

일본의 민박에 관한 새로운 법적제도

- 주택숙박사업법을 중심으로 -

김경석

중앙대학교 시간강사

I. 주택숙박사업법의 제정 배경

1. 일본정부의 관광대국을 위한 대응

일본은 지역경제의 활성화와 고용기회의 증대에 의한 국민경제 발전의 기여, 국제적인 상호이해의 증진에 이바지하는 데에 있어 관광대국의 실현을 중요한 과제로 인식하고 있다.

이에 따라 일본 정부는 2003년 4월 「VISION JAPAN」사업⁰¹을 시작하고 같은 해 5월에는 관광대국실현을 위한 시책의 효과적이고 종합적인 추진을 위한 「관광입국관계각료회의」를 발족시켰다. 이후 일본정부는 관광산업발전을 위한 지속적인 정책발표와 법률제정을 하였다. 그러나 2008년 리먼브러더스사태와 2011년 동일본지진의 영향으로 관광객 숫자가 감소하였으나, 이러한 위기를 극복하기 위해 일본의 재건을 위한 대표적인 정책인 ‘일본재흥전략(日本再興戰略) - JAPAN is Back -’⁰²에서 중요한 성장전략의 하나로써 관광산업의 발전을 포함시키는 등 관광산업의 발전을 위한 지속적인 정부차원의 노력이 이어지고 있다. 그리고 2016년 3월 30일에는 「내일의 일본을 지지하는 관광비전구상회의」에서 2020년에 4,000만명, 2030년에는 6,000만명의 일본방문외국여행자의 숫자를 목표로 제시하였다.⁰³

01 동 사업은 관광청과 일본정부관광국(JNTO)가 수행하는 일본방문촉진을 위한 프로모션사업이다.

02 자세한 내용은 일본 내각관방 홈페이지 참조.

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf#search=%27%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%86%8D%E8%88%88%E6%88%B0%E7%95%A5++JAPAN+is+Back+%27

03 鴻巣 正博 외 2인, “住宅宿泊事業法案(民宿新法)について”, RESEARCH BUREAU 研究(제14호), 일본 중의원조사국, 2017년 12월.

해당 관광비전에는 3개의 중요한 주요과제를 제시하고 있는데 그 중 하나가 일반 주택을 활용한 민박서비스에 대한 우려사항(치안, 위생 등)에 적절히 대응하며 다양한 민박서비스의 건전한 보급에 관한 것이었다.

2. 주택숙박사업법안의 제출과 제정

위와 같은 목표 하에서 일본정부는 증가하는 외국관광객에 따른 숙박시설의 부족과 인구감소에 따른 빈집증가의 문제를 해결하고 인터넷이라는 인프라를 이용한 사업모델의 출현에 따라 새로운 형태의 민박사업을 고려하게 되었다.

기존에 민박에 관한 사항은 여관업법에 의해 규율되었으며 해당 법률의 개정을 통한 문제해결을 시도하였지만, 제정된 지 70여년이 지난 여관업법의 개정만으로는 위의 사항들에 대한 적절한 대응이 어렵다는 판단 하에 새로운 민박사업에 관한 규제를 위한 「주택숙박사업법」을 제정하기에 이른다.

동법은 2017년 3월 7일에 국회에 제출되어 2017년 6월 9일에 제정되었다. 그리고 동법의 시행을 위해 2017년 10월 27일 「주택숙박사업법시행규칙」, 「국토교통성관계주택숙박업시행규칙」이 공포되었으며 12월 26일에는 주택숙박사업법시행요령(가이드라인)이 공개되어 세밀한 기준을 마련하고 있다.

동법은 공포일로부터 1년 내에 정부명령으로 시행일을 정하여 시행하기로 했으며 2018년 6월 15일부터 시행될 예정이다.

II. 주택숙박사업법 이전의 민박제도

1. 일본의 숙박사업규제에 대한 개요

(1) 허가제도

일본에서 숙박서비스를 제공하는 경우에는 여관업법에 근거한 일정한 구조설비기준을 갖춘 후 지방자치단체장(도도부현지사)의 허가를 취득해야 한다.

