

공유경제 관련 산업 활성화를 위한  
규제정립 방안  
- 숙박공유업을 중심으로 -

최현경 · 이동규

2018. 8.



## 차례

요약 .....	7
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>21</b>
<b>제2장 공유경제와 숙박공유경제.....</b>	<b>24</b>
1. 공유경제와 숙박공유경제의 정의.....	24
2. 우리나라의 관련 입법 현황.....	28
(1) 공유경제기본법안.....	28
(2) 광역자치단체의 공유경제 조례 제정 현황.....	29
(3) 기초자치단체의 공유경제 조례 제정 현황.....	29
<b>제3장 우리나라 숙박공유업 현황.....</b>	<b>33</b>
1. 현행법상 숙박업과 민박.....	34
2. 우리나라 숙박공유플랫폼 거래 현황.....	40
(1) 등록숙소 수.....	41
(2) 숙소이용률.....	42
(3) 다숙소 등록자 현황.....	43
(4) 오피스텔 추정 등록숙소 현황.....	50
<b>제4장 숙박공유업 관련 문제점.....</b>	<b>53</b>
1. 시장경쟁 측면에서의 문제점.....	54
2. 소비자보호와 안전문제 .....	56
3. 부동산 가격상승 유발 가능성 .....	57
<b>제5장 숙박공유산업 활성화 필요성과 외국의 법제도화 사례.....</b>	<b>59</b>

1. 탄력적 수요와 비탄력적 공급의 격차 축소 .....	60
(1) 비탄력적 공급에 대한 대안으로서의 숙박공유.....	60
(2) 숙박시설 과잉공급 문제 .....	61
2. 숙박공유플랫폼의 사용자 편리성 .....	63
3. 숙박공유산업 활성화에 따른 기존 숙박산업의 사업 다양화 유도..	65
4. 숙박공유산업 활성화에 따른 관련 산업의 성장.....	66
5. 외국의 숙박공유산업 법제도화 사례 .....	67
(1) 미국 샌프란시스코.....	67
(2) 독일 베를린.....	69

**제6장 숙박공유산업 활성화를 위한 규제정립 방안.....74**

1. 숙박공유업에 대한 정의와 임대허용 기준 설정 .....	74
2. 숙박공유플랫폼의 규제 이행강제와 실효성 확보 방안 .....	77
(1) 플랫폼 사업자의 규제 이행강제 규정의 실효성 문제 .....	77
(2) 플랫폼 사업자의 자율준수 유인 설계 필요 .....	79
3. 숙박공유사업자의 자정 노력 유인 제공.....	80
4. 규정을 어기는 경우 실효성 있는 처벌 규정 도입 .....	81

참고문헌 .....

부록 .....

## 표 차례

〈표 1-1〉 거래자산에 따른 공유경제 분류 .....	26
〈표 2-1〉 합법적 민박 종류별 비교 .....	38
〈표 2-2〉 지역별 복수의 숙소를 등록한 호스트ID 수 .....	47
〈표 2-3〉 등록숙소 수별 호스트ID 수(서울, 2018.3 기준) .....	48
〈표 5-1〉 100대 생활업종 증감률 톱10 순위 .....	63

## 그림 차례

〈그림 2-1〉 전체지역의 월별 등록 숙소 수 .....	41
〈그림 2-2〉 전체지역의 월별 숙소이용률 .....	43
〈그림 2-3〉 등록숙소 수별 등록 호스트ID(전체지역) .....	45
〈그림 2-4〉 여러 개의 등록숙소를 갖는 호스트ID 수(서울, 2018.3 기준) .....	47
〈그림 2-5〉 주택 전체를 대여하는 등록숙소 수(전체지역) .....	51
〈그림 2-6〉 스튜디오를 대여하는 등록숙소 비중 .....	51
〈부도 1〉 지역별 다숙소 등록 호스트ID 수 변화 추이(숙소개수별) .....	85



---

## 요약

### 제1장 서론

- 새로운 거래형태는 상품이나 서비스를 기존 방식으로 거래해오던 사업자와의 갈등을 필연적으로 유발
  - 이러한 갈등이 적절히 관리되지 않는 경우 산업 활성화가 지체되어 관련 산업의 발전이 저해되는 결과 초래
- 정책의 역할은 새로운 거래형태나 시장이 출현하는 경우 관련 시장 주변의 규제를 개선하여 사회적 수요를 시장화하는 데 기여하는 것
  - 이는 관련 산업 발전과 일자리 창출을 위해 필요하며 이 과정에서 공정한 경쟁이 담보되는가를 살펴 규제지체로 인한 불이익이 발생하지 않도록 하여야 함.

## 제2장 공유경제와 숙박공유경제

- 공유경제(Sharing Economy)는 유휴자산을 보유한 공급자와 이 자산을 이용한 서비스를 원하는 수요자의 거래를 ICT(정보통신기술) 플랫폼이 중개하는 것
- 본 보고서에서 숙박공유경제는 공유경제의 정의에 따라 “숙박 서비스의 수요자와 기존 주택에 남는 방을 공급하는 공급자 간 해당 숙소에 대한 시장거래를 ICT 플랫폼이 중개”하는 경제로 정의함.
- 현재 국회에 숙박공유 관련 법안이 2건 제출되어 있는 상황

## 제3장 우리나라 숙박공유업 현황

- 합법적으로 거래가 허용되는 민박시설은 농어촌정비법에 따른 농어촌민박과 관광진흥법 제4조에 따라 등록된 외국인관광도시민박
- 숙박공유서비스 규모는 관련 통계가 없어 그 규모의 추이를 파악하는 것이 어려움.
  - 숙박공유중개플랫폼에 거래를 위해 올라온 리스팅 수와 공급자 수, 판매율자료 등을 이용하여 시장의 규모를 대략적으로 추정해 볼 수 있음.
- 본 연구에서는 우리나라의 숙박공유중개거래 규모를 에어비앤비 자료를 제공하는 AirDNA 데이터베이스를 사용
  - 에어비앤비 거래 자료가 존재하는 2014년 8월부터 2018년 3월까지



우리나라의 7개 도시와 5개 지역의 자료를 사용

- 7개 도시는 서울, 부산, 울산, 대구, 대전, 광주, 인천, 5개 지역은 제주, 충남, 강원, 전북, 전남 지역이며 지역이 표시되지 않은 일부 자료도 있음.
- 에어비앤비에 등록된 숙소 수는 급속한 속도로 증가하고 있고 예약률도 15%에서 30% 사이로 안정적임.
- 숙소를 10여 개 이상, 최대 206개를 가지고 있는 슈퍼호스트들도 있고 스튜디오도 상당수 포함되어 있어 단기숙박임대가 상당 부분 불법으로 운영되고 있다는 추정이 가능
- 기존의 숙박업자들도 에어비앤비를 통해 거래를 하기 때문에 모든 거래가 불법이라 할 수 없으나 숙소의 사진 등 등록된 정보를 보면 숙박업 등록이나 외국인도시민박업 신고를 한 것으로 보기 어려운 경우가 많음.
- 에어비앤비에 등록된 숙소 유형 중 스튜디오는 오피스텔이나 고시원, 원룸 등에 해당할 가능성이 크고 이는 단기임대에 허용되지 않는 주택유형임.

## 제4장 숙박공유업 관련 문제점

### (1) 시장경쟁 측면에서의 문제점

- 기존의 숙박시설은 공중위생관리법에 따른 의무를 지고 운영자는 세

금을 납부할 의무를 짐.

- 공중위생관리법에 의한 의무는 위에서 살펴본 바와 같이 위생과 안전관리 의무이며 이는 단기숙박임대업자인 신규진입자에게는 부과되지 않음.
- 이러한 기존 사업자와의 법적 의무의 차이에서 오는 차별이 신규진입자의 시장 점유를 증가시키고 기존 사업자를 시장에서 구축(crowding out)할 우려가 존재
- 이는 정부 정책의 차별적 태도에도 기인하지만 새로운 거래형태의 등장에 대한 적절한 규제 정비가 늦어져 규제지체로 인한 이익을 얻는 부분도 존재

## (2) 소비자보호와 안전문제

- 숙박공유시설에서 범죄나 안전사고가 종종 발생하여 이에 대한 사회적 우려가 급증하는 상황
- 또한 소방시설 등이 구비되지 않아 화재의 위험에 노출되어 있는 점, 주택가 소음으로 인한 주민의 삶의 질 저하 문제 등이 있음.

## (3) 부동산 가격 상승 유발

- 서울 내 에어비앤비 등록업체의 약 50%가량이 오피스텔로 추정됨.
- 오피스텔은 불법이나 역세권 등에 위치하여 입지 우위인 경우가 많

아 인기 있는 숙박지임.

- 교통이 편리한 곳에 단기숙박임대 공급이 늘면 주변의 주택가격을 상승시킬 우려

## 제5장 숙박공유산업 활성화 필요성과 외국의 법제도화 사례

- 숙박공유가 비탄력적인 공급과 탄력적인 수요가 초래하는 수급불균형의 문제를 해소하는 데 도움이 되며 중개거래플랫폼의 사용자 편리성은 숙박시설 공급자의 시간과 비용을 줄여 주고 소비자에 대한 대응성을 높일 수 있다는 장점이 있음.

### (1) 탄력적 수요와 비탄력적 공급의 격차 축소

- 공유경제는 그 자체로도 중요하나 숙박공유업의 경우 더욱 그 필요성이 큰 이유는 숙박시설은 공급이 매우 비탄력적인 특성이 있는데 이를 보완할 하나의 방법이 된다는 것임.
  - 숙박시설을 확충하려면 여러 가지 인허가를 받는 데 드는 시간과 비용은 물론 시설의 건축에 상당한 시간이 요구됨.
  - 이에 더하여 숙박수요는 매우 탄력적이어서 호텔, 관광호텔 등의 숙박업계에서는 항상 수요와 공급의 불균형을 관리하는 것이 중요한 문제가 되고 있음.
- 숙박시설은 여러 정책적 이유로 그 공급이 최근에 크게 증가하였으

나 2016년 말 중국의 한한령 이후 외국인 관광객들이 급감

- 숙박공급은 매우 비탄력적이고 수요는 탄력적이어서 수요가 급등하거나 급감하는 경우 단기숙박임대 중 공유숙박이 하나의 대안이 될 수 있음.

## (2) 숙박공유플랫폼의 사용자 편리성

- 숙박공유거래플랫폼은 숙박시설 공급자에게는 여러 가지 판매채널의 하나로 숙박시설 공급자는 여러 판매 채널 중 수수료가 낮고 거래대금 지급이 단순하고 신속한 숙박공유플랫폼인 에어비앤비를 선호하게 됨.

## (3) 숙박공유산업 활성화에 따른 관련 산업의 성장

- 숙박공유산업이 활성화되면 공급자와 수요자의 거래를 중개하는 숙박공유거래플랫폼 외에도 이러한 거래를 원활하게 하는 관련 산업이 발생하여 성장하게 됨.
- 에어비앤비가 순수공유경제플랫폼이라 하기 어려울 만큼 거대한 비즈니스플랫폼으로 성장하면서 에어비앤비의 숙박공유서비스 관련 산업이 같이 성장
  - 에어비앤비 관련 스타트업인 전문청소업체 핸디(Handy), 에어비앤비 숙소관리서비스 이지게스트

- 우리나라의 경우도 숙박공유 시장이 성장하면서 종합숙소관리시스템업체인 핸디즈(handys.co.kr)가 있음.

#### (4) 외국의 숙박공유산업 법제도화 사례

- 숙박공유업에서 외국의 사례가 중요한 이유는 숙박공유경제플랫폼 사업은 세계시장 범위에서 경쟁하므로 제도화와 관련하여서는 글로벌 스탠더드가 중요하기 때문
- 미국의 샌프란시스코는 최초의 공유숙박거래플랫폼인 에어비앤비가 사업을 시작한 곳으로 숙박공유에 관한 법제화가 비교적 이른 시기에 이루어짐.
  - 샌프란시스코의 숙박공유업의 법제화는 기업의 비협조와 소송 등 어려움을 겪으면서 여러 차례 개정되며 이루어졌음.
- 베를린, 함부르크 등 대도시의 숙박공유규제는 대체로 유사한 구조를 갖추고 있음.
  - 베를린의 현재의 기초를 요약하면, 숙박공유는 가능하나 반드시 허가를 전제로 하며 위반 시 벌금부과

### 제6장 숙박공유산업 활성화를 위한 규제정립 방안

- 아직 공유경제 기본법안이나 공유숙박에 대한 법 제정도 이루어지지 않은 상황이나 정책의 방향은 다음의 두 가지를 동시에 고려하여야 함.

- 현재 별다른 규제 없이 시장에서 거래되고 있는 여러 종류의 숙박공유 숙소 중 허용할 것과 그렇지 않은 것을 구분하여야 함.
- 또한 관련 규제가 숙박공유 관련 산업의 활성화를 해치지 않도록 하여야 함.

### (1) 숙박공유업에 대한 정의와 임대허용 기준 설정

- 제3장 자료에서 살펴본 바와 같이 숙박공유거래플랫폼을 통한 거래가 급속히 증가하였으며 불법적인 거래의 가능성도 상당히 큰 비중으로 증가한 것으로 추정되는 상황에서 숙박공유거래(단기숙박임대)에 대한 법제화 필요
- 에어비앤비 등의 숙박공유플랫폼을 통하여 거래되는 숙소는 다음의 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있음.
  - ① 합법적 숙박업자가 거래 채널의 하나로 숙박공유플랫폼을 활용하는 경우
  - ② 숙박업 관련 신고를 하지 않고 불법적인 영업을 하는 경우
- 위의 두 번째 경우를 다시 나누어 보면 숙박공유규제 정립에 따라 합법적이 되는 경우와 그렇지 않은 경우가 있음.
  - 숙박공유에 대한 정의 설정과 기준 설정은 이 구분의 기준이 됨.
- 해외 사례를 통해서 본 숙박공유업의 법제화는 소유자가 ‘거주하는 하나의 주택’에 대해 ‘일정 기간’ 동안 대여를 가능하게 하고 ‘신고’와 ‘납세’의 의무를 부과하며 이를 어길 시에는 강한 ‘처벌’을 하는 방향으로

이루어지고 있음.

- 또한 숙박공유규제를 국가적인 차원에서 일원화하여 규정하기보다는 지자체의 특성에 맞게 지자체별로 정하도록 함.
- 물론 우리나라와 같이 작은 규모의 국가가 미국 등 규모가 큰 국가와 같은 선택을 하여 지자체별로 규정을 두게 하는 것이 바람직하다고 할 수 없으나 숙박공유에 대한 기본법이 제정된다 하더라도 각 지자체가 가지는 특성, 즉 도시 또는 농어촌지역, 관광수요가 많은 지역, 제주 등 특별히 다르게 다루어야 하는 이유가 있는 지역 등에 대해서는 다른 규정을 둘 수 있도록 할 필요는 있음.
- 외국 사례를 보면 짧게는 60일(암스테르담)에서 길게는 임대일수에 제한이 없는 경우(산타모니카)도 있어 법 제정 초기에는 허용 임대기간을 연간 2~3개월 정도로 짧게 운영해보고 큰 문제가 발견되지 않으면 기간을 확대하는 방향으로 수정하는 것을 고려
- 기간이 길어지면 숙박공유사업자에게는 소득이 증가하는 효과가 있으나 주택가의 소음 문제나 기존의 사업자와의 갈등은 커질 수밖에 없으므로 길지 않은 기간으로 한정할 필요가 있음.
- 또한 숙박공유 가능기간이 길어지면 관광에 편리한 주변 주택에 대한 수요가 증가하여 주택가격을 상승시킬 수 있으므로 임대일수 제한이 바람직함.
- 교통이 편리한 곳에 숙박공유임대 공급이 늘면 주변의 주택가격을 상승시킬 우려가 있어 역 근처 일정 반경 등 특정조건을 정해 허용하지 않는 방안도 고려할 만함.

- 기존 사업자는 공중위생관리법 등에 의한 여러 의무를 부담하는 데 반해 숙박공유업자는 이보다는 약한 규정을 적용받을 것이므로 제한적으로 허용하여야 함.

