

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제3229호

나. 발 의 자 : 김경 의원 외 9명

다. 발의일자 : 2025년 10월 20일

라. 회부일자 : 2025년 10월 23일

2. 제안이유

- 관광산업은 전 세계 온실가스 배출에 있어 2019년 기준 약 10.5%을 차지하는 등 상당량의 탄소를 배출하는 산업 중 하나로 지목받고 있음.
- 이에 기후위기 등으로 환경 문제가 대두되면서 관광산업에서도 환경 문제에 대한 민감도가 증가하고 있기에 최근 3·3·7·7 정책으로 외래관광객을 증가시키려는 서울 시도 친환경 관광에 대한 시책 마련과 관련 사업 육성을 통해 새로운 관광 수요를 창출할 필요가 있음.

3. 주요내용

가. 지속가능 관광에 대한 정의 신설(안 제2조제9호).

나. 지속가능 관광에 대한 시장의 책무 신설(안 제4조제3항).

다. 지속가능 관광 육성을 위한 지원 사업 신설(안 제15조제1항제14호).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「관광기본법」, 「관광진흥법」

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

가. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 관광산업이 기후위기를 유발하는 온실가스를 상당량 배출하고 있으며, 최근 오버투어리즘으로 인한 환경문제가 대두되면서 환경과 관광이 공존할 수 있도록 서울시 차원의 시책을 마련하고, 이와 관련한 사업추진을 도모하기 위해 발의되었음.

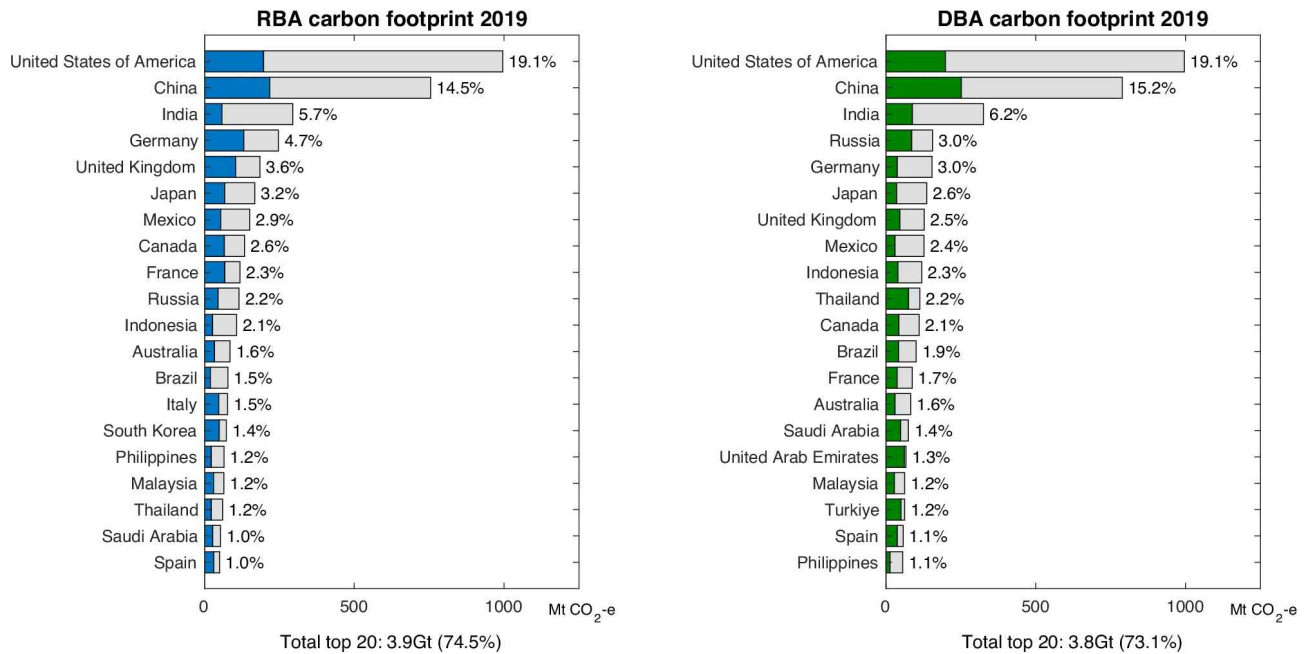
나. 관광산업의 온실가스 배출 및 환경 오염 현황

- 2024년 네이처 커뮤니케이션스(Nature Communications)에 발표된 연구¹⁾ 결과에서 전 세계 관광산업의 탄소 배출량은 2009년부터 2019년까지 연평균 3.5%씩 증가하였고, 특히 2019년에는 총 5.2기가톤의 온실가스가 배출되었으며, 이는 전 세계 배출량의 8.8%를 차지하고 있음.
- 또한 관광으로 인한 탄소배출의 국가별 순위를 보면 우리나라는 거주자의 국내 및 아웃바운드 여행 기준으로 브라질, 이탈리아 다음 15번째로

1) 호주 퀸즐랜드대학 야옌 선 교수팀

많은 온실가스를 배출하고 있는 것으로 나타남.