일본의 여관업법에서는 호텔영업, 여관영업, 간이숙박영업, 하숙영업의 4가지의 영업종류를 규정하고 있다.⁰⁴

1) 호텔영업

양식구조와 설비를 주로 하는 시설을 갖추고 하는 영업

2) 여관영업

일본식 구조와 설비를 주로 하는 시설을 갖추고 하는 영업

3) 간이숙박영업

숙박하는 장소를 다수인이 함께 사용하는 구조와 설비를 갖추고 하는 영업

4) 하숙영업

1개월 이상의 기간을 단위로 해서 숙박시키는 영업

(2) 민박에 관한 기존 규정

민박서비스를 제공하는 경우에는 간이숙박영업의 허가를 취득하는 것이 일반적이다. 여관업법 외에 민박에 관한 규정을 두고 있는 법률규정으로는 「농산어촌 체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률」 상의 ‘농가민숙’, 「국가전략특별구역법」 상의 ‘특

⁰⁴ 일본 후생노동성 홈페이지.
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/seikatsu-eisei04/03.html>

구민박', 그리고 '이벤트민박'이 있으며, 각각 관련 규정을 충족시켜야 한다.

1) 간이숙박

간이숙박이란 캡슐호텔이나 유스호스텔과 같은 숙박장소를 다수인이 함께 이용하는 시설이지만 관련 규정을 충족시키는 경우에는 민박으로 활용하는 것도 가능하다.

2) 농가민숙

「농산어촌 체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률」에 근거해서 농림어촌의 생활·작업체험에 제공하는 것을 요건으로 농림어업자 등이 운영하는 민박으로 여관업법의 간이숙소에 해당한다.

3) 특구민박

특구민박은 「국가전략특별구역법」에서 규정하는 특별구역에서 각 자치체가 정한 조례에 의해 민박영업을 허가하는 것이다. 최소한 2박 3일 이상의 숙박일 수를 충족시켜야 한다.

4) 이벤트민박

「규제개혁실시계획(2015년 6월 30일 내각결정)」에 근거해서 연간 수회정도(1회당 2~3일 정도) 이벤트개최 시에 숙박시설의 부족이 예상되는 경우에 이벤트개최지 자치단체의 요청에 의해 자택을 제공하는 것으로 공공성이 높은 경우에는 여관업에 해당하지 않는 것으로 보고 일정한 요건을 충족하지 않아도 된다.

2. 최근 일본에서 이루어지는 민박의 현황과 문제점

(1) 허가취득에 대한 현황

위에서 살펴 본 것처럼 일본의 경우 민박영업을 위해서는 여관업법 상의 허가를 취득해야 함에도 불구하고 정부조사에 따르면 허가를 취득하지 않고 영업을 하는 민박이 허가를 취득한 민박에 비해 많은 것으로 파악되고 있다.

일본 후생노동성의 조사⁰⁵에 따르면 민박중개사이트에 등록된 민박 중에서 여관업법의 허가를 취득한 시설은 16.5%였음에 반해 여관업법의 허가를 취득하지 않은 시설은 30.6%에 이르고 있다.

또한 일본의 대표적인 관광지도시인 교토시의 조사⁰⁶를 보더라도 중개사이트에 등록된 민박 시설 중에서 여관업법의 허가를 취득한 시설은 7%에 머무르지만 여관업법의 허가를 취득하지 않은 시설은 68.4%로 무허가민박이 월등하게 많은 비중을 차지하고 있다.

이와 함께 해외사업자가 운영하는 민박중개사이트의 경우에는 일본의 국내법이 미치지 못하기 때문에 사업자나 물건을 파악하는 데에 더욱 어려움을 겪고 있다.

(2) 민박과 관련하여 발생하는 문제점

인터넷의 보급에 따라 인터넷을 이용해서 누구나 간단하게 본인의 집을 숙박이용자에게 제공할 수 있게 되었기 때문에 일본에서 이루어지는 민박 중에는 여관업법의 허가 등을 취득하지 않고 영업하고 있는 경우가 다수 존재하고 있다.

