



# 한국외교 60년

# 제6장

## 재외동포정책

제1절 한국민의 해외 진출 | 311

제2절 재외동포의 보호와 육성 | 318

제3절 국민의 해외여행 보호 및 지원 | 323

## 제6장 재외동포정책

2008년 12월 현재 전세계 재외동포 수는 약 682만 명에 이르는 것으로 파악된다. 우리 정부의 재외동포 관련 각종 지원이나 교류사업은 이미 해방 후부터 실시해 왔으나, 이러한 사업이 체계화된 재외동포정책 아래 시행되기 시작한 것은 1988년 서울 올림픽게임 이후로 볼 수 있다. 서울 올림픽게임을 계기로 재외동포들의 조국에 대한 이미지가 고양되었고, 정부도 경제성장과 정치발전을 이룩한 자신감을 바탕으로 적극적인 재외동포정책을 추진하였다.

1990년대 이후에는 공산권 국가들과의 관계정상화로 그 지역 동포들까지 재외동포정책의 대상으로 삼는 양적 확대기와 함께 미국, 일본 등 선진 국가 동포들의 주류 세대층이 이민 1-2세대에서 2-3세대로 넘어가는 질적 변화기를 겪게 되었다. 따라서 정부는 이러한 변화를 수용하고 보다 적극적인 재외동포정책을 추진하기 위하여 1996년 재외동포에 관한 정책을 종합적으로 심의·조정할 목적으로 총리실 산하에 재외동포 정책위원회 및 실무위원회를 설치하였으며, 1997년 10월 재외동포재단(Overseas Koreans Foundation)을 설립하였다.

지난 10년간 재외동포의 수는 약 120만 명이 증가하였고, 이러한 양적 증가는 재외동포들의 경제력 신장 및 거주국 내 지위 향상이라는 질적 변화도 함께 가져왔다. 이에 따라 한국의 국력을 이루는 중요한 인적자원으로서 재외동포의 중요성이 부각되었으며, 보다 적극적인 재외동포정책 실시를 통해 재외동포 사회와 모국의 호혜적 발전을 도모할 필요성이 대두되었다.

## 제1절 한국민의 해외 진출

### 1. 해외 이주

한국 이민사는 1905년 한·미 정부 간 합의하에 하와이 사탕수수 농장에서 일하게 된 노동자 121명이 인천항을 떠나 하와이로 이주하면서 시작되었다.

해외 이민은 1948년 정부 수립 후 해외 이주가 정책적으로 적극 장려되기 이전인 1960년까지만 해도 그다지 활발하지 못하였다. 그러나 1960년대 초 정부가 급증하는 인구문제 해결과 국내 잉여 노동력의 소화, 실업자 구제 및 외화 획득을 위해 해외 진출 정책을 추진하고, 그 일환으로 1962년 8월 9일 국민의 해외 진출 장려를 통한 인구 수준의 적정화와 국민 경제의 안정 및 국위의 선양을 목적으로 해외 이주법을 제정함으로써 한국인의 해외 이민 활성화 계기가 마련되었다. 1980년대 중반부터는 외무부로 해외 이주 창구가 일원화 되고 투자 이주의 장벽이 제거(해외 이주비 환급 조치)되는 등 정부의 적극적인 해외 이주 정책이 추진되었다.

1984년 당시 보건사회부로부터 해외 이주 업무를 이관받은 외무부는 해외 이주를 호혜적 국제협력의 계기로 인식하기 시작하였다. 즉, 투자 및 취업 이주는 한국 경제의 대외적 확대인 동시에 수민국의 투자 확대와 고용 창출에 기여하며, 민간 문화교류의 증대와 양국 간 상호 이해 증진을 촉진시키는 역할을 하는 것으로 간주되었다.

1990년대 들어 사회 전반의 자유화 분위기에 따라 해외 이주는 국가적 목적 달성보다도 거주 이전의 자유라는 개인의 기본권 차원에서 조명 받게 되었다. 우리 정부는 이러한 변화를 정책에 반영하여 1991년 해외 이주 허가제를 신고제로, 1999년 해외 이주 알선 업체 설립을 허가제에서 등록제로 전환하고, 해외 이주 대상 지역의 제한을 철폐하는 등 광범한 규제개혁을 추진하였다.

그 결과 국민의 여행 자유화와 함께 해외 이주의 형태가 다양화되어, 1991년부터 2000년대 말 현재까지 지속적으로 국내에서의 해외 이주 신고자가 감소하는 반면, 해외에서의 현지 이주 신고자와 국외 취업, 결혼 등 사실상의 해외 이주에 해당하는 해외 장기 체류자가 급격하게 증가하는 추세를 보여 왔고, 본국으로의 역이주 또한 한국의 국력 신장에 힘입어 지속적으로 증가하여 왔다.

### 가. 해외 이주 정책

정부는 초기 해외 이주 정책을 추진하는 데 있어 한국 국민들이 해외 이주에 대해 긍정적이고 적극적인 시각을 갖도록 노력해 왔으며, 수민국의 이민 문호 확대를 위해 재외공관 등 국가 기관의 해외 조직망을 효율적으로 활용하여 왔다. 1988년 국제이주기구(IOM: International Organization for Migration)에 가입하여 국제사회의 이민 관련 협력에도 참여하고 있으며, 아프리카와 걸프 지역의 난민 정착 지원사업에도 동참하여 왔다.

1991년도에는 앞서 언급한 바와 같이 해외 이주법의 개정을 통하여 해외 이주 허가제를 신고제로 전환하는 등 국민의 여행과 거주 이전의 자유라는 기본권에 초점을 맞추고 국민의 자유로운 해외 이주를 보장하기 위해 노력하였다.

