

진 정 서

- 진정인 1. 000
2. △△△
 3. 민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회
 4. 성소수자차별반대 무지개행동
 5. 전국성폭력상담소협의회
 6. 진보네트워크센터
 7. 한국성폭력상담소
 8. 한국여성단체연합

진정인들의 대리인

변호사 류민희

송달주소: 서울시 은평구 통일로 684 서울혁신파크 1동 504호 (녹번동 5)

전화 02-364-1210 팩스 02-364-1209

- 피진정인 1. 행정자치부 장관
2. 국회의장

진 정 취 지

1. 피진정인 행정자치부 장관이 제정한 주민등록법 시행규칙에 따라 진정인들에게 부여한 주민등록번호에 성별식별번호를 포함하는 것은 헌법·국가인권위원회법에 서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이다.
2. 피진정인 행정자치부장관은 위 차별행위 및 인권침해를 즉각 시정하고, 피진정인

국회의장은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택한 변경절차를 마련하라.

라는 시정권고결정을 구합니다.

진 정 이 유

1. 사건의 개요

가. 진정인의 지위

진정인 중 ○○○, △△△는 주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항 및 주민등록법 시행규칙 제2조에 근거하여 성별이 표시된 형태의 주민등록번호(이하 '성별번호')를 부여받았습니다. 진정인 ○○○은 여성이며 주민등록번호의 7번째 자리의 번호는 '2'입니다. 진정인 △△△는 출생시 남성으로 지정되었으나 여성의 성별정체성을 가지고 사회적으로 여성으로 생활하고 있으나 주민등록번호의 7번째 자리의 번호가 '1'입니다.

진정인 민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회, 성소수자차별반대 무지개행동, 전국성폭력상담소협의회, 진보네트워크센터, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합은 여성인권, 성소수자 인권, 정보인권 관련 시민사회단체입니다.

나. 피진정인의 지위

피진정인 행정자치부 장관은 행정자치부령인 주민등록법 시행규칙 제정권자입니다. 피진정인 국회의장은 대한민국 입법부의 장으로서 현재 국회에는 주민등록법에 관한 개정안이 계류 중이며 주민등록법 제7조는 2015. 12. 23. 헌법재판소로부터 헌법불합치 판단을 받았으나 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지

지 계속 적용 중입니다.

다. 소결

피진정인 행정자치부 장관이 제정한 주민등록법 시행규칙에 따라 진정인들에게 부여한 주민등록번호에 성별식별번호를 포함하는 것은 아래에서 밝히는 바와 같이 헌법·국가인권위원회법에서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이므로 피진정인 행정자치부장관은 위 차별행위 및 인권침해를 즉각 시정하고, 피진정인 국회의장은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택한 변경절차를 마련하여야 합니다.

2. 관련 법령

주민등록법 [법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]

제7조(주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 "전산조직"이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 "주민등록표"라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.

② 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별(世帶別) 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.

[헌법불합치, 2013헌바68, 2015.12.23, 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조는 헌법에 합치되지 아니한다. 위 조항은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.]

주민등록법 시행령

제7조(주민등록번호) ① 시장·군수 또는 구청장은 법 제7조제3항에 따라 주민등록번호를 부여하려면 반드시 등록기준지를 확인하여야 한다.

② 시장·군수 또는 구청장이 법 제7조제3항에 따라 주민등록번호를 부여할 때에는 별지 제6호서식에 따른 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.

③ 법 제7조제3항에 따른 주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.

④ 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

주민등록법 시행규칙 [행정자치부령 제46호, 2015.11.26., 일부개정]

제2조(주민등록번호의 작성) 「주민등록법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.

3. 주민등록번호제도의 문제점과 임의번호 도입

가. 주민등록번호 제도의 문제점

주민등록법은 1962. 5. 10. 법률 제1067호로 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모하기 위한 목적으로” 제정되었으며, 그에 따라 모든 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적 등을 시장 또는 읍·면장에게 등록하게 하고, 퇴거와 전입신고를 하도록 의무화하였습니다.

