

서울특별시 관광진흥기금 설치 및 운용에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1903호
- 나. 제안자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2024년 5월 27일
- 라. 회부일자 : 2024년 5월 30일

2. 제안이유

- 가. 외부변수의 위험이 상존하는 관광업계를 즉각 지원하고 향후 서울관광의 허브 기능을 할 서울관광플라자 조성 비용을 적립하기 위해 서울특별시 관광진흥기금의 존속기한을 연장함
- 나. 서울관광플라자 조성을 위해 별도의 건물을 매입하지 않고 기부채납시설을 활용할 예정임에 따라 서울관광플라자계정의 용도에서 건물 매입 비용을 삭제함

3. 주요내용

- 가. 기금의 존속기한을 “2024년 12월 31일”에서 “2029년 12월 31일”로 연장함(안 제3조)
- 나. 서울관광플라자계정의 용도에서 서울관광플라자 건물 매입 비

용을 삭제함(안 제6조)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 해당없음

나. 예산조치 : 협의완료(예산담당관 협조)

다. 협의사항

- (1) 법무담당관(규제심사): 규제없음
- (2) 예산담당관(비용추계): 비용추계서 제출
- (3) 감사담당관(부패영향평가): 평가제외
- (4) 양성평등담당관(성별영향평가): 평가제외
- (5) 평가담당관(공공갈등진단): 갈등사항 없음
- (6) 조직담당관(위원회 신설): 해당없음

라. 기타

- (1) 입법예고(2024. 4. 12. ~ 5. 2.) 결과: 의견없음
- (2) 신·구조문 대비표: 붙임

5. 검토의견

가. 개요

- 동 조례안은 예상치 못한 외부변수의 위험이 상존하는 관광업계를 즉각 지원하고 서울관광플라자 조성 비용을 적립하기 위해 운용되는 서울특별시 관광진흥기금의 존속기한을 연장하고,
- 서울관광플라자 조성이 민간건물 매입이 아닌 시의 기부채납시설을 활용하는 것으로 확정됨에 따라 서울관광플라자계정의 용도에 서 건물 매입 비용을 삭제하기 위해 제출된 안건임.

나. 기금의 설치 및 운용 근거

- 국가와 지방자치단체의 재정 활동은 주로 일반회계와 특별회계 등 세입·세출 예산에 의해 운용되지만, 통제 위주의 경직된 예산 제도만으로는 복잡다기한 행정수요에 능동적·탄력적·지속적으로 대응하기 어렵기 때문에 세입·세출예산 외로 운용되는 기금제도를 두고 있음.
- 「국가재정법」 1)과 「지방자치법」 2) 「지방자치단체 기금관리기본법」 3)에서 기금제도 전반에 관한 기본원칙과 기준을 제시하고

1) 제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한 정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

2) 제159조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 공익상 필요한 경우에는 재산(현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다)을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다. ② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 필요한 사항은 조례로 정한다.

3) 제3조(기금의 설치 제한) 「지방자치법」 제159조에 따른 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있다.

있으며 지방자치단체 기금의 남설을 억제하고 있음.

다. 서울특별시 관광진흥기금 운용 현황

- 서울특별시 관광진흥기금은 관광업계의 위기대응력을 제고하고 서울관광플라자를 조성하기 위해 2020년 10월 설치됨.
- 일반회계 전입금과 이자수입 등 기금운용수입을 재원으로 하며 관광업계의 위기대응력 제고를 위한 사업관리기금인 ‘서울관광긴급지원 계정’과 서울관광플라자 개관을 위한 적립성 기금인 ‘서울관광플라자 계정’이 운용 중임.

<편성규모>

(단위 : 천원)

구 분	2023년	2024년
편성액 합계	3,437,624	8,157,227
서울관광긴급지원 계정 (사업 추진)	2,968,388	6,384,616
서울관광플라자 계정 (서울관광플라자 조성비용)	469,236	1,772,611

라. 기금 운용의 필요성

(1) 관광산업 현황

- 전 세계적으로 국제관광 시장은 본격적인 회복세에 돌입하여 변화된 세계관광 트렌드에 맞추어 공격적인 마케팅이 필요한 상황임.

- 세계관광기구(UNWTO)에 따르면 2023년 전세계 해외여행자 수는 코로나19 이전의 90% 수준으로 회복되어 약 13억 명이 한 해 동안 여행을 목적으로 해외를 방문하고 1조 5천억 원의 국제 관광 수입이 발생할 것으로 추정하였음.

