



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

재외국민보호 제도 실태 및  
개선방안에 관한 연구  
- 국가별 비교분석을 중심으로 -

2015년 2월

서울대학교 행정대학원

정책학과

조 현 식

# 재외국민보호 제도 실태 및 개선방안에 관한 연구

- 국가별 비교분석을 중심으로 -

지도교수 정 광 호

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함

2014년 12월

서울대학교 대학원

정책학과

조 현 식

조현식의 석사 학위논문을 인준함

2015년 2월

위 원 장      박 상 인      (인)

부위원장      박 순 애      (인)

위      원      정 광 호      (인)

## 국문초록

### 재외국민보호 제도 실태 및 개선방안에 관한 연구 - 국가별 비교분석을 중심으로 -

서울대학교 행정대학원 정책학과 정책학 전공

학 번 : 2010-22215

조 현 식

지도교수 : 정 광 호

우리나라의 재외국민보호 정책이 본격화 된 것은 1989년 1월 1일 해외여행 전면 자유화 조치가 취해진 이후로 국민의 해외여행이 급격히 증가하면서 해외여행 중 안전사고뿐만 아니라 여행국 불법체류 또는 불법취업이 증가하면서부터이다. 2013년 기준 해외여행객 1,500만명, 재외동포 700만명에 이르는 등 2000년대 이후 재외국민 보호 상황이 급격히 증가함에 따라 외교부 영사국에서 전담과(재외국민보호과)를 설치하고 사건사고 발생시 긴급하게 재외국민보호를 해 오면서 지난 10년간 재외국민보호와 관련된 많은 제도를 도입하고 발전시켜왔다. 따라서 본인은 현재의 시점에서 재외국민보호 제도의 전반적인 고찰과 향후 제도의 발전방안에 대해 연구하고자 최대유사체계 분석안에 기초하여 우리나라와 유사한 국가 또는 선진국인 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국의 재외국민보호제도를 선택하여 현재 우리나라의 재외국민보호제도와 신속성, 효율성 그리고 예방성의 3가지 정책수단 측면에서 국가별 비교분석한바, 아래와 같이 요약할 수 있었다.

신속성 측면에서 한국은 첫째, 신속대응팀의 활성화를 위해 교

육 강화 및 고위급 인사를 파견할 필요가 있다. 둘째, 영사콜센터 이용률 저조 및 인지도 부족을 극복하기 영사콜센터 홍보를 지금보다 더 적극적으로 할 필요가 있다. 셋째, 향후 긴급구난활동비 사용한도액을 증액할 필요가 있다. 넷째, 사전에 긴급대피를 할 수 있도록 체계적인 시스템을 마련할 필요가 있다.

효율성 측면에서 한국은 첫째, 여행경보 제도를 단순화 할 필요가 있다. 둘째, 여행경보를 통한 여행금지 규정은 삭제하여야 한다. 셋째, 해외여행자 인터넷 등록제 활성화를 위해 홍보 등을 통해 인지도 개선을 도모할 필요가 있다. 넷째, 향후 부처간 이외에도 민간간에도 협업시스템을 강화하여야 한다. 다섯째, 향후 여행보험 가입 권유를 적극적으로 할 수 있는 시스템 및 홍보를 강화하여야 한다.

예방성 측면에서 한국은 해외여행 안전을 위해 홈페이지 운영을 매우 적극적으로 하고 있어 조사한 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국과 비교하였을 때 특별히 개선해야 할 점을 발견하지 못했다. 지난 10년간 한국의 재외국민보호 제도는 많은 성장을 거쳐 형식적으로는 조사한 선진국과 비슷한 수준을 보이고 있었다. 다만, 질적인 수준에 있어서 재외국민보호 제도가 우리국민의 눈높이 및 수요에 맞는 제도로 성장하기 위해서는 상기의 문제점과 개선사항들을 도입하여 체계화하고 안정화하여 신뢰받는 재외국민보호제도로 거듭나야 한다고 본다. 다만, 본 논문은 재외국민이 해외에서 사건사고를 당하거나 당할 우려가 있는 상황에 한정하여 분석한 재외국민보호로서 재외국민의 선거권, 공증 등 기타 개인의 권리 및 민사적 권한에 대한 내용은 분석에서 제외하였다.

주요어 : 재외국민보호제도, 최대유사체계분석, 신속대응팀, 영사콜센터, 여행경보, 해외안전여행 홈페이지

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제제기 및 연구목적 .....	1
제 2 절 연구범위 및 연구방법 .....	3
 제 2 장 재외국민보호제도 및 재외국민보호법	
제정의 이론적 고찰 .....	4
제 1 절 재외국민보호제도의 도입배경 .....	4
1. 해외여행객 및 재외국민 증가 .....	4
2. 해외 사건사고의 증가 .....	7
3. 해외 피랍사례 증가 .....	9
4. 국제법상 제도의 불충분성 .....	14
제 2 절 재외국민보호제도의 정의 .....	21
1. 재외국민의 개념 .....	21
2. 재외국민보호제도의 의의 .....	25
3. 재외국민보호제도의 종류 및 내용 .....	31
제 3 절 재외국민보호법 제정의 이론적 고찰 .....	48
1. 재외국민보호법 제정 사례 .....	48
2. 재외국민보호에 관한 입법 필요성 .....	50
 제 3 장 재외국민보호제도의 문제점 분석과	
변수 및 연구 분석틀 설정 .....	53
제 1 절 최대유사체계분석기법 .....	53
제 2 절 재외국민보호제도의 문제점 .....	56
1. 선행연구 .....	56

2. 재외국민보호제도의 문제점 분석 .....	66
<b>제 3 절 연구 분석을 위한 변수설정 및 분석틀 .....</b>	<b>69</b>
1. 변수설정 .....	69
2. 연구 분석틀 .....	71
 <b>제 4 장 국가별 비교분석 및 재외국민보호</b>	
<b>제도의 개선방안 .....</b>	<b>73</b>
<b>제 1 절 정책수단별 변수에 따른 국가별 비교분석 ...</b>	<b>73</b>
1. 신속성에 따른 국가별 비교분석 .....	73
2. 효율성에 따른 국가별 비교분석 .....	84
3. 예방성에 따른 국가별 비교분석 .....	92
<b>제 2 절 최대유사체계분석기법에 따른 연구분석 .....</b>	<b>95</b>
1. 신속성 측면에서의 분석 .....	99
2. 효율성 측면에서의 분석 .....	103
3. 예방성 측면에서의 분석 .....	110
<b>제 3 절 재외국민보호제도의 개선방안 .....</b>	<b>112</b>
 <b>제 5 장 결론 .....</b>	<b>115</b>
<b>제 1 절 요약 .....</b>	<b>115</b>
<b>제 2 절 정책적 시사점 .....</b>	<b>117</b>
 <b>참고문헌 .....</b>	<b>119</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>123</b>

## 표 목차

[표 2-1] 연간 해외여행객 추이 .....	4
[표 2-2] 재외국민 숫자 추이 .....	5
[표 2-3] 재외국민과 재외동포의 개념 비교 .....	5
[표 2-4] 연도별 재외동포 증감 현황 .....	6
[표 2-5] 범죄가해자 통계 .....	7
[표 2-6] 수감자 통계 .....	7
[표 2-7] 범죄피해자 통계 .....	7
[표 2-8] 강제 추방자 통계 .....	8
[표 2-9] 행려병자 통계 .....	8
[표 2-10] 우리국민 피랍내역 및 조치결과 .....	10
[표 2-11] 최근 10년간 해적 및 무장 강도 발생 현황 ....	13
[표 2-12] 지역별 해적 발생현황 .....	13
[표 2-13] 유관법상 재외국민의 개념 정의 .....	21
[표 2-14] 유관법상 재외국민보호 정의 및 근거 .....	26
[표 2-15] 재외국민보호제도 정책 연혁 .....	28
[표 2-16] 재외동포영사국 업무소개 .....	29
[표 2-17] 재외국민보호를 위한 각종 제도 현황 .....	31
[표 2-18] 특별여행경보·주의보 발령 및 해제 현황 .....	35
[표 2-19] 여행경보단계별 국가현황 .....	37
[표 2-20] 영사콜센터 연혁 .....	39
[표 2-21] 연도별 이용자수(전화상담) .....	40
[표 2-22] 2013년 민원유형별 처리현황 .....	40
[표 2-23] 신속해외송금지원 현황 .....	42
[표 2-24] 해외안전여행정보 문자(SMS)발송 .....	42
[표 2-25] 신속대응팀 실적 .....	43



[표 2-26]	신속대응팀 모의훈련 .....	44
[표 2-27]	주요국의 재외국민보호를 위한 법령 실태 .....	48
[표 2-28]	국회 ‘재외국민보호법안’발의 현황 .....	51
[표 3-29]	최대유사체계분석기법(MSSD)의 인과추론 .....	54
[표 3-30]	연구자별 재외국민보호제도에 대한 선행연구	67
[표 3-31]	재외국민보호제도에 대한 문제점 분석 .....	68
[표 3-32]	정책수단별 독립변수 .....	70
[표 4-33]	일본 여행경보 단계별 권고 .....	84
[표 4-34]	최대유사체계분석기법에 따른 국가별 연구분석 ·	95
[표 4-35]	정책수단에 따른 국가별·수준별 연구분석 .....	116

## 그림 목차

[그림 2-1] 지역별 해적 발생현황 .....	13
[그림 2-2] (일반)여행경보제도 단계별 행동 요령 .....	33
[그림 2-3] (일반)여행경보제도 지정절차 .....	33
[그림 2-4] 특별여행경보 .....	35
[그림 2-5] 영사콜센터 조직도 .....	39
[그림 2-6] 신속해외송금 절차 .....	41
[그림 3-7] 정책수단별 독립변수 .....	71
[그림 4-8] 외무성 영사서비스 센터 .....	74
[그림 4-9] 주한 터키 일본 대사관 .....	74
[그림 4-10] Call Overseas Citizens Services .....	79
[그림 4-11] Report a Lost or Stolen Passport .....	79
[그림 4-12] 일반적인 지원 요구시 .....	81
[그림 4-13] 범죄 피해를 받은 경우 .....	82
[그림 4-14] 주재국에 수감된 경우 .....	82
[그림 4-15] 영국의 여행경보 발령 예시 .....	91

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 문제제기 및 연구목적

지난 2014.4.16(수) 세월호 침몰사고<sup>1)</sup>는 안전관리에 실패한 대표적인 사례로 지적되고 있다. 사고 이후 우리 국민들은 국가를 상대로 안전관리를 강화하여 줄 것을 강력하게 요구하고 있으며, 최근 안전행정부에서 발표한 “4대악 국민안전 체감도 조사 결과<sup>2)</sup>”는 이러한 우리 국민의 안전에 대한 관심이 유례없이 높아져 있음을 증명하는 좋은 예이다.

사건사고 및 위기 상황은 국내뿐만 아니라 국외에서도 발생할 수 있는데, 실제 최근 우리 기업의 해외진출 규모 확대, 연간 해외여행자 1,500만명, 재외동포 700만명에 이르는 등 우리국민의 경제적 또는 해외여행 목적으로 해외진출 사례가 급증하고 있다. 이를 반영하듯이 제미니호 소말리아 해적피랍사건<sup>3)</sup>, 이집트 폭탄테러<sup>4)</sup>, 리비아 우리국민 철수<sup>5)</sup>, 중국의 한국인 마약사범 사형집행<sup>6)</sup>, 서아프리카의 에볼라 출혈열 관련 우리국민 보호<sup>7)</sup>, 영화 “집으로 가는 길”<sup>8)</sup>, 김선일 피살사건<sup>9)</sup>, 샘물교회 피랍사건<sup>10)</sup> 발생 등 우리국민과 관련된 해외사건사고의 양적증가 및 복잡화가 진행되고 있다고 볼 수 있다.

---

1) 김성기, (2014), “세월호침몰사고 개요” 노컷뉴스, 4월18일

2) 안전행정부, (2014), “4대악 국민체감도 조사결과 브리핑”

3) 문광현, (2012), “‘최장기록’ 제미니호 한국인 선원 4명 석방”, 연합뉴스, 12월2일

4) 변우열, (2014), “악몽 같았다”...생존자가 전한 이집트 폭탄테러 순간”, 연합뉴스, 2월17일

5) 박영환, (2014), “(종합) 리비아 체류 한국인 449명 철수...3단계 철수 완료”, 뉴시스, 8월17일

6) 반종빈, (2014), “중국의 한국인 마약사범 사형집행 배경과 파장”, 연합뉴스, 8월6일

7) 이희수, (2014), “서아프리카 에볼라 출혈열, 감염자 1,323명”, 민주신문, 8월1일

8) 전경웅, (2014), “집으로 가는 길, 파렴치 외교부, 진실은?”, NewDaily, 2월16일

9) 정재훈, (2004), “정치권, 석방위해 외교력 집중해야”, YTN, 6월21일

10) 김수환, (2007), “탈레반 무장세력 한국인 인질 납치사건 개요”, 연합뉴스 7월24일

또한, 우리 국민의 해외에서의 안전관리 수요와 관련하여 2012.10.8 연합뉴스의 기사를 보면, 제미니호 피랍 선원<sup>11)</sup> 가족 30명은 서울 중구 프레스센터에서 기자회견을 열고 “해적들로부터 ‘인질을 총살해 죽이겠다.’는 협박을 받으면서도 오직 협상이 타결되기만을 숨죽여 기다려 왔지만 영상 속에서 절규하는 모습을 본 뒤 더는 견딜 수 없어 이 자리 나왔다”며 국민과 정부의 관심을 요청했다. 이와 함께, 한국노총과 전국해상산업노동조합연맹도 이날 성명을 내고 “납치된 선원 중 한명이 몇 달째 연락이 두절된 상태에서 정부는 자국민의 정확한 소재와 건강상태조차 파악하지 못하고 있다”며 정부는 선원 구출에 적극 나서고 이런 사건이 재발하지 않도록 범정부 차원의 강력한 대처방안을 마련하라“고 촉구했다.<sup>12)</sup>라고 쓰여 있다. 상기 예시와 같이 재외국민보호 수요는 매년 증가하고, 복잡·다양해진다고 볼 수 있으며 이를 뒷받침하는 제도 역시 발전해 오고 있다고 볼 수 있다. 다만, 현재까지 대한민국 헌법 제2조 제2항은 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있으나 이를 반영한 법률이 없는 점은 아쉬움으로 남는다.

본인은 본 연구를 통해 재외국민보호 수요 증가와 함께 현 시점에서 어떠한 절차와 방식에 의해 재외국민을 보호하고 있는지 정부의 재외국민보호를 위한 제도 전반에 대해 고찰한 후, 최대유사체계분석기법(MSSD)을 통해 현 정부의 재외국민보호 제도와 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국 등 선진국의 재외국민보호제도와 비교분석하여 우리나라의 재외국민보호제도 개선점을 찾고 발전방안을 제시하고자 한다.

---

11) 외교부, (2012), “2011.4.30(토) 13:30경 해외취업 우리선원 4명이 승선한 제미니호가 소말리아 연안 공해상에서 피랍”

12) 반종빈, (2012), “피랍 제미니호 가족 ‘살려달라는 목소리 외면 말라’”, 연합뉴스, 10월8일

## 제 2 절 연구범위 및 연구방법

본 연구는 총5장으로 구성되어 있으며, 제1장은 서론, 제2장은 선행연구, 문헌연구, 재외국민보호실무매뉴얼<sup>13)</sup>, 여권법 그리고 외교부 재외국민보호 통계자료를 이용하여 재외국민보호제도의 도입배경과 의의 그리고 재외국민보호법 제정에 대한 이론적 연구를 검토하고자 한다. 또한, 같은 취지로 국제법상 제도인 1963년 영사관계에 관한 비엔나 협약<sup>14)</sup>과 국가의 외교적 보호권<sup>15)</sup>도 함께 검토하여 양 제도들과의 관계에 대해서도 연구하여 재외국민보호제도의 필요성에 대해 검토하고자 한다. 제3장은 제2장에 기초한 재외국민보호제도의 문제점을 분석한 자료와 선행연구를 기초로 하여 지역별 비교연구에 가장 적합한 것으로 알려진 최대유사체계분석기법(The Most Similar Design, MSSD)의 방식에 맞춘 변수를 선정하고 연구 분석틀을 설정하여 분석하고자 한다. 변수 선정은 신속성, 효율성 그리고 예방성의 3개의 정책수단에 따라 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국 그리고 한국의 재외국민보호제도를 최대한 과학적이고 세밀하게 이루어질 수 있도록 국가별 모든 재외국민보호 제도를 이용한 연구 분석틀을 설정하고자 한다. 제4장은 최대유사체계분석기법에 따른 국가별 비교분석 자료를 토대로 우리 정부의 재외국민보호제도의 현황과 문제점을 발견하고 개선할 수 있는 제도를 제시하고자 한다. 제5장은 결론으로 본 연구를 종합하여 요약 정리하고자 한다.

---

13) 국회전자도서관, (2009), “외교부 재외국민보호실무매뉴얼”

14) International Law Consular relations art. 5조

15) 유엔 국제법위원회, “외교적 보호에 관한 초안(Draft Articles on Diplomatic Protection)”

## 제 2 장 재외국민보호제도 및 재외국민보호법 제정의 이론적 고찰

### 제 1 절 재외국민보호제도의 도입배경

#### 1. 해외여행객 및 재외국민 증가

우리나라는 1989년 1월 1일 해외여행 전면 자유화 조치가 취해진 이후로 국민의 해외여행이 급격히 증가하면서 해외여행 중 안전사고뿐만 아니라 여행국 불법체류 또는 불법취업이 증가하고 재외국민보호 수요가 급증하였다. 아래의 표2-1의 연간 해외여행객 추이는 관광지식정보시스템에서 매년 해외여행객의 숫자를 이용하여 만든 통계표로서 연간 해외여행객의 증가 수치를 잘 증명하고 있다.

[표 2-1] 연간 해외여행객 추이

연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
계	11,996,094	9,494,111	12,488,364	12,693,733	13,736,976	14,846,485	9,060,667

출처 : 관광지식정보시스템, [http://www.tour.go.kr/\(8.27\)](http://www.tour.go.kr/(8.27))

또한, 해외여행객 이외에도 해외 거주 우리국민도 재외국민 보호대상에 포함이 되는바, 다음의 표2-2의 재외국민 숫자 추이는 2년마다 재외동포재단에서 해외체류 영주권자(자국 국적 보유), 일반 체류자 그리고 유학생의 증감 현황을 통계로 만든 표이다. 아래 표2-2에 따르면, 재외국민의 숫자 추이가 2007년까지 급증세를 보이다가 최근에는 다소 주춤하고 있는 것으로 보인다.

[표 2-2] 재외국민 숫자 추이

구분	2003년	2005년	2007년	2009년	2011년	2013년
영주권자	1,849,746	1,708,210	1,451,346	1,219,561	1,148,891	1,122,161
일반체류자	685,961	908,228	1,211,148	1,306,462	1,317,554	1,191,758
유학생	233,452	239,127	334,288	343,898	329,529	296,757
계	2,769,159	2,855,565	2,996,782	2,869,921	2,796,024	2,610,676

다만, 재외동포와 재외국민의 개념상 일부 혼동이 있어 명확한 정의가 필요하다. 이와 관련하여 재외동포재단에서 사용하고 있는 개념을 차용하면, 일반적으로 재외국민이란 영주권자, 일반체류자 그리고 유학생을 의미하나, 재외동포는 영주권자, 일반체류자, 유학생 그리고 시민권자까지 포함하는 개념으로 사용되고 있음을 알 수 있다. 이를 알기 쉽게 표로 정리해 보면 표2-3의 재외국민과 재외동포의 개념 비교와 같이 나타낼 수 있다.

[표 2-3] 재외국민과 재외동포의 개념 비교

구 분	내 용
재외국민	영주권자 + 일반체류자 + 유학생
재외동포	영주권자 + 일반체류자 + 유학생 + 시민권자

이 밖에도 재외국민의 증가추이를 알아보기 위해 다음의 표2-4의 연도별 재외동포 증감현황을 보면, 1971년부터 2013년까지의 해마다 계속해서 재외동포 및 재외국민 숫자가 증가하고 있음을 알 수 있으나 최근 해외에서 영주권을 가지고 거주하는 우리국민들이 주재국에서 시민권을 취득하거나 국적을 취득하여 다소 주춤한 것으로 보인다.

[표 2-4] 연도별 재외동포 증감 현황

연 도	총 계	증 감	전년비 증감률(%)
1971	702,928	(+)30,269	4.5
1972	728,470	(+)25,542	3.6
1973	801,432	(+)72,962	10.0
1974	871,405	(+)69,973	8.7
1975	920,358	(+)48,953	5.6
1976	1,016,016	(+)95,658	10.3
1977	1,171,290	(+)155,274	15.3
1978	1,253,139	(+)81,849	6.9
1979	1,341,709	(+)88,562	7.1
1980	1,470,916	(+)129,215	9.6
1981	1,590,832	(+)119,916	8.2
1982	1,685,380	(+)94,548	5.9
1983	1,733,589	(+)48,209	2.9
1984	1,778,707	(+)45,118	2.6
1985	1,905,181	(+)126,474	7.1
1986	2,006,216	(+)100,035	5.3
1987	2,045,169	(+)38,953	1.9
1988	2,123,641	(+)78,472	3.8
1989	2,272,912	(+)149,271	7.0
1990	2,320,099	(+)47,187	2.1
1991	4,832,414	(+)2,512,315	108.3
1992	4,943,590	(+)111,176	2.3
1995	5,228,573	(+)284,983	5.7
1997	5,544,229	(+)315,656	6.0
1999	5,644,558	(+)100,329	1.8
2001	5,653,809	(+)9,251	0.16
2003	6,336,951	(+)683,142	12.08
2005	6,638,338	(+)301,387	4.76
2007	7,044,716	(+)406,378	6.12
2009	6,822,606	(-)219,078	-3.1
2011	7,167,342	(+) 344,736	5.1
2013	7,012,492	(-)154,850	-2.2

※ '91년도부터 중국동포 및 독립국가연합동포를 포함하고, 2003년부터 재일 동포귀화자 포함

상기의 표들에서 본바와 같이 해외여행객수 및 해외 재외국민 숫자 증가는 재외국민의 보호수요 급증으로 이어지고 있으며 이에 대한 정부의 대응 및 보호 조치가 필요함을 보여주고 있다.



## 2. 해외사건사고의 증가

최근 국제 항공기 이용 증가 및 해외 숙박시설의 편의성, 해외여행 비용 감소, 국가 간 사증면제 증가, 관광산업의 발달 등 국제화 시대로 인해 자연스럽게 해외여행객 및 자국민의 해외체류 숫자가 증가하고 있다. 이로 인해 우리국민도 해외로 여행하고 체류하면서 주재국과 네트워크를 형성하고 자의·타의에 의해 형사적 범죄의 가해자가 되어 수감 되거나 피해자가 되거나 심지어 강제추방 또는 행려병자가 되는 사례가 점점 증가하고 있다. 이와 관련하여 아래의 표2-5, 2-6, 2-7, 2-8, 2-9는 외교부에서 자국민 보호를 위해 만들어 놓은 e-Consul 시스템상의 통계자료로서 2006년부터 2014.10(기준)까지 연도별 통계자료를 보여주고 있다.

[표 2-5] 범죄가해자 통계 (2014.10 기준)

국가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 범죄가해자	1872	2268	1980	2011	1805	1648	1966	1854	1411

[표 2-6] 수감자 통계 (2014.10 기준)

국가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 수감자	62	67	51	70	75	90	221	232	240

[표 2-7] 범죄피해자 통계 (2014.10 기준)

국가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 범죄피해자	2901	3444	3576	3505	3726	4681	4603	5074	4138

[표 2-8] 강제 추방자 통계 (2014.10기준)

국가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 강제추방자	265	503	952	627	513	400	355	311	186

[표 2-9] 행려병자 통계 (2014.10기준)

국가	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 행려병자	69	84	62	60	73	65	68	80	62

상기 표들의 통계자료를 보면, 범죄피해자의 수치가 급증하고 있음을 알 수 있는데 전반적으로 자국민이 해외에서 많은 사건사고와 자의 또는 타의에 의해 연루되어 있음을 알 수 있다. 즉, 외교부 등 관련 유관부처에서 재외국민을 보호해야 하는 상황이 많아지고 있고, 우리 국민들이 해외에서 가해자가 되거나 피해자가 되는 등으로 인해 경중을 불문하고 다양하고 복잡한 상황에서 국가에게 자신을 보호해 줄 것을 요구하고 있는 사례가 증가하고 있는 추세라고 평가할 수 있다. 수감자 사례를 예로 들어보면, 수감자는 주재국의 매우 열악한 수준의 수감시설을 이유로 자국에 주재국의 수감시설 개선을 요구하거나 다른 수감자 보다 더 나은 대우를 요구하기도 하고 있다. 다른 예를 들어보면, 자국민이 주재국에서 여행 또는 체류 하던 중 건강이 악화되어 병원에 입원하게 된 경우, 일반적으로 자국민 스스로 또는 자국민의 국내 연고자가 병원비를 지급해야 하지만 병원비를 지급할 연고자도 없고 스스로 지불할 능력도 안 되는 경우, 국가에서 병원비를 지급해 줄 것을 요구하거나 또는 국내 송환을 요구하는 사례들도 종종 있다. 상기 표들의 수치와 같이 우리국민들은 여러 가지 상황에 맞는 적절한 제도들 즉, 재외국민보호 상황에 맞는 제도들을 요구하고 있으며, 그러한 요구는 시간이 지남에 따라 더욱 증가할 것으로 평가된다.

### 3. 해외 피랍사례 증가

자국민이 해외에서 해적 피랍 또는 무장단체에 의한 피랍이 발생하였을 때에는 여러 가지 관점에서 보호에 대한 필요성이 매우 크다. 왜냐하면, 피랍은 자국민의 생명의 안전과 직결될 뿐만 아니라 자국민 보호 의무는 헌법상 규정된 국가의 의무로서 국가의 존재 이유이기도 하기 때문이다. 그러나 자국민이 해외에서 피랍 시에는 자국의 수사권 또는 관할권이 미치지 않으므로 자국의 공권력 투입에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

아래 표2-10의 우리국민 피랍내역 및 조치결과 사건해결에서 보듯이 피랍해결은 협상에 의해 석방이 되거나 군사작전을 통해 해결이 되거나 주재국 자체의 경찰력에 의해 피랍자의 체포를 통해 석방이 되는 등 케이스와 상황에 따라 다르게 해결되고 있음을 알 수 있다. 피랍사건은 재외국민보호의 핵심 업무 중에 하나로서 정부의 많은 노력이 안팎으로 필요하다. 안으로는 군사작전을 할 경우에는 국방부 등과 협조를 필요로 하고, 해적에 의한 피랍의 경우에는 해양수산부 측과 협조를 해야 하는 등 다양하게 부처 간 업무 협조를 필요함과 동시에 외교부 내에서도 재외국민보호 대책본부를 설치하고 가족위무를 하고 언론 측에도 보조자제(엠바고)를 요청하여야 한다. 왜냐하면, 일반적으로 해적 또는 무장단체들이 이용이 편리한 인터넷 매체 및 TV 방송 등을 통해 대한민국의 언론을 모니터링하고 몸값을 조율하고 있는 것으로 알려져 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 밖으로는 외교부에서 주재국의 한국대사관을 통해 주재국 외교부 및 경찰청과 접촉하여 자국민의 석방을 위한 외교

---

16) 최보식, (2013), “최보식이 만난 사람; 582일 만에 소말리아 해적에게서 풀려나... ‘제미니호’ 박현열 선장 첫 단독 인터뷰”, (2013.01.07 03:02), “실제 그랬다. 해적들은 국내 소식을 잘 알고 있었다. 이를 이슈화해 정부를 압박하려고 했다. 매스컴과 접촉도 했다. 한번은 어디서 알았는지 조선일보 전화번호를 건넸다. 내가 통화했다. 당시 기자로부터 ‘나름대로 정부에서 노력하고 있지만 기사화할 수는 없다’는 말을 들었다. 나는 해적에게 ‘신문에 날 것이다’고 말해야 했다.” 조선일보

적인 노력을 해야 함은 너무나 자명하다.

[표 2-10] 우리국민 피랍내역 및 조치결과(2006~2014.9 기준)

일자	발생지	피랍자 /선박	피랍 개요	조치 및 사건해결
06.04.04	해상	동원호	한국인 선원 8명 포함 총25명이 현지 무장단체에 피랍	협상으로 석방(7.30)
07.05.15	해상	마부노 1, 2호	어선 마부노 1호·2호 2척(한 4명, 총24명)이 피랍	선주와 납치단체 간 협상으로 전원 무사 석방(11.4)
07.10.28	해상	골든노리호 (일본 선사)	우리선원 2명이 승선한 일본 골든노리호가 피랍	일본 선주와 납치단체 간 협상으로 전원 무사 석방(12.12)
08.09.10	해상	브라이트 루비호	한국선박(한 8명, 미얀마 14명, 총22명)이 해적에 의해 피랍	선주와 납치단체 간 협상으로 전원 무사 석방(10. 16)
08.11.15	해상	캠스타 비너스호 (일본 선사)	일본 국적선(한 5명, 필 18명, 총 23명)이 해적에 의해 피랍	일본 선주와 납치단체 간 협상으로 전원 무사 석방(2.13)
09.6.12	예멘	우리국민	우리국민 1명이 예멘에서 피랍·피살	예멘 사다 인근에서 사체 발견(6.15)
09.9.18	과테말라	우리국민	동포 1명이 불상의 괴한 3명에게 피랍	몸값 지불 후 석방
10.4.4	해상	삼호 드림호 (한국선사)	인도양에서 삼호드림호 (한 5명, 필 19명)가 해적에 의해 피랍	선사와 해적 간 석방협상을 통해 선원 전원 석방('10.11.6)
10.10.9	해상	금미 305호 (케냐선사)	케냐 연안 해상에서 금미305호 (한 2명, 중 2명, 케냐인 39 승선)가 해적에 의해 피랍	선사와 해적간 석방협상 등을 통해 선원 전원 석방('11.29)
11.1.15	해상	삼호 주얼리호 (한국선사)	아라비아해에서 선원 21명(한 8명, 인니인 2명, 미얀마인 11명)이 해적에 의해 피랍	청해부대 구출작전으로 전원 석방('11.1.21)
11.4.30	해상	제미니호	선원25명이(한 4명, 인니인 13명, 미얀마인 8명)이 해적에 의해 피랍	선사와 해적 간 협상으로 전원

일자	발생지	피랍자 /선박	피랍 개요	조치 및 사건해결
		(싱가포르선사)	중국인 5, 미얀마인 3) 케냐 해상에서 피랍	무사 석방('12.12.1)
11.7.24	중국	우리국민	우리국민 1명이 칭다오에서 신원미상의 중국인들에 의해 납치, 유산으로 이동	피해자가 탈출
11.9.22	필리핀	여행객	우리 여행객 1명이 현지 우리 국민들에 의해 피랍	경찰과의 공조로 2명은 체포
11.10.21	필리핀	방문객	우리 국적 방문객 3명이 현지 납치범들에게 피랍	비상대책반 가동 및 '필' 경찰과의 협조를 통해 3명 모두 석방('11.11.8)
11.12.13	기니	방문객	우리 국민 1명이 현지 괴한에게 피랍	현지경찰과 공조로 피해자 석방 및 범인 검거('11.12.19)
12.1.13	남아공	방문객	남아공 요하네스버그에서 국민 2인(부녀)이 현지 괴한에게 피랍	현지경찰과 공조로 피해자 석방 및 범인 검거('12.1.5)
12.4.25	나이지리아	근로자	우리 국민 1명이 나이지리아 건설 현장에서 현지 괴한에게 피습 후 피랍	건설회사측과 범죄단체 간 석방 협상을 통해 석방('12.5.3)
12.8.12	예멘	선원	예멘 영해에서 우리 선원 1명이 현지 부족주민에 의해 어류 6톤을 강취당하고, 억류	선주사의 협상노력 후 12시간 만에 무사 석방
12.8.24	리비아	근로자	시장에서 괴한들에게 납치, 감금당하고 소지품을 강취	6-7시간 감금 후에 차량과 함께 피해자 석방
12.10.22	과테말라	사업가	퇴근길에 몸값을 노린 괴한들에게 피랍	인근 위성도시에서 사체 발견(10.23)
12.12.14	중국	우리국민	우리국민(10세)이 돈을 노린 범인에 의해 납치	중국公安과 공조로 피해자 석방 및 범인 검거(12.12.15)
12.12.17	나이지리아	근로자	나이지리아 건설 현장을 습격한 현지 괴한에게 피랍	소속 회사 측과 범죄단체 간 석방 협상을 통해 석방(12.12.21)
13.2.4	해상	GASCOGNE호 (룩셈부르크)	우리국민 1명이 승선한 유조선이 서아프리카 해역에서	해적들은 디젤유 일부를 강탈한 뒤 선박 및 선원 전원 석방(25)

일자	발생지	피랍자 /선박	피랍 개요	조치 및 사건해결
		선사)	해적들에게 피랍	
14.1.19	리비아	코트라 직원	우리국민 1명이 무장괴한에게 피랍	리비아 경찰청과 공조로 피해자 석방(2.22)
14.3.3	필리핀	유학생	우리국민(유학생) 1명이 택시 탑승 후 납치	피살된 채 발견(4.9)
14.5.21	필리핀	우리국민	우리국민 2명이 괴한 탑승 차량에 납치	4시간 이동 후 1명 피살, 1명 경상
14.6.4	해상	월드마린 711호 (가나 선사)	우리국민 3명이 승선한 어선이 서아프리카 해역에서 피랍	선박 및 선원 전원석방(유류 등 재산피해만 발생)
14.7.26	해상	하이순6호 (싱가포르 선사)	우리 국민 2명이 승선한 해상유류공급선이 서아프리카 해역에서 해적들에게 피랍	선박 및 선원 전원석방 (유류 등 재산피해만 발생)
14.7.27	필리핀	우리국민	우리국민 2명이 괴한 탑승 차량에 납치	1명 피살, 다른 1명은 피랍 수 시간 후 석방

또한, 국가마다 치안 정세가 좋은 국가도 있으나 그렇지 않은 국가도 있을 수 있다. 특히, 아래의 표2-11의 최근 10년간 해적 및 무장 강도 발생현황과 표2-12의 지역별 해적 발생현황 및 그림2-1의 지역별 해적 발생현황은 해양수산부 해양안전정보 종합시스템<sup>17)</sup>에서 해적동향 및 통계를 취합하여 관리하고 있는 표로서 아프리카 특히 동아프리카 해상과 서아프리카 해상에서 해적피랍 사례가 많이 발생하고 있음을 알 수 있다.

