

구 분	연구보고 99-06	발행처	한국법제연구원	연구자	崔 哲 榮
제 목	旅券法改善方案研究				
요약문	<p>해외여행의 증가로 국민 1인 1여권시대가 열림으로써 여권의 중요성이 강조되고 있음에도 불구하고 현재 우리나라에는 여권법관련 단행본이나 관련 논문 등 학술적인 문헌은 물론 다른 나라의 여권관련법제나 판례 등 실무적인 차원에서 선형적인 조사·분석도 부족한 상태이다.</p> <p>이런 기초적 연구와 자료가 없는 상태에서 최근에 이루어진 여권법의 개정과정에서는 첫째, 지금까지는 여권의 유효기간이 만료되면 그 효력이 바로 상실되는 점 때문에 발생하는 민원인의 불편과 물자의 낭비를 해소하기 위해 여권의 유효기간 만료일부터 6월까지 그 유효기간 연장신청이 가능하도록하는 방안, 둘째, 여권의 양도·변조 및 그 사용 등을 방지하기 위하여 앞으로는 여권법 위반자 등에 대하여 그가 소지한 여권의 효력을 상실시키는 처분을 할 수 있도록 하는 방안, 셋째, 여권의 발급신청시 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 여권을 발급받은 자에 대한 형량을 상향조정하고 여권양도·대여 뿐만 아니라 그 알선행위를 한 자도 처벌하는 방안, 넷째, 여권의 반납명령 위반자에 대한 과태료의 부과·징수절차를 행정절차화하여 외교통상부장관이 이를 부과·징수하도록 하는 방안 등을 논의하여 여권의 효력취소에 관한 내용을 제외하고 법률의 개정이 이루어졌다.</p> <p>하지만 이번 여권법의 개정논의는 여권관련 민원현장에서 제기된 현상적 문제의 해결을 위한 과정에서 이루어 졌기 때문에 여권의 법적 본질이나 국민의 해외여행의 자유가 헌법상 갖는 지위, 해외여행자유의 제한으로써 여권발급거부의 사유와 절차 및 구제방법, 여권신청을 위해 제출한 개인정보기록의 보호, 여권법 위반에 대한 처벌 등에 관해 깊이 있고 광범위한 논의는 이루어지지 않았다.</p> <p>따라서 이 연구보고서는 여권에 대한 정의와 법적 성격의 규명, 현행 여권법제의 내용분석, 미국, 독일, 일본 및 국제법적 측면에 있어서 여권관련법제를 소개하고 분석함으로써 여권행정에 대한 관계공무원과 국민의 이해도를 높이고 여권법을 선진국형으로 전면개정하기 위한 기본적인 자료로서 활용될 수 있도록 하고자 하였다. 외국의 여권법제에 대한 비교분석은 우리 여권법의 문제점을 파악하고 개선방안의 사례를 제공함으로써 여권법제의 발전에 기여할 것으로 판단된다. 또한 최근 여권법제의 개정과정에서 논의된 문제점과 개정 내용 그리고 향후 장기적으로 고려해야할 여권법의 개선방안에 대해 논의하였다.</p>				
키워드	여권, 국적, 출입국관리, 여행의 자유, 거주이전의 자유, 여권발급거부, 여권유효기간, 여권수수료, 여권효력상실, 미국여권법, 독일여권법, 일본여권법				

旅券法改善方案研究

1999. 12

研究者：崔哲榮(首席研究員)

한국법제연구원

1944

1944

1944

1944

目 次

제 1 장 서론	7
제 1 절 여권수요의 확대	7
제 2 절 연구의 목적과 범위	9
제 2 장 여권의 의의	13
제 1 절 여권제도의 발전	13
제 2 절 여권의 의의	15
1. 여권의 정의	15
2. 여권의 법적성격	17
3. 여권발급의 법적성격	18
제 3 절 여권발급신청권의 법적 근거	19
1. 미국에 있어 학설의 전개	19
2. 미국헌법상 기본권과의 관련성	21
3. 미국의 여권관련판례	25
제 4 절 여권의 국제적 기능	26
1. 국제적 신분증명서	26
2. 국적국 송환과 인수의무	27
3. 국적의 저축과 외교적 보호권	30
제 3 장 여권법제의 분석	35
제 1 절 여권의 종류	35
1. 일반여권	36
2. 관용여권	37
3. 외교관여권	39
4. 여행증명서	42
5. 외국인여권	43
제 2 절 여권의 발급절차	45
1. 여권의 발급절차와 여권발급신청권자	45
2. 여권기재사항변경 및 재발급	46
3. 여권발급의 제한	48

제 3 절 여권의 효력과 제재	52
1. 여권의 효력	52
2. 여권의 반납	53
3. 여권관련범죄	54
4. 벌칙규정	55
제 4 절 다른 법률과의 관계	57
1. 국제법과의 관계	57
2. 출입국관리법과의 관계	59
3. 밀항단속법과의 관계	59
제 4 장 외국의 여권법제	61
제 1 절 미국의 여권법제	61
1. 미국여권법의 연혁	61
2. 미국여권법의 주요내용	64
3. 미국여권법의 특징	85
제 2 절 독일의 여권법	94
1. 독일여권법의 연혁	94
2. 독일여권법의 주요내용	95
3. 독일여권법의 특징	105
제 3 절 일본의 여권법	109
1. 일본여권법의 연혁	109
2. 일본여권법의 주요내용	114
3. 일본여권법의 특징	123
제 5 장 여권법의 문제점과 개선방안	127
제 1 절 여권법의 문제점과 개념정의	127
1. 여권법의 문제점	127
2. 여권의 법적 정의	128
제 2 절 여권발급절차와 수수료	130
1. 여권발급거부처분의 사유통지	130
2. 여권발급수수료	130

제 3 절 여권의 효력	131
1. 유효기간연장신청기간의 확대	131
2. 여권유효기간의 확대	132
3. 여권의 효력상실사유 확대문제	133
제 4 절 여권범위반에 대한 처벌강화	137
1. 여권범위반에 대한 제재	137
2. 개정조항에 대한 평가	138
3. 여권정보의 보호	140
제 5 절 여권법 하위법령의 개정	140
〈부록 1 : 미국여권법〉	143
〈부록 2 : 독일여권법〉	147
〈부록 3 : 일본여권법〉	159

제 1 장 서 론

제 1 절 여권수요의 확대

1. 국제화 또는 세계화라는 용어는 지금 우리가 살고 있는 이 시대의 화두로서 더 이상 어느 나라도 국제사회에서 고립적으로 존재할 수 없게 되었다. 도리어 국제화와 세계화를 어떻게 잘 받아들이느냐 하는 것에 국가의 사활이 걸려 있기까지 하다. 이러한 시대의 흐름은 과거 한 곳에 정착하여 생활을 이루어 나가는 것에 대한 선호와 평가가 역전되어 해외의 얼마나 많은 곳을 보고, 경험하며 생활을 해보았는가 하는 것이 그 사람에 대한 평가의 기준이 되어가고 있으며 얼마나 외국인에게 그 사회가 개방되어 있는가하는 것이 국가경쟁력의 한 기준이 되어 가고 있다. 꼭 이러한 세태의 변화가 아니더라도 사람의 욕망은 좀더 많은 것들을 보고, 경험하며, 돌아다니고 싶어하기 때문에 국가간의 상호 인적 교류와 물적 교류가 가히 기하급수적으로 증가하게 되었다. 이러한 국제적인 상호교류를 위해서는 해외여행의 필수요건으로 여권을 소지하지 않으면 안된다.

과거 그 어느 때 보다도 오늘날의 국제사회에 있어 사람의 이동이 가장 빈번하지만 각국의 국민들이 각기 임의로 타국의 영역에 입국, 체류하는 것은 일반적으로 인정되지 않으며, 세계의 대부분의 나라가 외국인이 자국에 입국, 체제를 허가하는 하나의 요건으로서 협의의 여권 또는 이에 대신하는 적당한 형식의 여행문서를 소지, 제시할 것을 의무화하고 있다. 국제법적 측면에서 볼 때 국가는 대체적으로 외국인을 자국에 입국시킬 법적인 의무를 지고 있지 않기 때문에¹⁾ 특별한 조약에 의한 제한이 있기 전에는 외국인의 입국을 승인할 것인가 승인하지 않을 것인가, 또한 승인한다면 어떤 조건으로 이를 승인할 것인가 등의 문제는 전적으로 각국의 주권사항에 해당하는 것이다.

이러한 여권의 소지 및 제시의무에 관해서는 행정관례로 요구하고 있는 나라도 있으나 대개는 그 나라의 출입국관리에 관한 법률이나 규칙 등으로 명확하게 정하고 있는 것이 일반적이다.²⁾ 따라서 여권을 소지하지 않은 자는 우선

1) Barry, E Carter, International Law, 1995, pp.888~889; Malcolm N. Shaw, International Law, 1997, pp.454~455; 김정건 국제법, 1987, 457면.

2) 우리나라 여권법 제2조: 美國 移民·國籍法 第212條 (a)項; 日本 入管法 第6條 1項; 獨逸旅券法 제1조 제1항.

자국으로부터의 출국이 허용되지 않을 뿐만 아니라 여행목적지의 나라에는 입국할 수 없다. 무엇보다도 여권을 소지하지 않은 승객은 어떤 국제적 운송수단에도 승선하지 못한다. 왜냐하면 여권을 소지하지 않은 승객을 운송한 항공사나 선박회사는 대개 여행목적지의 나라의 법률에 의해 벌금을 내거나 당해 승객의 송환의무를 지게 되기 때문이다.

2. 해외여행이 빈번해짐에 따라 많은 국민들이 여권을 소지하게되었지만 여권의 발급절차에 있어서 여권신청자들의 불편과 물자낭비 등의 문제에 관하여 그 동안 많은 민원이 제기되어왔다. 예컨대 지금까지는 여권의 유효기간이 만료되면 그 효력이 바로 상실되기 때문에 기간만료 당시까지 사용에 전혀 문제가 없는 여권을 여권의 소지자가 개인적인 사유로 유효기간만료일전에 여권유효기간연장신청을 하지 못한 경우 폐기하는데 따른 물자의 낭비가 지적되어왔다.³⁾ 또한 이미 발급받은 여권을 악용하는 사례를 방지하기 위하여 여권법을 위반한 사람에 대하여 여권의 효력을 상실시킬 수 있도록 하고, 여권법의 실효성을 높이기 위하여 부정한 방법으로 여권을 발급받은 자에 대한 벌칙을 강화하여야 한다는 점에서 여권법의 개선이 주장되어 왔다.

우리나라가 발급한 여권 뿐만 아니라 외국이 발행한 여권에도 관리·통제의 측면에서는 우리나라가 관련된 문제가 발생할 수 있다. 예컨대 내국인이 외국에 불법체류자로 적발되어 강제출국당하는 경우 당해 국가의 출입국관리사무소에서 우리나라의 출입국관리사무소에 공식 또는 비공식적으로라도 통보해주지 않고 단지 항공사관계자에게만 그 사실을 통지하므로 우리 출입국관리사무소에서는 항공사를 통해서만 강제추방자를 파악할 수 있는 현실이다. 결국 관계 항공사에서 그러한 내용을 출입국관리사무소에 알려주지 않으면 강제출국절차자가 다른 일반 승객과 마찬가지로 입국절차를 통해 입국이 가능하다. 또한 강제추방된 내국인은 다른 나라에서 불법체류한 것만으로 국내법에 의해 처벌할 수 있는 규정이 없고 강제추방된 사실이 외교통상부로 통보되지 않아 여권의 몰취, 여권의 재발급제한 등의 조치가 취해지고 있지 않다. 다른 나라에서 불법체류한 자들은 재출국을 시도하는 경우가 많고 이들의 행위가 해외에서 국가의 위신을 손상하기 때문에 이들에 대하여 여권법에 의한 제재조치가 있어야 하나

3) 이 문제의 해결을 위해 1999. 9. 9의 개정 여권법은 여권유효기간연장신청을 위한 기간을 유효기간 만료후 6개월까지로 연장하였다: 여권법 제9조 제2항.

관련규정이 없으므로 이를 개선하여야 한다는 것이다.⁴⁾

제 2 절 연구의 목적과 범위

1. 이러한 여권의 중요성에도 불구하고 현재 우리나라에는 여권법관련 단행본이나 관련 논문 등 학술적인 문헌은 물론 다른 나라의 여권관련법제나 판례 등에 대한 선행적인 연구조차 되어 있지 않은 상태이다.

최근에 여권법의 개정과정에서 첫째, 지금까지는 여권의 유효기간이 만료되면 그 효력이 바로 상실되는 점 때문에 발생하는 민원인의 불편과 물자의 낭비를 해소하기 위해 여권의 유효기간 만료일부터 6월까지 그 유효기간 연장신청이 가능하도록 하는 방안, 둘째, 여권의 양도·변조 및 그 사용 등을 방지하기 위하여 앞으로는 여권법 위반자 등에 대하여 그가 소지한 여권의 효력을 상실시키는 처분을 할 수 있도록 하는 방안, 셋째, 여권의 발급신청시 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 여권을 발급받은 자에 대한 형량을 상향조정하고 여권양도·대여 뿐만 아니라 그 알선행위를 한 자도 처벌하는 방안, 넷째, 여권의 반납명령 위반자에 대한 과태료의 부과·징수절차를 행정절차화하여 외교통상부장관이 이를 부과·징수하도록 하는 방안 등이 논의 되었다.⁵⁾ 하지만 이번 논의는 여권관련 민원현장에서 제기된 현상적 문제의 해결을 위한 개정과정에서 이루어졌기 때문에 여권의 법적 본질이나 국민의 해외여행의 자유가 헌법상 갖는 지위, 해외여행자유의 제한방법으로써 여권 발급거부의 사유와 절차 및 구제방법, 여권신청을 위해 제출한 개인정보기록의 보호, 여권법 위반에 대한 처벌 등에 관해 깊이 있고 광범위한 논의는 이루어지지 않았다.

따라서 이 연구보고서는 여권에 대한 정의와 법적 성격의 규명, 현행 여권법제의 내용분석, 미국, 독일, 일본 및 국제조약에 있어서 여권관련법제를 소개하고 분석함으로써 여권행정에 대한 관계공무원의 이해도를 높이고 일반국민의 여권제도이해를 위한 기본적인 자료로서 활용될 수 있도록 하고자 한다. 외국법제에 대한 비교분석은 우리 여권법의 문제점을 파악하고 개선방안의 사례를 제공함으로써 우리 여권법제의 발전에 기여할 것으로 사료된다. 또한 최근 여

4) 광상도, 출입국관련범죄유형분석, 검찰 108 (1997, 12.), 190면.

5) 여권법의 개정과정에서 두 번째 개정안은 제외되었다.

권법제의 개정과정에서 논의된 문제점과 개정 내용 그리고 향후 장기적으로 고려해야할 여권법의 개선방향에 대해 논의하고자 한다.

2. 현행 여권법에는 여권이 무엇인가하는 기본적인 법적 정의 없이 외국에 여행하고자 하는 국민은 여권을 소지해야한다고 하여 국민에게 여권소지의무만을 우선 규정하고 있다. 그리고 여권의 종류를 단지 일반여권, 관용여권, 외교관여권으로 나누고 이를 다시 1회에 한하여 외국여행을 할 수 있는 단수여권과 유효기간만료일까지 회수에 제한없이 외국여행을 할 수 있는 복수여권으로 나누고 있지만 이들 여권의 종류에 대한 법적 정의는 없다. 또한 여권법과 시행령 및 시행규칙에는 여행증명서와 거주여권이라는 여권의 종류가 언급되지만 이들에 대하여도 아무런 내용과 성격규정 없이 단지 “특히 필요하다고 인정하는 자에 대하여 여권에 갈음하는 증명서로서 여행증명서를 외교통상부장관이 발급할 수 있다”(거나6) “일반여권중 해외이주자에 대한 거주여권은 다른 일반여권과 구분하여 발급한다”고만7) 규정하고 있는 실정이다.

여권은 국적의 증명을 위한 것인가 아니면 출입국관리법의 시행을 위한 여행 증명서인가 아니면 다른 목적을 가지고 있는 것인가하는 여권의 법적성격이나 기능에 대하여서도 법규정이나 해설자료 등에 의해 밝혀져 있지 아니하여 여권법의 운영에 있어 기본적인 토대가 확립이 되어있지 않다. 따라서 제2장에서는 여권의 법적 성격을 규명한다. 여권의 법적성격을 논의하기 위해서는 여권제도의 발전과정을 살펴보고 여권의 개념정정의가 필요하다. 또한 정부당국의 여권발급행위에 대응하여 국민은 여권에 대하여 어떠한 권리를 갖는지에 대한 이론적 근거를 다양한 외국의 학설을 통해 설명하고자 한다. 여권에 대한 권리를 주장하기 위해서는 여권이 필요한 해외여행이 법이 보장하는 기본권인가, 기본권이라면 거주·이전의 자유인가 아니면 표현의 자유인가하는 문제가 선결적 과제로 해결되어야 하므로 이를 외국 학자들의 주장과 판례를 통해서 분석해 보기로 한다. 그리고 여권의 법적 성격과 비교하여 여권이 갖고 있는 국제적 기능을 국제적 신분증명문서, 여권상 국적국의 송환과 인수의무, 국적의 저축 측면에서 논의한다.

제3장에서는 우리나라 여권법의 내용을 여권의 종류, 여권발급절차, 여권의

6) 여권법 제10조.

7) 여권법시행규칙 제8조제2항.

효력과 제재 그리고 국적법, 출입국관리법, 밀항단속법 등 국내의 다른 법률과의 관계에서 분석하고자 한다.

제4장에서는 우리나라보다 매우 깊이 있고 광범위하게 여권에 대한 논의가 이루어지고 법제가 마련되어 있는 미국과 독일 그리고 일본의 여권법을 연혁과 주요내용 그리고 특징으로 나누어 고찰해 보고, 제5장에서는 앞서의 논의를 기초로 우리나라의 현행법제의 문제점과 개선방안을 제시해 본다.

제 2 장 여권의 의의

제 1 절 여권제도의 발전

여권(passport)이란 일반적으로 국제여행용의 신분증명서를 지칭한다.⁸⁾ 여권은 과거에는 적국인 또는 외국의 대사에게 자국의 영역내를 안전하게 통과할 수 있게 해 주기 위한 허가증(안전통행증 : safe conduct)이었으나, 그후 자국의 국민에게도 발급하게 되었다. 여권의 주된 기능은 그 소지자가 외국여행을 할 때의 신분증명서인 동시에 그의 안전을 보장하는 문서였다. 그러나 19세기 말엽까지 극히 소수의 나라를 제외하고서는 상대적으로 국경의 관리가 허술하였으므로 외국인에게 여권의 제시를 요구하는 일도 없었고 또한 자국민이 출국할 때에도 여권을 필요로 하지 않았다. 그러나 제1차 세계대전 이후 출입국을 통제하기 위하여 여권의 휴대가 필요하게 되었고 전쟁이 끝난 이후에는 일단 완화되었으나 제2차 세계대전 이후 다시 국경출입의 통제가 강화되었다. 즉 전쟁 등의 비상사태하에서는 국경통제가 강화되고 평화시에는 완화되었던 것이다.⁹⁾ 여권은 처음에는 한 장의 증서형식을 사용하였으며 현재와 같이 사진을 첨부한 수첩형을 채용하게 된 것은 비교적 최근인 1920년대에 들어와서부터이다.

본격적인 여권제도의 시작은 19세기 후반 러시아, 프러시아, 세르비아, 루마니아 등 수개국간에 자국에 입국하는 외국인에게 여행증명서를 제시토록 요구함으로써 시작되었다. 세계1차대전 및 2차대전 그리고 교통의 발달로 인적교류의 범위가 확대되고 빈번해짐에 따라 내외국인을 통제할 필요성이 대두되어 여권과 비자제도가¹⁰⁾ 성립하게 된 것이다.

8) 여권을 의미하는 passport라는 영어단어는 중세프랑스어의 passeport에 기인한다. 이는 'passer'(출입한다)와 'port'(항구)의 합성어로서 원래는 선박의 출항 또는 입항의 허가증을 지칭하는 것이었다. 이후 passeport라는 용어는 사람의 왕래에도 사용되었고 한다. 다른 한편으로는 중세 유럽의 도시는 대개 성벽으로 둘러싸여 있었으므로 외국인의 사절 등이 그 출입구나 성문을 통과하기 위한 통행증을 뜻하는 프랑스어 'passer'와 문 또는 성문을 뜻하는 'porte'의 합성어에서 유래한 것이라고도 한다: 김진섭, 관광법학, 1991, 43면. 그외에도 프랑스 국내의 통행어음을 뜻하는 passe와 partout의 단축형이었다는 주장도 있다: 山崎公士, 國際旅行の際の旅行文書手續簡素化の動向(一), 東京道立大學法學會雜誌, 第16卷 第2號, 136面.

9) L. L. Jaffe, "The Right to Travel : The Passport Problem," Foreign Affairs, Vol. 35, No. 1, 1956, p.20.

이와 같이 외국을 여행하는 개인에게 여권의 소지를 의무로 하는 제도가¹¹⁾ 일반화된 것은 비교적 최근의 일로써 제1차대전 이후의 일이지만 국제적인 사람의 이동이 활발해짐에 따라 근래에는 특히 서구와 북유럽을 중심으로 국내에서 인정된 공식의 신분증명서를 여권의 대용으로서 국경통과를 인정하는 사례가 증가하고 있다. 관광이나 일시적 업무를 위하여 여행하는 경우에는 여권을 필요로 하지 않는 국제적 제도를 실시하자고 하는 움직임도 있다. 정치적 통합을 목적으로 하고 있는 유럽연합에서는 가입국의 일부가 역내에서의 사람의 이동에 관하여 국경에서의 여권심사를 폐지하는 것에 합의하고 1995년부터 실시하고 있다.¹²⁾

우리나라에 있어서 일반국민의 해외진출은 1948년 정부가 수립된 이래 계속하여 그 수가 증가하였다. 해방 직후 미군정시기에는 국민의 해외여행이 미군정당국에 의하여 허가되었으나 대한민국정부가 수립된 이후에는 국민의 해외여행이 우리 정부에 의하여 관장되고 허가되었다. 즉 1948년 7월 17일 제정·공포된 정부조직법 제16조에 의거하여 재외국민에 관한 업무는 외무부장관이 관장하게 되었다. 이에 따라 외무부는 1949년 2월 17일 처음으로 해외여권규칙을 외무부령 제2호로 제정하여 여권발급과 관련된 사항을 명시하고 출입국에 관한 제반절차를 규정하게 되었다.

그러나 한국전쟁과 당시 정부의 부족한 외화사정, 그리고 여행목적의 명분을 감안하여 불요불급한 일반 국민의 여행은 억제하는 정책을 취하였다.¹³⁾ 이후 1961년 5.16 군사혁명 이후 혁명정부는 국민의 해외진출을 적극 장려하는 정책을 채택함으로써 그후 국민의 해외진출은 해마다 증대하였으며 최근에는 종래의 제한된 여행목적범주를 벗어나 이민, 유학, 상용, 기술연수, 회의참석 등 뿐만 아니라 해외취업, 국제결혼, 방문, 문화교류의 목적, 일반인의 국제회의 참석 등으로 해외여행의 목적이 다양화되었다.

10) 참고로 사증(Visa)은 여행가는 나라에서 자국의 영역에 들어와도 좋다는 “잠정적”승인의 표시이다. 따라서 비자를 받았다고 하더라도 여행국의 출입국당국이 입국을 거부할 수도 있다.

11) 1999년 5월에 있었던 영국여왕의 방한은 여권없이 이루어졌다. 군주제를 채택하고 있는 일부 국가에서는 국가원수가 여권없이 여행하는 사례가 있다. 하지만 일반적으로 국가원수는 외교관여권을 소지하고 외국을 방문한다.

12) 이런 의미에서 유럽연합가입국의 국민들은 유럽시민(European Citizen)으로 불린다: Peter Neussl, European Citizenship and Human Rights: An Interactive European Concept, European Law Review, 1997, p.47ff.

13) 대한민국 외무부, 한국외교 30년(1979), 270면.

제 2 절 여권의 의의

1. 여권의 정의

누구나 해외여행을 하려면 공식적인 신분증명서로서 여권이 필요하며 이때 여권이라 함은 일반적으로 자국민에게 발급되는 국민여권(national passport)을 지칭한다. 하지만 여권에는 국민여권외에도 자국에 장기간 거주하고 있는 외국인이나 무국적자에게도 발급되는 외국인여권(alien passport), 국제연합 직원 등에 발급되는 국제연합통행증(United Nations laissez-passer)과 같은 여러 종류의 여권이 있다.

일반적으로 여권(passport)이라 함은 한 국가의 국민임을 확인하고, 사실상 외국의 당국에게 당해 여권의 소지자에게 입국하고 자유로이 그리고 안전하게 통과하도록 허용해달라고 요청하며, 여권의 소지자에게 여권발급국의 외교관 및 영사관직원들의 보호와 주선에 대한 권리를 승인하는 문서이다.¹⁴⁾ 여권은 여권에 기재된 자가 여권발행국의 시민임을 확인하고 외국에 있는 동안 그 에 대한 출입국의 허용뿐만 아니라 합법적 원조와 보호를 요구하는 것이다. 그리고 여권은 그 성격과 목적상 외국의 정부에 대하여 제출되는 문서이다.¹⁵⁾ 또한 여권은 외국에 대하여 그 명의인의 국적을 증명하는 신분증명서로서의 역할과 함께 국내적으로는 그 명의인에 대한 출국허가의 성격도 갖고 있다.

미국의 이민·국적법 제101조(a)항 30호에 의하면 “이 법률에 있어서 여권(passport)이란 권한있는 당국으로부터 발급된 여행문서로서 그 소지인의 출생사항(origin), 신분적 동일성(identity) 및 국적(nationality)을 표시하여 그 소지인이 외국에 입국할 때 유효한 문서를 말한다.”고 규정하고 있다. 즉 미국에서 여권은 시민임을 확인하고 외국의 당국에게 당해 여권의 소지자가 자유롭게 안전하게(freely and safely) 입국 및 통과하도록 허가를 요청하는 서류이다.

우리나라의 출입국관리법 제2조 3호에서는 여권을 “대한민국정부·외국정부 또는 권한있는 국제기구에서 발급한 여권 또는 난민여행증명서 기타 여권에 갈

14) U.S. v. Laup, N.Y. 1967, 87 S. Ct. 574, 385 U.S. 475, 17 L. Ed. 2d 526.

15) U.S v. Browder, C.A.N.Y. 1940, 113 F. 2d 97. 원심확정 61 S. Ct. 599, 312 U.S. 335, 85 L. Ed. 862.

음하는 증명서로서 대한민국정부가 유효하다고 인정하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 하지만 우리나라 법률의 이러한 규정은 ‘여권 또는 난민여행증명서, 기타 여권에 갈음하는 증명서’가 여권이라는 동어반복적인 정의를 내리고 있어 여권에 대한 정의규정이라고 볼 수 없다.

국제법적으로는 여권발급은 발급국의 자유로운 의사에 위임되어 있는 국내관할사항(domestic jurisdiction)이다.¹⁶⁾ 국가가 여권의 발급을 거부하거나 또는 유효한 여권을 일방적으로 실효시키는 조치를 하는 경우에도 국제법상으로는 문제가 되지 않는다. 하지만 출국의 자유나 귀국의 자유는 실정법상의 권리로서 확립되어 있지 않다.

여권은 각국이 제각기 그 의미와 내용은 물론이고 취급에 있어서도 서로 달리고 있지만 어떠한 경우이건 여권은 최소한 여권소지자의 신분증명서(identification card)로서 역할을 하고 있으며 최대한의 의미에 있어서는 국적(nationality), 신분확인(identification), 편의제공(facilitation), 보호(protection), 귀국보증서(return ticket) 등의 기능을 한다. 하지만 여권은 단순한 정치적 문서가 아니며, 여권의 발급은 순수하게 정치적인 문제는 재판에 회부되지 않는다는 원칙에 해당되는 정치적 문제가 아니다.¹⁷⁾

여권은 국가가 자국민에 대하여 발급하는 것을 의미하지만 자국정부로부터 여권을 발급받지 못한 외국인이나 무국적자에 대하여 그들의 거주국이 발급하는 외국인여권, 난민의 지위에 관한 조약의 체결국이 인정하는 난민에 대하여 발급되는 난민여행증명서, 국제연합 및 전문기관이 그 직원에게 발급하는 국제연합통행증 등이 포함된다.¹⁸⁾ 결국 여권은 개인이 외국을 여행하는 경우에 필요로 하는 국가가 발행하는 공식적 문서로서 발급국이 여행국의 관계공무원에 대하여 당해 여권 소지자의 국적 및 신분을 증명하고 소지인이 발급국에 귀국할 수 있는 것을 약속하며 소지인에 대하여 보호 및 편의제공을 요청하는 문서라고 할 수 있다.

여권법은 이와 같은 성격을 갖는 여권의 발급, 효력 기타 여권에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.¹⁹⁾ 외국에 여행하고자 하는 국민은 여권법의 규정에 의하여 정당하게 발급된 여권을 소지하여야 한다.

16) Malcolm N. Shaw, International Law, 1997, pp.454~455.

17) Shachtman v. Dulles, 1955, 225 F. 2d 938, 96 U.S. App. D.C. 287.

18) 國際法學會(編), 國際關係法辭典(1995), 793頁 參照.

19) 여권법 제1조.

2. 여권의 법적성격

여권은 그 명의인의 신분을 증명하는 역할과 함께 그 명의인에 대한 출국허가의 성격도 갖고 있다. 여권은 시민임을 확인하고, 사실상 외국의 당국에게 당해 여권의 소지자에게 입국하고 자유로이 그리고 안전하게 통과하도록 허용해달라고 요청하며, 여권의 소지자에게 여권발급국의 외교관 및 영사관직원들의 보호와 주선에 대한 권리를 승인하는 문서이다.²⁰⁾

우리나라 헌법 제14조는 “모든 국민은 거주, 이전의 자유를 가진다”고 규정하고 있으며 거주, 이전은 국내에서의 거주, 이전 뿐만 아니라 해외로의 거주, 이전도 포함하는 것이다. 따라서 해외여행은 헌법상 보장된 국민의 기본권에 속한다고 볼 수 있다. 하지만 여행의 자유는 제한이 불가능한 절대적 기본권이 아니라 헌법 제37조제2항에 따라 국가의 안전보장이나 질서유지 또는 공공복리를 위하여 법률로써 제한이 가능한 상대적인 기본권이라고 볼 수 있다. 우리나라에서는 해외여행의 자유와 헌법상의 기본권문제에 대하여 별다른 논의가 존재하고 있지 않지만 미국과 일본에서는 깊이있는 논의가 진행되고 있다.

미국에서는 해외여행의 자유에 관한 헌법상 명문의 근거가 되는 규정이 없었던 만큼, 이에 관한 논의는 시대의 배경에 따라서 좌우되어 법원의 판단도 일정한 것은 아니었다. 그러나 초기에는 해외여행을 포함하는 여행의 자유가 헌법상의 권리로서 확인되어 그 자유를 박탈하기 위해서는 적법절차의 제한을 받아야한다고 하는 전제에서 여행의 자유를 인정한다는 것이었다. 따라서 해외여행의 자유가 표현의 자유의 일환으로서 어느 정도의 이론을 구성하는가는 연방대법원에서도 명확하지 않다.

일본에서의 해외여행에 대한 소송사건은 많지 않지만 학문상으로는 종래부터 일본 헌법 제22조 1항 및 2항의 이전 및 이주를 둘러싸고 학설이 대립되어 왔다. 그 대립이 어느 것에 중점을 두고 있건 간에 외국으로의 여행의 자유는 학문상의 한정해석론으로 한정되는 문제는 아니며 외국의 입국을 조건으로 일본의 출국에 관한 제한이 어느 정도로 요구될 수 있는가의 문제로서 고찰되고 있다.²¹⁾ 국제정세의 변화에 따라 대면하게 되는 대외정책에 관련된 해외여행의 제한은 보다 명확한 제한기준과 제한 정도의 명시가 요구되고 있다.

20) U.S. v. Laup, N.Y. 1967, 87 S. Ct. 574, 385 U.S. 475, 17 L. Ed. 2d 526.

21) 土居靖美, 海外渡航の自由の制限, 愛媛法學 第15號(1982), 愛媛大學法文學部, 25頁

3. 여권발급의 법적성격

미국에 있어서 연방정부는 외국에 있는 여권소지자의 행위로 인하여 국가안보 또는 외교정책에 “중대한 위해”가 발생할 실질적 가능성이 있는 경우, 정부는 여권보유자가 연방정부의 지위보장을 악용하지 않도록 방지수단을 강구하기 위한 조치를 취할 수 있으며, 미연방헌법의 적법절차보장은 여권의 취소에 따른 신속한 청문의 기회와 이유의 서술을 요구하는 방법에 의해 이루어지고 있다.²²⁾ 예컨대 여권거부에 있어 법무부장관이 작성한 폭력(테러)단체명단은 당해 단체의 두목이었던 여권신청자에 대한 국무장관의 여권발급거부의 증거로서 충분하지 않다고 한다. 이 사건에서 여권신청자는 소송청구사유를 통해 당해 조직은 사실상 폭력단체 또는 공산주의단체가 아니므로 여권발급의 거부는 자의적인 것이며 연방헌법 수정 제5조의 적법절차조항을 위반한 것이라고 주장하였다.²³⁾ 이에 대해 국무장관은 여권이 유효한 기간동안 사전통지나 이의제기의 기회 및 시민의 행위가 미국의 이익에 상반된다는 단순한 진술서를 제출할 기회를 주지않고 권한위임없이 여권에 대하여 약식으로 취소하거나 동일한 상황의 근거하여 권한위임없이 여권갱신을 거부할 수 있다고 하였다.²⁴⁾ 하지만 여권발급의 거부는 반드시 적법절차요건에 따라야 하며, 특히 정당한 이유 없는 거부가 개인의 자유와 재산에 대한 박탈을 구성하는 경우에는 적법절차가 더욱 요구된다.²⁵⁾

이와같이 볼 때 여권발급은 공익목적, 관계법상의 제한규정에 배치되지 않는 한 국민이 갖는 자유권을 적법하게 행사할 수 있게 하여주는 행위로서, 헌법상 보장된 여행의 자유를 공익목적에 위하여 일정한 경우에만 제한할 수 있으며, 여권법 제8조에 규정된 사유외에는 제한할 수 없다는 점에서 행정법상 허가행위에 해당된다. 여권법은 제8조의 규정을 통하여 일정한 자에게는 여권발급을 거부할 수 있도록 하고 있다. 따라서 여권발급은 여권법 제8조에 규정된 사유외에는 여권발급신청이 있는 경우 행정청이 여권을 발급하여야 할 의무가 있다는 측면에서 기속재량행위에 속한다고 보는 것이 타당하다.

22) Haig v. Agee, Dist. Col. 1981, 101 S.Ct. 2766, 453 U.S. 280, 69 L.Ed.2d 640.

23) Shachtman v. Dulles, 1955, 225 F.2d 938, 96 U.S. App. D.C. 287.

24) Bauer v. Acheson, D.C. 1952, 106 F. Supp.445.

25) Boudin v. Dulles, D.C. 1955, 136 F. Supp. 218.

한편 여권발급행위는 특정사실 또는 법률관계의 존부 즉 여권소지자의 국적을 공적으로 증명하는 행위로서 증명된 것에 대한 반증이 있을 때까지는 여권에 증명된 내용을 진실한 것으로 추정하는 증거력을 부여한다. 하지만 그에 대한 반증이 있을 때에는 행정청의 취소를 기다리지 않고 그 증거력을 다투고 이를 번복할 수 있다.

제 3 절 여권발급신청권의 법적 근거

해외여행을 실현하기 위해서는 여권법이 규정하고 있는 여권의 소지가 의무로 되어 있으나 여권의 소지를 필요로 하는 해외여행은 헌법에서 유추되는 기본권의 성격을 갖고 있기 때문에 여권의 발급을 정부에 대하여 신청하는 것은 헌법상 기본권의 실현을 위한 국민의 권리행사라고 할 수 있다. 따라서 여권발급신청은 헌법상 기본권의 실현을 위한 부수적 권리라고 할 수 있으며 정부는 헌법상 국민의 기본권제한 사유와 국민의 대표기관인 국회에 의해 승인된 법규에 의해서만 여권의 발급신청을 거부할 수 있다. 이하에서는 과연 해외여행의 자유가 헌법상 열거되지 않은 국민의 기본권인가에 대해 미국에서 전개된 이론들을 소개한다.

1. 미국에 있어 학설의 전개

(1) Thomas E. Laursen

Thomas E. Laursen은 헌법에 열거되어 있지 않은 권리에 대한 보장의 근거를 연구하였다. 지금까지 미국에서는 헌법해석권자의 해석에 위임한 것에 의해 어떤 행위에 대해 실질적 이익을 인정한다고 하는 방법으로 헌법상 열거되지 않은 권리를 보장하였다. 연방대법원의 견해는 실질적인 적법절차에 의한 보호를 추정하고 있지만 결과적으로는 헌법의 문언에서 또는 헌법창설자들의 사상에서 또는 헌법이 정한 정치적 절차의 구성 등에서 헌법에 열거되지 않은 권리의 보장이 유추되어졌다.²⁶⁾ 헌법에 명시된 미국의 전통적인 기준적 가치는 미국의 역사와 정치기구의 구성의 발전사의 기초에서 승인되어온 것이며 따

26) Thomas E. Laursen, Constitutional Protection of Foreign Travel, Columbia Law Review, Vol. 81, No. 4, p.914.

라서 미국의 역사와 전통에 따른 가치로서 인정되는 한 헌법상 열거되지 않은 권리에 실질적인 보호가 주어진다.

여행의 자유가 헌법에 명시되어 있는 것은 미국의 독립전쟁에 즈음하여 영국 국왕이 식민지에 대한 여행의 제한을 시도한데서 유래한 것으로 보고 있다. 당시의 영국의 관습이 되어 왔던 식민지에 대한 여행제한 사실을 알게된 미국헌법의 창설자들은 외국여행에 관하여 충분한 배려를 하지 않았다. 요컨대 연방헌법의 창설자들은 영국에 대한 반발에 근거하여 외국여행에 관한 헌법규정을 두지 않았던 것이다.²⁷⁾

(2) Charles Black

Charles Black교수의 해석론에 의하면 헌법에 정한 그 구성과 모든 관계로부터의 추론에 입각한 해석법을 도출하였다. 즉 연방과 주의 관계를 명확히 하고 헌법상의 정치절차에서 개인권의 존재라고 하는 것을 확인하였다. 외국여행의 권리는 헌법상의 구성과 제관계로부터 추론하는 형태로 이끌어낸 것이라고 한다. 그러나 이 견해에서 곧 바로 해외여행의 자유의 권리를 이끌어낸 것인가에 대하여 Laursen은 소극적이다. 즉 Charles Black의 추론은 연방과 주, 또는 민주적 정치절차참가라는 구성상의 문제였으며 해외여행을 보호하는 데까지 확장될 수 없다고 한다. 이로부터 주간(interstate)여행과 해외(international)여행은 명확하게 구분된다. 거기에는 연방내의 시민적 연대의무라고 하는 것이 해외여행에서는 발견되지 않는다고 하는 것이다. 그 의무라는 것은 연방제도를 운영함에 있어서 국민이 연방을 구성하는 주 사이를 여행할 권리를 상호인정하지 않으면 안되는 의무이다.

(3) Hart Ely

다음으로 Hart Ely교수는 정치적 절차의 보장에 해외여행자유의 근거를 둔다. 즉 실질적인 정책의 결정에 대한 민중의 통제를 강화하여 소수자의 평등참가를 보장한다고 하는 절차를 지향하는 원리로서 헌법을 보는 것이다. 그 원리는 정치참가와 커뮤니케이션의 통로가 자유로이 보존되고 유지되어야하며 이에 대한 보장을 추구하는 것으로서 강조된다. 해외여행은 다른 나라들의 시민과

27) 土居靖美, 海外渡航の自由の制限, 愛媛法學 第15號(1982) 愛媛大學法文學部, 34頁.

직접대화를 갖기 위해 또는 다른 국가들을 관찰하여 많은 지식을 얻고 정책결정에 이바지하기 위한 자유로운 커뮤니케이션에 기여하게 된다.²⁸⁾

2. 미국헌법상 기본권과의 관련성

(1) 표현의 자유와의 관련성

커뮤니케이션수단으로서의 해외여행은 정책결정수속의 참가의 요건으로서 지식정보의 도입에 기여하지만 여행의 본질적 성질이라는 측면에서 살펴보면 이는 단지 경제적 이익을 촉진하기 위한 것이거나 오락상의 요구를 충족시킬 뿐인 것일 수도 있다. 따라서 만일 경제적 이익의 조장 및 오락목적의 달성이라고 하는 것에 대한 다수에 의한 제한이라고 하는 원리가 작용되지 않는다면 실질적인 정책결정에 대한 민중에 의한 통제가 달성될 수 없게 된다. 해외여행에 의해 조장되는 이익이라는 것은 이미 헌법상 명시적으로 보호되고 있는 이익이다. 따라서 이 헌법상의 보장된 권리를 실현하는 의미로서 해외여행이 보장되는지를 표현의 자유와 적법절차의 측면에서 검토한다.

우선 표현의 자유에 관하여 표현·출판·결사의 권리를 침해하는 여행제한은 금지되며, 또 가족관계 및 경제활동 등에 동반한 이전의 자유에 의해 촉진된 이익에 대해서는 절차적 보장 및 합리적 관계 평등보호가 기여한다. 그러나 실제로 그들의 이익이 정부에 의한 제한으로부터 보호되지 않으면 안된다고 하는 기준은 정부의 정치적 판단의 문제가 된다.

Laursen은 표현의 자유를 근거로 해외여행에 대한 보장을 인정할 수 없다고 하면서도 표현이 사상내용에 관계된 것을 조건으로 표현의 자유에 명백한 부담을 지우는 해외여행에 관한 제한은 무효라고 한다. 미국 국내에서의 여행의 제한은 주지하는 바와 같이 위헌이었으나,²⁹⁾ 해외여행에 대해 이것을 어떻게 판단할 것인가에 대해 그는 두 가지 입장이 존재한다. 하나는 공리주의적 입장이며 두 번째는 개인주의적 입장이다. 전자는 언론의 목적이 대표제민주주의의 절차를 촉진하는 것이므로 보호되는 표현은 민주적 정부에 있어서 유효하게 참가하는 시민의 능력에 도움이 되는 공공의 언론이라고 한다. 이 입장에서의 해외여행보장은 광범위하게 정치적 판단의 기초가 되는 모든 표현, 교육, 공공문제, 철학, 과학, 문학, 예술 등을 포함한다.

28) 土居靖美, 上掲論文, 35頁.

29) Schwere v Board of Bar Examiners, 353 US 232, 1957.

개인주의적 입장은 표현의 자유를 만족하기까지 개인의 자기달성을 확보하는 수단으로서 해외여행이 필요하다고 한다. 즉 개인의 발전을 위한 표현의 자유에 가치를 인정하는 입장이다. 종래부터 법원은 정치적 표현의 자유에 대해서 개인적 표현의 자유보다도 중요시해왔지만,³⁰⁾ 외국에 있어서 표현의 자유에 관하여 연방헌법 수정 제1조의 표현의 자유에 의해 보장되는 것은 법원에 있어서도 승인되고 있다.³¹⁾

이 두 가지 학설은 미국인과 외국인과의 사이의 국외에서의 커뮤니케이션을 보호하는 입장에 있는 것이라고 한다. 외국에 있어서 언론이 보호할 만한 가치가 없는 폐해를 주는 것인가하는 문제에 대해 개인주의적 입장에서 보면 외국에 있어서 표현에 대해서는 보장의 대상이 되지 않는다. 표현이 개인의 발전에 기여하는 것이라면 동서양을 불문하고 보장되어야만 하는 것이다. 역으로 공리주의적 입장에서는 외국에 있어서 표현의 자유는 제외된다. 미국 이외의 땅에 있어서 표현은 외국에 있어서 사상의 교류시장에 있어서는 도움이 되지만 미국인의 정치적 판단에 도움이 되는 것은 아니기 때문이다.

(2) 듣는 권리의 측면

이렇게 두 가지 학설은 상대적으로 취지가 다른 입장인면서 동시에 다른 당사자가 듣는 권리를 제시한다. 즉 들을 권리는 직접의 커뮤니케이션을 통해 외교 및 정책결정에 관한 정보를 얻는 것이며 연방대법원도 듣는 권리에 대해서는 수정제1조에 의해 보장된 것이라는 취지의 주장이 있었음을³²⁾ 이유로 이것이 위의 두 가지 설에 공통되게 인정되고 있음을 설명한다. 더욱이 이 듣는 권리는 말하는 사람의 권리와는 다르며 그 자신이 독립된 것으로 고려되고 있다. 연방대법원은 사상의 자유로운 교류는 정보를 전하면 동시에 그것을 주고받는 자유를 전제하고 있는 것을 인정하고 미국에서 외국인이 듣는 권리를 보호하고 있음을 설명하고 있다. 그 이유는 외국인이 미국내에서 알고 있는 이상의 다양한 사상이 미국인에게 청취되기 때문에 외국인은 수정 제1조에 의해 보호되지 않지만 외국에서 외국인에게 미국인이 듣는 권리를 보장하는 것이 모순되는 것

30) Young v American Mini Theatres, 427 US 50, 1976.

31) 土居靖美, 前掲論文, 36頁.

32) Virginia State Bd. of Pharmacy v Virginia Citizens Consumer Council Inc., 425 US 748, 1976.

이 아니라고 한다.³³⁾ 그러나 Laursen은 이론적으로 외국에서 듣는 권리는 커뮤니케이션의 받는 사람에 대해 보호하는 것이지만 실제 이 권리를 행사하는 경우에는 대화, 즉 말하는 사람의 행위까지 보호해야 하고, 듣는 권리의 행사보다도 대화가 수정제1조의 목적을 보다 효과적으로 촉진하는 것이므로 단순한 장소, 때, 방법 등에 의해 외국여행을 제한하는 것은 사리에 맞지 않는다고 비판한다.³⁴⁾

(3) 적법절차 및 평등조항의 측면

적법절차 및 평등조항에서는 여행목적으로부터 그에 대한 제한의 합리성을 고찰한다. 여행의 행동목적으로는 사업 및 가족생활관계 등이 있다. 가족생활관계에 대해 각자 외국에 거주하는 가족간에 교류하는 것이 기본권인 것은 연방대법원의 판결에 의해 인정되었다.³⁵⁾ 그러나 가족상의 문제로서 이유 이외에 어떠한 범위까지 가족의 구성원으로 인정하는가에 관해 법원은 명확한 견해를 보이고 있지 않다. 사업에 있어서는 타국에의 취직 및 시장개척을 목적으로 하는 활동은 여행제한에 의해 방해를 받지만 영업의 자유는 여행을 제한할 때 적법절차에 의한 공정성과 합리성이 더욱 기대된다. 영업의 자유에 대한 제한은 최소한의 심사에 회부되지 않는다. 이 합리성은 앞의 여행지역제한 및 국가의 안전이라고 하는 근거에 의해 정당화되는 것이다. 단순한 이전의 자유에 관해서도 타국과의 사이의 문화교류 및 타국의 모든 사정, 국민에 대한 관찰 등을 통해 국내외의 모든 문제를 이해하는 미국 시민에 의해서 보다 크게 공헌하는 것이지만 헌법에는 그것이 명시되어 있지 않을 뿐이며, 수정제1조의 사상의 교류에는 이러한 경험에 의한 지식의 습득은 그 범위의 외에 있고 이전의 자유는 수정제5조 및 제14조에 의한 보장의 대상이 된다.³⁶⁾

(4) 논의의 검토

표현의 자유에 관해 정부는 표현내용에 따른 표현의 제한은 표현이 위법행위의 유도 및 선동성을 포함하고 있는 경우를 제외하고는 절대적으로 보호된다고

33) Lamount v Postmaster General, 381 US 301, 1965.

34) 土居靖美, 海外渡航の自由の制限, 愛媛法學 第15號(1982), 愛媛大學法文學部, 37頁.

35) Moore v City of Cleveland, 431 US 494, 1977.

36) 土居靖美, 前掲論文, 38頁.

하는 '보호되지 않는 표현심사(unprotected messages test)'를 이용한다. 따라서 해외로 진출하기 위한 교류 및 국내에서 협의하는 등의 여행에 관한 제한입법은 이 보호되지 않는 표현심사에 의해 검토되어야 한다. 스파이 활동은 그 예가 될 수 있다. 표현의 내용을 목적으로 하지 않는 규제가 수정제1조의 권리를 침해하는 경우에 정부는 당해 규제가 실질적으로 규제의 목적을 촉진하며 당해 목적의 촉진에 불가결한 것을 입증하지 않으면 안된다고 하는 최소침해수단테스트(least drastic means test)³⁷⁾ 표현의 자유의 제한에 적용된다. 이 테스트는 정부의 목적달성을 수정제1조의 이익을 침해하면서까지 인정하는 것이 아니라, 수정제1조의 이익을 촉진하는 여행을 제한하여야 하는 실질적 목적을 정부가 다른 수단으로는 달성하지 못한 경우에만 해외여행의 규제를 인정할 수 있다고 법원이 판단한 것이다. 그러나 정부의 실질적 목적을 달성하기 위해 해외여행의 자유를 제한하는 경우에 대한 판단은 간단하지 않다. 예컨대 정치·학문·문화에 관한 문제에 관해 외국인과의 회합에 참가하기 위한 여행을 행하는 것과 사업, 가족관계, 오락 등의 이익을 위해 여행을 행하는 것에 대한 제한의 정도 또는 제한의 기준설정은 판단이 어렵다. 즉 어떤 이익의 촉진에 귀착되는가의 판단은 용이하지 않다. 법원도 일단 위와 같은 목적에서 해외여행으로 당연히 수정제1조의 이익이 촉진된다고 생각한 것이며, 여행당사자도 자신의 권리를 주장할 것이다. 따라서 법원이 여행자의 주장을 인정하면 정부로서도 최소침해수단심사기준에 해당되지 않는 한 이러한 해외여행을 제한하지 않게 된다. 결국은 수정제1조의 이익을 촉진하는 정도의 문제가 된다.³⁸⁾

예컨대 특수한 대화적 활동 예를 들어 저널리스트, 학자, 학생 등의 행동에 대해 법원은 적법한 수정 제1조의 이익행사라고 인정할 것이다. 따라서 이를 위한 해외여행은 정부로서는 최소침해수단시험의 기준에 따라 규제를 행하지 않으면 안된다. 이러한 범위 이외의 여행자는 수정 제5조의 문제가 되고 해외 여행을 하고자 하는 이유가 수정 제1조에 의한 이익주장을 원하기 때문이라면 그 이익이 존재하는 것을 입증하는 책임을 해외여행자가 부담한다. 그의 입증 이 인정되면 법원은 보다 침해적이지 않은 수단을 적용하도록 정부에 요구하게 된다.

