



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

주택도시기금법 일부개정법률안

검 토 보 고

《공사가 경매신청을 하는 경우 발송송달 특례 도입》

■ 윤종균의원 대표발의(의안번호 제2209827호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I. 윤종군의원 대표발의(제2209827호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 주택도시보증공사가 경매신청을 하는 경우 발송송달 특례 도입 (안 제30조의2 신설)	3

I. 윤종균의원 대표발의(제2209827호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤종균의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 4. 15.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 16.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법에는 주택도시보증공사(이하 “공사”)가 임대인을 대신하여 전세보증금을 대위변제 후 채권회수를 위해 법원에 경매를 신청할 경우 경매개시결정문 송달과 관련하여 별도의 규정을 두고 있지 아니하고 있으며, 「민사집행법」에 따라 채무자에게 경매개시결정문이 송달되어야 효력이 발생함.

한편, 최근 전세사기 등으로 공사의 대위변제 규모가 급증하고 있으나, 채권회수가 지연됨에 따라 재정 건정성이 악화되어 보증공급에 차질이 우려되는 상황임. 공사가 채권회수를 위해 경매를 신청할 경우 경매개시결정문을 채무자인 임대인에게 송달하여야 하나, 송달불능으로 집행절차가 지연되는 사례가 많으며, 특히 다주택채무자의 경우 경매개시결정문의 송달을 의도적으로 회피하여 강제집행절차가 지연되고 채권회수를 방해하고 있음.

이와 관련하여 「한국주택금융공사법」과 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에서는 해당 기관이 임의경매를 신청하는 경우 경매

개시결정문 발송 시 송달의 효력을 발생시키는 발송송달 특례를 인정하고 있다는 점에서 공사가 채권회수를 위해 경매신청을 하는 경우에도 발송송달 특례를 도입할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 공사가 임차권등기를 마친 주택을 경매신청하는 경우 경매개시결정문 발송 시 송달의 효력을 발생시키는 발송송달 특례규정을 신설하여 신속한 채권회수를 통해 공사의 재무건전성을 개선하고, 보증여력을 확보하여 공적 보증의 원활한 공급에 기여하려는 것임(안 제30조의2 신설).

3. 검토의견

가. 주택도시보증공사가 경매신청을 하는 경우 발송송달 특례 도입
(안 제30조의2 신설)

현행	개정안
<신설>	제30조의2(경매에 대한 통지 또는 송달의 특례) ① 제26조제1항제3호의 구상권 행사를 위한 업무를 수행할 때 채권자로서의 공사의 신청에 따라 법원이 진행하는 「민사집행법」에 따른 경매절차(「주택임대차보호법」에 따른 임차권등기를 마친 주택에 대하여 경매를 신청하는 경우만 해당한다)에서 경매에 관한 통지 또는 송달은 경매신청 당시 해당 부동산의 등기부에 기재되어 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함하며, 주소를 법원에 신고한 경우에는 그 주소로 한다)에 발송함으로써 송달된 것으로 보며, 등기부 및 주민등록표에 주소가 기재되어 있지 아니하고 주소를 법원에 신고하지 아니한 경우에는 공시송달(公示送達)의 방법에 따라야 한다. ② 제1항에 따른 경매절차를 진행할 때 공사는 경매신청 전에 경매실행 예정 사실을 해당 채무자 및 소유자

현행	개정안
	<u>에게 부동산의 등기부에 기재되어 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함한다)로 알려야 한다. 이 경우 발송한 때에 송달된 것으로 본다.</u>

개정안 제30조의2는 주택도시보증공사가 「주택도시기금법」 제26조 제1항제3호1)의 구상권 행사를 위한 업무를 수행할 때 채권자로서 주택도시보증공사의 신청에 따라 진행하는 「민사집행법」에 따른 경매절차에서 경매에 관한 통지 또는 송달은 경매신청 당시 해당 부동산의 등기부에 기재되어 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함하며, 주소를 법원에 신고한 경우에는 그 주소로 함)에 발송함으로써 송달된 것으로 보고, 등기부 및 주민등록표에 주소가 기재되어 있지 아니하고 주소를 법원에 신고하지 아니한 경우에는 공시송달의 방법으로 하며(제1항),

경매절차를 진행할 때 주택도시보증공사는 경매신청 전에 경매실행 예정 사실을 해당 채무자 및 소유자에게 부동산의 등기부에 기재되어

1) 「주택도시기금법」

제26조(업무) ① 공사는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. (생략)
2. 분양보증, 임대보증금보증, 하자보수보증, 전세보증금반환보증, 그 밖에 대통령령으로 정하는 보증업무
3. 제2호에 따른 보증을 이행하기 위한 주택의 건설 및 하자보수 등에 관한 업무와 구상권 행사를 위한 업무

있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함함)로 알려야 하고, 이 경우 발송한 때에 송달된 것으로 보려는 것임(제2항).