## (2) 숙박공유플랫폼의 규제 이행강제와 실효성 확보 방안 마련 필요

### 1) 플랫폼 사업자의 규제 이행강제 규정의 실효성 문제

- 숙박공유 숙소 공급자에게 주어질 숙소 개수 규제나 대여기간 의무를 이행하게 하려면 중개플랫폼의 협조가 필수적이어서 플랫폼에 대해 이행강제 규정을 들 수 있음.
  - 플랫폼 사업자에 대한 이행강제 규정을 두는 것은 여러 문헌에서 논의된 사항이나 실효성 확보가 어려움.
- 중개거래플랫폼에 대한 이행강제는 국내플랫폼 사업자에게만 규제가 되는 국내기업 역차별의 문제를 발생시킬 가능성이 매우 높음.
  - 이러한 사정을 고려하지 않고 규제를 강화하면 국내업체들만 준수하는 결과를 초래하여 결과적으로 국내기업에 대한 역차별이 발생하게 됨.
  - 해외플랫폼 사업자가 우리 정부가 부과한 사업자에 대한 의무규정을 이행하지 않는다고 하여 해외 사업자를 규제할 현실적인 수단이 없기 때문



## 2) 플랫폼 사업자의 자율준수 유인 설계 필요

- 중개거래플랫폼에 대한 이행강제는 외국기업의 준수를 담보하기 어려워 국내기업에 대한 역차별 가능성이 크기 때문에 이행강제보다는 플랫폼사업자가 자율적으로 규정을 준수하도록 하는 유인의 설계가 필요함.
- 숙박공유 숙소 공급자에게 주어질 숙소 개수 규제나 대여기간 의무 규정 준수 여부 판단을 위해 협조가 이루어지는 플랫폼에 대해 숙박공유 관련 인증제를 도입하여 인증을 취득한 플랫폼에서 발생하는 거래에 대해서는 수요자에게 일정 한도까지 소득공제해주는 방안을 고려해볼 수 있음.
  - 과거 우리 정부에서는 국내여행비용에 대해 일정 한도까지 소득공제해주는 제도를 운영한 바 있음.
  - 외국 수요자에게는 즉시환급의 한도금액을 늘려주는 등 관세환급의 절차 간소화를 고려해 볼 수 있음.
- 숙박공유 공급자를 현금영수증 발행의무 대상자로 정하고 일정금액까지 공급자에게 소득세를 면제
  - 공급자가 숙박공유업으로 신고하면 소득신고의무를 일정 금액까지 연간 상한선을 정해 면제 고려
  - 숙소 활용을 연간 90일 상한으로 하고 연간 소득 1,000만원 정도를 면제 범위로 고려해 볼 수 있음.

### 3) 숙박공유사업자의 자정 노력 유인 제공

- 다양한 종류의 숙박사업자는 규모가 큰 호텔업이나 관광호텔 등을 제외하면 숙소의 외관으로는 종류를 구분하기 어려움.
  - 예를 들어, 외관상 또는 명칭상 게스트하우스의 경우 관련법상 외국인숙박도시민박업인지 관광펜션업인지 구분 불가
  - 외국인관광도시숙박업은 내국인에게 대여할 수 없으나 시장에서는 거래되고 있는 실정이어서 수요자가 업종을 구분하기에는 한계가 있음.
- 숙박공유로 신고(등록)한 사업자의 지역 기반 경쟁자 간 불법행위 신고를 독려할 수 있는 신고포상제 등 제도 마련 필요
  - 단속인력과 시간 등 비용을 고려하여 정해진 기준에 합당하지 않은 불법영업자의 적발이 쉽지 않기 때문에 경쟁자 간 불법행위 신고 유인 필요
  - 숙박공유 숙소 주변 거주자까지 포함하여 신고포상제를 운영하는 것도 고려할 수 있음.

### 4) 규정을 어기는 경우 실효성 있는 처벌 규정 도입

- 법이 요구하는 숙박업종별 신고를 하지 않고 에어비앤비 등의 공유경제 플랫폼을 통해 판매되는 숙소는 공중위생관리법상의 위생의무를 제대로 지키지 않고 화재예방시설 등을 제대로 갖추지 않아 이용

자의 안전을 위협

- 또한 숙박공유 관련 규정 도입 후 이 규정에 어긋나는 불법임대가 이루어지는 경우 주변의 주택가격 상승, 주거지 소음 심화 등의 부작용을 가져올 것이므로 불법영업 시 이에 대한 처벌 규정이 필요
- 게스트하우스의 내국인 불법영업으로 인한 처벌은 과징금 40만원으로 사업자의 불법영업을 근절시키기에는 실효성이 없음.
- 오피스텔 등 미등록 숙소는 공중위생관리법 위반으로 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금이 가능하나 실제로는 처벌이 약함.
- 외국사례를 보면 실효성 있는 처벌 규정을 두고 있음.
- 산타모니카의 경우 호스트가 주거하지 않는 곳에서의 임대는 불법이고 이를 위반하는 경우 임대일당 최대 500달러의 벌금을 부과
- 스페인 카탈로니아는 불법임대 적발 시 최대 60만 유로까지 벌금 부과
- 불법영업을 하면 얻는 이익보다 더 큰 손해를 볼 수 있다는 인식을 갖게 하기 위해 숙박공유 법제화와 더불어 임대일수 제한 위반, 거주 의무 위반 등으로 적발되는 경우 얻은 이익의 3~5배 범위에서 벌금을 부과할 수 있는 규정도 마련할 필요가 있음.



# 제1장

---

## 서론

- 기술의 발전은 새로운 기회를 시장에 제공하여 시장의 참여자들의 효용 증가에 기여
  - 즉, 기술발전은 같은 비용으로 더 효율적인 제품이나 서비스의 생산을 가능하게 하거나 기존에 존재하지 않았던 제품이나 서비스를 창출하여 시장 참여자의 잉여(surplus)를 증가시킴.
  - 또한 기술발전이 제품이나 서비스 자체의 효용을 증가시키지 않더라도 기존의 거래방식과는 다른 새로운 거래방식을 발생시켜 시장 참여자의 효용증가에 기여하기도 함.
- 새로운 거래방식은 상품이나 서비스를 기존 방식으로 거래해오던 사업자와의 갈등을 필연적으로 유발
  - 이러한 갈등이 적절히 관리되지 않는 경우 산업 활성화가 지체되어 관련 산업의 발전이 저해되는 결과 초래
  - 경우에 따라 기존 사업자에 대한 역차별 문제를 일으키거나 새로운

거래방식에 의한 이익이 아니라 단순히 규제지체로 인한 규제차익을 얻는 측면도 있으므로 대응이 필요

- 정책의 역할은 새로운 거래형태나 시장이 출현하는 경우 관련 시장 주변의 규제를 개선하여 사회적 수요를 시장화하는 것임.

- 이는 관련 산업 발전과 일자리 창출을 위해 필요하며 이 과정에서 공정한 경쟁이 담보되는가를 살펴 규제지체로 인한 불이익이 발생하지 않도록 하여야 함.

- 본 보고서는 새롭게 나타난 거래형태인 숙박공유업의 국내 현황을 살펴보고 숙박공유 관련 규제를 제정하여 관련 산업을 활성화하는 정책에 방향을 제시하고자 함.

- 숙박공유를 다룬 기존의 국내 보고서들은 많지 않으나 가장 관련 있는 연구로는 KDI(2016)가 있음.

- KDI(2016)는 숙박공유경제뿐만이 아니라 다양한 공유경제를 다루고 있고 관심도에 대한 설문조사를 통해 공유경제 도입 필요성을 찾음.

- 본 보고서는 숙박공유경제만을 다루며 국내 숙박공유경제 시장이 얼마나 빠르게 성장하고 있는가를 숙박공유플랫폼 중 가장 큰 점유율을 차지하고 있는 에어비앤비의 자료를 바탕으로 분석함.

- 또한 기존에 논의되고 있는 플랫폼에 보고의무 등을 부과하는 정책이 오히려 국내사업자를 역차별할 수 있는 가능성이 있어 이를 극복하기 위한 정책 대안 등을 제시함.

- 본 연구는 우리나라 숙박공유업 현황을 살펴보고 숙박공유경제 관련

- 산업의 활성화를 위한 규제정립 방안을 제안하는 것을 목적으로 함.
- 제1장에서는 공유경제의 개념과 우리나라의 공유경제와 숙박공유경제의 입법현황에 대해 살펴봄.
  - 제2장에서는 숙박공유플랫폼의 자료를 바탕으로 우리나라 숙박공유거래 현황을 살펴봄.
  - 제3장과 제4장에서는 각각 숙박공유업의 문제점과 이러한 문제점에도 불구하고 숙박공유거래플랫폼의 활성화 필요성을 논함.
  - 제5장에서는 우리나라 숙박공유산업 활성화를 위한 규제정립방안에 대해 제언함.

## 제2장

# 공유경제와 숙박공유경제

### 1. 공유경제와 숙박공유경제의 정의

- 공유경제의 정의에 대해 아직 명확한 합의가 이루어지지 않음.
  - 공유경제라는 용어를 사용하는 목적에 따라 여러 정의가 존재하나 다수가 공유하는 하나의 정의는 아직 존재하지 않음.
  - 공유경제는 sharing economy, collaborative economy, 플랫폼 경제, P2P(peer-to-peer) economy, O2O(online-to-offline) economy, on-demand economy 등으로 불리며 그 구체적 의미가 사용되는 목적에 따라 조금씩 차이가 있음.
- 공유경제에 대한 경제학적인 연구<sup>1)</sup>들은 대체로 “특정 서비스의 수요자와 해당 서비스를 창출하는 유희자산을 보유한 공급자 간 해당 유희자산을 이용한 시장거래를 ICT 플랫폼이 중개는 경제”라는 정의

---

1) KDI(2016).



를 따름.<sup>2)</sup>

- 공유경제 개념의 기본 구성요소로 다음의 세 가지를 들 수 있음.
  - ① ‘유희자산’을 가진 공급자와 이 자산의 사용으로부터 효용을 얻는 수요자 사이의 ② ‘대가가 있는 경제적’ 거래행위를 ③ ‘ICT기반의 플랫폼’이 중개하는 경제
- 본래 수익을 얻을 목적으로 구입하는 자산이 아닌 공급자가 사용하기 위해 취득한 자산을 사용하지 않는 기간이나 자산의 일부분을 활용하는 것으로 유희자산이 공유경제의 요건이 됨.
- 거래행위를 함에 있어 기부나 무상공유 등 대가가 따르지 않는 거래와 구분하여 공급자의 수익창출에 기여할 수 있는 거래로 한정하여 공유경제를 정의함.
- 이러한 공급자와 수요자의 거래행위가 기존의 방식이 아닌 ICT플랫폼의 중개형태로 수행되는 경우로 한정하여 공유경제를 정의
- 정보통신기술 발전과 개인의 모바일 기기 보급량 증가를 기반으로 하는 ICT플랫폼 중개거래는 기존의 거래형태와 비교할 때 거래자체를 위한 시간과 비용을 대폭 감소시켜 거래참여자에게 플랫폼 참여유인을 높이고 거래로 인한 효용증가에 기여
- 공유경제는 그 대상이 되는 유희자산이 어떠한 것인가에 따라 다양한 중개거래플랫폼이 형성되고 이 거래플랫폼에 따라 공유경제의 분류도 가능함.

---

2) 이수일 외(2015).

〈표 1-1〉 거래자산에 따른 공유경제 분류

분야	유희자산	수요자	공급자	해외 대표 플랫폼
숙박	빈집, 남는 방	게스트	호스트	에어비엔비(Airbnb), 원파인스테이(Onefinestay)
차량	유희차량, 여유시간	승객	차량 소유주	우버(Uber), 튜로(Turo), 겟어라운드(GetAround)
금융	여유자금	자금 수요자	투자자	렌딩클럽(Lending Club), 조파(Zopa), 킥스타터(Kickstarter)
공간	유희공간, 유희매장	공간 사용자	공간 보유자	리퀴드스페이스(LiquidSpace), 피어스페이스(Peerspace)
재능	여유시간, 노동력, 지적 자산	재능 수요자	재능 보유자	태스크래빗(TaskRabbit), 업워크(Upwork)

자료 : KDI(2016), p.25.

- 공유경제를 거래되는 자산의 종류에 따른 거래플랫폼으로 분류하여 정리하면 〈표 1-1〉과 같음.

- 기존 연구<sup>3)</sup>에 따르면 ① 공유경제플랫폼 도입으로 신규수요자, 기존수요자, 신규공급자, 플랫폼기업의 후생(즉, 효용 또는 이윤)이 모두 증가하는 반면 오직 기존공급자의 후생만 감소하고, ② 신규거래창출효과(business-creating effect)가 기존거래구축효과(business-stealing effect)보다 클 경우 공유경제의 도입으로 인해 전체 사회후생이 증가하나 그 반대의 경우 전체 사회후생이 감소, ③ 공유경제 도입의 장기 효과로 공유경제가 정착하기 전에는 자산의 시장가치 증가효과와 생산감축효과가 상충되어 경제성장이 촉진/저해될지 판단하기 어려우나 공유경제가 정착한 후에는 시장가치 증가효과와 효

3) KDI(2016).

울성전이/지대대체효과로 인해 경제성장이 촉진될 것으로 예상함.<sup>4)</sup>

- 따라서 적절한 공유경제 관련 산업 활성화 정책을 통해 거래참여자의 효용 증가와 경제성장에 기여 가능

○ 유럽에서의 공유경제 규모를 추정한 Vaughan & Daverio(2016)에 의하면 공유경제의 주요 다섯 가지 분야<sup>5)</sup>에서의 유럽 내 2015년 거래액은 약 41조 3,000억원(281억 파운드)이며 약 5조 3,000억원(36억 파운드)의 수익을 창출함.

- 우리나라의 경우 아직 공유경제 관련 기본 법안도 제정되지 못하고 있는 실정으로 지방자치단체를 중심으로 관련 조례가 최근에 제정되기 시작하여 사회적 관심이 모아지고 있음.

- 우리나라의 공유경제 거래규모 수익의 정확한 추정이 어려우나 다음 절에서는 숙박공유중개거래 업체인 에어비엔비사의 월별 등록자료를 이용하여 그 규모의 대략적 변화 추이를 살펴봄.

○ 본 보고서에서 숙박공유경제는 KDI(2016) 공유경제의 정의에 따라 “숙박 서비스의 수요자와 기존 주택에 남는 방을 공급하는 공급자 간 해당 숙소에 대한 시장거래를 ICT 플랫폼이 중개”하는 경제로 정의함.

4) KDI(2016).

5) Vaughan & Daverio(2016)는 Peer-to-peer accommodation, Peer-to-peer transportation, On-demand household services, On demand professional services, Collaborative finance를 다섯 가지 분야로 들고 있음.

## 2. 우리나라의 관련 입법 현황

### □ 공유경제 입법 현황

- 국가 차원의 공유경제기본법은 아직 제정되지 않았고 공유경제기본 법안이 국회에 발의된 상태이며 지방자치단체를 중심으로 공유경제에 관한 조례를 제정하고 있음.

#### (1) 공유경제기본법안

- 김수민 의원 대표발의로 국회의원 10인이 2018년 3월 22일 국회에 발의함.
  - 최근 개인이 소유한 유희자산을 ICT 기술을 활용하여 타인에게 대여하는 공유경제(sharing economy)가 빠르게 성장하고 있으며, 전통적인 숙박산업에서부터 최신의 디지털 콘텐츠 거래까지 그 영향력이 다양한 분야에서 확장되고 있음.<sup>6)</sup>
  - 공유경제 지원 및 관리를 위하여 광역자치단체 및 기초자치단체에서 공유경제 촉진을 위한 조례를 마련하여 시행 중이나, 국가 차원의 공유경제 관련 법적 지원·관리체계는 마련되지 않은 실정<sup>7)</sup>
  - 이에 공유경제에 관한 국가 차원의 법적 지원·관리체계를 마련함으로써 일자리 창출 및 유희자산의 경제적 가치 제고를 도모하고, 4차

6) 국회의안정보시스템.

7) 국회의안정보시스템.

산업혁명 시대에 새로운 경제성장의 기반을 마련할 필요<sup>8)</sup>

## (2) 광역자치단체의 공유경제 조례 제정 현황<sup>9)</sup>

- 공유경제 활성화를 위해 광역자치단체에서 공유경제 촉진을 위한 조례를 제정하여 시행
  - 2018년 5월 현재 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 대구광역시, 대전광역시, 광주광역시의 6개 광역자치단체가 공유경제 조례를 제정하여 시행함.

## (3) 기초자치단체의 공유경제 조례 제정 현황<sup>10)</sup>

- 서울에서는 22개의 자치구<sup>11)</sup>가 공유경제 조례를 제정하여 시행
  - 22개구 조례 모두 공유의 촉진을 통해 자원의 활용을 극대화, 지역공동체 회복, 지역경제활성화를 그 목적으로 함.
  - 공유의 정의에 대해서는 22개구 모두 “공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동”으로 정의함.