1990년대 중반부터 가시화된 주요 수민국들의 이민 규모 축소와 한국의 인구동향 및 국력 신장을 감안하여, 정부는 적극적인 이주 장려 정책에서 해외 이주 희망자에 대한 수속편의 지원, 해외 이주자의 정착 지원 등 국민의 안전하고 효과적인 이주 정착을 위한 대내외 정책으로 기조를 변화·추진하여 왔다. 특히 대외적으로는 전세계의 재외공관을 통하여 주요 수민국 정부의 이민 정책 동향을 지속적으로 파악·분석하고 있으며, 이를 토대로 한국 국민의 현지 정착 지원과 보호 활동을 강화하여 왔다.

### 나. 해외 이주 현황

해외 이주를 받아들이는 수민국으로는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 그리고

남미와 아프리카의 몇 나라가 있다. 아래 ‘해외 이주신고자 현황표’에서 볼 수 있듯이 한국인들이 가장 많이 이주하는 지역은 미국이며 그 다음이 캐나다이다. 호주와 뉴질랜드로의 이주는 모두 1990년대 중반부터 큰 폭으로 감소했으나, 두 나라는 여전히 한국인 이민의 주요 대상국으로 남아 있다. 해외 이주자 연도별 총계가 보여주듯이 1990년을 지나면서 국내의 해외 이주 신고자는 연간 2만 명을 밑돌기 시작하는 반면, 현지 이주자는 증가하기 시작하였다. 해외 이주 신고자의 숫자가 감소 추세에 있는 주된 이유로는 주요 수민국들의 이민 자격 요건 강화 추세를 우선 들 수 있고, 대내적으로 한국의 국력 신장에 따른 생활수준의 전반적 향상으로 외국에서의 새로운 인생 개척에 대한 매력력이 감소한 점과 세계화·정보화에 따른 초국경적인 활동의 증대로 거주지를 영구적으로 옮기는 해외 이주의 필요성이 감소했다는 점을 주요 요인으로 들 수 있을 것이다.

#### 다. 역이주 현황

역이주는 1980년 이래 꾸준한 증가 추세를 보이고 있으며, 1995년 이후로는 그 증가 추세가 다소 둔화되는 조짐을 보이다가 2000년대에 들어 다시 증가 폭이 커져서 2008년도 영주 귀국 신고자가 3,763명, 해외 이주 포기자가 448명이나 되었다. 역이주 역시 미국으로부터가 가장 많으며, 형태별로 보면 연고 초청 이주자들의 역이주가 가장 두드러졌다. 미국으로 이주를 하는 사람이 가장 많기 때문에 역이주 역시 미국이 제일 많은 것은 자연스러운 현상으로 볼 수 있다. 연고 초청 이주자들의 역이주가 두드러지는 이유는 뚜렷한 사업이나 생계수단이 없이 단순한 연고에 의해 이주를 한 경우, 현지 적응에 실패하게 될 확률이 높기 때문인 것으로 보인다.

〈표 1〉 해외 이주 신고자 현황

지역 연도	미 국	캐나다	호 주	뉴질랜드	라 틴 아메리카	유럽	아시아 등 기타	총 계
1986	30,548	981	1,155	5	3,992	158	258	37,079
1987	26,282	2,091	1,556	14	4,499	164	192	34,798
1988	24,466	2,444	1,442	16	2,833	120	165	31,486
1989	21,366	2,643	1,333	59	793	37	71	26,272
1990	19,922	1,611	1,162	119	456	14	30	23,284
1991	12,754	2,651	1,113	308	550	3	54	17,379
1992	11,473	3,407	1,093	1,320	594	11	29	17,898
1993	8,133	2,735	538	2,569	467	14	21	14,456
1994	7,975	2,356	542	3,462	257	4	8	14,596
1995	8,535	3,289	417	3,612	49	2	13	15,904
1996	7,277	3,073	519	2,045	24	-	11	12,938
1997	8,205	3,918	216	117	3	-	25	12,459
1998	8,734	4,774	322	96	-	-	48	13,926
1999	5,360	6,783	302	174	8	-	28	12,627
2000	5,244	9,295	392	348	-	1	27	15,280
2001	4,565	5,696	476	817	1	-	29	11,555
2002	4,167	5,923	330	755	3	-	-	11,178
2003	4,200	4,613	256	435	5	-	-	9,509
2004	4,756	4,522	350	127	4	-	-	9,759
2005	5,083	2,799	327	67	1	-	-	8,277
2006	3,152	1,605	357	49	14	-	-	5,177
2007	2,227	1,517	347	15	21	-	-	4,127
2008	1,034	820	405	6	4	2	22	2,271

※ 1986~1991년간 집계: 외무부

※ 1992~1995년간 집계: 한국국제협력단

※ 1996년 이후 집계: 외교통상부

〈표 2〉 현지 이주신고자 현황

지역 연도	미 국	일 본	캐나다	호주	뉴 질 랜드	중남미	영국	홍콩	기타	계
2002	7,591	1,625	1,014	343	696	119	173	99	219	1,879
2003	8,212	2,481	1,045	692	747	552	116	136	94	14,075
2004	11,535	2,906	1,336	983	1,033	496	388	260	942	19,879
2005	12,310	2,733	1,099	1,434	1,355	377	568	203	351	20,430
2006	13,453	1,882	1,187	1,583	1,525	267	611	178	373	21,059
2007	11,805	1,744	1,261	1,488	927	433	596	174	453	18,881
2008	11,795	2,096	1,255	1,441	380	486	381	102	717	18,653

(2002~2008년)

〈표 3〉 형태별 역이주 비율

(단위: %)

이주형태 연도	현 지 이 주	연 고 이 주	취 업 이 주	국 제 결 혼	사 업 이 주	기타
2005	31.5	32.25	8.75	14.75	7.85	4.9
2006	33.1	27.2	7.6	14.8	10.1	7.2
2007	19.6	29.1	10.6	14.3	8.9	17.5
2008	13.8	27.9	9.6	13.3	11.9	23.5

※ 집계: 외교통상부

## 라. 기타 해외 진출

한국민의 해외 진출이 해외 이주에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 해외 이주 종류 가운데는 현지 이주 즉, 해외 취업이나 유학 등의 목적으로 출국했던 사람이 영주권이나 이에 준하는 자격을 취득하는 길도 있다. 이 경우 현지 이주 절차를 마치고 한국 대사관에 이민여권 발급을 신청할 수가 있다. 즉, 유학이나 해외 취업으로 외국에 나간 사람이 현지 이주 제도를 통해 해외 이주자로 변모할 수 있는 것이다.