17) 해양수산부, 해양안전정보 종합시스템, “해적동향 및 통계”, <https://www.gicoms.go.kr>

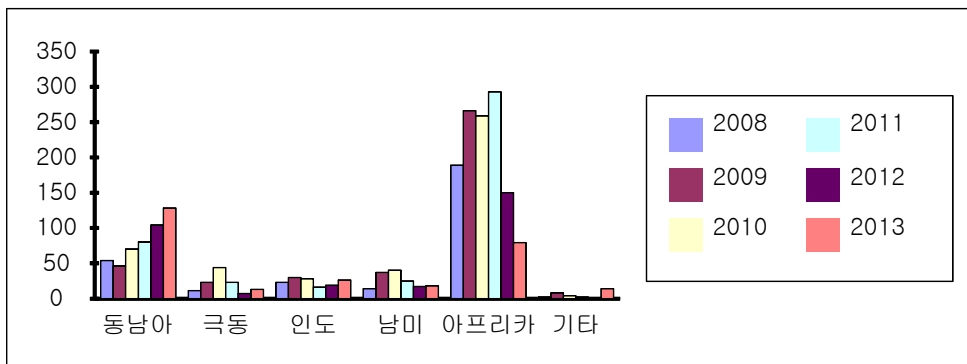
[표 2-11] 최근 10년간 해적 및 무장 강도 발생 현황

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
전 세계	293	410	445	439	297	278	2162

[표 2-12] 지역별 해적 발생현황

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
동남아	54	46	70	80	104	128	482
극동	11	23	44	23	7	13	121
인도	23	30	28	16	19	26	142
남미	14	37	40	25	17	18	151
아프리카	189	266	259	293	150	79	1236
기타	2	8	4	2	0	14	30

[그림 2-1] 지역별 해적 발생현황



#### 4. 국제법상 제도의 불충분성

국제법은 모든 국가들에게 자국 영토상의 외국인을 보호할 의무를 부과하며, 모든 국가로 하여금 재외국민을 보호할 권리를 부여한다. 국가들은 외국에 주재하는 영사들로 하여금 접수국의 법령에 의하여 허용되는 범위 내에서 자국민의 권익 보호를 위한 조치를 취하도록 하며, 자국민이 외국에 의하여 권리가 침해되는 경우 외교적 경로를 통하여 그 국가를 상대로 손해배상을 청구할 수 있는 것이다. 재외국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생하고 이로 인하여 국가의 보호가 요구되는 상황이 발생한 경우 국제법상 보호받을 수 있는 관련규정을 살펴보면, '1963년 영사관계에 관한 비엔나 협약'<sup>18)</sup>에 의한 재외국

---

18) International Law Consular relations art. 5조

- (a) 국제법이 인정하는 범위 내에서 파견국의 이익과 개인 및 법인을 포함한 그 국민의 이익을 접수국 내에서 보호하는 것.
- (d) 파견국의 국민에게 여권과 여행증서를 발급하며, 또한 파견국에 여행하기를 원하는 자에게 사증 또는 적당한 증서를 발급하는 것.
- (e) 개인과 법인을 포함한 파견국 국민을 도와주며 협조하는 것.
- (g) 접수국의 영역 내에서의 사망에 의한 상속의 경우에 접수국의 법령에 의거하여 개인과 법인을 포함한 파견국 국민의 이익을 보호하는 것.
- (h) 파견국의 국민으로서 미성년자와 완전한 능력을 결하고 있는 기타의 자들 특히 후견 또는 재산관리가 필요한 경우에, 접수국의 법령에 정해진 범위 내에서 그들의 이익을 보호하는 것.
- (i) 접수국내의 관행과 절차에 따를 것을 조건으로 하여, 파견국의 국민이 부재 또는 기타의 사유로 적절한 시기에 그 권리와 이익의 방어를 맡을 수 없는 경우에 접수국의 법령에 따라, 그러한 국민의 권리와 이익의 보전을 위한 가치분을 받을 목적으로 접수국의 재판소 및 기타의 당국에서 파견국의 국민을 위하여 적당한 대리행위를 행하거나 또는 동 대리행위를 주선하는 것.

International Law Consular relations art. 36조 파견국 국민과의 통신 및 접촉

- (a) 영사관원은 파견국의 국민과 자유로이 통신할 수 있으며 또한 접촉할 수 있다. 파견국의 국민은 파견국 영사관원과의 통신 및 접촉에 관하여 동일한 자유를 가진다.
- (b) 파견국의 영사관할구역내에서 파견국의 국민이 체포되는 경우 또는 재판에



민보호와 ‘외교적 보호권’<sup>19)</sup>에 의한 재외국민보호를 생각 해 볼 수 있다.

#### 1) 1963년 영사관계에 관한 비엔나 협약’에 의한 재외국민보호

영사제도는 중세 이태리 상업도시 국가들 간에 활발하게 꽃피었던 바 있다.<sup>20)</sup> 근대에 들어와 시대에 맞게 다듬어지게 된 영사제도는 오늘날에도 그대로 유지되고 있는바, 영사는 파견국과 접수국간의 통상관계를 증진함과 아울러 접수국내의 자국민을 보호하는 것을 주된 기능으로 한다. 우선, 외국에 주재하는 영사(consular officers)들은 그 주재국 내에 체류하는 자국민이 부당하게 권리를 침해받지 않도록 보호한다. 접수국 내의

---

회부되기 전에 구금 또는 유치되는 경우 또는 기타의 방법으로 구속되는 경우에 그 국민이 파견국의 영사기관에 통보할 것을 요청하면 접수국의 권한 있는 당국은 지체 없이 통보하여야 한다. 체포, 구금, 유치 또는 구속되어 있는 자가 영사기관에 보내는 어떠한 통신도 동 당국에 의하여 지체 없이 전달되어야 한다. 동 당국은 관계자에게 본 세항에 따를 그의 권리를 지체 없이 통보하여야 한다.

(c) 영사관원은 구금, 유치 또는 구속되어 있는 파견국의 국민을 방문하며 또한 동 국민과 면담하고 교신하며 또한 그의 법적대리를 주선하는 권리를 가진다. 영사관원은 판결에 따라 그 관할구역 내에 구금, 유치 또는 구속되어 있는 파견국의 국민을 방문하는 권리를 가진다. 다만, 구금 유치 또는 구속되어 있는 국민을 대신하여 영사관원이 조치를 취하는 것을 동 국민이 명시적으로 반대하는 경우에 동 영사관원은 그러한 조치를 삼가야 한다.

19) 유엔 국제법위원회, “외교적 보호에 관한 초안(Draft Articles on Diplomatic Protection)”, “For the purpose of the present draft articles, diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by an internationally wrongful act of that State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility.”UN Doc. A.CN/L.684 19 May 2006  
20) 영사제도의 기원에 대해서는 Rousseau, *Droit international public*, tome IV (Paris, Sirey, 1980), pp. 212-213 참조

파견국 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 취하는 일련의 조치를 취하는 것이다. 그리고 체류국 내에서 권리를 침해당한 개인들은 그 구제를 얻기 위하여 체류국의 국내법절차에 호소하여야 하는 바, 이 경우 국적국의 영사들은 접수국의 법령이 허용하는 범위 내에서 피해 자국민에게 필요한 조력을 제공할 수 있다. 또한, 접수국 내에서 자국민이 범죄 혐의 등으로 기소되어 재판에 회부되는 등 형사절차가 진행되는 과정에서 영사는 자국민이 불이익을 받지 않도록 접수국의 법령에 반하지 않는 범위 내에서 필요한 조력을 제공할 수 있다. 이와 같이 영사들이 접수국의 법령에 의하여 허용되는 범위 내에서 자국민의 권익 보호를 위하여 개입하는 기능을 영사 보호(consular protection: protection consulaire)<sup>21)</sup> 또는 영사지원(consular assistance: assistance consulaire)<sup>22)</sup>이라고 한다. 이러한 영사제도와 관련된 지난날의 관습법을 성문화한 것이 바로 1963년 「영사관계에 관한 비엔나협약」이다. 이 협약에서는 영사의 직무, 파견 및 접수, 기능 및 특권과 면제 등에 관하여 포괄적으로 규정하고 있다. 이 중 영사의 직무 특히 자국민 보호와 관련하여 이 협약은 개괄적으로만 규정하고 있는 바, 구체적인 사항에 대해서는 국가들이 양자조약 또는 지역적 협정의 체결을 통하여 보다 상세하게 합의하고 있다. 또한 국가들은 협약상의 영사의 자국민 보호 직무와 관련하여 국내법을 통하여 상세하게 규정하기도 한다.<sup>23)</sup>

한편, 1963 영사관계에 관한 비엔나 협약에 명시된 내재적 한계로서 접수국의 영토고권에 의한 제한을 생각해 볼 수 있다. 영사는 접수국의

---

21) *Dictionnaire de la terminologie du droit international* (Paris, Sirey, 1960), p. 484 참조.

22) 이 용어는 UN국제법위원회에서 공식적으로 사용되고 있다. 위원회는 외교적 보호를 설명함에 있어 이와 구별되는 개념으로서 영사의 자국민 보호를 언급하면서, ‘consular assistance’라는 표현을 사용하고 있다. (*Yearbook of the International Law Commission* (이하 ‘YILC’로 약칭함), 2006, vol. II, part 2, p. 27, (9), (10) 참조할 것).

23) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계“

영토상의 자국민 보호의 기능을 수행하는 바, 이는 접수국의 영역고권을 침해하지 않는 범위 내로 제한된다. 한 국가에 체류하는 외국인도 체류국의 영토고권과 그 소속국의 대인고권 하에 이중적으로 놓여 있다. 외국인과 관련하여 영토고권과 대인고권이 충돌하는 경우 영토고권이 우선한다는 것은 국제법의 일반원칙이며, 이는 국내관할권 존중의 원칙으로부터 나오는 것이다. 국가는 자국 영토상의 모든 사람들을 지배할 배타적 권리를 가지며, 외국인들은 내국인들과 마찬가지로 영토국의 관할권 하에 놓여 있는 것이다. 따라서 국가들은 기본적 인권 보장이라는 국제강행규범을 위반하지 않는 범위 내에서 외국인들을 내국민과 동등한 조건으로 지배할 수 있는 것이다. 이와 같이 외국인들은 영토국의 관할권 하에 있는 만큼, 그 소속국이 이들에 대하여 대인고권을 행사하는 경우는 영토국의 국내관할권을 침해하지 않는 범위 내로 그쳐야 하는 것이다. 비엔나 협약 제5조는 영사에 대하여 자국민 보호의 권리를 인정하면서, 이러한 영사의 직무는 접수국의 법에 의하여 허용된 범위 내로 그칠 것을 요구하고 있다. 즉, 동 협약 제5조는 상속과 관련된 자국민의 이익 보호, 무능력자들의 보호, 잠정조치와 관련하여 자국민의 대리 또는 대리행위의 주선, 선박 및 항공기와 그 승무원에 대한 협조 제공 등에 있어서, 이는 “접수국 법령과 일치하는 방법으로”(in accordance with the laws and regulations of the receiving State) 또는 접수국 당국의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서(without prejudice to the power of the authorities of the receiving State) 이루어질 것을 요구하고 있다.<sup>24)</sup>

영사적 보호(Consular Protection)는 재외공관의 영사가 자국민을 보호하는 행위를 말하는데, 비엔나 협약에 명시된 ‘접수국의 법령에 반하지 않는 범위 내에서 필요한 조력을 제공할 수 있다’는 협약의 내재적 한계로 인해 재외국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생하고 이로 인하여 국가의 보호가 요구되는 상황이 발생한 경우, 영사관계에 관한 비엔나 협약에 의하여 재외국민을 보호하기에는 많은 제약이 있다고 본다. 또한, 한정된 재외공관의 인력과 자원의 제약 하에

---

24) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계“

서 재외국민에게 어떠한 범위까지 보호나 서비스를 제공할 수 있는지 문제가 될 수 있는데, 이러한 지원범위 자체가 국민의 권리인지 정부의 의무인지에 대해 의문이 있으나, 현행 실정법상 재외국민보호 권리 및 의무에 대해 규정되어 있는 법이 없으므로 국민의 권리로 보기에 한계가 있다고 본다.

## 2) 1961년 외교관계에 관한 비엔나 협약'에 의한 재외국민보호

외교적 보호라 함은 국가가 타국의 위법행위로 인하여 손해를 받은 자국민을 위하여 그 가해국을 상대로 책임을 추궁하는 것을 말한다. 즉, 국제위법행위를 범함으로써 자국민에게 손해를 가한 타국을 상대로 '외교적 행동'(diplomatic action)과 그 밖의 '평화적 분쟁해결방법'을 통하여 국제책임을 추궁하는 것을 말하며, 그 핵심은 손해배상청구라 할 수 있다. 외교적 보호는 두 개의 조건이 갖추어졌을 때에 한하여 가능하다. 첫째, 피해자가 피해발생 당시로부터 청구의 제시 시, 즉 외교적 보호권 행사시까지 보호국의 국적을 '계속적으로' 보유하고 있어야 한다는 것이다. 이를 '계속적 국적의 규칙'(rule of continuous nationality)이라고 한다. 둘째, 피해자가 영토국 내에서 가용한 국내적 구제절차를 완료하였어야 한다. 즉, 영토국의 국내적 절차를 완료하였어도 피해가 구제되지 않았을 경우에 한하여 그 국적국이 외교적 보호에 나설 수 있다는 것이다. 이를 '국내적 구제 완료의 규칙'(rule of the exhaustion of local remedies)이라고 한다.<sup>25)</sup>

접수국의 국제위법행위로부터의 자국민 보호라는 측면에서 볼 때, 외교적 보호는 영사지원(consular assistance)과는 그 개념과 성질에 있어서 큰 차이를 보인다. 우선, 영사지원은 접수국으로부터 자국민에게 위법행위로 인한 손해가 발생하지 않도록 하는 '예방적'(preventive) 성격이 강한 반면, 외교적 보호는 이미 접수국으로부터 자국민에게 국제위법행

---

25) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계“

위가 가하여진 후에 이루어지는 것으로서 그에 대한 ‘구제적’(remedial) 성격을 가진다.<sup>26)</sup> 아울러, 영사지원에 있어서는 국내적 구제절차의 완료를 요구하지 않으나, 외교적 보호는 이를 필수요건으로 한다.<sup>27)</sup> 영사지원은 국내적 구제절차의 진행 중에 이루어지는 것인데 반하여, 외교적 보호는 접수국의 국내적 절차에 의하여 종국적으로 자국민에 대한 구제가 이루어지지 않은 경우에 이루어지는 것인 만큼 이는 국내적 구제절차의 완료를 전제로 하는 것이다.

마지막으로, 국가가 외국에서 권익을 침해받은 자국민을 상대로 외교적 보호 의무를 부담하는가 하는 문제를 검토할 필요가 있다. 영사지원에 있어서와 마찬가지로 외교적 보호에 있어서도, 국제법은 국가들에게 자국민을 보호할 ‘권리’만을 부여하는 것이며, 이와 관련하여 여하한 의무를 부과하지 않는다.<sup>28)</sup> 국민이 국가에 대하여 외교적 보호를 요구할 권리를 인정할 것인가 또는 국가가 재외국민을 위한 외교적 보호의 의무를 부담할 것인가 하는 것은 전적으로 개별 국가의 국내법에서 정하기에 달려 있는 것이다.<sup>29)</sup> 즉, 국가는 개개의 경우에 있어서 여러 가지 상황을 고려하여 외교적 보호에 임할 것인지의 여부를 결정할 수 있는 것이다. 실제로, 국가들은 외국에서 자국민이 부당하게 손해를 받은 경우, 그 영토국과 비공식적 교섭에 의하여 문제를 해결하려고 하는 것이 일반적 경향이라 할 수 있으며, 특히 자국민을 위한 외교적 보호에 나섬으로써 양국 간의 장기적인 정치적, 통상적 분야에 영향을 줄 우려가 있는 경우에는 그러한 개입을 크게 꺼리고 있는 것이 현실이다.<sup>30)31)</sup>

상기에서 전술한 바와 같이 국제법상 외교적 보호는 국가가 자신의 국민이 위해에 처했다면 이를 국가 자신에 대한 위해로 간주하여 상대방 국가에게 무언가를 요구할 수 있는 권리로서 개념화되어 있다는 것이다.<sup>32)</sup> 즉, 이러한 국제법상의 보호권을 행사하는 주체는 ‘개인’이 아니라

---

26) *Ibid.*, (9).

27) *Ibid.*, (10).

28) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계“

29) 1970년 *Barcelona Traction case*에서 확인됨(*ICJ Reports 1970*, p. 44)

30) Sen, *supra* note (5), p. 78 참조.

31) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계“

국제법의 주체인 ‘국가’이며, ‘의무(obligation)’라기 보다는 ‘재량(discretion)이나 ‘권리(right)의 측면에서 주로 이해되고 있다. 피해를 입은 개인은 본국 정부가 이러한 보호권을 행사함으로써 부수되는 반사적·결과적 이익을 누릴 뿐이며, 국제법상으로는 ‘영사 보호’나 ‘외교적 보호’가 피해자 개인의 권리 또는 피해자에 대한 본국 정부의 의무는 아닌 것이다. 1980년 Barcelona Traction 사건<sup>32)</sup>에서 국제사법재판소(International Court of Justice)는 외교적 보호를 부여할지 여부, 부여한다면 어떠한 정도로 부여할 것인지 그리고 언제 보호를 중단할 것인지를 결정하는 유일한 판단주체는 국가이며, 당해 특정 사건과 무관한 정치적 또는 다른 성격의 고려에 따라 그러한 재량권의 행사가 결정될 수 있으며, 국가는 완전한 행동의 자유를 향유한다고 하여 외교적 보호권의 재량적 성격을 확인하고 있다.<sup>34)</sup>

---

32) 상설국제재판소(Permanent Court of International Justice)는 1924년 Mavrommatis Palestine Concessions(Greece v. UK)에서 다음과 같이 판시한 바 있다. (Mavrommatis Palestine Concessions, 1924 P.C.I.J. Series A, No. 2, 0.12) : By taking up the case of one of its subjects and by resorting to diplomatic action or international judicial proceedings on his behalf, a State is in reality asserting its own rights - its right to ensure, in the person of its subjects, respect for the rules of international law."

33) 국제사법재판소, "The State must be viewed the sole judge to decide whether its protection will be granted, to that extent it is granted, and when it cease, It retains in this respect a discretionary power the exercise of which may be determined by considerations of a political or other unrelated to the particular case. Since the claim of the State is not identical with that of the individual or corporate person whose cause is espoused, the State enjoys complete freedom of action."(Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgement, I.C.J. Reports 1970, p. 40)

34) 배종인, (2007), "국가의 재외국민보호 의무의 범위와 한계; 헌법 제2조상의 재외국민보호와 국제법상의 외교적·영사적 보호", 외교부

## 제 2 절 재외국민보호제도의 정의

### 1. 재외국민의 개념

우리나라는 헌법에서 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하여 국가에게 재외국민 보호 의무를 부과하고 있으나, 아직 가칭 재외국민보호법이 제정되지 못하였다. 당연한 결과로서 ‘재외국민’에 대한 개념 정의가 이루어지지 않고 있다. 아래의 표 2-13의 유관법상 재외국민의 개념 정의는 각 법 및 규칙에서 정하고 있는 ‘재외국민’에 대한 개념을 정의하고 있는 표이다.

[표 2-13] 유관법상 재외국민의 개념 정의<sup>35)</sup>

관련 법	정의
재외동포 재단법	법 제2조(정의) 이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 1. 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람 2. 국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람
재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률	법 제2조(정의) 이 법에서 “재외동포”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권(永住權)을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다) 2. 대한민국의 국적을 보유하였던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속(直系卑屬)으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다) 동법 시행령 제2조(재외국민의 정의) ① 「재외동포의 출입국과 법

35) 법제처, (2014), “재외국민”개념 정의

	<p>적지위에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호에서 "외국의 영주권을 취득한 자"라 함은 거주국으로부터 영주권 또는 이에 준하는 거주목적의 장기체류자격을 취득한 자를 말한다.</p> <p>② 법 제2조제1호에서 "영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자"라 함은 「해외이주법」 제2조의 규정에 의한 해외이주자로서 거주국으로부터 영주권을 취득하지 아니한 자를 말한다.</p>
재외국민의 교육지원 등에 관한 법률	<p>법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. "재외국민"이라 함은 외국에 거주하는 대한민국 국민을 말한다.</p>
남북교류 협력에 관한법률	<p>법 제9조 ⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(이하 "재외국민"이라 한다)이 외국에서 북한을 왕래할 때에는 통일부장관이나 재외공관(在外公館)의 장에게 신고하여야 한다. 다만, 외국을 거치지 아니하고 남한과 북한을 직접 왕래할 때에는 제1항에 따라 발급된 방문증명서를 소지하여야 한다.</p> <p>1. 외국정부로부터 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류허가를 받은 사람</p> <p>2. 외국에 소재하는 외국법인 등에 취업하여 업무수행의 목적으로 북한을 방문하는 사람</p>
재외국민 등록법	<p>법 제2조(등록대상) 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민은 이 법에 따라 등록하여야 한다.</p>
재외국민보호를 위한 영사업무 지침(외교부)	<p>제2조 (정의) 이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. 재외국민이라 함은 우리나라 국적을 보유하고 국외에 체류하고 있는 사람을 말한다.</p>
국적법	<p>제2조(출생에 의한 국적 취득) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 출생과 동시에 대한민국 국적(國籍)을 취득한다.</p> <p>1. 출생 당시에 부(父)또는 모(母)가 대한민국의 국민인 자</p> <p>2. 출생하기 전에 부가 사망한 경우에는 그 사망 당시에 부가 대한민국의 국민이었던 자</p> <p>3. 부모가 모두 분명하지 아니한 경우나 국적이 없는 경우에는 대한민국에서 출생한 자</p> <p>② 대한민국에서 발견된 기아(棄兒)는 대한민국에서 출생한 것으로 추정한다.</p> <p>제3조(인지에 의한 국적 취득) ① 대한민국의 국민이 아닌 자(이하 "외국인"이라 한다)로서 대한민국의 국민인 부 또는 모에 의하여</p>



	<p>인지(認知)된 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖추면 법무부장관에게 신고함으로써 대한민국 국적을 취득할 수 있다.</p> <p>1. 대한민국의 「민법」상 미성년일 것</p> <p>2. 출생 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민이었을 것</p> <p>② 제1항에 따라 신고한 자는 그 신고를 한 때에 대한민국 국적을 취득한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 신고 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제4조(귀화에 의한 국적 취득) ① 대한민국 국적을 취득한 사실이 없는 외국인은 법무부장관의 귀화허가(歸化許可)를 받아 대한민국 국적을 취득할 수 있다.</p> <p>② 법무부장관은 귀화허가 신청을 받으면 제5조부터 제7조까지의 귀화 요건을 갖추었는지를 심사한 후 그 요건을 갖춘 자에게만 귀화를 허가한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 귀화허가를 받은 자는 법무부장관이 그 허가를 한 때에 대한민국 국적을 취득한다.</p> <p>④ 제1항과 제2항에 따른 신청절차와 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	--

상기 표2-13에서 보듯이 ‘재외국민의 교육지원 등에 관한 법률’ 및 ‘재외국민등록법’에 따르면, 재외국민이란 외국에 거주하는 국민 또는 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민으로 정의되어 연간 1,500만명의 해외 여행객에 대해 재외국민 보호의무가 없게 된다. 반면 ‘재외동포재단법’에 따르면, ‘대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람’과 ‘국적에 관계없이 한민족(韓民族)의 혈통을 지닌 사람으로서 외국에서 거주·생활하는 사람’으로 정의되어 재외국민보호의 범위가 무한히 넓어져 재외국민보호 의무를 다하기에는 한계가 있다고 보여진다. 재외국민의 보호범위와 관련하여 재외국민보호 업무를 하고 있는 외교부는 ‘재외국민보호를 위한 영사업무 지침’에 의거 ‘대한민국의 국적’을 가진 재외국민만을 대상으로 재외국민을 보호해오고 있으나, 동 지침은 법적 효력이 없는

행정규칙에 불과하다. 또한, 동 지침에는 무국적자, 이중국적자, 탈북자에 대한 개념 정의가 없어 재외국민보호를 할 경우 보호대상 포함여부에 대해 많은 혼선을 초래하고 있다. 예를 들면, 국적법 제11조의2(복수국적자의 법적 지위 등) ①은 ‘출생이나 그 밖에 이 법에 따라 대한민국 국적과 외국 국적을 함께 가지게 된 자는 대한민국의 법령 적용에서 대한민국 국민으로만 처우한다.’라고<sup>36)</sup> 규정하고 있어 동 조항이 외국에서 우리 국민이 보호를 요청하는 상황에 처한 경우, 동 인을 우리국민으로 보는지 또는 외국인으로 간주하는지에 대해 검토가 필요하다. 즉, ‘대한민국의 법령 적용에서’라는 문구가 혼동을 줄 수 있는데, 동 인이 대한민국 내에 있을 때에는 대한민국 법령이 적용되는데 문제가 없어 보이지만, 향후 동인에 대해 외국에서도 대한민국 법을 적용하겠다는 것인지 명확한 정의가 필요하다고 본다.

---

36) 국적법 제11조의2(복수국적자의 법적 지위 등) ① 출생이나 그 밖에 이 법에 따라 대한민국 국적과 외국 국적을 함께 가지게 된 자[이하 “복수국적자”(複數國籍者)라 한다]는 대한민국의 법령 적용에서 대한민국 국민으로만 처우한다.  
 ② 복수국적자가 관계 법령에 따라 외국 국적을 보유한 상태에서 직무를 수행할 수 없는 분야에 종사하려는 경우에는 외국 국적을 포기하여야 한다.  
 ③ 중앙행정기관의 장이 복수국적자를 외국인과 동일하게 처우하는 내용으로 법령을 제정 또는 개정하려는 경우에는 미리 법무부장관과 협의하여야 한다.

## 2. 재외국민보호제도의 의의

### 1) 의의

재외국민보호의 정의에 대해 설명하고 있는 현행법은 없으며 현재까지는 외교부 훈령인 ‘재외국민보호를 위한 영사업무 지침’이 재외국민보호 정의에 대해서 가장 잘 설명하고 있다. 동 지침에는 다음과 같이 정의하고 있다. ‘재외국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생하고 이로 인하여 국가의 보호가 요구되는 상황이 발생한 경우, 국가에서 자국민을 보호하는 것’이라고 하여, 동 보호조치를 통틀어 일반적으로 재외국민보호제도<sup>37)</sup>라고 한다. 다만, 동 지침이 행정규칙의 법적성격을 가지고 있으며, 다소 추상적이고 일반적인 내용만을 다루고 있어 구체적 사안에 따라 재외국민을 보호하는 데에는 한계가 있다고 보여진다.<sup>38)</sup> 이 밖에도 재외국민보호에 대해 언급을 하고 있는 유관 법령을 보면, 재난 및 안전관리기본법 및 기타 관련법<sup>39)</sup>에도 일부 규정되어 있다. 재난 및 안전관리기본법 제1조(목적) ‘이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.’라고 규정하고, 제3조(정의)2에는 “해외재난”이란 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재

37) 외교부, (2008), “재외국민보호를 위한 영사업무 지침”

38) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안: 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 법학과 석사논문

39) 국회전자도서관, (2009), “외교부 재외국민보호실무매뉴얼”, 출입국관리법, 재외동포의 출입국과법적지위에관한법률, 여권법, 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법, 국가위기관리기본지침(대통령훈령 제229호), 국가대테러활동지침(대통령훈령 제47호), 인질방지에 관한 국제협약 등 테러관련 국제협약, 해외긴급구호에 관한 법률

난을 말한다.’라고 규정하여 해외에서 자국민 보호를 위한 근거를 일부 두고 있다. 이에 따라 아래의 표2-14의 유관법상 재외국민보호 정의 및 근거로 간단하게 요약할 수 있다.

[표 2-14] 유관법상 재외국민보호 정의 및 근거

관련법	정 의
재외국민보호를 위한 영사업무 지침(외교부)	제2조 (정의) 2 재외국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생하고 이로 인하여 국가의 보호가 요구되는 상황이 발생한 경우, 국가에서 자국민을 보호하는 것
재난 및 안전관리 기본법	<p>법 제1조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제3조(정의) 2 "해외재난"이란 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난을 말한다.’라고 규정하고 재외국민보호에 대해 간접적으로 정의해 두고 있다.</p> <p>제14조 ② ‘중앙대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)은 안전행정부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 다만, 해외재난의 경우에는 외교부장관이, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1항제8호에 따른 방사능재난의 경우에는 같은 법 제25조에 따른 중앙방사능방재대책본부의 장이 각각 중앙대책본부장의 권한을 행사한다.’</p>

전반적으로 재외국민보호에 대해 책임이 있는 외교부는 재난 및 안전관리기본법, 유관법<sup>40)</sup>, ‘재외국민보호를 위한 영사업무 지침’, 그리고 ‘외

40) 재외국민보호제도의 유관법은 “출입국관리법, 재외동포의출입국과법적지위에관한법률, 여권법, 재난및안전관리기본법, 소방기본법, 국가위기관리기본지침

교부 재외국민보호 실무매뉴얼(2009)’을 통해 재외국민을 보호하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 재외국민보호제도 연혁<sup>41)</sup>

우리나라의 재외국민보호 정책이 본격화 된 것은 1989년 1월 1일 해외 여행 전면 자유화 조치가 취해진 이후로 국민의 해외여행이 급격히 증가하면서 해외여행 중 안전사고뿐만 아니라 여행국 불법체류 또는 불법취업이 증가하면서부터이다. 또한, 사치성 여행 등의 문제가 부각되면서 1990년에 외무부내에 해외 여행안전대책반을 설치하고, 1995년에는 “각종 사고시 영사업무처리지침”을 제정하였다. 1997년 8월 6일 미국령 괌의 아가나 공항 근처 니미츠힐에 대한항공 KE801편이 추락하여 탑승객 254명 중 229명이 사망하고, 동 년 9월 3일 캄보디아 프놈펜 소재 포첸통 공항 부근에서 베트남 항공의 VN815편이 추락하여 탑승자 전원이 사망함에 따라 정부는 같은 해인 1997년에 해외 대형사고 처리의 제도화 및 이 사고들에 적극적으로 대처하기 위해 외무부 내에 중앙사고 대책본부를 설치하고 관계부처와 협조하여 생존자 구조, 사고 수습, 사고 원인 분석 및 예방대책 수립 등 해외재난 관련 업무를 총괄 시행한다는 내용을 담은 국무총리령인 해외재난관리에 관한 규정을 마련하였다. 1999년 12월 28일 재외국민 현황에 대한 체계적인 파악의 필요성이 강조되어 “재외국민등록법”을 전면 개정하여 재외국민보호를 위한 기초 자료로서 활용하도록 하였다. 2001년 12월 28일 “각종 사건·사고 재외공관영사업무 처리지침”을 전면 개정하여 각 공관에서 현지 사정에 맞는 사건·사고 처리지침을 작성토록하고, 2002년 10월부터 중국 지역에서 우리국민이 수감되는 사례가 증가하면서 이들에 대한 보호활동을 강화하기 위해 ‘수감자 Database 프로그램’을 구축하여 운영하고 있다. 2004년 김선일

---

(대통령훈령 제229호), 국가대테러활동지침(대통령훈령 제47호), 인질방지에 관한 국제협약 등 테러관련 국제협약, 해외긴급구호에 관한 법률”로 구분할 수 있다.

41) 박병석, (2012), “재외국민 보호정책 실태와 개선방안”

피랍사건, 2005년 소말리아 근해 동원호 납치 인질 사건, 2007년 아프가니스탄 기독교봉사자 납치사건과 나이지리아에서 발생한 근로자 납치사건, 2010년 2월 15일 시베리아 알타이주에서 ‘강’모씨가 피한들에게 피습·사망한 사건 그리고 2010년 3월 7일 모스크바에서 ‘심’모씨가 거리에서 피한의 칼에 목을 찔려 중상을 입은 사건 등이 연이어 발생하면서 여행정보제도(2004), 영사콜센터(2005), 신속대응팀(2005), 재외국민보호를 위한 영사업무지침(2005.5.8), 영사협력원(2007), 신속해외송금제도(2007), 여행금지제도(2007), 해외여행자 인터넷 등록제(2009), 해외안전민관협의 발족(2009) 등 2000년대에 주요한 재외국민 사건 사고가 빈발하면서 재외국민 보호정책이 내실화 되었다. 이를 간단히 표로 요약해 보면 표 2-15의 재외국민보호제도 정책 연혁과 같다.

