

서울특별시 경제위기대응시스템 구축·운영 등에 대한 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2209호
- 나. 제 안 자 : 김재형의원 외 28명 찬성
- 다. 제안일자 : 2021년 2월 5일
- 라. 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 제안이유

- 서울특별시의 경제상황에 대한 상시적인 점검 및 체계적인 대응을 통하여 경제위기를 극복하고, 지속가능한 경제시스템을 구축하기 위하여 지역 차원의 경제위기대응시스템 구축·운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례에서 사용하는 용어를 정의함(안 제2조).
- 나. 경제위기대응시스템의 구축 및 운영에 필요한 조기경보지수가 포함된 조기경보시스템, 모니터링 시스템 등의 사업을 할 수 있도록 함(안 제5조).
- 다. 경제상황점검위원회를 설치하여 경제상황을 체계적으로 점검하고 경제위기에 효과적으로 대응할 수 있도록 함(안 제6조).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 제정안의 개요

- 제정안은 코로나19 사태를 계기로 서울 경제상황을 상시적으로 점검하고 경제위기에 체계적으로 대응하기 위해 서울시 차원의 경제위기대응시스템을 구축·운영하기 위한 법·제도적 기반을 마련하고자 발의됨.

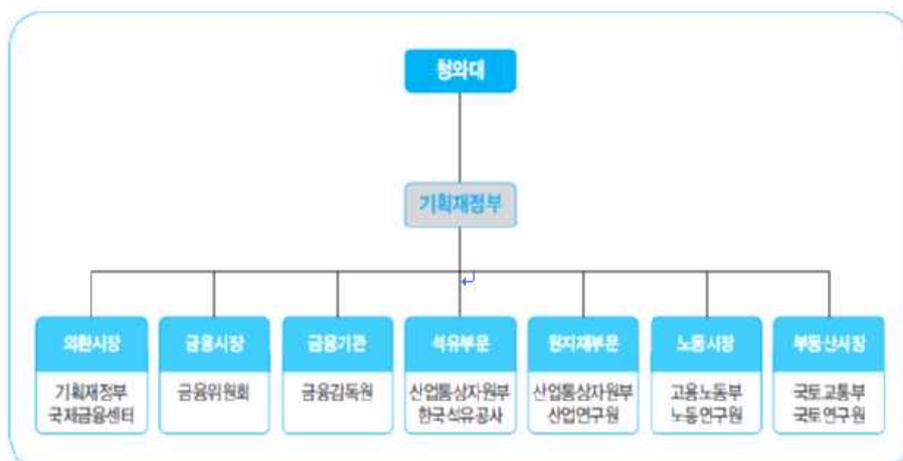
나. 조례 제정의 필요성

- 코로나19로 세계경제의 불확실성이 높아지면서 국내 경기 침체가 장기화되고 경제성장률이 하락하면서, 서울시의 고용과 소비 등 경제 전반의 여건이 악화되고 있음.
 - 2020년 기준 서울의 취업자는 전년대비 3만 5천명이 감소하면서 고용 충격이 심화되고 있는 가운데, 파산건수도 9개월(3~11월)간 총 8,554건이 접수돼 전년 대비 12.9%(977건) 증가함¹⁾.
 - 주요 산업인 의류(△19.3%), 가죽·신발(△40.5%), 인쇄(△7.3%) 분야 등에서 경기침체와 수요 부진 등으로 생산 감소가 지속되고 있음(서울 경제동향 2020.12).

1) 서울 회생법원에 접수된 파산건수는 코로나19 영향이 컸던 3월 이후 11월 까지 개인 파산 8,199건(13.2%↑), 법인파산 355건(5.7%↑) 으로 7개월 연속 전년동월대비 증가 하였음(대법원 통계월보).

