



생활숙박시설 주거용도 금지 조치를 둘러싼 파장과 해결방안

이 동 관

생활숙박시설에 대한 주거용도 사용 금지와 같은 사후적 규제는 공익적인 측면과 기존 소유자의 권리보호 측면에서 살펴볼 여지가 있다. 실제 생활숙박시설 관련 규제 시행 이후에 소유자의 재산권 침해, 용도변경의 어려움 등이 논란이 되었고, 분양시 허위·과장 광고로 인한 소비자 피해 문제도 제기되었다. 생활숙박시설 규제에 대한 개선 방향으로 1) 기존 생활숙박시설이 주거용으로 사용되는 현실을 반영하여 오피스텔로 용도변경이 가능하도록 완화되 그로 인한 생활 인프라 확보 문제도 함께 고민하는 것, 2) 신규 생활숙박시설은 명확한 기준을 제시하여 주거용으로 사용되는 것을 원칙적으로 금지하는 것, 3) 분양 시 허위·과장 광고를 방지하기 위해 시행사의 정보제공 의무를 강화하는 것을 고려할 수 있다.

1 생활숙박시설의 개요와 연혁

(1) 개요

최근 생활숙박시설 관련 논란은 소비자와 사업자 간의 갈등을 넘어 복합적인 사회적 문제로 떠올랐다. 「공중위생관리법」 제2조는 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 서비스를 제공하는 영업을 숙박업으로 정의하는데, 동법 시행령 제4조는 취사시설의 제공 여부에 따라 일반 숙박업과 생활 숙박업으로 구분하고 있다. 이러한 숙박업의 구분을 바탕으로 「건축법」은 생활 숙박업을 위한 건축물을 생활숙박시설(이하 “생숙시설”이라 함)로 정의(「건축법 시행령」 제3조의5 및 <별표 1>)하고 있다.

생숙시설은 숙박시설의 한 종류인 만큼 「주택법」상 주택에 해당하지 않기 때문에, 주택 이외에 생숙시설을 보유하더라도 종합부동산세나 양도소득세 등과 대상에서 배제되고, 규제지역의 분양권 전매제한도 적용되지 않는다. 또한, 주택 및 오피스텔에 비해

주차, 복도 폭, 피난방화 관련 기준도 완화 적용되고, 학교 용지 부담금도 부과되지 않는다. 즉, 생숙시설은 ① 분양 가능, ② 개별구분등기 가능, ③ 실내취사 가능, ④ 숙박업 등록 필요, ⑤ 발코니 있음 등의 특징을 가진 숙박시설이라고 할 수 있다.

[표 1] 공동주택, 오피스텔, 생활숙박시설의 비교

구분	공동주택	오피스텔	생활숙박시설
관련법령	주택법	건축법	건축법, 공중위생관리법
용도구분	주거시설	업무시설	숙박시설
종부세		과세	배제
양도세증과		증과	배제
청약통장	필요	불필요	불필요
입지가 가능 용도구역	주거지역, 상업지역 (주상복합 등 복합용도), 준공업지역	일반주거지역, 준주거지역, 상업지역, 준공업지역	준주거·상업지역 (조례로 정할 시 준공업·계획관리·자연녹지지역)
주차기준	세대당 1대		200㎡당 1대

※ 자료: 김상이 외 2인, 『서비스드 레지던스 영업의 법적 성질에 관한 고찰』, 2011; 국토교통부 보도자료, 「정부, '기존 생활숙박시설 숙박업 신고 제도기간 부여·연착륙 유도」, 2023.9.25.



(2) 연혁과 쟁점

1988년 이후, 생숙시설은 저렴하고 취사시설을 갖춘 특징으로 인해 장기투숙객 중심으로 이용되었으나, 인허가 용도와 실제 운영이 달라 일반 호텔업계와 갈등이 발생하기도 하였다.¹⁾

그런데, 2012년 정부의 외래관광객 1,000만 명 확보 및 숙박시설 부족 완화 등을 목적으로 보건복지가족부가 「공중위생관리법 시행령」을 개정하여 생활 숙박업(취사시설 포함)을 신설하였다²⁾. 2013년에는 「건축법 시행령」 중 숙박시설 종류에 생숙시설이 추가되면서 건축 관련 법적 근거가 마련되었고, 공급확대를 위한 입지규제가 완화되어 준주거지역에 건축도 가능해졌다³⁾. 이어서 2016년에는 부동산투자자이민제의 투자상품에도 포함⁴⁾되는 등 생숙시설의 활성화가 추진되었다.