[표 2-15] 재외국민보호제도 정책 연혁

년도	재외국민보호제도 발전
1989.1.1 이후	· 해외여행 전면 자유화 조치
1990	· 외무부 내 해외 여행안전대책반 설치
1995	· 각종 사고 시 영사업무처리지침 제정
1997	· 국무총리령으로 해외재난관리에 관한 규정 도입
1999.12.28	· 재외국민등록법 전면 개정(재외국민 현황에 대한 체계적인 파악)
2001	· 각종 사건·사고 재외공관영사업무 처리지침 전면 개정 · 긴급구난활동비 도입
2002.10	· 수감자 Database 프로그램 구축
2003	· 법률전문가 자문경비 제도 도입
2004	· 여행정보제도 도입 · 해외안전여행 홈페이지 개시
2005	· 영사콜센터 운영 개시 · 신속대응팀 창설 · 각종 사고 시 영사업무처리지침을 재외국민보호를 위한 영사업무지침으로 개정

2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영사협력원 도입</li> <li>· 신속해외송금제도 도입</li> <li>· 여행금지제도 도입</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해외여행자 인터넷 등록제 도입</li> <li>· 해외안전민관협의체 발족</li> </ul>
2013.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특별여행경보 제도 도입</li> </ul>

### 3) 주관 운영기관

외교부는 재외국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생하고 이로 인하여 국가의 보호가 요구되는 상황이 발생한 경우, 중앙대책본부의 업무를 수행하는 등 영사 업무를 총괄하고 있으며, 아래의 표2-16은 외교부 홈페이지에서 제공하는 재외동포영사국의 각과 업무를 소개하고 있으며 재외국민보호 업무를 외교부에서 전담하고 있음을 잘 보여주고 있다.

[표 2-16] 재외동포영사국 업무소개<sup>42)</sup>

구분	업무
재외 동포과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재외동포정책의 수립·시행 및 총괄·조정</li> <li>· 재외동포 관련 법령·제도의 수립 및 총괄·조정</li> <li>· 재외동포정책과 관련된 정부부처 실무자간 협의체의 운영 등 동포 업무 관계 기관과의 협조</li> <li>· 재외동포재단에 대한 지도·감독</li> <li>· 재외국민의 참정권에 관한 사항</li> </ul>
재외국민 보호과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재외국민보호정책의 수립·시행 및 총괄·조정</li> <li>· 재외국민보호 관련 법령·제도의 수립·총괄 및 조정</li> <li>· 해외 사건·사고와 관련한 재외국민 보호 및 해외에서의 위기 대응 총괄·조정</li> </ul>

42) 외교부, (2014), “외교부 홈페이지 재외동포영사국 업무소개”

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재외국민보호를 위한 국제 협조 업무</li> <li>· 해외 안전에 관한 정보 관리 및 홍보 등 사건·사고</li> <li>· 예방 영사콜센터의 운영</li> <li>· 재외난민구호</li> <li>· 선박·항공기 및 그 승무원의 사고 및 출·입항에 관한 관계 기관과의 협조</li> <li>· 여권법에 따른 여권심의위원회에 관한 사항</li> <li>· 영사협력원 위촉 및 관리에 관한 사항</li> </ul>
영사 서비스과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사증면제 및 사증절차 간소화 관련 협정 체결</li> <li>· 기타 영사관련 협정 체결 및 이행</li> <li>· 워킹홀리데이 프로그램 이행</li> <li>· 재외국민등록 및 해외이주에 관한 사항</li> <li>· 영사 관계 각종 문서의 공증·확인 및 인증</li> <li>· 영사 관련 정책·지침의 수립 및 영사서비스 개선</li> </ul>
여권과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여권 접수·심사·교부 업무</li> <li>· 여권 정책의 수립·시행 및 총괄·조정</li> <li>· 여권 관계 법령·제도의 수립 및 총괄·조정</li> <li>· 여권 접수 및 발급 시스템 관리 감독</li> <li>· 여권의 품질관리 및 대외 홍보</li> <li>· 여권 기록의 보존·관리</li> <li>· 그 밖에 여권에 관한 사항</li> </ul>



### 3. 재외국민보호제도의 종류 및 내용

2009년 국회에서 외교부를 대상으로 국정 감사한 자료에 따르면, 정부는 ‘재외국민보호를 위한 영사업무 지침’에 의거 아래 표2-17의 ‘재외국민보호를 위한 각종 제도 현황’과 같이 재외국민보호를 하여 오고 있음을 알 수 있다.

[표 2-17] 재외국민보호를 위한 각종 제도 현황(09. 2월)<sup>43)</sup>

	주요 제도 (시행일시)	개요 및 현황
대응	영사콜센터 (2005. 4)	- 신속한 사건·사고 대응 및 영사업무 전반에 대한 체계적이고 전문적인 민원 상담 제공을 위해 세계 최초로 도입, 연중무휴 24시간 운영 - '08년 25만건의 민원 접수처리
	신속대응팀 (2005. 4)	- 해외에서 대형 사건사고 등 긴급사태시 발생 시 우리 재외국민에 대한 신속하고 효율적인 보호 및 지원을 사전에 Pool로 구성되고 정기적으로 모의훈련을 받은 본부 인력을 현지에 파견하는 제도 - '05년 카트리나 허리케인, '07년 소말리아 마부노 피랍, '07년 아프간 피랍 사태, '08년 베이징 올림픽 등 현재까지 16회 파견
	영사협력원 (2007. 3)	- 재외공관 미상주국가 및 원거리 지역에서 현지 체류 우리 국민을 위축, 사건·사고 발생 시 초기대응을 담당토록 한 제도 - 현재 비상주 공관 13개국 및 공관으로부터 원거리에 위치한 51개 지역에 64명을 위촉
	신속해외송금 지원제도 (2007. 6)	- 해외에서 우리 국민이 소지품 분실·도난, 기타 뜻밖의 사고로 일시적인 궁핍상황에 처하여 현금이 필요할 경우, 국내가족이 영사콜센터 계좌로 입금 확인 후, 재외공관에서 긴급경비를 지원하고 본부를 통해 사후 정산하는 제도 - '08년 약 330여명의 여행객이 동 제도 이용
	긴급구난활동 비 (2001)	- 해외 사건·사고 발생 시 재외공관이 사건·사고 수습활동 또는 긴급한 재외국민 지원에 사용하기 위한 재원 마련 - '09년 총 1.5억원 예산 배정
	법률전문가자문 경비지원 (2003)	- 해외에서 우리 국민이 가해자 혹은 피해자로 연루된 사건·사고 발생 시 현지법에 정통한 법률전문가의 자문을 통해 우리 국민의 권익을 최대한 보호 - '08년 19개 공관 69백만원 지원

43) 국회전자도서관, (2009), “재외국민보호를 위한 각종 제도 현황“

예방	해외안전여행 홈페이지 (2004. 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외여행객의 안전한 해외여행을 위해 국가별 안전정보, 해외여행자 인터넷 등록제, 영사서비스, 여권 등의 정보를 제공하고 있는 외교통상부 홈페이지 (<a href="http://www.0404.go.kr">www.0404.go.kr</a>)</li> <li>- 매일 약 1,500명 방문</li> </ul>
	여행경보제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재외공관 등으로부터 수집된 각국별 정세, 치안상황, 테러, 자연재해 등에 관한 정보를 바탕으로 종합적인 위험정도에 따라 1단계(여행유의), 2단계(여행자제), 3단계(여행제한), 4단계(여행금지)로 분류, 공지함으로써 우리 국민의 안전한 해외여행 도모</li> <li>- 현재 76개국 97개 지역 여행경보 지정·운영 중</li> </ul>
	여행금지국가 (2007. 8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이라크·아프간 피랍사건을 계기로 여권법 등 관련규정을 개정, 여행금지 국가로 지정된 국가(이라크, 아프간, 소말리아)에 대해서는 외교통상부 장관의 허가를 받은 경우에만 예외적으로 방문·체류를 가능토록 한 제도</li> <li>- 시행 이래 '08년까지 총 1,530명에 대해 예외적 입국허가</li> </ul>
	해외위급 문자서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 테러, 자연재해 등 해외 긴급 상황 발생 시 통신사(SK텔레콤, KTF, LGT)와의 협력 하에 휴대폰 국제로밍서비스를 통해 해당지역 우리 여행객에게 신속하게 상황 전파·안전주의 당부</li> <li>- '08년 60건 발송</li> </ul>
	해외여행자 인터넷등록제 (2009. 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외여행객이 자발적으로 자신의 여행정보를 해외안전여행 홈페이지에 등록토록 함으로서, 외교통상부, 해당 재외공관 등 관련 기관이 유사시에 동 정보를 바탕으로 더욱 신속·정확한 영사 조력을 제공할 수 있는 제도</li> </ul>
	기타 예방 및 홍보활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위험지역 진출 우리 건설업체, 선교사, 원양선박 등 관련 정부합동 정기 안전점검 실시 및 관련 단체 초청 간담회 개최</li> <li>- 각종 미디어에 안전정보제공(KBS, YTN, 아리랑 TV, 아시아나 기내지 등) 및 자체 제작 출판물을 통한 홍보</li> </ul>
	해외안전 민관협의체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외에서 테러 등 치안상 위협으로부터 우리 기업을 보호하고자 현지 해외공관과의 협력 하에 기업에 현지 안전정보를 체계적으로 제공하고 위기 시 협력을 위한 협의체</li> </ul>

## 1) 여행경보제도(Travel Warnings)

2004년에 마련된 여행경보제도는 (일반)여행경보와 특별여행경보 제도로 구성되어 있다. 우선 (일반)여행경보제도는 특정 국가(지역) 여행 또는 체류시 특별한 주의가 요구되는 국가 및 지역에 경보를 지정하여 위험수준과 이에 따른 안전대책(행동지침)의 기준을 안내하는 제도로서 우리국민의 안전에 대한 위협(위협)을 중요한 기준으

로 해당 국가(지역)의 치안정세와 기타 위험요인을 종합적으로 판단하여 안전대책의 기준을 판단할 수 있도록 중·장기적 관점에서 여행 정보를 지정·공지하는 제도이다. 이미 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서 유사한 제도를 운영하고 있다.<sup>44)</sup>

[그림 2-2] (일반)여행정보제도 단계별 행동 요령<sup>45)</sup>



[그림 2-3] (일반)여행정보제도 지정절차<sup>46)</sup>



상기 그림2-2의 여행정보제도 단계별 행동 요령 및 그림2-3의 여행 정보 지정절차는 국민의 안전을 최우선으로 그 안전에 위협을 줄 수 있는 상황이 발생하게 되면 수시로 여행정보단계를 변경, 국가의 정보수준에

44) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

45) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

46) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

따라 정기적으로 짧게는 월, 길게는 반기별로 이미 지정된 여행경보단계의 적정성을 검토 및 변경하여 거주하는 재외국민 및 해외여행객에게 유용한 자료를 전달한다. 특히, 여행경보의 마지막 단계인 흑색경보(여행금지)가 발령된 경우에는 동 국가에 체류하는 우리국민은 즉시대피하고 해외여행객은 동 국가의 여행을 금지하여야 한다. 만일 이를 위반하고 동 국가에 계속 체류하거나 여행을 한 경우에는 여권법에 의거 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형에 처한다.<sup>47)</sup> 다만, 예외적 여권사용을 받은 경우에는 처벌이 면제된다.

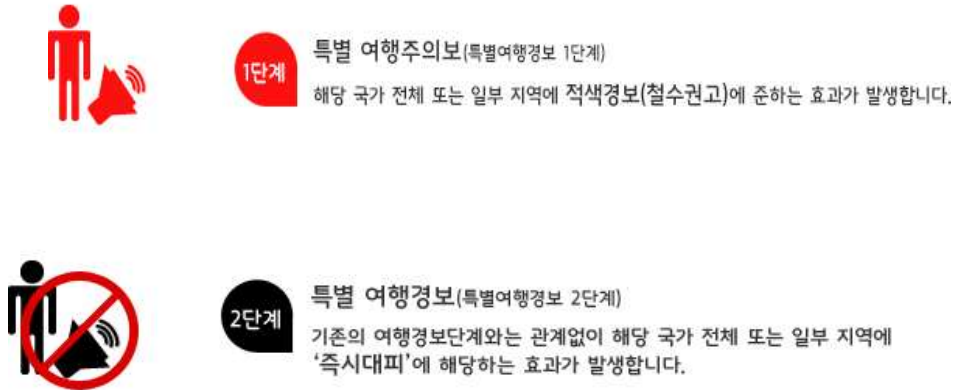
이와 함께 외교부는 일반 여행경보와 별도로 특별여행경보를 운영하고 있다. “일반여행경보제도”는 여행자들에 대한 중·장기적인 여행안전정보 제공에 초점을 둔 반면 아래의 그림2-4와 같이 “특별여행경보” 제도는 단기적인 위험 상황이 발생하는 경우를 대비하여 2013.8월에 도입하여 운용 중에 있으며, 그 요건은 해당국가의 치안이 급속히 불안정해지거나, 전염병이 창궐하거나, 재난이 발생하는 경우 등에 발령하며 발령 기간은 기본 1주일로 상황이 종료될 때까지 자동 연장한다. 또한, 아래의 표 2-18은 2013년 특별여행경보제도 도입 이래 2014.8월을 기준으로 특별여행경보를 발령한 현황표이다.

---

47) 여권법 17조(여권의 사용제한 등), 외교부장관은 천재지변·전쟁·내란·폭동·테러 등 대통령령으로 정하는 국외 위난상황(危難狀況)으로 인하여 국민의 생명·신체나 재산을 보호하기 위하여 국민이 특정 국가나 지역을 방문하거나 체류하는 것을 중지시키는 것이 필요하다고 인정하는 때에는 기간을 정하여 해당 국가나 지역에서의 여권의 사용을 제한하거나 방문·체류를 금지 (이하 “여권의 사용제한 등”이라 한다)할 수 있다. 다만, 영주(永住), 취재·보도, 긴급한 인도적 사유, 공무 등 대통령령으로 정하는 목적의 여행으로서 외교부장관이 필요하다고 인정하면 여권의 사용과 방문·체류를 허가할 수 있다.

여권법 제26조(벌칙) 제17조제1항 본문 및 제2항에 따라 방문 및 체류가 금지된 국가나 지역으로 고시된 사정을 알면서도 같은 조 제1항 단서에 따른 허가(제14조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 받지 아니하고 해당 국가나 지역에서 여권 등을 사용하거나 해당 국가나 지역을 방문하거나 체류한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1000만원 이하의 벌금에 처한다.

[그림 2-4] 특별여행경보<sup>48)</sup>



[표 2-18] 특별여행경보 · 주의보 발령 및 해제 현황(2014.08.11)<sup>49)</sup>

2013.08.30(금)	특별여행경보제도 신규도입			
일시	국가(지역)	발령내역	발령 사유	해제일
2013.09.22(일)	케냐	특별여행주의보 발령	나이로비 쇼핑몰테러	2013.10.02(수)
2013.11.28(목)	중앙아프리카 공화국	특별여행경보 발령	내전 및 치안불안	
2013.12.19(목)	남수단	특별여행경보 발령	내전 및 치안불안	
2014.01.07(화)	레바논 트리폴리, 하르살, 헤르멜지역	특별여행경보 발령	준전시 전투 발생	
2014.01.07(화)	방글라데시	특별여행주의보 발령	총선 직전 치안	2014.02.03(월)

48) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

49) 외교부, (2014), “특별여행경보 · 주의보 발령 및 해제현황”, 2014.08.11 방문

			악화	
2014.01.20(월)	리비아	특별여행경보 발령	치안불안 격화	
2014.03.28(금)	기니	특별여행경보 발령	에볼라 바이러스	2014.05.19(월) (하향조정)
2014.04.14(월)	케냐 (나이로비)	특별여행주의보 발령	과격 이슬람단체의 테러, 총격전	
2014.04.16(수)	우크라이나(도네츠크, 루한스크, 슬로벤스크, 하르코프 등 동부지역)	특별여행주의보 발령	유혈충돌	
2014.05.09(금)	우크라이나 (오데사)	특별여행주의보 발령	정정불안 및 유혈사태	
2014.05.09(금)	나이지리아 (아부자)	특별여행주의보 발령	보코하람의 테러 등	
2014.05.19(월)	기니	특별여행주의보 발령 (하향조정)	에볼라바이러스 확산 진정국면	2014.07.31(목) 상향조정
2014.05.28(수)	중국 (신장위구르 자치구)	특별여행주의보 발령	치안 악화	
2014.06.09(월)	카메룬북부지역 (익스트림-노르드)	특별여행경보 발령	보코하람의 테러	
2014.07.14(월)	이스라엘 (가자지구)	특별여행경보 발령	이스라엘 공습	
2014.07.14(월)	이스라엘 (West Bank, 서안지구)	특별여행주의보 발령	이스라엘 공습	
2014.07.31(목)	기니	특별여행경보 발령	에볼라 바이러스	
2014.08.01(금)	시에라리온	특별여행경보 발령	에볼라 바이러스	
2014.08.01(금)	라이베리아	특별여행경보 발령	에볼라 바이러스	
2014.08.08(금)	나이지리아(라고스)	특별여행경보 발령	에볼라 바이러스	

또한, 아래의 표2-19의 여행정보단계별 국가현황은 2014년 7월을 기준으로 외교부에서 “(일반)여행경보”를 운영하고 있는 표를 한 페이지로

요약한 자료이다.

[표 2-19] 여행정보단계별 국가현황(2014.7.14)<sup>50)</sup>

여행정보, 권고사항	국가 (지역)	여행정보 지정국가 및 지역
제1단계 남색경보 신변안전 유의	아시아 9	미얀마(제외:3단계 지정지역), <b>스리랑카</b> (제외: 2단계 지정지역), <b>인도</b> (제외: 2·3단계 지정지역), <b>인도네시아</b> (제외: 2단계 지정지역), <b>중국</b> (중·북한 국경지역: 단둥시, 관전만족자치현, 집안시, 백산시, 임강시, 장백조선족자치현, 안도현, 화룡시, 용정시, 도문시, 훈춘시), <b>일본</b> (후쿠시마현(3단계 지역 제외), <b>캄보디아</b> (반페이 민제이, 바탐방, 푸삿), <b>파지, 필리핀</b> (수빅시, 보라카이/보홀섬, 세부막탄섬(라푸라푸시)), <b>태국</b> (전 지역(2, 3단계 지역 제외))
	북미 중남미 14	<b>파테말라</b> (제외:2단계 지정지역), <b>니카라과</b> , <b>도미니카공화국</b> , <b>멕시코</b> (멕시코시티, 두랑고/바하칼리포니아/소노라/코아후일라/시날로아/미초아칸/게레로/베라크루즈 주), <b>볼리비아</b> , <b>브라질</b> , <b>아르헨티나</b> , <b>에콰도르</b> (제외:2단계 지정지역), <b>엘살바도르</b> (제외:2단계 지정지역), <b>온두라스</b> (바히아섬), <b>자메이카</b> (제외:2단계 지정지역), <b>콜롬비아</b> (보고타, 메데진, 까르타헤나, 부카라망가, 산타마르타, 바랑키야, 아르메니아, 빼레이라, 마니살레스 등 대도시), <b>트리니다드토바고</b> , <b>파라과이</b>
	유럽 7	<b>그리스</b> , <b>스페인</b> , <b>아르메니아</b> , <b>우즈베키스탄</b> (안디잔, 카라수, 나만간, 페르가나 및 인접국 접경지역), <b>타지키스탄</b> (제외:3단계 지정지역), <b>터키</b> (무스엘라자/아그리/오스마니아주), <b>투르크메니스탄</b> (제외: 레발/마리주의 아프간 접경지역 일부),
	아중동 14	<b>남아공</b> , <b>르완다</b> (제외:2단계 지정지역), <b>모로코</b> , <b>바레인</b> , <b>앙골라</b> , <b>에티오피아</b> (제외:3단계 지정지역), <b>요르단</b> , <b>이란</b> (제외:2·3단계 지정지역), <b>적도기니</b> , <b>카메룬</b> (제외:2·3단계 지정지역), <b>콩고</b> (제외:브라자빌, 포인트누아), <b>쿠웨이트</b> , <b>탄자니아</b> , <b>모잠비크</b> (제외:황색경보를 제외한 지역)
제2단계 황색경보 신변안전 특별유의/ 여행필요성 신중검토	아시아 13	<b>네팔</b> , <b>동티모르</b> , <b>말레이시아</b> (사바주 동부해안 지역), <b>몰디브</b> (말레 수도섬, 아두섬), <b>방글라데시</b> (제외:3단계 지정지역), <b>스리랑카</b> (북부/동부주), <b>인도</b> (안드레프라 데쉬/차티스 가르/비하르/자르칸드/오리сса/시킴/나가랜드/마니푸르/미조람/아루나찰프라데쉬주, 연방령 안다만 니코바르군도, 아쌈, 트리 푸라, 메갈라야), <b>인도네시아</b> (아체/말루꾸/중부 술라웨시/파푸아 주), <b>중국</b> (신장위구르, 티베트), <b>태국</b> (수린/시사켓 주의 캄보디아 국경지역), <b>파푸아뉴기니</b> , <b>필리핀</b> (제외:1·3단계 지정지역), <b>캄보디아</b> (프레아 비헤아, 오파르 민제이)
	북미 중남미 10	<b>파테말라</b> (파테말라/페덴/에스퀼틀라/산타로사/이사발/싸까빠/치키몰라/할라빠/후띠아빠주, 파테말라/믹스코/비아누에바시), <b>멕시코</b> (치와와/누에보레온/타마울리파스주), <b>베네수엘라</b> (제외:3단계 지정지역), <b>아이티</b> (Nord주/Nord-Est주), <b>에콰도르</b> (끼또, 과야킬, 에스메랄다스, 만파, 콜롬비아와의 국경지역: 까르치주/수꿈비오스주), <b>엘살바도르</b> (산살바도르주, 산타아나/ 산미구엘시), <b>온두라스</b> (제외:1단계 지정지역), <b>자메이카</b> (킹스턴 포함 세인트앤드류 및 세인트캐서린 지역), <b>콜롬비아</b> (제외: 1·3단계 지정지역, 산안드레스 섬), <b>파나마</b> (다리엔주)
	유럽 7	<b>아제르바이잔</b> (나고르노-카라바흐 지역), <b>우크라이나</b> , <b>조지아</b> (남(南)오세티아, 압하지아), <b>코소보</b> (제외:3단계 지정지역), <b>투르크메니스탄</b> (레발/마리주 아프간 접경지역 일부), <b>터키</b> (툰셀리/빙골/비트리스/바르만/마르딘주), <b>키르기스공화국</b> (오쉬/잘랄아바드/바트켄 주)
56개국	아중동 26	<b>기니</b> , <b>기니비사우</b> , <b>나이지리아</b> (제외:3단계 지정지역), <b>라이베리아</b> (제외:3단계 지정지역), <b>레바논</b> (제외:3단계 지정지역), <b>르완다</b> (콩고민주공화국, 부룬디 접경지역(단,기 세니,키부예,창구구 제외)), <b>마다가스카르</b> , <b>말리</b> (수도 바마코 지역), <b>모리타니</b> (누악쇼트, 누아디브), <b>부룬디</b> (부줌부라시), <b>부르키나파소</b> (제외:3단계 지정지역), <b>북수단</b> (제외:3

50) 외교부, (2014) “여행정보 현황”, 2014.8 방문

		단계 지정지역), <b>사우디아라비아</b> , <b>세네갈</b> (까자망스 지역), <b>알제리</b> (제외:3단계 지정 지역), <b>에리트레아</b> (제외:3단계 지정 지역), <b>우간다</b> , <b>이란</b> (이라크 국경지역(코르데스 탄주 및 케르만샤주 서부지역 포함), 파키스탄·아프간 국경지역), <b>이스라엘</b> (제외:3 단계 지정지역), <b>이집트</b> (삼엘 세이크 지역 및 시나이반도를 제외한 카이로 등 여타 지역), <b>카메룬</b> (노르드주, 아다모와주), <b>케냐</b> (제외:3단계 지정지역), <b>코트디부아르</b> (아비장), <b>튀니지</b> , <b>지부티</b> , <b>모잠비크</b> (소팔라지역)
--	--	--

제3단계 <b>희색경보</b> 긴급응무가 아닌한 귀국/ 가급적 여행 취소 연기  38개국	아시아 8	<b>말레이시아</b> (사바주 동부도서 지역), <b>미얀마</b> (중국, 라오스, 태국, 방글라데시 국경지역, 파칸(카친 주), 모곡(만달레이 주) 등 보석산지, 행정수도 네피도 주변지역(핀마나, 레웨, 타곤)), <b>방글라데시</b> (남동부 치타공 힐 트랙스(카그라차리, 랑가마티, 만다르반) 지역), <b>인도</b> (잠무/캐시미르 주), <b>일본</b> (후쿠시마 원전주변 반경 30km지역 및 피난 지시해제준비구역/거주제한구역/귀환곤란구역), <b>태국</b> (나라티왓/파타니/알라 주, 송크홀라주 남부 말레이시아 국경지역), <b>파키스탄</b> , <b>필리핀</b> (민다나오섬(제외:다바오/카가안데오로 시), 잠보앙가, 바실란, 술루, 타워-타워 군도, 팔라완섬 푸에르토프린세사시 이남지역)
	북미 중남미 3	<b>아이티</b> (제외:2단계 지정지역), <b>베네수엘라</b> (타치라,솔리아,메리다,발렌시아 주), <b>콜롬비아</b> (베네수엘라, 에콰도르 및 파나마 국경지역, 라구아하라/산탄데르/안티오키아/아라우카/바에 델 카우카/카우카/나리뇨/푸투마요/메타/카케타/구아비아레/쵸코/톨리마/우일라/노르테 데 산탄데르/코로도바 주)
	유럽 4	<b>러시아</b> (북카프카즈 지역: 체첸, 다게스탄, 북오세티야, 카바르티노-발카리야 공화국, 잉귀쉬, 카라차이 체르케스, 아디게이), <b>코소보</b> (미트로비차), <b>타지키스탄</b> (아프가니스탄 국경 지역), <b>터키</b> (하카리/시르트/시르낙/반/디아르바키주)
	아중동 23	<b>나이지리아</b> (니제르델타 부근 8개주(델타/바엘사/리버스/아크와 이봄/이모/아비아/에도/아남브라 주) 및 플라토/보르노/요베/카노/카두나/바우치/아다마와 주), <b>남수단</b> , <b>니제르</b> , <b>라이베리아</b> (코트디부아르 국경 지역(남바/그랜드 게데호/리버지/메틸랜드 주)), <b>레바논</b> (베이루트, 시돈, 리타니강 이남, 트리폴리 시, 12개 팔레스타인 난민촌, 베카 북부지역, 북부 국경 10km이내), <b>리비아</b> , <b>말리</b> (수도 바마코 외 지역), <b>모리타니</b> (제외: 2단계 지정지역), <b>부룬디</b> (제외: 2단계 지정지역), <b>부르키나파소</b> (말리,니제르 국경지역(오달란/소움/세노 주)), <b>수단</b> (다르푸르 지역 3개주,남코르도판주,블루나일주, 화이트나일주(코스티 이남)), <b>알제리</b> (부메르데스/부아라/티지 우주/베자이아/보르즈부아레리즈/지젤/우라르글라주/리비아, 니제르, 말리, 모리타니아 국경 지역(테베사, 엘웨드 동부, 일리지 동부, 타만라셋 남부, 아드라르 남서부, 틴두프 남서부), <b>에리트리아</b> (에디오피아,수단,지부티 국경지역), <b>에티오피아</b> (아파르, 오가덴 지역), <b>이란</b> (시스탄발루체스탄주) <b>이스라엘</b> (가자지구 및 가자지구 인근 40km 이내 지역), <b>이집트</b> (Sharm El-Sheikh를 제외한 시나이 반도 전역 및 이집트-리비아 국경지역 전역(국경도시 Salloum을 포함, 국경지역으로부터 100km까지), <b>중앙아프리카 공화국</b> , <b>차드</b> , <b>카메룬</b> (엑스트렘-노르드주), <b>케냐</b> (동부 해안가(몌바사 및 라무지역 포함)로부터 60km 이내 모든 지역), 콩고민주공화국(오리엔탈주 이투리지역, 남 키부/북 키부 주, 카탕가 주 북부지역), <b>코트디부아르</b> (제외:2단계 지정지역) <b>우크라이나</b> (돈바스 지역(도네츠크, 루간스크, 슬로반스크 지역))

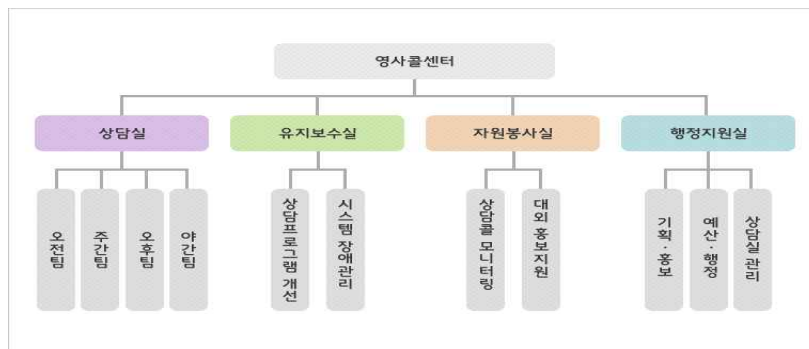
제4단계 <b>흑색경보</b> 즉시 대피 ·철수/ 방문 금지 5개국	아시아 1	<b>아프가니스탄</b>
	아중동 4	<b>소말리아</b> , <b>이라크</b> , <b>시리아</b> , <b>예멘</b> , <b>리비아</b>



## 2) 영사콜센터

외교부는 재외국민보호를 위해 2005. 4월부터 아래 그림2-5의 영사콜센터 조직도와 같이 긴급 국가 대응 서비스 체제를 갖추고 신속하고 효율적인 업무지원을 위해 연중무휴 24시간 운영되는 영사콜센터(02-3210-0404)를 설립하였다. 이와 관련, 아래의 표2-20의 영사콜센터 연혁은 그동안 영사콜센터의 발전 과정을 잘 나타내주고 있다.

[그림 2-5] 영사콜센터 조직도<sup>51)</sup>



[표 2-20] 영사콜센터 연혁<sup>52)</sup>

년도	영사콜센터
2005.4	영사콜센터 개소
2005.5	해외안전여행정보 문자서비스(SMS) 시행
2007.2	콜백서비스 개시
2007.6	신속해외송금지원제도 시행

51) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

52) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

2010.3	청각장애인을 위한 문자 상담서비스 개시
2013.4	해외 긴급상황 시 영어, 중국어, 일본어 통역서비스 개시(한국관광공사와 연계)
2013.5	영사콜센터 상담실 서희타워(10층)로 이전 영사콜센터 시스템실 과천 청사 정부통합콜센터로 이전
2014.5	영사콜센터 시스템 교체(무중단 운영, 청각장애인용 문자 상담서비스 확대 등 첨단 기능 구현)

영사콜센터에서는 해외 재난대응, 사건·사고 접수, 해외안전여행 지원, 신속해외송금 지원, 해외 긴급상황 발생시 통역서비스 지원, 영사민원 등에 관한 상담서비스를 주로 하고 있으며 아래의 표2-21의 연도별 이용자수(전화상담)와 표2-22의 2013년 민원유형별 처리현황은 영사콜센터의 주요 내용 및 상담건수에 대해 잘 나타내고 있다.<sup>53)</sup>

[표 2-21] 연도별 이용자수(전화상담)<sup>54)</sup>

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
이용자수(명)	59,475	145,538	212,265	244,099	228,071	227,600	240,232	237,460	269,951

[표 2-22] 2013년 민원유형별 처리현황<sup>55)</sup>

상담유형	사건 사고	영사일반 (공문서 인증 등)	여권	해외 이주	외교부 조직, 전화번호 등	기타	총계
이용자수(명)	20,554	49,327	40,996	10,639	24,930	19,855	166,301
비율(%)	12.4	29.7	24.7	6.4	15.0	11.9	100

53) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

54) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

55) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

이 밖에도 영사콜센터에서는 2007. 6월부터 우리 국민이 해외에서 소지품 도난, 분실 등으로 긴급경비가 필요한 경우, 국내 연고자로부터 여행경비를 재외공관을 통해 송금 받을 수 있도록 신속해외송금제도(Rapid Remittance System)를 지원하고 있다. 지원대상은 주로 해외여행 중 현금, 신용카드 등을 분실하거나 도난당한 경우, 교통사고 등 갑작스러운 사고를 당하거나 질병을 앓게 된 경우, 불가피하게 해외 여행기간을 연장하게 된 경우, 기타 자연재해 등 긴급 상황이 발생한 경우이다. 다만, 마약, 도박 등 불법 또는 탈법 목적, 상업적 목적, 정기적 송금 목적의 지원은 불가하며 또한, 1회에 한하여 미화 3천불 상당까지만 지원이 가능하다.

이와 관련, 아래 그림2-6의 신속해외송금 절차는 재외국민과 해외여행객이 절도를 당하거나 질병을 앓는 등 불가피한 사유가 발생한 경우 긴급하게 사용할 수 있는 유용한 제도로서 신속해외송금 제도를 이해하기 위한 그림으로 나타낸 것이다. 동 제도의 이용 현황은 아래의 표2-23의 신속해외송금지원 현황과 같다.

