

정책연구 2024-11

# 재외국민 주민등록제도 개선방안 연구

이재용 · 김수동



## 참여연구진

저 자 이재용, 김수동

연구진 연구책임자 이재용 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
공동연구원 김수동 | 한국지방행정연구원 부연구위원

## 연구요약

### □ 연구배경 및 필요성

- 재외국민 국내거소신고제도 폐지(2016년 7월)에 따라 재외국민 대상의 주민등록제도가 개편됨
- 국외출생자, 국내 주소지가 부존재하는 국외거주자의 경우 주민등록번호가 부여되지 않으며, 이에 따라 선거권, 교육권, 금융거래, 행정서비스 등의 제한으로 인한 불편이 발생함
- 재외국민 주민등록제도와 관련된 주요 쟁점은 재외국민의 행정서비스 수혜 및 주민등록번호 부여와 관련 제도 개선 등과 관련됨
  - 헌법 제2조 제2항에 따른 보호 대상인 재외국민의 행정서비스 제공의 편의성을 어떻게 제공할 것이며, 어느 범위까지 제공할 것인가?
  - 주민등록번호가 부여가 안되는 경우, 제공되지 못하는 행정서비스의 불편함이 무엇인가?
  - 재외국민 주민등록제도의 개선과 관련하여 법률적으로 검토되어야 하는 법률의 범위와 개정 수준은 무엇인가?
  - 재외국민에 대한 주민등록번호 부여시, 주민의 개념에 대한 법률상 상충되는 부분 및 주소지의 문제 등 개선이 필요한 사항이 무엇인가?
  - 재외국민 주민등록제도 개선과 관련된 정책개선 사항은 무엇이며, 관련하여 입법이 필요한 사항인가?

### □ 연구목적 및 방법

- 본 연구의 목적은 재외국민 등록제도 및 주민등록제도의 주요 이슈 검토와 함께 문제점 및 관련 현안을 진단하고, 현행 제도 개선에 따른 파급효과 분석을 통해 구체적인 정책 방안을 도출하는 것임

- 본 연구는 재외국민 주민등록제도와 관련한 ① 일반현황 및 쟁점 분석, ② 재외국민 주민등록제도 관련 법제도 분석, ③ 재외국민 주민등록과 서비스 수혜 문제점 분석, ④ 재외국민 주민등록제도 개선 방안 도출, ⑤ 재외국민 주민등록제도 개선을 위한 입법 및 개정 방안 도출로 구성됨
- 자료수집 및 분석은 문헌연구, 전문가 자문회의 등을 통하여, 정책제언의 도출은 문헌연구, 전문가 자문회의 등을 활용하여 진행함

## □ 재외국민 주민등록제도 현황

- 재외국민에 대한 정의는 「재외동포기본법」, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(약칭: 재외동포법)」에 명시되어 있음
- 「주민등록법」 제6조에 따르면, 재외국민 주민등록의 대상은 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람으로 보고 있음
- 그 외 「재외국민등록법」, 「재외국민보호를 위한 영사조력법」, 「재외국민의 교육 지원 등에 관한 법률」 등에서 재외국민을 정의하고 있음
- 주민등록번호는 주민등록법 시행규칙 제2조에 의거하여 13자리의 체계를 사용하며 개인별 1개의 번호가 부여되는 유일성, 기 사용된 번호의 재사용이 불가능한 전속성을 가지는 특징을 가짐
- 현재 주민등록제도는 정부에서 주민등록법 제1조에 의거하여 주민 개개인별로 부여하는 의무적, 강제적 성격이 강한 필수 등록제도임
  - 정부는 주민등록법을 통하여 국민에게 주민등록번호를 부여하여 국가정책 집행시 수여 대상자 범위를 결정하는 기준으로 활용하고 있음
- 재외국민의 국내생활의 불편해소를 위해 재외국민 주민등록제도를 2015년 2월 주민등록법 제10조의2항에 신설하였으며, 15년 2월 이후 국외이주자는 주민등록을 말소하지 않고 행정상 관리주소 이전을 통한 주민등록번호 재발급이 가능하며, 15년 2월 이전 국외이주자 중 주민등록이 말소된 자의 경우 30일

이상으로 입국시 주민등록 재등록 신고, 기존 주민등록번호가 없는 자는 신규 등록을 통하여 주민등록을 부여하고 있음

#### □ 주민등록 대상 재외국민의 범위

- 2015년 1월 22일 재외국민주민등록제도의 시행으로 인해 일단 주민등록이 된 대한민국 국민은 대한민국 국적을 유지하는 한 해외 체류 여부와 관계없이 주민등록을 유지하되, 일반 주민등록이 아닌 재외국민 주민등록으로 변경되어 관리됨
- 재외동포 중 대한민국 국적을 보유하고 있는 재외국민은 약 247만명으로 전체 재외동포 중 약 34.9% 수준임

#### □ 재외국민의 주민등록 제도 개선과 재외국민 유형 분류

- 재외국민은 「재외동포기본법」, 「재외동포법」을 통해 정의할 수 있으며, 대한민국 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자를 의미함
- 주민등록 대상 재외국민의 경우 2015년 1월 22일 재외국민주민등록제도의 시행에 따라 주민등록이 된 대한민국 국민은 대한민국 국적을 유지하는 한 해외 체류 여부와 관계없이 주민등록을 유지하되, 일반 주민등록이 아닌 재외국민 주민등록으로 분류되어 관리됨
- (2015.1.22. 이전 이주자) 2015년 1월 22일 이전에 해외 이주의 목적으로 해외에 체류하여 주민등록이 말소된 대한민국 국민은 주민등록을 신청할 수 있으나, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나 (재외국민주민등록), 영주귀국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자주민등록)
- 2015년 1월 22일 이전 국외로 이주(또는 국외에서 출생)한 후 영주귀국 의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민은 영주귀국 의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민의 경우 주민등록 대상에서 제외됨

- (2015.1.22. 이후 이주자) 2015년 1월 22일 이후 주민등록 이력이 없이 국외로 이주(또는 국외에서 출생)한 후 영주귀국 의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민의 경우 주민등록 대상에서 제외됨
- (해외출생자) 주민등록이 없는 상태에서 해외 이주의 목적으로 해외에 체류하게 된 대한민국 국민(예. 국외출생자)도 주민등록을 신청할 수 있으나, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나(재외국민 주민등록), 영주귀국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자주민등록)
- 해외 이주의 목적 없이 해외에 체류하게 된 주민등록 이력이 없는 대한민국 국민도 국내에 입국하여 주소나 거소를 가지지 않는 경우에는 주민등록 대상에서 제외됨

#### □ 재외국민 행정서비스 이용과 주민등록번호의 연계성

- 한국 휴대전화가 없는 재외국민의 경우 온라인 신원확인 불가로 인해 국내 온라인 서비스 및 관련 행정서비스 이용에 제한이 발생됨
  - 온라인 신원 확인, 공동인증서 발급(재외공관 대면 방문 발급)을 위해서는 재외공관을 방문하여 처리해야 된다는 점 등 사회적 비용의 문제가 제기됨
  - 현재 주요 행정서비스의 인증 체계는 주민등록번호를 이용한 본인 인증을 거치도록 되어 있어, 재외국민도 관련 서비스를 이용하기 위해서는 주민등록 번호의 발급이 필요한 상황임
- 재외국민의 경우, 주민등록번호가 기발급되어 가지고 있는 경우와 주민등록 번호가 없는 재외국민으로 구분되며, 다시 주민등록번호가 있는 경우에도 말소가 된 경우와 유지되고 있는 경우로 구분됨
  - 재외국민의 주민등록번호 발급을 위해서는 국내 입국 후 주민등록번호를 발급받아야 하는 점에서 국내입국이 없었던 해외체류 재외국민이나 해외 출생자 등의 경우에는 신규등록의 필요성이 존재함

## □ 재외국민의 서비스 수혜 및 쟁점

- (의료서비스 관련) 주민등록번호 발급 제한의 문제와 법적 규제 강화에 따른 건강보험 혜택의 제한, 건강보험 적용의 불균형, 가입요건의 복잡성, 체납에 따른 연계적 불이익, 관리공백과 혜택의 불일치 문제 발생
- (복지서비스 관련) 복지서비스 접근 및 이용서비스의 다양성 한계, 긴급지원비 등 적용 기준의 제한, 재외국민 보호의 필요성과 보호조치의 미흡, 복지서비스 정보 부족과 검색의 한계 등의 쟁점이 도출됨
- (선거권 관련) 재외국민 선거권의 실효성, 투표방식의 한계, 선거권 부여 대상의 적정성, 지방선거의 선거권, 선거 교육 및 홍보 부족 등의 문제가 나타남

## □ 재외국민 주민등록제도 개선 방안 및 입법 방안

- 재외국민 주민등록제도의 개선 필요성은 의료, 복지, 온라인 행정서비스, 선거와 관련한 신분확인을 주민등록을 기반으로 한다는 점에서 제도 개선의 검토가 필요함
- 본 연구는 재외국민 대상 주민등록제도의 개선 방안을 논의하기 위해 재외국민의 유형을 2015년 1월 22일 이전 또는 이후 이주자, 해외출생자로 구분하고, 이와 함께 주민등록 이력의 유무를 고려함
- 2015년 1월 22일 이전 이주자(주민등록말소 이주자)의 경우 입국 전 재등록, 본인 외 위임자를 통한 재등록 과정 등의 절차가 복잡하여 관련하여 제도적으로 절차를 간소화하는 것이 필요하며, 해외에서도 주민등록을 재등록 할 수 있는 방안이 필요함. 30일 이상 거주 목적으로 입국하는 재외국민의 경우 출입국 관리소를 거치기 때문에, 이들을 대상으로 주민등록 확인 후 주민등록 재등록을 원하는 경우 입국과 동시에 신청할 수 있는 방안도 고려할 수 있음
- 2015년 1월 22일 이전 이주자(주민등록 비전산 이주자)의 경우 입국하여 신규 등록을 실시하여야 하며, 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 발급 방안이

고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하여 발급이 가능하도록 개선이 필요함

- 2015년 1월 22일 이후 이주자(주민등록 무이력 이주자)의 경우 입국하여 신규 등록을 실시하여야 하며, 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 발급 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하는 방안을 검토할 수 있음
- 해외출생자(국내 미입국 해외출생자)는 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 부여 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하거나, 일본의 사례와 같이 부모의 최종 국내 주소지를 활용하여 부여가 가능함
- 재외동포청에서는 주민등록번호와 같이 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 재외국민용 별도 고유식별번호 체계의 구축을 추진하고 있음
  - 현행 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 별도의 고유식별번호 체계의 구축이 필요함
    - 13자리 번호체계 중 앞자리는 현재 주민등록번호, 외국인등록번호와 동일하게 생년월일 표시
    - 뒷자리는 7자리체계로 맨 첫 자리는 외국인 등록번호와 동일하게 5~8번을 활용하여 재외국민용 번호체계 설정 방안 마련 필요
    - 이 경우 관련 법제도 개정 소요가 없으며, 기존 체계 내 개발이 가능하다는 장점이 있음
- 주민등록번호 부여시 주민등록법, 주민등록법시행령, 재외국민등록법, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 개정이 필요함
  - 특례규정 신설을 통한 개정사항을 검토하였으며, 시장, 군수, 구청장에게 재외국민등록사무처리에 대한 특례규정을 신설하고, 주민등록법 제7조의



5와 같이 주민등록의 필요성을 심사할 수 있는 행정안전부 산하에 재외국민의등록사무처리에 관한 사항을 심사, 의결하기 위해 위원회를 설치하는 방안을 검토할 수 있음

- 주민등록법 및 동법 시행령 개정을 통한 신고요건 및 신고사항, 발급방법, 발급주체, 주민등록번호 등의 개정사항을 검토할 수 있으며, 관련하여 사무위임에 대한 논의 및 제도적인 개선이 필요함
- 재외국민등록법에서 등록대상, 등록공관 및 등록사항에 대한 개정사항을 제시하였으며, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률에서는 주민등록번호 개정사항을 검토함



# 목 차

## 제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 필요성 .....	3
1. 연구배경 .....	3
2. 연구의 필요성 .....	5
제2절 연구목적 및 방법 .....	10
1. 연구 목적 .....	10
2. 연구 내용 및 방법 .....	10

## 제 2 장 재외국민 주민등록제도 현황 및 쟁점 분석

제1절 재외국민의 법률상 정의 및 범위 .....	15
제2절 주민등록제도 의의와 재외국민 등록 제도 .....	18
1. 주민등록제도의 이해와 필요성 .....	18
2. 재외국민 등록 제도 .....	28
제3절 재외국민 현황 .....	33
제4절 소결 및 시사점 .....	45

## 제 3 장 재외국민의 주민등록과 서비스 수혜, 대체 수단 현황 분석

제1절 재외국민의 주민등록과 서비스 이용 현황 및 쟁점 분석 .....	51
1. 주민등록번호 사용 현황 .....	51

2. 재외국민 주민등록과 의료 및 복지서비스, 선거권 .....	56
제2절 주민등록번호 대체 수단 현황 및 문제점 분석 .....	68
1. 주민등록번호 대체 수단 검토 .....	68
제3절 소결 및 시사점 .....	76

#### 제 4 장 재외국민 주민등록제도 개선을 위한 정책 및 입법 방안

제1절 재외국민 주민등록제도 개선 및 입법 방안 도출 개요 .....	83
제2절 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안 .....	86
1. 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안 .....	86
2. 제도별 재외국민 불편 개선 방안 .....	91
제3절 재외국민 유형별 주민등록제도 개선을 위한 입법 방안 .....	94
1. 주민등록제도 개선을 위한 입법 필요성과 문제점 검토 .....	94
2. 주민등록제도 개선을 위한 입법 방안 도출 .....	95
제4절 소결 및 시사점 .....	102

#### 제 5 장 결론 및 제언

제1절 결론 .....	109
제2절 시사점 및 정책 제언 .....	114
1. 주요 시사점 .....	114
2. 정책제언 .....	115

【참고문헌】 .....	119
--------------	-----

## 표 목차

표 1-1	공공·민간 부문 온라인 서비스 인증 방식 현황(2022년)	4
표 2-1	재외동포기본법 목적 및 정의	15
표 2-2	재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 목적 및 정의	16
표 2-3	주민등록법에서의 재외국민 정의	16
표 2-4	재외국민 보호를 위한 영사조력법에서의 재외국민 정의	17
표 2-5	재외국민의 교육지원 등에 관한 법률에서의 재외국민 정의	17
표 2-6	기류제도와 주민등록제도 비교	21
표 2-7	주민등록법 연혁	23
표 2-8	재외국민등록제도 및 재외국민주민등록제도 비교	31
표 2-9	거주자격별 해외동포 현황(명)	33
표 2-10	2024년 한국 체류가 없었던 재외국민의 국가별 현황	36
표 2-11	재외공관 공동인증서 발급서비스 통계현황	40
표 2-12	재외공관 공동인증서 발급서비스 월별 발급 현황	41
표 2-13	공동인증서 발급서비스 지역별 발급 현황(2024년)	41
표 3-1	주민등록번호의 필요 영역	52
표 3-2	개인정보보호법상 주민번호 수집이 허용되는 경우	53
표 3-3	주민등록번호가 표기되는 증서 현황	53
표 3-4	연도별 재외국민 및 외국인 건강보험 적용인구 현황	58
표 3-5	재외국민 선거권 행사 범위	64
표 3-6	재외국민 행정서비스 이용의 쟁점사항	67
표 4-1	주민등록제도 개선과 관련한 재외국민 유형 구분	84
표 4-2	재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안	90
표 4-3	주민등록법에 따른 주민등록 대상자	95
표 4-4	가족관계등록법 제4조의 2 및 제88조	96
표 4-5	주민등록법 개정 제안(사무 처리)	97
표 4-6	정비 조문 제안	97

표 4-7   주민등록법 개정 제안(권한 위임) .....	100
표 5-1   주민등록제도 개선과 관련한 재외국민 유형 구분 .....	112
표 5-2   재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안 .....	112

## 그림 목차

그림 1-1   연구 체계도 .....	11
그림 2-1   주민등록번호 구성체계 .....	19
그림 2-2   해외출생자 출생신고 현황(건) .....	34
그림 2-3   재외국민 2024년 연령대별 비중 현황(%) .....	35
그림 2-4   2024년 기준 국내 미체류 재외국민 연령대별 비중 현황(%) .....	38
그림 2-5   2024년 기준 국내 미체류 일본 재외국민 연령대별 비중 현황(%) ...	39
그림 2-6   2024년 공동인증서를 발급한 재외국민 연령대별 비중 현황(%) .....	43
그림 3-1   제1차 재외국민보호기본계획 .....	60
그림 3-2   재외국민 선거권 도입 연혁 .....	63
그림 3-3   CI 생성과정 .....	71
그림 3-4   CI와 연계한 대체수단의 확장 .....	72
그림 3-5   현행 주민등록번호 및 외국인 등록번호 체계 .....	74





# 제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 필요성

제2절 연구목적 및 방법



# 01 서론

## 제1절 연구배경 및 필요성

### 1. 연구배경

#### □ 주민등록제도 특징

- 주민등록제도 또는 개인별 주민등록번호 부여는 국가별로 시행되고 있으며, 일반적으로 보편성과 개인 식별 기능을 중심으로 설계되어 있음(이경은·유자영, 2024)
- 일반적으로 한국의 주민등록번호는 출생신고의 완료에 따라 발급되며, 특정 개인의 신원을 확인하기 위한 개인 식별 기능을 수행함
  - 한국에서는 신생아 출생 시 등록기준지의 시(구)·읍·면의 장에게 출생신고를 바탕으로 가족관계등록부 및 주민등록부의 등록이 완료되면서 해당 개인에 대한 주민등록번호가 부여됨
  - 이에 따라 한국의 주민등록번호는 일종의 개인식별번호(Personal Identification Number)로서 유일성(부여 대상자 간 중복되지 않음), 종신성(개인의 일생동안 변하지 않음), 전속성(한 번호가 개인에게만 부여됨) 등의 특성을 지님(송희준 외, 2007)
- 주민등록번호는 전술한 보편성 및 개인 식별 기능의 강점이 있으므로 본인 확인을 위한 수단으로 온라인 및 오프라인에서 폭넓게 활용되고 있음
  - 공공 및 민간의 서비스 이용 시 주민등록번호 및 주민등록번호 기반의 대체 수단을 활용한 본인확인 및 인증 요구가 일반적임
  - 각종 신청서 서식에는 통상적으로 주민등록번호를 기재하도록 하고 있으며, 본인확인 과정에서는 주민등록증 또는 주민등록번호를 기반으로 발급되는 신분증(운전면허증 등)을 사용하고 있음

- 또한 온라인 회원가입 과정에서는 실명 확인과 중복가입 확인, 그리고 성인 인증 등을 위해 주민등록번호나 이를 기반으로 발급되는 대체 수단이 일반적으로 활용됨
- 온라인 서비스 이용을 위한 대체 수단은 휴대전화 또는 전화, 아이핀(I-PIN), SNS 로그인, 전자서명 등이 있으며, 공공 및 민간 부문 온라인 서비스 이용 시 요구하는 인증 방식의 차이가 나타남
  - 2022년 개인정보보호 및 활용 조사 결과에 따른 공공 및 민간의 온라인 서비스 이용 시 필요한 개인 인증 방식 현황은 다음과 같음(개인정보보호위원회·한국인터넷진흥원, 2023)

| 표 1-1 | 공공·민간 부문 온라인 서비스 인증 방식 현황(2022년)

구분	공공(%)	민간(%)	주민등록번호 기반 여부
휴대전화 인증	85.7	73.7	Y
전화 인증	-	22.2	Y
민간 I-PIN	50.8	-	Y
전자서명	18.9	-	Y
주민등록인증	-	20.4	Y
소셜로그인 인증	-	8.3	Y

출처: 개인정보보호위원회·한국인터넷진흥원(2023) 수정 인용

- 전술한 바와 같이 온라인 서비스 이용을 위한 대체 수단의 형태 및 방식은 다양하지만 모두 주민등록번호를 기반으로 하므로, 이는 본인 확인을 위해서는 반드시 주민등록번호가 필요함을 의미함

#### □ 재외국민 주민등록번호 (미)부여와 관련한 문제점

- 재외국민 국내거소신고제도 폐지(2016년 7월)에 따라 재외국민 대상 주민등록증 발급 체계가 개편되었음
- 재외국민 주민등록이란 외국의 영주권을 취득(영주할 목적으로 외국에 거주자 포함)했거나 '15.1.22. 이후에 국외로 이주하는 대한민국 국민을 재외국민으로 등록하고, “재외국민”이 표기된 주민등록증을 발급하는 것임

- 거소신고증을 소지하고 있는 재외국민은 '16.7.1.부터 거소신고증의 효력이 상실되어 주민등록증을 발급하도록 하고 있음
- 국외출생자, 국내 주소지가 부존재하는 국외거주자의 경우 주민등록번호가 부여되지 않으며, 이에 따라 선거권, 교육권, 금융거래, 행정서비스 등의 제한으로 인한 불편이 발생함
- 사회보장 차원에서 사회보험의 경우 국외 이주 시 자격을 상실하며, 공공부조는 60일 초과 또는 90일 이상 외국 체류 시 지급이 정지되며, 사회복지서비스는 90일 이상 외국 체류 시 지급이 정지됨
  - 현재 「사회보장기본법」 제3조에서 정의하고 있는 사회보장은 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말함
  - 해당 사회보장 지원의 경우 재외국민 주민등록이 등록된 자에 한해 지원되고 있으며, 주민등록이 없는 재외국민의 경우 서비스에 제한이 있음
- 재외국민 선거제도는 2007년 헌법재판소가 재외국민에게 선거권을 부여하지 않는 「공직선거법」에 대해 선거권, 평등권을 침해한다고 보고 헌법불합치 결정을 내리면서 선거제도가 도입됨
  - 참정권 확대와 권익 향상 등의 긍정적 측면을 가지는 반면, 재외국민 선거제도 도입 과정에서 선거의 공정성이나 선거관리의 안정성 등이 문제로 제기되었음

## 2. 연구의 필요성

### □ 재외국민 대상 주민등록 부여

- 주민등록번호를 부여받지 못했다고 해서 대한민국 국민이 아니라는 것은 아니지만, 일반적으로 주민등록번호가 부여되지 않는 경우 동일 국민으로 인식하지 않는 문제도 발생함(리경숙, 2017)

- 주민등록번호를 부여받지 않은 대상에는 외국인, 한국 국적 외 국적을 보유한 재외동포, 한국 국적을 보유한 재외국민 등이 포함됨

○ 재외국민에 대한 이해는 법령에 따라 차이를 보임

- 재외국민등록법상 재외국민의 유형에는 ① 재외국민 영주권자, ② 해외 출생자, ③ 일반 체류자(90일 이상) ④ 유학생이 포함됨
- 주민등록법상의 재외국민은 재외국민 영주권자를 의미하며, 해외체류 신고를 하고 출국한 일반체류자 및 유학생은 국내 국민과 동일하게 인식함

○ 재외국민 중에는 주민등록번호가 부여되지 않는 경우가 존재함

- 주민등록법은 ‘30일 이상 거주할 목적’으로 그 관할 구역에 ‘주소나 거소를 가진 자’에 대하여 주민등록을 하도록 규정하고 있음
- 동법 제6조 제3호에서는 재외국민에 대하여 규정하면서, 주민등록이 말소되었거나, 주민등록이 없었던 재외국민이 ‘귀국 후’ 재등록 또는 최초등록 신고를 하는 경우에 주민등록을 하도록 함으로써 재외국민의 국내 입국 및 거주를 주민등록의 요건으로 하고 있음
- 현재 해외 체류 중인 한국 국적의 해외출생자에게 부여되는 주민등록번호는 뒷자리가 특정되지 않으며(남자의 경우 3000000, 여자의 경우 4000000로 부여됨), 법적인 효력을 가지지 않음
- 따라서 해외에서 출생한 한국 국적의 국민이라 할지라도 한국에 입국하여 주민등록상 주소를 가진 때에 그 거주지의 세대주나 세대를 관리하는 자 또는 세대주의 위임을 받은 세대주의 배우자, 세대주의 직계혈족, 세대주의 배우자의 직계혈족, 세대주의 직계혈족의 배우자의 주민등록신고에 의하여 주민등록번호가 부여되며, 이 경우에도 출생자의 입국사실이 확인되어야 함
- 해외 체류 중인 해외출생자의 주민등록을 하기 위해 국내 방문 시 여권은 단수여권(1년의 유효기간 내에 1회(왕복)에 한하여 사용 가능한 여권)이 발급되며, 주민등록 후 새 복수여권을 발급 받아야 함
- 해외에서 자녀 출산 시 출생신고는 가능하나, 자녀의 주민등록번호를 발급 받을 수 없어 각종 행정서비스 이용에 제약이 발생하며, 출생신고는 대법원장이 관장하는 국가사무인 반면, 주민등록은 시·군·구의 자치사무로 국가기관에 위임이 가능한지 심도있는 검토가 필요함

## □ 재외국민 주민등록제도 관련 주요 쟁점

- 헌법 제2조 제2항에 따른 보호 대상인 재외국민의 행정서비스 제공의 편의성을 어떻게 제공할 것이며, 어느 범위까지 제공할 것인가?
- 주민등록번호가 부여되지 않는 경우, 제공되지 못하는 행정서비스의 불편함이 무엇인가?
- 재외국민 주민등록제도의 개선과 관련하여 법률적으로 검토되어야 하는 법률의 범위와 개정 수준은 무엇인가?
- 재외국민에 대한 주민등록번호 부여시, 주민의 개념에 대한 법률상 상충되는 부분 및 주소지의 문제 등 개선이 필요한 사항이 무엇인가?
- 재외국민 주민등록제도 개선과 관련된 정책개선 사항은 무엇이며, 관련하여 입법이 필요한 사항인가?

