



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2018년 8월  
석사학위 논문

# 호텔규제정책 변동과정 분석

- 다중흐름모형을 적용한 학교 앞 호텔규제를 중심으로 -

조선대학교 대학원

공공행정학과

조 미 진

# 호텔규제정책 변동과정 분석

- 다중흐름모형을 적용한 학교 앞 호텔규제를 중심으로 -

A Study on the Hotel Regulation Policy :  
Focusing on Hotel construction in front of  
schools.

2018년 8월 24일

조선대학교 대학원

공공행정학과

조 미 진

# 호텔규제정책 변동과정 분석

- 다중흐름모형을 적용한 학교 앞 호텔규제를 중심으로 -

지도교수 이 민 창

이 논문을 행정학 석사학위신청 논문으로 제출함.

2018년 04월

조선대학교 대학원

공공행정학과

조 미 진

## 조미진의 석사학위논문을 인준함

위원장	조선대학교	교수	박희서	(인)
위원	조선대학교	교수	한인섭	(인)
위원	조선대학교	교수	이병강	(인)

2018년 05월

조선대학교 대학원

# 목 차

## ABSTRACT

제1장 서론 .....	1
제1절 연구배경 및 목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
제2장 이론적 배경 .....	4
제1절 정부규제 .....	4
1. 본 연구의 정부규제 개념 및 유형 .....	4
2. 본 연구의 정부규제 수단 .....	9
3. 호텔규제의 이론적 특성 .....	11
제2절 Kingdon의 다중흐름모형 .....	17
1. 문제의 흐름 .....	17
2. 정치의 흐름 .....	18
3. 정책대안의 흐름 .....	18
4. 정책의 창 .....	19
5. 정책기업가 .....	20
제3절 선행연구 검토 .....	21
1. 다중흐름모형 관련 연구 .....	21
2. 호텔규제정책 관련 연구 .....	24
3. 선행연구의 한계점 .....	27
제4절 연구의 분석틀 .....	28
1. 정책과정 .....	28
2. 정책참여자 .....	29
3. 분석틀의 제시 .....	34
제3장 학교 앞 호텔규제 .....	35
제1절 학교 앞 호텔규제의 개관 .....	35
1. 학교 앞 호텔규제의 추진배경 .....	35

2. 학교 앞 호텔규제의 주요내용 .....	35
제2절 학교 앞 호텔규제의 전개과정 .....	37
1. 제1기(2010.11.02.~2013.08.28.) .....	37
2. 제2기(2013.08.29.~2015.12.02.) .....	39
3. 제3기(2015.12.03.~2018.02.28) .....	44
제4장 학교 앞 호텔규제정책 변동과정 분석 .....	48
제1절 문제의 흐름 .....	48
1. 지표 .....	48
2. 사건과 위기 .....	51
3. 환류 .....	52
제2절 정치의 흐름 .....	54
1. 정부의 정책기조 .....	54
2. 대통령의 의지 .....	54
3. 관련 집단 활동 .....	57
4. 소결 .....	80
제3절 정책대안의 흐름 .....	83
1. 실현가능성 .....	83
2. 대중의 수용성 .....	84
3. 구체적 대안 .....	85
4. 가치의 일치성 .....	89
제4절 정책 창과 정책기업가 .....	90
제5절 소결 .....	93
제5장 결론 .....	96
제1절 연구결과의 요약 .....	96
제2절 시사점 및 한계점 .....	99
참고문헌 .....	100
부록 .....	113

## 표 목 차

[표 2-1] 규제의 유형 .....	5
[표 2-2] 경제적 규제와 사회적 규제의 비교 .....	7
[표 2-3] 규제수단의 특징 비교 .....	9
[표 2-4] 호텔의 개념 .....	12
[표 2-5] 호텔규제의 유형 .....	13
[표 2-6] 호텔규제의 유형 구분 .....	14
[표 2-7] 다중흐름모형 관련 선행연구 .....	23
[표 2-8] 호텔규제정책 관련 선행연구 .....	26
[표 2-9] 여·야 의석수 .....	30
[표 2-10] 연구분석 내용 .....	33
[표 3-1] 관광진흥법 개정반대에 대한 다양한 관점 .....	46
[표 3-2] 호텔규제정책 전개과정 .....	47
[표 4-1] 연도별 한국 여행 중 방문 권역 .....	49
[표 4-2] 연도별 이용 숙박시설 .....	50
[표 4-3] 서울 객실수급분석 .....	50
[표 4-4] 문제의 흐름 .....	53
[표 4-5] 박근혜 대통령 활동 .....	56
[표 4-6] 건축법 일부 개정법률(안) 입법예고 내용 중 일부분 .....	57
[표 4-7] 국토부 활동 .....	58
[표 4-8] 문화체육관광부 활동 .....	60
[표 4-9] 교육부 활동 .....	64
[표 4-10] 서울시 활동 .....	62
[표 4-11] 서울시중부교육청 및 서울시교육청 활동 .....	65
[표 4-12] 수도권 숙박수급분석 결과 .....	66
[표 4-13] 호텔업계 활동 .....	67
[표 4-14] 관련 학교기관 활동 .....	69
[표 4-15] 시민단체 활동 .....	71



[표 4-16] 국회의원 활동 .....	76
[표 4-17] 전문가집단 활동 .....	79
[표 4-18] 정치적 흐름 .....	79
[표 4-19] 정책참여자 활동분석 .....	82
[표 4-20] 정책대안의 흐름 .....	83
[표 4-21] 교육부훈령 .....	86
[표 4-22] 정책대안의 내용 .....	88
[표 4-23] 가치의 일치성 .....	89
[표 4-24] 정책대안의 흐름 .....	89
[표 4-25] 정책의 창 .....	91
[표 4-26] 정책기업가 .....	92
[표 4-27] 호텔규제 정책변동 흐름 .....	95

## 그림 목 차

[그림 2-1] 교육환경보호구역 .....	16
[그림 2-2] 연구의 분석틀 .....	33
[그림 4-1] 방한 외래관광객 .....	47
[그림 4-2] 대한항공 청원글 .....	50
[그림 4-3] 비즈니스호텔 2015년 공실파동 .....	73

# ABSTRACT

## A Study on the Hotel Regulation Policy: Focusing on Hotel construction in front of schools.

Mijin Cho

Advisor : Prof. Minchang Lee, Ph.D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University

This study aims to analyze the process of policy change of Hotel Regulation Policy by using Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF).

To do this, factors influencing 3 streams, problems, policies and politics of MSF were examined and decisive causes for policy window, and roles of a policy entrepreneur were analyzed.

The following is the analysis of hotel regulatory policy changes using Kingdon's multi-stream model.

In the stream of the problem, the decision maker recognized the hotel regulation problem as a policy issue because it was confirmed that Chairman Cho Yang-ho of Hanjin Group requested improvement of the hotel regulation in front of the school at the luncheon meeting.

Second, in the political stream, various political characteristics related to hotel regulation improvement were found to have influenced. In particular, President Park 's willingness to reform hotel regulation played a major role in policy change. And the demand for improvement in the regulation of the hotel industry

has played a role in influencing the movement of the president and the government ministries.

The opposition from related schools and civic groups put a burden on the government and the hotel industry. Additional clauses were created in the amendment to the Tourism Promotion Act, which caused the policy change to slow down.

In the policy stream, various policies have emerged to reform hotel regulations. In this process, three major policy alternatives were proposed, but in the end they were being narrowed down to highly feasible to reform regulation.

The first policy entrepreneur directly required policy makers to reform regulations and played an important role in making the decision maker aware of social issues as policy issues.

The hotel regulatory policy change process has long been subject to policy problems and policy alternatives, but no policy changes have occurred.

But when political trends are strongly formed, such as election and pressure activities of interest groups. And the policy window was opened and affected policy changes.

The importance of this study is identifying the process of hotel regulatory policy changes in a policy context and it could help to discover causes involved in hotel regulatory policies by reviewing the changing process of hotel regulatory policies.

**Key words : hotel regulation, policy change, Kingdon's MSF**

# 제1장 서론

## 제1절 연구배경 및 목적

관광산업은 일자리 창출과 수출 촉진의 가장 중요한 분야 중 하나로 손꼽히고 있다. 세계관광위원회(WTTC)의 2017년 연례 분석에 따르면 관광산업은 세계 GDP의 10.4%, 총 고용의 9.9%인 3억 3,300만 명의 일자리를 창출하는 것으로 보고되고 있다(WTTC, 2018). 우리 정부에서도 2017년 12월 “제1차 국가관광 전략 회의”를 개최하여 관광산업에 대한 정책적 지원 및 법률 정비를 시도하고 있으며, 2018년 총 1조 3,989억 원의 관광관련 재정을 확보하여 관광수요 창출을 통한 내수 진작 및 관광산업 경쟁력 제고를 추진하고 있다(관광정책국·관광산업정책관, 2018).

관광산업에서 관광숙박업은 관광객을 위한 관광인프라 산업으로서, 관광 산업의 핵심임과 동시에 서비스 산업으로서 지역 산업의 견인과 고용창출 측면에서 그 파급효과가 매우 크다고 할 수 있다(전효제, 2004). 관광산업과 관광숙박업의 성장은 정부 정책과 투자에 의해 많은 영향을 받으며, 공공 및 민간단체와의 지속적인 협력을 통해 추진될 경우, 국가의 미래 성장 동력을 창출하는데 기여할 수 있다.

숙박시설의 가장 대표적인 유형인 호텔에 대한 정부 규제는 매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 호텔건립 전에 적용되는 사전적 규제인 호텔입지구제, 호텔건립 허가 이후 발생하는 사후적 규제로 등급규제, 식품 및 위생에 관련규제, 화재 및 재난 등 대한 안전규제 등이 대표적이다. 우리나라의 호텔규제정책은 대부분 정부에서 호텔산업 발전을 위해 규제를 완화하고 지원해주는 방향으로 이루어지고 있다(박주영, 2011).

실질적으로 사회적·경제적 환경이 급변하고 있으며, 관광객의 요구조건이 다변화하는 등 정책수요의 변화에 따라 호텔규제정책이 변동하는 것은 자연스러운 현상이다. 그러나 학교 앞 호텔규제<sup>1)</sup>는 여러 차례 사법부의 불허 판결과 관련 학교기관 및 시민단체, 일부 지방정부의 반대에도 불구하고 정부주도로 추진되었다. 이 와

---

1) 본 논문에서 학교 앞 호텔규제는 ‘학교 앞 호텔 설립규제 완화’의 의미로 사용한다. 즉 학교앞 호텔 규제는 학교 인근에 호텔 설립을 허용하기 위한 규제완화정책의 하나로 볼 수 있다.

같은 호텔규제정책의 비정상적 입법추진과정은 입법과정에 대한 의구심을 갖게 하였다. 뿐만 아니라 증거가 숙박시설 확충이라는 정책기조와는 방향이 다른 대형 숙박시설의 확충을 중심으로 하는 규제정책이 추진된 이유를 사례 분석을 통해 확인해 볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 학교 앞 호텔규제가 정책의제로 떠오르기 이전인 2010년 부터 2018년 2월 28일까지 전개되어 온 정책결정과정의 흐름과 쟁점을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 체계적으로 분석해 보고자 한다.

본 연구의 목적을 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 학교 앞 호텔규제에 대한 전개과정을 분석한다. 학교 앞 호텔규제는 2010년부터 정책변동이 이루어진 이후에도 사회적 이슈로 논란이 되었는데, 본 연구에서는 이러한 논란 과정을 시간적 흐름을 기준으로 분석하고자 한다.

둘째, 학교 앞 호텔규제의 정책변동과정을 분석하고자한다. 이를 위해 학교 앞 호텔규제 정책과정을 Kingdon의 다중흐름모형에서 제시한 각각의 흐름을 중심으로 분석한다.

셋째, 학교 앞 호텔규제의 정책변동과정과 정책참여자들의 활동 분석결과를 정리하여 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 2010년부터 2018년 2월 28일까지로 정한다. 본 논문에서는 과거부터 계속 존재했던 사회문제가 정책결정자에게 정책문제로 인식되어 정책산출물이 나오기까지의 정책과정을 설명하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하였기 때문에 정책창이 열리는 시점보다 앞선 숙박시설부족문제가 논의되기 시작한 시점인 2010년부터 2018년 2월 28일까지로 연구범위를 설정했다.

본 연구의 분석 대상은 학교 앞 호텔규제이다. 학교 앞 호텔규제에서는 기존의 정책대안이 꾸준히 제시되어 왔음에도 불구하고 기존의 정책 방향과는 다른 방향의 정책이 갑작스럽게 추진되었다. 이 과정에는 사법부의 여러 차례 불허 결정이 있었고, 관련집단 및 시민단체의 강한 반대에도 불구하고 정부주도로 강력히 추진되어 정부의 규제정책추진에 대한 충분한 설명이 부족했던 사례로 판단되었다. 따라서 이와 같은 규제정책이 어떻게 추진되었는지 확인해보고자 본 사례를 연구 대상으로 선정하게 되었다.

본 연구는 해석적 사례연구와 문헌 연구 방법을 병행하여 사용하였다. 호텔규제 정책 변동과정을 파악하기 위해 관련 논문 및 학술자료, 언론 보도 등의 문헌을 검토하였고 정책참여자의 입장 및 상호작용을 분석하기 위해 관련기관 보고서, 성명서, 언론보도 등의 자료를 활용하였다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 정부규제

#### 1. 본 연구의 정부규제 개념 및 유형

##### 1) 정부규제의 개념

정부규제는 학자에 따라 다양하게 정의된다. Warren Buhler(1979)는 규제를 정부의 목적을 이루기 위한 수단 중의 하나로서 정부가 정부 밖에 속하는 개인이나 기업이 선택할 수 있는 행동방향을 명령하거나 근본적인 영향을 미치기 위한 정부행위라고 정의하였다. Frederick Thompson & Leroy R. Jones(1982)는 규제를 정부가 시민의 행태에 영향을 미칠 목적으로 사용할 수 있는 여러 정책수단 중 하나에 불과함을 지적하면서, 요금, 가격, 가격구조, 수익률, 생산량, 진입, 표준 등 경제규제와 기타 정책수단을 구분하여 설명하였다. Anderson(1978)은 규제를 정부가 경제사회적 목적을 이루기 위하여 개인과 기업의 경제적 활동을 통제하거나 제한하고 형성 또는 지지하기 위한 행정작용이라고 정의 하였다. 그는 규제의 최종 목적은 규제대상인 개인과 기업 또는 조직의 활동에 대한 재량권에 제약을 가하기 위한 것으로 바람직한 행위는 지원하거나 보호하고 바람직하지 못한 행위는 제한하거나 금지하는 것이라고 주장하였다(김용우, 1996). Baldwin(1999)은 규제를 크게 세 가지 관점으로 정의하였다. 첫째, 특정 명령(commands)의 집합. 즉 특정한 목적을 달성하기 위해 법률의 형태로 공포되고, 특정기관에서 전담하여 적용하게 되는 일련의 규칙집합(set of rules)을 의미한다. 둘째, 의도적인(deliberate) 국가의 영향력을 가리키는 것으로 산업이나 사회적 행위에 영향을 행사하기 위해 고안된 국가의 모든 행위를 의미 한다. 셋째, 사회적 제약이나 영향력의 모든 형태, 즉 개인의 행위에 영향을 주는 모든 매커니즘을 말하며 이와 같은 매커니즘의 규제적 영향이 의도적으로 만들어진 것뿐만 아니라 다른 목적을 두고 우연히 만들어진 것까지를 가리키는 것으로 규제를 정의 하였다(조경복, 2012).



## 2) 정부규제의 유형

최병선(2015)은 정부규제(government regulation)를 “정부가 바람직한 경제사회 질서(desirable socio-economic order)의 구현을 위해 시장에 개입하여 개인 또는 기업의 행위에 제약을 가하는 것”이라고 정의하였다. 김용우(1996)는 정부규제를 정부조직 중 하나인 규제기관이 이루어야할 목적을 달성하기 위해 민간 경제주체인 개인, 기업, 조직단체의 특정 활동이나 행위를 금지, 제한, 지시하거나 보호, 지원, 지도, 조장하는 행정작용으로 정의하였다. 본 연구에서는 위와 같은 논의를 바탕으로 정부규제를 정부가 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 시장에 개입하여 민간 행위에 제약을 가하는 것이라고 정의하고자 한다.

정부규제는 분류 기준에 따라 다양하게 유형화되고 있다. 규제의 대상을 기준으로 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하기도 하고, 정부의 개입시기를 기준으로 사전적 규제와 사후적 규제로 구분하기도 한다. 본 항에서는 정부규제의 유형별 개념을 살펴보고 학교 앞 호텔규제가 어떠한 유형에 속하는지 살펴 보고자한다. 물론 학교 앞 호텔규제는 호텔기업의 경영활동에 관련된 경제적 규제의 특징과 학생들의 교육권과 관련된 사회적 규제의 특징이 함께 내포되어 있고 여러 가지 복합적인 요소가 작용하고 있어 규제 유형을 명확하게 구분하기에는 어려움이 따른다.

그럼에도 불구하고 정부규제의 유형을 의미 있게 다루는 것은 유형별 특성을 통해 호텔 규제를 보다 실질적으로 이해하기 위함이다.

[표 2-1] 규제의 유형

규제 유형	내용
경제적 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 진입규제</li> <li>■ 가격규제</li> <li>■ 독과점 및 불공정거래에 대한 규제</li> </ul>
사회적 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 환경규제</li> <li>■ 작업장 안전 및 보건규제</li> <li>■ 소비자보호 규제</li> <li>■ 사회적 차별에 대한 규제</li> </ul>

출처 : 최병선(2015)을 참고하여 재구성

## (1) 경제적 규제

경제적 규제(economic regulation)는 일반적으로 기업의 본원적 경제활동에 대해 정부가 개입하는 것을 의미한다. 즉, 정부가 기업의 설립이나 개인사업의 개시, 생산제품 또는 서비스의 가격(또는 이윤), 품질, 생산량 및 거래자와의 거래방법 및 조건 등에 있어서 의사결정 및 행위 등을 규제 하는 것이다(최병선, 2015). 경제적 규제는 자연독점현상으로 인해 발생하는 사회 문제, 중복 투자로 인한 사회적 낭비와 자원의 낭비, 과당경쟁으로 인한 산업 발전의 둔화 또는 악화, 지나친 경쟁으로 나타나는 제품의 품질 저하, 생산물의 불균형한 수요 공급으로 인한 시장의 불안정성 등과 같이 기업의 활동이 사회가 추구하지 않는 방향의 결과가 예상 될 때, 공공의 이익이라는 명분하에 이를 개선하기 위하여 시행된다(김용우, 1996).

경제적 규제는 크게 3가지로 진입규제, 가격규제, 독과점 및 불공정거래에 대한 규제로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

진입규제(entry regulation)는 시장경쟁에 진입하려는 기업이나 개인의 수를 제한하는 것을 의미한다. 즉 특정 사업 또는 분야에 진출하여 사업 행위를 할 수 있는 영업의 자유를 제약하는 것을 말한다. 진입규제의 목적은 특정산업 분야에서 중복 투자로 인해 발생하는 자원의 낭비를 막고, 희소자원의 개발과 이용을 효율적으로 조절함으로써 시장에서 발생하는 부정적 결과를 사전에 방지하고 시정하고자 함에 있다.

가격규제는 기업 또는 민간에 의해 생산 또는 공급되는 제품이나 서비스의 가격에 대한 직접적인 통제를 말한다. 이는 일반적으로 기업이나 민간이 생산하는 제품이나 서비스의 가격이 시장에 의해 결정되어야 함에도 불구하고, 이것이 명백하게 공익에 위배 된다고 간주되는 경우, 정부가 가격결정에 직접 개입하는 것을 의미한다. 대표적인 예로 전기, 대중교통 등과 같은 공공요금 및 석유 광물 등 지하자원과 같이 공급이 매우 제한적이거나 비탄력적이기에 발생하는 경제적 지대 및 초과이윤에 대한 규제가 있다. 또한 임금에 있어서 최저시급과 같이 가격의 하한선을 정하거나 반대로 금리규제와 같이 상한선을 정하는 등 다양한 유형의 가격규제가 있다.

독과점 및 불공정거래에 대한 규제(antitrust and unfair trade regulation)는 시장경쟁을 활성화시키기 위한 목적으로 일반적인 경제적 규제와는 구분된다(최병선, 2015). 단합 등을 통해 독점적 위치를 차지하여 이득을 취하기 위한 공동행위를 하

거나, 우월한 시장적 지위를 악용하여 불공정거래를 통해 시장 질서를 어지럽히는 경우 경제적 비효율성이 높아지게 된다. 이 같은 경우 공정한 거래와 시장 경쟁의 촉진을 통해 시장기능의 정상화 및 활성화를 이루어 경제적 효율성을 높이기 위한 정부개입의 근거가 되고 있다.

## (2) 사회적 규제

사회적 규제(social regulation)는 정부가 기업의 경제적 활동에서 부수적으로 발생하는 사회 문제를 해결하기 위해 기업의 경제활동에 개입하는 것이다. 이는 기업이 경제활동 과정에서 근로자를 안전하게 보호, 관리하고, 환경오염을 줄이며, 소비자가 신뢰할 만한 제품을 만들고, 서비스를 제공해야 할 의무를 책임지게 하는 것을 의미한다. 즉, 기업의 자율과 시장원리만으로는 해결되기 어려운 사회 문제의 해결을 위한 정부개입이 바로 사회적 규제라고 할 수 있다. 따라서 사회적 규제는 기업의 경제활동뿐만 아니라 기업의 경제활동으로 인해 발생하는 사회적 결과에 대해 보다 높은 가치인식이 존재할 때 가능하게 된다.

Lilly와 Miller(1997)는 사회적 규제와 경제적 규제는 두 가지 모두 인간의 복지에 영향을 미친다는 점에서 사회성을 내포하고 있는 공통점이 있지만, 사회적 규제는 제품과 서비스가 생산 판매되는 조건과 물리적 성격에 주안점을 두고 있고, 경제적 규제는 시장, 요금, 지켜야 할 의무 등에 초점을 두고 있다고 보면서 두 가지 규제의 유사점과 차이점을 구분하였다.

김용우(1996)는 사회적 규제는 기업의 가격결정과 생산량 결정 등에는 관심을 갖지 않지만 기업이 제품이나 서비스를 어떻게 생산하고 구매자는 제품을 또 어떻게 사용 하는가 에는 초점을 두고 있으며, 특정 산업이 아니라 거의 모든 산업을 대상으로 행하여진다는 측면에서 경제적 규제와 구분하였다.

최병선(2015)은 사회적 규제는 기업의 경제적 활동만이 아닌 그에 따른 부수적인 결과에 까지 정부가 개입하는 것으로 높은 정치성을 띠고, 정치경제의 민주화 지표와 긴밀한 연관성이 있는 것이 큰 특징이라고 하였다.

[표 2-2] 경제적 규제와 사회적 규제의 비교

분 류	경제적 규제	사회적 규제
목 적	경제적 비효율성 치유	사회적 약자 및 소수자 보호
규제대상	기업의 본원적 경제활동	기업의 경제활동으로 발생하는 사회적 문제
규제범위	좁다 (특정산업 또는 기업)	넓다(전 산업 또는 사회전체)
포획 가능성	높다 (기존의 기업이 이익을 유지 또는 증가시키기 위해 추진하는 경우가 많음)	낮다(경제적인 효율성보다 사회적 안녕을 위한 경우가 많음)
규제효과	규제 대상 범위가 일정하고 목적이 명확하여 비교적 높다	규제 대상이 광범위하고 집단이나 계층 간의 입장이 달라 충돌이 많아서 비교적 낮다.

자료: 홍성일·김종배(1999)를 일부 수정

### (3) 사전적 규제와 사후적 규제

일반적으로 사전적 규제(ex ante)와 사후적 규제(ex post)는 사건 발생시점에서 정부 개입의 시기에 따라 구분한다(Kaplow, 1992). 사전적 규제는 특정 사건의 발생을 사전에 방지하기 위한 조치이고, 사후적 규제는 사건이 발생한 이후에 문제 개선을 위해 취하는 조치라고 할 수 있다(안소연, 2015). 한편 위의 두 규제를 규제 시기가 아닌 규제의 목적에 따른 구분으로 보기도 하는데, 이때, 사전적 규제는 사회문제 발생을 억제하기 위한 목적으로 이루어지는 방어적 성격의 규제로, 사후적 규제는 사회적 문제가 발생한 이후 발생한 문제에 대처하기 위한 조치를 취할 목적으로 이루어지는 처방적 성격의 규제로 해석하기도 한다. 이와 같은 내용을 통해 정리해보면 규제수단의 효율성을 높이기 위해 사전적 규제와 사후적규제 어느 편이 더 적합한가에 대한 적절성을 보다 정확히 파악하여 가장 적합한 규제수단을 결정하여야 할 것이다.

## 2. 본 연구의 정부규제 수단

### 1) 명령지시적 규제수단

명령 지시적 규제(regulation by directives)는 “법 규정, 행정명령, 지시 등에 기초한 강제력을 행사함으로써 사회적 가치의 실현을 방해하는 행위를 직접적으로 금지 또는 제한하는 방법이다”(이시경, 1996). 이유형의 규제들은 정부나 규제기관이 일정한 규제기준(standards)이나 규칙(rules)을 제정하고 기업이나 개인이 이를 지키기 않을 경우 처벌을 하는 방법으로 집행된다. 명령지시적 규제는 규제 내용 자체가 간단하고 명확하기 때문에 피규제자들의 정확한 인지가 용이하여 규제 효과가 신속하게 나타난다. 또한 법 규정, 행정명령 등에 근거를 두고 규제가 집행되기 때문에 규제 대상에 대한 관리나 집행이 용이하다. 따라서 정치적으로 설득력이 있고, 일반 국민들의 지지를 쉽게 확보할 수 있다. 그러나 규제 과정에 따른 행정 비용과 수단 변화에 따른 비용이 높아 경제성이 낮고, 규제 대상자들 모두가 인정할만한 합리적인 기준의 설정과 기준의 효율적 달성가능성에 대한 판단이 곤란하며, 시장이나 사회적 변화에 경직적이라는 문제가 있다. 게다가 명령지시적 규제수단은 규제산업의 발전을 저해하는 요소로 작용할 수 있어 규제에 대한 저항도 큰 편이다. 또한 명령지시적 규제의 효과는 위반자에 대한 처벌 수위에 의해 좌우된다. 즉 합리적인 규제기준이 설정되었다 할지라도 규제 위반에 따른 처벌 수위가 적절하지 않을 경우 규제 효과를 기대하기 어려운 한계점을 가지고 있다.

### 2) 시장유인적 규제수단

시장유인적 규제(regulation by market incentives)는 개인이나 기업이 개별적으로 경제적 판단을 하여 규제수단을 선택할 수 있게 규제 수단 결정에 있어서 선택권을 부여하는 방법이다. Buchanan & Tullock(1975)은 명령 지시적 규제는 새로운 기업의 진입을 막아 기존 기업들의 이익에 부합하게 된다면, 경제적 접근에 있어서 효율성이 중요함을 강조했다. 경제적 수단을 사용했을 때 새로운 동기를 유발시킬 수 있고, 지역이나 국가에서 보다 큰 편익을 취하게 된다고 보는 것이다. 그러나 이러한 시장유인적 규제는 명령지시적 규제수단에 비해 경제적 효율성이 높다는 장점에 비해 정치적 수용성(political acceptability)이 매우 낮은 단점이 있다. 또한

명령지시적 규제수단에 비해 효과가 신속하게 나타나지 않는다. 정부의 강제력이 수반된 명령지시적 규제수단에 비해 시장유인적 규제수단은 개인이나 기업에 규제수단의 선택에 대한 자율성을 전제로 시행되기 때문에 규제 효과는 유동적이기 쉽다. 이러한 시장유인적 규제수단의 종류에는 크게 정부지원, 행정지도, 유인책 등이 있다(심우철, 2007). 규제 수단의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

[표 2-3] 규제수단의 특징 비교

기 준	명령지시적 규제수단	시장유인적 규제수단
정치적 수용성	높음	낮음
규제 집행	높음	낮음
규제 효과	높음	낮음
경제적 효율성	낮음	높음

출처 : 최병선(2015), 심우철(2007)을 참고하여 재구성

### 3) 자율적 규제수단

자율규제는 정부규제의 비효율성을 비판하며 민간영역에 규제의 형성과 집행 등 그 역할과 책임을 부여하는 제도로 자리 잡아 왔다. 그러나 자율규제는 규제대상이 규제의 주체가 되는 것이기 때문에 규제의 실효성과 한계성에 의문이 제기되어 왔다. 따라서 학자들 사이에서 자율규제에 대한 다양한 주장들이 펼쳐지고 있다.

자율규제의 유형은 분류 기준에 따라 다양하게 나타난다. 범위를 중심으로, 개인적 자율규제, 단체자율규제, 규제의 대상을 기준으로 경제적 자율규제와 사회적 자율규제, 정부의 개입여부와 개입정도에 따라 자발적 자율규제, 부분위임 자율규제, 완전위임 자율규제 등으로 구분하고 있다(Gunningham & Rees,1997).

Boddewyn(1998)은 규범 제정과 집행의 주체에 따라 자율 규제방식을 5가지 로 구분하였다. 자기규율, 순수 자율규제, 공동자율규제, 협의적 자율규제, 위임적 자율규제이다. Price & Verhulst(2000)는 자율규제를 정부와의 관계를 기준으로 분류하였다. 정부개입 없는 자발적인 자율규제, 개인이나 기업이 스스로 규제를 설정하고 부과하지만 그러지 않을 경우 법에서 정하고 있는 규제를 강제하는 강제적 자율규

제, 개인이나 기업이 스스로 규제하고 정부의 승인을 받는 승인적 자율규제, 개인이나 기업이 정부가 정하는 범위에서 규범을 설정하고, 그것을 강제하도록 명확하게 요구 받는 위임적 자율규제가 있다.

정부의 개입 정도에 따라 자율규제를 분류하기도 한다. 완전자율규제는 정부가 아닌 개인이나 기업이 규제행위를 자발적으로 행하는 것으로 볼 수 있다. 자발적 자율규제는 규제의 제정에서 집행까지 모든 영역에서 개인이나 기업 등의 민간이 정부의 개입 없이 이루어나가는 규제방식이다. 완전위임 자율규제는 규제의 제정에서 집행까지 모든 영역이 개인이나 기업과 같은 민간에서 이루어지나, 규제 프로그램은 정부의 인허가를 받아야 시행된다는 점에서 앞의 순수 자율규제와는 구별된다. 부분위임 자율규제는 규제결정과정의 모든 영역에 걸쳐 어느 정도 제약을 받게 되는 형태이다(Gunningham & Rees, 1997).

위의 논의를 정리해보면 결국, 자율규제의 가장 이상적인 유형은 순수 자율규제라고 볼 수 있다. 하지만 규제대상이 규제주체가 되는 자율규제는 방임적 자율규제가 되기 쉽고, 개인이나 기업이 적극적으로 참여하지 않게 되면 실효성이 떨어지게 되는 한계점을 가지고 있다. 따라서 자율규제의 속성을 가미한 자율규제로 가게 된다. 결국 바람직한 자율규제유형은 자율규제를 바탕으로 하며, 공적규제의 일정부분을 가미한 형태로 자율성이 일정부분 보완된 형태가 되어야함을 의미하는 것이다(조연하·배진아, 2005).

### 3. 호텔규제의 이론적 특성

#### 1) 호텔의 개념

관광진흥법 제3조에 따르면 관광숙박업은 호텔업과 휴양 콘도미니엄업으로 구분하고 관광객의 숙박이 가능한 시설을 갖추고 이를 이용하게 하는 업태를 정의하고 있다. 관광진흥법 시행령에서는 호텔업을 보다 세분화하여 구체화하였다. 그 내용을 요약 정리해 보면 다음 표와 같다.

[표 2-4] 호텔의 개념

관계법령	구분	형태	주요내용
관광진흥법 제3조	관광 숙박업	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
		휴양콘도미니엄업 <생략>	
관광진흥법 시행령 제2조	호텔업	관광 호텔업	관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하고 숙박에 딸린 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등(이하 "부대시설"이라 한다)을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업(業)
		수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업, 소형호텔업, 의료관광호텔업 <생략>	
공중위생관리법 제2조	숙박업	숙박업	손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비등의 서비스를 제공하는 영업을 말한다. ※ 다만, 농어촌에 소재하는 민박 등 대통령령이 정하는 경우를 제외한다.
공중위생관리법 시행령 제4조	숙박업 (세분)	숙박업 (일반)	손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 (취사시설은 제외한다) 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업
		숙박업 (생활)	손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 (취사시설을 포함한다) 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업

출처: 국가법령정보센터(검색일: 2018.05.24.)에서 부분 인용

## 2) 호텔규제의 유형

호텔규제는 일반적인 규제 구분방법으로 크게 사회적 규제와 경제적 규제로 보는 연구(이웅진, 1997)와 항목별로 구분하는 행정상, 세제 금융상 영업상 또는 가격 규제, 입지규제, 시설규제, 영업활동규제 등으로 구분하는 연구(이중순, 1997)가 있었다. 경제적 규제의 관점에서 호텔규제는 진입 퇴출규제, 가격규제, 서비스 양과 질의 규제, 투자 및 재무·회계 등의 규제를 뜻하고 사회적 규제는 건강·위생과 관련된 규제, 안전의 확보, 공해방지 환경보전 등과 관련이 있는 규제가 있다.

이중순(1997)은 호텔규제를 행정상, 세제 금융상 영업상 크게 3가지 항목별로 구분하여 호텔규제의 유형을 정리하였다. 행정상의 규제는 관광호텔 상품가격에 대한



규제, 건축 관련 인·허가상의 규제, 관광호텔 등록 기준상의 규제, 환경오염개선부담금 및 수질검사제도 등의 규제, 세제 금융상으로는 산업재해보상요율에 관한 규제, 관광호텔 전기요금에 대한 규제, 객실 TV시청료에 대한 규제, 영업상의 규제로는 관광호텔종사원 자격제도에 관한 규제로 정리하였다.

[표 2-5] 호텔규제의 유형

규제 유형	내용
행정상의 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광호텔 상품가격에 대한 규제</li> <li>■ 건축 관련 인·허가상의 규제</li> <li>■ 관광호텔 등록 기준상의 규제</li> <li>■ 환경오염개선부담금 및 수질검사제도 관련 규제</li> </ul>
세제·금융상의 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업재해보상요율에 관한 규제</li> <li>■ 관광호텔 전기요금에 대한 규제</li> <li>■ 객실 TV시청료에 대한 규제</li> </ul>
영업상의 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광호텔종사원 자격제도에 관한 규제</li> </ul>

출처 : 이종순(1997)을 참고하여 재정리

행정상의 규제에서 관광호텔 상품가격에 대한 규제는 경제적 규제 중에서 대표적인 가격규제에 속하고 건축 관련 인·허가상의 규제나 관광호텔 등록 기준상의 규제는 진입규제라고 할 수 있으며, 환경오염개선 및 수질검사 등에 관련된 규제는 사회적 규제 중 환경규제라고 볼 수 있다. 세제·금융상의 규제에서 산업재해보상요율에 관한 규제는 근로자 보호에 관련된 사회적 규제이고 관광호텔 전기요금에 대한 규제나 객실TV시청료에 대한 규제는 가격규제로 경제적 규제 중 진입규제로 볼 수 있다. 영업상의 규제에서 관광호텔종사원 자격제도에 관한 규제는 진입규제이다.

본 연구에서는 호텔규제의 유형을 보다 명백하고 객관적으로 구분하기 위해 사회적 규제와 경제적 규제로 구분하는 방법을 사용하겠다.

