

서울특별시 귀금속·보석 산업 활성화 지원 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1049호
- 나. 발 의 자 : 최민규 의원(찬성자 45명)
- 다. 발의일자 : 2023년 08월 14일
- 라. 회부일자 : 2023년 08월 21일

2. 제안이유

- 귀금속·보석은 결혼문화, 패션 등 광범위한 영역에서 활용되고 있으며, 귀금속·보석산업은 국제적으로 고부가가치를 창출하는 사업으로 인식되고 있으며, 2022년 국내 주얼리 시장규모는 전년대비 13.8% 증가한 6조 3,421억원으로, 귀금속·보석 산업은 지속적으로 성장하고 있음.
- 2021년 통계청 발표에 따르면 전국에 귀금속·보석산업 사업체는 총 16,944개에 이르며, 서울특별시 관내에 총 사업체의 37.4%에 이르는 6,334개 업체가 집중되어 있음.
- 그러나 서울특별시에는 귀금속·보석산업에 대한 별도의 조례가 부재

하여 귀금속·보석산업에 대한 체계적·종합적 지원에 어려움이 있음.

- 이에 고부가가치 산업인 귀금속·보석산업에 대한 지원을 주요 내용으로 하는 조례를 제정하여 서울시 귀금속·보석산업의 경쟁력을 제고하고, 지역 경제활성화와 일자리 창출에 이바지하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례에 사용되는 용어의 정의와 시장의 책무를 규정함(안 제2조, 제3조)
- 나. 귀금속산업의 기본계획에 관한 사항을 규정함(안 제4조)
- 다. 육성사업 추진, 보조금 및 민간위탁 등에 관한 사항을 규정함(안 제5조~제7조)
- 라. 귀금속산업 활성화를 위한 귀금속주간에 관한 사항을 규정함(안 제8조)
- 마. 귀금속산업 육성정책 공로자에 대한 표창근거를 규정함(안 제10조)

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 제정안의 개요

- 동 조례안은 시장으로 하여금 귀금속·보석산업에 대한 육성 및 지원에 관한 사업과 보조금 등을 지원할 수 있도록 함으로써 서울시 귀금속·보석산업의 경쟁력을 제고하고자 발의됨.

나. 귀금속·보석산업 관련 입법 동향

- 우리나라 귀금속·보석산업은 1976년부터 정부가 고부가가치 수출

주도산업을 육성하기 위해 익산에 귀금속·보석 가공단지를 조성하면서 활성화되기 시작하였음.

- 이후 1990년대 수입자유화와 소득수준 향상에 따라 내수시장이 활성화되면서 서울 종로, 부산 범천동, 대구 교동, 익산 귀금속단지 등의 주요 집적지가 형성되었음.
- 그러나 대량화·기계화가 어려운 귀금속·보석 산업(이하 “귀금속산업”)의 특성과 소규모 수공업 형태로 발달한 산업 생태계로 인해 브랜딩과 마케팅 분야에서는 취약한 상황이며, 유통시스템의 낙후, 신규인력의 부족 등으로 정책적 지원의 필요성이 제기됨.
- 이에 따라 현재 국회에는 「주얼리산업의 기반조성 및 진흥에 관한 법률안」 등 귀금속산업을 육성·지원하기 위한 법률안이 발의된 상태임.

<유관 법률안 발의 현황>

구분	주얼리산업의 기반조성 및 진흥에 관한 법률안 (최승재의원 등 10인, 2023.2.17.발의)	주얼리의 유통관리 및 산업기반조성에 관한 법률안 (노웅래의원 등 12인, 2021.2.2.발의)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 주얼리산업의 투명화를 위한 국제자금 세탁방지기구 기준 이행 - 5년 주기 주얼리산업기반조성계획 수립 및 주얼리소매업자에 대한 자금세탁방지 의무 부과 - 주얼리산업기반조성위원회 설치·운영 - 주얼리소매업 등록제 도입 - 전문인력 양성을 위한 데이터베이스 구축, 양성기관 지정 - 주얼리산업 창업 촉진, 주얼리 품질검증, 제조·창작 기술개발, 원재료 수급, 대체소재 연구 개발 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 5년 주기 주얼리산업기반조성계획 수립 시행 - 주얼리산업기반조성위원회 설치·운영 - 주얼리소매업 등록제 도입 - 실태조사 및 통계자료 작성·관리 - 주얼리산업 창업촉진 및 우수주얼리 제조업체의 고용촉진 지원 - 전문인력 양성을 위한 직업훈련 실시, 데이터베이스 구축, 양성기관 지정 등 - 주얼리 품질검증, 제조·창작 기술개발, 원재료 수급, 대체소재 연구·개발 지원 - 지원시설 확충 및 단지 조성 노력 - 유통구조 현대화 활성화, 공동구매·판매 등

