

# 서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고 서

### 1. 회부경위

- 의안번호 : 제1377호
- 발 의 자 : 남재경 의원(찬성자 10명)
- 발의일자 : 2016년 8월 18일
- 회부일자 : 2016년 8월 22일

### 2. 제안이유

- 최근 한옥밀집지역 등 일부 주택가 관광지에서 관광객에 의한 소음 피해, 수면방해, 쓰레기 무단 투기 등 거주민의 피해와 이로 인한 민원이 급증하고 있는 바, 해당 지역의 피해조사를 위해 조사위원회 구성이 필요함.
- 또한 관광객으로 인한 피해가 심각한 지역은 특별관리구역으로 지정하여 주민들의 정온한 주거 생활 영위를 보장할 수 있도록 해야 함.

### 3. 주요내용

- 가. 특별관리지역에 대한 정의를 규정함.(안 제2조제8호)
- 나. 관광객으로 인해 피해가 발생할 우려가 있거나 주민의 집단 민원이 발생하는 지역을 특별관리지역으로 지정할 수 있도록 함.(안 제9조의2제1항)
- 다. 특별관리지역 지정의 해제를 규정함.(안 제9조의2제2항)

- 라. 특별관리지역의 입장료(청소 등 관리비)를 징수할 수 있도록 함.(안제9조의2제3항)
- 마. 특별관리지역의 지정 및 관리를 위한 실태조사에 대해 규정함.(안제9조의2제4항)
- 바. 특별관리지역 조사위원회를 구성·운영할 수 있도록 함.(안제9조의2제5항)
- 사. 특별관리지역 개선사업을 지원할 수 있음.(안제9조의2제6항)

#### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「관광진흥법」, 「소음·진동관리법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.
- 다. 기 타 : 해당사항 없음.

#### 5. 검토의견

##### 가. 개정안 개요

- 동 개정안은 한옥밀집지역 등 일부 주택가 관광지에서 관광객들에 의한 소음피해, 수면방해, 쓰레기 무단 투기 등 거주민의 피해와 이로 인한 민원이 급증하고 있는 바, 이러한 지역을 ‘특별관리구역’으로 지정하고 입장료를 징수하고자 제안되었음.

##### 나. 개정의 필요성 검토

- 동 조례의 목적과 같이 서울특별시의 관광지에 대한 관광여건 개선 및 관광산업의 육성·지원을 위하여 주력하는 것도 바람직

하나 최근 지역의 오래된 상점들이 관광객을 위한 식당이나 쇼핑시설에 밀려나고 기존 거주민이 쫓겨나거나 이주해야 하는 ‘투어리스트피케이션(Touristification)<sup>1)</sup>이 발생하는 문제들에 대한 방안을 마련해야 되는 차원에서 한옥밀집지역 및 주택가에 다수의 관광객의 방문으로 인해 발생하는 민원에 대해 실태조사 및 개선사업이 필요한 것으로 사료됨.

### 1) 안 제2조(정의)

- 안 제2조제8호를 신설하여 특별관리지역을 한옥밀집지역으로 「서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례」 제14조에 따라 서울특별시 한옥위원회의 자문을 거쳐 지정·공고한 지역으로 정의하고 있으나

안 제2조(정의)	안 제9조의2(특별관리지역의 지정 등)
<p>8. “특별관리지역”이란 <u>한옥밀집지역으로 「서울특별시 한옥 보전 및 진흥에 관한 조례」 제14조에 따라 서울특별시 한옥위원회 자문을 거쳐 지정·공고한 지역을 말한다.</u></p>	<p>① 시장은 관광활성화와 더불어 <u>관광지에 거주하는 주민의 정온한 생활환경 유지를 위하여</u> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 <u>특별관리지역으로 지정</u>할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>관광객으로 인하여</u> 주민의 정온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>2. <u>관광객으로 인한</u> 주민의 민원이 집단적으로 발생하는 지역</li> </ol>

