

KERI Brief

관광숙박시설 수급의 문제점과 정책 대안

송용주

한국경제연구원 연구원
(jenna.song@keri.org)

우 리나라는 양질의 숙박시설 부족으로 외래관광객 유치에 어려움을 겪고 있으며 관광산업의 경쟁력 역시 낮은 수준이다. 본 보고서는 국내 관광숙박시설의 지역별 수급 불균형이 심각하다고 지적하면서 수도권과 지방에 차별화된 전략으로 접근할 필요가 있음을 설명하였다. 관광숙박시설의 주요 수요층인 외래관광객 중 서울 시내 중저가 숙박시설에 투숙하기 원하는 중국인의 비중이 증가하고 있는데, 서울의 숙박시설 공급은 특급호텔 위주로 양질의 중저가 숙박시설이 부족하다는 것이다. 반면, 지방에서는 관광 수요 자체가 적어 숙박시설 객실수와 이용률 모두 낮은 상황이다. 근본 원인은 관련법이 관광진흥법과 공중위생관리법으로 나

뉘어 있어 숙박 수급 및 품질 관리가 어렵고, 호텔이 유해시설이라는 인식 때문에 호텔 건립을 위한 규제가 많은 것을 지적하였다. 이로 인해 불법·편법 영업을 성행하여 국민 인식을 더욱 악화시키고 있고, 글로벌 호텔 기업도 나타나지 않고 있다고 했다. 보고서는 도심 중저가 숙박시설 공급을 위해 관광진흥법 개정안 통과가 필요함을 설명하고 부가가치세 영세율 및 관광숙박시설 확충을 위한 특별법의 연장 적용을 제안하였다. 지방에서는 전통숙박체험을 관광상품화하고 전통가옥을 국영 숙박시설로 운영할 것을 주장했다. 또한, 중저가 호텔 기업 육성과 국민 인식 개선을 위한 방안을 제시하고, 숙박업 관련 제도의 통합이 필요함을 강조하였다.

1. 검토배경

□ 2012년 10월 발의된 관광진흥법 개정안이 3년째 국회 계류 중으로, 금번 19대 국회 마지막 회기 내 처리여부조차 불투명한 상황

- 관광진흥법 개정안은 3대 경제활성화법안¹⁾ 중 하나로써, 학교 앞 관광호텔 건립 규제를 완화하는 내용을 담고 있음
- 박근혜 대통령이 내수활성화와 일자리 창출을 위해 이들 법안을 금년 내 반드시 통과시켜줄 것을 요청하였으나, 야당의 반대로 처리가 어려울 전망²⁾

□ 관광숙박시설은 관광산업의 핵심 인프라인데 우리나라에는 양질의 숙박시설이 부족하여 외래관광객 유치에 어렵고 관광산업의 경쟁력을 하락시키는 주요 원인으로 작용함

- 한국관광공사의 조사에 따르면 2012년 국내 여행사의 64.1%, 해외 여행사의 46.0%가 숙박문제로 외래관광객 유치에 실패한 적이 있다고 응답³⁾

○ 구체적으로는 국내 여행사의 경우 ‘객실이 없어서’가 94.5%, ‘가격이 비싸서’가 56%, 해외 여행사의 경우 ‘객실이 없어서’가 76.6%, ‘가격이 비싸서’가 59.6%로 나타남

- 2013년 한국을 방문한 외래관광객 수는 약 1천 2백만 명으로 조사 대상 141개 국가 중 20위에 해당하지만, 인구 100명당 호텔객실 수는 0.2개로 주요 경쟁국보다 순위가 낮은 97위에 불과

- 1) 서비스산업발전기본법, 관광진흥법, 국제의료사업지원법
- 2) 관광진흥법은 경복궁 옆 옛 미국대사관 숙소 부지에 대한항공이 7성 호텔을 건립할 수 있도록 하는 재벌기업 특혜법이라는 이유로 반대했으나, 최근 대한항공은 호텔을 포기하고 전통문화 체험 복합문화허브 공간으로 개발 계획을 변경함
- 3) 권태일, “수도권 관광숙박시설 수급분석 결과”, 관광호텔 확충을 위한 제도개선 방안 공개세미나 자료집, 한국문화관광연구원, 2014

<표 1> 주요 경쟁국과의 외래관광객 및 관광경쟁력 비교

	한국	일본	태국	중국	대만	홍콩	싱가포르
외래관광객 수(천 명)	12,176	10,364	26,547	55,686	8,016	25,661	11,898
순위	20	25	10	4	36	12	21
인구 100명당 호텔객실 수	0.2	1.1	0.6	0.1	0.6	1.1	1.0
순위	97	27	53	112	53	29	32
관광경쟁력 지수 종합 순위	29	9	35	17	32	13	11

주: 2013년 기준

‘2014년 외래관광객 실태조사’(문화체육관광부)에서 한국여행 결정 시 방문 비교 국가 중 상위 6개국 기준

자료: WEF(World Economic Forum), The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015

□ 관광산업은 내수 진작, 외래관광객 유치 측면에서 고부가가치를 창출하는 산업이지만, 우리나라 관광산업이 GDP와 고용에 미치는 효과는 전 세계 평균에 못 미치고 있음

- 관광산업은 숙박, 음식, 운송, 소매, 문화서비스업 등을 포함하며 고용유발효과와 부가가치유발효과가 주요 수출산업보다 높은 고부가가치 서비스업⁴⁾으로 굴뚝 없는 수출산업으로 불림

