

의안번호	887
발의일자	2025. 1. 10.
회부일자	2025. 1. .14

제352회 경상북도의회 임시회
제2차 농수산위원회
2025. 1. 24.(금)

『경상북도 사회적농업 육성 및 지원 조례 일부개정조례안』

검 토 보 고 서



농 수 산 위 원 회

수석전문위원 류 한 영

『경상북도 사회적농업 육성 및 지원 조례 일부개정조례안』

검 토 보 고 서

1. 발 의 자 : 김희수 의원 외 19명

2. 제안이유

- 사회적 농업의 기능을 활용한 공동체 활성화 및 취약계층에 대한 돌봄, 치유, 교육, 사업지원 등 사회적 농업을 육성함으로써 도민의 삶의 질 향상에 이바지하고자 함

3. 주요내용

- 제명을 「경상북도 사회적 농업 육성 및 지원 조례」로 개정함
- 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 정의함(안 제2조)
- 기본계획의 수립 주기를 5년에서 3년으로 변경함(안 제4조)
- 사회적 농업 지원사업의 내용을 구체화하고, 지원사업을 도지사가 직접 수행 또는 위탁할 수 있도록 규정함(안 제8조 ~ 제9조)
- 공공기관에 대한 우선 구매 권고 및 인센티브에 관하여 규정함(안 제10조)

4. 입법예고 결과

- 방법 : 경상북도의회 홈페이지
- 기간 : 2025. 1. 15. ~ 21.(경상북도의회 공고 제2025-9호)
- 결과 : 의견제출 없음

5. 검토의견

가. 조례 개정의 적법성 및 필요성

- 「지방자치법」 제28조제1항¹⁾은 지방자치단체는 법령의 범위(법률우위의 원칙)에서 그 사무에 관하여(소관사무의 원칙) 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있음.
- 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」(이하 “농촌경제사회서비스법”이라 함)제4조와 「지방자치법」 제13조제2항제2호다목이 “생활이 어려운 사람의 보호 및 지원”을 지방자치단체 소관사무로 규정한 것에 비추어볼 때, 법률우위의 원칙 및 소관사무의 원칙에 부합하는 것으로 판단됨.
- 「경상북도 사회적농업 육성 및 지원 조례 일부개정조례안」(이하 “개정안”이라 함)은 2024년 8월 17일 시행되는 농촌경제사회서비스법의 사회적 농업 관련 규정과의 일관성을 확보하고, 도지사의 사회적 농업 육성을 위한 예산 지원 사업을 구체화하는 등 현행 조례의 미비점을 보완하고자 하는 것으로, 개정의 필요성이 인정됨.

※ 농촌경제사회서비스법은 사회적 농업 외에 의료·보육·교육 등과 같은 사회 서비스와 식당·가게·미용실 등과 같은 생활 서비스 부족 문제를 해결하기 위하여 제정되었음.

나. 개정안의 주요내용 검토

- 개정안은 본칙 11개 조문으로 구성되어 있으며, 구성 체계는 다음과 같음.

1) 「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

구분	조제목	구분	조제목
제1조	목적	제7조	위원회의 구성
제2조	정의	제8조	사업지원
제3조	도지사의 책무	제9조	사업의 위탁
제4조	기본계획 수립	제10조	공공기관 우선 구매
제5조	실태조사	제11조	포상
제6조	사회적 농업 심의위원회 설치		

○ 안 제1조는 조례의 목적에서 “일자리 창출과 취약계층 지원 등” 을 삭제하였음.

- 농촌경제사회서비스법에 따라 “사회적 농업” 을 취약계층 등에게 돌봄, 치유, 교육 및 고용 등의 서비스를 제공하는 활동으로 정의함으로써, 사회적 농업 관련 내용의 중복을 방지하고자 한 것으로 보이며 별다른 문제가 없는 것으로 판단됨.

○ 안 제2조는 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 농촌경제사회서비스법의 정의 규정을 따르도록 하였음.

