

서울특별시교육청 도농교육교류협력에 관한 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1714호
2. 발 의 자 : 황인구 의원
3. 발의일자 : 2020. 8. 11.
4. 회부일자 : 2020. 8. 21.

II. 제안이유

- 이 조례는 서울특별시교육청의 도농교육교류협력에 관한 사항을 규정함으로써 농업·농촌의 중요성과 공익적 역할에 대한 인지도를 제고하고, 4차 산업혁명과 스마트농업 전개에 맞춘 인재를 양성하며, 상호 교류를 통한 교육 분야의 도시와 농어촌 간 격차를 해소하여 사회통합에 이바지하고자 함.

III. 주요내용

1. 도농교육교류협력 활성화를 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
2. 도농교육교류협력의 대상 선정과 내실화, 홍보 및 조사·연구, 자매결연 활성화 및 취소·중단에 관한 사항을 규정함 (안 제5조~제9조).

3. 도농교육교류협력위원회의 설치와 기능, 구성, 운영 등에 관한 사항에 대해 규정함 (안 제10조~제13조).
4. 도농교육교류센터 설치 및 운영에 대해 규정함(안 제14조).
5. 도농교육교류협력의 체계적이고 효율적인 추진을 위한 지역사회 협력망 구축에 관한 사항을 규정함(안 제15조).
6. 농업교육 및 도농교육교류협력의 진흥을 위하여 도농교류 활성화 선도학교 지정 및 운영에 관해 규정함(안 제16조).
7. 도농교육교류협력 및 농업교육 활성화에 기여한 공로가 큰 공무원 또는 학생, 학급, 학교 등의 포상에 대해 규정함(안 제17조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」
2. 예산조치 : 비용추계서 참조.
3. 기 타 : 해당사항 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2020년 8월 11일 황인구 의원에 의해 의안번호 제 1714호로 발의되어 2020년 8월 21일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시교육청의 도농교육교류협력에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업·농어촌에 대한 학생들의 애착심을 키우고, 상호 교류협력을 통해 도시와 농어촌간 교육격차 해소에 기여하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 제2조제8호에 따르면 “도시와 농어촌 교류(이하 “도농교류“라 한다)”란 농어촌체험·휴양마을사업, 관광농원사업 등을 통하여 농어촌 간에 이루어지는 인적 교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험·휴양서비스, 정보 또는 문화 등의 교환·거래 및 제공 등을 말합니다.
- 현재 한국농어촌공사에서는 도농교류 활성화를 위해 도농교류 촉진, 체험프로그램 개발, 농어촌종합정보 제공, 체험마을 사후 관리 및 농어촌 관광 기업 육성 등 다양한 사업을 추진하고 있으며,
농어업·농어촌 가치인식 제고를 위한 도시민·청소년 체험활동 지원을 위해 민간단체 및 초등학교(공모 선정)를 대상으로 현장체험의 기회를 제공하고 있습니다.

[표1] 도농교류협력사업 지원 농촌체험활동 참여 학교 현황(최근 3년간)

(단위: 명, 원)

구분	참여 학교	교류지역	참여인원	사업예산
2017년	서울망원초등학교외 6교	경기도 양평, 여물리체험마을 등	3,899	78,309,200
2018년	서울안천초등학교외 5교	경기도 안성, 양평, 충남 아산 등	1,957	68,077,190
2019년	서울안천초등학교외 5교	경기도 김포, 남양주, 양평 등	1,665	59,428,120

○ 한편 서울시교육청은 중학교 자유학기(학년)제 프로그램의 일환으로 농협서울지역본부와 협력하여 “미래농업교육 프로그램”을 운영하고 있으며, 이를 통해 학생들에게 농촌에 대한 친밀감을 높이고 농업의 가치와 미래농업의 가능성을 체험할 수 있는 학습 기회를 제공하고 있습니다.¹⁾