[그림 2-6] 신속해외송금 절차<sup>56)</sup>



56) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

[표 2-23] 신속해외송금지원 현황<sup>57)</sup>

연도	2007(6~)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
송금 건수	213	329	362	405	526	630	739
송금액 (백만원)	220	367	420	508	736	635	1,003

마지막으로 영사콜센터에서는 SKT, KT, LGT 등의 통신사와 협조를 통해 해외여행 중 휴대폰 로밍서비스를 이용하는 우리국민을 대상으로 해외안전여행정보 문자서비스(SMS)를 제공하고 있다. 해외안전여행정보 문자서비스의 활용방식은 ①여행객이 해외여행지 도착 즉시 “영사콜센터” 안내 문자를 자동 발송, ②여행경보 적색경보(철수권고) 지역에 방문하는 우리 국민에게 “긴급 용무가 아닌 경우 신속 출국”토록 안내하는 권고문을 매주 수요일 정기 발송, ③해외 대형재난, 테러, 전염병 등 위급상황 발생 시 유의 경고 문자를 수시 발송하고 있다. 외교부가 지정하는 적색경보(철수권고) 국가 및 지역은 치안정세가 불안하다는 점, 해외여행객이 주재국에 도착하자마자 천재지변, 테러 등 치안정세를 수신할 수 있는 편의성 등으로 인해 재외국민보호 제도의 실효적인 예방책 중에 하나라고 할 수 있으며, 이러한 편의성으로 인해 아래의 표2-24의 해외안전여행 문자발송과 같이 해마다 문자서비스 활용이 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 2-24] 해외안전여행정보 문자(SMS)발송<sup>58)</sup>

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
발송건수	14	60	320	314	382	415	466

57) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, <http://www.0404.go.kr/>

58) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

### 3) 신속대응팀(Rapid Deployment Team)

외교부는 2004년 태국 쓰나미 피해 및 김선일 사태와 같은 중요 사건·사고의 효율적 대응 및 사건·사고 발생시 “초기 대응”의 중요성을 감안, 재외공관 및 현지 당국과의 긴밀한 협조 하에 우리 재외국민들에 대해 신속하고 효율적인 보호 및 현장에서의 지원 조치를 담당하고자 선진국 모델을 참고하여<sup>59)</sup> 우리 실정에 맞는 신속대응팀을 2005.4월에 창설하여 2005년 9월 미국 허리케인 카트리나 피해에 최초로 파견되어 2014.5월 현재까지 총 31회 해외 사건·사고 현장에 파견하여 오고 있다. 신속대응팀의 구성은 예비대상자(본부 근무 직원 80명) 중에서 ①사건 발생국 또는 인근 국 공관 근무경력자, ②해당 현지어 구사 가능자, ③유사사건 처리 경험자, ④신속대응팀의 임무 수행 상 필요한 것으로 판단되는 자 등을 팀원으로 선발·지정 운용하고 있으며 주로 피해현장 조사, 우리 국민 피해상황 파악, 생존자 보호조치, 추가 피해에 대한 예방 조치, 피해자 가족 지원, 사망자 처리, 현지당국 협조선 구축, 언론 브리핑 시행 등 현장에서 사건·사고 대응을 위한 모든 활동을 하고 있다. 이와 관련하여 아래의 표2-25의 신속대응팀 실적은 2005년 신속대응팀의 창설부터 2014년 현재까지 신속대응팀의 파견 실적을 나타낸 것으로 2014년에 가까워질수록 신속대응팀의 파견이 점점 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 2-25] 신속대응팀 실적<sup>60)</sup>

시기	지역	사건·사고
2005.9	미국	허리케인 카트리나 피해
2007.5	중국	중국 골든로즈호 침몰
2007.6	캄보디아	캄보디아 항공기 추락

59) 외교부, (2014), 신속 대응팀 운영 국가는 미국(Fly-away team), 영국(Rapid deployment team), 독일(Crisis response unit), 프랑스(Crisis situation support team)

60) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

2007.7	과테말라	동계올림픽 평창유치활동
2007.7	아프가니스탄	샘물교회 봉사단원 피랍
2008.8	중국	북경올림픽 안전활동
2008.9	중국	Zeus화물선 침몰
2009.3	예멘	예멘 아국 관광객 테러
2010.6	남아공	남아공 월드컵 안전지원팀
2011.1	오만	납치 선박 인질 구출 작전
2011.2	뉴질랜드	뉴질랜드 지진
2011.2	이집트, 튀니지, 그리스	리비아 사태
2011.3	일본	일본 센다이 지진 해일 피해
2012.7	영국	런던올림픽 안전지원팀
2012.12	케냐	제미니호 피랍선원 석방
2013.6	레바논	한국-레바논 월드컵 최종예선
2013.7	미국	샌프란시스코 아시아나기 사고
2013.10	라오스	라오스 민항기 추락사고
2013.11	필리핀	태풍 하이옌 피해
2014.1	리비아	코트라 관장 피랍사건
2014.2	이집트	버스 테러 사건
2014.2	러시아	소치 동계올림픽 임시 영사사무소
2014.4	중동	더테러 안전점검반
2014.4	필리핀	정부합동 안전점검반
2014.6	브라질	월드컵 임시 영사사무소

이 밖에도 외교부는 신속대응팀의 전문성을 위해 상반기와 하반기에 팀원의 예비자 교육 및 실제상황을 가정한 모의훈련을 실시하여 팀원의 대응역량을 제고하고 본부와 현장 간 의사소통을 강화하기 위해 아래의 표2-26의 신속대응팀 모의훈련과 같은 시스템을 지속 유지해 오고 있다.

[표 2-26] 신속대응팀 모의훈련<sup>61)</sup>

시기	지역
2005년	중국 칭따오(관광버스 추락)
2006년	베트남 호치민(테러)
2007년	말레이시아 코티키나발루(호텔 대형 화재)

61) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

2008년	중국 북경올림픽
2009년	필리핀(총기난사)
2010년	태국(쓰나미)
2011년	요르단(우리국민 철수 가상상황)
2012년	캄보디아(폭우로 인한 자연재난)
2013년	중국, 광저우(지진을 가정한 모의훈련)
2014년	브라질, 상파울루(월드컵 대비 모의훈련)

#### 4) 해외안전여행 홈페이지

외교부는 해외안전여행 홈페이지([www.0404.go.kr](http://www.0404.go.kr))를 2004년 12월에 개설하여 여행정보제도(여행금지 포함), 단계별 국가지정 현황, 위기상황별 대처매뉴얼, 동행소개, 영사콜센터 소개, 신속해외송금지원, 통역서비스 지원, 해외안전여행정보 문자발송, 장애인 문자 상담영사서비스/비자, 영사 서비스, 여권, 비자, 해외이주, 아포스티유 & 영사확인, 재외국민보호과 소개, 영사서비스 조력범위, 신속 대응팀 등 전반적인 재외국민보호제도를 포함하여 재외국민 및 해외여행객에게 유용한 정보를 제공해 오고 있다.

#### 5) 동행(해외여행자 인터넷 등록제)

동행은 해외여행자가 해외안전여행 홈페이지([www.0404.go.kr](http://www.0404.go.kr))에 신상정보·국내비상연락처·현지연락처·일정 등을 등록하면, 외교부에서 등록된 여행자에게 방문지의 안전정보를 메일로 발송하는 맞춤형 해외여행안전정보제공으로, 등록된 여행자가 사건·사고에 처했을 때 비상연락처·소재지 등 파악을 용이하게 하여 보다 효율적 영사조력 제공이 가능하도록 하는 재외국민보호제도의 하나이다.<sup>62)</sup> 동 제도는 미국, 호주, 영국 등 선

62) 외교부, (2014), “외교부 해외안전여행 홈페이지”, 2014. 10.29 방문

진국에서 이미 널리 사용 중에 있으나 인터넷에 개인의 신상정보를 입력 시 개인정보 유출 우려가 있는 단점이 있어 이용률이 작으나 이 문제점은 향후 개선하도록 해야 한다고 본다.

#### 6) 영사협력원(Consular Assistants)

외교부는 2007.3월 ‘영사협력원 운영에 관한 지침’<sup>63)</sup>을 마련하여 사건·사고 발생시 영사가 즉각적으로 대응할 수 없는 공관, 미상주 국가나 원격지에 체류하는 우리국민 보호를 위해 해당 지역에 체류하는 우리국민 중 일정자격을 갖춘 사람을 위촉하여 영사를 대신하여 초동대응 등 제한된 범위 내에서 업무를 수행하도록 하는 영사협력원 제도를 도입하였다. 외교부에서 운영 중인 영사협력원은 2014년 현재 약 150명에 이른다.

#### 7) 긴급구난활동비

외교부는 2001년 “긴급구난활동비 사용지침”을 마련하여<sup>64)</sup> 해외 사건·사고 발생 시 재외공관이 사건·사고 수습활동 또는 긴급한 재외국민 지원에 사용하기 위한 재원을 마련하였다. 좀 더 자세히 살펴보면, 외교부는 ①의료진, 시신감식전문가, 유해관리전문가, 구조대원 등 사고 수습에 필요한 인력들의 파견비용, ②전쟁, 천재지변, 납치, 테러 등의 비상사태 시 재외국민의 위험지역으로부터 안전지역으로의 철수 경비, ③기타 공관의 사건·사고 수습 활동에 필요하다고 판단되는 비용 등 대형사

---

63) 법제처, (2014), “영사협력원 운영에 관한 지침”, 2014.10.29 방문

64) 법제처, (2014), “긴급구난활동비 사용지침”, 2014.10.29 방문



건·사고시<sup>65)</sup> 사건공관의 사건·사고 수습 활동에 필요한 비용을 수습활동비로 사용하고, ①긴급 의료비용, ②국내 송환 비용(국내 송환 직전 숙식비 포함), ③시신 처리비용, ④기타 재외국민 긴급 지원에 필요하다고 판단되는 비용 등 일반 사건·사고시<sup>66)</sup> 긴급한 상황에 처한 재외국민 지원 비용을 긴급지원비로 사용한다.

#### 8) 법률전문가 자문경비 지원

외교부는 2003년 “해외 법률전문가 자문경비 지원 운용지침”을 마련하여<sup>67)</sup> 우리 국민의 권익을 최대한 보호하고자 해외체류 우리국민이 연루된 사건·사고 발생시 현지법에 정통한 법률전문가가 우리 공관(사건·사고 담당 영사 등)에 자문을 제공하도록 함으로써 공관의 사건·사고 초기대응 능력을 강화하고자 도입한 제도이다. 다만, 공관 법률 자문은 사건·사고와 관련하여 우리국민이 변호사를 선임하기 전의 초기대응에 한정되며, 사건·사고담당 영사 또는 해당 직원에게 자문하는 것을 원칙으로 한다.

---

65) 법제처, (2014), “긴급구난활동비 사용지침”, “1. 대형 사건·사고”

66) 법제처, (2014), “긴급구난활동비 사용지침”, “2. 일반 사건·사고”

67) 법제처, (2014), “해외 법률전문가 자문경비 지원 운용지침”, 2014.10.29 방문

### 제 3 절 재외국민보호법 제정의 이론적 고찰

#### 1. 재외국민보호법 제정 사례

재외국민보호법 제정과 관련하여 선행연구<sup>68)69)</sup> 및 문헌연구 등을 통해 타국의 사례를 검토한 바, 아래의 표2-27의 주요국의 재외국민보호를 위한 법령 실태와 같이 요약할 수 있다.

[표 2-27] 주요국의 재외국민보호를 위한 법령 실태

국가	현 황
독일	영사의 임무와 권한에 관한 법
스웨덴	긴급영사·경제지원에관한법률
핀란드	영사서비스법
미국	영사업무지침 7 FAM(Foreign Affairs Manual)
네덜란드	영사업무지침
영국	재외국민보호 가이드(support for british nationals abroad : a guide)
일본	긴급 사태에 있어서 재외국민보호 대처 매뉴얼
호주	영사서비스헌장(Consular Services Charter)
프랑스	별도 법령 없음
캐나다	별도 법령 없음; 사안에 따라 조약 및 관련 국내법이 종합적으로 적용
에스토니아	재외국민보호법 제정
카자흐스탄	재외국민보호법 제정
우크라이나	재외국민보호법 제정

68) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 법학과 석사논문

69) 제성호, “재외국민보호의 법적근거와 국제적 기준”, 재외국민보호법 입법공청회

상기의 표2-27과 같이 독일, 스웨덴, 핀란드, 에스토니아, 카자흐스탄, 우크라이나 등 일부 소수 국가에서 재외국민보호법을 제정하여 자국민을 보호하고 있는 반면, 미국, 일본 등 대다수의 국가에서는 재외국민보호 지침 또는 매뉴얼에 의거 자국민을 보호하고 있다. 다만, 동 지침 또는 매뉴얼은 행정조직 내부의 업무 처리의 절차 및 기준 등에 관하여 발하는 일반적·추상적 행정규칙이므로<sup>70)</sup> 이에 근거하여 법적 구속력이 있는 국가와 국민간의 권리·의무 관계를 도출하기에는 한계가 있다.<sup>71)</sup>

---

70) 서울중앙지방법원, 2004.9.8 선고 2004 가합 21755 판결 등 참조

71) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 법학과 석사논문

## 2. 재외국민보호에 관한 입법 필요성

### 1) 국가의 재외국민 보호 의무

대한민국 헌법 제2조 제2항은 “국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”고 규정하고 있고, 우리 헌법재판소는 재외국민이 받을 수 있는 보호를 “조약 기타 일반적으로 승인된 국제법규와 당해 거류국의 법령에 의하여 누릴 수 있는 모든 분야에서의 정당한 대우를 받도록 거류국과의 관계에서 국가가 하는 외교적 보호와 국외거주 국민에 대하여 정치적인 고려에서 특별히 법률로써 정하여 베푸는 법률·문화·교육 기타 제반영역에서의 지원”이라고 판시하였다.<sup>72)</sup> 이와 같이 상위법의 수권에 의해 ‘재외국민보호’조항의 실질적인 효력발생을 위해서는 ‘재외국민보호법’등과 같은 하위법률의 제정이 필요하다. 한편, 헌법 제2조 제2항은 자국민 보호를 위해 국제법상 국가의 권리를 충실히 행사하라는 헌법상 명령이라고 볼 수는 있으나, 국제법상 외교적 보호권 및 영사조력권의 행사에 관한 국제법상 요건 및 행사의 범위, 그리고 주재국 법령의 범위를 넘어서는 부분까지 우리 국내법으로 의무 지우는 것은 불가능하므로, 법안 제정 시 국제법 및 주재국 법령상 요건 및 한계를 명시할 필요가 있다.

### 2) 재외국민보호법 발의 현황

재외국민보호와 관련된 법률안은 17대 국회 때 처음 발의되어 입법에 관한 논의가 이루어 현재 19대 원유철 의원 안이 입법 논의 중에 있다. 아래의 표2-28의 국회 재외국민보호법안 발의 현황은 그동안 진행되어 온 재외국민보호 법안의 입법 연혁을 잘 나타내고 있다.<sup>73)</sup>

72) 헌법재판소, 1993.12.23, 89헌마 189

73) 국회 의안정보시스템, (2014), “재외국민보호법안”, <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/>

[표 2-28] 국회 ‘재외국민보호법안’발의 현황

년도	발의 의원	법안명칭	비고
2004.8.9	한나라당 이성권 의원 대표발의(28인)	‘재외국민보호법안’ (의안번호 17026호)	17대 국회 회기만료 폐기
2004.9.21	민노당 권영길 의원 대표발의(31인외 126인)	‘재외국민보호법안’ (의안번호 170483호)	17대 국회 회기만료 폐기
2004.10.1	열린우리당 김성곤 의원 대표발의(31인외 126인)	‘재외국민보호법안’ (의안번호 170548호)	17대 국회 회기만료 폐기
2007.10.30	한나라당 김정훈 의원 대표발의(10인)	‘재외국민보호법안’ (의안번호 177674호)	17대 국회 회기만료 폐기
2008.12.5	민주당 신낙균 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1802891호)	18대 국회 회기만료 폐기
2008.12.9	한나라당 김정훈 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1802933호)	8대 국회 회기만료 폐기
2012.7.19	하태경 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1900756호)	제19대 국회 제311회
2012.8.7	유기준 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1901091호)	제19대 국회 제311회
2012.9.4	김정훈 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1901558호)	제19대 국회 제311회
2012.9.5	김성곤 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1901579호)	제19대 국회 제311회
2012.9.13	원유철 의원 대표발의	‘재외국민보호법안’ (의안번호 1901791호)	제19대 국회 제311회

출처 : 의안정보시스템

### 3) 법 제정을 통한 재외국민보호의 의무 및 책임의 명확화

영사조력 범위에 대해서 외교부 훈령인 ‘재외국민 보호를 위한 영사업무 지침’이 있으나, 이는 행정규칙에 해당하여 우리국민에게 법규명령으로서 또는 강행규정으로서 역할을 하기에는 한계가 있다. 이로 인해 영사조력 범위가 불분명하여 주무부처와 이해관계당사자들이 혼란을 가중시키고 있으며, 심지어 외교부와 국내 유관부처 즉 해양수산부, 경찰청,

국민안전처, 보건복지부, 문화체육관광부 등과 협조가 어렵고 정부부처 간 업무 비효율 및 부처간 칸막이를 더욱 단단하게 만드는 원인이 되고 있다고 본다. 또한, 내재적으로 재외국민 보호의무의 한계가 명확하지 않고 정부의 역할에 대하여 국민들에게 충분한 홍보가 되어 있지 않은 관계로 국민들은 헌법 규정을 원용하면서 정부에 대하여 최대한 포괄적인 보호를 요구하게 되는 것이라고 본다. 반면, 국가는 그러한 개인들의 요구가 재외공관의 현실적인 보호의 능력 범위를 벗어난다는 입장을 보임으로써 국민들과의 마찰 내지 갈등이 심해질 수 있는 것이다. 이러한 국민과 정부간의 마찰을 피하기 위해서는, 관련 법률을 제정함으로써 국가가 재외국민보호를 위하여 부담하여야 할 의무 범위를 분명히 해야 한다고 본다.<sup>74)</sup> 한편, 가칭 재외국민보호법 제정과 관련하여 국가의 재외국민보호 의무가 동 법에 규정이 되면, 영사 조력 및 한계와 관련하여 국가를 상대로 하는 소송 증가가 예상된다. 따라서 불필요한 소송 증가로 이어지지 않기 위해서는 타국 입법례를 고려하여 법률에서 명확한 보호의 기본원칙과 보호의 범위를 설정하는 것이 필요하다고 본다.

따라서 종합적인 문제점을 해결하기 위해 헌법 제2조 제2항에 근거한 법률을 제정하고, 동 법률에 근거하여 시행령 및 부령을 제정할 수 있으므로 체계적인 재외국민보호 체계를 확립할 수 있다. 또한, 법률에서 보호의 기본원칙 및 보호의 범위를 명확히 규정함으로써 특정한 상황에서 국가의 영사 조력 범위에 대해 국가와 국민간, 정부부처간 불필요한 논쟁을 줄일 수 있다. 정부 정책 또한 여론의 향방에 영향을 받기 보다는 일관성 있게 영사보호 조치를 취할 수 있으며, 이를 통해 유사한 상황에 처한 다른 국민과의 형평성을 유지할 수 있다.<sup>75)</sup>

---

74) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계”, 단국대학교 법학과

75) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로, 서울대학교 법학과 석사논문

### 제 3 장 재외국민보호제도의 문제점 분석과 변수 및 연구 분석틀 설정

#### 제 1 절 최대유사체계분석기법(MSSD)

최대유사체계 분석안(最大類似體系 分析案, the Most Similar Systems Design)은 가능한 한 여러 측면에서 서로 닮은 사례(체제)들이야말로 가장 적절한 비교사례가 될 수 있다는 논리적 가정에 기초하고 있다. (Przeworski & Teune, 1970: 32) 비교정치사회연구의 핵심적 분야 가운데 하나인 지역연구(area studies)는 거의 대부분 최대유사체계 분석안의 논리를 적용하고 있다. ‘지역’은 물론 일단의 국가들을 한데 묶는 지리적 범주라는 의미를 지니고 있으나, 그 속에 포함된 국가들이 수많은 사회문화적·정치경제적 속성을 공유하고 있다는 측면에서 최대유사체계 분석안을 적용하기에 적절한 연구대상이 될 수 있는 것이다.<sup>76)</sup>

최대유사체계 분석안은 차이법(差異法, method of difference)의 논리 구조를 따르고 있다.<sup>77)</sup> 즉 최대유사체계 분석안은 연구대상으로 선택된 정치사회현상이 각각의 비교사례 속에서 제각기 다른 양상을 나타낸다고 할 때, 사례 간 유사성 혹은 체계 간 유사성(體系間 類似性, intersystemic similarities)은 그런 현상의 원인이 될 수 없으며, 오직 체계 간 상이성(體系間 相異性, intersystemic differences)만이 설명변인으로 상정될 수 있다는 논리에 기초하고 있다.(Przeworski & Teune, 1970:33). 여기에서 ‘체계’는 각 비교사례를 총체적으로 지칭하는 일반적 용어로서 사용된 것이며, 따라서 체계속성은 바로 사례 자체의 속성을 의미한다. 즉 교차국가연구에서 체계속성은 GNP, 인구, 군사력 등 국가 자체가 나타내는

---

76) 김웅진, 김지희, (2000), “비교사회연구방법론;비교정치·비교행정·지역연구의 전략”, 한울아카데미

77) Hage & Meeker(1988: 45-48)

거시적 속성을, 그리고 교차도시연구의 경우에도 역시 하나의 총체(a totality)로서 도시가 갖는 성격, 예로서 범죄율, 주택 보급률, 인구 1,000명당 대학생 수 등을 지칭하는 것이다.

결국 비교사회분석에 있어서 최대유사체계 분석안을 적용한다면 상정된 독립변인 중에서 사례 사이의 유사성은 고정적인 조건(즉 상수)으로 통제되는 가운데, 사례간 상이성과 연구대상현상의 변화 양상(종속변인) 사이의 인과관계를 추적해 통칙을 만들게 되며, 이때 통제된 유사성은 통칙의 성립선행조건으로 간주된다. 다시 말해서 “ [각 사례 속에서] 관측된 … [연구대상 현상의] 색다른 표출양상과 상응하는 형식으로 체계간 상이성을 규정짓는 변인군”이 바로 그런 현상의 원인으로 여겨지는 것이다.(Przeworski & Teune, 1970:34)<sup>78)</sup> 이를 요약하면 표3-29의 최대유사체계분석기법의 인과추론 방식과 나타낼 수 있다.

[표 3-29] 최대유사체계분석기법(MSSD)의 인과추론 방식

종속변인 잠정 독립변인	Y'	Y''	Y'''
X1	X1'	X1'	X1'
X2	X2'	X2''	X2'''
X3	X3''	X3'''	X3''''

종속변인 Y : 사례간 상이성 표출 ( $Y' - Y'' - Y'''$ )

잠정독립변인 X1 (체계속성) : 사례간 유사성 표출 ( $X1' - X1' - X1'$ )

잠정독립변인 X2 (체계속성) : 사례간 유사성 표출 ( $X2' - X2'' - X2'''$ )

잠정독립변인 X3 (체계속성) : 사례간 유사성 표출 ( $X3'' - X3''' - X3''''$ )

$X2 \rightarrow Y$  under  $X1, X3$

78) 김웅진, 김지희, (2000), “비교사회연구방법론;비교정치·비교행정·지역연구의 전략”, 한울아카데미



즉, X1, X3라는 선행조건(체계간 유사성 혹은 공통속성) 하에서  $X2 \rightarrow Y$ 의 인과관계가 논리적으로 성립됨<sup>79)</sup>

상기 표2-29 최대유사체계분석기법(MSSD)의 인과추론 방식과 같이 독립변인 중에서 사례 사이의 유사성은 고정적인 조건(즉 상수)으로 통제되는 가운데 체계간 상이성을 지닌 독립변인들과 종속변인간의 인과관계를 추론해낼 수 있다면, 체계간 유사성을 표출하는 변인들은 더 이상 변인이 아니라 상수로 통제됨으로써 최종적으로 통칙의 성립선행조건을 구성한다. 비교분석과정에서 최대유사체계 분석안을 적용하려 한다면, 우선 연구대상현상(종속변인)이 그 속에서 가능한 한 큰 변이를 일으키는 사례들의 모집단을 구축해야 한다. 둘째, 모집단에 포함된 분석사례 사이의 유사성과 상이성을 도출해낼 수 있는 비교척도를 만들어야 한다. 물론 그런 척도는 연구대상현상에 영향을 줄 가능성이 있는 잠재적 독립변인들이 되어야 한다. 셋째, 이렇게 만들어진 비교척도를 이용해 모집단 가운데 유사성이 가장 많은 사례만을 연구표본으로 뽑아낸다. 넷째, 연구표본으로 뽑힌 ‘유사성이 극대화’된 사례들 사이에 나타나는 소수의 상이성을 찾아내 이를 독립변인으로 삼은 통칙을 도출해낸다. 결국 최대유사체계 분석안은 사례간(체계간) 유사성의 극대화와 상이성의 극소화(Przeworski & Teune, 1970: 32-33)를 기함으로써 연구대상현상의 변이를 설명해 줄 수 있는 독립 변인들을 가능한 한 축소하려는 데 목적을 두고 있다고 할 수 있다.<sup>80)</sup>

---

79) 김웅진·김지희, (2003), “비교지역연구전략 방법론적 성찰”, (2003:20)

80) 김웅진, 김지희, (2000), “비교사회연구방법론;비교정치·비교행정·지역연구의 전략”, 한울아카데미

## 제 2 절 재외국민보호제도의 문제점

### 1. 선행연구

현행 재외국민보호를 위한 전반적인 제도 및 문제점을 도출하기 위해서는 선행연구 검토가 필수적임에 따라 가능한 한 많은 관련 자료를 수집하고, 동 자료를 토대로 연구 분석의 틀로 사용하고자 한다. 이하는 재외국민보호제도와 관련한 선행연구들이다.

박병석(2012, 재외국민 보호정책 실태와 개선방안)<sup>81)</sup>은 첫째, 정부는 그 동안 예방차원과 대응차원에서 해외여행자를 포함한 재외국민을 보호하기 위해 다양한 프로그램을 진행해 왔다. 우선 ‘예방차원’에서 재외국민을 보호하기 위해 ‘해외안전여행홈페이지’, ‘여행경보제도’, ‘여행금지국가’, ‘해외여행자 인터넷 등록제’, ‘해외안전여행정보 문자서비스(SMS)’, ‘위험지역 안전점검’, ‘NGO·선교단체 초청간담회’, ‘방송매체 및 출판물을 통한 홍보’ 등의 활동을 전개하고 있다. 이와 동시에 ‘대응차원’에서 ‘신속대응팀 파견’, ‘영사협력원 운용’, ‘영사콜센터 운영’, ‘신속해외송금’, ‘긴급구난활동’, ‘법률전문가 자문’ 등을 운영하고 있다. 둘째, 재외국민보호를 위해 관련 부처간 협조를 강화하여야 한다.<sup>82)</sup> 셋째, 지역 및 국가별

---

81) 박병석, (2012), “재외국민보호정책 실태와 개선방안”, 2012년 외교통상통일위원회 국정감사 자료집 ⑦

82) 정부부처 간 갈등 사례는 첫째, 2007년 아프가니스탄에서 피랍된 인질 석방 과정에서 정부부처 간 갈등이 표출된 바 있다. 당시 약 40일간 벌인 탈레반과의 협상에서 외교부측은 대 테러진 동참 및 국격(國格) 손상 등을 이유로 직접 협상에 신중한 입장을 취한 반면 국정원 요원 등을 중심으로 대면 협상 테이블에 나가면서 혼선이 발생하였다. 둘째, 2010년 복수국적과 관련하여 관련 부처 간 이견이 노출되었는데 당시 외교부는 “이중국적자는 재외국민보호대상이 아니다”라는 입장을 밝혔으나 법무부는 이에 대한 대책을 세워야 한다는 입장을 펼친 바 있다. 또한, 재외동포재단의 전임 전문위원은 현 정부의 정책과 관련 “인도정부도 영국, 미국, 캐나다 등 개국에 한해 제한적으로 복수국적제도를 시행

로 차별화된 재외국민보호 정책이 필요하다. 넷째, 지역별 법률전문가 층원이 필요하다. 다섯째, 재외국민보호 범주를 확대할 필요가 있다. 현재 정부의 재외국민보호 범주는 ‘사건·사고 발생시의 보호’만을 대상으로 하는 ‘협의의 재외국민보호’에 머물러 있음에 따라 ‘법률·문화·교육’등 제반영역에서의 ‘지원’을 포괄하는 ‘광의의 재외국민보호’로 확대될 필요가 있다. 여섯째, 재외국민보호에 필요한 인력이 과소하다. 현재 우리나라의 외교부 영사과 직원은 10명 이내인 반면에 일본의 경우는 100명 정도 된다.<sup>83)</sup> 일곱째, 북한 이탈주민의 문제에 대한 적극적인 대응이 요구된다.<sup>84)</sup> 여덟째, 이중국적을 허용하고 있는 선진외국의 사례에<sup>85)</sup> 비추어 이중국적자도 재외국민보호 대상에 포함시키는 것에 대한 고려가 필요하다.

유웅조(2014, 재외국민 보호를 위한 법·제도 현황과 개선과제)<sup>86)</sup>는 첫째, 외교부는 재외국민보호 활동을 위해 해외안전여행 홈페이지 운영, 여행정보제도, 여행금지제도, 해외안전여행정보문자서비스, 해외여행등록

---

하여 미국 금융, 과학자들을 수천 명 유치할 수 있었다”면서 “우수인력 유치에 재외동포나 외국인의 특허기술, 투자금액 등 엄격한 기준을 정해 이들을 국가자산으로 만들어야 한다.”고 주장을 펼친바 있다.

83) 우리나라의 외교 인력은 총 2,189명으로 미국(21,505명)을 비롯한 영국(4,966명), 프랑스(9,900명), 이탈리아(5,166명) 등의 주요 선진국에 비해 적은 규모이다.

84) 대한민국 헌법 제3조(영토조항)등에 따르면 제3국에 체류하는 북한주민의 경우도 재외국민보호법 대상에 포함될 수 있는 여지가 있다. 그러나 북한 이탈주민들의 경우에는 남북관계나 우리나라의 외교적 관할권 등의 문제가 있기 때문에 내국민과 동등하게 재외국민의 범주에 포함시켜 보호하기 어려운 측면도 있어 이에 대한 구체적인 검토를 통해 좀 더 체계적인 대응이 필요한 것으로 판단된다.

85) 가령 캐나다의 경우는 이중국적자라 하더라도 캐나다 여권을 사용하여 다른 국적이 있는 국가에 입국한 경우에도 캐나다 재외국민으로 인정할 수 있도록 하는 양자협정을 체결하여 이중국적자에 대한 보호정책을 펼치고 있다.

86) 유웅조, (2014), “재외국민 보호를 위한 법·제도 현황과 개선과제”, 국회 입법조사처

제도, 예방 홍보활동, 영사콜센터 운영, 신속대응팀 파견, 영사협력원 운영, 신속해외송금 지원제도, 긴급구난활동비 지원, 법률전문가 자문경비를 지원하고 있다. 둘째, 재외국민보호를 위한 독자적인 법률을 마련할 필요가 있다. 헌법에 따르면 재외국민보호는 국가의 기본 의무이다. 그러나 이를 위한 법률이 갖추어져 있지 않고, ‘외교부 훈령’ 수준에 머물러 있다. 이로 인해 관련 업무에 대한 법적 구제가 미약할 수밖에 없다. 셋째, 체계적이고 효과적인 재외국민보호 정책을 마련하고 집행하기 위해 재외국민의 범주를 체계화 하여야 한다. 재외국민 관련법에서 재외국민 범위에 차이가 있다.<sup>87)</sup> 넷째, 재외국민보호를 위해 부처간 효과적이고 체계적인 협조체계를 구축해야 한다. 다섯째, 재외국민보호 정책의 지역별 차별화가 필요하다.<sup>88)</sup> 여섯째, 재외국민보호에 필요한 충분한 인력을 확보하고 책임의식과 활동을 강화는 노력이 병행되어야 한다. 일곱째, 해외여행자 및 여행사의 안전의식 제고가 필요하다.<sup>89)</sup>

김덕주(2007, 해외 납치 관련 재외국민보호정책 : 각국별 정책 및 대응 방안을 중심으로)<sup>90)</sup>는 첫째, 외교부는 우리 국민의 안전한 해외여행의

---

87) 현행 『재외국민등록법』 제2조에 따르면 재외국민은 “외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주 또는 체류할 의사를 가지고 당해 지역에 체류하는 자”로 하고 있다. 반면에 『재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률』 제2조 제1항에 따르면, 재외국민은 “대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하는 자”를 지칭한다.

88) 유럽지역에서는 ‘절도’ 피해가 많고, 아시아 지역에서는 ‘행방불명’이나 ‘폭행·상해’ 피해가 많고 미주지역에서는 ‘사기’ 피해가 많으므로 재외국민에게 발생한 사건·사고 유형이 지역별로 차이가 있다고 볼 수 있다.

89) 2007년 아프가니스탄 기독교봉사자 납치사건이나 2014년 2월 16일에 발생한 이집트 동북부 시나이반도에서 한국인이 탑승한 관광버스에 대한 폭탄테러 사건의 경우, 당사자들은 물론 여행사들의 단일한 안전의식에서 비롯된 측면도 없지 않다. 또한, 해외 여행사들의 경우 사익을 우선시하여 여행자들의 안전을 경시할 수도 있는 바, 관련 조치를 준수하지 않거나 해외여행자들에게 피해를 입힐 경우 이에 대한 처벌을 강화하는 노력도 필요하다.