주민등록번호가 처음 규정된 것은 1968. 9. 16. 대통령령 제3585호로 개정된 주민등록법 시행령이었습니다. 1968. 5. 29. 법률 제2016호로 주민등록법이 개정되면서 주민등록증 발급제도가 도입됨에 따라, 위 시행령은 시장 또는 읍·면장이 주민등록을 한 주민에 대하여 개인별로 그 등록번호를 부치도록 하면서 그 작성에 관하여 필요한 사항은 내무부령으로 정하도록 하였고, 그 위임을 받은 주민등록법 시행규칙(내무부령 제32호)은 ‘지역표시번호’와 ‘성별표시번호’ 및 ‘개인표시번호’를 차례대로 배열하여 주민등록번호를 작성하되, 개인표시번호는 주민등록의 일시순과 주민

등록표에 등재된 순위에 따라 차례로 일련번호를 부치고 성별표시번호에 연결하여 6자리의 숫자로 배열하도록 하였다. 이에 따라 당시 주민등록번호는 12자리의 숫자로 작성되었는데, 앞의 6자리 숫자는 지역을, 뒤의 6자리 숫자는 거주세대와 개인번호를 각 나타내는 것이었습니다. 그 후 1975. 10. 31. 내무부령 제189호로 주민등록법 시행규칙이 개정되면서 “주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.”고 규정함으로써 주민등록번호는 기존의 12자리에서 현재와 같은 13자리 체계로 변경되었습니다. 주민등록번호는 위와 같이 도입된 이후 오랫동안 법률상 근거 없이 시행되어 오다가, 2001. 1. 26. 법률 제6385호로 주민등록법이 개정되면서 심판대상조항이 신설됨으로써 비로소 그 법률상 근거가 마련되었습니다.

현행 주민등록법은 시장·군수 또는 구청장이 주민에 대하여 주민등록번호를 부여하도록 하는 한편, 주민등록번호를 부여하는 방법에 관하여는 대통령령에 정하도록 규정하고 있고(제7조 제3항, 제4항), 주민등록법 시행령은 시장·군수 또는 구청장은 등록기준지를 확인하여 주민등록번호를 부여하도록 하면서 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부 장관이 정하도록 규정하고 있으며(제7조 제1항, 제4항), 주민등록법 시행규칙은 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성하도록 규정하고 있습니다(제2조).

이에 따라 현행 주민등록번호는 OOOOOO-XXXXXX 식으로 작성되는데, 앞의 6자리는 생년월일을 표시하고, 뒤의 7자리 중 첫 번째는 성별과 출생연대, 두 번째부터 다섯 번째까지는 최초 주민등록번호 발급기관의 고유번호, 여섯 번째는 신고 당일 해당 지역의 같은 성을 쓰는 사람들 중에서 신고한 순서, 마지막 일곱 번째는 오류검증번호입니다.

이렇게 구성된 주민번호는 초기 도입 목적과 달리 수십 년 동안 유례없이 여러 인구학적 정보를 담은 번호가 모든 목적(all-purpose)으로 사용되며 수많은 문제점과 인권 침해를 낳았습니다.

주민등록번호는 행정, 금융, 의료, 복지 등 사회 전 분야에서 개인식별을 위한 기

초 자료로 널리 활용되어왔습니다(공공 88.1%, 민간 61.5%가 주민번호 수집)- (공공) 법령상 의무 준수(54.6%), 본인 확인(50.3%) 등을 위해 수집- (민간) 본인 확인(54.8%), 계약 체결 및 이행(37.8%) 등을 위해 수집). 또한 주민번호 수집이 반드시 필요하지 않음에도 관행적으로 과다 수집·이용하는 빈도가 매우 높고(주민번호를 수집·이용하는 국내 웹사이트 약 32만개 중 92.5%인 약 29.6만개가 불필요한 수집), 단순 본인확인 목적으로 수집하는 경향이 두드러졌습니다. 주민등록번호 유출 사태도 자주 발생하여 많은 이들의 자기정보결정권을 침해하는 일이 벌어졌습니다.

이에 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 2006. 1. 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 '공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하게 수집하고 주민등록번호 유출로 인한 피해사례가 증가하므로, 공공기관 및 민간영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록번호제도를 개선할 것'을 권고한 바 있습니다. 그 후 한국은 UN의 2008년 국가별정례인권검토(UPR)에서 '사생활의 권리를 보호하기 위하여 주민등록제도를 재검토하고 주민등록번호의 사용을 공공서비스 제공과 같이 필요한 경우가 아니면 엄격히 제한할 것'이라는 취지의 권고를 받았습니다.

