

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

박주영

Korea
Culture &
Tourism
Institute



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

수시연구 2020-01

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

Study on Legalization of Special District for Sustainable Tourism

박주영



한국문화관광연구원
Korea Culture & Tourism Institute

연구책임

박주영 한국문화관광연구원 연구위원

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구



연구개요

1. 서론

가. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 바르셀로나, 베네치아 등 글로벌 관광도시가 수용능력을 초과한 과도한 관광객 유입으로 환경 훼손과 지역주민들과의 갈등 등 일명 오버투어리즘 현상을 겪으면서, 2017년부터 우리나라에서도 과도한 관광객 유입을 경계하는 목소리가 제기됨
- 제주, 서울 북촌 및 전주 한옥마을, 여수 등 일부지역에서 오버투어리즘으로 인한 환경 훼손과 지역주민 피해 등이 사회 문제로 제기되면서, 오버투어리즘 방지를 위한 특별관리지역을 시·도지사나 시장·군수·구청장이 지정할 수 있도록 하는 내용을 담은 관광진흥법이 2019년12월3일자로 개정됨
- 개정된 관광진흥법은 2020년6월4일 시행 예정으로, 이에 대응해 시행령, 시행규칙 등 하위법령 마련이 필요함

2) 연구 목적

- 본 연구는 오버투어리즘으로 인한 환경 훼손과 지역주민 피해 등의 우려가 있는 곳을 지방자치단체가 특별관리지역으로 지정할 수 있도록 하는 내용을 담아 관광진흥법이 개정됨에 따라, 시행령과 시행규칙 등 하위법령을 마련하는 데 목적이 있음
- 아울러 특별관리지역이 본래의 취지대로 지정·운영될 수 있도록 법적 발전방향을 제시하고자 함

나. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

- 대상적 범위: 2019년12월3일 개정된 관광진흥법 제48조의3, 개정된 관광진흥법 제48조의3에서 규정한 “특별관리지역”의 지정 관련 하위법령(시행령, 시행규칙)

- 시간적 범위: 개정된 관광진흥법은 2020년6월4일 시행 예정으로서, 하위법령 개정 추진 일정에 맞춰 연구 수행. 가장 최신의 자료 활용

2) 연구 방법

- 문헌연구 및 2차 자료 분석
 - 지속가능한 관광의 개념, 오버투어리즘 사례, 특별관리지역 지정 방향성 설정
 - 법 개정 경위, 특별관리지역 지정 필요성 등 도출
- 사례 조사
 - 타 법령에서 정하고 있는 유사 입법 사례 조사
 - 오버투어리즘 현상의 완화를 위한 해외 사례 조사
- 심층인터뷰 및 의견조사
 - 지자체 관계자 및 전문가 대상 심층인터뷰, 의견조사
- 전문가 자문
 - 시행령(안), 시행규칙(안), 관광진흥법 제48조의3 발전방향

다. 개념적 논의

1) 지속가능한 관광과 오버투어리즘

- 지속가능한 관광이란, ‘지속가능성’이라는 틀 내에서 사회적, 경제적, 환경적으로 지속가능함을 추구하는 관광의 이념과 방향성을 제시하는 광범위한 개념임(문화체육관광부, 2014)
- 오버투어리즘은 관광지역이 수용할 수 있는 수준을 넘은 관광객의 유입으로 발생하는 다양한 부작용을 포함하는 개념임. ‘지나친’이라는 의미를 갖는 ‘over’와 관광을 의미하는 ‘tourism’의 합성어로서, 수용력을 초과하는 관광객의 유입을 말함(박주영·정광민, 2018)
- 오버투어리즘은 지속가능한 관광을 방해하는 요인으로 이해할 수 있음. 관광수용력을 초과하는 관광객의 유입으로 인해 여러 부정적인 문제가 발생할 경우 해당

지역의 관광은 지속가능하기 어렵기 때문임

- 요컨대 오버투어리즘을 예방하고 관리하여야 지속가능한 관광을 이룰 수 있음

2) 특별관리지역 지정 필요성

- 우리나라에 오버투어리즘에 대한 이슈 부상을 촉발한 글로벌 관광도시의 문제 발생 사례와 대응 조치를 살펴 봄
 - (주요 이슈) 쓰레기 불법투기, 고성방가와 노상방뇨 등으로 정주권 침해 호소, 부동산 임대료 상승에 따른 주민들의 비자발적 이주, 도시 내 역사유적과 산호초 등이 훼손, 관광객 및 크루즈 반대 시위, 관광객 대상 혐오 범죄 발생 등
 - (대응 조치) 민관 거버넌스 구성 및 지역 현황 조사, 주민 삶의 질 보호, 혼잡관광지 관광객 수 제한, 관광사업 규제, 관광객 규제
- 특별관리지역 지정 필요성 및 방향성
 - ① 오버투어리즘은 특정지역의 문제 - 편셋 관리 필요, ② 공간에 따라 주요 이슈 상이 - 실태 파악 중요, ③ 일부 지역에 대한 별도 관리 - 특별관리지역 지정 필요, ④ 오버투어리즘 현상을 둘러싼 각 이해관계자별 상이한 인식과 반응 - 의견 수렴 과정 중요

2. 관광진흥법 개정 내용 분석

가. 관광진흥법 제48조의3 개정 배경 및 경위

1) 관광진흥법 제48조의3 개정 배경 및 필요성

- (오버투어리즘 이슈 부각) 서울 종로구 서촌, 이화마을, 북촌 한옥마을을 비롯해 전주 한옥마을, 제주도, 여수, 통영 등지에서 주민들의 정주여건 침해 뿐 아니라 자연환경 훼손 등 오버투어리즘 관련한 이슈가 사회 문제로 제기됨
- (오버투어리즘 관련 지자체 대책 마련에도 불구하고 실효성 문제 제기) 서울시는 2018년 6월 '북촌 한옥마을 주민피해 최소화를 위한 8대 대책안'을 내놓음. 주거 한옥

이 밀집한 북촌로 11길 100m 일대가 대상이며, 관광시간과 인원을 제한한다는 내용을 담음. 하지만 서울시에서 내놓은 대책안에 대해 제도적 근거가 없어 실효성이 낮다는 지적이 있음

- (오버투어리즘 대응을 위한 법·제도적 정비 요구) 서울시와 부산시에서 오버투어리즘 대응을 위해 조례를 제정하였지만 특별관리지역을 지정·운영하지 못 함. “주민의 권리를 제한 또는 의무 부과에 관한 사항”을 정할 때는 법률의 위임이 필요 (지방자치법 제22조)함에 따라 관광진흥법에 오버투어리즘 대응에 관한 법률 개정 필요성 제기

2) 관광진흥법 제48조3 개정 경위

- (‘18.12.28.) 관광진흥법 일부개정법률안 정세균 의원 대표 발의(20인)
- (‘19.7.18.) 국회 문화체육관광위원회에서 전문위원 의견으로 문구 수정 및 대안 의결
- (‘19.10.17.) 국토부가 지역, 지구 신설 관련 관계부처 추가 협의 과정에서 「토지이용규제기본법」 상 지역, 지구에 해당되지 않는다고 회신
- (‘19.10.31.) 제371회 본회의 최종 통과
- (‘19.12.3.) 관광진흥법 개정
 - 관광진흥법 제48조의3(지속가능한 관광활성화)의 1항의 내용을 개정하고, 2항부터 5항을 신설함

나. 개정 내용 및 하위법령 위임 사항

1) 관광진흥법 제48조의3 개정 내용

〈표 1〉 관광진흥법 개정 전·후 비교

개정 전	개정 후
제48조의3(지속가능한 관광활성화) 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공	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.>

개정 전	개정 후
<p>및 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다. [본조신설 2009. 3. 25.]</p>	<p>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.></p> <p>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.></p> <p>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.></p> <p>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.></p>

■ (제1항) 지속가능한 관광의 개념 확대

- 개정 전: 지속가능한 관광을 에너지·자원의 사용 최소화, 기후변화 대응, 환경 훼손 감소 등 환경적 측면만 고려
- 개정 후: 지속가능한 관광의 개념에 사회문화적 지속성(“지역주민의 삶과 균형을 이루며”)과 경제적 지속성(“지역경제와 상생 발전할 수 있는”)까지 고려할 수 있도록 보완

■ (제2항~제5항) 특별관리지역 제도 도입

- 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 인해 자연환경을 훼손하거나 주민의 평온한 생활환경을 훼손할 우려가 있어 관리가 필요한 지역을 ‘특별관리지역’으로 지정하여 방문시간 등을 제한하거나 자연환경 또는 생활환경 보호를 위한 조치를 할 수 있도록 함으로써 ‘지속가능한 관광’을 위한 정책의 기반을 마련함

2) 하위 법령으로 위임된 사항 분석

■ 시행령에 위임한 사항

- 「관광진흥법」 제48조의3은 제3항에서 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 “대통령령으로 정하는 바에 따라” 주민의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의”할 것을 규정

- 시행령(대통령령)에서는 특별관리지역 지정·변경 또는 해제 시, 주민의 의견청취와 관계 행정기관 장과의 협의에 대한 사항을 필수적으로 규정하여야 함
- 시행규칙에 위임한 사항
 - 「관광진흥법」 제48조의3은 제4항에서 특별관리지역에 대해 “문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시”할 것을 명시함
 - 시행규칙(문화체육관광부령)에는 “특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항”을 고시하는 방법이나 시기 등 고시 절차에 관한 사항을 규정하여야 함
- (유의사항) 「관광진흥법」 제48조의3에 대통령령과 문화체육관광부령으로 위임한 사항에 대해 반드시 해당 내용을 포함하여야 하며, 위임한 사항만 시행령과 시행규칙에 담을 수 있음

3. 오버투어리즘 특별관리지역 관련 지자체 현황

가. 오버투어리즘 특별관리지역 관련 조례 제정¹⁾

1) 서울특별시 관광 진흥 조례

- (서울특별시조례 제6343호) 서울시는 2016년 9월 29일 관광진흥 조례를 일부 개정하여 다음과 같이 특별관리지역의 지정에 관한 제9조의2를 신설함
- (특별관리지역 지정권자) 특별관리지역은 구청장의 신청을 받거나 시장이 직접 지정할 수 있도록 규정함
- (특별관리지역 대상) 특별관리지역은 ① 관광객으로 인하여 주민의 정온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역과 ② 관광객으로 인한 주민의 민원이 집단적으로 발생하는 지역을 대상으로 함

1) 관광진흥법 제48조의3의 개정으로 특별관리지역이 제도화되기 이전에, 지역의 오버투어리즘 대응과 관광 진흥을 위해 조례를 제정한 사례를 살펴 봄. 서울특별시와 부산광역시와 조례는 제정하였으나 특별관리지역을 지정하지는 않은 상황임.

- (특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 사업 지원) 서울시는 각 구에서 특별관리지역의 신청을 위해 실태조사를 실시하거나 관계 지역주민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역조사위원회의 운영, 특별관리지역 개선사업을 추진할 때 지원을 할 수 있도록 규정

2) 부산광역시 관광 진흥 조례

- (부산광역시조례 제5941호) 부산시는 2019년 7월 10일 관광 진흥 조례를 일부 개정하여 다음과 같이 특별관리지역의 지정에 관한 제18조를 신설함
- (특별관리지역 지정권자) 특별관리지역은 구청장의 신청을 받거나 시장이 위원회의 심의를 거쳐 직접 지정할 수 있도록 규정함
- (특별관리지역 대상) 특별관리지역은 ① 관광객으로 인하여 주민의 평온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리가 필요한 지역, ② 관광객으로 인하여 생태자연환경과 도시환경 등의 훼손이 우려되어 관리가 필요한 지역, ③ 관광지역사문화의 보존을 위하여 관리가 필요한 지역을 대상으로 함
- (특별관리지역 개선계획 수립) 시장은 특별관리지역의 개선계획을 수립하여 추진할 수 있음
- (특별관리지역 관련 경비 지원) 시장은 구청장·군수 또는 관련 기관단체 등이 특별관리지역 개선을 위해 하는 다음의 사항에 대해 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다고 규정

나. 지자체 관계자 의견 수렴²⁾

- (관광진흥법 제48조의3 개정을 통한 특별관리지역 지정에 대한 지역 관심도) 서울시 종로구 외에는 관광객 방문으로 인한 민원 등이 지속적으로 발생하는 지역이 없어 법 개정을 비롯해 특별관리지역 지정 제도에 대한 지역의 관심도가 높지 않음

2) 특별관리지역 관련하여 조례를 기 제정한 지자체를 비롯해 오버투어리즘 현상으로 주민 민원, 관광객 불편, 자연 훼손 등 이슈가 제기된 지자체를 중심으로 관광진흥법 제48조의3, 특별관리지역 지정 등에 대한 의견을 수렴함

- (특별관리지역 지정 혹은 향후 검토 필요 지역) 서울 종로구 북촌한옥마을, 전주 한옥마을, 부산 영도구 흰여울마을 등
- (특별관리지역 지정에 대한 구체적 계획) 서울 종로구
- (특별관리지역 지정 애로사항) ① 지역 내 다양한 주체들의 이해관계 상충, ② 특별관리지역 지정 및 관리를 위한 추가적 행·재정적 투입, ③ 특별관리지역 지정에 대한 구체적인 가이드라인 부재
- (특별관리지역 내 필요 조치 사항) ① 주민들의 정주여건 보호를 위한 관광객 행위 제한: 쓰레기 무단 투기 금지, 사생활 침해(생활공간 훔쳐보기, 드론촬영 등) 금지, 소음 금지, 야간 폭죽 금지, 야간 프로그램 제한, 거리공연 제한 등, ② 관광객 의식 제고: 관광 매너를 지킬 수 있도록 팸플릿 배포, 안내판 설치 등, ③ 특별관리지역 내 주민 지원: 주차요금 및 입장료 수입의 일부를 활용하여 주민 지원 사업 추진, 관광 관련 주요 일자리에 지역주민 채용, 거주환경 침해에 대한 물질적 보상(예: 세금 감면, 보조금 등), ④ 상권 활성화: 영업시간 규제에 따른 관광업체 지원 대책, 임대료 등 부동산 가격 인상 제한 등, ⑤ 기타: 관광객 수 제한, 입장료 징수, 관광버스 진입 금지 등
- (관광진흥법 등 법·제도 보완 필요성) 「관광진흥법」 제48조의3에서 특별관리지역에서 할 수 있는 조치를 다양하게 규정해 줄 것을 요청함

다. 관광진흥법 일부개정 요청 사항 검토

1) 관광진흥법 일부개정 요청 사항

- 지정권자: 시·도지사 및 시장·군수·구청장에서 문화체육관광부 장관으로 변경
 - 일부 지자체에서는 특별관리지역을 지정하고 실효성 있는 조치를 적용하기 위해서는 문화체육관광부 장관의 지정과 관리가 효과적일 것이라는 의견을 제시함. 이에 시장·군수·구청장이 특별관리지역을 신청하고, 이것을 문화체육관광부 장관이 지정하는 것으로 관련 내용 개정을 요청함
- 조례로 정할 수 있는 “필요한 조치”의 명시적 규정

- 「관광진흥법」 제48조의3제5항은 관광객 방문 시간제한에 대해서만 규정하고 있어 지자체가 마을 방문 시간 외 권리 제한 및 의무 부과에 관한 사항을 조례로 정하는 것은 위헌 및 위법 가능성이 있어 불가능하므로 법률에 필요한 조치가 구체적으로 명시될 수 있도록 관광진흥법 일부개정을 요청함

2) 요청사항에 대한 타당성 검토

■ 지정권자

- 전문가들은 오버투어리즘은 지역 마다 상이한 양상과 문제를 보이고 있으며, 지역 내 다양한 주체들의 의견을 수렴해 예방과 관리를 해 나가는 것이 중요하기 때문에 시·도지사나 시장·군수·구청장이 지정하는 것이 적절하다고 의견을 제시함
- 「관광진흥법」 내에 관광지 및 관광단지, 관광특구의 경우도 시·도지사가 지정하도록 되어 있음. 관련 사무의 성격을 자치사무로 규정한 것으로 볼 수 있음
- 반면 특별관리지역 지정을 지방자치단체장 재량 하에 둘 경우 특별관리지역 지정이 필요한 경우에도 지속가능한 관광에 대한 인식 차이로 특별관리지역 제도가 운영되지 않을 수 있다는 우려에 따라, 필요시 문화체육관광부 장관이 특별관리지역 지정을 권고할 수 있도록 고려함

■ 조례로 정할 수 있는 조치

- ① 조례로 정할 수 있는 “필요한 조치”의 범위
 - 현행 관광진흥법에서 “관광객 방문시간 등 필요한 조치를 할 수 있다”는 규정을 포괄적 위임으로 보아 관광객 방문시간 제한 외에도 필요한 규제를 조례로 정할 수 있음
 - 조례로 정할 수 있는 조치 중 하나로 “관광객 방문시간 제한”을 예시하면서 조례로 정할 때 지켜야 하는 한계를 별도로 규정하고 있지 않으므로 조례로 특별관리지역에서 제한할 수 있는 구체적인 행위들을 더 정할 수 있도록 포괄적으로 위임하고 있다고 볼 수 있음
 - 다만 제한되는 행위를 조례로 정할 때에도 관광진흥법 제48조의3제2항에서 규정하고 있는 특별관리지역 지정제도의 목적인 “자연환경이 훼손되거나 주민의

평온한 생활환경을 해칠 우려”가 있는 행위로 제한됨

- 방문시간 제한, 관광버스 진입 금지, 고성방가 금지, 쓰레기 투기 금지 등과 같이 그러한 행위가 자연환경을 훼손하거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 가능성이 있는 행위들은 조례로 정할 수 있으나, 직접적인 관련성이 낮다고 판단되는 행위는 별도의 근거법이 필요함

② “입장료 징수”에 대한 검토

- 특정관리지역에 대한 입장료 징수는 주민의 평온한 생활환경 및 자연환경 훼손에 직접적으로 관련되지 않는다고 볼 수 있는 바, 이러한 경우에는 별도의 법률상 근거가 필요함

③ 특별관리지역 내 제한 조치 위반에 대한 “과태료 부과”에 대한 검토

- 조례로 특별관리지역에서 제한되는 행위를 구체적으로 정할 경우, 위반자에 대해서는 「관광진흥법」에서 개별적인 근거를 규정하지 않더라도 「지방자치법」 제27조를 근거로 위반행위별 과태료의 금액 역시 조례로 정할 수 있음³⁾

4. 특별관리지역 관련 사례 분석

가. 유사법령 사례 분석

1) 분석 개요

- (분석범위 설정) 관광진흥법 제48조3에서 하위법령에 위임하고 있는 항목별로 유사 법령을 조사·분석함
 - ① 특정지역(구역) 지정, ② 주민의견 청취, ③ 관계 행정기관장과 협의, ④ 계획 및 지역 등의 고시 사례를 조사·분석함
- (분석대상)

3) 「지방자치법」 제27조제1항은 “지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만 원 이하의 과태료를 정할 수 있다”고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서 “제1항에 따른 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역 안의 지방자치단체의 장이 부과·징수한다”고 규정하고 있음

〈표 2〉 유사 법령 사례 분석 대상

구분	분석 대상	
특별지역(구역) 지정	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	제33조 야생생물 보호구역의 지정 등
	도시교통정비 촉진법	제42조 교통혼잡 특별관리구역 지정
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제4조 경제자유구역의 지정 등
주민의견 청취 (공청회)	농지법 시행령	제14조 공청회를 통한 주민의 의견청취
	도시개발법 시행령	제11조 주민의 의견청취
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령	제2조의2 주민의 의견청취
	도시교통정비 촉진법 시행령	제34조 공청회
	연안관리법 시행령	제5조 연안관리지역계획에 대한 공청회의 개최
관계 행정기관장과 협의	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제61조 관련 인·허가 등의 의제
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령	제2조의3 경제자유구역개발계획에 관한 협의
	도시개발법	제19조 관련 인·허가 등의 의제
계획 및 지역 등 고시	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행규칙	제43조(야생생물 보호구역 등의 지정 등)
	간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법 시행규칙	제2조 간선급행버스체계 종합계획의 고시
	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙	제23조 매립예정지별 매립계획의 해제 등
	향로표지법 시행규칙	제13조 향로표지의 고시

2) 유사 법령 내용 분석

- (특별지역(구역) 지정) 특별지역(구역)의 지정을 포함하고 있는 타 법령에서 시행령과 시행규칙 등에 담고 있는 범위와 항목을 검토함. 주민의견 청취, 관계 행정기관장과 협의, 고시 등 하위법령 위임 항목별로 유사 내용을 도출함
- (주민의견 청취) 주민의견 청취 절차 및 방법, 공고 등과 관련하여 시행령에서 규정해야 할 사항을 도출함
- (관계 행정기관장과 협의) 특별관리지역 지정·변경·해제 시, 관계 행정기관의 장과 사전 협의 관련하여 사전협의 절차 및 사전협의 의견의 구속력 등을 검토함
- (계획 및 지역 등의 고시) 법에서 부령(시행규칙)으로 정한 내용의 고시 사항과 고시 절차에 관한 사항을 도출함

나. 오버투어리즘 대응 사례 분석⁴⁾

1) 스페인 바르셀로나

■ 관광객 숙박업체 신설 제한

- (법제도적 근거 및 배경) 스페인은 2013년 도시임대법(Law of Urban Rents: LAU)을 개정하고 각 지자체에 관광객 관련 업체의 규제권한을 부여함. 이에 바르셀로나 시 정부는 2017년 1월 주거권, 휴식 및 사생활에 관한 권리, 지속가능한 이동권 및 건강한 환경권 등 네 가지 권리의 조화를 꾀하는 관광 숙박시설 특별 계획(Special Plan for Tourist Accommodation, PEUAT)을 시행함
- (구역별 관광객 숙박업체의 신설 규제) PEUAT은 유스호스텔이나 관광객 단기 임대 아파트와 같은 관광객 숙박업체의 신설을 규제함. 특히 바르셀로나 시내의 단기임대(Housing used for tourism: HUTs)에 관해 “성장 제로(zero growth)” 원칙을 기반으로 시를 4개의 구역으로 구분하여 밀집 정도에 따라 단기임대 허가 여부를 정함

〈표 3〉 구역별 관광객 숙소 신설 규제

구분	밀집도	규제 내용
Area 1	최상	HUTs 신설 금지
Area 2	상	폐업하는 업체의 지점수와 동일한 개수의 신설 업체 가능
Area 3	하	신규 업체 및 기존 업체 확장 가능
Area 4	-	특정 지역에 대한 특정 규제 적용 3개의 재개발 지역(La Marina del Prat Vermell, La Sagrera 및 22@Nord)이 위치한 구역으로 지역별로 규제의 정도가 다름

■ 관광버스 지정주차 구역(Zona Bus)

- (관광버스 지정주차 구역 지정 배경) 관광버스의 불법 주차 및 과잉통행을 제한하기 위해 관광버스 지정주차 구역을 2013년부터 시행함
- (관광버스 지정주차 구역 설정) 특별구역 4구역(성가족 성당, 구엘공원, 몬주의 분수, 고딕지구)과 일반구역으로 구분됨. 일반구역을 포함해 바르셀로나 시 전체에 총 23개의 관광버스 지정주차 구역이 있음

4) 특별관리지역에서 조례로 정하여 취할 수 있는 조치에 참고할 수 있도록 특정공간을 대상으로 오버투어리즘 현상 완화를 위해 정책을 추진한 국외 사례를 분석함

- (관광버스 지정주차 구역 제한 조치) 특별구역은 모두 사전예약제로만 주차 가능하며 시간 제한이 있음. 일반구역에는 정차 구역, 최대 2시간 주차 구역, 무제한 주차 구역이 있음

■ 관광기념품 상점 규제 및 증가 제한

- (제도적 근거 및 배경) 관광객들이 증가하면서 기존 주민들의 일상생활에 필요한 생필품 상점들이 관광객을 위한 상점으로 대체되어 감에 따라, 주민들은 생활에 큰 불편을 느껴 옴. 바르셀로나 시 주민들의 삶을 보호하기 위해 상점의 판매 품목 및 관광기념품 상점의 증가를 제한하고자 계획을 수립함. 2018년 7월 20일 ‘관광기념품 상점 관리 특별계획’과 2018년 7월 23일 ‘바르셀로나 시 기념품 상점 증가 제한 계획’을 수립함
- (실행 목적) ① 해당 구역 및 시 전체 상업 활동의 균형을 보장, ② 주민 일상생활 영위에 필요한 편의시설 및 상점에 우선 순위 부여, 기존 소상공인을 보호, ③ 지역공동체의 이웃관계를 보호하고 지역 정체성 유지
- (실행 내용) ① 관광기념품 상점 증가 제한 구역을 설정함(특별보호 구역: 고딕 지구 전체, 성가족 성당 및 산안토니 시장 근처, 관광객 유동이 많은 5개 구, 캄프누 축구 경기장 근처, 까사 비센스(새로 공개한 가우디 건축물), 구엘공원 근처), ② 기존 관광기념품 상점에 새로운 규제를 적용함(총 판매품목의 20% 이상이 기념품인 모든 상점에 적용. 기념품과 다른 품목들을 진열장에서 정확히 구분하여 진열해야 함. 기념품은 모두 라벨을 붙여야 함. 기념품이 외부로 전시되어 있거나 외부에서 보이면 안 됨 등)

■ 구엘공원 인근 거주민 보호

- (제도적 근거) 2018-2022 구엘공원 관리계획
- (구엘공원 관리계획 수립 배경) 관광객의 과도한 집중, 구엘공원 인근 거주민들의 지속적인 불편 호소, 구엘공원이 지역주민을 위한 공간으로 기능 필요
- (버스 구엘: 시에서 운영하는 관광객 전용버스)

구분	버스 구엘: 관광객 전용 버스
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> • 구엘공원이 위치한 고지대에 거주하는 주민들은 구엘공원을 찾는 관광객들로 인해 버스 이용이 매우 불편해짐 • 구엘공원 정문 쪽에 거주지가 집중되어 있어, 과도한 관광객 집중에 따라 통행 불편, 안전, 소음 등 주민 불편 사항이 발생함 • 구엘공원 정문으로 집중되던 관광객 입장의 분산이 필요함
실행내용	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 4월 1일 부터 관광객 전용 버스를 운행함 • 구엘공원과 약 1km 떨어진 곳에 있는, 차량통행이 비교적 수월하고 주민 불편이 최대한 없는 곳으로 버스 정류장을 설정함. 지하철 출입구와 바로 연결되며 구엘공원 입장권에 버스 이용료를 포함해 버스 이용을 유도함 • 공원 정문이 아니라 측면 출입구로 입장을 유도함
운행효과	<ul style="list-style-type: none"> • 방문객의 버스 이용률이 높으며, 버스 운행에 대한 주민 만족도 또한 높음. • 방문객의 공원 접근 편의가 제고되었고, 주민에게는 공원 주변 혼잡도가 감소됨. • 버스 운행으로 방문객의 공원 정문 입장이 분산되었으며, 지하철역 역시 관광객이 분산되어 혼잡도가 개선됨

- (구엘공원 정문 근처 차량 진입금지 구역 지정)

구분	차량 진입금지 구역 지정
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> • 구엘공원 정문 앞 지역은 오래된 주거 지역이며 유치원에서 고등학교까지의 학교들이 입지해 있음 • 관광객 유입으로 인한 정주환경 훼손, 등하교 안전 환경 미보장, 통행 불편 등의 문제가 끊임없이 제기되어 옴
실행내용	<ul style="list-style-type: none"> • 구엘 공원 정문 앞 주거지역 네 개의 길에 대하여 오전 11시부터 오후 8시까지 주민 통행 및 마을버스, 응급차량 외 택시 등 모든 차량의 진입을 금지함 • 2019년 9월 7일부터 시행함
진입금지 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 바닥에 철근 봉을 설치하여, 금지 시간에는 봉이 올라와 있고, 해제 시간에는 봉이 내려가 차량 통행이 가능하게 함 • 차량 통행이 필요한 경우, 설치되어 있는 인터폰을 누르면 중앙에서 철근 봉 해제

- (구엘공원 근처 불법 영업 관광기념품 상점 30개 단속) 관광기념품 상점 관리 특별계획, 바르셀로나 시 기념품 상점 증가 제한 계획을 근거로 1차 단속 및 이행 권고, 2차 단속 및 과태료 부과

2) 일본 교토

- (정책 추진 배경) 교토시내 외국인 관광객 급증으로 오버투어리즘 현상 발생, 관광객 급증에 따라 교통 문제가 특히 심각
 - 나카이(2019)에 따르면, 외국인 관광객들의 관광 매너에 어긋나는 행동, 문화를 모르고 하는 행동들로 교토 특유의 정서가 사라지고 있다고 지적함(예를 들어

낙서, 웨딩 촬영, 게이샤 촬영, 기차 건널목 앞 철길에서 촬영 등의 행동을 말함). 특히, 특정 시기나 특정 관광지(아라시야마(嵐山), 오오하라(大原), 후시미(伏見) 등)가 매우 혼잡함

- 교토시는 오래된 좁은 길이 많으며, 바둑판 형태의 구조로 형성되어 있기에 교차점의 신호가 많아 관광객 급증에 따라 교통정체가 더욱 심각함. 관광객의 버스 이용이 증가하면서, 버스 안이 붐비는 것은 물론 지역주민의 버스를 이용할 수 없는 상태가 됨

■ 「시민생활과의 조화를 가장 중요시하는 지속가능한 관광도시」의 실현을 위한 기본 지침과 구체적 대책 마련

- (추진 프로젝트 팀 구성) 2019년 「시민생활과 조화되는 지속가능한 관광도시」 추진 프로젝트 팀을 구성함. 추진 프로젝트 팀은 데이터 수집 및 분석과 함께 학계, 시민, 관광 관련 사업자의 의견을 수렴하여 정책의 성과와 과제 등을 검토하고 제안함
- (기본 지침) 외국인 관광객 증가에 따른 일부 관광지와 시 버스 혼잡, 매너 문제, 숙박시설 수요의 증가, 도시의 격에 맞는 오피스, 연구소, 주택 등의 필요성과 문화예술, 경관, 자연과의 공생 등 교토시의 특성에 알맞게 시민의 안심·안전, 지역 문화의 계승을 중요시하는 시민생활과 관광의 조화를 위한 기본 지침을 설정함
- (목표) 지속가능하고 시민, 관광객, 사업자의 만족도를 높이는 국제문화관광도시를 실현하는 것을 목표로 함
- (대응 정책) 혼잡 대응, 숙박시설 급증에 따른 문제 대응, 관광객 비매너 행동에 대한 대응 등 3개의 대응 정책을 추진함. 교토시는 혼잡한 관광지에 대한 대응책으로 “분산”을 유도하는 정책 추진

■ 혼잡 대응

- (관광객 분산): ① 시기, 시간, 장소 분산화 강화: 아침, 저녁 관광의 콘텐츠 발굴, 프로모션 강화(정보게제 사이트 개설, 철도회사와의 연계 등), ② 관광패적도 시행을 바탕으로 AI와 ICT를 활용한 관광수요의 관리를 시행, ③ 관광객의 홈페이지 이용 현황을 분석하여, 관광객 수요에 따른 분산화 정보와 혜택을 주어 관광객을 분산시키고 만족도를 높임, ④ 관광패적도를 이용한 분산화 사업 확대: 관

광객 위치정보 등을 활용 하여 쾌적하게 관광할 수 있는 시기, 시간, 장소 등을 홈페이지(교토관광 Navi)에서 볼 수 있게 하여 관광객의 분산을 유도함

- (교통 분산): ① 지하철·버스 1일권 등 각종 할인 승차권의 재점검(2020년 실시 예정, IC카드 이용 촉진, 이동경로 축소화 등을 검토 중), ② 민간 사업자와 연계한 활동 전개: 2019년 히가시아마 지역 교토버스 증편 등, ③ JR 그룹 ‘Crosta 교토’는 빈손 관광을 위해, JR교토역에서 짐 보관 및 숙박시설로의 배송을 실시하여 관광객의 관광 만족도를 높임. 짐으로 인한 버스 혼잡과 지역주민의 이동 방해를 예방함, ④ 앞 문 승차 및 뒷 문 하차의 확대
- (도로 분산): ① 대중 교통 이용 촉진: 파크 앤드 라이드로 자동차 유인 억제 (2020년~), ② 관광버스 도로 위 주정차 대책의 강화: 관광버스 실태 파악, 관광버스 주차장에 대한 정보를 관광버스 운전기사에게 제공(2020년~)
- (관광지 분산): 유명관광지가 아닌 곳으로 분산 유도 ① 지역 특성에 맞는 정보 발신, 콘텐츠 개발, 환경 정비 추진, ② 광역 연계를 강화한 분산화 실시: 교토부의 ‘바다의 교토’, ‘숲의 교토’ 등과 연계를 강화하여 분산화 실시(2019~), 교토에서 당일치기로 다녀올 수 있는 관광지에 대한 정보 발신을 강화함(2020~)