유학의 경우, 1960년대에는 ‘해외 유학생에 관한 규정’ 등을 통해 유학 자격을



제한하기도 하였으나 이는 새로운 여권법 등을 통해 점차 자유화되었다. 해외 유학의 확대는 고급 인력의 양성과 국가 간 학술 문화교류에 기여하여 왔으며, 한국 사회의 국제화를 가속시키는 데도 큰 역할을 하고 있다. 우리 정부는 한·미 대학생연수취업(WEST: Work, English Study and Travel) 프로그램, 워킹홀리데이 프로그램(WHP: Working Holiday Program) 등을 통해 젊은 학생들의 해외 진출을 제도적으로 뒷받침하고 있다.

1960년대 인력 수출이라 불렸던 해외 취업은 외국에 일정 기간 고용되어 일하기 위해 일시적으로 진출하는 것으로서 영주를 목적으로 하는 해외 이민과 구별된다. 국내 실업문제 해결과 외화 획득을 위한 정부의 해외 취업자 송출은 1963년 12월 123명의 한국 광부가 서독 탄광에 취업되어 김포공항을 출발한 것에서 시작되었다. 그 후 유럽의 지하 탄광과 중동 열사의 건설 현장에 이르기까지 한국인의 해외 취업은 날로 확대되었다. 해외 취업에는 한국과 독일 정부 간의 ‘경제기술 원조 의정서(1961년)’ 같은 외교적 조치가 뒷받침되기도 하였다.

이러한 중동 진출은 그 지역 국가들과의 외교관계 수립에도 크게 기여하였다. 현재 과거의 중동 진출 같은 해외 취업 열기는 존재하지 않지만, 경제의 세계화와 정보화 혁명의 시대를 맞이하면서 각종 첨단기술 분야에서의 고급 인력 교류는 더욱 활성화되고 있다.

## 2. 재외동포 현황

2008년 12월 현재 외국에 거주하고 있는 재외동포 수는 약 682만 명에 이르며 이는 국내 인구의 약 14%에 해당한다. 한국 동포들은 다른 나라들의 이민자와 비교하여 볼 때, 그 특유의 근면성과 현지 적응 능력 그리고 교육열을 바탕으로 한 높은 지적 수준으로 대체적으로 거주국에서 중류층 이상의 생활을 누리고 있다.

미국의 경우 1945년 해방 전후 유학생을 주축으로 한 극소수의 이민세대가 동포

사회의 주류를 이루었다. 그러나 1950년대 한국전쟁 이후 국제결혼 등에 의한 이민 및 1965년 미국의 이민법 개정 이후 경제적 동기에 의한 이민자가 급증하였다. 또한 1970년대 이후는 우리 정부의 적극적인 이민 정책 등으로 이민자 수가 급증하여 현재 재미동포 수는 약 210만 명이다. 재미동포들은 미국 인구의 0.3%밖에 해당되지 않는 소수민족이나, 근면성과 교육열을 기초로 다민족이 융화되어 있는 미국 사회 내에서 여타 소수민족에 비해 높은 생활수준을 누리고 있다.

한편, 약 90만 명에 이르는 재일동포의 대부분은 일제의 전쟁 수행을 위해 강제 또는 반강제로 일본에 이주한 한국인들과 그 후손들인데 이들은 민단체, 조총련계, 기타 중립 등으로 나뉘어져 있다. 우리 정부는 1965년 ‘한·일 간의 재일한국인의 대우에 관한 협정’을 체결하여 재일동포들의 안정된 생활 영위와 이들의 법적 지위 향상을 위한 법적 기초를 마련했으며, 일본 내 외국인의 지방 참정권 획득 노력 등 미결문제들의 타결을 위한 꾸준한 외교교섭을 벌이며 이들의 권익 보호를 위해 노력하고 있다.

1945년 광복 이전 중국으로 이주한 동포와 극동시베리아, 사할린 및 중앙아시아 지역으로 이주한 동포들은 그 규모에 있어서 재미동포를 능가하고 있으며, 이들 대부분은 주재국의 다른 소수민족에 비해 높은 문화·교육 수준과 강한 생활력을 보이고 있다. 약 230만 명의 재중동포 중 중국 국적의 동포(조선족)는 약 190만 명으로 추정되는데, 이들은 주로 동북3성(요령성, 길림성, 흑룡강성)에 거주하고 있다.

2000년 이후 조선족 중 다수가 한국, 일본, 러시아, 중국 내 연해도시로 이동하고 있는 추세이며, 중국의 경제발전과 더불어 교육 및 경제적 이유로 중국 대도시로의 한국 국민들의 이주 또한 증가하고 있다.

연해주 지역에 거주하다가 1937년 스탈린의 강제 이주 정책으로 중앙아시아의 불모지에 정착한 고려인은 지역 최초로 벼농사를 도입하여 지역 사회 발전에 기여하는 등 민족 특유의 현지 적응 능력을 발휘한 바 있다. 하지만 1990년 소련 연방 붕괴 후, 일부 독립국가연합(CIS: Commonwealth of Independent States) 국가들이 자국의 민족정체성을 강조하며 소수민족에 대한 경계수위를

높이는 가운데, 상당수 고려인들은 상대적으로 소수민족에 관대한 타 CIS 국가로 재이주해야 하는 시련을 겪었다. 현재 우리 정부는 정착안정화 지원사업 등을 통해 이들 동포들이 현지에 안정적으로 정착할 수 있도록 노력을 기울이고 있다.

