

사회적 약자의 선거권
보장을 위한 각국의
제도 비교 연구

2024. 11.

사단법인 한국헌법학회

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「사회적 약자의 선거권 보장을 위한 각국의 제도 비교 연구」

책임 연구원 : 공진성 (한국외국어대학교 교수)

공동 연구원 : 강일신 (연세대학교 부교수)

이재희 (국립공주대학교 조교수)

연구기간 : 2024. 7. 30. - 2024. 11. 26.

연구수행기관 : 사단법인 한국헌법학회

본 연구보고서는 2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서
연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아님.

최종보고서 제출문

중앙선거관리위원회 귀하

본 보고서를 「사회적 약자의 선거권 보장을 위한 각국의 제도 비교 연구」 최종보고서로 별첨과 함께 제출합니다.

2024년 11월 26일

연구기간 : 2024.7.30.~2024.11.26.

연구책임자

· 책임연구원: 공진성(인)

연구참여자

· 공동연구원 : 강일신

· 공동연구원 : 이재희

연구단체의 장 지성우



※ 별첨 : 카피킬러 표절검사지 1부.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 범위	2
제2장 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 헌법 및 국제인권법상 요청과 그 제약요인	3
1. 사회적 약자의 개념과 유형	3
2. 헌법상 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장의 근거와 요청	4
3. 국제인권규범상 선거권의 실질적 보장의 근거와 요청	7
4. 사회적 약자의 선거권에 대한 일반적 제약요인	10
제3장 사회적 약자의 선거권 보장 관련 법제와 운용상의 문제점	11
1. 장애인 관련 법제의 규율	11
가. 장애인복지법	11
(1) 장애인의 정치활동 참여 및 정책결정참여권 보장	11
(2) 장애인의 정보 접근권 보장 규정 적용을 통한 선거정보 접근권 보장	11
(3) 장애인의 선거권 보장을 위한 정당한 편의제공의 포괄적 규정	12
나. 장애인차별 및 권리구제 등에 관한 법률	12
(1) 장애인차별금지법상 차별행위 금지의 일반적 적용구조와 장애인의 선거권 보장 문제에서의 적용	12
(2) 장애인차별금지법상 참정권에서의 차별금지 규정	14
2. 공직선거법상의 사회적 약자를 위한 선거권 보장제도	15
가. 시각장애인 선거인을 위한 점자, 음성 지원바코드 선거정보 제공	16
나. 청각장애인을 위한 수어통역, 자막 방영	18
(1) 규정체계 및 관련 판례의 태도	18
(2) 청각장애인 선거정보 접근을 위한 공직선거법 규정 내용	21

다. 사전투표제도	27
라. 거소투표·시설투표	28
마. 투표보조인제도	31
바. 투표행위 편의를 위한 투표보조용구 제작, 활용	32
사. 투표소 접근 편의 보장	32
3. 선거권 보장 관련 법제 및 그 운용상의 문제점 - 정신적 약자의 경우	33
가. 선거권 보장 관련 법제의 운용상황	33
(1) 제21대 국회의원 선거에서의 투표편의 제공에 대한 평가	33
(2) 제22대 국회의원선거 투표 편의제공 상황 분석	35
나. 선거정보접근	36
다. 투표장소접근	36
라. 투표편의제공	37
마. 중한 정신적 약자의 선거권 - 금치산제도 폐지 후 정신적 장애인의 선거권 제한 가능성 및 그 범위와 절차	38
4. 선거권 보장 관련 법제 및 그 운용상의 문제점 - 신체적 약자의 경우	39
가. 선거권 보장 관련 법제의 운용상황	39
(1) 제21대 국회의원 선거에서의 장애인 투표편의 조사 관련	39
(2) 제22대 국회의원선거 투표 편의제공 상황 분석	39
나. 선거정보접근 관련	40
(1) 시각장애인을 위한 점자형선거공보 제공의 경우	41
(2) 청각장애선거인을 위한 수화통역 등	41
다. 투표장소접근	42
라. 투표편의제공	43
5. 검토 및 소결	43
제4장 사회적 약자의 선거권보장을 위한 해외 법규범과 제도	45
1. 미국의 법제도	45

가. 법제도 개관	45
나. 선거정보접근	47
다. 투표장소접근	48
(1) 투표소 지정	48
(2) 우편투표	50
(3) 온라인투표	50
라. 투표편의제공	51
(1) 선거인등록	51
(2) 투표소 편의제공	52
(3) 투표보조인	53
마. 포괄적 선거권 보장	53
바. 시사점	54
2. 영국의 법제도	55
가. 법제도 개관	55
나. 선거정보접근	58
(1) 투표정보접근	58
(2) 선거공약접근	59
다. 투표장소접근	60
(1) 투표소 지정	60
(2) 우편투표·대리투표	62
라. 투표편의제공	64
(1) 선거등록	64
(2) 투표관리관의 기표보조제도와 투표동행인제도	64
(3) 투표소 편의제공	65
마. 포괄적 선거권 보장	69
바. 시사점	70
3. 독일의 법제도	71

가. 법제도 개관	71
나. 선거정보접근	73
(1) 선거광고(내지 선거운동)에 관한 현황	73
(2) 장애인 등의 선거정보 접근 지원	74
다. 투표장소접근	76
(1) 일반 투표구	76
(2) 특별 투표구와 이동투표구 투표	78
(3) 우편투표제도	81
라. 투표편의제공	83
(1) 투표보조도구: 점자투표보조틀	83
(2) 투표보조인(Hilfsperson)	85
(3) 참조: 전자투표기기를 활용한 투표	93
마. 포괄적 선거권 보장	94
바. 시사점	95
4. 프랑스의 법제도	96
가. 사회적 약자의 개념과 유형	96
나. 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 근거 법령	97
(1) 현행 「헌법(Constitution du 4 octobre 1958)」	97
(2) 「선거법전(Code électoral)」	98
(3) 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제2005-102호 법률(Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées)」	99
다. 프랑스의 사회적 약자의 선거권 보장제도	100
(1) 선거 정보에 대한 접근	100
(2) 투표장소접근 지원	102
(3) 투표소에의 접근	103
(4) 투표 시 편의 지원	105

라. 중한 정신적 약자의 선거권 보장	111
마. 프랑스의 사회적 약자의 선거권 보장 비용	111
5. 일본의 법제도	112
가. 유엔 장애인권리 협약 서명 이후 동향	112
나. 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 선거제도 개정 흐름	114
다. 장애인의 투표 환경 개선과 관련한 대응 상황	115
(1) 선거정보접근	116
(2) 투표장소접근	119
(3) 투표수단·방법(투표편의지원)	120
(4) 포괄적 선거권 보장(중한 정신적 약자의 선거권 보장)	122
(5) 대리투표(공직선거법 제48조)	126
(6) 전자투표	128
제5장 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 개선방안	129
1. 선거정보접근	129
가. 개관	129
나. 개선방안	130
2. 투표장소접근 - 거소투표·시설투표 개선방안	133
가. 개관	133
나. 개선방안	134
3. 투표편의 제공 개선방안	142
가. 투표보조인 제도	142
(1) 개관	142
(2) 개선방안	143
나. 기표절차상 투표편의 제도	146
(1) 개관	146
(2) 개선방안	146

4. 중한 정신적 약자의 선거권 보장 관련 법제 개선	148
가. 개관	148
나. 현행법상 중한 정신적 약자의 선거권	149
다. 개선방안	150
5. 선거약자 편의증진을 위한 모니터링 제도 마련	151
제6장 결론	152
[참고문헌]	165

요 약 문

제1장 서론

- 사회적 약자는 정치적 의사형성에서 소외되기 쉬운 소수자 집단이고, 선거는 국가의 정치적 의사형성에서 국민과 국민의 대표 간 민주적 정당성의 사슬을 잇는 핵심적인 절차이다. 헌법적·이론적 차원에서 사회적 약자 선거권의 실질적 보장은 ‘누구나 선거에 참여할 것을 요구하는’ 보통선거원칙과 ‘선거영역에서 부당한 차별없이 참여의 기회 및 가치보장을 요구하는’ 평등선거원칙을 빈틈없이 확립한다는 차원에서 의의가 있다. 또한 정치적·실천적 차원에서 사회적 약자 선거권의 실질적 보장은 다수에 의한 국가의사형성과정에서 소외되기 쉬운 사회적 약자가 국민의 대표가 그들의 목소리에 더 귀를 기울일 수 있도록 정치적 영향력행사를 도모할 수 있다는 차원에서 의의가 있다.
- 위와 같은 사회적 약자 선거권의 실질적 보장이 갖는 의의를 우리 법제와 현실에서 실현하기 위해서는 사회적 약자의 선거권 보장과 관련된 각국의 제도에 대한 비교법적인 검토를 통해서 우리 선거제도상 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장하는데 미흡한 부분을 확인하고 그에 대한 개선방안을 도출해 낼 필요가 있다.

제2장 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 헌법 및 국제인권법상 요청과 그 제약요인

[사회적 약자의 개념]

- 본 보고서의 연구대상이 되는 사회적 약자는 선거권 보장과 관련된 사회적 약자이다. 즉 경제·신체·정신 등 다양한 측면에서 ‘사회적’(연대적) 관점에서 보았을 때 약하다고 평가될 수 있고 그로 인해 선거권을 실질적으로 행사하는데 법적 내지 사실적으로 차별이나 제약을 받고 있는 자, 그에 따라 (연대성의 관점에서) 보호의 필요성이 있는 자를 ‘선거약자’(내지 ‘선거권 약자’)로 지칭할 수 있다.

[규범적 요청]

- 헌법상 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 특별규정은 없다. 헌법은 사회적 기본권, 사회복지증진 의무에 관한 조항에서 여성, 연소자(헌법 제32조 제4항, 제5항)의 보호나 여자, 노인, 청소년의 복지향상(헌법 제34조 제3항, 제4항), 신체장애자 등의 보호(헌법 제34조 제5항)를 규정하고 있을 뿐이다. 사회적 약자 선거

권의 실질화에 대한 헌법적 요청은 선거권규정(헌법 제24조) 그 자체와 선거권의 내용을 구성하는 선거원칙규정(헌법 제41조 제1항, 제67조 제1항), 평등원칙규정(헌법 제11조 제1항)에 근거한다.

- 1990. 4. 10. 가입·비준한 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’ 제25는 세계인권선언 제21조에 규정된 선거권과 선거원칙에 관한 내용 이외에 선거영역에서의 차별금지와 불합리한 제한금지에 관한 내용을 담고 있다.
- 1984. 12. 27. 가입·비준한 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’ 제7조는 여성을 남성과 동등한 조건으로 선거권과 국민투표에서의 투표권을 부여할 것을 요청한다.
- 2008. 12. 11. 장애인의 전 생활영역에서 장애인의 권리보호에 관한 내용이 담겨 있는 ‘장애인의 권리에 관한 협약’에 가입·비준하였고, 2022. 12. 15.에는 동 협약의 이행을 담보하기 위한 ‘장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서’에도 가입·비준하였다.
- 장애인의 권리에 관한 협약 제29조는 장애인이 투표하고 선출될 수 있는 권리와 기회를 포함하여, 다른 사람과 동등하게, 직접 또는 자유롭게 선택한 대표를 통해 정치 및 공적생활에 효과적이고 완전하게 참여할 수 있도록, 투표절차에서의 합리적 편의제공에 관하여 규정한다.
- 위와 같은 ‘장애인의 권리에 관한 협약’은 장애인과 같은 대표적인 사회적 약자 선거권의 실질적 보장에 관하여 구체적인 규율을 담고 있을 뿐만 아니라, 우리나라가 가입·비준한 조약으로서 조약의 효력에 관한 헌법 제6조 제1항과 조약의 국회동의에 관한 헌법 제60조 제1항에 근거해 국내법으로 편입되어 효력을 갖는다.

[제약요인]

- 선거약자의 선거권행사에 대한 일반적 제약요인은 대체로 신체적 사유에 의한 제한과 정신적 사유에 의한 제한으로 나누어 볼 수 있다. 신체적·정신적 선거약자의 선거권제약의 경우 그 접근이 제한되는 대상이나 투표절차에 따라 ① 선거정보접근에 대한 제약(선거벽보, 선거안내문, 선거방송 등 관련), ② 투표장소 및 시간적 접근에 대한 제약(투표소접근, 사전투표, 거소투표, 시설투표 관련), ③ 투표수단·방법에 대한 제약(투표용지, 투표도구, 투표보조인 관련)이 문제될 수 있다. 이에 더하여 ④ 정신적 선거약자 중 특히 중한 정신적 약자의 경우 선거권 박탈의 문제(피후견인 선거제의 부재)가 발생한다.

제3장 사회적 약자의 선거권 보장 관련 법제와 운용상의 문제점

[관련법제]

- 사회적 약자의 선거권 보장을 위해 마련된 현행 법제의 내용은 장애인 관련 법제의 규율 내용으로서 장애인복지법, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률, 공직선거법을 중심으로 검토할 수 있다.
- 장애인복지법에서는 장애인의 정치활동 참여 및 정책결정참여권을 보장하고, 장애인의 정보접근권 보장을 규정하고 있어 이에 따라 선거정보 접근권도 일반적으로 보장하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 장애인복지법에서는 장애인의 선거권 행사를 위한 정당한 편의제공 의무를 포괄적으로 규정하고 있다.
- 장애인차별금지법에서는 장애인에 대한 직·간접적 차별행위를 금지하고 정당한 편의제공 불이행을 법상 금지되는 차별행위로 규정하고 있으며, 장애인 조력, 보조에 대한 방해도 금지되는 차별행위로 규정하고 있다. 이에 따라 장애인 선거권 행사에 대한 직접차별뿐 아니라 불리한 결과를 초래하는 간접차별이 금지되고, 장애인의 선거권 행사를 위한 정당한 편의제공의무 불이행 및 장애인선거권 행사에 있어 조력, 보조에 대한 방해에 해당하는 행위는 장애인차별금지법상 금지되는 차별행위로 규율된다.
- 장애인차별금지법은 참정권 행사에 있어서의 차별금지를 별도로 규정하고 있으며, 장애인 참정권 보장을 위하여 필요한 시설, 설비, 정보 전달 등 장애의 유형과 장애인의 필요에 따른 국가 등의 정당한 편의제공의무를 규정하고 있다.
- 공직선거법에서는 개별선거제도 및 절차 조항 속에 장애인을 포함한 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 제도들을 규정하고 있는데, 대표적으로 시각장애인 선거인을 위한 점자, 음성 지원 바코드 선거정보 제공, 청각장애인을 위한 수어통역, 자막방영 제공, 투표소투표의 곤란성을 해소하기 위한 방안의 하나로 운영될 수 있는 사전투표제도, 투표소투표를 대체할 수 있는 거소투표 및 시설투표제도, 투표소에서의 투표행위 보조를 위한 투표보조인 제도, 투표편의를 위한 투표보조용구 제작 및 활용 규정, 투표소접근 편의 보장을 위한 시설, 설치 등의 기준 규정 등을 두고 있다.

[법제 운용상의 문제점]

- 사회적 약자의 선거권 보장을 위해 마련된 현행 법제와 그 운용상의 문제점에 대하여 정신적 선거약자에 대한 경우와 신체적 선거약자에 대한 경우로 나누어 볼 수 있다.

- 정신적 약자의 경우를 살펴보면, 선거권 보장을 위한 편의제도 등이 주로 신체적 약자의 투표편의 확대를 중심으로 제공되고 있다는 문제가 있었고, 정신적 약자의 선거권 보장을 위해 요청되는 내용에 대하여 선거정보접근, 투표장소 접근, 투표편의 제공의 각 단계별로 정신적 약자의 다양한 특성과 그에 따른 필요를 고려하여서 제도화하고 있지 않은 문제가 있었다.
- 정신적 장애로 인하여 물리적 장애요인이 함께 나타나는 경우에는 종래의 투표편의제도를 이용할 수 있는 것이지만 정신적 장애 자체의 특성들을 고려한 선거권 보장을 위한 편의제도가 적극적으로 제공되고 있지는 않은 것이다. 또한 국민법상 금치산자에 해당하는 경우 선거권 결격사유로 규정하였던 공직선거법 규정이 여전히 남아 있어 중한 정신적 장애가 있는 선거권자에 대하여 선거권이 제한되는 것인지, 그리고 이들의 선거권 보장을 위한 보완제도가 필요한 것은 아닌지 문제되었다.
- 신체적 약자의 경우를 살펴보면, 정신적 약자의 경우와 비교하였을 때, 신체적 장애의 유형에 따라 필요한 정당한 선거편의제공 내용을 법제도적으로 잘 정비하여 두었고, 법제운영의 실제에 있어서도 문제로 지적되는 내용들에 대한 개선이 비교적 적극적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 비장애인과 비교하였을 때 동등한 정도로 선거정보접근권이 보장되어야 하는 과제가 있고, 투표소 접근에 있어서 이용하는 이동설비에서 그대로 기표소에 들어가 투표할 수 있도록 기표소 설치, 기표소 내부 안전장치 및 투표편의장치 설치 등의 사항들을 개선할 필요가 있으며, 거소, 시설투표에 있어 투표보조 및 선거의 공정성을 관리하기 위한 방안이 보완될 필요가 있었다.

제4장 사회적 약자의 선거권보장을 위한 해외 법규범과 제도

1. 미국의 법제도

[선거정보접근]

- 선거법령상 장애인을 위한 인쇄물 제작·배포에 관한 규정은 확인할 수 없다. 장애인단체를 중심으로 읽기 쉬운 선거 안내 등이 제작·배포되고 있으며, 선거홍보물의 경우 각 정당이나 후보자의 자율에 제작·배포가 맡겨져 있다.
- 선거법령상 수어통역 또는 자막제공에 관한 규정은 확인할 수 없다. ‘미국장애인법’에 따라 방송국은 자막이나 수어통역을 제공하고 있다.
- 선거법령상 장애인을 위한 의무적 선거정보 게시 규정을 찾을 수 없다. 주국무

부 웹사이트와 각 선거구 웹사이트에 투표정보를 제공하면서, 장애인을 위해 외국어, 수어통역 영상, 큰 글씨 버전 등을 제공하고 있다.

[투표장소접근]

- '1984년 노인·장애인 투표접근법'에 따르면, 관할구역 안에 노인·장애인이 접근 가능한 투표소가 없거나 임시로 접근가능한 투표소를 지정할 수 없을 경우 선거관리관은 그들이 접근가능한 투표소로 재배정하거나 대체적인 투표수단을 제공해야 한다.
- 모든 주에서 우편투표를 실시하고 있다. 22개 주의 경우에는 질병, 신체장애 등 정당한 사유를 요구하고 있다.
- 연방 선거법령에서는 관련 규정을 확인할 수 없으나, 22개 주의 경우 감독부재 자투표라는 명칭으로 선거공무원이 시설을 방문하여 투표용지를 배부하고 기표하게 한후 수거하는 방식의 이동투표를 실시하고 있다.

[투표소편의제공]

- '미국장애인법'에 따라 주(州)는 장애인 유권자들이 투표할 수 있도록 정당한 편의를 제공하여야 한다. 연방 법무부는 지침을 작성하여 제공하고 있다.
- '1984년 노인·장애인 투표접근법'은 큰 활자로 인쇄된 안내문과 청각장애인을 위한 통신기기 제공을, '2002년 투표지원법'은 시각장애인 등 장애인 유권자가 평등하게 비밀리에 투표할 수 있도록 하는 투표용구 제공을 규정하고 있다.
- '1965년 선거권법'은 장애로 인해 투표에 도움이 필요한 유권자는 자신이 선택한 사람의 도움을 받아 투표할 수 있도록 허용한다. 다만, 유권자의 고용주나 그 고용주의 대리인 또는 유권자의 노동조합 임원이나 대리인은 투표보조인이 될 수 없다. 연방 선거법령에서는 관련 규정을 찾아볼 수 없으나, 일부 주법에는 투표사무원이 장애인 등의 기표를 도울 수 있다는 규정이 있다.
- 2009년 제정된 '군인·해외유권자 권한부여법'은 주(州)로 하여금 군인과 재외국민에 대하여 온라인투표를 도입하도록 한다. 현재 13개 주에서는 장애인에 대해서도 온라인투표를 인정하는데, 장애인은 팩스, 이메일, 온라인포탈 등을 통해 투표용지를 제출할 수 있다.

[포괄적 선거권보장 관련]

- '1993년 유권자등록법'에 따라 정신능력 결여를 유권자등록 결격사유로 규정할지 여부는 주(州) 입법관할이다. 현재 10개 주는 선거권제한 규정을 두고 있지 않지

만, 23개 주의 경우 법원의 판결에 따라 선거권을 제한할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다.

2. 영국의 법제도

[선거정보접근]

- 선거법령상 장애인을 위한 인쇄물 제작·배포에 관한 규정은 없다. 다만, 선거위원회 선거관리관을 위한 지침에는 선거안내문(poll card)을 장애인이 접근가능한 형식으로 웹사이트 등에 제공하고, 상대방이 특정 장애를 갖고 있다는 점을 인지한 경우 그에게 적합한 형식의 선거안내문을 발송하도록 권고하고 있다.
- ‘1983년 국민대표법’에 의회의원선거에서 후보자는 60g 미만의 선거홍보물을 무료로 발송할 수 있다는 규정이 있을 뿐, 장애인 등 사회적 약자에 대한 선거홍보물 제작·배포에 관한 규정은 없다. 각 정당은 선거마다 자율적으로 읽기 쉬운 버전, 점자, 큰 글씨, 수어동영상 등으로 장애인을 위한 정책공약집을 제작·배포하고 있다.
- 선거법령상 수어통역 또는 자막제공에 관한 규정은 확인할 수 없다. ‘2010 평등법’에 따라 방송국은 자막은 의무적으로 수어통역은 재량으로 제공하고 있다.
- 선거법령상 장애인을 위한 의무적 선거정보 게시 규정을 확인할 수 없다. 다만, 선거위원회 지침에서 웹사이트에 이해하기 쉬운 버전 등 장애인 접근이 가능한 형태로 투표정보를 제공하도록 권고하고 있고, 각 지방자치단체 홈페이지에서 투표방법 안내 등에 관한 수어동영상이나 이해하기 쉬운 자료 링크를 제공하고 있다.

[투표장소접근]

- ‘1983년 국민대표법’은 장애인의 투표소 접근을 보장하는 규정을 두고 있다. 모든 투표소에 장애인 유권자가 접근할 수 있어야 하고, 장애인 접근성이 보장되지 않는 투표소 지정에 대해서는 일정 수 선거구민과 장애인 등 이해관계인이 선거위원회에 이의제기할 수 있다.
- ‘2000년 국민대표법’에 따라 등록된 유권자는 사전 신청을 통해 사유제한 없이 우편투표 방식으로 투표할 수 있다.

[투표소편의제공]

- ‘2022년 선거법’은 선거관리관은 장애인 유권자가 독립적으로 비밀리에 투표할 수 있도록 하기 위해 제공이 합리적이라고 판단되는 장비를 제공할 의무가 있다

고 규정하고 있다. 선거위원회는 선거관리관을 위한 지침을 제정하여 제공하고 있는데, 동 지침에는 투표소에서 제공되어야 할 편의가 규정되어 있다. 예를 들어 시각장애인을 위해서는 촉각투표용구와 후보자 명단을 들려주는 오디오장치가 제공되어야 한다.

- 그 밖에도 선거관리관은 ‘2010년 인권법’에 따라 장애인의 추가장비 요청이 있을 경우 합리적인 범위 내에서 정당한 편의를 제공해야 한다.
- ‘1983년 국민대표법’은 투표관리관 또는 투표동행인이 장애인의 기표를 포함한 투표활동을 보조할 수 있도록 허용한다. 투표동행인은 2명 이상의 유권자를 보조할 수 없으며(해외거주 유권자의 경우 2명까지 더 보조할 있음), 투표보조를 한 투표관리관과 투표동행인에게는 비밀유지의무가 있다.
- ‘2000년 국민대표법’은 시각장애인 또는 그 밖의 신체장애로 인해서 지정된 투표소에서 직접 투표하지 못하거나 타인의 도움을 받아 투표할 수 없는 합리적인 이유가 있는 경우 대리투표를 인정한다. 대리투표인은 본인의 친족이 아닌 이상 2명 이상을 위해서 대리투표를 할 수 없으며, 대리인에게는 비밀유지의무가 있다.
- ‘2000년 국민대표법’에 따라 2007년까지 일부 선거구에서 전자투표가 시범제도(pilot schemes)로 실시되었으나 안전성에 대한 우려로 인해 현재는 시행되고 있지 않다.

[포괄적 선거권보장 관련]

- ‘2006년 선거관리법’에 따라 정신적 약자의 선거권에 대한 제한이 폐지되어 원칙적으로 선거권을 행사할 수 있다. 다만, ‘2005년 정신능력법’은 공직선거 또는 국민투표에 관한 결정을 대리인이 대신하는 것을 금지한다.

3. 독일의 법제도

[선거정보접근]

- 선거법령상 인쇄물 등 선거광고에 관한 특별한 법적 규제나 사회적 약자에 대한 별도의 정보제공 의무나 방식을 규정하고 있지 않다. 정당은 자율적으로 언론광고, 선거포스터, 선전물 등을 통해 선거운동을 한다. 공공거리와 광장에서의 선거포스터 부착 등은 도로교통법에 따라 지방자치단체의 승인을 받아야 한다.
- 선거법령상 방송국의 선거관련 자막방송 수화통역 관련 규정은 확인할 수 없다. 다만, 방송국이 주(州)간 미디어협약에 따라 일반 방송에 대해 음성지원, 텍스트

서비스를 다수 지원하고 있다(주간미디어협약 제7조)

- 선거법령상 정당 등의 인터넷선거홍보 방법 및 지원에 관한 규정은 없다. 정당이 자율적으로 정당 홈페이지 선거홍보내용의 음성정보를 제공한다. 또한 쉬운 언어로 된 정당공약을 발간하고 홈페이지에 게시한다.
- 장애인평등법은 공권력의 주체에게 정신장애인에 대하여 단순하고 이해하기 쉬운 언어로 정보를 제공할 것을 요청하고 있다(장애인평등법 제11조). 이에 따라 연방선거관리위원회, 각 주(洲), 연방정치교육원은 선거권, 투표유형과 투표절차 등 선거정보를 쉬운 언어로 설명한 온라인 정보나 안내책자를 게시·배포하고 있다.

[투표장소접근]

- 정부는 선거법령상 장애인과 이동이 어려운 사람이 투표하기 편리한 장소로 투표소 장소를 선택해야 한다(연방의회법시행령 제46조). 정부가 정부비용으로 장애인이 접근할 수 있는 투표소인지 여부에 관한 정보를 투표용지와 함께 제공한다(연방의회법시행령 제46조).
- 정부가 정부비용으로 우편투표제도를 실시한다(연방의회선거법 36조). 누구나 특별한 사유 없이도 우편투표제도 활용이 가능하다. 또한 선거인이 지정한 1인의 투표보조인 조력이 가능하다.
- 선거위원회가 병원 등 시설에 수용된 선거인을 위해 시설에 방문하여 투표소 투표 및 병상 투표를 진행한다(연방의회선거법시행령 제8조). 선거위원 중 1명이 투표보조원으로 병상투표를 조력할 수 있다.

[투표소편의제공]

- 정부는 투표용지를 가독성이 좋도록 제작해야 한다(연방선거법시행령 제45조). 시각장애인단체가 연방선거에서 투표용지 점자들을 만들어 배포하고 비용은 정부가 부담한다(연방선거법시행령 45조). 시각장애인단체는 투표용지 점자들과 함께 음성설명 CD도 첨부하여 회원 및 신청자에게 배포한다. 기타 기표도구는 법제화되어 있지 않다.
- 문맹이거나 장애로 인하여 투표할 수 없는 자는 신뢰할 수 있는 사람이나 선거관리위원을 지정하여 투표보조를 받을 수 있다(연방의회선거법 시행령 제57조, 제66조). 신체적인 제약뿐만 아니라 정신적인 제약으로 인해 투표할 수 없는 자도 투표보조인의 조력을 받을 수 있다. 다만, 특정인에 대한 투표보조인 지정이 선거인과 이해관계가 충돌할 경우 투표보조는 허용되지 않는다(연방선거법 제14

조 제5항).

- 선거법령상 투표소에서 시행할 수 있는 전자투표제도가 있지만 연방헌법재판소가 선거의 모든 절차가 국민의 검증가능성 하에 있어야 한다는 공공성원칙 위반으로 관련시행령이 헌법불합치 선언되어 현재 전자투표제도는 시행되고 있지 않다(연방의회선거법 제35조).

[포괄적 선거권보장 관련]

- 종래 완전후견처분을 받은 장애인과 정실질환으로 책임무능력이 인정되어 정신병원에 수용된 범죄자에게 선거권을 제한했던 선거법조항이 위헌선언되어, 현재는 선거법령상 법원의 판결에 의해 선거권상실한 자 이외에 선거결격사유가 없다(연방선거법 제13조).

4. 프랑스의 법제도

[선거정보접근]

- 선거법령상 인쇄물을 이용한 선거운동 방법 및 지원에 관한 규정은 없다. 그러나 장애인 관련 법령에 근거하여 선거벽보, 선전물 등을 쉽게 읽고 이해할 수 있는 형식으로 작성해야 한다.
- 장애인 관련 법령에 근거하여 선거관련 정보를 장애인들이 쉽게 접근할 수 있도록 시청각 및 디지털 통신을 감독하는 기관인 시청각 및 디지털 통신규제기관(Arcom)이 장애인을 포함한 모든 유권자에게 공정하게 선거관련 정보를 제공하고 있는지 감독하고 있다.
- 장애인 관련 법령에 근거하여 수화 통역(Arcom 가이드 : 수어 영상 제작 권고)이나 자막이 포함된 영상 자료도 제공하고 있고, 디지털 플랫폼을 통해 장애인이 쉽게 접근할 수 있는 선거 정보를 제공하고 있다.

[투표장소접근]

- 선거법령상 신체적, 감각적, 정신적 또는 심리적 장애를 포함한 모든 유형의 장애인유권자는 투표장소에 접근할 수 있어야 한다고 규정하고 있다(선거법전 제 L.62-2조). 특히 휠체어를 사용하는 장애인이 정상적인 운영조건에서 투표소에 출입할 수 있도록 규정하고 있다(선거법전 제D.56-1조)
- ‘도로 및 공공장소의 접근성에 관한 2007년 1월 15일 명령’에서 이동이 불편한 유권자나 장애인을 고려한 투표소 설치 기준 및 안내표지판 등에 관하여 상세히

규정하고 있다.

- 선거법령에 우편투표제도를 보장하고 있다. 다만 적용대상자는 해외 거주 프랑스 유권자에 한하며, 선거는 하원 의회 의원 선거에 한정된다(선거법전 제LO328조).
- 선거법령상 시설투표와 관련된 조항은 없으며, 부득이 투표소에서 투표할 수 없는 유권자에게 대리투표제도를 이용할 수 있도록 하고 있다.

[투표소편의제공]

- 선거법령상 투표용지 및 도구에 관한 특정 규정은 없으나, 장애인 관련 법령에 근거하여 가독성이 좋도록 투표용지를 제작하여야 한다.
- 선거법령상 특정 신체 질환을 지닌 유권자와 동행한 다른 유권자는 특정 신체 질환을 지닌 유권자와 투표소에 같이 입장할 수 있다(선거법전 제L.64조 제2항). 다만, 특정 신체질환을 지닌 유권자는 본인의 법적 대리인 또는 본인을 수용하거나 돌보는 사회복지시설 등의 관계자 또는 그 시설에서 일하는 사람을 선택할 수 없다(선거법전 제L.64조).
- 장애인 유권자를 비롯한 모든 유권자의 선거권을 보장하기 위하여 대리투표를 인정하고 있다(선거법전 제L.71조).
- 선거법령상 선거 중에 전자투표기기를 사용할 수 있다. 다만 지방자치단체(시, 市)의 인구가 3,500명 이상인 경우에만 가능하다. 장애인 유권자를 포함한 모든 유권자는 다른 유권자에 의한 대리투표를 통한 전자투표도 가능하다(선거법전 제L.57-1조).

[포괄적 선거권보장 관련]

- 프랑스는 2019년, 「2018-2022 프로그램 및 사법개혁에 관한 2019년 3월 23일 제2019-222호 법률」을 제정하여 법원이 자동으로 정신적 약자의 선거권 유지 여부를 판단하는 것을 금지하였다. 이에 따라 후견을 받는 유권자의 투표권리가 회복되었다.

5. 일본의 법제도

[선거정보접근]

- 선거법령상 인쇄물을 이용한 선거운동 방법 및 지원에 관한 규정은 없다. 각 정당은 선거별로 자율적으로 전자데이터 속에 음성읽기 대응용 전자데이터를 제출

할 수 있을 뿐이다. 총무성은 각 지자체 선관위에 시각장애인을 위한 점자, 음성 등의 선거정보 제공을 의뢰하고 있으나 의무사항이 아니라 권고의 형식을 취하고 있다. 따라서 중의원, 참의원 선거와 같은 국정선거의 경우 대부분의 도도부현에서 점자판, 음성판 선거정보를 제공하고 있으나 지방선거의 경우 매우 제한적으로 제공된다.

- 공직선거법 제150조 개정에 따라 2019년부터 정견방송의 수어통역이나 자막 삽입을 하도록 하였는데 의무사항은 아니다.

[투표장소접근]

- 접근이 용이한 투표소 설치를 총무성이 각 선관위에 요청하는 형식을 취하고 있다. 강제규정은 아니지만 대부분의 투표소가 해당 요청사항을 준수하고 있다.
- 교통약자에 대한 투표지원책이 실시되고 있다. 2016년 국회의원의 선거 등의 집행경비의 기준에 관한 법률 개정으로 '이동지원경비'의 가산규정 신설되었다. 국정선거에서 이동지원에 필요한 경비는 국비로 부담하도록 규정하고 있으며 지방선거에서 이동지원에 필요한 경비는 2016년부터 특별교부세로 충당하고 있다.
- 신체장애자 수첩이나 전상병자 수첩을 가지고 있는 선거인으로 일정요건에 해당하는 자 또는 개호보험의 피보험자증의 요개호 상태 구분이 '요개호 5(要介護 5)'인 자에 한해서 우편 등에 의한 부재자 투표를 인정한다.
- 신체장애인이면서 신체장애인 지원시설에 입소해 있을 경우, 각 지자체 선거관리위원회 위원장에게 우편 또는 직접방문을 통해 투표용지 및 봉투를 신청할 수 있다(공직선거법시행령 제50조).

[투표소편의제공]

- 공직선거법상 시각장애인을 위하여 점자투표를 보장하고 있다(제47조). 이에 따라 모든 투표소에 점자투표기가 비치되어 있다. 공직선거법상 선거에 필요한 물품 중 점자기 조정에 필요한 비용을 국가부담으로 규정하고 있다(제262조 제2항)
- 공직선거법상 '심신의 고장 기타 이유에 의해 자서(自書)가 불가능한 자'를 위해 대리투표제를 규정하고 있다(제48조). 시각장애에 의해 문자를 읽을 수 없는 자 뿐만 아니라, 양팔에 장애가 있는 등 문자를 쓸 수 없는 자 또는 발달장애 등으로 문자를 쓸 수 없는 자도 이용 가능하다. 투표관리자가 대리투표를 해야 할 이유가 있다고 인정하면, 투표소의 사무종사자(직원) 가운데 대리투표보조자 2명을 지정한다.
- 지방의회 의원 및 지방자치단체 장의 선거에 한하여, 조례에 의해 전자투표가

가능하도록 2001년 전자기록투표법에 근거규정을 마련하여 전자투표를 실시하고 있다. 신체의 장애, 문맹에 의해 스스로 전자투표기를 이용한 투표를 행할 수 없는 선거인이나 기타 사유로 스스로 전자투표기를 이용한 투표가 곤란한 사람은 투표관리자에게 신고하고 해당 전자투표기를 채용하여 대리투표를 행하게 할 수 있다. 이 경우 투표관리자가 대리투표를 해야 할 이유가 있다고 인정하면, 투표소의 사무종사자(직원) 가운데 대리투표보조자 2명을 지정한다.

[포괄적 선거권보장 관련]

- 2013년 피성년후견인에게 일률적으로 선거권을 제한하는 공직선거법조항이 위헌결정 되어(공직선거법 제11조 제1항 제1호), 피성년후견인의 선거권 및 피선거권 결격조항이 삭제됨에 따라 피성년후견인의 권리가 회복되었다.

제5장 사회적 약자의 선거권보장을 위한 개선방안

[선거정보접근]

- 첫째, 정당이나 후보자로부터 발달장애인 등을 위한 알기 쉬운 선거공보 및 알기 쉬운 선거공약서를 일반 선거공보 및 선거공약서와 함께 제출 받고 발송하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 선거공보와 마찬가지로 선거공약서도 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 붙이도록 한다.
- 둘째, 시각장애인에게 있어 점자선거공보와 점자선거공약집의 중요성이 크다는 점을 감안하여 시각장애인 음성출력 바코드가 삽입된 점자형 선거공보의 면수제한을 늘리고, 가능한 책자형과 동일한 내용·범위의 선거정보가 제공될 수 있도록 개선방안을 검토할 필요가 있다.
- 셋째, 청각장애인선거인이 선거방송, 대담·토론회에서 수어통역이나 자막의 부재로 인하여 선거정보가 제약되는 부분을 조금이라도 더 해소하기 위해서는 현재 수어통역이나 자막이 재량규정으로 되어 있는 공직선거법상 선거 관련 방송을 의무규정으로 개정하고, 수어통역이나 자막에 관한 근거규정이 없는 공직선거법상 선거관련 방송에 재량규정을 삽입할 필요가 있다.

[거소투표 개선방안]

- 첫째, 거소투표 공통의 개선사항이다. 투표장소에 직접 가서 투표하기 어려운 사유는 신체적 사유뿐만 아니라 정신적 사유 등 다양할 수 있기 때문에, 이동이 불편한 선거약자의 선거권을 실질적으로 보장하기 위하여는, 현재 ‘신체에 중대한

장애가 있어서 거동이 어려운 자'로 좁게 정해져 있는 거소투표의 사유를 정신적 사유 등을 포함하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

- 둘째, 비시설거소투표를 하는 선거약자 중에는 가족 또는 활동보조사의 도움 없이는 투표를 할 수 없는 자들도 있지만 현행 선거법제상 이들을 위해 별도의 투표보조인제도는 마련되어 있지 않다. 이들을 위해 투표보조인제도를 마련할 필요가 있다. 또한 투표보조인에 의한 자유선거침해를 막기 위한 절차가 필요하다.
- 셋째, 시설투표의 경우 선거인이 시설직원과 권력관계에 있을 가능성이 높고 부당한 영향을 받을 위험도 높다. 따라서 시설투표절차에서도 그 규모를 고려하여 독일의 특별투표구 선거절차를 참조하여 가능한 투표소투표와 유사한 수준으로 공적 선거관리·감독체계를 확립할 필요가 있다.
- 넷째, 시설투표의 경우에도 직접 기표하기 어려운 사람을 위하여 1명의 투표보조인을 지정하여 투표보조를 할 수 있도록 투표보조인제도를 적용하고 투표보조인에게 부정선거행위를 하지 못하도록 의무를 부과할 필요가 있다.
- 다섯째, 현행 선거법제상 시설거소투표의 경우 기표소 내에서 투표를 할 수밖에 없다. 이에 선거관리직원이 이들의 병상 등에 방문하여 이들이 투표를 할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이 경우 시설 기표소 투표의 경우와 마찬가지로 투표보조인의 도움도 받을 수 있도록 하여야 한다.
- 여섯째, 현행 선거법제상 시설 안의 기표소는 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관 등의 장애인에 한하여 설치의무를 부과하고 있다. 이에 신고인이 10명 미만인 경우에도 자유선거 및 비밀선거원칙을 보장받으면서 투표를 할 수 있도록, 1명 이상의 신고인이 있는 기관 등의 장애인에 원칙적으로 기표소 설치를 의무화할 필요가 있다.
- 일곱째, 현행 선거법제상 투표소투표에 한하여 투표보조용구를 제공한다. 이에 사전에 거소투표신고할 때 투표보조용구가 필요한지 여부에 대해 표기를 하도록 하여, 거소투표의 경우에도 투표보조용구가 필요한 사람에게 투표보조용구를 지급할 수 있도록 할 필요가 있다.

[투표보조인 제도]

- 첫째, 우리 선거법제는 투표보조인제도를 활용할 수 있는 사람의 범위를 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인으로 한정하고 있는데, 문맹으로 또는 발달장애인과 같은 정신적인 장애로 인하여 기표를 정확히 하기 어려운 사정이 있기 때문에 이들도 보충적으로 투표보조인제도를 활용할 수 있도록 투표보조인제도를 활용할 수 있는 사람의 범위를 확장할 필요가 있다.

- 둘째, 우리 선거법제가 투표보조인을 1명이 아니라 2명을 지명하도록 하고 있는 것은 투표의 비밀이 더 제약되더라도 투표의 자유를 강하게 보장하기 위함인데, 투표의 자유를 도모할 수 있는 투표보조절차를 새롭게 확립해서 선거법령에 반영한다면 투표보조인을 1명만 두어 투표의 비밀에 대한 제약을 완화시키면서도 투표의 공정성을 확보할 수 있다.
- 셋째, 우리 선거법제는 기표행위를 할 수 없는 선거인은 투표보조인에게 투표를 보조하게 할 수 있다고만 규정되어 있어 기표행위 이외의 다른 보조행위에 대한 명확한 언급이 없다. 이에 투표보조인이 위와 같은 투표절차 전반에 걸쳐 투표보조를 할 수 있고 필요한 범위에 한해서 보충적으로 투표보조를 할 수 있도록 법률상 근거를 두어야 한다.
- 넷째, 우리 선거법제는 선거인이 투표보조인의 부당한 영향을 받을 우려가 있는 경우에 해당 투표보조인을 배제하는 규정을 두고 있지 않다. 이에 선거인의 자발적인 의사를 변경하거나 선거인과 이해충돌이 있는 경우를 배제조건으로 삼는 방안을 고려할 수 있다.
- 다섯째, 우리 선거법제는 투표보조인제도를 투표소투표에서만 활용할 수 있고, 거소투표절차(시설내거소투표, 비시설거소투표)에서는 투표보조인제도를 두고 있지 않다. 이에 거소투표절차에서도 투표보조인제도를 두고 투표보조인에게 서명을 통해 선거인의 의사에 따라 기표를 하였음을 확인하는 선서에 같은 보증을 하도록 함으로써 최소한의 공적 관리·감독의 체계를 마련하여야 한다.
- 여섯째, 기표소에서 들어가서 기표행위까지 할 수 있는 투표보조인에게 투표의 비밀을 보장하여야 할 의무를 부여하여야 한다.

[기표절차상 투표편의 제도]

- 첫째, 현재 선거관리규칙에 규정된 투표소를 이동약자가 접근하기 편리한 곳으로 설치하도록 하는 법률상 근거규정을 마련하고, 그러한 투표소를 설치할만한 적절한 장소가 없는 경우 투표소 건물 1층에 임시투표소를 설치하거나 인접한 다른 투표구안에 설치할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 임시투표절차는 엄연한 ‘투표절차’이고 일반투표절차와 구분되는 측면이 있으므로 임시투표소뿐만 아니라 해당 투표절차도 반드시 법률에 별도로 규정되어 있어야 한다.
- 둘째, 시각장애인 뿐만 아니라 다양한 장애를 가진 사람들을 위해 그 장애유형과 정도에 부합한 특수투표용지 및 투표보조용구를 제작·설치·사용할 수 있는 근거를 마련하여야 한다. 특히 발달장애인 등 정신적 장애를 가진 사람이 다른 사람의 도움을 받지 않고 직접 투표소 기표를 할 수 있도록 후보자의 사진과 정

당의 심볼마크를 기재한 알기 쉬운 투표용지를 제공하는 방안을 마련할 필요가 있다.

[중한 정신적 약자의 선거권 보장]

- 현행 공직선거법상 피성년후견인 뿐만 아니라, 중한 정신적 장애인에 대하여 선거권이 제한없이 보장되고 있는 것으로 해석되는 바, 민법상 삭제되어 더 이상 적용되고 있지 않은 금치산자에 대한 선거권 제한에 대해 규정하고 있는 공직선거법 제18조 제1항 제1호는 일본과 마찬가지로 삭제하는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것이다. 중한 정신적 약자에 대한 선거권제한을 모두 폐지하고 포괄적 선거권을 보장하고 있는 비교대상국가들의 입법경향에 비추어 보면, 중한 정신적 약자의 선거권을 새롭게 제한하는 방안을 모색하는 것보다는 선거권을 포괄적으로 보장하되 그들의 선거의 자유와 비밀을 더욱 세심하게 보장할 수 있는 제도적 방안의 도입을 고민하는 것이 더욱 바람직한 개선방향으로 보인다.

[선거약자 편의증진을 위한 모니터링 제도]

- 접근성 및 편의증진을 위한 제도 개선이 필요하지만, 다양한 수요에 충분히 부응하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 선거시에 선거의 전 과정 및 선거 이후에 선거약자가 겪는 곤란성 및 선거편의확대 제도들의 실효성에 대하여 모니터링 제도를 도입하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다.

