

서울특별시 공정관광 육성 및 지원 조례안

검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제1262호
- 발 의 자 : 경만선 의원(찬성자 9명)
- 발의일자 : 2020년 2월 4일
- 회부일자 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

- 관광객, 지역주민, 관광사업자 등의 평등한 관계를 토대로 관광 개발, 관광활동 및 거래가 공정하게 이루어지고 이로 인해 파생 되는 유·무형의 이익이 각각 분배·환원되며, 관광목적지 주민의 삶과 문화·환경 등이 보전 분배 환원되기 위해 서울시의 정책적 지원이 필요하다고 판단됨.
- 현재 서울시는 서울관광 중기 발전계획과 매년 공정관광 국제포럼 개최, 관광명소 주민피해 최소화 사업 등을 추진 중에 있으나 법적 근거의 미비로 서울시의 적극적인 정책 추진이 어려운 상황 임.

3. 주요내용

- 가. 시장은 공정관광의 활성화를 위하여 민간의 참여를 촉진하도록 노력하여야 함(안 제3조)
- 나. 시장은 공정관광의 육성 및 지원을 위하여 5년마다 공정관광 육성 및 지원계획을 수립하여야 함(안 제5조)
 - 1. 공정관광 육성 및 지원의 정책방향
 - 2. 공정관광 기반조성 및 인프라 확충
 - 3. 공정관광 프로그램 개발 및 운영
 - 4. 주민참여형 공정관광 활성화 방안 등
- 다. 시장은 자문에 응하거나 심의하기 위하여 서울특별시 공정관광위원회를 둘 수 있도록 함(안 제6조)
- 라. 공정관광의 육성 및 지원할 수 있도록 함(안 제11조)
 - 1. 공정관광 기반조성 및 인프라 확충 사업
 - 2. 공정관광 전문인력의 양성, 역량강화를 위한 교육지원
 - 3. 공정관광 콘텐츠 및 프로그램 개발 사업
 - 4. 공정관광 국내외 교류 및 협력사업 등

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 없음
- 나. 예산조치 : 비용추계사유서 참조
- 다. 기 타 : 없음

5. 검토의견

가. 공정관광의 개념 및 연혁

- 2019년 기준 세계 관광산업은 GDP 기여도가 10.4%, 고용 기여도는 10.1%에 이르는 중요한 산업이며, 이 수치가 각각 2.8%, 3.1%¹⁾에 불과한 한국에서 관광산업은 성장여력이 크고 미래가 밝은 산업이라 할 수 있음.
- 한편 공정하지 못한 현실에 대한 비판으로 공정한 사회, 공정성에 관한 담론이 형성되고 사회불균형과 불균형의 해소 요구가 높아지며 관광분야에서는 공정관광에 대한 관심이 높아지고 있음.
- 공정관광은 책임과 윤리적 측면이 강조된 여행행태인 공정여행에 산업적 측면(서비스, 품질)이 결합된 개념, 관광주체 간 공정한 관광거래, 저가 덤핑상품 및 불공정거래 등과 반대되는 개념, 관광목적지 관광종사자에 대한 동등한 인격적 대우에 기반한 공정한 거래 등으로 정의되기도 함.
- UNWTO에 따르면 공정관광의 관련 개념 중 **지속가능한 관광**(Sustainable Tourism)은 미래 세대를 위한 기회를 보호하고 현 세대의 관광객과 지역주민의 요구를 충족시키는 관광이라 할 수 있고, **책임관광**(Responsible Tourism)²⁾은 현재의 자연과 문화자원을 비롯하여 관광과 관련된 모든 분야에 대한 이익을 존중하는 관광의 형태라 할 수 있음.

1) 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr)