최근 주택도시보증공사의 전세보증금반환보증 및 임대보증금보증에 대한 보증사고²⁾가 급격히 증가하면서 연간 채권회수 금액이 연간 대위변제 금액에 크게 미치지 못하고 그 차이도 점차 늘어나는 상황이 지속되었는데, 특히 2023년과 2024년에는 대위변제 금액이 각각 4조 6,065억원, 5조 6,040억원에 이르렀으나, 채권회수 금액은 각각 5,409억원, 1조 3,091억원에 불과하였음.

【 전세보증금반환보증, 임대보증금보증에 대한 보증사고 현황 】

(단위: 억원, 건)

구 분			2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
기업 보증	임대보증 (법인)	금액	391	409	510	1,387	3,308
		건수	400	524	767	1,256	2,668
개인 보증	임대보증 (개인)	금액	-	-	321	13,002	13,229
		건수	-	-	135	4,723	5,437
	전세반환 보증	금액	4,682	5,790	11,726	43,347	44,896
		건수	2,408	2,799	5,443	19,350	20,941
합계		금액	5,073	6,199	12,557	57,736	61,433
		건수	2,808	3,323	6,345	25,329	29,046

※ 자료: 국토교통부

2) 주택도시보증공사 「전세보증금반환보증 약관」

제6조(보증사고) ① 보증사고는 아래에 열거된 보증사고사유 중 하나가 발생한 경우를 말합니다.

1. 보증채권자가 전세계약의 해지 또는 종료 후 1월 내에 정당한 사유 없이 전세보증금을 되돌려 받지 못한 경우
2. 전세계약 기간 중 전세목적물에 대해 경매 또는 공매가 실시되어 배당 후 보증채권자가 전세보증금을 되돌려 받지 못한 경우

【 전세보증금반환보증, 임대보증금보증에 대한 대위변제 및 회수 현황 】

(단위: 억원)

구 분			2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
기업 보증	임대보증 (법인)	변제	558	463	463	802	2,148
		회수	75	350	207	155	382
개인 보증	임대보증 (개인)	변제	-	-	188	9,719	13,944
		회수	-	-	11	166	846
	전세반환 보증	변제	4,415	5,041	9,241	35,544	39,948
		회수	2,214	2,114	2,179	5,088	11,863
합계		변제	4,973	5,504	9,892	46,065	56,040
		회수	2,289	2,464	2,397	5,409	13,091

※ 자료: 국토교통부

이에, 주택도시보증공사의 당기순손실은 2023년 3조 8,598억원, 2024년 2조 5,198억원을 기록하는 등 주택도시보증공사의 재무건전성이 악화³⁾되고 있는 상황임.

주택도시보증공사는 대위변제 이후 채권을 회수하기 위하여 채무관계자에 대한 재산조사, 채권보전조치 등을 실시⁴⁾하고, 채무관계자가 자진 상환하지 않는 경우 대상 부동산에 대한 지급명령 또는 청구소송 등에 의하여 집행권원을 획득한 다음 강제경매⁵⁾를 통하여 구상권을 행사

3) 주택도시보증공사의 당기순이익 현황(※자료: 국토교통부)

(2020년) 2,918억원 ⇒ (2021년) 3,620억원 ⇒ (2022년) △4,087억원 ⇒ (2023년) △38,598억원
⇒ (2024년) △25,198억원

4) 「채권관리규정」 (주택도시보증공사 내규)

제10조(재산조사) ①영업부서장은 채무관계자의 담보를 통해 채권의 전액회수가 불가능하다고 인정될 경우 등에는 지체없이 채무관계자의 재산을 조사하여야 한다.

제11조(채권보전조치) ①영업부서장은 재산조사결과 채무관계자의 재산이 있을 경우에는 회수실익가액, 환가의 용이성 등을 검토하여 가압류, 가처분 등 적절한 채권보전조치를 취하여야 한다.

하고 있음.

「민사집행법」 제83조6)에 따라 강제경매 신청을 받은 법원은 경매 절차를 개시하는 결정과 동시에 그 부동산의 압류를 명하여야 하고, 압류는 채무자에게 그 결정이 송달된 때 또는 등기된 때에 효력이 발생하지만, 경매절차에서 채무자에게 경매개시결정을 송달하는 것은 반드시 필요⁷⁾함.

「민사소송법」에 따른 송달의 원칙은 송달받을 사람에게 서류를 교

5) 전세반환금보증채권, 임차보증금반환채권에 대한 주택도시보증공사의 강제집행절차는 대상 부동산에 대한 강제경매임.