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적

민주주의는 주권자인 국민이 자신의 의사를 공적 의사결정과정을 거쳐 국가의사로 실현하는 과정에서 구현된다. 대의제 민주주의 국가에서 국민은 우선적으로 선거를 통해 국가의 정치적 의사형성에 참여한다. 국민은 선거를 통해 국가기관을 구성하고 해당 기관의 임기동안 민주적 정당성을 부여함으로써 국가의사의 형성에 참여한다. 이렇게 선거를 매개로 국민과 국민의 대표 간 민주적 정당성의 사슬이 이어지는 대의제민주주의 하에서 국민은 선거에 자유롭고 평등하게 참여함으로써 비로소 국가권력행사의 단순한 객체로 머물지 않고 주권자임을 자각하게 된다. 자유롭고 평등한 선거참여의 보장이란 국민이 단순히 선거권의 주체가 될 수 있다는 데에 그치지 않고 선거운동, 선거정보의 접근과 교환, 투표절차 등 선거 절차 전반에 걸쳐서 자유롭고 평등한 지위와 권리가 보장되는 것을 의미한다.

그런데 우리 사회에는 항상 여러 현실적 조건 하에서 자유롭고 평등하게 선거절차에 참여하기 어려운 집단들이 있어왔다. 물론 제헌헌법부터 보통선거권이 확립된 우리 헌법상 적어도 형식적으로는 성별, 종교, 사회적 신분 등에 따른 정치적 영역에서의 차별은 존재하지 않지만, 문맹, 교육수준, 근로조건과 환경, 신체적 사유, 정신적 사유 등으로 자유롭고 평등하게 선거절차에 참여하기 어려웠던 사회적 약자들이 현실적으로 존재한다. 이러한 사회적 약자는 사회주류에 비해 신체적·인지적·사회적·경제적 이유 등으로 불리한 지위에 있어 차별을 받는 소수자집단에 해당한다.

대의제 민주주의 하에서 국가의사는 기본적으로 다수결에 따른 민주적 의사결정 원칙에 의해 결정되므로 국가의사는 사회의 주류를 형성하는 다수를 중심으로 형성된다. 임기동안 민주적 정당성을 부여 받은 국민대표는 다음 선거에서 다시 선출되기 위하여 다수이익을 충실하게 국가의사결정에 반영하려는 경향이 있고 이에 따라 사회적 약자의 지위와 권리보장에 소홀하기 쉽다. 또한 사회적 약자는 소위 소수자집단에 해당하므로, 그들의 이익을 대변해 줄 국민대표에게 정치적 영향력을 행사하기에 상대적으로 불리한 위치에 있다. 이들이 겪고 있는 기본권의 침해문제는 그들의 목소리를 주의 깊게 들어보지 않으면 잘 드러나지 않고, 사회주류와 비교할 때 일상적으로 사실상의 차별을 겪고 있는 집단이다.

국가질서에서 사회적 약자의 불리한 지위를 향상시키고, 그들의 권익을 실질적으로 보장하기 위해서는 단순히 그들을 사회국가원리의 테두리 안에서 사회적 배려와

돌봄의 대상으로 여겨서는 안 된다. 민주주의 차원에서 정당을 중심으로 국민의 대표가 사회적 약자의 권익에 관심을 갖고 그들의 권익을 위한 정책을 펼치는 것도 중요하지만, 사회적 약자가 주체적으로 정치적 의사형성에 실질적으로 참여하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 보장하기 위하여는, 한편으로 사회적 약자 스스로 언론·출판·집회·결사의 자유를 행사함으로써 직접 공적 여론형성의 장에서 자신의 권익을 주장하고 자신들의 불리한 지위를 다른 사람들과 동등하게 맞출 수 있도록 정치적인 목소리를 내는 데에 장벽이 없어야 한다. 다른 한편으로 사회적 약자가 선거권을 실질적으로 행사하는 것을 가로 막는 장벽이 제거되어야 한다.

본 보고서에서는 특히 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장에 주목한다. 사회적 약자는 정치적 의사형성에서 소외받기 쉬운 소수자 집단이고, 선거는 국가의 정치적 의사형성에서 민주적 정당성의 사슬을 잇는 핵심적인 절차이다. 국민의 헌법적·이론적 차원에서 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장은 ‘누구나 선거에 참여할 것을 요구하는’ 보통선거원칙과 ‘선거영역에서 부당한 차별없이 참여의 기회 및 가치 보장을 요구하는’ 평등선거원칙을 빈틈없이 확립한다는 차원에서 의의가 있다. 또한 정치적·실천적 차원에서 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장은 국가의사형성과정에서 소외되기 쉬운 사회적 약자들에게 국민의 대표가 그들의 목소리에 더 귀를 기울일 수 있도록 정치적 영향력행사를 도모할 수 있다는 차원에서 의의가 있다.

위와 같은 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장이 갖는 의의를 우리 법제와 현실에서 실현하기 위해서는 사회적 약자의 선거권 보장과 관련된 각국의 제도에 대한 비교법적인 검토를 통해서 우리 선거제도상 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장하는데 미흡한 부분을 확인하고 그에 대한 개선방안을 도출해 낼 필요가 있다.

2. 연구의 범위

본 연구에서는 우선 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 규범적 토대로서 헌법 및 국제인권규범상의 요청과 그 제약요인을 검토하기로 한다(제2장). 그리고 사회적 약자의 선거권 보장 관련 우리 법제에 대한 개관을 하고 현행 법제의 운용상 미비점을 살펴보기로 한다(제3장). 현행 우리 법제의 운용상의 문제점을 해결할 수 있는 비교법적인 시사점을 확인하기 위해 사회적 약자의 선거권보장과 관련된 해외 법규범과 제도를 조사, 분석하여 법제도 개선방안의 준거를 검토하기로 한다(제4장). 마지막으로 제2장의 규범적 요청과 제3장의 실제 우리 법제의 운영 현황, 제4장의 비교법제도연구 결과를 종합하여, 사회적 약자의 선거권보장을 위한 우리의 법제도 개선방안을 제언하기로 한다.

제2장 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 헌법 및 국제인권법상 요청과 그 제약요인

1. 사회적 약자의 개념과 유형

사회적 약자의 인권 내지 기본권에 관한 논의는 다양한 영역에서 많이 논의되고 있으나, 사회적 약자라는 개념의 상대성과 다양성 때문에 이를 명확히 정의 내리거나 범주화하기가 쉽지 않다. 사전적 개념에 따르면, 사회적 약자란 “신체 또는 인지 기능이 다른 사람보다 약한 사람을 포함하여 정치·경제·문화 면에서 일반 주류 구성원들에게 명시적 또는 암묵적으로 차별을 받거나 받는다고 느끼는 집단을 아울러 이르는 말”¹⁾을 의미한다.²⁾ 즉 사회의 주류 구성원과 비교할 때 다양한 측면에서 약하고, 그들에 비해 차별받는 집단을 말한다. 이러한 사전적 개념은 헌법학의 차원에서 좀 더 규범화시킬 필요가 있다. ‘사회적 약자’에서 ‘사회적(sozial)’이라는 표현은 단순히 군집(Gesellschaft)을 의미하는 것이 아니라 공동체 안에서 공존(해야)하는 동료(시민)에 대한 연대성(Solidarität)이 내포된 개념이다. 사회국가(Sozialstaat)에서 사용되는 ‘사회적’의 용례와 마찬가지로이다. 사회적 ‘약자’는 동료(시민) 중 이러한 연대성의 관점에서 약한 사람이라고 평가될 수 있고, 그래서 보호가 필요한 사람을 의미한다.³⁾

헌법은 사회적 기본권과 사회복지와 관련된 조항에서 여성, 연소자, 노인, 청소년, 신체장애자 등 사회적 약자들을 언급하고 있다(헌법 제32조 제4항, 제5항, 헌법 제34조 제3항, 제4항). 그런데 사회적 약자의 범위는 헌법에 언급된 주체에 국한되지 않는다. 공동체에서 연대성의 관점에서 보호가 필요한 사람의 범주는 헌법차원에서 열려 있다. 정치·경제·사회·문화의 각 영역과 모든 개별 기본권영역에서 사회적 약자에 해당하는 집단이 범주화될 수 있다. 한편, 사회적 약자에 대한 보호의 내용 자체도 단순히 사회국가원칙이 적용되는 것으로 국한되지 않는다. 개별 기본권영역에

1) 국립국어원 우리말샘: https://opendict.korean.go.kr/dictionary/view?sense_no=801533&viewType=confirm.

2) ‘사회적 약자’와 혼용되어 사용되는 유사한 개념으로 ‘소수자’라는 개념이 있다. 양자를 구분하는 견해에 따르면 사회적 약자 중에서도 어떤 특정한 속성을 공유하는 집단에 속한다는 이유로 차별을 받는 사람들만이 소수자라고 한다(박경태, 소수자와 한국사회: 이주노동자·화교·혼혈인, 후마니타스, 2008, 16면 참조). 소수자 개념에 대한 상세한 논의는 정다영, 민주주의와 소수자의 기본권 - 헌법상 소수자 보호체계를 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2020, 6-16면 참조.

3) 자세한 내용은 차진아, 사회적 약자의 인권에 관한 연구, 공법학연구 제13권 제2호, 2012, 193-195면 참조.

서 해당기본권에서 도출되는 내용을 실질화하는 것이 중요하다. 한편 헌법에 공동체구성원인 동료시민으로서 사회적 관점에서 보호가 필요한 사회적 약자의 구체적인 주체범위 및 보호내용에 대하여는 일차적으로 입법자가 입법을 통해 구체화할 필요가 있다.

본 보고서의 연구대상이 되는 사회적 약자는 선거권 보장과 관련된 사회적 약자이다. 즉 경제·신체·정신 등 다양한 측면에서 ‘사회적’(연대적) 관점에서 보았을 때 약하다고 평가될 수 있고 그로 인해 선거권을 실질적으로 행사하는데 법적 내지 사실적으로 차별이나 제약을 받고 있는 자, 그에 따라 (연대성의 관점에서) 보호의 필요성이 있는 자를 ‘선거약자’(내지 ‘선거권 약자’)로 지칭할 수 있다. 선거약자는 선거권 행사를 방해하는 사유에 따라 경제적 약자, 정신적 약자, 신체적 약자 등으로 구분할 수 있지만, 선거법제에서 특별히 문제되는 선거약자는 신체적 약자와 정신적 약자이다.⁴⁾ 이들은 그 정신적·신체적 약함이 장애에 이르는 경우도 있고, 장애에 이르지 않는 경우도 있다. 장애에 이르지 않는 경우에도 선거권의 행사가 사실상 제한되어 결국 법적 차별이나 법적 제한에 이르는 경우도 있고 단순한 사실상 제한에 그치고 법적 차별이나 법적 제한에 이르지 못하는 경우도 있다. 또한 선거는 정치적 판단능력을 전제로 하므로 정신적 사유로 인하여 아예 법적으로 선거권의 주체에서 완전히 제외되는 방식으로 제한되는 경우도 있고 법적 제한은 아니지만 정신적 사유로 인하여 선거권의 행사가 사실상 제한되는 경우도 있다.

2. 헌법상 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장의

근거와 요청

헌법상 사회적 약자의 선거권보장을 위한 특별규정은 없다. 헌법은 사회적 기본권, 사회복지증진 의무에 관한 조항에서 여성, 연소자(헌법 제32조 제4항, 제5항)의 보호나 여자, 노인, 청소년의 복지향상(헌법 제34조 제3항, 제4항), 신체장애자 등의 보호(헌법 제34조 제5항)를 규정하고 있을 뿐이다. 사회적 약자의 선거권의 실질화에 대한 헌법적 요청은 선거권규정(헌법 제24조) 그 자체와 선거권의 내용을 구성하는 선거원칙규정(헌법 제41조 제1항, 제67조 제1항), 평등원칙규정(헌법 제11조 제1항)에 근거한다.

4) 일반적으로 선거법제에서 국민이 선거권을 행사하는 데에 비용을 요구하지 않기 때문에 빈곤층을 특별히 선거약자로 분류하여 이들을 위한 제도마련을 할 필요는 없다. 각국의 선거법제는 선거일에 직장 등 경제적 사유 등 많은 사유로 인하여 적시에 투표장에서 투표를 하기 어려운 사람들을 위하여 사전투표제, 우편투표제를 두고 있고 투표시간도 일과시간에 국한시키지 않고 있다.

우선 개별 기본권의 실질적 보장에 대한 헌법적 요청의 근거는 바로 해당 개별 기본권규정이다. 선거권도 마찬가지이다. 국가는 선거권규정에 근거하여 국민의 선거권을 보장해야 할 의무를 부담하고, 이에 따라 국민의 선거권을 구체화하는 제도와 절차를 형성한다. 사회적 약자가 신체·정신적 사유 등으로 인하여 선거권을 행사하기 어려운 장벽이 발생할 수 있다. 이 때 사회적 약자가 선거권을 행사할 때 부딪히는 모든 사실상의 기본권제한이 모두 법적 기본권제한으로 평가될 수 있는 것은 아니지만, 사실상의 제한이 기본권에 미치는 영향이 일정 수준에 달하면 법적 기본권제한으로 평가될 수 있다. 국가는 그 사실상의 선거권제한으로 인해 선거권이 침해되지 않도록 사회적 약자의 선거권을 보장해야 할 의무를 진다. 국가는 선거권규정에 근거하여 사회적 약자가 선거권을 행사하는데 발생하는 장벽을 해소하는데 필요한 제도와 절차를 형성하여야 한다. 선거정보취득, 투표장소접근, 투표편의제공 등 개별 선거절차에서 사회적 약자가 그 약한 사유로 인해 발생하는 선거접근의 장벽이 선거권침해에 이르지 않도록 그 약한 사유의 특성에 맞는 편의를 제공하는 방식으로 관련 투표절차와 제도를 보완하여야 한다. 국가는 사회적 약자가 신체·정신적 사유 등으로 투표절차에서 부딪히는 사실적 제한이 선거정보나, 투표장소에 접근하지 못하고, 기표행위를 실제로 정확하게 하지 못하는 데에까지 이르지 않도록, 편의를 제공하거나 대안을 마련해 주어야 한다.

사회적 약자가 선거권을 실제로 행사하는데 장벽이 되는 신체·정신적 사유 등의 특성에 맞게 그 장벽을 해소하는데 필요한 편의를 제공하거나 대안을 마련하기 위해 제도와 절차를 형성하다보면 선거원칙들이 상호 충돌하는 일이 발생할 수 있다. 예컨대 현행 공직선거법상 투표보조인제도의 경우 투표보조인이 투표소투표에서 신체적 장애인이 기표행위를 제대로 할 수 있게 도움을 준다는 측면에서는 보통선거원칙에 기여하는 반면, 기표소 안에서 타인의 기표행위를 엿볼 수 있다는 측면에서 보면 비밀선거원칙을 제한한다(공직선거법 제157조 제6항). 즉 해당제도는 비밀선거원칙을 후퇴시키면서 보통선거원칙을 보장하는 제도이다.⁵⁾ 이처럼 선거원칙들 간에 충돌이 있는 경우 입법자는 실제적 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)⁶⁾에 따라 상호 충돌하는 보통·평등·직접·비밀·자유선거원칙들이 모순되지 않고 조화를 이룰 수 있도록 제도를 설계함으로써 선거권을 실질적으로 보장하여야 한다.

5) 헌법재판소는 투표보조인사건에서 해당 제도의 합헌성을 전제로 투표보조인이 가족이 아닌 경우 2명을 동반해야 투표보조를 할 수 있다고 정한 공직선거법조항에 대하여 청구인의 기본권을 침해하지 않는다고 결정한 바 있다(헌재 2020. 5. 27. 2017헌마867).

6) Hesse, Grundzüge des verfassungsrechts der bundesrepublik deutschland Grundzüge des verfassungsrechts der bundesrepublik deutschland, C.F. Müller, 1999, Rn. 72.

다음으로 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장하기 위한 중요한 헌법적 근거는 평등원칙(헌법 제11조 제2항)이다. 사회적 약자의 사유가 되는 인적·물적 표지는 차별금지사유가 될 수 있다. 특히 장애와 같은 인적 속성은 선거권영역을 포함한 모든 기본권영역에서 비장애인과의 차별금지가 요청되는 중요한 차별금지표지에 해당한다. 장애는 헌법에서 특별히 금지하고 있는 차별금지사유로 언급된 것은 아니지만, 당사자가 스스로의 힘으로 차별취급을 회피할 수 있는 가능성이 낮고, 장애로 인해서 관련되는 기본권에 미치는 영향이 클 수 있다는 점에서 중요한 차별금지표지이다.⁷⁾

선거영역에서 평등원칙은 사회적 약자가 비사회적 약자와는 달리 사회적 약자의 사유가 되는 인적·물적 표지로 인한 사실상 제한으로 인해 선거권을 행사하지 못하는 경우가 없도록, 국가에 대해 사회적 약자의 선거영역에서의 평등권을 실질적으로 보장할 것을 요청한다.

사회적 약자의 사유가 되는 인적·물적 표지로 인해 사회적 약자가 관련 기본권을 행사하는데 비사회적 약자의 경우와는 달리 일정한 의미있는 장벽이 발생할 경우, 단순한 사실적 차별을 넘어서 국가가 그 차별을 해소하기 위하여 국가의 작위 또는 부작위를 하지 않는 데에 정당한 사유가 필요한 법적 차별로 평가될 수 있는 여지가 있다. 예컨대 장애로 인한 사실상의 제한으로 장애인이 선거정보나 투표소에 접근할 수 없고, 기표행위를 제대로 할 수 없는 사정에 처할 경우, (선거법제는 장애 유무에 따라 차별하는 규정은 없지만) 이는 동일한 유권자인 국민이라는 비교의 관점에서 볼 때 장애인과 비장애인은 동일하게 취급되어야 하지만, 장애라는 객관적 표지에 의해 선거절차에서 장애인에 대하여 (그 차별에 정당화가 요구되는) 법적 차별이 발생한 것이라고 평가할 수 있다.⁸⁾ 유권자의 신체적·정신적 취약상태가 법

7) 독일연방헌법재판소는 규율대상과 차별표지에 따라 단순한 자의금지심사부터 엄격한 비례성 심사에 이르기까지 다양한 심사강도로 평등권침해 여부를 심사한다. 구체적으로 그 심사밀도를 정하는 요소로 ① 인적 집단의 차별취급이 소수의 차별로 이르게 될 위험(기본법상 성별, 혈통, 인종, 언어, 고향과 출신, 신앙, 종교관, 정치관, 장애와 같은 차별금지 표지 및 이와 유사한 표지를 이유로 한 차별취급), ② 차별취급이 자유의 행사에 불리한 영향을 미치는 정도, ③ 당사자가 차별취급을 회피할 가능성을 고려한다(BVerfGE 129, 49).

8) 장애를 고려하지 않은 일률적인 선거운동방법의 제한에 대하여 평등권에 대한 법적 제한을 전제로 평등권침해 여부를 심사를 한 사례는 헌재 2009. 2. 26. 2006헌마626, 판례집 21-1상 211(229-230) 참조. 법정의견(기각)은 평등권심사에서 완화된 심사척도를 적용하였지만, 헌법불합치의견은 엄격한 심사척도를 적용하였다. 법정의견에 따르면, 헌법이 장애를 차별사유로 규정하고 있지 않은 헌법 제11조 제1항을 고려할 때, 장애인을 차별금지영역으로 정하였다고 보기 어렵고, 신체장애자의 생존보호에 관해 규정하고 있는 헌법 제34조 제5항이 장애인과 비장애인간 동등취급을 규정한 것은 아니며, 사건 법률조항이 중증장애인 후보자에 대하여만 특정한 선거운동방법을 금지·제한하는 내용이 아니라, 중증장애인 후보자와 비장애인 후보자를 ‘동등하게’ 취급하였다는 점이 결과적으로는 불평등을 초래하였다는 것이므로 이 사건 법률조항으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래한 것으로 볼 수는 없다고 한다. 이에 반해 재판관 4인의 헌법불합치의견에 따르면, 참정권의 중요성과 장애인 보호의 헌법취지를

적 장애에 이르지 않는다고 해도 그러한 취약상태로 인해 선거권행사에 상당한 지장을 초래하는 경우 그러한 취약상태를 기준으로 비교집단(취약집단과 비취약집단)이 설정되고 단순한 사실적 차별을 넘어 법적 차별이 인정될 수 있는 여지도 배제할 수 없다. 선거권영역에서 취약집단과 비취약집단 간에 비교집단이 설정되고 법적 차별이 인정될 경우 국가가 차별을 해소하기 위해 절차와 제도를 마련하는 등 작위를 하지 않는 데 대한 정당한 이유가 요구된다.

3. 국제인권규범상 선거권의 실질적 보장의 근거와 요청

선거권과 관련된 국제인권규범은 1948년 세계인권선언 제21조까지 거슬러 올라갈 수 있다. 세계인권선언 제21조는 모든 사람은 직접 또는 자유로이 선출된 대표를 통하여 자국의 정부에 참여할 권리를 가지며(동조 제1항), 정부 권능의 기반이 되는 국민의 의사는 보통·평등·직접·비밀선거에 의한 정기적이고 진정한 선거에 의하여 표현되어야 한다고 하여 선거권과 선거원칙에 관한 원칙적인 내용을 담고 있다.⁹⁾

우리나라가 1990. 4. 10. 가입·비준한 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’ 제25조는 세계인권선언 제21조에 규정된 선거권과 선거원칙에 관한 내용 이외에 선거영역에서의 차별금지와 불합리한 제한금지에 관한 내용을 담고 있다(동조 a항 및 b항). 유엔자유권위원회는 차별금지와 관련하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등을 근거로 시민들 간 참정권영역에서의 차별은 허용되지 않는다고 하였다.¹⁰⁾ 또한 불합리한 제한금지와 관련하여, 법으로 제정된 객관적이고 합리적인 근거에 의하지 않고는 참정권의 행사가 정지되거나 배제될 수 없다고 하면서도, 법으로 확정된 정신적 무능력은 투표할 권리를 거부당하는 근거가 될 수 없다고 보았다.¹¹⁾

우리나라가 가입한 국제인권조약 중 특정 선거주체에 대하여 실질적 선거권 보장에 관하여 규정한 조약으로는 선거영역에서 각 여성과 장애인의 평등에 관하여 규정하고 있는 ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’과 ‘UN 장애인 권리

고려할 때 이 사건 법률조항은 언어장애를 가지고 있어 선거운동에 결정적으로 불리한 위치에 있는 장애인을 일반인과 동일한 조건하에 선거운동을 하도록 강제함으로써 이러한 장애인의 참정권 행사에 중대한 제약을 가하고 있다고 할 것이므로 이에 대해서는 비례 심사가 적용되어야 한다고 한다. 위 사례에서 엄격한 심사척도를 지지하는 견해는 이재희, 장애인의 참정권의 평등하고 실질적인 보장: 중증장애인의 장애를 고려하지 않은 선거운동방법제한의 위헌 여부에 대한 헌법재판소 결정을 중심으로, 헌법재판연구 창간호, 2014, 205-206면 참조.

9) 장애인의 참정권 관련 국제인권법의 변천에 관한 개관은 제철웅, 장애인권리협약의 관점에서 본 정신적 장애인의 참정권 증진의 과제, 법제 제70권 제1호, 2021. 47-62면 참조.

10) 자유권위원회 일반논평 제25호(1996): 제25조(정치 참여와 투표권), 단락 3 참조.

11) 자유권위원회 일반논평 제25호(1996): 제25조(정치 참여와 투표권), 단락 4 참조.

협약'이 있다.

우리나라가 1984. 12. 27. 가입·비준한 '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약' 제7조는 여성을 남성과 동등한 조건으로 선거권과 국민투표에서의 투표권을 부여할 것을 요청한다.¹²⁾ 여성차별철폐위원회는 남녀간 평등한 선거권이 법률상 그리고 사실상 모두에서 (즉, 실질적으로) 향유되어야 할 것을 강조한다.¹³⁾ 거의 모든 국가들에서 헌법과 법률상 남녀간 동등한 투표권이 규정되어 있지만, 많은 국가에서 이러한 권리를 실현하는데 어려움을 겪는다고 하면서 남성보다 낮은 선거관련 정보접근성, 여성의 재정적 제약과 노동의 이중고, 여성의 투표결정에 영향을 미치는 남성 우월적인 전통적·사회적·문화적 고정관념 등 선거권행사의 사실상의 장애요인에 관하여 설명하면서 여성의 실질적 선거권 보장을 강조한다.¹⁴⁾

우리나라는 2008. 12. 11. 장애인의 전 생활영역에서 장애인의 권리보호에 관한 내용이 담겨 있는 '장애인의 권리에 관한 협약'에 가입·비준하였고, 2022. 12. 15.에는 동 협약의 이행을 담보하기 위한 '장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서'에도 가입·비준하였다. 동 협약은 장애인의 권리보장을 하는데 필요한 (장애인, 의사소통, 장애로 인한 차별, 합리적인 편의 제공 등) 개념들과 (비차별, 완전하고 효과적인 사회 참여 및 통합, 접근성, 남녀평등 등) 협약의 일반원칙을 제시하고 협약상의 권리를 이행하기 위하여 당사국이 부담하여야 할 의무에 관하여 상세히 규정하고 있다(동 협약 제2조 내지 제4조). 특히 대표적인 사회적 약자인 장애인의 실질적 선거권보장에 관한 구체적인 내용을 담고 있다. 동 협약 제29조는 장애인이 투표하고 선출될 수 있는 권리와 기회를 포함하여, 다른 사람과 동등하게, 직접 또는 자유롭게 선택한 대표를 통한 정치 및 공적생활에 효과적이고 완전하게 참여할 수 있도록, 투표절차에서 다음과 같은 합리적 편의제공에 관하여 규정한다(동 협약 제29조 (a) 참조). 첫째, 투표절차, 시설 및 용구가 적절하고, 접근가능하며, 그 이해와 사용이 용이하도록 보장한다. 둘째, 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 보호한다. 셋째, 유권자로서 장애인의 자유로운 의사 표현을 보장하고, 이를 위하여 필요한 경우, 투표에 있어 장애인의 요청에 따라 그가 선택한 사람에 의하여 도움을 받을 수 있도록 한다.

장애인권리위원회는 장애인권리협약 제29조에 근거하여 장애인이 선거절차 등 정

12) 동 협약의 이행을 담보하기 위한 '여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 선택의정서'는 2006. 10. 18. 가입하였다.

13) 여성차별철폐위원회 일반권고 제23호(1997): 정치적 및 공적 생활, 단락 18.

14) 여성차별철폐위원회 일반권고 제23호(1997): 정치적 및 공적 생활, 단락 19-20 참조.

치적 생활에 대한 참여에서 배제되지 않도록 당사국이 해야 할 목표를 다음과 같이 제시한 바 있다.¹⁵⁾ 첫째, 구조적으로 투표 및 선거 출마에서 장애인을 배제하는 법률·정책·규제를 개정한다. 둘째, 선거 전, 선거 중, 선거 후를 포함하여 모든 투표 절차가 모든 장애인에게 접근 가능하도록 보장한다. 셋째, 장애인 개인에게 적절한 편의를 제공하고, 장애인이 정치적 및 공적 생활의 참여에 필요로 하는 요구 사항을 바탕으로 지원 조치를 제공한다. 넷째, 장애인에게 직접적으로 관련되는 문제에서 장애인 대표 단체와의 협의 등을 포함하여, 국가·역내·국제 수준에서의 정치적 참여 절차에 있어 장애인 대표 단체를 지원하고 참여시킨다. 다섯째, 선거가 없을 때를 포함해 장애인의 지속적인 정치적 참여를 가능하게 하는 정보 체계와 법률을 마련한다.

‘장애인의 권리에 관한 협약’은 장애인과 같은 대표적인 사회적 약자의 선거권의 실질적 보장에 관하여 구체적인 규율을 담고 있을 뿐만 아니라, 우리나라가 가입·비준한 조약으로서 조약의 효력에 관한 헌법 제6조 제1항과 조약의 국회동의에 관한 헌법 제60조 제1항에 근거해 국내법으로 편입되어 효력을 갖는다.¹⁶⁾ 물론 재판절차나 행정절차에서 동 협약의 내용에 따라서는 국내에 직접 적용되기 위하여 추가적인 입법이 필요하거나 개인에게 특정한 권리 또는 의무를 직접 부여하지 않는 경우에는 (그 국내법적인 효력과는 별개로) 스스로 집행력을 가질 수는 없을 것이다. 장애인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 같이 경제적·사회적 부담이 발생하는 영역에서는 즉각적인 이행의무가 부여되지 않고 점진적인 이행의무가 부여되기도 한다 (동 협약 제4조 제2항). 그러나 동 협약의 내용상 자기집행력을 가질 수 있는 내용의 경우 만약 동 협약의 내용에 상응하는 국내법 규정이 있으면 법원은 그 국내법에 근거하여 재판을 할 것이고, 그에 상응하는 국내법 규정에 흠결이 있으면 법원은 동 협약의 규정들을 직접 적용할 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 방식으로 우리나라는 동 협약의 내용을 이행할 의무를 부담한다. 그 밖에 우리 입법부는 장애인권리협약상 장애인 선거권에 관한 상세한 내용을 (자기집행력의 유무와 상관없이) 장애인선거권을 실질화하기 위한 구체적인 입법의 지침으로 삼을 수 있을 수 있고, 사법부와 행정부는 각각 동 협약의 해당 내용을 국내법의 해석의 지침으로 삼을 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

15) 장애인권리위원회 일반논평 제6호(2018): 정치적·공적 생활의 참여에 관한 29조, 단락번호 70 참조.

16) 장애인권리협약의 국내법적 효력에 관하여는 권건보, 장애인권협약의 국내적 이행 상황 검토, 법학논고 제39집, 2012, 523-524면 참조.

17) 우리 정부는 아동권리협약 제2차 국가보고서에서 재판절차에서 협약상 보장된 권리를 주장한 경우 법원은 협약에 상응하는 국내법이 있는 경우에는 국내법을 적용하고, 해당 협약에 해당하는 내용이 국내법에 흠결된 경우에는 해당 협약을 직접 적용될 수 있다는 입장을 밝힌 바 있다. 권건보, 앞의 논문, 524면.

4. 사회적 약자의 선거권에 대한 일반적 제약요인

선거약자의 선거권행사에 대한 일반적 제약요인은 대체로 신체적 사유에 의한 제한과 정신적 사유에 의한 제한으로 나누어 볼 수 있다. 신체적 사유에 의한 제한이란 선거권자가 개별 신체 부위에 대한 손상으로 인해 선거권을 행사하는데 실질적으로 어려운 것을 말한다. 시각, 청각, 손이나 팔 등 손상된 신체의 부위, 그 손상된 정도에 따라 나누어 볼 수도 있다. 정신적 사유(심리적 사유 포함)에 의한 제한은 선거권자가 정신적이거나 심리적인 손상으로 인하여 선거권을 행사하기 어려운 것을 말한다. 정신이나 및 심리와 같이 손상된 부분이나 그 손상의 정도에 따라 나누어 볼 수도 있다.

신체적 선거약자의 선거권제약의 경우 그 접근이 제한되는 대상이나 투표절차에 따라 ① 선거정보접근에 대한 제약(선거벽보, 선거안내문, 선거방송 등 관련), ② 투표장소 및 시간적 접근에 대한 제약(투표소접근, 사전투표, 거소투표, 시설투표 관련), ③ 투표수단·방법에 대한 제약(투표용지, 투표도구, 투표보조인 관련)이 문제될 수 있다. 정신적 사유에 의한 선거권제약도 마찬가지이다. 통상 선거법제에서는 신체적 선거약자의 선거권제약에 대한 접근지원규정을 마련하는 방식으로 선거지원을 하는데, 선거약자가 된 사유는 다르지만 정신적 선거약자도 신체적 선거약자의 선거권제약과 마찬가지로 ① 선거정보접근에 대한 제약, ② 투표장소 및 시간적 접근에 대한 제약, ③ 투표수단·방법에 대한 제약을 받을 수 있다. 이에 더하여 ④ 특히 중한 정신적 약자의 선거권 박탈의 문제(피후견인 선거제의 부재)가 발생한다.

제3장 사회적 약자의 선거권 보장 관련 법제와 운용상의 문제점

본 장에서는 현행 법제에서 사회적 약자의 선거권 보장을 위해 마련된 제도적 방안을 살펴보고, 그 운용상의 문제점에 대하여 정신적 약자와 신체적 약자에 대한 경우를 나누어 검토한다. 선거권 행사에 있어서의 사회적 약자, 소위 선거권 약자에는 장애인뿐 아니라 선거권 행사에서 정신적, 신체적 어려움으로 인해 불편을 겪는 노인, 임산부 등 다양한 유형의 선거인들이 포함된다. 다만 장애인의 경우가 상당한 비중을 차지하고, 장애인 관련 법제에서 이에 대하여 별도로 규정하고 있는 경우들이 있어 장애인 관련 법제에서의 관련 규율과 기타 공직선거법상의 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 다양한 규율을 나누어 살펴본다.

1. 장애인 관련 법제의 규율

가. 장애인복지법

(1) 장애인의 정치활동 참여 및 정책결정참여권 보장

장애인복지법은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장, 장애인 복지와 사회활동 참여 증진을 통한 사회통합 등을 목적으로 하는 것이며, 이를 위한 다양한 권리보장체계 속에서, 선거권 행사에 어려움을 겪는 사회적 약자로서 장애인의 선거권 보장을 포함하는 참정권 보장을 규정하고 있다.

우선, 장애인의 참정권 보장을 위하여, 일반적 규정으로서 제4조 제2항에 “장애인은 국가·사회의 구성원으로서 정치·경제·사회·문화, 그 밖의 모든 분야의 활동에 참여할 권리를 가진다”고 규정하여 장애인의 정치 활동 참여권을 규정하고, 제4조 제3항에 “장애인은 장애인 관련 정책결정과정에 우선적으로 참여할 권리가 있다.”고 하여 장애인의 정책결정과정에서의 우선적 참여권을 규정하고 있다.

(2) 장애인의 정보 접근권 보장 규정 적용을 통한 선거정보 접근권 보장

장애인의 선거권 행사를 위해서는 선거정보를 포함하는 정보에의 접근권이 보장되어야 하는데, 장애인복지법 제22조 제1항에서는 “국가와 지방자치단체는 장애인

이 정보에 원활하게 접근하고 자신의 의사를 표시할 수 있도록 전기통신·방송시설 등을 개선하기 위하여 노력해야 한다.”고 규정하여 장애인의 정보접근권을 보장하기 위한 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하고, 그 구체적인 내용으로서 제2항에 “국가와 지방자치단체는 방송국의 장 등 민간사업자에게 뉴스와 국가적 주요사항의 중계 등 대통령령으로 정하는 방송 프로그램에 청각장애인을 위한 한국수어 또는 폐쇄자막과 시각장애인을 위한 화면해석 또는 자막해설 등을 방영하도록 요청해야 한다.”고 규정하고 있다. 수어, 자막, 화면해석 또는 자막해설 등을 통한 정보접근권을 보장할 수 있도록 국가, 지방자치단체에서 방송사에 요청하도록 규정한 것이다.

이에 따라 장애인복지법 시행령 제14조에서는 한국수어·폐쇄자막 또는 화면해설 방영 방송프로그램의 범위로서 방송법 시행령 제50조 제2항에 따른 보도(시사, 교양 등에 따른 보도)에 관한 방송프로그램, 공직선거법 제70조부터 제74조까지, 제82조 및 제82조의2에 따른 선거에 관한 방송프로그램으로서 공직선거운동을 위한 방송광고, 후보자 등의 방송연설, 방송시설주관 후보자연설의 방송, 경력방송, 방송시설주관 경력방송, 언론기관의 후보자 등 초청대담 및 토론회, 선거방송토론위원회 주관 대담 및 토론회 등을 들고 있으며, 그밖에 청각장애인이나 시각장애인이 정보에 접근하는 데에 필요하다고 인정하여 보건복지부장관이 정하여 고시하는 방송을 규정하여서, 그 밖의 범위에서 장애인 선거인의 정보접근권 보장을 위한 수어, 자막, 화면해설방송의 범위를 확대할 가능성을 열어두고 있다.

(3) 장애인의 선거권 보장을 위한 정당한 편의제공의 포괄적 규정

장애인복지법 제26조에서는, “국가와 지방자치단체는 장애인이 선거권을 행사하는 데에 불편함이 없도록 편의시설·설비를 설치하고, 선거권 행사에 관하여 홍보하며, 선거용 보조기구를 개발·보급하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.”고 규정하여, 선거권 행사를 위한 정당한 편의제공의 포괄적 근거를 제시하고, 선거권 행사가 실질적으로 장려될 수 있도록 홍보 및 정보제공하도록 하는 내용을 포함하고 있으며, 보다 구체적으로는 투표편의 제공 의무에 대하여 규정하고 있다.

나. 장애인차별 및 권리구제 등에 관한 법률

(1) 장애인차별금지법상 차별행위 금지의 일반적 적용구조와 장애인의 선거권 보장 문제에서의 적용

(가) 직접차별 및 간접차별 금지

장애를 이유로 한 차별을 금지하고 차별받은 사람의 권리를 구제하여 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현을 통해 인간으로서의 존엄과 가치 구현을 목적으로 하는 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에서는, 제4조 제1항에 규정된 바, 일반적으로 장애인에 대한 차별행위를 금지하면서 금지되는 차별행위의 유형으로 장애인을 장애를 사유로 정당한 사유없이 제한, 배제, 분리, 거부 등에 의해 불리하게 대하는 경우로서 직접차별에 해당하는 경우(제4조 제1항 제1호)와 장애인에 대해 형식상으로는 제한, 배제, 분리, 거부 등에 의해 불리하게 대우하지 않지만 정당한 사유없이 장애를 고려하지 않는 기준을 적용하여 장애인에 불리한 결과를 초래하는 경우인 간접차별을 모두 금지하고 있다(제4조 제1항 제2호). 따라서 장애인의 선거권 행사에 있어 직접차별이 금지되는 것은 물론이고, 장애인에 대한 불리한 차별적 결과를 초래하는 경우 역시 간접차별로서 그것이 정당한 사유가 있는 경우로 인정되지 않는 한 일반적으로 장애인차별금지법상의 차별금지 위반행위가 될 수 있다.

(나) 정당한 편의제공 불이행의 금지

장애인차별금지법 제4조에서는 또한 금지되는 차별행위의 유형으로서 정당한 사유없이 장애인에 대해 정당한 편의제공을 거부하는 경우(제4조 제1항 제3호)를 규정하여, 장애인에 대한 정당한 편의제공의무 위반에 대하여 일반적으로 규율하고 있다. 그리고 정당한 편의제공의무의 구체적인 내용들은 장애인차별금지법의 개별조항 또는 장애인복지법, 공직선거법의 개별조항에 구체화되고 있는 것이기도 하다.

장애인차별금지법 제4조 제1항 제3호에 정당한 편의제공 거부를 금지되는 차별행위 유형으로 일반적으로 규정하고 있기 때문에 관련 법률의 개별조항에서 선거권 행사를 위한 편의제공 제도의 내용으로 직접 명시한 것에 해당하지 않더라도, 장애인이 비장애인과 동등한 정도로 선거권을 행사하기 위하여 필요한 편의제공의 내용이고 그에 대한 제공내용이 불충분하여 정당한 편의제공의무 불이행으로 판단될 수 있는 경우에는, 그 불이행에 정당한 이유가 있는 경우가 아니라면, 장애인차별금지법상 차별금지에 위반되는 것이 될 수 있다.

장애인차별금지법은 정당한 편의제공의무의 정당한 편의의 기준이 무엇인지에 대해서도 법 제4조 제2항에서 규정하고 있는데, 장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을

고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반수단과 조치를 의미한다는 것이다. 즉, 장애의 개별적 유형, 특성 등이 고려된 편의제공이어야 하면서 그것이 비장애인과 동등하게 같은 활동을 할 수 있는 정도어야 정당한 편의제공의무의 기준에 부합하는 것이 된다.

(다) 장애인 조력, 보조를 위한 정당한 사용 방해 금지

장애인에 대한 제한, 배제, 분리, 거부 등의 불리한 대우를 표시, 조장하는 광고에 대한 경우도 금지되며(제4조 제1항 제4호), 장애인을 돕기 위한 목적에서 장애인을 대리, 동행하는 자에 대한 차별행위들에 대해서도 장애인차별금지법 위반의 차별행위로 본다(제4조 제1항 제5호). 그리고 보조견, 장애인 보조기구 등의 정당한 사용을 방해하는 경우도 금지되는 차별행위이다(제4조 제1항 제6호).

따라서 장애인 선거인들의 선거권 행사를 위해 보조견, 장애인 보조기구 등의 정당한 사용을 방해하는 것은 장애인차별금지법 위반이 된다.

(라) 정당화사유

다만, 장애인차별금지법에서 차별로 보지 않는 경우를 규정하고 있는데, 장애인차별금지법 제4조 제1항에 따라 금지된 차별행위를 하지 않음에 있어 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정 등이 있는 경우와 제4조 제1항에 따라 금지된 차별행위가 특정직무, 사업수행 성질상 불가피한 경우 또는 장애인의 평등실현을 위한 적극적 조치에 해당하여 정당한 사유가 있는 경우에 그러하다(제4조 제3항). 따라서 장애인차별금지법상 차별행위에 해당한다 하더라도 즉 과도한 부담, 현저히 곤란한 사정, 특정사업 수행 성질상 불가피한 경우 등에 대하여 정당한 사유로 인정될 수 있는 경우라면 차별금지법 위반행위로 보지 않을 수 있으며, 이는 정당한 편의제공의무 이행에 있어서도 마찬가지이다. 따라서 현실적으로 정당한 편의제공의무 이행으로서 장애인의 필요를 충족하면서 비장애인과 동등한 정당한 편의제공의무를 이행해야 하되, 과도한 부담, 현저히 곤란한 사정 등을 입증함으로써 범위반행위로부터 면제될 가능성이 생기며, 이는 선거권 행사에 있어서도 일반적으로 적용될 수 있다.

(2) 장애인차별금지법상 참정권에서의 차별금지 규정

장애인차별금지법에서는 보다 직접적으로 제27조에 참정권 보장에 대하여 규정하

고 있다. 제27조 제1항에서는 “국가 및 지방자치단체와 공직선거후보자 및 정당은 장애인이 선거권, 피선거권, 청원권 등을 포함한 참정권을 행사함에 있어서 차별하여서는 아니 된다.”고 하여 장애인의 선거권을 포함한 참정권 행사에 있어서 차별 금지를 규정하고 있다.

제2항에서는 “국가 및 지방자치단체는 장애인의 참정권을 보장하기 위하여 필요한 시설 및 설비, 참정권 행사에 관한 홍보 및 정보 전달, 장애의 유형 및 정도에 적합한 기표방법 등 선거용 보조기구의 개발 및 보급, 보조원의 배치 등 정당한 편의를 제공하여야 한다.”고 규정하여, 장애인의 참정권 보장을 위해 필요한 정당한 편의 제공 의무에 대하여 시설 및 설비의 측면, 홍보 및 정보 전달의 측면, 투표행위를 위한 편의 제공 측면으로 나누어서 규정하고 있다.

그리고 제3항에서는 “공직선거후보자 및 정당은 장애인에게 후보자 및 정당에 관한 정보를 장애인 아닌 사람과 동등한 정도의 수준으로 전달하여야 한다.”고 규정하여, 특히 선거정보 전달에 있어서 장애인과 비장애인의 동등한 정도로의 전달을 기준으로 제시하고 있다.

즉, 장애인의 참정권이 보장되어야 하고, 장애인 참정권 행사를 위하여 장애인의 필요에 부합하는 정당한 편의제공의무를 이행해야 한다. 이 때 정당한 편의제공의 기준은 장애인차별금지법상 정당한 편의제공의무의 일반규정내용이 적용되어서, 장애의 개별적 특성과 장애인의 필요를 고려한 편의제공이어야 하되 비장애인과 동등한 수준으로 선거참여활동이 가능하도록 하는 것이어야 한다. 장애인 선거권 행사에 있어 시설, 설비, 홍보, 정보, 구체적 투표편의 제공 등이 이루어져야 하는 것이고, 특히 법규정에서 강조하고 있는 선거정보에 있어서 편의제공의무이행 수준 또한 비장애인과 비교하여 동등 수준으로의 정보전달이 있을 때 참정권 행사를 위한 편의제공의무가 이행된 것으로 볼 수 있다.

2. 공직선거법상의 사회적 약자를 위한 선거권 보장제도

공직선거법상 사회적 약자를 위한 선거권 보장제도는 그 성격에 따라 선거정보접근, 투표장소 접근, 투표편의 등으로 나누어볼 수 있다. 다만 그 안에서도 개별 제도별로 공직선거법에서 상세하게 구체화하고 있는 내용들이 있고, 해당 제도 내용이 선거권의 평등한 보장을 위해 불충분한 것은 아닌지 문제되었던 판례, 인권위 결정례 등이 나온 경우들이 있어 아래에서는 공직선거법에 규정된 사회적 약자를 위한 개별 제도별로 관련 내용을 살펴본다.

가. 시각장애인 선거인을 위한 점자, 음성 지원바코드

선거정보 제공

공직선거법에서는 장애인을 포함하는 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 구체적인 제도들을 마련하고 있다. 공직선거법 제65조 제4항에서는 시각장애인을 위한 점자형 선거공보 1종을 일반 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있도록 규정하였다. 공직선거 중에서 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 의무적으로 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하는 것으로 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 점자형선거공보를 대신할 수 있는 것으로 규정하고 있다.¹⁸⁾ 그리고 제65조 제8항에서는 점자형 선거공보에 게재하는 후보자정보공개자료(재산상황, 병역사항, 최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세 납부 및 체납실적, 전과기록, 직업·학력·경력 등 인적사항)의 내용은 책자형선거공보에 게재하는 내용과 똑같아야 한다고 규정하고 있다. 공직선거법 제122조의2 제3항 제2호에 따라 공직선거법 제65조에 따른 점자형 선거공보의 작성비용 또한 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 그리고 공직선거법 제261조 제3항 제3호에 따라 제65조의 점자형 선거공보를 전부 또는 일부 미제출시 1천만원 이하의 과태료가 부과된다.

