

2020년도 제1회 서울특별시 관광체육국 소관 추가경정 예산안 검 토 보 고 서

1. 제안경위

- 2020년도 제1회 관광체육국 소관 추가경정 예산안은 2020년 3월 19일 서울특별시시장으로부터 제출되어 2020년 3월 19일 서울특별시의회 의장으로부터 우리 위원회에 회부되었음.

2. 편성사유

- 코로나19로 인한 위기 극복을 위해 서울 영세 여행업계 생존 여력을 제고하기 위한 긴급한 수요에 대응하기 위해 필요한 예산을 반영하고자 2020년도 제1회 추가경정예산안을 편성함.

3. 추경예산안 규모

- 세출: 기정예산 2,444억 5,600만원 대비 2.0%인 50억원 증액됨.

(단위 : 백만원)

구분	추경예산(안) (A)	기정예산 (B)	증감 (A-B)	비율(%)
합 계 (일반회계)	(X16,827) 249,456	(X16,827) 244,456	5,000	2.0

4. 검토의견

가. 예산안 개요

〈세출예산안〉

- 관광체육국의 추가경정 세출예산안의 총 규모는 2,494억 5,600만원으로, 기정예산 2,444억 5,600만원의 2.0%에 해당하는 50억원이 증액된 것임.

- 세부내역은
 - 서울형 여행업 위기극복 프로젝트 50억원이 증액되는 것임.

나. 예산안 검토

(1) 코로나19가 가져온 관광산업의 위기

- 코로나19 사태가 실물 경제와 금융 부문에 동시에 충격을 주는 복합위기로 전개될 가능성이 있어서 정부는 지금의 상황을 ‘비상 경제 시국’으로 규정하며 ‘전례 없는 대책’을 만드는 상황이고, 언론에서도 “코로나발 경제위기 대응, 지금은 실탄 아낄 때 아니다”¹⁾라고 하고 있음.
- 관광산업이 자연재해나 국제정치적인 요소에 취약함은 2015년 메르스, 2017년 싸드로 인해 극적으로 드러난 바 있는데, 이번에는 코로나19 확산에 따른 국내외 관광수요 급감으로 휴업, 폐업 여행사가 늘어나는 등 여행업계가 심각한 타격을 받고 있음.²⁾
- 2015 메르스, 2017 사드사태가 주로 인바운드에 영향을 주었던 것에 비해 이번 코로나19 사태는 인아웃바운드 및 국내관광 동시침체를 가져왔고

이것이 관광산업 전반에 미치는 파급효과가 너무 커서 장기화될 경우 생태계가 파괴되고 영세업체 비율이 높은 업계 특성상 회생 동력을 상실하게 될 우려가 있는 바, 관광시장 위기극복을 위해 업계 지원 필요성에 공감대가 형성되고 있음.

1) 2020년 3월 16일 한겨레신문 사설

2) 1월부터 3월14일까지 누적 방문 관광객은 201만명으로 지난해보다 99만명(33%) 줄어들었고, 2월에는 전년보다 43.7%, 3월1일~14일에는 93.2% 줄어들었음.

(2) 관광산업을 지원해야 하는 이유

- 정부는 관광산업의 경쟁력 강화와 지속가능한 발전을 위해 적극적으로 혁신적인 정책을 추진해야 하고, 관광정책은 관광산업의 다양한 영역에 영향을 미침.
- 정부의 활동은 인프라의 구축, 관광지의 관리와 운영, 시장의 규제, 품질관리, 교육훈련, 환경기준 설정, 관광투자촉진 등을 포함하며, 관광산업이 발전 성숙할수록 효과적인 정책개입의 방식도 변하여 관광객 수와 관광수입을 극대화하고 관광비즈니스 및 지역의 경쟁력 있는 환경 조성에도 보다 집중하게 됨.
- 관광산업은 경제활동과 지속가능한 개발에 있어 중요한 부분을 차지하며, GDP 기여도, 고용기여도가 크고, 우리나라의 경우 세계평균과 비교할 때 성장 여력이 큼.

