



제400회국회(정기회)
제2차 행정안전위원회

행정절차법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈송달장소 및 공시송달 요건 구체화〉

- 박완수의원 대표발의(의안번호 제2114673호)
- 김도읍의원 대표발의(의안번호 제2114760호)

2022. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 개 요	1
【박완수의원안】	1
【김도읍의원안】	2
II. 검토의견	4
1. 개정안의 주요내용	4
2. 검토의견	7

I. 개 요

【박완수의원안】

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 박완수의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2022. 2. 4.

다. 회부연월일 : 2022. 2. 7.

2. 제안이유

송달은 당사자 등에 대한 행정절차상 통지행위로 행정작용의 효력발생 요건이 되는 중요 사항임에도 현행 법령상 송달장소 등이 명확히 규정되어 있지 않아 문제가 있음.

따라서 그간 사법의 판단(판례)을 통해 해석해왔던 부분을 생활 환경 변화와 실정에 맞추어 송달의 기준을 구체화하고 행정 효율성을 고려하여 균형 있게 개선할 필요가 있음.

이에 송달의 대상지를 개인의 경우 주민등록 주소지, 법인의 경우 주된 사무소 등으로 구체적으로 규정하고, 행정적·법률적 다툼의 소지가 없도록 수취인 부재 시 공시송달 가능 기준을 구체적으로 규정해 법률의 명확성을 제고하는 한편, 신속한 행정 처리를 할 수 있도록 하여 행정의 효율성을 증진하려는 것임(안 제14조).

【김도읍의원안】

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김도읍의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2022. 2. 11.

다. 회부연월일 : 2022. 2. 14.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자의 주소·거소·영업소·사무소 또는 전자우편주소로 하도록 하고 있음. 또한 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나 송달이 불가능한 경우 공시송달 하도록 하고 있음.

그러나 현행법상 송달장소 등이 명확히 규정되어 있지 않은 상황에서 실제로 「주민등록법」 상 주소지 외의 거소지 등을 파악하기 어려움에도 불구하고 송달받을 자와 관계된 장소에까지 송달하도록 함으로써 행정효율성이 저하된다는 지적이 있음.

한편, 생활환경의 변화로 인하여 수취인 불명, 폐문 부재 사유 등의 반송이 증가되어 우편송달이 어려워지고 있는 상황에서 송달받을 자가 이를 수령하지 않는 경우 공시송달을 할 수 있도록

하여야 한다는 의견이 제시되고 있음.

이에 송달장소를 송달받을 자에 따라 구체적으로 규정하고, 송달받을 자가 송달할 장소에 없는 경우로서 등기우편으로 송달하였으나 수취인 부재로 반송되는 경우 공시송달하도록 함으로써 송달제도의 효율성을 제고하려는 것임(안 제14조제1항, 같은 조 제4항제3호 신설).

Ⅱ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

개정안은 송달장소를 송달받을 자에 따라 구체적으로 규정하고, 수취인 부재로 반송되는 경우 공시송달이 가능함을 명시하려는 것임(안 제14조).

현 행	박완수의원안	김도읍의원안
제14조(송달) ① 송달 은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등 의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함 한다. 이하 같다)의 <u>주소·거소(居所)·</u> <u>영업소·사무소</u> 또 <u>는 전자우편주소(이</u> <u>하 “주소등”이라 한</u> <u>다)로 한다. 다만,</u> <u>송달받을 자가 동의</u> <u>하는 경우에는 그를</u> <u>만나는 장소에서 송</u> <u>달할 수 있다.</u> <u><신 설></u>	제14조(송달) ① ---- ----- ----- ----- ----- ----- <u>주소 등으로서 다음</u> <u>각 호의 어느 하나-</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. <u>개인의 경우</u> <u>「주민등록법」에</u>	제14조(송달) ① ---- ----- ----- ----- ----- ----- <u>주소 등으로서 다음</u> <u>각 호의 어느 하나-</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. <u>개인의 경우</u> <u>「주민등록법」에</u>