이러한 무허가민박으로 인해 보건소의 직원에 의한 순회 등도 이루어지고 있지만 민박중개사이트에 등록되어 있는 물건의 주소가 애매하고 장소를 특정할 수 없는 경우가 있는 등의 이유로 시정이 이루어지지 못하는 경우가 다수 발생하고 있다.

이러한 상황으로 인해 소음이나 쓰레기처리 등의 문제가 발생하고 이러한 문제들이 이웃주민과의 충돌을 발생시키고 있으며, 이러한 민박의 다수가 집의 주인이 없는 상태에서 이루어지고 있기 때문에 자치단체 등에 민원 등이 제기되어도 적절한 대응이 이루어지지 못하고 있다.

또한 무허가민박의 실태를 정확하게 파악하지 못하고 있기 때문에 안전이라는 측면에서 건축기준법과 소방법 등의 기준에 적합한가의 여부와 테러리스트의 잠복처가 될 수도 있

05 「全国民宿実態調査の結果について(조사기간 2016년 10월 ~ 12월)」

일본 후생노동성 홈페이지.

<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11157000-Shokuhinzenbu-Seikatsueiseika/0000153491.pdf#search=%27%E5%85%A8%E5%9B%BD%E6%B0%91%E5%AE%BF%E5%AE%9F%E6%85%8B%E8%AA%BF%E6%9F%BB%E3%81%AE%E7%B5%90%E6%9E%9C%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6%27>

06 「京都市民宿施設実態調査について(조사기간 2015년 12월 ~ 2016년 3월)」

일본 교토시 홈페이지.

<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000197448.html>

다는 우려 및 위생이라는 측면에서 감염병이 발생할 수 있다는 우려 등이 지적되고 있다.

다른 측면으로는 각종 문제로 인한 행정적 제재가 증가하고 있고 공동주택에서 민박을 허용하지 않음에도 불구하고 이를 어기고 민박영업을 하는 입주자에 대한 소송도 증가하고 있다.

Ⅲ. 주택숙박사업법의 주요내용

1. 배경 및 필요성

동법의 제정배경으로는 최근 수년간 민박서비스가 급속하게 보급되었으며 다양한 민박 서비스의 수요가 증가하는 것에 대한 대응과 민박의 공중위생확보와 지역주민 등과의 마찰방지 및 무허가 여관업을 하는 위법민박에 대응하기 위함이다.⁰⁷

주택숙박사업법이란 종래의 여관업법에서 규정하는 4개의 영업형태와 국가전략특별구역의 특구민박에는 적용되지 않고, 새로운 영업형태인 ‘주택숙박사업’에 관해서 규정하는 법률이다.

2. 새로운 민박제도의 설계

무허가 민박이 확산되고 있는 실태를 감안하여 내각총리대신의 자문기관인 「규제개혁회의」는 2015년 6월 16일 「규제개혁에 관한 제3차 답신 ~ 다양하고 활력 있는 일본으로 ~」에서 민박에 관한 사항을 포함한 보고서를 발표하였는데, 해당 결과에 따라 정부는 관련 계획인 「규제개혁실시계획」⁰⁸을 결정했다.

동 계획에서는 인터넷을 통해 숙박자를 모집하는 일반주택, 별장주택 등을 활용한 민박 서비스에 대해서는 관계기관에서 실태파악을 한 후에 여관·호텔 등과의 경쟁조건을 포

07 일본 국토교통성 관광청 홈페이지.
<http://www.mlit.go.jp/common/001212562.pdf>

08 자세한 사항은 일본 내각부 홈페이지 참조.
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/publication/150630/item1.pdf>

함해서 폭넓은 관점에서 검토해서 결론을 도출한다는 것을 밝히고 있다.

이후 후생노동성을 중심으로 민박에 관한 새로운 규제를 마련하려는 일련의 움직임이 지속되어 2016년 6월 20일 「‘민박서비스’ 제도설계의 이상적 방향에 대해서」⁰⁹에서 종합적인 내용을 정리하였다.

동 보고서에서는 현행 제도의 틀 속에서 민박에 관한 제도설계와 향후 호텔·여관에 대한 규제 등의 재검토에 대해서도 언급하고 있다.

동 보고서에서 나타난 민박제도의 설계방향은 다음과 같으며 동 보고서에서는 관계 행정청에 대해서 동 보고서에 따라 필요한 대응방안을 신속하게 마련할 것을 요청하고 있다.

