

2016년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

# 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안

김대근 조영오 임정렬



중앙선거관리위원회  
NATIONAL ELECTION COMMISSION



# 목 차

## | 제1장 | 연구의 목적과 방법 ..... 1

제1절 연구의 의의 .....	3
1. 장애에 대한 이해-장애의 사회모델 .....	3
2. 한국 사회에서 장애인의 현실 .....	4
3. 장애인 선거권 보장의 필요성 .....	5
제2절 연구의 방법 .....	6

## | 제2장 | 장애인 유권자의 선거참여 실태 ..... 9

제1절 선행 연구의 검토 .....	11
1. 「장애인실태조사」에 따른 장애인의 참정권 실태 검토 .....	11
2. 장애인 선거 및 투표의 문제점 개관 .....	15
제2절 장애인 선거참여 실태 분석 .....	19
1. 전체 장애인의 선거참여 실태 .....	19
2. 신체적 장애인의 선거참여 실태 .....	23
3. 정신적 장애인의 선거참여 실태 .....	25
4. 소결 .....	27

## | 제3장 | 현행 장애인 선거 관련 법과 제도 개관 ..... 29

제1절 국내 장애인의 선거 관련법과 제도 개관 .....	31
1. 헌법과 기본권 .....	31

2. 공직선거법 .....	31
3. 장애인 관련 법률 .....	32
제2절 국제법상 장애인의 참정권 규정 .....	33
1. 초국가적 차원의 장애인 참정권 규범 .....	33
2. 지역적 차원의 국제법적 규범 .....	35
제3절 외국의 장애인 선거 관련법과 제도 .....	38
1. 개괄 .....	38
2. 미국의 장애인 참정권 관련 규범 .....	40
3. 영국의 장애인 참정권 관련 규범 .....	41
4. 기타 사안별 외국의 장애인 참정권 관련 규범 .....	43
제4절 장애인의 선거권 행사에서 제기되는 쟁점 분석 .....	45
1. 정신적 장애인의 선거권 제한 .....	45
2. 선거권 보장 방안 및 조치 .....	49

## | 제4장 | 장애의 유형에 따른 선거권 행사의 문제점 및     대안 ..... 61

제1절 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율 .....	64
1. 전체 장애인을 대상으로 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율 .....	64
2. 신체적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인에 따른 투표율 .....	66
3. 정신적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율 .....	68
4. 소결 .....	70
제2절 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수의 영향력 .....	71
1. 전체 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인과 영향력 .....	71
2. 신체적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인과 영향력 .....	74
3. 정신적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인과 영향력 .....	76
4. 소결 .....	78
제3절 장애인단체와 장애인시설 실무자 그리고 장애인 및 장애인 보호자와의 면담조사 .....	80
1. 서설 .....	80

2. 신체적 장애인의 선거참여 저해요인에 대한 면담조사 ..... 80

3. 정신적 장애인의 선거참여 저해요인에 대한 면담조사 ..... 84

제4절 장애인들의 선거참여를 높이기 위한 대안 ..... 88

1. 장애인의 선거참여를 높이기 위한 장애유형별 공통 대안 ..... 88

2. 신체적 장애인의 선거참여를 높이기 위한 대안 ..... 97

3. 정신적 장애인의 선거참여를 높이기 위한 대안 ..... 100

제5절 결론 ..... 101

**| 제5장 | 장애인 선거권의 실질적 보장을 위한 (형사)  
정책적 대안 ..... 105**

제1절 장애인 선거권의 관점에 따른 2016년 4.13 총선 평가 ..... 107

1. 서설 ..... 107

2. 투표소 접근성 ..... 107

3. 장애인거주시설의 장애인 투표현황 ..... 108

4. 발달장애인 참정권 ..... 109

5. 장애인의 자기결정권 및 장애인관련자에 대한 차별 ..... 110

제2절 장애인의 선거권 보장을 위한 장애유형별 공통 정책 대안 ..... 111

1. 실무정책 개선방안 ..... 112

2. 법정정책 개선방안 -정신적장애인의 선거권 보장 관련 ..... 115

제3절 신체적 장애인의 선거권 보장을 위한 정책 대안 ..... 116

1. 실무정책 개선방안 -선거 정보 제공 강화의 측면에서 ..... 116

2. 법정정책 개선방안 ..... 116

제4절 정신적 장애인의 선거권 보장을 위한 정책 대안 ..... 120

1. 실무정책 개선방안 ..... 120

2. 법정정책 개선방안 ..... 121

**참고문헌 ..... 123**

## 표 차례

〈표 2-1〉 투표하지 않은 사유 .....	14
〈표 2-2〉 투표율 .....	19
〈표 2-3〉 장애유형별 투표율 .....	20
〈표 2-4〉 성별 투표율 .....	21
〈표 2-5〉 나이대별 투표율 .....	22
〈표 2-6〉 자신이 느끼는 경제 계층별 투표율 .....	22
〈표 2-7〉 신체적 장애인의 투표율(%) .....	23
〈표 2-8〉 신체적 장애인의 성별 투표율 .....	23
〈표 2-9〉 신체적 장애인의 나이대별 투표율 .....	24
〈표 2-10〉 신체적 장애인의 자신이 느끼는 경제 계층별 투표율 .....	25
〈표 2-11〉 정신적 장애인의 투표율(%) .....	25
〈표 2-12〉 정신적 장애인의 성별 투표율 .....	25
〈표 2-13〉 정신적 장애인의 나이대별 투표율 .....	26
〈표 2-14〉 정신적 장애인의 자신이 느끼는 경제 계층별 투표율 .....	27
〈표 3-1〉 장애인의 선거권 실현을 위한 과업 .....	37
〈표 3-2〉 선거관리법 제73조에 의한 관련조항 변경사항 .....	42
〈표 3-3〉 접근가능한 형태의 예시 .....	54
〈표 3-4〉 제안된 선거권 보장방안 .....	58
〈표 4-1〉 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율 .....	64
〈표 4-2〉 집밖 활동 시 불편정도에 따른 투표율 .....	65
〈표 4-3〉 본인이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율 .....	65
〈표 4-4〉 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율 .....	66
〈표 4-5〉 집밖 활동 시 불편정도에 따른 투표율 .....	67
〈표 4-6〉 본인이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율 .....	67
〈표 4-7〉 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율 .....	68
〈표 4-8〉 집밖 활동 시 불편정도에 따른 투표율 .....	69
〈표 4-9〉 본인이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율 .....	69
〈표 4-10〉 장애인들이 투표하지 않는 이유 .....	72
〈표 4-11〉 장애인 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석 결과 (2005년, 2008년) .....	72
〈표 4-12〉 장애인 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석 결과 (2011년, 2014년) .....	73
〈표 4-13〉 신체적 장애인이 투표하지 않는 이유 .....	74

<표 4-14> 신체적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과  
 (2005년, 2008년) ..... 75

<표 4-15> 신체적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과  
 (2011년, 2014년) ..... 75

<표 4-16> 정신적 장애인이 투표하지 않는 이유 ..... 76

<표 4-17> 정신적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과  
 (2005년, 2008년) ..... 77

<표 4-18> 정신적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과  
 (2011년, 2014년) ..... 78

## 그림 차례

[그림 2-1] 장애인 및 전국 투표율 현황 .....	12
[그림 2-2] 장애인 참정권 관련 인권위 권고 및 의견표명 내역 .....	18
[그림 3-1] 선거의 4대 원칙 .....	36
[그림 3-2] ICCPR의 일반의견 .....	48
[그림 4-1] 영국의 장애인 및 비장애인이 함께 투표하는 장면 .....	94
[그림 4-2] 호주의 한 투표소 .....	94
[그림 4-3] 일본의 한 투표소 .....	95
[그림 4-4] 미국에서 사용하는 AutoMARK의 이미지와 AutoMARK 사용 예시 .....	96

---

# 제1장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

## 연구의 목적과 방법

---



# 연구의 목적과 방법

## 제1절 연구의 의의

### 1. 장애에 대한 이해-장애의 사회모델

장애에 대한 여러 학문적, 실무적 개념이 있고, 특히 장애의 문제를 개인의 것으로 볼지 혹은 사회의 문제로 볼지에 대해서도 의견이 갈린다. 최근 널리 통용되는 장애에 대한 이해는 장애를 개인에 내재한 제약으로만 보는 것이 아니라 사회에 의해 구성된 것으로도 보는 관점이다. 예컨대 우리나라 국가인권위원회법에서도 “‘장애’란 신체적·정신적·사회적 요인으로 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태”라고 표현한다(동법 제2조) 통상 이러한 관점- 일반적으로 장애의 사회모델 (social model of disability)로 부를 수 있는-에서는 장애를 한 개인의 신체에 내재한 것이 아닌, 사회의 구조적 장벽으로 인한 억압으로 본다.<sup>1)</sup>

물론 이러한 관점은 장애를 개인의 문제로 인식하고 손상된 신체로 인한 기능제한을 장애문제와 동일시하며 이를 치료의 대상인 질병으로 간주한 개별모델 (individual model) 에 대한 반작용으로 태동한 관점이라고 할 것이다.<sup>2)</sup> 장애의 사회모델에 대한 관점은 영국의 ‘분리에 반대하는 신체장애인연합 (Union of the Physically Impaired Against Segregation; UPIAS)’의 문건-‘장애의 기본 원리 (Fundamental principle of disability)’에서 제기한 손상(impairment)과 장애(disability)의 분리<sup>3)</sup>로부터 비롯

1) OLIVER, M. The social model of disability: Thirty years on. Disability & society, 28, 1024-1026. 2013. 1024p

2) OLIVER, M. The social model: history, critique and response. Understanding disability. From theory to practice, 41-57. 2009.

#### 4 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안

된 것으로 알려져 있다.<sup>4)</sup> 사회모델은 등장 이후 ‘손상이 아닌, 손상을 입은 사람에 대한 분리와 배제, 이로 인한 장애인의 2등 시민으로의 주변화가 “장애문제”의 본질’임을 강조하여 사회변화를 추동하는 장애운동을 견인하는 이념으로 성장하여 왔다.<sup>5)</sup>

사회모델은 태동 이래, 이론 (theory) 여부<sup>6)</sup>, 완성도, 정교함에 대한 문제제기, 사회적 의의, 역할, 범위, 변화의 당위성과 가능성, 타 이론 또는 모델과의 관계에 대한 논의 등 장애학 (disability studies) 내부에서 이에 관한 갑론을박이 계속 이어져 왔다.<sup>7)8)9)10)</sup> 그러나 이같이 복잡한 논의는 접어두더라도 사회모델의 관점이 분리와 배제, 차별의 해소를 통한 장애인의 주류화 (mainstreaming) 가 장애정책의 방향이 되어야 한다는 입장에 큰 영향을 미친 것은 자명한 일이다.

## 2. 한국 사회에서 장애인의 현실

한국 사회에서의 장애인의 주변화는 새삼스러운 현상이 아니다. 2014년 장애인 실태조사에 따르면, 2014년 장애인 가구의 월평균 소득은 223.5만원으로 같은 해 전국 월평균 가구소득 415.2만원의 (6월 기준)의 53.8% 수준인 것으로 나타났다. 같은 조사에서 장애인의 교육수준은 고등학교 졸업이상이 43.4%으로 우리나라 전체 국민의 71.1%보다 27.7% 포인트 낮은 수치로 나타나, 장애인의 낮은 사회경제적

3) 해당 문헌에서 손상(impairment)은 ‘사지의 일부나 전부가 없는 것, 또는 사지, 장기, 신체 기능에 결함이 있는 것’으로, 장애(disability)는 ‘신체적 손상이 있는 사람들을 완전히 혹은 거의 고려하지 않아서, 이들을 사회활동의 주류에 참여할 수 없도록 배제시키는 현대의 사회조직에 의해 초래되는 불이익이나 활동의 제약’으로 정의된다.

4) UPIAS. Fundamental principle of disability. London: Union of Physically Impaired Against Segregation. 1976. 14p

5) HASLER, F. Developments in the Disabled People's Movement, in: SWAIN, J., FINKELSTEIN, V., FRENCH, S. & OLIVER, M. (eds) Disabling Barriers - Enabling Environments, London: Sage in association with The Open University. 1993.

6) 사회모델의 주창자들은 사회모델을 이론으로 볼 수 없다는 입장에 가깝다 (Oliver, 2013).

7) OLIVER, M. The social model of disability: Thirty years on. Disability & society, 28, 1024-1026. 2013.

8) OLIVER, M. The social model: history, critique and response. Understanding disability. From theory to practice, 41-57. 2009.

9) SHAKESPEARE, T. & WATSON, N. The social model of disability: an outdated ideology? Exploring theories and expanding methodologies: Where we are and where we need to go, 9-28. 2001.

10) CROW, L. Including all of our lives: Renewing the social model of disability. Encounters with strangers: Feminism and disability, 206-226. 1996.

지위를 실증하였다.<sup>11)</sup> 이러한 장애인 집단의 주류로부터의 배제는 정치참여에 대한 관심과 효능감 및 기대감을 억압하여 정치 무관심을 초래하기도 하고,<sup>12)</sup> 이들의 집단적인 이해와 요구가 제도권 정치에 반영되는 것을 어렵게 할 수 있음을 시사한다. 그리고 이 같은 배제는 사회적 환경에 의한 장애를 더욱 공고히 하기 때문에, 현대 민주주의 사회에서 제도적 정치가 그 구성원에게 미치는 영향을 생각할 때, 장애인에 대한 구조적 배제를 해소하고 사회참여와 통합을 구현하기 위해서는 장애인의 정치적인 참여의 권리 보장은 필수적이다. 모든 시민의 정치참여는 민주주의의 기본이며, 특히 장애인과 같은 소수집단은 정치과정의 참여를 통해 그들의 주류화를 실현할 수 있기 때문이다.

### 3. 장애인 선거권 보장의 필요성

장애인의 정치적 참여를 보장하기 위해서는 장애인의 집단적 정치세력화를 비롯하여 여러 법제도적인 정비가 선행되어야 하는데, 여기에서 기본적으로 중요하게 다루어져야 할 사항은 바로 장애인 선거권의 실질적인 보장이다. 주권이 국민에게 있다는 국민 주권주의 하에, 선거는 대의제 민주주의 국가에서 이념적 차원의 국민 주권을 실질적 차원에서 실현한다. 주권자인 국민은 선거를 통해 대표를 선출하고 정치적 의사를 표출함으로써 정치에 참여한다. 1회의 선거로 모든 정치적인 의사를 반영하는 것은 불가능하기 때문에 민주주의의 실현을 위해서는 주권자의 참여를 담보하고 권력 기관을 견제하기 위한 제도적인 장치들이 작동하는 것이 필수적이나, 선거를 통해 민의를 바르게 반영하는 것은 이러한 장치들이 원칙적으로 작동하게 하기 위한 전제 조건이 된다. 법과 제도를 통해 보장하고 있는 선거의 원리들은 민의의 왜곡 없이 반영하기 위한 장치들이라고 볼 수 있다.

전체 인구의 5.6%에서 15% 가량<sup>13)</sup>을 차지하는 것으로 여겨지는 장애인에게도 이

11) 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용 & 이선우. 2014년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2014. 19p, 278p

12) SCHUR, L. & ADYA, M. Sidelined or mainstreamed? Political participation and attitudes of people with disabilities in the United States. *Social Science Quarterly*, 94, 811-839. 2013.

13) 김성희 외 (2014)는 2014년 장애인실태조사를 통해 한국장애인출현율(인구 백명당 장애인 수)을 5.59로 추산하였다. 그러나 이는 장애인을 협소하게 정의한 국내 장애인복지법에 해당

## 6 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안

원리는 동일하게 적용된다. 원칙적으로 장애인의 선거권이 비장애인의 선거권에 비해 특별할 근거는 없으며, 둘은 근본적으로 동등하다. 그러나 동일한 조건 하에서 장애인의 선거권은 의도적 혹은 비의도적인 이유로 빈번하게 침해가 일어날 수밖에 없고, 따라서 선거권을 동일하게 보장하기 위해서는 장애인에 대한 특별한 제도적인 장치가 필요하다. 모든 사람을 도덕적으로 동등한 존재로 대우해야 함은 장애인의 선거권을 보장하기 위한 별도의 조치가 필요한 가장 큰 이유이다.<sup>14)</sup>

특히 오랜 기간 자기 운명의 결정의 주체가 아닌 시혜와 동정의 대상으로, 환자의 역할, 서비스의 수혜자 역할을 강요받아 온 장애인<sup>15)</sup>에게 온전한 선거권 행사와 이를 위한 제도적 장치는 주권을 가진 국민으로서의 지위를 확인하는 의미를 지닌다. 곧 선거 기간에 여러 맥락에서 자연스럽게 거론되는 '시민'의 개념은 항상 '수혜자', '도움과 서비스의 대상'으로 자리매김 되었던 장애인이 정치적 주체성을 가진 '시민'으로서의 지위와 역할을 드러내도록 하고, 이는 장애인에 대한 사회적 낙인을 해소하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>16)</sup>

## 제2절 연구의 방법

이와 같은 문제의식을 통해 이번 연구에서는 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안으로서 특히 장애인의 선거권과 투표권 확보를 위한 법정책을 모색하고자 한다. 이를 위해서 다양한 관점에서 장애인의 선거권 실태를 분석하고 이에 대한 대안을 제시할 필요가 있다. 궁극적으로 장애인의 참정권은 법 형식에 의해 보장되고, 보호되어야 하기 때문이다.

---

하는 사람만을 헤아려 장애인구를 과소하게 추정했을 한계가 있다. 한편 세계장애보고서에서는 세계의 15세 이상 장애인구를 15.6% 가량 될 것으로 추산하였는데 (WHO, 2011), 이를 일반적인 장애인구의 비율로 받아들이고, 국가 단위로 이를 적용하기도 한다.

14) Deborah Hellman(김대근 역), *When is Discrimination Wrong?*(차별이란 무엇인가: 차별은 언제 나쁘고 언제 그렇지 않은가), 서해문집, 2016 참조.

15) OLIVER, M. & BARNES, C. *The new politics of disablement*, Palgrave Macmillan, 2012.

16) IFES & NDI. *Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014.

물론 온전한 참정권이 법 제도적인 정비로만 실현될 것이라는 기대는 비현실적 낙관에 불과하다. 유럽연합 28개 국가<sup>17)</sup>에서 장애인 참정권의 실현 양상을 비교하여 분석한 연구에서는 참정권의 수준을 가늠할 수 있는 지표를 UN에서 개발한 인권지표의 세가지 차원인 ‘구조’와 ‘과정’, 그리고 ‘성과’에 기반하여 구성하였다.<sup>18)</sup> ‘구조’는 “법률행위의 비준과 채택, 기본적 법적 장치의 존재 여부”, ‘과정’은 “전략이나 프로그램의 수립이나 예산 투입과 같은 이러한 약속을 이행하는 국가의 노력 여부.”로, 성과는 ‘노력이 실현 정도, 특히 결과적으로 표적으로 한 소수집단의 인권이 얼마나 보호되었는지’를 의미한다.<sup>19)20)21)</sup> 법 제도적인 장치는 이 중 시작단계인 ‘구조’에 해당하는 것으로, 단지 ‘구조’가 갖추어져 있다고 하더라도 과정과 성과가 없으면 영향력 있는 변화를 이끌어낼 수는 없다. 매 선거시기에 언론을 통해 보도되는 장애인의 투표권 침해 사례나 장애인단체의 문제제기를 통해 볼 때, 실제 우리나라는 장애인의 선거권을 보장하기 위한 법 조항이 형식적으로 마련되어 있음에도 불구하고 이의 미비점이나 또는 노력의 부족 같은 과정상의 미흡함으로 인하여 실질적인 성과를 얻는 데 문제가 있음을 알 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 구조는 과정과 성과의 전제조건이 되기에, 구조를 계속적으로 점검하고 개선하고자 하는 것은 참정권 실현을 위한 첫단계이며, 이어 마련된 있는 법 조항을 철저하게 이행하기 위한 방안을 살펴보는 것, 그리고 법제도적인 보완점을 찾아보는 것은 장애인의 선거권 보장을 통해 정치세력화와 주류화로 나아가는 과정이 될 것이다.

17) 조사당시 EU에 가입된 28개 국가는 다음과 같다: 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 말타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국

18) PRIESTLEY, M., STICKINGS, M., LOJA, E., GRAMMENOS, S., LAWSON, A., WADDINGTON, L. & FRIDRIKSDOTTIR, B. The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies*, 42, 1-9. 2016. 3p

19) 장애학 분야에서 Lawson과 Priestley(2013, 2009)가 제시한 ‘권리’, ‘접근’, ‘참여’ 모델도 이와 유사한 개념이다.

20) LAWSON, A. & PRIESTLEY, M. Monitoring the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe: Principles for the identification and use of indicators. 2009.

21) LAWSON, A. & PRIESTLEY, M. Potential, principle and pragmatism in concurrent multinational monitoring: disability rights in the European Union. *The International Journal of Human Rights*, 17, 739-757. 2013.

## 8 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안

이러한 이유에서 본 연구에서는 장애인의 선거권과 투표권을 실질적으로 보장하기 위한 여러 구조에 대한 과정과 성과의 측면을 고려하여 한국 사회에서 장애인의 참정권 행사에 대한 실태를 분석하기도 하였다. 그간 수행된 연구와 보고서를 분석하여, 장애인의 선거 및 투표에서 드러난 문제점을 분석하였고, 특히 장애인들과 실무자들의 심층 면담을 통해 최근 장애인의 참정권 행사에 따른 문제점을 검토하였다.

---

## 제2장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

# 장애인 유권자의 선거참여 실태

---



## 제2장

# 장애인 유권자의 선거참여 실태

### 제1절 선행 연구의 검토

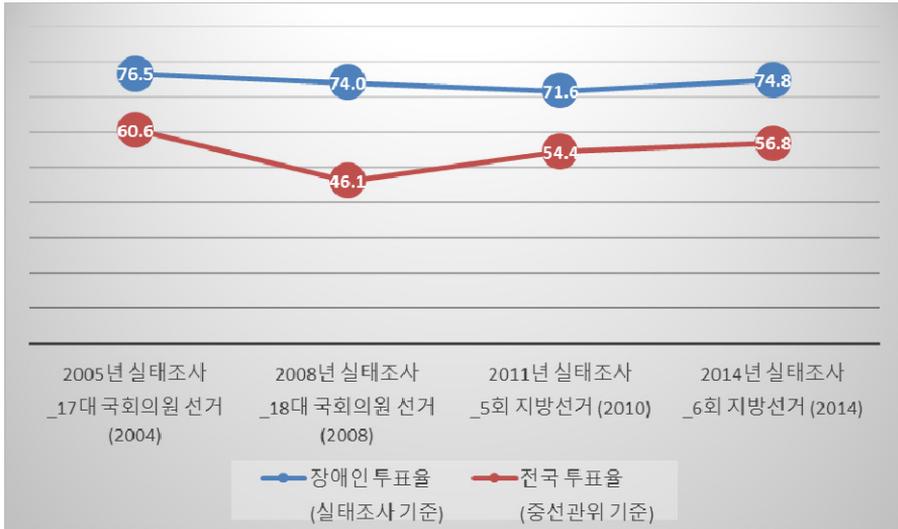
#### 1. 「장애인실태조사」에 따른 장애인의 참정권 실태 검토

##### 가. 장애인의 투표율 개관

국내 장애인의 선거 참여 실태를 가장 잘 살펴볼 수 있는 자료는 1995년에 시작하여 2005년까지 매5년마다, 이후 현재까지 매3년마다 실시하고 있는 「장애인실태조사」이다. 동 조사는 장애인복지법 제31조에 근거하여 실시하는데<sup>22)</sup>, 매 조사마다 조사 직전에 전국단위에서 실시된 선거의 투표여부를 묻고 있다. 2005년~2014년의 최근 4회 조사에서 파악한 장애인의 전국단위 선거 투표율과 해당 선거의 전국 투표율을 비교하면 다음 [그림 2-1]과 같다.

22) 장애인복지법 제31조(실태조사) ①보건복지부장관은 장애인 복지정책의 수립에 필요한 기초 자료로 활용하기 위하여 3년마다 장애실태조사를 실시하여야 한다.  
②제1항에 따른 장애실태조사의 방법, 대상 및 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

12 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안



자료: 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용 & 이선우. 2014년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2014. 321p  
 김성희, 변용찬, 손창균, 이연희, 이민경, 이승희, 강동욱, 권선진, 오혜경 & 윤상용. 2011년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2011. 323p  
 변용찬, 김성희, 윤상용, 강민희, 최미영, 손창균 & 오혜경. 2008년 장애인 실태조사. 서울: 한국보건사회연구원. 2008. 265p  
 변용찬, 김성희, 윤상용, 최미영, 계훈방, 권선진 & 이선우. 2005년도 장애인 실태조사. 보건복지가족부 한국보건사회연구원. 2006. 277p

[그림 2-1] 장애인 및 전국 투표율 현황

중앙선거관리위원회의 명부 집계와 자기응답식 설문조사라는 조사방법의 차이는 있으나, 매 선거에서 장애인의 투표율이 일관되게 높게 나타나는 것을 위 그림을 통해 확인할 수 있다. 장애인의 투표율이 이같이 높게 나타나는 여러가지 이유가 있겠으나, 추정할 수 있는 한 가지 사유는 조사대상 장애인의 높은 연령이다. 장애 출현율은 연령이 높아질수록 증가하며, 매 실태조사에서 40대 후반 이후부터 출현율이 급격히 증가하는 양상을 보이기 때문에,<sup>23)24)25)26)</sup> 실태조사에 참여한 장애인의

23) 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용 & 이선우. 2014년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2014.  
 24) 김성희, 변용찬, 손창균, 이연희, 이민경, 이승희, 강동욱, 권선진, 오혜경 & 윤상용. 2011년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2011  
 25) 변용찬, 김성희, 윤상용, 강민희, 최미영, 손창균 & 오혜경. 2008년 장애인 실태조사. 서울: 한국보건사회연구원. 2008  
 26) 변용찬, 김성희, 윤상용, 최미영, 계훈방, 권선진 & 이선우. 2005년도 장애인 실태조사. 보건복지가족부 한국보건사회연구원. 2006.

평균연령이 전체 유권자 평균연령보다 매우 높을 것으로 여겨지며, 장애인의 높은 투표율은 어느 정도 고령층의 높은 투표율을 반영하고 있는 것으로 짐작할 수 있다. 또한 본 설문에 대한 결과는 중·경증 장애인을 구분하지 않고 있는데, 실제 접근성 등의 문제로 선거권이 침해되는 실태를 파악하기 위해서는 장애의 증증도를 고려하여야 보다 정확한 접근이 이루어질 수 있다.<sup>27)</sup>

#### 나. 투표율 저하의 원인 고찰

투표에 참여하지 않은 장애인에게 투표하지 않은 이유를 물었을 때, 매 조사에서 일관되게 ‘몸이 불편해서’가 가장 높은 비중을 차지하며, ‘본인 의사로’가 두번째인 것으로 나타났다. 조사에 따라 응답자가 전체의 78%에서 82%까지 이르는 양 답변과 다른 선택지 - ‘교통불편’, ‘편의시설 부족’, ‘도우미가 없어서’, ‘정보 부족’, ‘시간이 없어서’, ‘주의의 시선’ 를 비교해 보면, 다른 선택지는 미투표의 사유를 외부 환경에서

27) 국가 수준에서의 비교를 위해 미국의 장애인 투표율을 살펴보면, 한국과 상당히 다른 추이를 보이는 것을 확인할 수 있다. 한국과 투표방법이 다르기 때문에 동일한 방법으로 비교하는 것은 무리가 있으나, 미국 사회의 장애인 투표율은 현저히 낮다. 2013년 현재 투표연령에 해당하는 장애인이 대략 3천5백만명 가량 되는 것으로 추산되는데, 1992년에서 2004년 사이에 실시된 선거에 대한 12 종류의 조사 결과, 장애인의 투표율은 비장애인의 투표율보다 적게는 4%p에서 많게는 21%p까지 낮게 나타났다. 당시의 조사에서는 장애인의 정의가 일률적으로 적용되지 않았기 때문에 조사에 따라 차이가 크게 나타났는데, 2008년에 새롭게 도입된 조사 방법을 적용한 이후 인구조사국의 투표 및 등록 자료 (Census Bureau's Voting and Registration Supplement)를 보면 그 차이가 줄어들어 장애인 투표율은 비장애인의 투표율에 비해 2008년에는 7.2%, 2010년에는 3.1%, 2012년에는 5.7% 가량 낮은 것으로 나타났다 (Schur, 2013). 전체 조사시기에서 장애인의 낮은 투표율이 일관되게 관찰된 것이다. Schur (2013)는 가장 최근에 실시된 2012년의 조사에서 여러 장애관련 요소와 투표율과의 관계를 분석하였다. 장애유형과 투표율 간의 관계를 살펴보면, 시각이나 이동기능에 장애가 있거나 인지 손상이 있는 장애인은 투표에 참여하는 비율이 낮았으나, 청각장애가 있는 경우에는 비장애인과의 투표율이 별 차이가 없었다. 또한 ‘혼자 외출하기가 어렵다’, ‘집안에서의 일상생활이 어렵다’고 보고한 사람들의 투표율이 낮은 것으로 나타나, 투표소까지의 이동과 접근이 실제 투표참여에 영향을 미친 것으로 짐작할 수 있었다. 같은 조사의 또다른 분석에서 저자는 장애인의 낮은 투표율이 부분적으로는 투표인으로 등록하는 비율이 낮은 것에서 기인하나, 이보다는 투표인으로 등록된 장애인들조차 투표를 하지 않으려 하는 경향을 보이는 것이 더 큰 영향을 미치는 것으로 보았다. 조사대상 장애인 중 69.2%가 투표인으로 등록하였다고 보고하였는데, 이는 비장애인에 비해 2.3%p 낮은 수치였다. 반면, 등록된 투표인 중 82.1%가 실제 투표하였다고 응답한 장애인의 조사 결과는, 같은 질문에서 87.5%가 실제 투표한 것으로 나타난 비장애인에 비해 5.4%p가 낮은 수치로, 투표인 등록비율에서의 차이보다 실제 투표율에서의 차이가 훨씬 더 컸기 때문이다. Schur는 이와 같은 분석결과로부터 장애인이 비장애인과 유사한 투표율을 보이려면 3백만명이 더 투표를 해야 하며, 실제 투표율이 이 수준으로 증가된다면 민의를 더욱 정확히 반영할 수 있는 한가지 방법이 될 것으로 예측하였다.

찾고 있는 반면, 응답자의 선택이 집중된 두 답변은 이를 ‘본인 안에서’ 찾고 있다는 차이가 있다. 그러나 환경적 지원의 미비로 인한 불편함도 신체적 손상에서 원인을 찾는 개별모델이 일반적 인식 내에서도 우세를 점하고 있음을 고려하면, ‘몸이 불편하다’는 답변을 ‘법 제도적으로 논의할 사안이 아닌’ 것으로 간주하는 것은 합당한 접근이 아니라고 볼 수 있다. 또한 ‘몸이 불편’, ‘본인 의사로’, 그리고 ‘시간이 없어서’와 같이 손상 또는 장애와 직접적으로 연관되지 않은 답변을 제외하고 가장 높은 비중을 나타낸 답변은 대체적으로 ‘정보 부족’으로 나타났다. 이는 반복적으로 제기되어 온 선거관련 정보 접근성의 제고와 함께 장애인의 일반적인 정보접근성에 대해서도 고찰할 필요성을 시사한다.

〈표 2-1〉 투표하지 않은 사유

(단위: %)

구분	2005년	2008년	2011년	2014년
교통불편	1.9	3.3	1.7	1.1
편의시설 부족	0.3	0.3	0.8	1.0
몸이 불편	47.9	44.1	48.4	43.9
도우미가 없어서	1.8	2.6	2.0	3.0
정보 부족	3.9	2.7	4.5	5.2
시간이 없어서	6.9	6.5	8.6	8.4
본인 의사로	32.5	38.2	32.5	34.1
주위의 시선	4.0	1.3	0.4	0.7
기타	0.0	1.0	1.0	2.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용 & 이선우. 2014년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2014. 322p  
 김성희, 변용찬, 손창균, 이연희, 이민경, 이송희, 강동욱, 권선진, 오혜경 & 윤상용. 2011년 장애인 실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 2011. 323p  
 변용찬, 김성희, 윤상용, 강민희, 최미영, 손창균 & 오혜경. 2008년 장애인 실태조사. 서울: 한국보건사회연구원. 2008. 265p  
 변용찬, 김성희, 윤상용, 최미영, 계훈방, 권선진 & 이선우. 2005년도 장애인 실태조사. 보건복지가족부 한국보건사회연구원. 2006. 277p

#### 다. 장애유형에 따른 투표율 고찰

가장 투표율이 낮은 장애유형을 파악하면, 2005년 조사에서는 발달장애 (자폐성 장애)<sup>28)</sup>로 미투표율이 66.4%, 정신지체 (지적장애) (48.6%), 정신장애 (45.7%), 뇌병

변장애 (42.3%)의 순으로, 2008년 조사에서는 정신장애 (41.3%), 뇌병변장애 (38.1%), 안면장애 (34.0%)의 순으로, 2011년에는 정신장애 (50.9%), 간질장애 (뇌전증장애) (48.7%), 뇌병변장애 (45.1%) 순으로, 마지막 2014년 조사에서는 자폐성장애 (85.1%), 지적장애 (77.2%), 정신장애 (57.3%) 순으로 나타났다. 조사시기마다 약간의 차이는 있으나 대체적으로 정신적 장애인<sup>28)</sup>, 또는 인지기능의 손상 가능성이 있는 장애인 (뇌병변, 뇌전증)의 투표율이 낮게 나타난 것을 알 수 있다. 정신적 장애인의 경우에는 선거권의 부여부터 이슈가 되는 사안이나, 법적으로 선거권을 가진 정신적 장애인도 투표권을 행사하는 데 많은 내외적 제약이 있음을 짐작할 수 있는 결과이다. 선거권을 가진 정신적 장애인의 선거 접근성을 높일 수 있는 방안 또한 제도적으로 접근해야 하는 사안이다.

## 2. 장애인 선거 및 투표의 문제점 개관

### 가. 서설

장애인의 선거 및 투표 관련 문제는 포괄적으로 ① 장애인에 대한 선거권 부여 문제, ② 부여된 선거권을 실질적으로 보장하는 문제 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 첫 번째 문제는 대부분 정신적 (발달 (지적, 자폐성), 정신) 장애인을 중심으로 형성되는데, 본 연구에서 중점적으로 다루어지지 않는으나, 장애인 선거권 관련 논의에서 실질적으로 중요한 쟁점이 되므로, 본 연구에서 간단하게 검토하고자 한다. 부여된 선거권을 실질적으로 보장하는 문제는 크게 ① 투표소 제반환경의 물리적 접근성과 관련문제, ② 선거정보접근성으로 구분하여 볼 수 있다.

이와 같은 장애인 선거 및 투표의 문제점은 우리나라에서는 특히 국가인권위원회에 진정이 된 사건들에서 보다 분명하게 드러난다.

28) 장애유형의 명칭은 조사당시의 법적 명칭을 사용하되, 괄호 안에 2016년 현재 명칭을 병기함.

29) 장애인복지법에서의 '정신적 장애인'은 발달(지적, 자폐성)장애인과 정신장애인을 모두 포괄하며, 본문에서는 특정한 언급이 없는 이상 이 같은 의미로 사용하고자 한다.

### 나. 국가인권위원회의 진정 사안 분석

국가인권위원회에 접수된 참정권 침해 진정사건은 이러한 선거권 논의의 범주를 잘 보여준다. 2008년 장애인차별금지법 실시 이후 국가인권위원회에 참정권 침해 진정사건을 보면,<sup>30)</sup> 2014년 6월까지 모두 147건의 진정이 있었던 것으로 나타났다.<sup>31)</sup> 진정사건에 대한 국가인권위원회의 권고와 의견표명 내역 중 일부를 살펴보면 다음 [그림 2-2]와 같다.

