



문서번호 : 26-04-변론센터-01

수 신 : 각 언론사

발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터(담당: 서채완 변호사, 010-4150-4347)

제 목 : [민변][공익인권변론센터][보도자료] "평화를 향한 항해를 막지말라" 해초 활동가
여권반납명령 취소소송 및 집행정지 신청 긴급 기자회견 개최 / 2026. 4. 1.(수) 13:00,
민변 대회의실(서초대로 46길 74, 지하1층)

전송일자 : 2026. 4. 1.(수)

[보도자료]

"평화를 향한 항해를 막지말라"

해초 활동가 여권반납명령 취소소송 및 집행정지 신청 기자회견 개최

- 대리인단 오늘(4/1) 서울행정법원에 취소소송 및 집행정지 신청
- 대리인단 "외교부... 여권반납명령 철회해야..."

1. 취지

- 외교부가 팔레스타인 가자지구 구호선단 활동에 참여하는 국민의 여권 무효화를 검토하고 있다는 입장을 밝혔음. 언론보도에 따르면 외교부는 여권 관련 제재는 물론 실제 입국 시 형사 처벌 가능성도 검토하고 있다고 함.
- 외교부는 2026. 3. 27.경 '가자로 가는 1000대의 마들린호'(TMTG) 한국지부 해초 활동가의 대한민국 내 거주지로 여권반납명령 통지서를 발송하며 7일 이내에 반납하지 않는 경우 여권의 효력이 자동 상실된다고 통지하였음.
- 현재 해초 활동가는 적법하게 제3국으로 출국해 있는 상황이고, 승선 여부도 불확실한 상황임. 그럼에도 불구하고 이뤄진 외교부의 갑작스러운 여권 무효화는 명확한 근거와 적법성을 갖추지 않은 것으로 판단됨.
- 민변 공익인권변론센터에서 구성한 대리인단은 해초 활동가로부터 제3국으로 출국하기 전 위임을 받았고, 2026. 4. 1. 서울행정법원 취소소송과 집행정지를 신청하였음(서울행정법원 2026구합51576 / 서울행정법원 2026아11355).

2. 기자회견 개요

- 제목: "평화를 향한 항해를 막지말라" 해초 활동가 여권반납명령 취소소송 및 집행정지 신청 긴급 기자회견
- 일시 장소: 2026. 4. 1.(수) 13:00, 민주사회를 위한 변호사모임 대회의실
- 주최: 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터

- 순서
 - 사회: 서채완 변호사(법률사무소 별빛, 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터 소장)
 - 사건의 경위 설명: 정명화 변호사(법무법인 이채)
 - 취소소송 개요: 강술지 변호사(공익인권변호사모임 희망을 만드는법)
 - 집행정지 개요: 김묘희 변호사(법무법인 지향)
 - 여권무효의 국제법적 문제점: 김종철 변호사(공익법센터 어필 연구원)

3. 참고사항

- 외교부는 2026. 3. 25. 여권반납명령을 발송하였고, 2026. 3. 27. 여권반납명령이 해초의 국내 거주지로 도달하였음.
- 해초 활동가는 2026. 3. 중순경 민변 대리인단에게 일체의 소송권한을 위임하는 위임장을 작성하였고, 처분일(3/25) 전에 출국한 상태임.
- 외교부는 2026. 3. 25. 여권반납명령을 하면서 7일 이내에 여권반납을 하지 않는 경우 여권을 자동으로 무효화한다고 통지하였음. 여권반납명령이 통지된 2026. 3. 27.을 기준으로 2026. 4. 4.부터 해초 활동가의 여권이 무효가 될 수 있는 것임.
- 외교부는 2026. 3. 31. 기자간담회에서 여권 무효화를 검토한다는 입장을 밝혔으나 실제 처분의 결정은 2026. 3. 25.에 이뤄졌으며,
- 외교부가 해초가 출국한 상태임을 인지하였는지 여부는 불분명하나, 언론보도에 제공한 정보 등을 종합하면 출국한 상태임을 인식하고 처분을 내렸다고 추정됨.
- 해초 활동가가 가자로 항해를 예정하는 선박에 탑승할지 여부는 현재 결정되지 않은 상황이며, TMTG의 활동의 특성상 연락 등은 어려운 상황임.

