



제418회 국회 (정기회)
제4차 외교통일위원회

여권법 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 한정애의원 대표발의 (의안번호 제2203018호)

2024. 11.

외 교 통 일 위 원 회

수석전문위원 송병철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 한정애의원 등 11인
2. 제안일자 : 2024년 8월 21일
3. 회부일자 : 2024년 8월 22일

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국외위난상황에서 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위해 필요한 경우 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지할 수 있도록 여권의 사용제한 규정을 두면서 영주(永住), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, 공무 등의 목적으로서 외교부장관이 필요하다고 인정하면 제한에도 불구하고 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있도록 예외 사유를 두고 있음.

그러나 해외구호 활동은 별도의 예외 사유로 규정하고 있지 않아 인도적 구호 활동을 위한 출국 또한 제한되고 있어 특히 비정부단체(NGO)의 분쟁 지역에서의 구호 활동 자체가 불가능한 경우가 발생하고 있음.

이에 여권의 사용 등의 예외적 허가 사유로 해외구호 활동을 포함함으로써 인도주의에 입각한 해외구호 활동이 적시에 이루어질 수 있도록 지원하고자 함(안 제17조제1항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행 국외 위난상황(危難狀況) 시 해당 국가나 지역에서의 여권의 사용제한 등의 예외사유에 해외구호를 추가하려는 것임(안 제17조제1항 단서).

현행	개정안
제17조(여권의 사용제한 등) ① 외교부장관은 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러 등 대통령령으로 정하는 국외 위난상황(危難狀況)으로 인하여 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 국민이 특정 국가나 지역을 방문하거나 체류하는 것을 중지시키는 것이 필요하다고 인정하는 때에는 기간을 정하여 해당 국가나 지역에서 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지(이하 “여권의 사용제한 등”이라 한다)할 수 있다. 다만, 영주(永住), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, <u>공무</u> 등 대통령령으로 정하는 목적의 여행으로서 외교부장관이 필요하다고 인정하면 여권의	제17조(여권의 사용제한 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>공무, 해외구호</u> ----- ----- -----

사용과 방문·체류를 허가할 수 있다. ② ~ ④ (생략)	----- -----. ② ~ ④ (현행과 같음)
------------------------------------	-----------------------------------

현행법 제17조제1항¹⁾은 외교부장관으로 하여금 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러 등 국외 위난상황(危難狀況) 시 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 특정 국가나 지역에서의 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지할 수 있도록 하고, 영주(永住), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, 공무 등 외교부장관이 인정하는 경우에 한하여 여권의 사용 및 방문·체류를 예외적으로 허가해 주고 있음.

동 조항은 2004년 “김선일 사건²⁾” 발생 후 이러한 사건이 국가·사회 전반에 미치는 파급 효과를 고려할 때 정부 차원에서 보다 적극적인 보호가 필요하다는 공감대가 형성됨에 따라 2007년 1월 위험지역 방문을 금지할 수 있는 법적 근거를 마련하게 된 것으로, 2007년 7월 샘물교회 아프가니스탄 피랍사건³⁾ 시 정부의 여행금지 제도 여부가 국가적 쟁점으로 부각되어 제도의 필요성이 더욱 강조되었음.

1) 「여권법」

제17조(여권의 사용제한 등) ① 외교부장관은 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러 등 대통령령으로 정하는 국외 위난상황(危難狀況)으로 인하여 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 국민이 특정 국가나 지역을 방문하거나 체류하는 것을 중지시키는 것이 필요하다고 인정하는 때에는 기간을 정하여 해당 국가나 지역에서 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지(이하 “여권의 사용제한 등”이라 한다)할 수 있다. 다만, 영주(永住), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, 공무 등 대통령령으로 정하는 목적의 여행으로서 외교부장관이 필요하다고 인정하면 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있다.

