



제428회 국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

출입국관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈출국금지대상에 과태료 체납자를 추가〉

■ 이종욱의원 대표발의(의안번호 제2206958호)

2025. 8.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자: 이종욱의원 등 10인
2. 발 의 일: 2024. 12. 26.
3. 회 부 일: 2024. 12. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 대통령령으로 정하는 금액 이상의 국세·관세 또는 지방세를 정당한 사유 없이 그 납부기한까지 내지 아니한 사람, 대통령령으로 정하는 금액 이상의 벌금이나 추징금을 내지 아니한 사람 등에 대해 6개월 이내의 기간을 정하여 출국을 금지할 수 있도록 하고 있음.

그런데 과태료를 내지 아니한 사람에 대해서는 출국을 금지할 수 있는 근거규정이 마련되어 있지 않음. 경찰청 자료에 따르면 2023년 12월 말 기준 체납된 교통법규 위반 과태료 금액이 1조 446억원에 이르고 그 중 5년 이상 장기 체납된 과태료 금액이 6,630억원으로 전체 금액의 63.5%에 달함.

특히 과태료를 납부하지 않은 상위 100명의 과태료 체납총액이 314억 원에 달하며 이 중 전국 최다 과태료 체납액은 16억원을 넘는 것으로 나타나 고액·상습 과태료 체납자들에 대한 제재강화가 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

이에 대통령령으로 정하는 금액 이상의 과태료를 내지 아니한 사람에 대해서도 출국을 금지할 수 있는 근거 규정을 마련함으로써 과태료 부과와 실효성을 높이려는 것임(안 제4조제1항제6호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 대통령령으로 정하는 금액 이상의 과태료를 내지 아니한 사람을 출국 금지의 대상에 추가하려는 것임(안 제4조제1항제6호 신설).

현행	개정안
제4조(출국의 금지) ① 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국민에 대하여는 6개월 이내의 기간을 정하여 출국을 금지할 수 있다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> 6. (생략) ② ~ ⑤ (생략)	제4조(출국의 금지) ① ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. <u>대통령령으로 정하는 금액 이상의 과태료를 내지 아니한 사람</u> 7. (현행 제6호와 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행법은 형사재판이 계속 중인 사람, 대통령령으로 정하는 금액 이상의 벌금·추징금·국세·관세·지방세를 내지 아니한 사람 등에 대하여 법무부장관이 6개월 이내의 기간을 정하여 출국을 금지할 수 있도록 규정하고 있음.¹⁾

1) 「출입국관리법」 제4조(출국의 금지) ① 법무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국민에 대하여는 6개월 이내의 기간을 정하여 출국을 금지할 수 있다.

1. 형사재판에 계속(係屬) 중인 사람
2. 징역형이나 금고형의 집행이 끝나지 아니한 사람
3. 대통령령으로 정하는 금액 이상의 벌금이나 추징금을 내지 아니한 사람
4. 대통령령으로 정하는 금액 이상의 국세·관세 또는 지방세를 정당한 사유 없이 그 납부기한까지 내지 아니한 사람

이에 개정안은 현행법상 벌금·추징금·국세·관세·지방세를 납부하지 아니한 사람과 마찬가지로 대통령령으로 정하는 금액 이상의 과태료를 내지 아니한 사람에 대해서도 출국을 금지할 수 있는 근거를 마련함으로써 과태료 부과와 실효성을 제고하려는 취지로 이해됨.

과태료는 행정법상 의무위반행위에 대해 부과되는 제재의 일종으로 경미한 질서위반행위에 대한 금전적 제재라는 점에서, 범죄인에 대한 형벌로서의 금전적 제재인 벌금과 구별되어 대상행위, 적용법률, 부과주체, 불복절차 등에서 차이가 있음.

【 과태료(행정질서벌)와 벌금(행정형벌)의 비교 】

구 분	과태료	벌 금
개 념	경미한 질서위반행위에 대한 금전적 제재	범죄인에 대한 형벌로서 금전적 제재
대상행위	간접적으로 행정목적 달성에 장애를 줄 위험이 있는 행위	직접적으로 행정목적이나 사회법익을 침해하는 행위
적용법률	「질서위반행위규제법」 등	「형법」, 「형사소송법」 등
부과주체	1차: 행정청 2차: 법원(이의제기 시)	법원
불복절차	과태료 재판 (「비송사건절차법」 준용)	형사소송
효 과	범죄경력자료 등 전과기록 미발생, 미납 시 「민사집행법」 또는 국세 강제징수, 지방세 체납처분의 예에 따라 집행	범죄경력자료 등 전과기록 발생, 미납 시 환형유치, 사회봉사 가능

※ 자료: 법제기준과 실제(2024 개정증보판, 국회사무처 법제실) 재구성

하지만 최근 행정작용의 다양화로 과태료 처분이 늘어나고 있고, 형벌

5. 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 제21조의4제1항에 따른 양육비 채무자 중 양육비이행심의위원회의 심의·의결을 거친 사람

6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정에 준하는 사람으로서 대한민국의 이익이나 공공의 안전 또는 경제질서를 해칠 우려가 있어 그 출국이 적당하지 아니하다고 법무부령으로 정하는 사람

② ~ ⑤ (생략)

에 의하지 않고도 의무이행 확보가 가능한 가벼운 행정법규 위반 등에 대한 처벌은 과태료로 전환되고 있다는 점에서 볼 때,²⁾ 벌금이나 세금의 체납자와 마찬가지로 과태료 체납자에 대한 출국 금지 도입 여부는 논의의 필요성이 존재한다고 할 것임.