공직선거법 제66조 제8항에 따른 대통령선거, 지방자치단체의 장선거에서 선거운동을 위해 선거공약 및 그 추진계획을 게재한 인쇄물로서 선거공약서를 작성할 수 있다는 규정은 점자형선거공보의 임의작성에 대한 제65조 제4항 본문(단서는 제외)을 준용하도록 하고 있다. 이에 따라 선거공약서 작성시 점자형선거공약서를 임의 작성할 수 있다.

점자형선거공보 등을 통한 선거정보 제공에 대한 공직선거법 규정은, 과거에는 점자형선거공보 작성 자체를 임의사항으로 규정하고 책자형선거공보의 면수 이내에서 작성하도록 하였던 것에서, 2015년 개정을 통해 대통령선거, 지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형선거공보를 의무적으로 작성하되 전자적 표시로 갈음할 수 있는 것으로 개정된 것이고, 다시 2020년 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있는 것으로 개정된 것이다.

18) 공직선거법 제65조 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 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.

공직선거법이 점진적으로 시각장애인 선거인의 선거정보접근권 보장을 위한 제도를 개선해온 것과 비교하여서, 개선 전 제도가 시각장애인 선거인의 선거권, 평등권을 제대로 보장하지 못한 것이 아닌지에 대한 사법적 판단은 다소간 소극적이었다고 평가할 수 있다. 과거 2015년 개정 전의 점자형 선거공보에 대한 공직선거법 규정에 대하여, 시각장애인 선거인의 선거권과 평등권을 침해하는지 문제되어 헌법재판소에서 결정이 내려진 예가 있다. 이 사건에서 헌법재판소는 점자형 선거공보 1종을 책자형선거공보 면수 이내에서 임의로 작성할 수 있도록 한 2010년 공직선거법 제65조 제4항에 대하여 선거공보는 다양한 선거정보제공 수단 중 하나에 불과하고 점자형 선거공보 작성을 의무사항으로 하는 것이 후보자의 선거운동의 자유에 대한 지나친 간섭이 될 수 있다고 하면서, 점자형 선거공보 작성 여부를 임의사항으로 하고, 면수를 책자형 선거공보 면수 이내로 한정하고 있더라도 시각장애인의 선거권과 평등권을 침해한다고 볼 수 없다고 하여 헌법소원심판청구를 기각한 바 있다(헌재 2014. 5. 29. 2012헌마913, 판례집 26-1하, 448, 448). 또한 그 이후에도 헌법재판소는, 대통령선거, 지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 점자형 선거공보를 책자형 선거공보 면수 이내에서 의무적으로 작성하게 하면서, 음성출력 전자적 표시로 대체할 수 있게 한 2015년 공직선거법이 시각장애인의 선거권, 평등권을 침해하는지 문제된 사건에서 헌법소원심판청구를 기각하였다. 심판대상조항은 시각장애인선거인들이 선거정보를 파악하기 어려웠다는 점을 감안하여 입법개선을 통해 점자형선거공보 작성을 의무화한 것이며, 입법자는 선거정보접근권을 보장하기 위한 다양한 방법을 모색하는데 있어 입법형성의 자유를 갖는 것이고, 선거공보 외에 시각장애인이 선거정보를 습득할 다른 다양한 수단들이 존재하므로 개정된 공직선거법 규정이 입법재량의 한계를 넘어서 시각장애인의 선거권을 침해한다고 보기 어렵다고 보았던 것이다(헌재 2016. 12. 29. 2016헌마548, 판례집 28-2 하, 743, 743). 또한 헌법재판소는 점자형 선거공보 면수를 책자형 선거공보 면수 이내로 제한한 2018년 공직선거법 규정에 대한 헌법소원심판청구도 선거권 침해를 인정하지 않고 기각하였다. 이러한 결정에 이르게 된 근거로 현재 점자출판시설로 기능하고 있는 점자도서관 수는 전국적으로 40여개에 불과하고, 그 중 절반은 수도권에 위치하고 있으며, 책자형 선거공보와 달리 점자형선거공보는 국가 또는 지자체가 작성비용을 부담하고 있는 점 등을 들며, 점자형 선거공보 면수를 제한하지 않으면 점자출판시설 및 점역·교정사 등의 부족으로 현실적으로 어려움이 발생할 수 있고 비용부담이 과다해질 수 있다는 점 등을 들었다. 헌법재판소 판시에 따르면, 심판대상규정은 이미 시각장애인의 선거정보 획득 기회를 확대하는 방향으로 상당히 개선된 입법인 것이고 입법재량의 한계를 벗어났다고 보기 어려우며, 공직선거법 제65조

제8항에서 점자형 선거공보에 핵심적 내용을 반드시 포함하도록 규정하고 있고, 시각장애인 선거인의 선거정보 획득을 위한 다른 다양한 수단들이 존재하기 때문에 청구인의 선거권, 평등권을 침해하는 것은 아니라는 것이다.(헌재 2020. 8. 28. 2017헌마813, 판례집 32-2, 151, 152-153)

반면에 시각장애인 선거인의 선거정보접근권에 대하여 인권위원회에서는 제도 개선을 권고하는 결정들을 내려왔는데, 점자형선거공보의 매수를 일반 선거공보와 동일하게 규정하고 무게를 제한하는 것이 시각장애인에 대한 헌법 제11조의 평등권을 침해하는 것이라고 판단하고, 관련규정을 개정하도록 국회의장 및 중앙선거관리위원회 위원장에게 권고한 바 있다(국가인권위원회 2005. 3. 28.자 점자선거공보 개선 결정). 또한 점자형선거공보 작성을 임의사항으로 규정한 것이나 면수를 제한하는 것에 대하여 시각장애인 선거인들의 참정권 및 동등한 정보접근권을 침해할 수 있는 것이고, 장애인 보호와 평등권 실현에 대한 헌법의 취지, 장애인복지법 및 장애인차별금지법이 국가와 지방자치단체에 장애인의 선거권 행사를 위한 편의제공의무를 지우고 있다는 점 등을 고려할 때 개정이 필요하다는 권고 의견을 결정한 바 있다.(국가인권위원회 2010. 10. 21. 자 시각장애인 참정권 보장을 위한 공직선거법 개정 의견표명 결정). 최근 2023년 국가인권위원회는 선거공보 등 시각장애인에 대한 편의제공 미흡에 대한 장애인차별시정위원회 결정(22진정0381300)에서, 중앙선거관리위원회 정책·공약마당 사이트에 게시되는 선거관련 정보, 중앙선거관리위원회에서 배포하는 ‘시각장애인을 위하여 책자형 선거공보의 내용을 음성·점자로 출력되도록 전환한 디지털 파일’ 및 해당 디지털 파일이 저장된 USB 메모리의 라벨 등과 관련하여, 시각장애인이 제대로 인식할 수 없게 만들어진 사안들임을 확인하고 이러한 정보가 제대로 인식되지 못하게 된다면 정확한 선거관련 정보가 제공된 것으로 보기 어렵고 정당한 편의제공이 있다고 볼 수 없으며 그 불이행을 정당화할 만한 곤란성 등의 사유를 인정하기도 어렵다고 보아 차별을 인정하고, 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 접근, 이용할 수 있도록 정당한 편의를 제공할 것을 권고하였다(국가인권위원회 2023. 8. 8. 자 선거공보 등에 대한 시각장애인 편의 미제공에 대한 권고 결정).

나. 청각장애인을 위한 수어통역, 자막 방영

(1) 규정체계 및 관련 판례의 태도

공직선거법에서는 청각장애인의 선거정보 접근을 위하여 선거운동 방송광고, 후보

자 연설 방송, 언론기관의 후보자 초청 대담, 토론회, 선거방송토론위원회 주관 대담, 토론회, 방송연설 등에서의 수어통역 또는 자막 방영에 대하여 규정하고 있다.

규정체계상 수어통역 또는 자막방영에 대하여는 공직선거법 제70조에서 제74조까지 규정된 방송광고(제70조), 후보자 등 방송연설(제71조), 방송시설주관 후보자연설 방송(제72조), 경력방송(제73조), 방송시설주관 경력방송(제74조) 내용 중에 규정 및 준용하고 있고, 제82조 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회 규정 중 제82조 제4항에서 제72조 제2항을 준용하여 수어통역 또는 자막 방영을 할 수 있도록 규정하고 있으며, 제82조의2 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 규정 중 제12항에서 수어통역 또는 자막 방영을 하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제137조의2에서 정당의 정강·정책의 방송연설 제한 규정에서 정당이 방송시설을 이용하여 정강, 정책을 알리기 위해 방송연설을 하는 경우에 대한 제한, 규제의 내용들을 규정한 것에서 방송시설 이용 방송연설의 경우에 제70조 제6항을 준용, 즉, 수화통역, 자막 방영할 수 있다는 규정을 준용케 한 것에서 수화통역 또는 자막방영을 할 수 있도록 한 것이라고 볼 수 있다. 다만 제79조 공개장소에서의 연설·대담에 대해서는 수어통역 또는 자막방영 등을 직접 규정하거나 준용하고 있지 않으며, 제81조의 단체의 후보자 등 초청 대담, 토론회 규정에서도 수어통역 또는 자막방영 등을 규정하거나 준용하고 있지 않다.

청각장애인 선거인의 선거권, 평등권 보장을 위하여 수어통역, 자막방영 등의 법제도적 보장이 불충분한 것이 아닌지 문제된 사건들에 대하여 헌법재판소는 적극적으로 판단해오고 있지는 않으며, 제도의 개선상황과 법체계에 대한 해석 등을 고려하여 입법재량에 대하여 판단하는 경향을 보이고 있다. 가장 최근 결정으로서, 방송광고, 후보자 등의 방송연설, 방송시설주관 후보자연설의 방송, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 방송에서 한국수화언어 또는 자막의 방영을 재량사항으로 규정한 공직선거법 제70조 제6항, 제71조 제3항 중 제70조 제6항에 관한 부분, 제72조 제2항, 공직선거법 제82조의2 제12항(이하 위 조항들을 합하여 ‘이 사건 한국수어·자막조항’이라 한다)이 청구인의 선거권, 평등권을 침해하는 것은 아닌지에 대하여, 헌법재판소는 청구를 기각하였다. 기각 결정의 이유에 대하여 헌법재판소는, 한국수어·자막조항은 실제로 방송사업자 등이 한국수어·자막방송을 할 수 있는 인력, 장비 및 기술수준 등을 갖추 수 있는지 여부에 따라 한국수어·자막방송 여부가 결정되는 점, 이를 의무사항으로 규정할 경우 선거비용이 과도하게 소요될 수 있고, 방송사업자의 보도·편성의 자유와 후보자·정당의 선거운동의 자유를 제한할 여지가 있는 점을 고려하여, 한국수어 또는 자막의 방영을 재량사항으로 규정한 것이라고 보았다. 또한 이미 법제상 방송법, 장애인복지법, 장애인차별금지법 및 그 하위

규범을 통하여, 청각장애인에 대한 선거정보의 제공 의무화가 특히 자막방송의 경우에는 규범적으로 상당 부분 구현되어 있는 것이고, 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 종합편성·보도전문편성의 방송채널사용사업자, 그리고 종합유선방송사업자·방송채널사용사업자로서 해당 사업자의 매출액, 시청 점유율 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 사업자는 방송법 제69조 제8항, 제9항, 같은 법 시행령 제52조에 따라 선거방송에서 한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송을 할 의무를 부담하는 것으로 해석할 수 있다고 보았다. 그리고 지상파방송사업자, 종합편성·보도전문편성의 방송채널사용사업자는 ‘장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송 접근권 보장에 관한 고시’에 따라 선거방송 중 후보자 등의 방송연설, 방송시설주관 후보자연설의 방송, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에서 반드시 폐쇄자막방송을 하여야 한다. 장애인복지법 제22조, 같은 법 시행령 제14조는 국가와 지방자치단체가 방송국의 장 등 민간 사업자에게 이 사건 선거방송에 청각장애인을 위한 한국수어 또는 폐쇄자막 등을 방영하도록 요청하여야 하고, 그 요청을 받은 방송국의 장 등 민간 사업자는 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다고 규정하고 있다. 또한 한국수어·자막방송은 청각장애인의 선거정보 획득의 기회를 확대하는 방향으로 지속적·단계적으로 개선되고 있는데, 장애인방송고시는 방송사업자의 종류, 규모, 장애인방송 제작여건, 시청자의 수요, 채널의 성격, 장애인방송의 종류와 소요비용 등에 따라 장애인방송 편성비율 목표치 및 목표달성시점을 달리 정하여 2012년부터 2016년까지 장애인방송 편성비율을 꾸준히 높여왔던 것이다. 한편 장애인방송고시에서 한국수어방송의 편성비율을 낮게 정한 것은 대부분 방송영상과 한국수어영상이 합성되어 송출되는 형태로 한국수어방송이 이루어지고 있기 때문에 한국수어방송이 모든 시청자에게 보이게 되어 방송영상의 중요한 부분을 가리는 점을 고려한 것이라고 보았다. 또한 수어영상의 크기, 위치 조정 및 삭제가 가능한 한국스마트수어방송을 2014년 개발하여 2019년부터 실시하고 있고, 적어도 최근 전국 단위 주요 선거에서 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 방송은 100% 한국수어방송을 하고 있다는 점도 고려되어야 한다고 보았다. 그리고 이러한 점들에 더하여 청각장애인이 선거정보를 획득할 수 있는 다양한 수단들이 존재하는 점 등을 종합적으로 고려하였을 때 심판대상인 공직선거법의 한국수어, 자막조항이 청각장애인 선거인의 선거권을 침해한다고 보기 어렵다고 결정하였다. 그리고 청각장애인 선거인의 평등권을 침해하는지의 심사에 있어서도, 한국수어·자막방송을 할 수 있는 인력, 장비 및 기술수준 등을 갖추 수 있는지 여부에 따라 한국수어·자막방송 여부가 결정되는 점, 이를 의무사항으로 규정할 경우 선거비용이 과다하게 소요될 수 있는 점, 방송사업자의 보도·편성의 자유와 후보자·정당의 선거운동의 자유를 제

한할 여지가 있는 점 등을 고려하면, 한국수어·자막조항이 자의적으로 비청각장애인과 청각장애인 선거인을 달리 취급하여 평등권을 침해한다고 보기 어렵다고 판시하였다.¹⁹⁾

(2) 청각장애인 선거정보 접근을 위한 공직선거법 규정 내용

현재 선거에 있어 청각장애인의 선거정보접근을 위한 수어통역, 자막방영 등을 임의제공할 수 있도록 규정하거나 의무로 규정한 각각의 예에 대하여 공직선거법 규정 및 제도별로 나누어 살펴본다.

(가) 선거운동 방송광고

공직선거법 제70조에 따라 선거운동을 위한 방송광고는 후보자가, 대통령선거의 경우 정당추천후보자가 텔레비전 및 라디오방송별 각 30회 이내로, 비례대표국회의원선거의 경우 추천한 정당이 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 15회 이내로, 시도지사 선거의 경우 지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오방송별로 각 5회 이내로, 선거운동기간 중에 소속정당의 정강, 정책이나 후보자 정견 그밖에 홍보에 필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설을 이용하여 실시하되, 광고시간은 1회 1분을 초과하지 않도록 하여 방송광고 선거운동을 보장하고 있다.

후보자 공직선거법 제70조 제6항에서는 “후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수화언어(이하 “한국수어”라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.”고 규정하여, 대상이 되는 선거운동 방송광고에 대하여 수어통역 또는 자막방송을 할 수 있도록 임의제공 가능 대상으로 규정하고 있다.²⁰⁾

19) 현재 2020. 8. 28. 2017헌마813, 판례집 32-2, 151, 153-155.

20) 공직선거법 제70조 ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거의 경우에는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 다음 각 호에 따라 선거운동기간중 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설[「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(종합편성 또는 보도전문편성의 放送채널사용事業者의 채널을 포함한다)을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 실시할 수 있되, 광고시간은 1회 1분을 초과할 수 없다. 이 경우 광고회수의 계산에 있어서는 재방송을 포함하되, 하나의 텔레비전 또는 라디오 방송시설을 선정하여 당해 방송망을 동시에 이용하는 것은 1회로 본다. <개정 1997. 1. 13., 1997. 11. 14., 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2010. 1. 25., 2022. 1. 21.>

1. 대통령선거

텔레비전 및 라디오 방송별로 각 30회 이내

2. 비례대표국회의원선거

텔레비전 및 라디오 방송별로 각 15회 이내

3. 시·도지사선거

(나) 방송시설주관 후보자 연설 방송

공직선거법 제72조 제1항에 따라 텔레비전 및 라디오 방송시설이 방송시설 부담으로 제71조에 규정된 후보자 등의 방송연설외에 선거운동기간 중 정당, 후보자를 알리기 위해 후보자 연설을 방송할 수 있는데, 이 때 내용을 편집하지 않고 해야 하고 선거구 단위로 모든 정당 또는 후보자에 공평하게 해야 한다는 제한을 받는다. 그리고 제72조 제2항에서 이러한 후보자 연설 방송에 있어서 청각장애선거인을 위해 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있도록 규정하고 있다.²¹⁾

(다) 후보자 경력방송

공직선거법 제73조에 따라 한국방송공사는 대통령선거·국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에서 선거운동기간 중 텔레비전과 라디오 방송시설을 이용하여 후보자마다 매회 2분 이내 범위 안에서 관할선거구선관위가 제공하는 후보자 사진, 성명, 기호, 연령, 소속정당명 및 직업 기타 주요 경력을 선거인에게 알리기 위해 방송하는 경력방송을 해야 한다. 그리고 공직선거법 제74조에 따라 한국방송공사외의 텔레비전 및 라디오방송시설은 그의 부담으로 후보자 경력을 방송할 수 있다. 이때 제73조 경력방송 규정의 제4항에서는 제72조 제2항 청각장애인을 위한 수어 또는 자막 방영의 임의제공 규정을 준용하도록 하고 있고,²²⁾ 제74조 제2항에서도 제72조

지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내
(중략)

⑥ 후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수화언어(이하 “한국수어”라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.

21) 공직선거법 제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송)

① 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]이 그의 부담으로 제71조(候補者 등의 放送演說)의 규정에 의한 후보자 등의 방송연설외에 선거운동기간중 정당 또는 후보자를 선거인에게 알리기 위하여 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 推薦政黨이 당해 選舉의 候補者중에서 선임한 자를 말한다. 이하 제3항에서 같다)의 연설을 방송하고자 하는 때에는 내용을 편집하지 아니한 상태에서 방송하여야 하며, 선거구단위로 모든 정당 또는 후보자에게 공평하게 하여야 한다. 다만, 정당 또는 후보자가 그 연설을 포기한 때에는 그러하지 아니하다. <개정 1995. 4. 1., 1997. 11. 14., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4.>

② 제1항의 규정에 의한 후보자 연설의 방송에 있어서는 청각장애선거인을 위하여 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다. <신설 2000. 2. 16., 2020. 12. 29.>

③ 방송시설을 경영 또는 관리하는 자가 제1항의 규정에 의하여 후보자의 연설을 방송하고자 하는 때에는 그 방송일전 2일까지 방송시설명·방송일시·소요시간 등을 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 통보하여야 한다.

④ 제71조제12항의 규정은 방송시설주관 후보자연설의 방송에 이를 준용한다. <개정 1998. 4. 30.>

제2항을 준용하도록 하고 있어 한국방송공사 외 방송시설의 후보자 경력방송에서 수어통역 또는 자막방영을 임의제공할 수 있도록 한 것이다.²³⁾

(라) 언론기관의 후보자 초청 대담, 토론회

공직선거법 제82조에 따라 텔레비전 및 라디오 방송시설, 신문사업자, 정기간행물 사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷언론사 등의 언론기관은 선거운동기간중 후보자 또는 대담·토론자에서 후보자의 승낙을 받아 1명 또는 여러 명을 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자 정견, 그밖의 사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 이러한 언론기관의 후보자 등 초청 대담, 토론회 개최시 공직선거법 제82조 제4항에 따라 제72조 제2항이 준용되어서 수어통역, 자막 방영을 할 수 있도록 임의사항으로 규정되어 있다.²⁴⁾

22) 공직선거법 제73조(경력방송)

① 한국방송공사는 대통령선거·국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에 있어서 선거운동기간중 텔레비전과 라디오 방송시설을 이용하여 후보자마다 매회 2분 이내의 범위안에서 관할선거구선거관리위원회가 제공하는 후보자의 사진·성명·기호·연령·소속정당명(無所屬候補者는 “無所屬”이라 한다) 및 직업 기타 주요한 경력을 선거인에게 알리기 위하여 방송하여야 한다. 이 경우 대통령선거가 아닌 선거에 있어서는 그 지역방송시설을 이용하여 실시할 수 있다. <개정 1997. 1. 13., 2000. 2. 16.>

② 제1항의 경력방송 횟수는 텔레비전 및 라디오 방송별로 다음 각호의 1에 의한다. <개정 2000. 2. 16.>

1. 대통령선거
각 8회 이상
2. 국회의원선거 및 자치구·시·군의 장 선거
각 2회 이상
3. 시·도지사선거
각 3회 이상

③ 경력방송을 하는 때에는 그 횟수와 내용이 선거구 단위로 모든 후보자에게 공평하게 하여야 하며, 그 비용은 한국방송공사가 부담한다.

④ 제71조(候補者 등의 放送演說)제12항 및 제72조(放送施設主管 候補者演說의 放送)제2항의 규정은 경력방송에 이를 준용한다. <개정 2000. 2. 16.>

⑤ 경력방송 원고의 관할선거구선거관리위원회에의 제출 및 경력방송실시의 통보 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

23) 공직선거법 제74조(방송시설주관 경력방송) ① 한국방송공사의외의 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]이 그의 부담으로 후보자의 경력을 방송하고자 하는 때에는 관할선거구선거관리위원회가 제공하는 내용에 의하되, 선거구 단위로 모든 후보자에게 공평하게 하여야 한다. <개정 1997. 11. 14., 2000. 2. 16.>

② 제71조(候補者 등의 放送演說)제12항 및 제72조(放送施設主管 候補者演說의 放送)제2항 및 제3항의 규정은 방송시설주관 경력방송에 이를 준용한다. <개정 1998. 4. 30., 2000. 2. 16.>

24) 공직선거법 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)

① 텔레비전 및 라디오 방송시설(제70조제1항에 따른 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자·「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자(정보간행물·전자간행물·기타간행물을 발행하는 자를 제외한다)·「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신

(마) 선거방송토론위원회 주관 대담, 토론회

공직선거법 제82조의2에 따라 선거운동기간동안 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거, 비례대표국회의원선거에서, 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에서, 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에서 일정 기준 이상의 지지를 받는 후보를 대상으로 대담, 토론회를 개최해야 한다. 그리고 제82조의2 제12항에 따라 각급선거방송토론위원회가 대담·토론회를 개최하는 때에는 청각장애선거인을 위하여 자막방송 또는 한국수어통역을 하여야 한다.²⁵⁾ 다른 선거운동 방송 광고, 방송시설주관후보자 연설

사업자 및 인터넷언론사(이하 이 조에서 “언론기관”이라 한다)는 선거운동기간중 후보자 또는 대담·토론자(候補者가 選舉運動을 할 수 있는 者중에서 지정하는 者를 말한다)에 대하여 후보자의 승낙을 받아 1명 또는 여러 명을 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖의 사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 다만, 제59조에도 불구하고 대통령선거에서는 선거일 전 1년부터, 국회의원선거 또는 지방자치단체의장선거에 있어서는 선거일전 60일부터 선거기간개시일전일까지 후보자가 되고자 하는 자를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 이 경우 방송시설이 대담·토론회를 개최하고 이를 방송하고자 하는 때에는 내용을 편집하지 않은 상태에서 방송하여야 하며, 대담·토론회의 방송일시와 진행방법등을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구 선거관리위원회에 통보하여야 한다. <개정 1997. 11. 14., 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2005. 8. 4., 2007. 1. 3., 2008. 2. 29., 2009. 7. 31., 2010. 1. 25.>

② 제1항의 대담·토론회는 언론기관이 방송시간·신문의 지면 등을 고려하여 자율적으로 개최한다.

③ 제1항의 대담·토론회의 진행은 공정하여야 하며, 이에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④ 제71조(候補者 등의 放送演說)제12항, 제72조(放送施設主管 候補者 演說의 放送)제2항 및 제81조(團體의 候補者 등 초청 對談·討論會)제2항·제6항·제7항의 규정은 언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회에 이를 준용한다. <개정 2000. 2. 16.>

25) 공직선거법 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ①중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다. <개정 2010. 1. 25.>

1. 대통령선거

후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상

2. 비례대표국회의원선거

해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상

② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서 선거운동기간 중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.>

1. 시·도지사선거

후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상

2. 비례대표시·도의원선거

해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상

③ 구·시·군선거방송토론위원회는 선거운동기간 중 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거의 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 한다. 이 경우 합동방송연설회의 연설시간은 후보자마다 10분이내의 범위에서 균등하게 배정하

여야 한다. <개정 2005. 8. 4.>

- ④ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.>
1. 대통령선거
가. 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자
나. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자
다. 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자
 2. 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거
가. 제1호 가목 또는 나목에 해당하는 정당의 대표자가 지정한 후보자
나. 제1호 다목에 의한 여론조사결과를 평균하여 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자
 3. 지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거
가. 제1호 가목 또는 나목에 해당하는 정당이 추천한 후보자
나. 최근 4년 이내에 해당 선거구(선거구의 구역이 변경되어 변경된 구역이 직전 선거의 구역과 겹치는 경우를 포함한다)에서 실시된 대통령선거, 지역구국회의원선거 또는 지방자치단체의 장선거(그 보궐선거등을 포함한다)에 입후보하여 유효투표총수의 100분의 10 이상을 득표한 후보자
다. 제1호 다목에 의한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자
- ⑤ 각급선거방송토론위원회는 제4항의 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자를 대상으로 대담·토론회를 개최할 수 있다. 이 경우 대담·토론회의 시간이나 횟수는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 제4항의 초청대상 후보자의 대담·토론회와 다르게 정할 수 있다. <신설 2005. 8. 4.>
- ⑥ 각급선거방송토론위원회는 제4항 후단의 규정을 위반하여 정당한 사유 없이 대담·토론회에 참석하지 아니한 초청 후보자가 있는 때에는 그 사실을 선거인이 알 수 있도록 당해 후보자의 소속 정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 한다)·기호·성명과 불참사실을 제10항 또는 제11항의 중계방송을 시작하는 때에 방송하게 하고, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다. <신설 2005. 8. 4., 2018. 4. 6.>
- ⑦ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항 및 제5항의 대담·토론회(합동방송연설회를 포함하며, 이하 이 조에서 “대담·토론회”라 한다)를 개최하는 때에는 공정하게 하여야 한다. <개정 2005. 8. 4.>
- ⑧ 각급선거방송토론위원회위원장 또는 그가 미리 지명한 위원은 대담·토론회에서 후보자가 이 법에 위반되는 내용을 발표하거나 배정된 시간을 초과하여 발언하는 때에는 이를 제지하거나 자막안내하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
- ⑨ 각급선거방송토론위원회위원장 또는 그가 미리 지명한 위원은 대담·토론회장에서 진행을 방해하거나 질서를 문란하게 하는 자가 있는 때에는 그 중지를 명하고, 그 명령에 불응하는 때에는 대담·토론회장밖으로 퇴장시킬 수 있다.
- ⑩ 공영방송사와 지상파방송사는 그의 부담으로 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 하되, 대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다. 다만, 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 전국을 방송권역으로 하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2005. 8. 4., 2008. 2. 29., 2022. 1. 21.>
- ⑪ 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 제10항 단서의 규정에 의하여 공영방송사 또는 지상파방송사가 중계방송을 할 수 없는 때에는 다른 종합유선방송사업자의 방송시설을 이용하여 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하게 할 수 있다. 이 경우 그 방송시설이용료는 국가 또는 당해 지방자치단체가 부담한다. <개정 2005. 8. 4., 2022. 1. 21.>
- ⑫ 각급선거방송토론위원회는 대담·토론회를 개최하는 때에는 청각장애선거인을 위하여 자막방

방송과 달리 공직선거법 제82조의 2 선거방송토론위원회 주관 대담, 토론회에 대해서는 수화통역, 자막방송을 의무로 규정하고 있다.

(바) 방송연설

공직선거법 제137조의2에서는 정당이 방송시설을 이용하여 정강, 정책을 알리기 위한 방송연설을 함에 있어 일정한 제한 사항, 규율사항 등을 정하고 있다. 그리고 제137조의2 제6항에서는 공직선거법 제70조 제6항 준용 즉 수화통역, 자막 방영할 수 있다는 규정 준용하여 정당의 정강, 정책 방송연설시 수어통역, 자막방송 등을 할 수 있다는 임의규정을 적용하고 있다.²⁶⁾

송 또는 한국수어통역을 하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2020. 12. 29.>

⑬ 「방송법」 제2조(용어의 정의)의 규정에 의한 방송사업자·중계유선방송사업자 및 인터넷언론사는 그의 부담으로 대담·토론회를 중계방송할 수 있다. 이 경우 편집없이 중계방송하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2008. 2. 29.>

⑭ 대담·토론회의 진행절차, 개최홍보, 방송시설이용료의 산정·지급 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

[전문개정 2004. 3. 12.]

26) 공직선거법 제137조의2(정강·정책의 방송연설의 제한)

① 정당이 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 정강·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 때에는 다음 각호의 범위 안에서 하여야 한다. <개정 2004. 3. 12.>

1. 임기만료에 의한 선거

정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일전일이 해당 달의 10일이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내

2. 대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거[제197조(選舉의 一部無效로 인한 再選舉)의 규정에 의한 재선거를 제외한다] 및 연기된 선거

정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내

② 제1항에 따라 텔레비전 방송시설을 이용한 방송연설을 하는 때에는 연설하는 모습, 정당명(해당 정당을 상징하는 마크나 심벌의 표시를 포함한다), 연설의 요지 및 통계자료 외의 다른 내용이 방영되게 하여서는 아니되며, 방송연설을 녹화하여 방송하고자 하는 때에는 당해 방송시설을 이용하여야 한다. <개정 2010. 1. 25.>

③ 제1항의 규정에 의한 방송연설을 함에 있어서는 선거운동에 이르는 내용의 연설을 하여서는 아니된다.

④ 제1항의 규정에 의한 방송연설의 비용은 당해 정당이 부담하되, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 공영방송사를 이용하여 방송연설을 하는 때에는 각 공영방송사마다 텔레비전 및 라디오 방송별로 행하는 월 1회의 방송연설비용(제작비용을 제외한다)은 당해 공영방송사가 이를 부담하여야 한다. <개정 2004. 3. 12.>

⑤ 제4항의 규정에 의하여 공영방송사가 비용을 부담하는 방송연설을 하고자 하는 경우 그 방송연설의 일시·시간대 기타 필요한 사항은 당해 공영방송사와 당해 정당이 협의하여 정한다.

⑥ 제70조(放送廣告)제1항 후단·제6항 및 제8항과 제71조제10항 및 제12항의 규정은 제1항의 규정에 의한 방송연설에 이를 준용한다.

⑦ 제6항의 규정에 의한 방송연설신고서의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

다. 사전투표제도

공직선거법에서는 제148조,²⁷⁾ 제155조 제2항,²⁸⁾ 제158조,²⁹⁾ 제162조³⁰⁾ 등의 규정

27) 공직선거법 제148조(사전투표소의 설치)

① 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안(이하 “사전투표기간”이라 한다) 관할구역(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구를 말한다)의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다. <개정 2015. 12. 24., 2022. 1. 21., 2022. 2. 16.>

1. 읍·면·동 관할구역에 군부대 밀집지역 등이 있는 경우
2. 읍·면·동이 설치·폐지·분할·합병되어 관할구역의 총 읍·면·동의 수가 줄어든 경우
3. 읍·면·동 관할구역에 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3제1항에 따른 감염병의심자 격리시설이 있는 경우
4. 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 사전투표소를 추가로 설치·운영할 필요가 있다고 관할 구·시·군선거관리위원회가 인정하는 경우

② 구·시·군선거관리위원회는 제1항에 따라 사전투표소를 설치할 때에는 선거일 전 9일까지 그 명칭·소재지 및 설치·운영기간을 공고하고, 선거사무장 또는 선거연락소장에게 이를 통지하여야 하며, 관할구역 안의 투표구마다 5개소에 공고문을 첨부하여야 한다. 사전투표소의 설치장소를 변경한 때에도 또한 같다.

③ 구·시·군선거관리위원회는 제1항에 따라 설치된 사전투표소의 투표사무를 보조하게 하기 위하여 제147조제9항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 사전투표사무원을 두어야 한다.

④ 사전투표소 설치 장소의 제한·사용협조, 설비, 사전투표사무원의 추천 협조 등에 관하여는 제147조제3항부터 제7항까지, 제10항 및 제11항을 준용한다. <개정 2014. 2. 13., 2018. 4. 6.>

⑤ 중앙선거관리위원회는 사전투표소에서 통합선거인명부를 사용하기 위한 선거전용통신망을 구축하여야 하며, 정보의 불법 유출·위조·변조·삭제 등을 방지하기 위한 기술적 보호조치를 하여야 한다. <신설 2015. 12. 24., 2021. 3. 26.>

⑥ 사전투표소의 설치·공고·통보 및 사전투표사무원의 위촉, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 2015. 12. 24.>

28) 공직선거법 제155조(투표시간)

② 사전투표소는 사전투표기간 중 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫되, 제148조제1항제3호에 따라 설치하는 사전투표소는 관할 구·시·군선거관리위원회가 예상 투표자수 등을 고려하여 투표시간을 조정할 수 있다. 이 경우 제1항 단서의 규정은 사전투표소에 이를 준용한다

29) 공직선거법 제158조(사전투표)

① 선거인(거소투표자와 선상투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.

② 사전투표를 하려는 선거인은 사전투표소에서 신분증명서를 제시하여 본인임을 확인받은 다음 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명한 후 투표용지를 받아야 한다. 이 경우 중앙선거관리위원회는 해당 선거인에게 투표용지가 교부된 사실을 확인할 수 있도록 신분증명서의 일부를 전자적 이미지 형태로 저장하여 선거일의 투표마감시각까지 보관하여야 한다. <개정 2015. 8. 13.>

③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다.

④ 투표용지와 회송용 봉투를 받은 선거인은 기표소에 들어가 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 그 자리에서 기표내용이 다른 사람에게 보이지 아니하게 접

을 통해, 투표일 이전의 사전투표기간 동안 선거인들이 별도의 신고없이 전국 각 지역의 사전투표소에서 투표할 수 있게 하는 사전투표제도를 운영하고 있다. 사전투표제도는 해당 날짜에 자신이 속한 선거구에서만 투표할 수 있는 정규 투표일 투표를 통해서는 선거권을 행사하기 어려운 물리적, 환경적 여건에 있는 사회적 약자의 선거권을 보다 폭넓게 보장하는 것으로서 의미가 있다.

라. 거소투표·시설투표

공직선거법 제38조에는 거소, 선상투표신고에 대하여 규정하고 있는데, 특히 제38조 제4항에서 거소투표할 수 있는 자의 경우를 규정하면서, 제2호에 병원, 요양소

어 이를 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 사전투표함에 넣어야 한다.

⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 사전투표관리관은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 구역의 선거인에게는 회송용 봉투를 교부하지 아니할 수 있다.

⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한다. <개정 2014. 2. 13., 2021. 3. 26.>

1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 발송한다. 이 경우 사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1명씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.

2. 제5항에 따라 회송용 봉투를 교부하지 아니하고 투표하게 한 경우에는 해당 사전투표함을 직접 관할 구·시·군선거관리위원회에 인계한다. 이 경우 사전투표함 등의 송부에 관하여는 제170조를 준용한다.

⑦ 투표용지를 교부하지 아니하는 경우와 투표소 출입 등에 관하여는 제157조제3항 및 제5항부터 제7항까지의 규정을 준용한다.

⑧ 전기통신 장애 등이 발생하는 경우 사전투표절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

30) 공직선거법 제162조(사전투표참관)

① 사전투표관리관은 사전투표참관인으로 하여금 사전투표 상황을 참관하게 하고, 제158조제6항제1호에 따라 관할 우체국장에게 투표지를 인계하기까지 일련의 과정에 동행하게 하여야 한다. <개정 2014. 1. 17., 2021. 3. 26.>

② 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장은 후보자마다 사전투표소별로 2명의 사전투표참관인을 선정하여 선거일 전 7일까지 구·시·군선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 하고, 필요한 경우 언제든지 신고한 후 교체할 수 있으며 사전투표기간 중에는 사전투표소에서 교체신고를 할 수 있다. <개정 2014. 1. 17.>

③ 제2항에 따른 사전투표참관인의 선정이 없거나 한 후보자가 선정한 사전투표참관인밖에 없는 때에는 관할구·시·군선거관리위원회가 선거권자중에서 본인의 승낙을 얻어 4인에 달할 때까지 선정한 자를 사전투표참관인으로 한다. <개정 2005. 8. 4., 2014. 1. 17.>

④ 사전투표참관에 관하여는 제161조제6항부터 제12항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “읍·면·동선거관리위원회”는 “관할구·시·군선거관리위원회”로, “투표관리관”은 “사전투표관리관”으로, “투표참관인”은 “사전투표참관인”으로 본다. <개정 2000. 2. 16., 2005. 8. 4., 2010. 1. 25., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13.>

⑤ 사전투표참관인신고서의 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 2014. 1. 17.>

등에 기거하거나 제3호에 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자 등을 규정하여, 이동이 제한적이거나 이동약자에 해당하여 투표소투표를 할 수 없는 사회적 약자의 선거권 보장을 위하여 거소투표제도를 운영하고 있다. 사회적 약자인 선거인의 선거권 보장을 위한 거소투표제도에 대한 규정으로 우선 공직선거법 제38조 제4항에서 출발하여 이에 해당하는 사람들은 제38조 제1항에 따라 선거인명부작성기간 중 서면 또는 인터넷홈페이지를 통하여 거소투표신고를 하고, 제38조 제3항에 따라 기관, 시설에 있는 자의 경우에는 소속 기관, 시설의 장이, 그리고 신체에 중대한 장애로 거동할 수 없는 자는 통, 리, 반장의 확인을 통해 신고된 자들에 대하여 구, 시, 군 장이 확인을 통해 거소투표인명부를 작성하고 시군선관위에 송부하여 처리한다.³¹⁾ 그리고 제149조에 따라 거소투표대상인 수용 기관, 시설에서는 그 명

31) 공직선거법 제38조(거소·선상투표신고)

① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지 또는 제5호의2에 해당하는 사람(제15조제2항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면이나 해당 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통하여 신고(이하 “거소투표신고”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다. <개정 2009. 2. 12., 2014. 1. 17., 2022. 2. 16.>

② 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서 선거인명부에 오를 자격이 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 승선할 예정이거나 승선하고 있는 선원이 사전투표소 및 투표소에서 투표할 수 없는 경우 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면[승선하고 있는 선원이 해당 선박에 설치된 팩시밀리(전자적 방식을 포함한다. 이하 같다)로 신고하는 경우를 포함한다]이나 제1항에 따른 인터넷 홈페이지를 통하여 신고(이하 “선상투표신고”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 방법으로 선상투표신고를 하는 경우에는 제1항 후단을 준용한다. <신설 2012. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2018. 4. 6., 2022. 2. 16.>

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 선박으로서 대한민국 국민이 선장을 맡고 있는 「선박법」 제2조에 따른 대한민국 선박[대한민국국적취득조건부 나용선(裸傭船)을 포함한다]

가. 「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 해양수산부장관의 허가를 받아 원양어업에 사용되는 선박

나. 「해운법」 제4조제1항에 따라 해양수산부장관의 면허를 받아 외항 여객운송사업에 사용되는 선박

다. 「해운법」 제24조제2항에 따라 해양수산부장관에게 등록하여 외항 화물운송사업에 사용되는 선박

2. 「해운법」 제33조제1항에 따라 해양수산부장관에게 등록하여 선박관리업을 경영하는 자가 관리하는 외국국적 선박 중 대한민국 국민이 선장을 맡고 있는 선박

③ 거소투표신고 또는 선상투표신고를 하려는 사람은 해당신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 하고, 제4항제1호 및 제2호에 해당하는 사람은 소속기관이나 시설의 장의, 제4항제3호에 해당하는 사람(「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인은 제외한다)은 통·리 또는 반의 장의, 제4항제5호의2에 해당하는 사람으로서 입원치료, 시설치료 또는 시설격리 중인 사람은 해당 시설의 장의, 제4항제6호에 해당하는 선원은 해당 선박 소유자(제2항제2호에 따른 선박의 경우에는 선박관리업을 경영하는 자를 말한다) 또는 해당 선박 선장의 확인을 받아야 한다. 이 경우 구·시·군의 장은 선거인명부작성기준일 전 10일까지 제4항제3호에 해당하는 사람 중에서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인에게 거소투표신고에 관한 안내문과 거소투표신고서를 발송하여야 한다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2008. 2. 29., 2009. 2. 12., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2022. 2. 16.>

1. 거소투표 또는 선상투표 사유

2. 성명, 성별, 생년월일

칭, 소재지, 거소투표신고인수 등을 관할 선관위에 신고해야 하고, 제3항에 따라 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하는 기관, 시설의 장은 일시, 장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치할 의무가 있다. 또한 10명 미만 거소투표 신고인 수용 기관, 시설 장에 대하여 후보자 등은 기표소 설치를 요청할 수 있고 이 경우 정당한 사유가 없는 한 따라야 한다. 거소투표 대상 기관, 시설의 장은 기표소를 설치하는 장소에 기표소, 참관석, 그밖에 필요한 시설을 설비하여야 한다.³²⁾

3. 주소, 거소(제4항제6호에 해당하는 선원의 경우 해당 선박의 명칭과 팩시밀리 번호를 말한다)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2022. 2. 16.>

1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기거거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자
2. 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람
3. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자
4. 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자
5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자

5의2. 격리자등

6. 제2항에 해당하는 선원

⑤ 거소투표신고 또는 선상투표신고가 있는 때에는 구·시·군의 장은 해당 신고서의 신고사항을 확인한 후 정당한 거소투표신고 또는 선상투표신고인 때에는 선거인명부에 이를 표시하고 거소투표신고인명부와 선상투표신고인명부(이하 “거소·선상투표신고인명부”라 한다)를 각각 따로 작성하여야 한다. <개정 2014. 1. 17.>

⑥ 구·시·군의 장은 거소·선상투표신고인명부를 작성한 때에는 즉시 그 등본(전산자료 복사본을 포함한다) 각 1통을 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하여야 한다. <개정 2009. 2. 12., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17.>

⑦ 제37조(名簿作成)제6항의 규정은 거소·선상투표신고인명부의 작성에 이를 준용한다. <개정 2012. 2. 29., 2014. 1. 14.>

⑧ 거소투표신고서·선상투표신고서의 서식, 거소·선상투표신고인명부의 서식, 거소투표·선상투표 사유의 확인절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 2014. 1. 17.>

32) 공직선거법 제149조(기관·시설 안의 기표소)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·시설(이하 이 조에서 “기관·시설”이라 한다)로서 제38조제1항의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 그 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 선거인명부작성기간만료일 후 3일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다. <개정 2022. 2. 16.>

1. 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소
2. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인 거주시설
3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3제1항에 따른 감염병의심자 격리시설

② 제1항의 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 공고하여야 한다.

③ 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 일시·장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.

④ 후보자(대통령선거에서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·선거사무장 또는 선거연락소장은 10명 미만의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장에게 제2항에 따른 공고일 후 2일 이내에 거소투표를 위한 기표소 설치를 요청

제261조 제7항에 따라 공직선거법 제149조 제3항 및 제4항을 위반하여 기표소 설치 의무에도 불구하고 기표소 미설치시에는 200만원 이하 과태료를 부과하도록 하고 있다.³³⁾ 이에 따라 거소투표자는 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 송부받은 투표용지에 1명의 후보자(또는 정당)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 등기우편으로 발송해야 한다.³⁴⁾

거소투표의 일환으로 볼 수 있는데, 공직선거법 제149조에 따라 병원, 요양소(제149조 제1항 제1호) 등과 장애인 거주시설(제149조 제1항 제2호), 감염병관리시설 또는 감염병의심사 격리시설(제149조 제1항 제3호) 등에서의 시설투표제도를 마련하여 사회적 약자인 선거인의 투표권 행사를 보장하도록 하고 있다.

마. 투표보조인제도

공직선거법은 투표소투표를 하고자 하는 경우에 사회적 약자가 투표행위에 있어 직접적으로 직면하게 되는 어려움을 극복하기 위한 제도들도 보장하고 있다. 우선 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인이 그 가족 또는 본인이 지명한 2인이 동반하여 투표를 보조하는 할 수 있는 투표보조인 제도(제157조 제6항³⁵⁾)가 있다.

할 수 있다. 이 경우 기관·시설의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

⑤ 제3항 및 제4항에 따라 기표소를 설치하는 기관·시설의 장은 기표소 설치·운영 일시 및 장소를 정하여 그 기표소 설치일 전 2일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 하며, 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 이를 공고하여야 한다.

⑥ 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중에서 1명을 선정하여 기관·시설의 장이 설치·운영하는 기표소의 투표상황을 참관하게 할 수 있다.

⑦ 기관·시설의 장은 기표소를 설치하는 장소에 기표소·참관좌석, 그 밖에 필요한 시설을 설비하여야 한다.

⑧ 기관·시설의 거소투표신고인수 공고 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

[전문개정 2014. 1. 17.]

