

서울특별시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3228호
2. 발 의 자 : 김경 의원 등 12명
3. 발의일자 : 2025년 10월 20일
4. 회부일자 : 2025년 10월 23일

II. 제안이유

- 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」이 지방자치단체 수행 사무에 관한 자율성 제고를 위하여 2024년 12월 개정되어 2025년 6월부터 시행됨에 따라 해당 법률을 따르는 조례도 발맞춰 보완하고자 함.
- 중앙행정기관과 지방자치단체의 관계를 상호 협력적인 방향으로 설정하고자 기존 중앙행정기관장에게 승인받도록 하던 것을 통보하도록 개정됨에 따라, 구청장이 공영도시농업농장을 개설하고자 할 때 시장에게 승인받도록 하던 것을 보고하도록 함.

III. 주요내용

- 가. 구청장이 자치구 공영도시농업농장을 개설하고자 할 때 시장에게 업무규정과 운영관리계획서를 미리 제출하도록 함(안 제18조).

IV. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「도시농업 육성 및 지원에 관한 법률」

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 자치구청장이 공영도시농업농장을 개설하려는 경우 서울특별시시장의 ‘승인’을 받도록 한 현행 규정을 일정한 자료(업무규정과 운영관리계획서)를 미리 ‘제출’하는 것으로 변경하는 등 법령 개정사항을 반영하기 위해 발의된 것임.

2. 개정안의 입법배경

- 공영도시농업농장은 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 “도시농업법”)¹⁾에 따라 지방자치단체장이 도시농업의 활성화 등을 위해 도시지역에 위치한 공유지 중에서 적합한 토지를 선정하여 개설하는 농장을 의미함.
- 구 “도시농업법”²⁾에는 공영도시농업농장을 개설하려면 시·도지사는 농림축산식품부장관(이하 “농림부장관”)에게, 시장·군수·구청장은 시·도지사에게 사전 승인을 받도록 규정되어 있었음.
- 그러나 지방의 자율성 제고 등을 위해 정부가 2024년 6월 제22대 국회에 제출한 8건의 법률안³⁾ 중 ‘농어촌정비법 등 10개 법률의 일부개정에 관

1) 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제14조(공영도시농업농장의 개설)

① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 도시농업의 활성화와 도시농업 공간의 확보를 위하여 도시지역에 위치한 공유지 중에서 도시농업에 적합한 토지를 선정하여 공영도시농업농장을 개설할 수 있다.

2) 종전의 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」(2024년 12월 20일, 법률 제20581호로 타법개정되기 이전의 것) 제14조(공영도시농업농장의 개설)

② 제1항에 따라 공영도시농업농장을 개설하려는 경우 시·도지사는 미리 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 하고, 시장·군수·구청장은 미리 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

3) 지방자치단체의 사무에 대해 ▶법령사항을 조례로 대폭 위임하여 자치입법권을 강화하고, ▶국가의 관여를 최소화하여 지방의 자율성을 제고하기 위한 것임.

한 법률안’이 의결됨(2024. 11)에 따라 2024년 12월 “도시농업법” (2025. 6. 21. 시행)이 개정되어 종전에는 승인 대상이던 공영도시농업농장 개설이 자료제출 대상으로 변경되었음.

< 자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위해 정부가 제22대 국회에 제출한 법률안 >

(2025. 12. 기준)

의안명(의안번호)	소관 위원회	제출일자	국회 의결일자 (의결결과)
총 8건 (개정대상 법률 69개)			
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 도시교통정비 촉진법 등 3개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201046)	국토교통위원회	2024. 6. 27.	소관 위원회 심사중
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 건축물관리법 등 14개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201058)	국토교통위원회	2024. 6. 27.	소관 위원회 심사중
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 낙시 관리 및 육성법 등 9개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201059)	농림축산식품 해양수산위원회	2024. 6. 27.	소관 위원회 심사중
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 결핵예방법 등 7개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201121)	보건복지위원회	2024. 6. 28.	2024. 8. 28. (원안가결)
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 공연법 등 10개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201136)	문화체육관광위원회	2024. 6. 28.	소관 위원회 심사중
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 농수산물 품질관리법 등 3개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201176)	보건복지위원회	2024. 6. 28.	2024. 8. 28. (원안가결)
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 가족분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 등 13개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201191)	환경노동위원회	2024. 6. 28.	소관 위원회 심사중
자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 농어촌정비법 등 10개 법률의 일부개정에 관한 법률안(2201193)	농림축산식품 해양수산위원회	2024. 6. 28.	2024. 11. 28. (수정가결)

- 한편, 2025년 12월 현재 서울특별시(이하 “서울시”)가 개설·운영 중인 공영도시농업농장은 없으며,⁴⁾ 서울시 관내의 자치구(25개) 중 14개 자치구는 공영도시농업농장 26개소를 개설하여 운영하고 있음.

