

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

심사 보고서

의안번호	3229
------	------

2025. 12. 23.
문화체육관광위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025년 10월 20일, 김경 의원 외 9명

나. 회부일자 : 2025년 10월 23일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제333회 정례회】

- 제6차 문화체육관광위원회(2025.12.18.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(김경 의원)

1. 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 문

제에 대한 민감도가 증가하고 있기에 최근 3·3·7·7 정책으로 외래 관광객을 증가시키려는 서울시도 친환경 관광에 대한 시책 마련과 관련 사업 육성을 통해 새로운 관광 수요를 창출할 필요가 있음.

2. 주요 내용

- 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).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「관광기본법」, 「관광진흥법」

III. 검토보고 요지(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

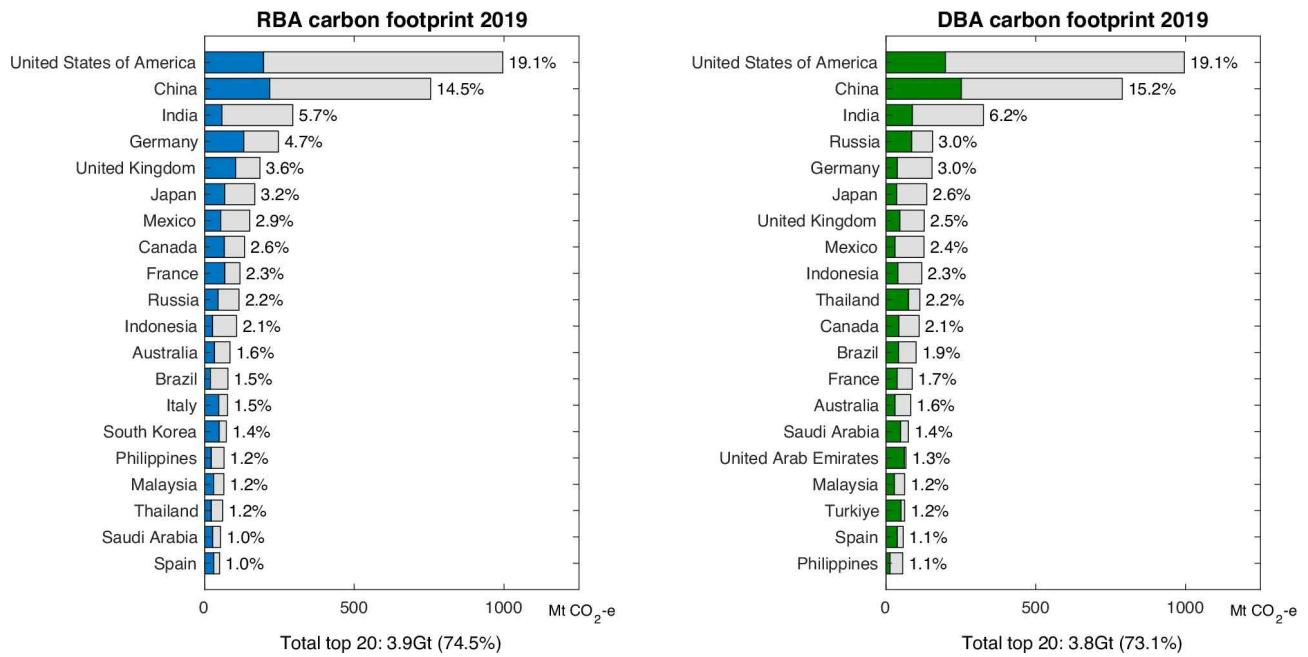
- 2024년 네이처 커뮤니케이션스(Nature Communications)에 발표된 연구¹⁾

1) 호주 퀸즐랜드대학 야엔 선 교수팀

결과에서 전 세계 관광산업의 탄소 배출량은 2009년부터 2019년까지 연 평균 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 거주자 의 국내 및 아웃바운드 여행 기준으로 브라질, 이탈리아 다음 15번째로 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%) 순

2) Carbon dioxide equivalent(이산화탄소 환산톤)

으로 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 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 인기에 힘입어 올해 우리나라를 찾는 외래관광객이 역대 최대 수치인 2,000만명도 달성도 가능해지는바 서울시를 방문하는 외국인 방문객도 예상치를 넘을 것으로 보임.

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

- 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 >

현 행	개 정 안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 8. (생 략)</p> <p><u><신 설></u></p>	<p>제2조(정의) ----- -----.</p> <p>1. ~ 8. (현행과 같음)</p> <p>9. “지속가능 관광” 이란 현재와 미래의 경제적 · 사회적 · 환경적 영향을 고려하여 관광자원의 환경친화적 개발 · 이용을 통해 관광객에게 관광 콘텐츠 · 인프라를 제공하는 것을 말한다.</p>

- 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 >

현 행	개 정 안
<p>제4조(시장의 책무) ① · ② (생 략)</p> <p>③ 시장은 기술기반의 관광산업 경쟁력을 강화하고 지역관광을 활성화하기 위하여 스마트관광산업을 육성해야 한다.</p> <p>④ · ⑤ (생 략)</p>	<p>제4조(시장의 책무) ① · ② (현행과 같음)</p> <p>③ ----- 강화하고, 탄소중립을 실현하기 위한 지속가능한 관광을 진흥하며, -----.</p> <p>④ · ⑤ (현행과 같음)</p>

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.