4. 언론의 많은 관심과 취재를 요청합니다.

[첨부자료 1] 소장 및 집행정지신청서 개요

[첨부자료 2] 이 사건과 관계된 국제법률관계의 검토

[첨부자료 3] 처분서

2026년 4월 1일
민주사회를 위한 변호사모임
공익인권변론센터

[첨부자료 1] 소장 및 집행정지신청서 개요

소장 개요

1. 사건의 경위

원고(이하 ‘해초’)는 TMTG(Thousand Madleens To Gaza, 가자로 향하는 천개의 매들린호)의 평화활동가로, 2025. 9. 7. 팔레스타인 가자지구로 향하는 선단에 탑승한 적이 있음.

현재 팔레스타인 가자지구는 이스라엘에 의해 봉쇄되어 있으며, 주민들의 사망 원인은 공습에서 기아와 영양실조, 질병으로 바뀌고 있음. TMTG는 가자지구의 구호를 위한 비폭력 평화 운동의 일환으로, 구호물자를 전달하기 위해 항해를 하는 단체임.

해초는 올해 3월 출국하였고, 외교부는 해초가 출국한 이후 ①여권의 반납명령과 ②반납하지 않을 경우 그 여권의 효력을 정지하겠다는 처분을 하였음. 해초는 그간의 경험을 통해 배운 기술을 통해 선박 수리 등 향후 이 사건 항해에 필요한 지원을 할 예정이나, 선원으로서 직접 배를 타고 가자지구를 향할 확정적인 계획을 가지고 있지는 않음.

2. 이 사건 처분의 위법성

가. 절차적 위법성

행정청은 침익적 처분을 할 경우 사전통지 및 의견제출의 기회를 부여하여야 하며(행정절차법 제21조) 처분의 이유 제시를 하여야 함(행정절차법 제23조). 그러나 외교부는 해초에게 위 처분을 하면서 처분의 원인이 되는 사실에 관하여 어떠한 내용도 제시하지 않았으므로, 사전통지 및 의견제출과 처분의 이유제시 불비라는 절차적 하자가 있음.

나. 처분사유 부존재

해초는 외교부가 제시한 제12조 제1항 제4호 본문(“국외에서 대한민국의 안전보장·질서유지나 통일·외교정책에 중대한 침해할 일으킬 우려가 있는 경우”)에 해당하지 않고, 나아가 위 제4호 가목(“출국할 경우 테러 등으로 생명이나 신체의 안전이 침해될 위험이 큰 사람”) 역시 충족하지 않음.

본문 요건의 ‘중대한 침해’란 반국가적 전력을 가진 자가 출국하여 재차 국가 안보를 위협하는 것에 준하는 수준의 구체적이고 실질적인 위험을 의미하는 것으로, 인도주의적 목적의 시민사회 활동에 참여한 해초의 경우에 적용할 수 없음.

또한 가목의, “출국할 경우”는 문언상 아직 출국이 이루어지지 않은 상태에서 장래에 출국이 예정되거나 가능한 상황을 전제로 함. 즉, 여권발급 거부 또는 반납명령은 본질적으로 출국을 저지하기 위한 예방적·사전적 처분이지, 이미 출국한 자에 대한 응보적 수단이나 국외 체류의 방해를 목적으로 하는 것이 아님. 또한 가목의 ‘테러 등’은 예측 불가능한 폭력적 사태, 즉 테러 조직의 공격이나 전시 상황에서의 불특정

위험을 일컫는 것으로서, 통상적인 시민 활동과 질적으로 구별되는 극단적 위험 상황을 의미하는바 이를 시민사회의 공개적이고 조직적인 인도주의 활동에까지 확대하여 해석할 수 없음.

