



제439회국회(정기회)
제2차 법제사법위원회

소송촉진 등에 관한 특례법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 공시송달 지급명령 특례 폐지 〉

■ 김승원의원 대표발의(의안번호 제20022호)

2026. 9.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이 세 진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 공시송달에 의한 지급명령 특례제도	6
3. 개정안에 대한 검토	9
IV . 관계 기관 의견	13

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김승원의원 등 14인
2. 발 의 일 : 2026. 7. 16.
3. 회 부 일 : 2026. 7. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「민사소송법」상 독촉절차에서는 주소불명 채무자에 대한 공시송달이 허용되지 아니하나(「민사소송법」 제462조 단서), 현행 법에 따라 일부 금융기관이 업무·사업으로 취득·행사하는 대여금, 구상금, 보증금 및 그 양수금 채권에 대한 지급명령 신청의 경우 예외적으로 공시송달이 허용됨(제20조의2).

이는 처분문서 등을 통해 채권 소명이 상대적으로 명확한 금융기관이 약식절차인 지급명령 절차를 폭넓게 이용하게 함으로써 법원의 재판에 대한 부담을 경감하려는 것이었음.

그러나 금융기관은 특례제도를 통하여 관행적으로 상환능력이 희박한 채무자에게까지 소멸시효 연장 목적 등으로 기계적인 지급명령을 신청하고 있고, 그에 따라 경제적 위기에 처한 채무자가 지나치게 장기간 추심의 불안을 겪는 문제가 발생하고 있음.

이에 금융기관에 일방적으로 유리하게 되어 있는 현행 특례제도

를 폐지함으로써, 금융기관의 무분별한 연체채권 소멸시효 연장 관행을 개선하고 채무자의 방어권을 보장하되(안 제20조의2 삭제), 시행일을 공포일로부터 1년 유예하여 실무상 혼란을 최소화하려는 것임(안 부칙 제1조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요 내용

개정안은 은행 등 금융기관에 「민사소송법」상 허용되지 아니하던 공시송달 방식에 의한 지급명령 송달을 예외적으로 허용하고 있는 현행 「소송촉진 등에 관한 특례법」에서 제20조의2(이하 ‘특례규정’이라 함)를 삭제하여, 특례규정을 적용받던 금융기관 등도 「민사소송법」의 원칙에 따라 공시송달에 의한 지급명령이 아닌 민사 본안판결에 의하여 채권에 대한 집행권원을 얻게 하려는 것임.

현행	개정안
<u>제5장 독촉절차에 관한 특례</u> <u>제20조의2(공시송달에 의한 지급명령)</u> <u>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 그 업무 또는 사업으로 취득하여 행사하는 대여금, 구상금, 보증금 및 그 양수금 채권에 대하여 지급명령을 신청하는 경우에는 「민사소송법」 제462조 단서 및 같은 법 제466조제2항 중 공시송달에 관한 규정을 적용하지 아니한다.</u> <u>1. 「은행법」에 따른 은행</u> <u>2. 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행</u> <u>3. 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행</u>	<u><삭 제></u> <u><삭 제></u>

현행	개정안
4. 「농업협동조합법」에 따른 조합과 그 중앙회 및 농협은행 5. 「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」에 따른 농업협동조합자산관리회사 6. 「수산업협동조합법」에 따른 조합과 그 중앙회 및 수협은행 6의2. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행 7. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 신용협동조합중앙회 8. 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회 9. 「보험업법」에 따른 보험회사 10. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사 11. 「기술보증기금법」에 따른 기술보증기금 12. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금 13. 「산림조합법」에 따른 지역조합·전문조합과 그 중앙회 14. 「지역신용보증재단법」에 따른 신용보증재단 및 신용보증재단중앙회 15. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사 16. 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사 17. 「예금자보호법」에 따른 예금	