(1) 제도의 목적

민박의 건전한 보급과 민박의 다양화 및 급증하는 숙박수요에 대응하며 비어있는 집을 유효하게 활용하는 것에 목적으로 두고 있다.

(2) 제도가 대상으로 하는 민박

주택을 활용한 숙박서비스의 제공을 인정한다. 일정한 요건을 전제로 주택을 1일 단위로 이용자에게 유상으로 반복적으로 이용하도록 하는 것을 허용한다. 여기에서의 ‘일정한 요건’¹⁰을 초과하는 경우에는 여관업법의 규제대상으로 한다.

(3) 제도의 기본적 방향

‘주인거주형(家主居住型)’과 ‘주인부재형(家主不在型)’으로 구별하고 주택제공자, 관리자, 중개사업자에 대한 적절한 규제를 가하여 적절한 관리와 안전 및 위생을 확보하며 행정청은 주택을 제공 이루어지는 민박을 파악할 수 있는 시스템을 구축한다.

⁰⁹ 자세한 내용은 일본 국토교통성 관광청 홈페이지 참조.
http://www.mlit.go.jp/kankocho/news01_000249.html

¹⁰ 연간제공일수 180일을 초과하는 경우에는 여관업법에서 규제한다.

(4) 법체계

동 보고서에서 대상으로 하는 민박은 주택을 활용해서 숙박서비스를 제공하는 것으로 호텔이나 여관을 대상으로 하는 기존의 여관업법과는 별도의 법제도로 정비하는 것이 적당할 것으로 보고 있다.

3. 법률의 주요내용¹¹

동법은 주택숙박사업을 운영하는 자에 대한 신고제도와 주택숙박관리업을 운영하는 자와 주택숙박중개업을 운영하는 자에 대한 등록제도를 새롭게 마련하고 있다.

(1) 정의

1) 주택

이 법률에서 '주택'이란 사람의 주거의 이용에 제공되고 있다고 인정되는 가옥으로 주방, 욕실, 화장실 등을 갖추는 등, 국토교통성령과 후생노동성령에서 정하는 설비를 갖추고 있을 것을 규정하고 있다(제2조 제1항).

2) 주택숙박사업 및 주택숙박사업자

주택숙박사업이란 여관업법에 규정하는 자 외의 자가 숙박료를 받고 주택에 사람을 숙박시키는 것으로 연간제공일 수를 초과하지 않아야 한다(제2조 제3항).

또한 주택숙박사업자란 동법 제3조 제1항의 신고를 하고 주택숙박사업을 하는 운영하는 자를 말한다(제2조 제4항).

3) 주택숙박관리업무 및 주택숙박관리업자

주택숙박관리업무란 위생, 안전, 편리성 등 숙박자를 위해 필요한 업무(제5조 ~ 제10조)를 말하며(제2조 제5항) 주택숙박관리업이란 주택숙박사업자의 위탁에 의해 보수를 받고 주택숙박업무를 수행하는 사업을 말한다(제2조 제6항).

¹¹ 법률의 자세한 내용은 국토교통성 관광청 홈페이지 참조.
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/sangyou/juutaku-shukuhaku.html>

또한 주택숙박관리업자란 동법 제22조의 등록을 하고 주택숙박관리업을 운영하는 자를 말한다(제2조 제7항).

4) 주택숙박중개업무 및 주택숙박중개업자

주택숙박중개업무란 숙박자(주택숙박사업자)를 위해 계약을 체결하거나 중개 등을 하는 행위를 말하며(제2조 제8항), 주택숙박중개업이란 여관업법에서 규정하는 여행업자 이외의 자가 보수를 받고 주택숙박중개업무를 하는 것을 말한다(제2조 제9항).

또한 주택숙박중개업자란 동법 제46조의 등록을 하고 주택숙박중개업을 운영하는 자를 말한다(제2조 제10항).

(2) 주택숙박사업자를 대상으로 한 규정

1) 신고의무(제3조)

주택숙박사업(민박서비스)를 하려는 자는 자치단체장(도도부현지사)에 대해 성명·주소·주택의 소재지 등을 신고하도록 하고 있다.