4) 2025년 12월 현재 서울시는 경기도에 11개소(남양주시 3개소, 양평군 3개소, 고양시 3개소, 광주시 2개소)의 ‘동행서울 농장’을 운영하고 있으나, 이는 ▶민간소유의 부지에 ▶민간이 조성한 농장을 ▶서울시가 임차하여 운영하는 것으로서 지방자치단체장이 도시지역 내 공유지 중에서 적합한 토지를 선정하여 개설하는 농장인 공영도시농업농장에는 해당되지 않음.

< 자치구가 개설한 공영도시농업농장 현황 >

(단위: 개소, m² / 2025. 12. 기준)

자치구명	공영도시농업 농장 수	공영도시농업 농장명	소재지	개설연도	면적
합계	26				121,668
성 동 구	1	무 지 개 텃 밭	성동구 행당동	2012	5,744
광 진 구	2	광 장 동 자 투 리 텃 밭	광진구 광장동	2012	2,800
		중 랑 천 자 투 리 텃 밭	광진구 중곡동	2012	1,800
동대문구	1	중랑천도시농업체험학습장	중랑구 면목동	2013	6,500
중 랑 구	6	중랑행복2농장(망우1호)	중랑구 망우동	2020	1,844
		중랑행복3농장(망우2호)	중랑구 망우동	2021	6,568
		중랑행복4농장(면목1호)	중랑구 면목동	2022	6,826
		중랑행복4농장(별도관리구역)	중랑구 면목동	2023	10,648
		중랑행복5농장(신내2호)	중랑구 신내동	2023	7,608
		중랑행복6농장(신내3호)	중랑구 신내동	2024	1,619
강 북 구	1	강 북 도 시 농 업 체 험 장	강북구 수유동	2021	5,445
도 봉 구	1	초 안 산 나 농 텃 밭	도봉구 창동	2013	3,726
양 천 구	3	양 천 도 시 농 업 공 원	양천구 신월동	2019	4,200
		양 천 1 마 당 텃 밭	양천구 신월동	2020	1,800
		안 양 천 키 친 가 든	양천구 신정동	2022	1,500
강 서 구	1	친 환 경 영 농 체 험 장	강서구 오곡동	2006	5,412
금 천 구	1	안 양 천 도 시 농 업 체 험 장	금천구 독산동	2021	3,000
영등포구	1	문래동 공공공지 도시텃밭	영등포구 문래동	2013	5,400
관 악 구	2	서 림 동 텃 밭	관악구 신림동	2017	3,500
		관 악 도 시 농 업 공 원 텃 밭	관악구 신림동	2019	4,255
서 초 구	1	청 룡 텃 밭	서초구 신원동	2011	3,300
강 남 구	2	세 곡 천 제 1 힐 링 텃 밭	강남구 세곡동	2020	6,270
		세 곡 천 제 2 힐 링 텃 밭	강남구 세곡동	2023	3,135
강 동 구	3	강 일 텃 밭	강동구 강일동	2011	11,488
		가 래 여 울 1 텃 밭	강동구 강일동	2012	5,160
		강 동 힐 링 팜	강동구 암사동	2019	2,120

3. 개정안에 대한 검토

가. 공영도시농업농장 개설을 ‘승인’ 사항에서 ‘자료제출’ 사항으로 변경

- 안 제18조의 ▶제목은 “자치구 공영도시농업농장의 개설승인”에서 ‘승인’이라는 문구를 삭제하려는 것이며, ▶제1항은 자치구청장(이하 “구청장”)이 공영도시농업농장을 개설할 경우 서울특별시(이하 “시

장”)의 ‘승인’을 받도록 한 현행 규정을 업무규정과 운영관리계획서를 ‘제출’하도록 변경하려는 것임.

현행	개정안
제18조(자치구 공영도시농업농장의 개설승인) ① 구청장이 공영도시농업농장을 개설하려는 경우 법 제14조에 따라 <u>시장의 승인</u> 을 받아야 한다.	제18조(자치구 공영도시농업농장의 개설) ① 구청장이 공영도시농업농장을 개설하려는 경우 법 제14조에 따라 <u>시장에게 공영도시농업농장 업무규정과 운영관리계획서를 미리 제출하여야 한다.</u>

- 이는 종전 “도시농업법”에서 시·도지사는 농림부장관에게, 시장·군수·구청장은 시·도지사에게 승인을 미리 받도록 하고 승인신청서 제출시에는 업무규정과 운영관리계획서를 첨부하도록 한 규정을, 자료(업무규정과 운영관리계획서)만 제출하도록 변경한 법률 개정(2024. 12) 내용을 반영한 사안으로, 별도의 문제는 없음.