- 방한 관광객도 꾸준한 회복세를 보이고 있으며, 서울시는 외래관광객 유치 3천만명⁴⁾을 목표로 본격적인 서울관광 재개를 준비하고 있는 바, 폭발적으로 증가하는 잠재된 관광 수요에 대응하기 위한 관광 홍보 방법의 다변화 등 사업방식의 개선 논의가 시급함.

또한 팬데믹 이후 개별화, 소규모화, 로컬(Local), 디지털화, 지속가능한 관광 등 세계 관광 트렌드가 변화하는 바, 관련 정책에 대한 고민과 탄력적인 예산확보가 필요한 상황임.

- 현재 관광산업은 팬데믹을 겪으며 자본금 1억원 미만 사업체는 증가('19년 29.9% → '21년 32.4%)하고 자본금 5억원 이상 사업체는 감소('19년 20% → '21년 18.5%)하고 있음.

서울지역 관광사업체는 폐업할 여건(퇴직금 지급, 정부융자 상환 등)이 되지 않아 실제 운영은 하지 않음에도 폐업 신고를 하지 않고 고용유지 지원금을 받으며 휴직·휴업 중인 여행사도 증가한 것으로 확인됨.

- 이처럼 관광산업은 코로나19 등 전염병 및 국가 간 외교분쟁 등 외적인 변화요인에 취약한 바, 업계의 경영안정과 관광수요에 대

4) 서울관광 미래비전(2023.9.)으로, 외래관광객 3천만명, 1인당 지출액 300만원, 체류일 7일, 재방문율 70%의 3·3·7·7 관광시대를 목표로 추진 중임.

응하기 위한 적극적인 대응이 요구되는 상황임.

(2) 기존 자금지원책의 한계

- 관광업계는 거리두기 등 직접적 방역 조치 대상이 아니라는 이유로 코로나로 인한 매출 피해액 손실보상 대상에서 제외되었고, 직접적 자금 지원이 아닌 관광진흥개발기금을 활용한 융자지원만이 가능했음.
- 서울시는 2020년부터 관광업계를 대상으로 총 9 차례에 걸쳐 약 384억원의 재정지원을 실시함.
 - ※ 2020년 서울형 여행업·MICE업·호텔업 위기극복 프로젝트(1,594개사, 79억원)
 - 2021년 서울관광 회복도약 자금지원 (4,519개사, 90억원)
 - 2022년 서울 관광업 위기극복 자금지원 (5,386개사, 161억원 등)
- 기존 자금지원책인 관광진흥개발기금은 담보대출을 원칙으로 하며 관광기금 미상환액을 제외한 금액 범위 내에서 신청해야 하므로 기존 대출이 있는 사업에는 신규대출이 곤란함.
 - 또한 신용보증기금의 문화산업정책보증은 출판, 만화, 영화, 게임 등 11개 업종만 가능하고 관광업은 제외되어 기존 자금지원책을 활용하는데 한계가 있었음.

마. 조례안의 검토

(1) 기금의 존속기한 연장

- 동 기금의 존속기한을 2024년 12월 31일에서 2029년 12월 31일까지로 함.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
제3조(기금의 존속기한) 기금의 존속기한은 2024년 12월 31일까지로 한다. 다만, 존속기한을 넘어서까지 기금의 존치 필요성이 있는 경우에는 조례를 개정하여 존속기한을 연장할 수 있다.	제3조(기금의 존속기한) ----- ----- 2029년 12월 31일----- ----- ----- ----- -----.

- 외부적 요인에 취약한 관광산업의 위기 대응력 제고와 업계의 정상화를 위해 즉각적이고 탄력적인 지원체계를 마련하고, 서울관광 산업생태계의 근본적인 혁신을 위해 관련 기관 및 사업체간 구심점 역할을 할 공간(서울관광플라자)을 마련하기 위한 동 기금의 목적에 공감함.
- 따라서 1년 단위 예산제도의 경직성을 극복하고 위기에 즉각 대응하는 탄력적인 재정운용을 도모하고 서울관광 컨트롤타워인 서울관광플라자 조성을 위해 서울관광진흥기금을 설치하여 관광 지원체계를 혁신하려는 취지에서 기금의 존속기한 연장 필요성에 일부 공감함.
- 다만 동 기금은 당초 관광플라자 매입을 위한 대규모 예산 조성이 1차 목표였으나 관광플라자 조성을 매입이 아닌 기부채납 공공시설을 활용하는 것으로 변경되어 관광플라자계정의 목적을 일

부 상실함.

