



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈광역시 자치구에 속하는 농촌을 법의 적용 대상에 포함〉
■ 박균택의원 대표발의(의안번호 제2215691호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이 정 은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 광역시 자치구에 속하는 농촌을 법의 적용 대상에 포함	2
2. 부칙	7

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박균택의원 등 18인
2. 발 의 일 : 2025. 12. 29.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 농촌의 범위를 읍·면의 지역과 읍·면 외의 지역 중 해당 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역으로 정의하고 있음.

그런데 농촌, 준농촌 및 도시지역이 혼재하는 광역시 자치구의 경우, 시·군에 소속된 읍·면 지역과는 달리 같은 동(洞) 지역 안에서 영농생활을 영위하는 주민 간에도 정부 및 지방자치단체의 각종 농촌 관련 정책과 지원 등이 고르지 못하다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음.

이에 광역시 자치구의 동 지역 중 농지규모와 농업경영체 등록 현황 등을 고려하여 농림축산식품부령으로 정하는 지역의 일정한 부분을 농촌의 범위에 포함하도록 함으로써, 광역시 자치구 지역에 대한 농촌 정책의 일관성과 형평성을 제고하려는 것임(안 제3조제5호 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 광역시 자치구에 속하는 농촌을 법 적용 대상에 포함

개정안은 광역시 자치구의 동(洞) 지역에서 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역 중 농림축산식품부령으로 정하는 지역을 “농촌”의 범위에 포함하고자 함.¹⁾

현 행	개 정 안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 4. (생략) 5. “농촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다. 가. 읍·면의 지역 <u><신 설></u> 나. <u>가목 외의</u> 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시 하는 지역 6. ~ 9. (생략)	제3조(정의) ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----- -----. 가. (현행과 같음) 나. <u>광역시 자치구의 동 지역 중 농지규모와 농업경영체 등록 현황 등을 고려하여 농림축산식품부령으로 정하는 지역에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역</u> 다. <u>가목 및 나목 외의</u> ----- ----- ----- ----- 6. ~ 9. (현행과 같음)

1) 개정안에 따라 변경되는 농촌지역에 대한 상세 구분은 [참고자료] 참조

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호²⁾에 따른 농촌은 기본적으로 ‘읍·면 지역’을 말하고, 읍·면이 아닌 지역이라도 농림축산식품부장관이 ‘고시하는 지역’의 경우에는 농촌지역에 포함하고 있음.

이에 따라 현재 농촌을 포함하고 있는 지역은 ① 읍·면을 포함하는 시·군·특별자치시 139개, ② 동(洞) 지역 중 농촌이 포함된 시 21개 및 광역시 자치구 17개임.

【 농촌이 포함되는 시·군·구 현황 】

행정법 적용	구분	시·군	비고
읍·면	① 읍·면을 포함하는 시·군 (139)	경기 (15)	평택시, 남양주시, 용인시, 이천시, 안성시, 화성시, 광주시, 여주시, 양평군, 가평군, 김포시, 파주시, 연천군, 양주시, 포천시
		강원 (15)	원주시, 강릉시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시
		충북 (11)	청주시, 충주시, 제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 증평군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군
		충남 (15)	천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군
		전북 (13)	군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
		전남 (21)	여주시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
		경북 (17)	포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호 가목에 따른 농촌지역이 포함된 지역

2) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “**농촌**”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. **읍·면의 지역**

나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 **농림축산식품부장관이 고시하는 지역**

농림축산식품부고시 제2015-171호 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제3조제5호나목에 따른 농촌지역	
1. 「지방자치법」 제2조제1항제2호나 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 시의 지역 중 동지역 은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 주거·상업·공업지역 외의 용도지역	
2. 「지방자치법」 제2조제1항제2호 및 제2조제2항에 따른 자치구(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 자치구는 제외한다)의 지역 중 동지역 은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 다음 각 목의 용도지역	
가. 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역	
나. 관리지역 중 생산·보전관리지역	
다. 농림·자연환경보전지역	
3. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제3항제2호에 따라 2002.8.14. 이후 개발제한구역에서 해제되어 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제1호나목(1)의 제1종일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역(다만, 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 지역은 제외한다)	

현행법 적용	구분		시·군	비고
		(22)	시, 문경시, 경산시, 의성군, 울릉군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군	
		경남 (18)	창원시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 양산시, 합천군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군	
		세종(1)	세종시	
		제주(2)	제주시, 서귀포시	
		부산(1)	기장군	
		대구(2)	달성군, 군위군	
		울산(1)	울주군	
		인천(2)	강화군, 옹진군	
농식품 부장관 고시	② 동 지역 중 농촌이 포함된 시 (21)	경기 (16)	고양시, 과천시, 광명시, 구리시, 군포시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안양시, 오산시, 의왕시, 의정부시, 하남시	제3조제5호 나목에 따 른 농촌지 역이 포함 된 지역
		강원(3)	동해시, 속초시, 태백시	
		전북(1)	전주시	
		전남(1)	목포시	
	③ 동 지역 중 농촌을 포함하는 자치구 (17)	부산(3)	남구, 사하구, 서구	
		대구(3)	동구, 북구, 수성구	
		광주(5)	광산구, 남구, 동구, 북구, 서구	
		대전(5)	대덕구, 동구, 서구, 유성구, 중구	
		울산(1)	북구	