이러한 문제들을 방지하기 위하여 2011년 개인정보보호법 시행 등을 통하여 수집과 이용을 제한하는 정부의 정책이 도입되었습니다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 현행 번호 체계로는 근본적으로 존재하는 위험과 권리 침해를 막을 수 없습니다.

나. 임의번호 도입

이렇게 여전히 주민등록번호 수집 오·남용 및 유출 사고 등의 문제가 개선되지 않고 있는 가운데 국가인권위원회는 2012. 1. 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비할 것을 재권고하였다. 또한, 2012년 전원위원회의 결정으로 '나이, 출신지역, 성별이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여체계를 임의번호체제로 변경하고 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련할 것과 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을

허용하고 있는 법령을 정비할 것' 등을 내용으로 하는 정보인권보고서를 채택하였습니다.

또 국가인권위원회는 2014. 8. 5. 결정 주민등록번호제도 개선권고에서 국가인권위원회는 주민등록번호 제도를 개인정보 보호의 원칙에 부합하는 방향으로 개선하기 위하여 국무총리에게, '주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것', 그리고 국회의장에게, '임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택하고, 주민등록번호 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적외 사용을 금지'하는 내용으로 「주민등록법」이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고하였습니다.

그러던 2015. 12. 23. 헌법재판소는 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법 제7조가 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하여, 주민등록번호의 유출로 인해 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단하였습니다. 하지만 정부는 주민등록번호 변경자에게 새로이 부여할 번호 체계에 대하여 기존 번호 체계대로 생년월일, 성별, 지역번호를 유지하고 마지막 2자리만을 변경할 것임을 밝혔습니다.

기존 번호 체계가 생년월일, 지역, 성별 등의 생물학적·인구학적 정보를 내장하는 것의 개인정보자기결정권 침해와 위험성은 위와 같이 수차례 지적되었으며 임의의 번호 체계를 도입할 것이 여러 번 권고된 적이 있습니다. 다음 항목에서는 특히 현행 '성별번호' 혹은 어떤 형태로든 이분법적인 성별정보가 내장된 형태의 번호의 문제점에 대해 설명하겠습니다.

4. '성별번호'의 문제점

가. 성차별

먼저, 성별번호는 남성을 1번, 여성을 2번 혹은 남성을 홀수, 여성을 짝수에 배정합니다. 이러한 분류에 의한 번호 부여는 상징적인 '젠더 카스트'로서 부당한 성별 고정관념을 강화하고 이는 해당 개인들뿐만 아니라 성평등을 이루고자 하는 사회에도 악영향을 끼칩니다.

국가인권위원회는 2005. 10. 17. 결정을 통하여 초등학교 출석부 번호에서 남학생에게는 앞 번호를, 여학생에게는 남학생의 번호를 모두 부여한 후 뒷 번호를 부여하는 것은 차별이라고 하며 성별에 따른 차별이 발생하지 않도록 출석부 번호를 부여할 것을 권고하였습니다. 이 결정에서 여학생에게 뒷 번호를 부여하는 관행은 어린 시절부터 남성이 여성보다 우선한다는 차별적 생각을 무의식적으로 갖게 할 수 있고, 남학생에게는 적극적인 자세를, 여학생에게는 소극적인 자세를 갖게 할 수 있으므로, 성별에 따른 차별이 발생하지 않도록 출석부 번호를 부여할 것을 권고한 바 있습니다.

번호는 많은 것을 의미합니다. 남아프리카공화국은 한때 인종분리에 의한 차별정책인 아파르트헤이트의 영향으로 인하여 13자리의 국가식별번호 체계를 가지고 있었습니다. 이 번호의 12번째 자리 중 0번은 백인, 1번은 케이프 컬러드(Cape Coloured), 2번은 말레이인, 3번은 그리콰인, 4번은 중국인, 5번은 인도인, 6번은 기타 아시아인, 7번은 기타 유색인으로 분류하였습니다. 대면을 하지 않아도 이 번호를 통하여 개인의 '인종'정보가 수집되었고 일상생활에서 아무런 규제없이 무분별하게 사용되면서 국가·비국가행위자가 이에 기반한 차별을 행하는 것을 용이하게 하였습니다. 또한 이 번호체계 자체로 사회적인 불평등의 고정관념도 강화하였습니다. 1987년 이 분류체계는 철폐되었습니다.

