

## 요약 및 정책건의

### 1. 연구의 개요

#### 1) 연구 배경

- 관광숙박시설의 왜곡된 공급체계 및 투자의 편중에 관한 문제가 대두
  - － 1,000만명 외래관광객 시대, 관광산업 성장 잠재력 한계요인으로 숙박문제 지속
  - － 관광숙박시설의 왜곡된 공급체계 및 투자의 편중(관광호텔의 70%가 특급)
  - － 관광숙박시설 여타 중저가 숙박시설의 관리 및 육성책 미약
- 관광숙박시설과 일반숙박시설을 통합하는 새로운 관광숙박시설 체계 구축을 통한 다양한 관광숙박시설 확보 및 공급확대 가능성 모색 필요

#### 2) 연구 목적

- 이 연구의 목적은 외래관광객의 이용 가능한 숙박시설의 범위를 확대함으로써 부족한 숙박 인프라를 개선시켜 관광산업의 활성화를 도모
- 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 사항을 검토
  - － 서울시 관광숙박 문제의 근본원인
  - － 우리나라 관광숙박업 체계의 문제점
  - － 관광숙박시설 관련 법제도의 문제점
  - － 일반 숙박시설의 관광숙박시설 전환 가능성 및 전제조건
- 이와 관련된 개념으로 관광진흥법, 관광숙박업, 공중위생법, 숙박업, 숙박시설 분류체계, 중저가 숙박시설, 호텔등급, 분양 및 비분양 숙박시설, 용도지역 등을 검토

#### 3) 연구의 범위

- 이 연구에서 숙박시설체계를 설정 시 가능숙박시설의 범위는 7개 유형으로 구분하고 기타 유형을 추가로 검토
  - － 7개 유형은 관광숙박시설, 관광편의시설, 일반 숙박시설(숙박업(일반), 숙박업(생활)) 및 기타 숙박시설인 유스호스텔, 농어촌민박, 숲속의 집 및 산림휴양관, 휴양펜션
  - － 기타 유형은 게스트하우스 또는 B&B(Bed & Breakfast) 등 법률에 규정되어 있지 않으나 여행객의 이용수요가 높은 비공인 숙박시설에 관한 조사도 병행

## 2. 숙박시설 현황 및 숙박시설 유형 및 분류 체계

### 1) 외래관광객 및 서울시 숙박시설 추이

- 2000~2011년 동안 외래관광객은 532만명에서 980만명으로 84% 증가했으며 올해 2012년 외래관광객 1,000만명 돌파가 예상
  - － 전반기(2000~2006년) 한국 인바운드 관광객 연평균 증가율은 2.5%로 일본의 7.5%, 중국의 8.1%에 비해 현저히 낮았음
  - － 그러나 2006년 이후 하반기 5년 동안 한국 인바운드 관광객은 연평균 9.7%씩 급성장해 일본(4.1%), 중국(2.8%)의 증가율에 비해 뚜렷한 반전을 보임
- 문제는 관광객수 증가율에 한참 뒤처지는 관광숙박시설 증가율
  - － 지난 11년간 외래관광객은 약 84% 증가하였지만, 관광숙박업 시설의 객실수는 8% 증가에 불과
  - － 현재 서울시 관광숙박객실은 25,525실로 2000년 23,644실에 비해 1,881실 증가에 그쳐

<표 1> 한·중·일 인바운드 관광객 추이 및 숙박시설 공급 현황

(단위 : 만 명)

구분		2000	2006	2011 (2010)	연평균 증가율(%)			2000~2011 증가율 (%)
					2000~2006	2006~2011	2000~2011	
한국		532	616	980 (880)	2.5	9.7 (9.3)	5.7 (5.2)	84.2 (65.4)
일본		476	733	(860)	7.5	(4.1)	(6.1)	(80.8)
중국		3,123	4,991	(5,570)	8.1	(2.8)	(6.0)	(78.4)
서울 관광숙 박	시설수	138	114	150	-3.1	5.6	0.8	8.7
	객실수	23,644	20,660	25,525	-2.2	4.3	0.8	8.0