「채권관리규정」(주택도시보증공사 내규)

제27조(강제집행) ①영업부서장은 담보권실행으로도 채권의 완전회수가 불가능하다고 판단하는 경우에는 채무관계자의 일반재산에 대하여 강제집행절차를 취하여야 한다.

②강제집행은 지급명령 또는 청구소송 등에 의하여 집행권원을 득한 후 다음 각 호의 사항을 면밀히 조사하여 즉시 압류 등 법적절차를 취하여야 한다.

1. 저당권등 선순위채권 유무
2. 압류금지재산 여부
3. 채권회수가능재산 유무

「민사집행법」

제78조(집행방법) ①부동산에 대한 강제집행은 채권자의 신청에 따라 법원이 한다.

②강제집행은 다음 각호의 방법으로 한다.

1. 강제경매
2. 강제관리

6) 「민사집행법」

제83조(경매개시결정 등) ①경매절차를 개시하는 결정에는 동시에 그 부동산의 압류를 명하여야 한다.

② · ③ (생략)

④압류는 채무자에게 그 결정이 송달된 때 또는 제94조의 규정에 따른 등기가 된 때에 효력이 생긴다.

제94조(경매개시결정의 등기) ①법원이 경매개시결정을 하면 법원사무관등은 즉시 그 사유를 등기부에 기입하도록 등기관(登記官)에게 촉탁하여야 한다.

7) 대법원 1991. 12. 16.자 91마239 결정

- 경매개시결정은 비단 압류의 효력을 발생시키는 것일 뿐만 아니라 경매절차의 기초가 되는 재판이어서 그것이 당사자에게 고지되지 않으면 효력이 있다고 할 수 없고 따라서 따로 압류의 효력이 발생하였는지 여부에 관계없이 경매개시결정의 고지 없이는 유효하게 경매절차를 속행할 수 없다.

부하는 교부송달이고 예외적으로 보충송달, 우편송달, 공시송달 등이 있는데, 송달의 효력 발생 시점으로 보면 도달송달(교부송달, 보충송달), 발송송달(우편송달)로 구분됨.

【 「민사소송법」 상 송달의 구분 】

구 분	내용	효력 발생
교부 송달 (제178조)	특별한 규정이 없는 경우 송달받을 사람에게 서류의 등본 또는 부본을 교부하는 방식	교부한 때
보충 송달 (제186조)	송달받을 사람을 만나지 못했을 때, 그의 사무원, 피용자 또는 동거인 등 사리를 분별할 능력이 있는 사람에게 서류를 교부하는 방식	교부한 때
유치 송달 (제186조)	정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 경우 송달할 장소에 서류를 놓아두는 방식	서류를 놓아두었을 때
우편 송달 (제187조)	보충송달·유치송달할 수 없는 경우 서류를 등기우편 등의 방법으로 발송하는 방식	서류 발송한 때
송달함 송달 (제188조)	법원 안에 송달함을 설치하여 송달함에 서류를 넣는 방식	송달함에 서류 넣은 지 3일
공시송달 (제194조 등)	당사자의 주소 등 또는 근무장소를 알 수 없거나, 외국에서 하여야 할 송달에 관하여 효력이 없을 것으로 인정되는 경우 법원 게시판에 게시하는 등의 방법으로 송달하는 방식	게시 후 2주

그런데, 주택도시보증공사의 신청으로 법원이 경매개시결정을 채무자에게 교부송달할 때, 채무자가 의도적으로 송달을 회피하여 경매절차가 지연되는 사례가 많다는 의견이 있음(제안이유 참조).

이에, 개정안은 주택도시보증공사가 임차권등기를 마친 주택을 경매 신청하는 경우 법원의 경매개시결정과 경매신청 전 주택도시보증공사의 경매실행 예정 사실 통보에 대하여 발송송달 특례를 도입함으로써 신속한 채권회수를 통하여 주택도시보증공사의 재무건전성을 개선하고 보증여력을 확보하려는 취지의 입법임.

개정안과 유사한 입법례는 「한국주택금융공사법⁸⁾」과 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률⁹⁾」이 있는데, 「한국주택금융공사법」과 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에서는 발송송달 특례를 ‘담보권 실행을 위한 경매절차만 해당’하도록 규정하고 있음.

8) 「한국주택금융공사법」

제63조(경매에 대한 통지 또는 송달의 특례) ① 법원이 공사의 신청에 따라 진행하는 「민사집행법」에 따른 경매절차(담보권 실행을 위한 경매절차만 해당한다)에서 경매에 관한 통지 또는 송달은 경매신청 당시 해당 부동산의 등기부에 기재되어 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함하며, 주소를 법원에 신고한 경우에는 그 주소로 한다)에 발송함으로써 송달된 것으로 보며, 등기부 및 주민등록표에 주소가 기재되어 있지 아니하고 주소를 법원에 신고하지 아니한 경우에는 공시송달(公示送達)의 방법에 따라야 한다.