현행	개정안
<u>보험공사 및 정리금융회사</u> 18. 「자산유동화에 관한 법률」에 따라 제1호부터 제6호까지, 제6호의 2, 제7호부터 제17호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 청구 채권의 자산보유자인 유동화전문회사 19. 「주택도시보증공사 20. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소벤처기업진흥공단 21. 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인시장진흥공단 22. 그 밖에 제1호부터 제6호까지, 제6호의2, 제7호부터 제21호까지에 준하는 자로서 대법원규칙으로 정하는 자 ② 제1항의 채권자는 지급명령을 공시송달에 의하지 아니하고는 송달할 수 없는 경우 청구원인을 소명하여야 한다. ③ 제2항에 따른 청구원인의 소명이 없는 때에는 결정으로 그 신청을 각하하여야 한다. 청구의 일부에 대하여 지급명령을 할 수 없는 때에 그 일부에 대하여도 또한 같다. ④ 제3항의 결정에 대하여는 불복할 수 없다. ⑤ 제1항에 따라 지급명령이 공시송달의 방법으로 송달되어 채무자가이의신청의 기간을 지킬 수 없었던	

현행	개정안
경우 「민사소송법」 제173조제1항에서 정한 소송행위의 추후보완 사유가 있는 것으로 본다.	

2. 공시송달에 의한 지급명령 특례제도

가. 「민사소송법」상 지급명령제도

「민사소송법」은 금전, 그 밖에 대체물(代替物)이나 유가증권의 일정한 수량의 지급을 목적으로 하는 청구에 대하여 채권자 신청에 따라 재판이 아닌 간이한 절차의 일종으로 지급명령제도를 규정하고 있음.

지급명령은 채무자에 대한 심문 없이 채권자가 제출한 서면만으로 심리가 진행되고 채무자가 이의신청 기간(2주) 내에 이의신청을 하지 않는 경우 지급명령은 확정되는데, 이는 확정판결과 동일한 효력을 가지므로 채권자에게 집행권원 확보 및 채권 소멸시효 연장의 이익이 발생함.¹⁾

1) 「민사소송법」

제5편 독촉절차

제462조(적용의 요건) 금전, 그 밖에 대체물(代替物)이나 유가증권의 일정한 수량의 지급을 목적으로 하는 청구에 대하여 법원은 채권자의 신청에 따라 지급명령을 할 수 있다. 다만, 대한민국에서 공시송달 외의 방법으로 송달할 수 있는 경우에 한한다.

제467조(일방적 심문) 지급명령은 채무자를 심문하지 아니하고 한다.

제469조(지급명령의 송달) ①지급명령은 당사자에게 송달하여야 한다.

②채무자는 지급명령에 대하여 이의신청을 할 수 있다.

제470조(이의신청의 효력) ①채무자가 지급명령을 송달받은 날부터 2주 이내에 이의신청을 한 때에는 지급명령은 그 범위안에서 효력을 잃는다.

②제1항의 기간은 불변기간으로 한다.

제474조(지급명령의 효력) 지급명령에 대하여 이의신청이 없거나, 이의신청을 취하하거나, 각하결정이 확정된 때에는 지급명령은 확정판결과 같은 효력이 있다.

나. 현행 「소송촉진 등에 관한 특례법」 상 특례규정

2014년 10월 15일 「소송촉진 등에 관한 특례법」 개정(2014년 12월 1일 시행)을 통해 「민사소송법」에 따른 지급명령 절차의 예외 규정으로서 공시송달에 의한 지급명령을 허용하는 특례규정을 신설함.

특례규정은 채권자가 금융회사 등인 경우는 대출계약서 등 채권에 대한 소명이 확실한데 채무자 소재 파악이 안 되는 경우 등 실질적인 재판이 불가능한 사건에 대하여도 채권자로 하여금 공시송달에 의한 민사 본안판결로만 집행권원을 얻을 수 있도록 하는 것은 전체 민사재판의 처리를 느리게 할 뿐만 아니라 소송경제에 부합하지 아니하다는 취지에서 제정되어 현재까지 운용되고 있는 제도임²⁾³⁾.

특례규정의 도입으로 채권자는 채무자 소재 불명 등의 상황에서 공시송달에 의한 지급명령 제도를 활용하여 통상 민사 본안사건 인지대의 1/10만을 부담하면서도 더 빠르게 집행권원을 확보할 수 있게 됨⁴⁾.

2) 소송촉진 등에 관한 특례법[법률 제12780호, 2014. 10. 15., 일부개정] 개정이유 참고

3) 「민사소송법」

제466조(지급명령을 하지 아니하는 경우) ①채권자는 법원으로부터 채무자의 주소를 보정하라는 명령을 받은 경우에 소제기신청을 할 수 있다.