### 2) 우리나라 숙박업 체계 현황

- 현재 우리나라 현행 관련법 기준으로 숙박시설은 7개 유형으로 다양각색
- 이들 중 관광객 이용 숙박시설로서 정책적 지원을 받는 대상 시설들은 제한적

<표 2> 우리나라 숙박시설체계 현황

구분	관광숙박시설		관광편의시설	일반 숙박시설		기타 체험형 숙박시설			
시설의 종류	호텔업	①관광호텔 ②수상관광호텔 ③한국전통호텔 ④가족호텔 ⑤호스텔('09.9)	①관광펜션 ②한옥체험 ③외국인관광 도시민박 ( '11.12)	일반 숙박업	①호텔 ②모텔 ③여관 ④여인숙	유스 호스텔	농어촌 민박	숲속의 집 /산림 휴양관	휴양 펜션
	휴양 콘도미 니업업	⑥휴양콘도미니 엄		생활 숙박업 ( '12.1)	※ 서 비 스 드 레 지 던 스 업종 전환 가능				
관련법	관광진흥법			공중위생관리법		청소년 활동 진흥법	농어촌 정비법	산림문화· 휴양에 관 한 법률	제주도 특별법
관리 부서	문화체육관광부			보건복지부		여성 가족부	농림수산 식품부	산림청	행정 안전부

### 3) 해외 숙박체계

- 해외에도 다양한 숙박시설이 있으나 우리나라처럼 복잡한 시설체계를 가진 사례는 희박
- 일본을 제외한 대부분 국가는 일반 숙박시설을 호텔로 통일하여 사용하고 있음.
- 일본숙박시설은 크게 호텔과 료칸으로 구분하며 료칸은 우리나라 여관과 달리 일본 전통 숙박 시설을 말함.

<표 3> 주요 국가별 숙박시설체계

국가	주요 숙박시설체계	등급주체
미국	Hotel, Motel, Inn	- AAA - Mobil Travel Guide
일본	Hotel(First, City, Business), Ryokoan/Inn, Youth hostel, Other(minshuku, pension)	N/A
싱가폴	Hotel(incl. boarding/guest house with not less than 4 rooms), Serviced residence, Traveler's hostel	- Hotel Licensing Board
홍콩	Hotel Serviced apartment Guest house Hostel/Youth hostel	N/A

#### 4) 숙박시설 분류개념 정립

- 현재 전문가, 비전문가 사이에서 숙박시설 용어와 개념에 혼선
- 가격과 시설수준에 따른 숙박시설 분류, 명칭 재정립이 필요

<표 4> 가격 및 명칭에 따른 숙박시설 유형 분류 재정립

구분	고급 숙박시설		중저가 숙박 시설	
			중가	저가
수준분류	고급호텔(Luxury hotel)		이코노미 호텔(Economy hotel)	
호텔 명칭분류	관광호텔(Tourist hotel)		비즈니스 호텔(Business hotel)	버킷 호텔(Budget hotel)
가격분류	20만원 이상	10만원대	10만원 미만	
우리나라 사례	○관광호텔 (특1~2급, 1급) ○가족호텔 ○전통호텔	○관광호텔 (2~3급) ○서비스드 레지던스	○일반호텔 ○서비스드 레지던스	○토요코인 ○굿스테이/이노스텔(모텔급) ○기타 모텔, 여관 ○호스텔, 유스호스텔 ○게스트하우스, 민박(B&B) 등

주 : 명칭 및 가격 분류는 우리나라 상황을 고려하여 설정

### 3. 서울시 숙박시설 수급 검토

#### 1) 숙박시설 수요

- 올해를 기준으로 약 880만명 외래관광객을 위해 약 40천실, 2015년 약 54천실이 필요

<표 5> 서울시 외래관광객 숙박시설 수요 추정

(단위 : 만 명, 실)