#### 1. 장애인에 대한 편의시설 미제공(08-진차-0000917, 0000919, 0000921)

##### 가. 진정요지

진정인은 휠체어이용 장애인으로 2008년 투표를 위해 투표소를 방문하였으나, 출입구에 10cm정도의 단차가 있어 함께 동행한 동료의 도움으로 겨우 투표소에 들어갈 수 있었다. 이는 장애인의 선거권을 보장하기 위한 정당한 편의를 제공하지 않음으로써 장애인을 차별한 것이다.

##### 나. 권고 내용

- 1) 향후 장애인 선거권자의 선거권이 실질적으로 보장될 수 있도록 장애인이 접근 가능한 장소를 투표장소로 선정할 것, 부득이한 사정으로 장애인의 접근이 곤란한 장소를 투표장소로 선정할 경우 장애인의 접근에 필요한 시설 및 설비를 갖추어 줄 것,
- 2) 향후 장애인 선거권자의 선거권이 실질적으로 보장될 수 있는 투표소 선정기준을 마련하여 각급선거관리 위원회에 지침을 시달하고 관리·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

##### 다. 주요 판단 근거

- 1) 「헌법」 제24조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제27조는 참정권 보장을 위한 국가의 의무를 규정하고 있는바, 선거권은 민주주의 국가에서 국민주권과 대의제 민주주의를 실현하는 수단으로서 최대한 보장되어야 하는 중요한 기본권 중의 하나이다.
- 2) 따라서 피진정인은 장애인 선거권자의 선거권 행사를 비장애인의 선거권 행사가 보장되는 것과 같은 수준으로 실질적으로 보장하여야 할 의무가 있다.
- 3) 피진정인이 장애인 선거권자의 선거권 행사를 보장하기 위해 제공해야 할 편의의 내용으로는 선거권을 행사하고자 하는 장애인이라면 누구나 타인의 호의적 도움에 의존하지 않더라도 쉽게 접근할 수 있는 장소에 투표소를 설치하거나, 부득이한 사유로 장애인의 접근이 곤란한 장소에 투표소를 설치하였다면 임시 경사로 등의 필요한 설비를 우선적으로 제공하여야 할 것이며, 휠체어를 탄 장애인을 투

30) 이보람 2014. 국가인권위원회 결정례 및 진정사건을 통해 본 장애인 참정권 제한 실태 및 개선방향. 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회 -제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회.

31) 각하 43건, 기각 83건, 합의종결 1건, 인용 12건, 진행중 8건

표도우미가 직접 들어서 이동시키는 방법에 의한 인적 서비스는 앞서의 다른 모든 실현가능한 방법이 없는 경우에 한하여 제한적으로 제공되어야 한다.

라. 권고 수용 여부  
수용

2. 시각장애인에 대한 편의 미제공(08-진차-0000920)

가. 진정요지

진정인은 시각장애인으로 2008년 투표를 위해 투표소를 방문하였는데, 시각장애인을 위한 투표보조용구가 제공되지 않아 진정인의 의사에 반하여 부득이 동행한 가족이 대리투표를 할 수밖에 없었으며, 이는 장애인의 선거권 행사에 있어 비밀선거를 보장하지 않은 차별에 해당한다.

나. 권고 내용

- 1) 향후 장애인 선거권자의 선거권이 실질적으로 보장되고 비밀선거의 원칙이 준수될 수 있도록 관할 투표소의 선거관계자들을 대상으로 한 교육을 실시하라.
- 2) 향후 동일한 사례가 발생하지 않도록 관할 선거구의 선거관계자들을 대상으로 교육을 실시하고 관리·감독을 철저히 하라.

다. 주요 판단 근거

- 1) 선거권은 민주주의 국가에서 국민주권과 대의제 민주주의를 실현하는 수단으로서 최대한 보장되어야 하는 중요한 기본권 중의 하나인 바, 피진정인은 「헌법」 제24조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제27조 제2항, 「공직선거법」 제151조 제7항 등에 의거, 장애인 선거권자의 선거권 행사를 실질적으로 보장하여야 할 의무가 있으며, 그 정도는 비장애인의 선거권 행사가 보장되는 것과 같은 수준이 되어야 한다.
- 2) 진정인이 투표관리관에게 시각장애인임을 밝히고 투표보조용구의 제공을 요구하였음에도 투표관리관이 이를 제공하지 못하자 진정인이 불가피하게 동반한 가족의 도움을 받아 투표를 한 이번 사안의 경우, 비록 피진정인이 사전에 투표보조용구를 제작·보관하고 있었다 하더라도 투표 당일 이를 제공하지 못하였으므로 선거를 위한 정당한 편의제공의 불이행 및 비밀선거 원칙 위반으로 인한 기본권 침해에 해당한다.

라. 권고 수용 여부  
수용

3. 시각장애인 참정권 보장을 위한 「공직선거법」 개정 의견표명(2010년)

가. 의견표명 내용

국회의장 및 중앙선거관리위원회위원장에게, '점자형 선거공보' 제작을 임의사항으로 규정하고 그 면수를 '책자형 선거공보' 면수 이내로 제한하고 있는 현행 「공직선거법」 제65조 제4항에 대해, '책자형 선거공보' 제작 시 '점자형 선거공

보'의 제작을 의무화하는 등 시각장애인이 선거공보를 통해 비장애인과 동등한 정보를 얻을 수 있도록 관련 규정을 합리적으로 개정할 것을 요구.

나. 주요 판단 내용

- 1) '점자형 선거공보'는 시각장애인에게 비장애인과 동등하게 선거관련 정보에 접근할 수 있도록 도와주는 매우 유용한 정보전달 매체인데, 공직선거후보자 및 정당들의 낮은 인식, 「공직선거법」이 '점자형 선거공보'의 제작을 임의사항으로 규정하고 있는 등의 사유로 제작 비율이 매우 낮게 나타나고 있다.
- 2) 또한 목자에 비해 점자로 제작할 경우 분량이 늘어남에도 불구하고 같은 법은 '점자형 선거공보'의 면수를 '책자형 선거공보'의 면수 이내로 작성하도록 제한하고 있어 시각장애인들이 선거공보를 통해 비장애인과 동등한 정도의 선거정보를 얻을 수 없다.
- 3) 「헌법」 제11조, 「장애인복지법」 제26조, 「장애인차별금지법」 제27조 등의 규정들을 종합해 볼 때 시각장애인이 공직 선거과정에서 '점자형 선거공보'를 제공받는 것은 장애인의 정당한 권리로서 국가에 의해 반드시 보장되어야 하는 기본적 권리이다.
- 4) 공직선거가 공적 영역에서의 국가를 운영하는 대표자를 선출하는 것임에 비추어 볼 때, 후보자 등이 '점자형 선거공보'를 의무적으로 제공하도록 하는 것이 이들의 선거운동의 자유를 제약하거나, 장애인들의 참정권 및 동등한 정보 접근권보다 우선적으로 보호되어야 하는 가치라고 보기 어렵다.
- 5) 또한 우리나라의 점자 인쇄시설의 부족으로 인한 곤란성은 충분히 확인되지 않는다 할 것이며, 설혹 그렇다 하더라도 이는 국가 및 지방자치단체가 능동적이고 적극적으로 해결해야 할 사안이다.
- 6) '점자형 선거공보'의 면수 제한 역시 단순히 대규모 선거의 원활한 운영을 위해 장애인의 동등한 선거관련 정보 접근권을 제한하는 것은 바람직하지 않은바, 해당 규정은 합리적 이유가 없으므로 개정되는 것이 바람직하다.

자료: 이보람. 국가인권위원회 결정례 및 진정사건을 통해 본 장애인 참정권 제한 실태 및 개선방향. 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회 -제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회. 2014. 22-26p.

[그림 2-2] 장애인 참정권 관련 인권위 권고 및 의견표명 내역

진정은 주로 선거정보에 대한 접근권과 투표소 접근권의 침해에 관한 내용이 많았는데, 이후 살펴볼 선거권 보장과 관련한 연구에서도 유사한 범주의 논의가 반복되는 것을 확인할 수 있다.

## 제2절 장애인 선거참여 실태 분석

본 절에서는 앞에서 개관한 장애인의 선거 참여 실태를 바탕으로 지난 10년 동안 장애인들의 선거참여에 대한 실태를 보다 심층적으로 알아보려고 한다. 이를 위해 보건복지부에서 1980년 이래 5년 혹은 3년 마다 실시하는 장애인 실태조사 자료를 사용하였다. 단, 장애인들의 선거참여에 대한 질문이 2005년에 실시된 실태조사에 처음으로 포함되었기 때문에 본 연구에서는 2005년, 2008년, 2011년 그리고 가장 최근에 실시된 2014년 장애인 실태조사 자료를 사용하였다. 통계결과는 무응답을 제외한 값이다.

본 절은 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫 부분에서는 신체적 장애인과 정신적 장애인을 구분하지 않고 전체 장애인을 대상으로 했을 때 장애인들의 투표율과 장애 유형별 투표율 그리고 성별, 나이대별 및 경제계층별 투표율을 알아보았다.

두 번째 부분에서는 장애인의 선거참여가 장애유형에 따라 달라지는 지 알아보기 위해 장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인 두 그룹으로 나누어서 투표율이 인구 통계학적인 특성에 있어서 그룹 간에 어떠한 차이가 나타나는지 분석하였다. 시대에 따라 장애유형의 구분이 조금씩 달라지며 가장 최근에 실시된 2014년 장애인 실태조사에서는 장애의 유형을 15개로 구분하였다. 신체적 장애는 지체, 뇌병변, 시각, 청각, 언어, 신장, 심장, 호흡기, 간, 안면, 장루·요루, 간질 장애와 같이 총 12개의 장애종류를 포함하고 정신적 장애는 지적장애(정신지체), 자폐성장애(발달장애), 정신장애를 포함한다.<sup>32)</sup>

### 1. 전체 장애인의 선거참여 실태

〈표 2-2〉 투표율

구 분	2005	2008	2011	2014
투표율(%)	76.7	77.2	74.8	77.3

32) 2014년 11월 19일에 공포된 “발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률”에 의하면 지적 장애와 자폐성 장애가 발달장애로 통합됨.

〈표 2-2〉는 지난 십년 간 장애인들의 투표율에 있어서의 변화를 보여준다. 2005년 국회의원 선거에서 전체 장애인 중에 76.7퍼센트가 선거에 참여하였으며, 2008년 제 18대 국회의원 선거에서는 약간 증가한 77.2퍼센트의 장애인들이 선거에 참여하였다. 반면, 2011년에 있었던 실태조사에서는 장애인들의 74.8퍼센트가 2010년 전국동시지방선거에 참여한 것으로 나타나 장애인들의 선거참여율이 다소 감소하였다가 2014년 전국동시지방선거에서는 77.3퍼센트로 가장 높은 투표율을 기록하였다. 지난 10년 동안 장애인들의 선거참여율은 2011년을 제외하고는 대체로 비슷한 수준이다.

〈표 2-3〉 장애유형별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
장애유형				
지체장애	82.0	82.3	81.7	85.3
뇌병변장애	58.3	59.1	52.9	62.3
시각장애	81.1	77.1	79.9	79.2
청각장애	83.8	84.3	84.0	82.9
언어장애	88.1	81.3	65.9	68.1
지적장애(정신지체)	51.3	59.0	48.2	42.7
자폐성장애(발달장애)	37.5	36.5	40.4	41.3
정신장애	53.6	58.6	48.8	43.5
신장장애	82.0	73.6	72.8	75.2
심장장애	87.1	85.3	81.5	85.9
호흡기장애	77.9	77.6	72.0	75.0
간장애	72.7	78.9	76.1	93.2
안면장애	72.7	64.9	60.0	100
장루·요루장애	87.5	88.5	74.1	76.6
간질장애	71.9	68.3	51.3	71.3

〈표 2-3〉은 지난 십년간 장애인의 장애유형별 투표율을 보여준다. 2005년 투표율이 가장 높은 장애유형은 언어장애인으로 88.1 퍼센트가 선거에 참여했다. 그 다음으로 장루·요루장애(87.5 퍼센트) 혹은 심장장애(87.1 퍼센트)를 가진 장애인들의 투표율이 높았다. 반면 신체장애 중에서는 뇌병변장애를 가진 장애인의 투표율이 58.3 퍼센트로 가장 낮게 나타났다. 신체적장애를 가진 장애인들에 비해 정신적장애를 가진 장애인의 투표율이 상대적으로 아주 낮았다. 정신적장애 중 정신장애를 가진 장애

인의 투표율이 53.6 퍼센트로 가장 높으나 신체적 장애인 중 가장 낮은 투표율을 보인 뇌병변장애인들의 투표율보다 낮았다. 정신적장애 중 가장 낮은 투표율을 보인 유형은 발달장애로 37.5 퍼센트만이 선거에 참여했다.

지난 10년간 장애유형별 투표율에 있어서의 변화를 보면, 15개의 장애유형 중 9개의 유형(시각, 청각, 언어, 지적, 정신, 신장, 심장, 호흡기, 장루·요루)에서 투표율이 대체로 감소하는 것으로 나타났다. 반면, 5개의 유형(지체, 뇌병변, 자폐성, 간, 안면)에서 투표율의 증가를 보였고 간질장애를 가진 장애인의 투표율은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 투표율에서 가장 큰 감소를 보인 장애유형은 언어장애인으로 2005년 대비 2014년에 약 20 퍼센트 감소했다. 투표율에서 가장 큰 증가를 보인 유형은 안면장애자로 2014년에 모든 안면장애자가 선거에 참여한 것으로 나타났다.

〈표 2-4〉 성별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
성 별				
남	80.3	80.7	77.3	79.9
여	71.7	72.4	71.4	73.7

〈표 2-4〉는 지난 10년간 장애인의 성별 투표율을 보여준다. 2005년에 남성 장애인의 80.3 퍼센트가 투표에 참여하였고 2008년에는 80.7 퍼센트로 투표율이 증가하였으나 2011년에 투표율이 약 3.4 퍼센트 감소하였다가 2014년에 다시 증가하여 약 80 퍼센트의 남성 장애인이 선거에 참여하였다. 대체로 지난 10년 동안 남성 장애인의 투표율은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 여성 장애인의 경우 2005년에 71.7 퍼센트가 선거에 참여하였으며 2008년에는 약간 증가한 72.4 퍼센트가, 2011년에는 약간 감소한 71.4 퍼센트가 그리고 2014년에는 73.7 퍼센트가 선거에 참여하여 대체로 지난 10년 동안 여성 장애인의 투표율은 증가를 보였다. 또한, 남성 장애인의 선거 참여율이 여성 장애인보다 항상 높지만 투표율의 성차는 시간이 지날수록 감소하는 추세로 나타났다.

〈표 2-5〉 나이대별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
나이(세)				
19~29	50.2	47.9	40.7	51.2
30~39	64.8	63.4	56.1	67.4
40~49	76.4	73.6	72.5	71.0
50~59	84.4	82.3	79.0	78.1
60~69	83.5	83.9	85.1	85.6
70~79	79.3	80.6	77.4	83.1
80 이상	62.4	62.3	60.6	67.6

〈표 2-5〉는 지난 10년간 장애인의 나이대별 투표율을 보여준다. 2005년의 경우 50대 장애인의 투표율이 84.4 퍼센트로 가장 높게 나타난 반면 20대 장애인의 투표율이 50.2 퍼센트로 가장 낮았다. 투표율은 20대에서 50대까지 꾸준히 증가하다가 50대에 가장 높고 그 후 감소하는 경향이 있다. 2008년 이후에는 60대의 투표율이 가장 높은 반면 20대는 여전히 가장 낮은 투표율을 보였다. 20대와 30대의 경우 2008년과 2011년에 투표율이 감소하다가 2014년에 다시 증가하여 2005년도의 투표율과 비슷한 반면, 40대와 50대의 경우 투표율이 지속적으로 감소하였고 60대 이상은 최근에 투표율이 증가하였다.

〈표 2-6〉 자신이 느끼는 경제 계층별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
경제 계층				
상	94.4	91.6	72.6	85.7
중	78.9	79.2	79.0	78.9
하	75.4	76.5	73.0	76.4

〈표 2-6〉은 지난 10년간 장애인이 느끼는 자신의 경제 계층별 투표율을 보여준다. 2005년 투표율의 경우 자신이 경제적으로 상류층에 속한다고 대답한 장애인들의 투표율이 94.4 퍼센트로 가장 높았으며 자신이 경제적으로 하류층에 속한다고 답변한 장애인들의 투표율이 75.4 퍼센트로 가장 낮았다. 단, 상류층이라고 답변한 장애인들의 투표율은 2008년과 2011년에 상당히 감소하였다가 2014년에 다시 증가하였지만

2005년에 비해 약 9 퍼센트 감소하였다. 자신이 중류층 혹은 하류층이라고 답한 장애인들의 경우 지난 10년 간 투표율에 있어서 약간의 증, 감은 있었지만 대체로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

## 2. 신체적 장애인의 선거참여 실태

지금까지는 전체 장애인에 대한 지난 10년 동안의 투표율의 변화와 인구통계학적 인 특성에 따른 집단별 투표율의 차이를 알아보았다. <표 2-2>에서 보여주듯이 장애인의 투표율은 장애유형에 따라 달라졌으며 특히 신체적 장애를 가진 장애인에 비해 정신적 장애를 가진 장애인의 투표율이 현저히 낮은 것으로 나타났다. 그러므로 신체적 장애를 가진 장애인과 정신적 장애를 가진 장애인으로 구분하여 두 그룹 간에 인구통계학적인 특성에 따라 투표율이 어떻게 달라지는 지 알아보려고 한다.

15개의 장애유형 중 신체적 장애는 지체, 뇌병변, 시각, 청각, 언어, 신장, 심장, 호흡기, 간, 안면, 장루·요루, 간질 장애 등 총 12개의 장애유형을 포함하며 정신적 장애는 지적장애(정신지체), 자폐장애(발달장애), 정신장애를 포함한다.

<표 2-7> 신체적 장애인의 투표율(%)

	2005	2008	2011	2014
투표율(%)	78.8	79.0	77.2	81.0

<표 2-7>은 지난 10년간 신체적 장애를 가진 장애인의 투표율을 보여준다. 2005년 조사에 의하면 신체적 장애인의 78.8 퍼센트가 선거에 참여하였고 2011년에 약간 감소하였지만 지난 10년 동안 신체적 장애인의 선거참여율은 대체로 증가하였다.

<표 2-8> 신체적 장애인의 성별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
성 별				
남	82.0	82.2	80.1	83.3
여	74.1	74.5	73.3	77.8

24 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안

〈표 2-8〉은 지난 10년간 신체적 장애를 가진 장애인의 성별에 따른 투표율을 보여준다. 2005년 신체적 장애를 가진 남성 장애인의 82 퍼센트가 그리고 여성 장애인의 74.1 퍼센트가 선거에 참여하였다. 신체적 장애를 가진 남성의 투표율은 증가와 감소를 반복하다가 2014년에 가장 높은 수치인 83.3 퍼센트를 기록하였다. 신체적 장애를 가진 여성의 경우 남성과 마찬가지로 선거율에 있어서 증감을 반복하다가 2014년에 가장 높은 수치인 77.8 퍼센트를 기록하였다. 신체적 장애를 가진 남성의 선거참여율이 여성보다 항상 높았지만 시간이 지남에 따라 여성의 투표율이 남성의 투표율보다 더 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 신체적 장애인의 나이대별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
나이(세)				
19~29	52.5	43.4	43.8	64.5
30~39	68.6	66.5	61.0	75.6
40~49	79.5	75.9	76.5	76.7
50~59	85.3	83.4	81.3	82.6
60~69	84.3	84.2	85.5	86.6
70~79	79.3	80.8	77.5	83.7
80 이상	62.6	62.7	60.8	67.8

〈표 2-9〉는 지난 10년간 신체적 장애를 가진 장애인의 나이대별 투표율을 보여준다. 2005년에 신체적 장애를 가진 장애인 중에서는 50대의 투표율이 85.3 퍼센트로 가장 높은 반면 20대의 투표율이 52.5 퍼센트로 가장 낮았다. 2005년 조사와 비교하여 2014년 조사결과 신체적 장애를 가진 40대와 50대의 경우 선거참여율이 감소한 반면 그 외의 집단은 선거참여율이 증가하였다. 그 결과 2005년과는 달리 2014년에 60대의 선거참여율이 50대의 선거율보다 더 높은 86.6 퍼센트이었다.

〈표 2-10〉 신체적 장애인의 자신이 느끼는 경제 계층별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
경제 계 층				
상	94.4	91.9	77.6	90.0
중	80.6	80.7	81.1	81.1
하	77.6	78.3	75.5	80.8

〈표 2-10〉은 지난 10년간 신체적 장애인들의 본인이 느끼는 경제 계층에 따른 투표율을 보여준다. 2005년 조사에 의하면 신체적 장애인 중에서 본인이 경제적으로 상류층에 속한다고 답한 사람들의 94.4 퍼센트가 선거에 참여한 반면 경제적으로 하류층에 속한다고 답한 사람들의 77.6 퍼센트가 선거에 참여하였다. 경제적으로 상류층에 속한다고 답한 신체적 장애인의 선거참여율은 지속적으로 감소하다가 2014년에 증가하여 90 퍼센트가 되었다. 경제적으로 중류층 혹은 하류층에 속한다고 답한 신체적 장애인들의 투표율은 대체로 증가한 것으로 나타났다.

### 3. 정신적 장애인의 선거참여 실태

〈표 2-11〉 정신적 장애인의 투표율(%)

	2005	2008	2011	2014
투표율(%)	52.2	58.6	48.4	43.0

〈표 2-11〉은 지난 10년간 정신적 장애를 가진 장애인의 투표율을 보여준다. 2005년 조사에 의하면 정신적 장애를 가진 장애인 중에서 단지 52.2 퍼센트만이 선거에 참여하였다. 정신적 장애를 가진 장애인의 경우 선거참여율이 2008년에 증가하였지만 그 후 계속 감소하여 가장 최근인 2014년에는 2005년 대비 약 9 퍼센트 감소하였다.

〈표 2-12〉 정신적 장애인의 성별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
성 별				
남	57.1	63.6	46.4	47.2
여	46.4	52.6	50.9	37.8

〈표 2-12〉는 지난 10년간 정신적 장애를 가진 장애인의 성별에 따른 투표율을 보여준다. 2005년 조사에 의하면 정신적 장애를 가진 남성의 57.1 퍼센트가 그리고 여성의 46.4 퍼센트가 선거에 참여하였다. 정신적 장애를 가진 남성과 여성 모두 2008년에 선거참여율이 증가하였지만 그 후 계속 감소하여 2014년에 남성의 경우 47.2 퍼센트가 여성의 경우 37.8 퍼센트가 선거에 참여하였다.

〈표 2-13〉 정신적 장애인의 나이대별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
나이(세)				
19~29	45.2	52.2	36.5	43.6
30~39	50.9	54.6	43.2	44.3
40~49	54.5	59.7	52.0	45.7
50~59	62.5	67.2	44.1	38.9
60~69	48.0	71.2	74.3	52.3
70~79	83.3	54.6	68.1	19.7
80 이상	0.0	0.0	0.0	0.0

〈표 2-13〉은 지난 10년간 정신적 장애를 가진 장애인의 나이대별 투표율을 보여준다. 2005년 조사에 의하면 정신적 장애를 가진 장애인의 경우 70대의 투표율이 83.3 퍼센트로 가장 높았으며 80대 이상을 제외하고는 20대의 투표율이 45.2 퍼센트로 가장 낮았다. 장애인 실태조사에 참여한 정신적 장애를 가진 장애인 중 80대 이상에 속하는 사람은 단 한명이었으며 선거에 참여하지 않았기 때문에 투표율이 0 퍼센트가 나왔다. 한 명만이 조사에 참여하였기 때문에 한 명의 답변을 가지고 그 집단의 대표성을 갖는다고 보기는 어렵다. 2005년과 비교하여 2014년 조사에 의하면 정신적 장애를 가진 장애인의 60대와 80대 이상을 제외한 모든 집단의 선거참여율이 감소한 것으로 나타났다. 특히 70대의 경우 2005년에 83.3 퍼센트였던 선거율이 2014년에는 19.7 퍼센트로 급격히 감소한 것을 볼 수 있다.

〈표 2-14〉 정신적 장애인의 자신이 느끼는 경제 계층별 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
경제 계층				
상	해당없음	66.0	14.5	0.0
중	51.8	54.1	46.2	51.7
하	52.3	59.5	49.3	40.4

〈표 2-14〉는 지난 10년간 정신적 장애를 가진 장애인들이 느끼는 경제 계층에 따른 투표율을 보여준다. 2005년 조사결과 정신적 장애인 중에서 자신이 경제적으로 상류층에 속한다고 답한 사람은 없었으며 경제적으로 하류층(52.3 퍼센트)에 속한다고 답한 사람들의 선거참여율이 중류층(51.8 퍼센트)에 속한다고 답한 사람들의 선거참여율 보다 0.5 퍼센트 높은 것으로 나타났다. 경제적으로 중류층에 속한다고 답한 정신적 장애인의 투표율은 2008년에 증가하고 2011년에 큰 폭으로 감소하였다가 2014년에는 2005년과 비슷한 수준인 51.7 퍼센트이었다. 반면 경제적으로 하류층에 속한다고 답한 정신적 장애인의 경우 2008년에 선거율이 가장 높았으며 그 후 계속 감소하여 가장 최근인 2014년에는 투표율이 40.4 퍼센트이었다.

#### 4. 소결

본 절에서는 지난 10년간 실시된 장애인 실태조사 자료를 이용하여 장애인들의 선거참여에 대한 실태조사를 살펴보았다. 지난 10년간 장애인들의 약 75-77%가 선거에 참여하는 것으로 나타났다. 신체적 장애인들의 선거참여율이 정신적 장애인들의 선거참여율보다 훨씬 높았으며, 신체적 장애인 중 뇌병변 장애를 가진 장애인들의 선거참여율이 가장 낮았다. 정신적 장애인 중에서는 정신장애를 가진 장애인의 선거율이 대체로 가장 높았으며 자폐성장애클 가진 장애인의 선거참여율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 남성 장애인의 선거참여율은 여성 장애인의 선거참여율보다 높았지만 선거율에 있어서의 성차는 감소하는 추세이다. 장애인의 나이대별 투표율에 있어서는 50대에서 70대의 선거참여율이 높았으며 20대의 선거참여율이 가장 낮았다. 본인이 느끼는 경제 계층별 투표율에 있어서는 자신의 경제 계층이 높다고 인지할 경우 대체로 투표율이 올라가는 경향이 있다.

장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 구분하여 선거참여 실태를 살펴본 결과 신체적 장애인들의 경우 약 77-81 퍼센트가 선거에 참여한 반면, 정신적 장애인의 경우 약 43-59 퍼센트만이 선거에 참여하였다. 신체적 장애인과 정신적 장애인 모두 남성이 여성에 비해 더 많이 선거에 참여하였으며, 50대에서 70대의 선거율이 높게 나타났다. 본인이 느끼는 경제 계층별 선거참여정도에서는 신체적 장애인의 경우 자신의 경제 계층이 높다고 인지할수록 선거참여정도가 높은 반면, 정신적 장애인의 경우 경제 계층에 따른 선거참여에 있어서 큰 차이를 보이지 않았다.

---

# 제3장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

## 현행 장애인 선거 관련

## 법과 제도 개관

---



# 헌법 장애인 선거 관련 법과 제도 개관

## 제1절 국내 장애인의 선거 관련법과 제도 개관

### 1. 헌법과 기본권

장애인의 선거권과 관련한 법 규정은 정치 참여와 선거에 관한 내용을 보편적이고 당위적인 수준에서 언급하고 있는 「대한민국 헌법」에서부터 검토할 필요가 있다. 우리 헌법에는 선거와 관련하여 '장애'를 특정하게 언급하는 조항은 없으나, 모든 국민의 법 앞에서의 평등을 선언한 제11조에서는 모든 국민이 정치적 영역을 포함한 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니함을 명시하여, 장애를 이유로 한 정치생활에의 배제와 분리가 헌법에 위배되는 것임을 알 수 있다. 제24조에서는 '모든 국민'이 법률이 정하는 바에 의해 선거권을 가진다고 하여 모든 국민에 포함되는 장애인의 선거권을 규정하고 있다. 제41조와 제67조에서는 각각 국회의원 선거와 대통령 선거가 보통·평등·직접·비밀선거에 의해 치러진다고 정하고 있는데, 당연하게도 보통선거의 원칙에 따라 장애인을 선거권자에서 제외하지 아니하는 원칙을 다시금 확인할 수 있다.

### 2. 공직선거법

대한민국 공직 선거의 공정함과 부정방지를 위한 사항을 규정하는 「공직선거법」은 장애인의 선거권을 제한하고 박탈하는 근거가 됨과 동시에 장애인의 선거권을 보장하기 위해 필요한 조치를 마련, 시행하도록 규정하고 있다.

먼저, 동법 제18조에서는 '금치산 선고 받은 자'를 선거권이 없는 자로 규정하고

있는데, 2011년 민법이 개정되어 금치산 제도가 성년후견제도로 대체되기 이전까지는 일부 정신적 장애인에 대한 선거권 박탈의 근거로 작용해 왔다. 2013년 성년후견제도가 시행되기 시작한 이후에도 현재까지 본 조항은 아직 개정되지 않고 있다. 이와 관련한 논의는 다음 장에서 보다 상세히 전개하고자 한다.

장애인 유권자의 참정권을 보장하기 위한 제도와 투표 편의 방안은 1992년 11월 「대통령 선거법」 개정을 통해 거동이 불가능한 장애인에 대한 부재자 신고제도 등이 도입된 이래 지속적으로 확대되고 있다.<sup>33)</sup> 「공직선거법」 안에서 장애인에게 정당한 선거 편의 제공의 근거가 되는 조항을 보면, 제6조에서는 제1항에서 선거권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 할 국가의 의무를 명시하고, 제2항에서 선거관리위원회가 장애인의 투표참여를 촉진하기 위해 교통편의를 제공하거나 투표를 마친 선거인에게 국공립 유료시설의 이용요금을 면제·할인하는 등의 금전적 혜택을 지급하도록 하고 있으며, 제38조에서는 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자는 거소에서 투표할 수 있도록 하고 있다 (거소투표). 제65조에서는 시각장애인을 위해서는 점자형 선거공보, 또는 책자형 선거공보에 음성이 출력되는 전자표시를 제공할 수 있도록 하고 있으며, 제70조, 제72조, 제82조의 2에서는 각각 방송광고, 후보자 연설방송, 후보자 토론회 등에 청각장애인을 위해 수화 또는 자막을 방영할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 같은 선거 정보에 대한 접근권 관련 규정은 의무가 아닌, 후보자의 재량사항으로 규정되어 있다. 제151조에서는 시각장애인을 위하여 특수투표용지 및 투표보조용구를 제작 사용할 수 있도록 하고 있으며, 제157조에서는 기표가 어려운 시각 및 신체장애인에게는 투표보조 동반을 허용하고 있다. 또한 장애인의 선거권이 아닌 피선거권과 관련한 규정으로, 제62조에서는 장애인 예비후보자 후보자는 선거사무원 수에 산입하지 않는 활동보조인을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

### 3. 장애인 관련 법률

장애관련법에서의 규정을 살펴보면, 장애인기본법의 성격을 가지는 「장애인복지

33) 오지선. 장애인 참정권 침해에 대한 개선 대책. 장애인 참정권 보장을 위한 정책간담회 서울: 2014지방선거장애인연대. 2014.

법]에서는 제4조에서 장애인의 정치참여의 권리를, 제8조에서 정치영역에서의 차별 금지를 선언하고 있고, 또한 제26조에서 장애인이 선거권을 행사하는 데 불편함이 없도록 편의를 제공해야 할 국가와 지자체의 의무를 명시하고 있다. 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(장애인차별금지법)에서는 제27조에 장애인의 선거권, 피선거권, 청원권 등을 포함한 참정권 행사에 있어서의 차별을 금지하고 있다.

발달장애인과 관련하여, 2015년부터 시행되고 있는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」제3조 제2항과 제3항에서는 발달장애인이 자신에게 법률적 사실적 영향을 미치는 사안에 대해 이해하고 자유로운 의사를 표현할 도움을 받을 권리가 있음을, 그리고 자신과 관련된 정책의 결정과정에서 자기의 견해와 의사를 표현할 권리가 있음을 선언하고 있는데, 이와 같은 조항은 넓은 의미에서 발달장애인의 선거권의 언급으로 볼 수 있다.

## 제2절 국제법상 장애인의 참정권 규정

### 1. 초국가적 차원의 장애인 참정권 규범

#### 가. 「UN장애인권리협약(UN CRPD)」

대표적인 국제법으로 국내법과 같은 효력을 가지는 국회에서 비준한 국제협약 중 「UN장애인권리협약 (UN Conventions on the Rights of Persons with Disabilities: UN CRPD)」에서 장애인의 참정권을 다루고 있다. CRPD는 2016년을 기준으로 168개국에서 비준<sup>34)</sup>하여 많은 나라에서 효력을 가지는 인권협약 중 하나로,<sup>35)</sup> 제29조는 ‘정치 및 공적생활 참여’에 관한 내용을 담고 있다. 동 조항에서는 ‘장애인이 다른 사람과 동등한 정치적 권리와 기회를 향유할 수 있도록 보장하는 것을 국가의 의무로 두고 있는데, 상세한 내용은 다음과 같다:

- a. 장애인이 투표하고 선출될 수 있는 권리와 기회를 포함하여, 다른 사람과 동등하

34) 이 중 92개국은 선택의정서(optional protocol)를 포함하여 비준하였다.

35) <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities/ratified-crpd>

계, 직접 또는 자유롭게 선택한 대표를 통한 정치 및 공적생활에 효과적이고 완전하게 참여할 수 있도록 특히 다음의 사항을 통하여 보장할 것

- i. 투표절차, 시설 및 자료가 적절하고, 접근가능하며, 그 이해와 사용이 용이하도록 보장할 것
  - ii. 적절한 경우 보조기술 및 새로운 기술의 사용을 촉진하여, 장애인이 위협당하지 아니하고 선거 및 국민투표에서 비밀투표를 할 권리와, 선거에 출마하고 효과적으로 취임하여 정부의 모든 단계에서 모든 공적 기능을 수행할 장애인의 권리를 보호할 것
  - iii. 유권자로서 장애인 의사의 자유로운 표현을 보장하고, 이를 위하여 필요한 경우, 장애인의 요청에 따라 그가 선택한 사람에 의하여 투표에 있어 도움을 받도록 인정할 것
- b. 장애인이 차별 없이 다른 사람과 동등하게 공적 활동 수행에 효과적이고 완전하게 참여할 수 있는 환경을 적극적으로 조성하고, 다음을 포함한 장애인의 공적 활동에의 참여를 장려할 것
- i. 국가의 공적·정치적 활동과 관련된 비정부기구 및 비정부단체와 정당 활동 및 운영에의 참여
  - ii. 국제적, 국내적, 지역적 및 지방적 차원에서 장애인을 대표하는 장애인 단체의 결성과 가입

이와 같은 UN CRPD에서 정한 당사국의 의무도 장애인의 선거권이 온전히 실현되도록 선거관리위원회를 비롯한 정부 기구가 국제적 기준을 충족하도록 규정하고 견인하는 근거로 들 수 있다.