②지급명령을 공시송달에 의하지 아니하고는 송달할 수 없거나 외국으로 송달하여야 할 때에는 법원은 직권에 의한 결정으로 사건을 소송절차에 부칠 수 있다.

제472조(소송으로의 이행) ①채권자가 제466조제1항의 규정에 따라 소제기신청을 한 경우, 또는 법원이 제466조제2항의 규정에 따라 지급명령신청사건을 소송절차에 부치는 결정을 한 경우에는 지급명령을 신청한 때에 소가 제기된 것으로 본다.

4) 「민사소송 등 인지법」

제2조(소장) (내용 생략)

제7조(화해신청서 등) ②지급명령신청서에는 제2조에 따른 금액의 10분의 1에 해당하는 인지를 붙여야 한다.

특례규정은, 공시송달의 방식으로 지급명령 송달이 이루어진 경우 채무자로서는 사실상 송달 사실을 알기 어렵다는 점을 고려하여 「민사소송법」상 소송행위의 추완 규정을 준용하여, 채무자가 송달 사실을 안 날로부터 2주 이내에 이의신청을 할 경우 민사 본안사건 1심에서 채무에 대하여 다룰 수 있게 하였으며,⁵⁾ 채권자에게 지급명령을 공시송달에 의하지 아니하고는 송달할 수 없는 경우 청구원인을 소명하도록 하는⁶⁾ 등의 규정을 두어 채무자를 보호하는 규정을 두었음.

다. 해외 입법례⁷⁾

일본의 경우 우리나라의 지급명령 제도에 상응하는 ‘지불독촉’ 절차가 존재하는데, 채무자의 주소가 불명인 경우에 채권자가 채무자에 대한 새로운 송달장소를 신고하지 아니한 경우 지불독촉의 신청을 취하한 것으로 간주하도록 하여 공시송달에 의한 지불독촉을 허용하고 있지 않음.

독일의 경우, 우리나라 민사소송법 규정과 같이 원칙적으로 독촉절차

5) 「소송촉진 등에 관한 특례법」

제20조의2(공시송달에 의한 지급명령) ⑤제1항의 규정에 따라 지급명령이 공시송달의 방법으로 송달되어 채무자가 이의신청의 기간을 지킬 수 없었던 경우 「민사소송법」 제173조제1항에서 정한 소송행위의 추후보완 사유가 있는 것으로 본다.

「민사소송법」

제173조(소송행위의 추후보완) ①당사자가 책임질 수 없는 사유로 말미암아 불변기간을 지킬 수 없었던 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 2주 이내에 게을리 한 소송행위를 보완할 수 있다. 다만, 그 사유가 없어질 당시 외국에 있던 당사자에 대하여는 이 기간을 30일로 한다.

제472조(소송으로의 이행) ②채무자가 지급명령에 대하여 적법한 이의신청을 한 경우에는 지급명령을 신청한 때에 이의신청된 청구목적의 값에 관하여 소가 제기된 것으로 본다.

6) 소송촉진 등에 관한 특례법

제20조의2(공시송달에 의한 지급명령) ②제1항의 채권자는 지급명령을 공시송달에 의하지 아니하고는 송달할 수 없는 경우 청구원인을 소명하여야 한다.

7) 조호성·김주완(2017). 『공시송달에 의한 독촉절차 연구』.사법정책연구원.

(지급명령)에 대한 공시송달을 허용하고 있지 아니하고 있으며, 이에 대한 예외 규정도 두고 있지 아니하여 독촉사건을 공시송달로써 처리할 수 없도록 하고 있음.

오스트리아는 채무자가 법인이고 주소가 불명인 경우 지급명령을 공시송달로써 송달할 수 있도록 규정하고 있으나, 채무자가 자연인인 경우는 지급명령을 공시송달로 송달할 수 없도록 하고 있음.