[표 2-6] 호텔규제의 유형 구분

규제	규제 유형	세부내용	시기	수단
관광호텔 가격에 대한 규제	경제적 규제	가격규제	사전적 규제	명령지시적
건축관련 인허가상의 규제	경제적 규제	진입규제	사전적 규제	명령지시적
관광호텔 등록 기준상의 규제	경제적 규제	진입규제	사전적 규제	명령지시적
환경오염 개선부담금 및 수질검사제도	사회적 규제	환경규제	사전적 규제	명령지시적
산업재해보상요율에 관한 규제	사회적 규제	작업장 안전 및 보건규제	사전적 규제	명령지시적
관광호텔 전기요금에 대한 규제	경제적 규제	가격 규제	사전적 규제	명령지시적
객실 TV시청료에 대한 규제	경제적 규제	가격규제	사전적 규제	명령지시적
관광호텔종사원 자격제도에 관한 규제	경제적 규제	진입규제	사전적 규제	명령지시적

출처: 최병선(2015)을 참고하여 재정리

### 3) 호텔규제의 목적

호텔규제의 목적은 광의의 관점에서 살펴보면 규제를 통해 시장의 실패를 최소화하고 경제적 사회적 이익의 배분을 보다 효율적으로 이루기 위한 것이다(최병선, 2015). 그렇다면 보다 실질적인 우리상황에서 호텔규제의 목적을 살펴보겠다. 우리나라의 호텔규제의 목적은 산업육성과 사회적 비용 유발 억제를 들 수 있다. 먼저, 정부는 미성숙했던 관광산업을 육성하기 위해 1961년 관광사업진흥법을 시작으로 관광진흥개발기금법 등을 제정하여 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하였으며 관광산업의 지도 및 육성을 도모함으로써 관광 진흥에 기여하고자 호텔규제를 시

행했다(관광기본법10조). 다음으로 정부는 한때 호텔산업을 호화 사치성 서비스업으로 간주하고 국민들의 관광호텔의 이용이 국민의 건전한 소비생활을 왜곡시키고 경제의 올바른 성장에 부정적 영향을 미칠 뿐 아니라 국민 계층 간에 위화감을 조성하는 등 관광호텔의 기업 활동이 사회적으로 많은 비용을 유발한다고 보고 사회적 비용을 억제하기 위한 목적으로 호텔규제를 시행하기도 했다(김재환, 1999). 하지만 각 정부가 관광산업에 대해 정책문제를 해결하는 방안이나 정책이념을 실현시킬 수 있는 산업으로 인식하기 시작하면서 호텔 규제에 대한 목적은 사회적 비용 유발 억제의 목적보다는 산업발전의 목적이 중심이 되고 있다.

학교 앞 호텔규제는 호텔을 학교 주변에 건설하는 것에 대해 학교보건법 제6조<sup>2)</sup>에 따라 제한하는 것을 의미한다.

이와 같은 학교보건법은 아래와 같이 절대보호구역과 상대보호구역으로 구분하여 상대정화구역이 원칙적으로는 제한되지만 심의를 거쳐 허가 받은 경우 호텔건립이 가능하였다. 하지만 학교 앞 호텔규제는 절대보호구역을 75m로 보고 이외의 상대보호구역에서 일정 조건을 충족할 경우 심의과정 없이 호텔건립이 가능하게 하는 것이다. 학교 앞 호텔규제는 사전적 규제이고, 명령지시적 규제수단이다. 그러나 사회적 규제인가 경제적 규제인가는 보는 관점에 따라 다르게 판단할 수 있어 규제의 유형을 명확하게 구분하기 어렵다. 경제적 규제의 관점에서는 입지규제로 사회적 규제의 관점에서는 소비자보호 규제로 유형을 구분할 수 있다.

위와 같은 학교 앞 호텔규제를 규제적 관점에서 바라보면 경제적 규제관점에서 국토해양부(이하 ‘국토부’)는 입지규제로, 사회적 규제관점에서 교육부(구. 교육과학기술부)는 학교보건법으로 적용하고 있다. 결국 이 같은 논의 구조는 국가의 최고 지도자인 대통령이 결정하게 된다.

2) 학교보건법 제6조(학교환경위생 정화구역에서의 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.

(중략)

13. 호텔, 여관, 여인숙

출처: 국가법령정보센터(검색일: 2018.04.11.).



출처 : 교육환경보호구역(검색일: 2018.04.11).

[그림 2-1] 교육환경보호구역

## 제2절 Kingdon의 다중흐름모형

Kingdon(1984)의 다중흐름모형(multiple streams framework: MSF)은 합리모형이나 점증이론과 같은 일반적인 이론에서 전제하는 인과관계를 부정하고 정책과정의 우연성과 비합리성을 전제로 한다. 이 같은 다중흐름모형에서는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이라는 3가지 흐름이 각각 독자적으로 흐르다가 우연한 기회에 만나 정책기업가에 의해 정책의 창이 열리고 정책산출물로 이어지는 정책과정을 설명하는 정책모형이다.

Kingdon은 다중흐름모형은 왜 의제들이 모두 정부의제로 채택되지 않고 특정 의제만이 정부의제로 채택되는지, 그리고 왜 정책과정에 참여하는 다양한 참여자들이 다른 것들을 희생하면서 특정 대안에 보다 많은 관심을 갖게 되는 이유에 대해 설명하는데 주안점을 두었다. 즉, 대통령이나 국회의원 등의 의사결정권한을 가지고 있는 인사들이 어떻게 최종적인 결정을 내리는가에 관심이 있는 것이 아니라 정책참여자들이 다른 이슈들은 고려하지 않으면서 왜 특정 이슈만을 고려하는 것 인가를 이해하려는데 그 목적을 두고 있다(최성락 외, 2012). 쓰레기통모형을 확장시킨 다중흐름모형은 정책과정을 정책문제, 정치, 정책대안의 세 가지 흐름으로 구분하고, 정책의 과정과 참여자를 구분한다. 참여자들은 다시 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분하여 이들 참여자들이 각 과정에 흐름에 영향을 미친다고 보았다. 그리고 Kingdon 모형에서는 정치의 흐름을 중요시 하고 정책기업가의 역할을 강조한다는 점에서 쓰레기통 모형과 차별화 된다고 할 수 있다.

Kingdon은 다중흐름모형(MSF)에서 정책문제의 흐름(policy problem stream), 정치의 흐름(political stream), 정책대안의 흐름(policy alternative stream), 정책기업가(policy entrepreneur), 정책의 창(window of policy)을 주된 구성 요소로 보았으며 각 요소들의 주요 내용은 다음과 같다.

### 1. 문제의 흐름(Problem Stream)

문제의 흐름은 정책결정자가 사회 상황을 정책문제로 인식해 가는 과정을 의미한다. 즉, 사회에는 다양한 정책 문제가 존재하는데 왜 특정 문제만이 정책결정자의 관심을 끌게 되는가를 설명한다. Kingdon은 특정 정책 문제가 정책 의제로 선

정되는 것은 정책결정자의 상황에 대한 인식상태, 문제가 정의되는 방법에 의존한다고 보고, 이처럼 정책결정자나 정부 관리들이 문제를 인식하게 되는 데는 지표의 변화, 사건 또는 위기의 발생, 환류 등이 큰 영향을 미친다고 보았다. Kingdon은 사회의 모든 상황이 문제가 되는 것이 아니라 문제에 대한 지각적 요소 또는 해적 요소가 투입될 때 정책문제가 될 수 있다고 보았다. 즉, 사회 상황이 정책 문제가 되기 위해서는 정책결정자가 그 상황을 심각하게 고려하고 무엇인가를 해야 한다고 지각하고 인식해야 한다는 것이다. 정책결정자가 인식할 수 있는 문제로 정의되는가 그렇지 않은가 하는 것은 정부 문제에 대한 관심이 바로 문제가 되는 것이다.

## 2. 정치의 흐름(Political Stream)

정치의 흐름은 정책문제의 흐름이나 정책대안의 흐름과 상관없이 정치적 사건의 발생으로 정책의제 설정 범위가 좁혀지는 과정을 뜻한다. 정치의 흐름에 영향을 미치는 요소에는 국가적 분위기, 이익집단의 압력활동, 행정부의 교체, 각종 선거결과 등이 있다(Zahariadis, 1999). 따라서 정권이 교체되거나 의회의 구성원이 바뀌는 등의 변화는 정책의제 설정에 있어서 우선순위를 변경시키거나 새로운 의제를 등장시킬 수 있으며, 자신 또는 특정 이익집단에게 유리한 정책의제가 채택되도록 하기 위한 압력행사를 나타나게 한다. 이익집단은 자신들이 지지하는 정책의제가 설정될 수 있도록 조직화된 정치세력 간 합의과정에 압력을 행사하며, 정부 관료는 정치세력 간 합의와 갈등여부에 따라 순응하거나 한 쪽 편만 들기도 한다(김덕조, 2017). 특히 국내의 각 정당들은 그들의 유권자의 이념과 인지된 욕구를 만족하는 각기 다른 정책을 추구하게 되기 때문에 정책의제 설정에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 이와 같은 정치의 흐름에서 정책참여자들은 여러 영향 요소를 인지하며 정부의제 설정에 영향을 미친다.

## 3. 정책대안의 흐름(Policy Alternative Stream)

정책대안의 흐름은 특정 사회 상황에 대한 여러 가지 정책 대안들이 정책공동체 내에서 다양한 정책 아이디어와 만나 결합하면서 가능한 몇 가지 대안들로 좁혀지는 과정을 말한다. 이러한 정책의 흐름 과정은 학자, 행정가, 이익집단의 분석가 등

전문성을 지닌 전문가 커뮤니티를 중심으로 진행되고 이들은 의회, 지자체, 행정부, 연구소, 이익단체들 사이에서 정책공동체를 형성하여 다양한 대안들을 제시해나간다. 이 같은 정책대안의 흐름 과정에서 전문가들 중에서도 특히 정책기업가의 역할은 중요하다. 정책기업가들은 자신이 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적으로 자신이 가진 여러 가지 자원을 동원하면서 정책대안을 소개하고 정책공동체의 구성원들을 설득하는 등의 노력을 기울인다. 정책대안의 존재 유무는 정책문제가 지속 가능한 의제 상태를 유지할 수 있게 하는 중요한 요인으로 작용하기 때문에 중요하다. 정책의 흐름에서 정책대안이 지속할 수 있게 하는 영향 요인으로는 정책대안의 실현가능성, 대중수용성, 구체적 대안, 가치 일치성 등이 있다.

#### 4. 정책의 창(Policy Window)

정책의 창은 정책참여자가 그들에게 관심 있는 정책 문제에 정책결정자나 사회가 관심을 갖게 하거나 그들이 선호하는 정책대안을 관철시킬 수 있는 기회를 갖게 되는 것을 의미한다(Kingdon, 2011). 정책의 창은 일시적 기회로서 그 기회는 오래 머물러 있지 않는다. 정책의 창이 열렸다는 것은 특정 정책을 지지하는 사람들이 그들이 관심을 갖는 특별한 문제에 주의를 집중되도록 노력하거나 그들에게 유리한 정책대안이 채택되도록 압력을 행사하여 정책변화의 기회를 맞이하였다는 것을 의미한다. 또한 정책의 창이 열렸다는 것은 정책 전 과정에 있어서 특정한 대안이 선택되는데 필요한 여러 여건들이 충분히 성숙되어 있음을 나타낸다.

정책의 창은 세 가지의 흐름 중 일부 또는 흐름의 전부가 결합할 때 열리게 되는데, 일부가 결합한 것을 부분결합이라고 하고, 전부가 결합한 것을 완전결합이라고 한다. 여기서는 정책과정의 단계에 따라 합쳐지는 유형 또는 다른 것으로 인식된다. 좀 더 구체적으로는 문제의 흐름과 정치의 흐름이 합쳐지면 의제형성의 창, 문제의 흐름과 정책의 흐름이 합쳐지면 정책집행의 창, 정책의 흐름과 정치의 흐름이 합쳐지면 정책형성의 창이 열린 것으로 인식 할 수 있다.

Kingdon은 정책의 창 종류를 예측가능한 창, 예측불가능한 창, 파급효과의 창으로 구분하여 각각 설명하였다. 첫째, 예측가능한 창은 예산 관련 정책에서 열리는 창으로 국회의 예산심의 및 법안심사, 정책 기한 만료로 인한 재검토 상황 등을 들 수 있으며 이 같은 경우 예측가능성이 높고 주기를 갖고 있는 경향이 있다. 둘째, 예측 불가능한 창은 다중 흐름이 서로 다른 동력을 바탕으로 형성되어 흐르다가

예기치 않은 시점에 접점이 형성되어 열리는 창이다. 예측 불가능한 경우로는 갑작스런 사회적 사건의 발생, 선거 등을 통한 의회 집권당의 변화, 주요 정책결정자의 교체 등을 들 수 있다. 마지막으로 파급효과의 창은 하나의 사건이 다른 사건에 영향을 미치는 과정에서 열리는 창을 의미한다.

## 5. 정책기업가(Policy Entrepreneur)

정책기업가는 그들이 선호하는 정책을 위하여 그들의 자원을 투자하기 원하는 자로 정의하고 있다. 정책문제에 대해서 정책기업가는 자신들이 인지한 문제를 부각시키기 위해 특정 정책지표를 이슈화시키며 정책문제를 자신들에게 유리한 방향으로 규정하고 때로는 다양한 상징을 이용하여 문제를 부각시키기도 한다 (Kingdon, 2011). 정책기업가는 자신들이 가진 모든 동원 가능한 자원을 활용하여 공청회, 간담회 등에서 주장을 하고 정치적인 연계를 달성하며 정책 공동체 내에서의 협상 등을 통하여 자신들의 의지를 관철시키고자 한다. 공식적 정책 과정 틀에서 움직이는 정책 전문가와는 다르게 정책기업가들은 여론이나 법원 등의 다양한 수단을 통해 목적을 달성하고자 한다(Baumgartner and Johns, 2005). 정책의 창이 열리기를 기다리는 수동적인 존재가 아니라, 각 흐름을 결합시켜 자신들이 지지하는 정책이 채택될 수 있는 기회인 정책의 창을 열어 정책결정이나 정책변동을 유도하는 적극적 존재로 이해할 수 있다.



## 제3절 선행연구 검토

### 1. 다중흐름모형 관련 연구

김시진(2012)은 대학등록금 부담완화 정책이 정부 의제로 설정되고 정부정책으로 발전하는 과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 살펴보았다. 이를 통해 정부정책으로 채택되는 과정에서 어떠한 요인들이 주된 원인이 되었는지는 관점에 따라 분석하고자 하였고 정책기업가의 역할이 중요함을 강조했다.

김가람(2014)은 반값등록금 정책은 보는 관점에 따라 타당성의 논의가 달라지는 모호한 상태임을 전제하면서 반값등록금 정책 변동은 선거 결과와 정치적 이해관계가 가장 큰 영향을 미친 요인이었다고 설명하였다.

최성락·박민정(2012)은 한국에서의 Kingdon모형을 적용한 연구들이 원래 Kingdon 모형에서 의도한 정책의제설정의 비합리성을 설명하기 위한 의도를 분석과정이나 결론에서 제시하고 있는가에 대한 이론적 해석에서의 한계를 살펴보고 한국적 상황에서 Kingdon모형의 적용이 얼마나 적실성을 지니고 있는지 분석하였다.

고명석(2013)은 20여 년간의 정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 과정을 Kingdon의 정책 흐름모형을 적용하여 분석하였다. 각 정부별로 주무부처의 신설과 폐지 재신설의 변동과정을 중심으로 분석하고 정책추진체계의 변동의 원인 및 파급효과(spillover)와 정책선도자의 역할이 무엇이었는지 분석하였다.

김선빈(2016)은 공무원연금 개혁과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 2009년 이후 지속적인 공무원연금의 재정적자 문제에도 불구하고 박근혜 정부에 들어 공무원연금개혁이 어떻게 단기간에 가능했는지 확인하였다. 국민적 관심과 상대적 박탈감 해소에 대한 필요성, 대통령과 여당의 강력한 리더십을 그 주요한 원인으로 꼽았다. 지금까지 공무원 연금 개혁에 대한 논의는 대부분 인관관계를 중심으로 이루어졌으나 연구자는 관련 이익집단의 의견뿐만 아니라 시간적 흐름을 함께 논의하여 개혁안을 분석함으로써 학문적 의의가 있음을 밝혔다.

박혜진(2016)은 '선행교육 규제법'의 정책 형성과정을 Kingdon의 다중흐름모형에 적용하여 분석하였다. 교육정책 형성과정에서 시민단체가 정책형성과정에서 결정적 영향을 미칠 수 있고, 시민단체가 정부의제를 유지하기 위해 중요한 역할을 하였다고 분석하였다. 또한 선행교육 규제법이 비교적 빠르게 법제화되었던 것은 선행교

육의 문제가 끊임없이 제기되어 왔고 사회적 공감대가 형성되어 있었던 점, 그리고 대통령 선거라는 정치적 흐름이 신속한 법제화에 중요한 영향을 끼친 것으로 분석했다. 하지만 결과적으로는 시민단체가 정책형성과정에 큰 영향을 미친 것은 사실이나 우리나라 정치구조상 정책결정과정에서 대통령이나 행정부의 영향력이 강하게 작용한 것으로 분석했다. 특히 정책형성이 신속하게 이루어지는 경우 행정부가 정책을 결정하는 가능성이 높아진다고 설명하면서 이와 같은 정책 결정 과정을 거치면서 사교육 경감(사교육비 부담)이라는 본래 목적 달성을 위한 정책결정에는 도달하지 못했다고 분석했다.

이슬아(2017)는 이명박정부와 박근혜정부의 대학 구조개혁 정책 변동 과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 두 정부의 대학 구조개혁 정책 변동 과정을 살펴봄으로써 앞으로의 대학 구조 개혁 정책 방향을 제시하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

이혜수(2017)는 비정규직노동정책 형성과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 2000년 비정규직 문제가 사회적으로 이슈화된 이후 비정규직에 대한 보호와 남용을 제한하기 위한 관련법이 입법되었지만 이후로도 비정규직 문제는 더욱 심화된 것으로 평가되었다. 수년간의 노사정 협의에도 불구하고 정상적인 입법절차를 거치지 못하고 국회의장 직권상정을 통해 입법되었으며 입법 직후부터 이해관계자 정부 등 각 계층으로부터 재개정 요구를 받았다는 사실을 통해 비정규직 정책의 제도화에 의문을 갖게 될 수밖에 없었다고 연구배경을 밝히면서, 이해당사자들의 동의가 없던 정책이 어떻게 입법될 수 있었는가라는 의문을 제시하였다. 결론적으로 정권말기 이해당사자들이 원하지 않은 정책이 입법된 것은 정부의 강한 의지만으로 설명될 수 있다고 분석하였다.

김덕조(2017)는 부동산 정책연구에서 투기과열지구 지정에 대한 정책변동과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 부동산 정책변동의 주요한 요인은 부동산 정책이 정권의 사상이나 이념에 따라 변화하는 특성으로 시장에 안정감을 주지 못한 점과 정부정책이 시장에 적절히 영향을 미치지 못한 점이라고 설명하였다. 게다가 정부정책이 중장기적인 측면에 일관된 형태로 이루어지지 못한 점도 부동산 정책이 변동하게 한 요인이었다고 설명하였다.

[표 2-7] 다중흐름모형 관련 선행연구

저자 (년도)	연구주제	연구 내용
김시진 (2012)	대학등록금 부담완 화 정책	대학등록금 부담 완화 정책에 대한 정책과정을 Kingdon의 정책흐름 모형을 적용하여 분석하였고 이를 통해 정책기업가의 역할이 중요함을 강조하였다.
김가람 (2014)	반값등록금 정책 변 동과정 분석	반값등록금 정책은 보는 관점에 따라 공공재로도 시장재로도 볼 수 있는 모호함에 어려움이 있음을 전제하면서 반값등록금 정책변동과정에서 정책변동에 가장 큰 영향을 끼친 흐름을 정치의 흐름으로 보았다.
최성락· 박민정 (2012)	Kingdon 정책흐름모 형 적용의 적실성에 대한 연구	Kingdon의 다중흐름 모형의 비합리성이 한국 연구에서 적용하는데 한계가 있음을 지적했다.
고명석 (2013)	정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 과정	정보통신기술 정책추진체계 변동과정을 정부조직 개편 시기별로 구분하여 각 시기별 특징을 설명하면서 중앙 행정부처의 변화는 정치과정에서의 대통령선거 등과 같은 이슈의 영향이 정책의제화에 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석했다.
김선빈 (20116)	공무원연금 개혁과정	대통령의 공공부분 개혁의 중심에 있었던 공무원연금 개혁이 빠른 시일 안에 이루어지게 된 정치적 배경과 이를 가능하게 했던 정책참여자들의 활동을 통해 공무원연금 개혁 과정을 분석했다.
박혜진 (2016)	선행교육 규제 정책 형성과정	선행교육 규제정책에 대해 사교육의 직접규제부분은 제외되고 공교육부분만 규제하는 방향으로 전환되어 합리적 정책결정에 도달하지 못했다고 분석했다.
이슬아 (2017)	대학 구조개혁 정책 변동 과정	대학 구조개혁 정책 변동 과정 분석을 통해 정부의 비합리적인 의사결정정책에서 근본적인 문제점을 해결하지 못한 경우, 같은 문제가 반복적으로 일어날 수 있음을 지적했다.
이혜수 (2017)	비정규직노동정책 형성과정	비정규직 노동정책을 둘러싼 이해당사자들의 이견과 대립이 분분한 가운데 정권 말 입법에 성공할 수 있었던 정책변동의 원인에 대해 다중흐름모형의 비합리성을 바탕으로 분석했다.
김덕조 (2017)	투기과열지구 지정의 정책변동 분석	우리나라 투기과열지구 지정에 대한 정책의 창이 열리게 된 원인에 대해 분석했다.

## 2. 호텔규제정책 관련 연구

김미자(1995)는 관광산업의 근간을 이루고 있는 호텔산업의 건전한 육성 발전을 위해 규제개선이 일관성 있게 지속적으로 추진되어야 하고 이를 위해서는 관광산업 규제에 대한 문제점 검토와 다양한 연구가 필요하다고 주장하였다. 이를 위해 연구자는 관광호텔의 정부규제 현황 및 문제점을 검토하고 관광호텔정부규제 개선 방안을 제시하는 호텔의 정부규제에 관련하여 법령 정비와 개선에 대한 기초적인 연구를 수행하였다.

결국 연구자는 이와 같은 연구를 통해 관광호텔의 활성화 및 합리적인 경영을 위해 관광관련 정부규제에 대한 문제점이 무엇이며, 이 같은 관광호텔의 법률적 환경의 합리적인 개선방향을 모색하고 자하였다.

차길수(2000)는 관광호텔을 사회간접자본(Social Overhead Capital)의 성격으로 인식하여 사회적 비용과 관련된 차별적 규제들을 적극 검토해야 할 것이라고 주장했다. 특1급 관광호텔의 혼인예식업 허용, 서울 도심지 관광호텔 연회장 사용, 용도 변경 허가 및 교통 유발 부담금 규정관련, 관광호텔 내 스렛머신업 폐지, 관광호텔 전력요금의 일반용 적용에 대한 문제, 다양한 세제 및 부담금의 완화 등이다. 이 연구는 사회간접자본 성격을 지닌 관광호텔들의 국가 경쟁력을 위해 정부가 호텔 산업에 대한 각종 규제들에 대해 종합적인 규제완화 방안을 수립해야한다고 주장했다.

김경숙(2001)은 규제완화 및 규제강화의 정책이 관광호텔 경영에 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴보고자 하였다. 분석한 규제완화의 경우 비용감소, 사업지원, 영업확대, 투자지원 등에 영향을 미치는 것으로 나타났고 규제강화의 경우 비용증가, 투자억제, 영업축 등과 같은 부분에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 호텔정책 수립과정에 문제가 있으며 이는 정책 담당자들의 전문성과 관광업계 현황 파악의 미숙성에서 기인하고 있는 것으로 평가했다. 반면 규제완화의 효과성은 크게 비용감소측면, 영업확대 측면, 투자지원 측면, 영업 확대측면에서 전체적으로 사회적 규제완화의 효과성이 높은 것으로 평가하였다. 특히, 투자지원 측면의 사회적 규제완화 효과성이 산업적 규제 보다 높은 것으로 확인하고 비용부분에 부담을 주는 규제를 사회적 규제라고 분석하면서 관광호텔을 호화·사치성 서비스산업으로 인식하기 때문이라고 설명하였다. 이는 관광산업발전을 어렵게 하는 중요한 요인으로 정치권의 인식변화가 산업전반의 발전에 심각한 영향을 미치고 있다고 분석하였다.

김향자·유지윤(2002)은 관광숙박시설지원 등에 관한 특별법의 제정 및 운영에 따른 관광숙박시설의 확충 및 서비스의 질적 개선에 대한 평가를 실시하고 관광숙박시설 확충 및 운영활성화를 위한 정책 방향을 제시하고자 하였다. 관광숙박시설지원등에 관한 특별법이 소기의 목적을 충분히 달성하였다고 보기 어렵다고 하면서 관광숙박수용태세의 확립을 위해 동 특별법 연장이 필요하다고 설명하면서 산재되어 있는 관광숙박시설 관련 법규의 일원화를 통한 체계적 관리의 필요성을 주장했다.

이영규·권봉현(2013)은 관광호텔에 대한 특별법 제정이후 업체수와 객실 수 모두 증가한 것으로 나타나 숙박수용력이 증가한 것으로 평가했으나 직후 IMF구제금융 도입과 같은 경제 위기 상황에 따라 경영환경 악화로 인해 동 특별법에 의한 지원이 실효성을 갖기 어려운 상황이 되었다고 설명하였다. 이에 따라, 관광호텔 규제 완화보다 강한 규제 철폐를 통한 서비스산업의 활성화를 실현하기 위해 규제현황을 분석하고 그 대안을 제시하고자 하였다.

안영훈(2015)은 관광산업이 경제적 관점이 중심이 되어왔으나 시대가 변하면서 관광분야에 대한 정치적 의미를 부여함으로써 보다 장기적이고 효과적인 관광정책의 추진이 요구되고 있다고 주장했다. 논문에서는 경제영역에서 다뤄왔던 관광분야에 시대적 변화를 고려하여 관광분야에 대한 정치적 의미를 부여함으로써 관광정책에 대한 의미를 재정립하고 바람직한 발전방향을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 각 정부의 관광정책 방향과 대통령들의 관광정책관을 통해 국가정책으로서 관광정책의 정치적 의미와 기능을 살펴보는 것에 연구의 초점을 맞추고자 하였다.

박경복(2016)은 학교 옆 호텔 건립 규제 완화에 대해 이해당사자인 관광호텔 전공 학생을 대상으로 숙박시설과 학습권 침해의 상관관계에 대한 인식도를 설문조사를 통해 실시하였다. 조사결과 규제 대상인 관광호텔은 학습권을 저해할 우려가 가장 낮은 숙박시설물로 나타났으며, 관광진흥법 개정에서 제시하는 부대조건이 학습권 저해에 대한 안전장치로서 역할이 가능하다는 것을 보여준다고 설명하였다.

[표 2-8] 호텔규제정책 관련 선행연구

저자 (년도)	연구주제	연구 내용
김미자 (1995)	관광호텔의 정부규제에 관한 연구	관광호텔 정부규제 현황과 문제점을 검토하고 호텔산업에 대한 인식 특히 정치권의 인식이 산업발전에 큰 영향을 미친다고 밝혔다.
차길수 (2000)	관광호텔의 경영개선을 위한 규제완화 방향에 대한 연구	호텔을 사회간접자본(Social Overhead Capital)의 성격으로 바라보면서 호텔산업의 규제완화를 주장하였다.
김경숙 (2001)	관광호텔 규제완화의 효과에 관한 연구	텔파이기법을 이용하여 규제완화 및 규제강화가 호텔경영에 미치는 영향을 분석하였다.
김향자·유지윤 (2002)	관광숙박시설 지원 등에 관한 특별법 효과분석	관광숙박시설지원등에 관한 특별법의 제정 및 운영에 따른 관광숙박시설의 확충 및 서비스의 질적 개선에 대해 평가하고 특별법 연장의 필요성을 언급 하면서 관련 법규의 일원화를 통한 체계적 관리가 필요하다고 주장했다.
이용규·권봉헌 (2013)	관광호텔 규제철폐를 통한 서비스산업 발전	사회적 경제적 환경의 영향으로 특별법 등에 의한 지원이 실효성을 가지 어려운 상황을 설명하고 보다 명확한 규제철폐를 통해 서비스산업을 발전시켜야한다고 주장하였다.
안영훈 (2015)	국가정책으로서 관광정책의 정치적 의미와 기능	경제적 관점에서만 접근해 오던 관광정책분야에 대해 사회적 환경 변화에 따른 정치적 관점의 의미와 중요성을 강조하였다.
박경복 (2016)	학교 옆 호텔 건립 규제 완화에 대해 이해당사자 인식도 조사	숙박시설과 학습권 침해의 상관관계에 대한 인식도 조사를 통해 관광경영학을 전공으로 하고 있는 대학생들의 견해를 제시하여 정책적 시사점을 제공하고자 하였다.

### 3. 선행연구의 한계점

다중흐름모형을 적용한 기존 연구는 거의 대부분 정책결정이나 정책변동과 같은 정책과정에 대한 분석을 수행한 경우가 많다. 즉, 우리사회의 공유된 문제에 대한 정부의 행동방침을 연구 대상으로 삼고 있다. 그러나 호텔규제와 관련된 연구에서는 정부 행동방침을 연구할 때 자주 사용되는 다중흐름모형을 적용한 연구는 찾기 힘들다. 호텔규제에 관한 연구들은 대부분 규제완화를 통한 호텔산업 발전을 모색하는 연구와 호텔 규제에 대한 이해관계자의 인식도를 조사하고 분석한 연구 등으로 이루어져 있었다. 즉 지금까지 호텔규제에 관한 선행연구에서는 호텔규제는 왜 필요하고 왜 불필요한지와 같은 근본적인 규제 이유에서부터 호텔분야의 규제정책의 변동과정은 어떠한 요인에 의해 변동되거나 결정되는지에 대한 보다 폭넓은 관점에서 정책문제를 파악하고 발전방향을 논의하는 데에는 한계점을 가지고 있었다. 따라서 본 연구에서는 학교 앞 호텔규제가 어떠한 요인에 의해 정책변동과정을 거치게 되었는지 설명하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석해 보고자 한다.

## 제4절 연구의 분석틀

본 연구에서는 호텔규제정책의 변동과정을 분석하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형을 이론적 틀로 적용하였다. Kingdon의 다중흐름모형의 구성요소는 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름과 정책의 창, 정책산출물, 정책기업가로 구성된다. 이때 Kingdon은 정책과정과 정책참여자로 구분하여 설명하였다. 따라서 본 절에서도 정책과정과 정책참여자를 구분하여 연구의 분석틀에 나와 있는 개념을 활용하여 살펴보고자 한다.

### 1. 정책과정

#### 1) 문제의 흐름

문제의 흐름에서는 정책결정자가 사회문제를 정책문제로 인식하게 하는 주요한 영향요소로 방한 외래관광객의 꾸준한 증가로 인한 숙박시설 문제와 10대 기업 총수 오찬간담회에서 한진그룹 조양호 회장의 학교 앞 호텔규제에 대한 요구를 중심으로, 정부 여당에서 관광진흥법 개정을 통과하게 한 결정적 계기에 대해서는 대한항공 조현아 부사장의 땅콩회항사건과 관광숙박시설 확충 대책 발표 및 관광진흥법 개정의 환류를 중심으로 하여 정책문제가 어떻게 흘러갔는지 살펴보았다.

#### 2) 정책의 흐름

정책의 흐름에서는 나타난 정책대안들은 국토계획법 개정, 교육부훈령 제정, 관광진흥법 개정 등이 있었다. 이 같은 정책대안들은 호텔업계, 시민단체 등과 같은 정책참여자들의 요구에 의해 등장하고 수정 되 가면서 실현가능성이 높은 정책대안들로 좁혀져가는 과정을 나타냈다.

#### 3) 정치의 흐름

정치적 흐름에서는 국가정책기조에서부터 정책 참여자들을 중심으로 살펴보았다. 특히, 국가지도자였던 박근혜대통령의 규제개선 추진 의지와 관련된 활동과 호텔업계의 규제개선 추진요구, 관련 학교기관과 시민단체의 반발, 서울특별시장(이하 ‘서



울시장)의 변화에 따른 서울특별시(이하 ‘서울시’)의 입장변화, 교육부의 입장변화 등을 통해 정치의 흐름을 살펴보았다.

#### 4) 정책의 창과 정책 기업가

호텔규제정책 변동과정에서 정책의 창은 두 번 열린 것으로 보았다. 첫 번째 정책의 창은 박근혜 대통령이 학교 앞 호텔규제를 정책문제로 인식하게 한 10대 기업 총수 오찬간담회였고 두 번째 정책의 창은 여당 의원들이 지지부진하던 관광진흥법 개정을 이뤄낸 결정적 사건인 땅콩회항 사건이었다. 이와 같은 정책의 창이 열리는 과정에 결정적 역할을 하였던 정책기업가는 첫째, 한진그룹 조양호 회장이었고 둘째, 정부 여당이였다.

#### 5) 정책 산출물

정책과정을 분석하여 어떠한 정책산출물이 나타났는지 살펴보고 이 같은 정책산출물 생성과정이 어떠한 정책적 의미를 가지고 있는지 살펴보았다.

이와 같은 정책변동 과정에서 국토계획법, 교육부훈령, 관광진흥법 3가지 정책산출물이 발생하였고 이와 같은 정책산출물은 호텔규제정책 변동에 보다 더 효과적인 관광진흥법 개정으로 좁혀지는 모습을 나타냈다.

### 2. 정책참여자

정책과정은 다양한 정책참여자들(Stakeholders)이 각자의 정책 목적이나 이해관계를 가지고 참여하는 정치적 과정이다. 따라서 정책과정을 보다 명확하게 이해하기 위해서는 정책 과정에 어떠한 정책 참여자가 어떤 정치적 행위를 나타내고 다른 정책참여자들과 어떠한 상호작용을 하는지 살펴볼 필요가 있다. 이와 같은 정책과정에 등장하는 정책참여자는 크게 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분할 수 있다. 공식적 정책 참여자들은 크게 국회, 대통령과 대통령실 보좌진, 행정기관, 사법부가 있고 비공식적 정책 참여자로는 정당, 이익집단, NGO, 언론매체, 정책전문가 정책공동체 싱크탱크, 일반시민과 여론이 있다(정정길, 2015). 본 연구에서 호텔규제정책 변동 과정에 볼 수 있는 정책참여자들을 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 의회

의회는 국민의 대표기관으로서 중요한 정책을 최종적으로 결정할 권한을 지닌다. 입법권이 바로 그것이다. 비록 정책과 법률이 동일하지는 않지만 중요한 정책일수록 그 기본은 법률의 형태를 취하는 경우가 많다. 그러므로 입법권을 통하여 의회는 강력한 정책결정권을 행사할 수 있다.

본 사례에서 의회는 입법권을 통해 정책결정권을 행사한 것으로 보인다.

[표 2-9] 여·야 의석수

	제18대 국회				제19대 국회				제20대 국회			
기간	2008년5월 30일 ~2012년 5월 29일				2012년 5월 30일 ~2016년 5월 29일				2016년 5월 30일 ~ 현재			
	2008년 총선당시		2012년 총선 당시		2012년 총선 직후		2016년 임기 종료 직전		2016년 총선 결과		2018년 5월 14일 기준	
여·야	여	야	여	야	여	야	여	야	여	야	여	야
의석수	153	146	165	129	152	148	145	146	123	177	118	170

출처 : 위키백과(검색일: 2018.03.08.)를 참고하여 재정리

## 2) 대통령

정책과정에서 대통령이 행사하는 권한은 크게 정책결정에 관한 권한, 정책집행에 관한 권한, 국군통수권, 위기관리자로서의 책임과 권한 등이 있다.

본 사례에서 정책결정자인 박근혜 대통령은 법률의 형태를 취하는 정책에서 정책을 국회에 제안하는 정책결정에 관한 권한을 행사하였다.

## 3) 행정부처

행정조직의 공식적인 권한은 의회와 대통령이 결정한 정책을 관련 분야의 전문성과 정치적 중립성에 입각하여 충실히 집행하는 것이다. 그러나 오늘날 거의 대부분의 국가가 당면하고 있는 사회적 문제는 매우 복잡하고 다양하여 그 해결에는 고도의 기술성과 전문성이 요구되고 있기 때문에 정책 결정 전반에 걸쳐 이 같은

문제해결 능력을 빠짐없이 갖추고 있는 행정조직의 역할이 더욱 중요시되고 있다. 본 사례에서 행정부처는 문화체육관광부(이하 ‘문광부’), 국토해양부(현. 국토교통부), 교육과학기술부가 있었다.

