

# 서울특별시 사회적농업 육성 및 지원 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1560호
- 나. 제 안 자 : 이준형 의원 외 16명
- 다. 제안일자 : 2020년 5월 25일
- 라. 회부일자 : 2020년 5월 29일

### 2. 제안이유

- ‘사회적농업’은 농업의 기능을 활용해 노인·장애인, 한부모가족 등 사회 취약계층에게 교육돌봄고용 등의 서비스를 제공하고, 이를 통해 궁극적으로는 사회 통합·혁신 등의 사회적 가치를 추구하는 것임.
- 최근 문재인 정부가 내놓은 100대 국정과제에 ‘사회적농업’이 포함되면서 주목받았지만, 현재 법제화나 논의가 충분히 되어있지 않으며 서울과 같은 대도시의 특성을 반영하고 있지 못한 상황임.
- 따라서 서울의 지역별 특성을 고려한 도시농업 활동을 사회적농업에 포함하는 한편, 사회적농업의 육성 및 지원에 관한 사항을 마련하여

지역사회의 문제를 해결하고, 취약계층에 대한 지원과 시민의 삶의 질 향상에 이바지하고자 함.

### 3. 주요내용

가. 사회적농업을 정의함(안 제2조).

나. 사회적농업의 육성과 발전에 관한 시장의 책무를 규정함(안 제3조).

다. 사회적농업의 육성과 지원에 관한 기본계획과 시행계획의 수립·시행에 관한 사항을 규정함(안 제4조, 안 제5조).

라. 사회적농업의 실태조사에 관한 사항을 규정함(안 제6조).

마. 사회적농업 심의위원회 설치 및 구성에 관한 사항을 규정함(안 제7조, 안 제8조).

바. 사회적농장의 지정 및 취소에 관한 사항을 규정함(안 제9조).

사. 사회적농업의 재정지원에 관한 사항을 규정함(안 제10조).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 제정안의 개요

- 제정안은 농업의 가치와 기능을 활용하여 사회적 취약계층에 대한 지원과 공동체 활성화 등을 도모하고 사회적농업을 육성시키기 위한 제도적 지원 기반을 마련하고자 발의되었음.

##### 나. 사회적농업 현황

- 고령화와 과소화로 소멸 위기에 놓인 농촌의 지속가능한 발전과 공동체 회복을 위한 새로운 발전 동인으로서 농촌과 농업이 갖고 있는 환경, 생태, 경관, 문화, 지역사회 유지 등 다원적 기능에 대한 관심이 고조되고 있음.
- 유럽에서는 이미 1970년대부터 농업자원의 공익적·사회적 가치를 취약계층의 건강, 돌봄, 치유, 환경보전, 일자리 등 사회적 서비스 제공과 결합해 제공하는 사회적농업<sup>1)</sup>에 주목해 사회적농장에 대한 지원을 강화하고 있음.
- 문재인 정부는 「국정운영 5개년 계획」 100대 국정과제 중 ‘누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성’ 실현을 위한 방안에 ‘사회적농업 시범사업 실시 및 관련 법적 근거 마련 추진’이 포함되는 등

---

1) 사회적농업은 농업활동을 통해 사회적약자의 적응과 자립을 도우며 함께 살아가는 활동으로, 생산성보다는 사회적약자를 포용하는 “사람” 중심의 농업을 실현하는 수단으로 정의할 수 있음.

사회적 농업이 새로운 의제로 부각되고 있음.

- 실천과제로 취약계층 대상 영농 활동과 연계해 돌봄·교육·고용 등 서비스를 제공하는 사회적농장을 육성하는 사회적농업 활성화 지원 사업을 실시하고 있음.