3. 개정안에 대한 검토

개정안은 금융기관이 공시송달 특례규정을 이용하여 채무상환 능력이 희박한 채무자에 대한 채권에 대하여도 간이하게 지급명령을 받는 방식으로 관행적으로 채권의 소멸시효를 연장⁸⁾하고 채무자로 하여금 장기간 추심의 불안을 겪게 하고 있는바, 현행 특례규정을 폐지하여 채무자의 방어권을 보장하고 금융기관의 소멸시효 연장 관행을 개선하는데 그 취지가 있는 것으로 보임.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임. 첫째, 특례규정이 폐지될 경우 은행 등 금융기관 등이 집행권원을 확보하기 위하여는 민사 본안소송절차를 필수적으로 거쳐야 한다는 점임.

기존 특례규정 적용 시 채권자는 지급명령이 채무자의 주소불명 등의

8) 「민법」

제165조(판결 등에 의하여 확정된 채권의 소멸시효) ①판결에 의하여 확정된 채권은 단기의 소멸시효에 해당하는 것이라도 그 소멸시효는 10년으로 한다.

사유로 송달불능 시 공시송달의 방식으로 지급명령을 채무자에게 송달할 수 있었으나, 특례규정이 적용되지 않을 경우 채권자는 자신의 채권에 대한 집행권원을 확보하기 위하여는 민사 본안소송 절차를 거쳐야 함.

이 경우 기존 공시송달에 의한 지급명령 사건이 전부 민사 본안사건으로 전환될 우려가 있는데, 이 경우 법원에는 처리하여야 하는 본안사건 증가로 인한 부담이, 채권자에게는 소송비용 및 소송절차에 소요되는 인력 및 시간의 증가로 인한 부담이 가중될 수 있다는 점에 대한 논의가 필요함.

< 지급명령 송달불능 사건의 처리 >

공시송달 특례규정 적용 ×	공시송달 특례규정 적용 ○
① 접수 ② 지급명령 발령 ③ 지급명령 송달불능 ④ 주소보정명령(그 후에도 송달불능 시)	① 접수 ② 지급명령 발령 ③ 지급명령 송달불능 ④ 주소보정명령(그 후에도 송달불능 시)
⑤ 채권자 소제기신청 또는 독촉법원의 소송절차회부결정 ⑥ 본안소송 법원으로 기록송부 ⑦ 송달불능 시 재차 주소보정명령 ⑧ (그 후에도 송달불능 시) 공시송달 ⑨ 본안소송절차 진행(변론기일 진행하여 증거조사) ⑩ 판결선고	⑤ 공시송달 신청 및 청구원인 소명 ⑥ 공시송달 ⑦ 지급명령 확정

※ 법원행정처 제출 자료

둘째, 법률 및 규칙 개정을 통해 공시송달 특례 적용기관(이하 “특례기관”)은 현재까지 지속적으로 확대되어, 최근까지 다수 기관이 새로이 공시송달에 의한 지급명령을 실시할 수 있게 되었다는 점임.

특히, 2023년 9월부터 특례기관에 포함된 「상호저축은행법」에 따른

상호저축은행의 경우 종전에는 변제자력 부족을 이유로 특례기관에서 제외되었으나, 정부안⁹⁾에서 상호저축은행의 환부능력 향상과 공시송달을 통한 지급명령 허용 필요성을 주장하여 포함하게 된 것임.

< 공시송달에 의한 지급명령 허용기관 관련 법률 개정 연혁 >

연번	개정	시행	공시송달에 의한 지급명령 허용기관 추가 또는 개정
1	2016. 5. 29.	2016. 12. 1.	특례기관에 "수협은행" 추가
2	2017. 10. 31.	2018. 2. 1.	특례기관 중 "유동화전문회사"를 "특례기관이 청구채권의 자산보유자인 유동화전문회사"로 개정
3	2021. 7. 20.	2022. 1. 21.	특례기관에 "주택도시보증공사" 추가
4	2023. 3. 28.	2023. 9. 29.	특례기관에 "상호저축은행" 추가
5	2023. 6. 13.	2023. 9. 29.	특례기관에 "중소벤처기업진흥공단" 추가
6	2024. 1. 16.	2024. 4. 17.	특례기관에 "소상공인시장진흥공단" 추가

「소송촉진 등에 관한 특례법」상 특례규정 관련 정책 흐름은 수년간 특례기관을 확대하는 기조였는바, 특례규정 폐지라는 정책의 전환은 은행 등 금융기관뿐 아니라 상대적으로 규모가 작은 공사·공단 등 공공기관의 부담을 증가시킬 수 있다는 점에 대한 논의가 필요함.

