



제422회 국회(임시회)
제1차 문화체육관광위원회

관광진흥법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 특별관리지역 지정 관련 소상공인 의견 청취 등 >

■ 오세희의원 대표발의(의안번호 제2206832호)

2025. 2.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

전문위원 전완희

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 특별관리지역 지정 관련 소상공인 의견 청취 및 지원 등(안 제48조의3제4항 등)	2
2. 관광의 지속가능성 진단 지표의 개발·보급(안 제48조의3제11항 신설)	7

I. 제안경위

가. 발 의 자: 오세회의원 등 15인

나. 발 의 일: 2024. 12. 23.

다. 회 부 일: 2024. 12. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 오버투어리즘으로 인한 자연환경 훼손 또는 주민의 생활환경 침해 우려로 관리가 필요하다고 인정되는 경우 특별관리지역을 지정하도록 하고, 관광객 방문시간 제한, 편의시설 설치, 이용수칙 고지, 이용료 징수, 차량·관광객 통행 제한 등 필요한 조치를 할 수 있도록 함.

그런데 이러한 조치로 인하여 특별관리지역 내 소상공인이 경제적 피해를 입는 경우가 발생할 수 있는데, 현행법은 특별관리지역 지정 시 소상공인의 의견이 배제되어 있고, 경제적 손실에 대한 보상 규정도 없음.

이에 특별관리지역 지정으로 인한 소상공인의 피해를 최소화하기 위하여 특별관리지역 지정 시 주민뿐만 아니라 소상공인의 의견을 듣도록 하고, 특별관리지역 내 조치로 인하여 소상공인이 경제적 손실을 입은 경우 지원금을 지급 등 필요한 지원을 할 수 있는 근거를 마련하는 한편, 특별관리지역 지정·운영에 활용할 수 있는 지표를 개발·보급하도록 하려는 것임(안 제48조의3제10항 및 제11항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 특별관리지역 지정 관련 소상공인 의견 청취 및 지원 등

가. 개정안 요지

- 특별관리지역 지정·변경 또는 해제의 경우 의견 청취 대상에 소상공인을 추가하고, 특별관리지역에 대한 조치에 따른 소상공인의 경제적 손실에 대한 지원 근거를 마련하려는 것임(안 제48조의3제4항 등).

나. 개정안 조문대비표

현행	개정안
제48조의3(지속가능한 관광활성화)	제48조의3(지속가능한 관광활성화)
① ~ ③ (생략)	① ~ ③ (현행과 같음)
④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 <u>주민의</u> 의견을 들어야 하며, 문화체육관광부장관 및 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 예외로 한다.	④ ----- ----- ----- ----- ---- <u>주민과 소상공인 등의</u> ---- ----- ----- ----- -----.

⑤ ~ ⑨ (생략) <u><신설></u>	⑤ ~ ⑨ (현행과 같음) <u>⑩ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 조례로 정하는 바에 따라 제6항에 따른 조치로 인하여 해당 특별관리지역 내 소상공인에게 발생한 경제적 손실에 대하여 지원금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.</u>
--	---

다. 검토의견

○ 현행법은 수용 범위를 초과한 관광객의 방문이나 차량을 이용한 숙박·취사 등의 행위로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활 환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 시·도지사나 시장·군수·구청장이 특별관리지역으로 지정할 수 있도록 규정하고 있음.

- 또한, 특별관리지역 지정·변경 또는 해제 시 주민의 의견을 듣도록 하고, 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한, 편의시설 설치, 이용수칙 고지, 이용료 징수, 차량·관광객 통행 제한 등 필요한 조치를 할 수 있도록 근거를 두고 있음.¹⁾

○ 이에 따른 특별관리지역 지정·운영 제도는 이른바 ‘오버투어리즘’²⁾

1) 「관광진흥법」

제48조의3(지속가능한 관광활성화) 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.

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.

④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하며, 문화체육관광부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 예외로 한다.

⑥ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한, 편의시설 설치, 이용수칙 고지, 이용료 징수, 차량·관광객 통행 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다.