이는 '단지 번호일 뿐이잖아?' 차원의 문제는 아닌 것입니다. 과학자들은 사람들이 남성을 홀수와 등치시키며 독립성, 자율성을 연상하고 여성을 짝수와 등치시키며 '페미닌함'을 생각한다는 것을 발견했습니다.¹⁾ 수천 년간 사회에서 여성은 '열등

한 성 **The lesser sex, The weaker sex**’이었고 이러한 관념은 숫자도 젠더화해서 우열적으로 보게 만듭니다. 이러한 형태의 성별번호를 그대로 유지하는 것은 어떠한 적극적 조치와 성주류화정책으로도 뿌리 뽑을 수 없는 성별고정관념을 국가가 조장하는 것이 됩니다.

나. ‘성별정보’ 를 포함한 개인정보자기결정권의 침해

1) 성별정보 수집의 문제

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리입니다.

이러한 권리를 제한하는 주민등록번호제도는 단지 주민생활의 편익을 증진시키고, 행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 목적을 달성하기 위한 수단일 뿐입니다.

국가 혹은 사인이 상대방의 생년월일, 성별, 지역이라는 각개의 정보를 수집하는 행위는 각기의 목적을 달성하기 위한 적합한 수단으로서, 개별적 판단을 통한 정당화가 이루어져야 하는데, 이렇게 많은 것이 하나로 묶여져 있는 현재 체계로서는 그것이 원천적으로 불가능합니다. 인터넷 결제를 하는데 상대방이 내 성별을 알아야 하는 이유는 도대체 무엇이 있을까요? 개선법령을 통하여 주민등록번호의 수집·이용에 대한 범위나 제한을 강화한다고 하더라도, 이미 행정, 금융, 의료, 복지 등 다양한 행정영역뿐만 아니라 민간영역에서도 그 활용이 일상화되어있기 때문에, 이러한 사용 시 ‘성별정보가 필요한 상황’, ‘성별정보가 필요하지 않은 상황’을 분리할 수 없습니다.

많은 국가에서는 꼭 필요한 경우가 아니면 성별정보를 요구할 수 없다는 것이

1) Wilkie, J. E., & Bodenhausen, G. V. (2012). Are numbers gendered?. *Journal of Experimental Psychology: General*, 141(2), 206.

일단 원칙입니다. 이는 요구하는 측에서 목적에 따라 정당화를 해야 합니다. 이러한 경우는, 성별에 따라 다른 사회보장혜택 때문에 관련 부처가 성별정보를 가진다던가, 적극적 조치, 성주류화 등 소수자 집단에 대한 적극적 평등 정책 수립을 위하여 특별히 분류된 정보가 필요하다던가, 인구주택총조사 같은 것들을 예로 들 수 있습니다. 물론 이는 개별적으로 정당화하여야 합니다.

호주 정부는 성별정보를 수집하는 것에 대해 이렇게 천명하고 있습니다.²⁾

호주 프라이버시 원칙 3번에 따라, 성별 그리고/혹은 젠더 정보를 수집하는 모든 부서와 기구는 그 부서의 기능이나 활동에 필요하거나 직접적으로 관련된 것이 아닌 성별 정보는 수집해서는 안 된다. 그러한 정보가 필요할 경우에는 법적이고 공정한 수단으로 수집하여야 한다. 부서와 기구는 동의를 얻는 것이 불가능하거나 불합리한 경우가 아니라면, 그 동의가 필요하거나 법에 의해 허가된 경우에, 개인의 동의가 있었을 경우에만 성별정보를 얻을 수 있다.

Consistent with Australian Privacy Principle 3, all departments and agencies that collect sex and/or gender information must not collect information unless it is necessary for, or directly related to, one or more of the agency's functions or activities. Where such information is necessary, it may only be collected by lawful and fair means. Departments and agencies can only collect information about an individual from that individual if consent is given, it is required or authorised by law or it is unreasonable or impracticable to do so. Where such information is not necessary, this category of information should be removed from forms or documents.