#### 4) 정당

정당이란 의회정치를 전제로 공통의 가치체계에 합의하여 정치권력의 획득 유지를 목적으로 결집한 여러 사람들의 집합체이다. 즉, 국민사회 정치통합의 실질적인 조직매개체로서 동일한 정견을 가진 사람들이 정치과정의 통제, 특히 정권 획득 유지를 통하여 그 정견을 실현시키려는 목적 아래 모여 만든 자주적 계속적인 조직단체이다. 본 사례에서 정부 여당이 정책기업가로서 정책변동에 중요한 역할을 한 시기인 2015년 말 여당은 새누리당 이었고 야당은 민주통합당, 통합진보당, 자유선진당 등이 있었다. 정부 여당은 정책결정에 핵심적인 역할을 한 것으로 보인다.

#### 5) 이익집단

이익집단(interest group)은 집단의 구성원들이 지니고 있는 공통의 목표 또는 공통의 이익을 달성하기 위해 조직된 집단을 의미한다. 이익집단은 자신에게 유리한 정책결정을 위해 활발한 정책 활동을 펼치며 이를 통해 정책담당자인 관료들에게 여러 가지 압력을 가해 그들의 이익을 관철시키려 노력하기 때문에 흔히 압력집단(gressure group)이라고도 불린다. 이와 같은 이익집단의 압력은 인적 물적 자원을 통해 이루어지기도 하고, 의회와 행정부를 상대로 펼치는 로비(lobby) 활동을 통해 영향력이 있는 정책결정자를 압박하여 그들이 추구하는 목표를 달성하려 노력한다.

이와 같은 이익집단은 집단의 이익 증진을 위해 활동하기 때문에 사회 전체의 공공이익을 침해하거나 사회적 약자를 희생시킬 수 있는 문제점을 지니고 있지만 이익집단의 요구나 주장을 정부에 요구하는 정치적 기능을 수행함으로써 민주정치에서 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

본 사례에서 대표적인 이익집단은 한국관광협회중앙회, 한국관광호텔업협회, 한국관광공사 등이 있었다. 특히 한국관광호텔업협회는 관광업계 공동성명서 발표 및 기자회견 등을 통해 호텔업계의 주장을 정부에 전달하는 등 정치적 기능을 수행한 것으로 보인다.

## 6) 시민단체

시민단체는 시민사회의 자발적인 활동을 바탕으로 공익을 추구하는 비영리 단체(NPO)이자 비정부 단체(NGO)를 의미한다(차희원, 2000). 이와 같은 시민단체는 특정집단의 사적 이익을 추구하는 것이 아니라 사회전체의 공적 이익을 추구하고 시장 및 정부부문과는 별개로 운영되며 시민의 자발적인 참여를 전제로 하고 있다. 특히, 시민단체는 시민들이 정책과정에 참여를 가능하게 하고, 개인의 분산된 정치적 의사표현을 하나로 묶음으로써 보다 효과적으로 정치적 의사표현이 가능하도록 한다. 따라서 정책에 대한 다양한 시민들의 참여를 확대시키는 주요한 역할을 하게 된다.

본 사례에서 시민단체는 크게 문화 관련단체와 교육 관련단체가 등장했다. 문화 관련단체에는 한국문화유산정책연구소, 북촌을 아끼는사람들, 문화연대, 서촌주거공간연구회 등이 있었고 교육 관련단체에는 전교조와 시민단체로 구성된 교육운동연대, 경제정의실천시민연합(이하 ‘경실련’)과 참교육학부모회 등이 있었다. 이들 시민단체는 개인들의 정치적 의사표현을 하나로 묶어 효과적인 정치적 의사표현이 가능하도록 한 것으로 보인다.

## 7) 전문가

정책과정에서 전문가는 전문적 지식을 배경으로 정책에 대해 논의하고 정보와 지식을 제공한다. 따라서 전문가는 학문적 관점에서 사회문제를 정의하기 때문에 새로운 관점에서 사회문제를 발견하고 제시하기도 한다. 특정 사회문제에 대한 정책대안을 판단함으로써 정책문제로서의 채택에 큰 영향을 미친다. 정책 효과의 발생 여부를 판단하거나 정책내용의 잘잘못을 비판적으로 평가하는 것 역시 중요한 전문가의 역할이다. 또한 전문가는 과학적 사실에 내재된 다양한 가치판단을 제공함으로써 균형적 시각을 제공하고, 과학적 지식과 정보를 자유로운 소통에 기여함으로써 정책과정의 민주성을 높이는 것 또한 전문가의 역할이다.

본 사례에서는 학계와 재계 등 다양한 분야의 전문가들이 등장했다. 특히, 학계에서는 학문분야에 따른 다양한 가치판단을 제시하여 균형적 시각을 제공하는데 기여했다고 사료된다.

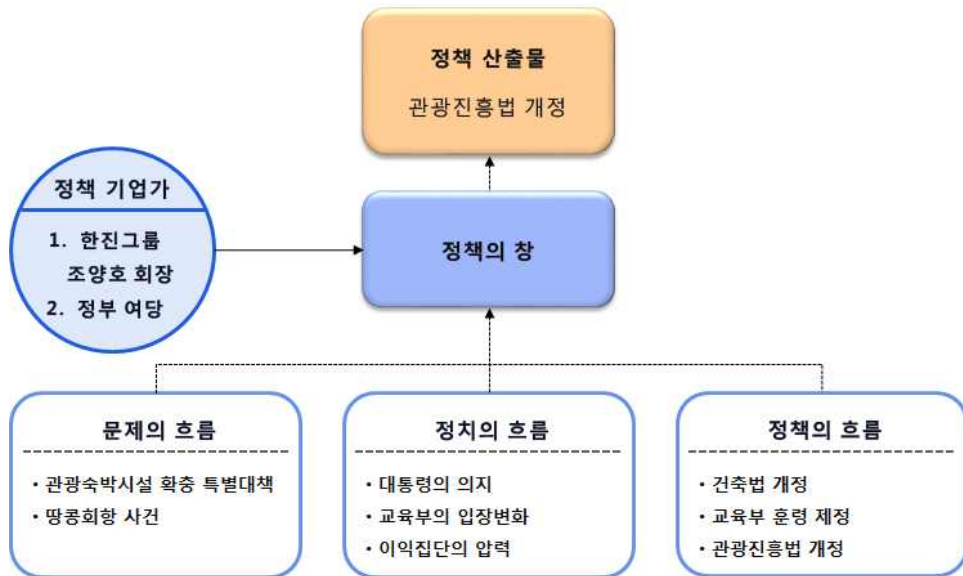
[표 2-10] 분석 내용

호름	기준	내용	정책참여자
문제의 호름	지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방한 외래관광객 증가</li> <li>■ 숙박시설 부족</li> </ul>	박근혜 대통령, 문화체육관광부, 교육부, 국회의원, 서울시, 서울시교육청, 서울중부교육청, 호텔업계, 관련 학교기관, 시민단체, 전문가집단
	사건과 위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10대 기업 총수 오찬간담회</li> <li>■ 땅콩회항 사건</li> </ul>	
	환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광숙박시설 확충 대책 발표</li> <li>■ 관광진흥법 개정안</li> </ul>	
정치적 호름	국가적 분위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부정책기조</li> <li>■ 대통령의 의지</li> </ul>	
	이익집단의 압력	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔업계의 추진 요구</li> <li>■ 시민단체의 반발</li> </ul>	
	집권세력의 변동	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시장의 변화</li> <li>■ 교육부의 입장변화</li> </ul>	
정책 대안의 호름	구체적 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부의 대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토계획법 개정</li> <li>- 교육부훈령 제정</li> <li>- 관광진흥법 개정</li> </ul> </li> </ul>	
정책의 창		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 첫 번째 창 : 10대 기업 총수 오찬간담회에서 대한항공 조양호 회장의 호텔건립규제 완화요청</li> <li>■ 두 번째 창 : 땅콩회항사건 이후 복합문화센터에 호텔 제외 발표</li> </ul>	
정책 기업가		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한진그룹 조양호 회장</li> <li>■ 정부여당</li> </ul>	
정책 산출물		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국토계획법 개정 ■ 교육부훈령 ■ 관광진흥법 개정</li> </ul>	

### 3. 분석틀의 제시

본 연구에서는 학교 앞 호텔규제가 인과관계를 전제로 분석하는 합리모형이나 점증모형과 같은 기존의 이론으로 분석하기에 한계가 있다고 판단하여 본 연구의 사례를 설명하기에 보다 적합하다고 생각하는 다중흐름모형을 분석틀로 설정하였다.

본 연구의 분석틀은 그림과 같으며 각 흐름에서 나타난 주요한 영향요인을 중심으로 각각의 흐름을 파악하고 정책의 창이 열리고 정책산출물이 생겨나기까지 어떠한 사건과 위기가 있었으며 그 과정에서 어떠한 정책참여자들이 등장하고 그들은 어떠한 역할을 하는지 분석하고자 한다. 각 흐름을 구체적으로 살펴보면 정책문제의 흐름에서는 학교 앞 호텔규제가 정책의제로 등장하게 된 사회적 정치적 배경과 정책결정자가 학교 앞 호텔규제에 대해 관심을 갖게 된 계기를 살펴보고 정치의 흐름에서는 학교 앞 호텔규제와 관련하여 정부의 국정 방향, 국가 최고결정권자인 대통령의 의지, 학교 앞 호텔규제 정책과정에 참여하는 정당 및 이익집단의 정책참여자의 입장변화 등을 분석하며 정책 대안의 흐름에서는 어떠한 정책대안들이 제시되었고 그 같은 대안들은 어떠한 과정을 거쳐 형성되었으며 결국 어떤 정책대안으로 좁혀지게 되는지 분석하고자 한다.



[그림 2-2] 연구의 분석틀

## 제3장 학교 앞 호텔규제

### 제1절 학교 앞 호텔규제의 개관

#### 1. 학교 앞 호텔규제 추진배경

정부(문화체육관광부)는 학교 앞 호텔규제에 대해 관광숙박시설의 확충을 통한 관광산업의 경쟁력 강화를 목적으로 추진하게 되었다고 그 취지를 밝혔다(관광진흥법 일부개정법률안, 2012.10.09.). 이와 같은 정부(문화체육관광부) 정책추진은 방한 외래관광객 증가로 인한 숙박시설 부족문제를 근거로 하고 있었다. 따라서 정부는 이와 같은 숙박시설 부족 문제를 해결하기 위해 용적률 완화 및 소형호텔업 허용을 비롯한 행정, 재정적 정책지원, 서비스의 질적 수준 제고 등 다양한 정책대안을 마련하였다(문화체육관광부, 2012.07.24.). 하지만 정권이 교체되고 호텔업계의 규제 개선 요구가 지속되면서 이와 같은 정치적 흐름에 따라 학교 앞 호텔규제가 추진된 것으로 보인다.

#### 2. 학교 앞 호텔규제의 주요내용

##### 1) 법·제도적 기반마련

호텔규제정책은 호텔업의 특성상 여러 부처가 관여되어 있다. 따라서 정부(문화체육관광부)와 대통령이 호텔규제정책을 개선하기 위해 각 부처에 정책추진에 협조할 것을 주문하면서 여러 부처는 각 부처별 대안을 제시하여 법·제도적 기반을 마련하고자 하였다. 다음은 학교 앞 호텔규제와 관련된 주요 내용이다.

##### (1) ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안’ (이하 ‘국토계획법’)

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 입지규제최소구역 신설에 관한 내용으로 구체적인 내용은 다음과 같다.

국토계획법은 입지규제최소구역으로 지정되면 다른 법률 규정의 일부를 완화 또는 배제할 수 있도록 하고, 입지규제최소구역으로 지정된 지역은 특별건축구역으로

지정된 것으로 간주하며, 입지규제최소구역에 건축하는 건축물에 대해 건축법에 따라 건축기준 등의 특례를 적용할 수 있도록 한다는 내용이다(국토계획법 제80조의3 및 제83조의2).

### (2) 교육부훈령 제정

교육부훈령(제113호)은 학교환경위생정화위원회(이하“위원회”라 한다)의 심의에 대한 내용으로 다음과 같다.

위원회에서 호텔건립사업추진계획을 설명할 수 있다는 사실을 호텔건립 사업자에게 의무적으로 알리고 학교환경위생정화위원회가 학교 앞 호텔 건립을 심의할 때 사업자가 위원회에 출석해 위원회 위원들에게 사업설명의 기회를 제공하도록 한 것이다. 이때 위원회가 건립을 불허할 경우 교육감 또는 교육장은 구체적인 금지사유를 기재해 사업자와 인·허가를 담당하는 기관에게 알리도록 해야 한다는 내용이다.

### (3) 관광진흥법 개정

현행 법(관광진흥법 제16조)의 내용은 절대정화구역은 적용대상에 포함하지 않고 상대정화구역에서 일정 부대조건을 충족할 경우 학교보건법을 적용받지 않도록 하겠다는 내용으로 앞에서 언급한 부대조건은 다음과 같다.

1. 학교보건법의 규정에 따른 유해 시설이 없을 것.
2. 객실이 100실 이상일 것.
3. 대통령령으로 정하는 지역 내에 위치할 것.
4. 관광숙박시설 내 공용공간을 개방형 구조로 할 것
5. 학교보건법 제2조에 따라 학교 출입문 또는 학교설립예정지 출입문으로부터 직선거리 75미터 이상에 위치할 것.



## 제2절 학교 앞 호텔규제 전개과정

### 1. 제1기(정책의제설정기) : 2010.11.02.~2013.08.28.

이 시기는 박근혜대통령이 학교 앞 호텔규제를 정책의제로 인식하기 전의 시기이다.

우리정부는 1997년 IMF 경제위기와 2008 세계금융위기를 겪고 난 이후 경제성장을 위해 시장의 자생능력을 향상시키기기 위한 방안으로 규제개선 카드를 내걸었다. 특히 2010년 서울 G20 정상회담 이후 국가 이미지 제고와 한류 열풍으로 인해 방한 외래관광객이 꾸준한 증가추세를 나타내고 수도권 숙박시설문제가 사회적으로 이슈화 되면서 규제개선을 통한 관광진흥개발기금 특별용자, ‘외래관광객 숙박지원센터’ 운영 등과 같은 다양한 정책대안이 제시되었다.

“문화체육관광부(이하 ‘문광부’)는 서울의 심각한 관광호텔객실 부족문제를 당면현안을 해소해 나가기 위해 관광호텔 5개소(531실)가 연내에 오픈할 수 있도록 관광진흥개발기금 특별용자(2010.10월~12월, 400억원) 시행과 함께, 2010년 10월 현재 281개소(7,025실)인 우수숙박시설(굿스테이·이노스텔)을 금년 말까지 100개소(2,500)를 추가 확충하여 총 9,525실이 활용될 수 있도록 하고, 수도권 지역의 휴양콘도미니엄, 고급펜션, 유스호스텔, 한옥체험시설 등 50여개소 약 5,000실 적극 활용해 나갈 계획이다. 또한 G20전후기간 가용 숙박시설이 효율적으로 활용될 수 있도록 숙박정보 실시간 제공, 가용숙박시설 안내, 온라인 예약 등을 지원하기 위해 민관합동 ‘외래관광객 숙박지원센터’를 운영하고 아울러 서울에 집중된 외국관광객이 최근 들어 주목받고 있는 고도역사도시(부여, 경주), 계절별 테마형 관광거점(강원 스키, 전주 음식, 제주 올레 등)으로 분산될 수 있도록 한국방문의해(2010~2012) 사업과 연계 프로그램을 강화해 나가기로 하였다”.

출처 : 문화체육관광부, 2010.11.02.

하지만 학교 앞 호텔규제는 관련 학교기관 및 시민단체와 같은 교육수요자 입장에서 학교 주변이라는 위치적 특성으로 인한 학생들의 교육환경 보호를 목적으로 하는 학교보건법에 저촉되는 부분이 있었다. 반면, 호텔업계 입장에서 관광객의 수요는 입지적 위치에 영향을 크게 받는 특성을 지니고 있었기 때문에 학교 앞 호텔 규제에 대한 두 입장은 상충할 수밖에 없는 난감한 문제였다.

특히 대한항공은 기업의 대표적인 분야인 항공운송사업의 수요 창출에 도움이 되는 호텔신축사업이 두 분야의 동반성장에 시너지 효과를 창출할 수 있는 효과적인 수단이었기 때문에 학교 앞 호텔규제가 신속히 추진되길 고대하였을 것으로 보인다. 그러나 대한항공의 호텔신축 계획은 호텔부지 인근에 학교 3곳이 있었고 문화재도 위치하고 있어서 행정상으로 불가능했을 뿐만 아니라 관련 시민단체 등의 반대에 부딪혀 어려움을 겪게 되었다.

서울행정법원 행정5부(부장판사 이진만)는 9일 대한항공이 "학교 부근에 호텔을 세워도 학습 환경에 영향을 미치지 않는다"며 서울시 중부교육청을 상대로 낸 학교환경위생정화구역 내 금지행위해제 신청거부 취소소송에서 원고 패고 판결을 내렸다. 대한항공은 경북궁 인근의 옛 미국대사관 숙소 부지에 7성급 '부티크' 호텔 조성을 추진 중이었으나 중부교육청은 "부지 인근에 덕성여중·고, 풍문여고 등 3개 학교가 있어 학교보호법 상 유해시설로 규정된 호텔이 들어서는 것은 적절치 않다"며 설립조성안을 부결처리했다.

출처 : 한국경제, 2010.12.09.

"대한항공이 경북궁 옆에 건립을 추진 중인 7성급 호텔을 두고 일부 문화유산연구단체가 반발하고 있다. 황평우 한국문화유산정책연구소장은 21일 "경복궁과 인사동 거리 등 전통문화가 보존된 지역에 호텔 등 상업시설은 어울리지 않는다"면서 "또한 학교보건법상 호텔이 유해시설로 규정돼 있고 주변의 덕성여중·고와 풍문여고와의 직선거리가 불과 50여m 밖에 안되는 만큼 교육 여건상으로도 호텔 건립은 타당치 않다"고 주장했다.

이어 "당초 대한항공의 호텔 건립계획에 대해 중부교육청 심의결과는 물론 행정소송에서도 호텔 건립이 불가하다는 판결을 받았다"면서 "그런데 국토해양부(이하 '국토부')와 문광부가 건축법과 관광진흥법의 일부 조항을 개정하면서까지 학교 인근에 관광호텔을 지을 수 있는 법적인 근거를 마련해준 것은 대한항공을 위한 특별조치인 만큼 문제가 심각하다"고 꼬집었다.

아울러 "2015년까지 한시적으로 운영될 관광숙박시설 확충지원 등에 관한 특별 법안이 국회에서 발의되는 등 모든 상황의 전개가 자칫 자본과 권력에 굴복해 특혜를 베푸는 꼴이 됐다"고 지적했다.

출처 : 뉴시스, 2011.06.21.

그럼에도 불구하고 한진그룹 조양호 회장은 2013년 8월 28일 박근혜 대통령 주재로 열린 10대 기업 총수 오찬간담회에서 학교 앞 호텔규제를 건의하면서 정책결정자인 박근혜 대통령이 학교 앞 호텔규제를 사회문제에서 정책문제로 인식하는 계기를 만들게 되었다.

다음은 이 자리에 참석한 10대그룹 총수들의 발언록 요지다.

(중략)

◇ 조양호 한진그룹 회장=60대 신규항공기를 도입할 계획이다. 1대당 250명의 고용창출효과가 예상된다. 사회적 보상시스템 부재 등으로 고용시장 수급이 불균형 해 정부와 기업이 함께 논의할 필요가 있다. 무인항공기등 방위산업의 경우 사업연속성이 적어 어려움이 있다. 인천공항 허브화와 중국 비자확대 특급관광호텔 건립 규제 완화 등을 해줬으면 한다.

(중략)

박 대통령은 이에 대해 "투자를 하려고해도 몇 년을 못하고 기다리고 있는 그런 것부터 뭔가 좀 해결책이 꼭 나왔으면 한다"고 언급했다.“

출처 : 뉴스핌, 2013.08.28.

## 2. 제2기(규제정책변동기) : 2013.08.29.~2015.12.02.

### 1) 규제정책 방향 변화

이 시기에는 정책결정자가 호텔업계에 의해 호텔규제문제를 정책문제로 인식하면서 호텔규제정책 방향에 영향을 미친 것으로 보인다. 그동안 숙박시설 확충과 같은 객실 증가 등 공급확대 중심의 호텔규제정책이 입지를 중심으로 하는 호텔규제정책으로 변화하였다. 즉 객실 수요자인 소비자의 관점이 아닌 객실 공급자인 호텔업자의 관점이 중심이 되어 규제정책이 추진된 것으로 보인다. 이 같은 현상이 발생할 수 있었던 것은 집단행동의 딜레마(collective action dilemma)<sup>3)</sup>로 설명될 수 있다. 객실 공급자인 호텔업계에서 한국호텔업협회는 회장을 비롯한 45명의 임원진으로 구성되어있고, 주요업무는 관광호텔산업의 정책지원과 현황대책을 위한 대정

3) 집단행동의 딜레마(collective action dilemma)란 수많은 기업 또는 수많은 사람으로 구성되는 집단 혹은 잠재적 집단(latent group)이 공통의 이해관계가 걸려 있는 문제를 스스로의 노력으로 해결하지 못하는 상황을 일컫는다(최병선 2015, 121 재인용).

부 건의 및 관광정책 자문, 정부 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 업무 수행, 관광객 유치를 위한 관광호텔업 홍보 등 정치적으로 영향력 있는 활동을 하고 있다 (한국호텔업협회. 검색일: 2018.04.03.). 반면 소비자 집단은 파워블로거나 평가사이트 등으로 호텔업계의 집단보다 잘 조직되어 있지 못하고 정치적 활동도 미약하다. 따라서 소비자 집단에 집단행동의 딜레마의 발생은 호텔규제정책이 입지 중심의 호텔규제정책으로 쉽게 변화할 수 있었던 요인으로 작용한 것으로 보인다.

## 2) 정부부처의 다양한 정책대안

이 시기에 문화체육관광부 및 관련부처는 국토계획법 개정, 교육부훈령 제정, 관광진흥법 개정 등의 보다 구체적인 정책대안을 마련하였다.

먼저 국토해양부는 2010년 10월 문화체육관광부의 건축법 개정 요구에 따라 건축법 제11조 4항에서 관광호텔을 건축허가 심의 대상에서 제외하는 내용의 건축법 개정안을 입법예고 하였으나, 서울시중부교육청의 호텔 건립 불가 결정 및 서울행정법원의 판결 등 사회 전반적인 분위기가 학교 앞 호텔 규제에 대해 반대 흐름으로 흐르며 논란이 일자 법 개정은 이루지 못했다. 하지만 2014년 박근혜 대통령의 강력한 의지에 따라 국토계획법을 개정하여 학교 앞 호텔 규제에 힘을 실어주게 된 것으로 보인다.

교육부는 2014년 3월 규제개혁 점검회의에서 학교보건법을 개정해달라는 민간기업의 요구가 있는 후 학교보건법에 따른 심의 절차를 완화하는 방향으로 정책대안을 마련하였다. 이 같은 교육부훈령 제정이 진행되는 동안 심의 과정에서 나타날 부작용에 대한 의견이 대두되었다. 주된 지적은 사업자가 출석할 경우 심사위원회에 대한 불법적 로비나 비리가 발생할 수 있다는 것이었다. 이와 같이 교육부훈령에 대한 우려의 목소리가 높아지자 교육부는 이 같은 문제를 보완하기 위해 아래와 같은 조항을 추가 하였다.

- ④ 교육감 또는 교육장은 사업자가 제3항제2호의 방법에 따라 설명하는 경우 위원회 위원의 인적사항 및 심의내용이 노출되지 않도록 일방향 화상회의실 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다.”(교육부훈령 제113호)

하지만 위와 같은 관련부처의 정책대안 제시에도 불구하고 호텔업계는 만족하지

못하자 관광진흥법 개정을 계속 요구한 것으로 보인다.

마지막으로 문화체육관광부에서는 관련 학교기관 및 시민단체 등에서 제기하는 교육환경 악화에 대한 우려를 해소하기 위해 이를 보완하는 추가조항을 마련하여 보다 실효성 있는 정책대안을 제시하려 노력하였다. 먼저 적용범위에서 절대정화구역을 제외하는 내용을 제시하였다. 이후 유해시설이 없고 100실 이상, 적발 시 바로 등록을 취소하도록 한다는 사후 관리 부분까지를 제제 조항으로 제시하면서 관광진흥법 개정 내용을 보완하였다. 마지막으로 학교 앞 교통안전문제가 거론되자 건축법으로 견제하여 보완할 수 있다고 주장하면서 설득력을 키우기 위해 노력하였다.

이 시기에 규제정책변동과 관련하여 중요한 특징은 문광부에서 관광진흥법 개정을 이루기 위해 관광진흥법 개정은 반대하는 의견을 수용하여 문제를 해결하기 위해 조치조항을 마련함으로써 보다 실현가능한 정책대안 마련이 가능하게 한 점인 것으로 보인다.

### 3) 땅콩회항 사건 이후 정책참여자들의 행보

2014년 12월 5일 조현아 대한항공 부사장의 땅콩회항사건으로 한진그룹과 대한항공에 대한 국민적 비난이 거세지자 한진그룹은 2015년 8월18일 송현동 부지에 대한 복합문화센터 건설계획에서 호텔부분을 제외하기로 하겠다고 수정된 계획을 발표 하였다. 하지만 이 같은 발표에도 불구하고 경실련 등 시민단체는 대한항공이 관광호텔 포기에 대한 공식입장을 밝힐 것을 촉구하면서 학교 앞 호텔규제에 대한 반대 입장을 굽히지 않았다.

“...대한항공은 “송현동에 숙박시설(호텔)을 건립하는 것은 여러 가지 여건상 사실상 추진하기가 어려운 상황이어서, 숙박시설을 제외한 문화융합센터 건립에 집중할 계획”이라는 공식 입장을 내놓았다. 볼거리·먹을거리·살거리 등 다양한 시설이 모여 있는 복합문화공간이자, 한국 전통문화의 허브를 만들겠다는 청사진이다. 지하2층, 지상 5층의 낮은 층으로 주변 경관과 완벽한 조화를 이루도록 하고, 기와지붕 등 한국 건축 고유의 원형을 살리겠다는 계획이다.

대한항공이 이같은 계획을 밝힌 것은 법 개정이 현실적으로 어렵고, 정부가 문화융성 추진 계획에 대한항공이 동참하길 원하는 상황에서 조양호 회장이 현실적인 선택을 했다는 분석이 나온다. 정부는 유해시설이 없는 관광호텔은 학교 주변에 건설토록 허용하는 관광진흥법 개정

안을 마련해 경제활성화법 가운데 하나로 꼽아 국회에 조속한 처리를 요구했다.

(중략)

야당이 '재벌 특혜법'이라고 완강하게 반대하고 나선데다 지구단위계획 변경 인허가권자인 서울시가 불허 방침을 밝힌 상태에서 땅콩회항 사건은 결정적 걸림돌이 됐다는 분석이다.“

출처 : 한국일보, 2015.08.18.

“문화체육관광부가 대한항공 송현동 부지에 복합 문화 허브 공간 조성 계획을 밝힌 데 대해 시민단체들이 “대한항공은 송현동 관광호텔 포기에 대한 공식 입장을 밝히라”고 촉구했다.

경실련 도시개혁센터, 북촌을아끼는사람들, 문화연대 등 10개 단체로 구성된 '송현동 호텔건립반대 시민모임'은 19일 발표한 논평에서 이같이 촉구하고, “정부는 호텔 포기 대가로 그 어떤 재벌 특혜도 있어선 안 된다”고 강조했다.

이 논평은 “문화체육부의 어제 발표에는 대한항공과 협의했다고 밝히긴 했지만, 송현동 부지의 소유주인 대한항공의 공식적 입장은 전혀 포함돼 있지 않다”며 “심지어 일부 언론에서 대한항공 관계자의 발언을 인용해 '포기'가 아닌 '보류'라며 언제든 호텔을 추진할 수 있음을 내비쳤다”고 지적했다.

이어 “대한항공이 최근까지 지역 주민의 반대, 국민들의 비난, 대법원 판결까지 무시하며 호텔을 짓겠다는 욕심을 포기하지 않았다”며 “대한항공은 공식적으로 송현동 부지에 대한 활용 방안과 호텔건립에 대한 포기 입장을 명확히 밝혀야 한다”고 주장했다.

'송현동 호텔건립반대 시민모임'은 또 정부가 추진 중인 '학교 앞 호텔법'인 관광진흥법 개정안을 폐기하라고 촉구했다.

이 단체는 “국회에 계류 중인 관광진흥법 개정안이 통과되면 부상 수영만의 해강초등학교 바로 앞에는 지상 15층 개실의 호텔이 들어서고, 인천 효성고와 북인천여자중학교 앞에도 관광호텔이 들어서게 된다. 전국에 수많은 학교 앞 호텔이 양산 될 것이다.”고 우려했다.”

출처: 노컷뉴스, 2015.08.19.

이후 호텔업계는 국회에서 관광진흥법 통과가 계속 미뤄지고 학교 앞 호텔규제에 대한 반대 여론이 대한항공의 호텔 포기에 대한 공식적 입장표명 부분에 관심이 쏠리게 되자 학교 앞 호텔규제를 위한 관광진흥법 개정을 요구하는 캠페인을 벌이며 자신들의 목소리를 높이면서 학교 앞 호텔규제에 대한 문제의 흐름을 이어갔다.

한국관광협회중앙회는 관련업계와 공동으로 7일 서울 광화문 광장 인근 일민미술관 일대에서 '관광호텔 건립규제 완화'와 관련하여 학교주변의 유휴시설 없는 관광호텔은 건립을 허용해

야 한다는 관광업계 입장을 거듭 밝히는 가두캠페인을 벌이며 시민들에게 호소했다.

중앙회와 관련단체는 "2014년 우리나라를 찾은 외래관광객이 1420만명에 이르고 이들 중 74%가 서울의 관광호텔에 머물고 싶어 하는데 폭발적인 수요에 비해 관광호텔 공급은 이에 미치지 못하고 있다"며 이 같은 캠페인을 벌였다.

(중략)

이날 캠페인에서는 특히 외래관광객 2000만 시대를 대비해 이제 더 이상 관광산업의 핵심 인프라인 관광호텔을 주거 및 교육환경을 저해하는 유해시설로 보지 않아야 하며 양질의 일자리 창출한다는 점에서 조속히 관련법이 개정되어야 함을 강조했다. 즉, 관광업계 양질의 일자리 창출은 청년실업 해결 및 국가 경제 활성화에 기여하고 만성적인 외국인 관광객 숙박문제 해결을 할 수 있다는 점에서 다양하고 특색 있는 숙박시설을 확충해야 한다는 것이다.

이날 캠페인에는 한국관광협회중앙회, 한국관광호텔업협회, 한국여행업협회, 한국MICE협회 등 업계 단체가 참여했으며 호텔관련 학교 학생 60여명이 자발적으로 동참하는 등 관광호텔 규제완화와 관련해 가두캠페인을 벌인 것은 이번이 처음이다. 업계 관계자는 "관광 선진국 어디를 가보더라도 학교주변이라고 해서 관광호텔을 짓지 못하게 하진 않는다"며 "관광호텔을 부정적인 시설로 보지 않는 근본적인 인식 전환과 함께 정책마련이 적절히 이루어져야 한다"고 말했다.

출처 : 파이낸셜뉴스, 2015.09.07.

박근혜 대통령도 2015년 11월 제4차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의에서 국회에 계류 되어 있는 관광진흥법을 조속히 처리할 것을 강조하며 호텔규제정책 변화의 흐름에 영향을 미친 것으로 보인다.

박 대통령은 "현재 규제개혁과 관련된 많은 법안이 국회에 계류돼 있는데 제대로 진행이 되지 않아서 앞이 보이지 않고 있다"며 "부디 국민과 민생을 위한다는 말이 허언이 되지를 않기를 바란다"고 거듭 당부했다. 그러면서 "이번 정기 국회에서 처리되지 못한 법안들은 19대 국회 임기 만료와 함께 자동 폐기될 가능성이 높다"며 "이러한 법안들을 조속히 심사해서 통과시켜 주는 것이 19대 국회의 마지막 소임"이라고도 했다.

출처: 이데일리, 2015.11.06.

결국 정부 여당에서는 대한항공의 호텔 제외 발표 이후 그동안 대한항공에 특혜를 주기 위함이라던 비난에 대한 반박을 통해 규제개선의 정당성을 확보하면서 박근혜 대통령의 관광진흥법 개정에 대한 강한 요구에 따라 관광진흥법 개정을 적극적으로 추진하게 된 것으로 보인다.

### 3. 제3기 (규제정책변동 이후 집행기) : 2015.12.03.~2018.02.28.

#### 1) 관광진흥법 개정

2015년 12월 3일 관광진흥법 개정안은 해당 상임위인 국회 교육문화체육관광위원회 법안소위도 통과하지 못하였지만 정의화국회의장이 직권상정하면서 국회를 통과하는 비정상적 입법과정을 나타냈다.

정부와 새누리당은 관광진흥법 개정을 이끌어내기 위해 2016년 예산안과 개정안 처리를 연계하여 야당을 압박했다. 이에 야당 원내지도부는 개정안 처리의 합의 여부에 따라 2016년도 예산이 정부안으로 의결될 위기에 처하게 되자 당초 원안보다 교육환경 보호를 강화하는 선에서 개정안 처리에 합의했다. 그러나 야당 원내지도부의 여야 합의에 반발한 야당 교문위원들이 개정안 처리에 응하지 않자 여야 원내지도부와 정의화 국회의장이 개정안을 직권 상정하여 관광진흥법 개정에 성공하였다.

#### 2) 관광진흥법 개정반대 의견 표명

2015년 12월 3일 관광진흥법 개정안이 국회 본회의를 통과했다. 이에 대해 관광업계에서는 급증하고 있는 외래관광객에 따른 객실부족문제에 도움이 될 것으로 전망하며 환영하는 분위기를 나타냈고, 문화체육관광부에서도 법안 통과 시 3000개 이상의 관광호텔 객실 추가 확보와 호텔건설로부터 8000억원의 투자효과 및 1만65백여명의 고용 창출을 기대하며 관광진흥법 개정안 통과에 긍정적인 입장을 밝혔다(조선일보, 2015.12.03.).

한편, 관광진흥법 개정을 반대하던 서울시, 시민단체, 여당의원 등의 정책참여자들은 교육적 관점, 정치적 관점, 재벌특혜의 관점, 지역차별의 관점 등 각기 다른 관점에서 반대의견을 제시했다.

서울시교육청은 교육적 관점에서 관광진흥법 개정안이 국회를 통과함에 따라 상대정화구역에서 심의 절차 없이 관광숙박시설 건립이 가능하게 된 데에 대해 강한 우려와 유감을 표명하는 입장문을 발표했고, 조희연 서울교육감 역시 교육적 관점에서 "교육과 환경 가치가 우선시될 수 있도록 사회 전체의 합의와 지혜를 모으는 것이 중요한데 이번 관광진흥법 개정은 우리 사회가 선진국으로 가는 방향에 정면



으로 반하는 것”이라고 지적하였다(노컷뉴스, 2015.12.03.).

새정치민주연합 문재인 대표는 정치적 관점에서 “(새누리당이) 국회선진화법에 기대 예산안을 법안처리와 연계시킨 것은 대단히 잘못된 것이고 다수당의 횡포라 생각한다”며 관광진흥법 개정 절차상에도 문제가 있었음을 지적하였다(머니S, 2015.12.03.).

정진후 의원은 대기업특혜의 관점에서 객실이 100실 이상의 관광호텔만을 대상으로 학교정화위원회 심의를 생략하게 한 것에 대한 우려를 나타냈다(한국일보, 2015.12.03.).

김승환 전라북도 교육감은 정치적 관점에서 “교육이 정치적 목적과 자본의 이윤 창출에 활용되어선 안 되는데 여야가 합의로 통과시켰다고” 맹렬히 비판했다(국제뉴스, 2015.12.08.).