- 또한 사업기금의 경우 「지방자치법」상 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치하도록 규정된 바, 기금이 반드시 필요한지는 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

(2) 관광플라자계정 용도의 변경

- 서울관광플라자계정은 민관 협력체계 구축 및 서울관광 컨트롤 타워 역할을 수행할 서울관광플라자 조성을 위한 건물매입비, 개관에 필요한 제반 비용을 마련하기 위한 적립성 계정임.

당초 '21년부터 '24년까지 매년 250억원을 적립하여 '24년까지 1,200억원(서울관광진흥계정 200억, 서울관광플라자계정 1,000억)을 조성하여, '25년에 서울관광플라자 건물매입비와 개관을 위한 인테리어 비용 등으로 사용할 계획이었음.

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
합계	300억	300억	300억	300억	
서울관광진흥계정 (비용자사업 추진)	50억	50억	50억	50억	50억
서울관광플라자 계정 (서울관광플라자 매입비)	250억	250억	250억	250억	
	← 4년간 적립 →				1,000억

그러나 관광플라자계정은 '21년 50억원이 적립된 이후로 이자수입외에 별도 전입금이 편성되지 않았으며 2024년도 연도말조성액은 약 57억원으로 예상됨.

- 당초 서울관광플라자를 조성함에 있어 세운4구역 내 건물을 매입하려 했으나, 도심권역 민간개발 활성화로 기부채납 시설이 증가

하고 있어 대규모 재정투입을 통한 매입 방식보다 기부채납 공공 시설을 활용하는 것이 효율적일 것으로 판단하였음.

이에 도심권 중구, 용산 내 대규모 기부채납 시설 중 준공시점과 주요 관광지와의 접근성, 교통 편의성 등을 고려하여 양동구역 제4-2, 4-7을 활용하는 것으로 확정됨.

<활용 가능시설>

구 분	양동구역 제4-2, 4-7지구
위 치	중구 남대문로5가 395 일원
활 용 가 능 면 적	부지면적 1,397m ² /연면적 10,000m ² 내외 ※ 별도부지
사 업 시 행 자	(주)이지스자산운용
준 공 시 점	2029년 상반기
추 진 현 황	정비계획 수립 중 ※ 도시관리계획 관련 위원회 심의 예정(23년 하반기)
입 지 현 황	서울역, KTX, 공항철도 등

○ 동 기금의 용도에 ‘서울관광플라자 건물 매입 비용’을 삭제하고자 함.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
제6조(기금의 용도) ① (생 략) ② <u>서울관광플라자계정의 용도는 다음 각 호와 같다.</u> 1. <u>서울관광플라자 건물 매입 비용</u> 2. <u>서울관광플라자 개관에 필요한 제반 비용 등</u>	제6조(기금의 용도) ① (현행과 같 음) ② <u>서울관광플라자계정의 용도는 서울관광플라자 개관에 필요한 관련 비용 등으로 한다.</u>

- 기금은 설치 목적에 따라 사업성, 융자성, 적립성, 기타 기금⁵⁾으로 나눌 수 있음.
- 동 기금은 일반회계 전입금 외에 기금운용수익(이자수입), 기타수입금 등으로 조성할 예정인 바, 지방자치단체 기금운용방향이 규정하고 있는 정비대상 기금⁶⁾에 해당하지 않음.
- 또한 서울관광의 경쟁력 및 지속가능성 강화를 위해 관련기관 및 사업체들을 유기적으로 집적화하고 그 구심적 역할을 하고 시너지효과를 창출할 서울관광플라자를 조성하기 위한 적립성기금 조성 필요성에 관해서는 일부 인정할 수 있다 할 것임.
- 그러나 당초 서울관광플라자 건물매입 목적이 사라진 현재 시점에서 서울관광플라자 개관에 필요한 비용 등을 위한 기금운용이 「지방자치단체 기금관리기본법 제3조제3항에서 규정하는 “일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우”에 해당하는 것인지에 대해 깊은 검토가 필요하다고 사료됨.⁷⁾

(4) 그 밖에 조문별 검토

- 동 개정조례안은 알기쉬운 법령 정비기준 등을 준용하여 매끄럽

5) 사업성 기금은 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리 운용하는 기금이고, 융자성 기금은 일정한 자금을 조성하여 특정한 부분에 대해 저리의 융자를 수행하는 기금이며, 적립성 기금은 장래의 지출을 대비하여 원금을 이식하는 등 자금을 적립하기 위한 기금이고, 기타 기금은 위의 세 가지 외의 목적을 가진 기금으로 구분 가능함.

