

## 제주지역휴양펜션업 운영과제 및 활성화방안

### 1. 개요

- 제주도는 2000년 1월 농어업인 등의 안정적 소득창출을 위한 방안의 하나로 전국에서는 처음으로 농어촌지역에 휴양펜션업제도를 도입했음.
- 2002년 11월 현재 총 36개소가 사업승인을 받았고, 이중 4개소가 완공되어 운영중에 있으며, 공사 중인 곳 14개소, 미착공 18개소임.
- 기존 민박시설인 호텔형 민박, 콘도형 민박, 고급민박 등과 비교해 볼 때 시설, 운영, 마케팅의 면에서 차별화가 부족하고 대내·외적인 홍보가 부족하다는 진단임.
- 또한 도민과 관광객들에게 휴양펜션업에 대한 인지도가 높지 않아 기존 고급민박을 휴양펜션으로 오인하고 있는 실정임.
- 현재 4개소가 운영중이므로 휴양펜션업이 도산에 직면하는 등의 문제가 발생한 것은 아니지만, 향후 제도적 보완이 이루어지지 않을 경우 제주도에서 도내 농어업인 등의 소득증대와 도민주체 사업이라는 당초의 취지가 그 실효성을 얻지 못할 가능성이 큼.
- 중앙정부에서 관광사업 종류의 하나로 펜션업을 도입할 경우 제주도 휴양펜션업은 경쟁력 약화에 직면할 가능성이 큼.
- 휴양펜션업제도 도입 취지를 살리고, 휴양펜션업 도입 선점효과를 높이기 위해서는 제주국제자유도시특별법 법령개정과 제도적 지원을 통해 안정적인 휴양펜션업 운영이 가능하고, 본래 취지인 농어민 등의 소득사업으로 지원할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음.
- 본 고에서는 휴양펜션업의 경쟁력을 강화하기 위한 주요 과제 및 활성화방안을 법·제도적 측면의 지원과 자체 경쟁력 강화방안을 중심으로 제시하였음.

## II. 주요 과제 및 활성화방안

### 1. 주요 과제

#### 1) 중앙정부에서 '관광펜션업' 도입 가능성

- 중앙정부에서는 관광사업 종류의 하나로 펜션업을 도입하려 하고 있음.
- 명칭은 '관광펜션업' 이 될 가능성이 높고, 관광숙박업이나 관광편의시설업의 종류로 도입할 가능성이 있음.
- 관광숙박업 사업의 종류로 도입될 경우 분양이나 회원모집이 가능할 수 있고,
- 사업 참여자에 대한 제한규정이 없을 경우 제주도 휴양펜션업은 경쟁력 약화에 직면할 가능성이 큼.

#### 2) 민박 등 유사 숙박시설에서 펜션 명칭 사용

- 제주국제자유도시특별법에 규정된 '휴양펜션업' 명칭은 기존 관광농원, 호텔형 민박, 콘도형 민박 등의 명칭과 혼동되어 일반인들에게 인지도가 높지 않음.
- 도민이나 관광객들은 기존 호텔형 민박, 콘도형 민박 등을 휴양펜션업으로 오인하고 있는 사례가 많음.
- 제주도청 홈페이지 관광정보란에도 숙박시설의 종류로 펜션/리조트, 휴양펜션이라고 소개하고 있어 일반인들에게 혼란을 초래하고 있음. 이에 대한 시정조치가 필요함.