특히 현재는 비국가행위자와 사적 섹터에서 어떠한 정당화도 없이 기본적으로 성별정보를 요구하는 경우가 많은데, 이는 그 행위자가 성별에 기반한 차별을 가능케 하는 정보를 가지게 되는 것입니다. 이러한 성별정보의 수집으로 인하여, 고용주가 이력서 서면 검토 상황에서, 혹은 학교가 신입생 선발 상황에서 성별에 근거한 차별과 배제를 하는 것이 용이해집니다. 아주 첫 번째 단계에서, 그 사람의 성별을

2) 1988 프라이버시법에 의한 호주 프라이버시 원칙

알 필요도 없는 상황에서부터, 이 정보를 가지게 되는 것입니다.

물론 별론으로, 임의번호를 통해 성별공시가 되지 않는 미래의 새로운 주민등록증에 성별표시가 필요한지는 그 목적에 따라 또 다시 논의해보아야 하는 문제가 됩니다.

분명한 것은 현재의 성별번호 체계를 유지하는 것은 정당화가 되지 않는다는 것입니다.

2) 성별번호는 트랜스젠더의 인권을 침해하며 차별적입니다

성별번호는 트랜스젠더의 성별정체성에 따른 차별이며 개인정보자기결정권, 사생활의 자유, 행복추구권을 침해합니다.

트랜스젠더는 출생 시 지정된 성별(**sex assigned at birth**)³⁾과 다른 성별정체성을 가진 사람입니다. 이 과정에서 느끼는 성별위화감(**gender dysphoria**)을 완화하는 데는 이름 변경, 복장, 호르몬 요법, 외과적 조치 등 다양한 조치들이 있습니다.

세계성전환자보건전문가협회 이사회는 2010. 6. 16.에도 “어떤 사람도 자신의 성별 정체성을 확인받기 위하여 외과적 수술 또는 불임수술을 강요받아서 안 된다”라는 성명을 발표한 바 있습니다. 위 성명에서는 신분 증명을 위한 서류의 성별 표시는 그 사람이 살아온 성별(**lived gender**)로 표시되어야 한다면서 각국 정부와 당국에 대해 트랜스젠더와 관련하여 성별정정을 위해서 요구하는 외과적 조치 요건을 삭제하도록 강력하게 촉구하고 있습니다.⁴⁾ 성적지향 성별정체성에 대한 국제인권기준인 요그야카르타 제3원칙의 법 앞에서 인정받을 권리에서는 “법적으로 성별 정체성을 인정받기 위한 요건으로서 의료적 시술, 예컨대 성전환 수술이나, 불임, 호르몬 치료 등이 강제되어서는 안 된다.”고 하고 있습니다.

하지만 한국의 ‘성전환자 성별정정’ 제도는 가족관계등록부의 성별변경을 위하여

3) 따라서 ‘생물학적 성별과 다르다’는 표현도 과학적으로 정확하지 않습니다.

4) WPATH, *Identity Recognition Statement*, June 16, 2010

외과적 수술을 요구하고 있습니다. 따라서 많은 트랜스젠더는 자신의 실제 사회적 성별이 반영된 주민등록번호를 가지고 있지 못합니다.

이에 따라 아주 기본적인 사회적 거래 - 핸드폰을 개설한다든지 - 에 주민등록번호 제출을 요구받을 때, 사회적 성별과 다른 성별번호로 인하여 의심을 사거나 차별과 배제를 받기 일쑤입니다. 고용·인사·급여처리 과정에서 주민등록번호가 필요한 직업은 미리 포기합니다. 따라서 정규직 진입이 어려운 트랜스젠더들은 빈곤에 쉽게 노출됩니다.