90) 김덕주, (2007), “해외 납치 관련 재외국민 보호 정책 : 각국별 정책 및 대응

식 제고를 통한 사건·사고 최소화를 위해 ‘통합 영사 서비스’ 프로그램을 구축하여 시행하고 있다. 동 프로그램에는 해외안전여행 홈페이지, 연중무휴 24시간 운영되는 영사콜센터(2005), 해외 위급문자서비스(SMS, 2005), 신속대응팀(2005), 영사협력원 제도(2007.3), 신속해외송금 지원제도(2007) 등을 통해 재외국민을 보호하여 오고 있다. 둘째, 정부 역할의 한계에 대한 인식이 필요하다. 헌법 제2조의 제2항에<sup>91)</sup> 따라 우리의 주권이 미치지 않는 지역에서 벌어지는 일에 대해 우리 정부가 할 수 있는 일에는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다는 기본적 원칙에 근거하고 있는바, 국민들이 기대하는 보호 및 지원의 정도와 실제로 가능한 정부의 역할간에는 큰 간격이 존재할 수밖에 없으며, 해외여행 시 특히 위험지역에서의 신변안전의 일차적 책임은 당사자에게 있음을 인식해야 한다. 셋째, 재외국민보호법 제정이 필요하다. 그 동안 재외국민에 대한 보호정책을 입법적 근거에 의해 시행하지 않고, 외교부의 훈령인 ‘각종 사건·사고 시 영사업무 지침’, ‘테러관련 재외국민보호 매뉴얼’ 및 ‘국가재난관리계획 등과 같은 일반적 혹은 실무적 수준으로 대응해 왔다. 한편, 여권법을 통한 여행제한은 법적으로 문제가 있다는 지적도 일부에서 제기되고 있으므로 재외국민보호법 제정을 통해 재외국민보호를 위한 법제도를 정비하고, 그 테두리 내에서 예외적인 경우 여행제한을 규정하는 것이 보다 바람직하다. 넷째, 다원주의적 가치관 고양을 통한 우호협력을 증진하여야 한다. 최근 테러단체에 의한 납치가 급증하는 지역은 에너지 확보라는 측면에서도 우리에게 중요한 지역이므로, 이들 지역의 타문화에 대한 이해와 존중을 통해 지속적인 우호관계와 협력을 모색해야 한다. 다섯째, 인간 안보 이슈에 대한 종합적 대책 구축이 필요하다. 향후 사정

---

방안을 중심으로”, 외교안보연구원, 주요국제문제분석

91) 헌법 제2조 제2항에서 규정한 재외국민을 보호할 국가의 의무에 의하여 재외국민이 거류국에 있는 동안 받는 보호는 조약, 기타 일반적으로 승인된 국제법규, 당해 거류국의 법령에 의하여 누릴 수 있는 모든 분야에서의 정당한 대우를 받도록 거류국과의 관계에서 국가가 하는 외교적 보호, 국외거주 국민에 대해 정치적 고려에서 특별히 법률로써 정하여 베푸는 법률·문화·교육·기타 제반영역에서의 지원을 의미하는 것”이라고 우리나라 헌법재판소는 밝히고 있다.

가능한 여러 위협 요인들을 분석하여 전문 인사 양성, 상황 시뮬레이션 프로그램 개발 등 인프라 조성, 대국민 홍보 강화, 법적 제도적 정비 및 예산 편성 등 종합적이고 체계적인 위기 대응조치의 구축 및 훈련이 검토되어야 한다.

제성호(2004, 재외국민 보호의 법적 근거와 국제적 기준)<sup>92)</sup>는 첫째, 독일의 경우 ‘영사의 업무, 과제 및 권한에 관한 법(1974)’에 의거, 영사는 자국민 지원, 위기상황 발생시 지원, 수감자 지원, 혼인·출생 및 사망신고 신청 접수, 사체인수 및 유품관리, 명예영사에 관한 규정을 두고 재외국민보호를 하고 있다. 다만 지원을 받은 자는 배상 의무가 있다. 둘째, 스웨덴의 경우 ‘긴급영사·경제 지원에 관한 법률(Act on Consular Financial Aid)’에 의거, 해외거주 스웨덴인과 스웨덴 국내거주 난민 및 무국적자를 대상으로 한다. 해외에서 곤경에 처한 경우 소요되는 비용 지원을 하고 곤경이 해제된 경우 이를 반납해야 한다. 셋째, 일본은 ‘긴급사태에 있어서 재외국민 보호대처 매뉴얼’에 의거, 재외국민용 긴급사태 대비 매뉴얼 교부, 해외거주 국민 안전대책 연락협의회를 통한 안전의식 제고, 재외긴급비상전화연락망 정비, 일시피난·국외피난에 대한 준비 등을 통해 재외국민보호를 하고 있다. 넷째, 네덜란드는 ‘영사업무지침’에 의거, 수감자에게 상환각서(Loan agreement)를 받고 음식, 의복, 약품 구입비 또는 귀국항공권 구입비용 대출, 자국민 체포시 방문면담 실시, 자국민의 자력 귀국 능력이 없는 경우 귀국 비용 대출, 실종시 지원, 병원 입원시 병원비 마련을 위한 중재(mediation) 및 비용 보증, 자국민 사망시 신속한 송금을 위한 협조 및 비용 보증, 여행지원(Travel Advice) 등을 통해 재외국민보호를 하고 있다.

시사포커스&이슈(2007, 같은 세상 다른 생각 : 정부의 위험지역 여행금지조치는 정당한가?)<sup>93)</sup>는 지난 아프간 인질사태를 통해 밝혀졌던 정부

---

92) 제성호, (2004), “재외국민 보호의 법적 근거와 국제적 기준”, 저스티스. 제 37권 제5호 통권 제81호 (2004. 10) pp.200-220, 재외국민보호법 입법공청회

93) 시사포커스&이슈(2007), “같은 세상 다른 생각 : 정부의 위험지역 여행금지

의 여행금지 제도와 관련하여 찬반양론이 대립중이라고 언급하면서, 여행금지 제도 반대론자들은 정부가 국민에게 ‘어느 국가는 여행할 수 있고 어느 국가는 여행할 수 없다’고 명령하는 것은 정부의 권한을 넘어서는 조치로서 국민의 거주이전의 자유, 여행의 자유와 같은 기본적 권리를 침해한다고 주장한다. 반면 찬성론자들은 정부가 국민의 안전을 외면한다면 정부가 존재할 이유가 없어진다는 것이므로 이번 아프간 인질 사태도 정부가 예방 활동을 안일하게 벌인 탓도 있다고 비판한다. 따라서 이후에 이와 같은 사태가 다시는 발생하지 않도록 정부가 적극적으로 나서야 한다고 주장한다.

송석원(2008, 일본의 재외국민 정책에 관한 연구 : 한국에의 함의를 중심으로)<sup>94)</sup>은 첫째, 일본의 재외국민 정책의 기본이 보호 및 원조에 있으며, 재외국민정책은 유학생, 상사인 등 장기체류자의 활동보호와 일제인에<sup>95)</sup> 대한 교육, 생활상의 원조 등이 정책적인 기초를 이루고 있다. 둘째, 자국민의 해외안전 여행을 위해 외무성 도향관련정보의<sup>96)</sup> 해외안전 홈페이지에<sup>97)</sup> 지역별 위험정보와 안전대책 기초데이터 등이 소개되고 있으며, 상시 업데이트되고 있다. 셋째, 외무성 영사국은 해외에서의 사건·사고 등에 휘말린 일본인의 원호는 물론 평상시의 안전대책, 일본인의 신분관계에 관한 사무나 증명, 여권의 발급 등의 영사서비스를 하고 있다. 특히, 해외방인안전과에서는 해마다 ‘해외방인원호통계’를 작성, 공포하고 있다. 넷째, 총무성은 2001년 “재외국민의 안전 확보 대책에 관한

---

조치는 정당한가?)”; 153-157

94) 송석원, (2008), “일본의 재외국민 정책에 관한 연구 : 한국에의 함의를 중심으로”, 사회과학연구(2008;34(2) The Social Science Researches vol 34, No2, 2008;123-144

95) 송석원, (2008), “일본의 재외국민 정책에 관한 연구 : 한국에의 함의를 중심으로”, 일제인이란 일반적으로 일본 이외의 국가에 이주하여 해당국의 국적 또는 영주권을 취득한 일본인 및 그 자손을 의미한다. 즉, 일본국적을 갖고 있지 않는 영주자와 그의 2세, 3세 등을 의미하며, 이들의 혼혈인도 포함된다.

96) 일본 외교부, “해외안전여행 홈페이지(여행경보)”, 2008. 4. 25 방문

97) 일본 외교부, “해외안전여행 홈페이지”, 2008. 4. 25 방문

행정평가·감시 결과에 기초한 권고 : 개발도상국을 중심으로”를 작성하여 외무성 등 해당 성청에 보내고 있고, 해당 성청에서는 이를 토대로 기존 정책의 불비 등을 보완해가도록 하고 있다. 또한, 내각관방에서는 비정기적으로 국민보호에 관한 특별여론조사를 실시하여, 그 결과를 공포하고, 그에 따른 재외국민 보호 정책의 입안 및 집행의 준거틀로 활용하고 있다.<sup>98)</sup> 다섯째, 방위성은 테러정보 및 거주 혹은 여행지의 치안악화 등에 따른 재외방인의 보호를 위해, 홈페이지와 각종 인쇄물 등을 통해 재외방인에게 주의를 환기시키는 홍보활동을 꾸준히 전개하고 있다. 여섯째, 문부성에서는 해외장기체류자 및 영주자의 자녀교육을 위한 일본인학교와 보습학교 등을 원조함으로써 재외국민의 활동을 지원하고 있다. 일곱째, 곤궁자 등에 대한 보호 및 원조도 주요한 재외국민정책의 하나이다.<sup>99)</sup> 『외교청서(外交靑書)』에 의하면, 1970년대까지만 하더라도 주로 중남미 이주자(대부분이 영주자임) 가운데 경제활동을 하는 가정의 사망, 질병 등으로 인해 가족이 생활에 곤궁한 케이스가 더러 발생하였는데, 이들 생활 곤궁자에 대해 일본정부는 생활비와 의료비를 교부하여 원조하기도 하였다. 여덟째, 전쟁, 폭동, 천재지변 등의 긴급사태가 발생한 때 재외국민의 생명, 재산의 안전을 도모하기 위해 그러한 긴급사태가 발생할 우려가 있는 지역에 있는 재외공관은 평시부터 재외국민의 파악, 비상용 식료, 의료품 등을 비축함과 동시에 긴급연락체제를 정비하고, 또한 일본인회 등 재외국민 단체와 협의하면서 긴급사태 발생시의 재외국민의 보호, 철수귀국 등에 대해 검토, 준비하는 태세를 갖추고 있다. 종합적으로 보면 일본은 재외국민의 안전을 위한 정보의 수집, 전달 체계가 매우 상세하게 설정되어 있고 관련 정부 부서들간의 유기적인 협력체계가 갖추어져 있다고 평가하고 있다.

백경화(2013, 국가의 재외국민보호와 입법방안 ; 긴급 상황에 처한 재외국민에 대한 영사조력 범위를 중심으로)<sup>100)</sup> 첫째, 재외국민보호에 관

98) 일본 외교부, “재외국민보호정책”, 2008. 4 25 방문

99) 외무성 영사국의 해외방인안전과에서는 해마다 『해외방인원호통계(海外邦人援護統計)』를 작성, 공포하고 있다.



한 법률을 제정한 국가는 독일, 스웨덴, 핀란드, 에스토니아, 카자흐스탄, 우크라이나 등 소수의 국가에 불과하다<sup>101)</sup>. 대다수의 국가들은 재외국민 보호와 관련하여 법률을 제정하기 보다는 외국과 별도의 양자 조약을 체결하거나 행정부 내부 지침이나 매뉴얼을 통해 관련 사항을 규정하고 있다. 둘째, 위기상황 발생시 재외국민이 1차적 책임을 지고 국가 보호는 보충적으로 지원하는 것을 특징으로 한다. 독일, 스웨덴, 핀란드 등 법률을 제정한 유럽 3개국은 공통적으로 재외국민이 해외에서 발생한 긴급 상황에 대해 1차적 책임을 지고 외국의 국내법이나 연고자로부터의 지원 등을 통해 우선적으로 사안을 해결할 것을 요구하고 있다. 셋째, 국가에 의한 보호의 중단 및 거부가 가능하다. 재외국민이 국가의 조력을 악용하거나 방해하는 경우, 또는 조력을 제공하는 것이 명백히 국익에 반하는 경우 국가는 보호를 거부하거나 보호의 제공을 중단할 수 있다. 넷째, 재외국민은 재정 지원에 대해 상환 의무가 있다. 일본은 “자기 책임론”에 입각하여 개인이 해외에서 문제를 일으켜 정부의 지원으로 귀국할 경우, 책임 소재를 철저히 따져 해당 경비를 재외국민이 부담하도록 한다.<sup>102)</sup> 다섯째, 영사 조력 범위 내에 속하는 사건에 대해서도 재외공관이 상황의 심각성, 국익과의 관련성 등을 종합적으로 고려하여 개입의 우선 순위를 정해야 하는 경우가 있다.

김석현(2008, 재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계)<sup>103)</sup> 해외의 재외국민보호 제도는 첫째, 조난에 처한 자들을 위한 지원(Service provided for persons in distress)으로 질병, 사고 등 조난

100) 백경화(2013), “국가의 재외국민보호와 입법방안 ; 긴급 상황에 처한 재외국민에 대한 영사조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 대학원 법학석사 학위논문

101) Luke T. Lee, John Quigley, *supra* note 12, pp. 134, 181, 204; 제성호, *supra* note 12, pp. 210-213; 김덕주, *supra* note 12, pp. 3-4.

102) 이명조, 김재홍, 최이락, “식방비용 구상권 ... 일 적극행사 v. 미, 유럽은 NCND”, 연합뉴스

103) 김석현, (2008), “재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계”, 외교부 연구용역

상황에 처한 자들에게 제공되는 서비스로서, 친지들에게 연락하고, 입원 및 법률지원 등의 주선 및 금전적 지원 등을 규정하고 있다. 둘째, 위기 상황에서 제공되는 지원(Services provided in crises)으로 대규모 사고, 자연재해, 전쟁, 내란 등 위난상황에서의 서비스로서 자국민 격리, 귀국 등에 대하여 규정을 하고 있다. 셋째, 구속되거나 범죄혐의로 기소된 자들에 대한 지원으로 가족 및 친지들에 대한 통고, 영사 방문, 법률지원 등을 규정하고 있다. 넷째, 사망시의 지원으로 사망시 본국 외교부 및 친지에 대한 통고, 장례 및 유품 후송, 사망원인의 확인 지원 등을 규정하고 있다. 다섯째, 유산에 대한 지원으로 접수국 내에서 발생한 사망으로 인한 유산(estate)의 관리에 대하여 규정하고 있다. 여섯째, 개인 정보 획득을 위한 지원으로 실종되거나 범죄의 대상이 된 것으로 추정되는 자 또는 위험에 처한 것으로 추정되는 아동에 대한 행방 조사를 규정하고 있다. 일곱째, 아동의 귀국 지원으로 불법 납치된 아동들의 핀란드 귀국을 위한 행방조사 및 귀국 지원을 규정하고 있다. 여덟째, 공증서비스(Notarial Services)를 규정하고 있다. 아홉째, 위기상황에서의 개인정보 관리로서 재외공관으로 하여금 위기상황에서 지원을 위하여 개인정보를 관리할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 열째, 홍보 및 안내책자 보급을 적극적으로 하고 있다. 영국 외무성은 해외에 체류하거나 여행하는 자국민들이 직면할 수 있는 다양한 경우에 있어서 이들이 스스로 준비하여야 할 사항과 영사관으로부터 지원받을 수 있는 사항들을 상세하게 기술한 책자를 제작하여 배포하고 있다.<sup>104)</sup> 그 외에도 네덜란드, 스웨덴, 스위스

---

104) 영국은 Victims of crime abroad, Support for British Nationals Abroad, Going to Live Abroad, Support for British Nationals Abroad: A Guide, Checklist for Travellers, Passport to Extreme Fun, Travel Safe, Missing Person Abroad, Rape and Sexual Assault Overseas, Death Overseas, Disabled Travellers, In Prison Abroad, Transfer Home, Drug, Guide for Bereaved Families 등의 제목으로 된 단행본 책자들을 제작하여 배포하고 있으며, FCO(Foreign and Commonwealth Office) 홈페이지에서 “Know Before You Go” Campaign을 통하여 여행자들이 출국 전에 확인하여야 할 사항들을 기술하고 있다.

등도 외무성 홈페이지 등을 통하여 영사업무 등 재외국민 보호와 관련된 내용을 국민들에게 홍보하고 있으며, 이들 국가들은 안내책자와 홈페이지에서 재외국민보호 업무를 홍보함에 있어서 영사관에서 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 구분하여 안내함으로써, 국민들이 영사관에 대하여 기대할 수 있는 서비스의 범위를 명확히 하고 있다.

## 2. 재외국민보호제도의 문제점 분석

재외국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생하고 이로 인하여 국가의 보호가 요구되는 상황에서 1차적으로 수익자 부담 원칙에 의해 재외국민 스스로 자구책을 마련하고, 그럼에도 불구하고 불완전한 구제가 되었을 경우 재외국민은 국가에 의지할 수밖에 없다. 다만, 국가에서 재외국민 보호를 위한 노력 즉, 영사조력에는 속지주의와 대인고권에 의해 영사조력 범위에 한계가 있는데 헌법상 규정된 재외국민 보호 의무를 다하기 위해서는 제한된 영사조력 범위 및 예산과 인력으로 가장 신속하고 효율적인 재외국민 지원 노력이 필요하다. 따라서 본인은 선행연구를 통해 재외국민보호제도 문제점을 살펴보고 이를 지역별 비교분석에 가장 적절한 것으로 알려진 최대유사체계 분석안에 따라 비교분석하고자 한다. 다만, 신속성, 효율성, 예방성으로 분류한 정책수단에 따라 국가별 재외국민보호 제도 수준을 3단계(상중하)로 구분하여 체계적이고 통합적으로 분석하여 국가별 재외국민보호제도의 수준과 우리나라의 재외국민보호 제도의 실태를 정확히 파악한 후 향후 동제도의 방향을 도출하고자 한다.

정책수단에 따라 신속성 측면에서 살펴보면, 신속대응팀 운영, 영사콜센터 운영, 신속해외송금 운영, 긴급구난활동비 운영 그리고 긴급대피 사전준비에 대해 중점적으로 연구가 필요하다고 본다. 효율성 측면에서는 여행경보 제도 운영, 여행금지 국가 지정 여부, 해외여행자 인터넷 등록제, 유기적인 민관 협력 또는 부처간 협력을 하는지 여부 그리고 여행보험 가입권유 등에 대한 연구가 필요하다고 본다. 마지막으로 예방성 측면에서, 사건·사고의 최고의 대책은 사전 예방이라고 할 수 있는바, 이를 위해 국가별 해외여행자를 위한 안전정보를 제공하는 독자적 홈페이지 운영 여부 및 단문문자서비스(SMS)를 이용하고 있는지 또는 기타 사건사고 예방을 위한 방안들이 있는지 국가별 비교분석을 하여야 한다고 본다. 상기에서 연구한 선행연구에 대한 자료를 아래의 표3-30의 연

구자별 재외국민보호제도에 대한 선행연구로 나타낼 수 있다.

[표 3-30] 연구자별 재외국민보호제도에 대한 선행연구

수단 연구자	신속성	효율성	예방성
박병석 (2012)	신속대응팀 파견, 영사콜 센터 운영, 신속해외송금, 긴급구난활동비 지원	여행경보제도, 여행금지국가 지정, 해외여행자 인터넷 등록제, 영사협력원 운용, 부처 간 업무협조 강화, 재외국민보호 인력 부족, 법률전문가 자문, 지역별 전문가 양성	해외안전여행홈페이지, 해외 안전여행정보문자서비스 (SMS), 위험지역 안전점검, NGO·선교단체 초청간담회, 방송매체 및 출판물 통한 홍보
유웅조 (2014)	신속대응팀 파견, 영사콜 센터 운영, 신속해외송금, 긴급구난활동비 지원	여행경보제도, 여행금지국가 지정, 해외여행자 인터넷 등록제, 영사협력원 운용, 부처 간 업무협조 강화, 재외국민보호 인력 부족	해외안전여행홈페이지, 해외 안전여행정보 문자서비스 (SMS), 해외여행자 및 여 행사의 안전의식 및 책임 제고
김덕주 (2007)	신속대응팀 파견, 영사콜센터 운영, 신속해외송금 지원제도	영사협력원 제도, 여행제한	해외안전여행정보 문자서 비스(SMS), 대테러 협력 이미지 개선, 우호협력 증진
제성호 (2004)	재외긴급 비상전화 연락망 정비	재외국민보호법과 타법 고려 제정, 명예영사	재외국민 안전대책 연락 협의회를 통한 안전의식 제고
시사포커스 &이슈(2007)		여행금지 제도의 위헌성 여부	
송석원 (2008)	긴급연락체제 정비	도항관련정보, 해외 방인원 호통계를 작성·공포, 관련 정부 부서들 간의 유기적인 협력체계 구축, 사전 위급 상황 대비태세	해외안전 홈페이지 운영, 해외장기체류자 및 영주 자의 자녀교육, 긴급연락체제 정비, 사전 위급상황 대비 태세
백경화 (2013)		국가별 재외국민보호법 또는 지침을 보유	
김석현	조난자 지원, 위기 상황자	영사 방문	홍보 및 안내책자, 홈페

(2008)	지원, 위기 상황에서의 개인정보 관리		이지 운영, 영사관에서 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 구분하여 안내
--------	-------------------------	--	--

상기의 선행연구 분석표를 기초로 하여 정책수단별로 문제점을 분류하면 아래의 표3-31의 재외국민보호제도에 대한 문제점 분석으로 분류 가능하다.

[표 3-31] 재외국민보호제도에 대한 문제점 분석

정책수단	재외국민보호제도의 문제점
신속성	신속대응팀 운영 여부, 영사콜센터 유무, 신속해외송금제도 유무, 긴급구난활동비 유무, 긴급대피 사전준비( 사전 위급상황 대비태세)
효율성	여행정보제도(도항관련정보 제공), 여행금지 제도의 위헌성 여부, 해외여행자 인터넷 등록제, 영사협력원 운용, 부처간 업무협조 강화, 재외국민보호 인력 부족 문제, 지역별 전문가 양성, 법률전문가 자문
예방성	해외안전여행홈페이지 운영여부, 해외안전여행정보문자서비스(SMS) 운영 여부, 위험지역 안전점검, 해외여행자 및 여행사의 안전의식 및 책임제고, 우호협력 증진

### 제 3 절 연구 분석을 위한 변수설정 및 분석틀

#### 1. 변수설정

최대유사체계 분석안은 차이법을 이용하여 국가별 또는 지역별 사례를 비교하는 연구방법으로 기본적으로 유사한 제도를 선택한 국가를 선택하고 유사한 제도 이외에 차이가 나는 제도에 대해 집중적으로 분석하는 연구방법이다. 이에 본인은 우리나라의 재외국민보호제도와 유사하거나 선진 재외국민보호 제도를 선택한 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국 그리고 한국과 비교하기 위해 정책수단에 따라 신속성, 효율성, 예방성으로 구분하여 각 정책수단에 따라 국가별 재외국민보호 수준을 3단계(상중하)로 구분하여 비교분석을 아래와 같은 방식으로 하고자 한다. 첫째, 정책수단 중 신속성과 관련하여 각 국가별 신속대응팀 운영 여부, 24시간 운영하는 상담센터(영사콜센터) 유무, 재외국민이 도난 또는 위기상황 발생시 신속해외송금을 받을 수 있는 제도 및 동 국민을 대상으로 긴급구난활동비 지원 가능여부, 긴급대피를 위한 사전대비에 대해서 주로 검토하고자 한다. 둘째, 효율성과 관련하여 여행경보제도(도항관련정보 제공) 유무, 여행경보 강제조치 가능여부, 해외여행자 인터넷 등록제, 영사협력원 운용, 부처간 업무협조 강화에 대해서 검토하고자 한다. 다만, 재외국민보호 인력 부족문제와 관련하여서는 이는 제도적인 문제라기보다는 인사운영의 관점에서 고찰해야 하는 점을 고려하여 분석 대상에서 제외하기로 한다. 또한, 지역별 전문가 양성은 전문가라는 표현이 국가마다 주관적 기준에 의해 판단될 수 있으므로 분석대상에서 제외하고, 법률전문가 자문은 재외국민을 보호하기 위한 제도라기보다는 재외국민보호 업무의 편의상 도입한 제도이므로 분석대상에서 제외하기로 하고 있다. 셋째, 예방성과 관련하여 해외안전여행홈페이지 운영여부, 해외안전여행정보문자서비스(SMS) 운영 여부, 정부의 해외여행자 및 여행사를 상대로 한 안전의식 및 책임제고 홍보 노력에 대해서 주로 검토하기로 한다. 다만, 우호협력 증진은 재외국민을 상대로 직접적인 보호를 하고 있지 않는 점을 들어 분석대상에서 제외하기

로 한다. 요약하면, 신속성, 효율성 그리고 예방성의 정책수단에 따라 국가별 비교분석을 위한 독립변수를 아래의 표 3-32의 정책수단별 독립변수와 같이 나타낼 수 있다.

[표 3-32] 정책수단별 독립변수

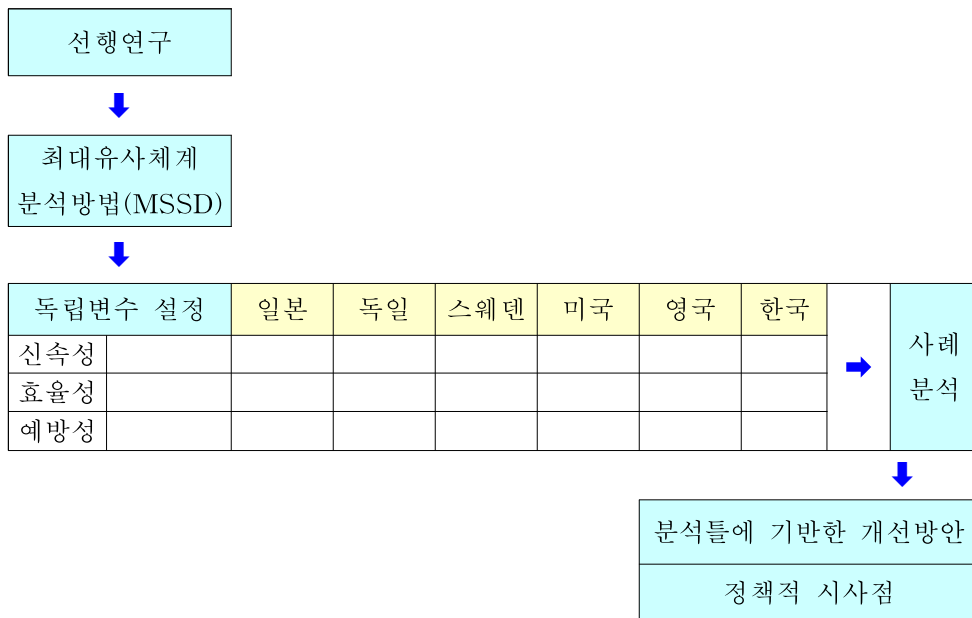
정책수단	재외국민보호제도의 문제점
신속성	신속대응팀 운영 여부, 영사콜센터 유무, 신속해외송금제도 유무, 긴급구난활동비 유무, 긴급대피 사전준비
효율성	여행경보제도(도항관련정보 제공), 여행금지 제도의 위헌성 여부, 민관협력(또는 부처간 협력), 여행보험 가입권고
예방성	해외안전여행홈페이지 운영여부, 해외안전여행정보문자서비스(SMS) 운영 여부, 위험지역 안전점검, 해외여행자 및 여행사의 안전의식 및 책임제고



## 2. 연구 분석틀

재외국민보호제도의 정책수단별 독립변수 설정을 바탕으로 연구 분석틀을 설정하면 아래의 그림3-7의 정책수단별 독립변수로 표현할 수 있다.

[그림 3-7] 정책수단별 독립변수



상기 그림과 같이 재외국민보호제도에 대한 선행연구를 통해 재외국민 보호제도의 전반적인 논점과 문제점을 분석하고, 이를 기초로 하여 지역 연구(area studies)에 적합한 최대유사체계 분석안(MSSD)을 통해 선행 연구에서 분석된 논점과 문제점을 정책수단의 독립변수로 설정하고 각 국가별 재외국민보호 제도를 3단계(상중하)로 구분·종속변수로 하여 비

교연구 하고자 한다. 이후 상기에서 도출되는 국가별 재외국민보호제도의 실태를 바탕으로 분석된 자료를 기초로 하여 동 제도의 개선방안 및 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제 4 장 국가별 비교분석 및 재외국민보호제도 개선 방안

### 제 1 절 정책수단별 변수에 따른 국가별 비교분석

#### 1. 신속성에 따른 국가별 비교분석

##### 1) 일본의 사례

일본은 첫째, 신속대응팀과 관련하여 1987년부터 해외 지진 및 대형사건 사고 발생시 당해 피해국 지원을 위해 일본재난 구호팀(Japan Disaster Relief Team)을 설치하여 현재까지 운영하여 오고 있다.<sup>105)</sup> 다만, 동 제도는 자국민 보호보다는 피해국 지원을 위한 제도이다. 그러나 최근 일본 외무성에서는 해외사건사고로부터 자국민 보호를 위해 신속대응팀(the Emergency Response Team; ERT)을 설치하여 운영하고 있는데, 신속대응팀 구성원은 주재국의 언어를 잘 구사하거나 현지 경험이 많은 전문가들로 구성되며, 과거 주재국 지원을 위한 일본재난 구호팀과 견과는 다른 개념이다.<sup>106)</sup> 둘째, 영사콜센터의 운영과 관련하여 일본 외무성에서는 일본인의 편안하고 안전한 해외여행 및 숙박을 위해 외무성 영사 서비스 센터를 운영하고 있다. 아래의 그림4-8의 외무성 영사서비스 센터(해외 안전상담반)는 좋은 예시이다.

---

105) 일본 외무성, “일본재난 구호팀 구성”, <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/>

1. Dispatch of Japan Disaster Relief Team,

2. Provision of Emergency Relief Goods,

3. Emergency Grant Aid, <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/index.html>

106) 일본 외무성, “신속대응팀 설립(Establishment of the Emergency Response Team; ERT)”, Sending experts(including experts having expertise and knowledge of the country or region and language skills) for the protection of Japanese nationals abroad immediately after the occurrence of a crisis.

**[그림 4-8] 외무성 영사서비스 센터(해외 안전상담반)<sup>107)</sup>**

TEL ( 대표 ) : 03-3580-3311 내선 2902

TEL ( 직통 ) : 03-5501-8162

9:00 ~ 12:30, 13 30 ~ 17:00(휴일 제외)

또한, 일본은 각 주재국 일본대사관에 해외 일본인이 사건사고 예방과 전쟁, 폭동 등 비상사태 사건사고에 대한 대비 및 응급 대처 방법에 대해 아래의 그림4-9와 같이 각 대사관의 홈페이지에 공고하고 있다.

**[그림 4-9] 주한 터키 일본 대사관<sup>108)</sup>**

Resit Galip Cad . No.81 G.O.P Ankara

전화 : 0312-446-0500 ( 24hours )

Fax : 0312-437-1812

홈페이지 : <http://www.tr.emb-japan.go.jp>

E 메일 : ryoji@an.mofa.go.jp (영사반)

## 2) 독일의 사례

독일의 경우 첫째, 신속대응팀과 관련하여 독일 연방 외무부의 위기대응센터(Crisis Response Centre)에서 신속대응팀(Crisis response unit)을 운영하고 있다.<sup>109)</sup> 독일의 자국민 보호를 위한 신속대응팀은 전문가를 현지 대사관에 보내어 평소 사건사고에 필요한 예방조치를 하고, 자국민의 긴급상황 발생시에는 위기의 유형과 정도에 따라 위기단위 구성은 달라진다. 다만, 매우 복잡한 사건의 경우에는 장관이 참여하고 있다.<sup>110)</sup>

107) 일본 외무성, “외무성 영사서비스센터”, <http://www.anzen.mofa.go.jp/>

108) 일본 외무성, “주터키일본대사관”, <http://www.anzen.mofa.go.jp/manual/turkey>

109) 독일 연방 외무부, “신속대응팀”, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN>

둘째, 24시간 상담 및 대응조치와 관련하여 독일 연방외교부는 위기대응센터(Crisis Response Centre)를 설치하여 해외에서 발생한 자국민의 사건사고와 관련한 긴급 상황 발생시 전화 연락처(+49-30-1817-0)<sup>111)</sup> 등을 통해 즉각적인 대응이 가능하도록 하고 있다.<sup>112)</sup> 넷째, 긴급구난 및 경비지원과 관련하여 독일은 ‘영사의 업무, 과제 및 권한에 관한 법’에 의거, 관할 지역 내 거주 독일인이 도움이 필요한 경우, 동인의 위급 상황이 다른 방식으로 해결되지 않을 때 필요한 조력을 제공한다.<sup>113)</sup> 다만, 지원을 받은 자는 배상의 의무를 갖는다. 배상 의무는 동인뿐만 아니라 그의 친족 및 부양의무를 벗어나지 않는 범위 내에서 배우자에게도 해당되며, 지불 의무는 상속인에게 이전된다. 또한, ‘영사의 업무, 과제 및 권한에 관한 법’에 의거 필요시 영사는 지원을 요청하는 자에게 동인이 상시 거주하는 지역의 귀가 또는 타 지역으로 이동할 수 있도록 지원한다. (제5조 제4항)

### 3) 스웨덴의 사례

스웨덴은 첫째, 해외 자국민의 긴급상황 발생시 신속대응팀(Rapid response team)을 운영 및 파견하고 있다. 신속대응팀은 60명의 외교부 인력으로 구성되며, 신속대응팀의 구성과 크기는 스웨덴의 ‘영사 및 시민

---

110) 독일 연방 외무부, “긴급비상연락처”, It sends experts to the German missions abroad to implement precautionary measures and advise the missions and other German institutions.