다만, 출국의 자유는 헌법이 규정하고 있는 거주·이전 자유의 중요한 요소 중 하나로서 그에 대한 제한은 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 필요 최소한에 그쳐야 하므로, 과태료 납부라는 공익목적 달성 및 추가적인 의무이행수단 확보의 필요성, 형벌의 일종인 벌금과의 균형성 등 제반 사항을 함께 검토할 필요가 있을 것으로 보임.³⁾

【 조세 미납자에 대한 출국금지처분취소 관련 판결 】

대법원 2013. 12. 26. 선고 2012두18363 판결(요지 일부)

국민의 출국의 자유는 헌법이 기본권으로 보장한 거주·이전의 자유의 한 내용을 이루는 것이므로 그에 대한 제한은 필요 최소한에 그쳐야 하고 그 본질적인 내용을 침해할 수 없고, 출입국관리법 등 출국금지에 관한 법률 규정의 해석과 운용도 같은 원칙에 기초

2) “행정형벌제도는 원칙적으로 행정명령에 대한 의무확보수단으로서 최후적·보충적인 것이어야 한다. 즉 행정명령불이행에 대하여 형벌을 과함은 불가피한 경우에 한하여야 한다. 그런데도 오늘날 미확정인 행정명령위반의 경우에 있어서까지 형벌이 다른 의무확보수단과 중복 내지 병렬적 수단으로 되어 있고, 현행 각 행정법규에 있어 행정명령위반의 제재방법으로 거의 모두가 형벌을 채택하고 있어서 형벌법규과잉현상을 보이고 있다. 행정상의 의무이행확보라면 행정목적실현을 위한 것이므로 그 제재수단도 가능하다면 형벌이 아닌 행정질서벌 등의 수단이어야 할 것이다. 여기에서 세계각국의 입법례는 행정명령위반에 대하여 탈형벌화 경향으로 나가고 있다. 우리도 현행 행정법규상의 형사처벌규정은 대폭 정비·개선되어야 한다고 널리 주장되고 있는 것이 현실이다. 그러한 정비·개선의 방향으로 행정형벌로서의 단기자유형과 벌금을 원칙적으로 행정질서벌로 전환하는 것이, 처벌법규는 절차면에서 만이 아니라 실체면에서도 합리성과 정당성이 있어야 한다는 적법절차의 원칙에 적합할 것이다.”(헌재 1995.3.23. 선고 92헌가14)

3) 「출입국관리법 시행규칙」 제6조(출국금지의 기본원칙) ① 법 제4조에 따른 출국금지는 필요 최소한의 범위에서 하여야 한다.

② 출국금지는 단순히 공무수행의 편의를 위하여 하거나 형벌 또는 행정벌을 받은 사람에게 행정제재를 가할 목적으로 해서는 아니된다.

③ 삭제

④ 법무부장관은 출국금지 중인 사람에 대하여 동일한 사유로 출국금지의 요청을 받은 경우 거듭 출국금지하지 아니한다. 이 경우 출국금지를 요청한 기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다.

하여야 한다. 구 출입국관리법(2011. 7. 18. 법률 제10863호로 개정되기 전의 것) 제4조 제1항, 구 출입국관리법 시행령(2011. 11. 1. 대통령령 제23274호로 개정되기 전의 것) 제1조의3 제2항은, 5천만 원 이상의 ‘국세·관세 또는 지방세를 정당한 사유 없이 그 납부기한까지 내지 아니한 사람’에 대하여는 기간을 정하여 출국을 금지할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 위와 같은 조세 미납을 이유로 한 출국금지는 그 미납자가 출국을 이용하여 재산을 해외에 도피시키는 등으로 강제집행을 곤란하게 하는 것을 방지함에 주된 목적이 있는 것이지 조세 미납자의 신병을 확보하거나 출국의 자유를 제한하여 심리적 압박을 가함으로써 미납 세금을 자진납부하도록 하기 위한 것이 아니다. 따라서 재산을 해외로 도피할 우려가 있는지 여부 등을 확인하지 않은 채 단순히 일정 금액 이상의 조세를 미납하였고 그 미납에 정당한 사유가 없다는 사유만으로 바로 출국금지 처분을 하는 것은 헌법상의 기본권 보장 원리 및 과잉금지의 원칙에 비추어 허용되지 않는다.

문 의 처

02)6788-5057