<ul style="list-style-type: none"> - 유통구조 현대화 활성화, 공동구매·판매 등 사업 지원 - 세제 감면, 주얼리전문 보세판매장 특허 부여, 브랜드 개발 등 지원 - 우수주얼리 지정 및 브랜드화 지원 - 주얼리기업 명가 선정 및 포상 - 주얼리산업 진흥업무 전담기관 지정 - 주얼리산업 진흥 우수사례 발굴·시아 - 주얼리소매업자 관리업무를 국세청장에 위탁하도록 함. 	<p>사업 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 세제 감면 및 브랜드 개발 지원 - 우수 주얼리 지정 및 브랜드화 지원 - 주얼리기업 명가 선정 및 포상
---	---

○ 그러나 정부(산업통상자원부)는 귀금속산업만을 위한 법률 제정보다는 생활소비재산업 전반을 육성하기 위한 법체계 마련이 필요하고, 그동안 개별법의 근거 없이도 업계의 수요에 따라 지원사업을 추진해 왔으며, 업계 내에서 법률안에 대한 찬반 의견이 나뉘어 의견수렴과 사전연구가 선행되어야 한다는 의견이 제시됨에 따라 현재 법률 제정 여부는 불투명한 상황임.

○ 한편, 서울시는 「서울특별시 전략산업 육성 및 기업지원에 관한 조례」(이하 “전략산업조례”)에 따라 ‘종로 귀금속 특정개발진흥지구’를 지정(2017)하여 주얼리 비즈니스센터 건립·운영, 주얼리 전문인력 양성, 귀금속·주얼리 축제 개최, 주얼리 점포 및 소공인 작업환경 개선 사업을 시행하고 있으며,

「서울특별시 도시형소공인 지원에 관한 조례」(이하 “소공인지원조례)에 근거하여 서울시 5대 도시제조업(의류봉제, 기계금속, 인쇄, 주얼리, 수제화)에 대한 지원계획을 수립하고, 앵커시설 조성, 기술·판로 지원 사업을 실시하고 있음.

- 이처럼 서울시는 법률의 제정 여부와 상관없이 귀금속산업에 대한 지원사업을 시행하고 있으나 특정개발진흥지구에 한정된 지원으로 인해 서울시 전역을 대상으로 한 종합계획이나 실태조사, 지원사업은 부재한 실정임.
- 또한, 코로나19 엔데믹에 따른 관광수요 증가에 맞춰 귀금속산업을 활성화하기 위해서는 개별 조례의 제정이 필요하다는 업계의 요청이 지속되고 있음.
- 다만 이러한 개별 조례의 제정은 특정개발진흥지구 지정의 취지, 다른 도시제조업 지원사업과의 관계를 고려하여 입법 필요성과 정책 방향에 대한 논의가 병행되어야 할 것으로 사료됨.

다. 주요 조문 검토

(1) 정의(안 제2조)

- 안 제2조제1항은 “귀금속·보석산업”을 “「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 귀금속 및 장신용품 제조업 등”으로 정의함.
- 이는 현재 귀금속산업 지원 관련 조례를 시행하고 있는 다른 지방자치단체의 입법례를 참고한 것으로 보임.

- 그러나 동 조례안이 안 제2조와 같이 귀금속산업을 정의하면, 제조업 외에 상품기획(디자인), 유통·도소매, 마케팅 등의 다른 유관 업종은 조례의 적용 대상에서 제외되는 문제가 있음.