## □ 재외국민 선거제도 및 법률 검토

- 재외국민 선거제도는 공관투표 중심의 투표방식을 채택하고 있으며, 자격요건에 대한 제한없이 선거권을 부여하고 있음
  - 투표비용은 높지만 낮은 투표율을 보여 재외국민선거의 의미와 제도 운영의 적절성이 약화되고 있음
- 재외국민에 대한 선거제도 개선 요구와 법률적 검토
  - 헌법 제2조 제2항은 “국가는 법률로 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다”라고 규정함으로써 국가의 재외국민에 대한 보호 및 관리의 책임성을 강조하고 있으며, 재외국민 역시 대한민국의 국민으로 인정하고 있음
  - 재외국민의 선거권은 주민등록법상 주민등록을 하지 않은 재외국민에 대한 선거권 불인정의 이슈 등(공직선거 및 선거부정방지법 제37조 제1항)이 존재하였음(권순현, 2020)
  - 헌법재판소는 재외국민의 선거권과 평등권의 침해 및 보통선거원칙에 위반된다고 결정(2004헌마644)하며, 헌법 제37조 제2항에 의거하여 재외국민에

대한 선거권을 부여해야 함을 제시하였고, 공직선거법 개정을 통해 재외국민에 대한 선거권이 부여되었음

- 입법의 사각지대 존재로 지속적인 재외국민 선거권 관련 논쟁이 발생됨

#### □ 재외국민 복지 및 의료 서비스 검토

- 행정서비스 사각지대 발생 원인으로는 재외국민 당사자의 미신고, 미등록의 사유 등이 있으며, 이로 인해 주민등록번호가 미부여 또는 말소되어 행정서비스 수혜대상에서 제외되고 있음
  - 건강보험의 경우 재외국민은 국내 체류 6개월이 되어야 보험서비스 혜택을 받을 수 있도록 되어 있으며, 주민등록이 없는 재외국민의 경우 서비스에 제한이 있음

#### □ 재외국민 주민등록제도 개선 필요성

- 해외에서 자녀 출산 시 출생신고는 가능한 반면, 주민등록번호는 해외출생자가 국내로 입국하기 전에는 부여받을 수 없어 각종 행정서비스를 이용하는데 제약이 발생됨
  - 가족관계등록 사무는 「가족관계등록법」 제4조의2에 따라 재외국민 가족관계등록 사무소를 두고, 재외공관에서 출생신고 등 가족관계 등록사무를 처리 중임
- 국가 간 인구이동의 지속 증가 추세인 점 등을 고려, 국적과 거주지의 불일치에 따른 사각지대 해소를 위해 국외출생자 주민등록번호 부여 관련 개선방안의 모색이 필요함
- 2023년 10월 14일 행정안전부 장관-재일동포 간담회에서 재일동포는 정식 주민등록번호가 발급되지 않아, 정부24이용, 금융계좌 개설, 65세 이상 공공요금 감면 등 대국민 서비스 활용에 한계가 있으므로, 해외출생자도 주민등록번호 발급이 가능하도록 제도개선이 요청됨
- 이를 위해 본 연구는 다음의 구체적인 질문에 대한 답을 탐색하고자 함



- 첫째, 현행 재외국민 주민등록제도가 서비스 수혜 등과 관련한 문제점은 무엇인가?
  - 복지·의료 등 타 행정서비스와 관련한 문제점 분석
  - 선거권 관련 문제점 분석
- 둘째, 재외국민 주민등록제도와 관련된 정책적 개선방안은 무엇인가?
  - 주민등록번호 부여, 미부여 등을 고려한 구체적인 방안 마련
  - 해외출생자의 주민등록지 결정방안 검토
- 셋째, 재외국민 주민등록제도의 실효성을 위한 입법 방안의 마련이 필요한가?
  - 주민등록법 및 지방자치법상 ‘주민’ 개념과의 상충 문제 해소 방안
  - 자치사무인 주민등록사무의 위임 가능성 검토
  - 주민등록법령 개정안 마련

## 제2절 연구목적 및 방법

### 1. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 재외국민 등록제도 및 주민등록제도의 주요 이슈 검토와 함께 문제점 및 관련 현안을 진단하고, 현행 제도 개선에 따른 파급효과 분석을 통해 구체적인 정책 방안을 도출하는 것임
- 본 연구는 향후 재외국민 주민등록번호 부여 개선 방안 마련 및 제도 개선 내용을 반영한 관련 법령 개정을 추진할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있음

### 2. 연구 내용 및 방법

#### □ 연구의 개요

- 본 연구는 재외국민 주민등록제도와 관련한 ① 일반현황 및 쟁점 분석, ② 재외국민 주민등록제도 관련 법제도 분석, ③ 재외국민 주민등록과 서비스 수혜 문제점 분석, ④ 재외국민 주민등록제도 개선 방안 도출, ⑤ 재외국민 주민등록제도 개선을 위한 입법 및 개정 방안 도출로 구성됨

#### □ 연구의 방법

- 자료수집 및 분석은 문헌연구, 전문가 자문회의 등을 통하며, 정책제언의 도출은 문헌연구, 전문가 자문회의 등을 활용하여 진행함

#### □ 연구의 내용

- 본 연구의 각 장별 내용을 포괄하는 연구의 체계를 [그림 1-1]과 같이 제시함

| 그림 1-1 | 연구 체계도

순서	연구내용	방법
제1장 서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구배경 및 필요성</li> <li>연구목적 및 방법</li> <li>연구 흐름도</li> </ul>	문헌연구
제2장 재외국민 주민등록제도 현황 및 쟁점 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>재외국민 정의</li> <li>재외국민 현황, 등록 및 주민등록번호 부여 등 현황 파악</li> <li>재외국민 관련 주요 이슈 검토</li> </ul>	문헌연구 통계자료
제3장 재외국민의 주민등록과 서비스 수혜, 대체 수단 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>재외국민 주민등록과 관련된 복지·의료 서비스 이용, 선거권 행사 검토</li> <li>주민등록번호의 대체 수단 현황 및 문제점 검토</li> </ul>	문헌연구 전문가자문 인터뷰
제4장 재외국민 주민등록 제도 개선을 위한 정 책 및 입법 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>재외국민 주민등록제도 개선 방안 도출</li> <li>해당 개선 방안의 실현을 위한 입법 및 개정 방안</li> <li>자치사무인 주민등록사무의 위임 가능성 검토</li> <li>주민등록법령 개정안 마련</li> </ul>	문헌연구 전문가자문 인터뷰
제5장 결론 및 제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>분석결과 종합</li> <li>연구 분석 결과 종합 및 결론 도출</li> </ul>	분석결과 종합

## □ 분석대상범위 및 분석틀

- 재외국민 주민등록제도 개선방안 연구를 위한 본 연구의 분석 대상은 재외국민이며, 관련 법률, 제도 등에 대한 검토를 통하여 재외국민 주민등록제도 개선이 행정서비스 등에 미치는 영향을 검토하고 이를 고려한 정책 방안을 도출하고자 함
- 재외국민 관련 행정서비스 중 선거, 복지, 의료서비스를 대상으로 분석함
  - 재외국민 주민등록 관련 주민등록번호의 적용 범위 및 주민등록지 등에 대해서 논의하고, 주민등록법 등 관련 법제도의 개선 방안을 제시함

- 재외국민 주민등록제도 현황 및 실태를 파악하기 위해 문헌연구, 행정안전부 주민과 담당자 및 재외동포청, 지방자치단체 담당자 면담, 전문가 자문회의 등의 다양한 방법을 활용함
  - 문헌연구, 전문가 자문회의, 담당자 인터뷰를 통하여 재외국민 주민등록제도 주요 쟁점(선거권, 복지 및 의료 등) 및 제도 개선 방안을 도출함
  - 문헌연구, 자문회의, 인터뷰 관련 사전 고려사항 검토 및 구체적인 분석 기준을 수립함
  - 행정안전부 및 재외동포청, 지방자치단체 담당자 면담을 실시함
- 전술한 분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 재외국민 주민등록제도 개선의 파급효과 분석 및 정책 방안을 제시함

## 제 2 장

# 재외국민 주민등록제도 현황 및 쟁점 분석

제1절 재외국민의 법률상 정의 및 범위

제2절 주민등록제도 의의와 재외국민  
등록 제도

제3절 재외국민 현황

제4절 소결 및 시사점



# 02 재외국민 주민등록제도 현황 및 쟁점 분석

## 제1절 재외국민의 법률상 정의 및 범위

- 재외국민에 대한 정의는 「재외동포기본법」, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(약칭: 재외동포법)」에 명시되어 있음
  - 「재외동포기본법」은 재외동포정책에 대한 기본적인 사항의 규정을 목적으로 2023년 제정됨
  - 「재외동포법」은 재외동포의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위 보장을 목적으로 1999년 제정됨
  - 「재외동포기본법」 및 「재외동포법」 상의 “재외동포”는 대한민국 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자(이하 “재외국민”이라 한다)를 의미함
  - 또한, 대한민국의 국적을 보유하고 있던 자(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 대통령령으로 정하는 자(이하 “외국국적동포”라 한다)로 정의함

[표 2-1 | 재외동포기본법 목적 및 정의]

### 재외동포기본법 제1조(목적)

이 법은 재외동포(在外同胞)의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 한다.

### 재외동포기본법 제2조(정의)

1. “재외동포”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 대한민국 국민으로서 외국에 장기체류하거나 외국의 영주권을 취득한 사람

나. 출생에 의하여 대한민국의 국적을 보유하고 있던 사람(대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 사람을 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람

【표 2-2】 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 목적 및 정의

**재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제1조(목적)**

이 법은 재외동포(在外同胞)의 대한민국의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 한다.

**재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 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)

- 「주민등록법」 제6조에 따르면, 재외국민 주민등록의 대상은 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람으로 보고 있음

【표 2-3】 주민등록법에서의 재외국민 정의

**주민등록법 제6조(대상자)**

① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나居所(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다. <개정 2014. 1. 21.>

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
  2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
  3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우  
 가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우  
 나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우
- ② 제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.



- 그 외 「재외국민등록법」, 「재외국민보호를 위한 영사조력법」, 「재외국민의 교육지원 등에 관한 법률」 등에서 재외국민을 정의하고 있음

**| 표 2-4 | 재외국민 보호를 위한 영사조력법에서의 재외국민 정의**

**재외국민 보호를 위한 영사조력법 제2조(정의)**

1. “재외국민”이란 외국에 거주, 체류 또는 방문하는 대한민국 국민을 말한다.

**| 표 2-5 | 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률에서의 재외국민 정의**

**재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 제2조(정의)**

1. “재외국민”이라 함은 외국에 거주하는 대한민국 국민을 말한다.

## 제2절 주민등록제도 의의와 재외국민 등록 제도

### 1. 주민등록제도의 이해와 필요성

#### □ 주민등록제도의 의의

- 주민등록제도는 주민등록법 제1조, 제7조의2 규정에 따라 주민의 거주 관계 등 명확한 인구동태의 파악을 기반으로 주민 생활의 편익 증진 및 행정사무의 적정 처리를 위해 시장·군수 또는 구청장이 주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여하는 것임
- 주민등록법 제24조에 따라 시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 규정하고 있음

#### □ 주민등록번호의 특징 및 기능

- 주민등록번호는 주민등록법 시행규칙 제2조에 의거하여 13자리의 체계를 사용하며 개인별 1개의 번호가 부여되는 유일성, 기 사용된 번호의 재사용이 불가능한 전속성을 가지는 특징을 가짐
- 각자 고유한 등록번호를 부여 및 발급받기에 개인 식별이 가능하여 공적, 사적인 영역에서 광범위하게 활용되는 범용성을 가지고 있음
- 주민의 거주 이동 실태를 파악하여 행정의 능률성 향상과 주민 인적 사항의 통합관리를 통한 인적자원의 효율적 관리, 범법자 등의 색출을 통한 사회 안정 및 질서유지에 기여할 수 있음
- 주민등록번호는 타인과 구별하여 특정인을 특정할 수 있는 식별 기능과 행정, 금융 등의 서비스에서 본인 여부 확인, 증명 등의 인증기능을 가지고 있음
- 국민 개개인의 생년월일, 성별, 출생 지역 등의 내역을 포함하고 있으며, 개인이 가지고 있는 다양한 정보와 연결할 수 있는 매개체(열쇠)로의 연결기능을 가지고 있음

- 주민등록번호 뒷자리 7자리 부여 방식의 경우 성별, 시도, 읍면동 등의 정보를 포함하고 있어 지역 차별, 개인정보 유출 등과 관련한 논란이 제기되었고, 이에 따라 2020년 10월 이후 성별을 제외한 6자리의 경우 임의 번호로 정하도록 개정되었음
- 주민등록번호 체계는 1968년 12자리로 시작된 이후 1975년부터 생년월일·성별 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자를 부여하고 있음(주민등록법 시행규칙 제2조)

| 그림 2-1 | 주민등록번호 구성체계

예) 2013. 6. 15. 출생 남자로서 종로구 계동에 3번째 등록한 사람



↓ 주민등록법령 개정 및 시행('20.10.5,~)

1	2	3	4	5	6	-	7	8	9	10	11	12	13
생년	월	일			성별	임의번호							

출처: 2022 주민등록 사무편람(행정안전부, 2021)

## □ 주민등록제도의 필요성

- 현재 주민등록제도는 정부에서 주민등록법 제1조에 의거하여 주민 개개인별로 부여하는 의무적, 강제적 성격이 강한 필수 등록제도임
  - 정부는 주민등록법을 통하여 국민에게 주민등록번호를 부여하여 국가정책 집행시 수여 대상자 범위를 결정하는 기준으로 활용하고 있음
- 주민등록제도는 고용, 보건, 복지 분야 등 국민 삶의 질과 관련된 다양한 분야에서 정책 집행을 기본 틀로 작용하는 국민의 기본 정보를 생성하는 제도임(이화여자대학교 산학협력단·한국행정연구원, 2016; 김연수·강민아, 2016: 30)

- 주민등록번호는 병역·조세·금융·복지 등 우리 사회의 각 분야에서 공통식별 번호로 사용되면서 국가 발전 및 개인 편의 증진에 기여함(한국지방행정연구원, 2018)
  - (개인) 공공·민간분야 제공 각종 서비스 이용을 위한 본인확인 수단으로 사용됨
  - (행정·공공) 복지, 연말정산 등 국민이 필요로 하는 각종 서비스 제공과 연계됨
  - (민간) 금융, 통신, 의료 등 각 분야에서 주민등록번호를 활용하여 계좌이체, 포인트 적립, 보험료 산정 등 개인별 서비스 제공과 연계됨
- 주민등록번호는 거주관계를 통한 행정사무의 처리를 목적으로 하는 만큼, 국내 거소지가 없는 재외국민의 경우 주민등록번호 발급 및 관련 행정서비스를 이용하는데 한계가 있음
  - 선거권, 복지제도 이용, 의료제도 이용 등의 서비스는 기본적으로 일반국민이 의무적으로 책임을 지고 있는 병역, 조세 등의 서비스가 연계되어 있음
  - 주민등록번호는 개인의 본인 확인 수단임과 동시에 정부 서비스 이용과 대상 판별을 위한 수단임
  - 세금, 보험료 산정 등을 위한 기초적인 확인 수단으로 작용됨

#### □ 주민등록제도 연혁을 통한 대상과 범위의 확대 검토

- 주민등록제도 도입 이전에는 조선기류령 및 기류법을 통한 등록을 하였으며, 1962년 6월 20일 주민등록법이 시행되었음
  - 주민등록제도를 통해 인구동태 파악 및 주민의 편익증진 등 행정 서비스 제공에 활용됨
  - 시군구의 장이 발급하도록 하여, 사무의 권한이 기초자치단체에 있음

| 표 2-6 | 기류제도와 주민등록제도 비교

구분	기류제도		주민등록제도
	조선기류령	기류법	
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1942. 9.26. 칙령 제32호 제정</li> <li>• 1942. 9.26. 기류수속규칙 조선총독부령 제235호 제정</li> <li>• 1942.10.15. 시행</li> <li>* 이때부터 호적제도와 기류제도 병존</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1962.1.15. 법률 제967호 제정 시행</li> <li>* 기류: 실제주소지와 기류지가 다름</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1962.5.10. 법률 제1067호 제정</li> <li>• 1962.6.20. 시행일(기류법 폐지)</li> <li>※ 신분증명서: 시·도민증</li> <li>• 1968.5.29. 법률 제2016호 1차 개정, 1968.8.30. 시행</li> <li>• 1968.9.30. 내무부령 제32호 제정</li> <li>• 1968.10.20. 주민등록표 작성일</li> <li>※ 신분증명서: 주민등록증</li> </ul>
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일제의 전시인력동원자원 확보수단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군에 거주하는 상시 인구의 증감동태 파악</li> <li>• 행정의 효율적인 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 인구동태를 명확히 파악</li> <li>• 주민생활의 편의증진 및 행정의 적정한 처리</li> </ul>
등록 대상자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 90일 이상 거주목적으로 본적지외 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자</li> <li>• 외국인도 신고대상</li> <li>• 이중등록 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30일 이상 거주할 목적으로 (좌동)</li> <li>• 외국인도 신고대상</li> <li>• 이중등록가능(주소지 이외 기류지를 따로 인정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30일 이상 거주할 목적으로 주소 또는 거소를 가진 자</li> <li>• 외국인, 해외이주자 제외</li> <li>• 이중등록 불가(주민 거주와 일치)</li> </ul>
관장 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 府尹(경성부에 있어서는 區長) 또는 읍·면장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군의 장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장·군수·구청장 (읍·면·동·출장소장)</li> </ul>
공부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기류부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기류부</li> <li>※ 공부보관               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기류부: 1년</li> <li>- 주거표: 10년</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동적부: 1955.4.18.~1962.6.24.</li> <li>• 구 주민등록표: 1962.6.20.~1968.9.19.</li> <li>• 구 주민등록표: 1968.9.20.~1979.6.30.</li> <li>• 현 주민등록표: 1979.7.1.~</li> <li>※ 본적지의 주거표 1968.8.29.~1981.9.30. (폐지)</li> </ul>

출처: 2022 주민등록 사무편람(행정안전부, 2021)

○ 주민등록법은 2021년까지 총 32차례 개정되었으며, 이를 통한 주민등록제도의 개선과 변화가 있었음

- 1차 개정: 병역사항 및 특수기술사항을 거주지에 등록하도록 하였음

- 2차 개정: 인적사항이 주민등록증으로 확인되며, 발급을 의무화하였음
  - 3차 개정: 민방위 편성 및 전시인력동원 대상자와 연령대를 일치시키는 등 병역과 관련하여 인력 파악의 수월성을 높이고자 함
  - 4차 개정: 주민의 거주지 이동에 대한 신고를 하도록 하였으며, 병역법 및 향토예비군 설치법 등 병역 문제가 지속적으로 관리되었음
  - 9차 개정: 주민등록신고 의무위반 과태료 및 벌칙을 강화함
  - 22차 개정: 재외국민 주민등록 말소제도가 폐지되었으며, 재외국민 입국 신고시 재외국민용 주민등록증을 발급함
  - 26차 개정: 해외체류자에 대한 주소관리 방법의 근거를 마련하였으며, 국내에 주소를 둘 곳이 없는 경우 거주지를 관할하는 읍면사무소 또는 동 주민센터의 주소를 행정상 관리주소로 신고할 수 있게 함
- 주민등록법 개정을 통해 주민등록번호에 대한 변경도 특별한 사정이 있는 경우 가능해졌으며, 변경시 행정서비스 이용을 위한 변경 신청이 추가적으로 요구됨. 구체적으로 개인정보 및 행정사무와 관련된 주요한 정보 등이 담겨 있으나, 개인정보 유출 등의 사회적 문제와 범죄 피해자에 대한 보호 등의 요구 증대로 주민등록번호를 변경할 수 있도록 제도를 개선하였음
- 2017년 5월 30일 시행된 제도이며, 주민등록번호의 유출로 인한 생명, 신체적 위해, 재산적 피해가 우려되는 경우 등에 대한 사항에 대하여 주민등록번호 변경위원회에 시장, 군수 또는 구청장이 변경 청구를 하여야 함
- 주민등록번호의 변경은 주민등록번호 유출에 따른 생명 및 신체의 위해 우려가 있는 경우, 재산의 피해, 성폭력 피해, 성매매 피해, 가정폭력 피해, 공익신고자, 아동학대 피해 등 범죄와 관련된 피해자에 대한 보호 방안임
- 주민등록번호가 변경되면 복지, 세금, 건강보험 등의 행정(공공)기관의 경우 자동 변경 처리되며, 은행, 보험, 통신 등 민간기관, 주민등록증, 운전면허증 등 주민등록번호 표기 신분증은 본인이 직접 변경신청을 하여야 함
- 주민등록번호는 복지 서비스, 세금 납부, 의료와 관련된 건강보험 등의 행정 서비스가 직접적으로 연계되어 있으며, 변경시 행정기관이 자동으로 변경을 하여 관리함

- 재외국민의 국내 생활 불편 해소를 위해 재외국민 주민등록제도를 2015년 2월 주민등록법 제10조의2에 신설하였음
- 2015년 2월 이후 국외이주자는 주민등록을 말소하지 않고 행정상 관리주소 이전을 통한 주민등록번호 재발급이 가능함
  - 2015년 2월 이전 국외이주자 중 주민등록이 말소된 자는 30일 이상 국내 체류 시 주민등록 재등록 신고, 기존 주민등록번호가 없는 자는 신규등록을 통하여 주민등록번호를 부여함
- 주민등록법의 지속적인 개정은 행정 편의성 증진, 선거권 보장 등에 기여하였으나, 여전히 재외국민의 주민등록과 관련한 한계가 존재함
- 2015년 2월 이전 국외이주자 중 주민등록 유지를 위한 의무의 미준수로 인해 주민등록 말소의 문제가 나타나고 있으며 이는 재외국민의 권리 제한으로 귀결됨
  - 재외국민의 주민등록 사항 변경 등이 해외에서 거주하는 동안은 불가능하다는 점에서 등록 및 관련 정보 갱신의 어려움이 존재함
  - 재외국민이 주민등록번호를 이용한 국내 행정서비스 이용 시 개인정보 확인 및 식별 등의 행정적 절차로 인한 서비스 이용의 불편함이 여전히 존재함

| 표 2-7 | 주민등록법 연혁

일자	공포번호	연혁
1962. 5. 10. (1962.6.20.시행)	법률 제1067호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기류법에 대체하여 주민등록법 제정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도민증 제도</li> <li>- 이중등록 가능</li> <li>- 업무관장: 시·읍·면장(감독권: 내무부장관·시장·군수)</li> </ul> </li> </ul>
1968. 5. 29. (1차 개정) (1968.8.30.시행)	법률 제2016호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민개개인에 주민등록번호 부여(12자리)</li> <li>• 30일 이상 거주자 시·읍·면에 등록</li> <li>• 관외거주자는 그가 속하는 거주지에 등록</li> <li>• 병역사항과 특수기술사항을 거주지에 등록</li> <li>• 호적신고로 주민등록신고를 갈음</li> <li>• 직권등록, 이의신청, 재심청구제도 마련</li> <li>• 본적지에 주거표 작성비치</li> <li>• 주민등록에 관한 본적지 통보제 마련</li> <li>• 주민등록지를 공법관계의 주소로 함(이중등록 불가)</li> <li>• 18세 이상자에게 주민등록증 발급(시·도민증 폐지)</li> </ul>

일자	공포번호	연혁
1970. 1. 1. (2차 개정) (1970.2.1.시행)	법률 제2150호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민원인의 인적사항을 공무원이 주민등록증에 의하여 확인할 수 있도록 함</li> <li>• 주민등록증 발급 의무화</li> <li>• 필요시 경찰관이 증 제시 요구할 수 있도록 함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 간접색출, 범인체포 등 직무수행 목적</li> </ul> </li> </ul>
1975. 7. 25. (3차 개정) (1975.8.25.시행)	법률 제2777호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 증발급대상자를 18세에서 17세로 낮추고 발급받을 의무부여 (민방위편성 및 전시인력동원대상자의 연령과 일치시키기 위함)</li> <li>• 주민등록증경신(1차)</li> <li>• 주민등록번호 일제경신(현행13자리)</li> <li>• 신고 불이행 등에 대한 벌칙 강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기한 내 미신고자 500원 → 10,000원</li> <li>- 최고·공고 후 미신고자 1,000원 → 20,000원</li> </ul> </li> <li>• 시장 군수가 직접 과태료 부과(종전에는 법원의 결정을 얻은 후에 부과)</li> <li>• 주민등록증을 채무 담보 등으로 제공 금지</li> <li>• 증 재발급 수수료 징수규정 마련</li> </ul>
1977. 12. 31. (4차 개정) (1978.9.1.시행)	법률 제3041호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인별 주민등록표 작성근거 신설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 병역, 예비군, 민방위 등 개인 신상사항 통합기록</li> </ul> </li> <li>• 주민의 거주지 이동에 따른 신고는 공법상의 신고로 인정 (병역법, 향토예비군 설치법, 인감증명법 등)</li> <li>• 주민등록증 발급 통지를 받고도 정당한 사유없이 1년 이상 발급신청을 하지 아니한 자에 대하여는 10만원 이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있게 함</li> </ul>
1980. 12. 31. (5차 개정) (1981.1.31.시행)	법률 제3330호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복귀 및 신거주지변경신고 기한도 14일 이내에 하도록 의무화</li> <li>• 신거주지 변경의 처리기한 단축을 위하여 최후로 변경된 신거주지 읍·면장에게 이송토록 함</li> <li>• 주소의 중복, 공백이 없도록 하기 위하여 퇴거신고일 익일로 부터 신거주지에 주민등록이 된 것으로 인정</li> <li>• 주민등록증 소지의무 신설 및 증 분실 시 7일 이내에 분실신고 주민등록증에 의한 확인대상 확대 (행정기관 → 공공단체, 일반기업체 포함)</li> <li>• 벌칙적용대상 확대(증 발급 통지 후 60일 이내에 미신청자, 증분실신고 후 80일 이내에 증 재발급 미신청자)</li> <li>• 신고 불이행 등에 대한 벌칙강화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기한 내 미신고자 1만원 → 2만원</li> <li>- 최고 공고 후 미신고자 2만원 → 4만원</li> </ul> </li> </ul>
1988. 12. 31. (6차 개정) (1989.1.31.시행)	법률 제4041호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사법경찰관리에 대한 주민등록증 미제시자 벌칙 규정 삭제</li> </ul>



일자	공포번호	연혁
1991. 1. 14. (7차 개정) (1991.3.1.시행)	법률 제4314호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전산조직에 의한 사무처리근거 마련</li> <li>• 주민등록표의 열람 및 등·초본 교부 제한               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙: 본인, 세대원 또는 이들의 위임을 받은 자</li> <li>- 예외: 정당한 이해관계자, 공무상 필요한 경우 등</li> </ul> </li> <li>• 주민등록전산정보자료 이용 시 사전승인제도 규정</li> <li>• 신거주지변경 신고제도 개편               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민편의를 위해 최종전입주소지에 신고</li> </ul> </li> </ul>
1993. 12. 27. (8차 개정) (1994.7.1.시행)	법률 제4608호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주지이동 시 전출신고를 폐지하고, 전입신고만 하도록 함 (전출신고, 복귀신고, 신거주지변경신고 폐지)</li> <li>• 주민등록지를 공법상의 주소로 하는 경우에 전입신고일로 부터 신거주지에 등록된 것으로 인정</li> <li>• 일시로 해외 출국하는 자의 주민등록증 국내보관 삭제</li> </ul>
1997. 12. 17. (9차 개정) (1998.12.1.시행)	법률 제5459호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증을 주민카드로 경신발급 및 주민카드발급센터 설치</li> <li>• 주민카드 상시소지 의무 삭제</li> <li>• 분실신고기간 및 신고지연자에 대한 과태료 폐지</li> <li>• 주민등록신고(신청)의무위반 과태료 현실화 및 벌칙 강화</li> <li>• 주민카드 최초의 발급신청 지연에 대한 형벌을 과태료로 전환, 과태료 금액 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사실조사를 거부 또는 기피한자 50만원</li> <li>- 기한 내 미신고자 2만원 → 5만원</li> <li>- 최고 공고 후 미신고자 4원 → 10만원</li> </ul> </li> <li>• 주민카드에 수록된 자료 불법사용자 등에 대한 처벌 강화</li> </ul>
1999. 5. 24. (10차 개정) (1999.7.1.시행)	법률 제5987호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록 신고 사항 중 병역의무자의 병역신고 항목 삭제</li> <li>• 주민이 신청 시 주민등록증에 혈액형 수록 근거 마련</li> <li>• 경신 발급되는 새 주민등록증의 명칭을 '주민카드'에서 '주민등록증'으로 환원</li> <li>• 주민등록증 발급센터의 설치근거 마련</li> </ul>
1999. 9. 7. (11차 개정) (2000.10.1.시행)	법률 제6024호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국민기초생활 보장법」 개정으로 용어 변경               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제14조의2 중 '생활보호법'을 '국민기초생활 보장법'으로 함</li> </ul> </li> </ul>
2001.1.26. (12차 개정) (2001.4.27.시행)	법률 제6385호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록번호의 부여근거를 법으로 규정함</li> <li>• 무인민원발급기에 의하여 본인의 주민등록표 등·초본을 교부 받을 수 있는 근거규정 마련</li> <li>• 행정안전부장관은 필요한 경우 주민등록자료를 보유·관리하는 자에 대하여 그 보유 또는 관리 등에 관한 사항을 지도·감독할 수 있도록 함</li> <li>• 거짓의 주민등록번호를 생성하여 영리를 위하여 행사하거나 제공한 자, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 타인의 주민등록표를 열람 또는 등·초본을 교부 받은 자, 수집한 주민등록자료를 그 보유·관리목적 외의 이용 또는 활용한 자 등에 대해 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 거짓·부정한 열람 등에 대하여 양벌규정을 둠</li> </ul>

일자	공포번호	연혁
2004. 3. 22. (13차 개정) (2004.3.22.시행)	법률 제7201호	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록증 발급센터의 명칭변경과 주민등록전산정보 백업 시스템의 기능 및 설치 근거 마련</li> <li>주민등록 관련 민원신청 등의 전자문서처리 근거 마련</li> <li>주민등록전산정보자료에 의한 주민등록사항의 진위 확인 근거 마련</li> <li>주민등록 담당공무원의 보험·공제 등의 가입근거 마련</li> </ul>
2006. 3. 24. (14차 개정) (2006.9.25.시행)	법률 제7900호	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록에 관한 각종 신고의 위임제도 도입</li> <li>주민등록표 열람 및 등·초본 교부대상 규정의 정비</li> <li>전산정보자료의 이용자·제공범위·제공절차 규정</li> <li>주민등록번호 부정사용 처벌 대상의 확대</li> </ul>
2007. 5. 11. (15차 개정) (2007.5.11.시행)	법률 제8422호	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 법 문장 표기의 한글화 및 체계정리</li> </ul>
2007. 5. 17. (16차 개정) (2008.1.1.시행)	법률 제8435호	<ul style="list-style-type: none"> <li>「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 개정에 따른 호적관련 용어 정비</li> </ul>
2008. 2. 29. (17차 개정) (2008.2.29.시행)	법률 제8852호	<ul style="list-style-type: none"> <li>「정부조직법」 개정으로 용어 변경 - 행정자치부장관을 행정안전부장관으로 함</li> </ul>
2008. 12. 26. (18차 개정) (2008.12.26.시행)	법률 제9210호	<ul style="list-style-type: none"> <li>법 위반에 대한 대표자와 종업원의 책임의 한계를 규정함</li> </ul>
2009. 4. 1. (19차 개정) (2009.10.2.시행)	법률 제9574호	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록사항 신고의무자 위임범위 확대</li> <li>무단전출자에 대한 거주불명 등록제도 도입</li> <li>가정폭력행위자의 피해가족 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부 제한</li> <li>주민등록표전산정보자료 제공심의위원회 설치근거 규정 삭제</li> <li>개인정보 보호를 위한 벌칙조항 추가</li> </ul>
2011. 5. 30. (20차 개정) (2011.8.31.시행)	법률 제10733호	<ul style="list-style-type: none"> <li>중증시각장애인이 주민등록증을 발급받는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증 발급</li> <li>중증장애인이 주민등록증을 발급 또는 재발급받을 경우 관련 공무원이 해당 장애인인 주민을 직접 방문하여 주민등록증을 발급 또는 재발급</li> </ul>
2013. 3. 23 (21차 개정) (2013.3.23.시행)	법률 제11690호	<ul style="list-style-type: none"> <li>「정부조직법」 개정으로 용어 변경 - “행정안전부 장관”을 “안전행정부 장관”으로 “행정안전부령”을 “안전행정부령”으로 각각 개정 함</li> </ul>
2014. 1. 21 (22차 개정) (2015.1.22.시행)	법률 제12279호	<ul style="list-style-type: none"> <li>재외국민 주민등록 말소제도 폐지</li> <li>재외국민 입국신고 시 재외국민용 주민등록증 발급</li> <li>국외이주신고 간소화를 위해 관련기관과 정보 공유</li> </ul>