- 농촌경제사회서비스법 제2조²⁾는 농촌, 농촌 경제·사회 서비스,

2) 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농촌” 이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌을 말한다.
2. “농촌 경제·사회 서비스” 란 농촌 주민 등이 일상생활을 하는 데 필요한 다음 각 목의 서비스를 말한다.
 - 가. 일자리·소득 관련 서비스
 - 나. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조제5호에 따른 공서서비스와 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 고용·주거·교통·교육·보건의료·복지·환경·문화·정보통신 서비스 및 그 밖에 이에 준하는 서비스
3. “농촌 서비스 공동체” 란 농촌 경제·사회 서비스 부족 문제 등을 해결하는 데 기여하기 위하여 농촌 주민 등이 자발적으로 결성한 단체로 제9조에 따른 농촌 서비스 지역 공동체와 제12조에 따른 농촌 서비스 특화 공동체를 말한다.
4. “사회적 농업” 이란 농업을 통하여 「사회적기업 육성법」 제2조제2호에 따른 취약계층 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에게 돌봄, 치유, 교육 및 고용 등의 서비스를 제공하는 활동을 말한다.
5. “사회적 농장” 이란 사회적 농업을 실천하는 법인 또는 단체로서 제13조제1항에 따라 지정 받은 농장을 말한다.
6. “농촌 재능나눔활동” 이란 농촌 경제·사회 서비스 부족 문제 등 해결에 기여함에 있어서는 개인이나 단체가 가진 지식·경험·기술 등 재능을 자발적으로 제공하는 활동을 말한다.

농촌 서비스 공동체, 사회적 농업, 사회적 농장 등의 용어를 정의하고 있음. 이 중 “사회적 농업”은 개정안에서 핵심적인 용어로, 사업지원 대상 선정과 도지사의 직접 수행 또는 위탁 사업 결정에 중요한 기준임. “사회적 농업”의 정의에서 “돌봄, 치유, 교육 및 고용 등의 서비스를 제공하는 활동” 중 “등”에 해당하는 서비스는, 농촌 경제·사회 서비스 중 주거, 교통, 보건의료, 정보통신과 같이 농업을 통해 제공하기 어려운 서비스를 제외한 활동으로 해석하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

- 안 제4조는 도지사가 경상북도 사회적 농업 기본계획(이하 “기본계획”이라 함)을 3년마다 수립할 수 있도록 규정하며, 이 기본계획을 농촌경제사회서비스법 제6조제1항에 따른 도 농촌 지역 공동체 기반 농촌 경제·사회 서비스 활성화 계획(이하 “도 활성화 계획”이라 함)에 반영하여 수립할 수 있도록 하였음.
 - 현행 조례는 기본계획을 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에 반영하여 수립할 수 있도록 하였으나,
 - 농촌경제사회서비스법에 따르면 농림축산식품부 장관은 3년마다 농촌 지역 공동체 기반 농촌 경제·사회 서비스 활성화 계획을 의무적으로 수립해야 하며, 도지사는 도 활성화 계획을 수립할 수 있음. 이러한 맥락에서, 개정안이 도지사가 수립하는 도 활성화 계획에 사회적 농업 관련 사항을 포함하여 기본계획을 대체할 수 있도록 하는 것은 타당한 방안이라 판단됨.

○ 안 제8조는 도지사가 예산을 지원할 수 있는 사업의 범위를 확대하여, 교육사업을 추가하고(제2호), 자문 및 경영 정보제공 사업의 내용을 구체화하였으며(제3호), 사회적 농장 운영에 필요한 지역 단위 추진 네트워크 지원·교육·프로그램 개발 사업을 추가하였음.

- 농촌경제사회서비스법 제14조³⁾는 지방자치단체가 사회적 농장을 대상으로 하는 일부 사업만을 지원할 수 있도록 규정하고 있음. 따라서 사회적 농업 및 사회적 농장에 대한 지원 근거가 부족한 상황에서, 사회적 농업 활성화를 위해 도지사의 지원 근거 규정을 유지하는 것은 타당하다고 판단됨.

※ 경북도에는 농촌경제사회서비스법에 따라 사회적 농장으로 지정된 농장 없음.

○ 안 제9조는 안 제8조 각 호의 사업을 도지사가 직접 시행하거나 관련 기관 또는 법인·단체에 위탁할 수 있도록 규정하였음.

- 「지방자치법」 제117조제3항⁴⁾에 따르면, 지방자치단체의 장이 사무를 위탁하려면 위탁하고자 하는 사무가 ①지방자치단체장의 권한에 속할 것, ②주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무일 것, 두 가지 요건을 충족해야 함.

3) 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」

제14조(사회적 농장에 대한 지원) ① 농림축산식품부장관은 사회적 농장 활성화를 위하여 농업경영체 등을 대상으로 컨설팅, 정보 제공 및 홍보 등의 지원을 할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 제13조제1항에 따라 지정받은 사회적 농장을 대상으로 사회적 농업 프로그램 운영, 시설 및 경영 개선 등을 지원할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 사회적 농장과 농업경영체 또는 지역 내 농촌 경제·사회 서비스 제공 기관 및 단체 등의 연계·협력을 지원할 수 있다.