< 법률 개정 내용(안 제18조의 제목 및 제1항 관련) >

구 “도시농업법” (법률 제14650호, 2017. 3. 21. 일부개정, 2017. 9. 22. 시행)	현행 “도시농업법” (법률 제20581호, 2024. 12. 20. 타법개정, 2025. 6. 21. 시행)
제14조(공영도시농업농장의 개설) ② 제1항에 따라 공영도시농업농장을 개설하려는 경우 시·도지사는 <u>미리 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 하고, 시장·군수·구청장은 미리 시·도지사의 승인을 받아야 한다.</u>	제14조(공영도시농업농장의 개설) ② 제1항에 따라 공영도시농업농장을 개설하려는 경우 시·도지사는 <u>농림축산식품부장관에게, 시장·군수·구청장은 시·도지사에게 공영도시농업농장 업무규정과 운영관리계획서를 미리 제출하여야 한다.</u>
제14조(공영도시농업농장의 개설) ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 제2항에 따라 공영도시농업농장의 개설승인을 받으려면 공영도시농업농장 개설승인신청서에 업무규정과 운영관리계획서를 첨부하여 제2항에 따른 승인권자(이하 “ <u>개설승인권자</u> ”라 한다)에게 제출하여야 한다.	제14조(공영도시농업농장의 개설) ③ <u>농림축산식품부장관 또는 시·도지사는 필요하면 제2항에 따라 제출받은 사항에 대한 수정 또는 보완을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 요구할 수 있다.</u> ^{주1)}

※ 주1) 승인제도 폐지에 따른 부작용을 우려하여 구 “도시농업법”에는 두지 않던 보완장치(수정·보완 요구)를 추가한 것임. : 국회 농림축산식품해양수산위원회 전문위원, 「자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 농어촌정비법 등 10개 법률의 일부개정에 관한 법률안 검토보고」 (2024. 8), p.20

나. 개설승인에 관한 세부 기준, 법령보다 추가된 운영관리계획서 포함 사항 삭제

- 개정조례안은 현행 조례 제18조제2항과 제18조제3항을 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제18조(자치구 공영도시농업농장의 개설승인) ② 제1항에 따른 자치구 공영도시농업농장의 개설승인에 관한 세부적인 기준은 다음 각 호와 같다. 1. 공영도시농업농장의 텃밭은 1천 500제곱미터 이상일 것 2. 쉼터, 화장실, 주차장, 관수용 물탱크, 실습교육장, 퇴비장 및 농기구 보관창고 등 농장 내 부속시설 확보 3. 법 제14조제3항에 따른 업무규정 및 운영관리계획서의 작성 ③ 제2항제3호에서 정한 운영관리계획서에는 친환경농업 실천계획이 포함되어야 한다.	제18조(자치구 공영도시농업농장의 개설) <삭 제> <삭 제>

- 이 중 현행 조례 제18조제2항은 일정한 기준에 부합되는 경우에만 농장 개설을 승인할 수 있도록 한 종전 “도시농업법” 시행규칙 제8조제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 ‘개설승인에 관한 세부 기준’을 정한 것이나, 개정조례안은 ▶2024년 12월 “도시농업법” 개정으로 승인제도가 폐지되고 ▶2025년 7월 개정된 시행규칙에서도 개설 승인에 관한 내용이 자료 제출에 관한 내용으로 갈음되었음을 반영하여 동 조항을 삭제하려는 것임.

< 2025년 7월 “도시농업법” 시행규칙 개정 내용 >

구 “도시농업법” 시행규칙 (농림축산식품부령 제281호, 2017. 9. 22. 일부개정·시행)	현행 “도시농업법” 시행규칙 (농림축산식품부령 제727호, 2025. 7. 24. 일부개정·시행)
제8조(공영도시농업농장의 개설승인) ① 공영도시농업농장의 개설기준은 다음 각 호와 같다. 1. 공영도시농업농장의 텃밭은 1천500제곱미터 이상일 것	제8조(공영도시농업농장의 개설) ① 법 제14조제2항에 따라 농림축산식품부장관 또는 시·도지사에게 제출하는 공영도시농업농장 업무규정 및 운영관리계획서에는 다음 각 호의 구분에 따른 사항이 포함되어야 한다. 1. 공영도시농업농장 업무규정: 출입·안전에 관한 기준 및 이용자의 준수사항 등 공영도시농업농장의 규율에 관한 사항

