

생활숙박시설의 구조적 문제와 제도개선 우선순위 분석: 실무·행정전문가 인식 비교를 중심으로*

Structural Problems and Policy Improvement Priorities of Serviced Residences: A Comparative Analysis of Practitioner and Administrative Perspectives

김형석** · 오세준***

Hyoungseak Kim** · Saejoon Oh***

Abstract

We identify and prioritize the structural problems of serviced residences in Korea by analyzing the relative importance of the key constraint factors, and we draw out the resulting policy-relevant implications. Since the analysis involves a decision-making context with multiple and heterogeneous criteria, we apply the Analytic Hierarchy Process (AHP). Drawing on a review of prior studies and expert focus group interviews, we classify the major issues surrounding serviced residences into legal-institutional, economic, and operational-managerial dimensions, and we administer a pairwise comparison survey to two expert groups—industry practitioners and administrative professionals—analyzing the results after consistency screening. The two groups differ clearly in their perceived priorities. Industry practitioners rank economic constraints as the most critical dimension, singling out difficulties in project financing, location constraints, and the mandatory installation of management and building systems, concerns that reflect project feasibility and cost burden. Administrative experts, in contrast, assign the highest priority to legal-institutional issues, with illegal residential use, difficulty in conversion to officetels, and a lack of legal and regulatory awareness emerging as their most important concerns. These differences indicate that expert perceptions divide along two axes: project feasibility from an operational perspective and regulatory conformity from an institutional perspective. Our results suggest that current regulatory responses centered on enforcement may not suffice to address the underlying structural problems of serviced residences. By providing empirical evidence on how priorities differ across expert groups, we contribute to the literature and offer practical implications for more balanced and effective policy and institutional reform.

Keywords: Serviced Residences, Policy Improvement Priorities, Analytic Hierarchy Process (AHP), Practitioner Perspectives, Administrative Perspectives

*이 논문은 주저자의 박사학위 논문의 일부를 수정·보완하여 작성하였음.

**대한미래경제연구원 수석연구위원(주저자: nasa5555@hanmail.net)

***평택대학교 도시계획부동산학과 교수(교신저자: saoh2@ptu.ac.kr)

1. 서론

생활숙박시설은 분양형 호텔과 더불어 대표적인 수익형 숙박시설의 한 유형으로, 장기 체류가 필요한 외국인 관광객 및 비즈니스 목적 체류 수요를 따르기 위해 2012년 「공중위생관리법 시행령」 개정을 통해 도입되었다. 취사와 세탁을 할 수 있는 구조를 갖춘 생활숙박시설은 기존 호텔이 충족하지 못했던 장기 체류 수요를 흡수하며, 주거시설과 숙박시설의 경계에 있는 새로운 유형의 부동산 상품으로 시장에 등장하였다. 도입 초기에는 관광 및 비즈니스 수요 대응이라는 정책적 취지로 제도적 정당성을 확보하였다.

생활숙박시설은 호텔과 오피스텔의 기능을 결합한 형태로 공급되었으며, 「주택법」이 아닌 「건축법」의 적용을 받아 금융 규제, 청약 요건, 주택수 산정 및 보유세·양도소득세 증과 등에서 상대적으로 자유로운 제도적 특성을 보인다. 이러한 특성은 주택시장 규제가 강화된 시기에 대체 투자상품으로서의 매력을 부각시키며 수도권과 광역시를 중심으로 공급 확대를 초래하였다. 그러나 이와 같은 제도적 유연성은 생활숙박시설의 이용 목적과 법적 지위에 대한 해석상의 혼선을 초래하며, 제도 설계와 실제 활용 간 괴리를 확대해 하는 구조적 한계를 내포하고 있었다.

최근 금리 인상과 부동산 시장 침체가 맞물리면서 생활숙박시설은 조정 국면에 진입하였다. 특히 2021년 10월 「건축법 시행령」 개정을 통해 숙박업 신고 또는 오피스텔로의 용도전환 없이 주거용으로 사용하는 경우 공시가격의 10%에 해당하는 이행강제금이 부과되도록 규정되면서 제도적 불확실성이 확대되었다. 이행강제금 부과는 한시적으로 유예되었으나, 실제 오피스텔로 용도변경을 완료한 비율은 전체 약 10만 실 중 1.17%에 불과한 것으로 나타나 현행 제도의 실효성과 현실 적합성에 대한 논란이 지

속되고 있다.

운영 단계에서도 생활숙박시설은 다양한 문제에 직면하고 있다. 전문 위탁운영업체의 부족과 검증되지 않은 소규모 위탁사의 난립으로 인해 관리단과 위탁운영사 간 분쟁이 빈번하게 발생하고 있으며, 시공 하자 책임을 둘러싼 갈등 또한 지속되고 있다. 더 나아가 다수의 생활숙박시설이 형식적으로 숙박업 신고를 유지한 채 실제로는 주거용 또는 임대주택으로 활용되는 등 불법 전용 문제가 구조적으로 고착화되고 있는 실정이다. 이러한 운영상의 문제는 생활숙박시설의 제도적 취지를 약화시키고 시장 신뢰를 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

그럼에도 불구하고 생활숙박시설을 대상으로 한 학술적 연구는 제한적이며, 특히 제도적 문제점과 개선방안을 실증적으로 분석한 연구는 찾기 어렵다. 기존 연구는 주로 법·제도적 쟁점이나 시장 현황에 대한 논의에 머무르는 경향이 있어, 현장에서 인식되는 문제의 상대적 중요도와 우선순위를 체계적으로 검증하는 데 한계를 보인다.

이에 본 연구는 생활숙박시설을 둘러싼 주요 문제 요인을 체계적으로 도출하고, 개선방안의 우선순위를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 전문가 심층인터뷰(FGI)를 통해 문제 요인을 도출하고, 실무전문가와 행정전문가를 대상으로 계층분석방법(AHP)을 적용하여 상대적 중요도를 산정하였다.

기존 연구가 생활숙박시설의 법적 쟁점이나 투자 리스크를 개별적으로 다루어 온 것과 달리, 본 연구는 제도적·경제적·운영관리적 요인을 통합 구조로 재분류하고, 실무전문가와 행정전문가 집단을 구분하여 인식 차이를 비교 분석하였다는 점에서 차별성을 가진다.

이를 토대로 제도 미비로 인해 발생하는 수분양자 피해를 구조적으로 진단하고, 생활숙박시설 관련 정책 및 제도 개선을 위한 시사점을 도출하여 향후 안

정적인 개발 및 운영 방향 설정에 기초 자료를 제공하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 생활숙박시설의 특징

생활숙박시설은 관광숙박업의 한 유형으로 도입되었고, 주거와 숙박 기능이 결합된 시설이라는 점에서 전통적 숙박시설 이론이나 주택시장 이론만으로는 충분히 설명하기 어렵다. 특히 수익형 부동산으로서의 투자 속성과 공중위생관리법 및 건축법 체계 내에서의 법적 지위가 교차하는 특성은 제도적 혼선을 구조적으로 내포한다. 따라서 생활숙박시설의 문제를 분석하기 위해서는 숙박시설 제도, 수익형 부동산 시장 및 규제적 관점을 통합적으로 검토할 필요가 있다.

생활숙박시설은 취사 시설을 포함한 숙박 서비스를 제공하는 시설로서, 「공중위생관리법」에 근거한 숙박시설의 한 유형이다. 일반숙박시설과 달리 취사가 허용된다는 점에서 단기 체류 중심의 호텔과 구별되며, 장기 체류 수요를 주요 대상으로 한다. 이러한 특성으로 인해 생활숙박시설은 제도적으로는 숙박시설에 해당하지만, 이용 형태와 공간 구성 측면에서는 주거시설과 유사한 성격을 동시에 지닌다.

생활숙박시설은 2012년 관련 법령 개정을 통해 제도적으로 도입되었으며, 이후 주택시장 규제가 강화되는 과정에서 주거 대체 상품 또는 투자 대상으로 활용되는 경향이 확대되었다. 이 과정에서 숙박시설로 분류된 제도적 지위와 달리, 실제 이용에서는 주거적 기능이 강조되면서 제도와 이용 간 괴리가 구조적으로 축적되었다.

이러한 특성은 유사 시설과의 비교를 통해 확인할 수 있다. 생활숙박시설은 숙박시설로서 「공중위생관리법」의 적용을 받는 반면, 오피스텔은 「건축법」에 따라 주거 또는 업무시설로 규율되고, 아파트와

도시형생활주택은 「주택법」에 근거한 주거시설로 분류된다. 적용 법령의 차이는 용도 구분, 전입신고 가능 여부, 세제 적용 방식 등에서 상이한 제도적 결과를 초래하며, 이는 생활숙박시설을 둘러싼 이용 방식과 규제 논란의 주요 원인으로 작용한다.