- 2014년 우리나라 관광산업의 GDP에 대한 총 효과는 8조 5,944억 달러로 전체 GDP의 5.8%, 고용에 대한 총 효과는 총 1,616,000명으로 전체 고용의 6.3%에 해당하여 전 세계 평균인 9.8% 및 9.4%에 못 미치는 수준⁵⁾

□ 우리나라 관광산업 경쟁력 제고와 외래관광객 유치 확대를 위해 관광숙박 인프라 확충이 필요하며, 이에 따라 관광숙박시설의 수급 현황과 문제점을 살펴보고 적절한 정책 대안을 모색해 보고자 함

- 관광진흥법에서는 관광객의 숙박을 위한 시설로서 관광숙박업 외에도 ‘관광객 이용시설업’, ‘관광 편의 시설업’을 분류하고 있음

- 본 보고서에서는 상세 데이터가 존재하고 외래관광객이 주로 이용하는 호텔업을 중심으로 분석

2. 국내 관광숙박시설 현황

(1) 관광숙박시설의 범위

□ 문화체육관광부 소관의 관광진흥법에 근거한 관광숙박업⁶⁾과 보건복지부 소관의 공중위생관리법에 근거한 숙박업⁷⁾을 포함

4) 이강욱·류광훈, 관광산업의 경제적 파급효과, 한국관광연구원, 1999

5) WTTC(World Travel & Tourism Council), Travel & Tourism Economic Impact 2015

6) 관광진흥법 제3조 제2항 가. 호텔업: 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추어 이를 관광객에게 제공하거나 숙박에 딸리는 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등을 함께 갖추어 이를 이용하게 하는 업, 나. 휴양 콘도미니엄업: 관광객의 숙박과 취사에 적합한 시설을 갖추어 이를 그 시설의 회원이나 공유자, 그 밖의 관광객에게 제공하거나 숙박에 딸리는 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등을 함께 갖추어 이를 이용하게 하는 업

7) 공중위생관리법 제2조 제2항. “숙박업”이라 함은 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업을 말한다. 다만, 농어촌에 소재하는 민박 등 대통령령이 정하는 경우를 제외한다.

〈표 2〉 관광숙박시설의 구분

관광진흥법			공중위생관리법		
관광숙박업	호텔업	관광호텔업 수상관광호텔업 한국전통호텔업 가족호텔업 호스텔업 소형호텔업 의료관광호텔업	숙박업	일반숙박업	취사시설 제외 여관, 모텔 등
		휴양콘도미니엄업			취사시설 포함 숙박호텔, 서비스드 레지던스 등
관광객 이용시설업		전문휴양업 종합휴양업 야영장업 관광유람선업		생활숙박업	
관광 편의시설업		관광펜션업 한옥체험업 외국인관광 도시민박업			

〈표 3〉 연도별 외래관광객 입국 추이

(단위: 천 명, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
외래관광객 수	6,022	6,155	6,488	6,890	7,817	8,797	9,794	11,140	12,175	14,201
성장률	3.5	2.2	4.8	6.9	13.4	12.5	11.3	13.7	9.3	16.6

자료: 관광지식정보시스템 관광통계(www.tour.go.kr)

〈표 4〉 주요 국가별 외래관광객 입국 추이

(단위: 천 명, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
일본	인원	2,440	2,339	2,236	2,378	3,053	3,023	3,289	3,519	2,748	2,280
	성장률	-0.1	-4.1	-4.4	6.4	28.4	-1	8.8	7	-21.9	-17
	구성비	40.52	38	34.68	34.51	39.06	34.36	33.58	31.59	22.57	16.06
중국	인원	710	897	1,069	1,168	1,342	1,875	2,220	2,837	4,327	6,127
	성장률	13.2	26.3	19.2	9.3	14.9	39.7	18.4	27.8	52.5	41.6
	구성비	11.79	14.57	16.58	16.95	17.17	21.31	22.67	25.47	35.54	43.14
미국	인원	531	556	587	610	611	653	662	698	722	770
	성장률	3.8	4.7	5.7	3.9	0.2	6.8	1.3	5.5	3.5	6.6
	구성비	8.81	9.03	9.11	8.85	7.82	7.42	6.75	6.26	5.93	5.42

자료: 관광지식정보시스템 관광통계(www.tour.go.kr)

(2) 관광숙박시설 수요 현황

□ 2014년 방한 외래관광객 수는 전년 대비 17% 성장한 1,420만 명으로, 국가별로는 중국이 42% 성장한 613만 명을 기록하여 전체의 43%를 차지

- 외래관광객 수는 2009년부터 매년 10%대의 증가 추세를 이어와 2012년에는 1천만 명을 돌파
- 중국은 큰 폭의 성장세를 지속하여 2013년부터 일본을 제치고 외래관광객 최다 송출국으로 등극

〈표 5〉 연도별 외래관광객 이용 숙박시설

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
호텔	74.3	75.4	73.4	73.5	75.8
유스호스텔/게스트하우스/여관/모텔	8.1	12.6	11.6	11.8	13.4
친척 또는 친구집	9.6	11.2	10.9	9.3	5.8
콘도/펜션/레지던스 인	2.3	4.2	4.8	5.9	4.4
학교/회사기숙사/연수원	5.0	5.5	7.5	5.8	3.6
홈스테이	-	-	-	-	1.0
사찰	0.1	0.6	0.6	0.3	0.1
기타	0.4	0.7	0.7	0.6	0.5