■ 관광객 비매너 행동에 대한 대응

- (효과적인 정보 발신) 관광매너 동영상 작성, 공개 숙박시설 및 음식점에 ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 제작 및 배부
- (ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 배부): 관광 매너 확산을 위해 노력하는 지역단체를 지원하기 위해서 교토시와 교토시관광협회는 스티커를 제작 배부함. 교토관광을 즐기면서 마을에 대한 존경심을 촉구하기 위해 이탈리아 피렌체와 베네치아 사례를 벤치마킹해 ‘ENJOY RESPECT’를 사용함. 스티커는 일본어, 영어, 중국어 3개 국어로 제작함
- (ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 내용): 쓰레기 버리지 말 것, 들어가지 말 것, 금연, 앉지 말 것, 음식 금지, 도로 전부를 점거하지 말 것, 조용히, 철길 위에서의 촬영은 주의할 것, 드론 금지, 먹으면서 걷지 말 것 등
- (지역, 사업자와 연계하여 대책 강화): 쓰레기 무단투기 방지를 시작으로 지역에서 추진하는 관광 매너 대책 지원 보조금 확대

다. 시사점

1) 유사 법령 사례 분석 시사점

■ 특별지역(구역) 지정

- 특정 목적 달성을 위해 지정권자를 명시하여 특별지역(구역)을 지정할 수 있도록 하는 법률의 경우 주민의 의견 청취, 관계 행정기관 장과의 협의 및 기타 고시할 사항 등에 대해서도 직접 법률에 규정하거나 혹은 대통령령 등에 위임하는 등의 차이가 있음
- 한편 일부 지자체가 관광진흥법에 특별관리지역 내 필요한 조치를 규정해 주도록 요청하고 있는데, 「도시교통정비촉진법」에서는 ‘교통혼잡 특별관리지역 지정(제42조)’에 대한 조문 외에 ‘교통수요관리 조치의 내용(제43조)’도 포함하고 있어 참고가 가능함

■ 주민의견 청취(공청회)

- 앞서 살펴 본 시행령은 모두 공청회 개최와 관련하여 14일 전에 공고하도록 하면서 이견이 있는 자에게 의견을 제출할 기회를 부여하고 있음. 그러나 공고 사항이나 방법에 대해서는 법령마다 조금씩 차이를 보임
- 한편 행정절차법에 따르도록 규정할 경우, 공청회 개최에 관한 구체적인 사항을 시행령에 명시할 필요가 없음

■ 관계 행정기관장과 협의

- 본 절에서 살펴 본 시행령을 보면 모두 관계 행정기관의 장과 사전에 협의할 것을 규정하면서, 그러한 협의 요청을 받은 행정기관의 장에게 요청을 받은 날로부터 일정 기한 내에 의견을 회신할 것을 주문하고 있음
- 그러나 기한 내에 의견을 회신하지 않을 경우 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」은 별다른 규정을 두고 있지 않은데 반해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시개발법」은 “협의를 이루어진 것으로 본다”고 간주하고 있음. 신속하고 효율적인 행정 도모를 위해 기한 내 관계기관의 장이 회신하지 않을 경우 동의를 간주하는 규정을 두는 것이 타당할 것으로 보임

■ 계획 및 지역 등의 고시

- 고시(혹은 공고)해야 할 사항에 대해 단순히 “그 내용”이라고만 규정하고 있는 경우가 있는 데 반해 고시할 사항뿐만 아니라 고시 방법 및 고시 기한까지 구체적으로 명시하고 있는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」 제23조가 행정행위의 명확성 담보 측면에서는 바람직한 것으로 판단됨

2) 오버투어리즘 대응 사례 시사점

■ 도시 통합적 접근, 계획 수립

- 스페인 바르셀로나시와 일본 교토시 모두 지속가능한 도시 관점에서 오버투어리즘에 따른 문제를 완화하기 위해 대책을 마련함
- 관광객 규제와 주민 지원 정책 등 도시 전체 관점에서 시행함. 특히 교통, 치안, 인프라, 주택(부동산) 등 오버투어리즘으로 인해 발생하는 문제들은 관광 외 도시부문의 문제이기 때문에 도시 전체적 관점에서 문제를 인식하고 해결책을 찾는 것이 필요함
- 오버투어리즘 예방 및 완화를 위한 조치들 역시 관광과 관련한 근거 규정에서 나아가 도시 전반적인 법제도에서 근거 규정을 마련해야 함

■ 추진 프로젝트 팀 구성, 유관 부서 협업 체계 구축

- 오버투어리즘 예방 및 완화를 위한 조치들은 관광 관련 행정부서만으로 실행할 수 없음. 다양한 부서의 협력이 필요함
- 오버투어리즘과 관련하여 발생하는 각각의 문제와 관련한 행정부서가 모여서 데이터 수집과 분석을 비롯해 공통의 해결책을 모색하는 것이 필요함

■ 실태조사, 데이터 분석

- 오버투어리즘에 대응한 효과적 대책 마련을 위해서는 실태조사와 데이터 분석이 선행되어야 함. 관광객의 과도한 집중으로 인해 다양한 문제가 발생되므로, 언제 어디에 어떻게 관광객이 몰리고 그로 인해 어떠한 영향이 파급되는 지 면밀한 조사와 분석이 이루어질 필요가 있음
- 데이터에 기반한 정량적 분석 외에도 주민과 관광객의 혼잡 지각 및 정주 여건에 대한 정성적인 분석도 함께 이루어져야 함

- 시민, 관광객, 관광사업자, 학계 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴 및 대책 추진
 - 오버투어리즘으로 인한 문제는 지역주민뿐 아니라 관광객, 관광사업자 등 모두와 관련되어 있음. 관광객 및 관광사업자에 대한 규제나 지역주민에 대한 지원 대책이 조화를 이루어야 하며, 무리한 규제나 제한 등은 오히려 관광 발전을 저해할 수 있으므로 주의가 필요함
 - 지역의 문제를 해결하기 위한 다양한 대책을 지역주민, 관광사업자 등과 협업하여 시행할 필요가 있음
 - 다양한 주체들이 오버투어리즘 문제 완화를 위한 대책을 적극적으로 시행할 수 있도록 관련 사업비를 지원할 수 있음
- 관광객 윤리의식 및 책임감 강조- 사회적 공감대 확산 중요
 - 지역에 맞는 관광 매너 확산 운동을 통해 ‘지역과 상생하는 관광, 지속가능한 관광’이라는 사회적 공감대를 형성할 필요가 있음. 관광지역을 방문한 관광객의 행동에 따라 오버투어리즘 문제 발생 정도가 달라질 수 있음
 - 특히 특별관리지역 제도는 관광객의 방문 시간 제한이나 관광활동 규제 등의 조치를 포함할 수 있기 때문에, 전 국민적인 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요함

5. 특별관리지역 지정을 위한 하위법령(안)

가. 하위법령 제정 고려사항

1) 하위법령으로 위임한 사항에 대한 명확한 규정

- 시행령으로 위임한 사항
 - 관광진흥법 제48의3 제3항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 함
 - 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때 미리 주민의 의견을 수렴하도록 하였으며, 시행령에서 주민의 의견 수렴에 대한 방법과 절차 등을 정하도록 함

■ 시행규칙으로 위임한 사항

- 관광진흥법 제48의3 제4항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 “특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항”을 고시하여야 함
- 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때 이에 대해 고시하도록 하였으므로, 시행규칙에서 고시 방법이나 시기 등 고시 절차에 대한 사항을 규정하도록 함

■ 조례로 위임한 사항

- 관광진흥법 제48의3 제2항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 일정한 요건에 해당하는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있음
- 관광진흥법 제48의3 제5항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한을 비롯해 필요한 조치를 할 수 있음
- 특별관리지역 지정에 관한 기준과 범위 등은 조례로 정할 수 있으며, 특별관리지역 내 필요한 조치도 조례로 정할 수 있도록 위임함

■ 유의 사항

- 유사 입법례를 살펴보면, 법률에서 ‘〇〇부령으로 정하는 바에 따라 고시한다’고 규정한 경우, 부령에서 어떠한 사항을 고시하도록 고시사항을 규정한 경우가 있음. 하지만 관광진흥법 제48조의3 제4항에서는 고시하는 사항을 “위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항”으로 한정적으로 열거하였으므로, 위치, 면적, 지정일시 외에 고시하는 사항은 조례로 정해야 하며 부령으로 정할 수 없음
- 하위법령 등에 규정하는 바에 대한 해석이 불분명할 경우 실무상 운영 과정에서 법적 분쟁이 발생할 소지가 있으므로 최대한 명확히 규정할 필요가 있음. 다만 “반드시 〇〇해야 한다”는 표현은 의무 사항이므로 신중히 검토할 필요가 있음
- 다만 관광진흥법 제48조의3 제3항에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있기 때문에, 시행령에서는 공청회를 “개최할 수도 있다”는 재량 규정이 아니라 “개최해야 한다”는 의무 규정으로 제시해야 함

2) 특별관리지역 제도의 취지 실현

- 특별관리지역은 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 의미함
- 특별관리지역 제도는 관광객 방문시간 제한 등 권리 제한 및 의무 부과 조치를 시행할 수 있기 때문에, 해당 지역의 다양한 이해관계 주체 간 합의가 전제되어야 하며 관광객의 실천이 필수적임
- 따라서 시행령으로 위임한 “주민 의견 청취”와 “관계기관 장과의 협의”, 조례로 위임한 사항 “특별관리지역 지정”과 “특별관리지역 내 필요한 조치” 등에 지역 지정에 대한 민주적 정당성과 행정적 전문성, 조치의 효과성 등을 확보할 수 있도록 설계해야 함

나. 시행령(안)

「관광진흥법 시행령 일부개정령안」

관광진흥법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제41조의9부터 제41조의12까지를 각각 제41조의10부터 제41조의13까지로 하고, 제41조의9를 다음과 같이 신설한다.

제41조의9(특별관리지역의 지정·변경·해제) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제3항에 따라 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제하려는 경우에는 해당 지역의 주민을 대상으로 공청회를 개최해야 한다.

② 법 제48조의3제3항에 따라 협의 요청을 받은 문화체육관광부장관 등 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출해야 한다.

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제4항에 따라 고시한 경우에는 그 내용을 문화체육관광부장관에게 제출해야 한다.

제41조의12(종전의 제41조의11)제2항 및 제3항 중 “제41조의10”을 각각 “제41조의11”로 한다.

별표 4의2의 제목 중 “(제41조의12 관련)”을 “(제41조의13 관련)”으로 한다.

부 칙

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

다. 시행규칙(안)

「관광진흥법 시행규칙 일부개정령안」

관광진흥법 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다.

제57조를 다음과 같이 한다.

제57조(특별관리지역의 지정·변경 등 고시) 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제4항에 따라 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 그 사실을 해당 지방자치단체의 공보에 고시해야 한다.

제57조의6 중 “영 제41조의10”을 “영 제41조의11”로 한다.

부 칙

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

6. 특별관리지역 제도 발전방향

가. 특별관리지역 지정 실효성 제고

- 특별관리지역 제도가 실제로 잘 작동되고, 본래의 취지대로 지속가능한 관광 활성화 차원에서 운영될 수 있도록 법·제도적 보완 사항을 검토하고자 함
- 요컨대 특별관리지역 지정과 관련한 어려움을 해소하고, 특별관리지역 지정 제도의 효과를 높이며, 행·재정적 효율성 제고 관점에서 다음의 이슈를 살펴 봄

1) 절차적 효과성 제고: 효과적 주민 의견 수렴 과정 고려

- 공청회를 통한 의견 수렴
 - 본 연구에서 제시한 관광진흥법 시행령(안) 제41조의9는 주민 의견 수렴을 위해 공청회를 개최하도록 함. 이는 특별관리지역 지정에 앞서 충분한 정보를 제공함으로써 주민 등 이해관계자가 원활하게 의견을 개진하고 지정 과정에 참여하도록 하기 위함임
 - 공청회는 계획이나 사업에 대한 사회적 수용성을 확보하기 위해 계획 및 사업에

대한 내용과 절차를 해당 이해관계자에게 알리고 의견을 수렴하기 위한 사전이
행정절차 중 하나로써, 지자체의 경우 주민 의견 수렴 방안으로 공청회를 주로 활
용하고 있음

■ 공청회 절차 및 이행 상의 한계

- 공청회는 특별관리지역 지정에 앞서 이행하는 사전 의견청취 절차(행정절차법 제22조)로써, 특정 구성원 간의 대립된 의견을 조정하고 특정 정책이나 제도의 도입 또는 개선 등에 관한 여론이나 의견을 수렴(동법 제47조)하기 위한 목적임
- (정보 부족) 하지만 공청회 개최 전 통지 또는 공고하는 정보는 대개 계획단계에 있는 사항을 전달하는 수준이어서 개략적인 사항에 불과하여 대다수 비전문가인 주민들이 이를 기반으로 의견을 형성하기에 충분하지 않음
- (기한 부족) 공청회 개최 14일 전(공휴일 포함)까지 통지 또는 공고하여 주민의 의견을 수렴하도록 하고 있어 각기 상충되는 다양한 이해관계인의 의견을 수렴하기에는 부족할 수 있음
- (행정청의 과도한 통제) 공청회의 주재자를 비롯해 발표자 선정 등 전 과정을 행정청이 통제하며, 공청회 결과의 반영여부도 행정청의 재량에 달려 있음
- (주민 참여율 저조) 공청회는 대부분의 경우 주중 근무시간에 이루어져 주민 참여율이 떨어짐
- (형식적 추진) 그럼에도 불구하고 일단 일정 기간 공고를 한 뒤 공청회를 개최하면 실제 참여한 주민의 숫자가 현저히 부족해 충분한 의견 수렴이 이루어지지 않을 경우에도 현행법에 따라 적법한 절차에 따른 것으로 봄. 즉, 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 갈등을 최소화한다는 절차 상 취지에 부합하지 않게 됨

■ 공청회 절차 개선방안

- 주민의 의견을 수렴하기 위한 공청회가 형식적인 절차에 그치지 않도록 주민 참여 요건을 강화하고 실질적인 주민 의견 수렴 절차를 마련할 필요가 있음. 이에 대해서는 시행령에 별도의 규정을 두어야 함
- (주민 참여율 의무화) 공청회를 개최하는 경우 일정 비율의 주민 참여를 의무화하는 것을 고려할 수 있음
- (충분한 의견 수렴기간 제시) 다양한 이해관계를 가진 각계각층의 의견을 수렴

할 수 있도록 충분한 기간을 부여하는 방안을 강구하는 것이 바람직함

2) 행정적 명확성 및 효율성 제고

① 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 특별관리지역을 지정하는 경우에 대한 규정 보완

- 「관광진흥법」 제48조의3 제2항은 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 있다고 규정하고 있음

■ 현행 법령의 한계

- 현행 법의 내용은 특별관리지역으로 지정하려는 지역이 하나의 지방자치단체 내에 위치하는 경우만을 상정하고 있기 때문에 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 특별관리지역을 지정하게 되는 경우 문제가 발생할 수 있음

■ 개선방안

- 「관광진흥법」에 둘 이상의 지역에 걸친 특별관리지역 지정에 관한 규정을 둘 수 있음
- 가능한 대안으로는 ㉠ 동일한 광역자치단체 안에서 둘 이상의 기초자치단체에 걸쳐 있는 지역은 기초자치단체의 장들이 협의하여 지정하도록 하거나, 해당 광역자치단체의 장의 조정에 의하여 지정할 자를 정하도록 하는 방안, ㉡ 두 개 이상의 광역자치단체에 걸쳐 있는 지역에 대해서는 해당 광역자치단체의 장들이 서로 협의하여 지정하도록 하거나 문화체육관광부 장관의 조정에 의하여 지정할 자를 정하도록 하는 방안 등 다양한 방안이 제시될 수 있음

② 경미한 사항의 변경 시, 협의 절차 예외 적용

- 「관광진흥법」 제48조의3 제3항과 동법 시행령(안) 제41조의9 제2항은 지자체의 장이 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 공청회를 비롯하여 문화체육부장관 및 관계 행정기관의 장과 협의하는 등의 절차를 거치도록 되어 있음

■ 현행 법령의 한계

- 특별관리지역에 대한 경미한 변경이 있는 경우에도 현행법의 규정대로 번번이

공청회를 비롯한 협의 등의 절차를 거쳐야 한다면 행정력과 세금 낭비 문제가 발생할 수 있음

- 하지만 현행 법령에는 경미한 변경에 관한 예외 규정 및 예외가 인정되는 “경미한” 변경의 기준 등을 규정하지 않음

■ 개선방안

- 특별관리지역의 경미한 변경의 경우 의견수렴 절차와 관계기관과의 협의를 생략하기 위해서는 법률에 그에 대한 근거가 필요하고, 경미한 변경이 어떠한 것인지에 대해서는 대통령령으로 정하도록 위임하는 것이 필요함
- 「관광진흥법」 내에서도 조성계획의 수립 등에서 경미한 변경의 경우에는 예외로 하는 규정을 두고, 시행령에서는 예외가 인정되는 “경미한” 변경이 어떠한 경우인지에 대해서 규정하고 있음

③ 조례로 위임한 사항의 명확한 규정

- 「관광진흥법」 제48조의3 제2항과 제4항, 제5항에 지방자치단체가 지정 및 운영할 수 있는 특별관리지역에 관한 규정으로서 조례에 위임한 사항을 포함함

■ 현행 법령의 한계

- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항이 있어 위임받은 사항을 조례에 정하려는 경우에는 항상 그 위임범위를 놓고 논쟁이 있을 수 있음. 현행 법 제48조의3의 규정도 그 위임범위에 대해서 명확하게 규정되지 못한 부분이 있음
- 법 제48조의3제2항에서는 “조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있는바, 여기서 “조례로 정하는 바에 따라”는 ‘광의’와 ‘협의’의 해석 모두 가능함

■ 개선방안

- 현행 「관광진흥법」 제48조의3의 규정만으로도 방문시간 제한, 관광버스 진입금지, 특별관리지역에서의 고성방가 금지 등을 조례로 정할 수 있다고 판단되나, 지방자치단체가 조례로 정하고자 하는 사항에 대하여 확신을 갖지 못하고 있다면 이를 명확하게 하기 위하여 「관광진흥법」을 보완하는 것도 가능하다고 판단됨
- 다만 각 지역마다 발생하는 오버투어리즘 문제와 해결책이 상이하기 때문에 법

에서 어떠한 조치들을 열거할 것인지에 대해서는 별도의 연구가 필요함

3) 특별관리지역에 대한 정보 제공 및 재정 지원

- 「관광진흥법」 제48조의3 제1항에 따르면 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 있다고 규정함
- 현행 법령의 한계
 - 법 제48조의3 제2항부터 제5항에 따라 각 지방자치단체의 장이 특별관리지역을 지정하고, 특별관리지역에 관광객 방문시간 제한을 비롯해 필요한 조치를 할 수 있게 되었음. 특별관리지역을 지정하는 경우 고시하여야 하고 방문시간 제한 등의 조치는 조례로 규정하게 되어 있으나, 이는 각 지방자치단체별로 이루어질 것이기 때문에 다른 지역에 사는 일반 국민들이 쉽게 알기 어려울 수 있음
 - 따라서 각 지자체별로 이루어지는 특별관리지역 지정 및 제한 조치 등을 문화체육관광부에서 통합하여 관리하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보를 제공하는 역할이 필요하며, 효과적 정보제공과 특별관리지역의 관리를 위해 재정적 지원이 필요할 수도 있음
 - 특별관리지역에 대한 문화체육관광부의 정보제공 및 재정적 지원은 현행 법 제48조의3제1항만으로는 불충분하므로 그에 관한 별도의 법률적 근거가 필요함
- 개선방안
 - 특별관리지역에 대한 문화체육관광부의 정보제공 및 재정적 지원에 관한 조항을 관광진흥법 제48조의 3에 포함하는 것을 고려할 수 있음

나. 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안)

1) 고려사항

- 특별관리지역 지정 제도의 실효성 제고 차원에서 검토한 사항을 반영해 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안)을 제시함

- 경미한 사항을 변경하는 경우 주민 의견 수렴과 관계기관과의 협의를 생략할 수 있는 방안, 특별관리지역에 대한 별도의 정보제공 및 재정지원에 관한 방안, 조례로 위임한 사항에 대한 명확화, 특별관리지역 내 과태료 및 이용료 부과에 관한 규정 등을 포함함

- 다만 현행법의 규정만으로도 조례에서 정하는 것이 가능한 부분이 있으므로 구체적으로 개정안을 마련할 때에는 적절하게 조정할 필요가 있으며, 개정 효과와 부작용을 충분히 시뮬레이션하여 법 개정을 추진할 필요가 있음

2) 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안)

현 행	개 정 안 (예시)
<p>제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① (생 략)</p> <p>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. <후단신설></p> <p style="text-align: center;">〈신 설〉</p> <p>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. <단서 신설></p> <p>④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부장령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시하여야 한다.</p> <p>⑤ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다.</p>	<p>제48조의3(지속가능한 관광활성화) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- ----- -----특별관리지역으로 ----- ----- 이 경우 해당 지역이 둘 이상의 시도에 걸쳐 있으면 문화체육관광부장관의 조정에 의하여 지정할 자를 정하고, 해당 지역이 하나의 시도 안의 둘 이상의 시군구에 걸쳐 있으면 해당 시도지사의 조정에 의하여 지정할 자를 정한다.</p> <p>③ 문화체육관광부장관은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 특별관리지역으로 지정하도록 권고할 수 있다.</p> <p>④ ----- 해제할 때에는 미리 주민의 의견을 들어야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 ----- ----- 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ ----- ----조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시 등을 고시하여야 한다.</p> <p>⑥ 지방자치단체는 관광객 방문시간 제한 등 특별관리지역에서 준수하여야 할 사항을 조례로 정할 수 있으며, 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에서 준수하여야 할 사항을 위반한 자에 대하여 300만원 이하의 범위에서 과태료를 부과할 수 있다.</p>

현 행	개 정 안 (예시)
〈신 설〉	⑦ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역 안의 시설을 이용하는 자에게 조례로 정하는 바에 따라 이용료를 부과할 수 있다.
〈신 설〉	⑧ 문화체육관광부장관은 특별관리지역을 지정하여 운영하는 지방자치단체와 그 특별관리지역의 주민 및 영업활동을 하는 자 등에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
〈신 설〉	⑨ 특별관리지역의 지정 요건, 지정 절차 및 방법, 관리 방법, 특별관리지역에서의 위반행위별 과태료의 금액 등에 관하여는 조례로 정한다.

7. 정책적 제언

가. 본 연구의 의의 및 한계

- 본 연구는 2019년 12월 3일 개정된 「관광진흥법」 제48조의3에서 규정한 특별관리지역 제도의 시행을 위해 시행령(안)과 시행규칙(안)을 제시함으로써, 관광진흥법 제48조의3이 2020년 6월 4일에 원활히 시행될 수 있도록 한 데 의의가 있음
- 더욱이 시행령(안)과 시행규칙(안) 제시에 그친 게 아니라, 지방자치단체 관계자 및 전문가 인터뷰와 조사, 법적 자문 등을 통해 특별관리지역제도의 실효성을 높이기 위한 방안을 모색하고, 향후 관광진흥법 제48조3의 발전방향을 도출하였다는 데에 의의가 있음
- 본 연구는 단기 수행과제의 특성상, 관광진흥법 제48조의3 개정에 따른 하위법령 제정과 향후 관광진흥법 제48조의 3 발전방향 도출 등 특별관리지역 법제화에 주안점을 두고 연구를 진행함. 이에 따라 특별관리지역의 지정과 실질적 제도 운영에 대한 보다 구체적인 내용과 지침을 담지 못 하였다는 한계가 있음

나. 정책적 제언

① 정책적 제언

- 2019년12월 개정된 관광진흥법 제48조의3(지속가능한 관광 활성화)은 지속가능

한 관광의 개념을 기존의 환경적 관점에서 사회·문화적 관점까지 확장하고, 수용 범위를 넘어서 관광객의 방문을 시·도지사가 조례로 제한할 수 있도록 해 지역주민의 삶과 관광산업이 공존할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 데 의의가 있음

- 다만 아직까지 국내 지방자치단체의 대다수 지역은 관광객의 과도한 방문을 우려하기 보다는 관광객의 방문을 촉진하는 데에 정책적 관심이 높음
- 그럼에도 불구하고 지속가능한 관광 발전을 위하여 도시 및 지역 통합적 관점에서 관광으로 인한 혜택이 지역 내 순환될 수 있는 구조를 만드는 것이 무엇보다 중요함
- 또한 현재 특별관리지역에 대한 논의가 도시 주거지역에 관광객들의 과도한 방문으로 주민 삶의 질에 부정적 영향을 미치는 경우만 부각되고 있는 데, 농촌 지역을 비롯해 섬 지역 등에 관광활동으로 인한 자연 훼손과 지역 고유의 문화 및 정체성 훼손 등이 발생하는 경우도 고려해야 함
- 따라서 특별관리지역 제도가 근시안적 문제 해결에서 나아가 중장기적 관광 발전 모델의 일환으로 작동할 수 있도록 지원할 필요가 있음
- 특히 관광과 도시계획을 종합적 관점에서 다룰 필요가 있으며, 관광으로 인한 부작용 예방과 관리를 위해서도 관광 부서뿐 아니라 교통, 상하수도, 산업 등 유관 부서들과 협업 체계를 마련할 필요가 있음
- 한편 특별관리지역 지정이 특정 고급주거단지의 정주권 보호 수단으로 악용되지 않도록 유의해야 함. 요컨대 ‘공공의 이익’을 우선하여 지정할 수 있도록 제도화해야 함
- 특별관리지역 지정과 관련하여 지역주민, 상인, 관광객, 지자체 관계자, 지역관광협의회, 전문가 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴이 중요하며, 충분한 의견 수렴을 위한 논의의 장을 제대로 마련할 필요가 있음. 또한 이 과정에서 갈등이 발생할 소지가 높으므로 특별관리지역 지정에 대한 사항을 갈등관리심의위원회 안건으로 다루도록 제도화하는 방안을 고려할 수 있음
- 향후 특별관리지역 지정 모니터링 및 지방자치단체 의견 수렴 등을 통해 특별관리지역 제도가 소기의 취지대로 원활히 작동될 수 있도록 관광진흥법 개정을 검토할 필요가 있음. 또한 법·제도적 해석과 특별관리지역 내 필요 조치 사례를 담은 가이드라인을 만들어 배포하는 것을 고려할 수 있음

② 후속연구 필요성

- 특별관리지역 제도가 지속가능한 관광 정책의 일환으로 실효성을 갖추기 위해서는 다양한 이해관계자의 공감대 형성을 비롯해 관광활동에 대한 상호 이해와 존중의 문화가 전제되어야 하는 바, 특별관리지역을 비롯해 지속가능한 관광 및 오버투어리즘 현상에 대한 공론화의 장 마련이 필요함
- 지방자치단체 관계자들이 현행 특별관리지역 제도에 기반 하여 어디를 특별관리지역으로 지정해 어떻게 관리해야 하는 지 어려움을 토로하는 바, 특별관리지역 지정의 실효성을 제고하기 위해서 ‘(가칭)특별관리지역 지정 가이드라인 연구’가 필요함

목차

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	5
제2절 연구 범위 및 방법	6
1. 연구 범위	6
2. 연구 방법	7
3. 연구 수행 체계	8
제3절 개념적 논의	9
1. 지속가능한 관광과 오버투어리즘	9
2. 특별관리지역 지정 필요성	12
제2장 관광진흥법 개정 내용 분석	17
제1절 관광진흥법 제48조의3 개정 배경 및 경위	19
1. 관광진흥법 제48조의3 개정 배경 및 필요성	19
2. 관광진흥법 제48조3 개정 경위	22
제2절 개정 내용 및 하위법령 위임 사항	23
1. 관광진흥법 제48조의3 개정 내용	23
2. 하위법령으로 위임된 사항 분석	25
제3장 오버투어리즘 특별관리지역 관련 지자체 현황	27
제1절 오버투어리즘 특별관리지역 관련 조례 제정	29
1. 서울특별시 관광 진흥 조례	29
2. 부산광역시 관광 진흥 조례	30

제2절 지자체 관계자 의견 수렴	33
1. 개요	33
2. 지자체 의견	34
제3절 관광진흥법 일부개정 요청 사항 검토	37
1. 관광진흥법 일부개정 요청 사항	37
2. 요청사항에 대한 타당성 검토	38
제4장 특별관리지역 관련 사례 분석	43
제1절 유사 법령 사례 분석	45
1. 분석 개요	45
2. 유사 법령 내용 분석	48
제2절 오버투어리즘 대응 사례 분석	63
1. 분석 개요	63
2. 스페인 바르셀로나	64
3. 일본 교토	74
제3절 시사점	85
1. 유사 법령 사례 분석 시사점	85
2. 오버투어리즘 대응 사례 분석 시사점	87
제5장 특별관리지역 지정을 위한 하위법령(안)	91
제1절 하위법령 제정 고려사항	93
1. 하위법령으로 위임한 사항에 대한 명확한 규정	93
2. 특별관리지역 제도의 취지 실현	94
제2절 시행령(안)	96
1. 시행령(안)의 구성 및 내용	96
2. 시행령(안)	98
제3절 시행규칙(안)	100
1. 시행규칙(안)의 구성 및 내용	100
2. 시행규칙(안)	101

제6장 특별관리지역 제도 발전방향 103

제1절 특별관리지역 지정 실효성 제고 105

- 1. 개요 105
- 2. 절차적 효과성 제고: 효과적 주민 의견 수렴 과정 고려 106
- 3. 행정적 명확성 및 효율성 제고 110
- 4. 특별관리지역에 대한 정보 제공 및 재정 지원 115

제2절 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안) 118

- 1. 고려사항 118
- 2. 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안) 119

제7장 정책적 제언 121

제1절 본 연구의 의의 및 한계 123

제2절 정책적 제언 124

참고문헌 / 129

ABSTRACT / 133

표 목차

〈표 2-1〉 관광진흥법 개정 전·후 비교	24
〈표 4-1〉 유사 법령 사례 분석 대상	47
〈표 4-2〉 구역별 관광객 숙소 신설 규제	65
〈표 6-1〉 사전이행절차에 관한 일반법규	107

그림 목차

[그림 1-1] 연구 수행 체계	8
[그림 1-2] 공간 유형별 오버투어리즘 이슈	15
[그림 2-1] 북촌 한옥마을 평일 관광객	20
[그림 2-2] 제주도 용눈이오름 훼손 사례	20
[그림 4-1] PEUAT의 4개 구역	65
[그림 4-2] 바르셀로나 23개 관광버스 지정주차 구역(특별, 일반구역 포함)	66
[그림 4-3] 사그리다 파밀리아 주변 관광기념품 상점	69
[그림 4-4] 고딕지구 식료품 상점에 진열된 관광기념품(메시 티셔츠)	69
[그림 4-5] 버스 구엘 운행 모식도	71
[그림 4-6] 버스 구엘 안내문과 버스 구엘 정류장	72
[그림 4-7] 구엘공원 정문 앞 차량 진입금지 구역	73
[그림 4-8] 요일별 관광쾌적도 정보 제공	77
[그림 4-9] 지역별 관광쾌적도 정보 제공	78
[그림 4-10] 간직하고 싶은 교토 홈페이지	80
[그림 4-11] 교토 관광 매너 리플렛	82
[그림 4-12] ENJOY RESPECT KYOTO 스티커	84
[그림 6-1] 보호구역 표식 및 마을 안내도 사례	116

