



# 2012

## 관광숙박업 체계 개편을 통한 중저가 숙박시설 공급확대 방안

A Study on the Expanding Middle and Low Priced  
Accommodations through Revising Current Tourist  
Accommodation System

금 기 용

**관광숙박업 체계 개편을 통한  
중저가 숙박시설 공급확대 방안**

- A Study on the Expanding Middle and Low Priced Accommodations  
through Revising Current Tourist Accommodation System -

**2012**

## 연구진

연구책임    금 기 용 • 시민경제연구실 연구위원  
연구원    이 민 혜 • 시민경제연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

## 요약 및 정책건의

### 1. 연구의 개요

#### 1) 연구배경

- 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 기타숙박시설인 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 관광숙박	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 콘도미니 엄업	⑥휴양콘도미니엄		생활 숙박업 (12,1)	※서비스드 레 지던스 업종 전환 가능				
관련법	관광진흥법			공중위생관리법		청소년 활동 진흥법	농어촌 정비법	산림문화· 휴양에 관한 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.
- 일본 숙박시설은 크게 호텔과 료칸으로 구분하며 료칸은 우리나라 여관과 달리 일본 전통 숙박시설을 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(inkl. 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	○투요코인 ○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 3.4천개소 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	숙박기타 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 숙박 시설 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/가족사/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
문광부	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

구분	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

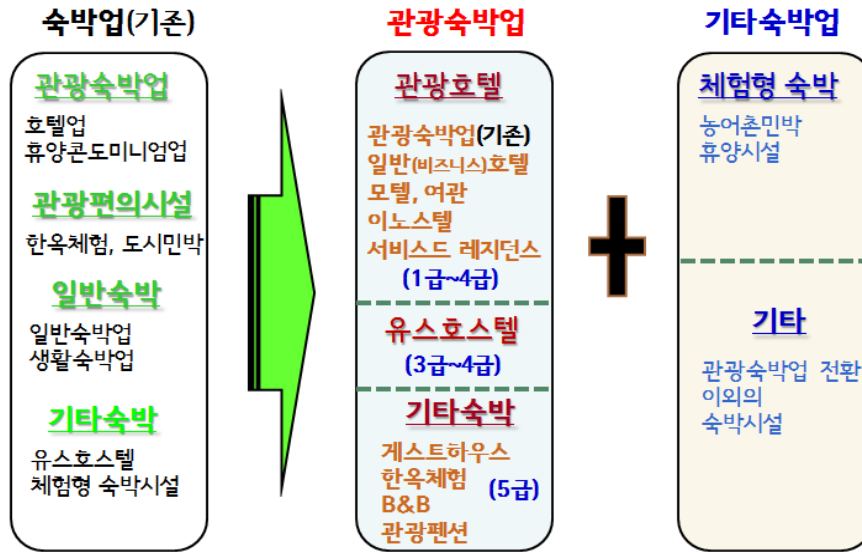
○ 국내 관광호텔 지정 및 등급제의 불편한 진실

- 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 관광숙박 시설(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 그 간 소외되었던 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 확대 되어 신규투자에 대한 자금부담을 경감
  - － 신규 중저가 관광숙박시설 투자 활성화
  - － 관광숙박시설 투자의 양극화 해소

# 목 차

---

제1장 연구의 개요 .....	3
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 연구 배경 .....	3
2. 연구 목적 .....	4
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구범위 .....	5
2. 주요 연구내용 .....	5
3. 연구방법 .....	6
제2장 숙박시설 유형 분류 및 체계 검토 .....	9
제1절 숙박시설 분류 및 유형 정의 재정립 .....	9
1. 숙박시설 분류 .....	9
2. 중저가 숙박시설 개념의 재정립 .....	15
3. 우리나라 숙박시설 유형 정의 및 분류의 재정립 .....	21
제2절 우리나라 숙박시설체계 검토 .....	23
1. 숙박시설체계 현황 .....	23
2. 관광숙박시설체계 및 규정 .....	24
3. 일반 숙박시설체계 및 규정 .....	27
4. 시사점 .....	29
제3장 서울시 숙박시설 수급 분석 .....	33
제1절 관광객 숙박시설 이용 현황 분석 .....	33
1. 외래관광객 방문 추이 .....	33
2. 관광객 숙박시설 이용 및 운영 현황 .....	34
제2절 서울시 관광숙박시설 수급 분석 .....	37
1. 관광숙박 수요 추정 .....	37
2. 서울시 숙박시설 공급 여건 검토 .....	38

제3절 서울시 관광숙박시설 이용실태 분석 .....	42
1. 관광객 숙박시설 이용 실태 분석 .....	42
2. 외래관광객 숙박 만족도 추이 분석 .....	45
3. 시사점 .....	46
<b>제4장 관광숙박시설 지원정책 현황 .....</b>	<b>51</b>
제1절 중앙정부 숙박시설 지원정책 검토 .....	51
1. 관광숙박시설 관광진흥개발기금 지원 .....	51
2. 관광숙박시설 브랜드 체인화 사업 .....	53
3. 정부 관광숙박시설 확충을 위한 규제 개혁 추진 .....	56
제2절 서울시 관광숙박시설 지원정책 검토 .....	58
제3절 서울시 관광숙박 문제점 및 이슈 .....	60
<b>제5장 숙박체계 개편을 통한 중저가 관광숙박시설 공급확대 방안 .....</b>	<b>65</b>
제1절 중저가 관광숙박시설의 공급확대 제약 요인 .....	65
1. 숙박시설 관련 해당 법제 및 시설체계의 불편한 진실 .....	65
2. 우리나라 관광호텔업 시설 등급제의 불편한 진실 .....	67
제2절 숙박시설체계 개편 방안 .....	68
1. 기본방향 .....	68
2. 숙박시설체계 개편 전제 조건 .....	69
<b>제6장 결론 및 정책적 제언 .....</b>	<b>89</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>93</b>
<b>부    록 .....</b>	<b>97</b>
<b>영문요약 .....</b>	<b>103</b>



## 표 목 차

〈표 2-1〉	명칭에 따른 숙박시설 종류	13
〈표 2-2〉	다양한 유형에 따른 호텔 및 숙박시설 분류	14
〈표 2-3〉	버킷호텔(budget hotel)의 정의	19
〈표 2-4〉	종합적인 숙박시설 유형 분류	22
〈표 2-5〉	우리나라 숙박시설체계 현황(2012년 6월말 현재)	23
〈표 2-6〉	관광진흥법상 호텔업 유형 및 관련 규정	25
〈표 2-7〉	관광진흥법상 호텔업의 등록기준	26
〈표 2-8〉	관광진흥법상 관광편의시설업 유형 및 관련 규정	26
〈표 2-9〉	우리나라 일반 및 기타 체험형 숙박시설	28
〈표 2-10〉	기타 체험형 숙박시설의 유형 및 관련 규정	29
〈표 3-1〉	한·중·일 인바운드 관광객 추이 및 숙박시설 공급 현황	34
〈표 3-2〉	2006~2011년 방한 외래관광객 지출 및 숙박 실태	35
〈표 3-3〉	2003~2011년 외래관광객 숙박시설별 이용현황	35
〈표 3-4〉	관광숙박업 연간 총 이용객 수 및 매출액 추이	36
〈표 3-5〉	서울시 외래관광객 숙박시설 수요 추정	37
〈표 3-6〉	서울시 관광숙박시설 현황(2012년 4월 현재)	38
〈표 3-7〉	향후 관광호텔 공급 전망	38
〈표 3-8〉	2012~2015년 서울시 신규 오픈예정 관광호텔 유형별 및 입지별 현황	39
〈표 3-9〉	서울시 전체 숙박시설 현황	39
〈표 3-10〉	서울시 (민간)홈스테이 운영현황	40
〈표 3-11〉	기관별 설문조사 개요	42
〈표 3-12〉	2007~2011년 외래관광객 숙박시설별 이용현황	43
〈표 3-13〉	출신국가별(일본/중국) 숙박시설이용현황	44
〈표 3-14〉	연령별 숙박시설 이용현황	44
〈표 3-15〉	조사기관별 숙박부문 만족도 추이	45
〈표 3-16〉	서울시 숙박유형별 이용만족도	45
〈표 3-17〉	숙박시설별 만족도	46
〈표 4-1〉	숙박시설별 관광진흥개발기금 지원 가능 여부	51

〈표 4-2〉	관광진흥개발기금 업종별 융자세부지침	52
〈표 4-3〉	중저가 숙박시설(일반·기타 체험형) 지원	54
〈표 4-4〉	우수 숙박시설의 지정기준	55
〈표 4-5〉	문화체육관광부 규제개혁 추진성과('08년부터)	57
〈표 4-6〉	정부 감세지원의 가격경쟁력 강화 연계 사례	58
〈표 4-7〉	서울시 이노스텔(서울시 인증 우수 건전업소) 현황	59
〈표 4-8〉	국내 서비스드 레지던스의 개발흐름	60
〈표 4-9〉	서울시 유형별 숙박객실 공급 현황	62
〈표 5-1〉	현행 국내 관광호텔 등급에 따른 가이드라인 및 기준	70
〈표 5-2〉	호텔등급 결정 기준	71
〈표 5-3〉	외국 호텔 등급에 따른 가이드라인	74
〈표 5-4〉	숙박시설 인허가 및 분양 등에 관한 사항	77
〈표 5-5〉	관련 법상 숙박시설별 입지가능지역	78
〈표 5-6〉	유형별 숙박시설(관광, 일반) 용도변경 시 검토항목	82
〈표 5-7〉	서비스드 레지던스 운영 활성화를 위한 기존 문제점 개선방안	83
〈표 5-8〉	서비스드 레지던스를 관광숙박시설로 용도변경 시 적용되는 법 규정	84
〈표 5-9〉	일반상업 및 업무시설을 숙박시설로 용도변경 시 적용되는 법 규정	85
〈표 6-1〉	현재 기준 숙박시설체계 개편을 통한 예상 효과	90

## 그림 목 차

---

〈그림 2-1〉 UNWTO의 관광숙박시설 분류 .....	10
〈그림 3-1〉 한·중·일 인바운드 관광시장 추세 .....	33
〈그림 4-1〉 관광진흥개발기금 시행절차 .....	53
〈그림 5-1〉 관광숙박시설 체계 개편 방안 .....	68
〈그림 5-2〉 혼돈스러운 우리나라 호텔등급 표시 .....	72

# 제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

# 제1장

## 연구의 개요

### 제1절 연구의 배경 및 목적

#### 1. 연구 배경

- 1,000만 명 외래관광객 입국 시대를 눈앞에 두고 있는 한국의 인바운드(Inbound) 관광시장의 중심지인 서울에서 향후 관광산업의 성장 잠재력 한계요인으로 작용될 숙박시설 부족 문제가 지속적으로 대두되고 있다.
- 현재 외국인 관광객이 집중되는 서울에는 다양한 숙박시설 수요를 충족시키지 못해 외래 단체관광객들이 서울을 벗어나 경기도로 내몰리고 있는 실정이다. 정부의 2011년 제16차 경제정책조정회의 때 주무부처인 문화체육관광부(이하 문광부)의 관광숙박시설 확충 관련 보고자료<sup>1)</sup>에 따르면 현재의 관광숙박시설 부족 현상은 높은 부지가격과 장소의 부족, 호텔 건립 시 금융지원 미흡 등으로 인해 수도권 지역의 숙박시설 확충이 곤란한 상황이라고 그 원인을 파악하고 있다.
- 그러나 그보다 근본적인 원인은 2012년 6월 기준 서울시의 주된 공인 관광숙박시설인 관광호텔의 70%가량을 비싼 특급호텔(특 1, 2급)이 차지하며 바로 아래 단계인 고급 관광호텔(1급)까지 포함하면 그 비율은 84%까지 높아지는 불균전한 역피라미드형의 왜곡된 공급체계에 있다고 할 수 있다.
- 그렇다면 그러한 왜곡된 관광숙박시설 공급체계는 왜 생겼는가에 대해 원인을 거슬러 올라 찾아보면 이는 관광호텔 중심 우리나라 관광숙박체계로서 관광호텔과 그 안에서도 특급호텔 위주의 편향된 공급체계 및 편중된 투자에 그 원인이 있다고 볼 수 있다.

1) 관광숙박시설 확충 및 중국 관광객 유치 확대 방안, 문화체육관광부(2011.7.13 제16차 경제정책조정회의)

- 그 결과 비싼 관광호텔 외의 여타 숙박시설인 일반호텔, 모텔, 여관 및 게스트하우스를 비롯하여 민박, 한옥 등 체험형 숙박시설, 장기투숙 고객을 위한 주거형 숙박시설인 서비스 드 레지던스 등 다양한 중저가 수준의 숙박시설에 대한 관광객들의 인기와 수요가 높아지고 있음에도 관광호텔에 집중된 정책적 관심으로 이용 활성화가 제한적인 실정이다.
- 이러한 중저가 숙박시설들은 현행 법규정상 관광숙박시설이라는 지위를 받지 못하여 정책적 관심이나 육성책에서 소외되는 등 체계적인 지원이나 투자가 이루어지지 못하고 있는 점이 지속적인 중저가 관광숙박시설 부족 문제의 근원이라 할 수 있다.
- 한편 근래 중저가 숙박시설 공급확대라는 기치아래 등장하여 유행하는 비즈니스호텔 공급 증가도 그 속을 들여다보면 결국 고급 관광호텔 공급에 치중됨으로써 과거 편향된 공급패턴이 지속되고 있어 중저가 관광숙박시설 부족이라는 고질적인 문제점이 해결되는 데에 한계가 있을 것으로 판단된다.

## 2. 연구 목적

- 이 연구는 현행 관광숙박시설 중 중저가 숙박시설이 부족하다는 지적은 10여년부터 지금까지 일괄적으로 지속되고 있다는 점으로 볼 때 근본적인 중저가 관광숙박시설 공급 확대의 장애요인이 바로 각종 숙박시설을 규정하고 관리하는 현행 관련 법규정에 있는지를 살펴보고 이에 대한 문제점과 개선방안을 강구해보고자 한다.
- 특히 고가의 고급 숙박시설 위주로 공급되고 있는 우리나라 공인 관광숙박시설 체계가 가지고 있는 문제점들을 검토하여 다양한 유형과 가격대의 관광숙박시설 확보를 위한 정책적 해결책으로 관광숙박시설과 일반 숙박시설을 통합하는 새로운 관광숙박시설 체계를 검토하고자 한다.
- 궁극적으로 외래관광객들의 수요가 증대되고 있는 중저가 숙박시설의 실질적인 공급 확대를 통해 관광산업 성장 잠재력을 저해하는 고질적인 숙박 인프라 부족 문제를 해결함으로써 인바운드(Inbound) 관광시장 확대 및 관광산업의 활성화를 도모하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

- 이 연구에서 숙박시설체계를 설정 시 관광숙박시설 범위는 관광호텔, 가족호텔 등 관광숙박시설과 한옥체험시설, 도시민박업 등의 관광편의시설로 하고, 그 외 비관광숙박시설은 일반 호텔, 여관, 모텔 등 일반 및 생활 숙박시설을 포함한다.
- 기타 특수 목적의 숙박시설인 유스호스텔, 농어촌민박, 산림 휴양관, 휴양펜션 등과 그 밖에 게스트하우스나 B&B(Bed & Breakfast) 등 법률상 규정되어 있지 않으나 여행객의 이용수요가 많은 비공인 숙박시설을 연구대상으로 포함
- 이 연구에서 중저가 숙박시설은 하루 숙박비 10만원 미만의 대체로 관광호텔과 가족호텔 등과 같은 관광숙박시설 이 외의 숙박시설을 의미
- 검토대상 관련 숙박시설 관련 법규는 관광진흥법, 공중위생관리법, 청소년활동진흥법, 산림문화·휴양에 관한 법률, 제주도특별법 등이다.

### 2. 주요 연구내용

- 현행 숙박시설 관련 법규 및 종류 등 체계의 현황 및 문제점을 파악하여 관련 법 체계를 재정립하고 중저가 숙박시설 이용 및 공급 확대를 위해 숙박시설 관련법 개정 방안을 제시하는 것이 주 골자이다.
- 첫째, 숙박시설별 이용현황과 향후 관광객 숙박수요 추정과 공급여건을 검토하고, 시설 유형별 이용 만족도 등 실태를 분석한다.
- 둘째, 기존 관광숙박시설 지원 정책 분석을 통해 중저가 숙박시설 지원의 실태 및 필요성을 검토한다.
- 셋째, 관광객들의 수요가 증가함에도 공급이 여의치 않는 중저가 숙박시설의 공급확대 제약요인들을 관련 법제도 측면에서 고찰한다.
- 끝으로 실질적인 중저가 숙박시설 이용 및 공급 확대를 위한 전체 숙박시설 관련 법조항과 각종 규정과 정책의 개선책을 제시한다.

### 3. 연구방법

#### 1) 현황조사

- 현행 법체계 조사 및 숙박시설별 수급현황은 관계법과 기존 조사자료를 통해 제도적 문제점 및 운영현황 실태 등을 분석한다.
- 현재와 향후 서울시 관광객 숙박수요 분석은 과거 3년 연평균 증가율을 적용하여 2015년까지의 단기 수요를 추정하고, 그에 따른 서울시의 적정 숙박시설 공급규모를 추정한다.  
—적정 숙박시설 공급측면에서 필요한 객실수요 추정은 McIntosh & Goeldner의 객실수요 산출법을 적용하여 추정함

#### 2) 정부 및 공공기관 설문자료 분석

- 외래관광객 숙박 이용 관련 추이 및 이용실태, 만족도 등에 관한 자료는 정부 및 공공기관에서 발표한 통계자료 및 설문조사 결과 자료를 활용한다.



## 제2장 숙박시설 유형 분류 및 체계 검토

제1절 숙박시설 분류 및 유형 정의 재정립

제2절 우리나라 숙박시설체계 검토

## 제2장

# 숙박시설 유형 분류 및 체계 검토

### 제1절 숙박시설 분류 및 유형 정의 재정립

#### 1. 숙박시설 분류

○ 우리나라 숙박시설은 목적에 따른 다양한 시설이 각기 다른 관계법에 근거를 두고 있어 이용과 관리라는 양 측면에서 모두 문제점들을 가지고 있다. 예를 들면 수요측면에서 다양한 관계법에 따른 다양한 시설 명칭을 쓰다 보니 이를 구별할 수 없는 이용자들의 혼란과 어려움이 있다. 공급관리 측면에서는 각기 다른 관계법과 해당 시설들의 통합적인 수요와 공급과 관리가 사실상 불가능하여 시설수준별 수요에 따른 적정수준의 공급이 제대로 이루어지지 못하는 것이다. 이 장에서는 다음과 같은 이슈에 초점을 두고 고찰하였다.

- 현재 복잡 다양한 숙박체계 때문에 외래 이용객들은 각 숙박시설 명칭에 따른 적정 수준, 가격 등을 가늠하고 판단하는 데 어려움이 있어 현 유형과 체계 재검토가 필요
- 특히 현재 업계와 학계에서 많이 이용하고 있는 중저가 숙박시설과 비즈니스호텔 등의 용어 정의가 불분명해 서로 혼용되는 등 언론과 정부의 정책에서는 물론 전문가들도 시설 정의에 혼선을 겪고 있는 실정

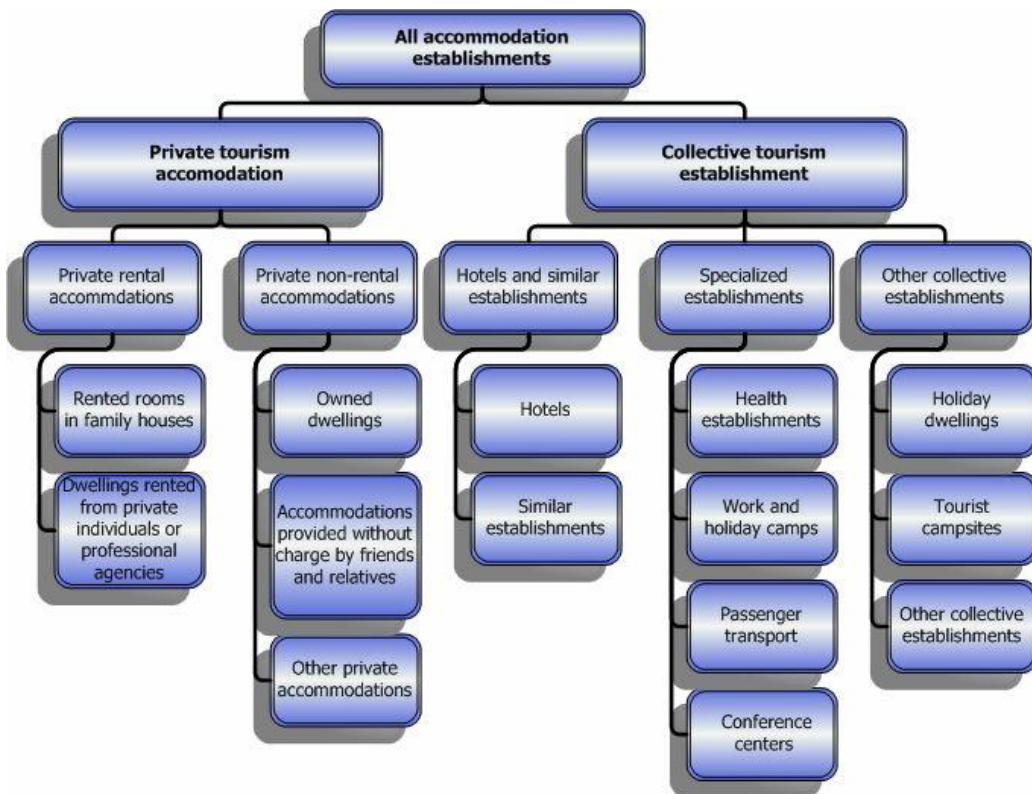
○ 이러한 문제들의 본질은 복잡한 숙박시설체계에 비롯된다고 할 수 있다. 이러한 문제의 근원이 어디에 있는지, 어떻게 해결할지를 검토하기 위해서는 일반적인 숙박시설에 대한 정의와 유형 분류 관련 국제적인 사례들을 살펴볼 필요가 있다. 우선 국제기구인 유엔세계관광기구(United Nations and World Tourism Organization, UNWTO)의 숙박시설 유형 분류를 살펴보면 다음과 같다.

## 1) UNWTO의 숙박시설 분류

○사실상 전 세계적 공통적이며 보편적인 관광숙박시설 유형 기준은 없지만 유엔세계관광기구(UNWTO)는 널리 적용 가능한 관광목적지에서의 숙박시설 유형을 사적숙박시설(private tourism accommodation, PTA)과 공동숙박시설(collective tourism accommodation, CTA)이라는 크게 두가지로 나누어 분류하고 있다.

–아래 그림의 UNWTO의 숙박시설 분류체계를 보면 PTA는 주로 개인이 이용하는 숙박시설로 렌트하는 시설과 그렇지 않은 여타시설로 분류하고 있고, CTA는 호텔 등과 같은 전형적인 숙박시설과 휴양시설이나 숙소, 컨벤션센터내 숙박시설 등과 같은 특화된 시설, 그리고 별장이나 야영장 등과 같은 기타 숙박시설로 세분화하여 분류함.

–그러나 이 분류는 친지/친구집 같은 개인소유 거처(private non-rental accommodations)들이 많은 국가에서 정식 관광숙박시설로 분류되지 않는 등 그 분류기준이 모호함.



〈그림 2-1〉 UNWTO의 관광숙박시설 분류(출처 : UNWTO, 1995)

-따라서 UNWTO의 숙박시설 분류는 정확한 개별 숙박시설 유형이라기보다 개념적인 유형으로 숙박시설들을 범주화하여 분류한 것으로 이해할 필요가 있음.

## 2) 서비스 수준에 따른 분류

○UNWTO의 분류와 달리 미국의 AAA(American Automobile Association)는 관광숙박시설을 시설서비스 수준을 기준으로 한 세가지 유형으로 범주화하여 분류하고 있다.

-풀 서비스(full service) : Resorts, Hotels

- 풀서비스 숙박시설은 기본적인 객실 외에 레스토랑, 수영장, 로비, 헬스클럽, 컨벤션 센터, 비즈니스센터, 카페, 라운지 등 호텔 내에서 먹고 마시고 잠자는 것 외에도 다양한 행사나 활동이 가능한 부대시설과 규모를 가짐.

-보통 서비스(Moderate service) : Country Inn & Suites, Lodges, Ranches

- 여기의 숙박시설들은 종류마다 성격이 많이 다르지만 풀서비스 호텔 수준보다 한 단계 낮은 중저가 숙박시설 수준으로 Inn급 수준의 숙박시설이라 볼 수 있음. 여기에는 스키나 트래킹 등 야외 레크레이션 활동을 위한 시설(lodges), 농촌체험형 시설(ranches) 등 다양한 숙박시설 형태가 포함됨.

-제한된 서비스(limited service) : Condominiums, Apartments, Motel, Cottage, Bed & Breakfasts(B&B)

- 제한된 서비스는 통상 Motel급 수준의 서비스를 제공하는 다이아몬드 등급 1~2급 숙박시설로서 우리나라에서 여관이나 장급이나 민박 수준의 숙박시설을 말한다. 여기 유형의 숙박시설들은 대체로 잠자는 시설서비스만 제공하며 식사 등 여타 서비스는 대체로 셀프로 해결함.

○AAA의 서비스 수준에 따른 숙박시설 분류는 사실상 제공하는 서비스수준이 어디까지 라는 기준이 다소 모호한 면이 있음. 한편 같은 AAA가 주관하는 숙박시설 다이아몬드 등급(최상위 5개~최하위 1개)을 기준으로 크게 Hotel급, Inn급, 그리고 Motel급의 세 가지 대표적인 형태로 분류되기도 한다. 이 등급은 서비스 수준의 차이를 의미하기도 한다.

-Hotel급 : 호텔수준의 숙박시설은 다섯 개의 다이아몬드 등급 중 3개 이상 시설이며 150~200여개 이상의 객실을 보유하고, 레스토랑, 수영장, 로비, 피트니스센터, 컨벤션홀, 카페 등 다양한 부대시설을 갖추고 있음. 이들 호텔은 대부분 도심, 관광지, 공항부근 등 많은 여행자가 왕래하는 길목이나 목적지에 위치함. 여기에 대표적인 호텔은 Hilton, Hyatt, Marriot, Sheraton, Holiday Inn Hotel & Suites, Westin, Inter-Continental, Novotel

등 국제적인 체인호텔들이 대부분을 차지하는데 한국의 신라호텔 같이 각 지역 고유의 고급호텔들도 포함됨. 우리나라 관광호텔 등급으로는 무궁화 4~5개 이상의 관광호텔들이 여기에 속한다고 볼 수 있음.

—Inn급 : 이 숙박시설은 중소도시 규모 이상 도시내에 주로 입지함. 다이아몬드 등급 2~3개 사이로서 객실규모가 보통 50~150여개 정도이며, 부대시설로는 수영장, 레스토랑 등이 설치된 경우도 있음. 상급 수준의 유명한 체인으로는 Best Western, Ramada Inn, Days inn, Comfort inn, Hampton Inn, Quality inn, Econo Lodge, Travelodge, Microtel Inn & Suite 등이 있고 더러는 Super8 Motel, Motel 6 같은 모텔은 명칭과 달리 Inn급에 포함되는 경우도 있음. 특급이나 1급 호텔 체인들은 자회사로 Marriott Inn, Hilton Garden Inn, Holiday Inn Express 등의 inn 급 숙박시설들을 운영하는데 이들 메이저 호텔 체인들이 운영하는 inn은 보통 스타 혹은 다이아몬드 3개 이상의 등급을 가지고 있으며 객실수준이나 부가서비스가 특급호텔과 큰 차이가 없음. Inn급 숙박가격은 보통 70~150달러 사이에 형성되어 있음.

