제417회국회(임시회)
제1차 문화체육관광위원회

관광진흥법 일부개정법률안

검 토 보 고

<전담여행사 제도의 법적 근거 신설>
▣ 김승수의원 대표발의(의안번호 제2201885호)

2024. 8.

문화체육관광위원회

전문위원 전완희

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 2

1. 전담여행사 제도의 법적 근거 신설 ····· 2

Ⅰ. 제안경위

1. 발 의 자 : 김승수의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2024. 7. 17.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 18.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

우리나라는 중국과의 협정을 바탕으로 중국인 단체관광객 유치 역량 등이 우수한 여행사를 중국 전담여행사로 지정하여 전담여행사로 하여금 중국인 단체관광객을 유치하도록 하고 있음.

한편 중국인 단체관광객의 규모가 증가하며 전담여행사 제도가 여행업자에게 끼치는 영향이 커지고 있으나 법적 근거 없이 문화체육관광부의 「중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침」에 근거해 운영되고 있어 전담여행사 지정 및 지정취소의 실효성 등과 관련된 분쟁이 발생하고 있음.

이에 현행법에 전담여행사 지정 및 지정취소 등에 관한 사항을 규정하여 전담여행사 제도의 법적 근거를 명확히 하고 제도의 실효성을 확보하여 안정적인 운영을 도모하려는 것임(안 제12조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 전담여행사 제도의 법적 근거 신설

가. 개정안의 요지

개정안은 우리나라와 외국정부 간 양해각서·협정 등의 체결에 따라 해당 국가 관광객 유치를 전담하는 여행업자인 '전담여행사'의 지정 및 지정취소 등에 관한 사항을 규정하여, 현재 문화체육관광부의 지침에 따라 운영되고 있는 전담여행사 제도를 법률에서 명확히 규정하려는 것임(안 제12조의3 신설).

[개정안 조문대비표]

현 행	개 정 안
<신 설>	제12조의3(전담여행사 지정 등) ① 문화체육관광부장관은 관광과 관련하여 우리나라와 외국정부 간 양해각서·협정 등이 체결되어 있는 경우 관광객 유치 능력 등을 고려하여 해당 국가 관광객 유치를 전담하는 여행업자(이하 "전담여행사"라 한다)를 지정·관리할 수 있다. ② 제1항에 따른 전담여행사 지정의 유효기간은 문화체육관광부령으로 정한다. 다만, 유효기간이 만료된 후에도 계속해서 전담여행사의 업무를 수행하려는 경우에는 그 유효기간이

	만료되기 전에 문화체육관광부장관의 심사를 받아 그 지정을 갱신하여야 한다. ③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따라 지정한 전담여행사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖에 부정한 방법으로 지정받은 경우 2. 제4항에 따른 전담여행사의 지정 요건에 적합하지 아니하게 된 경우 3. 고의나 공모에 의해 관광객 이탈 사고를 일으킨 경우 4. 그 밖에 여행업 질서를 현저하게 해치는 등 문화체육관광부장관이 전담여행사로서 부적합하다고 인정하는 경우 ④ 그 밖에 전담여행사의 지정·갱신·지정취소 및 전담여행사에 대한 관리·감독 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

나. 검토의견

‘전담여행사’는 관광 관련 양국 간 양해각서나 협정 등이 체결된 경우 해당 국가 관광객의 사증(Visa)발급 지원, 국내여행 진행 등 단체관광객 유치를 전담하는 여행사임. 우리나라는 1998년 5월 중국 정부와 체결한 “중국공민 자비 단체 한국관광 양해각서”에 따라 중국 단체관광객에 대해서만 전담여행사 제도를 운영하고 있음.[1)]