### <정부의 사회적농업 활성화 지원사업>

#### □ 사업 개요

- (목적) 농업활동을 통해 장애인·고령자 등 사회적 약자에 돌봄·치유·교육·일자리 등 다양한 서비스를 공급하는 사회적농업 실천조직을 육성하여 사회적 농업의 확산 도모
- (지원대상) 사회적농업을 실천하고 있는 농촌지역 소재 조직
  - \* (조직형태) 농업법인, 사회적경제조직, 민법상 법인·조합, 상법상 회사 등 조직 형태가 법인이거나 비영리민간단체 등 단체
- 활동내용 : 사회적 농업 실천조직은 장애인, 고령자, 범죄피해가족, 다문화여성, 귀농희망자(청년) 등과 함께 농산물 생산·유통, 직업훈련, 원예치료, 원주민과의 교류활동 등 실시

#### □ 지원 내용

- 사회적농업 실천조직(사회적농장)을 대상으로 프로그램 운영 및 지역사회와의 네트워크 구축, 시설 개선비용 등 지원
- 지원한도 : 개소당 6천만원(국비 70%, 지방비 30%) ('20예산 25억 원)

#### □ 향후 계획

- 사회적농업 실천 조직 육성 : ('20) 30개소 → ('21) 50 → ('22) 70

- 그러나 아직까지는 사회적농업 도입 초기단계로 사회적농업 육성에 대한 법적 근거가 미비<sup>2)</sup>한 상황에서 종합적이고 체계적인 사업 추진이 어렵다는 한계가 있음.

2) 사회적농업 관련 상위법령은 현재 없으며, 제20대 국회에서 '사회적농업 육성법안(서삼석의원)'이 발의되었으나, 임기만료로 폐기됨(2020.05).

- 한편, 제주특별자치도와 충청남도는 조례 제정을 통해 사회적농업 특화모델 개발과 사회적농업 전담팀 설치와 함께, 아동·노인·장애인 등 취약계층에 사회적 서비스를 제공하는 사회적농장을 확산시키고 있음.
- 반면 서울시는 사회적농업 관련 사업을 별도로 시행하고 있지 않으며, 취약계층을 대상으로 일부 치유농업 프로그램을 운영<sup>3)</sup>하고 있음.

#### 다. 용어의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 ‘사회적농업’, ‘취약계층’, ‘사회적농장’에 대한 용어를 규정하고 있음.

#### <조례안 관련 규정>

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회적농업”이란 농업 또는 도시농업 활동을 통하여 취약계층에게 돌봄, 교육, 고용, 치유서비스 등을 제공하는 활동 및 실천을 말한다.
2. “취약계층”이란 「사회적기업 육성법」 제2조제2호에 따른 취약계층을 말한다.
3. “사회적농장”이란 사회적농업을 영위하는 농장을 말한다.

- 우리나라의 사회적농업은 현재까지 법률상의 개념정립이 부재하여 정책대상 범주의 명확화를 위한 용어의 정의가 반드시 선행되어야 함.

3) 농업기술센터는 서초구 내곡동 일대 6,200(㎡) 농장을 활용하여 취약계층과 일반인 등을 대상으로 치유농업 프로그램을 장·단기로 운영 중임(2019.12).

- 제정안은 사회적농업, 사회적농장, 취약계층 등에 대한 개념과 범위를 명확하게 규정함으로써 체계적인 사회적농업 육성을 도모하기 위한 기반을 마련하였음.

<서울시 취약계층 현황>

(단위 : 명)

계	수급자	노숙인	쪽방거주자	취약계층 돌봄 어르신	장애인	*학교밖 청소년
752,351	319,427	3,253	3,085	30,923	394,720	943

※ 자료 : 서울시(2019.12월 기준).

- 특히, 정부의 사회적농업 정책이 농촌 중심으로 이루어져 도시농업의 특성을 반영하지 못하고 있다는 점에서 안 제2조제1호의 사회적농업의 정의에 ‘농업활동’ 뿐만 아니라 ‘도시농업활동’을 포함시킴으로써 서울의 특성을 고려한 차별화된 사업 추진이 가능하게 되었음.
- 다만, 사회적농업의 정의 중 “활동 및 실천”은 두 용어<sup>4)</sup>가 갖는 의미의 차이가 모호하여 명확히 구분되기 어렵다는 점에서 의미 전달이 충분한 ‘활동’으로 통합할 필요가 있음.

4) 표준국어대사전에서는 활동을 ‘몸을 움직여 행동함’, ‘어떤 일의 성과를 거두기 위하여 힘씀’으로 실천을 ‘생각한 바를 실제로 행함’으로 정의하고 있음.