주: 1) 2010년까지 단일응답, 2011년부터 중복응답으로 변경

2) 1박 이상 숙박한 외래관광객 대상으로 조사

3) '홈스테이'는 2014년부터 추가

자료: 문화체육관광부, 2014년 외래관광객 실태조사

□ 외래관광객이 주로 이용하는 숙박시설은 호텔(75.8%)이며, 유스호스텔·게스트하우스·여관·모텔의 비중이 다소 증가하는 추세

- 개별 자유여행 및 중국 젊은 층 관광객의 증가로 유스호스텔과 게스트하우스의 수요 확대
- 중국인 관광객이 중산층까지 확대되면서 이들을 대상으로 한 여행사의 초저가 패키지가 증가하고 있는데, 수도권 외곽 또는 저가 모텔에서 숙박하는 경우가 많음

□ 주요 방문지는 서울(80.4%)과 경기(13.0%) 등 수도권이고, 주요 활동이 쇼핑(74%)인만큼 명동 및 동대문시장과 고궁, 남산, 인사동 등 서울 시내에 집중되어 있음⁸⁾

- 수도권, 특히 중구·종로구·용산구 등 서울 시내에 위치한 숙박시설에 대한 수요가 높음

□ 외래관광객들은 1일 숙박요금으로 평균 218,310원을 지급하였는데, 이보다 낮은 138,649원을 적정 숙박비용이라고 생각하는 것으로 조사됨⁹⁾

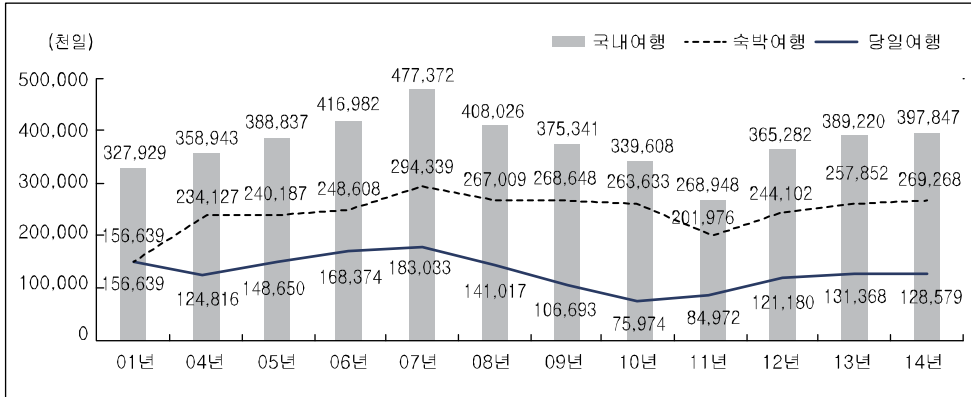
- 일본 관광객은 약 15만 원, 중국 관광객은 약 9만 원 정도가 적정하다고 응답하여, 각각 비즈니스 호텔과 중저가 숙박시설에 대한 수요가 높을 것으로 분석됨
- 또한, 일본 관광객은 호텔 이용의사가 80.4%로 높게 나타난 반면, 중국의 경우 호텔은 47.5%에 불과하고 유스호스텔·게스트하우스(14.4%)와 콘도·펜션·레지던스 인(8.1%)을 이용하고 싶다는 의사가 일본에 비해 높음

8) 문화체육관광부, 2014년 외래관광객 실태조사

9) 문화체육관광부, 관광숙박시설 수급분석 연구, 2012. 3

〈그림 1〉 연도별 국내여행 이동총량

(단위: 일)



주: 2009년부터 조사 설계 및 총량 추정 방법이 변경되었으므로 결과 해석 시 주의가 필요함
 자료: 문화체육관광부, 2014 국민여행 실태조사, 2015. 5

□ 2014년 내국인 국내 숙박여행 참가자는 약 3천 2백만 명, 참가횟수는 약 9천 9백만 회, 이동총량은 약 2억 7천만 일로 2011년 이후 전반적 증가 추세이나 관광호텔에 대한 숙박 수요는 많지 않음

- 여행지별 이동총량은 강원도가 39,765일로 가장 많고 경기, 경북, 충남, 경남 순으로 조사되어 외래관광객의 주요 방문지와 차이를 보임
- 국내 숙박여행의 주된 목적은 가족·친척·친구 방문이 47.1%, 여가·위락·휴가가 46.7%로 비슷하게 나타남
- 이에 따라, 내국인 숙박 관광객이 가장 많이 이용하는 숙박 시설은 가족·친지집(50.2%)이었고 펜션(15.6%), 콘도미니엄(9.2%), 모텔·여관(5.8%), 호텔(5.5%) 순으로 조사되어 호텔을 선호하는 외래관광객과 차이를 보임

○ 숙박 관광여행 시에는 펜션(30.1%), 콘도미니엄(17.8%), 모텔·여관(9.1%), 호텔(9.0%) 등으로 나타났으며, 특히 펜션 이용 비중이 증가 추세

〈표 6〉 숙박 관광여행 시 주요 이용 숙박 시설

(단위: %)