37) least drastic means test는 미국연방헌법 수정 제1조의 표현의 자유를 침해 또는 제한하는 것이 침해 또는 제한의 실질적 목적에 도움이 되며 그러한 목적을 달성하기 위해 불가피한 최소한의 기본권침해수단이어야 한다는 것이다.

38) 土居靖美, 前掲論文, 39頁.

3. 미국의 여권관련판례³⁹⁾

(1) 해외여행의 자유와 연방헌법 수정 제1조

Zemel사건과 같이 수정 제1조의 이용이라고 하여도 해외여행이 일종의 위협을 초래하는 경우가 있다. 여행자가 불이익을 받지 않도록 또는 외국체류중에 위협이 되는 질병에 걸리는 불안을 없애기 위해 그리고 특히 전통적인 미국의 신념과 정책에 반하는 사상 및 사회활동을 억제한다고 하는 의회 및 집행부의 고려방법이 해외여행제한의 근거가 되어왔다. 이 제한도 권리장전(Bill of Right)의 원리를 뛰어 넘을 수 없다는 것은 말할 것도 없다.

그러나 Haig사건처럼 표현의 내용이 국가의 안전 및 외교정책을 위협하는 경우에는 표현은 보장되지만 '보호되지 않는 표현테스트'를 이용한 여권의 제한이 이러한 경우에 합법이 된다.

1980년대 초반의 이란인질사건에서 Ramsey Clark를 중심으로 하는 미국 대표단이 미국과 이란과의 회의를 참가하기 위해 이란을 방문하였다. Carter는 이란으로의 여행을 금지하는 집행명령을 그가 위반했다는 형사책임과 민사책임을 부과한다는 취지로 그를 위협하였다. 역시 동 명령은 국제경제긴급조치법(International Economic Emergency Act)에 의해 대통령에 위임된 권한에 기인하는 것이다.

이 사건에 대해 수정제1조의 기준에 표현의 자유에 대한 최소침해수단이라는 기준을 채택하였다. 그러나 본건에서는 그 기준을 이용하여 커뮤니케이션의 내용에까지 영향을 미치는 중대한 정부의 이익에 반한다고 주장되었다.⁴⁰⁾

인질문제의 해결은 정부의 목적으로서 중대하다. 미국정부가 위기에 당면해서 계획하고 실행하고자 하는 곤란한 외교처리 및 군사수단을 번복하는 일이 없도록 미국정부는 이란으로의 여행을 금지해왔다. 수정제1조의 이익이 위기를 해결하고자 하는 미국정부의 노력에 중대한 방해가 되는 경우 미국정부의 외교정책상의 중대한 목적과 표현의 자유에 대한 최소침해수단은 의회에 위임된 이란으로의 여행금지가 헌법에 어긋나지 않는 것을 암시하고 있다.

39) 여권과 관련한 보다 다양한 미국법원의 판례는 이 책의 제4장 제1절 2 (9) 미국에 있어서 해외여행제한사례 참조.

40) 土居靖美, 前掲論文, 40頁.

이상과 같이 해외여행의 자유라고 하는 헌법에 불명확한 사항을 수정 제1조의 표현의 자유의 보장을 확대하여 그것이 조장하는 개인의 이익이라고 하는 것을 확인하게 되면 침해적이지 않은 수단의 적용에 의해 보장의 대상이 되는 것이다.

(2) 해외여행의 제한에 대한 구제

미국의 경우 해외여행의 자유에 대한 제한은 국가정책적인 관여가 비교적 지배적이었기 때문에 해외여행의 자유에 관한 제한에 대하여 구제의 논리로서 법원은 적법절차조항 및 수정제1조의 표현의 자유를 존중하는 해석적 및 합리적 견지에서 보다 덜 침해적인 수단시험으로 가려내려는 원칙을 유지해왔다. 여권 제한은 어떤 범위에 있어서 의회에 수권되고 있는 것으로 국무장관의 재량권에 대한 제한의 근거에는 표현의 자유의 존중원리가 작용되고 있다. 그러나 국가의 안전과 외교정책을 유지하는 국가목적은 시대의 흐름 여하를 떠나 법원을 압박하고 있다. 일본 국민이 국제연합군축특별총회에 출석하고자 입국사증의 발급을 신청하였을 때 미국정부로부터 거부된 것에 대하여 뉴욕시민단체가 제소한 사건에서 연방지방법원과 항소법원도 이민귀화법을 적용하여 일본의 原水協은 소련공산당과 직접 정치적·재정적 관계를 갖는 세계평화회의의 계열하에 있다는 취지에서 당해 거부행위를 긍정하였다. 표현의 자유보장도 국가의 안전 목적의 앞에서는 극히 완만한 조사기준이 적용된 사례의 하나이다.

Laursen은 표현의 자유에 대한 제한을 이중기준으로 설정하여 표현내용에 기인한 제한은 인정하였지만, 먼저의 기술적 논거보다도 중대한 국가적 필요가 객관적으로 인정되는 상황에서는 엄격한 기준의 범위도 좁혀지는 것이 이제까지의 미국의 흐름이라고 파악하였다.⁴¹⁾

제 4 절 여권의 국제적 기능

1. 국제적 신분증명서

여권의 기본적 역할은 국제여행용의 공식적인 신분증명서이다. 따라서 여권은 현재의 여권소지인(holder)과 여권상의 명의인(bearer)과의 동일성을 확

41) 土居靖美, 前掲論文, 42頁.

인하도록 사진을 첨부하는 것이 일반적이다. 여권의 증명대상으로 되어 있는 신분사항으로는 일반적으로 국적, 성명, 생년월일, 성별 등을 들 수 있으며 이 가운데서 특히 국적의 증명이라는 역할이 중요하다.

여권은 국적을 증명하기 위한 것이 아니고 오히려 여행허가서로서의 성격을 강하게 갖고 있었으나 오늘에 와서는 도리어 소지인의 국적을 국제적으로 증명하는 것이 여권의 1차적 기능이 되었다. 하지만 이러한 국적의 증명은 반증에 의해서 부정될 수 있는 추정적 증거(*prima facie evidence*)이며 국적에 관한 결정적 증거는 아니다. 따라서 여권의 부여는 여권의 명의인에게 국적을 증명하는 하는 것이지 부여하는 것이 아님을 유의하여야 한다.

여권이 갖고 있는 기능이 단순한 국적증명서가 아닌 이유의 하나는 일반적으로 국가가 자국민에게 발급하는 여권에는 이른바 '보호요청문'이라는 것이 기재되어 있기 때문이다. 보호요청문은 대체로 여권의 제1면에 국가원수나 외무장관의 명의로 기재되어 있다. 하지만 오늘날에 와서 이와같은 보호요청은 여권의 부수적인 기능이고 형식적인 것으로 되어 있다. 더욱이 유럽 여러나라의 여권에는 일반적으로 이러한 보호요청문이 기재되어 있지 않다. 이 보호요청문은 여권이 과거 국왕 등으로부터 그 지배지역 내를 여행하는 사절 등에게 부여된 '특허장'의 의미를 갖고 있었던데서 유래하는 것으로 오늘날의 국제사회에서 각국은 조약이나 국내법 또는 국제예양에 따라서 외국인에게 일정한 처우를 해주는 것이지 여권의 보호요청문에 근거해서 처우를 하거나 보호요청문의 존재여부에 따라서 그 처우가 달라지는 것도 아니다.

러시아등의 여권에는 보호요청문 가운데 군사당국에 대하여 통과허가를 요청하는 문구가 기재되어 있는데 이는 과거 여권이 전시에 있어서의 안전통행증(*safe conduct*)과 같은 역할을 하였던데서 유래하는 것이다.

2. 국적국 송환과 인수의무

(1) 국적의 결정

국제사회에서 외국인의 국적을 식별한다는 것은 당해 외국인의 입국과 체재를 허가한 체류국에 있어서 뿐만 아니라 그 외국인의 본국에 있어서도 매우 중요하다. 이때 국적의 부여는 전적으로 국내관할사항이지만 외교적보호와 같은 그에 따른 국제적효과의 결정은 국제법에 의한다.

국적국은 국적의 박탈, 이탈, 국가영역의 이전, 혼인 등 일정한 경우에 자국민의 국적을 상실시킬 수 있다.⁴²⁾ 국적의 박탈(denationalization)은 국가의 일방적인 결정에 의하여 국적을 상실하게 되는 경우로서 나찌 독일과 같은 전체주의 국가들은 인종적 또는 정치적 이유로 자국민에 대한 국적박탈을 감행함으로써 무국적자를 양산하였다. 현대에 이르러 국적의 박탈은 관습국제인권법의 연원으로 인정되고 있는 '세계인권선언'에 의하여 금지된다.⁴³⁾ 하지만 국적박탈의 가능성은 국제법에 의하여 완전히 제거되지 못하였다. 1961년의 '무국적의 감소에 관한 협약'(Convention on the Reduction of Statelessness)은 일정한 경우에 국가의 자국민에 대한 국적박탈권을 존속시키고 있다.⁴⁴⁾

이와 비교하여 국적의 이탈(expatriation)은 세계인권선언에 의해 보장하고 있으나⁴⁵⁾ 개인의 국적이탈에 무제한적 자유와 권리가 부여되어 있는 것은 아니다. 즉 미국이나 영국과 같이 국적이탈의 자유를 원칙적으로 인정하는 국가도 있지만 많은 국가는 아직도 자국민의 자발적인 국적포기에 대하여 병역의 무의 완수와 같은 일정한 요건의 충족을 요구하고 있다.⁴⁶⁾ 넓은 의미의 이탈에 해당하는 경우로서 당사자의 의사에 관계없이 법률의 규정에 의하여 당연히 국적을 상실하는 경우가 있다. 예컨대 외국에 귀화함으로써 본국의 국적을 상실하는 경우이다. 우리나라 여권의 소지인이 자진하여 다른 나라의 국적을 취득하여 타국에게도 인수의무가 생긴 경우에 다른 나라의 국적을 취득한 때에 우리나라 국적은 자동적으로 상실되며⁴⁷⁾ 외국인과의 혼인, 외국입양, 외국인인 부 또는 모에 의한 인지, 외국국적을 취득하여 우리나라의 국적을 상실하게 된 자의 배우자 또는 미성년의 자녀로서 당해 외국의 법률에 의하여 당해 외국의 국적을 취득하게 된 자 등은 그 외국 국적을 취득하게 된 때로부터 6개월

42) 김정건, 국제법, 1987, 437면 이하.

43) 세계인권선언 제15조는 제1항에서 "모든 인간은 어느 한 국적을 가질 권리를 갖는다."고 규정하고 제2항에서는 "아무도 자의적으로 자신의 국적을 박탈당하거나 그의 국적을 바꿀 권리를 부인당하지 않는다."고 규정하고 있다.

44) 동 협약 제8조에 규정된 국적박탈의 사유는 첫째, 개인이 타국을 위해 복무하는 경우 둘째, 타국으로부터 봉급을 받는 경우 셋째, 본국의 사활적 이익을 심히 해치는 방법으로 행동하는 경우 넷째, 타국에 의해 정식으로 충성의 맹서를 한 경우 또는 본국에 대한 자신의 충성을 거부하기로 결정한 사실에 대하여 명백히 증명하는 경우 등이다.

45) 세계인권선언 제15조 2항은 "그 누구도 자신의 국적을 변경할 권리가 부인되지 아니한다"고 규정하고 있다.

46) Shigeru Oda, "The Individual in Internatioanl Law," in Max Sorenen(ed.), Manual of Public International Law(1968), p.476.

47) 국적법 제15조 1항.

이내에 대한민국의 국적을 보유할 의사를 밝히지 않으면 자동적으로 우리나라의 국적은 상실된다.⁴⁸⁾ 이 때 외국국적의 취득일을 알 수 없는 경우 그가 사용하는 외국 여권의 최초발급일에 그 외국 국적을 취득한 것으로 추정한다.⁴⁹⁾ 하지만 당사자가 외국 국적의 취득일에 관하여 여권의 취득일과 다름을 입증하는 경우 그에 따른다.

(2) 국적국의 인수의무

우선 외국인의 입국을 허용한 국가의 입장에서는 국적에 따라 자국과 당해 외국인의 본적국이 체결한 우호통상항해조약등의 쌍무조약의 체결여부, 그리고 세계무역협정(WTO)과 같은 보편적 다자조약 또는 유럽연합(EU)이나 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 지역적 통합협정의 존재여부에 따라 그 외국인에게 부여할 대우가 달라지는 경우가 있을 수 있기 때문이다.

세계 각국은 입국이 허용된 외국인에게 법률적 문제가 발생하였을 경우에 강제로 외국인의 본국에 송환하고 있다. 이 경우 당해 외국인을 최종적으로 인수해야할 국가가 어느 나라인가를 결정하는데 있어서도 여권은 결정적인 역할을 하게 된다. 이를 여권소지인의 송환가능성(returnability)이라고 한다.

국제사회에 있어서 개인의 최종적인 보호책임은 각 개인의 국적국에 있고 국가는 자국의 국적을 보유하는 자, 즉 자국민에 대하여 어느 나라도 입국 및 체류를 허용하지 않는 경우 최종적으로 인수하여야 할 의무가 있다. 자국민을 인수해야할 의무는 국제법상 인수의무(duty of admission)로서 그 개인에 대한 의무라기 보다 국가차원에서 타국에 대하여 부담하는 것으로 설명되고 있다.⁵⁰⁾ 하지만 이러한 인수의무는 개인과 국가를 이어주는 법적유대로서⁵¹⁾ 국적이 갖는 법적성질에 기원하는 것이다. 즉 개인은 자신의 국적국에 대하여 충성의무를 부담하고 이에 상응하여 국적국은 자국민에 대한 보호의무가 있는 것이다. 따라서 인수의무는 국적국의 타국에 대한 의무일 뿐만 아니라 자국민의 보호의무에 근거한 자국민에 대한 의무이기도 하다. 따라서 자국민에 대하여

48) 국적법 제15조2항.

49) 국적법 제15조 3항.

50) 김진섭, 관광법학, 1991, 51면.

51) Henkin, et al., International Law, 1993, 401; Barry E. Carter, op. cit., p.889; Malcolm N. Shaw, International Law, 1995, pp.563~564; 김정건, 국제법, 1987, 427면.

타국에서 인수할 의도가 있다고 하더라도 당해 여권의 소지인이 본인의 국적국에 귀환하고자 하면 본적국은 이를 받아들여야만 한다.⁵²⁾ 하지만 과도적으로 개인이 2중 국적을 보유하는 경우⁵³⁾ 당사자의 의사에 따라 인수의무국이 결정되어야 하며 그 인수의무국은 이를 국적의 선택으로 볼 수 있을 것이다.

이런 점에서 여권이 국가원수 또는 외무장관의 명의로 발행되고 있는 것은 의미가 있다. 국가원수는 외국에 대하여 총체적으로 국가를 대표하는 지위에 있고 원수의 대외적 행위는 직접 국가에 대하여 국제법상의 효과가 발생하는 것으로 되어 있다. 외무장관은 국가의 대외관계에 있어서 국가원수를 대신하여 국가를 대표하고 그 사무를 처리하는 지위에 있다. 따라서 외무장관의 명의로 국적을 대외적으로 증명한 문서인 여권은 일반적으로 그 여권의 소지인을 최종적으로 자국에서 인수하겠다는 국제적 보증이라고 이해할 수 있다. 따라서 여권을 발급한 개인에 대하여 인수를 거부하는 것은 禁反言(estoppel)에 반하는 것이다.⁵⁴⁾

또한 여권은 개인의 국적국으로서 여권의 발행국이 외국에 대하여 여권소지인에 대한 외교적 보호권을 행사하는 근거가 된다. 즉 여권의 소지인이 외국에서 불법 또는 부당한 대우를 받은 경우에 여권의 발급국은 외교적보호권(diplomatic protection)을 행사하는데 이때 어느 나라가 피해자의 국적국인가를 결정하는 기준이 된다.⁵⁵⁾

3. 국적의 저축과 외교적 보호권

국적결정의 문제가 각국의 국내관할권에 속하는 이상 이에 관한 각 국가의

52) 세계인권선언의 제13조 제2항은 "모든 인간은 자국을 포함한 어떤 국가에서도 떠날 권리를 가지며 또한 자국으로 돌아올 권리를 갖는다."고 규정하고 있다.

53) 예컨대 국적부여에 있어 출생지주의를 채택하고 있는 외국에서 출생한 경우 만 22세가 될 때까지 22년 동안 이중국적 상태에 있게되며, 만 20세 이후에 이중국적상태가 된 자는 그 때부터 2년 동안 2중국적이 가능하다. 그리고 외국 국민으로서 우리나라의 국적을 취득한 자 또는 우리나라 국민으로서 외국국적을 취득한 자는 6월 이내에 국적의 선택이 이루어져야 하며 그 기간 동안은 2중국적의 상태에 있게된다.

54) Daniel C. Turak, *The Passport in International Law*, 1972, p.20 ; 김진섭, *관공법학*, 1991, 52면에서 재인용.

55) 개인의 국적결정에 있어서 그가 소지하고 있는 여권은 우선적인 기준이 될 수 있으나 여권발급국의 국적국 주장에 이의가 제기되는 경우 개인과 진정한 연관성(genuine linkage)을 갖고 있는 국가가 국적국이 된다; *Nottebohm Case*, [1955] ICJ Report, p.4; D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 1998, p.588.

국내법은 통일성이 결여될 수밖에 없다. 그 결과 다국적(multiple nationality)과 무국적(statelessness)이라는 어려운 문제의 파생은 불가피한 현상이다. 이에 따라 국적법의 그와같은 저축사유를 감소시키거나 또는 제한하기 위한 국제적인 노력이 행해지게 되었다. 그 최초의 시도로서 1930년의 제1차법전화회의에서 '국적법의 저축의 어떤 종류의 문제에 관한 협약'이 채택되었으나 그 협약은 몇몇 소수국가 사이에서만 효력을 발생하고 있을 따름이다. 좀더 최근의 것으로는 1961년 UN에서 채택된 '무국적의 감소에 관한 협약'(Convention on the Reduction of Statelessness)과 1963년 유럽제국간에 채택된 '다국적의 사례의 감소에 관한 유럽협약'(European Convention of Cases of Multiple Nationality) 등이 있다.

(1) 다국적

'국적법의 저축의 어떤 종류의 문제에 관한 협약' 제6조에 따르면 2개의 국적을 보유하는 개인은 포기하려는 국적의 소속국의 허가를 얻어 국적의 하나를 포기할 수 있다.⁵⁶⁾ 그리고 이 허가는 외국에 상주적으로 주요한 거소를 가지는 개인에 대하여 거부되어서는 안된다.⁵⁷⁾ 다국적자의 지위에 관하여 동 협약에 의하면 2개 이상의 국적을 가지는 개인은 각각의 국적 소속국이 자국의 국민으로 인정할 수 있으나 해당 국가는 자국민이 동일하게 국민으로 소속되고 있는 타국에 대항하여 그 자국민을 위하여 외교적보호권을 행할 수 없다. 제3국에서는 2개 이상의 국적을 가지는 개인을 1개의 국적만을 가지는 것으로 대우한다. 이 경우 제3국은 이 개인이 갖는 국적중 상주적으로 주요한 거소를 가지는 국가의 국적 또는 사정에 비추어 이 개인이 사실상 가장 관계가 깊다고 인정되는 국적만을 인정할 수 있다.⁵⁸⁾

56) 우리나라 국적법 제12조는 2중국적자의 국적선택의무에 관한 규정을 두어 출생 기타의 이유로 만 20세가 되기 전에 2국 이상의 국적을 가지게 된 자는 만 22세가 되기 전까지, 그리고 만 20세 이후에 2국 이상의 국적을 가지게 된 자는 2년 이내에 하나의 국적을 선택하도록 하고 있다.

57) 1963년의 '다국적의 사례의 감소에 관한 유럽협약' 제2조도 이와같은 취지의 규정을 하고 있다: 김정진, 국제법, 1987, 439면.

58) Nottebohm Case, [1955] ICJ Report, p.4; D.J. Harris, Cases and Materials on International Law, 1998, p.588; Louis Henkin, International Law, 1993, p.397.

(2) 무국적과 피난민의 보호

무국적의 가능성을 감소 또는 제거하기 위하여 일정한 경우에 대해서는 출생 지주의 원칙을 강제적으로 적용하기 위한 시도가 '국적법의 저축의 어떤 종류의 문제에 관한 협약' 제14조와 1961년의 '무국적의 감소에 관한 협약'에서도 나타나고 있다.⁵⁹⁾ 1961년의 협약에 따르면 체약국의 영역에서 출생한 무국적자는 그 국가의 국적을 취득한다.(제1조) 그리고 이것은 출생시 부모중 일방이 체약국의 국적을 갖고 있는 경우 그 체약국의 영역에서 태어나지 않은 무국적자에게도 적용된다.(제4조) 체약국의 법이 혼인 또는 혼인해소의 결과로서 국적의 상실을 요구하는 경우 그와 같은 국적상실은 다른 국적의 보유 또는 취득을 조건으로 하지 않으면 안된다.(제5조1항) 또한 배우자 일방의 국적상실 또는 박탈의 경우로서 타방의 국적상실을 규정하고 있는 경우에도 후자의 국적상실은 다른 국적의 보유 또는 취득을 조건으로 하지 않으면 안된다.(제6조) 인종·종교 또는 정치적 이유로 국적을 박탈하는 것은 금지된다.(제8조, 제9조) 무국적자는 어디를 가나 외국인이며 국적있는 외국인과는 달리 그들에게는 고용의 기회가 거의 주어지지 않고 때때로 정치적, 경제적으로 거북스런 존재로서 추방당하기도 한다. 그리고 여권의 발급은 자국민에 한정되므로 무국적자는 여행의 자유마저 향유할 수 없다.

무국적자의 보호를 위한 국제적 노력은 1954년 9월 28일 UN경제사회이사회에 의해 소집된 회의에서 '무국적자의 지위에 관한 협약'(Convention Relating to the Status of Stateless Persons)의 채택으로 나타났다. 이 협약은 체약국내의 무국적자에 대해서 원칙적으로 외국인과 동등한 지위를 부여하고 있으며, 부분적으로는 자국민피난민(Refugee)과 무국적자는 개념적으로는 구별되지만 사실상 피난민 문제는 무국적의 문제와 밀접히 관련되어 있다. 무국적은 정치적 또는 그 밖의 사유와는 관계없이 각 국가의 국적법의 규정이 일치하지 않기 때문에 발생하는 현상이다. 이에 반해서 피난민의 경우에는 전쟁발발의 결과로서 또는 정치적 이유에서 자기의 고향을 등진 사람이 문제된다. 이들 중에서는 진정한 의미에서 법률상의 무국적자도 있을 수 있지만 반면 '사실상의 무국적자'(de facto statelessness)도 또한 포함되어 있다. 여기서 사실상의 무국적자라 함은 국적을 보유하고 있기는 하지만 본국과의 관

59) Malcolm N. Shaw, International Law, 1997, p.714.

계가 단절되고 따라서 본국의 외교적보호를 요청하고 싶어도 그렇게 할 수 없는 자를 말한다.⁶⁰⁾

이미 제1차대전 이후 유럽은 특정한 종류의 피난민에 대해서 국제협정을 통하여 그들의 절대적 무보호의 상태를 개선시키기 위해 노력하였다. 1933년의 '난민의 국제적 지위에 관한 협약'(Convention Relating to the International Status of Refugees)에서 체결국은 통상적으로 자국에 거주하는 피난민에게 이른바 Nansen Passport⁶¹⁾를 발급하고 공공질서와 안전의 이유를 제외하고는 피난민을 추방하지 않으며 또한 그들에게 법원에 대한 자유로운 소송제기를 인정하기로 합의하였다. 그 후 나찌 독일로부터 피난민의 지위를 보호하기 위하여 이와 유사한 내용의 협정들이 체결되었다. 즉 1936년의 '독일피난민의 지위에 관한 잠정협정'(Provisional Arrangement Concerning the Status of Refugees from Germany), 그리고 이들 '잠정협정 및 협약에 대한 1939년의 부속의정서'(Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention)가 체결되었다.

1951년 7월 28일 제네바에서 개최된 UN회의에서 만장일치로 채택된 '피난민의 지위에 관한 협약'(Convention Relating to the Status of Refugees)은 피난민의 지위에 관한 이 이전의 제협약을 대체하는 의의를 가지는 것으로서 '난민의 대헌장'(Magna Charta for Refugees)이라고 불리운다. 이 협약은 1954년의 '무국적자의 지위에 관한 협약'과 마찬가지로 체결국내의 난민에 대해서 원칙적으로 외국인과 동등한 지위를 부여하고 있으며 부분적으로는 자국민과도 동등한 지위를 인정하고 있다. 그런데 이 협약의 효력범위는 1951년 1월 1일 이전에 유럽에서 발생한 제반상황에 국한되어 있으므로 그 적용의 시간적·공간적 제약성을 제거하기 위해 1967년 1월 31일 '난민의 지위에 관한 의정서'(Protocol Relating to the Status of Refugees)가 채택되었다.⁶²⁾

(3) 국적에 기인한 외교적 보호

국적의 정상적이고도 중요한 기능은 자국민이 타국가로부터 권리의 침해를 받았을 때 외교적 보호권을 행사할 소속국가를 분명히 하는 일이다. 즉 국가는

60) Louis Henkin et al., op. cit., p.395.

61) Nansen Passport란 피난민의 보호에 앞장섰던 노르웨이인 Nansen(1861~1930)의 이름에서 유래된 것이다.

62) Malcolm N. Shaw, op. cit., p.572; Oda Shigeru, op. cit., pp.494~495.

자국민에 대한 외국의 침해적 행위를 곧 자국에 대한 것으로 간주하여 그 교정적 구제를 요구할 수 있는 것이다. 외교적 보호의 객체는 개인 또는 그의 재산이지만 외교적보호권의 행사 그 자체는 국가의 고유권한임을 유의하지 않으면 안된다.⁶³⁾ 개인은 조약에 의하여 특별히 인정된 경우를 제외하고는 어떤 경우에도 국제적 차원에서 타국가를 상대로 자신의 권리구제를 직접 요구할 수 없다.

본국이 외교적보호권을 행사하기 위해서는 두 가지 전제조건을 충족시키지 않으면 안된다.⁶⁴⁾ 첫째는 국내구제완료의 원칙(Principle of Exhaustion of Local Remedies)이다. 침해를 당한 자연인은 가해국이 국내법상으로 인정하는 모든 구제수단을 다 하여야 한다. 둘째는 국적계속의 원칙(Principle of Continuous Nationality)이다. 침해를 당한 개인과 본국 사이에 국적을 기초로 한 충분한 관련이 있어야 하고 또 침해시부터 외교적 보호가 부여될 때까지 사이에 국적의 변경이 있어서는 안된다.

63) Mavrommatis Palestine Concession Case, PCIJ Ser. A, No. 2(1924); PCIJ Ser. A, No. 5(1925); Louis Henkin et. al., op. cit., 374.

64) Barry E. Carter, op. cit., p.853.

제 3 장 여권법제의 분석

제 1 절 여권의 종류

우리나라는 같은 종류의 여권은 한 사람에게 하나만을 발급하여 소유하도록 하는 1인 1여권주의를 채택하고 있다. 이는 이미 하나의 여권을 소지하고 있는 자가 다른 종류의 여권이 필요한 경우, 즉 다른 목적을 위하여 필요한 경우에는 이미 소지하고 있는 여권을 여권발급기관에 보관하고 다른 종류의 여권을 발급받도록 하는 것이다. 따라서 일반여권을 소지한 상태에서 관용여권을 발급받고자 하는 경우, 이미 발급받은 일반여권을 외교통상부를 비롯한 21개의 지방청에 보관하고 관용여권을 발급받아야 하며 관용여권을 소지한 상태에서 일반여권을 발급받고자 하는 경우에도 마찬가지이다.

우리나라 여권법은 여권을 거주여권을 포함하는 일반여권, 관용여권, 그리고 외교관여권의 3종류로 분류발급하고 있다. 관용여권은 공무원(또는 준공무원)이 공적업무로 해외에 파견될 때, 외교관여권은 국가 대표성을 가진 공무원이 외국정부와 접촉하거나 외교 교섭시 발급되는 것이다. 외교여권 및 관용여권은 본래의 여행문서로서의 기능 이외에도 그 소지인의 공적인 신분 내지 여행목적 을 증명하기 위한 것으로 발급하고 있다.

연혁적으로는 관용여권에서 외교여권이 분화된 나라(한국, 미국, 일본)와 외교여권과 일반여권의 중간에 따로 관용여권을 만든 나라(프랑스)가 있다. 이런 점에서 우리나라의 외교관여권은 현행 여권법상 관용여권의 일종으로 볼 수 있다.

그외에 일반여권내에 외국국적을 취득하고자 하는 우리나라 국민이 우리나라에 거주하고 있는 경우 발급되는 거주여권과 여권을 대신하는 증명서로서 여행 증명서가 있으며 이를 각각 1회에 한하여 외국여행을 할 수 있는 단수여권과 유효기간만료일까지 횟수에 제한없이 외국여행을 할 수 있는 복수여권으로 나눌 수 있다.⁶⁵⁾

65) 여권법 제3조.

1. 일반여권

(1) 일반여권 신청자

우리나라 여권법은 일반여권의 신청을 할 수 있는 자에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않으며 단지 일반여권을 발급받고자 하는 자는 여권발급신청서, 국외여행목적을 확인하는 증빙서류, 외교통상부령이 정하는 국외여행을 위한 병역관계서류, 여권용 사진, 기타 외교통상부령이 정하는 서류를 외교통상부장관에게 제출하여야 한다고만 규정하고 있다.

국외에 체류중인 자가 여권의 발급을 받고자 할 때에는 외교통상부장관은 외교통상부령이 정하는 바에 따라 일부 서류의 제출을 면제할 수 있다.⁶⁶⁾

(2) 일반여권의 유효기간

일반여권은 5년이내의 유효기간을 붙여 발급한다.⁶⁷⁾ 일반여권의 유효기간은 외교통상부령이 정하는 경우를 제외하고는 횟수에 제한없이 연장할 수 있으나 여권의 총유효기간이 10년을 초과하는 연장은 할 수 없다.

(3) 거주여권

거주여권이란 우리나라의 국민이 외국에 이민하였으나 이민국의 국내법상 국적을 취득하지 못하고 있는 기간동안 우리나라에 거주하는 경우 우리나라가 발급하는 여권이다.

우리나라에서는 일반여권중에서 거주여권만은 별도의 표시를 하여 발급하고 있는데 이는 거주여권 소지자가 이민지역의 국적을 획득하기 전에는 한국사람이기 때문에 우리 여권을 발급하지만 세금을 내고 국내에 거주하면서 국민의 4대 의무를 다하는 일반여권 소지자와는 다르기 때문에 동 거주여권 소지자들의 국내에서의 권리·의무를 명확히 하기 위해서 별도의 여권을 발급하는 것이다.

거주목적의 여권은 그 소지자가 입국후 국내체재기간이 2년을 초과할 때에는 외교통상부령이 정하는 경우를 제외하고는 유효기간내라도 국내체재기간이

66) 여권법시행령 제5조.

67) 시행령 제6조.

2년이 되는 날에 그 유효기간이 만료된다. 다만, 병역법에 의한 병역의무자로서 영주권 취득등의 사유로 동법에 의한 병역면제처분 또는 국외여행허가를 받은 자의 거주목적의 여권은 국내체재기간이 1년이 되는 날에 그 유효기간이 만료된다.

거주여권의 소지자가 국내입국 후 계속하여 2년 이상 체재할 경우, 병역해당자는 1년 이상 체재할 경우 체재기간 연장허가를 얻어야 한다. 연장허가 없이 2년 또는 1년 이상 체재하는 경우 그 거주여권은 효력을 상실한다.

2. 관용여권

(1) 관용여권의 발급대상자

우리나라 여권법은 관용여권에 대한 정의규정을 두고 있지 않으나 일본의 여권법에서는 '국가의 용무를 위하여 외국에 도항하는 자 및 그 자가 도항시 동반하든가 또는 도항후 그 소재지로 불러들이는 배우자, 자녀 또는 사용인에 대하여 발급되는 여권을 말한다'는 정의규정을 두고 있다.⁶⁸⁾ 이 규정에 따르면 관용여권의 소지자격에 있어서 그가 국가공무원인 신분을 갖고 있는가 하는 것은 문제삼고 있지 않다. 따라서 국가공무원일지라도 개인용무로 여행하는 경우에는 관용여권이 발급되지 않고 일반여권을 사용하여야 한다.

우리나라 여권법에 따라 관용여권을 발급받을 수 있는 자는 다음과 같다.

- ① 공무원, 정부투자기관·한국은행 및 한국수출입은행의 임원 또는 집행간부 및 직원으로서 공무로 국외에 여행하는 자와 관계기관이 추천하는 그 배우자·미혼인 직계비속 및 생활능력이 없는 부모,⁶⁹⁾
- ② 정부투자기관·한국은행 및 한국수출입은행의 국외주재원과 그 배우자 및 미혼인 직계비속.

68) 일본여권법 제2조1항.

69) 관용여권 발급대상 공무원과 동거하고자 하는 부모에 대하여는 다음의 경우에 한하여 관용여권을 발급한다. 첫째 부 또는 모가 60세 이상이고 부모 모두 재산 또는 수입으로 자활할 수 없는 경우(현재는 부60세 모55세로 되어 있으나 예규개정추진 중), 둘째 본인의 재산 또는 수입으로 자활할 수 없는 편모, 셋째 나이에 관계없이 부 또는 모가 법률로 규정된 심신장애가 있는 자, 넷째 해당 공무원이 독자 또는 남자형제가 없거나 18세 이상의 남자형제가 심신장애자이거나 군복무 및 재학중(대학 이하)인 경우 등이다. 제출서류중 부모의 미과세증명서를 제출할 수 없는 경우에는 부모의 비사업자증명서를 제출할 수 있도록 하고 있다.

- ③정부에서 파견하는 의료요원·태권도사범 및 재외교포 교육을 위한 교사와 그 배우자 및 미혼인 직계비속,
- ④대한민국 재외공관 업무보조원과 그 배우자 및 미혼인 직계비속,
- ⑤외교통상부소속공무원 또는 외무공무원법 제24조의 규정에 의하여 재외공관에 근무하는 공무원이나 현역군인이 그 가사보조를 위하여 동반하는 자,
- ⑥기타 여행목적과 신분에 비추어 외교통상부장관이 특히 관용여권의 발급이 필요하다고 인정하는 자이다.⁷⁰⁾

관용여권을 발급받고자 하는 자는 여권발급신청서, 관용여권발급대상자임을 증명하는 서류, 외교통상부령이 정하는 국외여행을 위한 병역관계서류, 여권용 사진 등의 서류를 외교통상부장관에게 제출하여야 한다.⁷¹⁾

(2) 관용여권의 유효기간

관용여권은 그 여행목적에 따라 5년이내의 유효기간을 붙여 발급한다.⁷²⁾

현재 일반 공무원과 준장교 및 하사관은 5년 유효기간의 관용여권을 발급하며,⁷³⁾ 지방의회의원의 경우 2년 유효기간의 관용여권을 발급하지만 그 잔여임기가 1년 미만인 경우에는 1년의 유효기간을 부여한다. 또한 1년 이상 해외 장기체류 공무원 및 정부투자기관의 동반가족의 경우 국외여행기간에 출입국에 필요한 기간을 합하여 여권의 유효기간을 정하고 여행기간이 6개월 이상 1년 미만인 동반가족의 경우 1년 복수여권을, 그리고 여행기간이 6개월 이내인 동반가족의 경우 1년 단수여권을 발급한다. 관용여권의 유효기간은 외교통상부령이 정하는 경우를 제외하고는 횟수에 제한없이 연장할 수 있다. 다만, 여권의 총유효기간이 10년을 초과하는 연장은 할 수 없다.

관용여권을 발급받은 자가 그 신분을 상실하게 된 때에는 그때부터 유효기간 이내라도 그가 발급받은 관용여권은 효력을 상실한다. 다만, 그가 국외에 체재하고 있을 때에는 귀국에 소요되는 상당한 기간 즉 관용여권을 발급받게된 신분에 속하지 아니하게된 때로부터 2개월까지 관용여권의 효력이 인정된다.⁷⁴⁾ 관용여권을 발급받은 자가 발급받게 된 신분을 상실하게 된 때에는 그 소속기관

70) 시행령 제7조.

71) 시행령 제8조.

72) 시행령 제9조.

73) 군복무중인 사병은 유효기간 1년의 관용여권을 발급한다.

74) 여권법시행령 제9조제3항; 여권법시행규칙제23조제1항.

의 장은 당해 관용여권을⁷⁵⁾ 회수하여 외교통상부장관에게 반납하여야 한다.⁷⁶⁾

관용여권발급대상자중 배우자·미혼인 직계비속 및 생활능력이 없는 부모에 대하여는 공무국외여행기간에 해당하는 유효기간을 붙여 관용여권을 발급한다. 이 경우 여행기간이 6월이내인 공무국외여행의 동반가족에게는 단수여권을 발급한다.

(3) 관용여권의 사용

관용여권은 공무목적으로 발급되는 것이나 이미 공무목적으로 관용여권을 발급받은 자는 신분을 유지하고 있는 한, 동 관용여권을 개인적인 목적의 여행시에도 사용할 수 있다. 따라서 관용여권을 발급받거나 유효기간을 연장받고자 하는 경우에는 공무임을 확인하는 기관장의 요청공문을 첨부하여야 한다. 관용여권의 소지자가 그 신분을 상실하는 경우에는 동 관용여권을 반납하여야 한다.

일반여권을 발급받은 상태에서 관용여권을 발급받고자 하는 경우 일반여권을 외교통상부를 비롯한 여권발급업무의 대행을 맡은 21개의 지방자치단체에 보관하여야 하며, 관용여권을 소지한 자가 일반여권을 발급받는 경우에도 마찬가지이다.

(4) 사증취득을 위한 공한 신청(VISA NOTE)

사증취득을 위한 공한 신청(VISA NOTE)이라함은 공무로 여행하고자 하는 자가 여행국 대사관으로부터 비자를 원활히 발급받을 수 있도록 외교통상부가 주한 여행국대사관에 공식적으로 협조를 의뢰하는 영문서한이다.

사증발급신청자는 사증취득을 위한 공한 신청(VISA NOTE) 발급의뢰라는 제목의 협조문과 여행목적, 기간, 방문국, 출장자(여권상의 영문성명, 여권번호)등을 영문으로 상세히 기록한 비자노트신청서를 제출하여야 한다.

3. 외교관여권

(1) 외교관 여권의 발급대상자

외교관여권의 발급신청에 관하여는 관용여권의 발급신청에 관한 여권법시행

75) 그 배우자·직계비속 또는 부모가 발급받은 관용여권이 있는 경우에는 이를 포함한다

76) 여권법시행령 제23조제2항.

령 제8조의 규정을 준용하도록 하고 있다.⁷⁷⁾ 미국여권법은 “외교관여권 또는 관용여권은 미국정부의 외교관 또는 공무원의 직에 있는 자 또는 법률에 의하여 특별히 위임된 조건에 따라 당해 여권에 대한 자격이 있는 자에게만 부여되고 그들에 의하여만 사용되어야 한다는 것이 의회의 의도”라고 규정하고 있다.⁷⁸⁾

외교관여권은 여권에 붙이는 유효기간에 따라 유효기간을 5년으로 하는 외교관여권과 유효기간을 2년이내로 하는 외교관여권으로 구분하며,⁷⁹⁾ 각각에 대한 발급대상자를⁸⁰⁾ 다음과 같이 구분하고 있다.

1) 유효기간 5년의 외교관여권 발급대상자

5년 유효기간의 외교관여권발급대상자는 그 직무상 또는 그의 신분상 포괄적 외교업무를 지속적으로 수행하는 것으로 간주되는 자로서 국외여행이 수시로 이루어지는 자 및 그의 가족들이다.

구체적으로 우리 여권법상 유효기간을 5년으로 하는 외교관여권을 발급받을 수 있는 자는 대통령, 국회의장, 대법원장, 국무총리, 전직 대통령, 그리고 이들의 배우자, 미혼인 직계비속 및 이들의 수행원으로서 외교통상부장관이 특히 필요하다고 인정하는 자, 외교통상부장관, 특명전권대사 및 국제올림픽위원회 위원, 외교통상부소속 공무원, 그리고 이들의 배우자 및 미혼인 직계비속 및 생활능력이 없는 부모, 전직 국회의장·전직 대법원장·전직 국무총리 및 전직 외교통상부장관과 외교통상부장관이 인정하는 그 동반 배우자, 외무공무원법 제24조의 규정에 의하여 재외공관에 근무하는 기타 공무원이나 현역군인, 그리고 이들의 배우자·미혼인 직계비속 및 생활능력이 없는 부모 등이다.

2) 유효기간 2년이내의 외교관여권 발급대상자

유효기간 2년의 외교관여권을 발급받는 자는 특정한 시점의 해외여행이 외교적 업무의 수행에 있으나 기간이 일시적인 자들이다. 이 여권은 해외여행의 목적이 특정되어 있고 단기간이기 때문에 그 가족에게는 부여되지 않는다.

77) 여권법시행령 제13조

78) Public Law. 95-426의 제125조.

79) 여권법시행령 제11조.

80) 여권법시행령 제12조.

유효기간을 2년으로 하는 외교관여권을 발급받을 수 있는 자는 특별사절, 정부대표, 특별사절 또는 정부대표가 단장이 되는 대표단의 단원, 기타 여행목적과 신분에 비추어 외교관여권의 발급이 특히 필요하다고 외교통상부장관이 인정하는 자이다.

(2) 외교관여권의 유효기간

외교관여권을 발급받은 자가 발급받게 된 신분을 상실하게 된 때에는 그 소속기관의 장은 당해 관용여권(81) 회수하여 외교통상부장관에게 반납하여야 한다. 82)

외교관여권의 유효기간은 외교통상부령이 정하는 경우를 제외하고는 당해 여권의 최초의 유효기간을 초과하지 아니하는 범위안에서 횡수에 제한없이 연장할 수 있다. 다만, 여권의 총유효기간이 10년을 초과하는 연장은 할 수 없다. 83)

(3) 외교관의 특권과 면제

외교관에게는 국제법상 일정한 특권과 면제가 인정되고 있다. 84)

외교관에 대한 특권과 면제는 외교관계의 본질에서 유래되는 것이다. 즉 접수국의 허락에 의하여 접수국의 영역내에서 파견국이 국가기능을 행사하는 것이다. 외교관계의 설정에 동의한 이상 접수국은 파견국이 접수국내에서 외교활동을 할 수 있도록 일정한 특혜적 조치로서 외교관에 대한 특권과 면제를 부여하지 않으면 안된다. 따라서 외교관의 특권과 면제는 외교관 개인의 권리가 아니라 그의 본국인 파견국의 권리이다. 85) 이러한 외교관의 특권과 면제에는 다양한 내용들이 있으나 여권과 관련해서는 외교관계에 관한 비엔나협약에 규정된 외교관의 여행의 자유에 관한 기본원칙이다. 동 협약의 제26조는 "접수국은

81) 그 배우자·직계비속 또는 부모가 발급받은 관용여권이 있는 경우에는 이를 포함한다.

82) 여권법시행령 제23조제3항.

83) 여권법시행령 제14조.

84) 외교관에게 인정되는 특권과 면제는 외교공관 및 문서에 대한 불가침, 외교관의 신체와 주거 및 개인적 서류의 불가침, 재판관할권으로부터의 개인적 면제, 과세의 면제, 역무의 면제, 사회보장규정으로부터의 면제, 여행 및 통신의 자유 등이 있다: Barry E. Carter, op. cit., p.663; Louis Henkin, et. al., op. cit., pp.1200~14; 김정건, 국제법, 1987, 329~342면.

85) 1961년 외교관계에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on Diplomatic Relations) 제32조.

국가안전을 이유로 출입이 금지되어 있거나 또는 규제된 지역에 관한 법령에 따를 것을 조건으로 하여 모든 공관원에 대하여 접수국영토내에서의 이동과 여행의 자유를 보장하여야 한다”고 규정하고 있다.

외교관이 공적인 목적으로 본국과 접수국을 왕래하는 도중 제3국을 통과하게 되는 경우 제3국은 그에게 외교특권을 부여할 법적 의무가 있는가에 대하여는 국제법에 있어 논란이 있는 문제였으나 비엔나협약의 제40조는 이를 명문으로 해결하고 있다. 즉 외교관이 부임·귀임 또는 귀국도중에 비자가 필요한 경우에는 비자를 부여한 제3국의 영역을 통과하거나 영역에 들어갔을 때 제3국은 그에 대하여 불가침권 및 그의 통과 또는 귀환을 확보하는데 필요한 그밖의 면제를 부여하여야 한다. 이 규정은 특권 또는 면제를 향유하는 외교관의 가족으로서 외교관과 동행하거나 외교관과 합류 또는 귀국하기 위하여 개별적으로 여행중에 있는 사람의 경우에도 적용된다.⁸⁶⁾

일반적으로 외교·관용여권의 소지자에게는 외교·관용비자가 부여되고 비자 발급수수료를 면제하거나 아예 비자를 면제하는 경우가 많다. 각국 사이에 양자조약으로 비자면제협정을 체결하는 경우 외교·관용여권의 소지자에게는 체재기간과 관계없이 비자를 면제하는 경우가 많다.⁸⁷⁾

4. 여행증명서

(1) 여행증명서의 의의

여행증명서라 함은 외교통상부장관이 특히 필요하다고 인정하는 사람에 대하여 여권에 대신하여 발급하는 증명서를 말한다.⁸⁸⁾ 외교통상부장관이 그 필요성을 인정하여 발급하는 여행증명서의 발급 및 효력에 관하여는 여권에 대하여 적용되는 발급신청절차, 기재사항변경절차, 재발급절차, 발급의 제한, 효력등에 관한 규정이 준용된다.

86) 외교관의 제3국 통과시 외교특권을 향유하기 위해서는 그 통과가 공무의 연장이어야 한다. 국제법이 인정하는 '통과중의 외교관'(diplomat in transit)이란 선의(bona fide)의 통과만을 의미한다; Francis Deák, "Organs of States in Their External Relations: Immunities and Privileges of State Organs and of the State," in Max Sørensen(ed.), *Manual of Public International Law*(1968), pp.412~413.

87) 김진섭, *관광법학*, 1991, 61면.

88) 여권법 제10조 제1항.

(2) 발급대상자

여행증명서를 발급받을 수 있는 자는 다음과 같다.⁸⁹⁾

첫째 출국하는 무국적자, 둘째 국외에 체류 또는 거주중인 자로서 여권의 발급을 기다릴 시간적 여유가 없어 긴급히 귀국 또는 제3국에 여행할 필요가 있는 자, 셋째 국외에 거주중인 자로서 일시 귀국한 후 여권의 분실 또는 유효기간 만료등의 사유로 여권의 발급을 기다릴 시간적 여유가 없이 거주지국으로 출국하여야 할 필요가 있는 자, 넷째 국제입양자 등이다.

여행증명서의 발급신청절차 등은 일반여권발급신청에 관한 규정을 준용한다. 다만 외교통상부장관은 필요하다고 인정할 때에는 외교통상부령이 정하는 바에 따라 일부 서류의 제출을 면제할 수 있다.

(3) 여행증명서의 유효기간

여행증명서의 유효기간은 1년이내로 하며,⁹⁰⁾ 여행증명서는 그 증명서의 발행목적이 성취된 때에는 그 효력을 상실한다.

5. 외국인여권

여권은 여권수령자의 국적을 기준으로 자국민에게 발급되는 자국민여권(national passport)과 특정의 요건하에 외국인에게 발급되는 이른바 외국인여권(alien passport)으로 다시 분류된다.

(1) 외국인여권

외국인여권이란 무국적자 또는 난민 등으로서 본국정부로부터 여권을 발급받을 수 없는 자에 대하여 그 수용국정부가 그 자의 국제여행을 가능하게 하기 위하여 본래의 여권에 대신하는 여행문서를 발급하는 것을 말한다. 이 외국인여권도 일반적으로 사진을 첨부하고 사증면(visa page)을 따로 마련하는 등 대체적으로 여권의 형식을 갖추고 있으나 명의인의 국적은 표시되어 있지 않다. 왜냐하면 어떤 사람의 국적을 유권적으로 공증할 수 있는 것은 그 사람의

89) 여권법시행령 제16조.

90) 여권법시행령 제18조.

본국 정부에 한정되어 있기 때문이다. 또한 그 외국인여권에는 외국의 관계자에게 제시되는 편의제공이나 보호요청문이 포함되어 있지 않다.

여기서 외국인여권이라고 말하는 것은 자국민여권을 제외한 여권의 총칭이고 실제에 있어서는 국가에 따라 여러 명칭으로 발급되고 있다. 그리고 그 내용도 명의인의 재입국과 引受保障을 명기하여 발급하는 것, 그러한 보장없이 다른 국가가 비자를 날인할 수 있을 만한 신분증명서로 발급되는 것, 재외공관에 의하여 자국에의 여행에 한하여 유효한 것으로 하여 발급하는 것등이 있다.

어떤 형식과 내용의 외국인여권에 대하여 유효한 여행문서로 인정할 것인가는 각국의 자유재량에 속하는 것이며 그 취급에 있어서도 차이가 있으나 일반적으로는 발급국 또는 제3국에의 재입국 또는 인수보장이 있는 것은 그 유효기간 내의 입국·체재를 인정하는 경우가 많다. 또한 다수국간의 조약이나 2국간의 협정등에 의해서 상호간에 그 효력을 인정하는 경우도 있다.