*자료: 농림축산식품부 제출자료

개정안은 “농촌”의 범위에 농림축산식품부령으로 정하는 광역시 자치구의 동 지역을 포함하려는 것으로, 광역시 자치구에 소속된 지역 중 농촌에 준하는 환경임에도 불구하고, 농촌으로 지정되어 있지 않아 관련 정책에서 배제되는 상황을 개선하려는 취지로 보임.

그런데, 광역시 자치구의 동 지역은 현행법 제3조제5호나목에 따라서도 농림축산식품부가 농촌으로 지정(고시)할 수 있는 상황임. 그럼에도 불구하고, 개정안은 광역시 자치구에 대한 농촌 관련 사항을 법률에 특별히 명시함으로써, 광역시 자치구에 소속된 농촌지역을 확대하는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 개정안에 대해서는 광역시 자치구의 재정자립도³⁾가 상대적으로 높으므로, 한정된 국가재정을 배분하는 차원에서 시급한 군 단위 지역에 소속한 농촌을 먼저 지원할 필요가 있다는 지적이 제기될 수 있음.

이와 관련하여, 지방자치단체의 2025년 재정자립도를 살펴보면, “광역시 자치구”의 평균 재정자립도는 22.8%로, “시” 전체 평균인 31.6%에 비하여 낮으나 “군” 전체 평균인 17.7%에 비하여는 높은 상황임.

[지방자치단체 재정자립도]

(단위: %)

재정자립도	2023년	2024년	2025년
전국 평균	50.1	48.6	48.6
시	32.3	31.5	31.6
군	16.6	17.2	17.7
자치구	29.0	28.1	27.4
광역시 자치구	23.8	23.2	22.8

*자료: 「2025년도 지방자치단체 예산 및 기금개요(행정안전부)」, 「KOSIS 국가통계포털」(국가데이터처)

**당초예산, 순계, 일반회계 기준/세입과목 개편전 자료

이를 감안하면, 개정안은 현행법 및 하위입법에 따라 광역시 자치구에는 소속되었지만 농촌에 준하는 지역이 농촌 지원 정책의 대상에서 배제되어 어려움을 겪는 측면과 함께, 상대적으로 재정자립도가 저조한 지역을 우선적으로 지원할 필요성을 종합적으로 고려하여 입법정책의 우선순위를 결정할 필요가 있는 사안으로 보임.

3) “재정자립도”란 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로 재정자립도가 높을수록 재정운영의 자립능력이 우수함을 의미함(「KOSIS 국가통계포털」(국가데이터처))

이와 관련하여, 농림축산식품부는 개정안에 따라 농촌의 범위를 현행 도시지역까지 확대하는 경우에는, 도시보다 열악한 여건의 농촌을 개선하려는 정책의 취지와 효과성이 훼손될 우려가 있으며, 농촌 외에도 지원이 필요한 지역은 개별법에 따라 준농촌⁴⁾으로 규정하여 지원하고 있다는 입장임.

한편, 제정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).⁵⁾

4) 준농촌 관련 법규

○ 농업식품기본법 제61조(준농촌에 대한 지원)

- 농촌 외의 지역으로서 「농지법」 제28조에 따른 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따른 개발제한구역에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 농촌으로 보고 필요한 지원을 할 수 있다.

○ 농어업인삶의질법 제43조(준농어촌에 대한 지원)

- 농어촌이 아닌 지역으로서 「농지법」 제28조에 따라 지정된 농업진흥지역과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따라 지정된 개발제한구역은 농어촌으로 보아 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

○ 농어촌복지법 제33조(준농어촌에 대한 특례)

- 농어촌 외의 지역으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 농어촌으로 보아 그 지역에 거주하는 주민에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. 다만, 제2호의2 및 제3호 단서의 특별관리지역에 대한 지원은 제27조에 따른 보험료의 지원에 한정한다.

1. 「농지법」 제28조에 따라 지정된 농업진흥지역
2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따라 지정된 개발제한구역 2의2. 「공공주택 특별법」 제6조의2제1항에 따른 특별관리지역
3. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따라 개발제한구역에서 해제된 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역. 다만, 그 지역 주변에 있는 농경지가 개발제한구역 또는 「공공주택 특별법」 제6조의2제1항에 따른 특별관리지역으로 남아 있는 지역만 해당한다.