<유사 조례 입법례>

서울특별시 종로구 귀금속·보석 산업 지원에 관한 조례	익산시 귀금속보석산업 육성에 관한 조례
제2조(정의) 이 조례에서 “귀금속·보석 산업”이란 귀금속 및 보석을 장식품의 형태로 기획(디자인), 제조(세공)한 후 소비자에게 유통·공급하는 산업으로서, 귀금속 및 보석 가공업을 비롯한 이들 상품 제작에 필요한 모든 활동요소를 취급하여 부가가치를 창출하는 산업(통계청이 고시하는 한국표준산업분류상의 업종을 포함한다)을 말한다.	제2조(용어 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “귀금속보석산업(이하“보석산업”이라 한다)”이란 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 의한 귀금속 및 장신용품 제조업과 제4조에 명시한 주요 산업을 말한다. 2.~3. (생략) 제4조(주요사업 등) ① 보석산업을 육성 발전시킬 주요사업은 다음 각 호와 같다 . 1. 전시판매센터 건립 및 가공단지 조성 등 기반시설 확충 2. 우리지역에서 생산한 귀금속보석 제품에 대한 품질인증 3. 기초 및 전문인력 육성과 우수숙련 기술자 지정 4. 귀금속보석 제품의 관광기념품 개발 등 관광상품화 5. 귀금속보석 제품의 산업전시회 개최 6. 보석산업 관련 투자기업 유치 7. 보석산업 관련 신기술·디자인·브랜드 등의 연구개발 8. 보석산업 마케팅을 위한 국내외 판매·유통망 확충 9. 그 밖에 보석산업 육성을 위해 시장이 필요하다고 인정한 사업 ②~③ (생략)

- 이에 다른 지방자치단체의 경우에는 “귀금속 및 보석 가공업을 비롯한 이들 상품 제작에 필요한 모든 활동요소를 취급하여 부가

가치를 창출하는 산업”(종로구), “제4조에 명시한 주요사업”(익산시) 등을 추가하여 이를 보완하고 있음.

- 한편, 현재 국회에 발의되어 있는 관련 법률안에서는 “귀금속·보석 산업” 대신 “주얼리산업”이라는 용어를 사용하고 있음.

<유관 법률안에서의 정의>

주얼리산업의 기반조성 및 진흥에 관한 법률안 (최승재의원 등 10인, 2023.2.17.발의)	주얼리의 유통관리 및 산업기반조성에 관한 법률안 (노웅래의원 등 12인, 2021.2.2.발의)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “주얼리산업”이란 주얼리를 제조(가공을 포함한다. 이하 같다)하거나, 주얼리 또는 주얼리 원재료를 판매·수입·수출·전시·소비 또는 그 밖에 주얼리 분야에서 부가가치를 창출하는 모든 영역을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “주얼리산업”이란 주얼리를 제조(가공을 포함한다. 이하 같다)하거나, 주얼리 또는 주얼리 원재료를 판매·수입·수출·전시·소비 또는 그 밖에 활용 등을 함으로써 부가가치를 창출하는 산업을 말한다.

- 따라서 용어의 통일적인 사용을 위해 “귀금속·보석 산업” 대신 “주얼리산업”으로 통칭하고, 산업 생태계 전반에 대한 포괄적인 지원을 위해 정의를 “주얼리 또는 주얼리 원재료를 판매·수입·수출·전시·소비 또는 그 밖에 활용 등을 함으로써 부가가치를 창출하는 산업”으로 규정하는 것도 고려해볼 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 한편 법제처에 따르면 용어의 정의는 항으로 구분하지 않고 호로 구분하여 규정할 것을 강조하고 있는바,¹⁾ 안 제2조 정의 중 본문 이외의 각 항으로 규정된 부분은 각 호로 수정해야 할 것으로 판단됨.

1) 법제처 「자치법규 입안 길라잡이」 p. 87.

(2) 기본계획의 수립 등(안 제4조)

- 안 제4조는 귀금속산업의 육성과 지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립하도록 하면서 ▶지원 방향과 목표, ▶전문인력 양성, ▶인프라 구축, 경영 및 기술지원, ▶행사와 기술개발·연구사업 등의 수립, ▶국내외 교류 및 정보교류, ▶재정지원 등에 대한 내용을 포함하도록 하였음.
- 또한 기본계획 수립을 위한 실태조사와 연도별 시행계획을 실시하도록 하고, 기본계획과 시행계획을 소관 상임위원회에 보고하도록 하였음.
- 이와 관련하여 현재 서울시는 전략산업조례에 따른 진흥계획(종로 귀금속 특정개발진흥지구 진흥계획)과 소공인지원조례에 따른 도시형 소공인 지원 종합계획²⁾을 수립·시행하고 있는바, 동 조례안에서 규정한 계획과 다른 조례에 따른 계획 간의 선후관계를 우선 설정하고, 계획의 대상, 내용 등이 중복되지 않도록 차별성을 부여할 필요가 있음.