33) 공직선거법 제261조

⑦ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료를 부과한다. <개정 1995. 4. 1., 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2014. 1. 17., 2014. 2. 13.>

1. 선거에 관하여 이 법이 규정하는 신고·제출의 의무를 해태한 자

2. 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 자

(중략)

아. 제149조제3항·제4항을 위반한 사람

34) 공직선거법 제158조의2(거소투표) 거소투표자는 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 송부받은 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 등기우편으로 발송하여야 한다. [본조신설 2014. 1. 17.]

35) 공직선거법 제157조

⑥ 선거인은 투표소의 질서를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학교 이하의 어린이와 함께

바. 투표행위 편의를 위한 투표보조용구 제작, 활용

공직선거법에서는 선거약자가 투표소에서의 투표행위를 함에 있어 겪게 되는 제약을 보완하기 위한 제도를 두고 있는데, 공직선거법 제151조 제8항에서는 시각장애로 인해 자신이 기표할 수 없는 선거인을 위해 필요한 경우 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 바에 따라 특수투표용지 또는 투표보조용구를 제작 및 사용할 수 있도록 규정하고 있다.³⁶⁾ 그리고 이에 따른 중앙선거관리위원회 공직선거관리규칙 제74조에서는 시각장애인선거인을 위한 특수투표용지를 작성하는 경우 투표용지 서식에 의하되 점자로 작성하도록 표시방법을 규정하고 있고, 이러한 특수투표용지를 작성하지 않는 경우에는 투표보조용구를 사용하여 사전투표소 또는 투표소에서 시각장애선거인에 제공하게 할 수 있도록 규정하였으며, 이 때 투표보조용구는 시각장애선거인이 투표용지 기표란에 표를 하기 쉽도록 해야 한다는 기준도 함께 제시하고 있다.³⁷⁾

사. 투표소 접근 편의 보장

공직선거법은 사회적 약자의 투표소에의 접근편의를 보장하기 위한 규정을 두고 있다. 공직선거법 제147조 투표소설치 규정의 제11항에서는 고령자, 장애인, 임산부

투표소(초등학생인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다. <개정 2000. 2. 16., 2004. 3. 12.>

⑦ 제6항의 경우를 제외하고는 같은 기표소안에 2인 이상이 동시에 들어갈 수 없다.

36) 제151조(투표용지와 투표함의 작성)

⑧ 구·시·군선거관리위원회는 시각장애로 인하여 자신이 기표를 할 수 없는 선거인을 위하여 필요한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 특수투표용지 또는 투표보조용구를 제작·사용할 수 있다

37) 공직선거관리규칙 제74조(시각장애선거인용 특수투표용지등)

① 구·시·군위원회가 법 제151조제8항에 따라 시각장애로 인하여 자신이 기표를 할 수 없는 선거인(이하 이 조에서 “시각장애선거인”이라 한다)을 위한 특수투표용지를 작성하는 때에는 제71조(투표용지)제2항의 규정에 의한 투표용지 서식에 의하되, 점자로 작성한다. 이 경우 후보자의 성명은 법 제150조(투표용지의 정당·후보자의 게재순위등)제2항 단서의 규정에 불구하고 한글점자로 표시한다. <개정 1995. 4. 14., 1997. 11. 14., 2002. 3. 21., 2015. 8. 13.>

② 구·시·군위원회는 제1항의 규정에 의한 특수투표용지를 작성하지 아니하는 때에는 중앙위원회가 정하는 바에 따라 투표보조용구를 작성하여 사전투표관리관 또는 투표관리관이 사전투표소 또는 투표소에서 시각장애선거인에게 제공하게 할 수 있다. <개정 2005. 8. 4., 2014. 1. 17.>

③ 제2항의 규정에 의한 투표보조용구는 시각장애선거인이 투표용지의 기표란에 표를 하기 쉽도록 작성하여야 한다.

등 이동약자의 투표소 접근 편의를 보장하기 위한 제반 시설의 설치, 적절한 투표소 위치 확보 등의 조치, 그밖의 필요한 사항을 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하여 시행하도록 하였다.³⁸⁾ 이에 따른 중앙선거관리위원회 공직선거관리규칙 제67조의 2에서는 고령자, 장애인, 임산부 등 이동약자의 투표소 접근 편의를 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 투표소를 설치하도록 규정하고 있다. 다만 원활한 투표관리를 위해 적절한 장소가 없는 경우에는 예외를 둘 수 있도록 하고 있는데, 이 경우에는 대신 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자의 투표를 위해 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다. 이러한 투표소 접근 편의 제공을 통해 선거권 행사에 사실적 제약이 있는 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장하고자 하고 있다.³⁹⁾ 공직선거법 제148조 제4항에서는 사전투표소 설치 장소의 제한·사용협조, 설비, 사전투표사무원의 추천 협조 등에 대해 제147조 제3항부터 제7항, 제10항 및 제11항을 준용하도록 하고 있어, 사전투표소 설치시에도 투표소 접근편의 보장이 법제도적으로 뒷받침된다고 할 것이다.

3. 선거권 보장 관련 법제 및 그 운용상의 문제점 - 정신적 약자의 경우

가. 선거권 보장 관련 법제의 운용상황

(1) 제21대 국회의원 선거에서의 투표편의 제공에 대한 평가

사회적 약자의 선거권 보장 관련 법제가 어느 정도 정비되어 있음에도 여전히 제

38) 공직선거법 제147조(투표소의 설치)

① 투표소의 설비, 고령자·장애인·임산부 등 교통약자와 격리자등의 투표소 접근 편의를 보장하기 위한 제반 시설의 설치, 적절한 투표소 위치 확보 등의 조치, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

39) 공직선거관리규칙 제67조의2(투표소의 설치 및 설비)

① 투표소는 고령자·장애인·임산부 등 이동약자(이하 이 조에서 “이동약자”라 한다)의 투표소 접근 편의를 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하여야 한다. 다만, 원활한 투표관리를 위하여 적절한 장소가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 단서에 따라 투표소를 설치하는 경우에는 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 법 제6조의3제1항에 따른 격리자등의 투표를 위하여 임시 기표소를 설치하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. <신설 2022. 2. 24.>

(이하중략)

도자체의 흡결 및 운용상의 문제점이 지적될 수 있는데, 정신적 약자로서 대표적으로 정신적 장애인의 경우, 정신적 장애의 유형과 정도에 따라 선거홍보에 대한 접근, 기표행위 등 구체적인 투표권 행사시 그 절차와 방법에서 겪게 되는 어려움에 이르기까지 다양한 형태로 선거권 행사에 제약이 발생한다.

제21대 국회의원 총선거 기준 장애인을 대상으로 한 투표권 행사에 대한 설문에서, 응답자의 78.4%가 투표를 하였고, 21.6%가 투표를 하지 않았다고 응답했으며, 장애유형별로 장루요루장애, 지체장애, 신장장애, 심장장애, 안면장애, 간장애, 시각장애, 청각장애의 경우 약 80%정도의 투표참여를 보였으나, 뇌병변장애의 경우 56.4%, 지적장애의 경우 48.2%, 자폐성장애 42.3%, 정신장애의 경우 52%, 등 정신적 장애의 경우에 투표율이 대체로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.⁴⁰⁾

투표하지 않은 이유에 대해서는 뇌병변장애의 경우 몸이 불편해서가 72.2%, 본인이 원치 않아서가 14.9%, 교통불편 4.0%, 편의시설 부족 2.9%, 코로나19로 인해서 2.5% 등이었고, 지적장애의 경우 역시 본인이 원치 않아서가 48%, 몸이 불편해서가 25.7%, 정보부족 6.5%, 기타 6.0%, 도우미가 없어서 3.6% 등으로 나타났다. 자폐성장애의 경우 본인이 원치 않아서가 46.3%, 몸이 불편해서가 21.9%, 기타 9.0%, 주위시선 8.3%, 코로나19로 인해서가 5.3% 등이었고, 정신장애의 경우 본인이 원치 않아서가 48.7%, 몸이 불편해서가 31.9%로 높게 나타났고 기타 5.8%, 정보부족이 4.4%, 교통불편 1.9% 등으로 나타났다.⁴¹⁾ 자의로 투표하지 않았다는 응답과 함께 몸이 불편해서라는 응답이 많았지만 몸이 불편해서라는 포괄적인 이유에는 여러 불편함에 대한 지원이 없다는 점이 포함될 수 있는 것이고, 보다 구체적인 이유들로 정보 부족, 교통불편, 편의시설 부족 등이 제시된 것은 정신적 장애인의 선거권 보장을 위해 선거편의의 제도적 정비가 더 필요함을 보여주는 것이라 할 수 있다.

그리고 투표시 투표편의지원 서비스를 이용한 경험이 있는지, 이용하지 않은 이유

40) 이러한 조사 및 분석에 대하여 자세한 내용으로 김성희 외, 2020년 장애인 실태조사(보건복지부 연구용역), 한국보건사회연구원, 2020, 358면 참고.

〈표 6-7-21〉 지난 제21대 국회의원 총선거에서 투표 여부

(단위 : %, 명)

구분	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	지적 장애	자폐성 장애	정신 장애	신장 장애	심장 장애	호흡기 장애	간 장애	안면 장애	장루요루 장애	뇌전증 장애	전체
예	86.3	56.4	81.3	85.5	72.7	48.2	42.3	52.0	82.8	85.1	75.5	87.9	85.5	89.4	72.5	78.4
아니오	13.7	43.6	18.7	14.5	27.3	51.8	57.7	48.0	17.2	14.9	24.5	12.1	14.5	10.6	27.5	21.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
전국추정수	1,214,219	239,738	250,838	379,740	17,828	173,290	12,892	103,031	93,742	4,664	11,427	12,489	2,567	15,302	6,833	253,800

주: 비례당(투표권 없음) 제외

41) 김성희 외, 앞의 책, 359면 참고.

는 무엇인지에 대하여 응답자 중 4.0% 정도의 장애인이 이용경험이 있는 것으로 나타났다. 세부적으로 투표편의지원서비스 이용내용을 보면, 뇌병변장애의 경우 중증장애인이동지원차량 29.7%, 안내 책자, 리플릿, 영상이 24.9%, 손목에 감거나 입에 물 수 있는 기표용구가 2.5%로 나타났고, 지적장애의 경우 안내 책자, 리플릿, 영상이 32.3%, 이동지원차량이 19.7%이고 그 외 이용 사례가 없는 것으로 나타났으며, 자폐성장애의 경우 안내책자, 리플릿, 영상 30% 외에는 이용사례가 없었고, 정신장애의 경우 안내 책자, 리플릿, 영상이 17.3%, 이동지원차량이 13.6%로 나타났다.⁴²⁾ 정신적 장애를 가진 사회적 약자를 위한 다양한 투표편의지원 서비스가 제공될 필요가 있음을 알 수 있으며, 현재의 투표편의지원 서비스 중 특히 이용이 집중되고 있고 그만큼 수요가 높은 것으로 보이는 선거정보 제공을 위한 안내책자, 영상 등을, 정신적 장애의 유형과 정도, 필요에 따라 보다 다양하게 제공하고 기표용지, 기표용구에 있어서도 이러한 필요를 반영할 필요가 있음을 알 수 있다.

(2) 제22대 국회의원선거 투표 편의제공 상황 분석

〈표 6-7-22〉 투표하지 않은 이유

구분	(단위 : %, 명)															
	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	지적 장애	자폐성 장애	정신 장애	신장 장애	심장 장애	호흡기 장애	간 장애	안면 장애	장루 요루 장애	뇌전증 장애	전체
교통불편	5.7	4.0	5.8	4.4	-	1.3	-	1.9	7.3	-	10.4	3.1	-	8.0	7.5	4.1
편의시설 부족	2.1	2.9	3.7	1.9	-	1.9	3.8	0.7	2.9	-	-	-	-	-	-	2.2
몸이 불편해서	53.5	72.2	44.8	53.0	65.1	25.7	21.9	31.9	53.2	38.4	80.1	27.9	14.5	48.3	38.7	49.5
도우미가 없어서	1.3	1.2	2.0	2.4	-	3.6	1.8	0.9	0.7	-	0.4	-	-	5.2	4.1	1.8
정보 부족	0.9	0.9	2.4	6.2	3.1	6.5	1.0	4.4	3.3	-	-	-	-	1.7	1.8	2.9
시간이 없어서	2.8	0.3	6.9	0.8	6.6	1.9	2.6	0.5	1.7	8.3	-	20.5	-	10.7	-	2.2
본인이 원치 않아서	30.4	14.9	26.1	25.8	23.1	48.0	46.3	48.7	26.2	53.2	6.9	34.4	62.1	14.0	42.0	31.0
주위의 시선 때문에	-	-	1.1	1.3	-	3.2	8.3	1.8	1.9	-	-	7.9	23.4	-	2.7	1.1
코로나19로 인해서	2.4	2.5	4.1	2.9	2.2	2.0	5.3	3.4	2.9	-	-	6.2	-	7.0	3.2	2.7
기타	1.0	1.2	2.9	1.2	-	6.0	9.0	5.8	-	-	2.2	-	-	5.0	-	2.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
전국추정수	166,037	103,636	46,624	54,673	4,868	87,866	7,315	48,795	16,121	695	2,796	1,511	372	1,620	1,877	544,806

주: 무응답 제외

42) 김성희 외, 앞의 책, 360면 참고.

〈표 6-7-24〉 이용한 투표편의지원 서비스

구분	(단위 : %)															
	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	지적 장애	자폐성 장애	정신 장애	신장 장애	심장 장애	호흡기 장애	간 장애	안면 장애	장루 요루 장애	뇌전증 장애	전체
중증장애인 이동지원차량	16.1	29.7	16.9	8.5	0.0	19.7	0.0	13.6	25.9	21.0	16.2	0.0	52.1	18.5	21.4	16.7
안내 책자, 리플릿, 영상	8.7	24.9	11.3	6.3	48.3	32.3	30.0	17.3	39.0	0.0	0.0	0.0	10.1	14.0	21.9	12.8
접자투표보조용구	0.0	0.0	20.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9
수어통역 (동역사·영상동화)	0.0	0.0	0.0	9.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5
손목에 감거나 입에 물 수 있는 기표 용구	1.6	2.5	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2

주: 중복 응답임

제22대 국회의원선거에서 장애인 투표편의 제공 내용으로서 공통적으로는, 어르신, 장애인, 다문화유권자 등의 웹 정보탐색을 어려워하는 유권자를 위한 선거정보를 일괄 제공하는 웹페이지를 운영하였다.⁴³⁾ 또한 발달장애선거인을 위하여, 투표하는 이유, 투표방법 및 주의사항을 쉽게 설명한 책자 및 애니메이션을 제작하여 선거정보 접근에서의 편의를 제공하고자 하였으며,⁴⁴⁾ 정당, 후보자 등에 제공하기 위한 이해하기 쉬운 선거공보 제작 가이드 및 쉬운 용어집을 개발, 제공함으로써 각 정당에서 선거공보 작성시 활용할 수 있도록 제시한 바 있다.⁴⁵⁾

나. 선거정보접근

장애인복지법상 청각장애인과 시각장애인의 선거정보접근권에 대한 규정은 있으나 정신적 장애인을 포함한 정신적 약자의 선거정보접근을 위한 직접적인 법규정과 제도는 마련되어 있지 않다.

장애인차별금지법 제27조 제3항상 선거정보 전달에 있어서 비장애인과 동등 정도의 전달이 평등보장의 기준이 되는 것인데, 정신적 장애인의 경우 정보전달을 위한 별도의 제도적 조치가 마련되어 있지 않다는 문제가 있다.

관련 법령 중 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률, 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률이 있으나 이 법에 정신적 장애인 또는 정신질환자 등의 선거정보접근을 위한 지원 등에 대하여 규정되어 있는 바는 없다.⁴⁶⁾

다. 투표장소접근

관련 법령 중 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률이 있고 여기에는 보호 및 치료의 장애 자의입원, 동의입원, 보호의무자에 의한 입원 규정과 응급입원 규정과 권익보호 등 지원에 관한 규정 등이 있으나 이 법에 입원 또는 치료중인 정신적 장애인 또는 정신질환자 등의 선거권 행사를 위한 지원 등에 대하여 규정되어 있는 바는 없다.

43) 중앙선거관리위원회, 장애인유권자 참정권 보장 정책간담회(2024. 2. 15.)자료집, 중앙선거관리위원회, 2024, 2면 및 4면.

44) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면.

45) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 3면.

46) 특히 선거권 등 참정권 보장을 위한 지원내용의 흠결 문제에 대하여 유사한 문제를 지적하고 있는 김진우, 지적 장애인 투표권 부여 및 행사 관련 쟁점 연구, 사회과학연구 제31권 제1호, 2015, 346-347면.

다만 이 경우 시설 기거 장애인의 상황이라면 일반적인 거소투표 등을 통해 투표장소접근이 보장될 수 있으며, 비시설거주 장애인이라면 정신적 장애의 상황에 따라 거소에서 거동을 할 수 없는 자에 해당한다면 역시 거소투표를 신청하여 투표장소 접근의 곤란성을 해결하고자 할 수 있다. 그러나 시설거주 장애인이 아니면서 거동을 할 수 없는 자에도 해당하지 않는 정신장애인으로 투표장소 접근이 어려운 경우에 대하여는 투표소 접근의 곤란성이 투표권행사 장애로 이어질 수 있어 이에 대한 별도의 투표소접근권 보장 제도의 보완이 필요할 수 있다.

또한 시설투표의 경우에도 공직선거법 제149조 제4항에 규정하면서, 정당화사유가 있는 경우에 대하여는 기표소 설치를 예외없이 강제하고 있지 않기 때문에 이에 따라 기표소 설치가 되지 않은 경우에 시설투표 장애인 등의 선거약자들의 비밀선거의 원칙이 침해될 우려가 있다.⁴⁷⁾ 또한 이 때 투표참관인제도를 의무화하지 않고 있어 시설투표가 공적인 선거관리감독체계의 공백에 놓이거나, 기표절차에 사적인 도움을 줄 것이면서 동시에 사실상 권력관계에 있는 것일 수 있는 시설직원에 의해 선거의 자유와 비밀이 침해될 위험에 노출될 수 있다는 문제가 있다. 비시설거소투표의 경우에도 이에 대하여 특별히 공적 선거관리감독 체계 하에서의 투표보조 인력 등이 제공되지 않는다면 거소투표와 마찬가지로 공적인 선거관리감독체계의 공백에 놓여있을 수 있다는 문제가 있다.⁴⁸⁾

라. 투표편의제공

투표편의제공 제도의 하나로 투표보조인제도가 있다. 그런데 여기에서 투표보조인을 이용할 수 있는 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인란 대법원 판례에 따르면, 어느후보자에 대해 투표할 것인지 결정할 정신적 능력을 갖추었으나 시력상실 등 시각장애로 인해 투표용지에 기표할 해당 후보자의 표시를 전혀 분간할 수 없기 때문에 스스로 기표행위를 할 수 없거나 또는 손 등 신체 장애로 말미암아 직접 자신의 신체를 이용하여 해당 후보자의 란에 기표행위를 할 수 없는 상태에 있는 선거인을 의미하는 것이기 때문에, 이러한 범문에 대한 문언적 해석에 따르면, 예컨대 정신적 장애로 인해 어느 후보자에 투표할지 의사결정을 할 수 없는 자는 투표보조인제도를 이용할 수 없는 것이어서 정신장애로 인한 선거약자의 투표소에서의 투표편의제공을 위한 제도적 흠결을 보완하기 위한 장치

47) 공진성, 장애인 선거권의 실질적 보장과 공직선거법상 장애인의 기표절차에 대한 개선방안 연구, 세계헌법연구 제27권 제1호, 2021, 143면.

48) 공진성, 앞의 논문, 143면.

가 필요하다.⁴⁹⁾

예컨대, 지적장애, 자폐성장애 등 발달장애인의 경우 장애로 인해 투표용지를 이해하는데 어려움을 겪을 수 있다. 스스로 기표하는 경우에 기표행위에서의 실수로 무효표가 많이 발생한다는 문제도 있다⁵⁰⁾. 이러한 기표행위에 있어서의 직접적 어려움으로 인해 정신적 약자의 선거권 행사가 사실상 제한되는 문제가 발생하는데, 이를 보완하기 위한 투표편의제공의 법제도적 규율에 흠결이 있는 문제가 있다.

마. 중한 정신적 약자의 선거권 - 금치산제도 폐지 후

정신적 장애인의 선거권 제한 가능성 및 그 범위와 절차

우선 정신적 약자의 선거권 보장과 관련하여서는, 현행공직선거법에서 여전히 선거권 결격사유로 금치산선고를 받은 자를 규정하고 있는 문제를 들 수 있다(공직선거법 제18조 제1항 제1호). 민법상 행위능력이 제한되는 금치산자제도는 민법개정을 통해 성년후견제도로 변경되었으며, 성년후견제도의 취지, 피성년후견인의 범위, 요건이 구 금치산자 제도와는 차이가 있다. 따라서 현행법상 선거권이 제한되는 금치산자를 피성년후견인으로 대체하여 선거권을 제한할 수는 없으며, 이에 대한 규율은 입법불비상태로 남아 있다.

특정한 사람이 정신적 능력으로 인하여 선거행위를 할 수 없는 것인지에 대하여는 개별적 판단이 필요한 것이고, 현행 민법상의 성년후견제도 하에서의 피후견인의 기능적 능력에 대한 판단과는 구별되는 것이다.⁵¹⁾ 따라서 이러한 선거능력에 대한 별도의 판단기준과 구체적인 판단절차가 필요하고 이를 거치지 않고서 일정한 범위의 정신적 장애인에 대하여 선거권을 제한할 수는 없다.⁵²⁾

49) 대법원 1999. 7. 13. 선고 99우48판결. 이 판결에 대하여 자세한 내용은 “정신장애로 인한 선거약자의 투표소에서의 투표편의제공을 위한 제도적 흠결을 보완하기 위한 장치가 필요하다.”는 취지로 공진성, 공직선거법상 신체적 장애인을 위한 비가족투표보조인조항의 위헌성 - 헌재 2020. 5. 27. 2017헌마867 결정에 대한 평석을 겸하여 -, 유럽헌법연구 제35호, 2021. 181-182면에서 다루고 있다.

50) 공진성, 장애인 선거권의 실질적 보장과 공직선거법상 장애인의 기표절차에 대한 개선방안 연구, 147면.

51) 관련하여 성년후견심판에서의 피후견인의 기능적 능력보다는 선거능력에 대한 기능적 기준 판단이 이루어져야 한다는 설명으로 이부하, 헌법상 정신적 장애인의 선거권 보장, 법학논총 제22권 제2호, 2015, 302면 참조; 투표능력과 사법상 재산관리에 관한 법률행위능력은 그 목적, 취지상 다른 것이라는 설명으로 윤수정, 장애인의 참정권 보장 - 정신적 장애인의 선거권 문제를 중심으로, 공법연구 제47집 제1호, 2018, 211면; 구민법상 금치산자 중 일부, 그리고 현행 민법의 피성년후견인 중 일부는 선거능력을 보유하고 있기 때문에 금치산자 혹은 피성년후견인에 대해 선거권을 제한할 수 없다는 견해로 홍남희, 피성년후견인의 선거권 등 제한에 대한 법적 고찰, 사회보장법연구 제4권 제1호, 2015, 40면 이하.

52) 유사한 취지로 김진우, 앞의 논문, 356-357면.

한편, 선거권이 민주주의에서 갖는 의미, 보통선거의 원칙 등을 고려할 때 정신적 사유를 이유로 한 선거권 제한은 하지 않는 것이 바람직하다. 만약 보통선거원칙의 취지를 고려하여 정신적 사유로 선거권을 제한하는 입법례를 도입한다고 하더라도 매우 엄격하게 한정하여 선거권을 제한하여야 한다.⁵³⁾

4. 선거권 보장 관련 법제 및 그 운용상의 문제점 - 신체적 약자의 경우

가. 선거권 보장 관련 법제의 운용상황

(1) 제21대 국회의원 선거에서의 장애인 투표편의 조사 관련

제21대 국회의원 총선거에서 장애인이 투표를 하지 않은 경우 그 이유에 대해서, 본인의 의사에 의한 것이라는 응답이 31%였던 반면 외부적 요인에 해당하는 몸이 불편해서가 49.5%, 교통이 불편해서가 4.1%, 정보가 부족해서가 2.9%, 편의시설이 부족해서가 2.2%로 나타났는데,⁵⁴⁾ 장애인 선거인의 투표의지에 비하여 투표에 참여하기 어려운 여러 여건 및 정보 부족 등이 주요 문제이고 이에 대한 개선이 필요한 것임을 알 수 있다.

신체적 약자의 경우, 선거권 행사를 위한 전제로서 선거정보 접근 단계, 선거일에 투표소로의 이동, 투표소에서의 구체적인 투표행위에 이르기까지 장애 유형 및 정도에 따라 선거권 행사에 있어 사실상의 제약이 매우 크게 작용한다. 이에 따라 공직선거법을 중심으로 신체적 장애인 등의 사회적 약자의 선거권 행사를 위한 제도들이 구체화되어 있다. 그런데 장애인복지법 및 장애인차별금지법에서 장애인의 선거권의 동등한 보장을 위한 기준들을 제시하고 있음에도, 실제 공직선거법을 통해 제도화된 수단들을 통해 신체적 장애인의 선거권을 실질적으로 동등하게 보장하는 데에는 여전히 한계가 있다.

(2) 제22대 국회의원선거 투표 편의제공 상황 분석

제22대 국회의원선거에서는 선거정보 제공을 위하여 공통적으로, 어르신, 장애인,

53) 유사한 취지로 이부하, 앞의 논문, 305-306면.

54) 장애인 선거인이 투표하지 않은 경우 투표하지 않은 이유에 대한 조사 및 분석 내용으로 김성희 외, 앞의 책, 359면.

다문화유권자 등 선거약자 유권자에 대한 선거정보 제공을 보다 용이하게 하기 위하여 선거정보를 일괄 제공하는 웹페이지를 운영하였다.⁵⁵⁾ 시각장애인 선거인의 선거정보접근을 위하여, 점자형 투표안내문을 통해 투표일시, 투표방법을 안내하였고, 후보자가 작성한 점자형 선거공보를 취합, 발송하였으며, 문자, 점자 정보 취득이 어려운 어르신, 시각장애인 등을 대상으로, 투표안내를 ARS로 제공하여 운영하였다.⁵⁶⁾ 청각장애인 선거인의 선거정보접근을 위하여는, 수어투표안내영상을 통해 투표일시와 투표방법을 안내하였고, 선거방송토론위원회 주관 대담, 토론회 시 수어통역 및 자막방영을 실시하였다.⁵⁷⁾

투표장소접근 및 투표편의를 도모하기 위하여는, 이동약자의 투표소 접근 편의를 위해 1층 또는 승강기 등 편의시설이 있는 곳에 투표소를 확보하고자 하였고, 뚝배기 피하게 투표소를 1층에 설치할 수 없는 경우에는 임시기표소를 설치하여 운영하였다.⁵⁸⁾ 사전투표소의 경우 전체 3,545개소 중 94.5%인 3,369개소에 1층 또는 승강기 등 설치 투표소로 운영하였고, 선거인투표소에서는 전체 14,285개소 중 98.8%인 14,088개소에서 1층 또는 승강기 등 설치 투표소를 운영하였다.⁵⁹⁾ 또한 휠체어 탑승설비 장착 차량 및 활동보조인을 배치하여 투표소 및 사전투표소 이동을 지원하였다.⁶⁰⁾ 구체적으로는 휠체어, 목발 이용자, 유모차 등이 출입할 수 있는 임시경사로를 설치하였고, 투표소에 휠체어가 출입할 수 있는 대형기표대를 비치하여 투표소 접근 및 투표행위에 필요한 편의를 제공하였으며,⁶¹⁾ 일반형 기표용구를 사용하기 어려운 경우에 사용할 수 있도록 특수형 기표용구(레일버튼형 용구)를 투표소에 비치하였다.⁶²⁾ 그리고 시각장애인선거인을 위하여 점자형 투표보조용구를 제공하였으며, 청각장애인선거인을 위하여 영상통화 및 수어통역을 제공하였다.⁶³⁾

또한 투표절차를 어려워하는 유권자들에 쉽게 안내할 수 있도록 투표소 및 사전투표소에 투표가이드북과 리플릿을 배치하여 투표편의를 확보하고자 하였다.⁶⁴⁾

나. 선거정보접근 관련

55) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면 및 4면.

56) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면.

57) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면 및 5면.

58) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면 및 7면.

59) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 24면, 7면.

60) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면.

61) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 8면.

62) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면 및 3면.

63) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면 및 8면.

64) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 2면.

(1) 시각장애인을 위한 점자형선거공보 제공의 경우

대표적으로 시각장애인을 위한 점자형선거공보가 모든 선거에 대하여 의무적으로 제공하도록 되어 있지는 않으며, 점자형선거공보가 대통령선거, 지역구 국회의원 선거, 지방자치단체의 장 선거에서만 의무적인 것으로 규정하고 있다는 문제가 있다. 그리고 이 경우에도 음성지원이 되는 바코드가 있는 경우 이것으로써 점자형선거공보 제작을 대체할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 또한 점자형선거공보의 면수를 일반 책자형선거공보의 2배 이내로 제한하고 있어 통상 점자번역시 2.5배 정도의 분량으로 나오게 되는 점을 고려하면 점자를 통한 선거정보접근이 동등한 정도로 이루어지지 않게 될 우려가 있는 것이다. 점자형선거공보를 제작하는 경우 일반 책자형선거공보와 동일한 내용을 점자로 제작하여 제공하는 것이 동등한 선거정보접근권의 보장이면서 선거정보 왜곡을 막을 수 있는 방법이 된다. 따라서 점자형선거공보 등의 제작을 통해 선거정보접근권을 보장하기 위해서는 점자형 선거공보의 면수를 제한할 것이 아니라 점자형선거공보가 책자형선거공보와 동일한 내용으로 제작되어 동등한 정도로 정보를 제공하고 있어야 한다는 점을 기준으로 규정하여야 한다.

한편, 시각장애인 선거인에 대한 인터뷰 조사 결과 점자보다 음성지원 선거공보 등 선거정보제공이 더 편리하다는 응답들도 있었기 때문에⁶⁵⁾ 점자형선거공보 제공에 대한 제도적 보장과 함께, 음성지원선거공보 등 다양한 방식의 선거정보 제공을 제도화하여 선거정보접근권 보장을 보다 확대할 필요가 있다.

(2) 청각장애선거인을 위한 수화통역 등

청각장애선거인을 위한 수화통역방송 등이 규정된 것으로 공직선거법 제70조 제6항선거운동 방송광고의 경우, 제72조 방송시설주관 후보자 연설 방송, 제82조 언론기관의 후보자 초청 대담, 토론회, 제82조의2 제12항선거방송토론위원회 주관 대담, 토론회, 제137조의2 방송연설 등을 들 수 있다.

그러나 청각장애인을 위한 수화통역방송 등을 통한 선거방송정보에의 접근이 모든 경우에 동일하게 보장되고 있지는 않은 것이어서 제73조 경력방송, 제74조 방송시설주관 경력방송, 제79조 공개장소에서의 연설 대담, 제81조 단체의 후보자 등 초청대담 토론회의 경우에는 수화통역에 대한 규정이 없다.

65) 이은정, 시각장애인의 공직선거 투표경험 분석: 비밀선거권의 침해와 투표보조용구의 비실용성, 디자인학연구 제35권 제3호, 2022, 239면.

그리고 선거운동 방송 광고, 방송시설주관후보자 연설 방송, 언론기관 후보자 초청 대담, 토론회, 방송연설에서 수화통역 등의 제공을 임의사항으로 규정하고 있다는 문제가 있다.

이러한 법제의 문제점에 대하여 헌법소원심판 청구를 통한 사법적 구제가 시도되기도 하였으나 사법부에서 이에 대하여 적극적으로 위헌으로 판단하지는 않았다.⁶⁶⁾ 선거홍보 수단으로서 공직선거법에서 예정하고 있는 다양한 수단들에 대하여 신체장애인 등 사회적 약자들이 모든 선거홍보 수단에 대해 동등하게 접근성을 보장받고 있는 것은 아니며, 그 중 일부 선거홍보 수단에 대해서만 제한적으로 접근성이 보장되고 있는 것이다. 장애인차별금지법 제27조 제3항의 기준에 따른 비장애인과 동등한 정도로의 정보전달이 되어야 한다는 요건에 대하여 신체장애인에 대하여 충분히 동등성이 확보된 것인지 평가해보고 동등한 선거정보접근권 보장을 위한 제도정비가 필요하다.

다. 투표장소접근

이동약자 등의 선거권 행사를 위한 투표소 설치 기준에 있어서도 원활한 투표관리를 위해 적절한 장소가 없는 경우 등 기준적용의 예외사유를 두고 있어서 상황에 따라 투표소에의 접근이 사실상 어려운 문제들이 남아 있게 된다.

나아가 선거 이전에 정당의 공직선거후보자 추천 단계에서의 투표참여 보장도 문제될 수 있다.⁶⁷⁾

거소투표의 경우, 시설에 기거하는 장애인이 해당 시설에서 신청하거나 시설에 해당하지 않더라도 거소에서 거동할 수 없는 자가 거소투표신청을 하고, 우편으로 제공된 투표용지에 기표하여 다시 회송용봉투에 넣어서 선거관리위원회에 송부하는 방식인 것인데, 공적 선거관리감독 체계 하에서의 투표보조 인력 등이 제공되지 않는다면 사실상 거소투표의 투표행위에 있어 비밀선거의 원칙이 제대로 보장되지 않을 수 있다는 문제가 있다.

66) 선거방송에서 한국수어 또는 자막 방영을 재량으로 규정한 것이 청각장애인의 선거권 및 평등권을 침해하였다고 청구된 헌법소원심판청구에 대하여서도 기각결정한 바 있다(헌재 2020. 8. 28. 2017헌마813).

67) 예컨대 정당의 대통령후보 경선에서 시각장애인의 투표권 행사를 위한 정당한 편의제공 요청을 이행하지 않아 국가인권위원회 장애인차별시정위원회의 결정으로 향후 다양한 당내 선거에서 장애인의 참정권 보장을 위한 재발방지대책 수립 권고가 내려진 바 있다. 인권위원회 결정 17진정0270800

라. 투표편의제공

투표소에서의 투표편의제공을 위하여 투표보조인제도를 두고 있고, 투표보조인제도를 이용하는 경우에는 투표보조인을 동반하여 기표소 안에 들어가 투표하게 된다. 그런데 이 때 투표보조인으로 가족을 지정하는 경우 투표보조인이 1인 또는 2인이 될 수 있지만, 가족 외의 자를 지정하는 경우 2인을 지정해야 하고 결국 기표소 안에 가족외의 자인 투표보조인 2인과 함께 들어가 투표해야 하는데, 이 경우 가족이 없는 등 가족 외의 자를 투표보조인으로 지명하는 경우 비밀투표의 원칙의 침해가 더 커지는 등 투표권 행사에 차별이 발생한다는 문제가 지적될 수 있다. 가족 외의 자를 보조인으로 지정하는 경우 선거의 공정성을 담보하기 위해서 보조인 2명을 지명하도록 한 것이지만 가족이 아니더라도 투표인이 신뢰하는 자를 보조인으로 지정할 수 있는 것인데, 이러한 경우에 대한 고려가 불충분하다는 문제가 있다.⁶⁸⁾

5. 검토 및 소결

이러한 조사 및 분석들에 비추어 볼 때, 우선 가장 큰 문제는 법제에 있어서는 정신적 약자의 선거권을 보장하기 위한 제도들이 신체적 약자에 비하여 충분하지 않은 측면이 있어 법제도를 통해 구체화될 필요가 있다는 것이다.⁶⁹⁾ 특히 선거정보접근에서의 제도적 보완이 필요하며, 또한 정신적 장애에 직접 해당하지 않는 기타 정신적 약자의 경우에도, 정치적 능력 기타 선거권 행사를 위한 능력의 부족을 보완하기 위한 지원방안을 제도화하는 것이 필요하다.

정신적 약자의 선거권 행사를 위한 지원 방안들은 특히 선거정보접근권의 측면⁷⁰⁾

68) 헌법재판소는 해당공직선거법조항이 투표보조인이 가족이 아닌 경우 반드시 2인을 동반하도록 한다고 하더라도 처벌규정을 통해 투표보조인의 비밀유지의무를 강제하고 있으므로 과잉금지원칙에 위반하여 청구인의 선거권을 침해하지 않는다고 결정하였다. 이에 대하여는 투표를 통한 정치적 의사표현은 가장 내밀한 영역에 해당하는데 선거인의 의사와 상관없이 신뢰관계가 없는 낯선 제3자에게 까지 내밀한 정치적 의사를 공개하도록 하는 점, 처벌규정을 두어 투표보조인이 투표내용을 공개하는 것을 방지한다고 하더라도 선거의 자유가 위축되는 것은 막지 못하는 점을 강조하면서 해당공직선거법조항이 청구인의 선거권을 침해한다고 하는 재판관 3인의 반대의견이 있었다(헌재 2020. 5. 27. 2017헌마867).

69) 특히 정신적 장애인의 선거권 보장을 위하여, 장애인복지법 및 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에서 구체적인 규정들, 특히 어떠한 편의제공이 요청되는지 등에 대하여 규정을 두고 있지 않은 문제가 있다. 유사한 지적으로 이부하, 앞의 논문, 308면; 윤수정, 앞의 논문, 205면.

70) 정신적 장애인의 선거권 보장을 위해 알기 쉬운 선거정보 전달이 요청되는 것이다. 제철웅, 앞의 논문, 65면.

과 정신적 약자의 투표장소접근과 투표편의제공으로서 선거행위 보조의 측면에서의 입법적 불비, 그리고 선거권 제한에 대한 규율이 없는 문제를 중심으로 검토될 필요가 있다.

신체적 약자의 선거권 행사를 위한 지원 방안들은 정신적 약자의 경우와 비교하면 상대적으로 법제적 준비가 잘 되어 있고, 법제적 보장 내용의 실제 운용에 있어서도 문제로 지적되는 내용들에 대한 개선이 적극적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 여전히 선거정보 획득, 투표소접근, 투표소접근이 어려운 경우의 거소·시설 투표, 직접적 투표행위에 있어서의 투표편의 제공의 각 과정별로 발생하는 불리성과 그로 인한 동등한 선거권 행사의 어려움에 대하여 제도적 지원방안을 적절하게 제시할 필요가 있는 것으로 보인다.

제4장 사회적 약자의 선거권보장을 위한 해외 법규범과 제도

1. 미국의 법제도

미연방헌법은 선거권을 근본적인 권리로 보호하면서도 연방과 주(州) 선거 모두에 대하여 주로 하여금 선거제도를 규율할 권한을 부여한다. 미연방헌법 제1조 제4항 제1문은 “상원의원과 하원의원을 선거할 시기, 장소, 방법은 각 주에서 그 주의회가 정한다. 그러나 합중국의회는 언제든지 법률에 의하여 그러한 규정을 제정 또는 개정할 수 있다”고 선언하고 있다. 이에 따라 주는 헌법과 충돌하는 선거제도를 도입할 수는 없지만,⁷¹⁾ 누가, 언제, 어디서, 어떻게 투표할지를 연방법의 테두리 안에서 결정할 수 있다. 주 선거제도는 연방법 또한 벗어날 수 없다. 예를 들어 주는 장애인 유권자에게 더 많은 보호를 제공할 수는 있지만 연방법보다 보장범위를 축소할 수는 없다.⁷²⁾ 실제로 선거제도는 주별로 다양하게 설계되어 운영되고 있지만 연방공직 선거제도에 관한 한 헌법과 연방법은 모든 주에 적용되는 최소한의 기준이라고 할 수 있다. 이하에서는 연방법을 중심으로 장애인으로 대표되는 사회적 약자들의 선거권 보장 제도를 살펴보면서 보충적으로 특색있는 주 법제도를 소개한다.

가. 법제도 개관

미연방헌법 수정조항 제정사는 미국에서 선거권 확대의 역사라고 할 수 있다. 우선 수정 제15조는 “합중국 시민의 투표권은 인종, 피부색 또는 종전의 노예상태 등을 이유로 합중국 또는 어떤 주에 의하여도 거부되거나 제한되지 아니한다”라고 규정하고 있다. 1920년 채택된 수정 제19조는 투표권을 여성에게 확대하여 “합중국 시민의 투표권은 성별을 이유로 합중국 또는 어떤 주에 의하여도 거부되거나 제한되지 아니한다”라고 규정하고 있다. 1964년 비준된 수정 제24조는 연방공직선거에 있어서 인두세(poll tax)를 금지했다. 이 조항은 “대통령, 부통령, 대통령 및 부통령 선거인, 합중국 상원의원 또는 하원의원의 예비선거나 본선거에서 투표할 합중국 시민의 권리는 인두세 또는 기타의 조세를 납부하지 아니하였다는 이유로 합중국

71) *Bullock v. Carter*, 405 U.S. 134, 140-41 (1972).

72) *Bazon Center for Mental Health Law, A Guide to the Voting Rights of People with Mental Disabilities*, 2020, pp. 5-6.

또는 어떤 주에 의하여도 거부되거나 제한되지 아니한다”고 규정하고 있다. 1971년 채택된 수정 제26조는 투표권을 18세 이상 모든 시민으로 확대하고 있다. 동 조항은 “18세 이상의 합중국 시민의 투표권은 연령을 이유로 합중국 또는 어떤 주에 의하여도 거부되거나 제한되지 아니한다”라고 규정하고 있다. 연방대법원은 투표권은 평등보호조항에 의해 보호되는 근본적인(fundamental) 권리임을 확인해 왔다.⁷³⁾ 이에 따라 미국의 경우 선거권을 침해하는 법률은 엄격심사의 대상이 된다.⁷⁴⁾ 미연방 헌법에서 장애인의 권리, 특히 선거권을 명시한 규정은 없지만 장애인의 선거권 보장 또한 연방헌법 수정 제14조로부터 도출되는 평등원칙과 적법절차원칙에서 그 헌법적 근거를 찾을 수 있다.⁷⁵⁾

미국의 경우 장애와 관련하여 차별금지법의 성격을 갖는 ‘1990년 미국장애인법’(Americans with Disabilities Act of 1990)에 따라 장애인 유권자들은 선거과정에서 차별받지 않고 선거권 행사에 있어서 정당한 편의를 제공받는다. 미국장애인법 제2장은 공공기관에 의하여 제공되는 서비스, 프로그램, 활동에 적용되는데 어떤 장애인도 장애를 이유로 공공기관의 서비스, 프로그램, 활동의 참여에서 배제당하거나 그 혜택을 거부당하지 않으며, 공공기관에 의한 차별을 받지 않는다. 공공기관은 자신이 제공하는 서비스, 프로그램, 활동을 장애인이 손쉽게 접근, 이용할 수 있도록 운영하여야 한다. 다만, 현존하는 시설과 관련하여 일정한 서비스, 프로그램, 활동을 제공하기 위하여 취하는 어떤 조치가 당해 서비스, 프로그램 또는 활동의 본질에 근본적인 변경을 가져오거나, 지나친 재정적·행정적 부담을 가져오는 경우에는 당해 조치를 취하지 않을 수 있다. 이러한 사정에 대한 입증책임은 당해 공공기관이 부담하여, 당해 공공기관은 이용가능한 모든 자원들을 먼저 고려하여 이러한 사정의 존재 여부를 판단하여야 하고, 이러한 사정으로 당해 조치를 거부하는 결정은 공공기관의 장이 문서로서 그 이유를 명시하여 내려야 한다. 그 경우에도 그러한 변경·부담을 가져오지 않으면서 당해 공공기관이 제공하는 혜택이나 서비스를 받을 수 있도록 보장하는 다른 조치를 취하여야 한다. 미국장애인법은 주(state)와 지방정부(local government)를 공공기관에 포함시키고 있고, 주와 지방의 선거당국은 이에 포함된다. 연방법무부에 따르면 미국장애인법은 유권자등록, 투표소 선택, 선거웹사이트, 투표행위를 포함하여 선거의 모든 국면에 적용된다.⁷⁶⁾

73) *Kramer v. Union Free School District*, 395 U.S. 621, 626 (1969); *Harper v. Virginia State Board of Elections*, 383 U.S. 663, 666 (1966); *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 555 (1964).

74) Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Publishing, 2023, p. 940.

75) Bazelon Center for Mental Health Law, 앞의 책, pp. 6-8.

76) U.S. Department of Justice, *The Americans with Disabilities Act and Other Federal Laws Protecting the Rights of Voters with Disabilities* (<https://www.ada.gov/resources/protecting-voter-rights>)

장애인을 포함한 사회적 약자들의 선거권을 보장하는 주요한 연방법으로는 ‘1965년 선거권법’(Voting Rights Act of 1965), ‘1984년 고령자·장애인 투표접근법’(Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act of 1984), ‘2002년 투표지원법’(Help America Vote Act of 2002) 등이 있다. ‘1965년 선거권법’은 시각장애인, 여타의 장애인 또는 문맹인 유권자들을 위한 투표보조인제도를 규정하고 있다. ‘1984년 고령자·장애인 투표접근법’은 고령자와 장애인들이 연방 선거를 위한 등록시설과 투표장소에 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 선거권을 보장하고 있다. ‘2002년 투표지원법’은 투표소마다 장애인을 위한 투표기기를 최소 한 대 이상 구비하도록 규정함으로써 장애인 유권자의 투표편의제공을 제고하고 있다. 자세한 내용은 아래 각 항목에서 소개한다.