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

가. 오버투어리즘에 대한 사회적 이슈 제기

- 바르셀로나, 베니스 등 글로벌 관광도시가 수용능력을 초과한 과도한 관광객 유입으로 환경 훼손과 지역주민들과의 갈등 등 일명 오버투어리즘 현상을 겪으면서, 2017년부터 우리나라 제주를 비롯해 서울 북촌 및 전주 한옥마을, 여수 등지에서도 과도한 관광객 유입을 경계하는 목소리가 제기됨
- 서울시와 종로구는 과밀하게 집중되는 관광객으로 인한 북촌한옥마을 주민들의 피해를 줄이고 주민들의 정주권을 보호하기 위해 여덟 가지 내용의 ‘북촌 한옥마을 주민피해 개선 대책안’을 내놔으나, 법제도적 미비로 실효성을 담보하기 어렵다는 지적이 있었음
 - 북촌 한옥마을 주민피해 8대 개선 대책안: 1) 관광 허용 시간 지정·시행, 2) 단체 관광객 방문 시 가이드 동행 안내 시스템 도입, 3) 관광버스 불법 주정차 집중단속구역 지정, 4) 전담 청소인력 신규 투입과 쓰레기 수거 횟수 확대, 5) 개방화장실 확대, 6) 관광객 금지행위 안내판 설치, 7) 관광 가이드 대상 사전교육, 8) 주민 주도 관리인력(마을 지킴이) 양성
 - 이상의 대책이 법제도적 실효성을 담보할 수 있도록 관광진흥법 개정에 대한 요구가 제기됨

나. 지속가능한 관광 관점에서 관광진흥법 개정

- 제주, 서울 북촌 및 전주 한옥마을, 여수 등 일부지역에서 오버투어리즘으로 인한

환경 훼손과 지역주민 피해 등이 사회 문제로 제기되면서, 2019년 7월 오버투어리즘 방지를 위한 ‘관광진흥법 일부개정법률안’이 정세균 국회의원(서울 종로구) 대표 발의됨. 이후 국회 문화체육관광위원회를 통과하고 본회의를 통과해 2019년 12월3일자로 관광진흥법이 개정됨

- (관광진흥법 제48조의3 개정. ‘19.12.3) 시·도지사나 시장·군수·구청장이 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활 환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 “특별관리지역”으로 지정할 수 있도록 규정[시행일 : 2020. 6. 4.]
- 개정 전 관광진흥법에서 ‘지속가능한 관광’을 환경적 관점에서만 규정하고 있어, 이를 경제적·사회문화적·환경적 지속성 개념으로 확장하는 법 개정이 필요하다는 지적이 있었음

다. 개정된 관광진흥법 제48조의3 관련 하위법령 필요

- 개정된 관광진흥법은 2020년6월4일 시행 예정으로, 이에 대응해 시행령, 시행규칙 등 하위법령 마련이 필요함
 - 특별관리구역의 지정에 관한 「관광진흥법」 제48조의3은 제3항 및 제4항에서 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 “대통령령으로 정하는 바에 따라” 주민의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의”할 것을, 또는 “문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시”할 것을 규정하고 있으나 이 같은 내용을 담은 시행령(대통령령) 및 시행규칙(부령)이 마련되지 않음
- 서울시를 포함한 일부 지자체에서는 “주민의 정온한 생활환경 유지”를 위해 일정 지역을 “특별관리지역”으로 지정하여 실태조사나 개선사업을 수행할 수 있도록 하는 조례를 이미 제정함
 - 다만 특별관리지역과 관련한 조례는 제정하였지만, 상위 법령에 의한 근거가 없어 실제 특별관리지역을 지정하여 운영하고 있지 않음

2. 연구 목적

- 본 연구는 오버투어리즘으로 인한 환경 훼손과 지역주민 피해 등의 우려가 있는 곳을 지방자치단체가 특별관리지역으로 지정할 수 있도록 하는 내용을 담아 관광진흥법이 개정됨에 따라, 시행령과 시행규칙 등 하위법령을 마련하는 데 목적이 있음
- 이를 위해 구체적으로 관광진흥법 개정 경위와 배경을 살펴보고, 오버투어리즘 특별관리지역 관련한 조례 제정 현황과 유사 입법 사례 조사를 바탕으로 관광진흥법 시행령과 시행규칙 일부개정안을 제시하고자 함. 아울러 특별관리지역이 본래의 취지대로 지정·운영될 수 있도록 법적 발전방향을 제시하고자 함

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 대상적 범위

- 2019년12월3일 개정된 관광진흥법 제48조의3
- 개정된 관광진흥법 제48조의3에서 규정한 “특별관리지역”의 지정 관련 하위법령
 - 시행령, 시행규칙

나. 시간적 범위

- 개정된 관광진흥법은 2020년6월4일 시행 예정으로서, 하위법령 개정 추진 일정에 맞춰 연구 수행
- 가장 최신의 연구자료 활용

다. 내용적 범위

- 이론적 논의
 - 지속가능한 관광과 오버투어리즘 대응
 - 특별관리지역 지정 방향성
- 관광진흥법 제48조의3 개정 내용
 - 법 개정 경위 및 배경
 - 특별관리지역 지정 필요성
 - 하위법령으로 위임된 사항

- 오버투어리즘 특별관리지역 관련 지자체 현황
 - 조례 제정 등 특별관리지역 관련 현황
 - 지자체 관계자 및 전문가 의견 수렴
- 유사 입법 및 오버투어리즘 대응 사례 조사
 - 특별지역(구역) 지정과 관련하여 타 법령에서 정하고 있는 유사 입법 사례 조사
 - 특정 공간을 대상으로 오버투어리즘 현상 완화를 위해 조치를 실시한 국외 사례 조사
- 시행령 및 시행규칙 기초(안) 제시
 - 시행령 및 시행규칙 제정 고려사항(쟁점사항 등)
 - 특별관리지역의 지정·변경·해제 시 주민의견 수렴 및 관계 행정기관과의 협의 등에 필요한 절차
 - 지자체장이 특별관리지역 지정·변경·해제 시 필수적으로 고시해야 하는 사항 (범위, 내용)
- 특별관리지역 제도 발전 방향
 - 특별관리지역 지정 및 운영 실효성 제고를 위한 방안
 - 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안)

2. 연구 방법

- 문헌연구 및 2차 자료 분석
 - 지속가능한 관광의 개념, 오버투어리즘의 개념과 사례, 특별관리지역 지정 필요성 설정
 - 법 개정 경위, 하위법령 위임사항 등 도출
- 사례 조사
 - 타 법령에서 정하고 있는 유사 입법 사례 조사
 - 오버투어리즘 현상의 완화를 위한 국외 사례 조사
- 심층인터뷰 및 의견조사
 - 지자체 관계자 및 전문가 대상 심층인터뷰, 의견조사

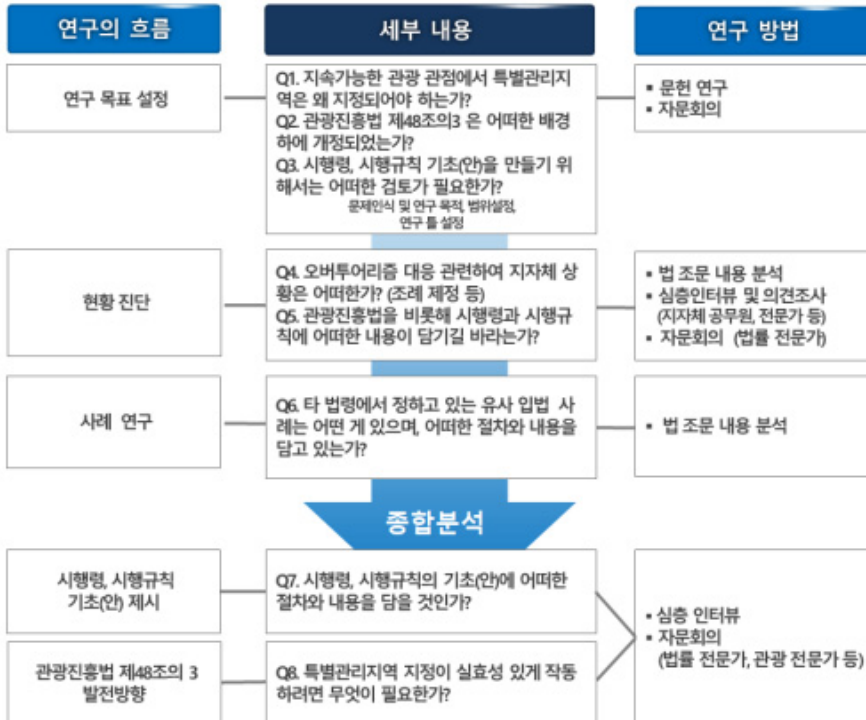
■ 전문가 자문

- 시행령, 시행규칙 마련 및 향후 발전방향 도출을 위한 전문가 자문
- 법률 전문가를 통한 법적 타당성 검토

3. 연구 수행 체계

- 본 연구는 개정된 관광진흥법 제48조3에 따른 시행령과 시행규칙 기초(안) 마련과 특별관리지역 지정의 실효성 제고를 위한 실용적 연구로서, 크게 4개 부문으로 구분하고 각 연구 질문(Q1~Q8)을 통해 연구 논리를 체계화하여 연구 내용을 구성함
 - 연구 목표 설정 → 오버투어리즘 관련 조례 현황 검토와 상위법령에 대한 의견 수렴 → 사례 연구 → 시행령, 시행규칙 기초(안) 설정 및 관광진흥법 제48조의3 발전방향 제시

[그림 1-1] 연구 수행 체계



제3절 개념적 논의

1. 지속가능한 관광과 오버투어리즘

가. 지속가능한 관광의 개념

- 지속가능한 관광이란, ‘지속가능성’이라는 틀 내에서 사회적, 경제적, 환경적으로 지속가능함을 추구하는 관광의 이념과 방향성을 제시하는 광범위한 개념임(문화체육관광부, 2014)
 - 사회·문화적으로는 관광지역에 거주하는 주민들의 규범과 문화 등을 해치지 않으며, 경제적으로는 관광지역 경제에 도움이 되고, 지역의 환경 훼손을 최소화하고 관광자원을 보전하는 관광을 의미함
 - 지속가능한 관광의 실천적 형태로 책임관광, 생태관광, 공정관광 등이 나타남. 요컨대 사회적, 경제적, 환경적으로 지속가능성을 추구하는 관광 형태를 아우르는 개념으로 이해할 수 있음
- 세계관광기구(UNWTO)에 따르면, 지속가능한 관광은 미래 세대의 관광 기회를 보장하고 증진시키는 동시에 현 세대의 관광객과 지역 사회의 필요를 충족시키는 관광을 뜻함
 - 관광 개발 초기에는 가능한 많은 관광객을 유치하기 위해 관광객의 편의를 우선적으로 고려하였고, 이는 결과적으로 대규모 개발을 유도하여 심각한 환경의 훼손과 사회적 부작용을 유발함. 이에 대한 반성으로 ‘지속가능한 관광’에 대한 인식이 확산됨⁵⁾

5) 1987년 세계환경개발위원회가 브룬트란트 보고서에서 ‘지속가능한 발전’이라는 용어를 쓰면서 ‘지속가능한 관광’에 대한 개념이 형성되기 시작함. 이후 1995년 세계관광기구가 ‘지속가능한 관광헌장’을 제정해 지속가능한 관광의 원칙과 역할에 대한 지침을 제시함

- 미래 세대의 관광 기회를 보장하고 증진시키기 위해 현 세대의 관광 자원을 보호하고 관리할 뿐 아니라, 관광으로 인한 편익과 성과가 지역사회에 폭넓게 확산되어야 관광이 지속가능할 수 있음
- 세계관광기구(UNWTO)와 세계자연기금(WWF)은 지속가능한 관광의 개념에 관한 10개 원칙을 다음과 같이 제안한 바 있음
 - ① 자연, 사회 및 문화 자원의 지속가능한 이용
 - ② 유해(물질) 과소비 및 배출 감축. 환경 훼손 방지를 위한 비용을 줄이고 관광의 질을 제고하기 위함
 - ③ 자연, 사회, 문화 등 다양성 보존
 - ④ 계획 단계에서 관광객에 대한 충분한 고려. 관광은 환경의 관점에서 평가되어야 하고, 국가(중앙) 및 지방 계획에 통합시켜야 함
 - ⑤ 국가경제에 대한 기여. 관광객의 활동은 국가 경제를 지원하여 일부 지역 개발의 생태적 측면에 대한 여유를 제공함
 - ⑥ 관광업에 대한 지역공동체의 참여. 지역공동체의 참여는 경제 및 환경에 긍정적 영향을 줄 뿐만 아니라 관광객 관련 서비스의 질을 제고함
 - ⑦ 이해관계인 등에 대한 의견 수렴(자문). 환경문제를 비롯하여 서로 간 이해가 충돌할 수 있는 문제의 예방과 해결이 필수적
 - ⑧ 스태프 역량 강화. 관광객 활동의 모든 단계에서 환경에 대한 문제의식을 갖고 있는 훈련받은 스태프의 참여는 관광 상품의 질을 제고함
 - ⑨ 관광업 마케팅. 환경 중심의 마케팅은 관광객 관련 산업에 대한 종합적 정보를 제공하고 특정 지역의 자연, 사회 및 문화 환경에 대한 주의는 물론 소비자의 만족도에 대한 주의를 환기시킴
 - ⑩ 연구 수행. 지속적인 연구 수행과 관광 산업에 대한 모니터링은 특히 환경과 같은 문제 해결에 기여함

나. 오버투어리즘의 개념

- 오버투어리즘은 관광지역이 수용할 수 있는 수준을 넘은 관광객의 유입으로 발생하는 다양한 부작용을 포함하는 개념으로서, ‘지나친’이라는 의미를 갖는 ‘over’

와 관광을 의미하는 ‘tourism’의 합성어로서, 수용력을 초과하는 관광객의 유입을 말함(박주영·정광민, 2018)

- Harold Goodwin(2017)은 오버투어리즘을 관광객이 도시를 점령하고 도시민의 삶을 침범하는 현상이라고 정의함

- The Responsible Tourism Partnership에 따르면 오버투어리즘은 지역주민 또는 방문객이 인식하기에 특정 관광목적지에 너무 많은 방문객이 있고 지역의 삶의 질 또는 경험의 질이 용납할 수 있는 수준을 넘어 악화되는 것을 의미함(박주영·정광민, 2018 재인용)

- 수용력을 초과하는 관광객의 유입으로 인해 관광객들이 느끼는 혼잡, 관광의 질 저하를 비롯해 특정 지역에 관광객이 늘어나면서 상권의 변화, 임대료 상승, 지역주민의 비자발적 이주, 주민들의 관광 혐오 등이 오버투어리즘으로 인해 발생하는 주요 부정적 현상임.
- 이 밖에도 오버투어리즘의 부정적 문제로 교통, 상하수도 등 인프라의 과부하를 비롯해 문화 및 유산에 대한 위협과 자연 훼손 등이 꼽힘

다. 지속가능한 관광과 오버투어리즘의 관계

- 오버투어리즘은 지속가능한 관광을 방해하는 요인으로 이해할 수 있음. 관광수용력을 초과하는 관광객의 유입으로 인해 여러 부정적인 문제가 발생할 경우 해당 지역의 관광은 지속가능하기 어렵기 때문임
- 매력적인 관광자원을 보유한 지역에 관광객이 과도하게 몰림에 따라 관광자원이 훼손되고, 지역의 사회·문화가 변질되고, 지역주민이 아닌 특정인만 경제적으로 부를 얻게 된다고 가정할 때, 해당 지역의 관광이 지속가능할 수 있을까?
- 요컨대 오버투어리즘을 예방하고 관리하여야 지속가능한 관광을 이룰 수 있음

2. 특별관리지역 지정 필요성

가. 오버투어리즘 문제 발생 사례

- 우리나라에 오버투어리즘에 대한 이슈 부상을 촉발한 글로벌 관광도시의 사례를 제시함. 오버투어리즘 현상에 대한 국내외 사례와 대응에 대한 자세한 내용은 박주영·정광민(2018)을 참고할 수 있음⁶⁾
- 본 절에서는 특별관리지역 지정 필요성 관점에서 오버투어리즘 문제 발생 사례와 대응 사례를 개괄적으로 살펴봄. 제4장에서 특별관리지역에서 조례로 정하여 취할 수 있는 조치에 참고할 수 있도록 국외 사례를 분석함

① 스페인 바르셀로나

- 바르셀로나는 스페인에서 두 번째로 큰 도시로 약 160만 명 인구가 거주함. 사그라다 파밀리아 성당, 바르셀로나 대성당, 구엘 공원 등 유명 관광지가 있으며, 연간 3천만 명이 방문함
- 과도한 관광객 집중에 따라 구도심 주민들은 쓰레기 불법투기, 고성방가와 노상방뇨 등으로 정주권 침해를 호소하였고, 에어비앤비와 같은 공유숙박이 성향하면서 임대료가 상승해 높은 임대료를 감당하지 못 한 주민들의 이주가 증가함
- 2017년 7월에는 관광객이 이용하는 시티투어버스 대상 혐오범죄까지 발생함

② 이탈리아 베니스

- 수상 도시인 베니스는 산마르코 대성당과 두칼레궁, 리알토 다리 등 유명 관광지가 많고 도시 전체가 세계문화유산임. 2017년 기준 매일 6-12만 명(연간 2,400만 명)의 관광객들이 방문하며, 특히 대형크루즈를 통해 매일 3-4만 명의 관광객들이 방문함
- 관광객 수가 급증하면서 주민들을 위한 편의시설 대신 관광객을 위한 명품매장과

6) 본 연구의 목적은 특별관리지역 지정을 위한 하위법령 법제화에 있기 때문에 오버투어리즘 현상에 대한 내용은 간략히 다룸. 다만 특별관리지역에 대한 대응 조치로서 참고할 수 있는 국외 사례는 제4장에서 좀 더 자세히 다룸.

다국적 브랜드 매장, 카페와 레스토랑이 들어섬. 이와 함께 물가 상승, 임대료 상승, 대기오염 등이 발생하고 주민들의 거주공간이 부족한 상황까지 이룸

- 관광객의 낙서와 대형크루즈 입항으로 도시 내 역사유적과 산호초 등이 훼손되는 문제가 발생함
- 1955년 17만 5000명이었던 인구는 2017년에는 5만 4000명 이하로 급감하였고, 2016년 6월부터 대형크루즈 반대 시위가 열림

나. 오버투어리즘 대응 사례

① 민관 거버넌스 구성 및 지역 현황 조사

- 바르셀로나시는 2015년 7월 주민, 시민단체 대표, 학계, 공무원, 정치권, 여행사 등 60인으로 관광위원회를 구성함. 시민들이 희망하는 도시를 만들기 위해 관광모델을 어떻게 작동시켜야 하는지 등을 논의하고자 관광위원회를 구성함
- 바르셀로나시와 바르셀로나 관광위원회는 2016년과 2017년 두 해 동안 질적 인터뷰를 통해 지역주민을 대상으로 관광이 삶에 미치는 영향에 대해 조사함. 조사 결과를 바탕으로 대응책을 마련함

② 주민 삶의 질 보호

- 바르셀로나시는 관광객이 많이 찾는 보케리아 전통시장의 이용 시간을 제한함. 2015년 4월부터 15인 이상 단체 관광객은 금·토요일 오전 8시부터 오후 3시까지 입장을 규제하며, 대형 관광버스의 출입을 금함
- 베니스시는 관광객으로 붐비는 출퇴근 시간에 주민의 생활을 보호하기 위해 2016년 6월부터 주민들에게 베니스 시민임을 증명하는 골드카드를 발급하고 카드를 소지한 사람에 한하여 수상버스를 우선 탑승할 수 있도록 함

③ 혼잡 관광지 관광객 수 제한

- 바르셀로나시는 유명 관광지인 사그라다 파밀리아 성당과 구엘 공원의 1일 입장객의 수를 제한함

- 베니스市는 2018년 4월부터 본토와 연결된 네 개의 다리에 회전문 검문소를 설치해 교통경찰이 통제함으로써 도시의 일일 입장 관광객 수를 제한함
 - 또한 리알토 다리, 산마르코 광장 등과 같이 관광객이 많이 몰리는 지점은 관광객 수를 상시적으로 측정하고 일정 수준을 넘어설 경우, 주민과 상인을 제외한 관광객의 접근을 제한함

④ 관광사업 규제

- 바르셀로나市는 더 이상 새로운 호텔 영업을 허가하지 않기로 함
 - 관광객 대상 숙박업체의 신설을 규제함. 특히 바르셀로나 시내의 단기임대(Housing used for tourism: HUTs)에 관해 “zero growth” 원칙을 기반으로 시를 4개의 구역으로 구분하여 밀집 정도에 따라 단기임대 허가 여부를 결정함⁷⁾
- 베니스市도 숙박시설의 추가 허가를 금지하고, 산마르코 광장에는 외국 음식 식당을 개업하지 못하게 함

⑤ 관광객 규제

- 베니스市는 관광객들이 주민들에게 피해를 주고 역사유적 등을 훼손하는 행위를 줄이고자 베니스 도시 경찰규정으로 각종 행위를 단속·규제하고 벌금을 부과함
 - 관광객 금지 행위: 산마르코 광장 및 리알토 다리와 같은 주요 기념지에서 음식물 섭취하기, 쓰레기 투기, 공공장소에서 땅에 눕기, 바치노 디 산 마르코 강과 운하에서 다이빙 하거나 물에 들어가기, 시내에서 상반신을 노출하거나 수영복 입고 돌아다니기, 비둘기 및 조류 먹이 주기, 낙서 혹은 자물쇠 채우기, 가짜 물건 구입, 시내에서 자전거 타거나 끌고 가기(자전거를 손으로 밀고 가는 경우도 금지되지만 주민과 8세 이하 어린이의 경우는 예외) 등
 - 금지 행위가 적발될 경우 25유로에서 500유로(약 66만 원)까지 벌금이 부과되며, 대부분 100유로 이상임. 최근 베니스 경찰은 베를린에서 온 2명의 배낭여행객이 리알토 다리에서 커피를 끓여 마셨다는 이유로 950유로의 벌금을 부과하고 시내에서 나갈 것을 지시한 바 있음

7) 바르셀로나시의 사례는 제4장에서 좀 더 자세히 다룸.

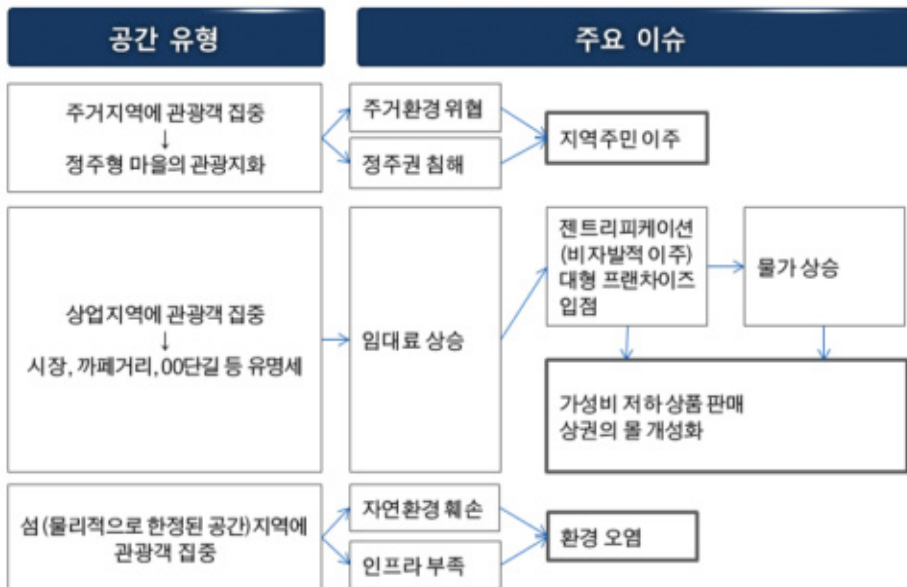
- 위와 같은 금지 행위를 단속하기 위해 경찰 외에 “예의범절의 천사(decorum angels)” 제도를 운영함. “#EnjoyRespectVenezia”라는 글귀가 새겨진 흰색 티셔츠를 입은 22인의 천사들에게는 경찰과 같이 위반행위자에게 벌금을 부과하거나 시내에서 쫓아낼 수 있는 권한은 없지만 위반행위자가 지시에 불응할 경우 경찰에 연락을 취함

- 한편 베니스 시 의회는 2020년 7월 1일부터 당일여행객에 대해 3-6유로의 입장료(entry fee)를 부과하기로 결정함. 여름 성수기에는 8유로를 부과하며, 2021년 1월 1일부터는 일일 6-8유로, 여름 성수기에는 10유로로 오를 예정임

다. 시사점

- ① 오버투어리즘은 특정지역의 문제 - 핀셋 관리 필요
- 오버투어리즘은 관광객이 유난히 몰리는 일부 지역의 문제임. 특정 매력물이나 관광자원을 중심으로 과도한 관광객이 집중되고 그로 인해 문제와 피해 사례가 발생 하는 특징이 있음

[그림 1-2] 공간 유형별 오버투어리즘 이슈



자료: 박주영·정광민(2018)

② 공간에 따라 주요 이슈 상이 - 실태 파악 중요

- 관광지의 위치(지역의 특징), 관광객의 관광 목적, 관광행태 등에 따라 오버투어리즘의 주요 이슈가 상이함(박주영·정광민, 2018)
 - 관광객이 과도하게 집중되는 공간이 주민들의 정주공간인지, 상업공간인지, 자연생태 및 역사유적 지역인지, 또한 관광객이 어떠한 목적으로 방문하였는지, 어떠한 행태로 관광을 하는 지에 따라 관광객에 의해 발생하는 문제가 다름
- 즉 해당 공간에서 발생하는 오버투어리즘의 문제가 무엇인지, 어떠한 부문에 영향을 미치고 있는 지 등에 대한 면밀한 실태 파악이 필요함. 실태 파악을 토대로 관광객의 과도한 유입에 따른 부정적 영향을 저감시킬 수 있는 방안을 찾아야 함

③ 일부 지역에 대한 별도 관리 - 특별관리지역 지정 필요

- 앞서 지적한 바와 같이 오버투어리즘은 일부 지역의 문제이고 해당 공간에 따라 발생하는 문제의 양상이나 원인, 심각도 등이 상이하므로 오버투어리즘으로 인한 문제가 발생하는 특정 공간을 대상으로 현상을 살펴보고 대응책을 마련할 필요가 있음
- 관련 대응책이 실효성을 확보하기 위해서는 해당 공간에 대한 법제도적 근거가 마련되어야 함

④ 오버투어리즘 현상을 둘러싼 각 이해관계자별 상이한 인식과 반응 - 의견 수렴 과정 중요

- 지역구성원이 다양하다 보니, 각각의 이해관계에 따라 관광객이 과도하게 몰리는 현상을 바라보는 시각이 다름. 지역이 관광지로 유명세를 띄게 됨에 따라 혜택을 보는 사람과 피해를 보는 사람이 발생하기 때문에, 각 이해관계자별로 상이한 인식과 반응을 보일 수 밖에 없음
- 오버투어리즘으로 발생하는 문제의 양상이나 원인, 지속기간, 심각도, 이해관계자 등의 반응이 상이하고, 대응책 마련 시에도 그에 따라 영향을 받는 이해관계자가 있으므로 특별관리지역 지정 시, 다양한 주체의 의견을 수렴하는 과정이 중요함

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제2장

관광진흥법 개정 내용 분석

제1절 관광진흥법 제48조의3 개정 배경 및 경위

1. 관광진흥법 제48조의3 개정 배경 및 필요성

가. 서울 북촌한옥마을, 제주, 전주 등 오버투어리즘 이슈 부각

- 우리나라에서 오버투어리즘과 관련한 기사가 최초로 보도된 것은 2017년 1월임. 스페인 바르셀로나와 이탈리아 베니스 등 글로벌 관광도시에서 지나친 관광객 유입으로 인해 여러 부정적인 문제들이 부각됨에 따라 우리나라의 일부 지역 사례와 맞물려 사회적으로 이슈가 되기 시작함
- 서울 종로구 서촌은 오버투어리즘이라는 단어가 공공연히 사용되기 이전인 2014년에 지역을 찾는 관광객들이 많아짐에 따라 주택이 음식점 등 상업시설로 바뀌고, 기존 주민들이 치솟는 임대료를 감당하지 못해 거주지를 떠나는 젠트리피케이션 현상으로 주목을 받음
- 2016년3월, 서울 종로구 이화마을에서는 벽화 훼손 사건이 벌어지기도 함. 마을이 벽화로 유명해져 마을을 방문하는 관광객들이 많아지고 주민들이 주거환경에 침해를 겪게 되자, 결국 벽화를 훼손하기에 이룸
 - 2010년 TV 프로그램 '1박2일'에 유명 텔런트가 마을의 꽃 계단과 날개 벽화 앞에서 포즈를 취한 영상이 방영된 이후 관광객들이 폭증하기 시작함. 이후 마을이 관광지처럼 변해 관광객들의 쓰레기와 소음, 사생활 침해 논란이 불거짐.
- 2018년4월, 서울 종로구 북촌 한옥마을 주민들은 주거지에 몰려드는 관광객 때문에 못 살겠다며 시위를 벌이는 등 집단행동에 나섬
 - 북촌 한옥마을을 찾는 관광객이 하루 평균 8천 명이 넘으면서, 소음과 쓰레기 투기, 담배연기, 노상방뇨, 사생활 침해 등 관광객들로 인한 민원이 증가함
 - 북촌한옥마을운영회는 2018년4월부터 매주 토요일마다 주민들은 편히 쉴 권리

를 보장해 달라고 마을 입구에서 집회를 개최함

- 제주특별자치도는 국내외 관광객 증가로 상·하수 처리시설, 쓰레기 처리장, 공항 등 인프라 포화에 대한 논의가 2015년 이후 계속되어 옴. 뿐만 아니라 과도한 관광객의 집중적인 방문으로 한라산을 비롯해 오름 등의 자연 훼손 문제가 심각하게 제기됨
- 전주 한옥마을도 주민들의 생활공간에서 지역 대표 관광명소로 부상하면서 주민들이 소음과 쓰레기 투기, 악취, 사생활 침해 등의 불편 사례가 증가함. 특히 전주 한옥마을은 꼬치구이, 한복임대 등 유사 상업시설의 급증과 상품가격 상승으로 관광의 질 저하에 대한 고민도 제기됨
- 이 밖에도 여수, 통영 등 일부 관광지에 관광객이 몰리면서 주차 문제와 교통 체증, 고성방가 등으로 주민들이 불편을 겪는 사례들이 언론을 통해 이슈화 됨

[그림 2-1] 북촌 한옥마을 평일 관광객



출처: 아시아경제 2017.8.13.일자
(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017081313071676251>)

[그림 2-2] 제주도 용논이오름 훼손 사례



출처: “제주특별자치도에바란다” 게시판
(<https://www.jeu.go.kr/group/part15/hope.htm?act=view&seq=1198395>)

나. 오버투어리즘 관련 지자체 대책 마련에도 불구하고 실효성 문제 제기

- 서울시는 2018년 6월 ‘북촌 한옥마을 주민피해 최소화’를 위한 8대 대책안’을 내놓음. 주거 한옥이 밀집한 북촌로 11길 100m 일대가 대상이며, 관광시간과 인원을 제한한다는 내용을 담음

- 주중과 토요일 오전 10시부터 오후 5시까지만 관광을 허용함. 주민들로 구성된 가칭 ‘마을지킴이’가 지정 시간을 벗어난 관광은 자제하도록 개도함
- 북촌 한옥마을 주민피해 최소화를 위한 8대 대책안은 다음과 같음
 - 1) 관광 허용 시간 지정·시행, 2) 단체 관광객 방문 시 가이드 동행 안내 시스템 도입, 3) 관광버스 불법 주정차 집중단속구역 지정, 4) 전담 청소인력 신규 투입과 쓰레기 수거 횟수 증대, 5) 개방화장실 확대, 6) 관광객 금지행위 안내판 설치, 7) 관광 가이드 대상 사전교육, 8) 주민 주도 관리인력(마을 지킴이) 양성
- 하지만 서울시에서 내놓은 대책안에 대해 제도적 근거가 없어 실효성이 낮다는 지적이 있음
 - 강제성이 없는 한 관광허용시간제가 실행되기 어렵다는 견해가 지배적임