—Motel급 : 주로 도시내에 위치한 Inn들과 달리 모텔은 자동차 여행자를 위한 숙박시설로 주로 고속도로 주변이나 도시 변두리에 위치하며 미국의 다이아몬드 1~2개 급에 해당한다. 특징은 식당같은 부대시설이 거의 없고, 시설규모가 작음. 동네의 허름한 단독 모텔부터 전국적, 세계적 체인망을 가진 모텔들도 있음. Thriftlodge Travelodge, Econo Lodge 등이 유명 체인모텔들이며 가격은 30~70달러 사이에 형성됨.

### 3) 명칭에 따른 분류

○ 숙박시설은 시설 규모와 서비스와 가격 수준에 따라 다양한 형태로 분류되기도 한다. 보통 일반인들에게 익숙한 명칭별 호텔 종류 및 개념을 정리해보면 다음과 같다.

—일류급 호텔(First class hotels)과 이류급 호텔(Second class hotels) 명칭은 전자가 최고급(delux급)호텔을 통칭하는 시설로 최고의 시설 및 서비스를 제공하는 호텔을 말하며, 후자는 일등급보다 다소 떨어지는 시설과 서비스를 제공하나 역시 고급호텔이라 정리할 수 있음. 그러나 만일 이 두 명칭만으로 모든 호텔을 분류한다면 전자는 고급호텔, 후자는 중저가 호텔들을 지칭할 수 있음.

〈표 2-1〉 명칭에 따른 숙박시설 종류

구 분	개 념
일류급 호텔 (First Class Hotel)	최고급(deluxe급 포함) 호텔의 통칭(한국의 특급, 1급 호텔 해당)임. 항상 호텔 규모가 큰 것만을 말하지 않고 종종 규모가 작지만 최고급 호텔 서비스를 제공하는 호텔도 포함
이류급 호텔 (Second Class Hotel)	일급 호텔보다 적은 서비스와 편의가 제공되는 호텔 (한국의 2~3급 호텔 해당)
비즈니스 호텔 (Business Hotel)	위 일류나 이류급 호텔과 구분되며 주로 한정된 출장비나 여행비를 절약하기 위한 업무나 관광 목적 여행객들이 최소한의 숙박 서비스로 저렴하게 이용 가능한 중저가 호텔을 통칭하며 이코노미 호텔과 버짓호텔을 모두 포함하는 숙박시설 개념 ※한국에서는 주로 중고가 이상의 관광호텔과 구분되는 중저가 일반 호텔들을 지칭하기 위해 등장한 용어라고 볼 수 있음.
이코노미 호텔 (Economy Hotel)	명칭상으로는 고급호텔의 반대개념으로 제한된 시설과 서비스 제공 대신에 저렴하게 이용하는 호텔임. 가격수준으로 중가 economy hotel과 저가 budget hotel으로 구분 가능
모텔 (Motel)	자동차 여행객을 대상으로 도로변, 도시변두리에 위치하며 1~2층 소규모 시설로 객실 바로 문밖에 주차하고, 대부분 서비스가 고객 셀프인 저가 숙박시설
가족호텔 (Family Hotel)	일반 호텔은 주로 1~2인 수용 객실만을 제공하기 때문에 가족단위 여행자들을 위해 최소 3~4인 가족단위가 한 객실에 투숙하여 숙박과 취사를 동시에 할 수 있는 호텔
콘도미니엄 호텔 (Condominium Hotel)	룸 하나가 여러 회원에게 분양된(shared ownership) 호텔이나 보통 소유와 운영이 분리됨. 주로 관광지, 휴양지 등에서 리조트 시설의 일환으로 다양한 부대시설과 레저시설을 자체 보유하는 체제형 숙박시설
아파트먼트 호텔 (Apartment Hotel)	주로 장기투숙객에 맞도록 만들어진 호텔임. 각 객실에 간단한 주방설비가 설치된 것이 특징이며, 일반호텔 같은 식당이나 로비 등의 서비스 공간도 갖춘 호텔로서 serviced apartment 혹은 serviced residence이라고도 지칭
호스텔(Hostel) 게스트하우스 (Guesthouse)	주로 배낭여행자(Backpacker)가 주로 이용하는 저가 숙박시설임. 최소 인원의 관리자와 대개 침실, 주방, 식사, 샤워실 등의 시설을 공동 이용하는 것이 특징

—이코노미호텔(Economy hotel)과 비즈니스호텔(Business hotel)은 개념적으로 둘 다 비슷한 중저가 호텔을 의미하나 이코노미호텔은 고급호텔들과 구분하기 위한 용어이며, 비즈니스호텔은 보통 관광객과 업무용 출장여행자들이 투숙하는데 최소한 시설을 제공하면서 저렴한 가격으로 깨끗한 시설을 이용할 수 있는 중저가 호텔을 지칭함.

- 비즈니스호텔은 더러 도심에 대중교통 접근성이 좋은 위치에 있는 호텔로서 이용자 의도에 따라 때로는 고급 혹은 최고급 호텔도 비즈니스호텔이라 지칭하기도 하나 이는 사실상 커머셜호텔(commercial hotel)의 개념을 혼동하여 사용되는 잘못된 사용임. 이에 대한 논의는 다음 섹션을 참조하기 바람.

- 당초 우리나라에서 비즈니스 호텔 용어가 사용되기 시작한 계기는 관광진흥법상 관광호텔에 포함되어 있지 않은 대개 중저가 일반 호텔들을 지칭하기 위해 등장한 것임.

—그 밖에 자동차 여행자들을 위한 모텔(motel), 하나의 객실에 3~4인 가족 여행을 위한 가족호텔, 배낭여행자 같은 저렴한 숙박시설은 찾는 호스텔, 게스트하우스 등이 있음.

#### 4) 기타 유형에 따른 분류

- 그밖에 다양한 숙박시설은 숙박기간, 시설크기, 타깃고객, 그리고 주제라는 여러 기준을 통해 분류할 수 있다. 아래 <표 2-2>는 유형에 따른 종류와 특징을 정리해 놓은 것이다. 다음의 분류들은 견해에 따라 다를 수 있고, 절대적이 분류는 아님에 유의한다.
- 숙박기간에 따라 숙박시설은 단기체류를 위한 숙박시설(Transient), 중장기 투숙을 위한 시설(Residence), 단기와 중장기 투숙객 모두 수용하는 시설(Semi-residence) 등으로 나눌 수 있다.

<표 2-2> 다양한 유형에 따른 호텔 및 숙박시설 분류

구 분	숙박시설 종류	개 념
숙박기간에 따른 유형	단기용 호텔 (Transient)	짧은 관광이나 업무를 위해 보통 1주일 이내 일시 투숙을 위한 대부분 일반호텔
	체류용 호텔 (Residential)	통상 주주 혹은 한달 이상의 중장기 체재를 위한 아파트형 숙박시설로 서비스는 일반호텔 수준으로 제공됨. 보통 취사시설이 딸린 아파트형 호텔들이 해당하며 우리나라에서는 serviced residence가 여기에 해당
	준체류용 호텔 (Semi-residential)	이 하이브리드형 시설은 일반 호텔과 같으나 객실 일부 혹은 전부를 중장기 투숙자와 계약하여 이용토록 하는 호텔
시설크기에 따른 유형	소형	보통 객실이 100실 이하인 호텔
	중형	객실이 100~300실 사이의 중간규모 호텔
	대형	보통 300실 이상 큰 규모 호텔
	메가호텔	대형호텔 중에서도 특히 객실수가 1,000개 이상의 초대형 호텔을 지칭
주 고객에 따른 유형	상용호텔 (Commercial)	주로 도심에 위치하여 업무용 출장자들이 주된 고객인 호텔로서 도시내 일반호텔들 대부분이 이에 해당
	리조트 (Resort)	주로 관광지나 휴양지 인근에 위치하여 이들과 연계되며 자체 내부 시설로도 휴양과 레크리에이션 활동을 위한 기능을 제공
	컨벤션 (Convention)	회의나 전시회를 지원하는 호텔로 컨벤션 센터에 같이 입지하는 호텔
	카지노호텔 (Casino)	라스베이가스 같은 카지노 시설 고객들을 주로 겨냥한 호텔
목적에 따른 유형	모텔 (Motel)	도로변 자동차 여행자들이 주로 이용하는 작은 규모의 모터호텔
	로텔 (Rotel)	오토캠핑카나 개조한 버스 형태로 숙박할 수 있는 시설이 겸비된 차량
	유스호스텔 (Youth hostel)	수학여행이나 여타 목적의 여행을 하는 청소년들을 위한 숙박시설로서 체인은 아니지만 국제적인 유스호스텔 연맹을 통해 어디를 가나 동일한 수준의 서비스를 제공하는 숙박시설
	전통호텔 (Heritage)	옛 저택이나 고성 같은 문화유산 시설을 활용하거나 현대적 시설이지만 인테리어가 전통 분위기 를 가지고, 전통 음식, 전통 활동 프로그램 등을 제공하는 호텔

- 시설 크기, 즉 개략 객실수에 따라 숙박시설은 100실 미만(소형호텔), 100~300실(중형호텔), 300실 이상(대형호텔), 1,000실 이상을 메가호텔, 그리고 체인호텔로 분류할 수 있다.

- 여기 분류에 체인호텔을 포함시킨 것은 다른 호텔들은 한 장소에서 시설의 크고 작음으로 분류되는데, 체인호텔은 거의 동일한 호텔이 지역적으로 달리 위치하지만 투숙객들 입장에서 보면 사실상 같은 시설이라 느끼게 됨. 때문에 여러 호텔을 묶은 하나의 메가호텔로 볼 수 있음. 이 경우 객실 수보다 체인 호텔 수로 그 크기를 기능하기도 함.
- 여기서 객실 숫자는 국가별로 다를 수 있고, 객실 수는 적지만 시설과 서비스 수준이 최고급 호텔 수준일 예외의 경우도 있음에 유념
- 호텔의 주 타깃 고객에 따라 숙박시설을 분류할 수 있는데 도시내에 위치하여 사업이나 업무차 여행자들이 주로 이용하는 커머셜(Commercial)호텔, 휴양과 레크레이션을 위한 리조트(Resort), 회의 및 전시 등을 위한 각종 인프라 시설을 제공하거나 그런 시설 옆에 위치하여 참가자들을 위한 컨벤션(Convention)호텔, 그리고 카지노 시설과 같이 건립된 호텔로 카지노 출입자들을 위한 숙소역할을 하는 카지노 호텔 등이 대표적인 예들이다.
- 직전의 주 고객에 따른 분류와는 달리 숙박시설의 목적에 따라 분류가 가능하다. 내륙에서 자동차 여행자들을 위한 도로변 모텔(Motel)과 오토캠핑카와 같은 자동차 자체를 이용한 로텔(Rotel), 수상이나 수변에서 보트를 이용한 보텔(Boatel), 유람선이나 여객선 같은 대형 선박에 설치된 플로팅 혹은 해상 호텔(Floating hotel) 등과 같은 이동수단과 관련된 숙박시설이 있다. 세계 도처에서 청소년들의 여행이나 활동을 지원하기 위한 것이 주 목적이며 회원으로 가입하면 전 세계 시설을 이용할 수 있는 유스호스텔(Youth hostel), 그리고 고성이나 고택 같은 문화유산 자체를 이용하거나 오래된 건물이 아니더라도 전통양식으로 건축하거나 전통 문화를 재현하여 투숙객들이 그러한 체험을 하는 목적으로 생겨난 전통호텔(Heritage hotel) 등이 있다.
- 그밖에 숙박가격, 운영방식, 장소, 건물형태 등 다양한 관점에 따라 숙박시설들이 분류되기도 한다.

## 2. 중저가 숙박시설 개념의 재정립

### 1) 중저가 숙박시설 유형 및 정의

- 중저가 숙박시설은 가격 기준으로는 고급(luxury hotel)호텔 미만 단계의 숙박시설들을 통칭하는 것으로 중가와 저가 숙박시설로 구분할 수도 있다. 상호 비교를 통해 시설을 정의해보면 고급호텔이 객실서비스와 부대시설 서비스를 동시에 중시하는 숙박시설이라면 중



저가 숙박시설은 부대시설을 최소화하고 객실 서비스에 주로 초점을 맞추면서 시설 건립 및 운영 경비의 최소화를 통해 저렴한 가격으로 고객을 유인하는 숙박시설이다.

－현재 중저가 숙박시설에 대한 법률적인 개념이나 기준 및 유형이 정립되어 있지 않음.  
이 때문에 수요가 지속적으로 증가하고 있는 중저가 숙박시설 확충에 대해 오랫동안 그 필요성이 제기되었으나 어떤 시설을 지칭하는지 그 대상이 모호한 실정임.

－또한 우리나라는 숙박시설 관련 관계법과 시설, 그리고 관리주체가 다양해서 어느 법의 어느 시설이 중저가 숙박시설인지에 대해서도 혼돈이 있음.

○중저가 숙박시설을 지칭하는 숙박시설로는 이코노미호텔(economy hotel), 비즈니스호텔(business hotel), 버짓호텔(budget hotel) 용어 등이 이에 해당하고 있다.

－앞선 <표 2-1>에서 살펴보았듯이 중저가 숙박시설은 고급호텔(luxury hotel)보다 저렴한 숙박시설을 이코노미호텔로 통칭하는 용어임. 중저가 숙박시설을 다시 중상가를 비즈니스 호텔, 중하가 저가호텔을 버짓호텔으로 다시 구분하는 것도 가능한데 우리나라의 경우 명칭상 그러한 저가호텔은 없고 모텔이나 여관, 게스트하우스 등이 여기에 해당함.

### **비즈니스호텔(Business Hotel)**

○통상 중저가 숙박시설을 지칭하는 비즈니스호텔은 사실상 법률적, 학술적 정의가 내려지지 않아 업계나 학계에서도 명확하게 구분을 하지 못한 채 그때그때 사용자 필요에 따라 정의하여(ad hoc) 사용하고 있어 용어의 혼란이 발생하고 있다.

－비즈니스호텔 정의에 대한 우리나라 학계에서의 연구는 거의 없고 일부 학위논문에서 용어 정의를 시도하고 있으나 오히려 더 혼란을 가중하는 내용들이라 여기서 소개를 제외하고 학계를 대신해서 언론계에서 용어 정의를 정리하려는 시도가 활발히 이루어지고 있음.

－언론계에서 제일 먼저 용어 정리에 나선 매경이코노미<sup>2)</sup>는 비즈니스호텔의 용어를 “**특2급, 1급 호텔 중에서 객실요금 15만원 대로 지하철과 바로 연결되고 방 규모가 전용면적 16.5㎡ 정도 되며 최소한의 부대시설만 갖춘 중저가 호텔로 커머셜호텔(Commercial Hotel)이라고 부르기도 한다**”고 정의하였고, 또 다른 언론매체 머니투데이<sup>3)</sup>는 “**비즈니스호텔은 연회장이나 식당 등 부대시설 및 객실 크기, 룸서비스 등 불필요한 서비스는 줄이고 인터넛**

2) 2011년 6월 19일자 매경이코노미 ‘비즈니스호텔, 황금시대 오나’ 기사 참조

3) 2012년 1월 25일자 머니투데이 ‘외국인 관광객 천만 명 시대...‘비즈니스호텔’이 대세’ 기사 참조

무료 서비스 등 고객이 꼭 필요한 서비스만 제공해 10만원 안팎의 저렴한 가격에 묵을 수 있도록 한 호텔로 정의한 바 있음.

-그러나 상기 매경이코노미의 비즈니스 호텔에 대한 정의는 실제 비즈니스 호텔의 의미와 다소 거리가 있어 보이는데, 현재 우리나라에서 특1급 최고급 관광호텔하고만 구분하여 사용하려는 많은 비즈니스호텔 개발업자의 논리를 그대로 반영한 내용으로서 사실상 관광호텔 특1급과 함께 고급호텔로 분류되어야 하는 특2급, 1급 호텔을 중저가 호텔을 의미하는 비즈니스호텔로 정의하는 등 타당성이 부족한 정의라고 보임.

-이 같은 타당성을 떠나 내용적으로도 모호한 용어 정의에 따르면 왜 관광호텔과 비즈니스호텔을 따로 구분하느냐에 대해 적절한 설명도, 구분 기준도 모호한 설명들임. 그나마 머니투데이의 정의가 실제 비즈니스호텔의 본래 의미와 가까운 것으로 보임.

○비즈니스호텔 용어는 주로 숙박시설 종류가 많은 일본과 한국에서 사용되며 다양한 숙박시설 유형을 분류하면서 일부 숙박시설들을 특정하기 위해 등장한 용어로 보인다.

-일본에서는 숙박시설 유형을 법적으로 등급으로 구분하지 않지만 통상 호텔(특급, 준특급, 그리고 비즈니스급(3급)), 료칸(전통호텔), 민박, 펜션, 유스호텔로 숙박시설 유형이 구분되고 있음. 여기서 비즈니스호텔은 고급호텔들과 구분하기 위한 객실가 5만원~10만원 수준인 중저가 호텔들을 말하며 한국에 상륙한 일본의 중저가 호텔체인 토요코인(Toyoko Inn) 등이 여기에 해당함.

※ 국내 저가호텔중 대표적인 사례인 토요코인호텔은 접근성과 합리적인 가격, 안전 그리고 청결한 호텔을 기본 콘셉트로 최소한의 시설과 서비스를 제공하는 저가 비즈니스호텔로 유명함. 일본 최대 호텔체인으로 전국에 2만개소(2011년 6월 46,334객실)가 있음. 제일 먼저 상륙한 부산에 4개소가 있고, 서울·대전에 각각 1개소가 운영중임. 평일기준 1박에 5~6만원이라는 저렴한 가격이나 호텔 건물규모상 소형호텔은 아님.

-한국에서는 관광진흥법상 관광호텔과 구분되는 중저가 호텔을 지칭하기 위해 업계를 중심으로 비즈니스호텔 용어를 쓰기 시작하였으나 근래는 최고급 특1급 호텔 한단계 아래 차상위 고급호텔들을 비즈니스호텔로 지칭하며 오용하는 경향이 있음.

•그 예로 롯데시티호텔, 신라스테이 등 특2급이나 1급 수준 고급호텔이 비즈니스호텔 명칭을 사용하고 있으며, 당초 7만원 수준의 비즈니스호텔로 서울에 등장한 이비스호텔은 1급 관광호텔로 등록된 이후 객실가격을 거의 20만원에 가깝게 올린 고급호텔로 변신되었음에도 비즈니스호텔 용어가 남용되는 경향이 있음.

## 서비스드 레지던스(Serviced Residence)

○또 다른 중저가 숙박시설에 포함될 수 있는 시설로는 서비스드 레지던스(Serviced Residence)가 있는데 이는 주로 중장기 투숙객들을 위한 주거용 숙박시설로 일반 호텔형이나 주방시설이 갖추어진 호텔형 레지던스 시설이 보통이다. 서비스드 레지던스는 국내외에서 다양하게 정의되고 있다.

—이재곤·곽봉주(2006)는 “관광 및 비즈니스를 목적으로 하는 장기 투숙객을 주요 대상으로 가격은 국내 1,2등급 호텔 수준으로 저렴하지만 특급호텔의 서비스 및 가정과 같은 주거의 편리성을 보장하는 객실판매위주 숙박업의 한 분야”라고 주장함.

—최호영 외(2012)는 “오피스텔이나 공동주택 등을 임차 또는 운영, 위탁받은 영업자가 부동산임대업으로 부가가치세법에 따라서 사업자등록을 마친 후 주로 거주목적의 장기체류 투숙객에게 객실을 대여하면서 청소나 침구교환 등 호텔식 서비스를 제공하는 곳”으로 정의함.

—해외에서는 서비스드 레지던스라는 용어보다 서비스드 아파트먼트이나 아파트호텔(Apart-hotel)이라는 용어를 보편적으로 쓰고 있는데 위키백과사전 영문판에서는 기본적인 가구와 주방 설비가 갖추어진 호텔이지만, 일반 호텔보다는 저렴한 숙박시설로 이용자들은 단기나 장기 체류 모두 이용 가능하여 장기 체류자와 직접 요리를 원하는 가족단위 여행자들에게 특히 인기가 높은 시설이라 정의하고 있음.

○우리나라에서는 1988년 스위스그랜드호텔이 처음 부속건물로 아파트호텔을 설치하며 도입된 이후 근래에는 고급 아파트호텔뿐만 아니라 중저가 서비스드 아파트먼트형들이 대거 생겨났으나 일부는 부동산 임대업 시설인 서비스드 레지던스 시설들이 숙박영업을 하면서 호텔들과 마찰을 빚다가 2010년 4월 대법원 판결에 의해 모두 불법화되었다.

※ 정부는 관광숙박시설 확충 대책의 일환으로 2012년 1월부터 공중위생관리법을 개정하여 주방설비를 갖춘 생활숙박업을 숙박시설업 종류에 신설하여 비숙박시설인데 불법 숙박영업을 하던 서비스드 레지던스, 오피스텔 등의 시설을 업종 전환하여 양성화 길을 열어주었으나 또 다른 규정과 규제에 의해 실효성에 한계가 있을 것으로 보임.

○관광지식정보시스템<sup>4)</sup>의 서비스드 레지던스 통계자료로 산출해보면 2010년 객실 당 평균 숙박요금은 112,412원으로 전형적인 10만원 내외 중저가 숙박시설임을 알 수 있어 이들 많은 시설을 관광객 이용 숙박시설로 활용하기 위한 보다 개방적인 대책이 필요하다.

4) [www.tour.go.kr](http://www.tour.go.kr), 관광통계 DB>현황조회>산업통계>관광숙박업

## 2) 저가 숙박시설 유형 및 정의

### 버킷호텔(Budget Hotel)

- 저가호텔(low-cost hotel)로 통칭되는 버킷호텔(budget hotel)은 비즈니스호텔과 비교할 때 한 단계 더 낮은 저가 호텔들을 통칭하는 용어라고 할 수 있다.
  - Daniele(1986)<sup>5)</sup>에 의하면 미국의 버킷호텔은 일반적으로 이코노미(economy) 혹은 리미티드 서비스(limited service)로 통용되고 있으며 1962년 William Becker에 의해 최초 Motel 6가 캘리포니아 산타 바바라에서 오픈했을 때 욕조가 없는 간단한 샤워시설과 유료화된 TV외에 오직 객실만을 제공하며 숙박비가 당시 6달러에 불과했음.
  - 이 같은 저가 정책이 가능하게 된 것은 객실부문 및 호텔의 화려한 고급 시설과 서비스 부분을 생략하여 운영 비용을 최소화하고, 대신 이용률은 최대한 높이려는 박리다매식 경영전략을 채택하기에 가능함.
- 아래 <표 2-3>의 해외 학자별 개념정의들을 참고하여 다시 정리해보면 버킷호텔은 한 마디로 호텔형태 숙박시설 중 가장 저렴한 가격대의 호텔들 범주를 지칭함을 알 수 있다. 미국식 호텔등급으로는 별 혹은 다이아몬드 1~2개 수준의 호텔이 여기에 포함된다고 할 수 있다.
  - 이들 버킷호텔의 특징은 작은 규모, 꼭 필요한 기본적인 시설과 서비스, 작고 깔끔한 객실, 체인형은 표준화 혹은 규격화된 건축 등으로 나타남.

<표 2-3> 버킷호텔(budget hotel)의 정의

연구자(발표연도)	개념정의
Pannell&Foster (1986)	객실부문에 초점을 맞추며 최소한의 식음료 공간으로 운영비용을 절감하여 낮은 초기투자자와 낮은 손익분기점을 갖는 호텔
Gilbert&Arnold(1989)	3성 내지 4성 호텔과 버금가는 서비스이나 25~30% 저렴한 객실요금의 호텔
Roper&Carmouche(1989)	호텔평균기준보다 저렴한 객실 요금과 풀 서비스 및 시설과 구별되는 호텔
Justus(1991)	부대시설을 최소화하고 기본적인 서비스만 제공하여 객실요금을 낮춘 저렴한 호텔
Brennan (1991)	적은 예산으로 여행하는 여행객들이 선호하는 깨끗하고 편안한 객실, 간단한 음료 서비스만 제공하는 경제적인 숙박시설
Fiorentino (1995)	가격에 민감한 고객을 대상으로 하여, 150실 미만의 객실을 보유하고 기존의 호텔보다 25~50% 저렴한 객실가에 판매하는 제한된 시설과 표준화된 서비스를 제공하는 호텔
Brotherton (2004)	강력한 브랜드를 갖고 쉬운 접근성과 예약시스템이 완비가 되었으며 표준화된 건축과 객실을 보유하고 제한된(limited) 서비스를 제공하는 호텔

자료 : 이상규(2007)에서 재인용하여 편집

5) Daniele, D. W., 1986, "Economy hotels in the USA", Travel and Tourism Analyst.

## 모텔(Motel)

- 미국 자유여행 정보포털 사이트인 투어로드<sup>6)</sup>의 자료에 의하면 미국에서 처음 등장한 모텔(Motel)은 자동차 여행자를 위한 모터 호텔(Moter Hotel)을 의미하며 1952년 Kemmons Wilson에 의해 설립된 최초의 호텔인 'Holiday Inn'이 대표적으로 건전한 호텔의 인상, 저렴한 숙박요금, 편리한 주차시설, 팁의 불필요(No tips), 객실 예약의 불필요, 이용과 행동의 자유를 특성으로 등장한 숙박시설로 정리되고 있다.
  - 모텔은 드넓은 미국 대륙에서 자동차로 장거리 이동을 하는 사람들을 위한 숙박시설로 주로 프리웨이 인근이나 대형 도로 옆에 몰려 있으며 미국의 호텔 등급으로 보면 다이아몬드나 스타 1-2개 수준임.
  - 시설특성은 대부분 부대시설이 없고, 시설이나 규모가 작은 편임. 가격은 대체로 가장 저렴한 숙박시설에 속하나 지역이나 위치에 따라 다양한 특성이 있음. 이들 모텔은 전국적 체인망도 있지만, 지역마다 단독으로 있는 경우도 있음. 모텔은 미국 숙박시설에서 가장 낮은 수준의 숙박시설이지만 그중에서도 전국적인 규모의 체인인 Motel 6나 Super8 등은 명칭으로는 모텔 수준이지만 비즈니스호텔 수준의 숙박시설임.
- 우리나라의 경우 모텔이 많이 보이지만 도심과 도시 변두리에 위치한 모텔들 대부분은 장 혹은 여관급이며 외국의 명칭으로 하면 버짓호텔에 가깝다고 할 수 있다.

## 게스트하우스(Guest House)와 홈스테이(Homestay)

- 그 밖에 배낭여행객(backpacker)들이 주로 이용하는 게스트하우스(Guest House)는 민박 개념으로 단독 방부터 방 하나에 이층침대가 여러 개 있어 공동으로 이용하는 기숙사형(dormitory)까지 규모가 작지만 다양한 객실형태를 가진 저가 숙박시설이다.
  - 게스트하우스는 가장 보편적인 유럽지역의 경우 다양한 나라에서 온 수많은 배낭여행객이 저녁에 모여 각국 문화교류의 장으로 활용되는 또 다른 여행문화를 창출하는 숙박시설로서 독립적으로 이용하는 호텔 등과 상이한 특징을 가짐.
  - 그렇듯 외국에서는 매우 보편적인 관광객 숙박시설로 자리 잡은 지 오래된 게스트하우스는 우리나라에서는 드문 숙박시설이었으나 4~5년전부터 인바운드 관광객 수가 급증하면서 서울을 중심으로 저가숙박시설로 인기가 높아져 도심지역에 그 수도 급증하게 됨.
- 게스트하우스는 관광진흥법상 관광숙박시설인 호스텔 혹은 외국인관광도시민박업 시설과

---

6) <http://www.touroad.com>

유사한 시설로 가격도 3만원~7만원대로 저렴하며 투숙객들 간 교류도 가능해 특히 젊은 배낭여행객들이나 개별관광객들 사이에 인기가 높은 숙박시설이다.