나. 선거정보접근

미국의 선거관련 법령에 장애인에게 별도의 투표정보 내지 선거정보를 제공하도록 명시적으로 규정하는 내용은 없다. 다만 주와 지방 선거관리기관은 미국장애인법에 따라 장애인들에게 실질적인 공적활동 참여 기회를 보장해야 하고 여기에는 정보전달의무도 포함된다. 연방정부와⁷⁷⁾ 주정부는⁷⁸⁾ 장애인 선거권자의 등록 및 투표방법 등에 관하여 일반적으로 안내하고 있다. 주정부와 지방정부는 관할구역내 선거와 관련하여 우편으로 선거안내문을 발송하는 동시에 웹사이트에도 선거안내문을 제공하고 있다. 웹사이트에 게시되는 선거안내문에는 장애인 유권자들이 접근가능한 형식이 포함된다. 캘리포니아주의 경우 공식 선거안내문은 외국어 번역본 이외에도 오디오, 수화동영상 형식으로도 게시하고, 유권자의 신청이 있는 경우 큰 글씨 버전도 함께 제공하고 있다.⁷⁹⁾

미국의 경우 주별로 다소간 차이가 있기는 하지만 원칙적으로 선거운동방법에 특별한 제한을 두지 않고, 주로 선거비용의 제한을 통해 선거운동을 규제하고 있다. 한편, 미국에서 선거정보 내지 선거공약 전달은 원칙적으로 정당이나 후보자에게 맡겨져 있다. 미국의 경우 정당이나 후보자가 장애인에게 직접 선거정보를 전달하는 노력은 많지 않은 것으로 파악된다. 정당들의 경우 장애유형별로 맞춤형 정보를 제공하고자 하는 노력에는 소극적이고, 웹사이트에서도 이해하기 쉬운 자료나 접자

77) <https://vote.gov/guide-to-voting/disability>

78) 대부분의 주들은 주국무부 웹사이트를 통해 일반적인 선거정보를 제공한다. 다음 캘리포니아 주 국무부 웹사이트 참조.
<https://www.sos.ca.gov/elections/voting-resources/voters-disabilities>

79) <https://voterguide.sos.ca.gov/en/alt-versions>

또는 수화동영상 선거공약을 찾아보기는 어렵다. 반면 장애인단체들 중에는 이해하기 쉬운 자료를 제작·배포하는 경우가 있다. 다만 이 또한 정당의 선거공약이나 후보자의 정견에 대한 소개가 아닌 장애인의 선거참여와 관련된 일반적 정보 제공 차원에 머무르고 있다. 대표적으로, 미국 발달장애인단체인 Autistic Self Advocacy Network에서는 이해하기 쉬운 자료(easy read)와 보통 읽기(plain language) 두 형식으로 ‘Your Vote Counts: A Self-Advocate’s Guide to Voting in the U.S.’라는 선거절차 안내자료를 발간한 바 있다.⁸⁰⁾ 다른 한편 미국의 경우 미국장애인법이나 통신법의 규율에 따라 TV 토론 등 선거방송에서 의무적으로 자막방송을 제공하고 있고, 방송사 또는 방송광고를 행하는 정당이나 후보자의 재량에 따라 수화통역이 제공되는 경우도 있다.

다. 투표장소접근

(1) 투표소 지정

신체장애인과 65세 이상 고령자에 적용되는 ‘1984년 노인·장애인 투표접근법’에 따르면, 해당 지역에 접근가능한 투표소가 없거나 임시로 접근가능한 투표소를 지정할 수 없고 접근불가능한 투표소에 배정된 장애인 또는 고령자의 요청이 있는 경우 선거관리기관은 그들을 접근가능한 투표소에 재배정하거나 대체적인 투표수단을 제공해야 한다(52 U.S.C. § 20102). 이 법률은 연방 선거에서의 선거인등록시설과 투표소에 대한 장애인과 고령자의 접근성을 개선함으로써 선거권을 보장하기 위해 제정되었는데, 이에 따라 선거관리기관은 모든 연방공직선거 투표소에 장애인과 고령 유권자의 접근을 보장해야 한다.

다른 한편, 미국장애인법 제2장에 따라 공공기관은 장애인이 완전하고 평등한 투표 기회를 갖도록 보장해야 한다(42 U.S.C. § 12132). 이 법률은 투표 시설에 접근가능한 투표시스템, 접근가능한 주차장, 출입구까지 접근가능한 경로를 보장함으로써 장애인의 투표권을 보호한다. 연방법무부의 ‘투표소를 위한 미국장애인법 체크리스트’(ADA Checklist for Polling Places)는 투표소가 대부분의 장애인 유권자에게 필요한 기본적인 접근성 기능을 갖추고 있는지 또는 임시적인 해법을 활용하여 접근성을 높일 수 있는지를 판단하기 위한 상세한 지침을 선거관리기관에 제공하고 있다.⁸¹⁾

80) <https://autisticadvocacy.org/policy/toolkits/voting>

81) <https://www.ada.gov/resources/polling-places-checklist>

특정 투표구 또는 선거구에 접근가능한 투표소를 지정할 수 없는 경우, 선거관리 기관은 대체적인 방법을 활용하여야 한다. 대체적인 투표방법은 장애인 유권자에게 직접 투표할 수 있는 동등한 기회를 제공하는 것이다. 예를 들어, 어떤 선거구에 적합한 유일한 투표소가 접근불가능한 건물일 수 있다. 이러한 상황에서 선거관리 기관은 장애인이 투표소 밖이나 자동차 안에서 투표할 수 있도록 ‘도로변 투표’(curbside voting)를 허용할 수 있다. 이를 위해서는, 유권자에게 도로변 투표 가능 여부, 도로변 투표 장소, 유권자가 도로변에서 대기 중임을 공무원에게 알릴 수 있는 방법을 알리는 표지판, 장애인 유권자가 도로변 도착을 알릴 수 있는 방법 등이 제공되어야 한다. 아울러 유권자를 인지할 수 있는 선거관리기관의 신속한 대응, 투표소 내에서 유권자에게 제공되는 것과 동일한 정보의 적시 전달, 유권자가 접근 가능하고 개인적이고 독립적으로 투표할 수 있는 휴대용 투표시스템이 마련되어야 한다.⁸²⁾ 현재 27개 주와 컬럼비아특별구에서 이러한 도로변 투표를 허용하는 것으로 알려져 있다.⁸³⁾

한편 연방법은 장기요양시설 입소자들의 투표소 접근에 관해 별도로 규정하고 있지 않지만, 주법들 중에는 이에 대하여 규정하고 있는 것들이 발견된다. 양로원, 재향군인 시설, 요양원 같은 장기요양시설의 유권자들은 투표를 위해 현장투표소에 접근하는데 어려움을 겪는 경우가 많다. 이러한 시설의 거주자들은 우편투표를 통해 투표할 수도 있다. 장기요양시설 유권자의 압도적 다수를 차지하는 장애인 유권자나 노인 유권자는 영구부재자 투표 명단에 등록할 수 있고, 선거 때마다 신청하지 않아도 우편 투표용지를 수령할 수 있다. 이와 함께 일부 주에서는 선거관리공무원이 이동 투표라고도 불리는 감독부재자투표(supervised absentee voting) 프로그램을 통해 장기요양시설에 있는 유권자에게 투표용지를 가져가 기표하게 한 후 회수하도록 허용하는 법률이 있다.⁸⁴⁾ 이러한 경우, 선거관리공무원이 장기요양시설 입소자에게 투표용지를 가져가고, 유권자는 공무원 또는 시설 직원 입회하에 투표용지를 작성하면 공무원은 작성된 투표용지를 회수하여 지역선거사무소에 반납한다. 유권자가 요청하는 경우에는 직원이나 공무원이 유권자의 기표를 도와주는 것이 허용된다. 장기요양시설을 위한 투표프로그램은 현재 22개 주에서 활용되고 있다.⁸⁵⁾ 한편 공정성을 확보하기 위해서 미네소타주와 아이오와주에서는 주법에 따라

82) <https://www.ada.gov/resources/protecting-voter-rights>

83) https://www.lgbtmap.org/democracy-maps/curbside_voting

84)

<https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/supervised-absentee-voting-in-long-term-care-facilities>

85) 콜로라도, 코네티컷, 플로리다, 일리노이, 아이오와, 캔자스, 루이지애나, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미주리, 네브라스카, 뉴햄프셔, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 오하이오, 오클라호마, 로드아일랜드, 사우스다코타, 테네시, 웨스트버지니아, 위스콘신 등이 이에 해당한다.

정당의 선거참관인이 감독부재자투표에 함께하기도 한다.

(2) 우편투표

미국의 경우 모든 주에서 우편투표를 실시하고 있다. 우편투표 허용 사유는 다양하다. 선거일에 단순히 자신의 선거구에 부재하기 때문에 허용하는 주로는 알래스카 등 25개 주가 있고, 정당한 사유를 요구하는 주로는 앨라배마 등 22개 주가 있다. 대체적으로는 질병, 신체장애, 종교상의 이유 또는 군복무나 해외근무, 학업 등으로 인한 장기간 부재, 경범죄로 인한 수감 등이 그 사유에 해당한다. 우편투표를 신청하고자 하는 유권자는 선거일 전 일정한 기간 내에 직접 또는 우편으로 군서기(county clerk), 선거위원회, 등록위원회 등에 신청서를 제출한다. 해당 기관은 신청기한 내에 제출된 우편투표 신청서에 기재되어 있는 이름과 주소가 등록선서서 원본과 동일한지 여부를 심사해서 신청인이 자격이 있다고 인정되는 경우 해당 투표용지 등을 직접 또는 우편으로 송부한다. 우편투표를 한 선거권자는 선거 전 일정기간 내에 해당기관에 우편투표용지 등을 보내야 한다. 다만, 우편투표용지를 받았더라도 선거일에 직접 현장투표를 할 수 있다. 주마다 절차에는 차이가 있지만 우편투표용지 등을 그대로 제출할 수도 있고, 우편투표용지를 반납하고 직접 현장투표를 할 수도 있다.

캘리포니아주의 경우에는 모든 등록 유권자에게 우편투표용지가 자동으로 제공된다. 그러나 우편투표용지 제공은 유권자가 투표소에서 직접 투표하는 것을 방해하지 않는다. 유권자는 또한 카운티 선거관리당국이 설치한 안전한 보관함인 우편투표용지 투입함을 사용하여 투표한 우편투표용지를 선거관리국에 반납할 수 있다. 카운티 선거관리관은 장애인 유권자가 반납함에 쉽게 접근할 수 있도록 배려해야 한다.⁸⁶⁾ 또한, 유권자가 장애인 유권자인지 여부에 관계없이 모든 유권자는 원격접근 근우편투표(Remote Accessible Vote by Mail)를 사용해 투표할 수 있다. 이 시스템을 통해 유권자는 전자적으로 투표용지를 수령하고 집에서 기표한 후 우편으로 투표용지를 반송할 수 있다.⁸⁷⁾

(3) 온라인투표

‘1986년 해외부재자투표법’(Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting

86) <https://www.sos.ca.gov/elections/voting-resources/voters-disabilities>

87) <https://www.sos.ca.gov/elections/voting-resources/remote-accessible-vote-mail>

Act of 1986)에서는 재외국민, 군인, 선원 등에게 전자적 방식으로(이메일, 팩스, 웹사이트 등을 통해) 투표용지를 수령할 수 있도록 하고 있으며, 투표용지 제출도 모바일, 이메일, 팩스 등 다양한 방식으로 할 수 있도록 허용하고 있다. 이 법의 적용을 받는 선거권자는 온라인투표를 할 수 있는데, 주에 따라서는 해외거주자 이외에도 온라인투표를 이용할 수 있는 선거권자의 범위를 확장하고 있다. 이러한 전자투표반송은 이메일, 팩스 또는 온라인포털을 통해 기표한 투표용지를 전자적으로 반환하는 방법을 말한다. 2009년 통과된 ‘군인과 해외유권자 권한부여법’(Military and Overseas Voter Empowerment Act of 2009)에 따라 각 주에서는 군인과 재외국민에 해당하는 유권자에게 전자적 방식으로 부재자 투표용지를 발송하여야 한다. 동법은 주정부가 부재자 투표용지를 반드시 전자적 방식으로 반환받을 것을 요구하지는 않는다. 우편을 통한 투표용지 반환은 여전히 가장 일반적인 방법이며 19개 주에서는 유일하게 허용되는 투표용지 반환 방법이기도 하다. 반면 31개 주와 콜롬비아특별구에서는 유권자가 팩스로 부재자 투표용지를 반환할 수 있도록 허용하고 있다. 25개 주와 콜롬비아특별구는 유권자가 이메일로도 부재자 투표용지를 반환할 수 있도록 허용한다. 10개 주에서는 온라인포털을 통해 부재자 투표용지를 반환할 수 있도록 허용하고 있다. 일부 주에서는 유권자가 투표용지를 수령, 기표, 반환하는 것을 전적으로 온라인으로 허용하는 반면, 경우에 따라서는 유권자가 투표용지를 인쇄하고 기표한 후 스캔하여 PDF 형식으로 시스템에 다시 업로드하도록 하고 있다. 현재 13개 주에서는 현장투표 또는 우편투표에 특별한 어려움을 겪을 수 있는 장애인 유권자에게도 전자적 투표용지 반환 방식을 확대 적용하고 있다.⁸⁸⁾

라. 투표편의제공

(1) 선거인등록

‘1984년 고령자·장애인 투표접근법’은 선거인이 우편이나 거주지에서 등록할 수 있는 기회를 제공받지 않는 한 각 주와 지방자치단체는 선거인등록을 담당하는 합리적인 수의 접근가능한 등록시설을 제공하여야 한다고 규정하고 있다(52 U.S.C. § 20103). 각 주는 선거인등록시설에 눈에 잘 보이도록 큰 글자로 인쇄된 안내문과 청각장애인용 통신장치를 통한 정보를 제공해야 한다(52 U.S.C. § 20104). ‘1993년 전국유권자등록법’(National Voter Registration Act of 1993)은 각 주는 장애인에게

88) <https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/electronic-ballot-return-internet-voting>

편의를 제공하는 주 재정지원 프로그램을 실시하는 모든 사무소를 선거인등록기관으로 지정하도록 하면서, 지정된 선거인등록기관이 장애인의 집에서 편의를 제공하여야 한다면 그 기관은 장애인의 집에서 등록업무를 할 수 있다고 규정함으로써, 장애인 선거인등록에 관한 편의를 제공하고 있다(52 U.S.C. § 20506(a)). 이외에도 ‘미국장애인법’은 주정부가 유권자등록 절차의 모든 측면에 장애인이 접근할 수 있도록 보장할 것을 요구한다.

(2) 투표소 편의제공

‘2002년 투표지원법’에 따르면, 시각장애인과 약시인 사람을 위한 비시각적 접근을 포함하여 장애인에게 다른 선거인과 같은 접근과 참여의 기회를 제공하는 방법으로 비밀리에 독립적인 방식으로 투표할 수 있도록 하여야 한다. 각 투표소에는 장애인들을 위하여 설비된 직접기록식 전자투표시스템 또는 같은 기능을 하는 투표시스템을 하나 이상 비치하여야 한다. 그러나 구체적인 시행 방법은 주 정부의 재량에 맡겨져 있다(52 U.S.C. § 21085). 주에서는 각 투표소에 적어도 하나의 직접기록식 전자투표시스템 또는 장애인을 위한 투표시스템을 도입하여 접근성 요건을 충족하고 있다. 한편 ‘1984년 노인·장애인 투표접근법’은 장애인과 노인에게 연방 선거에서 도움을 제공해야 하고 이러한 도움에는 큰 활자로 인쇄된 안내문과 청각장애인을 위한 통신기기를 통한 정보 제공 등이 포함된다고 규정하고 있다(52 U.S.C. § 20104).

장애인 투표권 행사를 돕기 위해 주별로 다양한 전자식 투표기기가 활용되고 있는데 일반적인 터치스크린 방식에 더하여 장애인들을 위해서는 특수기표용구(Ballot Marking Device)가 함께 제공된다. 가장 대표적인 특수기표용구로는 점자패드와 헤드폰으로 조작하는 오디오촉각인터페이스(Audio Tactile Interface), 호흡식 입력장치(sip-n-puff), 페달식 입력장치(Rocker Paddle) 등이 있다. 아래 그림은 널리 활용되고 있는 오디오촉각인터페이스 모습이다.



(3) 투표보조인

‘1965년 선거권법’ 제208조는 시각장애, 장애 또는 읽거나 쓸 수 없기 때문에 투표에 도움이 필요한 유권자에게 보조인이 “유권자의 고용주나 그 고용주의 대리인 또는 유권자 조합의 임원이나 대리인”이 아닌 한 “유권자가 선택한 사람의 도움”을 받을 수 있도록 허용한다(52 U.S.C. § 10508). 투표는 투표용지를 작성하는 기계적 행위 그 이상을 뜻한다. 투표보조에는 유권자에게 투표용지를 읽어주는 것, 유권자에게 투표용지를 읽도록 지시하는 것, 유권자의 투표용지에 기표하는 것, 유권자에게 투표용지에 기표하도록 지시하는 것이 포함된다. 장애를 가진 투표자가 스스로 투표용지에 기표하면 투표보조인은 투표자의 선택이 용지에 제대로 표기되었는지 확인한 후, 만일 오류가 있으면 이를 바로잡아야 하고, 그 밖에 혹시 투표용지에 실수한 사항이 있는지에 대해서도 확인해야만 한다. 따라서 유권자 투표보조를 투표용지 기표 또는 읽기로 제한하는 주법들은 연방법원에 의해 무효로 선언되었다. 투표보조인은 투표자의 선택을 존중해야 하고 자신의 선택을 투표자의 선택으로 대체해서는 안 되며, 투표자가 어떤 방식으로 투표할지에 대하여 추측해서도 안 된다. 만일 투표보조인이 투표자의 의도를 확실하게 알 수 없다면, 투표자를 위해 투표해서는 안 된다. 장애인이 투표하는 것을 보조하는 사람은 투표의 모든 과정에서 투표자의 비밀을 준수할 의무를 부담한다.⁸⁹⁾ 한편 연방법에는 별도의 규정이 없지만, 주법들 중에는 투표자는 선거공무원에게 기표의 도움을 요청할 수 있도록 하는 경우가 있다. 예를 들어 플로리다주법은 2명의 투표사무원의 참관하에 기표보조를 받을 수 있다고 규정하고 있다.⁹⁰⁾

마. 포괄적 선거권 보장

‘1993년 전국선거인등록법’(The National Voter Registration Act of 1993)은 연방 공직선거를 위한 선거인등록을 함에 있어서 각 주는 주법이 별도로 규정하지 않는 이상 형사유죄판결 또는 정신적 무능력(mental incapacity)을 이유로 하여 등록선거인을 명부에서 삭제해서는 안된다고 규정하고 있다(52 U.S.C. § 20507(a)(3)(B)). 이와 같이 “정신적 능력결여”를 추가 등록을 배제할 수 있는 사유중 하나로 규정함으

89)

<https://www.ndrn.org/wp-content/uploads/2023/12/Memo-re-Right-to-Voter-Assistance-AC121123.pdf>

90) <https://dos.fl.gov/elections/for-voters/voting/accessible-voting-for-persons-with-disabilities>

로써, 각 주는 법에 따라 정신적 장애인의 선거권을 제한하고 있다.

2020년을 기준으로 13개 주에서는 원칙적으로 피후견인의 투표를 금지한다.⁹¹⁾ 23개 주와 콜롬비아특별구의 경우에는 법원이 어떤 사람이 투표할 능력을 특히 결여하였다고 판단하는 경우에만 투표를 금지하는 법률을 가지고 있다.⁹²⁾ 4개 주는 심신미약(non compos mentis) 상태에 있는 사람의 투표를 금지한다.⁹³⁾ 7개 주에서는 여전히 “정신 이상” 등 구시대적인 용어를 사용하여 역량을 문제삼아 투표가 금지되는 법이 있다.⁹⁴⁾ 다만, 이러한 법은 이해와 적용이 사실상 불가능하기 때문에 거의 시행되지 않고 있다고 한다. 10개 주에서는 주 헌법이나 선거법에 정신적 장애 관련 투표권 제한 규정이 없다.⁹⁵⁾

전미변호사협회는 개인은 후견인 보호를 받는 경우에도 특별한 사정이 없는 한 투표권을 보유해야 한다고 본다. 협회는 그 자격을 심사하더라도 법원에 의해 명시적이고 서면으로 판결이 내려져야 하고, 명확하고 설득력있는 증거를 기반으로 하여야 하며, 개인이 합리적인 편의 제공 여부와 관계없이 투표 절차에 참여하고자 하는 구체적인 의사를 전달할 수 없는 경우이어야 한다고 본다. 개인은 자신이 이해할 수 있는 언어와 양식으로 통지를 받고 특히 투표권에 관해 법정에서 의견을 진술할 기회를 부여받아야 한다고 한다.

바. 시사점

미국의 경우 장애인의 투표소 접근을 보장하는 법률이 존재하고 각 주는 장기요양시설에 거주하는 유권자를 위해 이동투표 내지 시설내투표를 인정하고 있다. 이 경우 일부 주에서는 정당을 대표하는 선거참관인이 동행하도록 하는 점도 참고할 만한 내용이다. 한편, 모든 주가 우편투표를 도입하고 있고, 일부 주에서는 장애를 그 사유로 규정하고 있는 바, 부분적으로라도 우편투표를 도입한다면 장애인의 선거권을 확대하는 방안이 될 수 있다. 다만, 투표비밀 보장에 관한 전제조건이 충족

91) 앨라배마, 애리조나, 루이지애나, 매사추세츠, 미네소타, 미주리, 오클라호마, 사우스캐롤라이나, 사우스다코타, 테네시, 유타, 버지니아, 웨스트버지니아 등이다.

92) 알래스카, 아칸소, 캘리포니아, 코네티컷, 델라웨어, 플로리다, 조지아, 하와이, 아이오와, 켄터키, 메릴랜드, 메인, 네바다, 뉴저지, 뉴멕시코, 뉴욕, 노스다코타, 오하이오, 오리건, 텍사스, 워싱턴, 위스콘신, 와이오밍 등이다.

93) 해당 주에는 네브래스카, 하와이, 로드아일랜드, 미시시피가 있다.

94) 해당 주는 알래스카, 애리조나, 켄터키, 미네소타, 미시시피, 몬태나, 오하이오 등이다.

95) 해당 주는 콜로라도, 아이다호, 일리노이, 인디애나, 캔자스, 미시간, 뉴햄프셔, 노스캐롤라이나, 펜실베이니아, 버몬트 등이다. 이들 중, 콜로라도, 아이다호, 일리노이, 인디애나, 캔자스, 뉴햄프셔, 노스캐롤라이나, 펜실베이니아, 버몬트 9개 주에서는 유권자 역량을 요구하지 않는다. 미시간주에서는 입법부가 특정 유권자 역량 요건을 부과할 수 있도록 허용하는 헌법 조항이 있지만 입법부는 이를 시행하지 않고 있다.

되어야 할 것이다. 미국의 경우 해외에 거주하는 군인이나 재외국민을 위해 전자적으로 투표용지를 발송하고 회수하는 온라인투표가 실시되고 있고, 일부 주는 이러한 투표방식을 장애인 등 투표소접근이 곤란한 선거권자에게까지 확대하고 있다. 기술적인 안정성과 비밀이 보장되어야 하겠지만, 장기적으로는 온라인투표 또한 장애인 선거권을 확대하는 수단이 될 수 있을 것이다. 그 밖에 고령자와 장애인을 위한 투표보조인제도나 주법에서 규정하고 있는 선거공무원의 기표보조제도 또한 정신적 장애인에 대해 도입을 고려해볼 수 있는 대안이라고 할 수 있다.

2. 영국의 법제도

가. 법제도 개관

영국의 경우 ‘1983년 국민대표법’(Representation of the People Act 1983) 제1조와 제2조에서 투표를 할 수 있는 자격요건을 정하고 있다. 이 조항에 따르면 선거일 현재 18세 이상의 국민으로서 선거인명부에 등록된 사람은 법이 금지하는 경우를 제외하고는 영국 의회선거와 지방선거에서 투표를 할 수 있다.⁹⁶⁾ 영국은 의회주권(parliamentary sovereignty) 전통하에서 선거권에 관해서는 의회가 법률로써 규율할 수 있는 것으로 이해되어 왔으나, ‘1998년 인권법’(Human Rights Act 1998) 제정으로 선거권이 준헌법적(quasi-constitutional) 지위를 획득하게 되었다.⁹⁷⁾ 동 법이 유럽인권협약(European Convention on Human Rights) 제1의정서 제3조를 그 내용으로 편입함에 따라⁹⁸⁾ 영국 국민은 자유롭게 비밀리에 투표를 권리를 누리게 되었다. 또한 ‘2006년 선거관리법’(Electoral Administration Act 2006)에 따라 정신적 장애인의 투표권제한이 폐지됨에 따라, 장애인을 포함한 모든 사회적 약자들에게 포괄적으로 선거권이 보장되고 있다.

다른 한편, 영국에서는 ‘2010년 평등법’(Equality Act 2010)에 따라 장애인을 포함한 모든 사회적 약자들이 차별없이 실질적으로 선거권을 행사할 수 있게 되었다. ‘2010년 평등법’은 제4조에서 장애(disability)를 차별금지사유(protected

96) 다만 웨일스와 스코틀랜드의 경우 지방선거 선거연령이 16세로 규정되어 있다(‘1983년 국민대표법’ 제1조, 제2조.)

97) Heather Green, “The Quasi-Constitutional Right to Vote in the United Kingdom”, Election Law Journal, Volume 13, Number 4, 2014, pp. 510-513.

98) 협약 제1의정서 제3조는 다음과 같이 규정하고 있다. “체약국은, 입법부의 선출에 있어 국민들의 자유로운 의사 표현을 보장하는 조건하에, 합리적인 시간적 간격으로 비밀투표에 의해 자유로운 선거를 실시할 것을 약속한다.”

characteristics) 중 하나로 규정하면서, 제6조에서 그 의미를 “신체적 또는 정신적 손상이 있고, 그러한 손상이 한 개인이 정상적인 일상생활을 영위하는데 있어서 지속적이고 장기적으로 부정적인 영향을 미치는 것”으로 규정하고 있다. 일반적인 차별금지법으로서 ‘2010년 평등법’은 공공과 민간 모두에 적용되는데, 동 법은 먼저 제15조에서 장애로 인한 일체의 차별을 금지하고 있다. 아울러, 동 법 제20조는 이른바 ‘정당한 편의제공’에 관하여 규정하고 있는데, 그 내용은 어떤 법령, 기준 또는 관행이나 물리적 속성이 장애가 없는 사람과 비교할 때 장애인에게 실질적인 불이익을 주는 경우 그것을 피하기 위한 합리적인 조치를 취해야 하고 어떤 보조장치 없이 장애가 없는 사람과 비교할 때 장애인이 실질적인 불이익을 받게 되는 경우라면 그러한 보조장치를 제공해야 한다는 것이다. 이러한 실질적 불이익의 원인이 정보의 제공과 관련된 것이라면 접근가능한 형식으로 그러한 정보를 제공하는 조치를 취해야 하고, 그것이 물리적 속성과 관련된 것이라면 그러한 속성을 제거 또는 변경하거나 그것을 피하기 위한 합리적인 수단을 제공하는 조치를 취해야 한다. 동 법 제149조는 공공기관의 평등 증진의무를 규정하고 있는데, 특히 제3항은 공공기관으로 하여금 장애와 같은 차별금지사유에 속하는 사람들의 불이익을 최소화하고 그들의 특수한 요구를 충족하며 그러한 사람들의 참여가 불균형하게 낮은 공적생활 또는 그 밖의 활동에 대하여 그들의 참여를 촉진해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 ‘2010년 평등법’ 규정에 따라 선거관리관(returning officers)⁹⁹⁾은 장애인 유권자들의 요구를 예측하고 그들이 겪는 실질적인 불이익을 제거하는 합리적인 조치를 취할 의무를 부담한다. 영국에서는 이를 사후적·반응적 의무에 대응하는 것으로서 예측적 의무(anticipatory duty)라고 부르는데, 영국선거위원회(Electoral Commission)는 선거관리관을 위한 지침에서 이러한 의무를 구체화하고 있다. 동 지침은 장애인에 대한 선거편의제공과 관련하여 선거관리관으로 하여금 보충적으로 영국 평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission)의 공공기관 평등증진의무 준수를 위한 지침 또한 참조하도록 권고하고 있다.¹⁰⁰⁾

그간 수차례 개정된 ‘1983년 국민대표법’은 장애인의 선거권 보장을 위한 조항을 포함하고 있다. 동 법은 “관할당국은 합리적이고 실행가능한 범위 내에서 장애인이 접근할 수 있는 장소만을 투표소로 지정하여야 한다”고 규정함으로써, 장애인의 투

99) 선거소집령을 수리하고 후보자 등록과 투·개표 등 선거사무를 통할하는 사람으로 선거구별로 임명된다. 의례적으로 시장 또는 의장이 선거소집령을 수리하나, 실제로는 직무대행선거관리관(acting returning officer)이 선거관리업무를 담당한다(‘1983년 국민대표법’ 제23조 내지 제30조).

100) Election Commission, Guidance for Returning Officers: Assistance with Voting for Disabled Voters, 2024 (<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-returning-officers-assistance-voting-disabled-voters/ensuring-voting-accessible>).

표소접근성을 보장하고 있다(제18조). 동 법 부칙 제1조 제38호와 제39호는 투표관리관(presiding officer)이나 투표동행인(companion)으로 하여금 장애인 유권자에 대한 투표소에서의 투표보조를 허용하고 있다. 동 법 부칙 제1조 제31호는 약시인(partially-sighted) 사람의 투표를 용이하게 하기 위해서 투표소 내에 하나 이상의 큰 글씨 투표용지를 게시하고 투표소에 시각장애인이나 약시인 사람 그 밖의 장애인이 독립적으로 투표할 수 있는 합리적인 장비를 갖추도록 규정함으로써, 투표소 투표에서 장애인에 대한 편의를 제공하도록 하고 있다. 그 밖에 ‘1983년 국민대표법’의 일부인 ‘2000년 국민대표법’(Representation of the People Act 2000) 부칙 제4조는 우편투표(postal voting)와 대리투표(voting as proxy)를 포함한 부재자투표에 관해 규정하고 있는데, 이는 장애 그 밖의 이유로 타인의 도움없이 투표소투표가 곤란한 사회적 약자들의 선거권을 직·간접적으로 보장하는 제도라고 할 수 있다. 최근에는 ‘2022년 선거법’(Elections Act 2022)이 ‘1983년 국민대표법’을 일부 수정하였는데, 그 내용 중에는 장애인 투표지원에 관한 선거관리관의 의무 등이 포함되어 있다. 동 법 중 장애인관련 내용은 큰 틀에서 2021년 ‘국가장애인전략’ 일부로 도입되었는데,¹⁰¹⁾ 특히 동 법 제9조는 ‘1983년 국민대표법’ 중 일부를 다음과 같이 수정하고 있다.

- 시각장애인 또는 약시인 사람 그 밖의 장애인에게 “투표관리관이나 투표동행인의 도움없이 투표할 수 있도록 하는 장비”를 제공해야 한다는 종전 부칙 1 제29호 문구를 그들이 “독립적으로 투표하는 것을 용이하게 할 목적에서 제공하는 것이 합리적인 장비”로 수정하였다.¹⁰²⁾
- 선거위원회로 하여금 장애인단체 등 그 이익을 대변하는 단체와 협의하여 선거관리관이 준수하여야 할 사항에 관한 지침을 제정하도록 하는 조항을 신설하였다. 선거위원회는 이 조항에 따라 장애인을 대표하는 단체들로부터 수렴

101) House of Commons Library, Disabled People: Political Participation, 2023, p. 3.

102) ‘2022년 선거법’ 이전 ‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제29호는 시각장애인 또는 약시인 사람 그 밖의 장애인에게 투표관리관 또는 투표동행인의 도움없이 투표할 수 있도록 하는 장치를 제공하도록 규정하고 있었는데, 하위 규범인 ‘Representation of the People (England and Wales) Regulations 2001’은 그러한 장치로 촉각투표용구(Tactile Voting Device)를 규정하였다. 촉각투표용구는 투표용지 위에 점자로 된 숫자판을 올려놓아 유권자가 투표용지에서 번호와 위치를 식별할 수 있도록 하는 것이다. 이에 대해 시각장애인인 원고 Rachel Andrews는 촉각투표용구만으로는 선거권자가 투표용지의 후보자 이름이나 그 소속 정당에 관한 정보를 확인할 수 없기 때문에 시각장애인은 투표용지의 후보자 순서를 암기하지 않는 이상 다른 사람의 도움없이 투표할 수 없다는 점에서 동 규정이 법에 명시된 목적을 일탈한 것이라고 주장하면서 소를 제기하였다. 이에 대해 법원은 부칙 제29호에 따른 의무는 촉각투표용구 제공만으로 충족되지 않는다고 하여 법을 위반한 것이라고 판단하면서도, 동 규정을 무효로 선언하지는 않았다. R (Andrews) v Minister for the Cabinet Office [2019] EWHC 1126.

한 의견을 반영하여 ‘Guidance for Returning Officers - Assistance with Voting for Disabled Voters’라는 지침을 마련했다.¹⁰³⁾ 동 지침은 선거관리관이 반드시 준수해야만 하는 사항과 준수가 권고되는 사항을 구별하여 규정하고 있다.¹⁰⁴⁾

- 장애인과 동행하여 투표를 보조할 수 있는 투표동행인의 자격요건 중 선거권자의 “부모, 형제자매, 남편이나 배우자, 직계비속” 부분을 삭제하고 그 범위를 18세 이상의 모든 사람으로 확대하였다.

이러한 법상 지원에도 불구하고 영국 장애인들은 정치적 참여에 있어서 현실적으로 여전히 다양한 장벽을 경험하고 있는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁵⁾ 영국 선거위원회는 장애인들이 겪고있는 선거에 있어서 제약요인들을 큰 틀에서 정보접근에 있어서의 제한과 투표소와의 접근 제한, 그리고 투표편의제공의 부족 등에서 찾고 있다.¹⁰⁶⁾ 이하에서는 장애인으로 대표되는 사회적 약자들의 선거권 보장을 위한 법제도를 선거정보접근, 투표소접근, 투표편의제공으로 나누어 살펴본다.

나. 선거정보접근

(1) 투표정보접근

영국의 경우 투표정보는 선거관리관의 공고와 투표안내문(poll card)을 통해 선거권자에게 전달된다. 선거관리관은 입후보자 명단과 함께 투표장소와 투표일시를 공

103) The Electoral Commission, Guidance for Returning Officers: Assistance with Voting for Disabled Voters, 2024.

104) 선거위원회의 지침이나 안내서 등은 권고적 효력만을 갖는 것이 원칙이지만, 법규에 관한 명확한 유권해석이 없는 상황에서는 선거위원회가 어떻게 법규를 해석·적용하고 있는지 확인할 수 있는 자료로서 유의미하다고 할 수 있다. 박정연, 정신적 장애인의 선거권 보장에 관한 영국 법제와 시사점, 법학논총 제50집, 2021, 52면. 다만, 선거위원회의 위 2024년 지침은 ‘2022년 선거법’ 제9조의 위임에 근거한 것으로서 장애인 투표를 촉진하는 장비의 제공과 관련 하여서는 선거관리관을 구속한다.

105) 2019년 영국왕립시각장애인협회(Royal National Institute of Blind People) 보고에 따르면, 시각장애인중 13% 약시 장애인중 44%만이 독립적으로 비밀리에 투표할 수 있었다고 응답했고, 시각장애인중 61% 약시 장애인중 32%는 다른 사람의 도움없이 투표할 수 없었다고 응답했으며, 시각장애인중 절반 이상인 53%는 선거관리관이 발송한 선거관련 정보를 이해할 수 없었다고 응답했다. Royal National Institute of Blind People, Turned Out 2019, 2019, p. 3. 장애인 유권자들에 대한 영국 정부 의견수렴 결과에 대해서는 Government Cabinet Office, Call for Evidence: Access to Election, 2018 참조.

106) The Electoral Commission, Guidance for Returning Officers: Assistance with Voting for Disabled Voters, 2024.

고한다(‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제23호). 선거관리관은 선거 공고후 선거권자와 그 대리투표인에게 투표안내문을 발송하는데, 투표안내문에는 선거구명, 선거권자의 이름·주소·등록번호, 투표소와 투표일시, 그 밖에 선거관리관이 적절하다고 판단하는 정보 등이 포함된다(‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제28호).

장애인 유권자에 대한 효과적인 투표정보 전달과 관련하여 선거위원회 지침은 선거관리관으로 하여금 선거구내 장애인 선거권자를 미리 파악하여(예컨대 시각장애인등록부를 활용할 수 있음) 점자, 큰 글씨, 이해하기 쉬운 문서, QR 코드를 활용한 수어동영상 연결 등 장애유형별로 적합한 투표안내문을 발송하는 방법을 고려할 것을 권고하고 있다. 동 지침은 또한 선거관리관으로 하여금 선거구내 장애인단체를 파악하여 그러한 단체를 통해 투표안내를 제공하는 것과 함께, 장애인이 접근가능한 콘텐츠를 포함한 웹사이트를 통해 투표안내를 제공하는 방법도 권고하고 있다. 웹사이트를 통한 투표안내에는 투표소에서 이용가능한 장비 등 투표편의제공에 관한 내용, 투표동행인과 투표관리관의 투표보조를 받을 수 있다는 내용, 필요한 경우 합리적인 범위 내에서 추가장비를 요청할 수 있다는 내용 등이 포함될 수 있다고 한다. 아울러 웹사이트에서 청각장애인이나 발달장애인을 위한 수어동영상 또는 이해하기 쉬운(easy read) 투표안내 자료를 직접 제공하거나, 선거위원회 등 국가기관이나 장애인단체가 제공하는 장애인 접근을 보장하는 투표안내 자료로의 링크를 제공하도록 권고하고 있다.¹⁰⁷⁾

실제로 영국의 일부 선거구에서는 웹사이트를 통해 장애인에 대한 투표정보를 제공하고 있다. 예를 들어, Gravesham Council 선거구 웹사이트에서는 2024년 총선거와 관련하여 일정, 후보자, 투표장소와 투표방법 등에 관한 일반적인 정보를 제공하는 동시에, 장애인을 위한 투표안내 항목을 별도로 마련하여 정보를 제공하고 있다. 이 웹사이트에서는 투표용지 음성파일을 제공하는 것과 함께, 정부, 선거위원회, 발달장애인단체인 Mencap 등이 제작·배포한 선거의 의미, 선거인등록과 투표 방법 등에 관한 수어동영상과 이해하기 쉬운 문서로의 링크를 제공하고 있다.¹⁰⁸⁾

(2) 선거공약접근

영국의 경우 우리 법제상 선거관리기관이 일괄 발송하는 선거공보에 해당하는 것은 따로 없고, 선거권자에 대한 선거정보(선거공약) 전달은 원칙적으로 정당이나 후보자에게 맡겨져 있다.¹⁰⁹⁾ 다만 의회선거의 후보자는 우편국규칙에 따라 중량 60그

107) The Electoral Commission, Guidance for Returning Officers: Assistance with Voting for Disabled Voters, 2024.

108) <https://www.gravesham.gov.uk/elections-voting/information-disabled-voters>

램을 초과하지 않는 범위 안에서 선거에 관한 사항만이 게재된 선거홍보물을 선거인 1명에게 1통씩 무료로 발송할 수 있다. 대리투표를 하는 대리인에게도 무료로 발송할 수 있다(‘1983년 국민대표법’ 제91조). 영국의 주요 정당들은 총선에서 선거공약집(election manifesto)을 문서 또는 pdf 파일 형식으로 작성·배포할 뿐만 아니라 장애인이 접근가능한 형식으로도 제작하여 배포하고 있다. 예를 들어, 2024년 총선에서 노동당은 선거공약집을 큰 글씨(large print), 읽기 쉬운(easy read) 자료, 점자(braille), 음성(audio), 수어동영상(sign language) 등 형식으로도 제작하여 웹사이트에 게시한 바 있다.¹¹⁰⁾

한편, 장애인단체들도 장애인 접근이 가능한 선거정보를 제공하고 있는데, 예를 들어 발달장애인단체인 Mencap의 경우 2024년 총선에서 녹색당, 보수당, 노동당, 자유민주당 등 9개 정당의 이해하기 쉬운 선거공약집을 한 곳에 모아 제공한 바 있다.¹¹¹⁾ 또한 발달장애인단체인 United Response는 5개 정당의 쟁점별 정책공약을 이해하기 쉬운 자료 형식으로 비교하여 제공한 바 있다.¹¹²⁾ 영국의 경우 방송광고 형식의 선거운동은 허용되지 않지만, TV 선거토론과 같은 선거방송의 경우 ‘2010년 평등법’과 ‘2003년 통신법’(Communications Act 2003)에 따라 각 방송국은 청각장애인을 위한 자막이나 수화통역을 제공하고 있다.¹¹³⁾

다. 투표장소접근

(1) 투표소 지정

모든 선거구(constituency)는 수 개의 투표구(polling district)로 분할되며, 각 투표구마다 1개의 투표소(polling place)가 지정되어야 한다. 선거당국은 합리적이고 실

109) 위에서 언급한 바와 같이, 정부나 선거위원회가 선거의 의미, 선거인등록과 투표의 방법 등에 관한 일반적인 정보를 이해하기 쉬운 자료 또는 수화동영상으로 제작하여 배포하는 경우는 있지만, 이러한 정보는 각 정당이나 후보자의 선거공약에 관한 것이 아니고 장애인의 선거 참여를 촉진하기 위한 것이다. 내각부(cabinet office)는 발달장애인단체 Mencap과 협력하여 ‘Easy read guide to voting and registering to vote’라는 이해하기 쉬운 자료를 발간한 바 있고, 선거위원회는 ‘Voter ID: Voting in the local elections in England on 4 May 2023’이라는 이해하기 쉬운 자료를 발간한 바 있다. 또한 선거위원회는 선거인등록과 투표 방법에 대한 수어동영상을 제작하여 공개한 바 있다.

110) <https://labour.org.uk/change/manifesto-accessibility>

111) <https://www.mencap.org.uk/general-election-2024-easy-read-manifestos>

112) <https://www.unitedresponse.org.uk/resource/easy-news-party-views-on-social-care>

113) 2024년 총선 TV 선거토론에서 민영방송사인 ITV가 자막만 제공하고 수어통역을 제공하지 않아 논란이 된 바 있다. 논란이 일자 ITV는 온디맨드 동영상에는 수어통역을 포함시키기로 결정했다. (<https://www.bbc.com/news/articles/c9rr0n7rrvzo>)

행가능한 범위에서 장애인 선거권자가 접근할 수 있는 장소만을 투표소로 지정하여야 한다(‘1983년 국민대표법’ 제18조). 한편, 선거당국은 2013년 10월 1일을 기점으로 하여 매 5년마다 투표구와 투표소를 재검토해야 한다(‘1983년 국민대표법’ 제18C조). 이러한 의무적 재검토 결과에 대해서는 선거구내 선거권자 30인 이상 또는 선거구내 선거권자는 아니지만 선거위원회가 판단하기에 그 지역내 투표소에 대한 장애인 접근성에 관해 충분한 이해관계가 있거나 장애인의 건물이나 시설에 대한 접근성과 관련하여 특별한 전문성이 있는 사람은 선거위원회에 이의(representation)를 제기할 수 있다. 이의제기는 재검토 결과가 선거구내 선거권자의 합리적인 요구를 충족하지 못한 것이거나 지정된 투표소내 투표장소가 장애인 접근성을 충분히 고려하지 못한 경우에 허용된다. 이러한 이의제기에 대해서 선거위원회는 필요하다고 판단하는 경우 투표소 변경을 지시할 수 있고, 선거당국이 2개월 안에 이러한 지시에 따르지 않는 경우에는 직접 투표소를 변경할 수 있다(‘1983년 국민대표법’ 제18D조).

