



제429회 국회 (정기회)
제14차 법제사법위원회

출입국관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈영주권자에 대한 여행증명서 발급〉

■ 김준형의원 대표발의(의안번호 제2208986호)

2025. 11.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 정 환 철

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 개정안의 내용	2
2. 외국인 체류관리 현황	3
가. 체류외국인 증감 추이	3
나. 사유별 난민신청 및 연도별 난민신청 심사결과 현황	4
3. 개정안의 검토	5

I. 제안경위

1. 제 출 자: 김준형의원 등 10인
2. 제 출 일: 2025. 3. 17.
3. 회 부 일: 2025. 3. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 법무부장관으로 하여금 난민으로 인정받은 자에 대한 난민여행허가증을 발급하도록 하여 난민 인정자들의 여행의 자유를 보장하고 있음.

그러나 우리나라의 난민 인정률은 약 1%에 불과하여 사실상 난민과 같은 사유로 본국의 여권 재발급 및 유효기간 연장 조치를 받지 못하는 외국인들의 경우에는 이동의 자유를 박탈당하는 비인도적 상황에 처해 있음.

반면 일본은 「출입국관리 및 난민인정법」 제26조 등에 의해 난민이 아닌 외국인에 대해 '출입국허가서'라는 명칭의, 여권에 갈음하는 증명서를 발급하고 있으며, 미국 역시 'Document of Travel'이라는 여권에 갈음하는 증명서를 외국인에게 발급하고 있음.

이에 국내 영주권을 가진 외국인에 대해서는 여행증명서를 발급해 주도록 함으로써 주한외국인들의 처우를 개선하고 출입국 제도를 인도주의에 부합하도록 개정하고자 함(안 제76조의11).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용

개정안은 「재한외국인 처우 기본법」에 따른 영주권자¹⁾가 출국하기 위해 외국인여행증명서를 신청하는 경우, 법무부장관이 난민여행증명서 발급 규정을 준용하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국인여행증명서를 발급할 수 있도록 규정하고 있음(제8장의4(제76조의11) 신설).

현 행	개 정 안
<u><신 설></u> <u><신 설></u>	<u>제8장의4 외국인여행증명서 발급 등</u> <u>제76조의11(외국인여행증명서)</u> <u>법무부장관은 「재한외국인 처우 기본법」 제13조제1항에 따른 영주권자가 출국하려고 할 때에는 그의 신청에 의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국인여행증명서를 발급할 수 있다. 이 경우 제76조의5제2항부터 제6항까지 및 제76조의6부터 제76조의8까지를 준용한다.</u>

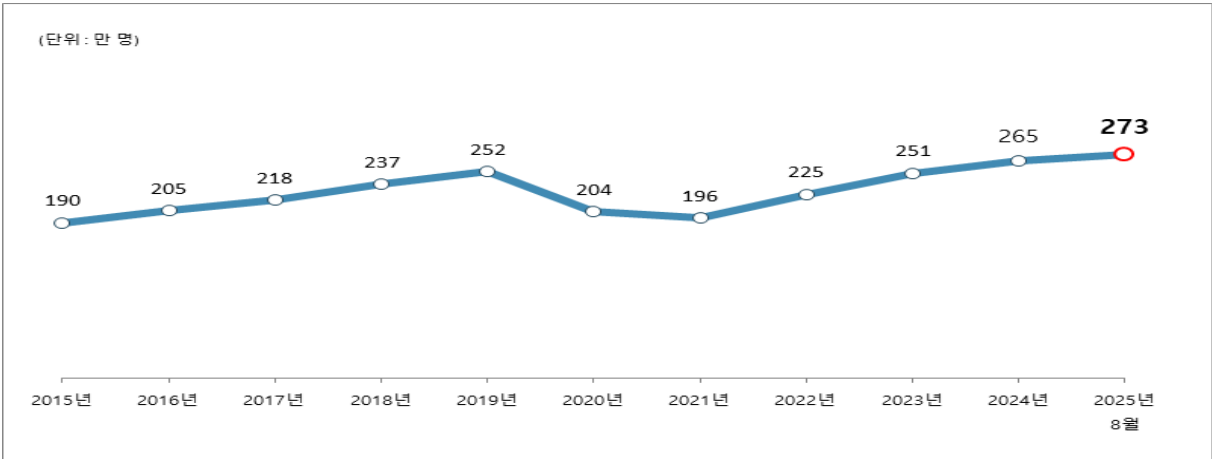
1) 「재한외국인 처우 기본법」 제13조(영주권자의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 대한민국에 영구적으로 거주할 수 있는 법적 지위를 가진 외국인(이하 “영주권자”라 한다)에 대하여 대한민국의 안전보장·질서유지·공공복리, 그 밖에 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 안에서 대한민국으로의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있다.