문화체육관광부의 「중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침」 제3조 및 제3조의2에 따르면, 전담여행사는 「관광진흥법」 제4조제1항에 따라 종합여행업으로 등록[2)]된 여행사로서 재정건전성, 여행상품 기획 유치능력, 과거 법·규정 위반사항 등을 고려하여 전담여행사로서의 자격이 있다고 판단되는 여행사 또는 지자체장이 추천한 여행사를 문화체육관광부장관이 신규로 지정할 수 있도록 하고 있고, 지정된 전담여행사에 대하여 2년에 1회 재심사를 통해 갱신 여부를 평가할 수 있도록 하고 있음.[3)]

---

1) 중국은 1980년대부터 중국 정부가 각국 정부와 협의하여 단체관광객의 여행허용지역을 지정하고, 중국과 협정을 체결한 국가가 추천한 여행사만 중국 단체관광객을 유치·접대할 수 있도록 하는 여행허가제도(ADS, Approved Destination Status)를 시행하고 있음.

2) 「관광진흥법」

제4조(등록) ① 제3조제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 여행업, 관광숙박업, 관광객 이용시설업 및 국제회의업을 경영하려는 자는 특별자치시장・특별자치도지사・시장・군수・구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 등록하여야 한다.

「관광진흥법 시행령」

제2조(관광사업의 종류) ①「관광진흥법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제2항에 따라 관광사업의 종류를 다음 각 호와 같이 세분한다.

가. 종합여행업: 국내외를 여행하는 내국인 및 외국인을 대상으로 하는 여행업[사증(査證)을 받는 절차를 대행하는 행위를 포함한다]

전담여행사로 지정되면, 중국관광객의 입국부터 출국까지 품격있는 여행이 되도록 최선을 다하여야 하고, 불법체류와 감염병 확산 방지를 위해 노력하여야 하며, 불합리한 가격으로 단체관광객을 유치하거나 쇼핑수수료로만 수익창출을 하는 등 여행업 질서를 문란하게 하는 행위를 하여서는 아니 됨.[4)]

또한, 「중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침」에 따르면, 문화체육관광부장관은 여행업 질서를 문란하게 하는 등 전담여행사의

---

3) 「**중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침**」

제3조(전담여행사 신규지정) ① 문화체육관광부장관은 관광진흥법 제4조 제1항에 따라 종합여행업을 등록한 여행사 중에서 재정건전성, 여행상품 기획유치능력, 과거 법·규정 위반사항 등을 고려하여, 전담여행사로서의 자격이 있다고 판단되는 여행사 및 광역자치단체의 장(서울특별시장은 제외한다.)이 해당 지역의 중국인 관광객 유치 확대를 통한 지방관광 활성화를 위하여 문화체육관광부장관에게 추천하는 여행사를 새로운 전담여행사로 지정할 수 있다.

제3조의2(전담여행사 갱신제) ① 문화체육관광부장관은 기 지정된 전담여행사에 대해 유치실적, 재정건전성, 지역관광 활성화 기여도, 법·규정 위반 사항 등을 고려하여 2년에 1회 재심사를 통해 전담여행사 갱신 여부를 평가할 수 있다. 단, 방한 중국시장 현황 등을 감안하여 갱신 주기나 횟수 등은 달리 정할 수 있다.

4) 「**중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침**」

제9조(전담여행사의 역할 및 의무) ① 전담여행사는 중국관광객의 입국에서 출국까지 품격있는 한국여행이 되도록 최선을 다하여야 한다.

② 전담여행사는 중국관광객의 불법체류 등의 방지를 위해 노력하여야 하며, 무단이탈자 발생시 해당지역 출입국관리사무소에 동 단체의 출국일까지 신고하고 전자관리시스템에 동 단체의 출국일로부터 7일 이내에 보고하여야 한다.

③ 동 지침 제2조 제3항에 따른 감염병 발생 시, 전담여행사는 감염병 확산방지 및 방역을 위해 중국관광객 및 관광통역안내사의 건강상태를 문화체육관광부장관이 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 매일 1회 이상 파악하여 문화체육관광부에 보고하고, 방문 시설별 요구하는 방역 조치에 중국관광객이 따를 수 있게 지도하며, 방문지의 변경이 생기는 경우 실제 방문 이동 동선을 정확히 문화체육관광부장관에게 보고하여야 한다.