- 또 다른 민박형태의 숙박시설인 홈스테이가 게스트하우스와 다소 구분되는 점은 주인과 동숙하며 그의 생활방식에 따르는 민박(B&B) 형태라는 것이다. 우리나라의 민박은 1일 기준 3만원~4만원의 숙박요금이 기본이며 5~10일 초과 장기 투숙 시 기간별로 별도 요금을 적용하고 있다.

### 3. 우리나라 숙박시설 유형 정의 및 분류의 재정립

- 정확하고 잘 정립된 숙박시설 정의는 결국 관련 정책의 올바른 방향과 효과에도 미친다고 할 수 있다. 중저가 숙박시설 확충을 위한 정책과 지원이 고급호텔 증가에만 주로 기여한다면 그것은 정책 실패로 귀착될 수 있음에 주의해야 한다.

— 근래 신규 공급되고 있는 많은 호텔을 보면 과거 관광호텔과 구분되는 중저가 일반호텔을 지칭하기 위한 비즈니스 호텔이라는 명칭이 단지 특1급 최고급 관광호텔과 구분되어 사용되고 있는 경향이 있음.

— 최근 비즈니스 호텔이라는 명칭으로 신규 공급되거나 계획되고 호텔들을 살펴보면 대부분 특2급(무궁화 5개)이나 1급(무궁화 4개)인 고급 관광호텔들이 포함되고 있음 (예, 롯데시티호텔, 신라스테이 등).

— 이러한 20만원 안팎의 고급호텔 수준임에도 비즈니스호텔 명칭을 달아 중저가 호텔의 공급 확대에 기여한다는 이미지를 주어 중앙정부와 지방정부의 정책적 지원과 인센티브를 받기 위한 의도적인 전략으로 보여지는데, 이는 법적인 용어 이외의 숙박시설 명칭에 대한 명확한 정의가 정립되어 있지 못해 발생하는 상황임.

※ 비즈니스 호텔이라는 용어는 법률적, 학술적으로 정리된 용어는 아니나 당초 업계에서는 고급 호텔인 관광진흥법상의 관광호텔들과 구분하고자 대체로 10만원 내외 중저가인 공중위생관리법상 일반 호텔급 숙박시설들을 지칭하던 용어임(2012년 서울시내 일반호텔은 266개 11,289실).

- 결론적으로 보다 정확한 숙박시설 용어 정의를 통한 올바른 정책과 활용 등을 위해 앞서 살펴본 숙박시설들의 유형과 정의 등을 바탕으로 이 연구에서는 우리나라 숙박시설들을 고려하여 <표 2-4>와 같이 전반적인 숙박시설의 유형 분류를 재정립해보았다.
- 첫 번째는 숙박시설을 고급호텔과 중저가 숙박시설인 이코노미호텔로 크게 구분하였다. 이는 다시 중가 호텔인 비즈니스호텔과 저가호텔인 버짓호텔로 구분하였다.

〈표 2-4〉 종합적인 숙박시설 유형 분류

구분	고급 숙박시설	중저가 숙박 시설	
		중가	저가
수준 분류	고급호텔 (Luxury hotel)	이코노미 호텔 (Economy hotel)	
호텔 명칭 분류	관광호텔 (Tourist hotel)	비즈니스호텔 (Business hotel)	버킷호텔 (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

- 우리나라 호텔들의 명칭에 맞추어 볼때 고급호텔은 실제 관광진흥법상 관광숙박업 시설인 관광호텔, 가족호텔, 전통호텔 등이 고급호텔로 간주됨.
- 그러나 관광호텔 등 관광숙박업 시설들은 현재 5개 등급(특1, 2급, 1급, 2급, 3급)으로 구분하고 있는데 객실가를 기준으로 통상 10만원대 후반인 무궁화 4개인 1급 이상의 관광호텔을 고급호텔로, 그 이하인 2~3급 관광호텔과 일부 서비스드 레지던스 등은 중가 숙박시설로 분류함.
- 이 연구에서는 중저가 이코노미 호텔 범주내에 객실가 10만원 내외 중가 숙박시설을 통칭하여 비즈니스 호텔이라고 정의를 내리고 있는데 현행 2~3급 관광호텔 가격 수준과 비슷하나 관광호텔 등록을 하지 않은(미등록, 무등록) 일반호텔이나 서비스드 레지던스 등을 비즈니스 호텔로 분류하였다.

※ 해외에서는 대체로 중저가 호텔로 분류되는 이비스 호텔(ibis hotel)과 베스트웨스턴호텔(Best Western hotel) 등 몇몇 인터네셔널 중저가 체인호텔들은 대개 국내에서 주로 특2급 혹은 1급 관광호텔로 등록하고 있어 이들을 고급호텔로 분류함.

※ 한국에도 상륙하여 영업하고 있는 일본계 토요코인(Toyoko Inn) 호텔은 1박 4~5만원 수준의 저가형 비즈니스호텔 체인이자 일본 최대 저가 비즈니스호텔 체인으로 일본에 가까운 부산에 다수 영업 중이며 서울에는 동대문 지역에 1개가 영업 중임.

- 끝으로 중저가 이코노미 호텔 범주내에서 가장 낮은 숙박시설인 버킷호텔 혹은 저가숙박 시설은 객실가 7만원 이하의 숙박시설들로 국내의 대부분 모텔, 여관, 호스텔, 유스호스텔, 게스트하우스, 민박, 휴양펜션, 기타 농어촌 체험형 숙박시설 등이 여기에 포함된다.

## 제2절 우리나라 숙박시설체계 검토

### 1. 숙박시설체계 현황

- 우리나라 숙박시설들은 관련 법과 시설 성격으로 볼 때 크게 관광 숙박 및 편의시설, 일반 숙박시설, 그리고 특정 목적의 체험형 기타 숙박시설로 나눌 수 있다.
  - － 이들 숙박시설들은 각기 다른 6개 법률에 의해 관리되며, 관리부처 또한 해당 법을 관장하는 6개 부처로 우리나라 숙박체계는 매우 다원화된 복잡한 체계를 가지고 있다. 아래 <표 2-1>은 이들을 종합하여 한눈에 파악할 수 있도록 표로 정리하였음.
- 해당 관계법에 따른 숙박시설들을 구체적으로 살펴보면 우선 관광진흥법상 관광숙박시설 및 관광편의시설은 문화체육관광부에 의해 관장되고 있으며 관광숙박시설은 호텔업과 휴양콘도미니엄으로 분류되어 오다가 2009년 9월부터 ‘호스텔업’이 관광숙박시설업으로 추가 지정되었다.
  - － 여기서 호텔업과 휴양콘도미니엄업 두 유형의 관광숙박업을 구분하는 두드러진 요소는 시설의 회원분양 가능 여부라고 할 수 있음.

<표 2-5> 우리나라 숙박시설체계 현황(2012년 6월말 현재)

구분	관광숙박시설		관광편의시설	일반 숙박시설		기타 체험형 숙박시설			
시설의 종류	호텔업	①관광호텔 ②수상관광호텔 ③한국전통호텔 ④가족호텔 ⑤호스텔 (2009. 9)	①관광펜션 ②한옥체험 ③외국인 관광도시민박 (2011.12)	일반 숙박업	① 호텔 ② 모텔 ③ 여관 ④ 여인숙	유스 호스텔	농어촌 민박	숲속의 집 /산림 휴양관	휴양 펜션업
	휴양 콘도 미니엄업	⑥ 휴양콘도미니엄		생활 숙박업 (2012.1)	※서비스드 레지던스 업종 전환 가능				
관련법	관광진흥법			공중위생관리법		청소년 활동 진흥법	농어촌 정비법	산림문화 휴양에 관한 법률	제주도 특별법
관리 부서	문화체육관광부			보건복지부		여성 가족부	농림 수산 식품부	산림청	제주도

주 : 숙박시설들 중 괄호안은 최근 관련법의 개정으로 새로이 해당 시설로 편입된 시점(년월)을 말함



- 관광편의시설 역시 관광진흥법에 의해 관리되며 해당 시설의 종류는 관광펜션, 한옥체험 시설만이 포함되었으나 2011년 12월 ‘외국인관광도시민박’ 시설이 추가로 지정되었다.
- 관광숙박시설 및 관광편의시설을 제외한 여타 숙박시설의 대부분은 공중위생관리법상 숙박시설로서 종래 일반호텔, 모텔, 여관 등이 일반숙박업 시설로만 지정되어 있었으나 2012년 1월부터 공중위생관리법 법개정으로 취사시설이 포함된 숙박시설을 ‘생활숙박업’으로 명명하여 법적인 숙박업 시설로 새로이 포함하였다.
  - － 생활숙박업은 종래 불법 숙박영업 논란 대상이었던 오피스텔이나 서비스드 레지던스 같은 부동산임대업으로 등록된 업무시설들의 업종 전환 시 합법적인 숙박영업 가능성을 열어주기 위한 개정이었으나 관광숙박시설 아닌 생활숙박업 시설로 업종 변경에 따른 또 다른 규정(시설 분양 소유자 100% 동의)이나 입지 및 건축 기준(상업/준공업 지역 이외 지역이나 학교정화구역, 소방기준 등)으로 그 실효성이 제한적일 것으로 예상됨.
- 그밖에 기타 특정 목적을 위한 체험형 숙박시설로 분류되는 시설로는 청소년활동 진흥법상 유스호스텔, 농어촌정비법에 따른 농어촌 민박, 산림문화·휴양에 관한 법률상의 숲속의 집 및 산림 휴양관, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따른 휴양펜션이 있으며 각각 여성가족부, 농림수산식품부, 산림청, 행정안전부가 관장하고 있다.

## 2. 관광숙박시설 체계 및 규정

- 문화체육관광부 소관의 관광숙박시설은 관광진흥법 제3조 2항(관광사업의 종류)에 근거하여 호텔업과 휴양콘도미니엄업 시설로 구분하고 있다.
  - － 관광숙박시설 중 호텔업 시설은 관광진흥법 시행령 제2조 1항 2호(호텔업의 종류)에 따라 관광호텔업, 수상 관광호텔업, 한국 전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업 등 모두 5종류로 구분하고 있음.
  - － 각각의 유형은 <표 2-6>의 내용과 같이 관광숙박시설업 종류 및 정의가 규정되고 있어 그 외 다른 숙박시설은 관광숙박시설로 명칭이나 분류될 수 없음.
- 관광숙박시설 중 필수적으로 관광호텔 등급을 심사후 부여받아 등록해야 하는 시설은 관광호텔이며, 특1·2급에서 1·2·3급까지 총 5개 등급으로 분류되고 있다. 가족호텔 및 호스텔(2009.10.07.호텔업에 신규 포함)은 선택적으로 등급결정 신청이 가능하다.
  - － 등급분류는 관광호텔 등급결정기준을 적용하고 있으며 세부내용은 제5장의 1절의 우리

나라 관광호텔업 시설 등급제의 불편한 진실의 내용을 참조하기 바람.

〈표 2-6〉 관광진흥법상 호텔업 유형 및 관련 규정

유형	규정
관광호텔업	관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하고 숙박에 딸린 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
수상관광호텔업	수상에 구조물 또는 선박을 고정하거나 매어 놓고 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추거나 부대시설을 함께 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업
한국전통호텔업	한국전통의 건축물에 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추거나 부대시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
가족호텔업	가족단위 관광객의 숙박에 적합한 시설 및 취사도구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하거나 숙박에 딸린 음식·운동·휴양 또는 연수에 적합한 시설을 함께 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업
호스텔업	배낭여행객 등 개별 관광객의 숙박에 적합한 시설로서 샤워장, 취사장 등의 편의시설과 외국인 및 내국인 관광객을 위한 문화·정보·교류시설 등을 함께 갖추어 이용하게 하는 업
휴양콘도미니엄업	관광객의 숙박과 취사에 적합한 시설을 갖추어 이를 그 시설의 회원이나 공유자, 그 밖의 기타 관광객에게 제공하거나 숙박에 딸리는 음식·운동·휴양 또는 연수에 적합한 시설 등을 함께 갖추어 이를 이용하게 하는 업

○ 관광진흥법 시행령 제5조 관련 별표1에 관광숙박시설의 등록기준을 명시하고 있으나 <표 2-6>에 제시된 관광숙박시설 중 관광호텔, 가족호텔 등 호텔업의 등록기준은 다음과 같다.

- 호텔업 중 관광호텔, 가족호텔, 수상관광호텔은 공히 객실 수를 30개 이상 갖추어야 하는 규정에 유의해야 하며, 대체로 대지 및 건물 등 시설 자체에 대한 소유권 혹은 사용권 확보가 필수적임.
- 가족호텔업 및 호스텔업에 해당하는 시설들은 모두 객실 내 독립 취사시설을 구비하여야 하며, 호스텔은 객실별 혹은 층별 공동 취사시설을 구비하여야 함.
- 또한 욕실과 샤워시설을 갖춘 객실을 기본적으로 구비해야 하며 호스텔은 취사시설의 경우와 같이 공동으로 이용할 수 있도록 설치하여야 함.
- 그 밖에 외국인에게 서비스를 제공할 수 있는 체제를 필수적으로 갖추어야 하며 시설별 등록기준에 충족되지 못할 경우 관광사업 계획승인 및 등록이 불가함.

〈표 2-7〉 관광진흥법상 호텔업의 등록기준

유 형	규 정
관광호텔업	(1)욕실이나 샤워시설을 갖춘 객실을 30실 이상 갖추고 있을 것 (2)외국인에게 서비스를 제공할 수 있는 체제를 갖추고 있을 것 (3)대지 및 건물의 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것. 단 회원 모집 시 소유권을 확보는 필수
수상관광호텔업	(1)수상관광호텔이 위치하는 수면은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 또는 「하천법」에 따라 관리청으로부터 점용허가를 받을 것 (2)욕실이나 샤워시설을 갖춘 객실이 30실 이상일 것 (3)외국인에게 서비스를 제공할 수 있는 체제를 갖추고 있을 것 (4)수상오염을 방지하기 위한 오수 저장·처리시설과 폐기물 처리시설을 갖추고 있을 것 (5)구조물 및 선박의 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것. 단 회원 모집 시 소유권 확보는 필수
한국전통호텔업	(1)건축물의 외관은 전통가옥의 형태를 갖추고 있을 것 (2)이용자의 불편이 없도록 욕실이나 샤워시설을 갖추고 있을 것 (3)외국인에게 서비스를 제공할 수 있는 체제를 갖추고 있을 것 (4)대지 및 건물의 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것. 단 회원 모집 시 소유권 확보는 필수
가족호텔업	(1)가족단위 관광객이 이용 가능한 취사시설이 객실별로 설치 혹은 층별로 공동취사장이 설치될 것 (2)욕실이나 샤워시설을 갖춘 객실이 30실 이상일 것 (3)객실별 면적이 19㎡ 이상일 것 (4)외국인에게 서비스를 제공할 수 있는 체제를 갖추고 있을 것 (5)대지 및 건물의 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것. 단 회원 모집 시 소유권 확보는 필수
호스텔업	(1)배낭여행객 등 개별 관광객의 숙박에 적합한 객실을 갖추고 있을 것 (2)이용자의 불편이 없도록 화장실, 샤워장, 취사장 등의 편의시설을 갖추고 있을 것. 다만, 이러한 편의시설은 공동으로 이용하게 할 수 있다. (3)외국인 및 내국인 관광객에게 서비스를 제공할 수 있는 문화·정보 교류시설을 갖추고 있을 것 (4)대지 및 건물의 소유권 또는 사용권을 확보하고 있을 것

○ 관광숙박시설과 별도로 관광진흥법 제3조 제1항 제7호에는 관광편의시설들이 규정되어 있는데 거기에다 관광객 이용 숙박시설이 포함되어 있다.

－ 관광편의시설업에 관광펜션업, 한옥체험업, 그리고 외국인관광 도시민박업이 포함되어 있으며 각각의 법적 정의는 <표 2-8>과 같음.

－ 특히 외국인 관광 도시 민박업은 2011년 12월 30일 새로이 지정되었으며 도시지역 230㎡ 이하의 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택에 거주하는 자가 외국인 관광객을 대상으로 한국가정문화를 체험할 수 있도록 숙식 등을 제공하는 경우 해당 시·군·구청 또는 특별자치도지사로부터 지정을 받은 후 영업이 가능함.

〈표 2-8〉 관광진흥법상 관광편의시설업 유형 및 관련 규정

유 형	규 정
관광편의 시설업	관광펜션업 숙박시설을 운영하고 있는 자가 자연·문화체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 관광객에게 이용하게 하는 업
	한옥체험업 한옥에 숙박체험에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업
	외국인관광 도시민박업 도시지역*의 주민이 거주하고 있는 다음의 어느 하나에 해당하는 주택을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 숙식 등을 제공하는 업

-2009년 10월 관광진흥법 개정으로 관광편의시설 중 ‘한옥체험업’이 신설되었다. 문화체육관광부에서 2004년부터 고택·종택 등 한옥을 활용한 전통숙박문화 체험환경을 조성하기 위해 전통한옥 개보수 및 프로그램 운영비를 지원하면서 시작된 사업은 한옥체험 숙박시설에 대한 종합적이고 체계적인 홍보와 안내정보를 제공하기 위해 2008년부터 한국관광공사 주관으로 한옥숙박체험 지원 사업을 운영하고 있음.

### 3. 일반 숙박시설체계 및 규정

- 이 연구에서 일반 숙박시설이란 관광진흥법상의 관광숙박 및 편의시설을 제외한 일반 숙박시설을 통틀어 지칭하는 용어로 사용하며 일반숙박시설은 2012년 1월 공중위생관리법 시행령 제4조 개정에 따라 기존 일반호텔, 모텔, 여관, 여인숙을 포함한 ‘일반숙박업’ 외에 ‘생활숙박업’이라는 새로운 숙박시설 유형이 추가되었다.
- 생활숙박업은 오피스텔이나 서비스드 레지던스 같은 취사시설이 포함된 임대업 시설을 숙박업으로 영업할 때 적용할 수 있도록 함.
- 기타 체험형 숙박시설은 유스호스텔, 농어촌 민박, 숲속의 집 및 산림휴양관, 그리고 휴양 펜션을 포함하는 개념이며 각각의 시설에 관한 규정은 <표 2-9>와 같다.
- 관광진흥법은 관광자원의 개발 및 관광사업의 육성을 목적으로 하며, 공중위생관리법은 영업신고 및 위생기준에 관한 규제를 관리하는 법으로 일반 및 생활숙박 시설별 별도의 등록기준 없이 사업신고만으로 영업이 가능하다.
- 공중위생관리법의 규제를 받는 숙박시설은 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업<sup>7)</sup>으로 호텔, 모텔, 여관, 여인숙 등이 해당한다.
- 생활숙박업은 가장 최근 2012년 1월 10일 공중위생관리법 시행령 개정으로 신설됨으로써 서비스드 레지던스 같은 취사 및 숙박이 가능한 업무시설을 숙박업으로 용도변경이 가능케 되었다.
- 이 법 개정은 사실상 업무용 시설의 불법 숙박영업으로 논란이 되었던 서비스드 레지던스 같은 시설들이 합법적인 숙박 영업이 가능하도록 하기 위한 조치라고 보임. 공중위생법의 규정에 맞는 취사, 객실별 욕실 및 샤워시설 설치 등을 갖춘 후 신고하면 영업이 가능함.

7) 공중위생관리법 제2조

〈표 2-9〉 우리나라 일반 및 기타 체험형 숙박시설

구분	일반 숙박시설		기타 체험형 숙박시설			
시설의 종류	일반 숙박업	①호텔 ②모텔 ③여관 ④여인숙	유스 호스텔	농어촌 민박	숲속의 집 산림휴양관 (자연휴양림 내 설치된 시설)	휴양펜션
	생활 숙박업	(취사시설을 갖춘 숙박시설)				
관련법	공중위생관리법 (영업신고, 위생기준에 관한 규제)		청소년 활동 진흥법	농어촌 정비법	산림문화·휴양에 관한 법률 및 동법 시행령	제주특별 자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
해당부서	보건복지부		여성가족부	농림수산식품부	산림청	행정안전부

○ 일반 숙박시설 외에 기타 체험형 숙박시설로는 유스호스텔, 농어촌 민박, 휴양펜션 등이 있다.

— 유스호스텔은 청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고 숙식편의 제공, 여행청소년의 활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설로 청소년 활동진흥법에서 규정하고 있고, 국제유스호스텔연맹 네트워크로 운영되는 숙박시설임.

※ 국제유스호스텔연맹은 1931년 12월에 설립되어 전 세계 94개국(정회원국 66개국, 준회원국 28개국)에 유스호스텔 수 6,000여개를 보유한 단일 브랜드 숙박시설로는 세계 최대 규모임. 유스호스텔은 청소년을 주 대상으로 한 시설이나 일반인도 이용 가능하며 회원에 가입하여 국제회원증을 발급받으면 전 세계 어느 유스호스텔뿐만 아니라 연맹에 가맹된 국내외 각종 업체로부터 할인혜택을 받을 수 있음.

— 2011년 12월 30일부터 공포된 ‘외국인관광도시민박’은 도시지역의 일반 주택을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 숙식 등을 제공하는 숙박업으로 외국의 게스트하우스나 비앤비(Bed & Breakfast)와 거의 동일함. B&B는 미주나 유럽에서 주로 보편적인 저가 숙박시설로 게스트하우스와 마찬가지로 여행객에게 인기가 있으며 주로 B&B협회를 통해 공동예약제도를 도입하고 있음.

— 농어촌 민박은 농어촌 생활 체험과 해당 지역의 소득증대를 목적으로 주민이 거주중인 단독주택을 단기간 제공하는 개념으로 농어촌 정비법에 규정되어 있으며 해당 시·군·구청에 신고하여 신고필증 수령 후 바로 운영이 가능함.

〈표 2-10〉 기타 체험형 숙박시설의 유형 및 관련 규정

유형		규정
청소년 수련시설	유스호스텔	청소년의 숙박 및 체재에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고 숙식편의 제공, 여행청소년의 활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설
농어촌 휴양시설	농어촌민박	농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 '단독주택'을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 숙박·취사시설 등을 제공하는 사업 *농어촌정비법 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다.)
휴양펜션	휴양펜션	관광객의 숙박·취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업을 말함.

#### 4. 시사점

- 우리나라의 숙박시설은 같은 숙박시설이라도 관광진흥법상의 관광숙박시설과 공중위생관리업상 일반 숙박시설로 분리하여 성격과 관리주체도 완전히 분리된 복잡하고 다양한 체계를 가지고 있음을 알 수 있다.
- 7개 유형의 숙박시설을 관장하는 6개 개별법과 그에 따른 해당기관 및 부서의 다원화와 동시에 배타적인 시설 관리, 시설별 인·허가 조건의 차이점 등으로 인하여 같은 목적으로 건립된 시설이 명칭에 따라 서로 별개 시설로 간주되는 등 관리주체에 따라 복잡한 숙박시설체계는 결국 이용자 입장에서는 상당한 혼동과 시설 개발업자에게도 투자에 상당한 걸림돌이 되고 있음.
- 따라서 현행과 같은 숙박시설의 다원화된 관리체계를 일원화하는 것이 숙박시설 정책 개선과 아울러 필요한 숙박시설 공급을 원활하게 하기 위한 선결조건 중의 하나가 될 것임.

## 제3장    서울시 숙박시설 수급 분석

제1절    관광객 숙박시설 이용 현황 분석

제2절    서울시 관광숙박시설 수급 분석

제3절    서울시 관광숙박시설 이용실태 분석

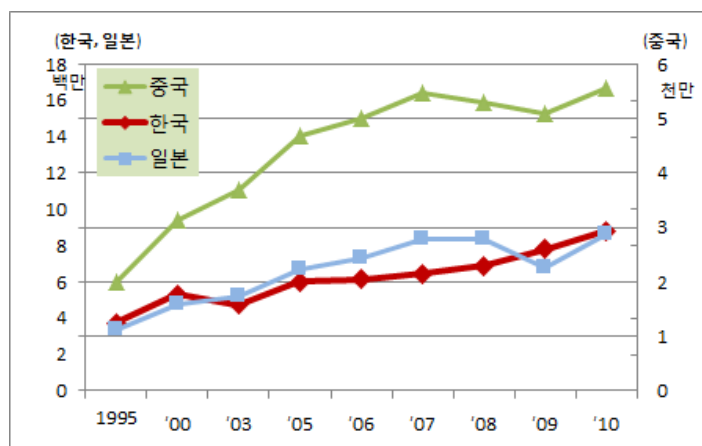
# 제3장

## 서울시 숙박시설 수급 분석

### 제1절 관광객 숙박시설 이용 현황 분석

#### 1. 외래관광객 방문 추이

- 2000~2011년 동안 우리나라 외래관광객은 532만 명에서 980만 명으로 84%가 증가하였으며 올해 2012년에는 1,000만 명 돌파가 예상된다.
- <그림 3-1>에서와 같이 전반기(2000~2006) 한국 인바운드 관광객의 연평균 증가율은 2.5%로 일본 7.5%, 중국 8.1%에 비해 현저히 낮았다. 그러나 하반기(2006년 이후) 들어 5년간 한국 인바운드 관광객은 연평균 9.7%씩 급성장해 일본(4.1%), 중국(2.8%) 증가율에 비해 뚜렷한 반전을 보이고 있다.



〈그림 3-1〉 한·중·일 인바운드 관광시장 추세



- 이에 따른 문제점은 관광객 수의 증가율에 한참 뒤처지는 관광숙박시설의 증가율임.
- 지난 11년간 외래관광객은 약 448만명(+84%)이 증가하였지만, 방한 관광객 대부분이 방문하는 서울의 관광숙박업 시설의 객실 수는 8% 증가에 불과함. 서울시 관광숙박객 실은 2012년 6월 현재 25,525실로 지난 11년간 1,881실 증가에 그쳤음.

〈표 3-1〉 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)
서울관광 숙박	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

주 : 표 내부 ( )은 2010년 기준일본, 중국이 2011년 자료 미발표

## 2. 관광객 숙박시설 이용 및 운영 현황

### 1) 숙박시설 이용 현황

- 문화체육관광부에서 조사한 2010년 외래관광객 실태조사에 따른 숙박시설 이용 관련 내용은 다음과 같다.
  - 개별여행객 지출경비는 총 지출경비(US\$1,343.4) 대비 숙박비(US\$407.1)가 쇼핑비(US\$522.7) 다음으로 많아 총 여행경비 중 숙박비 비중이 매우 큰 것으로 나타남.
  - 한국 여행에 대한 만족도 부문은 쇼핑(4.12)>치안(4.07)>음식(4.04)>출입국절차(4.00)>대중교통(3.98)>숙박(3.92) 등의 순으로 나타났으며 전반적인 숙박 만족도는 평균 3.92점(5점 만점)으로 상대적으로 높은 편은 아니었으며 연도별 숙박만족도는 2010년 4.05점 대비 3.92점으로 다소 감소한 것으로 분석됨.
  - 문화체육관광부에서 조사한 외래관광객 실태조사 보고서에 따른 최근 5년간 개별여행객 지출경비 및 이용숙박시설 현황은 <표 3-2>와 같음.