111) 독일 연방 외무부, “위기대응센터(Under tel. +49-30-1817-0)”, the Centre can be contacted also in the event of emergencies abroad occurring outside normal office hours.

112) 독일 연방 외무부, “위기대응센터(The Duty Officers at the Crisis Response Centre ensure the Federal Foreign Office can be reached 24 hours a day and keep the Minister and top officials informed of current developments)”

113) 독일 연방 외무부, “긴급구난활동비”, <http://www.gesetze-im-internet.de>

법에 의거, 상황에 따라 다르게 운용된다. 또한, 신속대응팀은 영사 업무 이외에도 의사소통과 IT문제도 다루고 있으며, 스웨덴의 시민비상기관팀(the Swedish Civil Contingencies Agency's Joint Response Team)과 협동하여 업무를 처리한다.<sup>114)</sup> 이와 별도로 외교인력 30명으로 구성된 신속대기팀(Consular stand-by team)을 구성하여 영사국의 긴급상황에 대비하고 있다.<sup>115)</sup> 또한, 공관에 21명의 영사 보조 인력(Consular support offices)을 두고 사건사고 발생 지역에 신속대응팀의 파견이 용이하도록 지원하고 있다.<sup>116)</sup> 둘째, 스웨덴은 해외 자국민의 사건사고 발생시 즉각 대응을 위해 국내의 영사콜센터의 기능과 비슷한 외교부 당직 근무(MFA's normal staffing outside office hours) 시스템을 운영하고 있다.<sup>117)</sup> 동 부서는 기본적으로 자국민의 신속한 보호를 위해 18:00 ~ 08:00, 주말과 휴일에 근무를 하며, 3가지 형태의 긴급상황 대응반이 있다.<sup>118)</sup> 즉, ①외교부 당직실은 신고를 받고 자국민 보호 상황을 관련 담

---

114) 스웨덴 외교부, “신속대응팀(Rapid response team)”, The rapid response team consists of some 60 MFA staff members who can be dispatched at short notice to reinforce a mission in an emergency situation. The size and composition of the team that is dispatched is adapted according to the situation.

115) 스웨덴 외교부, “신속대응 대기팀(Consular stand-by team)”, The consular stand-by team consists of some 30 MFA staff members who are constantly standing by to reinforce, at short notice, the emergency organization of the Department for Consular Affairs and Civil Law.

116) 스웨덴 외교부, “영사보조인력(Consular support offices)”, Twenty-one missions abroad (embassies and consulates) have been designated as consular support offices. The aim is that officials from these missions can quickly be dispatched if an emergency arises in their region of activity.

117) 스웨덴 외교부, “비상근무(MFA's normal staffing outside office hours)”, <http://www.government.se/sb/d/11441/a/118513>

118) 스웨덴 외교부, “긴급 상황 대응반(MFA's normal staffing outside office hours)”, The following on-call scheme applies weekdays from 18.00 until 08.00 and round the clock on weekends and holidays:

MFA duty officer - monitors all incoming messages and conveys the

당자 및 관련과에 전달한다. ②외교부 영사국은 즉각적인 조치가 필요한 피해를 받고 있는 자국민의 정보에 대해서 직접 받는다. ③외교부 대변인실은 현재 외교부의 언론 방송에 대한 정보를 수집하고 대응한다. 이러한 3가지 기능은 필요한 경우 직원을 추가적으로 충원하여 응대하고 있다. 셋째, 스웨덴 대사관은 해외에서 여행 중인 자국민에게 스웨덴에서 돈을 전송하는 방법에 대해 조언을 제공하고 임시 여권을 발급 할 수 있다.<sup>119)</sup> 넷째, 스웨덴 외교부는 해외 자국민을 위해 ‘긴급대피와 관련한 일반 규정(General rules regarding evacuation)’을 두고 긴급대피를 지원하고 있다.<sup>120)</sup> 상기 긴급대피의 규정은 스웨덴 정부에서 해외 체류 중인 자국민과 여행객이 전쟁, 국제적 혼란, 자연재해 그 밖의 사고를 당할 우려가 있는 경우 이에 대응하기 위해 만들어진 기구로서 주재국의 위험 증대 또는 기타 사유에 의해 발령할 수 있다. 긴급대피 발령은 권고의 효력이 있으며, 자국민의 자발성을 기본 원칙으로 하여 자국민 스스로 대피를 결정하고 책임지도록 하고 있다.<sup>121)</sup>

---

information to the relevant person or department.

MFA consular duty desk - receives information about people in distress abroad and immediately takes appropriate action.

MFA press duty desk - receives and responds to calls from the media concerning current MFA issues.

All three of these functions can quickly call in additional staff when necessary

119) 스웨덴 외교부, “신속해외송금”, <http://www.regeringen.se/sb/d/14729>

120) 스웨덴 외교부, “긴급대피(The aim of an evacuation is to make it possible for Swedish citizens to be transferred to a safe place when there is a risk of war, internal disturbances, natural disasters or other comparable events)”, <http://www.government.se/sb/d/11441>

121) 스웨덴 외교부, “수익자 부담원칙”, Swedes are offered evacuation but decide themselves if they want to take part (the only people the MFA can order to leave are MFA and Sida personnel). Individuals must always make up their own minds and take their own responsibility for their actions. An embassy has no means to force Swedish citizens to return to Sweden or to be evacuated to another location. Those who choose to stay do so at their

#### 4) 미국의 사례

미국 국무부에서는 해외에서 자국민의 위기상황 발생시 첫째, 신속한 대응을 위해 항공기 사고 등 위기발생 현장에 국무부 영사과 고위관리 파견(Dispatch of senior State Department official to site)<sup>122)</sup>, 해외의 위기발생 현장 파견팀 구성 기준 확정(Criteria for Department of State staffing at disaster site)<sup>123)</sup>, 파견 직원은 사고 현장을 방문하는 희생자 가족을 지원하고 해당 국가 지방정부 당국이나 사회기관들이 관련된 사안들에서 옴부즈만 역할(State Department ombudsman)<sup>124)</sup>, 해당국 주재

---

own risk.

122) 미국 국무부, “신속대응팀(An evacuation is voluntary)” Not later than 60 days after November 16, 1990, the Secretary of State shall issue such rules and guidelines as are necessary to provide that in the event of an international disaster, particularly an aviation tragedy, directly involving significant numbers of United States citizens abroad not less than one senior officer from the Bureau of Consular Affairs of the Department of State shall be dispatched to the site of such disaster.

123) 미국 국무부, “신속대응팀 파견” Not later than 60 days after November 16, 1990, the Secretary of State shall promulgate criteria for Department of State staffing of disaster sites abroad. Such criteria shall define responsibility for staffing decisions and shall consider the deployment of crisis teams under subsection (d) of this section. The Secretary of State shall promptly issue such rules and guidelines as are necessary to implement criteria developed pursuant to this subsection.

124) 미국 국무부, “사건 현장 지원”, Not later than 60 days after November 16, 1990, the Secretary of State shall issue such rules and guidelines as are necessary to provide that in the event of an international aviation disaster involving significant numbers of United States citizens abroad not less than one officer or employee of the Department of State shall be dispatched to the disaster site to provide on-site assistance to families who may visit the site and to act as an ombudsman in matters involving the foreign local government authorities and social service agencies.



대사관 및 영사관 직원들을 지원하기 위해 법의학, 카운슬링 전문가 등으로 구성된 위기팀(Crisis teams)<sup>125)</sup> 파견 등을 하고 있다. 둘째, 미국은 해외에서 자국민의 긴급한 상황에 처한 경우와 여권을 분실한 경우 신속한 보호를 위해 아래의 그림4-10 및 그림4-11과 같이 한국의 영사콜센터와 비슷한 기능을 하는 해외자국민 콜서비스(Call Overseas Citizens Services)와 여권 분실신고(Report a Lost or Stolen Passport)센터의 해외연락처를 미국 국무부 사이트에 게재하고 있다.

**[그림 4-10] Call Overseas Citizens Services<sup>126)</sup>**

In an emergency, please contact the nearest U.S. Embassy or Consulate or call these numbers:

From the U.S. & Canada 1-888-407-4747

From Overseas +1 202-501-4444

**[그림 4-11] Report a Lost or Stolen Passport<sup>127)</sup>**

From the U.S. & Canada 1-888-407-4747

From Overseas +1 202-501-4444

---

125) 미국 국무부, “위기팀(Crisis Team)”, Not later than 60 days after November 16, 1990, the Secretary of State shall promulgate procedures for the deployment of a “crisis team”, which may include public affairs, forensic, and bereavement experts, to the site of any international disaster involving United States citizens abroad to augment in-country Embassy and consulate staff. The Secretary of State shall promptly issue such rules and guidelines as are necessary to implement procedures developed pursuant to this subsection.

126) 미국 국무성, “영사콜센터(Call Overseas Citizens Services)”, <http://travel.state.gov>

127) 미국 국무성, “여권분실 신고센터(Report a Lost or Stolen Passport)”, <http://travel.state.gov/content/passports/english/emergencies.html.html>

셋째, 미국 국무성(The Office of Overseas Citizens Services in the U.S. Department of State)은 자국민이 해외에서 긴급 상황으로 인해 일시적인 경제적 어려움에 처한 경우, 우리나라의 신속해외송금제도와 유사한 시스템으로 적극적으로 지원해 주고 있다.<sup>128)</sup> 신속해외송금 이용 방법은 이용자가 친구 및 가족 등 연고자와 접촉하고, 동 연고자가 미국 국무성에 자금을 전달하면, 미국 국무성에서 이용자에게 자금을 전달 (Transfer Service)해 주는 시스템이다.<sup>129)</sup> 다만, 연고자의 신원확인이 가능한 여권을 지참해야 하며, 1회 이용 시 30\$의 수수료가 있다.<sup>130)</sup> 넷째, 미국은 주재국에서 자국민의 위기에 처한 경우 긴급대피를 지원해 주고 있다. 다만, 긴급대피 비용은 매우 비싸며, 사후 비용 정산이 요구되며, 긴급대피 지원은 인근 안전한 국가로까지만 이송 지원을 해주고 있다.<sup>131)</sup>

---

128) 미국 국무성, “신속해외송금”, The Office of Overseas Citizens Services in the U.S. Department of State, (888) 407-4747 (or from overseas +1 (202) 501-4444) can assist U.S. citizens who are temporarily destitute abroad because of an unanticipated emergency.

129) 미국 국무성, “신속해외송금 절차”, U.S. citizens in need of emergency financial assistance while abroad should first attempt to contact their family, friends, banking institution, or employer in the United States, or in their place of residence abroad, for financial help. The American Citizen Services unit in the Consular Section of the nearest U.S. embassy or consulate can assist in this effort. U.S. embassy and consulate contact information is available in our Country Specific Information pages. See Sending Money to a U.S. Citizen Overseas.

130) 미국 국무성, “신속해외송금 제한”, The person receiving the money will need to present proof of identity such as a passport. The Department of State assesses a \$30.00 fee to establish an account and transfer funds.

131) 미국 국무부, “긴급대피”, Departure assistance is expensive. U.S. law 22 U.S.C. 2671(b) (2) (A) requires that any departure assistance be provided “on a reimbursable basis to the maximum extent practicable.” This means that evacuation costs are ultimately your responsibility; you will be asked to sign a form promising to repay the U.S. government. You will be taken to a

## 5) 영국의 사례

영국 외교부(Foreign and Commonwealth Office; FCO)는 해외 자국민의 보호를 위해 가이드(Support for British nationals abroad: A guide)를 만들어 적극적으로 자국민 보호에 나서고 있다. 동 가이드에 따르면, 첫째, 영국은 해외 자국민의 긴급한 상황 발생 시에는 외교 전문가로 구성된 신속대응팀(Deploy expert teams)을 주재국에 직접 파견하고 있다.<sup>132)</sup> 둘째, 영국 외교부는 해외의 자국민이 여권분실, 범죄피해 등 긴급한 상황 발생시 지원하기 위한 우리나라의 영사콜센터와 같은 시스템을 운영하고 있다. 아래의 그림4-12의 일반적인 지원 요구시, 그림4-13의 범죄피해를 받은 경우와 그림4-14의 주재국에 수감된 경우 각각 영국인이 해외에서 자국 정부와 일반적으로 접촉할 수 있는 채널과 범죄피해 시 및 수감되는 경우 각각 접촉할 수 있는 연락처 및 인터넷 웹사이트이다.

### [그림 4-12] 일반적인 지원 요구시

Provide travel advice and crisis updates on [www.gov.uk/foreign-travel-advice](http://www.gov.uk/foreign-travel-advice) as well as on our Facebook([www.facebook.com/fcotravel](https://www.facebook.com/fcotravel)) and Twitter([www.twitter.com/fcotravel](https://www.twitter.com/fcotravel)) travel advice sites.

nearby safe location, where you will need to make your own onward travel arrangements.

132) 영국 외교부(Foreign and Commonwealth office), “영국인 보호 가이드(Support for British nationals abroad: A guide)”, Deploy expert teams to support British nationals and to reinforce our Embassy staff, if required. Alongside FCO consular experts these teams can include experts from the British Red Cross and the UK Police Disaster Victim Identification teams.

#### < 그림 4-13 > 범죄 피해를 받은 경우

If you are injured in a violent crime in another EU country, you may be able to apply for compensation from that country with the help of the Criminal Injuries Compensation Authority.

※ (see [www.gov.uk/government/organisations/or](http://www.gov.uk/government/organisations/or) call 0300 003 3601).

> We have a leaflet called ‘Victims of crime abroad’, which offers more detailed information. You can find details on [www.gov.uk/government/publications](http://www.gov.uk/government/publications)

#### [그림 4-14] 주재국에 수감된 경우

We can put you in touch with the prisoners’ welfare charity, Prisoners Abroad (see [www.prisonersabroad.org.uk](http://www.prisonersabroad.org.uk) or phone 020 7561 6820

셋째, 영국 외무성은 자국민이 해외에서 경제적으로 어려운 상황에 처한 경우, 우리나라의 신속해외송금제도와 같이 자국민이 가족과 친구 등의 연고자의 자금을 전달 받을 수 있도록 지원하여 준다.<sup>133)</sup> 다만, 기본적인 책임은 수익자에게 있음을 명확히 하고 있다. 넷째, 신속해외송금과 비슷한 취지로 자국민이 해외에서 긴급한 상황으로 다른 방법에 의해 구제가 어려운 경우 우리나라의 긴급구난활동비와 같이 국가의 기금을 통해 긴급하게 사용할 수 있다. 다만 동 지원 절차는 보충성에 따라 자국민이 향후 6개월 이내 자금을 갚겠다는 동의(‘undertaking to repay’ agreement) 및 여권을 여권담당오피스( Majesty’s Passport Office)에게

---

133) 영국 외무성, “신속해외송금제도(Financial help)”, If you run out of money abroad, we can give you information on how to transfer money and we can help you to contact relatives and friends who may be willing to transfer money to you or to buy you a travel ticket to get you home. If we transfer money on your behalf, we will charge you for this.

맡겨야 하며 6개월 이내 갚지 않은 경우 10%의 추가요금(a surcharge of 10%)을 부담하여야 한다.<sup>134)</sup>

---

134) 영국 외무성, “긴급구난활동비”, We may be able to provide an emergency loan from public funds to help you return home, but If something happens to you. this is discretionary and will only be considered in very exceptional circumstances, and only if you have completely used up all other methods of getting funds. If you are eligible, you will have to sign an ‘undertaking to repay’ agreement, where you agree to repay the loan. In most cases, you will have to secure this loan by giving up your passport to our staff, who will then issue you with an emergency travel document valid for a single journey to your country of residence.

## 2. 효율성에 따른 국가별 비교분석

### 1) 일본의 사례

효율성과 관련하여 첫째, 일본은 재외국민보호를 위해 아래 표4-33의 일본 여행경보 단계별 권고와 같이 여행경보제도(MOFA's "Travel Information")를 운영하고 있다.<sup>135)</sup> 동 여행경보에는 국가별·지역별에 따라 테러 및 납치 위험정보, 안전 정보, 전염병 정보 등이 제공되고 있다.<sup>136)</sup> 여행경보("Travel Advice and Warning")는 크게 4가지로 구분할 수 있다. ①노란색의 신변유 의는 주재국의 체류 및 해외여행시 안전상황을 수시로 체크하고 예방해야 한다고 권고하고 있다. ②연한 갈색의 여행시 재고려는 주재국 방문시 신중하게 고려하고 불필요한 여행은 자제할 것을 권고하고 있다. ③진한 갈색의 여행시 모든 지역 재고려는 위험지역 방문을 모두 삼가 하기를 권고하고 있다. ④마지막 여행경보제도로써 적색의 즉시대피 및 여행제한은 위험지역에 있는 자국민은 즉시 대피하고 해외여행객은 동 지역의 방문을 하지 않을 것을 권고하고 있다. 상기 일본의 여행경보제도는 모두 권고적 사항으로 강제성은 없다.

[표 4-33] 일본 여행경보 단계별 권고

여행경보 단계(색)	효력
Exercise Cause	Japanese nationals traveling to and residing in the relevant country or region are advised to stay alert to the security situation and take necessary precautions.
Reconsider your need to travel	Japanese nationals are advised to evaluate carefully their need to travel and refrain from non-essential travel, and to take appropriate safety measures should they decide to travel.

135) 일본 외무성, “여행경보제도”, <http://www.mofa.go.jp/anzen/>

136) 일본 외무성, “여행정보(Travel Information)”, <http://www.anzen.mofa.go.jp/masters>

Recommend to defer all travel	Japanese nationals are encouraged to defer all travel, and Japanese residents in the relevant country or the region are advised to exercise due caution. Japanese residents might be advised to leave the country or region depending upon the situation.
Advise to evacuate and defer all travel	All Japanese nationals are urged to depart immediately from the relevant country or region and advised to defer all travel.

둘째, 일본은 재외국민보호를 위해 자국민이 일본 외무성 홈페이지에 메일 주소를 입력하면, 필요한 정보를 메일을 통해 무료로 제공해 주는 등록제도(Overseas registration system for short-term travelers called 'Tabi-Reji'(2014.6)를 운영하고 있다.<sup>137)</sup> 셋째, 일본은 재외국민보호를 위해 민관협력체제를 강화하고 있는데 '원거리의 일본인을 위한 세미나 개최', '일본 내 안전 수단을 위한 민관 세미나' 등을 개최하여 해외에서 활약하는 민간 기업·단체와 외교부간의 상호 정보 교환 및 의견 교환을 강화하고 있다.<sup>138)</sup> 또한, 이를 바탕으로 하여 일본인이 더 안전한 해외여행 및 숙박을 할 수 있도록 하기 위해 해외안전민관협력회의가 2003년 12월에 출범하였다.<sup>139)</sup> 동 민관협력은 기업·단체의 임원들과 외무성 영사국장으로 구성된 '본회의'가 중심이 되어 동 결과를 일본 외무성과 해외 일본인 안전협의회와 공유한다.<sup>140)</sup> 넷째, 일본은 주재국의 재난 및 사건사고로 인해 위기상황 발생시, 자국민의 보호를 위해 자위대법(the Self-Defense Forces Law)을 개정하여 긴급한 운송수단시스템을 강화하고 있다. 다섯째, 일본 외무성은 자국민이 해외여행 중 만전을 기울이더라도 사건이나 사고에 연루될 가능성, 건강에 문제가 없어도 다른 환경

137) 일본 외무성, “등록(Tabi-Reji)”, [http://www.anzen.mofa.go.jp/c\\_info](http://www.anzen.mofa.go.jp/c_info)

138) 일본 외무성, “민관 협력 강화(Enhancement of public-private interaction)”, Expansion of the 'Seminars for Japanese Citizens and Companies Abroad', including remote places

139) 일본 외교부, “해외안전민관협력회의”, <http://www.anzen.mofa.go.jp>

140) 일본 외교부, “자국민 보호 위한 긴급운송시스템”, <http://www.anzen.mofa.go.jp>

에서 갑작스러운 질병에 걸릴 가능성, 기차나 항공기 등 교통사고 발생 가능성, 이러한 상황으로 인해 해외에서 큰 경제적 타격을 입을 가능성 등으로 인해 여행보험에 가입할 것을 적극 권고하고 있다. 이를 위해 일본 외무성 해외안전여행 홈페이지에 일본 손해 보험 협회 홈페이지(<http://www.sonpo.or.jp>)를 링크하여 쉽게 여행자 보험에 가입할 수 있도록 지원하고 있다.<sup>141)</sup>

## 2) 독일의 사례

독일은 첫째, 해외여행객 및 해외체류 자국민의 안전을 위해 여행경보 제도를 운영하고 있는데, 권고적 효력을 갖는 동 제도는 자국 내에서 운영하는 ‘국가 및 여행정보’웹사이트에 게재되어 있으며, 여행경고와 일부 여행경고로 구분되며 자국민에게 여행을 금지하는 강요 규정은 없다. 또한, 동 제도에서 제공하는 정보로 인해 손실 및 손해를 보는 경우에 대해서는 개인에게 책임이 있음을 명시하고 있다.<sup>142)</sup> 둘째, 독일은 우리나라의 등록제도와 유사하게 자국민 보호를 위해 해외에서 자국의 여행정보 웹사이트에 접근할 수 없는 자국민들을 위해 RSS(Really Simple Syndication)를 운영하여 해외 보도자료, 여행정보 및 외무부의 정보에 대해 빠르게 수신할 수 있도록 하고 있다. 다만, 동서비스는 자국민이 가입해야 지원이 가능하며, 가입시 여행정보는 무료로 제공된다.<sup>143)</sup> 셋째, 독일은 자국민 보호를 위해 국방부, 연방 범죄 경찰서 및 연방 정보원 등 다른 연방 부처와 협력을 강화하고 있다. 이는 해외 자국민의 위기 상황 발생시 신속하고 효율적으로 구조하기 위해 전 부처가 협력할 것을 기본으로 하고 있음을 알 수 있다.<sup>144)</sup> 다섯째, 독일은 자국민이 해외여행

---

141) 일본 외무성, “해외여행자 보험가입 권고”, <http://soudanguide.sonpo.or.jp>

142) 독일 연방외무부, “수익자 부담 원칙”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE>

143) 독일 연방외무부, “여행정보 전달”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/RSS>

144) 독일 연방외무부, “정부부처 간 협력”, It is also responsible for coordinating cooperation with other ministries and international partners. In addition to



시 긴급한 비용을 정산해야 할 경우를 대비하여 송환보험과 외국의 건강 보험에 가입할 것을 권고하고 있다.<sup>145)</sup>

### 3) 스웨덴의 사례

스웨덴은 첫째, 자국민의 안전을 위해 여행정보제도를 운영하고 있다. 동 제도는 특정국가에 체류 또는 여행객에게 대피를 권고(Avradan)하는 것으로서 이에 대한 결정은 자발적이며 중국적인 책임은 개인에게 있다.<sup>146)</sup> 또한, 동 여행정보는 자국민에게 여행을 경고하는 권고적 효력이 있다. 둘째, 스웨덴은 자국민 보호를 위해 여행사, 정부부처간, 북유럽(Nordic), EU와 협조할 것을 강조하고 있는데, ①여행사와 긴밀한 협조를 통해 여행 목적지의 안전정보를 수집하고 여행보험은 이러한 정보를 더 많이 제공해 줄 수 있다.<sup>147)</sup> ②스웨덴 외교부와 타부처간 협조를 위해 협력팀 또는 네트워크 형성을 통해 자국민의 위기상황 발생시 신속하고 효율적으로 운영할 수 있도록 사전 대비를 하고 있다.<sup>148)</sup> ③비슷한

---

responding to ongoing crises, the Centre is now focusing increasingly on crisis prevention work. In order to be equipped to identify as early as possible situations that may develop into full-blown crises, the Centre prepares, in conjunction with other ministries, detailed studies analyzing potential crisis situations.

145) 독일 외교부, “여행보험 가입 권고”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE>

146) 스웨덴 “여행정보제도(Avradan)”, <http://www.swedenabroad.com/sv-SE>

147) 스웨덴 외무부, “여행사와의 협조(Cooperation with the travel industry)”,

The MFA Department for Consular Affairs and Civil Law maintains close cooperation with travel companies and their industry organizations. It is important that the MFA receives information at an early stage on new travel destinations, the number of travellers visiting them, etc. Insurance coverage for travel is another important area. The MFA works to increase cooperation with the insurance industry on these issues

148) 스웨덴 외교부, “정부부처간 협조”, Close cooperation has been established between the MFA and the rest of the Government Offices, as

취지로 북유럽 국가들 및 EU와 긴밀한 협조를 통해 위기상황 발생시 주재국의 지역 자원을 활용하여 신속하고 효율적인 위기관리를 하고 있다.<sup>149)</sup> 셋째, 스웨덴은 여행사와 긴밀한 협조를 하고 있으며, 자국민이 해외여행 보험 가입 시 보험 범위(Coverage)를 잘 살펴보기를 권고하고 있다.<sup>150)</sup>

#### 4) 미국의 사례

미국은 첫째, 자국민의 해외여행 및 주재국 체류 지원을 위해 여행경

---

well as a number of government agencies and other actors, aimed at strengthening emergency preparedness and crisis management capabilities. This cooperation takes the form of activities such as network meetings and joint exercises. In the event of major consular emergencies, a national liaison group can be formed to coordinate the emergency efforts.

149) 스웨덴, “북유럽 및 EU와의 협력(Nordic cooperation and EU cooperation)”, Initiatives have been taken to strengthen Nordic cooperation in the field so as to better deal with consular crisis situations. The Nordic foreign ministers have decided on a number of measures to increase the efficiency of help given to Nordic citizens in a crisis situation abroad. A joint instruction issued to Nordic embassies and consulates encourages them to make use of the local coordination benefits when conducting their emergency planning. It is also recommended that they conduct crisis exercises primarily at Nordic level. There has also been cooperation in the consular area within the EU since 2001.

150) 스웨덴 외교부, “여행사와 긴밀한 협력 및 보험(Cooperation with the travel industry)”, The MFA Department for Consular Affairs and Civil Law maintains close cooperation with travel companies and their industry organizations. It is important that the MFA receives information at an early stage on new travel destinations, the number of travellers visiting them, etc. Insurance coverage for travel is another important area. The MFA works to increase cooperation with the insurance industry on these issues.

보(Alerts & Warnings)를 운영하고 있다. 여행경보는 크게 2원 체제(장단기)로 운영하고 있으며 이와 별도로 전 세계 여행경보에 대해서도 정보를 제공하고 있다. ①전 세계 경보는 전 세계를 대상으로 전반적인 테러, 시위 및 안전 정보를 제공한다.<sup>151)</sup> ②여행주의(Travel Warnings)는 장기 여행주의보 제도로써 주재국의 시위, 내란, 테러 등 주재국의 불안한 치안상황을 고려하여 여행경보를 발령한다.<sup>152)</sup> ③미국은 단기 여행경보제도로써 주재국의 시위, 전염병 등이 발생한 경우 긴급하게 단기간 여행경보(Travel alert)를 발령하여 재외국민에게 정보를 제공하고 있다.<sup>153)</sup> 다만, 동 여행경보는 권고적 제도로써 자국민에게 여행을 금지하는 강제적인 조치는 아니다. 둘째, 미국은 자국민의 안전을 위해 등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)를 운용하고 있는데, STEP는 자국민이 여행시 등록제도에 사인을 하면, 여행경보 및 최신의

---

151) 미국 국무부, “전 세계 경보(Worldwide Caution October 10, 2014)”, The Department of State is updating the Worldwide Caution to provide information on the continuing threat of terrorist actions and violence against U.S. citizens and interests throughout the world. U.S. citizens are reminded to maintain a high level of vigilance and to take appropriate steps to increase their security awareness.

152) 미국 국무부, “장기여행주의보(Travel Warnings)”, We issue a Travel Warning when we want you to consider very carefully whether you should go to a country at all. Examples of reasons for issuing a Travel Warning might include unstable government, civil war, ongoing intense crime or violence, or frequent terrorist attacks. We want you to know the risks of traveling to these places and to strongly consider not going to them at all. Travel Warnings remain in place until the situation changes; some have been in effect for years.

153) 미국 국무부, “장기 여행경보(Travel Alerts)”, We issue a Travel Alert for short-term events we think you should know about when planning travel to a country. Examples of reasons for issuing a Travel Alert might include an election season that is bound to have many strikes, demonstrations, or disturbances; a health alert like an outbreak of H1N1; or evidence of an elevated risk of terrorist attacks. When these short-term events are over, we cancel the Travel Alert.

안전과 관련된 업데이트 된 정보를 어느 국가에 있더라도 받아 볼 수 있다. 등록에 저장된 정보를 통해 여권분실 및 기타 위급 상황 발생시 긴급하게 도움을 받을 수 있다.<sup>154)</sup> 또한, 미 국무부는 자국민의 등록제도 이용시 개인정보 보호를 위해 관련 법(Your Privacy Is Paramount)을 제정하여 개인정보 노출을 사전차단 하고 있다.<sup>155)</sup>

## 5) 영국의 사례

영국은 첫째, 해외 여행하는 자국민이나 타국 체류 자국민에게 여행정보 및 어드바이스(Foreign travel advice)를 제공하고 있다. 여행정보는 정치 불안, 갈등, 테러활동, 반 영국 세력의 동향, 폭력, 자연재해, 전염병 그리고 항공기 및 선박 운항여부 등에 대해 제공하고 있다. 또한, 필요한 정보는 하루에도 수차례 업데이트 하고 있다.<sup>156)</sup> 여행정보는 아래의 그림4-15와 같이 3단계로 구분할 수 있다. 1단계는 여행 전 유의(See our travel advice before traveling), 2단계는 필수적인 여행을 제외하고 자제(advise against all but essential travel), 3단계는 모든 여행을 삼가(advise against all travel)할 것으로 구분할 수 있으며, 상기의 모든 여행정보는 권고사항으로 강제적인 사항은 담고 있지 않다.<sup>157)</sup>

---

154) 미국 국무부, “등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)”

155) 미국 국무부, “개인정보 보호(Your Privacy Is Paramount)”

156) 영국, “여행정보제도”, Our travel advice provides information and advice to help British nationals make informed decisions about their safety abroad (see [www.gov.uk/foreign-travel-advice](http://www.gov.uk/foreign-travel-advice)).

157) 영국, “여행정보제도”, Our travel advice provides information and advice to help British nationals make informed decisions about their safety abroad (see [www.gov.uk/foreign-travel-advice](http://www.gov.uk/foreign-travel-advice))

[그림 4-15] 영국의 여행정보 발령 예시(나이지리아 대상)



둘째, 영국은 자국민이 해외여행시 여권에 긴급 연락처를 기재하도록 권고하고 있으며, 보험 약관(24시간 통화할 수 있는 긴급 번호 포함), 티켓, 여행일정 등 세부적인 정보를 연고자에게 남겨놓을 것을 권고하고 있다. 상기 정보를 기초로 자국민이 해외에서 위기 상황에 빠진 경우 긴급한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.<sup>158)</sup> 셋째, 영국은 해외 여행하는 자국민에게 여행보험에 가입할 것을 권고하고 있는데, 여행보험을 가입하면 해외에서 위기 상황 발생시 긴급보호를 받는 경우 비용을 줄일 수 있다. 다만, 해외여행시 여행보험의 유효 및 만기일 확인, 보험 커버리지, 긴급 연락처 등을 확인하여야 한다. 이는 해외에서 긴급 상황에 처한 경우 원칙적으로 자국민 스스로 위기를 벗어나야 함을 의미한다.<sup>159)</sup>

158) 영국 외교부, “긴급 연락처 등록(support for british nationals abroad : a guide)”, Make sure your passport is valid and in good condition and that you have any necessary visas.

159) 영국 외교부, “여행보험 가입(support for british nationals abroad : a guide)”, Always make sure that you have full travel insurance.

### 3. 예방성에 따른 국가별 비교분석

#### 1) 일본의 사례

일본의 경우 첫째, 외무성 해외안전정보 웹사이트에서 국가별·지역별 해외안전 정보를 적극적으로 제공하고 있다. 동 웹사이트에는 해외여행 전 사전 준비사항, 국가별 테러정보, 질병정보, 여행보험, 국가별 여행경보 상황 등 해외 여행시 필요한 여행정보를 제공해 주고 있다. 또한, 일본 외무성은 전화·인터넷 등을 비롯한 기타 정보 통신 수단이 이용 불가하게 되는 등 비상사태가 발생한 경우를 대비하여 단파에 의한 ‘NHK 라디오 국제 방송’, ‘NHK 월드 라디오 일본뉴스(웹사이트;<http://www.nhk.or.jp/nhkworld/japanese>)’를 제공하고 있다.<sup>160)</sup> 다만, 해외안전정보 웹사이트는 일본인을 위한 제도로서 일본어로만 자료를 제공하고 있다. 둘째, 일본은 자국민이 원하는 경우 국가별 안전정보를 메일을 통해 무료로 제공해 주는 등록제도(Overseas registration system for short-term travelers called ‘Tabi-Reji’(2014.6)를 운영하고 있다.<sup>161)</sup> 동 제도는 자국민이 위험국가를 방문하기 전 사전 위험요소를 체크할 수 있도록 도와준다.