	2011	2012	2013	2014	2015
한국방문객 <sup>1</sup>	980	1,100	1,210	1,331	1,464
서울시 외래관광객 <sup>2</sup>	784	880	968	10,648	1,171
서울시 투숙 외래관광객 <sup>3</sup>	674	757	833	916	1,007
서울시 숙박객실수요 <sup>4</sup>	36,162	40,615	44,693	49,146	54,029

주 : 1) 2012년 이후 방한 외래관광객 = 과거 5년(2007~2011)간 연평균 증가율 11.6%를 외삽(extrapolating)하여 추정

2) 서울 방문 외래관광객 = 한국방문객의 80%로 추정

3) 서울시 투숙방문객 = 숙박시설 이용률 86%로 추정

4) 서울시 숙박객실수요 = McIntosh & Goeldner(1995)의 1일 객실 수요 산출방법 적용

## 2) 관광객 숙박시설 공급 여건 검토

### (1) 관광숙박시설 공급

○서울의 관광숙박시설은 153개소 25,857실이며 관광숙박시설을 제외한 여타 숙박시설은 약 3.4천 개소 5.3천실이 있음.

－2005~2011 기간 중 외래관광객이 +63% 증가하는 동안 객실수는 +24% 증가에 그침

－서울시 관광숙박시설 중 가족호텔을 포함한 특급호텔 비율이 사실상 70% 수준으로 불균형 지속

<표 6> 서울시 관광숙박시설 현황(2012년 4월 현재)

(단위 : 개소, 실)

구분	총계	관광호텔						가족호텔	한국 전통호텔	수상 관광호텔
		특1급	특2급	1급	2급	3급	미등급			
호텔수 (’06)	153 (114)	21 (17)	26 (22)	35 (32)	22 (25)	14 (12)	28 (6)	7	0	0
객실수 (’06)	25,857 (20,660)	10,294 (9,337)	5,823 (5,093)	4,191 (3,686)	1,362 (1,551)	716 (637)	2,135 (356)	1,336	0	0
비율 (’06)	100%	40 (45)	23 (25)	16 (18)	5 (8)	3 (3)	8 (2)	5	0	0

주 : ( )안은 2006년 비교 수치. 자료 : 서울시 내부자료.

### (2) 일반 숙박시설 운영 현황

○현재 서울시 관광숙박시설 이외의 일반 및 기타 숙박시설은 관광숙박시설과 임대업종 서비스드 레지던스를 제외한 여타 숙박시설로 약 3.3천개소 5.3천실이 있음.

○현재 관광객 숙박수요는 거의 관광호텔에 집중되어 있음

<표 7> 서울시 전체 숙박시설 현황

구분	전체 숙박시설 합계	관광숙박 시설	숙박·기타 숙박시설 합계	숙박시설	기타 숙박시설			서비스드 레지던스
				일반·생활 숙박	유스 호스텔	한옥 체험업	게스트 하우스	
시설수(개소)	6,690	153	3,260	3,157	4	43	56	17(5)
객실수(실)	78,471	153	52,593	51,358	430	176	629	3,971 (440)

자료 : 2012년 5월 현재 서울시 자료 관광 및 일반숙박시설 현황 자료를 토대로 재작성

주 : - 일반·생활숙박시설에 관광진흥법상 관광숙박업, 기타 숙박시설을 제외한 일반호텔, 모텔 및 여관, 일부 업종 전환한 서비스드 레지던스를 포함하여 집계

- 서비스드 레지던스는 당초 22개소(3,971실)이나 5개(440실)가 생활숙박업으로 전환하여 나머지 17개소는 임대업 시설로 숙박시설 현황에 미포함

## 3) 관광숙박시설 향후 공급계획 분석

○2015년까지 서울시내 43개소(6,496실)의 신규 관광호텔이 오픈할 예정

○그러나 공급 호텔의 시설 유형이나 입지가 관광객들 선호 반영에 미흡

- 현재 추진 중인 신규 객실 공급 중 74%가량인 4.8천실(22개소)가 고가호텔
- 공급예정 호텔 위치도 관광객들 선호 및 수요가 집중되는 도심지역은 2,234실(9개소, 34%)에 불과 → 관광객 선택 및 이용 불편 지속 예상