#### 나. 시민·정치적 권리에 관한 국제협약 (ICCPR)과 ‘세계인권선언’

CRPD 이전에 제정된 국제협약에서는 장애인의 참정권에 대한 지지와 옹호는 ‘시민·정치적 권리에 관한 국제협약 (International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR)’의 제25조와 ‘세계인권선언 (Universal Declaration of Human

Rights) 제21조 등에서 찾아볼 수 있다. ICCPR의 제25조는 모든 시민이 어떠한 차별이나 불합리한 제한을 받지 아니하고 (a) 직접 또는 자유롭게 선출한 대표자를 통해 정치에 참여하고 (b) 보통, 평등, 비밀, 자유투표가 보장되는 선거에서 투표하거나 선출되며, (c) 일반적이고 평등한 조건 하에서 자국의 공직에 취임할 권리와 기회를 가짐을 역설하고 있다. 세계인권선언 제21조에서는 ‘모든 사람이 직접 또는 자유롭게 선출된 대표자를 통해, 자국의 정치에 참여할 권리가 있으며 공직을 맡을 권리가 있다’고 하고 있어서 장애인을 포함, 어느 누구도 참정권에서 배제되지 않음을 명시하고 있다.

## 2. 지역적 차원의 국제법적 규범

### 가. ‘장애인의 역할과 참여 증진을 위한 발리 선언’

우리나라가 직접 해당되는 것은 아니나 각 지역차원의 국제적 규약도 예로 찾아 들 수 있다. 동남아시아국가 연합 (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) 은 2011년 11월 ‘장애인의 역할과 참여 증진을 위한 발리 선언 (Bali Declaration on the Enhancement of the Role and Participation of Persons with Disabilities)’ 을 발표하였다. ASEAN 회원국 10개국<sup>36)</sup>이 참여한 이 문서에서는 ‘지역이나 국가 차원의 의회나 지도자 선거에 참여하는 동등한 정치적 권리를 제공함으로써 그들의 정치 활동을 포함하는 모든 면에서의 참여를 증진한다’고 선언하고 있다.

### 나. ‘선거의 바람직한 관례 규칙’

비슷한 시기인 2011년 12월, ‘법을 통한 민주주의 유럽위원회 (European Commission for Democracy through Law; 베니스 위원회)’에서는 2002년에 채택한 ‘선거의 바람직한 관례 규칙 (the Code of Good Practice in Electoral Matters)’ 에 관한 해석의 개정을 발표하였다. 동 개정문에서는 모든 선거에서 지켜야 할 원칙을 설명하고 있는데, ‘유럽의 선거 유산의 근저를 이루는 다섯 가지 원칙은 보통, 평등,

36) 브루나이, 캄보디아 왕국, 인도네시아 공화국, 라오스 인민공화국, 말레이시아, 미얀마연합, 필리핀공화국, 싱가포르 공화국, 타이완국, 베트남사회주의공화국

자유, 비밀, 그리고 직접 선거'라고 선언한다. 또한 '보통선거는 원칙적으로 모든 인류가 투표할 권리와 선거에 입후보할 권리를 가지는 것을 의미'하며, '따라서 장애인은 다른 시민과 동등한 기반 위에서 투표할 권리, 선출된 대표로 정치 및 공적생활에 참여할 권리를 행사할 수 있어야 하고, 모든 시민이 정치 및 공적생활, 그리고 민주적 절차에 참여하는 것은 민주사회의 발전에 필수적'임을 선언하고 있다. 이 중 직접선거를 제외한 네 가지의 선거원칙과 관련한 상세한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- |   |
|---|
| <p>1. 보통선거</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보통선거는 유럽선거 유산의 근본적인 원칙이다. CRPD 제29조와 유럽인권재판소의 판례에 따라 장애인은 이점에서 차별받아서 안 된다.</li> <li>■ 투표절차와 관련 시설은 장애인에게 접근 가능하여 그들이 민주적 권리를 행사할 수 있어야 하며, 필요한 경우 투표가 개별적이어야 한다는 원칙을 준수하는 장애인 개인에 대한 투표 지원 제공이 허용되어야 한다 (규칙 항목I.4.b).</li> <li>■ 보편적 디자인의 원칙과 사용자의 모든 디자인 단계의 직간접 참여의 적용은 투표소와 투표과정의 접근성을 향상시키고 투표에 관한 정보에 접근할 수 있는 효과적인 수단이다.</li> </ul> <p>2. 평등선거</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ “기회의 평등은 정당과 후보자에게도 마찬가지로 보장되어야 한다”(규칙 항목 I.2.3.a)는 원칙. 이 원칙은 선거에 입후보하는 장애인의 동등한 기회를 포함하는 데까지 확대되어야 한다.</li> </ul> <p>3. 자유 선거</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ “투표자가 선거에 참여한 리스트와 후보자를 알 수 있도록 해야 한다”는 의무 (규칙 항목 I.3.1.b.ii) 하에, 공적인 당국들은 위의 정보들이 가능한 한 최대 범위에서 정당한 편의제공의 원칙을 마땅히 고려하여 공통된 기준 (commensurability), 법 규정, 현실적 가능성의 한계 내의 모든 필수적인 대안적 형태로 이용 가능하고 접근 가능하도록 해야 한다. 제공되는 정보는 읽고 이해하기 쉬워야 한다..</li> </ul> <p>4. 비밀선거</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장애인이 비밀투표할 수 있는 권리를 보호해야 한다. 그 중에서도 “장애인의 유권자로서의 자유로운 의지 표현을 보장하고 이를 위해 필요한 경우 장애인 유권자의 요청에 의해 이들이 선택한 보조적인 기술이나 보조인을 활용할 수 있도록 허용함으로써” 보호되어야 하며, 투표 보조인은 장애인 유권자에게 부당한 영향력을 행사하지 않을 것이 보장되어야 한다.</li> </ul> |
|---|

자료: IFES & NDI. Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014. 79-80p

[그림 3-1] 선거의 4대 원칙

위의 개정문은 직접 선거를 제외한 네가지 선거의 원칙이 장애인에게 구현되기

위해서 어떤 장치들이 필요한지를 구체적으로 보여주고 있는 문헌이라 할 수 있다. 장애인의 참정권, 또는 선거권은 장애가 없는 시민과 동등하게 이러한 원칙을 실현하기 위한 것이기에 위에서 선거의 원칙에 따라 내용을 제시한 형식은 이후 쟁점과 대안을 제기하는 데에도 유용한 근거로 활용될 수 있다.

#### 다. 국제 NGO의 매뉴얼

국제선거제도재단 (International Foundation for Electoral System; IFES)에서는 국가 민주주의 연구소(National Democratic Institute: NDI)와 함께 2014년 ‘동등한 접근: 장애인이 선거와 정치과정에 통합되는 방법 (Equal Access How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes)’이라는 제목으로 장애인의 참정권 실현에 관한 매뉴얼을 출간한 바 있다. 동 매뉴얼은 특히 아시아와 아프리카 지역의 개발도상국에서 중앙정부, 지방자치단체, 시민사회 등이 장애인의 참정권을 실현하기 위한 제도적인 장치들을 개발하고 점검하는 것을 지원하고자 제작되었는데, 개발도상국으로 분류되지 않는 국가도 참고할 만한, 장애인의 참정권에 관한 보편적이면서 유용한 지표를 제공한다. 매뉴얼에서 제시한 선거과정 전반에 걸친 장애인의 선거권 실현을 위한 과업을 국내정책과 관련 있는 부분을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 장애인의 선거권 실현을 위한 과업

과정	과업	장애물
선거 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인이 투표에 필요한 신분관련 문서를 소지하도록 함</li> <li>- 접근가능한 투표인 등록 및 투표소 장소 선택</li> <li>- 접근가능한 형태로 투표자 교육 실시</li> <li>- 사전투표/이동투표함 등 대안적 투표방법에 관한 정책 개발</li> <li>- 우선 투표(priority voting)에 관한 정책 개발</li> <li>- 정당한 편의제공을 위한 예산 확보</li> <li>- 투표자 교육 활동에 장애인 포함</li> <li>- 접근 가능한 방식으로 투표소 설계</li> <li>- 투표관리자 매뉴얼에 장애를 포함하고 투표 관리자에게 장애인 투표에 관해 훈련</li> <li>- 확대경, 휠체어 이용자를 위한 기표대, 투표함에 부착할 촉지스티커, 큰 그림 펜 등의 물품</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 차별적 선거법</li> <li>- 예산의 부족</li> <li>- 접근불가능한 투표소 위치 선정</li> <li>- 투표관리자의 장애인 투표에 관한 부족한 지식과 경험</li> <li>- 투표자 교육과 정당 강령 및 후보자에 관한 정보가 접근 불가능함</li> <li>- 참관인에 장애인 미포함</li> <li>- 장애인단체의 정치권 관련 옹호 활동 경험 부족</li> </ul>

과정	과업	장애물
	<ul style="list-style-type: none"> <li>조달</li> <li>- 촉지 투표가이드 개발</li> <li>- 장애인 참관인 승인</li> </ul>	
선거중	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참관인(observation) 체크리스트에 선거 접근성에 관한 질문 포함</li> <li>- 미디어가 접근가능한 형태로 관련 정보를 전달할 수 있도록 함</li> <li>- 시행규칙 개발에 장애인단체가 관여하도록 촉진</li> <li>- 장애인 후보자 선발</li> <li>- 접근가능한 형태로 정책토론 실시</li> <li>- 접근가능한 형태로 선거결과 발표</li> <li>- 접근가능한 형태의 이의 심판 (complaints adjudication)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 접근성 관련 모니터링 부재</li> <li>- 정당의 장애인 관련 이슈나 장애인 후보 선출에 대한 무관심</li> <li>- 접근불가능한 형태의 선거공약 제공</li> <li>- 접근불가능한 투표소</li> <li>- 대중매체를 통한 선거정보에 대한 접근 불가능</li> <li>- 접근 불가능한 이의심판과정</li> </ul>
선거 이후	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거관리위원회 웹사이트 접근성 증진</li> <li>- 선거기간의 지식과 경험 등을 공유하는 데 장애인단체와 협력</li> <li>- 선거관리위원회와 장애인단체간의 관계 조성</li> <li>- 장애관련법이 CRPD에 부합하도록 개정</li> <li>- 행위능력에 따른 선거권제한 조항 삭제</li> <li>- 정당 강령과 정책이 접근가능한 형태가 되도록 정보 배부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거이후 피드백 과정에 장애인당사자의 비관여</li> <li>- 투표권에 대한 장애인단체의 무관심</li> <li>- 관련 시민교육에서 장애이슈를 배제하거나, 교육자료 배부형태가 접근 불가능함</li> <li>- 장애인 배제적인 선거관리위원회 직원 선발 기준</li> </ul>

자료: IFES & NDI. Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014.

### 제3절 외국의 장애인 선거 관련법과 제도

#### 1. 개괄

법적 규정은 정부의 선거 관련 정책을 결정하고 이의 한도가 된다는 점에서 선거과정에서 가장 중요한 요소 중 하나이다.<sup>37)</sup> 물론 장애인의 참정권이 투표절차에 관한 규정을 통해서만 실현되는 것은 아니다. 반차별과 평등, 발언의 자유, 언론 출판 집회 결사의 자유, 행위능력의 인정 등을 포함하는 공정하고 민주적인 제도와 절차를 보장하는 법체계가 포괄적으로 정비될 때<sup>38)</sup> 장애인의 참정권 실현을 위한 요건이 조성될

37) IFES & NDI. Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014.

38) LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. Facilitating an Equal Right to Vote

수 있으나, 이를 전제로 하여 일차적인 영향을 미치는 선거 관련법부터 살피는 것이 바람직하다. 일반 선거법에서는 대통령이나 의회, 지방정부 등의 구성과 관련하여 투표인 등록(해당되는 국가의 경우)이나 선거자금조달, 투표권 등의 이슈를 다룬다. 선거와 직접적으로 관련되어 있지는 않으나 민법에서 행위능력을 다루며 선거권을 제한하는 것과 같이 조항에 선거관련 내용을 포함하고 있는 경우가 있다. 이 같은 간접적으로 관련된 법률로는 행정법, 언론 관련법, 접근권과 관련된 법규, 반차별법 등이 있다. 앞서 국내의 선거관련 정책도 공직선거법뿐이 아닌 다른 법의 영향을 받고 있으며, 실질적인 집행을 담보하기 위해서는 타법에 의한 규정을 공직선거법에 편입할 필요성을 제기하였는데<sup>39)</sup> 실제 몇몇 국가에서는 선거와 관련된 과정을 모두 포괄하는 법규로 선거법을 통합하고자 하기도 한다.<sup>40)41)</sup> 선거와 관련된 법체계가 어떤 형태로 존재하든, 2014년에 보고된 IFES와 NDI에서는 통합적인 선거법이 지녀야 하는 요건으로 다음과 같은 항목을 언급하고 있다.<sup>42)</sup>

피후견인을 선거권자로 포함하는 보통선거 명시

입후보나 투표에 의료나 언어적 차원의 필수적 요건이 없어야 함<sup>43)</sup>

접근할 수 없는 투표장소에 관한 창의적인 대안을 찾는 유연성을 가지되, 궁극적으로는 접근가능한 투표소를 설치하는 것을 목표로 해야 함.

비밀투표를 할 수 있는 권리. 투표자가 원할 경우 대인적인 보조를 받을 수 있도록 하는 것이 바람직함.

촉지 투표 가이드와 같은 정당한 편의제공 관련 내용

---

for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6, 115-139. 2014.

39) 기현석, 현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서. 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회. 2014.

40) 이런 국가들로는 보스니아, 불가리아, 중국, 코스타리카, 엘살바도르, 가나, 인도네시아, 나이지리아, 마케도니아, 멕시코, 몽고, 필리핀, 폴란드, 루마니아, 러시아, 슬로바키아, 남아프리카 공화국, 우크라이나, 온두라스 등이 있다 (Lord et al., 2014).

41) LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6, 115-139. 2014.

42) IFES & NDI. *Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014.

43) 개발도상국의 일부 국가의 경우 선거법에서 해당 국가의 모국어를 구사할 수 있는 사람만이 공직에 출마할 수 있다고 규정하고 있는데, 이러한 규정은 농민 등 구어를 사용하지 않는 사람을 배제하는 결과를 낳는다 (IFES and NDI, 2014).

이러한 문제의식을 바탕으로 이하에서는 개별 국가에서 규정하고 있는 장애인의 선거 관련 규범들을 검토하기로 한다.

## 2. 미국의 장애인 참정권 관련 규범

장애인의 참정권과 관련된 미국법으로는 먼저 장애인이 다른 모든 시민과 동등하게 투표권을 행사할 권리가 있음을 명시한 투표권리법 (Voting Rights Act 1965), 노인 및 장애인의 투표접근권법 (Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act of 1984), 그리고 장애인차별금지법 (Americans with Disabilities Act 1990: ADA) 등을 들 수 있다. 특히 세계 최초로 제정된 장애인차별금지법으로 장애인권사에서 주목할 만한 위치를 차지하고 있는 ADA는 모든 공공단체가 주정부와 지방정부에서 시행하는 프로그램과 서비스, 활동에서의 반차별을 보장하기 위해 규칙, 정책, 관행 등에 합당한 수정을 해야 함을 명시하였다. 국가투표인등록법 (National Voter Registration Act 1993)에서는 장애인에게 주로 서비스를 제공하는 기관에서 그들의 클라이언트에게 투표등록을 할 기회를 제공할 것을 요구하여 장애인들의 투표인 등록을 증가시키고자 하였으나, 이 법조항은 거의 집행되지 않고 있는 실정이다.<sup>44)</sup>

가장 최근의 미국 선거법 관련 변화는 미국선거지원법 (Help America Vote Act of 2002: HAVA)을 들 수 있다. 동법에서는 투표소가 “장애인에게 비장애인과 동등한 접근 및 참여의 기회를 제공하는 방식으로” 접근가능하도록 해야 할 주정부의 의무를 규정하고,<sup>45)46)</sup> 이를 위한 기금 조성의 근거를 마련하고 있다.<sup>47)</sup> 유권자가 접근가능해야 하는 범위에는 주차나 이동경로가 포함되며, 각 투표소는 전자적 방식으로 투표를 할 수 있는 장치로 모든 투표과정을 데이터화해서 저장하는 ‘직접 레코딩 전자투표 시스템 (Direct Recording Electronic voting system)’을 최소 한 개 이상 갖추어야

44) SCHUR, L. Reducing Obstacles to Voting for People with Disabilities. White paper prepared for presidential commission on election administration. 2013.

45) Kanter, A. & Russo, R. The right of people with disabilities to exercise their right to vote under the Help America Vote Act, 30 Mental & physical disability L. Rep. 852. 2006.

46) SCHUR, L. Reducing Obstacles to Voting for People with Disabilities. White paper prepared for presidential commission on election administration. 2013. 2p

47) 박경수, 이용표, 엄형국, 장기성 & 김성연. 시설거주 장애인 선거권 실태조사 최종보고서. 국가인권위원회. 2014.

한다. 또한 지역의 선거사무소는 장애인 지도자들과 함께 HAVA 기금으로 구입하는 선거관련 장비를 평가하고 선택하는 위원회를 구성하도록 하였다. 그러나 HAVA는 확인이나 금지명령구제 (declaratory or injunctive relief) 의 소를 제기할 사권을 인정하지는 않기 때문에 장애인권 옹호자들은 이 법이 장애인의 투표권을 완전히 보호할 만큼 강력한 것은 아니라고 비판해 왔다.<sup>48)</sup> 또한 투표장비의 규격화나 적절한 예산의 확보를 위해 장애의 기술적 (technical) 기준은 법에 기반하여 정당성을 획득할 필요가 있음에도 불구하고 HAVA가 장애에 관한 연방 차원에서 요구되는 최소한의 정의를 만들어 내지 못했다는 점도 비판적으로 평가되는 부분이다.<sup>49)</sup>

### 3. 영국의 장애인 참정권 관련 규범<sup>50)</sup>

영국의 정신적 장애인의 투표권에 관한 근거법 중 하나로 선거인 등록과 선거등록 정보, 선거 입후보, 선거 수행 절차 전반과 정당 규칙 등을 규정하고 있는 2006년 선거관리법 (Election Administration Act 2006)을 들 수 있다. 모두 9개 부(part) 79개 조항으로 이루어진 이 법의 8부 제73조는 ‘법적으로 투표능력이 없다고 보는 경우 (legal incapacity to vote)’에 대해 다루고 있는데, 상세한 내용은 다음과 같다.

제73조 관습법상 정신 상태에 기인한 ‘무능력’ 폐지

- (1) 정신 상태를 이유로 사람을 법적 무능력으로 규정한 모든 관습법 규정은 폐지된다.
- (2) 이에 따라 법률 해석에 관한 일반규정(general provisions as to interpretation)인 국민대표법(1983) 제202조 (1)의 “법률상 무능력”의 정의부분 중 “추가” 이후에 “적용 가능한 경우”를 삽입한다.
- (3) 그리고 법률 해석에 관한 북부 아일랜드의 선출된 당국에 관한 법 (1989) 제3장 제10조 (1)의 “법적 무능력”의 정의 부분에서 “또는 모든 유효한 관습법상 규정”을 삭제한다.

위의 (2)항과 (3)항에 따라 변경된 조항은 다음 <표 3-2>와 같아, 국민대표법의

48) WEIS, C. J. Why the Help America Vote Act fails to help disabled Americans vote. NYUJ Legis. & Pub. Pol’y, 8, 421. 2004.

49) WEIS, C. J. Why the Help America Vote Act fails to help disabled Americans vote. NYUJ Legis. & Pub. Pol’y, 8, 421. 2004.

50) 법조문의 번역은 박경수 외(2014)를 따랐으며, 일부 수정하였다.

경우 법적 무능력에 관한 관습법의 적용을 제한하였으며, 북부 아일랜드의 선출된 당국에 관한 법 1989는 법적 무능력의 근거로 관습법을 삭제하여 연령만을 존속시켰다.

〈표 3-2〉 선거관리법 제73조에 의한 관련조항 변경사항

	변경 전	변경 후
국민대표법 (1983) Representation of the People Act 1983 제202조(1)	“법적 무능력”은 (관습법의 유효한 규정에 의한 무능력에 추가하여) 이 법이나 다른 법에 근거하여 시행된 자격의 박탈을 포함한다.	“법적 무능력”은 (적용가능한 경우 관습법의 유효한 규정에 의한 무능력에 추가하여) 이 법이나 다른 법에 근거하여 시행된 자격의 박탈을 포함한다.
북부 아일랜드의 선출된 당국에 관한 법 1989 (Elected Authorities (Northern Ireland) Act 1989 제10조(1))	“법적 무능력”은 (연령 또는 모든 유효한 관습법상 규정에 의한 무능력에 추가하여) 법정규정에 의한 자격의 박탈을 포함한다.	“법적 무능력”은 (연령에 의한 무능력에 추가하여) 법정규정에 의한 자격의 박탈을 포함한다.

또한 ‘정신적 능력이 부족한 사람 (people who lack capacity)’의 정의를 내리고 관련된 법적 권한 등을 규정하고 있는 2005년 정신능력법 (Mental Capacity Act 2005)은 제29조에서 투표권(voting rights)을 다루고 있는데, 이 조항의 (1)에서는 ‘본 법의 어떤 규정도 공직 선거 또는 총선거(referendum)의 투표에 관하여 타인을 대신하여(on behalf of a person) 내리는 결정을 허가하지 않는다.’고 규정하여 법의 적용을 받는 사람의 투표권을 보호할 수 있는 근거가 되고 있다.

한편 투표에서의 정당한 편의제공과 관련된 법으로 국민대표법 (Representation of the People Act)을 들 수 있다. 먼저 투표방식과 관련하여, 2000년 국민대표법에서는 2006년 선거관리법에 의해 개정된 부칙에서 시설에 거주하는 장애인의 경우 직접투표, 우편투표, 또는 대리투표를 할 수 있도록 하고 있다. 해당 부칙에서는 동 조항의 적용을 받는 사람을 ‘범죄자로 수감된 자가 아닌 정신장애인’과 ‘다른 법률에 의해 정신병원에 수감되어야 할 책임이 있는 자’로 정하고 있는데, 관련한 세세한 규정은 1983년 국민대표법의 제7조에서 정하고 있다.

2000년 국민대표법의 제13조는 ‘장애인에 대한 투표보조’에 관한 조항으로, 구체적으로는 1983년 국민대표법의 부칙 (schedule)의 규칙 29와 39에 대한 개정을 주로 다루고 있다. 규칙 29를 개정하며 투표소에 약시 투표자를 위해 하나 이상의 확대

투표용지를 투표소 내 비치하고, 전맹 또는 약시인 투표자가 감독관이나 동반자의 보조 없이 투표할 수 있도록 규정이 있는 경우 이에 따라 고안된 장치를 비치하는 규정을 삽입하였다. 규칙 39는 투표에 인적보조를 받을 수 있는 경우를 상세히 기술하였는데 (1) 보조인 동반이 허용되는 경우(시각장애, 다른 신체적 장애, 글을 읽지 못하는 경우)와 투표자의 신고(declaration) 방법, (2) 신고 확인과 승인, (3) 투표보조인의 자격과 신고절차, (4) 보조인의 투표보조 절차 등을 세세하게 규정하여 인적 보조가 필요한 장애인 투표자의 투표권을 보호하기 위한 형식적인 장치를 마련하였다.

1995년 장애인차별금지법 (Disability Discrimination Act 1995)의 3부 ‘다른 영역에서의 차별’의 제21조 ‘서비스 제공자의 조정(adjustment) 의무’에서는 공공서비스 제공자는 장애인이 서비스를 이용하는 데 어려움을 겪지 않도록 물리적 장애물을 제거하거나 이에 상응하는 조치를 취해야 할 의무가 있음을 명시하고 있으며, 선거절차에서의 투표권 행사는 이에 해당하는 공공서비스로 볼 수 있다.

#### 4. 기타 사안별 외국의 장애인 참정권 관련 규범

##### 가. 시각장애인을 위한 제도적 조치

먼저 시각장애인을 위한 투표보조로, 호주의 웨스턴 오스트레일리아 (Western Australia) 주에서는 ‘Vote Assist’라는 이름의 컴퓨터 소프트웨어를 사용하고 있다. 이 장치는 2013년 총선거에서부터 시험적으로 도입되었는데, 투표인이 음성안내를 듣고 지시에 따라 숫자 키패드를 사용하여 후보자를 선택하고 기표된 투표용지를 인쇄한 뒤 이를 투표함에 넣는 방식으로 이루어져 비밀투표의 원칙을 지킬 수 있다.<sup>51)</sup>

시에라리온, 가나, 페루 등에서는 촉각을 이용한 투표가이드 (tactile ballot guide) 를 도입, 저렴한 비용으로도 효과적으로 이용하고 있다. 특히 라이베리아에서는 2004년에 주요 장애인 단체의 대표자들이 이러한 촉각 투표가이드를 개발, 적용하기 위해 선거관리위원회와 협업을 진행한 바 있다.<sup>52)</sup> 이 지역에서 점자가 아니라 촉각을 이용

51) PALMER, C. Western Australia trials of voting app for blind and vision impaired. ITNews, 11 March. 2013.

52) MINDES, J. Tactile ballot guides. IFES. 1May [Online]. Available: <http://www.ifes.org/content/publications/articles/2002/tactile-ballot-guide.aspx>. 2002.

한 투표가이드를 개발한 것은 지역적 특성에 대한 부합성을 보여주는데, “시각장애인 =점자 이용자”라는 단순화된 선입견과 달리, 라이베리아를 포함한 많은 국가에서 점자를 읽을 수 있는 시각장애인이 많지 않기 때문이다.<sup>53)</sup> 이는 투표방법의 고안 이전에 장애인에 대한 구체적인 이해가 선행되어야 함을 시사한다.

#### 나. 지체 장애인을 위한 제도적 조치

지체 장애인의 투표권 이슈는 주로 투표소의 접근 문제를 다룬다. 캐나다에서는 장애인 유권자가 애초에 배정받은 투표소가 접근성이 낮아 이용이 어려울 때는 접근 가능한 투표소를 이용할 수 있는 이전 통행증 (transfer pass)를 발급하기도 한다.<sup>54)</sup> 가나에서는 투표의 투명성을 높이고자 하는 의도로 대부분의 투표소를 야외에 설치하는데, 결과적으로 이러한 방침이 지체장애인의 접근성을 높이는 효과를 낳기도 한다.<sup>55)</sup> 개발도상국의 경우 많은 국가의 선거법은 선거일 전까지 모든 투표소가 접근 가능하도록 하는 것이 불가능할 때, 접근이 불가능한 투표소에는 사전투표나 이동투표 포함 등 허용되는 임시 조치를 취하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 방법들이 단기적으로는 도움이 된다고 할지라도 궁극적인 목표는 모든 투표소가 접근 가능하도록 하는 것이기 때문에 영구적 대안이 되어서는 안 되며, 또한 선거의 공정성이나 비밀보장 등을 훼손할 수 있기 때문에, 이에 대한 보완적 장치도 마련해야 한다. 내전 직후 선거가 치러진 시에라리온에서는 전쟁으로 인해 사지가 절단된 유권자들의 투표 방법을 마련하는 것이 중요한 이슈 중 하나였다. 이 때는 ‘온전한 투표절차와 투표자의 존엄성을 훼손 없이 유지하기 위한 방법’으로, 엄지손가락 대신에 엄지발가락에 잉크를 묻혀 투표를 하는 방법이 허용되기도 하였다.

53) LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6, 115-139. 2014.

54) ELECTION CANADA. Persons with disabilities and elections. *Electoral insight* 6. 2004.

55) GYIMAH-BOADI, E. & YAKAH, T. Ghana: The limits of external democracy assistance, United Nations University, World Institute for Development Economics Research. 2012.

### 다. 이행입법을 통한 장애인 참정권 보장의 사례

UN의 권고를 수용하여 CRPD와의 부조화를 해결하기 위해 국내법을 개정해 나가는 국가의 예로 가나를 들 수 있다. 2012년 가나 정부는 심리사회적 장애인의 시민권을 보호하는 취지의 정신건강법(Mental Health Act)을 통과시켰다. 동법은 정신건강 시설의 거주자들이 대통령 선거에 투표하는 것을 허용하나, 투표인 등록절차는 시설이 위치한 선거구가 아닌 다른 선거구에 등록된 일부 거주자들에 대해 국회의회선거와 같은 지역 후보에 대한 투표를 방해한다. 이 같은 행정적인 문제가 실제 투표를 가로막는 큰 장애물이 되기 때문에, 면밀하게 파악하여 해소해 나갈 필요가 있다.

## 제4절 장애인의 선거권 행사에서 제기되는 쟁점 분석

### 1. 정신적 장애인의 선거권 제한

장애인의 참정권과 관련하여 가장 많이 다루어지는 내용은 정신적 장애인<sup>56)</sup>의 선거권 부여와 관련한 쟁점이다. 이는 ‘최후의 참정권 운동’<sup>57)</sup>으로 이라고 일컬어질 만큼 장애인 선거권의 완전한 실현의 가장 큰 법적 장애물로 언급되며, 정신적 장애인은 보통 선거권을 획득할 마지막 집단으로 인식된다.

#### 가. 성년후견제도의 문제점

한국 사회에서는 2011년 민법 개정과 함께 금치산자 제도가 성년후견제도로 대체되고 2013년부터 시행되기 시작하며, 공직선거법에 의해 금치산자의 선거권을 제한한 것과 관련된 논의가 다시금 떠오르게 되었다. 전술한 바와 같이 공직선거법 제18조는 법원에서 금치산의 선고를 받은 사람은 선거의 목적과 절차에 대한 이해와 수용이 어렵고, 따라서 선거를 통해 이들의 의사를 반영하기가 어려우며 민의의 왜곡의 소지

56) 각주27에서 설명한 바와 같이 국내의 장애인복지법 기준 발달(지적, 자폐성), 정신장애를 모두 포괄한다.

57) SCHRINER, K., OCHS, L. & SHIELDS, T. The last suffrage movement voting rights for persons with cognitive and emotional disabilities. Pub.J.Fed., 27, 75-96. 1997.

도 있다는 근거로 이들의 선거권을 제한하고 있다. 그러나 금지산자 제도가 당사자의 권리를 지나치게 제한한다는 문제의식 하에 의사결정능력이 취약한 사람들의 기본권 행사의 주체성을 낮은 수준에서나마 보장하고자 하는 취지로 성년후견제도가 금지산자 제도를 대신하는 당사자 지원제도로 도입되었으며,<sup>58)</sup> 이후 후견제도와 선거권과의 관계에 관한 명확한 해석은 아직 없는 상황이다.

이 쟁점과 관련한 최근 연구에서는 미국 주 후견법에서 피후견인의 선거권을 인정, 또는 박탈하는 절차에서 ‘무능력자’의 정의가 당사자의 재산관리, 개인 사무나 의료문제 처리 등 개인적 결정능력 판단에 근거하여 선거과정의 특성을 이해하는지를 기준으로 인정, 또는 불인해야 하는 선거권 판단에 부적합함을 지적하기도 하였다.<sup>59)</sup> 우리나라에서도 민법에서 삭제된 금지산자의 선거권을 제한하고 있는 공직선거법 제18조를 개정할 것을 촉구하고 입법적 대안이 있어야 함을 언급하였는데, ‘피성년 후견인이 되었다는 이유만으로 선거권을 박탈하는 것은 헌법상 보통선거원칙 위반이며, 선거권의 본질적인 침해’라고 규정하며, 선거권 부여에 관한 근본적인 판단을 할 수 있는 절차가 별도로 필요함을 시사하였다. 마찬가지로 김영진 (2012)<sup>60)</sup> 또한 미국의 연방 법원이 투표능력에 대한 판단 없이 후견상태에 있는 사람에게 자동으로 투표권을 박탈하는 내용의 주 헌법조항을 폐기한 상황을 인용하며, 선거권 제한에는 민사상의 권리능력 제한과는 구분되는 별도의 기준이 필요함을 주장하였다. 동 저자는 관련하여 미국의 투표능력평가도구 (CAT-V)를 상세하게 소개하며, 국내 정책입안자의 관심을 촉구하였다. 그러나 이와 같은 접근은 “치매노인을 위해 개발한 투표능력평가도구가 지적장애인에게 적합한지에 대한 비판적 검토 없이 차용이 가능함을 전제했다”는 비판을 받았다.<sup>61)</sup>

홍남희 (2015)<sup>62)</sup> 또한 ‘선거권은 모든 국민에게 출생과 동시에 부여되는 생래적 권리이기 때문에 능력에 따라 선거권을 제한 또는 박탈할 수 없다’는 주장에 따라 피성년후견인에게 선거권을 제한 또는 박탈하는 것의 부당함을 역설하였다.

기현석 (2014)<sup>63)</sup>은 민법에 따라 공직선거법에서 선거권과 피선거권을 규정하는

58) 윤찬영. 성년후견제도 실시에 따른 사회복지 입법의 과제. 성년후견, 111-129. 2014

59) 이부하. 헌법상 정신적 장애인의 선거권 보장. 법학논총, 22, 295-313. 2015

60) 김영진. 정신 장애인의 투표권 보장에 관한 소고. 미국헌법연구, 23, 61-91. 2012

61) 김진우. 지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구. 사회과학연구, 31, 345-367. 2015.

62) 홍남희. 피성년후견인의 선거권 등 제한에 대한 법적 고찰. 사회보장법연구, 4, 1-54. 2015

것을 ‘타법의 준용규정의 문제’로 보아 그 타당성에 대해 의문을 제기하였다. 그는 다른 연구에서 정신적 장애인에 대한 선거권 제한 논의를 ‘선거의 공정성’과 ‘보통선거권’이라는 대립담론으로 접근하는 관점을 비판하며, 정신장애인<sup>64)</sup>이 선거과정에서 정당한 편의를 제공받을 권리의 측면에서 접근할 필요가 있음을 강조하였다.<sup>65)</sup> 김진우 (2015)<sup>66)</sup>는 지적장애인에게 투표권을 부여하는 것이 옳은지에 대한 논의 자체가 차별적인 시각에서 출발한다고 지적하며, 지적장애인의 투표권 행사와 관련된 쟁점들을 고찰하였다.

성년후견제, 또는 금치산 제도를 직접적으로 언급한 연구는 아니지만, 김근식과 권민숙 (2008)<sup>67)</sup>은 정신적 장애인의 선거권 보장에 소극적 대응으로 일관하고 있는 현실, 구체적인 수단 및 사회적 지원이 부재함을 지적하며 이를 ‘차별’로 규정하였다. 이들은 정신적 장애인의 선거권 보장을 위해 ‘합리적 배려’와 ‘적극적인 조치’와 같은 환경적인 개입이 필요함을 역설하였다.

#### 나. 외국의 법제 검토

쟁점과 관련한 국제적인 추세를 살펴보면, 많은 민주주의 국가에서 정신적 장애인의 투표권을 법적으로 제한하거나, 또는 후견인의 감독 하에서 투표권을 행사하도록 하고 있다. 이는 선진적인 법체계를 갖추고 있는 것으로 알려진 유럽에서도 이는 마찬가지의 상황이다. 행위능력과 관련하여 EU 28개 국가의 각 국내법을 살펴본 연구<sup>68)</sup>에서는 오스트리아, 크로아티아, 이탈리아, 라트비아, 네덜란드, 스웨덴, 영국의 7개 국가만이 행위능력이 없는 사람을 포함하여 모든 사람의 선거권을 명시적으로

63) 기현석. 현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서. 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회. 2014.

64) 맥락상 ‘정신적 장애인’, 또는 ‘발달장애인’이 적절하나, 저자가 원문에서 사용한 표현을 그대로 인용함.

65) 기현석. 정신장애인의 선거권 제한 논의에 대한 고찰. 토지공법연구, 73, 619-638. 2016.

66) 김진우. 지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구. 사회과학연구, 31, 345-367. 2015.

67) 김근식 & 권민숙. 정신적장애인의 선거권에 관한 연구. 한국자치행정학보, 22, 403-424. 2008.