민박서비스는 연간제공일수의 상한이 180일이 되며 지역의 실정을 반영하여 기간을 제한하는 조례를 제정하는 것도 가능하다.

또한 자치단체를 대신하여 일정 지역[중핵시(中核市)¹²·특별구¹³]은 감독 및 조례제정사무를 처리할 수 있다.

2) 주인거주형 주택숙박사업자의 의무(제5조 ~ 제14조).

주인거주형 주택숙박사업자는 주택숙박사업의 적정한 수행을 위한 조치를 취해야 한다.

여기에서의 '주택숙박사업의 적정한 수행을 위한 조치'로는 ① 숙박자의 위생보호조치, ② 피난기구설치 등의 안전확보조치, ③ 외국어에 의한 시설이용방법의 설명, ④ 숙박자명부 비치, ⑤ 숙박자에 대해 소음방지 등 필요사항에 대한 설명, ⑥ 고충 등의 처리, ⑦ 계약 중개를 위탁하는 경우, 등록을 받은 여행업자 또는 주택숙박중개업자에 대해 위탁, ⑧ 표

¹² 중핵시란 일본의 지방공공단체 중 지방자치법 제252조의22 제1항에 규정된 시행령에 따라 지정을 받은 시(市)이다.

¹³ 시에 준하는 지방공공단체이다.

지의 게시, ⑨ 연간제공일수의 정기적 보고를 규정하고 있다.

3) 주인부재형 주택숙박사업자의 의무(제11조)

주인부재형 주택숙박사업자에 대해서는 위의 조치(⑦ ~ ⑨를 제외)를 주택숙박관리업자에게 위탁할 것을 의무로 하고 있다.

4) 감독(제15 ~ 제17조)

자치단체장은 주택숙박사업에 관한 감독(업무개선·정지·폐지명령, 입회검사 등)을 한다.

(3) 주택숙박관리업자를 대상으로 한 규정

1) 등록의무(제22조)

주택숙박관리업을 운영하려는 자는 국토교통대신에게 등록해야 한다. 동 등록은 5년마다 갱신하지 않으면 기간의 경과로 실효된다.

2) 주택숙박관리업자의 의무

주택숙박관리업자는 주택숙박사업의 적정한 수행을 위해 필요한 조치(위의 ① ~ ⑥)와 주택숙박관리업무의 적정한 수행을 위해 필요한 조치를 취해야 한다.

여기에서 '주택숙박관리업무의 적정한 수행을 위해 필요한 조치'로는 ① 신의성실원칙에 따른 업무처리(제29조), ② 과대광고·부실고지 등의 금지(제31조), ③ 관리수탁계약의 설명의무(제33조), ④ 계약서면의 교부(제34조), ⑤ 주택숙박사업자에 대한 주택숙박관리업무에 관한 사항과 법정사항에 대한 정기보고(제40조)를 규정하고 있다.

3) 감독(제41조 ~ 제45조)

국토교통대신은 주택숙박관리업무에 관한 감독(업무개선·정지명령, 등록의 취소, 입회검사 등)을 하며, 자치단체장은 주택숙박관리업자가 대행하는 '주택숙박사업의 적정한 수행을 위한 조치'에 관한 감독(업무개선명령, 국토교통대신에 대한 업무정지명령요청, 입회검사 등)을 실시한다.

(4) 주택숙박중개업자를 대상으로 한 규정

1) 등록의무(제46조)

주택숙박중개업을 운영하려는 자는 관광청장관에게 등록해야 한다. 동 등록은 5년마다 갱신하지 않으면 기간의 경과로 실효된다.

2) 주택숙박중개업자의 의무

주택숙박중개업자는 주택숙박중개업의 적정한 수행을 위한 조치를 취해야 한다. ‘주택숙박중개업의 적정한 수행을 위한 조치’로는 ① 신의성실원칙에 따른 업무처리(제53조), ② 주택숙박중개업약관의 신고와 게시(제55조), ③ 숙박요금과 중개수수료의 공시(제56조), ④ 부당한 권유 등의 금지(제57조), ⑤ 주택숙박중개계약의 내용설명과 서면교부(제59조)를 규정하고 있다.