일자	공포번호	연혁
2014. 5.20 (23차 개정) (2014.5.20.시행)	법률 제12600호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「경찰관직무집행법」 개정으로 용어 변경               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘경찰관 직무집행법’을 ‘경찰관직무집행법’으로 변경</li> </ul> </li> </ul>
2014. 11.19. (24차 개정) (2014.11.19.시행)	법률 제12844호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「정부조직법」 개정으로 용어 변경               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전행정부장관을 행정안전부장관으로 함</li> </ul> </li> </ul>
2016. 5.29. (25차 개정) (2017.5.30.시행)	법률 제14191호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록번호 변경제도 도입</li> <li>• 특수기술에 관한 사항은 주민의 신고사항에서 제외</li> <li>• 합숙시설의 예시에 노인요양시설, 노숙인요양시설, 아동양육시설 추가</li> <li>• 세대원과 세대를 달리하여 거주하는 세대원의 배우자 및 직계 혈족이 세대원의 위임장 없이도 그 세대원의 주민등록표 초본을 열람하거나 교부 가능</li> <li>• 규제의 재검토(주민등록번호의 진위 확인, 과태료 부과 타당성 등 매 2년마다)</li> </ul>
2016. 12. 2. (26차 개정) (2017.12.3.시행)	법률 제14286호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외체류자에 주소관리 방법 근거 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내에 주소를 둘 곳이 없는 경우 거주지를 관할하는 읍·면사무소 또는 동 주민센터의 주소를 행정상 관리 주소로 신고 가능</li> </ul> </li> <li>• 벌금액 상향 조정(1천만원 → 3천만원)</li> </ul>
2019.12.3. (27차 개정) (2020.12.4.시행)	법률 제16662호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주불명자에 대한 사실조사 도입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 거주불명자의 거주사실 등에 대한 사실조사를 의무적으로 실시</li> </ul> </li> <li>• 거주불명자에 대한 직권말소 근거 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사실조사 등에 따라 거주불명자의 주민등록을 유지할 필요가 없다고 인정되는 경우로 대통령령으로 정하는 경우 등록사항 말소</li> </ul> </li> <li>• 사실조사를 위한 관계기관 자료 요청 근거 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법원행정처장에게 가족관계등록법에 따른 신고사항 변경 여부 등을 확인하기 위한 가족관계등록전산정보 제공요청</li> <li>- 관계행정기관 및 공공기관장에게 거주불명자에 대한 사실 조사를 위하여 필요한 자료 제공요청</li> </ul> </li> </ul>
2020. 2. 4. (28차 개정) (2020.8.5.시행)	법률 제16930호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인정보 보호법 개정으로 용어 변경               <ul style="list-style-type: none"> <li>- “관계 행정기관(「개인정보 보호법」 제7조에 따른 개인정보 보호위원회를 포함한다)”를 “관계 행정기관”으로 함</li> </ul> </li> </ul>
2020. 6. 9. (29차 개정) (2020.12.10.시행)	법률 제17354호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전자서명법 개정으로 용어 변경               <ul style="list-style-type: none"> <li>- “공인인증 방법”을 “인증 방법”으로 함</li> </ul> </li> </ul>

일자	공포번호	연혁
2020. 6. 9. (30차 개정) (2020.12.10.시행)	법률 제17385호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전입사실 통보 제도 도입                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전입신고 시 새로운 거주지의 소유자·임대인·세대주에게 신규 전입신고 사실을 통보할 수 있도록 함</li> </ul> </li> <li>• 시각장애인용 점자 주민등록증 발급 대상 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시각장애인이 신청하는 경우 장애의 정도와 관계없이 시각 장애인용 점자 주민등록증을 발급할 수 있도록 함</li> </ul> </li> <li>※ 장애등급제 폐지를 주요 내용으로 하는 「장애인복지법」 시행(‘19.7.1.)</li> </ul>
2021. 7. 20. (31차 개정) (2021.1.21.시행)	법률 제18304호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증에 혈액형을 추가 수록할 수 있는 근거 삭제</li> <li>• 가정폭력행위자의 피해가족 주민등록표 열람 또는 등·초본 교부 제한 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정폭력피해자와 다른 세대에 속한 직계존비속에 대하여도 주민등록표 열람 또는 등·초본의 교부제한 신청 허용</li> <li>- 가정폭력행위자가 채권·채무 등의 이해관계인인 경우에도 초본의 열람·교부를 제한할 수 있도록 함</li> </ul> </li> </ul>
2021.1. 11. (32차 개정) (2022.7.12., 2023.1.12. 시행)	법률 제18746호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록번호변경위원회의 심사·의결 완료기간을 6개월에서 90일로 단축</li> <li>• 정보통신기기를 활용하여 주민등록사항을 확인하는 서비스를 제공할 수 있는 근거 마련</li> <li>• 주민등록 전입세대 열람 근거규정을 법률로 상향하면서 전입세대 확인서의 열람 및 교부 근거 마련</li> </ul>

출처: 2022 주민등록 사무편람(행정안전부, 2021)

## 2. 재외국민 등록 제도

### □ 재외국민등록제도(재외동포청)와 재외국민주민등록제도(행정안전부)

- 현행 법령상 재외국민을 대상으로 하는 대표적인 등록 또는 신고 제도로는 재외국민등록제도와 재외국민주민등록제도가 있음
- 재외국민 등록의 대상은 외국의 일정한 지역에 계속해서 90일을 초과하여 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민임
  - 재외국민 등록 대상은 대한민국 국적을 보유한 국민에 한하므로, 외국 영주권자는 등록 대상이지만 외국 시민권자는 등록 대상이 아님
- 재외국민주민등록제도는 국내에서 활동하는 재외국민의 대표적인 본인확인 및 본인 인증 수단으로 이해할 수 있음

## □ 재외국민등록제도에서의 등록

### ○ 등록 대상

- 「재외국민등록법」상의 재외국민등록제도는 외국에서 90일을 초과하여 거주하거나, 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민들이 거주국에 입국 후 30일 이내에 재외공관에 체류사항을 등록하는 제도임(재외국민등록법 제2조 및 제3조)

### ○ 등록 사항

- 재외국민등록사항으로는 성명, 주민등록번호, 주민등록번호가 없는 경우 성별 및 생년월일, 여권번호, 등록기준지(가족관계등록자에 한함), 병역관계(남성에 한함), 최초입국일, 체류목적 및 자격, 체류국 내 주소 및 전화번호, 직업정보 등이 존재함(재외국민등록법 제3조)

### ○ 귀국신고

- 등록자가 90일을 초과하는 기간 동안 계속하여 국내에 거주 또는 체류할 의사를 가지고 귀국한 경우에는 귀국일부터 90일 이내에 재외동포청장에게 그 사실을 신고(이를 ‘귀국신고’라 함)하여야 함(재외국민등록법 제9조의2)

### ○ 등록말소

- 재외동포청장 또는 등록공관의 장은 등록자가 귀국신고를 한 경우, 등록지역으로부터 183일을 초과하여 거주하지 않는 경우(국내 거주 포함), 대한민국 국적을 상실 또는 사망한 경우에는 재외국민등록을 말소하여야 함(재외국민등록법 제9조의3)

## □ 재외국민주민등록제도에서의 등록

### ○ 등록 대상

- 「주민등록법」상의 재외국민주민등록제도는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」상의 재외국민으로서 「해외이주법」상의 영주귀국 신고를 하지 아니한 사람 중 주민등록이 말소되었거나, 주민등록이 없는 사람이 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 주소나 거소를 가지는 경우 이를 등록하도록 함(주민등록법 제6조 및 제10조의2)

- 사실상 현지 이주하였으나 재외동포청에 해외이주신고를 하지 않았거나, 재외동포청으로부터 현지이주자 명단을 통보받지 않아 말소되지 않고 ‘거주자’로 등록되어 있는 경우 재외국민 주민등록 요청 시 재외국민 주민등록이 가능함
- 한국 국적자인 재일동포가 국내에 입국하여 재외국민으로 주민등록 및 주민등록증 발급을 신청하는 경우 ‘특별영주자격’을 가지고 있으므로 재외국민 주민등록이 가능함

○ 등록 사항

- 재외국민의 주민등록사항으로는 동 법 제10조에 따른 일반 항목(성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 등록기준지, 주소, 전입 전 주소 또는 전입지 및 해당 연월일 등) 외에도 ‘영주 또는 거주하는 국가나 지역의 명칭과 체류 자격의 종류’가 있음(주민등록법 제10조의2)

○ 신고의무자

- 재외국민의 신고의무자는 재외국민 본인이나, 재외국민 본인이 할 수 없는 경우 재외국민이 거주하는 세대의 세대주나 재외국민 본인의 위임을 받은 사람(재외국민 본인의 배우자 또는 직계혈족, 재외국민 본인의 배우자의 직계혈족, 재외국민 본인의 직계혈족의 배우자)도 가능함(주민등록법 제11조 제2항)

○ 거주자 주민등록(정정신고)

- 재외국민으로 주민등록된 사람이 「주민등록법」 제6조 제1항의 거주자 주민등록을 하려는 경우에는 같은 영 별지 제9호서식에 따라 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 주민등록 정정신고를 해야 함(주민등록법 시행령 제32조의2 제2항)

○ 등록말소

- 2015년 주민등록법 개정에 따라 재외국민의 해외출국으로 인해 주민등록이 말소되지 않으며, 대한민국 국적을 상실하거나 또는 사망한 경우 등록이 말소됨

[표 2-8] 재외국민등록제도 및 재외국민주민등록제도 비교

구분	재외국민등록제도	재외국민주민등록제도
등록 대상 범위	외국에서 90일을 초과하여 거주하거나, 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민	외국의 영주권(永住權)을 취득했거나, 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있으면서, 해외이주법 상의 영주귀국 신고를 하지 아니하고, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 국내에 주소나 거소를 가지는 대한민국 국민
등록 목적	재외국민의 현황을 파악함으로써 재외국민의 국내외 활동의 편의를 증진하고, 관련 행정 사무를 적절하게 처리하며, 그 밖에 재외국민 보호정책의 수립에 이바지함	재외국민이 국내에서 생활하는 데에 불편하지 않도록 하고 대한민국 국민이라는 소속감을 향상시킴
등록 사항	성명, 주민등록번호(없는 경우 성별 및 생년월일), 여권번호, 등록기준지(가족관계 등록자에 한함), 병역관계(남성에 한함), 최초입국일, 체류목적 및 자격, 체류국 내 주소 및 전화번호, 직업정보 등	성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 등록기준지, 주소, 전입 전 주소 또는 전입지 및 해당 연월일 등 일반 주민등록사항 및 영주 또는 거주하는 국가나 지역의 명칭과 체류자격의 종류
등록 말소	귀국신고를 한 경우, 등록지역으로부터 183일을 초과하여 거주하지 않는 경우(국내 거주 포함), 대한민국 국적을 상실 또는 사망한 경우	대한민국 국적을 상실 또는 사망한 경우

출처: 재외국민 주민등록제도 개선 관련 쟁점 및 사례분석(이경은·유자영, 2024)

## □ 주민등록 대상 재외국민의 범위

○ 2015년 1월 22일 재외국민주민등록제도의 시행으로 인해 일단 주민등록이 된 대한민국 국민은 대한민국 국적을 유지하는 한 해외 체류 여부와 관계없이 주민등록을 유지하되, 일반 주민등록이 아닌 재외국민 주민등록으로 변경되어 관리됨

- 외국의 영주권을 취득(영주할 목적으로 외국에 거주자 포함)했거나 '15.1.22. 이후에 국외로 이주하는 대한민국 국민을 재외국민으로 등록함
- 주민등록을 한 거주자 또는 거주불명자가 대한민국 밖에 거주지를 정하려고 할 때에는 현 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 국외이주신고를 하여야 하나, 재외동포청에 「해외이주법」 제6조에 따른 해외이주신고를 하면 읍면동의 국외이주신고까지 자동 처리되도록 하고 있음(반대의 경우에는 자동 처리되지 않으며, 국외신고를 한 경우에도 해외이주신고를 반드시 하여야 함)

- 2015년 1월 22일 이전에 해외이주의 목적으로 해외에 체류하여 주민등록이 말소된 대한민국 국민은 주민등록을 신청할 수 있으나, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나(재외국민주민등록), 영주귀국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자주민등록)
- 주민등록이 없는 상태에서 해외이주의 목적으로 해외에 체류하게 된 대한민국 국민(예. 국외출생자)도 주민등록을 신청할 수 있으나, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나(재외국민주민등록), 영주귀국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자주민등록)
- 2015년 1월 22일 이전 국외로 이주(또는 국외에서 출생)한 후 영주귀국의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민, 2015년 1월 22일 이후 주민등록이력이 없이 국외로 이주(또는 국외에서 출생)한 후 영주귀국의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민의 경우 주민등록 대상에서 제외됨
- 해외이주의 목적 없이 해외에 체류하게 된 주민등록 이력이 없는 대한민국 국민<sup>1)</sup>도 국내에 입국하여 주소나 거소를 가지지 않는 경우에는 주민등록 대상에서 제외됨
  - 예를 들어, 일시적인 방문 등을 목적으로 해외에 체류 중인 부모로부터 출생한 아동이 있는 경우에도 국내에 입국하지 않는 이상 주민등록이 불가함

---

1) 이러한 자는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 및 「주민등록법」 상의 재외국민에 해당하지 않으며, 다만, 「재외국민등록법」 등 타법의 재외국민에는 해당할 수 있음



### 제3절 재외국민 현황

#### □ 재외동포 및 재외국민 현황

- 2023년 기준 재외동포는 약 708만명으로, 2019년 673만명 대비 약 35만명이 증가하였으며, 전반적으로 증가 추세에 있음
- 재외동포 중 대한민국 국적을 보유하고 있는 재외국민은 약 247만명으로 전체 재외동포 중 약 34.9% 수준임
- 재외국민 중 가장 많은 비중은 일반체류자로 2023년 기준 약 129만명이며, 영주권자 약 102만명, 외국 체류 유학생 약 15만명으로 나타남

【표 2-9】 거주자격별 해외동포 현황(명)

구분		2011	2013	2015	2017	2019	2021	2023
외국국적(시민권자)		3,949,205	4,401,816	4,712,126	4,767,377	4,806,473	4,813,622	4,613,541
재 외 국 민	영주권자	1,148,471	726,650	1,080,559	1,049,209	1,031,782	1,018,045	1,023,011
	일반체류자	1,308,251	1,191,758	1,115,353	1,357,260	1,362,175	1,322,133	1,293,842
	유학생	327,165	296,757	276,834	260,323	293,157	171,343	151,116
	총계	6,733,092	6,616,981	7,184,872	7,434,169	7,493,587	7,325,143	7,081,510

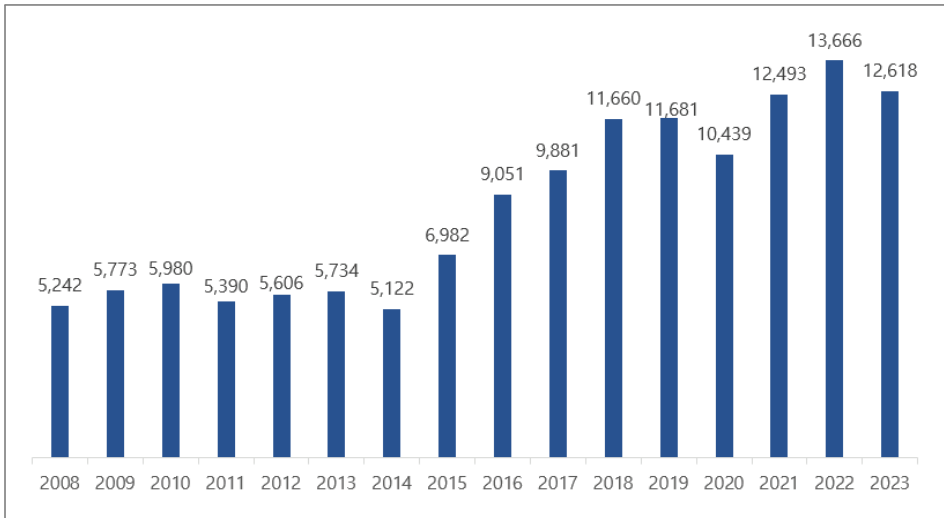
출처: 재외국민 주민등록제도 개선 관련 쟁점 및 사례분석(이경은·유자영, 2024)

#### □ 해외 출생자의 출생신고 현황

- 가족관계의 등록 등에 관한 법률 제44조 제1항 및 제 46조에 따라 “신고의 의무가 있는 자(부 또는 모, 동거 친족, 분만의사, 조산사, 검사 또는 지자체 장 등)가 정당한 사유 없이 신고를 하지 아니한 때는 5만원 이하의 과태료를 부과함”으로써 신고 의무를 지니고 있음
- 해외 출생 아동의 경우에도 국내에서 출생한 경우와 동일하게 법률이 적용됨
- 2023년 기준 1만 2천 6백여 건이 신고되었으며, 2008년 5,242건 대비 약 240% 가량이 급증한 수치로 재외국민 가족관계등록사무소 설치 이전의 경우 출생신고가 상당수 누락되었을 것으로 예상됨(이경은·유자영, 2024)

- 2024년 8월말 기준(재외동포청 제공) 8,095명이며 예년과 비슷한 수준의 해외(공관) 출생신고가 예상됨

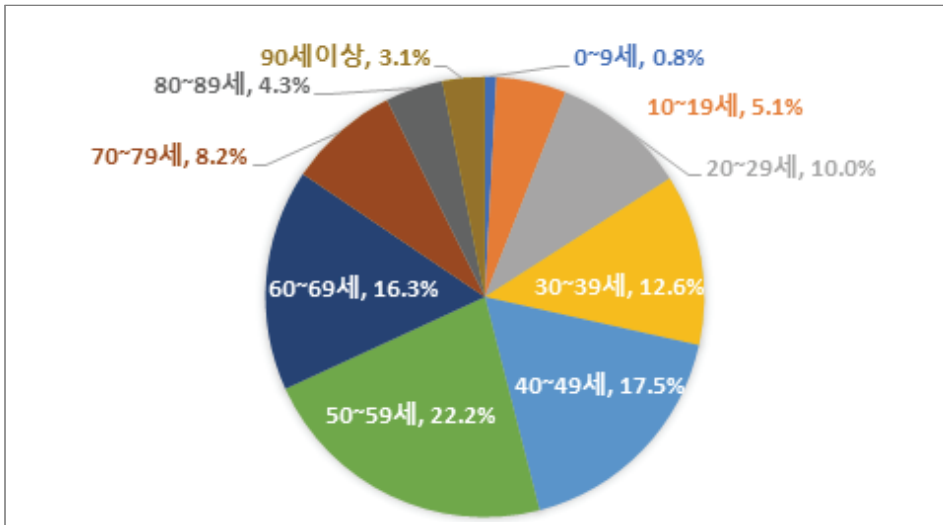
| 그림 2-2 | 해외출생자 출생신고 현황(건)



출처: 재외국민 주민등록제도 개선 관련 쟁점 및 사례분석(이경은·유자영, 2024)

- 2024년 8월말 기준 재외국민의 연령대별 비중 현황을 살펴보면 아래의 [그림 2-3]와 같음
  - 50-59세의 비중이 약 22.2%로 가장 높았으며, 40-49세(17.5%), 60-69세(16.3%), 30-39세(12.6%), 20-29세(10.0%), 70-79세(8.2%)의 순으로 나타남
  - 0세부터 19세까지의 청소년은 약 5.9%로 비중이 가장 낮게 나타났으나, 60세부터 90세 이상의 비중은 약 31.9%로 노령층의 비중이 상대적으로 높은 것을 확인할 수 있음
  - 향후 재외국민과 관련된 행정서비스의 수요가 증가할 수 있는 30세 이상의 비중이 전체의 약 84.1%로 매우 높게 나타남

| 그림 2-3 | 재외국민 2024년 연령대별 비중 현황(%)



출처: 재외동포청 제공

○ 2024년도 한국 체류가 없었던 재외국민의 국가별 현황은 아래의 [표 2-10]과 같음

- 총 121개 국가의 1,054,836명이 국내 체류가 없었던 것으로 확인됨
- 국가별로 보면, 일본이 450,298명, 미국이 219,597명으로 가장 많았으며, 캐나다(75,670명), 중국(43,127명), 호주(36,693명)의 순으로 나타남
- 가장 적은 수의 한국 미체류 재외국민 거주국인 아프가니스탄(6명)을 포함하여, 국내 체류가 없었던 재외국민 100명 이하의 거주국은 총 21개 국가이며 이 중 다수가 아프리카 국가인 것으로 나타남
- 한국 체류를 하지 않은 재외국민 1,000명 이상 거주 국가는 총 32개국, 10,000명 이상인 거주 국가는 9개 국가로 각각 확인됨

| 표 2-10 | 2024년 한국 체류가 없었던 재외국민의 국가별 현황

구분	국가	인원(명)	구분	국가	인원(명)
1	일본	450,298	62	가나	443
2	미국	219,597	63	콜롬비아	428
3	캐나다	75,670	64	네팔	420
4	중국	43,127	65	파키스탄	403
5	호주	36,693	66	그리스	362
6	뉴질랜드	32,159	67	핀란드	361
7	베트남	28,355	68	세네갈	349
8	독일	24,057	69	코스타리카	348
9	태국	12,584	70	쿠웨이트	347
10	영국	9,097	71	알제리	340
11	인도네시아	8,850	72	요르단	333
12	브라질	8,153	73	탄자니아	291
13	아르헨티나	7,547	74	에티오피아	285
14	싱가포르	6,786	75	코트디부아르	272
15	말레이시아	6,378	76	모로코	267
16	필리핀	6,182	77	포르투갈	258
17	아랍에미리트연합	5,180	78	오만	251
18	프랑스	4,513	79	우간다	248
19	홍콩	4,419	80	볼리비아	241
20	러시아	3,576	81	루마니아	231
21	인도	3,433	82	엘살바도르	225
22	스페인	3,249	83	불가리아	224
23	멕시코	3,221	84	파푸아뉴기니	190
24	캄보디아	2,731	85	아제르바이잔	177
25	네덜란드	2,475	86	크로아티아	176
26	대만	2,436	87	우크라이나	171
27	이탈리아	2,399	88	짐바브웨	164
28	파라과이	2,087	89	나이지리아	163
29	페루	1,766	90	이란	159
30	폴란드	1,625	91	니카라과	157
31	스위스	1,489	92	브루나이	156
32	남아프리카공화국	1,474	93	바레인	133
33	사우디아라비아	1,394	94	세르비아	131
34	오스트리아	1,342	95	레바논	119

구분	국가	인원(명)	구분	국가	인원(명)
35	칠레	1,160	96	베네수엘라	116
36	우즈베키스탄	1,156	97	튀니지	116
37	튀르키예	1,140	98	우루과이	113
38	체코	1,133	99	동티모르	109
39	과테말라	1,119	100	조지아	102
40	슬로바키아	1,076	101	리비아	98
41	미얀마	1,072	102	온두라스	96
42	이집트	891	103	르완다	92
43	벨기에	803	104	콩고민주공화국	88
44	헝가리	799	105	모잠비크	84
45	케냐	753	106	가봉	80
46	카자흐스탄	686	107	마다가스카르	68
47	라오스	680	108	카메룬	66
48	스웨덴	659	109	앙골라	61
49	아일랜드	617	110	타지키스탄	61
50	이스라엘	601	111	이라크	52
51	방글라데시	573	112	자메이카	46
52	덴마크	559	113	벨라루스	44
53	스리랑카	548	114	적도기니	39
54	노르웨이	540	115	투르크메니스탄	37
55	에콰도르	531	116	대한민국*	31
56	키르기즈	505	117	예멘	31
57	파나마	494	118	트리니다드토바고	29
58	도미니카공화국	473	119	라트비아	24
59	몽골	467	120	수단	16
60	피지	466	121	아프가니스탄	6
61	카타르	465		총합	1,054,836

\* 대한민국은 공관(재외동포청) 인원임

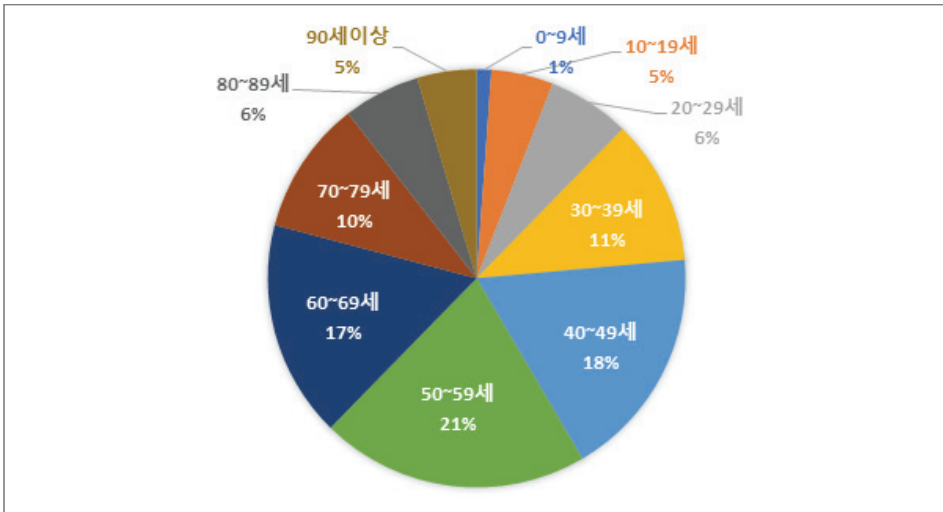
출처: 재외동포청 제공

○ 재외국민 중 한국 체류가 없었던 인원의 연령대별 현황은 아래의 [그림 2-4]과 같음

- 50-59세가 21%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 40-49세 18%, 60-69세 17%로 나타남

- 전반적으로 재외국민의 연령대별 현황과 유사한 비중 구성을 보이는 것이 확인됨

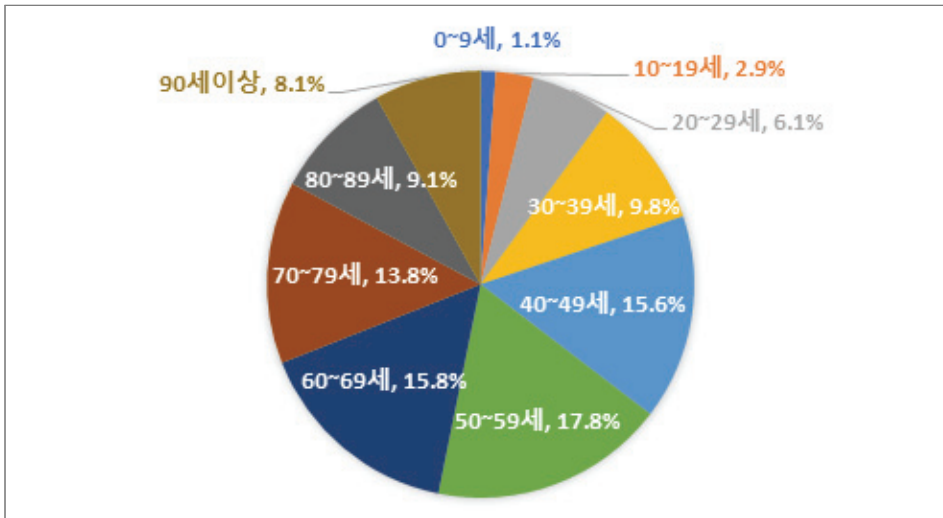
[그림 2-4] 2024년 기준 국내 미체류 재외국민 연령대별 비중 현황(%)



출처: 재외동포청 제공

- 일본 거주 재외국민 중 국내 미체류 인원에 대한 연령대별 비중을 살펴보면, 아래의 [그림 2-5]와 같음
  - 일본 거주 재외국민 중 국내 미체류 인원의 비중은 50-59세 17.8%, 60-69세 15.8%, 40-49세 45.6%, 70-79세, 13.8%의 순으로 나타남
  - 일본의 경우, 60세 이상의 고령층의 비중이 전체의 46.8%로 재외국민 중 절반에 가까운 비중을 차지하는 것으로 나타남
  - 19세 이하의 연령대는 4%로 그 비중이 90세 이상의 8.1%의 절반에 그치고 있는 것으로 나타남

| 그림 2-5 | 2024년 기준 국내 미체류 일본 재외국민 연령대별 비중 현황(%)



출처: 재외동포청 제공

#### □ 재외국민 행정서비스 수요 검토

- 재외국민 공동인증서(구 공인인증서) 발급 서비스는 재외국민의 해당 인증서 발급 신청 접수 및 신원확인을 수행하고 이를 공인인증기관에 전달하여 재외국민이 인증서를 발급받을 수 있도록 한 서비스를 말함
  - 2024년 5월 1일부터 재외공관을 통해 금융결제원 금융인증서 발급신청 및 접수가 가능하게 됨
- 재외국민은 공동인증서 및 금융인증서 발급을 통해 전자민원, 인터넷뱅킹, 가족관계등록부 발급, 재외국민등본 발급, 주민등록등본 발급, 납세증명서, 전자상거래, 연말정산 등 각종 온라인을 통한 행정서비스의 이용이 가능함
  - 단, 미국 시민권 취득자의 경우 신청 접수가 불가하며, 금융인증서의 경우 발급 대상자가 주민등록번호를 보유한 재외국민만을 대상으로 함
  - 공동인증서 및 금융인증서의 발급은 유효한 여권과 거주국가 체류증명서, 전화번호 및 이메일 주소를 기재하여 발급 가능하며, 수수료는 무료임
  - 재외국민이 공동인증서 발급을 위해 국내에 입국하지 않아도 재외공관에서 발급을 지원하므로 시간적, 경제적 편익 증진을 위한 서비스임

- 공동인증서 신청 대상자는 현재 주민등록번호를 보유한 재외국민임
- 발급된 공동인증서는 국내 각종 온라인 민원, 행정, 금융서비스를 이용하기 위한 본인 인증 수단으로 활용하며, 온라인상 실효적인 본인확인수단으로 사용되고 있음
- 2013년 1월 7개 공관에서 시범서비스로 실시되어 지속적으로 확대되어 2021년 177개 재외공관에서 서비스를 제공하고 있으며, 2013년부터 2023년까지 총 79,520건의 발급 서비스 이용이 확인됨

| 표 2-11 | 재외공관 공동인증서 발급서비스 통계현황

연도	발급건수	비고
2013	236	2013.1.15. 7개 공관 시범 서비스 실시
2014	1,158	2014.2.17. 1차 확대 시행(17개 공관) 2014.9.22. 2차 확대 시행(29개 공관) 2014.12.22. 3차 확대 시행(42개 공관)
2015	1,264	.
2016	3,150	2016.1.4. 4차 확대 시행(전재외공관, 당시 162개)
2017	4,267	.
2018	4,410	.
2019	6,615	.
2020	10,695	.
2021	17,993	현재 177개 재외공관 서비스 제공 중
2022	15,327	.
2023	14,405	.
합계	79,520	.