구 “도시농업법” 시행규칙 (농림축산식품부령 제281호, 2017. 9. 22. 일부개정·시행)	현행 “도시농업법” 시행규칙 (농림축산식품부령 제727호, 2025. 7. 24. 일부개정·시행)
2. <u>텃밭, 화장실, 주차장, 관수용(灌水用) 물탱크, 실습교육장 및 퇴비장 등 부대시설을 갖추</u> 것 3. <u>법 제14조제3항에 따른 업무규정과 운영관리계획서를 갖추</u> 것 ② <u>공영도시농업농장을 개설하려는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 공영도시농업농장 개설승인 신청서에 제1항 각 호의 개설기준에 적합함을 증명하는 서류를 농림축산식품부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.</u> ③ <u>농림축산식품부장관 또는 시·도지사는 제2항에 따른 공영도시농업농장 개설승인 신청을 받았을 때에는 그 신청내용이 제2항 각 호의 지정기준에 적합하다고 인정되는 경우에 공영도시농업농장의 개설을 승인할 수 있다.</u> ④ <u>법 제14조제4항에서 “농림축산식품부령으로 정하는 경미한 사항”이란 도시농업농장 내 부속시설의 설치 현황, 텃밭 구획, 임대절차 및 임대대상자 선정방법을 말한다.</u> ⑤ <u>제1항부터 제4항까지에서 정한 것 외의 공영도시농업농장 개설승인에 관한 세부적인 기준과 방법 등은 농림축산식품부장관 또는 시·도지사가 정한다.</u>	2. <u>공영도시농업농장 운영관리계획서: 인력·시설의 배치 및 운영 프로그램의 개설 등 공영도시농업농장의 운영 계획에 관한 사항</u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> ② <u>법 제14조제4항 단서에서 “농림축산식품부령으로 정하는 경미한 사항”이란 도시농업농장 내 부속시설의 설치 현황, 텃밭 구획, 임대절차 및 임대대상자 선정방법을 말한다.</u> <u><삭 제></u>

- 그리고 현행 조례 제18조제3항은 개설승인에 관한 세부적인 기준과 방법 등을 시·도지사가 정하도록 한 종전 “도시농업법” 시행규칙 제8조제5항을 근거로, 개설승인 신청 시 제출하는 운영관리계획서에 포함되어야 할 내용을 법령보다 추가한 것이나, 동 개정조례안은 시행규칙 개정(2025. 7.)을 통해 시·도지사에게 재량권을 부여하던 근거규정(시행규칙 제8조제5항)이 삭제됨에 따라 동 조항을 삭제하려는 것임.
- 따라서 동 개정조례안이 현행 조례 제18조제2항과 제18조제3항을 삭제하려는 것은 법률과 시행규칙의 개정사항을 반영하여 상위법령과의 정합성을 확보하려는 사안으로, 타당한 입법조치임.

다. 자료제출 사항에 대한 수정·보완 요구 근거 신설

- 안 제18조제2항은 “도시농업법”의 개정사항을 반영하여 시장은 필요시 제출받은 자료(업무규정, 운영관리계획서)에 대해 구청장에게 수정·보완을 요구할 수 있도록 근거조항을 신설하려는 것임.

현행	개정안
제18조(자치구 공영도시농업농장의 개설승인) <신설>	제18조(자치구 공영도시농업농장의 개설) ② 시장은 필요하면 제출받은 사항에 대한 수정 또는 보완을 구청장에게 요구할 수 있다.
「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제14조(공영도시농업농장의 개설) ③ 농림축산식품부장관 또는 시·도지사는 필요하면 제2항에 따라 제출받은 사항에 대한 수정 또는 보완을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 요구할 수 있다. <개정 2024. 12. 20.>	

- 다만, 안 제18조제2항의 입법근거가 된 “도시농업법” 제14조제3항은 관련 법률안을 제출한 정부와 이를 의결한 국회가 공영도시농업농장에 관한 사무는 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’ 이므로 소관 지방자치단체의 자율성을 제고할 필요가 있다는 점을 인지하면서도, 승인제도 폐지에 따른 부작용을 우려하여 보완장치를 제도화한 것으로⁵⁾ 지방의 자치역량을 아직까지는 온전히 신뢰하기 어렵다고 판단한 결과라는 점은 유의할 필요가 있음.
- 그리고 “도시농업법” 제14조제3항은 물론 이를 근거로 한 안 제18조제2항에서도 ‘필요하면’ 수정·보완을 요구할 수 있다고 규정하고 있을 뿐 권한행사의 요건이나 범위, 한계에 대해서는 구체화하지 않고 있어

5) 국회 농림축산식품해양수산위원회 전문위원, 「자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 농어촌정비법 등 10개 법률의 일부개정에 관한 법률안 검토보고」(2024. 8), p.19~20

※ 아래 내용은 국회 소관 상임위원회의 전문위원 검토의견 중에서 발췌한 것임.