[표2] 중학교 미래농업교육(농촌학교 운영계획) 운영 학교

<input type="checkbox"/> 운영 개요 - 프로그램명: 중학교 미래농업교육(농촌학교) - 운영 기간: 2019.4.8.(월)~6.27.(목) 총 36회 운영 - 운영 학교: 청량중 외 25교 - 운영 장소: 양주농촌학교, 강화농촌학교, 안성목장학교, 안성농촌학교 - 교육 시간: 하루 일정(강의 1시간, 체험활동 3시간) - 운영학교 경비 부담: 없음						
연번	체험장소	프로그램 운영일	소속청	학교명	인원(명)	비고
1	양주 농촌학교	2019.4.8.(월)	남부	오남중	112	
2		2019.4.22.(월)	남부	개웅중	120	
3		2019.5.20.(월)	남부	개웅중	75	
4		2019.5.30.(목)	성동광진	광희중	107	
5		2019.6.5.(수)	동부	영란여중	101	
6		2019.6.17.(월)	동작관악	관악중	110	
7	강화 농촌학교	2019.4.16.(화)	동부	청량중	72	
8		2019.4.23.(화)	동부	청량중	72	
9		2019.4.30.(화)	강서양천	경서중	60	중계중(56명)과 공동 참가
10			북부	중계중	56	경서중(60명)과 공동 참가
11		2019.5.7.(화)	남부	영원중	120	

1) 서울시교육청 보도자료: 농촌학교로 등교해요~ (교육혁신과, 2019.4.7.)

12		2019.5.14.(화)	중부	상명사대부여중	100	
13		2019.5.21.(화)	북부	태랑중	110	
14		2019.5.28.(화)	강남서초	언남중	120	
15		2019.6.11.(화)	서부	상신중	70	
16		2019.6.18.(화)	서부	상신중	70	
17		2019.6.25.(화)	강남서초	언주중	110	
18	안성 농촌학교	2019.4.18.(목)	북부	온곡중	100	
19		2019.4.25.(목)	강동송파	성내중	110	
20		2019.5.2.(목)	강동송파	성내중	80	
21		2019.5.9.(목)	서부	창천중	103	
22		2019.5.16.(목)	강서양천	명덕여중	40	영원중(75명)과 공동 참가
23			남부	영원중	75	명덕여중(40명)과 공동 참가
24		2019.5.23.(목)	강동송파	한영중	120	
25		2019.5.30.(목)	성동광진	광희중	108	
26		2019.6.13.(목)	남부	문래중	110	
27		2019.6.20.(목)	강동송파	석촌중	60	중계중(56명)과 공동 참가
28			북부	중계중	56	석촌중(60명)과 공동 참가
29		2019.6.27.(목)	강남서초	언주중	110	
30		안성 목장학교	2019.4.17.(수)	강동송파	가락중	120
31	2019.4.24.(수)		남부	오남중	112	
32	2019.5.8.(수)		동작관악	강현중	120	
33	2019.5.15.(수)		북부	노일중	70	
34	2019.5.22.(수)		북부	태랑중	110	
35	2019.5.29.(수)		성동광진	광희중	55	중계중(56명)과 공동 참가
36			북부	중계중	56	광희중(60명)과 공동 참가
37	2019.6.5.(수)		성북강북	홍대부중	120	
38	2019.6.12.(수)		서부	증산중	90	
39	2019.6.19.(수)		강동송파	석촌중	63	
40	2019.6.26.(수)		강남서초	언주중	110	

○ 그러나 이와 같이 도농교류협력 및 미래농업교육의 중요성이 확대되고 있음에도 불구하고 서울시교육청은 이를 뒷받침할 체계적이고 안정적인 제도를 갖추지 못한 채 중학교 자유학기제 운영 등에 따라 지역적으로 동 사업을 추진하고 있는 실정입니다.

○ 이런 점에서 동 조례안은 도시-농어촌간 교육 분야의 교류협력 지원을 위한 교육감의 책무, 교육협력대상의 선정, 농업교육 및 교류협력의

활성화, 도농교육교류협력위원회의 설치 등의 제도적 근거를 마련했다는 측면에서 의미가 있는 것으로 사료됩니다.

나. 조례안의 구성과 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 18개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제4조까지 조례안의 목적, 정의, 교육감의 책무, 다른 조례와의 관계 등 총칙에 관한 사항을 규정하였고,

안 제5조부터 안 제9조는 도농교육교류협력 대상의 선정과 내실화, 홍보 및 조사·연구, 자매결연 활성화 및 도농교육교류협력의 취소·중단에 관한 사항을 규정하였습니다.

