

서울특별시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제475호
- 나. 제 안 자 : 김용석 의원 외 9명
- 다. 제안일자 : 2019년 3월 14일
- 라. 회부일자 : 2019년 3월 21일

2. 제안이유

- 가. 서울시는 반려식물을 보급하여 저소득 홀몸 어르신들의 정서적 안정과 삶의 질 향상 및 도시농업 활성화에 기여하기 위하여 ‘반려식물 보급 사업’을 시행하고 있어 사업에 대한 조례상 근거를 마련하는 것임.
- 나. 또한 반려식물 보급에서 그치는 것이 아니라 사후관리를 통해 지속적으로 긍정적인 효과가 유지될 수 있도록 하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 반려식물의 정의를 규정함(안 제2조제8호 신설).
- 나. 반려식물의 보급 및 사후관리 등에 관한 사업이 도시농업의 육성 지원을 받을 수 있도록 함(안 제20조제1항제8호 신설).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울시가 저소득 홀몸 어르신에게 삶의 활력과 정서적 안정감을 제공하고 도시농업 활성화를 목적으로 2017년부터 추진해 온 ‘반려식물 보급사업’에 대한 법적근거를 마련하고자 발의되었음.

나. 반려식물의 정의와 기능

- 전국적으로 1인 가구의 비중이 30%에 달하고(562만 가구, 28.61%), 초고령 사회의 진입을 앞두고면서 반려동물과 함께 반려식물에 대한 관심이 확산되고 있음.
- 특히, 반려식물은 적은 비용과 수고로 집안에서 손쉽게 기를 수 있고, 정서적 안정과 건강관리에 도움을 줌으로써 홀몸 어르신 가구나 1인 가구를 중심으로 인기를 끌고 있음.
- 최근에는 반려식물이 홀몸 어르신의 삶과 정서에 긍정적인 영향을 미친다는 조사결과가 발표¹⁾되면서, 반려식물의 가치와 순기능에 대한 관심이 높아지고 관련 연구가 활발히 진행되고 있는 상황임.

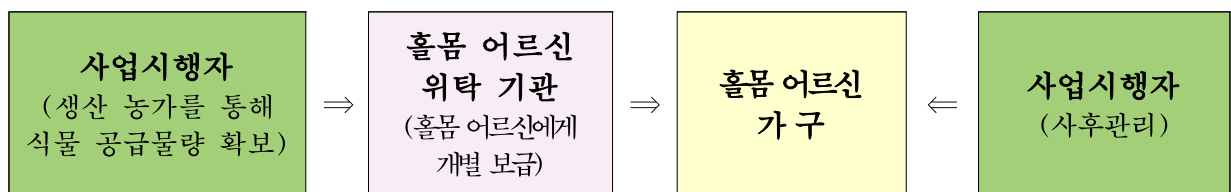
1) 서울시 보도자료(2018.11.23.)에 따르면, 65세 이상 저소득 홀몸 어르신 2천명에게 반려식물을 보급·운영한 결과 우울감·외로움 해소 등의 긍정적인 효과가 나타났다고 밝힘. 즉, 반려식물을 기르기 전과 후의 감정과 에너지 점수가 향상되었고, 우울감과 외로움 해소(각각 92점, 93점)에 도움이 되는 것으로 조사되었음.

- 일반적으로 ‘반려식물’은 ‘사람이 정서적으로 의지하고자 가까이 두고 기르는 식물’을 의미하므로, 안 제2조제8호에서 “반려식물”을 “사람이 정서적으로 안정감을 얻고자 가까이에 두고 기르는 식물”로 정의하는 것은 적절하다고 판단됨.

다. 반려식물의 보급 사업

- 안 제20조제1항제8호는 “반려식물의 보급 및 사후관리 등에 관한 사업”을 도시농업의 발전과 활성화를 위한 재정 지원 대상 사업에 포함하고 있음.
- 서울시는 치유기능 개념의 반려식물을 사회문제 해결에 활용하는 자치단체가 늘고, 홀몸 어르신도 매년 증가 추세인 점을 고려하여 2017년부터 저소득 홀몸 어르신을 대상으로 반려식물 보급 사업을 시행하고 있음.²⁾