상기 표에서 보는 바와 같이 안 제9조의2에서는 관광지에 거주하는 주민의 정온한 생활환경 유지를 위해 관리가 필요한 지역 또는 관광객으로 인한 민원 집단 발생 지역을 시장이 특별

1) 도시 내 한 구역의 관광이 활성화되어 변하는 도시환경으로 인해 기존의 거주민이 쫓겨나거나 이주하는 현상. 세계 유명 관광도시에서 벌어지고 있는 사례로 베네치아시 주민들이 몰려드는 관광객으로 인한 피로감과 생활불편을 견디지 못해 ‘You’re not welcome’이라는 팻말을 들고 시위를 하는가 하면, 바르셀로나시는 2012년 11월부터 관광객에게 관광세를 받기 시작하여 관광지 인원 제한과 신규 호텔 허가 중단까지 불사하고 있는 상황임.

관리지역으로 지정할 수 있다고 함으로써, 사실상 특별관리지역 지정대상을 주민이 거주하는 ‘관광지’로 하고 있어 두 조문간 상충되고 있음.

현재 북촌한옥마을을 비롯하여 서촌한옥마을, 이화동 벽화마을, 홍제동 개미마을, 문래동 및 해방촌 예술마을 등의 경우 모두 관광지로 등록되지 않으나 관광객들이 많이 방문하는 곳으로서

안 제2조제8호 정의에서와 같이 한옥밀집지역만을 특별관리지역으로 지정한다면, 한옥밀집지역 이외의 거주지역 관광명소에 대해서는 특별관리지역 지정이 불가능하므로 정의를 확장하여 규정해야 하나 안 제9조의2제1항에서 특별관리지역에 대한 정의가 언급되어 있으므로 삭제해도 무방할 것으로 사료됨.

## 2) 안 제9조의2(특별관리지역의 지정 등)

- 이 조문의 경우 “관광지”에 대한 의견이 상이한 바, 동 개정안을 발의한 남재경 의원은 당초 “관광지”를 관광객들이 많이 방문하는 장소라는 의미로 성안하였으나, 상위법인 「관광진흥법」에서 정의하는 “관광지”는 안 제2조의6<sup>2)</sup>에서와 같이 “자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역”으로서 법 제52조제1항<sup>3)</sup>에 따라 구청장의 신청에 의해 시장이 정하는 지역이므로 동 개정조례안에서도 같은 의미로 해석될 수 있음.

2) 「관광진흥법」 제2조제6호. “관광지”란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 편의시설을 설치하는 지역으로서 이 법에 따라 지정된 곳을 말한다.

3) 「관광진흥법」 제52조(관광지의 지정 등) ① 관광지 및 관광단지(이하 “관광지등”이라 한다)는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정한다. 다만, 특별자치도의 경우에는 특별자치도지사가 정한다.

따라서 애초 입법취지가 많은 관광객으로 인해 지역 주민의 삶의 질이 높아져야함에도 불구하고 오히려 주민이 감내해야 할 피해가 증가하고 있는 북촌한옥마을에 속하는 가회동 31번지 일대에 대하여 특별관리구역으로 지정하여 이를 관리하고자 하는 것이므로 이에 맞게 안 제9조의2제1항은 조문내용 중 “관광지” 대신 “다수의 관광객이 방문하는 주거지역”으로 수정하여야 할 것으로 사료됨.

또한 “특별관리지역” 지정을 위한 실태조사 및 관련위원회 운영을 구청장이 하는 것이 바람직하므로 지정은 시장이 하되 그 신청은 구청장도 할 수 있도록 수정할 필요성이 있음.

- 제3항 입장료 징수와 관련하여 「관광진흥법」 제52조의 규정에 따른 관광지를 특별관리지역으로 지정할 경우 동 법 제67조제1항4)에 의해 입장료 징수가 가능하나, “관광지” 지정은 ‘정온한 생활환경 유지’라는 입법취지와 상충되므로 면밀한 검토가 필요하며, 현재도 관광객으로 인한 불편이 가중되고 있는 주거지역을 관광지로 지정할 경우, 관광편의시설 및 접객시설 증가에 따른 거주민 피해가 더욱 심화될 것으로 사료됨.