더불어 해외 입양, 결혼, 전문기술 분야 취업 및 투자이민 등 다양한 목적으로 이주한 유럽, 중남미, 호주, 뉴질랜드 재외동포들도 현지 환경에 적응하는 생존 능력과 성실성을 발휘하여 안정된 중류층 생활수준을 누리고 있다. 특히 지난 10년간 중동 및 아프리카에 거주하는 동포 수가 100% 이상 증가하면서 한국 동포들의 거주 지역 또한 다양화되었으며, 한국 동포들은 다양한 문화를 가진 거주국 공동체와도 융합하는 건실한 한민족 공동체로 발전하고 있다.

재외동포들은 현재 176개국에 거주하고 있는데, 중국동포 수가 233만 7천여 명(34.3%)으로 전체 동포에서 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이어 미국과 일본 지역이 각각 210만 2천여 명(30.8%)과 91만 3천여 명(13.4%)으로 그 뒤를 따르고 있으며 중앙아시아, 극동시베리아 및 사할린 등 CIS 지역에 53만 8천여 명(7.9%)의 동포가 흩어져 살고 있다. 또한 중국과 일본을 제외한 기타 아주지역에 약 46만 1천여 명(6.8%), 캐나다에 약 22만 3천여 명(3.3%), 유럽 지역에 약 11만 8천 명(1.7%)이 거주하고 있다.

## 제2절 재외동포의 보호와 육성

### 1. 재외동포정책의 추진

재외동포 관련 각종 지원이나 교류사업은 이미 해방 후부터 존재하였으나, 이러한 사업이 체계화된 재외동포정책 아래에서 이루어진 것은 아니었다. 일례로,

제3공화국 당시 해외 이주법을 만들어 이민을 장려하였으나 이것은 재외동포 정책이라기보다는 단순한 이주 정책이었다. 일본 민단에 대한 지원정책도 재외동포에 대한 지원의 성격뿐만 아니라 북한과 경쟁이라는 측면이 더욱 크게 작용한 결과였으며, 오히려 일각에서는 재외동포정책이 해외에서의 반정부 활동을 저지하기 위한 회유책으로 이용되는 등 부정적인 측면이 없지 않았다.

그러나 1988년 서울 올림픽게임을 계기로 재외동포들의 조국에 대한 이미지가 고양됨에 따라, 우리 정부도 당시 경제성장과 정치발전을 이룩한 자신감을 바탕으로 적극적인 재외동포정책을 검토하였다.

1990년대 들어 북방정책의 결과 소련 및 중국과의 외교관계가 정상화되었다. 이에 따라 과거 정부의 재외동포정책의 대상에서 제외되었던 이 지역 거주 재외동포들이 재외동포정책의 대상에 새롭게 포함됨으로써 정부의 재외동포정책은 양적 확대기를 맞이하였다. 한편, 재외동포 사회의 주류를 이루는 세대층이 이민 1-2세대에서 2-3세대로 넘어감에 따라 정부의 재외동포정책에도 세대교체라는 질적 변화를 맞게 되었으며 이에 따른 적절한 대응책이 필요하였다.

이에 따라 정부는 재외동포재단 및 재외공관을 통해 전세계 한인회와의 긴밀한 관계를 유지하여, 동포사회의 변화하는 양상 및 다양한 수요에 부응할 수 있는 효과적인 정책을 개발하기 위해 노력하고 있다. 이러한 노력의 일환으로 동포와의 간담회를 다수 개최하고 있으며, 최근에는 국무총리실 산하 재외동포 정책위원회 및 실무위원회에 재외동포 인사를 민간위원으로 위촉하는 등 동포 사회의 목소리가 정부에 전달될 수 있는 다양한 경로를 마련하고 있다.

## 2. 재외동포정책의 시행

일제의 오랜 강점에서 벗어나 정치·사회적인 혼란 속에 수립된 새 공화국의 행정 체제는 매우 취약한 상태에 있었으나, 재외동포의 보호와 선도·육성시책은

중요 정책 사업으로 추진되었다. 우리 정부는 재외동포 집중 정착지인 미국의 로스앤젤레스(1948년 11월), 중국의 상하이(1949년 11월), 일본의 도쿄, 오사카, 후쿠오카(1949년 1월) 등지에 상주공관을 설치하고, 이어 1년 내에 미국 내 다른 주요 도시에도 총영사관의 개설을 서둘렀다.

당초 한국 재외국민의 대부분은 일종의 특례 신분으로서 일본에 거주하던 재일동포였기 때문에 정부 수립 초기에는 이들의 보호에 역점이 주어졌다. 최대 동포 밀집 지역인 일본 내의 한국인 수는 건국 29년이 경과한 1978년까지 전 재외동포의 반수이상을 차지하고 있었기 때문에 정부는 매년 예산에 이들에 대한 보호와 육성비(교육 보조비)를 특별 계상하였고, 1946년 10월 발족한 재일민단을 통하여 일본 각 민단 조직을 지원하여 왔다. 또한 우리 정부는 재일한국인 사회의 역사적 특수성을 감안하여 이들이 일본인에 준하는 처우를 향유할 수 있도록 취업·교육·사회보장 등 법적 지위의 보호와 향상을 위해 한·일 외교채널을 통한 교섭을 꾸준히 전개해 왔다. 최근 들어서는 일본 내 재일동포의 지방 참정권 획득 운동을 측면 지원하고 있다.