이 과정에서 생숙시설은 숙박업 목적의 이용뿐 아니라 투자나 주거목적으로 분양되어 실거주하는 사람이 늘어나게 되면서 2020년 국정감사에서 생숙시설의 불법거주 사례가 지적되는 등 사회적 문제로 대두되었다⁵⁾. 이에 따라, 2021년 5월 정부는 「건축법 시행령」을 개정하여 생숙시설을 숙박업 외 다른 목적으로 사용하는 것을 규제하였다. 한편, 2021년 10월에 2년의 유예기간과 함께 생숙시설을 오피스텔로 용도변경할 수 있도록 일부 기준을 완화하였고, 유예기간 이후에도 용도변경 없이 생숙시설을 주거용으로 계속 사용하면 매년 이행강제금이 부과⁶⁾되도록 하였다. 2023년 9월

정부는 2024년 말까지 숙박업신고 제도기간을 부여, 이행강제금 처분을 유예하기로 하였다.⁷⁾

그러나, 유예기간이 종료되어가도 주거 목적의 생숙시설 이용이 계속되고 이행강제금 부과에 대한 불만이 고조되자⁸⁾, 2024년 10월 정부는 '생활 숙박시설 합법사용 지원방안' 발표를 통해 생숙시설의 지역 및 소유자 여건에 따른 맞춤형 지원방안을 제시하였다. 또한, 기존 생숙시설에 대한 지자체별 지원방안을 마련하여 숙박업 신고, 용도변경 등 합법 사용 전환을 지원하기로 하였고 용도변경을 신청한 생숙시설 소유자에 한해 2027년 말까지 이행강제금 부과를 유예하도록 하였다⁹⁾.

이처럼 생숙시설 이용에 대한 규제가 강화되면서 재산권 행사의 제약, 생숙시설의 미신고 사용자와 기존 시설을 신고하여 사용 중인 사람들 간의 형평성 등이 사회적 쟁점으로 대두되어 지속되고 있다. 이에, 이 글에서는 생숙시설에 관한 사회적 논란의 배경과 현황, 규제 도입에 따른 쟁점 그리고 이러한 문제의 개선을 위한 과제를 살펴보고자 한다.

2 생활숙박시설 현황

국토교통부에 따르면 생숙시설의 사용승인 실적은 2016년 4,856실에서 2021년 18,799실로 3.9배 증가하였다. 그러나 2021년에 생숙시설 불법전용 방지대책과 함께 주택으로의 사용불가 및 숙박업 신고 의무 등의 규제 강화로 인해 2022년 사용승인 건수가 9,350실로 감소하였다.

2024년 7월 기준으로 건축허가를 받은 전국의 생숙시설 객실수는 18.8만 실인데, 이 중 11.8만

1) 전국관광업협회는 「건축법」 및 「공중위생관리법」 위반으로 생숙 업체를 고발하여 2010년 대법원에서 유죄판결이 내려짐

2) 박동하 외, 『생활숙박시설의 실태분석 및 제도 개선 방안』, 경기연구원, 2021.

3) 김지엽, 「주거 패러다임 변화에 따른 생활숙박시설 활용을 위한 법·제도 개선방안」, 국회의원 강대식, 주택산업연구원 주최 생활숙박시설 당면 문제와 관련제도 개선방안 세미나 발표자료, 2023.

4) 법무부 고시 제2016-168호

5) 이광원 외, 「생활숙박시설의 법적 쟁점에 관한 헌법적 연구」, 『토지공법 연구』, 제104집, 2023.

6) 불법 용도변경 관련 시정명령 미이행 시 시가표준액 10/100 범위 내에

서 이행강제금이 부과됨

7) 국토교통부, 「정부, '기존 생활숙박시설 숙박업 신고제도기간 부여·연차 료 유도」, 2023.9.25. 등

8) 실제로 국민권익위원회의 「빅데이터로 보는 국민의 소리」 2024년 4월, 6월, 7월 동향에서 생활숙박시설은 주요 민원키워드에 포함됨

9) 국토교통부, 「생활숙박시설 합법사용 지원을 위한 지자체별 지원센터 본격 가동」, 2024.12.1.

실은 사용승인이 완료되었고 6만 실은 공사 중이며 1만 실은 주거시설로 용도가 변경되어 합법적으로 사용 중이다(표 2 참조).

