

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1628호
- 나. 발 의 자 : 이종배 의원
- 다. 발의일자 : 2024년 2월 5일
- 라. 회부일자 : 2024년 2월 7일

2. 제안이유

- 상위법인 「관광진흥법」의 개정사항을 반영하여 시장이 관광 종사원 등의 지역문화와 관광자원 전반에 대한 전문성 향상을 위한 교육도 지원할 수 있도록 근거를 명시하려는 것임.
- 차량을 이용한 숙박·취사 등의 행위로 인해 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리의 필요성이 인정되는 지역을 특별관리지역으로 지정할 수 있는 근거를 마련함과 동시에 특별관리지역 관련 규정 중 상위법과 불일치하는 부분을 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 시장이 차량을 이용한 숙박·취사 등의 행위를 관리할 필요가

있다고 판단되는 지역에 대해 특별관리지역의 지정 대상에 포함할 수 있도록 하고, 필요한 조치를 할 수 있도록 명시함(안 제12조 제1항부터 제3항까지).

나. 시장이 특별관리지역 내의 필요한 조치를 위반한 사람에게 과태료를 부과·징수할 수 있도록 규정함(안 제12조제4항).

다. 시장이 구청장의 특별관리지역 지정 및 운영을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 명시함(안 제12조제5항).

라. 관광종사원 교육 지원 범위에 지역문화 및 관광자원 전반에 대한 전문성 교육을 추가 규정함(안 제13조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「관광진흥법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 : 신·구조문 대비표

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정안은 최근 차량을 이용한 숙박·취사 등의 행위(이하 차박 행위)가 여가 활동으로 각광을 받으면서 특정 지역에 집중될 경우 인근 주민의 생활에 불편을 줄 수 있는바 이를 방지하기 위하여 해당 지역을 특별관리지역으로 지정할 수 있도록 제안하고 있음.

또한 관광종사원에 대한 교육 지원 분야를 추가하여 관광종사원의 전문성을 향상시키는 데 기여하고자 함.

나. 개정안의 주요 내용

(1) 특별관리지역의 지정(안 제12조제1항 및 제2항)

- 동 개정안은 「관광진흥법」 제48조의3 일부가 개정됨에 따라(시행일 2024. 5. 1.) 이를 반영하여 차박으로 인하여 문제가 발생할 수 있는 우려 지역을 ‘특별관리지역’에 추가할 수 있도록 하고, 기타 개정 사항을 현행화하고 있음.

「관광진흥법」(시행일: 2024. 5. 1.)

제48조의3(지속가능한 관광활성화) ② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 특별관리지역이 같은 시·도 내에서 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 시·도지사가 지정하고, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정한다.

2. 차량을 이용한 숙박·취사 등의 행위로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역. 다만, 다른 법령에서 출입, 주차, 취사 및 야영 등을 금지하는 지역은 제외한다.

- 특별관리지역에 관한 규정은 한옥밀집지역 내 오버투어리즘(over-tourism) 현상¹⁾에 대응하기 위한 방편으로써, 2016년 「서울특별시 관광진흥 조례」의 개정을 통해 신설되었음.

이후, 국내 오버투어리즘 현상에 대한 관심도가 높아짐에 따라 2019년 「관광진흥법」이 개정되어 특별관리지역에 관한 사항이 신설되었고, 관련 사항을 조례에 위임하고 있음.

- 다만, 2016년 당시 동 조례에는 특별관리지역의 지정권자를 “시장”

1) 과잉관광이라고도 하며, 관광지에 수용 가능한 인원 이상의 관광객이 몰리는 일을 의미함. 관광지의 주변 지역에 교통 문제, 물가 상승, 쓰레기 급증, 환경 오염 등의 피해가 발생하여 문제가 되고 있음.

으로 규정한 것과 달리, 법은 “시·도지사나 시장·군수·구청장”으로 규정하였음에도 현재까지 관련 사항이 정비되지 않아 불일치하는 부분에 대한 개정이 필요함.

이에 동 개정안은 법 제48조의3을 따르도록 정비하고 있으며, 지정권자 외 법의 개정사항을 반영하고 있음.