8) 국회의안정보시스템.

9) 자치법규정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr)).

10) 자치법규정보시스템([www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr)).

11) 22개구는 구로구, 강동구, 강서구, 강북구, 관악구, 광진구, 금천구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중랑구임.

- 송파구를 제외한 21개구가 보조금 등 지원을 명시하고 성동구가 유일하게 지원센터를 규정하고 있으며 22개구 모두 공유촉진위원회를 규정

○ 부산에서는 9개구<sup>12)</sup>가 공유경제 조례를 제정하여 시행

- 9개구 조례 모두 공유경제활성화를 통해 자원의 활용을 극대화, 지역공동체 회복, 지역경제발전을 그 목적으로 함.

- 서구의 경우는 “경제적 교환과 사회적 교류를 통하여 자원을 공유함으로써 자원 활용의 극대화를 도모하고 지역 내 사회 문제를 해결하여 지역 경제 활성화 및 공동체 정신을 회복”을 그 목적으로 쓰고 있으나 본질적으로는 나머지 8개구의 목적과 동일함.

- 공유경제의 정의에 대해서는 9개구 모두 “공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동”으로 정의함.

- 서구는 공간, 물건, 재능, 지식, 경험을 공유자원으로 규정하여 다른 8개구의 정보 대신 지식을 사용하여 다르게 규정

- 북구는 공유경제활성화정책을 명시함.

- 서구는 공유경제활성화를 위한 기본계획 및 시행계획의 수립을 명시

- 9개구 모두 공유기업과 공유단체에 대한 보조금 등 지원을 규정함.

- 공유경제지원센터에 대해서는 9개구 모두 규정하지 않고 있으나 “공유경제활성화추진위원회”는 규정하고 있음(서구의 경우 명칭은 공

12) 9개구는 중구, 서구, 남구, 북구, 동래구, 사상구, 사하구, 영도구, 해운대구임.

유경제활성화위원회).

- 구리시, 성남시, 수원시, 시흥시, 아산시, 양산시, 여주시, 전주시, 충주시 등 9개 시도 공유경제 조례 제정

#### □ 숙박공유경제 입법 현황

- 현재 국회에 공유민박 관련 법안이 제출되어 법제화가 논의되고 있음.
  - 2016년 10월 21일에 전희경 의원 등 10인이 발의한 전희경의원안이 있고 2017년 7월 13일에 이완영 의원 등 11인이 발의한 이완영의원안이 있음.
  - 전희경의원안은 관광객 이용시설업의 한 종류로 ‘공유민박업’을 신설하고, 공유민박업을 도시지역에서 자신이 거주하는 주택을 이용하여 관광객에게 숙박 또는 숙식을 제공하는 업(業)으로 규정함(안 제3조제1항제3호라목 신설).<sup>13)</sup>
  - 이완영의원안은 관광객 이용시설업의 한 종류로 ‘도시민박업’을 신설하고, 도시민박업을 도시지역에서 자신이 거주하고 있는 주택을 이용하여 관광객에게 각 지역의 특성화된 문화를 체험할 수 있도록 적합한 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 업(業)으로 규정함(안 제3조제1항제3호라목 신설).<sup>14)</sup>
  - 이 법률개정안은 2017년 7월 13일에 교육문화체육관광위원회에 회

13) 관광진흥법 일부개정법률안 검토보고서(2017.9), 국회의안정보시스템.

14) 관광진흥법 일부개정법률안 검토보고서(2017.9), 국회의안정보시스템.

부되었고 2017년 9월 19일에 제354회 국회 제2차 전체회의에 상정, 이후 2017년 11월 21일에 제2차 문화체육관광법안심사 소위에 상정되고 2018년 3월 21일에 제358회 국회(임시회) 제1차 문화체육관광법안심사소위에 상정<sup>15)</sup>

---

15) 국회의안정보시스템.



## 제3장

### 우리나라 숙박공유업 현황

- 본 보고서의 논의대상인 숙박 관련 공유경제 중개거래플랫폼으로는 글로벌기업인 에어비앤비(Airbnb), 원파인스테이(Onefinestay), 중국의 투지아 등이 있고 우리나라 기업으로는 ‘코자자’와 ‘비앤비히어로’ 등이 있음.
- 2008년 미국 샌프란시스코에서 시작한 에어비앤비(Airbnb)는 전 세계적으로 가장 큰 점유율을 차지하고 있는 숙박공유거래플랫폼으로 사용하지 않는 주택의 일부를 수요자에게 연결해주어 소득창출을 가능하게 한다는 아이디어에서 시작한 숙박공유 최초 플랫폼기업
- 투지아는 중국의 에어비앤비와 같은 기업으로 중국과 아시아에서 최다사용자를 보유하고 있으며 중국에서의 숙박공유업에서 높은 점유율을 가지고 있음.
- 코자자(KOZAZA)<sup>16)</sup>는 빈방을 공유하여 수익을 올릴 수 있게 호스트

16) <https://www.kozaza.com/>

와 숙박객을 연결하는 벤처기업으로 한국판 에어비앤비로 불림. 한옥스테이, 외국인 도시민박 등 숙박 정보를 제공하고 한옥스테이에 특화함. 숙박공유플랫폼으로 2015년부터 미국의 숙박정보사이트 트립핑에 정보를 제공

- 비앤비히어로(BnBHero)<sup>17)</sup>는 2013년부터 한국 방문 여행객대상 숙소 중개업을 시작하여 2015년 국내 여행사인 타이드스퀘어(TIDESQUARE)<sup>18)</sup>의 자회사로 편입. 이후 투어서비스를 시작하였고 2017년 하반기부터는 세계 주요 여행지 숙소중개 등 서비스를 확대하고 있음.

## 1. 현행법상 숙박업과 민박

- 숙박업이란 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업(「공중위생관리법」 제2조제1항제2호 본문)
- 숙박업을 하기 위해서는 「공중위생관리법」에 따른 공중위생영업 신고를 하고, 위생관리의무 등을 이행하여야 함.

「공중위생관리법」 시행령 제4조(숙박업 및 미용업의 세분)

제4조별 제2조제2항에 따라 숙박업 및 미용업을 다음과 같이 세분한다.

### 1. 숙박업

가. 숙박업(일반): 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설(취사시설은 제외한다) 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업

나. 숙박업(생활): 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설(취사시설을 포함한다) 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업

17) <https://www.bnbhero.com/>

18) <http://tidesquare.com/index.php>

○ 그러나 숙박시설 중 다음의 시설 등은 「공중위생관리법」에 따른 숙박업에 해당되지 않아 공중위생영업신고의무와 위생관리의무를 부담하지 않음.

· 「농어촌정비법」에 따른 농어촌민박사업용 시설

· 「관광진흥법」 제4조에 따라 등록된 외국인관광도시민박업용 시설

「공중위생관리법」 시행령 제2조(적용제의 대상)

① 「공중위생관리법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제2호 단서의 규정에 의하여 숙박업에서 제외되는 시설은 다음 각호와 같다.

1. 「농어촌정비법」에 따른 농어촌민박사업용 시설
2. 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따라 자연휴양림 안에 설치된 시설
3. 「청소년활동진흥법」 제10조제1호에 의한 청소년 수련시설
4. 「관광진흥법」 제4조에 따라 등록된 외국인관광 도시민박업용 시설

○ 그러므로 민박 중 합법적으로 거래가 허용되는 민박시설은 농어촌정비법에 따른 농어촌민박과 「관광진흥법」 제4조에 따라 등록된 외국인관광도시민박

○ 「관광진흥법」 제3조는 관광사업의 종류를 여행업, 관광숙박업(호텔업<sup>19)</sup>, 휴양 콘도미니엄업), 관광객 이용시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업, 관광 편의시설업으로 분류

- 「관광진흥법」 시행령에서 ‘관광객 이용시설업’을 전문휴양업, 종합휴양업, 야영장업, 관광유람선업, 관광공연장업, 외국인관광도시민박업으로 세분

19) 관광진흥법시행령 제2조에서 호텔업을 관광호텔업, 수상관광호텔업, 한국전통호텔업, 가족호텔업, 호스텔업, 소형호텔업, 의료관광호텔업으로 세분.

- 외국인관광도시민박업은 주민이 자신이 거주하고 있는 주택<sup>20)</sup>을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 적합한 시설을 갖추고 숙식 등을 제공하는 것

「관광진흥법」시행령 제2조제1항3호바목

바. 외국인관광 도시민박업 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역 (농어촌정비법)에 따른 농어촌지역 및 준농어촌지역은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 주민이 자신이 거주하고 있는 다음의 어느 하나에 해당하는 주택을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 적합한 시설을 갖추고 숙식 등을 제공(도시지역에서 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제6호에 따른 도시재생활성화계획에 따라 같은 조 제9호에 따른 마을기업이 외국인 관광객에게 우선하여 숙식 등을 제공하면서, 외국인 관광객의 이용에 지장을 주지 아니하는 범위에서 해당 지역을 방문하는 내국인 관광객에게 그 지역의 특성화된 문화를 체험할 수 있도록 숙식 등을 제공하는 것을 포함한다)하는 업

- 1) 「건축법 시행령」 별표 1 제1호가목 또는 다목에 따른 단독주택 또는 다가구주택
- 2) 「건축법 시행령」 별표 1 제2호가목, 나목 또는 다목에 따른 아파트, 연립주택 또는 다세대주택

○ 외국인관광도시민박업은 도시에서의 민박이므로 농어촌민박업과 달리 관광진흥법상 규정으로 내국인이 아닌 외국인만 숙박 가능

- 숙박업이 불가능한 주택가에 숙박업을 인정하는 것으로 관광진흥을 위해 특별히 허용

- 도시란 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조제1호에 따른 도시지역을 의미하고 「건축법시행령」 별표1제1호가목 또는 다목에 따른 단독주택 또는 다가구주택, 동 시행령 별표1제2호가목, 나목 또는 다목에 따른 아파트, 연립주택 또는 다세대주택만 가능

○ 농어촌민박업은 「농어촌정비법」에서 규정하고 있는데 이는 농어촌

20) 건축법시행령 별표 제1호가목 또는 다목에 따른 단독주택 또는 다가구주택과 제2호가목, 나목 또는 다목에 따른 아파트, 연립주택 또는 다세대주택만 해당.

지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 단독주택을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 투숙객에게 숙박·취사시설·조식 등을 제공하는 사업을 말한다.

「농어촌정비법」 제2조16호

“농어촌 관광휴양사업”이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 농어촌 관광휴양단지사업 : 생략

나. 관광농원사업 : 생략

다. 주말농원사업 : 생략

라. 농어촌민박사업 : 농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항 제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표 1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 투숙객에게 숙박·취사시설·조식 등을 제공하는 사업

「농어촌정비법」 제86조

제86조(농어촌민박사업자의 신고) ① 농어촌민박사업을 경영하려는 자는 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 농어촌민박사업자 신고를 하여야 한다. 신고내용을 변경하거나 폐업할 때에도 또한 같다. <개정 2013.3.23.>

② 제1항에 따른 신고의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23.>

③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 신고를 받은 경우에는 그 신고내용을 확인한 후 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 신고필증을 신고인에게 내주어야 한다. <개정 2013.3.23.>

「농어촌정비법」 제86조의2

제86조의2(농어촌민박사업자의 준수사항) 농어촌민박사업자는 다음 각 호에 따른 사항을 준수하여야 한다.

1. 농어촌민박사업자는 제86조제3항에 따른 신고필증 및 요금표를 민박주택의 잘 보이는 곳에 게시하여야 한다.
2. 농어촌민박사업자는 서비스 수준의 제고를 위하여 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 서비스·안전기준을 준수하여야 하고, 시장·군수·구청장이 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 서비스·안전 수준 제고를 위하여 실시하는 교육을 받아야 한다.
3. 농어촌민박사업자는 투숙객을 대상으로 조식을 제공할 수 있으며, 그 비용을 민박요금에 포함하여야 한다.

- 숙박공유중개거래플랫폼에서 거래되는 여러 종류의 숙박시설은「공중위생관리법」에 의해 신고와 위생의무를 부과하여 관리되고 숙박

시설과 그렇지 않은 숙박시설이 있는데 이 중 합법적인 것은 외국인 관광도시민박업과 농어촌민박업임.

- 이 두 종류의 합법적인 민박업은 「공중위생관리법」에 의한 숙박업에 비해 의무규정이 완화되어 있음.
- 「공중위생관리법」에 의한 숙박업소는 화재대비 방염벽지, 방염커튼, 방염카펫 등을 설치할 의무
- 이에 비해 외국인관광도시민박업에서는 간단한 소방규정 적용(소화기, 객실별 단독화재경보형 감지기 등 설치)
- 다른 추가 규정은 거주하고 있는 주택이어야 할 것과 주택연면적 230제곱미터 미만일 것을 규정

〈표 2-1〉 합법적 민박 종류별 비교

	외국인관광도시민박업	농어촌민박업	한옥체험업
관련법	관광진흥법	농어촌정비법	관광진흥법
정의	도시지역(국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시지역)의 주민이 거주하고 있는 주택을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 숙식 등을 제공하는 업	농어촌지역과 준농어촌 지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표 1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 투숙객에게 숙박·취사시설·조식 등을 제공하는 사업 (농어촌정비법 제2조16호라목)	한옥(주요 구조부가 목조 구조로서 한식기와 등을 사용한 건축물 중 고유의 전통미를 간직하고 있는 건축물과 그 부속시설)에 숙박 체험에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하거나, 숙박 체험에 딸린 식사 체험 등 그 밖의 전통문화 체험에 적합한 시설을 함께 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업 (관광진흥법시행령 제2조제1항제6호차목)

(계속)

	외국인관광도시민박업	농어촌민박업	한옥체험업
시행시기	2011.12.30 시행	1995	2009.10.7 시행
등록(지정) 기준	(등록기준) · 건축법에 따른 단독주택, 다가구 주택, 아파트, 연립주택 또는 다세대 주택 중 하나에 해당될 것(오피스텔, 근린생활시설 등 지정 불가) · 주택의 연면적이 230제곱미터 미만으로 신청인이 실제 거주하고 있을 것 · 신청인 또는 거주 세대원이 외국어 서비스가 가능할 것 · 소화기를 1개 이상 구비하고, 객실마다 단독경보형 감지기를 설치할 것 · 외국인이 한국 가정문화를 체험할 수 있는 위생상태를 갖출 것	· 건물의 연면적이 230제곱미터 미만일 것 · 소화기를 1조 이상 구비하고, 객실마다 단독경보형 감지기를 설치할 것 · 오수처리시설은 환경부 고시 제2015-133호(건축물의 용도별 오수발생량 및 단독경화조 처리대상인원 산정방법)에 따라 설치 · 조식을 제공하는 경우 관련시설을 갖출 것 · 농어촌지역 주민이 직접 거주하는 연면적 230제곱미터 미만의 단독 또는 다가구 주택 1개동	(지정기준) · 한 종류 이상의 전통문화체험에 적합한 시설을 갖출 것 · 이용자 불편이 없도록 욕실이나 샤워시설 등 편의시설을 갖출 것
시설 기준	단독주택, 다가구주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택	단독주택, 다가구주택	한옥
공중위생관리법에 의한 의무 규정 완화 여부	○	○ 신고의무 소득금액합계 2,000만원 이하면 비과세	X
외국인 한정 여부	○	X	X
지역제한	도시지역	농어촌지역, (준)농어촌지역	제한없음
영업일수 제한	제한없음	제한없음	제한없음
호수트의 거주 의무	○	○ 주민등록	X

자료 : 문화체육관광부(2016.12)와 law.go.kr의 관련 법령을 참조하여 저자 작성.

- 한옥체험업은 숙박체험에 적합한 시설을 갖춘 한옥 숙소를 관광객에게 제공하는 것으로 2009년 10월 7일 시행
  - 국내 숙박공유거래플랫폼인 코자자는 한옥체험숙소에 특화하고 있음.