국가인권위원회의 성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사(2015)에 의하면 관공서, 은행, 보험을 이용하거나 서비스이용 등록, 부동산 계약 등에 있어 주민등록증을 포함한 신분증명이 필요한 일상적 용무들이 있는데 주민등록번호에는 성별 정보가 기입되어 있기 때문에 트랜스젠더의 경우, 이러한 일상적 용무에 큰 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났습니다. 트랜스젠더 응답자 90명 중 66.7%(60명)가 주민등록번호를 제시해야하는 이러한 용무를 수행함에 있어 부담을 느끼고 있었고 관공서나 구청 등 행정기관에서 차별을 경험한 응답자는 24.4%(22명)이며, 공무원등 직원으로부터 모욕적인 발언을 듣거나(7.8%), 다른 사람에게는 요구하지 않는 추가적인 서류나 본인확인을 요구받았습니다.(10.0%) 마찬가지로 금융기관이나 보험사를 이용하면서 직원이나 상담사로부터 모욕적인 발언을 듣거나(3.3%), 다른 사람에게 요구하지 않는 추가적인 서류나 본인확인을 요구받았으며(7.8%), 이용을 거부당한 응답자도 4.4%로 나타났습니다. 주민등록번호 제시에 부담을 느끼는 응답자 60명 중 63.3%(38명)가 이러한 부담 때문에 용무를 포기한 경험이 있는데, 집 전화, 휴대 전화 가입이나 변경 등 용무를 포기한 경험이 있는 응답자가 40.0%(24명), 보험 가입 및 상담 38.3%(23명), 선거 투표 참여 36.7%(22명), 은행 방문 및 상담 35.0%(21명), 증명서 발급 26.7%(16명), 여권 발급 18.3%(11명), 주택 매매 및 임대 등 계약 18.3%(11명) 순으로 나타났습니다.⁵⁾

많은 국가에서 트랜스젠더는 성별정보가 있는 공적 문서 중 출생신고서의 성별

5) 국가인권위원회 (2015), 성적지향 성별정체성에 따른 차별 실태 조사 중 '신분증명이 필요한 일상적 용무의 수행' p. 189.

변경, 여권의 성별 변경, 운전면허증의 성별 변경, 이런 식으로 목적별 신분증에 기재된 개별적 성별정보를 바꿉니다.

한국과 같이 사실상 모든 곳에 쓰이는 개인식별번호에 성별이 드러나는 곳은 없기 때문에, 다른 국가에서는 성별번호가 있는 주민등록번호, 그리고 이것이 기재된 주민등록증으로 인하여 한국의 트랜스젠더가 매일 일상에서 겪는 차별과 배제를 이해하기 힘들어합니다.

3) 성별번호는 인터섹스의 인권을 침해하며 차별적입니다

성별번호는 인터섹스에 대한 차별이며 인터섹스의 개인정보자기결정권, 사생활의 자유, 행복추구권을 침해합니다.

현대 의학에서는 한 사람의 성별을 결정하는 것에는 여러 가지 요소가 있다고 보고 있습니다. 그 중 일반적으로 드는 8가지 요소는, ① 유전적이거나 염색체적인 성 - XY와 XX, ② 생식기관 ③ 내부 생식기 ④ 외부 생식기 ⑤ 호르몬 ⑥ 2차 성징(체모, 유방) ⑦ 출생시 지정된 성별, 사회적인 양육 ⑧ 성별정체성인데,⁶⁾ 대부분의 경우는 이 모든 요소가 한 방향으로 존재하지만, 그렇지 않고 모호한 상태의 개인도 존재한다는 것입니다. 또한 이 중 어떠한 한 요소(호르몬 등)도 다른 요소보다 절대적인 평가기준은 될 수 없습니다. 따라서 젠더이분법적인 구분이 불가능한 젠더다변적인(gender variant) 양상도 존재하는 것으로 보고 있습니다. 따라서 엄밀한 의미에서 젠더이분법적인 성별 표기는 과학적으로 불가능한 일을 하려는 것입니다.

이러한 경우 중 인터섹스는 총괄어(umbrella term)으로서, 호르몬, 성선, 성염색체 상의 이유로 어느 한쪽의 성별에 딱 들어맞지 않는 성해부학적 신체를 가진 사람을 말합니다. 출생 시 알 수도 있고, 2차 성징시 알게 되기도 합니다.

이러한 사람들이 여행하면서 신분 확인 과정에서 겪는 차별을 막기 위하여 방글라데시, 인도, 네팔, 뉴질랜드, 독일, 호주에서는 여권의 성별기재에 남성, 여성, 그

6) Greenberg, J. (1999). Defining male and female: Intersexuality and the collision between law and biology. Arizona Law Review, 41, p.278.

리고 'X'의 선택지를 제공합니다. 이러한 사람들에게 현행 성별번호는 자신의 진정한 성별을 제대로 드러내는 것이 아니며 차별과 괴롭힘에 노출되게 합니다.