〈반려식물 보급 및 사후관리 체계도〉



2) 서울시는 2015년 서울도시농업 2.0 마스터플랜 수립 이후 2017년부터 반려식물 보급을 통한 치유 개념의 도시농업 사업을 실시하였고, 반려식물 보급 사업에 2017년 1억 5천만원(2,000명), 2018년 1억원(2,000명), 2019년 3억원(6,000명)의 예산을 반영함. 이 사업은 공모를 통해 사업시행자를 선정하고 어르신 돌봄지원센터, 사회복지관 등 홀몸 어르신 위탁기관에서 반려식물을 보급하며, 사업시행자(원예치료사)가 분기 1회 이상 방문해 식물 관리 요령을 안내하고, 사후관리 등을 수행하는 구조임.

- 이 사업의 추진실적을 살펴보면, 2017년과 2018년에 걸쳐 65세 이상 저소득 홀몸 어르신 67,632명(2017년 기준) 중 4천명(약 5.9%)에게 반려식물이 보급되었고, 2019년에는 6천명(서울시 4천명, 자치구 2천명)에게 반려식물을 보급할 예정으로 있어 전체적인 보급 실적이 높지 않은 실정임.
- 한편, 서울시는 「서울특별시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례」 제20조 제1항제2호 ‘도시농업에 대한 연구 및 기술개발과 시범사업에 관한 사업’을 근거로 반려식물 보급을 위한 시범사업을 한 바, 사업시행 3년차에 이르는 현 시점까지 이 조항을 근거로 시범사업을 추진하기에는 무리가 있음.
- 또한, 「지방재정법」³⁾에 따라 보조금 지출 대상은 해당 사업에의 지출 근거가 조례에 직접 규정되어 있으면서 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 권장사업 등으로 제한된다는 점에서 개정안과 같이 해당 사업의 지출 근거를 조례에 직접적으로 규정함으로써 보조금 지급의 법적 근거를 확보하고 사업의 안정적 추진을 도모할 수 있을 것임.

담당 조사관	연락처
이시우	02-2180-8056

3) 「지방재정법」 제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

[참고자료 1] 관련 법규

「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "도시농업"이란 도시지역에 있는 토지, 건축물 또는 다양한 생활공간을 활용한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 말한다.
 - 가. 농작물을 경작 또는 재배하는 행위
 - 나. 수목 또는 화초를 재배하는 행위
 - 다. 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 곤충을 사육(양봉을 포함한다)하는 행위
2. "도시지역"이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 따른 도시지역 및 관리지역 중 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
3. "도시농업인"이란 도시농업을 직접 하는 사람 또는 도시농업에 관련되는 일을 하는 사람을 말한다.
4. "도시농업관리사"란 도시민의 도시농업에 대한 이해를 높일 수 있도록 도시농업 관련 해설, 교육, 지도 및 기술보급을 하는 사람으로서 제11조의2제1항에 따라 도시농업관리사 자격을 취득한 사람을 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 도시농업을 위한 토지·공간의 확보와 기반 조성을 위하여 노력하여야 하고, 도시농업의 활성화에 필요한 시책을 세우고 추진하여야 한다.

② 도시농업인은 환경친화적인 농법을 사용함으로써 안전한 농산물을 생산하도록 힘써야 하고, 도시농업에 사용되거나 이용된 농자재 등을 안전하게 관리 또는 처리함으로써 생활환경이 오염되지 아니하도록 힘써야 한다.

「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」

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

1. "도시농업"이란 「도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호 및 같은 법 시행령 제2조에 따라 도시지역에 있는 토지, 건축물 또는 다양한 생활공간을 활용한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
 - 가. 농작물을 경작 또는 재배하는 행위