〈표 3-2〉 2006~2011년 방한 외래관광객 지출 및 숙박 실태

(단위 : %, US\$)

구 분		2011	2010	2009	2008	2007	2006
서울방문율		79.7	80.3	77.4	-	-	-
개별여행객 지출경비	숙박비	407.1 (30.3%)	392.9 (32%)	351.5 (31.3%)	378.2 (33.2%)	405.0 (31.8%)	433.9 (36.4%)
	총 경비	1,343.4	1,224.4	1,123.6	1,139.2	1,273.6	1,192.6
숙박시설 이용율	관광숙박	75.4	74.3	77.3	74.8	75.6	79.0
	중저가 숙박	16.8	10.4	8.5	9.3	9.5	11.6
	기타	18	15.1	14.2	15.9	15	14.3

자료 : 문화관광체육부(각 연도), 「외래관광객 실태조사 보고서」.

주 : 2011년은 중복응답, 2006~2010년은 단일응답

○ 연도별로 시설유형별 숙박시설 이용 변화추이를 살펴보면 <표 3-3>에 나타나 있듯이 대체로 호텔 이용률이 감소하고 있는 반면, 게스트하우스, 서비스드 레지던스 등 같은 중저가 숙박시설 이용이 증가하고 있는 것으로 파악된다.

〈표 3-3〉 2003~2011년 외래관광객 숙박시설별 이용현황

(단위 : %)

해당연도	호텔	유스호스텔, 게스트하우스, 여관	콘도, 펜션, 레지던스	기타 <sup>1</sup>
2011	75.4	12.6	4.2	18
2010	74.3	8.1	2.3	15.1
2009	77.3	6.4	2.1	14.2
2008	74.8	6.5	2.8	15.9
2007	75.6	6.7	2.8	15
2006	79.0	8.4	3.2	14.3
2005	84.2	8.2	3.7	12.2
2004	84.8	7.8	-	14.1
2003	78.6	11.4	-	17.5

자료 : 문화체육관광부(각 연도), 「외래관광객 실태조사 보고서」.

주 : 1) 기타는 친척 또는 친구 집, 학교/회사/가숙사/연수원, 사찰 등을 포함

2) 2010년 조사까지 단일응답으로 진행, 2011년부터는 중복응답으로 변경

## 2) 숙박시설 운영 현황

○ 문화체육관광부에서 조사한 2010 관광사업체 기초통계조사(2011년 12월 기준)에 따른 관광숙박시설들의 매출액 조사결과를 분석해보면 다음과 같다.

— 2010년 전체 관광사업체의 연간 총 매출액은 17조 9,311억 원으로 2008년 이후 지속적

- 인 증가추세를 보이고 있는 것으로 나타남. 업종별로는 관광숙박업이 5조 5,420억 원으로 가장 많고 2009년 대비 4,493억 원(8.8%)이 증가함.
- 2009년 대비 관광숙박업에 해당하는 모든 업종의 매출액이 증가하였으며 특히 기타호텔업(89.3%)과 휴양콘도미니엄업(21.7%)의 증가폭이 상대적으로 높음.
  - 세부 업종별 매출액으로는 관광호텔업이 4조 2,560억 원으로 가장 많았으며 이어 휴양콘도미니엄업이 1조 541억원, 기타호텔업이 2,318억원 순으로 나타남.
  - 관광숙박업 연간 총 이용객 수 및 매출액 추이는 <표 3-4>와 같다.
    - 관광숙박업 중 관광호텔업의 연간 총 이용객수가 58.9%로 가장 높음.
    - 연간 총 매출액은 2008년 이후로 관광호텔업의 경우 감소추세, 기타 관광숙박업 및 휴양콘도미니엄업의 경우 증가추세를 보임.
    - 기타 관광숙박업 시설은 2010년 기준 조사부터 호스텔업 등 중·대규모 사업체가 추가 포함되어 2009년 대비 매출 증감이 두드러진 결과를 보임.

〈표 3-4〉 관광숙박업 연간 총 이용객 수 및 매출액 추이

구 분	연간 총 이용객 수 (명)					구성비 (%)		
	합계	관광호텔업	기타 관광숙박업	휴양콘도 미니엄업		관광 호텔업	기타 관광숙박업	휴양콘도 미니엄업
전체	70,849,166	41,747,476	4,297,537	24,804,153		58.9	6.1	35.0
구 분	연간 총 매출액(백만원)					구성비 (%)		
	2008	2009	2010	증감	증감률	2008	2009	2010
전체	4,940,447	5,092,650	5,541,966	449,316	8.8	100.0	100.0	100.0
호텔업	소계	4,262,947	4,226,771	4,487,821	261,050	86.3	83.0	81.0
	관광 호텔업	4,123,580	4,104,334	4,256,011	151,677	83.5	80.6	76.8
	기타 관광숙박업	139,367	122,436	231,810	109,374	2.8	2.4	4.2
휴양콘도 미니엄업	677,500	865,880	1,054,144	188,264	21.7	13.7	17.0	19.0

자료 : 문화체육관광부, 「2010 관광사업체 기초통계조사」

## 제2절 서울시 관광숙박시설 수급 분석

### 1. 관광숙박 수요 추정

- 2011년 한국 방문 외래객은 전년 대비 약 1백만명(11.4%) 증가한 980만명에 달했다. 올해는 방문객 1,000만명을 돌파하는 해가 될 것으로 예상되고 있다. 이 한국 방문 외래객의 통상 80% 정도가 서울을 방문한다고 볼 때 2011년 784만명이 다녀갔다고 볼 수 있다.
- 향후 서울시에 관광숙박 수요를 추정하기 위해 우선 우리나라 방문 외래관광객은 과거 5년 연평균 증가율을 고려하여 연 10%씩 증가하는 것으로 가정하였다.
  - － 한국 방문객 중 서울방문객이 약 80% 차지하는 것으로 가정하여 이후는 McIntosh, Goeldner & Ritchie(1995)의 1일 객실 수요 산출모델을 적용함.
  - － 산출 결과 2012년 올해 서울시 숙박수요 757만명에 필요한 일일 숙박객실은 약 40,615실, 2015년에는 1,007만명에 약 54천실이 필요한 것으로 추산됨.
- 숙박수요 추정 결과 2012년 하루 외래관광객 숙박 객실 수요는 40.6천실이고, 2013년에는 약 45천실, 2014년에는 49천실, 2015년에는 54천실 정도가 될 것으로 추정되었다.
  - － 올해 추정된 하루 40.6천실 객실수요량을 관광호텔 등 관광숙박시설의 공급상황으로 비교하여 살펴보면 전년도말 현황인 25,525실에다 올해 추가 공급 예정 물량인 3,557실을 더하면 29,082실로 일일 수요 40.6천실에 약 11.5천실이 부족한 것으로 추정됨.
  - － 이 부족한 객실량은 관광호텔과 가족호텔을 포함한 관광숙박시설 공급량만으로 추정된 것으로 관광숙박시설 이외의 숙박시설이 이들 부족량을 대체해야 한다는 결론에 도달함.

〈표 3-5〉 서울시 외래관광객 숙박시설 수요 추정

(단위 : 만명, 실)

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

주 : 1) 2012년 이후 방문 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 = 숙박시설이용률 86%로 추정

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

## 2. 서울시 숙박시설 공급 여건 검토

○ 2012년 4월 현재 서울시 관광숙박시설은 153개소 25,857실이 운영 중이며, 관광숙박시설을 제외한 일반 숙박시설 및 기타 숙박시설은 약 3.3천개소의 5.3천실이다. 그러나 전통적인 관광숙박시설을 제외하고 여타 숙박시설의 관광객 활용도는 상대적으로 그리 높지 않은 실정이다. 관광호텔 등급별 서울시 관광숙박시설 현황은 다음과 같다.

〈표 3-6〉 서울시 관광숙박시설 현황(2012년 4월 현재)

(단위 : 개소, 실)

구분	총계	관광호텔						가족호텔	한국전통호텔	수상관광호텔
		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.

○ <표 3-7>은 집계된 향후(2012년~2016년 이후) 관광호텔 추가 공급 계획이다.

－ 향후 서울시내에 2015년까지 43개소(6,496실)의 신규 관광호텔이 오픈할 예정이나 공급호텔의 시설 유형 및 입지 등을 살펴보면 중저가 숙박시설보다는 고급호텔 위주의 공급이 예정되어 있어 중저가 숙박시설을 선호하는 시장 수요를 적절하게 반영하기에 미흡한 점이 많을 것으로 예상된다.

〈표 3-7〉 향후 관광호텔 공급 전망

구분	2012.4	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)	25,367실	29,082실	30,756실	34,973실	38,287실	45,143실

자료 : 서울시 내부자료(2012년 1월 기준)

○ 현재 추진 중인 2015년까지 신규 객실공급 계획 중 예상 등급을 밝힌 것들을 중심으로 분석해보면 총 6,496실의 74%가량인 4,800실(22개소)이 1급 이상의 고급호텔이며 공급예정호텔의 위치도 관광객들의 선호 및 수요가 집중되는 도심지역에는 2,234실(9개소, 34%)에

불과하여 관광호텔의 탈도심화 추세가 나타나고 있어 관광객의 숙박시설 선택 및 이용에 불편함이 지속될 것으로 예상된다.

－나머지 26%인 약 1만65천실(21개소)만이 중저가 숙박시설에 포함될 수도 있는 중급(2급, 3급) 관광호텔로 조사되어 향후에도 여전히 고급호텔 위주로 공급이 진행될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

〈표 3-8〉 2012~2015년 서울시 신규 오픈예정 관광호텔 유형별 및 입지별 현황

계		도심	남부	서부	동부	북부	계
고급호텔 (특급, 1급)	개소	6	4	8	2	2	22
	객실	1,440	918	1,793	147	502	4,800
중급호텔 (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

○2012년 4월 기준 서울시내 관광숙박업 시설 외에 일반 및 생활숙박시설은 총 51,358실(3,157개소)이 있고, 별도로 유스호스텔, 한옥체험업, 게스트하우스 등에서 1,235실이 공급되고 있다.

－숙박업 시설이 아닌 거주용 임대업 시설인 서비스드 레지던스는 총 22개 4,390실로 집계되었는데 이 중 4개(419실)는 생활숙박업으로 전환하여 숙박업 영업시설에 포함됨.

〈표 3-9〉 서울시 전체 숙박시설 현황

구분	총 합	관광 숙박시설	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)	82,421	25,857	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.

○〈표 3-9〉에서 관광숙박시설은 관광진흥법상 호텔업이며, 일반 및 생활 숙박시설은 공중위생법상 숙박업체수를 일컫는다.

- 공중위생법상 숙박시설에는 호텔, 장, 모텔, 여관 등이 포함되나 그러한 명칭은 법상 명칭이 아니고 모두 일반숙박업 혹은 생활숙박업으로 분류됨.
- 게스트하우스도 엄밀히 따져 공중위생법상 숙박시설로서 현재 서울에 56개 업체(629실)가 분포되어 있고 신고 및 미신고(79%)업체를 모두 포함한 자료이며 이 또한 공식적인 명칭이 아님.
- ※ 이와 유사한 유형으로 관광진흥법상 호스텔과 외국인관광도시민박이 있음.
- 유스호스텔은 또 다른 차원의 청소년활동진흥법에 의한 숙박시설로서 서울에 총 4개소(서울유스호스텔, 하이서울유스호스텔, 국제청소년센터, 서울올림픽파크텔)가 있고, 전국적으로는 공공 12개 업체, 민간 104개 업체가 있음.
- 우리나라에서 관광호텔이 아닌 일반호텔 중 저가(버짓)호텔 체인으로 대표적인 사례가 토요코인호텔이다. 도심의 지하철역과 가까운 위치에 합리적인 가격의 안심, 청결한 호텔을 콘셉트로 한 이 호텔은 최소한의 시설과 서비스로 저가 비즈니스호텔을 표방한 것으로 유명하다. 일본 전역에 241개소(2011년 6월 46,334객실), 서울·대전에 각각 1개소, 부산에 4개소가 있는데, 평일기준 1박에 5~6만원이라는 저렴한 가격에 인기가 높아 국내에서 증가 추세에 있다.
- 별도 시설을 건립하여 숙박업을 하는 경우 외에 민박(홈스테이) 개념의 숙박시설은 서울시 자료('11.06 기준)에 의하면 서울시내에 6개 민간네트워크 업체가 총 17,239가구를 운영 중이다.
- 개별 관광객의 증가에 따라 단순 숙박시설이 아닌 현지 가정과 문화를 직접 체험할 수 있는 홈스테이형 숙박의 인기가 높아지고 있음. 서울시 인증 홈스테이 '서울글로벌 패밀리(SGF)'는 2009년을 시작으로 2011년까지 364여 가구를 인증·운영한 바 있음.

〈표 3-10〉 서울시 (민간)홈스테이 운영현황

구분	(주)홈스테이 코리아	코리아 홈스테이	Wimdo(윌두) 코리아	(사)한국라보	유니링크	(사)렉스
호스트수 (가구)	9,129	800	160	2,000	5,000	150
비고	영리	영리	영리	비영리 청소년단체	비영리	비영리 청소년단체

- 2011년 6월 기준 6개 민간업체가 17,779가구를 확보, 운영 중이나 게스트가 부족하여 실제 1,300여 가구가 활동 중인 것으로 집계되었음.

-이후 서울시는 민간부문에서 홈스테이 활성화 기반이 마련되고 있는 점을 고려해 직접적인 사업 참여 대신 주요 단체관광객과 업체 간의 연계지원, 해외 온·오프라인 홍보 등 민간의 자발적인 활동을 지원하는 방향을 채택하고 있음.

○현재 서울시에서 파악한 비관광숙박시설인 진정한 중저가 숙박시설의 실태를 살펴보면 다음과 같다.

-일반 숙박시설인 모텔 및 여관은 외래관광객을 숙박시키기 위해서는 트윈침대 구비가 필수적이며 숙박업 신고 시 일정비율 트윈룸<sup>8)</sup> 완비조건으로 공중위생관리법시행규칙 제2조를 개정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

-기타 체험형 숙박시설인 유스호스텔은 서울시내 4개소 430실(서울유스호스텔, 하이서울유스호스텔, 국제청소년센터, 서울올림픽파크텔)이 운영 중임. 청소년 수련시설의 한 종류인 유스호스텔은 외래관광객 중 단체 관광객(외국 단체수학여행단 등)들로부터 호평을 받고 있는 시설이며 재정확보를 통한 지속적인 시설투자과 확충이 필요함.

-한옥체험업은 종로구에서 주로 운영하고 있으며 북촌, 서촌 등이 주 대상지역으로 우리 전통문화를 체험하며 숙박할 수 있다는 장점이 있음. 1인 평균 4만원의 숙박료를 지불하며 2010~2011년 2년간 24,000여명이 이용하고 9억9천 여 만원의 수입을 올렸음.

- 단 주거지역에서 관광객들이 숙박을 하면서 주거환경 저해요인이 있어 지역주민들의 민원발생 요인이 되고 있음. 서울시 한옥문화과가 한옥 총 22동을 매입하여 민간위탁 관리를 하고 최근 서촌지역을 대상으로 추가 매입을 추진 중이나 소요예산 확보 문제 및 한옥소유자들의 매각 불원 등으로 추가 매입실적이 부진함.

-게스트하우스는 일반 숙박업소로서 공중위생법을 적용받으며 상업지역에 한해 영업이 가능하나 56개소 중 12개소가 신고업소(미신고업소 44개소)이고 중구 남산주변 회현동 지역에 밀집되어 있음. 좁은 골목길 주거지역에 있고 저가 외래관광객 배낭여행객들이 이용하고 있어 숙박대책에 일정부분 기여하고 있음.

- 최근 관광진흥법을 개정하여 2012년 1월부터 ‘외국인관광도시민박업’이 관광편의시설업에 새로 편입되면서 게스트하우스의 법적인 도시민박업으로 전환유도를 추진하고 있으나 기존 시설의 전환 실적이 아직은 미약한 실정임.

---

8) 일반적인 2인 1실형의 싱글 침대 두 개가 구비되어 있는 객실



### 제3절 서울시 관광숙박시설 이용실태 분석

#### 1. 관광객 숙박시설 이용 실태 분석

- 현재 서울시내 관광객 이용 숙박시설은 관광진흥법상에 근거한 공인 관광숙박시설과 비공인 관광숙박시설 즉, 일반 숙박시설로 분류되어 있다. 지금까지 중앙정부나 서울시의 관광 숙박 정책의 대상은 관광호텔 같은 공인 관광숙박시설에 주로 초점이 맞추어져 있었다.
- 반면 중저가인 비공인 관광숙박시설에 대한 외래관광객들의 관심과 이용이 갈수록 증가하고 있음에도 불구하고 정책적인 관심에서 소외되었으며 그 결과 비공인 숙박시설에 대한 시설현황이나 관광객 이용실태를 파악할 만한 자료가 거의 없어 향후 숙박대안에 관한 기틀마련의 근거가 부족한 실정이었다.
- 이 연구에서는 그동안 정부 및 공공기관을 통해 발표된 설문조사 결과를 바탕으로 연도별 숙박시설 이용추이 및 이용현황, 숙박유형별 만족도 등에 관한 항목을 검토, 분석함으로써 향후 숙박시설 확충과 관련된 대안마련에 필요한 근거를 마련하고자 함.
- 기관별 설문조사의 개요에 관한 상세내용은 <표 3-11>과 같다. 서울시 및 문화체육관광부 자료가 활용되었으며 표본 수, 조사장소 및 기간 등 조사개요 측면에서는 약간의 차이점이 있음.

〈표 3-11〉 기관별 설문조사 개요

구분	서울시(1) <sup>9)</sup>	서울시(2) <sup>10)</sup>	문화체육관광부 <sup>11)</sup>
조사대상	한국 방문 후 출국하는 만 15세 이상 외래객		
표본 수	총 1,000명	총 1,115명	총 12,000명
조사기간	2011년 중 총 21일	2009년 중 총 4일	1년간 매월
조사장소	인천, 김포, 김해, 제주국제공항, 인천항 및 부산항	인천공항	인천, 김포, 김해, 제주국제공항, 인천항 및 부산항
조사목적	외래관광객 수요에 부합하는 정책수립을 위한 관련 기초자료를 마련		외래관광객 유치증대 및 향후 관광수용태세 개선을 위한 관광정책수립 기초자료 마련

- 서울시에서 실시한 조사로는 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 및 2009 서울관광 경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사가 활용되었음. 표본 수는 각각 총 1,115명이며

9) 서울시(2011), 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서

10) 서울시(2009), 서울관광경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사

11) 문화체육관광부(2012), 2011 외래관광객 실태조사

조사장소는 인천공항, 조사기간은 2009년 5월 중 4일간 진행되었음.

- 문화체육관광부는 매년 한국여행 실태 및 소비실태 파악을 통해 외래관광객의 한국여행 성향에 관한 연도별 변화추이를 비교·분석하는 ‘외래관광객 숙박현황 등 실태조사’를 실시하고 있음. 이 연구에서는 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 자료를 활용하였으며 표본 수는 총 1,000명, 조사장소는 인천, 김포, 김해, 제주국제공항, 인천항 및 부산항이며 조사기간은 2011년 7, 8월 중 21일 동안 진행됨.

○문화체육관광부에서 조사한 ‘외래관광객 실태조사’에 따른 ‘숙박’관련 분석결과는 아래와 같다.

- 〈표 3-12〉의 외래관광객 숙박시설 이용현황을 살펴보면 2011년도의 경우 ‘호텔’이 65.4%로 월등히 높았으며 이어 ‘여관, 유스호스텔, 게스트하우스, 레지던스’가 26.0%, 친척 또는 친구 집, 학교, 회사, 기숙사, 연수원, 사찰 등의 기타숙박시설이 15.5% 순으로 나타남.

- 2007년 이후 서울시 숙박시설 중 호텔 이용률은 감소추세를 보이는 반면, 여관 및 유스호스텔 등의 이용률은 증가추세를 보이고 있어 관광숙박시설보다 중저가의 비관광숙박시설의 수요가 갈수록 높아지는 양상을 알 수 있음.

〈표 3-12〉 2007~2011년 외래관광객 숙박시설별 이용현황

(단위 : %)

해당연도	호텔	여관, 유스호스텔, 게스트하우스, 레지던스	기타
2011 <sup>1)</sup>	65.4	26.0	15.5
2009 <sup>2)</sup>	66.2	25.3	14.9
2007 <sup>3)</sup>	76.8	10.6	11.0

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

○우리나라 관광시장의 양대산맥인 일본과 중국 관광객들의 숙박시설 이용 현황은 다음과 같다.

- 전반적으로 호텔 이용률이 가장 높았으며, 특히 일본관광객의 이용률이 현저히 높음. 반면 중국관광객은 여관, 유스호스텔, 게스트하우스 등 중저가 숙박시설 이용률이 일본관광객에 비해 현저하게 높아 양국의 숙박시설 선호도에 차이점을 보이고 있음.

〈표 3-13〉 출신국가별(일본/중국) 숙박시설 이용현황

(단위 : %)

해당 국가		호텔	여관, 유스호스텔, 게스트하우스	콘도, 펜션, 레지던스	기타
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) 문화체육관광부, 2011 외래관광객 실태조사 보고서

2) 서울시, 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서

주 : 친척 또는 친구 집, 학교/회사/기숙사/연수원, 사찰 등의 시설은 기타에 포함

○연령별 외래관광객 이용현황은 <표 3-14>와 같다.

- 30대 이후로 호텔의 선호도가 점차 높았고, 특히 40대의 호텔 이용률이 높음. 반면 15~40세에 해당하는 관광객은 여관, 유스호스텔, 게스트하우스 이용률이 그다음으로 높게 나타나 젊은 세대의 중저가 숙박시설 이용률이 높은 것으로 추정됨.
- 서울시 조사결과는 30~50대의 경우 모텔, 여관의 이용률이 높았으며 10~20대의 경우 유스호스텔, 게스트하우스 등 저렴한 숙박시설에 관한 이용률이 높게 나타남.

〈표 3-14〉 연령별 숙박시설 이용현황

(단위 : %)

연령	호텔		여관, 유스호스텔, 게스트하우스		콘도, 펜션, 레지던스		기타	
	문광부	서울시	문광부	서울시	문광부	서울시	문광부	서울시
15~19세	60.3	66.4	14.8	19.9	4.0	1.8	36.3	23.0
20대	64.7	63.0	16.7	25.5	5.2	0.5	26.5	19.0
30대	78.8	66.5	12.9	24.0	4.0	1.0	12.6	13.5
40대	85.6	66.3	7.9	29.7	2.7	2.1	10.5	10.8
50대	82.1	65.6	9.2	23.1	4.5	0.0	14.2	13.2
61세 이상	80.8	66.0	10	17.2	3.9	0.0	17.6	24.9

자료 : 1) 문화체육관광부, 2011 외래관광객 실태조사 보고서

2) 서울시, 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서

주 : 친척 또는 친구 집, 학교/회사/기숙사/연수원, 사찰 등의 시설은 기타에 포함

## 2. 외래관광객 숙박 만족도 추이 분석

○2011 외래관광객 실태조사의 ‘한국여행에 대한 숙박부문 만족도’에 따르면 전체의 70%가 만족에 해당하는 응답을 보여 대체적으로 숙박시설 이용에 만족하는 것으로 나타났다. 2007년 이후 만족도가 소폭 상승하는 추세를 보였으나 2010년을 기점으로 소폭 하락하고 있는 것으로 나타나 숙박과 관련한 인프라 및 서비스 구축 활성화를 위한 노력이 필요한 시점으로 보인다.

—<표 3-15>는 문화체육관광부와 서울시의 연도별 만족도 추이조사 결과이다. 만족도는 2011년에 각각 3.92점, 3.87점으로 조사 전년대비 소폭 하락하였다.

〈표 3-15〉 조사기관별 숙박부문 만족도 추이

(5점 만점, 단위: 점)

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

자료 : -문화체육관광부(2012), 2011 외래관광객 실태조사

-서울시(2012), 2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서

○<표 3-16>은 서울시 숙박유형별 이용 만족도 조사 결과이다.

—숙박시설의 전반적인 만족도는 3.87점(5점 만점)이고 만족을 선택한 경우가 전체의 71.1%(매우만족:16.4% 및 만족 55.3%)로 대체로 만족하는 것으로 나타났다.

—호텔은 2009년 이후 만족도가 하락세를 보이고 있으며 여관 및 게스트하우스 등 중저가 숙박시설은 만족도가 소폭 상승하는 경향을 보이고 있다.

〈표 3-16〉 서울시 숙박유형별 이용만족도

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

자료 : 서울시(2007와 2009), 서울관광경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사

서울시(2011), 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서

주 : ‘펜션/레지던스인’, ‘유스호스텔’은 표본수가 작기(n<30) 때문에 분석에서 제외되었음.

○다음은 숙박시설 유형별 이용 만족도에 관한 사항이다.

- 세부적으로 살펴보면, ‘만족’은 71.7%(매우 16.4% + 만족 55.3%)로 매우 높았고, ‘불만족’은 4.0%(매우 1.6% + 불만족 2.4%)로 매우 낮았으며 ‘보통’은 19.3%로 분석되었다.
- 항목별 만족도는 내·외부 시설>위생>교통 및 위치>식사>외국어 안내 등 각종서비스>가격 순으로 가격부문 만족도가 가장 낮았다.<sup>12)</sup>
- 이용 숙박시설별로 살펴보면, 대부분의 숙박시설 이용층에서 ‘내·외부시설’에 대한 만족도가 가장 높은 가운데, 유스호스텔 및 게스트하우스 이용층에서는 ‘위생’이, 친척·친구집 이용층에서는 ‘교통, 위치’의 만족도가 가장 높았다.
- 전반적으로는 친척 및 친구 집, 기숙사, 연수원 등을 제외한 상업시설 중 호텔보다 유스호스텔 및 게스트 하우스의 만족도가 높았다.

〈표 3-17〉 숙박시설별 만족도

구분	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 : 서울시, 2009-2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서

### 3. 시사점

○2006년 서울시장 민선 4기에 들어 핵심 시정으로 당시 600만명 수준의 국내 외래관광객을 1,200만명 수준으로 올리기 위한 의욕적인 정책 추진에 따라 그 이전에 연평균 2~3% 수준이던 입국 관광객 성장률이 2008년부터 7~8%대로 급등하기 시작하여 2010년대에는 연평균 10%대로 고공 성장을 하게 되었다.

12) 서울시, 「2011 외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서」.