2) 2004년 6월 22일 이라크에서 미군에 각종 물품을 제공하던 한국 군납업체인 가나무역의 직원 김선일이 이라크의 무장단체 알 타우히드 알 지하드에 납치되어 피살된 사건

3) 2007년 7월 19일, 분당샘물교회 교인 23인이 선교목적으로 아프가니스탄에 입국하여, 현지 이슬람 근본주의 과격단체 탈레반에게 인질로 붙잡힌 사건으로 교인 2인이 살해되었으며, 샘물교회 피해자 유족은 정부를 상대로 여행금지 부작위에 대한 손해배상 청구소송을 제기

이에 외교부장관의 허가 없이 여행금지국가·지역⁴⁾에서 여권 등을 사용하거나 해당 지역을 방문·체류(여권 사용 여부 불문)한 경우에는 여권 행정제재(여권 발급 거부, 반납 명령, 무효화) 및 형벌⁵⁾(1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금)을 부과하고 있음.

<최근 5년간 예외적 여권 사용허가 현황>

(단위: 건)

연도	사 유 ⁶⁾					
	영주 (1호)	취재·보도 (2호)	인도적 사유 (3호)	공무 (4호)	기업활동 (5호)	기타 (6호)
2020년	18	0	0	243	4,650	0
2021년	29	0	0	261	5,970	0
2022년	54	89	0	188	5,331	152
2023년	224	42	3	320	4,906	567
2024년 (~8.31.)	260	21	0	263	3,822	135

자료: 외교부

4) 「여권의 사용제한 등」에 관한 고시(제2024-6호)에 따른 여행금지 국가·지역

- 9개 국가 : 이라크, 소말리아, 아프가니스탄, 예멘, 시리아, 리비아, 우크라이나, 수단, 아이티
- 9개 지역
 - ① 필리핀 일부지역(잠보앙가 반도, 술루·바실란·타위타위 군도)
 - ② 러시아 일부지역(로스토프, 벨고로드, 보로네시, 쿠르스크, 브랴نس্ক 지역 내 우크라이나 국경에서 30km 구간),
 - ③ 벨라루스 일부지역(브레스트, 고멜 지역 내 우크라이나 국경에서 30km 구간)
 - ④ 아르메니아-아제르바이잔 접경지역(아르메니아 : 아제르바이잔 접경 10km 구간 / 아제르바이잔 : 아르메니아 접경 5km 구간 / 아르츠바센 및 나흐치반 아르메니아 접경 지역 제외)
 - ⑤ 팔레스타인 가자지구
 - ⑥ 미얀마 일부지역(산주 북부·동부, 까야주, 라카인주)
 - ⑦ 라오스 골든트라이앵글 경제특구
 - ⑧ 이스라엘-레바논 접경지역(이스라엘 : 레바논 접경 4km 구간 / 레바논 : 이스라엘 접경 5km 구간)
 - ⑨ 레바논 일부지역(남부주, 나바티예주)

5) 「여권법」

제26조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제17조제1항 본문 및 제2항에 따라 방문 및 체류가 금지된 국가나 지역으로 고시된 사정을 알면서도 같은 조 제1항 단서에 따른 허가(제14조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 받지 아니하고 해당 국가나 지역에서 여권 등을 사용하거나 해당 국가나 지역을 방문하거나 체류한 사람

6) 「여권법 시행령」

제29조(예외적 여권 사용 등의 허가) ① 외교부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 여행의 경우에는 법 제17조제1항 단서(법 제14조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 여권의 사용과 방문·체류(이하 “예외적 여권사용등”이라 한다)를 허가할 수 있다.

1. 법 제17조제1항 본문에 따른 여권의 사용제한 등(이하 “여권사용제한 등”이라 한다)의 조치 당시 대상 국가나 지역의 영주권 또는 이에 준하는 권리를 취득한 사람으로서 그 대상 국가나 지역을 생활근거지로 하여 계속 영주하기 위함이 명백히 인정되는 경우
2. 공공이익을 위한 취재나 보도를 위한 경우

개정안은 현행법에 해외구호 활동은 여권 사용제한의 예외사유로 규정하고 있지 않아 인도적 구호 활동을 위한 출국이 제한되어 비정부단체(NGO) 등의 분쟁지역에서의 구호 활동이 불가능한 경우가 발생하고 있으므로, 인도주의에 입각한 해외구호 활동이 적시에 이루어질 수 있도록 관련법을 개정할 필요가 있다는 취지임.