부산상공회의소는 지역차별 측면에서 관광진흥법 개정안이 국회를 통과 한 것에 대해 수도권 특혜라며 강력한 항의 성명을 통해 반대 입장을 나타냈다(국제신문, 2015.12.04.).

“ 부산상의, 지역홀대 관광진흥법 항의 성명

부산상의는 성명서에서 “서울, 경기지역에만 학교 앞 호텔 건립이 가능하도록 법을 개정한 것은 심각한 불균형을 초래할 뿐만 아니라 수도권 이기주의 행태가 국회에서 자행되고 있음을 보여주는 단적인 사례”라고 지적했다. 또 “부산이 해양관광산업 활성화를 위해 추진하는 수영만 요트 경기장 재개발 사업이 학교 앞 상대정화구역의 규제에 묶여 장기 표류하는 상황과 비교해 이번 개정안이 수도권에만 특혜를 주는 ‘수도권 학교 앞 호텔법’”이라고 주장했다.

출처 :국제신문, 2015,12,04

이상의 내용을 관광진흥법에 대한 관점에 따라 정리해 보면 다음과 같다.

[표 3-1] 관광진흥법 개정반대에 대한 다양한 관점

관점	주체	내용
교육적	서울시교육청, 조희연서울교육감	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법 개정 이후 교육환경에 미칠 악영향에 대한 우려와 정책결정과정의 사회적 합의 여부를 지적</li> </ul>
정치적	새정치민주연합 문재인대표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법안처리를 예산안과 연계시킨 다수당의 횡포</li> </ul>
	김승환 전북 교육감	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육이 정치적 목적에 활용됨을 지적</li> </ul>
대기업 특혜	정진후의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 100실 이상 관광호텔 투자여력을 전제로 한 학교정화위원회의 심의 무력화는 대기업 특혜법</li> </ul>
지역차별	부산상공회의소	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울, 경기지역만을 위한 수도권 학교 호텔법</li> </ul>

[표 3-2] 호텔규제정책 전개과정

시기	내용	정책참여자
제1기 정책의제설정기 2010.11.02.~ 2013.08.28	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문광부 관광숙박시설 확충 대책 발표(2010.11.02.)</li> <li>■ 한진그룹 조양호 회장 박근혜 대통령에게 규제개선 요구(2013.08.28.)</li> <li>■ 박근혜대통령 호텔규제문제를 정책문제로 인식 (2013.08.28.)</li> </ul>	문광부, 한진그룹 조양호 회장, 박근혜대통령
제2기 정책변동기 2013.08.29.~ 2015.12.02.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규제정책의 방향 변화</li> <li>■ 정부의 다양한 정책대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-국토부 국토계획법 개정(2014.12.09.)</li> <li>-교육부 교육부훈령 제정(2014.08.28.)</li> <li>-문광부 관광진흥법 추가조항 마련 (2013.07.25., 2014.04.16. 2015.04.30.)</li> </ul> </li> <li>■ 대한항공 땅콩회항 사건(2014.12.05.)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-한진그룹 복합문화센터 호텔제외 발표(2015.08.18.)</li> <li>-호텔업계 관광진흥법 개정 요구 캠페인(2015.09.07.)</li> <li>-박근혜대통령 관광진흥법 개정 촉구(2015.11.06.)</li> </ul> </li> </ul>	국토부, 교육부, 문광부, 대한항공, 호텔업계, 박근혜대통령
제3기 규제정책 변동 이후 집행기 2015.12.03.~ 2018.02.28.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법 개정(2015.12.03.)</li> <li>■ 관광진흥법 개정에 대한 반대의견 표명 (2015.12.03.)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-서울시교육청 우려와 유감 표명 입장문 발표</li> <li>-조희연 서울시교육감 사회적 합의 여부 지적</li> <li>-야당의원(문재인, 정진후 의원) 정책과정의 절차상 문제점과 대기업 특혜 부분 지적</li> <li>-김승환 전북 교육감 정치 목적 비판</li> <li>-부산상공회의소 서명서 발표를 통한 지역차별 문제 제기</li> </ul> </li> </ul>	서울시교육청, 서울시교육감, 야당의원, 전북교육감, 부산상공회의소

## 제4장 호텔규제정책 변동과정 분석

### 제1절 문제의 흐름

문제의 흐름은 시민들이나 정책참여자가 드러내고 싶어 하는 다양한 상황들로 구성되는데, 정책참여자들은 지표, 사건과 위기, 환류 등을 통해서 이들을 인식하게 된다. 이 같은 상황들은 개인의 가치나 신념과 연관되어 있어 상황의 변화는 개인의 가치나 신념에 위배되면 그 상황을 문제로 정의하게 된다(Zahariadis, 1999). 따라서 학교 앞 호텔규제가 상황에서 문제로 인식되는 과정을 이해하기 위해 문제의 흐름에서 대표적으로 나타나는 세 가지 측면인 지표, 사건과 위기, 환류를 통해 살펴보고자 한다.

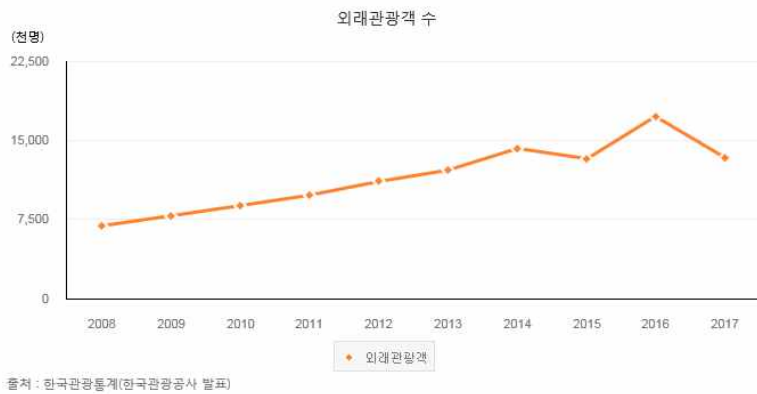
#### 1. 지표

호텔규제정책이 사회문제로 등장하기 시작한 분명한 시점을 딱 잘라 말하기에는 어려움이 있다. 다만 방한 외래관광객이 꾸준히 증가하면서 서울 및 수도권의 숙박시설 부족 문제가 대두되기 시작하자 사회적, 정치적 관심이 높아졌다고 볼 수 있다.

통계청 자료에 의하면 외국인 입국자수는 2010년 8,797,658명에서 2016년 17,241,823명으로 꾸준히 증가추세를 나타냈다. 이 같은 방한 외래 관광객의 증가에 영향을 미친 요인으로는 정부의 1980년대 중반 서울아시안게임, 88 서울올림픽게임의 견인차 역할을 시작으로 (총 방한수요 1백만 명 돌파) 1994년 Visit Korea Year이라는 문화이벤트 및 다양한 축제들을 통한 관광 마케팅과 2010 서울 G20 정상회담과 같은 국가행사의 개최를 들 수 있다. 그 이후 2000년대 들어와 일본 중국 등 아시아의 환류열풍으로 2005년 방한 수요는 6백만 명을 기록하며 지속적인 성장세를 나타냈다. 특히 1992년 한중 국교수립이후 중국은 1998년 우리나라와 아웃바운드 관광정책인 ADS(Approved Destination Status)협정을 체결하였고, 중국전담 여행사 제도를 통한 중국인 단체관광객의 급증은 한방 외래관광객 수를 크게 상승시키는 역할을 하였다(김상태, 2012).

방한 외래관광객들의 방문권역을 살펴보면 2016년 기준으로 서울 방문율은 최근 5년 동안을 기준으로 평균 80.1%로 방한 목적지로 대부분을 차지하는 것으로 나타났다, 서울에서 숙박시설 유형별 이용률에서 호텔(71.0%)이 가장 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2017).

정부는 2010년 관광숙박시설 확충 대책을 통해 2012년 외래관광객 1천만명 유치 시 서울의 경우 16,463실이 부족할 것이라고 발표하였다(관광숙박시설 확충 특별대책 2010). 이 같은 정부발표는 당시 학교 앞 호텔규제의 필요성을 뒷받침하는 근거로 작용하였다. 또한 이 같은 지표는 정책의 흐름 과정에서 관광진흥법 개정의 세부내역에 적용대상을 숙박시설 중에서 관광호텔로, 적용지역을 서울 및 경기도로 한정하게 하는 근거로 활용되었다.



[그림 4-1] 방한 외래관광객

[표 4-1] 연도별 한국 여행 중 방문 권역

(중복응답, 단위 %)

구분	2016년	2015년	2014년	2013년	2012년
서울권	78.0	78.7	80.4	80.9	82.5
제주권	20.0	18.3	18.0	16.7	12.0
경기권	13.1	13.0	13.0	17.9	21.3
경상권	12.5	13.0	10.8	15.6	16.1
강원권	6.4	6.4	7.1	9.2	9.7
인천권	6.2	6.8	5.0	7.8	7.7
충청권	2.5	3.0	2.4	4.0	4.1
전라권	2.2	3.4	2.8	3.8	4.1
기타	0.1	0.1	0.2	0.6	0.3

주 1) '기타' 항목은 권역 구분이 불가능한 응답을 의미함 (예, 산, 박물관 등)

2) '세종특별자치시'의 경우 '충청권'에 포함시켜 분석함

출처: 2016 외래관광객 실태조사, 문화체육관광부 2017. 02

[표 4-2] 연도별 이용 숙박시설

(중복응답, 단위 %)

구분	2016년	2015년	2014년	2013년	2012년
호텔	71.9	69.5	75.8	73.5	73.4
유스호스텔/게스트하우스/여관/모텔	19.2	16.6	13.4	11.8	11.6
친척 및 친구집	6.8	9.6	5.8	9.3	10.9
학교/회사기숙사/연수원	3.8	3.8	3.6	5.8	7.5
콘도/펜션/레지던스인	2.9	3.0	4.4	5.9	4.8
홈스테이	0.4	1.4	1.0	-	-
사찰	0.1	0.2	0.1	0.3	0.6
기타	1.0	1.0	0.5	0.6	0.7

- 주 1) 1박 이상 숙박한 외래관광객을 대상으로 분석함  
 2) '홈스테이'는 2014년도 추가된 항목임

출처: 2016 외래관광객 실태조사, 문화체육관광부 2017. 02.

[표 4-3] 서울 객실수급분석

연도별	객실수급		객실 수급 분석 방법					
	공급가능 객실	과부족	이용인원	이용 률	숙박일 수	투숙 인원	적정 가동율 (70%)	
2009년	전국	73,175실	+4,113실	7,818,000	74%	6.1일	2명	69,062실
	서울	<b>23,864실</b>	<b>△ 10,667실</b>	<b>3,909,000</b>	<b>74%</b>	<b>6.1일</b>	<b>2명</b>	<b>34,531실</b>
2010년	전국	76,907실	+1,821실	8,500,000	74%	6.1일	2명	75,086실
	서울	<b>25,081실</b>	<b>△ 12,462실</b>	<b>4,250,000</b>	<b>74%</b>	<b>6.1일</b>	<b>2명</b>	<b>37,543실</b>
2011년	전국	80,829실	△ 1,321실	9,300,000	74%	6.1일	2명	82,153실
	서울	<b>26,360실</b>	<b>△ 14,716실</b>	<b>4,650,000</b>	<b>74%</b>	<b>6.1일</b>	<b>2명</b>	<b>41,076실</b>
2012년	전국	84,951실	△ 3,386실	10,000,000	74%	6.1일	2명	88,337실
	서울	<b>27,705실</b>	<b>△ 16,463실</b>	<b>5,000,000</b>	<b>74%</b>	<b>6.1일</b>	<b>2명</b>	<b>44,168실</b>

출처: 관광숙박시설 확충 대책 관계부처합동 2010.11.02.

## 2. 사건과 위기

학교 앞 호텔규제에 영향을 미친 주요 사건 및 위기는 첫째 2013년 8월 박근혜 대통령이 마련한 10대 기업 총수들과 오찬간담회이다. 이 당시 조양호 한진그룹 회장은 박근혜 대통령에게 신규 항공기 도입 계획을 밝히고 일자리 창출 효과를 설명하면서 특급관광호텔 건립 규제를 완화해줄 것을 요청하였다. 이에 박 대통령은 기업 총수들에게 하반기 정부의 모든 역량을 일자리 창출에 집중하려고 한다며 일자리 확대를 당부하면서 기업들이 안심하고 기업 경영할 수 있도록 법·제도적으로 뒷받침하는 것이 정부의 역할이라고 회답했다. 즉, 앞의 10대 기업 총수들과의 오찬 간담회는 정책결정자인 박대통령이 조양호 한진그룹 회장의 요구를 통해 학교 앞 호텔규제를 정책의제로서 관심을 갖게 만드는 직접적인 계기가 되었다.

두 번째는 2015년 12월 조현아 대한항공 부사장의 땅콩회항사건이다. ‘땅콩 회항’ 사건은 조양호 한진그룹 회장의 장녀인 조현아 대한항공 부사장이 땅콩 서비스를 문제삼아 2014년 12월 5일 뉴욕 존 F. 케네디 국제공항에서 활주로로 이동하던 인천행 KE086 항공기의 회항을 명령하여 탑승구로 돌아가게 한 사건이다(박연미, 2015).

이는 대한민국 기업들 사이에 만연해 있는 비민주적 재벌 세습 풍토와 강자의 비상식적 횡포에 대해 경각심을 일깨워주었다. 이 사건을 통해 뉴욕의 한인 시민단체 등은 기자회견을 열고 “승객 250명을 태우고 땅콩서비스를 이유로 이륙을 포기하고 사무장을 내리게 한 대한항공 부사장의 횡포는 인권에 대한 무시이자 이 노선의 최대 고객인 뉴욕한인사회 전체를 능멸한 행위”라고 비난했다(중소기업신문, 2014.12.15.). 이 같은 조현아 부사장의 땅콩회항 사건은 소비자와 국민들의 거센 반감을 사게 되었고 한진그룹은 이를 수습하기 위해 학교 앞 호텔건축 계획에서 호텔을 제외한다고 발표하기에 이른다. 이에 따라 시민과 야당의 반대에 부딪혀 강력하게 주장하지 못했던 여당의원들은 대한항공이 호텔건립을 포기했으니 학교 앞 호텔규제는 대한항공만을 위한 재벌특혜가 아니라며 호텔규제개선을 더욱 강하게 밀어붙이게 되는 위기가자 기회의 계기를 마련하게 되었다.

### 3. 환류

#### 1) 관광숙박시설 확충 특별대책

2010년 11월 2일 문화체육관광부는 88올림픽 이후 관광산업을 사치성 서비스산업으로 인식하여 당시 신규호텔 건설이 이루어지지 않은 상황에서 G20 정상회의이후 국가이미지 제고와 환류열풍의 영향, 중국관광객의 증가에 따른 방한 외래관광객 증가 및 민간호텔투자자들의 호텔규제정책 개선에 대한 요구에 따라 관광숙박시설 확충 특별대책을 발표하였다(한진수, 2011). 하지만 이 같은 정부의 호텔규제정책의 행정적 재정적 개선 노력에도 불구하고 관련이해집단의 요구에 미치지 못하자 학교 앞 호텔규제와 같은 타법과의 마찰이 있는 규제내용에 대한 개선 요구가 지속 되었고 이는 곧 관광진흥법의 개정을 요구하게 만들었다.

관광숙박시설 확충 특별대책의 자세한 내용은 아래와 같다.

관광숙박시설 확충 특별대책은 중저가 호텔 신축에 조기집행 및 용자지원 규모 확대와 투자촉진을 위한 제도개선 두 가지 볼 수 있다. 특히 제도개선에서 첫 번째, 국토해양부 주택건설기준 등에 관한 규정 개정을 통해 관광진흥법에 따른 관광호텔은 상업지역에서 주택과 복합건축이 허용하도록 하고 두 번째, 국토해양부 고시인 도시개발 업무지침 반영을 통해 수도권 재개발지구 및 신도시개발계획에 관광숙박시설 확충계획을 포함시키도록 하며, 세 번째, 건축법 관련법령 개정을 통해 관광호텔을 주거 교육환경 저해시설에서 제외시킨다는 내용이다. 네 번째로는 도시개발법 시행령을 개정하여 관광호텔 토지를 감정가격 이하 공급대상에 포함하도록 하고 다섯 번째, 도시교통정비 촉진법 개정을 통해 관광호텔의 교통유발계수조정으로 교통 유발부담금을 인하하도록 하며, 마지막으로 관광단지 내 민간사업자의 관광숙박시설 건립 시 취득세 및 등록세 감면 등 관광숙박시설확충에 관한 특별법 제정지원 한다는 내용이다(관광숙박시설 확충 특별대책, 2010).

#### 2) 관광진흥법

정부는 2011년 6월 1일 관광진흥법 일부개정안을 국회에 제출하였으며 이법은 같은 해 18대 국회의 회기종료로 폐기 되었으나 2012년 10월 9일 정부는 같은 내용을 다시 제출하였다. 정부는 관광진흥법 개정에 대해 유해시설이 없어 학습 환경



을 저해하지 않는 관광숙박시설이 학교보건법에 나와 있는 학교환경위생정화구역에서도 건립할 수 있게 하여 관광산업의 경쟁력을 향상시키기 위함이라고 그 이유를 밝혔다(관광진흥법 제16조 제정·개정이유). 이때 당시에는 단순히 유해시설이 없는 숙박시설만 국한하는 내용이었다. 하지만 이후 서울고등법원이 2012년 1월 대한항공의 항소를 기각하고 관련교육기관 및 시민 단체를 중심으로 한 사회적 반발이 거세게 일자 기존의 개정안 보다 교육 환경 보호 측면을 강화하는 내용을 추가하게 되었다.

[표 4-4] 문제의 흐름

흐름	세부내용	
문제의 흐름	지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방한 외래관광객 증가</li> <li>■ 숙박시설 부족 문제</li> </ul>
	사건과 위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10대 기업 총수 오찬간담회</li> <li>■ 땅콩 회항사건</li> </ul>
	환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광숙박시설 확충 대책 발표</li> <li>■ 관광진흥법 일부개정 법률안</li> </ul>

## 제2절 정치의 흐름

### 1. 정부의 정책기조

박근혜 정부는 국정비전을 국민 행복, 희망의 새 시대로 제시하고 이후 새로운 부가가치를 창출할 것을 강조해왔다. 세부적으로는 문화융성을 국정 목표로 설정하고 일자리 중심의 창조경제를 통해 고용을 창출하고 공정한 시장경제질서를 확립하여 고부가가치산업을 적극 육성토록 하겠다는 것이었다. 호텔규제정책 측면에서 살펴보면 박근혜 정부는 호텔규제를 개선하여 민간기업의 투자를 활성화시키고 일자리를 창출하겠다고 하는 뚜렷한 정책목표를 지니고 있었다. 따라서 박근혜 정부는 서비스산업 발전기본법, 숙박시설 확충을 위한 특별법 등을 실시하여 호텔정책추진을 확대해 왔다. 그러나 호텔에 대한 잘못된 인식으로 인한 규제는 개선되어야 한다는 새로운 문제인식이 나타나면서 호텔업계는 정부 측에 보다 적극적인 정책대안을 요구하게 되었다. 이에 따라 박근혜 정부는 경제 분야의 선거공약과 연결되어 있고 호텔업계의 민원사항인 학교 앞 호텔규제를 실현시키고자 정책대안을 마련하기 위해 노력하는 모습을 나타냈다.

### 2. 대통령의 의지

규제정책의 경우 지도자가 해당 규제개선에 관하여 얼마나 의지를 가지고 있는냐에 따라 성패가 좌우 된다고 할 정도로 매우 큰 영향을 끼친다. 먼저 박근혜 대통령은 2007년 대통령 후보자시절부터 서비스산업에 대해 일자리 창출효과가 큰 차세대 산업임을 강조하면서 관광호텔 등 서비스업이 제조업과 차별적 규제를 받지 않도록 하겠다고 언급한 바 있다. 이어 대통령선거 공약으로도 IT 문화 콘텐츠 서비스산업에 대한 투자 활성화를 통한 새로운 일자리를 약속하였다. 이 같은 공약을 달성하기 위해 박근혜 대통령은 취임 이후 26차례의 회의에서 ‘일자리’를 113번이나 언급하는 등 일자리 창출에 대한 강한 의지를 나타냈다(동아일보, 2013.07.30.). 고용률 70% 달성이라는 명확한 목표를 달성하기 위해 시간선택제 일자리 방안을 제시하고, 다음년도 예산에는 고용창출 지원 사업이 지난해 보다 137.5% 증가한 1132억원을 책정하는 등 일자리 창출에 강한 의지를 보였다.

이러한 일자리 창출이라는 경제정책에 대한 국가 지도자의 의지는 방한 외래관광객 유입을 통한 외화수입 창출 및 일자리 창출이 가능한 대형호텔의 설립에 대

해 긍정적인 수밖에는 없는 요인으로 작용하였다. 또한 청와대 10대 기업 총수들과의 오찬 간담회 이후 공식적인 석상에서 수차례에 걸쳐 직접적으로 언급하며 규제개선 의지를 나타냈다. 특히, 2014년 3월 27일 경제관계장관회의에서 펼쳐진 규제 개혁 끝장 토론에서 학교 주변에 호텔 건립을 불허하는 학교보건법에 대해 “시기에도 안 맞는 편견으로 청년들의 취직할 수 있는 일자리를 막고 있다는 것은 거의 최악”이라고까지 강력하게 비판하면서 더욱 명확하게 나타났다(경향신문, 2014.03.20.).

결국 이러한 지도자의 의지는 관련법과 여론에 주저하던 정부 장관들이 이번 규제 개선에 대해 신속하게 대처하도록 만들면서 교육부가 학교환경위생정화위원회 심의에 관한 교육부훈령을 제정하고, 야당의원들의 반대에 부딪혀 지지부진하던 관광진흥법 개정이 국회를 통과하는데 핵심적인 요인으로 작용하였다.

[표 4-5] 박근혜 대통령 활동

일자	내용
2013.08.28.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청와대 10대기업 총수들의 오찬 간담회</li> <li>- “투자를 하려해도 몇 년을 못하고 기다리고 있는 그런 것부터 뭐가 좀 해결책이 꼭 나왔으면 한다”고 답변</li> </ul>
2013.09.25.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제3차 무역투자진흥회</li> <li>- “학교 인근에 들어서길 바라는 호텔의 애로사항을 점검하고 개선방안을 검토하라”고 지시</li> </ul>
2013.10.22.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국무회의</li> <li>- 관광진흥법을 “7성급 호텔 투자를 가능하게 하는 법”이라고 지칭</li> </ul>
2013.11.19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시정연설(18일)</li> <li>- 의료, 교육, 금융, 관광 등 부가가치가 높은 서비스산업에 대한 규제를 과감히 풀어나갈 것이라고 밝힌 뒤 관광진흥법안이 통과되면 약2조원 규모의 투자와 4만7천여 개의 고용이 창출된다고 이번정기국회에서 이들 법안들을 꼭 통과되도록 협조해줄 것을 부탁</li> </ul>
2013.12.27.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제관계장관회의</li> <li>- 2014년 경제정책방향 논의</li> <li>- 서비스산업 육성을 위한 규제개선의 지속적 추진을 강조</li> <li>- “사실 이런 서비스산업에서 일자리가 생기는 것인데 이걸로 막고 저걸로 막으면서 일자리를 만들어 내야 한다는 것은 굉장한 모순”</li> </ul>
2014.03.20.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제1차 규제개혁장관회의 겸 민관합동규제개혁 점검회의(규제개혁 끝장토론)</li> <li>- 학교 주변에 호텔 건립을 불허하는 학교보건법에 대해 “시기에도 안 맞는 편견으로 청년들의 취직할 수 있는 일자리를 막고 있다는 것은 거의 죄악”이라고 강력하게 비판</li> </ul>
2014.08.12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청와대 수석비서관회의</li> <li>- 해외 관광객이 급증하는데 숙박시설이 턱없이 부족</li> <li>- 이를 확충하는 법(관광진흥법 일부개정법률안)이 통과되면 2017년까지 1만 7000여개의 일자리 창출효과</li> </ul>
2015.03.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청와대 여야대표와 회동</li> <li>- “중국인 관광객이 엄청나게 (한국으로) 오고 있는데 유해시설이 없는 호텔 숙박시설까지도 (규제에)막혀 있다”며 “(호텔이) 미래성장동력이 되고 청년 일자리가 호텔에 많이 있다”고 발언</li> </ul>
2015.05.06.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제3차 규제개혁장관회의</li> <li>- 박 대통령은 이날 청와대에서 주재한 제3차 규제개혁장관회의 겸 민관합동 규제 개혁점검회의에서 “경제활성화 법안에 청년 일자리 수십만 개가 달렸다”면서 “이것을 붙잡고 있는 게 과연 국민을 위한 정치인지 묻고 싶다”며 비판의 수위를 높임</li> </ul>
2015.08.06.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대국민 담화 (제목 : ‘경제제도약을 위해 국민 여러분께 드리는 말씀’)</li> <li>- 경제정책 추진에 있어 국민들의 협조와 동참을 호소</li> </ul>
2015.11.06	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제4차 규제개혁장관회의</li> <li>- 규제개혁 관련법안들의 신속한 처리를 주문</li> </ul>

### 3. 관련 집단 활동

#### 1) 중앙정부

국토해양부는 문화체육관광부의 요청을 받고 2010년 12월 21일 건축법11조4항(건축허가)을 불필요한 이중규제로 인식하고 건축법 일부 개정법률을 입법예고했다. 김일환 국토해양부 건축기획과장은 “서울시나 경기도에 확인해보니 11조4항을 가지고 허가를 내주지 않은 것이 없고 규제를 덕지덕지 갖고 있을 이유가 없어 고치기로 한 것”이라며 “대한항공 호텔건립과 건축법 개정을 연계하는 시각이 있는데, 특정업체와의 연관성이 거론되는 사안이었다면 아예 개정을 추진하지 않았을 것”이라고 해명했다(내일신문, 2011.01.10.).

#### (1) 국토해양부4)

[표 4-6] 건축법 일부 개정법률(안) 입법예고 내용 중 일부분

##### 나. 관광호텔을 주거·교육환경 저해시설에서 제외(안 제11조제4항)

- (1) 외국인 관광객 유치를 위해 관광시설 인프라 확충이 필요하나 관광호텔이 여관·여인숙등과 같이 주거 및 교육환경에 저해시설로 규정되어 관광호텔 확충이 곤란함
- (2) 관광진흥법에 따른 관광호텔은 주거환경이나 교육환경 등 주변 환경에 저해한 시설에서 제외함
- (3) 관광호텔 건축허가 규제 완화로 관광호텔 확충에 기여할 것으로 기대됨

출처: 한국관광협회중앙회, 2010.12.17.

이 처럼 국토부는 관광호텔을 건축허가 심의 대상에서 제외하도록 하는 내용이 담긴 건축법 개안을 입법예고하면서 정책문제로 논의하는 분위기를 형성하였다. 이에 따라 국토부는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안’을 통해 학교보건법, 문화재보호법에서 금지된 행위까지 완화 적용할 수 있도록 하여 호텔규제정책 변동에 힘을 실어주는 계기를 마련하게 되었다(연합뉴스, 2014.06.30.).

4) 국토부의 명칭은 건설교통부(1994.12.24.-2008.01.31.)에서 국토해양부(2008.02-2013.03)를 거쳐 지금의 국토교통부로(2013-현재) 변경되었다.

[표 4-7] 국토부 활동

일자 출처	내 용
2010.12.17. 정부입법 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 건축법 일부개정법률안 입법 예고</li> </ul>
2010.12.21. 매일경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 김일환 국토부 건축기획과장은 건축법 개정안에 대해 “외국인 관광객을 유치하기 위해 관광시설 인프라스트럭처 확충이 필요하지만 관광호텔이 여관·여인숙 등과 같이 저해시설로 규정되어 숙박시설 확충에 곤란을 겪는다는 문화체육관광부 요청에 따른 규제 완화”라고 이유 제시</li> </ul>
2011.01.12. 경향신문	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국토부 김일환 건축기획과장은 “건축법 개정은 외국인 관광객 유치를 위한 정부의 의지를 나타내는 상징적 조치일 뿐”이고 “건축법이 개정되더라도 여전히 학교보건법에서 학교 근처에 관광호텔을 지으려면 정화위원회 심의를 거칠 것을 규정하고 있기 때문에 달라지는 건 없다”고 발언</li> </ul>
2014.02.19. 정책브리핑	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (가칭)입지규제최소구역 도입발표</li> </ul>
2014.06.30. 연합뉴스	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회, 입지규제최소구역 도입을 위한 국토의 계획 및 이용법 개정안 발의</li> </ul>

## (2) 문화체육관광부

문화체육관광부는 학교 앞 호텔규제정책의 주무부처로서 적극적으로 추진하고자 하였다. 문광부는 2010년 11월 2일 관광숙박시설 확충 특별 대책을 발표하면서 국토부의 건축법 개정 등 세부적 방침들을 제시하기 시작하였다. 그리고 2011년 1월 10일 이병국 문광부 관광진흥과장은 일반숙박시설과 다른 관광호텔을 교육환경 유해시설로 구분하는 것은 불합리하고 대한항공에서 지으려는 호텔은 고급 한옥호텔로 문광부 입장에서는 고급숙박시설 확충을 위해 필요한 시설이라며 규제개선 추진계획에 뜻을 박았다.

문광부는 2012년 5월 31일 호텔산업의 전망과 발전 방향에 대한 전문가 토론회를 개최하여 전문가들과 정책적 과제에 대해 논의하였다. 이 자리에서 한국문화관광연구원권태일 연구원은 숙박시설 부족문제에 대한 결과를 발표하면서 수도권 지역에 숙박시설이 추가 공급 되어야 한다고 밝혔다. 또한 한국창조산업연구소 고정

민 소장과 한국문화관광연구원 권태일 연구원은 호텔 산업의 경제효과에 대한 분석 결과 등을 발표하면서 호텔산업이 일자리 창출의 동력산업으로 주목할 것을 강조했다(문화체육관광부, 2012.05.30.). 이후 2012년 7월 24일 ‘관광 숙박시설 확충을 위한 특별법 시행령’이 국무회의 통과하고 같은 해 10월 9일 관광진흥법 개정안을 발의한다. 그러나 관련 학교기관과 시민단체는 강력히 반대의 의견을 표명하였으며 각 시민단체들은 기자회견 간담회, 1인 시위 등 다양한 형식을 통해 반대 입장을 공고히 하였다. 그러나 문광부는 시민단체의 강한 반발에도 불구하고 호텔업계와 대통령의 적극적인 지지를 등에 업고 규제개선에 대한 주장을 굽히지 않았다. 문광부는 23일 보도자료를 통해 투자 활성화 일자리 창출을 위한 규제개선을 적극 추진하기로 했다는 입장을 밝혔다.

또한 2014년 3월 20일 박근혜 대통령 주재의 청와대 규제개혁 점검 회의가 열린 자리에서 당시 유진룡 문화체육관광부 장관은 기업인의 애로 사항을 듣고 “우리도 미치겠다”는 한마디로 주무부서의 답답한 심정을 토로하면서 호텔업계를 대변하는 모습을 내비쳤다(경향신문, 2014.03.21.). 반면 2014년 7월 22일 경실련 등 9개 시민단체로 구성된 송현동 호텔건립반대 시민모임은 “기업투자환경개선과 경기 활성화 등으로 포장한 학교 주변 호텔건립 시도를 즉각 중단해야 한다”고 촉구하면서 문광부에서 주장하는 투자활성화와 고용창출 효과에 대해 정면으로 반박하자 문광부는 2015년 4월 1일 열린 새누리당과의 당정협에서 숙박시설부족문제에 대해 불법 숙박시설 단속을 통해 그 정당성을 마련하고자 하였다(투데이경제, 2015.04.02.). 이어 당시 김종덕 문화체육관광부 장관은 서울 중랑구 송곡관광고등학교를 방문해 “관광숙박업은 관광산업 내에서 고용 규모가 두 번째로 크고 매출 대비 고용창출 효과가 큰 산업”이라며 “호텔은 외국인 관광객 유치에 위한 필수시설로 관광산업 일자리 창출의 핵심이기 때문에 청년 일자리 창출을 위해 지속적인 호텔 공급은 꼭 필요하다”고 강조했다. 또한 “학교환경위생정화구역 내 호텔 입지를 완화하는 등 관련 규제를 완화해 호텔 일자리를 지속적으로 창출해 갈 계획”이라고 밝히면서 학교 앞 호텔 건립에 대한 사회적 공감대를 이끌어내고자 하였다(뉴시스, 2015.04.03.). 그러나 야당 의원들은 학교위생정화구역에 건설을 신청하는 호텔 중 70% 이상은 허가가 나고 있고 학생들의 학습권을 훼손할 수 있다는 이유로 관광진흥법 개정에 반대하였다. 야당 간사인 김태년 의원은 이날 당 정책조정회의에서 “여당은 원내 지도부의 지침이라면서 관광진흥법 개정안 통과를 약속하지 않으면 법안 소위를 열지 않겠다”는 입장”이라며 “심의도 하기전에 통과를 약속하라는 것은

역지”라고 비판했다(news1 뉴스, 2015.04.23).

문광부가 2015년 8월 6일 대통령 담화 후속방안으로 2015년 8월 12일 유망서비스 산업 육성 추진계획을 관계부처 합동으로 제시한 이후 2015년 12월 3일 관광진흥법 개정안이 통과되었다. 이처럼 문광부는 관련 학교기관과 시민단체의 강력한 반대에도 불구하고 반대 입장에 대해서는 소극적으로 대응 하면서도 규제개선추진 의지를 굽히지 않음으로서 학교 앞 호텔규제와 관련된 관광진흥법 개정을 이끌어 내게 되었다.

[표 4-8] 문화체육관광부 활동

일자 출처	내 용
2011.07.13. 문화체육 관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제정책조정회의에서 관광숙박시설확충지원특별법 제정 추진 발표</li> </ul>
2012.05.30. 정책브리핑	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문광부 호텔발전 방향 전문가 토론회</li> </ul>
2012.06.22. 문화체육관 광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문광부 관광진흥법 일부개정법률(안) 입법 예고</li> </ul>
2012.07.24. 정책브리핑	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ‘관광 숙박시설 확충을 위한 특별법 시행령’ 국무회의 통과</li> <li>■ 문광부 관광숙박산업 활성화 방안 발표</li> </ul>
2013.04.09. 머니투데이	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2015년까지 3만2000실 조기확충 계획에 따라 학교보건법에 특례를 도입 하는 관광진흥법 개정을 계속 추진하겠다는 입장</li> </ul>
2015.08.18. 문화체육관 광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ‘국정 2기, 문화융성 방향과 추진계획’ 및 대한항공 한옥 호텔 잠정 보류 발표 (보도자료)</li> </ul>
2015.12.03. 한국경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법 개정안 통과</li> </ul>
2016.03.16 문화체육관 광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법 시행령 일부개정안 23일 부터시행 (15일 국무회의 통과)</li> </ul>



### (3) 교육부5)

교육부는 변화된 입장을 나타냈다. 2009년 문화체육관광부와 서울시가 호텔규제 개선을 건의했지만 교육부는 “관광호텔은 나이트클럽, 유흥주점, 오락시설 등 유해 시설을 포함하고 있어 일반 호텔시설보다 학습 환경을 더 저해 한다”며 수용 거부 의사를 밝혔다(매일경제, 2010.12.21.).

그러나 2014년 3월 20일 서남수 교육부장관은 중보적인 입장표명을 통해 교육부의 변화된 입장을 나타냈다. 대통령이 강력히 추진하고 있는 규제개혁 회의에 전부처가 적극 동참하는 분위기 가운데 가장 직접적인 관련이 있는 입장에서 강력히 반대하지는 못하면서 교육 환경에는 부정적이라는 의견을 제시하면서도 정부방침인 규제개혁에는 일정부분 협조하겠다는 의사를 밝혔다.

그러자 교육운동연대는 교육부훈령 제정은 사업주의 로비와 재심사 요청이 가능하도록 한다고 비판하면서 정부가 학교 앞 호텔 건립 추진을 중단할 것을 강력히 촉구했다(news1뉴스, 2014.04.08.).