④ 전담여행사는 매 단체별로 중국측 송출여행사로부터 인솔자를 파견받아 단체관리 및 한국여행과정 중 발생하는 제반 문제에 대하여 한중 양측 전담여행사간의 신속한 업무협의 및 처리가 이루어지도록 하여야 한다.

⑤ 전담여행사는 문화체육관광부의 요청을 받아 협회가 전담여행사 업무와 관련한 자료의 제출을 요구할 경우 즉시 그 자료를 제출하여야 한다.

⑥ 전담여행사는 불합리한 가격으로 중국단체관광객을 유치하거나 수익창출의 기반을 쇼핑수수료에만 의존하는 등 단일화하여 여행업 질서를 문란하게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.

의무를 위반하거나 중국관광객의 무단이탈 등을 발생시킨 전담여행사에 대해서는 그 정도에 따라 중국관광객 유치업무의 정지나 전담여행사 지정의 취소 등을 명할 수 있음.[5)]

그러나, 이와 같은 전담여행사의 지정·관리, 갱신 및 지정취소 등에 관한 절차가 법령이 아니라 문화체육관광부 지침인 「중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침」에 따르고 있어, 전담여행사 지정 등의 법적 정당성과 실효성에 대한 분쟁이 상당수 발생하고 있음.

특히, 2016년에 방한 중국단체관광객 수가 전년 대비 144만 1,039명(40.0%) 증가하면서 과다한 쇼핑 강요, 외곽 숙소 배정 등 저가덤핑 관광 문제가 발생함에 따라, 전담여행사 지정이 취소된 업체 수가 82개소에 달하게 되었고, 2016년부터 코로나19 이전인 2019년까지 전담여행사 지정취소 등 행정처분에 이의를 제기하는 소송이 73건이나 발생하였음.[6)]

---

5) 「중국 단체관광객 유치 전담여행사 업무 시행지침」
제11조(전담여행사 제재) ① 문화체육관광부장관은 중국인 단체관광객 중 이탈자가 발생할 경우 전담여행사에 대하여 무단이탈자 발생 정도에 따라 중국 단체관광객 유치업무의 정지를 명하거나 지정취소 등을 명할 수 있으며, 행정처분을 하기 위한 처분기준은 별표1과 같다.
② ~ ④ (생 략)

6) 2016구합58437(2017.9.12.) 등 73건 전부 정부(문체부) 승소

[표] 방한 중국관광객 현황

(명, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2023
단체* 관광객 수	2,351,324 (39.3%)	3,792,363 (47.0%)	522,129 (12.5%)	198,890 (4.2%)	719,946 (12.0%)	110,782 (5.5%)
개인 관광객 수	3,632,846 (60.7%)	4,275,359 (53.0%)	3,647,224 (87.5%)	4,590,622 (95.8%)	5,303,075 (88.0%)	1,908,642 (94.5%)
합계	5,984,170	8,067,722	4,169,353	4,789,512	6,023,021	2,019,424

* (단체 관광객 수) 단체전자비자 + 중국단체 환승무비자 + 크루즈 관광객의 합 (다만, 제주 무비자로 입국하는 관광객은 단체/개인 관광객 구분 불가로 모두 개인관광객에 포함)
자료: 문화체육관광부

[표] 연도별 중국전담여행사 지정 및 취소 업체 현황

연도	전체 지정업체 수	신규 신청업체 수	신규 지정업체 수	지정 취소업체 수
2014	191	199	44	10
2015	209	118	20	2
2016	161	180	34	82
2017	159	-	-	3
2018	165	115	14	8
2019	179	99	29	15
2020	179	-	-	-
2021	182	46	9	8
2022	193	31	18	7
2023	216	48	25	2