나. 수목 또는 화초를 재배하는 행위

다. 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호의 곤충을 사육(양봉을 포함한다)하는 행위

2. "도시지역"이란 법 제2조제2호 및 같은 법 시행령 제3조에 따른 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역을 말한다.
3. "도시농업인"이란 법 제2조제3호에 따라 도시농업을 직접 하는 사람 또는 도시농업에 관련되는 일을 하는 사람을 말한다.
4. "도시농업공동체"란 법 제13조에 따라 도시농업인이 도시농업을 함께 하기 위해 자율적으로 구성한 단체로, 법 시행규칙 제7조의 등록기준을 만족하는 단체를 말한다.
5. "도시텃밭"이란 도시농업이 이루어지는 토지 및 각종 유휴지, 자투리땅, 공원·녹지, 그 밖의 공간 등을 말한다.
6. "상자텃밭"이란 옥상, 베란다 등 도시의 다양한 공간에서 도시농업을 행하기 위해 재활용 상자 등 다양한 용기로 조성한 텃밭을 말한다.
7. "도시농업관리사"란 도시민의 도시농업에 대한 이해를 높일 수 있도록 도시농업 관련 해설, 교육, 지도 및 기술보급을 하는 사람으로서 법 제11조의2제1항에 따라 도시농업관리사 자격을 취득한 사람을 말한다.

제20조(도시농업의 육성 지원) ① 시장은 도시농업의 발전과 활성화를 위하여 필요한 때에는 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업에 참여하거나 추진하는 개인, 단체 및 자치구에 그 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

1. 도시텃밭 조성 및 상자텃밭 보급 등 도시농업 활성화 사업
 2. 도시농업에 대한 연구 및 기술개발과 시범사업에 관한 사업
 3. 도시농업에 대한 교육 및 연수사업
 4. 도시농업 박람회 또는 생활경진대회 개최에 관한 사업
 5. 법 제13조에 따라 등록된 도시농업공동체의 도시농업 사업
 6. 법 제17조에 따라 개설된 민영도시농업농장의 개설 및 운영에 관한 사업
 7. 서울시 인접 시·군에 서울시민을 위한 주말농장(텃밭)조성 사업
 8. 그 밖에 도시농업의 활성화를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업
- ② 제1항의 지원에 필요한 보조금의 교부 등에 관해서는 「서울특별시 보조금 관리 조례」의 규정을 따른다.
- ③ 제1항의 도시농업의 육성 지원에 관한 사업 및 지원조건 등 구체적인 사항은 규칙으로 정한다.

반려식물 보급사업 운영계획

혼자 생활하는 어르신에게 정서적 안정감과 삶의 활력을 줄 수 있는 반려식물 보급사업 추진으로 도시농업의 영역 확장 및 가치 확산에 기여하고자 함

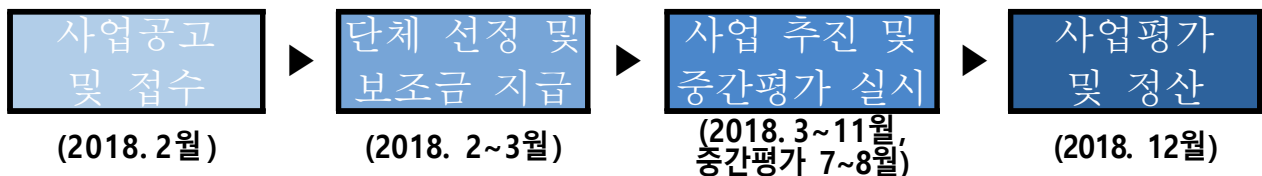
1 추진개요

□ 추진근거

- 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 제3조(국가와 지방자치단체 등의 책무)
- 서울특별시 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례 제3조(기본원칙) 및 제20조(도시농업의 육성 지원)
- 서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례 제18조의2(홀로 사는 노인에게 대한 지원)

□ 사업개요

- 사업기간: 2018. 3월 ~ 12월
- 사업대상: 서울시 저소득 홀몸 어르신
- 사업내용: 반려식물 보급을 통한 도시농업의 순기능 확산
 - 저소득 홀몸 어르신(2000명 내외)에게 반려식물 보급 및 사후 관리
- 사업자선정: 민간단체 공모 선정
- 사업비: 100백만원
 - 총 사업비의 5% 자부담 편성
- 추진절차



□ 추진실적

○ 반려식물 보급 및 원예치료사 방문 관리

- 일시: 5 ~ 10월
- 대상: 저소득 홀몸 어르신 2000가구
- 내용: 아이비, 멜라니 고무나무 각 1화분씩 보급 및 원예치료사가 3차례 방문하여 식물 관리법 안내 및 상담 실시
 - ▶ 1차: 1,999명 방문(사망 1명 제외) / 2, 3차: 1,990명(사망, 이사 등 10명 제외)
 - ▶ 원예치료사: 상담일지 작성, 대상자: 원예활동 전후 감정평가지 작성