이와 같이 시민단체의 강력한 반발에도 불구하고 교육부는 2014년 8월10일 호텔업에 관한 학교환경위생정화위원회 심의규정(안)을 교육부훈령으로 제정하였다. 이후 관련 학교기관과 시민단체는 교육부가 교육보건법과 같은 상위법에도 위배되는 훈령 제정으로 교육환경을 침해하는데 동참하고 있다고 지적하면서 교육부훈령을 철회할 것을 주장했다. 그러자 교육부는 뒤로 한발 물러나 이러한 조치는 민원을 해결하기 위한 것이지 상위법에 위반되는 것은 아니라고 부인하면서 규제개혁장관 회의에서 서남수 전 교육부장관이 국민과 한 약속이기도 하다며 문제해결을 위해 즉각적으로 해명에 나섰다(정책브리핑, 2014.08.11.).

하지만 같은 해 9월 16일 교육부는 ‘학교 앞 호텔 심의 완화 훈령’을 지키라고 교육청에 공문을 보내 압력을 행사한 것으로 나타났다. 게다가 교육부가 학교 앞 숙박시설 건립을 허용하는 훈령 제정을 위해 2013년10월~12월까지 정화위원회 운영방안 개선안을 시범운영 한 결과 학교환경위생화위원 10명 중 6명은 부정적 평가를 내린 것으로 확인됐으나 교육부는 시범사업 결과를 공개하지 않고 훈령을 그대로 제정시킴에 따라 갈팡질팡하는 모습을 보였다.

---

5) 교육부 명칭은 교육인적자원부(2001-2007)에서 교육과학기술부(2008-2012)를 거쳐 지금의 교육부로(2013-현재) 변경되었다.

[표 4-9] 교육부 활동

일자 출처	내 용
2010.12.21 매일경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지난해 문화체육관광부와 서울시가 규제 완화를 건의했지만 교육부가 “관광 호텔은 나이트클럽, 유흥주점, 오락시설 등 유해시설을 포함하고 있어 일반 호텔시설보다 학습 환경을 더 저해한다”며 수용을 거부</li> </ul>
2014.03.25. 정책브리핑	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서남수 교육부 장관 “학교환경과 투자활성화가 좀 더 균형 있게 추진될 수 있도록 지도해 나가겠다”</li> </ul>
2014.08.10. 한겨레	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔업에 관한 학교환경위생정화위원회 심의규정(안)을 교육부 훈령으로 제정해 행정예고 (8월 28 공포한 훈령)</li> </ul>
2014.08.11. 정책브리핑	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육부 훈령제정, 정화위원회 운영 관련 민원제도 개선한 것이라고 해명</li> </ul>
2014.09.11. 교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 입법조사처 ‘학교 앞 호텔 훈령 상위법 위배’ 관련 설명</li> </ul>
2014.09.16. 경향신문	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “학교 앞 호텔 심의 완화 훈령 지켜라” 교육부, 교육청에 공문 보내 또 압력</li> </ul>
2017.08.16. 교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교환경위생정화위원회, 관광호텔 심의규정 훈령 폐지</li> </ul>

## 2) 지방자치단체

### (1) 서울특별시

서울시는 서울시장이 학교 앞 호텔규제문제에 대해 어떻게 인식하고 있는가에 따른 인식 차이가 서울특별시 입장에 큰 영향을 미친것으로 나타났다.

2009년 오세훈 전 서울시장(33대, 34대)은 대한항공에서 추진하던 학교 앞 호텔 규제를 경제적 규제로 인식하고 있었다. 오세훈 서울시장은 지난 국정감사에서 한옥호텔을 짓겠다는 민간업체가 있어 이를 긍정적으로 검토하고 있다고 긍정적인 입장을 나타냈다(아시아경제, 2009.12.17.). 서울특별시는 방한 외래관광객을 유치하기 위해 막대한 예산을 쓰며 홍보에 열을 올리고 있었던 만큼 경복궁 근처에 한옥

호텔이 들어서면 서울시를 대표하는 랜드마크로 활용하는 등 홍보수단으로 효용이 크고 정상회의 및 해외 국민초청 행사에도 활용가치가 높다고 판단하여 적극 지지하는 모습을 나타냈다. 이후 대한항공이 서울 중부교육청의 학교환경위생 정화 위원회에서 심의를 통과하지 못하자 서울행정법원에 소송을 제기하였고 이 과정에서 서울특별시는 법원에 출석하여 관광정책 자료를 제공하고 현장검증 때는 직접 나가 설명하는 등 적극 협조하는 태도를 보였다(안재홍의원, 2011.06.15).

하지만 박원순 서울특별시장(35대 36대)은 대한항공의 학교 앞 호텔규제를 사회적 규제로 인식하고 있었다. 당시에 정부가 관광숙박시설 확충을 위한 특별법을 시행하자 SNS를 통해 “이런 중앙정부의 조치는 현실과 맞지 않는 것이라 차관회의 등 여러 채널을 통해 서울시 의견을 전달했는데도 그대로 진행됐다”며 불만을 나타냈다. 서울시는 2012년 7월 경복궁 옆 호텔건립에 대해 숙박시설 부족 문제 해결이라는 취지에는 공감하지만 천편일률적이고 과도한 용적률 특혜는 도시관리에 문제를 발생시킬 수 있다고 지적함과 동시에 지자체 규율권을 보호할 수 있는 대책이 필요하다고 설명하면서 서울시의 자체적 호텔 건립 가이드라인 발표를 통해 반대 입장을 나타냈다(머니투데이, 2012.08.08.). 이후 정부의 지속적인 추진 속에서도 공공성을 이유로 서울시는 2013년 10월에도 반대하는 입장을 나타냈다. 이후에도 박원순 서울시장은 서울시 출입기자단과의 간담회에서 학교 앞 호텔건립에 대해 “지난해 4월 서울시가 ‘미래 서울 100년 도시계획’을 발표한 만큼 구청장들에게도 화장실을 하나 지어도 100년 이후를 생각하라고 강조 한다”면서 대한항공 호텔건립 문제에 대해 학교 밀집지역에 과연 호텔 건립이 적절한 것인가에 대한 사회적 합의가 필요하다고 기존의 반대 입장을 고수하고 있음을 밝힌 바 있다(한국경제 TV, 2014.03.11.).

이처럼 서울시장의 학교 앞 호텔규제를 경제적 규제로 인식하느냐 사회적 규제로 인식하느냐 하는 인식의 차이에 따라 서울시의 입장이 크게 달라졌음을 알 수 있었다.

[표 4-10] 서울시 활동

일자 주체	내 용
2009.12.17. 오세훈 서울시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국정감사</li> <li>- “서울에 한옥호텔을 짓겠다는 민간업체가 있어 이를 긍정적으로 검토하고 있다”고 긍정적으로 인식함을 내비침</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 아시아경제)</p>
2012.07.29. 서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시는 자체적인 호텔 건립 가이드라인을 통해 특별법으로 발생될 문제점을 보완해 나가겠다고 발표하면서 정부와 대립각을 세움</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 한국경제)</p>
2014.03.11. 박원순 서울시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시장 “한 시대와 다음 세대, 아이들의 미래와 서울의 100년이 달린 일”</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 한국경제TV)</p>
2013.10.01. 서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사업부지의 공적 활용이 타당하다며 호텔건립에 반대 입장을 나타냄</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 경향신문)</p>
2014.11.11. 박원순 서울시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ [사설]호텔 건립 놓고 엇갈린 행보 보인 서울-대구시장</li> <li>- 박 시장은 “역사성을 살릴 수 있는 곳으로 활용해야 한다”며 반대 입장을 나타내면서 호텔의 고용 효과는 생각하지 않고 관광진흥법 개정안이 통과 돼도 최종 인·허가권을 행사해 막을 것이란 입장</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 매일경제)</p>
2014.11.13. 서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교보건법상의 교육청 심의 문제가 해결된 이후 적법절차에 따른 논의가 가능하다며 송현동 호텔건립에 대해 부정적 입장을 나타냄</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 뉴시스)</p>
2015.08.19. 서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시는 대한항공이 추진 발표한 문화복합센터 사업에 대해 호텔건립포기에 대해 정부와 약속 여부 확인이 필요하다며 인·허가 등 정상적인 절차를 거쳐야 할 것이라며 고수된 입장을 나타냄</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 브릿지경제)</p>

## (5) 서울특별시 중부교육청 및 서울특별시 시교육청

서울시중부교육청은 2010년 3월 30일 대한항공이 제출한 복합문화공간 조성 계획에 대해 인근 학교 학생들의 학습권이 침해된다며 불허하였다. 풍문여고 덕성여중고와 너무나 가까워 학생들의 학습권을 침해할 우려가 높고 대다수 관광호텔에 유흥주점이나 나이트클럽이 들어가 있어 대한항공 호텔건립 허용에 대해 반대 입장을 나타낸 것이다. 성철우 중부교육청 학교보건담당은 "7미터 밖에 안되는 통학로 때문에 2500명에 달하는 학생들이 불편을 겪고 있는데 호텔이 들어서면 교통량 증가로 인해 학생안전지도에 어려움이 더 할 것"이라며 "대한항공은 위락시설을 하지 않겠다고 하지만, 우선 사업계획이 승인되면 이윤 창출을 위해 어떻게 변할지 알 수 없다"며 우려를 나타냈다(내일신문, 2011.01.10.).

이후 서울시교육청은 유해시설이 없는 호텔은 허용하는 방안을 마련하게 위해 유흥시설 유무에 따라 호텔등급을 세부적으로 구분하도록 관광진흥법 개정을 요청하겠다고 밝혔다. 즉 유해시설이 없는 관광호텔은 학교환경위생정화구역 내 설립을 가능하게 하겠다는 의지를 나타낸 것이다. 서울시교육청은 가족호텔과 같이 유해시설이 없는 것이 법적으로 보장되면 정화구역에서 금지할 이유는 없을 것이라고 말하면서 서울시 중부교육청과 상반된 변화된 입장을 나타냈다. 하지만 2015년 새로운 서울시교육감이 선출되고 관광진흥법개정안이 국회를 통과하게 되자 강한 유감을 발표하며 다시 바뀐 교육부의 입장을 나타내게 되었다.

[표 4-11] 서울시중부교육청 및 서울시교육청 활동

일자 및 주체	내 용
2010.06.14. 서울중부교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시중부교육청 대한항공이 제출한 복합문화단지조성안 부결 처분 (출처: 뉴시스)</li> </ul>
2014.04.07. 서울시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시교육청, 학교 앞 규제풀기 앞장. 유해시설 없는 호텔은 허용 요청 (출처: 한겨레)</li> </ul>
2014.04.11. 서울시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시교육청, 호텔건립 허용 관련 부정적 검토 의견 누락 (출처: 경향신문)</li> </ul>
2014.09.22. 서울시교육감	<ul style="list-style-type: none"> <li>전국 시도교육감협의회 기자회견에서 교육부에 대한 비판을 담은 결의문을 발표</li> <li>- 교육부 훈령의 일방적 발표 등 법령 개정 추진을 철회할 것을 촉구 (출처: 아주경제)</li> </ul>
2015.12.03. 서울시교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시교육청, 관광진흥법 개정에 대한 강한 유감 표명 (출처: 중앙일보)</li> </ul>

## 2) 관련 집단

### (1) 호텔업계

호텔업계는 학교 앞 호텔규제에 대해 대체적으로 찬성하는 입장을 보였다. 호텔업계는 숙박시설이 학교보건법 상 유해시설로 분류되어 관광호텔 건립이 저조하고 관광산업의 발전을 저해하고 있다며 관련법개정의 목소리를 높여왔다. 호텔업계의 한 관계자는 “세상이 바뀌고 환경이 달라지면 규제방식도 재검토되어야 한다”며 “관광객 1,200만 시대, 관광 코리아를 외치고 있지만 방한 외국인들이 외국계 브랜드를 단 호텔에서 머물다 떠난다”고 지적했다(서울경제, 2013.08.22.).

2014년 3월 규제개혁 점검회의에서는 한 기업인이 박근혜 대통령에게 학교보건법을(유해시설로 규정된 호텔업에 대해) 개정해달라고 요구하면서 이후 교육부가 정책대안 마련에 적극 움직이는 계기를 만들었다.

2015년 4월 임시국회에서 심의되는 개정안을 앞두고 호텔업계는 관광호텔 입지규제 개선 요청이라는 주제로 기자회견 개최했다. 이 기자회견에서 호텔업계는 증가하는 방한 외래관광객과 비교했을 때 국내 호텔 객실이 매우 부족하다고 설명하면서 관광호텔 입지규제를 철폐하고 학교 근처의 유해시설이 없는 관광호텔 건립을 허용해 달라고 호소했다. 이후 같은 해 8월 호텔업계는 대한항공이 복합문화센터 조성사업에서 호텔을 제외한다고 발표하자 호텔규제개선을 반대하던 시민단체 등의 이목이 대한항공에 집중되는 틈을 타 국회에서 계류되어 진척을 이루지 못하는 관광진흥법 개정을 촉구하고 나섰다.

[표 4-12] 수도권 숙박수급분석 결과

구분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
수요	서울	28,500	31,205	34,212	37,561	41,301	45,488
	경기	10,448	11,322	12,271	13,300	14,415	15,626
	인천	2,464	2,672	2,898	3,144	3,410	3,700
	<b>합계 (a)</b>	<b>41,411</b>	<b>45,199</b>	<b>49,381</b>	<b>54,005</b>	<b>59,127</b>	<b>64,813</b>
공급	서울	24,083	27,129	29,659	31,362	33,864	-
	경기	5,740	6,497	7,571	9,988	11,310	-
	인천	3,779	4,859	5,014	5,215	-	-
	<b>합계 (b)</b>	<b>33,602</b>	<b>38,485</b>	<b>42,244</b>	<b>46,565</b>	<b>45,175</b>	-
<b>(b)-(a)</b>		<b>-7,809</b>	<b>-6,715</b>	<b>-7,137</b>	<b>-7,440</b>	-	

출처: 한국문화관광연구원(2014) 관광호텔 확충을 위한 제도개선 방안 공개 세미나

[표 4-13] 호텔업계 활동

일자 및 주체	내 용
2013.11.06 전경련	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광산업 육성을 위해서는 유흥시설이 없는 호텔은 학교 주변에도 지을 수 있게 해야 한다고 주장 (출처: 동아일보)</li> </ul>
2014.03.29. 호텔업계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규제개혁 점검회의에서 “학교 앞 호텔을 유흥시설로 규정한 학교보건법을 개정해 달라” 요구 (출처: 노컷뉴스)</li> </ul>
2014.04.15 관광협회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 14년4월15일 한국관광협회중앙회(관광협회)는 성명을 통해 ‘유흥시설 없는 관광호텔 건립 허용’을 주장 (출처: 아주경제)</li> </ul>
2015.04.06. 관광협중앙회 KATA 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ‘관광호텔 입지규제 개선 요청 기자회견’ - 관광협중앙회 KATA 등 공동 성명서를 통해 “관광호텔 학교주변 허용” 주장 - 외래객 성장세에 대응... 법 개정안 통과 촉구 (출처: 여행신문)</li> </ul>
2015.08.18. 호텔업계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대한항공의 결정을 반기는 분위기 (출처: 마이민트)</li> </ul>
2015.09.07. 관광 관련단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법 개정 촉구 가두 캠페인 (출처: 파이낸셜뉴스)</li> </ul>
2015.12.07. 부산상공회의소	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법 개정안에 대해 지역 상공계의 강력한 항의의 뜻을 담은 성명서 발표하면서 이번 개정안이 수도권에만 특혜를 주는 수도권 학교 앞 호텔법이라며 크게 반발 (출처: 울산매일신문)</li> </ul>

## (2) 관련 학교기관

관련 학교기관은 학교 앞 호텔규제에 대해 강력히 반대하는 입장을 보였다. 관련 학교기관은 학교 앞 호텔규제로 인해 학생들의 교육환경이 심각하게 악화될 것으로 예측하고, 학교 앞 호텔규제에 대해 일관되게 부정적인 입장을 나타냈다.

2013년 9월 25일 덕성여중의 백영현 교장은 한 언론사와 인터뷰에서 덕성여중의 교육환경이 크게 악화될 것을 우려했다. 가장 큰 이유는 덕성여중은 호텔이 훤히 내려다 볼 수 있는 위치에 있기 때문에 각국 정상들의 경호원들의 학교 옥상에 총기를 설치하는 경호 거점이 될 우려가 있다는 것과 교육활동에 많은 제약이 있을 것이라는 것이 가장 큰 반대의 이유였다.

풍문여고의 홍성경 교장은 “좀 더 구체적으로 호텔 건설계획이 잡히면 학부모 등과 함께 서명운동 등에 나설 계획”이라고 반대 입장을 밝혔다. 이러한 관련 학교기관의 입장은 일선학교선생님들만의 의견이 아니라 가장 직접적인 영향을 받는 학생들 상당수도 부정적인 입장인 것으로 나타났다. 덕성여중 2학년 모양은 “공부할 때 시끄러워서 공부에 방해될 것 같다. 호텔에 남녀가 드나드는 것도 좋아 보이지는 않을 것 같다”고 했으며, 덕성여고 1학년 모양도 “호텔이 생기면 근처에 유흥가도 자연스럽게 생가지 않을까 걱정 된다”며 우려를 나타냈다.

전국교직원노동조합은 26일 논평을 내고 “학교 정화구역 안 호텔건립은 학습권 침해이자 정부가 선언한 성폭력, 학교폭력 등 4대악 근절대책과도 배치된다”면서, “일자리 창출을 이유로 학생들에게 비교육적 환경을 감수하라는 것이 오히려 최악”이라고 강하게 비판했다(오마이뉴스, 2014.04.01).

서울YMCA 이은대 청소년 활동부 지도자도 학교 앞 호텔규제개선에 대한 부정적인 입장을 나타냈으며, 4월 9일 서울 YMCA 청소년클럽 정책팀 소속 학생 4명이 풍문여고와 덕성여중고 앞에서 실시한 현장 설문조사에서 설문에 응답한 학생 387명 중 317명(82%)이 반대했고 70명(18%)이 찬성의사를 밝힌 것으로 나타나 설문조사에 참여한 학생들 역시 부정적 입장인 것으로 나타났다(주간동아, 2014.05.12.).



[표 4-14] 관련 학교기관 활동

일자 및 주체	내용
2012.07.25. 윤종우 풍문여고 교감	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “어린 여학생들이 수업 받는 학교 바로 옆에 호텔이 들어서는 건 있을 수 없는 일”이라며 “아무리 7성급 호텔이라도 면학분위기를 흐리는 건 마찬가지”라고 지적</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 머니투데이)</p>
2013.09.25. 백영현 덕성여중 교장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “고급호텔에 국내외 고위층이 오게 되면 경호 등으로 학생들이 등하교에도 지장을 받을 수 있다”면서 “처음에는 낯은 것만 중요해서 문제가 없다고 하겠지만 나중에는 교육활동을 제한하게 될 것”이라고 말했다. 고위층이 아니더라도 쉼을 얻으러 오는 사람들이 소란스러움을 좋아할 리 없으니 나중에는 학교가 ‘눈엣가시’가 될 것이라며 우려</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 머니투데이)</p>
2013.09.29. 풍문여고 홍성경 교장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 풍문여고 홍성경 교장 “좀더 구체적으로 호텔 건설계획이 잡히면 학부모 등과 함께 서명운동 등에 나설 계획”</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 한겨레)</p>
2014.03.27. 덕성여중 백영현 교장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “7성급 호텔이 들어오면 국가 정상급 투숙객 경호로 총을 든 경호원들이 학교에 들어올 것이고, 그런게 아니더라도 학생들이 영향을 받지 않을 수 없다. 공연한 반대가 아니라 교육에 상당한 지장을 받을 것”</li> <li>- 덕성여중 백영현 교장 sbs 인터뷰: 교육상 반대 입장을 분명히함. 경호거점 우려</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 한겨레)</p>
2014.05.12. 백영현 덕성여중 교장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “학교 주변은 고급호텔과는 거리가 먼 서민 주거지역이다. 떡볶이집이 4개, 라면분식집이 2~3개, 작은 액세서리 가게 몇 개가 전부인 이곳에 고급호텔과 부티크가 들어설 경우 학생에게 미칠 영향은 생각보다 훨씬 클 것”이라며 우려를 표명했다. 백 교장은 “우리 학교는 위치상 체육대회만 개최하려 해도 종로경찰서와 소방서, 심지어 1km 원거리에 있는 청와대에 까지 신고를 해야 한다. 그런데 불과 10m 거리에 있는 곳에 호텔이 건립될 경우 학생뿐 아니라 호텔 이용객 역시 큰 불편을 겪게 될 것이다”고 설명</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 주간동아)</p>

### (3) 시민단체

시민단체도 관련 학교기관과 같이 학교 앞 호텔규제에 대해 강력히 반대했다. 시민단체가 학교 앞 호텔규제를 반대하는 데는 크게 몇 가지 이유에서다.

먼저 시민단체는 학교 앞 호텔규제의 도입으로 교육환경이 크게 악화될 것을 우

려하였다. 전교조와 시민단체들로 구성된 교육운동연대는 2014년 4월 8일 정부서울청사 정문 앞에서 학교 앞 호텔건립을 반대하는 기자회견을 열고 "교육부는 박근혜정부의 규제 완화 바람에 휩쓸려 교육환경을 훼손하는 학교 앞 호텔 건립에 앞장서고 있다"며 "아이들의 교육환경을 보호하기 위한 최소한의 장치조차도 호텔 건립을 위해 희생시키려 하고 있다"고 교육부훈령 제정에 대해 비판했다. 그러면서 "교육부의 훈령 제정은 유해시설을 엄격하게 제한하는 학교보건법 취지를 거스르고 있어 법률의 위임 한계에서 벗어난 위헌적 훈령"이라고 주장했다(머니투데이, 2014.04.08.).

다음으로 정부가 재벌기업에 특혜를 제공하고자 한다고 비난했다. 2014년 8월 12일 경제정의실천시민연합(경실련)은 "법이 개정될 경우 가장 수혜를 입는 기업은 송현동 부지를 소유한 대한항공"이라며 "정부는 기업투자환경 개선과 경기활성화 등으로 포장한 호텔건립 시도를 즉각 중단해야 한다"고 정부의 재벌기업 특혜에 대한 반대를 주장했다. 그리고 경실련은 문광부가 수도권 숙박시설이 부족하다고 발표한 자료에 대해서도 정부가 이를 과대포장하고 있다고 비판했다. 이 같은 정부 주장에 대해 "호텔이 부족하다고 하지만 서울시의 경우 2012년 호텔이용률이 평균 78.9%였다"며 "2013년 말 기준 서울시내 신규사업계획에서 승인된 호텔이 모두 지어질 경우 되레 호텔 공급과잉이 우려 된다"고 주장했다. 그리고 일자리 창출에 대한 정부 주장에 대해서는 "호텔업을 포함하는 숙박업의 임금 수준은 전체 업종 근로자의 75.1%에 불과하며, 임시일용직 비율도 79.2%에 달해 정부의 고용창출효과도 크지 않은 것으로 나타났다"고 반박했다.

마지막으로 경실련은 2014년 3월 26일 논평을 통해 "종로구 송현동에 위치한 구미대사관 숙소부지의 경우 학습권 및 부지의 역사·문화적인 공공 가치 때문에 이를 규제로 볼 수 없음에도, 박근혜 대통령과 정부, 재벌기업들은 마치 규제인양 한 목소리로 철폐를 외치고 있다"며 "대통령과 정부가 재벌기업들의 사익을 위한 목소리에 귀 기울일 것이 아니라, 해당 부지의 공공성 훼손을 우려하는 시민들의 목소리를 경청해 즉각 중단하라"고 촉구했다.

이를 종합해보면 시민단체는 학교 앞 호텔규제는 불필요하고 불합리하다고 생각하고 있었으며 이를 추진하려는 정부나 문광부에서 제시한 추진이유가 합당하지 못하므로 이번 규제개혁을 철회해야한다는 반대 입장을 분명히 나타냈다.

[표 4-15] 시민단체 활동

일자 및 주체	내 용
14.03.26 경실련	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경실련은 26일 논평을 통해 대통령과 정부는 호텔설립을 즉각 중단할 것을 촉구 (출처: 뷰스앤뉴스)</li> </ul>
14.04.02 경실련, 녹색연합 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경실련 등 "재벌특혜 위한 편법적 호텔건립추진 중단 촉구" 기자회견</li> <li>- 경실련도시개혁센터와 문화연대등 녹색연합 등 7개 시민단체는 2일 오전 서울 종로구 청 운동주민센터 앞에서 특정 재벌의 사익을 위한 건전한 교육 환경과 역사·문화적 공공성을 파괴 행위를 즉각 중단할 것을 촉구 (출처: 경실련)</li> </ul>
14.04.08 교육운동연대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전교조 등 "학교 앞 호텔 건립 추진 중단해야" 기자회견</li> <li>- 교육운동연대는 8일 서울 광화문 정부서울청사 앞에서 기자회견을 갖고 학교 앞 호텔 건립 추진을 중단할 것을 정부에 촉구 (출처: news1뉴스)</li> </ul>
14.05.12 경실련	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 송현동 부지 호텔건립 저지를 위한 NGO 연대 토론회 입장제확인(4월16일)</li> <li>- 역사문화·학습환경 훼손하는 호텔건립 바람직하나?: 종로구 송현동부지 호텔건립추진 논란을 중심으로</li> <li>- 경실련은 "현재도 호텔 객실이 남아돌고 있고, 앞으로 추세를 볼 때 공급 과잉이 초래될 소지가 큰 상황"이라며 "정부는 호텔 부족이라는 거짓 통계까지71 활용해 일방적으로 추진하려는 학교 주변 호텔 건립을 즉각 중단하라"고 촉구 (출처: 주간동아)</li> </ul>
14.07.18 송현동 호텔건립반대 시민모임	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 송현동 호텔건립 중단 촉구 및 학교주변 호텔건립 반대 캠페인' 출범 기자회견 9개 시민단체로 구성된 '송현동 호텔건립반대 시민모임'(경실련도시개혁센터, 문화연대, 도시연대, 참교육을위한전국학부모회, 북촌을아끼는사람들, 서촌주거공간연구회, 녹색연합, 인간도시컨센서스, 서울KYC 이하 시민모임) (출처: 경실련)</li> </ul>
14.08.10 박승배 도시연대 사무처장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ "학습권을 지키는 데 앞장서야 할 교육부가 학교 주변 호텔 건립이 쉬워지도록 제도적 지원을 한 것 자체가 잘못"이라고 지적 (출처: 한겨레)</li> </ul>
14.08.12 경제정의실천 시민연합	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교 앞 호텔 건립 특혜 의혹에 시민단체 반발 성명</li> <li>- 경제정의실천시민연합은 12일 성명을 내고 "학교정화구역 내 호텔건립 허가를 전제로 한 교육부의 심의규정 제정을 반대한다"며 즉시 철회할 것을 촉구 (출처: 스카이에일리)</li> </ul>

일자 및 주체	내 용
14.08.25 참교육학부모 회 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시민·교육단체 “학교 앞 호텔 관련 교육부 훈령 철회하라” 기자회견               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제정의실천시민연합과 참교육학부모회 등 시민·교육단체들은 오늘 오전 서울 종로구 북인사마당에서 기자회견을 열어 학교 앞 호텔 건립 관련 교육부의 훈령 제정 철회를 촉구</li> <li>- 참석자들은 교육부가 대기업의 이익을 위해 학생들의 학습환경을 희생하려한다며 훈령에 반대하는 시민 5백여 명의 의견서를 교육부에 제출</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: KBS NEWS)</p>
14.09.04 시민단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육부, 학교정화구역 관광호텔 관련 훈령 시행...시민단체들 ‘반발’               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 훈령 제정이 교육환경을 파괴하는 것 이라고 반대했던 시민단체들은 크게 반발</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 시사인천)</p>
14.09.12 참교육을 위한 전국 학부모회	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보도자료 송현동 호텔건립반대 시민모임               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회 입법조사처, 교육부 훈령은 상위법 위배 및 교육감 권한침해- 학교 주변 호텔건립 허용 교육부 훈령 제정 철회해야</li> <li>- 이모임은 교육부 훈령의 즉각 철회를 요구하는 한편 황우여 교육부장관은 사회적합의 없이 몰래 제정한 교육부 훈령에 대해 공개 사과할 것을 요구.</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 참교육을 위한 전국 학부모회)</p>
14.10.16 송현동 호텔건립반대 시민모임	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교주변 호텔건립반대 공동성명               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업 특혜법, 학습환경 파괴법 교육부 훈령 폐지 주장</li> <li>- 지역주민 학부모 시민단체 학교주변 호텔건립허용 훈령제정 교육부 항의 방문</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 송현동 호텔건립반대시민모임)</p>
15.03.04 학교주변호텔 건립반대시민 모임	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “학교앞 호텔 반대” 시민단체, 관광진흥법 개정안 철회 요구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교주변호텔건립반대시민모임(이하 시민모임)’의 이름으로 배포한 성명서에 따르면 “당론으로 가짜 경제 살리기 법안으로 규정해 관광진흥법 개정을 반대했던 새정치민주연합이 국민과의 약속을 어기고 학교와 학생을 정치적 수단이나 협상의 대상으로 전락시켰다”며 “여야는 국민에게 사과하고 합의를 되돌리고, 나아가 관광진흥법 개정안을 철회할 것”을 요구</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 스포츠서울)</p>
15.03.25 인천시민단체 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법 개정 진단 토론회 (국회 교문위소속 야당 10개시민단체 4개 인천시민단체 공동 토론회)</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 경실련)</p>
15.04.02 경실련	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경실련 “정부와 여당은 4월 임시국회 관광진흥법 개정 추진을 중단하라”               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민단체는 성명을 통해 “학생들의 학습 환경 침해를 정당화할 수 없다”며 반대</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 경실련)</p>

일자 및 주체	내 용
15.05.07 경실련 인천연대 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 박 대통령 학교 앞 관광호텔 건립 법안 국회 통과 촉구 발언 반발 논평</li> <li>- 경실련 도시개혁센터와 인천교육희망네트워크, 평화와 참여로 가는 인천연대, 인천 여성회, 인천사회복지보건연대 등 10여 곳의 시민단체는 7일 논평을 내고 "학생들의 학습 환경 침해를 정당화할 수 없다"며 "박근혜 대통령은 학교 앞 관광호텔 허용이 왜 경제활성화가 되는지와 청년일자리가 창출되는지 밝히라"고 요구</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 인천뉴스)</p>
15.05.27 참교육학부모 회 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울 용산구 마사회 빌딩 앞 화상경마장 반대 농성장에서 기자회견</li> <li>- "학교 앞 관광호텔·화상경마장, 학생들에게 부끄러운 것"</li> <li>- 정부가 학교 앞에 관광호텔 건설을 강행하고 있다"고 비판</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 뉴시스)</p>
15.08.19 경실련 문화연대 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시민단체들 "대한항공, 관광호텔 '포기' 입장 밝혀라" (논평)</li> <li>- 문화체육광부가 대한항공 송현동 부지에 복합 문화 허브 공간 조성 계획을 밝힌 데 대해 시민단체들이 "대한항공은 송현동 관광호텔 포기"에 대한 공식 입장을 밝혀라"고 촉구</li> <li>- 경실련 도시개혁센터, 북촌을아끼는사람들, 문화연대 등 10개 단체로 구성된 '송현동 호텔건립반대 시민모임'은 19일 발표한 논평에서 이같이 촉구 하고, "정부는 호텔 포기 대가로 그 어떤 재벌 특혜도 있어선 안 된다"고 강조</li> <li>- 이 논평은 "문화체육부의 어제 발표에는 대한항공과 협의했다고 밝히긴 했지만, 송현동 부지의 소유주인 대한항공의 공식적 입장은 전혀 포함돼 있지 않다"며 "심지어 일부 언론에서 대한항공 관계자의 발언을 인용해 '포기'가 아닌 '보류'라며 언제든 호텔을 추진할 수 있음을 내비쳤다"고 지적</li> <li>- 지역주민·학부모·시민단체, 학교주변 호텔건립허용 훈령제정 교육부 향의 방문</li> <li>- 대기업 특혜법·학습환경 파괴법, 교육부 훈령 폐지해야 한다 -</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 훈령제정에 항의 교육부방문 항의서한 전달</li> <li>- 교육부는 지난 8월 28일 학교주변 호텔건립허용을 위해 「관광호텔업에 관한 학교환경위생정화위원회 심의규정」을 시행</li> <li>- 경실련 윤철한 국장, 도시연대 박승배 사무처장, 문화연대 박선영 활동가, 서울KYC 하준태 대표가 교육부를 방문해, 교육부 장관을 대신해 학생건강 안전과 국장을 면담하고 항의서한을 전달</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 노컷뉴스)</p>

#### (4) 국회의원

야당의 국회의원들은 학교 앞 호텔규제의 도입에 대해 관련 학교기관과 시민단체와 함께 반대의 입장을 보였다.

민주당 정세균 의원은 학생들의 학습권 보호를 위해 제정된 학교보건법을 무력화하려는 관광진흥법 개정안에 반대한다면서 송현동은 역사와 문화의 중심지에 어울리는 공공의 공간으로 재구성돼야 한다고 촉구했다(한국경제TV, 2013.09.03.). 2013년 10월 15일 문화체육관광부에 대한 국회 교육문화체육관광위원회의 국정감사에서 민주당 정세균 의원은 문광부의 호텔수급 상황에 대한 발표가 민간보고서와도 다르고 문광부에서 발표도 발표할 때 마다 달라진다고 지적하였다. “2010년 이후 종로구청에 접수된 26건의 관광숙박업 사업계획이 100% 승인처리된 것을 확인했다”며 (영등포 등) 일부 예외사례를 가지고 지자체가 불필요한 규제를 남발하는 것처럼 침소봉대하는 대통령과 정부는 각성해야 한다”고 질타했다.”이어 “현 제도 하에서도 정상적인 절차에 따라 호텔건립이 가능함에도 특정 기업의 민원해결을 위해 아이들의 교육 환경을 망가뜨리는 우를 범해서는 안된다”고 지적했다(아시아경제, 2014.04.11.).

정의당 정진후 의원은 관광진흥법 개정안이 특정 기업에 특혜를 주기위한 것이라며 철회를 요구하였다(news1, 2013.10.15.). 정진후 의원 보도자료에 의하면 문화체육관광부는 2012년 12월 기준으로 관광호텔의 객실이 2012년 6,315실, 2013년 3,082실, 2014년 844실이 부족할 것이라고 예측했다. 그러나 이와 달리 민간은행인 우리은행의 보고서에 의하면 보수적으로 전망했을 경우에도 2014년부터는 객실 과부족이 해결될 것으로 나와 있고, 신한은행의 한 보고서에서는 현재의 관광호텔 투자 추세라면 오히려 2016년이 되면 2만개 정도 초과된다고 나와 있다는 것이다. 또한 정부가 주장하는 일자리창출에 대한 기대효과도 과대포장하고 있다고 비판했다.

새정치연합 관계자는 정부가 강조하는 1만 7000개 일자리 창출도 아르바이트 등 단순 노동직 일자리가 대부분일 것이라고 지적하며 일자리창출에 대해 실효성이 없다는 주장을 하였다(정의당, 2014.03.28.).

새정치민주연합 박완주 의원은 국회 본회의장에서 진행된 경제 분야 대정부질문에서 학교 주변 호텔규제개선 논란에 대해 정홍원 국무총리가 “유해시설이 없는 경우 학교 주변에 제한적으로 들어설 순 있다”는 취지의 입장을 밝히자 “대법원은 대한항공이 제기한 소송에서 ‘호텔 영업자가 입게 될 불이익보다 학생과 학교 교육

이 가진 공익이 결코 적지 않다'고 판단했다"며 "대법원 판결이 대통령의 말 한마디에 뒤집힐 수도 있느냐?"고 반문했다(디트NEWS24, 2014.04.07.).

강기정 새정치연합 정책위의장도 "학교주변에 호텔 건립을 허용하자는 관광진흥법은 민생과 무관하고 시민단체 모두 강력하게 반대하는 법으로 대통령이 잘못된 정보로 잘못된 발언을 하고 있다"며 법안 처리에 대해 반대 입장을 밝혔다(한겨레, 2015.05.06.).