한편 국가 간 이동시 사용되는 신분증인 여권은 '이 사람이 그 사람이 맞다'를 확인하는 목적입니다. 이 상황에서 성별 기재가 꼭 필요한 것일까요? 유엔전문기구인 국제민사항공기구는 트랜스젠더·인터섹스인 사람에게 이동의 자유를 제한하는 측면에서 여권에서 성별 정보를 제거하라는 권고를 받았고 이를 검토한 바 있습니다.⁷⁾

인터섹스는 결코 적은 숫자의 성별이분법의 '예외'가 아닙니다. 독일에서는 출생 증명서에 '제3의 성'의 선택지를 제공합니다.⁸⁾ 기존 성별이분법적인 등록체계 때문에 인터섹스 영아들은 (본인의 동의 없이) 출생 직후 한쪽 성으로 강제 지정하는 외과수술을 받는 인권침해를 수없이 겪었고, 이는 UN 고문방지위원회 최종권고⁹⁾와

7) International Civil Aviation Organization, A REVIEW OF THE REQUIREMENT TO DISPLAY THE HOLDER'S GENDER ON TRAVEL DOCUMENTS

8) The Guardian, "Germany got it right by offering a third gender option on birth certificates" <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/10/germany-third-gender-birth-certificate>

9) CAT/C/CHN-HKG/CO/5

Transgender and intersex persons

28. While welcoming the set-up of the Inter-departmental Working Group on Gender Recognition (see para 5 (e)), the Committee is concerned about reports that transgender persons are required to have completed sex-reassignment surgery, which includes the removal of reproductive organs, sterilisation and genital reconstruction, in order to obtain legal recognition of their gender identity. The Committee is also concerned that intersex children are subjected to unnecessary and irreversible surgery to determine their sex at an early stage. Furthermore, the Committee is concerned at the long term physical and psychological suffering caused by such practices (arts. 10, 12, 14 and 16).

29. HKSAR should:

- (a) Take the necessary legislative, administrative and other measures to guarantee respect for the autonomy and physical and psychological integrity of transgender and intersex persons, including by removing abusive preconditions for the legal recognition of the gender identity of transgender persons, such as sterilisation;
- (b) Guarantee impartial counselling services for all intersex children and their parents, so as to inform them of the consequences of unnecessary and non-urgent surgery and other medical treatment to decide on the sex of the child and the possibility of postponing any decision on such treatment or surgery until the persons concerned can decide by themselves;
- (c) Guarantee that full, free and informed consent is ensured in connection with medical and surgical treatments for intersex persons and that non-urgent, irreversible medical interventions are postponed until a child is sufficiently mature to participate in decision-making and give full, free and informed consent;
- (d) Provide adequate redress for the physical and psychological suffering caused by such practices to some intersex persons.

CAT/C/CHN/CO/5

Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons

고문방지특별보고관의 보고서에도 이를 지적합니다. 유엔의 성평등 캠페인 ‘HeforShe’는 젠더이분법적인 슬로건에도 불구하고 홈페이지에서 젠더다변적인 (gender variant)경우의 선택지를 제공하고 있습니다.

그림 1 유엔 성평등 캠페인 HeforShe 페이지의 이메일 등록 페이지 중 성별 선택 부분 "HeforShe는 성별이 이분적이라고 생각하지 않습니다. 자신을 어떻게 정의하십니까?"

55. The Committee is concerned about reports that private and publicly-run clinics offer the so-called "gay conversion therapy" to change the sexual orientation of lesbian and gay persons, and that such practices include the administration of electroshocks and, sometimes, involuntary confinement in psychiatric and other facilities, which could result in physical and psychological harm. While noting that in December 2014 a Beijing court ordered one such clinic to pay compensation for such treatment, the Committee regrets the State party's failure to clarify whether such practices are prohibited by law, have been investigated and ended, and whether the victims have received redress (arts. 10, 12, 14 and 16).

56. The State party should:

- (a) Take the necessary legislative, administrative and other measures to guarantee respect for the autonomy and physical and personal integrity of LGBTI persons and prohibit the practice of so-called "conversion therapy", as well as other forced, involuntary or otherwise coercive or abusive treatments against them;
- (b) Ensure that health professionals and public officials receive training on respecting the human rights of LGBTI persons, including their rights to autonomy and physical and psychological integrity;
- (c) Undertake investigations of instances of forced, involuntary or otherwise coercive or abusive treatments of LGBTI persons and ensure adequate redress and compensation in such cases.