## 2. 우리나라 숙박공유플랫폼 거래 현황

- 숙박공유서비스 규모는 관련 통계가 없어 그 규모의 추이를 정확히 파악하는 것이 어려우나 숙박공유중개플랫폼에 거래를 위해 등록된 리스팅 수와 공급자<sup>21)</sup> 수, 판매자료 등을 이용하여 시장이 성장하고 있는 전반적인 추이를 개략적으로 볼 수 있음.
- 본 소절에서는 우리나라의 숙박공유중개거래 규모를 알아보기 위해 자료 입수가 가능하고 가장 점유율이 큰 숙박공유중개플랫폼인 에어비앤비 한국 자료<sup>22)</sup>를 사용
  - 에어비앤비가 서비스를 시작한 2014년 8월부터 2018년 3월까지 우리나라의 7개 도시와 5개 지역 및 기타지역의 자료를 사용
  - 7개 도시는 서울, 부산, 울산, 대구, 대전, 광주, 인천이며 5개 지역은 제주, 충남, 강원, 전북, 전남 지역
  - 이 외에도 지역이 표시되지 않은 기타지역 숙소도 존재

21) 에어비앤비에서 이를 호스트(Host)로 표시하므로 본 보고서에서도 숙박시설 공급자를 호스트라는 용어를 사용하여 지칭함.

22) AirDNA사가 제공하는 자료를 이용([www.airdna.co](http://www.airdna.co)).

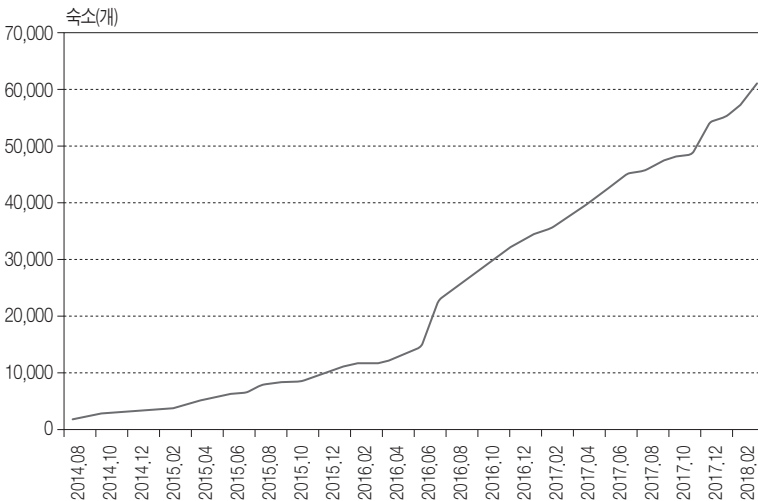


- 보고서에서 전체지역이라 함은 7개 도시와 5개 지역 및 기타 지역을 모두 지칭하는 의미로 사용함.

### (1) 등록숙소 수

- 다음 그림에서 보는 바와 같이 에어비앤비 자료가 집계되기 시작한 이후 에어비앤비 숙박공유플랫폼에 등록된 숙소규모는 지속적으로 증가해옴.
- 2016년 에어비앤비는 기존의 호스트숙소와 게스트를 연결하는 홈즈(Homes)서비스에서 한층 더 나아가 호스트의 경험(현지체험)과 게스트를 연결하는 서비스인 트립스(Trips) 서비스를 개시

〈그림 2-1〉 전체지역의 월별 등록 숙소 수



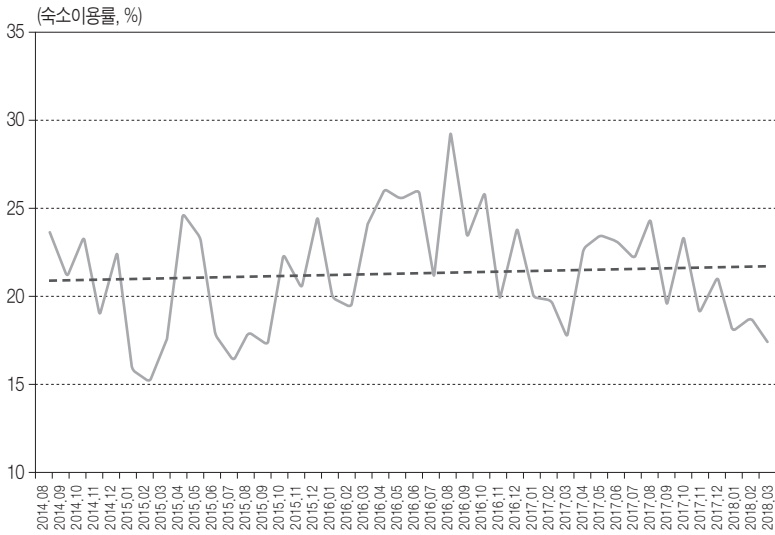
자료 : AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

- 2016년 리스팅 수가 급격히 증가하는 것을 볼 수 있는데 이 중 일부는 서비스의 확장에도 기인하는 것으로 볼 수 있음.
- 〈그림 2-1〉은 에어비앤비 웹페이지에 등록된 전체지역의 숙소 수를 2014년 8월부터 2018년 3월까지 월별로 나타낸 것임.
- 2014년 8월 1일 등록된 숙소 수는 1,722개에서 2018년 3월 1일 6만 876개로 35배 이상 증가하여 에어비앤비 등록 숙소 규모는 과거 약 4년간 급속히 증가한 것을 알 수 있음.

## (2) 숙소이용률

- 〈그림 2-2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 2014년 8월에서 2018년 3월 사이의 숙소이용률은 15%에서 30% 사이로 안정적인.
- 2014년 8월부터 2018년 3월까지 평균이용률은 21.34%
- 통상적으로 숙박업 관련 문헌에서 객실점유율(OCC, room OCCupancy ratio)이란 총대여가능객실 중 대여된 객실 비중을 의미
- 숙박공유는 1인이 여러 숙소를 가지고 매일 대여하는 형태가 아니라 자신의 숙소를 특정 일에 대여하는 것이므로 이와 같은 개념을 사용하기 어려움.
- 따라서, 에어비앤비 자료에서는 유사한 개념으로 ‘숙소이용률’을 사용하며 이는 특정 숙소가 특정 월에 대여가능한 일(日)수에서 대여된 일수를 말함.

〈그림 2-2〉 전체지역의 월별 숙소이용률



자료 : AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

### (3) 다숙소 등록자 현황

- 에어비앤비의 숙소공급자들은 하나의 숙소를 등록하거나 여러 개의 숙소를 등록하기도 함.
- 다음 〈그림 2-3〉은 에어비앤비 자료 수집 이후인 2014년 8월부터 등록숙소 수별 호스트ID 수가 얼마나 증가하고 있는가를 보여줌.
  - 각 그래프는 등록숙소 수별 호스트ID 수 변동 추이를 보여줌.
  - 실선은 1개 숙소만 등록한 호스트ID 수, 점선은 2개의 숙소를 등록한 호스트ID 수, 점실선은 3개 이상의 숙소를 등록한 호스트ID 수임.
  - 자료가 집계된 2014년 8월에 전체 호스트ID 수는 610개로 이후 조

급씩 증가하다가 2016년 이후 대부분 지역에서 급격히 증가하였고 2018년 3월 전체 호스트ID 수가 거의 2만 개에 달할 정도로 숙소를 공급하는 호스트ID 수가 증가하였음.

- 1개 숙소를 등록한 호스트ID 수는 빠른 속도로 증가하고 있으며 2개 숙소와 3개 이상 숙소를 등록한 호스트ID 수도 꾸준히 증가하는 추세를 알 수 있음.

○ 서울, 강원도, 제주도 등 개별지역<sup>23)</sup>의 숙박공유를 위한 등록 호스트ID 수 추이를 보면 전체지역에서 보이는 성장의 추이와 유사

- 1개 숙소 등록 호스트ID가 가장 빠른 속도로 증가하고 2개 숙소 등록 호스트ID 수의 증가보다 3개 이상 숙소 등록 호스트ID 수의 증가가 더 빠름을 알 수 있음.

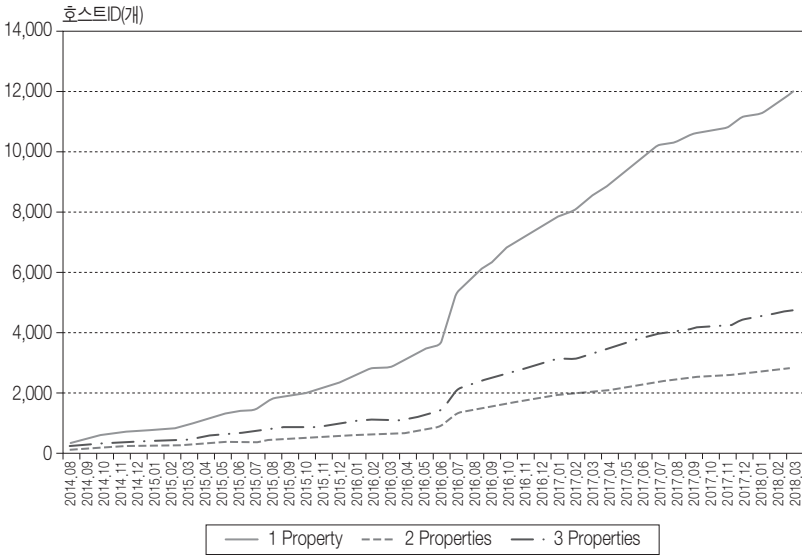
○ 다숙소 등록자 수가 중요한 이유는 다숙소 등록자는 순수숙박공유업자가 아니거나 현행법이 허용하는 민박사업자가 아닐 가능성이 높기 때문임.

- 순수숙박공유라면 현행법하에서는 등록자의 거주주택에서 이루어져야 하므로 2개 이상의 숙소를 대여할 수 없고 숙박공유플랫폼에서 일반 숙박사업자의 참여를 제한하지 않으므로 순수숙박공유업자가 아닌 숙박사업자가 숙박시설을 플랫폼을 통해 거래할 수 있음.

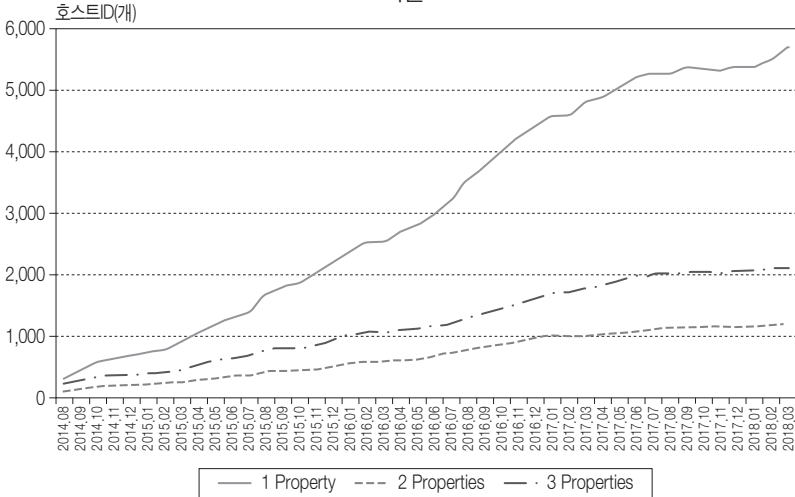
- <표 2-2>에서도 알 수 있는 바와 같이 에어비엔비에 여러 개의 숙소를 등록한 호스트ID는 상당히 증가하고 있음.

23) 총 12개 지역 중 가장 여행 수요가 많은 서울, 강원도, 제주도 지역만을 보고하였으나 다른 지역도 큰 차이 없음.

〈그림 2-3〉 등록숙소 수별 등록 호스트ID(전체지역)

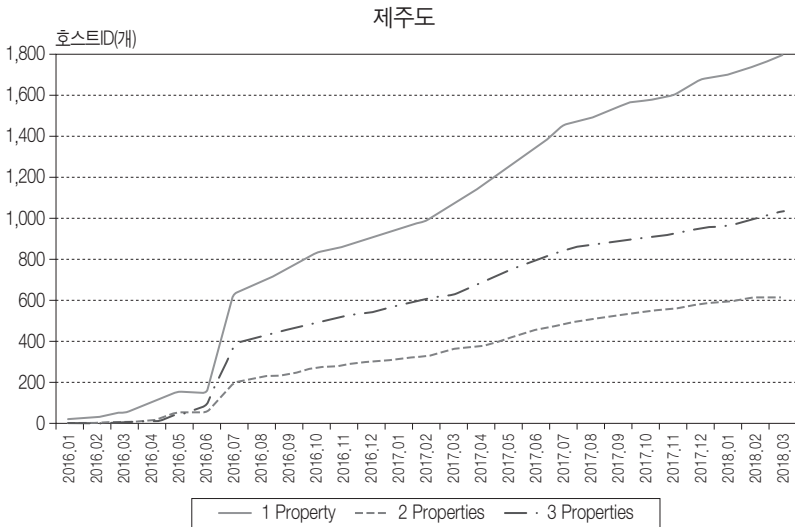
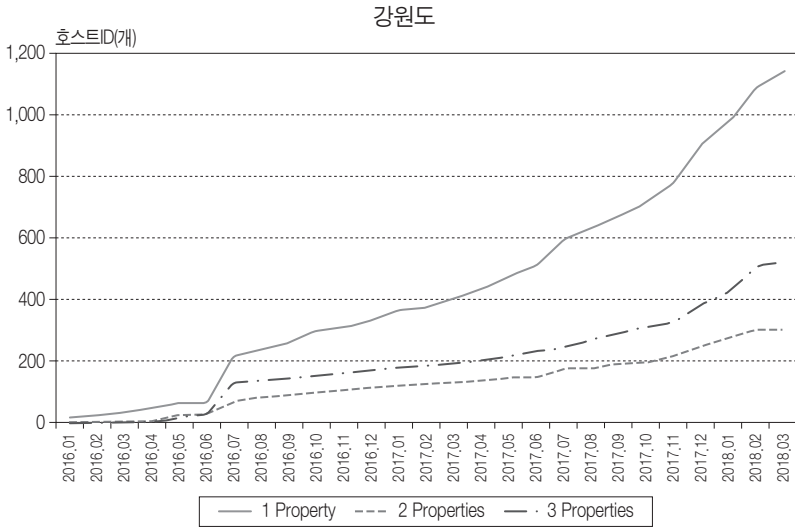


서울



(계속)

46 공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안



자료: AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

주: 다른 지역의 다숙소 등록 호스트ID 추이는 <부도 1>을 참조.

〈표 2-2〉 지역별 복수의 숙소를 등록한 호스트ID 수

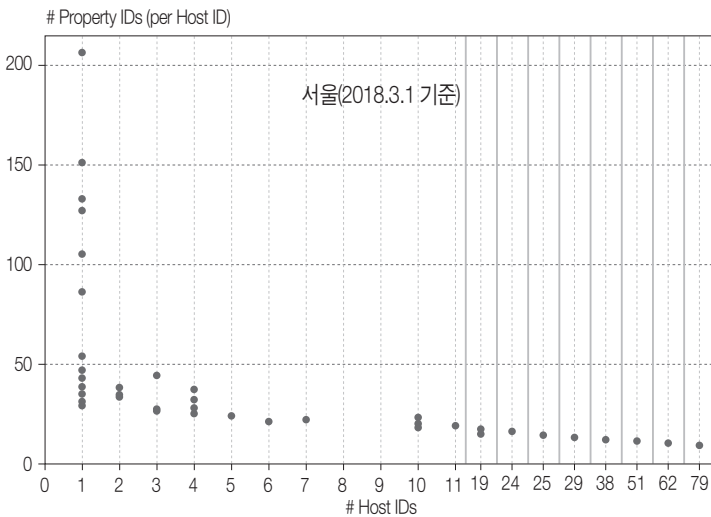
	숙소 (개)	서울	부산	충남	대구	대전	강원	광주	인천	제주	전북	전남	울산
2018.3	1	5,676	1,114	47	355	208	1,140	137	541	1,798	348	438	176
	2	1,210	313	9	60	16	301	21	91	619	79	73	21
	3	581	156	1	32	14	149	12	34	323	57	52	6
	4+	1,531	290	2	35	17	376	17	70	713	168	78	17
2016.8	1	3,539	564	21	97	64	239	56	278	693	127	153	45
	2	765	169	0	26	11	82	12	44	228	34	34	13
	3	375	81	0	10	2	51	3	22	146	26	22	6
	4+	912	117	0	13	3	87	9	28	280	86	19	4

자료: AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

주: 4+는 4개 이상 숙소를 의미.