출처: 재외동포청 제공

- 2021년부터 2023년 기간 동안 월별 발급 건수의 비교 분석 결과, 특정기간에 집중되기 보다는 지속적으로 해당 서비스가 이용되고 있는 것으로 조사됨
- 연중 수요가 지속적으로 발생되고 있는 것을 확인함



| 표 2-12 | 재외공관 공동인증서 발급서비스 월별 발급 현황

구분	2021년	2022년	2023년
1월	1,293	1,357	1,182
2월	1,315	1,415	1,390
3월	1,518	1,407	1,259
4월	1,502	1,287	1,090
5월	1,698	1,433	1,351
6월	1,880	1,736	1,590
7월	1,474	1,086	1,047
8월	1,430	1,214	1,125
9월	1,426	1,072	943
10월	1,369	977	1,027
11월	1,464	1,109	1,082
12월	1,624	1,234	1,319
합계	17,993	15,327	14,405

출처: 재외동포청 제공

- 2024년 공동인증서 발급의 지역별 현황을 살펴보면, 국가별 편차가 크게 나타나고 있음
- 미국이 1,376건으로 가장 많았으며, 호주 578건, 캐나다 558건, 중국 514건, 베트남 415건, 일본 296건의 순으로 나타남
  - 전체 94개 국가 중 100건 이하가 83개국이었으며, 100건 이상의 국가는 11개 국가였음

| 표 2-13 | 공동인증서 발급서비스 지역별 발급 현황(2024년)

구분	국가	발급건수	구분	국가	발급건수
1	미국	1,376	48	폴란드	12
2	호주	578	49	과테말라	11
3	캐나다	558	50	코스타리카	11
4	중국	514	51	콜롬비아	11
5	베트남	415	52	그리스	10
6	일본	296	53	볼리비아	9
7	뉴질랜드	174	54	가나	8
8	독일	162	55	카자흐스탄	8

구분	국가	발급건수	구분	국가	발급건수
9	싱가포르	138	56	노르웨이	7
10	필리핀	115	57	니카라과	6
11	인도네시아	104	58	아일랜드	6
12	태국	81	59	오만	6
13	프랑스	77	60	우크라이나	6
14	말레이시아	69	61	나이지리아	5
15	스페인	57	62	불가리아	5
16	체코	55	63	사우디아라비아	5
17	영국	54	64	온두라스	5
18	이탈리아	50	65	케냐	5
19	캄보디아	44	66	크로아티아	5
20	네덜란드	41	67	르완다	4
21	튀르키예	41	68	미얀마	4
22	브라질	39	69	브루나이	4
23	인도	37	70	세르비아	4
24	오스트리아	32	71	우루과이	4
25	멕시코	30	72	피지	4
26	남아프리카공화국	29	73	덴마크	3
27	키르기즈	28	74	라트비아	3
28	라오스	27	75	벨라루스	3
29	러시아	22	76	에티오피아	3
30	벨기에	22	77	조지아	3
31	칠레	22	78	카메룬	3
32	아랍에미리트연합	21	79	포르투갈	3
33	파나마	21	80	루마니아	2
34	파라과이	21	81	마다가스카르	2
35	페루	21	82	모잠비크	2
36	대만	20	83	세네갈	2
37	홍콩	20	84	쿠웨이트	2
38	헝가리	18	85	타지키스탄	2
39	우즈베키스탄	17	86	파키스탄	2
40	핀란드	16	87	가봉	1
41	이스라엘	14	88	네팔	1
42	도미니카공화국	13	89	방글라데시	1
43	몽골	13	90	베네수엘라	1

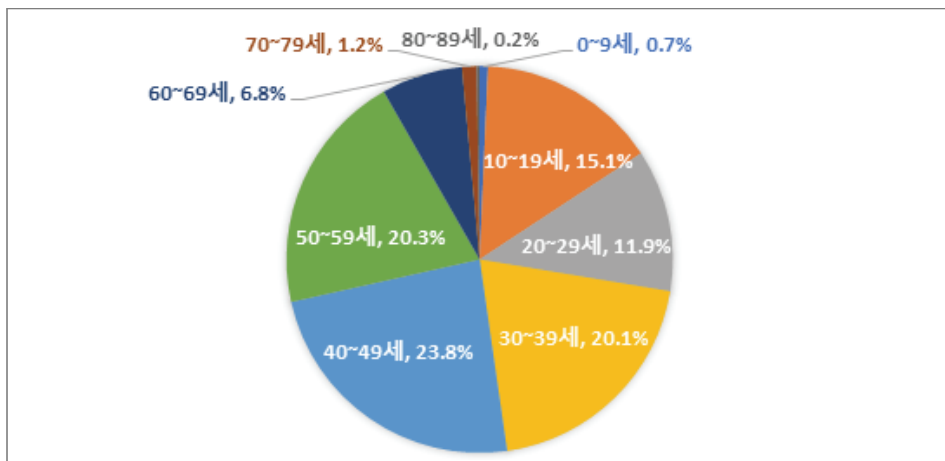
구분	국가	발급건수	구분	국가	발급건수
44	슬로바키아	13	91	스리랑카	1
45	아르헨티나	13	92	스웨덴	1
46	스위스	12	93	알제리	1
47	에콰도르	12	94	자메이카	1

출처: 재외동포청 제공

○ 2024년 공동인증서를 발급한 재외국민의 연령별 현황을 살펴보면, 아래의 [그림 2-6]과 같음

- 40~49세가 23.8%, 50~59세 20.3%, 30~39세 20.1%로 비슷하게 나타났다으며, 연령별 인원 비중과 다르게 19세 이하의 비중이 15.8%로 높게 나타났다으며, 29세 이하로 확대하여 살펴보면 전체의 27.6%로 나타남
- 반면, 60세 이상의 고령층에서 공동인증서 발급은 약 8.3%로 10%에 미치지 못하는 것으로 확인됨
- 공동인증서 발급의 경우, 젊은 세대에서의 수요가 높은 것을 알 수 있음

| 그림 2-6 | 2024년 공동인증서를 발급한 재외국민 연령대별 비중 현황(%)



출처: 재외동포청 제공

○ 재외국민 행정서비스 이용의 편의성 증진을 위하여 재외공관 금융인증서 발급 서비스가 시행됨(2024년 5월)

- 디지털 영사 민원 시스템 구축 사업의 일환으로 국내 계좌가 없는 재외국민도 국내 디지털 공공·금융 서비스를 원활하게 이용할 수 있게 하기 위한 목적임
  - 지금까지 해외 체류 재외국민이 국내 디지털 서비스를 받기 위해서는 본인 인증 수단인 국내 휴대전화 또는 국내 계좌가 필요했으나, ‘재외공관 금융인증서 발급 서비스’가 시행되면 국내 휴대전화나 국내 계좌가 없는 재외국민도 재외공관에서 금융인증서를 발급받아 내국인 수준으로 국내 디지털 서비스를 이용할 수 있게 됨
  - 2024년 3월 시스템 개발 완료, 4월 재외공관 실무담당자 교육 및 서비스 시범운영을 거쳐 5월 정식 개시할 계획으로 이를 통한 재외국민은 금융권, 정부, 공공기관 등의 서비스를 쉽고 편리하게 이용할 수 있음
- 재외국민 신원확인을 위한 모바일 신원확인증 시범 사업을 실시 중이며, 향후 보완 및 확대 예정임
- 2024년 7월 디지털플랫폼정부위원회, 행정안전부, 재외동포청 협업으로 해외거주 국민을 대상으로 모바일 재외국민 신원확인증 서비스를 시범 시행함
  - 모바일 재외국민 신원확인증이 시행됨에 따라 해외에 거주하고 있는 재외국민도 한국 휴대전화 없이 해외 휴대전화로 본인확인을 할 수 있게 됨
  - 모바일 재외국민 신원확인증을 통해 지리적인 문제로 인한 디지털 사각지대를 해소하고, 남녀노소 누구나 국내·외 어디에서나 디지털 서비스를 이용할 수 있는 포용적 디지털 사회를 구현하고자 하며, 21개 재외공관에서 시범 발급하고, 안전성, 편의성 등을 보완한 후 모든 재외공관으로 확대할 예정임
- 재외국민의 국내 행정서비스 이용을 위해서는 각종 시스템에서의 인증이 필수적이며, 인증을 위해 주민등록번호의 발급이 필요한 경우가 많음
- 재외국민의 공동인증서 및 금융인증서 발급 등의 지속적인 발급 건수가 증가하고 있으며, 월별 편차가 줄어들어 연중 필요한 서비스로 나타남
  - 다만, 국가별 편차는 다소 크게 나타나고 있음
  - 연령대별 차이는 존재하며, 이는 재외국민의 주민등록번호 발급 및 말소의 경우와 주민등록번호를 이용한 경험이 없는 경우 등 재외국민의 유형이 다양하게 나타나는 결과로 이해될 수 있음

## 제4절 소결 및 시사점

### □ 주민등록제도의 기능

- 주민등록제도는 주민등록법 제1조, 제7조의2 규정에 따라 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편의를 증진시키고 행정 사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 함
- 주민의 거주이동 실태를 파악하여 행정의 능률적 처리를 가능하도록 하며, 주민 인적사항의 통합관리를 통한 인적자원의 효율적 관리, 범법자 등의 색출을 통한 사회안정 및 질서유지를 가능하도록 함
- 주민등록번호는 타인과 구별하여 특정인을 특정할 수 있는 식별 기능과 행정, 금융 등의 서비스에서 본인 여부 확인, 증명 등의 인증 기능을 가지고 있음
- 정부는 주민등록법을 통하여 국민에게 주민등록번호를 부여하여 국가정책 집행시 수여 대상자 범위를 결정하는 기준으로 활용하고 있음
- 주민등록번호는 병역·조세·금융·복지 등 우리 사회의 각 분야에서 공통식별 번호로 사용되면서 국가발전과 개인편의 증진에 기여함

### □ 주민등록법 개정을 통한 행정 편의성 증진과 이용의 한계

- 주민등록법 개정을 통한 행정 편의성 증진 및 행정서비스 이용 범위 등은 확대 되었음
- 재외국민의 경우 제도 개선에도 불구하고, 국내 거주기간 등 주민등록 유지의 한계, 국내 입국을 통한 정보 변경의 번거로움 등 행정서비스 이용의 불편함과 권리가 제한됨

### □ 재외국민의 주민등록 제도 개선과 재외국민 유형 분류

- 재외국민은 「재외동포기본법」, 「재외동포법」을 통해 정의할 수 있으며, 대한 민국 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주 하고 있는 자를 의미함

- 주민등록 대상 재외국민의 경우 2015년 1월 22일 재외국민주민등록제도의 시행에 따라 주민등록이 된 대한민국 국민은 대한민국 국적을 유지하는 한 해외 체류 여부와 관계없이 주민등록을 유지하되, 일반 주민등록이 아닌 재외국민 주민등록으로 분류되어 관리됨
- (2015.1.22. 이전 이주자) 2015년 1월 22일 이전에 해외 이주의 목적으로 해외에 체류하여 주민등록이 말소된 대한민국 국민은 주민등록을 신청할 수 있으나, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나 (재외국민주민등록), 영주귀국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자주민등록)
- 2015년 1월 22일 이전 국외로 이주(또는 국외에서 출생)한 후 영주귀국 의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민은 영주귀국 의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민의 경우 주민등록 대상에서 제외됨
- (2015.1.22. 이후 이주자) 2015년 1월 22일 이후 주민등록 이력이 없이 국외로 이주(또는 국외에서 출생)한 후 영주귀국 의사와 30일 이상 거주 목적 없이 국내에 입국하였거나, 해외에 체류 중인 재외국민의 경우 주민등록 대상에서 제외됨
- (해외출생자) 주민등록이 없는 상태에서 해외 이주의 목적으로 해외에 체류하게 된 대한민국 국민(예. 국외출생자)도 주민등록을 신청할 수 있으나, 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나(재외국민 주민등록), 영주귀국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자주민등록)
- 해외 이주의 목적 없이 해외에 체류하게 된 주민등록 이력이 없는 대한민국 국민도 국내에 입국하여 주소나 거소를 가지지 않는 경우에는 주민등록 대상에서 제외됨

#### □ 재외국민 현황 및 감소 경향

- 재외동포는 증가 경향을 보이는 반면(2019년 673만명 → 2023년 708만명), 재외국민은 감소 추세가 확인됨(2011년 278만명 → 2023년 247만명)
  - 재외동포 중 외국 국적의 시민권자는 증가하고 있으나, 영주권자, 일반체류자, 유학생의 재외국민은 다소 감소함

- 일반체류자와 영주권자의 비중이 상대적으로 높게 나타난 반면, 유학생의 비중이 가장 적음(2011년 대비 2023년 유학생 수는 절반 가량 감소)
- 해외출생자의 출생신고 건수는 증가하는 추세이며, 2024년 신고 수는 8,095명임(8월 말 기준)
- 2024년 기준 재외국민 연령별 구성을 살펴보면 19세 이하의 비중이 5.9%로 낮았으며, 60세 이상의 고령층 비중이 31.9%로 높게 나타남
  - 행정서비스에 대한 수요가 상대적으로 많은 30세 이상의 비중이 전체의 약 84.1%로 나타나 재외국민의 행정서비스 수요가 증가할 것으로 예상됨
  - 선거권 연령(만 18세) 이상의 재외국민 비중이 약 95%로 전체 재외국민의 대부분이 선거 관련 서비스의 대상자임을 알 수 있음
  - 복지 및 의료서비스의 경우 연령대에 대한 제한이 없다는 점에서 전체 재외국민이 관련 행정서비스의 대상자가 될 수 있음

#### □ 재외국민과 온라인 신분 확인

- 공동인증서는 온라인상 실효적인 본인확인수단으로, 국내 각종 온라인 민원, 행정, 금융서비스를 이용하기 위한 본인 인증 수단으로 활용됨
- 재외국민은 현재 주민등록번호를 보유하고 있을 경우 공동인증서의 신청 대상자가 됨
- 2013년 1월 7개 공관에서 시범서비스로 실시되어 지속적으로 확대되어 2021년 177개 재외공관에서 서비스를 제공하고 있으며, 2013년부터 2023년까지 총 79,520건의 발급 서비스가 이용됨
- 2024년 공동인증서 발급의 지역별 현황을 살펴보면, 국가별로 편차가 크게 나타남
  - 미국이 1,376건으로 가장 많았으며, 호주 578건, 캐나다 558건, 중국 514건, 베트남 415건, 일본 296건의 순으로 나타남
- 2024년 재외국민 연령별 공동인증서 발급 현황을 보면, 재외국민 전체의 연령별 비중과 달리 공동인증서의 경우 젊은 세대에서의 수요가 높게 나타남
  - 19세 이하의 비중이 15.8%로 높게 나타났으며, 29세 이하로 확대하여 살펴보면 전체의 27.6%로 나타나지만, 60세 이상의 고령층은 약 8.1%로 나타남

- 2024년 5월부터 재외국민의 행정서비스 이용 편의성 증진을 위해, 한국내 휴대전화·금융계좌가 없는 주민등록번호를 보유한 재외국민을 대상으로 재외공관에서 금융인증서 발급 서비스를 시행함
  - 금융, 전자상거래, 공공업무(민원업무, 정부24, 재외동포365민원포털 등 전자문서 발급시), 국내학교 성적조회 및 재학증명서 발급 등의 사용용도를 가짐
- 재외국민등록자의 한국내 온라인서비스 이용의 불편 완화를 위한 모바일 신원확인증 시범사업을 실시중임
  - 한국내 휴대전화가 없어 본인확인(인증)의 어려움 발생을 해소하기 위한 목적으로, 공공분야 온라인 서비스(정부24, 재외동포365민원포털, e아포스티유시스템)에 적용이 가능함

#### □ 시사점 도출

- 첫째, 재외국민의 연령 분포 및 공동인증서 발급 현황을 고려할 때 고령층 재외국민은 복지 및 의료서비스에 대한 높은 수요에도 불구하고 공동인증서 등의 발급 비율이 낮아 서비스 이용에 제약이 존재함. 따라서, 주민등록번호 발급 등의 논의와 함께 연령대별 행정서비스 이용 방안 등에 대한 검토가 필요함
- 둘째, 주민등록번호 발급을 위해서 필요한 국내 거소지 등의 문제가 해소되더라도, 지방자치단체장 선거 및 국회의원 선거 등 거소지를 대상으로 하는 투표에 대한 추가적인 검토가 필요함
- 셋째, 사회복지 서비스 및 의료서비스의 경우, 건강보험비 및 납세 등의 의무와 관계가 있음. 실제로 국내 거주 일반 국민의 경우에도 의료 및 복지서비스의 이용에 있어서 납세와 연계하여 차이가 존재한다는 점을 고려할 때 재외국민 대상 서비스 제공 수준 등과 관련한 검토가 필요함
- 넷째, 한국 체류 경험이 없는 재외국민 수가 많은 점을 고려할 때 실질적인 행정수요의 검토 등이 필요하며, 국내 출입국 등과 관련한 재외국민 유형에 따른 행정서비스 제공 및 방안의 검토가 필요함



# 제 3 장

## 재외국민의 주민등록과 서비스 수혜, 대체 수단 현황 분석

제1절 재외국민의 주민등록과 서비스  
이용 현황 및 쟁점 분석

제2절 주민등록번호 대체 수단 현황  
및 문제점 분석

제3절 소결 및 시사점



# 03 재외국민의 주민등록과 서비스 수혜, 대체 수단 현황 분석

## 제1절 재외국민의 주민등록과 서비스 이용 현황 및 쟁점 분석

### 1. 주민등록번호 사용 현황

#### 1) 주민등록번호 사용 일반 현황

##### □ 공공 및 민간 부문에서의 주민등록번호 사용

- 한상희(2005)는 주민등록번호 사용 현황에 대하여 법정서식, 민간, 공공기관 데이터베이스로 구분하여 조사하였음
  - 법정서식의 경우 총 7,648개(47%)의 법정서식이 주민등록번호 기재를 요구하고 있는 것으로 나타남
    - 1,364개 현행 법률·대통령령·부령에 따른 16,232개 법정서식에서 주민등록번호를 기재하는 항목의 존재 여부를 조사
  - 전체 민간서식 중 9,607건(42%)의 서식에서 주민등록번호를 요구하고 있는 것으로 나타남
    - ‘비즈폼’ 사이트에서 제공하는 총 22,872개의 서식을 회사, 건설, 민원행정, 법원, 생활, 세무회계, 은행금융, 학교로 분류하여 주민등록번호 사용 유무를 조사
  - 조회수 비율이 50% 이상 되는 민원행정과 세무금융 관련 서식은 각각 77.3%와 68.5%의 비율로 주민등록번호를 요구하고 있어, 주민등록번호는 세금 등의 행정과 밀접하게 연계되어 있음을 확인함
  - 공공기관 데이터베이스 내 80.4%의 파일이 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있는 것으로 나타났고, 중앙행정기관은 81.7%, 지방자치단체는 81.2%, 교육청 및 각급 학교에서는 82.0%, 정부투자기관 및 기타에서는 79.0%의 파일에서 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있음

- 세부적으로 시도교육청의 경우에는 88.2%, 보험개발원의 경우 95.2%, 보건복지부는 90.5%의 파일에서 주민등록번호를 수집 및 활용함
- 김영일 외(2014)는 주민등록번호 체계 및 활용의 문제점을 검토하고 대안을 수립하는 과정에서 주민등록번호의 행정서비스 활용 실태를 파악함
  - 금융기관은 금융실명제법 등을 기반으로 금융거래 당사자의 실명 확인 및 여신, 신용카드 발급, 투융자 대행 등의 금융거래를 위한 본인확인으로 주민등록번호를 수집함
  - 보험업권에서는 보험업법을 근거로 보험가입자 및 피보험자 확인, 보험료 산정 및 보험급여 산정, 보험사고 조사 등에 주민등록번호를 개인식별번호로 활용함
  - 의료 분야에서는 환자의 식별 및 진료기록 관리, 진료비 청구 및 심사의 목적으로 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있으며, 환자의 의무기록을 타 의료기관에 제공하는 경우 환자의 식별을 위해, 보험사 진료비 청구 등의 경우에도 개인식별을 위해 주민등록번호를 활용함
  - 통신 분야의 경우 회원 서비스 가입 및 해지, 통신비 징수, 신용평가 및 채권 추심 등을 위해 주민등록번호를 활용함
  - 해당 연구에서는 개인식별을 위해 주민등록번호가 필요한 영역으로 금융 및 의료 분야를 제시함

| 표 3-1 | 주민등록번호의 필요 영역

구분		주민번호 직·간접 연계의 필요성	주요 분야
공공영역		필요	조세, 범죄수사, 행정 등
민간영역	필수영역	필요	금융거래, 의료기관 등
	비필수영역	불필요	포탈, SNS 등

출처: 김영일 외(2014) P.26

- 공공부문의 과제자료(조세행정), 취업후 학자금 상환(급부행정), 병역법(병무행정), 특정금융거래정보 등에는 주민등록번호의 직접적인 활용 필요성을 언급함

- 민간부문의 보험 및 금융, 부가가치세, 소득세, 고용보험, 수사를 위한 전기 통신 내용 확인 등에 주민등록번호의 활용 필요성이 제기됨

#### □ 주민등록번호의 제한, 수집 및 사용

- 개인정보보호법 개정에 따라 2014년 8월 7일부터 주민등록번호의 수집이 원칙적으로 금지되며, ① 법정에 구체적 근거가 있는 경우 ② 급박한 생명, 신체, 재산상 이익을 위해 필요한 경우 ③ 행정안전부령에 정하는 경우에만 수집이 가능함

[표 3-2] 개인정보보호법상 주민번호 수집이 허용되는 경우

분야	주요 사례
세무	세금 부과 및 과세자료 수집·관리(국세기본법, 지방세기본법 등)
병역	병역자원 선발 및 관리(병역법, 군인사법, 군인복지법 등)
의료	환자진료, 약처방, 의료보험금 지급(의료법, 약사법, 국민건강보험법 등)
법무	국적부여 및 해외 출입국자 관리(국적법), 법 위반자 처벌(성폭력 특별법 등)
교육	대학생 학자금 지원 및 환수(취업 후 학자금 상환특별법 등)
금융	금융거래자 실명확인(금융실명법)
복지	공중위생 관리(공중위생법, 검역법), 취약계층 지원(노인복지법 등)
행정	인허가, 등록, 등 행정사무, 행정정보 공유(전자정부법), 공무원교육

출처: 개인정보포탈 홈페이지

- 온라인 및 오프라인에서 주민등록번호가 표기되는 증서에는 주민등록증, 운전면허증 등을 포함한 신분확인 증서들이 포함됨([표 3-3] 참조)

[표 3-3] 주민등록번호가 표기되는 증서 현황

구분	내용	비고
주민등록증	• 앞면에는 인적사항(사진, 성명, 주민등록번호, 주소, 발행된 날짜와 발행처, 발행인의 도장), 뒷면에는 지문, 변경사항 등 기재	
운전면허증	• 주민등록번호 등 인적사항 기재	
여권	• 현행 여권에는 주민등록번호란에 뒷자리 기입 • 2020년 12월 21일 이후 발급 여권에는 주민등록번호 대신 생년월일과 성별만 기재 • 주민등록번호 없이도 국내 신분 증명용으로 사용하기 위해서는 '여권정보 증명서'의 추가 발급 필요	

구분	내용	비고
복지카드	• 장애인단과 등급을 받고 장애인 등록을 한 장애인에게만 나오는, 장애인임을 증명해주는 등록증으로 주민등록번호 기재	
선원수첩	• 선박직원임을 증명하는 서류 • 예전에는 여권 대응으로도 사용 가능했지만, 현재는 불가능	
자격증	• 국가기술자격증의 경우 2005년부터 생년월일만 기입	
청소년증	• 지방자치단체장이 발행한 신분증 • 민사 및 행정절차에서도 공적 신분증으로 활용 가능 • 금융거래, 시험응시 등에 사용 가능 • 비학생청소년들을 위주로 발급	
아이핀	• 증서는 아니지만 발급시 주민등록번호를 요구	
마이핀	• 오프라인 주민등록번호 대체 서비스로서 13자리의 숫자로 구성	
학생증	• 학생의 성명과 생년월일, 학교장의 도장 기재	
전역증	• 주민등록번호, 사진 등의 정보, 개인 신분 확인이 가능한 정보 (병 인사명령) 기재 • 극히 제한된 상황에서의 신분 확인용으로 활용	
공무원증	• 2013년 이전 공무원증 뒷면에 주민등록번호를 기재 • 그 이후에는 생년월일만 기재	

## 2) 재외국민 주민등록번호 사용 현황

### □ 재외국민 주민등록증제도 개편

- 2016년 7월 1일부터 재외국민 국내거소신고증의 효력이 상실되며, 재외국민 주민등록증을 사용하도록 변경됨
  - 재외국민 주민등록이란 외국의 영주권을 취득(영주 목적으로 외국 거주 포함) 했거나 2015년 1월 22일 이후에 국외로 이주하는 대한민국 국민을 재외국민으로 등록하고, 재외국민으로 표기된 주민등록증을 발급하는 제도임
- 재외국민의 주민등록 대상은 2022년 기준 국내거소자(8만명)와 매년 국외 이주자(2만명)가 됨
- 만 17세 이상 재외국민의 경우 30일 이상 거주할 목적으로 입국시 한국내 거주지 읍·면·동 주민센터에서 신청을 통해 재외국민용 주민등록증을 발급받을 수 있음
  - 재외국민 본인이 신고할 수 없는 경우 재외국민이 거주하는 세대의 세대주나 재외국민 본인의 위임을 받은 사람(재외국민 본인의 배우자 또는 직계혈족,

재외국민 본인의 배우자의 직계혈족, 재외국민 본인의 직계혈족의 배우자)도 신고가 가능함

- 재외국민 본인의 위임을 받아 신고하는 경우뿐만 아니라 재외국민 본인이 신고하는 경우에도 재외국민 본인의 입국 여부를 확인할 수 있는 자료를 제출하여야 함
- 재외국민 본인 또는 본인의 위임을 받은 사람이 신고하는 경우 세대주의 확인을 받아야 하며, 세대주의 확인을 받을 수 없으면 읍·면·동장 또는 출장소장의 사실조사가 필요함

- 재외국민 주민등록증의 활용은 신분 확인 간소화, 금융 및 부동산 거래 등 경제 활동 편의성 증대 등의 장점이 있음
- 재외국민 주민등록자가 국외에 30일 이상의 거주 목적으로 출국하는 경우 미리 신고하여야 하며, 재외국민 출국신고자가 1년 경과 후에도 재외국민 출국자로 변경 등록되지 않은 경우에 사실조사 후 주민등록표를 정리하여야 함