(2) 미승인국가의 여권에 대한 처리

외국인여권은 무국적자 등을 이미 받아들여 거주하게 하고 있는 국가에서 외국여행용으로 발급하는 것이지만 외국인을 받아들이기 앞서 그 나라의 재외공관에서 자국에의 여행을 허가하기 위하여 발급되는 경우도 있다. 예컨대 미승인국의 여권을 소지하는 외국인에 대하여 특히 입국을 허용하는 경우 그 여권을 유효한 여행문서로 인정하고 사증(visa)이나 출입국승인의 확인도장을 날인할 수 없으므로 별도로 여행문서를 부여하는 경우가 있다. 국제법상 미승인국가는 승인받기 전에도 국제법상의 기본적인 권리항유가 전적으로 부인되지는 않으나 타국과의 관계에서 완전한 인격자로서 행동하기 위해서는 당해 국가의 승인을 받지 않으면 안된다.⁹¹⁾ 그리고 타국에 의해 일단 국가승인이 이루어지면 그 효력은 미승인국가가 사실상 독립국가로서 존재하기 시작한 때까지 그 효력이 소급한다. 일단 한번 이루어진 법률상의 승인은 철회될 수 없다.⁹²⁾ 특히 중화민국의 여권소지자에 대한 실례를 보면 프랑스는 외국인통과증(laissez-passer), 영국은 신원증명서(declaration of identification), 일본은 渡航證明書(travel document for alien)를 각각 교부하여 사증 등의 날인을 하고 있다.

91) Malcolm N. Shaw, op. cit., pp.296~303; 김정건, 국제법, 1987, 146면.

92) 1933년 '국가의 권리·의무에 관한 몬테비데오협약' 제6조.

제 2 절 여권의 발급절차

1. 여권의 발급절차와 여권발급신청권자

(1) 여권의 발급절차

현행 여권법은 외무부장관이 여권을 발급하도록 하고 있다.⁹³⁾

미국의 경우 국무장관은 비록 의회가 그 당사자의 여행을 통제할 권한을 주지 않았더라도 여권에 의한 합법적 여행을 통제할 권한을 갖는다. 왜냐하면 여권은 정부의 재산인 공적 문서이기 때문이다.⁹⁴⁾ 그리고 국무장관은 반드시 여권의 발급을 허용받게 될 자와 거부될 자에 대한 합리적인 분류를 하기 위한 권한을 부여받아야 한다.⁹⁵⁾

우리나라는 현재 여권의 발급과 관련하여 여권발급부서와 행정자치부, 병무청, 경찰청 간에 전산망을 연결 가동하여 주민등록, 병무사항, 신원사항 등을 전산단말기로 즉시 확인이 가능하도록 되어 있다.

(2) 여권발급신청권자

여권의 발급을 받고자 하는 자는 여권법시행령의 정하는 바에 의하여 외교통상부장관에게 발급을 신청하여야 한다.⁹⁶⁾ 외교통상부장관에게 여권을 신청할 수 있는 자는 통상 자국민만을 의미한다. 이런 측면에서 여권은 소지인의 국적을 나타내는 징표역할을 하기도 한다. 그러나 나라에 따라서는 인도적인 사유로 무국적자에게도 발급하는 경우가 있으며 자국에 영주하거나 장기거주해온 외국인에게도 발급하는 경우도 있다.

(3) 수수료

여권의 발급 또는 기재사항의 변경이나 재발급을 받은 자는 대통령령의 정하는 바에 의하여 수수료를 납부하여야 한다. 관용여권과 외교관여권에 대하여는 예외로 한다.⁹⁷⁾

93) 여권법 제4조

94) Lynd v. Rusk, 1967, 389 F.2d 940, 128 U.S. App. D.C. 399.

95) Boudin v. Dulles, D.C.D.C. 1955, 136 F. Supp. 218.

96) 여권법 제5조.

97) 여권법 제12조.

일반여권 또는 여행증명서의 발급·재발급 또는 갱신발급이나 기재사항의 변경등을 받고자 하는 자는 현금 또는 현금의 납입을 증명하는 증표 등으로 수수료를 납부하여야 한다. 재외공관에서 여권을 교부하는 경우에는 주재국 통화 또는 미합중국통화로 납부하게 할 수 있다.⁹⁸⁾ 발급권자는 구호를 필요로 하는 난민 또는 특히 불가피한 사유가 있다고 인정되는 자에 대하여는 수수료를 면제할 수 있다.

관용여권이나 외교관여권은 국가의 공적인 업무를 위한 것인 만큼 각국에서는 그 소지자에 대하여 여권, 사증수수료 및 공항세 등의 면제에서와 같이 비용면에서, 그리고 외교통상부나 해외공관에서 비자를 요청하는 공한발급과 같은 사증발급면에서 수수료의 혜택을 부여하고 있다.

2. 여권기재사항변경 및 재발급

(1) 기재사항의 변경

여권 기재사항의 변경에는 유효기간 연장, 사증란 추가, 동반자녀 추가 및 분리, 거주여권 소지자의 국내체재기간 연장 등이 있으며 여권의 발급을 받은 자는 그가 발급받은 여권의 기재사항을 변경할 필요가 생겼을 때에는 외무부장관에게 그 기재사항의 변경을 신청할 수 있다.⁹⁹⁾

외교관여권 또는 관용여권의 기재사항을 변경하고자 하는 자는 기재사항변경 신청서에 유효기간 연장의 경우에는 관계기관의 장의 허가서, 기타의 경우에는 이를 증명하는 서류 등을 첨부하여 외교통상부장관에게 제출하여야 한다.¹⁰⁰⁾ 일반여권의 기재사항변경과 그 제한에 관하여 필요한 사항은 외교통상부령으로 정한다.

(2) 재발급

여권의 발급을 받은 자는 그가 발급받은 여권을 멸실하거나 현저하게 훼손한 경우 기타 외무부장관이 특히 인정하는 경우에는 여권의 재발급을 신청할 수 있다.¹⁰¹⁾

98) 여권법시행령 제23조.

99) 여권법 제6조

100) 여권법시행령 제19조.

101) 여권법 제7조

여권법 제7조의 규정에 의하여 여권의 재발급을 신청하고자 하는 자는 재발급 사유서, 여권용 사진 2매, 그리고 기타 외교통상부령이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.¹⁰²⁾ 이에 따라 여권을 재발급하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 그 기재사항은 이미 발급한 여권과 동일하여야 한다. 여권의 발급을 신청하는 자가 8세미만의 자녀를 동반하고자 할 때에는 그의 여권에 자녀의 동반을 함께 기재할 수 있다.¹⁰³⁾

여권은 횡수에 제한없이 유효기간의 연장이 가능하되, 총 유효기간은 10년을 초과할 수 없다. 다만 1998년 5월 18일 이후 보안요소를 강화한 신여권이 발급되면서 여권의 위조 및 변조 방지차원에서 유효기간 연장의 경우에도 신여권으로 기간을 연장해 주며 수수료는 기간연장에 해당하는 수수료를 징수하고 있다.

최근의 여권법개정에서는 여권재발급을 위한 신청유효기간을 6개월 연장하였다. 즉 여권소지인이 개인적인 사유로 여권의 유효기간만료전에 기존 여권의 유효기간연장신청을 하지 못한 경우 종래에는 당해 여권을 무효로 하고 새로운 여권을 신청하도록 하였다. 하지만 그러한 조치는 국민이 다시 한번 여권의 신규신청을 위한 절차를 위해 서류제출 및 수수료납부를 하도록 요구하고 있기 때문에 국민에게 불편을 주었다. 또한 기존의 여권이 훼손되지 않았음에도 폐기처분함으로써 물자의 낭비라는 지적을 받아왔다. 이에 따라 개정여권법은 여권의 유효기간이 만료된 후에도 만료일로부터 6개월 이내에 기존의 여권을 근거로 여권유효기간의 연장신청이 가능하도록 하였다.¹⁰⁴⁾

(3) 발급업무의 대행

외교통상부장관은 일반여권 및 여행증명서의 발급·기재사항변경·재발급 및 반납명령에 관한 업무를 대통령령이 정하는 바에 의하여 영사와 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 대행하게 할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 이에 따라 일반여권의 발급 등의 업무를 도지사가 대행하는 경우 반납명령을 제외한 일반여권의 발급 등을 신청하는 사람은 그의 주소를 관할하지 아니하는 도지사에게도 이를 신청할 수

102) 여권법시행령 제21조.

103) 여권법시행령 제22조.

104) 여권법 제9조 제2항.

105) 여권법 제15조.

있다. 이 경우 도지사가 일반여권의 발급등에 관한 업무를 대행함에 따라 소요 되는 경비는 국고에서 부담한다.

구체적으로 대행하는 업무는 일반여권 및 여행증명서에 관한 발급신청서류의 접수, 여권의 교부, 여권의 반납수리, 여권의 발급¹⁰⁶⁾, 기재사항 변경, 분실 또는 소실의 신고접수, 몰취 기타 외교통상부장관이 지정하는 업무 등이 다.¹⁰⁷⁾ 이에 따라 여권에 관한 업무를 대행하는 자는 그 업무처리 상황을 외교통상부장관에게 보고하여야 하며, 외교통상부장관은 여권업무를 대행하는 자의 일반여권발급등에 관한 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정할 때에는 이를 중지시키거나 취소 또는 변경하게 할 수 있다.

현재 일반여권 발급업무는 서울시 6개구청,¹⁰⁸⁾ 각 광역시·도 등 21개 지방자치체와 재외공관에서 시행하고 있으며 주소지, 거소지에 관계없이 여권발급 신청이 가능하며, 관용 및 외교관여권의 발급업무는 외교통상부의 여권과에서 시행한다.

3. 여권발급의 제한

(1) 여권의 발급제한

여권의 발급절차에 있어서는 일정한 자에 대한 여권발급의 제한이라는 필요로 인하여 여권업무외에도 병무, 세무, 주민등록, 경찰업무(신원조사) 등 여러 기관의 업무가 관련되어 있다. 특히 여권발급이나 유효기간 연장을 할 때에는 매번 신원조회를 하도록 되어있는데 이는 “보안업무규정”에 근거한 것으로 국가에 대한 충성심, 성실성, 신뢰성 및 범법여부 등을 검토하려는 것이 그 주요한 이유중의 하나이다. 선진국가에서는 세금납부여부를 여권발급 여부의 가장 중요한 요건으로 하고 있다.

미국의 여권법은 이전의 행정적 관행의 측면에서 의회가 채택한 공정하다고 판단되는 여권의 거부와 제한을 허용한다.¹⁰⁹⁾ 하지만 국무장관에게 여권을 발급할 권한을 부여하는 여권법 규정은 국무장관에게 여권의 인도에 관한 배타적

106) 갱신발급·재발급 및 여행증명서발급을 포함한다.

107) 여권법시행령 제26조.

108) 종로구, 노원구, 영등포구, 서초구, 강남구, 동대문구 등 6개 구청

109) *Zemel v. Rusk*, Conn.1965, 85 S. Ct. 1271, 381 U.S. 1, 14 L. Ed. 2d 179, 재심거부 86 S. Ct. 17, 382 U.S. 873, 15 L.Ed. 2d 114.

인 관할권을 부여하는 것이 아니다. 국무장관은 비록 의회가 그 당사자의 여행을 통제할 권한을 주지 않았더라도 여권에 의한 합법적 여행을 통제할 권한을 갖는다. 왜냐하면 여권은 정부의 재산인 공적 문서이기 때문이다.110) 국무장관은 반드시 여권의 발급을 허용받게 될 자와 거부될 자에 대한 합리적인 분류를 하기 위한 권한을 부여받아야 한다.111)

1) 여권발급제한대상자

외교통상부장관은 첫째, 여행목적국의 법규에 의하여 입국이 거부되어 있는 사람; 둘째, 장기 2년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 기소되어 있는 사람 또는 대통령령으로 정하는 죄중 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 해외로 도피하여 기소중지된 사람;112) 셋째,正当한 여권없이 외국에 여행한 사람과 여권의 발급신청을 위하여 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 행위로 여권의 발급 또는 기재사실변경이나 재발급을 받은 사람, 그리고 타인명의의 여권을 행사한 사람으로써 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람, 여권의 반납명령을 받고 정당한 이유없이 소정기간내에 여권을 반납하지 않아 과태료에 처하는 선고를 받고 과태료를 납부하지 아니하거나 납부하지 아니하기로 확정되지 아니한 사람; 넷째, 위의 사유외에 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람; 다섯째, 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 현저히 해할 상당한 이유가 있다고 인정되는 사람113)등에 해당하는 자에 대하여는 여권의 발급 또는 기재사항의 변경이나 재발급을 거부할 수 있다.

그 외에도 국적법에 의한 여권발급의 제한이 있다. 즉 외국인으로서 우리나라의 국적을 취득한 후에 6월 이내에 외국국적의 포기사실을 입증하지 못한 자 또는 대한민국의 국적을 취득할 당시 대한민국의 민법에 의하여 미성년인 자, 해당 외국의 법률에서 정하는 절차 등으로 인하여 국적법 제10조제1항에

110) Lynd v. Rusk, 1967, 389 F.2d 940, 128 U.S.App. D.C. 399.

111) Boudin v. Dulles, D.C.D.C. 1955, 136 F. Supp. 218.

112) 여기에서 대통령령으로 정하는 죄라함은 여권법시행령 제26조의3에 정한 각종범죄를 말한다.

113) 이에 따른 인정을 하려는 경우 외교통상부장관은 미리 법무부장관과 협의하여야 한다: 여권법 제8조 제2항 참조.

에 규정된 6월 이내에 당해 외국의 국적포기절차를 마치지 못하였으나 그 기간내에 외국의 영사 기타 관련 공무원에게 국적포기의 뜻을 신고 또는 선서하는 등 당해 국가의 국적포기절차를 개시하고 법무부장관에게 그 사실을 증명하는 서류를 제출한 자, 외국에 주소를 두고 있거나 영주귀국준비 등 법무부장관이 인정하는 특별한 사유로 인하여 국적법 제10조제1항에 규정된 6월의 기간내에 그 외국국적을 포기하지 못한 자로서 그 기간내에 법무부장관에게 그 사유를 소명하는 서류를 제출한 자임을 증명하지 못하는 경우에 여권의 발급 뿐만 아니라 출입국이나 체류, 주민등록에 있어서 처우의 제한을 받을 수 있다.

미국에서는 국무장관이 여권의 발급에 관하여 상당히 폭넓은 자유재량권을 가지고 있어서 공산당원 및 그 동조자로 추정되는 자에 대하여 여권의 발급을 거부하고 있다. 하지만 여권법의 관련 조항과 여권은 대통령이 정한 규칙에 따라 발급되어 지며, 미국을 유효한 여권없이 입국하거나 출국하는 것이 불법적인 것이라고 규정하고 있는 제8편의 1185(b)조를 고려하여, 국무장관은 사실상 공산주의자 및 공산주의자라는 증거가 제출된 자가 공산주의운동을 위하여 외국에 가려고하는 여권발급을 거부하는 규칙 또는 여권을 신청하는 시민에게 공산주의자가 아니라는 것을 증명하는 서류를 요구하는 권한을 부여하는 규칙을 채택할 권한을 갖지 않는다.¹¹⁴⁾

미국시민은 자신에게 발급된 여권을 여권의 사용과 관련된 법규에 의한 조건과 규칙에 위반하여 사용할 권한을 갖지 않으며 국무장관은 여권의 소지자가 제한지역에서 여권의 사용을 자제할 것에 동의할 때까지 여권소지자의 여권효력을 적절하게 취소하거나 보류할 수 있다.¹¹⁵⁾

(3) 여권발급제한절차

여권관련 관계행정기관의 장이 그 소관업무와 관련하여 여권법에 따른 발급제한대상자가¹¹⁶⁾ 있다고 인정하는 때에는 외교통상부장관에게 여권의 발급·기재사항변경 또는 재발급의 거부나 제한 또는 유효한 여권의 반납명령을 요청할 수 있다. 이러한 경우에는 서면으로 그 요청사유·거부 또는 제한기간 등을

114) Kent v. Dulles, D.C. 1958, 78 S. Ct. 1113, 357 U.S. 116, 2 L. Ed. 2d 1204.

115) Lynd v. Rusk, 1967, 389 F. 2d 940, 128 U.S. App. D.C. 399.

116) 여권법 제8조제1항 각호 및 동조제3항 각호의 1.

명시하여야 한다. 또한 외교통상부장관은 여권발급등의 거부나 제한 또는 유효한 여권의 반납명령의 요청을 심사함에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 요청기관의 장에게 관련자료의 제출을 요구할 수 있다.

외교통상부장관은 여권발급등의 거부나 제한 또는 유효한 여권의 반납명령의 요청을 심사한 후 여권발급등의 거부나 제한 또는 유효한 여권의 반납명령을 아니하기로 결정한 때에는 그 이유를 명시하여 요청기관의 장에게 통보하여야 한다. 이러한 경우 관계행정기관의 장은 거부 또는 제한기간의 경과후에도 여권발급등의 거부나 제한을 계속할 필요가 있다고 인정하는 때에는 그 거부 또는 제한기간의 만료 3일전까지 서면으로 연장을 요청할 수 있다. 관계행정기관의 장은 여권발급등의 거부나 제한기간중이라도 그 사유가 소멸한 때에는 지체 없이 서면으로 그 해제를 요청하여야 한다. 117)

이와같이 우리나라는 여권발급제한에 있어 외교통상부장관 또는 여권관련기관의 장의 요청에 의해 행정부가 일방적으로 권한을 행사하지만 미국의 경우 여권발급의 거부는 국민의 권리에 대한 심각한 제한이기 때문에 반드시 청문회와 같은 적법절차를 거치도록 되어있다. 즉 외국에 있는 여권소지자의 행위로 인하여 국가안보 또는 외교정책에 "중대한 위해"가 발생할 실질적 가능성이 있는 경우, 정부는 다음과 같은 조치를 취할 수있다. 여권보유자가 연방정부의 지위보장을 악용하지 않도록 방지수단을 강구하기 위한 조치를 취할 수 있으며, 연방헌법의 적법절차보장은 여권의 취소에 따른 신속한 청문의 기회와 이유의 서술을 요구하는 것일 뿐이다. 118)

미국에 있어서 여권발급의 거부는 반드시 적법절차요건에 따라야 하며, 119) 특히 정당한 이유없는 거부가 개인의 자유와 재산에 대한 박탈을 구성하는 경우에는 적법절차가 더욱 요구된다. 120)

117) 제26조의2.

118) *Haig v. Agee*, Dist. Col. 1981, 101 S.Ct. 2766, 453 U.S. 280, 69 L.Ed.2d 640.

119) 법무부장관의 폭력(테러)단체명단은 당해 단체의 두목이었던 여권신청자에 대한 국무부장관의 여권발급거부의 증거로서 충분하지 않다. 그러한 경우 신청자의 소송청구사유에 의하면 당해 조직은 사실상 폭력단체 또는 공산주의단체가 아니며, 따라서 여권발급의 거부는 자의적인 것이며 연방헌법 수정 제5조의 적법절차조항을 위반한 것이다; *Shachtman v. Dulles*, 1955, 225 F.2d 938, 96 U.S. App. D.C. 287.

120) *Boudin v. Dulles*, D.C. 1955, 136 F. Supp. 218.

(2) 여권발급의 보류

외교통상부장관은 정당한 여권없이 외국에 여행한 사람과 여권의 발급신청을 위하여 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 행위로 여권의 발급 또는 기재사실변경이나 재발급을 받은 사람, 그리고 타인명의의 여권을 행사한 사람으로써 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람, 여권의 반납명령을 받고 정당한 이유없이 소정기간내에 여권을 반납하지 않아 과태료에 처하는 선고를 받고 과태료를 납부하지 아니하거나 납부하지 아니하기로 확정되지 아니한 사람으로서 그 해당하는 사유가 종결된 사람, 그리고 여행국의 법령위반등으로 국위를 손상시킨 사실이 있는 사람 등에 대하여 그 사실이 있는 날로부터 1년이상 3년 이하의 기간동안 여권의 발급·기재사항변경 또는 재발급을 제한할 수 있다.¹²¹⁾

(3) 발급제한의 해제

외교통상부장관은 관계행정기관의 장이 해제를 요청하는 경우, 외국인과의 결혼하여 동거할 목적으로 출국하는 경우, 해외이주를 허가받은 경우, 외국의 영주권이나 장기체류사증을 취득하거나 취득하기로 예정된 경우에 해당하는 사유가 있을 때에는 여권발급등의 거부나 제한을 해제할 수 있다. 다만, 관계행정기관의 장의 요청에 따라 행하여진 여권발급등의 거부나 제한을 해제하고자 하는 경우에는 미리 요청기관의 장과 협의하여야 한다.¹²²⁾

제 3 절 여권의 효력과 제재

1. 여권의 효력

여권은 당해 여권의 발급시에 정해진 유효기간동안 효력을 갖으며, 여권의 유효기간이 만료되었을 때, 신청인이 여권의 발급 또는 재발급일로부터 6월이 경과할 때까지 여권을 받아가지 아니하였을 때, 여권의 명의인이 귀국하였을

121) 여권법 제8조 제3항.

122) 여권법시행령 제26조의4.

때,¹²³⁾ 여권을 분실하거나 소실하여 그 명의인이 대통령령의 정하는 바에 의하여 신고하였을 때, 여권의 발급 또는 재발급의 신청을 위하여 반납된 여권에 있어서는 신청한 여권이 발급 또는 재발급되었을 때에 해당하는 경우에는 그 효력을 상실한다.¹²⁴⁾

여권의 효력상실사유로서 신청인이 여권발급일로부터 6개월 이내에 찾아가지 않은 경우를 상정한 것은 행정편의주의 또는 몰자낭비라는 측면에서 비판의 여지가 있다. 이러한 경우 여권발급기관이 1년 이내에 3차례 이상 여권신청인에게 여권을 찾아가도록 요구하고 그래도 찾아가지 않을 경우 효력을 상실시키도록 하여야 할 것이다.

여권의 효력범위와 관련하여 미국에서는 연방의회의 우편위원회 위원이 위원회의 업무수행을 위하여 그리고 해외에 근무하는 직원의 개인적 문제를 조사하기 위한 공무수행을 위하여 오끼나와 및 일본을 여행할 권한을 위임받았지만 그에게 발급된 여권은 공산주의 통치하의 중국을 방문하는 것을 금지한 사건이 있었다. 이에 대해 법원은 당해 의원이 의원임무를 수행하기 위하여 세계의 어느 곳(anywhere in the world)이나 갈 수 있는 권리가 있으며 이와 다른 정책은 권력의 분립에 대한 위헌적 위반이라는 근거에서 중국을 방문하는 것을 허가해 달라고 국무성에 요구할 권한이 없다고 판시하였다.¹²⁵⁾

2. 여권의 반납

외교통상부장관은 여권의 명의인이 여권의 발급을 거부할 수 있는 사유에 해당하는 사람이라는 사실이¹²⁶⁾ 당해 여권의 발급, 기재사항의 변경 또는 재발급후에 판명된 경우, 여권의 명의인이 당해 여권의 발급, 기재사항의 변경 또는 재발급후에 여권발급의 제한사유에 해당하게 된 경우, 착오 또는 과실로 인하여 여권을 발급하였거나 기재사항의 변경 또는 재발급을 한 경우에 여권을 반납시킬 필요가 있다고 인정할 때에는 여권의 명의인에 대하여 기간을 정하여 여권의 반납을 명할 수 있다.¹²⁷⁾

123) 다만 복수여권의 경우에는 예외로 한다.

124) 여권법 제9조.

125) Porter v. Herter, 1960, 278 F.2d 280, 107 U.S.App.D.C. 400, 강제이송 명령청원은 거부되었다. 81 S. Ct. 70, 364 U. S. 837, 5 L.Ed 61.

126) 여권법 제8조제1항.

127) 여권법 제11조.

여권의 명의인이 여권의 발급을 거부할 수 있는 사유에 해당하는 사람이라는 사실이¹²⁸⁾ 당해 여권의 발급, 기재사항의 변경 또는 재발급후에 판명된 경우, 여권의 명의인이 당해 여권의 발급, 기재사항의 변경 또는 재발급후에 여권발급의 제한사유에 해당하게 된 경우에는 여권의 명의인이 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 해할 상당한 이유가 있는지 여부를 인정하려고 할 때에는 미리 법무부장관과 협의하여야 한다.¹²⁹⁾

또한 유효한 여권을 소지하고 있는 자가 새로운 여권을 발급받고자 할 때에는 소지하고 있는 여권을 반납하여야 하지만,¹³⁰⁾ 여권의 명의인이 반납하여야 할 여권을 보존할 것을 원하는 때에는 그 반납을 받은 외교통상부장관은 그 여권에 소인하여 이를 그 여권의 명의인이 보존하게 할 수 있다.

3. 여권관련범죄

연간 100만건 이상의 여권발급건수중 4만건 정도가 분실되고 있으며 그 중 6-700건 정도가 위조 및 변조 여권으로 적발되고 있으며 위조 및 변조 여권은 매년 증가추세이다. 이러한 위조 및 변조 여권으로 말미암아 우리나라의 안보 질서가 위협받을 가능성이 있을 뿐만 아니라 우리나라 출입국질서를 크게 훼손하고 있으며, 대외적으로는 우리 여권에 대한 신뢰가 실추되어 외국공항에서 정당한 우리 여권 소지자들마저도 여권 및 비자에 의심을 받고 입국에 상당한 불편을 겪고 있다. 특히 우리나라는 현재 69개국과 사증면제협정을 체결하여 우리 여권이 국제적으로 선호되고 있으며, 제3국 입국을 위한 방법으로 중국 등에서 고가로 거래되고 있는 실정이다.

여권의 위조 및 변조 범죄는 위조 또는 변조 여권으로 밀항하려는 고객과¹³¹⁾ 여권 및 비자를 전문적으로 위조하는 여권위조책,¹³²⁾ 고객과 여권위조

128) 여권법 제8조제1항.

129) 여권법 제8조 제2항.

130) 여권법 제11조 제3항.

131) 예컨대 일본의 유흥업소에 취업하여 불법체류하였다가 강제출국당하여 정상적으로는 일본 입국비자를 받을 수 없는 여성들, 우리나라에 불법취업하려는 외국인들, 우리나라에 취업하였던 외국인이나 조선족들이 한국의 IMF경제로 인하여 제3국으로 취업을 위해 출국하려는 경우 등이 있다. 여권관련범죄에 관한 상세한 논의는 박상도, 출입국관련범죄의 유형분석, 검찰 108(1997. 12), 168~170면.

132) 여권위조책들은 여권 및 비자를 직접 위조하는 역할을 담당하는 자로서 진직 여행사 직원, 여권발급 담당직원, 출입국직원등 출입국관련 업무에 종사한 경력이 있는 사람들

책을 소개하는 여권브로커¹³³⁾ 등으로 구분되어 조직적, 체계적으로 이루어지고 있다. 여권위조 범행수법은 정상적으로 발급받은 바지의 여권에 대해 바지의 사진을 고객의 사진과 바꿔치기하는 일명 사진같이 수법과 바지명의로 고객의 사진을 첨부한 여권발급신청을 하여 여권을 발급받는 통같이 수법, 고객의 여권에 나타나 있는 주민등록번호를 정교한 방법으로 고치는 눈깔치기 수법 등 다양한 방법이 사용되고 있다.¹³⁴⁾

이러한 여권의 위조 및 변조범죄를 방지하기 위해 위조 및 변조가 어려운 보안요소가 강화된 신여권이 1998년 5월 18일부터 발급되고 있으며, 주재국 공안당국과 공관간 협조체제를 구축하고, 국내관계기관(법무부, 행정자치부, 경찰청 등)과 협조하여 위조 및 변조여권에 대한 검색을 강화하고 새로운 주민등록증의 발급을 통해 여권 위조·변조범 및 브로커의 적발을 강화하고 있다. 여권분실을 최소화하기 위해서는 여권을 분실하였을 경우 재발급절차를 어렵게 하고 단체여행객을 인솔하고 외국여행을 간 여행안내원(Tour Conductor)가 단체의 여권을 일괄하여 보관하다가 분실하는 경우를 막기 위해 여권을 여행안내원이 일괄보관하지 않도록 지도하는 한편 단체로 여권을 분실한 여행사에 대해서는 행정제재조치를 강화하여야 한다. 또한 상습적으로 여권을 분실하는 사람에 대하여는 관계당국의 수사를 의뢰하고 있다.¹³⁵⁾

4. 벌칙규정

(1) 벌 칙

외국에 여행하고자 하는 사람이 여권법에 의한 정당한 여권없이 외국에 여행하는 경우에 밀항단속법에 의하여 처벌된다.¹³⁶⁾ 그리고 행사하게 할 목적으로

또는 여권브로커로 활동하다가 여권 및 비자위조기술을 전수받은 자들이다.

133) 여권브로커는 고객과 여권위조책을 연결하는 자로서 단순히 고객으로부터 여권위조를 의뢰받아 여권위조책에게 소개하고 위조된 여권 및 비자를 고객에게 전달해 주는 '소개책', 고객을 여행국까지 동행하였다가 위조여권을 회수해 오는 '운반책', 위조여권에 사용될 주민등록증, 여권등을 빌려주는 '바지' 등이 있다.

134) 그외에도 안장가리수법, 초여권수법, 비자포가리수법, 만화빵수법 등이 있으나 현재 주로 적발되는 것은 사진같이 수법이 70%, 통같이 수법이 25%이며 최근에는 아예 입국 비자를 위조하는 비자위조 조직까지 나타나고 있다.

135) 최근 5년 이내에 2회 이상 여권을 분실하는 자를 상습여권분실자로 분류하며 1998년에는 88명을 상습여권분실자로 분류하여 수사를 의뢰하였다.

136) 여권법 제13조 제1항.

여권을 타인에게 양도 또는 대여하거나 행사할 목적으로 타인명의의 여권을 양도 또는 대여받은 사람, 효력을 상실한 여권을 행사한 사람, 여권을 채무이행의 확보수단으로 제공한 자 또는 그 제공을 받은 사람은 1년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금에 처하도록 되어있다.¹³⁷⁾

하지만 여권의 발급신청을 위하여 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 행위로 여권의 발급 또는 기재사항 변경이나 재발급을 받은 사람에 대한 처벌이 강화되어 3년이하의 징역 또는 700만원이하의 벌금에 처하고, 타인명의의 여권을 행사한 사람은 2년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처하고 있다.

(2) 과태료

여권법의 규정에 의한 여권반납의 명령을 받고 정당한 사유없이 소정기간내에 여권을 반납하지 아니한 사람에 대하여는 50만원이하의 과태료에 처한다. 과태료처분에 불복이 있는 자는 처분의 고지를 받은 날로부터 30일 이내에 외교통상부장관에게 이의를 제기할 수 있으며, 과태료처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 외교통상부장관은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.¹³⁸⁾

이의제기 기간내에 이의를 제기하지도 않고 과태료도 납부하지 않은 때에는 국제체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

(3) 몰 취

외교통상부장관은 정당한 여권없이 외국에 여행한 자, 여권의 발급신청을 위하여 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 행위로 여권의 발급 또는 기재사항 변경이나 재발급을 받은 자, 타인명의의 여권을 행사한 자, 행사하게 할 목적으로 여권을 타인에게 양도 또는 대여하거나 행사할 목적으로 타인명의의 여권을 양도 또는 대여받은 자, 효력을 상실한 여권을 행사한 자, 여권을 채무이행의 확보수단으로 제공한 자 또는 그 제공을 받은 자, 여권반납의 명령을 받고 정당한 사유없이 소정기간내에 여권을 반납하지 아니한 자

137) 여권법 제13조 제4항.

138) 여권법 제13조.

가¹³⁹⁾ 소지한 여권을 몰취할 수 있다.¹⁴⁰⁾

외교통상부·재외공관·서울특별시·광역시 또는 도의 소속공무원중 여권발급사무를 담당하는 자와 외교통상부령이 정하는 사법경찰관리가 외교통상부장관에 갈음하여 여권을 몰취한 때에는 그 사유를 지체없이 외교통상부장관에 갈음하여 여권을 몰취한 때에는 그 사유를 지체없이 외교통상부장관 또는 당해 여권의 발급기관에 통지하여야 한다.¹⁴¹⁾ 여권발급직무를 행하는 관계공무원은 그 권한을 증명하는 증표를 휴대하고 미리 관계인에게 제시하여야 한다.

이와같은 우리나라의 몰취규정은 일본의 여권법규정과 유사하다. 미국의 경우 대통령은 국무장관의 행위를 통해서 여권소지자의 행위가 국가안보 또는 연방정부의 대외정책에 중대한 침해를 발생시키거나 발생시킬 가능성이 있는 경우 이에 근거하여 여권을 취소할 수 있다.¹⁴²⁾

제 4 절 다른 법률과의 관계

1. 국적법과의 관계

여권법의 제2조에 따르면 외국에 여행하고자하는 '국민'은 이 법의 규정에 의하여 발급된 여권을 소지하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동법의 제5조는 여권의 발급을 받고자 하는 자는 대통령령의 정하는 바에 의하여 외교통상부장관에게 발급을 신청하도록 하고 있다.¹⁴³⁾ 따라서 여권의 발급신청자는 단지 대한민국의 '국민'이며 국민이 여권을 발급받고자 하는 경우 외교통상부장관에게 발급신청을 하도록 하고 있는 것이다.

그렇다면 여권을 신청할 수 있는 대한민국 '국민'의 자격을 정한 법인 국적법은 국민의 범위를 어디까지로 정하고 있는가?

우리나라 국적법은 혈통주의를 채택하여 출생 당시 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자로 하고 있으나 이는 순환논법적인 문제를 안고 있다. 즉 그 부 또는 모의 국적은 결국 조부 또는 조모의 국적에 따르게 되는데 이를 거듭하여 올라

139) 여권법 제13조제2항 또는 제3항, 제13조의2.

140) 여권법 제14조.

141) 여권법시행령 제24조.

142) Haig v. Agee, Dist. Col. 1981, 101 S.Ct. 2766, 453 U.S. 280, 69 L. Ed. 2d 114.

143) 하지만 여권법시행령에는 여권의 발급신청에 관한 규정이 존재하지 않는다.

제 3 장 여권법제의 분석

가면 대한민국의 수립 이전에 출생한 자의 국적이 문제가 된다. 왜냐하면 그들은 대한민국의 국민으로 국적을 부여받은 바 없기 때문이다. 더욱이 현재 해외에 거주하고 있는 해외교포들 중에는 본인의 의사에 의하여 외국에 거주하는 자외에도 구한말 및 일제시대와 한국전쟁을 통하여 본의 아니게 해외에 체류하는 자들이 있는데 이들의 국적은 어떻게 결정할 것인가? 그리고 북한주민의 경우 우리 헌법이 북한 지역을 대한민국의 영토의 일부로 간주하고 있으므로 북한주민은 대한민국의 국민이 되어야 하지만 그들이 제3국의 한국영사관에 와서 대한민국의 여권을 신청할 경우에 이에 대하여는 법적으로 어떻게 처리하여야 할 것인가 등에 대하여는 많은 논란이 제기되고 있다. 이 문제는 국적법의 개정을 통해 대한민국국민의 자격범위에 대한 명확한 규정을 통해 해결될 문제이다.¹⁴⁴⁾

여권은 통상 자국민에게만 발급하는 것이므로 명의인의 국적을 나타내는 징표역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 국가에 따라서는 인도적인 사유로 무국적자에게도 발급하는 경우가 있고, 자국에 영주하거나 장기 거주해 온 외국인에게도 발급하는 경우가 있으므로 여권발급국과 여권명의인의 국적을 동일시 할 수는 없다. 미국에서도 여권의 발급이 여권소지인의 미국국적을 법적으로 확인하는 문서로 인정하고 있지 않다.

이외에도 여권법은 여권발급제한대상과 관련하여 국적법과 관련을 갖고 있다. 즉 그 외에도 국적법에 의한 여권발급의 제한이 있다. 즉 외국인으로서 우리나라의 국적을 취득한 후에 6월 이내에 외국국적의 포기사실을 입증하지 못한 자 또는 대한민국의 국적을 취득할 당시 대한민국의 민법에 의하여 미성년인자, 해당 외국의 법률에서 정하는 절차 등으로 인하여 국적법 제10조제1항에 규정된 6월 이내에 당해 외국의 국적포기절차를 마치지 못하였으나 그 기간내에 외국의 영사 기타 관련 공무원에게 국적포기의 뜻을 신고 또는 선서하는 등 당해국가의 국적포기절차를 개시하고 법무부장관에게 그 사실을 증명하는 서류를 제출한 자, 외국에 주소를 두고 있거나 영주귀국준비 등 법무부장관이 인정하는 특별한 사유로 인하여 국적법 제10조제1항에 규정된 6월의 기간내에 그 외국국적을 포기하지 못한 자로서 그 기간내에 법무부장관에게 그 사유를 소명하는 서류를 제출한 자임을 증명하지 못하는 경우에 여권의 발급 뿐

144) 노영돈, 우리나라 국적법의 몇가지 문제에 관한 고찰, 대한국제법학회논총 제41권 제2호, 56면 이하 참조.

만 아니라 출입국이나 체류, 주민등록에 있어서 처우의 제한을 받을 수 있다.

2. 출입국관리법과의 관계

출입국관련범죄는 여권과 비자의 위조 및 변조를 통하여 이루어지므로 우리나라와 다른 관련국의 국제적인 법률문제가 될 수밖에 없다. 따라서 관련국과 국제적인 형사사법공조체제를 구축하는 한편 출입국관리법의 관련규정을 함께 고려하여 법률간의 정합성을 제고하고 효율적으로 여권관련범죄를 방지하여야 한다.

출입국관리법의 적용을 위해서는 정확한 출입국사실조회가 이루어져야 하지만 출국사실은 기재되어 있으나 입국사실이 미기재된 경우, 동일한 생년월일을 갖고 있는 同名異인의 경우 각각의 사람이 다른 사람의 출입국사실마저 한꺼번에 기재되어 출입국관리에 허점을 드러내고 있으므로 여권번호를 이용한 출입국관리체제와 같은 대책이 필요하다.

출입국관리차원에서도 여권의 발급형식을 개선하여 사진갈아끼우기 방식에 의한 여권위조 및 변조범죄를 방지하여야 한다는 점이 지적되고 있다. 예컨대 우리나라와 같이 주민등록번호 체계로 인적자료가 보존되지 않고 여권번호로 출입국관리를 하고 있는 나라의 경우 우리나라와 상호여권관련 문제의 해결을 위한 교류에 한계가 있으므로¹⁴⁵⁾ 여권법의 내용을 확대·강화하여 출입국관리 체계에 도움을 주는 한편 국제적인 출입국관리의 효율성을 도모할 필요가 있다. 이를 위해서 개정여권법에서는 이들 범죄에 대한 처벌을 엄격히 하고 있다.

3. 밀항단속법과의 관계

여권법 제2조는 외국에 여행하고자 하는 국민은 여권법의 규정에 의하여 발급된 여권을 소지하도록 요구하고 있으며 이에 위반하여 정당한 여권이 없이 외국에 여행한 자는 동법의 제13조에 따라 밀항단속법에 의하여 처벌된다.

이에 비하여 밀항단속법은 대한민국국민이 적법한 절차를 밟지 않고 대한민국외의 지역으로 출국하는 것을 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 여권법중 여권법위반자에 대한 벌칙조항을 개정하는 경우 밀항단속법의 내용과

145) 광상도, 출입국관련범죄유형분석, 검찰 108 (1997. 12.), 190면.

제 3 장 여권법제의 분석

형평을 고려하여야 하며 포괄적으로 밀항단속법을 준용하는 규정을 두기 보다는 밀항단속법의 구체적인 준용규정을 적시하는 것이 법규운영에 있어 명확성을 의해 필요하므로 이에 따른 개정을 하여야 할 것이다.

제 4 장 외국의 여권법제

제 1 절 미국의 여권법제

1. 미국여권법의 연혁

(1) 해외여행에 있어 여권의 소지의무

미국에 있어서 국민의 해외여행의 권리를 보장하는 헌법상의 명문의 규정은 없다. 그러나 판례와 학설은 여행의 자유를 언론집회 및 결사의 자유와 마찬가지로 자연권적 기본권의 하나로 보고 있다. 그 이론적 근거는 여행의 자유가 민주주의 사회의 필연적인 속성이라는 점과 개인이 자신의 생활수단을 확보하기 위한 필요한 조건이라는 점등을 들고 있다.¹⁴⁶⁾

여행의 자유는 영국에 있어서는 관습법상의 권리인 것과 마찬가지로 미국에 있어서는 헌법상의 권리인 것이며, 적법절차(due process of law)개념에 포함시켜야 할 권리이다. 따라서 자의적이거나 불합리한 제한에 대한 보장이 이루어져야 한다.¹⁴⁷⁾

미국역사에 있어서 여권은 미국을 떠나거나 들어오는데 있어 법적인 요건은 아니었다. 비상사가 아닌 평시에 법령에 의해 여권이 요구된 것은 1978년 이후이다.¹⁴⁸⁾ 여행이 금지되어있지 않은 한 국민은 요구되는 경우 유효한 여권을 사용할 수 있다.

현재 미국에 있어서도 해외여행을 할 경우에는 반드시 여권을 소지하여야 한다. 일정한 예외를 제외하고 미국시민이 유효한 여권없이 미국으로부터 출국하거나 미국으로 입국하거나 또는 이를 시도하는 것은 불법이다.¹⁴⁹⁾

미국시민이 미국으로부터 출국하거나 입국하는데 있어 유효한 여권의 소지가 요구되지 않는 경우는 미국영역간을 직항으로 여행하는 경우, 쿠바를 제외한 북미, 남미, 중미의 어느 나라, 영역, 또는 그에 근접한 도서와 미국을 여행하

146) L.B. Boudin, "The Constitutional Rights to Travel," Columbia Law Review, Vol. 56, No. 1, 1956, pp.49~51.

147) L. L. Jaffe, "The Right to Travel : The Passport Problem," Foreign Affairs, Vol. 35, No. 1, 1956, p. 20.

148) 59A Am Jur 2d, §5.

149) 이민국적법 §215(b), 8 USCS §1185(b).

는 경우¹⁵⁰⁾ 등을 포함한다.

1952년까지 미국에서는 원칙적으로 여권은 미국시민이면 누구에게나 당연히 부여되어야 할 권리로서 보장하고 있었다. 여권의 발급거부가 문제되었을 때에도 이는 신청자가 미국의 시민권을 갖고 있지 않다던가, 또는 형식적인 절차상의 문제가 있다던지 하는 이유 때문이었으며 여권신청자의 사상이나 그밖의 실질적인 이유에 의한 것은 아니었다.

미국여권은 소지자의 신원과 국적을 증명하기 위하여 국무장관의 권한하에 발급된 여행문서(travel document)이다.¹⁵¹⁾ 여권이라는 용어의 법률상 정의는 소지자의 외국입국을 위하여 소지자의 출신, 신원, 그리고 국적을 확인하도록 권한있는 당국에 의해 발급된 여행문서이다.¹⁵²⁾ 미국은 본토와 하와이, 푸에르토리코, 미국령 버진아일랜드, 미국령 사모아, 괌, 기타 미국의 관할권이 행사되는 도서 및 영역을 말한다.¹⁵³⁾

국무장관 및 국무장관에 의하여 지명된 일정한 자는 대통령이 정한 규칙에 따라 여권을 부여하고 발급할 수 있으며,¹⁵⁴⁾ 대통령은 자신의 이러한 입법권을 국무장관에게 위임하여 왔다.

(2) 정책의 변화

이와같은 미국의 전통적이 관행은 1952년 이후부터 뿌리째 흔들리게 되었고 전혀 새로운 방식이 취해지기 시작하였다. 미국정부는 여권신청자의 사상이나 품행을 심사하여 그 발급을 거부하기 시작하였다. 미국정부가 태도를 변경하게 된 배경에는 정치적인 고려나 법률적인 견해가 존재하였다.

법률적인 견해는 대체적으로 여권의 발급신청은 하나의 권리로서는 볼 수 없다는 점, 여권을 발행할 것인가 안할 것인가에 대해서 정부는 광범위한 자유재량권을 갖는다는 점으로 요약할 수 있다. 이는 여권의 발급거부문제를 둘러싸고 발생한 몇 차례의 소송사건에 임하여 정부측이 여권의 발급은 정부의 고유

150) 그러나 만약 당해 여행이 미국을 출발하여 북미, 남미, 중미의 어느 나라, 영역, 또는 그에 근접한 도서를 거쳐 60일 이내에 이루어 지며 당사자가 유효한 여권이 요구되는 미국의 영역외로 나가거나 들어오는 경우는 제외한다.: 22 CFR §53.2(b).

151) 22 CFR § 50.1(e) 및 51.1(e)

152) 8 USCS §1101(30)

153) 22 CFR §51.1

154) 22 U.S.C.A. §211a.

한 외교사무의 일부이기 때문에 그에 대해서 법원은 관할권을 행사할 수 없다고 표명하고 있다는 점에서 알 수 있다. 즉 외교교섭은 그 성격에 비추어 볼 때 당연히 신중성과 비밀성을 요한다. 대통령의 행위나 동기를 사전에 폭로하던가 하면 그 즉시 어렵게 달성한 외교의 성과를 무너뜨리게 될지도 모른다. 법원은 그런 폭로가 필연적으로 미묘한 외교관계를 위태롭게 만들 경우에는 여권의 거부이유를 폭로하는 일을 하여서는 안된다는 것이다.

여권의 발급이 하나의 권리로서 간주되었던 종래의 관행으로부터 이를 정부의 자유재량으로 보는 정부의 입장으로 급격한 변화를 하게된 법률적 근거는 1856년 5월 18일의 법률에 근거를 둔 것이다. 이 법률에는 다음과 같은 규정을 두고 있다. “국무장관은 대통령이 미국을 위하여 지시하고 명령하는 규칙하에서 여권을 발급하고 또는 미국의 외교관이나 영사로 하여금 여권의 발급과 사증을 하게 할 수 있다. 또한 어떤 여권도 미국시민 이외의 자에게 발급되거나 사증을 허가해서는 안된다.”

원래 이 법률은 이전에 여권발급업무가 연방정부, 주정부 및 시청 등으로 분산되어 있어서 통일성이 없이 발행되던 것을 국무성이 업무의 일원화를 도모할 목적으로 제정한 것이지 결코 해외여행의 자유를 제한하는데 목적을 둔 것이 아니며, 이 법률에서 정하는 여권발급에 관한 규칙이라는 것도 단지 절차상의 규칙을 의미하고 있다.¹⁵⁵⁾

이 법률을 제정한 의회는 시민이 해외여행의 권리를 보장받는 전제조건으로서 다만 신청자가 미국시민 또는 미국의 관할권에 속하는 자라는 한가지 요건만을 생각하고 있었던 것이다. 따라서 여권은 미국시민이라는 사실에 대한 증명서이고 시민임이 증명되는 자는 누구에게나 발급되었던 것이다.

그러던 것이 1952년 이후부터 이 법률은 시민의 해외여행을 제한하기 위한 것으로 해석되고 위에서 본 바와 같이 활용되게 되었다. 정부는 이 법률이 정부의 어떤 의무를 정하는 것이 아니고 정부에 여권발급의 권한, 일종의 여행허가권을 부여한 것이라고 해석하게 된 것이다. 그 결과 1952년 8월 28일에 공포된 규칙은 1856년의 법률에 근거를 둔 것이라고 하면서도 다음과 같이 여권의 발급에 대한 실질적인 조건을 붙인 것이 되었다.

이 규칙은 다음의 한가지에 해당되는 자에게는 여권을 발급하지 않는다.

①공산당원 또는 공산당으로부터 탈퇴한 자라 할 지라도 공산당의 이익을 용

155) L. B. Boudin, *ibid.*, pp.52~53.

호하고 당의 규율하에 있으면서 행동을 계속하고 있다고 인정할 상황에 있는 자

②공산당과의 공식적인 소속관계 유무에 관계없이 그 행동이 공산당활동에 의하여 이루어진 지령, 지배 및 통제의 결과로서 실행되고 있다고 인정할 만한 상황하에서 공산당의 활동을 지지하는 행동을 하는 자

③공산당과의 공식적인 소속관계 유무에 관계없이 모든 증거를 종합해 볼 때, 그 자의 해외여행목적이 공산당의 활동을 의식적, 고의적으로 추진할 의도를 가지고 공산당의 활동을 옹호할 행위를 하기 위한 것이라고 믿을 만한 이유가 있는 자 등이다.

결국 이 규칙은 공산당원과 그 동조자 뿐만 아니라 확대해석을 통하여 일반 시민의 해외여행의 자유를 제한하는 결과를 초래하게 되었다.

2. 미국여권법의 주요내용

(1) 해외여행의 권리

대통령이 다르게 규정하지 않는 한 그리고 대통령이 권한을 부여하거나 정한 바에 따른 제한 및 예외의 범위내에서 미국의 시민이 유효한 여권을 소지하지 아니하고 미연방을 출국하거나 입국하는 것, 또는 출국하거나 입국하려고 시도하는 것은 불법이다.¹⁵⁶⁾ 미연방(United States)이라는 용어는 미합중국의 모든 영토와 영수를 포함한다.¹⁵⁷⁾

여권관련 법령에 근거하여 채택된 행정명령은 국무장관에게 단지 여권과 관련한 자신의 일반적 권한에 수반되는 지역적 제한을 부과할 권한을 부여하는 것이다.¹⁵⁸⁾ 이는 행정적 해석의 견지에서 국무장관에게 외교정책상의 고려에 근거하여 쿠바여행을 제한하는 지역적 제한을 채택할 권한과 쿠바를 여행하기 위한 국민의 여권을 확인하는 권한을 부여하였다.¹⁵⁹⁾

156) 8 U.S.C.A. § 1185(b).

157) 8 U.S.C.A. § 1185(c).

158) U.S. v. Laub, N.Y. 1967, 87 S. Ct. 574, 385 U.S. 475, 17 L. Ed. 2d 526.

159) Zemel v. Rusk, Conn. 1965, 85 S. Ct. 1271, 381 U.S. 1, 14 L. Ed. 2d 179, 재심은 거부되었다. 86 S. Ct. 17, 382 U.S. 873, 15 L. Ed. 2d 114.