- 또한, 에어비앤비가 호스트ID를 등록하는 과정에서 어떠한 본인 인증도 요구하지 않으므로 한 개인이 여러 개의 호스트ID를 가질 가능

〈그림 2-4〉 여러 개의 등록숙소를 갖는 호스트ID 수(서울, 2018.3 기준)



자료: AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

〈표 2-3〉 등록숙소 수별 호스트ID 수(서울, 2018.3 기준)

등록 숙소 수	호스트 수	등록 숙소 수	호스트 수
1	5,676	25	4
2	1,210	26	3
3	581	27	3
4	362	28	4
5	274	29	1
6	202	31	1
7	143	32	4
8	100	33	2
9	79	34	2
10	62	35	1
11	51	36	1
12	38	37	4
13	29	38	2
14	25	39	1
15	19	43	1
16	24	44	3
17	19	47	1
18	10	54	1
19	11	86	1
20	10	105	1
21	6	127	1
22	7	133	1
23	10	151	1
24	5	206	1

자료 : AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

주 : 음영 부분은 위 〈그림 2-4〉에서 제외.

성도 있어 1개 숙소 등록 호스트ID라 하더라도 순수숙박공유업자가 아닐 수 있음.

- 2018년 3월 기준으로 등록숙소를 가장 많이 가진 호스트ID는 206개, 그 다음은 151개, 133개, 127개, 105개임.



- <표 2-3>에서 음영이 있는 부분, 즉 호스트ID당 숙소 수가 8개 이하인 경우를 그림의 가독성을 높이기 위해 <그림 2-4>에는 표시하지 않음.
- 숙소를 10개 이상 최대 206개를 등록하고 있는 슈퍼호스트ID도 존재하므로 단기숙박임대가 불법으로 운영되고 있다고 볼 여지가 큼.
  - 물론 민박업자가 아닌 일반 숙박업자들도 에어비앤비를 통한 거래가 가능하므로 모든 거래가 불법이라 할 수 없으나,
  - 숙소의 사진, 위치 등 플랫폼에 등록된 숙소정보를 보면 합법적으로 등록되었다거나, 외국인도시민박업, 농어촌민박업 등의 신고를 한 것으로 보기 어려운 경우가 많음.
- 정부 농어촌민박업 실태조사 결과에서도 불법숙박영업이 상당히 이루어지고 있는 것을 알 수 있음.
  - 정부가 2017년 11월 1일부터 2018년 4월 30일까지 15개 광역시도에 실시한 전국 농어촌민박 2만 1,701개에 대한 조사 결과 총 5,772건 (약 27%)이 불법숙박으로 적발<sup>24)</sup>
  - 주요 위반사례는 ‘건축물 연면적 초과’ 2,145건, ‘사업자 실거주 위반’ 1,393건, ‘미신고숙박영업’ 1,276건, ‘건축물 불법 용도변경’ 958건<sup>25)</sup>
- 위 자료들을 통해 알 수 있는 바와 같이 현행법에 따르면 불법인 단기숙소 대여 시장이 급격히 성장하고 있어 제도화를 통한 관리가 필요한 시점임.

24) 전국 농어촌 민박(2만 1,701개) 운영 실태 전수조사 결과, 국무조정실 2018.6.29.

25) 전국 농어촌 민박(2만 1,701개) 운영 실태 전수조사 결과, 국무조정실 2018.6.29.

#### (4) 오피스텔 추정 등록숙소 현황

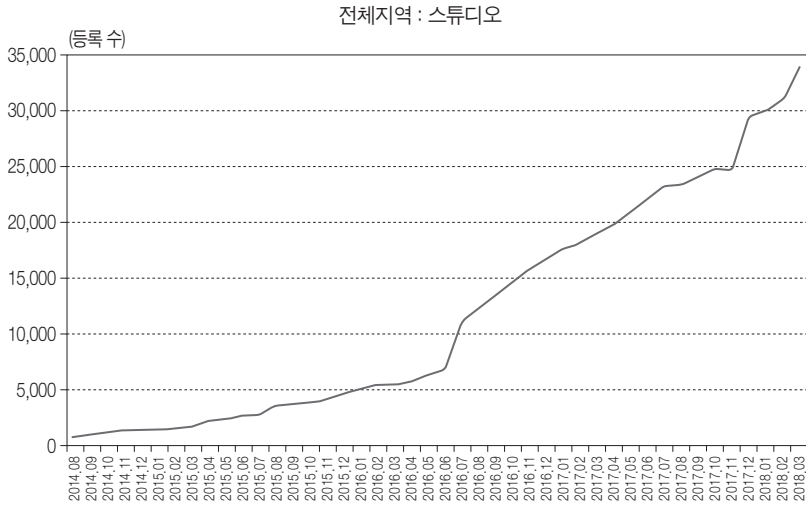
- 에어비앤비에 등록된 숙소 유형 중 스튜디오(studio 또는 entire<sup>26)</sup>)는 방 하나에 욕실, 간단한 취사시설 등이 포함된 형태로 오피스텔이나 고시원, 원룸 등에 해당할 가능성이 크고 이는 민박이나 숙박업 등의 단기임대에 허용되지 않는 주택유형임.
  - 투자회사를 설립하여 관리직원을 고용하고 오피스텔 40채를 임대하여 기업형 불법숙박업소를 경영해온 업주가 구속되기도 하였음.<sup>27)</sup>
  - 이 외에도 오피스텔을 여러 채 임대하여 숙박공유플랫폼을 통해 임대한 오피스텔 숙박업자들이 입건된 경우가 다수 발생<sup>28)</sup>
- <그림 2-5>는 전체지역에서 스튜디오형 주택의 등록 규모를 나타냄.
  - 2014년 8월 766개였던 스튜디오 등록 수가 2018년 3월 3만 3,913개로 증가
  - 전체 등록숙소에서 차지하는 비중은 2014년 8월 약 44%에서 2018년 3월 56%가 되어 27% 이상 증가함.
- <그림 2-6>의 그래프는 숙소 중 스튜디오형 숙소의 비중을 보임.
  - 실선은 1개 숙소를 등록한 호스트ID 중 스튜디오의 비중을 보여주고 있으며 점선은 3개 이상 숙소를 등록한 호스트ID의 전체 숙소 중에

26) AirDNA 데이터베이스상에서의 분류.

27) 시사오늘시사ON(2017.10.17), <http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=63953>

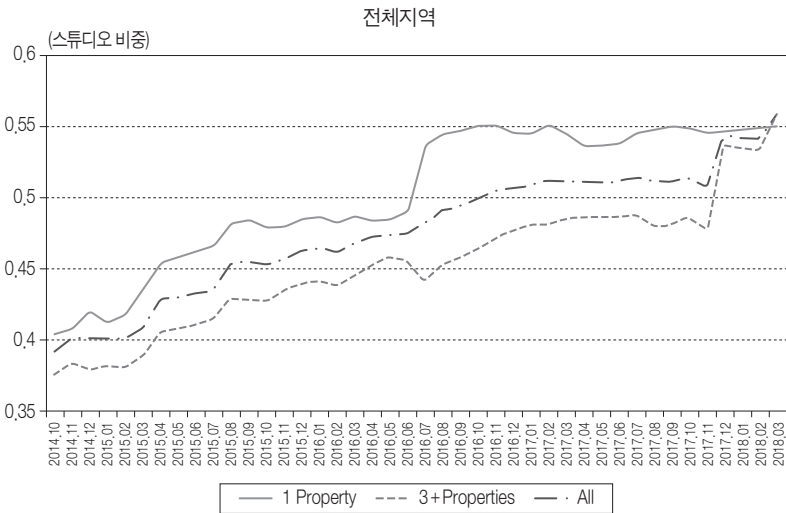
28) BBS뉴스(2017.2.3), <http://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=804474>  
노컷뉴스(2017.9.26), <http://www.nocutnews.co.kr/news/4853330>

〈그림 2-5〉 주택 전체를 대여하는 등록숙소 수(전체지역)



자료 : AirDNA 데이터베이스 이용, 저자 작성.

〈그림 2-6〉 스튜디오를 대여하는 등록숙소 비중



서 스튜디오가 차지하는 비중을 보임.

- 최근 자료를 제외하고는 3개 이상 숙소를 등록한 경우보다 1개의 숙소를 등록한 경우에 스튜디오의 비중이 크게 높음을 알 수 있는데 이는 불법적인 영업이 행해지고 있는 규모가 늘어나는 것으로 볼 수 있음.
- 다숙소 등록자는 불법일 가능성도 있으나 일반 숙박업자일 가능성도 있는 반면 1개만의 숙소를 등록한 호스트를 일반 숙박업자로 보기는 어렵기 때문

## 제4장

### 숙박공유업 관련 문제점

- 국내외를 통틀어 가장 큰 규모를 차지하는 세계 최대 숙박공유 플랫폼인 에어비앤비의 경우 설립한 지 채 10년이 되지 않았으나 그 가치가 300억 달러를 넘는다고 추정되고 있으며 초기에는 남는 방을 빌려 주어 수익을 창출한다는 개념에서 시작되었으나 이제는 수익을 추구하는 숙박사업플랫폼이 되어 버림.
- 숙박공유업 규모는 유희자산을 활용하여 수익을 창출할 수 있다는 이점과 중개거래플랫폼을 통한 편리한 거래로 꾸준히 성장하고 있으나 이와 관련한 문제점도 지속적으로 제기되고 있음.
  - 숙박공유업과 관련하여 제기되는 시장 경쟁 측면에서의 문제는 기존의 사업자와 신규사업자 사이의 의무부담의 차이에서 오는 갈등과 신규사업자의 불법영업, 기존 사업자의 진입저지, 규제지체로 인한 신규사업자의 이익 등이 있음.
  - 소비자보호와 안전문제에 관하여는 숙박시설을 사용하는 소비자의

범죄 노출 우려와 숙박시설의 등록기준, 소방의무 등의 완화에서 오는 우려, 주택가에서의 소음 문제 등이 중요하게 거론됨.

- 마지막으로 주택가에서 원칙적으로 금지된 숙박업이 숙박공유의 형태로 실질적으로 가능하고 소득의 창출이 가능해짐에 따라 주택에 대한 수요상승과 이에 따른 주변의 부동산 가격상승을 부추길 우려에 대해서도 지적되고 있음.

## 1. 시장 경쟁 측면에서의 문제점

- 기존의 숙박시설은 공중위생관리법에 따른 의무를 지고 운영자는 세금을 납부할 의무를 짐.
  - 공중위생관리법에 의한 의무는 위에서 살펴본 바와 같이 위생과 안전관리 의무이며 이는 숙박공유 단기숙박임대업자인 신규진입자에게는 부과되지 않음.
- 이러한 기존 사업자와의 법적 의무의 차이에서 오는 차별이 신규진입자의 시장 점유를 증가시키고 기존 사업자를 시장에서 구축할 우려가 존재
  - 이는 정부 정책의 차별적 태도에도 기인하지만 새로운 거래형태의 등장에 대한 적절한 규제 정비가 늦어져 규제지체로 인한 이익을 얻는 부분도 존재
- 제2장에서 살펴본 바와 같이 아직 우리나라에서는 공유경제 관련 기

본법이 제정되지 않았고 지방자치단체 중심으로 조례만 제정되고 있는 상황

- 숙박공유업에 대하여는 구체적인 적용기준이 되는 법도 아직 마련되지 않아 미등록 불법영업자<sup>29)</sup>와 세금과 의무를 부담하는 기존 사업자의 역차별 문제가 존재
- 에어비앤비에서의 거래가 상당히 용이하여 대량의 숙소를 판매하는 슈퍼호스트가 가능하며 이들은 상당한 소득을 올리고 있음에도 전혀 과세되지 않는 문제도 발생함.<sup>30)</sup>
- 주로 숙박공유플랫폼을 통해 거래되는 게스트하우스라고 부르는 숙박형태는 공중위생관리법의 ‘숙박업’으로 신고하거나 ‘호스텔업’ 또는 ‘외국인관광도시민박업’으로 등록하여야 함.
  - 등록된 게스트하우스는 전국적으로 2012년 257개, 2013년 551개, 2014년 884개, 2015년 1,209개, 2016년 1,468개로 해마다 급증하고 있으며 서울은 2016년 기준 890개소가 등록<sup>31)</sup>
  - 그러나 게스트하우스에 대해 실시한 단속 결과에 따르면 점검대상 469곳 중 2014년 59개, 2015년 65개, 2016년 42개, 2017년 21개 등 총 187개소<sup>32)</sup>가 불법
  - 단속에서 업종 신고를 하지 않고 운영한 게스트하우스는 제외돼 이

29) 공군장교숙소를 숙박공유플랫폼에서 팔다 적발되기도 함. 조선일보(2018.4.30), [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/04/30/2018043000950.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/30/2018043000950.html)(2018.5.25 접속)

30) 에어비앤비 숙소의 70% 정도가 비등록 숙소로 추정(한국경제, 2017.4.10)

31) <http://news1.kr/articles/?3131053>

32) 뉴스원뉴스(2017.10.23), <http://news1.kr/articles/?3131053>(2018.5.25 접속)

를 포함하면 그 규모는 수천에 이른다는 추정도 있음.

- 지자체의 소득 확보나 관광 촉진 차원에서 불법 영업을 적발되어도 조치를 취하지 않는 경우<sup>33)</sup>도 있어 문제의 심각성이 더해짐.
- 실제 영업하고 있는 게스트하우스는 단속대상보다 훨씬 많아 대다수가 불법으로 운영되고 있다고 추정 가능
- 따라서 게스트하우스를 숙박공유플랫폼을 활용하여 법의 사각지대에서 운영하는 경우, 정당하게 등록된 숙소의 소유자가 부담하는 세금이나 의무를 부담하지 않아 경쟁 측면에서 역차별이 발생하게 됨.

## 2. 소비자보호와 안전문제

- 숙박공유시설에서 범죄나 안전사고가 종종 발생하여 이에 대한 사회적 우려가 급증하는 상황
  - 현재와 같은 체제에서는 성범죄전력자의 운영 제한이 불가하며 관리를 강화한다 하더라도 일정 분류(농어촌민박업, 관광펜션업, 외국인관광도시민박업 등)로 등록되어 있지 않으므로 법적 관리대상에 포함되지 않게 됨.
- 합법적으로 등록·신고된 숙소의 경우 필요한 소방기준이 정해져 있어 이를 따르게 되어 있으나 불법 숙소의 경우 관련 설비 의무가 없어 화재 등의 위험에 취약함.

33) 2017년 10월 제주도 감사위원회의 감사결과.



- 숙박공유 숙소의 경우 주택가에서 영업할 수 있으므로 주택가에 소음 등을 발생시키는 문제점이 있음.
  - 여행객으로 인한 소음과 사생활침해 등이 투어리스피케이션(touristification)<sup>34)</sup>을 발생시킬 수 있음.
  - 이 현상은 여행객으로 인한 소음과 사생활침해 등이 가져오는 현상으로 숙박공유만의 문제점은 아니나 숙박공유가 주택가에서도 허용되는 만큼 평온한 거주자의 권리를 침해당하는 문제 발생

### 3. 부동산 가격상승 유발 가능성

- 원칙적으로 주택가에서는 숙박업을 할 수 없으나 이를 완화한 것이 외국인관광도시민박업
  - 외국인관광도시민박업이라 하더라도 주거용 오피스텔이나 원룸은 영업을 불가능한 주택 유형이나 앞 장에서 본 에어비앤비 등록 숙소 현황을 보면 오피스텔로 추정되는 등록건수가 상당히 많고 증가추세임.
- 관련 업계는 서울 지역 내 에어비앤비 등록업체의 약 50%가량을 오피스텔로 추정<sup>35)</sup>

34) 관광지가 되어간다는 'Touristify(투어리스트파이)'와 지역 상업화로 주민들이 밀려난다는 'Gentrification(젠트리피케이션)'의 합성어로 지역이 관광지화되면서 기존 주민이 쫓겨나는 현상.

35) <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0003753740>

- 오피스텔은 불법이나 역세권 등에 위치하여 입지 우위인 경우가 많아 인기 있는 숙박지임.
  - 오피스텔의 경우 투자대비 수익률이 높고 기본 가전제품과 가구가 설치되어 있어 초기 비용이 많이 들지 않아 공급자도 선호함.
  - 오피스텔을 소유하여 임대사업을 하는 경우와 불법숙박업을 하는 경우 구별이 어렵고 특히 장기투숙인 경우 구별은 더 어려움.
- 숙박공유로 인한 주택 수요 증가가 부동산 가격상승을 초래한다는 것은 샌프란시스코나 뉴욕에서는 일반적으로 받아들여져 관련 법의 제·개정을 이끌어냄.<sup>36)</sup>
- 아직 우리나라의 경우 숙박공유로 인한 수요 증가가 부동산 가격에 영향을 주었다는 연구결과는 없으나 관광지 역세권을 중심으로 오피스텔에 상당한 프리미엄이 붙을 만큼 수요가 증가한 것은 알 수 있음.
  - 이러한 수요 증가가 부동산 가격 상승을 초래할 수 있음.