연도	호텔	콘도 미니엄	유스 호스텔	모텔/ 여관	펜션	민박	야영	자연휴양림 내 숙박시설	가족/ 친지집	연수원/ 수련원	전통한옥 숙박시설	기타
2012	10.1	20.0	1.4	10.8	23.2	7.1	6.6	1.3	12.4	3.1	0.3	3.7
2013	9.7	20.4	1.4	8.4	27.8	6.7	6.6	1.7	11.3	2.9	0.4	2.8
2014	9.0	17.8	1.7	9.1	30.1	6.0	7.2	1.9	10.3	2.5	0.5	4.0

자료: 문화체육관광부, 2014 국민여행 실태조사, 2015, 5

(3) 관광숙박시설 공급 현황

□ 2013년 12월 기준 국내 관광숙박업 객실수는 130,619실이고, 이 중 외국인이 주로 이용하는 관광호텔이 79,393실로 약 61%를 차지하며 지역 별로는 수도권, 등급별로는 특급 호텔의 비중이 높음

- 호텔업의 객실수는 총 88,958실로 서울(29,828), 제주(10,522), 경기(7,646), 부산(6,996) 순으로 집계되었고, 서울·인천·경기를 합한 수도권이 42,025실로 전체 호텔 객실수의 약 53%를 차지하는 등 특정 지역 편중 현상이 심함

- 특히 관광호텔 객실수에서는 등급별로 특1급(32.7%)과 특2급(19.2%)이 51.9%를 차지하고 1~3급에 해당하는 중저가 호텔의 비중은 34.3%에 그침

○ 서울에서는 특1급(37.9%)과 특2급(24.3%)이 62.2%를 차지, 1~3급 비중은 24.3%에 불과

- 전통호텔, 호스텔 등 외래관광객의 수요 증가가 예상되는 숙박시설의 비중은 매우 미미함

〈표 7〉 지역별 관광숙박업 현황

(단위: 개)

구분			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
호텔	등급	구분																	
관광 호텔	특1급	업체수	22	7	4	3	2	1	2	4	7	1	0	1	3	5	2	11	75
		객실수	10,742	2,626	999	1,020	325	174	463	1,072	1,871	328	0	118	650	1,627	487	3,447	25,949
	특2급	업체수	31	5	5	6	2	2	1	6	6	1	4	3	3	4	4	5	88
		객실수	6,891	691	342	1,402	198	394	75	1,047	1,066	180	568	459	256	691	478	517	15,255
	1급	업체수	42	16	8	2	5	7	0	25	13	12	2	6	12	14	13	12	189
		객실수	4,811	1,551	406	127	305	427	0	2,007	827	898	105	517	784	909	1,035	1,070	15,779
	2급	업체수	22	10	1	11	5	2	2	16	4	1	8	9	3	9	7	4	114
		객실수	1,336	455	65	553	249	60	144	835	199	30	366	435	149	515	360	250	6,001
	3급	업체수	15	11	1	12	0	5	0	21	2	5	1	6	2	7	4	1	93
		객실수	739	1,519	33	552	0	237	0	1,176	114	184	50	220	122	314	151	95	5,506
	등급 미정	업체수	46	2	0	15	4	2	5	27	7	2	2	2	10	9	12	30	175
		객실수	3,823	108	0	703	157	113	242	1,426	630	77	104	97	444	370	524	2,085	10,903
	계	업체수	178	51	19	49	18	19	10	99	39	22	17	27	33	48	42	63	734
		객실수	28,342	6,950	1,845	4,357	1,234	1,405	924	7,563	4,707	1,697	1,193	1,846	2,405	4,426	3,035	7,464	79,393
수상관광 호텔	업체수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	객실수	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
가족호텔	업체수	8	0	0	1	0	1	1	1	11	1	2	5	9	1	12	35	88	
	객실수	1,367	0	0	30	0	80	35	52	848	52	131	2,051	460	90	779	1,916	7,891	
전통호텔	업체수	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	4	
	객실수	0	0	0	44	0	0	0	0	0	0	0	0	21	16	0	26	107	
호텔	업체수	5	3	0	6	0	0	0	1	1	0	1	1	4	1	0	47	70	
	객실수	119	46	0	120	0	0	0	31	21	0	10	17	66	21	0	1,116	1,567	
소계	업체수	13	3	0	8	0	1	1	2	12	1	3	6	14	3	12	83	162	
	객실수	1,486	46	0	194	0	80	35	83	869	52	141	2,068	547	127	779	3,058	9,565	
호텔업 소계	업체수	191	54	19	57	18	20	11	101	51	23	20	33	47	51	54	146	896	
	객실수	29,828	6,996	1,845	4,551	1,234	1,485	959	7,646	5,576	1,749	1,334	3,914	2,952	4,553	3,814	10,522	88,958	
휴양콘도 미니엄 소계	업체수	0	4	0	2	0	0	0	16	60	8	15	6	8	16	12	45	192	
	객실수	0	1,385	0	351	0	0	0	3,204	19,415	2,180	2,679	763	1,062	2,930	1,949	5,743	41,661	
총계	업체수	191	58	19	59	18	20	11	117	111	31	35	39	55	67	66	191	1,088	
	객실수	29,828	8,381	1,845	4,902	1,234	1,485	959	10,850	24,991	3,929	4,013	4,677	4,014	7,483	5,763	16,265	130,619	

주: 2013년 12월 기준

자료: 관광지식정보시스템 관광산업통계(www.tour.go.kr)