68) PRIESTLEY, M., STICKINGS, M., LOJA, E., GRAMMENOS, S., LAWSON, A., WADDINGTON, L. & FRIDRIKSDOTTIR, B. The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. Electoral Studies, 42, 1-9. 2016.

보장하고 있다고 보고하고 있다. 나머지 국가에서는 판사나 의사의 재량이나 선거법이나 헌법 등에 의해 일부 장애인들의 선거권이 제한된다. 18개 국가에서는 행위능력이 박탈된 장애인은 투표권이 제한된 경우, 이를 위한 시정절차에 직접 접근할 수조차 없다. 덴마크, 에스토니아, 그리스, 아일랜드, 리투아니아, 폴란드와 슬로바키아 같은 경우에는 행위능력 제한자가 투표권 상실에 이의를 제기하기 위해서는 행위능력에 관한 결정에 먼저 이의를 제기해야 한다. 연구자들은 이와 같은 국내법은 정신적 장애인의 선거권에 대한 침해의 소지가 있기 때문에 개정이 필요한 것으로 인식하였다.

국제법에서는 앞서 장애인의 참정권의 근거로 살펴본 ICCPR의 일반 의견 (general comment) 25번의 4번 항목이 국가가 ‘정신적 무능력(mental incapacity)’에 따라 선거권을 제한하는 것의 근거가 되기도 한다.<sup>69)</sup> 해당 항목의 내용은 다음과 같다.

4. (ICCPR의) 제25조에 의거하여 보호되는 권리의 행사에 적용되는 조건은 객관적이고 합리적인 기준에 근거해야 한다. 예를 들어 일정 연령 이상의 성인이 선거에 참여하거나 특정한 공직을 맡는 것은 합리적일 수 있다. 이러한 시민적 권리의 행사는 객관적이고 합리적인 법에 기반한 근거가 있는 경우가 아니면 유예되거나 배제될 수 없다. 예를 들어 확실히 인정된 정신적 무능력(established mental incapacity)은 투표나 공직수행의 불인정에 대한 근거가 될 수 있다.<sup>70)</sup>

[그림 3-2] ICCPR의 일반의견

그러나 CRPD나 유럽인권재판소 (European Court of Human Rights; ECHR)에서의 키스 대 헝가리의 판례<sup>71)</sup>와 같은 사례에서 명시적으로 나타나듯, 현대 국제법의

69) IFES & NDI. Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014. 31p

70) <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

71) European Court of Human Rights (ECHR), May 2010, Application no. 38832/06. 재판의 신청자 Alajos Kiss는 조울증이 있는 사람으로, 부분적으로 후견을 받고 있었다. 부분적 후견은 금전상의 문제와 개인적 관계를 다루는 민법에 근거한 것이었으나, 헝가리 헌법에 의해 신청자는 부분적 후견으로 투표권도 박탈되었다. 재판소는 부분적인 후견을 받고 있는 정신장애인의 투표권을 부인하는 헝가리의 전반조항을 뒤집었다. 재판소에서는 ‘근본적인 권리에 대한 제한이 정신장애인과 같이 과거에 상당한 차별을 받아온 특별한 취약계층에게 적용된다면 국가의 판단의 여유(재량범위)는 상당히 좁아지기 때문에 논의가 되고 있는 제한에 대해서는 매우 중대한 이유가 있어야 한다고 하였다.

추세는 선거권을 제한하는 일반의견에 반하는 규범이 확립되고 있다. 키스 대 헝가리의 판례에서 ECHR은 “투표권은 특권이 아니다. 21세기의 민주주의 국가는 통합을 전제로 한다. 보편적 선거권은 기본적인 원칙이 되고 있다.” 는 판례법을 인용한 바 있다. 또한 2011년 11월, UN 인권 최고대표사무소 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)는 ‘장애인의 정치 및 공적생활의 참여에 관한 보고서’를 제출하였는데, 여기에서 다수의 국가가 ‘지적 또는 심리사회적 장애가 있는 사람들’의 투표권을 박탈하거나 법적인 행위능력과 연관시키는 법 조항에 기반하여 투표할 수 있도록 한 것을 비판적으로 평가하며, 이러한 제한이 “회원국이 CRPD 제2조, 제12조, 제29조에 따라 준수해야 하는 의무와 상호 부합하지 않으며, 국가의 법규와 실제 차원에서 우선적으로 삭제되어야 한다.”고 결론을 내린 바 있다.

Lord et al. (2014)<sup>72)</sup>도 이 같은 맥락에서 후견인제도 뿐 아니라 정신기능을 개별적으로 평가하여 투표권을 부여하는 체계 또한 참정권에 대한 차별임을 주장하였다. 그러나 이 같은 ‘당위성’의 강조에 대한 반대 입장도 있다. Barclay (2013)<sup>73)</sup>는 CRPD를 근거로 이 같은 선거권 제한이 부당하다고 주장하는 장애인권 활동가들의 입장에 근본적으로 동의하면서도 그 주장의 논리적 취약함과 위험성을 지적하였다. 대신 정신적 장애인을 포함한 모든 사람에게 투표권을 부여하는 이점을 비용편익분석을 통해 정당화하는 차별화된 방식으로 정신적장애인의 투표권을 지지 옹호하였다.

## 2. 선거권 보장 방안 및 조치

선거권자의 온전한 선거권 실현을 보장하기 위한 합당한 조치를 취하는 것은 국가의 의무이다. 기현석 (2014)<sup>74)</sup>은 공직선거법 제6조 1항이 이러한 국가의 정당한 편의 제공의 의무에 관한 근거조항이 되는 것으로 해석하였다. 그러나 2항의 ‘선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인 또는 노약자·장

72) LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6, 115-139. 2014.

73) BARCLAY, L. Cognitive impairment and the right to vote: a strategic approach. *Journal of Applied Philosophy*, 30, 146-159. 2013.

74) 기현석. 현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서. 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회. 2014.

애인 등 거동이 불편한 선거인에게 교통편의를 제공하거나, 투표를 마친 선거인에게 국공립 유료시설의 이용요금을 면제·할인하는 등의 필요한 대책을 수립·시행할 수 있다'는 표현은 필요한 조치가 교통편의에 제한되는 것으로 축소 해석될 우려가 있기 때문에 해당 조항을 더 포괄적인 내용으로 개정하고, 나아가 원칙조항을 개정할 필요가 있다고 보았다.<sup>75)</sup> 지적과 같이, 투표 장소까지 이동하고 투표행위를 하는 물리적 접근뿐 아니라 선거관련 정보에 관한 접근권도 선거 과정에서는 큰 이슈가 된다. 유럽의 경우를 보면, Priestley et al.(2016)<sup>76)</sup>은 이와 관련한 CRPD 조항 제9조 '접근권'<sup>77)</sup>이 EU 국가에서 어떻게 이행되고 있는지를 검토하였다. 조사대상 중 이 조항에 대해 유보조치를 취한 국가는 없었으며, 이는 국가가 선거과정에서 '투표소, 투표장치와 기계, 미디어, 인터넷 통신, 선거운동 자료, 공적회의나 선거관계자 교육 등에

75) 기현석(2014)은 장애인차별금지법의 시행으로 인해 편의제공의 협소한 해석의 문제가 해결되었다는 견해도 불구하고, 장애인의 보통선거권을 '보다 확실하게' 보장하기 위해서 선거관리위원회가 선거에서 차지하는 위상과 역할을 고려하여, 장애인 선거권 보장과 관련된 법 조항을 선거관리위원회의 주요 관심분야인 공직선거법에 편입하는 것이 실제적인 영향력이 있다고 보았다.

76) PRIESTLEY, M., STICKINGS, M., LOJA, E., GRAMMENOS, S., LAWSON, A., WADDINGTON, L. & FRIDRIKSDOTTIR, B. The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies*, 42, 1-9. 2016.

77) 제9조 전체 내용은 다음과 같다:

1. 장애인들이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 당사국은 다른 사람들과 동등한 조건으로 도시 및 농촌지역에서 장애인들의 물리적 환경, 대중교통, 정보와 의사소통 기술 및 체계를 포함한 정보와 의사소통, 그리고 대중에게 공개 또는 제공되는 기타 시설 및 서비스 접근성을 보장하는 적절한 조치를 취한다. 접근성에 대한 장애와 장벽의 확인 및 제거를 포함하는 이러한 조치들은 그 중에서도 특히 다음의 사항에 적용된다:
  - (a) 학교, 주택, 의료시설과 사업장을 포함한 건물, 도로, 대중교통 및 기타 실내외 시설;
  - (b) 전자서비스와 응급서비스를 포함한 정보, 의사소통 및 기타 서비스.
2. 당사국은 또한 다음의 내용을 시행하기 위해 적절한 조치를 취한다:
  - (a) 일반대중에게 공개 또는 제공되는 시설과 서비스로의 접근성을 위한 최소한의 기준 및 지침의 이행을 개발, 공포 및 감시;
  - (b) 일반대중에게 공개 또는 제공되는 시설과 서비스를 제공하는 민간 기구들이 장애인을 위한 모든 형태의 접근성을 고려하도록 보장;
  - (c) 장애인들이 직면한 접근성 이슈들에 대해 모든 관련자들에게 훈련 제공;
  - (d) 일반인에게 공개되는 건물과 기타 시설에 점자 및 읽고 이해하기 쉬운 형태의 표지판 설치;
  - (e) 일반대중에게 공개되는 건물과 기타 시설로의 접근성을 용이하게 하기 위하여 안내인, 낭독인, 전문수화통역사를 포함한 동반지원과 매개체의 형식 제공;
  - (f) 정보 접근성을 보장하기 위해 장애인을 위한 기타 적절한 형태의 지원과 보조를 촉진;
  - (g) 장애인에게 인터넷을 포함한 새로운 정보와 의사소통 기술 및 체계로의 접근성을 촉진
  - (h) 초기단계에서 접근 가능한 정보와 의사소통 기술 및 체계를 고안, 개발, 생산 및 보급하는 것을 촉진하여 이러한 기술 및 체계들이 최소한의 비용으로 접근 가능하도록 함.

장애인의 온전한 참여를 보장하고자 노력하겠다는 것을 명백하게 의미한다. 그러나 이는 환경요건으로도 많은 한계가 있는데, 예를 들어 대중매체에 대한 접근은 매우 중요한 사안이나 28개 국가 중 절반인 14개국에만 자막이나 수화통역, 또는 음성해설 제공하는 법적 접근성 기준의 적용을 받는 공공이나 민간 방송사업자가 있는 것으로 나타나, 유럽국가에서도 정보접근권의 실현이 쉽지 않은 상황임을 짐작케 한다. 교통편의와 대중매체의 접근을 포함하여 장애인의 선거권 보장을 위해 고려해야 할 요소들은 선행연구에서 다음과 같이 언급되었다.

### 가. 선거정보 접근

선거정보 접근권은 시청각 장애인과 같이 활자나 음성언어 중심의 선거정보에 접근하기 어렵거나 발달(지적, 자폐성) 장애인과 같이 정보 수용이 어려운 장애인을 중심으로 논의된다.

시청각 장애인 등 감각 장애인의 정보접근과 관련하여 법원의 판결을 다룬 연구로, 김명수 (2010)<sup>78)</sup>는 자막방송 또는 수화통역을 재량사항으로 규정한 「공직선거법」 제70조 제6항 등이 청각장애 선거인의 참정권 등 헌법상 기본권을 침해한 것인지의 여부에 대해 ‘그렇지 않다’고 한 헌법재판소의 판결에 대해 비판적 견해를 제시하였다. 저자는 장애인의 기본권을 보장하는 법률의 경우에는 장애인차별금지법을 공직선거법보다 먼저 적용해야 한다고 주장하며, 기본권 실현을 위한 매개체로서의 접근권을 중요성을 강조하였다. 따라서 후보자의 선거의 자유, 방송의 자유 편성의 자유보다 청각장애인의 선거정보 접근권을 보장하는 것이 비례의 원칙에 합치하며, 헌법재판소의 판결이 위헌의 소지가 있다고 지적하였다.

양소연 외 (2015)<sup>79)</sup>는 점자형 선거공보 발간을 재량사항으로 둔 구 공직선거법 제65조 제4항의 규정에 대한 헌법재판소의 합헌 결정<sup>80)</sup>을 비판하였다. 본 연구에서는

78) 김명수. 청각 장애인의 참정권 보장에 관한 연구-헌재 2009. 5. 28, 2006 헌마 285 결정에 대한 평석을 중심으로. 홍익법학, 11, 487-509. 2010.

79) 양소연, 이보형, 장시원 & 최지민. 일반논문: 점자형 선거공보 규정을 통해 본 시각장애선거인의 선거정보접근권 보장 문제-헌법재판소 2014. 5. 29. 선고 2012 헌마 913 결정 (구 공직선거법 제 65 조 제 4 항 위헌확인) 을 중심으로. 공익과 인권, 15, 61-105. 2015.

80) “시각장애인은 의무적으로 시행되는 여러 선거방송을 통하여 선거에 관한 정보를 충분히 얻을 수 있다. 인터넷을 이용한 음성정보전송 방식의 선거운동이 특별한 제한 없이 허용되고 있고,

선거권의 핵심인 선거정보접근권이 시각장애인에게 온전히 실현되기 위해서는 ‘강화된 과잉금지원칙’을 통해 침해 여부를 심사했어야 한다고 주장하며, 본 조항이 시각장애인의 유권자의 기본권을 침해한다고 보았다. 또한 단순히 점자형 선거공보를 의무화하는 것만으로 선거정보에 대한 접근권을 실질적으로 실현할 수 없기 때문에, 이에 대한 사회적 합의, 점자를 읽지 못하는 시각장애인을 고려하여 음성매체 등을 활용할 필요가 있다고 제안하였다. 이와 같은 주장은 “점자형 선거공보의 작성 여부를 후보자의 임의적 선택사항으로 규정하고, 더욱이 점자의 특성을 고려하지 아니한 채 점자형 선거공보를 책자형 선거공보의 면수 이내로 작성하도록 하여 그 내용의 동일성을 유지할 수 없도록 하고 있다. 그런데 국가가 점자형 선거공보의 작성·발송 비용을 전액부담하고 있으므로, 점자형 선거공보의 작성을 의무화하더라도 후보자의 선거운동의 자유를 제한한다고 단정할 수 없”기 때문에, 구 공직선거법 제65조 제4항이 시각장애선거인의 선거권과 평등권을 침해한다는 현재의 소수 의견과 맥을 같이 하는 것이다. 후술하겠지만 “후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서「장애인복지법」제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 작성할 수 있다. 이 경우 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수 이내에서 작성하여야 한다”고 규정한 구 공직선거법 제65조 제4항은 “후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성으로 출력되는 전자적 표시를 하는 것으로 갈음할 수 있다”로 개정되었다.

---

음성을 이용한 인터넷 정보 검색이 가능하며, 인터넷상의 문자정보를 음성으로 전환하는 기술이 빠르게 발전하고 있는 현실에 비추어 보면, 선거공보는 다양한 선거정보제공 수단 중 하나에 불과하다. 시각장애인 중 상당수는 점자를 해독하지 못한다는 사정까지 감안하면 책자형 선거공보와 달리 점자형 선거공보의 작성을 의무사항으로 하는 것은 후보자의 선거운동의 자유에 대한 지나친 간섭이 될 수 있다. 따라서 심판대상조항이 점자형 선거공보의 작성 여부를 후보자의 임의사항으로 규정하고 그 면수를 책자형 선거공보의 면수 이내로 한정하고 있더라도, 시각장애인의 선거권과 평등권을 침해한다고 볼 수 없다.”헌재 2014. 5. 29. 2012헌마 913 참조.

선거를 전후로 열린 장애인의 선거권 관련 토론회에서는 시청각 장애인의 선거정보 접근권의 장애물이 구체적으로 지적되었다. 김현철 (2014)<sup>81)</sup>은 2014년 6회 전국동시 지방선거를 앞두고 열린 정책간담회에서 선거TV 광고의 수어<sup>82)</sup>통역화면이나 자막만으로 청각장애인의 선거정보접근권이 보장될 수 없음을 지적하며, 농인에게 모국어로 기능하는 수어를 통해 공보 내용을 열람할 수 있도록 법제화하는 것이 필요하다고 강조하였다. 하성준 (2014)<sup>83)</sup>은 시각장애인의 선거권 실현의 어려움을 언급하면서, 정보습득의 제한과 관련하여 선거관리위원회 홈페이지에 이미지 형태로 게재된 자료에 접근이 불가능한 점, 점자형 선거공보물에 담기는 정보량이 일반 활자형 선거공보물에 비해 상대적으로 적은 점 등을 지적하였다. 이 뿐 아니라 이동이 불편한 시각장애인의 투표소 접근, 기표행위 등의 문제도 함께 제기하였는데, 이는 다음 절에서 살펴보도록 한다.

발달장애인은 정보가 제공되는 형태보다 내용에서 접근성의 문제가 제기되었다. 수편의 연구<sup>84)</sup><sup>85)</sup><sup>86)</sup><sup>87)</sup>에서는 발달장애인이 선거정보에 접근할 수 있도록 보장하는 제도적 장치의 마련을 촉구하였는데, 특히 김진우 (2015)<sup>88)</sup>는 이해하기 쉬운 선거공보물과 방송광고의 제작과 부재자투표신고의 충분한 시간할애, 투표용지에 상징과 후보자 사진 병기, 투표 지원을 위한 조력자 배치 등을 제안했다.

이상에서 제기된 내용을 포함하는, 접근가능한 정보의 제공형태와 이의 주된 이용자를 IFES and NDI (2014)<sup>89)</sup>를 참고하여 정리하면 다음과 같다.

- 
- 81) 김현철. 청각장애인의 참정권 보장을 위한 방안. 장애인 참정권 보장을 위한 정책 간담회 서울: 2014지방선거장애인연대. 2014.
- 82) 공직선거법에서는 ‘수화(手話)’ 용어를 사용하고 있으나, 원 저자의 의도를 반영하여 원문에서 사용된 ‘수어(手語)’ 표현을 사용함.
- 83) 하성준. 시각장애인의 참정권 행사와 문제점과 개선방안. 장애인 참정권 보장을 위한 정책 간담회. 서울: 2014지방선거장애인연대. 2014.
- 84) 김재왕. 장애인 선거권과 공직선거법. 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회 -제 6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회. 2014.
- 85) 김치훈. 발달장애인 참정권 보장을 위한 해결과제. 장애인 참정권 보장을 위한 정책간담회. 서울. 2014지방선거장애인연대. 2014.
- 86) 김진우. 지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구. 사회과학연구, 31, 345-367. 2015.
- 87) 엄형국. 장애인 참정권 보장을 위한 정책방안. 장애인참정권 보장을 위한 정책토론회. 2012
- 88) 김진우. 지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구. 사회과학연구, 31, 345-367. 2015
- 89) IFES & NDI. Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014. 47p

〈표 3-3〉 접근가능한 형태의 예시

접근 가능한 형태	이용자
오디오	시각장애인 (저시력, 전맹 포함), 비문해인
점자	시각장애인 (저시력, 전맹 포함)
자막	청각장애인 (농인, 난청인 포함)
읽기 쉬운 판 (쉬운 읽기)	발달장애인, 문해능력이 낮거나 해당 국가의 언어 사용자가 아닌 사람
음성으로 읽어주는 소프트웨어의 사용이 가능한 전자텍스트	시각장애인(저시력, 전맹 포함), 발달장애인, 문해능력이 낮은 사람
큰 활자로 된 인쇄물	저시력 장애인
그림	발달장애인, 문해능력이 낮거나 해당 국가의 언어 사용자가 아닌 사람
수화	청각장애인 (농인, 난청인 포함)
촉지(Tactile)	점자를 사용하지 않는 시각장애인(저시력, 전맹 포함), 시청각 중복장애인.

자료: IFES & NDI. Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems. 2014. 47p

### 나. 편의투표 및 투표소 접근

공직선거법 제38조에 근거한 거소투표는 이동이 어려운 장애인이 간편하게 투표를 할 수 있는 편리한 수단이 되나, 한편으로는 이동이 어려운 장애인에 대한 선거지원을 회피하는 간편한 수단으로 활용되고 있다는 날카로운 비판도 제기된다. 또한 시설거주 장애인들의 시설종사자와의 비대칭적인 권력관계를 고려하면, 장애인이 선거권을 자유롭게 행사하는 데 제약이 있을 수 있는 상황이어서 ‘거소투표에 대한 원칙적 지양’과 같은 의견이 제기되기도 한다<sup>90)</sup>. 기현석(2014)<sup>91)</sup>은 거소투표가 비밀투표의 원칙을 심각하게 침해할 수 있음을 언급하면서도, ‘장애인 선거권에 있어 비밀투표의 원칙이 다른 유권자에 비해 특수성을 가진다는 점을 염두에 둔’ 깊이있는 논의가 필요하다는 입장을 보였다. 이는 앞서 언급한 보통선거의 보장을 위한 비밀선거의 ‘양보’와 연관된다. 장호동 (2014)<sup>92)</sup>은 광고방송을 통한 투표 안내에서 장애인 유권자를 위한 안내가 거소투표에 지나치게 치우쳐져 있는 것에 대해 문제를 제기하였다.

90) 김원영. 지체장애인의 선거권, 그 침해의 양상과정교한 보장 방안. 사회보장법연구. 2(1): 31-71. 2013.

91) 기현석. 현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서. 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회. 2014.

92) 장호동. 장애인이 차별받지 않는 공정선거 어떻게 만들어갈 것인가. 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회 -제6회 전국동시 지방선거를 중심으로 서울: 국가인권위원회. 2014.

장애인에게 ‘장애인 투표 편의제도’나 ‘임시기표소’의 내용은 소개하지 않고 거소투표만 안내하는 것, 투표소의 접근성에 대해 문제제기하면 선거관리인이 ‘거소투표가 있지 않느냐’고 반문하는 것은 장애인을 거소투표로 유도하여 투표소에 오지 않도록 하는 것과 다름 없다는 비판이다. 이같이 편의투표인 거소투표의 역할과 철저한 관리 감독에 대한 이슈가 장애인 선거권 논의의 한 부분을 차지하고 있다.

거소투표와 같이 보통선거권을 보장하기 위한, 그러나 비밀투표의 원칙은 침해될 우려가 있는 편의투표는 투표의 투명성뿐 아니라 투표율에 있어서는 긍정적 측면이 부각되기도 한다. 투표권 보장 쟁점과는 거리가 있으나, 미국인구조조사국 (U.S. Census Bureau)과 노동부 산하의 노동통계국 (Bureau of Labour Statistics)에서 수집하는 미국의 대표적인 노동력 관련 조사인 인구조사 (Current Population Survey: CPS) 자료를 사용하여 투표소 투표와 편의투표 (convenience voting)(우편투표(mail ballot), 사전대인투표(Early in-person voting))의 투표율을 장애여부에 따라 분석한 연구<sup>93)</sup>에서는 1996년부터 2014년까지의 투표율을 분석한 결과, 장애인 유권자의 투표율은 전체 투표율에 비해 평균 18.3%포인트만큼 낮은 것으로 나타났다.<sup>94)</sup> 그러나 투표소 투표는 모든 시점에서 장애인의 투표율이 일관되게 낮은 경향을 보이는 반면 우편투표는 장애인 투표율이 전체투표율보다 일관되게 높고, 사전대인투표는 전체투표율과 장애인투표율이 거의 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 장애인이 편의투표, 그 중에서도 우편투표를 훨씬 많이 하고 있는 것으로 나타난 조사결과를 토대로, 저자는 우편투표를 확대하기 위한 행정 간소화 등의 조치가 장애인과 비장애인의 투표율 격차를 줄일 수 있을 것이라고 예측하였다. 대규모의 대표성 있는 계량적 자료를 토대로 한 참정권 관련 연구가 많지 않은 상황에서, 장애인의 투표율을 높일 수 있는 기제로써의 편의투표방법의 효용을 검토한 이 같은 연구결과는 눈여겨볼 만하다. Priestley와 동료들 (2016)<sup>95)</sup>은 EU 가입국 중 최소 18개국에 장기거주시설에

93) MILLER, P. & POWELL, S. Overcoming Voting Obstacles The Use of Convenience Voting by Voters With Disabilities. *American Politics Research*, 44, 28-55. 2016.

94) Schur와 Adya (2013)은 장애인의 낮은 투표율의 원인이 ‘투표소의 접근성, 사회적 고립, 경제적 자원의 희박함, 정치적 시스템이 반응이 없다는 인식 같은 요소들의 복합적인 상호작용’에 있을 것으로 짐작하였다.

95) PRIESTLEY, M., STICKINGS, M., LOJA, E., GRAMMENOS, S., LAWSON, A., WADDINGTON, L. & FRIDRIKSDOTTIR, B. The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies*, 42, 1-9.

있는 장애인들의 접근과 관련한 법규가 있으며, 그 형태는 매우 다양하다고 보고하였다. 예를 들어, 거주시설에 투표소를 설치하는 방법은 오스트리아, 불가리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아와 폴란드에서 시행하고 있다. 루마니아에서는 해당지구의 선거사무소장이 요청하는 경우에 이동투표함의 사용이 가능한데, 이동투표함을 사용하는 사람이 투표소로 이동할 수 없는 상태라는 의학적 증명이 있어야 한다. 덴마크, 스페인, 루마니아, 스웨덴, 영국 같은 국가에서는 시설 거주자에 대한 지원이 우편투표나 대리투표와 같은 일반적인 대안투표로 대체되는 경향이 있기 때문에, 이동투표소를 운영하지 않으며, 이러한 편의들은 대부분의 경우 투표자는 투표일 전에 요청해야 한다. 벨기에, 키프로스, 그리스, 룩셈부르크 같은 나라는 이 중 일부국가는 시설거주 인구의 비율이 상대적으로 높음에도 불구하고, 장기거주시설에 거주하는 사람들을 위한 특정한 편의를 규정한 법을 찾아볼 수 없다.

투표소 투표의 경우, 투표소 접근과 투표행위에서 가장 많은 어려움을 호소하는 장애인은 지체, 뇌병변장애인과 같이 일차적 손상에 운동기능과 신체변형 등이 수반되는 경우이다. 이와 관련하여 김원영 (2013)<sup>96)</sup>은 지체장애인의 선거권의 실현을 위해 보다 섬세한 고려가 필요함을 강조하였다. 예를 들어 휠체어 이용 장애인을 ‘들어올리는’ 방식의 이동 지원, 거소투표, ‘공직선거법’에 규정된 기표행위에서 가족의 도움을 받도록 한 방식 등이 장애인의 선거권을 침해할 수 있음을 지적하며, 지체장애인의 선거권을 온전히 보장하기 위해 ‘장애인 당사자의 신체운동방식을 존중하는 방식으로’, ‘대인지원을 지양하고, 스스로 투표할 수 있도록 지원하는 체계를 통해서’, 그리고 지체장애인의 광범위한 신체적 다양성을 고려하여 ‘최대한 많은 투표소에 다양한 보조기구를 갖추되, 최종증 장애인들을 위한 기표보조기구는 선거구별로 최소 수준 이상 확보’할 것을 고려해야 한다고 역설하였다. 이와 같은 권고는 장애인의 특성을 세심하게 파악한 것으로, UN CRPD 제29조에서 규정하는 대로 ‘투표절차, 시설 및 자료가 적절하고, 접근가능하며, 그 이해와 사용이 용이’하고 ‘보조기술 및 새로운 기술의 사용을 촉진’ 해야 하는 방향성을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다.

앞서 살펴본 6회 지방선거 이전에 열린 정책간담회에서 이찬우 (2014)<sup>97)</sup>는 척수장

2016.

96) 김원영. 지체장애인의 선거권, 그 침해의 양상과정교한 보장 방안. 사회보장법연구. 2(1): 31-71. 2013.

애인의 투표권 실현을 위해 장애인이 이용할 수 있는 편의투표에 관한 홍보와 안내 강화, 투표소의 접근을 위한 물리적 환경 완비, 기표의 접근성과 안정성의 보장, 선거 관계자들의 인식 개선 필요 등을 강조한 바가 있다. 같은 선거 이후에 열린 ‘장애인 유권자 참정권 보장 방안 모색을 위한 토론회’에서는 실제 지방선거 실시과정에서 발생한 문제를 제기하였다. 이전 선거에 비해 개선이 확인된 지점도 있었으나, 휠체어 접근이 어려운 투표소의 문제는 동선에 따라 투표소 외부, 내부, 기표대, 투표함 투입 등의 지점에서 다양하게 지적되었고, 투표도우미가 장애인 지원 방법을 숙지하지 못했다는 문제제기도 있었다.<sup>98)</sup> 일견 사소해 보이는 이러한 문제들은 장애인의 투표의 지를 심각하게 저해하며 분리와 배제를 유발하고 민주주의 국가의 비밀선거의 원칙을 심각하게 침해하여 결과적으로 차별이 될 수 있다는 점에서 제도적 개선이 뒤따라야 하는 사안이다. 또한 이시기 선거부터 전국단위 사전투표가 도입되며 투표의 종류가 늘어남에 따라 절차와 형식에 차이가 있는 각 투표에서의 접근권 문제가 다양하게 다루어졌다. 특히 사전투표소 설치와 관련하여 전체 투표소의 70% 가량이 휠체어 접근이 불가능한 곳에 설치되었으며 시각장애인의 경우 투표보조용구가 전 투표소에 설치되어 있지 않은 현실은 투표의 종류에 따른 제도 운영의 개선이 필요함을 시사하였다.<sup>99)</sup> 시각장애인의 경우 거소투표의 경우 안내문 발송이 늦어 기회를 놓치거나 투표보조용구 등이 동봉되지 않기 때문에 독거인의 경우 도움을 받아야만 투표할 수 있는 점 등의 문제가 있었으며, 투표소의 접근성 문제와 함께 도우미 서비스 문제, 기표용구의 낮은 편의성, 일관되지 않은 투표보조인 문제 등이 시각장애인의 투표의 지를 저해하는 요소로 꼽혔다.

박경수 외(2014)<sup>100)</sup>는 이와 같이 선행연구를 통해 파악된 장애인의 선거권 보장방안을 장애유형별, 거주유형별로 정리하여 다음 <표 3-4>와 같이 제시하였다.

97) 이찬우. 척수장애인의 참정권. 장애인 참정권 보장을 위한 정책 간담회. 서울: 2014지방선거 장애인연대. 2014.

98) 김종한. 지역에서 열악한 장애인 참정권 현실을 말하다. 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회 -제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회. 2014.

99) 이보람 2014. 국가인권위원회 결정례 및 진정사건을 통해 본 장애인 참정권 제한 실태 및 개선방향. 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회 -제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회.

100) 박경수, 이용표, 염형국, 장기성 & 김성연. 시설거주 장애인 선거권 실태조사 최종보고서. 국가인권위원회. 2014. 39-40p

〈표 3-4〉 제안된 선거권 보장방안

구분	발달	시각	청각언어	지체
공통	<p>〈장애유형별 공통〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 투표참여방법(거소투표, 사전투표) 적극 홍보</li> <li>- 투표소 접근성 제고를 위해 지역 내 공공시설 (주민센터, 장애인복지관) 활용</li> <li>- 투표소 안내를 점자 또는 문자, 전화를 통한 음성 안내와 함께 투표당일 이동지원서비스 신청과 연계</li> <li>- 다양한 물리적 환경 지원</li> <li>- 전자투표기 도입</li> <li>- 투표보조에 대한 구체적 가이드라인 마련</li> <li>- 후보자 홈페이지 웹접근성 보장 규정 마련</li> <li>- 투표소 접근성 보장 법조문의 사전투표 적용</li> <li>- 선거관계자들의 관련 직무교육과 장애인식 개선 교육</li> <li>- 선거권 보장에 관한 임의규정을 강행규정으로 개정</li> </ul> <p>〈거주시설 공통〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투표소 투표 원칙 교수 (부재자 투표는 당일 투표소에서 직접 투표를 할 수 없는 사람에게 한정)</li> <li>- 거소투표 신청 절차 엄격화 (선거관리위원회 심사를 통한 거소투표 요건 강화)</li> <li>- 거소투표에 대해 기표소 설치만 규정되어 있으므로 선거관리위원회의 관리감독 규정 신설</li> </ul>			
	쉬운 읽기형 선거공보물 제작배포 이해하기 쉬운 방송광고 방영	- 공보물 원고 전체를 점자공보물로 제작 - 선거공보 활자크기 확대 - 선거공보 접근형식에 대한 안내	- 선거방송시 자막과 수화방송 동시제공 - 수어용 선거공보마련 및 제작비용 국가나 지자체 부담	
				- 신체운동방식을 그대로 존중하는 방식으로 보조 - 최대한 많은 투표소에 전신마비 장애인 기준 다양한 보조기구 비치
투표편의 제공	- 기표소 입장 및 기표행위 지원을 위한 도우미 배치 - 투표용지에 상징 및 후보자 사진 병기	- 기표도장의 크기를 줄이거나 천공식 기표기 도입		- 장애인경용 기표대 설치 - 다양한 기표보조기구 도입 및 지원 절차 규정 마련
	- 거소투표 절차의 투명성을 위한 투표절차 전체 촬영 - 부재자 투표신고에 충분한 시간 할애	거소투표 장려를 위한 대책 마련		- 장애인의 정치적 의사 왜곡소지 있는 거소투표 원칙적 지양 - 비밀선거를 위한 투표관리의 강화
	- 공식선거법 등의 금지사항 신고에 따른 투표권 박탈 조항 삭제 - 당사자의 선거종류 및 투표절차 등에 대한 교육 - 당사자의 모의투표체험			- 신형 장애인 기표대에 대한 당사자 시범 이용

자료: 박경수, 이윤표, 염형국, 장기성 & 김성연. 시설거주 장애인 선거권 실태조사 최종보고서. 국가인권위원회. 2014. 39-40p 일부 수정

## 다. 선거원칙 간의 상충

그러나 이러한 선거권을 보장하기 위한 방안들이 때로는 선거의 원칙과 충돌하기도 한다. 기현석(2014)<sup>101)</sup>은 우리 헌법에서 정한 보통, 평등, 비밀, 직접 선거의 원칙을 거론하며 한 원칙을 실현하기 위한 방도가 다른 원칙에 대한 침해로 이어질 수 있음을 설명하였다. 예를 들어 투표방식에서 느끼는 불편함과 번거로움은 투표권을 행사하는데 방해가 되어 유권자의 투표의지를 꺾음으로써 보통선거의 원칙에 반하는 것으로 볼 수 있기 때문에, 최대한 많은 유권자가 선거권을 행사하도록 이미 서구에서 보편적으로 실시하는 우편투표, 대리투표나 또는 널리 시행중인 방안은 아니나 철도역이나 고속버스터미널, 나아가서는 가정집에서의 전자투표방안 등은 보통선거의 원칙에 보다 충실한 방식이 될 수 있다고 하였다. 그러나 이 같은 방식은 ‘외부로부터 투표의 비밀을 보장받기에도, 외부에 대하여 선거인이 투표의 비밀을 누설하는 것을 방지하기에도’<sup>102)</sup> 매우 적합하지 않은 방법이며, 외부적 압력에 따라 투표하거나 매표의 가능성이 있다는 점에서 비밀선거의 원칙에서 보면 대단히 위험한 방식이 될 수 있다. 특히 장애인은 선거권 보장을 위한 조치에서 보통선거와 비밀선거 및 자유선거의 원칙이 충돌하는 쟁점이 빈번히 발생할 수 있는 집단이다. 예를 들어 거소투표와 관련, 접근성을 높이기 위해 거소투표를 장려하는 방안을 마련해야 한다는 입장과 선거과정의 공정성과 투명성 제고를 위해 이를 원칙적으로 지양해야 한다는 입장이 갈리는 것도 이러한 선거원칙의 충돌과 관련이 있다. 투표보조인과 관련된 규정도 같은 맥락에서 문제가 될 소지가 있다. 앞서 살펴본 공직선거법 제157조를 비롯하여, 외국의 입법례에서도 장애인 투표자가 투표시 보조인을 요청하는 경우, 보조인 동반투표를 허용하고 있다. 그러나 보조인 동반투표는 투표자가 보조인의 위협이나 조작으로부터 자유롭지 않고 투표의 자율성과 보안이 훼손될 수 있다는 점에서 거소투표와 마찬가지로 보통선거와 비밀 및 자유선거의 원칙이 침해될 수 있다.<sup>103)</sup>

101) 기현석, *현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서*, 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회, 2014.

