

서울특별시 공정관광 육성 및 지원 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2940호

나. 발 의 자 : 이종환 의원 외 26명

다. 발의일자 : 2025년 8월 11일

라. 회부일자 : 2025년 8월 14일

2. 제안이유

- 서울시는 외래 관광객 확대를 위한 3·3·7·7 정책을 추진하고 있음. 해당 정책을 통해 서울을 방문하는 외래 관광객은 매년 증가하고 있으나 이들이 주로 방문하는 관광지는 서울의 일부 지역에 한정되어 있음.
- 특히 관광 수요가 수용 가능 대비 초과된 지역에서는 오버투어리즘이 발생하는 등 문제가 발생하고 있는바, 증가하고 있는 외래 관광객의 수요를 서울 전 지역이 고르게 흡수할 수 있도록 관련 계획을 신설함.

3. 주요내용

- 가. 서울 전 지역의 고른 관광 수요 창출을 위한 공정관광 육성 및 지원계획상 지역 간 관광 불균형 해소 방안 신설(안 제5조 제2항제4호)
- 나. 위원회 비상설화 전환에 따른 조례 정비(안 제6조 및 제7조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「관광기본법」, 「관광진흥법」

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 매년 증가하는 외래 관광객의 특정 지역 집중 현상을 완화하고 관광 수요를 새롭게 창출하여 서울 전역으로 분산 시킴으로써, 공정관광 육성 및 지원계획에 따른 지역 간 관광 불균형을 해소하고자 발의되었음.

나. 지역 간 관광 불균형 해소 방안 마련의 필요성

- 지난해 서울을 방문한 외국인 관광객은 1,212만 명으로, 2022년 219만 명과 2023년 803만 명에 이어 3년 연속 꾸준히 증가하였으며, 코로나19 팬데믹 이전인 2019년 같은 기간 대비 약 95% 수준까지 회복되었음¹⁾.

1) 김성수, “지난해 서울 방문 외국인 관광객 1,212만 명…3년 연속 증가”, KBS뉴스, 2025.1.28.

- 또한 특정 관광지가 수용 가능한 범위를 넘는 과도한 관광객 유입으로 인해 지역 주민들의 삶과 지역 환경에 부정적 영향을 미치는 ‘오버투어리즘(Overtourism) 현상’이 서울의 일부 지역에서도 빈번하게 발생되고 있음.

이러한 문제를 해결하기 위해 「관광진흥법」²⁾에서는 수용 범위를 초과한 관광객 방문으로 관리가 필요한 지역을 특별관리지역으로 지정하고 있으며, 2024년 7월 1일부터 서울시 종로구 북촌 일대(삼청동, 가회동 등 11개 법정동)가 전국 최초의 특별관리지역으로 지정되어 관람객 방문시간 제한 등의 관리가 이루어지고 있음.

- 하지만 서울관광재단이 진행한 최근 7년 간의 ‘서울시 외래관광객 실태조사’의 결과를 살펴보면, 전 기간에서 명동, 홍대, 인사동·삼청동, 강남역 등의 일부 지역에 외국인 관광객의 방문이 집중됨을 확인할 수 있음.

특히 주요 방문 지역임에도 불구하고 높은 순위 지역과 낮은 순위 지역 간의 방문률이 급격한 차이를 보이고 있어, 대부분의 관광객이 소수의 유명 지역만 방문하는 심각한 편중 현상이 장기적으로 발생하고 있음.

2) 제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후 변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이고, 지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생발전 할 수 있는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다.

② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다. ...

1. 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역 ...

자치구로 구분하여 살펴보면, 서울 25개 자치구 중에서 중구(명동), 마포구(홍대), 종로구(인사동, 삼청동, 북촌, 서촌), 강남구(강남역), 용산구(이태원, N서울타워)를 비롯한 6개 자치구에서만 방문 비율이 압도적으로 높게 나타남.