2. 외국인 체류관리 현황

가. 체류외국인 증감 추이

법무부 출입국·외국인정책본부 통계에 따르면, 체류외국인 수는 2021년 196만명에서 2022년 225만명, 2023년 251만명, 2024년 265만명으로 지속적으로 증가하여, 2025년 8월 기준 273만명에 이르고 있음. 이 중 단기체류 61만명, 장기체류 212만명 수준이며, 거주(F-2) 자격으로 체류 중인 외국인은 8월 기준 66,343명이고, 영주(F-5)자격은 216,276명임.

[체류외국인 증감 추이]



[체류외국인 장·단기 현황]

(2025.8.31. 기준, 단위 : 명)

구 분	총 계	장기체류			단기체류
		소계	등 록	거소신고	
2024년 8월	2,639,521	1,986,270	1,437,286	548,984	653,251
2025년 8월	2,729,609	2,119,921	1,566,572	553,349	609,688
전년대비 증감률	3.4%	6.7%	9.0%	0.8%	-6.7%
구성비	100%	77.7%	57.4%	20.3%	22.3%

[거주(F-2) 및 영주(F-5) 체류자격자 현황]

(2025.8.31. 기준, 단위 : 명)

구 분	'25년 5월	'25년 6월	'25년 7월	'25년 8월	전월 대비	'24년 8월	전년 대비
거 주(F-2)	64,031	64,715	65,615	66,343	1.1%	58,829	12.8%
영 주(F-5)	212,196	214,036	215,335	216,276	0.4%	196,205	10.2%

나. 사유별 난민신청 및 연도별 난민신청 심사결과 현황

2025년 사유별 난민신청 현황을 살펴보면, 정치적 의견 1,923명, 종교적인 이유 1,392명, 인종 300명이며, 난민심사를 완료한 3,681명 중 난민으로 인정된 인원은 66명으로 인정률은 1.8% 수준임.

[사유별 난민신청 현황]

(2025.8.31. 기준, 단위 : 건)

구 분	총 계	종 교	정치적 의견	특정사회 구성원	인 종	국 적	가족결합	협약 외 사유
총 누계	131,269	24,874	26,426	11,231	5,844	1,252	5,620	56,022
당해 연도	9,175	1,392	1,923	447	300	92	410	4,611

[연도별 난민신청 심사결과]

(2025.8.31. 기준, 단위 : 건)

구분 연도	심사완료	난민인정(보호)					불인정
		소 계	인 정	인도적체류	인정률	보호율	
총 계	60,247	4,317	1,610	2,707	2.7%	7.2%	55,930
1994~2015년	7,498	1,488	580	908	7.7%	19.8%	6,010
2016년	5,665	350	98	252	1.7%	6.2%	5,315
2017년	5,874	437	121	316	2.1%	7.4%	5,437
2018년	3,954	651	144	507	3.6%	16.5%	3,303
2019년	5,060	308	79	229	1.6%	6.1%	4,752
2020년	6,237	223	69	154	1.1%	3.6%	6,014

2021년	6,842	121	72	49	1.1%	1.8%	6,721
2022년	4,891	230	175	55	3.6%	4.7%	4,661
2023년	5,452	221	101	120	1.9%	4.1%	5,231
2024년	5,093	205	105	100	2.1%	4.0%	4,888
2025년 1~8월	3,681	83	66	17	1.8%	2.3%	3,598

3. 개정안의 검토

외국을 여행하려는 자의 국적과 신분을 증명하는 문서로는 여권이 있고, 여권 발급이 곤란한 예외적인 상황에서는 여권에 갈음하는 여행증명서나 난민여행증명서가 있음. 현행법은 여권을 대한민국정부·외국정부 또는 권한 있는 국제기구에서 발급한 여권 또는 난민여행증명서나 그 밖에 여권을 갈음하는 증명서(여행증명서)로서 대한민국정부가 유효하다고 인정하는 것으로 정의하고 있음.²⁾

따라서, 여행증명서나 난민여행증명서는 여권이 발급되지 않는 경우에 예외적·보충적으로 발급하는 신분증명서이며, 여행증명서는 여권법에 따라 외교부장관이,³⁾ 난민여행증명서는 출입국관리법에 따라 법무부장관이 난민인정자에게 발급하고 있음.⁴⁾

2) 「출입국관리법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “여권”이란 대한민국정부·외국정부 또는 권한 있는 국제기구에서 발급한 여권 또는 난민여행증명서나 그 밖에 여권을 갈음하는 증명서로서 대한민국정부가 유효하다고 인정하는 것을 말한다.