⑦ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 제6항에 따른 조례를 위반한 사람에게 「지방자치법」 제27조에 따라 1천만원 이하의 과태료를 부과·징수할 수 있다

2) ‘오버투어리즘’이란 관광지역이 수용할 수 있는 수준을 넘은 관광객의 유입으로 발생하는 다양한 부작용을 의미함.(오버투어리즘 현상과 대응방향, 한국문화관광연구원, 2018.)

으로 인하여 발생하는 관광지 주민의 불편을 해소하기 위하여 지난 2019년 동법 개정을 통하여 도입된 제도로, 지난 2024년 7월 서울 종로구가 북촌한옥마을을 특별관리지역으로 지정했고³⁾ 관련 조례 개정을 통하여 관광객 방문시간 제한, 차량 출입 통제 등을 제도 기간을 거친 후 정식 시행할 예정임.⁴⁾

○ 그런데, 최근 특별관리지역 지정으로 인하여 해당 지역 소상공인들의 영업에 피해가 발생할 수 있다는 우려가 제기됨에 따라,⁵⁾ 개정안은 특별관리지역 지정 등과 관련하여 소상공인 등의 의견을 청취하도록 하고, 특별관리지역 지정 관련 조치에 따라 발생한 경제적 손실에 대한 지원 근거를 마련함으로써 해당 관광지 소상공인의 피해를 최소화하려는 취지임.

○ 다만, 특별관리지역 지정·운영과 관련하여 동법 시행령은 주민을 대상으로 한 공청회 개최를 의무로 규정하였고,⁶⁾ 공청회는 당사자를 비롯하여 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차이므로⁷⁾ 특별관리지역 지정·변경 또는

3) '종로구, 전국 최초 '특별관리지역'으로 북촌 지정', 종로구청 보도자료, 2024. 7. 2.(https://www.jongno.go.kr/portal/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000001618&menuId=388338&menuNo=388338&nttId=249870)

4) 관광객 방문시간제한은 제도기간(2024.11.1.~2025.2.28.) 후 2025.3.1. 정식 시행, 차량출입통제는 제도기간(2025.7.1.~2025.12.31.) 후 2026.1.1. 정식 시행 예정임.

5) "월 이자만 700만~800만원인데 길막"... 뒷목잡은 북촌 상인들[르포], 머니투데이, 2024. 11. 7. (<https://v.daum.net/v/20241107105649270>)

6) 「관광진흥법 시행령」

제41조의10(특별관리지역의 지정·변경·해제) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3 제4항 본문에 따라 주민의 의견을 들으려는 경우에는 해당 지역의 주민을 대상으로 공청회를 개최해야 한다.

7) 「행정절차법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "공청회"란 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과

해제 관련 소상공인 의견 청취가 현행 제도 하에서도 가능하다는 점을 참고할 필요가 있음.

- 또한, 특별관리지역은 해당 지역 주민의 평온한 생활환경을 보호하기 위한 것으로, 동일 지역 내 소상공인의 이익을 보호하고자 하는 개정안의 취지는 동 제도의 도입 목적과는 거리가 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 특별관리지역 내 소상공인에게 발생한 경제적 손실에 대한 지원에 대하여도, 특별관리지역에 대한 관광객 방문시간 제한, 차량·관광객 통행 제한 등의 조치 이후 발생한 경제적 손실을 해당 조치에 따른 손실과 다른 사유로 인한 손실 등으로 구분할 수 있는 인과관계가 명확하지 않으므로, 어떠한 기준에 따라 지원 여부를 결정할 수 있을지에 대한 검토가 선행되어야 할 것임.

○ 문화체육관광부는 특별관리지역 지정 관련 소상공인 의견 청취에 대하여는 행정절차법상 일반원칙에 따라 의견을 폭넓게 수렴하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 특별관리지역 지정 관련 조치에 따른 소상공인의 경제적 손실은 정의가 곤란하고 인과관계 입증에 어려운 점을 감안해야 한다는 의견임.

경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말한다.

2. 관광의 지속가능성 진단 지표의 개발·보급

가. 개정안 요지

- 개정안은 관광의 지속가능성 진단 지표를 개발·보급하여 특별 관리지역 지정·운영에 활용할 수 있도록 하려는 것임(안 제48조의3제11항 신설).