현행	박완수의원안	김도읍의원안
<신설>	<u>따라 신고한 주소지 또는 거소지</u> 2. <u>법인 또는 단체</u>의 경우 주된 영업소·사무소 또는 대표자의 제1호에 따른 주소지·거소지	<u>따라 신고한 주소지 또는 거소지</u> 2. <u>법인·단체·기관</u>의 경우 주된 영업소·사무소 또는 대표자의 제1호에 따른 주소지·거소지
<신설>	3. <u>송달받을 자가 송달하려는 행정청에 신고 또는 통지한 거소지</u>	3. <u>송달받을 자가 송달하려는 행정청에 신고 또는 통지한 거소지</u>
<신설>	4. <u>전자우편주소 등 정보통신망(송달받을 자가 동의하여 전자우편주소 등을 지정하는 경우에 한한다)</u>	4. <u>전자우편주소 등 정보통신망(송달받을 자가 동의하여 전자우편주소 등을 지정하는 경우에 한한다)</u>
② (생략)	② (현행과 같음)	② (현행과 같음)
③ <u>정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.</u>	<삭제>	<삭제>

현행	박완수의원안	김도읍의원안
④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다. 1. (생략) <u><신설></u> 2. (생략) <u><신설></u> ⑤ (생략)	④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) <u>1의2. 제1항에 따라</u> <u>우편</u>의 방법으로 송달하였으나 송달받을 자의 부재 등의 사유로 <u>2회 이상</u> <u>도달되지 않은 것</u> <u>이 확인되는 경우</u> 2. (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음)	④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. <u>송달받을 자가</u> <u>송달할 장소에 없</u> <u>는 경우로서 등기</u> <u>우편</u>으로 송달하였으나 수취인 부재로 <u>반송되는 경</u> <u>우 등 대통령령으</u> <u>로 정하는 경우</u> ⑤ (현행과 같음)

2. 검토의견

현행법의 송달 관련 규정¹⁾을 살펴보면, 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 송달받을 자의 주소·거소·영업소·사무소 또는 전자우편주소로 하되 송달받을 자가 동의하는 경우에는 만나는 장소에서 송달할 수 있고(우편·교부·전자송달), 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자 또는 동거인에게 문서를 교부할 수 있으며(보충송달), 송달받을 자 또는 그 사무원 등이 정당한 사유 없이 송달을 거부하는

- 1) 「행정절차법」 제14조(송달) ① 송달은 우편, 교부 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함한다. 이하 같다)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소(이하 “주소등”이라 한다)로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다.
- ② 교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람(이하 이 조에서 “사무원등”이라 한다)에게 문서를 교부할 수 있다. 다만, 문서를 송달받을 자 또는 그 사무원등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 그 사실을 수령확인서에 적고, 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있다.
- ③ 정보통신망을 이용한 송달은 송달받을 자가 동의하는 경우에만 한다. 이 경우 송달받을 자는 송달받을 전자우편주소 등을 지정하여야 한다.
- ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다.
1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우
2. 송달이 불가능한 경우
- ⑤ 제4항에 따른 공고를 할 때에는 민감정보 및 고유식별정보 등 송달받을 자의 개인정보를 「개인정보 보호법」에 따라 보호하여야 한다.
- ⑥ 행정청은 송달하는 문서의 명칭, 송달받는 자의 성명 또는 명칭, 발송방법 및 발송 연월일을 확인할 수 있는 기록을 보존하여야 한다.

- 제15조(송달의 효력 발생) ① 송달은 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 해당 문서가 송달받을 자에게 도달됨으로써 그 효력이 발생한다.
- ② 제14조제3항에 따라 정보통신망을 이용하여 전자문서로 송달하는 경우에는 송달받을 자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 도달된 것으로 본다.
- ③ 제14조제4항의 경우에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공고일 부터 14일이 지난 때에 그 효력이 발생한다. 다만, 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있어 효력 발생 시기를 달리 정하여 공고한 경우에는 그에 따른다.

때에는 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있도록 하고(유치송달), 송달받을 자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없거나 송달이 불가능한 경우에는 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고(공시송달)하도록 하고 있음.

개정안들은 현행법에 송달장소가 ‘주소·거소·영업소·사무소 또는 전자우편주소’로 규정돼 있는 것이 다소 포괄적이라 보고, 송달받을 자가 개인인지 법인·단체(·기관)인지에 따라 송달장소를 명확히 하면서 그 외에 송달이 가능한 경우까지 알기 쉽게 정비하고, 규정된 송달장소에 발송한 우편이 수취인이 부재 등 사유로 반송되는 경우 공시송달을 할 수 있는 근거를 마련하여 행정의 효율성을 제고²⁾하려는 입법취지로 보임.