다. 재량권의 일탈, 남용

행정청이 재량권을 행사할 때에도 국민의 권리를 최소로 제약해야 하는데, 외교부는 해초에게 아무런 설명을 하지도 않았고 여권효력 정지라는 가장 침익적인 수단을 사용한 것이므로, 이 사건 처분은 재량권을 현저히 일탈 남용한 것으로써 위법함.

3. 여권법 관련 조항들의 위헌성

외교부가 이 사건 여권반납명령 등의 근거로 삼은 여권법 제12조 제1항 제4호는“국외에서 대한민국의 안전보장·질서유지나 통일·외교정책에 중대한 침해를 일으킬 우려가 있는 경우”라는 추상적인 요건만을 두고 있어 수범자들로서는 구체적으로 어떠한 행위가 여기에 해당하는지 예측하기가 어려워 명확성 원칙에 반함.

또한 헌법은 거주·이전의 자유를 명시하고 있고(헌법 제14조) 헌법재판소의 확립된 해석에 따르면 여기에는 해외 여행의 자유 및 해외에 출국하였다가 국내에 재입국할 권리가 포함됨. 이 사건 근거 조항은 위 해외 여행의 자유를 침해할 뿐만 아니라, 양심의 자유도 침해함.

집행정지신청서 개요

신청취지

1. 피신청인이 2026. 3. 27. 신청인에 대하여 한 여권반납명령 처분은 서울행정법원 2026구합0000호 사건의 판결 선고일부터 14일이 되는 날까지 그 효력을 정지한다.
 2. 신청비용은 피신청인이 부담한다.
- 라는 결정을 구합니다.

신청이유

회복하기 어려운 손해 발생의 우려 및 긴급한 필요

신청인은 현재 적법한 출국절차를 통해 해외에 체류 중임. 유효한 여권은 해외 체류 중 외국인이 자신의 신분과 국적, 합법적 체류자격을 증명할 수 있는 유일한 공적 수단인바, 여권이 무효화되는 순간 신청인은 출입국 심사, 숙박, 이동, 금융거래 등 해외에서의 모든 일상적 활동에서 신분 증명이 불가능해지고, 자유로운 국가 간 이동과 선단 탑승을 위한 기항지 이동 자체가 차단됨. 헌법 제14조가 보장하는 거주·이전의 자유는 해외 여행 및 체류의 자유를 포함하는바, 여권의 무효화는 신청인이 이미 적법하게 출국하여 행사 중인 이 기본권을 사후적으로 즉각 박탈하는 것임

신청인은 처분의 존재조차 인지하지 못한 채 반납 기한 7일이 도과되어 여권 효력이 상실하는 피해에 노출됨. 나아가 신청인은 처분의 존재를 전혀 알지 못하는 상태에서

기한을 도과하는 것만으로 무효인 여권 행사에 따른 형사처벌 등의 위험에 처하게 됨.
이러한 점에서 집행정지의 긴급한 필요성은 더욱 명백함

신청인이 참여하고자 하는 **TMTG** 구호선단 활동은 특정 시기에 출항하는 선단에
탑승하여야만 가능한 것으로, 여권 무효화로 인한 신분 불명의 상태로는 기항지
이동과 선단 탑승 자체가 불가능해짐. 사상·양심의 자유와 표현의 자유의 행사이기도
하므로 명백히 금전으로 보전될 수 없는 회복불가능한 손해에 해당함

그 외에도 여권 무효화가 현실화될 경우 각 기항지 국가의 출입국 법령에 따른
인신구속의 위험이 부수적으로 발생할 수 있음. 결론적으로, 이러한 기본권 침해는
금전보상으로는 당사자가 참고 견딜 수 없는 "회복하기 어려운 손해"에 해당하고,
후술하듯이 본안청구에도 그 이유가 충분하므로, 이 사건 처분의 효력을 즉각
정지해야 할 "긴급한 필요"가 명백히 존재함

본안 청구의 이유가 있음

행정절차법상 요구되는 사전통지, 의견절차 등 적법절차를 일체 보장하지 않았다는
점, 해당 사유가 이미 출국한 사람에게 적용될 수 없는 것으로 해석된다는 점, 범죄를
범한 경우를 규정한 다른 반납명령의 사유와는 그 성격이 다르기 때문에 의견진술 등
행정절차를 생략하는 것이 타당하지 않다는 점, 출국한 피신청인이 처분의 존재를
알지 못하는 상황에서 송달이 적법하지 않다는 점 등에서도, 이 사건 처분은
처분사유가 존재하지 아니하거나 절차적 하자가 존재하여 위법함.