#### 3) 민박 등 유사 숙박시설과의 경쟁력 약화

- 콘도형 민박, 호텔형 민박, 다가구주택 등의 숙박시설과 비교하여 건물 외관, 내부시설 등의 시설과 서비스 측면에서 차별화가 미흡한 실정임.
- 숙박시설을 운영하고자 하는 사람들의 경우 휴양펜션업의 등록절차가 복잡하고 민박 등의 숙박시설과 비교하여 각종 규제가 많다고 인식하고 있음.
- 콘도형 민박, 호텔형 민박, 다가구주택 등의 숙박시설과 비교하여 차별화시킬 수 있는 장점은 회원모집과 분양이 가능하다는 점이나 운영중인 4개소 사업자의 경우 마케팅 능력이 부족하여 회원모집이나 분양은 거의 불가능하다고 여기고 있음.
- 회원모집과 분양이 가능하다는 점은 자본이 부족한 농어민들에게 안정적 투자자금 회수, 경영상의 지속성을 보장하는 제도적 장치를 의미하고, 휴양펜션업이 타 숙박시설과 비교우위를 점할 수 있는 장점이라고 볼 때 이에 대한 대책이 마련되어야 함.

#### 4) 농어촌숙박시설의 난개발 우려

- 농어촌지역 숙박시설의 난립은 과당경쟁이 발생할 가능성이 많으므로, 난개발로 변질될 가능성이 있음. 현재 제주국제자유도시특별법에 근거하여 휴양펜션업으로 사업승인을 받은 곳만 36개 소임.

- 기타 기 영업중인 고급 민박, 별장식 민박 등을 고려할 때 제주지역에서의 농어촌 숙박시설은 과다하다는 지적이 제기되고 있음.
- ※ 민박시설의 경우 중앙정부차원에서 규제완화로 이를 규제할 법적인 근거가 미약하여 제주도차원에서도 대책마련에 부심하고 있음. 이는 제주도만의 문제가 아니며 전국적인 문제임.

## 2. 활성화방안

### 1) 법·제도 개선

#### ① 휴양펜션업 명칭 변경

- 휴양펜션업의 명칭이 일부 민박시설에서 사용하고 있는 펜션이라는 명칭과 혼동되어 일반인들에게 인지도가 높지 않음.
- 휴양펜션업의 명칭은 (가칭) ‘관광펜션업’ 또는 ‘휴양관광펜션업’ 등으로 개정하여 기존 숙박시설과 차별화된다는 점을 홍보할 필요가 있음.
- 기존 펜션업이라는 명칭을 사용하는 민박, 다가구주택 등의 경우 명칭을 변경하도록 행정조치를 강구할 필요가 있음.
- ※ 제주국제자유도시특별법 제53조제6항(휴양펜션업을 등록하지 아니한 자는 휴양펜션업 또는 이와 유사한 명칭을 상호로 사용하지 못한다)

#### ② 현행 객실 수 제한 상향 조정

- 현행 객실 수 10실 이하로 제한할 경우 건축비, 운영비 등으로 소요되는 비용을 예상할 때 타 숙박시설과의 경쟁력이 없음.
- 현재 사업승인된 36개업체 평균 공사비는 약 11억2천만원 소요되는 것으로 추정됨. 이는 1객실당 평균 공사비가 약 1억원이 소요되는 것으로 규모의 경제에 미치지 못하고 있음.
- 신청자의 자본 및 경영 능력에 따라 차별적으로 객실 수를 제한하는 방법을 도입하는 취지에서 객실 수를 10실 이하, 11실~15실, 15실~20실 이하 세가지로 구분함.

#### ③ 사업자 대상 범위 강화

- 사업자 대상 범위와 심사를 강화하여 실질적으로 도내 농·임·축·수산업에 종사하는 사람들이 사업에 참여할 수 있도록 함.
- 사후에도 제주도내 농어업 등에 종사하는 사람들이 투자가 이루어지지 않은 경우 사업승인을 취소할 수 있다는 점을 홍보하고, 강력한 제재장치를 마련함.
- 일부에서는 사업승인 절차를 간소화해야 한다는 의견도 있으나,
- 사업자 대상범위를 강화하고, 휴양펜션업 사업승인을 얻은 경우 더 많은 법·제도적 지원을 부여할 수 있는 방안을 강구하는 것이 농어촌숙박시설의 난립을 방지하고 경쟁력을 강화시키는데 보다 더 현실적 대안임.

