> 명령 여부의 판단에 있어서는 동물학대 재범의 가능성을 넘어선 재범의 개연성이 요구된다.<sup>17)</sup> 사육금지명령은 1년에서 5년 내의 기간을 정하거나 영구적으로 부과할 수 있는데(제20조제1항),<sup>18)</sup> 법원은 부과 대상자에게 동물학대 행위를 저지를 위험이 더 이상 존재하지 않는다고 판단되고, 또 이와 같은 조치가 최소 6개월 이상 지속된 경우 조기에 해제할 수 있게끔 하고 있으며(제20조제2항),<sup>19)</sup> 명령의 위반은 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제20조제3항).

## 국내에서의 논의

최근 국내에서도 사육금지명령제도 도입에 관한 논의가 활발하게 대두되고 있다. 2022년의 대검찰청 연구용역보고서에서는 동물학대 상습범에 대한 가중처벌과 같은 엄벌만이 능사는 아니며 동물학대의 습벽이 제거되기 전에는 동물의 사육을 금지하는 명령을 내림으로써 물리적으로 동물학대의 반복 발생을 방지할 필요가 있다고 지적하였다.<sup>20)</sup> 2023년의 농림축산식품부 연구용역보고서 역시 「동물보호법」의 전면개정에도 불구하고 여전히 선고 전후 동물 소유 및 사육 금지 관련 내용의 부재를 지적하며 동물사육금지 제도의 도입이 필요하다고 주장한 바 있다.<sup>21)</sup> 영국에서는 사육금지명령의 병과가 기본적 양형 원칙으로 구성되어 있어 국민들이 당연하게 받아들이고 있으며, 추가 범죄를 막고 피해를 예방하기 위해서는 사육금지명령의 입법이 반드시 필요하다는 견해,<sup>22)</sup> 실무상 처벌 수준이 가볍고 뚜렷한 재범방지 조치가 없어 위와 같은 제도의 도입을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있다는 견해,<sup>23)</sup> 사전 예방적 동물학대 방지 차원에서 유의미한 예방적 조치라는 견해<sup>24)</sup>와 같은 여러 학계의 견해들 또한 그와 궤를 같이하고 있다.<sup>25)</sup>

- 13) 독일 「동물보호법」 제20조 적용의 전제가 되는 동물학대범죄는 동법 제17조상의 동물학대 행위를 의미한다. 제17조는 척추동물을 합리적 이유 없이 죽이거나(제17조제1항) 잔인한 방법으로 또는 장기간 반복적으로 상당한 고통 또는 괴로움을 주는 행위(동조제2항)를 동물학대 행위로 규정하고 있다. 이는 제18조에서 규정하는 행정위반으로서의 동물학대 행위와 달리 ‘고의’의 위법 행위로서의 동물학대를 뜻한다.
- 14) Lorz/Metzger, „Tierschutzgesetz“, 7. Aufl., C.H.Beck, 2019, § 20, S. 413, Rn. 1; Pfohl in Erb, Volker/Schäfer, Jürgen (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 7, 4. Aufl., C.H.Beck, 2022, § 20, Rn. 1.
- 15) ‘동물학대범’이 아닌 ‘동물학대행위자’라 기재한 것은 독일 사육금지명령의 보안처분적 성격으로 인해 반드시 유죄 판결이 있는 경우에만 명령이 가능한 것이 아니기 때문이다.
- 16) 독일 「형법」(Strafgesetzbuch) 제59조제2항 참조.
- 17) Pfohl, MüKoStGB/TierSchG, § 20, Rn. 2.
- 18) 구금된 기간 동안은 금지 기간에 포함되지 않도록 하고 있다(제20조제2항제2문).
- 19) 이는 단순히 시간의 경과로 충족되지 않으며, 엄밀한 의미에서 부정적 위험성 예측이 더 이상 정당화될 수 없어야 한다(Lorz/Metzger, a.a.O., S. 415, Rn. 9).
- 20) 김잔다·권용수·이진홍, 『동물학대 행위 등 처벌 관련 비교법적 연구』, 대검찰청 연구용역보고서, 2022, p.164, 167.
- 21) 박준휘 외, 앞의 책, pp.205-207.
- 22) 정소영, 「동물학대행위자에 대한 동물사육금지명령과 임시동물사육금지조치」, 『법학논총』 제45권 제1호, 2025, pp.118-121.
- 23) 박미랑, 「해외 동물학대 처벌기준과 양형기준을 통해 살펴본 우리나라 동물학대 양형기준 방향성 논의」, 『한국경찰학회보』 제26권 제1호, 2024, p.53.

국회에서도 사육금지명령 제도 도입 논의가 상당히 일찍부터 시작되었다.<sup>26)</sup> 이 중 가장 먼저 진행된 것은 2013년 제19대 국회에 제출된 심상정의원 대표발의 「동물보호법 전부개정법률안」으로 볼 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 당시 위 법률안은 동물학대로 징역형을 선고받아 형이 확정된 자는 그 집행을 종료하거나 면제를 받은 후 5년간 동물을 소유할 수 없도록 하고 있었다. 위 법률안은 임기만료 폐기되었으나, 제20대 국회에도 선고형의 종류에 따라 5년 또는 3년간 동물 소유를 제한하고 법원이 동물학대자의 동물에 대한 소유권을 제한하거나 소유권을 양도할 수 있도록 하는 내용이 포함된 표창원의원 대표발의 「동물보호법 일부개정법률안」이 제출된 바 있다.<sup>28)</sup> 그 내용 중 일부는 농림축산식품해양수산위원장 대안으로 제출된 「동물보호법 일부개정법률안」에 반영되었으나,<sup>29)</sup> 소유 제한 관련 내용은 대안에서 제외되었다.

“

국회는 제19대 국회부터 지금까지 사육금지 명령제도 도입을 위한 시도를 계속하고 있다.

”

제21대 국회에서도 관련 논의들은 이어졌다. 제21대 국회에는 동물학대범에 대해 법원이 5년의 범위에서 동물사육금지처분을 병과하고, 판결 선고시까지의 보호를 위해 동물사육금지가 처분을 명할 수 있도록 하려는 내용이 포함된 박홍근의원 대표발의 「동물보호법 전부개정법률안」이 제출되었다.<sup>30)</sup> 그러나 2022년의 「동물보호법」 전부개정에도 불구하고 사육금지명령 관련 내용은 법률에 반영되지 않았고, 이에 다시금 위 내용을 반영하고자 하는 취지의 「동물보호법 일부개정법률안」들이 제출되기도 하였다.<sup>31)</sup> 현행 제22대 국회에도 법원이 동물학대로 유죄 판결을 선고받은 소유자에 대하여 동물사육금지명령을 내릴 수 있도록 하고자 하는 취지의 법률안이 제출되어 있는 바,<sup>32)</sup> 법률안에 따라 사육금지가처분을 명할 수 있도록 하고자 하거나,<sup>33)</sup> 피해동물과 가해자를 현장에서 분리·격리하는 임시조치제도를 함께 마련하고자 하는 등<sup>34)</sup> 사육금지제도와 관련된 국회의 입법 시도는 소속 정당을 불문하고 지속되고 있다.