[표 2] 생활숙박시설 현황

(2024년 7월 기준)

구분	전체객실수	사용승인완료	건축중	용도변경
전국	18.8만 실	11.8만 실	6.0만 실	1.0만 실

※ 자료: 국토교통부 제출자료

지역별로 사용 중인 생숙시설은 경기도(3만8천 실)가 가장 많고, 인천(1만6천 실), 제주(1만 실) 순이다. 사용승인된 생숙시설 중 ‘숙박업 신고나 주거용도로 변경 등의 신고’가 되지 않은 시설은 전국에 약 5만2천 실로 전체의 44%이다. 2025년 2월 기준으로 2024년 10월 이후부터 용도변경 대상의 2%(2,132실)만 용도변경 신청을 하였다.¹⁰⁾

3 생활숙박시설 관련 쟁점

(1) 기존 생숙시설 소유자의 권리 침해 논란

2021년 5월에 「건축법 시행령」 개정을 통해 생숙시설의 주거목적 사용이 제한되었는데, 이 사용제한의 적용 시점을 ‘해당 규정을 공포한 날로부터’라고 규정함으로써 이미 준공·사용되고 있는 시설까지 모두 소급 적용되어 유예기간 내 숙박업 신고나 용도변경이 이루어져야 했다.

2012년 이후 지자체가 생숙시설에 대한 건축허가를 하면서 별다른 조치를 하지 않다가 사후적으로 정부가 신고나 용도변경을 강제하고 이행강제금을 부과함으로써 인해 소급입법금지의 원칙, 신뢰보호 등의 논란¹¹⁾과 함께 기존 생숙시설 소유자의 재산권 침해¹²⁾의 갈등이 생길 수 있게 된 것이다.

10) 이종배 외, 「레지던스 11만실, 오피스텔 용도변경 신청 2%뿐」, 『파이낸셜 뉴스』, 2025.5.14.

11) 김상겸, 「생활형 숙박시설의 문제점과 개선방향」, 한국토지공법학회 제138회 학술대회 발표자료, 2025.

12) 석호영, 「생활숙박시설 거주이전자유의 제한과 소급입법금지에 대한

(2) 용도변경의 현실적 한계

숙박업을 위해 사용되어야 하는 생숙시설을 실거주 목적으로 사용하기 위해서는 건축물의 용도를 오피스텔로 변경해야 한다. 그러나 용도변경을 위해서는 건축 관련 법령뿐만 아니라 도시계획 차원의 지구단위계획 및 설계변경에 따른 동의요건 까지도 모두 충족해야 한다.

우선, 정부가 생숙시설 용도변경의 요건을 완화하였다고 하지만, 용도변경을 위해서는 「건축법」에 따른 피난·방화시설, 구조안전기준 등과 오피스텔 건축기준을 충족하고, 「주차장법」에 따른 주차대수 등 관계 법령에 적합해야 한다¹³⁾.

한편, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 입지 제한으로 주거시설 입지가 불가능한 곳의 생숙시설은 지자체의 심의를 받아 지구단위계획 변경이 우선되어야 한다. 비록 정부는 지자체가 생숙시설을 오피스텔로 용도를 변경하는 것을 적극적으로 검토하게 하였으나, 실제 지구단위계획의 변경은 기부채납이 전제되기도 하며 이는 결국 수분양자가 부담해야 하는 등의 어려움이 있다. 더욱이 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 따른 집합건물의 용도변경을 위해서는 전체 소유자의 80% 이상의 동의가 필요하며, 분양된 건축물은 「건축물의 분양에 관한 법률」에 따라 수분양자 전원의 동의를 받아야 한다.

(3) 분양 과정에서 생숙시설 소비자 피해 방지

생숙시설은 숙박시설임에도 불구하고 주거 용도로 사용 가능하다는 사업시행자의 말을 믿고 분양받는 경우가 발생하였다. 이로 인해 수분양자 일부가 생숙시설 건설시행사에 대해 허위·과장 광고로 인한 손해를 배상하라는 집단소송을 제기¹⁴⁾하

법적 연구, 국회의원 강대식, 주택산업연구원 주최 생활숙박시설 당면 문제와 관련제도 개선방안 세미나 발표자료, 2023.

13) 국토교통부 제출자료

14) 조성신, 「“주거용 활용 가능, 이 말에 속아 계약”...집단 소송 줄이는 ‘생숙’」, 『매일경제』, 2024.9.25.