관광숙박시설 수급의 문제점과 정책 대안

<p>□ 최근 5년간 관광호텔 업체수와 객실수는 연평균 4%대로 증가하고 있지만, 외래관광객 수요가 높은 중저가 호텔의 증가율은 특급 호텔보다 낮음</p> <p>- 또한, 등급조차 부여받지 않은 호텔이 연평균 11%대로 증가하여 2013년 10,903실에 육박하고 있음</p> <p>□ 2013년 12월 기준 공중위생법에 근거한 숙박시설은 30,640개소로 2004년 이후 완만한 감소 추세</p>	<p>- 서비스드 레지던스¹⁰⁾, 모텔, 여관 등 하위 범주별 정확한 업체수 및 객실수에 대한 데이터는 부재한 상황</p>
	<p>10) 2012년 공중위생관리법 시행령의 개정을 통해 서비스드 레지던스 업종이 생활숙박업에 포함됨</p>

〈표 8〉 연도별 관광호텔 및 객실 증가 추이

(단위: 개, %)

등급	구분	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
특급	업체수	139	143	144	145	163	4.1%
	객실수	35,768	36,340	37,437	38,476	41,204	3.6%
1~3급	업체수	367	366	357	371	396	1.9%
	객실수	24,369	24,823	24,572	25,691	27,286	2.9%
등급미정	업체수	115	121	143	167	175	11.1%
	객실수	7,034	7,420	8,754	10,570	10,903	11.6%
계	업체수	621	630	644	683	734	4.3%
	객실수	67,171	68,583	70,763	74,737	79,393	4.3%

자료: 관광지식정보시스템 관광산업통계(www.tour.go.kr)

〈표 9〉 공중위생관리법상 전국 숙박업 현황

(단위: 개소)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
33,642	33,031	32,658	31,913	31,563	31,130	30,867	30,651	30,573	30,640

자료: 공중위생관계업소 실태보고, 보건복지통계포털 (http://stat.mw.go.kr)

□ 2013년 호텔 객실 이용률은 62.9%로 신규 호텔 건설이 증가함에 따라 2011년부터 다소 감소하고 있는 가운데, 외래관광객의 주요 방문지인 수도권에서 특히 높게 나타남

- 지역별로 서울, 인천, 제주는 70% 이상, 부산, 경기도는 60% 이상으로, 수도권과 일부 유명 관광지의 이용률은 높은 반면 기타 지역은 주로 50% 미만의 저조한 이용률을 보임

- 등급별로는 수도권과 제주 등 인기 방문지에 주로 위치한 특급호텔의 경우 이용률이 70% 가까이로 높고 1~3등급 중저가 호텔 이용률은 50%대로 낮음

○ 그러나, 지난 5년간의 이용률 증가폭은 특급 호텔보다 1~3등급 호텔에서 더 크게 나타나 중저가 숙박시설의 수요 증가가 가속화되고 있는 것으로 파악됨

〈표 10〉 연도별 지역별 호텔 객실 이용률

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013
서울특별시	77.3	79	80.7	78.9	75.2
부산광역시	53.9	55.4	63.7	63.8	63.5
대구광역시	37.6	47.9	50.6	55.4	50.5
인천광역시	70.6	74.9	78.6	79.9	74.5
광주광역시	40.8	52.3	48.7	50.2	50.3
대전광역시	47	46.7	50.4	54.7	55.5
울산광역시	57.6	59.4	60.9	57.6	59.3
경기도	51	63.4	64.5	63.1	63.1
강원도	41.6	42.7	44.6	43.4	45
충청북도	33.6	37.6	39	40.3	36.2
충청남도	50.5	56.4	52.2	47.7	56.4
전라북도	47	46.4	41.8	40.3	41.2
전라남도	41.6	45	41.4	46	46.1
경상북도	41.2	48.8	47.4	46.9	45.1
경상남도	43	49.2	47.9	44	44.2
제주특별자치도	68	73.6	73.6	76	75.4
합계	60.1	63.9	64.9	64.7	62.9

자료: 관광지식정보시스템 관광산업통계(www.tour.go.kr)

〈표 12〉 연도별 등급별 호텔 객실 이용률

(단위: %)

	2009	2010	2011	2012	2013
특1등급	69.1	72.8	72.7	71.7	67.6
특2등급	66.8	67.1	71.9	70.1	69
1등급	54.2	60.9	61.4	61.3	59.3
2등급	40.5	45	49.3	51.9	48.2
3등급	45.6	52.7	58.1	56.6	58
등급미정	50.7	56.9	51.3	60.1	61.7
소계	60.4	64.3	65.8	65.9	63.8
가족호텔	55.7	58.9	51.9	50.8	52
전통호텔	72.5	70.1	78.5	58.6	60.4
호스텔	-	-	-	60.6	61.1
합계	60.1	63.9	64.9	64.7	62.9

자료: 관광지식정보시스템 관광산업통계(www.tour.go.kr)

〈표 13〉 서울의 관광숙박시설 수급 전망

(단위: 개)

수급	연도	공급 적용	2015	2016
	분석 1		수요	47,699
	공급	관광호텔	36,680	38,807
	공급-수요		-11,019	-12,834
분석 2	수요		47,699	51,641
	공급	관광호텔+ 관광호텔급 일반숙박시설	40,473	42,600
	공급-수요		-7,226	-9,041