다. 오버투어리즘 대응을 위한 법·제도적 정비 요구

- 서울시는 2016년 9월에 오버투어리즘 대응을 위한 조례를 제정함
 - (서울특별시조례 제6343호) 서울시는 2016년 9월 29일 관광진흥 조례를 일부 개정하여 특별관리지역의 지정에 관한 제9조의2를 신설함
 - 해당 조례에는 특별관리구역 지정 대상, 특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 사업 지원 내용을 포함함
- 부산시는 2019년 7월에 오버투어리즘 대응을 위한 조례 제정
 - (부산광역시조례 제5941호) 부산시는 2019년 7월 10일 관광진흥 조례를 일부 개정하여 특별관리지역의 지정에 관한 제18조를 신설
 - 특별관리구역 지정 대상, 특별관리지역의 개선계획 수립, 특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 경비 지원, 개선사업 내용 등을 해당 조례에 구체적으로 제시함
- 서울시와 부산시에서 조례를 제정하였지만 “주민의 권리를 제한 또는 의무 부과에 관한 사항”을 정할 때는 법률의 위임이 필요(지방자치법 제22조)함. 이에 따라 관광진흥법에 오버투어리즘 대응에 관한 법률 개정 필요성이 제기됨

2. 관광진흥법 제48조3 개정 경위

- 서울 북촌, 서촌 등을 비롯해 제주, 부산, 전주, 여수 등지에서 관광 수용력을 초과하는 관광객 유입으로 인한 다양한 부작용이 발생하고 이에 대한 사회적 관심도가 높아짐에 따라, 법·제도적으로 이러한 현상을 예방하고 완화할 수 있도록 관광진흥법 개정을 진행함
- ('18.12.28.) 관광진흥법 일부개정법률안 정세균 의원 대표 발의(20인)
 - 일부 지역에 수용 가능한 범위를 넘어선 관광객이 집중됨에 따라 주민 피해가 발생하는 것을 막기 위해 사·도지사 등이 조례로 '특별관리지역'을 지정하여 필요한 조치를 할 수 있는 근거 마련
- ('19.7.18.) 국회 문화체육관광위원회에서 전문위원 의견으로 문구 수정 및 대안 의결
- ('19.10.17.) 국토부가 지역, 지구 신설 관련 관계부처 추가 협의 과정에서 「토지이용규제기본법」 상 지역, 지구에 해당되지 않는다고 회신
 - “관광진흥법에 따른 ‘특별관리지역’에서 토지이용제한에 관한 행위제한 내용이 포함되지 않아 ‘토지이용규제 기본법’의 지역·지구 등에 해당되지 않음”(국토부 회신 내용)
- ('19.10.31.) 제371회 본회의 최종 통과
- ('19.12.3.) 관광진흥법 개정
 - 관광진흥법 제48조의3(지속가능한 관광활성화)의 1항의 내용을 개정하고, 2항부터 5항을 신설함

제2절 개정 내용 및 하위법령 위임 사항

1. 관광진흥법 제48조의3 개정 내용

가. 관광진흥법 제48조의3 개정 전·후 비교

① 관광진흥법 제48조의3(지속가능한 관광활성화) 신설

- 해당 조문은 2009년 3월 25일 신설함. 별도 항 없이 “문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다.”는 내용을 담음
- 지속가능한 관광은 ‘에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이는’ 형태로 규정함

② 관광진흥법 제48조의3(지속가능한 관광활성화) 개정

- 2019년 12월 3일 기존 조문 내용을 일부 수정하여 제1항으로 개정하고, 제2항~5항을 신설함
- 제1항에는 지속가능한 관광의 개념과 활성화 조치 등에 대해 규정함
- 제2항부터 제5항까지는 특별관리지역 제도에 대한 내용을 담음
 - 제2항 특별관리지역 지정 대상, 지정권자
 - 제3항 주민 의견 청취, 관계 행정기관 장과의 협의
 - 제4항 특별관리지역 고시
 - 제5항 특별관리지역에 대한 조치

〈표 2-1〉 관광진흥법 개정 전·후 비교

개정 전	개정 후
<p>제48조의3(지속가능한 관광활성화) 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다.</p> <p>[본조신설 2009. 3. 25.]</p>	<p>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.></p> <p>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.></p> <p>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.></p> <p>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.></p> <p>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.></p>

나. 개정 내용 분석

① (제1항) 지속가능한 관광의 개념 확대

- 개정 전에는 지속가능한 관광을 에너지·자원의 사용 최소화, 기후변화 대응, 환경 훼손 감소 등 환경적 측면만 고려함
 - 지속가능한 관광의 개념이 경제적 지속성, 사회문화적 지속성, 환경적 지속성 등 주로 세 가지 축에서 논의되는 데 비해 환경적 부분만 고려했다는 문제 제기가 있었음
- 개정을 통해 지속가능한 관광의 개념에 사회문화적 지속성(“지역주민의 삶과 균형을 이루며”)과 경제적 지속성(“지역경제와 상생 발전할 수 있는”)까지 고려할 수 있도록 보완함
 - 사회문화적 관점에서 주민의 삶을 존중하고 배려하는 관광을 지속가능한 관광으로 개념화 함

- 경제적으로도 지역경제와 상생 발전한다는 관점에서 지속가능한 관광의 개념을 확장함

② (제2항~제5항) 특별관리지역 제도 도입

- 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경을 훼손하거나 주민의 평온한 생활환경을 훼손할 우려가 있는 지역을 ‘특별관리지역’으로 지정하여 방문시간 등을 제한하거나 자연환경 또는 생활환경 보호를 위한 조치를 할 수 있도록 함으로써 ‘지속가능한 관광’을 위한 정책의 기반을 마련함
- 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제 시 주민 의견 청취, 관계 행정기관 장과의 협의, 특별관리지역 고시 등을 하도록 함
- 특별관리지역 지정권자는 시·도지사나 시장·군수·구청장로 설정하고, 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역에 대하여 관광객 방문시간 제한 등을 비롯해 필요한 조치를 할 수 있도록 함

2. 하위법령으로 위임된 사항 분석

가. 시행령에 위임한 사항

- 「관광진흥법」 제48조의3은 제3항에서 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 “대통령령으로 정하는 바에 따라” 주민의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의”할 것을 규정함
 - 행정절차법 제22조는 불특정 또는 특정한 다수의 당사자 등에게 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정처리 전 사전 의견청취 방법으로 청문(제1항), 공청회(제2항) 및 의견제출(제3항) 절차에 대해 규정함. 주민의 의견청취는 행정절차법상 공청회에 해당함
 - 공청회는 공개적인 토론을 통해 당사자 등, 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖에 일반인의 의견을 수렴하는 절차(행정절차법 제2조제6호)로 ① 법령 등에서 공청회 개최를 규정하고 있거나 ② 해당 처분에 따른 광범위한 영향 때문에

행정청이 당사자 등의 의견을 수렴할 필요가 있다고 인정하는 경우에 개최함(행정절차법 제22조)

- 개별법에 공청회 개최 규정이 있음에도 임의로 공청회를 생략하는 경우 절차상 하자에 해당하여 위법이므로 행정처분 취소사유도 될 수 있음

- 따라서 시행령(대통령령)에서는 특별관리지역 지정·변경 또는 해제 시, 주민의 의견청취와 관계 행정기관 장과의 협의에 대한 사항을 필수적으로 규정하여야 함

나. 시행규칙에 위임한 사항

- 「관광진흥법」 제48조의3은 제4항에서 특별관리지역에 대해 “문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시”할 것을 명시함
- 시행규칙(문화체육관광부령)에는 “특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항”을 고시하는 방법이나 시기 등 고시 절차에 관한 사항을 규정하여야 함

다. 유의 사항

- 「관광진흥법」 제48조의3에 대통령령과 문화체육관광부령으로 위임한 사항에 대해 반드시 해당 내용을 포함하여야 하며, 위임한 사항만 시행령과 시행규칙에 담을 수 있음
- 특히 제48조의3은 제4항에서 특별관리지역에 대해 고시하는 사항을 “위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항”으로 한정적으로 열거하였으므로, 위치, 면적, 지정일시 외에 고시하는 사항은 조례로 정해야 함

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제3장

오버투어리즘
특별관리지역 관련
지자체 현황

제1절 오버투어리즘 특별관리지역 관련 조례 제정

- 관광진흥법 제48조3의 개정으로 특별관리지역이 제도화되기 이전에, 지역의 오버투어리즘 대응과 관광 진흥을 위해 조례를 제정한 사례를 살펴 봄. 오버투어리즘 특별관리지역과 관련하여 조례를 제정한 지자체로는 서울특별시와 부산광역시가 있음
- 조례는 제정하였으나 특별관리지역을 지정하지는 않은 상황임. 조례에 어떠한 사항을 규정하고 있는지 내용을 살펴 봄

1. 서울특별시 관광 진흥 조례

가. 특별관리지역의 지정에 대한 조문 신설

- (서울특별시조례 제6343호) 서울시는 2016년 9월 29일 관광진흥 조례를 일부 개정하여 다음과 같이 특별관리지역의 지정에 관한 제9조의2를 신설함
- 해당 조문에는 특별관리구역 지정 대상, 특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 사업 지원 내용을 포함함
 - 특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 사업으로는 실태조사, 특별관리지역조사위원회 운영, 특별관리지역 개선사업 등

나. 특별관리지역 지정 조례 내용

- (특별관리지역 지정권자) 특별관리지역은 구청장의 신청을 받거나 시장이 직접 지정할 수 있도록 규정함

- (특별관리지역 대상) 특별관리지역은 ① 관광객으로 인하여 주민의 정온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역과 ② 관광객으로 인한 주민의 민원이 집단적으로 발생하는 지역을 대상으로 함
 - 관광객으로 인해 주민의 피해 및 민원이 발생하는 지역을 대상으로 함
- (특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 사업 지원) 서울시는 각 구에서 특별관리지역의 신청을 위해 실태조사를 실시하거나 관계 지역주민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역조사위원회의 운영, 특별관리지역 개선사업을 추진할 때 지원을 할 수 있도록 규정함

서울특별시조례 제6343호

제9조의2(특별관리지역의 지정 등) ① 시장은 다수의 관광객이 방문하는 주거지역 주민의 정온한 생활환경 유지를 위하여 구청장의 신청을 받거나 필요한 경우 시장이 직접 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 특별관리지역으로 지정할 수 있다.

1. 관광객으로 인하여 주민의 정온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역
 2. 관광객으로 인한 주민의 민원이 집단적으로 발생하는 지역
- ② 시장은 제1항에 따른 특별관리지역 지정 사유가 해소되었을 때에는 특별관리지역의 지정을 해제할 수 있다.
- ③ 시장은 구청장이 특별관리지역의 신청 및 관리를 위하여 시행하는 다음 각 호의 사업을 지원할 수 있다.
1. 제1항 제1호와 제2호에 해당하는 지역의 특별관리지역 신청을 위하여 실시하는 실태조사
 2. 제1호를 위하여 관계 지역주민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역조사위원회의 운영
 3. 특별관리지역 개선사업

2. 부산광역시 관광 진흥 조례

가. 특별관리지역의 지정에 대한 조문 신설

- (부산광역시조례 제5941호) 부산시는 2019년 7월 10일 관광 진흥 조례를 일부 개정하여 다음과 같이 특별관리지역의 지정에 관한 제18조를 신설함
- 해당 조문에는 특별관리구역 지정 대상, 특별관리지역의 개선계획 수립, 특별관리지역의 신청 및 관리를 위한 경비 지원, 개선사업 내용 등을 구체적으로 제시함
 - 실태조사, 특별관리지역조사위원회 운영, 특별관리지역 개선사업(특별관리지역

의 공정관광 규약의 작성·배포, 방문시간 또는 방문인원을 제한하는 경우의 홍보, 안내판 표지 설치 등 관광객 수칙의 홍보, 관광가이드 대상 공정관광 교육의 실시 등)

나. 특별관리지역 지정 조례 내용

- (특별관리지역 지정권자) 특별관리지역은 구청장의 신청을 받거나 시장이 위원회의 심의를 거쳐 직접 지정할 수 있도록 규정함
- (특별관리지역 대상) 특별관리지역은 ① 관광객으로 인하여 주민의 평온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리가 필요한 지역, ② 관광객으로 인하여 생태자연환경과 도시환경 등의 훼손이 우려되어 관리가 필요한 지역, ③ 관광지역사문화의 보존을 위하여 관리가 필요한 지역을 대상으로 함
 - 관광객으로 인해 주민의 정주권이 침해를 받거나 생태자연환경 및 도시환경 훼손이 우려되는 곳, 그리고 관광지 역사문화의 보존을 위해 관리가 필요한 지역을 의미함
- (특별관리지역 개선계획 수립) 시장은 특별관리지역의 개선계획을 수립하여 추진할 수 있음
- (특별관리지역 관련 경비 지원) 시장은 구청장·군수 또는 관련 기관단체 등이 특별관리지역 개선을 위해 하는 다음의 사항에 대해 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다고 규정함
 - 특별관리지역 지정 신청을 위하여 실시하는 실태조사
 - 관계 지역주민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역 조사위원회의 구성·운영
 - 특별관리지역 개선 사업(특별관리지역의 공정관광 규약의 작성·배포, 방문시간 또는 방문인원을 제한하는 경우의 홍보, 안내판 표지 설치 등 관광객 수칙의 홍보, 관광가이드 대상 공정관광 교육의 실시, 그 밖에 특별관리지역의 개선을 위하여 필요한 사업)

제18조(특별관리지역의 지정 등) ① 시장은 관광지 주민의 평온한 주거환경, 생태자연환경과 도시환경 등의 훼손을 막기 위하여 구청장·군수의 신청을 받거나 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 특별관리지역으로 지정할 수 있다.

1. 관광객으로 인하여 주민의 평온한 생활환경에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있어 관리가 필요한 지역
2. 관광객으로 인하여 생태자연환경과 도시환경 등의 훼손이 우려되어 관리가 필요한 지역
3. 관광지 역사·문화의 보존을 위하여 관리가 필요한 지역

② 시장은 제1항에 따른 특별관리지역 지정 후 그 사유가 해소되었을 때에는 위원회의 심의를 거쳐 특별관리지역의 지정을 해제할 수 있다.

③ 시장은 제1항에 따라 지정된 특별관리지역의 개선계획을 수립하여 추진할 수 있고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 추진하는 구청장·군수 또는 관련 기관·단체 등에 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

1. 특별관리지역 지정 신청을 위하여 실시하는 실태조사
2. 관계 지역주민, 전문가 및 공무원 등으로 구성된 특별관리지역 조사위원회의 구성·운영
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 특별관리지역 개선 사업
 - 가. 특별관리지역의 공정관광 규약의 작성·배포
 - 나. 방문시간 또는 방문인원을 제한하는 경우의 홍보
 - 다. 안내판 표지 설치 등 관광객 수칙의 홍보
 - 라. 관광가이드 대상 공정관광 교육의 실시
 - 마. 그 밖에 특별관리지역의 개선을 위하여 필요한 사업

제2절 지자체 관계자 의견 수렴

- 특별관리지역 관련하여 조례를 기 제정한 지자체를 비롯해 오버투어리즘 현상으로 주민 민원, 관광객 불편, 자연 훼손 등 이슈가 제기된 지자체를 중심으로 관광진흥법 제48조의3, 특별관리지역 지정 등에 대한 의견을 수렴함

1. 개요

- 대상: 서울, 제주, 부산, 전주, 여수, 통영, 속초 등 오버투어리즘 관련 이슈가 제기된 기초 지자체, 광역·특별자치시·도 관광정책(진흥) 담당 공무원
- 시기: 2020년 5월~6월
- 방법: 심층인터뷰 및 설문조사⁸⁾
- 주요 의견 수렴 내용
 - 관광진흥법 제48조의3 개정을 통한 특별관리지역 지정에 대한 지역 관심도
 - 특별관리지역 지정 필요 지역 및 향후 지정 계획
 - 특별관리지역 지정 애로사항
 - 특별관리지역 내 필요 조치 사항
 - 관광진흥법 등 법·제도 보완 필요성
- 고려사항
 - 2020년 1월부터 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)의 국내외 확산에 따라 관광객 수가 급감하여, 대다수 지역에서는 관광객의 과도한 유입에 따른 문제를

8) 코로나19로 인한 사회적거리두기 시행으로 일부는 대면 심층인터뷰를 시행하였고, 그 외는 전화인터뷰와 설문조사 등으로 대체함

크게 인식하지 않음. 이러한 부분이 설문 응답 내용에 영향을 미쳤을 것으로 판단함

- 다만 오버투어리즘의 문제는 단순히 현안 해결이라는 단기적 관점이 아니라 장기적으로 지역의 지속가능한 관광 차원에서 고려할 내용이라는 점을 지자체 관계자들과 공유함

2. 지자체 의견

가. 관광진흥법 제48조의3 개정을 통한 특별관리지역 지정에 대한 지역 관심도

- 현재 서울시 종로구 외에는 관광객 방문으로 인한 민원 등이 지속적으로 발생하는 지역이 없어 법 개정을 비롯해 특별관리지역 지정 제도에 대한 지역의 관심도가 높지 않음

나. 특별관리지역 지정 필요 지역 및 향후 지정 계획

- 특별관리지역 지정이 필요하거나 향후 검토할 필요성이 있는 곳으로 서울 종로구 북촌한옥마을, 전주 한옥마을, 부산 영도구 흰여울마을 등이 제시됨
- 특별관리지역 지정에 대한 구체적 계획을 갖고 있는 곳은 서울 종로구인 것으로 조사됨
 - 향후 특별관리지역 지정과 관련하여 객관적인 지표 개발, 관계법령 검토, 지정 범위 선정 등을 포함한 연구용역을 추진할 예정임. 또한 종로 관광의 질적 성장을 도모하기 위한 ‘종로 관광(진흥+관리) 조례’를 제정할 계획임

다. 특별관리지역 지정 애로사항

- 지역 내 다양한 주체들의 이해관계가 상충되기 때문에 특별관리지역을 지정하는데 어려움이 있는 것으로 나타남
 - “주민들이 정주하는 마을의 경우 물리적인 시·공간적 제한이 현실적으로 적용하

기 어렵고, 무엇보다 주민들의 정주환경 보호와 지역상권 활성화의 양면성 등으로 인해 법 적용에 한계가 있습니다.”

- “관광객을 유치해서 지역경제를 활성화시키는 것과 관광활동을 제한하여 오버투어리즘의 부정적 문제를 저감시키는 것, 양 측면을 두고 고민이 많습니다.”
“관광객들의 적극적인 협조와 동참도 중요합니다.”

- 특별관리지역 지정 및 관리를 위한 추가적 행·재정적 투입이 필요함
 - “관광객의 이동권을 제한하기 위해서는 별도의 시설이 필요하며, 규제 등의 제한조치 실행을 위해 인력이 투입되어야 합니다.”
- 특별관리지역 지정에 대한 구체적인 가이드라인 필요성이 제기됨
 - “어디서부터 어디까지를 특별관리지역으로 지정해야 할지 판단이 어렵습니다.”
 - “특별관리지역에서 어떠한 조치를 하는 것이 효과적인지 잘 모르겠습니다.”

라. 특별관리지역 내 필요 조치 사항

- 해당 지자체의 관광지역의 위치와 관광활동 등에 따라 다양한 조치를 제시함. 관광객으로부터 주민들의 삶을 보호하려는 조치뿐 아니라, 주민들에게 관광으로 인한 혜택을 부여하고 관광활동 제한에 따른 상권 활성화 등 해당 지역의 다양한 주체들의 입장을 고려함
- (주민들의 정주여건 보호를 위한 관광객 행위 제한) 쓰레기 무단 투기 금지, 사생활 침해(생활공간 훑쳐보기, 드론촬영 등) 금지, 소음 금지, 야간 폭죽 금지, 야간 프로그램 제한, 거리공연 제한 등
- (관광객 의식 제고) 관광 매너를 지킬 수 있도록 팸플렛 배포, 안내판 설치 등
- (특별관리지역 내 주민 지원) 주차요금 및 입장료 수입의 일부를 활용하여 주민 지원 사업 추진, 관광 관련 주요 일자리에 지역주민 채용, 거주환경 침해에 대한 물질적 보상(예: 세금 감면, 보조금 등)
- (상권 활성화) 영업시간 규제에 따른 관광업체 지원 대책, 임대료 등 부동산 가격 인상 제한 등

- (기타) 관광객 수 제한, 입장료 징수, 관광버스 진입 금지 등

마. 관광진흥법 등 법·제도 보완 필요성

- 「관광진흥법」 제48조의3에서 특별관리지역에서 할 수 있는 조치를 다양하게 규정해 줄 것을 요청함
 - 현행 「관광진흥법」 제48조의3은 “특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있음
 - 이에 대해 일부 지자체는 “특별관리지역 지정이 관광객을 비롯해 지역상인, 관광업체 등에게 규제로 적용될 부분이 있기 때문에 각종 제한 조치에 대해 조례로 정하는 데 어려움이 있으므로 상위 법령의 규정이 필요하다는 입장임

제3절 관광진흥법 일부개정 요청 사항 검토

1. 관광진흥법 일부개정 요청 사항

가. 지정권자: 시·도지사 및 시장·군수·구청장에서 문화체육관광부 장관으로 변경

- 현재 「관광진흥법」 제48조의3제2항에 따르면, 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 있다고 규정함
- 하지만 일부 지자체에서는 특별관리지역을 지정하고 실효성 있는 조치를 적용하기 위해서는 문화체육관광부 장관의 지정과 관리가 효과적일 것이라는 의견을 제시함. 이에 시장·군수·구청장이 특별관리지역을 신청하고, 이것을 문화체육관광부 장관이 지정하는 것으로 관련 내용 개정을 요청함

나. 조례로 정할 수 있는 “필요한 조치”의 명시적 규정

- 오버투어리즘으로 인한 주민 민원, 관광버스 주정차로 인한 교통사고 등 문제가 심각한 지자체의 경우, 주민의 평온한 생활을 지키고 자연환경 훼손을 방지하기 위해서는 관광객의 방문시간 제한 외에도 ① 과태료 부과(방문시간 제한 조치를 위반한 방문객에 대한 규제), ② 입장료 징수 및 ③ 관광버스 진입 금지와 같은 조치의 도입이 필요하다는 입장임
- 하지만 「관광진흥법」 제48조의3제5항은 관광객 방문 시간제함에 대해서만 규정하고 있어 지자체가 마을 방문 시간 외 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항을 조례로 정하는 것은 위헌 및 위법 가능성이 있어 불가하므로 법률에 필요한 조치가 구체적으로 명시될 수 있도록 관광진흥법 일부개정을 요청함

2. 요청사항에 대한 타당성 검토

가. 지정권자

- 특별관리지역의 지정권한을 현행대로 시·도지사나 시장·군수·구청장이 갖는 것이 적절하다는 의견과 함께 필요 시 문화체육관광부 장관이 지정을 권고할 필요가 있다는 의견이 있음
- 전문가들은 오버투어리즘은 지역마다 상이한 양상과 문제를 보이고 있으며, 지역 내 다양한 주체들의 의견을 수렴해 예방과 관리를 해 나가는 것이 중요하기 때문에 시·도지사나 시장·군수·구청장이 지정하는 것이 적절하다고 의견을 제시함
- 「관광진흥법」 내에 관광지 및 관광단지, 관광특구의 경우도 시·도지사가 지정하도록 되어 있음. 관련 사무의 성격을 자치사무로 규정한 것으로 볼 수 있음
 - 관광진흥법 제52조(관광지의 지정 등) ①관광지 및 관광단지(이하 “관광지등”이라 한다)는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정한다. 다만, 특별자치시 및 특별자치도의 경우에는 특별자치시장 및 특별자치도지사가 지정한다.
 - 관광진흥법 제70조(관광특구의 지정) ①관광특구는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역 중에서 시장·군수·구청장의 신청(특별자치시 및 특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정한다.
- 이 밖에도 야생생물 보호구역, 교통혼잡 특별관리구역 등도 지방자치단체장이 지정할 수 있게 규정하고 있음
 - 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제33조(야생생물 보호구역의 지정 등) 시·도지사나 시장·군수·구청장은 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 야생생물 보호구역(이하 “보호구역”이라 한다)으로 지정할 수 있다.
 - 「도시교통정비 촉진법」 제42조(교통혼잡 특별관리구역지정 등) ① 시장은 도시교통의 원활한 소통과 교통편의의 증진을 위하여 필요하다고 인정하면 도시교통정비지역 안의 일정지역을 교통혼잡 특별관리구역(이하 “특별관리구역”이라 한다)으로 지정하여 … (중략) 제43조에 따른 교통수요관리 조치를 시행할 수 있다.

- 반면 특별관리지역 지정을 지방자치단체의 재량 하에 둬에 따라, 특별관리지역 지정이 필요한 경우에도 지속가능한 관광에 대한 인식 차이로 특별관리지역 제도가 운영되지 않을 가능성이 있다는 의견이 있음. 요컨대 필요시 문화체육관광부 장관이 특별관리지역 지정을 권고할 수 있도록 규정하는 것을 고려함
 - 다만 현행 「관광진흥법」에서는 특별관리지역의 지정 여부를 지방자치단체의장이 그의 재량에 의해 판단하도록 규정하고 있는데, 문화체육관광부장관에게 지정 권고 권한을 주는 경우 지방자치단체의 자율권을 침해할 수 있다는 비판이 제기될 수 있음
 - 하지만 특별관리지역 제도의 취지를 고려하면 그러한 비판이 법 개정에서 있어 결정적인 걸림돌이 되지는 않을 것으로 판단됨

나. 조례로 정할 수 있는 조치

① 조례로 정할 수 있는 “필요한 조치”의 범위

- 「관광진흥법」 제48조의3제5항은 “시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하여 특별관리지역에서의 행위 제한에 관한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있음
- 「지방자치법」 제22조는 지자체의 조례 제정권에 대하여 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있는데,
- 지자체가 조례를 제정할 때 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률에서 명시적으로 조례로 정할 수 있다고 위임하고 있을 때에만 가능하나 이 경우 우리 헌법재판소는 포괄적 위임도 무방하다고 판시한 바 있음⁹⁾

9) 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례제정권에 대한 지나친 제약은 바람직하지 않으므로 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체

- 즉, 현행 관광진흥법에서 “관광객 방문시간 등 필요한 조치를 할 수 있다”는 규정을 포괄적 위임으로 보아 관광객 방문시간 제한 외에도 필요한 규제를 조례로 정할 수 있음
 - 조례로 정할 수 있는 조치 중 하나로 “관광객 방문시간 제한”을 예시하면서 조례로 정할 때 지켜야 하는 한계를 별도로 규정하고 있지 않으므로 조례로 특별관리지역에서 제한할 수 있는 구체적인 행위들을 더 정할 수 있도록 포괄적으로 위임하고 있다고 볼 수 있음
- 다만 제한되는 행위를 조례로 정할 때에도 관광진흥법 제48조의3제2항에서 규정하고 있는 특별관리지역 지정 제도의 목적인 “자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려”가 있는 행위로 제한됨
 - 방문시간 제한, 관광버스 진입 금지, 고성방가 금지, 쓰레기 투기 금지 등과 같이 그러한 행위가 자연환경을 훼손하거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 가능성이 있는 행위들은 조례로 정할 수 있으나, 직접적인 관련성이 낮다고 판단되는 행위는 별도의 근거법이 필요함

② “입장료 징수”에 대한 검토

- 특정관리지역에 대한 입장료 징수는 주민의 평온한 생활환경 및 자연환경 훼손에 직접적으로 관련되지 않는다고 볼 수 있는 바, 이러한 경우에는 별도의 법률상 근거가 필요함
- 또한 공공공간에 대한 입장료 징수 부분은 분쟁의 소지가 발생할 수 있음. 전남 담양군의 메타세쿼이아 가로수길(메타세쿼이아랜드)에 대한 입장료 징수에 대해 대법원은 지방자치법과 조례에 근거해 “메타세쿼이아랜드는 행정재산으로서 공공용 재산에 해당한다. 입장료 징수는 법적 하자 없이 정당하다”는 최종판결을 내린 바 있음
 - 광주시민 2명이 담양군을 상대로 “도로로 사용되던 가로수길을 막고 관광객에게 입장료를 징수하는 것은 부당하다”고 제기한 메타세쿼이아랜드 부당이득금

적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 할 것이다(헌법재판소 92헌마264, 1995. 4. 20).

반환청구 소송에 대한 최종 판결내용임

- 메타세쿼이아랜드의 입장료는 메타세쿼이아랜드의 효율적 관리를 위한 최소한의 경비로 인정한 판결임

③ 특별관리지역 내 제한 조치 위반에 대한 “과태료 부과”에 대한 검토

- 「지방자치법」 제27조제1항은 “지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만 원 이하의 과태료를 정할 수 있다”고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서 “제1항에 따른 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역 안의 지방자치단체의 장이 부과·징수한다”고 규정하고 있음
- 따라서 조례로 특별관리지역에서 제한되는 행위를 구체적으로 정할 경우, 위반자에 대해서는 「관광진흥법」에서 개별적인 근거를 규정하지 않더라도 「지방자치법」 제27조를 근거로 위반행위별 과태료의 금액 역시 조례로 정할 수 있음

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제4장

특별관리지역 관련
사례 분석

제1절 유사 법령 사례 분석

1. 분석 개요

가. 분석 범위 설정

- 특별관리지역 제도 도입에 따른 하위법령 제정에 참고하고자, 특정지역 및 구역 지정과 관련한 유사 법령을 조사·분석함
- 관광진흥법 제48조3에서 하위법령에 위임하고 있는 항목별로 유사 법령을 조사·분석함
 - 제48조의3 제3항에서 시행령(대통령령)으로 주민 의견 청취¹⁰⁾와 관계 행정기관의 장과 협의할 것을 위임
 - 제4항에서 시행규칙(문화체육관광부령)으로 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시하도록 위임
- 요컨대 ① 특정지역(구역) 지정, ② 주민의견 청취, ③ 관계 행정기관장과 협의, ④ 계획 및 지역 등의 고시 사례를 조사·분석함

나. 분석 대상 사례

① 특별지역(구역) 지정

- 환경부, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」, 제33조 야생생물 보호구역의 지정 등
- 국토교통부, 「도시교통정비 촉진법」, 제42조 교통혼잡 특별관리구역 지정

10) 「행정절차법」 제22조는 불특정 또는 특정된 다수의 당사자들에게 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정작용을 하기 앞서 실시하는 처분 전 사전 의견청취 방법으로 청문(제1항), 공청회(제2항) 및 의견제출(제3항)절차에 대해 규정하고 있음.