4) 「지방자치법」

제117조(사무의 위임 등)

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

- 농촌 경제·사회 서비스 활성화에 필요한 교육·훈련·상담 등 필요한 지원을 직접 또는 위탁할 수 있도록 규정한 농촌경제 사회서비스법 제8조제1항⁵⁾ 이외에 사회적 농업과 사회적 농장에 대하여 지방자치단체가 직접 시행할 수 있는 사항을 명시한 규정은 존재하지 않음.

- 안 제8조 각 호의 사업은 주민의 권리·의무와 직접적인 관련이 없으며, 특히 안 제9조가 “도지사가 직접 시행하거나” 라고 규정하여 안 제8조 각 호의 사업이 개정안이 정하는 바에 따라 도지사의 권한에 속하는 사무가 된 것으로 볼 수 있어 사회적 농업에 대한 도지사의 직접 시행과 위탁의 근거를 명확히 한 것은 바람직하다고 판단됨.

○ 안 제10조는 도지사가 사회적 농업 활동으로 생산된 재화나 서비스 (이하 “사회적 농업 제품” 이라 함)에 대해 「지방공기업법」에 따라 경상북도가 설립한 공사 및 공단, 「경상북도 출자·출연 기관의 운영 및 경영평가 등에 관한 조례」에 따른 출자·출연 기관(이하 “공사등” 이라 함)에 대하여 우선 구매를 권고하고, 인센티브를 제공할 수 있도록 규정하였음.

- 조례로서 의무부과에 관한 사항을 정할 경우 「지방자치법」 제28조제1항⁶⁾에 따라 법률의 위임이 필요함.

5) 「농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률」

제8조(농촌 주민 등의 역량 강화 지원) ① 국가와 지방자치단체는 농촌 주민, 농촌 경제·사회 서비스 관련 기관 및 단체 등을 대상으로 농촌 지역 공동체 기반의 농촌 경제·사회 서비스 활성화에 필요한 교육·훈련·상담 등 필요한 지원을 직접 또는 위탁하여 실시할 수 있다.

6) 「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 농촌경제사회서비스법 등 관련 법률에서 도지사에게 공사 등에 대한 사회적 농업 제품의 우선 구매를 권고할 권한을 명시적으로 부여한 규정은 없으나, 안 제10조는 “권고할 수 있다.” 라고 하여 도지사에게 권고 재량을 부여한 것에 불과함. 또한, 권고는 행정목적 달성을 위해 상대방의 자발적인 동의와 협조를 구하는 행정지도의 일종으로 법적 구속력이 없는 점을 고려할 때, 이는 「지방자치법」 제28조제1항 후단의 법률유보의 원칙을 위반하지 않는 것으로 판단됨.

- 개정안은 부칙으로 조례의 시행일을 정하지 않았으므로, 「지방자치법」 제32조제8항에 따라 도지사가 공포한 날로부터 20일이 지나면 효력이 발생함.
- 기타 사항은 띄어쓰기 등을 알기 쉬운 법령 정비기준에 맞추어 개정한 것으로 별다른 문제가 없음.

라. 종합 검토의견

- 개정안은 농촌경제사회서비스법이 시행됨에 따라 3년 단위 기본계획을 수립하고, 취약계층에 대한 돌봄 및 교육 지원사업을 추진하며, 전문가가 참여하는 경상북도 사회적 농업 심의위원회를 운영하는 내용을 담고 있음. 또한, 사회적 농업 육성을 위한 구체적인 정책 수단들을 제시하고 있어, 도내 사회적 농업의 활성화와 지역사회 발전에 기여할 것으로 판단됨.
- 조례의 형식과 내용 면에서 문제가 없으며 입법예고 등 절차를 이행하였으므로 조례 개정에는 별다른 문제가 없어 원안대로 의결하는 데 별다른 문제가 없을 것으로 사료됨.

- 다만, 「농촌경제사회서비스법」(법률 제19640호)이 2023년 8월 16일 제정되어 1년간의 유예기간을 두고 2024년 8월 17일 시행되었음에도 불구하고, 집행부는 이번 개정안이 발의되기 전까지 사회적 농업에 관한 조례의 개정에 필요한 조치를 취하지 않았음.
- 지방자치의 역량이 강화됨에 따라 특정 사업이나 사안에 대하여 조례가 법률보다 먼저 제정된 후 관련 법률이 제정되는 경우가 많아지고 있음. 이에 따라 집행부는 법률과 조례 간의 상충되는 부분을 해소하고 법적 혼란을 방지하기 위해, 법률이 제정 또는 개정될 경우 관련 조례를 조속히 정비하는 조치를 하여야 할 것임.