국회 문화체육관광방송통신위원회는 2011년 11월 법안 심의에서 "학교보건법 규정은 학생을 유해환경으로부터 보호하고 국민이 중요하게 인식하는 공익을 달성하기 위한 제도"라면서 "이를 부분적으로 완화하려는 개정안에 대해서는 충분한 공감대 형성이 필요하다"고 반대의사를 내놓았다. 반면 여당의원들은 관광진흥법 개정에 대한 투자활성화와 일자리 창출을 이유로 제시하며 찬성하는 입장을 나타냈으나 사회적 반감을 우려하여 소극적인 자세를 보였다.



출처 : 중앙시사매거진 (2013.07.23.), 자료:한국관광공사 신한은행

[그림 4-2] 비즈니스호텔 2015년 공실파동

[표 4-16] 국회의원 활동

일자 및 주체	내 용
2013.09.09. 국회의장 정세균	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대한항공은 호텔건립에 미련을 버리지 못하고 있다며 대한항공을 비난 (출처: 국회의장 정세균 블로그)</li> </ul>
2013.09.25 안재홍 종로구의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 안재홍 종로구의원 “법개정을 해서라도 특혜를 주겠다는 건데 큰 틀에서 적절치 않다”면서 “법령체계들이 힘의 논리에 의해 바뀔 수 있다는 건 무서운 일”이라고 비판</li> <li>■ 국회 교육문화체육관광위원회(이하 교문위)의 야당 의원들이 정부가 학교 환경위생정화 구역 내 관광호텔 건립을 허용하기로 한 것에 대해 성명을 내고 ‘학교환경위생정화 구역 내 관광호텔의 건립 허용’을 즉각 철회되어야 한다고 주장 (출처: 머니투데이)</li> </ul>
2013.10.15. 정진후 정의당 의원(비례대표 )	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관광진흥법개정안이 학교환경위생정화 구역 내 관광호텔의 건립 허용을 제시한 것에 대해 대한항공의 칼호텔 설립을 위한 특혜라며 철회를 요구</li> <li>- “학교보건법이 엄연히 존재하고 환경위생정화구역 설정이 의미 있는데도 관광진흥법 개정을 통해 대한항공에 특혜를 주는 것 아니다. 보수적으로 전망해도 저가 중국 단체관광객 수요가 급감해 2017년이면 2500개 정도 객실이 남는다는 부동산 투자회사의 예측이 있다”고 주장 (출처: news1뉴스)</li> </ul>
2013.11.19. 교문위 소속 윤관석 민주당 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기획재정위원회 전체회의에서 “ 특정 기업의 민원 해결을 위한 특혜법 시비까지 있다”며 “오로지 산업적 목적으로 학생 위생 보건권 등 사회권의 영역을 침해하는 입법을 절대 동의할 수 없다”주장 (출처: 머니투데이)</li> </ul>
2014.04.11. 새정치민주연 합 박홍근 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회 교육문화체육관광위원회 전체회의에서 훈령안 제7조에 대해서도 “이 미 관광진흥법에 관광호텔 인허가 사항이 규정돼 있는데 별도의 교육부 훈령을 만드는 것은 법리적으로 타당하지 않다”는 부정적 의견을 제출 (출처: 경향신문)</li> </ul>
2014.04.21. 민주당 정세균 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특정 기업의 민원해결을 위해 교육환경을 망가뜨리는 우를 범해서는 안된다고 지적 (출처: 교육희망)</li> </ul>
2014.04.07. 새정치민주연 합 박완주	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교 주변 호텔건립 논란에 대해 대법원의 판결이 존중되어야 한다고 주장 (출처: 디트NEWS24)</li> </ul>
2014.08.10. 정진후 정의당 국회의원실	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “국회의 입법을 무력화하는 전형적인 행정 입 법”이라고 비판 (출처: 한겨레)</li> </ul>



일자 및 주체	내 용
2014.12.29. 유기홍 수석대변인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 더불어민주당 8차 당무위원회 유기홍 수석대변인</li> <li>- 박근혜 정부가 재벌의 민원해결사인가 비판</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처:뉴스300)</p>
2015.03.04. 여야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3월 2일 학교인근 호텔건립 허용 관광진흥법 개정안 처리에 여야 합의</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 스포츠서울)</p>
2015.03.18. 문재인 새정치민주연합 합 대표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청왕대에서 여야대표와 회동(17일)</li> <li>- 문재인 새정치민주연합 대표는 관광호텔이 부족하다는 부분은 통계적으로 다르다 며 학부모 여론을 무시하고 강행하면 어렵다고 반박</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 머니투데이)</p>
2015.03.18. 김무성 새누리당 대표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 새누리당 최고위원회의</li> <li>- 관광진흥법은 관광숙박시설 확충을 통한 일자리창출 법안으로 관광호텔 한 개 건립 시 투자효과는 약170억원이고 일자리는 약400개가 창출된 다고 주장</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 자유한국당)</p>
2015.04.23. 김태년 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제38차 정책조정회의 모두발언</li> <li>- “새누리당에서 요구하고 있는 관광 진흥법 정부안은 학교 주변에 호텔 짓는 것을 무조건 허용하자는 법안이다. 지금은 학교정화위원회의 심의를 거쳐서 60~70%를 허용하고 있다. 근데 앞으로는 무조건 허용하자는 것이다. 한쪽에서는 학생안전을 강화하자는 법안을 내놓고 학생안전이나 학습권을 훼손할 수 있는 법들은 제대로 검토하지 않고, 충분한 통계도 확보하지 못한 상태에서 관광 진흥법을 무조건 통과 시켜달라고 하는 이율배반적인 일이 같은 정부에서 이뤄지고 있다.”고 주장</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 더불어민주당)</p>
2015.07.26. 이춘석 새정치민주연합 의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “문제가 있는 법을 통과시킬수는 없다”호텔을 짓는 것 자체는 반대하지 않는다. 그런데 굳이 학생들이 많이 있는 초등학교나 중학교 주변에다가 호텔·여관·술집들을 지어야 하나. 주변에 거주하는 학생이나 학부모들은 교육 여건이 열악해진다”고 비판</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 폴리뉴스)</p>
2015.12.03. 새정치민주연합 문재인 대표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 새정치민주연합 문재인 대표가 관광진흥법 개정안이 3일 국회 본회의를 통과한 것과 관련해 “관광진흥법은 우리가 상상하기 어려운 법”이라고 말하면서, 이날 오전 국회에서 열린 본회의를 마친 후 기자들과 만나 “(새누리당이) 국회선진화법에 기대 예산안을 법안처리와 연계시킨 것은 대단히 잘못된 것이고 다수당의 횡포라 생각한다”며 부정적인 입장을 나타냄</li> </ul> <p style="text-align: right;">(출처: 머니스)</p>

## (5) 전문가 집단

전문가 집단에서는 학교 앞 호텔 규제에 대해 각각 소속된 집단이나 개인 의 성격에 따라 다양한 의견을 제시했다.

한진수 경희대 호텔경영학과 교수는 “서울 같은 대도시에 학교 없는 지역이 어디 있느냐,(학교 옆 호텔 건립을 제한하는) 그런 논리라면 서울에 호텔을 지을 곳이 거의 없다”며 학교 앞 호텔규제개선에 찬성하는 입장을 밝혔다.

반면 전성인 교수는 “규제를 완화하면 경제가 성장할 것처럼 생각하지만 아무렇게나 씨를 뿌리고 가만 내버려둔다고 숲이 되는 것은 아니다”라며 반대 입장을 밝혔다. 전 교수는 규제 완화의 절차문제도 지적했다. 규제 변화는 누군가에게는 이익이 되지만 또 다른 누군가에게는 비용을 유발하는 손해가 되기 때문에 규제 변경은 이해 관계자의 의견 수렴을 거쳐 민주적으로 이뤄져야 한다고 조언했다.

김상조 교수(한성대)는 경제 환경이 변하면 규제는 언제든지 달라질 수 있지만 조정 과정에서 규제 완화에 따른 공백이 생기지 않도록 해야 하고, 민주적인 의사 결정 과정을 거쳐야 한다고 지적했다. 이처럼 전문가 집단에서는 학교 앞 호텔규제개선 과정에 대해 민주적인 의사 결정과정에 문제를 제기하면서 이로써 발생할 수 있는 문제에 대한 우려를 나타냈다.

이창원 한성대 행정학과 교수는 처방을 위해선 심도 있는 원인분석이 선행돼야 하는데 벼락치기 하듯 규제개혁이 이뤄지면 이후에 폐해는 고스란히 국민에게 전가될 것 이라고 지적했다(이데일리, 2014.03.27.).

최승노 자유경제원 사무총장은 호텔에 대한 인식이 잘못되었음을 지적하면서 호텔설립으로 인해 우려되는 문제는 그에 맞는 규제를 하면 된다고 호텔 설립 자체를 금지할 이유는 없다고 주장하였다.

반면 전영평 서울대 행정대학원 초빙교수는 학교 주변 호텔 건립행위가 서비스 품질경쟁이나 가격경쟁을 위한 시장질서조성행위도 아니며, 시민의 삶의 질 향상에 도움이 되는 사회질서 조성행위로 보기도 어렵다면서 규제개선의 원리나 목적에 맞지 않다고 지적했다. 또한 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하지 않은 채 진행되는 점도 문제라고 꼬집었다. 현 도시계획법, 건축법 교육법 등에 규정된 바에 따라 적법한 지역에 호텔을 짓는 것이 온당하다고 주장했다(매일경제, 2014.04.02.).

[표 4-17] 전문가 집단 활동

일자 및 주체	내용
2014.01.13 한진수 경희대 호텔경영학과 교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회 소관 상임위(교육문화체육관광위원회) 논의</li> <li>- “서울 같은 대도시에 학교없는 지역이 어디 있느냐(학교 옆 호텔 건립을 제한하는) 그런 논리라면 서울에 호텔을 지을 곳이 거의 없다”고 비판 (출처: 한국경제)</li> </ul>
2014.02.25 전성인 홍익대 교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “규제 완화가 경제성장과 직결된 된 것은 아니다. 규제완화의 절차도 문제다. 규제를 없애면 누군가에게는 이익이 되지만 다른 누군가에게는 비용을 유발해 손해가 되기 때문에 규제 변경은 이해 관계자의 충분한 의렴 수렴을 거쳐 민주적으로 이뤄져야 한다.”고 지적 (출처: 경향신문)</li> </ul>
2014.02.25김상 조 한성대 교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제환경 변화에 따라 규제는 변화될 수 있지만 민주적인 의사 결정 과정을 통해 이루어져야 한다고 지적 (출처: 경향신문)</li> </ul>
2014.03.27.이 창원 한성대 행정학과 교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 손톱밑 가지' 41건 가지적 성과를 위한.벼락치기 처방에 대한 우려.</li> <li>- 원인분석이 선행 벼락치기 규제개혁 차후 폐해는 국민에게... (출처: 이데일리)</li> </ul>
2014.04.02. 최승노 자유경제원 사무총장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ [이슈토론] 학교주변 관광호텔 건축 허가</li> <li>- 호텔에 대한 인식의 문제. 호텔 건설 자체 금지 이유 없어 (출처: 매일경제)</li> </ul>
2014.04.02. 전영평 서울대 행정대학원 초빙교수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ [이슈토론] 학교주변 관광호텔 건축 허가</li> <li>- 규제개혁의 원리에도 맞지 않고 규제개혁에 해당되지 않는다. 정부는 기업 민원보다 제대로 된 규제개혁에 집중하라고 조언 (출처: 매일경제)</li> </ul>
2015.12.03 강중구 LG경제연구원 연구위원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “과거에는 기업이 성장하면서 일자리를 지속적으로 만들 수 있었지만 이제는 기업 매출이 줄어들고 생존의 위협을 느끼는 상황”으로 “노동시장의 틀을 근본적으로 바꿔야 한다”고 조언 (출처: 동아일보)</li> </ul>

[표 4-18] 정치의 흐름

흐름	분류	세부내용
정치 흐름	국가적 분위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부정책기조</li> <li>■ 대통령의 의지</li> </ul>
	이익집단의 압력	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔업계의 추진 요구</li> <li>■ 시민단체의 반발</li> </ul>
	집권세력의 변동	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시장의 변화</li> <li>■ 교육부의 입장변화</li> </ul>

#### 4. 소결

대통령과 문화체육관광부는 학교 앞 호텔 규제를 적극적으로 추진하였으며 이를 통해 관광산업 발전을 꾀하고자 하였다. 이 과정 초반에 문광부는 교육부와 대립하는 모습을 보였다.

문광부는 제도의 신속한 도입을 주장한 반면 교육부는 교육수요자의 입장을 대변하며 학교 앞 호텔 규제에 대한 강한 우려를 나타냈다. 특히, 서울시중부교육청은 학생들의 학습권 침해 우려가 높고 대다수 관광호텔 내에는 유해시설이 있어 대한항공 호텔건립을 허용할 수 없다는 입장을 밝힌 바 있다(내일신문, 2011.01.10). 이러한 교육부의 의견은 바로 반영되어 유해시설이 없어야 한다는 조항의 신설로 나타났으나 교육환경에 악영향에 미치는 문제가 단순히 숙박시설 내 유해시설만이 아니고 호텔 건립 시 인근교통량 증가에 따른 학생들의 위험증가 및 호텔 건립에 따라 발생될 수 있는 여러 가지 문제들로 인해 규제완화의 정당성 확보에 어려움을 겪게 되었다.

하지만 정부는 다시 일자리창출이라는 새로운 명분을 내세워 계속적으로 규제개선을 추진하려 노력하였다. 한편 관련 학교기관과 시민단체와 여당의원들은 문광부가 제시한 일자리 숫자, 데이터 생성일자 등의 자료에 대해 조목조목 반박하면서 규제개선의 정당성 확보를 어렵게 하였다.

그러나 대통령이 경제성장 일자리창출을 이유로 공식석상에서 여러 차례에 걸쳐 학교 앞 호텔 규제개선에 대한 적극적인 의지를 표명함에 따라 이 같은 조항에 대해 위반사항 발견 시 원아웃스트라이크 제도를 통해 보완하여 시행하겠다는 내용의 추가를 불러왔다.

초기에는 학교 앞 호텔규제에 대해 반대 입장을 나타냈던 교육부는 규제개혁장관회의 등 공식적인 자리에서 대통령이 학교 앞 호텔규제에 대한 강한 의지를 나타내자 입장을 바꾸게 되었고 관광진흥법 개정안이 국회 야당의원들의 반대로 신속하게 추진되지 않자 교육부는 교육부훈령을 제정해 편법적으로 학교보건법을 선회하는 방안을 마련하기에 이른다.

문광부와 관련 학교기관 및 시민단체는 보다 구체적으로 학교 앞 호텔 규제의 당위성 여부를 놓고 설전을 벌였다. 정부와 문광부는 외래관광객 증가에 따른 숙박시설부족 문제를 해결하는 방안으로 학교 앞 호텔 규제를 주장하였다. 그러나 문광부에는 숙박시설 수급조사에 대한 정확한 데이터가 부족하였다. 따라서 정부부처는

대처방안을 마련하기 위해 발 빠르게 움직일 수밖에 없었다.

호텔업계는 학교 앞 호텔규제를 적극 추진하고자 하였으며 시행초기에는 국가지도자에게 이 같은 내용을 전달하는 등 적극적인 모습을 보였으나 관련 학교기관과 시민단체의 거센 반발이 일자 문광부와 교육부 등 관련부처 뒤편에 숨어 자신들의 등장이 필요한 시점에만 간간히 모습을 나타내 자신들의 주장을 피력하는 소극적인 모습을 보였다.

반면 전문가집단에서는 소속집단의 성격에 따라 학교 앞 호텔규제를 찬성하는 입장과 학교 앞 호텔규제 효과에 대해 의문을 품으며 학교 앞 호텔규제의 도입에 부정적 또는 우려스러운 입장까지 다양한 의견이 제시되면서 학교 앞 호텔규제에 대해 보다 다양한 시각에서 검토해 볼 수 있는 계기를 마련하였다.

그러나 교육환경 보호라는 시민단체의 의견은 온전히 반영되지 못하였다. 관련 학교기관과 시민단체는 여야가 합의한 관광진흥법 개정안에 대해 성명서를 통해 강력히 비판하면서 법안을 철회할 것을 주장하였다. “정부와 여당이 나서 경제 활성화를 명분으로 학교인근에 호텔을 지을 수 있도록 하는 관광진흥법 개정안을 국회에 제출했으며, 심지어 학습환경을 지켜야 할 교육부마저 교육감의 권한을 침해하면서까지 훈령을 발표했다”면서 “누구도 학교인근에 호텔을 지어야 하는 이유를 답하지 못하고 있다. 왜 학교인근에 호텔을 지어야 하는지, 학교인근 호텔건립이 왜 경제 활성화에 도움이 되는지 아무 근거도 없고 어떠한 정당성도 없다”고 주장했다(스포츠서울, 2015.03.04.)

위의 내용을 종합해 보면, 학교 앞 호텔규제는 문광부, 교육부, 관련 학교기관, 시민단체가 각각 정책변동을 둘러싸고 찬반 입장을 강력히 나타냈으나 결국에는 대통령과 문광부가 의도한대로 법령 개정을 통해 정책변동이 가능하게 된 것으로 보인다.

[표 4-19] 정책참여자 활동분석

정책참여자	활동내용 분석
대통령	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔규제정책 개선에 대해 기업 대표의 요구를 받고 정책문제로 인식</li> <li>■ 경제활성화를 이유로 적극 추진</li> <li>■ 각 부처에 정책추진을 강하게 요구</li> </ul>
문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔규제정책 개선을 적극적으로 추진</li> <li>-반대의견에 반박자료 발표 등을 통해 강력히 대응</li> </ul>
교육부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔규제정책 개선에 대해 교육수요자를 대변하는 입장을 취함</li> <li>■ 호텔규제정책 개선에 부담을 느낌</li> <li>■ 교육부훈령 제정을 통해 적극 협조</li> <li>■ 교육청에 압력 행사</li> </ul>
서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2009년 오세훈시장은 호텔규제정책 개선을 적극 추진</li> <li>■ 2012년 박원순시장은 호텔규제정책 개선을 사회적 규제 완화로 인식하고 부정적 입장을 보임</li> <li>■ 사업부지의 공적활용의 타당성 주장</li> <li>■ 호텔규제정책 개선을 둘러싸고 정부와 갈등구도 형성</li> </ul>
서울시교육청 및 중부교육청	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시 중부교육청은 호텔규제정책 개선에 대해 부정적 입장을 보임</li> <li>■ 서울시교육청은 호텔규제정책 개선을 요구하면서 서울시중부교육청과 상반된 입장을 보임</li> <li>■ 서울시교육청은 관광진흥법 개정 이후 교육환경 악화를 우려하며 이전과는 달라진 입장을 나타냄</li> </ul>
호텔업계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존 정책대안에 대한 불만족</li> <li>■ 호텔규제정책 개선을 요구</li> <li>■ 특정지역을 배제한 호텔규제정책 개선 내용에 대한 불만 표출</li> </ul>
관련 학교기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔규제정책 개선에 부정적 입장을 보임</li> <li>■ 호텔규제정책 개선으로 인한 교육환경 악화를 우려</li> </ul>
시민단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔규제정책 개선에 강력히 반대</li> <li>■ 정부발표에 제시된 데이터에 대한 반박</li> <li>■ 변화된 교육부입장에 강하게 비판</li> </ul>
국회의원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 찬성: 호텔규제정책 개선을 경제 활성화에 효과적인 수단으로 인식하여 찬성하는 입장을 보임</li> <li>■ 반대: 교육환경의 악화를 우려함과 동시에 충분한 근거자료 없이 교육정책에 반하는 호텔규제정책 개선은 맞지 않다며 반대의 입장을 보임</li> </ul>
전문가집단	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 찬성: 호텔에 대한 인식이 잘못됨을 지적하며 호텔규제정책 개선에 찬성의 입장을 보임</li> <li>■ 반대: 호텔규제정책 개선 내용이 규제 원리나 목적에 맞지 않고 민주적인 의사결정과정에 문제가 있다며 반대의 입장을 보임</li> </ul>

### 제3절 정책대안의 흐름

정책 대안의 흐름은 학교 앞 호텔규제라는 용어가 등장하기 전부터 호텔규제 문제에 대한 문제의식과 함께 독자적으로 흘러왔다. 각 정책공동체가 주장한 다양한 정책 대안들은 아래 표와 같이 몇 가지 요인들을 기준으로 살펴볼 수 있다.

[표 4-20] 정책대안의 흐름

요인	내용
실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법원 판결 및 학교보건법 저촉</li> <li>■ 교육환경 악화 방지 실현가능성 논란</li> </ul>
대중의 수용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔설립 규제의 가치: 경제성과 사회성</li> <li>■ 호텔을 편의시설로 볼 것인가 유해시설로 볼 것인가?</li> </ul>
구체적 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부의 대안</li> </ul>
가치의 일치성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부 여당과 야당의 갈등 양상</li> </ul>

#### 1. 실현가능성

학교 앞 호텔규제를 두고 가장 논란이 되었던 부분은 첫 번째로 법·제도적인 부분의 실현가능성이었다. 학교 앞 호텔 규제는 이미 2010년 행정소송부터 2012년 대법원 확정판결까지 법적 결정을 받은 바 있다. 정부 여당에서는 숙박시설에서 관광 호텔은 다른 숙박시설과 다르고 유해성이 적다고 주장하였지만 법원은 이를 인정하지 않고 관광호텔 또한 다른 숙박시설과 다름없이 교육환경에 유해하다고 판단하고 대법원은 "정화구역 안에서의 호텔영업을 금지함으로써 토지나 건물주 혹은 호텔 영업자가 입게 될 불이익보다 학생들의 건전한 육성 및 교육의 능률화 등의 공익이 결코 작지 않다"고 판시했다(노컷뉴스, 2014.03.29). 따라서 사법부의 판결을 뒤엎는 정책을 추진하는 것에 대한 사회적 비난과 정당성 확보의 어려움은 학교 앞 호텔규제의 실현가능성에 어려움을 시사했다.

다음으로 학교 앞 호텔규제를 현실화하기 위해서는 학교보건법에 저촉되지 않으면서 호텔 건립이 가능하도록 하여야 했는데 이는 현실적으로 만만치 않았다. 특히 학교환경위생 정화위원회는 학교 학부모 등으로 구성되어 심의를 통과하기에 어려

움이 있었기 때문이다.

두 번째로 학생의 교육환경에 미치는 악영향을 현실적으로 차단할 수 있는 것인가에 대한 현실적 실현가능성이었다. 따라서 정부에서도 관광호텔 내 유해시설이 들어설 수 없도록 하고 이를 위반 할 경우 원아웃 스트라이크 제도를 도입해 단 한 번의 적발에도 즉각 등록취소 등을 통해 강력한 대응을 하겠다고 설명했다(문화체육관광부, 2015.04.02.).

호텔업계를 비롯한 학교 앞 호텔규제를 주장하는 측에서는 학교보건법에 대해 시대가 변해서 법적용에도 변화가 필요하다고 주장하였다. 반면 반대의 입장에서는 유해환경노출로 학생들의 교육환경이 악화된다는 주장과 문화적 위치적합성, 숙박시설 부족문제의 타당성, 일자리창출에서의 문제점 등에 대한 정부발표가 타당하지 못하다고 지적하였다. 그러나 정부나 관련부처에서 이와 같은 내용에 대한 해명이나 명확한 증거자료 제시를 통한 명쾌한 설명을 하지 못하면서 현실적으로 실현가능성은 높지 않아 보였다.

## 2. 대중의 수용성

학교 앞 호텔규제에 대한 대안은 규제를 바라보는 인식의 차이가 가장 크게 작용하였다. 학교 앞 호텔규제를 관광산업 발전과 진흥을 위한 경제적 규제의 문제로 볼 것인가, 교육환경이나 문화재의 관점에서의 사회적 규제의 문제로 볼 것인가? 하는 논의이다.

정부는 학교 앞 호텔규제를 통해 호텔건립에 자율성을 부과하는 정책을 펼치려고 하고 있었지만 그동안 재벌기업 특혜로 비합리적 정책을 펼치고 있다는 인상을 남겼으며 이로 인해 교육환경의 공공성의 가치를 강조하는 목소리가 대두되었다. 또 다른 측면에서 인식의 차이도 존재했다. 학교 앞 호텔규제의 문제를 사적 재산 침해의 문제로 볼 것인가 교육이라는 공적 영역보호의 문제로 볼 것인가라는 시각의 차이와 마지막으로 호텔이라는 시설물에 대한 인식의 차이로 호텔을 편의시설로 볼 것인가 유해시설로 볼 것인가 하는 인식의 차이가 있었다(문화체육관광부, 2014.04.09.), (김다원·김민정·조경애, 2012).



### 3. 구체적 대안

정부는 사회적, 정치적 환경이 변화하고 방한 외래관광객이 증가함에 따라 숙박 시설 부족 문제에 대한 해결책을 요구하는 호텔업계의 목소리가 높아지자 각 부처에서는 다양한 대책을 쏟아냈다. 그 중에서도 학교 앞 호텔규제에 대해 적극적이었던 정책기업가를 둘러싼 정책 참여자들이 제시한 정책 대안을 살펴 보고자한다.

#### 1) 국토계획법 개정

국토부는 2010년 12월 문광부의 요청을 받고 건축법11조4항에 대한 건축법 일부 개정 법률을 입법예고하면서 학교 앞 호텔규제의 분위기를 형성하는듯했으나 시민단체 등의 반발로 법 개정은 이루지 못하고 2014년 12월 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 개정을 통해 호텔규제정책 추진에 힘을 실어주었다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 입지규제최소구역 신설에 관한 내용으로 학교 앞 호텔규제와 관련한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 입지규제최소구역에 대해서는 주택법, 주차장법, 문화예술진흥법에 대한 법률규정을 적용하지 않을 수 있고, 둘째, 입지규제 최소구역계획에 대한 도시계획위원회 심의 시 학교보건법 제6조제1항에 따른 학교환경위생정화위원회 또는 문화재보호법 제8조에 따른 문화재위원회와 공동으로 심의를 개최하고 심의 결과에 따라 다른 법률규정을 완화하여 적용할 수 있으며, 마지막으로 입지규제최소구역으로 지정된 지역은 건축법에 따라 특별건축구역으로 지정된 것으로 간주하고 건축법 제73조에 따라 건축기준 등의 특례사항을 적용할 수 있다는 내용으로 되어있다(국회 의안정보시스템, 검색일: 2018.03.13.).

#### 2) 교육부훈령 제정

학교 주변의 호텔건립은 학교보건법에 따라 교육환경 보호를 위해 설립이 제한되어 있었다. 대한항공이 매입한 부지 역시 학교환경위생정화구역 내에 위치해 있었기 때문에 법적으로 호텔건립은 불가능했다. 그러나 이에 대해 대한항공이 호텔건립에 대한 의지를 굽히지 않자 정부는 학습 환경을 저해하지 않는 범위 내에서 유해성 없는 관광호텔에 대한 규제와 절차를 개선하겠다고 밝혔다. 이에 따라 교육부는 학교환경위생정화

위원회의 심의절차를 완화하게 하는 내용을 담은 운영규정<sup>6)</sup> 추진의사를 밝혔다. 그 내용은 학교환경위생정화구역 내에 호텔을 건립하려는 업체에게 정화위원회에 참석해 의견을 밝힐 수 있는 권한을 주고, 정화위원회가 호텔 설치 금지 결론을 내렸을 때 금지 사유를 업체 쪽에 구체적으로 설명하도록 한다는 내용이 핵심이다(한겨레, 2013.11.20.). 그러자 시민단체는 교육부의 훈령 제정이 사업자가 추진계획을 설명할 때 출석할 수 있도록 하여 로비와 재심사 요청이 가능하도록 하였다는 점을 지적하면서 제정 중단을 촉구했다(news1뉴스, 2014.04.08.). 또한 입법 조사처에서 교육부의 훈령이 상위법에 반해 교육감의 권한을 침해하고 있으며, 교육부장관에게 학교환경위생정화위원회 운영과 관련한 별도의 권한을 부여하려면 법령을 개정해야한다는 검토결과를 내놓자 교육부는 즉시 설명 자료를 통해 학교환경위생정화위원회의 운영방식을 합리적으로 개선하기 위함이라고 훈령 제정의 목적을 밝히면서 훈령은 교육감의 권한을 침해하고 있지 않고 사업자에게 교육환경보호 측면을 고려토록 하여 보다 긍정적인 효과를 기대한다고 설명했다(교육부, 2014.09.11.).

이와 같은 사회적 압력행위는 “④ 교육감 또는 교육장은 사업자가 제3항제2호의 방법에 따라 설명하는 경우 위원회 위원의 인적사항 및 심의내용이 노출되지 않도록 일방향 화상회의실 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다”라는 조항을 추가하게 만들었고 이후 교육부훈령 제정 3년 만인 2017년 8월 교육부 훈령은 폐지되었다. 교육부는 그동안 관광진흥법 개정 등으로 교육부훈령이 현실적으로 의미가 없다고 판단하여 폐지를 추진한다고 설명했다(교육부, 2017.08.16.).

[표 4-21] [시행 2014.8.28.] [교육부훈령 제113호, 2014.8.28., 제정]

법 조항	내 용
제3조 (사업설명 등)	① 교육감 또는 교육장은 「학교보건법 시행규칙」 제5조에 따라 학교환경위생정화구역(이하 "정화구역"이라 한다) 안에서의 금지행위 및 시설을 설치하려는 자(이하 "사업자"라 한다)가 금지행위 및 시설의 해제신청을 할 때에는 위원회 위원을 대상으로 사업추진계획에 대해 설명할 수 있음을 서면으로 알려야 한다.
제6조(심의 결정사유 통보)	① 교육감 또는 교육장은 「학교보건법 시행규칙」 제5조제2항에 따라 관광호텔의 금지 또는 해제 여부를 결정하고, 그 결과를 사업자에게 통보할 때에는 결정여부에 대한 주요 사유를 기재하여야 한다.

6) 운영규정은 시행령과 달리 국무회의 의결도 필요 없는 훈령으로 범망을 피하는 수단이 되었다.

### 3) 관광진흥법 일부개정

이명박 대통령 시절부터 추진되었던 관광진흥법 개정안은 제18대 국회에서 2011년 6월 1일 정부안으로 발의 되었지만 국회를 통과하지 못하고 자동폐기가 되었다(문화체육관광부, 2016.11.18.). 이후 박근혜정부가 이 법안을 승계해 관철시키기 위해 노력하였다. 그러나 서울시와 야당 및 시민단체 등 각계가 거세게 반발하자 정부는 단순히 학교보건법에서 호텔업만을 적용 업종에서 제외하기로 한 기존 안에서 교육환경 보호를 위한 세부조항을 추가해 가며 법안을 수정하게 되었다. 2013년 6월부터 총 6차례 회의를 거치면서, 학교보건법에 근거한 적용 범위에서부터 개정된 법의 사후 관리를 위한 원아웃스트라이크 제도까지 다양한 의견이 제시되었다. 7) 이처럼 관광진흥법은 여러 차례 회의를 통해 교육환경 보호 요구에 대한 여러 가지 조항들을 점진적으로 추가해 나가면서 정당성을 확보하고자 하였다.

관광진흥법 제16조에 따르면 절대정화구역을 제외한 상대정화구역에서 일부 조건을 충족할 경우 학교보건법을 적용받지 않도록 하겠다는 내용으로 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 학교보건법 규정에 따른 유해시설이 없고 둘째, 관광숙박시설의 객실이 100실 이상이며 셋째, 대통령령으로 정하는 지역에 위치하고 넷째, 관광숙박시설 내 공용공간을 개방형 구조로 하고 마지막으로 학교보건법 제2조에 따라 학교 출입문 혹은 학교설립예정지 출입문으로부터 직선거리로 75미터 이상에 위치하는 경우로 정하고 있다.

---

7) 제317회 국회(임시회)제2차 법안심사소위 회의(2013.07.25.)에서는 기존 안에서 포함되어있던 절대정화구역을 적용범위에서 제외하는 내용이 제안되었다. 다음으로 제323회 국회(임시회)제1차 법안심사소위 회의 (2014.04.16.)에서는 1. 유해시설 없는, 50미터 이상 2. 100실 이상 3. 적발 시 바로 등록 취소하게 하는 원 스트라이크 아웃제도를 이용한 사후 관리감독 부분까지 언급되었다. 이후에는 332회 국회(임시회)제1차 법안심사소위 회의(2015.04.30.)에서는 교통안전문제에 대해 기초자치단체장, 구청장 등 승인 하고 건축허가 하여 교통안전문제가 걸러질 수 있는냐는 질문에 건축법 11조를 통해 건축 불허가 가능하게 보완하여 가능하다고 주장했다.

[표 4-22] 정책대안의 내용

정책대안	시기	정책참여자	내용
국토계획법	2010.10.00	문광부	■ 숙박시설 확충 종합대책의 하나로 건축법 개정안 요구
	2010.12.21	국토부	■ 건축법11조4항 개정예고
	2014.06.30	국토부	■ 국토계획법 개정안 발의
	2014.12.09	국토부	■ 국토계획법 개정안 가결
교육부훈령	2014.03.20	호텔업계	■ 규제개혁 점검회의에서 학교보건법 개정 요구
	2014.04.08	시민단체	■ 로비 등 문제 제기
	2014.03.20	교육부	■ 조치사항 마련
	2014.08.28	교육부	■ 교육부훈령 제정
	2017.08.16	교육부	■ 교육부훈령 폐지
관광진흥법	2012.10.10	이명박 정부	■ 이명박 정부 국회기간 폐기
	2012.09.19	기획재정부	■ 위기관리대책회의 - 제14차 기업환경 개선대책의결 발표에 관광진흥법 개정에 대한 추진의사를 밝힘
	2012.10.09	정부	■ 관광진흥법 일부개정법률안 다시 제출
	2013.07.25	문광부	■ 절대정화구역을 제외하는 내용 제시
	2013.08.28	조양호 회장	■ 10대 기업 총수 오찬간담회에서 규제개선 요구
	2014.04.16	문광부	■ 정부 대안 제시 1. 유해시설없는, 상대정화구역 2. 100일 이상 3. 적발 시 바로 등록 취소 (원 스트라이크 아웃) 사후 관리감독 부분까지
	2015.04.30	문광부	■ 교통안전문제를 기초자치단체장, 구청장 등의 승인과 건축허가를 통해 걸러질 수 있느냐? 는 질문에 건축법 11조를 통해 건축 불허가 가능하도록 보완함을 주장
	2015.12.03	국회	■ 관광진흥법 개정

#### 4. 가치의 일치성

학교 앞 호텔규제에 대한 가치는 이해집단 사이에서 뿐만 아니라 정부부처 내에서도 가치가 일치하지 못하고 있었다.

학교 앞 호텔규제에 대한 여당과 야당의 가치는 일치하지 못했다. 여당은 학교 앞 호텔규제를 국정과제의 대상의 관점에서 경제 활성화를 통한 국가발전에 가치를 두고 있었으며 야당은 학교 앞 호텔규제를 학교보건법의 취지에 맞지 않는 규제정책수단으로 인식하여 지켜내야 할 사회적 규제 관점에 가치를 두었다. 또한 다음 선거의 당선을 위해 다수 지역민의 민심을 잡고자 했으며 이를 위해 호텔규제의 본래목적 달성을 가치판단의 기준으로 삼고자 하였다.

[표 4-23] 가치의 일치성

기준	정책참여자	
	여당	야당
가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가 이익</li> <li>■ 선거공약 및 국정과제 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다음 선거의 당선을 목적</li> <li>■ 규제정책의 목적</li> </ul>
세부내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 김무성 새누리당 대표는 “호텔은 외국관광객을 끌어들이는 부가가치 창출의 시설이자 관광사업의 핵심 인프라이며 일자리 창출 수단”이라며 “관광진흥법이 통과되면 7000억 원 투자와 1만7000여명 고용 창출 효과가 생긴다”고 경제적 측면을 강조했다.</li> </ul> <p>(한국경제.2015.08.18.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회 교육문화체육관광위원회 소속 유기홍 새정치연합 의원도 “사실상 대한항공 호텔 건립의 신호탄이자 문체부와 특정 대기업 간 유착”이라고 비판하면서 재벌기업에 특혜라는 성난 민심을 대변하여 사회적 규제측면을 강조했다.</li> </ul> <p>(한국경제.2015.08.18.)</p>

[표 4-24] 정책대안의 흐름

흐름	세부내용	
정책 흐름	실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법·제도적 한계</li> <li>■ 현실적 한계</li> </ul>
	대중수용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 규제인식의 차이</li> </ul>
	구체적 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국토계획법 개정</li> <li>■ 교육부훈령 제정</li> <li>■ 관광진흥법 개정</li> </ul>
	가치 일치성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부 여당과 야당의 갈등 양상</li> </ul>

## 제4절 정책의 창 및 정책 기업가

다중흐름모형을 통해 분석한 결과 학교 앞 호텔규제의 창은 두 차례 열린 것으로 볼 수 있다.