※ 사업자 대상 범위 예시(제주국제자유도시특별법시행조례 제104조제2호 관련)

- 가. 농지법 제2조제2호, 농어촌발전특별조치법 제2조제2호, 농업협동조합법 제19조제3항의 규정에 의한 농어업인으로서 제주도에 2년 이상 거주하는 자 → 제주도에 3년 이상 거주하는 자  
 나. 도내 농어업에 종사하는 사람들의 제주도에 본직을 둔 자로서 귀향하여 1년이상 농·임·축·수산업에 종사하는 자 → 2년 이상 농·임·축·수산업에 종사하는 자

④ 각종 세제혜택 부여

- 현재 휴양펜션업에 대한 제도적 지원으로는 초기 건축비용에 대한 관광진흥개발기금을 융자해주는 수준임.
- 지방세와 국세(농지전용부담금·산림전용부담금 등)를 감면하여 타 숙박시설과 차별화되는 세제혜택을 부여함.

⑤ 관광진흥개발기금 융자지원 확대

- 현재 휴양펜션업에 대한 제도적 지원 사항으로는 관광진흥개발기금을 활용하여 사업자 신청시 건축비용의 70%(4년거치 5년 상환, 연 5% 이자율) 수준에서 저리 융자해주고 있음.
- 2002년 11월 25일 현재 13건 9,217백만원을 지원하고 있음.
- 초기 건축비용외에 휴양펜션업 개·보수 자금 3년거치 4년상환, 운영자금은 1년거치 2년 상환으로 연 이자율 5%수준에서 저리 융자해주는 방안도 필요함.

⑥ 등급제 도입

- 휴양펜션업의 지속적인 서비스 향상에 기여하고, 수요자의 다양한 요구에 부응하기 위해 등급제 도입을 추진함.
- 영국과 프랑스 등의 농가 민박시설인 경우에도 등급제도를 도입하고 있음.
- 객실 수, 객실 평형, 부대시설, 서비스 수준 등을 기준으로 객관적인 기준을 마련하여 등급제 도입을 장기적으로 모색함.
- 가칭 '휴양펜션업등급평가위원회' 에서 3년 단위로 등급평가를 실시함.

2) 경쟁력 강화

① 가칭 '휴양펜션업협동조합' 설립

- 설립목적
  - 공유자, 회원, 기타 이용객 모임을 원활하게 수행하고, 민박시설 등 타 숙박시설과 차별화를 기하기 위해 휴양펜션업중에서 희망업체에 한해 제주감귤협동조합 형식의 (가칭) '휴양펜션업협동조합' 을 설립함.
- 조합 설립 및 운영재원