② 제1항에 따른 경매절차를 진행할 때 공사는 경매신청 전에 경매실행 예정 사실을 해당 채무자 및 소유자에게 부동산의 등기부에 기재되어 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함한다)로 알려야 한다. 이 경우 발송한 때에 송달된 것으로 본다.

9) 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」

제45조의2(경매에 대한 통지 또는 송달의 특례) ① 제26조제1항 또는 제2항의 업무를 수행할 때 채권자 또는 채권 회수 수임인(受任人)으로서의 공사의 신청에 의하여 법원이 진행하는 「민사집행법」에 따른 경매절차(담보권 실행을 위한 경매절차만 해당한다)에서의 통지 또는 송달은 경매 신청 당시 해당 부동산의 등기부에 적혀 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 적혀 있는 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 적혀 있는 주소를 포함하며, 주소를 법원에 신고한 경우에는 그 주소로 한다)에 발송함으로써 송달된 것으로 본다. 다만, 등기부 및 주민등록표에 주소가 적혀 있지 아니하고 주소를 법원에 신고하지 아니한 경우에는 공시송달(公示送達)의 방법으로 하여야 한다.

② 제1항에 따른 경매절차에서 제26조제1항 또는 제2항의 업무를 수행할 때 채권자 또는 채권 회수 수임인으로서의 공사는 경매 신청 전에 경매실행 예정 사실을 해당 채무자 및 소유자에게 부동산의 등기부에 적혀 있는 주소(「주민등록법」에 따른 주민등록표에 적혀 있는 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 적혀 있는 주소를 포함한다)로 통지하여야 한다. 이 경우 발송함으로써 송달된 것으로 본다.

「민사집행법」에서 규정하고 있는 부동산경매는 크게 제78조¹⁰⁾에 따른 강제경매와 제264조¹¹⁾에 따른 ‘담보권을 실행하기 위한 경매(이하 “임의경매”라 함)’로 구분됨.

강제경매는 집행권원¹²⁾에 의하여 금전의 지급을 목적으로 하는 채권의 강제적 실현을 위하여 국가의 집행기관이 채무자 소유의 부동산을 강제로 매각하여 그 대금을 가지고 채권자의 만족을 얻게 하려는 절차를 말하고, 임의경매는 저당권, 전세권, 질권 등 담보권을 가진 자에게 우선변제를 받게 할 목적으로 담보의 목적물을 매각하는 절차¹³⁾로써 별

10) 「민사집행법」

제78조(집행방법) ①부동산에 대한 강제집행은 채권자의 신청에 따라 법원이 한다.

②강제집행은 다음 각호의 방법으로 한다.

1. 강제경매
2. 강제관리

11) 「민사집행법」

제264조(부동산에 대한 경매신청) ①부동산을 목적으로 하는 담보권을 실행하기 위한 경매신청을 함에는 담보권이 있다는 것을 증명하는 서류를 내야 한다.

②담보권을 승계한 경우에는 승계를 증명하는 서류를 내야 한다.

③부동산 소유자에게 경매개시결정을 송달할 때에는 제2항의 규정에 따라 제출된 서류의 등본을 붙여야 한다.

12) “집행권원”은 “채무명의”를 순화한 표현으로 확정된 중국판결, 지급명령, 공정증서, 화해조서 등이 있음.

「민사집행법」

제24조(강제집행과 중국판결) 강제집행은 확정된 중국판결(終局判決)이나 가집행의 선고가 있는 중국판결에 기초하여 한다.

제56조(그 밖의 집행권원) 강제집행은 다음 가운데 어느 하나에 기초하여서도 실시할 수 있다.

1. 항고로만 불복할 수 있는 재판
2. 가집행의 선고가 내려진 재판
3. 확정된 지급명령
4. 공증인이 일정한 금액의 지급이나 대체물 또는 유가증권의 일정한 수량의 급여를 목적으로 하는 청구에 관하여 작성한 공정증서로서 채무자가 강제집행을 승낙한 취지가 적혀 있는 것
5. 소송상 화해, 청구의 인낙(認諾) 등 그 밖에 확정판결과 같은 효력을 가지는 것

13) ○ “금융기관의연채대출금에관한특별조치법 제3조 위헌소원” (헌법재판소 1998. 9. 30. 98헌가7등, 판례집 10-2, p.501)

- 강제경매란 채무명의에 기하여 금전의 지급을 목적으로 하는 채권의 강제적 실현을 위하여 국가의 집행기관이 채무자 소유의 부동산을 강제로 매각하여 그 환가대금을 가지고 채권자의 만족을 얻게 하려는 부동산 집행방법을 말한다. 채무명의란 일정한 사법상의 급여청구권

도의 집행권원이 필요 없음.