또한, 안 제10조부터 안 제13조는 도농교육교류협력위원회의 설치·운영에 관한 사항을 규정하였고, 안 제14조는 도농교육교류센터의 설치·운영에 관한 사항을, 안 제15조부터 안 제17조는 지역사회와의 협력, 선도학교의 운영 및 포상에 관한 사항을 규정하였습니다.

- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계 면에서 「알기 쉬운 법령 정비기준」 및 「자치법규 입안실무」 등에 따라 조문을 체계적으로 구성하고 있는바, 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 교육협력대상의 선정에 대한 의견(안 제5조)

- 안 제5조는 교육감, 교육장, 학교장, 직속기관장이 농어촌의 교류협력대상과 자매결연, 업무 협약 체결 등을 하는 경우 상호 신뢰성, 지속적인 교류가능성, 행·재정적 수준, 교류의 필요성 등에 대한 사전 검토를 충분히 하도록 규정하고 있는바,

이는 도농교육교류사업의 적정성과 실효성을 확보하기 위한 것으로 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 다만 현재 서울시교육청의 농업교육 및 도농교육교류는 교육청의 기본계획이 마련되어 있지 않은 관계로 한국농어촌공사의 도농교류사업 또는 중학교 자유학기제 프로그램 운영에 따른 단위 학교 중심의 농촌체험활동이 대부분을 차지하고 있는 실정입니다.
- 따라서 서울시교육청은 구체적인 교육협력대상자 선정 기준 및 절차, 자매결연 교육 가능 지역(학교), 농업교육 프로그램 등이 포함된 내실 있는 기본 계획을 마련하여 학교 현장에서의 농업교육 및 도농교육교류가 활성화될 수 있도록 노력해야 할 것으로 사료됩니다.

3) 홍보 및 조사·연구 등에 대한 검토(안 제7조)

- 안 제7조제1항은 교육감으로 하여금 농업교육과 도농교육교류협력에 대한 홍보와 정보제공에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제2항은 농업교육과 도농교육교류협력 활성화를 위한 조사·연구, 운영지침, 교육 프로그램의 개발·보급 등에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 안 제7조제1항의 농업교육과 도농교육교류협력의 홍보와 정보제공은 도시에 거주하는 학생, 학부모들에게 농업의 공익적 역할, 미래농업의 가능성을 알림으로써 미래농업의 가치에 대한 인식 제고 및 변화에 기여할 것으로 사료됩니다.
- 다만 현재 시행되고 있는 중학교 미래농업교육이 주로 학생들의 농촌 현장체험에 집중되어 있다는 점을 감안하여 서울시교육청은 안 제7조제2항의 농업교육과 도농교육교류협력 활성화를 위한 조사·연구, 교육 프로그램 개발·보급 등의 사업 추진 시에는 야외학습이나 체험활동 중심의 프로그램 보다는

학생들이 4차 산업혁명과 연계된 현대 농업의 직업 분야를 체험하고 자신의 진로를 탐색할 수 있는 다양한 프로그램을 개발·보급함으로써 미래농업의 가능성을 발견할 수 있는 계기를 마련해 주도록 하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.

4) 도농교육교류협력위원회의 설치 및 기능에 대한 검토(안 제10조)

- 서울시교육청은 안 제10조의 도농교육교류협력 추진 계획 설정, 협력체계 구축 등을 위한 위원회의 설치·운영과 관련하여 동 위원회의 의무설치 조항을 “도농교육교류협력 위원회를 둘 수 있다.”로 수정할 것을 의견으로 제시하였습니다(행정관리담당관-10510, 2020.8.21.).
- 그러나 그동안 서울시교육청의 농업교육은 초·중·고등학교 교육과정에서 다른 일반교과에 편입되어 단편적인 지식 전달에 머물고 있고, 특성화고등학교의 경우에도 공업 또는 상업계열이 대부분을 차지하고 있다는 점에서 서울시교육청이 농업교육 및 도농교육교류협력 사업 추진의 전문성을 담보하기에는 한계가 있을 것으로 사료됩니다.
- 따라서 동 조례안에서 동 위원회 설치·운영에 관한 사항을 의무조항으로 규정한 것은 농업교육 및 도농교육교류협력 사업을 체계적으로 운영하기 위해 관련 분야의 다양한 전문지식을 활용하고자 한 것으로 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