현 행	개 정 안
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. (생 략)	1. ~ 13. (현행과 같음)
<u><신 설></u>	<u>14. 지속가능 관광 육성사업</u>
<u>14. (생 략)</u>	<u>15. (현행 제14호와 같음)</u>
② ~ ④ (생 략)	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 지속가능 관광 활성화를 위한 재정지원 등을 추진할 필요가 있다고 판단됨.

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

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결(재직위원 10명, 참석위원 6명, 참석위원 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

(김경 의원 대표 발의)

의안 번호	3229
----------	------

발의년월일: 2025년 10월 20일
발의자: 김경, 김기덕, 김원태,
김인제, 박승진, 성흠제,
유정희, 임만균, 최재란,
한신 의원(10명)

1. 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 외래 관광객을 증가시키려는 서울시도 친환경 관광에 대한 시책 마련과 관련 사업 육성을 통해 새로운 관광 수요를 창출할 필요가 있음
- .

2. 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).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「관광기본법」, 「관광진흥법」

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

서울특별시 관광진흥 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조에 제9호를 다음과 같이 신설한다.

9. “지속가능 관광”이란 현재와 미래의 경제적 · 사회적 · 환경적 영향을 고려하여 관광자원의 환경친화적 개발 · 이용을 통해 관광객에게 관광콘텐츠 · 인프라를 제공하는 것을 말한다.

제4조제3항 중 “강화하고”를 “강화하고, 탄소중립을 실현하기 위한 지속가능한 관광을 진흥하며,”로 한다.

제15조제1항제14호를 제15호로 하고, 같은 항에 제14호를 다음과 같이 신설한다.

14. 지속가능 관광 육성사업

신 · 구조문대비표

하여 예산의 범위 내에서 보조 금을 지급할 수 있다.	----- -----.
1. ~ 13. (생 략)	1. ~ 13. (현행과 같음)
<u><신 설></u>	<u>14. 지속가능 관광 육성사업</u>
<u>14. (생 략)</u>	<u>15. (현행 제14호와 같음)</u>
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)

서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

비용추계서 미첨부 사유서

1. 비용발생 요인

- 서울특별시 관광진흥 조례 일부개정조례안

조·항	추계대상 여부	판단 내용
제15조(재정지원) 제1항제14호	△	지속가능 관광 육성사업 재정지원 비용이 발생하나 추진사업 내용에 따라 발생하는 비용이 다를 수 있어 구체적·객관적 추계가 곤란

2. 미첨부 근거 규정

「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제3조제2항

3. 미첨부 사유

□ 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우(제3조제2항)

- 안 제15조(재정지원)제1항제4호의 지속가능 관광 육성사업은 추계를 위한 자료조사 결과 현재 서울시 관련부서(관광체육국 관광정책과)에서 지속가능 관광 실현 수단 중 하나인 오버투어리즘 방지¹⁾ 정책을 일부 기추진²⁾하고 있는 것으로 확인되었으나, 입법취지 등을 고려할 경우 해당 규정은 직접적인 지속가능 관광 육성지원 단일사업의 근거로 이해되어 별도의 비용이 발생될 것으로 예상됨

(참고) 추계 가능성 및 재정소요 영향 검토

- 지속가능 관광 육성지원 단일사업의 소요비용을 추정하려면 우선 지속가능 관광의 추진범위를 설정하고, 그에 소요되는 비용항목을 식별하는 한편, 유사·중복에 따른 사업규모 적정성 검토가 전제되어야 할 것으로 보임

1) [관련법령의 지속가능 관광 의미 고례] 안 제2조(정의)에 지속가능 관광에 대해 규정되어 있으나 관련법령인 「관광진흥법」 제48조의3(지속가능한 관광활성화)의 일부 내용을 고려할 경우, 오버투어리즘 방지 또한 지속가능 관광 활성화를 위한 하나의 조치라고 이해할 수 있음

* 오버투어리즘 : 수용 가능한 범위를 넘어서는 관광객이 관광지에 몰려들어 관광객이 도시를 점령하고 주민들의 삶을 침범하는 현상

「관광진흥법」

제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이고, 지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생발전 할 수 있는 지속가능한 관광지원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정 지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다. <개정 2019. 12. 3.>

② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 특별관리지역이 같은 시·도 내에서 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 시·도지사가 지정하고, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정한다. <신설 2019. 12. 3., 2021. 4. 13., 2023. 10. 31.>

1. 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역
2. 차량을 이용한 숙박·취사 등의 행위로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역. 다만, 다른 법령에서 출입, 주차, 취사 및 야영 등을 금지하는 지역은 제외한다.

2) [기추진사업] 서울시 경제실 2025년 <지역기반 관광 활성화> : 513,736천원

⇒ 주거지역 관광명소 주민피해 개선 지원으로 자치단체경상보조금 100,000천원(1개 자치구 지원)을 편성

4. 작성자

시의회사무처	재정분석과
재정분석과장	이 선 희
추계세제팀장	김 중 헌
추계분석관	손 제 승

☎ 02-2180-7953
e-mail : smclt22@seoul.go.kr