설사 처분 사유의 존재가 인정되고, 절차의 하자가 없다고 보더라도, 이 사건 처분은
신청인의 달성되는 공익에 비해 신청인의 기본권이 중대하게 제약한다는 점에서
재량권을 일탈 내지 남용한 위법도 존재함.

공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 없음

이 사건 처분의 효력을 정지한다하더라도, 피신청인의 입장에서는 영사 및
대사관과의 긴밀한 소통, 외교적 조치 등 다양한 방식으로 신청인을 테러의 위협으로
부터 보호할 수 있음.

오히려 이 사건 처분의 효력이 유지될 경우, 적법하게 타국에 체류 중인 자국민은
하루아침에 신분 증명이 불가능한 '사실상의 무국적자 지위'로 전락하게 됨. 이는
신청인이 현재 체류 중인 국가의 출입국 질서를 훼손하고, 신원 확인 및 추방 절차
등에 수반되는 행정적·비용적 부담을 해당 국가에 일방적으로 전가하는 결과를
초래함. 이러한 조치는 도리어 국제사회에서 대한민국의 국격을 실추시키고, 국가 간
신뢰라는 진정한 의미의 공공복리를 저해할 뿐임.

자의적인 예단과 주관적인 우려만으로 원천 봉쇄하는 것은 헌법 제5조 제1항이
천명한 국제평화주의에 반하는 행위임

결론

본 신청은 이상과 같이 ① 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가
있고, ② 본안 청구의 이유 없음이 명백하지 않으며, ③ 공공복리에 중대한 영향을
미칠 우려가 없는바(행정소송법 제23조 제2, 3항) 인용되는 것이 타당함

[첨부자료 2] 이 사건과 관계된 국제법률관계의 검토(김종철 변호사)

국제법적인 문제

이미 세계인권선언에서 모든 사람이 자국을 포함해서 다른 나라를 떠날 권리와 자국으로 돌아올 권리를 보장했습니다(제13조). 그 이후에 제정되었고 대한민국이 비준해서 국내법과 동일한 효력을 가지고 있는 자유권 규약에서도 이동의 자유를 보장하면서 세계인권선언에 있는 표현 그대로 가져와 외국으로의 여행의 자유와 이동의 자유 그리고 귀국의 자유를 규정했습니다. 그리고 이에 더해 그러한 권리를 제한할 때 지켜야 하는 조건에 대해서 자세히 규정을 했습니다(제12조).

오늘날에 외국으로의 이동의 자유에는 여권이 필수적인 수단이므로 여권을 무효화하는 것은 결국 이러한 이동의 자유를 막는 것입니다.

물론 이동의 자유를 막을 수 있는 경우가 있습니다. 그러나 그런 경우에도 엄격한 요건이 필요합니다.

국가들이 이런 저러한 이유로 여권을 무효화 시켜왔기 때문에 유엔 인권위원회와 유럽인권재판소에는 관련 결정례들이 쌓여있습니다. 이 결정례에서 국가의 여권 무효화가 국제법에 반하여 위법하다고 판단을 받은 것을 보면, 1) 여권 무효화에 관해 법에 근거가 있으나 불명확하게 규정된 경우, 2) 여권 무효화의 사유를 설명하지 않은 경우, 3) 여권 무효화의 기한을 두지 않은 경우, 4) 정당하지 않은 목적으로 여권 무효화를 하는 경우, 5) 덜 침익적인 방법이 있는데도 불구하고 여권 무효화를 감행한 경우, 6) 여권 무효화를 통해 달성하는 이익과 그로 인한 불이익이 비례하지 않는 경우 등이 있습니다.