실제로 NGO 등이 분쟁지역에서의 구호활동을 위한 여권사용허가를 요청한 경우 이를 허가한 사례가 없음.

<‘해외구호’를 이유로 여권사용허가(방문·체류허가포함)를 요청한 사례>

연 도	신청자 소속 단체	신청 내용	처리결과 (사유)
2016년	Save the Children	이라크에서 해당 NGO 소속으로 활동	접수 반려 (예외적 허가 대상에 미해당)
2020년	World Orphan	이라크에서 해당 NGO 소속으로 활동	불허 (예외적 허가 대상에 미해당)
2022년	Free Yezidi Foundation	이라크에서 해당 NGO 소속으로 활동	접수 반려 (예외적 허가 대상에 미해당)
	Save the Children	우크라이나에서 해당 NGO 소속으로 활동	접수 반려 (예외적 허가 대상에 미해당)

자료: 외교부

개정안이 통과되면, 국외 분쟁·재난 지역에서 대한민국의 뛰어난 의료

3. 국외에 체류하고 있는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람의 사망 또는 이에 준하는 중대한 질병이나 사고로 인하여 긴급하게 출국하여야 할 필요가 있는 경우
가. 배우자 / 나. 본인의 직계존비속 또는 형제자매 / 다. 배우자의 직계존비속 또는 형제자매
4. 외교·안보임무나 재외국민보호 등을 수행하는 국가기관 또는 국제기구의 공무 활동을 위한 경우
5. 소관 중앙행정기관의 장의 추천(임무의 목적과 내용을 특정하여 추천한 것을 말한다)을 받아 국가 이익이나 기업 활동에 관련된 임무를 수행하기 위한 경우
6. 그 밖에 제1호부터 제5호까지의 규정에 준하는 경우로서 외교부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우

진과 의료기술, 구호물품 보급역량을 활용한 인도적 구호 활동이 가능해
진다는 점에서 개정안의 취지는 타당하다고 할 수 있음.

특히 세계적으로 여행경보제도를 운영 중인 약 30여 개국의 경우에도
여행금지제도의 법적 효력이 우리나라와 달리 권고사항에 그치고 있어,
NGO 등이 해외구호 활동을 하는 데 있어 여권 사용 제한 등의 제약을
받지 않는데, 우리나라만 해외구호 활동에 제약을 받는 것은 국제사회에
서 높아진 우리나라의 위상과 국제사회의 기대를 감안하면 개정안은 설
득력이 있음.

다만, 현행법에 따른 ‘예외적 여권 사용 허가’는 부득이한 사유로 여행
금지국 방문이 필요한 경우에 심사를 통해 방문을 허가하는 것으로, 동
허가는 전쟁·테러 등 국외 위난상황에서 우리 국민의 생명과 신체 및 재
산을 보호하기 위한 목적인 만큼, 개인의 여행 자유라는 법익과의 균형
을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

외교부는 동 개정안과 관련하여 첫째, 해외구호가 광범위한 개념으로
개인과 NGO를 포함하며, NGO의 경우도 그 형태와 규모, 목적과 성격,
조직 운영 체계 등이 매우 다양하여 그 활동은 개인의 사적 영역에 속
하는바, 일반적인 국제기구⁷⁾의 공무 활동과 같은 허가 필요성을 인정하
기 어렵고,

둘째, 위험지역인 여행금지국 활동에는 충분한 경호·경비대책과 유사

7) 「여권법 시행령」 제29조제1항제4호는 개인 활동이 아닌 ‘공무’로서 국제기구 소속 활동을 허가 대상으로 규
정하고 있으며, 여기서 ‘국제기구’는 정부 간 기구, 조약 혹은 국제법에 의하여 규율되는 문서에 의하여 수
립된 조직을 의미

시 탈출방안 등 충분한 안전대책이 필요함에도 불구하고, 대부분 NGO는 소속 직원에 대한 보호책과 지원체계가 충분히 갖추어져 있지 않다는 점을 고려할 때, 해당 활동을 허가할 실익보다 해당 국민의 보호 필요성이 더 크다고 판단되므로, 해외구호 활동을 여권의 예외적 사용 허가 사유로 포함하는 것은 신중할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02) 6788-5266