- 산업통상자원부, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 제4조 경제자유구역의 지정 등

② 주민의견 청취(공청회)

- 「농지법 시행령」, 제14조 공청회를 통한 주민의 의견청취
- 「도시개발법 시행령」, 제11조 주민의 의견청취
- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」, 제2조의2 주민의 의견청취
- 「도시교통정비 촉진법 시행령」, 제34조 공청회
- 「연안관리법 시행령」, 제5조 연안관리지역계획에 대한 공청회의 개최

③ 관계 행정기관장과 협의

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 제61조 관련 인·허가 등의 의제
- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」, 제2조의3 경제자유구역개발계획에 관한 협의
- 「도시개발법」, 제19조 관련 인·허가 등의 의제

④ 계획 및 지역 등의 고시

- 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행규칙」, 제43조(야생생물 보호구역 등의 지정 등)
- 「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법 시행규칙」, 제2조 간선급행버스체계 종합계획의 고시
- 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」, 제23조 매립예정지별 매립계획의 해제 등
- 「향로표지법 시행규칙」, 제13조 향로표지의 고시

〈표 4-1〉 유사 법령 사례 분석 대상

구분	분석 대상	
특별지역(구역) 지정	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	제33조 야생생물 보호구역의 지정 등
	도시교통정비 촉진법	제42조 교통혼잡 특별관리구역 지정
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제4조 경제자유구역의 지정 등
주민의견 청취(공청회)	농지법 시행령	제14조 공청회를 통한 주민의 의견청취
	도시개발법 시행령	제11조 주민의 의견청취
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령	제2조의2 주민의 의견청취
	도시교통정비 촉진법 시행령	제34조 공청회
	연안관리법 시행령	제5조 연안관리지역계획에 대한 공청회의 개최
관계 행정기관장과 협의	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	제61조 관련 인·허가 등의 의제
	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령	제2조의3 경제자유구역개발계획에 관한 협의
	도시개발법	제19조 관련 인·허가 등의 의제
계획 및 지역 등 고시	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행규칙	제43조(야생생물 보호구역 등의 지정 등)
	간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법 시행규칙	제2조 간선급행버스체계 종합계획의 고시
	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙	제23조 매립예정지별 매립계획의 해제 등
	향로표지법 시행규칙	제13조 향로표지의 고시

다. 분석 내용

① 특별지역(구역) 지정

- 특별지역(구역)의 지정을 포함하고 있는 타 법령에서 시행령과 시행규칙 등에 담고 있는 범위와 항목을 검토함
- 주민의견 청취, 관계 행정기관장과 협의, 고시 등 하위법령 위임 항목별로 유사 내용을 도출함

② 주민의견 청취(공청회)

- 주민의견 청취 절차 및 방법, 공고 등과 관련하여 시행령에서 규정해야 할 사항을 도출함

③ 관계 행정기관장과 협의

- 특별관리지역 지정·변경·해제 시, 관계 행정기관의 장과 사전 협의 관련하여 사전 협의 절차 및 사전협의 의견의 구속력 등을 검토함

④ 계획 및 지역 등의 고시

- 법에서 부령(시행규칙)으로 정한 내용의 고시 사항과 고시 절차에 관한 사항을 도출함

2. 유사 법령 내용 분석

2.1. 특별지역(구역) 지정 관련 법령

가. 환경부, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제33조

① 내용 분석

- 야생생물 보호구역 지정
 - 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」(이하 “야생생물법”) 제 33조는 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 야생생물 보호구역(이하 “보호구역”이라 한다)으로 지정할 수 있다고 규정
- 지정권자(제33조 제1항)
 - 시·도지사나 시장·군수·구청장이 보호구역을 지정·변경 또는 해제할 수 있도록 명시
- 주민 의견 청취, 관계 행정기관의 장과 협의(제33조 제2항)
 - 토지이용규제기본법 제8조에 따르도록 명시
- 시행규칙(환경부령) 위임(제33조 제3항)
 - 시·도지사나 시장·군수·구청장이 보호구역을 지정·변경 또는 해제할 때, 보호구역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 환경부령에 위임

② 주요 시사점

- 관광진흥법 제48조의3에서 특별관리지역 지정 내용과 상당 부분 유사한 틀을 따르고 있음
- 관광진흥법 제48조의3 제3항에서는 주민 의견 청취, 관계 행정기관의 장과 협의를 대통령령으로 위임하고 있는 데 차이가 있음. 이는 관광진흥법에서 새롭게 규정한 특별관리지역은 「토지이용규제 기본법」 상의 지역·지구에 해당하지 않아, 법 제48조의3 제3항은 주민 의견 절차 등을 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따르도록 하지 않고 이 법에서 직접 규정하도록 함
- 보호구역 지정·변경·해제 시, 관련 고시에 대한 사항을 환경부령에 위임함. 고시에 관한 내용은 동일 법 시행규칙 제43조 야생생물 보호구역 등의 지정 등을 참고할 수 있음

「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」

제33조(야생생물 보호구역의 지정 등) ① 시·도지사나 시장·군수·구청장은 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 **야생생물 보호구역**(이하 "보호구역"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

② 시·도지사나 시장·군수·구청장은 보호구역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따라 미리 **주민의 의견을 들어야 하며, 관계 행정기관의 장과 협의**하여야 한다.

③ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 보호구역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 **환경부령**으로 정하는 바에 따라 보호구역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항을 고시하여야 한다.

④ 시·도지사나 시장·군수·구청장은 제28조부터 제32조까지의 규정에 준하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 출입 제한 등 보호구역의 보전에 필요한 조치를 할 수 있다.

⑤ 환경부장관이 정하여 고시하는 야생동물의 번식기에 보호구역에 들어가려는 자는 환경부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사나 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 산불의 진화(진화) 및 「자연재해대책법」에 따른 재해의 예방·복구 등을 위한 경우
2. 군의 업무수행을 위한 경우
3. 그 밖에 자연환경조사 등 환경부령으로 정하는 경우

나. 국토교통부, 「도시교통정비 촉진법」, 제42조

① 내용 분석

- 교통혼잡 특별관리구역 지정
 - 「도시교통정비 촉진법」(이하 "도시교통법") 제 42조는 도시교통의 원활한 소통

및 교통편의 증진에 필요한 경우 일정 지역을 교통혼잡 특별관리구역으로 지정할 수 있다고 규정

- 지정권자(제42조 제1항)
 - 시장이 특별관리구역을 지정할 수 있도록 규정
- 주민 의견 청취, 관계 행정기관의 장과 협의
 - 도시교통정비지역 안의 일정지역을 특별관리구역으로 지정하는 내용으로 별도의 주민 의견 청취와 관계 행정기관의 장과 협의 내용을 조문에 불포함
- 시행령(대통령령) 위임(제42조 제5항)
 - 특별관리구역과 특별관리시설물의 지정기준은 대통령령으로 정하도록 위임

「도시교통정비 촉진법」

제42조(교통혼잡 특별관리구역지정 등) ① 시장은 도시교통의 원활한 소통과 교통편의의 증진을 위하여 필요하다고 인정하면 도시교통정비지역 안의 일정지역을 교통혼잡 특별관리구역(이하 "특별관리구역"이라 한다)으로 지정하여 특별관리구역에 있는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 시설물(주거용 시설물은 제외하며, 이하 "특별관리구역시설물"이라 한다) 및 특별관리구역에 들어가는 차량에 대하여 **제43조에 따른 교통수요 관리 조치를 시행할 수 있다.**

② 시장은 주변 간선도로에 심각한 교통혼잡을 유발하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 시설물(주거용 시설물은 제외한다)을 교통혼잡 특별관리시설물(이하 "특별관리시설물"이라 한다)로 지정하여 제43조에 따른 교통수요관리 조치를 시행할 수 있다.

③ 국토교통부장관은 필요하다고 인정하면 해당 시장에게 도시교통정비지역의 일정지역 또는 시설물을 제1항과 제2항에 따른 특별관리구역 또는 특별관리시설물로 지정하도록 명할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

④ 제3항에 따라 명령을 받은 시장은 대상지역 또는 대상시설물 주변지역의 교통상황을 조사하여야 하며, 조사결과가 제5항에 따른 지정기준에 해당하면 그 구역 또는 시설물을 특별관리구역 또는 특별관리시설물로 지정하여야 한다.

⑤ **특별관리구역과 특별관리시설물의 지정기준은 대통령령으로 정한다.** 다만, 시장은 해당 지역의 여건과 교통상황을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우 특별관리구역과 특별관리시설물의 지정기준을 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 달리 정할 수 있다. <개정 2015. 7. 24.>

제43조(교통수요관리 조치의 내용) 시장은 특별관리구역의 교통혼잡이나 특별관리시설물에 따른 교통혼잡을 완화하기 위하여 다음 각 호의 조치를 시행할 수 있다.

1. 제35조에 따른 혼잡통행료의 부과·징수
2. 제37조제2항에 따라 조례로 상향 조정한 교통유발부담금의 부과·징수
3. 제48조에 따른 부설주차장의 이용제한 명령
4. 자전거 및 개인형 교통수단 등 자동차 대체 교통수단의 이용 제고
5. 그 밖에 일방통행제의 실시, 신호체계의 개선 등 대통령령으로 정하는 통행여건 개선 및 대중교통 이용 촉진을 위한 시책의 실시

- 교통수요관리 조치(제43조)

- 제42조에 특별관리구역을 지정하여 특별관리구역에 있는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 시설물과 특별관리구역에 들어가는 차량에 대해서는 교통수요관리 조치를 시행할 수 있다고 명시
- 제43조에 혼잡통행료의 부과 및 징수, 교통유발부담금의 부과 및 징수, 부설주차장의 이용 제한 명령, 자동차 대체 교통수단의 이용 제고 등과 같은 교통수요관리 조치의 내용을 규정

② 주요 시사점

- 관광진흥법 제48조의 3에서 특별관리지역 지정 시 주민 의견 청취, 관계 행정기관의 장과 협의 등을 규정한 것과 달리 해당 내용을 법으로 규정하지 않음
- 특별관리구역과 특별관리시설물의 지정기준은 대통령령으로 정하도록 위임함. 시행령에서 규정한 기준에 따라 특별관리구역 지정이 가능함
- 교통혼잡을 완화하기 위한 조치를 법으로 규정함. 관광진흥법 제48조의 3에서는 방문시간제한 등 필요한 조치를 조례로 정할 수 있다고 규정하고 있으며, 일부 지자체가 관광진흥법에 필요한 조치를 규정해 주도록 요청하고 있어 해당 내용을 참고할 수 있음

다. 산업통상자원부, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」, 제4조

① 내용 분석

- 경제자유구역 지정
 - 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 “경제자유특별법”)은 경제자유구역(외국인 투자기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역)의 지정 및 운영에 관한 법률로서 제4조에 따라 지정·고시
- 지정권자(제4조)
 - 시·도지사가 지정을 요청할 수 있도록 규정하였으며, 산업통상자원부 장관에게 경제자유구역의 지정에 관한 권한을 부여

- 주민 의견 청취(제4조 제2항)
 - 시·도지사가 경제자유구역의 지정을 요청하려는 경우에는 경제자유구역개발계획을 작성하여 제출하여야 하며, 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 미리 듣도록 규정
- 관계 행정기관의 장과 협의
 - 시·도지사는 경제자유구역의 지정을 요청하기 전에 국토교통부장관과 협의하도록 규정(제4조 제3항)
 - 지정 요청을 받은 산업통상자원부장관은 관계 행정기관의 장과 협의하도록 규정(제4조 제4항)
- 시행령(대통령령) 위임
 - 주민의견 청취, 지정 고시 등을 비롯해 경제자유구역의 지정 및 절차에 관하여 대통령령으로 위임

② 주요 시사점

- 경제자유구역 지정과 관련하여 주민 의견 청취와 지정 고시 등에 대해 대통령령으로 위임하고 있어, 동일 법 시행령 제2조의2 주민의 의견청취, 제2조의3 경제자유구역개발계획에 관한 협의 등을 참고할 수 있음

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제4조(경제자유구역의 지정 등) ① 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다. <개정 2011. 4. 4., 2013. 3. 23., 2016. 1. 27.>

② 시·도지사는 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청하려는 경우에는 제6조제1항 각 호의 사항이 포함된 경제자유구역개발계획(이하 "경제자유구역개발계획"이라 한다)을 작성하여 이를 제출하여야 한다. 이 경우 **대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 미리 들어야 한다.** <개정 2011. 4. 4.>

③ 시·도지사는 경제자유구역개발계획에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호가목부터 다목까지의 규정에 따른 산업단지에 관한 사항이 포함되어 있으면 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청하기 전에 **국토교통부장관과 협의를** 하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제3조에 따른 산업입지정책심의회(이하 "심의회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. <신설 2011. 4. 4., 2013. 3. 23., 2014. 12. 30.>

④ 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청받은 산업통상자원부장관은 **관계 행정기관의 장과의 협의**와 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 확정하고 경제자유구역을 지정한다. 이 경우 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청한 시·도지사의 의견을 들어야 한다. <개정 2011. 4. 4., 2013. 3. 23.>

- ⑤ 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 동의를 받은 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 수립하고 경제자유구역을 지정할 수 있다. <개정 2011. 4. 4., 2013. 3. 23.>
- ⑥ 산업통상자원부장관은 경제자유구역을 지정할 때 필요한 경우에는 경제자유구역을 둘 이상의 개발사업 지구로 분할하여 개발하도록 할 수 있다. <신설 2011. 4. 4., 2013. 3. 23.>
- ⑦ 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 개발에 필요한 토지가 확보되어 있는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 단계적으로 개발하도록 할 수 있다. <개정 2011. 4. 4., 2013. 3. 23.>
- ⑧ 산업통상자원부장관은 제4항이나 제5항에 따라 경제자유구역을 **지정한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시**하고, 지체 없이 이를 관할 시·도지사에게 통지하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다. <개정 2011. 4. 4., 2013. 3. 23.>
- ⑨ 제8항에 따른 통지를 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있게 하여야 한다. <개정 2011. 4. 4.>

2.2. 주민의견 청취 관련 법령

가. 「농지법 시행령」 제14조

- ① 내용 분석
- 공청회 공고 시기(제14조 제1항)
 - 공청회 개최예정일 14일 전까지 공고하여 일반인이 열람할 수 있도록 규정
 - 공청회 공고 사항(제14조 제1항)
 - 개최목적, 개최예정일시 및 장소, 농지이용계획안의 개요, 그 밖의 공청회의 개최에 필요한 사항을 포함
 - 공청회 개최 공간 범위(제14조 제2항)
 - 계획 대상이 되는 행정구역단위로 개최
 - 의견 제출(제14조 제3항)
 - 공청회 개최 전 시장·군수 또는 자치구구청장에게 의견 제출 가능

「농지법 시행령」

제14조(공청회를 통한 주민의 의견청취) ① 시장·군수 또는 자치구구청장은 법 제14조제1항에 따라 농지이용계획의 수립에 관한 지역주민의 의견을 듣기 위하여 공청회를 개최하여야 하며, **공청회 개최예정일 14일전까지 다음 각 호의 사항을 공고하고 일반인이 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.**

1. 공청회의 개최목적
2. 공청회의 개최예정일시 및 장소

3. 농지이용계획안의 개요

4. 그 밖에 공청회의 개최에 필요한 사항

② 제1항에 따른 공청회는 농지이용계획의 대상이 되는 행정구역단위로 이를 개최하되, 시장·군수 또는 자치구구청장이 필요하다고 인정할 때에는 수개의 지역으로 구분하여 개최할 수 있다.

③ 공청회에 출석하여 의견을 진술하려는 자는 공청회 개최 전에 시장·군수 또는 자치구구청장에게 서면(전자문서를 포함한다)으로 **의견의 요지를 제출**할 수 있다.

④ 시장·군수 또는 자치구구청장은 제3항에 따라 제출된 의견의 요지 중 비슷한 내용의 것에 대해서는 이를 일괄하여 공청회에서 진술할 대표자를 선정할 수 있으며, 필요하다고 인정할 때에는 의견을 진술할 전문가를 선정할 수 있다.

② 주요 시사점

- 공청회 개최 전에 농지이용계획안의 개요 등을 공고하게 하고, 공청회에서 의견을 진술하려는 자에게 미리 의견의 요지를 제출하게 하거나 필요 시 전문가의 의견 진술을 허용한다고 하여 공청회가 형식적인 절차에 끝나지 않고 이를 통해 행정청과 지역주민 간에 심도 깊은 논의가 가능하도록 토대를 마련하고 있음

나. 「도시개발법 시행령」 제11조

① 내용 분석

- 공청회 공고 시기(제11조 제2항)
 - 공청회 개최 전 14일 이상 일반인에게 공람시키도록 규정
- 공청회 공고 사항(제11조 제2항 제1호 내지 제4호)
 - 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요, 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항, 공람기간 및 기타 국토교통부령으로 정하는 사항을 포함
- 공청회 공고 방법(제11조 제2항)
 - 일간신문 및 해당 시·군·구의 인터넷 홈페이지에 공고
- 의견 제출(제11조 제3항)
 - 공람기간 내 도시개발구역의 지정에 관한 공고를 한 자에게 의견서 제출 가능

「도시개발법 시행령」

제11조(주민의 의견청취) ① 국토교통부장관 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 법 제7조에 따라 도시개발구역의 지정에 관한 주민의 의견을 청취하려면 관계 서류 사본을 시장·군수 또는 구청장에게 송부하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 관계 서류 사본을 송부받거나 법 제7조에 따라 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문과 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일 이상 일반인에게 공람시켜야 한다. 다만, 도시개발구역의 면적이 10만 제곱미터 미만인 경우에는 일간신문에 공고하지 아니하고 공보와 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 입안할 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요
2. 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항
3. 공람기간
4. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항

③ 제2항에 따라 공고된 내용에 관하여 의견이 있는 자는 제2항제3호의 공람기간(이하 이 조 및 제13조에서 "공람기간"이라 한다)에 도시개발구역의 지정에 관한 공고를 한 자에게 의견서를 제출할 수 있다.

④ 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 제출된 의견을 종합하여 국토교통부장관(제1항에 따라 국토교통부장관이 시장·군수·구청장에게 송부한 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다), 시·도지사에게 제출하여야 하며, 제출된 의견이 없으면 그 사실을 국토교통부장관, 시·도지사에게 통보하여야 한다. 다만, 대도시 시장이 지정권자인 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013. 3. 23.>

⑤ 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 제출된 의견을 공고한 내용에 반영할 것인지를 검토하여 그 결과를 공람기간이 끝난 날부터 30일 이내에 그 의견을 제출한 자에게 통보하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

② 주요 시사점

- 도시개발구역의 지정 등에 관해 제출된 의견을 국토교통부장관 및 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 통보하게 하고 그 반영여부에 대해 다시 의견을 제출한 자에게 통보하도록 하여 행정작용에 대한 주민 등의 의견이 소외되지 않도록 하고 있음

라. 기타 공청회 개최와 관련 최소한의 사항만 규정하고 있는 입법례

① 「도시교통정비 촉진법 시행령」 제34조

- 공청회 공고 시기
 - 공청회 개최 전 14일전까지 1회 이상 공고하도록 규정
- 공청회 공고 사항
 - 공청회의 개최 목적, 예정 일시 및 장소, 기타 특별관리구역의 지정계획 개요 등에 관한 사항을 포함

- 공청회 공고 방법
 - 1개 이상의 일간신문에 공고

「도시교통정비 촉진법 시행령」

제34조(공청회) 시장은 법 제45조에 따라 공청회를 개최하려면 다음 각 호의 사항을 1개 이상의 일간신문에 공청회 개최 예정일 14일 전까지 1회 이상 공고하여야 한다.

1. 공청회의 개최 목적
2. 공청회의 개최 예정 일시 및 장소
3. 특별관리구역 또는 특별관리시설물 지정계획의 개요
4. 그 밖에 필요한 사항

② 「연안관리법 시행령」 제5조

- 공청회 공고 시기
 - 공청회 개최 14일 전까지 공고하도록 규정
- 공청회 공고 사항
 - 공청회 개최 목적 및 일시, 기타 지역계획의 주요 내용에 관한 사항을 포함
- 공청회 공고 방법
 - 관보, 공보, 인터넷 홈페이지 또는 일간신문 등에 공고하도록 규정

「연안관리법 시행령」

제5조(연안관리지역계획에 대한 공청회의 개최) 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 법 제9조제4항에 따라 연안관리지역계획(이하 "지역계획"이라 한다)에 대한 공청회를 개최하려는 경우에는 공청회 개최 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 관보, 공보, 인터넷 홈페이지 또는 일간신문 등에 공고하여야 한다. <개정 2013.

3. 23., 2014. 8. 12.>
1. 공청회의 개최 목적
2. 공청회의 개최 일시 및 장소
3. 수립 또는 변경하려는 지역계획의 주요 내용
4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항 외에 공청회 개최에 필요한 사항

2.3. 관계 행정기관장 협의 관련 법령

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제61조

① 내용 분석

■ 협의절차(제61조 제3항)

- 일정 사항(제61조제1항각호)에 대해서는 사전에 관계 행정기관의 장과 협의할 것을 규정

■ 협의요청에 대한 무응답 시 동의 간주 여부(제61조 제4항)

- 협의요청을 받은 날로부터 20일 내에 의견을 제출하지 않으면 협의가 이루어진 것으로 본다고 간주

② 주요 시사점

- 협의요청에 대한 무응답 시 “20일”을 기한으로 하여 이 기간 내 의견을 제출하지 않으면 협의가 이루어진 것으로 본다는 간주 규정을 둬
- 기간의 정함을 두고 그 기간 내 응답을 하지 않는 관계 행정기관의 장에 대해 의견을 제출한 것으로 보는 간주 규정을 두고 있는데, 이는 신속하고 효율적 행정을 도모하기 위한 제도로 흔히 사용되고 있음¹¹⁾

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제61조(관련 인·허가등의 의제) … (중략)

③ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발행위허가 또는 변경허가를 할 때에 그 내용에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. <개정 2011. 4. 14., 2013. 7. 16.>

④ 제3항에 따라 협의 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.

… (중략)

11) 대법원은 관계기관의 장과 협의를 거치지 않고 행한 택지개발예정지구 지정처분의 하자의 정도에 대해 (구)택지개발촉진법 제3조에서 건설부장관이 택지개발예정 지구를 지정함에 있어 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의를 하라고 규정한 의미는 그저 자문을 구하라는 것이지 그 의견을 따라 처분을 하라는 의미는 아니라고 할 것이므로 이러한 협의를 거치지 않았다고 하더라도 이는 위 지정처분을 취소할 수 있는 원인이 되는 하자 정도에 불과하고 위 지정처분이 당연무효가 되는 하자에 해당하는 것은 아니라고 판시한 바 있음(대판 2000.10.13., 99두653).

나. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」 제2조의3

① 내용 분석

■ 협의절차(제2조3 제1항)

- 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 20일 내에 의견을 회신하도록 규정하고 있음

■ 협의요청에 대한 무응답 시 동의 간주 여부

- 무응답 시 협의가 이루어진 것으로 보는 간주규정을 두고 있지 않음

② 주요 시사점

- 협의 요청에 대해 회신하지 않을 경우, 협의가 이루어진 것으로 보는 간주규정을 두고 있지 않음
- 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 부득이한 이유로 기간 내에 회신이 곤란한 경우, 사유 및 기한을 명시하여 통보하고 그 기한 내 회신하여야 한다고 규정하여 반드시 회신하도록 되어 있음

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」

제2조의3(경제자유구역개발계획에 관한 협의) ① 법 제4조제4항 전단에 따라 산업통상자원부장관으로부터 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 그 요청을 받은 날부터 **20일 이내에 의견을 회신하여야 한다.** 다만, 다른 법령에 경제자유구역개발계획의 확정 또는 변경에 관련하여 협의기간에 관한 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다.
② 제1항에 따라 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 **부득이한 사유로 협의기간 내에 회신이 곤란한 경우에는 그 사유 및 회신기한을 명시하여 통보하고 그 기한 내에 의견을 회신하여야 한다.**

다. 「도시개발법」 제19조

① 내용 분석

■ 협의절차(제19조 제3항)

- 일정 사항(제19조제1항각호)에 관하여는 사전에 관계 행정기관의 장과 협의할 것을 규정하고 있음

- 협의요청에 대한 무응답 시 동의 간주 여부
 - 협의를 요청받은 관계 행정기관의 장은 “대통령령으로 정하는 기간에”의견을 제출하지 않으면 협의한 것으로 보고 있음

「도시개발법」

제19조(관련 인·허가등의 의제) ...(중략)

③ 지정권자는 실시계획을 작성하거나 인가할 때 그 내용에 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항이 있으면 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간에 의견을 제출하여야 하며, 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의한 것으로 본다. <개정 2012. 1. 17.>

② 주요 시사점

- 사전에 관계 행정기관의 장과 협의하여야 할 사항에 대해 특정(제19조제1항각호)하고 있음
- 관계 행정기관의 장이 협의 요청에 대해 의견을 20일 내에 제출하도록 한정하였으며, 해당 기간은 대통령령으로 정함

2.4. 계획 및 지역 등 고시¹²⁾ 관련 법령

가. 「야생동물 보호 및 관리에 관한 법률 시행규칙」 제43조

① 내용 분석

- 고시할 사항
 - 지자체 장이 보호구역을 지정·변경·해제하는 경우 “그 내용을” 공고하도록 규정하고 있음

12) 고시 및 공고 관련, 행정기관이 일정사항을 국민에게 알리도록 규정하는 경우 개별법령에서 고시 또는 공고라는 용어를 사용하고 있으나 고시와 공고의 구별에 관한 명확한 이론상 기준은 존재하지 않음. 다만, 구 「사무관리규정 시행규칙」 및 행정업무운영 편람의 구별 기준에 따라 고시와 공고를 개략적으로 구별한다면 1) 고시는 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 알리는 행위이므로 어떤 사항을 고시하기 위해서는 법령의 근거가 필요한 반면, 2) 공고는 법령이 정하는 바와 상관없이 일정한 사실을 알리는 행위이므로 법령의 근거가 없더라도 행정청이 공고할 수 있음 <김종훈, 법령입안심사기준: 고시 및 공고의 구별기준에 관한 검토, 법제소식(2014.11)>

- 고시 기한 및 방법

- 언제까지 공고하여야 한다는 별도의 규정이 없음. 공고 방법에 대해서도 규정하지 않음

- 구역을 표시한 안내판 및 표주 설치

- 지정한 구역을 표시한 안내판 및 표주를 설치하도록 규정함

② 주요 시사점

- “지체 없이” 공고하도록 하여 시간적 제한을 두려한 것은 바람직하나 “지체 없이”가 언제까지인지, 그리고 공고할 “그 내용”이 무엇인가에 관해 다툼이 있을 수 있음
- 특별관리지역을 지정하고, 해당 지역 내 제한 조치 등을 시행할 수 있기 때문에 해당 지역을 표시한 안내판 등의 설치가 필요함. 시행규칙에 안내판 및 표주 설치에 대해 규정한 내용을 참고할 수 있음

「야생동물 보호 및 관리에 관한 법률 시행규칙」

제43조(야생생물 보호구역 등의 지정 등) 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 법 제33조제1항에 따라 야생생물 보호구역(이하 "보호구역"이라 한다)을 지정 또는 변경한 경우에는 **지체 없이 그 내용을 공고(해제한 경우를 포함한다)**한 후 별지 제39호서식의 야생생물 보호구역 설정조서 및 그 구역을 표시하는 도면을 작성하여 갖추어 두고, 해당 보호구역에 그 구역을 표시한 안내판 및 표주를 설치하여야 한다.

나. 「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법 시행규칙」 제2조

① 내용 분석

- 고시할 사항

- 고시하여야 할 사항(제1호내지제5호)을 “목적 및 기간, 사업별 투자금액, 결정 사유 또는 변경 사유, 간선급행버스체계의 개선에 관한 사항, 간선급행버스체계 연계교통수단의 운영개선에 관한 사항” 등 5가지로 한정하여 규정함

- 고시 기한 및 방법

- 언제까지 고시하여야 한다는 별도의 규정이 없음. 고시 방법에 대해서도 규정하지 않음

② 주요 시사점

- 고시하여야 할 사항에 대해서는 명확하게 규정하고 있으나, 고시 기한에 대한 내용은 포함하지 않음
- 언제까지 고시하여야 하는가에 대해 이견이 있을 수 있음

「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법 시행규칙」

제2조(간선급행버스체계 종합계획의 고시) 국토교통부장관은 「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」(이하 "법"이라 한다) 제4조제6항에 따라 간선급행버스체계 종합계획(이하 "종합계획"이라 한다)을 수립하거나 변경하였을 때에는 다음 각 호의 사항을 고시하여야 한다.

1. 종합계획의 목적 및 기간
2. 종합계획의 사업별 투자금액
3. 종합계획의 결정 사유 또는 변경 사유
4. 간선급행버스체계의 개선에 관한 사항
5. 간선급행버스체계 연계교통수단의 운영개선에 관한 사항

다. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」 제23조

① 내용 분석

- 고시할 사항
 - 고시하여야 할 사항(제1호내지제4호)을 “매립예정지의 위치, 매립목적, 매립예정지의 면적, 해제 사유” 등 네 가지로 구체적으로 특정하고 있음
- 고시 기한 및 방법
 - 통보한 날로부터 7일 이내에 관보에 고시하도록 규정함

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」

제23조(매립예정지별 매립계획의 해제 등) 해양수산부장관은 법 제25조제3항에 따라 매립예정지별 매립계획의 해제 사실을 매립예정지별로 매립기본계획 반영요청자에게 통보한 때에는 그 통보한 날부터 7일 이내에 다음 각 호의 사항을 관보에 고시하여야 한다. <개정 2013. 3. 24.>

1. 매립예정지의 위치
2. 매립목적
3. 매립예정지의 면적
4. 해제 사유

② 주요 시사점

- 고시하여야 할 사항 뿐 아니라 고시 방법(관보)과 고시 기한(통보한 날로부터 7일 이내)에 대해서도 명시하고 있음

라. 「항로표지법 시행규칙」 제13조

① 내용 분석

- 고시할 사항
 - 항로표지가 설치·폐지 및 변경되는 경우 그 사실을 고시하도록 하고 있음
- 고시 기한 및 방법
 - 관보에 고시하도록 규정하고 있으나, 언제까지 고시하여야 한다는 별도의 규정이 없음

② 주요 시사점

- 고시 방법(관보)은 구체화하고 있으나 언제까지 고시해야 하는지에 대해서는 규정하고 있지 않아 이견이 있을 수 있음

「항로표지법 시행규칙」

제13조(항로표지의 고시) 지방해양수산청장 및 국립해양측위정보원장은 법 제16조에 따라 항로표지가 설치·폐지되거나 현황이 변경되는 경우에는 그 사실을 관보에 고시하고, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 항행통보, 방송, 인터넷, 팩스, 전화 등을 이용하여 통항선박 등에 알려야 한다.

제2절 오버투어리즘 대응 사례 분석

1. 분석 개요

가. 분석 목적

- 특별관리지역에서 조례로 정하여 취할 수 있는 조치에 참고할 수 있도록 특정공간을 대상으로 오버투어리즘 현상 완화를 위해 정책을 추진한 국외 사례를 분석함

나. 분석 대상 및 내용

- 오버투어리즘으로 인해 주민들의 삶의 피해가 부각되어, 시 정부 차원에서 적극적인 조치를 취한 스페인 바르셀로나와 일본 교토 사례를 분석함
- 스페인 바르셀로나: 관광 숙박업체 신설 규제, 관광버스 지정 주차 구역 운영을 비롯해 유명 관광지인 구엘공원 인접 거주민을 고려한 조치 등 특정 공간을 대상으로 한 관광 활동 규제 및 주민 지원 조치를 중점적으로 분석함
 - 특히 규제 및 지원과 관련한 법과 계획 등의 시행 근거를 살펴 봄
- 일본 교토: 관광객의 과도한 집중에 따른 혼잡과 관광객 비매너 행동에 대한 대응 정책을 중점적으로 분석함

2. 스페인 바르셀로나

2.1. 관광객 숙박업체 신설 제한

가. 법제도적 근거 및 배경

- 스페인은 2013년 도시임대법(Law of Urban Rents: LAU)을 개정하고 각 지자체에 관광객 관련 업체의 규제권한을 부여함
- 이에 바르셀로나 시 정부는 2017년 1월 주거권(right to housing), 휴식 및 사생활에 관한 권리(right to rest and privacy), 지속가능한 이동권(right to sustainable mobility) 및 건강한 환경권(right to healthy environment) 등 네 가지 권리의 조화를 꾀하는 관광 숙박시설 특별 계획(Special Plan for Tourist Accommodation, PEUAT)을 시행함(Ayuntamiento de Barcelona, 2017)¹³⁾

나. 구역별 관광객 숙박업체의 신설 규제

- PEUAT은 유스호스텔이나 관광객 단기임대 아파트와 같은 관광객 숙박업체의 신설을 규제함
- 특히 바르셀로나 시내의 단기임대(Housing used for tourism: HUTs)에 관해 “성장 제로(zero growth)” 원칙을 기반으로 시를 4개의 구역으로 구분하여 밀집 정도에 따라 단기임대 허가 여부를 정함
- 4개 구역에 대한 관광객 숙박업체에 대한 규제는 다음과 같음
 - 밀집도가 “최상”인 Area 1에서는 단기임대 신설을 금지함
 - 밀집도 “상”인 Area 2에서는 폐업하는 업체의 숫자와 동일한 개수의 업체 신설이 가능함
 - 밀집도가 낮은 Area 3에서는 숙박업체 신설과 기존 업체 확장이 가능하도록 하여, 분산을 유도함

13) 관광 숙박 시설 특별 계획(PEUAT)은 2017년 1월 27일에 전체 위원회의 승인을 받았으며, 2017년 3월 6일에 바르셀로나 지방의 공식 관보에 게시와 함께 발효됨.