#### □ 재일동포의 재외국민 등록

- 재외국민 중 인원이 많고 국내 행정서비스 이용에 대한 관심이 높은 국가는 일본 및 미국이며, 일본의 경우 지속적인 제도 개선 등을 요구하고 있음
- 한국 국적자인 재일동포는 특별영주자격을 가지고 있으며 국내에 입국하여 신고하면 재외국민으로 주민등록 및 주민등록증 발급이 가능함
- 재일동포는 우리나라 국적자로 대한민국 여권을 발급받아 입국한 자에 대하여 신고에 의하여 재외국민으로 등록이 가능함
  - 2000년-2010년 조선적 재일동포의 한국적 취득 현황은 총 50,647명
- 재일동포가 30일 이상 거주 목적으로 국내에 입국하여 재외국민으로 주민등록을 신고하는 경우, 재외국민등록부 등록 또는 해외이주신고 확인서 등을 통하여 재외국민임을 확인하여야 하고, 국내에서의 주민등록 사실이 없는 경우에는 가족관계등록 신고를 한 후에 이를 근거로 신규 등록을 하여야 함

## 2. 재외국민 주민등록과 의료 및 복지서비스, 선거권

### 1) 재외국민과 의료서비스

#### □ 재외국민의 의료서비스(건강보험) 이용

- 재외국민 국내거소신고제도의 효력 상실에 따라 국내에서 의료서비스를 이용하고, 보험료 및 진료비를 청구하기 위해서는 주민등록번호가 발급되어야 함
- 국민건강보험공단 및 의약단체는 2016년 7월 1일부터 부여된 재외국민 주민등록번호로 보험료 및 진료비 등을 청구하고 있음
- 재외국민은 국민건강보험 대상에 해당하지 않아, 국내 의료서비스 이용시 건강보험 미적용 금액으로 산정됨
  - 국민건강보험공단은 주재원 등과 같이 일정기간 해외에 체류하는 경우에는 한국 입국 후 언제든지 건강보험을 개시(일시정지 해제)할 수 있음
  - 다만, 해외에서 시민권이나 영주권을 취득하기 위해 주민등록을 말소한 경우 등은 한국 입국 후 6개월 이상 체류해야만 건강보험 혜택을 받을 수 있음(국민건강보험법 제109조 제4항 제3호 신설, 2024.04.03.)
  - 재외국민이 건강보험 적용 사업장에 근무 또는 공무원, 교직원으로 임용, 채용된 경우 2006.1.1.부터 의무가입 대상이며, 국내에 입국한 날로부터 6개월이 경과한 날로 자격 취득이 가능함
  - 즉, 재외국민은 주민등록번호 발급을 통해 의료서비스의 혜택을 받을 수 있음
- 재외국민·외국인의 의료서비스 수혜 관련 무임승차 방지를 위해 요양기관에서 본인확인을 강화하기 위해 「국민건강보험법」이 개정됨(2023.5.20. 개정, 2024.5.19. 시행)
- 외국인 피부양자에 대해서도 가입 요건을 강화하는 내용의 「국민건강보험법」 개정안(입국 후 6개월 간 체류해야 피부양자로서 건강보험 가입 가능)이 시행됨(2024.4.3.)
- 재외국민의 경우 가입요건, 보험료 산정 등에서 외국인과 같은 기준을 적용하도록 하여 제도악용을 막고 있음(「국민건강보험법」 제109조)



- 한국내 건강보험 이용 대상 재외국민의 결정은 재외국민등록 여부와 관련 없이, 한국내 주민등록 여부에 따르게 됨
- 한국에 6개월 이상 체류한 재외국민·외국인은 2019년 7월 16일부터 건강보험 지역가입자로 당연 가입되며, 대한민국 국민과 동일한 보험급여 혜택을 받음
  - 2024년 4월 3일 이후 입국한 재외국민·외국인은 6개월 이상 국내 거주하거나 거주사유에 해당하여야 피부양자가 될 수 있음(「국민건강보험법」 제109조 제4항 제3호 개정 (시행일: 2024. 4. 3.))
  - 보험료는 소득·재산에 따라 개인(가족)단위로 산정되며, 산정된 보험료가 전년도 11월 전체 가입자 평균보험료 미만인 경우에는 평균보험료가 적용됨 (2024년도 평균보험료(장기요양보험료 포함): 150,990원)
  - 재외국민·외국인의 경우, 체류자격이 경감대상에 해당하면서 소득월액 30만원 이하 및 재산과표 13,500만 원 이하의 요건을 모두 충족하는 경우에는 보험료를 경감받을 수 있음
  - 보험료를 체납하는 경우 납부기한 다음달 1일부터 완납할 때까지 병·의원 이용 시 건강보험 혜택이 제한되며, 법무부에 비자연장 등 각종 체류허가 신청 시 체류기간 등과 관련한 불이익이 발생함
  - 보험료 납부기한을 정하여 독촉을 하고, 그 기한까지 보험료를 납부하지 않으면 소득·재산·자동차·예금 등에 대한 체납처분을 통하여 법적 징수할 수 있음
- 건강보험에 가입되어 있는 재외국민·외국인이 65세 이상 또는 노인성 질병을 가진 65세 미만인 경우 내국인과 동일하게 장기요양인정 신청을 할 수 있음
  - 다만, 장기요양보험 가입 제외를 신청한 외국인 직장가입자 및 피부양자는 장기요양인정을 신청할 수 없음
- 2022년도 의료보장(건강보험+의료급여) 적용 인구는 52,932명이며, 이 중 재외국민·외국인 수는 134만 3,172명으로 전년 대비 6.2% 증가하였으며 지속적인 증가 추세에 있음([표 3-4] 참조)

| 표 3-4 | 연도별 재외국민 및 외국인 건강보험 적용인구 현황

(단위: 명, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	전년 대비 증감률 (%)
계(c=a+b)	883,774	913,150	971,199	1,239,539	1,209,409	1,264,427	1,343,172	6.2
직장	635,295	642,734	664,529	714,323	704,287	689,692	725,843	5.2
지역	248,479	270,416	306,670	525,216	505,122	574,735	617,329	7.4
재외국민(a)	20,680	23,259	24,454	27,064	27,068	27,152	27,698	2.0
직장	14,973	16,843	17,472	17,089	16,852	17,182	17,270	0.5
지역	5,707	6,416	6,982	9,975	10,216	9,970	10,428	4.6
외국인(b)	863,094	889,891	946,745	1,212,475	1,182,341	1,237,275	1,315,474	6.3
직장	620,322	625,891	647,057	697,234	687,435	672,510	708,573	5.4
지역	242,772	264,000	299,688	515,241	494,906	564,765	606,901	7.5

출처: 2022년 건강보험 주요통계

#### □ 재외국민의 의료서비스(건강보험) 이용 관련 쟁점 사항

- 첫째, 주민등록번호 발급의 제한에 따른 의료서비스 이용의 한계가 발생함
  - 국내 의료서비스 이용을 위해서는 필수적으로 주민등록번호의 발급이 필요하며, 재외국민의 경우 주민등록번호의 발급에 따라 국내 의료서비스의 이용 혜택이 주어짐
- 둘째, 건강보험 적용의 불균형 문제가 야기됨
  - 재외국민의 주민등록 문제는 건강보험 적용 대상의 제외 문제로 이어지게 되며, 결국 건강보험을 통한 의료 서비스의 이용에 제한이 발생하는 상황이 됨
  - 재외국민의 의료서비스 이용은 건강보험 미적용 금액으로 산정됨에 따라 재외국민의 국내 의료서비스 이용에 대한 경제적 부담이 증가하게 됨
- 셋째, 해외 체류와 건강보험 혜택의 차별이 존재함(법적 규제의 강화)
  - 국민건강보험공단은 국민건강보험법 개정(제109조 제4항 제3호)의 신설로 2024년 4월 3일부터 재외국민은 지역가입자와 동일하게 국내 6개월 이상 거주시 피부양자 취득이 가능하도록 강화됨(기존 입국 즉시 피부양자 자격 취득 가능)

- 해외에서 시민권이나 영주권을 취득하여 주민등록을 말소한 경우, 한국 입국 후 6개월 이상 체류할 때 건강보험의 혜택이 가능하다는 점에서 해외 체류자에 대한 건강보험 혜택의 차별이 존재함(6개월 충족 조건의 달성이 어렵다는 현실적인 문제 등이 발생함)
- 해외 체류 조건은 재외국민에게 불리한 조건으로 작용하여 의료서비스 이용에 제약으로 제기됨
- 넷째, 가입 요건의 복잡성에 따른 의료서비스 이용 포기가 발생함
  - 재외국민이 건강보험에 가입하기 위해 충족해야 하는 요건이 복잡하다는 점 등을 이유로 재외국민이 보험 가입을 포기하는 사례가 나타남
  - 요건의 불충족 등으로 인해 재외국민의 의료서비스 접근성이 제한됨
- 다섯째, 보험료 체납 시 체류허가 신청 등의 불이익이 연계적으로 발생됨
  - 보험료를 체납할 경우 병원 이용 시 건강보험 혜택이 제한되며, 보험료의 체납은 법무부에 비자 연장 등 체류허가 신청 시 불이익을 초래하게 됨
- 여섯째, 관리 공백과 혜택 불일치가 문제됨
  - 건강보험공단의 재외국민 관리 공백으로 인해 내국인과 동일한 혜택을 받는 사례가 발생하는 등 관리의 문제점이 지속적으로 제기됨

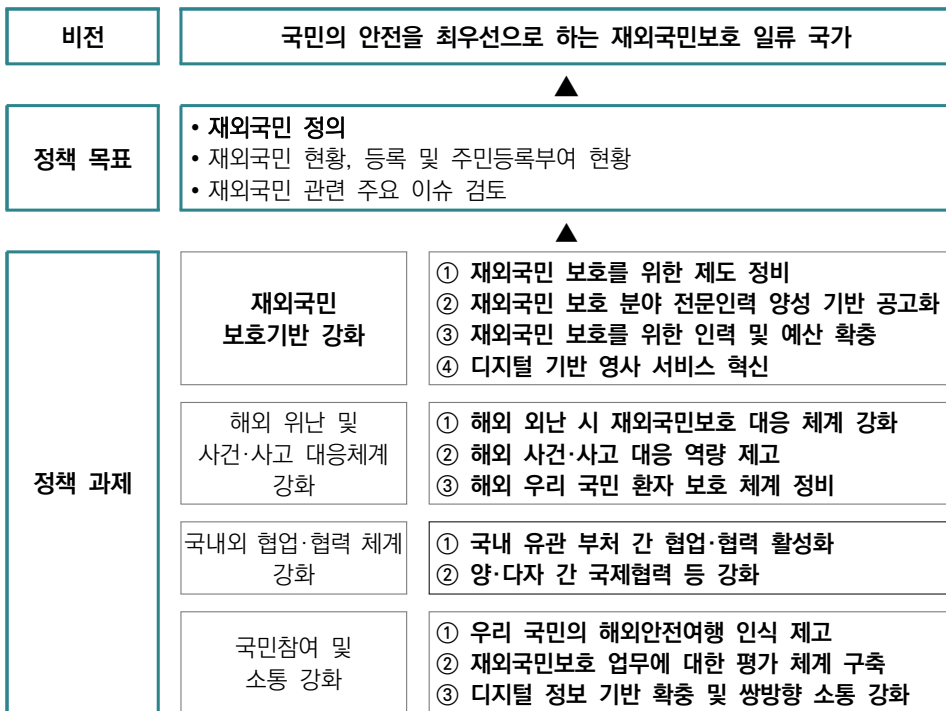
## 2) 재외국민과 복지서비스

### □ 재외국민의 복지서비스 이용

- 2022년 우리 국민 해외 출국자 수는 655만 명으로 전년(122만 명) 대비 437% 증가하였으며, 2023년 상반기 우리 국민 해외 출국자 수는 993만 명으로 이미 전년도 전체 출국자 수 초과함
- 해외 사건·사고 및 위난 요인의 다양화·복합화되어, 사회적 요인(테러리즘, 종교전쟁, 경제위기 등)과 자연적 요인(지진, 쓰나미, 기후변화 등)으로 재외 국민보호의 필요성이 증대됨
- 재외국민보호를 위한 영사조력법에 따라 재외국민보호 기본계획을 수립함([그림 3-2] 참조)

- 제1차 재외국민보호 기본계획(2021-2025)의 주요정책과제는 재외국민 보호기반 강화, 해외 위난 및 사건·사고 대응체계 강화, 국내외 협업·협력 체계 강화, 국민참여 및 소통 강화 등이 있음
- 해당 정책과제들은 세부 내용과 방향성을 각각 가지고 있으며, 이를 통해 재외국민의 보호를 위한 정책 및 환경을 구축하기 위한 목적을 가짐

**| 그림 3-1 | 제1차 재외국민보호기본계획**



출처: 2023년 재외국민보호 집행계획 추진 실적 및 2024년 집행계획

- 현재 복지포털 서비스 포털에서 복지서비스 및 복지혜택과 관련된 서비스 목록은 약 5,149건으로 확인됨
- 이 중 재외국민을 대상으로 하는 복지서비스는 재외국민긴급지원비 외에는 없는 상황임
  - 재외국민긴급지원비는 해외에서 재외국민을 위한 긴급복지 서비스의 일환임

- 재외국민을 대상으로 해외에서의 사건, 사고로부터 재외국민을 긴급히 보호할 필요가 있는 경우, 영사조력 과정의 비용에 대한 지원이 가능함
  - 선정기준은 해외에서 무자력자, 무연고자인 재외국민으로 긴급히 보호할 필요가 있는 경우, 사건, 사고에 처한 재외국민이 본인의 무자력 등으로 인하여 비용을 부담하기 어렵다고 판단되는 경우임
  - 영사조력 과정에서 생명, 신체 및 재산의 보호에 드는 비용(귀국 항공료, 긴급의료비, 숙식비 등)을 지원해주며, 재외공관의 장에게 신청할 수 있음
- 하지만 재외국민의 수요가 존재하는 사회복지서비스는 재외국민긴급지원비에 한정되지 않으며 국내 일반국민들이 받는 다양한 혜택과 관련된 것으로 이해할 수 있음
- 다수의 사회복지서비스는 읍면동 주민센터 또는 복지로를 통한 신청에 의해 제공되지만, 거주지 및 주민등록번호가 필수적으로 요구됨에 따라 재외국민에게 제공되는 수준은 제한적임

#### □ 재외국민의 복지서비스 이용 관련 쟁점 사항

- 첫째, 재외국민 복지서비스가 거의 없다는 점에서 다양한 복지서비스에 접근할 수 있는 기회가 제한됨
- 현재 재외국민을 위한 복지서비스는 재외국민긴급지원비 외에는 거의 없는 상황이며, 이는 재외국민이 필요로 하는 다양한 복지서비스에 접근할 수 있는 기회를 제한하여, 복지 사각지대가 발생할 수 있음
  - 다수의 복지서비스는 주민등록번호와 거주지가 필수적으로 요구되므로, 재외국민은 실제로 혜택을 받기 어려움
  - 주민등록번호의 필요성은 해외에 거주하는 재외국민의 복지서비스 접근성을 크게 저해하고, 실질적인 도움이 필요할 때 국내 복지서비스에 접근할 수 없는 상황이 발생됨
  - 특히, 해외이주 목적 없이 해외 체류(유학, 파견근무 등)를 하게 된 부모가 해외에서 출산한 해외 출생자의 경우, 국내에 입국할 계획이 있음에도 불구하고 입국 전에는 주민등록 자체가 불가하여 복지 서비스를 이용할 수 없는 문제점이 발생함

- 이들은 확실하게 국내 복지 서비스 혜택 대상자가 될 것이 예측됨에도 불구하고, 주민등록이 불가하여 처리기간이 장기간 소요되거나 이용 대기가 발생하는 복지 서비스를 사전에 신청할 수 없음
- 둘째, 재외국민긴급지원비의 적용 기준의 문제가 발생함
  - 재외국민긴급지원비는 무자력자 및 무연고자에 한정되어 지원되므로, 지원 대상이 매우 제한적임
  - 사건이나 사고에 처한 재외국민이 본인의 상황을 입증하기 어려운 경우, 필요한 지원을 받지 못할 위험이 존재함
- 셋째, 재외국민 보호의 필요성이 증가됨
  - 해외 출국자 수의 급증과 함께 해외 사건·사고의 위험이 증가하고 있어 재외국민 보호의 필요성이 커지고 있음
  - 테러리즘, 경제위기 등 다양한 사회적 요인으로 인해 재외국민 보호가 더욱 요구되지만, 이에 대한 정책적 대응이 부족함
  - 영사조력법에 기반한 재외국민 보호 기본계획의 수립이 중요하지만, 실질적인 보호 조치는 미흡함
- 넷째, 재외국민을 위한 복지서비스 정보의 부족과 복지서비스 검색의 한계가 존재함
  - 재외국민을 위한 복지서비스에 대한 정보가 부족하여, 필요한 서비스를 찾기 위한 복지포털 서비스 등에서 재외국민 관련 사항을 검색하기 어려움
  - 복지포털 등에서 재외국민 관련 서비스에 대한 명확한 정보 제공이 필요함

### 3) 재외국민과 선거권

#### □ 재외국민의 선거권 행사

- 재외국민 선거권의 도입은 헌법에 보장된 국민의 기본권 실현, 민주주의 국가로서의 위상 제고, 재외국민의 권익 신장 및 자긍심·애국심 고취, 국제화·지구촌화 시대에서의 능동적 대응이라는 의의를 가짐
- 재외국민 선거제도는 해외부재자 투표를 시작으로 도입되어, 관련 법률의 개정과

해외 체류 국가별 재외국민의 헌법소원 제기 등에 따라 수정 및 개선되어 왔음  
([그림 3-2] 참조)

- 2009년 2월 공직선거법이 개정되어 재외국민의 선거권이 보장되었고, 재외 국민은 대통령선거와 국회의원선거의 비례대표제 투표에 참여할 수 있게 됨
- 2015년 8월 주민등록법 개정을 반영해 주민등록 신고를 하고 주민등록표에 3개월 이상 계속해 선거구와 관할구역 안에 주민등록이 되어있는 경우 지역구 국회의원선거와 지방자치단체 선거에 참여할 수 있게 됨

| 그림 3-2 | 재외국민 선거권 도입 연혁



출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지

○ 재외국민 선거권 행사의 범위는 대통령 선거 및 비례대표 국회의원 선거이며, 주민등록자인 국외부재자는 지역구 선거도 가능함([표 3-5] 참조)

- 영주권자 중 재외국민 주민등록자가 국외에서 투표하고자 할 때에는 국외 부재자 신고 대상자가 됨

- 국회의원 재·보궐선거, 지방선거, 국민투표, 주민투표는 국외에서 투표를 실시하지 않음

| 표 3-5 | 재외국민 선거권 행사 범위

선거권자		참여할 수 있는 선거
재외선거인	국내에 주민등록이 되어있지 않은 사람	대통령선거 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거
국외부재자	재외국민 주민등록자	대통령선거 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거
	주민등록자(재외국민 주민등록자 제외)	대통령선거 임기만료에 따른 국회의원선거 (비례대표 + 지역구)

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지

- 다만, 선거권을 부여하였으나 낮은 투표율을 제고할 수 있는 체계적인 지원과 방법의 혁신이 필요하다는 의견이 제기됨(이용선, 2021)
  - 2012년부터 국회의원선거, 대통령선거에서 재외국민 선거가 실시되었으나 낮은 투표율로 인한 실효성 모색이 필요하다는 비판이 제기됨
  - 2012년 4월 제19대 국회의원선거에서 최초 재외국민 선거가 실시되었고, 총 56,456명이 투표했는데 예상 유권자 2백 2십만 명 중 5만 6천명이 참여하여 예상 유권자대비 투표율이 2.53%로 현저히 낮은 수준으로 고비용 저효율 선거라는 비판에 직면함
  - 2016년 제20대 국회의원선거에는 15만 4,217명이 등록하였고, 총 6만 3,797명이 참여하였고, 제19대 대통령선거에서는 재외투표 등록 재외국민 중 75.3%가 투표해 역대 선거 중 가장 높은 수치를 기록함
- 이에 더하여 재외국민 투표의 한계로는 높은 선거 비용 대비 낮은 투표율, 선거권의 부여대상이 지나치게 넓다는 점 등이 언급됨(김종갑·이정진, 2020)
  - 개선 방안으로 공관투표 방식의 경우 공관까지의 장거리 이동의 불편함을 줄이기 위해 우편투표제를 통한 방식이 제기되고 있음
- 전술한 넓은 선거권 부여 대상 범위와 낮은 투표율 문제를 완화하기 위해 유럽의 주요 국가들은 재외국민선거 자격요건을 구분하여 부여하고 있음



- 이는 재외국민 선거인 자격과 관련하여 고국과의 연고 및 정체성 유지를 선거권 행사의 중요한 기준으로 인식하고, 외국 체류시점을 기준으로 일정 기간이 경과하면 투표권을 주지 않는 방식임
- 유럽에서의 재외국민선거 자격 취득을 위한 재외국민선거인명부 작성방법을 보면, 정기등록명부제, 영구명부제, 수시명부제로 구분할 수 있음
  - 정기등록명부제를 채택한 국가는 영국, 포르투갈, 스위스 등이 있으며, 이 중 영국의 경우 정기등록명부제를 통하여 매년 갱신 및 등록을 통한 재외국민선거 자격을 부여하고 있음
  - 영구명부제를 채택한 국가는 프랑스, 이탈리아, 스페인, 스웨덴 등이 있고, 해외거주자명부를 기준으로 작성된 재외선거인 명부를 기반으로 선거자격을 부여하고 있음
  - 수시명부제를 채택한 국가에는 독일이 있으며, 재외국민의 신청에 의해 작성되는 신청주의를 채택하고 있음
- 국내 현행법상 지방선거에 대한 선거권은 재외국민에게 부여되지 않음
  - 재외국민의 경우, 대통령선거 및 비례대표 국회의원 선거는 투표권이 주어져 있지만, 거소지를 기반으로 하는 지방자치단체장 및 지방의회 선거에는 투표권이 미부여됨
- 재외국민 대상 주민등록번호의 부여에 따른 지방선거에 대한 선거권 행사 또한 쟁점으로 이해할 수 있음

#### □ 재외국민의 선거권 행사 관련 쟁점 사항

- 첫째, 재외국민 선거권의 실효성 문제가 발생함
  - 재외국민 선거권을 부여에도 불구하고, 실질적으로 낮은 투표율로 인해 실효성이 떨어지는 문제가 발생되어 고비용 저효율 선거라는 비판이 제기됨
  - 투표율을 높일 체계적인 지원과 혁신적인 방법이 필요하다는 의견이 지속적으로 나타남

- 둘째, 재외국민 투표 방식의 한계가 나타남
  - 현재 재외국민은 공관 투표 방식을 통해 투표하지만, 장거리 이동의 불편함이 문제로 지적됨
  - 우편투표제 도입 등의 대안이 제기되고 있으나, 실현 가능성에 대한 논의가 필요함
  - 투표 방식의 불편함은 재외국민의 참여를 저해하는 요인으로 작용하고 있음.
- 셋째, 재외국민 선거권 부여 대상의 적정성에 대한 비판이 발생함
  - 재외국민 선거권 부여 대상이 지나치게 넓다는 비판이 존재하며, 외국 체류 시점을 기준으로 일정 기간이 경과하면 투표권을 제한하는 방식이 필요하다는 의견이 제기됨
  - 일정 기간에 대한 논의는 고국과의 연고 및 정체성 유지를 고려한 것으로, 선거권 행사의 기준을 명확히 해야되는 것이 필요함
- 넷째, 재외국민의 주민등록 부여와 지방선거에서의 선거권 쟁점이 나타남
  - 재외국민은 대통령선거 및 비례대표 국회의원선거에만 투표권이 부여되고, 지방선거에는 미부여되는데 이는 거소지의 문제 및 주민등록의 문제와 밀접하게 연관됨
  - 지방자치단체장 및 지방의회 선거에 대한 투표권이 부재에 따른 재외국민의 지방선거에 대한 정치적 참여가 제한되는 문제가 나타나기도 하고, 재외국민에게 지방선거의 선거권 부여는 실질적인 거주 주민이 아니라는 점에서 지방 자치의 개념에 벗어난다는 비판도 존재함
  - 주민등록번호를 통한 선거권 행사 가능성이 논의되지만, 법적 및 행정적 절차가 복잡할 수 있음
- 다섯째, 재외국민 관련 선거 교육 및 홍보의 부족 문제가 발생함
  - 재외국민을 위한 선거 관련 교육 및 홍보가 부족하여 선거 참여에 대한 인식이 낮고, 선거 과정 및 절차에 대한 정보 제공이 미흡하여, 재외국민이 투표를 망설이는 문제가 나타남
  - 재외국민 대상의 효과적인 홍보 전략과 교육 프로그램이 필요하여, 재외국민의 선거 참여를 유도해야 하는 정책 과제도 장래에 발생할 수 있음

## □ 재외국민 의료 및 복지서비스 이용, 선거권 행사 관련 쟁점 정리

- 전술한 재외국민 주민등록과 연결되어 의료 및 복지서비스 이용, 선거권 행사와 관련된 쟁점 사항을 [표 3-6]과 같이 정리함

[표 3-6] 재외국민 행정서비스 이용의 쟁점사항

구분	의료서비스	복지서비스	선거권
쟁점 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록번호 발급의 제한</li> <li>• 건강보험 적용의 불균형</li> <li>• 해외 체류와 건강보험 혜택의 차별(법적 규제 강화)</li> <li>• 가입 요건의 복잡성에 따른 의료서비스 이용 포기</li> <li>• 보험료 체납시 체류허가 등의 연계적 불이익</li> <li>• 관리공백과 혜택의 불일치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복지서비스 접근의 제한과 이용서비스의 제한</li> <li>• 긴급지원비의 적용 기준 문제</li> <li>• 재외국민 보호의 필요성과 보호조치의 미흡</li> <li>• 복지서비스 정보 부족과 검색의 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재외국민 선거권의 실효성 문제</li> <li>• 재외국민 투표 방식의 한계</li> <li>• 재외국민 선거권 부여 대상의 적정성에 대한 비판</li> <li>• 재외국민의 주민등록 부여와 지방선거에서의 선거권 쟁점</li> <li>• 재외국민 관련 선거 교육 및 홍보의 부족 문제</li> </ul>

- 재외국민의 주민등록 연계 행정서비스(의료, 복지, 선거)는 각각의 쟁점 등이 존재하고 있으나, 서비스의 쟁점뿐만 아니라 재외국민의 주민등록 말소 혹은 주민등록 미등록 등의 유형에 따라서도 접근이 다르게 나타나야 함
- 주민등록과 연계된 행정서비스의 이용편의성 증진을 위한 제도 개선과 함께 재외국민별 서비스 제공 방안의 정책 방안이 요구됨
- 주민등록제도의 개선은 재외국민만을 대상으로 개선하는 것은 한계가 존재할 수 있으며, 제도 변경에 따른 다양한 영향을 고려할 필요가 있음

## 제2절 주민등록번호 대체 수단 현황 및 문제점 분석

### 1. 주민등록번호 대체 수단 검토

#### □ 주민등록번호 대체 수단의 필요성

- 재외국민의 주민등록번호 부여는 행정서비스 이용과 밀접하게 연계되어 있지만, 장기적 차원에서 제도 개선이 필요하며 관련하여 주민등록번호의 대체 수단 등이 주요하게 검토되어 왔음
- 주민등록번호는 개인 식별을 위한 핵심 요소로 행정서비스 접근의 기본이 되며, 의료서비스, 복지서비스 등 다양한 서비스 이용시 필수적인 사항임
- 재외국민이 국내 행정서비스의 이용 및 혜택을 받기 위해서는 주민등록번호가 필요하며, 주민등록 말소 및 주민등록번호 미발급시 국내에서의 법적 권리 행사에 한계가 존재하고 재외국민이 복지사각지대에 놓인다는 문제점이 나타남
- 주민등록번호의 대체 수단은 신뢰할 수 있어야 하며, 고유식별정보를 담고 있어야 한다는 점에서 행정서비스 이용의 대안적 방법으로 검토가 되어 왔음
- 대체 수단의 논의는 재외국민의 권익 보호를 위한 정책적 필요성과 밀접하게 연계되며, 재외국민의 복지와 권리 실현을 통한 행정서비스의 접근성을 강화하기 위해 실시되어 왔음
- 주민등록번호의 대체 수단 검토는 제도 개선 및 문제 해결을 위한 포괄적 접근으로서, 문제의 원인 파악에 대한 실질적 해결책의 모색을 검토함으로서 재외국민의 행정서비스 접근 및 이용 활성화를 위한 정책적 노력임

#### □ 대체 수단 1: 아이핀

- 가상주민번호, 개인ID인증, 개인인증키 등 여러 명칭으로 불리고 있는 대체 수단의 명칭을 ‘아이핀(i-PIN)’으로 통합함
  - 한국신용평가정보, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국정보인증 등 4개 본인 확인기관에 이용자의 실명확인 및 본인확인을 거쳐 아이핀을 발급받은 뒤, 이를