〈2019년 기준 국가별 관광산업 기여도〉

(단위 : 천명, %)

구 분	GDP기여도		고용기여도			
	직접효과	총효과	직접고용자 수	직접효과	총고용자 수	총효과
세 계	3.3	10.4	125,595	3.9	328,208	10.1
프랑스	3.9	9.6	1,322	4.6	3,068	10.8
스페인	5.4	14.6	981	5.0	2,895	14.7
스위스	2.8	8.7	182	3.6	583	11.4
미 국	2.7	7.8	5,905	3.7	14,600	9.2
중 국	2.8	10.9	29,089	3.7	82,658	10.6
홍 콩	4.7	17.6	200	5.1	597	15.4
일 본	2.4	7.5	1,238	1.9	4,656	7.0
한 국	0.9	2.8	306	1.1	832	3.1
싱가포르	4.0	10.0	175	4.7	325	8.7

〈관광지식정보시스템〉

- 따라서 이번 사태와 같이 예측 불가능한 외부환경에 의해 심각한 경제적 타격을 받는 경우 재정적 지원을 통해 경쟁력 있는 환경과 회복탄력성을 유지하게 하고 반등할 수 있는 기회를 제공하여 경제·사회적 회복을 이끌 수 있음.

(3) 관광업계에 대한 중앙정부의 지원

- 문체부에서는 코로나19 확산에 따라 어려움을 겪고 있는 여행업, 숙박업 등 관광업계의 피해를 최소화하고 조기 경영 안정화를 지원하기 위해 운영자금을 융자지원(2월19일~)하고³⁾
- 고용노동부는 3월16일 여행업, 관광숙박업, 관광운송업, 공연업 등 4개 업종을 특별고용지원 업종으로 지정 고시하여 9월15일까지 6개월간 휴업·휴직수당의 최대 90%를 지원하는 등 이들 업종 지원에 나섰음.

- 기업 규모에 제한이 없어 대한항공을 비롯한 대규모 항공사와 하나투어 등 대형 여행사도 지원 대상
- 지원 대상 사업장은 1만 3845곳, 지원 대상 근로자는 17만 1476명에 달할 것으로 추산
- 고용유지지원금 지원 강화, 사업주 훈련지원 확대, 근로자 생활안정자금 융자, 직업훈련 생계비 대부 등 지원 강화

3) 정부는 3월18일 위기관리대책회의에서 2월 발표한 긴급지원방안에 이은 추가 지원방안으로 무담보 특별융자를 1천억원 규모로 늘리고 관광기금 융자금 상환유예 대상도 2천억원 규모로 확대하는 등 긴급금융지원 확대하기로 결정

(4) 관광업계에 대한 서울시의 지원

- 일자리정책과에서 추경을 통해 '소상공인 고용유지지원금 지원 대책'에 여행업계 지원 분(20억원)을 포함하여 추진할 예정이고 (무급휴직이 불가피한 5인 미만 소상공인에 2개월간 월 최대 50만원을 지원)
- 서울시 소재 관광분야 중소기업 및 소상공인을 대상으로 특별자금 지원(융자)을 2월5일부터 시작했으나, 융자지원은 사드, 일본수출규제 등을 계기로 이미 최대 범위로 받고 있는 경우가 많아 지금과 같은 특수한 상황에서 위기를 버티려면 직접지원이 필요하다는 업계의 의견이 있음.

(5) 추경안에 대한 검토

- 이번 추경을 통한 지원은 영세한 여행업체를 대상으로 심사를 통해 1,000개 업체를 선정하여 500만원을 사업비로 균등 지원하여 여행상품 기획·개발, 온라인 여행콘텐츠 등을 사전에 준비하여 회복력을 높이려는 것으로 그 지원기준은 아래와 같음.

- 법인사업자로서 관광진흥법에 따라 등록된 서울 소재 여행업체(일반 여행업, 국외여행업, 국내여행업), 중소기업기본법상 소기업(평균매출액 30억 이하) 또는 소상공인 보호 및 지원에 관한 법률상 소상공인(상시근로자 수 5명 미만), 업력은 5년 이상 여행업 운영 업체 대상
- 금년 2월 또는 3월 매출액이 직전연도 동일 기간의 매출액 또는 직전연도 월매출 평균액 대비 75% 이상 감소한 경우

- ‘서울형 여행업 위기극복 프로젝트’라 이름붙인 이번 지원은 관광 산업 중에서도 여행업이 가장 직접적인 피해를 받은 업종이며 관광 산업 전반에 미치는 파급효과가 크므로 여행업계에 대한 선택 과 집중적 지원이 필요하다는 점과

도산 위기의 서울 여행업계에 대한 융자지원이 아닌 직접적 지원으로 긴급 재정수혈을 시도하여 코로나19 사태 종식시 여행업계가 즉시 영업을 재개할 수 있게 하고 관광산업 전반에 걸친 성장의 기회로 활용할 수 있다는 점에서 공감할 수 있음.