또한 입장료 징수를 위해서는 입장료를 징수하려는 구역의 경계가 담이나 펜스 등으로 명확히 구분되어야 하는데, 한옥밀집지역은 주민이 상시 드나드는 곳으로 구역의 특정화 및 관광객 여부의 구분 문제로 인하여 현실적인 어려움이 있을 것으로 예상됨.

- 제4항, 제5항, 제6항의 경우, 특별관리지역의 신청과 관리를

---

4) 제67조(입장료 등의 징수와 사용) ① 관광지등에서 조성사업을 하거나 건축, 그 밖의 시설을 한 자는 관광지등에 입장하는 자로부터 입장료를 징수할 수 있고 관광시설을 관람하거나 이용하는 자로부터 관람료나 이용료를 징수할 수 있다.

구청장의 책무로 규정하고 시장이 이에 따르는 사업을 지원할 수 있게 하는 등 조문의 내용들을 하나의 항으로 정리하여 다음과 같이 수정할 것을 제안함.

개정안	수정안
<p>제9조의2(특별관리지역의 지정 등)</p> <p><u>④ 시장은 특별관리지역을 지정하거나 지정된 특별관리지역의 관리를 위하여 실태조사를 할 수 있다.</u></p> <p><u>⑤ 시장은 제4항에 따른 실태조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 시민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역조사위원회를 구성·운영할 수 있다.</u></p> <p><u>⑥ 시장은 특별관리지역 해당 구청장에게 제4항 및 제5항의 조사 결과에 따른 개선방안을 제시할 수 있고, 구청장이 시행하는 특별관리지역 개선 사업을 지원할 수 있다.</u></p>	<p>제9조의2(특별관리지역의 지정 등)</p> <p><u>③ 시장은 구청장이 특별관리지역의 신청 및 관리를 위하여 시행하는 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.</u></p> <p><u>1. 제1항제1호와 제2호에 해당하는 지역의 특별관리지역 신청을 위하여 실시하는 실태조사</u></p> <p><u>2. 제1호를 위하여 관계 지역주민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역조사위원회의 운영</u></p> <p><u>3. 특별관리지역 개선사업</u></p> <p><u>&lt;삭제&gt;</u></p> <p><u>&lt;삭제&gt;</u></p>

## 바. 종합검토의견

- 서울시가 2018년 관광객 2천만명을 목표로 관광진흥을 위하여 주력하는 것도 바람직하나 최근 지역의 오래된 상점들이 관광객을 위한 식당이나 쇼핑시설에 밀려나고 기존 거주민이 쫓겨나거나 이주해야 하는 ‘투어리스트피케이션(Touristification)’이 발생하는 문제들에 대한 방안을 함께 마련해야 되는 차원에서 실태조사를 통한 특별관리구역의 지정 및 개선사업을 시행함이 필요한 것으로 사료됨.

다만, 안 제2조제8호 정의에서 “특별관리지역”을 “한옥밀집지역”으로 규정하는 것은 안 제9조의2에서 “특별관리지역”의 지정대상지역을 “관광지”로 하고 있어 특별관리지역의 정의와 지정 절차가 상이함에 따라 혼돈을 초래하여 삭제하는 것이 타당한 것으로 판단되며,

안 제9조의2에서 명확한 조례 해석을 위해 제1항의 조문내용 중 “관광지” 대신 “다수의 관광객이 방문하는 주거지역”으로 수정하고,

특별관리지역 신청을 위한 실태조사 및 개선사업을 구청장이 하게 함으로써 지정은 시장이 하되, 신청은 구청장도 할 수 있도록 조문에 포함시키고, “관광지”로 지정되어야 가능한 입장료 징수와 관련된 조문은 입법취지와 오히려 상충되므로 삭제할 필요성이 있는 것으로 사료됨.