참고 1**농촌 돌봄농장 지원 사업****□ 사업목적**

- 농업활동을 통해 돌봄, 교육, 고용 등 농업·농촌의 다양한 사회적 가치 확산을 위한 사회적 농업 실천조직 육성

□ 사업개요('25년)

- 지원기간 : 5년간
- 사업비 : 619백만원 ※ 국비 433(70%), 도비 56(9%), 시군비 130(21%)
 - 농촌돌봄농장 : 30~55백만원/년(5년간)
 - 농촌주민생활돌봄공동체 : 50~69백만원/년(5년간)
- ※ 신규사업자 공모 선정 중
- 지원대상 : 농촌지역 소재 사회적 농업 실천 조직 11개소
 - 농촌돌봄농장(10개소) : 농업법인, 사회적경제조직, 비영리민간단체 등
 - 농촌주민생활돌봄공동체(1개소) : 협동조합, 사회적협동조합, 비영리법인·단체
- 지원내용
 - 농촌돌봄농장 : 사회적 농업 활동 운영비, 네트워크 구축비, 시설비 등
 - 농촌주민생활돌봄공동체 : 지역서비스 공동체 운영비, 서비스 활동비 등

□ 선정절차 : 서면심사(실무자) → 현장확인(전문가) → 심사위원회 최종심사**□ 추진실적**

(단위 : 개소, 백만원)

구분	계	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
사업량	40 (신규 13)	1 (신규 1)	1 (신규 0)	2 (신규 1)	5 (신규 3)	9 (신규 4)	10 (신규 2)	12 (신규 2)
사업비	2,261	60	60	120	300	570	550	601

□ 농촌돌봄농장 및 농촌주민생활돌봄공동체 지원 현황

선정연도 (사업연도)	시군	사업자	소재지	주요 내용	비고
2018 (‘18~’22)	청송군	***** 농업회사법인(주)	청송군 현동면	청년 유입, 창업플랫폼 구축	농촌돌봄농장 영농조합법인
2020 (‘20~’24)	경산시	영농조합법인 *****	경산시 압량읍	장애인, 청소년 대상 영농 재활 프로그램, 청년 창농, 귀농 수업 지역 주민(노인) 영농활동	농촌돌봄농장 영농조합법인
2021 (‘21~’25)	포항시	***** 농업회사법인	포항시 남구 오천읍	발달장애인 돌봄, 청소년 텃밭 분양	농촌돌봄농장 농업회사법인
	경산시	농업회사법인 *****	경산시 와촌면	장애인 동물 매개 활동, 지역아동·청소년 농업 및 요리·판매 활동	농촌돌봄농장 농업회사법인
	의성군	*****협동조합	의성군 안계면	지역 노인 상담치유프로그램 고령자, 귀농귀촌 희망자 돌봄 및 농촌 정착 지원	농촌돌봄농장 협동조합
2022 (‘22~’26)	영주시	발효체험학교*****	영주시 안정면	다문화가정, 조손가정, 아동, 청소년 돌봄·교육	농촌돌봄농장 농업회사법인
		농업회사법인 *****	영주시 이산면	발달장애인 농업·원예· 요리 및 직업체험·탐색, 가족농장 체험학습	농촌돌봄농장 농업회사법인
	영천시	*****	영천시 임고면	보육원생 농업활동, 취약계층 청소년, 중증장애인 농업활동 및 체험키트 개발	농촌돌봄농장 농업회사법인
	구미시	*****협동조합	구미시 고아읍	치매예방 원예·음악치료 마을 주민 공동밥상 이용 독거노인 반찬나눔, 마을 벽화 노인 대상 이·미용 서비스	농촌주민생활돌봄공동체 농업회사법인
2023 (‘23~’27)	포항시	농업회사법인 *****	포항시 청하면	발달장애인 농업프로그램 (심리집단 상담, 원예활동)	농촌돌봄농장 농업회사법인
	구미시	농업회사법인 *****	구미시 선산읍	청년발달장애인 진로탐색· 취업·창업 기회 제공 발달장애인 텃밭활동 고령자 농업활동	농촌돌봄농장 농업회사법인
2024 (‘24~’28)	안동시	*****	안동시 와룡면	성인발달장애인 돌봄, 특수 교육 대상 아동 돌봄 등	농촌돌봄농장 (에비)사회적기업
	영주시	농업회사법인 *****	영주시 장수면	노인 텃밭조성 프로그램, 학교 밖 청소년 교육	농촌돌봄농장 농업회사법인