그렇다면 왜 이 제도는 외국의 입법례나 국내의 여러 노력들에도 불구하고 도입에 이르지 못했던 것일까. 이하에서는 장을 나누어 사육금지명령제도와 관련된 여러 쟁점들을 하나씩 정리하고 도입의 가부, 도입을 위해 필요한 내용과 고려사항들을 정리해본다.

- 24) 한민지, 「동물사육금지처분의 법적 쟁점과 과제」, 『환경법과 정책』 제31권 제1호, 2023, pp.34-35.
- 25) 보다 과거의 것으로 김지현, 「동물과의 공존을 위한 미국 입법례」, 『최신외국입법정보』 제78호, 2018. p.45.
- 26) 이 부분 내용에 관하여 참고할만한 자료로 이형주·박진화·권상화, 『동물학대 재발방지에 대한 외국 입법례 및 정책 과제』, 사단법인 동물복지문제연구소 어웨어, 2025, pp.21-28.
- 27) 심상정의원 대표발의, 「동물보호법 전부개정법률안」(1907098), 2013.10.1.(동물학대 등의 금지를 위반하여 징역형을 선고받아 형이 확정된 자는 그 집행을 종료하거나 면제를 받은 후 5년간 동물을 소유할 수 없도록 하고 있었다(안 제60조); 참고로 피학대동물의 소유 또는 점유의 박탈과 관련하여서는 제18대 국회에 접수된 배은희의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(1808795), 2010.7.2.에서부터 그 논의를 찾아볼 수 있다.
- 28) 표창원의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2001995), 2016.8.31.
- 29) 농림축산식품해양수산위원장, 「동물보호법 일부개정법률안(대안)」(2005881), 2017.2.28.
- 30) 박홍근의원 대표발의, 「동물보호법 전부개정법률안」(2112757), 2021.9.30.
- 31) 윤미향의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2119703), 2023.1.30.; 박홍근의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2123544), 2023.7.28.; 태영호의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2121374), 2023.4.14.; 박홍근·이현승·심상정의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2126269), 2024.1.12.
- 32) 박홍근의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2203700), 2024.9.5.; 송재봉의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2211235), 2025.7.3.
- 33) 송재봉의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2211235), 2025.7.3.
- 34) 박홍근의원 대표발의, 「동물보호법 일부개정법률안」(2203700), 2024.9.5.



### Ⅲ

## 동물사육금지명령의 쟁점 분석

### 기본권 제한 가부

사육금지제도를 둘러싼 법적 쟁점 중 가장 핵심적인 것은 동물의 보호를 위해 행복추구권, 직업의 자유 등 국민의 기본권을 제한하는 것이 정당화될 수 있는지 여부일 것이다. 현행법상 동물의 법적 지위는 여전히 ‘물건’이다(「민법」 제98조).<sup>35)</sup> 이에 따르면 동물학대는 기본적으로 물건을 훼손하는 행위에 비견된다. 물건 훼손을 금지하는 규정으로 「형법」상 손괴죄를 들 수 있겠으나(제366조),<sup>36)</sup> 손괴죄로 처벌받는 행위는 타인 재물을 손괴한 것에 국한되므로, 자기 소유의 동물을 학대하는 것은 원칙적으로 「형법」의 처벌 대상이 아니다. 지난 제21대 국회에서 동물을 물건에서 제외하고자 하는 정부 포함 여러 의원들의 「민법 일부개정법률안」이 제출된 바 있으나,<sup>37)</sup> 이는 임기만으로 폐기되어 결실을 맺지 못했다.<sup>38)</sup> 동물이 물건에 불과하다는 전통적 관점을 철저히 따른다면, 사육금지제도는 ‘알 수 없는 미래에 스스로 자신의 물건을 훼손할 가능성’을 이유로 국민의 재산권 행사나 행동의 자유를 제한하고, 동물의 사육이나 판매를 업으로 하는 국민에 대하여는 직업의 자유까지 제한할 수 있는 지나친 제도로 해석될 수 있다.

“

동물의 법적 성격을 물건으로 보더라도 공익을 통한 사육금지명령의 정당화는 가능하다.

”

다만 이는 지나치게 일면만을 바라본 것이다. 「형법」은 자기 소유 물건의 훼손을 처벌하지 않으나, 「동물보호법」은 동물학대를 금지하고 위반 시 형사처벌하고 있다. 법적으로 물건에 불과하다 하더라도 동물은 생명을 갖고 있고 고통을 느낄 수 있으며, 이를 외부로 표현하기도 한다. 이로 인해 동물에 대한 학대는 단순히 물건에 대한 손괴와는 다르게 여겨질 수밖에 없으며, 동물을 학대하는 행위는 많은 국민들에게 비도덕적 행위, 처벌 받아 마땅한 행위로 인식되고 있다.<sup>39)</sup> 즉, 동물에 대한 학대를 금지하고 차단함으로써 보호하고자 하는 법익은 단순히 물건으로서의 동물의 온존(溫存)에 국한되는 것이 아니라, 생명에 대한 존중이나 선량한 도덕 관념과 같이 우리 사회가 보호하고자 하는 여러 가치들이 포함되는 것이다. 따라서 동물학대 행위를 법적으로 물건의 훼손이라 평가하더라도, 그 반복을 예방하기 위한 기본권 제한은 동물 그 자체 뿐만 아니라 우리 공동체를 위한 것으로 정당화될 수 있고,<sup>40)</sup> 사육금지제도의 도입 가능성 역시 그 일환에서 긍정적 검토가 가능하다.<sup>41)</sup>

35) 일상용어에서 ‘물건’이라 함은 생명체가 아닌 것을 뜻하나, 동물은 「민법」 제98조 소정의 물건의 요건을 모두 갖추고 있어 법적으로는 물건의 범주에 포함된다(김용덕 편, 『주석 민법 민법총칙(제5판)』, 한국사법행정학회, 2019, p.262).

36) 제366조(재물손괴등) 타인의 재물, 문서 또는 전자기록등 특수매체기록을 손괴 또는 은닉 기타 방법으로 기효용을 해한 자는 3년이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다.

37) 정청래의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2109106), 2021.3.24.; 정부 제출, 「민법 일부개정법률안」(2112764), 2021.10.1.; 박성준의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2113571), 2021.11.29.; 이탄희의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2123139), 2023.7.7.