이러한 선거당국의 재검토와 선거인의 이의제기 절차·방법과 관련하여 선거위원회는 지침과 재검토를 위한 체크리스트, 템플릿을 마련하여 제공하고 있다.¹¹⁴⁾ 동 지침은 재검토 절차의 일부로서 다양한 형태의 장애를 갖는 사람들의 건물이나 설비에 대한 접근과 관련하여 전문성을 갖는 사람의 의견을 수렴하는 것과 함께 장애인단체의 참여를 보장하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 재검토시 ‘2022년 선거법’이 장애인에게 독립하여 비밀리에 투표할 수 있는 장비를 제공하라고 명령하고 있는 것에 비추어 투표장소에 그러한 장비를 수용할 수 있는지를 고려하여야 한다고 규정하고 있다. 선거위원회는 재검토시 고려하여야 할 주요한 물리적 접근성과 관련한 쟁점을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 출입구에 계단이 있거나 그 밖에 접근이 불가능한 투표소인지
- 출입문과 복도가 비좁은지
- 투표소 내에 전동 휠체어가 이동할 수 있는 공간이 부족한지
- 선거인과 동행인이 선택에 대해 비밀리에 논의할 수 있는 공간이 부족한지
- 장애인 선거권자가 비밀리에 투표할 수 있는 낮은 높이의 기표소 또는 테이블이 부족한지
- 사람들이 휴식을 취할 수 있는 의자가 부족한지
- 조명이 불충분한지

114)

<https://www.electoralcommission.org.uk/reviews-polling-districts-polling-places-and-polling-stations>

(2) 우편투표 · 대리투표

(가) 우편투표

의회선거나 지방선거에서 선거인은 투표소투표가 원칙이나 일정한 요건을 갖춘 경우 우편투표나 대리투표 방식의 부재자투표(absent voting)를 활용할 수 있다(“2000년 국민대표법” 부칙 4 제1호). 선거인명부에 등재되었거나 등재될 예정인 사람은 우편투표를 신청할 수 있다(“2000년 국민대표법” 부칙 4 제1호). 선거인명부 등재 이외에 우편투표를 신청하데 있어서 그 사유의 제한은 없다. 신청서는 온라인으로도 제출할 수 있다. 선거권자는 특정 선거, 특정 유형의 선거, 모든 선거 중 하나를 선택하여 우편투표를 신청할 수 있고, 기간을 특정하여 신청하지 않을 경우 신청의 효력은 3년간 지속된다.¹¹⁵⁾ 후보자 등록 마감 이후(약 선거일 3주 전) 투표용지 등이 인쇄되고 우편투표 안내문, 우편투표 선언문, 봉투 2개, 투표용지를 포함한 우편투표 팩이 송부된다. 선거권자는 기표한 투표용지를 작은 봉투에 넣고, 작은 봉투와 선언문을 큰 봉투에 넣어 밀봉한 후 우편으로 발송한다. 우편투표는 선거일 오후 10시까지 도착해야 하는데, 도착이 불가능할 경우 선거권자 또는 그 부탁을 받은 사람은 선거관리관이나 투표소에 투표지를 직접 전달할 수 있다. 단 선거운동원은 가족 이외의 다른 사람의 우편투표를 대신 전달할 수 없고, 그 수도 5명으로 제한된다. 선거권자는 우편투표 신청을 취소하고 투표소투표를 할 수 있는데, 그 취소는 선거일 11일 전 오후 5시 이전에 해야 한다. 이미 우표투표를 발송한 경우 그 선거에서는 취소할 수 없다.¹¹⁶⁾ 이러한 우편투표제도는 특별히 장애인 등 사회적 약자들만을 위한 것은 아니지만, 투표소투표가 곤란한 장애인이나 노인이 선거권을 행사할 수 있는 중요한 수단이라고 할 수 있다.

(나) 대리투표

군복무투표자(service voter)로 등록되었거나 등록예정인 사람, 익명선거인(anonymous elector)으로 등록된 사람, 시각장애 또는 그 밖의 장애로 인해 지정된 투표소에 직접 갈 수 없거나 다른 사람의 도움없이 투표소에서 투표할 수 없다고 볼 만한 합리적인 이유가 있는 사람, 본인 또는 배우자의 직업, 복무 또는 학업으로

115) <https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/ways-vote/apply-vote-post>

116) <https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/ways-vote/how-vote-post>

인해 투표소에 직접 갈 수 없다고 볼 만한 합리적인 이유가 있는 사람, 지정된 투표소까지 항공이나 해운을 이용하지 않고서는 갈 수 없는 사람, 재외선거인으로 등록되었거나 등록예정인 사람은 대리투표를 신청할 수 있다(‘2000년 국민대표법’ 부칙 4 제3호). 대리투표를 신청하는 사람과 대리인은 모두 등록된 선거인이어야 한다. 선거권자는 1명을 대리인으로 지정하여야 하며, 의회선거의 경우 대리인은 친척일 필요는 없으나 원칙적으로 선거구내 같은 선거에서 2명 이상을 대리하여 투표할 수 없다. 다만, 대리인이 재외선거인을 대리하는 경우 최대 4명까지 대리할 수 있다(‘2022년 선거법’ 부칙 4 제7호). 지방선거의 경우 대리인은 배우자·동반자·부모·조부모·형제·자매·자녀·손자녀가 아닌 선거구내 같은 선거에서 2명 이상을 대리하여 투표할 수 없다(‘2000년 국민대표법’ 부칙 4 제6호). 대리인은 투표소투표 또는 우편투표 방식으로 대리투표를 할 수 있다(‘2000년 국민대표법’ 부칙 4 제6호). 대리투표를 신청하는 경우 선거일 6일 전 오후 5시까지 하여야 한다. 기존 대리투표의 변경 또는 취소는 선거일 11일 전 오후 5시까지 신청하여야 한다. 다만 이미 우편대리투표가 완료된 경우에는 당해 선거에서 대리투표를 취소할 수 없다. 그 밖에 선거권자는 우편대리투표가 완료된 경우가 아니라면 직접 투표소를 방문하여 투표할 수 있고, 선거일 11일 전 오후 5시까지 우편투표를 신청하면 대리투표 신청은 취소된 것으로 본다.¹¹⁷⁾ 한편, ‘2022년 선거법’ 제7조에 따라 수정된 ‘1983년 국민대표법’ 제66조에는 “관련선거에서 선거인을 위해 대리투표를 하는 사람은 선거인을 제외하고는 그 누구에게도 대리인으로서 투표하려고 하거나 이미 투표한 후보자에 관한 정보를 전달해서는 아니된다”는 조항이 신설되었다. 시각장애 또는 그 밖의 장애로 인해 지정된 투표소에 직접 갈 수 없거나 다른 사람의 도움없이 투표소에서 투표할 수 없는 장애인이 독자적인 의사결정능력을 갖추고 있다면 대리투표제도는 선거권을 보장하는 수단이 된다.

(다) 전자투표

영국의 경우 ‘2000년 국민대표법’에 따라 2002년부터 2007년까지 전화, 인터넷, 단말기 등을 이용한 전자투표가 시범제도(pilot schemes)로 실시되었으나, 안전성에 대한 우려로 인해 현재는 시행되고 있지 않다. 선거위원회는 2007년 시범 전자투표 실시 결과를 토대로 현 단계에서 전자투표의 전면적 실시는 사실상 어렵다는 판단을 내린 바 있다.

117) <https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/ways-vote/apply-vote-proxy>

라. 투표편의제공

(1) 선거등록

18세 이상인 영국 국민은 법이 정한 결격사유에 해당하지 않는 이상 선거인명부에 등록함으로써 선거권을 행사할 수 있다. 선거인명부는 선거등록관이 작성하는데 16세 이상인 모든 영국 국민은 온라인 등록시스템을 이용하거나 등록양식을 작성하여 제출하는 방식으로 선거인등록을 할 수 있다(‘19083년 국민대표법’ 부칙 2). 영국에서는 본인의 신청에 의해 등록이 이루어지기 때문에 선거인명부등록은 장애인의 선거권행사에 있어서 실질적인 제약이 될 수 있다. 장애인 선거인등록을 촉진하기 위해서 선거위원회는 신체적 또는 정신적 장애로 인해 선거인등록에 도움이 필요한 사람들을 위한 지침을 마련했다. 동 지침은 온라인이든 서면이든 다른 사람이 신청서를 작성하고 제출하는 데 도움을 주는 것을 법적으로 막을 수 있는 규정은 없다고 밝히고 있다. 신청서에 제공된 정보가 사실인지 확인할 수 있는 사람은 신청자 본인이어야 하지만, 선거인등록은 투표권행사가 아닌 그 전제로서 행정적 조치에 불과하므로 정당한 위임장을 보유한 사람이 선거인등록 신청서를 작성하고 정신적 장애인을 포함한 장애인을 대신하여 신고를 하는 것은 원칙적으로 허용된다고 한다.¹¹⁸⁾ 다만 아래 포괄적 선거권 보장 항목에서 검토하는 바와 같이 중한 정신적 장애인이 실제 선거권을 행사할 수 있는지 여부는 다른 문제이다.

(2) 투표관리관의 기표보조제도와 투표동행인제도

‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제38호는 투표관리관의 기표보조제도에 관하여 규정하고 있다. 투표관리관은 시각장애인이거나 그 밖의 신체적인 사유로 인하여 독자적으로 기표할 수 없는 선거권자 또는 문맹이라고 구두로 밝힌 선거권자의 신청이 있는 경우에는 투표참관인 앞에서 당해 선거권자가 지시한 방식으로 선거권자의 투표용지가 기표되도록 한 후, 투표용지를 투표함에 투입하여야 한다. 이러한 방식으로 기표한 선거권자의 선거인명부상 이름과 번호, 그리고 투표관리관이 기표하게 된 사유는 투표관리관이 기표한 선거권자 명부에 기록되어야 한다.

‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제39호는 투표동행인제도에 관하여 규정하고 있다. 선거권자는 시각장애 그 밖의 장애나 문맹을 이유로 함께 동행한 사람의 도움을 받아

118) The Electoral Commission, Guidance on assisted applications in England and Wales, 2023.

투표할 수 있도록 허락해 달라고 투표관리관에게 구두 또는 서면으로 신청할 수 있다. 신청인에게 그러한 장애 있다고 인정되고, 동행인이 18세 이상이며 이전 선거에서 2명 이상 선거권자의 투표를 조력한 적이 없다고 신고하는 경우, 투표관리관은 그러한 신청을 받아들여야 한다. 신청이 받아들여진 경우 선거권자는 법에 따른 모든 투표권행사를 동행인의 도움을 받아 수행할 수 있다. 동행인의 도움을 받아 투표하는 선거권자의 선거인명부상 이름과 번호는 동행인의 도움을 받은 선거권자 명부에 기록에 되어야 한다. 동행인은 투표관리관 면전에서 신고서를 작성하여 제출하여야 하며, 투표관리관은 이를 검증하고 보관하여야 한다. 앞서 언급한 바와 같이, ‘2022년 선거법’은 투표동행인의 자격요건을 친족에 한정하였던 것을 삭제함으로써 그 범위를 확대했다.

이와 같은 기표보조제도와 투표동행인제도는 선거권자의 투표의 비밀을 침해할 소지가 있다. ‘1983년 국민대표법’은 유권자의 투표용지의 비밀을 보장한다. 비밀유지의무는 선거관리관, 투표관리관과 투표동행인을 포함하여 선거에 관여하는 모든 사람들에게 부과된 의무이며, 위반할 경우 형사처벌을 받게 된다. ‘2022년 선거법’ 제7조에 의해 수정된 ‘1983년 국민대표법’ 제66조는 시각장애 그 밖의 장애 또는 문맹인 선거권자를 조력하는 사람은 “선거권자가 투표하려고 하거나 투표한 후보자 또는 선거권자에게 배부된 투표용지 뒷면의 번호 기타 고유식별번호에 관한 정보를 선거권자 이외의 사람에게 전달할 수 없다”고 명시하고 있다.

(3) 투표소 편의제공

영국의 경우 ‘2010년 평등법’에 따라 선거위원회는 장애인 선거권자의 요구를 예측하고 그들이 실질적인 불이익을 받지 않도록 합리적인 조치를 취해야 한다. 선거사무를 통할하는 선거관리관 또한 지역내 장애인 선거권자들의 요구를 파악하여 적합한 장비와 지원을 수행해야 한다. 선거위원회는 선거관리관으로 하여금 평등인권위원회의 ‘guidance on meeting the Public Sector Equality Duty’ 등 관련지침을 참조할 것을 권고하고 있다. 한편, 장애인 투표지원과 관련하여 ‘2022 선거법’ 제9조는 ‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제29호를 수정하였다. 이에 따라 선거관리관은 시각장애, 약시, 그 밖의 장애로 인해 법이 정한 방법으로 투표하는 것이 곤란하거나 불가능한 사람들이 비밀이 보장되는 환경에서 독립하여 용이하게 투표할 수 있도록 하는 합리적인 장비를 제공하여야 한다. 선거위원회는 장애인의 이익을 대표하는 단체를 포함하여 적절하다고 판단되는 사람들과 협의하여 이와 관련한 지침을 제정하여야 하고, 선거관리관은 합리적인 장비와 관련하여서는 이 지침을 준수하여야

한다. 앞서 언급한 바와 같이, 이 조항에 따라 선거위원회는 2024년 ‘Guidance for Returning Officers - Assistance with Voting for Disabled Voters’라는 지침을 제정하였다.

(가) 투표소내 정보제공

‘1983년 국민대표법’ 제199B조는 의회선거와 지방선거와 관련하여 선거권자에게 제공하거나 게시되어야 하는 문서를 적절하다고 판단되는 경우 점자, 영어 이외의 언어, 그림 표현, 그 밖에 접근이 적합한 형식으로 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 적절하다고 판단되는 경우 그러한 문서에 포함된 정보를 들을 수 있는 형식으로도 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 동 조항에 따르면 이러한 문서에 투표용지는 포함되지 않지만, 선거관리관은 투표장소에 확대된 투표용지 견본을 게시할 수 있고, 약시인 선거권자에게 휴대가능한 확대된 투표용지 사본을 제공하여야 한다. 약시 선거권자에게 제공되는 사본에는 안내용 견본이라는 점이 명확히 표시되어야 한다. 그 밖에 선거권자에게 투표 지침을 제공하는 안내문을 눈에 잘 띄는 문자로 인쇄하여 투표장소의 내외에 게시하여야 한다(‘1983년 국민대표법’ 부칙 1 제29호).

(나) 투표소내 장비지원

선거관리관은 ‘2022년 선거법’에 의해 수정된 ‘1983년 국민대표법’ 부칙 제29호에 따라, 그 제공이 합리적이라고 판단되는 장애인 선거권자들이 독립하여 비밀리에 투표할 수 있도록 또는 그 투표를 더 용이하게 할 수 있도록 하는 장비를 투표장소에 비치할 의무를 부담하고, 선거위원회는 관련 지침을 제정할 의무를 부담한다. 이러한 장비 제공의무는 선거위원회 지침을 참조하여 선거관리관이 지역 실정에 맞게 이행할 수 있지만, 선거위원회는 어떠한 경우라도 장비제공에 관한 결정은 투명하고 신중하게 이루어지고 주기적으로 재검토되어야 한다고 한다. 선거위원회는 장애인 선거권자를 지원하기 위해서 투표소에서 최소한 다음과 같은 장비를 제공하여야 한다고 한다.¹¹⁹⁾

- 고정식의자(chairs)와 이동식의자(seating) - 고정식 의자는 오랜 시간 서 있을

119) The Electoral Commission, Guidance for Returning Officers: Assistance with Voting for Disabled Voters, 2024.

수 없는 선거권자들에게 휴식 공간을 제공하고 이동식 의자는 기표소에 들어가기 전에 생각할 시간을 가지려는 선거권자들을 위해 필요함

- 확대경(magnifiers) - 시각장애가 있는 선거권자가 문서에 있는 글자의 크기를 확대하여 독립적으로 투표할 수 있도록 도울 수 있음. 확대경의 강도는 선거권자의 시력에 따라 달라질 수 있으므로, 선거권자의 요구에 따라 두 가지 이상의 확대경을 준비할 필요가 있음.
- 촉각투표용구(tactile voting device) - 촉각투표용구는 시각장애가 있는 선거권자가 투표용지에 올바르게 기표할 수 있도록 돕는 기표용구로 투표용지 위에 똑바로 올려놓는다면 기표에 도움을 줄 수 있음. 촉각투표용구는 시각장애인 선거권자가 투표하고자 하는 후보자의 투표용지상 위치를 알면 기표에 도움이 되지만, 그 순서를 미리 알지 못하면 그 자체만으로 독립하여 투표하는데 도움이 되지 않음.
- 휠체어 높이의 기표소 - 휠체어를 사용하는 선거권자가 비밀리에 투표할 수 있도록 낮은 필기면을 제공할 수 있음.
- 투표사무원 식별 배지 - 선거권자가 투표사무원이 누구인지 쉽게 식별하여 도움을 요청할 수 있도록 함.
- 연필 그립 - 조작능력장애(dexterity impairments)가 있는 선거권자가 연필을 더 쉽게 쥐고 독립적으로 기표할 수 있도록 함.
- 계단있는 건물의 경우 경사로 - 휠체어를 사용하거나 계단 이용이 어려운 선거권자의 투표소 접근을 지원함.
- 임시 초인종 - 선거권자가 투표장소 출입을 위한 문을 여는데 도움이 필요하다는 것을 투표사무원에게 알릴 수 있음. 영구적으로 고정하거나 설치할 필요는 없지만 방화문처럼 닫혀 있어야 하는 문 옆의 테이블이나 의자에 접근가능한 높이로 임시로 설치할 수 있음.
- 적절한 조명 - 시각장애가 있는 선거권자가 투표용지를 읽고 작성할 수 있도록 지원하기 위해 추가적인 조명이 필요할 수 있음.
- 장애인을 위한 전용 주차공간(투표소에 주차가 가능한 경우) - 장애인 선거권자가 투표소에 최대한 가깝게 주차할 수 있도록 보장함.

선거위원회는 시각장애인, 약시인 사람 또는 그 밖의 장애인 선거권자가 독립하여 비밀리에 투표할 수 있도록 다음과 같은 장비도 비치하는 것이 적절하다고 권고하고 있다.

- 히어링 루프(hearing induction loop) - 보청기를 착용한 선거권자가 투표소에서 의사소통을 할 수 있도록 지원함. 히어링 루프가 없는 건물의 경우 이동식 루프를 사용할 수 있음.
- 오디오 장치 - 오디오 장치는 소리를 재생, 녹음 또는 처리하는 장비로 시각 장애인과 약시인 선거권자가 후보자 명단을 듣고 투표용지에 독립적으로 기표할 수 있도록 촉각투표용구와 함께 사용할 수 있음.
- 이해하기 쉬운 형식으로 제공되는 정보 - 학습장애가 있는 사람들에게 유용할 수 있음.
- 큰 글씨 형식으로 제공되는 정보 - 큰 글씨란 16pt Arial 이상으로 정의되며 시각 장애가 있는 선거권자에게 유용하며 노인 선거권자, 난독증 선거권자, 치매 선거권자에게도 도움이 될 수 있음.

선거위원회 지침은 추가적인 장비나 지원 요청에 관해서도 규정하고 있다. 선거관리관은 이미 제공하였거나 제공을 계획중인 것 외에 추가적인 장비나 지원의 제공을 요청받을 수 있다. 예를 들어, 특정 유형의 장애를 가진 선거권자가 추가적인 요구사항이 있어 선거관리관의 조정에도 불구하고 여전히 상당한 불이익, 다시 말해 사소한 불이익 이상의 불이익을 받고 있다는 통지를 받을 수 있다. 이러한 경우, ‘2010년 평등법’에 따른 의무의 일환으로 선거관리관은 요청을 검토하고 선거권자가 주장하는 실질적인 불이익을 제거하기 위해 추가적인 장비나 지원을 하는 것이 합리적인지 결정해야 한다. 모든 요청을 수락할 필요는 없지만 ‘2010년 평등법’에 따른 의무를 충족하고 공정하고 일관된 기준을 사용하여 요청을 적절히 고려했음을 입증할 수 있어야 한다. 선거관리관은 향후 계획을 수립하고 장애인 선거권자를 위한 제공의 효과를 검토할 수 있도록 요청에 대한 충분한 정보를 보관해야 한다. 어떤 장비가 합리적인지를 판단하는 방법에 대한 정해진 절차는 없지만, 조정이 합리적인지 여부를 결정할 때는 다음과 같은 다양한 요소를 고려할 수 있다고 한다.

- 요청된 추가 지원 또는 장비를 제공하는 것이 장애인 유권자의 투표를 가능하게 하거나 더 쉽게 할 수 있는가
- 요청된 추가 지원 또는 장비를 제공하는 것이 얼마나 쉽거나 실용적인가, 예를 들어,
 - 해당 장비를 쉽게 구매할 수 있는가
 - 비용은 합리적인가
 - 더 효율적이거나 쉽게 구할 수 있는 대안이 있는가

- 장비가 일회용인가 아니면 향후 선거에도 사용할 수 있는가
- 요청된 장비는 휴대가 가능한가, 필요한 경우 다른 투표소로 옮길 수 있는가
- 선거사무원이 필요한 지원을 제공하거나 장비 사용을 지원하기 위해 고려해야 할 교육 관련 사항이 있는가
- 평등, 다양성, 포용성에 대한 전문 지식을 갖춘 전문가에게 자문을 구하였는가

(다) 사후평가

선거위원회 지침은 매 선거가 끝날 때마다 선거관리관이 투표소에 제공된 장비와 지원, 유권자의 필요와 기대할 수 있는 사항에 대해 유권자와 어떻게 소통했는지 평가해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 평가 활동을 돕기 위해 선거위원회는 설문조사 템플릿을 제공하고 있다.¹²⁰⁾ 이러한 설문조사를 통해 투표 경험과 제공된 지원에 대한 선거권자의 의견을 수집할 수 있게 된다. 선거관리관은 선거권자와 관련 단체로부터 투표소에서의 투표 경험, 잘된 점과 그렇지 않은 점에 대한 피드백을 받아 향후 투표에서 장애인 유권자를 지원하기 위해 무엇을 해야하는지와 관련된 정보를 얻게 된다.

마. 포괄적 선거권 보장

영국에서는 ‘2006년 선거관리법’(Electoral Administration Act 2006) 이전까지 정신적 장애인의 투표권 행사는 관습법(common law)에 의해 제한되었다. ‘2006년 선거관리법’ 제73조 제1항은 “정신 상태를 이유로 법적으로 투표를 할 수 없다고 규정하는 관습법의 모든 규정은 폐지한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 ‘1983년 국민대표법’ 제202조 제1항과 ‘1989년 북아일랜드 선출기관법’(Elected Authorities (Northern Ireland) Act 1989) 제10조 제1항이 수정되어 현재에는 정신적 장애인에 대한 투표권 제한이 사라졌다. ‘2006년 선거관리법’ 개정은 2006년 UN 장애인권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities) 당사국인 영국이 동 협약을 이행하기 위한 것으로 이해되고 있다.¹²¹⁾ 동 협약 제29조는 장애인의 정치 및 공적생활에 대한 참여권을 규정하면서 “장애인이 투표하고 선출될 수 있는 권리와 기회를 포함하여 다른 사람과 동등하게 직접 또는 자유롭게 선택한 대표를 통한

120)

<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-returning-officers-assistance-voting-disabled-voters/reviewing-election>

121) 박정연, 앞의 논문, 48면.

정치 및 공적생활에 효과적이고 완전하게 참여할 수 있도록” 보장할 것과, “투표절차, 시설 및 용구가 적절하고 접근가능하며 그 이해와 사용이 용이하도록 보장할 것”을 요구하고 있다.

위와 같은 법 개정을 통해 현재 중한 정신적 장애인 또한 원칙적으로 투표권을 행사할 수 있게 되었다.¹²²⁾ 다만, ‘2005년 정신능력법’(Mental Capacity Act 2005) 제29조 제1항은 “이 법의 어떤 조항도 공직 선거 또는 국민투표에서 투표에 관한 결정을 대리인이 대신하는 것을 허용하지 않는다”고 규정하고 있는데, 이 규정으로 인해 중한 정신적 장애인의 선거인등록이나 투표권행사가 제한되는지, 제한된다면 어느 범위에서 제한되는지 해석상 문제될 수 있다. 우선 선거인등록에 관한 선거위원회 지침에 따르면, 선거인등록 신청 여부에 대한 결정은 선거에서의 투표에 대한 결정이 아니므로, 대리인이 선거인등록 신청서를 작성하여 중한 정신적 약자를 대신하여 할 수 있다.¹²³⁾ 선거인등록을 마친 이상 중한 정신적 장애인이라고 하더라도 투표소투표를 허용해야 한다. 선거위원회의 투표사무원을 위한 지침 또한 정신적 능력을 이유로 선거인으로 등록된 사람을 투표에서 배제할 수 없다고 명시하고 있다.¹²⁴⁾ 현실적으로는 중한 정신적 장애인의 경우에는 투표동행인이나 투표관리관의 도움을 받아 투표권을 행사할 수 있게 된다. 금지하는 규정이 없기 때문에 법상으로는 중한 정신적 장애인의 경우에도 우편투표제도나 대리투표제도를 활용하여 투표할 수도 있다. 다만 어떠한 경우라도 선거에서 투표 여부와 방법에 대한 결정은 선거인 본인이 해야 하며 다른 사람이 대신해서는 안되기 때문에,¹²⁵⁾ 실제에 있어서는 의사의 왜곡 또는 진실성과 관련한 논란이 발생할 수 있다.¹²⁶⁾

바. 시사점

장애인 선거권자의 투표소 접근과 관련하여 영국은 주기적인 재검토와 선거구민

122) 다만 ‘1983년 국민대표법’ 제3A조 제2항에 따르면 범죄를 범하고 정신병원에 감금된 사람의 선거권은 박탈된다.

123) The Electoral Commission, Guidance on Assisted Applications in England and Wales, 2024, p. 3. 다만, 동 지침은 보호자 등으로부터 자신이 보호하는 사람이 등록절차의 의미를 이해할 수 있는 정신능력을 결여하고 있다는 정보를 입수한 등록관리관은, 비록 그 사람의 정신능력을 판단할 권한이 없지만, 등록요청이라는 후속절차의 진행을 중단할 수 있고 이러한 사실을 문서화하여 보관하여야 한다고 규정하고 있다. The Electoral Commission, 앞의 지침, 2024, pp. 4-5.

124) The Electoral Commission, Handbook for Polling Station Staff, 2024, p. 29.

125) The Electoral Commission, Running Electoral Registration-Wales (<https://www.electoralcommission.org.uk/running-electoral-registration-wales/eligibility-register-vote/how-does-mental-capacity-affect-right-register-vote>).

126) 박정연, 앞의 논문, 68면.

과 장애인단체 등의 이의제기제도를 마련하고 있다. 관련하여 선거위원회는 재검토와 접근성 심사와 관련한 지침을 제정하여 배포하고 있다. 장애인의 투표소 접근성을 제고하기 위한 이와 같은 법제도와 정책을 고려할 필요가 있다. 또한, 영국의 경우 우편투표를 사유제한없이 허용하면서 장애 등을 이유로 하는 대리투표제도도 도입하고 있다. 우편투표와 대리투표는 의사결정능력이 있는 장애들의 선거권을 보장하는 수단이 될 수 있으므로, 영국의 경우와 같이 투표 내용의 비밀을 보장하는 법제도적 장치를 전제로 그 도입을 고려해볼 수 있을 것이다. 그 밖에 영국의 경우 투표관리관의 기표보조제도와 투표동행인의 투표보조제도를 두고 있다. 특히, 현장투표에 어려움을 겪고 있는 정신적 장애인들을 위해 비밀유지의무를 전제로 그 도입을 고려해볼 수 있다. 영국의 경우 장애인들이 비밀리에 독립적으로 투표할 수 있도록 다양한 투표편의 장비와 지원을 보장하고 있다. 장애인단체의 수요를 반영하고 영국 선거위원회 지침을 참조하여 구체적인 투표소 편의제공 기준을 마련할 필요도 있다. 또한, 매 선거마다 장애인 투표경험조사 등을 실시함으로써 사후평가를 통한 제도개선의 방향성을 가늠해볼 필요도 있다.

3. 독일의 법제도

가. 법제도 개관

독일 기본법은 사회적 약자의 선거권 보장에 관한 명문의 규정을 두고 있지는 않다. 기본법 제38조는 연방의회선거에서 보통, 직접, 자유, 평등, 비밀선거원칙과 만 18세 이상인 자의 선거권을 규정하고 있다. 사회적 약자를 포함한 선거권자는 누구나 동 조항에 따른 선거권을 실질적으로 보장받아야 한다. 또한 기본법 제3조 제3항은 평등원칙에서 차별금지사유로 성별, 혈통, 인정, 언어, 고향, 출신, 신앙, 종교관, 정치관과 함께 특별히 ‘장애’를 규정하고 있다. 동조항에 따라 선거영역에서도 누구나 이처럼 장애를 포함한 차별금지사유를 이유로 불이익을 받아서는 안 된다.

사회적 약자의 선거권에 관하여 직접 규정하고 있지는 않지만, 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장해야 하는 근거가 될 수 있는 대표적인 독일 법령으로는 ‘장애를 가진 사람들의 평등을 위한 법’(Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, BGG, 이하 ‘장애인평등법’)이 있다. 동법은 장애인이 특별한 어려움 없이, 외부의 지원 없이 건축물 등의 시설물, 교통수단, 기술적 활용도구, 정보처리체계, 청각적 및 시각적 정보원, 의사소통수단, 기타 생활시설에 접근·이용할 수

있도록 각종 장벽을 제거하여야 할 국가의 의무에 관하여 규정한다(동법 제7조 내지 제12d조). 또한 장애인의 권리구제를 도모하기 위하여 연방차원에서 장애인의 권익을 보호하기 위해 장애인 관련 법령이나 계획의 입안시 참여할 수 있는 수임관청 제도(=옴부즈맨제도)를 도입하고(동법 제17조, 제18조), 연방이 일정한 차별제거에 관한 의무를 불이행할 경우 그에 대한 권리보호절차를 규정하고 있다(동법 제14조 내지 제16조). 동법에 근거하여 장애인의 평등한 사회참여를 실현하기 위해 마련한 건축물 등의 시설물, 교통수단, 기술적 활용도구, 정보처리체계, 청각적 및 시각적 정보원 등에 관한 규율과 제도는 장애인이 선거권을 행사하는 영역에도 적용된다. 또한 (예컨대 시설물, 교통수단, 기술수단 등) 해당 규율에 의해 마련된 제도 중 상당부분은 동법에 따라 6개월 이상의 장애상태가 계속될 것을 요구하는 장애인뿐만 아니라 그와 같이 장기장애 상태가 계속되지 않는 (신체적, 정신적 능력이 미약하여 실질적으로 선거권을 행사하는데 어려움이 있는 자) 이른바 선거약자라고 칭할 수 있는 자들의 선거권행사를 위해서도 활용될 수 있다.

한편, 독일 연방선거법(Bundeswahlgesetz)과 연방선거법시행령(Bundeswahlordnung)은 선거약자의 선거권을 실질적으로 보장하기 위한 규정과 제도를 직접 두고 있다. 이러한 규정과 제도를 차례대로 개관해보면, 첫째 위 법령은 병원, 양로원 등 시설에 거주하는 선거인이 시설 내에서 투표를 할 수 있도록 특별 투표구나 이동투표구에 관한 규정을 둔다(동법 시행령 제8조, 제13조). 둘째 시력장애인이 스스로 원활하게 기표할 수 있도록 점자투표보조틀에 관한 규정을 둔다(동법 시행령 제45조 제2항, 제57조 제4항). 셋째, 문맹이나 장애를 가진 자가 원활하게 투표소에서 투표절차를 진행할 수 있도록 투표보조인에 관한 규정을 둔다(동법 제14조, 제33조 제2항, 동법 시행령 제57조). 그 밖에 연방선거법은 우편투표규정(동법 제36조)과 투표기 투표규정(동법 제35조)과 같이 특별히 선거약자를 위하여 규정한 것은 아니지만 선거약자가 활용할 때 그의 실질적인 선거권 보장에 확실히 기여할 수 있는 규정을 둔다. 거동이 불편한 선거약자가 거주지투표를 가능하게 하는 우편투표를 활용하면 더 이상 직접 투표소에 이동하여 기표행위를 할 필요가 없게 되고, 기표가 불편한 선거약자가 투표기 투표를 활용하면 수기투표에 비하여 기표를 보다 정확히 할 수 있다는 점에서 선거약자의 선거권의 실질적 보장에 기여할 수 있다.

이하에서는 선거약자가 선거절차에서 취약할 수 있는 영역을 선거정보접근, 투표장소접근, 투표소 투표시 편의제공으로 나누어 연방선거법제를 중심으로 선거약자의 실질적 선거권보장에 관한 규율을 검토하기로 한다. 또한 연방선거법상 보통선거원칙과 관련하여 중한 정신적 장애인에 대한 선거권(포괄적 선거권)에 관한 규율

을 검토하기로 한다.

나. 선거정보접근

(1) 선거광고(내지 선거운동)에 관한 현황

독일에서 선거약자의 선거정보접근에 관한 서술을 하기 전에, 먼저 선거광고(내지 선거운동)와 관련된 독일 법제에 관해 살펴보기로 한다. 선거광고는 기본법 제5조 제1항(언론의 자유) 외에도 기본법 제5조 제3항(예술의 자유) 및 기본법 제21조(정당의 특권)에 의해 보장된다.¹²⁷⁾ 독일 선거법제는 선거광고(Wahlwerbung)에 관한 특별한 법적 규제가 없어 정당은 언론광고, 선거포스터게시, 선전물 등 다양한 방식으로 원칙적으로 자유롭게 선거광고를 한다.¹²⁸⁾ 또한 선거법제는 선거광고기간에 관한 제한을 두고 있지 않다. 통상 정당들은 선거 수개월 전부터 선거광고를 시작하며 선거일 약 6주부터 4주 전까지가 선거운동이 가장 활발한 시기이다.¹²⁹⁾ 정당들은 통상 선거현수막을 달거나 동일한 규격의 선거벽보를 동일한 장소에 게시하지 않고, 정당별로 다양한 크기의 선거포스터를 다양한 장소에 게시 내지 설치한다. 선거포스터에도 통상 후보자의 상세약력이 기재되어 있지 않고, 간단한 선거구호와 정당명, 후보자명이 기재된다.¹³⁰⁾ 공공거리와 광장에서 마이크나 확성기사용, 공공장소에서 안내가판대설치, 광고포스터의 부착, 공공건물의 사용 등의 경우 도로교통법 등 일반법률이 적용되어 관할 지방자치단체(Gemeinde)의 승인을 받아야 한다.¹³¹⁾ 지방자치단체는 일반적으로 선거일 6주 전에 선거포스터를 게재할 수 있도록 하고, 선거일 이후 일주일 이내에 철거하도록 한다.¹³²⁾ 정당은 선거일 전 6개월 이내에 선거관리위원회에 유권자의 주소를 요청하여 우편을 통해 선거자료를 배포할 수 있고, 선거가 종료 후 한 달 이내에 주소정보를 파기해야 한다.¹³³⁾

한편, 정당은 자신의 홈페이지나 소셜미디어를 통해서도 정당정책을 홍보하고 선

127) 연방선거관리위원회 홈페이지:<https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlwerbung.html>

128) <https://www.anwalt.org/wahlwerbung/>

129) 연방선거관리위원회 홈페이지: <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlkampfphase.html>

130) 2017년 제19대 독일연방의회 선거 참관기(자유기고가): <https://brunch.co.kr/@eurozine/98>

131) 연방선거관리위원회 홈페이지:<https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlwerbung.html>

132) 헷센주 정치교육청 홈페이지:<https://www.deinedemokratie.de/landtagswahl-2018/wahlwerbung/>

133) 독일법률저널사 홈페이지: <https://www.anwalt.org/wahlwerbung/>

거정보를 게재한다. 또한 선거를 앞두고 텔레비전 및 라디오 방송을 통해 선거광고를 할 수 있다. 선거광고가 표시되거나 방송빈도는 일반적으로 정당의 중요도에 따라 달라지며 구체적인 규정은 각 주 방송법 또는 주 간 방송협약에 명시되어 있다.¹³⁴⁾ 방송국은 일반적으로 선거광고의 내용에 영향을 주지 않고 정당이 직접 영상 또는 음원 제작을 하고 완성된 결과물을 제출한다. 광고의 내용에 대한 책임도 전적으로 정당에게 있다. 공영방송사는 선거광고게재 비용을 받지 않으나 민영방송사는 원가로 선거광고를 방송한다.¹³⁵⁾

선거광고에 관한 내용은 정당이 스스로 책임지며, 금지된 정당의 선거광고 또는 선거광고의 내용이 범죄를 구성할 경우 형법 등 일반법률에 따라 선거광고가 제한된다.¹³⁶⁾ 연방선거관리위원회(Bundeswahlleiterin)는 선거광고 및 그 법적 평가에 관한 권한을 갖지 않고 중립을 유지해야 할 의무를 진다.¹³⁷⁾ 선거법제상 선거운동에 대한 특별한 제한은 투표시간 동안 투표소가 설치된 건물 내부와 건물의 입구에서 직접적으로 언어, 음향, 문서 및 도화 등을 통하여 선거인에게 영향을 미치는 모든 행위와 모든 형태의 서명운동을 금지하는 것이다(연방선거법 제32조 제1항). 선거법제는 이처럼 그 형태와 유형이 유권자가 투표할 때 영향을 미칠 수 있는 선거광고의 경우 투표소 바로 근처에서 이를 허용하지 않는다. 투표소 접근 구역을 어떻게 구분할지는 각 지역 상황에 따라 다르다. 결정적인 요소는 유권자가 투표 행동에 방해받거나 영향을 받지 않고 투표소에 들어갈 수 있어야 한다는 것이다.¹³⁸⁾

그 밖에 연방선거관리위원회는 홈페이지에 각 정당 선거후보자의 이름, 나이, 직업, 거주지 정보를 제공하고 있다.¹³⁹⁾

(2) 장애인 등의 선거정보 접근 지원

독일 선거법제는 선거운동 내지 선거광고의 과정에서 장애인 등 사회적 약자에게 별도의 정보제공 의무나 방식을 규정하고 있지 않다. 선거공약이나 후보자 정보에 대해 선거관리기관이 모든 정당에게 일괄적으로 제공하는 장애인 등 선거약자 관련

134) 독일법률저널사 홈페이지: <https://www.anwalt.org/wahlwerbung/>

135) 독일법률저널사 홈페이지: <https://www.anwalt.org/wahlwerbung/>

136) 연방선거관리위원회 홈페이지 <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlwerbung.html>

137) 연방선거관리위원회 홈페이지 <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlwerbung.html>

138) 연방선거관리위원회 홈페이지 <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/wahlpropaganda-unzulaessige.html>

139) 2024년 유럽의회 선거 후보자 정보에 관한 연방선거관리위원회 자료: https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/a7803da0-172a-4018-a579-06b1acb36049/ew24_sonderheft.pdf

지원은 확인되지 않는다.¹⁴⁰⁾

텔레비전 방송국에서 진행되는 선거토론평송 또는 선거관련 프로그램의 경우 시각 또는 청각장애인은 방송국 자체에서 다른 프로그램에도 일반적·상시적으로 제공하는 음성지원 또는 텍스트제공 서비스를 이용할 수 있다.¹⁴¹⁾ 독일 방송사는 주(州)간 미디어협약에 따라 기술 및 재정적 가능성 내에서 장벽을 넘는 서비스를 제공 및 확대해야 한다(주 간 미디어협약(MStV) 제7조)¹⁴²⁾. ARD, ZDF와 같은 공영방송사는 방송프로그램에 대해, 수화통역, 자막, 오디오 설명을 포함하여 접근 가능한 선거보도를 제공하는 경우가 많다.

정당들은 발달 장애인 등 선거약자가 선거정보를 쉽게 취득할 수 있도록 쉬운 언어로 공약집을 발간하고, 홈페이지에 게시하고 있다. 2021년 연방의회선거에서 AfD를 제외한 주요 정당들(CDU/CSU, SPD, FDP, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen)과 기타 군소정당들(Klimaliste Baden-Württemberg, Partei der Humanisten, Volt Partei, V-Partei³⁾)은 모두 (발달) 장애인 등이 이해하기 쉬운 말로 공약집을 발간하고 홈페이지에 게시했다.¹⁴³⁾ 레벤스hilfe(Lebenshilfe)나 멘쉬 주에어스트(Menschen zuerst) 등 민간단체의 도움으로 공약집을 발간하기도 한다. 특히 독일 최대의 정신장애인 자립을 위한 민간단체인 레벤스hilfe 홈페이지에는 주요 정당의 쉬운 말(그룹) 선거공약집을 홈페이지에 비교하기 쉽게 게시되어 있다.¹⁴⁴⁾

독일 정당들은 자당 홈페이지에 선거약자의 정보접근성을 높이기 위한 노력을 하기는 하였지만 비판도 상당하다.¹⁴⁵⁾ 2021년 연방의회선거에서 FDP를 제외한 주요 정당들은 자당 홈페이지에 청각장애인을 위한 오디오버전을 제공하였고, SPD와 Die Grünen는 시각장애인을 위해 이미지를 대체하는 텍스트를 제공하기도 하였다. 그러나 대부분의 정당 홈페이지에는 시각장애인을 위해 선거정보를 읽어주는 음성지원 옵션이 없는 경우나 이미지 텍스트를 제공하지 않거나 누락시키는 경우가 많

140) 위 내용은 선거연수원, 장애인 유권자를 위한 선거정보 및 투표편의 제공 방안, 2015. 23면에서도 확인할 수 있고, 현재도 유효한 것으로 보인다.

141) 위 내용은 선거연수원, 앞의 책, 23면에서도 확인할 수 있고, 현재도 유효한 것으로 보인다.

142) 미디어협약에 따른 공영방송의 접근성이행 수준에 대하여는 연방노동사회부 홈페이지 https://www.einfach-teilhaben.de/DE/AS/Themen/MedienInternet/Medien/FernsehenRadio/fernsehenradio_node.html 참조.

143) 바데뷔르템부르크 연방의회선거홈페이지: <https://www.bundestagswahl-bw.de/wahlprogramme-leichte-sprache>

144) 독일 최대의 정신장애인 자립을 위한 비영리단체인 레벤스hilfe 홈페이지: <https://www.lebenshilfe-heinsberg.de/waehlen-2022-informationen-in-leichter-sprache/>

145) 이하 내용은 독일 신문사 연합 홈페이지: <https://www.rnd.de/wissen/bundestagswahl-2021-warum-menschen-mit-behinderung-in-der-politik-zu-kurz-kommen-ISZUECBSH5AT7HGXXLCK3>

M5NHU.html; 프레스리안 홈페이지, <https://www.pressian.com/pages/articles/2023050310481596249>.

다. 특히 전체선거공약이 PDF파일형식으로 업로드되어 있는 경우 시각장애인을 위한 화면읽기 프로그램으로 해당 내용을 온전히 접근하기 어렵다. 또한 글자 크기를 조정하는 기능이나 배경과 문자의 명도 대비 기능이 없는 경우가 많다는 비판이 제기된다.

선거권, 투표유형과 투표절차 등 선거정보를 쉬운 언어로 설명한 온라인 정보나 안내책자는 연방선거관리위원회, 주(州), 연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung), 정신장애인 지원을 위한 민간단체(Lebenshilfe, 레벤스힐페) 차원에서 게시·배포되고 있다.¹⁴⁶⁾ 장애인평등법은 공권력의 주체에게 정신장애인에 대하여 단순하고 이해하기 쉬운 언어로 정보를 제공할 것을 요청하고 있다(장애인평등법 제11조). 이에 따라 선거관련 공공기관이 쉬운 선거정보에 관한 정보를 제공하는 것으로 보인다. 다만, 여기서 유의해야 할 사항은 연방선거관리위원회가 정당의 공약이나 후보자에 관한 내용을 쉬운 말로 제공하는 것은 아니고 선거권, 투표유형과 투표절차 등 선거정보에 관한 내용에 관하여 제공하고 있다는 점이다. 정당공약 등에 관한 쉬운 말 선거정보는 해당 공약의 작성 주체인 정당이 제공한다.

다. 투표장소접근

(1) 일반 투표구

독일에서 연방의회 의원이 1명씩 선출되는 각 선거구(Wahlkreis)는 투표실시 및 관리를 위해 투표구(Wahlbezirk)로 분할된다(연방선거법 제2조 제2항, 제5조). 독일에서 선거관리기관인 연방선거관리위원회, 주(州)선거관리위원회, 선거구선거관리위원회, 투표구선거관리위원회, 우편투표구선거관리위원회는 체계적으로 각 단위에서 선거관리를 하고 있다. 여기서 선거관리의 기초단위는 투표구이다. 투표구는 기초자치단체 단위로 설치되는 일반 투표구(동법 시행령 제12조), 병원, 양로원 등 해당

146) 연방선거관리 위원회의 쉬운말 선거안내에 관하여는 <https://www.bundeswahlleiterin.de/info/leichte-sprache/bundestagswahl.html>; 바덴뷔르템베르크주의 쉬운 말 선거안내에 관하여는 https://www.lpb-bw.de/fileadmin/lpb_hauptportal/pdf/publikationen/wahlen_2024/wahlhilfe_kommunalwahl_2024_bf.pdf; 뉘른베르크의 쉬운 말 선거안내에 관하여는 https://www.nuernberg.de/internet/leichte_sprache_ls/europawahl_2024_waehlen_in_nuernberg_ls.html#_0_10 참조; ; 연방정치교육원의 쉬운 말 선거안내에 관하여는 https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/d2345b32-ae56-412b-8d38-fbd4bf6108e5/einfachPOLITIK_Bundestagswahlen_2020_10_bf.pdf; 민간단체의 쉬운 말 선거안내는 독일 최대의 정신장애인 자립을 위한 비영리단체인 레벤스힐페(Lebenshilfe) 홈페이지: <https://www.lebenshilfe.de/informieren/regional/wahlen?srsId=AfmBOoqvfhEe5P7QT2YimQ18eom55v6JsOyJys0IXjaDC-r1QJ2byToL> 참조.

시설물 이외에는 적당한 투표공간이 없는 대규모 시설에 설치되는 특별 투표구(동법 시행령 제12조)와 소규모 시설에 설치되는 이동투표구(동법 시행령 제8조)가 있다. 또한 우편투표를 관리하기 위해 각 선거구에 최소한 1개 이상을 두고 있는 우편투표구가 있다(동법 제8조).

일반 투표구는 기초자치단체(Gemeinde) 단위로 설치된다. 주민 수 2,500명 이하의 기초자치단체는 원칙적으로 1개의 투표구를 구성하고 그 이상인 기초자치단체는 수 개의 투표구로 분할한다(동법 시행령 제12조).¹⁴⁷⁾ 각 기초자치단체 행정청은 각 투표구마다 1개의 투표소를 지정하며, 투표소는 가능한 한 기초자치단체 행정청 사무소에 설치한다(동법 시행령 제46조 제1항). 선거인명부가 여러 개로 분철된 큰 투표소에는 수 개의 건물, 동일 건물 내의 수 개의 장소에 투표소를 설치할 수 있다(동법 시행령 제46조 제2항).