5) 도농교육교류센터 설치 및 운영에 대한 검토(안 제14조)

- 안 제14조는 교육감으로 하여금 도농교육교류협력의 활성화를 위하여 체계적이고 종합적으로 사업을 추진할 수 있는 중간지원 조직으로 도농교육교류센터를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있으며, 효율적인 운영을 위해 농업교육과 도농교육교류협력에 전문성을 갖

춘 비영리 법인 또는 단체 등에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있습니다.

- 이와 관련하여 서울시교육청은 안 제14조의 도농교육교류센터의 설치·운영에 대해 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(약칭: 농어업인삶의질법)」 제37조에 따라 서울시 등 지방자치단체에서 도농교류센터를 설치·운영하고, 필요시 교육청에서 도농교육교류 사업을 협력할 수 있다는 이유를 들어 동 조항을 삭제할 것을 의견으로 제시하였습니다.
- 안 제14조의 “도농교육교류센터”는 농업교육 및 도농교육교류협력 관련 사업의 홍보, 행사 개발 및 지원, 교육 콘텐츠·프로그램·교재·교구의 개발 및 보급, 교육 연수 프로그램의 개발·운영 등을 위해 설치·운영하고자 하는 것으로 안 제14조는 농업교육의 내실화 및 도농교육교류협력 활성화 측면에서 센터의 설치·운영 근거를 마련하고자 한 것으로 사료됩니다.
- 그러나, 행정기관의 설치와 구성에 관한 법제처의 의견 및 대법원의 판례에 따르면 ‘행정기관의 설치에 대해 지방자치단체의 장의 고유권한으로 보고 있으며, 지방의회가 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결 또는 재의결하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 사항에 대하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 허용되지 않는다.’고 판시하고 있습니다.²⁾
- 따라서 안 제14조의 “도농교육교류센터”는 교육감이 농업교육 및 도농교육교류 업무를 수행하기 위하여 설치하는 행정기관으로서 센터의 설치·운영에 관한 사항을 동 조례안으로 규정하기 위해서는 서

2) “「광주광역시 광산구 학교급식 지원 조례」와는 별도로 「광주광역시 광산구 학교급식지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」을 의원발의로 제정하는 것이 가능 한지(법제처, 의견13-0323,2013.11.14., 광주광역시 광산구)” ⇒ [붙임 참조]

울시교육감의 ‘사전 동의’가 반드시 필요할 것으로 사료됩니다.

- 아울러 서울시교육청이 제시한 “도농교육교류센터”의 설치·운영에 관한 의견과 관련하여 서울특별시농업기술센터에서는 “도시농업 활성화로 시민생활의 질 향상, 지속가능한 친환경 스마트 농업”을 목표로 시민생활농업교육장, 학교 텃밭 원예프로그램, 도시농업 실천 교육, 어린이 농업체험 프로그램, 도시농업 실습교육장 등 다양한 사업을 추진하고 있는 바,

안 제14조의 도농교육교류센터를 설치·운영함에 있어 서울시-교육청 간 협력을 통해 센터 운영을 일원화함으로써 센터 운영의 행·재정적 효율성을 제고하고, 서울시농업기술센터의 인프라를 활용한 도농교류-도농교육교류사업의 시너지 효과를 극대화하는 방안에 대해서도 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