미국시민이 독자적으로 여행하고자 하는 지역이 국무장관에 의하여 제한지역으로 공포된 지역인 경우에 국무장관은 여권의 발급을 거부하거나 현재의 여권을 취소할 수 있다. 그러나 의회의 침묵이 여행제한지역에 대한 여행의 억제라는 목적을 달성하기 위해 헌법상 보호되는 여행제한지역이 아닌 지역에 대한 여행의 자유를 행정적으로 위축시키는 권한을 부여한 것이라는 추정을 허용하는 것은 아니다.¹⁶⁰⁾

국무장관은 여권법에 따라 미국에 대하여 적대적인 정부가 통치하는 쿠바에 대한 여행을 제한할 권한을 갖는다.¹⁶¹⁾ 미국밖으로의 여행의 권리는 미국시민에게 보장된 자유이며, 헌법 수정 제5조에 의한 적법절차에 의하지 않고는 제한되지 않는다. 이는 단순한 특권 이상의 권리이다.¹⁶²⁾ 그러나 국민의 국제여행에 대한 권리는 국민의 국내여행의 사실상 무한한 권리와 동일한 선상에 있는 것은 아니며, 절대적이지 않다.¹⁶³⁾

즉 주권의 행사로써 발급된 여권의 형식으로 나타난 "소개장(letter of interdution)"을 가지고 외국을 자유로이 여행할 권한은 국가안보와 외교정책보다 하위에 있는 것이며 그와 마찬가지로 여행의 자유는 합리적인 정부의 규제에 따라야 하고, 외국을 여행하는 자유는 국내에 있어 여행의 자유와 구분되어진다.¹⁶⁴⁾

외국여행의 권리에 대한 규제는 의회의 입법기능하에 있는 것이며 이러한 기능의 위임은 승인된 심사에 의한 조사를 통과하기에 적절한 기준과 함께 동반되어야 하는 것이다.¹⁶⁵⁾ 적법절차의 요건은 외국여행에 부과되는 정부에 의한 제한에 대해서 뿐만 아니라 제한에 대한 필요성의 범위에 대하여도 요구된다.¹⁶⁶⁾

160) Lynd v. Rusk, 1967, 389 F. 2d 940, 128 U. S. App. D.C. 399.

161) MacEwan v. Rusk, D.C. Pa. 1964, 228 F. Supp. 306, 확정판결 388 F. 2d 963.

162) Boudin v Dulles, (DC Dist Col) 136 F Supp 218.

163) Haig v Agee, 453 US 280, 69 L Ed 2d 640, 101 S Ct 2766; Worthy v United States (CA5 Fla) 328 F2d 386.

164) Haig v. Agee, Dist. Col. 1981, 101 S. Ct. 2766, 453 U.S. 280, 69 L. Ed.2d 640.

165) Kent v Dulles, 357 US 116, 2 L Ed 2d 1204, 78 S Ct 1113.

166) Zemel v Rusk, 381 US 1, 14 L Ed 2d 179, 85 S Ct 1271, 1 Media L R 2299; MacEwan v Rusk (ED Pa) 228 F Supp 306, affd(CA3 Pa) 344 F2d 963.

(2) 여권의 발급권한

1) 발급권자

국무장관은 여권을 부여하고 발급할 수 있으며, 외국에서 미국의 외교대표, 총영사, 영사, 또는 국무장관에 의하여 지명되는 책임있는 부영사 등, 그리고 미국속령 도서의 장과 행정관에 의하여 미국과 미국의 이익을 위하여 대통령이 정한 규칙에 따라 여권이 부여되고 발급되고 증명되도록 할 수 있다. 따라서 미국여권은 국무장관과 그가 지명한 여권담당직원(passport agent)에 의하여 발급된다. 여권의 신청을 받을 수 있는 자 및 선서를 받을 수 있는 자는 국무장관에 의하여 지명된 자, 여권담당직원, 연방 또는 주 법원사무국의 직원 또는 유언검인법원(probate court)의 판사 또는 직원, 선정된 우체국의 지명된 우체국직원, 외국에 있는 외교관 또는 영사관직원¹⁶⁷⁾ 등이다. 하지만 그의 어떠한 자도 그러한 여권을 부여하거나 발급하거나 증명할 수 없다. 여권법의 관련규정은 강제적인 요건이 아니며 국무장관은 자신의 재량으로 공공의 이익이 요구하는 경우에 여권의 발급을 허가하거나 보류할 수 있다.¹⁶⁸⁾ 하지만 여권의 발급과 관리에 관한 국무장관의 권한은 위임된 권한이며 그에게 부여된 재량권의 행사는 사법적 심사의 대상이 된다. 연방대법원은 미국시민의 복리를 위해 필요하며 자연적인 여행과 같은 활동이나 여가를 축소하거나 회색시키는 모든 위임된 권리를 엄격하게 해석하고 있다.¹⁶⁹⁾

국무장관은 국내적으로 미국여권을 부여하고 발급하고 외국에서 여권을 부여하고 발급하고 증명할 권한을 부여받았다. 그는 또한 여권을 관리하기 위한 규칙을 공포하고 여권의 사용을 규율하며, 제한적인 사법적인 조사를 할 위임된 권한을 갖고 있다. 여권문제는 영사업무국의 여권과에서 처리된다.¹⁷⁰⁾

법에 의하여 권한이 부여되지 않는 한, 여권은 미국과 전쟁중에 있는 국가, 무력적 적대행위중에 있는 국가 또는 미국의 여행객에 대한 공중보건 또는 신체적인 안전에 대하여 절박한 위협이 있는 국가가 아닌 다른 어떤 국가에서 사용하는 데 있어서 또는 사용하고자 하는데 있어서 여행을 제한하는 것으로 지정

167) 22 CFR §51.21(b).

168) 1901, 23 Op. Atty. Gen. 509.

169) Kent v Dulles, 357 US 116, 2 L Ed 2d 1204, 78 S. Ct. 1113.

170) 18 USCS §1104

되어질 수 없다. 171) 쿠바지역의 여행을 위해 여권의 특별한 효력을 필요로 하는 특정지역에 대한 여행제한은 이 조항에 따른 정당한 시민의 규제에도 불구하고, 유효한 여권을 소지하고 있지 않는 한 미국으로부터의 출국이나 입국을 하고자 하는 미국시민을 불법으로 규정하는 제8권의 제1185조에 따른 권한의 행사가 아니며, 이를 의도하거나 표현한 것도 아니다. 172)

여권에 대한 규제는 기초가 되는 법규와 헌법에 모두 일치하여야 한다. 외국 여행에 관하여 여권을 요구하고 합리적인 제한을 부과하는 의회의 권한은 戰時의 존재에 의존하지 않지만 외사업무의 규제에 대한 법률을 입법할 광범위한 권한에 근거하여 행사되어질 수 있다. 연방법원은 이민귀화법이 유효한 여권없이 미국으로부터 미국시민이 출국하는 것을 위법으로 규정하고 있는 한, 이는 합헌이며 모호성으로 인한 무효가 아니라고 판시하였다. 173)

그러나 당해 법규가 유효한 여권없이 미국시민이 미국으로 입국하는 것을 위법으로 규정하는 것은 국민은 자신의 국적국으로 돌아올 본래적 권리를 갖고 있기 때문에 위헌이다. 이전의 행정경험의 측면에서 의회에 의하여 승인된 여권의 거부나 제한만을 허용하고 있는 것으로 해석되는 1926년의 여권법은 행정부에 대한 무효의 권한위임이 아니다. 174) 이는 또한 여권법이 소급법 또는 권리박탈법이라는 주장에 대한 반박으로 인정된다. 175)

(3) 여권의 신청

1) 신청의 자격과 충성서약

미국시민권(citizenship)은 여권의 신청자격으로 요구되지 않지만, 176) 신청인은 미국의 국민(national of the United States)이어야 하며, 미국에 충성의 의무가 있다. 여권이 발급되기 전에 신청하고자 하는 자는 요구되는 서

171) 22 U.S.C.A. § 211a

172) U.S. v. Laub, N.Y. 1967, 87 S. Ct. 574, 385 U. S. 475, 17 L. Ed 526.

173) Worthy v United States (CA5 Fla) 328 F2d 386; MacEwan v Rusk (ED Pa) 228 F Supp 306, affd(CA3 Pa) 344 F2d 963.

174) 중요한 행정적 관행의 측면에서 공정하게 논의되어진 거부와 제한만을 위임하는 것으로 해석되어지는 이 조항은 과도한 위법적 입법권의 위임이 아니다; Zemel v. Rusk, Conn. 1965, 85 S. Ct. 1271, 381 U. S. 1, 12 L. Ed. 2d 179.

175) Bauer v Acheson (DC Dist Col) 106 F Supp 445.

176) 22 USCS § 212; 22 CFR § 51.1(d).

면신청서를 작성하여 제출하여야 하며, 신규신청임을 적절히 증명하여야 한다. 누구도 동시에 유효하거나 잠재적으로 유효한 미국여권을 소지하거나 여권에 포함되어서는 안된다. 타인에게 발급된 여권을 의도적으로 사용하거나 자신의 여권을 의도적으로 다른 사람에게 사용하도록 양도하는 자는 형사처벌을 받는다.177)

미국여권에는 소지인의 배우자, 미혼 미성년자녀, 미혼인 미성년 형제자매를 포함할 수 있다.178) 이 경우 여권에 나타난 신분증명은 오로지 소지인에 대한 것이며 여권에 포함된 자는 소지인과 동행하지 않고는 여행을 위해 여권을 사용할 수 없다.179)

처음 미국여권을 신청하는 자 또는 12년 이내에 새로운 여권을 발급받지 아니한 신청자는 선서를 시행할 권한을 국무장관으로부터 위임받은 자 앞에서 선서하여 자신의 여권신청을 적절히 증명하여야 한다. 하지만 법원의 심리에서 선서는 충성의 선서로 간주되지 않는다.180) 새로운 여권의 신청이전 12년 이내에 여권을 발급받은 자는 우편 또는 외국에 있어서는 우편 또는 특별히 서술된 신청서를 이전의 여권, 최근 촬영한 사진 2매 및 정해진 수수료를 함께 제출함으로써 신청할 수 있다. 그외에는 본인이 직접 신청하여야 한다.181)

연방의 권한에 의하여 또는 권한에 따라 어떤 자에게 여권이 발급되기 전에 당사자는 당해 여권의 발급에 대한 전제조건으로 진술되어야 하는 것으로 법에 의하여 또는 법에 의하여 위임된 규칙에 의하여 요구되는 각각의 모든 사항에 대하여 진실하며 자세한 설명을 포함하는 서면신청서를 작성하여 제출하여야 한다. 당사자가 이전에 미국여권을 발급받지 못한 경우, 신청서는 국무장관에 의하여 선서를 시행하도록 위임되거나 권한을 받은 자 앞에서 자신의 선서에 의하여 적절하게 입증하여야 한다.

미국시민인가의 여부에 관계없이 미국에 충성을 다하는 자가 아닌 자에 대하여는 여권을 부여하거나 발급하거나 증명하여서는 안된다.182) 하지만 이는 유

177) 18 USCS §1544.

178) 이민귀화국(Immigration and Naturalization Service) 업무지침, 215. 2.

179) 이민귀화국(INS) 업무지침, 235. 2(a).

180) Woodward v Rogers (DC Dist Col) 344 F Supp 974, 16 FR Supp 241; 159 App DC 57, 486 F2d 1317.

181) 22 CFR §51.21(d).

182) 공산당조직의 구성원에 대한 여권발급거부에 관해서는 50 USCA §785 참조.

효한 미국여권을 발급받기 위한 전제조건으로 강제적인 충성서약을 받을 것을 권한을 부여하는 것이 아니다.¹⁸³⁾ 이 조에 언급된 충성의무는 영구적인 충성의무이며, 거주에 기인하는 일시적인 충성의무가 아니다.¹⁸⁴⁾

외국을 여행하기 위하여 여권의 필요성이 있는 경우, 모든 미국여권신청자들에게 대한 선서 또는 충성의 확인에 대한 강제요건은 연방헌법 수정 제5조의 여행의 자유에 대한 위헌적 축소이다.¹⁸⁵⁾

2) 여권신청장소와 청문

미국내에 있는 자는 자신의 여권신청서를 가까운 연방여권국 또는 Washington D.C. 소재 여권사무소로 보내야 한다. 국무장관에 의하여 여권신청을 받도록 지정된 영사관이 있는 외국에 있는 신청자는 우편 또는 다른 사람을 통하여 신청서를 신청인이 체재하고 있는 지역의 관할 영사관의 영사직원에게 보내야 한다.¹⁸⁶⁾

여권신청에 대한 준사법적(quasi-judicial) 청문의 권리는 신청인측의 증언 및 증거제출권리 이상을 의미하는 것이며 반드시 신청자가 인식하고 있고 즉시 반박할 수 있는 증거에 근거하여 도달하게 될 결정에 대하여 알 권리를 포함하여야 한다.¹⁸⁷⁾

3) 여권수수료

10년 유효기간의 여권과 5년 유효기간 여권에 대하여 정해진 수수료가 부과되며,¹⁸⁸⁾ 선서에 의한 신청서의 집행에 대하여는 추가적인 수수료가 부과된다.¹⁸⁹⁾ 수수료는 미국통화, 어음, 수표 또는 송금환으로 지불되어야 하지만 외국에서의 수수료는 미국통화, 여행자수표, 송금환, 또는 같은 가치를 같은 지역통화로 지불될 수 있다. 여권신청을 처리하는 자에 의해 수수료는 징수된다.

183) Woodward v. Rogers, 1972, 344 F. Supp. 974, 원심확정 486 F. 2d 1317, 159 U.S. App.D.C. 57.

184) 1907, 26 Op. Atty. Gen. 376.

185) Woodward v. Rogers, 1972, 344 F. Supp. 974, affirmed 486 F.2d 1317, 159 U.S. App. D.C. 57.

186) 22 CFR §51.21(d).

187) Boudin v. Dulles, D.C. 1955, 136 F. Supp. 218.

188) 각각 35달러와 20달러; 22 CFR §51.61(a)

189) 7달러; 22 CFR §51.61(b)

연방공무원은 수수료를 연방재무부에 송금하여야 하지만 주 공무원은 주법이 다르게 규정하지 않는 한 이를 보관할 수 있다.¹⁹⁰⁾ 그러나 주 공무원이 여권 수수료를 징수할 수 있는 반면에 그들은 주법이 아닌 연방법에 의해 규율된다.

여권요건이 면제(Waiver)되는 경우에도 수수료가 부과된다.¹⁹¹⁾ 하지만 첫째, 공적업무의 수행을 위해 외국으로 나가는 연방정부의 공무원 및 직원과 그들의 직계가족; 둘째, 미국국적의 선박의 외국업무와 관련하여 여권이 요구되는 미국선원; 셋째, 사망한 미군의 묘소참배를 위하여 외국으로 나가는 사망군인의 미망인, 차녀, 부모, 형제 또는 자매; 넷째, 미국상선의 선원을 위한 편의와 역무를 제공하기 위해 공무로 외국에 나가는 것을 입증하는 연방선원국(United Seaman's Service)의 서신을 자신의 신청서와 함께 제출하는 경우, 직무와 관련한 업무를 수행하기 위하여 또는 업무수행으로 추정되는 일로 여권이 요구되는 연방선원국의 직원;¹⁹²⁾ 다섯째, 오류를 정정하거나 국무부의 착오를 개정하기 위해 대체여권을 발급하는 경우; 여섯째, 국무장관이 정한 바에 따라 예외적인 상황이 존재하는 경우에¹⁹³⁾ 대하여는 법률에 따라 여권수수료의 납입이 면제된다.

여권신청에 대한 수속절차행정은 주법에 의하여 지방법원직원에게 부과된 공무상의 업무가 아니며 수속비용의 처리와 관련된 특정한 법규를 의회가 입법화하지 않았기 때문에 법원직원은 자신의 개인적 용도를 위하여 수수료를 보관할 수 있으며, 군(county)의 일반기금에 예치하기 위하여 군재무담당에게 그 수수료를 반송하지 않아도 된다.¹⁹⁴⁾

이 법의 제214조에 의하여 수수료의 지불이 면제된 자에 대한 여권의 발급에 대하여 수수료가 잘못 부과되거나 지불된 경우에, 국무성은 수수료를 지불한 당해인에 대하여 그 총액을 반환할 권한이 있으며, 이러한 목적의 금액은 전용되어 질 수 있다.

190) 22 CFR § 51.60(b); 여권신청을 처리하는 주 공무원에게 여권신청수수료를 주 재무부에 송금하도록 하는 명령하는 주법규가 존재하지 않는 경우 그들은 당해 수수료를 개인적으로 사용하기 위해 보관할 수 있다; Platz v Hamilton, 201 Mont 184, 653 P2d 144.

191) 60달러가 부과된다; 22 CFR § 53.2(h)

192) 22 CFR § 51.63(a)(4).

193) 22 CFR § 51.65.

194) Platz v. Hamilton, 1982, 653 P.2d 144, 201 Mont. 184.

외국에 있는 미국의 관련 공무원이 연방정부에 의하여 발급된 여권에 대한 사증부여를 거부하는 경우에, 국무성은 여권의 발행일로부터 6개월 이내에 서면신청과 미사용된 여권의 반환에 근거하여 여권이 발행된 자에 대한 환불을 위해 연방공무원에게 납입된 수수료를 반환할 권한이 있다.

(4) 미성년자 및 무자격자

1) 미성년자 및 무자격자를 위한 신청

13세미만의 미성년자 또는 무능력자선고를 받은 자를 위해 그의 부모, 법정후견인, 또는 친권보호자가 여권신청을 하여야 한다. 13세 이상 18세 미만의 미혼자도 또한 미성년자로 간주되며, 그렇게 하는 것이 바람직하지 않은 경우를 제외하고 그들을 위한 여권신청을 하여야 한다.¹⁹⁵⁾

2) 미성년자의 신청에 대한 동의

미성년자에 대한 미국여권의 발급은 당해 여권신청에 대하여 이전에 부모, 법정후견인, 또는 친권보호자의 여권발급 반대에 근거하여 여권사무소가 여권신청을 거부하였던 경우 그들의 서면동의를 얻어 제출하는 조건을 부과할 수 있다. 여권사무소는 또한 미성년자의 여권신청을 반대했던 당사자 또는 미성년자의 미국출국을 반대하는 자에게 미성년자를 보호관찰하게 하도록 하는 명령을 요구하는 소송을 하고 이를 허용한 여권사무소가 속한 지역의 법원에 의한 명령에 근거하여 미성년자의 여권신청에 대한 거부를 할 수 있다.¹⁹⁶⁾

(5) 신청서의 내용

1) 형식

미국여권의 신청자는 국무장관에 의해 정해진 형식에 법령에 의해 요구되어진 각각의 모든 사항에 대한 진실한 설명을 포함하는 서면신청서를 작성하고 제출하여야 한다. 서면신청서에 있는 자신의 여권신청자격을 포함하는 각각의 모든 질문에 대하여 응답하여야 한다.¹⁹⁷⁾ 신청에 있어 직접 신청하는 경우에

195) 22 CFR §51.27(b)

196) 22 CFR §51.27(d)

제 4 장 외국의 여권법제

쓰이는 신청서(DSP-11)와 우편에 의한 신청에 쓰이는 신청서(DSP-82) 두 가지가 있다.

2) 신청인의 이름과 사진

여권신청에는 이름의 전부를 포함하여야 하며 여권에 기재되어야 할 이름과 시민권 및 신분증명서에 기재되어 있는 이름에 중요한 차이가 있는 경우 이를 상세히 설명하여야 한다. 법원의 명령에 의하여 이름이 변경된 신청인의 경우 공증된 명령서 사본을 제출하여야 하며 법원에 의한 승인없이 이름을 비공식적으로 변경하여 사용해온 경우 자신의 이름이 오랜기간 동안 공공연하고 배타적으로 이용되어져 왔다는 사실을 증명하는 증거를 제시하여야 한다.¹⁹⁸⁾

이름의 변경을 밝히는데 실패한 경우에 여권신청에 있어 허위기재를 한데 대한 형사적 책임을 질 필요는 없지만 기재사항의 생략은 여권신청거부의 근거가 될 수 있다.¹⁹⁹⁾

여권신청서에는 여권신청서에 부착된 사진과 동일한 서명된 사진이 함께 제출되어야 한다. 신문 또는 잡지사진, 즉석사진, 전신사진, 비닐코팅이 되어있는 사진, 그리고 종교적 의상, 작전수행을 위해 외국으로 나가는 미군이 착용한 군복을 제외하고는 제복(uniform)을 입고 촬영한 사진은 배제된다.

3) 과거 여권과 세무정보

신청인이 아직 유효한 여권을 갖고 있다면 여권신청서와 함께 제출하여야 하며 만약 이를 분실한 경우에는 찾기 위해 한 조치를 하였는지와 이전 여권의 종류를 설명하고 서명한 진술서를 함께 제출하여야 한다.²⁰⁰⁾

여권의 갱신을 위하여 여권을 신청하는 자는 재무장관이 당해 정보가 필요하지 않다고 정한 자를 제외하고는 연방조세목적을 위한 특정한 정보를 여권신청에 포함하여야 한다. 정보는 재무부의 징세공무원에 의하여 제공되어야 한다.²⁰¹⁾

197) 22 CFR § 51.20

198) 22 CFR § 51.24

199) United States v Cox(CA6 Mich) 593 F2d 46, 53 ALR Fed 507.

200) 22 CFR § 51.27(b)

201) 49 USCS § 6039(d).

4) 신분확인인 증거

여권신청은 신청서의 내용을 확인하는 모든 증거와 정보를 반드시 포함하여야 한다. 여권발급사무소는 여권신청내용을 확인하기 위해 제출된 증거를 통상 반환하지만 재량으로 이를 보관할 수 있다.²⁰²⁾ 미국여권의 신청인은 여권신청인이 개인적으로 신청을 공식적으로 접수한 것으로 밝혀지지 않는 한 이전의 여권, 다른 확인 서류, 또는 사실확인증인에 의하여 자신의 신분을 확인하여야 하며, 공무원은 확인을 위한 추가적인 증거를 요구할 수 있다.²⁰³⁾ 모든 여권신청은 신청인의 미국국적 및 여권에 포함되는 다른 사람의 미국적에 대한 증거가 함께 제출되어야 한다.²⁰⁴⁾ 거증책임은 신청인에게 있으며, 국무부는 일반적으로 정해진 것 외의 추가적 증거를 요구할 수 있다. 미국에서 출생한 자에 대하여는 출생기록담당 공무원의 서명이 있는 출생증명서(birth certificate)가 가장 우선적이고 선호되는 국적증명이다. 출생증명서는 신청인의 성명, 출생일과 장소 등 모두 나타나 있어야 하며 출생기록이 출생시 또는 출생직후 기록되어졌어야 한다. 출생증명서 대신에 가장 좋은 증거는 세례증명서(baptismal certificate), 할례증명서(circumcision certificate), 또는 출생후 5년 이내에 기록된 다른 서류증명과 출생사실에 대한 개인적인 지식을 갖고 있는 사람에게 의한 증명서들이다.²⁰⁵⁾

귀화시민,²⁰⁶⁾ 미국시민이 외국에서 출산하여 의제된 시민,²⁰⁷⁾ 영역내 거주민, 국적을 회복한 국민, 이전의 법에 의하여 배우자의 국적을 취득한 것으로 간주되는 여자 등에 의한 특정한 종류의 신청에 대하여는 요구되는 해당 증명이 요구된다.

202) 22 CFR §51.55.

203) 22 CFR §51.28(a).

204) 22 CFR §51.41.

205) 22 CFR §51.43(b).

206) 귀화한 시민은 당해 국가를 여행하고자 하는 본국출생(native-born) 시민이 갖고 있는 것과 동일하게 자신의 前 국적국을 여행하거나 전 국적국에 거주하기 위한 목적을 위해서도 여권을 신청할 권리가 있다; 1876, 15 Op. Atty. Gen. 114.

207) 본토출생 미국인(native citizens of United States)의 자녀인 외국에 거주하고 있는 자로서 미국에 거주한 바도 없고 거주하고자 하는 의지도 없는 자는 여권의 발급을 신청할 자격이 없다; 1869, 13 Op. Atty. Gen. 90.

(6) 여권신청의 특례

통상적인 여권유효기간 만료 이전의 미국여권은 여권발급사무소에 대한 서면 신청에 근거하여 연장될 수 있다. 여권은 신청과 함께 제출되어야 하며 기간연장은 여권에 대한 통상적인 유효기간을 초과할 수 없다.²⁰⁸⁾

미국시민은 여행제한국가 또는 지역을 여행하기 위하여 자신이 여권에 대한 특별효력을 여권사무소, 여권발급에 대한 권한을 위임받은 관청에 신청할 수 있다. 이때 신청자가 신청인이 여행제한지역에 관한 공공정보를 얻으려고하거나 공공정보로 사용하기 위한 전문적 기자인 경우, 신청인이 미국적십자사의 대표인 경우, 여권이 인도적 고려를 이행하는 것으로 정당화될 수 있는 경우, 여행이 국익에 도움이 되는 경우에는²⁰⁹⁾ 특별여권의 취득이 용이하다.

영사업무에 관한 국무차관 또는 그의 위임을 받은 자는 행정적인 심사없이 특별여권을 발급할 것인가를 결정할 수 있다. 여권신청자들에게 미국에 대한 자신들의 법적 의무를 통지하려는 의도는 신청자들에게 선서의 성격을 갖는 확인하는 진술을 하도록 요구하거나 여행의 권리를 거부하는 제재방법에 의하여 뒷받침되는 제한을 요구하고 있지 않다.²¹⁰⁾

(7) 여권의 효력

1) 여권의 시한

여권은 국무성장관이 개별적 사안 또는 규칙에 의한 일반적 원칙에 따라 10년 이내로 효력을 제한하지 않는 한 발행일로부터 10년 동안 효력을 갖는다. 여권을 부여하거나, 발급하거나 또는 증명할 권한이 있는 모든 자는 국무장관에 대하여 그가 요구하는 형식과 시기에 따라 당해 여권에 관한 보고를 하여야 하며, 그러한 보고는 여권을 부여받았거나, 발급되어졌거나, 증명되어진 자의 이름 및 다른 자세한 내용이 여권에 포함된 것과 같이 상술되어야 한다.

208) 22 CFR §51.4(f)

209) 22 CFR §51.73(c)

210) Woodward v. Rogers, 1972, 344 F. Supp. 974, affirmed 486 F.2d 1317, 159 U.S. App. D.C. 57.

2) 여권의 유효기간제한

여권은 서명을 위한 공간에 소지자가 서명을 하여야 만 효력이 있다.²¹¹⁾ 여권이 물리적형태 또는 구성이 현저하게 변경된 경우 또는 허가없는 변경, 삭제, 삽입, 또는 사진을 포함하고 있는 경우 효력을 상실한다. 취소된 여권은 당국의 요구에 의해 제출되지 않은 경우에도 무효가 된다.

미국영사관 직원은 외국정부의 공무원에 의하여 요구되는 경우 여권소지자 또는 외국정부의 요청에 따라 미국여권을 증명할 수 있다.

수수료가 면제된 일반여권은 발급일로부터 5년 동안 유효하지만 여권은 통상 발급일로부터 10년 동안 유효하다. 국무장관은 개별적 또는 일반적 분류에 근거하여 여권의 유효기간을 10년 이하로 제한하는 권한을 갖으며, 다음의 특정한 부류에 대하여 유효기간을 정할 권한을 갖는다.

첫째, 18세 이상의 신청자에 대하여 1983년 1월 1일부터 10년의 일반여권, 그리고 18세미만의 신청자에 대하여는 5년 유효기간의 여권을 발급한다. 둘째, 공무원에 대하여는 5년 여권을 발급한다. 단 소지자는 그의 공직을 유지하고 있어야 한다. 셋째, 1977년 1월 1일부터 발급되는 외교관여권에 대하여는 5년 또는 그가 외교관지위를 유지하고 있는 기간동안 유효한 여권을 발급한다. 그 중에 단기의 기간을 유효기간으로 한다.

여권의 유효기간이 만료하는 경우 여권의 효력에 영향을 미치는 행정적 결정에 대하여 사법적 심사를 받을 권리를 유지하기 위해서는 여권소지자는 갱신을 신청하거나 새로운 여권을 신청하여야 한다. 여권이 아직 유효하다면 일반여권은 새로운 여권을 받기 위해 제출되어야 한다. 공무원여권의 소지인은 국무장관이 다른 시점에 반환되도록 결정하지 않은 한 효력이 종료하지 않은 외교관여권의 소지인과 마찬가지로 그의 공직이 종료되는 때 여권을 국무장관에게 반납하여야 하여야 한다.²¹²⁾

(8) 여권관련범죄

1) 연방법규정

여권과 관련하여 다양한 연방법죄규정이 있다.²¹³⁾ 이에따라 누구든지 합법

211) 22 CFR §51.4(a)

212) 22 CFR §51.4(d).

213) 18 U.S.C.A. § §1541~1545.

적인 권한의 위임없이 연방정부, 주정부 또는 여권의 보유, 허용, 발급을 할 수 있는 직무 또는 자격으로 행동하거나 주장하는 자는 처벌된다. 또한 고의로 미국에 대하여 충성선서를 하지 않은 자에게 여권을 허용, 발급하거나 그를 위하여 증명을 해주는 영사관직원은 처벌된다.²¹⁴⁾

사용할 목적으로 여권을 허위로 작성하거나, 위조하거나 변조하거나, 복제하거나, 변경하는 것은 범죄이다. 또한 그러한 허위, 위조, 변조, 복제, 변경된 여권을 고의로 사용하거나 효력을 상실한 여권을 사용하는 것은 범죄이다.²¹⁵⁾

2) 허위진술 및 위조

여권을 보유하기 위하여 또는 허위진술에 의하여 확보한 여권을 사용하기 위하여 허위진술하는 것은 범죄이다. 여권발급에 관한 법령에 반하여 여권의 발급을 유도하거나 여권을 발급하도록 하려는 의도로 여권신청에 있어 의도적으로 허위진술을 하는 것은 범죄이다.²¹⁶⁾ 이 범죄는 여권을 얻는데 있어 사실이 아니라는 것을 알면서 진술함으로써 성립한다.²¹⁷⁾

외국여권이 명백히 그리고 전형적으로 이민자 또는 비이민외국인 양자 모두에 의해 미국입국을 위해 제시되어야 하는 문서의 종류에 포함되는 한 미국에 입국관련 법령에 의하여 규정된 문서이기 때문에, 위조 또는 변조된 외국정부 발급여권을 소지하는 것은 18 USCS § 1546에 규정된 바에 따라 범죄를 구성한다.²¹⁸⁾

(9) 미국에 있어서 해외여행제한사례

여권법은 연방헌법 수정 제1조에 의하여 보장되는 어떠한 발언, 행위, 신념, 성향, 또는 국내외의 특정단체의 가입 등을 이유로 여권의 발급이 거부되거나 취소되거나, 제한되거나 또는 다른 제한을 가할 수 없다고 규정하고 있다.²¹⁹⁾

1978년 Public Law 95-426은 무력적 적대행위가 진행중이거나 미국인 여행자의 보건이나 신체적 안전에 급박한 위협이 존재하는 국가 또는 미국과

214) 18 U.S.C.A. §§ 1541.

215) 18 U.S.C.A. §§ 1543.

216) 18 U.S.C.A. § § 1542.; U.S. v. Mount, C.A., 757 F.2d 1315, 244 U.S. App. D.C. 320.

217) U.S. v. O'Bryant, C.A. 11(Fla.) 775 F. 2d 1528.

218) United States v Osiemi, 1993, CA5 La, 980 F2d 344.

219) 22 USCS § 2721

전쟁중에 있는 국가를 제외하고는 여권의 제한을 금지하는 규정을 삽입하였다. 여행지역제한의 행정적 경과에는 이 조항의 설립과 관련이 있다.²²⁰⁾

미국에 있어서 해외여행에 관한 제한사건은 Kent사건과 Aptheker사건, 그리고 Zemel사건에 의해 대표된다. 우선 여러 주간의 여행에 관해서는 연방주의의 원리로부터 또는 이미 이것이 헌법상의 권리로서 적법절차조항에 따른 보호의 대상인 이전의 자유라고하는 형태로 확인되어 왔다.

1) Douglas사건

이 사건은²²¹⁾ 자신의 부친이 미국령 Virgin Islands에 1915년부터 1935년 사이에 거주했다고 주장하는 2가지 증명서제출에도 불구하고 거주자의 부친이 소년기에 상선의 선원으로 입국했다는 주장이 불충분하다고 하여 15세의 미성년자에게 여권발급을 거부한 사건이다. 법원은 외무공무원이 그들의 진술을 기각하기 전에 선서증인에게 질문도 하지 않았고 충분히 정당화될 수 없는 사유로 여권신청을 거부하였기 때문에 도미니카의 주민에게 28 USCS § 2412(d)에 근거하여 변호사비용으로 13,235.50달러를 지급하라고 판시하였다. 그의 부친이 미국의 영역내 거주했었다는 사실은 그에게 미국시민권이 주어졌음을 의미하는 것이기 때문이다.

2) Bauer사건

이 사건은²²²⁾ 원고가 해외여행의 자유가 헌법상 보장된 권리라는 점을 정면에서 주장하지 않고 '정당한 청문(hearing)의 기회가 주어지지 않은 채 여권을 거부한 것이므로 국무장관은 정당한 절차를 밟아야 한다'는 것을 요구한 사건이다.

이 같은 요구에 대하여 법원은 "여권문제에 있어서 국무장관을 통하여 행동하는 행정부는 미국의 보호를 외국에 여행하는 미국시민에 대하여 언제, 어디까지 미칠 것인가를 결정함에 있어서 당연히 폭넓은 재량권을 부여받지 않으면 안된다. 또한 정부는 그 자의 외국 체재중의 활동이 정부의 외교정책에 저촉된다고 판단되는 경우에 보호해 줄 것을 거부할 수 있는 재량권을 가져야 한다.

220) Zemel v. Rusk, Conn. 1965, 85 S. Ct. 1271, 381 U. S. 1, 12 L. Ed. 2d 179.

221) Douglas v Baker, 1992, DC Dist Col, 809 F Supp 131.

222) Bauer v Acheson, D.C. Dist. Col., 106 F Suff 445.

따라서 법원은 국무장관에게 여권을 취소하거나 변경을 거부할 합리적인 권한이 있다.”고 판시하였다.

그러나 당해 판결은 “행정권이 개인의 헌법상의 권리를 침해할 수도 있는 절대적 재량권을 포함하는 것이라든가 의회가 그와 같은 절대적 재량권을 부여하는 권한을 가진다고하는 견해에 대해서는 동의하지 않는다. 공공의 복지를 위하여 부득이한 개인의 자유제한과 그밖의 제한에 있어서와 마찬가지로 여권의 규제도 자의적으로 이루어져서는 안되고 모든 시민에 대하여 공정하면서도 차별없이 평등하게 법률을 적용하고 또한 사안에 적합하게 적절한 절차를 밟아서 이루어져야 한다. 그리고 그와 같은 집행의 방법은 현행법 및 규칙하에서도 가능하다.”고 하였다.

이 판결은 원고에 대하여 청문절차를 밟도록하고 여권발급거부의 이유를 명시하여 반론의 기회가 주어질 것을 명한 것이다. 이 판결은 다음의 측면에서 의미가 있다. 국민에게는 해외를 여행할 헌법상의 권리가 보장되어 있으며, 여행의 권리는 여권발급과 밀접한 관련을 맺고 있다. 국무장관은 이 문제에 대하여 어떤 재량권을 갖지만 이 재량권은 자의적으로 행사할 수 없다고 지적한 점에서 의미가 있다.

3) Shachtman사건

이 사건에서²²³⁾ 원고는 해외여행의 헌법상의 권리를 주장한 것이 아니고 법무장관의 관리하에 있는 리스트를 결정적인 증거로 삼아 여권발급을 거부한 것은 국무장관의 재량권을 행사하지 않았거나 자의적으로 행사한 것이라고 주장하였다.

이 사건에 대하여 법원은 ‘해외여행은 인간의 자연권의 하나이다. 따라서 정당한 법률의 절차에 따르지 않으면 박탈할 수가 없다. 국무장관의 재량권에는 스스로의 한계가 있으므로 실질적인 적법절차에 따르지 않고 여권을 거부하는 것은 허용되지 않는다. 또한 정부가 시민이 유럽에 여행할 자유를 자의적으로 억제하는 것은 허용되지 않는다. 재량권은 이를 자의적으로 행사할 권한을 포함하고 있지 않다. 재량권이 자의적으로 행사된다면 그같은 권한이 존재하는 자체가 중대한 헌법상의 의문을 던져주는 것이다. 따라서 항소인이 상세하게 그와 같은 낙인의 정확성을 부인하고, 이를 입증할 기회가 없었음을 주장하고

223) Shachtman v Dulles, 1955, 225 F. 2d 938, 96 U.S.App. D.C.287.

있음에도 불구하고 항소인의 신청을 그가 소속하는 연맹이 법무장관의 리스트에 파괴단체로 올라있다는 이유만으로 거부하는 것은 그것이 선의로 이루어졌는지 여부를 떠나 이를 자의적으로 판단한 것이라는 판결을 남겼다.

4) Shapiro사건

Shapiro사건에²²⁴⁾ 관하여 알려진 주간 여행은 이전의 자유라고 하는 기본권에 해당되며, 그 제도는 강력한 주의 이익을 촉진하는가 어떤가라고 하는 보다 엄격한 기준을 갖고 처리하지 않으면 안되는 것으로서 그 보장을 헌법상 특권, 면책조항과 적법절차조항에 두고 있다. 다른 한편으로 해외여행의 자유에 관해서는 Kent사건에서²²⁵⁾ 국무장관의 명령에 의해 여권의 신청자가 공사주의자인가 아닌가에 관한 선서의 제출이 요구되었지만, 원고는 이에 따르지 않았기 때문에 여권의 발급이 거부되었다. 이에 연방대법원은 여권발급에 관해 채택된 국무장관의 명령에 대해 발급거부권한을 국무장관에게 부여하지 않았다고 주장하였다. 연방대법원의 다수의견은 '우리는 합헌성의 문제에 도달해 있지 않다'고 주장하고 따라서 여행할 권리는 시민이 수정 제5조의 적법절차에 의해 박탈되지 않는 자유의 일부라고 주장했다.

5) Kent사건

이 사건에서²²⁶⁾ 대법원은 국무성이 비밀정보를 근거로하여 신청자를 공산당원 또는 그 동조자로 보고 여권을 거부한 것에 대하여 '해외여행의 권리는 자유권 가운데 하나로서 법률의 정당한 절차를 따르지 않고서는 박탈할 수 없다'는 태도를 명확히 하였다. 즉 어느 방면으로든 국경을 넘어서 이전하는 자유는 우리들의 선조로부터 이어받은 유산 가운데 하나이다. 해외여행은 국내여행과 마찬가지로 생존을 위해서도 필요할 것이다. 이는 음식물이나 의복이나 도서 등을 선택하는 것과 마찬가지로 개인의 본성에 속하는 것이러 할 수 있다. 따라서 시민이 자유로이 이전할 수 있는 권리는 헌법상의 권리라고 하였다.²²⁷⁾

224) Shapiro v Thompson, 391 US 618 1969.

225) Kent v Dulles, 357 US 116 1958.

226) Kent v Dulles, 357 US 116, 2 L Ed 2d 1204, 78 S. Ct. 1113.

227) W. Gelhorn, The Freedom of Movement, 日本公法研究, 제19호, 25면: 김진섭, 관광법학(1991), 36면에서 재인용.

6) Aptheke 사건

Aptheke 사건에서²²⁸⁾ 해외여행의 자유는 수정 제5조에 따라 보장되어야 하지만 의회가 의도하는 이익을 배제하기 위한 제한은 수정 제5조에 따라 보장되는 권리도 포함된다는 것이다. 이 Aptheke 사건은 1961년에 폭동방지법(Subversive Activities Control Act)에 의거하여 폭동방지위원회가 공산당에게 등록하도록 명한 일이 있어 이 등록 사실을 근거로 여권의 발급을 거부하면서 국무장관은 1950년의 국내안전보장법(Internal Security Act)을 적용하였다. 어떤 한 공산당지도자가 이 법률에 의해 여권의 발급이 취소된 것에 대해 소송을 제기한 사건이다.

법원은 폭동방지법은 여행할 권리가 수정제5조에 따라 보호되는 자유임에도 불구하고 무차별적으로 박탈한 것이라고 주장했다. 그러나 그 바탕에는 수정 제5조에 연관된 것으로서 표현활동을 중시하여 파괴활동에 입법제한을 부과한 일련의 사건에 결부된 것이었으며, 이 사건의 경우도 여권을 취득하기 위해서 등록을 강요하여 이에 따라 등록한 공산당원 모두에게 죄를 부과하게 되었다. 또 등록사실을 그 자가 공산당에 얼마나 결부된 사람인지, 그의 활동이 공산당의 활동이라고 할 수 있는지 등을 추정하는 기초로 사용하였다. 동 법령은 그 조직의 구성원을 부당하게 엄격히 처벌하고 있기 때문에 형식적으로 그 법령은 위헌인 상태이다. 법원의 견해로서는 긴급시에 공산당지도자에게 그 법령을 적용하는 것은 인정된 상태이다. 또한 그 법령은 정보 및 사실, 목적에 관한 달성, 조직내의 활동 및 구성원의 범위를 적절히 나타내고 있지 않다. 그들의 여행이 국가의 안전을 해할 위험을 예측하는 것에 있어서 관계가 모호하다. 따라서 의회가 그들의 활동을 통제하는 것이 요구되지만 그들의 여행은 항상 유보되었다.

또한 1950년 법 제6조에서는 개인적인 지식 및 활동, 언행 그외의 정당한 식견을 배제하게 되며, 혹은 그 개인의 언동이 공산당구성원의 행동으로서 관련성에 관한 기준으로서 불명확하다. 이러한 단순한 이유에서 그의 여행하는 목적과 장소를 배제한 것이었다. 외국여행을 개인의 정신적 활동으로서 가치를 인정하여 그것이 개인에 의해 재산의 일부분이라고 보았다. 요컨대 여행은 개인의 정신활동에 밀착되어 개인의 교류의 자유를 재산으로 보았다. 따라서 그

228) Aptheke v Secretary of State, 378 US 500 1964.

제한에는 최소침해수단시험(less drastic means test)을 적용하여야 한다.

White, Harlan, Clark 등의 반대의견에 의하면 외국여행의 권리는 수정 제5조에 의해 보호되는 자유의 하나지만 적법절차조항은 생명, 자유, 재산에 대하여 합리적인 규제를 금지한 것은 아니다. 공산당의 전 구성원이 외국여행에 의하여 나라의 안전에 위협을 초래하는 것은 아니라고 하는 것은 사실이지만, 의회는 합리적인 입장에서 여권의 발급을 거부할 경우의 규정을 만든 것이다. 요컨대 의회는 쿠바 및 베트남 등의 공산주의국가에 여행하는 것의 제한을 국무장관에 수권하는 것이었으며 이들의 지역과 미국과의 사이에 존재하는 대립감정이 있을 때 그 제한이 합리성을 갖는다고 법원은 판단하였다. 그러나 Schwartz는 이것을 미국과 다른 나라와의 사이에 외교관계가 없을 때에 지역제한을 초래하며 여행제한에 이르게 된다는 것을 지적하고 있다.²²⁹⁾

7) Afroyim사건

Afroyim사건²³⁰⁾ 있어서 Afroyim은 폴란드에서 출생하여 1926년에 미국에 귀화하였으나 1950년 이스라엘의 선거에 참여하였다. 국무장관은 1940년의 국적법 제401조(e)항에 미국시민이 외국의 선거에 투표한 경우에는 시민권을 상실한다는 취지의 규정을 인용하여 그의 여권발급을 거부하였다. 그는 소송을 제기하여 여권의 발급거부의 취소를 청구하였다. 연방지방법원 및 연방대법원에서도 국무장관의 행위는 지지받았다. 연방대법원의 다수의견은 의회가 한 명의 미국시민으로부터 시민권을 박탈하는 법률을 수정 제14조에 모순되는 것 없이 제정하였는가에 착안하였다. 즉 의회는 그 권한내에 있는 목적에 영향을 미친다고하는 합리성이 있는 한 시민권박탈의 입법을 할수 있다. 더욱이 그 근거로서 의회는 주권에 대한 절대적인 기여로서 외교관계를 처리하는 포괄적인 권한을 가지며 이는 '필요 및 적절조항'(necessary and proper clause)를 충족시킨다. 의회는 외국에 있어서 선거에 참여하는 것의 규제를 수권되어 있는 것을 들고 있다. 그러나 본건은 직접 그 이론에 의하지 않고 국민이 주권자인 한 정부는 시민권을 박탈하는 것에 의해 주권자인 국민을 분리할 수 없다고 하였다.

229) Paul G. Kaupes, Constitutional Law 1980, p.1958.

230) Afroyim v Rusk, 387 US 253 1967.

8) Zemel사건

Zemel사건에서는²³¹⁾ 1926년의 여권법을 적용하여 원고의 쿠바여행을 위한 여권발급신청에 대하여 국무장관은 여권의 발급지역제한을 부과하여 원고의 청구를 거부하였다. 바꿔말하면 미국시민이 쿠바로 여행하는 것은 위험한 국제사건에 연루될지도 모르며 이는 수정 제5조의 적법절차에 의한 보장의 범위밖이라는 결론에서 나온 것이었다. 법원은 비상시에 원고의 여권을 실효시킴으로서도 원고의 표현의 자유와 교섭의 권리에 관계가 없으며 그들을 침범하는 것은 아니다. Warren은 적법절차의 요건은 부과된 정부의 제한의 정도에 대한 것 뿐만 아니라 그 제한의 필요성의 정도에 관해서도 역할을 부과한 것이다. 미국의 여행의 권리는 물론 헌법상 보호된다. 그러나 그 자유도 홍수나 화재, 전염병등이 확산되는 지역으로의 여행이 전체로서 국가 또는 그 지역의 안전과 복지에 직접, 실질적으로 영향을 미친다고 보이는 경우에 이들로부터 격리당하지 않는 것은 아니다. 이는 해외여행에 관해서도 같은 형태의 관련성을 갖는 것이라고 하였다.²³²⁾

9) California사건

California사건에서²³³⁾ Aznavorian은 여권의 신청이 거부된 것에 대하여 해외여행의 자유는 기본적으로 100년 이상에 걸쳐서 주간의 여행이 헌법상의 권리에 상당하다고 인정되어 왔다고 주장했다.

사건의 내용은 1972년 의회는 빈곤한 노인, 심신장애자를 구조하기 위해 추가보장금교부계획을 세웠다. 그 계획은 보장금수령요건으로서 미국 외에서 일정한 기간을 체재한 경우에는 당해 기간동안 보장금을 교부하지 않는다는 것이었다. 소송자는 그 내용이 국제간의 여행의 권리에 제한을 부과하게 된다고 주장하였다.

법원은 빈번히 해외여행과 주간 여행과의 사이에는 커다란 차이가 있다는 것을 지적하여 왔지만, 해외여행에의 자유를 제한하는 입법은 각주에 따라 부과되는 정기거주조건외에 주간여행에 보다 불리한 조건을 부과하는 법과 동일한

231) Zemel v Rusk 381 US 1, 85 S. Ct. 1211 1965.

232) Schwarz, On Constitutional Law, 1980, pp.200~202.

233) California v Aznavorian, 436 US 170, 1978.

선상에서 고려된 것은 아니다. 주간여행과는 다르게 본 사건은 금전적급부를 정하는 입법에 관한 것이며, 여기서 쟁점이 된 법령은 지금까지 보여진 것처럼 해외여행의 자유와는 관계없는 것이다. 단지 이 나라에서 장기간 부재한 후에는 정부의 자금교부이익을 박탈한다는 취지이다. 법령이 전체로서 합리적이고 한다면 해외여행에 관해 수반하는 결과가 다른 경우와 동일한 제한이라고 해도 그 법령 자체는 합헌이다.

사회복지법은 그 성격에 따라 여러사람의 다양한 범위에 선을 긋는 재량을 의회에 위임하고 있다. 그의 재량에 따른 분류에 합리적인 근거를 인정해서 법원은 합헌이라고 한다. Aznavorian은 해외여행의 자유를 제한하는 것과 같은 사회복지법은 평등보호 또는 적법절차에 대해 유효한 것으로서 엄격한 심사 에 따라 조사를 받도록 해야 한다고 주장하였다. 외국의 사정은 끝없이 변한다. 그것에 대응하여 사회복지행정에 관해서도 외국의 미국인이 계속해서 수급 자격이 있는가 없는가 심리하여야 한다. 의회는 될 수 있는 한 미국내에서 이러한 자금이 교부되기를 원하고 있을 뿐이라고 하며 법원으로서도 이 입법에 불가피한 이유기준(compelling reason test)를 채택하여 합리성의 테스트를 이용하여 지방법원의 판결을 취소하였다.

10) Haig사건

여권과 관련하여 가장 최근에는 Haig사건이²³⁴⁾ 있었다. 1979년 Haig 국무장관이 Agee의 여권신청에 대해 그의 행위가 미국의 외교정책과 국가안전에 중대한 영향을 준다고 하는 국무성의 결정에 따라 취소한다고 통보해 왔다. Agee는 여권취소를 연방지방법원에 제소하였다. 법원은 국무성의 취소는 의회의 수권을 초월하는 행위인 까닭에 무효라고 주장하였다. 컬럼비아공소법원도 이를 지지하여 Agee의 활동이 국가의 안전을 위협하는 것이라고 하는 근거로 그의 여권을 취소하는 권한을 의회가 국무장관에 암암리에 권리를 주었다고 하는 실질적으로 일관된 행정절차는 존재하지 않는다고 주장하였다. 그러나 연방대법원은 이를 취소하여 오랜기간동안 국가의 안전과 외교정책에 의해 여권을 취소하는 권한을 묵시적으로 의회가 인정해 왔다고 설명하였다.

234) Haig v Agee, 101 S. Ct. 2766, 1981.

8) 판례의 검토

미국의 판례를 검토해보면 현행 여권법에 있어서 해외여행을 제한할 수 있는 것은 여행신청자가 미국의 시민이 아니거나 또는 범법자이거나 범죄행위를 범하려고 할 경우에 국한된다는 것이 법원의 태도인 것으로 보인다.

바우어사건으로부터 샤후트만 사건으로의 진전을 보면 법원은 해외여행의 권리를 언론·종교 및 결사의 자유와 동일한 자연권 가운데 하나로서 헌법상의 기본권으로 인정하고 있다. 그리고 해외여행의 자유는 수정헌법 제5조의 '누구도 법률의 정당한 절차를 밟지 않고서는 --- 자유를 박탈당하지 않는다'는 적법절차조항이 적용되므로 국무장관의 재량은 청문의 기회가 주어지고, 거부의 이유를 명확히 함과 동시에 신청인에게 반증의 기회를 부여하는 적법절차를 거쳐야 한다.

이상의 판례에서 미국인의 해외여행에 대한 제한은 대체로 표현의 자유를 둘러싼 보장의 범위의 문제로서 또는 적법절차조항과 관련된 의회에 의한 수권의 한계의 문제로서 또는 대외정책으로서 지역적 제한을 부과하는 것과 같은 재량에 의한 결과로서 논증되어 왔음을 개관하였다. 더욱이 미국에 있어서도 여권 발급에 있어서는 본래 국무장관에 의한 재량행위의 하나로서 보여져 왔지만 상대국가가 공산주의국가 또는 목하 분쟁중에 있는 국가에 대한 여행은 국가이익에 합치되지 않는다고하는 판단의 권한은 국무장관에게 있는 것이다.