나. 개정안 조문대비표

현행	개정안
제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① ~ ⑨ (생략) <u><신설></u>	제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① ~ ⑩ (생략) <u>⑪ 문화체육관광부장관은 관광의 지속가능성을 진단할 수 있는 지표를 개발·보급하여 이를 특별관리지역의 지정·운영에 활용할 수 있도록 하여야 한다.</u>
<u>⑩</u> (생략)	<u>⑫</u> (현행 제10항과 같음)

다. 검토의견

- 현행법은 시·도지사나 시장·군수·구청장이 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역을 지정할 수 있고, 문화체육관광부장관이 특별관리지역으로 지정할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로 하여금 해당 지역을 특별관리지역으로 지정하도록 권고할 수 있도록 규정하고 있음.
- 또한, 특별관리지역의 지정 요건, 지정 절차 등 특별관리지역 지정 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있음.
- 개정안은 문화체육관광부장관에게 관광의 지속가능성을 진단할 수 있는 지표를 개발·보급하도록 의무를 부여하고, 시·도지사나 시장·군수·구청장이 특별관리지역을 지정·운영하는 경우 해당 지표를 활용할 수 있도록 하여 특별관리지역 제도의 효율적인 운영을 도모하려는 것임.
- 특별관리지역의 지정은 지방자치단체의 장이 조례로 정하는 바에 따라 할 수 있도록 현행법에 규정되어 있으나, 지정 등의 과정에서 문화체육관광부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의를 거치도록 하고 있다는 점을 고려하면,⁸⁾ 개정안을 통하여 제도

8) 「관광진흥법」

제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이고, 지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생 발전 할 수 있는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다.

운영의 전반적인 기준을 마련함으로써 각 지방자치단체의 특별 관리지역 지정 논의에 도움이 될 수 있을 것으로 보임.⁹⁾

- 참고로, ‘지속가능성’은 ‘현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경·교통 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것’이라는 정의로 다양한 법령에서 사용하고 있는 개념으로, 지속가능성을 평가 또는 관리를 위한 지표의 개발·보급 또한 다수의 법률에서 규정하고 있음.

[지속가능성 지표 관련 입법례]

법률명	관련 조문
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. 2. "지속가능발전"이란 지속가능한 경제 성장과 포용적 사회, 깨끗하고 안정적인 환경이 지속가능성에 기초하여 조화와 균형을 이루는 발전을 말한다. 제15조(지속가능발전지표 및 지속가능성 평가) ① 국가와 지방자치단체는 지속가능발전목표를 반영하여 국가와 지방 차원의 지속가능발전지표를 개발하고 보급하여야 한다.

② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다.(이하 생략)

④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 하며, 문화체육관광부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 예외로 한다.

⑩ 그 밖에 특별관리지역의 지정 요건, 지정 절차 등 특별관리지역 지정 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 9) ○ 문화체육관광부는 관광의 지속가능성에 대한 정의가 모호하고, 법률로 지표를 일괄 개발·보급 하도록 하는 것은 곤란하다는 의견임.
○ 서울시(종로구)는 특별관리지역 지정 시 지방자치단체 간 형평성을 유지할 수 있고, 제도 운영에 있어 실무적인 지원을 체계적으로 수행할 수 있을 것이라는 의견임.

법률명	관련 조문
	② 국가위원회나 지방위원회는 제1항에 따른 지속가능발전지표에 따라 2년마다 국가 또는 그 지방자치단체의 지속가능성을 평가하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 국가지속가능발전지표의 개발·보급 및 국가지속가능성 평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지방 지속가능발전지표의 개발·보급 및 지방지속가능성 평가에 필요한 사항은 조례로 정한다.
지속가능 교통물류 발전법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 5. "지속가능성"이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경·교통 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다. 제14조(지속가능성 관리 지표 및 기준) ① 국토교통부장관은 지속가능 교통물류체계의 발전을 위하여 교통물류체계의 지속가능성을 측정·평가·관리하기 위한 지표(이하 "지속가능성 관리지표"라 한다) 및 기준(이하 "지속가능성 관리기준"이라 한다)을 설정하여 고시하여야 한다.

문 의 처

02)6788-5377