---

36) <http://www.obsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=1107234>

## 제5장

# 숙박공유산업 활성화 필요성과 외국의 법제도화 사례

- 숙박공유산업의 활성화가 필요한 이유로 많이 거론되는 것이 유희 자산으로 새로운 소득을 창출할 수 있다는 점과 IT기술을 기반으로 하는 중개거래플랫폼의 성장 촉진, 또는 높은 잠재적 시장 참여자의 관심과 참여의사<sup>37)</sup> 등이 있음.
- 그러나 이 외에도 숙박공유가 비탄력적인 공급과 탄력적인 수요가 초래하는 수급불균형의 문제를 해소하는 데 도움이 되며 중개거래플랫폼의 사용자 편리성은 숙박시설 공급자의 시간과 비용을 줄여 주고 소비자에 대한 대응성을 높일 수 있다는 장점이 있음.

---

37) KDI(2016)은 공유경제에 대한 설문조사를 실시하여 설문참여자의 관심도와 참여의사에 대해 묻고 공유경제에 대한 응답자의 관심이 높고 참여의사가 크며 효용증가에 도움이 될 것으로 보고.

## 1. 탄력적 수요와 비탄력적 공급의 격차 축소

### (1) 비탄력적 공급에 대한 대안으로서의 숙박공유

- 공유경제는 그 자체로도 중요하나 숙박공유업의 경우 더욱 그 활성화의 필요성이 큰 이유는 숙박시설은 공급이 매우 비탄력적인 특성이 있는데 이를 보완할 하나의 대안이 된다는 것임.
  - 숙박시설을 확충하려면 여러 가지 인허가를 받는 데 드는 시간과 비용은 물론 시설의 건축에 상당한 시간이 요구됨.
  - 이에 더하여 숙박수요는 매우 탄력적이어서 호텔, 관광호텔 등의 숙박업계에서는 항상 수요와 공급의 불균형을 관리하는 것이 중요한 문제가 되고 있음.
- 숙박과 같이 경제상황이나 계절, 대규모 행사개최 등의 요인에 따라 급격히 변하는 수요에 대응하는 자산을 활용한 서비스업의 경우 공유자산 활용이 좋은 대안이 될 수 있음.
  - 예를 들어, 국내에서 평창 동계올림픽 시기에 관련 지역의 숙박비 폭등의 경우 이에 대비하여 숙박시설을 확충하였음에도 단기적으로 급등한 수요를 감당하기에는 부족하였고 이는 숙박시설 가격의 비정상적인 급등을 불러옴.
  - 이런 경우 일시적 수요에 대응하기 위해 숙박시설을 더 짓게 되면 이후 수요가 감소한 시기에 감당하기 어려운 손해를 보게 됨.
  - 계절적 수요 변동이 크거나 행사개최로 인한 수요 급증을 숙박시설

신축을 통해 해결하는 것은 바람직하지 않음.

- 거주자가 자신의 거주지에 남는 공간을 활용하여 수요에 대응하도록 하면 일시적 수요 급증으로 인한 숙박시설의 부족한 공급을 채울 수 있고 수요가 정상화된 이후에도 숙박시설 과잉건설의 부작용을 최소화할 수 있음.

## (2) 숙박시설 과잉공급 문제

- 관광숙박시설 확충을 위한 특별법은 2012년 제정되어 2015년 일몰을 앞두고 다시 1년 연장되어 2016년 말까지 효력
  - 이 법은 “관광숙박시설 신규 확충에 대한 민간투자 활성화와 함께 사업계획 승인, 건축허가 등 관광호텔 건립절차를 간소화함으로써 관광호텔 신규 확충기간을 대폭 단축하여 일일생활권의 환황해권에 잠재된 고급 관광수요를 창출하고 서울 등 수도권의 관광숙박시설 부족문제를 해소하는 등 외래관광객 2,000만 명 시대를 대비한 관광숙박시설 확충기반을 조성하고, 국내 관광산업의 경쟁력을 획기적으로 강화하기 위한 제도적 기반을 구축”하려는 목적으로 제정<sup>38)</sup>
  - 서울 중구청에 등록된 호텔이 80개이며 법 시행 이후인 2012년 후 40개 증가
- 증가하는 관광객을 수용하기 위해 2015년 「관광진흥법」을 개정하여 학교앞 호텔을 허용하고 외국인관광객 특히 중국관광객 수요 증가에

38) 관광숙박시설 확충을 위한 특별법 제정 취지(law.go.kr).

기인하여 호텔공급을 늘리기 위해 4성급 비즈니스호텔 증가

- 용적률상승, 주차장완화<sup>39)</sup>, 관광진흥기금에서 지원

- 호텔증가에 이어 중저가 숙박시설 공급도 증가

○ 2016년 11월 중국이 고고도미사일방어체계 배치 문제로 한한령을 내리면서 중국인 관광객이 급감하여 외국인 특히 중국인의 국내 숙박 수요가 급감

- 단기간에 큰 폭으로 변동할 수 있는 숙박수요와 단기에 변동이 어려운 공급에 큰 격차가 생기면서 급감한 관광객 수요에 업계의 대응이 어려워짐.

- 이후 호텔 공급증가를 뒷받침할 만한 관광수요의 증가는 없으나 호텔 등 숙박시설은 일단 만들면 줄이기가 어려워 업계의 고통은 가중됨.

- 국제청의 100대 생활업종통계를 보면 펜션·게스트하우스는 2014년 (4,706개) 대비 89.1%(4,194개) 증가하였음.

○ 숙박공유는 사용하고 있는 기존의 주택 일부를 단기간 제공하는 것으로 숙박시설의 공급과잉 문제를 해결할 수 있는 대안의 하나

- 숙박수요의 단기적 증가가 예상되면 숙박시설을 지어 공급한다는 정책보다는 공유경제 단기숙박업의 요건을 완화하여 숙박시설 공급을 늘려주는 것이 장기적으로 숙박시설 과잉공급의 문제를 완화하는데 도움이 될 수 있음.

---

39) 300㎡당 1대.

〈표 5-1〉 100대 생활업종 증감률 톱10 순위

단위: 개

순위	업종명	2014년 9월	2017년 9월	증감률(%)
1	스포츠 시설 운영업	2,132	5,123	140.3
2	펜션·게스트하우스	4,706	8,900	89.1
3	애완용품점	3,740	6,739	80.2
4	커피음료점	25,151	43,457	72.8
5	공인노무사	441	712	61.5

자료: 국세청.

## 2. 숙박공유플랫폼의 사용자 편리성

- 숙박공유거래플랫폼은 숙박시설 공급자에게는 여러 가지 판매채널의 하나임.
  - 숙박공유플랫폼에 숙소를 등록하고 예약이 되면 예약당 수수료를 지불하게 됨.
  - 숙박시설을 가지고 있는 공급자들이 이용하는 각종 예약 웹사이트, 숙소자체의 웹사이트, SNS, 블로그 등을 한 곳에서 관리해주는 채널 매니저 업체(예: 자리)가 있어 관리를 대행하기도 함.
  - 에어비앤비 등과 같은 숙박거래플랫폼은 이러한 관리업체보다 이후에 등장하였으나 편리성으로 숙박시설공급자들에게 참여의 유인 제공
- 숙박시설 공급자는 여러 판매 채널 중 수수료가 낮고 거래대금 지급

이 단순하고 신속한<sup>40)</sup> 숙박공유플랫폼인 에어비앤비를 선호하게 됨.

- 에어비앤비에서의 거래는 이메일 계정과 사진 등록만으로 판매가 가능하다는 이점 때문에 많은 공급자를 확보할 수 있음.

- 에어비앤비는 숙소를 등록하기 위한 추가적인 증명이 필요하지 않은 반면 대부분의 거래 채널에서는 사업자등록증, 외국인관광도시민박업 지정증 등의 서류 제출 의무가 있음.

○ 에어비앤비 수수료가 가장 낮은 이유는 기술을 통한 비용의 절감과 국내법이 요구하는 여러 서류들을 필수적으로 요구하지 않는 것에 있음.

- IT기술을 바탕으로 거래나 등록이 시스템화되어 검증인력 필요 없이 운영 가능

- 숙소를 등록하는 공급자에게 관리자페이지 사용 교육 등이 필요 없을 정도로 편리하게 웹페이지가 구성됨.

- 단기숙박임대업을 하는 경우에도 국내법이 요구하는 신고, 등록 등의 검증을 거치지 않아 국내업체와의 역차별이 문제가 되기도 함.

○ 숙박공유플랫폼의 활성화는 기존의 숙박업자들에게도 낮은 비용으로 숙박시설을 판매할 수 있는 기회를 제공하여 기존 숙박업의 활성화에도 기여할 수 있음.

- 물론 이 경우 불법적인 영업이 되지 않도록 플랫폼사업자에게 국내

---

40) 에어비앤비의 거래 수수료 3%에 비해 다른 거래 채널은 수수료가 15% 이상(부킹닷컴, 아고다 15%, 익스피디아 16% 이상). 또한 에어비앤비는 숙박체크인 후 24시간 내 숙박료가 입금되거나 다른 채널은 청구과정도 까다롭고 시간이 1주 이상 소요되기도 함.



법을 준수할 의무부과 필요

### 3. 숙박공유산업 활성화에 따른 기존 숙박산업의 사업 다양화 유도

- 호텔 등 기존의 고급숙박업체도 숙박공유플랫폼을 이용하거나 유사한 운영방식을 이용해 차별화된 서비스 제공이 가능해져 기존 숙박업체가 사업을 다양화하는 변화를 가져올 수 있음.
  - 예를 들어 메리어트 호텔 체인을 운영하는 메리어트 인터내셔널은 2018년 5월부터 런던에서 200여 채의 고급주택을 공유숙박에 이용
  - 기존 공유숙박 숙소와 차별화되는 메리어트 브랜드를 가진 숙소에 더 나은 서비스와 더 나은 시설을 제공
  - 호텔 체인 아코르는 2016년 숙박공유 스타트업 ‘원파인스테이’를 1억 6,800만 달러(약 1,803억원)에 인수하여 숙박공유방식으로 운영
  - 하얏트호텔은 2017년 숙박공유 스타트업 오아시스에 약 3,500만 달러를 투자하는 등 기존 호텔업계에서도 숙박공유방식의 운영에 관심을 보이고 있음.<sup>41)</sup>

41) <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018051016164442077>

#### 4. 숙박공유산업 활성화에 따른 관련 산업의 성장

- 숙박공유산업이 활성화되면 공급자와 수요자의 거래를 중개하는 숙박공유거래플랫폼 외에도 이러한 거래를 원활하게 하는 관련 산업이 발생하여 성장함.
- 에어비앤비가 순수공유경제플랫폼이라 하기 어려울 만큼 거대한 비즈니스플랫폼으로 성장하면서 에어비앤비의 숙박공유서비스 관련 산업이 같이 성장
  - 에어비앤비 관련 스타트업인 전문청소업체 핸디(Handy), 에어비앤비 숙소관리서비스로 이지게스트가 있음.
- 우리나라의 경우도 숙박공유 시장이 성장하면서 종합숙소관리시스템업체인 핸디즈(handys.co.kr)가 서비스를 제공
  - 핸디즈는 2015년 사업을 시작하여 부산, 서울, 제주도에서 청소, 세탁, 침구렌탈 영업
- 스마트폰앱에 숙박공유 숙소를 관리하는 보일러, 에어컨 등의 원격조정서비스도 생겨남.
- 숙박공유산업 성장에 따라 관련 산업도 성장하게 되어 경제활성화 효과가 있음.

## 5. 외국의 숙박공유산업 법제도화 사례

- 숙박공유업에서 외국의 사례가 중요한 이유는 숙박공유경제 플랫폼 사업은 세계시장 범위에서 경쟁하므로 제도화와 관련하여서는 글로벌 스탠더드가 중요하기 때문
- 미국의 샌프란시스코는 최초의 공유숙박거래플랫폼인 에어비앤비가 사업을 시작한 곳으로 숙박공유에 관한 법제화가 비교적 이른 시기에 이루어짐.
  - 샌프란시스코의 숙박공유업의 법제화는 기업의 비협조와 소송 등 어려움을 겪으면서 여러 차례 개정되며 이루어졌음.
- 샌프란시스코의 법제도화에 대해서는 KDI(2016)에서 상세히 설명하고 있어 본 보고서에서는 그 개요만을 간략히 정리하고 KDI(2016)에서 소개되지 않은 독일 베를린시의 숙박공유 관련 법제를 살펴봄.

### (1) 미국 샌프란시스코

- 샌프란시스코 정부는 2014년 SF Chapter 41A: Residential unit conversion and demolition을 개정하여 ‘에어비앤비 법’을 통과시킴.<sup>42)</sup>
  - 이 개정법은 2015년 2월부터 시행되었는데 규제 없이 행해지던 단기 숙박공유를 법제화한 것으로 거주자가 사업자번호를 부여받고 단기 숙박임대 등록을 하면 거주지 한 곳에서 연간 90일 한도에서 임대가

42) KDI(2016).

가능해짐.<sup>43)</sup>

- 단기숙박임대를 등록한 거주자인 호스트는 호텔과 동일한 14%의 숙박세를 납부하고 50만 달러의 책임보험에 가입하여야 하는 의무가 부과됨.<sup>44)</sup>

○ 이후 샌프란시스코에서 숙박공유 관련 법은 제도의 실효성을 담보할 수 있도록 하기 위해 2014년 10월, 2015년 7월, 2016년 6월, 2016년 7월 등 여러 차례 개정됨.

- 잦은 개정의 이유는 단기숙박공유임대 법제화가 실질적으로 숙박공유의 단점을 보완하지 못하였고 호스트가 규정을 어긴다 해도 적발이 쉽지 않아 실효성을 확보하기가 어려웠기 때문

- 개정을 통해 최초 90일이던 대여기간이 75일로 감소하였고 플랫폼 사업자의 정부 고지의무 등도 신설됨.

- 플랫폼사업자의 의무에 호스트의 사업자 등록여부를 확인하도록 함.

- 플랫폼과 사업자의 의무위반사항에 대해 처벌을 강화함.

- 2016년 말 현재 임대가능기간을 60일 이하로 축소하는 것을 논의 중<sup>45)</sup>

○ 샌프란시스코의 숙박공유법 개정 과정을 보면 비법 또는 불법 지대에서 시장거래가 일어났던 공유숙박임대업을 제도권으로 편입하고 이후 제도의 실효성을 담보하기 위해 플랫폼 사업자에게 의무를 부과하고 규정을 지키지 않는 경우 처벌을 강화함.

---

43) KDI(2016).

44) KDI(2016).

45) 구체적인 개정의 내용은 KDI(2016)의 부록3을 참조(pp.291~295).

## (2) 독일 베를린

- 외국의 여러 도시에 대한 숙박공유 관련 정책은 KDI(2016)에서 간략히 소개되고 있어 본 보고서에서는 KDI(2016)에서 다루지 않은 베를린시의 숙박공유 정책에 대해서만 살펴봄.