해외여행의 자유가 헌법에 의해 열거되어 있지 않은 권리이며, 법원도 이것까지 명확한 기준을 나타내 온 것은 아니다. 특히 이 자유가 수정 제1조의 표현의 자유로 보호되어야 하는가 또는 수정 제5조 또는 수정 제14조에 나타나 있는 적법절차의 대상으로서 어떠한 정도로 제한을 할 수 있는가의 문제로 지적되어 왔다.

초기에는 국내여행 및 해외여행에 대해서 이는 의회입법이 정한 적법절차조항에 의해 보호되는 자유이며, 기본적 자유의 보호로서 헌법상의 보장대상이라고 하였다. 따라서 그러한 여행을 제한하는 근거로서 여행자가 공산주의자에 속한다면 국가의 안전에 위해를 주는 개인의 정보활동 및 언동을 위한 여행에 있어 관계없는 일이라고 되어 있었던 것이다.

그후 지역지정에 따른 제한 및 국가의 안전이 강조되어 1978년의 의회에 의한 여권법의 수정에 의해 미국이 전쟁상태에 있는 국가 및 군비를 증강하는 적

국, 여행자의 안전과 건강에 위험이 있는 국가 등에 대하여 여권의 제한조치가 생겼다.235)

3. 미국여권법의 특징

(1) 여권의 정의

여권은 여권의 발급국이 소지인에 대하여 보증하고 그 소지인을 위해 다른 국가가 도움을 주도록 요구하는 소개장(a letter of introduction)이다. 그러나 여행을 통제하는 입법은 여권을 미국시민의 합법적인 출입국에 필수적인 것으로 규정하고 있으며 순수하게 정치적인 문서는 아니다.236) 여권은 자유롭고 안전한 입국과 통과를 허용해 주도록 국민을 외국정부에 확인하는 것이다. 여권은 미국의 외교관과 영사직원에 의한 보호와 주선에 대한 소지인의 권리를 승인하는 것이다.237)

이러한 여권에 관한 규정의 목적은 출국하는 시민이 가고자 하는 외국에 입국하는데 있어 편의를 주며, 여행을 방해하기보다 편리하게 하는 여권을 갖고 있어야 함을 확인하고자 하는 것이다.238) 시민의 외국여행을 위축시키는 권한을 위임한 법규정은 좁게 해석되어야 하며,239) 외국을 여행할 권리를 제한하는 규정은 엄격하게 해석되어야 한다.240)

여권은 신분의 증명인 동시에 미국에 대한 충성의 증명이며, 다른 의미에서는 여권을 발급한 정부가 여권의 소지자와 그의 행위에 대한 책임을 진다는 문서이다.241)

여권은 일반적으로 보호의 약속이라고 한다. 그 이유는 만일 정부가 그 시민을 보호할 가치가 없다고 생각한 때에는 여권발급을 안할 수도 있다는 의미를 포함

235) 土居靖美, 海外渡航の自由の制限, 愛媛法學 第15號(1982), 愛媛大學法文學部, 33 頁.

236) Haig v agee, 453 US 280, 69 L Ed 2d 640, 101 S Ct 2766, 7 Media L R 1545; Shactman v Dulles, 96 App DC 287, 225 F2d 938.

237) United States v Laub, 385 US 475, 17 L Ed 2d 526, 87 S Ct 574.

238) Dore v. Schultz, D.C.N.Y. 582 F. Supp. 154.

239) Kent v. Dulles, D.C., 78 S.Ct. 1113, 357 U.S. 116, 2 L. Ed.2d 1204.

240) Lynd v. Rusk, C.A., 389 F.2d 940, 128 U.S. App. D.C. 399.

241) Haig v. Agee, Dist. Col., 101 S.Ct. 2766, 453 U.S. 280, 6 L.Ed. 2d 640.

하고 있기 때문이다. 하지만 여권은 다만 신원증명(certificate of identity)이라고 하는 사실의 증명으로써 이 사실의 증명은 정부로서는 출생증명과 마찬가지로 그 즉시 증명하지 않으면 안된다. 따라서 여권은 약속이라기 보다는 오히려 증명(evidence)이고 국적을 가지고 있는 자는 외국을 여행할 동안 당연히 정부로부터 이를 받을 권리를 가진다. 이같은 정부의 의무는 여권의 발급 대상자가 시민이라는 지위에서 당연히 발생하는 것이지 발급된 여권으로부터 그러한 권리가 발생하는 것이 아니라는 것이다. 이런 관점에서 여권은 "시민이 시민으로서 요구할 수 있는 권리를 가진 정부의 문서"이다.²⁴²⁾

따라서 여권의 법적 성격도 여권에 의해서 해외여행의 권리가 부여되는 것이 아니고 다만 시민임을 증명하는 문서, 일종의 신분증명에 지나지 않았던 것이다. 즉 미국에 있어 여권은 외국이 이를 소지한 자를 처우함에 있어서 특정의 나라의 국민이라는 것을 인식시키기 위한 자료인 국가가 발행하는 공적인 신분증서였던 것이다. 그렇기 때문에 여권은 국가가 그 국민에게 시혜적으로 베푸는 특허장이 아니라 어디까지나 국민이라는 사실에 입각하여 발급하지 않으면 안되는 사실증명서이다. 하지만 국무성장관에 의해 발급된 여권이 미국의 시민이라는 증거는 아니다.²⁴³⁾

(2) 여권발급제한절차에 있어 청문절차

국무장관에게 여권발급의 권한을 부여하는 1926년 여권법은 적법절차에 의하지 아니하고는 국민의 여행의 권리를 박탈하지 않는다. 그러나 국가를 이탈한 시민에게 귀국의 권리가 있다는 것은 시민권의 본질적 개념에 속하는 것이기 때문에 법률에 의하여 여권없이 미국에 귀국하고자 하는 시민을 범법자로 만드는 것은 위헌이다. 시민은 중대한 범죄에 대한 처벌로서 국외추방과 귀국상이에서 그리고 권리의 상실과 시민권의 특권 사이에서 선택하도록 강요되어 질 수 없다.²⁴⁴⁾

특정한 폭동단체의 구성원에 대하여 미국여권의 신청 또는 사용을 불법적인 것으로 하는 1950년 폭동행위등의 통제법 역시 너무 광범위하고 무차별적으로 여행의 권리를 제한하고 있으며 그 결과 헌법 수정 제5조에 의해 보장되는 자

242) L. B. Boudin, op. cit., p.54.

243) Edsell v. D. Charlie Mark, Wash. 1910, 179 F. 292, 103 C.C.A. 121.

244) Worthy v United States (CA5 Fla) 328 F2d 386.

유를 축소하고 있다.245)

개인의 국제여행을 제한하기 위한 한가지 충분한 근거는 그 개인의 여행의 권리행사와 국가안보와 대외정책에 있어서 정부의 불가피한 이익사이에 충돌이 나타나는 경우이다. 국무장관은 외국에 있는 자국민의 행위가 국가안보 또는 대외정책에 심각한 위해를 유발하거나 할 것으로 예상되는 경우 자신의 판단에 의해 여권의 취소, 보류, 또는 거부를 하기 위한 규정을 유효하게 공포하거나 강제할 수 있다.246) 여권의 사용에 있어 지역적 제한도 또한 국가안보 및 대외정책에 근거하여 부과할 수 있다.

국무장관에게 그의 재량에 의해 여권을 발급하고 취소하는 권한을 부여한 규칙은 여권의 갱신에 대한 취소 또는 거부를 결정하기 전에 통고 및 청문을 요구한다고 해석되는 경우에 유효하다.247)

표현 및 출판의 자유에 대한 헌법 수정 제1조는 정보수집을 위하여 외국에 나가는 무제한적인 권리로 확대되지 않는다. 또한 일반적으로 표현의 내용에 따른 보호는 미국이 정보활동이나 정보부원의 모집을 방해할 공표된 목적으로 외국여행을 허용하는 것이 아니다. 이러한 의미에서 여행의 제한은 행위에 대한 것이며 표현에 대한 것이 아니다. 하지만 헌법 수정제1조에 의한 보호는 국가영역밖에까지 적용된다고 법원은 판시하였다.248)

의회는 권한 부여없이 여행제한지역을 여행하는 의원은 유효한 행정규칙 또는 명령으로부터 면제되는 입법부의 구성원으로서 헌법 수정제1조에 의한 보호를 받지 못한다. 그는 모든 시민에게 적용되는 여권규칙을 따라야 한다.249)

(3) 충성서약

미국은 이민에 의해 수립된 국가이기 때문에 다양한 인종적, 민족적 배경을

245) *Aptheker v Secretary of State*, 378 US 500, 12 L Ed 2d 992, 84 S Ct 1659.

246) *Haig v Agee*, 453 US 280, 69 L Ed 2d 640, 101 S Ct 2766, 7 Media L R 1545.

247) *Bauer v Acheson*(DC Dist Col) 106 F Supp 445.

248) *Haig v Agee*, 453 US 280, 69 L Ed 2d 640, 101 S Ct 2766, 7 Media L R 1545.

249) *Porter v Herter*, 107 App DC 400, 278 F 2d 280, 364 US 837, 5 L Ed 2d 61, 81 S Ct 70.

가지고 있는 사람들을 바탕으로 하나의 국가로 존재하고 있어 미국시민으로서 충성서약이 다른 어느 나라보다 강조된다. 즉 미국시민인가의 여부에 관계없이 미국에 충성을 다하는 자가 아닌 자에 대하여는 여권을 부여하거나 발급하거나 증명하여서는 안된다.²⁵⁰⁾

하지만 이는 유효한 미국여권을 발급받기 위한 전제조건으로 강제적인 충성서약을 받을 것을 권한을 부여하는 것이 아니다.²⁵¹⁾ 이 조에 언급된 충성의무는 영구적인 충성의무이며, 거주에 기인하는 일시적인 충성의무가 아니다.²⁵²⁾

여권은 신청자가 공산주의적 명분을 가지고 외국에 나가고자 한다는 이유 또는 신청자가 공산주의자가 아니라는 보증서의 제출을 거부하였다는 이유²⁵³⁾ 또는 충성서약을 거절하였다는 이유만으로 거부할 수 없다.²⁵⁴⁾

외국을 여행하기 위하여 여권의 필요성이 있는 경우, 모든 미국여권신청자들에게 대한 선서 또는 충성의 확인에 대한 강제요건은 연방헌법 수정 제5조의 여행의 자유에 대한 위헌적 축소이다.²⁵⁵⁾

처음 미국여권을 신청하는 자 또는 12년 이내에 새로운 여권을 발급받지 아니한 신청자는 선서를 시행할 권한을 국무장관으로부터 위임받은 자 앞에서 선서하에 자신의 여권신청을 적절히 증명하여야 한다. 하지만 법원의 심리에서 선서는 충성의 선서로 간주되지 않는다.²⁵⁶⁾ 새로운 여권의 신청이전 12년 이내에 여권을 발급받은 자는 우편 또는 외국에 있어서는 우편 또는 특별히 서술된 신청서를 이전의 여권, 최근 촬영한 사진 2매 및 정해진 수수료를 함께 제출함으로써 신청할 수 있다. 그외에는 본인이 직접 신청하여야 한다.²⁵⁷⁾

250) 공산당조직의 구성원에 대한 여권발급거부에 관해서는 50 USCA §785 참조.

251) Woodward v. Rogers, 1972, 344 F. Supp. 974, 원심확정 486 F. 2d 1317, 159 U.S. App.D.C. 57.

252) 1907, 26 Op. Atty. Gen. 376.

253) Dayton v. Dulles, 78 S.Ct. 1127, 357 U.S. 144, 2 L.Ed.2d 1221 ; Kent v. Dulles, Dist. Col., 78 S.Ct. 1113, 357 U.S. 116, 2 l.Ed.2d 1204.

254) Woodward v. Rogers, 344 F. Supp. 974; 원심확정 486 F.2d 1317, 159 U.S. App. D.C. 57.

255) Woodward v. Rogers, 1972, 344 F. Supp. 974, affirmed 486 F.2d 1317, 159 U.S. App. D.C. 57.

256) Woodward v Rogers (DC Dist Col) 344 F Supp 974, 16 FR Supp 241; 159 App DC 57, 486 F2d 1317.

257) 22 CFR §51.21(d).

(4) 여권수수료의 반환 및 환불

1) 수수료

10년 여권과 5년 여권에 대하여는 정해진 수수료가 부과되며, 258) 선서에 의한 신청서의 집행에 대하여는 추가적인 수수료가 부과된다. 259) 수수료는 미국통화, 어음, 수표 또는 송금환으로 지불되어야 하지만 외국에서의 수수료는 미국통화, 여행자수표, 송금환, 또는 같은 가치를 같은 지역통화로 지불될 수 있다. 여권신청을 처리하는 자에 의해 수수료는 징수된다. 연방공무원은 수수료를 연방재무부에 송금하여야 하지만 주 공무원은 주법이 다르게 규정하지 않는 한 이를 보관할 수 있다. 260) 그러나 주 공무원이 여권수수료를 징수할 수 있는 반면에 그들은 주법이 아닌 연방법에 의해 규율된다.

여권요건의 면제(Waiver)에 대하여도 수수료가 부과된다. 261)

2) 수수료의 면제

법률에 따라 여권수수료의 납입이 면제되는 사람들은 공적업무의 수행을 위해 외국으로 나가는 연방정부의 공무원 및 직원과 그들의 직계가족, 미국국적의 선박의 외국업무와 관련하여 여권이 요구되는 미국선원, 사망한 미군의 묘소참배를 위하여 외국으로 나가는 사망군인의 미망인, 차녀, 부모, 형제 또는 자매, 미국상선의 선원을 위한 편지와 역무를 제공하기 위해 공무로 외국에 나가는 것을 증명하는 연방선원국의 서신을 자신의 신청서와 함께 제출하는 경우에 직무와 관련한 업무를 수행하기 위하여 또는 업무수행으로 추정되는 일로 여권이 요구되는 연방선원국의 직원²⁶²⁾ 등이며 오류를 정정하거나 국무부의 착오를 개정하기 위해 대체여권을 발급하는 경우와 국무장관이 정한 바에 따라 예외적인 상황이 존재하는 경우에도²⁶³⁾ 여권수수료가 면제된다. 여권수수료의

258) 각각 35달러와 20달러; 22 CFR § 51.61(a)

259) 7달러; 22 CFR § 51.61(b)

260) 22 CFR § 51.60(b): 여권신청을 처리하는 주 공무원에게 여권신청수수료를 주 재무부에 송금하도록 하는 명령하는 주법규가 존재하지 않는 경우 그들은 당해 수수료를 개인적으로 사용하기 위해 보관할 수 있다; Platz v Hamilton, 201 Mont 184, 653 P2d 144.

261) 60달러가 부과된다; 22 CFR § 53.2(h)

262) 22 CFR § 51.63(a)(4).

263) 22 CFR § 51.65.

제 4 장 외국의 여권법제

면제는 미국영역 밖에서 자신의 선원증명서류를 분실한 선원의 미국민 선원에
게는 적용되지 않는다.²⁶⁴⁾

3) 수수료의 반환

여권수수료의 납부가 면제된 자에 대한 여권발급에 대하여 여권수수료를 잘
못 납부된 경우 또는 미국내에서 미국이 발급한 여권에 대하여 외국이 사증
(visee)을 거부하는 경우 국무성은 여권수수료를 납부한 자에게 수수료를 반
납하여야 한다. 여권수수료는 또한 사용하지 않은 여권의 사망한 소지자의 재
산관리인에게 반환된다.²⁶⁵⁾

(5) 여권의 거부 또는 취소와 구제

1) 여권의 통제

여행통제의 문제는 여권법, 이민귀화법, 형사법 등 세가지 법규에 의해 영향
을 받는다.²⁶⁶⁾ 각각 다른 시기에 다른 목적으로 전체적인 계획없이 초안되었
기 때문에 이 법규들은 미국시민의 여행의 자유를 제한하기 위한 국무장관의
재량권의 범위에 관하여 국무부, 의회, 그리고 일반국민에게 약간의 의문을 남
기고 있다.²⁶⁷⁾

국무장관은 미국과 전쟁상태에 있거나, 무력적 적대행위가 진행중이거나, 미
국인 여행자의 공중보건 또는 신체적 위협에 대하여 급박한 위험이 존재하는
특정지역, 국가에 여권의 소지자가 여행하는 것에 대한 여권의 효력부여를 거
부함으로써 여권사용자에 대하여 여행을 제한하는 묵시적 권리를 갖는다.²⁶⁸⁾
예컨대 국무장관은 리비아에 대한 여행을 위한 여권의 사용을 제한해 왔다.²⁶⁹⁾

2) 제한의 통지, 갱신, 종료

미국여권사용자의 접근이 제한되는 지역 또는 국가를 선언하기 위해 국무장

264) 이민귀화국, 업무규정, 215.2.

265) 22 CFR § 51.64(d)

266) 1926년 여권법, 22 USCS § 211a; 1952년 이민귀화법 215(b), 8 USCS §
1185(b); 18 USCS § 1544.

267) Lynd v Rusk, 128 App DC 399, 389 F2d 940.

268) 22 USCS § 211a.

269) Public Notice 987, 51 Fed Reg 44855(Dec. 12, 1986)

관은 연방관보(Federal Register)에 당해 지역 또는 국가가 미국과 전쟁상태에 있거나, 무력적 적대행위가 진행되고 있거나 미국인 여행자의 보건과 신체에 급박한 위협이 있는 지역이라는 자신의 결정을 게재하여야 한다.²⁷⁰⁾ 이러한 경우 당해 지역을 여행하기 위한 미국의 여권은 특별히 효력이 부여되지 않는 한 효력을 상실한다. 국무장관이 공지(public notice)를 통해 당해 지역에 대한 여권의 효력을 단축하거나 연장하거나 또는 취소하지 않는 한 여행의 제한은 연방관보에 공고한 날로부터 1년이 경과하면 해제된다.²⁷¹⁾

3) 권한의 행사

국무장관은 제한된 지역에 대한 여권사용의 자제를 유도하기 위해 시민의 여권을 취소하거나 보류할 수 있으며, 또한 여행제한 지역에 여행하는데 당해 여권을 사용하지 않는다는 신청인의 동의에 근거하여 조건부로 여권을 발급하거나, 여행전에 여권을 보관시키도록 신청인에게 요구하는 제한을 포함시킬 수 있다. 여권을 보관시키는 것은 여권소지자가 여권없이 여행제한지역을 여행하지 않을 것이라는 확신을 주지 않았다는 이유만으로 여권을 보류할 수 없기 때문이다. 그런 경우에도 국무장관은 시민의 유일한 여행목적지가 제한된 지역인 경우 여권을 거부할 수 있다.²⁷²⁾

이민귀화법에 따라 여행제한의 위반은 직접 형사처벌을 받지않지만²⁷³⁾ 여권의 오용 규정에 대한 형사적 위반으로 처벌이 가능하다.

해외여행의 자유 및 국가안보 및 대외정책을 근거로 한 여권의 거부 또는 취소에 대한 국무장관의 권한에 대한 연방대법원의 판결은 여행제한지역의 여행에 대한 금지 또는 처벌에 대하여 영향을 미칠수 있다. 이는 특정한 국가에의 여행이 명백히 대외정책이나 국가안보를 위협하는 경우 당해 여행을 하는 개인을 제한할 수 있는 권한은 일반적으로 여행을 제한하는 국무장관의 권한보다 우위에 있는 것으로 보인다.²⁷⁴⁾

270) 22 CFR §51.72(b)

271) 22 CFR §51.72(c)

272) Lynd v Rusk, 128 App DC 399, 389 F2d 940.

273) United States v Laub, 385 US 475, 17 L Ed 2d 526, 87 S Ct 574.

274) 59A Am Jur 2d, §45.

4) 여권의 거부 또는 취소

여권의 거부 또는 취소는 연방헌법 수정5조의 적법절차와 일치하여야 하는 자유의 박탈이다. 공산당에의 가입이나 공산당원과의 제휴는 여권의 거부 또는 취소에 대한 불충분한 근거이다. 또한 여권의 발급이 신청인의 공산당원증명에 근거하여 거부될 수 없다.²⁷⁵⁾

연방대법원은 국무장관이 해외에서 미국의 국가안보 또는 대외정책에 심각한 위협을 유발하거나 유발할 것으로 간주되는 개인에 대한 여권의 거부 또는 취소를 허용하고 있는 여권법의 규정을 지지하고 있다.²⁷⁶⁾ 여권 신청인의 행위는 불법적일 필요가 없으며, 외국에서의 불법적인 행위는 그 자체만으로 여권 거부의 근거가 된다.

(가) 강제적 여권거부의 근거사유

연방규칙은 연방중죄체포영장이 신청인에 대하여 발부되어 있는 경우, 위반 시 연방체포영장의 발부사유가 되는 신청인의 미국영역 이탈을 금지하는 보호 관찰 등의 형사법정명령, 신청인에게 정신감호를 하도록 하는 법원명령, 외국 정부에 의해 제기된 신청인에 대한 추방명령요청 또는 추방을 위한 잠정적 구금, 중죄에 대한 연방의 소추 또는 대배심에 의한 심리와 관련된 문제에 있어 신청인의 출석을 요구하는 신청인에 대해 발부된 소환장, 외국에 감금된 미국인에 대한 의료 및 식사지원을 위한 미국정부의 대여금채무를 이행하지 아니한 신청인, 외국으로부터의 귀국자금지원을 위한 정부대여금을 상환하지 않은 신청인 등에 대하여 강제적으로 여권을 거부할 수 있도록 하고 있다.

(나) 재량권에 의한 여권거부의 근거사유

재량권의 행사로서 여권을 거부할 수 있는 근거로는 신청인이 그의 법적 보호자 또는 다른 책임있는 자와 동행하여 외국에 나가는 것이 아닌 한 법적으로 무자격자로 선언된 경우, 신청인이 미혼의 18세 미만자로서 군인이 아닌 경우, 국무장관이 신청인의 외국에서의 행위가 미국의 국가안보 또는 대외정책에 위협을 유발하거나 유발할 가능성이 있다고 결정한 경우, 신청인이 이전에 여권

275) Kent v Dulles, 357 US 116, 2 L Ed 1221, 78 S Ct 1127.

276) Haig v Agee, 453 US 280, 69 L Ed 640, 101 S Ct 2766.

의 거부, 취소, 제한 사유에 해당하는 행위를 한 바 있으며, 여권발급의 근거가 되는 상황의 변화를 제시하지 못한 경우, 신청인이 균형법에 따른 구속 또는 체포명령을 받은 경우 등이다.

(다) 여권의 취소·제한의 근거

여권은 여권신청인이 새로운 여권을 발급받을 권리가 없거나, 자신의 여권을 사기에 의해 발급받았거나, 기만적으로 변경하였거나, 기만적으로 이를 악용한 경우, 여권의 거부 또는 거절에 적용될 수 있는 기준에 따라 취소 또는 제한할 수 있다.²⁷⁷⁾

또한 여권은 여권소지자의 외국에서의 행동이 미국의 국가안보 또는 외교정책에 심각한 위협을 야기하거나 야기할 가능성이 있는 경우에 취소될 수 있다.²⁷⁸⁾ 여권은 미국의 시민이 여권을 이용하지 아니하고 여행금지지역을 여행하지않겠다는 서약을 거부하였다는 이유만으로 거부되거나 취소될 수 없다. 그러나 미국시민이 여행금지지역에서 여권사용을 하지않겠다는 약속을 거부하거나 비록 당해 지역에 대한 그의 여행이 범죄가 아니더라도 국무장관이 여행금지지역으로 여권을 가지고 가는 것을 금지하는 경우 오로지 여행금지지역만을 여행하고자 하는 경우에는 거부되거나 취소될 수 있다.²⁷⁹⁾ 법원은 사법적 절차와 관련하여 여권사용의 포기를 명령할 수 있다.²⁸⁰⁾

(라) 여권에 대한 반대소송

여권이 거부되거나 제한, 취소, 무효 또는 다른 불리한 조치를 당한 개인은 행정적, 사법적 심사를 청구할 권한이 있다. 행정적 심사절차는 국무장관 또는 적절한 대외업무사무소에 불리처분의 근거를 제시하도록 요구하기 위해 불리한 처분의 통지를 접수한 지 60일 이내에 불리한 처분을 받은 측에 의한 요구로 시작된다.²⁸¹⁾ 청구 이후 60일 이내에 심사절차가 시작되지 않는 한 적시에 이

277) 22 CFR §51. 71(b).

278) Haig v. Agee, Dist. Col., 101 S.Ct. 2766, 453 U.S. 280, 69 L. Ed.2d 640.

279) Lynd v. Rusk, C.A., 389 F.2d 940, 128 U.S. App. D.C. 399.

280) U.S.--U.S. v. Praetorius, C.A.N.Y., 622 F. 2d 1054; 연방대법원에 대한 강제이송명령영장신청은 기각되었다: Lebel v. U.S., 101 S.Ct. 162, 449 U.S. 860, 66 L. Ed. 2d 76.

281) 22 CFR §51.81.

루어진 청구에 의해 불리한 조치는 자동적으로 무효가 된다.

여권신청인은 여권신청의 거부조치에 대한 서면통지를 받을 권리가 있다. 이 경우 거부조치의 이유가 제시되어야 하며 신청인이 이용할 수 있는 재심절차가 통지되어야 한다.²⁸²⁾

(마) 취소여권의 제출·무효화

미국여권의 소지인은 국무부의 요구에 의해 이를 반납하여야 하지만, 법원은 사법적 절차와 관련하여 소지인이 여권을 제출하도록 강요할 권한을 갖는다.²⁸³⁾ 여권은 정부의 재산이며 증명서류가 아니기 때문에 여권반납거부에 대하여 연방헌법 수정 제5조의 특권은 인정되지 않는다.

여권은 국무장관 또는 취소에 대한 권한있는 대표에게 반납하여야 하며, 반환요청에 대한 소지인의 반환거부에 대한 서면통지로 무효화될 수 있다.²⁸⁴⁾

제 2 절 독일의 여권법

1. 독일여권법의 연혁

독일연방 기본법 제73조 3호에 의하여 여권사무(Paßwesen)에 관하여는 연방에 전속입법관할이 있다.

유럽공동체의 의회(Rat der EG)에 의하여 확정된 통일적 양식에 따라 위조를 방지하고 기계적으로 판독할 수 있는 유럽여권(Europapass)의 계획된 도입은 1952년 3월 4일의 여권사무에 대한 법률의²⁸⁵⁾ 개정을 필요로 하게 되었다. 법률의 개정이 필요하게 된 동기로서는 첫째, 1965년 4월 25일의 외국인법의 발효 이래 외국인에게 더 이상 적용될 수 없었고 이로 인해 명료하지 않았다는 점과 둘째, 지난 몇 년간의 법의 발전에 의하여 지금까지 행정규정에만 포함되어 있던 실제법적인 다수의 규정이 법적 근거를 필요로 하게 되었다는 점이

282) 22 CFR §51. 75.

283) 여권소지인의 여권반환은 그에 대한 불리한 증거로 사용되어질 수 없으며, 소지인은 여권인은 여권이 진본임을 확인하도록 강요당하지 않는다; United States v Praetorius(CA2 NY) 622 F2d 1054; 이에 대한 연방대법원의 강제이송명령영장 신청은 거부되었다; 449 US 860, 66 L Ed 76, 101 S Ct 162.

284) 22 CFR §51. 76.

285) BGBI. I S. 290.

지적되고 있다. 또한 셋째, 인구조사법률에²⁸⁶⁾ 대한 연방헌법재판소의 1983년 12월 15일의 판결에 의하여 부수적으로 자료(데이터)보호법규정이²⁸⁷⁾ 신설되었다는 사실과 넷째, 경미한 불법적 내용으로 인한 범죄구성요건들이 이제는 질서위반으로 완화되어야 한다는 것등이 동기로서 언급되고 있다.

2. 독일여권법의 주요내용

(1) 여권소지의무

독일여권법 제1조는 국민의 여권소지 및 제시의무에 대하여 규정하고 있다. 즉 제1항 제1호는 기본법 제116조 1항에 있어서 독일인은 독일연방공화국의 국경을 통과할 때에 여권을 소지하고 이것으로 증명하여야 한다는 기본규정을 포함하고 있다. 제2호는 부가적으로 임시여권을 기술하고 있다. 안전(보안)의 필요에 의하여 연방인쇄소에서 위조방지 여권의 제작과 발급을 하므로 이 법의 적용범위에서 여권발급관청에서 또는 외국에서 새로운 여권체계의 도입 후에 여권의 즉시 교부가 불가능하기 때문에 임시여권(der vorläufige Paß)이 필요로 한다. 특히 임시여권은 국내외에서 급박한 경우에 보통 1년의 유효기간으로 완전한 가치가 있는 신분증(Identitätspapier)으로 여권신청인을 확인하는데 이용된다. 교통문제에 대한 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 조약²⁸⁸⁾ 제5조 2항에 상응하여 인적사항을 규정한 독일민주공화국의 증명서의 제시로 증명 의무를 다하는 것을 제3문에서 명시하고 있다.

제2항에 의하면 모든 독일인은 원칙적으로 하나의 여권만을 소지하여야 한다. 정당한 이익이 있는 경우에는 예외가 인정될 수 있다. 몇몇 국가들은 스스로 다른 나라에서 체류하였거나 체류하려는 사실이 그들의 여권에 의해서 명백한 경우에, 예컨대 독일인의 입국을 거부한다. 제3항은 여권은 독일인에게만 발급되어야 하고 인도 후에도 독일연방공화국의 소유임을 명시하고 있다.

하지만 제2조에서는 여권소지 및 제시의무의 면제에 대하여 규정하고 있다. 즉 제2조의 명령권한에 의하여 예컨대 사고나 위난의 경우와 같은 특별한 경

286) Volkszählungsgesetz

287) Datenschutzrechtliche Regelungen

288) Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über Fragen des Verkehrs, BGBl. 1972, II S. 1449 ff.

우 국경출입국을 간소화하기 위하여 또는 국가간의 조약에 의하여 여권소지 및 제시의무를 면제할 수 있다. 또한 여행증명서로서 신분증명서, 자녀동반증명서, 항해수첩과 같은 다른 공적증명서가 도입되거나 허용될 수 있다.

(2) 여권의 관할과 기재사항

1) 여권의 관할

여권법 제19조는 관할에 관하여 여권업무는 여권과 여행대체서류의 발급, 거절, 박탈, 제한 그리고 회수 그밖에 여권법상의 규정의 실행과 관련된 모든 행정행위를 - 경찰상의 출입국통제를 제외하고 - 말한다. 이런 업무를 이행하기 위해 전속관청(여권발급관청)은 법률이 고유한 업무로 하도록 한 주(Länder)에 의하여 정하여 진다. 토지관할은 여권신청자가 거주하기 위해 신고한 지역, 거주지가 복수인 경우에는 주된 거주지로 신고한 지역의 여권발급관청에 속한다. 베를린 주에서의 여권발급은 동맹국유보법에 의하여 연방내무부장관의 관할에 속한다. 단기의 유효기간을 가진 여권대용으로 규정된 공적증명서, 즉 여권대용으로서의 여행증명서, 소형의 국경교통과 여행자교통을 위한 증명서의 발급은 국경통과하는 교통의 경찰통제를 위한 관청의 관할에 속한다고 규정하고 있다.

외국에서의 여권업무는 외무부에 의해 정하여진 외국대표부에 속한다. 외무부는 공용여권을 발급하기 위한 관청이다. 관할이 없는 여권발급관청(Paßbehörde)은 관할이 있는 여권발급관청의 위임을 받아 사무를 처리하여야 한다.

여권보전은 인적사항을 검토할 권한이 있는 기관에 의해 실시되어야 한다. 왜냐하면 이러한 조치의 지체는 여권의 광범위한 남용이 가능할 수 있기 때문이다. 특히 이 업무를 위해 국경통과하는 교통의 경찰통제의 관할이 있는 관청이 고려된다.

2) 여권기재사항

독일여권법 제4조는 여권의 기재사항에 대하여 규정하고 있다. 제1항은 여권에 기재된 인적관련자료를 법으로 확정적으로 열거하려는데 목적이 있다. 제2항은 간략하게 기계로 여권의 판독가능성을 규정하고 있는데, 특히 부동문자의 영역이 법으로 규정되어 있다. 그밖에 부동문자 부분의 내용에 개별적으로

확정되어 있다. 여행여권의 일련번호와 관련된 규정은 그 일련번호가 개인의 비밀인식표시가 될 수 없다는 것을 명시하고 있다. 제3항은 지금까지의 규정과 달리 여행여권과 이 법으로 도입된 임시여권의 기재사항은 더 이상 행정규정이 아니라 외무부와외의 협의로 연방내무부장관의 법령에 의하여 규정되어지는 것을 정하고 있다. 다른 법률규정이나 국가간의 조약에 의해 기재사항이 정하여진 경우가 아닌 한, 제2항은 여행증명서에도 준용한다. 법령은 연방상원의 동의를 필요로 한다. 제4항에 의하면 여행여권의 기재사항을 결정할 때, 유럽공동체에서 통일된 여권전본의 도입(Europapaß)에 대한 1981년 6월 23일과 1982년 6월 30일의 유럽공동체 의회의 결정을 기초로 하여야 한다. 그러므로 신여권은 1988년 1월 1일부터 지금까지의 여행여권에 갈음하여 시행되는 새로운 여권(신여권)은 “유럽공동체 독일연방공화국”(Europäische Gemeinschaft Bundesrepublik Deutschland)이라는 표제를 포함한다. 제4항은 임시여권, 직무여권, 정부여권과 외교여권(공무여권)에는 적용되지 않는다. 공무여권의 기재사항은 제5항에 의하여 외무부와외의 협의회 연방내무장관의 특별법령으로 정하여 진다.

3) 수수료

제20조는 여권수수료에 대하여 이 법과 이에 근거한 법률규정에 의한 직무행위를 위해서 직무행위를 야기한 자 또는 그러한 경우가 아닌 경우에는 이익을 얻는 자에게 수수료를 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 여권에 관한 지금까지의 효력이 있는 법률에 따른 이유에 일치한다. 법률에 규정되어 있는 여행여권의 발급수수료의 최고액을 10마르크에서 30마르크로 인상하는 것은 비용증가로 불가피하다. 실제 지불되는 수수료에 대한 규정은 법률로 정하여진 최고액의 범위 내에서 연방상원의 동의를 필요로 하는 연방내무부장관의 법령으로 정한다.

4) 여권명부

제21조에서는 여권명부에 대하여 이미 여권발급관청에 행하여진 여권명부(Paßregister)는 이 규정으로 법적 근거를 갖는다. 여권명부에 기재하여야 하는 기록은 법으로 규정되어 있다. 여권명부는 여권의 발급과 여권의 진실성의 확인, 여권소지인의 신원확인, 여권법의 시행(예컨대 수수료의 징수와 여권

박탈)등을 위해 사용된다.

5년이 경과한 후에 여권명부의 기초자료를 말소하도록 한 규정은 외국에 있는 여권발급관청에는 효력이 없다. 왜냐하면 이러한 옛 자료는 특히 국적문제와 관련하여 필요하기 때문이다. 입법자는 30년의 기한이 적절하다고 생각했다.

(3) 여권의 유효기간

1) 여권의 유효기간

제5조는 유효기간에 대하여 규율하고 있다. 즉 신여권은 여권소지인의 사진과 서명 이외에 여권소지인의 인적사항을 포함한 합성수지로 된 카드로 제작되어야 한다. 그것을 통하여 여권의 내용이 카드속에 포함되어 카드여권을 뜯어내려고 시도하면 이미 그 카드는 회복할 수 없게 훼손되기 때문에 권한없는 자가 위조할 수 없게 된다. 이것은 카드여권에 추가적인 내용의 기재할 수 없게 하는 결과를 가져온다. 그렇기 때문에 일정한 기재를 통한 여권의 유효기간(Gültigkeitsdauer)의 연장이 불가능하게 되었다. 그러므로 여권법은 여권의 유효기간을 연장이 불가능한 불변기간으로 규정하고 있다. 유효기간이 10년까지 가능하다는 여권법에 대한 지금까지의 행정규정이 원칙적으로 여권법에 있어서 여권의 일반유효기간으로 수용되었다.

또한 아직 만26세에 달하지 않은 자는, 그 연령상의 신체적 발달이 아직 완성되지 않았고 외모의 신체적 특징이 변화될 수 있으므로 새 신분증명서의 경우와 같이 여권의 유효기간을 5년으로 제한하고 있다.

임시여권의 유효기간은 1조에서 설명했듯이 이러한 여권의 특수성을 고려하여 최장 1년으로 제한하고 있다.

2) 여권의 무효

제11조는 법률상 여권의 무효사유를 확정하고 있다. 여권의 무효(Ungültigkeit)로 회수될 수 있다.

남용을 배제하기 위하여 제12조에서 규정된 무효인 여권이나 여행증명서의 회수가 가능해야 한다. 독일연방공화국의 여권을 권한 없이 복수로 소지한 경우에, 무효화하기 위하여 잉여여권의 회수가 이루어진다.

(4) 여권의 발급과 제재

1) 여권의 발급

제6조는 여권의 발급에 대하여 규정하고 있다. 일반적인 행동자유의 파생원칙으로서 외국여행의 자유(Ausreisefreiheit)는 기본법 제2조 1항에 의하여 원칙적으로 보장되고 있다. 독일국민이 연방공화국의 영역내로의 입국할 자유는 기본법 제11조 1항에 의하여 보장된다. 그에 따라서 모든 독일국민은 기본법 제116조 1항에 의하여 원칙적으로 출입국을 위하여 필요한 여권의 발급을 신청할 권리가 있다.

제6조에서 여권을 교부받기 위하여 신청이 필요함을 통일적으로 규정하고 있다. 여권발급신청인의 인적사항에 대하여 의문이 있는 경우에, 여권발급관청은 그의 신분을 확인하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다. 여권신청자는 (Paßbewerber) 여권발급관청에 출석하여 자기의 인적사항에 대해 어떠한 증거를 가지고 있는지 또는 어떻게 자기의 서류를 분실하였으며 취득하였는지에 대하여 설명하여야 한다. 이러한 방법으로 인적사항에 대한 의문이 해소될 수 없거나 현저한 어려움이 있는 경우에, 여권신청자의 동일성을 확인하기 위하여 지문채취(Abnahme von Fingerabdrücken)와 같은 신원확인을 위한 조치가 허용된다. 형사소송법 제163조의 c 4항은 신원을 확인한 후에 확인자료의 무효화에 대해 규정하고 있다.

제4항은 실무에 필수적인 규정이다. 여권신청이 거부되고 국외로 추방된 독일국민은 다른 국가를 통한 합법적인 여행과 이 법의 효력범위 내에 입국하는 것이 보장되어야 한다. 그 밖에 외국에서 신분증명서를 분실하였지만 스스로 또는 혼자 발급을 신청할 수 없는 여권신청자처럼 특별한 경우에 보호의무자의 협력 없이도 여권과 여행증명서가 발급될 수 있도록 필요성이 고려된다.

이 여권에는 국적에 대한 정보를 기술하지 않는데, 오직 소지인의 국적을 부정할 만한 추정을 이유로 든다. 독일연방공화국의 여권소지인은 외국에서 영사의 보호를 받는다.

2) 여권발급의 거절

제7조에서는 여권발급의 거절에 대하여 규정하고 있다. 제1항은 기본법 제2조 1항의 헌법질서의 테두리 내에서 여권발급의 거절이유에 대한 명시적 목록

을 규정하고 있다.²⁸⁹⁾ 여권신청자가 각호의 1에 해당하는 사실을 입증하여야 하며 단순한 추정은 허용되지 않는다. 그러한 사실은 여권신청자의 인적사항과 관련이 있어야 한다. 여권발급관청이 이를 증명하여야 한다.

제1호는 내적안전 혹은 외적 안전이나 그밖의 중대한 이익을 위태롭게 하는 것이라는 3가지 구성요건의 연관성에 있어서 '그밖의 중대한 이익을 위태롭게 하는 것'이 다른 두가지의 요건과 밀접한 관련이 있는 구성요건임을 알 수 있다.²⁹⁰⁾ 예컨대 독일연방공화국의 중요한 외교적 이익이 여기에 속한다. '독일 연방공화국의 이익'의 개념은 독일연방공화국의 주의 이익도 포함한다.

형사소추 또는 형집행의 박탈에 의한 거절은 형이 보호관찰(Bewahrung)로 될 때, 물론 보호관찰기간 중에도 정당화된다. 제3호에 새로 도입된 구성요건은 연방하원이 마약류의 거래에 대한 법률개정을 위해 수용했던 법률안에 기인한다.²⁹¹⁾

조세체납은 제4호에 의한 여권발급의 거절사유가 되지 못한다. 예컨대 조세채무가 과다하거나 만기가 지나치게 경과되어 여권신청자가 자기의 의무를 면탈하려는 사실이 인정될 수 있도록 그밖의 사실이 부가되어야 한다.

제5호의 법률상 부양 의무는 여권신청자가 사생아를 부양하도록 확정판결을 받았을 때에 이미 존재한다. 여권신청자에게 선고된 판결은 여권발급관청에 대하여 구성요건적 효력을 나타낸다. 형법 제170조의 b에 따른 처벌은 필요로 하지 않는다.²⁹²⁾

제6호에 의하면 여권발급의 거절사유는 외국군대의 입대가 아니라 "권한 없는" 입대이다.

제7호와 제8호의 새로운 규정은 병역의무법(Wehrpflichtgesetz)의 제3조 2항, 제48조 1항 5호 b와 제48조 2항에 기인한다. 병역의무법 제3조에 의하면 병역의무자가 병역의무법의 효력지역을 3개월 이상 벗어나고자 할 때는, 동년생(Geburtsjahrgang)의 기입이 시작된 후 특정한 요건하에 군방위청의 추인을 받아야 한다. 병역의무법 제48조 1항 5호에 의하면 병역의무자가 병역복무의 수행을 면탈하지 않기 위하여, 연방정부의 명령에 의한 긴급상태의 경우에 광범한 추인의무가 부가될 수 있다. 그것은 병역의무법 제48조 2항에 의

289) vgl. BVerfGE 6, 32, 42 ff.

290) BVerfGE 6/32; BVerwGE 3/171.

291) Drucks. VI/2637.

292) OVG Münster, OVG 19/40.

하여 비상상태에도 효력이 있다. 제9호는 민간복무의무자를 위하여 제7호의 규정이 준용한다. 제6호, 제7호 및 제9호는 베를린 주에 효력이 없다.

제2항은 과잉금지의 원칙에 의하여 여권발급 거절사유의 존재는 어떠한 경우에도 여권발급이 거절되어야 한다는 것이 아니라, 개별적인 경우에 따라 필요하게 보이는 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이는 여권발급 거절사유가 단지 특정외국과 관련하여 존재하는 경우에도 같다.

제3항에 의하면 여권발급 거절사유는 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적 증명서에도 같다.

제4항의 규정은 모든 독일국민은 여권법의 효력범위 내에 입국할 권리가 보장된다는 기본법 제11조 1항에 기인한다.

제5항은 독일민주공화국은 독일연방공화국에 대해서 외국이 아니며 베를린으로 그리고 베를린으로부터의 여행 또는 독일민주공화국으로 그리고 동베를린으로의 여행이 아무런 제한을 받지 않는다는 것을 고려하고 있다.

3) 여권의 박탈

여권의 박탈에 관한 제8조는 제7조와 달리 재량규정이다. 따라서 여권발급 관청은 기속적 재량으로 결정한다. 이때 여권발급관청은 이미 여권발급 전에 존재하였지만, 발급당시에 알려지지 아니하였던 사실도 고려할 수 있다. 독일연방공화국의 여권발급은 소지자에게 여권을 점유할 권한이 있는 것으로 추정되도록 신뢰요건을 나타낸다. 이러한 법적 외관을 보호하기 위하여 권한 없는 자의 점유에 있는 여권이 보전될 수 있어야 한다. 여권발급거절의 사유의 존재가 인정되는 여권소지인에게도 같다. 그리하여 여권소지인에게 여권이 박탈되거나 장소적 또는 시간적 효력범위를 제한되어야 한다. 마지막으로 여권이 회수될 수 있을 때도 여권은 보전될 수 있어야 한다. 신원증명서가 외국에서 채류할 권리를 인정하는 경우에는 신원증명서에 관한 규정이 준용된다.

(5) 데이터보호관련규정

1) 개인정보의 보호

독일여권법 제16조는 데이터보호법상의 규정에 대하여 규정하고 있다. 여권법의 영역에서 데이터보호법상의 규정은 제17조와 제18조 그리고 이 규정에서

제 4 장 외국의 여권법제

마주치게 된다.

제1항은 여권소지인의 신원에 대한 암호금지와 여권에 지문채취의 금지를 규정하고 있다. 일련번호와 조사부호(Prüfziffern)에서 인적관련 데이터의 수용금지를 통하여, 일련번호 또는 조사부호가 신원파악 부호의 기능을 할 수 있는 것이 방지되어야 한다. 조사부호는 전자자료작업에 있어서 번호저장의 보통 시스템에 속하고 그리고 여권제작시 또는 부호의 자동판독시에 오류를 회피하는데 쓰인다. 여권의 신규발급시에 새로운 일련번호를 부여하도록 한 의무규정은 개인신상의 보호에 기여한다. 이를 통하여 여권의 일련번호가 여권소지인에게 평생 계속되고 일련번호의 사용으로 사람표시의 대용물로 사용될 수 있는 것이 방지된다.

제2항의 규정을 통하여 명시적으로 허용된 파일 이외에 주요기록이 설치되는 것이 방지되어야 한다.

제3항에 의하면 장차 모든 여행여권이 주로 제작되고 발급되는 연방인쇄소는, 여권의 제작을 위해 필요한 경우에 한하여, 인적관련 자료(데이터)를 임시적으로 저장할 권한이 있다. 이 데이터는 연방인쇄소에서 여권제작과정이 끝난 후에 말소되어야 한다. 연방인쇄소에 제1항에서 허용된 일련번호의 저장은 오직 발급된 여권의 소재의 통제에 쓰인다. 신여권의 안전을 이유로 어떤 시기에 특정여권이 어느 관청에 인도되었는지 확정되어질 수 있어야 하기 때문에, 이와 같은 통제는 포기될 수 없다.

제4항은 일련번호를 가지고 파일에서 인적관련자료를 불러오거나 파일을 서로 붙이기하는 방법으로 일련번호의 사용을 금지하고 있다. 이 규정은 일련번호의 절대적 저장금지를 의미하는 것이 아니라, 인적관련자료를 불러오기 위한 수단이나 많은 파일을 붙이기 하는 것을 배제하고 있다. 여권발급관청이 자기의 파일에서 일련번호를 이용하여 인적관련자료를 단지 불러오기 하는 것은 예외적으로 허용된다. 그밖에 연방과 주의 경찰서와 경찰근무소에서 무효인 여권이나 분실여권 또는 무권리자에 의한 사용혐의가 있는 그러한 여권의 일련번호의 저장파일에서 불러오기 위하여 일련번호를 사용하는 것은 가능하여야 한다.

마지막으로 일련번호가 인적표시의 대용으로 고려될 수 없다는 것을 단언하기 위하여 1991년 9월 1일부터 전입·전출신고명부에 일련번호의 저장이 금지된다. 경과기간은 주법에서 전입·전출신고명부에 일련번호의 저장을 고려한 주에 전환하도록 완화하고 있다. 제5항은 데이터보호법상의 규정은 여행증명서

로 배타적으로 규정된 공적증명서에도 적용됨을 명확히 하고 있다. 임시여권은 명시적 언급없이 여권개념에 포함된다.

2) 여권명부의 데이터작업과 이용

제22조는 여권명부의 데이터의 작업과 이용에 대하여 여권발급관청에 의한 인적관련자료의 작업과 이용에 대한 기본적 준칙을 포함하고 있다. 제1항에 의하면 여권발급관청은 인적관련데이터를 여권법상의 조치나 다른 법률 또는 법령에 따라 조사하거나 인도 그밖에 작업이나 이용하여야 한다. 이 규정의 의미에 있어서 다른 법률에는 연방데이터보호법(Bundesdatenschutzgesetz)도 속한다.

전입·전출신고명부와 달리 여권명부는 원칙적으로 정보의 수역에 쓰이지 않기 때문에, 다른 위탁관청에 이러한 명부에 의한 데이터의 전달은 제2항에서 규정된 경우에만 허용된다. 위탁관청은 법률 또는 법령에 의하여 임무를 수행하기 위하여 그러한 데이터를 보유할 권한이 있어야 한다. 이러한 전제조건을 수탁관청은 검토하여야 한다. 제2항 1호 의미의 법적 근거는 특히 법률규정에 의하여 촉탁관청이 그러한 데이터를 조사하고 수집하고 평가할 권한이 있거나 그밖에 보유할 권한이 있을 때에 존재한다. 그밖의 전제조건은 촉탁관청이 데이터를 알지 못하면 주어진 업무를 수행할 수 없고 데이터가 관계인에게서 조사될 수 없거나 지나친 비용으로 가능하거나 또는 관청은 업무의 성질에 따라 관계인에게서 그러한 데이터조사가 도외시되어야 한다는 것이다. 그밖에 전입·전출신고명부에 포함되어 있는 데이터에 관하여 전입·전출신고법(Meldegesetz)에 규정된 제한이 적용된다.

제3항은 오직 촉탁관청이 제2항에 의한 전제조건 존재에 대하여 책임을 부담한다는 것을 명확히 하고 있다. 그밖에 이 규정은 데이터 송달시에 데이터 보호에 사용되는 제한적인 절차법적 규정을 포함하고 있다.

제4항은 여권명부의 데이터를 전입·전출신고명부의 데이터와 비교하고 잘못된 기재사항의 정정 가능성을 인정하고 있다.

3) 파일의 관리

제17조는 파일에서 자동 열람 그리고 공공분야에서 자동저장에 대하여 공공분야에서 기계적으로 판독 가능한 여행여권으로 인적관련자료의 열람은 경찰수

제4장 외국의 여권법제

배명단과 관련하여 그리고 오직 국경통제를 위하여 그리고 수배 또는 형사소추, 형의 집행을 이유로 체류지확인을 위하여 또는 공공안전의 위협을 방지하기 위하여 예외적으로 허용된다. 그러나 다른 법률규정이 없는 한 자동판독시에 질문데이터의 저장은 허용되지 않는다고 규정하고 있다.