<표 8> 2012~2015년 서울시 신규 오픈예정 호텔유형별 및 입지별 현황

계		도심	남부	서부	동부	북부	계
고급 (특급, 1급)	개소	6	4	8	2	2	22
	객실	1,440	918	1,793	147	502	4,800
중고급 (2~3급)	개소	3	8	4	4	2	21
	객실	794	432	234	159	77	1,581
계	개소	9	12	12	6	4	43
	객실	2,234	1,350	2,027	306	579	6,496

<표 9> 향후 관광호텔 공급 전망

구분	2012.6	2012	2013	2014	2015	2016 이후
증가호텔수	-	24개소	14개소	15개소	9개소	12개소
증가객실수	-	3,557실	1,674실	4,217실	3,314실	6,856실
공급객실(전망)	25,525실	29,082실	30,756실	34,973실	38,287실	45,143실

#### 4. 서울시 관광숙박시설 이용 실태 분석

##### 1) 관광숙박시설 이용현황 분석

- 전반적으로 관광호텔 이용률은 줄어들고 비관광호텔 숙박시설 이용은 증가세
- 일본관광객은 대체로 호텔숙박을, 중국관광객은 비관광호텔 숙박을 선호

<표 10> 숙박시설별 이용률

(단위 : %)

해당연도	호텔	유스호스텔, 여관, 게스트하우스	기타
2011	75.4	16.8	18
2010	74.3	10.4	15.1
2009	77.3	8.5	14.2
2008	74.8	9.3	15.9
2007	75.6	9.5	15
2006	79.0	11.6	14.3

<표 11> 2007~2011년 외래관광객 숙박시설별 이용현황

(단위 : %)

해당연도	호텔	여관, 유스호스텔, 게스트하우스, 레지던스	기타
2011	65.4	26.0	15.5
2009	66.2	25.3	14.9
2007	76.8	10.6	11.0

자료 : 1) 2011년 자료 - 서울시, 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서  
 2) 2009년 자료 - 금기용, 서울시 국제관광 진흥정책 효과성 제고 방안  
 3) 2007년 자료 - 서울시, 서울관광경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사

<표 12> 출신국가별(일본/중국) 숙박시설 이용현황

(단위 : %)

해당 국가		호텔	여관, 유스호스텔, 게스트하우스	콘도, 펜션, 레지던스	기타 <sup>1</sup>
문광부	일본	86.9	7.6	1.9	10.4
	중국	59.5	15.3	5.3	27.9
서울시	일본	75.9	18.4	1.2	6.5
	중국	57.8	32.4	1.0	18.7

자료 : 1) 문광부 - 2011 외래관광객 실태조사 보고서  
 2) 서울시 - 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서  
 주 : 1) 기타는 친척 또는 친구 집, 학교/회사/기숙사/연수원, 사찰 등의 시설임.

## 2) 관광숙박시설 이용만족 분석

- 전반적인 숙박시설 이용만족도는 다소 떨어지는 추세
- 숙박유형별로 보면 관광호텔에 대한 만족도가 감소하고 있고, 유형별 최저 점수를 보임

<표 13> 조사기관별 숙박부문 만족도 추이

(5점 만점, 단위 : 점)

구분	2011년	2010년	2009년	2008년	2007년
관광부	3.92	4.05	4.06	4.01	4.00
서울시	3.87	—	4.07	—	3.95

참고 : 1) 2011 외래관광객 실태조사, 문화체육관광부

2) 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서, 서울시

<표 14> 서울시 숙박유형별 이용만족도

(5점 만점, 단위 : 점)

구분	2011년	2009년	2007년
평균(점)	3.87	4.07	3.95
호텔	3.84	4.09	3.95
여관 / 게스트하우스	3.85	3.81	3.86

참고 : 1) 2007,2009 서울관광경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사, 서울시

2) 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서, 서울시

주 : 1) '펜션/레지던스인', '유스호스텔'은 표본수가 작기(n<30) 때문에 분석에서 제외됨.