[표1] 도농교육교류센터와 서울시농업기술센터의 주요 사업

도농교육교류센터	서울시농업기술센터 ³⁾
<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업교육 및 도농교육교류협력 관련 사업 홍보, 행사 개발 및 지원 ■ 농업교육 및 도농교육교류협력 교육 콘텐츠, 프로그램 및 교재·교구의 개발·보급 ■ 학부모, 교원 등을 대상으로 한 농업교육 및 도농교육교류협력 관련 교육·연수프로그램 개발·운영 ■ 농업교육 및 도농교육교류협력 활성화를 위한 네트워크, 데이터베이스 구축·운영 ■ 농업교육 및 도농교육교류협력 관련 사업 모니터링 및 컨설팅 ■ 농업교육 내실화 및 도농교육교류협력 활성화를 위한 연구 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 치유농장 운영 ■ 시민생활농업교육장 운영 ■ 시민자연학습장 운영 ■ 학교 텃밭 원예프로그램 운영 ■ 도시농업 실천교육(도시농부학교) ■ 어린이 농업체험 프로그램 운영 ■ 어린이 자연체험교육 운영 ■ 전통음식·농산물 이용 교육 ■ 미래스마트 농업 기술 개발·보급 ■ 도시농업 실습교육장 운영 ■ 농업인 교육·강소농 육성

이상으로 「서울특별시교육청 도농교육교류협력에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

3) 2020년 서울시농업기술센터 주요업무

【붙임】

「광주광역시 광산구 학교급식 지원 조례」와는 별도로 「광주광역시 광산구 학교급식지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」을 의원발의로 제정하는 것이 가능한지(「광주광역시 광산구 학교급식지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」 관련)

[의견13-0323, 2013. 11. 14., 광주광역시 광산구]

【질의요지】

「광주광역시 광산구 학교급식 지원 조례」와는 별도로 「광주광역시 광산구 학교급식지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」을 의원발의로 제정하는 것이 가능한지?

【의견】

공포·시행 중인 「광주광역시 광산구 학교급식 지원 조례」에서 핵심적인 내용인 학교급식지원센터에 관한 사항을 따로 분리하여 「광주광역시 광산구 학교급식지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」을 새로 제정하려는 것은 학교급식 지원 사무에 관한 조례의 입법 경제적인 면이나 법체계 측면에서 적절하지 않을 뿐만 아니라 법령 규정에 대한 주민의 이해를 어렵게 만들 수 있어 바람직하지 않아 보입니다. 또한 집행기관의 성격을 가지고 있는 학교급식지원센터의 설치 및 운영과 관련한 조례안을 의원발의로 제정하려는 것은 지방자치단체장의 고유권한을 침해할 소지가 있음을 알려 드립니다.

【이유】

「학교급식법」 제5조제3항에서는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장(이하 "특별시장등"이라 한다)은 학교급식 지원에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원심의위원회를 둘 수 있도록 하고, 같은 조 제4항에서는 특별자치도지사·시장·군수·자치구의 구청장은 우수한 식자재 공급 등 학교급식을 지원하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원센터를 설치·운영할 수 있도록 하고 있고, 같은 조 제5항에서는 학교급식지원심의위원회의 구성·운영과 학교급식지원센터의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 해당지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있으며, 제8조제4항에서는 특별시장등은 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있습니다.

이에 따라 광주광역시 광산구에서는 학교급식지원심의위원회의 구성·운영 및 학교급식지원센터의 설치·운영에 관한 사항과 학교급식을 위한 재정적 지원을 위하여 「광주광역시 광산구 학교급식 지원 조례」(이하 "학교급식지원조례"라 한다)를 제정·시행 중에 있습니다. 그런데 학교급식지원조례의 내용 중 「학교급식법」 제5조제5항에서 위임된 학교급식지원센터와 관련한 사항만을 따로 분리하여 「광주광역시 광산구 학교급식지원센터 설치 및 운영에 관한 조례안」(이하 "급식지원센터조례안"이라 한다)을 제정하려는바, 이 사안은 급식지원센터조례안을 별도로 제정하는 것이 법체계상 문제가 없는지, 의원발의로 학교급식지원센터의 설치에 관한 조례안을 제정하는 것이 가능한지에 대하여 검토하는 것이 필요할 것입니다.