한편 생활숙박시설은 일반 호텔과 달리 구분소유 및 분양이 가능하다는 점에서 개인 투자자의 시장 진입을 용이하게 한다. 그러나 이러한 분양 구조는 소유 주체와 운영 주체의 분리를 전제로 하여 관리 책임과 운영 방식의 불확실성을 수반하며, 이는 운영 단계에서 갈등과 제도적 문제를 심화시키는 요인으로 작용한다.

이와 같은 법적 근거, 용도 분류, 소유 구조상의 차이는 호텔, 생활숙박시설, 오피스텔, 아파트 간 비교를 통해 정리될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 제도적·기능적 차이를 Table 1에 제시하고, 이를 바탕으로 생활숙박시설에서 나타나는 구조적 문제의 발생 배경을 살펴보고자 한다.

2.2 생활숙박시설의 문제점

2.2.1 불법 주거전용 문제

생활숙박시설은 일반숙박시설과 달리 취사 시설이 허용된다는 특성으로 인해, 일부 수분양자에 의해 숙박업 신고 없이 전입신고와 개별 등기를 거쳐 주거시설과 유사한 형태로 이용되는 사례가 발생하고 있다. 이러한 이용 행태는 생활숙박시설을 숙박시설이 아닌 주거 대체 공간으로 인식하게 만드는 요인으로 작용한다.

2024년 1월 기준 경기도 내 준공된 생활숙박시설은 약 33,000호로 집계되었으며, 이 가운데 숙박업 신고를 완료한 시설은 약 11,000호(33%)에 불과한 것으로 나타났다. 이는 생활숙박시설이 법적으로는 숙박시설로 분류됨에도 불구하고, 실제로는 상당수가 주거 또는 임대 목적으로 활용되고 있음을 보여준다. 기존 연구에서도 이러한 제도와 이용 간 괴리

Table 1. Legal and Operational Characteristics of Serviced Residences and Related Facilities

Category	Hotel	Serviced Residence	Officetel	Apartment
Legal Classification	Accommodation Facility	Accommodation Facility	Business Facility	Residential Housing
Applicable Acts	Building Act; Tourism Promotion Act; Public Health Control Act	Public Health Control Act	Building Act	Housing Act
Individual Title	×	○	○	○
Resident Registration	×	○	○	○
Accommodation License	○	○	×	×
Cooking / Laundry	×	○	○	○
Primary Use	Accommodation	Accommodation	Business / Residential	Residential
Floor Heating	○	○	△	○
Balcony Expansion	○ / ×	○ / ×	× / -	○ / ○
Ancillary Services	○	○	×	×
Operation Mode	Entrusted Operation	Direct / Entrusted	Direct Operation	Direct Operation

Source: Appendix 1 of the Enforcement Decree of the Building Act (Korea Law Information Center, 2026.4.15.) (in Korean); Article 4 of the Enforcement Decree of the Public Health Control Act (Korea Law Information Center, 2026.4.15.) (in Korean) and Appendix 1 of its Enforcement Rule of the Public Health Control Act (Korea Law Information Center, 2026.4.15.) (in Korean); Article 2 of the Enforcement Decree of the Tourism Promotion Act (Korea Law Information Center, 2026.4.15.) (in Korean).

가 지속적으로 지적되어 왔으며, 생활숙박시설을 본래의 취지에 맞게 숙박업 중심으로 인식할 필요성이 제기되고 있다(박동하 외, 2021).

특히 다주택자에 대한 세제 부담이 강화된 상황에서, 주택과 유사한 내부 구조를 갖춘 생활숙박시설이 주택 수 산정에서 제외된다는 점은 제도적 형평성 논란을 야기한다. 외형상 오피스텔 등 주거시설과의 구분이 어려운 사례도 적지 않아, 실질적 이용 형태와 법적 분류 간 괴리가 더욱 심화되고 있다.

전입신고 가능 여부와 주거용 판단을 둘러싼 법적 해석 역시 일관되게 정립되지 않은 상태이다. 조세심판례에서는 숙박업으로 등록된 생활숙박시설에 전입신고가 이루어졌다는 사실만으로 이를 주거용

으로 단정하기는 어렵다는 판단을 제시한 바 있으며(조세심판원, 2018.12.10), 이는 전입신고 여부만으로 숙박용과 거주용을 명확히 구분하는 데 한계가 있음을 시사한다.

이와 같이 생활숙박시설의 불법 주거전용 문제는 취사 허용, 전입신고 가능성, 주택 수 산정 및 세제 적용 등 복합적으로 발생하고 있다. 더 나아가 관계 법령과 소관 부처에 따라 생활숙박시설이 숙박시설 또는 주거시설로 상이하게 해석·관리되어 왔다는 점 역시 제도적 혼선을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 행정적 분류의 불일치는 생활숙박시설의 실제 이용 형태와 법적 지위 간 괴리를 구조적으로 확대시키는 배경이 되고 있다.

2.2.2 용도변경 문제

생활숙박시설은 도입 초기 주거용 오피스텔과 유사한 구조를 갖추면서도 숙박업 용도로 사용이 가능하도록 허가되었으며, 주택이 아닌 건축물로 분류되어 「주택법」이 아닌 「건축법」의 적용을 받아 왔다. 이러한 제도적 특성으로 인해 아파트 규제가 강화되던 시기에는 대체 투자상품으로 수요가 확대되었으나, 동시에 주거용 또는 임대용 활용 수요를 증폭시키는 요인으로 작용하였다(석호영, 2023).

이에 정부는 2021년 생활숙박시설에 대한 규제 방안을 발표하여 숙박시설 외 용도의 사용을 제한하고, 오피스텔로의 용도변경을 유도하였다. 일정 시점 이전에 분양된 시설에 대해서는 용도변경을 허용하면서 일부 건축기준을 한시적으로 완화하는 특례가 적용되었다(국토교통부, 2021). 그러나 실제 용도변경 실적은 극히 제한적인 수준에 머물렀다. 전국 생활숙박시설 86,920가구 중 2023년 2월까지 오피스텔로 용도변경을 완료한 가구는 1,033가구로, 전체의 1.17%에 불과한 것으로 나타났다(파이낸셜뉴스, 2023.6.23). 이는 용도변경을 통한 문제 해소라는 정책 방향이 현실적으로 충분한 실효성을 확보하지 못하고 있음을 보여준다. 주차장 기준, 상업지역 내 학교시설 요건, 용도변경 이후 주택 수 산정 및 세제 적용 등 복합적인 제도 장벽으로 인해 생활숙박시설은 사실상 주거용 오피스텔로의 전환이 어려운 구조적 한계를 지닌다.

한편 용도변경 유예기간 종료 이후 지자체별 대응이 진행되고 있으나, 수분양자 전원의 동의가 요구되는 등 절차적 부담이 크고, 동일 건물 내 숙박형과 주거형 이용이 혼재된 경우 이해관계자 간 갈등이 심화될 가능성도 존재한다. 최근 일부 지자체에서 제한적으로 오피스텔 용도변경을 허용하는 사례가 나타나고 있으나, 이러한 조치가 일반화될 수 있을지는 여전히 불확실하다. 이는 생활숙박시설의 용도변경을 둘러싼 제도적 불확실성이 여전히 해소되지

않았음을 시사한다.

2.2.3 이행강제금 부과 문제

국토교통부 자료에 따르면 2023년 기준 전국 생활숙박시설은 약 9만 6천 객실에 달하며, 이 가운데 숙박업 신고를 완료한 비율은 약 49%에 불과한 것으로 나타났다(국토교통부, 2023.9.25). 이는 상당수의 생활숙박시설이 숙박업이 아닌 주거 용도로 이용되고 있음을 시사하며, 향후 신규 공급 물량까지 고려할 경우 이러한 문제는 더욱 확대될 가능성이 있다.