유엔인권최고대표사무소는 전 세계의 인터섹스는 빨간머리를 가진 사람의 숫자와 비슷하다고 하고 있습니다.¹⁰⁾ 이러한 사람들의 성별도 제대로 반영하지 못하는 것은, 현재의 성별번호의 존재가 인권침해일 뿐만 아니라 '엥터리'라는 것을 의미합니다.

4) 소결

이렇게 목적별 신분증에 성별기재 자체도 개별적으로 정당화를 해야 마땅합니다. 그런데 다양한 목적으로 수집·이용되는 사실상 만능개인식별번호인 주민등록번호에 성별정보가 있는 것은 그에 따라 발생할 수 있는 수많은 상황과 수많은 인권 침해 가능성을 개별적으로 검토하지 못하게 합니다.

그동안 성별번호 때문에 한국에서는 정부와 사기업이 너무나도 쉽게 성별정보를 얻을 수 있었습니다. 이러한 이유로 수많은 국가에서 존재하는 개별적으로 성별정보를 구할 때 검토해야 하는 프로토콜조차 한국에서는 이야기 되지 않습니다. 성별번호는 유지의 정당화도 되지 않을 뿐 더러 당장 철폐되어야 합니다.

다. 법률유보원칙위반

성별번호는 이상과 같은 기본권 제한적인 측면이 있는데 그 근거가 시행규칙 상에만 존재한다는 것은 법률유보원칙을 위반한 것입니다.

모법상 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령이 규율하는 것은 그 자체로 위임입법의 한계를 위배하고 법률유보원칙의 위반입니다(헌재 1997. 4. 24. 95헌마273, 판례집 9-1, 487, 495 참조). 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 허용되지 않으며, 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정 사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에만 재위임이 허용됩니다(헌

10) United Nations 'Free&Equal', Fact Sheet 'Intersex'
https://unfe.org/system/unfe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf

재 1996. 2. 29. 94헌마213, 판례집 8-1, 147, 163; 2002. 7. 18. 2001헌마605, 판례집 14-2, 84, 101).

성별번호는 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령인 시행규칙 상에만 그 근거를 마련해두고 있으므로 위와 같이 그 자체로 법률유보원칙을 위반한 것입니다.

5. 결론

이상과 같이 피진정인 행정자치부 장관이 제정한 주민등록법 시행규칙에 따라 진정인들에게 부여한 주민등록번호에 성별식별번호를 포함하는 것은 헌법·국가인권위원회법에서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이므로 이 차별행위 및 인권침해를 즉각 시정되어야 하고, 피진정인 국회의장은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택한 변경절차를 마련하여야 합니다.

*아래 참고자료는 진정 조사가 진행됨에 따라 추가로 제출하도록 하겠습니다.

참 고 자 료

1. 1988 프라이버시법에 의한 호주 프라이버시 원칙
2. 호주인권위원회, 공문서와 정부기록의 성별에 대한 법적 승인 (2009년)
3. 호주정부, 성별과 젠더의 승인에 대한 호주 정부 가이드라인 (2013년 6월)
4. 영국평등위원회, 성별정체성에 대한 정보를 수집하기 (2012년 5월)

2016. 1. 27.

진정인들의 대리인

변호사 류 민 희

국가인권위원회 귀 중

[참고법령]

국가인권위원회법

제1조(목적) 이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

제19조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명

2. 인권침해행위에 대한 조사와 구제

3. 차별행위에 대한 조사와 구제

4. 인권상황에 대한 실태 조사

5. 인권에 관한 교육 및 홍보

6. 인권침해의 유형, 판단 기준 및 그 예방 조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고

7. 국제인권조약 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명
8. 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력
9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력
10. 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제25조(정책과 관행의 개선 또는 시정 권고) ① 위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계기관등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

② 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

③ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.

④ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고의 내용을 이행하지 아니할 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 한다.

⑤ 위원회는 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 위원회의 권고와 의견 표명 및 제4항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장이 통지한 내용을 공표할 수 있다.

제30조(위원회의 조사대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권침해나 차별행위를 당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.

1. 국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다)과 관련하여 「대한민국헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우

2. 법인, 단체 또는 사인(私人)으로부터 차별행위를 당한 경우

② 삭제

③ 위원회는 제1항의 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 직권으로 조사할 수 있다.

④ 제1항에 따른 진정의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.