그런데 해초에 대한 외교부의 여권 무효화 시도에는 이 모든 위법성이 다 있습니다. 여권 무효화를 시도하는 “해초의 안전”이라는 목적이 정당한지가 우선 문제가 되지만 그 목적이 정당하다고 하더라도 이미 출국을 한 해초에게 여권 무효화는 해초를 사실상 무국적자로 만들어서 더 위험하게 만듭니다. 또한 외교부는 여권 무효화로 가장 권리 침해가 큰 수단을 선택했습니다. ㄱ) 외교부는 해초가 이미 출국했다면 여권 무효화가 해초를 더 큰 위험에 빠뜨린다는 것을 알고 있었음에도 불구하고 해초가 출국했는지 확인하지도 않고 여권 반납 명령을 내렸습니다. ㄴ) 여권 반납 명령을 내리면서 해초에게 아무 설명도 하지 않았고 ㄷ) 여권 반납 명령을 통지 받은 후 7일이라는 아주 짧은 기간이 지나면 자동적으로 여권이 무효화되도록 했습니다. ㄹ) 외교부가 해초로 하여금 못 가게 하려는 곳은 가자인데 여권 무효화로 해초는 가자뿐 아니라 다른 어떤 나라도 가는 것이 어려워졌고 심지어는 귀국하는 것조차 쉽지 않은 상황에 처해졌습니다. ㅁ) 그리고 여권이 무효화되는 경우 그 실효 기간도 특정하지 않았습니다.

이렇게 여권 무효화 시도는 외국으로의 이동의 자유를 심각하게 침해합니다. 그러나 침해되는 것은 이동의 자유뿐이 아닙니다. 여권 무효화로 해초의 표현의 자유, 양심의 자유, 다른 활동가와 함께 구호활동을 수행할 수 없어 결사의 자유도 침해되고 오랫동안 봉쇄된 곳을 세상과 연결시키는 항해를 해온 해초의 인격권에도 심각하게 침해를 가하는 것입니다.

항해를 하는 활동가들을 지원하기 위한 법률가 그룹들이 있습니다. 그들에게 국적국이 활동가들의 여권을 무효화한 사례가 있는지 물어보니 그런 일은 처음 들어본다고 합니다. 그레타 툰베리를 좌절시키기 위해 스웨덴 정부가 툰베리의 여권을 무효화 시키는 것이 상상할 수 없는 일인 것처럼 해초에 대한 대한민국 외교부의 여권 무효화 조치 역시 전세계 사람들을 놀라게 할 만한 일이라고 생각합니다.

왜 다른 나라들은 가자로 가는 구호 선단의 활동가들의 항해를 이렇게 방해하지 않았을까? 저는 염치가 있어서 그렇다고 생각합니다. 오래 동안 가장 큰 감옥에 봉쇄되어 살았던 팔레스타인 사람들이 지금을 제노사이드로 멸절될 위험에 처해 있습니다. 유엔 팔레스타인 특별보고관은 고문과 학살이라는 보고서에서 이스라엘이 고문을 수단으로 팔레스타인 사람들을 집단 학살하고 있다고 합니다. **2024년 12월** 발생한 내란이 사법부의 판결이 나기 전에도 누구나 내란인 것을 아는 것처럼 팔레스타인에서 일어나는 일이 제노사이드라는 것은 국제사법재판소의 판단이 없더라도 누구나 아는 일입니다. 대한민국도 비준한 제노사이드 협약은 체약국에 집단 학살을 방지할 법적인 의무를 부과하고 있습니다. 그런데 유엔 팔레스타인 특별보고관 보고서를 보면 한국을 비롯한 여러 나라들이 그러한 방지 의무를 이행하기 보다는 무기 부품을 수출하면서 집단 학살에 연루되어 있다고 합니다. 이러한 연루가 있기에 제노사이드가 가능하다는 것입니다.