정부는 2021년 생활숙박시설의 주거용 이용을 제한하고, 이를 위반할 경우 이행강제금을 부과하는 방침을 확정하였다. 이에 따라 숙박업으로 신고하지 않은 채 주거용으로 사용하는 경우, 건축물 공시가 격의 10%에 해당하는 이행강제금이 매년 부과될 수 있도록 규정되었으며, 이는 소유자에게 상당한 경제적 부담으로 작용한다. 그러나 이러한 제재 조치의 실효성에 대해서는 논란이 지속되고 있다. 생활숙박시설은 한시적 완화 규정을 통해 오피스텔로의 용도변경이 허용되었으나, 실제로는 주차장 기준, 복도 폭, 소방시설 등 다양한 건축 기준을 충족하기 어려워 용도변경이 사실상 불가능한 경우가 많다. 이로 인해 장기간 제도적 혼선 속에서 사용되어 온 시설에 대해 일괄적으로 고액의 이행강제금을 부과하는 방식은 공공복리와 형평성 측면에서 문제를 야기할 수 있다는 지적이 제기되고 있다(석호영, 2023).

이와 같이 생활숙박시설에 대한 이행강제금 부과와 주거 전용을 억제하기 위한 수단으로 도입되었으나, 용도변경의 현실적 제약과 결합되면서 소유자에게 과도한 부담을 전가하는 구조로 작동할 가능성이 있다. 이러한 상황은 생활숙박시설 문제를 제재 중심의 사후 규제만으로 접근하는 데 구조적 한계가 존재함을 보여주며, 제도 전반에 대한 체계적인 진단과 개선 우선순위 설정의 필요성을 시사한다. 관

Table 2. Legal Measures and Sanctions under the Building Act and the Public Health Control Act

Category	Sanctions
Building Act	Corrective orders may be issued for unauthorized use, including use in violation of the designated building use; enforcement fines may be imposed for failure to comply with such orders (Arts. 79-80).
Public Health Control Act	Imprisonment for up to two years or a fine of up to KRW 20 million for operating an accommodation business without filing the required business notification (Art. 20(1)).

Source: Reconstructed from the Building Act (Korea Law Information Center, 2026.4.15.) (in Korean) and the Public Health Control Act (Korea Law Information Center, 2026.4.15.) (in Korean)

런 법령 위반 시 적용되는 주요 제재 내용은 Table 2와 같다.

2.2.4 학교정화구역 문제

학교정화구역은 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따라 학교 인근 일정 범위를 교육환경 보호구역으로 지정하고, 해당 구역 내에서 위생 및 유해업종 등에 대한 인허가를 제한하는 제도이다. 이는 학생의 학습권 보호를 목적으로 운영되고 있으나, 생활숙박시설의 입지와 이용을 둘러싼 주요 규제 요인으로 작용하고 있다.

최근 시행령 개정을 통해 가족호텔업과 한국전통호텔업은 학교정화구역 내 금지시설에서 제외되었으며, 이에 따라 한옥 호텔 등 일부 관광숙박시설은 일정 요건 하에서 입지가 가능해졌다. 반면, 유사한 숙박 기능과 시설을 갖춘 생활숙박시설은 여전히 엄격한 규제 대상에 포함되어 있어, 숙박시설 간 규제 적용의 형평성 문제가 제기되고 있다.

중대형 생활숙박시설 역시 가족 단위 관광객을 대상으로 취사 시설과 부대시설을 갖춘 숙박 형태로

운영될 수 있음에도 불구하고, 학교정화구역 내에서는 절대보호구역은 물론 상대보호구역에서도 교육청 심의 단계에서 입지가 제한되는 사례가 다수 발생하고 있다. 이로 인해 생활숙박시설은 개발 단계에서부터 구조적인 입지 제약을 받는 상황에 놓여 있다.

이와 같은 학교정화구역 규제는 생활숙박시설의 개발 가능 입지를 축소시키는 동시에, 숙박 기능 수행 여부와 무관하게 제도적 분류에 따라 과도한 제한이 부과되는 구조적 문제를 보여준다. 이는 생활숙박시설을 둘러싼 제도적 불확실성을 확대시키는 요인으로 평가된다.

2.2.5 전문 운영업체 부족 문제

생활숙박시설은 도입 초기부터 객실별 일반 분양 이후 위탁운영을 통해 수익을 배분하는 방식의 수익형 부동산으로 공급되어 왔다. 이러한 구조에서는 운영사의 역량과 브랜드 신뢰도가 투자수익성에 직접적인 영향을 미치며, 생활숙박시설의 수익은 위탁운영사의 운영 성과와 임대료에 따른 현금흐름에 크게 의존한다. 이에 따라 수분양자들은 안정성과 지속성을 확보할 수 있는 유명 브랜드와 제휴한 위탁운영사나 최소보장 임대료를 제시할 수 있는 운영사를 선호하는 경향을 보인다(류창민, 2023).

그러나 실제 시장에서는 운영 경험과 전문성이 부족한 소규모 위탁운영사가 다수 존재하고 있으며, 이들 운영사는 숙박시설 관리 및 수익 창출 과정에서 충분한 노하우와 업무 역량을 갖추지 못한 경우가 많다. 이로 인해 객실 가동률 저하, 운영수익 악화, 약정된 임대수익 미지급 등의 문제가 발생하고 있으며, 이는 수분양자와 위탁운영사 간 분쟁의 주요 원인으로 작용하고 있다(장은재·이명훈, 2018).

한편 생활숙박시설을 분양받은 개인이 직접 숙박업을 운영하기에는 제도적 제약이 크다. 공중위생관리법상 일정 규모 이상의 객실 수 또는 연면적 요건

을 충족해야 하며, 위생관리와 소방교육 등 관련 의무도 준수해야 한다. 일부 지자체에서는 개인 단위의 숙박업 운영 자체를 제한하고 있어, 현실적으로 수분양자 다수는 전문 위탁운영사에 의존할 수밖에 없는 구조에 놓여 있다.

이러한 상황에서 운영 역량이 검증되지 않은 위탁운영사가 시장에 유입되면서, 운영 부실로 인한 수익성 저하와 관리 미숙 문제가 반복적으로 발생하고 있다. 이는 생활숙박시설의 투자 안정성을 저해하는 요인일 뿐만 아니라, 제도적 불확실성과 맞물려 시장 전반의 신뢰도를 약화시키는 구조적 문제로 평가된다(손자영, 2023).

2.2.6 관리단과 위탁사의 분쟁

생활숙박시설은 집합건물로서 객실 구분소유자 성립됨과 동시에, 구분소유자 전원을 구성원으로 하는 관리단이 설립된다(집합건물법 제23조). 관리단은 원칙적으로 건물과 부속시설의 관리권을 가지나, 실제 운영 과정에서는 위탁운영 계약을 통해 숙박시설 운영사에 시설관리권과 운영권을 함께 위임하는 경우가 일반적이다.

이러한 구조 하에서 숙박시설 운영사는 객실 운영을 통해 수익을 창출하고, 운영 과정에서 발생하는 관리비용을 영업수익에서 충당한 후 위탁운영 수수료를 공제하여 잔여 수익을 객실 소유자에게 배분하거나 약정된 확정수익을 지급하게 된다. 그러나 수익 정산 방식이나 운영 성과를 둘러싸고 운영사와 구분소유자 간 이해관계가 충돌할 경우, 관리단과 위탁운영사 간 갈등으로 확대되는 사례가 적지 않다.

특히 위탁운영 계약이 해지되거나 운영 성과에 대한 불신이 누적될 경우, 관리단은 숙박시설 운영사로 부터 시설관리권을 회수하려는 움직임을 보이게 된다. 이 과정에서 관리단은 관리인을 선임하여 공용부분의 관리 및 보존, 운영사에 대한 통제 권한을 행사하려 하나, 실제로는 관리권의 범위와 행사 방

식, 운영권과의 관계를 둘러싸고 법적 분쟁으로 이어지는 경우가 빈번하다.

이와 같이 생활숙박시설에서는 관리단과 위탁운영사 간 권한 구조가 명확하게 정립되지 않은 상태에서 운영이 이루어지면서, 수익 배분과 시설관리 책임을 둘러싼 갈등이 반복적으로 발생하고 있다. 이러한 분쟁 구조는 생활숙박시설의 안정적인 운영을 저해할 뿐만 아니라, 수분양자의 투자 안정성과 시장 신뢰도를 약화시키는 요인으로 작용한다(부중식, 2022).

2.2.7 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 생활숙박시설은 불법 주거전용, 용도변경의 한계, 이행강제금 부담, 학교정화구역에 따른 입지 규제, 전문 운영업체 부족, 관리단과 위탁운영사 간 분쟁 등 복합적인 문제를 내포하고 있다. 이러한 문제들은 개별적으로 발생하기 보다는 제도적 분류와 이용 현실 간 괴리, 운영 구조의 불안정성, 규제 적용의 비일관성 속에서 상호연계되어 나타난다.