< 최근 7년간 외래 관광객의 서울 지역별 방문 순위 현황3)>

순위	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년
1	명동 (86.2%)	명동 (82.3%)	강남역 (67.0%)	인사동· 삼청동 (80.9%)	홍대 (97.5%)	명동 (85.9%)	명동 (85.4%)
2	N서울 타워 (45.1%)	홍대 (41.9%)	홍대 (65.0%)	명동 (69.1%)	명동 (77.0%)	홍대 (52.8%)	홍대· 연남동 (35.2%)
3	홍대 (40.6%)	인사동·삼 청동 (35.9%)	명동 (58.0%)	이태원 (53.4%)	강남역 (59.8%)	강남역 (45.9%)	인사동· 익선동 (20.9%)
4	DDP (동대문디자인 인플라자) (30.4%)	강남역 (31.4%)	인사동· 삼청동 (37.0%)	강남역 (41.7%)	인사동· 삼청동 (46.1%)	북촌·서촌 (40.3%)	북촌· 삼청동 (18.9%)
5	강남역 (28.9%)	신촌·이대 (21.8%)	이태원 (31.0%)	홍대 (41.2%)	이태원 (46.1%)	이태원 (36.2%)	이태원· 경기단길· 해방촌 (16.0%)
6	롯데월드 (27.9%)	이태원 (17.1%)	신촌·이대 (30.0%)	신촌·이대 (26.0%)	신촌·이대 (27.0%)	인사동· 삼청동 (36.1%)	압구정· 청담동 (13.6%)
7	인사동· 삼청동 (27.9%)	신사동 (12.8%)	을지로 (13.0%)	신사동 (13.7%)	압구정· 청담동 (17.2%)	을지로 (23.2%)	을지로 (12.2%)
8		압구정· 청담동 (10.2%)	압구정· 청담동 (12.0%)	압구정· 청담동 (13.7%)	을지로 (16.7%)	잠실 (21.1%)	용산 (서울역 등) (12.0%)
9		서촌 (8.2%)	신사동 (8.0%)	서촌 (13.2%)	신사동 (15.7%)	신촌·이대 (16.9%)	여의도 (한강공원 등) (11.9%)
10		건대 (3.7%)	익선동 (7.0%)	을지로 (13.2%)	건대 (9.8%)	고속터미널 (15.7%)	신촌·이대· 연희동 (10.6%)

3) 2018~2024 서울시 외래관광객 실태조사, 서울관광재단

- 이와 같이 특정 지역에만 집중적으로 한정된 관광 수요는 지역 간 관광 발전과 수익의 구조적 불균형을 초래할 뿐 아니라, 장기적 관점에서는 서울시 전체 관광 환경의 지속가능성을 심각하게 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있음.

따라서 서울시 전 지역의 균형 있는 관광 발전과 지속 가능한 관광 환경 조성을 위해 지역 간 관광 불균형 해소를 위한 방안 마련이 절실히 요구되는 시점임.

다. 개정안의 주요 내용

(1) 지역 간 관광 불균형 해소 방안 신설(안 제2조, 제5조 및 제10조)

- 동 개정안은 공정관광의 정의에 단서를 추가하고, 공정관광 육성 및 지원 계획에 지역 간 관광 불균형 해소 방안과 지원 사업을 포함하도록 규정을 신설하고자 함.
- 현행 조례의 정의에서는 공정하게 이루어진 관광개발, 관광활동 및 거래에서 파생되는 유·무형의 이익이 분배·환원되도록 규정하고 있음.

동 개정안은 유·무형의 이익을 분배·환원하는 과정에서 단순한 구분이 아닌 형평성 있는 구분을 통해, 사전에 관광 불균형을 방지하고자 하는 단서를 추가하여 규정하고 있으므로 공정관광의 기반 마련이라는 동 조례의 본래 목적성에 부합하다고 판단됨.

< 관련 신.구조문 대비표 >

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 “공정관광”이란 관광객, 지역주민, 관광사업자 등의 평등한 관계를 토대로 관광개발, 관광활동 및 거래가 공정하게 이루어지고 이로 인해 파생되는 유·무형의 이익이 <u>각각</u> 분배·환원되며, 관광목적지 주민의 삶과 문화·환경 등이 보전되는 관광을 말한다.	제2조(정의) ----- ----- ----- --- <u>각각</u> <u>공평하게</u> ----- -----.
제5조(공정관광 육성 및 지원계획) ① (생략) ② 공정관광 육성 및 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u> 4. ~ 10. (생략)	제5조(공정관광 육성 및 지원계획) ① (생략) ② ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>4. 지역 간 관광 불균형 해소 방안</u> 5. ~ 11. (현행 제4호부터 제10호까지와 같음)
제10조(지원 사업) 시장은 공정관광의 육성 및 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. ~ 6. (생략) <u><신설></u> 7. (생략)	제10조(지원 사업) ----- ----- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) <u>7. 관광 불균형 해소를 위한 사업</u> 8. (현행 제7호와 같음)

- 또한 서울시에서 최근 5년간 자치구별 지역관광과 관련해서 지원했던 내역을 살펴보면, 주로 외래 관광객 방문이 많은 지역을 중심으로 예산이 집행되었음.

지원 내역에는 관광지 방역·수용태세 개선 및 관광특구 활성화 지원이 포함되어 있어 특정 지역에 집중될 수 밖에 없는 특성이 있으나, 10개의 자치구⁴⁾는 개별적인 지역관광 지원을 지속적으로 받지 못해 지역별로 장기적 지원 편차가 발생하게 되었음.