우선, 새로 급식지원센터조례안을 제정하는 것이 법체계상 적절한지에 대하여 살펴보면, 일반적으로 자치법규를 제정함에 있어 기존의 제도를 보완하거나 새로운 사항을 규율하더라도 유사한 분야를 규율하는 자치법규가 있는 경우에는 그 자치법규를 개정함으로써 규율 내용을 쉽게 반영할 수 있는 경우라면 기존 자치법규를 개정하고, 전혀 새로운 분야를 규율하려면 새로운 자치법규를 제정하는 것이 바람직할 것입니다. 또한 법령의 위임에 따라 제정되는 자치법규는 원칙적으로 위임된 권한 내지 사무를

하나의 자치법규로 제정하는 것이 법령과 자치법규의 통합성 및 주민의 이해 편의의 측면에서 적절할 것이나 내용이 복잡하고 서로 구분되며 그 자체로서 어느 정도의 독자적인 체계를 갖출 필요가 있는 경우라면 일반적인 자치법규와 분리하여 별도의 자치법규를 제정하는 것도 가능할 것입니다.

이 사안의 경우, 「학교급식법」의 위임에 따라 학교급식지원센터 및 학교급식심의위원회의 설치·운영에 관한 사항 등을 학교급식지원조례에서 이미 규정하고 있는 상황에서, 학교급식지원조례로부터 이와 관련한 내용을 따로 분리하여 새로운 조례를 제정할 필요성이 있는지에 대하여는, 학교급식지원센터의 내용이 복잡하거나 어느 정도 독자적인 체계를 갖출 필요가 있는지 의문이 들고, 주민이 학교급식 지원과 관련한 자치법규를 이해함에 있어서도 다수의 조례를 살펴봐야 하는 등 불필요한 부담을 가질 수 있어, 학교급식지원센터에 대한 별도의 독립된 조례를 제정하는 것은 바람직해 보이지 않습니다.

다음으로, 급식지원센터조례안을 지방의회에서 발의 하는 것이 타당한지 검토해 보면, 학교급식지원센터는 매년 학교급식 실태조사, 생산자 및 학교에 대한 지원 및 범위 선정, 우수 농·축·수산물의 계약 생산시 품목선정 및 협의 및 지원센터의 시설 운영 및 식재료의 유통·공급관리 등의 업무를 가지고 구청장이 운영·관리하도록 하고 있습니다. 이러한 규정에 비추어 보면, 학교급식지원센터는 구청장이 학교 급식업무 집행 등의 사무를 수행하기 위하여 설치하는 행정기관으로서 「지방자치법」 제113조의 직속기관 혹은 제114조의 사업소에 해당된다고 볼 수 있을 것입니다.

행정기관 설치와 구성에 관하여 대법원은 “지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다”고 봄이 상당하므로, 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로 위 관련 법령에 위반되어 허용되지 아니한다”고 하면서 “지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다”고 판시(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결)하고 있습니다.

비록 위의 판결이 직속기관이나 사업소가 아닌 합의제 행정기관 설치에 관한 것이기는 하지만, 직속기관이나 사업소도 합의제 행정기관과 마찬가지로 「지방자치법」 제6장제3절에서 규정하고 있는 지방자치단체의 행정기관이고, 위 판례에서 지방의회 발의로 합의제 행정기구 설치에 관한 조례를 발의하여 의결·재의결하는 것이 위법하다고 본 논거들은 대부분 직속기관이나 사업소 설치의 경우에도 그대로 적용될 수 있어 보인다는 점에서, 위 판례의 논리가 지방의회 발의 조례로 직속기관 혹은 사업소를 설치하려는 경우에도 적용될 수 있을 것으로 보입니다. 따라서 급식지원센터조례안은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하여 위법할 여지가 있어 보입니다.

결론적으로, 이미 공포·시행 중인 학교급식지원조례에서 학교급식 지원 사무의 핵심적인 내용인 학교급식지원센터에 관한 사항을 따로 분리하여 급식지원센터조례안을 새로 제정하려는 것은 학교급식 지원 사무에 관하여 규정하는 조례의 입법 경제적인 면이나, 법체계 측면에서 적절해 보이지 않을 뿐만 아니라 법령 규정에 대한 주민의 이해를 어렵게 만들 수 있어 바람직하지 않아 보입니다. 또한 집행기관의 성격을 가지고 있는 학교급식지원센터의 설치 및 운영과 관련한 조례안을 의원발의로 제정하려는 것은 지방자치단체장의 고유권한을 침해할 소지가 있음을 알려 드립니다.