2) 공정관광 개념은 책임관광의 하위범주로 인식되기도 하는데, 책임관광은 관광객의 도덕적 의무감을 토대로 하는 행태 중심으로 논의됨

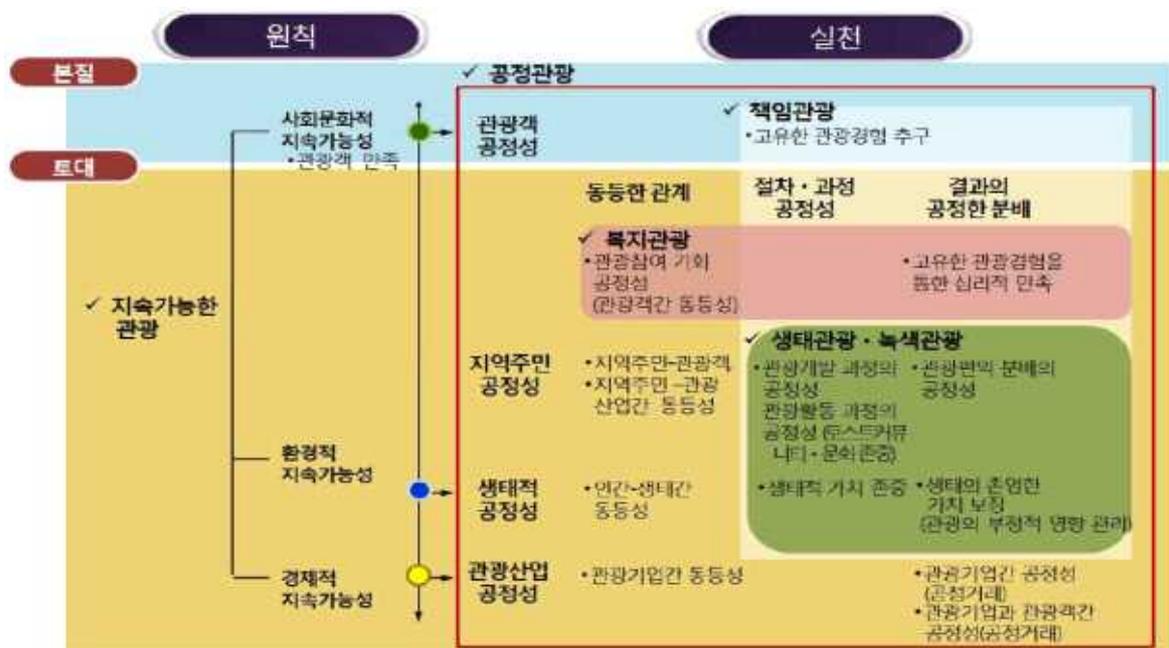
- 국내에서는 공정여행(Fair Travel), 공정관광(Fair Tourism) 등의 용어가 혼용되고 있는데, 공정여행은 현지인의 삶을 파괴하지 않고, 책임감을 토대로 환경과 공존하는 여행, 여행자와 지역주민 간 존중·동반 성장과 지역공동체에 대하여 관광이익을 환원하고 생태를 보호하는 여행형태, 지역의 환경, 사회, 문화에 대한 이해와 존중을 토대로 의미 있는 관계를 형성하기 위한 규범적 행동양식을 권유하는 여행 등으로 정의되고 있음.

나. 공정관광의 연혁

- 윤리적 소비자 운동의 일환으로 확산된 공정무역(Fair Trade)에 대한 관심에서 파생된 공정관광(Fair Tourism)은 대량관광과 국제관광이 관광목적지에 미치는 부정적 영향에 대한 비판과 관광의 고유한 경험에 대한 욕구가 결합되면서 시작되었는데
- 관광개발의 경제적 편익이 모든 이해관계자에게 공평하게 분배되지 않는다는 문제의식에서 관광분야의 윤리적 거래와 개발도상국 내 생산자에 대한 정당한 거래조건을 지원하자는 움직임이 형성되었고, 원주민의 인권, 환경문제 등 관광산업이 수반하는 사회적 문제에 대한 변화를 촉구하는 활동이 시작되었으며,
- 여행자의 책임과 윤리적 행동을 중심으로 교육프로그램 운영, 캠페인 활동 등을 실시하여 국제관광이 지니는 사회적 문제에 대한 인식 확산을 위한 활동, 윤리적 관광에 대한 인식 공유, 지역주민의 편익, 관광목적지의 자연자원 및 사회문화자원에 대한 보호를 목적으로 한 활동 등이 전개되고 있음.

- 1988년 영국의 비공식적인 네트워크를 중심으로 Tourism Concern의 공정관광 활동이 시작되었고, 1989년에는 미국의 반세계화운동 단체인 Global Exchange가 새로운 여행형태를 위한 운동을 시작하였는데, 여행지에서의 인권 유린, 환경파괴 문제 등을 중심으로 활동을 전개하였으며, Tourism Concern을 비롯하여 Responsible Travel을 비롯한 공정여행 단체가 다양한 활동을 추진하고 있음.

〈공정관광 관련개념 종합〉³⁾



- 국내 공정관광 움직임은 2007년 12월 시민단체 '이매진피스'가 공정여행 축제와 공정여행 가이드라인을 개발하면서부터 국제 활동을 수행하는 NGO 단체를 중심으로 시작되었고, 2007년 「사회적기업육성법」이 제정되면서 관광분야에서는 공정여행사의 사회적기업 지정이 이루어졌으며, 시민단체 중심의 공정여행 움직임이 정책적·산업적 분야로 확장됨.