재외동포 단체의 육성 지원과 재일 조총련계, 미국 내 일부 친북한 세력의 선도를 위해 활발한 홍보 활동을 벌이는 외에 이들의 모국 연수 등 모국 방문 사업을 계속 확충해 나가고, 2-3세 성장에 따른 모국과의 유대 강화를 위해 이들의 자녀 한글 교육, 미정착자들의 조기 정착 지원, 모국에 대한 투자 지원 등 많은 사업을 시행하고 있다.

한편으로 우리 정부는 한국의 일방적 국익 추구가 아닌 거주국과의 상호 이익 도모를 위한 재외동포와 거주국 정부·국민 간의 각종 친선단체 설립 지원, 재외동포들의 지역 봉사활동 참가 등을 권장·선도해 나가고 있으며, 마침내 1997년 10월 재외동포재단을 설립하고 체계적이고 종합적인 지원대책을 시행하기에 이르렀다. 또한 정부는 광복절, 전국체전 등 국가 주요 행사에 거의 매년 해외동포를 초청하거나 자발적인 참여를 장려하여 왔으며, 조국의 발전에 따른 모국 연수, 산업 시설 시찰 등을 시행하고 유공 재외동포에 대한 포상을 실시하고 있다.

약 682만여 명에 달하는 재외동포들은 조국 발전에 기여할 수 있는 한국의

소중 자산이며, 21세기 국제화·개방화 시대에 있어 이들의 중요성은 한층 더 강조되고 있다. 따라서 정부는 지금까지 수립된 재외동포정책을 보다 적극적으로 추진해 나가는 동시에 재외동포 사회의 활성화를 위한 지원 방안을 계속 강구해 나가고 있다. 우선 우리 정부는 재외동포들이 거주 지역 내에서 안정된 생활을 영위하고 거주 지역 발전에 기여하여 존경받는 구성원으로서 성장할 수 있도록 지원하고 있으며, 재외동포들이 거주하는 지역의 특성에 맞추어 탄력성 있게 정책을 시행하고 있다. 또한 재외동포들이 한민족으로서 정체성을 유지하는 데 도움이 되도록 한글과 한국 문화의 전수 노력을 강화하는 한편, 중국 및 CIS 지역 외국적동포를 위한 방문취업제 도입(2007년)·실시, 국내 재산권 행사시 제한 완화 등 동포들의 국내 활동 보호 및 권익 신장을 위한 법제도 개선을 지속 추진해 나가고 있다. 특히 재외국민 선거제도는 해외 한국 국적 동포의 정치적 권익을 획기적으로 향상시키는 정책으로서 우리 정부의 재외동포정책 수립 및 시행에 있어 중요한 전환점이 될 것으로 보인다.

### 3. 재외동포재단 설립

#### 가. 재외동포재단의 출범

정부는 재외동포에 대한 종합적이고 일관성 있는 지원 업무를 수행하기 위해 1997년 10월 30일 재외동포재단을 공식 출범시켰다. 재외동포재단은 재외동포들이 민족적 유대감을 유지하면서 거주국 안에서 그 사회의 모범적인 구성원으로 살아갈 수 있도록 이바지함을 기본 목적으로 하고 있다. 재외동포재단은 재외동포 관련 각종 교류사업을 수행하고 재외동포 관련 자료의 조사·연구 사업 및 재외동포 대상 교육·문화 및 홍보 사업을 수행해 나가고 있다. 재외동포재단의 설립으로 외교통상부, 통일부, 교육과학기술부, 문화체육관광부 등 정부 내 여러 부처에 분산되어 있는 재외동포 관련 업무 중 상당 부분을

정부의 재정적 지원 아래 재단이 종합적으로 시행하게 됨에 따라 재외동포에 대한 탄력적·전문적 서비스가 가능하도록 그 기반이 마련되었다.

### 나. 재외동포재단의 주요 사업

재외동포재단은 1997년 10월 설립되어 1998년도부터 본격적으로 사업 시행에 들어갔으며, 2008년도에는 3개 분야 9개 단위 사업을 시행하였다.

첫째, 민족정체성 유지 강화 사업에는 모국어 교육 사업, 모국문화 보급 사업, 차세대 육성 사업 등이 포함되어 있다. 재외동포 사회에서 자생적으로 설립·운영되고 있는 115개국 2,097개 한글학교에 운영비 일부를 지원하였으며, 공간의 제약률 극복하고, 한국어 학습 기회를 확대하는 사이버 한국어강좌 개발·운영 사업을 실시하였다. 그리고 재외 한글학교 교사들의 교수 능력 제고를 위해 현지 교사 연수를 지원하였으며 재외동포 교육 지도자 및 CIS 지역 한국어 교사를 초청, 국내 연수도 실시하였다. 또한 재외동포 예술인들을 국내로 초청하여 국내 관객을 대상으로 코리안 페스티벌(Korean Festival)을 개최하여 좋은 반응을 얻었으며, 정치·경제·사회 전역의 차세대 주역이 참가하여 각종 정보·지식을 공유하고 상호 교류를 통해 참가자 간 멘토십 구축을 목적으로 하는 세계 한인차세대 포럼을 시행하였다.

둘째, 동포 사회 조사 협력 강화 사업에는 조사 연구 사업, 민간단체 협력사업, 홍보(정보화) 사업 등 3개 단위 사업이 포함되어 있다.

재외동포 사회의 정치·경제·사회적 변화추이를 주기적으로 파악하여 동포 관련 정책수립, 학술연구 및 중장기 사업개발 기초 자료로 제공하는 등의 동포 사회 실태 조사 사업을 실시하였다. 아울러 재외동포 관련 국내외 연구기관 및 연구 활동 활성화를 지원하는 동포사회 연구기반 조성 사업을 수행하였으며, 세계한인정치인 포럼을 개최하여 세계 한인 정치인 협의회의 내실화를 기하고, 국내외 정치인들의 네트워크를 공고히 구축하는 등의 성과를 올렸다. 또한 사이버 한민족공동체 구축을 위한 ‘Korean.net’ 운영 사업도 실시하였다.