- 특히 코로나19 이후 시설업으로 등록된 야영장 외에도 국립공원이나 해수욕장 등지에서 차박 행위가 성행하면서 무분별하게 행하여지는 취사, 쓰레기 불법투기 등의 행위가 지역주민과의 갈등을 유발하고 있는바 해당 지역을 특별관리지역으로 지정할 수 있는 규정이 추가되었음.
 - 다만, 특별관리지역 지정은 오버투어리즘 현상을 해결하기 위해 도입된 제도로써 차박 행위를 관리하기 위한 특별관리지역 지정은 역설적으로 차박을 허용하는 행정행위로 작용할 수 있어 본래 취지에 부합하지 않는 측면이 있음.
 - 그럼에도 일부 차박 여행자들의 무분별한 행동이 환경오염, 자연환경 훼손, 주민의 평온한 생활환경을 해치고 있다는 현실을 고려하여 볼 때, 해당 지역을 적절히 관리해야 할 필요성 또한 인정된다고 할 수 있음.
- 따라서 무분별한 차박으로 인해 문제가 발생하는 지역을 적절하게 관리하는 수단으로써 동 조례가 작용할 경우, ‘지속가능한 관광’을 실현하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 사료됨.
- 한편, 최근 북촌한옥마을 거주민들의 민원이 다수 발생함에 따라

종로구 북촌 지역에 대한 특별관리지역 지정(5월 예정)이 추진되고 있는 만큼 지정 고시 이전 개정이 이루어지는 것이 적절해 보이며, 지정 이후에는 현황을 철저히 관리하여 효과성 평가 및 타 지역으로의 확장 가능성을 면밀히 검토하여야 할 것임.

(2) 특별관리지역 내 과태료 부과·징수(안 제12조제3항 및 제4항)

- 안 제12조제3항 및 제4항은 개정법 제48조의3제6항 및 제7항의 규정을 준용하여 특별관리지역에 대하여 관광객 방문시간 제한, 편의시설 설치, 이용수칙 고지, 이용료 징수, 차량·관광객 통행 제한 등 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하고, 이를 위반한 사람에게 과태료를 부과·징수할 수 있도록 하고 있음.

「관광진흥법」(시행일: 2024. 5. 1.)

제48조의3(지속가능한 관광활성화) ⑥ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한, 편의시설 설치, 이용수칙 고지, 이용료 징수, 차량·관광객 통행 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다.

⑦ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 제6항에 따른 조례를 위반한 사람에게 「지방자치법」 제27조에 따라 1천만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있다.

- 법은 특별관리지역에 대하여 필요한 조치와 이를 위반한 사람에 대한 조치사항을 조례로 정하도록 위임하였음에도 현행 조례에는 관련 사항에 대한 입법이 이루어지지 않은 상태임.
- 따라서 동 개정안을 통해 법으로부터 위임받은 사항을 조례에 명시할 경우, 특별관리지역 내 주민들의 불편사항을 개선하기 위한 정책적 근거가 될 수 있을 것으로 보이며, 오버투어리즘과 무분별한 차박 행위로 인한 각종 피해와 안전사고를 예방하는

데에도 일부 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

특히 개정안은 과태료 부과·징수의 근거를 마련하고 있다는 점에서 위반행위에 대한 실효적인 억제 방안이 될 수 있는바 타당성이 인정된다고 할 수 있음.

- 한편, 「지방자치법」은 주민에 대한 권리 제한, 의무 부과, 벌칙 등의 규정을 조례로 정할 때 반드시 법률의 위임이 있는 경우에만 허용하고 있으며, 「질서위반행위규제법」 또한 과태료 법정주의 원칙에 대하여 규정하고 있음.

이와 관련하여, 법 제48조의3은 과태료 부과·징수에 대한 권한을 자치단체장에게 위임하고 있어 이를 조례로 규정하는 것은 규정 간 정합성 측면에서 문제가 없어 보임.

「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「질서위반행위규제법」

제6조(질서위반행위 법정주의) 법률에 따르지 아니하고는 어떤 행위도 질서위반행위로 과태료를 부과하지 아니한다.

(3) 특별관리지역 지정 및 운영에 대한 지원(안 제12조제5항)

- 안 제12조제5항은 시장이 자치구의 특별관리지역 지정 및 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 정하고 있으며, 이를 통해 주거지역 관광명소의 오버투어리즘 현상을 예방·관리하여 지역 관광 기반을 조성하고자 함.

- 현행 조례는 관련 사항을 각 호로써 특별관리지역 신청을 위한 실태조사, 조사위원회의 운영, 개선사업에 대한 사항만을 명시하고 있어 이외의 사항을 지원할 경우, 내용의 적절성과는 별개로 그 근거 규정의 유무에 대한 논란이 발생할 수 있음.