### 1) 숙박공유 규제

- 독일에서의 숙박공유에 대한 규제는 연방 차원의 규제가 아닌 주 (state) 단위 규제
  - 베를린시는 일종의 특별시로 일반 주와 동급
  - 베를린시 차원에서 규제를 하고 있어 이에 대한 규제는 주의 권한으로 분류되나 2006년 이전까지는 연방의 권한이었음.
  - 함부르크시의 경우는 § 9 HmbWoSchG에 의하여 주택을 다른 목적에 사용할 경우 관할 행정청의 허가를 받도록 함.
- 독일에서 연방과 주의 권한 배분은 주도적 권한과 잔여적 권한이라는 개념으로 분류
  - 연방이 우선적으로 권한을 선점하고 주가 잔여적 권한을 가짐.
  - 연방은 연방적 통일성이 필요한 사항인 국방, 외교 등을 중심으로 한 사안에서 주도적 권한을 행사
- 베를린시는 2016년 5월 1일부터 숙박공유사이트를 통해 관광객에게 아파트와 주택전체를 임대하는 것을 금지

- 적발 시 최고 10만 유로의 벌금부과
  - 대원칙은 독일법상 원칙인 목적 외 사용금지(Zweckfremdungverboten)의 원칙이 적용<sup>46)</sup>
  - 주택은 주택자체로서의 고유목적으로 사용되어야 한다는 관념이 강하게 작용
  - 주택전체는 금지되며 주택의 일부인 방만은 임대 가능
- 베를린시가 제시한 제도 추진이유
- 호텔공급시장의 보호
  - 관광객을 위해 주택이 임대될 경우 거주자 임차료 상승
- 여행자를 위한 단기임대를 위해서는 § 2 II No. 5 ZwVbG에 의한 허가 필요
- 각각의 개별허가에 대해서는 관할 행정청에 일정한 재량이 부여되는데, 법리적으로는 주거용 주택공급상황이 위협받지 않는다면, 행정청으로서서는 반드시 금지해야 하는 상황(재량권이 영으로 수축되는 상황)이 아니므로 보다 유연한 입장을 취할 수 있을 것으로 볼 수 있음.<sup>47)</sup>

---

46) Markus Ludwigs : Rechtsfragen der Sharing Economy am Beispiel der Modelle Uber und Airbnb(NVwZ 2017, S. 1652), <https://www.stern.de/reise/deutschland/airbnb-berlin-erleichtert-die-vermietung-von-wohnraum-an-touristen-7913178.html>(2018.6.10 접속)

47) 법리에 대해서는 Markus Ludwigs, a.a.O., S. 1646, 1646

## 2) 베를린시의 정책에 대한 소송

- 2016년 6월, 베를린시가 제2주택을 숙박공유대상서비스로 단기임대하는 행위를 규제하자 이를 취소해 달라는 소송이 제기
  - 독일 베를린을 본사로 두고 있는 숙박공유사이트 Wimdu가 소송을 제기<sup>48)</sup>
- Wimdu는 약 150개 국가에서 35만개의 숙박공유를 제공하는 업체로 유럽중심이며 현재 독일시장의 경우 Airbnb, 9flats, Wimdu가 분할하여 점유
- 1심법원인 베를린 지방법원은 주택가격 상승 등의 부작용을 고려하여 이러한 주택전체에 대한 숙박공유서비스의 규제를 합헌으로 판단
  - 베를린시의 주택난이 계속되는 상황을 고려한 것으로 보이며 이에 대해 Wimdu는 항소하였음.
- 숙박공유에 대한 규제가 독일기본법 제14조 제1항에서 정하고 있는 재산권 행사의 자유를 침해한 것이 아닌가에 대해
  - 제14조 제2항에서 정한 바와 같이 재산권 행사는 공공복리에 적합하도록 행사되어야 하므로 이를 재산권 행사의 내재적 한계로 보아 합헌으로 파악
  - 이러한 입장은 이미 1975년에 MietRVerbG에 대한 위헌논쟁 이후 일

48) [http://www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/wimdu-internetportal-klagt-gegen-ferienwohnungsverbot-in-berlin/13451178.html?ticket=ST-682430-jSesadiKLZC-S3Cf7x0w-ap4\(2018,6,10](http://www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/wimdu-internetportal-klagt-gegen-ferienwohnungsverbot-in-berlin/13451178.html?ticket=ST-682430-jSesadiKLZC-S3Cf7x0w-ap4(2018,6,10) 접속)

관됨.

- 해당 입장을 적용할 경우 주택난이 심각할 때 주택의 목적 외 사용금지는 합헌이라는 해석이 가능
- 독일 대도시는 유럽 각국 그리고 난민 등의 인구유입으로 주택난이 심각

### 3) 베를린시의 최근 정책변화

- 베를린시는 최근 에어비앤비 등을 이용한 숙박공유금지 정책을 완화함.
  - 2018년 3월에 기존 정책을 폐기하고 새로운 정책을 도입함을 발표
  - 5월 1일부터 주택 소유자가 일정한 조건하에서 기한상의 제한 없이 자신의 주택을 임대할 수 있게 하였으며<sup>49)</sup> 만약 다른 주택을 추가적으로 소유한 경우에는 최장 연간 90일까지 해당 주택을 임대할 수 있도록 함.<sup>50)</sup>
- 주택임대는 모두 자치구의 허가를 취득한 후 임대할 수 있음.
  - 만약 이러한 사항을 위반 시 과거의 벌금보다 5배 높은 수준인 최대 50만 유로를 부과<sup>51)</sup>

49) <https://www.thelocal.de/20180323/berlin-drops-airbnb-ban>(2018, 6, 10 접속)

50) <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/airbnb-berlin-lockert-regeln-fuer-vermietung-an-touristen-a-1199522.html>(2018, 6, 10 접속)

51) <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/airbnb-berliner-duerfen-ihre-wohnung-zeitweise-vermieten-29912080>(2018, 6, 10 접속)



- 이러한 변화는 유럽연합의 권고와 관련성이 있는 것으로 보임.
  - 2018년 3월 유럽연합은 공유경제의 활성화를 위해 회원국의 적극적 역할이 필요함을 권고. 즉 허가 및 과세의 경우에 유연한 정책을 견지해 줄 것을 요청

#### 4) 독일에서의 숙박공유

- 단기적으로 인터넷 플랫폼을 통해서 숙박을 제공할 수 있음.
  - 다만 반드시 관할 행정청으로부터 명시적인 허가(ausdrückliche Erlaubnis)를 얻어야 함.
  - 숙박공유로 인한 소득은 투명하게 신고해야 함.
  - 소득을 신고하지 않아도 되는 경우도 있는데 이는 각 개인의 개별적 납세자 분류상황에 따라 다름.
  - 전문 사업자로서 영업세(Gewerbesteuern)의 납부는 숙박공유로 연간 소득이 2만 4,500유로 이상 수입이 있을 경우부터 해당
- 베를린, 함부르크 등 대도시의 숙박공유규제는 대체로 유사한 구조를 갖추고 있음.
  - 베를린의 현재의 기초를 요약하면, 숙박공유는 가능하나 반드시 허가를 전제로 하며 위반 시 벌금부과

## 제6장

# 숙박공유산업 활성화를 위한 규제정립 방안

- 아직 공유경제 기본법안이나 공유숙박에 대한 법 제정도 이루어지지 않은 상황이나 정책의 방향은 다음의 두 가지를 동시에 고려하여야 함.
  - 현재 별다른 규제 없이 시장에서 거래되고 있는 여러 종류의 숙박공유 숙소 중 허용할 것과 그렇지 않은 것을 구분하여야 함.
  - 또한 관련 규제가 숙박공유 관련 산업의 활성화를 저해하지 않도록 하여야 함.

### 1. 숙박공유업에 대한 정의와 임대허용 기준 설정

- 제3장 자료에서 살펴본 바와 같이 숙박공유거래플랫폼을 통한 거래가 급속히 증가하였으며 불법적인 거래의 가능성도 상당히 큰 비중

으로 증가한 것으로 추정되는 상황에서 숙박공유거래(단기숙박임대)에 대한 법제화 필요

- 현재 국회에 공유민박 관련 법안이 2건 제출되어 법제화가 논의되고 있음.

- 두 개정안 모두 공유민박을 관광진흥법의 관광사업의 종류인 관광객이용시설업의 하나로 추가하여 법적근거를 두고 관련 의무를 규정하자는 것

- 에어비앤비 등의 숙박공유플랫폼을 통하여 거래되는 숙소는 다음의 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있음.

- ① 합법적 숙박업자가 거래 채널의 하나로 숙박공유플랫폼을 활용하는 경우

- ② 숙박업 관련 신고를 하지 않고 불법적인 영업을 하는 경우

- 위의 두 번째 경우를 다시 나누어 보면 숙박공유규제 정립에 따라 합법적이 되는 경우와 그렇지 않은 경우가 있음.

- 숙박공유에 대한 정의 설정과 기준설정은 이 구분의 기준이 됨.

- 제5장의 해외 사례를 통해서 본 숙박공유업의 법제화는 소유자가 '거주하는 하나의 주택'에 대해 '일정 기간' 동안 대여를 가능하게 하고 '신고'와 '납세'의 의무를 부과하며 이를 어길 시에는 강한 '처벌'을 하는 방향으로 이루어지고 있음.

- 또한 숙박공유규제를 국가적인 차원에서 일원화하여 규정하기보다는 지자체의 특성에 맞게 지자체별로 정하도록 함.

- 물론 우리나라와 같이 작은 규모의 국가가 미국 등 규모가 큰 국가와 같은 선택을 하여 지자체별로 규정을 두게 하는 것이 바람직하다고 할 수 없으나 숙박공유에 대한 기본법이 제정된다 하더라도 각 지자체가 가지는 특성, 즉 도시 또는 농어촌지역, 관광수요가 많은 지역, 제주 등 특별히 다르게 다루어야 하는 이유가 있는 지역 등에 대해서는 다른 규정을 둘 수 있도록 할 필요는 있음.

○ 숙박공유는 거주자가 자신의 주거지의 남는 방을 활용하여 소득을 올리는 것이기 때문에 ‘주거지의 남는 방’으로 볼 수 없는 주거지 전체의 대여나 대여만을 목적으로 주택을 임대하거나 소유하는 것을 허용하지 않아야 함.

- 이를 위해서는 ‘공급자가 거주하는 1개의 거주지’에 대해 ‘일정 기간’ 동안의 대여만 허용하여야 함.

○ 외국 사례를 보면 짧게는 60일(암스테르담)에서 길게는 임대일수에 제한이 없는 경우(산타모니카)도 있어 법 제정 초기에는 허용 임대기간을 연간 2~3개월 정도로 짧게 운영해보고 큰 문제가 발견되지 않으면 기간을 확대하는 방향으로 수정하는 것을 고려

- 기간이 길어지면 숙박공유사업자에게는 소득이 증가하는 효과가 있으나 주택가의 소음 문제나 기존의 사업자와의 갈등은 커질 수밖에 없으므로 길지 않은 기간으로 한정할 필요가 있음.

- 또한 숙박공유 가능기간이 길어지면 관광에 편리한 주변 주택에 대한 수요가 증가하여 주택가격을 상승시킬 수 있으므로 임대일수 제한이 바람직함.

- 교통이 편리한 곳에 숙박공유임대 공급이 늘면 주변의 주택가격을 상승시킬 우려가 있어 역 근처 일정 반경 등 특정조건을 정해 허용하지 않는 방안도 고려할 만함.
- 기존 사업자는 공중위생관리법 등에 의한 여러 의무를 부담하는 데 반해 숙박공유업자는 이보다는 약한 규정을 적용받을 것이므로 제한적으로 허용하여야 함.
- 기존 사업자의 경우 주택가나 학교 근처에서 영업을 할 수 없는 규정이 있는 반면 숙박공유업자는 이러한 규제가 없기 때문에 주택가의 주택에서도 영업이 가능
- 기존 사업자는 소득을 신고하고 세금을 납부할 의무가 있으나 숙박공유사업자는 소득 신고 의무도 없기 때문에 제한을 두는 것이 바람직함.
- 연간 판매일수 제한은 주택가에 관광객이 투숙함으로써 발생하는 소음문제나 거주자인 이웃과의 마찰 발생 여지를 최소화하는 데 기여할 것

## 2. 숙박공유플랫폼의 규제 이행강제와 실효성 확보 방안

### (1) 플랫폼 사업자의 규제 이행강제 규정의 실효성 문제

- 숙박공유 숙소 공급자에게 주어질 숙소 개수 규제나 대여기간 의무를 이행하게 하려면 중개플랫폼의 협조가 필수적이어서 플랫폼에 대

해 이행강제 규정을 둘 수 있음.

- 플랫폼 사업자에 대한 이행강제 규정을 두는 것은 여러 문헌에서 논의된 사항이나 현실적으로는 실효성 확보가 어려움.

○ 이러한 이행강제 규정이 현실적으로 어떻게 작동하게 될 것인가에 대한 고려가 필요

- 왜냐하면 숙박공유를 위한 국내 중개거래플랫폼과 해외플랫폼의 규제에 대한 준수 정도가 다를 것으로 쉽게 예상할 수 있기 때문

○ 중개거래플랫폼에 대한 이행강제는 국내플랫폼 사업자에게만 규제가 되는 국내기업 역차별의 문제를 발생시킬 가능성이 매우 높음.

- 이러한 사정을 고려하지 않고 규제를 강화하면 국내 업체들만 준수하는 결과를 초래하여 결과적으로 국내기업에 대한 역차별이 발생하게 됨.

- 해외플랫폼 사업자가 우리 정부가 부과한 사업자에 대한 의무 규정을 이행하지 않는다고 하여 해외 사업자를 규제할 현실적인 수단이 없기 때문

○ 에어비앤비 등의 외국 숙박공유플랫폼들은 국내 규제를 준수하지 않는 경우가 많으나 이를 규제하기는 현실적으로 어려움.

- 에어비앤비의 숙소사용에 대한 환불정책에 대해 공정위가 시정명령을 내렸으나 에어비앤비는 거부<sup>52)</sup>

52) 헤럴드경제(2017.11.16), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mec&sid1=101&oid=016&aid=0001316030>(2018.5.25 접속)

## (2) 플랫폼 사업자의 자율준수 유인 설계 필요

- 중개거래플랫폼에 대한 이행강제는 외국기업의 준수를 담보하기 어려워 국내기업에 대한 역차별 가능성이 크기 때문에 이행강제보다는 플랫폼사업자가 자율적으로 규정을 준수하도록 하는 유인의 설계가 필요함.
- 숙박공유 숙소 공급자에게 주어질 숙소 개수 규제나 대여기간 의무 규정 준수 여부 판단을 위해 협조가 이루어지는 플랫폼에 대해 숙박공유 관련 인증제를 도입하여 인증을 취득한 플랫폼에서 발생하는 거래에 대해서는 수요자에게 일정 한도까지 소득공제해주는 방안을 고려해볼 수 있음.
  - 과거 우리 정부에서는 국내여행비용에 대해 일정 한도까지 소득공제해주는 제도를 운영한 바 있음.
  - 숙박공유이용 금액의 일정 한도까지 소득공제가 가능하도록 관련 법 개정 고려
  - 외국 수요자에게는 환세환급의 절차 간소화를 고려해 볼 수 있음.
  - 즉시환급의 한도금액을 늘려주거나 숙박공유 숙소 결제에 사용된 신용카드로 구입한 국내 판매 물품에 대해 공항에서 사후환급을 받을 수 있도록 하는 등 절차상의 유인 제공 고려 가능
- 숙박공유 공급자를 현금영수증 발행의무 대상자로 정하고 일정 금액까지 공급자에게 소득세를 면제
  - 공급자가 숙박공유업으로 신고하면 소득신고의무를 일정 금액까지

연간 상한선을 정해 면제 고려

- 숙소 활용을 연간 90일 상한으로 하고 연간 소득 1,000만원 정도를 면제 범위로 고려해 볼 수 있음.

### 3. 숙박공유사업자의 자정 노력 유인 제공

- 다양한 종류의 숙박사업자는 규모가 큰 호텔업이나 관광호텔 등을 제외하면 숙소의 외관으로는 종류를 구분하기 어려움.
  - 예를 들어, 외관상 또는 명칭상 게스트하우스의 경우 관련법상 외국인숙박도시민박업인지 관광펜션업인지 구분 불가
  - 외국인관광도시숙박업은 내국인에게 대여할 수 없으나 시장에서는 사실상 거래되고 있는 실정이어서 수요자가 숙소의 업종을 구분하기에는 한계가 있음.<sup>53)</sup>
- 숙박공유로 신고(등록)한 사업자의 지역 기반 경쟁자 간 불법행위 신고를 독려할 수 있는 신고포상제 등 제도 마련 필요
  - 단속인력과 시간 등 비용을 고려하여 정해진 기준에 합당하지 않은 불법영업자의 적발이 쉽지 않기 때문에 경쟁자 간 불법행위 신고 유

53) 현행법하에서 게스트하우스에 내국인숙박이 허용되는 유일한 예외규정은 「도시재생활성화 지원에 관한 특별법」에 따른 마을기업으로 선정돼 외국인관광객 이용에 지장을 주지 않는 범위에서만 가능함. 군산 원도심 지역 게스트하우스 협동조합 전국 1호 사례이며 국내 최초로 게스트하우스 협동조합(편빌리지)을 설립하여 숙박이 부족한 원도심 내 외국인은 물론 내국인 관광객까지 머물 수 있는 환경을 조성하고 지역경제를 활성화(국토부 정책브리핑 자료기사, 2017.5.25).



### 인 제공 필요

- 숙박공유 숙소 주변 거주자까지 포함하여 신고포상제를 운영하는 것도 고려할 수 있음.