102) 기현석, *현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서*, 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회, 2014.13p

103) 이러한 위험을 완화하기 위해서 CRPD의 초안 작업에 참여한 장애인단체는 장애인 투표자가 투표보조인을 선택할 수 있어야 한다는 내용이 CRPD 제29조에 들어가야 한다고 요구하였으나, 많은 국가에서 이러한 지시에 대한 준수 없이 오직 투표관리자만이 투표보조를 할 수

그러나 비밀선거의 원칙은 선거제도에 수반되는 권리로, 선거제도의 본질을 훼손하면서까지 개인의 권리를 보장할 수는 없기 때문에,<sup>104)</sup> 우리나라의 공직선거법에서는 보통선거의 원칙을 우선적으로 보장하기 위해 비밀선거의 원칙을 양보한 부분들이 발견된다.<sup>105)</sup> 앞서 살펴본 제157조에서의 동반투표 근거조항 역시 장애인의 보통선거권 보장을 위해 비밀선거의 원칙을 제한한 것으로 볼 수 있다.

---

있도록 허용하고 있다 (IFES and NDI, 2014; 41).

104) 허영. 헌법학원론, 박영사. 2009.

105) 기현석. 현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서. 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회. 2014.

---

## 제4장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

# 장애의 유형에 따른 선거권 행사의 문제점 및 대안

---



# 장애의 유형에 따른 선거권 행사의 문제점 및 대안

본 연구의 제2장에서는 장애인의 선거참여에 있어서 장애유형 및 인구통계학적인 특성에 따른 선거참여 실태를 알아보았다. 본 장에서는 장애인들의 선거참여에 영향을 미치는 요인들에 대하여 알아본 후 장애인들의 선거참여를 높이기 위한 대안을 살펴보고자 한다. 선거참여에 영향을 미치는 변수를 알아보기 위해 보건복지부에서 2005년, 2008년, 2011년 그리고 가장 최근에 실시한 2014년 장애인 실태조사 자료를 사용하였다.

본 장은 총 5절로 되어있다. 첫 번째 절에서는 장애인들의 선거참여에 영향을 미칠 것으로 여겨지는 요인(즉, 일상생활에 필요한 도움정도, 집밖 활동 시 불편정도 그리고 차별정도)에 따라 장애인투표율의 변화를 분석하였다. 이를 통해 이러한 변수들이 장애인의 투표율과 어떠한 관계를 가지는지 실증적으로 알아볼 수 있다. 두 번째 절에서는 로지스틱 회귀분석을 통하여 장애인들의 투표율에 밀접한 관련이 있다고 여겨지는 변수들이 실제로 장애인의 투표율에 통계적으로 유의한 영향을 미치는지 그리고 영향을 미치는 정도는 얼마나 되는지에 대하여 분석하였다. 이를 통해 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 주요 요인들의 영향력을 알아볼 수 있다. 세 번째 절에서는 장애인관련 단체와 기관의 실무자들 그리고 선거에 참여한 경험이 있는 장애인들과 장애인 보호자와의 면담을 통해 장애인의 선거참여와 관련된 주요 이슈와 장애인의 선거참여를 저해하는 요인들에 대하여 살펴보았다. 네 번째 절에서는 1절과 2절에서의 양적분석을 통한 결과와 3절에서의 질적분석을 통한 결과에 근거하여 장애인들의 선거참여를 높이기 위한 대안들을 제시하였고 마지막 절에서는 본 장의 주요내용을 요약하였다.

## 제1절 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율

본 절은 크게 두 부분으로 나누어져 있다. 첫 번째 부분에서는 장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 구분하지 않고 모든 장애인을 대상으로 장애인의 선거참여에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수에 따른 투표율을 살펴보았다. 두 번째 부분에서는 장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인 두 그룹으로 나누어서 투표율에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율의 차이를 분석하였다.

### 1. 전체 장애인을 대상으로 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율

〈표 4-1〉 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
필요한 도움정도				
모든 일 혼자	84.8	84.4	84.4	87.9
대부분 혼자	84.7	81.4	79.7	83.1
일부 도움 필요	74.4	78.5	64.9	71.6
대부분 도움 필요	56.1	48.8	42.7	45.1
모든 일 도움 필요	27.3	27.3	22.6	21.1

〈표 4-1〉은 지난 10년간 장애인들이 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율의 변화를 보여준다. 2005년 투표율을 보면 예상대로 일상생활에서 다른 사람의 도움 없이 모든 일을 혼자 할 수 있는 장애인의 투표율이 84.8 퍼센트로 가장 높았으며 대부분의 일상을 혼자서 할 수 있는 장애인의 투표율도 84.7 퍼센트로 거의 같았다. 일상생활에서 도움의 필요 정도에 따라 투표율은 점 점 낮아졌으며 모든 일상생활에서 도움이 필요한 장애인의 경우 투표율은 27.3 퍼센트로 가장 낮은 것으로 나타났다. 최근 10년 간 일상생활에서 도움이 필요 없는 장애인들을 제외하고는 투표율이 대체로 감소하는 추세이다.

〈표 4-2〉 집박 활동 시 불편정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
불편정도				
매우 불편	61.7	61.9	57.2	60.5
약간 불편	80.9	75.7	78.1	81.9
불편하지 않은 편	86.4	83.2	82.6	85.5
전혀 불편하지 않음	80.5	86.5	82.1	86.8

〈표 4-2〉는 지난 10년간 장애인들의 집박 활동 시 불편정도에 따른 투표율을 보여 준다. 2005년을 보면 예상과는 달리 집박활동이 전혀 불편하지 않은 장애인(80.5 퍼센트)에 비해 대체로 불편하지 않거나(86.4 퍼센트) 약간 불편하다고(80.9 퍼센트) 답한 장애인의 투표율이 높은 것으로 나타났다. 집박 활동이 매우 불편하다고 답한 장애인의 투표율은 61.7 퍼센트로 가장 낮은 것으로 나타났다. 2005년 조사와 비교 시 2014년 조사에 의하면 집박 활동이 전혀 불편하지 않거나 약간 불편하다고 답한 장애인의 투표율은 증가한 반면 집박 활동이 대체로 불편하지 않거나 매우 불편하다고 답한 장애인의 투표율은 감소한 것으로 나타났다.

〈표 4-3〉 본인이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
차별정도				
항상 느낌	68.6	67.6	66.7	67.1
가끔 느낌	76.2	72.5	73.1	73.3
별로 느끼지 않음	78.0	80.7	75.9	79.5
전혀 느끼지 않음	78.4	83.6	78.2	81.8

〈표 4-3〉은 지난 10년 동안 장애인들이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율을 보여 준다. 2005년의 경우 장애인에 대한 차별을 전혀 느끼지 않는다고 답한 장애인의 투표율이 78.4 퍼센트로 가장 높게 나타난 반면, 장애인이 느끼는 차별의 정도가 증가할수록 선거의 참여율은 떨어졌으며 차별을 항상 느낀다고 답한 장애인의 투표율이 68.6 퍼센트로 가장 낮게 나타났다. 10년 동안의 투표율 변화를 보면 2005년의 투표율과 흡사하여 자신이 차별을 느끼는 정도가 클수록 투표율은 감소했다. 차별을 전혀 혹은

별로 느끼지 않는다고 답한 장애인의 투표율은 2005년과 비교하여 2014년에 증가한 반면, 차별을 가끔 혹은 항상 느낀다고 답한 장애인의 투표율은 2005년 대비 2014년에 감소하였다.

## 2. 신체적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인에 따른 투표율

〈표 4-4〉 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
필요한 도움정도				
모든 일 혼자	85.2	84.9	84.8	89.0
대부분 혼자	86.1	82.8	82.2	85.7
일부 도움 필요	77.3	81.1	66.9	76.9
대부분 도움 필요	60.8	50.8	48.5	52.8
모든 일 도움 필요	29.7	25.1	24.2	23.1

〈표 4-4〉는 지난 10년간 신체적 장애인들의 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율을 보여준다. 2005년의 경우 일상생활에서 대부분 혼자서 한다고 답한 신체적 장애인의 선거참여율이 86.1 퍼센트로 가장 높았으며 모든 일을 혼자서 한다고 답한 신체적 장애인도 비슷한 수준인 85.2 퍼센트가 선거에 참여하였다. 신체적 장애인의 경우 일상생활에 필요한 도움이 많을수록 선거참여율은 대체로 낮아지는 것으로 나타났다.

2008년, 2011년, 2014년의 조사도 2005년과 매우 유사한 결과를 보여준다. 즉, 일상생활의 도움정도가 신체적 장애인의 선거율에 큰 영향을 미치는 것으로 나타난다. 단, 2005년과는 달리 모든 일을 혼자서 한다고 답한 신체적 장애인의 선거 참여율이 가장 높았다. 지난 10년간의 일상생활의 도움 정도에 따른 선거율의 변화에 있어서 가장 눈에 띄는 부분은 선거율이 가장 높은 집단과 선거율이 가장 낮은 집단 간의 차이가 커지고 있다는 점이다. 예를 들어 2005년에 두 집단 간의 차이는 56.4 퍼센트이었으나 2014년에 두 집단 간의 선거율에 있어서의 차이는 65.9 퍼센트이었다.

〈표 4-5〉 집박 활동 시 불편정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
불편정도				
매우 불편	64.1	63.3	59.4	65.0
약간 불편	82.9	77.4	81.3	86.3
불편하지 않은편	88.3	86.4	84.5	88.2
전혀 불편하지 않음	82.0	88.2	83.7	87.8

〈표 4-5〉는 지난 10년간 신체적 장애인들의 집박 활동 시 불편정도에 따른 투표율을 보여준다. 2005년의 경우 집박활동이 불편하지 않은 편(88.3 퍼센트)이라고 답한 신체적 장애인의 투표율이 집박활동이 전혀 불편하지 않다(82 퍼센트)고 답한 장애인의 투표율보다 높았다. 신체적 장애인 중에 가장 투표율이 낮은 집단은 집박 활동이 매우 불편하다고 답한 집단으로 64.1 퍼센트가 선거에 참여하였다. 2014년 조사를 보면 2005년과 비교 시 신체적 장애인들의 투표율이 집박 활동의 불편정도와 상관없이 모든 집단에서 대체로 증가하거나 비슷한 수준이다.

〈표 4-6〉 본인이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
차별정도				
항상 느낌	72.8	74.6	72.9	75.3
가끔 느낌	78.4	75.4	75.9	79.0
별로 느끼지 않음	79.6	81.1	77.6	81.6
전혀 느끼지 않음	79.9	84.1	79.6	83.6

〈표 4-6〉은 지난 10년간 신체적 장애인들이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율을 보여준다. 2005년의 경우 신체적 장애인들은 본인이 차별을 더 받는다고 느낄수록 선거참여가 감소하는 경향을 보였다. 예를 들어, 차별을 전혀 느끼지 않는다고 답한 신체적 장애인의 경우 79.9 퍼센트가 선거에 참여하였으나 차별을 항상 느낀다고 답한 신체적 장애인의 경우 72.8 퍼센트가 선거에 참여하였다.

차별을 가끔 느낀다고 답한 집단의 경우 2008년에 선거율이 다소 감소하였다가 계속해서 증가하는 추세를 보이는 반면, 다른 집단은 2008년에 선거율이 증가하였다

가 2011년에 감소하고 2014년에 다시 증가하는 양상을 보인다. 지난 10년간 신체적 장애인의 선거 참여율은 본인이 느끼는 차별정도와 상관없이 모든 집단에서 전반적으로 증가하였다.

### 3. 정신적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율

〈표 4-7〉 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
필요한 도움정도				
모든 일 혼자	72.9	65.8	71.8	58.1
대부분 혼자	64.4	64.3	54.5	55.3
일부 도움 필요	55.6	66.1	54.3	50.4
대부분 도움 필요	36.9	43.8	30.8	24.3
모든 일 도움 필요	8.1	42.8	13.0	11.5

〈표 4-7〉은 지난 10년간 정신적 장애인들의 일상생활에서 필요한 도움정도에 따른 투표율을 보여준다. 2005년 조사에 의하면 정신적 장애인의 경우도 신체적 장애인과 마찬가지로 선거참여율은 일상생활에서 도움이 필요한 정도가 커질수록 낮아지는 경향을 보였다. 예를 들어, 일상생활의 모든 일을 혼자서 한다고 답한 정신적 장애인의 72.9 퍼센트가 선거에 참여한 반면 일상생활의 모든 일에 도움이 필요하다고 답한 정신적 장애인의 8.1 퍼센트만이 선거에 참여하였다.

2005년 조사와 비교 시 2014년 조사에서는 일상생활에서 모든 일에 도움이 필요한 정신적 장애인의 선거참여율은 증가한 반면 그 외의 집단의 선거참여율은 전반적으로 감소하였다. 가장 큰 폭으로 선거참여율이 감소한 집단은 일상생활에서 모든 일을 혼자서 한다고 답한 정신적 장애인으로 14.8 퍼센트가 감소하였다.

〈표 4-8〉 집박 활동 시 불편정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
불편정도				
매우 불편	31.9	49.2	23.5	25.4
약간 불편	50.0	60.0	36.8	43.0
불편하지 않은편	64.3	63.8	62.4	54.8
전혀 불편하지 않음	66.7	65.0	66.8	73.2

〈표 4-8〉은 지난 10년간 정신적 장애인들의 집박 활동 시 불편정도에 따른 투표율을 보여준다. 정신적 장애인의 경우 집박활동에 더 많은 불편을 느낄수록 선거에 참여하는 정도는 낮아지는 것으로 나타났다. 예를 들어 2005년 조사에 의하면 집박 활동이 전혀 불편하지 않다고 답한 정신적 장애인 중 66.7 퍼센트가 선거에 참여한 반면, 집박 활동이 매우 불편하다고 답한 정신적 장애인 중에서는 31.9 퍼센트만이 선거에 참여하였다. 2014년 조사에 의하면 정신적 장애인의 경우 집박 활동이 전혀 불편하지 않다고 답한 사람들의 선거율이 2005년에 비해 증가한 반면 그 외 집단의 선거율은 감소하였다.

〈표 4-9〉 본인이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율

구 분	투표율(%)			
	2005	2008	2011	2014
차별정도				
항상 느낌	48.8	42.5	40.1	41.8
가끔 느낌	53.5	53.0	49.1	44.7
별로 느끼지 않음	54.7	74.2	50.7	43.7
전혀 느끼지 않음	50.0	69.2	52.5	32.2

〈표 4-9〉는 지난 10년간 정신적 장애인들이 느끼는 차별 정도에 따른 투표율을 보여준다. 정신적 장애인들의 경우 차별을 별로 느끼지 않는다고 답하거나(54.7 퍼센트) 가끔 차별을 느낀다고 답한(53.5 퍼센트) 사람의 투표율이 차별을 전혀 느끼지 않는다고 답한(50 퍼센트) 사람의 투표율보다 높았다. 2014년 조사에 의하면 2005년과 비교하여 정신적 장애인들이 느끼는 차별정도와 상관없이 모든 집단의 선거참여율이 낮아졌다. 그 중 전혀 차별을 느끼지 않는다고 답한 집단의 선거참여율이 가장 많이 감소하였다.

#### 4. 소결

본 절에서는 지난 10년간 실시된 장애인 실태조사 자료를 사용하여 장애인들의 투표율에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율을 알아보았다. 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록 그리고 집밖 활동에 있어서 불편이 많을수록 장애인들의 선거참여율은 떨어지는 것으로 나타났다. 또한, 장애인들이 느끼는 장애인에 대한 차별이 높을수록 선거참여는 감소하는 것으로 나타났다. 지난 10년간의 추세를 보면 일상생활의 모든 일을 혼자서 하는 장애인의 경우 선거참여율이 증가한 반면, 일상생활에서 도움이 필요한 장애인의 선거참여율은 감소하는 경향이 있다. 장애인이 느끼는 차별의 경우 차별을 느끼지 않거나 별로 느끼지 않는다고 답한 장애인의 경우 지난 10년간 투표율이 증가한 반면, 장애인에 대한 차별을 많이 느끼는 장애인의 경우 시간이 지날수록 대체로 투표율이 감소하는 것으로 나타났다.

장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 나누어 선거참여에 영향을 미치는 요인에 따른 투표율을 살펴본 결과 신체적 장애인과 정신적 장애인 모두 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록 선거참여율은 감소하는 경향이 있다. 단, 지난 10년간의 추세를 보면 신체적 장애인의 경우 일상생활에서 필요한 도움에 따라 선거율이 가장 높은 집단과 가장 낮은 집단 간의 차이가 증가한 반면, 정신적 장애인의 경우 감소하는 것으로 나타났다. 집밖 활동의 불편정도에 따른 투표율의 차이를 보면 신체적 장애인과 정신적 장애인 모두 집밖 활동의 불편이 증가할수록 투표율은 대체로 감소하는 경향이 있다. 단, 정신적 장애인의 경우 신체적 장애인에 비해 이러한 경향이 더 뚜렷하다. 본인이 느끼는 장애인에 대한 차별정도에 따른 선거참여에 있어서의 차이를 보면 신체적 장애인의 경우 장애인에 대한 차별을 더 많이 인지할수록 선거참여정도가 감소한 반면, 정신적 장애인의 경우 장애인에 대한 차별을 어느 정도 느끼는 집단이 차별을 전혀 느끼지 않는 집단에 비해 대체로 선거참여율이 높은 것으로 나타났다.

## 제2절 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수의 영향력

제1절에서는 장애인들의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 따른 투표율을 알아보았다. 이러한 분석은 변수 각 각과 장애인의 선거참여율의 관계에 대하여 알아보았다는 점에서 의미가 있지만 여전히 여러 가지 제한점이 있다. 예를 들어 앞에서 제시된 변수가 인구통계학적인 변수를 통제했을 때 장애인들의 선거참여에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는지, 어떤 변수가 더 많은 영향을 미치는지 그리고 영향을 미치는 정도는 얼마나 되는지에 대하여 알 수 없다. 이러한 제한점을 보완하기 위해 본 절에서는 인구통계학적인 변수를 통제된 상태에서 장애인의 선거참여에 유의미한 영향을 미치는 변수들과 이 변수들의 영향력에 대하여 알아보하고자 한다.

본 절은 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분에서는 장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 구분하지 않고 모든 장애인을 대상으로 통계분석을 하였다. 두 번째 부분에서는 장애인의 선거참여에 미치는 영향이 장애유형에 따라 달라질 수 있음을 고려하여 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 구분하여 장애인의 투표율에 영향을 미치는 변수에 대하여 알아보았다.

### 1. 전체 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인과 영향력

장애인 선거권에 영향을 미치는 요인과 이 요인들의 영향력을 알아보기 전에 장애인들이 선거를 하지 않는 이유에 대하여 장애인 실태조사에서 나온 결과를 먼저 살펴볼 것이다. 그 후 인구통계학적인 변수를 통제했을 때 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 대한 로지스틱 회귀분석의 결과를 제시하고자 한다.

〈표 4-10〉 장애인들이 투표하지 않는 이유

(단위: 퍼센트)

투표하지 않은 이유	2005	2008	2011	2014
교통 불편	1.9	3.3	1.7	1.1
편의시설 부족	0.3	0.3	0.8	1.0
몸이 불편	47.9	44.1	48.4	43.9
도우미가 없어서	1.8	2.6	2.0	3.0
정보부족	3.9	2.7	4.5	5.2
시간이 없어서	6.9	6.5	8.6	8.4
본인이 원치 않음	32.5	38.2	32.5	34.1
주위의 시선	0.9	1.3	0.4	0.7
기 타	4.0	1.0	1.0	2.6

〈표 4-10〉은 장애인들이 선거에 참여하지 않는 이유에 대한 답변을 보여준다. 장애인들이 선거에 참여하지 않는 주된 이유로 몸의 불편과 본인이 원치 않음을 꼽았다. 그 다음으로 시간이 없음, 정보부족, 교통 불편, 도우미의 부재 등을 장애인들이 선거를 하지 않는 이유로 제시하였다. 2005년 조사에 의하면 장애인들의 47.9 퍼센트가 몸이 불편해서 선거에 참여하지 않는다고 답했으며, 32.5 퍼센트가 본인이 선거를 원치 않는다고 답했다.

2008년, 2011년, 2014년 조사도 비슷한 결과를 보여준다. 2005년과 비교해서 2014년에 교통 불편, 몸의 불편, 주위의 시선에 대한 비율은 감소한 반면, 편의시설 부족, 도우미의 부재, 정보부족, 시간이 없음에 대한 비율은 증가하였다.

〈표 4-11〉 장애인 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석 결과 (2005년, 2008년)

구 분 변수	2005년			2008년		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
정신적 장애	-0.36**	0.132	0.70	-0.09***	0.007	0.92
남자	0.50***	0.075	1.64	0.50***	0.004	1.64
나이 대	0.34***	0.027	1.40	0.35***	0.001	1.42
사회계층	0.17*	0.077	1.18	0.10***	0.004	1.1
일상생활도움 필요정도	-0.55***	0.035	0.58	-0.36***	0.002	0.7
집밖 활동 시 불편정도	-0.20***	0.046	0.82	-0.20***	0.002	0.82
장애인 차별	-0.09*	0.040	0.92	-0.05***	0.002	0.95
	R2 = 0.19			R2 = 0.15		

\* p&lt;0.05, \*\* p&lt;0.01, \*\*\* p&lt;0.001

〈표 4-11〉은 전체 장애인을 대상으로 선거참여에 영향을 미치는 변수들을 알아보기 위해 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과이다. 2005년과 2008년에 실시된 장애인 실태조사에서 수집된 자료가 통계분석에 사용되었다.

2005년과 2008년에 실시된 조사 모두 비슷한 결과를 보여준다. 즉, 다른 변수들을 통제한 상태에서 분석에 포함된 각 변수가 장애인의 선거참여에 유효한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정신적 장애를 가진 경우, 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록, 집밖 활동 시 불편이 클수록, 장애인 차별을 더 많이 느낄수록 장애인의 선거참여율은 감소하였다. 반대로 남자가 여자에 비해, 나이가 많을수록, 본인의 사회계층이 높다고 인지할수록 장애인의 선거참여율은 증가하였다. 예를 들어 다른 변수들을 통제한 상태에서 남자가 여자보다 1.64배 더 선거에 참여하는 것으로 나타났다. 신체적 장애를 가진 장애인의 경우 정신적 장애를 가진 장애인보다 선거에 참여하는 정도는 2005년에는 1.43배 그리고 2008년에는 1.1배 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 장애인 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석 결과 (2011년, 2014년)

변수	2011년			2014년		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
정신적 장애	-0.28***	0.006	0.75	-1.00***	0.006	0.37
남자	0.35***	0.003	1.43	0.39***	0.004	1.47
나이 대	0.33***	0.001	1.34	0.23***	0.001	1.25
사회계층	0.25***	0.004	1.28	0.08***	0.004	1.09
일상생활도움 필요정도	-0.53***	0.002	0.59	-0.52***	0.002	0.6
집밖 활동 시 불편정도	-0.21***	0.002	0.81	-0.21***	0.002	0.81
장애인 차별	-0.07***	0.002	0.93	-0.18***	0.002	0.84
	R2 = 0.18			R2 = 0.20		

\*\*\*  $p < 0.001$

〈표 4-12〉는 2011년과 2014년에 실시된 장애인 실태조사 자료를 사용하여 전체 장애인들의 선거참여에 영향을 미치는 변수를 알아보았다. 이를 위해 로지스틱 회귀분석이 사용되었다.

2011년과 2014년 모두 지난 두 차례의 조사와 유사한 결과를 보여준다. 즉, 정신적 장애를 가진 경우, 일상생활에서 도움이 많이 필요할수록, 집밖활동 시 불편이 클수록,

그리고 장애인에 대한 차별을 더 많이 느낄수록 장애인의 선거참여율은 감소하였다. 반면, 남자가 여자에 비해, 나이가 많을수록, 자신의 사회계층이 높다고 인지할수록 장애인의 선거참여율은 증가하였다.

## 2. 신체적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인과 영향력

〈표 4-13〉 신체적 장애인이 투표하지 않는 이유

(단위: 퍼센트)

투표하지 않은 이유	2005	2008	2011	2014
교통불편	2.2	3.7	2.0	0.8
편의시설 부족	0.4	0.3	1.0	0.5
몸이 불편	49.3	45.3	48.2	48.1
도우미가 없어서	1.0	1.9	1.5	2.4
정보부족	3.1	2.6	4.8	4.6
시간이 없어서	8.0	7.2	10.0	10.4
본인이 원치 않음	32.2	37.9	31.5	31.9
주위의 시선	0.6	0.3	0.2	0.3
기타	3.2	0.8	0.8	1.0

〈표 4-13〉은 신체적 장애를 가진 장애인을 대상으로 선거에 참여하지 않는 이유에 대한 답변을 보여준다. 신체적 장애를 가진 장애인이 선거에 참여하지 않는 두 가지 주된 이유는 몸이 불편한 것과 본인이 원하지 않아서 이다. 시간이 없음, 정보부족, 도우미의 부재 등이 뒤를 이었다.

2005년 조사에 의하면 선거에 참여하지 않는 신체적 장애인의 49.3 퍼센트가 몸이 불편해서 그리고 32.2 퍼센트가 본인이 원하지 않아서 선거에 참여하지 않았다고 답하였다. 2008년, 2011년, 2014년 조사에서도 비슷한 결과를 보여준다. 2005년과 2014년 조사 비교 시 신체적 장애인이 선거에 참여하지 않은 이유로 교통 불편, 몸의 불편, 그리고 주위의 시선은 감소한 반면, 도우미 부재, 정보부족, 시간이 없음으로 인해 선거에 참여하지 않은 신체적 장애인의 수는 증가하였다.

〈표 4-14〉 신체적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과(2005년, 2008년)

구 분 변수	2005년			2008년		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
남자	0.51***	0.080	1.67	0.49***	0.004	1.63
나이 대	0.35***	0.028	1.42	0.40***	0.002	1.49
사회계층	0.16*	0.081	1.18	0.14***	0.005	1.15
일상생활도움 필요정도	-0.56***	0.037	0.57	-0.39***	0.002	0.68
집밖 활동 시 불편정도	-0.21***	0.049	0.81	-0.25***	0.002	0.78
장애인 차별	-0.09*	0.043	0.91	0.13***	0.002	1.01
	R2 = 0.16			R2 = 0.13		

\* p&lt;0.05, \*\*\* p&lt;0.001

〈표 4-14〉는 2005년과 2008년 장애인 실태조사 자료를 사용하여 신체적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 대하여 알아본 결과이다. 통계기법으로는 로지스틱 회귀분석이 사용되었다.

2005년 자료를 사용한 통계결과를 보면 남자일수록, 나이가 많을수록, 그리고 자신의 사회계층이 높다고 인지할수록 선거참여도는 올라간 반면, 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록, 집밖 활동 시 불편정도가 클수록, 그리고 장애인에 대한 차별이 높다고 느낄수록 신체적 장애인의 선거참여율은 감소했다. 2008년 자료를 이용한 통계결과는 2005년 결과와 대체로 비슷하다. 단, 2008년에는 장애인에 대한 차별이 높다고 인지할수록 신체적 장애인의 선거참여율은 미미하기는 하지만 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 신체적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과(2011년, 2014년)

구 분 변수	2011년			2014년		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
남자	0.45***	0.004	1.56	0.39***	0.004	1.48
나이 대	0.34***	0.001	1.41	0.28***	0.001	1.32
사회계층	0.32***	0.004	1.38	0.01***	0.004	1.01
일상생활도움 필요정도	-0.56***	0.002	0.57	-0.58***	0.002	0.56
집밖 활동 시 불편정도	-0.17***	0.002	0.84	-0.17***	0.003	0.84
장애인 차별	-0.09***	0.002	0.91	-0.15***	0.002	0.86
	R2 = 0.14			R2 = 0.13		

\*\*\* p&lt;0.001

〈표 4-15〉는 2011년과 2014년 장애인 실태조사 자료를 사용하여 신체적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 대하여 알아본 결과이다. 통계기법으로는 로지스틱 회귀분석이 사용되었다.

2011년과 2014년 자료를 이용한 분석결과는 2005년 혹은 2008년 결과와 비슷하게 나타났다. 즉, 남자는 여자보다, 나이가 많은 사람은 적은 사람보다, 그리고 자신의 사회계층이 높다고 생각하는 사람은 그렇지 않다고 인지하는 사람보다 선거에 더 많이 참여하는 것으로 나타났다. 단, 2008년 결과와는 다르게 장애인에 대한 차별을 더 많이 인지할수록 선거참여율은 감소하였다.

### 3. 정신적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인과 영향력

〈표 4-16〉 정신적 장애인이 투표하지 않는 이유

(단위: 퍼센트)

투표하지 않은 이유	2005	2008	2011	2014
교통불편	0.0	1.5	0.3	1.8
편의시설 부족	0.0	0.6	0.0	2.7
몸이 불편	40.2	37.9	49.2	31.0
도우미가 없어서	6.5	6.4	4.7	4.8
정보부족	8.2	2.9	3.4	7.0
시간이 없어서	1.1	2.3	2.0	2.4
본인이 원치 않음	34.2	39.4	37.0	40.9
주위의 시선	2.7	6.5	1.2	1.9
기타	7.1	2.5	2.2	7.5

〈표 4-16〉은 지난 10년간 정신적 장애인이 선거에 참여하지 않는 이유에 대하여 보여준다. 신체적 장애인과 마찬가지로 정신적 장애인도 몸의 불편과 본인이 원치 않음을 선거에 참여하지 않는 주된 이유로 꼽았다. 이 외에도 도우미의 부재, 정보부족, 시간 없음, 주위의 시선 등을 선거에 참여하지 않는 이유로 답하였다.

2005년의 경우 정신적 장애인 중 몸이 불편해서 선거에 참여하지 않았다고 답한 비율이 40.2 퍼센트로 가장 높았고 본인이 원치 않아서 선거에 참여하지 않은 비율은 34.2 퍼센트였다. 2005년과 비교하여 2014년 조사결과 교통 불편, 편의시설 부족,

시간 없음, 그리고 본인이 원치 않음의 비율은 증가한 반면, 몸이 불편, 도우미의 부재, 정보부족, 그리고 주위의 시선에 대한 비율은 감소하였다.

〈표 4-17〉 정신적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과(2005년, 2008년)

구 분 변수	2005년			2008년		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
남자	0.40†	0.228	1.49	0.62***	0.011	1.87
나이 대	0.18†	0.094	1.19	0.09***	0.004	1.10
사회계층	0.14	0.256	1.15	-0.24***	0.014	0.79
일상생활도움 필요정도	-0.55***	0.110	0.58	-0.22***	0.006	0.80
집밖 활동 시 불편정도	-0.19	0.129	0.83	0.02***	0.005	1.02
장애인 차별	-0.04	0.112	0.96	-0.43***	0.005	0.65
	R2 = 0.19			R2 = 0.13		

† p<1.0, \*\*\* p<0.001

〈표 4-17〉은 정신적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 변수에 대하여 알아본 로지스틱 회귀분석의 결과이다. 이를 위해 2005년과 2008년 장애인 실태조사 자료가 사용되었다.

2005년 자료의 분석을 보면 성별, 나이, 일상생활에서 도움의 필요정도가 정신적 장애인의 선거참여에 유효한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 남자일수록, 나이가 많을수록 정신적 장애인의 선거참여율은 증가한 반면, 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록 선거참여율은 감소하였다. 신체적 장애인을 대상으로 한 분석과는 달리 집 밖 활동 시 불편정도와 장애인 차별에 대한 인지정도는 정신적 장애인의 선거참여율에 유의한 영향을 미치지 않았다.

2008년 조사에 대한 분석결과는 성별이나 나이 및 일상생활에서 필요한 도움정도가 정신적 장애인의 선거참여율에 유효한 영향을 미친다는 점에서 2005년 결과와 유사하다. 하지만, 2005년 결과와는 달리 2008년 결과에서는 개인이 인지하는 사회계층, 집밖 활동 시 불편정도, 그리고 장애인 차별에 대한 인지정도가 정신적 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 자신의 사회계층이 낮다고 인지할수록 그리고 집밖 활동 시 불편정도가 클수록 정신적 장애인의 선거참여율이 높아진다는 결과는 우리의 예상과는 다소 다른 결과이다.

〈표 4-18〉 정신적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석결과(2011년, 2014년)

구 분	2011년			2014년		
	B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
남자	-0.36***	0.011	0.70	0.39***	0.009	1.48
나이 대	0.29***	0.004	1.33	-0.04***	0.004	0.96
사회계층	-0.35***	0.012	0.71	0.45***	0.010	1.58
일상생활도움 필요정도	-0.34***	0.005	0.71	-0.35***	0.005	0.71
집밖 활동 시 불편정도	-0.54***	0.007	0.58	-0.50***	0.006	0.61
장애인 차별	0.04***	0.006	1.04	-0.39***	0.006	0.67
	R2 = 0.22			R2 = 0.17		

\*\*\* p&lt;0.001

〈표 4-18〉은 2011년과 2014년 장애인 실태조사 자료를 이용하여 정신적 장애인의 선거참여율에 영향을 미치는 변수를 알아본 결과이다. 이를 위해 로지스틱 회귀분석이 사용되었다.

2011년 자료를 이용한 분석결과에 의하면 나이가 많을수록 장애인에 대한 차별을 더 많이 느낄수록 정신적 장애인의 선거참여율은 증가한 반면, 남자일수록, 자신의 사회계층이 높다고 인지할수록, 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록 그리고 집밖 활동 시 불편정도가 높을수록 선거 참여율은 감소하였다.

2014년 자료를 이용한 분석결과를 2011년 자료를 이용한 분석결과와 비교 시 일상생활 도움정도와 집밖활동 시 불편정도가 정신적 장애인의 선거참여에 미치는 영향은 비슷하였다. 하지만, 다른 변수들이 정신적 장애인의 선거참여에 미치는 영향에 있어서 2011년의 결과와 2014년의 결과는 상이하였다. 즉, 2011년 결과와는 달리 남자가 여자에 비해, 나이가 어린 사람이 나이가 많은 사람에 비해, 자신의 사회계층이 높다고 인지하는 사람이 낮다고 인지하는 사람에 비해 그리고 장애인에 대한 차별을 덜 느끼는 사람이 더 느끼는 사람에 비해 더 많이 선거에 참여하는 것으로 나타났다.

#### 4. 소결

본 절에서는 지난 10년간 실시된 장애인 실태조사 자료를 사용하여 장애인들이 투표하지 않는 이유와 로지스틱 회귀분석을 통하여 인구통계학적인 변수를 통제한 상태에서 장애인들의 투표율에 영향을 미치는 변수들의 통계적 유의정도와 영향력의

크기에 대하여 알아보았다. 장애인이 투표에 참여하지 않는 두 가지 주된 이유는 몸의 불편과 본인이 원치 않음 이었다. 투표를 하지 않은 장애인의 약 78-82퍼센트가 이 두 가지 이유로 선거에 참여하지 않았다고 답하였다. 이 외에도 시간이 없음, 정보 부족, 교통 불편, 도우미의 부재, 편의시설 부족, 주위시선 등이 장애인의 선거불참에 대한 이유로 제시되었다. 지난 10년간의 추세를 보면 장애인들이 선거에 참여하지 않는 이유에 있어서 교통 불편, 몸의 불편, 주위시선에 대한 비율은 감소한 반면, 편의시설부족, 도우미의 부재, 정보부족, 시간이 없음에 대한 비율은 증가하였다. 이는 장애인들이 필요한 편의시설이나 도우미를 제공한다거나 선거에 대한 더 많은 정보를 제공할 경우 장애인들의 선거참여율이 올라갈 수도 있음을 의미한다.