3) 감독(제61조 ~ 66조)

관광청장관은 주택숙박중개업자(외국주택숙박중개업자는 제외)에 관한 감독(업무개선 명령, 등록의 취소, 입회검사 등)을 실시한다.

IV. 주택숙박사업법 상의 주택숙박사업과 여관업법 상의 간이숙소의 비교

주택숙박사업법 상의 주택숙박사업과 여관업법 상의 간이숙소의 차이점을 표로 정리하면 다음과 같다.

	주택숙박사업	간이숙소
인·허가 등	주택숙박사업자는 신고 주택숙박관리업자는 등록 주택숙박중개업자는 등록	자치단체장(도도부현)의 허가 ※ 보건소를 설치하는 시 또는 특별구의 경우에는 시장 또는 구장의 허가
대상지역	전국(주거전용지역에서 가능하며 조례에 의해 규제가능)	전국(주거전용지역에서는 불가하며 조례에 의해 실시가능)
일수요건	연간제공일수 180일 이내(지역실정을 반영하여 관련 조례제정이 가능)	제한 없음
객실면적	1인당 3.3㎡ 이상	33㎡ 이상(숙박인수가 10인 미만인 경우에는 1인당 3.3㎡ 이상)
주민과의 충돌방지조치	숙박자에 대한 주의사항설명, 고충처리 대응, 표지의 게시	없음
숙박자명부	의무(성명, 주소, 직업 등을 기재)	의무(성명, 주소, 직업 등을 기재)
프론트	없음	숙박인수가 10인 미만인 시설은 본인확인 등의 대응이 가능하면 필요하지 않음
위생조치	청결조치	환기, 채광, 조명, 방습, 청결 등의 조치

V. 평가와 시사점

일본에서 동법의 제정한 배경은 민박서비스의 급속한 보급, 다양한 민박서비스의 수요에 대한 대응, 민박의 공중위생확보, 지역주민 등과의 마찰방지 및 무허가 여관업을 하는 위법민박에 대응하기 위함이다.

동법은 여관업법의 엄격한 규제를 완화함으로써 이전에 비해 무허가 민박의 감소와 관광객에 대한 저렴하고 다양한 숙박공간의 제공이라는 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 기대되고 있다. 그러나 이에 반해 동법에 의해 민박업이 활성화됨으로써 이에 따른 범죄의 증가와 주변 주민과의 충돌이라는 문제가 증가할 것이라는 문제점도 동시에 지적되고 있다.

우리나라의 경우 최근 게스트하우스에서 발생하는 각종 불법적인 행위들과 범죄 등이 사회적 문제가 되고 있다.

우리나라의 게스트하우스는 ‘외국인관광 도시민박업’으로 일정한 규제를 받고는 있으나 소화기와 화재감지기 등의 설치만으로 등록이 가능한 상황이며 이러한 간소한 등록요건에 대한 문제가 제기되고 있다.

관광산업의 발전이라는 측면에서 저렴하고 다양한 숙박공간의 제공은 매우 중요하며 일본과 마찬가지로 우리나라의 지방자치단체에서도 외국인관광 도시민박업의 활성화를 위한 움직임을 보이고 있다.¹⁴

따라서 일본의 사례를 통해 현재보다 조금 더 구체적인 내용으로 규제사항을 정비하여 범죄발생이나 인근주민과의 충돌을 줄이면서 관광산업의 활성화를 도모하기 위한 적극적인 대응이 필요할 것으로 판단된다.

¹⁴ 파이낸셜 뉴스, 2018년 3월 9일 기사.
<http://www.fnnews.com/news/201803091046087790>

참고문헌

鴻巣 正博 외 2인, “住宅宿泊事業法案(民宿新法)について”, RESEARCH BUREAU 研究(제14호), 일본 중
의원조사국, 2017년 12월

파이낸셜 뉴스, 2018년 3월 9일 기사. <http://www.fnnews.com/news/201803091046087790>

일본 내각관방 홈페이지

일본 후생노동성 홈페이지

일본 국토교통성 관광청 홈페이지

일본 교토시 홈페이지