3) 「여권법」 제14조(여권을 갈음하는 증명서) ① 외교부장관은 국외에 체류하거나 거주하고 있는 사람으로서 여권의 발급·재발급이 거부 또는 제한되었거나 외국에서 강제 퇴거된 사람 등 대통령령으로 정하는 사람에게 여행목적지가 기재된 서류로서 여권을 갈음하는 증명서(이하 “**여행증명서**”라 한다)를 발급할 수 있다.

② 여행증명서의 유효기간은 1년 이내로 하되, 그 여행증명서의 발급 목적을 이루면 그 효력을 잃는다.

③ 여행증명서의 발급과 효력에 관하여는 제7조, 제7조의2, 제8조부터 제10조까지, 제12조, 제12조의2, 제12조의3, 제13조, 제16조부터 제18조까지의 규정을 준용한다.

4) 「출입국관리법」 제76조의5(난민여행증명서) ① 법무부장관은 「난민법」에 따른 난민인정자가 출국하려고 할 때에는 그의 신청에 의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 **난민여행증명서**를 발급하여야 한다. 다만, 그의 출국이 대한민국의 안전을 해칠 우려가 있다고 인정될 때에는 그러하지

[여행증명서 및 난민여행증명서 비교]

구분	여행증명서	난민여행증명서
정의	“여행증명서”란 여권법에 따라 외교부장관이 여권에 갈음하여 발급하는 여행문서로서 여권 발급이 거부되거나 또는 제한되는 국외 체류·거주자, 무국적자 및 강제퇴거 외국인 등에게 발급	“난민여행증명서”란 출입국관리법에 따라 법무부장관이 난민인정자에게 발급하는 여행문서로서 난민인정자 중 무국적자이거나 본국으로부터 여권을 발급받지 못하는 경우 발급
발급권자	외교부장관	법무부장관
근거법령 및 발급대상	<여권법 제14조, 여권법 시행령 제16조> 국민, 무국적자(외국인), 강제퇴거자 (외국인) 등	<출입국관리법 제76조의5 ⁵⁾ > 난민인정자(외국인)

현행 「난민법」 제2조제1호는 「“난민”⁶⁾이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인

아니하다.

② 제1항에 따른 난민여행증명서의 유효기간은 3년으로 한다.

③ 제1항에 따라 난민여행증명서를 발급받은 사람은 그 증명서의 유효기간 만료일까지 횟수에 제한 없이 대한민국에서 출국하거나 대한민국으로 입국할 수 있다. 이 경우 입국할 때에는 제30조에 따른 재입국허가를 받지 아니하여도 된다.

④ 법무부장관은 제3항의 경우 특히 필요하다고 인정되면 3개월 이상 1년 미만의 범위에서 입국할 수 있는 기간을 제한할 수 있다.

⑤ 법무부장관은 제1항에 따라 난민여행증명서를 발급받고 출국한 사람이 질병이나 그 밖의 부득이한 사유로 그 증명서의 유효기간 내에 재입국할 수 없는 경우에는 그의 신청을 받아 6개월을 초과하지 아니하는 범위에서 그 유효기간의 연장을 허가할 수 있다.

⑥ 법무부장관은 제5항에 따른 유효기간 연장허가에 관한 권한을 대통령령으로 정하는 바에 따라 재외공관의 장에게 위임할 수 있다.

5) 제76조의5(난민여행증명서) ① 법무부장관은 「난민법」에 따른 난민인정자가 출국하려고 할 때에는 그의 신청에 의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민여행증명서를 발급하여야 한다. 다만, 그의 출국이 대한민국의 안전을 해칠 우려가 있다고 인정될 때에는 그러하지 아니하다.

6) 「난민법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “난민”이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.

하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인」으로 규정하고 있음.

또한, 「난민법」에 따라 난민으로 인정받은 외국인을 “난민인정자”로 정의하고, 난민인정자 외에도 “인도적체류자”, “난민신청자”, “재정착희망난민” 등으로 구분하고 있음.⁷⁾

개정안은 「재한외국인 처우 기본법」 제13조제1항에 따른 영주권자⁸⁾가 출국하기 위해 외국인여행증명서를 신청하면 현행법 상 난민여행증명서의 규정⁹⁾을 준용하여 법무부장관이 여행증명서를 발급할 수 있도록 규정하고 있음.