[현행과 개정안에 따른 송달장소 비교]

현 행	개 정 안	비 고
[개인, 법인·단체 공통] - 송달받을 자의 주소·거소·영업소·사무소	[개인] - 「주민등록법」에 따라 신고한 주소지 또는 거소지	송달받을 자에 따라 송달장소 구체화
	[법인 또는 단체] - 주된 영업소·사무소 - 대표자의 「주민등록법」에 따라 신고한 주소지 또는 거소지	

2) 개정안은 송달장소 중 ‘주소 또는 거소’를 ‘「주민등록법」에 신고한 주소지 또는 거소지’로 하여 행정청의 담당자가 주민등록 상의 거주지 외에 다른 실거주지까지 파악해 송달해야 하는 비효율적인 측면을 줄이려는 취지로 보임.

현 행	개 정 안	비 고
[개인, 법인·단체 공통]	[개인, 법인·단체 공통]	
- 전자우편주소 (전자우편주소 등 정보통신망)	- 전자우편주소 등 정보통신망	기존 3항에서 위치 이동
- 만나는 장소	- 만나는 장소	변동 없음
-	- 행정청에 신고 또는 통지한 거 소지	송달장소 신설

동 개정안들의 심사에 있어서는 다음 사항에 대해 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 개정안은 ‘「주민등록법」에 따라 신고한 주소지 또는 거소지³⁾’를 송달장소로 하고 있는데, 이 경우 송달받을 자가 실제 거주하는 장소라 하더라도 「주민등록법」에 따라 신고하지 않으면 송달이 어려운 것으로 해석될 가능성이 있어 보이며, 또한 국내에 거주하는 외국인은 「주민등록법」에 따른 등록대상이 아니므로⁴⁾

3) 「주민등록법」 제10조(신고사항) ①주민(재외국민은 제외한다)은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

1.~ 6. (생 략)

7. 주소

8. 9. (생 략)

10. 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 해당 연월일

11. 삭제

②누구든지 제1항의 신고를 이중으로 할 수 없다

제16조(거주지의 이동) ①하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동하면 제11조나 제12조에 따른 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 신거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 전입신고를 하여야 한다.

② ~ ⑤ (생 략)

4) 「주민등록법」 제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. **다만, 외국인은 예외로 한다.**

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)

2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람

3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우

국내 거주 외국인에 대해서도 송달이 가능한 방안을 검토할 필요가 있음⁵⁾.

둘째, 개정안은 개인에게 송달하는 경우 「주민등록법」에 따라 신고한 주소지 또는 거소지^{가)}를 송달장소로 하고 있는데, 이 경우 법인·단체와 달리 개인에 대해서는 ‘영업소나 사무소’가 송달장소에서 제외됨. 안 제14조제1항3호에 따라 개인이 행정청에 송달장소로 신고 또는 통지하는 경우에는 개인의 영업소나 사무소에서 송달을 받을 수 있겠으나, 기본적인 송달장소 규정을 법인·단체와 달리 정할 것인지에 대해서는 논의가 필요해 보임.

또한 이 부분을 안 제14조제4항제1호의2 또는 제3호의 공시송달 규정과 함께 적용할 경우를 생각해 보면, 「국세기본법」의 유사 조항⁶⁾과 관련된 판례는 송달할 장소가 여러 곳인 경우 각각의 장소에 송달을 시도해야 공시송달이 가능한 것으로 보는 입장⁷⁾이어서,

가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우

나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.

③ 삭제

5) 외국인은 「출입국관리법」에 따라 90일 이상 체류하는 경우에 지방출입국·외국인관서의 장에게 외국인 등록을 하여야 하며, 장소 관련 등록사항은 국내 체류지와 근무처임.

6) 「국세기본법」 제11조(공시송달) ① 서류를 송달받아야 할 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 서류의 주요 내용을 공고한 날부터 14일이 지나면 제8조에 따른 서류 송달이 된 것으로 본다.

1. 주소 또는 영업소가 국외에 있고 송달하기 곤란한 경우

2. 주소 또는 영업소가 분명하지 아니한 경우

3. 제10조제4항에서 규정한 자가 송달할 장소에 없는 경우로서 등기우편으로 송달하였으나 수취인 부재로 반송되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우

② (생략)

7) 대법원은 ‘송달할 장소’란 과세관청이 선량한 관리자의 주의를 다하여 조사함으로써 알 수 있는 납세자의 주소, 거소, 영업소 또는 사무소를 말하고, 납세자의 ‘송달할 장소’가 여러 곳이어도 각각의 장소에 송달을 시도할 수 있었는에도 세무공무원이 그 중 일

개인과 법인·단체에 대한 공시송달 요건에서도 차이가 생김을 고려할 필요가 있어 보임.