자료: 한국문화관광연구원, 2014년 기준 관광숙박시설 수급분석

(4) 관광숙박시설 수급 전망

□ 방한 외래관광객의 증가세에 따라 서울의 객실공급 부족 현상은 지속될 것으로 전망

- 한국문화관광연구원의 연구에 따르면, 방한 외래관광객은 2015년 1,551만 명, 2016년 1,663만 명으로 예상되며, 관광진흥법상 관광호텔과 공중위생관리법상 일반숙박시설까지 고려해도 서울의 1일 객실 공급은 2015년 약 7,200실, 2016년 약 9,000실 정도 부족할 것으로 예상됨

3. 문제점

□ **외래관광객의 주요 방문지가 서울 지역으로 편중됨에 따라 수도권과 기타 지역 간 관광숙박시설 수급 불균형과 관광산업 편차가 심화됨**

- 서울에는 외래관광객을 위한 숙박시설이 부족하여 인천·경기 지역에서까지 수용하고 있는 실정으로 주요 방문지인 서울 도심과 거리가 멀어 관광객들의 만족도가 저하됨

- 수도권에서는 특1~1급 등 중고가 호텔의 이용률이 높고 2~3급 호텔 이용률은 상대적으로 저조한데, 이는 저가 숙박시설을 원하는 수요층은 주로 단체관광객이나 배낭여행객으로써 모텔, 서비스드 레지던스, 게스트하우스 등 대체숙박시설을 이용하기 때문인 것으로 보임

○ 특히, 저가 관광패키지를 이용하는 중국 단체관광객들이 증가하고 있는데, 높은 수수료를 책기려는 여행사들의 주선으로 서울 외곽의 모텔 등을 이용하는 경우가 많아 거리와 숙박시설의 품질에 대한 불만이 고조되고 있음

- 제주와 부산을 제외한 기타 지역에서는 관광호텔 객실수와 객실 이용률 모두 현저히 낮음

○ 지방에서는 방한 외래관광객 증가에 따르는 경제적 이득을 누리지 못하고 있는 실정

□ **호텔 등 관광숙박시설에 대한 정확한 개념 정립이 이루어져 있지 않아 법과 제도가 제대로 기능하지 못할 뿐만 아니라 제도 개선에도 걸림돌이 되고 있음**

- 숙박업이 관할 부처에 따라 관광진흥법과 공중위생

관리법으로 나뉘어 관리되고 있어, 업종별 분류가 통일되어 있지 않고 정확한 업체수와 객실수도 파악되지 않아 수급 분석과 품질 관리, 정책 수립 등에 어려움이 있음

○ 관광진흥법에서 관광숙박업으로 분류되지 않는 야영장업, 관광펜션업, 한옥체험업, 외국인 관광 도시민박업 등과 공중위생관리법으로 분류되는 모텔, 여관, 서비스드 레지던스 등에 대해서는 정확한 객실수 및 품질 수준 등이 확인되지 않음

○ 이는 과거 숙박시설에 대한 수요를 외국인 관광과 내국인 숙박 개념으로 나누어 각각 문화체육관광부와 보건복지부에서 관할하도록 했기 때문으로, 다양한 숙박시설에 대한 요구가 증가하는 현 시점에서 제도적 한계를 나타냄

- 현재 서울에서 외래관광객의 숙박시설에 대한 수요가 높은 중구·종로구·용산구 일대는 도심지로써 신규 호텔 부지 확보가 힘든 상태로, 학교환경위생정화구역에 대한 제한이 더욱 제약이 되고 있음¹¹⁾

○ 관광호텔의 입지 규제 완화에 대한 내용을 담고 있는 관광진흥법 개정안 역시 관광호텔의 기능과 역할에 대한 부정적 인식이 만연해 있기 때문에 논란이 되고 있는 것임

○ 호텔을 유해시설로 보는 관점에서는 호텔의 유희·사행시설이나 소위 러브호텔이라 불리는 모텔, 여관 등의 영업을 문제 삼고 있으나, 유희·사행시설을 갖춘 호텔은 일부이며 모텔과 여관 등은 공중위생관리법의 숙박업에 해당하여 관광진흥법 개정안의 영향을 받지 않음

11) “관광숙박시설 확충을 위한 제도 개선방안”(한진수, 관광호텔 확충을 위한 제도개선 방안 공개세미나 자료, 2014)에 따르면, 2010~2013년 6월 서울시 학교정화위 심의요청(190건) 중 중구, 종로구, 용산구가 36.8%(70건) 차지, 2012년부터 2014년 상반기까지 호텔 건립을 위해 교육청 심의를 받은 90여 곳 중 40여 곳이 불가 판정, 중부교육청(중구·종로구 관할)에서만 35곳에 대한 심의가 이루어졌지만 16곳이 불가 판정

〈 관광진흥법 개정안 〉

‘제15조 제1항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우 그 사업계획에 따른 관광숙박시설에 대해서는 ‘학교보건법’ 제6조 제1항 제13호를 적용하지 아니한다’

- 현재 학교보건법에 따라 호텔, 여관, 여인숙 등은 상대정화구역(학교 경계선으로부터 직선거리 50~200m) 내에서 학교환경위생정화위원회 심의를 거쳐 허가가 이뤄지고 있음
- 개정안의 내용은 유흥(유헄)시설이 없는 관광호텔에 한하여 학교환경위생정화위원회 심의를 거치지 않고 상대정화구역 내에도 설치할 수 있도록 허용하는 것