< 관광 분야 탄소 배출량 상위 20개국 현황 >



Sun, YY., Faturay, F., Lenzen, M. et al. Drivers of global tourism carbon emissions. Nat Commun 15, 10384 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41467-024-54582-7>

- 한편 한국문화관광연구원은 2019년 우리나라의 관광산업 온실가스 배출량이 총 50,057kt CO₂eq²⁾이며, 이 중 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 여행 시 자가용 이용(25.0%)과 항공운송 서비스(22.0%)로, 두 가지 항목이 전체 배출량의 거의 절반을 차지하고 있는 것으로 발표한 바 있음.

뒤이어 관광특성 상품(19.5%)과 음식점 서비스(16.4%), 숙박 서비스(7.0%) 순으로 온실가스 배출이 높은 것으로 나타남.

- 정부는 최근(2025.11.10.) 2035 NDC³⁾를 2018년 순배출량 대비 53%~61%를 감축하는 것으로 정한 것을 볼 때, 온실가스 배출이 높은 관광 분야에서

2) Carbon dioxide equivalent(이산화탄소 환산톤)

3) NDC(Nationally Determined Contribution)는 2015년 파리협정에 따라 5년마다 각국이 스스로 결정해 발표하는 국가 온실가스 감축목표임

도 탄소 감축을 위한 노력이 필요할 것으로 판단됨.

- 아울러 관광으로 인한 국내외 환경 오염 현황을 살펴보면 베트남의 대표적인 관광지이자 세계문화유산인 하롱베이가 최근 증가한 방문객으로 해양 쓰레기 문제가 대두되었으며, 태국의 피피섬 및 필리핀 보라카이섬의 경우 수용 가능한 관광객 보다 초과된 방문객이 오면서 해양 생태계가 파괴되고 쓰레기 처리가 한계를 넘어 해변 폐쇄 및 섬을 폐쇄하는 등의 조치를 시행한 바 있음.

- 또한 제주도의 경우 최근 관광객 1명이 하루 버리는 쓰레기양이 0.63kg으로 추산되고 있으며, 연 1,300만명 방문객으로 인해 도내 쓰레기 처리량과 하수처리장의 한계가 초과하여 불법 반출 및 미처리 하수 배출로 개선명령을 받는 등의 문제가 발생한 바 있음.

이에 따라 제주도는 도내 환경보전을 위한 재정 수단으로 숙박, 렌터카, 전세버스 등을 이용하는 관광객 또는 사업체를 대상으로 환경보전분담금(환경보전기여금) 도입을 추진하고 있음.

- 아울러 최근 ‘케이팝 데몬 헌터스’ 등 K-콘텐츠의 세계적인 인기로 힘입어 올해 우리나라를 찾는 외래관광객이 역대 최대 수치인 2,000만명도 달성도 가능해지는데 서울시를 방문하는 외국인 방문객도 예상치를 넘을 것으로 보임.

- 또한 최근 서울은 글로벌 데이터 분석 기업 유로모니터에서 선정한 ‘2025 톱 100 여행지 인덱스’에서 10위를 차지하였지만, 환경과 오버투어리즘 정도, 유네스코 헤리티지 보유 등을 평가하는 ‘지속가능성’ 항목은

76위에 자리하였음.

- 따라서 동 개정조례안을 통해 서울의 관광 생태계를 지속가능한 방향으로 전환하여 친환경 관광을 활성화하고, 서울시 차원의 지속가능한 관광 시책을 마련한다면 앞서 언급한 세계 여러관광지들의 문제를 사전에 차단하고 온실가스 문제를 해결하는게 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

다. 개정안의 주요 내용

(1) 지속가능관광에 대한 정의(안 제2조제9호)

< 관련 신.구조문 대비표 >

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. <u>“지속가능 관광”이란 현재와 미래의 경제적·사회적·환경적 영향을 고려하여 관광자원의 환경친화적 개발·이용을 통해 관광객에게 관광콘텐츠·인프라를 제공하는 것을 말한다.</u>

- 동 개정안은 지속가능한 관광의 뜻을 정의 조항에 규정함으로써 서울시가 지속가능한 관광의 시책과 사업 추진의 범위와 영역을 설정하고 있음.
- 지속가능성은 국제기구인 UN(United Nations, 국제연합)에서 “미래 시대의 수요 충족능력을 손상시키지 않으면서 현세대의 수요를 충족하는 것”이라 설명한 바 있으며, 우리나라는 이에 따라 “지속가능한 발전” 등을 「지속가능발전 기본법」에 명시⁴⁾한 바 있음.