- 그러한 단기간의 관광객 급증으로 대두된 가장 시급한 문제가 바로 그들을 위한 숙박시설이 매우 부족하다는 점이다. 이로 인해 도심지역 숙박시설의 가격이 급상승하였고 단체관광객들은 하룻밤을 위해 서울 외곽 경기도 지역까지 가야 하는 상황이 발생하였다.
  - 이는 그간 서울을 중심으로 숙박시설이 관광호텔 같은 고급호텔 위주로 공급이 이루어지다가 갑작스런 수요 증가로 그러한 숙박시설 공급 체계의 불균형 문제가 드러났기 때문이다.
  - 2009년 이후 일반 및 기타 체험형 숙박시설 즉 중저가 숙박시설의 이용률이 급격히 증가함에 따라 일본관광객은 소규모 개별관광, 중국관광객은 단체관광을 선호하는 등 호텔이용률이 높은 일본인과 다소 차이점을 보이고 있음. 이런 맥락에서 국가별, 연령별 등 관광객의 이용실태에 발 빠르게 대응하는 것이야말로 국가 관광경쟁력을 높이는 첩경일 것임.
- 특히 재방문율을 높이기 위해서는 중저가 숙박시설의 확대가 가장 필요하다.
  - 외래관광객들이 국가별 선호도 또는 개별 경제상황 등에 따라 취사선택의 폭을 넓힐 수 있도록 중저가 수준의 숙박시설 확보를 위한 다양한 방안을 모색하고 단기간 내 실행할 수 있는 해결책을 제시하여야 함.
- 관광숙박시설 및 일반 숙박시설의 비효율적 공급 편차 해소도 시급하다. 서울시는 공급 예정인 호텔수가 많음에도 불구하고 당장 필요한 중저가 숙박시설이 매우 부족하기 때문이다.
  - 그러나 신규로 공급할 예정인 숙박시설은 대체로 호텔등급 1급 이상 고급호텔로 고가와 중저가의 불균형 상황을 오히려 심화되고 있는 실정임.
  - 관광숙박시설 이외에도 비공인 숙박시설인 서비스드 레지던스와 숙박시설의 입지 제한으로 미등록 영업을 하는 게스트하우스 등과 같은 시설들의 숙박업 전환 요건과 입지 규제에 대한 과감한 완화가 필요함.

## 제4장    관광숙박시설 지원정책 현황

제1절 중앙정부 숙박시설 지원정책 검토

제2절 서울시 관광숙박시설 지원정책 검토

제3절 서울시 관광숙박 문제점 및 이슈

# 제 4 장

## 관광숙박시설 지원정책 현황

### 제1절 중앙정부 숙박시설 지원정책 검토

#### 1. 관광숙박시설 관광진흥개발기금 지원

- 관광숙박시설로 지정되는 숙박시설은 관광진흥개발기금을 지원받을 수 있다. 정부가 관광시설의 확충을 위해 매년 상·하반기 두 차례에 걸쳐 관광진흥개발기금을 지원하고 있기 때문이다.
- 이 기금은 관광진흥개발기금법에 근거하여 문화체육관광부가 관리하는 자금지원정책이며 신축·증축·개보수 자금을 지원하는 시설자금 및 관광사업체 운영을 지원하는 운영자금을 지원하고 있음.
- 시설자금은 신축 및 증축에 대해서는 4년 거치 5년 분할 상환으로 해당 연도 분기별 소요자금의 100%, 150억 원 이내(대기업 또는 특급호텔은 소요자금의 70%, 100억 원 이내)로 신청한도를 제한하고 있음.

〈표 4-1〉 숙박시설별 관광진흥개발기금 지원 가능 여부

	지원 가능 여부						
	관광숙박시설	관광편의시설	일반 숙박시설	기타 체험형 숙박시설 <sup>13)</sup>			
구분	가능	가능 (외국인관광도시민박은 제외)	우수 숙박시설 (이노스텔, 굿스테이등록업체에 한함)	가능 (관광지·관광단지· 관광특구내 시설만 가능)	불가	불가	가능
범위	건설·개보수 <sup>1)</sup>	•관광펜션업(건설·개보수) •한옥체험업(증축·증설 및/개보수)	증축·증설 및 개보수 <sup>2)</sup>	증축·증설 및 개보수	-	-	건설· 개보수

주 : 1) 휴양콘도미니엄은 개보수만 가능하고, 가족호텔 및 호스텔은 호텔등급 없을 시 개보수자금 지원 불가  
 2) 일반숙박시설은 관광호텔업으로 전환 및 등급 결정을 받은 경우에 한해 건설 및 개보수자금 지원 가능

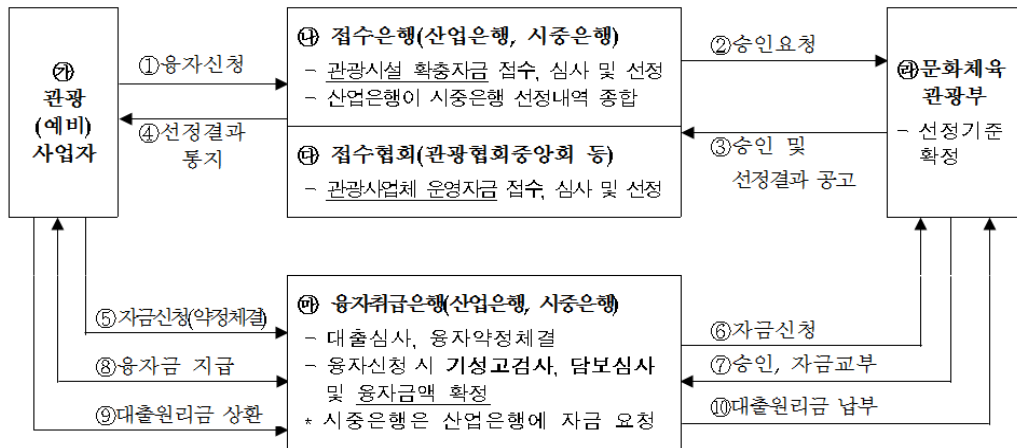


- 개보수자금은 4년 거치 4년 분할 상환의 대출기간으로 해당 연도 분기별 소요자금의 100%, 80억 원 이내(대기업 또는 특급호텔은 소요자금의 70%, 50억 원 이내)로 신청한도를 제한하고 있음.
- 운영자금은 2년 거치 2년 분할상환으로 정하고 있음.

〈표 4-2〉 관광진흥개발기금 업종별 융자세부지침

관광진흥개발기금 업종별 융자세부지침(문화체육관광부)	
관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업	
<input type="checkbox"/> 관광시설 확충(건설)	
1. 신청자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「관광진흥법」 제3조에 의거 호텔업을 운영하고자 사업계획승인과 「건축법」에 의한 건축허가를 받은 자</li> <li>○ 일반숙박시설(여관 등)을 호텔업으로 전환하고자 사업계획승인과 「건축법」에 의한 건축허가를 받은 자</li> </ul>
2. 신청서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 융자신청서, 사업계획승인서 사본, 건축허가서 사본</li> <li>○ 관광사업등록증 사본, 회원모집계획서(해당사업자에 한함)</li> </ul>
3. 유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공사완료 후 반드시 호텔업으로 등록(시·군·구청)하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> <li>-호텔업 미등록 및 호텔등급 미결정(가족호텔업, 호스텔업 제외) 시 기대출된 융자금 회수</li> </ul> </li> </ul>
<input type="checkbox"/> 관광시설 확충(개보수)	
1. 신청자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「관광진흥법」 제3조에 의거 호텔업을 운영 중인 자 <ul style="list-style-type: none"> <li>-미등급 호텔(가족호텔업, 호스텔업 제외)은 개보수자금 신청 불가</li> </ul> </li> <li>○ 일반숙박시설(여관 등)을 호텔업으로 전환하고자 사업계획승인을 받은 자</li> </ul>
2. 신청서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 융자신청서</li> <li>○ 관광사업등록증 사본, 사업계획승인서 사본, 건축허가서 또는 건축신고서 사본(해당사업자에 한함)</li> </ul>
3. 유의사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공사완료 후 반드시 호텔업으로 등록(시·군·구청)하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> <li>-호텔업 미등록 및 호텔등급 미결정(가족호텔업, 호스텔업 제외) 시 기대출된 융자금 회수</li> </ul> </li> </ul>

13) 숙박시설 종류는 <표 1-1> 참조, 기타체험형 숙박시설은 유스호스텔, 농어촌민박, 숲속의 집, 휴양펜션 순임.



〈그림 4-1〉 관광진흥개발기금 시행절차

○ 시설구분에 따라 관광진흥개발기금의 지원범위가 다르다.

- 관광숙박시설은 건설 및 개보수가 가능하며 휴양콘도미니엄은 개보수에 관한 용자지원만 가능함.
- 관광편의시설에는 외국인관광도시민박이 적용되지 않으며 관광펜션은 건설 및 개보수 지원이 가능하고 한옥체험업은 증축 및 증설, 그리고 개보수 지원이 가능함.
- 일반 숙박시설은 증축, 증설 및 개보수 지원이 가능하나 이노스텔 및 굿스테이 등록업체 등 우수 숙박시설에만 적용됨.
- 기타 체험형 숙박시설인 유스호스텔은 관광지·관광단지·관광특구 내 시설에 한해 증축, 증설 및 개보수 지원이 가능하며 휴양펜션은 건설 및 개보수 지원이 가능함.
- 중소기업 및 소액신청 사업체, 대기업을 제외한 관광특구 내 소재 호텔 및 1~3급 호텔, 그리고 베니키아 체인호텔 등은 관광기금 선정규모 내에서 우선 선정이 가능함.

## 2. 관광숙박시설 브랜드 체인화 사업

○ 관광공사 및 지자체 인증숙박시설에 대한 ‘지정호텔제도<sup>14)</sup>의 도입’으로 전국 숙박시설을 대상으로 한국관광공사가 인증한 굿스테이(Good-Stay)와 서울시가 인증한 이노스텔(Innos-

14) 일반숙박시설에 대해 관광공사 또는 지자체가 인증한 경우 관광진흥법상 숙박시설로 인증하는 제도

tel), 한국고유 중저가 숙박브랜드 베니키아(BENIKEA : Best Night in Korea)가 10만원 내외 이용가격으로 특2급~1급 관광호텔의 중저가화를 유도하고자 2007년 4월부터 시행되고 있다.

○베니키아(BENIKEA)는 외국 체인호텔 브랜드의 비싼 로열티 지분을 최소화함으로써 서비스 수지 개선을 목적으로 문화체육관광부의 지원하에 한국관광공사가 운영하는 중저가 관광호텔 체인 브랜드 사업이다.

—비수기 평일 기준 10만원 내외로 숙박이 가능하며 베니키아 호텔체인 가맹절차에 따라 시설 및 서비스 부문의 전문인증기관 심사를 거쳐 가맹점을 선정함.

—현재 전국적으로 44개소가 분포되어 있으며 가맹호텔의 2/3가 지방소재, 1/3이 수도권에 위치하고 있음.

—가맹지점은 고객관리 및 예약시스템 지원, 호텔경영컨설팅, 서비스 품질평가, 직원 서비스교육 및 운영매뉴얼 및 예약시스템 운영교육 등의 지원혜택을 받을 수 있음.

○베니키아 같은 관광호텔 이외의 일반숙박업 시설들의 관광객 이용을 증진시키기 위해 정부는 굿스테이 사업을 비롯해 중저가 숙박시설 지원사업도 추진하고 있다.

(표 4-3) 중저가 숙박시설(일반기타 체험형) 지원

구분	굿스테이 (GOOD STAY)	코리아스테이 (KOREA STAY)	한옥에서의 하루
취지	전국단위의 일반 숙박업체를 대상으로 우수 숙박업체에 인증	우수 도시민박시설 브랜드 홈스테이 및 한국형 B&B (BED & BREAKFAST)	한옥의 아름다움을 알리고 체험할 수 있는 한옥체험숙박시설 네트워크
적용 대상	일반호텔, 모텔, 여관 등	외국인관광도시민박 (연면적 230㎡ 이하 5객실 이하 규모)	종택, 일반고택 한옥민박, 펜션 한옥호텔 등
	모텔급 우수 숙박업소 현재 전국 345개소(13,500실) 중 수도권에 64개소	미등록 숙박업소 (정확한 집계불가)	

○‘굿스테이(GOOD STAY)’는 2005년부터 문화체육관광부와 한국관광공사에서 업소를 선정, 운영하고 있는 모텔급 우수 숙박시설을 지정하여 브랜드화한 것으로 다음과 같이 운영을 하고 있으니 사실상 만족도나 이용도가 높은 편은 아닌 실정이다.

—굿스테이의 취지는 전국적 중저가 숙박시설 지정을 통해 지방관광의 활성화를 도모하고자 양적 확대 및 품질관리 강화의 양·질적 동반성장에 있으며 인증기간은 2년임.

—숙박요금은 비수기 평일 4~6만원, 성수기 평일 8만원, 주말 10~12만원 정도로 정하고

있음.

—또한 인증 조건으로 프론트 및 주차장 개방, 위생법령 준수, 간편 조식 무료제공, 성인방  
송 잠금설치, 요금표 게시 등 우수지정기준을 통과한 업체에 한해 굿스테이 브랜드 로고  
사용 권한, 운전자 및 종사원 표준화 교육지원, 온·오프라인홍보 및 객실 판매 지원 등의  
혜택이 부여됨.

○2009년 10월 7일 신설된 관광진흥법 시행령 제22조의 2, 제1항과 관련한 우수 숙박시설의  
지정기준은 아래와 같다.

〈표 4-4〉 우수 숙박시설의 지정기준

우수 숙박시설의 지정기준(관광진흥법 시행령 제22조의 2, 제1항)관련
1. 외국인에게 서비스(숙박요금 등 이용정보 안내서비스 등을 말한다)를 제공할 수 있는 체제를 갖추고 있을 것
2. 안내데스크에 요금표를 게시하고 신용카드 결제가 가능할 것
3. 조명, 소방 및 안전관리 등은 관련 법령으로 정한 기준에 적합하게 유지하고, 정기적으로 점검하고 관리할 것
4. 관광객을 맞이하는 프론트 등의接客공간이 개방형 구조일 것
5. 주차장에 차단막 등 폐쇄형 구조물이 없을 것
6. 건물 내부 및 외부에 대실 영업에 대한 공지를 하지 아니할 것
7. 성인방송을 제공하는 경우에는 청소년의 이용을 제한할 수 있는 제어기능 장치를 갖추고 있을 것

○‘코리아스테이(KOREA STAY)’와 ‘한옥에서의 하루’는 한국관광공사에서 운영하는 민박  
체인화 사업이다.

—‘코리아스테이’는 우수 도시민박시설 브랜드로서 한국관광공사 인증심사 및 외국인 도  
시민박업 자격을 취득한 가정이 대상임. 외국어 안내서비스가 가능한 세대원, 즉 가족  
또는 동거인이 거주해야 하며 홈페이지 다국어 홍보 및 광고, 해외마케팅 지원과 홈스테  
이 운영아카데미 실시 및 예약, 매칭서비스를 지원함.

—한옥의 아름다움을 알리고 체험할 수 있는 한옥체험 숙박시설 네트워크인 ‘한옥에서의  
하루’는 고택, 종택 등을 비롯하여 한옥의 외관을 가진 시설을 대상으로 각종 지원책을  
통해 육성하고 있음. 한옥체험업 명품화 지원 및 명품고택 체형 행사실시, 전통한옥 통  
합관리시스템 홍보 및 지원, 한옥 유관 단체에서 운영하는 공공세탁소 지원 등의 혜택이  
있음.

### 3. 정부 관광숙박시설 확충을 위한 규제 개혁 추진

- 2008년 이후 문화체육관광부는 관광숙박산업 선진화 차원에서 관광숙박시설 개발 및 운영 관련 각종 규제완화, 지원책들을 적극 추진해왔다(<표 4-5> 참조).
  - 관광사업 관련 애로사항 해소를 위해 유스호스텔 숙박시설 기준을 완화하였고 관광기금 융자지원 지침개정을 통해 중저가 숙박시설 융자지원을 개선 및 확대하였음.
  - 특히 관광숙박시설이 아님에도 관광공사 혹은 지자체의 ‘지정호텔제도’로 인증된 이노스텔이나 베니키아 같은 중저가 숙박시설 회원 호텔들이 관광기금 지원을 받을 수 있도록 관련 법규를 개정하였음.
  - 한편 관광숙박시설 활성화를 위해 호스텔업 및 한옥체험업과 외국인관광도시민박업을 신설하여 기존 인프라를 활용한 숙박대안을 마련하고자 하였으며 숙박시설의 건설 및 경영을 비롯하여 숙박서비스 개선을 위한 각종 법령 개정이 이루어진 바 있음.
- 정부는 <표 4-5>에서 나타난 바와 같은 관광숙박시설 관련 각종 규제를 완화하는 조치를 2008년 이후 지속적으로 추진해왔고 올해 1월에는 관광숙박시설 확충을 위한 특별법을 공포하고 이에 따른 시행령을 마련하고 있어 관광숙박시설 확충이 가속화될 것으로 예상된다.
  - 그러나 이 법은 문화체육관광부의 주도로 추진되면서 관광진흥법상 관광호텔 등 관광숙박시설에 국한하여 그 혜택과 지원이 치중될 것으로 보여 일반 및 생활숙박업시설, 비숙박시설인 서비스드 레지던스 등 여타 법과 부처 소관이나 실질적인 중저가 숙박시설들에 대한 지원은 사실상 제외됨.
  - 그 결과 지금까지의 규제 완화 조치 등의 최대 수혜자인 고급호텔 중심으로 공급이 치중되는 또 다른 문제점이 야기되고 있는 실정임.
- 따라서 실질적인 중저가 숙박시설을 확충하고 그러한 다양한 숙박시설 관련 법률과 유형, 소관부처가 각기 다른 숙박 혹은 업무시설들의 관광숙박시설화를 위해서는 이들을 통합하는 획기적인 조치가 불가피하다.

〈표 4-5〉 문화체육관광부 규제개혁 추진성과('08년부터)

구분	해당 내용	개정 일자
관광사업 관련애로 해소	중저가 숙박시설 용자지원 개선	'10년5월 관광기금 용자지원 지침 개정
	유스호스텔 숙박시설 기준완화	'08년9월 청소년활동진흥법 시행규칙 개정
호텔업·휴양 콘도미니엄 등 관광숙박시설 활성화	외래관광객 증가에 따른 부족한 관광숙박시설 확충을 위한 지원 특별법 제정·공포	'12년1월
	서비스드 레지던스 운영 법적 근거 보완을 위한 공중위생 법상 숙박업 세분화	'12년1월 공중위생관리법 시행령 개정
	홈스테이 활성화 법적 근거 마련을 위한 '외국인관광 도시 민박업' 신설	'11년12월 관광진흥법시행령·공중위생관리법 시행령 개정
	호텔업 및 휴양콘도미니엄업을 중소기업 창업투자 업종에 포함	'11년6월 중소기업창업 지원법시행령 개정
	관광사업의 효율적 경영을 도모하기 위한 관광숙박업 시설 (객실)의 위탁경영 근거마련	'11년4월 관광진흥법 개정
	호텔업 등급평가기준을 이용고객 서비스 중심 등으로 보완	'11년3월 호텔업등급결정기관 등록 및 등급결정에 관한 요령 개정
	휴양콘도미니엄업의 등록기준 중 객실의 요건 완화	'11년3월 관광진흥법시행령 개정
	상업지역에서 주택과 호텔의 복합건축 허용	'11년3월 주택건설기준 등에 관한 규정 개정
	일반주거지역에서 관광숙박시설 대지의 도로 연접기준 완 화	'10년6월 관광진흥법시행령 개정
	휴양콘도미니엄 회원모집 기준 완화	'10년6월 관광진흥법시행령 개정
	고유 전통미를 간직한 한옥을 활용한 숙박 및 문화체험을 위한 관광편의시설업인 '한옥체험업' 신설	'09년10월 관광진흥법시행령 개정
	배낭여행객 등 개별 관광객을 위한 중저가 관광숙박시설 '호스텔업' 신설	'09년10월 관광진흥법시행령 개정
	회원모집이 가능한 관광호텔 범위 확대	'09년4월 호텔업등급결정기관 등록 및 등급결정에 관한 요령 개정
	호텔업 등급평가기준에 '소비자만족도' 반영	'08년8월 관광진흥법 개정

## 제2절 서울시 관광숙박시설 지원정책 검토

- 2007년 서울시는 민선 4기 5대 핵심프로젝트로 ‘2010년까지 외래관광객 1,200만 명 시대를 열어 서울경제에 활력을 불어넣을 것을 선언하였다.<sup>15)</sup>
  - 특히 민선 5기 취임1주년 간담회에서 민선 4기부터 기초를 닦아온 사업들이 뿌리내리고 결실 맺는 한 해로 글로벌 톱5도시로 도약을 유도하며 지난 5년간 5대 성과 중 도시·금융·관광 등 트리플 경쟁력의 높은 상승을 주목하였음.
- 2001년 서울 관광만족도는 90점대를 돌파하였고, 2005년 대비 관광객도 46%나 증가하면서 오히려 수용할 숙박시설 부족난을 빚을 정도로 관광객 유치 호조를 보였다.
  - 연평도 사태와 구제역 파동 등 관광시장 악재와 경쟁도시의 관광 침체 분위기 등 불리한 사회적 분위기에다 관광산업에 대한 지속적인 투자가 필요한 시점이라 보았음.

〈표 4-6〉 정부 감세지원의 가격경쟁력 강화 연계 사례<sup>16)</sup>

- ▶ 정부 : 관광호텔의 외래객 객실 요금에 대한 부가세 영세율 적용(07.7~08.12)
- ▶ 서울시 : 가격인하 관광호텔에 대한 지방세 등 감면
  - 관광호텔 상하수도 요금 20% 감면
  - 관광호텔 재산세 50% 감면
- ▶ 서울소재 관광호텔업계 : 호텔가격 인하(총 120개 중 114개 참여, 95%)
  - 특급호텔 20% 이상, 1~3급 호텔 10% 이상

- 그 밖에 객실요금 인하 등 외국인 관광객 유치를 위해 노력하는 관광호텔을 선정하여 재산세 50%를 감면해주는 지원책도 마련하였다. 감면대상은 외국인 이용률이 30% 이상인 곳이며 작년 대비 객실요금을 특급호텔은 20%, 특급이외 호텔은 10% 인하했을 때 적용된다. 서울시는 이러한 감면혜택이 객실요금 인하와 서비스 향상으로 연결되어 외국인관광객 유치에 크게 기여하고 있다고 밝혔다.
- 2005년 이후 정부기관은 내·외국인을 위한 ‘중저가 체인화 숙박시설’ 지원, 숙박인프라 개선을 통해 한국관광산업의 활성화를 도모하였다. 다양한 유형의 대체 숙박시설 확보를 위한 제도개선으로 1) 중저가 관광호텔경영의 활성화를 도모하고, 2) 일반 숙박시설의 ‘관광숙박업화’로 우수하고 건전한 숙박문화를 조성하며, 3) 숙박가능시설의 지원을 통해 숙박

15) 맑고 매력있는 세계도시 서울 : 시정운영 4개년 계획 2006~2010, 서울특별시[편], 서울 : 서울특별시 발행, 2006

16) 2008.3.28 문화체육관광부 관광산업 경쟁력 강화회의, 관광산업 선진화 전략

부족현상을 완화하고자 하는 것이 취지였다.

○ 2007년 개시한 이노스텔(Innostel : Innovative+Hostel)은 서울시가 인증하는 우수 중저가 숙박시설 육성 및 건전한 숙박문화 조성을 위한 고유 브랜드로 모텔 및 여관 등 저가 숙박 시설 체인화 사업 구축에 일조하고 있다.

－ 현재 37개소 약 1만7천 실이 운영 중인 이노스텔 지정업소는 소방 안전 및 위생, 언어지원, 유해업소 차단 등 신청요건을 갖추면 상·하수도요금 20% 감면, 관광진흥개발기금 및 중소기업육성자금 등의 금융지원, 마케팅 지원 등의 혜택을 받으며 사업자 및 외래관광객의 숙박시설이용에 도움을 주고 있다.

－ 소방안전, 건전성, 위생, 외국어서비스, 객실상태, 트윈객실 여부, 자체 조식여부, 관광안내서비스, 팩스 및 프린터와 인터넷 제공여부 등을 심사하며 건물 내 유흥주점이나 단란주점, 노래방 등의 시설 존재 여부 등이 심사기준으로 적용되고 있다.

○ 그러나 기존 숙박시설의 전환은 10%에 불과하고 가맹 업체 90%가 개업한 업소로 사실상 기존 숙박시설을 관광숙박시설로 전환하려는 노력은 강제 수단이 없이 시행하다 보니 그 효과는 그리 크지 않은 실정이다.

○ 서울시가 인증하는 우수 건전업소인 이노스텔은 지정기준을 위반하는 등 부작용 사례가 나타나고 있어 2011년부터 엄정한 점검을 통해 운영실태가 양호한 업체(37개소 1,683실) 위주로 재지정하여 운영 중이다. 도심 등 일정지역을 특별지구로 지정하고 해당 지역 내에서 트윈룸 비율, 주차가림 막 등 시설 및 설비기준을 갖추도록 의무화하는 방안을 마련할 예정이다.

<표 4-7> 서울시 이노스텔(서울시 인증 우수 건전업소) 현황<sup>17)</sup>

구분	2007	2008	2009	2010	2011
이노스텔수 (개소)	29	78	102	98	37
객실수(실)	868	2,744	4,087	4,047	1,683

○ 서비스드 레지던스는 중구 및 강남·서초구 일반상업지역에 주로 위치하며 건축물의 용도는 대부분 오피스텔이다. 숙박업이 아닌 임대업으로 등록, 운영하는 경우가 대부분이었으나 2000년대 초반 성장기를 거쳐 2012년 현재 하나의 숙박형태로 자리 잡고 있으며 개발 흐름은 <표 4-8>과 같다.

17) 2011, 서울시 내부자료



○서비스드 레지던스는 1988년 서울올림픽 개최와 더불어 ‘그랜드스위트’ 도입을 시작으로 1999~2002년 한일월드컵 기점으로 업체 수가 증가하며 활기를 띠게 되었다. 그러나 이후 2007년 단기임대용 호텔로 전용한 불법영업이라는 사유로 호텔업계가 레지던스를 검찰에 고발하였고 임대사업자로 등록한 호텔식 영업이라는 이유로 2010년 대법원의 불법 판결을 받은 바 있다.

—서비스드 레지던스는 2011년 공중위생관리법 시행령에 ‘생활숙박업 추가’로 합법화되었으며 현재는 등급부여, 가이드라인 구축 예정 등 서비스드 레지던스협회 등이 시장 안정을 위한 노력을 기울이고 있는 실정이다.

○기존 영업시설들의 숙박업 전환신청이 점차 이루어질 것으로 보이며 현재 약 5개 업체가 전환 완료 혹은 신청 진행 중이다. 특히 용도지역 완화 및 소방 설치 기준 등 전환 요건 문제점 해결 시 서비스드 레지던스는 숙박부족해결의 대안이 될 수 있는 대표적인 시설로 판단되어 보다 적극적인 활용방안을 위한 제도개선이 요구된다.

〈표 4-8〉 국내 서비스드 레지던스의 개발흐름<sup>18)</sup>

구분	1세대형 (도입기)	2세대형 (성장기)	3세대형 (법적분쟁 속 용도변경)	4세대형 (분양형 레지던스 진출준비)
시기	2000년 이전	2000년대 초반	2007년 이후	2012년 현재
형태	비 분양 오피스텔 (1인 Owner 체제), 가족호텔용도로 초기정착	공동주택, 오피스텔 형태로 공급	가족호텔 (초기 오피스텔로 사업허가) 및 일반호텔의 2가지 유형으로 재편	일반 숙박시설 내 하나의 업태로 ‘생활숙박업’ 추가 (보건복지부, 공중위생관리법 시행령 개정 2012.01.10)
시설현황	오크우드, 프레이저스위츠	서머셋팰리스, 코업, 바비엥 등	가족호텔 : 프레이저플레이스, 프 로비스타, 이스트게이트타워, 반 안트리 일반호텔 : 을지로코업, 현대레지 던스, 씨클라우드 (공급된 가족호텔)	분양형 레지던스의 시장진출 준비 중

### 제3절 서울시 관광숙박 문제점 및 이슈

○현 서울시 관광숙박 수급 실태와 관련된 주요 문제점과 이슈는 다음과 같다.