4) 강동구, 강서구, 광명구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 동작구, 양천구, 영등포구

< 최근 5년간 지역관광 관련 자치구별 지원 현황 >

단위 : 백만원

	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년
자치구별 지원내역 ※집행액 기준	· 종로구 190 · 중구 170 · 용산구 70 · 동대문구 180 · 강북구 25 · 도봉구 319 · 은평구 30 · 마포구 17 · 강남구 87 · 송파구 176	· 종로구 214 · 중구 190 · 용산구 65 · 동대문구 166 · 성북구 158 · 마포구 115 · 강남구 105 · 송파구 446	· 종로구 140 · 중구 120 · 용산구 229 · 마포구 190 · 강남구 80 · 송파구 200	· 종로구 315 · 중구 175 · 용산구 290 · 성동구 80 · 강북구 100 · 도봉구 20 · 서대문구 60 · 마포구 120 · 관악구 40 · 서초구 321 · 강남구 65 · 송파구 65	· 종로구 190 · 중구 209 · 용산구 160 · 마포구 90 · 서초구 20 · 강남구 60 · 송파구 120

- 그러므로 공정관광 육성 및 지원 계획에 지역 간 관광 불균형 해소 방안을 마련하여 지원 사업을 추진하는 것은 현행 조례의 취지와도 적합하다고 판단됨.

또한 편중되어 있는 관광 수요를 분산시켜 관광지 지역 주민의 생활권 보호와 관광 환경 보전을 도모하는 동시에, 서울의 다양한 관광 자원을 활용함으로써 서울시 전역에 균형 있는 관광 발전을 유도할 수 있을 것으로 예상되는 바임.

(2) 위원회 운영 사항 정비(안 제6조부터 안제8조까지)

- 동 개정안은 서울특별시의 <2025년 위원회 정비 및 운영 개선 계획>에서 ‘서울특별시 공정관광위원회’가 비상설 위원회⁵⁾로 분류됨⁶⁾에 따라, 비상설화 전환으로 인한 위원회 관련 조문을 개정하고자 함.

5) 목적·기능상 존속이 필요하지만 회의 실적이 저조한 위원회

6) 2024년도 회의 개최 실적 없음.

- 비상설 위원회의 운영에 맞추어 위원회의 존속기한 삭제와 위원 선임 방식 및 위원장의 직무 대행 규정을 변경하였음.

또한 위원회 구성과 관련하여 해당 실·국장이 당연직 위원장을 겸하는 사례가 다수 존재⁷⁾하므로, 이와 관련한 법제적 문제는 없는 것으로 판단됨.

(3) 사무의 위임 범위 및 자구 수정(안 제11조, 제12조 및 제14조)

- 개정안은 상위법령에 따른 사무의 위임 범위와 현행 조례 제11조 및 제12조의 단서 규정 중, 제10조를 제11조로 오기한 부분을 바로잡아 수정하고 있음.
- 「지방자치법」 제117조에 따라 지방자치단체는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 위임할 수 있으므로(법제처 2019. 6. 5. 의견제시 19-0188) 현행 조례에 따른 업무의 위탁 또는 대행은 일부로 변경하여 규정하는 것이 적절함.
- 또한 현행 조례 제11조 및 제12조의 개정은 당연한 조치이며, 이와 같은 오기는 조례의 신뢰성을 실추시킬 수 있으므로 향후 조례 개정 시 각별한 주의를 요함.

7) 실·국·본부장이 위원장을 하고 있는 위원회 현황

- 관광진흥기금운용심의위원회, 체육진흥기금운용심의위원회(관광체육국장)
- 신문등록취소심의위원회, 박물관·미술관소장품구입기금운용심의위원회(문화본부장)
- 홍보물·영상물및간행물심의위원회(홍보기획관)

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	김예영(2180-8114)
------	----------------	-------	----------------

의안번호
2940

서울특별시 공정관광 육성 및 지원 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자		소관 상임위	
	이종환 등 27인	2025. 8. 11.		문화체육관광위원회	
주요내용	〈제안이유〉 ○ 외래 관광객 증가에 따라 특정 지역에 관광 수요가 과밀되는 문제를 해소하고, 외래 관광객의 수요를 서울 전 지역이 고르게 흡수할 수 있도록 관련 계획을 신설				
	〈주요 입법 요지〉 ○ 공정관광 육성 및 지원 계획상 지역 간 관광 불균형 해소 방안 신설(안 제5조) ○ 공정관광 지원사업상 관광 불균형 해소를 위한 사업 신설(안 제10조) ○ 위원회 비상설화 전환에 따른 조례 정비(안 제6조 및 제7조)				
추진경과	○ 2025. 8. 11. 조례안 발의(발의자 : 이종환 의원 등 27인)				
부 서 검 토 의 건	원안가결(○) / 수정가결 () / 부결() / 보류()				
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	○ 동 조례안은 관광 불균형 문제를 해소하고 관광 수요를 서울 전역으로 유도하고자 지원계획 및 지원사업에 그 내용을 신설하는 것으로 관광정책의 균형성과 지속가능성을 제고하는데 의의가 있을 것으로 보임 ○ 또한, '25.3.27. 조례 개정으로 공정관리위원회가 비상설화됨에 따라 그 구성 및 운영사항 등을 정비하는 것으로, 위원회 운영의 효율성을 높이는데 기여할 것으로 판단되어 일부개정조례안에 동의함				
대응방안	○ 해당없음				
상 임 위 처 리 결 과	○ 상임위 안전처리 후 작성				
향 후 계 획	○ 상임위 안전처리 후 작성				
담당부서	관광정책과	팀장	이은주(☎2133-2818)	담당	손우연(☎2133-2824)