## 라. 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 지역별 특성을 고려한 사회적농업의 육성과 발전을 위한 종합적인 시책의 수립과 시행을 위한 시장의 책무를 명시하고 있음.
- 시장의 기본 책무를 조례에 명확히 규정함으로써 시장의 적극적인 관심과 참여를 유인할 수 있다는 점에서 사회적농업의 육성과 지원이라는 입법목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 보임.

## 마. 기본계획과 시행계획의 수립(안 제4조·안 제5조)

- 안 제4조와 안 제5조는 사회적농업의 육성과 지원을 위해 5년마다 사회적농업 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립하고, 이를 기초로 사회적농업 시행계획(이하 “시행계획”)을 매년 수립·시행하도록 하고 있음.

### <조례안 관련 규정>

**제4조(기본계획 수립)** ① 시장은 사회적농업의 육성과 지원에 관하여 서울특별시 사회적농업 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사회적농업 육성 및 지원을 위한 기본방향
2. 사회적농업 관련 연구, 실태조사, 홍보방안
3. 사회적농업 관련 교육 및 인력양성
4. 사회적농업 관련 민·관 협력에 관한 사항
5. 그 밖에 사회적농업의 육성 및 지원과 관련하여 시장이 필요하다고

인정하는 사항

**제5조(시행계획의 수립·시행)** ① 시장은 기본계획에 따라 매년 서울특별시 사회적농업 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.  
② 시장은 전년도 시행계획의 추진실적과 제1항에 따른 시행계획을 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다) 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- 기본계획에는 사회적농업 육성 및 지원을 위한 기본방향, 연구·실태조사·홍보방안, 교육·인력양성에 관한 사항, 민관협력 사항 등을 포함하고 있음.
- 또한, 기본계획의 연 단위 집행계획인 시행계획을 수립·시행토록 하고, 추진 실적 등을 소관 상임위원회에 보고하도록 규정함으로써 사회적농업 육성의 추진 성과를 높이도록 하였음.
- 사회적농업의 중기 마스터플랜과 연도별 시행계획을 유기적으로 연동시킴으로써 사회적농업의 육성과 지원 사업의 계획성과 체계성을 확보할 수 있다는 점에서 바람직한 입법 조치로 판단됨.

#### 바. 실태조사(안 제6조)

- 안 제6조는 시장이 사회적농업의 활성화를 위해 매년 사회적농업 현황, 지역 여건 등에 관한 실태조사를 실시하고, 이를 기본계획 수립시 반영하도록 규정하고 있음.
- 이는 사회적농업에 대한 구체적인 현황과 기본적인 자료 등이



미비한 상황에서 실태조사를 통해 각 지역별 특성에 맞는 사회적 농업 계획을 수립하고 보완할 수 있다는 점에서 필요한 규정으로 볼 수 있음.

#### 사. 사회적농업 심의위원회 설치·구성(안 제7조·안 제8조)

- 안 제7조와 안 제8조는 사회적농업의 육성과 지원에 관한 중요한 사항을 심의하는 기구로 사회적농업 심의위원회(이하 “사회적농업 위원회”)의 설치·구성에 관한 사항을 규정하면서, 심의 대상을 사회적 농업에 관한 ▶ 기본계획과 시행계획의 수립·시행, ▶ 관련 기관과의 협의 및 조정, ▶ 추진실적 점검과 평가, ▶ 사회적농장의 지정과 취소 등으로 정하고 있음.
- 사회적농업위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고, 당연직 위원은 경제일자리기획관 1명으로, 위촉직 위원은 서울시의원과 관련 기관·단체 근무자, 해당 분야 전문가 등으로 하여 2년 임기로 위촉하고 있음.
- 제도 도입 초기 단계인 사회적농업의 토대를 견고히 마련하고 가치를 확산시키기 위해서는 해당 분야의 전문성과 관심이 높은 민·관 협의기구가 필요하다는 점에서 민주적 심의기구의 설치 필요성이 인정됨.
- 다만, 「서울특별시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례」에서 도시농업 육성 및 지원에 관한 사항을 총괄·조정하는 ‘도시농업

위원회' 를 두도록 하고 있는 바, 사회적농업위원회와 심의대상, 역할, 기능상에 유사·중복성이 없도록 주의해야 할 것임.