셋째, 수취인 부재 등 사유로 우편물 반송 시 공시송달 근거 규정과 관련하여, 「행정절차법」의 공시송달 사유에는 타 입법례와 달리 공시송달 요건으로 ‘송달이 불가능한 경우’가 있음⁸⁾.

[행정절차와 관련한 공시송달 규정 현황(예시)]

구 분	공시송달 사유
행정절차법	1. 송달받을 자의 주소등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우 2. 송달이 불가능한 경우
국세기본법 및 지방세기본법	1. 주소 또는 영업소가 국외에 있고 송달하기 곤란한 경우 2. 주소 또는 영업소가 분명하지 아니한 경우 3. 송달받을 자가 송달할 장소에 없는 경우로서 <u>등기우편으로 송달하였으나 수취인 부재로 반송되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우</u> <시행령> 1. 서류를 (등기)우편으로 송달하였으나 수취인이 부재중(不在中)인 것

부 장소에만 방문하여 수취인이 부재 중인 것을 확인된 경우에는 납세고지서를 공시 송달할 수 있는 경우에 해당하지 않는다고 판시한 바 있음(2015. 10. 29. 선고 2015두 43599 판결)

8) 우편물 반송을 송달이 불가능한 경우로 보아 공시송달한 사례도 있음.

국고보조금 용도 외 사용 건에 대한 반환명령 행정처분서 공시송달 (문화체육관광부 공고 제2022-84호)

다음 당사자는 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조(용도 외 사용금지)를 위반한 자로 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조(보조금의 반환)에 따른 반환명령 대상자입니다. 반환명령 사전통지서를 등기우편으로 발송하였으나 주소불명, 폐문부재의 사유로 반송됨에 따라 송달이 불가능하여 「행정절차법」 제14조 제4항에 따라 다음과 같이 공시송달(공고) 합니다.

공시송달 공고(부여군 공고 제2020-1606호)

「민간임대주택에 관한 특별법」 제6조제5항의 규정에 의거 임대 의무 기간이 종료하여 임대사업자 등록을 전부(일부)말소하고 통지하였으나 우편물이(수취인불명, 폐문, 이사) 등의 사유로 송달이 불가하여 「행정절차법」 제14조제4항 규정에 의하여 아래와 같이 공시송달 공고합니다.

구 분	공시송달 사유
	으로 확인되어 반송됨으로써 납부기한 내에 송달이 곤란하다고 인정되는 경우 2. 세무공무원이 2회 이상 납세자를 방문[처음 방문한 날과 마지막 방문한 날 사이의 기간이 3일(기간을 계산할 때 공휴일 및 토요일은 산입하지 않는다) 이상이어야 한다]해 서류를 교부하려고 하였으나 수취인이 부재중인 것으로 확인되어 납부기한까지 송달이 곤란하다고 인정되는 경우
관세법	납세의무자의 주소, 거소, 영업소 또는 사무소가 모두 분명하지 아니하여 관세의 납부고지서를 송달할 수 없을 때
노동위원회법	1. 주소가 분명하지 아니한 경우 2. 주소가 국외에 있거나 통상적인 방법으로 확인할 수 없어 서류의 송달이 곤란한 경우 3. <u>등기우편 등으로 송달하였으나 송달을 받아야 할 자가 없는 것으로 확인되어 반송되는 경우</u>
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	이해관계인의 주소 또는 거소가 불분명하거나 그 밖의 사유로 서류를 송달할 수 없는 경우
디자인보호법	송달을 받을 자의 주소나 영업소가 불분명하여 송달할 수 없을 때
상표법	송달을 받을 자의 주소나 영업소가 불분명하여 송달할 수 없을 경우

참고로, 대법원은 우편물 반송 시 공시송달과 관련하여 ‘수취인 부재’를 송달할 장소를 장기간 이탈하여 행정청의 권한 행사에 장애가 있는 경우로 한정하여 해석⁹⁾하고, ‘공시송달의 적법성’에 대한 입증 책임은 행정청에 있다¹⁰⁾고 판시한 바 있음.

문 의 처
02)6788-5350

9) 대법원은 ‘수취인의 부재’라 함은 납세의무자가 기존의 송달할 장소로부터 장기간 이탈한 경우로서 과세권 행사에 장애가 있는 경우로 한정 해석함이 상당하다고 판시한 바 있음.(대법원 2000. 10. 6. 98두18916)

10) 납세고지서에 대한 공시송달이 적법한지 여부에 관한 책임은 원칙적으로 과세관청에 있다.(대법원 1996. 6. 28. 96누3562)