비공공분야에서도 여권은 여행증명서와 같이 적법한 서류로 이용될 수 있다. 일련번호를 사용하여 파일에서 인적관련자료를 불러오기를 하거나 파일의 붙이기 하는 방법으로 비공공분야에서 일련번호의 이용은 금지된다. 그밖에 사적 거래에서 인적관련자료의 자동저장을 위하여 또는 자동불러오기 위하여 신여권의 사용은 금지된다.

(6) 벌칙과 과료규정

1) 벌칙

제24조의 제1항은 여권에 관한 지금까지의 유효한 법률에 의하면 국경통과 서류 없이 출국이나 입국은 일반적으로 형벌에 처하였다. 이러한 구성요건은 경미한 불법요소 때문에 이제 질서위반으로 분류된다. 제7조의 주요목적과 관련하여 - 규정된 구성요건의 존재시 출국저지 - 여행자에게 출국저지를 위해 여권이 거절 또는 박탈되거나 신분증명법 제2조 2항에 따라 명령이 선고되었는데, 임시여권, 복무여권, 관용여권 또는 외교여권 등의 여권 또는 여행증명서 없이 외국국경을 넘는 출국의 경우와와 같이 고의의 출국만이 처벌될 수 있다. 출국금지에 대한 고의의 위반행위도 처벌된다.

이러한 범죄의 구성요건을 실현하고자 한 자는 독일연방공화국의 출입국관리국으로부터 종종 외국국경의 통과 전에 그리고 이로써 행위완성 전에 있게 된다. 그러므로 미수도 처벌된다.

과실로 제24조 1항 1호의 구성요건 실현은 경미한 불법요소 때문에 질서위반이다. 예컨대 질서위반은 신분증명법 제2조 2항에 의한 출국금지가 장기간 경과된 때에 고려될 수 있다. 여권발급관청에 부정확한 진술로, 예컨대 여권을 분실하였다는 거짓 설명에 의하여 부수적인 여권을 부당하게 취득하는 것은 질서위반으로 분류되었다. 여권의 훼손이나 재발견을 보고하지 않은 경우도 같다. 출입국시 국경통과를 위해 유효한 여권을 소지하도록 한 제1조 1항의 규정은 과료의 선고에 의하여 실현될 수 있어야 한다. 여권이나 여행증명서 없이

국경통과 또는 허용된 출입국장소 이외로 국경을 통과하는 경우에도 같다. 국경을 통과하는 교통에 대한 경찰통제를 면탈하는 것은 질서위반이다.

제18조 2항에 의한 일련번호의 사용금지에 위반하는 행위 또는 제18조 3항에 의해 사적분야에서 인적관련데이터의 자동으로 불러오기 또는 자동저장을 위한 여권사용의 금지에 위반하는 행위는 질서위반으로 다루어진다.

과료의 최고액은 제2항 2호의 경우를 제외하고 지금까지 유효한 법률에서처럼 5000마르크이다. 제2항 2호에서 조세법 제382조 2항에 규정된 과료액에 따라 비슷한 관세법 위반행위에 출입국관리의 안전기능을 유지하기 위하여 1만 마르크까지의 과료를 규정하고 있다.

2) 파태료부과

연방관청에 의하여 질서위반범의 소추(Verfolgung)를 위한 사물관할의 확정은 목적적합성의 관점에 따라 이루어진다. 외국에서 질서위반범의 소추는 외국주권에 대한 부당한 침해로 간주될 수 있기 때문에, 외국대표부는 관할 행정관청으로 규정될 수 없다. 연방행정관청으로 관할의 이송을 위한 법령공포에 대한 수권은 외무부의 면책을 위하여 필요로 한다. 주는 질서위반에 관한 법률 제36조 1항 2호 a에 따라 주의 과료부과기관을 정하게 될 것이다.

3. 독일여권법의 특징

(1) 여권법의 출입국관련규정

독일여권법은 다른 국가의 여권법과 다르게 출입국에 관한 규정을 두고 있다. 즉 제3조에서 출입국에 대하여 “외국국경은 원칙적으로 허가된 국경통과장소와 규정된 통과시간 내에서만 통과되어야 한다.”고 규정하고 있다.

제9조에 따르면 여권법상 조치의 기록에 대하여 국경을 통과하는 교통을 경찰통제할 권한이 있는 공무원이 여권법 제7조 또는 제8조에 의한 여권법상의 조치를 알 수 있도록 하기 위하여 당해 조치는 경찰의 국경수배명단에 기록하도록 제9조에서 규정하고 있다. 여권발급관청은 국경보호관리국(Grenzschutzdirektion)에 국경수배명단의 입력의 원인이 된 관련조치에 관하여 알려주어야 한다.

제10조 제1항은 여권발급관청에 의한 여권발급거절이나 여권박탈 또는 신원증명서에 연방지역을 벗어나지 못하게 한 신원증명서발급관청의 명령에 따른

필요한 결론을 기술하고 있다. 즉 이러한 경우에 국경을 통과하는 교통을 경찰 통제할 권한이 있는 주무관청은 관계인에게 외국으로의 출국을 금지하여야 한다고 규정하고 있다. 여권발급거절의 사유가 존재하지만 아직 여권의 소지를 하고 있거나 또는 출입국을 위한 유효한 여권이나 여행증명서, 예컨대 신원증명서를 소지하고 있지 아니한 독일인에게 출국이 금지될 수 있다. 제2항은 제1항의 경우에 인도주의적 고려에 의해 출국이 불가피할 때에 예외적으로 출국이 허용될 가능성을 열어 놓고 있다. 제3항은 기본법 제11조에서 도출된 결과이다.

제14조의 즉시집행규정은 여권소지인이 조치를 면할 수 없도록, 출국금지과 여권보전에 대한 이의와 취소의 소는 아무런 정지효력이 없음을 규정하고 있다. 이 규정이 없다면 출국금지와 보전에 반대할 위험이 행정법원의 본안판결이 선고될 때까지 실현될 우려가 존재할지 모른다. 그러므로 이러한 경우에 공공의 이익 차원에서 잠정적으로 개개인의 법적보호청구권을 유예하도록 허용하였다.

(2) 국가적 특성을 반영한 규정

독일 여권법은 제1장 제1조에서 과거 동독이 발급한 여권의 효력에 대하여 규정하고 제2조에서 국경을 통과하는 교통을 통제하는 주무관청에게 인도적인 이유로 여권소지 및 제시의무에 대한 예외를 인정할 수 있도록 하여 과거 동독의 주민이나 동유럽의 주민이 인도적 사유로 서독의 영역내에 입국하는 것을 적극적으로 수용하기 위한 법적 근거를 마련하였다. 또한 여권법의 제4조에서는 여권과 임시여권 그리고 여행여권으로 여권을 나누어 여권의 기재사항을 명시하였으며, 여권 기재사항을 결정할 때 유럽공동체의 회원국에서 통일된 견본에 의한 여권도입에 관한 유럽공동체 정부대표간의 결정을²⁹³⁾ 반영하도록 요구하고 있다.

여권발급의 거부사유를 법률에 명시하면서 병역의무자로서 관계당국으로부터 필요한 승인을 얻지 않고 3개월 이상 독일을 떠나고자 하는 자, 병역의무가 면제되는 승인된 집총거부자로서 민간복부법에 따른 민간복무에 관한 연방관청으로부터 필요한 승인을 얻지 않고 3개월 이상 독일을 떠나고자 하는 자에 대하

293) ABl. EG Nr. C241 S. 1(1981. 6. 23), ABl. EG Nr. C179 S. 1(1982. 6. 30)

여는 여권을 거부하도록 하고 있다.

그러나 여권발급의 거절이 상당하지 아니할 때, 특히 여권의 효력범위 또는 유효기간을 제한하는 것으로 충분한 경우에는 여권의 발급을 거절하지 못하도록 하여 국민의 해외여행의 자유를 가급적 보장하고자 하고 있다.

그 외에도 제1조 3항은 1인 1여권주의와 여권의 국가재산적 성격을 명시하고 있으며 제5조에서는 여권의 유효기간을 10년으로 하고 다만 아직 만 26세에 달하지 않은 자의 여권은 유효기간을 5년으로 하였다.

(3) 개인정보의 보호

독일여권법 제16조는 데이터보호법상의 규정에 대하여 규정하고 있다. 여권법의 영역에서 데이터보호법상의 규정은 제16조 이외에도 제17조와 제18조 등이 있다.

제16조의 제1항은 여권소지인의 신원에 대한 암호금지와 여권에 지문채취의 금지를 규정하고 있다. 일련번호와 조사부호(Prüfziffern)에서 인적관련 데이터의 수용금지를 통하여, 일련번호 또는 조사부호가 신원파악 부호의 기능을 할 수 있는 것이 방지되어야 한다. 조사부호는 전자자료작업에 있어서 번호저장의 보통시스템에 속하고 그리고 여권제작시 또는 부호의 자동판독시에 오류를 회피하는데 쓰인다.

여권의 신규발급시에 새로운 일련번호를 부여하도록 한 의무규정은 개인신상의 보호에 기여한다. 이를 통하여 여권의 일련번호가 여권소지인에게 평생 계속되고 일련번호의 사용으로 사람표시의 대용물(Surrogat)로 사용될 수 있는 것이 방지된다. 그리고 명시적으로 허용된 파일 이외에 주요기록이 설치되는 것이 방지되어야 한다.

제3항에 의하면 장차 모든 여행여권이 주로 제작되고 발급되는 연방인쇄소는 여권의 제작을 위해 필요한 경우에 한하여 인적관련 자료(데이터)를 임시적으로 저장할 권한이 있다. 이 데이터는 연방인쇄소에서 여권제작과정이 끝난 후에 말소되어야 한다. 연방인쇄소에 제1항에서 허용된 일련번호의 저장은 오직 발급된 여권의 소재를 통제하기 위해서만 사용된다. 신여권의 안전을 이유로 어떤 시기에 특정여권이 어느 관청에 인도되었는지 확정되어질 수 있어야 하기 때문에 이와 같은 통제는 포기될 수 없다.

제 4 장 외국의 여권법제

제4항은 일련번호를 가지고 파일에서 인적관련자료를 불러오거나 파일을 서로 붙이기 하는 방법으로 일련번호의 사용을 금지하고 있다. 이 규정은 일련번호의 절대적 저장금지를 의미하는 것이 아니라, 인적관련자료를 불러오기 위한 수단이나 많은 파일을 붙이기 하는 것을 배제하고 있다.

여권발급관청이 자기의 파일에서 일련번호를 이용하여 인적관련자료를 단지 불러오기 하는 것은 예외적으로 허용된다. 그밖에 연방과 주의 경찰서와 경찰근무소에서 무효인 여권이나 분실여권 또는 무권리자에 의한 사용혐의가 있는 그러한 여권의 일련번호의 저장파일에서 불러오기 위하여 일련번호를 사용하는 것은 가능하여야 한다.

마지막으로 일련번호가 인적표시의 대용으로 고려될 수 없다는 것을 단언하기 위하여 1991년 9월 1일부터 전입·전출신고명부에 일련번호의 저장이 금지된다. 경과기간은 주법에서 전입·전출신고명부에 일련번호의 저장을 고려한 주에 전환하도록 완화하고 있다.

데이터보호법상의 규정은 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서에도 적용됨을 명확히 하고 있다.

(4) 여권수수료의 탄력성

여권법 제20조는 이 법과 이에 근거한 법률규정에 의한 직무행위를 위해서, 직무행위를 야기한 자 또는 그러한 경우가 아닌 때에는 이익을 얻는 자에게 비용(수수료와 지출금)을 징수할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 연방내무부장관은 연방상원의 동의를 얻어 법령으로 수수료를 부담하게 되는 구성요건, 수수료의 정도 그리고 허용되는 지출금의 범위를 자세히 규정하거나 비용납부의무에 대한 예외를 허용할 권한이 있다.

이 법에 의한 직무행위를 위하여 이러한 수수료와 지출금을 제외하고는 주법의 규정에 의해서도 그밖의 수수료와 지출금을 징수하여서는 안된다. 1항에서 기술한 직무행위를 위한 수수료는 50마르크, 수인에게 유효한 여행증명서의 발급을 위한 수수료는 100마르크를 초과하여서는 안된다고 규정하고 있다.

이와 같이 독일의 여권법은 수수료에 관하여 시행령이나 시행규칙에 위임하지 않고 법률에 비교적 자세한 규정을 두고 있으며, 여권발급이 신청인의 요청에 의해 여권발급관청의 근무시간 외에 이루어진 경우에는 규정요금 2배 범위

내에서 정하여 질 수 있도록 하고, 구매력의 차이를 조정하기 위하여 독일연방 공화국의 외국대표기관에 의해 직무행위를 위하여 징수되는 여권발급수수료를 감액하거나 또는 200%까지 할증을 정할 수 있도록 탄력적인 규정을 두어 여권행정에 있어 구체적인 정의확보에 노력하고 있다.

(5) 여권명부

독일여권법은 제21조에서 여권발급관청이 여권명부를 작성하여 관리하도록 하고 있다. 여권명부는 여권의 발급과 그 적법성을 보장하고 여권을 소지하거나 발급받은 사람을 동일성을 담보하며 여권법의 시행을 위한 자료로서 작성되고 여권명부에 나타난 인적자료는 최소한 신 여권의 발급시까지 그리고 최대한 여권의 유효기간 경과후 5년까지 여권발급과 관련된 기관에 보관되어야 한다. 여권명부의 자료이용을 위해서는 동법 제22조에 의한 절차와 제한을 따라야 한다.

제 3 절 일본의 여권법

1. 일본여권법의 연혁

(1) 여권법의 연혁

일본은 여권의 발급 및 효력에 관해서 1951년에 시행된 여권법으로 규율하고 있다. 일본이 발급한 여권에는 국가적인 업무를 위하여 외국에 여행하는 자와 그 가족 등을 위하여 발급하는 공용여권과 그 이외의 경우에 발급되는 일반여권의 2종류가 있다. 공용여권중에서 외교업무에 종사하는 자에게 발급되는 여권은 외교여권으로 불린다. 공용여권에는 1회출국하였다가 귀국하면 효력을 상실하는 단수여권(一往復用旅券)과 일정한 기간내에서는 여러차례 출국하고 귀국해도 효력을 상실하지 않고 여러차례 왕복해도 되는 복수여권(數次往復用旅券)의 2종류가 있다.

한편 일반여권에 관해서는 1989년의 개정에 의해 원칙적으로 복수여권으로 통일되었다. 당시 개정으로 여권신청의 절차가 간략화되었고, 동시에 여권의 크기의 소형화와 창구업무의 합리화를 시도하였다. 또한 1991년 4월 이후에 발급되는 일반여권에 있어서는 여권이 통용되는 범위로부터 제외되는 내용을

규정하고 있는 소위 북한제외조항이 삭제되고 모든 국가와 지역에 대하여 유효하게 되었다.

일본에 있어서 해외여행의 권리는 헌법상 처음부터 국민이 보유하고 있는 것이고 다만 공공의 복리에 반하는 경우에 한하여 제한적으로 이 권리를 제한하거나 정지시킬 수 있다. 따라서 여권의 발급은 해외여행의 권리를 새로 창설하는 것이 아니고 소지인이 일본국민의 한 사람으로써 당연히 해외여행을 할 권리를 가지며 그는 법률의 제한조항에 해당되지 않는다는 일종의 확인서 또는 증명서로 보고 있다.²⁹⁴⁾

해외여행은 여권법에 의하여 규율된다. 여권법은 여권의 발급, 효력, 여권의 종류, 발급절차 및 취소 등에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다. 다만 출입국관리법 및 난민인정법에서는 누구도 여권을 소지하지 않고서는 출국을 할 수 없게 되어 있으므로, 실질적으로는 여권의 발급이 해외여행의 조건이 되고 있다.

(2) 일본헌법에서의 여행의 자유

일본 헌법 제22조 1항은 국내인의 해외출입국에 관한 근거규정으로 인정되고 있다. 바로 이 조항은 외국에 주소를 옮기는 자유 및 일시적 여행에 관해서도 보장하는 규정이다. 종래 학설에는 동 조항이 국내에서의 거주이전의 자유로 한정되어 외국여행의 자유는 포함되지 않고 외국여행의 자유는 도리어 동 조2항의 이주에 포함시켜왔다. 또한 여행의 자유는 제22조제1항의 이전의 자유에 포함되며, 별도로 헌법 제13조의 행복추구권에 근거를 두는 견해도 있다. 이 견해는 본조에 언급된 공공의 복지와 관계되는 이전 또는 이주 등의 문언의 의미로부터 그 것을 넓은 의미로 또는 한정적으로 이해하고 또 외국이라고하는 말의 유무에 따라 국내외에 있어서 거주이전의 자유로 나누고 있다. 더우기 이주에는 이전을 동반하는 것으로부터 일시적 여행까지 포함하며 이주를 영구적, 반영구적인 거주이전으로 해석하는 반면에 여행은 일시적에 해당한다고 하는 사고가 기초에 놓여 있다.

기본적 인권의 행사에 관해서 현재적 제약이론에 따라서 공공복지의 구체적 개별적 심사기준에 따라 제한하는 것에 대해서는 판례에서 학설에 이르기까지 인정하고 있다. 특히 헌법 제22조 1항, 2항을 국내외로 엄격히 구별할 필요성

294) 大西芳雄, 海外旅行の自由, 立命館法學, 第3號, 46~47面.

을 인정하지 않는다.²⁹⁵⁾ 예컨대 외국의 상황 및 질병으로부터 해외여행의 제한을 인정하거나 혹은 형사범죄가능성에 관한 미연방지의 관점에서 규제 등 어느 정도의 합리적 판단의 경우도 인정된다.²⁹⁶⁾ 여권법 제13조는 외무대신이 일정한 경우에는²⁹⁷⁾ 그 발급을 정지하는 것을 인정하여 법규재량적으로 법정에서 명시하는 외에 현저히 직접적으로 일본국의 이익 또는 공안을 해치는 행위를 행할 우려가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우에 발급을 중지하도록 지정되어 있다. 이러한 여권발급거부의 이유에 관하여 인정되는 재량범위의 판단은 헌법 제22조에 근거하여 재판상으로도 학설상으로도 논의의 중심이 되어있다. 그러나 앞에서 말한 긴급의 경우도 있고, 해외의 제사정의 변화가 일본에도 영향을 미치는 것 등은 일률적으로 예측할 수 없기 때문에 여권의 발급거부를 그때마다 행정청의 판단에 맡긴다고 하는 의미이며, 어느 정도의 재량을 행정청에 맡기는 것을 금지하여서는 안된다. 다른 측면에서 거주이전의 자유를 인권으로서 인정하면 어떤 의미에 있어서는 그 자유가 경제적 자유권으로서의 성질을 갖고 있는 경우도 있고 경제적 이익의 보유필요성에서 그리고 한걸음 더 나아가 가족관계에 관한 왕래 등 인권으로서 보장되지 않으면 안되는 도리이므로²⁹⁸⁾ 그 것의 점점으로서 합리적인 기준을 제정하지 않으면 안된다. 이제까지의 판례에서는 공공의 복지에 따른 해외여행의 제한을 국가적 이익과²⁹⁹⁾ 공공의 복지를 위한 합리적인 제한을³⁰⁰⁾ 근거로 한다.

또한 해외여행이 어느 정도 대외적으로도 영향을 주는 것은 부정할 수 없다. 현재 영향을 미치는 국제적 경제마찰이 과도시되고 있는 경우도 있고, 국가간의 우호관계의 유지라고하는 것도 있어서 해외여행도 상태의 긴급한 변화에 대처하지 않으면 안되는 경우도 있으므로 반드시 개인적 책임의 문제로 돌릴 수 없다.³⁰¹⁾ 여권법의 향후 운영도 이 헌법 조항에 관한 제한기준의 본연의 모습에 달려있다.³⁰²⁾

295) 芦部信喜, 「憲法Ⅲ人權(2)」16頁.

296) 土居靖美, 海外渡航の自由の制限, 愛媛法學 第15號(1982), 愛媛大學法文學部, 26頁.

297) 여권법 제13조 1항 1호내지5호.

298) 세계인권선언, 국제인권규약 제12조, 제13조, 제23조.

299) 東京地判, 昭和 27年 9月 27日, 行政裁判例集 3卷 9号 1863頁, 最高裁, 昭和 44年 7月 11日, 民集 23卷 8号 1470頁.

300) 最高裁, 昭和 33年 9月 10日, 民集 12卷 13号 1969頁.

301) 大西芳雄, 海外渡航の自由, 立命館法學 29卷 30号 41頁.

302) 土居靖美, 前掲論文, 27頁.

(3) 여권에 관한 법원의 판례

1) 지방법원의 판결

일본여권법의 제13조 제12항5호는 현저하게 또는 직접적으로 일본의 이익 또는 공안을 해칠 행위를 할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 자에게는 여권을 발급하지 않을 수 있다고 규정하고 있다.

원고는 1952년 9월 26일부터 북경에서 개최된 아시아태평양지역평화회의에 출석하기 위하여 여권의 발급신청을 하였으나 외무장관은 여권법이 규정하고 있는 '취지로 비추어 볼 때' 여권을 발급할 수 없다는 결정을 내렸다. 이에 대하여 원고측은 이 같은 불허가처분은 취소되어야 한다는 내용의 판결을 구하는 소송을 동경지법에 제기하였다.

법원은 청구를 기각하고 '여권법은 헌법에 위반되지 않는다'고 판시하면서 이 사건에서 쟁점이 되었던 '일본국의 이익'에 대하여 '일본국은 미·영, 그밖의 이른바 민주주의국가와 강화조약을 체결하였으나 소련, 그밖의 이른바 공산주의 국가와의, 사이에는 강화조약을 체결하지 않았으며, 중국 정부와 국교를 정상화하지 못하였다. 즉 미국과 영국 등의 민주주의국가와 우호관계를 촉진하고, 국가의 안전에 대해서는 주로 미국의 군사력에 의존하는 것이 일본국의 최고방침으로 정하고 있다. 이는 요시다수상을 수반으로하는 현정부의 방침이며 국권의 최고기관인 국회에 의하여 승인받은 것이다. 따라서 법원으로서의 국회의 승인에 의해서 확립된 일본국의 최고방침을 기정사실로서 존중하고 이를 전제로하여 '일본국의 이익'을 해롭게 하는가 어떤가를 생각하지 않으면 안된다'는 견해를 표명하였다.³⁰³⁾

이 판결에 따르면 법원은 독자적인 입장에서 무엇이 일본국의 이익이 될 것인가를 판단해서는 안되고 국민의 대표기관에 의해서 결정된 국정의 기본방침을 승인할 수밖에 없다는 것이다.

2) 동경고법판결

이 사건은 항소인이 모스크바에서 개최된 국제경제회의에 참가하기 위하여

303) 1952年 9月 27日 東京地法判決, 1952年(行), 第149號, 行政事件判決例集, 3, 9, 1963

여권의 발급을 신청한데 대하여 외무장관이 여권법 제13조 제1항 5호의 규정에 근거하여 여권발급을 거부하자 항소인들이 헌법에 보장된 해외여행의 자유를 부당하게 침해당하였음을 이유로 손해배상 및 위자료의 청구를 내용으로 하는 소송을 제기한 것이다.³⁰⁴⁾

이 사건에서 법원은 외무장관이 내린 결정이 과연 적법한 것인가를 다음과 같이 판단하고 있다. '문제는 외무장관의 판단의 適否에 있다. 그리고 이 같은 판단에 따른 처분의 適否 여하는 결국 법원이 판정할 사항이라 할 수 있으나 법원의 판단의 대상은 어디까지나 그 판단이 적법한 것인가 아니면 위법한 것인가하는 것이지 타당한 것인가 부당한 것인가에 있는 것은 아니다. 모스크바 경제회의에 참석하는 것이 일본국의 입장에서 이익인가 불이익인가는 사람에 따라 그 소견을 달리할 것도 없이 일본의 저명재계인사가 당해 회의에 참가하는 것이 이익이라는 견해를 가지고 있는 자도 있다. 가령 법원이 이 같은 견해에 동의하였다고 하더라도 그것은 타당성여부에 관한 것이지 그로 인하여 바로 외무부장관이 내린 본건 여권발급거부처분을 위법이라고 할 수 없고, 외무장관이 자의로서 여권발급을 거부한 경우는 별도로 치더라도 자기의 신념에 따라서 내린 경우에는 그 판단의 전제가 되는 사실인식에 있어서 큰 잘못이 없고 또한 그 결론에 도달하는 추리과정에 있어서 현저한 불합리한 점이 발견되지 않는 한 법원으로서도 그 결단을 존중하여야 할 것이며 여기에 법원의 판단의 한계가 있다'고 하여 외무장관의 판단에는 위법성이 없다고 판시하였다.³⁰⁵⁾

일본법원의 이 같은 입장은 여권발급여부에 관한 결정은 외무장관의 자유재량에 속한다는 것이다. 즉 외무장관의 결정이 자의적이었다면 위법인 것이 되지만 그것이 입증증거에 근거한 것이거나 추론에 불합리한 점이 없다면 위법여부를 따질 수 없다는 것이다.

3) 일본최고재판소의 판결

해외여행은 헌법에서 보장한 기본적 인권의 하나로써 그 제한은 공공의 복지를 위하여 필요하다고 인정될 경우에 한하여만 가능하다. 이 경우에도 법률에 '공공의 복지를 위하여 필요한 경우'라고 규정하면 충분한 것이 아니며 어디까

304) 1954년 9월 15일 동경고법판결, 1954(초), 1949호, 하급재판집, 5, 9, 15, 17; 김진섭, 앞의 책, 39면에서 재인용.

305) 문홍주, 한국헌법, 1987, 245면.

제 4 장 외국의 여권법제

지나 법률적 판단에 의해서 법률이 정하는 제한조건과 효과가 공공의 복지를 위하여 필요하다는 요청을 충족하는 것이 아니면 안된다.

이는 법규정의 합헌성을 요구하는 것이다. 이 합헌성의 문제에 대하여 대법원은 '헌법 제22조 제2항의 외국에 이주할 자유 가운데는 외국에 일시적으로 여행할 자유를 포함하는 것으로 해석하여야 하며 외국여행의 자유라 할지라도 무제한으로 허용되는 것이 아니고 공공의 복지를 위하여 합리적인 제한에 따라야 하는 것으로 받아들여야 한다. 그런데 여권법 제13조 제1항 제5호의 규정은 외국여행의 자유에 대하여 공공의 복지를 위한 합리적인 제한을 정한 것으로 볼 수 있으며, 상기규정이 막연한 기준을 제시한 무효규정이라고 할 수 없다고 판시하였다.³⁰⁶⁾

해외여행은 국민의 기본적 인권 가운데 하나로써 이를 제한할 수 있는 것은 어느 특정인의 해외여행이 직접적으로 공공의 복지에 반하는 경우에 한정된다는 것이다. 즉 공공의 복지를 위하여 개인의 자유를 제한하는 것은, 제한을 받음으로 인하여 그 사람이 입은 손해와 개인의 자유를 제한하지 않고 방치해 둠으로써 사회일반이 입은 손해를 비교형량하여 결정하여야 한다.

2. 일본 여권법의 주요내용

(1) 여권의 종류

1) 일반여권

일반여권이란 공용여권 이외의 여권을 말한다.

2) 공용여권

공용여권이란 함은 국가의 용무를 위해 외국을 여행하는 자(도항하는 자) 및 그가 도항할 때 동반하거나 외국을 여행하는 중에 그 소재지에 불러들인 배우자, 자녀 또는 사용인에 대해 발급되는 여권을 말한다.

본국으로부터 공용여권에 의하여 외국을 여행하는 자(그가 동반되거나 초청되는 배우자, 자녀 또는 사용인인 경우에는, 그를 동반하거나 초청하는 자)가 소속된 중의원, 참의원, 재판소, 회계검사원, 내각, 총리부, 각 성등 작성각청

306) 1958年 9月 10日 大法廷判決, 1958年(オ), 第898號, 損害賠償並びに慰藉料請求事件, 最高民集, 12, 13, 1969; 김진섭, 앞의책 40면에서 재인용.

의 장인 중의원의장, 참의원의장, 최고재판소장, 회계감사원장, 내각총리대신, 각성의 대신을 말한다. 공용여권으로 여행하는 자가 각성각청중 어디에도 소속되어 있지 않은 경우에는 외무대신으로 한다.

일본에서는 별도의 외교관여권이 없이 공용여권에 외교관여권을 포함한다.

3) 여행증명서

외무대신 또는 영사는 외국에 있는 일본국민 중 여권을 소지하지 않은 자로서 긴급히 귀국할 필요가 있고 동시에 여권의 발급을 받을 시간이 없는 자, 여권의 발급을 받을 수 없는 자, 제19조 제1항의 규정에 의한 여권의 반납명령에 입각하여 여권을 반납한 자에 해당하는 자로서 본국에의 귀국을 희망하는 자에 대하여 그 자의 신청에 입각하여 필요하다고 인정되어지는 경우에는 여권을 대신하여 여행증명서를 발급할 수 있다.

(2) 여권발급의 주체와 객체

1) 일반여권의 발급

외무대신 또는 영사는 제3조의 규정에 의한 발급신청에 근거하여 외무대신이 지정하는 지역 이외의 모든 지역을 여행목적지로하여 기재한 유효기간 10년의 수차왕복용 일반여권을 발행한다. 하지만 해당 발급신청을 하는 자가 유효기간이 5년인 일반여권의 발급을 받으려고 하는 취지를 일반여권발급신청서에 기재하여 신청하는 자인 경우 그리고 20세 미만의 자인 경우에는 유효기간을 5년으로 한다.

외무대신 또는 영사는 전조 단서규정의 경우에는 일반여권을 발행하는 경우 또는 제13조 제1항 각호의 1에 해당하는 자에 대해 일반여권을 발행하는 경우 전항의 일반여권에 대하여 여행목적지를 개별적으로 특정해서 기재하거나 유효기간을 10년미만으로³⁰⁷⁾ 할 수 있다. 하지만 외무대신 또는 영사는 제1항의 외무대신이 지정하는 지역에 여행하려고 하는 자가 제3조의 규정에 의한 발급신청을 할 경우에는 여행목적지를 개별적으로 특정하여 기재한 유효기간 10년의³⁰⁸⁾ 1회 왕복용 일반여권을 발행한다. 다만 외무대신이 적당하다고 인정한

307) 해당 일반여권의 발급신청을 하는 자가 동항 각호의 1에 해당하는 경우에는 5년.

308) 해당발급의 신청을 하는 자가 동항 제2호의 경우에 해당할 때에는 5년.

제 4 장 외국의 여권법제

때에는 여행목적지를 개별적으로 특정하여 기재한 유효기간 10년이하의³⁰⁹⁾ 수차왕복용 여권을 발행할 수 있다.

2) 공용여권의 발행

외무대신 또는 영사는 제4조의 규정에 의한 발급청구에 근거하여 유효기간 5년의 1회 또는 왕복용 공용여권을 발행한다. 다만 동조 제2항의 청구가 있었던 경우에 수차 왕복의 필요를 인정할 때에는 유효기간 5년 이하의 수차왕복용 공용여권을 발행할 수 있다.

3) 여권의 기재사항변경

제5조제2항 또는 제3항의 규정에 근거하여 여행목적지가 개별적으로 특정되어 기재된 일반여권의 명의인은 해당 일반여권을 사용하여 기재된 해당 여행목적지 이외의 지역에 여행하려고 하는 경우에는 해당 일반여권 및 다음의 서류를 국내에서는 도도부현에 출두하여 도도부현 지사를 경유하여 외무대신에게, 국외에서는 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 제출하여 여행목적지의 추가를 신청하지 않으면 안된다. 제출하여야 할 서류로는 일반여권 여행목적지 추가신청서와 여행목적지 및 여행목적에 따라 특히 필요로하는 서류가 규정되어 있다.

공용여권의 여행목적지추가 청구는 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게, 국외에서는 여행목적지의 추가를 받으려고 하는 자가 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 공용여권 여행목적지 추가 청구서를 그리고 공용여권 교부후의 경우에는 해당 공용여권도 함께 제출하여야 한다.

기재사항에 변경이 생긴 경우의 발급과 정정에 관하여 일반여권의 명의인은 해당 일반여권의 기재사항에 변경이 생긴 경우에는 전조 제1항 규정의 적용이 있는 경우를 제외하고 지체없이 해당 일반여권을 반납한 후 제3조의 규정에 따라 새로 일반여권의 발급을 신청하여야 한다. 다만, 변경이 생긴 기재사항이 명의인의 성명 그 밖의 외무성령으로 규정하는 사항일 때에는 해당 일반여권 및 다음의 서류를 국내에서는 도도부현 지사를 경유해서 외무대신에, 국외에서는 가장 가까운 영사관의 영사에게 제출하여 해당 기재사항의 정정을 신청할

309) 해당발급의 신청을 하는 자가 동항 각호의 1에 해당할 때에는 5년.

수 있다.³¹⁰⁾ 제출하여야 할 서류로는 일반여권 정정신청서, 기재사항에 변경이 생긴 사실을 입증하는 서류 등을 규정하고 있다.

공용여권의 기재사항에 변경이 생긴 경우에는 전조 제2항 규정의 적용이 있는 경우를 제외하고 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게 국외에서는 해당 공용여권의 명의인이 가장 가까운 영사관의 영사에게 지체없이 해당 공용여권을 반납한 후 제4조 규정에 따라 새로 공용여권의 발급을 청구해야 한다.

외무대신 또는 영사는 여권의 기재사항에 변경이 생기거나 오류가 있음을 안 경우에 특히 필요하다고 인정되는 때는 신청 또는 청구에 근거하지 않고 해당 여권의 명의인에게³¹¹⁾ 해당 여권의 반납을 요구하여 새로 여권을 발행하거나 그 제출을 요구하여 해당 기재사항을 정정할 수 있다.

4) 유효기간내의 신청등

일반여권의 명의인 또는 공용여권으로 그 명의인이 국내에 있는 경우에는 각성각청의 장은 해당 여권의 잔존기간이 1년 미만일 때, 해당 여권의 사증란에 여백이 없을 때, 그밖에 외무대신 또는 영사가 그 자의 보호 또는 여행의 편의를 위해 특히 필요하다고 인정할 때에는 제4조의2 본문 규정에도 불구하고 해당여권의 유효기간 내라도 해당 여권을 반납한 후 제3조 또는 제4조의 규정에 따라 여권의 발급을 신청 또는 청구할 수 있다.

5) 여권발급업무의 위임

외무대신은 정령에 정해진 바에 의하여 일반여권에 관한 삼의 일부를 도도부 현지사에게 위임할 수 있다. 외무대신은 제19조 제4항의 규정에 의한 통지에 관련된 서면의 교부에 관한 사무를 입국심사관에게 위임하는 것이 가능하다.

(3) 여권의 발급절차

1) 일반여권

일반여권을 발급받으려고 하는 자는 외무성령에 정한 서류³¹²⁾ 및 사진을 국

310) 여권법 제9조.

311) 공용여권으로 그 명의인이 국내에 있는 경우에 대해서는 각성각청의 장.

312) 일반여권발급신청서, 호적등본 또는 호적초본, 신청자의 사진, 여행목적지의 관헌이 발급한 입국에 관한 허가증, 증명서, 통지서 등을 신청서에 첨부할 필요가 있는 자에 대

제 4 장 외국의 여권법제

내에서는 도도부현에 출두하여 도도부현지사를 경유하여 외무대신에게, 국외에서는 가장 가까운 영사관 또는 영사관이 설치되어 있지 않은 경우에는 대사관 또는 공사관에 출두하여 영사에게³¹³⁾ 제출하여 일반여권의 발급을 신청하여야 한다. 국내에서 신청할 경우, 시급을 요하고 또 도도부현지사 또는 외무대신이 그 필요성을 인정할 때에는 직접 외무성에 출두하여 외무대신에게 제출할 수 있다.

호적등본 또는 호적초본은 제10조의2의 규정에 근거하여 전항의 신청을 할 때, 외무대신이 지정하는 경우에 해당하는 경우, 국내에서는 도도부현지사가, 외국에서는 영사가 그자의 신분상의 사실이 명백하다고 인정할 때에는 제출할 필요가 없다. 다만 제1호에 해당하는 경우에 국내에 있어서 도도부현지사, 직접 외무대신에게 제출하는 경우에는 외무대신이, 국외에 있어서는 영사가, 그의 신분상의 사실을 확인하기 위해 특히 필요하다고 인정할 때에는 그렇지 않다.

도도부현지사는 일반여권의 발급신청을 수리함에 있어서 신청자가 본인이며 해당 일반여권발급신청서에 기재된 주소 또는 거처에 기거하고 있음을 확인해야 하고, 그러기 위해서 외부성령으로 정하는 바에 의해 이와같은 사항을 입증하는 서류의 제시 또는 제출을 신청자에게 요구할 수 있다.

일반여권발급신청에 관한 서류·사진의 제출은 외부성령에 정하는 바에 따라 신청자의 배우자 또는 2촌 이내의 친족 및 신청자의 배우자 또는 2촌 이내의 친족 이외에 신청자가 지정한 자를³¹⁴⁾ 통해 할 수 있다.

2) 공용여권

공용여권의 발급청구는 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게, 국외에서는 공용여권의 발급을 받으려고 하는 자가 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 공용여권발급신청서, 공용여권의 발급을 받으려고하는 자의 사진, 사용인에 대해서는 호적등본과 호적초본, 국외에서 공용여권의 발급을 받으려고 하는 자에 대해서는 공용여권의 발급을 필요로 하는 이유를 입증하는 서류와 사

해서는 그 서류, 전 각호의 사항 이외에 여행목적지 및 여행목적에 의해 특히 필요한 서류, 그밖에 참고가 되는 서류를 갖고 있는 자에 대해서는 그 서류.

313) 영사관의 장을 말한다.

314) 해당 신청자를 위해 서류와 사진을 제출하는 것이 적당하지 않은 자로서 외부성령으로 규정한 자는 제외한다.

진을 제출하여야 한다.

공용여권의 발급을 받으려고 하는 자가 본국과 외무대신이 지정하는 지역이 외의 지역을 수차 왕복하려고 하는 경우에는 그와 같은 취지와 이유를 공용여권발급청구서에 기재하여 수차왕복용 공용여권의 발급을 신청할 수 있다.

3) 여행증명서

여행증명서의 발급을 받으려고 하는 자는 여행증명서발급신청서 이외에 외무성령으로 정해진 서류 및 사진을 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 제출함으로써 여행증명서의 발급을 신청하는 것으로 한다. 이 경우에 있어서 그 자의 거주하는 지방에 영사관이 설치되어 있지 않은 경우 다른 방법으로는 그 자의 해당 신청을 할 수 없는 부득이한 사정이 있을 때에는 그 자의 친족 그 외에 외무성령으로 정해진 관계자가 외무성 또는 영사관에 출두하여 외무대신 또는 영사에게 신청하는 것으로 한다.

여행증명서의 신청에 입각하여 발행된 여행증명서는 외무대신 또는 영사가 해당 여행증명서의 발급을 신청하는 자의 출두를 요구하여 해당 신청자에게 교부한다.

외무대신 또는 영사는 제1항 각호의 1에 해당하는 자의 귀국을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 앞의 3개항의 규정에 관계없이 여행증명서를 신청에 관계없이 발행 또는 출두를 요구함이 없이 여행증명서가 확실히 수령된다고 인정받을 수 있는 가장 적당한 방법에 의해 여행증명서를 교부할 수 있다. 외무대신 또는 영사는 제1항 또는 전 항의 규정에 근거하여 여행증명서를 발급하는 경우에 여행증명서의 유효기간 및 귀국의 경유지를 지정할 수 있다.

(4) 여권발급의 제한

1) 여권발급제한대상자

외무대신 또는 영사는 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 받으려고 하는 자가 여행목적지에서 시행되고 있는 법규에 의하여 그 국가에 입국이 인정되지 않은 자, 사형·무기 또는 장기 2년 이상의 형에 해당하는 죄로 소추된 자 또는 이러한 죄를 범한 혐의로 체포영장, 구인영장, 구류영장, 감정유치영장이 발부된 취지가 관계기관으로부터 외무대신에게 통보된 자, 금고 이상의

제 4 장 외국의 여권법제

형을 받고 그 집행이 종료될 때까지 또는 집행을 받는 것이 없어질 때까지의 자, 제23조의 규정에 해당하는 형을 받은 자 등에 해당하는 경우에는 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 하지 않을 수 있다.

또한 국가의 원조 등을 필요로 하는 귀국자에 관하여 영사의 직무 등에 관한 법률³¹⁵⁾ 제1조에 규정된 귀국자로 동법 제2조 제1항의 조치의 대상이 된 자 또는 동법 제3조 제1항 또는 제4조의 규정에 의한 대부를 받은 자중 외국에 여행하는 경우 공공의 부담이 될 위험이 있는 자, 외무대신이 현저하게 또는 직접적으로 일본국의 이익 또는 공안을 해하는 행위를 할 우려가 있다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자에 대하여는 여권의 발급을 거부할 수 있다. 이때 외무대신은 미리 법무대신과 협의하여야 한다.

2) 여권발급거부의 통지

외무대신 또는 영사는 전항의 규정에 근거하여 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 하지 않기로 결정한 경우, 또는 제5조 제2항의 규정에 근거하여 여행목적지를 개별로 특정하여 기재 또는 유효기간을 10년미만으로³¹⁶⁾ 한다고 결정한 경우에는³¹⁷⁾ 바로 이유를 붙여 서면을 통하여 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 신청하는 자에게 그 취지를 통보하여야 한다.

(5) 여권의 효력

1) 여권의 실효

여권은 여권의 명의인이 사망 또는 일본의 국적을 상실했을 경우, 여권의 발급을 신청 또는 청구한 자가 해당 여권의 발행의 날로부터 6개월 이내에 해당 여권을 수령하지 않거나 일회왕복용의 여권의 명의인이 해당 여권의 발행의 날로부터 6개월 이내에 자국을 출국하지 않은 경우에는 그 6개월이 경과했을 경우, 여권의 유효기간이 만료된 경우, 일회왕복용의 여권의 명의인이 자국에 귀국했을 경우, 여권의 발급신청 또는 청구를 함에 있어서 반납되어진 여권에 있어서는 해당 반납되어진 여권을 대신하는 여권의 발행이 있었을 경우, 분실,

315) 昭和 28년 법률 제236호.

316) 일반여권의 발급의 신청을 하는 자가 동조 제1항 각호의 1에 해당할 경우에는 5년.

317) 제4조의2 단서의 규정에 해당하는 경우에 있어서 일반여권을 발행하는 경우를 제외.

소실한 여권에 있어서는 해당 분실, 소실한 여권의 재발급의 신청 또는 청구에 관하여는 여권이 재발급되어 또는 해당 분실, 소실된 여권을 대신하여 여행허가서가 발급되었을 경우에는 그 효력을 상실한다. 또한 법규정에 따른 반납을 명령받은 여권에 있어서는 동 규정의 기간내에 반납되지 않았을 때 또는 외무대신 또는 영사가 해당 반납되어진 여권이 효력을 상실하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에도 효력을 상실한다.

외무대신은 여권이 효력을 상실했을 때에는 지체없이 그 취지를 관보에 고지하여야 한다.

(6) 여권의 반납과 벌칙규정

1) 여권의 반납

외무대신 또는 영사는 일반여권의 명의인이 제13조 제1항 각호의 1에 해당하는 자인 것이 해당 일반여권의 교부후에 판명된 경우, 일반여권의 명의인이 해당 일반여권의 교부후에 제13조 제1항 각호의 1에 해당하는 경우, 착오 내지는 과실에 의해 여권의 발급, 여행목적지의 추가, 기재사항의 정정, 사증란의 증보를 했을 경우, 여권의 명의인이 생명·신체·재산의 보호를 위하여 여행을 중지시킬 필요가 있다고 인정되는 경우, 일반여권의 명의인에 여행목적지에서의 체재가 해당 여행목적지에서의 일본 국민의 일반적인 신용 또는 이익을 현저하게 해치고 있어서 그 여행을 중지시켜 귀국시킬 필요가 있다고 인정되는 경우에 여권을 반납시킬 필요가 있다고 인정되었을 때에는 여권의 명의인에 대하여 기간을 정하여 여권의 반납을 명할 수 있다. 이에 근거하여 행하여지는 일반여권의 반납의 명령에 대해서는 행정수속법³¹⁸⁾ 제3장의 규정은 적용하지 않는다.

외무대신 또는 영사는 제1항의 규정에 근거하여 일반여권의 반납을 명령하기로 결정한 경우에는 바로 이유를 붙여서 서면을 통하여 해당 일반여권의 명의인에 그 취지를 통지하여야 한다.

여권의 명의인이 현재 소지하고 있는 여권이 전조 제1항의 제1호내지 제3호까지 또는 제5호의 1에 해당되어 그 효력을 상실하였을 경우, 그리고 공용여권의 경우에 있어서는 그 발급대상국에 공무가 없어지거나 종료되었을 경우에

318) 平成 5년 법률제88호.

제 4 장 외국의 여권법제

국내에 있어서는 일반여권에 있어서는 그 명의인이 도도부현 지사 또는 외무대신에게, 공용여권에 있어서는 각성각청의 장이 외무대신에게, 국외에서는 여권의 명의인이 영사에게 지체없이 그 여권을 반납하여야 한다. 반납해야하는 여권의³¹⁹⁾ 명의인이 그 여권을 보유하기를 희망하는 경우에는 반납을 받은 도도부현지사, 외무대신, 영사는 그 여권에 소인을 하여 해당 여권의 명의인에게 환부할 수 있다.

2) 반납에 대한 공고

외무대신 또는 영사는 전조 제4항의 규정에 의해 일반여권의 반납을 명한 취지의 통지를 하는 경우에는 해당 여권의 명의인의 소재가 알려져 있지 않은 경우에 있어서 그외에는 통지할 서면을 그리고 송부할 수 없는 부득이한 사정이 있을 경우에는 통지해야할 내용을 외무대신이 관보에 게재하는 것으로 대신할 수 있다.

외무대신이 통지를 해야할 내용을 관보에 게재했을 경우에 있어서는 그 게재한 날로부터 기산하여 20일을 경과한 날에 통지가 해당 여권의 명의인에 도달한 것으로 본다. 외무대신은 통지를 해야할 내용을 관보에 게재했을 경우에 지체없이 필요하다고 인정되는 지역에 관여하는 영사관의 영사에 대하여 그 취지를 통보하는 것으로 하고 해당 통보를 받은 영사는 그 소속 영사관의 적당한 장소에 해당 통보의 내용을 게시하는 것으로 한다.

3) 벌칙규정

여권법에 근거한 신청 또는 청구에 관한 서류에 허위의 기재를 하는 것과 그 외에 부정한 행위에 의해 당해 신청 또는 청구에 관련되는 여권 또는 여행증명서의 교부를 받은 자, 다른 사람명의의 여행증명서를 행사한 자, 행사의 목적을 가지고 여권 또는 여행증명서를 타인에게 양도하거나 또는 대여하거나 또는 다른 사람명의의 여권 혹은 여행증명서의 양도 또는 대여를 받은 자, 제19조 제1항의 규정에 의해 여권의 반납을 명받은 경우에 있어서 동항에 규정한 기한내에 여권을 반납하지 않은 자, 효력을 상실한 여권 또는 여행증명서를 행사한 자 등에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금에 처한다.

319) 제1항의 규정에 근거하여 반납을 명령받은 여권을 제외.

그리고 일반여권에 기재된 여행목적지 이외의 지역에 여행한 자, 여행증명서에 귀국의 경유지가 지정되어 있는 경우, 경유지 이외의 지역에 여행한 자에 대하여는 징역형 없이 30만엔 이하의 벌금만을 규정하고 있다.

또한 위의 처벌대상 해당하는 자의 여권 또는 여행증명서는 외무대신이 몰취할 수 있다. 이러한 내용은 국외에 있어서 동조의 범죄를 범한 자에게도 동일하게 적용한다.

3. 일본여권법의 특징

(1) 여권에 대한 정의규정

우리나라의 여권법과는 다르게 일본은 여권법 제2조에 공용여권, 일반여권 등에 대한 정의규정을 두고있다. 여권에 대한 정의를 둬으로써 여권법운영에 있어 지침으로 삼을 수 있고 여권의 법적 성질에 대한 논의의 근거로 제시될 수 있다. 여권에 대한 법적 개념정의는 여권법이 포함해야 하는 내용과 방향에 대한 기초일 것이다.

(2) 일반여권의 신청서류와 유효기간

우리 여권법은 제5조에서 여권을 발급받고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 신청하도록 규정되어 있으나 일본의 여권법 제3조는 일반여권의 발급신청장소와 신청서류 등에 대하여 상세한 규정을 두고 있다. 특히 공용여권과 다르게 일반인들이 신청하게 되는 일반여권에 대하여 신청서류를 상세히 규정하고, 여권발급에 있어 국내에서는 지방자치단체의 장이 관할하고 국외에서는 영사관에서 관할하도록 하여 일반국민의 편의를 돕고 있는 것은 바람직한 것이다.

(3) 여권기재사항과 교부

우리나라는 여권상의 기재사항에 대하여 시행령에 위임하고 있으나 일본은 여권법의 제6조에서 기재사항을 규정하고 있다. 이는 여권에 대한 법적 안정성의 부여와 국민의 여권에 대한 이해증진, 그리고 여권기재사항을 행정적인 편의에 의하여 행정부가 임의로 확대, 세부화하는 것을 방지하여 국민의 개인정보를 보호한다는 측면에서 평가되어야 할 것이다.

우리 여권법은 여권기재사항의 변경에 관하여 제6조에 외교통상부장관에게 기재사항변경을 신청할 수 있다고만 규정하고 있으나 일본 여권법은 제9조에서 기재사항에 변경이 생긴 경우의 발급과 정정에 대하여 상세한 규정을 두고 있다. 즉 기재사항의 변경이 생긴 경우에는 지체없이 해당여권을 반납한 후 새로운 일반여권의 발급을 신청하도록 하고 의무대신 또는 영사가 기재사항에 변경이 생기거나 오류가 있음을 안 경우 신청인의 신청이나 청구에 의하지 않고 해당여권의 명의인에게 여권의 반납을 요구하여 새로운 여권을 발행하도록 하고 있다.

또한 여권의 교부시에 원칙적으로 여권을 신청한 자가 직접 출두하여 수령하여야 하나 질병, 신체장애, 교통난의 사정등이 있는 경우 신청자가 여권상의 본인임을 확인할 수 있으면 여권발급자는 신청자가 확실히 수령가능한 다양한 전달방법을 통하여 여권을 교부하고 있다.