특히 생활숙박시설이 숙박시설로 분류됨에도 불구하고 주거시설로의 이용이 확산된 구조는 이후 용도변경, 제재 부과, 운영 갈등으로 연쇄적으로 이어지는 원인이 되고 있다. 그 결과 수분양자의 투자 안정성은 저하되고, 시장 전반의 신뢰 역시 약화되는 상황이 반복되고 있다. 이는 생활숙박시설 문제를 개별 사안이 아닌 구조적 문제로 인식하고 접근할 필요성을 시사한다.

2.3 선행연구 검토

기존 선행연구는 수익형 숙박시설, 서비스드 레지던스, 분양형 호텔 등을 중심으로 제도적 쟁점과 운영상의 문제를 분석해 왔다. 고석면·현승범(2006)은 서비스드 레지던스 사업의 경영 실태를 분석하여 호텔업과의 이해 충돌 문제를 지적하고, 유사업종에

대한 규제 강화와 임대 기간의 법정화 필요성을 제시하였다. 권유홍 외(2013)는 생활형 숙박시설의 실태조사와 해외 사례 분석을 통해 숙박유형을 분류하고, 유형별 특성에 적합한 관리체계 확립의 필요성을 강조하였다.

수익형 숙박시설의 운영 및 투자 리스크를 다룬 연구들도 다수 수행되었다. 이재웅·박인(2017)는 분양형 호텔 개발사업에서 미분양과 이용객 저조로 인한 수익성 악화를 핵심 위험요인으로 지적하였으며, 접근성과 입지, 금융 조건의 적정성, 운영관리 구조의 중요성을 함께 제시하였다. 장은제(2019)는 수익형 숙박시설 개발 과정에서 발생하는 투자 위험요인을 종합적으로 정립하고, 입지 여건, 관광 인프라, 시설 규모 등 외부 환경요인이 실제 수익률에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 또한 이정원(2022)는 수익형 숙박시설에서 수익금 미지급, 위탁계약 해지, 공용부분 관리권을 둘러싼 분쟁이 반복적으로 발생하고 있음을 밝히며, 제도적 보완의 필요성을 제기하였다. 류강민·송기욱(2018)은 제주지역 호텔 이용률이 수요·공급 요인과 장기균형관계를 형성하고 있음을 공적분 모형을 통해 규명하였다. 이는 숙박시설 시장에서 수요·공급 구조의 안정성 및 변동성 관리가 중요함을 시사한다.

생활숙박시설을 직접적으로 다룬 연구에서는 제도적 혼선과 주거 전용 문제에 대한 우려가 공통적으로 제기되었다. 김형연·강철희(2015)는 생활숙박시설이 서비스드 레지던스의 대안으로 도입되었음에도 불구하고, 주거용 전용 가능성과 별도의 시설 기준 부재로 인해 숙박시설로서의 질적 저하가 발생할 수 있음을 지적하였다. 임상빈·유동영(2020)는 생활숙박시설의 과세 쟁점을 분석하여, 숙박시설로 분류됨에도 불구하고 주거 및 임대 목적이 혼재된 현실로 인해 과세 기준 적용에 혼란이 발생하고 있음을 밝혔다. 박동하 외(2021)는 기분양 생활숙박시설의 용도변경 파급효과와 제도개선의 한계를 분석

하며, 관광호텔 등 다른 숙박시설과의 비교를 통해 생활숙박시설이 숙박시설로서 안정적으로 운영되기 위한 제도적 정비 필요성을 제시하였다.

한편, 호한철·송호창(2014)은 오피스텔의 생활형 숙박업 용도변경과 관련하여 AHP 분석을 활용한 중요도 분석을 수행하였으며, 기존 수분양자 동의 요건, 전문 운영업체 부족, 학교정화구역 규제, 복잡한 인허가 절차 등이 용도변경을 저해하는 주요 요인으로 작용함을 밝혔다. 이러한 연구는 생활숙박시설 문제를 단일 쟁점이 아닌 다차원적 요인의 결합으로 접근할 필요성을 시사한다는 점에서 의의가 있다.

이상과 같은 선행연구들은 생활숙박시설 및 유사 숙박시설의 제도적 문제와 운영 리스크를 개별적으로 분석하는 데 기여하였으나, 문제 요인 간 상대적 중요도를 종합적으로 비교·분석하는 데에는 한계를 지닌다. 특히 생활숙박시설의 불법 주거전용, 용도변경의 제약, 이행강제금 부담, 입지 규제, 운영 및 관리 분쟁 등 복합적인 문제를 하나의 분석 틀 안에서 구조적으로 연계하고 우선순위를 도출한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구는 생활숙박시설과 관련된 주요 문제 요인을 도출하고, 관련 전문가를 대상으로 한 심층 인터뷰를 통해 요인을 정제한 후, AHP 기법을 활용하여 문제 요인 간 중요도를 체계적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 기존 선행연구에서 제시하지 못한 제도 개선의 우선순위를 도출함으로써, 생활숙박시설 정책 및 제도 개선에 실증적 근거를 제공하고자 한다.

3. 실증분석

3.1 연구설계

본 연구는 생활숙박시설의 주요 문제요인과 개선 방안 간의 상대적 중요도를 분석하여 정책적 우선순위를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 복수의 평가 기준을 동시에 고려할 수 있는 계층분석방

Table 3. AHP Factor Importance

Dimension	Category	Subcategory	Description
Legal Aspect	Policy and Institutional Constraints	Unauthorized Residential Conversion	Residential or rental use of serviced residences despite their legal classification as accommodation facilities.
		Difficulty in Conversion to Officetels	Structural and regulatory constraints hindering conversion to alternative uses, including parking requirements and unanimous owner consent.
		Administrative Enforcement Penalties	Annual administrative penalties imposed for unauthorized residential use based on the officially assessed property value.
		Insufficient Legal Education and Guidance	Insufficient understanding among owners and operators regarding legal obligations and regulatory frameworks.
	Licensing Constraints	School Environmental Protection Zone Regulation	Development restrictions within designated school environmental protection zones limiting serviced residence locations.
		Permitted Use Limited to Commercial or Quasi-Residential Zones	Regulatory limitations confining serviced residence development to commercial or quasi-residential zoning.
		Complex Licensing and Approval Procedures	Prolonged administrative approval procedures involving multiple regulatory authorities.
		Stricter Local Parking Standards	Parking standards for serviced residences are more stringent than those for apartments, requiring one space per unit or per 18 m ² , compared to one space per 60 m ² for residential housing.
Economic Aspect	Building and Facility Cost Burden	Mandatory Installation of Cooking and Ventilation Systems	Increased construction costs arising from required installation of cooking and ventilation facilities.
		Mandatory Room Management System	Financial burden associated with installing and maintaining room and guest management systems.
		Mandatory Provision of Common Facilities	Additional costs related to the installation of lobbies, linen rooms, and shared service spaces.
		Strengthened Fire Safety Requirements	Required to comply with stricter fire safety standards such as fire extinguishers, smoke exhaust systems, and flame-retardant finishes.
	Development Planning Constraints	Locational constraints	Limited site selection due to accessibility requirements affecting project feasibility.
		Difficulty in Project Financing	Restricted access to project financing caused by non-residential classification and tightened financial regulations.
		Competition with similar accommodation facilities	Revenue pressure resulting from competition with hotels and other alternative accommodation types.
		Frequent civil complaints	Frequent civil complaints and administrative disputes lead to project delays and increased development costs.
Operational and Management Aspect	Operational Constraints	Lack of professional operating companies	Shortage of qualified and experienced operating firms capable of stable facility management.
		High vacancy rates and low occupancy	Revenue instability caused by prolonged vacancies and low utilization rates.
		Unregistered accommodation operations	Used for residential or rental purposes without accommodation business registration.
		Declining profitability of ancillary facilities	Reduced income from F&B, and auxiliary service facilities.
	Management Constraints	Disputes between owners' association and operating company	Conflicts over management authority, revenue distribution, and operational control.
		Disputes over defect liability	Conflicts regarding construction defects and responsibility for repair costs.
		Insufficient facility maintenance capacity	Potential decline in management quality under small-scale operators.
		Mixing of accommodation and residential uses	Potential conflicts between guests and residents over shared spaces .

법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 적용하였다.