38) 제22대 국회에 제출된 것으로 박희승의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2200344), 2024.6.11.; 박홍근의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2203636), 2024.9.4.; 김태년의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2206025), 2024.11.28.; 송재봉의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2211242), 2025.7.3.; 김예지의원 대표발의, 「민법 일부개정법률안」(2212058), 2025.8.8.

39) 『동물복지에 대한 국민의식조사』에서는 동물을 물리적으로 학대하는 행위에 대해 법적 처벌이 필요하다는 응답이 96.4%에 달했다(엠브레인리서치·농림수산식품교육문화정보원, 앞의 책, p.77).

40) 대한민국 헌법 제37조제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요

## 제한의 방식과 적용 범위

“

과도한 기본권 제한의 우려를 고려할 때, 보안 처분 형태로서의 사육 금지명령 제도 도입이 보다 합리적인 측면이 있다.

”

한편 동물학대 재발 우려를 이유로 기본권을 제한할 수 있다 하더라도, 그 제한은 비례의 원칙을 준수하기 위해 필요한 최소한도에 그쳐야 할 것이다. 이는 제한의 방식을 어떻게 설정할 것인지에서부터 출발한다. 그간 논의되었던 법률안이나 외국의 사육금지제도에 비추어 보면 사육금지명령제도는 크게 두 가지 방식으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 제19대, 제20대 국회에 제출되었던 「동물보호법」 관련 법률안들의 규정 형식과 같이 동물학대 행위로 인한 유죄 판결이 확정된 경우 법률이 정한 내용에 따라 일정 기간 동안 동물의 사육을 제한하는 형식, 즉 법관의 별도 개입 없이 자동적으로 제한을 부과하고 위반 시 처벌하는 방식을 검토해 볼 수 있을 것이다.<sup>42)</sup> 다른 방식으로는 영국, 독일의 사례 및 과거 제21대 국회에서 논의되었던 「동물보호법 전부개정법률안」의 규정 형식에서와 같이 법관의 재량을 통해 일정한 기간 동안 동물의 사육을 금지토록 명령하고 위반 시 처벌하는 방식을 검토해볼 수도 있을 것이다.

두 방안 중에서는 전자보다 후자의 형식이 보다 합리적이고, 기본권의 과도한 제한 우려 또한 줄일 수 있을 것으로 생각된다. 전자와 같이 법률을 통해 즉각적으로 효과가 발생되게 하는 경우 판단은 비교적 명확해지나, 제한의 여부, 제한의 기간, 제한의 정도 등에 있어 구체적 사안에 따른 분별이 어렵게 된다. 우리 「동물보호법」은 아직 세세한 규율을 마련해두고 있지 않다. 동물의 범위는 포유류, 조류, 파충류, 양서류, 어류 등 매우 광범위하고(「동물보호법」 제2조제1호), 학대의 결과에 대하여도 ‘고통’, ‘상해’와 같이 그 심각성이 다를 수 있는 추상적 문언을 사용하고 있어 행위와 결과의 구체적 양상에 대한 고려가 어렵다. 이는 동물사육금지 여부를 판단할 판단자를 두지 않는다면 경우에 따라 지나친 기본권 제한, 즉 기본권 침해의 가능성을 배제하기 어려움을 뜻한다.<sup>43)</sup>

따라서 우리 법제에 사육금지명령제도를 도입할 경우 동물학대자의 학대 행위와 성향, 범죄경력 등을 통해 드러난 재범위험성에 기초해 사육금지를 명령할 수 있는 형태의 제도, 즉 보안처분(保安處分) 형태로서의 사육금지명령제도를 검토해보는 것이 합리적일 것이다. 나아가 적용 대상 피학대동물의 범위에 있어 포유류·조류·양서류 등 일정한 범주를 설정할 것인지, 적용 대상 학대의 형태는 살해, 중상해, 상해, 지속적·반복적 고통 부과 등 어떠한 학대 행위를 대상으

한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다고 정하고 있고, 헌법재판소는 사회의 도덕 관념 또한 공공복리를 이유로 한 제한의 근거 중 하나로 삼고 있다(헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2006헌바109등 결정 참조).

- 41) 동물의 실효적 보호에 필요한 입법은 「민법」상 선언적 규정 마련이 선행되어야만 가능한 문제는 아니라는 취지로 이재영, 「동물의 법적 지위에 관한 입법례 및 시사점」, 『NARS 현안분석』 제227호, 2021, p.24; 특기할 부분은 현행법 체계상으로도 법관이 동물학대범죄자에게 일종의 사육금지명령을 부과하는 것이 가능한 것으로 보인다는 점이다. 예를 들어 「동물보호법」상 동물학대행위자등에 대하여는 집행유예와 함께 보호관찰을 병과할 수 있는데(「동물보호법」 제100조제3항), 「보호관찰 등에 관한 법률」 제32조제3항 및 동법 시행령 제19조제8호에 따라 법관은 보호관찰 대상자에 대한 특별준수사항으로 ‘보호관찰 대상자의 생활상태, 심신의 상태, 범죄 또는 비행의 동기, 거주지의 환경 등으로 보아 보호관찰 대상자가 준수할 수 있고 자유를 부당하게 제한하지 아니하는 범위에서 개선·자립에 도움이 된다고 인정되는 구체적인 사항’을 정할 수 있기 때문이다. 다만, 위와 같은 준수사항의 설정은 적용의 대상, 적용의 범위, 적용의 내용 등에 있어 정식의 사육금지명령제도의 도입과는 일정한 차이가 있다.
- 42) 미국의 델라웨어 주에서는 일정한 요건에 기초해 일정 기간 동물의 소유·점유를 금지하도록 정하고 있다. 판매·유통을 목적으로 한 가족에 대한 일정한 예외가 존재하나, 2회 이상 유죄를 받은 경우에는 이러한 예외 없이 금지된다(11 Del.C. § 1325).
- 43) 헌법재판소는 반복하여 특정 범죄자에 대해 일률적 기간으로 취업제한을 부과하거나(헌법재판소 2016. 3. 31. 선고 2013헌마585·786, 2013헌바394, 2015헌마199·1034·1107 결정), 택시운송사업 종사자격을 제한(헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2013헌마575 결정)한 법률에 대해 위헌을 선언한 바 있다.

로 삼을 것인지 등에 대한 고민 역시 필요할 것이다.<sup>44)</sup> 우리 「동물보호법」은 규율 대상 동물의 범위가 상당히 넓고 동물학대의 유형 역시 상당히 광범위하게 규정하고 있으므로, 제도의 적용 범위에 대한 입법정책적 논의가 필요할 수 있다.<sup>45)</sup>

## 제한의 절차

“미래의 가능성만을 토대로 국민 기본권을 제한하기 위해서는 그가 범죄자라 하더라도 이를 정당화·최소화 할 수 있는 절차와 장치들이 요구된다.”