- Area 4는 3개의 재개발 지역이 위치한 구역으로 별도의 규제를 적용하며, 각기 규제의 정도가 다름

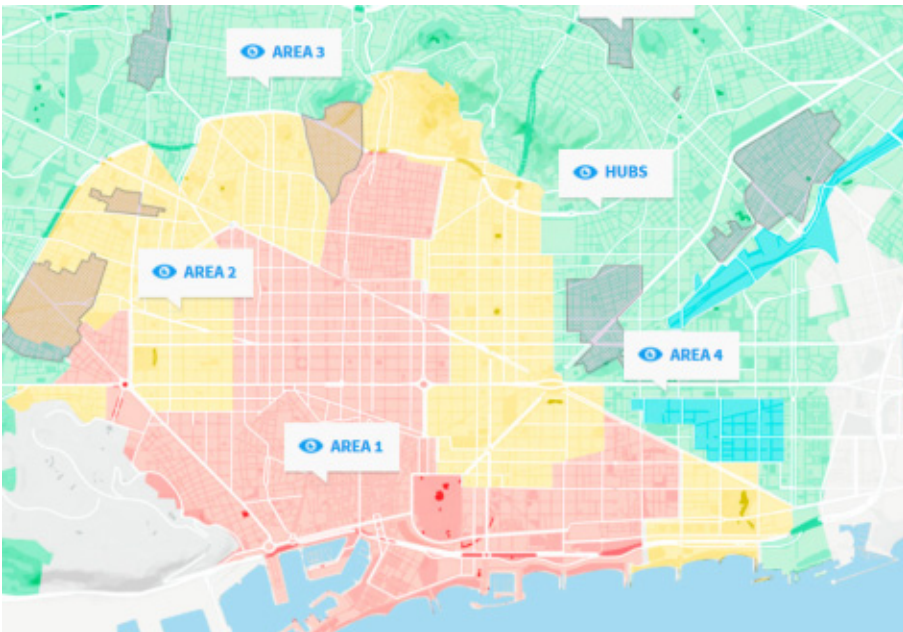
■ 또한 구역에 따라 숙박업체 간 거리 제한 규정을 두어 관광객 숙박의 밀집을 완화하고자 함

- 예를 들어 “투숙객 50명 미만의 숙소는 두 숙소 간 150m의 간격을 두고 설립되어야 한다. 50~100명의 숙소는 175m, 100~150명의 숙소는 200m, 150명~250명의 숙소는 250m, 250~350명 숙소는 300m ...” 등임

〈표 4-2〉 구역별 관광객 숙소 신설 규제

구분	밀집도	규제 내용
Area 1	최상	HUTs 신설 금지
Area 2	상	폐업하는 업체의 지점수와 동일한 개수의 신설 업체 가능
Area 3	하	신규 업체 및 기존 업체 확장 가능
Area 4	-	특정 지역에 대한 특정 규제 적용 3개의 재개발 지역(La Marina del Prat Vermell, La Sagrera 및 22@Nord)이 위치한 구역으로 지역별로 규제의 정도가 다름

[그림 4-1] PEUAT의 4개 구역



자료: <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/en/>

2.2. 관광버스 지정주차 구역(Zona Bus)

가. 관광버스 지정주차 구역 지정 배경

- 관광버스의 불법 주차 및 과잉 통행을 제한하기 위해 관광버스 지정주차 구역을 2013년부터 시행함

나. 관광버스 지정주차 구역 설정

- 특별구역 4구역(성가죽 성당, 구엘공원, 몬주의 분수, 고딕지구)과 일반구역으로 구분됨
- 일반구역을 포함해 바르셀로나 시 전체에 총 23개의 관광버스 지정주차 구역이 있음

[그림 4-2] 바르셀로나 23개 관광버스 지정주차 구역(특별, 일반구역 포함)



다. 관광버스 지정주차 구역 제한 조치

- 특별구역은 모두 사전예약제로만 주차 가능하며 시간 제한이 있음
 - 특별구역 중 구엘공원에는 총 25개 자리가 있으며 최장 90분 간 주차가 가능하며, 18유로(한화 약 25,000원)가 부과됨
 - 5개의 예비 자리에는 10분 간 추가 주차가 가능함. 예약은 구엘공원 단체 입장객 수송 버스에 한해서만 가능함
- 일반구역에는 정차 구역, 최대 2시간 주차 구역, 무제한 주차 구역이 있음
 - 정차 구역에서는 최대 10분간 관광객 승하차가 가능하며 무료임
 - 최대 2시간 주차 구역은 해당버스의 표준 배출가스 등급에 따라 18유로/1시간에서 무료로 나눔
 - 무제한 주차 구역은 외곽에 해당하며, 해당버스의 표준 배출가스 등급에 따라 8.50유로/1시간에서 무료로 나눔

2.3. 관광기념품 상점 규제 및 증가 제한

가. 제도적 근거 및 배경

- 관광객들이 증가하면서 기존 주민들의 일상생활에 필요한 생필품 상점들이 관광객을 위한 상점으로 대체되어 감에 따라, 주민들은 생활에 큰 불편을 느껴 옴
- 바르셀로나 시 주민들의 삶을 보호하기 위해 상점의 판매 품목 및 관광기념품 상점의 증가를 제한하고자 계획을 수립함
- 2018년 7월 20일 ‘관광기념품 상점 관리 특별계획’을 수립함¹⁴⁾
- 2018년 7월 23일 ‘바르셀로나 시 기념품 상점 증가 제한 계획’을 수립함¹⁵⁾

14) 원제목: Pla Especial Souvenirs, https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jsui/bitstream/11703/111037/1/PlaEspecial_Souvenirs_2018.pdf

15) 원제목: Plan especial de ordenacion de los establecimientos comerciales destinados a la venta de articulos de recuerdo o souvenirs en Barcelona, <https://ajuntament.barcelona.cat/comerc/es/actualidad/el-ayuntamiento-amplia-las-limitaciones-la-apertura-de-tiendas-de-articulos-de-recuerdo>

나. 실행 목적

- 해당 구역 및 시 전체 상업 활동의 균형을 보장함
- 주민 일상생활 영위에 필요한 편의시설 및 상점에 우선 순위를 부여하며, 기존 소상공인을 보호함
- 지역공동체의 이웃관계를 보호하고 지역 정체성을 유지함

다. 실행 내용

- 관광기념품 상점 등에 대해 비식료품 상점(non alimentary shop)으로 통칭하여 관리함
 - 단, 관광객이 많은 지역은 소규모 식료품 상점 또는 그 외 상점에서도 전체 품목의 20% 이내에 한해 기념품을 판매할 수 있음
- 관광기념품 상점 증가 제한 구역을 설정함
 - 특별보호 구역: 고덕지구 전체, 성가족 성당 및 산안토니 시장 근처, 관광객 유동이 많은 5개 구, 캠프누 축구 경기장 근처, 까사 비센스(새로 공개한 가우디 건축물), 구엘공원 근처
 - A 등급 지정 건축물 주변. 단, 건축물 ‘주변’ 이 정확하게 정의 내려지지 않은 경우에는 주변 하나의 길 혹은 25m 반경 등으로 지정함
- 기존 관광기념품 상점에 새로운 규제를 적용함
 - 총 판매품목의 20% 이상이 기념품인 모든 상점에 해당함
 - 기념품과 다른 품목들을 진열장에서 정확히 구분하여 진열해야 함
 - 기념품은 모두 라벨을 붙여야 함
 - 기념품이 외부로 전시되어 있거나 외부에서 보이면 안 됨
 - 기념품 상점 외에 종교 시설, 박물관, 미술관, 도서관, 전시장, 공연장 등의 상점에서 관광기념품을 판매할 경우 전체 상품의 5%를 초과할 수 없으며 반드시 해당기관의 품목과 관련이 있어야 함
 - 판매 물건 진열로 인한 보행자 통행로 방해 금지 등과 같이 상점 전면부 및 보행자 도로와의 연결 부분에 대한 규제가 있음

- 단속 시, 규제사항이 이행되지 않았을 경우 1차 경고 후 6개월 간의 시정기간을 주고, 그 뒤에도 시정되지 않을 경우 영업정지 가능함

■ 기념품으로 정의하는 품목 리스트¹⁶⁾

- 모든 종류의 지역 수공예 제품
- 그 외 공산품(섬유 품목: 티셔츠, 모자, 털모자 등, 집안 인테리어 용품: 머그잔, 재떨이 등, 운동용품, 보석류, 가죽류 등)

[그림 4-3] 사그리다 파밀리아 주변 관광기념품 상점



출처: 바르셀로나 거주 연구자 직접 촬영

[그림 4-4] 고딕지구 식료품 상점에 진열된 관광기념품(메시 티셔츠)



출처: 바르셀로나 거주 연구자 직접 촬영

16) 다만 관광기념품에 대한 범위가 다소 모호한 측면이 있음. 바르셀로나시에서 관광기념품을 판매하는 상인에 따르면 “대부분의 단속 담당자는 메시 등 유명선수가 새겨진 바르셀로나 유니폼은 관광기념품으로 취급하고, 그 외 다른 축구팀 유니폼은 단속 대상으로 관심을 두지 않는다. 단속에 대한 규제가 애매하다. 또한 지역 내 수공예 제품은 바르셀로나와 전혀 관계가 없어도 기념품으로 취급된다.”며 규정의 모호함을 지적함

2.4. 구엘공원 인근 거주민 보호

가. 제도적 근거

- 2018~2022 구엘공원 관리계획
 - 바르셀로나 시는 시의 대표 관광명소인 구엘공원이 관광객을 위한 공간에서 지역주민 중심의 공간으로 회복될 수 있도록 인근 통행 제한 및 개장 시간 조절, 시설정비 사업 등을 지속 수행하는 ‘2018-2022 구엘공원 관리계획’을 수립함¹⁷⁾
 - 5개년 관리계획에 쓰이는 예산은 총 2,490만 유로(한화 327억 5천만 원)이며 약 180여 개의 세부사업이 주민 의견 수렴 등을 통해 계획됨

나. 구엘공원 관리계획 수립 배경

- 관광객의 과도한 집중
 - 구엘공원은 성가죽성당과 함께 바르셀로나의 가장 대표적인 명소로 꼽히며 구엘공원의 연간 방문객은 2012년 약 900만 명으로 추정됨
 - 2013년부터 관광객 수 조절 및 일부구간을 유료구간으로 변경하여 입장료를 징수한 결과 2016년 관광객 수는 290만 명으로 추정됨
 - 그럼에도 무료입장 구역 등에는 여전히 많은 수의 관광객이 몰려 과밀 상태임
- 구엘공원 인근 거주민들의 지속적인 불편 호소
 - 구엘공원이 위치한 구역은 학군이 매우 다양하여 가족단위 거주민이 대단히 많은 지역임
 - 바르셀로나 시내 중심과는 달리 관광 숙박업체 비율은 높지 않지만, 과도한 관광객 집중으로 인해 해당지역 거주민은 통행 불편, 안전, 소음, 생필품 상점 감소 및 관광기념품 상점의 증가 등의 불편이 긴 시간 지속되어 옴

17) https://ajuntament.barcelona.cat/gracia/sites/default/files/documents/participacio_parkguell_propostaestrategica2017-2022.compressed_0.pdf

- 구엘공원이 지역주민을 위한 공간으로 기능 필요
 - 계획 수립 시, 조사에 따르면 공원을 찾는 방문객이 늘어날수록 지역주민이 공원을 이용하는 시간과 활동은 줄어드는 것으로 나타남. 개장시간 중 단 1%만이 지역주민을 위한 행사에 쓰임

다. 버스 구엘: 시에서 운영하는 관광객 전용버스

- 추진 배경
 - 구엘공원이 위치한 고지대에 거주하는 주민들은 구엘공원을 찾는 관광객들로 인해 버스 이용이 매우 불편해짐
 - 구엘공원 정문 쪽에 거주지가 집중되어 있어, 과도한 관광객 집중에 따라 통행 불편, 안전, 소음 등 주민 불편사항이 발생함
 - 구엘공원 정문으로 집중되는 관광객 입장의 분산이 필요함
- 실행 내용
 - 2019년 4월 1일 부터 관광객 전용 버스를 운행함
 - 구엘공원과 약 1km 떨어진 곳에 있는, 차량통행이 비교적 수월하고 주민 불편이 최대한 없는 곳으로 버스 정류장을 설정함
 - 지하철 출입구와 바로 연결되며 구엘공원 입장권에 버스 이용료를 포함해 버스 이용을 유도함. 공원 정문이 아니라 측면 출입구로 입장을 유도함
 - 운행 시간: 성수기 07:45-21:45(7분 간격), 비수기 08:00-18:45 (10분 간격)

[그림 4-5] 버스 구엘 운행 모식도



[그림 4-6] 버스 구엘 안내문과 버스 구엘 정류장



■ 운행 효과

- 방문객의 버스 이용률이 높으며, 버스 운행에 대한 주민 만족도 또한 높음
- 방문객의 공원 접근 편의가 제고되었고, 주민에게는 공원 주변 혼잡도가 감소됨. 버스 운행으로 방문객의 공원 정문 입장이 분산되었으며, 지하철역 역시 관광객이 분산되어 혼잡도가 개선됨

라. 구엘공원 정문 근처 차량 진입금지 구역 지정

■ 추진 배경

- 구엘공원 정문 앞 지역은 오래된 주거 지역이며 유치원에서 고등학교까지의 학교들이 입지해 있음
- 관광객 유입으로 인한 정주환경 훼손, 등하교 안전 환경 미보장, 통행 불편 등의 문제가 끊임없이 제기되어 옴

■ 실행 내용

- 구엘 공원 정문 앞 주거지역 네 개의 길(그림 4-7 참고)에 대하여 오전 11시부터 오후 8시까지 주민 통행 및 마을버스, 응급차량 외 택시 등 모든 차량의 진입을 금지함
- 2019년 9월 7일부터 시행함

■ 차량 진입금지(차량 통행 제한) 방법

- 바닥에 철근 봉을 설치하여, 금지 시간에는 봉이 올라와 있고, 해제 시간에는 봉이 내려가 차량 통행이 가능하게 함
- 차량 통행이 필요한 경우, 설치되어 있는 인터폰을 누르면 중앙에서 봉을 내려 가게 함¹⁸⁾

[그림 4-7] 구엘공원 정문 앞 차량 진입금지 구역



비고: 구엘공원 정문 앞 거주지역의 4개 골목(선으로 표시)에 대해 차량 진입금지

마. 구엘공원 근처 불법 영업 관광기념품 상점 30개 단속

■ 추진 배경

- 2019년 8월 바르셀로나 시는 실태조사를 통해 도시 내 관광기념품 상점 중 40%가 불법영업 중이라고 밝힘
- 2019년 10월부터 불법 영업 관광기념품 상점에 대한 단속 및 조치를 시행함

■ 추진 근거

- 관광기념품 상점 관리 특별계획, 바르셀로나 시 기념품 상점 증가 제한 계획

18) 차량 진입금지를 위해 설치한 철근 봉 작동 동영상

(https://drive.google.com/file/d/1unJ77yOQWX-j9y2_Ed23rpNRjz38EQF7/view)

■ 실행 내용: 단속 내용 및 조치

- 단속 내용: 일정 수준 이상의 외부 도로로 드러나는 진열, 진열방식(종류별로 배치), 기념품점으로 등록되어 있지 않은 상점에서 총 판매품목 20% 이상 기념품 판매
- 1차 단속 기간 중 규제에 대해 설명, 이행 권고, 2차 단속 기간 중 불이행 상점에 벌금 징수
- 벌금: 500유로(한화 약 68만 원, 진열방식 불이행), 3,000유로(한화 약 407만 원, 해당사항 없는 기념품 및 상품 판매), 6,000유로(한화 약 813만 원, 등록 안 된 상점에서 기념품 판매)

3. 일본 교토

3.1. 교토시 오버투어리즘 대응 정책

가. 정책 추진 배경

- 교토 시내 외국인 관광객 급증으로 오버투어리즘 현상 발생
 - 교토관광종합조사에 따르면 교토시의 숙박객수가 10년 동안 200만 명 정도만 증가(2008년 1,306만 명, 2018년 1,582만 명)한 것에 반하여, 외국인 관광객 수는 약 4.5배로 급증(2008년 94만 명, 2018년 450만 명)하였음
 - 나카이(2019)에 따르면, 외국인 관광객의 증가로 일본인들의 교토관광이 어려워지며¹⁹⁾, 외국인 관광객들의 관광 매너에 어긋나는 행동, 문화를 모르고 하는 행동들로 교토 특유의 정서가 사라지고 있다고 지적함. 예를 들어 낙서, 웨딩 촬영, 게이샤 촬영, 기차 건널목 앞 철길에서 촬영 등의 행동을 말함
 - 특히, 특정 시기나 특정 관광지(아라시야마(嵐山), 오오하라(大原), 후시미(伏見) 등)가 매우 혼잡함

19) 외국인 관광객들이 호텔을 사전 예약함에 따라 만실인 경우가 많아 일본인들의 호텔 예약이 어려워짐

- 관광객 급증에 따라 교통 문제가 특히 심각
 - 교토시는 오래된 좁은 길이 많으며, 바둑판 형태의 구조로 형성되어 있기에 교차점의 신호가 많아 교통정체가 더욱 심각함
 - 관광객의 버스 이용이 증가하면서, 버스 안이 붐비는 것은 물론 지역주민이 버스를 이용할 수 없는 상태가 됨

나. 「시민생활과의 조화를 가장 중요시하는 지속가능한 관광도시」의 실현을 위한 기본지침과 구체적 대책

- 추진 프로젝트 팀 구성 및 운영
 - 외국인 관광객 급증으로 인한 혼잡, 매너 문제의 해결, 환경 정비 등 시민들의 생활과 조화되는 관광을 추진하며, 관광을 통한 교토 경제 활성화를 위한 시책을 검토 및 추진하기 위해 2019년 「시민생활과 조화되는 지속가능한 관광도시」 추진 프로젝트 팀을 구성함
 - 추진 프로젝트 팀은 데이터 수집 및 분석과 함께 학계, 시민, 관광 관련 사업자의 의견을 수렴하여 정책의 성과와 과제 등을 검토하고 제안함
- 기본 지침
 - 외국인 관광객 증가에 따른 일부 관광지과 시 버스 혼잡, 매너 문제, 숙박시설 수요의 증가, 도시의 격에 맞는 오피스, 연구소, 주택 등의 필요성과 문화예술, 경관, 자연과의 공생 등 교토시의 특성에 알맞게 시민의 안심·안전, 지역문화의 계승을 중요시하는 시민생활과 관광의 조화를 위한 기본 지침을 설정함
 - 지속가능하고 시민, 관광객, 사업자의 만족도를 높이는 국제문화관광도시를 실현하는 것을 목표로 함
- 대응 정책
 - 혼잡 대응, 숙박시설 급증에 따른 문제 대응, 관광객 비매너 행동에 대한 대응 등 3개의 대응 정책을 추진함
 - 교토시는 혼잡한 관광지에 대한 대응책으로 “분산”을 유도하는 정책을 추진함

3.2. 혼잡 대응

가. 관광객 분산

- 2019년 이전의 정책 추진 내용
 - ㉠ 시기(계절) 분산: 비수기 관광객 유치 캠페인 실시. 교토의 겨울 여행(1966년~), ㉡ 시간 분산: 민간사업자와 연계하여 아침·저녁 관광 정보 게재(2014년~), ㉢ 장소 분산: 소중히 간직할 교토 프로젝트 실시(2018년~), 관광패적도가 보이는 실증사업(2018년)을 실시
 - 저녁 단풍 구경 디지털 스탬프러리: 2019년 11월 2일~12월 8일 교토시 공식 어플 'Hello KYOTO'를 활용하여 디지털 스탬프러리를 실시함. 저녁시간에(해진 후 또는 저녁 6시 이후부터) 스탬프를 찍는 것이 가능하며, 스탬프를 모두 모아 응모한 사람 중 추첨하여 교토 시내 호텔 숙박권, 레스토랑 이용권 등을 선물함
- 2019년 이전의 정책 추진 성과와 과제
 - 각종 미디어에 주요 관광지 외의 관광지를 노출함으로써 주요 관광지 외 지역에 관광객의 증가가 있었으며, 월별 관광객 차이가 감소함
 - 관광패적도 사업을 통하여 방문시간을 분산하고, 다양한 장소로 관광객이 분산되는 효과가 있었음. 혼잡하지 않은 관광지를 방문한 관광객 중 40%가 관광패적도 웹사이트를 이용한 것으로 나타남
 - 그럼에도 불구하고 여전히 특정 관광지와 오후 시간대에 관광객 집중이 나타나고 있으며, 교토시 전체가 혼잡하다는 이미지를 가지고 있어 이를 해결할 필요가 있음
- 2019년부터의 정책 추진 내용
 - 시기, 시간, 장소 분산화 강화: 아침, 저녁 관광의 콘텐츠 발굴, 프로모션 강화(정보게제 사이트 개설, 철도회사와의 연계 등)
 - 관광패적도 시행을 바탕으로 AI와 ICT를 활용한 관광수요의 관리를 시행함
 - 관광객의 홈페이지 이용 현황을 분석하여, 관광객 수요에 따른 분산화 정보와 혜택을 주어 관광객을 분산시키고 만족도를 높임²⁰⁾

- 관광패적도를 이용한 분산화 사업 확대: 관광객 위치정보 등을 활용하여 쾌적하게 관광할 수 있는 시기, 시간, 장소 등을 홈페이지(교토관광 Navi)에서 볼 수 있게 하여 관광객의 분산을 유도함. 현재 교토시 전체와 지역별로 볼 수 있으며, 이전 사업을 바탕으로 대상 지역과 시기를 확대하고 있음. 봄, 가을 특정 시기에는 아라시야마 구역, 기온 구역 등의 특정 장소의 시간대까지 설정이 가능함
- 혼잡한 상황을 피하기 위해서 출발시간, 요일 등의 조건과 음식을 즐기고 싶다 등의 조건에 맞는 모델 코스 제안 기능을 비롯해 제안한 코스를 편집하거나 효율적으로 관광지를 돌 수 있게 일정을 짤 수 있는 기능이 있음

[그림 4-8] 요일별 관광패적도 정보 제공



출처: 교토관광 Navi 홈페이지(<https://ja.kyoto.travel/comfort/>)

비고: 달력의 사람 모양 아이콘을 보고 혼잡도를 판단할 수 있음.

[그림 4-9] 지역별 관광쾌적도 정보 제공



출처: 교통관광 Navi 홈페이지(<https://ja.kyoto.travel/comfort/>)

나. 교통 분산

■ 2019년 이전의 정책 추진 내용

- ㉠ 버스차량의 증차, 노선과 버스운행 시간 충실화(2012년 764량→2018년 818량), 정류소 상황 확인 시스템 활용(2017년~) 등 운송력의 강화
- ㉡ 지하철 이용 촉진: 지하철·버스 1일권의 가격 인하 및 홍보(2018~, 버스 1일권 500엔에서 600엔으로 인상, 지하철·버스 1일권 1200엔에서 900엔으로 인하), 성수기 때 시 버스에서 지하철로 무료 환승 실시(지역에 따라 실시 년도 다름)
- ㉢ 생활용과 관광용 버스 분리, 빈손 관광 촉진(간사이 국제공항에서 관광객에게 홍보 등), 앞문 승차 뒷문 하차 등을 실시

■ 2019년 이전의 정책 추진 성과와 과제

- 지하철 이용 촉진 시책으로 지하철·버스 1일권 판매 수가 3배로 증가하였으나 버스만 이용하는 1일권 판매는 30% 감소
- 앞문 승차 뒷문 하차 시책으로 관광객이 불편함 없이 내림

- 그럼에도 여전히 일부 노선과 구간에서 차내 혼잡 발생, 버스 노선 증차에 한계가 있음

■ 2019년부터의 정책 추진 내용

- 각종 할인 승차권의 재점검(2020년 실시 예정, IC카드 이용 촉진, 이동경로 축소화 등을 검토 중)
- 민간 사업자와 연계한 활동 전개: 2019년 히가시아마 지역 교토버스 증편 등
- JR 그룹 ‘Crosta 교토’는 빈손 관광을 위해, JR교토역에서 짐 보관 및 숙박시설로의 배송을 실시하여 관광객의 관광 만족도를 높임. 짐으로 인한 버스 혼잡과 지역주민의 이동 방해를 예방함
- 앞문 승차 및 뒷문 하차의 확대: 현재 약 70%정도 실시 중

다. 도로 분산

■ 2019년 이전의 정책 추진 내용

- 도로 혼잡을 예방하기 위해 자동차 대신 대중교통을 이용하도록 정책을 추진함
- ㉠ 대중교통 이용 촉진 홍보, ㉡ 관광지 교통 대책(단풍 시즌의 아라시아마, 히가시아마 지역에 자동차 유입 억제(2001년~), ㉢ 관광버스의 도로 위 정체 개선을 위해 주차장 이용 촉진, 주차장 정비 등을 실시

■ 2019년 이전의 정책 추진 성과와 과제

- 철도이용객과 버스 이용객이 증가(2009년에 비해 2017년 철도 이용객 14% 증가, 버스 이용객 20% 증가)함
- 관광지 주변 주차장을 확대하여, 도로 위에서 관광객을 기다리는 관광버스가 감소하는 등 도로 혼잡이 개선되고 있음
- 하지만 여전히 성수기에는 도로가 혼잡함. 버스협회나 여행업협회에 가입되어 있지 않은 관광버스의 실태를 파악하기 어려워 관광버스 개선 지침을 만들기 어려움
- 또한 식사나 쇼핑을 위한 주차장은 여전히 증가하고 있음. 주차허용량을 초과하는 지역도 있음

■ 2019년부터의 정책 추진 내용

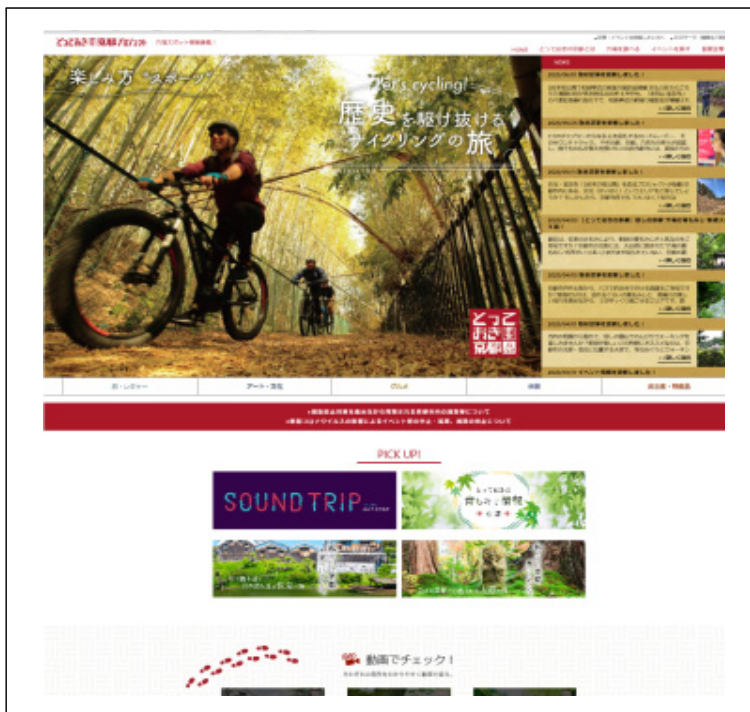
- 대중 교통 이용 촉진: 파크 앤드 라이드로 자동차 유인 억제(2020년~)
- 관광버스 도로 위 주정차 대책의 강화: 관광버스 실태 파악, 관광버스 주차장에 대한 정보를 관광버스 운전기사에게 제공(2020년~)

라. 관광지 분산

■ 2019년 이전의 정책 추진 내용

- ㉠ 유명 관광지가 아닌 곳으로 분산하기 위한 「간직하고 싶은 교토」 프로젝트 실시(2018~), 각종 미디어를 활용함
- 간직하고 싶은 교토 프로젝트: 후시미, 오오하라, 타카오, 야마시나, 니시쿄, 케이호쿠 6 구역을 대상으로 가이드북에도 없는, 알려지지 않은 매력과 새로운 관광정보, 지역 이벤트 등의 정보를 발신하여 분산화를 추진함

[그림 4-10] 간직하고 싶은 교토 홈페이지



출처: <https://totteoki.kyoto.travel/>

- ㉠ 유명 관광지가 아닌 곳들의 매력도 향상을 위해 외국인 관광객을 대상으로 관광사업자가 지역의 매력을 활용하여 체험형 관광상품을 조성하는 것을 지원함(2018~)
- ㉡ 관광객 수용 태세 정비 실시: 홍보, 안내판, 관광객 편의 증진을 위한 환경 정비 등 관광객 수용 태세를 정비함
- 2019년 이전의 정책 추진 성과와 과제
 - 각종 미디어에 유명관광지 외의 곳들에 대한 노출이 증가하였고, 체험형 관광상품이 증가함
 - 관광안내판 등이 정비 되는 효과도 있으나 전체적으로 홍보가 부족한 실정이며, 관광객의 편의를 증진할 수 있는 환경 정비도 충분하지 않은 상황임
- 2019년부터의 정책 추진 내용
 - 지역 특성에 맞는 정보 발신, 콘텐츠 개발, 환경 정비 추진
 - 광역 연계를 강화한 분산화 실시: 교토부의 '바다의 교토', '숲의 교토' 등과 연계를 강화하여 분산화 실시(2019~), 교토에서 당일치기로 다녀올 수 있는 관광지에 대한 정보 발산을 강화함(2020~)

3.3. 관광객 비매너 행동에 대한 대응

- 2019년 이전의 정책 추진 내용
 - 관광객의 비매너 행동으로 지적되는 내용에 대해 교토 문화를 존중하는 예의와 규칙 등에 관한 정보를 리플렛 등으로 만들어 배포함. 리무진 버스 차내에서 관련 정보를 게재함
 - 트립어드바이저와 연계하여 관광객이 교토 관광을 더욱 쾌적하고 즐겁게 할 수 있도록, 교토 관광 시 필요한 예의범절 및 규칙 등이 적혀있는 리플렛을 만들어 배포함
 - 지역단체의 관광객 매너 계발 등 관광 문제 해결을 위한 활동을 지원함. 지역단체 등과 협력하여 지역의 실정에 맞는 대책을 검토하고 실행함(예: 기온정 남측 지구 등)

- (기온정 남측지구 관광객 매너 확산 사업) 관광객이 증가하면서 예의에 어긋나는 행동을 하는 관광객이 많아져 지역에서 이 문제에 대한 개선을 촉구하게 됨. 그에 따라 2019년 6월 지역 협의회, 경찰서, 학계 등이 연계하여 ‘기온정 남측지구의 관광객 매너 확산 검토회’를 결성함. 이 조직은 효과적으로 관광 매너를 알리고 실천할 수 있도록 하는 방안에 대한 검토를 시작함

[그림 4-11] 교토 관광 매너 리플렛



출처: <https://tg.tripadvisor.jp/news/graphic/kyototourism2/>

- (교토시와 교통관광협회 관광객 매너 개선 사업) 교토시와 교통관광협회에서도 2019년 9월~12월 가을 관광시즌 실증사업을 실시함. ㉠ Japan Travel by Navitima, Travel Japan Wi-fi 어플을 설치한 핸드폰과 숙박 시설에서 빌리는 스마트폰 이용객에게 매너 정보를 푸쉬 알람으로 알림 ㉡ 2명이 1조가 되어 하나미코지도리(花見小路通)를 순찰하며 예의에 어긋난 행동을 하는 관광객에게 주의를 줌. 2명 중 1명은 영어 또는 중국어가 가능함. ㉢ 감시 카메라가 설치되어 있다는 포스터를 게시함

■ 2019년 이전의 정책 추진 성과와 과제

- 지역에 맞는 매너 확산 사업을 실시하여 다음과 같은 효과가 나타남
- 기온 신바시: 관광객 급증으로 안전성의 문제가 대두되어 중지된 ‘벚꽃 라이트 업’ 사업에 시가 지원하여 경비원을 증원하여 이벤트가 재개됨
- 후시미이나리: 쓰레기 무단투기 감소를 위해 보조금을 활용하여 지역 상점가에서 쓰레기통 설치를 검토함
- 아라시야마: 대나무 숲의 대나무 낙서 금지 간판 설치로 어느 정도 대나무 낙서가 감소함. 쓰레기 무단 투기 대책으로 쓰레기통 위치 지도를 작성함
- 하지만 여전히 관광객에게 정보가 충분히 전달되지 못하고, 지역 내에서도 이해관계 조정이 어려워 지역이 하나가 되어 활동하지 못함. 지역 실정에 맞는 관광매너 확산 대책도 필요함