## 4. 규정을 어기는 경우 실효성 있는 처벌 규정 도입

- 법이 요구하는 숙박업종별 신고를 하지 않고 에어비앤비 등의 공유 경제 플랫폼을 통해 판매되는 숙소는 공중위생관리법상의 위생의무를 제대로 지키지 않고 화재예방시설 등을 제대로 갖추지 않아 이용자의 안전을 위협
  - 현재 공공연하게 이루어지고 있는 오피스텔, 고시원, 원룸 등을 활용하여 여행자에게 판매하는 행위는 불법이며, 주택이라 하더라도 외국인관광도시민박업이나, 농어촌민박업 등으로 신고하지 않고 영업하는 모든 행위는 불법임.
  - 또한 숙박공유 관련 규정 도입 후 이 규정에 어긋나는 불법임대가 이루어지는 경우 주변의 주택가격 상승, 주거지 소음 심화 등의 부작용을 가져올 것이므로 불법영업 시 이에 대한 처벌 규정이 필요
- 게스트하우스의 내국인 불법영업으로 인한 처벌은 과징금 40만원으로 사업자의 불법영업을 근절시키기에는 실효성이 없음.
  - 오피스텔 등 미등록 숙소는 「공중위생관리법」 위반으로 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금이 가능하나 실제로는 처벌이 약함.

- 외국사례를 보면 실효성 있는 처벌 규정을 두고 있음.<sup>54)</sup>
  - 산타모니카의 경우 호스트가 주거하지 않는 곳에서의 임대는 불법이고 이를 위반하는 경우 임대일당 최대 500달러의 벌금을 부과
  - 스페인 카탈로니아는 불법임대 적발 시 최대 60만 유로까지 벌금 부과
- 불법영업을 하면 얻는 이익보다 더 큰 손해를 볼 수 있다는 인식을 갖게 하기 위해 숙박공유 법제화와 더불어 임대일수 제한 위반, 거주 의무 위반 등으로 적발되는 경우 얻은 이익의 3~5배 범위에서 벌금을 부과할 수 있는 규정도 마련할 필요가 있음.

---

54) KDI(2016).

## 참고문헌

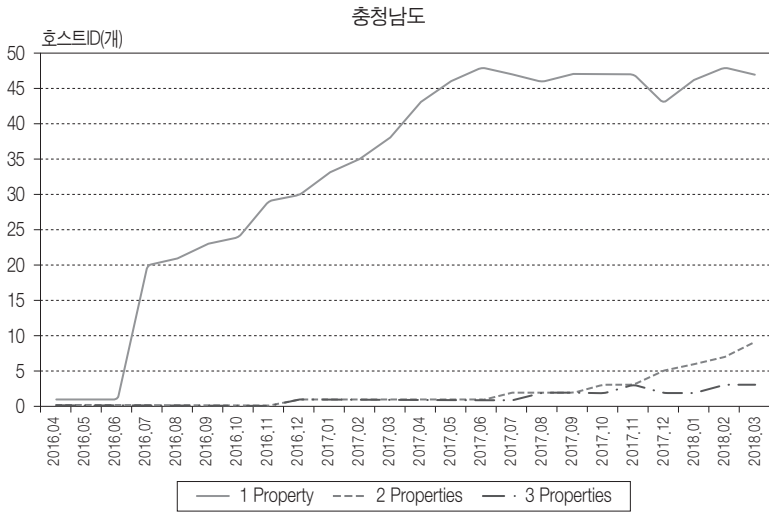
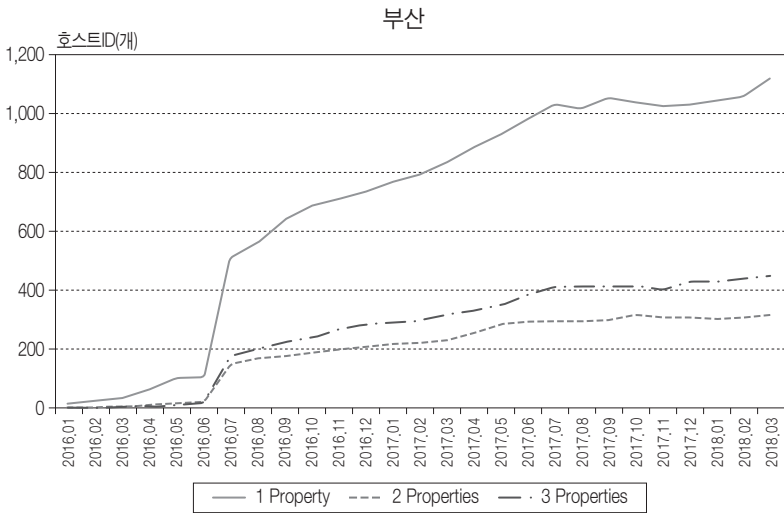
- 국회 검토보고서(2017.9), 「관광진흥법 일부개정법률안 검토보고서」, 국회 교육문화체육관광위원회(김건오).
- 국무조정실(2018), “전국 농어촌민박 운영실태 전수조사 결과”.
- 문화체육관광부(2016), 「숙박공유 도입 효과분석 및 발전방향 연구」.
- 이수일 외(2015), 「공유경제관련 제도개선 방안 연구」, 기획재정부 용역과제.
- KDI(2016), 「공유경제에 대한 경제학적 분석 : 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의」, 한국개발연구원(김민정·이화령·황순주).
- Vaughan, R. and R. Daverio(2016), *Assessing the Size and Presence of the Collaborative Economy in Europe*, PwC.

### 〈웹사이트 및 기타 자료〉

- 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)
- 비엔비히어로 웹페이지([www.bnbhero.com](http://www.bnbhero.com))
- AirDNA 데이터베이스
- AirDNA 웹페이지([www.airdna.co](http://www.airdna.co))
- 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr>)
- 코자자 웹페이지([www.kozaza.com](http://www.kozaza.com))
- 타이드스퀘어 웹페이지([www.tidesquare.com](http://www.tidesquare.com))
- 노컷뉴스(2017.9.26), <http://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=804474>(2018.5.25 접속)
- 뉴스원(2017.10.23), <http://news1.kr/articles/?3131053>(2018.5.25 접속)
- BBS뉴스(2017.2.3), <http://www.nocutnews.co.kr/news/4853330>(2018.5.25 접속)
- 시사오늘사사ON(2017.10.17), <http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=63953>(2018.5.25 접속)
- 조선일보(2018.4.30), [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/04/30/2018043000950.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/30/2018043000950.html)(2018.5.25 접속)
- 한국경제(2017.4.10)

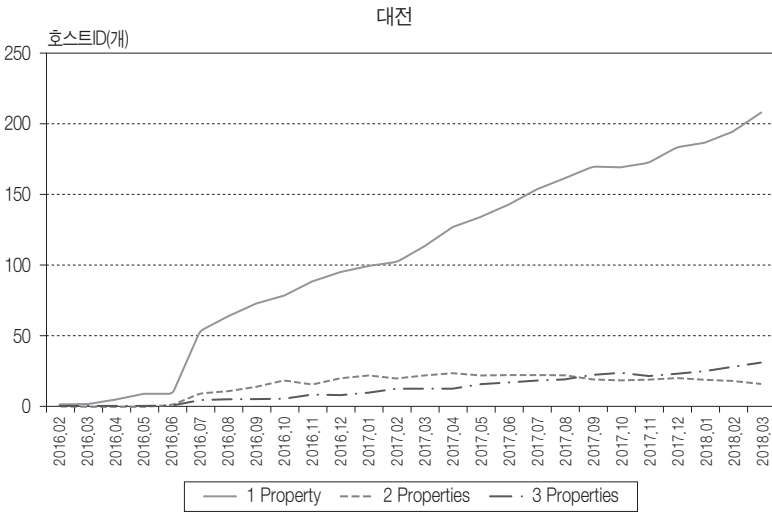
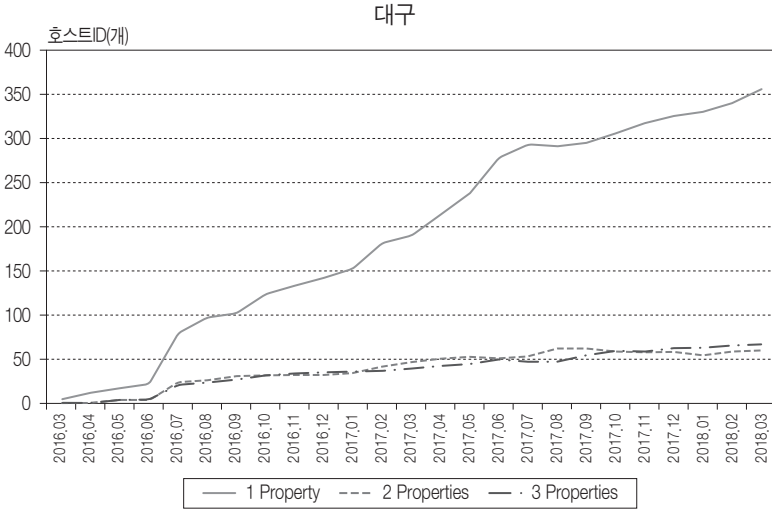
- 헤럴드경제(2017.11.16), <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=016&aid=0001316030>(2018.5.25 접속)
- <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018051016164442077>(2018.5.25 접속)
- <http://news1.kr/articles/?3131053>(2018.5.25 접속)
- <http://www.handelsblatt.com/finanzen/steuern-recht/recht/wimdu-internetportal-klagt-gegen-ferienwohnungsverbot-in-berlin/13451178.html?ticket=ST-682430-jSesadiKLZCS3Cft7x0w-ap4>(2018.6.10 접속)
- <http://www.obsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=1107234>(2018.7.24 접속)
- <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/airbnb-berlin-lockert-regeln-fuer-vermietung-an-touristen-a-1199522.html>(2018.6.10 접속)
- <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=015&aid=0003753740>(2018.5.25 접속)
- <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/airbnb-berliner-duerfen-ihre-wohnung-zeitweise-vermieten-29912080>(2018.6.10 접속)
- <https://www.thelocal.de/20180323/berlin-drops-airbnb-ban>(2018.6.10 접속)
- Markus Ludwigs : Rechtsfragen der Sharing Economy am Beispiel der Modelle Uber und Airbnb(NVwZ 2017, S. 1652), <https://www.stem.de/reise/deutschland/airbnb-berlin-erleichtert-die-vermietung-von-wohnraum-an-touristen-7913178.html>(2018.6.10 접속)

〈부도 1〉 지역별 다숙소 등록 호스트ID 수 변화 추이(숙소개수별)

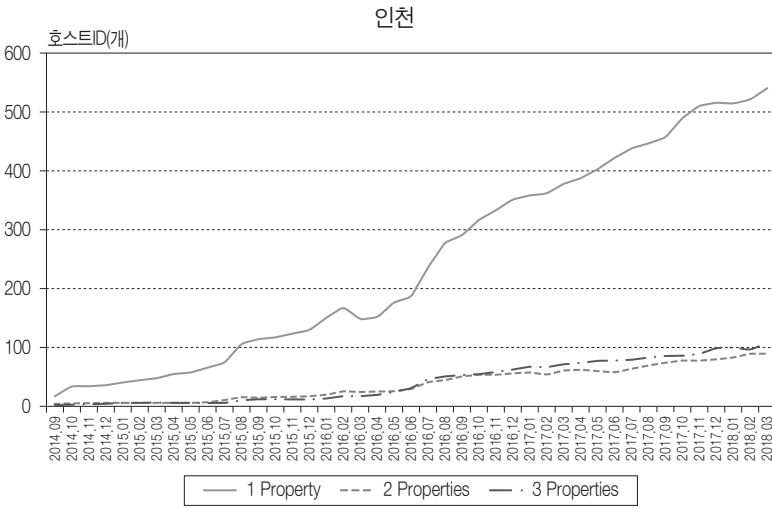
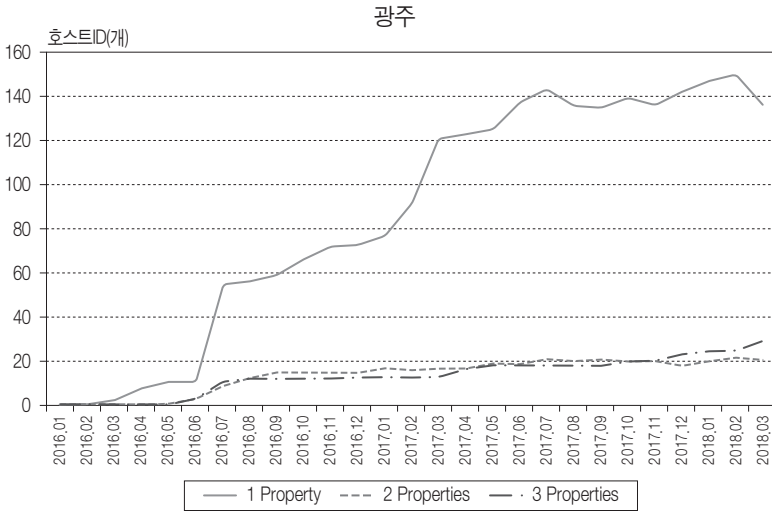


(계속)

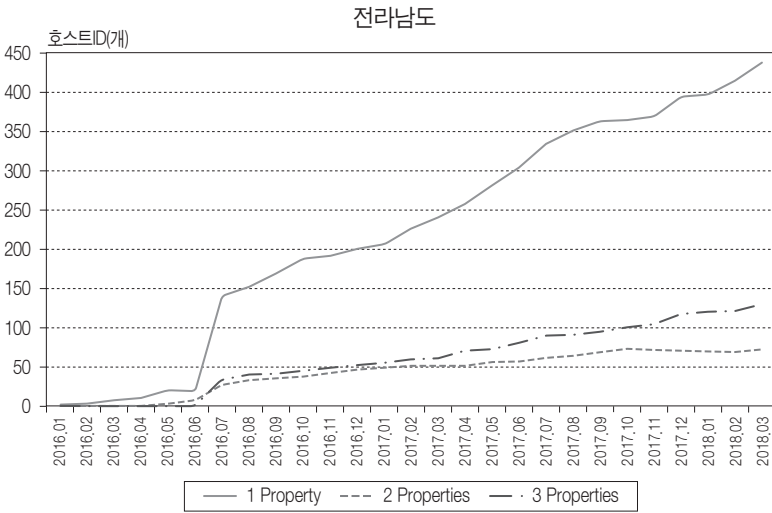
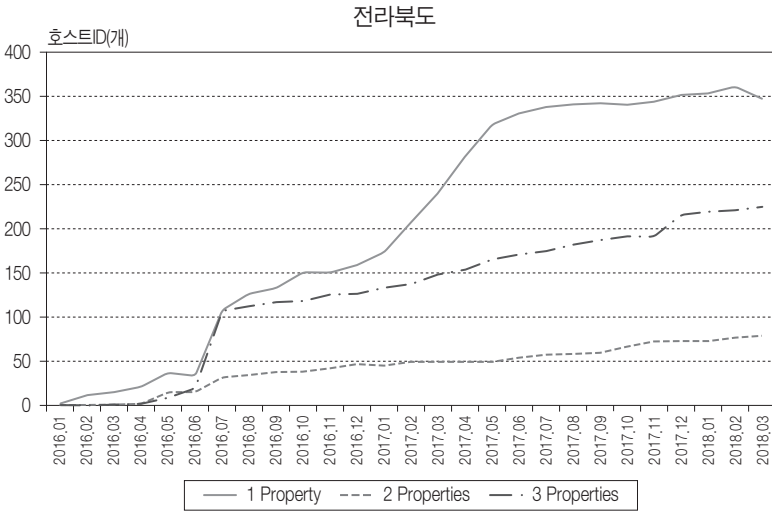
86 공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안



(계속)



(계속)





저 자

최현경 · 산업연구원 기업제도연구실 연구위원

이동규 · 산업연구원 기업제도연구실 연구위원

정책자료 2018-333

공유경제 관련 산업 활성화를 위한 규제정립 방안

- 숙박공유업을 중심으로 -

인쇄일 2018년 8월 21일

발행일 2018년 8월 23일

발행인 장지상

발행처 산업연구원

등 록 1983년 7월 7일 제2015-000024호

주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 경제정책동

전 화 044-287-3114

팩 스 044-287-3333

문 의 출판자료실 044-287-3215

인쇄처 (주)유성사

값 4,000원

ISBN 979-11-88964-75-8 93320

내용의 무단 복제와 전재 및 역제를 금합니다.