

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2017두34087 숙박업영업신고증교부의무 부작위위법확인
원고, 상고인 원고
피고, 피상고인 속초시장
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 1. 16. 선고 (춘천)2016누75 판결
판 결 선 고 2017. 5. 30.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 다음 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 공중위생관리법(이하 '법'이라 한다)은 제3조 제1항에서 "공중위생영업을 하고자 하는 자는 공중위생영업의 종류별로 보건복지부령이 정하는 시설 및 설비를 갖추고 시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한한다. 이하 같다)에게 신고하여야 한다. 보건복

지부령이 정하는 중요사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다."라고 정하면서, 제2조 제1항에서 공중위생영업의 하나로 "숙박업이라 함은 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설 및 설비 등의 서비스를 제공하는 영업을 말한다."라고 정하고 있으며(제2호 본문), 제4조에서 공중위생영업자는 그 이용자에게 건강상 위해요인이 발생하지 않도록 영업관련 시설 및 설비를 위생적이고 안전하게 관리하여야 한다고 하면서(제1항), 그 위생관리기준 등 건전한 영업질서유지를 위하여 영업자가 준수하여야 할 사항을 보건복지부령으로 정하도록 위임하고 있다(제7항).

이에 따라 공중위생관리법 시행규칙(이하 '시행규칙'이라 한다)은 제2조 [별표 1] 공중위생영업의 종류별 시설 및 설비기준에서 "공중위생영업장은 독립된 장소이거나 공중위생영업 외의 용도로 사용되는 시설 및 설비와 분리되어야 한다."라고 정하고(1. 일반기준), 제7조 [별표 4] 공중위생영업자가 준수하여야 하는 위생관리기준 등에서 숙박업자의 객실·접객대·로비시설·복도·계단 등에 대한 소독의무[1.가.(1)항], 객실·접객대 및 로비시설의 조명도 기준[1.가.다.(3)항]을 제시하면서 "숙박영업자는 업소 내에 숙박업신고증을, 접객대에 숙박요금표를 각각 게시하여야 한다."라고 정하고 있다[1.라.(1)항]. 한편 시행규칙 제3조의2 제1항은 법 제3조 제1항 후단에 따라 변경신고를 해야 하는 사항을 정하고 있는데, 그중 영업장 면적 변경에 관하여는 "신고한 영업장 면적의 3분의 1 이상의 증감"(제3호)을 변경신고 대상으로 정하고 있다.

숙박업은 손님이 잠을 자고 머물 수 있도록 시설과 설비 등의 서비스를 제공하는 것이다. 공중위생법령의 문언, 체계와 목적에 비추어 보면, 숙박업을 하고자 하는 자는 위 법령에 정해진 소독이나 조명기준 등이 정해진 객실·접객대·로비시설 등을 다른 용도의 시설 등과 분리되도록 갖추으로써 그곳에 숙박하고자 하는 손님이나 위생관리

등을 감독하는 행정청으로 하여금 해당 시설의 영업주체를 분명히 인식할 수 있도록 해야 한다.

숙박업을 하고자 하는 자가 법령이 정하는 시설과 설비를 갖추고 행정청에 신고를 하면, 행정청은 공중위생법령의 위 규정에 따라 원칙적으로 이를 수리하여야 한다. 행정청이 법령이 정한 요건 이외의 사유를 들어 수리를 거부하는 것은 위 법령의 목적에 비추어 이를 거부해야 할 중대한 공익상의 필요가 있다는 등 특별한 사정이 있는 경우에 한한다.

이러한 법리는 이미 다른 사람 명의로 숙박업 신고가 되어 있는 시설 등의 전부 또는 일부에서 새로 숙박업을 하고자 하는 자가 신고를 한 경우에도 마찬가지이다. 기존에 다른 사람이 숙박업 신고를 한 적이 있더라도 새로 숙박업을 하려는 자가 그 시설 등의 소유권 등 정당한 사용권한을 취득하여 법령에서 정한 요건을 갖추어 신고하였다면, 행정청으로서 특별한 사정이 없는 한 이를 수리하여야 하고, 단지 해당 시설 등에 관한 기존의 숙박업 신고가 외관상 남아있다는 이유만으로 이를 거부할 수 없다.