즉, 「한국주택금융공사법」과 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에서는 임의경매에서의 발송송달 특례를 규정하고 있는데, 개정안은 강제경매에서의 발송송달 특례를 규정하려는 것임.

이에 대해서는, 임의경매 및 강제경매에서 발송송달에 관한 헌법재판소의 결정을 살펴볼 필요가 있음.

헌법재판소는 임의경매에서 금융기관이 신청한 경우에만 발송송달의 특례를 인정한 것이 헌법에 위반되지 아니하나 강제경매에서 금융기관이 신청한 경우에만 발송송달의 특례를 인정한 것은 평등권을 침해한다고 결정¹⁴⁾한 바 있으며, 그 결정의 주요 이유는 다음과 같음.

의 존재와 범위를 표시하고 그 청구권에 집행력을 인정한 공정의 문서를 말하는데, 구체적으로는 주로 재판 및 이에 준하는 효력이 있는 조서가 채무명의로 되나 그 외에도 당사자의 진술에 기하여 공증인 또는 합동법률사무소 및 법무법인이 작성한 증서인 집행증서도 채무명의로 된다. 한편, 담보권의 실행 등을 위한 경매에는 질권, 저당권, 전세권 등 담보권을 가진 자에게 우선변제를 받게 할 목적으로 담보의 목적물을 환가하는 절차인 소위 임의경매가 있다

14) ○ “금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제3조 위헌소원” (헌법재판소 1998. 9. 30. 98헌가7등, 판례집 10-2, p.484~p.485)

- 경매의 실행에 채무명의를 요하지 아니하는 부동산 임의경매절차에 있어 금융기관이 신청한 경우에만 발송송달의 특례를 인정하는 것은 금융기관이 비금융기관에 비하여 공신성에 차이가 크다는 점에 있어서 그 나름대로의 합리적 근거가 있는 차별이다.
- 그러나 부동산 강제경매에서는 그 전제로서 요구되는 채무명의를 금융기관의 것과 비금융기관의 것 사이에 공신성의 차이가 있을 수 없고, 따라서 부동산 강제경매절차에 있어 금융기관이 신청한 경우와 그렇지 않은 경우를 차별하여 금융기관을 우대할 합리적 이유를 찾을 수 없다.

구 「금융기관의연체대출금에관한특별조치법」 (법률 제4585호)

제3조(통지 또는 송달의 특례) 법원이 금융기관의 신청에 의하여 진행하는 민사소송법에 의한 경매절차(이하 “경매절차”라 한다)에 있어서 통지 또는 송달은 경매신청당시 당해 부동산등기 부상에 기재되어 있는 주소(주소를 법원에 신고한 때에는 그 주소로 한다)에 발송함으로써 송

첫째, 금융기관은 법률의 규정뿐 아니라 행정기관 등의 감시와 통제 하에서 높은 공신력과 투명도가 보장되는 기관이며, 국민 생활과 경제에 미치는 지대한 영향 때문에 일반 채권자와는 차별적인 업무의 효율성이 요구되므로 임의경매에 한하여 금융기관에 대한 발송송달의 특례를 인정하는 것은 합리적인 근거가 있는 차별임.

둘째, 채무자(또는 소유자)의 쪽에서 보았을 때, 임의경매의 경우에는 자신의 특정 부동산에 관하여 경매절차가 진행될 지를 미리 짐작할 수 있음에 반하여, 강제경매의 경우에는 집행권원을 가진 채권자가 채무자의 재산 중 부동산에 대한 경매를 신청할지(채무자의 유체동산이나 채권, 그 밖의 재산에 대하여 강제집행을 할 수도 있음), 부동산에 대한 경매를 신청할 경우에도 채무자 소유의 어느 부동산에 관하여 경매를 신

달된 것으로 보며, 그 부동산등기부에 주소가 기재되어 있지 아니하거나 주소를 법원에 신고하지 아니한 때에는 공시송달의 방법에 의하여야 한다.

○ “금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 제45조의2 제1항 등 위헌소원” (헌법재판소 2011. 11. 24. 2009헌바100, 판례집 23-2하, p.205)

- 금융기관은 법률의 규정뿐 아니라 행정기관 등의 감시와 통제 하에서 높은 공신력과 투명도가 보장되는 기관이며, 국민 생활과 경제에 미치는 지대한 영향 때문에 일반 채권자와는 차별적인 업무의 효율성이 요구되므로 임의경매절차에 한하여 일반 채권자와 달리 금융기관에 대한 발송송달의 특례를 인정하는 것은 합리적인 근거가 있는 차별이다. 나아가 발송송달로 인하여 채무자 등 이해관계인이 불측의 피해를 입을 가능성은 임의경매에 비하여 강제경매의 경우가 더 크다고 할 수 있으므로 강제경매와는 달리 임의경매의 경우에만 발송송달을 인정하는 것은 합리적인 근거가 있는 차별이다. 따라서 이 사건 법률조항은 평등권을 침해하지 아니한다.