- 활용해 포털사이트나 게임사이트 등 각종 인터넷 사이트에 가입할 수 있음
- 본인확인 수단으로는 공인인증서, 신용카드번호, 휴대전화번호, 대면확인 등의 방법이 사용되었고, 이 과정을 거친 뒤 별도의 식별ID와 패스워드, 가상 주민등록번호가 개인에게 부여됨

- 변경이 불가능한 주민등록번호와 달리 공공 아이핀은 노출된 경우에도, 언제든지 새로운 공공 아이핀 발급 또는 기존 공공 아이핀의 사용 중지가 가능하므로 주민등록번호 대비 상대적으로 도용 등에 따른 위험 수준이 높지 않음
  - 특히 공공 아이핀으로 회원 가입한 공공기관 웹사이트는 어렵지 않은 설정(클릭)으로 개인정보 보호가 가능함
- 현재 미성년자, 재외국민 등 본인확인 수단을 보유하고 있지 못한 이용자도 법정 대리인의 동의, 여권 또는 재외국민등록증을 통해 아이핀을 발급받을 수 있음
  - 주민등록번호 대체수단으로 가입할 수 있는 사이트가 거의 없었기 때문에 보급과 확산이 지체되었음(김민천, 2009)
  - 2010년 1월에는 여권 정보를 이용하여 재외국민을 대상으로 아이핀 서비스를 시작함

## □ 대체 수단 2: 전자서명과 공동인증서(구 공인인증서)

- 1999년 2월 5일 「전자서명법」을 제정하여 전자상거래 활성화를 위한 제도적 기반을 구축함
  - 전자서명법의 주요 내용은 다음과 같음
    - 공인인증기관이 인증한 전자서명은 법령이 정하는 서명 또는 기명날인으로 본다는 내용
    - 전자서명이 있는 전자문서는 당해 명의자가 서명한 후 그 내용이 변경되지 않았다고 추정
    - 정보통신부장관은 인증 업무를 안전하고 신뢰성 있게 수행할 능력이 있다고 인정되는 자를 공인인증기관으로 지정
    - 공인인증기관은 전자서명을 이용하는 거래 당사자 간의 분쟁에 대비하여 가입자의 인증서 등 인증업무 관련 기록을 10년 동안 보관

- 공인인증기관은 인증업무 수행에 필요한 최소한의 개인정보만을 수집해야 하며, 개인정보를 수집하는 경우에는 본인의 동의 필요
- 다수의 국가들이 정부와 국민 간 전자거래 또는 관련 행위에서 발생하는 문제점 방지 및 신뢰 구축을 위한 방안으로 공개키기반구조(Public Key Infrastructure: PKI)를 구축함
- 대표적으로 공동인증서(구 공인인증서)는 지난 20년 동안 인터넷뱅킹, 온라인증권, 전자상거래, 전자정부 민원서비스, 4대 사회보험, 국세청 홈택스, 전자세금계산서, 전자입찰/조달, 온라인교육, 예비군 등 다양한 분야에서 활발하게 활용됨
- 공동인증서(구 공인인증서)는 'ActiveX' 등 프로그램 설치와 영문, 숫자, 특수 문자까지 포함한 10자리 이상의 복잡한 비밀번호, 1년이라는 짧은 유효기간으로 매년 갱신해야 한다는 불편함이 존재함
- 개인정보 보호의 중요성이 강조되면서 공동인증서(구 공인인증서)의 폐지가 본격적으로 논의되기 시작함
  - 개인 정보 유출이나 해킹 사고 발생 시 보안 취약점으로 지목된 'ActiveX'로 인한 문제점이 제기됨
  - 2014년 10월 1일 전자금융거래법 개정안이 통과되면서 공동인증서(구 공인인증서) 사용 의무 조항이 삭제됨

### □ 대체 수단 3: 탈중앙화 신원증명(DID, Decentralized Identity)

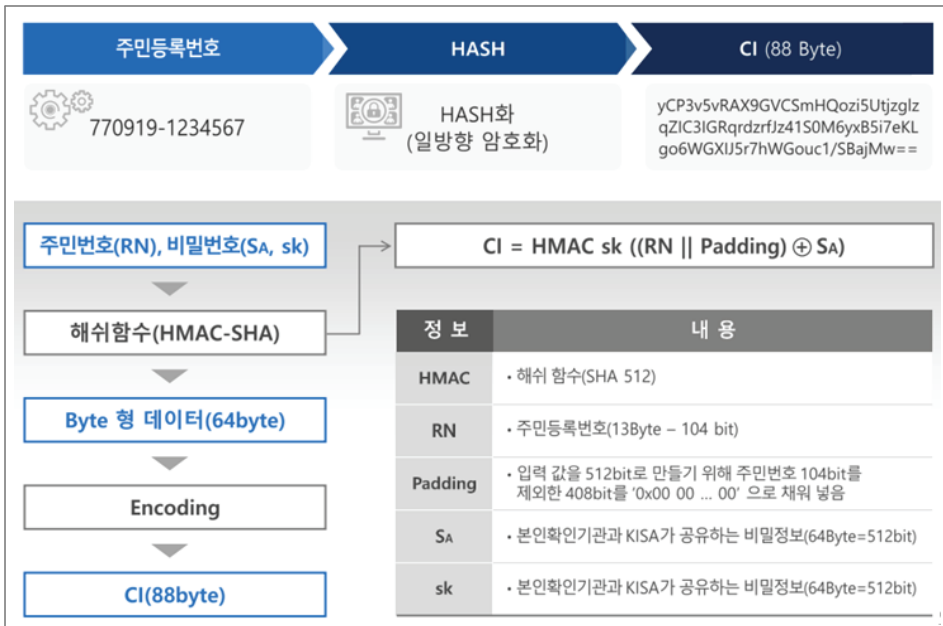
- 2020년 5월 전자서명법 개정안의 국회 본회의 통과에 따른 공인인증서의 독점적 지위 폐지는 사설 인증 서비스와의 경쟁, 새로운 전자서명 기술의 등장 등으로 이어짐(정충식, 2021)
- 차세대 신원확인 기술로 블록체인 기반의 '탈중앙화 신원증명(Decentralized Identity, 이하 DID)'이 주목받고 있음
- 사용자가 서비스를 제공하는 기업에 필요한 정보만 선택적으로 제출할 수 있어, 데이터 주권을 강화할 수 있는 기술로 인식됨
  - DID는 블록체인을 통해 분산된 시스템을 구축함으로써 특정 기업의 중앙화

된 시스템에 종속되지 않고, 사용자가 자신의 정보를 관리할 수 있는 환경을 구축할 수 있는 강점이 있음

#### □ 대체 수단 4: 연계정보(CI, Connecting Information)

- 2010년에 신설된 CI는 주민등록번호 체계와 같이 고유한 특성을 가지며, 사업자 간 동일 사용자를 식별하여 연계서비스를 제공하기 위한 방법으로 활용됨
  - CI는 주민등록번호를 일방향 암호화(HASH화)하여 생성한 88byte의 정보를 기반으로 생성됨([그림 3-3] 참조)

| 그림 3-3 | CI 생성과정



출처: 한국인터넷진흥원 CI에 대한 의견수렴회 주요 자료

- CI는 주민등록번호를 기반으로 개인별로 고유하게 생성(주민등록번호와 1:1 대응)된다는 점에서 유일성을 가짐
  - CI는 보호법상 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있는 다음과 같은 특성으로 인해 개인정보로 분류 및 인식됨

- 그 자체로는 특정 개인을 알아볼 수 없으나, 특정 개인에 고유하게 생성되어 귀속되는 유일성
- 정보통신 제공자의 온·오프라인 서비스 연계를 위해 활용되므로 서비스 제공과 관련된 다른 정보와의 결합 가능성 존재
- 공단 또는 본인확인기관이 보유하고 있는 성명 등 다른 정보와 결합하여 개인식별 가능

- CI는 다른 방법 및 수단과의 연계를 통한 확장 가능성이 높음(그림 3-4 참조)
- 대표적인 현행 주민등록번호의 대체 수단으로 아이핀, 휴대폰 인증, 신용 카드 등이 활용됨
  - 기술 발전과 기존의 대체 수단과의 연계를 통해 연계를 통한 CI의 활용 범위 확장 가능성이 높은 것으로 인식됨

| 그림 3-4 | CI와 연계한 대체수단의 확장



출처: 한국인터넷진흥원 CI에 대한 의견수렴회 주요 자료

#### □ 대체 수단 5: 고유식별번호 부여

- 현 「주민등록법」 상 주민등록 사무처리는 지자체, 주민등록 사무의 지도·감독 권한은 행정안전부 소관으로 규정되어 있음

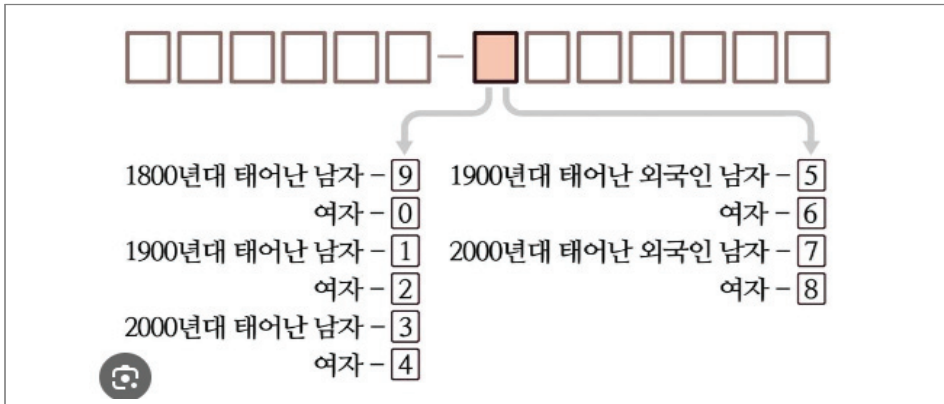


- 재외공관이 지방자치단체와 동일한 법적지위를 보유하고 있다고 보기 어려워 재외공관을 통한 주민등록번호 부여는 현재 법령체계에서는 어려움이 발생함
  - 행정권한의 위임 및 위탁규정 제2조제1호에 따르면, “위임”이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말함
  - 사무위임과 관련하여, 일반적으로 하위기관에 위임하거나 중앙정부에서 지방자치단체로의 위임을 주로 해왔다는 점에서 지방자치단체의 사무를 중앙부처에서 수행하는 것에 대한 현실적·실무적인 어려움이 예상됨
- 이에 따라 재외동포청에서는 주민등록번호([그림 3-5]참조)와 같이 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 재외국민용 별도 ‘고유식별번호’ 체계의 구축을 추진하고 있음
- 한국내 휴대전화가 없는 재외국민은 온라인 신원확인 불가로 국내 온라인 서비스 이용에 한계가 있어 디지털 소외 문제 발생 여지가 있음
  - 온라인 신원확인을 위해 국내 휴대전화 가입유지, 공동(금융)인증서 발급을 위한 재외공관 방문으로 사회적 비용 발생 문제가 있음
  - 재외동포청에서는 전자여권, 해외 체류 정보를 활용한 “재외국민 간편인증서 발급 지원 시스템(재외동포인증센터)” 구축 및 운영을 추진하고 있음
- 주민등록번호가 없는 재외국민 중 대다수가 여권번호 또는 재외국민 등록번호를 부여하고 있으므로 여권번호를 활용하는 방안도 대안이 될 수 있으나, 현행 여권 및 재외국민 등록번호의 번호체계를 13자리 체계로 변환 및 변환된 번호 체계를 국내 민·관 시스템에 적용해야하는 한계를 가지고 있어 현실적으로 어려움
- 따라서, 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 별도의 고유식별번호 체계를 구축할 필요가 있음
  - 국내 체류 외국인에게 부여되는 외국인 등록번호 역시 주민등록번호 체계에 기반하고 있으므로([그림 3-5 | 참조] 이를 준용한 번호체계 마련이 필요함
  - 재외국민용 별도 번호체계의 총괄 사무 권한을 재외동포청 소관으로 하며, 실제 재외국민 등록 및 번호 부여는 재외공관이 수행할 수 있도록 하는 방안 마련이 필요함

- 또한, 주민등록번호 기 보유자를 대상으로 재외국민 고유식별번호를 재부여하는 여부에 대한 추가적인 검토도 필요함

○ 재외국민용 고유식별번호 부여 체계 방안으로 13자리 번호체계 중 앞자리는 현재 주민등록번호, 외국인등록번호와 동일하게 생년월일 표시 및 뒷자리는 7자리체제로 설계하되, 맨 첫 자리는 외국인 등록번호와 동일하게 5~8번을 활용하여 재외국민용 번호체계 설정 방안 필요함. 이 경우 관련 법제도 개정 소요가 없으며, 기존 체계 내 개발이 가능하다는 장점이 있음

[그림 3-5] 현행 주민등록번호 및 외국인 등록번호 체계



#### □ 대체수단의 문제점 검토

- 첫째, 아이핀의 경우 실명확인을 통한 발급의 장점에도 불구하고 보안성과 가입의 제한성 등이 존재함
  - 아이핀은 개인 식별을 위한 대체 수단이지만, 보안의 취약성과 해킹의 위험이 존재하며, 행정서비스 활용에 있어서도 아이핀이 모두 적용되지 않는다는 점에서 실질적인 활용의 범위가 제한됨(특정 서비스에 국한되는 문제 발생)
  - 아이핀의 개념 및 사용법에 대한 이해 부족 등 실제적인 사용의 저조 문제가 나타남으로서 대체 효과가 제한됨
  - 재외국민의 경우, 기본적인 본인 확인 수단(주민등록번호 등)이 없는 경우 발급이 제한되는 문제가 발생됨

- 둘째, 전자서명과 공동인증서의 경우 법적 효력의 장점과 다양한 분야에서 활용 가능하지만, 개인정보 유출 및 유효기간 등의 한계가 나타남
  - 인정 과정의 복잡성과 짧은 유효기간 등의 불편함이 존재하며, 기술적 오류가 발생시 서비스 이용의 장애 문제가 심각하게 나타날 수 있음
  - 보안 문제 및 개인정보의 위험성이 높다는 단점이 존재하여 대체 수단으로 활용되기에 한계가 존재함
- 셋째, 탈중앙화 신원증명의 경우 사용자 스스로 관리 가능한 데이터 주권의 장점이 있지만, 기술적 이해의 부족 및 표준화의 문제가 나타남
  - 기술적 이해의 부족으로 사용자 수용성이 낮고, 표준화의 문제로 인해 다양한 시스템 간의 호환성이 부족하여 서비스 이용의 불편함이 초래됨
  - 법적 지위의 불명확성 등으로 인해 행정서비스 이용시 활용되지 못하는 경우가 많아 대체수단으로서의 활용의 문제가 있음
- 넷째, 연계정보의 경우 특정개인에 대한 1:1 대응의 장점으로 다양한 서비스에 적용 가능하다는 장점이 있지만, 특정 개인에 대한 직접적 식별, 개인정보의 문제 등이 존재함
  - 다양한 출처를 통한 정보의 수집이라는 점에서 정보의 정확성과 일관성의 문제가 발생될 수 있으며, 잘못된 정보가 유통될 수 있음
  - 연계정보를 활용하는 과정에서의 개인정보 추가 노출 및 프라이버시 침해의 우려가 존재함(법적 규제에 따른 사용 제한의 문제 발생)
- 다섯째, 고유식별번호의 경우 개인에 대한 특정이 가능하고, 주민등록법 개정이 불필요하다는 장점에도 불구하고, 현실적인 적용의 어려움은 존재함
  - 일반 국민과 동일한 행정서비스를 제공하는데 있어서 보다 수월한 서비스 접근 제도로 인식되면 기존 국민들과의 형평성 문제가 발생할 수 있음
  - 한번도 시도되지 않은 새로운 제도라는 점에서 현장 적용 및 적응, 혼란 최소화 등을 위한 단계적 접근이 필요함

### 제3절 소결 및 시사점

#### □ 주민등록번호 활용의 높은 서비스 비중

- 세무, 병역, 의료, 법무, 교육, 금융, 복지, 행정 분야에 있어서 주민등록번호의 수집은 개인정보보호법상으로도 허용되어 있음
- 이외의 회원가입 및 고객센터, 숙박시설, 아파트 주차증 발급 등의 경우에는 대체수단을 활용하도록 하고 있음

#### □ 재외국민의 주민등록

- 주민등록번호는 거주관계를 통한 행정사무의 처리를 목적으로 하는 만큼, 국내 거주지가 없는 재외국민의 경우 주민등록번호 발급 및 관련 행정서비스를 이용하는데 한계가 있음
- 재외국민의 경우, 2016년 7월 1일부터 재외국민 국내거소신고증의 효력이 상실되며, 재외국민 주민등록증을 사용하도록 변경되었음
- 재일동포는 우리나라 국적자로 대한민국 여권을 발급받아 입국한 자에 대하여 신고에 의하여 재외국민으로 등록이 가능함
- 재외국민 주민등록자의 경우, 국외에 30일 이상 거주할 목적으로 출국할 때에는 미리 신고하여야 하며, 재외국민 출국신고자가 1년 경과 후에도 재외국민 출국자로 변경 등록되지 않은 경우 사실조사 후 주민등록표를 정리하여야 함

#### □ 재외국민의 행정서비스 이용

- 재외국민에 대한 행정서비스 제공을 위해서는 신원 확인 등의 절차가 필요하며, 이 과정에서 주민등록증 발급 등 주민등록번호의 부여를 통한 서비스가 제공되고 있음
- 국외출생자 및 국내 주소지가 부존재하는 경우에는 주민등록번호의 발급이 불가능함

- 사회보험 및 공공부조, 사회복지서비스 등의 경우 90일 이상 외국 체류시 지급이 정지되고 있으며, 주민등록번호가 없는 재외국민은 서비스가 제한됨
  - 건강보험 등 의료서비스는 국내 체류 6개월 이상이 될 때 보험서비스 혜택을 받을 수 있으며, 주민등록번호가 없는 경우 서비스에 제한이 될 수 있음
  - 건강보험 등 의료서비스와 사회복지서비스의 경우, 주민등록번호가 부여된 국내 거주자의 경우에도 조세의 의무 및 납세에 따른 서비스의 차이가 존재한다는 점에서 재외국민에 대한 적용의 경우 서비스의 차별화 등에 대한 논의가 필요한 상황임
  - 재외국민의 경우 한국 체류를 30일 이상 하고 국내 거소지가 있는 경우 주민등록번호가 부여되고 있으나, 서비스 대상이 아닌 한국 체류가 없는 많은 수의 재외국민이 확인되고 있음(한국 미체류 일본 재외국민 45만명, 미국 재외국민 22만명, 2024년 8월말 기준)
  - 한국 체류가 없는 재외국민이 가장 많은 일본의 경우, 60세 이상의 고령층 비중이 전체의 절반에 가까운 46.8%로 나타남
- 평등권 침해 등의 이유로 재외국민 선거제도가 도입된 이후 공관에서 보유한 명부 확인을 통해 선거권이 부여되고 있으나 선거권 부여의 적정성 관련 문제점이 존재함
  - 예를 들어 대통령 선거의 경우 재외국민 투표로 인한 문제가 상대적으로 적지만, 지방자치단체장 선거 및 국회의원 선거의 경우 거소지를 중심으로 투표의 대상자가 결정된다는 점을 고려할 때 이와 관련한 문제가 제기됨

#### □ 재외국민 행정서비스 이용과 주민등록번호의 연계성

- 한국 휴대전화가 없는 재외국민의 경우 온라인 신원확인 불가로 인해 국내 온라인 서비스 및 관련 행정서비스 이용에 제한이 발생됨
  - 온라인 신원 확인, 공동인증서 발급(재외공관 대면 방문 발급)을 위해서는 재외공관을 방문하여 처리해야 된다는 점 등 사회적 비용의 문제가 제기됨
  - 현재 주요 행정서비스의 인증 체계는 주민등록번호를 이용한 본인 인증을 거치도록 되어 있어, 재외국민도 관련 서비스를 이용하기 위해서는 주민등록번호의 발급이 필요한 상황임

- 재외국민의 경우, 주민등록번호가 기발급되어 가지고 있는 경우와 주민등록번호가 없는 재외국민으로 구분되며, 다시 주민등록번호가 있는 경우에도 말소가 된 경우와 유지가 되고 있는 경우로 구분됨
  - 재외국민의 주민등록번호 발급을 위해서는 국내 입국 후 주민등록번호를 발급받아야 하는 점에서 국내입국이 없었던 해외체류 재외국민이나 해외출생자 등의 경우에는 신규등록의 필요성이 존재함
- 재외국민에 대한 서비스 개선을 위해서는 주민등록법 등 관계 법률의 개정 및 제도 개선, 대안발굴 등이 필요하며, 입법을 통한 제도 운영의 법적 근거가 요구됨
  - 관련 법령에 대한 입법 방안을 구체적으로 검토하는 것이 요구되며, 이하에서는 각 법령별 세부적인 입법방안을 집중적으로 검토하고자 함

#### □ 재외국민의 서비스 수혜 및 쟁점

- (의료서비스 관련) 주민등록번호 발급 제한의 문제와 법적 규제 강화에 따른 건강보험 혜택의 제한, 건강보험 적용의 불균형, 가입요건의 복잡성, 체납에 따른 연계적 불이익, 관리공백과 혜택의 불일치 문제 발생
  - 재외국민 국내거소신고제도의 효력 상실로, 국민건강보험공단 및 의약단체는 2016년 7월 1일부터 부여된 재외국민 주민등록번호로 보험료 및 진료비 등을 청구하고 있음
  - 재외국민은 국민건강보험에 해당되지 않아, 의료서비스 이용시 건강보험 미적용 금액으로 산정됨
  - 한국내 건강보험 이용은 재외국민등록 여부와 관련없이, 한국내 주민등록이 되어 있는지 여부에 따라 달라지게 됨
- (복지서비스 관련) 복지서비스 접근 및 이용서비스의 다양성 한계, 긴급지원비 등 적용 기준의 제한, 재외국민 보호의 필요성과 보호조치의 미흡, 복지서비스 정보 부족과 검색의 한계 등의 쟁점이 도출됨
  - 재외국민보호를 위한 영사조력법에 따라 재외국민보호 기본계획의 수립 및 집행계획을 수립함

- 현재 복지포털 서비스 포털에서 복지서비스 및 복지혜택과 관련된 서비스 목록은 약 5,149건으로 확인되지만, 이 중 재외국민을 대상으로 하는 복지 서비스는 재외국민긴급지원비 외에는 없는 상황임
  - 재외국민이 원하는 사회복지서비스는 재외국민긴급지원비 이외에도 국내 일반국민들이 받는 다양한 혜택에 대한 지원이지만, 대부분의 사회복지 서비스는 주민등록번호가 필수적으로 요구됨
- (선거권 관련) 재외국민 선거권의 실효성, 투표방식의 한계, 선거권 부여 대상의 적정성, 지방선거의 선거권, 선거 교육 및 홍보 부족 등의 문제가 나타남
- 재외국민 선거권 행사의 범위는 대통령 선거 및 비례대표 국회의원 선거이며, 주민등록자인 국외부재자는 지역구 선거도 가능함
  - 재외국민 투표의 한계점으로 높은 선거 비용 대비 낮은 투표율, 선거권의 부여대상이 지나치게 넓다는 점 등이 제기됨
  - 현행법상 재외국민의 경우, 대통령선거 및 비례대표 국회의원 선거는 투표권이 주어져 있지만, 거소지를 기반으로 하는 지방자치단체장 및 지방의회 선거에는 투표권이 부여되지 않음

## □ 시사점 도출

- 첫째, 의료 및 복지 서비스, 선거권과 관련하여 주민등록번호를 통한 개인의 고유식별정보가 확인되지 않으면 관련 서비스의 제공이 불가능한 경우가 많다는 점에서 행정서비스의 수요와 주민등록번호의 필요성에 대한 검토가 필요함
- 둘째, 의료서비스는 국민건강보험을 기준으로 지급되는데, 한국 내 건강보험의 이용은 재외국민과 무관히 주민등록이 있는지 여부에 따라서 달라지게 되며, 최근 법률 개정 등을 통해 재외국민의 가입도 확대하고 있음. 다만, 주민등록번호가 부여된 재외국민이어야 한다는 전제조건이 여전히 남아있으며, 재외국민을 비롯하여 외국인에 대한 건강보험공단의 관리 공백 등으로 인해 제도의 부정적 활용 등의 문제가 제기되어 재외국민 관련 제도적 검토가 필요함
- 셋째, 복지서비스의 경우, 해외에 거주하고 있는 재외국민의 긴급한 사고 및 지원이 필요한 경우에 대한 서비스가 실시되고 있으나, 국내에서의 복지서비스는

주민등록번호를 기반으로 제공되고 있음. 사회복지서비스의 종류가 다양하고 많다는 점에서 재외국민의 수요에 기반한 사회복지서비스의 맞춤형 적용 등에 대한 검토가 필요함

- 넷째, 재외국민 선거권의 경우 부여된 선거권에 대해서도 낮은 투표율의 문제, 선거 방식의 문제 등으로 인한 참여의 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 대통령 및 비례대표국회의원 선거가 아닌 지방선거 등에서의 참여 문제에 대한 논의가 필요함
- 다섯째, 각 행정서비스의 재외국민 이용 편의성을 증진시키기 위해서는 주민등록번호의 발급 제도를 개선하거나 주민등록번호를 대체할 수 있는 고유식별번호의 부여가 필요하지만, 실무적 한계를 고려한 단계적 접근 등의 대안 마련이 필요함



## 제 4 장

# 재외국민 주민등록제도 개선을 위한 정책 및 입법 방안

제1절 재외국민 주민등록제도 개선 및  
입법 방안 도출 개요

제2절 재외국민 유형별 주민등록제도  
개선 방안

제3절 재외국민 유형별 주민등록제도  
개선을 위한 입법 방안

제4절 소결 및 시사점



## 04 재외국민 주민등록제도 개선을 위한 정책 및 입법 방안

### 제1절 재외국민 주민등록제도 개선 및 입법 방안 도출 개요

#### □ 재외국민 주민등록제도 개선 필요

- 주민등록번호는 보편성과 개인식별기능을 중심으로 설계되어 있어, 특정 개인을 확인하는 기능의 강점이 있으며, 국가 내 부여 대상자 간 중복이 없다는 점에서 유일성과 한 번호가 개인에게만 부여된다는 점에서 전속성의 특성을 가짐(송희준 외, 2007)
- 본 연구에서 전술한 바와 같이 의료, 복지, 온라인 행정서비스, 선거와 관련한 신분 확인은 주민등록을 기반으로 하므로, 재외국민의 경우 또한 주민등록은 관련 서비스의 수혜를 위한 선행 조건으로 이해할 수 있음
- 다만, 주민등록제도의 개선은 특정 대상의 편익만을 고려할 수 없으므로 현행 제도를 고려한 종합적인 측면에서의 수정 및 논의를 통해 다양한 방향의 정책적 개선이 이루어질 필요가 있음

#### □ 주민등록제도 개선 관련 재외국민 유형 구분 필요

- 현재 주민등록이 되지 않은 재외국민은 크게 해외 이주 또는 체류 등으로 인해 주민등록이 말소되거나 주민등록이 없는 경우의 2가지 유형으로 구분할 수 있음
  - 주민등록이 말소된 재외국민은 「해외이주법」에 따라 2015년 1월 22일<sup>2)</sup> 이전 시점에 해외로 이주한 경우가 해당됨
  - 주민등록이 없는 재외국민은 국외에서 출생하거나 「주민등록법」이 시행되기 이전 시점부터 재외국민인 경우가 해당됨

2) 재외국민주민등록제도 시행일

- 이 중 주민등록이 없는 재외국민의 경우 전술한 바와 같이 두 가지 형태(국외 출생, 「주민등록법」 시행 이전부터 재외국민)의 세분화가 필요하므로 주민등록 제도 개선 방안을 논의하기 위해서는 서로 다른 그룹으로 유형화하여 접근하는 것이 적절함
- 또한 2015년 1월 22일 이전 해외 이주 재외국민의 경우 주민등록 이력의 유무로 나누어서 세분화할 필요가 있음
- 따라서 본 연구는 재외국민 대상 주민등록제도의 개선 방안을 논의하기 위해 재외국민의 유형을 2015년 1월 22일 이전 또는 이후 이주자, 해외출생자로 구분하고, 이와 함께 주민등록 이력의 유무를 고려하여 구분하였음([표 4-1] 참조)
- 전술한 재외국민 유형에 따라 필요한 주민등록의 방법은 다르게 나타남
  - 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 과거 주민등록 이력이 있으나 주민등록이 말소된 재외국민은 입국 후 다시 주민등록이 필요함
  - 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 과거 주민등록 이력이 없는 경우 주민등록 기록이 존재하지 않거나 전산화가 되지 않아 국내 입국 후 신규 주민등록이 요구됨
  - 해외에서 출생한 재외국민은 국내 입국 후 신규 주민등록이 필요함