7) 「난민법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “난민”이란 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인을 말한다.
2. “난민으로 인정된 사람”(이하 “난민인정자”라 한다)이란 이 법에 따라 난민으로 인정을 받은 외국인을 말한다.
3. “인도적 체류 허가를 받은 사람”(이하 “인도적체류자”라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말한다.
4. “난민인정을 신청한 사람”(이하 “난민신청자”라 한다)이란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람
 - 나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람
 - 다. 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람
5. “재정착희망난민”이란 대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인을 말한다.
6. “외국인”이란 대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람을 말한다.

8) 「재한외국인 처우 기본법」 제13조(영주권자의 처우) ① 국가 및 지방자치단체는 대한민국에 영구적으로 거주할 수 있는 법적 지위를 가진 외국인(이하 “영주권자”라 한다)에 대하여 대한민국의 안전보장·질서유지·공공복리, 그 밖에 대한민국의 이익을 해치지 아니하는 범위 안에서 대한민국의 입국·체류 또는 대한민국 안에서의 경제활동 등을 보장할 수 있다.

② 제12조제1항은 영주권자에 대하여 준용한다.

9) 개정안은 「출입국관리법」 제76조의5(난민여행증명서) 제2항부터 제6항까지와, 제76조의6(난민인정증명서 등의 반납), 제76조의7(난민에 대한 체류허가의 특례), 제76조의8(난민여행증명서 발급 등 사무의 대행)까지를 준용하도록 규정하고 있음. 제76조의5는 각 주 “4)”를 참조.

따라서, 개정안은 난민인정을 받은 자에게만 발급되는 난민여행증명서가 난민 인정 비율이 매우 낮아, 발급 대상자가 제한되고 있는 현실을 고려하여, 「재한외국인 처우 기본법」 제13조제1항에 따른 영주권자¹⁰⁾로 확대함으로써 보다 많은 외국인에게 이동의 자유를 부여하고, 나아가 인권을 제고할 수 있다는 입법취지가 있음.

다만, 다음 사항을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

먼저, 개정안은 난민 인정률이 1%로 난민여행증명서 발급이 저조한 현실을 고려하여 그 대상을 확대하려는 취지이나, 개정안 제76조의11은 “「재한외국인 처우 기본법」 제13조제1항에 따른 영주권자”를 대상으로 하는 규정이어서, “난민” 지위 여부와는 관계없이 영주권자 모두를 대상에 포함하는 것으로 해석될 수 있는바, 개정안의 제안이유가 밝힌 “난민”과 개정안 제76조의11에 규정된 “영주권자”의 범위 및 관련성이 명확하지 않음.¹¹⁾¹²⁾

다음으로, 여권을 발급받지 못하여 여행증명서 발급이 필요한 외국인은 본국의 정치적 상황, 원국적 상실, 본국의 박해·전쟁 등 불가피한 다양한 상황에 처하게 되는바, 개정안과 같이 영주권자로 한정하는 여행증명서 발급이 바람직한지 논의할 필요가 있음.¹³⁾

10) 4페이지 표 “[거주(F-2) 및 영주(F-5) 체류자격자 현황]”에서 살펴본 바와 같이 216,276명이 영주(F-5) 체류자격자임.

11) 난민 인정 여부와 관계없이 영주권자는 통상적으로 여권을 갖고 있거나 여행증명서 발급이 가능한 상황이므로, 개정안에 따른 여행증명서 발급이 필요한 경우는 제한적이라고 할 것임.

12) 참고로, 2025년 8월 법무부 통계에 따르면, 전체 영주(F-5) 216,276명 중 난민인정자인 영주체류자(F5-27)는 44명이고, 전체 거주(F-2) 54,680명 중 난민인정자인 거주자격체류자(F-2-04)는 1,295명이 있음.

참고로, 법무부는 현행규정 상 난민 인정 관련 사항 및 외국인 출입국
과 체류 관련 권한은 법무부 장관에게 있다는 점을 고려할 때, 현재 「여
권법」 및 동법 시행령에 따라 외교부장관에게 부여된 난민이 아닌 무국
적자나 강제퇴거자 등의 외국인에 대한 여행증명서 발급권한을 법무부
장관이 가지도록 이관하는 방안 등을 별도로 논의할 필요가 있다는 입
장을 제시하고 있음.

문 의 처
02)6788-5057

13) 이에 대하여 법무부는 개정안과 같이 영주(F-5)체류자격을 기준으로 증명서를 발급하기 보다는, 무국적자, 강제퇴거외국인, 그 밖에 인도적 사유자 등 외국인이 처한 상황이나 우리 정부의 여행증명서 발급 필요 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 입장을 밝히고 있음.