구 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」(법률 제6627호)

제45조의2(경매에 대한 통지 또는 송달의 특례) ① 법원이 다음 각 호의 1에 해당하는 자의 신청에 의하여 진행하는 민사집행법에 의한 경매절차(담보권 실행을 위한 경매절차에 한한다)에 있어서의 통지 또는 송달은 경매신청당시 당해 부동산의 등기부에 기재되어 있는 주소(주민등록법에 의한 주민등록표에 기재된 주소와 다른 경우에는 주민등록표에 기재된 주소를 포함하며, 주소를 법원에 신고한 때에는 그 주소로 한다)에 발송함으로써 송달된 것으로 보며, 등기부 및 주민등록표에 주소가 기재되어 있지 아니하고 주소를 법원에 신고하지 아니한 때에는 공시송달의 방법에 의하여야 한다.

청할지 알 수 없다는 중대한 차이가 있음.

따라서, 발송송달로 인하여 채무자 등 이해관계인이 예상하지 못한 피해를 입을 가능성은 임의경매에 비하여 강제경매의 경우가 더 크다고 말할 수 있으므로 강제경매와는 달리 임의경매의 경우에만 발송송달을 인정한다고 하여 금융기관 채권자가 강제경매를 신청한 경우와 임의경매를 신청한 경우의 채무자를 합리적인 이유 없이 차별 취급하는 것으로 볼 수 없다는 것¹⁵⁾임.

15) ○ “금융기관의연체대출금에 관한특별조치법 제3조 위헌소원” (헌법재판소 1998. 9. 30. 98헌가7등, 판례집 10-2, p.506)

- 채무자(또는 소유자)의 쪽에서 보았을 때에 담보권의 실행을 위한 임의경매의 경우에는 자신의 특정 부동산에 관하여 경매절차가 진행될 지를 미리 짐작할 수 있음에 반하여, 강제경매의 경우에는 채무명의를 가진 채권자가 채무자의 재산 중 부동산에 대한 경매를 신청할 지(채무자의 유체동산이나 채권, 그밖의 재산에 대하여 강제집행을 할 수도 있다), 부동산에 대한 경매를 신청할 경우에도 채무자 소유의 어느 부동산에 관하여 경매를 신청할지 알 수 없다는 중대한 차이가 있기 때문이고, 이와같은 사정은 그밖의 이해관계인의 쪽에서 보아도 마찬가지이다.

따라서 발송송달로 인하여 채무자 등 이해관계인이 불측의 피해를 입을 가능성은 임의경매에 비하여 강제경매의 경우가 더 크다고 말할 수 있고, 이와 같은 권리침해의 정도가 매우 중한 점을 감안해 본다면 부동산 강제경매에 있어 금융기관을 비금융기관과 차별하여 우대하는 법률이 입법자의 입법형성의 자유를 벗어난 자의적인 입법이라는 비난을 면하기 위하여는 그 차별을 정당화할 수 있는 합리적인 이유를 찾을 수 있어야 한다 할 것이다.

○ “금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 제45조의2 제1항 등 위헌소원” (헌재 2011. 11. 24. 2009헌바100, 판례집 23-2하, p.216)

- 채무자(또는 소유자)쪽에서 보았을 때, 임의경매의 경우에는 자신의 특정 부동산에 관하여 경매절차가 진행될지 미리 짐작할 수 있음에 반하여, 강제경매의 경우에는 채무명의를 가진 채권자가 채무자의 재산 중 부동산에 대한 경매를 신청할지(채무자의 유체동산이나 채권, 그 밖의 재산에 대하여 강제집행을 할 수도 있다.), 부동산에 대한 경매를 신청할 경우에도 채무자 소유의 어느 부동산에 관하여 경매를 신청할지 알 수 없다는 중대한 차이가 있다.

따라서 발송송달로 인하여 채무자 등 이해관계인이 불측의 피해를 입을 가능성은 임의경매에 비하여 강제경매의 경우가 더 크다고 말할 수 있으므로 강제경매와는 달리 임의경매의 경우에만 발송송달을 인정한다고 하여 금융기관 채권자가 강제경매를 신청한 경우와 임의경매를 신청한 경우의 채무자를 합리적인 이유 없이 차별 취급하는 것으로 볼 수 없다.