- 또한 외국 관광객이 급감하면서 전년동기 대비 92%(△1,376만명) 감소한 약 118만명(2월~11월)이 내방하였고, 외국인 관광객이 많이 찾는 명동, 동대문, 종로 등의 피해가 컸음.
- 경기 상황지표인 소비경기지수도 코로나19가 재확산되면서 감소 폭이 더욱 확대되고 있는 상황임.
- 코로나19 등과 같이 예측하기 어려운 경제위기 상황은 위기 전파 속도가 빠르고 지역경제 전반에 걸쳐 피해가 크다는 점에서 경제 위기에 대한 선제적 대응이 필요함.
- 정부는 1997년 외환위기 경험 이후 국가 조기경보시스템(2005년)을 구축하여, 현재 총 7개 부문(외환시장, 금융시장, 금융기관, 석유, 원자재, 노동시장, 부동산시장)별로 경제위기 발생가능성을 사전에 포착하고 모니터링 할 수 있는 종합적인 위기관리체계를 운영 중임.

<정부 조기경보시스템 체계도>



- 지방정부 차원에서는 충청남도가 2017년 최초로 경제위기대응 시스템의 구축·운영, 대응매뉴얼의 작성, 경제상황점검회의 등의 내용을 담은 조례를 제정해 시행 중이고, 전라남도, 제주도 등으로 확산되고 있음(참고자료1).
- 서울시는 현재 자체적으로 각종 경제지표(월별)를 수집·분석하고, 서울연구원을 통해 소비경기지수·종합경기지수 등을 개발해 경제 정책 수립에 활용하고 있음2).
- 지난해 2월부터는 코로나19에 따른 지역경제 어려움을 최소화하고 기업·소상공인·관광 등의 분야별 피해 극복을 효과적으로 지원하기 위해 비상설 기구인 ‘민생경제대책반’을 구성하여 운영 중임.
- 그동안 서울시는 경제위기 상황에 따라 ‘일본 수출규제 대응 TF’, ‘민생경제대책반’ 등의 비상설 기구를 구성해 탄력적으로 대응해 왔으나, 상시적인 대응 조직이나 대책 등은 없는 실정임(참고자료2).
- 따라서 코로나19 등과 같이 예상치 못한 경제위기에 체계적으로 대응할 수 있도록 경제상황을 상시 점검하고, 효과적인 대응 시스템을 구축·운영할 수 있는 법·제도적 근거 마련과 함께 효과적인 정책 실현 수단을 확보할 수 있다는 점에서 조례 제정의 필요성이 인정됨.

2) 서울경제 모니터링 용역 : 서울시의 소비경기지수 등 주요 경제지표를 개발하고, 창업, 고용동향 등 경제동향을 분석하는 용역이며 올해부터 서울연구원 자체연구과제로 전환 운영 중임(2021년도 2억 2천만원).

다. 조문별 검토

(1) 경제위기 등 정의 및 시장의 책무(안 제2조·안 제3조)

- 안 제2조는 제정안에 사용되는 용어의 의미를 명확히 하고자 ‘경제위기’, ‘경제위기대응시스템’, ‘조기경보지수’, ‘모니터링’ 을 각각 정의하고 있음.

<용어 정의 비교>

용어	조례안 정의	사전적 정의
경제위기	생산, 고용 등 경제활동이 급격하게 위축되는 상황	생산·분배·소비의 순환으로 이루어지는 부의 사회적 재생산 과정이 균형을 잃은 위험한 고비나 시기
경제위기 대응시스템	경제위기 징후를 진단·분석하여 이를 바탕으로 경제상황에 대응하는 인적·물적 체계	없음
조기경보지수	경제위기를 계량적으로 예측할 수 있도록 관련 분야의 경제지표를 종합·분석하여 산출한 지수	각각의 변수를 고려해 위기 상황을 사전에 경보하는 지수
모니터링	조기경보지수 외의 정량적·정성적 정보를 바탕으로 경제상황을 조사·분석 및 진단하는 것	방송국이나 신문사 또는 기업체로부터 의뢰를 받고 방송 프로그램이나 신문 기사 또는 제품 따위에 대하여 의견을 제출하는 일

- ‘경제위기’ 는 아직 법적·제도적으로 개념화 되어 있지 않다는 점에서, 조례의 구속력과 실행력을 담보하기 위해서는 용어의 뜻을 명확히 하여 법률 해석과 적용상의 혼란을 방지할 필요가 있음.
- 안 제3조는 ▶경제위기대응시스템 구축·운영, ▶단계별 경제위기 대응 정책 강구, ▶필요 조직과 예산확보 등을 시장의 책무로 규정하고 있음.