- 설립재원은 조합원들의 출자금으로 조달하고, 일부 필요한 경우 도·시·군에서 행·재정적 지원을 할 수 있는 방안을 강구함.
- 설립 후 조합 운영은 분양, 회원모집, 기타 이용객 모집 1인당 일정 수수료를 징수하여 충당함.
- 주요 사업내용
  - 분양, 회원모집, 기타 이용객 공동 모집 및 분배
  - 전체 휴양펜션업의 통합 예약시스템 구축 및 체인협정 체결
  - 공유자, 회원, 기타 관광객 불편사항 접수 및 처리
  - 휴양펜션업 운영과 관련된 경영 기술 교육 및 전수
  - 타 숙박시설과 전략적 제휴 모색
  - 기타 관광객 이용 증대를 위해 많은 회원을 보유한 신용카드회사, 핸드폰업체 등과의 전략적 제휴 모색
- 설립효과
  - 영세한 휴양펜션업자들이 조합을 통해 객실 분양, 회원모집, 기타 이용객모집, 공동 마케팅, 시설 다양화 모색 등을 기함으로써 안정적 수익 확보·증대, 비용 절감을 기함.
  - 영세 휴양펜션업자간 과당 경쟁 방지
  - 사업자에 경영기술 교육 및 전수로 안정적 운영 지원
- ② 체인협정 체결
  - 휴양콘도미니엄업의 경우 성수기시 부족한 객실 수를 보충하고, 회원이나 공유자에게 다양한 혜택을 부여하기 위해 주요 관광지의 자사 소유 콘도를 이용할 수 있도록 하고 타 회사의 콘도와도 체인협약을 맺어 이용할 수 있도록 하고 있음.
  - 휴양펜션업의 경우에도 휴양펜션업과 특급관광호텔간 체인협약을 맺어 부족한 객실 수를 보충하고, 성수기시 숙박난에 대비해야 함.
  - 특급관광호텔과의 체인협약 체결은 양자의 숙박시설을 모두 이용하고자 하는 관광객 욕구를 충족시킬 수 있을 것임.
  - ※ 휴양펜션업간의 체인협약 체결은 휴양펜션업협동조합이 설립될 경우 가능함.
- ③ 휴양펜션업 사업자의 의식개혁
  - 시장경제 논리에서 볼 때, 휴양펜션업의 경쟁력 약화는 행정기관에 있기 보다는 사업자에게 1차적인 책임이 있음.
  - 휴양펜션업이 '황금알을 낳는 거위' 라는 막연한 환상을 가지고 자체 시장분석, 운영방안 등의 체계적인 사업계획수립을 등한시하고 사업을 시작했을 경우 실패는 자명한 일이므로 이에 대한 실상을 지방자치단체에서 도민들에게 명확하게 홍보할 필요가 있음.
  - 행정기관에서 법·제도적 지원을 통한 휴양펜션업의 활성화방안을 모색하는 것은 한계가 있다고

할 수 있으므로, 휴양펜션업을 승인받은 사업자들의 자체 경영수익 확보를 위한 체계적인 운영계획 수립, 서비스 개선, 이용자를 위한 특별 프로그램 개발 등과 같은 자구노력이 필요함.

④ 행정기관, 제주도관광협회 등에서의 홍보 지원 강화

- 사이버 제주 월드(cyber jeju world), 아이러브제주 등에서 인터넷을 통한 휴양펜션업 홍보기능 강화. 사이버상에서 행정기관이 인증하는 경쟁력있고 안정성 있는 숙박업체임을 강조하여, 분양과 회원모집이 원활하게 이루어지도록 지원함.
- 가칭 ‘휴양펜션업협동조합’ 이 설립될 경우 제주도관광협회 서울사무소에 홍보담당 직원을 파견하여 분양, 회원모집, 기타 관광객 이용이 원활히 될 수 있도록 하고, 제주도관광협회에서는 협조를 강화함.
- 제주도관광협회에서의 국내·외 홍보 설명회, 팸투어시 휴양펜션업에 대한 홍보를 강화함.

III. 맺으며

- 휴양펜션업의 도입취지인 도민주체의 사업추진과 농·어민 등의 소득향상을 위해서는 휴양펜션업의 활성화를 지원하기 위한 법·제도적 지원과 함께 콘도형 민박, 호텔형 민박 등과 비교하여 차별화된 경쟁력 강화방안이 마련되어야 함.
- 농어민 등의 경우 휴양펜션업 참여에 대한 호기심은 많으나, 사업결정시 시장분석, 운영방안 등의 체계적인 계획수립을 등한시하여 사업에 참여하는 경우가 발생할 가능성이 높으므로 지방자치단체에서는 휴양펜션업 운영실태와 전망에 대해 도민들에게 명확하게 홍보할 필요가 있음.
- 제주국제자유도시특별법에 근거하여 제주도에서 도내 농어업인 등의 소득증대와 도민주체 사업이라는 명목으로 도입한 참신한 제도가 그 실효성을 얻기 위해서는 행정기관과 사업자 모두의 공동노력이 수반되어야 할 것임. 