- 지방에서는 문화재를 관광자원으로 활용하고 싶어도 문화재보호법에 따라 문화재 보호를 위한 경비를 건설사가 부담하거나 숙박시설과 관광지 개발이 제한되어 관광인프라 구축이 어려움

○ 충남 공주 · 부여와 전북 익산의 백제역사유적지구가 2015년 유네스코 세계문화유산으로 등재됨에 따라 우리나라는 총 12개의 문화유산을 보유하게 되었으나, 문화재 보존이 미흡할 뿐 아니라 숙박시설이 부족하고 주변 경관과 어우러진 도시개발이 이루어지지 않아 관광자원으로서의 가치가 떨어짐

□ 국제경쟁력이 있는 호텔 전문 기업의 부재로 산업 경쟁력 약화

- 국내 대기업 계열 호텔들은 호텔업 자체보다는 면세점과 같은 부대사업 중심으로 수익을 창출하여 글로벌 호텔 기업으로 성장하는데 한계가 있음

- 비즈니스 호텔이 최근 생기고는 있지만 특2급으로, 중저가 호텔 체인 브랜드는 여전히 부족함

○ 중소규모 숙박업에서 소위 대실을 주요 영업형태로 하는 여관 또는 모텔이 성행하는 것이 주요 원인으로, 이러한 숙박시설은 가족여행객, 비즈니스 여행객, 외국인 단체관광객 등 양질의 중저가 호텔을 원하는 수요층을 만족시키지 못함¹²⁾

○ 2007년 한국관광공사에서 기존의 중저가 숙박시설을 통합한 베니키아(BENIKEA)라는 중저가 호텔 체인을 만들었지만 개별 호텔의 입장 차이로 사업 추진이 어려움

□ 숙박업으로 등록하지 않고 오피스텔 등에서 불법 영업 및 2~3등급 호텔에서 모텔식 대실 영업이 성행

12) 문화체육관광부 한국창조산업연구소, 호텔산업의 경제효과 분석, 2012. 3

- 2012년 공중위생관리법 시행령 개정으로 서비스드 레지던스가 합법화되어 기존 오피스텔의 용도변경 및 신축허가가 가능해졌지만 관련 법규¹³⁾의 제약 때문에 실제 공급 증가 효과는 미미함

- 입지규제 때문에 도심 지역에 신축허가가 불가능하거나 기존 업무시설에서 용도 변경을 하려면 입주자 수백 명의 동의를 얻어야 하는 등 어려움이 있음
- 오히려 서울과 인천 등지를 중심으로 오피스텔의 불법 숙박영업이 증가하고 학교보건법상 관광호텔 건립이 불가능한 절대정화구역에서 오피스텔을 숙박 시설로 활용하는 경우가 발생

- 일부 2~3급 호텔이 청소년 출입금지, 대실영업금지, 주차장에 차단막 설치, 무인텔 영업 등의 모텔식 영업을 하고 있고, 청소년유해업소로 지정되어 출입을 금지하는 곳도 많음¹⁴⁾

- 심지어 정부의 중저가 숙박시설에 대한 인증인 ‘굿스테이’를 획득한 업소에서 유흥주점을 운영하며 성매매를 알선하거나 대실영업을 병행하고 있어 외래관광객들의 한국에 대한 이미지가 실추되고 있음

- 이러한 불법 숙박시설들은 영어가 통하지 않고 품질 관리가 되지 않아 외래관광객 불만 증가의 요인이 될 뿐 아니라 관광숙박시설에 대한 국민 인식을 악화시키고 있음

□ **외래관광객이 이용할 수 있는 숙박시설의 다양성 부족**

- 외래관광객의 국적, 연령, 소득 수준, 방문 목적 등이 다양해짐에 따라 관광호텔 외의 야영장, 홈스테이, 전통호텔 및 한옥체험 등에 대한 수요 증가가 예상되나 현재 공급이 부족하거나 외국인이 정보를 얻기 힘든 구조

4. 시사점 및 정책 대안

□ **무조건 공급을 늘리는 것이 아니라 지역별 불균형을 해소하고 숙박시설의 다양화를 추구하는 전략이 필요**

- 서울 및 수도권에서는 특히 중국인 관광객 증가에 따라 늘어나는 중저가 숙박시설 수요에 대응하여 기존의 2~3급 호텔의 품질 및 이용률 향상을 도모하고 신규 중저가 숙박시설(1급, 서비스드 레지던스) 공급을 확대해야함

- 2015년 3월까지 1년간 실시되었던 관광호텔의 외국인 숙박용역에 대한 부가가치세 영세율 적용을 1~3급 관광호텔에 한하여 지속 적용하고, 기존에 지적되었던 복잡한 환급 절차 개선을 위해 관련 규제 완화
- 중저가 숙박시설 신규 건설 및 기존 건물의 용도 변경 또는 재개발을 통한 중저가 숙박시설로의 전환 시 2015년 12월까지 유효한 ‘관광숙박시설 확충을 위한 특별법’ 적용을 연장

- 기타 지역에서는 지방색을 살린 전통호텔을 확충하고, 한옥체험 등 숙박시설에서 단순히 머무는 것이 아니라 한국의 전통 생활을 체험하는 상품을 개발하여 외래관광객 수요를 확대

13) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(용도지구 및 지역 등 분류별 제한), 건축법, 학교보건법(상대정화구역 내 학교환경위생정화위원회 심의 등), 소방법 등
 14) 문화체육관광부, 관광호텔 등급관리 실태조사 연구 보고서, 2012, 10

<ul style="list-style-type: none"> ○ 일본의 료칸, 유럽의 고성 숙박 투어의 사례를 참조, 전주 한옥마을과 같이 한국의 전통과 향토·역사 문화를 체험할 수 있는 지역을 관광상품화하고 해외 매체를 통해 적극 홍보 ○ 문화재보호구역 근방에 전통호텔 건설 시 입지 규제를 완화하고, 문화재급 고택, 사찰, 전통가옥 등을 국영 숙박시설로 활용하여 수익금은 문화재 보존을 위하여 활용 <p>□ 도심지 신규 호텔 건립과 불법 영업 근절을 위해 관광진흥법 개정안 조속 통과 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회를 위한 공용 서비스 시설로서 기능하는 관광호텔 건립을 규제할 것이 아니라 음성적 영업을 하는 숙박시설의 건립과 영업에 대한 철저한 관리가 필요함 ○ 관광진흥법 개정에 따라 상대정화구역에 호텔 건립 시 일반 모텔과 차별화될 수 있도록 대상 호텔의 객실 규모 및 서비스 수준 등을 고려하고, 건립 이후에도 유흥시설을 운영할 수 없도록 행정제재 조항을 추가하는 등 사후관리 강화¹⁵⁾ - 학교 인근에 호텔을 건립하는 경우 호텔 시설을 지역사회와 학교 교육을 위한 공익 시설로 활용하는 방안을 모색 <p>□ 중저가 호텔, 전통호텔 등 다양한 호텔업에서 베스트웨스턴, 이비스, 토요코인과 같은 글로벌 기업이 탄생할 수 있도록 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 영세자영업에서 벗어나 기업으로 성장할 수 있는 행정적·재정적 지원책 마련 ○ 중저가 호텔간 인수·합병을 위한 공공과 민간 합동 펀드 조성, 중저가 호텔 체인 기업에 대한 세금 혜택 부여 및 행정 절차 축소, 외국인 고용 제한 완화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 베니키아의 운영 효율화를 도모하여 한국형 중저가 호텔 브랜드로 집중 육성 ○ 해외 언론, SNS, 호텔 리뷰 웹사이트·앱 등을 활용하여 베니키아 브랜드를 적극 홍보, 체인 호텔의 임직원 교육을 통해 브랜드 정체성을 강화하고 서비스와 시설 표준화를 이루어 소비자들이 브랜드의 품질을 예측할 수 있도록 해야 함 <p>□ 관광호텔의 기능과 역할을 재정립하여 부정적인 국민 인식 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대실업과 호텔업을 함께하는 숙박시설은 하나의 영업형태를 선택하도록 하여 업종을 명확하게 구분하고¹⁶⁾, 불법 영업 시 벌금, 영업 정지·취소 등 강력한 행정제재를 가할 수 있도록 조치 ○ 일정 규모와 시설을 갖춘 모텔이 중저가 호텔 시장으로 진입하도록 촉진하는 효과도 있음 - 호텔의 다양한 기능과 가치에 대해 해외 사례, 역사 등을 활용하여 홍보 ○ 현대사회에서의 호텔은 숙박, 식사 등 여행자를 위한 기본적인 서비스 외에도 국제회의, 연회, 엔터테인먼트 등 지역사회에 다양한 서비스를 제공하는 장소일 뿐 아니라 지역 명소로서의 기능까지 담당하게 됨¹⁷⁾
	<p>15) 한진수, 관광숙박시설 확충을 위한 제도개선 방안, 관광호텔 확충을 위한 제도개선 방안 공개세미나 자료, 한국문화관광연구원, 2014</p> <p>16) 한국창조산업연구소, 호텔산업의 경제효과 분석, 문화체육관광부, 2012. 3</p> <p>17) 문화체육관광부, 세계 호텔산업의 동향과 미래연구, 2012. 3</p>

□ **관련 제도를 통합 운영하여 품질 관리에 효율을 기하고, 궁극적으로는 관련법과 부처 일원화 필요**

- 관광진흥법과 공중위생관리법 상 숙박업의 분류 기준과 등급제 통일, 정확한 객실수, 입지 및 영업 현황 등의 정보 통합 관리가 절실함
 - 특히 호스텔, 서비스드 레지던스, 모텔, 여관, 외국인 도시 민박업 등 중저가 숙박시설에 대한 정확한 분류와 철저한 관리가 필요
 - 굿스테이 운영 현황을 점검하여 현재 누락된 업종까지 포함하고 서비스 표준에 미달하거나 불법 영업을 하는 업체에 대해서는 자격 박탈 등 강력하게 제재하여 인증제의 신뢰도 개선 및 인증 현황을 대내외적으로 적극 홍보
- 5성체제로 바뀌면서 의무화된 관광호텔 등급제와 사후관리를 철저히 실시하여 등급을 받지 않거나 허위 등급을 표시하는 업체에는 행정제재가 가해져야 함
 - 사후관리의 주체를 지자체에서 등급제 시행 주체인 한국관광공사로 이관하고 별등급 현판을 의무로 내걸도록 제도화할 필요가 있음