■ 2019년부터의 정책 추진 내용

- 효과적인 정보 발신: 2019년 실시한 기온정 실증사업의 결과를 토대로 효과적인 정보 발신, 관광매너 동영상 작성, 공개 숙박시설 및 음식점에 ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 제작 및 배부
- ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 배부: 관광 매너 확산을 위해 노력하는 지역단체를 지원하기 위해서 교토시와 교토시관광협회는 스티커를 제작 배부함. 교토시 경관과 어울리는 나무무늬를 바탕으로 알기쉬운 픽토그램으로 관광매너를 나타냄. 또한 교토관광을 즐기면서 마을에 대한 존경심을 촉구하기 위해 이탈리아 피렌체와 베네치아 사례를 벤치마킹해 ‘ENJOY RESPECT’를 사용함. 스티커는 일본어, 영어, 중국어 3개 국어로 제작함

- ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 내용: 쓰레기 버리지 말 것, 들어가지 말 것, 금연, 앉지 말 것, 음식 금지, 도로 전부를 점거하지 말 것, 조용히, 철길 위에서의 촬영은 주의할 것, 드론 금지, 먹으면서 걷지 말 것 등
- ENJOY RESPECT KYOTO 스티커 배포: 데이터용은 무료로 다운로드 가능하며, 인쇄물은 교토시관광협회 회원과 교토문화교류 컨벤션 부로 회원을 중심으로 관광 관련 사업자에게 2019년 10월 하순부터 무상 제공함
- 지역, 사업자와 연계하여 대책 강화: 쓰레기 무단투기 방지를 시작으로 지역에서 추진하는 관광 매너 대책 지원 보조금 확대

[그림 4-12] ENJOY RESPECT KYOTO 스티커



출처: <https://www.kyokanko.or.jp/news/20190930/>

제3절 시사점

1. 유사 법령 사례 분석 시사점

가. 특별지역(구역) 지정

- 특정 목적 달성을 위해 지정권자를 명시하여 특별지역(구역)을 지정할 수 있도록 하는 법률의 경우 주민의 의견 청취, 관계 행정기관 장과의 협의 및 기타 고시할 사항 등에 대해서도 직접 법률에 규정하거나 혹은 대통령령 등에 위임하는 등의 차이가 있음
- 특히 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제33조는 「관광진흥법」 제48조의3과 상당 부분 유사하나 주민의 의견 청취 및 관계 행정기관 장과의 협의에 관해 「관광진흥법」은 대통령령에 위임하고 있는 반면 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」은 직접 규정하고 있음
- 한편 일부 지자체가 관광진흥법에 특별관리지역 내 필요한 조치를 규정해 주도록 요청하고 있는데, 「도시교통정비촉진법」에서는 ‘교통혼잡 특별관리지역 지정(제42조)’에 대한 조문 외에 ‘교통수요관리 조치의 내용(제43조)’도 포함하고 있어 참고가 가능함

나. 주민의견 청취(공청회)

- 앞서 살펴 본 시행령은 모두 공청회 개최와 관련하여 14일 전에 공고하도록 하면서 이견이 있는 자에게 의견을 제출할 기회를 부여하고 있음
- 그러나 공고 사항이나 방법에 대해서는 법령마다 조금씩 차이를 보이고 있는데, 「도시개발법 시행령」 및 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」 일

간신문이나 인터넷 홈페이지 게시판 등에 공고하도록 규정하고 있는 반면 농지법 시행령은 어떻게 공고할 것인가에 대해서는 언급하고 있지 않음

- 행정절차에 관한 일반법인 행정절차법에 따르면 공청회 개최는 14일 전까지 일시 및 장소, 주요 내용 등의 사항을 14일 전까지 관보, 공보, 인터넷 홈페이지 등에 공고하는 등의 방법으로 알려야 하고(제38조), 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때에는 다른 법령 등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우 등을 제외하고는 당사자들에게 의견 제출의 기회를 주어야 함(제22조)
 - 한편 행정절차법에 따르도록 규정할 경우, 공청회 개최에 관한 구체적인 사항을 시행령에 명시할 필요가 없음

다. 관계 행정기관장과 협의

- 본 절에서 살펴 본 시행령을 보면 모두 관계 행정기관의 장과 사전에 협의할 것을 규정하면서, 그러한 협의 요청을 받은 행정기관의 장에게 요청을 받은 날로부터 일정 기한 내에 의견을 회신할 것을 주문하고 있음
- 그러나 기한 내에 의견을 회신하지 않을 경우 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」은 별다른 규정을 두고 있지 않는데 반해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시개발법」은 “협약이 이루어진 것으로 본다”고 간주하고 있음
- 위에서 살펴본 대법원 판례(대판 2000. 10. 13, 99두653)와 같이 설령 관계기관의 장과의 협의를 거치지 않더라도 당연무효에 해당하는 하자는 아니지만 신속하고 효율적인 행정 도모를 위해 기한 내 관계기관의 장이 회신하지 않을 경우 동의할 것을 간주하는 규정을 두는 것이 타당할 것으로 보임

라. 계획 및 지역 등의 고시

- 고시(혹은 공고)해야 할 사항에 대해 단순히 “그 내용”이라고만 규정하고 있는 경우가 있는 데 반해 고시할 사항 뿐만 아니라 고시 방법 및 고시 기한까지 구체적으로 명시하고 있는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 시행규칙」 제23조가 행정행위의 명확성 담보 측면에서는 바람직한 것으로 판단됨

2. 오버투어리즘 대응 사례 분석 시사점

가. 도시 통합적 접근, 계획 수립

- 스페인 바르셀로나시와 일본 교토시 모두 지속가능한 도시 관점에서 오버투어리즘에 따른 문제를 완화하기 위해 대책을 마련함
 - 바르셀로나의 관광 숙박시설 특별계획은 시민들의 주거권, 휴식 및 사생활에 대한 권리, 지속가능한 이동권, 건강한 환경권 등과 조화를 꾀하여 수립하였고, 2018~2022 구엘공원 관리계획에서도 구엘공원이 지역주민을 위한 공간으로 기능할 수 있도록 하는 데 초점을 둠
 - 교토는 시민생활과의 조화를 가장 중요시하는 지속가능한 관광도시의 실현을 위한 기본지침과 구체적 대책을 마련함
- 관광객 규제와 주민 지원 정책 등 도시 전체 관점에서 시행함. 특히 교통, 치안, 인프라, 주택(부동산) 등 오버투어리즘으로 인해 발생하는 문제들은 관광 외 도시 부문의 문제이기 때문에 도시 전체적 관점에서 문제를 인식하고 해결책을 찾는 것이 필요함
- 오버투어리즘 예방 및 완화를 위한 조치들 역시 관광과 관련한 근거 규정에서 나아가 도시 전반적인 법제도에서 근거 규정을 마련해야 함

나. 추진 프로젝트 팀 구성, 유관 부서 협업 체계 구축

- 오버투어리즘 예방 및 완화를 위한 조치들은 관광 관련 행정부서만으로 실행할 수 없음. 다양한 부서의 협력이 필요함
 - 관광객의 과도한 집중에 따라 발생하는 문제는 쓰레기 무단 투기, 버스나 지하철 혼잡, 통행 불편, 안전사고 발생, 소음 발생, 도시 미관 저해, 부동산 임대료 상승, 주민 편의시설이 관광객 대상 시설로 대체, 무허가 관광업체의 난립 등 다양함
- 오버투어리즘과 관련하여 발생하는 각각의 문제와 관련한 행정부서가 모여서 데이터 수집과 분석을 비롯해 공통의 해결책을 모색하는 것이 필요함

다. 실태조사, 데이터 분석

- 오버투어리즘에 대응한 효과적 대책 마련을 위해서는 실태조사와 데이터 분석이 선행되어야 함. 관광객의 과도한 집중으로 인해 다양한 문제가 발생되므로, 언제 어디에 어떻게 관광객이 몰리고 그로 인해 어떠한 영향이 파급되는지 면밀한 조사와 분석이 이루어질 필요가 있음
 - 바르셀로나의 관광버스 지정주차 구역 운영, 구엘공원 관광객 전용버스 운영 시 해당 구역이나 정류장 위치 선정 등에 실태조사 및 데이터 분석 결과를 반영함
- 데이터에 기반한 정량적 분석 외에도 주민과 관광객의 혼잡 지각 및 정주 여건에 대한 정성적인 분석도 함께 이루어져야 함

라. 시민, 관광객, 관광사업자, 학계 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴 및 대책 추진

- 오버투어리즘으로 인한 문제는 지역주민뿐 아니라 관광객, 관광사업자 등 모두와 관련되어 있음. 관광객 및 관광사업자에 대한 규제나 지역주민에 대한 지원 대책이 조화를 이루어야 하며, 무리한 규제나 제한 등은 오히려 관광 발전을 저해할 수 있으므로 주의가 필요함
 - 「관광진흥법」 제48조의3에 따른 ‘특별관리지역’ 제도는 관광객 방문시간 제한 등 권리 제한과 의무 부과 등을 포함하는 제도이기 때문에, 관광객을 비롯해 해당 지역의 다양한 이해관계 주체 간 합의가 전제되지 않으면 합리적으로 운영하기 어려움
- 지역의 문제를 해결하기 위한 다양한 대책을 지역주민, 관광사업자 등과 협업하여 시행할 필요가 있음
 - 일본 교토시는 관광사업자와 연계하여 숨겨진 지역 명소에 대한 정보를 제공함
 - 일본 교토시 기온정은 지역협의회, 경찰서, 학계 등이 연계하여 ‘기온정 남측지구의 관광객 매너 확산 검토회’를 결성하고, 효과적으로 관광객들에게 지역의 문화를 존중하며 즐기는 방법 등을 알리고 실천할 수 있는 방안을 모색함
- 다양한 주체들이 오버투어리즘 문제 완화를 위한 대책을 적극적으로 시행할 수 있도록 관련 사업비를 지원하는 것을 고려할 수 있음

마. 관광객 윤리의식 및 책임감 강조 - 사회적 공감대 확산 중요

- 지역에 맞는 관광 매너 확산 운동을 통해 ‘지역과 상생하는 관광, 지속가능한 관광’이라는 사회적 공감대를 형성할 필요가 있음
 - 관광객이 특정 시기와 장소에 과도하게 집중되더라도 관광객이 질서를 지키고 서로를 배려하면 상당부분의 갈등이 해소될 수 있음. 요컨대 관광지역을 방문한 관광객의 행동에 따라 오버투어리즘 문제 발생 정도가 달라질 수 있음
 - 일본의 관광객 비매너 행동에 대한 대응 사례에서 본 바와 같이, 관광객들의 어떠한 행동이 지역주민의 삶을 어렵게 하는 지를 인지시킬 필요가 있음
- 특히 특별관리지역 제도는 관광객의 방문 시간 제한이나 관광활동 규제 등의 조치를 포함할 수 있기 때문에, 전 국민적인 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요함

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제5장

특별관리지역 지정을
위한 하위법령(안)

제1절 하위법령 제정 고려사항

1. 하위법령으로 위임한 사항에 대한 명확한 규정

가. 시행령으로 위임한 사항

- 관광진흥법 제48의3 제3항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리 지역을 지정·변경 또는 해제할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 함
- 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때 미리 주민의 의견을 수렴하도록 하였으며, 시행령에서 주민의 의견 수렴에 대한 방법과 절차 등을 정하도록 함

나. 시행규칙으로 위임한 사항

- 관광진흥법 제48의3 제4항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리 지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시하여야 함
- 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때 이에 대해 고시하도록 하였으므로, 시행규칙에서 고시 방법이나 시기 등 고시 절차에 대한 사항을 규정하도록 함

다. 조례로 위임한 사항

- 관광진흥법 제48의3 제2항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 일정한 요건에 해당하는 지역을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있음
 - 특별관리지역으로 지정할 수 있는 일정한 요건은 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어

관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 의미함

- 관광진흥법 제48조의3 제5항에 따르면 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리 지역을 대상으로 관광객 방문시간 제한 등 지역에 필요한 조치를 조례로 정할 수 있음
- 특별관리지역 지정에 관한 기준과 범위 등은 조례로 정할 수 있으며, 특별관리지역 내 필요한 조치도 조례로 정할 수 있도록 위임함

라. 유의 사항

- 유사 입법례를 살펴보면, 법률에서 ‘〇〇부령으로 정하는 바에 따라 고시한다’고 규정한 경우, 부령에서 어떠한 사항을 고시하도록 고시사항을 규정한 경우가 있음. 하지만 관광진흥법 제48조의3 제4항에서는 고시하는 사항을 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항으로 한정적으로 열거하였으므로, 위치, 면적, 지정일시 외에 고시하는 사항은 조례로 정해야 하며 부령으로 정할 수 없음
- 하위법령 등에 규정하는 바에 대한 해석이 불분명할 경우 실무상 운영 과정에서 법적 분쟁이 발생할 소지가 있으므로 최대한 명확히 규정할 필요가 있음. 다만 “반드시 〇〇해야 한다”는 표현은 의무 사항이므로 신중히 검토할 필요가 있음
 - 다만 관광진흥법 제48조의3 제3항에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있기 때문에, 시행령에서는 공청회를 “개최할 수도 있다”는 재량 규정이 아니라 “개최해야 한다”는 의무 규정으로 제시해야 함

2. 특별관리지역 제도의 취지 실현

- 특별관리지역은 수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역을 의미함

- 특별관리지역 제도는 관광객 방문시간 제한 등 권리 제한 및 의무 부과 조치를 시행할 수 있기 때문에, 해당 지역의 다양한 이해관계 주체 간 합의가 전제되어야 하며 관광객의 이해와 실천이 필수적임
 - 또한 특별관리지역 제도를 통해 관광활동의 제한이나 관광객의 의무 부과만 가능한 것이 아님. 지역주민과 관광객, 관광사업자 등 다양한 이해주체의 상생을 위해 관광객의 편의를 높이고 지역주민의 삶을 보호할 수 있는 방향으로 제도를 운영해야 함
- 따라서 시행령으로 위임한 “주민 의견 청취”와 “관계기관 장과의 협의”, 조례로 위임한 사항 “특별관리지역 지정”과 “특별관리지역 내 필요한 조치” 등에 지역 지정에 대한 민주적 정당성과 행정적 전문성, 조치의 효과성 등을 확보할 수 있도록 설계해야 함
 - 한편 현행 법에서 조례로 정할 수 있는 특별관리지역 내 필요한 조치는 특별관리지역에 대한 개념 정의에 따라 “수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있는” 부분을 직접적으로 개선할 수 있는 조치에 한함

제2절 시행령(안)

1. 시행령(안)의 구성 및 내용

가. 시행령(안)의 구성

- 특별관리지역 지정·변경·해제 시 주민의견 수렴 절차 등 법률에서 위임된 사항과 그 시행을 위하여 필요한 사항을 규정함
- 시행령 제41조의9를 신설하고, 기존 제41조의9부터 제41조의12까지를 각각 제41조의10부터 제41조의13까지로 함
- 제1항부터 제3항까지로 구성함

나. 주요 내용

- 특별관리지역의 지정·변경·해제 절차(안 제41조의9)를 담음
 - 시·도지사나 시장·군수·구청장이 특별관리지역을 지정, 변경 또는 해제하려면 공청회를 통해 주민의 의견을 듣고, 문화체육관광부장관 등 관계 행정기관의 장과 미리 협의하도록 정함
 - 시·도지사나 시장·군수·구청장이 특별관리지역을 지정, 변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 고시하도록 하고, 고시하는 내용을 문화체육관광부장관에게 제출하도록 함
- (제1항) 공청회 개최
 - 시·도지사나 시장·군수·구청장이 특별관리지역을 지정, 변경 또는 해제 시, 해당 지역의 주민을 대상으로 공청회를 개최하도록 규정함
 - 공청회는 행정절차법에 근거하고 있으므로, 공청회 개최와 관련한 절차 등은 시

행령에 규정하지 않음

- 「행정절차법」 제2장제3절(제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조, 제39조의2, 제39조의3)에서 공청회를 개최하는 경우 그 절차와 방법에 관하여 자세히 규정하고 있음
- 「행정절차법」은 행정절차에 관한 일반법으로서 개별법에서 공청회 개최의 근거만 정하고, 공청회의 절차와 방법 등에 관하여는 세부적으로 정하지 않더라도 「행정절차법」의 공청회에 관한 규정이 적용되는 것이므로 다수의 입법례에서 공청회의 절차와 방법에 대해서는 정하지 않고 있음

■ (제2항) 문화체육관광부장관 등 관계 행정기관의 장과 협의

- 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역 지정, 변경 또는 해제하려면 문화체육관광부장관 등 관계 행정기관의 장과 협의하도록 규정함
- 의견 회신 기한을 요청받은 날부터 30일 이내로 규정함. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」 등 관계 행정기관장 협의 관련 규정을 둔 입법례를 보면, 협의요청에 대한 응답 기한을 “20일”로 두고 기한 내 의견을 제출하지 않으면 협의가 이루어진 것으로 본다는 간주 규정을 둬
- 특별관리지역 지정이 특정 기간 내에 반드시 시급하게 이루어져야 하는 사안은 아니므로, 협의 기한 내 의견을 제출하지 않을 경우 협의가 이루어진 것으로 본다는 간주 규정은 두지 않음
- 관광진흥법 제51조(권역계획)제2항, 제52조(관광지의 지정 등)제3항, 제54조(조성계획의 수립 등)제2항에서 관계 행정기관의 장은 협의를 요청받은 날로부터 30일 이내에 의견을 제출하게 하고 있으므로 일관성 측면에서 30일로 규정하는 것이 바람직하다고 판단함

■ (제3항) 고시 내용에 대해 문화체육관광부장관에게 제출

- 특별관리지역의 지정, 변경, 해제 등 고시 내용을 문화체육관광부장관에게 제출하도록 규정함
- 문화체육관광부가 각 지자체별로 이루어지는 특별관리지역의 지정, 변경, 해제 등의 전국적인 현황과 운영 실태를 파악하고 있어야 특별관리지역 제도의 도입

- 목적과 개선방향을 탐색할 수 있음. 따라서 특별관리지역의 기본적인 현황과 운영 등에 관한 사항은 관광정책을 총괄하는 문화체육관광부에서 파악할 수 있도록 지방자치단체의 장에게 관련 자료를 제출하도록 의무 규정을 둠
- 특히 특별관리지역에서는 관광객의 방문시간 제한 등의 조치를 할 수 있기 때문에 관광객에 대한 정보 제공 측면에서 문화체육관광부의 통합 관리 등이 필요함

2. 시행령(안)

가. 관광진흥법 시행령 일부개정령안

「관광진흥법 시행령 일부개정령안」

관광진흥법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제41조의9부터 제41조의12까지를 각각 제41조의10부터 제41조의13까지로 하고, 제41조의9를 다음과 같이 신설한다.

제41조의9(특별관리지역의 지정·변경·해제) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제3항에 따라 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제하려는 경우에는 해당 지역의 주민을 대상으로 공청회를 개최해야 한다.

② 법 제48조의3제3항에 따라 협의 요청을 받은 문화체육관광부장관 등 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출해야 한다.

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제4항에 따라 고시한 경우에는 그 내용을 문화체육관광부장관에게 제출해야 한다.

제41조의12(종전의 제41조의11)제2항 및 제3항 중 “제41조의10”을 각각 “제41조의11”로 한다.
별표 4의2의 제목 중 “(제41조의12 관련)”을 “(제41조의13 관련)”으로 한다.

부 칙

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

나. 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p> <p>제41조의9·제41조의10 (생 략)</p> <p>제41조의11(한국관광 품질인증의 절차 및 방법 등) ① (생 략)</p> <p>② 문화체육관광부장관은 제1항에 따라 제출된 신청서의 내용을 평가·심사한 결과 제41조의10에 따른 인증 기준에 적합하면 신청서를 제출한 자에게 문화체육관광 부령으로 정하는 인증서를 발급하여야 한다.</p> <p>③ 문화체육관광부장관은 제2항에 따른 평가·심사 결과 제41조의10에 따른 인증 기준에 부적합하면 신청서를 제출한 자에게 그 결과와 사유를 알려주어야 한다.</p> <p>④·⑤ (생 략)</p> <p>제41조의12 (생 략)</p>	<p>제41조의9(특별관리지역의 지정·변경·해제) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제3항에 따라 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제하려는 경우에는 해당 지역의 주민을 대상으로 공청회를 개최해야 한다.</p> <p>② 법 제48조의3제3항에 따라 협의 요청을 받은 문화체육관광부장관 등 관계 행정기관의 장은 협의 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출해야 한다.</p> <p>③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제4항에 따라 고시한 경우에는 그 내용을 문화체육관광부장관에게 제출해야 한다.</p> <p>제41조의10·제41조의11 (현행 제41조의9 및 제41조의10과 같음)</p> <p>제41조의12(한국관광 품질인증의 절차 및 방법 등) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- 제41조의11 -----</p> <p>③ ----- 제41조의11 -----</p> <p>④·⑤ (현행과 같음)</p> <p>제41조의13 (현행 제41조의12와 같음)</p>

제3절 시행규칙(안)

1. 시행규칙(안)의 구성 및 내용

가. 시행규칙(안)의 구성

- 문화체육관광부령으로 위임한 특별관리지역의 고시 관련하여 필요한 사항을 규정함
- 시행규칙 제57조를 신설함
 - 종전 제57조는 제56조로 이동(2014. 12. 31.)한 상태

나. 주요 내용

- 특별관리지역의 지정·변경 등 고시(안 제57조)
 - 관광진흥법 제48조의3제4항에 시·도지사나 시장·군수·구청장이 특별관리지역의 지정, 변경 또는 해제할 때에는 “문화체육관광부령으로 정하는 바”에 따라 고시하도록 되어 있어, 고시 방법을 규정함
- 문화체육관광부령으로 고시하는 항목에 대해서는 법 제48조의3 제4항에서 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항으로 한정적으로 열거함. 따라서 위치, 면적, 지정일시 외에 고시하는 사항은 조례로 정해야 하며, 시행규칙에 포함할 수 없음
 - 별도 고시사항에 대해서는 시행규칙에 포함하지 않음
- 특별관리지역의 지정·변경 등에 대해 지방자치단체의 공보에 고시하도록 규정함

2. 시행규칙(안)

가. 관광진흥법 시행규칙 일부개정령안

「관광진흥법 시행규칙 일부개정령안」	
관광진흥법 시행규칙 일부를 다음과 같이 개정한다.	
제57조를 다음과 같이 한다.	
제57조(특별관리지역의 지정·변경 등 고시) 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제4항에 따라 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 그 사실을 해당 지방자치단체의 공보에 고시해야 한다.	
제57조의6 중 “영 제41조의10”을 “영 제41조의11”로 한다.	
부 칙	
이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.	

나. 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제57조	제57조(특별관리지역의 지정·변경 등 고시) 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제48조의3제4항에 따라 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 그 사실을 해당 지방자치단체의 공보에 고시해야 한다.
제57조의6(한국관광 품질인증의 인증 기준) 영 제41조의10에 따른 한국관광 품질인증(이하 “한국관광 품질인증”이라 한다)의 세부 인증 기준은 별표 17의5와 같다.	제57조의6(한국관광 품질인증의 인증 기준) 영 제41조의11----- ----- -----.

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제6장

특별관리지역 제도
발전방향

제1절 특별관리지역 지정 실효성 제고

1. 개요

가. 기본 방향

- 특별관리지역 제도가 실제로 잘 작동되고, 본래의 취지대로 지속가능한 관광 활성화 차원에서 운영될 수 있도록 법·제도적 보완 사항을 검토하고자 함
- 요컨대 특별관리지역 지정과 관련한 어려움을 해소하고, 특별관리지역 지정 제도의 효과를 높이며, 행정적 명확성 및 효율성 제고 관점에서 다음의 이슈를 살펴 봄

나. 주요 이슈

- 특별관리지역 지정과 운영은 특히 해당 지역주민의 삶과 밀접하게 관계되어 있는 바, 주민 의견 수렴과 시행령(안)에서 규정하고 있는 공청회 개최에 관해 효과성 관점에서 살펴 봄
- 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 특별관리지역을 지정하는 경우와 특별관리지역에 대한 경미한 변경 등에 대해서는 현행 법에 규정하고 있지 않음. 발생 가능성이 있으나 현행 법에 규정하지 않은 경우를 행정적 명확성 및 효율성 제고 관점에서 살펴 봄. 또한 특별관리지역을 지정하는 지방자치단체가 지정 제도 관련하여 조례 제정에 어려움을 제기하고 있는 바, 조례로 위임한 사항에 관해 검토함
- 특별관리지역이 지속가능한 관광 활성화 차원에서 제도화된 만큼, 취지대로 지정·운영될 수 있도록 유도하기 위한 지원이 필요함

2. 절차적 효과성 제고: 효과적 주민 의견 수렴 과정 고려

가. 공청회를 통한 의견 수렴

- 본 연구에서 제시한 관광진흥법 시행령(안) 제41조의9는 주민 의견 수렴을 위해 공청회를 개최하도록 함. 이는 특별관리지역 지정에 앞서 충분한 정보를 제공함으로써 주민 등 이해관계자가 원활하게 의견을 개진하고 지정 과정에 참여하도록 하기 위함임
- 공청회는 계획이나 사업에 대한 사회적 수용성을 확보하기 위해 계획 및 사업에 대한 내용과 절차를 해당 이해관계자에게 알리고 의견을 수렴하기 위한 사전이행 절차 중 하나로써, 지자체의 경우 주민 의견 수렴 방안으로 공청회를 주로 활용하고 있음²¹⁾
- 대다수 우리 법령 역시 공공 갈등 발생 가능성이 예견되는 경우 공청회를 활용하여 사전에 주민의 의견을 청취하도록 하고 있음
 - <표 6-1>과 같이 공공사업 추진 시 각 법에 따라 의무 규정으로 또는 임의 규정 및 주민 요구가 있을 시 공청회를 개최해 주민의 의견을 청취하도록 함
- 「행정절차법」 제22조에 “행정청이 구체적인 사실에 관한 법 집행으로서 공권력을 행사하거나 또는 이에 준하는 행정을 집행하는 경우 당사자를 대상으로 청문, 공청회, 의견제출 등의 기회를 주는 사전이행절차를 준수”하도록 명시하고 있음
 - 공청회에 관해 제38조(공청회 개최의 알림)부터 제39조(공청회의 진행)까지 공청회 절차와 내용 등을 규정함

21) 예컨대, 도시재생전략계획 수립 시 각 지자체에서는 주민의 의견을 수렴하기 위한 방안으로 공청회를 가장 많이 활용했고 그 다음으로 설명회 및 주민간담회 순임

〈표 6-1〉 사전이행절차에 관한 일반법규

법규명	사전이행절차 유형	규정 내용	비고
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	공청회	광역도시계획의 수립 또는 변경	강행
	공청회	도시·군 기본계획의 수립 또는 변경	강행
	주민의 의견 청취	도시·군 관리계획의 입안	임의 (특정조건 충족시 강행)
	주민의 제안	도시·군 관리계획의 입안	임의
환경영향평가법	공고·공람 및 의견 제출	전략환경영향평가서	강행
	설명회	전략환경영향평가서	강행
	공청회	전략환경영향평가서	주민 요구 시
	공고·공람 및 의견 제출	환경영향평가서	강행
	설명회	환경영향평가서	강행
	공청회	환경영향평가서	주민 요구 시
도시개발법	공람 및 주민의 의견 청취	도시개발구역의 지정 또는 변경	강행
	공청회	도시개발구역의 지정 또는 변경	특정조건 충족시 강행
건축기본법	공청회 등 의견 수렴	건축정책기본계획의 수립 또는 변경	강행
	공청회 등 의견 수렴	지역건축기본계획의 수립 또는 변경	강행
경관법	공청회	경관계획의 수립 또는 변경	강행
대기환경보전법	공청회 등 의견수렴	대기환경개선 종합계획	강행
	공청회 등	장거리이동 대기오염물질 피해방지 추진대책	임의
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	공청회	도시재생전략계획의 수립 또는 변경	강행
	주민 제안	도시재생활성화지역의 지정 또는 변경 제안	임의
	공청회	도시재생활성화지역의 수립 또는 변경	강행
	공청회	도시재생선도지역의 지정	강행

비고: '강행'은 공청회 등 사전이행절차를 무조건 거쳐야 한다는 것을 의미하며, '임의'는 행정청 재량에 따라 해당 절차 이행을 판단할 수 있다는 의미임.