- 이는 경제위기 상황에 대한 준비와 대응 관리 등의 시장 책무를 명확히 함으로써 리더십을 바탕으로 경제대응 정책을 차질없이 수립·시행하기 위한 입법취지로 판단됨.

(2) 시스템 구축·운영과 대응매뉴얼 작성 등(안 제5조·안 제6조)

- 안 제5조는 경제위기에 적극적인 대응을 위해 경제위기대응시스템의 구축·운영 등에 관한 사항을 규정하고 있음.
 - 경제위기대응시스템에는 ▶조기경보지수가 포함된 조기경보시스템, ▶경제상황에 대한 모니터링, ▶경제위기 단계별 대응매뉴얼과 대응시책, ▶경제상황점검위원회 운영 등이 포함됨.
 - 또한 경제위기대응시스템 운영을 위해 ▶경제 관련 지역 통계의 생산·수집, ▶경제상황에 대한 정기적 분석과 진단, ▶네트워크 구축, ▶경제상황점검위원회 운영 지원 등을 수행하고, 그 업무를 전문기관, 단체 등에 위탁할 수 있도록 근거를 마련하였음.
- 서울시는 그동안 주요 경제지표 개발이나 경제동향 분석에 대한 모니터링을 서울연구원 등을 통해 추진해오고 있어, 향후에도 지속적으로 기관 간 역할분담과 협업이 요구됨.
- 안 제6조는 경제위기에 체계적으로 대응하기 위해 경제위기 대응매뉴얼을 작성·배포, 보완·정비하고, 대응 조치가 실질적으로

이루어지도록 대응매뉴얼에 대한 교육과 훈련을 실시하도록 함.

- 이는 관계법령이 미흡한 한계에도 불구하고, 경제위기대응시스템 운영의 제도적 틀을 마련해 정책 시행의 안정성과 지속성을 확보하기 위한 조치라 판단됨.

(3) 협력체계 구축(안 제7조)

- 안 제7조는 경제위기대응시스템의 구축·운영과 효율적인 경제위기 대응을 위해 관련 기관 등과 협력체계 구축, 조사와 연구, 예산지원 등을 규정하고 있음.
- 효율적인 경제위기대응시스템 구축과 경제위기 대응을 위해서는 촘촘한 대응시스템의 설계와 객관적인 정책평가, 면밀한 대응역량 분석 등이 중요하고, 이를 위한 관련기관과의 원활한 소통과 협력 체계가 필수적으로 요구됨.

(4) 경제상황점검위원회의 설치·운영(안 제8조~안 제13조)

- 안 제8조부터 안 제13조까지는 경제상황점검위원회(이하 “위원회”)의 설치와 운영에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 안 제8조는 경제상황을 체계적으로 점검하고 경제위기에 효과적으로 대응하기 위해 ‘경제상황점검위원회’를 두고, ▶경제상황의 점검과 판단, ▶경제위기 상황 등의 공개와 대응, ▶경제위기대응

시스템의 구축과 운영 등을 점검하고 협의하도록 하였음.

- 위원회는 위원장(시장), 부위원장(행정 1부시장) 등 30명 이내로 구성하고, 회의는 반기별 1회씩 개최로 규정하고 있음.
- 또한 위원의 제척·기피·회피(안 제10조), 위원회 수당(안 제13조) 등을 정하고 있으며, 이는 위원회 운영의 일반적인 규정을 준용함.
- 서울의 경제상황 점검과 경제위기 대응을 위해 신설하는 위원회가 기존 서울의 산업·경제정책에 대한 통합 자문기구인 희망경제 위원회 업무와 기능상에서 유사·중복되는 부분이 없도록 양 위원회 간에 명확한 기능 분장이 필요함.
- 한편, 안 제12조는 위원회 안건에 대한 사전 검토를 위해 ‘실무 지원단’을 둘 수 있도록 하고 그 구성과 운영을 위원회에서 정하도록 하였음.
- 그러나 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」³⁾에서는 위원회 등의 자문기관에는 상설의 사무처나 사무국 등을 둘 수

3) 제5조(기구의 설치시 고려사항) ③ 「지방자치법 시행령」 제80조에 따라 설치되는 자문기관에는 상설의 사무처나 사무국·과·담당관을 둘 수 없다.