AHP는 평가 요소를 계층적으로 구조화하고 쌍대 비교를 통해 상대적 중요도를 도출하는 방법으로, 정성적 판단이 요구되는 정책·제도 분석에 유용한 분석기법으로 알려져 있다(Saaty, 1995). 본 연구에서는 Saaty의 방법론에 근거하여 설문과 계층 구조를 설계하고, DRESS 1.7 프로그램을 이용해 분석을 수행하였다.

평가 체계는 선행연구와 관련 보고서 검토를 통해 도출된 요인을 재분류하여 구성하였다. 대분류는 법률적, 경제적, 운영·관리적 측면의 세 영역으로 설정하였으며, 각 영역별로 중분류와 소분류 요인을 단계적으로 도출하였다.

법률적 측면에는 정책·제도 및 인허가 제약 요인을 포함하여 주거 불법 전용, 오피스텔로의 용도변경 한계, 이행강제금 부과, 학교정화구역 규제 등을 설정하였다. 경제적 측면에서는 건축설비 비용 부담과 개발기획 제약을 중심으로 취사·환기설비 의무, 객실관리시스템 설치 부담, 입지 선정의 제약 등을 포함하였다. 운영·관리적 측면에서는 전문 운영업체 부족, 공실로 인한 수익성 저하, 관리단과 위탁운영사 간 분쟁, 하자 책임 분쟁 등을 주요 요인으로 구성하였다.

아울러 FGI를 통해 추가적으로 도출된 제약 요인을 반영하여, 최종적으로 총 24개의 소분류 요인을 확정하였다. AHP 분석에 활용된 평가 요인의 구성과 내용은 Table 3과 같다.

3.2 AHP 분석

AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석에서는 의사결정 참여자가 수행한 쌍대비교 결과의 논리적 일관성을 검증하기 위해 일관성 지수(Consistency Index, CI)와 일관성 비율(Consistency Ratio, CR)을 활용한다. 일관성 검증은 응답자가 평가 항목 간 상대적 중요도를 합리적이고 일관되게 판단하였는지

를 확인하는 절차로, AHP 분석의 신뢰성을 확보하는 데 필수적이다(Tung and Tang, 1998).

일관성 비율은 일관성 지수가 평가 항목 수에 따라 낮아지는 한계를 보완한 지표로, 값이 낮을수록 응답의 일관성이 높음을 의미한다. 일반적으로 CR이 0.1 이하일 경우 매우 양호한 수준으로 평가되며, 0.2 이하까지는 분석에 활용 가능한 허용 범위로 해석된다(Saaty, 1998; 박용성, 2009). 이에 본 연구에서는 각 계층별 가중치는 고유값법(eigenvalue method)을 통해 산정하였으며, 일관성비율(CR)이 0.2 이하인 응답만을 최종 분석에 활용하였다.

요인 간 상대적 중요도 산출을 위해서는 쌍대비교 행렬의 동일 성분에 대해 기하평균을 적용하였다. 기하평균은 극단값의 영향을 상대적으로 덜 받으며, 비율 척도를 활용하는 AHP 분석에서 비일관성을 완화하는 데 유리한 방식으로 평가된다(Saaty, 1998). 이를 통해 각 요인의 상대적 중요도를 산출하고, 이후 단계에서 종합 가중치를 도출하였다.

3.2.1 조사대상 및 설문 구성

본 연구는 생활속박시설 관련 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사 대상은 실무전문가 36명과 행정전문가 42명 등 총 78명으로 구성되었으며, 설문조사는 2024년 8월 26일부터 9월 9일까지 진행되었다. 특히 AHP 분석의 특성을 고려하여, 쌍대비교 응답 과정에서 논리적 일관성이 유지될 수 있도록 응답을 요청하였다. 이는 AHP 설문이 일반 설문조사와 달리 항목 간 상대적 중요도를 반복적으로 비교하는 방식이므로, 응답의 비일관성이 발생할 경우 분석 결과의 신뢰성이 저하될 수 있기 때문이다. 설문지는 이메일, 직접 회수 방식으로 배포·회수하였으며, 총 72부를 회수하였다. 이 중 일관성 비율(CR)이 0.2를 초과한 18부를 제외하고, 최종적으로 54부(실무전문가 22부, 행정전문가 32부)를 분석에 활용하였다.

설문 문항은 3단계 계층 구조로 구성하였다. 대부분류는 법률적 측면, 경제적 측면, 운영·관리적 측면의 세 영역으로 설정하였으며, 중분류는 정책·제도 제약요인, 인허가 제약요인, 건축설비 비용부담 요인, 개발기획 제약요인, 운영적 제약요인, 관리적 제약요인의 여섯 가지로 구분하였다. 소분류 요인은 주거 불법 전용 문제, 오피스텔로의 용도변경 어려움, 이행강제금 부과, 법·제도 교육 및 홍보 부족, 학교정화구역 규제, 복잡한 인허가 절차, 지자체별 주차장 설치기준 강화 등을 포함하여 총 24개로 구성하였다.

3.2.2 표본의 특성

본 연구의 분석에 활용된 표본의 일반적 특성은 Table 4에 제시하였다. 전체 응답자는 실무전문가

22명과 행정전문가 32명으로 구성되었으며, 두 집단 모두 남성 비중이 약 70% 수준으로 나타나 성별 구성에서는 유사한 분포를 보였다.

연령 분포에서는 두 집단 간 차이가 비교적 뚜렷하게 나타났다. 실무전문가 집단은 30대와 50대의 비중이 높고, 10년 이상 실무 경험을 보유한 응답자가 다수를 차지하였다. 반면 행정전문가 집단은 40대와 50대의 비중이 높아, 정책·제도 운영 경험이 축적된 연령대가 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다. 소속 특성을 살펴보면, 실무전문가 집단은 시행사, 금융·신탁사, 건축설계·감리 등 생활숙박시설의 기획·개발·금융 과정에 직접 관여하는 직군으로 비교적 고르게 분포되어 있었다. 행정전문가 집단은 공무원, 대학교수, 공기업, 부동산 연구기관 등 제도 설계와 정책 해석에 관여하는 직군으로 구성되어, 제

Table 4. Sample Characteristics (N=54)

Category		n (%)	
		Practitioners (n=22)	Administrative Experts (n=32)
Gender	Male	15 (68.2)	22 (68.8)
	Female	7 (31.8)	10 (31.2)
Age	20s	2 (9.1)	4 (12.5)
	30s	6 (27.3)	6 (18.8)
	40s	4 (18.2)	10 (31.3)
	50s	6 (27.3)	12 (37.5)
	60s and Above	4 (18.2)	0 (0)
Affiliation (Practitioners)	Developer	6 (27.3)	-
	Finance / Trust	6 (27.3)	-
	Architectural Design / Supervision	6 (27.3)	-
	Others	4 (18.1)	-
Affiliation (Administrative Experts)	Public Officials	-	6 (18.8)
	University Professors	-	6 (18.8)
	Public Corporations (e.g., LH, SH)	-	6 (18.8)
	Real Estate Research Institutes	-	8 (15.0)
	Others	-	6 (18.8)
Years of Professional Experience	Less than 3-5 Years	4 (18.2)	8 (25.0)
	5-10 Years	2 (9.1)	10 (31.3)
	10-15 Years	11 (50.0)	4 (12.5)
	15 Years Above	5 (22.7)	10 (31.3)

도적·행정적 관점을 반영하는 표본 특성을 보였다.

관련 업무 종사기간 역시 두 집단 모두 중·장기 경력을 보유한 응답자가 다수를 차지하여, 본 연구의 AHP 분석이 생활숙박시설의 제도적·운영상 문제에 대한 충분한 경험과 인식을 갖춘 전문가 집단의 판단을 기반으로 수행되었음을 확인할 수 있다.

4. 분석 결과

4.1 실무전문가 대상 AHP 분석

실무전문가를 대상으로 한 AHP 분석 결과, 생활숙박시설의 문제점에 대한 상대적 중요도는 Table 5와 같이 나타났다. 전체 항목을 기준으로 볼 때, 자금조달(PF)의 어려움이 가장 높은 중요도를 보였으며, 다음으로 입지선정(접근성) 제약, 객실관리시스템 의무가 상위 순위를 차지하였다. 반면, 숙박과 주거의 혼재 문제, 시설물 관리 능력 부족, 지자체별 주차장 설치기준 강화는 상대적으로 중요도가 낮게 평가되었다.

대분류 수준에서 살펴보면, 실무전문가 집단은 경제적 측면을 가장 중요한 문제 영역으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 중분류인 개발기획 제약요인과 건축설비 비용부담 요인이 높은 가중치를 차지하였는데, 이는 생활숙박시설 개발 및 운영 과정에서 제도적 규제보다도 사업성 확보와 직결되는 재무·비용 부담 요인을 핵심 문제로 인식하고 있음을 의미한다.