참고 2

농촌돌봄 거점농장 지원

□ 사업목적

- 선도적인 농촌돌봄농장 중 지역별로 거점농장을 지정하여 사회적 농업 교육 및 지역사회 중심기관으로 운영

<주요기능>

- ▶ 농촌돌봄농장에 대한 자문, 현장 교육 및 사회적 농업 확산 활동 수행
- ▶ 복지교육보건 기관 등과 사회적 농업 활동 희망 농장 간 연결망 형성
- ▶ 사회적 농업 프로그램 참가 희망자 지역 농촌돌봄농장과 매칭 등

□ 사업개요

- 사업기간 : 2023년 ~ 2025년(3년간)
- 사업량 : 1개소(경산)
 - * 전국 8개소 : ('22~'24) 강원, 전북, 인천 / ('23~'25) 경북, 경남, 충북, 충남, 전남
- 지원대상 : 사회적 농업 대상조직 중 경험과 역량을 갖춘 조직
- 지원내용 : 거점농장 활동운영비, 교육연수 프로그램 개발, 교육장 등 시설비
- 지원비율 : 국비 70%, 도비 15%, 시군비 15%
- 지원단가 : 475백만원(국비 332.5, 도비 71.25, 시군비 71.25)
 - 1년차 170백만원, 2년차 155백만원, 3년차 150백만원

□ 선정절차

- 지자체 공모방식으로 신청 접수 후 평가·선정
 - 서면심사 → 현장심사(내외부 전문가) → 심사위원회 최종 심사

□ 사업대상

시군	사업자	소재지	사업내용	총사업비	지원기간	유형
경산	*****	경산시 와촌면	전문인력채용, 프로그램 운영 및 개발, 홍보 마케팅 등	475백만원	'23~'25 (3년간)	돌봄 고용

참고 3

농촌돌봄농장 / 농촌주민생활돌봄공동체 / 거점농장 비교

사업명	농촌 돌봄서비스 활성화지원(국비사업)		
	<농촌돌봄농장>	<농촌주민생활돌봄공동체>	<거점농장>
사업 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 농업을 실천하고 있는 농촌지역 소재 조직 <ul style="list-style-type: none"> - 농업법인, 사회적 경제조직, 민법에 따른 법인·조합 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회·의료·복지기관 또는 단체, 민간업체 등이 연대하여 구성된 농촌주민생활돌봄공동체 조직 * 협동조합·사회적협동조합 또는 비영리법인·비영리단체 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1년 이상 농촌 돌봄서비스 활성화지원사업을 추진한 경력이 있거나 지역 내 공동체, 지역개발, 복지 등 분야에서 중간지원 역할을 활발히 하고 있는 조직
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 농업 활동비 (기획비, 감사비 등) ○ 지역사회와의 네트워크 구축비 ○ 취약계층 안전·휴식시설 개보수 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민이 필요로 하는 경제·사회서비스를 제공하는 서비스 공동체의 운영비 및 서비스 제공비 지원 ○ 돌봄반장의 인건비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 농업 및 공동체 조직 확산 활동 지원
활동 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 약자와 농업 생산활동 등을 통한 돌봄, 교육, 고용효과를 도모하는 활동 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안부 확인, 반찬배달 등 노인 돌봄 서비스, 집수리 업체 연계·지원, 교육업체 등과 연계하여 지역 아동 보육 서비스 * 돌봄 반장: 주민 대상 서비스 수요 발굴, 관련 기관·업체 네트워킹, 서비스 공급 지원, 사례관리, 홍보·교육컨설팅 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신규농장 및 공동체 발굴, 사업설명회, 운영 컨설팅, 자문, 모니터링, 네트워크 구축 등 사회적 농업 및 공동체 확산 활동
지원 금액	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개소당 평균 55백만원 * 1년차(예비단계): 25백만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개소당 평균 69백만원 * 1년차(예비단계): 50백만원 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개소당 평균 150백만원
지원 기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5년간 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 3년간
보조 비율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국비 70%, 도비 9%, 시군비 21% 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국비 70% 도비 15% 시군비 15%
돌봄 대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 약자 <ul style="list-style-type: none"> - 장애인, 노인, 아동, 귀농·귀촌자, 약물중독자, 범죄 피해 가족, 다문화 가족 등 		