(3) 육성사업 추진 및 보조금, 민간위탁 근거(안 제5조, 제6조, 제7조, 제9조)

- 안 제5조는 시장이 귀금속산업의 육성을 위하여 특화구역 지정 및 조성, 기반시설 확충, 제품의 관광 상품화, 전시회 및 박람회 개최,

2) 도시형소공인 지원 종합계획은 5대 도시제조업(주얼리, 의류봉제, 기계금속, 인쇄, 수제화)을 대상으로 수립됨.

집적지역 국내외 홍보, 연구용역 등을 실시할 수 있도록 규정하고 있음.

- 이는 귀금속산업을 위한 법령의 제정이 지연되고 있는 상황에서 서울시 차원의 육성사업을 실시함으로써 귀금속산업 발전에 기여하고자 한다는 점에서 의미가 있다고 사료됨.
- 그러나, 서울시의 주요 귀금속산업 집적지역인 종로 일대는 전략산업 조례에 따라 특정개발진흥지구로 지정되면서 기반시설(서울주얼리지원센터)이 건립·운영 중이며, 협업 활성화, 감정지원, 인력양성, 경영컨설팅, 판로지원, 브랜드화 및 홍보·마케팅 지원, 주얼리 축제 및 페스티벌 등의 사업을 이미 실시하고 있음.
- 또한, 특정개발진흥 지구는 용적률 상향 등 각종 건축규제 완화, 지방세 감면 등 세제 혜택, 경영자금 융자 지원, 앵커시설 설치 등의 혜택이 부여되지만 동 조례안에 따른 특화구역은 별도의 지원내용이 부재하여 지정에 따른 실익이 불분명한 상황임.
- 한편 안 제6조는 안 제5조에 따른 육성사업을 수행하는 개인이나 법인, 단체 등에 대한 보조금 지원 근거를 명시했으며, 안 제7조는 안 제5조에 따른 육성사업을 귀금속산업 관련 법인이나 단체에 위탁할 수 있는 근거를 규정하였음.
- 이는 육성사업의 추진방식을 다양화하기 위한 것으로 보이나 실질적

으로 안 제5조에서 명시한 특화구역 지정 및 조성(제1호), 기반시설 확충(제2호), 연구용역의 발주(제6호) 등은 서울시가 직접 실시해야 하는 사무이며,

이 밖의 안 제5조 각 호의 사업의 경우에도 주로 민간위탁을 통해 추진이 가능한 사업이지 보조금 사업으로 추진하기에는 현실적인 어려움이 있다고 판단됨.

- 그리고 안 제9조는 제6조에 따른 보조금을 지원하는 경우 귀금속 산업에 종사하는 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인³⁾에게 우선적으로 지원할 수 있도록 규정한 것임.
- 그러나 안 제6조에 따른 보조금 지원대상은 안 제5조에 따른 육성 사업을 수행하는 개인 또는 법인, 단체이며, 안 제5조 각 호에 따른 육성사업은 그 사업의 성격상 서울시가 직접 진행하거나 민간위탁을 통해 사업을 추진해야 하는 성격의 것으로 안 제6조의 보조금 지원 대상에 조문상 소상공인이 포함될 여지는 거의 없다고 생각됨.
- 따라서 소상공인이 보조금 지원 대상에 포함되기 어려운 조문의 구조 속에서 소상공인에게 우선 지원하도록 규정한 안 제9조는 실효성이 없는 규정이라고 사료됨.
- 이와 같은 상황을 해소하기 위해서는 안 제6조에 따른 보조금 지원

3) 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業) 중 상시 근로자 수가 10명 미만이며, 업종별 상시 근로자 수 등이 「소상공인기본법 시행령」으로 정하는 기준에 해당하는 경우

대상을 안 제5조의 사업으로 한정하지 않고, “귀금속산업 육성사업을 수행하거나 직접 기여하는 개인 또는 법인·단체 등” 과 같이 포괄적으로 규정하는 것도 고려해볼 필요가 있음.

라. 종합의견

- 동 조례안은 그동안 도시형소공인의 한 분야로 포괄적인 계획과 사업을 통해 지원되던 귀금속산업에 대해 별도의 조례를 제정하여 체계적·종합적 지원을 가능하게 한다는 점에서 입법적 의의가 있음.
- 다만, 다른 조례와의 선후관계를 포함한 입법 필요성에 대한 논의가 선결되어야 하며, 용어에 대한 정의, 보조금 지급 및 민간위탁의 대상사업 등에 대해서는 보다 심도있는 논의가 필요할 것으로 판단됨.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056