- 그러나 관광체육국에서 이번 추경안을 마련하는 과정에서 당초에는 서울 소재 여행업계 대상으로 ‘현재의 위기상황 타개를 위한 혁신방안’ 제안 공모·심사를 통해 상금 명목의 자금을 지원하고 이를 업계 생존을 위한 자금으로 사용케 하는 방안을 추진했고

- ◆ 업체가 직접 위기 상황 분석 및 해결방안을 제시함으로써 맞춤형 지원 강화 및 여행업계 자생력 확보 가능
- ◆ 코로나19 사태 회복시 서울관광 재도약을 위한 밑거름으로 활용

변경된 추진계획에서도 6월 추경확보를 통해 ‘서울관광 혁신 공모전’ 등을 추진하여 서울 관광시장 질적 향상과 자생력을 강화 한다는 계획을 세우고 있는데,

현재 여행업계가 당면한 문제는 개별 업체가 스스로 분석하고 해결 방안을 찾아서 해결될 수준을 넘어서는 문제임에도 이를 통해 여행업계의 자생력이 확보될 수 있는 것처럼 오도할 우려가 있음.

- 코로나19 사태에 대한 응급처방과 별도로 우리 여행업의 현재 위치와 발전단계에 대한 분석과 이를 바탕으로 한 근본적인 처방, 그리고 ‘2019~2023 서울관광중기발전계획’에서 말한 ‘관광 생태계 혁신’의 추진상황에 대한 점검이 필요하다고 판단됨.



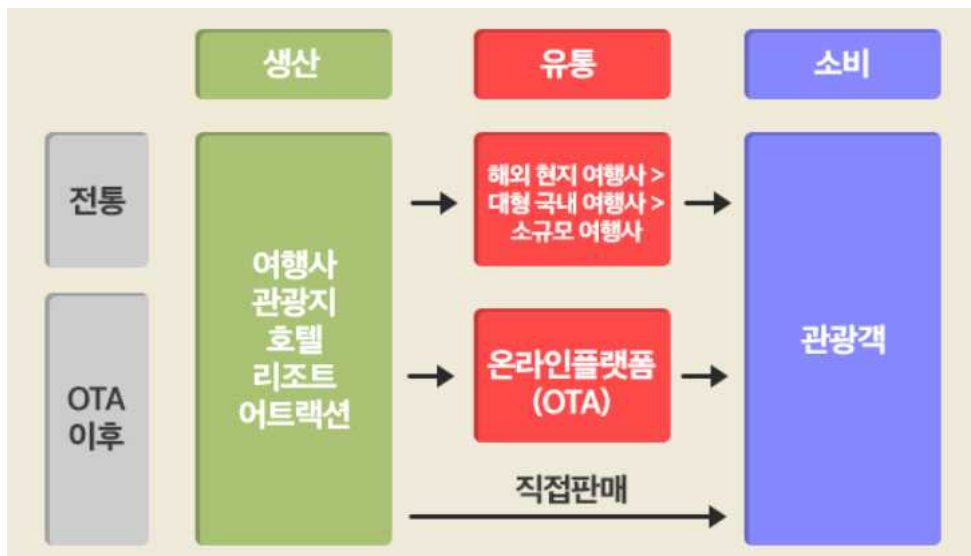
다. 종합검토의견

- 세계관광기구(UNWTO)는 관광부문의 80%는 중소기업이 차지하고 있어서 이번 사태는 전세계 수백만 인구의 생계가 달린 일이라며 경제활동과 지속가능한 개발에 있어 중요한 부분을 차지하고 있는 관광을 코로나19복구 계획 및 조치의 우선순위에 포함시킬 것을 요청하고,

세계여행관광협회(WTTC)도 이번 사태로 여행·관광업계에서 5,000만개의 일자리가 사라질 위험이 있으며 생존을 위한 싸움을 하고 있는 업계를 각 국 정부가 지원해 줄 것을 호소하고 있음.