소분류 항목 중 가장 높은 중요도를 보인 PF(금융) 조달의 어려움은 생활숙박시설이 주택이 아닌 숙박시설로 분류됨에 따라 금융기관의 대출 기준이 엄격하게 적용되고, 프로젝트 파이낸싱 조달이 제한되는 현실을 반영한 결과로 해석된다. 또한 입지선정(접근성) 제약이 높은 순위를 차지한 것은, 수익형 숙박시설의 특성상 관광 수요 및 이용객 접근성이 사업성과에 결정적인 영향을 미치기 때문으로 판단된다.

여기에 객실관리시스템 의무와 같은 설비 관련 비용 부담 역시 초기 투자비 증가 요인으로 작용하여 중요도가 높게 평가된 것으로 보인다.

반면, 하자 책임분쟁, 지자체별 주차장 설치기준 강화, 시설물 관리 능력 부족, 숙박과 주거의 혼재 문제 등은 상대적으로 낮은 중요도를 보였다. 이는 실무전문가 집단이 이러한 문제들을 제도적·관리적 차원의 사후적 리스크로 인식하고 있으며, 개발 초기 단계에서 직면하는 금융·입지·비용 문제에 비해 우선순위가 낮다고 판단하고 있음을 시사한다.

종합하면, 실무전문가의 인식 구조는 생활숙박시설의 문제를 제도적 논란이나 관리 갈등보다는 사업 추진 가능성과 수익성에 직결되는 경제적 제약 요인 중심으로 평가하고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 향후 생활숙박시설 제도 개선 논의에서 금융·개발 여건 개선이 핵심 쟁점으로 다루어질 필요가 있음을 시사한다.

4.2 행정전문가 대상 AHP 분석

행정전문가를 대상으로 한 AHP 분석 결과, 생활숙박시설 문제점에 대한 상대적 중요도는 Table 6에 제시한 바와 같이 나타났다. 전체 항목 가운데 주거 불법 전용 문제가 가장 높은 중요도를 보였으며, 이어서 오피스텔로의 용도변경 어려움, 법·제도 교육 및 홍보 부족 순으로 상위에 위치하였다. 반면 동종 유사업체와의 경쟁, 소방 관련 시설 강화, 숙박과 주거의 혼재 문제는 상대적으로 낮은 중요도를 보였다.

대분류 기준으로 살펴보면, 행정전문가 집단은 법률적 측면을 생활숙박시설 문제의 핵심 영역으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 중분류인 정책·제도 제약요인이 가장 높은 가중치를 차지하였는데, 이는 생활숙박시설이 「건축법」상 숙박시설로 분류됨에도 불구하고, 실제 운영 과정에서는 주거 또는 임대 목적으로 사용되는 사례가 광범위하게 발생하고 있다는 현실을 반영한 결과로 해석된다.

Table 5. Relative Importance of Problem Factors in Serviced Residences (Practitioners)

Major (A)	Rank	Mid (B)	Rank	Subcategory	Weight (C)	Rank	Composite W. (A*B*C)*10	Overall
Legal Factors 0.223	2	Policy Constraints 0.572	1	Illegal Residential Use	0.293	1	0.374	9
				Difficulty in Conversion to Officetel	0.264	3	0.337	13
				Administrative Penalties	0.279	2	0.356	11
				Lack of Legal Education and Guidance	0.164	4	0.209	19
	2	Approval and Permit Constraints 0.428	2	School Environment Protection Zone Restrictions	0.223	3	0.213	18
				Permitted Use Limited to Commercial or Quasi-Residential Zones	0.234	2	0.223	17
				Complex Approval Procedures	0.391	1	0.373	10
				Stricter Local Parking Standards	0.152	4	0.145	22
Economic Factors 0.595	1	Construction and Facility Cost Burden 0.509	1	Mandatory Cooking and Ventilation Facilities	0.257	2	0.778	4
				Mandatory Room Management Systems	0.270	1	0.818	3
				Mandatory Lobby and Linen Facilities	0.231	4	0.700	6
				Enhanced Fire Safety Requirements	0.242	3	0.733	5
	2	Development Planning Constraints 0.491	2	Location Constraints	0.282	2	0.824	2
				Difficulty in PF	0.377	1	1.101	1
				Competition with Similar Accommodation Types	0.171	3	0.500	7
				Delays Caused by Civil Complaints	0.170	4	0.497	8
Operational & Management Factors 0.182	3	Operational Constraints 0.632	1	Shortage of Professional Operators	0.268	3	0.308	15
				Revenue Loss from Persistent Vacancies	0.281	2	0.323	14
				Unauthorized Accommodation Operations	0.304	1	0.350	12
				Decline in Auxiliary Service Revenue	0.148	4	0.170	20
	2	Management Constraints 0.368	2	Conflicts between MGMT Association and Operators	0.380	1	0.255	16
				Disputes over Defect Liability	0.248	2	0.166	21
				Insufficient Facility Management Capacity	0.204	3	0.137	23
				Mixed Use of Accommodation and Residence	0.168	4	0.113	24

Table 6. Relative Importance of Problem Factors in Serviced Residences (Administrative Experts)

Major (A)	Rank	Mid (B)	Rank	Subcategory	Weight (C)	Rank	Composite W. (A*B*C)*10	Overall
Legal Factors 0.530	1	Policy Constraints 0.673	1	Illegal Residential Use	0.379	1	1.352	1
				Difficulty in Conversion to Officetel	0.231	2	0.824	2
				Administrative Penalties	0.179	4	0.638	4
				Lack of Legal Education and Guidance	0.210	3	0.749	3
		Approval and Permit Constraints 0.327	2	School Environment Protection Zone Restrictions	0.310	1	0.537	5
				Permitted Use Limited to Commercial or Quasi-Residential Zones	0.262	2	0.454	7
				Complex Approval Procedures	0.211	4	0.366	11
				Stricter Local Parking Standards	0.217	3	0.376	10
Economic Factors 0.199	3	Construction and Facility Cost Burden 0.467	2	Mandatory Cooking and Ventilation Facilities	0.271	2	0.252	19
				Mandatory Room Management Systems	0.290	1	0.270	18
				Mandatory Lobby and Linen Facilities	0.248	3	0.230	20
				Enhanced Fire Safety Requirements	0.192	4	0.178	23
		Development Planning Constraints 0.533	1	Location Constraints	0.308	1	0.327	14
				Difficulty in PF	0.256	3	0.272	17
				Competition with Similar Accommodation Types	0.165	4	0.175	24
				Delays Caused by Civil Complaints	0.272	2	0.289	15
Operational & Management Factors 0.199	2	Operational Constraints 0.479	2	Shortage of Professional Operators	0.275	2	0.356	12
				Revenue Loss from Persistent Vacancies	0.263	3	0.340	13
				Unauthorized Accommodation Operations	0.301	1	0.389	9
				Decline in Auxiliary Service Revenue	0.161	4	0.208	21
		Management Constraints 0.521	1	Conflicts between MGMT Association and Operators	0.308	2	0.433	8
				Disputes over Defect Liability	0.346	1	0.487	6
				Insufficient Facility Management Capacity	0.201	3	0.283	16
				Mixed Use of Accommodation and Residence	0.145	4	0.204	22

소분류 항목 중 최상위로 나타난 주거 불법 전용 문제는 행정전문가 집단이 생활숙박시설의 가장 시급한 문제를 ‘운영상의 효율성’이나 ‘수익성’보다도 법적 용도 일탈과 제도 집행의 실효성 부족으로 인식하고 있음을 보여준다. 또한 오피스텔로의 용도변경 어려움이 높은 중요도를 보인 것은, 제도적으로 용도변경이 허용되고 있음에도 불구하고 주차장 기준, 학교정화구역, 주택 수 산정 등 복합적인 규제로 인해 실제 전환이 어렵다는 점이 행정 현장에서 구조적 문제로 인식되고 있음을 시사한다.