#### 2) 독일의 사례

독일은 첫째, 자국민의 안전한 해외여행을 위해 독자적인 웹사이트<sup>162)</sup>를 운영하고 있다. 동 웹사이트에는 국가별 안전정보제공, 일반 여행 정보, 특정 세관규칙 및 특수 범죄 규정, 독일국민에 대한 이민 정보 그리고 건강 및 질병에 대한 유의사항이 담겨 있다. 둘째, 독일은 자국민들이 해외에서 자국의 여행정보 웹사이트에 접근할 수 없는 경우를 대비하여

---

160) 일본 외무성, “해외안전여행 웹사이트”, <http://www.anzen.mofa.go.jp/>

161) 일본 외무성, “등록”, [http://www.anzen.mofa.go.jp/c\\_info/](http://www.anzen.mofa.go.jp/c_info/)

162) 독일 연방외교부, “해외안전여행 홈페이지”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE>

자국민의 가입을 전제로 RSS(Really Simple Syndication)를 통해 자국민에게 해외 보도자료, 국가별 여행정보에 대해 빠르게 수신할 수 있도록 지원하고 있다.<sup>163)</sup>

### 3) 스웨덴의 사례

스웨덴은 특정국가에 체류하는 자국민 또는 해외여행객에게 대피를 권고(Avradan)하는 여행경보제도를 운영하고 있다. 동 제도뿐만 아니라 해외 여행시 사전준비 사항 및 긴급대피 등 해외 여행시 필요한 정보를 독자적인 홈페이지에 업데이트 하여 사건사고를 사전에 예방하고자 노력하고 있다.<sup>164)</sup>

### 4) 미국의 사례

미국의 경우 첫째, 독자적인 홈페이지 운용을 통해 해외 체류하는 자국민 및 해외여행객에게 해외 거주시 필요한 사항(체크리스트), 긴급대피 방법, 국가별 여행경보(Alerts & Warnings) 및 테러정보를 제공하고 있다.<sup>165)</sup> 둘째, 미국은 등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)<sup>166)</sup>를 도입하여, 해외 체류 자국민이 여행경보 및 최신의 안전과 관련된 업데이트 된 정보를 받아 볼 수 있도록 하였다. 또한, 동 정보를 통해 자국민에게 위급 상황 발생 시 긴급하게 도움을 주고 있다.

---

163) 독일 연방외무부, “RSS”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice>

164) 스웨덴 “여행경보제도(Avradan)”, <http://www.swedenabroad.com/sv-SE/>

165) 미국 국무부, ‘홈페이지 운영’

166) 미국 국무부, “등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)”

## 5) 영국의 사례

영국은 첫째, 자국민이 해외여행시 필요한 정보를 영국 외무성 홈페이지에 자세히 제공하고 있다.<sup>167)</sup> 또한, 사고 예방과 사후 대응을 위주로 하는 재외국민보호 가이드(support for british nationals abroad : a guide)에 출국 전 사전 체크리스트 확인, 위기상황 발생시 대응, 여권분실 등 도난 발생시 대응, 주재국에 의해 체포 또는 수감될 경우 보호 방법, 여행보험 가입 권유, 재외국민의 테러 피해 지원 및 보상, 그리고 경제적인 어려움이 필요한 경우 지원에 대해 자세히 언급하여 사전에 사건 사고를 예방하고자 노력하고 있다.<sup>168)</sup> 둘째, 영국은 자국민이 원하는 경우 단문 문자정보 서비스(SMS)와 온라인을 통해 자국민에게 제공하고 있다.<sup>169)</sup> 셋째, 영국은 해외에서 자국민에게 위기상황 발생시 신속하고 효율적인 보호를 위해 출국 전 사전에 여권번호 및 개인정보를 기재할 것을 요구하고 있다.<sup>170)</sup>

---

167) 영국 외교부, <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign>

168) 영국 외교부, “support for british nationals abroad : a guide”

169) 영국 외교부, “문자서비스 및 온라인 서비스”, Set up an information hotline, SMS and online web form facilities for people to contact us.

170) 영국 외교부, “사전 정보 등록”, Make sure your passport is valid and in good condition and that you have any necessary visas. Fill in the emergency contact details in your passport.

> Leave copies of your passport, insurance policy (plus the insurer's 24-hour emergency number), ticket details, your itinerary and contact details with your family and friends.



## 제 2 절 최대유사체계분석기법에 따른 연구분석

전술한 재외국민보호제도에 대한 국가별 비교분석 내용을 최대유사체계분석기법으로 분석하면 아래의 표4-34와 같이 요약 할 수 있다.

[표 4-34] 최대유사체계분석기법에 따른 국가별 연구분석

정책 수단	제도 종류	일본	독일	스웨덴	미국	영국	한국
신속성	신속 대응팀	△(중급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
		위기상황 대응팀 (ERT; Emergency Response Team)	독일 연방 외무부 (Crisis Response Centre)	신속대응팀 (Rapid response team)	1.국무부 영사과 고위관리파견 (Dispatch of senior State Department official to site) 2.위기팀 (Crisis teams) 파견	신속대응팀 (Deploy expert teams)	신속대응팀 (Rapid Deployment Team)
	영사 콜센터	△(중급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
		외무성 영사서비스 센터 (해외 안전상담반)	위기대응 센터 (+49-30-1817-0)	외교부 당직근무 (MFA's normal staffing outside office hours)	1.해외자국민 콜서비스 (Call Overseas Citizens Services) 2.여권 분실신고 (Report a Lost or Stolen Passport)	1.여행경보와 위기 (travel advice and crisis) 2.형사보상국 (Criminal Injuries Compensation Authority)	영사콜센터 (822-3210-0404, 800-2100-0404)
	신속해외 송금	×(하급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
		발견하지 못함	신속해외 송금	신속해외 송금	자금 전달 (Transfer Service)	자금 전달	신속해외 송금
	긴급구난 활동비	×(하급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
		발견하지	긴급구난 및	긴급구난 및	긴급대피	국가기금	긴급구난

	제도	못함	경비지원	경비지원	지원, 사후정산 필요	긴급사용	활동비
		○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	긴급대피 사전준비	‘긴급사태에 있어서 재외국민 보호대처 매뉴얼의거, 재외국민 보호 대책을 상황별 4단계로 나누어 단계별 대응	‘영사의 업무, 과제 및 권한에 관한 법’에 의거 필요시 영사는 지원을 요청하는 자 에게 동인이 상시 거주하는 지역에의 귀가 또는 타 지역 으로 이동할 수 있도록 지 원 한다.(제5 조 제4항)	‘긴급대피와 관련한 일반 규정 (General rules regarding evacuation)’ 에 의거 긴급대피 지원	주재국에서 자국민의 위기에 처한 경우 긴급대피를 지원, 다만, 긴급대피 비용은 매우 비싸고, 사후 정산이 요구되며 안전한 국가로까지만 지원	재외국민 보호가이드 (support for british nationals abroad : a guide)에 의거 긴급상황시 자국민 사전대피	임기응변식 (case by case)
		○(상급)	○(상급)	△(중급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	여행경보	여행경보제도 (MOFA's "Travel Information")	여행경보 제도 (‘국가 및 여행정보’웹 사이트)	여행경보 제도 (Avradan)	2원체제 여행경보 (장단기)	3단계 여행경보 체제	2원 체제 1.일반여행 경보제도 (4단계)  2.특별여행 경보제도 (주의보, 경보)
효율성	여행경보 강제조치 가능여부	○(상급) 여행경보는 모두 권고적 사항	○(상급) 여행경보는 모두 권고적 사항	○(상급) 여행경보는 모두 권고적 사항	○(상급) 여행경보는 모두 권고적 사항	○(상급) 여행경보는 모두 권고적 사항	×(하급) 강제조치 가능(여권법 에 의거)
		△(중급)	△(중급)	×(하급)	○(상급)	○(상급)	×(하급)
	등록 (동행)	등록제도 (Overseas registration system for short-term travelers	RSS (Really Simple Syndication) 를 통해 자국민에게	발견하지 못함	등록제도 (Smart Traveler Enrollment Program; STEP)를	1.단문 문자정보 서비스 (SMS)와 온라인을 통해	해외여행자 인터넷 등록제

		called 'Tabi-Reji'(2014.6)를 통해 문자 송신	해외 보도자료, 국가별 여행정보 송신		도입하여, 해외 체류 자국민이 여행정보 및 최신의 안전과 관련된 업데이트 된 정보를 송신	자국민에게 제공  2.출국 전 사전에 여권번호 및 개인정보를 기재할 것을 요구하여 사전대비	
	민관협력 (또는 부처간 협력)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
		해외안전 민관협력 회의가 2003년 12월에 출범	국방부, 연방 범죄 경찰서 및 연방 정보원 등 다른 연방 부처와 협력을 강화	여행사, 정부부처간, 북유럽 (Nordic), EU와 협조	정부부처간 업무 협조	재외국민보호 가이드(supp ort for british nationals abroad : a guide)에 의거 부처간 협조	부처간 업무 협조에 대한 매뉴얼
	여행보험 가입권고	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	×(하급)
		여행보험 가입권고	송 환 보 험 과 외국의 건강 보험가입권고	해외여행보험 가입 권고 및 보험범위 (Coverage) 잘 살펴보기 를 권고	여행보험 가입권고	여행보험 가입권고	해외안전 여행 책자 등에서 일부 권고
예방성	홈페이지 운영 및 안전여행 홍보	○(상급)	○(상급)	△(중급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)
		일본 외무성 해외안전정보 웹사이트 운영	독자적인 웹사이트 운영	독자적인 홈페이지 운영	독자적인 홈페이지 운영	영국 외무성 홈페이지 운영	외교부 해외안전 여행 홈페이지 운영

상기 표 4-34와 같이 최대유사체계 분석안에 기초하여 신속성, 효율성 그리고 예방성의 3가지 정책수단에 따라 국가별로 재외국민보호제도의 수준별 비교분석하여 보면 아래와 같이 설명할 수 있다. 첫째, 신속성 측면에서 신속대응팀, 영사콜센터, 신속해외송금제도, 긴급구난활동비 제도

그리고 긴급대피 사전대비 시스템 보유 여부를 기준으로 국가별 비교분석한바, 전반적으로 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국의 경우에는 비교적 신속한 재외국민보호 시스템을 갖추고 재외국민을 보호하고 있으나 일본의 경우에는 신속대응팀, 영사콜센터, 신속해외송금 및 긴급구난활동비 사용 여부에서 상대적으로 덜 신속한 수준의 재외국민보호 시스템을 갖추고 있었다. 반면, 한국의 경우에는 상기 비교 분석된 국가들과 비교 했을 때 전반적으로 모든 기준에서 중급 수준의 신속성으로 재외국민을 보호하고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 효율성 측면에서 여행경보, 여행금지 가능여부, 등록(동행), 민관협력(또는 부처간 협력), 그리고 여행보험 가입 권고를 기준으로 국가별 비교분석한바, 독일, 미국 그리고 영국이 타국에 비해 상대적으로 효과적으로 재외국민을 보호하고 있었으며, 스웨덴의 경우 여행경보 및 등록 제도가 다소 비효과적임에 따라 중급 수준에 머무르고 있었다. 반면 한국의 경우에는 여행경보의 복잡성, 여행금지 실시로 인한 인권침해 가능성, 등록(동행)제도의 인지도 부족, 민관간 협력 시스템 부족 그리고 여행보험 가입권고 시스템 부재 등으로 인해 매우 비효율적으로 재외국민을 보호하고 있는 것으로 평가된다. 셋째, 예방성 측면에서 해외안전여행 홈페이지 운영 및 적극적인 안전홍보 여부 등을 기준으로 국가별 비교분석한바, 스웨덴을 제외한 조사한 모든 국가에서 자국의 해외안전여행 홈페이지를 통한 홍보 및 해외여행객에게 문자 메시지 전송 등을 통해 적극적으로 안전여행 할 것을 홍보하고 있어 예방성 측면에서는 모든 국가가 높은 수준의 시스템을 유지하고 있는 것으로 평가된다.

## 1. 신속성 측면에서의 분석

해외 자국민이 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상의 중대한 손해가 발생한 경우 자국민 보호의 1순위는 신속성이라고 할 수 있다. 따라서 정책수단별 신속성을 기준으로 국가별 신속대응팀 운영여부, 영사콜센터(24시간 재외국민보호 상담 서비스) 운영여부, 신속해외송금 및 긴급구난활동비 운영여부, 긴급대피를 위한 사전 대응이 잘 되어있는지 수준별로 비교하였다.

첫째, 신속대응팀 운영측면에서 한국을 포함하여 조사한 모든 국가가 신속대응팀을 운영하고 있음을 알 수 있었으나 국가마다 신속대응팀 파견 빈도 및 지원수준에 있어 정도의 차이가 있었으며, 외교부에서 파악한 국가별 신속대응팀 교육자료에서도 일부 지적하고 있었다.<sup>171)</sup> 즉, 일본은 위기상황대응팀(ERT; Emergency Response Team)을 최근에 도입하여 운영하고 있으며 수준별로 중급에 해당한다. 독일은 독일 연방 외무부(Crisis Response Centre)에서 신속대응팀을 운영하고 있으며, 그 수준은 상급에 해당한다. 스웨덴은 독일과 유사하게 신속대응팀(Rapid response team)을 오래전부터 운영하고 있었으며 그 수준 또한 상급에 해당한다. 미국은 국무부 영사과 고위관리파견(Dispatch of senior State Department official to site) 등 계기시마다 신속대응팀을 파견하고 있어 수준별로 보면 상급에 해당한다. 영국도 오래전부터 신속대응팀(Deploy expert teams)을 운영하고 있었으며 상급 수준에 해당한다. 마지막으로 한국도 신속대응팀(Rapid Deployment Team)을 운영하고 있으나 그 기간이 짧고 지원 수준에 있어서 중급수준에 해당한다고 볼 수 있다.

둘째, 영사콜센터(국가별 24시간 상담 서비스) 운영 여부 및 그 수준에 대해서는 각 국가별 홈페이지에 매우 자세히 언급되어 있어 비교적 비교 분석이 매우 용이하였다. 일본은 외무성 영사서비스 센터(해외 안전

---

171) 외교부 재외국민보호과, (2014), “신속대응팀 교육자료”

상담반)에서 운영하며, 긴급상황 발생시 연락처를 찾는 등 일부 불편한 점이 있어 그 수준은 중급에 해당한다고 할 수 있다. 독일은 위기 대응센터(Crisis Response Centre, +49-30-1817-0)에서 긴급 상황시를 대비하여 24시간 상담 및 대응이 가능하도록 하고 있으며, 이를 자국 외교부 홈페이지에 알기 쉽게 자국민에게 제공하고 있어 그 수준은 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 스웨덴은 외교부 당직근무(MFA's normal staffing outside office hours)를 통해 실시간 자국민을 보호하며 대응을 하고 있어 그 수준은 상급에 해당한다. 미국은 ①해외자국민콜서비스(Call Overseas Citizens Services), ②여권 분실신고(Report a Lost or Stolen Passport)를 통해 좀 더 체계적이고 자세하게 자국민을 보호하고 있으며, 동 내용이 자국 국무부 홈페이지에 매우 알기 쉽게 제공하고 있어 그 운용수준은 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 영국은 미국과 유사하게 ①여행경보와 위기(travel advice and crisis), ②형사 보상국(Criminal Injuries Compensation Authority)을 통해 자국민을 보호하고 있으며, 동 내용이 자국 외교부 홈페이지에 알기 쉽게 제공하고 있어 그 수준은 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 한국은 영사콜센터(822-3210-0404, 800-2100-0404)에서 각각 24시간 전담하고 있으며 시스템은 이미 상급 수준이나 이용률과 우리 국민의 인지도 및 홍보측면에서 중급 수준에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 신속해외송금(입체지불방식 등) 제도를 운영하고 있는지에 대해 국가별 비교분석을 한바, 일본의 경우 문헌연구, 선행연구, 주재국 외교부 홈페이지 등 많은 자료를 수집 검토하였으나 운영여부는 발견할 수 없었다. 독일과 스웨덴은 신속해외송금을 운영하고 있음을 주재국 외교부 홈페이지에 명확히 하고 있고 그 수준도 상급에 이르고 있다.<sup>172)</sup> 또한, 독일과 스웨덴의 홈페이지에도 신속해외송금 제도를 알기 쉽게 자국민에게 제공하고 있음을 알 수 있었다. 미국과 영국 또한 자국 외교부

---

172) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 법학과 석사논문

홈페이지 및 재외국민보호 가이드(support for british nationals abroad : a guide)를 통해 긴급한 경우 자금전달(Transfer Service) 시스템 운영하고 있음을 명확히 하고 있으며, 어떠한 방식과 절차에 의해 신속해외송금을 전달하는지에 대해서도 매우 자세히 언급되어 있어 그 수준도 상급에 이르고 있다고 볼 수 있다.<sup>173)</sup> 한국의 경우 역시 외교부 영사국 해외안전여행 홈페이지에 1회 3,000불 이내로 신속해외송금을 할 수 있음을 명확히 안내하고 있었으며, 매년 이용률이 급증하고 있어 그 수준이 상급에 이른다고 볼 수 있다.

넷째, 신속해외송금의 보충적 제도로서 긴급구난활동비 제도의 운영 여부에 대해서 국가별 비교분석을 한바, 일본의 경우 일본어로 제공하는 자국의 해외안전여행 홈페이지 및 선행연구를 하였으나, 긴급구난활동비와 유사한 제도를 발견하지 못하였다. 독일과 스웨덴의 경우 상기의 위급한 상황에 처한 자국민 보호를 위해 긴급구난 및 경비지원을 통해 보호하고 있음을 알 수 있으며 수준은 상급에 해당한다.<sup>174)</sup> 미국의 경우 주재국 외교부 홈페이지 및 선행연구를 확인한바, 자국민에게 경비를 지원해주는 자료는 찾을 수 없었으나, 주재국에서 자국민이 위기에 처한 경우 직접 긴급대피를 지원해 주고 있었다. 영국은 우리나라의 긴급구난활동비와 같이 국가의 기금을 통해 긴급하게 사용할 수 있음을 자국 내 홈페이지를 통해 알 수 있었다. 다만 동 지원 절차는 보충성에 따라 자국민이 향후 6개월 이내 자금을 갚겠다는 동의(‘undertaking to repay’ agreement) 및 여권을 여권담당오피스( Majesty’s Passport Office)에게 맡겨야 하며 6개월 이내 갚지 않을 경우 10%의 추가요금(a surcharge of 10%)을 부담하여야 한다.<sup>175)</sup> 상기와 영국의 긴급구난활동비 사용은 매우 정밀하게 구성되어 있어 수준별로 보면 상급에 해당한다고 할 수

---

173) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 법학과 석사논문

174) 백경화, (2013), “재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로”, 서울대학교 법학과 석사논문

175) 영국 외무성, “긴급구난활동비”,

있다. 한국의 경우 긴급구난활동비 사용지침에 의거, 외교부에서는 긴급 상황에 처한 자국민이 연고자가 없거나 연고자가 보호 의무를 포기한 경우 일정한 금액 내에서 긴급구난활동비를 지원해 주고 있으며, 연간 사용 가능금액이 2014년 기준 약 1억 6천<sup>176)</sup> 정도로 제한적으로 이용할 수밖에 없어 수준별로 보면 중급에 해당한다.

다섯째, 국가별로 긴급대피를 신속하게 할 수 있도록 사전 대비 및 네트워크를 형성하고 있는지에 대해 주재국 외교부 홈페이지(해외안전여행 홈페이지 포함) 및 문헌연구 등을 통해 국가별 비교분석을 한바, 일본은 ‘긴급사태에 있어서 재외국민 보호대처 매뉴얼에 의거 재외국민보호 대책을 상황별 4단계로 나누어 단계별 대응을 하고 있으며, 독일은 ‘영사의 업무·과제 및 권한에 관한 법’에 의거 영사는 지원을 요청하는 자에게 동인이 상시 거주하는 지역에서의 귀가 또는 타 지역으로 이동할 수 있도록 지원(제5조 제4항)하고 있고, 스웨덴은 ‘긴급대피와 관련한 일반 규정(General rules regarding evacuation)’에 의거 사전에 긴급대피할 수 있는 시스템을 마련하고 있고, 미국은 주재국에서 자국민이 위기에 처한 경우 사전에 긴급대피 할 수 있도록 필요한 정보 및 주재국과 네트워크 형성을 통해 지원하고 있고, 영국은 재외국민보호 가이드(support for british nationals abroad : a guide)에 의거 자국민의 사전대피를 위해 필요한 시스템을 갖추고 있음을 알 수 있었다. 다만, 한국의 경우에는 외교부 홈페이지, 선행연구 및 외교부 관련 담당자에게 직접 확인한바 사전에 긴급대피를 대비하게 할 수 있도록 한 시스템은 현재 없었으며 다만, 각 사례(case by case)별로 임기응변 방식으로 대응을 하고 있었다. 따라서 한국을 제외한 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국은 긴급대피를 위한 사전대비 차원에서 상급 수준에 이르렀다고 볼 수 있으나 한국은 하급 수준에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

---

176) 외교부, 2014, “연간 긴급구난활동비 사용 가능 금액”



## 2. 효율성 측면에서의 분석

재외국민보호 제도 운영의 효율성 측면에서 여행경보, 여행경보 강제 조치 여부, 등록제도, 부처간 또는 민관협력 및 여행보험 가입권고 등에 대해서 아래와 같이 연구하였다.

첫째, 여행경보 제도와 관련하여, 일본은 재외국민보호를 위해 여행경보제도(MOFA's "Travel Information")를 운영하고 있다.<sup>177)</sup> 여행경보(Travel Advice and Warning)는 4가지로 구분할 수 있으며, 모두 권고적 효력으로 자국민에게 강요하거나 위반시 처벌하는 규정은 없다. 또한, 여행경보에 대한 정보를 일본 외무성 해외안전여행 홈페이지에 매우 자세히 규정하여 여행정보를 제공하고 있어 전반적으로 상급 수준으로 분류 가능하다. 독일은 해외여행객 및 해외체류 자국민의 안전을 위해 여행경보 제도를 운영하고 있는데, 권고적 효력을 갖는 동 제도는 자국 내에서 운영하는 ‘국가 및 여행정보’웹사이트에 게재되어 있으며, 여행경고와 일부 여행경고로 구분된다. 또한, 동 제도에서 제공하는 정보로 인해 손실 및 손해를 보는 경우에 대해서는 개인에게 책임이 있음을 명시하고 있으며,<sup>178)</sup> 전반적으로 여행경보 수준이 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 스웨덴 또한 자국민의 안전을 위해 여행정보제도를 운영하고 있다. 동 제도는 특정국가에 체류 또는 여행객에게 대피를 권고(Avradan)하는 것으로서 이에 대한 결정은 자발적이며 중국적인 책임은 개인에게 있음을 명확히 하고 있으며,<sup>179)</sup> 타국과 마찬가지로 여행경보는 권고적 효력을 갖고 있으며 자국민에게 강제하지는 않고 있다. 전반적으로 여행경보 운영 수준이 일본이나 독일과 동일한 수준으로 보기에 한계가 있으므로 중급 수준이라고 볼 수 있다. 미국은 자국민의 해외여행 및 주재국 체류 지원을 위해 여행경보(Alerts & Warnings)를 운영하고 있다. 여행경보는 2원 체제(장단기)로 운영하고 있으며 ①여행주의(Travel Warnings)는

177) 일본 외무성, “여행경보제도”, <http://www.mofa.go.jp/anzen/>

178) 독일 연방외무부, “여행경보”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE>

179) 스웨덴 “여행경보제도(Avradan)”, <http://www.swedenabroad.com/sv-SE/>

장기 여행주의보 제도로써<sup>180)</sup> 주재국의 시위, 내란, 테러 등 주재국의 불안한 치안상황을 고려하여 여행경보를 발령하고, ②여행경보(Travel alert)는 단기 여행경보제도로써<sup>181)</sup> 주재국의 시위, 전염병 등이 발생한 경우 긴급하게 발령하고 있다. 이와 별도로 전 세계 여행경보를 발령하여 전 세계의 여행 상황을 한눈에 볼 수 있도록 자료를 제공하고 있으며,<sup>182)</sup> 여행주의보 및 여행경보는 권고적 효력을 갖고 있으며, 자국민에게 강제하지는 않고 있다. 즉, 여행경보 운영측면에서 보면, 미국은 전반적으로 상급 수준의 여행경보 시스템을 운영하고 있다고 볼 수 있다. 영국의 경우에는 해외 여행하는 자국민이나 타국 체류 자국민에게 여행경보 및 어드바이스(Foreign travel advice)를 제공하고 있으며, 여행정보는 정치 불안, 갈등, 테러활동, 반영국 세력의 동향, 폭력, 자연재해, 전염병 그리고 항공기 및 선박 운항여부 등에 대해 제공하고 있다. 또한, 여행경보는 3단계로 구분되며 3단계 모두 여행을 삼가(advise against all travel)할 것을 권고하고 있으며 강제하지는 않고 있었다. 전반적으로 영국은 3단계의 체계적이고 실질적으로 도움이 되는 여행경보를 제공함에 따라 상급 수준의 여행경보제도를 운영하고 있다고 할 수 있다. 한국의 경우에는 여행경보를 2원 제제로 운영하고 있다. 즉, 일반여행경보와 특별여행경보를 구분할 수 있는데, 일반 여행경보는 남색, 황색, 적색, 흑색으로 구분되며 남색, 황색, 적색은 권고적 효력을 갖는 반면 흑색정보는 자국민이 주재국에서 즉시대피하거나 여행금지의 효력이 있다. 이를 위반하는 자국민은 여권법에 의거 1년 이하의 징역 또는 1,000만원이하의 벌금에 처하게 된다. 또한, 특별여행경보는 특별여행주의보와 특별여행경보로 구분할 수 있는데 주의보와 경보 모두 권고적 효력을 갖고며 전염병 및 테러 등 단기적인 긴급 상황 발생시 자국민에게 긴급 경보를 알리기 위한 제도이다. 전반적으로 한국의 여행경보제도는 일반 여행경보와 특별여행경보의 2원 체제임에 따라 일반인이 이해하기 어렵고 번거롭게 이루어져 있어 좋은 정보를 갖고 있음에도 불구하고 중급 수준으로 볼

180) 미국 국무부, “장기여행주의보(Travel Warnings)”

181) 미국 국무부, “장기 여행경보(Travel Alerts)”

182) 미국 국무부, “전 세계 경보(Worldwide Caution October 10, 2014)”

수 있다. 이와 별도로 여행경보의 강제조치 가능여부 측면에서 보면, 한국을 제외한 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국은 여행경보를 권고적 차원에서 제공하고 있었으나 한국은 흑색경보인 경우 강제적으로 권고적 차원을 넘어 법적으로 규제하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 자국민이 해외여행시 또는 외국 체류시 개인정보를 정부기관이나 재외국민보호 업무를 하는 당국에 신고를 하지 않은 경우, 긴급한 상황에서 신원파악 및 신속한 지원이 어려운 경우가 있다. 이를 보완하기 위해 자국민이 해외여행시 스케줄 일정 등 여행정보를 해외안전여행 홈페이지에 등록하여 필요시 동 개인정보를 바탕으로 신속한 영사조력을 제공할 수 있도록 하는 등록 제도를 일부 국가에서 운영하고 있다. 이와 관련하여, 일본은 재외국민보호를 위해 자국민이 일본 외무성에 메일 주소를 입력하면, 필요한 정보를 메일을 통해 무료로 제공해 주는 등록제도(Overseas registration system for short-term travelers called 'Tabi-Reji'(2014.6)를 최근 도입하여 운영하고 있으며, 동 정보를 바탕으로 긴급 상황에 자국민을 보호할 수 있도록 하고 있다. 다만 등록 시스템은 현재까지는 시작단계로 아직은 중급 수준이라고 볼 수 있다. 독일은 해외에서 자국의 여행정보 웹사이트에 접근할 수 없는 자국민들을 위해 RSS(Really Simple Syndication)를 설치·운영하여 긴급 상황에 대비하고 있으나 그 효력에 있어서는 중급 수준에 머물고 있다. 스웨덴은 선행연구 및 주재국 외교부 홈페이지 등 관련 자료를 검토하였으나 등록제도와 비슷한 제도를 찾아 볼 수 없었다. 미국은 등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)가 매우 발달한 국가 중에 하나로서 미국의 등록제도는 자국민이 여행시 등록제도에 사인을 하면, 여행정보 및 최신의 안전과 관련된 업데이트 된 정보를 어느 국가에 있더라도 받아 볼 수 있다. 또한, 등록에 저장된 정보를 통해 여권분실 및 기타 위급 상황 발생시 긴급하게 도움을 받을 수 있다.<sup>183)</sup> 따라서 미국의 등록제도는 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 영국은 등록제도와 유사하게 자국민이 해외

---

183) 미국 국무부, “등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)”

여행시 여권에 긴급 연락처를 기재하도록 권고하고 있으며, 보험 약관(24시간 통화할 수 있는 긴급 번호 포함), 티켓, 여행일정 등 세부적인 정보를 연고자에게 남겨놓을 것을 권고하고 있다. 상기 정보를 기초로 자국민이 해외에서 위기 상황에 빠진 경우 긴급한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.<sup>184)</sup> 영국 또한 등록 제도의 수준은 상급이라고 할 수 있다. 한국은 자발성을 전제로 하여 해외여행객이 해외안전여행 홈페이지에 등록하도록 하는 해외여행자 인터넷 등록제를 2009.2부터 운영하고 있으며 이용률은 현재 극히 저조하여 효율성이 낮다고 볼 수 있으며 운영 수준도 하급이라고 볼 수 있다.

셋째, 재외국민이 사건사고로 인해 위급상황이 발생한 경우 주재국에서의 민관협력 단체 및 기관 존재여부 또는 자국 내 부처간 업무 협조는 자국민 보호 상황 발생시 신속하고 안전하게 보호할 수 있도록 하게 해준다. 이와 관련하여 일본은 재외국민보호를 위해 민관협력체제를 강화하고 있는데 ‘원거리의 일본인을 위한 세미나 개최’, ‘일본 내 안전 수단을 위한 민관 세미나’ 등을 개최하여 해외에서 활약하는 민간 기업·단체와 외교부 간의 상호 정보 및 의견 교환을 강화하고 있다.<sup>185)</sup> 또한, 이를 바탕으로 하여 일본인이 더 안전한 해외여행 및 숙박을 할 수 있도록 하기 위해 해외안전민관협력회의가 2003년 12월에 출범하였다. 따라서 일본의 민관협력체제 또는 부처간 협력은 상급 수준이라고 볼 수 있으며 선행연구<sup>186)</sup>에서도 이를 명백히 지적하고 있다. 독일은 자국민 보호를 위해 국방부, 연방 범죄 경찰서 및 연방 정보원 등 다른 연방 부처와 협력을 강화하고 있는데 이는 해외 자국민의 위기상황 발생시 신속하고 효율적으로 구조하기 위해 전 부처가 협력할 것을 기본으로 하고 있음을 주재국 연방외무부 홈페이지에서 쉽게 파악할 수 있다.<sup>187)</sup> 따라서 독일

---

184) 영국 외교부, “긴급 연락처 등록(support for british nationals abroad : a guide)”

185) 일본 외무성, “민관협력체제 강화(Enhancement of public-private interaction)”

186) 송석원, (2008), “일본의 재외국민 정책에 관한 연구 : 한국에의 함의를 중심으로”, 사회과학연구(2008;34(2) The Social Science Researches vol 34, No2, 2008;123-144

또한 상급 수준의 협력 체제를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 스웨덴은 자국민 보호를 위해 ①여행 목적지의 안전정보를 수집하고 정보를 더 많이 제공해주기 위해 여행사와 협력 강조<sup>188)</sup>, ②스웨덴 외교부와 타부처간 업무 협조를 위해 협력팀 또는 네트워크 형성을 통해 자국민의 위기상황 발생시 신속하고 효율적으로 운영할 수 있도록 정부부처간 협력<sup>189)</sup>, ③ 북유럽 국가들 및 EU와 긴밀한 협조를 통해 위기상황 발생시 주재국의 지역 자원을 활용하여 신속하고 효율적인 위기관리를 위해 북유럽(Nordic) 및 EU와 협조할<sup>190)</sup> 것을 주재국 외교부 홈페이지에 명시하고 있다. 따라서 스웨덴 또한 강한 협력체제를 갖고 있으며 상급 수준의 협력체제를 보유하고 있다고 볼 수 있다. 미국은 부처간 협력 체제를 강화할 것을 규정하고 있으며,<sup>191)</sup> 이에 대해 미 국무부 홈페이지 및 신속대응팀 파견시 협조 등에 잘 규정이 되어 있어 그 수준은 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 영국의 경우 주재국 외교부 홈페이지 및 해외 자국민보호 가이드(support for british nationals abroad : a guide)에 보면, 부처간 또는 민관협력체제를 강화할 것을 강조하고 있으며, 긴급대피 등 상황 발생시 실제 협업을 하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 영국 또한 상급 수준의 협업 시스템을 갖고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우에는 자국민과 관련한 사고사고 발생시 부처간 협력에 대해 관련 매뉴얼에 명확히 규정되어 있으나 민관간 협력단체 존재여부에 대해서는 관련 많은 자료를 찾아보았으나 존재여부를 확인할 수 없었다. 따라서 한국은 협업시스템은 중급 수준이라고 볼 수 있다.