연방선거법시행령은 위와 같이 투표소를 설치할 경우 기초자치단체 행정청이 모든 선거권자 특히 장애인과 이동이 어려운 사람이 투표하기 편리한 장소로 선택하여야 하고(동법 시행령 제46조 제1항 제3문), 투표소에 장애물이 없음을 공고하여야 한다는 규정을 두고 있다(동법 시행령 제46조 제1항 제4문). 동 조항은 예외를 허용하는 상위규정(Soll-Vorschrift)으로 수범자에게 일반적인 경우 해당 규범을 이행하여야 할 의무를 부담하되, 중대한 사유가 있거나 비전형적인 사안의 경우에 한하여 다른 방식의 절차를 허용한다.¹⁴⁸⁾ 특히 선거구에 달리 법적 요청을 충족하는 투표소를 마련할 수 없는 장소적 사정은 개별 사례에서 어쩔 수 없이 장애물 있는 장소를 준비할 수밖에 없는 위 규정의 예외가 되는 중대한 사유가 될 수 있다.¹⁴⁹⁾

또한 각 기초자치단체의 행정청은 유권자에게 투표소의 특성, 즉 투표소에 장애물이 있는지 여부에 관한 정보를 적시에 알려야 한다(동법 시행령 제46조 제1항 제4문). 각 투표소의 접근정보는 통상 투표통지서(Wahlnachrichtigung)와 함께 그림아이콘(Piktogram)의 형태로 전달된다. 이러한 통지의무는 유권자가 해당 투표소접근정보를 사전에 쉽게 알 수 있도록 한다는 점에서 특별히 중요한 의미가 있다.¹⁵⁰⁾ 각 투표소의 접근장벽 수준은 상이할 수 있다. 투표소에 다소 접근장벽이 있다 해도 거

147) 선거구위원회위원장(Wahlkreisleiter)은 소규모 기초지방자치단체, 동일 행정지구에 있는 기초지방자치단체의 일부 선거구획정 시 분할된 기초지방자치단체의 일부를 인접한 기초지방자치단체 또는 기초지방자치단체의 일부, 다른 정치역과 합하여 하나의 투표구를 둘 수 있다.

148) Schreiber, BWahlG-Kommentar, 11. Aufl. § 31 Rn. 4; BVerwGE 124, 326 (331).

149) Schreiber, BWahlG-Kommentar, 11. Aufl. § 31 Rn. 4; BT-Drucks. 18/1710; BT-Drucks. 11/1805

150) 독일연방의회의 선거심사위원회(Wahlprüfungsausschuss)는 선거법개정절차에서 수차례 장애물 없는 투표소 설치의 중요성을 명시적으로 강조한 바 있으며 가능한 한 선거관청이 장애물 없는 투표소를 선택하고 유권자에게 투표소에 관한 정확한 정보를 제공하기 위해 노력해야 한다는 의견을 표명한 바 있다. Schreiber, BWahlG-Kommentar, 11. Aufl. § 31 Rn. 4; BT-Drucks. 19/5200; BT-Drucks. 18/1710.

동이 불편한 유권자는 이러한 개별 정보를 통해 해당 투표소를 활용할지 여부를 판단할 수 있게 된다.

장애인평등법상 단체소송규정에 따라 행정청이 투표소를 장애인과 이동이 어려운 사람이 투표하기에 편리한 장소를 선택했는지, 투표소에 장애물이 없음을 공지했는지 여부는 장애인단체가 단체소송을 제기할 수 있는 근거가 된다(연방선거법 제15조 제1항 제2호, 동법 시행령 제46조 제1항 제3문, 제4문). 이에 따라 장애인 단체는 장애인을 대표하여 해당 행정청이 위 시행령규정을 위배하여 투표소를 설치하였는지에 관하여 심판을 구하는 단체소송을 제기할 수 있다.

독일 선거법제는 선거약자의 투표소 이동 자체를 지원하는 규정을 두고 있지는 않지만, 행정청에 장벽없는 접근 가능한 투표소를 설치하여야 할 의무를 부과하고, 각 투표소의 접근정보를 사전에 투표통지서와 함께 통지함으로써 유권자의 투표소 접근성을 도모하고 있다. 또한 행정청이 이러한 의무를 위반하였을 경우 장애인단체의 단체소송을 허용함으로써 장애인의 선거권 구제를 도모하고 있다.

(2) 특별 투표구와 이동투표구 투표

(가) 특별 투표구

시설에 수용된 선거인의 투표편의를 위하여 시설 안에 특별 투표구가 설치될 수 있다. 선거인이 많이 있는 병원, 양로원, 노인주택, 교도소 등의 시설이 그 설치대상이다. 본 시설 이외에 선거인이 투표할 수 있는 적당한 투표공간이 없고 특별 투표구 설치의 요구가 있는 경우 각 기초자치단체의 행정청은 해당 시설에 특별 투표구를 설치하여야 한다(연방선거법 시행령 제13조 제1항). 위 행정청은 여러 시설을 통합하여 특별 투표구를 설치할 수도 있다(동법 시행령 제13조 제2항).

특별 투표구에서 투표할 수 있는 자는 해당 시설이 위치한 기초지방자치단체의 선거인명부에 등재된 피수용자 및 직원과 해당 시설이 위치한 기초지방자치단체와 동일한 선거구에 있는 다른 기초지방자치단체의 선거인명부에 등재된 피수용자 및 직원으로서, 각각 선거인명부등록지의 기초지방자치단체로부터 선거증을 교부받은 자에 한한다(동법 시행령 제29조 제2항 제1호). 독일에서 선거인명부에 등재된 선거구 내에 위치한 다른 투표구에서 투표하거나 우편투표를 하기 위해서는 별도로 신청을 해서 선거증을 받아야하는데, 특별 투표구에서 투표하는 경우도 이에 해당된다(동법 시행령 제29조 제1항 및 제2항, 제65조 제1항). 선거증은 원래 개별적으로 서면(전포, 텔렉스, 팩시밀리, 이메일 포함), 구두로 기초지방자치단체 행정청에 신

청하여야 하고 장애가 있는 선거인의 경우 신청시 다른 사람의 조력을 받을 수 있다(동법 시행령 제27조 제1항). 다만, 특별 투표구와 같은 특정 집단에 대하여는 기초자치단체의 행정청이 해당 시설의 수용자와 직원에 대하여 해당 기관의 장에게 명부를 받아서 일괄적으로 선거증을 송부하므로 위와 같은 개별신청이나 다른 사람의 조력이 필요하지는 않다(동법 시행령 제29조 제1항 참조).

특별 투표구 투표는 해당 시설이 위치한 기초지방자치단체와 동일한 선거구에 있는 기초지방자치단체 선거인명부에 등재된 자에 한하여 이용할 수 있으므로, 다른 선거구에 있는 기초지방자치단체 선거인명부에 등재된 피수용자 및 직원은 시설 내에 설치된 특별 투표구에서 투표를 할 수는 없다. 이들은 별도로 개별신청을 하여 선거인명부등록지의 기초지방자치단체로부터 선거증과 우편투표 관련 서류를 송부 받아 우편투표를 할 수 있다(동법 시행령 제29조 제2항 제2호).

특별 투표구 설치 및 투표절차는 다음과 같다. 우선 기초자치단체의 행정청은 늦어도 선거일 8일 전까지 이들 시설의 장에게 선거일에 시설 내에서 투표를 희망하는 피수용자 및 직원의 명부를 요구하여 이들 선거인에게 선거증을 발행한다(동법 시행령 제29조 제1항). 위 행정청은 시설책임자와 협의하여 시설 내에 적절한 투표소를 설치하고 일반 투표시간의 범위 내에서 실소요시간을 고려하여 투표시간을 조정한다(동법 시행령 제61조 제3항, 제4항). 해당 시설의 책임자는 선거일 하루 전에 투표소와 투표시간을 시설 내 선거인에게 통보한다(동법 시행령 제61조 제5항).

투표구선거위원장 또는 그 직무대리인 및 2인의 위원은 밀봉한 투표함과 필요한 수의 투표용지 및 투표용 봉투를 지참하고 병실이나 병상에 들어가서 선거인이 비밀 투표를 할 수 있는 기회를 부여할 수 있다. 즉 본인 확인 등 절차를 거친 후 병상에 누워있는 선거인이 비밀리에 투표용지에 기표하고 접어서 투표용 봉투에 넣을 수 있도록 한다.(동법 시행령 제61조 제6항). 이 때 선거인이 타인의 도움을 받고자 한다면, 투표구선거위원회 위원 중 1명을 보조인으로 지정해 투표절차에 도움을 줄 수 있도록 한다. 투표 종료 후에는 밀봉된 투표함과 선거증을 즉시 특별투표구의 투표소로 송부하여 투표함에 넣는다(동법 시행령 제61조 제6항).

특별 투표소의 대상 시설 중 특히 병원, 양로원, 노인주택에 수용된 자 가운데는 장애인도 있고 장애인은 아니지만 일반 투표소에 가서 투표하는데 어려움을 겪는 선거약자의 비중이 높다. 이들이 거주하는 시설 안에 특별 투표구가 설치되면 시설 수용자는 거주지에서 상대적으로 멀리 떨어진 일반 투표소에 직접 가서 투표하지 않아도 되고 거주지 내에서 투표가 가능하다. 그런데 독일에서 특별 투표소 투표의 경우 선거약자에 대한 선거접근성은 거주지 내 투표가 가능하다는 편이에 그치지 않는다. 특별 투표소의 투표절차 ① 수용자가 시설 내에 설치된 투표소에 직접 기

표하는 방법이외에도, 병실이나 병상에 있는 수용자의 경우 ② 해당 병실이나 병상에 방문한 선거관리위원 등이 제공하는 투표용지에 직접 기표하거나 ③ 해당 수용자가 원할 경우 선거관리위원 중 1명을 보조인으로 지정하여 기표절차에 도움을 받는 방법이 있다. 즉 특별 투표소 투표절차가 선거약자의 투표에 기여하는 특징은 시설 내 투표소에 이동도 하기 어려운 환자의 경우 선거관리위원이 직접 방문하고, 투표절차를 보조하는 방법도 특별 투표소 투표절차에서 활용되고 있다는 점을 들 수 있다. 다만, 특별 투표소에서 투표를 할 수 있는 선거인은 여하튼 해당 시설이 속한 선거구 내에 있는 기초지방자치단체의 선거인명부에 등록된 자에 한하기 때문에 그 밖의 선거구 선거인명부에 등록된 자는 해당 시설에 거주한다고 하더라도 특별 투표소 투표절차를 활용할 수는 없다는 단점이 있다.

(나) 이동투표소 투표

이동투표소 투표는 투표소 투표와 마찬가지로 시설 내에 투표소를 설치하는 시설 투표이기는 하나 그 대상 시설의 규모가 투표소 투표 보다 작다. 이동식투표소는 소규모 병원, 양로원, 요양원, 수도원, 사회병리치료시설 및 교도소 등에서 투표실시를 위하여 필요한 경우에 한하여 설치된다(동법 시행령 제8조). 소규모 병원, 양로원, 요양원의 경우 각 기초자치단체의 행정청은 필요한 경우 해당 기관의 책임자와 협의하여 해당 선거구에 유효한 선거증을 가진 시설 수용자에게 이동투표소에서 투표할 수 있도록 허용한다(동법 시행령 제62조 제1항). 시설 수용자에 대한 선거증 발급 및 송부절차는 특별투표소 투표의 경우와 같다. 기초지방자치단체 행정청이 시설책임자로부터 희망하는 선거인의 명부를 받아 일괄적으로 선거증을 송부한다(동법 시행령 제29조 제1항).

이동투표소 투표의 경우 특별투표소 투표에 비하여 규모만 작을 뿐 투표절차는 특별투표소 투표와 대체로 동일하다(동법 시행령 제62조 제2항). 병실이나 병상에서 행하는 투표절차 및 투표보조인 절차 등도 위의 특별투표소 투표의 절차를 준용한다(동법 시행령 제62조 제4항). 사회병리치료시설, 교도소, 수도원의 경우에도 이동투표소 투표가 허용된다(동법 시행령 제63조, 제64조).¹⁵¹⁾ 병실이나 병상에서 행하는 투표절차 및 투표보조인 절차 등도 위의 특별투표소 투표의 절차를 준용한다(동법 시행령 제62조 제4항). 수도원의 경우도 필요한 경우에 수도원책임자와 협의하여 수도원 내에서 이동투표소 투표가 허용되나 구체적인 절차는 규율하고 있지 않다(동

151) 다만, 연방선거법시행령상 사회병리치료시설, 교도소의 경우는 소규모 병원 등의 경우와 마찬가지로 상세한 투표절차규정이 있지만, 수도원의 경우는 상세한 절차규정을 두고 있지 않다(동법 시행령 제63조, 제65조 참조).

법 시행령 제63조).

이동 투표소의 대상시설 중 특히 병원, 양로원, 요양원, 사회병리치료시설에 수용된 자는 교도소에 비하여 일반 투표소에 가서 투표하는데 어려움을 겪는 선거약자의 비중도 높을 것으로 보인다. 이동투표소 투표의 경우 소규모 시설에서 이루어지기 때문에 시설물의 책임자가 불필요하다고 판단하는 경우 별도의 투표소가 설치되지 않을 수 있다는 점이 특별 투표소 투표절차와 뚜렷하게 구별되는 부분이다(동법 시행령 제62조 제2항). 그 밖에 병실이나 병상에서 행하는 투표절차 및 투표보조인 절차 등은 (구체적인 규율이나 준용규정이 없는 수도원의 경우를 제외하고는) 특별 투표소 투표의 절차를 준용하고 있다. 따라서 그에 대한 평가도 특별 투표소 투표의 경우와 유사하게 볼 수 있다.

(3) 우편투표제도

독일의 우편투표제도는 선거권자가 선거일의 투표시간에 투표소에 가기 어려운 일정한 사유가 있을 때에 한하여 선택할 수 있는 (투표소 투표에 대하여) 보충적인 제도로 출발하였지만, 2008년 연방선거법개정에서 해당 사유를 삭제함으로써 지금은 선거권자는 누구나 자유롭게 활용할 수 있는 사전 투표제도로 발전하였다.¹⁵²⁾

우선 우편투표는 선거증을 교부받은 자만이 할 수 있는데, 선거증의 교부는 개별적으로 해당 기초자치단체의 행정청에 서면이나 구두로 신청할 수 있다. 서면양식은 전보, 텔렉스, 팩스, 이메일에 의하거나 그 밖의 문서화할 수 있는 전자적 전달 형식에 의한 것도 원본으로 간주된다(동법 시행령 제27조 제1항). 특별 투표소나 이동식 투표소 투표시에는 행정관청이 선거인명부를 확인한 후 일괄적으로 시설내 선거인에게 선거증을 교부했지만, 우편투표의 경우는 개인이 별도로 신청을 한다는 점에서 구분된다. 다만 여기서 장애가 있는 선거인은 신청절차에서 타인의 조력을 받을 수 있다. 그 장애의 사유는 신체적 장애이든 정신적 장애이든 무관하다(동법 시행령 제27조 제1항 4문, 제57조 제1항 참조).

우편투표 절차에 대하여 살펴보기로 한다. 우편투표를 하려는 선거인이 선거증과

152) 우편투표는 행정청에 별도로 신청을 하여 선거증을 교부받은 경우에만 할 수 있다. 종래 선거인명부에 등재된 선거인이 선거증을 받기 위해서는 선거권자가 투표일의 투표시간에 ‘중요한 사유’로 인하여 그 투표구역 외에 체류하거나 또는 투표인등록기간이 시작된 이후에 주거를 다른 곳으로 이전했거나, 또는 직업상의 이유, 질병, 고령, 신체적 취약성, 기타 신체적 상태로 투표소에 갈 수 없거나, 혹은 투표소에 가는 것을 기대할 수 없는 경우에만 교부되었다(구 연방선거법 시행령 제22조 제1항). 또한 선거권자는 이러한 이유들에 대하여 신뢰할 수 있도록 만들어야 했다(동법 시행령 제22조 제2항). 그러나 2008년 연방선거법 개정을 통해서 우편투표를 하기 위해 필요한 위와 같은 선거증 발급 사유가 폐지되어 지금은 사전에 투표하기를 원하는 선거권자는 누구나 우편투표를 할 수 있다.

우편투표 관련문서를 해당 기초자치단체의 행정청에서 직접 수령하는 경우 교부장소에서 직접 우편투표를 시행할 수도 있지만(동법 시행령 제28조 제5항). 통상적으로는 선거증과 우편투표 관련문서를 우편으로 송부받은 후 거주지에서 기표를 한 후 발송하는 형식으로 이루어질 것이다. 우편투표를 하려는 선거인은 선거증을 신청하여 수령한 뒤 선거증을 발행한 선거구의 선거위원장에게 선거증과 자신이 기표한 투표지를 별도의 봉합된 투표용 봉투에 넣어 봉합된 회송용 봉투를 적시에 발송하여 선거일 18시까지 도달하여야 한다(동법 제36조 제1항). 선거증의 신청과 선거증 및 우편투표 관련문서의 대리수령은 서면에 의한 위임을 통해서 가능하다(동법 시행령 제27조 제1항 제4문, 제28조 제5항).

장애를 가진 선거인이 우편투표를 할 경우 일반 투표소 투표의 경우 투표보조인에 관한 규정이 적용된다(동법 시행령 제66조 제3항, 제57조). 이에 따라 해당 선거인은 1명의 보조인을 정하고 투표구선거위원회에 신고해야 하며, 투표보조인은 선거인의 의사를 충족시키는 범위 내에서 투표보조를 할 수 있다(동법 시행령 제57조 제1항, 제2항). 우편투표에서 선거인 본인이 직접 기표한 경우에는 자신이 직접 기표했음을 보증하는 서명을 하고, 보조인의 도움을 받아 기표한 경우 선거인은 자신이 표명한 의사에 따라 기표되었음을 보증하는 서명을 해야 한다(동법 제36조 제2항, 동법 시행령 제66조 제3항). 병원, 양로원, 노인주택, 요양원, 휴양원, 사회병리치료시설, 교도소 및 공동 숙소에서는 투표용지가 비밀리에 기표되고 투표용지봉투에 투입될 수 있도록 사전에 준비하여야 한다. 시설 책임자는 적절한 장소를 정하여 장비를 갖추고 선거인에게 우편투표의 장소와 일시를 통지한다(동법 시행령 제66조 제4항). 투표시 오기나 실수로 투표용지를 사용하지 못하게 되었을 경우 기존 투표용지를 폐기하고 새로운 투표용지가 교부된다(동법 시행령 제66조 제4항, 제56조 제8항).

독일에서 장애가 있어 투표소 접근이나 기표행위가 어려운 선거인의 경우 우편투표방식이 가장 편리한 투표방식에 해당할 것이다. 해당 선거인은 대리인을 통해 선거증을 신청하고 수령할 수 있으며 자신의 거주지에서 투표보조인을 통해 투표용지에 기표행위를 하고 이를 선거증과 함께 선거관리위원회에 송부하는 방식으로 투표할 수 있다. 만약 해당 선거인이 병원이나 양로원 등 시설에 거주하는 자로서 해당 시설이 소재한 선거구가 아닌 다른 선거구에 선거인명부등록이 등재된 경우라면, 해당 시설 내에서 자신이 지정한 보조인의 도움을 받아 우편투표를 할 수 있다.¹⁵³⁾

153) 이 때 해당 시설에서 특별 투표소가 설치된 경우에도 해당 선거인은 거동과 기표가 가능하다고 해도 다른 선거구에 속해 있기 때문에 특별 투표소에서 투표를 할 수 없고 오직 우편투표만을 할 수 있다. 다만, 해당 시설에서 공동생활을 하는 우편투표자들의 비밀선거보장을 위해 제공하는 투표장소와 장비를 이용할 수 있을 뿐이다.

독일에서 위와 같은 우편투표방식은 선거일의 투표시간에 투표소에 가기 어려운 특별한 사유를 요구하지 않으므로 장애를 가진 선거인뿐만 아니라 사전투표의 방식으로서 일반 선거인에게 폭넓게 활용되고 있다. 연방의회선거의 전체 투표방식 중에서 우편투표가 차지하는 비중도 1994년 13.4%에서 점차 높아져 2017년 28.6%에 이르렀고 코로나팬데믹 시기에 치러진 2021년 선거에는 무려 47.3%에 이를 정도였다.¹⁵⁴⁾

한편, 연방헌법재판소는 1967, 1981, 2013년 세 차례에 걸쳐 우편투표에 하여 합헌 결정을 내린바 있다.¹⁵⁵⁾ 우편투표의 경우 투표소투표와는 달리 선거관리위원회가 직접 투표현장에서 관리를 하지 않는 상태에서 투표를 하는 것이기 때문에 투표자가 제3자의 사적인 영향력 하에서 투표를 할 위험에 놓일 수 있다. 사적 영향력이 있는 제3자가 투표자의 기표행위를 엿볼 수도 있고(비밀선거원칙 침해 위험), 사적 영향력의 행사로 인하여 투표자가 자유로운 의사에 따른 기표행위를 하지 못할 수도 있다(자유선거원칙 침해 위험). 또한 투표보조인이 위와 같은 사적 영향력 행사의 주체가 될 수 있기 때문에 투표보조인이 투표보조를 하는 과정에서 투표인의 비밀 선거원칙과 자유선거원칙이 침해될 위험이 있다. 연방헌법재판소의 세 차례에 걸친 우편결정들에서 세부쟁점들은 모두 다르지만 공통되는 핵심적인 합헌논거는 우편투표제도가 헌법적 근본결단인 보통선거원칙을 광범위하게 실현하는 부분이 우편투표 과정에서 다른 선거원칙들이 제약되는 부분을 정당화시킬 수 있다는 것이다. 입법자가 보통선거원칙을 실현하기 위해 그때그때 우편투표제도를 설계할 때에도 (예컨대 자신이 직접 또는 자신의 의사에 따라 기표했음을 보증하는 서명 등) 상충하는 자유·비밀선거원칙들을 적절하게 형량하여 우편투표제도를 형성하였으므로, 우편투표제도가 비례원칙에 위반되거나 다른 선거원칙을 침해하지 않는다고 한다.

라. 투표편의제공

(1) 투표보조도구: 점자투표보조틀

연방선거법령은 선거약자가 투표소에서 활용할 수 있는 투표보조도구로 점자투표 보조틀(Stimmzettelschablon)을 규정하고 있다. 맹인이나 시각장애가 있는 선거인은

154) 연방선거관리위원회 홈페이지: https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/46dbdeee-744b-4142-874c-f57501caf2ed/btw_1994bis2021_briefwahl.pdf

155) BVerfGE 21, 200; 59, 119; 134, 25; 이러한 연방헌법재판소가 우편투표결정들을 소개한 국내문헌은 신옥주, 우편선거제도 확대를 통한 보통선거원칙의 실현에 관한 비교법적 연구, 헌법학연구 제26권 제4호, 2020, 120-128면 참조.

기표시 점자투표보조틀을 사용할 수 있다(연방선거법 시행령 제57조 제4항). 점자투표보조틀은 투표용지에 딱 맞게 판자로 제작된 투표용지를 끼워서 사용하는 투표보조도구이다. 투표용지의 기표란에 맞춰 해당 보조틀에 원형구멍이 뚫려 있고 원형구멍 옆에 기표해야 할 항목(정당수 및 후보자수) 만큼 점자 표시된 숫자가 (정당투표와 인물투표를 구별하여) 2열 오름차순으로 기재되어 있다.¹⁵⁶⁾ 각 투표용지의 오른쪽 상단 모서리에는 시각장애인이 투표용지를 해당 보조틀에 맞게 정확히 삽입할 수 있도록 구멍을 내거나 비스듬히 자른다(동법 시행령 제45조 제2항). 연방은 점자투표보조틀의 견본이 확정되면 지체 없이 해당 틀의 생산이 준비되었음을 알린 시각장애인 단체에게 제공한다(연방선거법 시행령 제45조 제2항). 이렇게 함으로써 시각장애인단체는 조기에 해당 보조틀제작을 시작할 수 있다. 주(州)시각장애인협회는 독일시각장애인협회(DBSV)과 협의를 거쳐 점자투표보조틀과 해당 보조틀의 구조와 선거에 입후보한 인물과 정당의 순서에 대한 설명이 포함된 정보를 오디오 CD로 제작한다. 해당 보조틀과 오디오 CD는 독일시각장애인협회 회원에게는 자동으로 발송되고, 해당 보조틀을 사용하여 투표하고자 하는 자는 누구라도 해당 주 시각장애인협회에 신청을 할 수 있다.¹⁵⁷⁾ 보조틀은 회원이나 해당 보조틀을 신청한 자에게 무료로 발송된다.¹⁵⁸⁾ 연방은 해당 시각장애인 단체가 점자투표보조틀의 제조와 배포로 인하여 지출한 경비를 보전한다(연방선거법 제50조 제4항). 위와 같은 입법과 실무의 태도는, 시각장애인단체가 해당 보조틀의 공적인 제작 및 배부의무는 부담하지 않지만, 해당 영역의 전문성을 갖춘 시각장애인단체에게 해당 보조틀의 제작 및 수요에 기반한 대상별 배포와 사용교육에 대한 주도적 책임을 부여한 것으로 보인다.¹⁵⁹⁾ 위와 같은 책임을 맡은 독일시각장애인협회는 독일 전역에 걸쳐 투표용지의 디자인이 달라 그에 따라 점자투표보조틀 제작비용과 제작시간이 상당히 소요되는 문제를 지적하고 이를 해결하기 위해 독일 전역에 투표용지와 전자투표보조틀을 표준화할 것을 제안하기도 하였다.¹⁶⁰⁾

독일에서 점자투표보조틀의 제작과 보급은 2002년 장애인평등법이 제정되고 나서 제15대 연방의회의원선거부터 연방차원에서 적용되었다.¹⁶¹⁾ 점자투표보조틀은 투표

156) 독일시각장애인협회 홈페이지 <https://www.dbsv.org/wahlen.html> 참조.

157) 독일시각장애인협회 홈페이지 <https://www.dbsv.org/wahlen.html> 참조.

158) 연방 선거관리위원회 홈페이지: https://bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/29_21_barrierefreies-waehlen.html<https://www.dbsv.org/stellungnahme/dbsv-stellungnahme-betreffend-den-entwurf-der-11-verordnung-zur-aenderung-der-bundeswahlordnung-bwo-vom-16-12-2016.html>

159) Schreiber, BWahlG-Kommentar, 11. Aufl., § 14. Rn. 17.

160) 독일 시각장애인협회 홈페이지: <https://www.dbsv.org/stellungnahme/dbsv-stellungnahme-betreffend-den-entwurf-der-11-verordnung-zur-aenderung-der-bundeswahlordnung-bwo-vom-16-12-2016.html>.

161) 주나 지방자치단체 차원에서는 시각 장애인은 여전히 점자투표보조틀 없이 투표해야 하는

소투표뿐만 아니라 우편투표에서도 사용될 수 있다. 시각장애인이 투표소 투표에서 직접 기표를 하기 위해서는 해당 보조틀을 지참하고 투표소에 와야 한다.¹⁶²⁾ 이에 따라 독일에서 시각장애인은 투표소 투표에서 해당 보조틀을 사용해서 직접 기표를 할 것인지 아니면 해당 보조틀을 사용하지 않고 투표보조인의 도움을 받아 기표할 것인지를 선택할 수 있다(동법 시행령 제57조 제1항). 이는 시각장애인이 우편투표를 할 경우에도 마찬가지이다(동법 시행령 제66조 제3항). 만약 점자투표보조틀을 사용할 수 없다면 시각장애인은 투표보조인의 도움을 받아 기표를 할 수 밖에 없어 비밀선거원칙이 제한되는 부담을 감수해야만 하지만, 점자투표보조틀을 사용하여 직접 기표할 수 있다면 그와 같은 부담을 감수할 필요가 없다는 점에서 점자투표보조틀은 시각장애인의 선거권을 실질적으로 보장하는데 크게 기여하는 보조수단이다.

한편, 독일선거법령은 시각장애인을 위한 투표보조도구로 점자투표보조틀을 지원하는 규정을 두고 있지만, 시각장애가 아닌 다른 신체적, 정신적 장애사유로 (설령 투표소로 이동은 가능하더라도) 스스로 기표가 어려운 자를 위해서 정확한 기표에 도움을 줄 수 있는 투표보조수단에 관한 규정을 두고 있지는 않다. 따라서 시각장애가 아닌 신체적 장애로 투표를 하기 어려운 자의 경우에는 투표소 투표이든 우편 투표이든 간에 제3자인 투표보조인의 도움을 받아 기표를 할 수 밖에 없다.

(2) 투표보조인(Hilfsperson)

(가) 개관

투표보조는 다른 사람이 스스로 투표를 하기 어려운 선거인의 투표를 보조하는 행위이고, 투표보조행위를 하는 자를 투표보조인(Hilfsperson)이라고 한다. 투표는 직접투표원칙에 따라 선거인이 직접하여야 하고 대리투표는 허용되지 않는다(연방선거법 제14조 제4항). 다만, 신체상의 사유나 정신적, 인지적인 사유로 누군가의 도움을 받지 않고는, 스스로 투표를 할 수 없는 자가 있을 수 있다. 문맹자라면 누군가가 투표용지를 읽어주어야 하고, 신체를 활용해서 기표를 정확히 할 수 없는 자라면 누군가 기표를 대신해 주고 투표용지를 접어서 투표함에 넣어줄 필요가 있다. 연방선거법은 문맹이거나 장애로 인하여 투표할 수 없는 선거인은 다른 이의 도움을 받아 투표할 수 있도록 함으로써 투표보조인제도를 규정하고 있다(동법 제14조

경우가 많다. 독일시각장애인협회 홈페이지: <https://www.dbsv.org/wahlen.html>.
162) Schreiber, BWahlG-Kommentar, 11. Aufl., § 14. Rn. 17.

제5항 제1문). 또한 연방선거법은 투표보조인의 역할의 범위와 그 한계(동법 제14조 제5항 제2문)와 투표보조인의 비밀유지의무에 관한 규정을 두고 있다(동법 제33조 제2항). 동법 시행령은 투표보조인제도가 적용되는 선거인과 투표보조인의 자격(동법 시행령 제57조 제1항), 투표보조인이 보조해야 할 역할과 한계를 구체화 하고(동법 시행령 제57조 제2항), 투표보조자가 투표과정에서 알게 된 내용에 대한 비밀유지의무를 강조하고 있다(동법 시행령 제57조 제3항).

(나) 투표보조인이 필요한 선거인 및 투표보조인의 자격과 그 지정절차

투표보조인제도가 적용되는 선거인은 ‘문맹이거나 장애로 인하여 투표할 수 없는 자’이다(연방선거법 제14조 제4항 제1문). 여기서 ‘문맹자’는 글을 읽고 이해할 수 없는 자이므로 누군가가 투표용지에 대하여 이해할 수 있도록 설명해 줄 필요가 있다. 또한 ‘장애로 인하여 투표할 수 없는 자’는 해당 장애로 인하여 투표용지에 기표할 수 없거나, 투표용지를 접을 수 없거나, 투표함에 직접 넣을 수 없는 자를 의미한다(동법 시행령 제57조 제1항). 구 연방선거법은 ‘신체적 제약으로 인하여 투표할 수 없는 자’에 한하여 투표보조인제도가 적용되었기 때문에 당시 정신적, 인지적 제약으로 인하여 투표를 할 수 없는 자는 투표보조인제도를 활용할 수 없었다. 그런데 2019년에 유엔장애인권리협약의 내용을 선거법영역에 이행하기 위한 방편의 일환으로 연방선거법을 개정하여 투표보조인제도의 적용대상 선거인의 범위를 확대시켰다. 즉 신체적 제약(körperliche Beeinträchtigung)으로 인한 사유로 그 대상을 제한했던 것을 폐지함으로써 정신적, 인지적 제약으로 인한 사유로 투표할 수 없는 선거인도 투표보조인제도를 활용할 수 있도록 확대 적용하였다.¹⁶³⁾ 또한 유엔장애인권리협약상의 용어를 반영하여 ‘제약’이라는 표현 대신 ‘장애’로 수정하였다(동협약 제29조 제1항 제3목 참조). 위 법개정에 관한 연방의회 인쇄물에서 위와 같이 ‘제약’을 ‘장애’로 개정함으로써 신체적 ‘장애’자에 한하여 투표지원을 한 제한규정을 폐지하였다고 서술한 부분을 보면, 양자를 같은 의미로 사용한 것으로 보인다.¹⁶⁴⁾ 개정 후 부터는 신체적 장애 사유뿐만 아니라 정신적, 인지적 장애로 인하여 투표할 수 없는 선거인도 투표보조인을 지정할 수 있게 되었다.

163) Schreiber, 앞의 책, Rn. 16.

164) BT-Drucks. 19/4568, S. 7: “Die Änderung hebt die Beschränkung der Regelung zur Unterstützung bei der Stimmabgabe auf Menschen mit einer körperlichen Behinderung auf. Damit wird Art. 29 a) iii) UN-BRK entsprochen, der vorsieht, dass die Vertragsstaaten „die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen [garantieren] und [...] zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch [erlauben], dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen.”

동법상 ‘장애’는 예컨대 마비, 전맹, 중증 시력장애, 인지장애 등으로 선거인이 투표용지에 기표할 수 없거나, 투표용지를 접을 수 없거나 투표함에 직접 넣을 수 없을 정도가 되어야한다. 만약 장애가 그와 같은 정도가 아님에도 선거인이 투표보조인제도를 활용할 경우 이는 중대한 선거법위반으로 선거무효사유가 될 수 있다.¹⁶⁵⁾ 신체적 제약상태가 장기적 내지 영구적으로 지속되는 것이 아니라 예컨대 다쳐서 회복되기까지의 기간 동안 비교적 짧은 기간만 지속되는 경우에도 적용되는지 여부는 법문에 명확히 드러나 있지 않다. 다만, 독일 여러 도시에서 동일하게 활용되는 투표보조인 안내 동영상에서 손과 팔을 다쳐 붓대를 매고 온 선거인의 가족을 투표보조인으로 인정한 것을 보면, 동법상 장애는 본인이 선거일에 기표절차를 이행하기 어려운 (신체적 내지 정신적) 제약상태가 유지되는 것만으로도 투표보조인제도를 활용할 수 있는 장애상태로 인정될 것으로 보인다.¹⁶⁶⁾

일반 투표소투표의 경우 연방선거법령은 특별히 투표보조인의 자격에 대하여 규정하고 있지 않다.¹⁶⁷⁾ 연방선거법시행령은 투표용지에 선서에 갈음한 보증에 서명을 하여야 하는 우편투표의 경우에 한하여 보조인은 만 16세 이상일 것을 요구하고 있지만(동법 시행령 제66조 제3항 제3문), 투표소투표의 경우 투표보조인의 연령제한을 두고 있지 않다.¹⁶⁸⁾ 이에 대하여 투표소투표의 경우도 우편투표의 경우와 마찬가지로 투표보조업무를 감당하기 위해서는 투표보조인 연령이 만 16세 이상이어야 하는 것으로 해석하는 견해¹⁶⁹⁾가 있다. 또한 몇몇 지방자치단체의 온라인선거안내를 보면 일반 투표소투표와 우편투표의 경우를 구분하지 않고 일괄적으로 투표보조인이 최소 16세 이상일 것을 요구하기도 하고,¹⁷⁰⁾ 투표보조인에게 독일어를 유창하게

165) Schreiber, 앞의 책, Rn. 14; 참고로 12명의 선거인이 직접 기표를 할 수 있음에도 불구하고 단 한 명의 투표보조인이 이들 선거인의 투표용지에 기표를 한 우편투표사건에서 위 위반사항은 지방의회 의석분포에도 영향을 미칠 수 있는 지방선거법의 중대한 위반이라는 이유로 지방의회 선거를 무효선언한 결정에 대하여는 OVG Koblenz, NVwZ 1986, 499 참조.

166) 관련 동영상은 독일 뮐하임 및 위첸의 각 선거정보 관련 홈페이지 참조: <https://wahlhelfer.muelheim-ruhr.de/node/619>; <https://wahlhelfer.juechen.de/m%C3%BClheim/wahllexikon/hilfsperson>.

167) 연방선거법시행령은 투표용지에 선서에 갈음한 보증에 서명을 하여야 하는 우편투표의 경우에 한하여 보조인은 만 16세 이상일 것을 요구하고 있다(동법 시행령 제66조 제3항 제4문).

168) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

169) Schreiber/Hahlen/Strelen, BWahlG-Kommentar, § 33 Rn. 6.

170) 독일 알토텩시와 쾰른시의 각 선거정보 관련 홈페이지 (<https://www.altoetting.de/leichte-sprache/wahl-hilfs-person-zur-wahl>; <https://www.vvm.stadt-koeln.de/service/leichte-sprache/hilfs-person-zur-wahl>) 참조. 쾰른시는 노르트라인베스트팔렌주에 위치해 있는데 노르트라인베스트팔렌주 주선거법, 주선거법시행령, 지방자치선거법, 지방자치법선거법에 따르면 연방선거법령과 마찬가지로 우편투표의 경우에만 투표보조인의 최소연령을 만 16세로 규정하고 있고 투표소 투표의 경우에는 투표보조인의 최소연령에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 쾰른시는 온라인투표안내에 양자를 구별하지 않고 투표보조인의 요건으로 만 16세의 최소연령을 요구하고 있다. 관련선거법령은 노르트라인베스트팔렌 주 법령정보 홈페이지(https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_gliederung?ver=2&val=1&sg=0&anw_nr=

말하고 이해할 수 있는 능력까지 요구하기도 한다.¹⁷¹⁾ 이와 달리 투표소투표의 경우 투표보조인 연령이 만 16세 미만이어도 투표보조인은 자기 역량 안에서 기술적 지원하는데 그치면 충분한 것이기 때문에 투표소투표의 경우 투표보조인에 대한 연령 규정이 부재해도 투표보조인에게 과도한 부담을 지우는 것은 아니라는 견해도 있다.¹⁷²⁾

투표보조인은 선거관리위원회가 지정하는 것이 아니라 선거인이 지정한다. 누구를 투표보조인으로 지정할지는 전적으로 선거인의 재량이다.¹⁷³⁾ 투표보조과정에서 선거인의 투표비밀을 알 수 있는 자이니만큼 선거인은 가족, 친척, 지인, 친구 등 ‘자신이 신뢰하는 자’를 투표보조인으로 지정한다.¹⁷⁴⁾ 선거인이 임의로 투표보조인을 지정한 다음 선거관리위원회에 통지하면 되고, 선거관리위원회의 승인을 받을 필요가 없다(동법 시행령 제57조 제1항 제1문). 앞서 언급한 투표도우미안내 동영상을 보면, 팔을 다쳐 붓대를 맨 선거인이 자신이 기표하기 어렵기 때문에 딸과 동행했다고 선거관리위원회 위원에게 알리자 해당 위원은 별다른 절차를 거치지 않고 동행한 딸이 투표보조인이 될 수 있다고 언급하고 있다.¹⁷⁵⁾ 선거관리위원회 위원도 선거인이 지정하면 투표보조인이 될 수 있다(동법 시행령 제57조 제1항 제2문). 다만, 선거관리위원회가 다른 선거관리위원들을 전면 배제한 채 특정한 선거관리위원에게 항상 (선거인이 요구하는 경우) 투표보조인의 직무를 하라고 지정할 수는 없다.¹⁷⁶⁾

선거위원회가 특정인을 투표보조인으로 지정하여 그 역할을 강제하거나 명령할 수는 없지만, 원칙적으로 특정인에게 부탁할 수는 있다.¹⁷⁷⁾ 개별사례에서는 지속적으로 가령 가까운 친척이 항상 투표보조인을 해왔던 것을 선거위원회가 알고 있는 경우에는 그 ‘일관성 있는 행위’로 인해서 투표보조인이 정해질 수도 있다.¹⁷⁸⁾ 시설에 거주하는 선거인이 투표소투표에서 가령 시설직원을 투표보조인으로 지정했는데 나중에 그가 선거인에게 영향을 미치려고 하거나 다른 이유로 신뢰관계가 사라진 경우에는 언제든지 가령 친척 등의 도움을 요청하거나 선거관리위원회 위원을 투표

2&menu=0) 참조.

171) 독일 알퇴팅시과 쾰른시의 각 선거정보 관련 홈페이지 (<https://www.altoetting.de/leichte-sprache/wahl-hilfs-person-zur-wahl>; <https://wwwvm.stadt-koeln.de/service/leichte-sprache/hilfs-person-zur-wahl>) 참조.

172) Schreiber, 앞의 책, Rn. 23.

173) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

174) BVerfGE 21, 200 (207).

175) 관련 동영상은 각 독일 뮐하임 및 위첸의 선거정보 홈페이지(<https://wahlhelfer.muelheim-ruhr.de/node/619>; <https://wahlhelfer.juechen.de/m%C3%BClheim/wahllexikon/hilfsperson>) 참조.

176) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

177) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

178) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

보조인으로 지정할 수 있다.¹⁷⁹⁾

(다) 투표보조인의 역할과 그 한계

투표보조인제도는 선거인이 문맹이거나 장애로 인하여 투표를 할 수 없는 경우에 해당 투표절차에서 다른 사람의 도움을 받는 제도이다(연방선거법 제14조 제1항 제1문). 따라서 투표보조인은 투표절차에서 선거인이 내린 결정을 투표절차에서 반영하여 기표를 하고 투표절차를 완료하기 까지 과정에서 선거인에게 도움을 줄 수 있다. 이러한 도움은 선거인의 투표결정을 투표절차에 반영하는데 필요한 기술적인 지원으로 제한된다(동법 제14조 제5항 제2문, 동법 시행령 제57조 제2항 제2문). 따라서 이러한 제한을 넘어 선거인의 투표에 영향을 주는 행위는 금지된다. 투표보조인이 투표절차에서 선거인에게 부당한 영향력을 미치거나 선거인의 투표에 관한 판단이나 결정을 대체하거나 변경해서는 안 된다. 그러한 보조는 허용되지 않는다(동법 제14조 제5항 제3문, 동법 시행령 제2항 제2문). 특히 투표보조인이 위와 같이 직접 부당한 영향력을 미치지 않더라도 이를 예방하기 위하여 보조인의 이해관계와 충돌이 있는 경우에는 아예 보조를 허용하지 않는다(연방선거법 제14조 제5항 제3문, 동법 시행령 제57조 제2항 제2문).

투표보조인의 역할과 그 한계에 대하여 상세히 보기로 한다.

우선 투표보조를 받고자 하는 선거인은 스스로 투표결정을 내리고 이를 표현할 수는 있어야 한다. 어떠한 사유로 든 선거인이 항상 그러한 결정을 전혀 내릴 수 없는 상태라면 선거에 참여할 수 없고 따라서 투표보조도 받을 수 없다.¹⁸⁰⁾ 투표보조인은 특히 선거인의 과거 투표결정을 알거나 추정하여 선의로 선거인의 결정을 대신하려고 해서도 안 된다.¹⁸¹⁾

투표보조인은 일반 투표소 투표시 보조를 위해 필요한 경우 선거인과 함께 기표소에 들어갈 수 있다(동법 시행령 제57조 제3항). 투표보조인은 기표소에서 투표용지에 기표하거나 투표용지를 접거나 투표용지를 투표함에 넣는 것을 도울 수 있다(동법 시행령 제57조 제1항). 선거인이 기표는 직접하고 투표용지를 접을 수는 있지만, 신체적 장애로 인하여 투표용지를 투표함에 넣는 것만 장애가 있는 경우 선거인은 투표함에 넣는 행위에 한하여 보조인의 도움을 받을 수 있고 기표행위나 접는 행위는 도움을 받을 수 없다. 그럼에도 가령 기표행위를 도움받은 경우 이는 선거법상의 원칙에 반하는 것이나 투표결과에는 영향이 없기 때문에 그 자체만으로 투

179) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

180) Schreiber, 앞의 책, Rn. 16.

181) Schreiber, 앞의 책, Rn. 16.

표행위가 취소될 수는 없을 것이다.¹⁸²⁾ 선거인은 언제든지 투표보조인으로부터 투표용지에 관한 설명을 듣고, 투표용지의 원하는 위치에 보조인이 기표했는지를 확인할 권리가 있다.¹⁸³⁾ 기표소 내에서 선거인과 보조인 간의 대화가 선거의 비밀이나 투표의 자유를 침해하지 않도록 유의해야 한다.¹⁸⁴⁾

선거인의 신체적인 사유로 인해 투표보조를 하는 경우 기술적인 투표보조행위의 유형과 방식은 일반적으로 외부인이 인식할 수 있기 때문에 객관적으로 이해할 수 있는 방식으로 결정할 수 있지만, 선거인의 인지적 장애를 사유로 투표보조를 하는 경우 선거인과의 관계에서 해당 투표보조행위가 기술적인 보조에 그치는지 여부를 판단하기 쉽지 않다. 입법자는 신체적 장애뿐만 아니라 인지적 장애의 경우도 그 한계를 극복하기 위하여 투표절차에서 투표보조인을 통한 기술적 지원이 허용된다고 결정하였다(연방선거법 제14조 제5항 제1문 참조). 이와 관련하여 연방선거법상 후견인이 선임된 사람에 대한 선거권배제조항을 위헌으로 선언한 연방헌법재판소의 결정으로 후견인이 선임된 자도 선거권을 행사할 수 있게 되었는데, 여기서 유의해야 할 사항은 선거권은 고도로 인격적인 행위이기 때문에 후견인이 피후견인의 의사를 대리하여 선거를 할 수는 없다는 사실이다.¹⁸⁵⁾ 즉 선거권을 행사하기 위해서는 그에 대한 이해능력이 필요하다. 따라서 아무리 인지적 장애를 가진 자가 투표보조인의 도움을 받아 투표를 할 수 있다고 하더라도, 위와 같은 선거에 관한 이해능력의 부재를 투표보조인의 기술적 지원으로 보충하거나 대체할 수는 없는 일이다.¹⁸⁶⁾

그렇기 때문에 실제 인지적 사유로 인해 선거인이 투표보조인의 도움을 받아 투표절차를 진행하는 과정에서 투표보조인의 투표지원행위가 단순한 기술적 지원의 한계 내에 머무르는지 아니면 이를 초과하는지 여부를 판단하는 것이 중요하다.¹⁸⁷⁾ 여기서 투표보조인은 투표제도와 선거의 중요성을 설명하거나 투표절차 전반에 관하여 설명하는 것은 가능하다. 선거인이 기표를 하고 투표용지를 투표함에 넣는 과정에서 투표의 비밀을 유지하기 위하여 투표용지를 접는 것을 도와줄 수도 있다. 다만 투표보조인은 요청되는 범위 내에서 기술적인 지원만 가능할 뿐 투표가 올바르게 진행되었는지를 확인하거나 투표절차를 감독할 권한이 있는 것은 아니다.¹⁸⁸⁾ 선거인이 의도적으로 무효투표를 의도하는 경우에 이는 인격적인 투표권행사의 표현이므로 존중되어야 하고 투표보조인이 개입해서는 안 된다. 또한 투표권자의 의사

182) 우편투표에서 위와 같은 취지의 판례로는 OVG Münster, JZ 1974, 1. 참조.