한편 법·제도 교육 및 홍보 부족이 상위 항목으로 도출된 점은, 생활숙박시설 관련 제도 변화와 관리 기준이 수분양자 및 이해관계자에게 충분히 전달되지 못하고 있다는 인식이 행정전문가 집단 내에 공유되고 있음을 의미한다. 이는 규제 강화 자체보다도 제도의 이해 부족이 현장의 혼란을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있음을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

반면, 숙박과 주거의 혼재 문제, 부대시설 수익성 악화, 소방 관련 시설 강화, 동종 유사업체와의 경쟁 등은 상대적으로 낮은 중요도를 보였다. 이는 행정전문가 집단이 이러한 문제들을 개별 사업장의 운영 리스크 또는 시장 경쟁 차원의 문제로 인식하고 있으며, 제도적 관리의 우선순위에서는 후순위로 판단하고 있음을 시사한다.

종합하면, 행정전문가의 인식 구조는 생활숙박시설 문제를 법적 정합성, 제도 집행의 명확성, 정책 운영의 일관성이라는 관점에서 바라보고 있으며, 이는 실무전문가 집단이 경제적·재무적 제약을 중시한 결과와 뚜렷한 대비를 이룬다.

4.3 AHP 종합순위 분석결과

실무전문가와 행정전문가를 대상으로 한 AHP 분석 결과, 생활숙박시설의 문제점에 대한 인식 구조에는 집단 간 뚜렷한 차이가 확인되었다. 두 집단은

동일한 제도 환경을 인식하고 있음에도 불구하고, 문제의 핵심을 바라보는 관점과 우선순위 설정에서 상이한 판단 기준을 보였다.

대분류 수준에서 실무전문가는 경제적 측면을 가장 중요한 문제 영역으로 인식한 반면, 행정전문가는 법률적 측면을 최우선적으로 평가하였다. 중분류 분석에서도 이러한 차이는 명확하게 나타났는데, 실무전문가는 개발기획 제약요인과 건축설비 비용 부담 요인을 상위에 배치한 반면, 행정전문가는 정책·제도 제약요인과 인허가 제약요인을 핵심 문제로 인식하였다. 이는 생활숙박시설을 둘러싼 문제 인식이 ‘사업 추진 가능성’과 ‘제도적 정합성’이라는 두 축으로 분화되어 있음을 시사한다.

소분류 항목을 기준으로 살펴보면, 실무전문가 집단에서는 PF(금융) 조달의 어려움이 가장 높은 중요도를 차지하였다. 이어서 입지선정(접근성) 제약, 객실관리시스템 의무, 취사 및 환기설비 의무 등이 상위 항목으로 도출되었는데, 이는 생활숙박시설 개발 및 운영 과정에서 초기 자금 조달과 투자비용 증가가 가장 직접적인 제약 요인으로 작용하고 있음을 반영한다. 즉, 실무전문가 집단은 생활숙박시설 문제를 제도 자체의 문제라기보다는, 현행 제도하에서 사업을 성립시키기 어렵게 만드는 경제적 구조의 문제로 인식하고 있음을 알 수 있다.

실무전문가 집단이 경제적 제약요인을 상대적으로 높게 평가한 것은 생활숙박시설이 실제 사업성과 자금조달 구조에 민감한 수익형 부동산이라는 점을 말해준다. 이는 제도적 규제보다 사업 추진 가능성이 현장에서 더욱 직접적인 제약요인으로 작용하고 있음을 시사한다.

반면 행정전문가 집단에서는 주거 불법 전용 문제가 압도적으로 높은 중요도를 보였으며, 이어서 오피스텔로의 용도변경 어려움, 법·제도 교육 및 홍보 부족, 이행강제금 부과 문제가 상위에 위치하였다. 이는 행정전문가가 생활숙박시설 문제의 본질을 법

적 용도 일탈과 제도 집행의 실효성 부족에서 찾고 있음을 보여준다. 특히 용도변경 관련 항목의 높은 중요도는, 제도적으로 허용된 전환 장치가 현실에서는 주차장 기준, 학교정화구역, 주택 수 산정 등 복합적인 규제로 인해 작동하지 못하고 있다는 인식이 행정 현장에 공유되고 있음을 시사한다.

종합하면, 실무전문가는 생활숙박시설을 수익성과 사업 지속 가능성의 관점에서 평가하는 반면, 행정전문가는 이를 법적 질서와 제도 관리의 관점에서 바라보고 있다. 이러한 인식 차이는 생활숙박시설을 둘러싼 갈등이 단순한 이해관계 충돌이 아니라, 동일한 제도를 서로 다른 판단 기준으로 해석한 결과임을 보여준다. 이는 동일한 제도 환경에서도 이해관계자 집단에 따라 문제 인식의 구조가 상이하게 형성됨을 보여주며, 단일한 정책 처방보다는 단계적이고 차등적인 접근이 필요함을 시사한다.

따라서 향후 생활숙박시설 제도개선을 고려할 때 어느 한 집단의 관점에 치우치기보다, 경제적 실현 가능성과 법적 정합성을 동시에 고려한 통합적 접근이 요구된다.

5. 결 론

본 연구는 생활숙박시설을 둘러싼 제도적·경제적·운영적 문제를 체계적으로 분석하고, 개선방안의 우선순위를 도출하고자 하였다. 이를 위해 FGI를 통해 문제 요인을 정제한 후, 실무전문가와 행정전문가를 대상으로 AHP 분석을 실시하여 집단 간 인식 구조의 차이를 비교·분석하였다.

분석 결과, 두 전문가 집단은 생활숙박시설 문제를 인식하는 관점과 우선순위에서 뚜렷한 차이를 보였다. 실무전문가는 경제적 측면을 가장 중요한 문제 영역으로 인식하였으며, 특히 자금조달(PF)의 어려움, 입지선정(접근성) 제약, 건축설비 비용부담 요인을 핵심 제약 요소로 평가하였다. 이는 생활숙박시

설이 비주택으로 분류됨에 따라 자금조달과 사업성 확보 과정에서 구조적 한계를 지니고 있다는 실무 현장의 인식을 반영한 결과로 해석된다.

반면 행정전문가는 법률적 측면을 최우선 문제 영역으로 인식하였으며, 주거 불법 전용 문제, 오피스텔로의 용도변경 어려움, 법·제도 교육 및 홍보 부족, 이행강제금 부과 문제를 상위 항목으로 평가하였다. 이는 생활숙박시설 문제가 개별 사업장의 수익성보다는 법적 용도 일탈과 제도 집행의 실효성 부족에서 비롯된다고 인식하고 있음을 보여준다. 특히 용도변경 관련 항목의 높은 중요도는 제도적 완화에도 불구하고 주차장 기준, 학교정화구역, 주택 수 산정 등 복합적인 규제가 실제 전환을 제약하고 있다는 행정 현장의 문제의식을 반영한 것으로 볼 수 있다.

이러한 분석 결과는 생활숙박시설을 둘러싼 갈등이 단순한 이해관계의 충돌이 아니라, 동일한 제도를 서로 다른 판단 기준으로 해석한 데서 비롯된 구조적 문제임을 시사한다. 실무전문가는 사업 추진 가능성과 수익성의 관점에서 문제를 인식하는 반면, 행정전문가는 법적 정합성과 제도 관리의 관점에서 문제를 바라보고 있으며, 이 인식 차이가 제도 혼선과 정책 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하고 있다.

본 연구는 이러한 인식 차이를 토대로 다음과 같은 정책적 함의를 제시한다. 첫째, 생활숙박시설의 주거 불법 전용을 예방하기 위한 실효성 있는 관리체계 정비가 필요하다. 전입신고 여부만으로 주거 이용을 판단하기 어려운 현실을 고려하여, 관계 부처 간 협력을 통한 구체적인 관리 기준과 집행 체계가 마련될 필요가 있다. 둘째, 생활숙박시설의 PF 금융조달 여건 개선을 위한 정책적 지원이 요구된다. 비주택 분류로 인한 금융 접근성 제약은 사업 지연과 시장 불안을 초래하고 있어 금융제도의 보완이 필요하다. 셋째, 오피스텔로의 용도변경과 관련하여 현실적인 건축기준 완화와 제도 실효성 제고가 검토될 필요가 있다. 넷째, 이행강제금 부과에 대해서는 법

의 균형성 관점에서 재검토가 요구되며, 단기간 내 용도변경이 현실적으로 어려운 상황을 충분히 고려한 제도 설계가 필요하다. 다섯째, 생활숙박시설을 규모와 이용 형태에 따라 준주택으로 단계적으로 편입하는 방안과 함께, 이에 상응하는 과세 체계 및 임대차 제도 정비가 병행될 필요가 있다. 마지막으로, 분양 과정에서 수분양자 보호를 강화하기 위해 정보 제공 확대, 청약 절차의 투명성 제고, 분양대행업자에 대한 자격 및 교육 제도 도입이 요구된다.