6) “수입액의 전부가 일반·특별회계로부터 전입되는 기금은 폐지하고, 일반·특별회계 사업으로 전환 검토”(행정안전부, 「2024년도 지방자치단체 기금운용계획 수립기준」, p.286)

7) 서울특별시교육청은 신청사 및 연수원 건립 필요성에도 불구하고 재정여건 상 시급한 교육사업비와 시설사업비 등의 수요도 충족시키기 어려워 대규모 재정이 투입되는 청사 및 연수원 건립은 예산 확보 등의 문제로 후순위로 지연되었기 때문에 신청사 및 연수원 건립에 필요한 재원을 연차적으로 마련하기 위해 「서울특별시교육청 신청사 및 연수원 건립기금 설치·운용 조례」가 제정된 바 있음(2016년).

게 개정하는 것으로 문제가 없는 것으로 보임.

<신·구조문 대비표>

현 행	개 정 안
<p>제2조(기금의 설치) 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 <u>서울 관광발전을 위하여 서울특별시 관광진흥기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.</u></p>	<p>제2조(기금의 설치) ----- ----- <u>서울특별시(이하 "시"라 한다) 관광산업 발전에 필요한 재원을 확보하기 -----.</u></p>
<p>제5조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. <u>서울특별시(이하 "시"라 한다) 일 반회계로부터의 전입금</u> 2. 3. (생략) ② (생략)</p>	<p>제5조(기금의 조성) ① ----- -----. 1. <u>시</u> ----- ----- 2. 3. (현행과 같음) ② (현행과 같음)</p>
<p>제7조(기금의 관리 및 운용) 시장은 기금의 안정성·수익성·공공성 등을 고려하여 <u>서울특별시금고에 예치·관리하되, 서울특별시 통합재정안정화기금 통합 계정에 예탁할 수 있다.</u></p>	<p>제7조(기금의 관리 및 운용) ----- ----- -----<u>시 금고에 예치·관리하되, 시</u>----- -----.</p>
<p>제11조(심의위원회의 구성) ① ~ ④ (생략) ⑤ 심의위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 시 관광정책과장이 <u>된다.</u></p>	<p>제11조(심의위원회의 구성) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- <u>말는다.</u></p>
<p>제13조(위원의 해촉) 시장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기 만료 전이라도 해촉</p>	<p>제13조(위원의 해촉) ----- ----- -----</p>

할 수 있다.

1. 위원 스스로 해촉을 희망하는 경우
2. ~ 5. (생략)
6. 직무태만, 품위손상 등 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제14조(심의위원회의 개최) ① 심의위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상이 요구하는 경우에 위원장이 소집한다.

② (생략)

③ 회의는 대면회의 개최를 원칙으로 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 회의 소집이 어려울 경우에는 서면으로 회의를 개최할 수 있다.

④ 그 밖의 심의위원회의 개최에 관하여 필요한 사항은 심의위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

-----.

1. ----- 직무를 수행하기 어렵다는 의사를 밝히는 -----
2. ~ 5. (현행과 같음)
6. 직무태만, 품위손상이나 -----
----- 않다고 -----

제14조(심의위원회의 개최) ① -----

-----3분의 1 이상-----
-----.

② (현행과 같음)

③ 회의는 대면회의(화상회의를 포함한다)를 원칙으로 하되, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 회의 소집이 어려울 경우에는 서면회의로 대체할 수 있다.

④ -- 밖에 -----

-.

(5) 종합의견

- 관광산업은 고용창출효과, 부가가치효과가 커서 ‘굴뚝 없는 공장’, ‘보이지 않는 무역’이라고 일컬어지지만, 그 경제적 효과에 비해 민간부문에서 과소투자되는 경향이 있으므로 공공부문에서의 지원 필요성이 크고, 재정정책의 일부로서 기금의 역할이 중요함.

- 코로나19로 인한 관광산업의 위기로 관광산업의 중요성에 대해 새롭게 인식하고 관광산업의 위기에 대응하고 업계의 자생력을 강화하기 위한 적극적 관광 투자, 그리고 긴밀한 민관 협력체계를 구축하고 서울관광 허브기능을 수행할 서울관광플라자를 조성하는 것은 환영할 일이라 할 것임.
- 다만 기금 운용의 측면에서는 운용기준의 탄력성을 높이고 유연하게 적용하여 지원효과를 높이되, 기금운용의 통제와 사업성 심사, 성과평가는 강화하여 효율성을 높이는 노력을 기울여야 할 것임.