(4) 여권발급의 제한

우리나라와 일본의 여권법에 있어서 여권의 발급제한 대상에 대하여는 비교적 유사한 규정을 갖고 있지만 일본의 경우 우리나라와 달리 사형, 무기 또는 장기 2년 이상의 형에 해당하는 죄로 소추된 자 또는 이러한 죄를 범한 혐의로 체포영장, 구인영장, 구류영장, 감정유치영장이 발부된 취지가 관계기관으로부터 의무대신에게 통보된 경우에 그러한 자에게도 여권의 발급을 거부하도록 하고 있다.

우리나라는 여권법과 동법의 시행령을 통하여 일정한 범죄를 행하여 기소된 자와 해외도피로 기소중지된 자, 그리고 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 집행받지 아니하기로 확정되지 아니한 자 등을 명시하고 있으나 범죄의 혐의로 체포영장 등이 발부된 경우에 대하여는 아무런 규정을 두지 않아 논란이 있을 수 있다. 체포영장이나 구속영장이 발부된 경우 관계부처의 장이 외교통상부에 통지하면 당사자의 여권발급을 거부하거나 여권을 취소시키는 것에 대한 명시적 규정을 두어야 할 것이다.

또한 우리 여권법 제8조 3항이 외교통상부장관에게 여권발급거부의 사유를 갖고 있는 자중에서 그 사유가 종결된 자와 여행국의 법령위반 등으로 국위를 손상시킨 사실이 있는 자에게 1년 이상 3년 이하의 기간 여권의 발급에 제한을 할 수 있는 권한을 부여하고 있는 것은 과거에 형사적인 처벌을 받은 행위

에 대하여 행정적 불이익을 주는 것으로 여권의 법적 성질이나 해외여행의 기본권적 성질이라는 이론에 근거하여 가급적 여권발급의 제한을 완화해야 한다는 기본논리의 측면에서 보면 잘못된 입법이라고 생각된다. 동 법규정의 입법 취지는 제8조제1항의 5호를³²⁰⁾ 통해 충분히 달성할 수 있다고 생각한다.

(5) 여권발급거부의 사유통지

우리나라는 여권발급의 신청이 거부된 경우 신청인이 발급예정일에 발급장소에 와서야 알게되지만 일본의 여권법은 제14조에 여권을 발급하지 않기로 한 경우 또는 여권의 유효기간을 10년 미만으로 하는 여권을 발급하기로 한 경우 의무대신 또는 영사는 바로 이유를 붙여 서면을 통하여 여권의 발급을 신청한 자에게 통지하도록 법규로 정하고 있다.³²¹⁾ 이는 국민의 해외여행권리에 대한 침해를 방지하고 대국민편의와 이해중심의 여권법운영을 위한 규정으로서 향후 우리나라 여권법에도 반영되어야 할 것이다.

(6) 여행증명서 및 수수료 관련규정

우리 여권법은 여행증명서에 관하여 외교통상부장관이 특히 필요하다고 인정하는 경우 여행증명서를 발급한다고만 규정하고 있으나 일본의 경우 외국에 있는 일본국민중 여권을 소지하지 않은 자로서 긴급히 귀국할 필요가 있는 자, 여권을 발급을 받을 수 없는 자, 그리고 여권반납명령에 의하여 여권을 반납한 자에 대하여 귀국을 목적으로 하는 여행증명서를 발행하도록 하고 있다.³²²⁾

또한 수수료와 관련하여 우리나라는 대통령령에 관련 규정을 위임하고 대통령령은 다시 여권법 시행규칙에 위임하고 있으나 일본의 여권법 제20조는 우리나라 여권법시행령에 담고 있는 세세한 여권수수료를 규정하고 있고 수수료로부터 발생한 이익에 대하여 지방자치단체의 실비수입권을 인정하고 그 나머지만을 국고수입으로 하고 있다. 그리고 여권의 기재사항의 정정, 발급 또는 재발급을 필요로 하는 원인이 관청의 과실로 인하여 생긴 경우에는 법규정에

320) 동 규정에 의하면 대한민국의 이익이나 공공의 안전을 현저히 해할 상당한 이유가 있다고 인정되는 자에 대하여 외교통상부장관이 여권의 발급, 기재사항변경, 유효기간연장 또는 재발급을 거부할 수 있다.

321) 일본 여권법 제14조.

322) 일본 여권법 제19조의 3.

제 4 장 외국의 여권법제

관계없이 수수료를 납부하지 않아도 된다고 명시함으로써³²³⁾ 행정과실로 인한 책임의 소재를 명백히 하고 일반국민에게 자신의 과실이 아닌 행위로 인한 손해를 부담하지 않도록 하고 있는 것은 우리 법규에서도 신속히 도입하여야 할 규정이다.

323) 일본 여권법 제20조 제4항.

제 5 장 여권법의 문제점과 개선방안

제 1 절 여권법의 문제점과 개념정의

1. 여권법의 문제점

우리나라 여권법은 전체적으로 법규의 내용이 추상적이고 하위법령에 대한 위임의 범위가 광범위하여 위헌의 소지가 있다. 즉 국민의 해외여행의 자유에 대한 법적이 보장이 입법부의 통제하에 이루어지지 않고 행정부처에 많은 부분이 일임되어 있어 행정편의주의에 따른 여권법의 운영이 이루어 질 가능성이 있으며, 법규내용의 추상성으로 인해 일반 국민은 여권제도와 여권법의 운영을 이해함에 있어 여권법만을 가지고 이해하기 힘들게 되어 있다. 따라서 여권법 시행령의 내용을 대폭적으로 모범에 끌어올려 법체계를 단순화하고 표현의 자유 또는 거주·이전의 자유 등 헌법상 국민의 기본권으로부터 유추되는 국민의 해외여행의 자유를 좀더 적극적으로 보장하여야 할 것이다.

또한 우리 여권법은 그 내포조항이 총 16개조항이고 그 중 1개의 삭제조항을 합산하면 총 15개조항임에도 그 중에 여권의 소지의무, 여권발급제한, 벌칙, 여권의 효력상실, 여권반납, 여권수수료, 벌칙, 과태료, 몰취 등에 관련한 규정이 과반수를 넘고 그 내용도 압도적으로 많아 국제화시대에 있어 여권의 원활한 발행을 통한 국민의 해외여행촉진이나 여권제도의 안정적 운영을 위한 규범이라기 보다 소극적, 부정적으로 여권의 발행업무를 수행함으로써 국민의 해외여행을 규제 또는 통제하기 위한 전근대적인 입법의 형태를 유지하고 있다. 이에 비해 미국의 경우 여권법의 내용은 단순하지만 영미법상의 특성으로 인하여 제정법으로서 여권법 뿐만 아니라 여권관련 법원의 판결 또한 여권법제의 일부를 이루고 있기 때문에 다양하고 풍부한 미국의 주 및 연방법원에서의 여권관련 판례를 통해 일반국민의 여행의 자유를 보장하고 있고, 독일 및 일본은 우리나라와 같은 대륙법국가로서 여권법과 여권법을 모범으로한 하위법령을 통해 여권을 규율하고 있으나 그 포함내용은 앞에서 살펴본 바와 같이 여권에 대한 좀더 상세한 내용과 우리 여권법에는 포함되지 않은 여권의 정의, 여권관련정보의 보호, 제한적인 여권발급의 거부사유 등 우리 여권법과 내용과 비교해 보면 일반국민에 대한 편의지원을 그 주된 내용으로 하고 있다.

따라서 현행 여권법은 향후 전면 개정을 통해 다음과 같은 사항이 포함되어야 할 것이다.

2. 여권의 법적 정의

(1) 여권의 법적 정의

우리나라의 출입국관리법 제2조 3호에서는 여권을 “대한민국정부·외국정부 또는 권한있는 국제기구에서 발급한 여권 또는 난민여행증명서 기타 여권에 갈음하는 증명서로서 대한민국정부가 유효하다고 인정하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 하지만 우리나라 법률의 이러한 규정은 난민여행증명서 또는 여권에 갈음하는 증명서가 여권이라는 동어반복적인 정의를 내리고 있어 여권에 대한 정의규정이라고 볼 수 없다.³²⁴⁾

여권은 각국이 제각기 그 의미와 내용은 물론이고 취급에 있어서도 서로 달리고 있지만 어떠한 경우이건 여권은 최소한 여권소지자의 신분증명서(identification card)로서 역할을 하고 있으며 최대한의 의미에 있어서는 국적(nationality), 신분확인(identification), 편의제공(facilitation), 보호(protection), 귀국보증서(return ticket) 등의 기능을 한다고 볼 수 있다. 여권은 단순한 정치적 문서가 아니며, 여권의 발급은 순수하게 정치적인 문제는 재판에 회부되지 않는다는 원칙에 해당되는 정치적 문제가 아니다.³²⁵⁾

여권은 국가가 자국민에 대하여 발급하는 것을 의미하지만 자국정부로부터 여권을 발급받지 못한 외국인이나 무국적자에 대하여 그들의 거주국이 발급하는 외국인여권, 난민의 지위에 관한 조약의 체결국이 인정하는 난민에 대하여 발급되는 난민여행증명서, 국제연합 및 전문기관이 그 직원에게 발급하는 국제연합통행증 등이 포함된다.³²⁶⁾

324) 국제법적으로는 여권발급은 발급국의 자유로운 의사에 위임되어 있는 국내관할 사항(domestic jurisdiction)이다. 따라서 국가가 여권의 발급을 거부하거나 또는 유효한 여권을 일방적으로 실효시키는 조치를 하는 경우에도 국제법상으로는 문제가 되지 않는다. 하지만 출국의 자유나 귀국의 자유는 실정법상의 권리로서 확립되어 있지 않다.

325) Shachtman v. Dulles, 1955, 225 F. 2d 938, 96 U.S. App. D.C. 287.

326) 國際法學會(編), 國際關係法辭典(1995), 793頁 參照.

(2) 여권과 외국여행의 자유

해외여행을 실현하기 위해서는 여권법이 규정하고 있는 여권의 소지가 의무로 되어 있으나 여권의 소지를 필요로 하는 해외여행은 헌법에서 유추되는 기본권의 성격을 갖고 있기 때문에 여권의 발급을 정부에 대하여 신청하는 것은 헌법상 기본권의 실현을 위한 국민의 권리행사라고 할 수 있다. 따라서 여권발급신청은 헌법상 기본권의 실현을 위한 부수적 권리라고 할 수 있으며 정부는 헌법상 국민의 기본권제한 사유와 국민의 대표기관인 국회에 의해 승인된 법규에 의해서만 여권의 발급신청을 거부할 수 있다.

(3) 외국여행의 자유

미국에 있어서 국민의 해외여행의 권리를 보장한 헌법상의 명문의 규정은 없으나 판례와 학설은 여행의 자유를 언론집회 및 결사의 자유와 마찬가지로 자연권적 기본권의 하나로 보고 있다. 그 이론적 근거는 여행의 자유가 민주주의 사회의 필연적인 속성이라는 점과 개인이 자신의 생활수단을 확보하기 위한 필요한 조건이라는 점등을 들고 있다.³²⁷⁾ 즉 여행의 자유는 헌법상의 권리인 것이며, 적법절차(due process of law)에 의해 보장되는 기본권의 개념에 포함시켜야 할 권리이다. 따라서 자의적이거나 불합리한 제한에 대한 보장이 이루어져야 하고,³²⁸⁾ 법원은 이를 위해 최소침해수단기준(least drastic means test)을 수립하여 보장하고 있다.

독일에 있어 외국여행의 자유에 대하여는 독일 기본법 제2조1항에 의해 원칙적으로 보장되고 있다. 외국여행의 자유는 일반적인 행동자유외의 파생원칙이다. 일본에 있어 해외여행의 권리는 헌법상 처음부터 국민이 보유하고 있는 것이고 다만 공공의 복리에 반하는 경우에 한하여 제한적으로 이 권리를 제한하거나 정지시킬 수 있다. 일본최고재판소의 판결도 해외여행은 헌법에서 보장한 기본적 인권의 하나로써 그 제한은 공공의 복지를 위하여 필요하다고 인정될 경우에 한하여만 가능하다. 이 경우에도 법률에 '공공의 복지를 위하여 필요한

327) L. B. Boudin, "The Constitutional Rights to Travel," Columbia Law Review, Vol. 56, No. 1, 1956, pp.49~51.

328) L. L. Jaffe, "The Right to Travel : The Passport Problem," Foreign Affairs, Vol. 35, No. 1, 1956, p.20.

경우'라고 규정하면 충분한 것이 아니며 어디까지나 법률적 판단에 의해서 법률이 정하는 제한조건과 효과가 공공의 복지를 위하여 필요하다는 요청을 충족하는 것이 아니면 안된다고 하고 있다.

이와 같이 각국은 법이론을 통하여 여권의 필요사유인 해외여행의 권리가 갖고 있는 법적 근거와 성격을 밝힘으로써 여권의 법적성격, 여권발급의 법적 성격, 여권의 발급거부, 여권의 유효기간, 여권의 효력취소, 반납명령, 기타 여권에 대한 제한의 필요성과 한계에 대한 법이론적 근거를 제시하고 있다. 우리나라에서도 이러한 측면에서 여권에 대한 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것이다.

제 2 절 여권발급절차와 수수료

1. 여권발급거부처분의 사유통지

일본의 여권법은 제14조에 여권을 발급하지 않기로 한 경우 또는 여권의 유효기간을 10년 미만으로 하는 여권을 발급하기로 한 경우 외무대신 또는 영사는 바로 이유를 붙여 서면을 통하여 여권의 발급을 신청한 자에게 통지하도록 법규로 정하고 있다.³²⁹⁾ 이는 민원인의 편의를 위한 적극적인 행정행위로서 우리나라의 여권법령에는 규정되어 있지 않다.

2. 여권발급수수료

미국에서는 재무성은 각각의 발급된 여권에 대하여 규정에 의해 국무장관이 정한 수수료와 여권신청서의 수리를 위하여 국무장관이 정한 수수료를 징수하도록 하고 있다. 단 국무장관은 규정에 의하여 연방공무원 또는 연방우편국이 접수한 각각의 여권신청 수속수수료를 징수하고 보관하도록 위임할 수 있다. 외국에서의 공무를 수행하기 위해 출국하는 연방공무원 또는 직원, 또는 그의 직계가족구성원, 또는 미국국적의 선박에 승선하여 근무하는 것과 관련하여 여권을 필요로하는 미국선원, 또는 당해 군인의 묘소를 방문하고자하는 외국에서 사망한 군인의 미망인, 자녀, 부모, 형제 또는 자매로부터는 어떠한 여권수수료도 징수될 수 없다. 이 조에 따라 여권수수료의 지불이 면제된 자가 연방공

329) 일본 여권법 제14조.

무원에게 제출한 신청에 대하여는 어떠한 수속수수료도 징수될 수 없다.

여권수수료의 면제는 미국영역 밖에서 자신의 선원증명서류를 분실한 선의의 미국인 선원에게는 적용되지 않는다.³³⁰⁾ 여권수수료의 납부가 면제된 자에 대한 여권발급에 대하여 여권수수료를 잘못 수납한 경우 또는 미국내에서 미국이 발급한 여권에 대하여 외국이 사증(visee)을 거부하는 경우 국무성은 여권수수료를 납부한 자에게 수수료를 반납하여야 한다. 여권수수료는 또한 사용하지 않은 여권의 사망한 소지자의 재산관리인에게 반환된다.³³¹⁾

수수료와 관련하여 우리나라는 대통령령에 관련 규정을 위임하고 대통령령은 다시 여권법 시행규칙에 위임하고 있으나 일본의 여권법 제20조는 우리나라 여권법시행령에 담고 있는 세세한 여권수수료를 규정하고 있고 수수료로부터 발생한 이익에 대하여 지방자치단체의 실비수입권을 인정하고 그 나머지 만을 국고수입으로 하고 있다. 우리나라에서는 지방자치단체에 여권업무를 위임하고 도 업무보고 등을 외교통상부에서 받는 것과는 매우 다른 양상이다. 그리고 여권의 기재사항의 정정, 발급 또는 재발급을 필요로 하는 원인이 관청의 과실로 인하여 생긴 경우에는 법규정에 관계없이 수수료를 납부하지 않아도 된다고 명시함으로써³³²⁾ 행정과실로 인한 책임의 소재를 명백히 하고 일반국민에게 자신의 과실이 아닌 행위로 인한 손해를 부담하지 않도록 하고 있는 것은 우리 법규에서도 신속히 도입하여야 할 규정이다.

제 3 절 여권의 효력

1. 유효기간연장신청기간의 확대

개정된 여권법 제9조 제2항에 따르면 여권의 유효기간 만료후 6월 이내에는 유효기간을 다시 부여할 수 있으며 이 경우 유효기간을 다시 받은 여권은 외교통상부장관이 부여한 날로부터 유효기간을 연장받은 것으로 하도록 규정하고 있다. 이는 여권의 유효기간연장과 총유효기간의 범위 등을 신설함으로써 법적 근거를 명백히 하려는 것이다. 이에 따라 지금까지는 여권의 유효기간이 만료되기 되면 그 효력이 바로 상실되는 점 때문에 민원인의 불편과 물자의 낭비가

330) 이민귀화국, 업무규정, 215.2.

331) 22 CFR § 51.64(d)

332) 일본 여권법 제20조 제4항.

초래되었으나, 앞으로는 이를 해소하기 위하여 여권의 유효기간 만료일부터 6월까지 그 유효기간 연장신청이 가능하게 되었다.

이와같은 규정을 신설하는 입법취지는 본인의 부주의로 여권의 만료일이 지났더라도 6개월 이내에 연장신청을 하는 경우에는 여권을 계속 사용할 수 있도록 하려는 것으로 이러한 조치는 사용가능한 여권을 폐기하는데 따른 낭비를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 국민의 입장에서 기존 여권을 간단한 절차를 거쳐 계속 사용할 수 있게되어 경제적, 시간적으로 도움이 된다는 점에서 바람직한 조치라고 생각된다.

〈여권발급현황 및 발급수수료등〉

여 권 발 급 현 황	'97년 : 1,715,370건 '98년 : 00000건 607,528건(1월~8월)
발 급 수 수 료	신규 및 재발급 : 45,000원 유효 기간 연장 : 4,500원

그러나 이러한 조치는 일반국민에게 여권에 기재되어 있는 유효기간이 당연히 6개월 연장되는 것으로 잘못 이해되어 만료일이 지났거나 임박하였음에도 유효기간연장신청을 하지 아니하고 국외여행을 하는 경우가 발생할 수 있으며, 특히 국외여행중 이러한 일이 발생하는 경우 당사자는 큰 곤란에 빠지게 될 것이므로 이러한 일이 발생하지 아니하도록 적극적인 대국민홍보가 필요할 것이다.

2. 여권유효기간의 확대

우리나라 여권법은 법규정으로 여권의 유효기간을 정하지 않고 하위법령인 여권법시행령 제6조에서 일반여권의 유효기간을 5년으로 하고 유효기간연장의 경우에도 총 10년을 넘지 못하도록 하고 있다. 이에 비해 일본여권법은 제5조에서 일반여권의 유효기간을 10년 복수여권으로 하고 20세미만의 자 등에 대하여만 5년 유효기간의 여권을 발급하고 있다. 양국의 여권법령을 비교해 볼때 우선 유효기간규제의 법형식에 있어 일본은 여권과 관련한 중요사항으로 여권

의 유효기간을 법에 규정하고 있음에도 우리나라는 같은 내용을 시행령에 위임하여 규정하고 있고, 유효기간의 내용에 있어서도 우리나라 여권법이 일반인에게 절차적 번거로움과 비용의 지출을 부담시키는 여권유효기간연장신청이라는 절차 하나를 더 두고 있는 것이다. 더욱이 일반여권에 대해 5년 이내의 유효기간을 붙여 발급한다고만 규정하여 외교통상부장관에게 여권유효기간에 대한 과도한 재량권을 부여하고 있다.

앞에서 언급한 바와같이 여권은 국민의 기본권으로서 해외여행의 자유를 행사하기 위한 필수적 요건임에도 불구하고 여권의 유효기간에 대한 재량권을 과도하게 외교통상부장관에게 부여한 것은 국민의 기본권을 행정부가 자유로이 통제할 수 있는 결과를 가져올 수 있도록 하는 것이다.

따라서 미국, 일본, 독일의 경우 모두 일반여권의 유효기간을 10년으로 하고 있고 다만 일정한 연령의 자 또는 병역의무를 필하지 않은 자 등에 대하여는 원칙적으로 5년의 유효기간 또는 그 보다 단기간의 유효기간으로 여권을 발급할 수 있도록 하고 있음을 고려하여 우리나라도 여권의 유효기간을 처음부터 10년으로 규정하고 일정한 경우에 유효기간을 제한하여 발급하도록 하는 방안이 필요하다. 이는 여권소지자의 여권유효기간연장신청이라는 형식절차적인 불편해소와 기존 여권의 활용을 통한 물자절약이라는 측면에서 우리나라에서 도입을 긍정적으로 검토하는 것이 필요하다.

또한 5년 이내의 여권유효기간을 붙여 발급하는 경우에 국민에 대한 서면통지의무를 붙이고 있지 않은 것은 지나치게 행정편의적인 규정이라고 할 수 있다. 여권의 유효기간을 법령에 정한 것보다 단축하여 발급하는 경우 외국의 예와 같이 당사자에게 서면으로 그 사유를 통지하는 제도를 도입하여야 할 것이다.

3. 여권의 효력상실사유 확대문제

(1) 정부의 개정안

이번 여권법의 개정(99. 9. 9)에서는 반영되지 않았으나 정부는 여권법의 개정을 통해 여권의 양도·변조 및 그 사용 등을 방지하기 위하여 여권법 위반자 등에 대하여 그가 소지한 여권의 효력을 상실시키는 처분을 할 수 있도록 하고자 하였었다. 이는 특정한 경우에는 여권의 효력을 상실시킬 수 있는 법적

근거를 마련하고 여권의 효력을 상실시키는 경우 외교통상부장관이 동 여권소지자가 귀국등에 필요한 때에는 여행증명서를 발급할 수 있도록 하려는 것이었다.

원래 정부측의 개정안에 따라 여권의 효력을 상실시킬 수 있는 경우는 첫째, 대통령령으로 정하는 죄중 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄로 법관으로부터 체포 또는 구속영장이 발부된 피의자, 둘째, 장기 2년 이상의 형에 해당하는 죄로 기소된 후 법관으로부터 구속영장이 발부된 피고인, 셋째, 제13조에 해당하는 죄를 범하여 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자 등이다.

여권의 효력을 상실시키는 제도를 새로 도입하려는 입법취지는 현행 여권법상 특정한 죄를 범한 경우에는 소지하고 있는 유효한 여권의 반납을 명할수 있도록 규정되어 있음에도 상기 범죄자들의 소재파악이 어려워 반납명령이 사실상 실효를 거두지 못하고 있음에 따라 국가형벌권 행사의 실효성을 확보하기 위한 것이었다. 특정한 경우에 여권의 효력을 상실시키는 입법례는 미국과 캐나다 등 일부국가에서도 채택하고 있다. 따라서 여권의 효력을 상실시킴으로서 특히 외국에 도피중인 범법자들이 귀국하도록 유도하는 것은 국가 형벌권행사의 실효성을 확보하여 사회정의를 구현하기 위한 필요한 조치로 이해될 수 있다. 사실 여권의 효력을 상실시키는 규정의 신설문제는 실효성이 다소 낮더라도 사회정의를 구현하기 위한 국가의지표명의 측면과 자국민의 보호책임이라는 두가지 측면에서 어느 것을 입법정책상 채택할 것인지 신중히 논의된 후에 결정해야할 사항이다.

(2) 정부측 개정안의 검토의견

정부가 제시한 여권의 무효화조치는 다음의 두가지 측면에서 검토되어³³³⁾ 개정법에는 반영되지 않았다.

첫째, 여권은 국외에 있는 우리 국민의 신분을 국가가 확인하는 증명서이자 여행허가증으로서 국가는 국민을 보호할 의무가 있다. 여권의 효력을 상실시키는 취지는 여행허가를 철회하는데 있으나 이는 동시에 신분증을 무효화시키는 결과로 귀결되는 것이다. 따라서 동 여권 소지자는 외국에서 불법체류자가 될

333) 국회통일외교통상위원회, 여권법중개정법률안심사보고서, 5~7면.

뿐만 아니라 무국적자로 오인될 수도 있다. 효력이 상실된 여권의 소지자가 여행증명서를 발급받아 귀국하는 경우에는 별 문제가 없을 것이나 계속 체류하는 경우에는 국가가 자국민을 불법체류자 또는 무국적자로 만드는 결과가 될 것이다. 따라서 국가가 재외국민보호의무를 완전히 포기하는 것으로 해석되는 것이 바람직한 것인가하는 문제가 제기된다.

둘째, 제도의 실효성문제이다. 이 제도가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 특정 여권의 효력이 상실되었다는 사실을 각국의 출입국관리당국이 파악하고 적극적인 협조가 있어야 하지만 앞에서 언급한 바와같이 출입국관련 기관간의 협조체제가 구성되어 있지 않아 그러한 협조가 현실적으로 가능할 것인가는 의문시된다.

현재 상당수의 우리 국민이 외국에 불법체류하고 있는 현실과 특히 여권의 유효기간과 관계없이 자국의 비자기간만을 중시하는 국가도 있음을 고려할 때 실효성이 높을 것으로 보기는 어려울 것이다. 다만 여권의 무효화조치는 소지자에게 심리적 압박을 주게되어 귀국을 유도하거나 해외도피를 자제시키는 효과는 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여 국외로 도피하는 범법자문제는 현재 우리나라가 각국과 형사사범공조조약 및 범죄인인도조약을 계속 체결하고 있으며 최근 미국연방의회에서 우리나라와의 범죄인인도조약을 비준하여 국내 범법자들이 가장 많이 도피 중인 것으로 알려진 미국과도 동 조약이 발효될 것이므로 이러한 조약을 활용하여 해외도피범법자를 처리하는 것이 보다 효과적일 것이다.

(3) 효력상실사유추가

여권의 효력상실사유로서 우리나라여권법은 여권의 명의인이 사망하거나 우리나라의 국적을 상실하였을 경우 여권의 효력에 대한 규정을 두고 있지 않으나 일본 여권법은 제18조제1항의 1호에서 이를 규정하고 있으며 분실이나 반납에 의해 효력상실된 여권에 대한 관보고지의무를 외무대신에게 부여하고 있음도 향후 여권법의 개정시 고려하여야 할 내용이다. 여권의 반납과 관련하여 일본 여권법의 특이한 규정의 하나는 여권 소지자의 생명, 신체, 재산의 보호를 위하여 여행을 중지시킬 필요가 있을 때 외무대신이나 영사는 여권의 반납을 명할 수 있도록 한 것이다.

〈국외도피사범 도피국가별 현황〉

1998. 6. 30 기준

도 피 국 가	인 원(명)	도 피 국 가	인 원(명)
미 국	304	브라질	2
중 국	66	스위스	2
일 본	57	스페인	2
캐나다	28	아르헨티나	2
홍 콩	21	가 나	1
필리핀	19	네덜란드	1
태 국	15	말레이시아	1
호 주	12	방글라데시	1
싱가폴	10	볼리비아	1
뉴질랜드	8	오스트리아	1
인도네시아	5	우루과이	1
독 일	4	이탈리아	1
프랑스	4	캄보디아	1
괌	3	케 나	1
대 만	3	파키스탄	1
러시아	3	페 루	1
영 국	3	피 지	1
인 도	3	소재지불상	8
멕시코	2	계	601
베트남	2		

외국과의 범죄인인도조약 및 형사사법공조조약체결현황을 보면 범죄인인도조약은 호주, 캐나다, 스페인, 필리핀, 파라과이, 칠레, 멕시코, 미국 등 8개국과는 조약을 체결하여 효력이 발효하였고 아르헨티나, 브라질 등 2개국과는 조약에 서명하였으나 아직 발효하지는 않았다. 형사사법공조조약은 호주, 캐나다, 미국, 프랑스 등 4개국과 체결하여 효력이 발효중이고 중국과는 조약체결은 하였으나 효력은 아직 발생하지 않고 있다.

〈범죄인인도조약 및 형사사법공조조약체결현황〉

'99. 12. 24 현재

구 분	발 효	서 명
범죄인인도조약	호주, 캐나다, 스페인, 필리핀, 파라과이, 미국, 칠레, 멕시코(8개국)	아르헨티나, 브라질
형사사법공조조약	호주, 캐나다, 미국, 프랑스(4개국)	중 국

제 4 절 여권법위반에 대한 처벌강화

1. 여권법위반에 대한 제재

(1) 벌 칙

개정 여권법 제13조는 여권의 발급등의 신청을 위하여 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 여권의 발급등을 받은 자를 3년 이하의 징역 또는 700만원이하의 벌금에 처하고, 타인명의로 여권을 행사한 자는 2년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처하도록 처벌을 강화하였다. 또한 행사하게 할 목적으로 여권을 타인에게 양도·대여 또는 이를 알선하거나 행사할 목적으로 타인명의로 여권을 양도 또는 대여받은 자, 효력이 정지 또는 상실된 여권을 행사한 자, 여권을 채무이행의 확보수단으로 제공하거나 제공받은 자 등을 1년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금에 처하도록하는 규정을 신설하였다.

(2) 과태료

새로운 여권법에서는 제13조의2에 제2항 내지 제5항을 각각 다음과 같이 신설하여 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 외교통상부장관이 이를 부과·징수하고, 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터

30日이내에 외교통상부장관에게 이의를 제기할 수 있게 하였다. 또한 과태료 처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 외교통상부장관은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 하도록 하였다.

법률에 정한 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

2. 개정조항에 대한 평가

개정된 여권법은 여권 발급신청시 제출한 서류에 허위의 사실을 기재하거나 기타 부정한 방법으로 여권을 발급받은 자에 대한 형량을 상향조정하고 여권양도·대여 뿐만 아니라 그 알선행위를 한 자도 처벌하도록 하였다.³³⁴⁾ 이는 여권법 위반시의 처벌규정으로 여권발급을 위하여 허위사실의 기재 등 부정행위를 한 자에 대한 형량을 상향조정하려는 것이며 여권의 양도·대여행위를 알선한 자를 여권법상의 처벌대상자로 새로 규정하려는 것이다.

이와같은 처벌규정의 강화는 우리 국민의 해외여행이 빈번해지고 여권법 위반사범이 급증하는 현실을 감안할 때 적절한 조치로 판단된다.

〈여권분실 및 위·변조 현황〉

구 분	여권발급건수	여권분실건수	여권위·변조적발건수	
			외 국 인	내 국 인
1991	895,175	8,079	2	8
1992	996,031	13,337	12	48
1993	1,175,908	14,331	20	61
1994	1,486,563	17,179	39	63
1995	1,629,366	24,192	28	89
1996	1,909,231	42,001	82	136
총 계	10,609,966	199,826	502	1,144

334) 제13조 제4항.

여권법상 여권무효화조치를 인정하는 국가로는 미국, 캐나다, 호주, 오스트리아, 이탈리아 등이 있고 무효화조치를 인정하지 않는 국가로는 일본, 독일, 프랑스, 네덜란드 등이 있다.

1) 미 국

예외적으로 국가안보, 대외관계에 심각한 위해를 초래하는 경우 국무장관이 여권무효조치를 할 수 있다. 여권무효조치의 범위는 범죄사유로 수배, 기소, 형집행중에 있는 자가 소지한 여권 및 허위기재 또는 위·변조에 의한 부정여권 등이다.

미국은 외국정부로부터 여권무효 통보를 받는 경우 동인에게 기부여한 미국 사증을 반드시 무효화하지는 않으며 양국간 '범죄인인도조약'이 체결되어있지 않는 한 외국인 범법자 송환은 불가능하다.

2) 캐나다

여권무효조치의 범위는 외국에서 기소중이고 동 범죄행위가 캐나다법에 의해서도 기소가 가능한 경우, 여권을 국내외에서 캐나다법에 의해 기소가 가능한 범죄행위에 사용한 경우, 타인에게 여권을 양도한 경우, 여권발급신청서에 허위기재하여 발급받은 여권 등이다.

범법자의 강제송환은 양국 사법당국간의 '형사사법공조조약'에 의해 이루어지며 여권무효는 형사사법공조활동의 일부이다. 캐나다는 강제송환을 위해 연간 약 10여건의 여권무효를 외국정부에 통고하고 있다.

3) 호 주

여권무효조치의 범위는 자국 또는 외국의 안보를 저해할 경우, 타인의 신체에 위해를 가할 경우, 타인의 권리 및 자유를 침해할 가능성이 있는 경우 등이다. 호주정부는 외국정부로부터의 여권무효통보접수시 유효한 비자소지자는 추방하지 않고 비자만료시점에 송환하고 있다. 지난 5~6년 동안 여권무효를 외국정부에 통고한 건수는 약 10여건이다.

4) 오스트리아

여권무효조치의 범위는 여권 유효기간이 5년 이상 경과한 후 여권발급을 거

부당한 경우, 허위 기재, 훼손, 위·변조 등에 의한 부정여권 등이다. 외국정부가 여권무효를 통보하더라도 당사자가 오스트리아에서 불법체류자의 신분이 되는 것은 아니다. 양국간 '범죄인인도조약'이 없더라도 범죄자에 대한 외국관계 기관의 구속영장이나 법원판결문을 첨부하여 외교경로로 공식 요청하는 경우 협조가 가능하다.

5) 이탈리아

여권무효조치의 범위는 여권소지자가 외국에 있으면서 법원으로부터 부과된 부양의 의무를 수행하지 않거나 불구의 미성년 자녀를 돌보지 않는 경우이며 여권 소지자가 미성년자로서 외국에서 습관적으로 비도덕적인 행위를 일삼거나 위험하거나 건강에 유해한 직종에 종사하는 것이 확인된 경우 등이다.

3. 여권정보의 보호

미국과 독일은 여권법내에서 여권정보의 비밀유지를 위한 규정을 두고 있다. 즉 미국의 여권법에서는 여권서류에 기재된 신청인의 정보를 정보이용법(Freedom of Information Act)과 사생활보호법(Privacy Act)에 의해 보호하고 있다.³³⁵⁾ 또한 이 정보의 공개는 연방법에³³⁶⁾ 의해서만 요구될 수 있도록 하고 있으며, 독일여권법에서는 제16조에서 여권관련정보의 보호를 규정하고 있다. 우리나라의 경우 개인정보보호관련 법규에 의해 여권신청인의 여권신청서상의 개인정보가 보호되겠지만 여권법에서 다시 적절하게 여권법 내에 규정하는 방안을 모색하는 것도 고려해야 할 것이다.

제 5 절 여권법 하위법령의 개정

여권법의 개정과 함께 여권법시행령의 일부 내용도 개정되어야 할 것이다. 여권분실로 인한 여권재발급시 분실신고처리 절차를 거쳐야 하기 때문에 별도의 여권분실신고의무규정은 불필요하다. 또한 외교관여권의 유효기간 관련규정을 일반여권 및 관용여권의 관련규정과의 형평성을 고려하여 정비하여야 한다. 즉 일반여권 및 관용여권의 경우와 같이 외교관여권도 최초 유효기간에 관계없

335) 22 C.F.R § 51.33.

336) 22 C.F.R § §171.1 이하.

이 유효기간을 연장할 수 있도록하여야 한다. 독일 여권법에서와 같이 인도적인 차원에서 여권발급 등 제한의 해제요건에 인도적 사유에 의하여 국외여행이 필요한 경우를 추가하여야 한다. 그 같은 사례로는 국외에 거주 또는 장기 체류중인 가족의 부양 및 질병치료 등 인도적 사유로 긴급히 출국하여야 할 필요가 인정되는 경우이다.

여권법에 과태료의 부과·징수절차가 규정됨에 따라 동 절차의 세부규정이 신설되어야 한다. 이를 위해 외교통상부장관이 여권법의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 경우 당해 위반 행위를 조사·확인한 후 위반행위의 종류, 과태료의 금액, 납부기한 등을 명시하여 이를 납부하도록 서면으로 과태료처분 대상자에게 통지하여야 한다. 또한 과태료를 부과하고자 하는 경우에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료처분 대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기와 그 결과 등을 참작하여야 한다.

여권법시행규칙에 있어서도 행정규제 완화 및 중소기업경쟁력제고 측면에서 병역의무중사중인 산업기능요원에 대해서 복수여권발급을 하기 위한 근거규정이 필요하다. 또한 여권의 영문성명이 한글성명의 발음과 명백하게 불일치하는 경우, 여권의 영문성명과 상이한 영문성명이 국외에서 취업 또는 유학생활동 등으로 장기간 사용되어 당해 영문성명을 계속 사용할 필요가 인정되는 경우, 여권의 명의인이 특별한 사유로 사용하기를 원하는 영문명을 추가하는 경우, 여권의 영문성이 가족의 여권법상 영문성과 상이하야 일치시킬 필요가 인정되는 경우, 여권이 영문성명이 부정적인 의미를 갖는 경우에는 여권명의인이 증빙서류를 첨부하여 여권 영문성명의 정정재발급을 신청할 수 있도록 하여야 한다.

〈부록 1 : 미국여권법〉

여권법(PASSPORT)

제211조 삭제. July 3, 1926, c. 772, § 4, 44 Stat. 887

제211a조 여권의 부여, 발급 및 증명권한

국무장관은 여권을 부여하고 발급할 수 있으며, 외국에서 미국의 외교대표, 총영사, 영사, 또는 국무장관에 의하여 지명되는 책임있는 부영사 등, 그리고 미국속령 도서의 장과 행정관에 의하여 미국과 미국의 이익을 위하여 대통령이 정한 규칙에 따라 여권이 부여되고 발급되고 증명되도록 할 수 있으며 그외의 어떠한 자도 그러한 여권을 부여하거나 발급하거나 증명할 수 없다. 법에 의하여 권한이 부여되지 않는 한, 여권은 미국과 전쟁중에 있는 국가, 무력적 적대행위중에 있는 국가 또는 미국의 여행객에 대한 공중보건 또는 신체적인 안전에 대하여 절박한 위협이 있는 국가가 아닌 다른 어떤 국가에서 사용하는데 있어서 또는 사용하고자하는데 있어서 여행을 제한하는 것으로 지정되어질 수 없다.

* 이 조항은 1997년 105대 국회의 제1차회기에서 다음과 같이 개정되었다. 국무장관은 여권을 부여하고 발급할 수 있으며, 외교관 및 미국의 영사에 의하여 그리고 국무장관이 지명하는 미국시민인 국무성의 직원에 의하여, 그리고 미국속령 도서의 장과 행정관에 의하여 미국과 미국의 이익을 위하여 대통령이 정한 규칙에 따라 여권이 부여되고 발급되고 증명되도록 할 수 있으며 그외의 어떠한 자도 그러한 여권을 부여하거나 발급하거나 증명할 수 없다.

제212조 여권의 취득자격

미국시민인가의 여부에 관계없이 미국에 충성을 다하는 자가 아닌 자에 대하여는 여권을 부여하거나 발급하거나 증명하여서는 안된다.

제213조 여권의 신청, 최초여권에 대한 선서의 증명

연방의 권한에 의하여 또는 권한에 따라 어떤 자에게 여권이 발급되기 전에 당사자는 당해 여권의 발급에 대한 전제조건으로 진술되어야 하는 것으로 법에 의하여 또는 법에 의하여 위임된 규칙에 의하여 요구되는 각각의 모든 사항에 대하여 진실하며 자세한 설명을 포함하는 서면신청서를 작성하여 제출

하여야 한다. 당사자가 이전에 미국여권을 발급받지 못한 경우, 신청서는 국무장관에 의하여 선서를 시행하도록 위임되거나 권한을 받은 자 앞에서 자신의 선서에 의하여 적절하게 입증하여야 한다.

제214조 여권의 제작 및 발급수수료; 수수료의 면제

재무성은 각각의 발급된 여권에 대하여 규정에 의해 국무장관이 정한 수수료와 여권신청서의 수리를 위하여 국무장관이 정한 수수료를 징수하여야 한다. 단 국무장관은 규정에 의하여 연방공무원 또는 연방우편국이 접수한 각각의 여권신청 수수료를 징수하고 보관하도록 위임할 수 있다. 외국에서의 공무를 수행하기 위해 출국하는 연방공무원 또는 직원, 또는 그의 직계가족구성원, 또는 미국국적의 선박에 승선하여 근무하는 것과 관련하여 여권을 필요로하는 미국선원, 또는 당해 군인의 묘소를 방문하고자하는 외국에서 사망한 군인의 미망인, 자녀, 부모, 형제 또는 자매로부터는 어떠한 여권수수료도 징수될 수 없다. 이 조에 따라 여권수수료의 지불이 면제된 자가 연방공무원에게 제출한 신청에 대하여는 어떠한 수수료도 징수될 수 없다.

제214a조 잘못 부과 및 지불된 수수료 : 반환

이 법의 제214조에 의하여 수수료의 지불이 면제된 자에 대한 여권의 발급에 대하여 수수료가 잘못 부과되거나 지불된 경우에, 국무성은 수수료를 지불한 당해인에 대하여 그 총액을 반환할 권한이 있으며, 이러한 목적의 금액은 전용되어 질 수 있다.

제215조 생략

제216조 사증의 거부에 대한 수수료의 환불

외국에 있는 미국의 관련 공무원이 연방정부에 의하여 발급된 여권에 대한 사증부여를 거부하는 경우에, 국무성은 여권의 발행일로부터 6개월 이내에 서면신청과 미사용된 여권의 반환에 근거하여 여권이 발행된 자에 대한 환불을 위해 연방공무원에게 납입된 수수료를 반환할 권한이 있다.

제217조 삭제 (July 3, 1926, c. 772, §4, 44 Stat. 887)

제217a조 여권의 효력; 時限

여권은 국무성장관이 개별적 사안에 따라 또는 규칙에 따른 일반적 원칙에 따라 10년 이내로 효력을 제한하지 않는 한 발행일로부터 10년 동안 효력을 갖는다.

제218조 발행된 여권에 관한 보고

여권을 부여하거나, 발급하거나 또는 증명할 권한이 있는 모든 자는 국무장관에 대하여 그가 요구하는 형식과 시기에 따라 당해 여권에 관한 보고를 하여야 하며, 그러한 보고는 여권을 부여받았거나, 발급되어졌거나, 증명되어진 자의 이름과 다른 자세한 내용이 여권에 포함된 것과 같이 상술되어야 한다.

제219조 내지 제222조 삭제 (June 25, 1948, c. 645, §21, 62 Stat. 862, eff. Sept. 1, 1948)

제223조 내지 제229조 삭제 (June 27, 1952, c. 477, Title IV, § 403(a)(15), (20), (43), 66 Stat. 229, 280)

여권의 부여, 발급 및 증명에 관한 규칙 시행령

(EXECUTIVE ORDER) 제11295호

(1966. 8. 5, 31 F.R. 10603)

제 1 조 (권한의 위임)

국무장관은 대통령의 승인, 재가 또는 다른 조치가 없이도 1926년 7월 3일 법의 제1조에 의하여 여권의 부여, 발급 및 증명에 관한 연방규칙을 위한 지정과 규정을 하도록 대통령에게 부여된 권한을 행사하도록 지정되며 권한을 갖는다.

제 2 조 (대체명령)

이 집행명령의 제3조에 따라 다음의 명령은 대체된다.

(1) 1938년 3월 31일 집행명령 제7856호, "연방 여권부여, 발급에 관한 규칙"

(2) 1941년 7월 11일 집행명령 제8820호, "개정연방외무규칙"

제 3 조 (존치규정) 집행명령규정에 포함되어 있는 모든 규칙과 시행세칙은 이 명령의 제2조에 의하여 폐지되며, 그리고 이 명령의 발포당시 효력이 있는 규정에 근거하여 발한 모든 규칙과 시행세칙은 법의 운영에 의해 곧 종료되지 않는 한 이후 개정되거나 수정될 때까지 이 명령에 의하여 부여된 권한의 이행을 위하여 폐지될 때까지 완전한 효력을 유지한다.

〈부록 2 : 독일여권법〉

여권법(Paßgesetz)

제 1 장 여권규정

제 1 조 여권소지 및 제시의무

- (1) 외국에 여행하고자 하는 독일인은 유효한 여권을 소지하고 그것으로 자신의 신분을 증명하여야 한다. 이러한 의무는 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)의 여권의 제시로, 특별한 경우에는 독일연방공화국의 임시여권의 제시로 충분하다. 독일민주공화국(Deutsche Demokratische Republik)이 발급한 신분증명서의 제시를 통하여 자신의 신분을 증명할 수 있는 자는 이 의무를 부담하지 아니한다.
- (2) 여권을 복수 발급하여 신분을 증명할 법률상 이익이 없는 한, 어느 누구도 독일연방공화국의 여권을 복수로 소지하여서는 안된다.
- (3) 여권은 오직 기본법 116조 1항의 독일국민에게만 발급되고; 독일연방공화국의 소유로 한다.

제 2 조 여권소지 및 제시의무의 면제

- (1) 연방 내무부장관은 연방상원의 동의를 얻어 법령으로
 1. 특별한 경우에 국경통과를 간소화하기 위하여 또는 개개의 외국과의 교류에 있어서 독일인의 여권의무를 면제할 수 있다.
 2. 여권을 대신할 다른 공적 증명서를 도입하거나 허가할 수 있다.
- (2) 국경을 통과하는 교통을 경찰통제할 권한이 있는 주무관청은 개별적인 경우에 있어서, 특히 인도주의적 이유로 여권소지 및 제시의무의 예외를 인정할 수 있다.

제 3 조 출입국

다른 법률규정이나 국가간의 조약에 의하여 예외가 허용되지 않는 한, 국경통과는 허가된 국경통과장소(출입국 장소)와 규정된 통과시간 내에서만 허용된다.

제 4 조 여권의 기재사항

- (1) 여권과 임시여권은 통일된 양식에 따라 발급되어야 하며; 여권은 일련번호를 갖는다. 여권에는 소지인의 사진과 그의 서명 이외에 다음의 인

〈부록 2 : 독일여권법〉

적사항이 기재되어야 한다.

1. 姓과 경우에 따라서는 출생시의 姓
2. 이 름
3. 박사학위
4. 세례명/예명
5. 생년월일과 출생지
6. 성 별
7. 신 장
8. 안구의 색깔
9. 주 소
10. 국 적

임시여권은 2문 6호를 제외한 인적사항을 포함한다.

(2) 여행여권은 부동산자로 표시된 부분이 포함된다. 아래의 기재사항이 포함되어야 한다.

1. 여행여권의 약어인 "P"
2. 독일연방공화국의 약어인 "D"
3. 姓
4. 이 름
5. 박사학위
6. 여권발급관청의 관청인식번호와 그 다음에 부여된 여권번호를 조합한 여행여권의 일련번호
7. 독일인의 신분을 나타내는 약어인 "D"
8. 생년월일
9. 소지인이 여성임을 나타내는 약어인 "F"와 남성임을 나타내는 약어인 "M"
10. 여행여권의 유효기간
11. 조사부호(Prüfziffern)와
12. 여백(Leerstellen)

(3) 연방내무부장관은 외무부와 협의하여 연방상원의 동의를 필요로 하는 법령을 통하여 사진에 대한 개별사항 및 여행여권과 임시여행여권의 기재사항을 정한다. 이는 다른 법률규정이 있거나 다른 국가간의 조약이

체결되어 있지 않는 한, 여행증명서(여권을 대신하는 신분증명서)에도 적용된다. 여권과 임시여권에 여권소지인의 아직 만16세에 달하지 않은 자녀의姓과 이름, 생년월일과 性別을 기재할 수 있다.

- (4) 여행여권 기재사항을 결정할 때, 유럽공동체의 회원국에서 통일된 견본에 의한 여권도입에 대한 1981년 6월 23일(ABl. EG Nr. C 241 S. 1)과 1982년 6월 30일(ABl. EG Nr. C 179 S. 1)의 유럽공동체의 정부대표자의 결정을 기초하여야 한다.
- (5) 사진에 대한 개별사항과 직무여권, 정부여권, 외교여권(공용여권)의 양식은 연방 내무부장관이 외무부와 협의하여 연방상원의 동의를 필요로 하지 않은 법령으로 정한다. 공용여권에 여권소지인의 직무관계를 표시할 수 있다. 법령은 여권의 유효기간, 발급, 회수, 보전과 소지인의 의무에 관하여 이 법률과 상이한 규정을 보유할 수 있다.

제 5 조 유효기간

- (1) 여권은 10년을 유효기간으로 발급된다. 아직 만26세에 달하지 않은 자는 여권의 유효기간을 5년으로 한다. 제1조 2항의 경우에 여권의 유효기간은 5년으로 한다. 임시여권은 일반적으로 1년을 유효기간으로 발급된다. 유효기간의 연장은 허용되지 않는다.
- (2) 제7조 2항은 아무런 관계가 없다.

제 6 조 여권의 발급

- (1) 여권은 신청으로 발급된다. 여권 발급신청자와 그 법정대리인은 발급신청시 대리인에 의해 대리되어질 수 없다. 미성년자 그리고 행위무능력자 또는 미성년 이외의 다른 이유로 행위능력이 제한되는 자를 위해서는 보호·감독자로서 그들의 체류지를 결정해야 하는 자만이 여권발급을 신청할 수 있다.
- (2) 신청시에 여권신청자의 인적사항과 독일국민으로서 그의 특성을 확정하기 위하여 필요로 하는 모든 사항이 기술되어야 하고 입증되어야 한다.
- (3) 여권발급관청은 여권신청자의 개별적인 출석과 그 서명의 공증을 요구할 수 있다. 여권신청자의 인적사항에 대해 의문이 있으면, 그의 동일성을 확인하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다. 여권발급관청은 여권신청자의 인적사항을 다른 방법으로 알 수 없거나 매우 어려운 경우에 확인을 위한 직무상의 조치를 할 수 있다. 동일성이 확정된 경우에, 신원

<부록 2 : 독일여권법>

확인과 관련하여 입수된 기초자료는 무효화시켜야 한다. 무효에 대하여 기록이 작성되어야 한다.

- (4) 여권발급관청은 중요한 공공이익이 있거나 당사자들의 본질적인 불이익을 회피하기 위하여 요청되는 경우에, 직권으로 여권을 발급할 수 있다.
- (5) (1)항에서 (4)항은 이를 위해 적용되는 법률규정에 다른 규정이 없는 한, 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서 발급의 경우에도 같다.

제 7 조 여권발급의 거절

(1) 다음의 사유에 해당하는 여권신청자는 여권발급이 거절될 수 있다.