아울러 보안처분으로서의 사육금지명령제도를 도입하고자 한다면, 그 제도는 보안처분으로서 요구되는 형식과 절차를 갖출 필요가 있다. 이러한 형식과 절차는 보안처분에 의한 대상자의 기본권 침해를 최소화하기 위해 불가피한 것이기도 하다. 보안처분의 대상자는 대개의 경우에 자신의 범죄 행위에 따른 책임, 즉 주어진 형벌을 모두 이행한 자이며,<sup>46)</sup> 보안처분은 그 자에게 형벌 이외의 추가적인 불이익을 가하는 것이다. 나아가 보안처분은 ‘공동체를 위해 장래 반복될 것인지 확신할 수 없는 재범 위험성을 토대로 국민의 기본권을 제한하는’, 대상이 되는 국민의 특별한 희생 또는 양보를 요구하는 제도이기도 하다.<sup>47)</sup>

이러한 까닭에 영국이나 독일의 사례에 있어서도 ① 법관의 재범위험성 판단에 따라 명령 여부를 선택할 수 있도록 하고, ② 명령의 조기 해제가 가능한 방안을 마련하고 있으며, ③ 선고유예와 같이 비교적 가벼운 선고에 있어서는 명령이 부과되지 않게끔 하는 등 기본권 제한이 과도해지지 않게끔 여러 장치들을 마련해두고 있다.<sup>48)</sup> 즉, 미래의 가능성만을 토대로 국민의 기본권을 제한하기 위해서는 - 그가 사회적으로 지탄받는 동물학대범죄자라 하더라도 - 단순히 그가 동물을 학대한 사실이 있었다는 것만으로는 부족하며, 추가적인 기본권 제한을 정당화·최소화할 수 있는 충분한 절차와 장치들이 요구되는 것이다. 사육금지명령으로 발생하는 기본권 제한을 전자장치 부착이나 약물치료와 같은 수준의 것으로 평가하기 어렵다 하더라도, 면밀한 재범 위험성 평가와 부과 요건의 제한,<sup>49)</sup> 법률전문가인 검사의 청구<sup>50)</sup>와 법관의 판단,<sup>51)</sup> 기간 경과

44) 동물학대를 규정하고 있는 「동물보호법」 제10조 중 일부를 대상으로 삼는 방법이 가장 간편하겠으나, 현행 「동물보호법」 제10조는 상당히 세부적으로 학대의 유형을 나누고 있어, 대상이 되는 특정 유형들을 간추려 정리하기 어려운 측면이 있다. 독일의 경우에는 형사법과 행정법을 나누고, 형사법은 척추동물을 죽이거나, 잔혹한 방식으로 심각한 고통이나 괴로움을 주거나, 장기간 또는 반복적으로 심각한 고통을 부여하는 행위만을 규정하고 있고, 보안처분으로서의 사육금지명령 대상 또한 위와 같은 유형으로 제한하고 있다(독일 「동물보호법」 제17조, 제20조).

45) 관련하여 제도 도입 초기에는 동물을 죽이거나 상해를 입히는 등의 동물학대 범죄로 한정하더라도 향후에는 사육관리업무의 상습적 위반 등으로 확대할 필요가 있다는 취지로 이형주·박진화·권상화, 앞의 책, p.118.

46) ‘대개’라는 것은 보안처분이 원칙적으로 책임무능력자에 대해서도 부과될 수 있기 때문이다. 보안처분으로서의 사육금지명령의 경우에 있어서도 이는 동일하다.

47) 보안처분은 사회방위라는 공공의 이익을 강화하기 위해 불확실한 재범 위험성 판단만으로 형사제재를 부과받는 것이므로 보안처분 대상자의 희생에 대한 특별한 고려가 요구된다는 것으로 장진환, 「보안처분과 특별희생이론」, 『형사법연구』 제36권 제2호, 2024, p.68; 같은 취지로 배소연, 『고위험 성범죄자 거주지 제한에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2024, p.68.

48) 우리 법제의 경우에도 전자장치 부착제도를 규율하는 「전자장치 부착 등에 관한 법률」의 경우 ① 검사가 재범자 등 특정한 범죄를 저지른 자 중 그 범죄를 다시 범할 위험이 있다고 인정하는 사람에 대하여 법원에 부착을 청구할 수 있도록 하고(제5조), ② 검사가 부착명령을 청구하기 위해 필요하다고 인정할 때에는 보호관찰소의 장에게 피의자에 관하여 필요한 사항의 조사를 요청하거나 정신감정 등 진단 결과를 참고토록 하며(제6조), ③ 법원은 일정한 기간 범위 내에서 부착기간을 정하여 판결로 부착명령을 선고하되 벌금형이나 선고유예 집행유예 등을 선고할 때에는 부착명령을 기각하여야 하며(제9조), ④ 피부착자는 부착 기간 중에도 일정 기간이 경과하면 임시해제를 신청할 수 있도록 하는 등(제18조) 신중한 심사와 기본권 보호를 위한 절차들을 두고 있다.

49) 현재 성범죄자 신상정보고지·공개제도나 일부 취업제한 제도와 같은 경우 부과를 원칙으로 하고 예외적으로 면제 사유가 존재할 경우 면제를 가능케 하고 있다. 다만, 보안처분이 행위자의 위험성에 기초하여 부과하는 추가적인 제재라는 점, 우리 헌법상 비례원칙이 최소침해를 요구하는 점 등을 고려할 때, 위험성 평가에 기초하여 부과를 명령토록 구성하는 것이 보다 합리적인 것으로 생각된다.

