

경상북도 사회적농업 육성 및 지원 조례 일부개정조례안 심 사 보 고 서

1. 소속기관 및 부서 : 경상북도 농축산유통국

2. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025년 1월 10일, 김희수 의원 외 19명

나. 회부일자 : 2025년 1월 14일

다. 상정 및 의결일자

- 제352회 경상북도의회 임시회 제2차 농수산위원회

(2025년 1월 24일 상정, 제안설명, 검토보고, 질의·답변, 토론, 의결)

3. 제안설명의 요지

가. 제안설명자 : 서석영 의원

나. 제안이유

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

다. 주요내용

- 제명을 「경상북도 사회적 농업 육성 및 지원 조례」로 함.
- 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. 검토보고의 요지(수석전문위원 류한영)

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.

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.

나. 개정안의 주요내용 검토

- 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 개념을 농촌경제사회서비스법의 정의 규정을 따르도록 하였음.
- 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 농림축산식품부장관은 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 것으로 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 제14조²⁾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」 제117조제3항³⁾에 따르면, 지방자치단체의 장이 사무를 위탁하려면 위탁하고자 하는 사무가 ①지방자치단체장의 권한에 속할 것, ②주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니 하는 사무일 것, 두 가지 요건을 충족해야 함.

2) 「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.

3) 「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 제8조제1항4) 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·출연기관의 운영 및 경영평가 등에 관한 조례」에 따른 출자·출연기관 (이하 “공사등” 이라 함)에 대하여 우선 구매를 권고하고, 인센티브를 제공할 수 있도록 규정하였음.
- 조례로서 의무부과에 관한 사항을 정할 경우 「지방자치법」 제28조제1항5)에 따라 법률의 위임이 필요함.
- 농촌경제사회서비스법 등 관련 법률에서 도지사에게 공사등에

4) 「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.

5) 「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.

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.

다. 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 시행

되었음에도 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 상충 되는 부분을 해소하고 법적 혼란을 방지하기 위해, 법률이 제정 또는 개정될 경우 관련 조례를 정비하는 조치를 하여야 할 것임.

5. 질의 및 답변 요지 : 「없음」

6. 토론요지 : 「없음」

7. 수정안의 요지 : 「없음」

8. 심사결과 : 원안가결

9. 소수의견의 요지 : 「없음」

10. 기타 필요한 사항 : 「없음」