첫 번째 정책의 창은 2013년 8월 28일에 열린 10대 기업 총수 오찬간담회이다. 당시 호텔규제정책에 대한 문제의 흐름은 이전부터 지속되어 흐르고 있었다.

학교 앞 호텔건립이라는 사회적 이슈는 2010년 3월 30일 학교환경위생 정화위원회에서 대한항공의 복합문화단지조성안이 부결처리 되면서 시작되었다. 이때 문화체육관광부를 중심으로 행정안전부, 국토해양부 등 관계부처가 합동으로 관광숙박시설 확충 특별대책을 발표하면서 공식적인 논의의 대상이 되었다. 이는 같은 해 열리는 G20 정상회담 및 급격하게 증가하는 중국인 관광객의 숙박시설 부족이라는 문제의 흐름과 만나 정부의제로 향하게 되었다고 할 수 있다.

2013년 박근혜정부가 새롭게 출범하면서 대통령은 학교 앞 호텔규제를 위한 대책마련을 각 부처에 촉구하였고 학교 앞 호텔규제의 필요성과 여당의 타협안을 바탕으로 관광진흥법 개정 내용은 수정되면서 시민단체와 관련 학교기관의 거센 반발에도 불구하고 2015년 12월 3일 국회를 거쳐 통과하게 되었다.

경제민주화를 대선공약으로 삼았던 박근혜 대선후보가 18대 대통령으로 당선되면서 학교 앞 호텔규제를 결정하게 되는데 큰 역할을 하였다. 박근혜 정부는 경제민주화를 토대로 일자리창출을 정책기조로 삼고 있었다. 이러한 정책기조를 바탕으로 하여 만들어진 박근혜 정부 국정과제에 서비스 산업 육성에 대한 내용이 포함되어 있었고, 이를 위한 수단으로서 “부적절한 규제의 사전적 예방 및 규제합리화”의 내용이 들어 있었다(한국일보, 2013.02.22.). 이와 같은 정치적 흐름을 바탕으로 대통령의 공약사항을 이행해야 한다는 압박감과 함께 정치적 환경이 정치의 창을 열었다고 할 수 있다. 정치의 창이 열리고 여야 의원들은 상정되어 있던 대안을 수정 보완하여 정책문제와 정책대안의 흐름에 정치적 흐름을 결합시키려 노력하였다.

두 번째 정책의 창은 땅콩회항 사건이다. 때마침 2014년 12월 대한항공 조현아 부사장의 땅콩회항사건이 발생하고 한진그룹과 대한항공에 대한 여론이 악화되자 2015년 8월 한진그룹은 송현동의 복합문화센터계획에서 호텔을 제외한다고 발표하게 된다. 이 같은 대한항공의 발표는 그동안 관광진흥법 개정에 대해 대한항공을 위한 재벌 특혜법 즉 대한항공법이라는 비난의 목소리를 줄게 하였고 이는 곧 관

광진흥법 개정에 정당성을 부여할 수 있는 좋은 계기가 되었다.

결국, 위의 흐름의 결합은 호텔규제의 정책변동을 보여주게 되었다.

[표 4-25] 정책의 창

구분	세부내용	
정책의 창	문제의 창	■ 10대 기업 총수 오찬간담회
	정치의 창	■ 땅콩회항 사건

본 연구에서 학교 앞 호텔규제의 정책의제 설정시기에서 정책 산출 시기까지의 정책과정에서 세 가지 흐름을 종합하여 볼 때, 학교 앞 호텔규제에 있어서 정책기업가는 한진그룹의 조양호 회장과 정부 여당 이라고 할 수 있다.

첫 번째 정책기업가 역할은 조양호 회장이라고 할 수 있다. 대한항공은 2008년 서울 송현동에 위치한 주한미군대사관 직원 숙소 부지를 삼성생명으로부터 매입했다. 하지만 호텔 예정부지 인근에 덕성여중고와 풍문여고 등이 있어 관련기관은 불허입장을 나타냈다. 이에 대한항공은 2010년 행정소송을 제기했지만 2012년 6월 대법원에서도 패소판결을 받았고, 2012년 5월 정부 측 기업투자 활성화 대책에서도 대한항공 호텔 건립 문제는 사회적 합의가 필요한 사업이라는 이유로 제외되었다(비즈니스with watch, 2013.09.25). 하지만 조양호 회장이 10대 기업 총수오찬간담회에서 호텔규제개선을 건의 한 이후 정부 입장에 변화가 생겼다. 즉 정책결정자인 박근혜 대통령이 방한 외래관광객의 수도권 객실이 부족하다는 사회문제를 정책문제로 인식하고 관심을 갖게 된 것이다. 이날 조양호 회장은 대한항공에서 새로 항공기 60대를 들여와 대당 250명씩 1만5000개의 일자리를 만들겠다고 보고하였다(경향신문, 2013.09.11.). 조양호 회장은 정책기업가로서 동원 가능한 모든 수단을 동원하여 자신들의 정치적 목적을 이루고자 노력하였다. 두 번째 정책기업가는 여당이다. 한진그룹과 대한항공은 2014년 12월 땅콩회항 사건이 발생하자 악화되는 여론을 의식하여 송현동 부지에 복합문화센터계획에서 호텔을 제외한다고 발표하였다. 이 같은 발표는 국민적 관심이 학교 앞 호텔규제에서 한진그룹과 대한항공의 도덕성으로 옮겨가자 여당과 다른 호텔업계는 학교 앞 호텔규제의 정당성을 주장하며 보다 적극적으로 추진하게 된다. 이후 여당은 박근혜 대통령이 다시 한 번 규제개

선 정책의 조속한 처리를 주문하자 야당 지도부 의원을 2016년 예산안과 연계해 회유하여 관광진흥법 개정을 통과시키는데 결정적 역할을 하였다(매일경제, 2015.11.11.).

[표 4-26] 정책기업가

구분	세부내용	
정책기업가	조양호 회장	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10대기업 총수 오찬간담회에서 학교 앞 호텔규제를 풀어 줄 것을 박근혜 대통령에서 요구</li> </ul>
	여당	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 예산안을 가지고 야당 지도부를 설득하여 관광진흥법 개정을 이뤄냄</li> </ul>



## 제5절 소결

호텔규제정책 변동과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 살펴 본 결과 다음과 같은 내용으로 정리할 수 있다.

문제의 흐름에서는 꾸준히 증가해오던 방한 외래관광객의 증가수치와 숙박시설 수급분석이 정책대안의 근거자료가 되었고 예전부터 존재해 오던 정책대안들은 규제 수요자를 충족시키지 못하였다. 이는 곧 규제 수요자들이 새롭게 출범한 박근혜 정부에게 관광진흥법 개정을 요구하게 만들었다.

한진그룹 조양호 회장은 10대 기업 총수 오찬간담회에서 기업가로서 자신이 가진 능력을 총동원하여 호텔규제정책의 변동을 이루고자 노력하는 모습을 보였고 정책결정자였던 박근혜대통령은 이를 계기로 학교 앞 호텔규제를 사회문제에서 정책문제로 인식하게 되었다. 물론 정책변동과정에서 위기도 따랐다. 이는 바로 대한항공 조현아 부사장의 땅콩회항사건이다. 한진그룹과 대한항공은 소비자와 국민들의 강한 반감을 사게 되었고 이를 수습하기 위해 송현동 문화복합센터 계획에서 호텔을 제외하기로 했다고 발표하였다. 하지만 대한항공과 한진그룹에 대한 악화된 여론은 쉽게 수그러들지 않았고 명확하지 않은 한진그룹과 대한항공의 입장표명에 시민단체 등이 강하게 반발하자 호텔업계와 여당은 이를 역이용하여 학교 앞 호텔규제가 재벌특혜가 아닌 정당한 규제개선이라는 논리를 내세워 학교 앞 호텔규제를 요구 및 추진해나갔다.

정치의 흐름에서는 우리정부는 1997년 IMF경제위기와 2008세계금융위기 이후 시장의 자생능력을 키우기 위한 방안으로 규제개선 정책을 추진해왔다. 박근혜대통령 또한 규제개선을 통해 대선공약이행과 국가경쟁력 향상을 이루고자 학교 앞 호텔규제를 주장했다. 호텔업계는 호텔에 대한 인식을 문제로 지적하면서 정부에 학교 앞 호텔규제를 요구하기 시작했다.

관련 학교기관과 시민단체는 학교 앞 호텔규제에 대해 교육환경에 미칠 악영향을 우려하며 반대 입장을 나타냈다. 특히, 교육부가 학교 앞 호텔규제를 반대하던 입장을 바꾸어 교육부훈령을 제정하자 교육부를 직접 찾아가 항의하는 등 다양한 방법으로 반대 입장을 꾸준히 나타냈다.

호텔 건립의 허가권자였던 서울시는 서울시장의 이념에 따라 다른 양상을 나타냄을 알 수 있었다. 2010년 오세훈 서울시장은 학교 앞 호텔규제를 경제적 규제

인식하고 긍정적인 입장을 나타냈으나 박원순 서울시장은 학교 앞 호텔규제를 사회적 규제로 인식하고 이에 대해 부정적인 입장을 나타내면서 정부 측과 대립각을 세웠다. 교육부는 박근혜 대통령이 학교 앞 호텔규제를 주문하자 그동안 반대 입장을 나타내오다 갑작스럽게 입장을 바꿔 교육부훈령 제정을 통해 심의과정을 완화하는 정책대안을 제시하는 등 일관되지 못한 행보를 보이면서 시민단체, 여당의원 등의 반대여론으로부터 강한 비난을 받았다.

정책대안의 흐름에서는 정부의 정책대안은 크게 국토계획법 개정, 교육부훈령제정, 관광진흥법 개정이 있었고 이 같은 정책대안은 여론의 의견을 약간 수렴하여 수정 보완되면서 실현가능한 정책대안으로 좁혀져 갔다. 특히 관광진흥법 개정은 이명박 정부 때부터 시작되어 오랜 기간 국회에 계류되어있었던 만큼 정부에서 이를 관철시키기 위해 관련 학교기관 및 시민단체의 반대 여론을 반영한 추가조항을 마련함으로써 정당성을 확보하고자 노력하는 모습을 엿볼 수 있었다.

이와 같은 세 가지 정책흐름이 각각 흐르다가 정책의 창이 첫 번째 열린 것은 10대 기업 총수 오찬간담회였다. 이 당시 한진그룹 조양호 회장은 정책기업가로서 자신의 능력을 총동원하여 학교 앞 호텔규제를 이루고자 노력하였고 이를 통해 박근혜 대통령은 학교 앞 호텔규제를 사회문제에서 정책문제로 인식하는 계기를 마련하게 되었다. 두 번째 창은 땅콩회항 사건이 후 한진그룹과 대한항공의 복합문화센터에서 호텔 제외 발표이다. 이 같은 발표는 2014년 12월 대한항공 조현아 부사장의 땅콩회항 사건으로 한진그룹과 대한항공에 대한 소비자와 국민의 반감을 줄이기 위한 계기로 발생하였지만 다른 호텔업계와 여당의원들은 이를 역이용하여 호텔규제정책 개선에 대한 정당성을 확보하는 기회로 삼게 되면서 정책변동 과정에 결정적 역할을 하게 되었다.

결국 여당의원들은 관련 학교기관 및 시민단체, 여당의원들의 반대에도 불구하고 대통령의 전폭적인 지지 속에서 관광진흥법 개정을 이루어 내고자 예산안을 담보로 야당지도부를 회유하여 정책변동을 이루어내는데 성공했다.

[표 4-27] 호텔규제 정책변동 흐름

흐름	기준	내용	정책참여자
문제의 흐름	지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방한 외래관광객 증가</li> <li>■ 숙박시설 부족 문제</li> </ul>	박근혜 대통령, 문광부, 교육부, 정치계, 서울시, 서울시교육청, 서울중부교육청, 호텔업계, 관련 학교기관, 시민단체, 전문가집단
	사건 및 위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10대 기업 총수 오찬간담회</li> <li>■ 땅콩회항 사건</li> </ul>	
	환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 숙박시설 확충 대책 발표</li> <li>■ 관광진흥법 개정안</li> </ul>	
정치적 흐름	국가적 분위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부정책기조</li> <li>■ 대통령의 의지</li> </ul>	
	이익집단의 압력	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔업계의 추진 요구</li> <li>■ 시민단체의 반발</li> </ul>	
	집권세력의 변동	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울시장의 변화</li> <li>■ 교육부의 입장변화</li> </ul>	
정책대안의 흐름	실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법·제도적 한계</li> <li>■ 현실적 한계</li> </ul>	
	대중의 수용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호텔건립 규제에 대한 인식의 차이</li> <li>■ 사회적 규제, 경제적 규제</li> </ul>	
	구체적 대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부의 대안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토계획법 개정</li> <li>- 교육부훈령 제정</li> <li>- 관광진흥법 개정</li> </ul> </li> </ul>	
	가치의 일치성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여당과 야당의 가치                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가이익, 선거공약 이행 및 국정과제 수행, 대통령의 지시사항 vs 선거 당선, 규제정책의 목적</li> </ul> </li> </ul>	
정책의 창	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 첫 번째 창 : 10대 기업 총수 오찬간담회에서 대한항공 조양호 회장의 호텔규제 완화요청=&gt; 정책결정자가 사회문제를 정책문제로 인식하게 한 계기</li> <li>■ 두 번째 창 : 땅콩회항사건 이후 복합문화센터에 호텔 제외 발표 =&gt; 여당의원들은 다음연도 예산안으로 야당 지도부를 회유하여 호텔규제정책 변동을 이뤄냄</li> </ul>		
정책산출물	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국토부 국토계획법 개정</li> <li>■ 교육부 교육부훈령 제정</li> <li>■ 문광부 <b>관광진흥법 개정</b></li> </ul>		

## V. 결론

### 1. 연구결과의 요약

본 연구는 학교 앞 호텔규제가 사회적 이슈에서 정부의제가 되고 관광진흥법 개정으로 연결되기까지의 정책변동과정을 분석하여 정책적 시사점을 제공하는데 그 목적이 있다. 연구 목적을 달성하기 위하여 정책과정 연구의 대표적 모형인 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하였다.

Kingdon의 다중흐름모형을 바탕으로 호텔규제정책 변동과정의 사례를 분석한 결과는 다음과 같다.

문제의 흐름에서는 방한 외래관광객 증가 추이 등 사회적 환경변화를 나타내는 여러 지표들과 기존의 관광숙박시설 확충 특별대책 등과 같은 정책대안에 대한 부정적 환류가 문제흐름이 지속하게 한 요인으로 작용하였다. 특히 학교 앞 호텔규제를 위한 대통령의 입장표명은 학교 앞 호텔규제의 심각성을 부각시키고 정부부처 장관들을 긴장시키면서 학교 앞 호텔제를 정부의제로 발전시킬 수 있었다. 그리고 학교 앞 호텔규제를 위한 관련부처들의 여러 가지 정책대안들과 호텔업계의 학교 앞 호텔규제에 대한 요구가 계속되면서 정책참여자나 정책결정자들이 학교 앞 호텔규제의 필요성을 인지하고 정책문제에 관심을 집중하도록 하면서 학교 앞 호텔규제가 정부의제로 유지할 수 있게 하였다.

정치의 흐름에서는 학교 앞 호텔규제를 바라보는 관점에 따라 문화체육관광부, 교육부, 호텔업계, 관련 학교기관, 시민단체, 기타 관련집단 등이 각 집단의 이념 성향이나 사상에 따라 각기 다른 입장을 나타냈다. 사회적 관점에서는 학교 앞 호텔규제에 대해 문화재를 보호하고 균형을 이루어야한다는 의견과 함께 교육 환경을 보호해야한다는 주장이 제기되었다. 반면 경제적 규제의 관점에서는 민간기업의 투자 활성화를 통해 부족한 일자리를 창출하기 위해 적극 추진해야한다는 의견이 제기 되었다.

먼저, 박근혜 대통령의 학교 앞 호텔규제에 대한 강한 의지를 확인할 수 있었다. 박근혜 대통령은 학교 앞 호텔규제에 대한 경제적 측면을 강조하며 여러 차례 장관회의 등 공식 석상에서 관광진흥법 개정에 대한 지도자의 강한 의지를 나타냈다.

이에 따라 학교 앞 호텔규제의 중심에서 반대 입장을 나타내던 교육부는 국가 최고지도자의 의지에 따라 호텔규제에 대한 심의를 완화하는 내용의 교육부 훈령을 제정하는 등의 변화된 행보를 보이며 변화된 입장을 나타냈다.

특히 한진그룹 조양호 회장은 학교 앞 호텔규제를 수많은 사회문제에서 정책결정자가 정책문제로 인식하게 하는 의제설정 과정에서부터 정책대안으로 관광진흥법 개정이 최종 확정되기까지 문제의 창이 열리도록 정치적 흐름의 변화에 주도적 역할을 하였을 뿐 아니라 정치의 창이 열리게 하는데 중요한 사건을 발생시키며 문제의 흐름과 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 결합되도록 했다고 할 수 있다.

정책대안의 흐름은 방한 외래관광객 증가 따른 숙박시설 부족 문제를 해결하자는 취지에서 숙박시설 확충을 위한 기업 규제개선 정책들이 문화체육관광부와 정부 주도로 시행되면서 시작되었다. 이후 관련 학교기관과 시민단체들이 교육환경 악화 등을 이유로 반대 입장을 강력하게 나타내자 학교 앞 호텔규제에 대한 내용을 보완하는 대안이 나오게 되었다.

관광산업 육성과 발전을 위해 학교 앞 호텔규제를 도입하자는 입장과 학생들의 교육환경을 보호하기 위해 학교 앞 호텔규제의 도입을 반대하는 입장이 대립하는 동안 숙박시설 수급분석이나 일자리 창출에 대한 자료의 정확성에 문제가 있는 것은 아닌지, 또한 유해시설 금지조항이 교육환경에 악영향을 막는 것이 현실적으로 가능한지 등의 문제가 지속적으로 제기되었다.

이 과정에서 정책대안으로서 실현가능성과 정책공동체 내에서의 가치수용성 측면에서 학교보건법을 무력화할 수 있는 정책대안으로의 발전과정을 거치게 되었다. 정책대안의 발전과정을 세부적으로 살펴보면 국토부의 국토계획법 개정, 교육부의 교육부훈령 제정, 문광부의 관광진흥법 개정이 있었다. 학교 앞 호텔규제를 조속히 추진해야 한다는 정책문제의 인식이라는 문제의 흐름과 대통령 공약사항을 빨리 이행해야 한다는 정치적인 상황의 정치의 흐름, 교육환경에 악영향을 막기 어렵다는 규제의 현실적 어려움을 감안한 정책대안의 흐름이 결합하고 국가 분위기 외에도 주요참여자들의 입장이 반영된 여론 및 교육부 장관의 국가 정책 협조 발언 등의 정치적 과정 속에서 각각의 흐름이 결합되어 정책결정의제의 창이 열리는 계기가 되었다. 이를 계기로 정부 여당이 정책대안을 통과시키는 정책산출이 일어났다고 볼 수 있다.

결론 호텔규제정책의 변동과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하여 도출한 결론은 다음과 같다.

첫째, 정부와 각 정당은 호텔규제정책의 변동과정에서 결정적 역할을 하였으며 이들의 이해관계가 정책변동에 큰 영향을 끼쳤다. 호텔규제정책의 변동과정을 살펴보면 정책산출물을 이끌어낸 정책기업가는 정부와 각 정당이었으며, 정책참여자 간의 이해관계에 의해 정책의 변화가 이루어졌다.

둘째, 호텔규제정책의 변동과정에 있어서 정책의 창을 열게 한 가장 강력한 촉발 기제는 한진그룹의 조양호 회장의 학교 앞 호텔규제에 대한 언급이었으며, 여기서 가장 영향을 끼친 흐름은 정치의 흐름이다. 학교 앞 호텔규제의 문제의 흐름은 과거부터 계속적으로 흘러왔고, 정책대안의 흐름은 개별적으로 담당부처나 관련 연구 기관 등을 통해 이어져왔지만 정책변동은 이루어지지 않았다. 하지만 학교 앞 호텔규제에 대한 요구가 지속되었음에도 불구하고 정부와 정당이 기존 정책과 크게 다르지 않은 정책대안을 내놓으면서 이해집단의 정책변동 요구가 지속되었고, 이에 대하여 정부와 여당에서는 공약이행 등을 의식하여 지속적으로 대응하는 모습을 나타내면서 정책이 변동하게 하는데 큰 영향을 끼쳤다. 반면 시민사회의 흐름은 정치적 상황과는 다르게 한 걸 같이 학교 앞 호텔규제를 반대하는 방향으로 흘러왔음에도 불구하고 정책흐름들은 대통령과 여당의 강력한 지지로 학교 앞 호텔규제의 실현과 만나 그 흐름은 끊기게 되었다.

마지막으로 학교 앞 호텔규제와 관련하여 문광부와 관련부처들이 제시한 정책대안은 국토계획법 개정, 교육부훈령 제정, 관광진흥법 개정 등이 있었고 이와 같은 정책대안들은 실현가능한 정책대안으로 좁혀져 왔다. 뿐만 아니라 이와 같은 정책대안들은 수요자 즉 소비자의 관점이 아닌 공급자 즉 호텔업계의 관점을 중심으로 정책대안이 형성되면서 비합리적 과정을 보여주었을 뿐만 아니라 사회적 합의 과정도 거치지 못한 채 실현가능성에 대한 논란을 야기 시켰으며 호텔규제정책의 근본적인 목적달성에도 충분하지 못했던 것으로 보인다.

## 2. 시사점 및 한계점

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 먼저 호텔규제정책에 관한 기존 연구들은 대부분 호텔산업 발전을 위해 정부규제 완화와 정부 지원정책을 주장하는 것에 초점을 두고 있으며 정책적 맥락에서 설명하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 호텔규제정책이 변동되는 과정을 정책적 맥락에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 3가지 흐름을 통해 호텔규제정책 변동과정을 파악하였다. 특히 정치의 흐름에서 두드러지게 나타나는 정책 참여자들의 행위 분석을 통해 각 정책참여자들의 입장변화 요인에는 무엇이 있었고, 어떠한 정책참여자가 호텔규제정책 변동과정에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보았다. 이를 통해 다중흐름모형을 적용한 사례분석으로 정책적 시사점을 제공하고자 했다. 지난2010년 관광숙박시설 확충 특별대책 발표와 2012년 관광숙박시설 확충을 위한 특별법 제정 이후 호텔규제에 대한 이슈가 떠오른 것은 숙박시설 부족문제에 대한 호텔정책대안이 산출되었지만 정책 집행 과정에서 호텔업계와 관련이해집단 등이 만족하는 결과를 가져오지 못했고, 이와 같은 정부 정책에 대한 불만으로 다시 한 번 정부 의제로 떠오르게 함에 따라 다시 호텔규제정책에 대한 창을 열게 했던 것이다.

본 연구에서 살펴본 학교 앞 호텔 규제 사례는 호텔규제정책이 만들어지는 과정에서 정치의 중요성을 여실히 보여준다. 정치의 흐름 중에서도 특히 의회가 보여준 정책변동과정은 학교 앞 호텔규제에 대한 깊이 있는 논의라기보다 경제 활성화라는 프레임을 선점하기 위해 세운 전략처럼 보였다. 정부의 정책의제설정이 어떤 우연이나 비합리적 계기로 인해 정책의 창이 열렸다하더라도 정부의 정책대안은 신뢰성과 효율성의 측면에서 합리적일 뿐만 아니라 합목적성을 갖추고 있어야 한다. 특히 호텔규제정책은 국제 정치 경제 등 종합적인 사회 환경과 관련되기 때문에 주요 정책 참여자와 정책 결정자들의 신중한 정치 활동이 요구되는 바이다.

학교 앞 호텔규제 사례를 분석한 결과 한계점은 다음과 같다.

본 연구에서는 학교 앞 호텔규제에 대하여 정치적 흐름 즉 정책참여자들의 활동을 중심으로 살펴보았다. 향후 방법론적 다양화를 통해 보다 다각적인 정책 시스템이나 정책효과와 같은 관점에서의 사례분석을 시도함으로써 일반화를 위한 노력이 필요하다고 보인다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김병섭. (2010). 「편견과 오류 줄이기 - 조사연구의 논리와 기법-」. 법문사.
- 김용우. (1996). 「규제행정론」. 대영문화사.
- 이종수 외. (2014). 「새 행정학2.0」. 대영문화사.
- 정정길. (2014). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 최병선. (2015). 「규제정책론」. 법문사.

### 2. 논문

- 강은숙. (2015). “한국사 교과서 재국정화 정책형성과정 분석”. 전북대학교 박사학위논문.
- 고명석. (2013). “정보통신기술(ICT) 정책추진체계의 변동에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”. 서울대학교 석사학위논문.
- 공병영. (2003). “교원정년정책 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”. 서울대학교 석사학위논문.
- 권오재. (2015). “Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석”. 연세대학교 석사학위논문.
- 김가람. (2014). “다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책변동과정 분석”. 중앙대학교 석사학위논문.
- 김경숙. (2001). “텔파이 기법을 이용한 관광호텔 규제완화의 효과에 관한 연구”. 대구대학교 박사학위논문.
- 김규찬·김희수. (2013). “문화콘텐츠 관광산업 분야 심 규제검토 및 개선방안연구”. 한국문화관광연구원.
- 김다원·김민정·조경애. (2012). “학교환경위생 정화구역 설정으로 인한 기존영업주의 재산권 제한 및 신뢰보호의 문제”. 「일감 부동산법학」, 7, 73-117.
- 김덕조. (2017). “다중흐름모형을 통한 투기과열지구 지정의 정책변동 분석”. 연세대학교 석사학위논문.



- 김미자. (1995). “관광호텔의 정부규제에 관한 연구”. 경기대학교 석사학위논문.
- 김상태. (2012). “중국전담 여행사 지정제도 개선방안”. 한국문화관광연구원 보고서.
- 김선빈. (2016). “Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 공무원연금 개혁과정- 박근혜정부의 공무원연금 개혁을 중심으로”. 한국외국어대학교 석사학위논문.
- 김시진. (2012). “Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책분석”. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 김은실. (2015). “일반의약품 약국의 판매 정책결정과정 분석 다중흐름모형을 중심으로”. 중앙대학교 석사학위논문.
- 김재환. (1999). “관광호텔 정부규제 개선방안에 관한 연구”. 경기대학교 석사학위논문.
- 김태호. (2015). “다중흐름모형을 적용한 자율형 사립고의 정책형성과정 분석”. 동아대학교 박사학위논문.
- 김향자·유지윤. (2002). “관광숙박시설 지원 등에 관한 특별법 효과분석”. 한국관광연구원.
- 김희수. (2006). “관광산업정책의 변화방향 연구”. 한국문화관광정책연구원.
- 남택영·홍창식. (1997). “관광호텔의 규제완화 방안에 관한 연구”. 관광경영학회 「관광경영연구」, 1, 207-239.
- 박경복. (2016). “관광호텔 건립 규제 완화에 대한 이해당사자 인식도 조사 - 호텔관광 전공 대학생들의 인식도를 중심으로-”. 경희대학교 석사학위논문.
- 박소영·김민조. (2012). “Kingdon의 다중정책흐름 모형을 활용한 수석교사제정책 분석”. 「교육행정학연구」, 30(4), 149-171.
- 박연미. (2015). “기업 위기 커뮤니케이션 보도 행태에 관한 연구: ‘대한항공 회항사건’ 사과메시지 보도 내용 분석을 중심으로”. 연세대학교 석사학위논문.
- 박정수·박문수·김숙경·김진국·김주찬·이혁우·이민창·김성준·이혜영. (2014). “서비스산업에의 규제 영향과 서비스업종별 규제개혁 방향”. 산업연구원 연구보고서.
- 박주영. (2011). “지방 관광호텔 운영 활성화 방안”. 한국문화관광연구원
- 박혜진. (2016). “다중흐름모형을 적용한 선행교육 규제정책형성과정 분석“. 고려

- 대학교 석사학위논문.
- 심우철. (2007). “한국 GMO 규제정책의 성격 규명 및 개선방안에 관한 연구”. 강원대학교 석사학위논문.
- 안소연. (2015). “은행산업의 사전적규제와 사후적 규제가 은행 안전성에 미치는 영향”. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 안영훈. (2015). “국가정책으로서 관광정책의 정치적 의미와 기능”. 경기대학교 박사학위논문.
- 이민창. (2003). “자율규제의 성공요인과 한계: 신문판매공정규약사례를 중심으로”. 한국사회와 행정연구 제14권 제3호 229~257
- 이종순. (1997). “관광호텔 경영정책 규제완화 개선방안에 관한 연구”. 「사회과학연구」, 5, 85-113.
- 이슬아. (2017). “대학 구조개혁 정책 변동 분석- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로”. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 이시경. (1996). “환경규제 정책수단 선택의 장점과 기준”. 「한국행정학회」, 30(1), 1113-1127.
- 이용규·권봉현. (2013). “관광호텔 규제 철폐를 통한 서비스산업의 창조경제 실현 방안”. 「호텔리조트연구」, 12(2), 127-159.
- 이용진. (1997). “한일관광사업의 공적규제에 관한 비교연구”. 「관광연구」, 9, 163-189.
- 이혜수. (2017). “다중흐름모형을 적용한 비정규직 노동정책 형성과정 연구”. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 임다희·권기현. (2015). “정책결정에 있어서 Kingdoon의 다중흐름모형의 실증적 접근 한국의 대외원조 정책을 중심으로”. 한국정책학회, 201-224 24쪽.
- 윤현식. (2016). “소위‘학교 앞 호텔법’과 학교환경위생정화구역의 관계”. 「일감부동산법학」, 12, 205-244.
- 전효제. (2004). “관광숙박 수급분석 및 대응방향”. 한국문화관광정책연구원.
- 조경복. (2012). “자동차 대여산업에서 규제개혁과 이해관계집단의 정책순응에 관한 연구”. 부경대학교 석사학위논문.
- 조연하·배진아. (2005). “매체 자율등급심의 모델의 유형화: 방송, 영화, 비디오, 게임을 중심으로”. 「방송통신연구」, (61), 287-317.

- 차길수. (2000). “관광호텔 경영개선을 위한 규제완화 방향”. 「호텔경영학연구」, 6(1), 153-170.
- 차희원. (2000). “시민단체와 대응 조직체간 갈등해소를 위한 승승적 PR전략에 관한 연구 : 시민단체의 커뮤니케이션 특성과 갈등결과, 그리고 영향요인을 중심으로”. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 최정묵. (2016). “Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 국가재정제도의 개혁과정 -2006년 국가재정법의 입법과정을 중심으로”. 한국정책학회 「한국정책학회보」, 25(1), 577-604.
- 최성락·박민정(2012). “Kingdon정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구”. 『한국정책연구』, 12(1), 119-137.
- 최현경·김진영. (2013). “호텔산업 공급주기와 규제 연구”. 산업연구원.
- 한진수. (2011). “관광숙박시설 확충 특별대책 안의 향후 과제”. 「한국관광정책」, (43), 63-68.
- 홍경표·이혜정·교육인적자원부. (2007). “학교 환경위생 정화구역 내 금지행위 및 시설의 유해성 인식에 관한 조사·연구결과 보고서”.
- 홍성일·김종배. (1999). “산업안전보건에 대한 정부규제완화정책의 개선방안에 관한 연구”. 「경영과학연구」, 8, 1-21.
- 황성기·최승훈. (2001). “인터넷 콘텐츠 자율규제의 개념과 장치들한 연구”. 「경영과학연구」, 8, 1-21.

### 3. 기타자료

- 경실련. 2014.04.02. “[공동기자회견] 재벌특혜 위한 편법적 호텔건립추진 중단 촉구 기자회견”.
- 경실련. 2014.07.18. “송현동(경복궁 옆 구 미대사관 부지)호텔건립반대 시민모임 기자회견”.
- 경실련. 2015.03.25. “[3/31] ‘관광진흥법 개정’ 진단토론회 개최”.
- 경실련. 2015.04.02. “정부와 여당은 4월 임시국회 「관광진흥법」 개정 추진을 당장 중단하라”.
- 경향신문. 2011.01.12. “학교 근처에 관광호텔 신축... 국토부,건축법 바꿔 ‘OK’”.

- 경향신문. 2013.09.11. “[500대 기업 고용과 노동 분석]대기업, 자산 24% 늘 때 고용은 12% 늘어… 법인세 인하 덕 못봤다”.
- 경향신문. 2013.10.01. “경복궁 옆 대한항공 호텔 서울시는 반대”.
- 경향신문. 2014.02.25. “[규제완화의 뒷] ‘그들만을 위한 가시 뽑기’...양극화로 경제 활력 떨어뜨려”.
- 경향신문. 2014.03.20. “천송이 코트 중국에선 못 사… 액티브 엑스는 암적인 규제”.
- 경향신문. 2014.03.21. “박 대통령 면전서 ‘미치겠다’는 장관에 반응들이...”.
- 경향신문. 2014.04.11. “서울교육청, 학교 앞 호텔 ‘부적합 의견’ 고의 누락”.
- 경향신문. 2014.09.16. “‘학교 앞 호텔 심의 완화 훈령 지켜라’ 교육부, 교육청에 공문 보내 또 압력”.
- 경향신문. 2015.05.06. “박 대통령 ‘경제법안 지연 애가 탄다...국민위한 정치냐’”.
- 관광정책국 관광산업정책관. 2018.01. “2018년 관광부문 재정집행계획”.
- 교육부. 2014.09.11. “입법조사처‘학교앞 호텔훈령 상위법 위배’관련 설명”.
- 교육부. 2017.08.16. “학교환경위생정화위원회, 관광호텔 심의규정 훈령 폐지”.
- 교육희망. 2014.04.21. “규제 풀어도 호텔 안 지어”.
- 국민일보. 2015.08.18. “대한항공 부지에 복합문화공간 조성... 체조경기장은 케이팝 공연장으로 변신”.
- 국제뉴스. 2015.12.08. “김승환 교육감, 국회통과‘학교 앞 호텔법’비판”.
- 국제신문. 2015.12.04. “부산상의, 지역홀대 관광진흥법 향의 성명”.
- 국회의장 정세균. 2013.09.09. “정세균 ‘학교 옆 미 대사관 부지(1만890평)에 호텔 건립 절대 불가”.
- 내일신문. 2011.01.10. “대한항공 호텔건립, 교육환경저해 논란 확대”.
- 노컷뉴스. 2014.03.29. “대법원 위에 규제 개혁? 대법원 위에 호텔 건축?”.
- 노컷뉴스. 2015.08.06. “박 대통령 담화, 절박함 토로 vs 일방통행식 담화”.
- 노컷뉴스. 2015.08.19. “시민단체들 ‘대한항공, 관광호텔 ‘포기’입장 밝혀라”.
- 노컷뉴스. 2015.12.03. “서울시 교육청, ‘학교앞 관광호텔 허용에 심각한 우려”.
- news1뉴스. 2013.10.15. “관광수지 적자, 대형 여행사 해외 편중 때문”.
- news1뉴스. 2014.04.08. “진교조 등 학교 앞 호텔 건립 추진 중단해야”
- news1뉴스. 2015.04.23. “교문위, ‘학교앞 호텔’法 이견에 소위 전체회의 줄줄이 무산”.