## 동물의 처리와 부담

후 신청을 통한 해제 가능성 등을 사전에 고려할 필요가 있을 것이다.<sup>52)</sup>

한편 사육금지명령은 몇몇 동물에 대한 처리 문제를 낳을 수 있다. 하나는 피학대동물이다. 사육금지명령은 기본적으로 동물학대범죄를 전제로 하고 있으며, 사육금지명령이 내려진 이후 학대행위자는 명령의 대상이 된 유형의 동물을 더 이상 키울 수 없게 된다. 따라서 이 때 피학대동물을 어떻게 처리할 것인가가 문제된다. 다른 하나는 사육금지명령을 위반한 자가 동물을 사육하고 있음이 밝혀진 경우 이 동물을 어떻게 처리할 것인가이다. 피명령자에 대한 사육금지명령은 피명령자의 위반 여부에 관계 없이 유효하므로, 국가로서는 즉각적으로 명령의 내용을 실현할 방법이 필요하다. 따라서 최소한 사육금지명령의 기간 동안 학대행위자로부터 상술한 동물들을 격리시킬 수 있어야 하고, 경우에 따라 소유권의 박탈 가능성 또한 검토해 볼 필요가 있다.<sup>53)</sup>

다만 이와 관련하여서는 한정된 국가 자원으로 인한 ‘현실적 부담’의 문제를 함께 고민할 필요가 있다. 「동물보호법」상 지방자치단체장의 피학대동물 등에 대한 보호조치는 소유자가 그 비용을 부담하여야 한다(제42조제2항). 그러나 동물의 소유자가 소유권을 포기하는 등의 사유로 지방자치단체가 동물의 소유권을 취득하거나, 동물에 대한 몰수 제도를 도입하는 등으로 국가가 소유권을 취득하게 된다면 동물의 처분 전까지 그 비용을 국가 또는 지방자치단체가 부담하게 될 수 있다. 유기·유실동물을 기준으로 하여도 최근 5년 평균 동물보호센터의 구조 동물 수 약 11.6만 마리에 지원된 구조보호비는 약 5만 마리 정도에 불과했다.<sup>54)</sup> 동물보호센터 구조 동물 중 인도적 처리의 비율은 2021년 감소한 이후 4년간 증가 추세를 보이고 있으며, 동물보호센터 역시 지방자치단체 직영시설의 증가에도 불구하고 민간 위탁시설 감소로 2021년에 비해 전체 시설 숫자가 줄어드는 모습을 보이고 있다. 이렇듯 열악한 자원의 문제를 해소하지 못하면 학대행위자·명령위반자로부터 동물의 사육권을 박탈하더라도 결과에 있어서는 ‘인도적 처리’를 피할 수 없게 되고, 사육금지명령에 기인한 소유권 포기 또는 박탈이 의도치 않은 동물

50) 검사에 대한 신청에 있어서는 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 같은 개별법의 사례에 비추어 사법경찰관 외에도 신청권자를 보다 광범위하게 설정할 수 있을 것으로 보인다.

51) 검사의 청구와 법관의 판단에 있어서는 위험성 평가를 위한 전문가 감정의 요청 또는 판결 전 조사의 허용 등 관계 규정의 도입을 검토해볼 수 있을 것이다.

52) 과거 법원행정처 역시 체계자구심사과정에서 ‘개정안에 따른 동물사육금지처분 및 가처분은 각각 그 청구절차나 불복수단, 당사자의 참여, 이의신청 등의 내용을 규정하고 있지 않아 법의 체계적 구조가 구체적으로 마련되어 있지 않고, 동물학대행위를 한 경우 이외의 요건을 두고 있지 않아 동물학대의 재범가능성 등을 고려하지 않고 일률적으로 이루어질 수 있으며, 형 면제, 선고유예 등 모든 유죄의 판결을 선고하는 경우 병과될 수 있어 그 규제의 범위가 매우 넓은 점을 지적한 바 있다(법제사법위원회 전문위원, 「동물보호법 전부개정법률안(대안) 검토보고」, 2022, p.4).

53) 현재 지방자치단체장에 의한 보호조치는 학대행위자가 소유권 포기 의사를 밝히지 않을 경우 기간 경과 후 동물을 다시 돌려주어야 하는 부분이 문제로 지적되고 있으며(이연숙, 「동물학대자 대상 사육금지제 도입 방안」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025, p.57; 박선덕, 「피학대동물 긴급격리 제도의 한계 및 사육금지제도 도입의 필요성 제고」, 동물학대자 사육금지제 입법 방안 모색 국회토론회, 2024, pp.56-57), 이와 관련하여 피학대동물 등에 대한 몰수 제도 도입 가능성이 논의되고 있다. 몰수는 부가형의 일종이고 동물학대범죄자나 사육금지명령위반자 모두 형벌 부과 대상이라는 점, 다수 학자들이 몰수의 목적에 범죄 반복의 차단이 포함된다고 보는 점 등을 고려하면 피학대동물 등에 대한 몰수를 가능케 할 것인지 여부는 입법정책적 판단의 영역으로 생각된다. 반면 피학대동물에 대한 몰수를 도입하더라도 「형법」에 따른 형벌적 성격이 포함된 몰수 형태는 부적절하다는 취지로는 장은혜, 「동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 토론회」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025, p.48 참조.

54) 농림축산식품부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025.

“ 동물보호를 위한 제반 환경을 개선하지 못한다면 사육금지명령의 도입 또한 그 취지를 달성하지 못할 우려가 있다.

의 죽음으로 이어지게 될 우려가 있다. 나아가 최근 동물보호센터에서 발생한 동물학대 행위와 같은 문제를 차단하지 못한다면, 사육금지명령의 실질은 피학대동물의 학대 장소만을 옮기는 것이 될 수도 있다.<sup>55)</sup>

**표 1 보호조치 및 인도적 처리 건수, 비율**

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
보호 및 조치(마리)	130,401	118,273	113,440	113,072	106,824
인도적 처리(마리)	27,062	18,604	19,043	20,346	19,712
인도적 처리 비율	20.8%	15.7%	16.8%	18.0%	18.5%

※ 자료: 농림축산검역본부, 「반려동물 보호복지 실태조사」, 각 연도.

**표 2 동물보호센터 운영 현황**

구분	2021년	2022년	2023년	2024년
지자체 직영시설(개소)	57	64	71	75
민간위탁시설(개소)	198	175	157	156
시설 계(개소)	255	239	228	231

※ 자료: 농림축산검역본부, 「반려동물 보호복지 실태조사」, 각 연도.

사육금지명령제도를 도입한다는 것은 이러한 현실적 한계를 국가와 우리 사회가 계속해서 개선해 나갈 것임을 전제로 하여야 하고, 이를 위해서는 우리 사회가 보유한 한정적 자원을 조금 이나마 동물들에게 더 분배하기로 하는 사회적 합의가 요구될 것이다. 동물과 함께 살아가는 국민들의 비율, 동물학대에 대한 국민들의 분노, 동물에 대한 국민들의 호의적 인식 등을 고려하면 이 정도의 사회적 합의는 이미 존재하는 것일지도 모른다. 다만 사육금지명령제도의 도입이 이러한 사회적 합의를 전제로 이루어져야 할 것임은 분명하다.