셋째, 권익 신장 및 역량결집사업에는 지위 향상 및 숙원 사업 지원, 한인회 역량 결집사업, 한상활성화 사업 등이 포함되어 있다. 재외동포 사회 결속과 모국과의 관계 증진 및 정체성 유지의 통로를 확대함은 물론 거주국 내에서 재외동포들의 권익 신장 및 역량 강화에 기여할 수 있는 다양한 동포단체 대상 지원사업을 시행하였다.

또한 전세계 한인회장을 중심으로 거주국 내 한인사회 발전을 위한 역량 결집과 모국과의 유대 증진을 도모하였다. 또한 전세계 한인회 간 상호 교류를 위해 세계 한인회장대회를 개최하여 62개국 433명이 참가하여 정체성 확립과 차세대 교육 등 공통의 관심사를 토론하고, 미래 창조의 기반이 되는 한인 네트워크 확산 구축에 기여하였다. 그리고 업종별 비즈니스 세미나 및 상담회, 기업 전시회, 리딩 CEO 포럼, 영비즈니스리더 포럼 등의 내용으로 이루어진 제7차 세계 한상대회에는 35개국 3,340명이 참가하여 역대 최대 비즈니스 상담 실적을 올렸으며 국내외 경제 단체 간 MOU 체결 및 자매결연 등 다양한 협력 증진 결과를 도출해 냈다.

## 제3절 국민의 해외여행 보호 및 지원

### 1. 영사 업무 기구 정비와 영사망 확대

정부 수립 후 초창기 외무부 내의 영사 업무 기구는 아주국의 교민과의 의전실 여권과였는데, 교민과는 재일동포의 보호와 지원이 주 업무였고 여권과는 여권의 발급과 사증 업무를 담당하였다. 일반 영사 업무는 각 국별로 분장되어 있었다. 그 후 1960년대에 들어와 재외국민의 급증과 이들의 거주국 다변화로 1970년 8월 영사국을 신설하고, 아주국의 교민과를 재외국민과로 개편하고 의전장실의 여권과를 영사국으로 이관하였다. 동시에 영사과를 신설하여 이민·



해외 취업에 관한 업무를 관장하도록 기구를 독립·강화시켰다. 영사국은 다시 1977년 7월 14일 대통령령 8624호로 영사교민국으로 개칭·정비되어 재외국민의 보호·육성, 호적·국적·병적 관리, 각종 심판 서류의 송달, 항공기·선박·선원들의 사고·실종 등 모든 영사 업무를 담당하게 되었다. 1984년부터는 보건사회부로부터 해외 이주 업무를 인수하여, 건전한 이주 풍토의 조성, 이주자의 사후 관리 등 추가업무를 담당할 해외 이주과를 영사교민국 내에 신설하였다. 여권 업무도 1, 2과로 분리, 대민 업무를 원활하게 하기 위하여 별도의 청사로 자리를 넓혔다.

1990년대에 들어와서는 일반 여권의 발급 업무가 시·도에 위임되고 정부 기구가 조정되는 과정에서 영사교민국이 재외국민영사국으로 개칭되었으며, 여권 1, 2과는 여권과로, 재외국민과와 해외 이주과는 재외국민이주과로 통합·정비되었다. 따라서 영사 업무 기구는 1998년 2월 28일 대통령령 15710호에 의거 재외국민영사국 아래 재외국민이주과, 영사과, 여권과 등 3개과로 되었다.

2000년대 들어 한국 국민들의 활발한 해외 진출과 함께 영사 업무의 중요도가 높아졌고, 이러한 추세를 반영하여 2005년 12월 재외국민 영사국을 재외동포 영사국으로, 재외국민 이주과를 재외동포정책과로, 영사과는 영사서비스과와 재외국민보호과로 확대 개편하였다.

아울러 정부는 해외 동포가 밀집 거주하고 있는 지역과 한국과의 통상관계가 긴밀한 우방국의 여러 도시에 연차적으로 영사망을 확대하고 순회영사 활동을 강화하면서 명예총영사를 임명해 왔는데, 2008년 12월 말 현재 총영사관, 영사관, 분관 및 출장소의 설치 현황은 다음과 같다.

#### 〈표 4〉 영사관 설치 현황

	1967	1978	1988	1998	2009
총 영 사 관	13	29	34	32	42
영 사	5	3	1	-	-
분관 및 출장소	-	1	-	4	11

한국의 국력이 신장되고 교역 규모가 커지면서 주한 명예영사의 수도 증가하고 있다. 현재 정부는 국내 유력 인사 중에서 97개국의 명예영사 117명을 인가하고 있으며, 한국 공관이 설치되어 있지 않은 지역의 외국인 유력 인사를 명예(총)영사로 임명(93개국 139명)하여 정부의 통상·영사 업무의 일부를 위임하여 처리하도록 하고 있으며, 이들은 양국 간의 우의 증진과 통상관계 증진에 크게 이바지하고 있다.

## 2. 해외여행 자유화 및 편의 증진

정부 수립 후 국민의 해외여행은 건국 초기의 혼란, 어려운 외환 사정에도 한국 전쟁 등으로 오랫동안 제한적으로 이루어져 왔다. 이에 따라 국제 신분증인 여권의 발급 또한 공무, 상용, 문화, 기술 훈련 등의 목적에 한하여 관계부처의 엄격한 심사 및 제한 부과에 허용되어 온 것이 사실이다. 그러나 수출주도형 경제정책이 등장한 1960년대 이후 해외여행자 수가 증가하기 시작하였으며, 경제발전, 국제수지 흑자 및 그에 따른 국력 신장으로 해외여행 자유화 여건이 성숙하였다.