※ 2024년의 경우 7월 이후 신규지정 및 재지정 절차가 진행 중임.[7]
자료: 문화체육관광부

해당 사건 73건의 판결 내용을 보면, ① 동 지침은 한·중 정부 간 양해각서에 따라 1998년 제정 이래 수차례 개정절차를 거치며 장기적으로 시행되었으므로 법률유보나 의회유보의 원칙에 반하지 않고, ② 전담여행사 지정행위 자체가 상대방에게 수익적인 재량행위로서, 법령에 명시적인 규정이 없는 한 행정목적을 달성하기 위한 조건이나 기한,

7) 2024. 7. 8. 공고, 8. 1~16. 접수, 연도 내 지정 완료 예정

부담 등 부관을 붙일 수 있다고 하여, 법률상 근거 없이도 동 지침에 대한 법규성은 인정된 바 있음.[8)]

다만, 2016년도에 제기된 소송의 판결 이후에도 유사한 내용의 소송 제기가 계속되고 있었으므로, 개정안은 '전담여행사'의 법적 근거를 마련하여 보다 안정적으로 제도 운영을 도모하려는 취지로 보임.

또한, 2023년 8월 중국 정부가 2017년 3월 이후 중단[9)]하였던 한국 단체관광을 6년만에 재개한 이후 단체관광객이 계속 증가하고 있어, 단체관광객에 대한 쇼핑·옵션 강요 등 저가 덤핑관광 문제가 다시 발생할 수 있는 상황인바, 여행업 질서를 해치는 등의 행위를 한 여행사에 대한 지정취소 근거를 법률상 명시[10)]함으로써 전담여행사 취소 관련

---

8) 2019구합81247(2020.6.10.), 2019누45557(2019.11.23.) 등 73건

9) 중국 정부는 2017년 3월 사드(THAAD) 배치에 따라 자국민에 대한 한국 단체관광 허용을 중단한 바 있음.

10) 개정안은 전담여행사 지정취소 사유로 '고의나 공모에 의해 관광객 이탈사고를 일으킨 경우' 외에도 '그 밖에 여행업 질서를 현저하게 해치는 등 문화체육관광부장관이 전담여행사로서 부적합하다고 인정하는 경우'를 두고 있는바, 「건축법」에 따른 건축허가를 하지 아니할 사유, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 기업경영림으로의 지정 제외 사유 등을 유사 입법례로 참고할 수 있음.

「**건축법**」 제11조(건축허가) ④ 허가권자는 제1항에 따른 건축허가를 하고자 하는 때에 「건축기본법」 제25조에 따른 한국건축규정의 준수 여부를 확인하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법이나 다른 법률에도 불구하고 건축위원회의 심의를 거쳐 건축허가를 하지 아니할 수 있다.

1. 위락시설이나 숙박시설에 해당하는 건축물의 건축을 허가하는 경우 해당 대지에 건축하려는 건축물의 용도·규모 또는 형태가 주거환경이나 교육환경 등 주변 환경을 고려할 때 부적합하다고 인정되는 경우

「**산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률**」 제38조(기업경영림의 경영) ③ 제2항에 따른 지정을 받기 위하여 지정 신청이 있는 경우 시·도지사는 신청된 지역의 산림이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 해당 지역을 기업경영림 경영계획구로 지정하여야 한다.

법적 분쟁을 예방하는 등 보다 실효성 있는 관리감독 체계가 이루어질 것으로 보임.[11)]

[표] 2023년 월별 방한 중국관광객 현황

(명, %)