- 5) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p.29)

2. 부칙

부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 부칙 제2조에 따라 개정되는 법률 중 이 법 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 해당 법률의 시행일 부터 시행한다.
제2조(다른 법률의 개정) ① 국민건강보험법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제75조제1항제1호 중 “농어촌”을 “「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌 및 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌”으로 한다. ② 영유아보육법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제12조제1항제1호 중 “농어촌지역”을 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농촌지역 및 「수산업·어촌 발전 기본법」에 따른 어촌 지역(이하 “농어촌지역”이라 한다)”이라 한다.

먼저, 부칙 제1조는 농촌의 정의 변경에 대한 개정사항을 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하려는 내용으로, 하위입법 제정을 위하여 필요한 기한을 확보하고 있으므로, 특별한 문제는 없는 것으로 보임.

다음으로, 부칙 제2조는 「국민건강보험법」 제75조제1항제1호⁶⁾의 농어촌과 「영유아보육법」 제12조제1항제1호⁷⁾의 농어촌지역을 각각

6) 「국민건강보험법」

제75조(보험료의 경감 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가입자 중 보건복지부령으로 정하는 가입자에 대하여는 그 가입자 또는 그 가입자가 속한 세대의 보험료의 일부를 경감할 수 있다.

1. 섬·벽지(僻地)·농어촌 등 대통령령으로 정하는 지역에 거주하는 사람

「국민건강보험법 시행령」

제45조(보험료 경감 대상지역) 법 제75조제1항제1호에서 “섬·벽지(僻地)·농어촌 등 대통령령으로 정하는 지역”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농어촌지역

가. 군 및 도농복합 형태 시의 읍·면 지역

나. 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시와 군의 지역 중 동(洞) 지역으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에 따라 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

다. 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」 제33조에 해당하는 지역

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌 및 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌을 인용하도록 변경하려는 것임.

그런데, 현행 「국민건강보험법」 제75조 및 「영유아보육법」 제12조는 정책적 필요성에 따라 “농어촌”의 범위를 각각의 하위입법에서 별도로 정하고 있으며, 이에 따른 농어촌의 범위는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농촌 및 「수산업·어촌 발전 기본법」에 따른 어촌과 상이함.

이에 따라 부칙 제2조는 「국민건강보험법」 및 「영유아보육법」에서 정하고 있는 정책대상의 범위를 변경하는 효과가 있다고 보이며, 이 경우 다른 위원회의 소관 법률에 대한 실체적인 내용을 개정하는 것에 해당하여 농림축산식품해양수산위원회의 심사 범위를 벗어날 가능성이⁸⁾ 있는 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5417

7) 「영유아보육법」

제12조(국공립어린이집의 설치 등) ① 국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치(국공립어린이집 외의 어린이집을 기부채납 받거나 무상임차 등 사용계약을 통하여 전환하는 경우를 포함한다)·운영하여야 한다. 이 경우 국공립어린이집은 제11조의 보육계획에 따라 다음 각 호의 지역에 우선적으로 설치하여야 한다.

1. 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역

「영유아보육법 시행규칙」

제40조(도서·벽지 및 농어촌 지역 등의 어린이집) ① 법 제52조제1항에 따라 어린이집의 설치·운영기준 및 보육교직원의 배치기준을 달리 적용할 수 있는 지역은 다음 각 호와 같다.

1. 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지
2. 행정구역상 면 지역
3. 그 밖에 교육부장관이 정하는 농어촌 지역

- 8) “부칙으로 다른 법률을 개정하는 방식은 효율적인 개정방식이기는 하지만 다른 법률의 실체적 내용을 개정하는 경우에는 국회 각 위원회의 심사 범위를 벗어날 가능성도 있으므로 사용에 주의하여야 한다.”(「법제기준과 실제」 국회사무처 법제실, 2024 5.)

참고

개정안에 따라 변경되는 농촌지역 현황

- 음영: 현행법 및 고시에 따른 농촌지역
- 적색 테두리: 개정안에 따라 추가적으로 지정 대상이 되는 농촌지역

법률에서 규정 (현행법 제3조제5호가목)	농림축산식품부 장관이 고시하는 지역 (현행법 제3조제5호나목)			
읍·면	시의 동		자치구의 동	
전체	도시 지역	주거지역		주거지역
		상업지역		상업지역
		공업지역		공업지역
		녹지 지역	생산 녹지	생산 녹지
			보전 녹지	보전 녹지
			자연 녹지	자연 녹지
	관리 지역	보전관리지역		보전관리지역
		생산관리지역		생산관리지역
		계획관리지역		계획관리지역
	농림지역		농림지역	
	자연환경보전지역		자연환경보전지역	

※ 명암표시된 부분이 농촌지역임.

※ 적색 테두리는 개정안에 따라 농촌지역으로 추가되는 지역임.

※ 자료: 농림축산식품부 제출자료