## 제도의 현실적 필요

마지막으로 이 제도가 상술한 여러 법적·현실적 우려에도 불구하고 필요한 것일까? 사육금지명령은 그 내용상 동물학대범죄자의 동종 재범을 예방하기 위한 것임이 분명하다. 그러나 국내외 자료에서 동물학대범죄자의 재범률에 대한 명확한 통계나 연구 결과를 찾아보기는 어렵다. 경찰청에 따르면 「동물보호법」 위반으로 검거된 피의자 중 동종재범자는 대략적으로 10%에 미치지 못하는 수치를 차지하고 있는데,<sup>56)</sup> 이러한 수치는 전체 범죄 피의자 중 동종재범자 비율에 비하면 오히려 낮은 편이다. 동물학대범죄를 받아들이는 인식 변화, 절대적인 발생건수의 증가 등을 고려하더라도, 눈에 보이는 통계자료상으로는 동물학대범죄가 동종재범에 있어 절대적으로 우려되는 범죄라 보기 어려운 측면이 있는 것이다.

55) 시민단체 '비글구조네트워크'에서 발표한 전국 시군 유기동물보호소 실태조사에 따르면, ▲ 안락사 규정 미준수, ▲ 열악한 보호·환경시설, ▲ 담당 공무원 인력 부족 및 비전문성 등이 문제로 제시되었고, 특히 위탁보호시설의 경우 사료와 식수를 제대로 주지 않는 행위, 유기동물을 도살장에 되파는 행위, 안락사 비용을 아끼기 위하여 고통사를 실시하는 행위 등을 발견하였다고 한다(비글구조네트워크, 「전국 시군 유기동물보호소 실태조사」, 2021, <<https://www.beaglerescuenetwork.org/projects/전국-시군-유기동물보호소-실태조사>> (검색일: 2025.12.22.); 김지숙, 「유기견 안락사는 '고통사'였다...밀양시장 "깊은 사과" 고개 숙여」, 『한겨레』, 2024.5.2. <[https://www.hani.co.kr/arti/animalpeople/companion\\_animal/1139107.html](https://www.hani.co.kr/arti/animalpeople/companion_animal/1139107.html)> (검색일: 2025.12.22.).

56) 위 통계는 동물학대범죄만을 별도로 집계하고 있지 않아 엄밀한 의미에서의 동물학대 재범자들을 확인한 것으로 보기 어렵다는 점을 유의할 필요가 있다.



표 3 「동물보호법」 위반 사건 접수 및 처분 현황(검찰)

구분	사건 접수	처분					
		처분계	구공판		구약식	불기소	기타
			구속	불구속			
2020년	1,125	1,110	0	30	325	540	215
2021년	748	779	2	26	316	241	194
2022년	805	777	2	41	336	209	189
2023년	947	934	7	46	446	280	155
2024년	1,001	1,001	3	49	447	335	167
2025년(1-11월)	859	833	0	36	357	315	125

※ 주: 불기소(혐의없음, 기소유예, 죄가안됨, 공소권없음, 각하), 기타(기소중지, 참고인중지, 보호사건송치, 타관이송, 보완수사요구)로 구성된 것이며, 경찰 송부사건(불송치/수사중지) 건수는 미포함.  
 ※ 자료: 법무부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025.

표 4 검거된 재범자 중 동종재범자 통계

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
동물보호법 위반(%)	9.59	7.14	8.44	7.13	5.95
전체 범죄(%)	29.9	29.1	29.7	29.2	27.8

※ 주: 검거된 피의자 중 동종재범자/(동종재범자+이종재범자)의 비율임.  
 ※ 자료: 경찰청, 『범죄통계』, 각 연도 및 경찰청, 「국회입법조사처 제출자료」, 2025를 중함.

“ 사육금지명령제도의 필요성은 동종재범률 보다 동물학대범죄의 특수성에서 찾을 필요가 있다.

그러나 사육금지명령제도의 필요성을 검토함에 있어서는 동물학대사안의 특수성을 보다 중요하게 고려할 필요가 있다. 「동물보호법」 위반 피의자 검거건수나 검거인원이 계속해서 늘어나고 있지만, 여전히 동물학대범죄는 암수범죄(暗數犯罪)의 비중을 우려할 수 밖에 없는 범죄이다. 이는 동물이 인간과 다르게 자신의 피해사실을 외부에 호소할 수 없다는 특징에서 비롯된다. 즉, 동물학대범죄는 여타 범죄들과 달리 반복되는 동물학대가 있음을 국가가 쉽게 발견하지 못할 가능성이 높으므로, 향후의 재발 위험을 제거하기 위한 추가적 예방 조치·차단 조치의 필요성이 여타 범죄에 비해 보다 큰 측면이 있다.<sup>57)</sup> 더욱이 현실에 있어 사육금지명령은 법관의 위험성 판단에 기초해 내려지게 될 것이고, 대부분 동종재범자들을 위주로 매우 제한적으로 운용될 가능성이 높다.<sup>58)</sup> 사육금지명령제도의 도입 필요성은 단순히 통계상의 수치보다는 이러한 동물학대범죄의 특수성에서 찾아야 하며, 이를 고려한다면 제도의 도입 필요성 역시 인정할 수 있을 것이다.

57) 이러한 까닭에 몇몇 선행연구에서는 발견의 어려움과 보호·감독의 필요성 등으로 인해 동물학대가 아동학대와 유사점을 보인다고 분석한 바 있다(박준휘 외, 『동물학대 재발방지를 위한 제도 개선방안 마련 연구』, 농림축산식품부 연구용역보고서, 2023, p.7; 정소영, 「동물학대행위자에 대한 동물사육금지명령과 임시동물사육금지조치」, 『법학논총』 제45권 제1호, 2025, pp.102-103; 박미량, 「동물학대자 사육금지 제도의 시작과 진화를 위한 논의」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025, pp.5-6; 장은혜, 「동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 토론회」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025, pp.40-41); 관련하여 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 친권상실청구에 관한 내용을 별도로 두고 있다(제9조).

58) 사육금지명령은 작위의무나 수인의무를 부과하는 것이 아니라 소극적 금지(부작위)의무만을 부과하는 것이어서 피명령자에 대한 부담이 여타 보안처분에 비해 약한 것으로 해석될 여지가 있다는 점 또한 고려할 수 있을 것이다. 다만, 기본권 보호 취지의 여러 절차나 요건들은 이러한 부담의 성격과는 무관하다. 국가는 제한의 종류와 강도를 떠나 그것이 과도한 것이 되지 않게끔 하여야 할 헌법상의 의무가 있기 때문이다(헌법 제37조제2항).

## IV 동물보호와 학대반복의 차단

“ 동물학대의 실효적 예방과 제도의 정당성을 동시에 확보할 수 있는 방향으로 제도를 설계할 필요가 있을 것이다.