- 또한 「관광기본법」은 “지속가능한 관광”을 “현재와 미래의 경제적·사회적·환경적 영향을 충분히 고려하는 지속가능한 관광”이라고 정의⁵⁾한 바, 이를 동 개정조례안에 동일하게 규정하는 것은 문제가 없을 것으로 사료됨.

(2) 시책 및 사업의 추진(안 제4조제3항 및 제15조제1항제14호)

< 관련 신.구조문 대비표 >

현행	개정안
제4조(시장의 책무) ①·② (생략)	제4조(시장의 책무) ①·② (현행과 같음)
③ 시장은 기술기반의 관광산업 경쟁력을 강화하고 지역관광을 활성화하기 위하여 스마트관광산업을 육성해야 한다.	③ ----- <u>강화하고, 탄소중립을 실현하기 위한 지속가능한 관광을 진흥하며, -----.</u>
④·⑤ (생략)	④·⑤ (현행과 같음)
제15조(재정지원) ① 시장은 법 제76조제2항 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제20조제1항에 따라 시내에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 운영하는 관광사업자 또는 관광사업자 단체와 관광진흥기관에 대하여 예산의 범위 내에서 보조금을 지급할 수 있다.	제15조(재정지원) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 13. (생략)	1. ~ 13. (현행과 같음)
<신설>	<u>14. 지속가능 관광 육성사업</u>

4) 「지속가능발전 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지속가능성”이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 이들이 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다.

5) 「관광기본법」 제9조(지속가능한 관광 시책의 추진) 정부는 관광자원의 보호와 환경친화적 개발·이용, 고용 창출 및 지역경제 발전 등 현재와 미래의 경제적·사회적·환경적 영향을 충분히 고려하는 지속가능한 관광에 필요한 시책을 추진하여야 한다.

현행	개정안
14. (생략) ② ~ ④ (생략)	15. (현행 제14호와 같음) ② ~ ④ (현행과 같음)

- 동 개정안은 지속가능한 관광을 시책에 포함하고, 재정지원 사업 중 하나로 명시하고 있음.
- 시장의 책무는 현재 날로 증가하고 있는 관광산업 온실가스 배출과 그 심각성을 고려할 때, 탄소중립을 목표로한 시책 마련은 필요한 것으로 판단되며.

또한 서울 관광산업을 육성하기 위해 다양한 관광분야에 대한 재정지원을 명시하였고, 기초자치단체를 중심으로 한 ‘지속가능관광지방정부협의회6)’가 2022년 창립하여 활동하고 있는 것을 볼 때, 서울시 또한 지속가능한 관광 활성화를 위한 재정지원 등을 추진할 필요가 있다고 판단됨.

6) 서울시 기초자치단체 중 협의회 회원으로는 성동구, 은평구, 중랑구가 있음.

의안번호
3229

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	안건 소관 상임위		규제철폐 안건	
	김경	문화체육관광위원회		해당없음	
주요내용	<p>〈제안이유〉</p> <ul style="list-style-type: none">○ 관광산업은 전 세계 온실가스 배출에 있어 2019년 기준 약 10.5%을 차지하는 등 상당량의 탄소를 배출하는 산업 중 하나로 지목받고 있음○ 이에 서울수도 친환경 관광에 대한 시책 마련과 관련 사업 육성 필요 <p>〈주요 입법 요지〉</p> <ul style="list-style-type: none">○ 지속가능 관광에 대한 정의 신설(안 제2조제9호)○ 지속가능 관광에 대한 시장의 책무 신설(안 제4조제3항)○ 지속가능 관광 육성을 위한 지원 사업 신설(안 제15조제1항제14호)				
추진경과	<ul style="list-style-type: none">○ 2025. 10. 20. 일부개정조례안 발의(대표발의자 : 김경 의원) - (발의자) 김기덕, 김원태, 김인제, 성흠제, 유정희 등 10명				
부 서 검 토 의 건	원안가결 (○) / 수정가결 () / 부결 () / 보류 ()				
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none">○ 관광산업의 지속가능성을 확보하고, 환경·사회·경제적 측면에서 균형 있는 관광정책 추진을 위한 규정은 필요한 사항이며,○ 서울수도 오버투어리즘 해소 지원 사업, ESG 마이스 사업 등의 추진을 통하여 지속가능한 관광 정책을 추진하고 있어, 본 일부개정조례안의 취지와 필요성에 동의함				
대응방안	<ul style="list-style-type: none">○ 해당없음				
상 임 위 처 리 결 과	<ul style="list-style-type: none">○ 상임위 안건처리 후 작성				
담당부서	관광정책과	팀장	남규하(☎2133-2807)	담당	남규현(☎2133-2804)