18) Shin Young Real Estate Newsletter(2012.02) 이달의 이슈 : 서비스드 레지던스의 개발절차와 운영현황

### 첫째, 고급호텔 위주의 공급에 따른 중저가 호텔 부족이 문제의 핵심

- 현재 서울시 관광객 숙박시설 공급 구조를 보면 우선 관광호텔 중심 관광숙박시설이 대부분이며 그 중 관광호텔 특급 및 1급의 고급 숙박시설이 70% 이상이며, 그 이하 등급으로 내려갈수록 관광호텔 수가 급감하는 구조로서 역피라미드형 구조를 가지고 있음.
- 향후 신규 공급 예정인 호텔 객실조차 고급(특급 및 1급)호텔이 전체 공급 물량의 74%를 차지하고 나머지 절반도 중고급 호텔로 구성되어 있어, 관광객들이 선호하는 중저가 호텔 공급의 과부족 상태가 지속될 것으로 우려됨.
- 따라서 저렴한 중저가 숙박시설은 앞으로 당분간 서울시내에 공급이 원활하지 못할 것으로 예상되어 수요가 몰려 있는 중저가 레벨의 숙박시설 부족 문제는 이 구조로는 해결하기 요원할 것임.

### 둘째, 고급 관광호텔 위주의 과점적 시장은 결국 관광객의 경제적 부담 증가

- 서울시내 관광숙박 시장은 중저가 숙박시설의 선택기회가 제한적인 고급숙박 중심 과점적 시장으로 형성되어 있음. 이 때문에 관광객들은 정상적인 구조의 시장에서보다 높은 가격을 지불하고 있다는 모순을 안고 있음.
- 또한 고급호텔 중심 공급구조는 중저가 호텔의 상대적 공급량 부족으로 증가하는 수요에 비해 공급량이 적어 가격 상승 혹은 불가피하게 예약이 수월한 비싼 고급호텔을 선택할 수밖에 없는 상황으로 그에 따른 추가 비용으로 경제적 부담이 발생함.

### 셋째, 비관광숙박시설 중 양호한 시설을 관광숙박시설로의 활용 확대가 필요

- 서울시에는 관광진흥법상 지정된 관광숙박시설에서 공급하는 관광호텔 약 2.6천여 객실 외에 약 7.8천여 객실을 제공 가능한 여타 비관광숙박시설들이 있으나 유스호스텔과 게스트하우스 등 일부를 제외하고는 관광숙박시설로서 정책이나 관광객들로부터 관심을 별로 받지 못하고 있음.
- 이러한 현재 비관광숙박시설이 관광객들이 보편적으로 이용하는 중저가 숙박시설이 되기 위해서는 다음과 같은 문제가 선결되어야 함.
  - 중저가 숙박시설 개발 및 투자 활성화를 가로막는 제약요인
  - 기존 일반숙박시설을 관광숙박시설로 전환하는 과정에 걸림돌이 되는 제약요인
- 현재 서울시내 비관광숙박시설의 객실 중 양호한 시설을 갖춘 숙박시설을 중심으로 20% 정도만이라도 관광숙박시설로 전환할 수 있다면 약 2만개실의 즉시 공급효과가 발

생함. 따라서 단기적으로 필요한 수급 균형은 맞출 수 있고 중장기적으로는 신규 투자 및 개발 활성화라는 이중적인 효과를 기대할 수 있을 것임.

〈표 4-9〉 서울시 유형별 숙박객실 공급 현황

(2012.01 기준, 단위: 실)

관광숙박시설		비관광숙박시설		계
관광호텔	기타	일반숙박	기타	
24,031 (18%)	1,536 (1.14%)	103,817 (77.2%)	4,996 (3.7%)	134,380 (100%)
25,567 (19%)		108,813 (81%)		

○그밖에 현행 공중위생관리법 시행규칙 제2조 별표1에 의하면 일반 숙박시설에 대한 등록 기준이 없다. 그 결과로 발생하는 상황의 한 예가 일반 숙박업의 시설 및 설비기준이 없어 개별 관광객 투숙에 적합한 트윈베드룸 시설이 미비해서 관광객 이용률(18.5%)이 저조한 한 원인이 되고 있다.

—또한 모텔 및 여관은 폐쇄형 현관과 외국어 언어소통이 어려우며 조식서비스가 제공되지 않는 등 일반 관광숙박시설로서 필요한 요건들이 해결되어야 함.

○이와 같이 과거 5년 동안 중앙정부와 서울시 정부 차원에서 관광숙박시설 확충을 위해 다양하고 적극적인 대책들이 수립되어 시행되었다. 그러나 그러한 노력에도 불구하고 아직도 관광숙박수요 확대 속도와 숙박시설 공급확대 속도에 미스매칭(불일치)이 발생하는 것을 보면 앞서 지적된 이슈와 해결방안에 대한 근본적인 대책이 있어야 실효적인 대책이 마련될 수 있을 것이다.

## 제5장 숙박체계 개편을 통한 중저가 관광숙박시설 공급확대 방안

제1절 중저가 관광숙박시설의 공급확대 제약 요인

제2절 숙박시설체계 개편 방안

## 제5장

# 숙박체계 개편을 통한 중저가 관광숙박시설 공급확대 방안

### 제1절 중저가 관광숙박시설의 공급확대 제약 요인

#### 1. 숙박시설 관련 해당 법제 및 시설체계의 불편한 진실

##### 1) 숙박시설체계의 복잡성과 시설별 관리제도 다원화

- 현재 우리나라 숙박시설체계는 크게 관광숙박시설과 비관광숙박시설의 양자구도이며 비관광숙박시설(일반 숙박시설)은 관광정책이나 관광숙박시설 지원책 등에서 소외되고 있다.
  - － 특히 비관광숙박시설은 특별한 경우 외에는 관광진흥개발기금 지원, 각종 규제 완화 차원에서의 혜택 등에서 소외되어 다양한 숙박시설로 개발이나 투자가 곤란함.
- 우리나라 숙박시설들은 체계상 7개 유형의 숙박시설들과 이들을 관장하는 6개 개별법 및 관리기관들로 다원화되어 있다. 이 때문에 각종 인허가나 시설입지 기준 등의 업무처리 기준들이 관계법이나 주관부처에 따라 달라 종합적인 시각으로 관광객 수요 증대에 따른 신속적인 숙박시설 공급을 기대하기가 어렵다.

##### 2) 시설 유형에 따라 장벽이 높아 신속적으로 용도변경이 어려운 법제도 시스템이 관광숙박시설 확충 곤란의 근본적인 원인

- 우리나라 숙박시설들은 태생부터 관광시설 혹은 비관광시설이라는 속성이 부여되면서 각기 다른 생애주기를 거친다. 즉 도중에 비관광시설을 관광시설로 전환하기 위한 방법과 기회가 상당히 어려운 구조와 시스템을 가지고 있다.
  - － 한 예로 양호한 모텔이나 여관들이 관광숙박시설로 진입될 가능성이 사실상 어려운 듯

- 함. 최근 정부는 관광숙박시설 범주에 호스텔이라는 시설 개념을 도입하여 일반숙박시설들의 전환을 기대하였으나 이것이 도입된 이후 2년이 지난 2011년 기준으로 전국에 지정된 호스텔은 총 6개소(인천 1개소, 제주도 5개소)<sup>19)</sup>에 불과한 실정임.
- 임대업 시설인 서비스드 레지던스에 숙박업으로 변경의 길을 터주기 위해 공중위생관리법을 개정하여 만든 생활숙박업도 마찬가지로 또 다른 규정이나 규제에 걸려 실제로 전환할 수 있는 경우가 제한적이고 설사 전환한다고 해도 관광숙박시설의 지위를 받을 수 없는 문제가 있음.
  - 결국 형태는 숙박시설이나 건축완공시점 허가받은 업종 때문에 다른 업종으로 바꾸는 기회가 시설별 인·허가 조건 등 시설 규제나 관리 기준들이 달라 까다로워 시장 상황에 따라 신축적인 숙박시설 공급이 어려운 법제도적 시스템이 근원적인 문제가 되고 있다.

### 3) 분양시설의 관광숙박시설 불허

- 현재 아파트나 오피스텔, 레지던스 등 주거, 업무, 상업시설 등은 시설 개발 시 개별 소유권을 등기하는 일반 분양이 허용되어 개발업자의 초기 투자금 부담을 완화시키는 방법으로 수요에 신축적인 공급이 이루어지고 있으나 관광콘도미니엄을 제외한 관광호텔 등의 관광숙박업에는 분양시설이 허용되지 않고 있다.
- 과거 호텔들은 좋은 입지에 건립하기 위해서는 막대한 자금이 필요하여 대체로 대기업 등 자금 동원력이 있는 기업들이 호텔사업을 추진하였음. 분양시설의 관광숙박시설 불허로 관광객 수요도 크지 않아 분양시설 공급 필요성이 크지 않는 시절에 생긴 규제임.
- 당초 분양시설의 호텔영업 규제 도입 이유는 안정적인 호텔영업을 위한 조치라는 명목이지만 실제로는 대기업 중심 기존 고급 호텔들의 영업 기득권 차원에서 분양 건축물의 관광호텔을 허용하지 않았을 개연성도 있음.
- 이는 관광숙박시설의 신규 투자·개발을 제한하는 한편으로 분양된 일반 숙박시설이나 오피스텔 등 기존 시설의 관광숙박시설 전환을 차단하는 원인이 되고 있음.

19) 자료 : 2011년 관광숙박시설 현황(문화체육관광부).

## 2. 우리나라 관광호텔업 시설 등급제의 불편한 진실

### 1) 포괄적이 아닌 배타적 등급 기준

- 우리나라 현행 관광호텔의 등급기준은 포괄적(네거티브 방식)인 기준이 아닌 선택적이고 배타적인(포지티브 방식) 기준에 의해 부여되고 있다. 즉 등급별 시설기준을 정해 놓고 그 기준 범위에 들어가야만 선택적으로 등급을 부여하고 그 외의 시설은 등급에서 완전 제외시키는 방식을 채택하고 있다.
  - 그 결과 5개 등급 시설 모두 일정 규모 이상 시설들에만 개방되는 기준으로서 중소형 규모인 대부분 중저가 숙박시설은 설령 관광숙박시설로 서비스 수준이 충분하더라도 시설 등급 기준 때문에 진입하지 못하는 경우가 많음.
- 이는 시초부터 관광숙박업 시설 기준에 맞춘 숙박시설이 아니면 관광호텔이 되기 위한 구조적인 진입장벽으로의 기능이 더 크게 작용해온 것이다.

### 2) 대형, 고급 시설 중심 등급기준

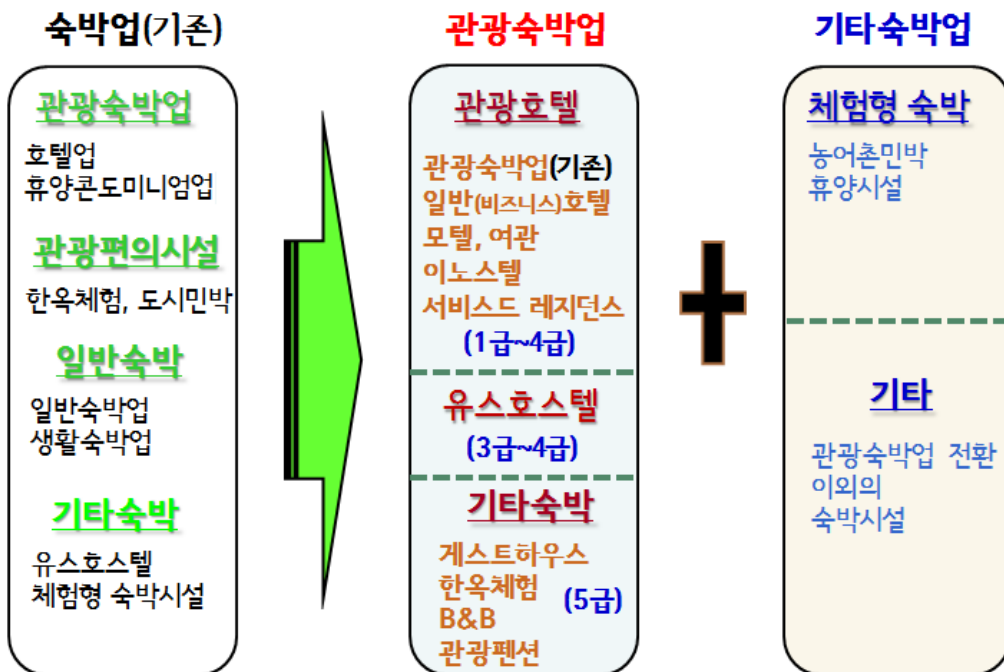
- 현행 등급결정기준은 규모성, 즉 시설기준 위주에 초점이 맞추어져 있어 관광숙박시설의 다양성을 제한하는 원인을 제공하고 있다.
  - 현행 관광호텔 등급기준은 우리나라 호텔들이 고급 대형 호텔 중심으로 공급되어온 원인자 중소형 관광호텔이 매우 적은 역피라미드형의 기형적인 관광숙박 공급구조를 만든 원인임. 달리 보면 이러한 원인들이 중소형 관광숙박시설들이 많이 생겨나기 불가능한 우리나라의 구조적인 제도적 함정에 기인한다고 볼 수 있음.
  - 고급 대형호텔 위주의 불균형적인 공급 상황의 근본적인 원인으로 이러한 구조적인 문제를 해결하기 위해서는 국내 관광호텔 등급제에 대한 재검토가 필요함.
- 결국 현행 관광호텔 등급제도가 특정규모 이하의 다양한 숙박시설에 대해 관광숙박시설로부터 배타적인 진입장벽으로 작용되고 있다는 것이다.
  - 이는 같은 용도의 시설임에도 관광호텔과 일반 숙박시설 관할권이 서로 다른 부처 간의 시설 명칭과 용도의 차별성을 위한 각기 다른 법제도를 만들면서 생긴 비극임.
  - 외국은 숙박시설을 대부분 특수목적 시설이 아닌 경우 그냥 호텔로 통칭하고 시설별 등급을 부여할 경우에는 거의 모든 숙박시설에 대해 적용하는데 우리나라는 관광숙박과 일반숙박으로 분리하고, 그 외 유사시설은 숙박영업도 못하게 하고 있음.

## 제2절 숙박시설체계 개편 방안

### 1. 기본방향

#### 숙박시설체계 통합 개편 ⇨ 관광숙박시설 범위 확대

- 관광숙박시설의 부족, 특히 중저가 관광숙박시설의 확충 이슈는 최근 문제가 아닌 10여년 전부터 이슈화되었던 문제이나 근래에는 문제 정도가 더 심화되고 있는 실정이다.
- 지금은 고질적인 관광숙박시설 부족 문제에 대한 근본적인 해결방안을 위해 거시적인 접근이 필요한 시점이다. 이 연구에서 숙박시설체계의 통합개편을 통해 관광숙박시설의 범위를 확대하여 중저가 숙박시설을 포함한 다양한 관광숙박시설 공급 확대 방안을 제안하고자 한다. 그 구조적 개편의 기본 방안은 <그림 5-1>과 같이 기존 숙박시설들의 통폐합이다.



〈그림 5-1〉 관광숙박시설 체계 개편 방안



- <그림 5-1>은 기존의 관광숙박, 관광편의시설, 일반 및 기타 숙박업, 그외 서비스드 레지던스 등 기타의 크게 5가지 유형으로 분류된 기존 숙박시설체계를 관광숙박업과 기타숙박업의 두 가지 범주로 단순화하면서 관광숙박업 대상 범위를 그림과 같이 확대하는 것이다.
- 새로운 체계 개편 방안은 기존 관광숙박시설의 호텔업(관광호텔, 수상관광호텔, 가족호텔, 한국전통호텔, 호스텔)과 휴양콘도미니엄 외에 현재 일반 숙박시설로 분류되고 있는 일반호텔(비즈니스호텔), 모텔 및 여관(이노스텔 포함), 생활숙박업(서비스드 레지던스 포함)을 포함하고, 유스호스텔, 관광편의시설로서 기존 관광편의시설(관광펜션, 한옥체험, 외국인관광도시민박), 그리고 기타 숙박(민박과 게스트하우스)을 모두 포괄하는 ‘관광숙박업’으로 통합하는 것임.
- 관광숙박업 외의 기타숙박업은 개별 목적에 맞는 현행 체험형 숙박시설과 기존 일반숙박시설 중 관광숙박업으로 전환하지 않고 잔류를 원하는 모텔, 여관, 여인숙 등을 포함하여 ‘기타 숙박업’이라 명칭하고 신축 숙박시설은 모두 관광숙박업을 등록시키는 원칙으로 전체 숙박시설체계를 개편하려는 것임.
- 다음은 이와 같은 다양한 숙박시설을 해외 대부분 국가들처럼 단순화하여 통합적인 명칭과 관리를 하자는 기본 방안을 추진 시 해결해야 할 주요 걸림돌과 해결방안임.

## 2. 숙박시설체계 개편 전제 조건

### 1) 관광호텔 등급기준을 관광숙박업 등급기준으로 변경

#### 기본계획

- 숙박시설체계 개편으로 관광숙박시설 범위 확대를 위한 첫번째 추진 전제 조건은 관광호텔 등급제를 관광숙박업 등급으로 기준, 내용 등을 전면 재수정하는 것이다.
- 현행 관광호텔 등급체계인 5등급 단계는 그대로 유지하되 등급별 명칭을 1등급에서 5등급으로 단순화시키고 표식도 지금 같은 무궁화보다 국제적 통용 방식으로 변경함.
  - 기존 특1급 및 특2급 호텔은 최고급 1급(5성)으로 통합하고 최하위 5급에는 기타 숙박시설들이 포함될 수 있는 기준이 필요함.
- 여기서 각 단계의 등급별 기준은 기존 포지티브 방식에서 네가티브 방식으로 바꾸어 보다 다양한 숙박시설을 포함하기 위한 포괄적인 등급기준으로 수정이 필요함.
- 서울시 관광숙박시설의 가장 큰 문제는 일반 관광호텔처럼 양질의 서비스를 제공하는 중

저가 관광호텔이 절대 부족하다는 것이며 많은 선진국처럼 현 기준으로 관광호텔이 아닌 중저가 숙박시설도 관광호텔들처럼 동일한 지위와 관리를 하는 방식으로 제도를 전면 수정하여야 양질의 관광숙박시설 확대에 도움이 될 것이다.

## 추진상 검토사항

### □ 관광호텔 등급 체계 및 평가 관련 쟁점

#### 현황

○ 관광진흥법 제19조(관광숙박업의 등급)에 의하면 문화체육관광부장관은 관광숙박시설 이용자의 편의를 돕고 관광숙박시설 및 서비스의 수준을 효율적으로 유지·관리하기 위하여 관광숙박업에 대한 등급을 정할 수 있으며, 관광진흥법 시행령 제22조(호텔업의 등급결정)에 따라 관광숙박업 중 호텔업의 등급은 특1등급·특2등급·1등급·2등급 및 3등급으로 구분한다.

－국내 관광호텔 등급에 따른 가이드라인 및 기준은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 현행 국내 관광호텔 등급에 따른 가이드라인 및 기준

구분	등급		가이드라인	기준
등급 분류	특1급	무궁화 5개 (황금빛 배경)	최고의 고급스러움과 정교함을 제공하는 숙박시설임. 모든 면의 시설과 서비스가 특별하며 고객이 기대하는 것 이상의 서비스를 제공함.	객실면적 24.7㎡ 미만, 객실 내 모든 편의용품 구비, 고객맞춤형 서비스, 추가서비스(수영장, 마사지, 스파, 피트니스, 미용실 등)
	특2급	무궁화 5개 (녹색 배경)	숙박시설이 세련되며, 전체적으로 높은 수준의 서비스를 제공함.	객실면적 23.8㎡ 미만, 객실 내 모든 편의용품 구비, 고객맞춤형 서비스
	1급	무궁화 4개	포괄적인 수준의 서비스를 요구하는 여행객에게 적합함. 차별화된 스타일, 시설의 질과 편안함이 향상됨.	객실면적 20.9㎡ 미만, 객실 내 편의용품 부분적 구비
	2급	무궁화 3개	기초적 수준 이상의 숙박업체를 찾고 있는 여행객에게 적합함. 적절한 가격 및 시설을 제공함.	객실면적 19㎡ 이상
	3급	무궁화 2개	비용을 고려하는 여행객에게 적합함. 숙박에서 필수적인 것만 제공함. 편리성, 청결, 친절성에 관한 기본적인 사항을 제공함.	객실면적 19㎡ 미만
심사 주체	문화체육관광부장관으로부터 등급결정권을 위탁받아 고시된 법인 (현재 한국관광호텔업협회, 한국관광협회중앙회에서 등급결정)			

－호텔의 등급에 따라 시설의 수준을 분류하고 있으며 주요 평가 기준은 객실면적 및 부대시설 구비 등임.

• 평가기준은 2011년 개정되어 ▲공용공간 및 서비스부문(205점) ▲객실 및 욕실 부문(300점) ▲부대시설 부문(195점) ▲가감점(±80점) 등 4개 부문에서 700점 만점 기준에

가감 80점을 적용하여 등급을 결정

〈표 5-2〉 호텔등급 결정 기준

구분	특1급	특2급	1급	2급	3급
결정기준 (700점 기준)	90% 이상 (630점)	80% 이상 (560점)	70% 이상 (490점)	60% 이상 (420점)	50% 이상 (350점)
등급표시 (무궁화 개수)	5개 (금색비탕)	5개 (이하 녹색비탕)	4개	3개	2개

주 : 우리나라 5개 호텔등급은 대부분 외국의 등급(5성급~1성급)과 비슷하나 대체로 특급(5~4성급) 미만의 등급들은 우리나라의 등급별 시설 및 서비스 수준의 기준이 외국들과 상당히 달라 직접 비교가 매우 어려움

- 호텔업 등급결정기준은 공용 공간 및 서비스, 객실 및 욕실, 부대시설 부문, 가점 및 감점 부문 등 총점 780점을 기준으로 90% 이상인 특1등급부터 50% 이상인 3등급까지로 등급을 나눔. 객실부문의 경우 객실 수 평가는 300실 기준으로 가감하며, 객실의 면적은 표준객실(더블·트윈) 19m<sup>2</sup>를 기준으로 기준 면적의 130% 이상인 24.7m<sup>2</sup> 이상부터 기준 면적 미만인 19m<sup>2</sup> 미만까지를 점수로 환산하여 평가하는 방식임.

－관광진흥법 시행규칙 제25조(호텔업의 등급결정기준 등)의 내용은 다음과 같음.




**제25조(호텔업의 등급결정기준 등)** ① 법 제4조제1항에 따라 호텔업의 등록을 한 자는 다음 각 호의 사유가 발생한 날부터 60일 이내에 영 제66조제1항에 따라 문화체육관광부장관으로부터 등급결정권을 위탁받아 고시된 법인에 등급결정을 신청하여야 한다. 다만, 가족호텔업 또는 호스텔업의 등록을 한 자는 등급결정을 신청하지 아니할 수 있다. <개정 2008.3.6, 2009.12.31, 2010.8.17>

1. 호텔을 신규 등록한 경우
  2. 등급결정을 받은 날부터 3년이 지난 경우
  3. 시설의 증·개축 또는 서비스 및 운영실태 등의 변경에 따른 등급 조정사유가 발생한 경우
- ② 제1항에 따른 호텔업의 등급결정의 기준은 별표 7과 같다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 등급결정을 하는 경우에는 다음 각 호의 요소를 평가하여야 하며, 그 세부적인 기준 및 절차는 문화체육관광부장관이 정하여 고시한다. <개정 2008.3.6>
1. 서비스 상태
  2. 건축·설비·주차시설
  3. 전기·통신시설
  4. 소방·안전 상태
  5. 소비자 만족도
- ④ 제1항에 따른 등급결정신청에 따라 등급결정을 받지 아니한 경우에는 별표 5의 호텔 등급 표지를 붙일 수 없다.

－현재 호텔의 등급결정은 문화체육관광부로부터 결정권을 위탁받은 법인인 한국관광호텔업협회, 한국관광협회중앙회의 두 곳에서 실시함.

## 쟁점 1 - 호텔 등급 표시

- 현행 우리나라 관광호텔 등급 평가체계는 특1·2급, 1~3급 체계로 다섯 단계로 구분되나 관광호텔 등급 표시는 특1급 및 특2급 모두 무궁화 다섯 개로 동일하며 색상의 차이로 구분하고 있어 외국인 관광객에게 명확한 정보를 제공하지 못하고 있다.<sup>20)</sup>
  - 특히 개별 관광객의 증가로 온라인상의 호텔 예약이 증가함에 따라 관광호텔의 시설 및 서비스 수준에 관한 명확한 정보를 제공해야 하나 글로벌 스탠더드(기준)에 맞지 않는 체계로 소비자의 혼란을 야기하고 있다.
- 호텔에 표시된 등급과 맞지 않는 시설 수준과 서비스로 이용객들 불만을 야기하며 호텔등급 자체 신뢰성은 실추될 가능성이 높음.
  - 현행 5개 등급인 호텔등급은 무궁화 5개 특급을 특1급과 특2급의 두 개로 나누고, 무궁화 개수와 바탕색으로 구분하는 등급 표시도 복잡하여 혼돈을 야기
    - 아래 <그림 5-2>의 A는 무궁화 6개, B는 무궁화 5개로 서로 다른 등급으로 보이나 실체는 같은 특1급 표시이며, 반대로 B와 C 등급표시는 같은 무궁화 5개로 같은 등급으로 보이나 실제 C는 특2급으로 서로 다른 등급(바탕색상 차이로 구분)

		
A	B	C

〈그림 5-2〉 혼돈스러운 우리나라 호텔등급 표시

- 현행 3등급 관광호텔(무궁화 2개)은 가장 낮은 단계에 해당하나 third class로 통용되어 외국의 별 3개급 호텔로 혼용될 소지가 있음.
- 즉 현행 관광호텔 등급체계는 특급에서 중저급 호텔까지 다섯 단계로 이루어져 국제 표준에 어느 정도 일치하나 관광호텔 등급 표시 부여 체계는 글로벌 스탠더드로서 적합성이 결여되어 있음.

20) 김현주, 2010, 「관광호텔 등급평가 체계 구축을 위한 관련법 개정 방안」, 한국문화관광연구원, p17

○서울시정개발연구원(2008) 세계도시동향에 의하면 영국은 ‘왕관’ 대신 국제적으로 통용되고 있는 ‘별’ 표시로 변경하고 호스텔 및 B&B 같은 영세 숙박시설도 숙박등급 인증을 받을 수 있도록 정부기관이 정책 개선을 추진한 바 있다.

—숙박업자들의 자발적인 참여와 시정부의 마케팅 지원 정도로는 기존 대실 위주의 영업에 익숙한 영업 관행을 바꾸기에는 한계가 있어 제도적으로 접근해야 할 것임.

#### 영세 숙박시설도 ‘별’ 표시, 숙박등급 인증 지원(런던)<sup>21)</sup>

- 영국관광공사(Visit Britain)가 기존의 숙박 등급을 왕관 모양에서 별 모양으로 바꾸기로 한 데에 따라, 런던 내 영세 숙박시설인 호스텔과 B&B(Bed&Breakfast) 등이 국제적인 숙박등급을 인증받을 수 있도록 런던개발청과 런던관광공사가 지원사업을 벌임.
- 런던개발청은 향후 2년 동안 ‘Get London Graded’라는 사업을 통해 영세 숙박시설 업주에게 무료 사업상담 서비스를 제공함.
- 숙박업체가 인증기관이나 영국관광공사 프로그램에 가입할 경우 업체당 400파운드(약 81만 원)를 지원해줌으로써 150개 업체가 신규 인증을 받도록 할 계획임.
- 국제적으로 사용하는 별 등급을 적용함으로써 관광객이 숙박시설 정보를 더욱 쉽게 얻을 수 있으므로 관광산업 활성화에 기여할 것으로 기대됨.
- 런던시를 방문한 관광객은 연간 150억 파운드(약 305조 원)를 쓴 것으로 추산됨.