”

지금까지 「동물보호법」상 동물학대 행위 규율의 현황과 사육금지명령 제도의 도입 필요성에 대해 살펴보았다. 「동물보호법」은 동물의 생명과 안전을 보호하고 동물학대를 예방하기 위한 기본법으로서 기능해 왔으나, 종래의 규제 방식은 사후적 처벌에 치중되어 있어 반복적·상습적 학대 행위를 효과적으로 차단하는 데에는 일정한 한계를 노정해왔다. 특히 동물학대는 외부에서의 발견이 어렵다는 점에서 국가의 보다 적극적인 예방 조치가 요구되는 영역이라 할 수 있다. 이러한 문제의식 속에서 최근 동물학대 행위의 재발을 방지하고, 학대 위험으로부터 동물을 보호하기 위한 예방적 수단으로 사육금지명령 제도가 주목받고 있다. 사육금지명령 제도의 본래 취지는 처벌의 강화와는 다른 것이며, 동물학대의 특수성을 고려하여 실질적 동물보호를 구현하고자 하는 제도적 시도로 볼 수 있다. 이는 여러 취약 범죄 영역에서 피해자 보호와 사회적 위험의 감소를 도모해 온 그간 우리 국회의 노력과도 일정 부분 궤를 같이 한다.

다만 사육금지명령제도를 두고 여러 법적 쟁점에 대한 논의와 함께 일정한 우려가 제기될 수 있다는 점 또한 분명하다. 사육금지명령이 국민의 기본권을 제한할 수 있는 가운데, 명령의 적용 요건이나 기간, 집행 방식 등이 불명확할 경우 과도한 권리 제한으로 이어질 우려도 존재한다. 사육금지명령이 추가 범죄를 예방하는 수단이 아니라 사실상의 추가적 제재로 기능하게 될 경우 제도의 정당성과 비례성에 대한 논란 또한 발생할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 사회의 지속적 동물보호 요구, 동물학대의 은폐 우려 등을 고려할 때, 사육금지명령제도 도입을 보다 적극적으로 논의해 볼 필요가 있으며, 제도의 도입을 전면적으로 배제하기보다는 제도의 한계를 인식한 상태에서 구체적으로 어떻게 설계하고 보완할 것인지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다. 적용 대상과 요건을 엄격히 설정하고, 명령의 기간 및 해제 절차를 명확히 하는 한편, 집행 과정에서의 행정적 관리와 사후 점검 체계를 함께 마련할 필요가 있을 것이다. 아울러 형사처벌과의 관계를 정교하게 정립하여, 사육금지명령이 범죄자에 대한 추가적 불이익이 아닌 예방적 보호수단이라는 본질을 달성할 수 있게끔 하여야 할 것이다.

상충하는 가치 사이에서 적절한 균형점을 모색하는 것은 중요한 과제이다. 사육금지명령 제도에 관한 향후 입법 논의 과정에서는 「동물보호법」이 갖고 있는 목적과 한계를 함께 고려하여, 동물학대의 실효적 예방과 제도의 정당성을 동시에 확보할 수 있는 방향으로 제도 설계가 이루어질 필요가 있을 것이다.



## 참고문헌

- 김용덕 편, 『주석 민법 민법총칙(제5판)』, 한국사법행정학회, 2019.
- 김잔다·권용수·이진홍, 『동물학대 행위 등 처벌 관련 비교법적 연구』, 대검찰청 연구용역보고서, 2022.
- 김지현, 「동물과의 공존을 위한 미국 입법례」, 『최신외국입법정보』 제78호, 2018
- 농림수산위원회 전문위원, 「동물보호법안 심사보고서」, 1991.
- 농림축산식품부, 「제3차 동물복지 종합계획(2025-2029)」, 2025.
- 박미량, 「동물학대자 사육금지 제도의 시작과 진화를 위한 논의」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025.
- 박미량, 「해외 동물학대 처벌기준과 양형기준을 통해 살펴본 우리나라 동물학대 양형기준 방향성 논의」, 『한국경찰학회보』 제26권 제1호, 2024
- 박선덕, 「피학대동물 긴급격리 제도의 한계 및 사육금지제 도입의 필요성 제고」, 동물학대자 사육금지제 입법 방안 모색 국회토론회, 2024.
- 박준희 외, 『동물학대 재발방지를 위한 제도 개선방안 마련 연구』, 농림축산식품부 연구용역보고서, 2023.
- 배소연, 『고위험 성범죄자 거주지 제한에 대한 헌법적 검토』, 헌법재판연구원, 2024.
- 법제사법위원회 전문위원, 「동물보호법 전부개정법률안(대안) 검토보고」, 2022.
- 엠브레인리서치·농림수산식품교육문화정보원, 『2024년 동물복지에 대한 국민의식조사』, 농림축산식품부, 2025.
- 이연숙, 「동물학대자 대상 사육금지제 도입 방안」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025.
- 이재영, 「동물의 법적 지위에 관한 입법례 및 시사점」, 『NARS 현안분석』 제227호, 2021.
- 이형주·박진화·권상화, 『동물학대 재발방지에 대한 외국 입법례 및 정책 과제』, 사단법인 동물복지문제연구소 어웨어, 2025.
- 장은혜, 「동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 토론회」, 동물학대자 사육금지제도 도입을 위한 국회토론회, 2025.
- 장진환, 「보안처분과 특별희생이론」, 『형사법연구』 제36권 제2호, 2024.
- 정소영, 「동물학대행위자에 대한 동물사육금지명령과 임시동물사육금지조치」, 『법학논총』 제45권 제1호, 2025.
- 한민지, 「동물사육금지처분의 법적 쟁점과 과제」, 『환경법과 정책』 제31권 제1호, 2023.
- 「동물보호법 제정 추진」, 『한겨레』, 1990.5.2.
- 김지숙, 「유기견 안락사는 ‘고통사’였다…밀양시장 “깊은 사과” 고개 숙여」, 『한겨레』, 2024.5.2. <[https://www.hani.co.kr/arti/animalpeople/companion\\_animal/1139107.html](https://www.hani.co.kr/arti/animalpeople/companion_animal/1139107.html)> (검색일: 2025.12.22.).
- 비글구조네트워크, 「전국 시군 유기동물보호소 실태조사」, 2021, <<https://www.beaglerescuenetwork.org/projects/전국-시군-유기동물보호소-실태조사>> (검색일: 2025.12.22.)
- Crown Prosecution Service, “Youths who tortured and killed kittens banned from ever owning pets”, 2025.8. <<https://www.cps.gov.uk/london-north/news/youths-who-tortured-and-killed-kittens-banned-ever-owning-pets>> (검색일: 2025.12.22.)
- House of Commons, “Environment, Food and Rural Affairs – First Report”, <<https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmenvfru/52/5202.htm#evidence>>, (검색일: 2025.12.30.).
- Lorz/Metzger, „Tierschutzgesetz“, 7. Aufl., C.H.Beck, 2019.
- Patrick M. Vollmer, “The Animal Welfare Bill”, Library note, House of Lords Library, 2006.
- Pfohl in Erb, Volker/Schäfer, Jürgen (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 7, 4. Aufl., C.H.Beck, 2022.