3) 한국관광공사, 모두가 행복한 서울관광 만들기: 공정관광(2011)

다. 서울시의 공정관광 현황

- 서울에서는 북촌 등 주거지역의 관광명소화에 따라 소음, 사생활 침해 등 주민피해가 증가하고 있어 주민과 관광객 간 갈등이 발생하고, 이화마을에서는 무분별한 사진 촬영과 집안 엿보기 등 사생활 침해로 주민 간 불화, 일부 주민이 마을의 명물인 벽화를 지우는 일까지 발생하였음.
- 지속가능한 성장을 담보하기 위해 관광의 양적 성장과 함께 주민과 관광객이 상생하는 관광모델 구축, 주민의 정주권 보장과 함께 거주민과 관광객이 공존하는 환경 조성이 필요하다는 인식이 확산되면서 공정관광에 관한 업무가 관광정책과 주요 업무내용⁴⁾에 포함되고, 2016년부터 공정관광포럼을 개최하고 있으나, 공정하고 지속가능한 관광의 실천방안을 모색하는 단계이고 아직 눈에 띄는 결과를 만들어내지는 못하고 있음.

〈2016~2019 공정관광포럼 주제〉

| 연도 | 주 제 |
|------|--|
| 2016 | 대도시와 지속가능한 관광 대도시와 마을여행 |
| 2017 | SDGs(지속가능개발목표) 실현을 위한 평화·공정관광 |
| 2018 | 모두가 행복한 관광: 미래 공정관광 오버투어리즘에서 공정한 관광으로: 삶을 위한 관광, 지속가능한 도시 |
| 2019 | SDGs 실현을 위한 평화·공정관광 SDGs 달성을 위한 도시관광 전략과 방법 관광의 전환_지역과 삶을 지키는 관광 |

4) 2017-2021 제6차 서울시 권역별 관광개발계획, p.153

- 마을여행사업 또는 지속가능한 마을관광 상품개발을 위해 노력하는 한편, 관광객으로 인해 주민의 정온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 이를 관리할 필요가 있거나, 관광객으로 인한 주민의 민원이 집단적으로 발생하는 지역에서 주민의 정주권 보호를 위한 사업인 주거지역 관광명소 주민피해 최소화사업도 추진하고 있음.
- 그 외에도 공정관광 여행가 양성 및 정숙관광 교육, 지속가능한 공정관광 기반 구축을 위해 공정관광 교육 프로그램 개발, 공정관광 시민소통, 공정여행 교육 및 공정여행 상품개발 등의 노력을 하고 있음.
- 한편 2018년 9월에 발표된 “2019~2023 서울관광중기발전계획”에서는 공정하고 지속가능한 관광모델로써 지역주도형 관광생태계를 조성하는 계획을 공개했음.

공정하고 지속가능한 관광모델

지역주도형 관광생태계 조성

공세를 펼치는
관광산업 도시

서울 마을관광 육성단

서울 공정관광 기반 구축

25개 자치구별
지역관광
PD 발굴

주민사업체 육성
총 100개



- ✓ 지역특성기반 콘텐츠 발굴 및 상품화 마을기업 등과 연계
- ✓ 현장밀착형 지역관광 커뮤니티 조성 주민자치센터 내 조성, 거점으로 활용

갈등 중재 및 관광 지원

서울 공정관광 지원센터

- 시·자치구, 주민, 관광업계 등이 함께 '가칭'주민·관광객 공존 위원회' 구성·운영
- 지역별 공정관광 지원, 적정 수용력 관리체계 마련

주거지역 관광지

생활주민 정주권 보호

- 방문 허용시간 제한 확대, 사전 예약제 및 가이드 동반 의무제 도입
- 특별관리구역 지정 등

서울관광 이미지를 실추시키지 않는

저품질 관광상품 유통 근절

- 온라인수표를 가이드라인 및 상환선 발급(관광진흥법 제37조의4)
- 우수관광상품 인증 확대 및 우수 여행사 지정
- 유관기관간 정보공유 및 합동단속 등