- 코로나19 사태로 촉발된 관광업계의 위기 국면에서 가장 직접적인 피해를 받은 여행업계에 대해 서울시가 직접 지원하는 것은 유례가 없는 일이며, 인·아웃바운드를 구분하지 않고 지원대상에 포함한 것도 논란의 여지가 없지 않지만 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 그러나 OTA(Online Travel Agency)라는 글로벌 온라인 기업의 등장과 소비자 중심으로의 여행산업 구조 변화로 특징지어지는 여행산업의 패러다임 변화로 여행업의 유통구조가 변화하고 여행사들은 위기를 맞고 있으며,

〈OTA 등장에 따른 여행업의 생태계 변화〉

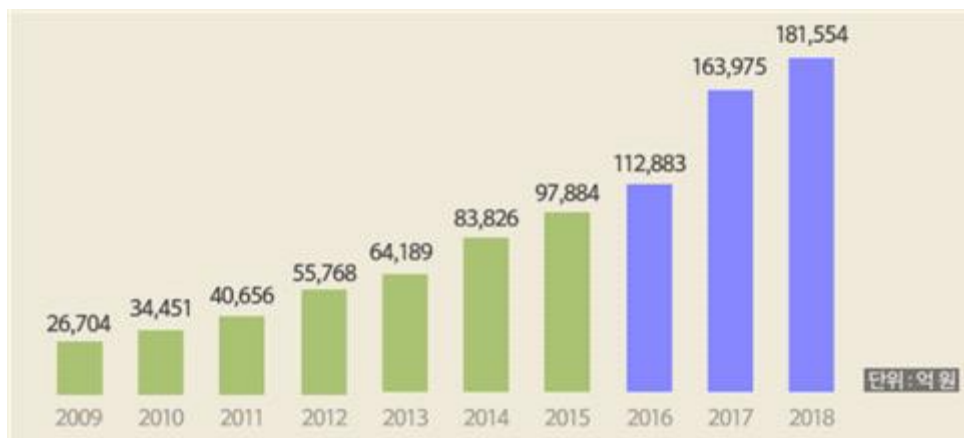


이미 오래 전부터 “차별화된 사업모델이 없는 패키지 여행사들은 해외 OTA에 주도권을 완전히 뺏길 것”이라는 예측⁴⁾이 있었음에도 대비하지 못한 측면이 있음을 부인하기 어려움.

4) “변화와 투자 미루면 주도권 상실은 시간문제”(여행신문 2012년 7월9일)

- 여행 및 예약서비스 온라인쇼핑 현황을 보면 전체 거래액은 2018년 18조원에 달하고, 2019년 기준 출국관광객 2천8백만, 입국관광객 1천7백만이 넘는 우리나라에서 국내 여행사들이 폐업으로 내몰리는 것은 개별 자유여행 트렌드 변화와 거대한 자본을 앞세워 시장을 잠식하고 있는 글로벌 OTA⁵⁾의 국내 진출, 소규모 여행업체의 난립이 보다 근본적인 이유라는 지적도 있음.

〈여행 및 예약서비스 온라인쇼핑 현황〉



<통계청, 온라인쇼핑동향조사>

- 2019년 9월 세계 최초의 여행사 영국의 ‘토마스 쿡 그룹’(Thomas Cook Group)의 파산이 시사하는 것처럼 여행업은 급격한 패러다임의 변화를 겪고 있으며, 서울시는 여행업은 물론 관광산업 전반의 경쟁력 강화와 지속가능한 발전을 위해 적극적이고 혁신적인 정책을 설계해야 할 것임.

5)

Priceline 그룹		Expedia 그룹	
자회사	업종	자회사	업종
Booking.com	숙박예약	Hotels.com	숙박예약
priceline.com	여행상품예약	Expedia	여행상품예약
KAYAK	메타서치	trivago	메타서치
agoda	아시아지역 숙박예약	travelocity	여행상품예약
Rentalcars.com	렌터카예약	CarRentals	렌터카예약

라. 참고자료

○ 2020년도 간주처리 내역

(단위 : 천원)

차수	일자	사업명	간주액
제5차	2020.3.10.	국민체육센터(근린생활형) 건립 지원	400,000
일반회계 합계			400,000

※ 서울특별시 예산안 예산총칙

제9조 회계연도 중에 교부되는 국고보조금, 지방교부세 등은 예산 승인된 것으로 간주 처리하고 이를 의회에 보고한다.