○외국의 호텔 등급 및 가이드라인들을 살펴보면 다음과 같다(<표 5-3>).

—외국에서는 국가별 등급부여 기관이 상이하다. 미국에서는 일찍이 자동차여행이 대중화된 이유로 미자동차협회(AAA) 또는 모빌여행가이드가 주관하며 각각 다이아몬드 및 별 표시로 등급을 구분하고 있음.

—영국은 영국관광청, 스코틀랜드관광청, 웨일즈관광청 및 자동차협회(AA)가 등급 구분

—중국은 중국관광국이 4~5등급, 지방관광국이 1~3등급을 결정

—일본, 싱가포르, 말레이시아, 핀란드, 스웨덴 등은 공식 호텔등급제를 적용하지 않음.

21) 서울시정개발연구원, 2008, 『세계도시동향』 제192호

〈표 5-3〉 외국 호텔 등급에 따른 가이드라인

구분	등급	가이드라인
등급 분류	미국 (AAA기준)	Five Diamond 최고의 고급스러움과 정교함을 보여주는 숙박시설임. 모든 면의 시설과 서비스가 특별하며 고객이 기대하는 이상의 서비스를 제공함.
		Four Diamond 모든 면에서 평균 이상임. 숙박시설이 세련되며 높은 수준의 서비스, 환송 등을 포함하여 전체적인 수준이 향상됨.
		Three Diamond 포괄적인 수준의 요구를 하는 여행객에게 적합함. 차별화된 스타일, 시설의 질과 편안함이 향상됨.
		Two Diamond 기초적 수준 이상의 숙박업체를 찾고 있는 여행객에게 적합함. 적절한 가격 및 시설, 디자인 등을 갖추고 있음.
		One Diamond 비용을 염두에 둔 여행객에게 적합함. 과잉서비스보다 필수적인 것만 제공함. 편리함, 청결, 친절함에 대한 기본적 요구사항에 부합함.
	영국	Exceptional 다수의 Permanent Suites와 컨시어지 등 강화된 서비스를 제공해야 함
		Excellent 24시간 룸서비스와 50%의 객실이 욕조와 샤워시설을 갖추어야 함.
		Very Good 모든 객실에 욕실이 있으며, 룸서비스가 가능해야 함.
		Good 보통 매일 저녁식사가 제공되어야 함.
		Acceptable 모든 객실이 욕실을 갖추었거나 사생활보호가 가능해야 함.
	독일	Luxury>First Class>Comfort>Standard>Tourist 순
	비고	6,7성(급)은 글로벌호텔업계 내부통칭(법적 근거는 없음) ex)포시즌스 호텔(6성급), 버즈알아랍(7성급)
심사 주체	※ 국가별 등급부여 기관이 상이 미국 - 미지동차협회(AAA)◆/모빌여행가이드★ 영국 - 영국관광청, 스코틀랜드관광청, 웨일즈관광청 및 자동차협회(AA) 중국 - 중국관광국(4~5등급), 지방관광국(1~3등급) 호텔등급제가 없는 국가 - 일본, 싱가포르, 말레이시아, 핀란드, 스웨덴	

## 쟁점 2 - 관광호텔 등록 및 등급 적용 대상

- 현행 관광호텔 등록은 객실이 30실 이상 호텔만이 대상이 될 수 있고 그 미만은 관광호텔 등급 자체가 불가능한 실정이다.
- 관광진흥법상 관광숙박시설들만 호텔 등급 대상이 되어 공중위생관리법상 다양한 중저가 숙박시설들은 호텔 등급 적용 대상에서 제외된다.
- 또한 우리나라의 등급제도는 관광호텔에만 적용하고 있는 데 반하여 미국, 영국, 캐나다는 호텔, 모텔, B&B 등 전 숙박시설에 대하여 각 시설의 유형에 적합한 등급평가를 실시하고 있으며 각각의 기능에 맞는 시설과 서비스를 제공함으로써 고객에게 숙박시설 선택의 기회를 넓혀 주고, 보다 효율적인 등급제도로서 그 역할을 하고 있음.<sup>22)</sup>

22) 한국관광연구원, 1997, 「관광호텔 등급제도 개선방안」, 한국관광연구원.

- 숙박영업으로 논란이 잦은 서비스드 레지던스는 우리나라에서와 같이 관광호텔도 일반 숙박시설도 아닌 숙박영업 자체가 불법인 시설로 규정하는 나라는 없고 오히려 관광호텔처럼 시설의 특성을 고려한 평가방법으로 등급을 정하여 관리한다.
  - 미국은 AAA(American Automobile Association)의 호텔식 스타 등급 시스템(Star Grading System)을 채택하고 있음.
  - 영국 Visit Britain(United Kingdom의 Tourist Board)에서는 서비스드 레지던스의 신뢰성 있는 정보제공을 위하여 호텔과는 별도의 등급 시스템이 있으며 평가 항목으로는 고정 자산, 가구류 및 비품의 종류와 유형, 체크인을 위한 진행절차, 예약 핸들링, 위생 상태, 그리고 건물의 규모 등이 포함되고, ASAP(Association of Serviced Apartment Providers)가 제공한 정보를 참고로 하여 고안되고 있음.
  - 우리나라에 서비스드 레지던스의 도입이후 정확한 법체계 구축이 이루어지지 않은 상태가 지속되어온 이유는 해당 시설 및 운영체계에 관한 평가기준이 없기 때문임. 그러나 숙박업(생활)로 합법화된 현시점에서 앞으로는 중저가 숙박시설로 분류해 등급을 부여함으로써 보다 체계적인 숙박시설로서의 역할을 하는 것이 새로운 호텔을 더 짓는 일보다 우선되어야 할 것임.
- 호텔등급의 실효성을 위해서는 위반 시 실질적인 제재 수단이 필요하며 그 대상도 호텔 등급제 대상 범위 밖의 비즈니스호텔, 여타 일반 혹은 생활형 숙박시설, 게스트하우스, 서비스드 레지던스 등 영업 중인 다양한 중저가 숙박시설을 포괄하여 체계적으로 관리하기 위한 전면적인 체계 개편이 필요하다.

### **쟁점 3 - 호텔 등급 평가 및 운영 방식**

- 강제성 없는 해도 그만, 안해도 그만인 호텔등급 제도
  - 현행 관광호텔 등급 제도는 등급 평가를 받지 않거나, 등급 유효기간 무시, 무단 등급 표시 사용 등 관련 제반 규정 위반 시 이를 제재하거나 처벌할 방법과 수단이 없음.
- 등급 평가 심사 주체의 공정성 및 신뢰성 논란
  - 호텔 등급 평가 주체인 관광호텔업협회와 관광협회중앙회는 상호 피평가 호텔을 대상으로 회원 경쟁 관계에 있으며 유료 회원 가입 여부가 평가 결과에 영향을 미칠 수밖에 없는 시스템임.
  - 호텔들은 등급 평가 때문에 평가주체인 두 협회 가입이 강제화되면서 가입비, 회비조로 연간 수백만원을 납부할 수밖에 없는 모순이 존재함.

○ 획일적이고 단편적인 평가 방식으로 제도의 타당성 논란

- 시설평가 기준은 시설 규모가 크고, 부대시설이 많을수록 특급이라는 획일적 평가와 고객 서비스 수준을 단시간 현장 답사와 서비스 공급자 진술에 의존하는 단편적인 평가로서 타당성이 결여됨.
- 평가 기준이 크고 많은 시설 규모 중심의 유형적 서비스와 물리적 시설에 치중되어 고객 만족이나 감성적 서비스 제공 측면을 간과하고 있음.
- 등급 심사가 객관적이기보다 주관적인 평가가 주가 되는 평가 기준 체계로서 호텔등급 평가의 정확성 및 객관성 결여는 호텔등급 평가 기준이 다양한 조건을 맞추는지를 확인하여야 하는 포지티브 방식 기준이 그 원인임.

○ 해외 호텔등급 제도

- 미국, 영국, 캐나다 등은 시설과 서비스를 분리 평가하는데 전자는 정부주도 전문가 공개조사로 평가하고, 후자는 비공개 조사 혹은 이용자 설문조사로 평가하고 있음.
- 특히 대부분 선진국은 1~2년 평가 주기로 호텔, 모텔, 여관, B&B 등 거의 모든 숙박시설을 유형별로 분류하여 각각 평가하며, 등급별로 평가항목 및 기준을 가지고 1~2년 짧은 주기로 평가함(한국은 3년).
- 대체로 외국의 평가 기준은 고객 서비스 부문의 평가에 높은 비중을 두고 있고, 시설은 공간별로 세분화하여 등급별 고유 최소 기준을 설정(네거티브 방식)하여 획일적이고 주관적인 평가를 최대한 배제하고 있어 우리나라에서 적극 고려해 봐야 할 개선 방안임.

## 2) 현행 일반 숙박시설의 관광숙박시설 전환 요건 및 절차 개선

### 기본계획

- 기존 일반 숙박시설이나 오피스텔 등 업무용 시설의 관광숙박시설 전환을 원활히 하기 위해서는 ‘외래관광객 증가에 따른 부족한 관광숙박시설 확충을 위한 지원 특별법’의 조항을 다음 핵심사항들을 중심으로 개정하여 보완할 필요가 있다.
  - 개정되어야 할 핵심사항은 관광숙박시설 전환 신청 시 원활이 진행될 수 있도록 절차 및 인허가 등의 각종 규정을 의제처리 할 수 있는 권한 부여가 필수적임.
- 또한 분양시설의 관광숙박업 시설로 전환을 막는 건축물의 분양에 관한 법률 제3조 2항 3호의 ‘관광진흥법에 따른 관광숙박시설(분양적용이 되지 않는 건축물)’ 조항이 폐지되어야 한다.



-이 조항 폐지에 따라 발생 가능성이 있는 문제점을 예방하기 위해 객실별로 등기분양된 시설의 관광숙박시설 변경은 개별 소유라도 소유자 대표 혹은 제3자 위탁 운영자가 모든 객실의 통합운영을 원칙으로 정할 필요가 있다.

## 검토사항

### (1) 관광숙박시설 인·허가 및 분양시설 사항

- 숙박시설은 관련법규 외에도 인허가 및 소유권 분양가능성 여부 및 부대시설 설치여하에 따라 차별화된다.
  - 관광호텔, 가족호텔, 휴양콘도미니엄업은 관광진흥법, 일반 숙박업은 공중위생관리법 및 건축법, 부동산임대업은 건축법의 규제를 받으며 관광숙박시설 및 일반 숙박시설과 부동산임대업의 인허가 및 분양 등에 관한 세부사항은 <표 5-4>와 같음.
- 관광숙박시설로 용도변경한 시설은 특별법에 의해 의제처리권을 부여하며 관광숙박시설 인허가 혹은 용도변경 기준을 가급적 네거티브 방식으로 설정함으로써 관광숙박업 전환을 위한 전제를 마련할 수 있다.

<표 5-4> 숙박시설 인허가 및 분양 등에 관한 사항<sup>23)</sup>

구분	관광호텔업	가족호텔업	휴양콘도미니엄업	숙박업	부동산임대업
관련법규	관광진흥법	관광진흥법	관광진흥법	건축법 공중위생관리법	건축법
영업명칭	관광호텔	가족호텔 서비스드 레지던스	콘도	호텔, 모텔, 여관 등	서비스드 레지던스
인허가	사도지사 심의 후 등록			신고사항	공동주택, 오피스텔 규정 적용
분양가능 여부	분양불가 회원권분양 가능 (후분양 개념)	분양불가 회원권분양 가능 (후분양 개념)	등기분양 가능(1/n) 회원권분양 가능 (객실당 5구좌제 이상)	등기분양 가능 (1/n)	등기분양 가능 (선분양 개념)
운영방식	직영, 프랜차이즈 모두 가능				
실제사례	특급 관광호텔	오크우드 프리미어 프레저 스위트	대명콘도, 한화콘도	모텔, 여관, 비즈니스 호텔	바비영, 휴먼터치빌, 도미인 등
하드웨어	부대시설 (레스토랑, 헬스클럽 등)	객실 내 취사가능(일반숙박업 제외)			
장점	브랜드 인지도 관광진흥개발기금지원	관광진흥개발기금지원	관광진흥개발기금지원 자금회수 용이	-	낮은 투자비용 분양으로 투자금 회수용이
단점	초기 높은 투자지분 높은 운영비용	단위면적당 운영수익 감소	분양관련 환경에 따라 수익모델 변화	-	분양문제 발생 시 사업중단 시설의 질적 관리 어려움 법적 규제 강화

23) 네이버 블로그 [그리움] 호텔 vs 인허가 Flow (Hotel관련 자료) 재구성

## (2) 입지 가능 지역

- 숙박시설별로 관련법과 입지가능지역이 달라 시설 통합 시 사전에 선결되어야 할 다양한 사안들이 산재되어 있다.
- 우선 현행 법제도상 일반 숙박시설을 관광숙박시설로 용도 변경 시 다음과 같은 시설별로 선결 조건이 고려되어야 한다.
  - 건축법상 아파트 또는 오피스텔로 등록된 서비스드 레지던스의 용도를 숙박시설로 변경하려면 우선 실별로 소유자 동의가 필요함.
  - 또한 시설 인근에 학교가 있으면 교육청의 정화구역 심의를 통과해야 함. 숙박시설이 학습권을 해치지 않는다는 판단이 나아만 구청에 용도변경 신청이 가능함.
  - 변경하려는 시설의 입지 혹은 변경이 허용되는 용도지역 기준에 맞아야 함. 예로 서비스드 레지던스를 생활숙박업으로 변경 시 상업지역과 준공업 지역만 가능하고, 학교 출입문으로부터 50m 내에 있으면 절대정화구역 안에 들어 심의 통과가 불가능함.
- <표 5-5>는 숙박시설별 입지 관련 법 규정에 따른 입지가능지역에 관한 검토하여야 할 사항들을 보여준다.
  - 현행법상으로는 숙박시설별 관련법과 입지가능지역이 달라 시설 통합 시 이에 대한 조정이 선결조건이 되어야 하기 때문에 매우 복잡하고 어려운 일이 될 것임.

<표 5-5> 관련 법상 숙박시설별 입지가능지역

시설유형	법 적용 및 등록절차	입지 관련 법 규정		가능지역
		관련 법	조항	
관광호텔	관광진흥법 (사업인가) ①사업계획승인 ②건축물사용승인 ③관광사업등록 및 등급심사	관광진흥법	제16조(사업계획 승인 시의 안허가 의제 등)	일반주거지역 상업지역 준주거지역 준공업지역 자연녹지지역
가족호텔		관광진흥법 시행령	제14조(관광숙박시설 건축지역)	
		국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	제71조(용도지역 안에서의 건축제한)	
		건축법시행령	[별표1] 용도별 건축물의 종류(15.숙박시설)	
호스텔	학교보건법	제3조(학교환경위생정화구역)	(불가)	
	학교보건법 시행령	제6조(학교환경위생정화구역에서의 금지행위)	절대정화구역 상대정화구역	
일반 숙박업	건축법·공중위생관리법 (사업신고) ①건축물사용승인 ②공중위생영업 신고	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	제71조(용도지역 안에서의 건축제한)	상업지역 준공업지역 계획관리지역 <sup>24)</sup>
		건축법시행령	[별표1] 용도별 건축물의 종류(15.숙박시설)	
		학교보건법	제3조(학교환경위생정화구역)	(불가) 절대정화구역 상대정화구역
		학교보건법 시행령	제6조(학교환경위생정화구역에서의 금지행위)	

24) 해당용도에 쓰이는 바닥면적 합계가 660㎡ 이하이고 3층 이하로 건축하는 경우에 한함.

○관광숙박시설인 관광호텔, 가족호텔, 호스텔은 관광진흥법에 따라 사업계획승인을 받고 건축물사용승인을 받은 후 관광사업등록을 할 수 있으며 해당 시설에 적합한 등급심사를 받는 등록절차를 거쳐야 한다.

○<표 5-5>의 입지관련 법 규정에 의하면 관광숙박시설은 관광진흥법 제16조(사업계획 승인 시의 인·허가 의제 등), 관광진흥법 시행령 제14조(관광숙박시설 건축지역), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조(용도지역 안에서의 건축제한)와 관련하여 건축법시행령 별표1(용도별 건축물의 종류)의 15(숙박시설)에서 언급된 바와 같이 일반주거지역, 상업지역, 준주거지역, 준공업지역, 자연녹지지역에 설치가 가능하다.

－관광진흥법 시행령 제13조 사업계획 승인기준에 따라 일반주거지역에 해당하는 경우 주거환경보호를 위해 아래의 사항을 준수하여야 하는 기준이 있음.

#### 관광진흥법 시행령

#### 제13조 사업계획 승인기준

##### 일반 주거지역의 관광숙박시설 및 그 시설의 위락시설의 경우(주거환경보호)

1. 대지가 폭 12미터 이상의 도로에 4미터 이상 연접
2. 소음 공해를 유발하는 시설의 차단(지하층에 설치하거나 그 밖의 방법 도입)
3. 건축물 각 부분의 높이는 그 부분으로부터 그 건물의 채광을 위하여 설치하는 창이나 문이 향하는 방향으로 인접된 대지의 경계선까지의 수평거리의 두 배를 초과하지 아니할 것(일반주거지역 및 준주거지역에 해당)
4. 대지 안의 조경은 대지면적의 20퍼센트 이상, 대지 경계선 주위에는 다 자란 나무를 심어 인접 대지와 차단하는 수림대(樹林帶)를 조성할 것

○일반 숙박업은 공중위생관리법 제3조 공중위생영업의 신고 및 폐업신고에 따라 사업신고 및 영업신고만으로 운영이 가능하다.

○<표 5-5>의 입지관련 법 규정에 의하면 일반 숙박업은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조(용도지역 안에서의 건축제한)와 관련하여 건축법시행령 별표1(용도별 건축물의 종류)의 15(숙박시설)에서 언급된 바와 같이 일반 숙박시설은 상업지역, 준공업지역, 계획관리지역에 설치가 가능하다. 지구지역 용도상 일반 숙박업의 개발제한이 관광호텔보다 엄하며 이러한 부분이 일반 숙박업의 설치 및 운영의 한계점이라 판단된다.

○관광숙박시설 및 일반 숙박시설 모두 학교보건법상 학교환경위생정화구역에 해당되는 경우 설치에 제한이 따른다.

－학교보건법 제6조(학교환경위생정화구역에서의 금지행위)의 1항 13호에 의하면 호텔, 여관, 여인숙이 이에 해당함.

- 학교보건법 시행령 제3조에 따른 학교환경위생정화구역으로는 절대정화구역과 상대정화구역이 있으며 학교환경위생정화위원회의 심의를 통과한 경우를 제외하고는 숙박시설의 설치가 불가능함. 절대정화구역은 학교출입문으로부터 직선거리 50m까지의 지역을 의미하며 상대정화구역은 학교경계선 또는 학교설립예정지 경계선으로부터 직선거리 200m까지의 지역을 말함.

#### 학교보건법 시행령

#### 제2장 학교환경위생정화구역의 설치 등

제3조(학교환경위생 정화구역) ① 법 제5조제1항에 따라 교육감이 학교환경위생 정화구역(이하 “정화구역”이라 한다)을 설정할 때에는 절대정화구역과 상대정화구역으로 구분하여 설정하되, 절대정화구역은 학교출입문(학교설립예정지의 경우에는 설립될 학교의 출입문 설치 예정 위치를 말한다)으로부터 직선거리로 50미터까지인 지역으로 하고, 상대정화구역은 학교경계선 또는 학교설립예정지경계선으로부터 직선거리로 200미터까지인 지역 중 절대정화구역을 제외한 지역으로 한다.

#### 학교보건법

#### 제6조 학교환경위생정화구역에서의 금지행위 등

① 누구든지 학교환경위생 정화구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 구역에서는 제2호, 제3호, 제6호, 제10호, 제12호부터 제18호까지와 제20호에 규정된 행위 및 시설 중 교육감이나 교육감이 위임한 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜 영향을 주지 아니한다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다. <개정 2007.12.14, 2009.6.9, 2009.12.29, 2010.1.18.>

13. 호텔, 여관, 여인숙

- 서울시의 건의에 따라 주택건설기준 등에 관한 규정 제12조(주택과의 복합건축)의 개정(2011.3.15)을 통해 상업지역 내 호텔과 주택의 복합건축이 허용되고 있다.

## 주택건설기준 등에 관한 법률

### 제12조 (주택과의 복합건축)

① 숙박시설(「관광진흥법」에 따른 호텔업을 위하여 상업지역에 건설하는 숙박시설로서 부대시설이 없는 경우는 제외한다)·위락시설·공연장·공장이나 위험물저장 및 처리시설 기타 사업계획승인권자가 주거환경에 지장이 있다고 인정하는 시설은 주택과 복합건축물로 건설하여서는 아니된다. 다만, 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호라목에 따른 도시환경정비사업에 따라 복합건축물을 건설하는 경우와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 구역 등에 층수가 50층 이상이거나 높이가 150미터 이상인 복합건축물[위락시설(주택과 구조가 분리되어 주거환경 보호에 지장이 없다고 사업계획승인권자가 인정하는 경우만 해당한다)·숙박시설 또는 공연장을 주택과 복합건축물로 건축하는 경우만 해당한다. 이하 이 조에서 같다]을 건설하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 1992.7.25, 1996.6.8, 2003.6.30, 2005.6.30, 2008.6.5, 2009.7.30, 2011.3.15, 2011.8.30>

1. 「건축법」 제69조제1항에 따라 지정된 특별건축구역
2. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 지정·고시된 경제자유구역
3. 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제7조에 따라 지정·고시된 혁신도시개발예정지구
4. 「관광진흥법」 제70조제1항에 따라 지정된 관광특구
5. 「기업도시개발 특별법」 제5조에 따라 지정·고시된 기업도시개발구역
6. 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제5조에 따라 지정·고시된 재정비촉진지구
7. 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제2조제2호에 따른 예정지역
8. 「택지개발촉진법」 제3조에 따라 지정·고시된 택지개발지구(국토해양부장관이 지정·고시하는 경우만 해당한다)

② 주택과 주택외의 시설(주민공동시설을 제외한다)을 동일건축물에 복합하여 건설하는 경우에는 주택의 출입구·계단 및 승강기등을 주택외의 시설과 분리된 구조로 하여 사생활보호·방법 및 방화 등 주거의 안전과 소음·악취 등으로부터 주거환경이 보호될 수 있도록 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 구역 등에 층수가 50층 이상이거나 높이가 150미터 이상인 복합건축물을 건축하는 경우로서 사업계획승인권자가 사생활보호·방법 및 방화 등 주거의 안전과 소음·악취 등으로부터 주거환경이 보호될 수 있다고 인정하는 숙박시설과 공연장의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2008.6.5>

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조 용도지역 안에서의 건축제한에 관한 기준에 의하면 관광숙박시설은 일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역, 자연녹지지역에 건립이 가능하다.

— 서울시 도시계획조례 제55조 1항 6호에서 10호에 해당하는 용도지역 안에서의 용적률은 준주거 및 상업지역 내 관광숙박시설(관광호텔업, 한국전통호텔업) 건축 시 해당 용적률의 20% 이하 내에서 완화되고 있음.

○ 서울시의 건의에 따라 주택건설기준 등에 관한 규정 개정(2011.3.15)을 통해 상업지역 내 호텔과 주택의 복합건축이 허용되고 있다.

— <표 5-5>에서와 같이 관광숙박시설은 일반 주거지역을 비롯하여 준주거지역, 상업지역, 준 공업지역, 자연녹지지역에 건설이 가능하며 일반 숙박시설은 상업지역에 한정되어 있어 가장 입지규제를 덜 받는 시설이기 때문에 숙박시설체계를 관광숙박시설 기준으로 통합하는 것이 관광숙박시설 확충을 위해서는 필수적임.

〈표 5-6〉 유형별 숙박시설(관광, 일반) 용도변경 시 검토항목<sup>25)</sup>

구분	관광호텔	일반호텔
소유권	소유권 등기유지 불가 - 신설 SPC의 지분을 소유한 구조로 전환 필요  ※근거 : 관광진흥법에 의거, 분양이 불가능한 구조 사업승인자가 최소 30일 이상의 객실을 보유하고 있어야 하는 이유로 지분형 구조의 특수목적회사 설립이 전제되어야 함.	소유권 등기유지 가능 - 건축물분양에 관한 법률 의거, 분양가능  ※근거 : 사업승인자의 보유객실 수 제한이 없어 기존의 소유권 등기를 합법적으로 유지할 수 있는 최선안이라는 판단함.
개보수	건축, 소방 외 추가적 인테리어 비용 등 발생 - 등급심사를 위한 일정액 이상의 개·보수비용이 발생하고 자본적 지출금액에 따라 취득세 과세대상 적용 우려	건축 및 소방비용 발생 - 소방 등 적정 사항에 대한 소규모 개·보수 비용 발생 예상
수익배분	수익 배분 시 다수 문제 발생 - SPC의 지분과 이익에 따른 연1회 배당금 지급 원칙 [배당 소득은 과세대상]	기존과 수익배분방식 유사 - 임차에 의한 월세형태의 수익배분 기능 단, 사업자 간 거래에 대한 부가세 발생
주관부서	건축과 및 관광과	건축과 및 위생과
기타	문화관광부 등급심사 대상 - 다국적 회사가 위탁운영하나 부대사업장이 부족한 관계로 등급심사 시 불이익 예상 ※가족호텔업 변경 시 객실 내 주방유지기능의 장점이 있음 서울시 지원 혜택 ①재산세 50% 감면 - 대상 : 외국인 이용률 30% 이상 객실요금 10~20% 인하 ②상·하수도 요금 20% 감면 - 대상 : 객실요금 10~20% 인하	운영상 감세요인이 있음  서울시 지원 혜택(이노스텔 사업자 선정 시) ①상·하수도요금 20% 감면 ②중소기업 육성자금 융자 가능

○〈표 5-7〉의 내용은 서비스드 레지던스의 운영 활성화를 도모하기 위해 개선되어야 할 사항이다. 특히 상업시설로 규정된 용도지역에 관한 규정은 업무지역 및 준주거 지역까지 확대적용이 가능하도록 제도를 완화시킨다면 보다 많은 시설의 확보가 가능할 것이다.

—그 밖에 숙박시설로의 등록을 위해 소방시설 설치기준을 다소 강화시켜 피난계단 추가 설치에 관한 사항을 충족시켜야 함. 그러나 용적률이 100%인 건축물은 피난계단 1개소 추가설치로 전용면적을 초과하는 경우가 발생하여 곤란을 겪을 수도 있으므로 이에 따른 조정이 필요함.

—관련 업체 측의 개선요구사항 중 한 가지는 부과세 이중납입에 대한 사항임. 세제부분에 관해 체크인·아웃 시 10%의 세금을 이용고객이 납입하고 운영업체는 분양소유자에게 약정수익 지급 시 10%의 부과세를 납입하고 있음.

- 한 레지던스 관련 업체는 숙박시설로 용도 변경 시 그간 면제받았던 소득세 전액의 일괄 납부를 요구받았다고 함.