- 1. 독일연방공화국의 내적 또는 외적 안전 기타 중요한 이해관계를 위태롭게 한 자;
 - 2. 형사소추 혹은 형의 집행이나 법률에 의한 자유박탈과 결합된 교정과 보호조치에 대한 집행 또는 명령을 침해하고자 한 자;
 - 3. 마약의 수입, 수출, 통항 또는 유통에 관한 마약법 규정을 위반하고자 한 자;
 - 4. 조세의무를 면탈하거나 관세법과 독점법 또는 외국무역법상의 규정을 위반하고자 하거나, 수출입 또는 통항금지나 제한규정을 심히 위반하려는 자;
 - 5. 법률상의 부양의무를 회피하려는 자
 - 6. 권한 없이 외국군대에 입대할 의무를 부담하려는 자
 - 7. 기입이 시작된 동년생(Geburtsjahrgang)의 병역의무자로서 병역의무법 제3조 2항에 따라 관할방위청으로부터 필요한 추인을 얻지 않고 3개월 이상 병역의무법상의 효력지역을 벗어나려는 자
 - 8. 병역의무자로서 병역의무법 제48조 1항 5호 b 또는 제48조 2항에 따라 관할방위청으로부터 필요한 추인을 얻지 않고 병역의무법의 효력지역을 벗어나려는 자
 - 9. 승인된 집총거부자로서 민간복무법(Zivildienstgesetz) 제23조 4항에 의한 민간복무를 위한 연방관청으로부터 필요한 추인을 얻지 않고 3개월 이상 민간복무법상의 효력지역을 벗어나려는 자
- 6, 7, 8 그리고 9호의 규정은 베를린 주에 적용되지 않는다.

(2) 여권발급의 거절이 상당하지 아니할 때, 특히 여권의 효력범위 또는 유효기간을 제한하는 것이 충분할 경우에 발급을 거절해서는 아니된다. 그

제한은 여권에 기재되어야 한다. 만약 제한사유가 해소되면 신청으로 새로운 여권이 발급된다.

- (3) (1)항과 (2)항은 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서의 거절사유의 경우에도 같다.
- (4) 이 법률의 효력범위 안으로 입국하기 위한 여권 또는 여행증명서는 거절되어서는 안된다.
- (5) 베를린으로 그리고 베를린에서 또는 독일민주공화국 내에서 그리고 동베를린으로의 여행을 위한 여권과 여행증명서는 거절되어서는 안된다.

제 8 조 여권박탈

여권이나 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서는 제7조 1항에 의한 여권발급의 거절사유가 발생하였음을 알게 되었을 때 소지인에게서 박탈되어질 수 있다.

제 9 조 여권법상 조치의 기록

제7조 1항이나 제8조에 의한 명령은 경찰의 국경수배명단에 기록되어야 한다.

제10조 출국금지

- (1) 국경통과교통을 경찰통제할 권한이 있는 주무관청은 제7조1항에 의하여 여권이 거절되거나 제8조에 의하여 박탈된 독일인 또는 신원증명에 관한 법률 제2조 2항에 따라 명령이 선고된 독일인에게 외국으로의 출국을 금지할 수 있다. 주무관청은 제7조 1항의 요건이 존재하는 것으로 인정될 때 또는 국경통과를 위한 유효한 여권 또는 여행증명서를 휴대하지 아니할 때 독일인에게 외국으로 출국을 금지할 수 있다. 제7조 2항 1문에 의하여 여권의 효력범위 또는 유효기간이 제한되어질 수 있는 사실이 인정될 때에도 독일인에게 외국으로 출국이 금지될 수 있다.
- (2) 국경통과교통을 경찰통제할 권한이 있는 주무관청은 1항 1문에 의하여 외국으로 출국이 금지된 독일인에게, 긴급한 이유로 외국으로 여행하여야 하는 것을 그가 소명한 경우에는 예외적으로 출국을 허용할 수 있다.
- (3) 이 법률의 효력범위 내로의 입국을 독일인에게 거절하여서는 안된다.

제11조 무효

여권 또는 여행증명서는 다음의 경우에 무효이다.

1. 여권 또는 여행증명서가 여권소지인의 동일성확정에 적합하지 않거나 변

〈부록 2 : 독일여권법〉

경되었을 때;

2. 이 법에 따른 기재가 잘못되거나 적절하지 아니한 때. 다만 주소에 관한 표시는 제외한다.
3. 유효기간이 경과한 때

제12조 회 수

- (1) 제11조에 의하여 무효인 여권이나 여행증명서는 회수될 수 있다.
- (2) 권한 없이 복수여권을 소지한 경우에, 하나가 될 때까지 복수여권은 회수될 수 있다.
- (3) 회수의 사유가 치유되거나 소멸한 경우에는 회수되어질 수 없다.

제13조 보 전

- (1) 여권 또는 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서는,
 1. 어떤 자가 그것을 정당한 권한 없이 소지할 때;
 2. 제7조 1항에 의하여 소지인에 대하여 여권거절사유가 존재하는 사실이 인정될 때;
 3. 제12조의 회수사유가 존재하는 사실이 인정될 때 보전될 수 있다.
- (2) 보전은 서면으로 증명되어야 한다.
- (3) 제1항과 2항은 외국에서의 신원증명서에 준용된다.

제14조 즉시집행

해외여행의 금지(제10조)와 여권보증(제13조)에 대한 이의와 취소의 소는 집행정지의 효력이 없다.

제15조 소지인의 의무

여권의 소지인은 여권발급관청에 다음의 경우 지체없이 이행할 의무가 있다.

1. 여권의 기재사항이 적절하지 아니한 경우에 여권의 제출의무
2. 신 여권의 수령시 요구에 따라 구 여권의 제출의무
3. 여권의 훼손이나 재발견시 통고의무

제16조 데이터보호법상의 규정

- (1) 여권은 소지인의 지문이나 암호문을 포함해서는 안된다. 여권의 일련번호와 조사부호는 여권소지인의 인적사항에 대한 데이터나 또는 그와 같은 데이터에 대한 암시를 포함해서는 안된다. 모든 여권은 새로운 일련번호를 부여받는다.
- (2) 여권의 신청, 발급 그리고 교부가 여권발급 주무관청을 제외하고 필요

한 표시를 기록하는 기회로 이용되어서는 안된다. 여권발급을 위한 신청 서류 또는 인적특성을 나타내는 사진의 기록(마이크로필름)의 경우에도 같다.

(3) 모든 일련번호들을 포함한 중요한 저장(기록)은 연방인쇄소에서만 그리고 절대적으로 여권의 행방을 증명하기 위해서 행하여져야 한다. 이 저장된 기록이 절대적으로 그리고 임시로 여권제작에 이용되지 않는 한, 연방인쇄소에 제4조 1항이 규정하고 있는 내용의 기록(저장)이 허용되지 않는다. 그 후 저장된 기록들은 말소되어져야 한다.

(4) 파일에서 신원을 나타내는 데이터를 찾아내거나 파일의 접속이 일련번호의 도움으로 가능하도록, 일련번호가 사용되어서는 안된다. 다음 각 호에 어긋나게 일련번호를 사용하여서는 안된다.

1. 파일에서 신원을 나타내는 데이터를 찾기 위하여 여권발급관청이 사용하는 행위
2. 연방과 주의 경찰서 그리고 경찰근무소에서 무효로 되거나 분실되거나 또는 무권리자에 의해 이용될 혐의가 있는 여권을 파일에서 찾아내기 위하여 일련번호를 사용하는 행위

일련번호는 1991년 9월 1일부터 전입·출신고명부에 저장되어서는 안된다.

(5) 1항부터 4항은 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서의 경우에도 같다.

제17조 공공분야에서의 파일과 자동저장으로부터 자동불러오기

(1) 행정기관과 그밖의 공공기관은 인적관련자료를 자동으로 불러오기 위해 여권을 사용하여서는 안된다. 1문과 달리 연방과 주의 경찰서 그리고 경찰근무소 또한 국경통제의 임무를 수행하기 위한 경우에 세관은 다음과 같은 목적을 위하여 그들의 직무와 권한 내에서 여권을 인적관련자료의 불러오기에 사용하여야 한다.

1. 국경통제를 위하여
 2. 형사소추, 형의 집행 또는 공공안전을 위한 위험을 방지라는 이유로 수배 또는 체류지확인을 위하여 경찰수배명단에 기입하는 경우
- 확인이 되지 않는 불러오기에 대하여, 제2항에 의하여 유보된 법률규정은 인적사항의 기재를 정당화하여서는 안된다.

〈부록 2 : 독일여권법〉

- (2) 법률상 다른 규정이 없는 한, 자동적인 여권의 검토시에 인적관련자료가 파일에 저장되어서는 안된다. 확정되어진 경찰수배인원으로부터 불러오기를 하는 경우에도 같다.

제18조 비공공분야에의 사용

- (1) 여권 또는 여행증명서는 비공공분야에서도 증명서 그리고 적법한 서류로 이용될 수 있다.
- (2) 일련번호의 도움으로 파일로부터 인적관련자료의 불러오기 또는 붙이기 가능하도록 일련번호를 사용하여서는 안된다.
- (3) 여권은 인적관련자료의 자동적인 불러오기나 인적관련자료의 자동적 저장을 위해 사용되어서는 안된다.

제19조 관 할

- (1) 이 법의 효력범위에서 여권사무는 주에 의해 정하여진 관청에 속한다: 베를린 주를 위한 특별규정은 아무런 영향이 없다. 유효기간이 단기인 여행증명서로 배타적으로 규정된 공적증명서의 발급은 국경통과하는 교통의 경찰통제를 위한 주무관청과 사무소에 속한다.
- (2) 외국에서 여권사무는 외무부에 의해 정하여진 독일연방공화국의 외국대표기관에 속한다.
- (3) 이 법의 효력범위에서 토지관할은 여권신청자 또는 여권소지자가 거주를 위하여, 다수의 주소가 있는 때는 주된 거주를 위하여 신고한 지역의 여권발급관청에 속한다. 외국에서 여권을 발급받으려 할 때는, 토지관할은 여권신청자 또는 여권의 소지인이 일상적으로 체류하는 지역의 여권발급관청에 있다. 이에 따라 토지관할이 없으면, 토지관할은 여권신청인이 임시로 체류하는 지역의 여권발급관청에 있다.
- (4) 관할이 없는 여권발급관청은 관할관청의 권한의 위임이 있어야 한다. 이 법의 효력범위 내에 입국하려고 여권이나 여행증명서를 발급받기 위해서는 이러한 권한의 위임을 필요로 하지 않는다.
- (5) 관용여권의 발급관청은 외무부이다.
- (6) 여권보전은 여권발급관청과 인적사항의 확정을 위한 권한이 있는 관청 그리고 공무원에 속한다.

제20조 수수료

- (1) 이 법과 이에 근거한 법률규정에 의한 직무행위를 위해서, 직무행위를

야기한 자 또는 그러한 경우가 아닌 때에는 이익을 얻는 자에게 비용(수수료와 지출금)을 징수할 수 있다.

(2) 연방내무부장관은 연방상원의 동의를 얻어 법령으로 수수료를 부담하게 되는 구성요건, 수수료의 정도 그리고 허용되는 지출금의 범위를 자세히 규정하거나 비용납부의무에 대한 예외를 허용할 권한이 있다. 이 법에 의한 직무행위를 위하여 이러한 수수료와 지출금을 제외하고는 주법의 규정에 의해서도 그밖의 수수료와 지출금을 징수하여서는 안된다. 1항에서 기술한 직무행위를 위한 수수료는 50마르크, 수인에게 유효한 여행증명서의 발급을 위한 수수료는 100마르크를 초과하여서는 안된다. 1항에 따른 직무행위를 위한 수수료는 직무행위가 신청인의 요청에 의해 여권발급관청의 근무시간 외에 이루어진 경우에는 규정요금 2배 범위내에서 정하여 질 수 있다.

(3) 연방외무부장관은 구매력의 차이를 조정하기 위하여 독일연방공화국의 외국대표기관에 의해 직무행위를 위하여 징수되는 수수료를 감액하거나 또는 200%까지 할증을 정할 수 있다.

제21조 여권명부

(1) 여권발급관청은 여권명부를 관장한다.

(2) 여권명부는 사진과 여권소지인의 서명뿐만 아니라 제작표시 이외에 다음의 자료가 반드시 포함되어야 한다.

1. 姓과 경우에 따라서는 출생시의 성(Geburtsname)
2. 이 름
3. 박사학위
4. 세례명/예명
5. 생년월일과 출생지
6. 성 별
7. 신장, 안구의 색
8. 현주소
9. 국 적
10. 일련번호
11. 유효기간
12. 여권에 기재된 어린아이의 姓, 이름, 생년월일과 性別

〈부록 2 : 독일여권법〉

13. 법정대리인의 姓, 이름, 생년월일과 서명
14. 발급관청
15. 제7조, 제8조와 제10조에 의한 명령에 대한 기재

(3) 여권명부는

1. 여권의 발급과 그 적법성 보장,
2. 여권을 소지하거나 발급받은 사람의 동일성 보장
3. 이 법의 시행에 쓰인다.

(4) 여권명부의 인적관련자료는 최소한 신 여권의 발급까지 그러나 기껏해야 여권의 유효기간의 경과 후 5년까지 그것과 관련되는 곳에 저장되어야 하고 그리고 나서 삭제되어야 한다. 외국에 있는 여권발급관청을 위해 영사업무에 이용할 때는 30년이다.

제22조 여권명부에서 자료의 처리와 이용

(1) 여권발급관청은 이 법률의 규정과 다른 법률이나 법령에 따라 인적관련 자료를 조사하고, 전달하여야 하며, 그밖에 처리하거나 이용하여야 한다.

(2) 여권발급관청은 여권명부에 대한 자료를 다음과 같은 요건하에 요청으로 다른 관청에 인도하여야 한다.

1. 촉탁관청은 법률 또는 법령에 의하여 그러한 자료를 보유할 권한이 있을 것
2. 촉탁관청이 자료를 알지 못하고는 주어진 직무를 수행할 수 없는 상태일 것
3. 관련자에게서 자료를 조사할 수 없거나 과도한 비용에 의해서만이 조사할 수 있거나, 또는 직무를 수행하기 위하여 필요로 하는 직무종류에 따라 그와 같은 자료조사가 중지되어야 할 것

그밖에 전입·전출신고명부에 기재된 자료와 관련하여 전입·전출신고법에 규정된 제한이 적용된다.

(3) 촉탁관청은 2항의 전제요건이 존재하는 가에 대하여 책임을 부담한다. 2항에 의하여 촉탁은 관청의 장으로부터 특별히 위임을 받아 담당공무원이 한다. 촉탁관청은 촉탁이유와 인도된 자료의 출처 그리고 필요한 자료를 서면으로 제출하여야 한다. 연방헌법보호기관, 연방정보국, 군방첩기관, 연방형사국 또는 연방검찰총장이 자료인도를 여권발급관청에 촉탁하면, 촉탁관청은 인도이유에 관하여 관련자의 이름과 주소를 기재하여야

한다. 이러한 기재는 특별히 보존되어야 하고, 기술적이고 체계적인 조치에 의하여 보존되어야 하고 인도된 연도 다음 연도 말에 말소시켜야 한다.

- (4) 여권명부의 자료와 진입·진출신고명부의 자료는 다른 명부의 정리를 위하여 사용되어야 한다.

제23조 명령권한

- (1) 연방정부는 내적 또는 외적 안전 또는 연방공화국의 그밖의 중요한 이익이 필요할 때, 이 법률 그리고 이를 위해 공포된 법령의 시행을 위하여 개별명령을 할 수 있다.
- (2) 베를린 주에서는 개별명령의 시행은 베를린 행정부의 동의를 필요로 한다.

제 2 장 벌칙과 과료규정

제24조 범 죄

- (1) 기본법 제116조 1항에 의미에 있어서 독일인으로서 다음의 경우에 1년 이하의 징역 또는 벌금형에 처한다.
1. 여권발급이 거절되거나 박탈되거나 신분증명서에 관한 법률 제2조 2항에 의하여 집행할 수 있는 명령이 있는 경우임에도 외국국경을 넘어 여행하여 이 법의 효력범위를 벗어난 경우
 2. 제10조 1항 2문 또는 3문에 의하여 국경을 통과하는 교통에 대해 경찰통제할 권한이 있는 관청으로부터 제10조 1항 2문 또는 3문에 의하여 출국이 금지되었는데도 외국국경을 넘어 여행하여 이 법률의 효력범위를 벗어난 경우
- (2) 미수범은 처벌될 수 있다.

제25조 질서위반

- (1) 과실로 제24조 1항 1호에 규정된 행위를 범한 자는 질서위반범으로 다룬다.
- (2) 다음의 자도 질서위반범으로 다룬다.
1. 부정확한 기재를 통하여 여타의 여권발급이 이루어진 경우
 2. 국경을 통과하는 교통에 대한 경찰통제를 피하는 경우
 3. 제15조 3호에 반하여 여권을 훼손하거나 또는 재발견을 알리지 않거나 적시에 하지 아니한 경우

<부록 2 : 독일여권법>

4. a) 제18조 2항에 의하여 일련번호의 사용금지를 위반한 경우
 - b) 제18조 3항에 의하여 인적관련자료를 자동으로 저장하기 위하여 또는 자동으로 불러오기 위하여 여권의 사용금지를 위반한 경우
- (3) 고의 또는 과실로 아래의 경우를 위반한 자는 질서위반범으로 다루어진다.
1. 제1조 1항에 반하여 국경을 넘기 위한 유효한 여권을 소지하지 않거나 제2조 1항 1호에 따른 법령에 의하여 작성되거나 또는 허가된 여행 증명서를 소지하지 않은 경우
 2. 제3조에 반하여 허용된 출입국 장소 또는 규정된 출입국시간 이외에 통과하는 경우
- (4) 제1항, 제2항 1호, 3호와 4호, 제3항의 경우에 질서위반범은 5000 마르크까지의 과태료를, 제2항 2호의 경우에는 1만 마르크까지의 과태료를 부과할 수 있다.
- (5) 제2항과 제3항의 경우에 질서위반 미수범은 처벌될 수 있다.
- (6) 제2항 1호와 3호의 경우에 외국에서 범한 행위도 처벌될 수 있다.

제26조 과료부과기관

질서위반에 관한 법률 제36조 1항 1호에 있어서 행정관청은

1. 독일연방공화국의 외국대표기관을 위해서 외무부 또는 법령에 의하여 연방내무부장관과 협의하여 연방외무부장관에 의하여 정하여진 연방관청이다. 이 법령은 연방상원의 동의를 필요로 하지 않는다.
2. 주가 연방과 협의로 국경경찰의 개별업무를 독자적으로 행사할 권한이 없는 경우에는 국경보호국(출입국관리국)이다.

제 3 장 종결규정

제27조 일반 행정규정

- (1) 연방내무부장관은 연방상원의 동의를 얻어 이 법의 시행과 이 법에 의하여 위임된 법령의 시행을 위하여 일반 행정규정을 공포한다.
- (2) 일반행정규정이 연방관청에 대한 것일 때에는 연방상원의 동의를 필요로 하지 않는다.
- (3) 연방외무부장관은 공용여권의 발급에 대한 일반행정규정을 공포한다.

〈부록 3 : 일본여권법〉

여권법(旅券法)

제 1 조 (목적)

이 법은 여권의 발급, 효력 기타 여권에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조 (정의)

이 법에 있어서 다음 각호 용어의 의미는 각각 해당 각호에 정하는 바에 의한다.

1. 공용여권

국가의 용무를 위해 외국을 여행하는 자(도항하는 자) 및 그가 도항할 때 동반하거나 외국을 여행하는 중에 그 소재지에 불러들인 배우자, 자녀 또는 사용인에 대해 발급되는 여권을 말한다.

2. 일반여권

공용여권 이외의 여권을 말한다.

3. 各省各廳의 長

본국에서 공용여권에 의하여 외국을 여행하는 자(그가 동반되거나 초청되는 배우자, 자녀 또는 사용인인 경우에는, 그를 동반하거나 초청하는 자)가, 소속된 각성각청(중의원, 참의원, 재판소, 회계감사원, 내각, 총리부, 각 성을 말한다.)의 장인 중의원의장, 참의원의장, 최고재판소장, 회계감사원장, 내각총리대신, 각성의 대신을 말한다. 다만, 그가 각성각청중 어디에도 소속되어 있지 않은 경우에는 외무대신으로 한다.

4. 도도부현

본국에서 일반여권에 의해 외국에 여행하는 자의 주소 또는 거처의 소재지를 관할하는 도도부현을 말한다.

5. 도도부현지사

전호에 규정하는 도도부현의 지사를 말한다.

6. 여권의 명의인

여권의 발급 또는 재발급을 받는 자를 말한다.

제 3 조 (일반여권의 발급신청)

①일반여권을 발급받으려고 하는 자는 외무성령에 정하는 바에 의해 다음의 서류 및 사진을 국내에서는 도도부현에 출두하여 도도부현지사를 경유하여 외무대신에게, 국외에서는 가장 가까운 영사관(영사관이 설치되어 있지 않은 경우에는 대사관 또는 공사관, 이하 같다)에 출두하여 영사(영사관의 장을 말한다. 이하 같다)에게 제출하여 일반여권의 발급을 신청하여야 한다. 다만, 국내에서 신청할 경우, 시급을 요하고 또 도도부현지사 또는 외무대신이 그 필요성을 인정할 때에는 직접 외무성에 출두하여 외무대신에게 제출할 수 있다.

1. 일반여권발급신청서
2. 호적등본 또는 호적초본
3. 신청자의 사진
4. 여행목적지의 관헌이 발급한 입국에 관한 허가증, 증명서, 통지서 등을 신청서에 첨부할 필요가 있는 자에 대해서는 그 서류
5. 전 각호의 사항 이외에 여행목적지 및 여행목적에 의해 특히 필요한 서류
6. 그밖에 참고가 되는 서류를 갖고 있는 자에 대해서는 그 서류

②전항 제2호의 서류는 다음 각호의 경우에는 그 것을 제출할 필요가 없다. 다만 제1호에 해당하는 경우에 국내에 있어서 도도부현지사(직접 외무대신에게 제출하는 경우에는 외무대신, 이하는 본조에 있어서는 동일하다)가, 국외에 있어서는 영사가, 그의 신분상의 사실을 확인하기 위해 특히 필요하다고 인정할 때에는 그렇지 않다.

1. 제10조2의 규정에 근거하여 전항의 신청을 할 때
2. 외무대신이 지정하는 경우에 해당하는 경우, 국내에서는 도도부현지사가, 외국에는 영사가 그자의 신분상의 사실이 명백하다고 인정할 때

③도도부현지사는 일반여권의 발급신청을 수리함에 있어서 신청자가 본인이며 해당 일반여권발급신청서에 기재된 주소 또는 거처에 기거하고 있음을 확인해야 하고, 그러기 위해서 외부성령으로 정하는 바에 의해 이와같은 사항을 입증하는 서류의 제시 또는 제출을 신청자에게 요구할 수 있다.

④제1항의 일반여권발급신청에 관한 서류·사진의 제출은 외무성령에 정하는 바에 따라 다음의 자를 통해 할 수 있다.

1. 신청자의 배우자 또는 2촌 이내의 친족
2. 전호의 자 이외에 신청자가 지정한 자(해당 신청자를 위해 서류와 사진을 제출하는 것이 적당하지 않은 자로서 외무성령으로 규정한 자는 제외한다)

제 4 조 (공용여권의 발급청구)

①공용여권의 발급청구는 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게, 국외에서는 공용여권의 발급을 받으려고 하는 자가 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 다음의 서류와 사진을 제출하여야 한다.

1. 공용여권발급신청서
2. 공용여권의 발급을 받으려고하는 자의 사진
3. 사용인에 대해서는 호적등본과 호적초본
4. 국외에서 공용여권의 발급을 받으려고 하는 자에 대해서는 공용여권의 발급을 필요로 하는 이유를 입증하는 서류

②전항에 있어서 공용여권의 발급을 받으려고 하는 자가 본국과 외무대신이 지정하는 지역이외의 지역을 수차 왕복하려고 하는 경우에는 그와 같은 취지와 이유를 공용여권발급청구서에 기재하여 수차왕복용 공용여권의 발급을 신청할 수 있다.

제 4 조의 2 (여권의 2중 受給의 금지)

여권의 발급을 받은 자는 그 여권이 유효한 한 재차 여권의 발급을 받을 수 없다. 다만, 외무대신 또는 영사가 그 자의 보호 또는 향도의 편의를 위해 특히 필요가 있다고 인정하는 경우에는 그렇지 않다.

제 5 조 (일반여권의 발행)

①외무대신 또는 영사는 제3조의 규정에 의한 발급신청에 근거하여 외무대신이 지정하는 지역 이외의 모든 지역을 여행목적지로하여 기재한 유효기간 10년의 수차왕복용 일반여권을 발행한다. 다만, 해당 발급신청을 하는 자가 다음 각호의 1에 해당할 때에는 유효기간을 5년으로 한다.

1. 유효기간이 5년인 일반여권의 발급을 받으려고 하는 취지를 일반여권발급신청서에 기재하여 신청하는 자인 경우
2. 20세 미만의 자인 경우

②외무대신 또는 영사는 전조 단서규정의 경우에는 일반여권을 발행하는 경우 또는 제13조 제1항 각호의 1에 해당하는 자에 대해 일반여권을 발행하는

〈부록 3 : 일본여권법〉

경우 전항의 일반여권에 대하여 여행목적지를 개별적으로 특정해서 기재하거나 유효기간을 10년(해당 일반여권의 발급신청을 하는 자가 동항 각호의 1에 해당하는 경우에는 5년)미만으로 할 수 있다.

③제2항의 규정에도 불구하고 외무대신 또는 영사는 제1항의 외무대신이 지정하는 지역에 여행하려고 하는 자가 제3조의 규정에 의한 발급신청을 할 경우에는 여행목적지를 개별적으로 특정하여 기재한 유효기간 10년(해당발급의 신청을 하는 자가 동항 제2호의 경우에 해당할 때에는 5년)의 1회 왕복용 일반여권을 발행한다. 다만 외무대신이 적당하다고 인정한 때에는 여행목적지를 개별적으로 특정하여 기재한 유효기간 10년(해당발급의 신청을 하는 자가 동항 각호의 1에 해당할 때에는 5년)이하의 수차왕복용 여권을 발행할 수 있다.

제5조의2 (공용여권의 발행)

외무대신 또는 영사는 제4조의 규정에 의한 발급청구에 근거하여 유효기간 5년의 1회 또는 왕복용 공용여권을 발행한다. 다만 동조 제2항의 청구가 있었던 경우에 수차 왕복의 필요를 인정할 때에는 유효기간 5년 이하의 수차 왕복용 공용여권을 발행할 수 있다.

제 6 조 (여권의 기재사항)

①여권에는 다음의 사항을 기재한다.

1. 여권의 종류, 번호, 발행연월일, 유효기간만료일
2. 여권명의인의 성명 및 생년월일
3. 여행목적지
4. 전3호 이외에 외무부령으로 정하는 사항

②전항 제3호의 여행목적지를 지역명으로 포괄기재하는 경우에 지역의 범위는 외무대신이 관보에서 고지하는 바에 의한다.

제 7 조 (여권의 교부)

①제5조의 규정에 의해 발행된 일반여권은 국내에서는 도도부현의 지사가, 국외에서는 영사가 해당 일반여권의 발급에 대해 제3조 제1항의 신청을 한 자의 출두를 요구하여 해당 신청자에게 교부한다. 다만 국내에서 교부하는 경우에 도도부현 지사 또는 외무대신이 필요하다고 인정할 때에는 외무대신이 도도부현 지사의 명의로 교부할 수 있다.

②전항의 경우에 질병, 신체장애, 교통난의 사정 등 불가피한 사유에 의해

신청자의 출두가 곤란하다고 인정되고, 또한 해당 신청자가 본인임이 명백할 때에는 도도부현 지사나 외무대신 또는 영사는 해당 신청자의 출두를 요구하지 않고 해당 신청자가 확실히 수령가능하다고 인정되는 가장 적당한 방법에 의해 일반여권을 교부할 수 있다.

③제5조의2의 규정에 의하여 발행된 공용여권을 국내에서는 각성각청의 장을 통해서 외무대신이 국외에서는 영사가 해당 공용여권을 발급받는 자에게 교부한다.

제 8 조 (여행목적지의 추가)

①제5조제2항 또는 제3항의 규정에 근거하여 여행목적지가 개별적으로 특정되어 기재된 일반여권의 명의인은 해당 일반여권을 사용하여 기재된 해당 여행목적지 이외의 지역에 여행하려고 하는 경우에는 해당 일반여권 및 다음의 서류를 국내에서는 도도부현에 출두하여 도도부현 지사를 경유하여 외무대신에게, 국외에서는 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 제출하여 여행목적지의 추가를 신청하지 않으면 안된다.

1. 일반여권 여행목적지추가신청서
2. 여행목적지 및 여행목적에 따라 특히 필요로하는 서류

②공용여권의 여행목적지추가 청구는 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게, 국외에서는 여행목적지의 추가를 받으려고 하는 자가 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 공용여권 여행목적지 추가 청구서(국외에서는 외무대신이 정하는 바에 따라 여행목적지의 추가를 필요로 하는 이유가 새로이 생겼음을 입증하는 서류를 포함한다)를 그리고 공용여권 교부후의 경우에는 해당 공용여권도 함께 제출하여야 한다.

③제3조 제1항의 단서, 제3항, 제4항의 규정은 제1항의 신청의 경우에 대하여 전조 제1항 및 제3항의 규정은 해당 또는 전항의 청구에 관한 여권의 교부에 대하여 각각 준용한다. 이 경우에 동조 제1항중 '해당신청자에게 교부한다'고 하는 것은 '해당 신청자에게 교부하거나 그가 지정한 자의 출두를 요구하여 교부한다'고 하는 것으로 대체한다.

제 9 조 (기재사항에 변경이 생긴 경우의 발급과 정정)

①일반여권의 명의인은 해당 일반여권의 기재사항에 변경이 생긴 경우에는 전조 제1항 규정의 적용이 있는 경우를 제외하고 지체없이 해당 일반여권을 반납한 후 제3조의 규정에 따라 새로 일반여권의 발급을 신청하여야 한다.

다만, 변경이 생긴 기재사항이 명의인의 성명 그 밖의 외무성령으로 규정하는 사항일 때에는 해당 일반여권 및 다음의 서류를 국내에서는 도도부현 지사를 경유해서 외무대신에, 국외에서는 가장 가까운 영사관의 영사에게 제출하여 해당 기재사항의 정정을 신청할 수 있다.

1. 일반여권 정정신청서

2. 기재사항에 변경이 생긴 사실을 입증하는 서류

②공용여권의 기재사항에 변경이 생긴 경우에는 전조 제2항 규정의 적용이 있는 경우를 제외하고 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게 국외에서는 해당 공용여권의 명의인이 가장 가까운 영사관의 영사에게 지체없이 해당 공용여권을 반납한 후 제4조 규정에 따라 새로 공용여권의 발급을 청구해야 한다.

③외무대신 또는 영사는 여권의 기재사항에 변경이 생기거나 오류가 있음에 안 경우에 특히 필요하다고 인정되는 때는 신청 또는 청구에 근거하지 않고 해당 여권의 명의인(공용여권으로 그 명의인이 국내에 있는 경우에 대해서는 각성각청의 장)에게 해당 여권의 반납을 요구하여 새로 여권을 발행하거나 그 제출을 요구하여 해당 기재사항을 정정할 수 있다.

④제3조 제1항 단서 및 제4항의 규정은 제1항 단서규정의 신청에 대하여 제7조 제1항의 규정은 해당 신청에 관련된 일반여권과 전항 규정에 의해 발행되거나 정정된 공용여권의 교부에 대하여 각각 준용한다. 이 경우에 동조 제1항 중 '해당 신청자에게 교부한다'고 하는 것은 '해당 신청자에 교부하거나 그가 지정한 자의 출두를 요구하여 교부한다'고 하는 것으로 대체한다.

제10조 (재발급)

①일반여권을 교부받은 후 해당 일반여권을 분실 내지 소실하거나 현저히 손상함으로써 해당 일반여권의 재발급을 받으려고 하는 자는 일반여권재발급신청서와 신청자의 사진을 국내에서는 도도부현에 출두하여 도도부현 지사를 경유해서 외무대신에게, 국외에서는 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 제출하여 재발급을 신청하지 않으면 안된다. 이 경우 현저한 손상을 이유로 재발급을 받으려고 하는 자는 그 일반여권을 반납한 후에 신청하지 않으면 안된다.

②공용여권의 재발급청구는 국내에서는 각성각청의 장이 외무대신에게 국외에서는 재발급을 받으려고 하는 자가 가장 가까운 영사관에 출두하여 영사에

게 공용여권재발급청구서와 재발급을 받으려고 하는 자의 사진을 제출하여야 한다. 이 경우 현저한 손상을 이유로 재발급을 받으려고 할 때는 그 공용여권을 반납한 후에 청구해야 한다.

③제3조 제1항 단서, 제3항 및 제4항의 규정은 제1항의 신청의 경우에 대하여, 제5조, 제5조의2 및 제7조의 규정은 해당 신청 또는 전항의 청구와 관련된 여권의 재발급 및 교부에 대하여 각각 준용한다.

제10조의2 (유효기간내의 신청등)

여권의 명의인(공용여권으로 그 명의인이 국내에 있는 경우에는 각성각청의 장)은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제4조의2 본문 규정에도 불구하고 해당여권의 유효기간 내라도 해당 여권을 반납한 후 제3조 또는 제4조의 규정에 따라 여권의 발급을 신청 또는 청구할 수 있다.

1. 해당 여권의 잔존기간이 1년 미만일 때
2. 해당 여권의 사증란에 여백이 없을 때
3. 그밖에 의무대신 또는 영사가 그 자의 보호 또는 여행의 편의를 위해 특히 필요하다고 인정할 때

제11조 삭제

제12조 (여권 사증란의 증보)

①일반여권의 발급(재발급을 포함. 이하 제19조의 3까지 동일)을 받으려는 자는 일반여권 사증란증보신청서를, 일반여권의 명의인은 해당 일반여권 및 일반여권 사증란 증보 신청서를 국내에 있어서는 도도부현 지사를 경유하여 의무대신에게, 국외에 있어서는 가까운 영사관의 영사에게 제출하여 해당 일반여권에 관해서는 1회에 한하여 사증란의 증보를 신청할 수 있다.

②공용여권의 사증란의 증보의 청구는 국내에 있어서는 각성각청의 장이 의무대신에게, 국외에 있어서는 공용여권의 명의인이 가까운 영사관에 사증란의 증보를 받으려고 하는 공용여권 및 공용여권 사증란증보청구서를 제출하는 것으로 한다.

③제3조 제1항에 단서 및 제4항의 규정은 제1항의 신청경우에 대하여 제7조 제1항 및 제3항 혹은 제8조 제3항 후단의 규정은 해당 신청 또는 전항의 청구에 관계하는 여권의 교부에 대하여 각기 준용한다.

제13조 (일반여권의 발급 등의 제한)

①의무대신 또는 영사는 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 받으려

<부록 3 : 일본여권법>

고 하는 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 하지 않을 수 있다.

1. 여행목적지에서 시행되고 있는 법규에 의하여 그 국가에 입국이 인정되지 않은 자
2. 사형, 무기 또는 장기 2년 이상의 형에 해당하는 죄로 소추된 자 또는 이러한 죄를 범한 혐의로 체포영장, 구인영장, 구류영장, 감정유치영장이 발부된 취지가 관계기관으로부터 외무대신에게 통보된 자
3. 금고 이상의 형을 받고 그 집행이 종료될 때까지 또는 집행을 받는 것이 없어질 때까지의 자
4. 제23조의 규정에 해당하는 형을 받은 자
- 4의2. 국가의 원조 등을 필요로 하는 귀국자에 관하여 영사의 직무 등에 관한 법률(昭和 28년 법률 제236호)제1조에 규정된 귀국자로 동법 제2조 제1항의 조치의 대상이 된 자 또는 동법 제3조 제1항 또는 제4조의 규정에 의한 대부를 받은 자중 외국에 여행하는 경우 공공의 부담이 될 위험이 있는 자
5. 전 각호에 규정된 자를 제외하고 외무대신이 현저하게 또는 직접적으로 일본국의 이익 또는 공안을 해하는 행위를 할 우려가 있다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자

②외무대신은 전항 제5호의 인정을 하려고 할 때는 미리 법무대신과 협의하여야 한다.

제14조 (일반여권의 발급을 하지 않는 등의 통지)

외무대신 또는 영사는 전항의 규정에 근거하여 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 하지 않기로 결정한 경우, 또는 제5조 제2항의 규정에 근거하여 여행목적지를 개별로 특정하여 기재 또는 유효기간을 10년(일반여권의 발급의 신청을 하는 자가 동조 제1항 각호의 1에 해당할 경우에는 5년)미만으로 한다고 결정한 경우(제4조의2 단서의 규정에 해당하는 경우에 있어서 일반여권을 발행하는 경우를 제외)에는 바로 이유를 붙여 서면을 통하여 일반여권의 발급 또는 여행목적지의 추가를 신청하는 자는 그 취지를 통보하여야 한다.

제15조 (서명)

여권의 발급을 받으려고 하는 자(이하 '발급신청자'라 한다)는 여권면의 소정

의 장소(외무성령으로 정해진 경우에는 여권면예의 서명에 대신하여 일반여권발급신청서, 공용여권 재발급신청서의 장소)에 서명하여야 한다. 단 해당 발급신청자가 서명하는 것이 곤란하다고 외무성령에 정해진 자의 경우에는 외무성령으로 정해진 바에 의해 해당 발급신청자의 서명으로 대신할 수 있다.

제16조 (외국체재의 신고)

여권의 명의인으로 외국에 주소 또는 거처를 정하여 3개월 이상 체재하는 자는 외무성령으로 정해진 방법에 의하여 해당 지역의 영사관의 영사에게 신고하여야 한다.

제17조 (분실 또는 소실의 신고)

여권의 명의인은 해당 여권을 분실 또는 소실한 경우에 지체없이 국내에 있어서는 도도부현의 지사 또는 외무대신에게, 외국에 있어서는 영사에게 그 취지를 신고하지 않으면 안된다. 신고후에 그 여권을 발견했을 때에도 같다.

제18조 (여권의 실효)

①여권은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 효력을 상실한다.

1. 여권의 명의인이 사망 또는 일본의 국적을 상실했을 때
- 1의2. 여권의 발급을 신청 또는 청구한 자가 해당 여권의 발행(재발행을 포함. 제4호에 있어서도 동일)의 날로부터 6개월 이내에 해당 여권을 수령하지 않거나 일회왕복용의 여권의 명의인이 해당 여권의 발행의 날로부터 6개월 이내에 자국을 출국하지 않은 경우에는 그 6개월이 경과했을 경우
2. 여권의 유효기간이 만료된 경우
3. 일회왕복용의 여권의 명의인이 자국에 귀국했을 경우
4. 여권의 발급신청 또는 청구를 함에 있어서 반납되어진 여권(제9조제3항의 규정에 의해 반납되어진 여권포함)에 있어서는 해당 반납되어진 여권을 대신하는 여권의 발행이 있었을 경우
5. 분실, 소실한 여권에 있어서는 해당 분실, 소실한 여권의 재발급의 신청 또는 청구에 관하여는 여권이 재발급되어 또는 해당 분실, 소실된 여권을 대신하여 여행허가서가 발급되었을 경우
6. 다음의 조 제1항의 규정에 의해 반납을 명령받은 여권에 있어서는 동항의 기간내에 반납되지 않았을 때 또는 외무대신 또는 영사가 해당 반납되어진 여권이 효력을 상실하는 것이 적당하다고 인정하는 경우

②외무대신은 여권이 전항 제5호 또는 제6호에 해당되어 효력을 상실했을 때에는 지체없이 그 취지를 관보에 고지하여야 한다.

제19조 (반납)

①외무대신 또는 영사는 다음의 경우에 있어서 여권을 반납시킬 필요가 있다고 인정되었을 때에는 여권의 명의인에 대하여 기간을 정하여 여권의 반납을 명할 수 있다.

1. 일반여권의 명의인이 제13조 제1항 각호의 1에 해당하는 자인 것이 해당 일반여권의 교부후에 판명된 경우
2. 일반여권의 명의인이 해당 일반여권의 교부후에 제13조 제1항 각호의 1에 해당하는 경우
3. 착오 내지는 과실에 의해 여권의 발급, 여행목적지의 추가, 기재사항의 정정, 사증란의 증보를 했을 경우
4. 여권의 명의인이 생명, 신체, 재산의 보호를 위하여 여행을 중지시킬 필요가 있다고 인정되는 경우
5. 일반여권의 명의인이 여행목적지에서 체재하는 것이 해당 여행목적지에서 일본 국민의 일반적인 신용 또는 이익을 현저하게 해치고 있어서 그 여행을 중지시켜 귀국시킬 필요가 있다고 인정되는 경우

②제13조 제2항의 규정은 일반여권의 명의인이 전항 제1호 또는 제2호의 경우에 있어서 제13조 제1항 제5호에 해당되는가를 인정하려고 하는 경우에 준용한다.

③제1항의 규정에 근거하여 동항 제1호 또는 제2호의 경우에 있어서 행하여지는 일반여권의 반납의 명령(제13조 제1항제1호 또는 제4호의2에 해당하는 자에 대하여 행하여지는 것을 제외)에 대해서는 행정수속법(平成 5년 법률제88호)제3장의 규정은 적용하지 않는다.

④외무대신 또는 영사는 제1항의 규정에 근거하여 일반여권의 반납을 명령하기로 결정한 경우에는 바로 이유를 붙여서 서면을 통하여 해당 일반여권의 명의인에 그 취지를 통지하여야 한다.

⑤여권의 명의인이 현재 소지하고 있는 여권이 전조 제1항의 제1호내지 제3호까지 또는 제5호의 1에 해당되어 그 효력을 상실하였을 경우, 그리고 공용여권이 경우에 있어서는 그 발급대상국에 공무가 없어지거나 종료되었을 경우에 국내에서 일반여권에 있어서는 그 명의인이 도도부현 지사 또는 외무대

신에게, 공용여권에 있어서는 각성각청의 장이 외무대신에게 국외에서는 여권의 명의인이 영사에게 지체없이 그 여권을 반납하여야 한다.

⑥반납해야하는 여권(제1항의 규정에 근거하여 반납을 명령받은 여권을 제외)의 명의인이 그 여권을 보유하기를 희망하는 경우에는 반납을 받은 도도부현지사, 외무대신, 영사는 그 여권에 소인을 하여 해당 여권의 명의인에게 환부할 수 있다.

제19조의2 (반납에 대한 공고)

①외무대신 또는 영사는 전조 제4항의 규정에 의해 일반여권의 반납을 명한 취지의 통지(이하 '통지'라고 함)를 하는 경우에는 해당 여권의 명의인의 소재가 알려져 있지 않은 경우에 있어서 그외에는 통지할 서면을 송부할 수 없는 부득이한 사정이 있을 경우에 통지해야할 내용을 외무대신이 관보에 게재하는 것으로 대신할 수 있다.

②외무대신이 통지를 해야할 내용을 관보에 게재했을 경우에 있어서는 그 게재한 날로부터 기산하여 20일을 경과한 날에 통지가 해당 여권의 명의인에 도달한 것으로 본다.

③외무대신은 통지를 해야할 내용을 관보에 게재했을 경우에 지체없이 필요하다고 인정되는 지역에 관여하는 영사관의 영사에 대하여 그 취지를 통지하는 것으로하고 해당 통보를 받은 영사는 그 소속 영사관의 적당한 장소에 해당 통보의 내용을 게시하는 것으로 한다.

제19조의3 (귀국을 위한 여행증명서)

①외무대신 또는 영사는 외국에 있는 일본국민 중 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 본국에의 귀국을 희망하는 자에 대하여 그 자의 신청에 입각하여 필요하다고 인정되어지는 경우에는 여권을 대신하여 여행증명서를 발급할 수 있다.

1. 여권을 소지하지 않은 자로서 긴급히 귀국할 필요가 있고 동시에 여권의 발급을 받을 시간이 없는 자
2. 여권의 발급을 받을 수 없는 자
3. 제19조 제1항의 규정에 의한 여권의 반납명령에 입각하여 여권을 반납한 자

②여행증명서의 발급을 받으려고 하는 자는 여행증명서발급신청서 이외에 위무성령으로 정해진 서류 및 사진을 가까운 영사관에 출두하여 영사에게 제출

〈부록 3 : 일본여권법〉

함으로서 여행증명서의 발급을 신청하는 것으로 한다. 이 경우에 있어서 그 자의 거주하는 지방에 영사관이 설치되어 있지 않은 경우 다른 방법으로는 그 자의 해당 신청을 할 수 없는 부득이한 사정이 있을 때에는 그 자의 친족 그 외에 외무성령으로 정해진 관계자가 외무성 또는 영사관에 출두하여 외무대신 또는 영사에게 신청하는 것으로 한다.

③전항의 신청에 입각하여 발행된 여행증명서는 외무대신 또는 영사가 해당 여행증명서의 발급을 신청하는 자의 출두를 요구하여 해당 신청자에게 교부한다.

④외무대신 또는 영사는 제1항 각호의 1에 해당하는 자의 귀국을 위해 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 앞의 3개항의 규정에 관계없이 여행증명서를 신청에 관계없이 발행, 또는 출두를 요구함이 없이 여행증명서가 확실히 수령된다고 인정받을 수 있는 가장 적당한 방법에 의해 여행증명서를 교부할 수 있다.

⑤외무대신 또는 영사는 제1항 또는 전 항의 규정에 근거하여 여행증명서를 발급하는 경우에 여행증명서의 유효기간 및 귀국의 경유지를 지정할 수 있다.

제20조 (수수료)

①국내에서 다음 각호의 처분을 신청하는 자는 政令에 정해진 것에 의해 해당 각호에 정해진 금액의 수수료를 납부하여야 한다.

1. 제5조 제1항 본문의 일반여권의 발급 15,000엔
- 1의2. 제5조 제1항 각서의 일반여권의 발급 10,000엔
2. 전2호의 일반여권 이외의 일반여권발급 5,000엔
3. 일반여권의 여행목적지 추가 1,600엔
4. 일반여권의 기재사항의 정정 900엔
5. 제1호의 여권의 재발급 12,000엔
- 5의2. 제1호의2의 여권의 재발급 8,000엔
6. 제2호의 여권의 재발급 4,000엔
7. 일반여권의 사증란의 증보 2,500엔
8. 여행증명서의 발급 2,500엔

②전항 각호의 수수료에 관해서는 다음의 정해진 것에 의해 국고 및 도도부현의 수입으로 한다.

1. 전항 제1호로부터 제7호까지의 수수료에 관해서는 도도부현의 해당사무에 요구되는 실비를 계산해서 해당 수수료별로 정령에 정해진 금액을 도도부현의 수입으로 하고 그 잔액을 국고의 수입으로 한다.
2. 전항의 규정에 관계없이 전항 제1호로부터 제7호까지의 수수료중 다음의 것에 관해서는 그 전액을 국고의 수입으로 한다.
 - ㄱ. 제3조 제1항 단서(제8조제3항, 제9조제4항, 제10조제3항, 제12조제3항에서 준용하는 경우를 포함.)의 규정에 의해 직접 외무대신에게 신청하는 경우의 처분에 관하여는 수수료
 - ㄴ. 다음 항에 규정하는 수수료에 해당하는 수수료
3. 전항 제8호의 수수료에 관해서는 그 전액을 국고의 수입으로 한다.
 - ③국외에 있어서 일반여권 및 여행증명서의 수수료에 관해서는 정령으로 정한다.
 - ④일반여권의 기재사항의 정정, 발급 또는 재발급을 필요로하는 원인이 관청의 과실로 인하여 생긴 경우에는 전 3개항의 규정에 관계없이 수수료를 납부하지 않아도 된다.
 - ⑤영주를 목적으로 외국에 여행 또는 그 외의 특별한 사유가 있는 경우에는 정령으로 정해진 것에 의해 제1항의 수수료를 감액할 수 있다. 이 경우에는 해당 수수료에 관여하는 제2항의 규정의 적용에 관해서는 정령으로 정한다.
 - ⑥제1항의 경우에 처분의 신청을 하는 자가 12세 미만일 때에는 동항 제1호의2 및 제5호의 수수료에 대해서는 해당 각호에 정해진 금액의 2분의 1에 상당하는 금액으로 한다. 그 경우에는 해당 수수료에 관여하는 제2항의 규정의 적용에 대해서는 정령으로 정한다.

제21조 (사무의 위임)

- ①외무대신은 정령에 정해진 바에 의하여 일반여권에 관한 사무의 일부를 도도부현지사에게 위임할 수 있다.
- ②외무대신은 제19조 제4항의 규정에 의한 통지에 관련된 서면의 교부에 관한 사무를 입국심사관에게 위임하는 것이 가능하다.

제22조 (외무성령에의 위임)

이 법률의 시행을 위한 수속과 기타 그 집행에 관하여 필요한 사항은 외무성령으로 정한다.

제23조 (벌칙)

① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금에 처한다.

1. 이 법률에 근거한 신청 또는 청구에 관한 서류에 허위의 기재를 하는 것과 그 외에 부정한 행위에 의해 당해 신청 또는 청구에 관련되는 여권 또는 여행증명서의 교부를 받은 자
2. 다른 사람의 명의의 여행증명서를 행사한 자
3. 행사의 목적을 가지고 여권 또는 여행증명서를 타인에게 양도하거나 또는 대여하거나 또는 다른 사람의 명의의 여권 혹은 여행증명서의 양도 또는 대여를 받은 자
4. 제19조제1항의 규정에 의해 여권의 반납을 명받은 경우에 있어서 동항에 규정한 기한내에 여권을 반납하지 않은 자
5. 효력을 상실한 여권 또는 여행증명서를 행사한 자

② 다음 각호의 1에 해당하는 자는 30만엔 이하의 벌금에 처한다.

1. 일반여권에 기재된 여행목적지 이외의 지역에 여행한 자
2. 여행증명서에 귀국의 경유지가 지정되어 있는 경우, 경유지 이외의 지역에 여행한 자

제24조 (국외범죄)

전조의 규정은 국외에 있어서 동조의 범죄를 범한 자에게도 적용한다.

제25조 (몰취)

제23조 제1항 또는 제2항에 해당하는 자의 여권 또는 여행증명서는 의무대신이 몰취할 수 있다.

연구보고 99-06
旅券法改善方案研究

1999년 12월 24일 印刷
1999년 12월 31일 發行

發行人 徐承完
發行處 한국법제연구원

서울특별시 서초구 양재동 90-4
전 화 : (579)0090, 0308
등록번호 : 1981.8.11. 제1-a0190호

값 8,000 원

- 本院의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- ISBN 89-8323-108-4 93360