- 공영도시농업농장에 관한 사무는 「지방자치법」상 주민의 복지증진에 관한 사무로 볼 수 있어 농림축산식품부장관 또는 시·도지사의 승인 절차를 거치지 않고도 개설할 수 있도록 하더라도 무리가 없을 것으로 판단됨.
- 또한 개정안은 제출한 공영도시농업농장 업무규정 및 운영관리계획서에 관하여 농림축산식품부장관 또는 시·도지사가 수정 및 보완을 요구할 수 있도록 보완장치를 마련하고 있으므로 기존의 승인제도가 폐지됨에 따라 발생할 수 있는 영향도 최소화하고 있는 것으로 보임.

시장이 법률과 조례를 근거로 수정·보완을 지나치게 요구할 경우에는 지방자치단체의 자율성 제고라는 당초의 법률 개정취지가 저해될 수 있으며, 사실상 승인제도가 존속하는 것과 동일한 결과가 초래될 수 있음.

- 이와 관련하여 “도시농업법” 제14조제6항⁶⁾은 자료의 수정·보완 등에 필요한 사항은 ‘농림축산식품부령’으로 정하도록 규정하고 있는바, 지난 2025년 7월 개정된 부령인 “도시농업법” 시행규칙은 ▶수정·보완 요구에 관한 내용을 일체 규정하지 않으면서도 ▶법률과 시행규칙에서 정하지 않은 내용(권한의 행사요건 및 범위, 한계 등)을 시·도지사가 추가적으로 정할 수 있도록 위임하는 규정조차 두지 않은 상황임.⁷⁾
- 따라서 시장은 동 개정조례안이 의결된 후 실제 동 권한(수정·보완 요구)을 행사함에 있어서는 공영도시농업농장 개설에 관한 소관 자치구의 자율적인 결정이 존중될 수 있도록 수정·보완의 필요성에 대해 신중히 판단하고, “도시농업법” 시행규칙⁸⁾에 따라 업무규정 등에 반드시 포함되어야 할 내용이 누락되었거나 이에 준하는 사안 등에 한정하여 최소한의 범위 내에서만 수정·보완을 요구할 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 아울러 자치구뿐만 아니라 서울시도 향후 공영도시농업농장을 개설할 경우에는 농림부장관에게 자료를 제출하여야 하며 농림부장관은 그에 대한 수정·보완을 요구할 수 있다는 점에서, 시장은 법률의 개정취지

6) 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제14조(공영도시농업농장의 개설)

⑥ 제2항 및 제3항에 따른 공영도시농업농장 업무규정과 운영관리계획서의 제출 및 수정·보완 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

7) 승인제도를 운영하던 당시에는 구 “도시농업법” 시행규칙 제8조제5항을 통해 시행규칙이 정하지 않은 사항(개설승인에 관한 세부적인 기준과 방법 등)은 농림부장관 또는 시·도지사가 정하도록 하였으나, 해당 규정은 지난 2025년 7월 시행규칙이 개정되면서 삭제되었음.

8) 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제8조(공영도시농업농장의 개설)

① 법 제14조제2항에 따라 농림축산식품부장관 또는 시·도지사에게 제출하는 공영도시농업농장 업무규정 및 운영관리계획서에는 다음 각 호의 구분에 따른 사항이 포함되어야 한다.

1. 공영도시농업농장 업무규정: 출입·안전에 관한 기준 및 이용자의 준수사항 등 공영도시농업농장의 규율에 관한 사항
2. 공영도시농업농장 운영관리계획서: 인력·시설의 배치 및 운영 프로그램의 개설 등 공영도시농업농장의 운영 계획에 관한 사항

대로 지방자치단체의 자율성이 충분히 보장될 수 있도록 수정·보완 요구 권한의 행사요건 및 범위, 한계 등을 부령에 구체적으로 규정해 줄 것을 농림축산식품부에 건의하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임.

입법조사관	연락처
강 민 수	02-2180-8062