이에 따라 단계적인 정부의 개방 확대 조치가 취해져 1981년에는 해외여행 추천제를 원칙적으로 폐지하고 복수여권 발급 원칙을 도입하였다. 1987년에는 상용·문화여권의 신청 요건 완화, 관광 허가 연령의 확대가 이루어졌으며, 1988년에는 관광 연령의 40세 이상으로 확대, 부부 동반 동시 여행 제한 완화, 상용여권의 복수여권 발급 원칙이 이루어졌다.

나아가 1989년부터는 정부의 개방 의지에 따라 병역 미필자 등 해외여행 제한자를 제외하고는 해외여행의 전면적 자유화를 시행하고 있으며, 복수여권 발급, 여권 유효 기간의 상한 조정(3년에서 5년으로), 여행 목적의 기재 폐지 등이 단행되어 해외여행 자유화정책을 뒷받침하고 있다. 또한 1990년대에 들어와서는 국민의 기본권을 제약하는 귀국 서약제도를 폐지하고, 일반여권의 발급 업무를 서울시 6개 구청 및 각 광역시·도 지방자치 단체에서도 대행(2008년 현재 168개소)하도록 함으로써 국민의 편의 증진을 도모하고 있다.

이와 더불어 정부는 한국 여권의 대외 신뢰도를 제고하기 위해 여권의 보안성을 지속적으로 강화하여 왔으며, 특히 2008년 여권 위·변조 방지 기능을 극대화한 전자여권의 발급을 개시하였다. 이는 궁극적으로 한국 국민이 보다 편리하게 해외를 여행할 수 있도록 하기 위한 것이다.

한편, 정부는 국민의 해외 진출 증가와 국력 신장에 따라 지속적으로 사증면제 협정 체결을 확대해 가고 있다. 정부 수립 후 1960년 필리핀과 최초의 사증수수료 면제협정을 체결한 후, 2008년 11월 미국 비자면제 프로그램에 가입하는 등, 2008년 12월 현재 총 88개국과 사증면제협정을 체결하여 이들 국가의 국민에 대한 무사증 출입의 편의를 제공하고 있을 뿐만 아니라 한국 국민의 해외 진출 확대에도 크게 기여하고 있다. 앞으로도 한국 국민들이 다수 진출해 있는 국가들 및 지역들을 대상으로 비자면제협정 체결 및 출입국 절차 간소화를 지속적으로 추진할 것이다.

### 3. 재외국민 보호를 위한 대책

과학기술과 통신의 발달이 공간의 제약을 줄이는 데 기여함에 따라, 세계 각국 간 무역, 교류와 더불어 한국 국민의 해외 진출도 빠른 속도로 증가하고 있다. 1987년 200만 명에 불과하던 재외동포는 20년 사이에 비약적으로 늘어, 2008년 말 현재 약 682만 명에 육박하며 해외여행객은 연간 1,300만 명에 달하고 있다.

한국 국민의 해외 진출이 확대되면서 해외 사건·사고 발생건수도 증가 추세에 있으며 2008년 한해에만 5,200여 명의 재외국민이 폭행·절도·사기 등 각종 범죄에 연루되었다. 이와 같이, 재외국민보호 수요가 폭발적으로 증가함에 따라, 한국 국민의 안전한 해외여행과 체류를 위한 정부의 역할이 부각되고 있다. 정부는 사건·사고 예방과 대응의 두 축을 바탕으로 재외국민 보호정책을 수립·시행 중이다.

외교통상부는 재외동포와 여행객에게 해외 안전 정보를 제공하기 위하여 1992년부터 여행국별 유의사항을 수록한 홍보 책자를 발간하고 있다. 특히

2007-2008년에는 지역별 안전 정보를 집대성한 『유럽 안전여행가이드』, 『중국·동남아 안전여행가이드』, 『미주·대양주 안전여행가이드』, 『중동·아프리카 안전여행가이드』(총 4권)를 출판하여 시민과 유관 단체의 큰 호응을 받기도 하였다.

또한 1990년대 말 인터넷이 보급되기 시작하자 2000년대 초 외교통상부 홈페이지에 ‘해외여행 유의 국가란’을 운용하였다. 특히 2004년 12월에는 ‘해외안전여행 홈페이지(www.0404.go.kr)’가 개설되어 각국의 안전 정보를 보다 신속히 국민에게 전달할 수 있게 되었다. 이와 같은 사건·사고 예방정책은 해외 체류 한국 국민의 생명·신체·재산보호에 크게 기여한 것으로 평가된다.

상술한 예방정책은 정부가 선제적으로 구상하여 시행 중인 재외국민 보호정책 들이기 때문에, 2000년대 들어 몇몇 대형사건·사고의 대응 및 평가 단계에서 각종 정책이 도입·발전되기도 하였다. 그 대표적인 사례로 이라크 김선일씨 피살 사건, 아프가니스탄 피랍 사건, 마부노호 등 해상 피랍 사건을 손꼽을 수 있다. 이러한 사건은 각종 재외국민 보호정책의 도입, 시행의 계기가 되었을 뿐만 아니라, 정부의 재외국민 보호 역할·범위·책임·한계에 대한 근원적인 질문을 제기하고 있다.

2004년 6월 이라크에서 김선일씨가 무장 단체에 의해 피살되는 비극적인 사건이 발생하였다. 당시 외교부는 아국인 피랍 사실을 사건 발생 후 보름이 지나도록 파악하지 못했으며, 협상에서도 별다른 역할을 하지 못했다는 국민들의 비판에 직면하였다. 김선일씨 피살 사건이 발생함에 따라, 재외국민 보호를 위한 정부의 보다 적극적인 역할이 요구되었다.