결국 이 사건 법률조항은 금융기관 채권자가 임의경매를 신청한 경우의 채무자를, 비금융기관 채권자가 임의경매를 신청한 경우나 금융기관 채권자가 강제경매를 신청한 경우의 채무자와 합리적인 이유 없이 차별취급하는 것으로 볼 수 없으므로 평등권을 침해하지 아니한다.

그러므로, 금융기관에 해당¹⁶⁾하지 아니한 주택도시보증공사의 신청에 따라 강제경매를 하는 경우 발송송달 특례를 도입하려는 개정안은 헌법 재판소의 결정에 위배될 여지가 있는지에 대하여 다음의 측면에서 살펴볼 필요가 있음.

첫째, 「주택도시보증법」의 규율을 받는 주택도시보증공사는 행정기관 등의 감시와 통제하에서 영리법인인 금융기관보다 높은 신뢰도가 보장되는 기관이고, 전세보증금반환보증, 분양보증, 하자보수보증 등 각종 보증업무를 통해 국민 생활에 지대한 영향을 미치며, 최근 전세사기 등으로 인한 대위변제 금액의 급증으로 신속한 채권회수가 필요한 점을 고려할 때 금융기관보다 더 높은 업무 효율성이 요구된다고 볼 수 있음.

둘째, 개정안의 발송송달 요건은 ‘임차권등기¹⁷⁾를 마친 주택에 대해

16) “금융기관”의 정의는 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「보증인 보호를 위한 특별법」 등에 규정되어 있는데, 각 법령은 그 법률의 목적에 맞게 “금융기관”의 범위를 정의하고 있음. 이들 법령에 정의된 “금융기관”에 주택도시보증공사는 포함되지 아니하며, 일반적으로 이들 법령에서 정의하는 “금융기관”은 은행, 증권회사, 보험회사 등 자금의 수신, 여신, 투자, 보험 등을 주된 업무로 하는 기관을 말함. 주택도시보증공사의 주된 업무는 주택도시보증금의 관리·운용 및 보증업무의 수행임. 「주택임대차보호법」에 규정된 “금융기관 등”에 주택도시보증공사가 포함되며, 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」에 규정된 “금융회사등”에 주택도시보증공사가 포함되고 있지만, 현행 금융관계 법령상 주택도시보증공사가 명시적으로 ‘금융기관’에 해당한다고는 볼 수 없다고 생각됨.

17) 「주택임대차보호법」

제3조의3(임차권등기명령) ① 임대차가 끝난 후 보증금이 반환되지 아니한 경우 임차인은 임차주택의 소재지를 관할하는 지방법원·지방법원지원 또는 시·군 법원에 임차권등기명령을 신청할 수 있다.

② 임차권등기명령의 신청서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 하며, 신청의 이유와 임차권등기의 원인이 된 사실을 소명(疎明)하여야 한다.

1. 신청의 취지 및 이유

2. 임대차의 목적인 주택(임대차의 목적이 주택의 일부분인 경우에는 해당 부분의 도면을 첨부한다)

3. 임차권등기의 원인이 된 사실(임차인이 제3조제1항·제2항 또는 제3항에 따른 대항력을 취득

경매를 신청하는 경우'로 한정하고 있음.

임차권등기명령 제도는 임대차가 끝난 후 보증금이 반환되지 아니한 경우 임차인이 신청하여 법원의 재판을 거쳐 결정되는 절차로써 임차인이 임차권등기를 마치면 대항력¹⁸⁾과 우선변제권¹⁹⁾을 취득함.

임차권등기에 대한 재판 절차를 통해 임대인(소유자)은 자신의 임차주택에 관하여 경매절차가 진행될 지를 미리 짐작할 수 있고, 임차권등기를 마친 주택에 대한 주택도시보증공사의 전세보증금반환채권은 담

하였거나 제3조의2제2항에 따른 우선변제권을 취득한 경우에는 그 사실)

4. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 사항

③ 다음 각 호의 사항 등에 관하여는 「민사집행법」 제280조제1항, 제281조, 제283조, 제285조, 제286조, 제288조제1항, 같은 조 제2항 본문, 제289조, 제290조제2항 중 제288조제1항에 대한 부분, 제291조, 제292조제3항 및 제293조를 준용한다. 이 경우 “가압류”는 “임차권등기”로, “채권자”는 “임차인”으로, “채무자”는 “임대인”으로 본다.

1. 임차권등기명령의 신청에 대한 재판

2. 임차권등기명령의 결정에 대한 임대인의 이의신청 및 그에 대한 재판

3. 임차권등기명령의 취소신청 및 그에 대한 재판

4. 임차권등기명령의 집행

④ 임차권등기명령의 신청을 기각(棄却)하는 결정에 대하여 임차인은 항고(抗告)할 수 있다.