구분	단체관광객(a)					개인 관광객 (b)	합계 (a+b)	비고
	소계		단체 비자	중국단체 환승무비자	크루즈			
	인원	비율 (단체/전체)						
<2023년>								
1월	0	(0%)	0	0	0	24,946	24,946	
2월	0	(0%)	0	0	0	45,884	45,884	
3월	32	(0%)	0	0	32	73,358	73,390	
4월	107	(0.1%)	55	0	52	105,860	105,967	
5월	438	(0.3%)	205	73	160	127,733	128,171	
6월	1,228	(0.7%)	208	195	825	166,807	168,035	
7월	1,071	(0.5%)	514	34	523	223,734	224,805	
8월	2,951	(1.1%)	1,587	65	1,299	256,708	259,659	8.10 중국 단체관광 재개
9월	21,680	(8.2%)	13,434	86	8,160	242,260	263,940	
10월	25,022	(10.0%)	15,155	110	9,757	224,461	249,483	
11월	28,660	(12.9%)	19,682	53	8,925	192,809	221,469	
12월	29,593	(11.6%)	17,637	90	11,866	224,082	253,675	
소계	110,782	(5.5%)	68,477	706	41,599	1,684,560	1,765,749	
<2024년>								
1월	46,341	(16.5%)	22,270	48	24,023	233,694	280,035	
2월	45,003	(13.0%)	22,981	81	21,941	298,716	343,719	
3월	111,799	(28.5%)	57,740	52	54,007	279,548	391,347	
4월	127,699	(31.0%)	48,100	73	79,526	283,632	411,331	
5월	106,704	(26.9%)	35,888	17	70,799	288,518	395,222	
소계	437,546	(24.0%)	186,979	271	250,296	1,384,108	1,821,654	

* (중국단체 환승무비자) ①중국단체관광객이 국내 7개 국제공항(인천·김포·김해 등)으로 입국 후 제주공항으로 환승, 제주관광 시 적용되는 환승 무비자, ②한국을 경유해 일본 관광 시 한국관광 무비자 적용

자료: 문화체육관광부

이 경우 기업경영림 경영계획구에 국유림이 포함된 경우에는 해당 지방산림청장과 협의하여야 한다.

3. 기업경영림 경영계획서의 내용이 해당 산림의 효율적인 조성·관리에 부적합하다고 인정되는 경우

11) 유관 단체인 (사)한국여행업협회, (사)한국통역안내사협회도 '전담여행사'의 법적 근거를 마련할 필요가 있다는 입장임.

한편, 개정안이 '전담여행사' 지정 유효기간을 문화체육관광부령으로 정하도록 한 것은 전담여행사에 대한 구체적 지정기간 및 갱신기간은 중국 등 개별 국가별 방한 환경 등을 고려하여 탄력적으로 정할 필요가 있다는 점과, 전담기관 지정에 관한 입법례[12]를 보면 지정 근거와 지정취소 요건 등만 법률에 직접 규정하고, 지정기간 등 운영 등에 필요한 사항은 시행령 또는 시행규칙으로 위임하는 사례가 다수 있다는 점을 감안할 때 특별한 문제가 없을 것으로 보임.

12) ※ 전담기관 지정에 관한 입법례

제 명	조 항
장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률	제14조(전담기관의 지정 등) ① 문화체육관광부장관은 장애예술인 문화예술 활동 지원사업을 효율적으로 수행하기 위하여 장애예술인 문화예술 활동 지원 업무를 전담하는 기관(이하 "전담기관"이라 한다)을 지정할 수 있다. ② (생 략) ③ 문화체육관광부장관은 전담기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 취소하거나 시정을 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 지정요건을 갖추지 못하게 된 경우 3. 그 밖에 중대한 공익상의 사유로 전담기관의 업무를 계속 수행하기 어렵게 된 경우 ④ (생 략) ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 전담기관의 지정요건, 지정취소 및 경비 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률	제27조(성폭력 전담의료기관의 지정 등) ① 여성가족부장관, 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 국립·공립병원, 보건소 또는 민간의료시설을 피해자등의 치료를 위한 전담의료기관으로 지정할 수 있다. ② (생 략) ③ 여성가족부장관, 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지정한 전담의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 정당한 사유 없이 제2항에 따른 의료 지원을 거부한 경우 3. 그 밖에 전담의료기관으로서 적합하지 아니하다고 대통령령으로 정하는 경우 ④ (생 략) ⑤ 제1항 및 제3항에 따른 지정 및 지정 취소의 기준, 절차, 운영 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

문 의 처
02)6788-5377