[표 4-1] 주민등록제도 개선과 관련한 재외국민 유형 구분

주민등록 이력	2015.1.22. 이전 이주자	2015.1.22. 이후 이주자	해외출생자
유	<b>[유형1: 주민등록말소 이주자]</b> 주민등록 말소 입국 후 주민등록 재등록 필요 → 입국없이 재등록하려면 법개정 필요	<b>[유형3: 주민등록 이력 이주자]</b> 주민등록을 말소하지 않고 행정상 관리주소로 주소 이전	<b>[유형5: 주민등록 이력 해외출생자]</b>
무	<b>[유형2: 주민등록비전산화 이주자]</b> 입국 후 신규 등록 [주민등록 기록이 없거나 전산화 (‘94)가 안된 사람]	<b>[유형4: 주민등록 무이력 이주자]</b>	<b>[유형6: 국내 미입국 해외출생자] 입국 후 신규등록</b>

- 이상 전술한 본 절의 내용을 고려하여 주민등록이 필요한 재외국민의 유형을 구분하고 해당 유형별 주민등록제도 개선 방안 및 해당 제도 개선을 위해 필요한 관련 법령의 수정 사항을 검토하고자 함
- 유형3과 유형 5의 경우, 재외국민 주민등록자로서 주민등록번호가 말소되지 않고 유효하게 이용 가능하므로, 이하 논의대상에 포함하지 않음

## 제2절 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안

### 1. 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안

- 앞서 재외국민을 6개의 유형으로 구분하였으며, 주민등록 이력이 있는 경우가 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 주민등록이 말소된 이주자와 2015년 1월 22일 이후 이주자 중 주민등록 이력이 있는 이주자임
- 주민등록 이력이 없는 경우는 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 주민등록 기록이 없거나 전산화가 안된 이주자, 2015년 1월 22일 이후 이주자 중 주민등록 이력이 없는 경우, 해외 출생자 중 국내 미입국자임
- 주민등록제도 개선의 고려사항
  - 90일 이상 해외에 일반 체류자인 국민(주민등록법상 국민)과 유학생, 2015. 1. 22. 이후 이주한 재외국민 영주권자의 경우 현행 제도개선으로 인해 주민등록이 말소되지 않으므로, 이전 주민번호를 그대로 사용할 수 있음
  - 2015. 1. 22. 이전 이주자는 주민등록번호가 부여되지 않고 출국하였거나, 주민등록번호의 전산화가 이루어지지 않은 경우가 존재하고, 해외 출생자의 경우(대한민국 국민인 부모로부터 해외 출생하였으나 출생지에 속인주의가 적용되어 대한민국 국적을 취득한 경우) 주민등록 번호를 부여받지 못한 상황임
  - 재외국민은 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하여야 하고, 국내에 주소나 거소를 가지고 있거나(재외국민주민등록), 영주권국의 의사를 가지고 있어야 함(거주자 주민등록). 말소자는 재외국민으로 재등록 하거나, 미등록자는 재외국민으로 신규등록해야 함
  - 재외국민의 특성 등을 고려할 때, 한국 체류가 없는 재외국민이 가장 많은 일본의 경우, 60세 이상의 고령층 비중이 전체의 절반에 가까운 46.8%이고 대한민국에 주소나 거소를 가지고 입국하기 어려운 상황이 있으므로, 국내 체류 없이도 주민등록 사무를 지원할 수 있는 방안 등의 검토가 필요함
- 다만 모든 유형의 경우에서 고려해야 할 점은, 현재 법령체계에서는 재외공관이 지방자치단체와 동일한 법적지위를 보유하고 있다고 보기 어려워 재외공관이

주민등록번호를 부여할 수 있는지 여부임

- 사무위임과 관련하여, 일반적으로 하위기관에 위임하거나 중앙정부에서 지방자치단체로의 위임을 주로 해왔다는 점에서 지방자치단체의 사무를 중앙부처에서 수행하는 것에 대한 현실적·실무적인 어려움이 예상됨

## 1) (유형1) 2015년 1월 22일 이전 이주자: 주민등록말소 이주자

- (현행) 주민등록이 말소된 2015년 1월 22일 이전 이주자는 입국 후 주민등록 재등록 절차가 필요하며, 국내에서 신고 및 등록을 하도록 되어 있음
- 주민등록말소 이주자의 경우 입국 전 재등록, 본인 외 위임자를 통한 재등록 과정 등의 절차가 복잡하여 관련하여 제도적으로 절차를 간소화하는 것이 필요하며, 해외에서도 주민등록을 재등록 할 수 있는 방안이 필요함(온라인 및 오프라인 동시 고려)
- 또한 업무처리의 개선 및 다양화 차원에서, 외교행낭을 이용한 주민등록 업무 처리를 고려할 수 있음
  - 재외공관에서 주민등록 민원을 접수하고, 이를 외교행낭으로 국내로 이송 후 말소지 읍·면·동으로 신고서류를 송부하고, 이후 발급된 주민등록증을 외교행낭으로 다시 재외공관에 송부할 수 있음
- 30일 이상 거주 목적으로 입국하는 재외국민의 경우 출입국관리소를 거치기 때문에, 이들을 대상으로 주민등록 확인 후 주민등록 재등록을 원하는 경우 입국과 동시에 신청할 수 있는 방안도 고려할 수 있음
- 재외국민이 해외 체류 시 주민등록 말소를 인지하게 될 경우 해외에서 온라인 또는 재외공관을 통해 재등록할 수 있도록 보완할 필요가 있음
  - 주민등록 재등록 절차를 간소화하기 위해 법률을 개정할 필요가 있음

## 2) (유형2) 2015년 1월 22일 이전 이주자: 주민등록비전산 이주자

- (현행) 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 주민등록 기록이 없거나 전산화가 안된 경우에 해당되며, 입국하여 신규 등록을 실시해야 함

- 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 발급 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하는 방안 등을 통해 발급이 가능함(온라인 및 오프라인 동시 고려)
  - 주민등록법 제24조 제2항은 주민등록증 발급시 지문을 수록하게 하고 있어 신규 발급시 지문 등록이 필요함
  - 다만, 주민등록번호 제도 개선(2023.01.12.)으로 온라인 신규 발급시 주민등록지 이외에 본인이 지정하는 지문등록 기관에서 지문 등록이 가능함(주민등록증 신청 이후 6개월 이내 지문 등록 가능)
  - 따라서 6개월 이내 국내 입국이 예정된 경우에는 온라인 신규 발급을 통해 우선적으로 사용이 가능함
  - 해외에서 신규 발급을 위해서는 재외공관에서 지문 등록이 가능하도록 개선이 필요함
- 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별번호를 활용한 인증 방안도 고려될 수 있음
  - 고유식별번호를 통한 인증 방안으로는 재외동포청이 추진하고 있는 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템 등을 활용할 수 있음
  - 국내 체류 외국인에게 부여되는 외국인 등록번호 역시 주민등록번호 체계에 기반하고 있으므로 이를 준용한 번호체계 마련이 필요함
  - 재외국민용 별도 번호체계의 총괄 사무 권한을 재외동포청 소관으로 하며, 실제 재외국민 등록 및 번호 부여는 재외공관이 수행할 수 있도록 하는 방안 마련이 필요함
  - 또한, 주민등록번호 기 보유자를 대상으로 재외국민 고유식별번호를 재부여하는 여부에 대한 추가적인 검토도 필요함
  - 재외국민용 고유식별번호 부여 체계 방안으로 13자리 번호체계 중 앞자리는 현재 주민등록번호, 외국인등록번호와 동일하게 생년월일 표시 및 뒷자리는 7자리체제로 설계하되, 맨 첫 자리는 외국인 등록번호와 동일하게 5~8번을 활용하여 재외국민용 번호체계 설정 방안 필요함



### 3) (유형4) 2015년 1월 22일 이후 이주자: 주민등록 무이력 이주자

- (현행) 2015년 1월 22일 이후 이주자 중 주민등록 이력이 없는 경우에 해당되며, 입국하여 신규 등록을 실시해야 함
- 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 부여 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 '행정상 관리주소'를 활용하는 방안을 활용하여 부여가 가능함(온라인 및 오프라인 동시 고려)
- 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별번호를 활용한 인증 방안도 고려될 수 있음

### 4) (유형6) 해외출생자: 국내 미입국 해외출생자

- (현행) 재외국민 중 해외출생자로서 주민등록 이력이 없는 경우로, 국내 미입국 혹은 국내 입국시 체류기간이 단기인 해외출생자를 의미함
- 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 부여 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 '행정상 관리주소'를 활용하거나, 일본의 사례와 같이 부모의 최종 국내 주소지를 활용하여 부여가 가능함
- 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별번호를 활용한 인증 방안도 고려될 수 있음

### 5) 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안 종합

- 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안을 종합하면, 크게 주민등록번호를 활용하는 방안과 대안으로서의 고유식별번호의 활용으로 구분할 수 있음
- 기존 제도의 개선을 통한 주민등록번호의 활용은 현실적인 사무 처리 및 자원의 한계 등을 고려하여 단계적인 접근이 요구됨
  - 주민등록번호의 발급 혹은 재등록 등의 업무는 재외공관의 업무에 대한 조정 및 개선이 함께 고려되어야 하며, 이 과정에서 제도 시행의 단계적 검토가 필요함

- 각 단계는 사무처리 범위, 주소지의 등록, 지문등록, 재외공관 적용 범위로 구분되어 살펴볼 수 있음
  - 사무처리 범위와 관련, 재외공관이 권한의 위임 없이 업무를 처리하는 방안으로 ‘외교행낭’을 활용하는 방안\*을 검토해볼 수 있음
    - \* 외교행낭을 활용한 주민등록 업무 예시: 재외공관에서 접수 → 국내 이송(외교행낭) → 말소지 읍·면·동으로 신고서류 송부 → 읍·면·동에서 주민등록증 발급 후 재외공관에 송부(외교행낭)
  - 주소지의 등록은 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하거나, 일본의 사례와 같이 부모의 최종 국내 주소지를 활용하여 부여가 가능함
  - 지문등록은 모든 재외공관에 지문기기를 두는 것은 자원 및 예산 등을 고려할 때 현실적으로 적절하지 않음. 따라서 단기적으로는 재외국민이 많이 거주하는 지역을 중심으로 시범적인 실시를 시행하고, 재외국민 수요조사 및 의견 수렴 등을 통해 점차 확대해 나가는 것이 필요함
  - 재외공관 적용 범위 역시 모든 재외공간을 대상으로 하면 재외국민에 대한 서비스 제공의 측면에서는 바람직하지만, 현실적으로 사무 처리의 어려움 등이 존재한다는 점에서 재외국민이 많은 지역의 큰 재외공관을 중심으로 시범운영 후 확장하는 것이 필요함
- 고유식별번호의 활용은 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원 확인 서비스 시스템을 고려한다는 점에서 주민등록번호를 준용하게 되며, 이를 고려할 때 기존제도에 대한 보충성의 원칙을 전제로 하여 운영하는 것이 필요함
- 재외국민 유형별 주민등록제도의 개선 방안을 정리하면 다음과 같음

| 표 4-2 | 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안

재외국민 유형		현행	개선방안
2015.1.22. 이전 이주자	유형1: 주민등록말소 이주자	• 입국 후 재등록	[재등록 대상자] <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록 정정, 말소, 거주불명 등록 신청 서류 필요 등 온라인을 통한 기존 정보에 대한 시스템 정정 신청 개선</li> <li>• 입국 전 재등록, 본인 외 위임자를 통한 재등록 절차 간소화</li> </ul>

재외국민 유형		현행	개선방안
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외에서 재등록 방안</li> <li>• 출입국관리소를 통해 입국과 동시에 주민등록재등록 신청 방안</li> <li>• 온라인 재등록 방안</li> <li>• 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안</li> </ul>
	유형2: 주민등록비전산화 이주자	• 입국 후 재등록	[신규 발급 대상자] <ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 신규등록 방안</li> <li>• 재외공관을 통한 신규등록 방안</li> <li>• 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별번호를 활용한 인증 방안</li> <li>• 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안</li> </ul>
2015.1.22. 이후 이주자	유형3: 주민등록 이력 이주자	-	-
	유형4: 주민등록 무이력 이주자	• 입국 후 재등록	[신규 발급 대상자] <ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 신규등록 방안</li> <li>• 재외공관을 통한 신규등록 방안</li> <li>• 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별번호를 활용한 인증 방안</li> <li>• 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안</li> </ul>
해외출생자	유형5: 주민등록 이력 해외출생자	-	-
	유형6: 국내 미입국 해외출생자	• 입국 후 재등록	[신규 발급 대상자] <ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 신규등록 방안</li> <li>• 재외공관을 통한 신규등록 방안</li> <li>• 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별번호를 활용한 인증 방안</li> <li>• 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안</li> <li>• 기존 해외이주신고가 불가(주민등록번호 없는 경우)에 대한 제도 개선</li> </ul>

주: 유형3(2015.1.22.이후 이주 주민등록 이력자)과 유형 5(해외출생 주민등록 이력자)의 경우, 재외국민 주민등록자로서 주민등록번호가 말소되지 않고 유효하게 이용 가능하므로 별도의 논의 불필요

## 2. 제도별 재외국민 불편 개선 방안

### 1) 주민등록번호 미부여시 방안

#### ☐ 고유식별번호 활용

#### ○ 고유식별번호 부여의 기준 및 형식 설정

- 해외 출생자는 출생국에서 발행한 출생 증명서와 국내 외교 공관의 확인서를 기반으로 고유식별번호를 부여함
  - 부여방식 1안: 개인정보의 유출 등 주민등록번호에서의 문제점을 고려하여 무작위의 숫자로 부여하는 방안
  - 부여방식 2안: 출생지 국가번호를 부여하여 출생지 차이 등을 명시하는 방안
- 2015년 1월 22일 이전 및 이후 이주자 중 주민등록 이력이 없는 경우에는 다음의 부여방식을 고려할 수 있음
  - 부여방식 1안: 개인정보의 유출 등 주민등록번호에서의 문제점을 고려하여 무작위의 숫자로 부여하는 방안
  - 부여방식 2안: 거주 국가의 국가번호를 부여하여 국가별 차이 등을 명시하는 방안
- 주민등록 이력이 있었으나, 말소되거나 한 경우에는 다음의 부여방식을 고려할 수 있음
  - 부여방식 1안: 기존의 주민등록번호를 고려하지 않고 고유식별번호를 무작위의 숫자로 부여하는 방안(재외국민 일괄 조정)
  - 부여방식 2안: 기존 주민등록번호를 고려하여 고유식별번호를 부여하지 않음

○ 고유식별번호 부여체제시 고려사항

- 재외동포청에서는 주민등록번호와 같이 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 재외국민용 별도 고유식별번호 체계의 구축을 추진하고 있음
  - 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 별도의 고유식별번호 체계를 구축 필요
- 국내 체류 외국인에게 부여되는 외국인 등록번호 역시 주민등록번호 체계에 기반하고 있으므로 이를 준용한 번호체계 마련이 필요함
  - 재외국민용 별도 번호체계의 총괄 사무 권한을 재외동포청 소관으로 하며, 실제 재외국민 등록 및 번호 부여는 재외공관이 수행할 수 있도록 하는 방안 마련 필요

- 여권번호를 활용하는 방안도 대안이 될 수 있으나, 현행 여권 및 재외국민 등록번호의 번호체계를 13자리 체계로 변환 및 변환된 번호체계를 국내 민·관 시스템에 적용해야하는 한계를 가지고 있어 현실적으로 곤란함
- 현행 13자리 번호체계를 기반으로 하는 국내 온라인 신원확인 서비스 시스템을 고려한 별도의 고유식별번호 체계 구축 필요
  - 국내 체류 외국인에게 부여되는 외국인 등록번호 역시 주민등록번호 체계에 기반
  - 주민등록번호 기 보유자를 대상으로 재외국민 고유식별번호를 재부여하는 여부에 대한 추가적인 검토도 필요
- 재외국민용 고유식별번호 부여 체계 방안(안) (재외동포청 내부자료)
  - 13자리 번호체계 중 앞자리는 현재 주민등록번호, 외국인등록번호와 동일하게 생년월일 표시
  - 이 경우 관련 법제도 개정 소요가 없으며, 기존 체계 내 개발이 가능하다는 장점 존재

#### □ 고유식별번호 이외: 재외국민 ID카드번호 발급과 인증시스템 개선

- 재외국민 ID 카드번호 발급 및 개인인증 시스템 상의 인증 제도로 인정
  - 미국 소셜시큐리티넘버처럼 각 재외국민에게 고유한 ID 카드번호를 발급하여 신분과 출입국 기록을 증명할 수 있게 함
  - 주민등록증과 동일하게 사진 등이 포함되어 신분 확인용으로 사용하도록 함
  - 국내 공공 및 민간 서비스 이용시 개인인증 방식에 재외국민 ID카드 번호를 사용할 수 있도록 함
  - 실물 카드를 발급하여 공공서비스 이용의 제한을 최소화 함(발급주체는 재외공관)

## 2) 주민등록번호 부여시 방안

- 주민등록번호를 부여하기 위해서는 관련 법률에 대한 검토 및 입법방안이 필요하며, 제3절에서 구체적으로 검토함

### 제3절 재외국민 유형별 주민등록제도 개선을 위한 입법 방안

#### 1. 주민등록제도 개선을 위한 입법 필요성과 문제점 검토

##### □ 입법 필요성 및 대상 법률

- 글로벌 인구 이동 등에 따른 재외국민의 수가 증가하고, 국내 행정서비스에 대한 수요가 늘어남에 따라 재외국민의 행정권 문제 및 권리 제약 등이 나타나고 있음
- 국내 행정서비스 이용을 위해서는 주민등록번호를 통한 개인 인증 절차가 필수적이며, 문제 해소를 위한 주민등록번호 부여가 필요함
- 주민등록번호 부여시 주민등록법, 주민등록법시행령, 재외국민등록법, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률의 개정이 필요함
- 재외국민의 공인인증서 발급, 모바일 신원확인증 등이 확대될 것을 고려하여 주민등록번호 부여에 대한 실익이 적을 수 있다는 점에서 특례규정의 신설을 통해 법률 개정을 최소화하는 방안도 검토가 필요함

##### □ 현행 법률 구조의 문제점

- 현행 법률상 재외국민 주민등록은 ① 30일 이상 거주할 목적으로 ② 국내 입국하여 ③ 국내에 주소나 거소를 갖고 있거나 또는 영주 귀국 의사가 있어야 가능함
  - ① 90일 이상 해외에 일반 체류자, ② 유학생, ③ 2015.1.22. 이후 이주한 (영주권자 또는 영주목적의)재외국민의 경우 부여받은 주민등록번호 유지가 가능함
  - ④ 2015.1.22. 이전 이주자, ⑤ 해외 출생자의 경우 위의 요건에 따라 재등록 (말소자) 또는 신규등록 하여야 주민등록번호의 부여가 가능함
- 국내 입국 사실이 전혀 없거나, 입국하지 못하는 경우, 국내 주소 또는 거소를 갖고 있지 못하거나, 30일 이상 거주할 목적이 없는 재외국민 등은 주민등록번호의 부여가 불가능함

- 주민등록법 제6조(대상자)는 주민등록의 대상으로 재외국민은 주민등록 말소 후 재등록과 주민등록이 없던 사람이 최초 주민등록 신고를 하는 경우로 구분하고 있음

| 표 4-3 | 주민등록법에 따른 주민등록 대상자

**주민등록법 제6조(대상자)**

- ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다. <개정 2014. 1. 21.>
1. ~ 2. 생략
  3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우  
나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

**2. 주민등록제도 개선을 위한 입법 방안 도출****□ 재외국민 주민등록번호 부여를 위한 주민등록사무처리특례조문 신설**

- 정부는 재외국민에게 공인인증서 발급, 모바일 재외국민 신원확인증을 시범적으로 발급하고 있으며, 향후 그 범위를 확장할 예정이므로 주민등록번호 또는 대체 번호를 발급할 실익은 아주 크지 않다고 보는 의견이 존재함
- 다만, 2015. 1. 22. 이전 해외에 이주하여 주민등록이 말소되었거나 존재하지 않는 재외국민 중 국내 입국과 거주가 전혀 불가능한 상황에 있는 경우에는 주민등록번호의 필요성이 존재함
- 이 경우, 특례규정을 통해 주민등록을 예외적으로 허용하는 방안이 고려될 수 있으며, 이는 정부의 전자 신분증 등의 혜택에 접근하기 어려운 노령층 재외국민의 문제를 해결할 수 있음
- 가족관계등록사무처리 특례를 참고하여 개선방안을 도출할 수 있음
  - 출생신고 및 가족관계등록 사무의 경우, 대법원 소관이지만, 「가족관계등록법」 제4조의2에 따라 재외국민 가족관계등록 사무소를 두고, 재외공관에서 출생신고 등 가족관계 등록 사무를 처리 중임

- 신고사건정보에 대한 전자적 송부가 가능해지며, 재외공관에 신고후 3-4일의 기간이 소요됨
- 재외국민을 위한 가족관계등록사무 처리의 편의를 제공하기 위한 법 개정 내용을 참고할 수 있음

표 4-4 | 가족관계등록법 제4조의 2 및 제88조

가족관계등록법 제4조의2(재외국민 등록사무처리에 관한 특례) ① 제3조 및 제4조에도 불구하고, **대법원장은 외국에 거주하거나 체류하는 대한민국 국민(이하 “재외국민”이라 한다)에 관한 등록사무를 법원서기관, 법원사무관, 법원주사 또는 법원주사보(이하 “가족관계등록관”이라 한다)로 하여금 처리하게 할 수 있다.**

제88조(재외국민 가족관계등록사무소의 구성 및 운영) ① 법 제4조의2에 따른 재외국민에 관한 등록사무는 재외국민 가족관계등록사무소에서 근무하거나, 법원공무원규칙 제49조에 따라 재외공관에 파견된 법원서기관, 법원사무관, 법원주사 또는 법원주사보 중에서 법원행정처장이 지정하는 가족관계등록관이 처리한다.

② 재외국민 가족관계등록사무소에는 가족관계등록관인 소장을 둔다.

③ 소장은 재외국민에 관한 등록사무를 총괄하고, 재외국민 가족관계등록사무소의 소속 직원을 지휘·감독한다.

④ 법원공무원규칙 제49조에 따라 재외공관에 파견된 법원공무원 중 가족관계등록관으로 지정된 자는 재외국민 가족관계등록사무소 소속으로 하고, 그 등록사무처리의 범위에 관해서는 대법원예규로 정한다.

⑤ 재외국민 가족관계등록사무소의 구성 및 운영 등에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대법원예규로 정한다.

#### ○ 특례규정 신설을 통한 개정사항을 검토할 수 있음

- 시장, 군수, 구청장에게 재외국민등록사무처리에 대한 특례규정을 신설하고, 주민등록법 제7조의5와 같이 주민등록의 필요성을 심사할 수 있는 행정안전부 산하에 재외국민의등록사무처리에 관한 사항을 심사, 의결하기 위해 위원회를 두는 안을 고려할 수 있음



| 표 4-5 | 주민등록법 개정 제안(사무처리)

주민등록법 제6조의2 (재외국민등록사무처리에 대한 특례) ① 행정안전부장관은 외국에 거주하거나 체류하는 대한민국 국민(이하 “재외국민”이라 한다)에 관한 등록사무를 재외국민의 주민등록 사무처리위원회의 심의를 거쳐 영사대리로 하여금(또는 시장, 군수, 구청장으로 하여금) 처리하게 할 수 있다.

주민등록법 제7조의3(재외국민의주민등록사무처리위원회) ① 재외국민의주민등록사무처리에 관한 사항을 심사·의결하기 위하여 행정안전부에 재외국민의 주민등록 사무처리 위원회를 둔다.

③ 위원회는 제6조의2에 따른 청구를 받은 날부터 90일 이내에 심사·의결을 완료하고 그 결과를 영사대리와 시장,군수또는 구청장에게 통보하여야 한다.

- 2015. 1. 22. 이전 이주자도 원칙적으로 대한민국에 귀국하여 주민등록 신청하도록 해야 함
- 다만, 한국 체류가 없는 재외국민 중 예외적으로 영사 대리로 주민등록 신청을 허용할 수 있음

| 표 4-6 | 정비 조문 제안

주민등록법 제10조의 3(특례규정에 따른 재외국민의 신고) ① 재외국민이 법 제6조의2에 따라 주민등록 사무 처리의 특례를 적용받는 경우에는 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장, 군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

① 제10조 제1항 1. 2. 3. 8. 9. 호의 사항

(또는 제10조 제1항 각 호의 사항, 다만, 주소지는 관할 읍, 면 사무소 또는 동 주민센터의 주소로 한다.)

- 함께 정비되어야 하는 조문 내용으로, 재외국민 중 이미 2015. 1. 22. 전 이주하여 주민등록이 말소된 자, 해외에서 출생한 자의 경우, 재외국민등록 사무처리의 특례 적용을 받는 경우, 관할 읍·면 사무소 또는 동 주민센터의 주소를 행정상 관리주소로 신고할 수 있도록 예외 규정을 검토할 필요가 있음

#### □ 재외국민 주민등록번호 부여를 위한 법률 개정사항: 주민등록법 및 동법 시행령

○ 신고 요건 및 신고사항에 대한 다음과 같은 개정 검토가 필요함

○ (현행) 신고 요건 및 신고사항

- 주민등록법 제10조의2 및 제10조, 제14조, 제15조

- 국내 30일 이상 거주 목적으로 입국하는 때 해당 거주지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 신고

○ (개정사항) 신고 요건 및 신고사항

- ① 국내 30일 이상, 거주 목적 입국 요건 삭제
- ② 관할 시장 등 신고의 방법(전자등록시스템 등 구축) 신설 또는 영사관 등을 통해 신고할 수 있는 절차 마련
- ③ 신고사항 중 주소 등 정보 기입이 불가능한 내용 삭제 또는 다른 필요한 정보로 대체
- ④ 시행령 상 사후확인 규정 등 실질화

○ (현행) 발급 방법

- ① 관할 구역에 주민등록이 된 자
- ② 현재 주민등록 신고는 구술이나 서면으로 하도록 규정
- ③ 주민등록증 발급의 요건도 17세 이상 재외국민 등이 30일 이상 거주목적 입국시 신청 가능

○ (개정사항) 발급 방법

- ① 관할 구역의 범위가 국내만을 의미하는 것이 아니라 재외공관의 관할 구역으로도 폭넓게 인정
- ② 전자 또는 온라인 방식으로 신고가 가능하도록 개정(또는 신분증 송달 방법 개정)
- ③ 30일 이상 거주목적 입국 요건 삭제 및 증명 수단 신설(모바일 등)

○ (현행) 발급 주체

- 주민등록에 관한 사무는 자치단체장이 관장하도록 하고 있음

○ (개정사항) 발급 주체

- 현행 주민등록 사무가 자치사무임을 고려할 때(지방자치법 13조), 관련 제도의 개선 시 자치사무를 국가공무원이 처리해도 되는지에 대한 관련 검토가 필요함
- 특히, 자치사무의 중앙부처 등으로의 사무위임은 선례가 없으며 특수한 경우라는 점 등이 고려되어야 함

- 다만, 적극행정의 관점에서 해당 사무위임을 검토할 필요가 있으며, 관련 주체들 간의 협의나 관련 법령, 제도 등에 대한 충분한 검토가 요구됨
- 또한 주민등록 사무의 관리·감독 권한은 행정안전부 장관에게 있음을 고려하여 (주민등록법 제3조) 재외공관에 해당 사무의 효율적 수행을 위한 해당 부처 소속 인력을 배치하는 방안을 검토할 수 있음
- 이에 더하여 재외국민 대상 주민등록 사무의 효율적 수행을 위해서 지자체와 더불어 재외동포청, 외교부 등 해외 파견된 공무원에 의해 실시될 수 있도록 (업무 위임 등) 개정을 고려할 필요가 있음(본인 확인 절차 등을 실질적으로 실시할 수 있는 가능성 측면에서 고려 필요)
- 사무위임 또는 행정안전부 소속 인력 운용을 통해 재외공관에서의 주민등록 사무 수행이 가능할 경우, 주민등록번호 발급에 필요한 재외공관에서의 지문 등록을 포함한 재외공관의 업무 범위가 함께 검토될 필요가 있음

#### ○ (현행) 사무의 관장

- 주민등록법 제2조제1항에 따르면 주민등록에 관한 사무는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수 또는 구청장”이라 한다)이 관장(管掌)하도록 하며, 제2항은 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 해당 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조에 따른 행정시장이나 그 관할구역 내의 자치구가 아닌 구의 구청장·읍·면·동장 또는 출장소장에게 위임할 수 있다고 명시함
- 주민등록법 제3조제1항은 주민등록에 관한 사무의 지도·감독은 행정안전부 장관이 하도록 하며, 제2항에서 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 권한의 일부를 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임할 수 있도록 함
- 이에 따라 주민등록법 시행령 제2조에서는 행정안전부장관은 각 호로 정하는 사항 외에는 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 시장·군수·구청장에 대한 지도·감독권을 위임하고, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 주민등록전산정보자료의 이용 또는 활용에 관한 승인권을 위임하도록 하였음

- 다음 각호의 사항은 ①주민등록정보시스템의 관리·운영등에 관한 사항, ② 주민등록증의 발급 등에 관한 사항, ③둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 단위의 출력자료에 관한 승인권임