김선일씨 피살 사건을 계기로, 외교통상부는 2004년 여행경보제도를 도입하였다. 여행경보제도는 세계 전역의 안전 경보 단계를 ‘여행유의’, ‘여행자제’, ‘여행제한’, ‘여행금지’의 4단계로 구분하여 한국 국민이 해외 방문국 실정에 맞는 안전 대책을 수립하는 데 도움을 주고 있다. 제도가 널리 알려지면서 많은 국민들이 여행경보 단계가 높은 위험 지역으로의 여행을 자제하고 있으며, 여행 업계에서는 여행경보 3단계(여행제한) 지역 여행 상품 판매를 중단하는 등 제도의 효과가 점차 확대되고 있다.

아울러 해외 사건·사고를 신속히 접수하기 위해 2005년 4월, 사건·사고 처리는 물론, 여권·해외 이주·영사 확인 등 영사 업무 전반에 대한 민원상담을 24시간 상시 제공하는 ‘영사콜센터’를 개소하였다. 영사콜센터는 2008년 한해에만 24만 4천여 건의 전화문의를 접수하였으며 인지도가 높아지면서 이용자 수도 매년 증가하고 있다.

이와 함께 아국인 해외 피랍 등 중대 사안에 보다 신속하고 효율적으로 대응하기 위해, ‘신속대응팀(2005년 4월)’과 ‘영사협력원(2007년 3월)’ 제도를 도입하였다. 사전 훈련을 받은 본부 직원으로 구성된 신속대응팀은 대형사건·사고 등 긴급 상황 발생 시, 현지에 급파되어 상황 파악 및 주재국 협조 등 역할을 수행한다. 신속대응팀은 2008년 12월 현재 아프가니스탄 피랍(2007년), 소말리아 피랍(2008년) 등 총 16회에 걸쳐 파견되었다. 또한 자격을 갖춘 교민을 영사협력원으로 위촉하여 공관 원격지 또는 미상주 지역에서 초기대응 등 일부 영사 업무를 수행토록 하는 영사협력 제도를 운영하여, 각종 사건·사고에 기민하게 대응하고 있다. 2008년 현재 44개국에서 95명의 영사협력원이 활동 중이다.

김선일씨 사건이 재외국민 보호를 위한 국가의 의무를 부각시킨 것과 달리, 2007년 6월에 발생한 아프가니스탄 피랍 사건은 안전의식이라는 국민 개개인의 의무가 갖는 중요성을 깨닫게 하는 사건이었다. 사건 당시, 외교통상부는 아프가니스탄 지역을 여행 경보 4단계인 여행금지국가로 이미 지정하였으나 교회 신도 23명은 이를 간과하고 아프가니스탄을 방문하여 탈레반 세력에게 납치되었으며, 결국 2명이 피살되었다. 이 사건은 스스로 보호하지 않는 국민 개인의 안전은 정부가 막대한 국익의 손실을 감수하면서 보호해야 하는가에 대한 근본적인 의문을 제기하였다.

아프가니스탄 피랍 사건을 계기로 외교통상부는 여권법을 개정하여 2007년 8월, 아프가니스탄, 이라크, 소말리아를 법적인 여행금지국가로 지정하였다. 여권 정책 심의위원회에서 정기적으로 여행금지국 지정 여부를 심사하고 있으며, 2008년 12월 현재 위의 3개국이 여행금지국가로 지정되어 있다.

한편, 2006년 4월 동원호 피랍 사건을 필두로, 마부노호(2007년 5월), 골든 노리호(2007년 10월), 브라이트루비호(2008년 9월), 켈스타비너스호(2008년 11월) 등 한국 선박이 해상에서 피랍되는 사건이 연이어 발생하였다. 해상 피랍 사건에 대해 정부는 피랍 사건 해결에 대한 선주의 일차적인 책임, 정부의 불법 단체와의 협상 불가 등 국제적으로 확립된 기본 원칙에 입각하여 피랍 선원이 신속하고 안전하게 석방될 수 있도록 선주의 협상을 지원하였다.

아울러 정부는 2009년 2월 4,000톤급의 문무대왕함을 해적 출몰 지역인 아덴만에 파견할 계획이며, 이를 통해 해적으로부터 한국 선원과 선박을 보호함과 동시에 해적퇴치 및 국제 안전수로 확보를 위한 국제사회의 노력에 더욱 적극적으로 동참할 예정이다.

소말리아 해적에게 피랍된 마부노호 사건(2007년 5월 15일-2007년 11월 4일) 등 일련의 선박 피랍 사건을 거친 경험을 바탕으로 2008년 12월 『선박 피랍 사건 대응매뉴얼』을 발간하여 향후 유사사례 발생 시 신속하게 대응할 수 있는 기반을 마련하였다.

외교통상부는 위와 같은 재외국민 보호제도의 효과를 극대화하기 위해 여행 준비 단계부터 귀국 시까지의 각종 보호제도를 일목요연하게 재구성한 통합 영사서비스 시스템을 준비하고 있다. 통합 영사서비스 시스템 구축이 완료되면 해외 여행객이 출국 전 해외 안전 정보 파악, 여행 중 사건·사고 대응 등을 위한 정부 서비스를 보다 쉽게 제공받을 수 있게 되어 한국 국민의 해외 안전 보호에 더욱 기여할 것으로 기대된다.

또한 외교통상부는 향후 재외국민 보호정책을 추진함에 있어 기업·시민 단체 등 민간 부문과의 협력강화가 긴요한 것으로 판단하고 있다. 그 일환으로 해외 위험 지역에 진출한 한국 기업의 안전한 기업 활동을 위해 현지 안전정보를 제공하고 유사시 대응 체제를 구축하는 ‘해외안전민관협의체’의 연내 발족을 추진 중이다. 우리 정부는 앞으로 해외에 체류하는 한국 국민을 보호하는 데 더욱 큰 주안점을 두고 재외국민 보호에 정진해 나갈 것이다.