○ 생활관리사 원예교육

- 일시: 6 ~ 11월 (6회)
- 장소: 노원어르신돌봄센터, 성동노인복지관, 구로어르신돌봄센터 등
- 대상: 자치구 생활관리사 170명
- 내용: 사업 종료 이후에도 생활관리사를 통한 식물 관리 및 정서적 지원을 포함한 사회복지 서비스 가능하도록 권역별 원예교육 6회 실시

○ 반려식물 나눔사업

- 일시: 9 ~ 10월 (6회)
- 장소: 독산1동 주민센터, 중랑치매지원센터, 서울시광역치매센터 등
- 대상: 저소득 어르신, 치매 어르신과 보호자, 치매극복의날 행사 참가자 등 825명
- 내용: 관엽식물, 국화 등 반려식물을 이용한 원예치유 프로그램 진행

□ 성과 및 개선방향

- 반려식물을 보급받은 어르신들에게서 반려식물을 통해 생활에 활력을 얻고 정서적 위안이 되었다는 등의 긍정적 반응 얻음
- 반려식물 보급 확산으로 도시농업 활성화는 물론, 원예복지사 등 일자리 창출 및 화훼농가 소득 안정에 기여할 것으로 예상됨
- 다만, 작년도에 식물 고사율이 높아 올해는 어르신들의 주거 환경에 적합하고 관리 용이한 식물종 선정이 필요할 것으로 보임

3

2018년 추진 세부계획

지원사업: 서울시 홀몸 어르신(2000명 내외) 대상 반려식물 보급 및 사후관리

반려식물 공급물량 확보

- 서울시 관내 반려식물 생산 농가 또는 단체를 통해 공급

반려식물 보급

- 선정단체 주관으로 노인복지기관 또는 홀몸 어르신 돌봄센터 등과 협력하여 홀몸 어르신에게 전달

식물 교체 및 재배법 안내 등 사후관리

- 식물 생육에 어려움이 생겼을 때 신속한 조치 및 식물 교체, 분기 1회 이상 방문하여 식물 관리 요령 안내하는 등 효과적인 사후 관리 방안 마련 및 실행

신청자격

서울시에 주 사무소를 두고,

도시농업 관련 활동을 하고 있는 비영리단체·법인, 도시농업지원센터

※ 지원가능 단체 - 관련 법률에 따라 등록, 허가, 인증, 신고한 단체에 한함

- 비영리민간단체(비영리민간단체지원법)
- 비영리법인(민법 제32조, 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙)
- 도시농업지원센터(도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률)

정관의 사업내용에 도시농업 관련 활동을 명시하였고, 최근 2년간 도시농업 관련 활동 실적이 있는 단체

사업자 모집

① 사업공고

- 기 간: 2018. 2. 7.(수) ~ 2. 21.(수), 15일간
- 방 법: 서울시 홈페이지 게시
- 내 용

- 신청자격, 사업내용, 제출서류, 신청서 접수기간
- 심사·선정 방법, 보조금 교부방법, 사업평가 및 정산방법 등

② 신청서 접수

- 기 간: 2018. 2. 13.(화) 9:00 ~ 2. 21.(수) 18:00, 5일간(공휴일 제외)
- 방 법: 방문 접수
 - ※ 방문 제출과는 별도로 담당자 이메일(choey1028@seoul.go.kr)로 파일 제출
- 접수처: 서울시 도시농업과(중구 무교로 21 더익스체인지서울빌딩 3층)
- 제출서류
 - 공모사업 지원신청서
 - 사업계획서
 - 단체 또는 법인 현황
 - 비영리민간단체·법인 등록증(허가증), 도시농업지원센터 지정서 사본
 - 단체 또는 법인의 정관
- 유의사항
 - 제출서류는 일체 반환하지 않으며, 인터넷 등으로 신청사업 내용이 공개될 수 있음

③ 사업심사 및 선정

- 심사위원회 개최: 2018. 2. 27.(화)
 - 구성: 도시농업 전문가(교수·시의원·공무원 등) 7명 내외
- 심사기준

배점 기준	심사 항목	배점
단체역량(10)	도시농업관련 활동실적, 전담인력 등	10
사업내용 및 추진방법 (70)	사업의 독창성	10
	사업의 효율성 및 타당성	20
	사업의 실행가능성	20
	성과관리 및 홍보	10
	지속성 및 파급효과	10
사업예산 (20)	사업예산의 적정성	15
	자체부담 비율	5
합 계		100