출처: 김광구 외(2018), 공공사업 추진시 사전이행절차 개선을 통한 갈등저감 방안 연구, (사)한국갈등학회, pp. 16-18

- 사전이행절차에는 공청회 외에도 공고, 공람, 청문, 설명회, 의견제출 등이 있음
 - 공고: 행정청이 일정한 사항을 일반 대중에게 광고, 게시 또는 다른 공개적인 방법으로 널리 알리는 절차
 - 공람: 행정청이 일정한 사항을 여러 사람이 돌려볼 수 있게 하는 절차
 - 청문: 행정청이 특정 처분 전에 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차
 - 설명회: 행정청이 일정한 사항에 대하여 일반인이 이해할 수 있도록 널리 알리는 절차
 - 의견제출: 행정청이 특정 행정작용 전에 당사자 등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차

나. 「행정절차법」 상 공청회 관련 주요 절차

- 행정청이 공청회를 개최하려는 경우²²⁾에 공청회 개최 14일 전까지 당사자 등에게 통지하고, 관보, 공보, 인터넷 홈페이지 또는 일간 신문 등에 공고하는 등의 방법으로 알리게 됨(제38조)
- 공청회 주재자²³⁾는 행정청이 지명 또는 위촉하고, 공청회의 발표자도 행정청이 선정함(제38조의3)
- 공청회 결과와 관련, 행정청은 공청회를 통해 제시된 의견이 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우에만 이를 반영하여 처분하게 됨(제39조의2)

다. 공청회 절차 및 이행 상의 한계

- 공청회는 특별관리지역 지정에 앞서 이행하는 사전 의견청취 절차(행정절차법 제22조)로써, 특정 구성원 간의 대립된 의견을 조정하고 특정 정책이나 제도의 도입

22) 행정절차법은 법령 등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우 또는 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우 공청회를 개최하도록 하고 있음(제22조)

23) 공청회의 주재자는 공청회 개최부터 종료까지 전 과정을 주재하는데, ① 공청회 개최 후 주요내용 및 진행순서 등을 설명하고, ② 공청회의 원활한 진행을 위해 발표내용 등 제한, ③ 공청회의 질서유지를 위해 주의 또는 발언중지, 퇴장명령 등의 조치 가능, ④ 공청회 종료 후 제시된 의견 등 결과 정리 및 행정청 제출 등의 역할을 수행함

또는 개선 등에 관한 여론이나 의견을 수렴(동법 제47조)하기 위한 목적임

- (정보 부족) 하지만 공청회 개최 전 통지 또는 공고하는 정보는 대개 계획단계에 있는 사항을 전달하는 수준이어서 개략적인 사항에 불과하여 대다수 비전문가인 주민들이 이를 기반으로 의견을 형성하기에 충분하지 않음
 - 공청회를 개최할 때에는 「행정절차법」 시행규칙 별지 제21호 서식에 따라 공청회의 제목, 일시 및 장소, 주요내용, 발표자에 관한 사항, 발표신청 방법 및 신청기한, 정보통신망을 통한 의견제출 및 기타 공청회 개최에 관하여 필요한 사항에 대해 통지 또는 공고하도록 되어 있음
- (기한 부족) 공청회 개최 14일 전(공휴일 포함)까지 통지 또는 공고하여 주민의 의견을 수렴하도록 하고 있어 각기 상충되는 다양한 이해관계인의 의견을 수렴하기에는 부족할 수 있음
- (행정청의 과도한 통제) 공청회의 주재자를 비롯해 발표자 선정 등 전 과정을 행정청이 통제하며, 공청회 결과의 반영여부도 행정청의 재량에 달려 있음
- (주민 참여율 저조) 공청회는 대부분의 경우 주중 근무시간에 이루어져 주민 참여율이 떨어짐
- (형식적 추진) 그럼에도 불구하고 일단 일정 기간 공고를 한 뒤 공청회를 개최하면 실제 참여한 주민의 숫자가 현저히 부족해 충분한 의견 수렴이 이루어지지 않을 경우에도 현행법에 따라 적법한 절차에 따른 것으로 봄. 즉, 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 갈등을 최소화한다는 절차 상 취지에 부합하지 않게 됨

라. 공청회 절차 개선방안

- 주민의 의견을 수렴하기 위한 공청회가 형식적인 절차에 그치지 않도록 주민 참여요건을 강화하고 실질적인 주민 의견 수렴 절차를 마련할 필요가 있음. 이에 대해서는 시행령에 별도의 규정을 두어야 함
- (주민 참여율 의무화) 공청회를 개최하는 경우 일정 비율의 주민 참여를 의무화하는 것을 고려할 수 있음

- (충분한 의견 수렴기간 제시) 다양한 이해관계를 가진 각계각층의 의견을 수렴할 수 있도록 충분한 기간을 부여하는 방안을 강구하는 것이 바람직함
 - 미국 등 해외 사례를 보면 주민의견 수렴 기간을 45일로 정하고 있음²⁴⁾
 - 특히 독일의 경우에는 대부분의 주민 의견 수렴 기간이 30일이지만 이 기간 만료 후 2주 이내까지 의견을 제출할 수 있도록 하고 있음(독일 행정절차법 제73조제4항)

3. 행정적 명확성 및 효율성 제고

3.1. 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 특별관리지역을 지정하는 경우에 대한 규정 보완

가. 관련 법령의 내용

- 「관광진흥법」 제48조의3 제2항은 시·도지사나 시장·군수·구청장이 “수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역”을 조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다고 규정하고 있음

나. 현행 법령의 한계

- 현행 법의 내용은 특별관리지역으로 지정하려는 지역이 하나의 지방자치단체 내에 위치하는 경우만을 상정하고 있기 때문에 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 특별관리지역을 지정하게 되는 경우 문제가 발생할 수 있음
- 지방자치단체의 권한은 「지방자치법」 제4조에서 정한 바에 따라 원칙적으로 자기의 관할 행정구역에 한정하여 행사될 수 있음. 따라서 특별관리지역의 지정권도 자기의 관할 행정구역에 한정하여 지정할 수 있는 것이 원칙이므로, 이에 대한 예

24) 본 해외사례에 언급된 주민의견 수렴 기간의 경우 환경영향평가 관련 법령상의 기간으로 타 분야 관련 의견 수렴 기간은 다소 차이가 있을 수 있음

의를 인정하려면 「지방자치법」에 대한 예외이기 때문에 같은 법률적 효력을 갖는 「관광진흥법」에 직접 정하거나 「관광진흥법」에서 대통령령으로 정하도록 하는 명시적으로 위임이 있어야 가능함

- 하지만 현행 「관광진흥법」에서는 둘 이상의 지역에 걸친 특별관리지역의 지정에 관해서는 아무런 규정을 두고 있지 않고, 또 이러한 경우 지정권한을 누가 행사할지를 대통령령으로 정하도록 명시적으로 위임하고 있지도 않음
 - 특별관리지역으로 지정하고자 하는 지역이 두 개 이상의 지방자치단체에 걸쳐 있는 경우에도 구체적으로는 두 가지 경우가 있을 수 있음
 - 특별관리지역으로 지정하고자 하는 지역이 ㉠ 동일한 광역자치단체 안에서 둘 이상의 기초자치단체에 걸쳐 있는 경우와 ㉡ 둘 이상의 광역자치단체에 걸쳐 있는 경우가 있을 수 있음
 - 그런데 이러한 문제는 현행 「관광진흥법」은 특별관리지역의 지정권자를 기초자치단체의 장에게만 부여하지 않고 광역자치단체의 장에게도 함께 부여하고 있는 데 기인하는 문제이기 때문에 이를 해결하기 위한 다양한 대안이 논의될 수 있어 문제가 복잡하다고 할 수 있음

다. 개선방안

- 「관광진흥법」에 둘 이상의 지역에 걸친 특별관리지역 지정에 관한 규정을 둘 수 있음
 - 가능한 대안으로는 ㉠ 동일한 광역자치단체 안에서 둘 이상의 기초자치단체에 걸쳐 있는 지역은 기초자치단체의 장들이 협의하여 지정하도록 하거나, 해당 광역자치단체의 장의 조정에 의하여 지정할 자를 정하도록 하는 방안, ㉡ 두 개 이상의 광역자치단체에 걸쳐 있는 지역에 대해서는 해당 광역자치단체의 장들이 서로 협의하여 지정하도록 하거나 문화체육관광부 장관의 조정에 의하여 지정할 자를 정하도록 하는 방안 등 다양한 방안이 제시될 수 있음
- 타 법령에서는 미리 둘 이상의 지방자치단체에 걸치는 경우를 상정하여 협의할 것을 주문하고 있음

- 아래 입법례를 보면 지정하려는 지역이 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 있는 경우 지정하고자 하는 면적이 큰 지방자치단체의 장이 지정권한을 갖되, 관계 지방자치단체의 장과 협의하여 지정하도록 규정하고 있음

「야생동물 보호 및 관리에 관한 법률 시행령」

제23조(야생동물 보호구역 등의 지정) (중략)...

- ② 법 제33조제1항에 따라 야생동물 보호구역으로 지정하려는 지역이 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 있는 경우에는 법 제33조제2항에 따라 그 설정하려는 보호구역의 면적이 큰 지방자치단체의 장이 관계 지방자치단체의 장과 협의하여 지정한다.

(중략) ...

3.2. 경미한 사항의 변경 시, 협의 절차 예외 적용

가. 관련 법령의 내용

- 「관광진흥법」 제48조의3 제3항과 동법 시행령(안) 제41조의9 제2항은 지자체의 장이 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 공청회를 비롯하여 문화체육부장관 등 관계 행정기관의 장과 협의하는 등의 절차를 거치도록 되어 있음

나. 현행 법령의 한계

- 특별관리지역에 대한 경미한 변경이 있는 경우에도 현행법의 규정대로 번번이 공청회를 비롯한 협의 등의 절차를 거쳐야 한다면 행정력과 세금 낭비 문제가 발생할 수 있음
- 하지만 현행 법령에는 경미한 변경에 관한 예외 규정 및 예외가 인정되는 “경미한” 변경의 기준 등을 규정하지 않음

다. 개선방안

- 특별관리지역의 경미한 변경의 경우 의견수렴 절차와 관계기관과의 협의를 생략하기 위해서는 법률에 그에 대한 근거가 필요하고, 경미한 변경이 어떠한 것인지에

대해서는 대통령령으로 정하도록 위임하는 것이 필요함

- 「관광진흥법」 내에서도 조성계획의 수립 등에서 경미한 변경의 경우에는 예외로 하는 규정을 두고, 시행령에서는 예외가 인정되는 “경미한” 변경이 어떠한 경우인지에 대해서 규정하고 있음

「관광진흥법 및 시행령」	
관광진흥법	관광진흥법 시행령
제54조(조성계획의 수립 등) ①관광지등을 관할하는 시장·군수·구청장은 조성계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 이를 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다...〈개정 2008. 2. 29., 2011. 4. 5.〉 ... (중략)	제47조(경미한 조성계획의 변경) ① 법 제54조제1항 후단에서 "대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 〈개정 2020. 6. 2.〉 1. 관광시설계획면적의 100분의 20 이내의 변경 2. 관광시설계획 중 시설지구별 토지이용계획면적(조성계획의 변경승인을 받은 경우에는 그 변경승인을 받은 토지이용계획면적을 말한다)의 100분의 30 이내의 변경(시설지구별 토지이용계획면적이 2천200제곱미터 미만인 경우에는 660제곱미터 이내의 변경) ... (중략)

3.3. 조례로 위임한 사항의 명확한 규정

가. 관련 법령의 내용

- 「관광진흥법」 제48조의3 제2항과 제4항, 제5항에 지방자치단체가 지정 및 운용할 수 있는 특별관리지역에 관한 규정으로서 조례에 위임한 사항을 포함함
 - 제2항에서는 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 있다고 규정함
 - 제4항에서는 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역을 지정·변경 또는 해제할 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, **그 밖에 조례로 정하는 사항**을 고시하여야 한다고 규정함
 - 제5항에서는 시·도지사나 시장·군수·구청장은 특별관리지역에 대하여 **조례로**

정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다고 규정함

나. 현행 법령의 한계

- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항이 있어 위임받은 사항을 조례에 정하려는 경우에는 항상 그 위임범위를 놓고 논쟁이 있을 수 있음. 현행 법 제48조의3의 규정도 그 위임범위에 대해서 명확하게 규정되지 못한 부분이 있음
- 법 제48조의3 제2항에서는 “조례로 정하는 바에 따라 특별관리지역으로 지정할 수 있다”고 규정하고 있는바, 여기서 “조례로 정하는 바에 따라”는 ‘광의’와 ‘협의’의 해석 모두 가능함
 - ‘협의’로는 특별관리지역의 ‘지정 근거와 지정 절차’만 조례로 정할 수 있다고 해석될 수 있고, ‘광의’로는 특별관리지역의 지정에 관하여 필요한 사항 모두를 조례로 정하도록 위임했다고 해석될 수도 있음
 - 그리하여 제2항의 “조례로 정하는 바에 따라”를 광의로 해석하는 경우에는 제2항을 근거로 각 지방자치단체가 조례를 제정할 때 특별관리지역의 지정 근거, 지정 요건, 지정 절차, 지정 방법을 모두 정할 수 있으나, 협의로 해석하는 경우에는 지정 근거와 지정 절차만 정할 수 있음
 - 그런데 법 제48조의3 제3항에서는 지방자치단체의 장이 특별관리지역을 지정할 때 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민의 의견을 듣도록 규정’함으로써 지정 절차를 조례가 아닌 대통령령으로 정하도록 해버렸고, 같은 조 제4항에서는 ‘문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 특별관리지역의 위치, 면적, 지정일시, 그 밖에 조례로 정하는 사항을 고시’하도록 함으로써 지정 절차의 일부와 지정 방법을 조례가 아닌 부령으로 정하도록 해버렸기 때문에 제2항의 “조례로 정하는 바”는 최협의로 해석될 수밖에 없도록 되어 있음. 즉, 제2항을 근거로 해석하는 조례에서 지정 근거만 정할 수 있음
- 한편 법 제48조의3 제5항은 “조례로 정하는 바에 따라 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정함으로써 특별관리지역에서의 필요한 조치를 조례로 정하도록 위임하면서 조례로 정할 수 있는 하나로 “관광객 방문시간 제한”을

예시함. 또한 조례로 정할 때 지켜야 하는 한계를 별도로 규정하고 있지 않으므로 지방자치단체에서는 법 제48조의3 제5항을 근거로 조례로 방문시간 제한을 포함하여 필요한 조치들을 추가로 정할 수 있음

- 하지만 지방자치단체에서는 현행 「관광진흥법」 제48조의3제5항의 규정(방문시간 제한 등)만으로는 조례로 특별관리지역에서 제한할 수 있는 구체적인 행위들을 정하기 어렵다는 입장임

다. 개선방안

- 제48조의3 제2항에서 ‘조례로 정하는 바’를 삭제하고, 제4항에서 문화체육관광부령으로 위임한 사항과 그 밖에 조례로 정하는 사항 등을 개정함으로써 조례로 위임한 사항을 명확히 함
- 본 연구의 제3장에서 지자체의 요구사항에 대한 법적 타당성을 검토한 바와 같이 현행 「관광진흥법」 제48조의3 제5항의 규정만으로도 방문시간 제한, 관광버스 진입금지, 특별관리지역에서의 고성방가 금지 등을 조례로 정할 수 있다고 판단되나, 지방자치단체가 조례로 정하고자 하는 사항에 대하여 확산을 갖지 못하고 있다면 이를 명확하게 하기 위하여 「관광진흥법」을 보완하는 것도 가능하다고 판단됨
- 다만 각 지역마다 발생하는 오버투어리즘 문제와 해결책이 상이하기 때문에 법에서 어떠한 조치들을 열거할 것인지에 대해서는 별도의 연구가 필요함

4. 특별관리지역에 대한 정보 제공 및 재정 지원

가. 관련 법령의 내용

- 「관광진흥법」 제48조의3 제1항에 따르면 문화체육관광부장관은 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이고, 지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생발전 할 수 있는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보 제공 및 재정 지원 등 필요한 조치를 강구할 수 있다고 규정함

나. 현행 법령의 한계

- 법 제48조의3 제2항부터 제5항에 따라 각 지방자치단체의 장이 특별관리지역을 지정하고, 관광객 방문시간 제한 등 필요한 조치를 할 수 있게 되었음. 특별관리지역을 지정하는 경우 고시하여야 하고 방문시간 제한 등의 조치는 조례로 규정하게 되어 있으나, 이는 각 지방자치단체별로 이루어질 것이기 때문에 다른 지역에 사는 일반 국민들이 쉽게 알기 어려울 수 있음
- 따라서 각 지자체별로 이루어지는 특별관리지역 지정 및 제한 조치 등을 문화체육관광부에서 통합하여 관리하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보를 제공하는 역할이 필요하며, 효과적 정보 제공과 특별관리지역의 관리를 위해 재정적 지원이 필요할 수도 있음
 - 예컨대 문화체육관광부 홈페이지에 전국의 특별관리지역 상황 등을 게시하고, 관련 정보를 국민들이 널리 쉽게 알 수 있도록 지속 홍보함
 - 특별관리지역 내 안내판을 설치하거나, 보도블록에 특별관리지역임을 알리는 표식을 설치할 수 있음
- 특별관리지역에 대한 문화체육관광부의 정보 제공 및 재정적 지원은 현행 법 제48조의3제1항만으로는 불충분하므로 그에 관한 별도의 법률적 근거가 필요함

[그림 6-1] 보호구역 표식 및 마을 안내도 사례



출처: 연구자 직접 촬영



출처: 연구자 직접 촬영

다. 개선방안

- 특별관리지역에 대한 문화체육관광부의 정보 제공 및 재정적 지원에 관한 조항을 관광진흥법 제48조의3에 포함하는 것을 고려할 수 있음
- 이를 통해 특별관리지역 지정이 필요한 지방자치단체가 보다 적극적으로 관광객의 과도한 집중으로 인한 피해를 예방하고 효과적 조치를 취할 수 있도록 유도할 수 있음
- 한편 관광객 및 관광활동에 대한 규제와 제한 조치 뿐 아니라 관광객, 지역주민 및 영업활동을 하는 자 등에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다는 내용을 포함할 수 있음

제2절 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안)

1. 고려사항

- 제1절에서 특별관리지역 제도의 실효성 제고 차원에서 검토한 사항을 반영해 관광진흥법 제48조의3 개정(예시 안)을 제시함
 - 문화체육관광부 장관의 특별관리지역에 대한 지정 권고, 둘 이상의 지방자치단체 걸쳐 특별관리지역을 지정하는 경우, 경미한 사항을 변경하는 경우 주민 의견 수렴과 관계기관과의 협의를 생략할 수 있는 방안, 특별관리지역에 대한 별도의 정보 제공 및 재정 지원에 관한 방안, 조례로 위임한 사항에 대한 명확화, 특별관리지역 내 과태료 및 이용료 부과에 관한 규정 등을 포함함
 - 본 연구에서 검토한 사항 외에도 특별관리지역의 개념을 비롯해 지속가능한 관광 활성화를 위해 특별관리지역이 효과적으로 운영될 수 있도록 법 개정을 검토할 필요가 있음
- 다만 현행법의 규정만으로도 조례에서 정하는 것이 가능한 부분이 있으므로 구체적으로 개정안을 마련할 때에는 적절하게 조정할 필요가 있으며, 개정 효과와 부작용을 충분히 시뮬레이션하여 법 개정을 추진할 필요가 있음
 - 특히 과태료 부과 부분은 관광객을 어떻게 규정하고 확인할 것인지, 단속과정에서의 갈등 발생 등 적용하는 데 현실적인 제약이 예상 되는 바 신중한 접근이 요구됨

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 연구

제7장

정책적 제언

제1절 본 연구의 의의 및 한계

가. 본 연구의 의의

- 본 연구는 2019년 12월 3일 개정된 「관광진흥법」 제48조의3에서 규정한 특별관리지역 제도의 시행을 위해 시행령(안)과 시행규칙(안)을 제시함으로써, 관광진흥법 제48조의3이 2020년 6월 4일에 원활히 시행될 수 있도록 한 데 의의가 있음
- 더욱이 시행령(안)과 시행규칙(안) 제시에 그친 게 아니라, 지방자치단체 관계자 및 전문가 인터뷰와 조사, 법적 자문 등을 통해 특별관리지역 제도의 실효성을 높이기 위한 방안을 모색하고, 향후 특별관리지역 제도 발전방향을 비롯해 관광진흥법 제48조의3의 개정 예시 안을 제시하였다는 데에 의의가 있음
 - 특별관리지역 지정과 관련한 법·제도적 제약요인과 행·재정적 명확성 및 효율성 제고 방안을 도출하고, 특별관리지역이 보다 효과적으로 지정·운영될 수 있는 방안을 모색함

나. 본 연구의 한계

- 본 연구는 단기 수행과제의 특성상, 관광진흥법 제48조의3 개정에 따른 하위법령 제정과 향후 특별관리지역 제도 발전방향 등 특별관리지역 법제화에 주안점을 두고 연구를 진행함
 - 당초 관광진흥법 제48조의3 개정에 따른 하위법령 제정을 목적으로 연구가 추진되었으며, 연구 수행 과정에서 현행 법·제도적 제약 요인이 도출되어 이를 개선할 수 있는 방향을 제시하는 것으로 연구범위를 확장함
- 이에 따라 특별관리지역의 지정과 실질적 제도 운영에 대한 보다 구체적인 내용과 지침을 담지 못 하였다는 한계가 있음

제2절 정책적 제언

가. 정책적 제언

- 2019년12월 개정된 관광진흥법 제48조의3(지속가능한 관광 활성화)은 지속가능한 관광의 개념을 기존의 환경적 관점에서 사회·문화적 관점과 경제적 관점까지 확장하고, 수용범위를 넘어선 관광객의 방문을 시·도지사가 조례로 제한할 수 있도록 해 지역주민의 삶과 관광산업이 공존할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다는 데 의의가 있음
- 다만 아직까지 국내 지방자치단체의 대다수 지역은 관광객의 과도한 방문을 우려하기 보다는 관광객의 방문을 촉진하는 데에 정책적 관심이 높음
- 그럼에도 불구하고 지속가능한 관광 발전을 위하여 도시 및 지역 통합적 관점에서 관광으로 인한 혜택이 지역 내 순환될 수 있는 구조를 만드는 것이 무엇보다 중요함. 문화체육관광부는 지방자치단체가 지속가능한 관광 활성화에 대한 인식을 제고하고 지속가능성 관점에서 지역관광 정책을 추진할 수 있도록 유도할 필요가 있음
- 또한 현재 특별관리지역에 대한 논의가 도시 주거지역에 관광객들의 과도한 방문으로 주민 삶의 질에 부정적 영향을 미치는 경우만 부각되고 있는 데, 농촌 지역을 비롯해 섬 지역 등에 관광활동으로 인한 자연 훼손과 지역 고유의 문화 및 정체성 훼손 등이 발생하는 문제도 고려해야 함
- 따라서 특별관리지역 제도가 근시안적 문제 해결에서 나아가 중장기적 관광 발전 모델의 일환으로 작동할 수 있도록 균형적 관점에 입각하여 정책을 지원할 필요가 있음
 - 관광객의 과도한 방문으로 인해 주민들의 삶이 위협받고 있는 지역이라 할지라도 관광산업이 가져다주는 긍정적인 효과를 저해하는 방식으로 정책이 수립되

면 안 됨. 요컨대 관광객 및 관광업체 규제나 제한 등의 정책은 신중히 접근할 필요가 있음

- 또한 현재는 관광객의 유입 및 과도한 집중으로 인한 부정적 이슈가 크지 않더라도 향후 관광으로 인한 부작용이 발생하지 않도록 관리 방안을 사전에 마련해 둘 필요가 있음

- 특별관리지역 제도는 규제와 제한이 아니라 관리와 지원을 전제로 할 필요가 있음
 - 예컨대 ‘관광지역 혼잡예보시스템 구축’, ‘관광동선 및 관광시간 분산 전략’, ‘쓰레기 관리 및 거리 정비’, ‘관광 교통 체계 개선’, ‘지역 주민 편의시설(식료품점, 세탁소, 철물점, 미용실 등) 유지 지원’, ‘지역 역사·문화 보전 지원’ 등을 고려할 수 있음

- 특히 관광과 도시계획을 종합적 관점에서 다룰 필요가 있으며, 관광으로 인한 부작용 예방과 관리를 위해서도 관광 부서뿐 아니라 교통, 상하수도, 산업 등 유관 부서들과 협업 체계를 마련할 필요가 있음

- 관광 트렌드 변화에 따라 도시와 지역의 일상공간이 관광목적지가 되고 있으며, 관광객의 방문으로 도시와 지역의 경관뿐 아니라 상업 활동, 정주 여건 등이 변화함. 즉 관광은 도시 및 지역과 밀접하게 관련되어 있음

- 특별관리지역에 관한 지방자치단체의 조례 제정 시, 이러한 협업 체계 내에서 특별관리지역의 설정과 필요한 조치 등이 마련될 필요가 있음. 예컨대 지방자치단체장 혹은 부단체장을 위원장으로 하는 TF를 구성하여 관광활동과 관련한 여러 부서의 참여 하에 특별관리지역 제도를 운영할 필요가 있음

- 한편 특별관리지역 지정이 특정 고급주거단지의 정주권 보호 수단으로 악용되지 않도록 유의해야 함. 요컨대 ‘공공의 이익’을 우선하여 지정할 수 있도록 제도화해야 함

- 특별관리지역 지정과 관련하여 지역주민, 상인, 관광객, 지자체 관계자, 지역관광협의회, 전문가 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴이 중요하며, 충분한 의견 수렴을 위한 논의의 장을 제대로 마련할 필요가 있음. 또한 이 과정에서 갈등이 발생할 소지가 높으므로 특별관리지역 지정에 대한 사항을 갈등관리심의위원회 안전으로 다루도록 제도화하는 방안을 고려할 수 있음

- 특별관리지역 지정과 관련한 다양한 이해관계자들이 협의체를 구성하고 합의를 마련할 수 있도록 할 필요가 있음. 타 분야의 지역 지정제도와 달리 지역에 거주하는 주민과 상인뿐 아니라 관광객도 주요 이해관계자임을 고려해야 함
- 갈등관리심의위원회는 정책 수립이나 추진 과정에서 생기는 공공갈등을 예측하고 실제로 갈등이 발생했을 때 효율적인 조정 자문 역할을 함. 서울특별시, 부산광역시, 대전광역시 등은 갈등관리심의위원회를 운영하고 있으며, 성남시·여주시·창원시 등 기초지방자치단체에서도 갈등관리와 관련한 위원회를 운영 중임
- 향후 특별관리지역 지정 모니터링 및 지방자치단체 의견 수렴 등을 통해 특별관리지역 제도가 소기의 취지대로 원활히 작동될 수 있도록 관광진흥법 개정을 검토할 필요가 있음. 또한 특별관리지역에 대한 법·제도적 완비 이후, 법·제도에 대한 해석과 특별관리지역 내 필요 조치 사례를 담은 가이드라인을 만들어 배포하는 것을 고려할 수 있음
- 특별관리지역 내 필요 조치 사례에 대해서는 「도시교통정비촉진법」에서 ‘교통혼잡 특별관리지역 지정(제42조)’에 대한 조문 외에 ‘교통수요관리 조치의 내용(제43조)’도 포함한 사례 등을 참고하여 관광진흥법 개정을 검토할 수도 있음

나. 후속 연구 필요성

- 특별관리지역 제도가 지속가능한 관광 정책의 일환으로 실효성을 갖추기 위해서는 다양한 이해관계자의 공감대 형성을 비롯해 관광활동에 대한 상호 이해와 존중의 문화가 전제되어야 하는 바, 특별관리지역을 비롯해 지속가능한 관광 및 오버투어리즘 현상에 대한 공론화의 장 마련이 필요함
- 환경, 경제, 사회·문화적 지속성과 함께 지역주민, 관광객, 관광산업, 관광자원 등 각 주체가 지속 성장·발전할 수 있는 관광시스템을 마련할 필요가 있음
- 현행 법에서는 특별관리지역을 “수용 범위를 초과한 관광객의 방문으로 자연환경이 훼손되거나 주민의 평온한 생활환경을 해칠 우려가 있어 관리할 필요가 있다고 인정되는 지역”으로 규정하고 있는 데, 지속가능한 관광 관점에서 더 넓은 범위를 포괄할 필요는 없는 것인지 검토가 필요함

- 현행 법에서 명시하고 있는 “수용 범위를 초과한”의 개념을 어떻게 해석하는 것이 적절한 지 등에 대한 논의가 필요함
- 지방자치단체 관계자들이 현행 특별관리지역 제도에 기반 하여 어디를 특별관리지역으로 지정해 어떻게 관리해야 하는 지 어려움을 토로하는 바, 특별관리지역 지정의 실효성을 제고하기 위해서 ‘(가칭)특별관리지역 지정 가이드라인 연구’가 필요함
 - 세부적으로는 특별관리지역 지정 필요성을 객관화할 수 있는 지표 개발 및 지정 기준 마련, 특별관리지역 지정 적정 범위 설정, 특별관리지역 내 필요한 조치 사항 등에 대한 연구가 필요함

참고문헌

- 강민재, “담양군, ‘메타길 유료화’ 최종 승소”, 시사뉴스(2020.05.29.), <http://sisa-news.com/news/article.html?no=126478>
- 김광구·김동영·서정철·장원경·조은영·이나현(2018), “공공사업 추진시 사전이행절차 개선을 통한 갈등저감 방안 연구”, (사)한국갈등학회
- 김봉철(2015), “행정행위의 명확성원칙에 관한 연구: 독일행정절차법 제37조 제1항의 해석론을 중심으로”, 『공법학회』 43(3), 305-327
- 김중보(2016), 『행정법 입문』, 도서출판 피데스
- 김중훈(2014), “법령 입안 심사 기준: 고시 및 공고의 구별 기준에 관한 검토”, 『법제소식』 2-7
- 나카이 지로(2019), 『펍크난 교토 오버투어리즘과 싸우는 관광도시』, 성해사
- 도시계획관리위원회 수석전문위원(2019), “서울특별시 도시계획 조례 일부개정조례안 검토보고서”
- 문병선(2018), “행정처분과 근거법률의 간극에 대한 고찰-환경, 에너지 영역을 중심으로”, 『환경법연구』 40(3), 153-190
- 문화체육관광부(2014), 「지속가능한 관광개발을 위한 정책 비전 및 과제 수립 연구」
- 박주영·정광민(2018), 「오버투어리즘 현상과 대응방향」, 한국문화관광연구원
- 이상범·최준규·이상운·김유미·이병권·김민아(2017), 「효과적 주민의견 수렴 및 주민 참여 내실화를 위한 제도개선방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원
- 임예지·이민석(2017), “지속적 도시재생전략계획 수립을 위한 주민의견수렴방안 사례 조사연구”, 『2017 대한건축학회 춘계학술발표대회논문집』 37(1)
- 오준근(2001), 「행정절차법 개정방안 연구」, 한국법제연구원
- 제주특별자치도·제주관광공사(2019), 「2018년 제주관광 수용력 관리방안 연구」
- (사)한국행정법학회(2013), 「행정절차제도 개선방안 연구」
- 행정안전부(2018), 「공청회 운영 매뉴얼 2018」

- Alejandro Gonzalez Domingo et al. (2018), Urban Tourism Policy and Sustainability: The Integration of Sustainability in Tourism Policies of Major European Cities
- Jose Maria Martin-Martin et al. (2019), *Why Regulation Is Needed in Emerging Markets in the Tourism Sector*, American Journal of Economics and Sociology 78(1)
- Maria G. Sukhova et al. (2016), *Functional Zoning as an Instrument for Sustainable Development of Tourism of Great Altai*, National Journal of Environmental & Science Education 11(15)
- Pla Especial Souvenirs(2018.7.20.) available at https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/111037/1/PlaEspecial_Souvenirs_2018.pdf
- Plan especial de ordenacion de los establecimientos comerciales destinados a la venta de articulos de recuerdo o souvenirs en Barcelona(2018.7.23.) available at <https://ajuntament.barcelona.cat/comerc/es/actualidad/el-ayuntamiento-amplia-las-limitaciones-la-apertura-de-tiendas-de-articulos-de-recuerdo>
- Thomas Aguilera et al. (2019), *Explaining the Diversity of Policy Response to Platform-mediated Short-term Rentals in European Cities: A Comparison of Barcelona, Paris and Milan*, Environment and Planning A, published online on 23 July: <http://dx.doi.org/10.1177/0308518X19862286>

참고 사이트

- 간직하고 싶은 교토 홈페이지 <https://totteoki.kyoto.travel/>
- 교토관광 Navi 홈페이지 <https://ja.kyoto.travel/comfort>
- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 세계관광기구 www.unwto.org
- 일본 관광협회 홈페이지 <https://www.kyokanko.or.jp/project/sustainable/>
- 일본 트립어드바이저 <https://tg.tripadvisor.jp/news/graphic/kyototourism2/>
- [Http://www.themayor.eu/en/how-much-will-the-entrance-fee-to-venice-cost](http://www.themayor.eu/en/how-much-will-the-entrance-fee-to-venice-cost)
- <http://www.theartnewspaper.com/blog/thou-shalt-not-picnic-ten-commandments-for-visitors-to-venice>

- <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/en/>

판결문

- 대법원 2000. 10. 13 선고, 99두653판결

ABSTRACT

Study on Legalization of Special District for Sustainable Tourism

Due to overtourism phenomenon which caused environmental damage and disturbance of quality of life for residents in Barcelona, Venice, many have raised concerns about overcrowding in Buk-chon, Seoul, Jeonju, Yeosu and etc. Therefore, Tourism Promotion Act was amended so as to enable the heads of local governments to designate areas likely to be affected by overcrowding as special districts.

This study looks into the background and history of the amendment, and suggests partial amendment for enforcement decree and rules of the Tourism Promotion Act. It further proposes policy suggestion and direction for improvement so that the special districts could be designated and operated pursuant to its intended purpose after analyzing countermeasures against overtourism within and outside of Korea.

Overtourism, which occurs in certain areas, is understood as a factor that disrupts sustainable tourism. It is necessary to comprehend the actual condition since issues concerned with overtourism vary according to where overtourism occurs. Aboveall,

Through this study, the relevant articles in enforcement decree and rules for Article 48-3 of the Tourism Promotion Act have been enacted and went into effect as of June 4, 2020. However, it further went on to draw directions for improving Article 48-3 of the Tourism Promotion Act through interviews with relevant local authorities and experts, and legal consultation.

It is essential to create a structure where benefits from tourism form a virtuous cycle with a view to integrate urban and suburban regions for sustainable tourism. To that end, the special districts need special support so that they would become

models for long term tourism development. A more comprehensive view is required to integrate the tourism and urban planning. In order to prevent adverse effects of tourism, a cooperative system needs to be established among parties, including relevant authorities (tourism, transport, sewage, and etc.) and industries.

Keywords

overtourism, sustainable tourism, special district, legalization

집필내역

연구책임

박주영 한국문화관광연구원 연구위원: 제1장~제7장, 연구총괄

공동연구

장진희 前 법제처 연구원, 법학박사: 제4장, 제6장

지속가능한 관광을 위한 특별관리지역 법제화 방안

발행인 김 대 관

발행처 한국문화관광연구원

서울시 강서구 금남화로 154

전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880

<http://www.kcti.re.kr>

인쇄일 2020년 8월 7일

발행일 2020년 8월 7일

인쇄인 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장

ISBN 978-89-6035-810-2 93300

DOI <https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e1>

www.kcti.re.kr

Study on Legalization of Special District for Sustainable Tourism



아래의 DOI 또는 QR코드를 통해
이 보고서를 무료로 다운로드할 수 있습니다.
<https://doi.org/10.16937/kcti.rep.2020.e1>

Park Ju Young