이에 대하여 개정안은 각 호를 삭제하고 지원 대상을 “구청장의 특별관리지역 지정 및 운영”으로 통합하고 있어 관련 논란을 사전에 차단하고, 지원 범위를 확대해 ‘지속가능한 지역 관광’ 기반을 조성하는 데 기여할 것으로 보임.

(4) 관광종사원 교육 지원 범위의 확대(안 제13조)

- 안 제13조는 관광종사원 및 관광 업무 종사자에 대한 교육 지원 대상에 현행 조례에서 정하고 있는 업무능력 향상 외에, 지역 문화와 관광자원 전반에 대한 전문성 향상을 추가하고 있음.
- 현행법은 외국인 관광객을 대상으로 하는 여행업자는 관광통역 안내의 자격을 가진 사람만이 관광안내에 종사하도록 하고 있어 외국인과의 의사소통 가능 여부만을 외국인 대상 관광 업무의 필수요건으로 삼고 있음.

「관광진흥법」

제38조(관광종사원의 자격 등) ① 관할 등록기관등의 장은 대통령령으로 정하는 관광 업무에는 관광종사원의 자격을 가진 자가 종사하도록 해당 관광사업자에게 권고할 수 있다. 다만, 외국인 관광객을 대상으로 하는 여행업자는 관광통역안내의 자격을 가진 사람을 관광안내에 종사하게 하여야 한다.

다만, 현실적으로는 관광통역안내사가 명승지·고적지 안내 및 지역 문화 등의 관광자원 소개까지 하고 있어 언어소통 능력 외 지역

문화에 대한 전반적인 지식이 요구되고 있음.

따라서 관광종사원이 지역 문화와 관광자원에 대한 정보와 이해가 부족할 경우, 외국인 관광객의 관광 만족도에 부정적 영향을 미칠 우려가 있음.

- 또한, SNS와 영상 콘텐츠 플랫폼의 발달로 인하여 유명 관광지가 아닌 지역의 관광 콘텐츠에 대한 수요가 발생하고 있어 관광종사원의 지역 문화 및 관광자원 전반에 대한 이해도를 높일 수 있는 정책이 필요한 실정임.
- 지난 해 9월, 서울시는 ‘서울관광 미래비전 선포식’을 개최하여 ‘3377 관광시대²⁾’를 목표로 제시하였음.

목표 달성을 위해서는 관광 콘텐츠를 마련하고 홍보하는 정책 외에도 지역 문화와 관광자원을 적극 활용하여 관광객이 지역을 흥미할 수 있는 여건 및 기반을 마련해야 할 것임.

- 따라서 개정안은 관광종사원이 지역 문화와 관광자원 전반에 대하여 전문성을 갖추도록 필요한 지원을 하게 함으로써 외국인 관광 수요에 적극적으로 대응하고 지역 관광산업을 활성화하는데 기여할 수 있다는 측면에서 타당하다고 하겠음.

2) 관광객 연간 3000만 명, 1인당 지출액 300만 원, 체류 기간 7일, 재방문을 70%

의안번호
1628

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
		이종배 의원	2024.2.5.
주요내용	<p><개정 이유></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 상위법인 관광진흥법 개정사항을 반영하여 조례 규정 중 상위법과 불일치하는 부분 정비 <p><주요 입법 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 특별관리지역 지정대상 확대 및 조치사항 규정 ○ 특별관리지역 내 조치사항 위반에 대한 과태료 부과 ○ 특별관리지역에 대한 행정적, 재정적 지원 명시 ○ 관광종사원 교육 지원범위 확대 규정 		
추진경과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광진흥법 일부개정(2023.10.31.) ○ 서울특별시 관광진흥 조례 일부개정안 발의(2024.2.5.) 		
부 검토 의 견	원안가결(○) / 수정가결 () / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광진흥법 개정에 따라 상위법과 하위 자치법규 간 충돌하는 사항이나 흠결이 있어, 향후 특별관리지역 지정 및 운영을 위해 개정 필요 있음 ○ 특히 올해 종로구 북촌 특별관리지역 지정(5월 예정)이 원활히 추진될 수 있도록, 지정고시 이전에 근거규정인 관광진흥조례 개정이 바람직 		
대응방안	○ 의원발의로 해당사항 없음		
상 임 위 처리결과	○ 상임위 안전처리 후 작성(원안가결, 수정가결, 부결, 보류, 미상정으로 구분) - 수정가결시 수정내용, 부결·보류·미상정시 사유 기재		
향후계획	○ 상임위 안전처리 후 작성 ○		
담당부서	관광정책과	팀장 권도석(☎2133-2818)	담당 양준호(☎2133-2824)