⑤ 임차인은 임차권등기명령의 집행에 따른 임차권등기를 마치면 제3조제1항·제2항 또는 제3항에 따른 대항력과 제3조의2제2항에 따른 우선변제권을 취득한다. 다만, 임차인이 임차권등기 이전에 이미 대항력이나 우선변제권을 취득한 경우에는 그 대항력이나 우선변제권은 그대로 유지되며, 임차권등기 이후에는 제3조제1항·제2항 또는 제3항의 대항요건을 상실하더라도 이미 취득한 대항력이나 우선변제권을 상실하지 아니한다.

18) 「주택임대차보호법」

제3조(대항력 등) ① 임대차는 그 등기(登記)가 없는 경우에도 임차인(賃借人)이 주택의 인도(引渡)와 주민등록을 마친 때에는 그 다음 날부터 제3자에게 대하여 효력이 생긴다. 이 경우 전입신고를 한 때에 주민등록이 된 것으로 본다.

19) 「주택임대차보호법」

제3조의2(보증금의 회수) ① (생략)

② 제3조제1항·제2항 또는 제3항의 대항요건(對抗要件)과 임대차계약증서(제3조제2항 및 제3항의 경우에는 법인과 임대인 사이의 임대차계약증서를 말한다)상의 확정일자(確定日字)를 갖춘 임차인은 「민사집행법」에 따른 경매 또는 「국세징수법」에 따른 공매(公賣)를 할 때에 임차주택(대지를 포함한다)의 환가대금(換價代金)에서 후순위권리자(後順位權利者)나 그 밖의 채권자보다 우선하여 보증금을 변제(辨濟)받을 권리가 있다.

보적 효력²⁰⁾을 가지므로 임대인(소유자)의 예측가능성 측면에서 개정안의 강제경매는 임의경매와 비교하여 본질적인 차이가 없다고 생각됨.

따라서, ① 전세보증금반환보증 및 임대보증금보증에 대한 보증사고가 급격히 증가되면서 주택도시보증공사의 재무건전성이 악화되고 있는 점, ② 신속한 경매절차 진행을 위해 송달을 의도적으로 회피하는 채무자에 대한 대책이 필요한 점, ③ 임의경매에서 발송송달 특례가 인정되고 있고, 주택도시보증공사의 신청에 의한 강제경매가 임의경매와 본질적인 차이가 없는 점 등을 고려할 때, 개정안은 입법필요성이 인정된다고 생각됨.

개정안과 관련하여 입법조사처는 개정안이 「주택임대차보호법」에 따른 임차권등기를 마친 주택에 대하여 경매를 신청하는 경우²¹⁾에 한하여 발송송달 특례를 인정하고 있고,

임대한 주택에 대한 보증금을 반환하지 못하여 「주택임대차보호법」에 따라 임차권등기까지 마쳐진 이상 채무자(임대인)는 해당 부동산에 대해 경매절차가 진행될 가능성이 높다는 사실을 짐작할 수 있으므로,

20) 임차인의 전세보증금반환채권은 주택임대차계약이 종료되었을 때 임차인이 임대인에게 전세보증금을 돌려받을 수 있는 권리로서 채권의 성격을 가지나, 임차인이 임차권등기를 마치면 대항력과 우선변제권을 취득(유지)하므로 전세보증금반환채권은 담보권과 유사한 효력을 가지는 채권으로 볼 수 있음. 임차인이 임차권등기를 마친 후 주택도시보증공사는 임차인에게 대위변제를 하고 임차인의 전세보증금반환채권을 양도받아 임대인에 구상권을 행사함. 따라서 주택도시보증공사의 전세보증금반환채권은 임차주택에 대하여 담보적 효력을 가진다고 볼 수 있음.

개정안이 적용되는 경우에는 채무자 등 이해관계인이 불측의 피해를 입을 가능성이 (일반적인 임의경매절차의 경우와 유사하게) 상대적으로 낮을 것으로 보이며, 이러한 점을 고려했을 때 개정안에서 예정하고 있는 경매절차는 형식에 있어서는 강제경매이지만 채무자 등 이해관계인 보호 측면에서는 임의경매와 유사하다는 의견과 아울러 개정안이 헌법 재판소에서 두 차례에 걸쳐 합헌으로 판단한 임의경매절차에서의 발송 송달 특례규정과 마찬가지로 헌법에 위반되지 않는 것으로 볼 수 있을 지 검토가 필요하다는 의견임.

국토교통부는 발송송달 특례를 도입하는 경우 송달 지연 없이 조기에 경매절차를 착수할 수 있게 되어, 채권회수 실적 제고 및 주택도시보증 공사 보증여력 확충에 기여할 것이 기대되므로 개정안에 동의한다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5590