187) 독일 연방외무부, “정부부처간 협력”, [http://www.anzen.mofa.go.jp/anzen\\_info](http://www.anzen.mofa.go.jp/anzen_info)

188) 스웨덴 외무부, “여행사와 협력(Cooperation with the travel industry)”

189) 스웨덴 외교부, “정부부처 간 협조”

190) 스웨덴, “북유럽 및 EU와의 협력(Nordic cooperation and EU cooperation)”

191) 미 국무부, “미 연방법전 제22편 제38장 제2715a조 : 해외에서의 폭행범죄 피해자 및 그 가족에 대한 정보 제공 규정”, 국무장관은 관계부처 및 기관의 장과 협의하여 민감한 정보원을 위협에 처하게 하거나 국가 이익에 영향이 미치는 경우 및 자료 공개가 법으로 금지된 경우를 제외하고 최대한의 정보를 제공하도록 노력해야 함.

넷째, 해외에서 자국민이 사건사고를 당하거나 긴급대피를 해야 되는 상황이 발생한 경우 자국민이 부담해야 할 비용은 대단히 크다. 심지어 국가의 지원으로 긴급대피하게 된 경우 사후정산 의무가 있다. 상기와 같이 현지에서 긴급대피를 해야 되는 긴급 상황에서 자국민이 파산하거나 경제적인 사정에 의해 사후 정산이 어려운 경우에는 정부에서도 보증을 하는데 부담이 될 수가 있고 이로 인해 긴급대피가 지체 될 수가 있다. 그러나 자국민이 사전에 해외 여행보험에 가입되어 있는 경우 정부에서 사후 정산 보증 등을 통해 자국민의 신속한 대피 또는 보호를 할 수 있어 더욱 신속하고 적절한 시기에 긴급대피를 할 수 있다. 이와 관련, 일본 외무성은 자국민이 해외여행 중 만전을 기ولى더라도 사건이나 사고에 연루될 가능성, 건강에 문제가 없어도 다른 환경에서 갑작스러운 질병에 걸릴 가능성, 기차나 항공기 등 교통사고 발생 가능성, 이러한 상황으로 인해 해외에서 큰 경제적 타격을 입을 가능성 등으로 인해 여행보험에 가입할 것을 적극 권고하고 있다. 심지어 일본 외무성 해외안전여행 홈페이지에 일본 손해 보험 협회 홈페이지(<http://www.sonpo.or.jp>)를 링크하여 쉽게 여행자 보험에 가입할 수 있도록 지원하고 있다.<sup>192)</sup> 따라서 일본의 경우에는 여행보험 가입에 대해 상급 수준에 이르렀다고 본다. 독일은 자국민이 해외여행시 긴급한 비용을 정산해야 할 경우를 대비하여 송환보험과 외국의 건강보험에 가입할 것을 권고하고 있다.<sup>193)</sup> 또한, 보험 가입 권유 수준은 상급이라고 볼 수 있다. 스웨덴의 경우 여행사와 긴밀한 협조를 하고 있으며, 자국민이 해외여행 보험 가입시 보험 범위(Coverage)를 잘 살펴보기를 권고하고 있다.<sup>194)</sup> 스웨덴 또한 상급수준의 여행보험 가입 권유 제도를 갖고 있음을 알 수 있다. 미국은 미 국무부 홈페이지에 자국민이 해외여행시 긴급상황을 대비하여 여행보험에 가입할 것을 자세히 안내하고 있으며 그 수준 또한 상급에 해당한다고 볼 수 있다.<sup>195)</sup> 영국은 해외 여행하는 자국민에게 여행보험에 가입

192) 일본, “여행자보험 홈페이지”, <http://soudanguide.sonpo.or.jp/body/q081.html>

193) 독일 외교부, “여행보험 가입 권고”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/>

194) 스웨덴 외교부, “여행사와 긴밀한 협력(Cooperation with the travel industry)”

195) 미국 국무부, “여행보험 가입권고”

할 것을 권고하고 있으며, 여행보험을 가입하면 해외에서 위기 상황 발생시 긴급보호를 받는 경우 비용을 줄일 수 있다.<sup>196)</sup> 다만, 해외여행시 여행보험의 유효 및 만기일 확인, 보험 커버리지, 긴급 연락처 등을 확인하도록 안내하고 있어 상급 수준의 여행보험 가입 권고 시스템을 갖고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우 해외안전여행 책자 등 일부 자료에서 해외 여행시 보험 권유를 하고 있으나 거의 형식적인 수준에 머무르고 있어 여행보험 가입 권유 수준이 하급 수준에 있다고 볼 수 있다.

---

196) 영국 외교부, “여행보험 가입(support for british nationals abroad : a guide)”

### 3. 예방성 측면에서의 분석

사전 예방은 아무리 과해도 지나치지 않는다고 본다. 이와 관련 재외 국민보호를 위한 자국의 홍보 및 예방책자들에 대해 국가별로 비교분석한바, 일본의 경우 일본 외무성 해외안전정보 홈페이지에서 국가별·지역별 해외안전 정보를 적극적으로 제공하고 있으며, 홈페이지 접속이 어려운 비상사태가 발생한 경우를 대비하여 단파에 의한 ‘NHK 라디오 국제 방송’, ‘NHK 월드 라디오 일본뉴스<sup>197)</sup>를 제공하고 있다.<sup>198)</sup> 또한, 일본은 자국민이 원하는 경우 국가별 안전정보를 메일을 통해 무료로 제공해 주는 등록제도를<sup>199)</sup> 운영하고 있다. 따라서 일본은 전반적으로 예방 및 홍보 관점에서 상급 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다. 독일은 자국민의 안전한 해외여행을 위해 독자적인 웹사이트를<sup>200)</sup> 설치하여 국가별 안전정보제공, 일반여행 정보, 특정 세관규칙 및 특수 범죄 규정, 독일 국민에 대한 이민 정보 그리고 건강 및 질병에 대한 유의사항을 자국민에게 안내하고 있다. 또한, 독일은 자국민들이 해외에서 자국의 여행정보 웹사이트에 접근할 수 없는 경우를 대비하여 자국민의 가입을 전제로 RSS(Really Simple Syndication)를 통해 자국민에게 해외 보도자료, 국가별 여행정보에 대해 빠르게 수신할 수 있도록 지원하고 있다. 따라서 독일 또한 자국민이 해외 안전을 위해 상급 수준의 홍보를 하고 있다고 볼 수 있다. 스웨덴은 해외여행시 사전준비 사항 및 긴급대피 등 해외여행시 필요한 정보를 독자적인 홈페이지에 업데이트 하여 사건사고를 사전에 예방하고자 노력하고 있다.<sup>201)</sup> 다만, 그 수준에 있어 여행정보 제공 및 홍보가 부족하여 중급 수준에 머무르고 있다고 볼 수 있다. 미국의 경우 독자적인 홈페이지 운용을 통해 해외 체류하는 자국민 및 해외여행객에게 해외거주시 필요한 사항(체크리스트), 긴급대피 방법, 국가별 여

197) 일본 외무성, “일본뉴스”, <http://www.nhk.or.jp/nhkworld/japanese>

198) 일본 외무성, “해외안전여행 웹사이트”, <http://www.anzen.mofa.go.jp>

199) 일본 외무성, (2014), “등록제도(Tabi-Reji)”

200) 독일 연방외교부, “해외안전여행 홈페이지”, <http://www.auswaertiges-amt.de/>

201) 스웨덴 “여행경보제도(Avradan)”, <http://www.swedenabroad.com/sv-SE>



행경보(Alerts & Warnings) 및 테러정보를 제공하고 있다.<sup>202)</sup> 또한, 미국은 등록제도를(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)<sup>203)</sup> 도입하여, 해외 체류 자국민이 여행경보 및 최신의 안전과 관련된 업데이트된 정보를 수시로 받아 볼 수 있도록 하였다. 따라서 미국은 자국민의 해외에서의 안전을 위한 홍보 및 정보제공은 상급이라고 볼 수 있다. 영국은 자국민이 해외여행시 필요한 정보를 영국 외무성 홈페이지에 자세히 제공하고 있다.<sup>204)</sup> 또한, 영국은 자국민이 원하는 경우 단문 문자정보 서비스(SMS)와 온라인을 통해 자국민에게 제공하여<sup>205)</sup> 자국민의 해외여행 안전에 일조를 하고 있으며 홍보 수준 또한 상급에 해당한다고 볼 수 있다. 한국의 경우 외교부 해외안전여행 홈페이지 운영, 해외안전여행 방송(YTN), 국민일보 선교순례 안전정보 및 서포터즈를 통해 재외국민의 안전을 홍보 및 안내하고 있으며 최근 해외 우리국민의 피해 사례를 통해 홍보 및 안전공지 수준은 상급에 이른다고 볼 수 있다.

---

202) 미국 국무부, (2014), “홈페이지 운영“

203) 미국 국무부, (2014), “등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)”

204) 영국 외교부, (2014), “해외안전여행 체크리스트”, <https://www.gov.uk/government>

205) 영국 외교부, (2014), “문자서비스 및 온라인 서비스”

### 제 3 절 재외국민보호제도의 개선방안

최대유사체계 분석안(MSSD)을 이용하여 국가별 재외국민보호제도를 비교분석한 자료를 바탕으로 하여 아래와 같이 향후 우리나라의 재외국민보호제도 방향을 설정할 수 있다.

신속성 측면에서 첫째, 우리나라는 2005년에 신속대응팀 제도를 도입하여 현재까지 비교적 짧은 기간에 비해 많은 성장을 해 왔으나, 독일, 스웨덴, 미국, 영국과 같이 신속하게 전문 인력을 파견할 수 있도록 정예화, 팀원 교육의 활성화 그리고 고위급 인사의 파견 등을 통해 적시적소에 신속대응팀이 재외국민보호 활동을 할 수 있도록 노력하여야 할 필요가 있다. 둘째, 우리나라의 영사콜센터 역시 2005년에 도입하여 비교적 짧은 기간에 많은 성장을 해 왔다. 형식적으로는 이미 완성된 수준에 있다고 볼 수 있으나 우리국민의 영사콜센터 이용률 저조 및 인지도 부족을 극복하기 위해 영사콜센터의 사용법 및 접근 방법에 대한 홍보를 지금보다 더 적극적으로 할 필요가 있다고 본다. 셋째, 신속해외송금 제도는 2007년에 도입하여 현재 외교부 해외안전여행 홈페이지에 사용법 등을 상세히 설명하고 있으며, 이에 따른 이용률이 급증하고 있다. 따라서 신속해외송금제도와 관련하여 독일, 스웨덴, 미국, 영국 등 타국과 비교하였을 때 개선해야 할 점을 발견하지 못했다. 넷째, 우리국민이 해외에서 입원, 행려병자 등 어려운 상황에 처하고 연고자가 없는 경우 이를 국가에서 지원해주는 긴급구난활동비 사용과 관련하여 독일, 미국, 영국 등과 비교하여 우리나라는 2014년 현재 연간 허용된 금액이 약 1억 6천 정도로 비교적 적은 금액임에 따라 그 사용횟수가 제한적일 수밖에 없다. 따라서 향후 긴급구난활동비 사용한도액을 증액할 필요가 있다고 본다. 다섯째, 해외 우리국민이 주재국의 전쟁 및 내란 등으로 인해 긴급하게 대피해야 하는 경우를 대비하여 긴급대피 사전준비가 되어 있는지에 대해 국가별 비교분석한바, 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국 모두 긴급대피 사전준비를 체계적으로 하고 있었으나, 우리나라의 경우에는 사례별

(case by case)로 긴급대피를 지원해 주고 있었다. 따라서 우리나라도 좀 더 신속하고 효율적인 재외국민보호를 위해 비교된 타국과 같이 사전에 긴급대피를 할 수 있도록 체계적인 시스템을 마련할 필요가 있다고 본다.

효율성 측면에서 첫째, 한국의 여행정보 제도를 단순화 할 필요가 있다. 일본, 독일, 스웨덴, 영국은 1원 체제의 여행정보 체제를 선택하고 있고, 미국은 2원 체제로 장단기만으로 구분하여 자국민이 자국 홈페이지의 여행정보를 보고 즉시 이해할 수 있도록 구조화 되어 있다. 반면, 한국의 경우에는 2원 체제의 일반여행정보와 특별여행정보로 구분되어 있어 초보자가 홈페이지나 안내책자의 국가별 여행정보를 보고 즉시 이해하기에는 어려움이 많다고 보여 지므로 여행정보의 원 취지를 고려하여 자국민의 해외 여행시 정확한 정보제공을 위해 가능한 한 여행정보를 1원체제로 전환하거나 더욱 단순하게 전환할 필요가 있다. 둘째, 여행정보를 통한 강제조치(여행금지) 가능여부와 관련하여, 한국의 여행금지에 대한 강제조치 규정은 삭제하여야 한다. 일본, 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국 모두 여행정보를 통한 강제조치 규정은 없으며, 단순히 여행정보를 제공하는 권고적 사항으로 개인의 이전의 자유 및 기본권을 더 높은 가치로 인정하고 있었다. 따라서 여행정보를 통한 여행금지 규정은 삭제하여야 한다고 본다. 셋째, 자국민이 해외 여행시 긴급한 상황에 처한 경우, 국가에서 신속하고 효율적인 영사조력을 할 수 있도록, 자국민 스스로 해외 여행시 스케줄 일정 등 여행정보를 해외안전여행 홈페이지에 등록하는 제도와 관련하여 미국의 STEP(Smart Traveler Enrollment Program)제도나 영국의 자국민의 해외 여행시 개인정보 기재 요구는 긴급한 상황에 매우 신속하고 효율적인 영사조력을 가능하게 해 준다. 이와 관련 한국은 해외여행자 인터넷 등록제를 2009.2부터 운영하고 있으며 이용률은 현재 극히 저조하여 효율성이 낮다고 볼 수 있으므로 홍보 및 인지도 개선을 통해 등록제도의 활성화를 도모할 필요가 있다고 본다. 넷째, 부처간 또는 기관간 협업시스템이 잘 갖추어져 있다면 재외국

민이 해외에서 위기상황에 처한 경우 재외국민보호에 매우 효율적으로 대응할 수 있다. 일본을 포함한 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국은 부처간 그리고 민관간 협업 시스템을 모두 완비하여 재외국민보호를 하고 있으나, 한국의 경우에는 매뉴얼 등을 통해 부처간에만 협업시스템을 가동하고 있어 향후 민관간에도 협업시스템을 활성화한다면 더욱 효율적으로 재외국민을 보호할 수 있다고 본다. 다섯째, 해외에서 자국민이 사건사고를 당하거나 긴급대피를 해야 되는 상황이 발생한 경우 자국민이 부담해야 할 비용은 대단히 크다. 다만, 긴급대피 상황에서 자국민의 경제적인 사정에 의해 사후 정산이 어려운 경우에는 긴급 대피가 지체 될 수가 있다. 따라서 국가에서 자국민이 해외 여행시 적극적으로 여행보험에 가입할 것을 권고하고 있는데, 일본, 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국 모두 자국의 홈페이지 및 책자 등을 통해 적극적으로 홍보를 하고 있었다. 한국의 경우 해외안전여행 책자 등 일부 자료에서 해외 여행시 보험 권유를 하고 있으나 거의 형식적인 수준에 머무르고 있어 향후 여행보험 가입 권유를 적극적으로 할 수 있는 시스템 및 홍보를 강화하여야 한다고 본다.

예방성 측면에서 자국민의 해외안전여행을 위해 일본, 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국 모두 해외안전여행 홈페이지 또는 자국 외교부 홈페이지에 안전 및 여행지의 정보에 대해 자세히 안내하고 있었다. 또한, 각 국가마다 독특한 방식으로 해외 여행객에게 단문메시지(SMS)를 전송하여 위급 상황을 사전 예방하고자 많은 노력을 하고 있었다. 한국은 조사한 타국과 비교하였을 때 비교적 예방 홍보노력 차원에서는 개선해야 할 부분을 발견하지 못하였다.

## 제 5 장 결론

### 제 1 절 요약

우리나라는 1990년대 초 해외여행이 자유화가 된 이래 2013년 기준 해외여행객 1,500만명, 재외동포 700만명에 이르고 있다. 이러한 수치는 확률적 관점에서 볼 때에도 재외국민이 사건사고를 당하거나 범죄 가해자가 되어 보호를 해 주어야 하는 경우의 수가 증가됨을 의미한다. 이와 같이 2000년대 이후 재외국민 보호 상황이 급격히 증가함에 따라 외교부 영사국에서 전담과(재외국민보호과)를 설치하고 사건사고 발생시 긴급하게 재외국민보호를 해 오면서 지난 10년간 재외국민보호와 관련된 많은 제도를 도입하고 발전시켜왔다. 또한, 해외 여행객 및 해외거주 우리국민 수 증가, 우리국민의 안전의식 증가 및 재외국민의 수요 증가에 따라 향후 더욱 많은 재외국민보호 제도를 발전시키고 체계화 할 필요성이 높아졌다. 따라서 본인은 재외국민보호 제도의 전반적인 고찰과 향후 제도의 발전방안에 대해 연구하고자 최대유사체계 분석안에 기초하여 우리나라와 유사한 국가 또는 선진국인 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국의 재외국민보호제도를 선택하여 현재 우리나라의 재외국민보호제도와 신속성, 효율성 그리고 예방성의 3가지 정책수단 측면에서 국가별 비교분석한바, 아래와 같이 요약할 수 있었다.

신속성 측면에서 한국은 첫째, 신속대응팀의 활성화를 위해 교육 강화 및 고위급 인사를 파견할 필요가 있다. 둘째, 영사콜센터 이용률 저조 및 인지도 부족을 극복하기 영사콜센터 홍보를 지금보다 더 적극적으로 할 필요가 있다. 셋째, 향후 긴급구난활동비 사용한도액을 증액할 필요가 있다. 넷째, 사전에 긴급대피를 할 수 있도록 체계적인 시스템을 마련할 필요가 있다.

효율성 측면에서 한국은 첫째, 여행경보 제도를 단순화 할 필요가 있다. 둘째, 여행경보를 통한 여행금지 규정은 삭제하여야 한다. 셋째, 해외

여행자 인터넷 등록제 활성화를 위해 홍보 등을 통해 인지도 개선을 도모할 필요가 있다. 넷째, 향후 부처간 이외에도 민관간에도 협업시스템을 강화하여야 한다. 다섯째, 향후 여행보험 가입 권유를 적극적으로 할 수 있는 시스템 및 홍보를 강화하여야 한다.

예방성 측면에서 한국은 해외 여행 안전을 위해 홈페이지 운영을 매우 적극적으로 하고 있어 조사한 일본, 독일, 스웨덴, 미국, 영국과 비교하였을 때 특별히 개선해야 할 점을 발견하지 못했다.

최대유사체계 분석안에 기초하여 신속성, 효율성, 예방성의 정책수단에 따라 국가별 재외국민보호제도를 비교하여 수준별 분석 현황을 표로 요약하면 아래의 표 4-15와 같이 나타낼 수 있다.

[표 4-35] 정책수단에 따른 국가별 · 수준별 연구분석

정책 수단	제도 종류	일본	독일	스웨덴	미국	영국	한국
신속성	신속 대응팀	△(중급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	영사 콜센터	△(중급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	신속해외 송금	×(하급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	긴급구난 활동비 제도	×(하급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	긴급대피 사전준비	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
효율성	여행정보	○(상급)	○(상급)	△(중급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)
	여행금지 가능여부	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	×(하급)
	등록 (동행)	△(중급)	△(중급)	×(하급)	○(상급)	○(상급)	×(하급)
	민관협력(또는 부처간 협력)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	△(중급)

	여행보험 가입권고	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)	×(하급)
예방성	홈페이지 등을 통한 안전홍보	○(상급)	○(상급)	△(중급)	○(상급)	○(상급)	○(상급)

상기 표4-35의 정책수단에 따른 국가별·수준별 연구분석과 같이 우리나라는 조사한 다른 국가와 마찬가지로 형식적으로 재외국민보호제도를 잘 갖추고 있음을 알 수 있었다. 다만 질적 측면에서 우리나라의 재외국민보호제도는 일본을 제외한 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국의 수준보다는 다소 낮은 수준의 시스템을 갖추고 있었는데 특히, 효율성 측면에서 중급 수준의 제도를 운영하고 있음을 알 수 있었다. 그 이유는 조사한 타국과 비교하였을 때 첫째, 우리나라는 재외국민보호 제도를 도입한 기간이 1990년대 후반으로 제도 운용 기간이 매우 짧고, 둘째, 우리나라는 1990년대 초에 해외여행 자유화가 이루어져 최근에 우리국민의 해외여행 및 해외로의 진출이 증가하여 그 수요가 과거에는 별로 없었기 때문이라고 볼 수 있다. 한편, 앞으로 더욱 증가할 것으로 예상되는 재외국민보호 수요에 대한 해결 및 재외국민보호 제도의 개선을 위해 일부 국가에서도 도입하여 운영하고 있는 재외국민보호법을 제정하여, 국가에서 지원해줄 수 있는 사안과 지원 불가능한 사안에 대해 명백히 규정하여 제도의 안정화 및 효율성을 강화하여야 한다고 본다.

## 제 2 절 정책적 시사점

우리나라의 재외국민보호제도는 2000년 대 이후 급증하는 수요에 대응하기 위해 도입되어 현재까지 약 15년의 짧은 역사를 가지고 있다. 본인은 향후 재외국민보호 제도의 발전방안을 모색하기 위해 최대유사체계 분석안에 기초하여 일본, 독일, 스웨덴, 미국 그리고 영국의 재외국민보

호제도와 비교분석한바, 대한민국은 이미 조사한 대부분의 국가들과 신속성, 효율성 그리고 예방성의 3가지 정책수단 측면에서 보았을 때 형식적으로 거의 비슷한 수준의 외관을 가지고 있음을 알 수 있었다. 다만, 세부적인 부분에서 재외국민보호 제도가 아래와 같은 관점에서 개선이 되어야 할 필요가 있다고 본다. 첫째, 한국은 신속대응팀 운영 및 영사콜센터를 운영하고 있으나, 재외국민보호의 질 향상을 위해 신속대응팀의 출장횟수 증회 및 교육 강화, 영사콜센터의 전문성 향상 및 홍보 강화, 긴급구난활동비 증액, 긴급대피를 가정한 사전 준비의 체계적 시스템 구축 등을 마련할 필요가 있다. 둘째, 체계적으로 재외국민을 보호하기 위해 ‘재외국민보호를 위한 영사 업무지침’ 이외에 별도로 근거법인 재외국민보호법을 마련할 필요가 있다. 셋째, 현재의 너무 복잡한 2원 체제의 우리나라의 여행경보 제도를 단순화하고 여행경보를 통한 여행금지는 삭제하여야 할 필요가 있다. 넷째, 긴급상황 발생시를 대비하여 민관간 그리고 부처간 협업 시스템을 더욱 강화할 필요가 있다. 다섯째, 해외 여행하는 자국민에게 여행보험에 가입하도록 적극적으로 권고할 필요가 있다.

지난 10년간 한국의 재외국민보호 제도는 많은 성장을 거쳐 형식적으로는 조사한 선진국과 비슷한 수준을 보이고 있었다. 다만, 질적인 수준에 있어서 재외국민보호 제도가 우리국민의 눈높이 및 수요에 맞는 제도로 성장하기 위해서는 진술한 바와 같은 문제점과 개선사항 들을 도입하여 체계화하고 안정화하여 신뢰받는 재외국민보호제도로 거듭나야 한다고 본다.



## 참 고 문 헌

### <단행본>

- 김웅진, 김지희, (2000), 『비교사회연구방법론;비교정치·비교행정·지역  
연구의 전략』, 한울아카데미
- 남궁근, (2010), 『행정조사방법론』, 법문사
- 김웅진·김지희, (2003), 『비교지역연구전략 방법론적 성찰』, 한울아카  
데미

### <신문·잡지 기타>

- 김성기, (2014), “세월호 침몰사고 개요” 노컷뉴스, 4월18일
- 안전행정부, (2014), “4대악 국민체감도 조사결과 브리핑”, 8월2일,  
[http://video.mopas.go.kr/view.asp?cate\\_id=7&vod\\_id=1112](http://video.mopas.go.kr/view.asp?cate_id=7&vod_id=1112)
- 문광현, (2012), “‘최장기록’ 제미니호 한국인 선원 4명 석방”, 연합뉴스,  
12월2일
- 변우열, (2014), “악몽 같았다”...생존자가 전한 이집트 폭탄테러 순간”,  
연합뉴스, 2월17일
- 박영환, (2014), “(종합) 리비아 체류 한국인 449명 철수...3단계 철수 완  
료”, 뉴시스, 8월17일
- 반종빈, (2014), “중국의 한국인 마약사범 사형집행 배경과 파장”, 연합뉴스,  
8월6일
- 이희수, (2014), “서아프리카 에볼라 출혈열, 감염자 1,323명”, 민주신문,  
8월1일
- 전경웅, (2014), “집으로 가는 길, 파렴치 외교부, 진실은?”, NewDaily, 2  
월16일
- 정재훈, (2004), “정치권, 석방위해 외교력 집중해야”, YTN, 6월21일
- 김수한, (2007), “탈레반 무장세력 한국인 인질 납치사건 개요”, 연합뉴스 7

월24일

반종빈, (2012), “피랍 제미니호 가족 ‘살려달라는 목소리 외면말라’”, 연  
합뉴스, 10월8일

최보식, (2013), “최보식이 만난 사람; 582일 만에 소말리아 해적에게서  
풀려”, 조선일보

이명조, 김재홍, 최이락, (2007), “석방비용 구상권 ... 일 적극행사 v. 미,  
유럽은 NCND”, 연합뉴스, 8월30일

국회전자도서관, (2009), “재외국민보호제도“

국회전자도서관, (2009), “외교부 재외국민보호실무매뉴얼”

의안정보시스템, (2014), “재외국민보호법안”

외교부, (2014), “홈페이지 조직도”

외교부, (2009), “재외국민보호 위기대응 실무매뉴얼”

외교부, (2014) “외교부 해외안전여행 홈페이지”

외교부, (2014), “특별여행경보·주의보 발령 및 해제현황(2014.08.11.)”

외교부, (2014) “여행경보 현황”, 2014.8월 방문

외교부, (2014), “신속대응팀 교육자료”

법제처, (2014), “재외국민”개념 정의“

법제처, (2014), “영사협력원 운영에 관한 지침”, <http://www.law.go.kr>,  
10월29일

법제처, (2014), “긴급구난활동비 사용지침”, <http://www.law.go.kr>, 10월  
29일

법제처, (2014), “해외 법률전문가 자문경비 지원 운용지침”

서울중앙지방법원, 2004.9.8 선고 2004 가합 21755 판결

헌법재판소, “1993.12.23, 89헌마 189”

1970년 *Barcelona Traction case*(*ICJ Reports 1970*, p. 44)

일본 외무성 영사국 홈페이지, <http://www.mofa.go.jp/about/hq>

일본 외무성, “여행경보제도”, <http://www.mofa.go.jp/anzen/>

일본 외무성, “해외안전여행 웹사이트”, <http://www.anzen.mofa.go.jp/>

일본 외무성, “일본뉴스”, 웹사이트, <http://www.nhk.or.jp/nhkworld/japanese>

독일 연방외무부, “정부부처 간 협력”, [http://www.anzen.mofa.go.jp/anzen\\_info/](http://www.anzen.mofa.go.jp/anzen_info/)

독일 연방외무부, “여행보험 가입 권고”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE>

독일 연방외교부, “해외안전여행 홈페이지”, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/>

스웨덴 외무부, “영사 위기기획과(Consular Contingency Planning Section)”

스웨덴 외교부, “긴급대피에 대한 규칙(General rules regarding evacuation)”

스웨덴 “여행경보제도(Avradan)”, <http://www.swedenabroad.com/sv-SE/Ambassador>

미국 국무성, “신속해외송금제도”, <http://travel.state.gov/content/passports/english/>

미국 국무부, “긴급대피(Departure assistance is expensive)”, U.S. law 22 U.S.C. 2671(b) (2) (A)

미국 국무부 영사국 “업무분장”, <http://travel.state.gov/content/travel/english>

미국 국무부, “등록제도(Smart Traveler Enrollment Program; STEP)”

영국 외교부, “홈페이지”, <https://www.gov.uk/government/organisations/foreign>

영국, “여행경보제도”, see [www.gov.uk/foreign-travel-advice](http://www.gov.uk/foreign-travel-advice)

영국 외교부, “해외 자국민 보호 가이드(support for british nationals abroad : a guide”,

## <논문>

- 김석현, (2008), 『재외국민보호에 관한 국가의 의무 및 책임의 범위와 한계』
- 백경화, (2013), 『재외국민보호법의 입법방안; 긴급 상황에서 처한 재외국민에 대한 영사 조력 범위를 중심으로』, 서울대학교 석사논문
- 배종인, (2007), 『국가의 재외국민보호 의무의 범위와 한계; 헌법 제2조상의 재외국민보호와 국제법상의 외교적·영사적 보호』, 외교부
- 박병석, (2012), 『재외국민보호정책 실태와 개선방안』, 2012년 외교통상

통일위원회 국정감사 자료집 ⑦

- 유웅조, (2014), 『재외국민 보호를 위한 법·제도 현황과 개선과제』, 국회 입법조사처, 이슈와 논점
- 제성호, (2004), 『재외국민 보호의 법적 근거와 국제적 기준』, 저스티스. 제37권 제5호 통권 제81호 (2004. 10) pp.200-220, 재외국민보호법 입법공청회
- 시사포커스&이슈, (2007), 『같은 세상 다른 생각 : 정부의 위험지역 여행금지조치는 정당한가?』 ; 153-157
- 송석원, (2008), 『일본의 재외국민 정책에 관한 연구 : 한국에의 함의를 중심으로』, 사회과학연구(2008:34(2) The Social Science Researches vol 34, No2, 2008:123-144
- 김덕주, (2007), 『해외 납치 관련 재외국민 보호 정책 : 각국별 정책 및 대응 방안을 중심으로』, 외교안보연구원, 주요국제문제분석,
- International Law Consular relations art. 5조
- 유엔 국제법위원회, 『외교적 보호에 관한 초안(Draft Articles on Diplomatic Protection』
- 국회전자도서관, (2009), 『외교부 재외국민보호실무매뉴얼』
- 해양수산부 해양안전정보 종합시스템, 『해적동향 및 통계』
- Rousseau, 『*Droit international public*』, tome IV (Paris, Sirey, 1980), pp. 212-213
- 국제사법재판소, 『Barcelona Traction』, Light and Power Company, Limited, Judgement, I.C.J. Reports 1970, p. 40)
- 상설국제재판소(Permanent Court of International Justice), 『Mavrommatis Palestine Concessions』, 1924 P.C.I.J. Series A, No. 2, 0.12)

## Abstract

# A Study on the Actual Condition and the Development Plan of Korean National Protection Abroad System

Cho Hyunsik

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

What Overseas Korean National Protection Abroad in the republic of South Korea was regularized was that the government liberalized the overseas trips on December 1st, 1989. In other words, As overseas trip has increased rapidly, Safety accident, illegal stay and illegal employment related to overseas Korean also have increased suddenly.

Overseas Korean National Protection has developed the last 10 years. As a situation to protect national Korean abroad growing suddenly, the government launched Overseas Korean Nationals Protection & Crisis Management Division and has protected Korean national abroad when affairs and accidents related to overseas Korean has occurred when overseas tourist was about 15 million and

overseas Korean was about 7 million in 2013. Therefore, I compared and analyzed Korean system regarding on National Protection Abroad with other countries such as Japan, Germany, Sweden, United States of America and British in order to improve the Korean National Protection Abroad System in the present point based on the Most Similar Systems Design in the light of means of policy like aspect of speed, effectiveness and preparedness.

Consequently, I can summarize the result. In terms of speed, First, the republic of the South Korea need to reinforce the education to member of the Rapid Deployment Team and dispatch higher official as a member of the Rapid Deployment Team in order to support overseas Korean who has a problem like Sweden and United States of America. Second, the Consular Call Center should need to promote much more positively in order to improve availability of the Consular Call Center availability and get over the deficiency of awareness and let Korean know. Third, the Government need to increase Emergency Rescue Activity Cost in the future to respond and support many overseas Korean. Fourth, the government need to make a new planned system in order to evacuate emergency situation in advance.

In terms of effectiveness, First, the republic of the South Korea need to simplify travel alert system. That's because current travel alert system in the republic of the South Korea are too complicate and difficult for Korean to understand. Second, the government should delete the travel ban through travel alert. Because I can't find the similar law and rule that people can't enter a country by the travel alert system based on the researched countries. Third, the government need to promote registration positively in order to improve Overseas Trip Internet Registration System. Fourth, the government should cooperate with not only the associated authorities

but also nongovernmental section to strengthen Korean national protection abroad. Fifth, the government should reinforce the system that recommend travel insurance to travel tourists such as researched other countries. In terms of preparedness, I can't find some defectiveness regarding promoting protection system comparing of other countries. Because the republic of the South Korea has promoted the Korean National Protection Abroad system positively.

Korean National Protection Abroad system in the republic of the South Korea has almost developed higher criteria formally close to Japan, Germany, Sweden, United States of America and British last 10 years. On the other hand, in the light of qualitative, Korean National Protection Abroad System is not enough to protect Korean abroad. To improve above mentioned problems and satisfy the demand, the government should systematize and stabilize the Korean National Protection Abroad system qualitatively. This paper is researching the emergency situation and possibility of accident relevant to Korean limitedly, not dealing with overseas Korean right such as suffrage, notarization and private personal authority.

**key word : the National Protection Abroad, the Most Similar Systems Design, the Rapid Deployment Team, Consular call Center, Travel Alert, Overseas safety trips website.**

***Student Number : 2010-22215***