관계 법령

도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 (약칭: 도농교류법)

[시행 2017. 11. 28] [법률 제15074호, 2017. 11. 28, 일부개정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 도시와 농어촌 간의 교류를 촉진하여 농어촌의 사회·경제적 활력을 증진시키고, 농어업·농어촌의 가치에 대한 국민적 인식을 높이며, 도시민의 농어촌생활에 대한 체험과 휴양 수요를 충족 시킴으로써 도시와 농어촌의 균형발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농어촌"이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌 지역과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌 지역을 말한다.
2. 삭제 <2009. 5. 27.>
3. 삭제 <2009. 5. 27.>
4. "마을"이란 농어촌으로서 「지방자치법」 제3조제3항에 따른 동(洞)·리(里) 또는 같은 법 제4조의2제4항에 따른 행정동·리를 말한다.
- 4의2. "마을협의회"란 농어촌체험·휴양마을사업을 운영하기 위하여 하나 또는 둘 이상 마을의 주민들로 구성된 협의체를 말한다.
- 4의3. "어촌계"란 「수산업협동조합법」 제15조에 따라 설립된 단체를 말한다.
- 4의4. "마을공동시설"이란 마을 주민 또는 어촌계 구성원이 공동으로 이용하는 시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 소유하는 폐교, 마을회관, 체험관, 경로당, 건강관리실과 그 밖에 이와 유사한 시설을 말한다.
 - 가. 국가 또는 지방자치단체
 - 나. 마을 또는 어촌계
 - 다. 마을협의회 또는 어촌계가 농어촌체험·휴양마을사업을 운영하기 위하여 설립한 법인
- 4의5. "가구"란 「주민등록법」 제7조제1항에 따른 세대별 주민등록표에 기재된 사람으로 구성되어 거주와 생계를 함께 하는 생활단위를 말한다.
5. "농어촌체험·휴양마을사업"이란 마을협의회 또는 어촌계가 마을의 자연환경, 전통문화 등 부존자원(賦存資源)을 활용하여 도시민에게 생활체험·휴양공간 프로그램을 제공하고 이와 함께 지역 농림수산물 등을 판매하거나 숙박 또는 음식 등의 서비스를 제공하는 업(業)을 말한다.
6. "농어촌체험·휴양마을사업자"란 제5조에 따라 농어촌체험·휴양마을사업을 운영하는 자로 지정을 받은 마을협의회 또는 어촌계를 말한다.
7. "관광농원사업"이란 「농어촌정비법」 제2조제16호나목의 업을 말한다.
8. "도시와 농어촌 교류"란 농어촌체험·휴양마을사업, 관광농원사업 등을 통하여 도시와 농어촌 간에 이루어지는 인적 교류와 농림수산물 등의 상품, 생활체험·휴양서비스, 정보 또는 문화 등의 교환·거래 및 제공 등을 말한다.
9. "도농자매결연"이란 도시의 주민·기업·단체·기관과 마을의 주민·단체(어촌계를 포함한다) 간에 도시와 농어촌 교류(이하 "도농교류"라 한다)를 목적으로 일정한 행위를 할 것을 약속하는 것을 말한다.
10. "농어촌정주(定住)지원"이란 농어촌으로 이주하여 정착하려는 도시민에게 정보와 교육을 제공하고 정주 대상 마을의 정비 등에 필요한 지원을 하는 행위를 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 도시민과 농어촌주민 간의 상호 교류를 촉진하여 농어촌사회를 활성화하고, 자연환경과 전통문화 등 농어촌의 부존자원을 유지·발전시켜 국민의 삶의 질이 향상되도록 도농교류 촉진에 관한 정책을 수립·시행하여야 한다.

제3조의2(도농교류의 날) ① 도시와 농어촌 간에 소통여건을 조성하고 상호교류를 정착시키기 위하여 매년 7월 7일을 도농교류의 날로 한다.

② 국가와 지방자치단체는 도농교류의 날의 취지에 적합한 행사를 실시할 수 있다.

③ 제2항에 따른 도농교류의 날 행사에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.