I · SEOUL · U

34

라. 조례제정의 필요성

- 2009년 신설된 「관광진흥법」 제48조의3(지속가능한 관광활성화)은 에너지·자원의 사용 최소화 및 기후변화 대응을 통한 환경훼손을 줄이는 관광자원의 개발로 ‘지속가능한 관광’을 환경적 측면에서 규정하고 있었으나,
- 2019년 개정을 통해 주민의 삶을 존중하고 배려하는 관광 역시 사회·문화적 측면에서 ‘지속가능한 관광’의 개념으로 포함하는 세계적 추세에 따라 ‘지속가능한 관광’의 개념에 사회·문화적 측면(“지역 주민의 삶과 균형을 이루며”) 경제적 지속성 측면(“지역경제와 상생발전할 수 있는”)을 보완하였음.⁵⁾
- 「서울특별시 관광진흥 조례」는 2016년 개정을 통해 관광객으로 인한 피해가 심각한 지역은 특별관리구역을 지정하여 주민들의 정온한 주거생활 영위를 보장할 수 있게 하였고, 이는 투어리스티피케이션(Touristification) 문제에 대한 대응방안을 마련하는 차원에서 이루어진 것으로 환영할 일이지만,

5) 제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 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. <개정 2019. 12. 3.>

② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다. <신설 2019. 12. 3.>

③ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하며, 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. <신설 2019. 12. 3.>

④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시하여야 한다. <신설 2019. 12. 3.>

⑤ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다. <신설 2019. 12. 3.> [본조신설 2009. 3. 25.] [시행일 : 2020. 6. 4.]

- 관광의 부정적 피해를 최소화하고 관광객과 관광지의 지역민, 지역 사회가 함께 발전하고 상생하는 공정한 관광문화의 확산을 유도하기에는 한계가 있었던 바, 공정관광 조례 제정을 통해 공정관광의 필요성 및 근거를 제시하고 실행계획을 수립하며, 이를 기반으로 실천적인 정책과제를 모색할 필요가 있다고 판단됨.

〈타 시·도 공정관광 관련 조례 제정 현황〉

| 조례명 | 공포일 |
|------------------------|------------|
| 대전광역시 공정관광 육성 및 지원조례 | 2017. 8.11 |
| 전라북도 공정관광 육성 및 지원조례 | 2018. 7. 3 |
| 제주특별자치도 공정관광 육성 및 지원조례 | 2020. 1. 1 |
| 경기도 공정관광 육성 및 지원 조례 | 2020. 1.13 |

마. 주요 조문별 검토

- 안 제1조에서는 양적 성장에 치중했던 관광정책 및 그 부정적 영향에 대한 고민을 통해 서울관광의 체질 개선 및 질적 성장을 도모하려는 이 조례의 목적을 분명히 하고,
- 안 제2조에서는 일반적으로 받아들여지고 있는 공정관광의 개념 정의를 통해 서울이 추구하는 공정관광이 관광객 공정성, 지역주민 공정성, 관광산업 공정성, 생태적 공정성을 포괄하는 것임을 밝히고 있으며,
- 안 제3조에서는 공정관광의 육성 및 지원을 위한 시책마련과 추진, 공정관광의 활성화를 위하여 민간참여를 촉진하는 노력이 시장의 책무임을 선언하고 있음.

- 안 제5조에서는 시장으로 하여금 공정관광 육성 및 지원을 위한 정책방향, 기반조성 및 인프라 확충, 프로그램 개발 및 운영, 주민참여형 공정관광 활성화 방안, 민·관 협력체계 마련 등이 포함된 공정관광 육성 및 지원계획을 마련하도록 하고 있음.
- 안 제6조부터 안 제10조에서는 공정관광 육성 및 지원 등에 관한 자문에 응하거나 심의하기 위하여 공정관광위원회를 두도록 하고 그 구성과 운영에 대해 규정하고 있는 바,

안 제6조에서 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제11조에 따라 위원회의 존속기한을 5년으로 정하고,

안 제7조에서 위촉직 위원은 “서울특별시의회의원”, “관광·사회·건축·도시·계획·환경·법률 등 관련 전문가”, “공정관광 관련 비영리 민간단체의 대표”, “공정관광 실행 지역 거주 시민”, “그 밖에 공정관광에 학식과 경험이 풍부한 사람” 중에서 시장이 위촉하도록 하고 있는데,

“공정관광 관련 비영리 민간단체의 대표”와 “공정관광 실행 지역 거주 시민”은 그 범주가 너무 작거나 일부 지역의 이해관계에 매몰될 소지가 있으므로, 이를 각각 “공정관광 관련 법인·단체의 대표”, “공정관광에 대한 관심과 경험을 가진 시민”으로 확장하여 운영할 필요가 있다고 판단됨.