- 현재 도시농업위원회는 ▶ 도시농업의 시행계획 수립과 변경, ▶ 도시농업 관련 연구, ▶ 기술개발 및 홍보, ▶ 중장기 비전설정 및 실천계획에 관한 사항 등을 심의하고 있음.

### <도시농업위원회 구성 현황>

위원회 구성 : 15명(시의원, 전문가, 시민단체 활동가, 공무원 등)

- 체 계 : 본위원회(1), 소위원회(2) ※ 필요시 특별소위원회 구성 가능
- 임 원 : 공동위원장 2명(경제정책실장, 호선 위원), 부위원장 1명
- 인 원 : 15명[당연직 1명, 위촉직 14명(남 8명, 여 6명)]

**도 시 농 업 위 원 회**

```

    graph TD
      A[도시농업위원회] --> B[활성화 소위원회(7)]
      A --> C[박람회 소위원회(7)]
      B --- D["◇ 기반 조성, 활성화 방안  
◇ 정책 및 예산의 수립평가"]
      C --- E["◇ 도시농업 박람회  
◇ 국제 컨퍼런스"]
    
```

○ 위촉현황 ※ ( )는 연임 위원 수, 간사 도시농업과장

계	당연직 (경제정책실장)	위촉직(외부위원)					
		소계	시의원	관련 전문가	학계	시민단체	시민참여형
15	1	14	1	5	2(1)	4(3)	2

#### 아. 사회적농장의 지정과 재정지원(안 제9조 · 안 제10조)

- 안 제9조는 사회적농업의 활성화와 사회적농장을 이용하는 취약 계층 보호를 위해 시장이 정한 세부적인 기준에 부합하는 경우 사회적농장으로 지정하여 서울시의 지원을 받을 수 있도록 규정하고 있음.

- 현재 정부가 시행 중인 사회적농업 활성화 지원사업에서 사회적 농장은 장애인·고령자 등 사회적 약자에게 돌봄·치유·교육·일자리 등 다양한 서비스를 공급하는 사회적농업 실천조직으로 규정하면서 농촌지역 소재 조직으로 지원 대상을 한정하고 있음.
- 반면, 서울시의 사회적농장은 대도시의 지역적 특성에 맞춰 사회적 농업 구성원들이 연대하고 협력하여 지역문제를 해결해 나갈 수 있는 사회화·재사회화를 이끄는 공간이 될 수 있다는 점에서 지역 사회 발전에 기여할 것으로 기대됨.
- 안 제10조는 서울시가 사회적농업과 사회적농장 관련하여 ▶ 인력 양성, ▶ 홍보, ▶ 세무·법률 등의 자문과 정보제공, ▶ 시설개선, 협력관계 구축, 취약계층의 활동보조, ▶ 행사 및 마케팅 지원, ▶ 치유 농업 등의 사업에 재정지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.
- 이는 사회적농업과 농장에 대한 행·재정적 지원을 통해 사회적 농업의 발전과 활성화를 도모하기 위한 것으로 향후 안정적인 사회적농업 육성과 발전을 위한 적절한 입법조치로 판단됨.

#### 자. 종합의견

- 사회적농업은 농촌의 공동화, 고령화를 해소하고 장애인, 노년층을 비롯한 취약계층에게 농촌 체험을 통해 정신적, 육체적 건강 회복을 함께 제공할 수 있다는 점에서 실버산업과 농업의 미래로 주목받고 있음.

- 우리나라에서도 농업인, 복지기관 등과 협력하여 취약계층과 함께 농업활동을 하며 돌봄·교육·일자리 제공 등의 사회서비스를 창출하는 사회적농업에 대한 의미와 중요성이 더욱 강조되고 있음.
- 다만, 정부가 추진하고 있는 사회적농업은 농촌지역으로 한정함으로써 도시 취약계층과 도시농업인이 사각지대에 놓이는 한계가 있음.
- 따라서, 제정안은 서울이라는 대도시의 특성에 맞춰 서울이 당면한 다양한 도시문제와 정책아젠다를 사회적농업과 연계하여 해결 방안을 모색할 수 있는 입법적 근거를 마련한다는 점에서 의미가 있음.

담당 조사관	연락처
이시우	02-2180-8056