「지방자치법 시행령」 제80조(자문기관의 설치요건) ① 지방자치단체는 법 제116조의2제1항에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관(이하 “자문기관”이라 한다)을 설치할 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 갖추어야 한다.

1. 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
 2. 업무의 성질상 다양한 이해관계의 조정 등 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
- ② 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 심의사항이 유사하거나 중복되는 자문기관을 설치·운영하여서는 아니 된다.

없도록 하고 있어 ‘실무지원단’의 성격을 비상설로 엄격히 한정해야 할 것임.

제12조(실무지원단) ① 위원회는 경제상황에 대한 진단·분석 등 회의에 상정되는 안건에 대한 사전 검토 등을 위하여 실무지원단을 둘 수 있다.
② 실무지원단의 구성 및 운영에 관한 사항은 위원회가 정한다.

라. 종합의견

- 제정안은 코로나19와 같이 예측하기 어려운 경제위기에 대비한 사전 감시와 효과적 대응을 위해 서울형 경제위기대응시스템의 구축과 운영을 위한 법·제도적 근거를 마련하는 입법적 의미가 있음.
- 또한, 지역경제위기 징후를 사전에 예측하여 경제위기 시 신속한 선제적 대응시스템을 갖추는 입법·정책적 효과가 있음.
- 다만, 현재 운영되고 있는 분야별 민생경제대책반, 희망경제위원회 등의 기구와의 기능과 역할 중복성 등은 없는지 종합적으로 고려할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
이시우	02-2180-8056

참고자료1

충남경제위기대응시스템 운영계획('18.2)

□ 추진현황

① 1차년도 사업(2016년) / 산업연구원 위수탁, 2억9500만원(도비)

- 단계별 경제위기상황 예측 가능한 **조기경보지수 모형 개발**
 - 대내외 경제여건 부문, 고용여건 부문, 핵심제조업부문 지수
- 7개 포럼운영을 통한 **‘충남경제모니터링’ 실시**
 - 5대 핵심산업, 지역경제동향, 대내외 여건동향 모니터링

② 2차년도 사업(2017년) / 충남연구원+산업연구원 위수탁, 3억원(도비)

- **조기경보지수 확대 및 신뢰도 보완**
 - 부동산 부문을 추가하여 4개부문 조기경보지수 운용
- **위기예측확률의 정확성(97.7%) 및 선행성(6개월) 보완**
- **단계별·부문별 모니터링체계 구축**
 - 산업과 대외거래, 고용, 가계와 부동산, 소상공인 등 4개분야 60지표 상시모니터링
 - 철강, 반도체, 디스플레이, 자동차, 석유화학 등 5대 핵심사업 모니터링
 - 충남경제진단분석을 바탕으로 취약부문 심층면접식 심층모니터링
- **경제위기대응매뉴얼 작성 및 대응시책 발굴**
 - 조기경보지수와 연동한 2단계(준비단계, 조치단계) 대응
 - 위기상황별 대응을 위한 9개분야 90여 대응시책 발굴
- **유관기관 네트워크 구축 및 협의체 운용**
 - 충남경제 모니터링을 위한 중소기업진흥공단 등 14개 기관 참여 ‘경제포럼’ 구성
 - 충남경제 상황판단 및 대응방안 논의를 위한 경제상황점검회의 개최(2회)
- **경제위기대응시스템 구축·운영 관련 도 조례 제정(2017.12.)**

1 추진 배경

- 현재 코로나19 감염증 확산방지가 급선무이나, 결국 '민생경제' 문제로 귀결 될 전망
- 현장기반의 서울시가 분야별·업종별 중소기업 소상공인 애로 청취 및 선제적 대응으로 민생과 지역경제에 미치는 영향 최소화

2 구성 및 운영

구성 : 4대 경제분야

- ① 중소기업·일자리·동대문패션·수출 지원 ② 소상공인·자영업자
- ③ 관광·숙박업 지원 ④ 세제 지원

※ 감염증으로 인해 가장 큰 영향을 받는 실물경제 분야로 선정

추진체계