다른 나라도 그것을 알고 있기 때문에 개인이 제노사이드 방지를 위해 죽음을 무릅쓰고 하는 것을 막는 일이 얼마나 염치가 없는 일인지 아는 것입니다. 오랜 일제강점기를 보낸 우리는 봉쇄되고 점령된 상황에서 위험을 무릅쓰고 찾아와 온 다른 나라의 의인들이 얼마나 고마운 지 우리는 누구보다 잘 알고 있습니다. 이런 상황에서 대한민국이 해야 하는 일은 국가가 해야 하는 일을 대신하는 사람이 “위험하다고” 막는 것이 아니라 팔레스타인 사람들을 죽음에 이르게 하는 무기 수출을 막는 것입니다.

해초에 대한 여권 무효화 시도는 인권 옹호자에 대한 위협이고 보복입니다. 유엔 인권 옹호자 선언은 인권 옹호 활동의 권리를 보장하면서 국가는 인권 옹호활동을 했다는 이유로 인권 옹호자가 폭력이나 위협이나 보복이나 사실상 또는 법률상 불이익을 받지 않도록 보호할 의무가 있다고 선언하고 있습니다. 외교부가 해야 할 일은 인권 옹호자 해초를 괴롭히고 위험에 빠뜨리는 것이 아니라 보호하는 것입니다.

외교부의 여권 무효화 시도는 대한민국이 이행할 의무가 있는 여러 국제인권조약을 위반하여 해초의 권리를 침해하는 것이기 때문에 해초의 권리 구제를 위해서 국내적으로 사법적이고 비사법적인 절차를 사용하는 것과 아울러 유엔 특별절차에 긴급 진정을 하는 등 국제적인 인권 메커니즘도 적극적으로 활용할 계획임을 밝힙니다.

[첨부자료 3] 처분서



외교부

외 교 부

수신 [redacted] 귀하 [redacted]

(경유)

제목 여권 반납명령 통지서

우리 부는 「여권법」 제12조 제1항 제4호 가목 및 제19조 제1항에 따라 아래와 같이 처분함을 통지하오니, 귀하의 여권을 반납(보관)하시기 바랍니다.

당사자	성 명	[redacted]
	주 소	[redacted]
처분 내용	■ 귀하는 여권법 제12조 제1항 제4호 가목*에 해당하는 사람으로서, 우리 부는 동법 제19조 제1항에 따라 다음과 같이 귀하가 소지하고 있는 여권의 반납(보관)을 명하오니, 아래 반납기한 내 해당 여권을 반납(보관)하여 주시기 바랍니다. • 여권법 제12조(여권의 발급 등의 거부) ① 외교부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 여권의 발급 또는 재발급을 거부할 수 있다. 4. 국외에서 대한민국의 안전보장·질서유지나 통일·외교정책에 중대한 심해를 일으킬 우려가 있는 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 가. 출국할 경우 테러 등으로 생명이나 신체의 안전이 침해될 위험이 큰 사람 가. 반납 대상 여권 : 여권번호(M4[redacted]), 발급일자(2018.[redacted]) 나. 반납 기한 : 동 통지서 도달일로부터 7일 이내 다. 반납 장소 : 외교부(여권과 또는 재외공관) 또는 가까운 여권사무 대행기관(시·군·구청 민원실 여권창구) ■ 반납(보관)한 여권은 추후 여권 행정제재가 해제*된 이후에 다시 교부받아 사용하시기 바랍니다. • 여권정책협의회의 해제 의결 필요	
기타 안내	■ 상기 반납기일 내에 정당한 사유 없이 반납하지 않을 경우, 여권법 제13조 제1항 제8호에 따라 귀하의 여권은 (자동적으로) 효력이 상실됨을 알려드립니다. ■ 또한 우리 부는 2026.3.25부터 해제시까지 귀하의 여권 발급 또는 재발급 신청을 거부할 수 있음을 알려드립니다.	

* 동 여권 반납 명령은 「행정절차법」 제21조 제4항 제1호(공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우) 또는 제3호(해당 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우) 사유에 해당하되, 사전 통지를 하지 아니하였음을 알려드립니다.