○ 심사방법

- 요건심사: 신청단체의 적격심사
 - ▶ 제출서류 및 등록여부 확인
 - ▶ 타부처(중앙부처, 자치구)와 중복지원여부 확인
- 내용심사(심사위원회)
 - ▶ 단체선정: 심사점수가 평균 60점 이상인 단체 중, 단체별 심사위원의 합계 점수가 가장 높은 단체 선정
 - ▶ 필요시 PT 발표 또는 유선 상 심층 질의문답 진행

○ 심사결과 발표: 2018. 2. 28.(수) 예정

- 방법: 개별통보 및 서울시 홈페이지 게시
- 선정된 단체는 조정된 사업내용 및 예산편성에 맞추어 세부사업별 실행계획서(예산집행계획) 제출

④ 약정체결 및 보조금 교부

○ 약정체결

- 시기: 3월 초
- 내용: 사업신청서와 실행계획서 비교검토 후 약정체결
 - ▶ 사업목적 및 범위, 사업기간, 지원금 집행요령, 사업평가 등 명시
 - ▶ 약정 체결 전 회의를 통해 전문가 의견 수렴하여 식물 수종 등 조정할 수 있음

○ 보조금 교부

- 시기: 3월(약정체결 직후), 8월(중간평가 이후) 2회 분할 교부
 - ▶ 사업 초기에 많은 사업비가 투입되는 사업 성격 반영
 - ▶ 보조금 관리 계좌 개설 및 이행보증보험 가입 확인 후 보조금 교부
(이행보증기간은 약정체결일로부터 2018. 12. 31.까지로 함)
- 사업 최종완료시 사업 실적보고서 및 정산보고서 제출

□ 사업관리

○ 수시점검

- 시기: 사업 추진기간 중 필요시 수시점검
- 방법: 보조금 집행현황 모니터링
- 내용: 보조금의 목적 외 사용여부, 집행내역 적정지출 여부 등

○ 중간평가

- 시기: 2018. 7~8월
 - 방법: 중간실적보고서 서면평가 및 현장 확인
 - 내용: 사업목적 달성여부 및 추진실적, 회계처리 실태, 애로사항 및 문제점 등
 - 결과조치: 보조금 계속 지급여부 결정
- ※ 수시점검 및 중간점검을 통해 문제점 등 발견 시, 단체는 간담회 및 컨설팅을 통해 코칭 받을 수 있으며, 그 지시사항에 따른 의무가 있음

○ 최종평가

- 시기: 2018. 12월
- 방법: 공모사업 최종평가 위원회 구성 심사
(중간평가, 최종실적보고서, 보조금 정산 등 서면자료 및 결과발표 평가 가능)
- 내용: 사업목적 달성도 및 추진성과, 회계처리의 적정성 등
- 결과조치: 다음연도 사업선정 시 반영 및 사업의 내실화 도모

○ 사업비 정산

- 정산시기: 2019. 1월(단, 사업이 완료된 경우 조기실시 가능)
- 정산내용: 보조금 사용의 적정성 등 회계검증에 중점
 - 불용액 파악, 보조금 교부조건 위반 여부 등
- 정산결과: 불용액, 부적정 집행액 환수, 시금고 세입 조치

추진일정

- 2018. 2. 7.(수) ~ 2. 21.(수) ... 사업 공고 및 접수
- 2018. 2. 27.(화) ~ 2. 28.(수) ... 심사위원회 개최 및 결과발표
- 2018. 3월 ... 협약체결 및 사업비 교부
- 2018. 3 ~ 11월 ... 사업 추진
- 2018. 12월 ~ 2019. 1월 ... 최종평가 및 사업비 정산(최종)

 사업홍보

- 서울시 홈페이지 공고
- 도시농업과 페이스북 등 게시

 소요예산

- 지원금액: 100백만원
 - ※ 예산과목: 경제진흥본부 도시농업과, 함께하는 생활속 도시농업 환경조성, 도시농업육성 지원, 반려식물 보급, 민간경상사업보조(307-02)