위에서 보았듯이 시행규칙 제3조의2 제1항 제3호에 따라 신고된 영업장 면적의 3분의 1 이상이 증감된 경우가 아니라면 숙박업자에게는 변경신고를 할 의무조차 없다. 기존의 숙박업자가 임의로 영업장에 관한 변경신고를 하지 않는 이상 그 시설 등의 사용권한을 취득한 자로서는 그 외관을 제거할 마땅한 수단을 찾기도 어렵다. 이 점에서도 위와 같은 해석이 정당하다고 볼 수 있다.

2. 원심이 일부 인용한 제1심판결의 이유에 의하면 다음의 사실을 알 수 있다.

(1) 원고는 2014. 7. 15. 이 사건 콘도미니엄 건물(이하 '이 사건 숙박시설'이라 한다)의 객실 중 주식회사 현대스카이리조트가 소유하였던 4개의 객실(이하 '이 사건 객실'

이라 한다)의 소유권을 취득한 다음, 2015. 4. 17. 피고에게 이 사건 객실만을 이용하여 숙박업 영업을 하겠다고 신고하였다(이하 '이 사건 신고'라 한다).

(2) 피고는 2015. 4. 27. 원고에게, ① 이 사건 객실은 이미 관광숙박업소로 신고되었으므로 이 사건 신고는 중복신고에 해당하고, ② 이 사건 객실은 시행규칙상 "독립된 장소이거나 공중위생영업 외에 용도로 사용되는 시설 및 설비와 분리되어야 한다."라는 규정을 충족하지 못한다는 등의 사유로 이 사건 신고의 수리를 거부하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

원심은 이러한 사실관계를 기초로, 동일한 시설 및 설비에 대하여 중복된 영업신고는 허용되지 않으며, 이처럼 해석하지 않으면 하나의 숙박업 시설 및 설비에 대해 복수의 숙박업 신고가 이루어지게 되어, 행정청으로서 누가 해당 시설 및 설비에 대한 위생관리, 안전 확보 등의 책임을 부담하는지 알기 어렵게 되고 결국 공중위생관리법령상의 목적 달성에 상당한 지장을 초래한다고 판단하였다.

3. 위 사실관계를 앞에서 본 법리에 비추어 보면, 피고로서는 원고가 이 사건 숙박시설 중 소유권을 취득한 이 사건 객실, 접객대와 로비시설 등을 독립된 장소에 설치하거나 다른 용도의 시설 등과 분리되도록 갖추어 해당 시설의 영업주체를 분명히 인식할 수 있는 내용으로 신고하였다면 원칙적으로 이를 수리하여야 하고, 단지 기존에 관광숙박업소로 신고되어 있다는 사유를 들어 이를 거부할 수는 없다. 따라서 원심이 이 사건 객실에 관하여 중복된 영업신고라는 이유만으로 그 신고가 허용되지 않는다고 판단한 점에서는 숙박업 신고의 수리요건에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다.

그러나 원고는 단지 이 사건 객실만을 이용하여 숙박업을 하겠다고 신고하였을 뿐 객실·접객대·로비시설 등을 다른 용도의 시설 등과 분리되도록 갖추었으므로 해당 시

설의 영업주체를 분명히 인식할 수 있는 내용으로 신고하였다고 볼 아무런 자료가 없다. 이 점을 고려하면 원심이 '행정청으로서 누가 해당 시설 등에 대한 위생관리 등의 책임을 부담하는지 알기 어렵게 되어 공중위생관리법령상의 목적 달성에 상당한 지장을 초래한다'고 판단한 부분은 이러한 취지가 포함된 것으로 이해할 수 있다.

결국 이 사건 처분이 적법하다고 판단한 원심의 결론은 수긍할 수 있다. 원심의 판단에 숙박업 영업신고의 법적 성질, 이 사건 처분의 위헌·위법성 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 원고의 상고는 이유 없어 이를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 박보영

 대법관 박병대

 대법관 권순일

주 심 대법관 김재형