한편, 본 연구는 실무전문가와 행정전문가를 중심으로 분석을 수행하였다는 점에서 수분양자나 고객의 인식을 충분히 반영하지 못한 한계를 지닌다. 또한 문제 요인의 중요도 도출에 초점을 두어 개별 요인별 구체적인 정책 설계까지 제시하지는 못하였다. 후속 연구에서는 다양한 이해관계자를 포함한 분석과 함께, 본 연구 결과를 토대로 보다 구체적인 제도 개선 시나리오와 정책 효과 분석이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 고석면·현승범(2006), “서비스드 레지던스 사업의 경영실태에 관한 연구”, 『관광경영학연구』, 10(4): 1~21.
- 국토교통부(2021), 「생활숙박시설 합법 사용 및 관리방안」, 세종.
- 권유홍·윤영일·이일렬·최금진·오치옥·장영화(2013), 「최근 숙박시설 변화유형 등 실태조사 및 관리방안 연구」, 세종: 보건복지부.
- 김형연·강철희(2015), “서비스드 레지던스의 발전 방향에 대한 연구”, 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』, 261~262.
- 류강민·송기욱(2018), “제주지역 호텔이용률에 영향을 미치는 결정요인 분석”, 『LHI Journal』, 9(4): 10~18.
- 류창민(2023), “생활형숙박시설 분양가격 결정요인에 관한 연구”, 석사학위논문, 건국대학교.
- 박동하·이외희·박성호(2021), 「생활숙박시설의 실태분석 및 제도 개선 방안」, 수원: 경기연구원.
- 박용성(2009), 「AHP에 의한 의사결정 이론과 실제」, 서울: 교우사.
- 부종식(2022), “분양형 호텔에 있어서 법적 분쟁 유형에 대한 고찰”, 『한국집합건물법학회』, 42: 131~148.
- 석호영(2023), “생활형숙박시설 거주이전의 자유의 제한과 소급입법 금지에 대한 법적 연구”, 『국회 세미나 자료집』, 39~50.
- 손자영(2023), “생활숙박시설의 현황과 과제”, 『아날 자리서치 브리프』, 제6호, 서울.
- 이재용·박인(2017), “수익형 부동산 개발사업의 리스크 관리방안 연구: 분양형 호텔개발사업을 중심으로”, 『한국지역사회발달학회논문집』, 42(2): 21~37.
- 이정원(2022), “수익형 숙박시설의 법적쟁점 분석 및 개선방안에 대한 연구: 분양형 호텔을 중심으로”, 석사학위논문, 한양대학교.
- 임상빈·유동영(2020), “생활숙박시설 과세 개선방안”, 『한국지방세연구원 수시연구보고서』, 2020(1), 1~58.
- 장은제(2019), “수익형 숙박시설 투자 리스크요인의 중요도 분석을 통한 수익률 영향 분석”, 박사학위논문, 한양대학교.
- 장은제·이명훈(2018), “공급자와 수요자 측면 분양형 호텔 리스크 관리방안 중요도 분석”, 『국토계획』, 2018: 19~28.
- 조세심판원(2018.12.10), “숙박업의 사업장으로 이용되고 있는 쟁점부동산을 사실상 주택으로 보아 양도주택에 대해 1세대 1주택 비과세를 배제하여 양도소득세를 부과한 처분의 당부”, 조심2018서3892.
- 호한철·송호창(2014), “오피스텔의 생활형 숙박업 용도변경 활성화를 위한 제도적 개선방안연구”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 14(1): 455~465.
- Saaty, T. L. (1995), *Decision Making for Leaders*, Pittsburgh: RWS Publications.
- _____ (1998), “Reflections and Projections on Creativity in Operations Research and Management Science: A Pressing Need for a Shift in Paradigm”, *Operations Research*, 46(1): 9~16.
- Tung, S. L. and S. L. Tang (1998), “A comparison of the Saaty's AHP and modified AHP for right and left eigenvector inconsistency”, *European Journal of Operational Research*, 106(1): 123~128.

22. 국가법령정보센터, “건축법”, 2026.4.15. 읽음. https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?ancYnChk=0&lsId=001823&utm_source=chatgpt.com#0000
Korea Law Information Center, “Building Act”, Accessed April 15, 2026. https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?ancYnChk=0&lsId=001823&utm_source=chatgpt.com#0000 (in Korean).
23. 국가법령정보센터, “건축법 시행령”, 2026.4.15. 읽음. <https://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&query=%EA%B1%B4%EC%B6%95%EB%B2%95%20%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9#undefined>
Korea Law Information Center, “Enforcement Decree of the Building Act”, Accessed April 15, 2026. <https://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&query=%EA%B1%B4%EC%B6%95%EB%B2%95%20%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9#undefined> (in Korean).
24. 국가법령정보센터, “공중위생관리법”, 2026.4.15. 읽음. https://www.law.go.kr/LSW/LsIjoLinkP.do?docType=JO&joNo=000200000&languageType=KO&lsNm=%EA%B3%B5%EC%A4%91%EC%9C%84%EC%83%9D%EA%B4%80%EB%A6%AC%EB%B2%95¶s=1&utm_source=chatgpt.com#
Korea Law Information Center, “Public Health Control Act”, Accessed April 15, 2026. https://www.law.go.kr/LSW/LsIjoLinkP.do?docType=JO&joNo=000200000&languageType=KO&lsNm=%EA%B3%B5%EC%A4%91%EC%9C%84%EC%83%9D%EA%B4%80%EB%A6%AC%EB%B2%95¶s=1&utm_source=chatgpt.com# (in Korean).
25. 국가법령정보센터, “공중위생관리법 시행령”, 2026.4.15. 읽음. https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=002373&utm_source=chatgpt.com#0000
Korea Law Information Center, “Enforcement Decree of the Public Health Control Act”, Accessed April 15, 2026. https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=002373&utm_source=chatgpt.com#0000 (in Korean).
26. 국가법령정보센터, “공중위생관리법 시행규칙”, 2026.4.15. 읽음. https://www.law.go.kr/lsStmdInfoP.do?ancYnChk=0&lsiSeq=221263&utm_source=chatgpt.com
Korea Law Information Center, “Enforcement Rule of the Public Health Control Act”, Accessed April 15, 2026. https://www.law.go.kr/lsStmdInfoP.do?ancYnChk=0&lsiSeq=221263&utm_source=chatgpt.com (in Korean).
27. 국가법령정보센터, “관광진흥법 시행령”, 2026.4.15. 읽음. <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=288461#0000>
Korea Law Information Center, “Enforcement Decree of the Tourism Promotion Act”, Accessed April 15, 2026. <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=288461#0000> (in Korean).
28. 국토교통부, 2023.09.25. 읽음. https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95088863&lcmspage=81&utm_source=chatgpt.com
29. 파이낸셜뉴스, 2023.06.23. 읽음. https://www.fnnews.com/news/202306230640447633?utm_source=chatgpt.com

요약

본 연구는 생활숙박시설을 둘러싼 제도적·경제적·운영관리적 문제 요인의 상대적 중요도를 분석하고, 개선방안의 우선순위를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 선행연구 검토와 전문가 심층인터뷰(FGI)를 통해 주요 문제 요인을 체계적으로 도출한 후, 실무전문가와 행정전문가를 대상으로 계층분석방법(AHP)을 적용하였다. 분석 결과, 실무전문가는 경제적 측면을 가장 중요한 문제 영역으로 인식하였으며, 특히 프로젝트파이낸싱 조달의 어려움, 입지선정 제약, 건축설비 및 객실관리시스템 설치 의무를 핵심 제약요인으로 평가하였다. 이는 생활숙박시설의 사업성 및 운영 지속가능성에 대한 실무적 우려가 크게 작용하고 있음을 보여준다. 반면 행정전문가는 법률적 측면의 중요도를 가장 높게 인식하였고, 주거 불법 전용 문제, 오피스텔로의 용도변경 어려움, 법·제도에 대한 인식 부족을 주요 문제로 지적하였다. 이러한 결과는 생활숙박시설을 둘러싼 인식이 사업 추진 가능성과 제도적 적합성이라는 두 축으로 분화되어 있음을 시사한다. 본 연구는 전문가 인식에 기반한 실증적 우선순위 분석을 통해 향후 생활숙박시설 관련 정책 및 제도 개선 논의에 기초자료를 제공한다.

주제어: 생활숙박시설, 제도 개선 우선순위, AHP 분석, 전문가 인식 비교, 제도적 규제