<현행법상 공시송달에 의한 지급명령 허용기관>

소 송 촉 진 등에 관한 특례법 제20조의2	1. 「은행법」에 따른 은행 2. 「중소기업은행법」에 따른 중소기업은행 3. 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행 4. 「농업협동조합법」에 따른 조합과 그 중앙회 및 농협은행 5. 「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」에 따른 농업협동조합자산관리회사 6. 「수산업협동조합법」에 따른 조합과 그 중앙회 및 수협은행 6의2. 「상호저축은행법」에 따른 상호저축은행 7. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 신용협동조합중앙회
-----------------------------------	---

9) 정부, 소송촉진 등에 관한 특례법 일부개정법률안(의안번호 제2112915호, 2021. 10. 21. 제출)

	8. 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회 9. 「보험업법」에 따른 보험회사 10. 「여신전문금융업법」에 따른 여신전문금융회사 11. 「기술보증기금법」에 따른 기술보증기금 12. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금 13. 「산림조합법」에 따른 지역조합·전문조합과 그 중앙회 14. 「지역신용보증재단법」에 따른 신용보증재단 및 신용보증재단중앙회 15. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사 16. 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사 17. 「예금자보호법」에 따른 예금보험공사 및 정리금융회사 18. 「자산유동화에 관한 법률」에 따라 제1호부터 제17호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 청구 채권의 자산보유자인 유동화전문회사 19. 「주택도시보증법」에 따른 주택도시보증공사 20. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소벤처기업진흥공단 21. 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인시장진흥공단 22. 그 밖에 제1호부터 제6호까지, 제6호의2, 제7호부터 제21호까지에 준하는 자로서 대법원규칙으로 정하는 자
소 송 측 진 등에 관한 특 례 규 칙 제 1 7 조 의 2 ¹⁰⁾	1. 법 제20조의2제1항제16호의 한국자산관리공사가 자산관리자인 주식회사 국민행복기금 1의2. 법 제20조의2제1항제16호의 한국자산관리공사가 자산관리자인 소상공인자영업자새출발기금 주식회사 2. 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」에 따른 서민금융진흥원 및 동법인이 운영하거나 지원·감독하는 신용대출사업자 3. 「자산유동화에 관한 법률」에 따라 법 제20조의2제1항제18호 또는 제22호에 해당하는 자가 청구채권의 자산보유자인 유동화전문회사

10) 대법원규칙에 따라 공시송달에 의한 지급명령을 허용하는 기관은 4개 기관이며 최근 한국자산관리공사가 자산관리자인 소상공인자영업자새출발기금 주식회사가 추가된바 있음(2024. 10. 4.).

IV. 관계기관 의견

법무부는 특례제도 폐지와 함께 금융위의 「금융기관채권대손인정업무세칙」 개정으로¹¹⁾ 금융기관에 연체채권 시효완성 유인이 생긴 만큼 기존의 지급명령 사건이 전부 민사 본안사건이 증가하지 않을 것으로 보고, 지급명령에 대한 채무자의 이의신청률은 0.2% 수준이므로 특례규정으로 채무자의 방어권이 보장된다 보기 어렵다는 이유로 개정안의 입법 취지에 찬성한다는 의견을 제시함.

법원행정처는 개정안의 입법 취지에 공감하지만, 특례제도 폐지 시 연간 약 20만 건의 민사 본안사건 증가로 전체 민사재판 지연 우려가 있고, 채권자는 특례제도 폐지로 집행권원 취득 시기가 지연되고 추가 부담하게 된 소송비용 등을 패소자인 채무자가 부담하도록 하게 할 우려가 있으며, 채무자 또한 지급명령에 대한 이의신청 절차를 통해 1심에서 채권에 대하여 다룰 수 있는 심급의 이익을 상실하게 된다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5061

11) 금융회사 등의 5천만 원 또는 3천만 원 이하 채권에 대하여 채권의 소멸시효 완성을 조건으로 하여 금융감독원장의 대손 인정을 가능하게 하는 규정 신설