## REPORT · LIST

호수	제목	발간일	집필진
제389호	지방행정 책임성 확보를 위한 주민소환제도 재설계	2026.01.27.	하혜영·김형진
제388호	정치적 표현의 자유와 온라인 가짜뉴스 규제 체계 주요 민주주의 국가의 명예훼손 법제 비교를 중심으로	2026.01.27.	최진응
제387호	국회 법사위 체계·자구심사 : 폐지와 유지의 갈림길에서	2026.01.26.	전진영
제386호	임박한 광역지방자치단체 통합, 교육감 선출은 어떻게? 통합 이후 교육 사무 분장의 고차방정식	2026.01.14.	김범주
제385호	산업재해 근절 대책으로 한국판 '로벤스 위원회' 설치 -사회적 대화에 기반한 산업안전보건 체계 개편 제안-	2025.12.29.	이동영
제384호	1인 가구 주거실태 및 취약성 분석을 통한 주거정책 대응방안	2025.12.26.	장경석
제383호	식품사막화에 따른 식품접근성 약화, 정책대안은 무엇인가? : 읍·면 지역 고령가구의 식생활 돌봄사업 방향을 중심으로	2025.12.26.	장영주
제382호	지방소멸대응을 위한 네트워크형 콤팩트 시티(NCC) 도입 방안 모색	2025.12.24.	이동관
제381호	APEC 美·中 희토류 전쟁 1년 휴전, 韓 기회인가? : 수출통제 유예 조치의 합의와 핵심광물 안보를 위한 입법·정책 과제	2025.12.23.	김수정
제380호	지역·필수·공공의료 강화, 풀어야 할 과제와 메워야 할 공백	2025.12.22.	한진옥
제379호	전공의를 어떻게 '수련'에 집중하게 할 것인가 주요국의 사례 분석을 중심으로	2025.12.22.	김은정
제378호	'의정갈등 20개월'이 보건의료체계에 남긴 과제 : 신뢰 회복부터 지역·필수의료 정상화까지	2025.12.22.	임사무엘
제377호	전면 재설계를 필요로 하는 대중문화예술기획업 등록제도	2025.12.18.	배성희
제376호	3차 '택배 사회적 대화' 실효성 제고 방안 - 1·2차 합의 이행점검과 심야배송 제한 논의를 중심으로	2025.12.17.	한인상·구세주
제375호	디지털 시대, 선거 허위정보에 대한 대응 현황과 과제	2025.12.17.	김현아
제374호	국회 국정감사 제도 이대로 좋은가? 현행 제도의 개선, 또는 상시감사체제로의 전환 사이에서	2025.12.11.	전진영·문경미
제373호	'복지 탈신정주의'는 어떻게 가능한가? : 해외 주요국 사례 검토 및 주요 법률 개정 제안	2025.12.07.	정용제
제372호	통신사 해킹 등 개인정보 침해 피해자 구제: 집단소송제와 공중피해보상조치·동의의결제 방안	2025.11.26.	박소영



호수	제목	발간일	집필진
제371호	경영판단원칙, 이사 책임에 대한 입법적 방어수단 검토	2025.11.26.	이수진
제370호	10·15 주택시장 안정화 대책의 주요 내용과 과제	2025.11.24.	장경석
제369호	국민참여방식 헌법개정을 위한 고려사항	2025.11.17.	김선화·송정민
제368호	재판소원을 도입한 해외 주요국의 사례 분석	2025.11.12	정재하
제367호	농업분야 ODA사업의 상호호혜성과 지속가능성 확보를 위한 과제	2025.11.04.	장영주
제366호	AI 혁신과 개인정보 보호, 공존의 해법 - AI 개발 데이터 수요에 대응한 「개인정보 보호법」 개편 방안 -	2025.10.21.	김형진
제365호	패스트패션의 그림자: 섬유산업 그린전환 전략과 개선방안	2025.10.16.	김경민
제364호	2025 경주 APEC 정상회의, 성공적 개최를 위한 국회의 의회외교 전략	2025.09.26.	김예경·정민정
제363호	개인형 이동장치, 보행에 도움인가? 위협인가?	2025.09.18.	김용수·박준환
제362호	인공지능(AI) 3대 강국 도약을 위한 양손잡이 전략 : 자원·인프라 공급 정책과 경쟁력 있는 AI 시장 환경 조성 정책의 균형	2025.09.09.	정준화
제361호	영국 디지털 구독경제에서의 소비자 보호 강화와 시사점 - 영국 「디지털시장경쟁소비자법(DMCCA)」을 중심으로 -	2025.09.04.	박미영
제360호	트럼프 2기와 글로벌 통상 新지형: 상호관세 타결 후속 과제와 비관세장벽 이슈 장기화 대응	2025.08.21.	최정윤
제359호	주주환원 정책 강화를 위한 배당소득 분리과세 개선 방향	2025.08.20.	이예지
제358호	정치적 양극화와 소셜미디어의 책임: 추천 알고리즘 규제를 위한 입법과제	2025.07.23.	최진응
제357호	역대 정부조직개편의 현황과 최근 개편 논의	2025.07.14.	김인태
제356호	러우 전쟁 및 평화 협상의 현황과 전망, 우리나라에 대한 시사점	2025.07.11.	심성은
제355호	산불 대응 및 지휘체계의 현황과 개선과제	2025.06.27.	배재현·유제범
제354호	지반침하 예방을 위한 입법 및 정책방안	2025.05.29.	김진수
제353호	국가비상사태 극복을 위한 해외헌법규정례와 개선방향 - 국가긴급권 제도의 합리적인 개선을 목적으로	2025.05.14.	김선화
제352호	친밀한 파트너 살인을 어떻게 예방할 것인가? : '비치명적 목조름' 범죄 주요국 규제 현황 및 입법·정책 과제	2025.05.13.	허민숙



국민을 지키는 **국회**  
미래로 나아가는



# 동물학대 재범차단을 위한 법적 방안 검토

보안처분으로서의 사육금지명령에 관하여



**국회입법조사처**  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처 02-6788-4510

발행처 | 국회입법조사처 발행인 | 이관후 국회입법조사처장

저 자 | 김광현·박찬미 정치행정조사실 법제사법팀 입법조사관·입법조사원  
02-6788-4543 khkim@assembly.go.kr



발간등록번호 31-9735020-001613-14  
ISSN 2586-565X