<표 15> 숙박시설별 만족도

구 분	사례 수 (명)	항목별 만족도						
		전반적 (5점)	가격	교통,위치	내·외부 시설	외국어 안내 등 각종 서비스	위생	식사
■ 전 체 ■	901	3.87	3.73	3.85	3.91	3.78	3.87	3.83
호텔	536	3.84	3.71	3.84	3.91	3.81	3.83	3.81
유스호스텔 / 게스트하우스	53	3.96	3.61	3.86	3.82	3.46	3.87	3.72
모텔/여관	152	3.75	3.63	3.75	3.89	3.65	3.76	3.75
콘도/펜션/레지던스인	8	4.13	3.21	3.76	4.01	3.42	3.86	3.44
친척/친구집	91	4.16	4.06	4.29	4.28	4.14	4.22	4.15
기숙사/연수원	18	4.01	4.05	3.91	4.07	3.84	4.03	3.83
기타	18	3.88	3.88	3.93	3.56	3.62	3.82	3.58

참고 : 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서, 서울시



## 5. 숙박체계 개편을 통한 중저가 숙박시설 공급확대 방안

### 1) 중저가 숙박시설 등 다양한 숙박시설 공급의 제약요인

#### ○숙박시설 관련 해당 법제 및 시설체계의 불편한 진실

—7개 형태의 숙박시설을 관장하는 6개 개별법 및 기관으로 다원화

- 관광숙박시설과 비관광숙박시설의 양자구도 → 자금지원(관광진흥개발기금)의 양극화
- 체계적인 공급과 관리에 어려움

—각종 숙박시설별 인·허가 조건이 달라 관광숙박시설 건립 및 전환에 어려움

- 일반숙박시설의 관광숙박시설로 전환에 어려움 → 유동적 시설운영에 제약요인
- 관광숙박시설(관광호텔, 가족호텔)의 분양된 시설 불허 → 신규 투자개발 부담 가중
- 용도지역에 따라 특정 숙박시설 입지제한 → 숙박시설에 대한 사치향락 시설 인식의 잔재

#### ○국내 관광호텔 지정 및 등급제의 불편한 진실

—관광호텔지정 기준 → 현재 포괄적이 아닌 배타적인 기준(포지티브 방식)