- 또한 안 제10조에서 규정하는 공정관광위원회의 역할이 자문에 그치지 않고 서울시의 공정관광 중장기계획 수립 및 공정관광 활성화를 위한 제도개선 및 정책 대안 제시 등 시민생활에 밀접한

| 제 정 안 | 수 정 안 |
|---|---|
| <p><신 설></p> <p><신 설></p> <p>④ (생 략)</p> <p>⑤ (생 략)</p> | <p>1. <u>위원이 해당 심의·의결 안전에 관하여 직접적인 이해관계가 있는 경우</u></p> <p>2. <u>위원이 최근 3년 이내에 심의·의결 안전과 관련된 업체의 임원 또는 직원으로 재직하였거나 재직하고 있는 경우</u></p> <p>⑤ <u>제4항 각 호 외에도 위원에게 해당 안전의 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있을 때에는 위원회의 의결로 해당 위원을 그 안전의 심의·의결에서 제외할 수 있다.</u></p> <p>⑥ <u>위원이 제4항에 따른 제척 사유에 해당하면 스스로 그 안전의 심의·의결에서 회피하여야 한다.</u></p> <p>⑦ (제정안 제4항과 같음)</p> <p>⑧ (제정안 제5항과 같음)</p> |

- 안 제11조부터 안 제13조에서는 공정관광의 육성 및 지원을 위해 추진할 수 있는 사업을 열거하고 이 사업들을 효율적으로 추진하기 위해 공정관광 지원센터의 설치근거와 이 사업들을 추진하는 법인이나 단체 등에 대한 지원의 근거를 마련하고 있음.
- 안 제15조에서는 이 조례에 따른 업무를 전문성을 갖춘 관련 법인·단체에 위탁 또는 대행하게 할 수 있는 근거와 관광진흥기관에 우선적으로 위탁 또는 대행하게 할 수 있는 근거를 마련하고 있는데, 이 경우 다른 법인·단체에 우선하여 관광진흥기관에 업무를 위탁 또는 대행하게 할 수 있음을 명확하게 규정할 필요가 있는 것으로 사료됨.

〈수정의견〉

| 제 정 안 | 수 정 안 |
|--|--|
| <p>제15조(업무의 위탁 또는 대행) 시장은 이 조례에 따른 업무의 전부 또는 일부를 「서울특별시 관광진흥 조례」 제17조에 따라 전문성을 갖춘 관련 법인·단체 등에 위탁하거나 대행하게 할 수 있다.</p> | <p>제15조(업무의 위탁 또는 대행) ----- ----- ----- 제17조제1항----- ----- -- 있으며, 이 경우 관광진흥기관에 우선적으로 위탁 또는 대행하게 할 수 있다.</p> |

바. 종합검토의견

- 현대사회에서 관광행위는 개인의 삶의 질, 행복수준 제고에 있어 중요한 요소이며, 관광산업은 특히 세계적으로 지역개발 수단으로서의 역할과 기능에 정당성을 부여받고 있는 중요한 산업이지만, 관광의 경제적 연관성에만 집중하면 환경 및 사회·문화적 피해 등의 부정적 단면을 초래하게 되고, 지역개발 및 지역경제 활성화의 도구로만 인식하면 지역민의 삶의 질 저하, 정주권 및 사생활 침해 등 관광의 악영향을 피할 수 없음.

- 미래관광의 방향은 자연과 문화 및 생태 등의 보존을 위해 관광지의 수용능력을 초과하지 않는 범위 내에서 지역자원을 이용하는 지속가능한 관광이 되어야 하며, 관광객과 지역민이 상생하는 개발과 보전 및 관리는 관광이 나아가야 할 목표와 과제가 될 것임.

- 공정관광은 분배의 공정성에 기초하여 경제적·사회문화적 등 지역 내 관광활동으로 파생되는 이익이 관광목적지의 지역민과 지역사회, 관광산업 등에 공평하게 분배되어야 한다는 논의를 지지하는 개념임.
- 이 조례의 제정을 통해 관광의 부정적 폐해를 최소화하고 관광객과 관광지의 지역민, 지역사회가 함께 발전하고 상생하는 공정한 관광문화의 확산을 유도하며 공정관광의 실행계획과 실천적인 정책과제를 모색할 수 있을 것으로 사료되는 바,

추후 이를 기반으로 수립되는 서울의 공정관광 육성 및 지원방안은 경제·사회·문화·생태적인 지속성을 실현하고, 윤리적 관광 소비, 공정한 편익 분배 및 환원체계 등 다양한 정책방향에 대한 고민을 담아야 할 것임.