는 등 사회적 논란이 커지고 있다.

이 때문에 생숙시설이 위험자산으로 인식되어 담보대출을 받기 어려워진 수분양자는 고금리 대출을 받거나 잔금을 미납할 수도 있고,¹⁵⁾ 상황이 더 심각해지면 수분양자 뿐 아니라 비(非)아파트 건설시장도 타격을 받을 수 있다.¹⁶⁾

생숙시설 분양 피해의 방지를 위해 제22대 국회는 오피스텔로 용도변경이 쉽도록 수분양자 동의율 기준을 완화하고, 분양 건축물에 대한 거짓·과장된 판촉·광고 및 분양 강요 등에 대한 금지·제재 규정을 담은 「건축물의 분양에 관한 법률 일부개정법률안」이 발의되어 심의 중이다.¹⁷⁾

4 시사점과 교훈

(1) 생숙시설 관련 규제 재검토

생숙시설 관련 규제는 공익적 취지에서 시행하였지만, 애초에 정부가 일관된 정책적 기조를 유지하지 않고 임기응변식으로 생숙시설에 대한 규제를 강화하여 불법사용자를 양산한 측면도 있다.

이러한 점을 고려할 때, 이전에 건축되어 주거용으로 사용되고 있거나 이미 건축허가를 받은 생숙시설은 일시적으로 주거용 오피스텔과 같이 준주택의 한 유형으로 건축기준을 규정하여 용도변경을 허가하는 등 실효적인 제도개선 방안이 고려될 수 있을 것이다.

반면에, 신규 생숙시설은 숙박업으로만 사용될 수 있도록 관련 법제를 정비하고 일관되고 명확한 건축기준을 마련·적용하여 주거용으로 사용되는 것은 원칙적으로 금지하도록 하는 것이 필요하다.

생숙시설을 오피스텔로 용도변경 할 때 건축기

준의 준수 여부 외에 도시계획적 차원의 고려도 중요하다. 이미 생숙시설의 사용승인허가와 건축허가를 승인하였던 지자체가 지구단위계획 변경의 요건으로 기부채납을 요구하는 경직성보다 지자체에서 발생한 문제에 대해서는 지자체가 책임지고 판단 및 해결해나가는 유연한 자세가 필요할 것이다. 특히, 상업시설에 존재하는 생숙시설이 주거용 오피스텔로 용도변경 될 때도 계획적인 도시관리의 측면에서 거주자의 안전, 주거환경, 학교 등의 인프라 확보 등에 대한 고려가 중요하다.

(2) 명확한 정보제공 및 합리적 전환 유도

최근 생숙시설의 시행사를 대상으로 한 수분양자들의 집단소송 이유가 분양 시의 생숙시설에 대한 허위·과장 광고임¹⁸⁾을 고려할 때 시행사가 수분양자를 대상으로 생숙시설에 대한 명확한 정보를 제공하도록 법적 의무를 강화할 필요가 있다. 또한 정부는 용도변경 및 숙박업 신고방법을 알지 못한 채 주거용으로 사용하고 있는 미신고 생숙시설을 합법적 형태로 유도하기 위해 노력해야 한다.

정부는 생숙시설 관련 갈등을 해소하기 위하여 규제를 통한 해결책을 제시하였다. 그러나 사회적 부작용과 반발에 대한 충분한 검토가 부족한 규제는 국민에게 피해를 줄 수 있다. 향후 비슷한 상황에서는 규제가 국민에게 미칠 수 있는 영향에 대한 신중한 검토가 이루어져야 할 것이다. 또한 사후규제로 인한 국민의 혼란을 예방하고 선의의 피해자가 발생하지 않도록 지자체와 중앙정부 간 협력을 통한 적절한 구제방안을 마련할 필요가 있다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

15) 양미숙, 「생활숙박시설 분양계약의 해소: 분양광고와 유발된 착오를 중심으로」, 『법학논총』, 제44권 제4호, 2024.

16) 김민경, 「생숙 ‘폭탄 돌리기’...건설업계 유동성 위기 새 뇌관 되나」, 『서울경제』, 2024.8.15.

17) 이종배 외, 「동의를 80%로 낮춘다더니...생숙 6만실 ‘벌금폭탄’ 위기」, 『파이낸셜뉴스』, 2025.4.17.

18) 길해성, 「“사기분양 아닌가요?”...소송전으로 번지는 생숙 갈등」, 『시사저널』, 2024.6.8.