장애인들의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석에 의하면 성별, 나이, 사회계층을 통제한 상태에서 장애의 유형(신체적 장애 대 정신적 장애), 일상생활도움 필요정도, 집밖 활동 시 불편정도 그리고 장애인이 느끼는 차별정도가 장애인의 선거에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 신체적 장애인이 정신적 장애인보다 선거참여가 높았고, 일상생활에서 필요한 도움이 적을수록, 집밖 활동의 불편이 적을수록, 그리고 장애인에 대한 차별을 덜 인지할수록 장애인의 선거참여는 증가했다.

장애인을 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 나누어 장애인들이 선거에 참여하지 않은 이유와 인구통계학적인 요인들을 통제한 상태에서 선거참여에 통계적으로 유효한 영향을 미치는 요인 및 그 요인의 영향력에 대하여 알아본 결과 신체적 장애인과 정신적 장애인 모두 몸의 불편과 본인이 원치 않음이 가장 큰 이유임이 나타났다. 단, 신체적 장애인의 경우 도우미의 부재, 정보부족, 시간이 없음에 대한 응답이 증가한 반면, 정신적 장애인의 경우 교통 불편, 편의시설 부족, 시간 없음에 대한 응답이 증가하였다. 이는 장애유형에 따라 선거에 필요한 도움이 달라져야 함을 의미한다.

신체적 장애인과 정신적 장애인의 선거참여에 대한 로지스틱 회귀분석에 의하면 성별, 나이, 사회계층을 통제한 상태에서 선거참여에 통계적으로 유효한 영향을 미치는 요인은 두 집단 모두 대체로 유사하게 나타났다. 즉, 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록, 집밖 활동 시 불편이 많을수록, 장애인에 대한 차별을 많이 인지할수록 선거참여율은 감소하였다.

### 제3절 장애인단체와 장애인시설 실무자 그리고 장애인 및 장애인 보호자와의 면담조사

#### 1. 서설

앞의 제1절과 제2절에서는 보건복지부에서 지난 10년간 시행한 장애인 실태조사 자료를 사용하여 장애인의 선거참여에 영향을 미치는 요인들에 대하여 알아보았다. 장애인 실태조사가 장애인의 선거참여를 위하여 설계된 것이 아니기 때문에 장애인의 선거참여와 관련하여 본 연구에서 알아보고자 하는 내용을 모두 포함하고 있지는 않다. 이러한 제한점을 보강하기 위해 본 절에서는 장애인단체와 장애인시설 실무자, 장애인 그리고 장애인 보호자와의 면담조사를 실시하였다. 면담조사를 위해 2곳의 장애인단체와 1곳의 장애인시설에 있는 실무자들과 장애인들 그리고 3명의 재가 장애인과 1명의 장애인 부모를 면담하였다. 본 절에서는 면담에서 장애인의 선거참여 저해요인으로 제시된 내용을 신체적 장애인과 정신적 장애인으로 나눈 후 선거정보, 투표소접근성, 투표방법으로 세분하여 요약하였다.

#### 2. 신체적 장애인의 선거참여 저해요인에 대한 면담조사

정신적 장애인에 비해 신체적 장애인의 선거편의시설 혹은 선거보조기구에 대해서는 많지는 않지만 연구가 지속적으로 이루어졌으며 이러한 연구결과를 기반으로 선거편의시설이나 선거보조기구들이 상당부분 수정이 되어가고 있다. 다시 말해 연구자가 면담한 장애인기관이나 장애인단체의 실무자 그리고 장애인과 장애인보호자들이 신체적 장애인들의 선거참여 저해요인으로 제시한 대부분은 그동안 선관위에서 인지하지 못한 것이 아니라 선관위에서도 상당부분 인지하고 있고 개선을 하고 있지만 아직까지 만족할만한 수준은 아닌 것 같다. 면담에서 신체적 장애인들의 선거참여 저해요인으로 제시한 내용을 아래에 요약하였다.

##### 가. 선거정보

장애인관련 실무자와 장애인 그리고 장애인의 보호자들은 청각장애인과 시각장애

인들이 선거와 후보자들에 대한 충분한 정보제공을 받지 못하고 있다고 주장한다. 청각장애인들을 위해 선관위에서는 선관위에서 주관하는 후보자 토론회나 선거관련 CF에 수화방송이나 자막방송을 제공한다. 그리고 시각장애인들을 위해서는 점자로 된 선거공보를 만들 것을 각 정당에 권장하고 있다. 다만 개정된 공직선거법 제65조 제4항에서는 “대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성으로 출력되는 전자적 표시를 하는 것으로 갈음할 수 있다”고 하여 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자에 대한 점자형 선거공보의 작성·제출을 의무화하고 있다.

그러나 여전히 선관위가 주관하지 않는 후보자 관련 방송에서는 수화나 자막방송이 포함되지 않는 경우가 대부분이다. 또한 시각장애인을 위한 점자선거공보의 경우 분량이 일반선거공보와 같도록 규정되어 있기 때문에 점자의 특성상 일반선거공보의 모든 내용을 포함하지 못한다고 한다.

공직선거법은 책자형 선거공보를 작성함에 있어 대통령선거에 있어서는 16면 이내로 작성하도록 하는 등 선거유형마다 그 면수와 수량을 제한하고 있고, 후보자의 재산상황·병역사항·최근 5년간 소득세 등 납부 및 체납실적·전과기록·직업과 학력 등 인적사항과 같은 후보자정보공개자료를 둘째 면에 게재하도록 규정하고 있으며(제 65조 제2항, 제3항, 제8항), 후보자는 책자형 선거공보에 위 공개자료 이외에 그의 정견·공약, 소속정당의 정강·정책 등 후보자의 홍보에 필요한 사항을 종합적이고 체계적으로 게재할 수 있다. “공직선거법은 그 밖에도 문자메시지 전송 등(제59조 단서 제2호, 제3호), 예비후보자 현수막·명함·홍보물·어깨띠·공약집(제60조의3, 제 60조의4), 선거벽보(제64조), 선거공약서(제66조), 현수막(제67조), 어깨띠 등 소품(제 68조), 신문광고(제69조), 인터넷광고(제82조의7) 등에 의한 시각적 방법에 의한 선거 운동을 인정하고 있으나, 이러한 선거운동을 통해 제공되는 후보자 등에 대한 정치적 정보는 시각장애선거인이 다른 사람의 도움이 없는 한 정상적으로 취득할 수 없할 것이므로, 시각적 방법에 의한 후보자 등에 대한 정치적 정보의 제공은 시각장애선거인에게는 실효성 있는 수단이라고 할 수 없”음을 지적한 헌재 2014. 5. 29. 2012헌 마913의 소수의견은 타당한 지적이라고 할 것이다.

### 나. 투표소 접근성

신체적 장애인의 선거참여 저해요인의 대부분은 투표소접근성과 관련이 있었다. 신체적 장애인들을 위해 투표소는 1층에 마련되어야 한다는 주장은 이전부터 있어왔고 그로인해 본투표에서는 대부분의 투표소가 1층에 마련되었지만 사전투표에서는 많은 투표소가 1층이 아닌 곳에 마련되어 신체적 장애인들이 어려움을 겪어야만 했다고 한다. 1층에 투표소가 마련이 되었다 하더라도 일부 투표소의 경우 1층에 턱이나 층계가 있어 전동휠체어가 접근하기 어려웠으며, 1층까지 경사로가 있는 경우 경사로에 장애물이 있거나 공사 중인 곳이 있었고 점자블록 출입구가 봉쇄된 경우도 있었다고 한다. 2층에 투표소가 설치된 경우 신체적 장애인들을 위해 휠체어리프트나 승강기가 설치되어 있어야 하지만 실제로 여러 투표소에는 휠체어리프트가 없는 곳이 많았고 승강기가 있어도 투표소가 있는 층이 눌러지지 않거나 전동휠체어가 들어가기에 협소한 승강기도 있었다고 한다. 장애인들의 편의시설 중 장애인전용 화장실의 경우 그 곳에 짐들이 쌓여있어서 장애인들이 변기가 세면기를 사용하기 힘든 경우 또한 있었다고 한다.

신체적 장애인의 투표소접근성과 관련되어 많이 언급된 다른 하나는 신체적 장애인들을 위한 교통편의 지원차량과 도우미의 문제였다. 선관위에서 제공하는 교통편의 지원차량을 이용할 경우 기다리는 시간이 긴 경우가 많았고(약 한 시간), 휠체어를 차에 태우기 위해 필요한 리프트가 없는 차량이 온 경우도 있었다고 한다. 또한, 교통편의 지원차량이나 투표소에 있는 도우미가 장애인들의 어떤 부분을 도와야 하는지에 대한 가이드라인이나 교육이 잘 이루어지지 않아 불편을 겪은 장애인들이 있었다고 한다.

### 다. 투표방법

장애인 실무자와 장애인 그리고 장애인의 보호자들이 제시한 신체적 장애인의 투표방법과 관련된 저해요인으로는 장애인용 기표대와 관련된 것이었다. 장애인용 기표대가 설치되는 되었지만 투표소의 한쪽에 방치되어 있거나 기표대의 입구가 벽 쪽으로 돌아가 있는 등 장애인용 기표대의 관리가 잘 되고 있지 않았다. 또한 장애인 단체의

한 실무자는 장애인들의 상당수가 자신이 가진 장애로 인해 위축되어서 투표소에 가기 꺼려하는데 장애인용 기표대를 설치하는 것은 그들에게 더 위축감을 주어 투표 참여에 저해요인이 된다고 하였다. 일반용 기표대와 장애인용 기표대를 별도로 만들 기보다 장애인과 비장애인 모두 사용할 수 있는 기표대가 필요하다고 주장하였다.

투표소에 장애인 출입통로가 없거나 1층 이외의 곳에 투표소가 설치되어 장애인의 접근이 힘든 경우 선관위에서는 임시기표소를 설치하도록 한다. 그러나 임시기표소를 사용할 경우 일반투표보다 투표 진행절차가 복잡함으로 인해 장애인들은 불편을 겪고 있다고 하였다. 한 실무자는 “임시기표소가 설치되고 이를 관리하기 위해 선거관리인이 내려오고, 선거인 본인여부확인서를 별도로 작성하여야 하며...장애인 유권자가 직접 투표함에 넣지 못하면, 이송용 봉투에 따로 넣어야 하고, 이를 참관인이 다시 꺼내어 투표함에 옮겨 담아야 한다”고 설명하였다. 이는 기표 행위를 제외한 모든 행위 즉, 본인확인·투표용지수령확인·투표함에 투표용지 넣는 것 등을 모두 대리인을 통해서 진행하도록 되어 있어 진정한 의미의 투표가 아니라고 주장한다. 더군다나 사전투표시 임시기표소 설치구역에 대한 자세한 가이드라인이 없어 임시기표소가 건물 밖 주차장에 설치된 경우도 있어 장애인들이 불편을 겪을 수밖에 없었다고 한다.

투표용지의 경우 시각장애인을 위해 점자가 들어간 시각장애인용 투표용지를 만들었지만 후보자의 번호만 점자로 되어있고 정당과 후보의 이름은 점자로 되어 있지 않아서 시각장애인들이 본인이 선출하고 싶은 후보를 선택했는지 헷갈릴 수 있으므로 앞으로는 모든 내용을 점자로 할 필요가 있다고 하였다. 장애인 단체의 한 실무자는 뇌병변 장애를 가진 한 유권자는 장애로 인해 손 떨림이 심하여 입으로 투표용구를 물어 기표하려고 했지만 투표용지의 칸이 너무 좁아 정확한 기표가 어려운 사례가 있었다고 하였다.

점자를 읽을 수 없는 시각장애인과 신체장애(지적, 자폐성장애 포함)로 혼자서 기표할 수 없는 경우 그 가족 또는 본인이 지명한 2인에게 투표를 보조받을 수 있도록 되어 있으나 실제 투표소에서는 이에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않아 이러한 제도의 원칙을 무시한 사례가 있었다고 한다.

### 3. 정신적 장애인의 선거참여 저해요인에 대한 면담조사

청각장애인을 위한 수화 또는 자막 방송 혹은 시각장애인을 위한 점자형 선거공보나 음성으로 출력되는 전자적 표시 등과 같이 신체적 장애인에 대한 선거편의시설과 선거보조기구는 많이 개선이 된 반면 정신적 장애인을 위한 선거편의시설과 선거보조기구는 여전히 많이 부족한 편이다. 정신적 장애인관련 실무자들과 정신적 장애인들 그리고 그들의 보호자들은 정신적 장애인의 경우 선거편의를 제공하기에 앞서 우선되어야 할 것은 정신적 장애인에 대한 충분한 이해라고 말한다. 정신적 장애인에 대한 충분한 이해가 없을 시 제공되는 선거편의는 실질적으로 많은 정신적 장애인에게는 아무런 도움이 되지 않을 수도 있다는 것이다. 예를 들어 발달장애인관련 실무자들은 비장애인이 발달장애인의 인지능력을 결정하는 것은 어렵다고 주장한다. 발달장애인들의 범위는 상당히 넓어서 경증 발달장애를 가진 장애인들은 수리적인 능력이나 학습능력이 비장애인에 비해 상대적으로 낮을 뿐이지 일상생활에서는 어려움을 보이지 않는다고 한다. 실제로 연구자가 만난 3명의 재가 장애인은 모두 경증 발달장애를 가지고 있었는데, 이들은 시에서 운영하는 카페에서 일을 할 만큼 일상생활 뿐 아니라 직업적인 능력도 가지고 있었다. 이 3명의 장애인은 모두 선거에 대해 충분히 인지하고 있었으며 선거하는 절차나 기표에 있어서도 다른 이들의 도움이 필요 없었다고 한다. 반면, 발달장애인 거주시설에서 만난 장애인들은 앞에서 말한 재가 장애인에 비해 인지능력이 많이 낮아 보였다. 이들 중 일부는 선거에 대해 피상적으로 이해하고 있었으며 기표하는 방식을 교육하면 어느 정도 따라할 정도의 인지능력이 있다고 하였다. 하지만 거주시설에 있는 중증 발달장애를 가진 장애인들은 투표에 대한 인지가 어려울 뿐만 아니라 기표하는 것도 힘든 경우가 많았다고 한다. 한 발달장애인 보호자와의 면담에서 장애인의 어머니는 “발달장애인은 같은 장애등급이라 하더라도 이해하고, 기억하고, 판단하고, 선택하고, 표현하고, 실행하는 등의 수준에 상당한 차이가 있어 장애등급이 발달장애인의 모든 것을 말해주는 것은 아니다”고 답하였다. 이는 발달장애인의 인지능력을 판단하는 것이 비장애인이 생각하는 것만큼 간단한 것이 아님을 보여주며, 발달장애인에 대한 선거편의 제공시 어떤 종류의 선거편의가 필요하며 어느 정도로 제공해야 하는지의 여부는 비장애인이 결정하기 보다는 발달장

애를 가진 장애인들이 직접 참여하고 결정하는 것이 바람직해 보인다.

### 가. 선거정보

정신적 장애인 특히, 발달 혹은 지적장애인의 선거참여와 관련하여 가장 큰 걸림돌은 선거에 대한 충분한 정보제공의 어려움이다. 집에서 생활하는 재가장애인 중 경증 발달장애를 가진 장애인의 경우 본인들이 직접 일반선거공보를 보기도 하고 TV에서 선거관련 방송이 나오면 시청을 함으로 해서 선거절차나 선거후보자에 대한 정보를 습득하기도 하지만 중증 발달장애를 가진 장애인의 경우 일반선거공보나 선거관련 방송을 이해하는데 어려움이 있어 대체로 보호자들이 이러한 정보를 제공해 준다고 한다. 거주시설에 있는 발달장애인의 경우 선거방송을 자주 보여준다거나, 시설에 보내지는 선거안내문을 보여줌으로 해서 그들에게 선거와 후보자에 대한 정보를 제공한다고 한다. 그러나 거주시설에 있는 상당수의 발달장애인은 이러한 방식으로 정보를 습득하는데 많은 한계가 있다고 한다. 그렇기 때문에 이들이 이해할 수 있는 수준에서의 쉬운 선거공보물의 제공이 필수적이라고 한다. 특히, 선거는 일상생활처럼 매일 겪는 일이 아니기 때문에 한 번 교육하거나 경험한다고 해도 다음 선거가 다가오면 다시 교육해야 하며 또한 반복학습이 필수적이라고 한다.

이러한 이유 때문에 발달 혹은 지적장애인들에게 글이 많은 선거공보물 보다는 그림이나 사진 등을 삽입하여 선고공보물을 만들 경우 이해를 높일 수 있다. 더 나아가 설명만 나열하는 선거공보물 보다는 시뮬레이션 프로그램을 통해 투표의 전체적인 과정을 보여주면 많은 도움이 될 수 있을 것으로 여겨진다. 예를 들어 유권자가 집이나 시설에서부터 차량과 봉사자의 도움을 받아 투표소에 도착하고, 어떠한 순서로 기표소 안에 들어가게 되며, 어떤 용지에 어떻게 도장을 찍고, 종이를 투표함에 넣는 것 그리고 집이나 시설로 다시 돌아갈 때 어떠한 도움을 받을 수 있는지에 대해 간접적으로나마 경험할 수 있는 프로그램이 필요하다고 한다. 발달장애인 시설에 있는 실무자들은 선거 때에 한 번 교육하는 것보다는 선거를 체험할 수 있는 상시체험관의 필요성을 제기하였다. 선거체험관에서 정신적 장애인을 대상으로 선거에 대한 전반적인 내용을 다루는 프로그램, 예컨대 선거의 중요성에 대해, 정당한 선거란 무엇인지 그리고

시설이나 집에서부터 선거체험관까지 가는 것에서부터 실제로 선거를 해보는 연습 그리고 다시 집이나 시설까지 돌아오는 전 과정을 다루는 프로그램을 개발한다면, 정신적 장애인들에게는 선거에 대한 동기 유발뿐 아니라 선거에 대해 익숙해 질 수 있는 계기가 되고, 더 나아가 반복된 연습을 통해 선거에 대한 부담감도 줄일 수 있기 때문에 이들의 선거참여를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

20대 총선에서는 발달장애인을 위해 선거관리위원회에서 안내 홍보물과 애니메이션 동영상을 제작해 시설과 복지관에 배부하였으나 연구자가 만난 시설에 있는 실무자에 의하면 안내 홍보물이나 애니메이션이 발달장애인이 이해하거나 기억하기에 어렵게 구성되었으며 이러한 발달장애인용 홍보물이 있다는 것을 선거가 지난 후에야 알게 되었다고 한다. 재가장애인 보호자의 경우도 이러한 정보가 있음을 알지 못했다. 이는 발달장애인을 위한 안내 홍보물과 애니메이션 동영상 등을 제작할 때 장애인들의 직접적인 참여가 필수적이며 이러한 서비스가 제공되는 것에 대한 충분한 홍보가 필요함을 보여준다.

#### 나. 투표소 접근성

정신적 장애인들의 투표소 접근성과 관련하여 경증발달장애를 가진 재가장애인의 경우 본인들이 직접 투표소에 가서 투표를 한다거나 혹은 보호자들이 교통편을 제공하는 것이 대부분이었다. 반면, 중증발달장애를 가진 재가장애인의 경우 일상생활을 영위하는 것도 어려워 실제로 선거에 참여하기에는 많은 무리가 따른다고 한다. 또한 상당수의 재가장애인들은 선거관리위원회에서 제공하는 장애인차량과 같은 교통편의 서비스를 모르고 있었다. 거주시설의 경우 여러 명의 발달장애인들을 인도하여 투표소에 가는 것이 쉬운 일은 아니라고 하였다. 일반적으로 선거관리위원회에서 지원해주는 봉고차 한 대에 의지하기에는 시간적으로 제약이 있어서 시설에 있는 차를 이용하여 장애인들에게 교통편의를 제공해 준다고 한다. 시설에 있는 실무자에 의하면 시설에 있는 장애인들은 시설 내에 설치되는 거소투표보다는 사전투표나 본투표를 선호하지만 그러기 위해서는 선거관리위원회의 차량지원이 늘어나야할 뿐만 아니라 차에 타고 내리는 것 그리고 투표소에서 도와 줄 여러 명의 도우미가 필요하다고 한다. 이러한

이유로 특히, 중증발달장애인의 경우는 거소투표를 원하는 경우가 있다고 한다.

정신적 장애인의 투표소접근성과 관련하여 또 다른 중요한 이슈는 정신의료기관 혹은 정신요양원에 있는 정신적 장애인의 투표참여를 높이기 위한 노력이다. 장애인 단체의 한 실무자는 상당수의 정신적 장애인이 이러한 시설에 수용되어 있지만 정신의료기관 혹은 정신요양원에서는 이들의 투표참여에 많은 관심을 기울이지 않는 실정이라고 말한다. 특히, 주소지가 다른 환자의 경우 사전투표를 하지 않으면 본투표를 위해 주소지에 가서 투표를 해야 하지만 이렇게 하는 것이 쉽지 않다고 한다.

#### 다. 투표방법

장애인시설 및 단체의 실무자들과 장애인의 보호자들은 시각장애인용 투표용지가 있듯이 발달 및 지적장애인의 경우도 이들을 위한 별도의 투표용지가 필요하다고 주장한다. 이들에게 그림을 파악하는 것은 비교적 쉬운 일이기 때문에 투표용지에 그림이나 사진을 삽입하면 이들이 좀 더 쉽게 투표를 할 수 있을 것이라고 한다. 예를 들어 후보자는 사진을 그리고 정당은 로고를 투표용지에 넣는 것도 한 방법이 될 것이다. 또한 중증 발달장애를 가진 장애인 중에는 모든 기호에 도장을 찍는다거나 선이나 선밖에 찍는 경우 그리고 아예 찍지 않는 경우가 비일비재하다고 한다. 이러한 경우를 줄이기 위해서는 투표소에서 선관위 직원이 도장으로 직접 시범을 보이거나 혹은 이에 대한 동영상 시청할 수 있는 공간을 투표소에 마련하면 많은 도움이 될 것으로 여겨진다. 또한 현행 투표용지는 도장을 찍어야 할 칸이 작아서 그 칸에 들어가도록 찍는 것에 어려움을 느끼는 장애인도 있다고 한다.

장애인단체의 한 실무자는 거주시설에 있는 상당수의 장애인들이 거소투표를 하고 있으며 이에 대한 개선이 필요하다고 하였다. 선관위가 가장 우려하는 것처럼 시설거주 장애인들의 선거참여에 있어서의 공정성 확보가 가장 중요하다고 주장하면서 현재 거소투표는 기표소의 장소를 시설장이 선택하는 등 선거절차에 있어서 시설장이 상당한 책임을 맡게 되는데 이보다는 시설은 선관위의 요구에 따라 장소만 빌려주고 거소투표와 관련된 모든 일은 선관위가 책임을 맡는 것으로 해서 공정성을 확보해야 한다고 주장한다.

## 제4절 장애인들의 선거참여를 높이기 위한 대안

본 절에서는 1절과 2절에서 장애인실태조사 자료를 이용한 양적분석 결과와 3절에서 장애인시설과 장애인단체 그리고 장애인과 장애인 보호자들을 대상으로 실시한 면담조사인 질적분석 결과를 기초로 장애인들의 선거참여를 높이기 위한 대안 및 정책을 제시하고자 한다.

장애인의 선거참여를 높이기 위한 대안이나 정책은 크게 두 종류이다. 하나는 기존에 시행하고 있는 장애인 선거편의시설이나 선거보조기구에 대한 개선이고 다른 하나는 아직 시행하지 않았던 새로운 선거편의시설 혹은 선거보조기구에 대한 개발이 될 것이다. 전자의 경우 후자에 비해 경제적으로 부담이 덜 할뿐만 아니라 선거관리위원회에서 조금만 더 신경을 쓴다면 쉽게 적용할 수 있을 것이다. 반면, 후자의 경우 경제적인 측면에서 훨씬 더 부담이 있지만 기존의 것을 개선하는 경우 제공할 수 없는 새로운 혹은 획기적인 대안이나 정책이 될 수도 있을 것으로 보인다.

장애인의 선거참여를 높이기 위한 대안을 선거정보, 투표소접근성, 투표방법의 세 분야로 나누어서 제시하였다.

### 1. 장애인의 선거참여를 높이기 위한 장애유형별 공통 대안

#### 가. 선거정보의 충분한 제공

##### 1) 선거체험관

장애유형과 상관없이 모든 장애인을 대상으로 선거에 대한 종합적인 정보를 제공하는 가장 좋은 방법은 선거체험관을 개설하는 것이다. 선거체험관을 통하여 정신적 장애인 특히 발달장애인과 지적장애인들은 반복적인 연습을 통해 투표하는 절차에 대하여 익힐 수 있을 것이며 신체적 장애인의 경우 실제 기표소에서 사용되는 선거보조기구나 선거편의시설 등을 실제로 경험해보고 이러한 것들이 실제로 얼마나 도움이 되는 지 평가할 수 있을 것이다. 이러한 기술적인 측면을 넘어서서 선거체험관을 통해 장애인들이 선거에 참여하는 것이 왜 중요하며 장애인 정책에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 그리고 공정한 선거란 무엇인지에 대한 교육 등을 통해 장애인들이

선거에 대해 가지고 있었던 선입견이나 선거에 대한 부담을 줄일 수 있을 것이다. 또한 실제 선거 때는 그 지역 장애인 전용 투표소로 활용할 수 있을 것이다. 이럴 경우 이곳을 접한 장애인의 경우 선거에 대한 부담이 훨씬 줄어들게 될 것이다. 선거관리위원회에서는 장애인 선거보조기구나 선거편의 시설을 구상할 때 이곳에서 장애인들과 함께 개발하거나 새로이 개발된 선거보조기구나 선거편의 시설을 시행하기에 앞서 이곳에서 장애인들을 대상으로 우선적으로 실효성을 검증할 수 있을 것이다. 또한, 선거도우미들을 대상으로 선거에 참여하고자 하는 장애인들이 필요한 도움이 무엇인지 교육받고 실습하는 장소로 활용할 수 있다. 더욱이 비장애인들은 선거체험관을 통하여 어려서부터 선거의 의미와 중요성에 대하여 그리고 비장애인들에게는 단순한 선거행위가 장애인들에게는 얼마나 힘든 것인지 알아가는 좋은 기회가 될 것이다. 결국, 선거체험관은 선거에 대한 국민들의 의식을 깨우고 장애인들과 비장애인이 함께 소통하는 교육과 체험의 장소가 될 것으로 기대된다. 선거체험관의 경우 장애인들의 선거참여에 많은 도움이 될 것은 분명하나 재정적인 측면을 고려할 때 현실적으로 가능한지 의문이 들 수 있다. 선거체험관을 별도의 장소에 대규모로 짓는다고 하면 불가능할지 모르지만 각 지역의 선거관리위원회 건물 한 쪽에 소규모로 개설하고 그 곳의 선거관리위원회에서 관리한다면 반드시 불가능하지만은 않다고 생각한다.

## 2) 장애인 선거편의시설 및 선거보조기구에 대한 홍보

앞 절에서도 언급했듯이 선거관리위원회에서는 여러 가지 장애인 선거편의를 개발하여 제공하고 있지만 많은 장애인들에게 홍보가 부족한 아쉬움이 있다. 장애인들이 선거와 관련하여 가장 많은 정보를 얻는 곳이 장애인 단체나 시설이기 때문에 이런 곳을 홍보의 장소로 활용하면 좋을 것이다. 단, 장애인 단체나 시설을 자주 접하지 않는 재가장애인의 경우 선거관련 홍보를 할 수 있는 곳은 시·군·구 등의 국가행정기관이 될 것이고 이 기관의 장애인 담당자와의 협조가 필수적이다. 장애인 선거편의에 대한 충분한 홍보와 아울러 장애인을 위한 선거홍보물 제작 시 장애인들의 직접적인 참여가 필요하다. 비장애인에게는 단순하고 쉬운 것처럼 보어도 장애인에게는 어려운 일일수도 있다. 제작 시작부터 장애인이 함께 한다면 이러한 홍보물은 더욱 유용하게

사용될 것이다.

## 나. 투표소 접근성의 강화

### 1) 투표소에 대한 사전평가

장애인들의 투표소접근성과 관련하여 항상 문제점으로 제기되는 것은 1층에 투표소 설치여부이다. 현재 본투표소의 거의 대부분은 1층에 설치가 되어 있는 반면 사전투표소의 상당부분은 1층에 설치되어 있지 않다 (이보람, 2014, 29쪽). 그러므로 사전투표와 본투표 상관없이 모든 투표소를 1층에 설치하는 것은 선거관리위원회가 해야 하는 가장 기본적인 것이다. 여기에서 더 나아가 1층에 투표소를 설치 시 턱이나 층계의 유무, 경사로나 점자블록의 설치상태에 더 세심한 주의를 기울여야 할 것이다. 또한 부득이하게 2층에 투표소를 설치할 경우 위에서 언급한 사항들 이외에 승강기에 전동휠체어가 들어갈 충분한 공간이 있는지, 투표소에서 승강기가 멈추는지 그리고 리프트시설은 있는지에 대한 사전점검이 필요하다. 영국의 경우 투표소로 사용되는 장소의 내·외부 평가서를 작성하여 제출하도록 되어있다. 이재익(2009)은<sup>106)</sup> 한국에서 이에 대한 연구를 수행하였다. 이재익(2009)은 장애인이 외부로부터 투표소를 방문하는 경로를 매개공간, 실외공간, 위생공간(화장실), 기타(음료대)의 5개의 공간으로 나누어 각 공간의 접근성에 대한 고려해야할 일반적인 사항들을 제시하였다. 매개공간은 보도 및 접근로, 횡단보도, 주차장 3부분으로 고려해야할 23개의 항목을 제시하였다. 예를 들어 보도 및 접근로와 관련하여서는 유효폭, 기울기, 바닥재질 등을, 횡단보도와 관련하여서는 점형블록, 음향신호기 등을, 그리고 주차장의 경우 장애인전용 주차장 설치유무, 유도표시 등을 조사항목에 포함시켰다. 두 번째 공간인 실외공간의 경우 건물진입부, 실외경사로, 실외계단, 최초출입문 총 4부분에 대한 20개의 항목을 제시하였다. 예를 들어 건물진입부와 관련하여서는 주출입구와 통로의 높이가 3cm이하 인지, 실외경사로와 관련하여서는 실외경사로에 추락방지턱이 5cm이상이거나 측벽이 설치되어 있는지, 실외계단의 경우 계단측면에 연속 손잡이가 설치되어 있는지, 그리고 최초출입문의 경우 손잡이의 높이와 형태 등을 조사항목에 포함시켰다. 세

106) 이재익(2009). 장애인을 고려한 투표장의 건축적 접근성. 25-30쪽.

번째 공간인 실내공간은 복도 및 통로, 실내계단, 승강기, 최종출입문 총 4부분에 대한 21개의 항목을 제시하였다. 예를 들어, 복도 및 통로의 경우 유효폭이 1.2m 이상인지, 실내계단의 경우 디딤판의 너비가 0.28m 이상인지, 승강기의 경우 바닥틈과 조작반의 높이, 그리고 최종출입문의 경우 문턱유무 등을 조사항목에 포함시켰다. 네 번째 공간인 위생공간(화장실)은 일반사항, 대변기, 소변기, 세면대 총 4부분에 대한 19개의 항목을 제시하였다. 예를 들어, 일반사항과 관련하여서는 장애인전용 화장실 유무, 대변기의 경우 부스출입문의 형태 및 양변기 설치여부, 소변기의 경우 양옆에 손잡이 설치유무, 그리고 세면대의 경우 세면대 하부에 무릎 및 휠체어 발판이 들어갈 공간이 있는지 등을 조사항목에 포함시켰다. 마지막으로 기타(음료대)의 경우 일반사항 한 가지 부분에 대한 4개의 항목을 제시하였다. 예를 들면, 조작버튼 높이 및 형태 등을 조사항목에 포함시켰다. 이재익(2009)은 또한 위에서 언급한 투표소의 일반적인 접근성과 관련된 항목 이외에 투표당일 접근성과 관련된 14항목을 건물접근, 내부환경, 접수대 및 기표대, 기표활동 보조기구 4가지로 나누어 제시하였다. 예를 들어 건물접근에 대해서는 위치안내 표지가 설치 혹은 부착되었는지, 내부환경과 관련하여서는 복도 및 통로에 보행 장애물이 있는지 여부, 접수대 및 기표대의 경우 기표대의 크기와 높이, 그리고 기표활동 보조기구의 경우 안경 및 돋보기 비치여부 등을 조사항목에 포함시켰다. 이재익의 연구에서 고려한 모든 항목들을 고려하는 것은 쉽지 않지만 선거관리위원회에서는 이 연구의 결과를 토대로 투표소의 내·외부 장애인 접근성을 평가하는 것은 의미가 있다고 여겨진다.

## 2) 장애인시설에 투표소 설치

장애인의 투표소접근성을 높이기 위하여 장애인시설에 투표소를 설치하는 것을 고려해야 한다. 장애인들은 선거와 관련된 상당한 정보를 시설을 통해서 접하게 되고, 장애인 복지시설의 경우 장애인 편의시설이 이미 준비가 되어 있으며, 장애인들에게도 익숙한 장소이기 때문에 투표에 대한 심적 부담이 적을 것이다. 단, 장애인들이 장애인단체나 장애인 복지시설에서 선거를 할 경우 그 곳에 있는 실무자들에게 영향을 받음으로 인해 선거의 공정성에 대한 문제가 제기될 수도 있으므로 이에 대한 논의가 필요할 것이다.

### 3) 장애인 차량지원과 도우미에 대한 명확한 가이드라인과 충분한 교육

양적 분석결과에 의하면 일상생활에서 많은 도움이 필요할수록, 집밖활동에 많은 불편을 느낄수록 장애인의 투표참여는 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 장애인들의 투표참여를 높이기 위해서는 선거를 위해 장애인들이 가질 수 있는 불편을 최소화해야 함을 의미한다. 장애인 실무자와 장애인 그리고 장애인 보호자와의 면담에서도 투표소까지의 차량지원과 선거도우미의 필요성을 강조하였다. 선거관리위원회에서도 이러한 것을 인지하고 장애인 유권자들에게 투표소까지의 차량지원을 하고 있고 투표소에는 도우미가 배치되어 있다. 그러나 장애인 유권자들이 종종 겪는 문제점은 차량지원 요청 시 오래 기다려야 하고 때로는 리프트가 없는 차량이 오기도 하며 차량지원을 오는 담당자나 투표소의 도우미들이 장애인에 대한 이해가 부족하고 어떤 도움이 필요한지에 대해 교육이 제대로 이루어지지 않는 경우가 있다. 선거관리위원회는 이러한 장애인 선거편의가 제대로 이루어질 수 있도록 차량지원이나 선거도우미에 대한 명확한 가이드라인을 만들고 장애인관련 교육을 철저히 해야 할 것이다.

### 4) 거소투표에 대한 명확한 절차와 기준 및 선관위 책임의 강화

장애인들의 투표소접근성을 높이기 위해 선관위에서는 거소투표를 실시하고 있다. 거소투표와 관련하여 박성수 외(2014)는 거소투표의 명확한 절차와 기준 그리고 선관위의 책임강화가 필요하다고 주장한다. 박성수 외(2014)에 의하면 현재 거소투표에 대한 설치와 관리를 선관위가 시설장에게 떠넘기고 선거관리의 역할 수행이 미흡하거나 선거법위반에 대한 책임 또한 시설장에게 전가하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 시설에서 거소투표를 실시할 때 시설에서는 일반투표에서처럼 투표를 위한 장소를 제공하고 거소투표의 모든 과정을 선관위가 진행하고 책임을 지는 시스템으로 바뀌어야 한다. 아울러 거소투표 시 선거보조인에 대한 분명한 가이드라인이 마련되어야 만이 선거절차에 있어서의 공정성의 문제점을 최소화 할 수 있다. 또한 시설에서 어떤 특정한 후보에 대한 지지를 유도하는 분위기를 만드는 것과 같은 것을 최소화하기 위해서는 시설에 있는 장애인들에게도 충분한 편의를 제공하여 거소투표가 아닌 사전투표나 본투표로 유도해야 할 것이다.