- 뉴스핌. 2011.11.02. “[대한항공 경북궁근처 호텔 건립논란 (中)] ‘호텔보다는 시민의 공원으로’ 여론 팽배”.
- 뉴스핌. 2013.08.28. “朴대통령-재계총수, 청와대 오찬회동 발언록 요지”.
- 뉴스핌. 2015.12.03. “학교 앞 호텔 설립 관광진흥법, 국회 본회의 통과(상보)”.
- 뉴시스. 2010.03.31. “대한항공, 경북궁 옆 ‘7성’호텔 건립될까?... 교육청은 ‘반대’”.
- 뉴시스. 2010.06.14. “학교 옆 호텔 유해 vs 무해... 대한항공,도심호텔 건립 소송”.
- 뉴시스. 2011.06.21. “대한항공 7성급 호텔 건립, 문화단체 반발”.
- 뉴시스. 2014.03.20. “서남수 교육”학교 앞 호텔 건립, 4월중 훈령 재정“.
- 뉴시스. 2014.08.12. “경실련 대기업 특혜 학교 앞 호텔 허용 교육부 훈령 철회해야”.
- 뉴시스. 2014.11.13. “서울시. ‘송현동 대한항공 부지 호텔건립 아직은...”.
- 뉴시스. 2015.04.03. “김종덕 ‘학교앞 호텔규제 완화 일자리 창출해야”.
- 뉴시스. 2015.05.27. “시민단체 ‘학교 앞 관광호텔 화상경마장, 학생들에게 부끄러운 짓”.
- 뉴스300. 2014.12.29. “유기홍 수석대변인 ‘박근혜 정부가 재벌의 민원해결사인가”.
- 더불어민주당. 2015.04.23. “제38차 정책조정회의 모두발언”.
- 동아일보. 2013.11.06. “전경련 원격진료-영리병원 허용을”.
- 동아일보. 2013.07.30. “일자리113번 최다 언급... ‘고용’이 국정 최우선 과제로”.
- 동아일보. 2015.12.03. “학교 75m밖 호텔 허용... ‘2년간 1만7000명 고용 창출”.
- 디지털세정신문. 2013.12.27. “朴대통령 지속가능 성장 위해 내수경제 활성화해야”.
- 디트NEWS24. 2014.04.07. “박완주 ‘탄약창,정말풀어야할 규제’ 촉구”.
- 마이민트. 2015.08.18. “대한항공 경북궁 옆 호텔건립 ‘좌초’...호텔업계는 반색”.
- 머니스. 2015.12.03. “‘학교앞 호텔법’관광진흥법, 문재인‘상상하기 어려운 법”.
- 머니투데이. 2012.05.30. “문화부, 호텔법 방향전문가 토론회”.
- 머니투데이. 2012.07.25. “[단독]대한항공, 女학교옆 ‘7성급호텔’ 기사회생?”.
- 머니투데이. 2012.08.08. “[기자수첩]국민 거주권보다 중요한 호텔?”.
- 머니투데이. 2012.09.19. “유홍주점 없는 호텔, 학교주변에 신축가능해진다”.
- 머니투데이. 2013.04.09. “우리 아이 학교앞에 호텔방이 버젓이...”.
- 머니투데이. 2013.09.25. “덕성여중 KAL호텔 위치 보면 누구라도 반대”.

- 머니투데이. 2013.11.19. “경북공영 관광호텔 추진, ‘보수정권’부를 수 있나”.
- 머니투데이. 2014.04.08. “학교 앞 호텔반대... 당신들 집 앞이나 지어라”.
- 머니투데이. 2014.04.09. “우리 아이 학교앞에 호텔방이 버젓이...”.
- 머니투데이. 2015.03.18. “학교앞호텔법, 공실률부족→일자리창출 말바꾸기?”.
- 머니투데이. 2016.03.16. “학교 옆 호텔 허용 ‘관광진흥법’, 오는 23일부터 시행”.
- 매일경제 2010.12.21. “학교앞 관광호텔 괜찮다?”.
- 매일경제. 2014.04.02. “[이슈토론]학교주변 관광호텔 건축 허가”
- 매일경제. 2014.11.11. “[사설]호텔 건립 놓고 엇갈린 행보 보인 서울-대구시장”.
- 매일경제. 2015.11.11. “朴, 노동·경제 9개법안 하나씩 짚어가며 절실함 강조”.
- 문화체육관광부. 2010.11.02. “관광숙박시설 확충 특별대책 발표”.
- 문화체육관광부. 2011.07.13. “서울 등 수도권 지역 관광 숙박 시설 부족 해소 방안 마련”.
- 문화체육관광부. 2012.05.30. “‘호텔 산업의 전망과 발전 방향’에 대한 전문가 토론회 개최(5. 31.)”.
- 문화체육관광부. 2012.06.22. “[입법]관광진흥법 일부개정법률(안) 입법 예고”.
- 문화체육관광부. 2012.07.24. “관광숙박산업 활성화 방안 발표”.
- 문화체육관광부. 2014.04.09. “학교 앞 관광호텔...인식전환 필요”.
- 문화체육관광부. 2015.04.02. “<숙박시설 단속과 ‘학교 앞 호텔법’> 보도 관련 문체부 입장을 알려드립니다”.
- 문화체육관광부. 2015.08.18. “전통문화와 창의적 역량, 문화강국 대한민국을 만듭니다.- 문체부, ‘국정 2기, 문화융성의 방향과 추진계획’ 발표 -”.
- 문화체육관광부. 2016.03.16. “관광진흥법 시행령 개정안 3월 23일 시행 예정 - 관광숙박시설 입지규제 완화 및 관광면세업 신설 등 -”.
- 문화체육관광부. 2016.11.18. “학교 앞 호텔 보도에 대한 문화체육관광부의 입장을 알려드립니다”.
- 문화체육관광부. (2017). “2016 외래관광객 실태조사”.
- 문화체육관광부 한국창조산업연구소. (2012). “호텔산업의 경제효과 분석”.
- 문화체육관광부 행정안전부 국토해양부 서울특별시 경기도. 2010. 11. 02. “관광숙박시설 확충 특별대책”.
- 뷰스앤뉴스. 2014.03.26. “정부, ‘경북공영KAL호텔’밀어붙이기”.
- 브릿지경제. 2015.08.19. “‘호텔’ 포기냐 보류냐... 시인도 부인도 안하는 대한항공”.

- 비즈니스 with watch. 2013.09.25. “조양호회장의 ‘특급호텔’승부수, 통할까?”.
- 서울경제. 2013.08.22. “한국형 호텔 하나 없는 관광 코리아”.
- 송현동 호텔건설반대 시민모임. 2014.10.16. “지역주민, 학부모, 시민단체, 학교주변 호텔건설허용 훈령제정 교육부 항의방문”.
- 스카이데일리. 2014.08.12. “학교 앞 호텔 건립 특혜 의혹에 시민단체 반발”.
- 스포츠서울. 2015.03.04. “학교 앞 호텔 반대” 시민단체, 관광진흥법 개정안 철회 요구.
- 시사인천. 2014.09.04. “교육부, 학교정화구역 관광호텔 관련 훈령 시행.. 시민단체 들 ‘반발’”.
- 아시아경제. 2009.12.17. “경복궁 옆 7천억짜리 ‘한옥호텔’ 들어선다”.
- 아시아경제. 2014.04.11. “정세균 ‘학교 앞 호텔 건립 논란, 특정기업 민원해결용’”.
- 아주경제. 2012.07.24. “제도개선 통해 관광 숙박시설 부족 해결한다”.
- 아주경제. 2014.04.15. “관광업계, ‘학교 주변 유해시설 없는 관광호텔 건립 허용해 달라’”.
- 아주경제. 2014.09.22. “시도교육감협의회 ‘교육부, 교육감 기본권한 침해 법령개정 추진 철회해야’“.
- 여행신문. 2015.04.06. “관광단체 ‘관광호텔 학교주변 허용해야’”..
- 연합뉴스. 2014.06.30. “입지규제최소구역 지정되면 학교 주변에도 호텔?”.
- 연합뉴스. 2015.08.18. “경복궁 옆 대한항공 부지에 복합문화공간 조성(2보)”.
- 연합뉴스. 2015.08.28. “朴대통령·10대륙 총수 오찬간담회 대화록-3”.
- 오마이뉴스. 2014.04.01. “중학교 와서 처음 본 모텔촌, 충격적... 밤에는피해가요”.
- 울산매일신문. 2015.12.07. “부산상의, 수도권 특혜관광진흥법 개정안 국회통과 강력항의”.
- 이데일리. 2014.03.27. “손톱밑 가시 41건 가시적 성과..벼락치기 처방은 우려(종합)”.
- 이데일리. 2015.11.06. “朴대통령 ‘당리당락 떠나 규제개혁 법안 처리해야’”.
- 인천뉴스. 2015.05.07. “박 대통령 학교 앞 관광호텔 건립 방안 국회 통과 촉구 발언 반발”.
- 자유한국당. 2012.11.18. “박근혜 대통령 후보, 비전선포식 ‘준비된 여성대통령-민어요 박근혜’ 주요내용[보도자료]”.
- 자유한국당. 2015.03.18. “최고중진연석회의 주요내용[보도자료]”.

- 정의당. 2014.03.28. “2개월 시범사업하고 학교 인근에 호텔 허가하겠다는 정부”
- 정책브리핑. 2012.05.30. “‘호텔 산업의 전망과 발전 방향’에 대한 전문가 토론회 개최(5.31.)”.
- 정책브리핑. 2012.07.24. “관광숙박산업 활성화 방안 발표”.
- 정책브리핑. 2013.08.28. “박 대통령 ‘기업 선도적 투자 필요한 시점’”.
- 정책브리핑. 2013.10.22. “박 대통령 기업이 투자할 수 있는 환경 만들어 줘야”.
- 정책브리핑. 2013.11.19. “서비스산업 고부가가치화... 양질의 일자리 창출”.
- 정책브리핑. 2014.03.25. “지속적인 규제 해소책 강도 높게 주문”.
- 정책브리핑. 2014.02.19. “도시 거점시설 주변지역의 융복합 활성화”.
- 정책브리핑. 2014.08.11. “교육부 훈령제정, 정화위원회 운영 관련 민원제도 개선한 것”.
- 정책브리핑. 2014.09.11. “호텔업 교육부 훈령, 교육감 권한 침해 아니다”.
- 정책브리핑 청와대. 2014.02.19. “도시 거점시설 주변지역의 융복합 활성화”.
- 조선일보. 2015.12.03. “‘경제 2개法’으로 12만명 채용... LG그룹만큼 일자리 생긴다”.
- 주간동아. 2014.05.12. “학교 주변 7성급 호텔 건립 허용 여전히 논란”.
- 중소기업신문. 2014.12.15. “‘대한항공 타지 말자’ 불매운동 국내외서 확산기세”.
- 중앙시사매거진. 2013.07.23. “비즈니스호텔 2015년 공실파동 온다”.
- 중앙일보. 2015.12.03. “서울시교육청 ‘학교앞 숙박시설허용, 관광진흥법 개정 유감”.
- 참교육을 위한 전국 학부모회. 2014.09.12. “학교주변 호텔건립허용 교육부훈령에 대한 국회입법조사처 법률검토에 대한 입장”.
- 투데이경제. 2015.04.02. “불법 숙박시설 단속과 관광진흥법 개정은 무관”.
- 티티엘뉴스. 2018.01.12. “관광산업 지원 방안, 국무총리 주재 회의 열었다”.
- 파이낸셜뉴스. 2015.09.07. “관광호텔 건립규제 완화 촉구 캠페인”.
- 폴리뉴스. 2015.07.26. “[김능구의 정국진다]이춘석 새정치연합 원내수석부대표③ 야당이 경제활성화법 발목잡고 있다? 문제가 있는 법을 어떻게 통과시키나”.
- 한겨레. 2013.09.29. “호텔에 국민들 목을텐데...코앞 학교가 경호거점 될라”.
- 한겨레. 2013.11.20. “대한항공 ‘경복궁 옆 호텔’건립 교육부, 훈령 만들어 허용 추



진”.

한겨레. 2014.03.27. “이벤트성 토론 일주일만에... ‘규제허물기’실적쌓기 속도전”.

한겨레. 2014.04.07. “서울시교육청, 학교앞 규제풀기 앞장 ‘유해시설 없는 호텔은 허용’요청”.

한겨레. 2014.08.10. “‘학교 앞 호텔’ 길 트나... 교육부, 훈령 행정예고”.

한겨레. 2015.05.06. “박 대통령, 연일 야당 때리기”.

한겨레21. 2016.06.06. “살아나라 시민정치!”.

한국경제. 2010.12.09. “대한항공, 경복궁 주변‘7성급 호텔’ 차질”.

한국경제. 2011.01.05. “‘학교 옆에 관광호텔 허용’ 건축법 개정안 논란”.

한국경제. 2012.07.29. “주거지역 호텔 용적률 완화 신중히”.

한국경제. 2014.01.13. “‘학교 옆 호텔 크루즈 카지노 안돼’...규제에 약골 된 서비스업”.

한국경제. 2015.08.18. “대한항공, 송현동 부지 매입 7년만에 ‘복합문화센터’ 발표  
까지 어떤 일이?”.

한국경제. 2015.08.19. “대한항공 ‘경복궁 옆 호텔’ 포기에도 “관광진흥법 반대”  
변함 없다는 야당”.

한국경제. 2015.12.03. “‘학교 앞 관광호텔’ 허용됐지만...요건은 더 엄격”.

한국경제TV. 2013.09.03. “ 정세균 ‘송현동 호텔 건립 재 시도는 한진그룹 특혜”.

한국경제TV. 2014.03.11. “박원순 시장, 대한항공 호텔, 100년이 달린 문제”.

한국문화관광연구원. 2014.01.16. “관광호텔 확충을 위한 제도개선 방안 공개세미나”.

한국일보. 2013.02.22. “박근혜정부 5대 국정목표, 21개 국정전략, 140대 국정과제”.

한국일보. 2015.12.03. “학교 20m 이내 호텔 건립 가능...학습환경 훼손 논란 여전”.

한국일보. 2015.08.18. “경복궁 옆 대한항공 부지에 복합문화센터 들어선다”.

헤럴드경제. 2015.08.19. “유기홍 ‘대한항공, ‘학교 앞 호텔’ 여전히 진행 중”.

KBS NEWS. 2014.08.25. “시민교육단체 학교 앞 호텔 관련 교육부 훈령 철회하라”..

TV조선. 2014.08.12. “[김기성 기자의 세이 머니]韓 경제 살릴 수 있는 ‘골든타임’은?”.

< 인터넷자료 >

교육부 <http://www.moe.go.kr>

교육환경보호구역 <https://cleanupzone.edumac.kr>

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

국회회의록 <http://likms.assembly.go.kr>

관광지식정보시스템 <http://www.tour.go.kr/>

대한민국국회 <http://www.assembly.go.kr>

문화체육관광부 <http://www.mcst.go.kr>

송현동 호텔건립반대 시민모임 <http://songhyundong.tistory.com/>

의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr>

한국관광협회중앙회 <http://www.ekta.kr>

한국문화관광연구원 <http://www.kcti.re.kr>

안재홍 의원 블로그 <https://veda066.blog.me/50113636576>

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL <https://www.wttc.org>

#### 4. 국외문헌

- Anderson, J. E. (1978). "Economic Regulatory and Consumer Protection Policies," *Nationalizing Government : Public Policies in America*, Lowi T.J., Stone. A. ets, Beverly Hills, Ca.,:Sage.
- Baldwin, Robert and Cave, Martin. (1999). *Understanding regulation*, Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2005). A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 325-351.
- Birkland, TA (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington, DC.:Georgetown University Press.
- Boddewyn. J. (1998). *Advertising Self Regulation and Outside Participation : A Multinational Comparison*, New York : Quorum Books.
- Buchana J. & Tullock, G.(1975). Polluters` Profits and Political Response: Direct Controls Versus Taxes. *American Economic Review*, 66:976-978.
- Buhler, W. (1979), "The Origins and Costs of Regulation," G. David Hughes and E. Cameron Williams, eds., *The Dialogue That Happened: Proceeding of Workshop on the Private Cost of Regulation*, Cambridge, Mass.: Marketing Science Institute.
- Gunningham, Neil & Joseph Rees. (1997). "Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective", *Law& Policy*, (19)4.
- Kaplow, L. (1992). Rules versus standards: An economic analysis, *Duke law Journal*, pp. 557-629.
- Kingdon, John W. (1984). *Agenda Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* Updated. 2nd ed. PEARSON.
- Lilley, W. and J. C. Miller. (1977). "The New Social Regulation," *Public Interest*, vol. 47(Spring), pp.53-54..
- Price, Monroe E. & Steffan G. Verhulst. (2000). "The Concept of Self-Regulation and the Internet Content", in Jens Walterman

& Marcel Machill(eds.), *Protecting Our Child on the Internet: Toward a New Culture of Responsibility*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh.

Thompson, F and L. R. Jones. (1982). *Regulatory policy and practices: Regulating Better and Regulating Less*, New York: Praeger Publishers. University Press.

Zahariads, N. (1999). The Rise and Fall of British State Ownership: Political Pressure or Economic Reality?. *Comparative Politics*, Vol. 31. No. 4.

## [ 부록 목차 ]

1. 관광호텔 정의
  - 1) 관광진흥법 제3조 제1항 제2호
  - 2) 관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제2호
  
2. 정책대안
  - 1) 국토계획법
  - 2) 교육부훈령
  - 3) 관광진흥법
  
3. 관광숙박시설 확충 특별대책
  - 1) 관광숙박시설 확충 특별대책(추진 내용)
  - 2) 관광숙박시설 확충 특별대책(추진 일정)
  
4. 관광진흥법 개정안(2012년)

[부록 1] 관광호텔 정의

(관광진흥법 제3조 제1항 제2호 및 관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제2호)

1) 관광진흥법 제3조(관광사업의 종류) 제1항 제2호
<p>2. 관광숙박업 : 다음 각 목에서 규정하는 업</p> <p>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</p> <p>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</p>
2) 관광진흥법 시행령 제2조(관광사업의 종류)제1항 제2호
<p>2. 호텔업의 종류</p> <p>가. 관광호텔업 : 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하고 숙박에 딸린 음식·운동·오락·휴양·공연 또는 연수에 적합한 시설 등(이하 "부대시설"이라 한다)을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업(業)</p> <p>나. 수상관광호텔업 : 수상에 구조물 또는 선박을 고정하거나 매어 놓고 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추거나 부대시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업</p> <p>다. 한국전통호텔업 : 한국전통의 건축물에 관광객의 숙박에 적합한 시설을 갖추거나 부대시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업</p> <p>라. 가족호텔업 : 가족단위 관광객의 숙박에 적합한 시설 및 취사도구를 갖추어 관광객에게 이용하게 하거나 숙박에 딸린 음식·운동·휴양 또는 연수에 적합한 시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업</p> <p>마. 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</p> <p>바. 소형호텔업: 관광객의 숙박에 적합한 시설을 소규모로 갖추고 숙박에 딸린 음식·운동·휴양 또는 연수에 적합한 시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업</p> <p>사. 의료관광호텔업: 의료관광객의 숙박에 적합한 시설 및 취사도구를 갖추거나 숙박에 딸린 음식·운동 또는 휴양에 적합한 시설을 함께 갖추어 주로 외국인 관광객에게 이용하게 하는 업</p>

출처: 국가법령정보센터(검색일: 2018.03.05)

[부록 2] 정책대안 (국토계획법 개정안, 교육부훈령, 관광진흥법 개정안)

1) 국토의 계획 및 이용법 개정안

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 일부개정법률안(대안)(국토교통위원장)

- 가. 용도지역 및 용도지구에 따른 행위제한 등에 관한 사항을 강화 또는 완화하여 따로 지정할 수 있는 용도구역의 하나로 입지규제최소구역을 신설하고, 입지규제최소구역에서의 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률 등의 제한에 관한 사항을 입지규제최소구역계획으로 정하도록 하며, 도시·군관리계획의 유형에 입지규제최소구역 및 입지규제최소구역계획을 추가함(안 제2조 및 안 제80조의3 신설).
- 나. 도시·군기본계획의 기초조사에 재해취약성분석과 토지적성평가를 추가하고, 도시·군관리계획의 기초조사에 재해취약성분석을 추가함(안 제20조 및 제27조).
- 다. 국토교통부장관이 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시킬 필요가 있는 지역을 대상으로 도시·군기본계획과의 부합성, 지역에 미치는 사회적·경제적 파급효과 등을 고려하여 입지규제최소구역으로 지정할 수 있도록 하고, 입지규제최소구역계획의 내용으로 건축물의 용도·종류, 건폐율·용적률, 주요 기반시설의 확보 등에 관한 사항을 포함하도록 하며, 입지규제최소구역 지정 및 입지규제최소구역계획 수립을 위한 도시·군관리계획을 결정하는 경우 관계기관 협의 기간을 단축함(안 제40조의2 신설).
- 라. 입지규제최소구역에서는 「주택법」, 「주차장법」 등 다른 법률 규정의 일부를 완화 또는 배제할 수 있도록 하고, 입지규제최소구역으로 지정된 지역은 특별건축구역으로 지정된 것으로 간주하며 입지규제최소구역에 건축하는 건축물에 대해 「건축법」에 따라 건축기준 등의 특례를 적용할 수 있도록 함(안 제83조의2 신설).

출처: 의안정보시스템(검색일: 2018.03.05)

## 2) 교육부 훈령

관광호텔업에 관한 학교환경위생정화위원회 심의규정  
[시행 2014.8.28.] [교육부훈령 제113호, 2014.8.28., 제정]

제1조(목적) 이 규정은 「학교보건법」 제6조제1항에 따른 학교환경위생정화위원회(이하 "위원회"라 한다)의 심의와 관련하여 「관광진흥법」에 따른 호텔업에 대하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 규정은 「학교보건법」 제6조제1항제13호에 따른 '호텔' 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 적용한다.

1. 「관광진흥법」에 따른 관광숙박업 중 호텔업(이하 "관광호텔"이라 한다)

2. 100실 이상의 객실을 갖춘 관광호텔

3. 관광호텔 내 「학교보건법」 제6조제1항제12호, 제14호부터 제16호까지의 규정 및 제18호부터 제20호까지의 규정에 따른 행위 및 시설이 없는 호텔(심의 해제 이후 영업할 때에도 지속적으로 적용됨을 전제로 한다)

제3조(사업설명 등) ① 교육감 또는 교육장은 「학교보건법 시행규칙」 제5조에 따라 학교환경위생정화구역(이하 "정화구역"이라 한다) 안에서의 금지행위 및 시설을 설치하려는 자(이하 "사업자"라 한다)가 금지행위 및 시설의 해제신청을 할 때에는 위원회 위원을 대상으로 사업추진계획에 대해 설명할 수 있음을 서면으로 알려야 한다.

② 교육감 또는 교육장은 제1항에 따라 사업자가 사업추진계획을 설명하고자 하는 경우 다음 각 호를 포함한 사업계획서를 제출받을 수 있다.

1. 사업기간 및 규모 등 사업의 개요

2. 정화구역 내 해당 학교·학생의 교육환경보호 및 안전 확보계획

3. 그 밖에 교육감 또는 교육장이 요청하는 사항

③ 사업자는 제1항에 따라 위원회 위원을 대상으로 사업추진계획을 설명하고자 하는 경우 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 설명할 수 있다.



1. 서면 제출(위원회 심의 시 간사가 설명)

2. 위원회에 출석하여 직접 설명

3. 그 밖에 교육감 또는 교육장이 지정하는 방법

④ 교육감 또는 교육장은 사업자가 제3항제2호의 방법에 따라 설명하는 경우 위원회 위원의 인적사항 및 심의내용이 노출되지 않도록 일방향 화상회의실 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제4조(심의를 위한 사전검토) ① 위원회 위원장은 관광호텔에 대한 심의에 앞서 미리 해당 관광호텔이 교육환경에 미치는 영향과 지역사회 기여도를 포함하여 다음 각 호의 사항들을 종합적으로 조사·검토(이 규정에서 "사전검토"라 한다) 하여야 한다.

1. 관광호텔의 특성(호텔 예상등급, 외국관광객 유치 및 숙박가능성 등)

2. 학생·학교에 대한 영향(조망여부, 인접지역 통학 학생 수, 이격거리 등)

3. 해당지역 학교장의 의견(학교운영위원회 의견 등을 포함한다)

4. 교육환경보호계획(CCTV 설치 및 감시원 확보, 횡단보도 및 등하교 도우미 등)

5. 지역사회 기여도(고용창출 등 지역경제 기여도, 인근학교에 대한 기여여부 등)

6. 기타 학습환경에 미치는 영향 등의 요인

② 제1항에 따른 사전검토의 세부 기준은 별표를 참조하여 위원회에서 지역의 특성과 여건을 고려하여 정할 수 있다.

③ 위원회 위원장은 제1항에 따른 사전검토를 위하여 소위원회를 구성하여 실시하거나, 관계공무원 또는 관련전문가 등에게 의뢰할 수 있다.

제5조(심의 시 고려사항) 위원회에서 관광호텔을 심의할 때에는 제4조에 따른 사전검토 내용을 확인한 후 관광호텔의 특성, 학생·학교에 대한 특성, 교육환경 보호계획 및 지역사회 기여도 등을 고려하여 심의·결정한다.

제6조(심의 결정사유 통보) ① 교육감 또는 교육장은 「학교보건법 시행규칙」 제5조제2항에 따라 관광호텔의 금지 또는 해제 여부를 결정하고, 그 결과를 사업자에게 통보할 때에는 결정여부에 대한 주요 사유를 기재하여야 한다.

② 제1항에 따라 결정여부에 대한 주요 사유는 별지 서식에 기재하여, 「학교보건법 시행규칙」 별지 제2호 서식과 함께 통보하여야 한다. 다만, 해제 결정을 통보할 경우 별지 서식은 생략할 수 있다.

제7조(관계기관에의 통보 등) ① 교육감 또는 교육장은 제6조제2항에 따른 결정여부를 사업자에게 통보할 때에는 관광호텔업의 인·허가(등록)을 담당하는 행정기관에도 송부하여 심의시 사업자가 확약한 사항이 준수될 수 있도록 한다.

② 교육감 또는 교육장은 제1항에 따라 사업자가 심의시 확약한 사항이 지켜지지 않을 때에는 관할 행정기관에 관광호텔의 인·허가의 취소를 요구하여야 한다.

제8조(재검토기한) 이 규정은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 규정 발령 후 2017년 8월 27일까지 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 폐지 또는 개정한다.

부칙 부 칙 <제113호, 2014.8.28.>

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

출처: 교육부(검색일: 2018.03.05)

### 3) 관광진흥법

<p>관광진흥법 [법률 제13594호, 2015.12.22, 일부개정]</p> <p>제3절 관광숙박업 및 관광객 이용시설업 등</p> <p>제16조(사업계획 승인 시의 인·허가 의제 등)</p>
<p>⑥ 제15조제1항에 따른 사업계획의 승인을 받은 경우 그 사업계획에 따른 관광숙박시설로서 대통령령으로 정하는 지역 내 위치하면서 「학교보건법」 제2조에 따른 학교 출입문 또는 학교설립예정지 출입문으로부터 직선거리로 75미터 이내에 위치한 관광숙박시설의 설치와 관련하여서는 「학교보건법」 제6조제1항 각 호 외의 부분 단서를 적용하지 아니한다. &lt;신설 2015.12.22&gt;</p> <p>⑦ 제15조제1항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우 그 사업계획에 따른 관광숙박시설로서 다음 각 호에 적합한 시설에 대해서는 「학교보건법」 제6조제1항제13호를 적용하지 아니한다. &lt;신설 2015.12.22&gt;</p> <p>1. 관광숙박시설에서 「학교보건법」 제6조제1항제13호를 적용하지 아니한다. &lt;신설 2015.12.22&gt;</p> <p>1. 관광숙박시설에서 「학교보건법」 제6조제1항제12호, 제14호부터 제16호까지 또는 제18호부터 제20호까지의 규정에 따른 행위 및 시설 중 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설이 없을 것</p> <p>2. 관광숙박시설의 객실이 100실 이상일 것</p> <p>3. 대통령령으로 정하는 지역 내 위치할 것</p> <p>4. 대통령령으로 정하는 바에 따라 관광숙박시설 내 공용공간을 개방형 구조로 할 것</p> <p>5. 「학교보건법」 제2조에 따른 학교 출입문 또는 학교설립예정지 출입문으로부터 직선거리로 75미터 이상에 위치할 것</p> <p>⑧ 제7항 각 호의 요건을 충족하여 「학교보건법」 제6조제1항제13호를 적용받지 아니하고 관광숙박시설을 설치하려는 자는 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 교육환경 저해여부에 관한 심의를 받아야 한다. &lt;신설 2015.12.22&gt;</p> <p>⑨ 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제15조제1항에 따른 사업계획(제7항 각 호의 요건을 충족하여 「학교보건법」 제6조제1항제13호를 적용받지 아니하고 관광숙박시설을 설치하려는 자의 사업계획에 한정한다)의 승인 또는 변경승인을 하려수 있다. &lt;신설 2015.12.22&gt; [법률 제13594호(2015.12.22) 부칙 제2조의 규정에 의는 경우에는 교육환경 보호 및 교통안전 보호조치를 취하도록 하는 조건을 붙일 하여 이 2조제6항부터 제9항까지는 2021년 3월 24일까지 유효함]</p>

출처: 국가법령정보센터(검색일: 2018.03.02).

[부록 3] 관광숙박시설 확충 특별대책

1) 관광숙박시설 확충 특별대책(추진내용)

관광숙박시설 확충 특별대책
<p>1) 관광진흥법 제3조에 따른 호텔은(부대시설 제외) 상업지역에 한해 주택과 복합건축이 허용되도록 국토해양부의 “주택건설기준 등에 관한 규정”을 개정한다.</p> <p>2) 일정규모(50만㎡) 이상의 수도권 재개발지구 및 신도시 개발 시 도시개발계획에 관광숙박시설 유치와 배치계획이 포함되도록 국토해양부 고시인 ‘도시개발 업무지침’에 반영한다.</p> <p>3) 건축법 등에 관광산업의 핵심 인프라인 호텔을 주거 및 교육환경 저해시설로 규정하고 있으나 관광진흥법에 의한 관광호텔을 주거와 교육환경 등 주변 환경에 부적합한 시설에서 제외되도록 관련법을 개정한다.</p> <p>4) 각종 도시개발사업 추진 시 공공시행자가 관광진흥법에 따른 호텔업 부지(일정 규모 이상)를 공급하는 경우에 감정가격 이하로 공급할 수 있도록 국토해양부의 ‘도시개발법 시행령’을 개정한다.</p> <p>5) 1~3등급 중저가 관광호텔에 한하여 교통유발계수를 일반 숙박시설과 동일하게 조정하여 교통유발부담금을 경감해 준다.</p> <p>6) 관광단지에서 민간사업자가 토지를 공급받아 관광호텔 등 관광시설에 투자하는 경우 해당 시설의 취득세와 등록세 감면을 추진한다.</p> <p>7) 서울시는 금년 3월부터 시행하고 있는 도심부 도시환경정비사업에 대한 용적률을 관광호텔 복합건설 비율에 따라 기준용적률이 600% 지역은 최고 800%로, 기준용적률인 300%인 지역은 최고 400%로 확대해주고 있다. 일반지역 및 도심부의 도시환경정비사업은 기준용적률의 20%를 확대해주는 인센티브를 지속적으로 시행해 나갈 예정이며 아울러 용적률 확대와 함께 호텔건물의 층수와 높이 제한도 완화될 수 있도록 서울시 도시계획조례를 개정할 계획이다.</p> <p>8) 서울시 도시계획 변경 대상 부지에 관광호텔을 건립할 경우 관광호텔을 공공기여시설 범위에 포함하여 공공기여시설로 인정해 주는 정책을 지속적으로 추진할 예정이다.</p>

- 9) 서울시의 준공업지역에서 호텔 등 전락시설을 연면적 20% 이상 설치할 경우 전락시설 도입비율을 적용하여 용적률 250%를 400%까지 허용한다.
- 10) 외국인 관광객이 많이 이용하는 관광호텔의 주차수요 감소를 반영하여 서울에서 관광호텔 건립 시 관광호텔 부설주차장 설치기준 완화를 위해 관련 조례를 개정할 예정이다.
- 11) 은평뉴타운, 가든5, 마곡지구, 상암지구 등 도시개발사업 추진 시 관광호텔 부지가 원활히 확보되고 서울역, 용산국제업무지구, 국립보건원 부지, 여의도 SIFC, 동대문 디자인플라자 주변 등 공공시설부지 개발 시 관광호텔 부지 확보와 복합건축이 추진될 수 있도록 공영개발에 따른 일정규모 이상 관광호텔 부지를 조성원가 또는 감정가 이하로 공급할 수 있도록 할 예정이다.
- 12) 문화체육관광부는 서울 등 수도권지역의 관광숙박시설 부족난 해소를 위해 의원입법으로 추진되고 있는 한시적 특별법 제정에 적극 협조하여 국공유지 등의 매각 특례, 용적률 및 층수·높이 완화, 각종 개발 사업에 의하여 공급되는 택지 중 호텔용지로 공급하는 도지는 조성원가에 매각하거나 장기대부 등 관광숙박시설의 민간투자 활성화 근거가 마련되도록 '관광숙박시설 확충지원 등에 관한 특별법' 제정을 지원해 나갈 계획이다.

출처: 관광숙박시설 확충 특별법, 2010

## 2) 관광숙박시설 확충 특별대책(추진일정)

구분	추진과제	주관부서 (협조부서)	일정
<b>1. 민간투자 촉진을 위한 토지공급 제도개선 및 인센티브 강화</b>			
①	관광진흥개발기금 조기집행 및 특별용자 시행	문화체육관광부	'10. 12
②	관광호텔 건립에 따른 용적률 인센티브 부여	서울시	'10. 1월~
③	도시계획변경 대상 부지에 관광호텔 건립 시 공공기여 인정	서울시	'10. 3월~
④	준공업지역 관광호텔 건립 시 용적률 인센티브 부여	서울시	'11. 06
⑤	관광호텔 부설주차장 설치기준 완화	서울시	'11. 06
<b>2. 관광숙박시설 확충을 위한 제도개선</b>			
①	관광호텔 복합개발 요건 완화 (주택건설기준 등에 관한 규칙 개정)	국토해양부 (문화체육관광부)	'11. 06
②	도시개발계획에 관광숙박시설 확충계획 포함 (국토해양부 고시인 '도시개발업무지침'에 반영)	국토해양부 (문화체육관광부)	'11. 03
③	관광호텔을 주거·교육환경 저해시설에서 제외 (건축법 개정)	국토해양부 (문화체육관광부)	'11. 06
④	관광숙박단지 조성 시 감정가격 이하로 공급 (도시개발법시행령 개정)	국토해양부 (문화체육관광부)	'11. 06
⑤	관광호텔의 교통유발계수 조정으로 교통유발부담금 인하 (도시교통정비촉진법시행령개정)	국토해양부 (문화체육관광부)	'11. 06
⑥	관광단지 내 민간사업자의 관광숙박시설 건립 시 취·등록세 감면 협의 추진	행정안전부 (문화체육관광부)	'11. 12
⑦	관광숙박시설 확충지원 등에 관한 특별법 제정 지원 및 협조	문화체육관광부	'11. 12
<b>3. 고품격 관광숙박시설 투자유치 대책 강구 등</b>			
①	주요 관광거점 대상 고품격 관광숙박시설 투자유치 대책 강구	지방자치단체 (문화체육관광부)	'11년 ~
②	쾌적하고 저렴한 대체숙박시설 확충	문화체육관광부	'10년 ~
③	관광복합시설단지 조성 추진	서울시 (문화체육관광부)	'10년 ~
④	고양관광문화단지 관광호텔 확충 지원	경기도 (문화체육관광부)	'10년 ~

출처: 관광숙박시설 확충 특별법, 2010

[부록 4] 관광진흥법 개정안(2012년)

현행	개정안
<p>제16조(사업계획 승인 시의 인·허가 의제 등) ① ~ ⑤ (생략) <u>&lt;신설&gt;</u></p>	<p>제16조(사업계획 승인 시의 인·허가 의제 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ <u>제15조제1항에 따른 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우 그 사업계획에 따른 관광숙박시설(관광숙박시설에서 「학교보건법」 제6조제1항제12호, 제14호부터 제16호까지 또는 제18호부터 제20호까지의 규정에 따른 행위 및 시설 중 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 시설을 설치하는 경우는 제외한다)에 대해서는 「학교보건법」 제6조제1항제13호를 적용하지 아니한다.</u></p>

출처: 국가법령정보센터(검색일: 2018.03.05.).