- 특정 규모 이하 다양한 숙박시설에 대한 관광숙박시설의 배타적인 진입장벽
- 관광호텔 지정 기준에 객실 30실 이상 포함

—시설기준 위주 등급 결정 → 현행 등급제는 규모성 위주 관광숙박시설 개발 유도로 다양성 부재

- 현재 고급 대형 관광호텔 위주 불균형 공급 구조의 근본적인 원인

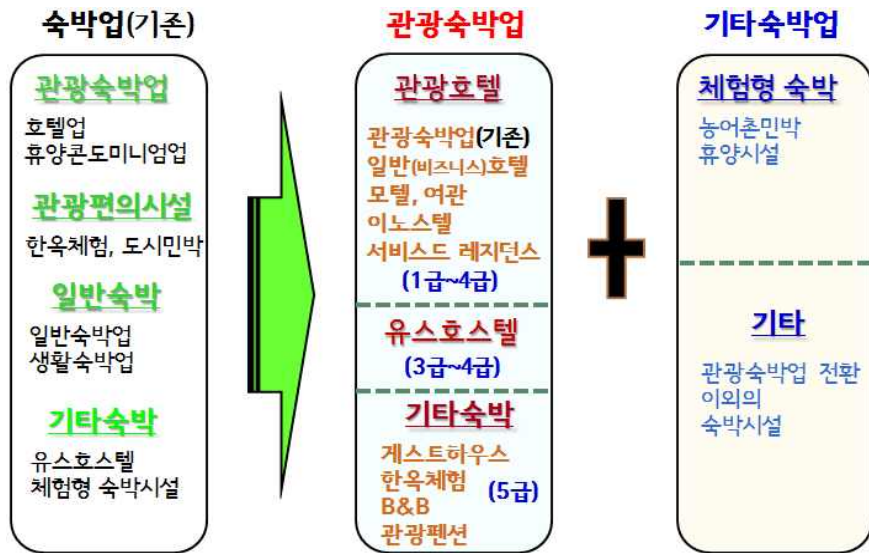
## 6. 숙박시설체계 개편 방안

### 1) 기본방향

#### ○고질적 관광숙박시설 부족 문제에 대한 근본적인 해결방안을 위한 거시적 접근

—숙박시설체계 통합 개편 → 관광 숙박시설 범위 확대 ⇨ ‘**관광숙박업**’으로 통폐합

○<그림 1>은 기존의 관광숙박, 관광편의시설, 일반 및 기타 숙박, 그외 서비스드 레지던스 등 기타의 크게 5가지 유형으로 분류된 기존 숙박시설체계를 관광숙박업과 기타숙박업의 두 가지 범주로 단순화하면서 관광숙박업 대상 범위를 그림과 같이 확대



<그림 1> 관광숙박시설 체계 개편 방안

## 2) 숙박시설체계 전면 개편의 전제 조건

### ○관광호텔 등급제 전면 개편

—기존 5등급 단계를 유지하되 등급별 기준 재설정 ← 등급별 포괄적 시설 범위 확대

- 단순 등급을 특1, 2급 구분 없이 단순 5단계로 하고 표시도 국제적 통용인 별표시로 변경

—새로운 관광숙박업 내의 시설 모두 등급 부여 ← 등급별 시설기준 완화

- 기존 특1급, 특2급 호텔 → 1급(\*\*\*\*\*)으로 통합, 신규 기타숙박 시설 → 5급(\*) 부여

○비관광숙박시설의 관광숙박업 전환을 위한 전제

—분양건축물의 관광숙박시설 불허 법조문 폐지

- 「건축물의 분양에 관한 법률」 제3조(적용범위)2항3호 「관광진흥법」에 따른 관광숙박시설(분양적용이 되지 않는 건축물) 법조문 폐지 → 객실별로 등기분양된 숙박시설의 경우 개별 소유라도 운영은 통합운영을 조건으로 허용

—관광숙박시설로 용도변경된 시설은 관광진흥법으로 의제처리권 부여

—관광숙박시설 지정 혹은 용도변경 기준 및 요건을 네거티브 방식으로 변경하여 보다 많은 숙박시설이 관광숙박업에 포함되어 관리되도록 변경

○관련 법규의 기존 규제적 법규정 내용을 대폭 고쳐 새로운 법규정으로 개정할 필요

## 3) 예상효과

○기존 대형 관광호텔 중심 관광숙박업 정책과 자금 지원, 그리고 수십 년 동안 지속되어온 숙박부족 문제에 대한 미시적 접근방법 대책은 그 효과성의 한계점에 도달

○이에 따라 여기에 제시된 방안은 보다 근본적이고 거시적인 차원에서 고민한 방안으로 그간 소외

되었던 다양한 중저가 숙박시설을 관광숙박시설로 편입시켜 단기적으로는 중저가 관광숙박시설 확충 효과가 가능

<표 16> 신 관광숙박시설 체계

일반 및 기타 숙박시설	현행(객실수)	신 관광숙박시설 체계
관광숙박업(관광호텔, 가족호텔)	25,857	25,857
일반·생활 숙박시설	51,358	10,272(현재의 20%)
기타 숙박시설(게스트하우스, 유스호스텔, 한옥체험)	1,235	1,235
서비스드 레지던스	3,971	3,971
관광숙박시설 전환 가능 추정 객실 총계		25,857 + 15,478

- 중장기적으로는 기존에 소외된 중저가 관광숙박시설들의 관광진흥개발기금 지원이 확대되어 신규투자에 대한 자금부담을 경감
  - 신규 중저가 관광숙박시설 투자 활성화
  - 관광숙박시설 투자의 양극화 해소