#### 5) 정신의료기관과 요양시설 환자의 선거권 보장을 위한 시설의 책임 강화

거소투표와 함께 병원 혹은 요양시설에서의 투표소접근성도 고려를 해야 한다. 박경수 외(2014)에 의하면 정신의료기관에 있는 장애인들 중 투표가 무엇인지에 대한 인식은 있지만 투표참여율은 매우 낮은 것으로 나타났다. 정신의료기관 입원자의 경우 정신의료기관과 소재지의 투표지역이 상이한 경우가 대부분이어서 입원중 사전투표소에 가서 직접 투표하지 않으면 거소투표를 하거나 본투표를 해야한다. 그러나 병원의 거소투표에 대한 안내는 거의 이루어지지 않고 있으며 본투표를 위해 환자가 주소지로 가는 것은 어려운 일이다. 정신의료기관에 입원한 환자의 선거권 보장을 위해 의료기관의 환자의 선거권에 대한 의무를 부과하고 이에 대한 선관위의 관리도 강화해야 한다.

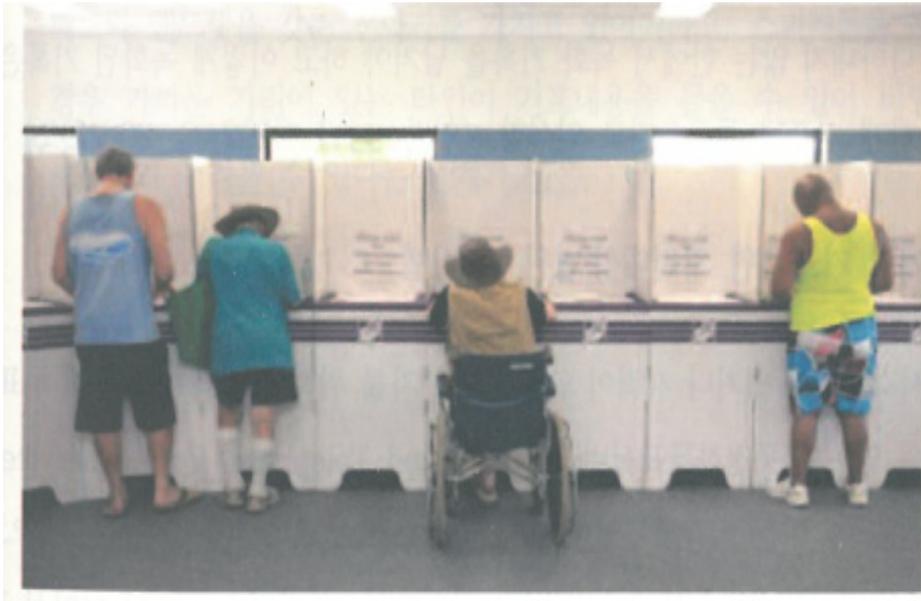
### 다. 투표방법의 개선

#### 1) 공용기표대의 도입

투표방법과 관련하여 가정 먼저 개선되어야 할 사항은 장애인과 비장애인의 분리된 기표대 대신 공용기표대의 사용이다. 1절과 2절의 분석에 의하면 장애인들은 자신들이 차별을 받는다고 느낄 경우 투표의 참여율은 감소하였다. 또한 장애인 실무자들에 의하면 장애인들은 자신들이 장애가 있다는 것을 다른 사람들에게 알리는 것을 꺼려한다. 그 한 예로 면담을 했던 경증장애인의 경우 투표소에 가면 장애인인 것을 티내지 않기 위해 무지 애를 쓴다고 한다. 그러므로 장애인이 투표소에 가는 것은 실제로 큰 용기를 내어서 사람들 앞에 서는 것이나 다름없다. 그러나 투표소에서 장애인용 기표소를 써야할 경우 투표에 대한 부담은 훨씬 더 증가한다. 물론 선거관리위원회에서는 장애인들의 편의시설의 하나로 제공하고 있지만 일부의 장애인들은 오히려 그러한 눈에 띄는 편의시설에 부담을 느낀다. 장애인 실무자들에 의하면 이를 해결하는 가장 좋은 방법은 공용기표대를 설치하는 것이다. 외국의 많은 나라들이 공용기표대를 설치하고 있다. 아래에 2015년에 중앙선거관리위원회에서 발간한 보고서인 “2015년 해외연구관 보고서”에 실린 외국에서 사용하는 공용기표대의 사례를 제시하였다.



[그림 4-1] 영국의 장애인 및 비장애인이 함께 투표하는 장면<sup>107)</sup>



[그림 4-2] 호주의 한 투표소<sup>108)</sup>

107) 선거관리위원회, 2015 해외연구관 보고서, 선거연수원. 23쪽

108) 선거관리위원회, 2015 해외연구관 보고서, 선거연수원. 67쪽



[그림 4-3] 일본의 한 투표소<sup>109)</sup>

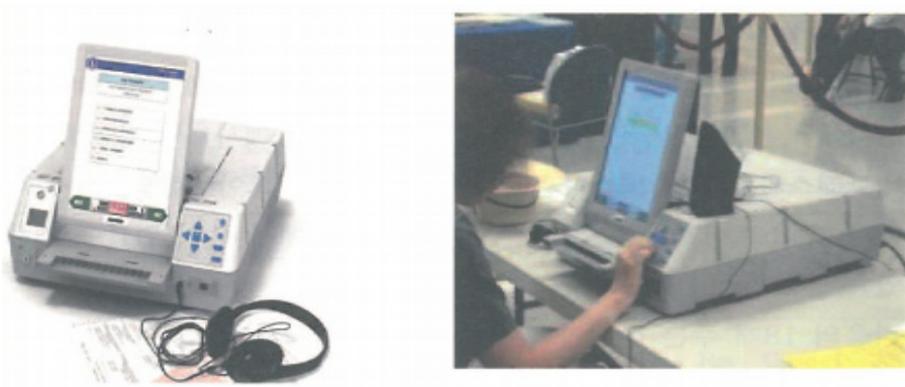
2016년 20대 총선에서 선거관리위원회는 새로운 기표대를 선보였다. 이러한 경험을 기초로 장애인과 비장애인 그리고 도우미의 접근성에 맞게 기표대를 새롭게 디자인 한 공용기표대를 개발하는 것은 어렵지 않아 보인다. 이처럼 공용기표대를 도입할 경우 장애인만을 위한 기표대를 만들어야하는 번거로움을 없애고 또한 장애인들로 하여금 장애인전용 기표대를 사용함에서 오는 차별을 없앨 수 있을 것이다.

## 2) 전자투표기구의 도입

자신이 가진 장애로 인해 현 투표용지 사용에 어려움을 느끼는 장애인들이 있다. 한 예로 시각장애인을 위해 선거관리위원회에서는 시각장애인을 위한 투표용지를 개발하여 제공하고 있다. 그러나 현 투표용지를 사용함에 있어 어려움을 느끼는 장애인은 단지 시각장애인 만은 아니다. 뇌병변장애 혹은 지체장애로 인해 손을 사용할 수 없거나 좁은 투표용지의 사용에 어려움을 느끼는 장애인도 있다. 또한 기표 후 투표함의 작은 투표구로 인해 어려움을 겪는 장애인도 있다. 이러한 문제를 부분적으로나마 해결하기 위해 외국에서는 손을 사용하지 않고 입으로 바람을 불어 기표할 수 있는 선거보조기구를 개발하여 시행하고 있다. 그 한 예로 아래에 중앙선거관리위원회에서

109) 선거관리위원회, 2015 해외연구관 보고서, 선거연수원. 86쪽

발간한 보고서인 “2015년 해외연구관 보고서”에 실린 미국의 장애인용 투표기인 AutoMARK를 제시하였다.



[그림 4-4] 미국에서 사용하는 AutoMARK의 이미지와 AutoMARK 사용 예시<sup>110)</sup>

이 기구의 경우 시각장애인이나 시각에 손상이 있는 유권자들을 위해 화면의 크기나 밝기를 조절할 수 있는 기능이 있을 뿐만 아니라 속도나 소리를 조절할 수 있는 오디오 시스템이 있어 헤드폰을 통해 후보자명단을 들을 수 있다. 또한 장애로 인해 화면을 터치할 수 없는 유권자들을 위해 입으로 붙어 투표할 수 있는 장치도 있다. 이 장비를 통하여 투표가 끝난 경우 선택한 후보자에 대한 확인을 하게 되며 잘못 투표하였을 경우 다시 투표할 수도 있다.<sup>111)</sup>

이 기구를 사용할 경우 시각장애인뿐만 아니라 뇌병변장애 혹은 지체장애로 인해 손으로 투표할 수 없는 장애인의 투표에 많은 도움을 줄 것이다. 발달장애인이나 지적장애인의 경우 이 장비의 화면에 글이 아닌 후보자의 사진 혹은 정당의 로고를 보여줌으로 해서 기표의 어려움을 감소시키거나 한 사람 이상에 투표하거나 투표용지를 구기는 것으로 인해 발생하는 무효표를 줄일 수도 있을 것이다. 당장은 비용적인 측면에서 쉽지 않지만 장기적인 측면에서 모든 유권자에게 이 기구의 사용을 권장한다면, 투표용지 제작비용이나 기표도구비용을 절감할 수 있고 선거결과도 보다 빠르

110) 선거관리위원회, 2015 해외연구관 보고서, 선거연수원. 55쪽

111) <http://www.essvote.com/products/6/13/ballot-marking-devices/AutoMARK> (검색일: 2016년 11월 5일)

고 정확하게 알 수 있을 것이다.

## 2. 신체적 장애인의 선거참여를 높이기 위한 대안

정신적 장애인과 비교 시 신체적 장애인의 경우 선거참여를 높이기 위한 선거편의 시설이나 투표보조기구는 선거관리위원회에 의해 상당부분 갖추어진 편이다. 단, 기존의 선거편의시설 및 선거보조기구가 실제로 제대로 사용되고 있는 지 그리고 신체적 장애인에게 충분한 도움을 주고 있는지에 대한 검증작업이 필요하다. 이러한 검증을 거쳐 신체적 장애인에게 도움을 주는 선거편의시설이나 투표보조기구는 더 많은 홍보를 통하여 더 많은 장애인이 도움을 받을 수 있도록 해야 하고 기대와 달리 신체적 장애인에게 별 도움이 되지 않는 것은 수정을 하거나 더 나은 것을 찾아 대체해야 할 것이다. 여기에서는 전체 장애인을 대상으로 제안된 대안을 제외한 신체적 장애인만을 위한 선거참여를 높이기 위한 대안을 제안하였다.

### 가. 선거정보의 충분한 제공

#### 1) 시각장애인을 위한 선거안내문 개선

점자형 선거공보는 시각장애인의 선거권을 보장하고 시각장애로 인한 차별을 해소하기 위한 적극적인 조치로서 2000. 2. 16. 법률 제6265호로 ‘공직선거 및 선거부정방지법’이 개정될 때 도입되었다. 전술한 바와 같이 개정된 공직선거법 제65조 제4항에서는 “대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성으로 출력되는 전자적 표시를 하는 것으로 갈음할 수 있다”고 하여 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자에 대한 점자형 선거공보의 작성·제출을 의무화하고 있다.

다만, 점자의 특성상 같은 내용을 담을 경우 점자형 문서는 일반문서에 비해 3배 정도의 지면이 필요하다 (이보람 2014, 20쪽). 헌법재판소의 소수의견이 적절하게 지적한 것처럼 공직선거법은 책자형 선거공보를 작성함에 있어 대통령선거에 있어서는 16면 이내로 작성하도록 하는 등 선거유형마다 그 면수와 수량을 제한하고 있고,

후보자의 재산상황·병역사항·최근 5년간 소득세 등 납부 및 체납실적·전과기록·직업과 학력 등 인적사항과 같은 후보자정보공개자료를 둘째 면에 게재하도록 규정하고 있으며(제65조 제2항, 제3항, 제8항), 후보자는 책자형 선거공보에 위 공개자료 이외에 그의 정견·공약, 소속정당의 정강·정책 등 후보자의 홍보에 필요한 사항을 종합적이고 체계적으로 게재할 수 있다. 공직선거법은 그 밖에도 문자메시지 전송 등(제59조 단서 제2호, 제3호), 예비후보자 현수막·명함·홍보물·어깨띠·공약집(제60조의3, 제60조의4), 선거벽보(제64조), 선거공약서(제66조), 현수막(제67조), 어깨띠 등 소품(제68조), 신문광고(제69조), 인터넷광고(제82조의7) 등에 의한 시각적 방법에 의한 선거운동을 인정하고 있으나, 이러한 선거운동을 통해 제공되는 후보자 등에 대한 정치적 정보는 시각장애선거인이 다른 사람의 도움이 없는 한 정상적으로 취득할 수 없다는 것이기 때문에, 이와 같은 시각적 방법에 의한 후보자 등에 대한 정치적 정보의 제공은 시각장애선거인에게는 실효성 있는 수단이라고 할 수 없다.<sup>112)</sup> 이처럼 일반선거공보물과 점자형선거공보물의 지면 수를 같이 하도록 정하고 있는 현행법에 의해 시각장애인들이 비장애인에 비해 적은 양의 선거정보를 담은 선거공보물을 받고 있다고 할 수 있다. 이러한 이유 때문에 점자형선거공보물을 일반선거공보물보다 지면을 늘려야 한다는 주장이 계속해서 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 점자형선거공보물 제작과 관련된 가장 주요한 논의는 시각장애인 중 어느 정도나 점자를 해독할 수 있는냐는 것이다. 우리가 생각하는 것보다 훨씬 적은 수의 시각장애인만이 점자를 해독할 수 있다고 보고한다(약 5.2%).<sup>113)</sup> 만약 시각장애인의 소수만이 점자를 해독할 수 있다면, 점자로 된 선거안내문 보다는 스마트폰으로 스캔하면 음성으로 출력되는 2차원바코드인 QR코드, 스마트폰에서 앱을 이용하여 음성으로 변환되는 파일, 화면 읽기 프로그램으로 읽어줄 수 있도록 PDF 혹은 텍스트 파일로 된 선거안내문 등과 같은 음성형 선거안내문을 개발하기 위해 더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 음성형 투표안내문의 한 가지 단점은 음성으로 변환시켜 줄 장비가 별도로 필요하다는 것이다. 예를 들어 스마트폰에 기반을 둔 음성형안내문의 경우 스마트폰이 필요하다는 것이다. 점자형선거안내문보다 음성형선거안내문의

112) 현재 2014. 5. 29. 2012헌마913 참조.

113) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/02/0200000000AKR20160402037400004.HTML> (검색일: 2016년 11월 7일).

접근성이 더 높은 것이 현실이고 앞으로는 더욱 그러할 것이다. 이러한 점을 감안한다면 선거관리위원회에서 시각장애인의 선거정보와 관련해서 노력을 기울여야할 점은 당연히 용이한 음성형투표안내문의 개발일 것이다. 그 한 예가 음성선거안내카드가 아닐까 생각한다. 음성선거안내카드란 일부 크리스마스카드에 장착된 것처럼 선거에 대한 정보를 담은 음성안내칩을 카드에 부착하는 것으로 시각장애인이 카드에 있는 버튼만 누르면 선거안내문을 음성으로 제공하는 것이다.

## 2) 청각장애인을 위한 선거관련방송의 개선

청각장애인에게 충분한 선거정보를 제공하기 위해 선거관리위원회는 자신들이 주관하는 토론회나 선거관련 CF에 수화방송 혹은 자막방송을 제공하고 있다. 이와 관련하여 장애인단체나 기관들은 수화방송의 화면이 너무 작거나 수화가 제대로 이루어지지 않는 경우가 있고, 수화통역이 자주 끊겨 보기가 힘들다고 한다. 또한, 선거관리위원회가 주관하는 방송만으로는 후보자들에 대한 충분한 정보를 얻을 수 없기 때문에 선관위가 주관하지는 않지만 선거 및 후보자들과 관련된 방송이라면 수화방송이나 자막방송이 함께 제공되는 것이 의무가 되어야 할 것이다. 영국의 BBC2는 1981년부터 SEE HEAR라는 수화로 진행이 되는 청각장애인을 위한 방송프로그램이 있다.<sup>114)</sup> 한국에서도 선거기간만이라도 일정한 시간에 선거와 관련된 방송을 수화로 진행하는 프로그램이 있다면 청각장애인의 선거참여에 많은 도움이 될 것이다.

### 나. 투표소접근성의 강화

신체적장애인의 투표소접근성과 관련된 내용은 앞의 모든 장애인을 대상으로 한 투표소접근성에서 이미 다루었다.

### 다. 투표방법의 개선

신체적장애인의 투표방법과 관련된 내용은 앞의 모든 장애인을 대상으로 한 투표방법에서 이미 다루었다.

114) <http://www.bbc.co.uk/programmes/b006m9cb> (검색일: 2016년 11월 5일)

### 3. 정신적 장애인의 선거참여를 높이기 위한 대안

앞에서 언급했듯이 지금까지 개선된 장애인선거편의 시설이나 투표보조기구는 신체적장애인을 중심으로 제공되어 왔다. 정신적장애인의 선거참여를 높이기 위해 무엇보다도 필요한 것은 정신적 장애인의 선거행위에 대한 이해이다. 예를 들어 발달장애 혹은 지적장애를 가진 장애인들의 선거정보와 관련된 이해도는 얼마나 되는지, 투표소접근성에 있어서 정신적장애인도 신체적장애인과 비슷한 편의시설이 필요한지 아니면 정신적장애인만의 별도의 시설이 필요한지, 그리고 정신적장애인들이 기표 시 겪는 불편은 무엇이며 이러한 불편을 줄일 수 있는 방법은 무엇인지 등에 대한 폭넓은 연구가 선행되어야 할 것이다. 여기에서는 전체 장애인을 대상으로 제안된 대안을 제외한 정신적장애인만을 위한 선거참여를 높이기 위한 대안을 제안하였다.

#### 가. 선거정보의 충분한 제공 - 발달장애인을 위한 쉬운 선거공보물과 선거안내동영상에 대한 수정

최근 선거관리위원회는 발달장애인의 선거참여를 유도하기 위해 쉬운 선거안내물과 선거안내동영상을 제작하여 배포하였다. 선거관리위원회의 이러한 노력은 매우 고무적이기는 하나 두 가지 아쉬움이 있다. 첫 번째는 이러한 발달장애인을 위한 선거안내물에 대한 홍보의 부족이다. 면담을 한 발달장애인시설에 있는 실무자와 발달장애인 보호자 모두 선거 전에 발달장애인용 선거안내물이 있다는 것을 알지 못했다. 선거관리위원회가 제작한 발달장애인용 선거안내물이 더 효과적으로 홍보되었다면 보다 많은 발달장애인이 도움을 받았을 것이라는 아쉬움이 남는다. 발달장애인용 선거안내물에 대한 다른 한 가지 아쉬움은 중증발달장애인이 이해하기에는 어려움이 있었다는 것이다. 경증발달장애인의 경우 이 선거안내물을 이해하는데 어려움이 없을 만큼 쉽게 만들어졌을지 모르지만 여전히 중증발달장애인에게는 이해하기 어려웠다는 것이 장애인단체 실무자들의 답변이다.

#### 나. 투표소 접근성 강화

정신적장애인의 투표소접근성과 관련된 내용은 앞의 모든 장애인을 대상으로 한

투표소접근성에서 이미 다루었다.

### 다. 투표방법의 개선

#### 1) 발달 및 지적 장애인용 투표용지

시각장애인의 경우 시각장애인용 투표용지가 있듯이 발달 및 지적장애인의 경우도 전용투표용지가 필요하다. 글씨와 숫자로 이루어진 현행 일반투표용지의 경우 중증발달장애인 본인이 후보자나 정당에 대해 가지고 있는 정보와 일치시키는데 어려움이 있다. 그러므로 후보자는 얼굴이 들어간 그리고 정당은 로고가 들어간 투표용지가 이들에게 적절하다.

#### 2) 투표절차에 대한 시범 혹은 동영상상영

발달장애인의 경우 여러 번 교육을 받아도 여러 절차로 이루어진 투표는 쉽지 않다는 것이 장애인 실무자들의 주장이다. 그러므로 투표소에 있는 도우미나 선관위 직원(혹시 모를 공정성 시비를 피하기 위해)이 선거하는 시범을 보이거나 혹은 선거절차에 대한 시뮬레이션을 동영상으로 보여줄 경우 발달장애인들에게 많은 도움이 될 것이다.

## 제5절 결론

본 장에서는 지난 10년간 실시된 장애인 실태조사 자료를 사용하여 일상생활에서 필요한 도움정도, 집밖활동 시 불편정도, 그리고 장애인들이 느끼는 차별정도에 따른 장애인들의 선거참여에 있어서의 차이와, 장애인들이 선거에 참여하지 않는 이유, 그리고 인구통계학적인 변수를 통제한 상태에서 위에서 언급한 변수들이 실제로 장애인들의 선거참여에 어느 정도의 영향을 미치는 지에 대한 양적분석을 하였다. 또한 장애인시설과 장애인단체 그리고 장애인과 장애인보호자들과의 면담을 통하여 장애인들이 선거에 참여함에 있어 방해가 되는 요인들에 대한 질적분석을 하였다. 마지막으로 양적분석과 질적분석의 결과를 바탕으로 장애인들의 선거참여를 높이기 위한

대안을 제시하였다.

양적분석 결과에 의하면 일상생활에서 필요한 도움이 많을수록, 집밖 활동에 있어서 불편이 많을수록, 그리고 장애인들이 느끼는 차별이 클수록 장애인들의 선거참여는 대체로 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 인구통계학적인 변수인, 성별, 나이, 사회계층을 통제한 상태에서 로지스틱 회귀분석을 이용한 통계분석에서도 지지되었다. 또한 신체적장애인과 정신적장애인으로 구분하여 분석한 경우에도 대체로 유사한 결과를 보여주었다.

장애인들이 선거에 참여하지 않는 두 가지 주된 이유는 몸의 불편과 본인이 원치 않음인 것으로 나타났다. 이 두 가지 이유 외에도 장애인들은 시간이 없음, 정보부족, 교통 불편, 도우미의 부재, 편의시설 부족, 주위시선 등의 이유로 선거에 참여하지 않는 것으로 나타났다. 신체적장애인의 경우 지난 10년 동안의 선거에 참여하지 않는 이유에 대한 변화를 보면 도우미의 부재, 정보부족, 시간이 없음에 대한 응답이 증가하였고 정신적장애인의 경우 교통 불편, 편의시설 부족, 시간 없음에 대한 응답이 증가하였다.

양적분석의 결과를 종합하면 정신적장애인과 신체적장애인이 선거에 참여하지 않는 주된 이유 그리고 선거참여에 영향을 미치는 요인들에 있어서 대체로 유사한 결과를 보였다. 단, 지난 10년간의 추세를 보면 신체적장애인의 경우 신체적 장애의 하위 유형에 따라 추가적으로 필요한 도움이 무엇인지에 대한 보다 세부적인 연구가 필요하고 정신적장애인의 경우 선거편의시설 그리고 선거보조기구와 관련하여 이들이 필요한 것이 무엇인지에 대한 논의와 연구가 필요하다. 특히 이러한 선거편의시설이나 선거보조기구를 제작하고 홍보 시 비장애인의 입장에서가 아닌 장애인들의 입장에서 접근해야 하며 이를 위해서는 장애인들의 참여가 무엇보다 요구된다.

장애인시설과 장애인단체의 실무자 그리고 장애인과 장애인 보호자와의 면담 내용은 선거정보, 투표소 접근성 그리고 투표방법의 세 측면에서 분석이 가능하다. 신체적장애인의 선거정보와 관련하여 선거와 관련된 모든 방송에 수화방송이나 자막방송을 제공하고 있지 않고 점자선거공보의 경우 일반선거공보의 모든 내용을 담고 있지 않기 때문에 청각장애인과 시각장애인은 제한적인 정보만을 받고 있다. 신체적장애인의 투표소접근성과 관련하여 1층이 아닌 곳에 설치된 투표소, 턱이나 층계 혹은 부적

절한 경사도가 있는 1층 투표소, 휠체어리프트가 없거나 승강기가 너무 비좁아 전동휠체어가 들어갈 수 없는 1층 외의 투표소, 장애인의 접근성이 떨어지는 장애인전용 화장실 등이 문제로 제기되었다. 또한, 오랜 시간 기다려야 하는 교통편의 지원차량, 리프트가 없는 차량, 그리고 장애인 선거도우미들에 대한 분명한 가이드라인과 교육의 부재 등도 역시 신체적장애인의 투표소접근성을 감소시키는 요인이었다. 신체적장애인의 투표방법과 관련하여 제기된 문제점으로는 관리가 제대로 안 된 장애인용 기표대, 공용기표대의 필요성, 임시기표소에 대한 자세한 가이드라인의 부재, 시각장애인용 투표용지와 뇌병변장애인 혹은 지체장애인을 위한 투표용지 개선 등이 있다.

정신적장애인의 경우 발달 혹은 지적장애인에게 적절한 선거공보물 혹은 선거안내문의 부재가 가장 큰 문제로 지적되었다. 정신적장애인의 투표소접근성과 관련하여 재가장애인 혹은 시설장애인에게 제공되는 교통편의 차량시설의 부족과 이러한 서비스의 홍보 부족 그리고 정신의료기관 혹은 정신요양원에 있는 정신적장애인의 투표권에 대한 무관심을 문제로 제기하였다. 정신적장애인의 투표방법과 관련된 저해요인으로는 발달장애인 혹은 지적장애인용 투표용지의 부재, 투표소에서의 정신적장애인을 위한 별도 공간의 부재, 그리고 거소투표와 관련된 문제점 등을 포함한다.

장애인들의 선거참여를 높이기 위해 다음과 같은 대안이 제시되었다. 모든 장애인을 대상으로 선거정보와 관련하여 장애인들이 선거에 대한 교육을 받거나 기표를 연습할 수 있는 체험관의 필요성과 장애인 선거편의시설 및 선거보조기구에 대한 충분한 홍보의 필요성을 제안하였다. 투표소접근성과 관련하여서는 투표소에 대한 사전평가, 장애인 차량지원과 도우미에 대한 명확한 가이드라인과 충분한 교육, 거소투표에 대한 명확한 절차와 기준 및 선관위 책임의 강화, 정신의료기관과 요양시설 환자의 선거권 보장을 위한 시설의 책임 강화 등을 강조하였다. 투표방법과 관련하여서는 공용기표대의 도입과 전자투표기구의 도입을 논의하였다. 신체적장애인의 경우 선거참여를 높이기 위해 시각장애인과 청각장애인을 위한 선거안내문과 선거관련방송의 개선에 대하여 알아보았고, 정신적장애인의 경우 발달장애인을 위한 쉬운 선거공보물과 선거안내동영상에 대한 수정, 발달 및 지적 장애인용 투표용지의 필요성, 투표절차에 대한 시범 혹은 동영상상영에 대하여 제시하였다.

그러나 위에 제시한 그 어떤 대안보다 장애인들의 선거참여를 높이기 위해서 우선

되어야 할 것은 우리가 가지고 있는 사고의 전환이다. 선거참여와 관련하여 장애인들에게 무엇을 해줄 수 있을까라는 접근이 아닌 장애인들이 무엇이 필요한가로의 사고의 전환이 필요하다. 즉, 장애인들을 이해하기위한 우리의 노력에 기초해 그들과 함께 선거편의시설이나 선거보조기구를 개발하거나 개선한다면 보다 실효성있는 선거편의 시설 혹은 선거보조기구의 개발뿐 아니라 장애인들과 비장애인들이 차별을 느끼지 않고 선거에 참여할 수 있을 것이라 생각한다.

---

## 제5장

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

# 장애인 선거권의 실질적 보장을 위한 (형사)정책적 대안

---



# 장애인 선거권의 실질적 보장을 위한 (형사)정책적 대안

## 제1절 장애인 선거권의 관점에 따른 2016년 4.13 총선 평가

### 1. 서설

지금까지의 논의를 바탕으로 고찰해보면 우리나라에서 장애인의 선거권 보장을 위한 투표제도의 개선은 미약하지만 조금식이나마 개선되고 있는 실정이다. 이와 같은 점진적 개선의 이유는 장애인 개인 및 장애인 단체의 문제의식을 바탕으로 관련 학자와 실무자들의 노력에 힘입은 바 크지만, 우리 선거관리위원회의 전향적 노력도 크게 한몫을 하고 있다고 할 것이다. 이러한 노력들의 결과로 가장 최근에 치러진 2016년 4.13 총선의 결과를 요약하면서<sup>115)</sup> 장애인의 선거권 보장을 위한 구체적인 대안들을 제시하고자 한다.

### 2. 투표소 접근성

#### 가. 투표소 접근의 어려움

2016년 4.13 총선의 가장 두드러진 특징은 투표율 제고를 위해 사전투표 제도를 도입한 점이다. 그럼에도 불구하고 여전히 투표소의 접근성에 있어서는 몇몇 문제를 지적할 수 있다. 먼저 본투표소를 1층에 설치한 비율이 95% 이상이었다. 또한 사전투표소의 경우, 선관위 보도자료에 따르면 장애인접근 가능 비율이 약 85%라 하였으나,

115) 2016년 4.13 총선에 대한 분석은 장애인차별금지추진연대의 2017년 출간 예정인 보고서를 요약한 것이다.

영등포구 소재 장애인자립생활센터 투표소 10곳 중 5곳, 즉 50% 정도의 투표소만 장애인접근이 가능하였다고 한다. 이처럼 사전투표소의 접근성 문제가 해결되어야 사전투표소 제도 도입의 취지가 온전히 구현될 수 있을 것이다.

### 나. 투표소 이동지원 요청

이처럼 사전투표소 접근이 불가할 경우, 선관위에 이동지원 요청을 시도하면 휠체어장애인 이동지원 요청에 일반승합차를 지원한다. 그러나 특장차가 아닌 휠체어를 실을 수 없는 일반승합차를 지원하는 경우가 있어서 장애인당사자에게 휠체어에서 내려서 차량에 탑승하고, 휠체어는 따로 운반하겠다고 하여 장애인당사자 크게 항의하는 경우가 있었다.

또한 투표 후 장애인당사자가 거주지역으로 재이동을 요청하자 '장애인들은 요구가 많다'고 운전기사가 장애인에 대하여 비하 발언을 하거나, 심지어 장애인당사자가 이동지원을 요청했으나 2시간 넘게 기다리다가 결국 투표를 포기하는 경우도 있었다.

이처럼 투표 접근성에 어려움이 있는 경우, 인근 투표소로 이동지원하도록 하는 제도가 있으나 선관위와 지자체 모두 이에 대한 이해가 부족하여 원활하게 실행되지 않는 경우가 더러 확인되었다.

## 3. 장애인거주시설의 장애인 투표현황

### 가. 장애인거주시설의 거소투표 문제점

현재 공직선거법의 거소투표는 투표과정에 대한 공정성 확보가 매우 어려운 상황으로, 다수 시설에서 장애인당사자의 의사와 상관없이 시설의 입장에 따라 투표권을 행사하는 정황이 있다.

이에 거소투표 모니터링을 위해 정당에 협조를 요청했으나, 지역장애인의 투표권에 관심이 매우 미약하여 실제 거소투표 참관이 어려웠으며, 시설의 거소투표 일정 역시 선관위 홈페이지에서만 확인할 수 있어서 실제 모니터링을 진행하지 못하였다.

#### 나. 음성 꽃동네 투표상황 모니터링

우리나라 최대 시설인 음성꽃동네는 탈시설장애인당사자들을 통해 부정선거 의혹이 다수 발견되어 모니터링을 진행하였으나, 지역 정당과의 협조에 어려움을 겪었고, 사전투표 본투표 진행 때에 시설에 방문했지만 시설측의 강력한 반발로 접근하지 못하였다.

#### 다. 장애인거주시설 장애인 지역사회투표소 이용 시범진행

인강원 시설 거주 장애인 전원 지역사회투표소 이용을 시범 진행하였다. 이는 우리나라 최초로 시설거주인 전원이 지역사회투표소를 이용하는 사례이며, 지역 선관위에 사전협조를 요청하여 차량과 인력을 지원받고, 시설에 방문하여 시설거주장애인을 대상으로 사전교육을 실시하였다.

후술하겠지만 공정성을 확보할 수 있는 지역사회투표소 이용이 시설거주장애인의 참정권 확보를 위한 최선의 방법 중 하나다. 이번 시범진행을 통해 큰 문제없이 투표를 완료함에 따라, 이후 타 시설로 제도를 확대하는 방안이 긍정적으로 검토될 필요가 있을 것으로 판단된다.

### 4. 발달장애인 참정권

#### 가. 선관위 발달장애인을 위한 선거안내책자 및 애니메이션 동영상 제작 배포

기존의 방식인 선거안내책자는 실제 발달장애인과 발달장애인 부모들을 통해 모니터링 해본 결과 매우 어렵다는 평가를 받았다. 이에 발달장애인을 위한 애니메이션 동영상이 제작 배포되었다. 그러나 선거방법을 소개하는 애니메이션에서 발달장애인의 선거를 지원하는 동행인을 선한 일을 하는 사람으로 묘사, 장애인에 대한 동정심을 담고 있어 부적절한 것으로 평가되기도 했다.

### 나. 발달장애인을 위한 선거공보물 및 투표소 안내판

이번 총선에서도 발달장애인을 위한 편의제공은 전혀 제공되지 않았다.

### 다. 발달장애인 이해 부족에 따른 투표소 혼란 발생

사전에 집에서 도장으로 투표방법을 훈련한 발달장애인이 어머니와 함께 투표소 방문하였고, 어머니는 독립적으로 투표할 수 있도록 발달장애인만 기표대로 들어가도록 하였다. 그러나 발달장애인은 집에서 사용했던 도장과 다른 모습을 보고 기표대 밖의 어머니에게 질문을 하였고, 이에 어머니가 ‘그냥 찍으면 되’라고 설명하였는데, 투표 사무원들은 어머니의 이러한 설명이 부정행위라고 제재하는 상황이 발생하였다. 이에 대해서 어머니가 발달장애에 대한 이해부족을 설명하며 강력하게 반발하기도 하였다.

안타깝게도 현재 공직선거법 상에는 발달장애인에 대한 편의지원 명시가 전혀 없다. 발달장애인의 참정권에서의 자기결정권 보장을 위해서 관련한 대책 마련과 함께 투표 사무원들에 대한 발달장애인 이해교육이 필요한 지점이라고 할 것이다.

## 5. 장애인의 자기결정권 및 장애인관련자에 대한 차별

### 가. 장애인의 투표를 지원하는 동행인(가족, 활동보조인 등)에 대해서 신분증 요구 및 개인신상을 기록

이에 장애인당사자가 활동보조인의 신분증 요구 및 관련 개인신상 기록에 대하여 강력하게 반발하며 근거제시를 요구했으나, 기준이나 근거를 해당 투표사무 관계자가 제시하지 못 하였다.

앞에서도 언급하였지만, 장애인차별금지법 상 장애인관련자에 대한 제한, 배제, 분리, 거부 등 차별행위는 금지된다. 장애인의 자기결정 의사에 따라 동행한 사람에 대하여 투표사무 관계자의 이러한 태도는 장애인을 예비부정투표의 범죄자로 간주하는 것처럼 느껴질 수 있다. 이전 선거에는 전혀 제공을 요구받지 않았던 동행인에 대한 신분증 요구와 개인신상 기록은 장애인을 평등한 투표권자로 인정하지 않는

행위다. 관련근거나 기준 제시없이 계속적으로 진행할 경우, 장애인당사자의 강한 반발을 예상할 수 있다.