○ (개정사항) 사무의 관장

- 주민등록법상 주민등록 사무의 관장에 대한 예외 조항을 신설하는 것이 필요함
- 예외 조항 신설을 통해 주민등록에 관한 사무를 국내 거주자, 거주불명자 및 국내 거주 재외국민 사무와 해외 체류중인 재외국민 사무로 구분하며, 국내 거주중인 주민에 관한 사무는 기존과 동일하게 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장이 관할하게 하고, 해외 체류중인 재외국민의 주민등록 사무는 행정안전부 장관이 관장하도록 하게 함
- 또한 예외 조항을 통해 행정안전부 장관은 그 업무를 재외동포청 등 다른 기관에 위임 또는 위탁할 수 있도록 함

【표 4-7】 주민등록법 개정 제안(권한 위임)

<p>주민등록법 시행령 제2조(권한의 위임) ① 행정안전부장관은 「주민등록법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제2항에 따라 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에 대한 지도·감독권을 위임하고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 법 제30조제1항 본문에 따른 주민등록전산정보자료(이하 “전산자료”라 한다)의 이용 또는 활용에 관한 승인권을 위임한다. 다만, 다음 각 호의 사항은 제외한다.</p> <p>1. 법 제7조제1항에 따른 전자정보시스템(이하 “주민등록정보시스템”이라 한다)의 관리·운영 등에 관한 사항</p> <p>2. 법 제24조에 따른 주민등록증의 발급 등에 관한 사항</p> <p>3. 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 단위의 출력자료에 관한 승인권</p> <p>4. <u>해외 체류 중인 재외국민의 주민등록에 관한 사항</u></p> <p>② (생략)</p> <p>③ (신설) 행정안전부 장관은 제1항제4호에 대한 지도·감독권을 재외동포청장에게 위임한다.</p>
--

□ 재외국민 주민등록번호 부여를 위한 법률 개정사항: 재외국민등록법

○ 등록대상

- 외국의 일정한 지역에 계속하여 90일을 초과하여 거주하거나 체류하는 대한  
민국 국민이 대상임

## ○ (현행) 등록공관 및 등록사항

- 2조에 따른 등록을 하려는 재외국민(이하 “등록대상자”라 한다)은 주소나 거소(居所)를 관할하는 대한민국 대사관·총영사관·분관(分館) 또는 출장소(이하 “등록공관”이라 한다)에 다음 각 호의 사항을 등록하여야 함

1. 성명
2. 주민등록번호(국내에서 주민등록을 하지 아니한 사람의 경우 성별 및 생년월일을 말한다)
3. 여권번호
4. 등록기준지(가족관계등록이 되어 있는 사람의 경우에 한정한다)
5. 병역관계(남성의 경우만 해당한다)
6. 체류국 최초 입국일(체류국에서 다른 국가로 출국하여 90일을 초과한 후 재입국한 경우에는 재입국일을 말한다)
7. 체류목적 및 자격
8. 체류국 내 주소 또는 거소(체류국 정부에 등록된 별도의 주소가 있는 경우 이를 함께 기재한다)
9. 체류국 내 전화번호
10. 체류국 내 직업 및 소속 기관명(직업 및 소속 기관이 있는 경우에 한정한다)
11. 전자메일(전자메일이 있는 경우에 한정한다)
12. 국내 연고자 연락처(국내에 연고자가 있는 경우에 한정한다)

## ○ (개정사항) 등록공관 및 등록사항

- 재외공관에서 주민등록번호를 직접 부여하여 등록시키는 방안을 고려할 수 있음

## 제4절 소결 및 시사점

### □ 재외국민 주민등록제도 개선 방안

- 재외국민 주민등록제도의 개선 필요성은 의료, 복지, 온라인 행정서비스, 선거와 관련한 신분확인을 주민등록을 기반으로 한다는 점에서 제도 개선의 검토가 필요함
- 주민등록제도 개선은 특정 대상의 편익만을 고려할 수 없으므로 현행 제도를 고려한 종합적인 측면에서의 수정 및 논의를 통한 다양한 정책적 개선 필요함
- 현재 주민등록이 되지 않은 재외국민은 크게 해외 이주 또는 체류 등으로 인해 주민등록이 말소되거나 주민등록이 없는 경우의 2가지 형태로 구분할 수 있음
- 이 중 주민등록이 없는 재외국민의 경우 전술한 바와 같이 두 가지 형태(국외 출생, 「주민등록법」 시행 이전부터 재외국민)의 세분화가 필요하므로 주민등록 제도 개선 방안을 논의하기 위해서는 서로 다른 그룹으로 유형화하여 접근하는 것이 적절함
- 본 연구는 재외국민 대상 주민등록제도의 개선 방안을 논의하기 위해 재외국민의 유형을 2015년 1월 22일 이전 또는 이후 이주자, 해외출생자로 구분하고, 이와 함께 주민등록 이력의 유무를 고려하였음
  - 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 과거 주민등록 이력이 있으나 주민등록이 말소된 재외국민은 입국 후 다시 주민등록이 필요함
  - 2015년 1월 22일 이전 이주자 중 주민등록 기록이 존재하지 않거나 전산화가 되지 않는 등 과거 주민등록 이력이 없는 경우 국내 입국 후 신규 주민등록이 요구됨
  - 해외에서 출생한 재외국민은 국내 입국 후 신규 주민등록이 필요함
- 2015년 1월 22일 이전 이주자(주민등록말소 이주자)의 경우 입국 전 재등록, 본인 외 위임자를 통한 재등록 과정 등의 절차가 복잡하여 관련하여 제도적으로 절차를 간소화하는 것이 필요하며, 해외에서도 주민등록을 재등록 할 수 있는

방안이 필요함. 30일 이상 거주 목적으로 입국하는 재외국민의 경우 출입국 관리소를 거치기 때문에, 이들을 대상으로 주민등록 확인 후 주민등록 재등록을 원하는 경우 입국과 동시에 신청할 수 있는 방안도 고려할 수 있음

- 2015년 1월 22일 이전 이주자(주민등록 비전산 이주자)의 경우 입국하여 신규 등록을 실시하여야 하며, 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 발급 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하여 발급이 가능하도록 개선이 필요함
- 해외출생자(주민등록 이력 해외출생자)의 경우 주민등록의 재발급 혹은 재등록 등이 쟁점이며, 이때 주소이전지를 어떤 기준으로 정할 것인지 문제에 대한 규정이 필요하며, 재발급 등의 절차에 있어서 국내 입국을 통한 발급 여부와 위임에 따른 절차적 복잡성 등이 해소되어야 함
- 해외출생자(국내 미입국 해외출생자)는 신규 주민등록번호의 발급을 위하여 국내에 입국하는 절차를 개선하여 재외공관을 활용한 주민등록 및 주민등록번호 부여 방안이 고려될 수 있으며, 거소지의 경우 주민등록법상 ‘행정상 관리주소’를 활용하거나, 또는 일본의 사례와 같이 부모의 최종 국내 주소지를 활용하여 발급할 수 있음

#### □ 재외국민 주민등록제도 개선과 관련된 고유식별번호 활용 방안

- 해외출생자 및 2015년 1월 22일 이전, 이후 이주자별 고유식별번호 부여의 기준 및 형식을 설정하는 방안이 검토될 수 있음
- 재외국민의 경우 일괄적으로 조정하여, 무작위의 고유식별번호를 부여하는 방식(부여방식 1안)이 있을 수 있음
- 출생지 국가번호, 거주 국가번호 등을 포함하여 부여하는 방식(부여방식 2안)이 있을 수 있음
- 고유식별번호 이외에는 재외국민 ID카드번호를 발급하고, 공공 및 민간 서비스 이용을 위한 개인인증 시스템에 재외국민 ID카드번호를 포함하는 방안이 있음

## □ 재외국민 주민등록제도 개선과 관련된 입법 방안

- 주민등록번호 부여시 주민등록법, 주민등록법시행령, 재외국민등록법, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률, 가족관계의 등록 등에 관한 법률의 개정이 필요함
- 재외국민의 공인인증서 발급, 모바일 신원확인증 등이 확대될 것을 고려하여 주민등록번호 부여에 대한 실익이 적을 수 있다는 점에서 특례규정의 신성을 통해 법률 개정을 최소화하는 방안도 검토가 필요함
- 특례규정 신설을 통한 개정사항을 검토하였으며, 시장, 군수, 구청장에게 재외국민등록사무처리에 대한 특례규정을 신설하고, 주민등록법 제7조의5와 같이 주민등록의 필요성을 심사할 수 있는 행정안전부 산하에 재외국민의등록사무처리에 관한 사항을 심사, 의결하기 위해 위원회를 설치하는 방안을 제시하였음
- 주민등록법 및 동법 시행령 개정을 통한 신고요건 및 신고사항, 발급방법, 발급주체, 주민등록번호 등의 개정사항을 제시하였음
- 주민등록법 상 주민등록 사무의 관장에 대한 예외 조항으로서 해외 체류중인 재외국민의 주민등록에 관한 사항을 행정안전부 장관이 관장하도록 하고, 이를 다시 재외동포청 등 타 기관에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하는 방안을 제시하였음
- 재외국민등록법에서 등록대상, 등록공관 및 등록사항에 대한 개정사항을 제시하였으며, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률에서는 주민등록번호 개정사항을 제시하였음

## □ 시사점

- 재외국민의 주민등록제도 개선은 글로벌화와 인구 이동 증가에 따라 필수적인 과제로 부각되고 있음
- 기존 주민등록 제도는 국내에서 체류하는 국민을 기준으로 설계되어 있어, 해외에 거주하는 재외국민이 국내 행정 서비스를 효율적으로 이용하기 어려운 구조적 문제를 가지고 있음



- 이에 따라 재외국민을 위한 특례 규정을 도입하여, 주민등록번호 부여 및 행정 서비스 접근성을 확대하는 입법 개정이 필요함
- 이를 위해 재외국민 유형을 세분화하고, 각 유형에 맞는 주민등록 방안을 마련하여 국내 입국 여부와 관계없이 행정 서비스를 지원할 수 있는 체계를 마련하는 것이 바람직함
- 주민등록번호의 부여가 어려운 재외국민을 대상으로 고유식별번호를 제공함으로써 의료, 복지, 선거 등의 행정 서비스 접근성을 향상시킬 수 있음
- 특히 고령층과 같은 특정 재외국민 집단의 어려움을 해결하기 위해 재외공관을 통한 전자신분증 발급 등 비대면 서비스 활용이 필요함



# 제 5 장

## 결론 및 제언

제1절 결론

제2절 시사점 및 정책 제언



# 05 결론 및 제언

## 제1절 결론

### □ 연구 목적 및 중요성

- 본 연구는 재외국민 등록제도 및 주민등록제도의 주요 이슈 검토와 함께 문제점 및 관련 현안을 진단하고, 현행 제도 개선에 따른 파급효과 분석을 통해 구체적인 정책 방안을 도출하는 것을 목적으로 함
- 재외국민은 사회의 중요한 구성원으로, 권리와 지위가 강화되어야 함은 물론이며, 차별없는 행정서비스를 제공할 필요가 있다는 점에서 본 연구는 재외국민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있음

### □ 주민등록제도의 기능

- 주민등록제도는 주민등록법 제1조, 제7조의2 규정에 따라 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 함
- 주민등록번호는 타인과 구별하여 특정인을 특정할 수 있는 식별 기능과 행정, 금융 등의 서비스에서 본인 여부 확인, 증명 등의 인증 기능을 가지고 있음

### □ 재외국민 주민등록제도 현황 및 쟁점 분석

- 재외국민 국내거소신고제도 폐지(2016년 7월)에 따른 재외국민 주민등록증 발급이 개편되었으며, 2015년 1월 22일을 기준으로 제도의 변화가 발생함
  - 재외국민 주민등록이란 외국의 영주권을 취득(영주할 목적으로 외국에 거주자 포함)했거나 '15.1.22. 이후에 국외로 이주하는 대한민국 국민을 재외국민으로 등록하고, “재외국민”이 표기된 주민등록증을 발급하는 것임

- 낮은 재외국민 등록률 및 등록부 내 오류에 대한 국회 등의 지적이 반복되며, 오류 정보가 많은 문제가 발생함
- 재외국민 등록 과정의 복잡성과 국내 입국을 통한 절차의 어려움, 정보 접근의 불편함 등이 주요한 문제로 제기됨
- 국외출생자, 국내 주소지가 부존재하는 국외거주자의 경우 주민등록번호가 부여되지 않으며, 개인 인증 등의 절차가 필요한 선거권, 교육권, 금융거래, 행정서비스 등의 제한으로 인한 불편이 발생함
- 재외국민의 경우 지속적인 주민등록제도 개선에도 불구하고, 국내 거주기간 등 주민등록 유지의 한계, 국내 입국을 통한 정보 변경의 번거로움 등 행정서비스 이용의 불편함과 권리가 제한됨
- 재외국민 주민등록제도 개선과 관련된 정책개선 사항은 무엇이며, 관련하여 입법이 필요한 사항 등 전반적인 제도 및 법률 개선에 대한 검토가 필요함

#### □ 재외국민의 서비스 수혜 및 쟁점

- (의료서비스 관련) 주민등록번호 발급 제한의 문제와 법적 규제 강화에 따른 건강보험 혜택의 제한, 건강보험 적용의 불균형, 가입요건의 복잡성, 체납에 따른 연계적 불이익, 관리공백과 혜택의 불일치 문제 발생
  - 최근 법률 개정 등을 통해 재외국민의 가입도 확대하고 있음에도 주민등록번호가 부여된 재외국민이어야 한다는 전제조건이 여전히 남아있으며, 재외국민을 비롯하여 외국인에 대한 건강보험공단의 관리 공백 등으로 인해 제도의 부정적 활용 등의 문제가 제기되어 재외국민 관련 제도적 검토가 필요함
- (복지서비스 관련) 복지서비스 접근 및 이용서비스의 다양성 한계, 긴급지원비 등 적용 기준의 제한, 재외국민 보호의 필요성과 보호조치의 미흡, 복지서비스 정보 부족과 검색의 한계 등의 쟁점이 도출됨
  - 주민등록번호가 발급되지 않은 재외국민을 대상으로 하는 복지서비스가 재외국민긴급지원비 이외에는 없는 상황임
  - 재외국민을 대상으로 하는 사회복지서비스의 발굴이 필요함

- 재외국민의 경우 국내 일반 국민들과의 형평성있는 복지서비스 제공에 대한 요구가 나타남
- (선거권 관련) 재외국민 선거권의 실효성, 투표방식의 한계, 선거권 부여 대상의 적정성, 지방선거의 선거권, 선거 교육 및 홍보 부족 등의 문제가 나타남
  - 재외국민의 인원 증대, 재외국민에 대한 국가의 책임 강화 등을 고려한 선거권 확대는 지속적으로 논의되어 왔으며, 선거권이 확대되어 왔음
  - 대통령 선거 및 비례대표 국회의원 이외의 지방자치선거에 대한 투표권은 선거의 취지 등 논의가 필요함
  - 반면, 높은 선거 비용 대비 낮은 투표율과 선거권 부여 대상 등의 문제점 역시 제기되고 있음

#### □ 재외국민 행정서비스 이용과 주민등록번호의 연계성

- 한국 휴대전화기 없는 재외국민의 경우 온라인 신원확인 불가로 인해 국내 온라인 서비스 및 관련 행정서비스 이용에 제한이 발생됨
  - 온라인 신원 확인, 공동인증서 발급(재외공관 대면 방문 발급)을 위해서는 재외공관을 방문하여 처리해야 된다는 점 등 사회적 비용의 문제가 제기됨
  - 현재 주요 행정서비스의 인증 체계는 주민등록번호를 이용한 본인 인증을 거치도록 되어 있어, 재외국민도 관련 서비스를 이용하기 위해서는 주민등록번호의 발급이 필요한 상황임
- 재외국민의 경우, 주민등록번호가 기발급되어 가지고 있는 경우와 주민등록번호가 없는 재외국민으로 구분되며, 다시 주민등록번호가 있는 경우에도 말소가 된 경우와 유지되고 있는 경우로 구분됨
  - 재외국민의 주민등록번호 발급을 위해서는 국내 입국 후 주민등록번호를 발급받아야 하는 점에서 주민등록번호가 없었던 또는 전산화가 되지 않은 재외국민이나 해외출생자 등의 경우에는 신규등록의 필요성이 존재함

#### □ 재외국민의 주민등록제도 개선을 위한 재외국민 유형 분류 및 개선방안

- 2015년 1월 22일 재외국민주민등록제도의 시행에 따라 주민등록이 된 대한민국의 국민은 국외로 이주하더라도 대한민국 국적을 유지하는 한 해외 체류 여부와

관계없이 주민등록을 유지하되, 일반 주민등록이 아닌 재외국민 주민등록으로 분류되어 관리됨

- 재외국민 대상 주민등록제도의 개선 방안을 논의하기 위해 재외국민의 유형을 2015년 1월 22일 이전 또는 이후 이주자, 해외출생자로 구분하고, 이와 함께 주민등록 이력의 유무를 고려하여 구분하였음

표 5-1 | 주민등록제도 개선과 관련한 재외국민 유형 구분

주민등록 이력	2015.1.22. 이전 이주자	2015.1.22. 이후 이주자	해외출생자
유	<b>[유형1: 주민등록말소 이주자]</b> 주민등록 말소 입국 후 주민등록 재등록 필요 → 입국없이 재등록하려면 법개정 필요	<b>[유형3: 주민등록 이력 이주자]</b> 주민등록을 말소하지 않고 행정상 관리주소로 주소 이전	<b>[유형5: 주민등록 이력 해외출생자]</b>
무	<b>[유형2: 주민등록비전산화 이주자]</b> 입국 후 신규 등록 [주민등록 기록이 없거나 전산화 (‘94)가 안된 사람]	<b>[유형4: 주민등록 무이력 이주자]</b>	<b>[유형6: 국내 미입국 해외출생자] 입국 후 신규등록</b>

주: 유형3(2015.1.22.이후 이주 주민등록 이력자)과 유형 5(해외출생 주민등록 이력자)의 경우, 재외국민 주민등록자로서 주민등록번호가 말소되지 않고 유효하게 이용 가능하므로 별도의 논의 불필요

- 재외국민 유형별 주민등록제도의 개선 방안은 다음과 같음

표 5-2 | 재외국민 유형별 주민등록제도 개선 방안

재외국민 유형		현행	개선방안
2015.1.22. 이전 이주자	유형1: 주민등록말소 이주자	• 입국 후 재등록	[재등록 대상자] • 주민등록 정정, 말소, 거주불명 등록 신청 서류 필요 등 온라인을 통한 기존 정보에 대한 시스템 정정 신청 개선 • 입국 전 재등록, 본인 외 위임자를 통한 재등록 절차 간소화 • 해외에서 재등록 방안 • 출입국관리소를 통해 입국과 동시에 주민 등록재등록 신청 방안 • 온라인 재등록 방안 • 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안
	유형2: 주민등록비전산화 이주자	• 입국 후 재등록	[신규 발급 대상자] • 온라인 신규등록 방안



재외국민 유형		현행	개선방안
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재외공관을 통한 신규등록 방안</li> <li>• 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별 번호를 활용한 인증 방안</li> <li>• 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안</li> </ul>
2015.1.22. 이후 이주자	유형3: 주민등록 이력 이주자	-	-
	유형4: 주민등록 무이력 이주자	• 입국 후 재등록	[신규 발급 대상자] • 온라인 신규등록 방안 • 재외공관을 통한 신규등록 방안 • 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별 번호를 활용한 인증 방안 • 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안
해외출생자	유형5: 주민등록 이력 해외 출생자	-	-
	유형6: 국내 미입국 해외 출생자	• 입국 후 재등록	[신규 발급 대상자] • 온라인 신규등록 방안 • 재외공관을 통한 신규등록 방안 • 주민등록 기록이 없다는 점에서 고유식별 번호를 활용한 인증 방안 • 재외공관에서의 주민등록사무 처리 방안 • 기존 해외이주신고가 불가(주민등록번호 없는 경우)에 대한 제도 개선

주: 유형3(2015.1.22.이후 이주 주민등록 이력자)과 유형 5(해외출생 주민등록 이력자)의 경우, 재외국민 주민등록자로서 주민등록번호가 말소되지 않고 유효하게 이용 가능하므로 별도의 논의 불필요

#### □ 재외국민 주민등록제도 개선과 관련된 입법 방안

- 주민등록번호 부여시 주민등록법, 주민등록법시행령, 재외국민등록법, 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 개정이 필요함
- 주민등록법 및 동법 시행령 개정을 통한 신고요건 및 신고사항, 발급방법, 발급주체, 주민등록번호 등의 개정사항을 제시하였음
- 주민등록법 상 주민등록 사무의 관장에 대한 예외 조항으로서 해외 체류중인 재외국민의 주민등록에 관한 사항을 행정안전부 장관이 관장하도록 하고, 이를 다시 재외동포청 등 타 기관에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하는 방안을 제시하였음
- 재외국민등록법에서 등록대상, 등록공관 및 등록사항에 대한 개정사항을 제시하였으며, 재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률에서는 주민등록번호 개정사항을 제시하였음

## 제2절 시사점 및 정책 제언

### 1. 주요 시사점

#### □ 연령대별 서비스 접근성 차이

- 고령층 재외국민의 경우, 복지와 의료서비스 수요가 높으나 공동인증서 등의 발급률이 낮아 서비스 이용에 어려움이 큼. 이로 인해 연령대별 맞춤형 행정서비스 접근 방안이 필요함

#### □ 주민등록번호 부여와 선거 참여 문제

- 재외국민에게 주민등록번호가 부여되더라도, 거소지 기반의 지방자치단체장 및 국회의원 선거 참여에는 추가적인 고려가 필요함

#### □ 복지 및 의료서비스의 주민등록번호 의존성

- 한국의 의료 및 복지서비스는 주민등록번호와 연계된 납세 의무와 밀접한 관계가 있음
- 특히 건강보험의 경우 주민등록번호가 없을 시 가입이 제한되므로, 재외국민의 납세와 건강보험 가입 조건을 개선하는 방안이 필요함

#### □ 한국 체류 경험이 없는 재외국민에 대한 행정수요

- 한국에 체류한 경험이 없는 재외국민이 많아 실질적인 행정 서비스 수요가 낮을 수 있음. 이를 고려해 재외국민의 국내 출입국 이력에 따라 맞춤형 서비스 제공 방안을 검토해야 함

#### □ 주민등록번호 기반 서비스의 제약과 대체 식별번호 필요성

- 의료, 복지, 선거 등의 행정서비스에서 주민등록번호가 필수적이거나, 이를 발급 받기 어려운 재외국민을 위해 고유식별번호와 같은 대체 수단이 요구됨

### □ 재외국민 주민등록제도 개선 필요성

- 현 주민등록제도는 국내 체류자를 기준으로 설계되어 있어 해외 거주 재외국민의 접근성이 떨어짐
- 이에 따라 재외국민 유형을 세분화해 적합한 주민등록 방식과 특례 규정을 도입하여, 국내 입국 여부와 관계없이 행정서비스에 접근할 수 있는 체계를 마련하는 입법적 개선이 필요함

### □ 개인인증 시스템의 개선 필요성

- 주민등록증과 운전면허증 등 번호체계가 다름에도 불구하고 동일한 신분증으로 인증이 되는 것을 활용하여 재외국민에 대한 ID카드번호 발급 및 이를 인증 시스템에 포함하도록 하는 것도 방안이 될 수 있음

## 2. 정책제언

### □ 고령층 재외국민 등 재외국민 연령별 맞춤형 행정서비스 도입

- 고령층 재외국민의 복지 및 의료 서비스 접근성을 향상시키기 위해 연령대별 맞춤형 행정 지원을 제공할 필요가 있음
- 비대면 인증 절차: 재외공관에서 간편한 인증 절차를 마련하여 고령층 재외국민이 쉽게 접근할 수 있도록 함
- 고유식별번호 도입: 공동인증서를 대신할 고유식별번호를 부여하여 복지와 의료 서비스에 법적 접근을 지원함
- 개인인증시스템 개선: 개인 식별을 위한 인증시스템에 고유식별번호, 주민등록번호, 재외국민ID카드번호 등 다양한 인증이 활용될 수 있도록 개선함

### □ 주민등록번호 대체 고유식별번호 부여

- 주민등록번호를 부여받기 어려운 재외국민에게 고유식별번호를 발급하여 의료, 복지, 선거 등 다양한 행정 서비스에 대한 접근을 보장함

- 세분화된 기준 마련: 재외국민 유형별로 고유식별번호 발급 기준을 세분화하고, 이를 통해 주민등록번호와 동등한 수준의 서비스 이용을 가능하게 해야 함

#### □ 국내외 선거 참여 개선 방안 마련

- 재외국민의 대통령 선거 및 국회의원 선거 참여를 촉진할 필요성이 있음
- 거소지 문제 해소: 국외 거주자의 선거 참여가 용이하도록 거소지를 재외공관을 중심으로 개선할 필요가 있음

#### □ 비대면 서비스 확대 및 전용 포털 구축

- 재외국민 전용 행정 포털을 구축하여 비대면 행정 서비스의 접근성을 높이는 것이 중요함
- 원스톱 서비스 플랫폼: 신원 인증, 서류 발급, 복지 및 의료 서비스 조회를 통합하여 해외에서도 쉽게 이용할 수 있도록 해야함
- 사용 편의성 강화: 사용자가 체류 국가에서 온라인으로 본인 확인, 서비스 신청 및 필요한 행정 처리를 간편하게 할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음

#### □ 복지 및 의료서비스 접근성 제고

- 재외국민이 주민등록번호 없이도 건강보험 및 복지 서비스에 접근할 수 있도록 법적 근거의 마련이 필요함
- 법개정 추진: 건강보험, 국민연금, 긴급복지 서비스의 가입 및 수혜 요건을 개선하여 재외국민이 일정 조건을 충족할 경우 서비스 이용을 가능하게 하는 방안을 모색할 필요가 있음

#### □ 한국 체류 경험 및 주민등록 발급 이력 등에 따른 맞춤형 행정지원 제공

- 재외국민의 한국 체류 경험 및 출입국 이력을 고려하여 맞춤형 행정 지원 방안을 마련할 필요가 있음

- 간소화된 주민등록 절차: 장기 체류 이력이 있는 재외국민에게는 주민등록 절차를 간소화하고, 반대로 한국 체류 경험이 없는 재외국민에 대해서는 온라인 본인 확인 등의 비대면 접근 방안을 강화할 필요가 있음

#### □ 법적 및 제도적 기반 강화

- 재외국민 및 사무의 관장 범위 관련 주민등록법 개정과 함께 재외동포 및 가족 관계 등록, 건강보험 등의 법령에서 재외국민을 위한 조항의 개정으로 실질적인 서비스 접근성을 높여야 함

#### □ 명확한 정책 홍보

- 재외국민을 대상으로 하는 정책 홍보 및 교육 프로그램을 강화하여 서비스 이용의 불편함을 최소화할 필요가 있음



## 참고문헌

### [국내 및 해외 문헌]

- 개인정보보호위원회·한국인터넷진흥원. (2023). 2022 개인정보보호 및 활용조사. 서울: 개인정보보호위원회.
- 권순현. (2020). 재외국민에 대한 선거제도 개선의 과제와 방향. 한국법학회. 법학연구 제20권 제3호. pp.1~15.
- 김연수·강민아. (2016). 정책목적과 정부자원에 따른 정책도구의 선택과 조합: 한국 주민등록제도 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 30(2): 29~58.
- 김종갑·이정진. (2020). 재외국민 선거제도의 현황과 개선방향. 이슈와 논점 제1718호. 국회입법조사처.
- 리경숙. (2017). “동포”란 무엇인가? -“한국”정부에 의한 주민등록법을 중심으로-. 재외한인연구. 제41호. pp.1~48.
- 박재원. (2020). 재외국민의 국내 생활 보호를 위한 헌법상 근거-대판 2019.4.11. 2015다254507에 대한 검토-. 법조협회. 법조 제69권 제2호. pp.506~530.
- 이경은·유자영. (2024). 재외국민 주민등록제도 개선 관련 쟁점 및 사례분석. 한국지방행정연구원.
- 중앙선거관리위원회. (2010). 주요국가의 재외선거제도(OECD 회원국을 중심으로).
- 한국지방행정연구원. (2018). 주민등록번호 변경제도 운영 사례연구 및 효과성 분석.
- 한국헌법학회. (2017). 주민등록제도 발전방안 연구-개인식별번호에 대한 번호체계 선택 기준을 중심으로-
- 한상희. (2005). 주민등록번호 사용현황 실태조사. 건국대학교 산학협력단.

### [웹사이트]

- 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>
- 동아일보 <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20191218/98849728/1>

재외동포신문 <https://www.dongponews.net/news/articleView.html?idxno=49267>

정보통신신문 <https://www.koit.co.kr/news/articleView.html?idxno=123602>



정책연구 2024-11

## 재외국민 주민등록제도 개선방안 연구

저 자 이재용 | 한국지방행정연구원 부연구위원  
김수동 | 한국지방행정연구원 부연구위원

발 행 일 2024년 11월 21일

발 행 처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 033-769-9999

홈 페이지 <http://www.krila.re.kr>

인 쇄 처 세일포커스(주) 02-2275-6894