25) 서비스드 레지던스 이슈관련 SPS시정지시 이후 대안별 검토 보고서(2010.07)재구성. 신영에셋 레저서비스 사업부

〈표 5-7〉 서비스드 레지던스 운영 활성화를 위한 기존 문제점 개선방안

구분	문제점	개선방안 및 상세내용	비고
용도지역	용도지역 완화	상업시설로 규정된 용도지역을 업무·준주거지역까지 확대적용	—
소방시설	소방시설 설치로 인한 용적률 초과	피난계단 2개소 설치기준 완화 ※용적률 100% 건축물은 피난계단 1개소 추가설치로 전용면적을 초과하는 경우가 발생	ex. 을지로 코업 레지던스
세제	부과세 이중납입	1회 납입으로 축소하는 방안 마련이 필요 1)이용고객 납입 - 체크인·아웃 시 10% 2)분양소유자 납입 - 약정수익 지급 시 10% ※숙박시설로 용도변경 시 면제받았던 소득세 전액의 일괄 납부를 요구받음(기존 임대주택사업은 면세)	ex. 서머셋 팰리스

○앞선 <표 5-5>에서와 같이 관광진흥법상 관광숙박업에 해당하는 관광호텔, 가족호텔, 호스텔의 입지가능지역은 일반 및 준주거지역, 상업지역, 준공업지역, 자연녹지지역으로 그 범위가 넓다. 반면 일반 숙박업 및 서비스드 레지던스는 상업지역으로 한정되어 있으며 특히 부동산임대업으로 등록하여 운영 중인 서비스드 레지던스 및 오피스텔은 용도지역에 제한을 두지 않고 있는 실정이다. 이렇듯 숙박시설별 입지가능지역의 범위가 시설별로 제각각 다르므로 숙박시설 통합체계 구축 시 어려움이 따를 것으로 예상되는데, 이에 대한 법적 완화 등 조정이 필요하다고 본다.

- 건축물의 분양에 관한 법률 제3조(적용범위) 2항 3호에 의하면 ‘[관광진흥법]에 따른 관광숙박시설’, 즉 관광호텔과 가족호텔은 분양 적용이 되지 않는 건축물로 분양이 불가능하다.
  - 초기 오피스텔(비분양)로 사업허가를 받은 후 호텔로 용도 변경한 사례로는 프레이저플레이스, 프로비스타가 있음.
  - 휴양콘도미니엄은 분양이 가능하며 관광진흥법 시행령 제24조(분양 및 회원모집의 기준 및 시기) 1항3~6호 객실당 분양인원 5인 이상, 가족(부부 및 직계존비속)만을 수분양자로 하지 않을 것(공유자가 법인일 경우는 제외)을 조건으로 하고 있음.

〈표 5-8〉 서비스드 레지던스를 관광숙박시설로 용도변경 시 적용되는 법 규정

해당 법	세부 내용
소방시설 설치·유치 및 안전관리에 관한 법률 시행령	-제15조 별표4 건축물의 용도, 규모, 면적, 층별, 수용인원에 따라 적용되는 시설이 다름 ※옥내소화전설비, 시각경보기, 가스누설경보기, 휴대용비상조명등, 부설된 특별피난계단 또는 비상용승강기의 승강장, 제연설비(지하층, 무창층의 바닥면적이 1,000㎡ 이상인 경우 모든 층), 자동화재탐지설비(연면적 600㎡ 이상), 단독경보형 감지기(연면적 600㎡ 미만) -제19조 방염성능기준 이상의 실내장식물 등을 설치하여야 하는 특정소방물 -제20조 방염대상물품 및 방염성능기준 ※건축허가 시 구청의 건축담당부서에서 동의여부를 판단하기 위해 소방서의 협조사항(허가사항)을 통해 동의요청
관광진흥법 관광진흥법 시행령 (관광숙박시설)	-제16조 사업계획 승인시의 인·허가 의제 등 -시행령, 제13조 사업계획 승인기준 -시행령, 제14조 관광숙박시설 건축지역 -제18조 등록시의 신고·허가 의제 등
학교보건법 시행령	-제3조 학교환경위생정화구역의 설치 등 -제6조 학교환경위생정화구역에서의 금지행위 등
건축법 시행령	-제34조 직통계단의 설치 피난층 또는 지상으로 통하는 직통계단을 2개소 이상 설치 (3층 이상, 그 층의 해당용도로 쓰는 거실바닥면적합계가 200㎡ 이상인 경우) -제53조 경계벽 및 칸막이벽의 설치객실 간 칸막이벽 설치 -제56조 건축물의 내화구조 주요 구조부는 내화구조 (해당용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 400㎡ 이상인 건축물의 경우)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 (도시계획 조례 포함)	-제71조 용도지역안에서의 건축제한 해당 지구지역별 용적률 ※서울시 도시계획조례 제55조(용도지역 안에서의 용적률)17항 준주거-상업지역(1항 6~10호)내 관광숙박시설 건축 시, 해당용적률의 20% 이하 완화

- 신규호텔 건립을 위한 도심의 가용 토지를 찾기가 어려워짐에 따라 서울 도심의 쇼핑몰 및 극장, 주차장 등의 시설을 중저가형 비즈니스 호텔로 리모델링하려는 사례가 급증하고 있다. 기존 빌딩과 시설물을 리모델링하여 건물 일부만 호텔로 용도변경하는 경우이다.
  - 대표적으로 서울 명동 밀리오레는 올해(2012년) 내 700여실 규모의 대형 호텔로 탈바꿈을 진행 중이며 그 밖에도 앰플라자, 삼윤빌딩 종로 워터 프론트, 진양·마포 까사빌, 강남 디오리지널, 시선호텔, 강서 코콤 등도 그러함.
  - 리모델링 방식으로 타 용도 건물을 숙박시설로 전환하는 경우, 신규 건축 시 도심지역의 비싼 지가와 2~3년 정도 소요되는 대상 부지의 토지관련 작업 기간을 통한 소유권 일원화의 어려움을 피할 수 있다는 장점이 있음. 아울러 6개월~1년의 단기간 내 공사를 완료할 수 있으며 공실상태인 오피스 및 오피스텔, 상가 등의 증가세와 맞물려 리모델링 방식은 앞으로도 지속화될 것으로 보임.



〈표 5-9〉 일반상업 및 업무시설을 숙박시설로 용도변경 시 적용되는 법 규정<sup>26)</sup>

구분		오피스텔	서비스드 레지던스	공동주택
인허가	근거법률	건축법	건축법	주택법
	승인대상	건축심의 및 허가	건축심의 및 허가	사업계획승인
	건축물 용도	업무시설	숙박시설	공동주택
분양	적용법률	20실 이상 (건축물의 분양에 관한 법률에 의거)	3,000㎡ 이상 (건축물의 분양에 관한 법률에 의거)	주택공급에 관한 규칙
	분양가 규제	없음	없음	있음(도시형 생활주택 제외)
	분양권 전매	가능	가능	투기과열지구
소유권이전	등기방식	각 실 개별등기	각 실 개별등기	각 실 개별등기
시설 기준	발코니 유무	없음 (발코니 설치 시, 전용면적에 포함)	있음	있음
	주차시설	1대/실(기계식 가능)	1대/134㎡(기계식 가능)	도시형1대/120㎡(자주식)
	출입구 규제	전용(3,000㎡ 이상)	없음	주상복합 전용
	소방법/시설	소방설비 미흡	소방설비 강화	소방설비 미흡
영업/임대 등	용도분류	업무시설	숙박시설	공동주택
	사업자 등록	일반 부동산임대사업 등록	숙박업 등록	주택임대 (6억 이하/85㎡ 이하/3채 이상)
	숙박영업	불가	가능(장·단기 숙박가능)	불가
	운영방식	개별운영	위탁/개별운영	개별운영
세제	부가가치세	과세	과세	85㎡ 이상 과세
	1가구 2주택	주거 시 해당	해당없음	적용대상
	양도세 중과	주거 시 해당	해당없음	적용대상(6억 이상/1가구 2주택)
	증부세 중과	주거 시 해당	해당없음	적용대상(6억 이상/1가구 2주택)
금융(대출)	LTV/DTI 규제	해당없음	해당없음	있음

26) 네이버 카페 ‘굿모닝 레지던스 휴’ 레지던스 호텔과 오피스텔의 차이점 재구성

## 제6장 결론 및 정책적 제언



## 제 6 장

### 결론 및 정책적 제언

- 기존 대형 관광호텔 중심의 관광숙박업 정책과 자금지원, 수십 년 동안 지속되어온 숙박부족 문제 속에서도, 특히 관광객이 이용하는 중저가 숙박시설 부족 등에 대한 정부의 단편적이고 임기응변식 해결 방식과 대책들은 그 효과성이 제한적이어서 보다 새롭고 근본적인 차원에서 해결 방식을 고려해야 할 시점에 이르렀다.
- 이 연구는 기존 숙박시설체계 개편을 위해 보다 근본적이고 거시적인 차원에서 고민한 방안을 제안하였다.
  - 이 숙박시설체계 개편방안은 그간 관광숙박시설(관광진흥법상)과 비관광숙박시설(기타 법률상)로 제도적으로 양분되고, 정책적으로 소외되었던 비관광숙박시설들을 ‘관광숙박업’이라는 커다란 개념으로 기존 관광숙박업과 일반 및 생활숙박업 시설들을 모두 통폐합하여 일원화함으로써 실질적으로 숙박시설 관리를 일원화하고 실질적인 중저가 숙박시설을 확충하고자 하는 새로운 해결법임.
  - 장기적인 관점으로는 관광숙박시설 범주 확대에 포함된 중소형 규모 관광숙박시설을 중심으로 관광진흥개발기금 등 정책적 자금 지원뿐만 아니라 개발자금 부담도 경감되어 신규 투자와 개발이 활발하게 이루어질 수 있을 것이다.
  - 따라서 이 연구에서 제안한 숙박시설체계 통합 개편 방안은 신규 관광숙박시설 투자의 활성화 및 관광숙박시설 투자의 양극화 해소라는 두 가지 효과를 얻을 수 있을 것으로 예상된다.
  - 이 연구에서 제안하는 숙박시설체계 개편에 따른 서울시 지역 중저가 숙박시설 확충 효과를 보면 단기적으로 기존 관광숙박업 시설의 25.9천실에 추가로 15.5천실이 늘어난 총 41.4천실로 현재 수요 40.6천실을 충족시킬 수 있음(<표 6-1> 참조).

〈표 6-1〉 현재 기준 숙박시설체계 개편을 통한 예상 효과

일반 및 기타 숙박시설	현행(객실수)	신 관광숙박시설 체계
관광숙박업(관광호텔, 가족호텔)	25,857	25,857
일반·생활 숙박시설	51,358	10,272(전환율을 현재의 20%로 가정)
기타 숙박시설(게스트하우스, 유스호스텔, 한옥체험)	1,235	1,235
서비스드 레지던스	3,971	3,971
관광숙박시설 확보 가능 객실 추정 총계(현재+추가확보)		25,857 + 15,478 = 41,335실

○이 연구에서 제안한 관광숙박업 체계 개편 방안을 실현하기 위해서는 국회, 중앙정부, 그리고 서울시 차원의 노력과 협력이 필요하다.

—제시된 관광숙박업 체계 개편은 관광진흥법 제정 이후 가장 큰 변화가 예상되는 만큼 정부 차원에서 추진해야 할 사안이라고 판단된다. 이는 각종 관련 법규 개정 및 부서 간 협의회가 필수적으로 정부의 개입이 필요한 사항이며 필요시 관련 방안을 위한 정책 토론회를 개최하여 여론을 수렴하고 매스컴 홍보를 함으로써 국가적인 차원의 해결방안이 마련될 수 있을 것이다.

—정부 협력과 법규정 개정을 통한 체계개편이 여의치 않거나, 하더라도 시간이 상당히 소요될 경우 서울시가 자체적으로 관광숙박시설을 재분류하고 ‘서울형 관광숙박시설 등급제도’를 도입하여 시범적으로 추진하는 것도 시 차원에서 관광숙박 문제를 스스로 해결하려는 노력이 될 수 있을 것이다.

# 참 고 문 헌



## 참고문헌

- 고호석·박관수(2001), 「국내 중저가숙박시설에 대한 외국인 FIT의 선택숙성에 관한 연구」, 대한관광경영학회
- 김현주(2010), 「관광호텔 등급평가 체계 개선 및 관련법 개정 방안」, 한국문화관광연구원.
- 금기용(2009), 「서울시 국제관광진흥정책 효과성 제고방안」, 서울시정개발연구원.
- 김철용·이연택(1996), 「국제관광론」, 21세기한국연구재단.
- 김향자·유지윤(2002), 「중저가형 관광숙박시설 확충 및 활성화 방안」, 한국문화관광정책연구원.
- 김현주(2010), 「관광호텔 등급평가 체계 개선 및 관련법 개정방안」, 한국문화관광연구원.
- 문화체육관광부(2008), 「관광산업 경쟁력 강화회의」.
- 문화체육관광부(2010), 「관광사업체 기초통계조사」.
- 문화체육관광부(2011), 「2010 외래관광객 실태조사」.
- 문화체육관광부(2011), 「관광숙박시설 확충 및 중국 관광객 유치 확대 방안」.
- 서울시(2007), 「서울관광경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사」.
- 서울시(2009), 「서울관광경쟁력 강화를 위한 외국인마케팅조사」.
- 서울시(2011), 「외래관광객 숙박현황 등 실태조사 보고서」.
- 서울시내부자료(2011), 「외래관광객 수용을 위한 숙박시설 확충방안」.
- 서울시정개발연구원(2008), 「세계도시동향 제192호」.
- 서울특별시[편](2006), 「맑고 매력있는 세계도시 서울 : 시정운영 4개년 계획 2006~2010」, 서울특별시.
- 서태양(1996), 「관광학원론」, 법문사.
- 신영에셋(2010), 「서비스드 레지던스 이슈관련 SPS 시정지시 이후 대안별 검토 보고서」.
- 신영에셋(2012), 「Shin Young Real Estate Newsletter(2012.02) 이달의 이슈 : 서비스드 레지던스의 개발절차와 운영현황」.
- 이상규(2007), “국내중저가호텔의 경영전략유형에 따른 경쟁력강화방안이 경영성과에 미치는 영향”, 세종대학교 박사학위 논문.
- 이재곤·곽봉주(2006), 「서비스 레지던스의 경영전략에 관한 연구 : 외국계 레지던스와 국내 레지던스의 비교분석」, 10(3), 관광경영학연구.
- 이정자(1999), “버젯호텔에 관한 연구”, 「호텔경영학연구」, 2(’94.2) pp.81~107.

최호영 외(2012), “관광산업 진흥을 위한 관광숙박업 개념에 관한 연구 : 서비스드 레지던스를 중심으로”, 『호텔경영학연구』, 제21권 제1호(통권 제65호) pp.83~96.

한국관광공사(2012), 「2012년 3월 관광객입출국/관광수입·지출 분석」.

현승범 · 윤기명 · 윤기열(2008), “서비스드 레지던스의 양성화 방안에 관한 연구”, 『국제관광산업연구』, vol.1-1 (2008. 7) pp.267~282.

Daniele, D. W.(1986), “Economy hotels in the USA : survey of a boom sector on the downtown”, *Travel and Tourism Analyst*, No. June, pp.13-25.

Fiorentino, A.(1995), “Budget hotel : not just minor hospitality products”. *Tourism Management*, 16(6), September, pp.455-462.

McIntosh, R. W., Goeldner, C. R., & Ritchie, J. R.(1995), *Tourism : principles, practices, philosophies* (7th ed.), New York : Wiley.

World Tourism Organization(1995), *Concepts, Definitions and Classifications for Tourism Statistics. Technical Manual No. 1*. Madrid : UNWTO.

<http://www.seoul.go.kr/>(서울시 홈페이지)

<http://www.mcst.go.kr/>(문화체육관광부 홈페이지)

<http://www.visitkorea.or.kr/>(한국관광공사 홈페이지)

<http://www.moleg.go.kr/> (법제처 홈페이지)

<http://www.touroad.com/>(미국여행정보사이트)

<http://www.tour.go.kr/>(한국문화관광연구원 관광지식정보시스템)

# 부 록





# 부록 1 관광숙박시설 등록 현황

(2011.12.31 기준, 자료 : 문화체육관광부)

구 분			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
관 광 호 텔	특1급	업체수	21	6	3	3	2	1	2	2	7	1		1	1	5	2	12	69
		객실수	10,294	2,469	696	1,020	325	174	495	474	1,811	328		118	208	1,661	401	3,622	24,096
	특2급	업체수	26	4	3	6	2	2		5	8	1	3	2	1	3	4	5	75
		객실수	5,823	621	417	1,380	198	393		744	1,278	180	467	277	46	532	478	507	13,341
	1급	업체수	33	13	2	1	6	5	1	20	11	15	1	4	9	15	13	18	167
		객실수	3,740	1,209	105	94	363	361	75	1,644	716	1,077	60	306	582	967	1,093	1,600	13,992
	2급	업체수	21	12	-	11	6	6	2	16	4	1	7	7	5	9	7	5	119
		객실수	1,309	585	-	506	252	225	146	818	215	30	311	328	248	524	361	284	6,142
	3급	업체수	14	11	-	8	1	4		12	2	3		1	2	7	4	2	71
		객실수	716	1,516	-	330	44	193		667	114	103		38	91	331	172	123	4,438
	등급 미정	업체수	26	3	12	13	4	3	2	27	7	1	5	3	10	10	8	9	143
		객실수	1,942	288	727	643	174	486	65	1,481	521	45	238	183	526	516	379	540	8,754
	계	업체수	141	49	20	42	21	21	7	82	39	22	16	18	28	49	38	51	644
		객실수	23,824	6,688	1,945	3,973	1,356	1,832	781	5,828	4,655	1,763	1,076	1,250	1,701	4,531	2,884	6,676	70,763
수 상 관광호텔	업체수																		0
	객실수																		0
가족호텔	업체수	7	1		1				1	1	7	1	1	4	9		8	17	58
	객실수	1,336	17		30				35	52	557	52	100	1,939	461		594	914	6,067
전통호텔	업체수														1	1		1	3
	객실수														21	16		26	63
호스텔	업체수				1													5	6
	객실수				15													117	132
소계	업체수	7	1	-	2	-	-	1	1	7	1	1	1	4	10	1	8	23	67
	객실수	1,336	17	-	45	-	-	35	52	557	52	100	1,939	482	16	594	1,057	6,282	
호텔업 소 계	업체수	148	50	20	44	21	21	8	83	46	23	17	22	38	50	46	74	711	
	객실수	25,160	6,705	1,945	4,018	1,356	1,832	816	5,880	5,212	1,815	1,176	3,189	2,183	4,547	3,478	7,733	77,045	
휴양 콘도미니엄 소계	업체수	-	4	-	2	-	-	-	16	59	8	15	7	6	16	8	41	182	
	객실수	-	1,385	-	351	-	-	-	3,113	18,706	1,817	2,749	815	942	3,010	1,338	4,397	38,623	
총계	업체수	148	54	20	46	21	21	8	99	105	31	32	29	44	66	54	115	893	
	객실수	25,160	8,090	1,945	4,369	1,356	1,832	816	8,993	23,918	3,632	3,925	4,004	3,125	7,557	4,816	12,130	115,668	

## 부록 2 서비스드 레지던스 등록 현황

(총 22개소 4,390실 / 2012.1.31 기준, 자료 : 서울시)

구별	상호	객실수	용도지역	건축물 용도	조사결과(10.6)
종로구	서머셋팰리스 서울	432	일반상업(상대정화)	아파트, 오피스텔(468)	레지던스(418) →숙박전환(103)
중구	을지로코오퍼레지던스	260	일반상업지역	오피스텔(255), 숙박(여관)	숙박및임대업(234)
중구	웨스턴프리미어코오퍼	174	일반상업지역	오피스텔(247)	레지던스(174) →숙박전환(76)
중구	현대레지던스	130	일반상업(상대정화)	오피스텔(182)	레지던스(110) →숙박전환(45)
중구	바비엥 스위트 I	96	일반상업(상대정화)	오피스텔	레지던스(90)
중구	바비엥 스위트 II	232	일반상업(상대정화)	오피스텔(320)	레지던스(220) →전환신청(195)
중구	한스위트	116	2종일반주거	연립주택(122), 오피스텔	임대업(116)
동대문	휘경동 코오퍼레지던스	132	준주거(상대정화)	아파트, 오피스텔(134)	임대업(132)
마포구	스테이세븐마포	93	준주거(상대정화)	오피스텔(464)	레지던스(50)
마포구	신촌까사빌	154	일반상업지역	오피스텔(198)	레지던스(156)
영등포	오목교 코오퍼레지던스	608	준공업(상대정화)	오피스텔(744)	레지던스(450)
관악구	스테이세븐 서울대	191	일반상업지역	오피스텔(357)	임대업(191)
서초구	스테이 세븐 서초	151	일반상업(상대정화)	오피스텔(159)	레지던스(60)
서초구	엠웨르빌	125	일반상업(상대정화)	아파트(125)	레지던스(122)
서초구	코아텔 웨르빌	200	일반상업(상대정화)	아파트(365)	레지던스(143)
서초구	강남아르누보시티	191	일반상업(상대정화)	오피스텔	레지던스(170)
강남구	까사빌삼성역레지던스	144	일반상업(상대정화)	오피스텔(146)	레지던스(129)
강남구	서울레지던스	290	일반상업(상대정화)	오피스텔(297)	레지던스(100)
강남구	도미인 서울	165	일반상업, 3종일반주거	오피스텔(195)	레지던스(130)
강남구	역삼 휴먼터치빌	120	3종일반주거지역	아파트(162)	임대업(120)
강남구	청담 휴먼스타빌	160	일반상업, 3종일반주거	아파트(204)	임대업(161)
강남구	역삼아르누보시티	226	일반상업지역	오피스텔	레지던스(224)

### 부록 3 게스트하우스 등록 현황

(총 56개소 629실 / 2012.1.31 기준, 자료 : 서울시)

연번	업소명	주소	객실수	전화번호	영업신고여부
1	게스트하우스코리아	종로,관농동 155-2	20	765-3032	신고
2	선샤인게스트하우스	종로,돈의동 30	22	747-5544	신고
3	비원게스트하우스	종로,윤니동 28-2	19	765-0670	신고
4	백팩커스인사이드	종로,명륜2가 112	10	3672-1120	미신고
5	송원텔	종로,돈의동 103-62	18	765-7224	미신고
6	호스텔코리아	종로,송인동 178-65	7	762-7406	미신고
7	남산게스트하우스	중구,남산동2가 50-1	16	752-6363	신고
8	명동게스트하우스	중구,남산동3가 17	17	755-5437	신고
9	서울백팩커스	중구,남창동 205-125	14	3672-1972	신고
10	나나리지던스	중구,충무로2가 61-2	23	778-1579	신고
11	세종인	중구,충무로2가 51-10	25	2267-2655	신고
12	H2O게스트하우스	중구,산림동 293-1	20	2272-4327	신고
13	명동호스텔	중구,다동 114	17	3672-1971	신고
14	그린리지던스	중구,명동1가 7-1	32	777-3715	무신고
15	남산게스트하우스2	중구,남산동2가 33-3	20	752-6363	무신고
16	마미게스트하우스	중구,남산동2가 18-12	5	3789-0317	무신고
17	서울명동하우스	중구,남산동2가 47	5	756-7510	무신고
18	아이비빌게스트하우스	중구,남산동2가 19-13	10	070-7725-4372	무신고
19	알프스서울	중구,남산동2가 37-1	7	754-5111	무신고
20	윤게스트하우스	중구,남산동2가 45-7	7	070-8117-8668	무신고
21	자자백팩커스	중구,남산동2가 32-3	10	3672-1976	무신고
22	진게스트하우스	중구,필동2가 80-1	6	2264-4622	무신고
23	킴스명동호스텔	중구,회현1가 100-62	5	070-8829-2224	무신고
24	해피가든게스트하우스	중구,남산동2가 26-12	5	771-3789	무신고
25	해피앤서울게스트하우스	중구,신당동 432-2051	4	2234-2904	무신고
26	수키게스트하우스	중구,신당동 363-10	6	8860-2828	무신고
27	방랑호스텔	중구,중림동 397-14	9	6414-2246	무신고
28	남대문게스트하우스	중구,회현동1가 82-11	12	755-4020	무신고
29	레지던스이오	중구,남산동2가 18-6	23	010-2912-7730	무신고
30	트래블러스A코리아호스텔	중구,주교동 106-2	20	2285-5511	무신고
31	홀리데이인코리아호스텔	중구,서소문동 75-95	4	3672-3113	무신고
32	한국나들이	중구,장충동2가 186-135	12	070-8953-4812	무신고
33	IS@K	용산,한남동 683-134	9	794-3355	미신고
34	열린게스트하우스	성북,성북동1가 105-19	12	744-9000	미신고
35	신촌게스트하우스	서대문,대현동 90-16	19	392-5556	신고

# 영문요약

## (Abstract)



# A Study on Expanding the Supply of Middle and Low Priced Accommodations through a Fundamental Restructuring of Current Tourist Accommodation System

Kiyong Keum

The massive influx of foreign tourists into Korea since 2008 has made the landscapes of Seoul's uptown streets, the capital city of Korea, more crowded but perkier than before. However, such rapid growth of international tourists brings about the shortage problem of proper accommodation facilities in the mega city.

The study begins with a notion that the problem of tourist accommodations in Seoul comes from an unbalanced accommodation supply which was caused by a biased investment and this is a kind of policy failure. Actually, tourists demand more and more economy class accommodations than expensive luxury tourists only for a few nights. However, the tourist accommodation facilities in Seoul are concentrated on first or luxury hotels. The purpose of this study, thus, is to find a way of restructuring the current tourist accommodation system of Korea which is very unique and complicated and to expand more middle and low priced accommodation facilities which is rare compared with the luxury ones. For these, this study analyzed fundamental reasons of tourist accommodations, the problems of Korean accommodation system and their association with legal system, and the possibility of unifying those accommodations which are currently separated by different laws and policies.

This study suggests a new idea for a fundamental solution that those four different types of accommodations should be merged into two in the name of 'tourist accommodation' or 'hotel' for efficient management of those facilities. This idea should be followed by a substantial revision of the current 'tourist hotels classification system' which has applied to only tourist hotels and acted as a big barrier between the tourist hotels and other accommodations. This barrier should be removed in terms of relaxing of problematic regulations. As a result of this suggestion, it is estimated that approximately 15.5 thousand rooms from existing accommodation facilities would be added to the new tourist accommodation system.

## **Table of Contents**

### ***Chapter 1 Introduction***

1. Background and Purpose
2. Scope and Methodology

### ***Chapter 2 Reviews the Type Classification and System of Accommodations***

1. Reestablishing Accommodation Type and Classification
2. Review of the Korean Accommodation System A

### ***Chapter 3 Analysis of the Demand and Supply of Tourist Accommodation***

1. The Current Status of Inbound Tourists and Their Demand of Accommodations
2. The Seoul's Current Demand and Supply Status of Tourist Accommodation

### ***Chapter 4 Review of Current Policies for Tourist Accommodation***

1. Central Government's Policies for Tourist Accommodations
2. Seoul's Policies for Tourist Accommodations
3. Problems and Issues Regarding Seoul

### ***Chapter 5 Planning for Expanding the Supply of Middle and Low Priced Tourist Accommodations through Restructuring Accommodation System***

1. Restraints on Expanding the Middle and Low Priced Tourist Accommodations
2. Design for Restructuring Accommodation System

### ***Chapter 6 Conclusion and Suggestions***

### ***References***

### ***Appendices***

시정연 2012-PR-11

**관광숙박업 체계 개편을 통한 중저가 숙박시설  
공급확대 방안**

발 행 인 이 창 현

발 행 일 2012년 6월 30일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화(02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

값 6,000원 ISBN 979-11-5700-037-1 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.