## 제2절 장애인의 선거권 보장을 위한 장애유형별 공통 정책 대안

장애인이 선거과정을 비롯한 모든 정치적 과정에서 수행할 수 있는 역할은 비장애인과 다르지 않다. 단순히 투표권을 행사하는 것 외에도 정책개발과 입후보를 포함하는 정당의 모든 선거운동과 투표관리자, 교육 등의 행정적인 절차에도 투입될 수 있다. 이러한 활동에 참여하는 것은 장애인의 역량을 강화하는 것을 넘어서서 선거과정과 대중인식의 변화를 낳으며, 사회의 참여와 통합을 촉진할 수 있다.<sup>116)</sup> 투표권의 보장을 넘어서서, 선거의 전반적 과정에 장애인이 수행할 수 있는 역할 -투표자 교육, 선거관리사무, 투표 참관, 입후보 등-에 관한 제언<sup>117)</sup>은 시사하는 바가 크다. 대부분의 영역의 장애이슈가 그러하듯, ‘주류화’를 실현하는 것이 장애정책의 궁극적 목적 중 하나이다. 장애인의 선거권 논의를 일회적인 특별조사 형식, ‘부문논의’로 치르는 것이 아니라 일반적 주제와 함께 고려할 수 있어야 한다. 이러한 문제의식을 전제로 장애인들의 선거권 보장을 위해 공통된 몇 가지 실무적 및 법정정책적 대안을 제시하면 다음과 같다.

116) 이와 관련하여 역량(capability)의 개념은 특히 Amartya Sen이 제시한 것을 참조할 필요가 있다. 역량이란 재화가 갖고 있는 기능을 추구하고 선택할 수 있는 가능성이다. 인간의 삶에서 중심적인 기능들을 정치적으로 추구하는 입장이라는 것은, 능력에 기초한 접근의 입장에서 묻자면, “그 사람이 이 일을 할 수 있는가, 없는가”이다. 따라서 발전이란 단순히 재화를 획득하는 것일 뿐만 아니라, 재화가 갖고 있는 잠재능력 및 기능을 평가하고 향수할 수 있는 역량을 높이는 것이다. 자세한 내용은 김대근, Amartya Sen의 정의론의 방법과 구조, 법철학연구 제14권 제1호, 2011 참조.

117) LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6, 115-139. 2014.

## 1. 실무정책 개선방안

### 가. 선거 체험관의 운용을 비롯한 선거 정보 제공 강화

기본적으로 시설 거주 장애인들에게는 선거관련 정보를 대폭 확대 제공할 필요가 있다. 투표절차가 비장애인과 동일한 수준으로 보장된다 하더라도 시설 거주 장애인의 경우 투표와 관련된 적절한 수준의 정보를 얻기 힘든 상황에 있기 때문에 시설에서는 의도적으로 저녁뉴스를 정기적으로 시청하도록 하거나 외출이나 나들이를 통해 도로변의 현수막이나 선거벽보를 접할 수 있는 기회를 자주 가질 수 있도록 하는 등 프로그램을 기획해 운영해야 한다.

언급한 것처럼 장애유형과 상관없이 모든 장애인을 대상으로 선거에 대한 종합적인 정보를 제공하는 가장 좋은 방법은 선거체험관을 개설하는 것이다. 선거체험관을 통하여 정신적 장애인 특히 발달장애인과 지적장애인들은 반복적인 연습을 통해 투표하는 절차에 대하여 익힐 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 신체적 장애인의 경우에도 실제 기표에서 사용되는 선거보조기구나 선거편의시설 등을 경험하면서 이러한 것들이 실제로 얼마나 도움이 되는 지 평가할 수 있을 것이다. 또한 선거관리위원회에서 선거편의를 위해 개발하여 제공하고 있는 여러 제도들을 적극적으로 홍보하는 것도 필요할 것이다.

여러 번 언급한 것처럼 현재 활자와 음성 중심의 선거관련 정보의 대안적 형태가 지극히 제한적이라는 것을 감안, <표 2>에서 제시한 바와 같이 접근 가능한 형태의 범위를 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 비용과 시간 등 현실적 제한점으로 인해 가능한 모든 형태로 정보를 생산하는 것이 불가능하고 효용이 높지 않을 것으로 예상되는 경우에는 객관적인 조사 자료에 근거하여 수요가 높은 형태나 이용 빈도가 낮더라도 선거권 보장이 가장 절실한 취약집단, 즉 이제까지 가장 선거정보에서 소외되어 왔고, 다른 형태로 정보를 보충하기 어려운 집단 등을 파악하여 이를 우선적으로 생산하는 것이 좋을 것이다. 형태 뿐 아니라 정보의 양에 있어서도 타 형태로 전달되는 정보 간의 형평성을 고려해야 한다. 발달장애인 등을 위한 쉬운 읽기형 자료는 법제화에 대한 검토가 있어야 할 것으로 보인다. 현실적으로 법제화하기에는 어려운 부분일 수 있으나, 현행 선거공보물 또는 선거방송 뿐 아니라 선거와 관련하여 대중접촉

빈도가 높은 정보전달매체로 확대해가는 정책이 필요하다. 선거관리위원회 웹사이트, 활자화된 정보가 누를 이루는 포스터, 이메일과 같은 매체들, 정당의 공약, 정당정책 및 후보자 정보를 담은 정당의 페이지 등이 고려대상이 될 수 있다.

## 나. 투표 접근성을 강화하기 위한 노력

### 1) 물리적 접근성 관련

‘투표소의 보편적 접근성’은 당위적으로 추구해야 할 목표이다. 위에서 언급한 투표 방법의 다양화가 투표소 투표의 보편적 접근성을 저해하는 근거가 되어서는 안 된다. 거소투표 등의 투표소 투표 외 투표가 보편화된 경우라고 하더라도, 대체투표가 장애인과 비장애인의 차별화된 경험을 만들고 투표자체에 영향을 미쳐 결과적으로 이들을 ‘가르느’ 기제가 된다면, 이는 적절한 해결책이라고 볼 수 없다.<sup>118)</sup> 투표소 투표의 접근성은 투표의 모든 방법과 투표의 전 절차에 걸쳐서 고려해야 한다. 투표장 내의 동선이나 기표대, 기표용구, 투표함의 물리적 접근성 등 투표소의 무장애 (barrier-free) 환경을 실현하는 데 장애인단체의 협조와 자문은 필수적인 요소이다. 비밀투표의 원칙의 보장을 위해서는 투표에서의 대인보조는 가급적 지양하는 것이 좋으나, (기술적 보조의 한계나 과도기적 차원에서라도) 불가피한 경우가 적지 않으니 대인적 투표보조에 대한 가이드라인을 마련하는 것이 필요하다. 접근성은 매 선거마다 사전 점검과 현장에서의 모니터링, 사후의 피드백을 통해 촉진해 나가야 할 텐데, 선거참관 절차를 이에 기능적으로 활용할 수 있을 것이다. 일반 참관 항목에 접근성 이슈를 포함하고, 장애인 참관인을 확보하기 위해 노력하며, 접근성과 관련한 참관인은 해당 사안에만 집중할 수 있도록 여건을 보장하는 것이 실효성 있는 방안이 될 수 있다.

### 2) 시설 내 투표 도입

장애인들의 투표소접근성을 높이기 위해 선관위에서는 거소투표를 실시하고는 있지만, 투표접근성을 더욱 강화하기 위해서는 장애인시설 내 혹은 병원 혹은 요양시설

118) LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities. *Journal of Human Rights Practice*, 6, 115-139. 2014.

내에서의 투표소를 설치하는 것도 고려할 만하다. 물론 각각의 시설 내에서 어떤 특정한 후보에 대한 지지를 유도하는 분위기를 만드는 것과 같은 것을 최소화하기 위해서는 시설에 있는 장애인들에게도 충분한 편의를 제공하여 거소투표가 아닌 사전 투표나 본투표로 유도해야 할 것이다.

### 3) 거소 투표 도입

동시에 거소투표의 명확한 절차와 기준 그리고 선관위의 책임강화가 필요하다는 지적도 경청할 만하다고 할 것이다. 거소투표의 경우 확인 선관위 직원 등을 파견해 본인 확인 절차를 거친 후 투표가 이루어지도록 해야 한다. 거소투표를 하는 장애인 수와 무관하게 시설 내에 설치된 기표소에서 투표하는 것을 의무화하거나 선관위 직원이 시설을 방문해 거소투표 절차를 지원하는 등의 방법으로 시설이용 장애인의 선거권이 최대한 보장될 수 있도록 해야 한다. 시설 내에서 이루어지는 거소투표가 보다 공정하게 이루어지도록 하기 위해서는 기표소 설치와 함께 시설 외부 참관인의 참석을 의무화해야 한다.

### 4) 이동투표제 도입

이동투표제도 도입을 검토해 볼 수 있다. 시설에서 거주하는 장애인에 대해 일률적으로 거주시설의 장애인에게 거소투표를 위한 기표소를 설치하도록 하고, 일반투표소에서 투표를 제약하는 것도 부당하다. 중증의 외상장애인이 아닌 한 ‘거동할 수 없는 자’에 해당하지 않고, 이동편의가 제공된다면 얼마든지 일반 투표소에서의 투표가 가능할 수 있기 때문이다. 따라서 시설 내에 기표소가 설치됐다 하더라도 해당 시설의 장애인은 자신이 머물고 있는 시설 또는 거소에서 투표해야 하는 ‘의무’를 지는 것은 아니므로, 이 경우에도 ‘거동할 수 있는 장애’를 가지고 있는 한 일반 투표소에서의 투표 권리가 보장돼야 할 것이다.

## 다. 투표 방법의 개선

차별의 문제는 분리(separation)에서 시작되기 때문에<sup>119)</sup> 장애인과 비장애인의 분

119) 부당한 구별 즉 차별은 사람을 구별하는 행위를 통해서 누군가를 비하할 때 발생한다. 즉 특

리된 기표대 대신 공용기표대를 사용함으로써 장애인의 참여를 높일 수 있다. 이미 2016년 20대 총선에서 선거관리위원회는 새로운 기표대를 선보였는데, 이를 기초로 장애인과 비장애인 그리고 도우미의 접근성에 맞게 기표대를 새롭게 디자인 한 공용 기표대를 개발하는 노력이 필요할 것이다.

또한 투표용지 사용의 어려움을 해소하기 위해 전자투표 기구를 도입하는 것도 장기적으로 고려해볼 필요가 있다. 비용적인 측면의 어려움이 있지만, 장기적인 측면에서 만약 모든 유권자에게 이 기구의 사용을 권장한다면, 투표용지 제작비용이나 기표도구비용을 절감할 수 있고 선거결과도 보다 빠르고 정확하게 알 수 있다.

#### 라. 홀로 투표절차를 진행할 수 없는 장애인의 명확한 구분

혼자서 투표절차를 진행할 수 없는 장애인을 지원하기 위한 구체적인 기준이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 다른 사람의 도움이 필요한 장애인을 구분할 수 있는 분명한 기준이 마련돼야 한다. 그래야만 신분 확인, 투표용지 수령, 기표과정에서 공정한 투표가 이루어질 수 있다. 그리고 도움이 필요한 장애인을 지원하는 사람의 자격과 범위에 대한 기준도 마련돼야 한다. 기표소에 장애인과 동행하는 사람은 투표사무원, 투표자원봉사자, 선거관리위원 등 선거와 이해관계가 없는 사람으로 한정해야 하며, 상호 확인이 가능하도록 2명이 기표소에 동행해 장애인이 투표하고자 하는 사람에게 투표할 수 있도록 지원해야 한다.

## 2. 법정책 개선방안 -정신적장애인의 선거권 보장 관련

금치산자 제도를 폐지하고 성년후견제도를 도입한 이래 후견제도와 선거권과의 관계에 관한 명확한 해석은 아직 없는 상황이다. 성년후견제도의 목적과 취지, 선거권의 의미를 함께 고려할 때, 후견상태에 있는 사람의 선거권을 제한하는 것은 타당성이 낮으며, 타법의 준용규정 문제가 있을 수 있다. 피후견인의 선거권 보장을 위한 법적

---

정한 구별이 비하를 의미할 때 사람을 도덕적으로 동등한 존재로 대우하지 않는 부당한 차별이 발생하는 것이다. 부당한 차별과 합리적 차별에 대한 설명으로는 Deborah Hellman(김대근 역), *When is Discrimination Wrong?*(차별이란 무엇인가: 차별은 언제 나쁘고 언제 그렇지 않은가), 서해문집, 2016 참조.

근거를 마련하되, 보통선거권을 보장하는 방향으로 가는 것이 바람직할 것으로 본다. 해외국가에서 실시하고 있는 개별판정도구에 의한 선거권 제한도 근거가 타당하지 않은 차별적 소지가 있다고 본다. 궁극적으로는 제한 없는 선거권을 실현하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

### 제3절 신체적 장애인의 선거권 보장을 위한 정책 대안

#### 1. 실무정책 개선방안 -선거 정보 제공 강화의 측면에서

시각 장애인을 위해 선거관리위원회가 의무화한 점자형 투표안내문은 일반문서에 비해 많은 지면을 차지하기 때문에 정보 제공의 한계가 있다. 또한 전자 해독율이 그다지 높지 않다는 현실을 고려하면, 선거관리위원회에서 시각장애인의 선거정보와 관련해서 노력을 기울여야할 점은 음성형투표안내문의 개발이라고 할 것이다.

또한 선거관리위원회가 주관하는 방송만으로는 후보자들에 대한 충분한 정보를 얻을 수 없으므로 선관위가 주관하지는 않지만 선거 및 후보자들과 관련된 방송이라면 수화방송이나 자막방송이 함께 제공되는 것을 의무화할 필요가 있다.

#### 2. 법정정책 개선방안

##### 가. 공직선거법 제65조 및 공직선거관리규칙 제30조 선거공보

앞에서 언급한 이유에서 책자형 선거공보와 동일한 내용의 정보를 점자형 선거공보 물로 제공할 경우 분량이 3배 이상 늘어나게 되므로 위와 같은 물리적인 규격에 대한 규정은 시각장애인이 동일한 정보를 제공받지 못하도록 하는 차별조항이다. 이에 대한 개정이 필요하다 할 것이다.

〈개정안 대조표〉

현 행 (공직선거법)	개 정 안 (공직선거법)
<p>제65조(선거공보) ②제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다.</p> <p>④후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성으로 출력되는 전자적 표시를 하는 것으로 갈음할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29., 2010.1.25., 2015.8.13.&gt;</p>	<p>제65조(선거공보) ②제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다. 다만 제4항의 경우는 제외한다.</p> <p>④후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성으로 출력되는 전자적 표시를 하는 것으로 갈음할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29., 2010.1.25., 2015.8.13.&gt;</p>

〈개정안 대조표〉

현 행 (공직선거관리규칙)	개 정 안 (공직선거관리규칙)
<p>제30조(선거공보) ① 법 제65조제1항과 제4항에 따른 책자형 선거공보, 전단형 선거공보, 점자형 선거공보, 법 같은 조 제9항에 따라 후보자가 작성하는 후보자정보공개자료(이하 이 조에서 “선거공보등”이라 한다)는 각각 1종으로 하며, 그 규격은 다음 각 호에 따른다. &lt;개정 2008.2.29., 2010.1.25., 2014.1.17., 2015.8.13.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 책자형 선거공보, 점자형 선거공보, 후보자 정보공개자료 길이 27센티미터 너비 19센티미터 이내</li> <li>2. 전단형 선거공보 길이 38센티미터 너비 27센티미터 이내 또는 길이 54센티미터 너비 19센티미터 이내</li> </ol> <p>②선거공보등에는 다음 각 호에 따른 사항을 적되, 점자형 선거공보에는 해당 사항을 한글과 점자로 함께 적어야 한다. &lt;개정 2008.2.29., 2015.8.13.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 책자형 선거공보와 전단형 선거공보의 앞면 명칭(“책자형 선거공보” 또는 “전단형 선거공보”라 적는다), 선거명, 선거구명</li> <li>2. 점자형 선거공보의 앞면 선거명, 선거구명, 후보자성명</li> </ol>	<p>(동일)</p>

현 행 (공직선거관리규칙)	개 정 안 (공직선거관리규칙)
<p>③정당 또는 후보자가 제출할 선거공보등의 수량은 제2조에 따른 인구의 기준일 현재 구·시·군위원회(지역구지방의회의원선거의 경우에는 선거구를 말한다)별 세대수(이하 이 항에서 “세대수”라 한다) 등을 기준으로 다음 각 호에 따라 산출한 수에 각각 그 100분의 5를 더한 수로 한다. 이 경우 제출할 수량의 단수가 10미만인 때에는 10매로 하고, 법과 이 규칙에 따라 작성할 수 있는 총수량의 단수가 100미만인 때에는 100매로 한다. &lt;개정 2008.2.29., 2014.1.17.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 책자형 선거공보 세대수와 예상 거소투표신고인수 및 법 제 65조제5항에 따른 예상 신청자수를 합한 수</li> <li>2. 점자형 선거공보 법 제65조제7항에 따라 통보된 시각장애선거인수(이하 이 조에서 “시각장애선거인수”라 한다)</li> <li>3. 전단형 선거공보 세대수</li> <li>4. 후보자정보공개자료 제출하여야 할 책자형 선거공보의 매수에서 제출한 책자형 선거공보의 매수를 뺀 수</li> <li>5. 삭제 &lt;2015.8.13.&gt;</li> </ol> <p>④중앙위원회는 후보자가 제65조제4항 단서에 따른 전자적 표시를 할 수 있도록 기술적 조치를 하여야 한다. &lt;신설 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑤법 제65조제5항에 따른 책자형 선거공보의 발송신청은 별지 제17호서식의(바)에 따르고, 같은 조 제6항에 따라 정당 또는 후보자가 관할 구·시·군위원회에 선거공보등을 제출하는 경우에는 별지 제17호서식의(나)에 의하되, 관할 구·시·군위원회는 미리 매세대에 발송할 선거공보등은 읍·면·동위원회별로 제출할 매수와 장소를 정하여 정당 또는 후보자로 하여금 그 지정장소에 제출하게 할 수 있으며, 거소투표신고인명부 확정 및 법 제65조제5항에 따른 책자형 선거공보 발송신청 접수 결과 거소투표신고인 및 신청자에게 발송하여야 할 선거공보등의 수량이 제3항에 따른 제출수량을 초과하는 때에는 정당 또는 후보자에게 그 초과수량을 제출하게 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 책자형 선거공보의 발송신청은 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. &lt;개정 2008.2.29., 2014.1.17., 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑥법 제65조제7항에 따라 구·시·군의 장이 관할 구·시·군위원회에 통보하여야 할 시각장애선거인의 범위는 「장애인복지법 시행규칙」 별표 1</p>	

현 행 (공직선거관리규칙)	개 정 안 (공직선거관리규칙)
<p>에 따른 장애등급 제1급 내지 제4급에 해당하는 자로 한다. &lt;개정 2014.1.17., 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑦법 제65조제8항에 따른 후보자정보공개자료는 별지 제17호서식의(다)에 따라 작성한다. &lt;개정 2010.1.25., 2014.1.17., 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑧제7항의 후보자정보공개자료에는 선거벽보·선거공보·선거공약서 및 후보자가 운영하는 인터넷 홈페이지에 적었거나 적고자 하는 학력을 2개 이내로 적으며, 후보자정보공개자료에 관한 소명내용의 글자수는 구두점과 그 밖의 문장부호를 포함하여 100자를 넘을 수 없다. &lt;개정 2008.2.29., 2010.1.25., 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑨법 제65조제9항에 따라 후보자가 작성하는 후보자정보공개자료의 작성방법은 제7항과 제8항을 준용한다. &lt;신설 2008.2.29., 2010.1.25., 2014.1.17., 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑩비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의 원선거에서 후보자의 사진·성명·학력·경력은 추천순위에 따라 게재하되, 후보자명부에 있는 내용을 그대로 기재한다. &lt;신설 2012.1.17., 2015.8.13.&gt;</p> <p>⑪삭제 &lt;2010.1.25.&gt;</p> <p>⑫제29조제7항부터 제10항까지의 규정은 선거공보등에 준용한다. 이 경우 “선거벽보”는 “선거공보 등”으로, “경력등”은 “경력등이나 후보자정보공개자료”로, “첨부(제9항을 말한다)”는 “발송”으로 본다. &lt;개정 2010.1.25., 2015.8.13.&gt;</p> <p>[전문개정 2005.8.4.]</p>	

### 나. 공직선거법 제70조 개정

현행 공직선거법 제70조 제5항은 후보자는 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 수화 또는 자막을 방영할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 수화를 모르는 청각장애인 다수이며, 따라서 청각장애인의 정보접근은 수화와 자막을 동시에 제공하는 것으로 원칙으로 해야 모든 청각장애인이 정보접근을 할 수 있다.

〈개정안 대조표〉

현 행 (공직선거법)	개 정 안 (공직선거법)
제70조(방송광고) ⑥후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 수화 또는 자막을 방영할 수 있다. <신설 2000.2.16.>	제70조(방송광고) ⑥후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 수화와 자막을 동시에 방영할 수 있다.

## 제4절 정신적 장애인의 선거권 보장을 위한 정책 대안

투표권을 행사함에 있어서 선거 자체를 이해하지 못 하는 장애인이 상당수이다. 구체적으로 대안을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 실무정책 개선방안

#### 가. 발달장애인을 위한 쉬운 선거공보물과 선거안내동영상 제공

영국에서는 발달장애인이 어려움 없이 선거권을 누릴 수 있도록 발달장애인용 투표 정보 책자를 배포하고, 교육사이트를 운영하는 등 가정 및 복지기관에서 반복적 학습이 가능하도록 조치하기도 한다. 따라서 발달장애인을 상대로 1:1로 설명해주는 과정이 필요하며, 교육프로그램 동영상에 나온 후보자와 나오지 않은 후보자 모두에 대한 상세한 대면 설명을 하여 알 권리를 보장할 필요가 있으며, 시설에 이에 대한 설명 지원을 당부하는 공문 발송이 필요하다.

물론 우리 선거관리위원회도 선거안내물과 선거안내동영상을 제작하여 배포하였지만, 이에 대하여 발달장애인은 그 존재 자체를 모르거나, 이해에 어려움을 겪기도 한다. 매우 원론적인 대안이지만 발달장애인을 위한 선거안내물에 대한 홍보를 강화하고 특히 중증발달장애인이 이해하기 쉽게 선거관련 정보를 제공하는 것이 무엇보다 필요하다.

## 나. 투표방법의 개선

발달 및 지적장애인의 경우 후보자의 얼굴이 들어가거나 정당의 로고 및 설명에 대한 이미지가 들어간 투표용지를 제작할 필요가 있다. 또한 투표소에 있는 도우미나 선관위 직원이 선거하는 시범을 보이거나 혹은 선거절차에 대한 시뮬레이션을 동영상으로 보여줄 경우 발달장애인들이 선거권을 행사하는데 큰 도움을 줄수 있을 것이다. 다만 이 경우, 투표시 주의사항을 안내할 때, 특정 번호에 찍는 것을 시범으로 보여주면 장애인들이 그대로 따라하는 경우가 있으므로 주의해야 한다.

## 2. 법정책 개선방안

### 가. 발달장애인 투표지원 내용 법제화

발달장애인을 위한 투표지원내용은 공직선거법에서 명시하여 중앙선거관리위원회에서 이행, 전국의 발달장애인이 골고루 서비스를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

### 나. 발달장애인 지원센터의 활동 확대

장애인지원 내용 자체를 몰라서 혜택을 못 받는 장애인들을 위하여, 지자체는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제20조<sup>120)</sup>에 따라 발달장애인지원센터

- 120) 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 제19조(개인별지원계획의 수립) ①특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 개인별지원계획의 수립을 신청받은 경우 대상자 선정 여부 및 복지서비스 내용을 결정하여 제33조제2항에 따른 지역발달장애인지원센터(이하 "지역발달장애인지원센터"라 한다)의 장에게 개인별지원계획의 수립을 의뢰하여야 한다.
- ②지역발달장애인지원센터의 장은 개인별지원계획의 수립을 의뢰 받은 경우 제1항에 따라 결정된 복지서비스의 범위에서 발달장애인 및 그 가족의 특성을 고려하여 복지서비스의 내용, 방법 등이 포함된 개인별지원계획을 수립하여야 한다.
- ③개인별지원계획을 수립할 때에는 발달장애인에게 적합한 의사소통의 방식으로 의견진술의 기회가 충분히 제공되어야 한다.
- ④지역발달장애인지원센터의 장은 복지서비스 대상자에 대하여 수립된 개인별지원계획의 승인을 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 요청하여야 하며, 개인별지원계획은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 적합성 심사를 거쳐 승인을 얻은 경우 효력을 가진다.
- ⑤지역발달장애인지원센터의 장은 개인별지원계획의 적합성 심사 결과를 발달장애인 및 그 보호자에게 통보하여야 한다.
- ⑥개인별지원계획을 통보받은 발달장애인과 그 보호자는 발달장애인의 복지 욕구를 고려하여 개인별지원계획의 변경·수정을 지역발달장애인지원센터의 장에게 신청할 수 있다.

에서 실질적 혜택을 받을 수 있도록 역할을 수행해야 할 것이다.

#### 나. 정신의료기관에 대한 법적 책임 강화

정신의료기관의 투표 안내 책임을 강화해야 한다. 정신의료기관 내에서 선거와 거소투표에 관한 안내는 거의 이루어지지 않고 있으며, 정신의료기관의 선거와 거소투표에 관한 안내 불이행에 대한 벌칙규정도 존재하지 않는다. 이러한 현실에서 제도적으로 정신의료기관 입원환자의 선거권 보장을 위해 특별한 규정을 제정해 관리함과 동시에 입원시설에서의 거소투표와 입원전 거주지역에서의 투표를 선택할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

---

⑦개인별지원계획을 변경·수정하는 경우에는 제4항과 제5항의 절차를 따른다.

⑧제1항부터 제7항까지에 따른 개인별지원계획 수립의 의뢰 방법 및 절차, 수립 방법 및 내용, 승인통보·신청·변경·수정 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

---

## 참고문헌

- BARCLAY, L. 2013. "Cognitive impairment and the right to vote: a strategic approach" *Journal of Applied Philosophy* 30: 146-159.
- CROW, L. 1996. "Including all of our lives: Renewing the social model of disability" *Encounters with strangers: Feminism and disability*. 206-226.
- ELECTION CANADA. 2004. "Persons with disabilities and elections" *Electoral insight* 6.
- GYIMAH-BOADI, E. & YAKAH, T. 2012. *Ghana: The limits of external democracy assistance*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- HASLER, F. 1993. "Developments in the disabled people's movement". *Disabling barriers, enabling environments*. London: Sage.
- IFES & NDI. 2014. *Equal Access: How to Include Persons with Disabilities in Elections and Political Processes*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- KANTER, A. & RUSSO, R. 2006. "The right of people with disabilities to exercise their right to vote under the Help America Vote Act". *Mental and physical disability law reporter*, 30(6): 852-857.
- LAWSON, A. & PRIESTLEY, M. 2009. *Monitoring the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe: Principles for the identification and use of indicators*.
- LAWSON, A. & PRIESTLEY, M. 2013. "Potential, principle and pragmatism in concurrent multinational monitoring: disability rights in the European Union". *The International Journal of Human Rights*. 17: 739-757.
- LORD, J. E., STEIN, M. A. & FIALA-BUTORA, J. 2014. "Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities". *Journal of Human Rights*

*Practice* 6: 115-139.

MILLER, P. & POWELL, S. 2016. "Overcoming Voting Obstacles The Use of Convenience Voting by Voters With Disabilities". *American Politics Research* 44: 28-55.

MINDES, J. 2002. "Tactile ballot guides. IFES. 1May [Online]". Available: <http://www.ifes.org/content/publications/articles/2002/tactile-ballot-guide.aspx>.

OLIVER, M. 2009. "The social model: history, critique and response". *Understanding disability. From theory to practice*. 41-57.

OLIVER, M. 2013. "The social model of disability: Thirty years on". *Disability & society* 28, 1024-1026.

PALMER, C. 2013. "Western Australia trials of voting app for blind and vision impaired" ITNews, 11 March.

PRIESTLEY, M., STICKINGS, M., LOJA, E., GRAMMENOS, S., LAWSON, A., WADDINGTON, L. & FRIDRIKSDOTTIR, B. 2016. "The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism" *Electoral Studies* 42: 1-9.

SCHRINER, K., OCHS, L. & SHIELDS, T. 1997. "The last suffrage movement voting rights for persons with cognitive and emotional disabilities" *Publius: The Journal of Federalism* 27(3): 75-96.

SCHUR, L. 2013. "Reducing Obstacles to Voting for People with Disabilities"

SCHUR, L. & ADYA, M. 2013. "Sideline or mainstreamed? Political participation and attitudes of people with disabilities in the United States" *Social Science Quarterly* 94: 811-839.

SHAKESPEARE, T. & WATSON, N. 2001. "The social model of disability: an outdated ideology?" *Exploring theories and expanding methodologies: Where we are and where we need to go* 2: 9-28.

UNION OF PHYSICALLY IMPAIRED AGAINST SEGREGATION. 1976. *Fundamental principle of disability*

- WEIS, C. J. 2004. "Why the Help America Vote Act fails to help disabled Americans vote" *NYUJ Legis. & Pub. Pol'y*, 8, 421.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2011. *World report on disability*. World Health Organization, 1-90.
- 기현석. 2014. "현행 공직선거법의 현황과 과제-장애인 참정권의 관점에서" 2014 장애인 정치참여를 위한 선거권 보장방안 토론회.
- 기현석. 2016. "정신장애인의 선거권 제한 논의에 대한 고찰" 『토지공법연구』 73: 619-638.
- 김근식·권민숙. 2008. "정신적장애인의 선거권에 관한 연구" 『한국자치행정학보』 22: 403-424.
- 김대근. 2011. "Amartya Sen의 정의론의 방법과 구조". 『법철학연구』 14(1): 171-204.
- 김명수. 2010. "청각 장애인의 참정권 보장에 관한 연구-현재 2009. 5. 28, 2006 헌마 285 결정에 대한 평석을 중심으로". 『홍익법학』, 11: 487-509.
- 김성희·변용찬·손창균·이연희·이민경·이송희·강동욱·권선진·오혜경·윤상용. 2011. 『2011년 장애인 실태조사』. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성희·이연희·황주희·오미애·이민경·이난희·강동욱·권선진·오혜경·윤상용·이선우. 2014. 『2014년 장애인 실태조사』 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김영진. 2012. "정신 장애인의 투표권 보장에 관한 소고" 『미국헌법연구』 23: 61-91.
- 김원영. 2012. "지체장애인의 선거권, 그 침해의 양상과정교한 보장 방안" 『사회보장법연구』 2(1): 31-71.
- 김재왕. 2014. "장애인 선거권과 공직선거법 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회—제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회.
- 김종한. 2014. "지역에서 열악한 장애인 참정권 현실을 말하다" 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회—제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회.
- 김진우. 2015. "지적장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구" 『사회과학연구』

31: 345-367.

- 김치훈. 2014. “발달장애인 참정권 보장을 위한 해결과제” 장애인 참정권 보장을 위한 정책간담회 서울: 2014지방선거장애인연대.
- 김현철. 2014. “청각장애인의 참정권 보장을 위한 방안” 장애인 참정권 보장을 위한 정책 간담회 서울: 2014지방선거장애인연대.
- 박경수·이용표·염형국·장기성·김성연. 2014. 『시설거주 장애인 선거권 실태조사 최종보고서』 국가인권위원회.
- 변용찬·김성희·윤상용·강민희·최미영·손창균·오혜경. 2008. 『2008년 장애인 실태조사』 서울: 한국보건사회연구원.
- 변용찬·김성희·윤상용·최미영·계훈방·권선진·이선우. 2006. 『2005 년도 장애인 실태조사』 보건복지가족부 한국보건사회연구원.
- 양소연·이보형·장시원·최지민. 2015. “일반논문: 점자형 선거공보 규정을 통해 본 시각장애선거인의 선거정보접근권 보장 문제-헌법재판소 2014. 5. 29. 선고 2012 헌마 913 결정 (구 공직선거법 제 65 조 제 4 항 위헌확인) 을 중심으로” 『공익과 인권』 15: 61-105.
- 염형국. 2012. “장애인 참정권 보장을 위한 정책방안” 장애인참정권 보장을 위한 정책 토론회.
- 오지선. 2014. “장애인 참정권 침해에 대한 개선 대책” 장애인 참정권 보장을 위한 정책간담회 서울: 2014지방선거장애인연대.
- 윤찬영. 2014. “성년후견제도 실시에 따른 사회복지 입법의 과제” 『성년후견』 111-129.
- 이보람. 2014. “국가인권위원회 결정례 및 진정사건을 통해 본 장애인 참정권 제한 실태 및 개선방향” 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회—제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회.
- 이부하. 2015. “헌법상 정신적 장애인의 선거권 보장” 『법학논총』 22: 295-313.
- 이찬우. 2014. “척수장애인의 참정권” 장애인 참정권 보장을 위한 정책 간담회. 서울: 2014지방선거장애인연대.
- 장호동. 2014. “장애인이 차별받지 않는 공정선거 어떻게 만들어갈 것인가” 장애인

- 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회—제6회 전국동시 지방선거를 중심으로. 서울: 국가인권위원회.
- 하성준. 2014. “시각장애인의 참정권 행사와 문제점과 개선방안” 장애인 참정권 보장을 위한 정책 간담회. 서울: 2014지방선거장애인연대.
- 허 영. 2009. 『헌법학원론』 박영사.
- 홍남희. 2015. “피성년후견인의 선거권 등 제한에 대한 법적 고찰” 『사회보장법연구』 4: 1-54.
- 헬먼, 데버러(Deborah Hellman). 2016. 『차별이란 무엇인가』 김대근 역. 서해문집.
- 박경수·이용표·염형국·장기성·김성연. 『2014. 시설 거주 장애인 선거권 실태조사』 국가인권위원회.
- 선거관리위원회. 『2015 해외연구관보고서』 선거연수원.
- 이보람. 2014. “국가인권위원회 결정례 및 진정사건을 통해 본 장애인 참정권 제한 실태 및 개선방향” 장애인 유권자 참정권 보장방안 모색을 위한 토론회—제6회 전국동시지방선거를 중심으로. 국가인권위원회, 중앙선거관리위원회, 장애인차별금지추진연대. 17-32.
- 이재익. 2009. “장애인을 고려한 투표장의 건축적 접근성” 박사학위논문. 충북대학교.
- 인천광역시선거관리위원회 2010. 『장애인 선거편의 개선방안 연구결과』 인천광역시 선거관리위원회.
- “장애인실태조사 2005, 2008, 2011, 2014” <http://data.kihasa.re.kr>. 검색일: 2016년 12월 7일.
- “시각장애인의 점자해독률” <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/02/0200000000AKR20160402037400004.HTML>. 검색일: 2016년 11월 7일.
- “AutoMARK” <http://www.essvote.com/products/6/13/ballot-marking-devices/AutoMARK>. 검색일: 2016년 11월 5일.
- “HEAR” <http://www.bbc.co.uk/programmes/b006m9cb>. 검색일: 2016년 11월 5일



2016년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

## 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안

- 신체적·정신적 장애인을 중심으로 -

---

발	행		2016년 11월
발	행	처	중앙선거관리위원회
주		소	경기도 과천시 흥촌말로 44
전		화	(02)503-1114
인		쇄	한국장애인이워크협회 (02)2272-0307

---

보고서 내용의 무단복제를 금함

[비매품]