183) BVerfGE 21, 200(204, 207); BT-Drucks. 16/536 S. 2 f.

184) Schreiber, 앞의 책, Rn. 19.

185) Schreiber, 앞의 책, Rn. 19.

186) Schreiber, 앞의 책, Rn. 19.

187) Schreiber, 앞의 책, Rn. 20.

188) Schreiber, 앞의 책, Rn. 20.

를 질문을 통해서 조사하는 것도 투표보조인의 업무가 아니다. 의식적이든 무의식적이든 질문방식을 통해 의사결정과정에 영향을 미칠 위험성을 항상 내포하고 있기 때문이다.¹⁸⁹⁾ 가령 선거인이 스스로 결정할 수 없거나 원하지 않아서 또는 현재 상황에 압도되어서 스트레스를 받거나 혼란스러워서 어느 정당이나 후보에게 투표를 해야 할지 묻는 경우에도 특정 정당이나 후보에게 투표를 하라는 등의 구체적인 권고를 할 수 없다. 투표권의 행사는 항상 선거인의 투표의사결정을 전제로 한다. 선거인이 실제 스스로 결정을 내릴 수 없다면 이를 존중해야 한다. 따라서 투표보조인은 지극히 개인적인 의사결정과정인 투표결정에 영향을 줄 수 있는 행동을 자제하는 것이 중요하다.¹⁹⁰⁾ 투표보조인이 투표절차에서 기술적 지원을 할 때에 선거인이 표출한 의사에 따르지 않는다면 이는 허용되지 않는 방식으로 선거인이 스스로 정한 의사형성과 결정에 영향을 미치는 것으로 형사처벌의 대상이 된다. 투표보조인이 보조행위를 가장하여 선거인의 의사결정을 자신의 의사로 대체하려고 시도하는 경우도 마찬가지이다.¹⁹¹⁾

한편 연방선거법시행령에 따르면, 선거인이 자신의 투표용지에 오기하였거나 실수로 사용 불가능하게 되는 등 사유가 있는 경우 본인의 요청에 의하여 새로운 투표용지가 교부되는데, 이는 투표보조인이 투표용지에 오기하거나 사용불가능하게 만든 경우 등 행위를 한 경우에도 적용되는 것으로 해석된다(동법 시행령 제56조 제8항 참조).¹⁹²⁾

연방선거법령은 특정인에 대한 투표보조인 지정이 선거인과의 이해관계와 충돌할 경우 아예 투표보조를 허용하지 않는다(동법 제14조 제5항 제3문, 동법 시행령 제57조 제2항 2문). 입법자료에는 추가적인 설명이나 예시가 없지만, 당해 선거의 후보자를 투표보조인으로 지정한 경우 위와 같은 이해관계충돌이 발생하는 대표적인 사례로 언급된다.¹⁹³⁾ 선거후보자는 선거기관의 구성원으로도 임명될 수 없다는 규정이 위와 같은 사례를 뒷받침한다(동법 제9조 제3항 제2문). 또한 선거기관의 구성원으로도 임명될 수 없는 후보자 명부추천자의 대리인과 부대리인도 정당 또는 후보자를 위해 공개적으로 선거운동을 하거나 정당의 직책을 맡고 있었던 자인 경우에는 이해충돌이 있다고 추정할 만한 충분한 이유가 있다.¹⁹⁴⁾ 이처럼 보조인이 후보자나 특정 정당의 관계자 등 특정한 기득권을 갖고 있는 경우에는 투표를 위해 투표보조인이 필요한 선거인은 투표절차에서 비록 형사범죄에 해당하는 압력이 행

189) Schreiber, 앞의 책, Rn. 20.

190) Schreiber, 앞의 책, Rn. 20.

191) Schreiber, 앞의 책, Rn. 20.

192) Schreiber, 앞의 책, Rn. 22.

193) Schreiber, 앞의 책, Rn. 21.

194) Schreiber, 앞의 책, Rn. 21.

사되지 않았다고 하더라도 후보자 등이 있는 상황에서 이들의 기대를 고려하여 본 의와 다른 투표행위를 하게 될 가능성이 있기 때문이다. 그 밖에 투표보조인이 정당원 자격을 갖고 있다고 해서 이해충돌이 발생하는지 여부에 대하여 일반적인 해답은 없다. 누구도 자신의 당적을 공개할 의무는 없다. 특별히 추가적인 편향성의 징후 없이 단순히 당적을 갖고 있다는 사실만으로 이해관계충돌이 발생한다고 볼 수는 없다.¹⁹⁵⁾ 문헌상 당파적인 이해관계와 상관없이 투표보조가 필요한 사람들을 위해 투표소 공동방문 모임을 조직한 후, 단독으로 투표보조인이 되려고 하는 경우, 이해관계충돌을 추정할 수 있는 사례로 언급된다.¹⁹⁶⁾

한편, 선거인의 투표보조인 지정절차와 투표보조인의 투표보조업무에 대한 관리·감독과 관련하여 선거관리위원의 역할에 과도한 기대를 하기는 어렵다는 사실에 유의해야 한다. 선거관리위원은 명예직으로서 투표소에서 투표절차의 기술적 처리를 담당하고 있는데 불과하다. 투표보조인에게 투표보조의 한계와 형사책임가능성을 고지하거나, 선거인에게 선거참여 또는 투표보조인의 도움이 ‘본인의 자유의사’에 의한 것인지 여부를 묻는 것도 선거관리위원의 업무가 아니다¹⁹⁷⁾. 입법자는 이를 확인하고 지시할 권한과 임무를 부여하지 않았다. 선거관리위원회는 개별 사례에서 투표하러 나온 선거권자가 정신적으로 정치적 의사를 형성하고 투표의 의미를 인지하고 있는지 여부를 확인할 수 있는 가능성도 없고 그러한 권한도 없다.¹⁹⁸⁾

(라) 투표보조인의 비밀준수의무

투표보조인제도는 혼자서 투표절차를 완료하기 어려운 선거인에게 그 투표절차에 도움을 주고자 제3자를 개입시킴으로써 보통선거원칙 및 평등선거원칙을 실현하기 위해 비밀선거원칙을 뒤로 물러서게 하는 제도이다. 이에 따라 연방선거법은 동법에 근거하여 허용되는 투표보조인제도는 투표의 비밀보장원칙의 예외로 인정하고 있다(동법 제33조 제2항 제1문). 투표보조인은 기표소 안에 들어가서 선거인과 투표내용과 절차에 대하여 이야기를 나눌 수 있는데, 그 과정에서 투표비밀이 침해되지 않도록 하여야 한다. 또한 투표보조인은 선거인의 투표절차를 보조하는 과정에서 지득한 투표에 관한 모든 정보에 대해 비밀을 유지하여야 한다(동법 제33조 제2항 제2문, 동법 시행령 제57조 제3항 제2문). 선거관리위원회는 투표보조인의 투표비밀유지에 의문이 있는 경우 그의 비밀준수의무를 강조하여 지적하고, 선거인에게 선거

195) Schreiber, 앞의 책, Rn. 21.

196) Schreiber, 앞의 책, Rn. 21.

197) Schreiber, 앞의 책, Rn. 23.

198) Schreiber, 앞의 책, Rn. 23.

관리위원을 투표보조인으로 사용할 수 있음을 알릴 수 있다.¹⁹⁹⁾

(3) 참조: 전자투표기기를 활용한 투표

독일은 환경개선 및 선거비용절감, 투표율제고를 위하여 공직선거에서 기존의 종이투표방식에 대한 보완책으로서 전자투표기기를 도입하였다.²⁰⁰⁾ 1999년 쾰른 시의 유럽의회의원선거에서 최초로 기존의 투표용지 및 투표함 투표와 함께 전자투표기(Wahlgeräte)를 사용하였다. 2005년 총선에서는 전체 80,000여 개의 투표소 가운데 약 2,100개 투표소에서 250만 명에 이르는 유권자가 전자투표기를 사용하여 투표를 하였다. 개별 투표소에 설치된 전자투표기기에는 후보자와 소속정당이 입력된 투표 모듈이 장착되어 있다. 유권자가 터치스크린방식과 유사한 키패드 방식으로 특정 후보를 선택하면 전자투표기기 화면에 선택된 후보자가 나타나고 유권자가 이를 확인한 후 확정 또는 취소하는 방식으로 투표한다. 투표가 마감되면 전자투표기기에 부착된 투표모듈을 탈착하여 봉인한 후 개표소로 이동하고, 개표소에서 개별 투표 모듈을 판독장치에 삽입하여 컴퓨터에 다운로드하는 방식으로 모든 투표소의 투표 결과를 합산하여 개표를 진행한다.²⁰¹⁾ 전자투표기기를 활용한 투표방식은 이미 한 기표를 확인하고 수정할 수 있는 등 직접 손으로 기표하는 방식에 비하여 오류가능성이 낮으므로 신체기능이 원활하지 않아 종이투표용지에 기표하는데 어려움을 겪을 수 있는 유권자들이 더 용이하게 기표를 할 수 있는 투표방식이다.

그런데 2009년 연방헌법재판소는 전자투표기의 사용을 허용하는 연방선거법 제35조²⁰²⁾는 헌법에 합치되지만, 연방전자투표기법규명령은 헌법상 선거의 공공성 원칙

199) BT-Drucks. 16/536, 2 f.

200) 독일의 전자투표제도에 대한 개관은 박진우, 전자투표제도의 헌법적합성에 관한 연구 - 독일 연방헌법재판소 결정(2BvC 3/7, 2BvC 4/07)을 중심으로 -, 법학연구 제36집, 2009, 3-5면 참조.

201) 중앙선거관리위원회 전자선거추진단, 해외 전자투표사례 비교연구, 중앙선거관리위원회, 2007, 163면 참조.

202) 연방선거법 제35조 (투표기에 의한 투표)

- ① 투·개표의 편의를 위하여 투표용지, 투표함 대신에 투표기(Wahlgeräte)를 사용할 수 있다.
- ② 제1항의 투표기는 투표의 비밀이 보장될 수 있는 것이어야 한다. 투표기는 연방하원의원선거에서의 사용을 위해 개개의 선거별로 또는 전체 선거에 대하여 공식적으로 승인되어야 한다. 연방내무장관은 투표기 제작자의 신청에 따라 그 승인여부를 결정한다. 공식적으로 승인된 투표기의 사용에 대하여는 연방내무부장관의 허가를 필요로 한다. 허가는 개개의 선거별로 또는 전체 선거에 대하여 내려질 수 있다.
- ③ 연방내무부장관은 연방상원의 동의없이 법규명령으로 다음 세부사항을 규정할 수 있는 권한을 가진다.
 1. 투표기 제작에 대한 공식적 승인 및 취소, 승인철회의 요건
 2. 제작의 공식적 승인에 대한 절차
 3. 공식적 승인 기준에 적합한 성능을 시험하기 위한 절차
 4. 투표기 사용 전 공개 모의시험

을 충족하는 전자투표기기만을 허용하고 보장하는 것은 아니라는 이유로 헌법에 합치되지 않는다고 결정하였다.²⁰³⁾ 기본법상 선거의 공공성 원칙은 선거의 모든 절차와 과정이 국민의 검증가능성의 지배하에 있을 것을 요구한다. 이에 따라 전자투표기를 활용하기 위하여는 기본법상 요구되는 투표결과 집계와 정확성에 대한 신뢰할 수 있을 만한 검증성이 보장되어야 한다. 예컨대 유권자, 선거관리기관이 보조적인 검증을 할 수 있도록 전자적인 기록저장 이외에 다른 방법으로 투표결과가 함께 기록되는 전자투표기기가 마련되어야 한다. 그러나 연방전자투표기법규명령은 이와 같은 투표결과에 관한 검증성 보장에 관한 규정을 두고 있지 않았다. 연방헌법재판소는 제16대 독일 연방의회의원선거에서 유권자, 선거관리위원회 등이 선거결과에 대한 검증을 할 수 없는 전자투표기를 사용한 것은 선거의 공공성 원칙을 침해하였다는 것을 확인하면서도 지속적인 의회의 존속보호는 해당 선거의 결함보다 월등히 우월하다는 이유로 해당 선거의 부분무효를 확인하지는 않았다. 2009년 위 연방헌법재판소 결정 이후 곧바로 독일은 유럽의회선거, 연방의회의원선거 등 공직선거에서 전자투표기기의 활용을 중지했고 현재까지 종이투표방식으로 선거를 실시하고 있다.

마. 포괄적 선거권 보장

구 연방선거법은 ① 법원의 판결에 의하여 선거권을 상실한 자 뿐만 아니라(제13조 제1호), ② 완전 성년 후견이 개시된 피성년 후견인(같은 조 제2호)과 ③ 형법 제20조²⁰⁴⁾(정신장애로 인한 책임무능력)와 관련하여 헌법 제63조²⁰⁵⁾조에 의하여 정신병원에 치료감호를 받고 있는 사람(같은 조 제3호)에 대하여 선거권을 배제하였다. 여기서 ②와 ③에 해당하는 자들은 대부분 선천적 또는 기질적 정신장애 등을 앓고 있는 정신장애인이었다.²⁰⁶⁾

5. 공식적인 사용 허가 및 취소, 허가철회 절차

6. 투표기의 사용에 따른 선거관련 특수성이 법규명령은 제1호와 제3호의 경우 연방경제에너지 장관의 동의에 의하여 발하여진다.

④ 투표기의 운용에 대하여는 제33조제1항제1문과 제2항이 적용된다

203) BVerfGE 123, 39; 위 연방헌법재판소 판례를 소개하는 국내문헌은 박진우, 앞의 논문, 6-10면 참조.

204) 독일 형법 제20조 (정신장애로 인한 책임무능력) 범행당시 병적인 정신장애, 심한 의식장애 또는 정신박약, 기타 중한 정신이상으로 인해 행위의 불법을 인식하거나 또는 그 인식에 따라 행위하는 능력이 결여된 자는 책임 없이 행위한 것이다

205) 독일 형법 제63조(정신병원수용) 책임무능력(제20조) 또는 한정책임능력(제21조)의 상태에서 위법한 행위를 범한 경우에 행위자의 그러한 상태에 기인하여 상당히 위법한 행위가 예견되고, 그로 인하여 일반시민에게 위협하다는 점이 행위자 및 행위의 종합평가에서 나타나는 경우에 법원은 정신병원수용을 명한다

2019년 연방헌법재판소는 구 연방선거법 제13조 제2호와 제3호에 대하여 기본법상 보통선거의 원칙과 장애에 따른 차별금지원칙에 합치되지 않고 제3호는 무효라고 판시하였다.²⁰⁷⁾ 선거권을 박탈하기 위해서는 민주적 의사형성에 참여할 능력이 없는 자로 한정하여야 하는데, 완전 후견이 개시된 피성년후견인(같은 조 제2호)과 형사책임무능력자로서 정신병원에 치료감호를 받는 자 중에는 민주적 의사형성에 참여할 능력이 있는 자도 포함될 수 있으므로, 해당규정들이 ‘민주적 의사형성에 참여할 능력이 없는 자의 범위’를 불충분하게 고려하였다는 점, 완전후견의 필요성으로 인해 포괄적으로 후견을 받는 자는 가족의 도움을 받기 때문에 후견 선임의 필요성이 없는 사람에 비하여 부당하게 불이익을 받는다는 점 등이 주된 위헌 이유였다.²⁰⁸⁾

이후 동 조항들이 모두 삭제되었고, 2020년 선거부터는 완전후견이 개시된 피성년후견인과 정신병원에서 치료감호 상태에 있는 사람들도 선거에 참여할 수 있게 되었다. 현재 독일 선거법제상 법원의 판결에 의해 선거권을 상실한 자 이외에는 선거결격사유가 없다(연방선거법 제13조)²⁰⁹⁾ 이러한 연방선거법과 주지방선거법의 개정으로 2020년 지방선거에서 완전후견이 개시된 8만 명 이상의 피성년후견인들에게도 선거권이 부여되었다.²¹⁰⁾

206) 2016년 연방노동사회부가 발간한 보고서에 따르면 선거결격자들은 대부분 제13조 제2호에 해당하였다. 2014년 3월부터 2016년 3월까지 67개의 후견법원에 신청된 후견사건의 결과를 보면 총 6,467건 중 완전후견사유의 분포는 선전적 지적장애 30.5%(출생전후기에 기원한 기타 장애를 중복으로 가진 사람을 포함하면 36.7%, 달리 분류되지 않은 염색체 이상을 중복으로 가진 사람을 포함하면 33.6%, 학습장애와 중복으로 가진 사람을 포함하면 31.9, 우발적 및 발작적 장애를 중복으로 가진 사람을 포함하면 31.5%), 기질성(정신질환으로 인해 일시적 또는 영구적인 두뇌의 기능장애가 초래된 경우) 정신장애나 증상성(뇌손상, 뇌혈관질환으로 인한 뇌의 기능적 장애, 치매 등) 정신장애 19.6%(신경계통의 기타 퇴행성 질환과 중복되는 사람을 포함하면 22.7%), 달리 분류되지 않은 염색체이상 5.0%, 조현병, 분열형 및 망상장애 3.0%, 뇌혈관질환 2.0%, 발달장애 1.8%, 신경계통의 기타 장애 1.6%, 향정신성의약품 사용으로 인한 정신장애 및 행동장애 1.2%, 기타 19.2%에 해당한다. Lang/Kampmeier/Schmalenbach/Strohmeier/Mühlig, Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung(Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB470), Berlin, S 53 참조. 관련 내용을 소개한 국내문헌은 안경희, 독일 선거법상 완전후견이 개시된 피성년후견인에 대한 선거권 부여 및 투표지원제도, 법학논총 제 33권 제3호, 59-60면 참조.

207) BVerfGE NJW 2019, 1201; 위 판례를 소개한 국내 문헌은 안경희, 앞의 논문, 61-65면 참조.

208) BVerfGE NJW 2019, 1201.

209) 연방선거법 제13조(선거권 배제) 법원의 판결에 의하여 선거권을 상실한 자는 선거권이 배제된다.

210) <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/wahlen/bundestagswahl/inklusive-wahlrecht-darum-sind-menschen-mit-behinderung-erstwaehler-bei-bundestagswahl-100.html>(2024.7.10. 방문)

바. 시사점

독일의 우편투표에 관한 입법례에 비추어 보면, 이와 유사한 우리나라의 (비시설) 거소투표의 경우 거소투표의 사유에 정신적 장애인 등 정신적 약자가 누락되어 있고, 투표보조인 제도가 적용되지 않고 투표자의 비밀선거 및 자유선거를 보장할 수 있는 공적 관리·감독 체계가 확립되어 있지 않다는 점에서 문제가 있다. 또한 독일의 우편투표는 재외국민도 모두 사용할 수 있는 점에 비추어 보면, 공관투표만 허용하고 있는 우리나라 재외국민선거의 경우 보통선거원칙의 실질적 보장을 위하여 재외국민에게도 우편투표를 도입하는 방향을 고려할 수 있다.

우리가 전자투표기를 도입할 경우 투표용지투표를 전면적으로 대체하기 보다는 보충적으로 도입을 하되, 연방헌법재판소가 전자투표기 사용 자체를 위헌으로 결정한 것은 아니고 선거과정의 검증이 어렵다는 측면에서 위헌결정을 한 것이므로, 선거과정의 검증이 투명하게 될 수 있도록 하는 제도적 장치를 두어야 할 것이다.

독일의 선거조력제도는 투표보조인에 대해 비밀유지의무를 둔다는 점에서 이러한 의무를 두고 있지 않은 우리나라의 경우와 구분된다. 이러한 선거조력제도는 투표소 투표뿐만 아니라 우편투표에도 적용된다는 점에서 거소투표의 경우 투표보조인 제도를 두고 있지 않은 우리나라에 시사점을 준다.

피성년후견인에게도 포괄적인 선거권이 부여되는 독일 판례와 입법례에 비추어 볼 때, 우리 법제에서 피치료감호자의 경우 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 공법상의 선거권을 정지하는 것이 헌법상 보통선거원칙과 평등원칙에 위배되는지 문제된다. 또한 우리 법제에서 피성년후견인 선거권 행사 절차에서 투표보조인제도와 그에 따른 투표부정을 처벌할 수 있는 제도의 도입필요성이 문제된다.

4. 프랑스의 법제도²¹¹⁾

가. 사회적 약자의 개념과 유형

프랑스에서 ‘사회적 약자(Socialement défavoris)’는 법적 관점보다는 사회적, 경제적, 그리고 정치적 관점에서 널리 이해되는 개념으로 다양한 사회적 불평등과 차별의 대상이 되는 집단을 포괄하는 용어로 쓰이고 있다. 즉 사회적 약자는 일반적으

211) 프랑스 관련 법제도는 프랑스법 전문가인 강명원박사의 자문을 받아 작성되었다. 해당 부분을 검토·정리하는데 큰 도움을 주었음을 밝힌다.

로 경제적, 신체적, 사회적, 또는 법적 측면에서 불리한 위치에 있는 사람들을 의미하며, 그 개념은 상황에 따라 다소 유동적일 수 있으나 프랑스에서는 대표적으로 다음과 같은 집단들이 사회적 약자로 간주되고 있다.

① 대표적인 사회적 약자는 장애인이다. ② 경제적 약자로 이들은 주로 저소득층, 실업자, 빈곤 상태에 있는 사람들로 주거, 의료, 교육 등의 기본 권리에 대한 접근성이 제한되거나 취약한 상태에 놓여 있다. ③ 사회적 소수자로 이들은 주로 인종, 성별, 성적 지향, 종교 등으로 인해 차별상태에 놓여 있다. ④ 노인으로 이들은 경제적, 신체적 이유로 사회적 약자로 간주되고 있으며, 프랑스는 노인을 위한 복지 체도를 통해 그들의 건강과 생활을 보장하고 있다. ⑤ 아동 및 청소년으로 그들은 신체적, 정신적 미성숙함으로 인해 보호가 필요하며, 사회적 약자로서 법적 보호를 받고 있다. 프랑스는 아동의 권리 보호에 많은 중점을 두고 있습니다. ⑥ 이민자 및 난민(특히 불법 이민자)으로 이들은 새로운 환경에서 겪는 경제적, 사회적 어려움으로 인해 사회적 약자의 범주에 포함된다.

한편, 프랑스는 헌법과 법률을 통해 이러한 사회적 약자들을 보호하는 것을 중요한 가치로 삼고 있으며, 평등, 차별 금지, 사회 복지 등과 같은 정책 등을 통해 그들의 권리를 보장하고 있다. 특히 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 대표적인 법령으로는 현행 「헌법」 전문 및 본문, 「선거법전」 그리고 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제2005-102호 법률」이 있다.

나. 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 근거 법령

(1) 현행 「헌법(Constitution du 4 octobre 1958)」

현행 헌법 전문(PREAMBULE)²¹²⁾에는 “프랑스 국민은 1789년 인권 선언에서 정의되고 1946년 헌법 전문에서 확인 및 보완된 인권과 국민주권의 원칙, 그리고 2004년 환경 헌장에 정의된 권리와 의무를 준수할 것을 엄숙히 선언한다.”라고 규정되어 있다. 프랑스에서 현행 헌법 전문은 제정 당시 헌법적 효력을 가지지 못하다가 헌법재판소의 1971년 7월 16일 결정(CC n° 71-44 DC 16 juillet 1971)에 의해 최초로 헌법적 효력이 인정되었다.²¹³⁾

구체적으로 현행 헌법 전문 중 사회적 약자를 포함한 모든 국민의 선거권 보장의

212) https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527447/2024-10-13/(최종 검색일: 2024.10.13.)

213) 전학선, 프랑스 법령체계와 법령의 효력, 유럽헌법연구 제44호, 2024, 3면.

근거가 되는 내용은 1789년 인권 선언((Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen)²¹⁴), 1946년 헌법 전문 그리고 국민주권의 원칙이다. 세부적으로 살펴보면 첫째, 1789년 인권 선언 제6조에서는 “법은 일반의지의 표현이다. 모든 국민은 직접 또는 그들의 대표를 통하여 그것의 형성에 협력할 권리를 갖는다.”라고 명시하고 있으며, 제14조에서는 “모든 국민은 스스로 또는 그들의 대표를 통하여 공공 기여의 필요성을 검토하고...”라고 명시하여 사회적 약자를 포함한 모든 국민의 선거권에 관해 보장하고 있다.

둘째, 1946년 헌법 전문(Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946) 제1조에서는 “1789년 인권 선언에서 확립된 인간과 시민의 권리와 자유, 그리고 공화국 법률이 인정한 기본 원칙들을 엄숙히 재확인한다.”라고 규정하여 다시 한번 1789년 인권 선언을 언급하고 있다. 특히 공화국 법률이 인정한 기본 원칙은 기본적 권리와 자유에 관한 원칙 및 국민주권, 공권력 조직 관련 원칙 등에 관한 내용²¹⁵)으로 사회적 약자를 포함한 모든 국민의 선거권 보장의 바탕을 이루고 있다.

셋째, 헌법 전문에 규정된 국민주권의 원칙은 본문 제3조에 명확히 규정되어 있다. 즉 제3조는 “국가의 주권은 국민에게 있고, 국민은 그 대표자와 국민투표를 통하여 이를 행사한다.”라고 규정하여 주권의 행사 방법 중 하나로 대의제를 규정하고 있는데, 다시 말하면 선거를 통해 대표자를 선출함으로써 사회적 약자를 포함한 모든 국민의 선거권을 보장하고 있다.

(2) 「선거법전(Code électoral)」

프랑스에서 선거에 관한 규정하고 있는 대표적인 법령으로는 「선거법전」이 있다. 프랑스 「선거법전」은 선거의 종류, 투표권, 후보자 자격, 선거 과정 등을 포함하여 선거와 관련된 모든 내용을 규정하고 있는데, 이 중 투표(Vote)에 관해 규정하고 있는 부분은 법률부분(Partie législative) 제1권(Livre Ier) 제1편(Titre Ier) 제6장(Chapitre VI) 제L.52-19 내지 제L.85-1조에서 규정하고 있다.

이 중 사회적 약자의 선거권 보장과 직접적으로 관련된 조항은 총 3가지로 다음과 같다. 즉 첫째, 제L.57-1조로, 이 조항은 시(市)의 인구가 3,500명 이상으로 8가지 조건²¹⁶)을 충족하는 경우 내무부 장관의 명령에 따라 승인된 전자투표기계(Mac

214) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>

215) 변해철, 프랑스 헌법상의 ‘공화국 법률에 의해 인정된 기본원칙’-위헌심사기준으로서의, 공법연구 제48집 제1호, 2019, 177면.

216) 8가지 조건은 ① 투표 중에 선거인이 타인의 시선을 피할 수 있는 장치를 포함할 것 ② 장애 유형에 상관없이 장애인 선거인이 독립적으로 투표할 수 있도록 할 것 ③ 1991년 1월 1일

hines à voter)를 사용할 수 있도록 규정하고 있는데, 조건 중 한 가지는 모든 장애인 유권자가 장애 유형에 상관없이 독립적으로 투표할 수 있도록 하는 것이다.

둘째, 제L.62-2조는 “투표소와 투표 방식은 장애 유형에 상관없이 신체적, 감각적, 정신적 또는 심리적 장애를 포함한 모든 유형의 장애인 유권자가 접근할 수 있어야 하며, 이는 법령으로 정한 조건에 따라 이루어져야 한다.”라고 규정하여 모든 유형의 장애인 유권자의 투표소 및 투표 방식의 접근권을 보장하고 있다.

특히, 제L.64조는 “유권자가 특정 장애로 인해 투표용지를 봉투에 넣을 수 없거나 또는 봉투를 투표함에 넣을 수 없는 경우, 전자투표기계를 작동시킬 수 없는 경우, 해당 유권자는 자신이 선택한 다른 유권자의 도움을 받을 수 있다.”라고 규정하고 있다. 또한, “유권자가 서명할 수 없는 경우 서명란에 유권자가 선택한 다른 유권자가 대신 서명하고, 그 서명 뒤에 ‘유권자가 스스로 서명할 수 없음(L'électeur ne peut signer lui-même)’이라는 문구를 추가한다.”라고 규정하고 있다.

셋째, 제L.71조는 “모든 유권자는 요청 시 대리투표(Vote par procuration)를 통해 자신의 투표권을 행사할 수 있다.”라고 규정하여 장애인 유권자를 비롯한 모든 사회적 약자의 선거권을 보장하고 있다. 물론 대리투표를 하는 자는 투표권을 가진 다른 유권자로 한정(제L.72조)되며, 2명 이상을 대리할 수 없다(제L.73조 제1항).

한편, 위 3개 조항을 제외한 나머지 조항도 대부분 투표 운영에 관한 내용으로 간접적으로 사회적 약자의 선거권 보장을 규정하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제 2005-102호 법률(Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées)」 217)

동 법률 제2조 제1항은 장애의 개념을 “신체적, 감각적, 정신적, 인지적 또는 심리적 기능의 실질적, 지속적 또는 영구적인 손상, 중증 장애 또는 건강상의 장애로 인해 환경 속에서 활동의 제한이나 사회생활 참여의 제약을 받는 모든 상태는 장애로 간주된다.”라고 규정하여 장애의 개념을 비교적 명확하고 넓게 확대하고 있다.

부터 동일한 날에 여러 유형의 선거를 허용할 것, 무효표(백표)를 기록할 수 있을 것, 각 선거인당 한 번의 투표만 기록할 수 있을 것, 투표 과정 중 읽을 수 있는 카운터에 유권자 수를 기록할 것, 각 명단 및 후보자 또는 후보자 쌍이 얻은 표와 무효표(백표)를 투표 종료 후에만 읽을 수 있는 카운터에 기록할 것, 두 개의 서로 다른 열쇠를 사용해야 하며, 투표가 진행되는 동안 하나는 투표소장의 손에, 다른 하나는 전체 참관인 중 무작위로 선택된 참관인의 손에 있을 것이다.

217) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000809647/2024-10-13/>

동 법률에 따라 신체적 장애를 지닌 유권자는 물론 인지적, 심리적 기능 장애 또는 건강상 장애 등으로 투표권 행사에 어려움을 겪는 유권자도 「선거법전」에서 규정하고 있는 장애인 유권자 선거권 보장에 관한 규정의 대상이 되어 관련 법률의 혜택을 받을 수 있다.

또한, 동 법률은 장애인의 도시 내 통합을 촉진하기 위해 공공기관, 직장, 주거지, 교통수단, 도로, 학교, 공공 서비스, 온라인 공공 통신 수단, 여가 시설 등에 접근성 의무를 부과하고 있는데, 여기에는 장애인의 선거권 보장을 위한 투표장소에의 접근권도 당연히 포함된다.

다. 프랑스의 사회적 약자의 선거권 보장제도

「선거법전」은 프랑스에서 선거에 관해 규율하고 있는 대표적인 법률이다. 이 법전에는 전반적인 선거에 관한 운영 등뿐만 아니라 사회적 약자의 선거권 보장에 관한 규정도 포함되어 있다. 따라서 이하에서는 「선거법전」을 중심으로 하여 관련 규정에 근거한 사회적 약자의 선거권 보장제도에 대해 살펴보려고 한다.

(1) 선거 정보에 대한 접근

프랑스는 일반적으로 선거 정보에 대한 접근에 관한 내용을 「선거법전」에서 규정하고 있으나, 사회적 약자로 대표되는 장애인의 선거 정보 접근에 관한 내용은 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제2005-102호 법률」 제47조 이하²¹⁸⁾에서 규정하고 있다. 규정 내용은 다음과 같다.

[장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 법률]

구분		규정 내용
제47조	제1항	국무회의의 심의를 거친 법규명령(Décret en Conseil d'Etat)에 의해 설정된 접근성 요구 사항에 따라 다음 기관들의 온라인 공중 통신 서비스는 장애인에게 접근 가능해야 한다: 1° 공법상 법인; 2° 공공 서비스 임무를 위임받은 사법상 법인과 비산업적 또는 비상업적 성격의 공익적 요구를 충족시키기 위해 설립된 사법상 법인 중 일정한 조건을 충족하는 기

218) 프랑스 법령 사이트, 인용 : 2024.10.15. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000809647/2024-10-15/>

	관
제2항	온라인 공중 통신 서비스의 접근성은 접속 수단, 콘텐츠 및 열람 방식에 상관없이 모든 유형의 디지털 정보에 대한 접근을 포함하며, 특히 웹사이트, 인트라넷, 엑스트라넷, 모바일 애플리케이션, 소프트웨어 및 응용 프로그램과 상호작용할 수 있는 디지털 도시 기반 시설을 대상으로 한다. 이는 해당 기관에 과도한 부담을 초래하지 않는 한에서 실행된다.
제3항	제1항에 언급된 기관들은 접근성 선언을 발표하고 온라인 공중 통신 서비스의 접근성을 개선하기 위한 다년간 계획을 수립해야 하고 이 계획은 공개되어야 하며 연간 실행 계획으로 분류되어야 한다. 이 계획의 기간은 3년을 초과할 수 없다.
제4항	모든 온라인 공중 통신 서비스의 홈페이지에는 해당 서비스가 접근성 규정을 준수하는지 여부를 명확하게 표시하는 항목이 포함되어야 한다. 이 서비스는 접근성 선언, 다년간 계획, 그리고 해당 연도의 실행 계획에 쉽게 접근할 수 있도록 해야 하며, 이 사용자가 이 서비스의 접근성 규정 위반 사항을 쉽게 신고할 수 있어야 한다.

구분	규정 내용
제47-1조	제2항
	시청각 및 디지털 통신 규제 기관은 제47조의 제1항, 제3항I 및 제4항에 언급된 의무를 준수하도록 공법상 법인과 공공 서비스 임무를 위임받은 사법상 법인 등에게 정해진 기한을 정해 이행을 요구할 수 있으며, 이러한 이행 요구는 공개된다.

구체적으로 프랑스는 2005년에 제정한 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제2005-102호 법률」을 통해 장애인의 사회적 참여, 교육, 고용, 공공 서비스 접근성을 강화하였는데, 여기에는 선거 정보에 대한 접근성도 포함된다. 즉 프랑스는 동 법률에 근거하여 모든 유형의 장애를 지닌 유권자들이 공공 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 다음의 조치를 시행하고 있다.

첫째, 공영방송(TV, 라디오)을 통해 방송되는 선거 관련 정보에 장애인들이 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해 시청각 및 디지털 통신을 감독하는 기관인 시청각 및 디지털 통신규제기관(Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, **Arcom**)²¹⁹⁾은 장애인을 포함한 모든 유권자에게 공정하게 선거 관련 정보를 제공하고 있는지 감독하고 있다.

둘째, 선거 벽보, 선거안내문 등에 장애인이 보다 더 쉽게 접근할 수 있도록 하기

219) 시청각 및 디지털 통신 규제기관(Arcom)은 프랑스에서 커뮤니케이션과 창작의 자유를 보장하며, 시청각 및 디지털 생태계의 변화를 지원하는 역할을 수행한다. 정부로부터 독립되어 있으며, 사법부의 감독을 받고 그 활동에 대해 의회에 보고한다. 모든 결정을 합의제로 내리고, 관련 업계와의 협의를 중시한다. 주요 임무는 창작 및 창작자 보호, 시청각 산업의 경제적 균형 유지, 온라인 플랫폼이 공공을 보호하면서도 표현의 자유를 보장하는지 감독, 방송 매체에 서의 정치적 다원주의 보장, 모든 매체에서 공공의 보호 및 연구 결과 공유이다.

위해 쉽게 읽고 이해할 수 있는 형식(Méthode du Facile à lire et à comprendre, FALC)으로 내용을 작성(선거 절차 및 후보자에 대한 정보 등)하고 있는데 여기에는 선거 일정, 후보자 정보, 투표 절차 등의 정보가 포함된다.²²⁰⁾

특히 시각장애인을 위해 점자 자료(부피 문제로 짧은 문서 권고), 큰 글자(글자 크기 16포인트 우선, 색상대비-검은 글씨에 흰색 배경 등 권고), 오디오 형식(팟캐스트, 오디오 파일 등)의 정보 자료 등을 제공하고 있으며, 청각 장애인을 위해 수화 통역(Arcom 가이드 : 수어영상제작 권고)이나 자막이 포함된 영상 자료도 제공하고 있다. 이뿐만 아니라 직접적으로 TV나 온라인, 선거 벽보 및 안내문 등에 접근하기 어려운 장애인을 위해 선거 관련 정보를 제공하는 전화 상담 서비스 및 우편을 통한 선거 관련 정보 자료 제공하고 있다.

셋째, 프랑스는 디지털 플랫폼을 통해 장애인이 쉽게 접근할 수 있는 선거 정보를 제공하고 있다. 즉, 선거 기간 동안 선거 관련 정보가 장애인에게 평등하게 제공되도록 하고 있다. 이러한 디지털 플랫폼은 장애인이 선거 관련 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 화면 낭독기 및 키보드 탐색 기능을 지원하고 있으며, 더불어 명확한 텍스트와 이미지 설명 등도 제공하고 있다.

한편, 「공화국 대통령 선거를 위한 2021년 3월 8일 제2021-358호 법규명령에 의해 수정된 2001년 3월 8일 제2001-213호 법규명령(Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 modifié par le décret n°2021-358 du 31 mars 2021 pour l'élection présidentielle)」 제18조와 「기타선거를 위한 2021년 12월 22일 제2021-1740호 법규명령(Décret n° 2021-1740 du 22 décembre 2021 pour les autres élections)」 제23조에 의해 다양한 선거(2,500명 미만의 주민이 있는 지방자치단체의 지방선거 제외)에 출마하는 후보자들은 자신의 디지털 버전 공약서(Version numérique de leur profession de foi)를 국가의 관련 기관에 제출해야 한다. 이 디지털 공약서는 접근성 표준을 준수하는 전용 웹사이트에 게시되며, 여기에는 가변적인 글자 크기와 화면 낭독 플러그인(전문 소프트웨어가 없는 사람들을 위한)을 포함한 사용성 관련 기준이 적용된다. 또한, 선거 홍보물은 음성으로 출력된다.²²¹⁾

(2) 투표장소접근 지원

220) Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargée des Personnes handicapées, Mémento pratique à l'usage des candidats aux élections et de tous les citoyens concernés, 2022, p.9

221) Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargée des Personnes handicapées, 앞의 책, pp.8~10

프랑스는 투표장소접근 지원에 관해 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 앞서 언급한 「선거법전」 제L.62-2조, 제D.56-1조 등과 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제2005-102호 법률」에 근거하여 지원하고 있다. 지원유형은 특별교통서비스 또는 공공교통비가 있다.

우선 특별교통서비스는 위 규정에 따라 명시된 투표소 접근성 보장 규정에 따라 지방자치 단체에서 제공하는 자율적인 지원으로 이러한 서비스는 투표소 접근성을 높이기 위한 지방자치단체의 결정에 따라 이루어지며, 이동이 어려운 유권자들이 투표에 참여할 수 있도록 지원하는 중요한 수단으로 작용하고 있다.

구체적으로 특별교통서비스는 주로 지방자치단체의 자율적 정책에 따라 제공되는데, 각 지방자치단체는 선거일에 장애인 유권자나 이동이 어려운 유권자를 위해 투표소까지 이동할 수 있는 셔틀 서비스를 제공하거나 특정 시간 동안 대중교통비를 면제해주는 정책 등을 운영하고 있다. 이러한 특별교통서비스는 법적 의무가 아닌 지방자치단체의 선택적인 지원 조치이다

공공교통비 지원은 일부 지방자치단체가 선거일에 장애인과 노약자들이 투표소에 쉽게 접근할 수 있도록 무료 대중교통 서비스를 제공하거나 택시와 같은 교통수단을 할인된 가격으로 지원하는 것이다.

실제로 프랑스 파리나 리옹, 마르세이유 등과 같은 대도시에서는 선거일에 교통비 무료 혜택을 제공하고 있으며, 투표소에 접근하기 어려운 유권자들을 위해 특별한 교통수단을 마련하여 지원하고 있다. 농촌이나 소규모 도시에서는 이동이 불편한 유권자들을 위해 지역자원 봉사자들이나 지방자치단체에서 교통편을 지원하고 있다. 다만 이러한 서비스는 대부분 사전 예약을 통해 이루어지고 있기 때문에 선거일 며칠 전부터 자신이 속한 지방자치단체에 연락하여 교통 지원을 신청해야 교통편이 제공된다.

한편, 프랑스 Soyaux 시는 2017년 공화국 대통령 선거 당시 이동에 어려움이 있는 장애인 유권자와 70세 이상의 사회적 약자를 위해 동행 서비스를 무료로 제공하였으며, 특히 휠체어를 사용하는 장애인 유권자를 위해 특수 설계된 차량을 무료로 지원하였다.²²²⁾

(3) 투표소로의 접근

앞서 언급하였듯이 프랑스의 「선거법전」 제L.62-2조는 신체적, 감각적, 정신적 또는 심리적 장애를 포함한 모든 유형의 장애인 유권자가 투표장소에 접근할 수 있

222) <https://soyaux.fr/vous-avez-besoin-daide-pour-vous-rendre-au-bureau-de-vote/>

어야 하며, 이는 법령으로 정한 조건에 따른다.”라고 규정하여 모든 유형의 장애인 유권자가 투표장소에 접근할 수 있는 법적 권리를 보장하고 있다.

이를 구체화하여 규정한 「선거법전」 제D.56-1조에 따르면 다음과 같다. 즉 “투표소가 위치한 장소는 선거일에 장애인이 그들의 장애 유형과 상관없이 접근할 수 있어야 하고 특히 휠체어를 사용하는 장애인은 정상적인 운영 조건에서 투표소에 출입하고 이동하며 필요할 경우 임시 또는 영구적인 시설을 통해 출입할 수 있어야 한다.”라고 명시하고 있다.

이에 따라 프랑스는 시장, 투표소를 주관하는 시의원 및 시 공무원이 장애인도 비장애인과 마찬가지로 투표장소에 접근할 수 있도록 하고 있으며, 투표소의 위치 선택도 이동이 불편한 유권자들이 시민의 의무를 다할 수 있도록 신중히 고려하고 있다. 또한, 투표소를 접근 가능한 환경(도로, 주차, 대중교통 등)에 설치하여 누구나 자율적으로 투표소에 갈 수 있도록 하고 있다. 실제로 프랑스는 투표소 접근의 어려움이 장애인 유권자에게 투표 참여를 꺼리게 하는 영향을 미칠 수 있다고 판단하여 투표소를 평지에 위치한 건물에 우선적으로 설치하거나 이러한 건물에 설치할 수 없을 경우에는 높이(층) 차이를 보완하기 위한 시설을 설치하고 있다.

세부적으로는 「도로 및 공공장소의 접근성에 관한 2007년 1월 15일 명령(Arrêté du 15 janvier 2007 pour l'accessibilité de la voirie et des espaces public)」²²³⁾에서 규정하고 있다.

첫째, 투표소는 가능한 한 완만한 경사의 경사로에 설치해야 하는데, 이 때 경사는 5% 미만, 폭은 최소 1.40m로 해야 한다. 그리고 이 경사로의 상단과 하단에는 수평 휴게 공간을 두어야 한다. 만약 경사도가 2%를 초과하는 긴 경사로의 경우에는 규제 기준보다는 10m마다 휴게 공간(1.40m x 1.20m)을 마련할 수 있도록 해야 한다.

또한, 경사는 2m 거리에서는 최대 8%까지, 0.50m 거리에서는 최대 10%까지 허용하고 있지만, 해당 경사 후에는 바로 휴게 공간을 마련하도록 하고 있으며, 경사로는 공공도로 위로 연장되는 경우 경사로의 가장자리의 가시성을 높이기 위해 노란색으로 표시해야 한다.²²⁴⁾ 또한, 이 설비는 이동이 불편한 유권자의 안전과 자율성을 개선하기 위해 잡을 수 있는 난간과 함께 설치되어야 한다.

둘째, 장애인 유권자들이 비장애인 유권자와 동일한 입구를 통해 투표소에 접근할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 입구에 명확한 안내 표지를 설치하고, 외부 도로에 설치된 표지판에는 명확하고 확대된 글자로 투표소 개방 시간을 표시하도록 하고

223) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000646680/2024-10-17/>

224) Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargée des Personnes handicapées, 앞의 책, p. 6

있다. 그리고 이러한 표지를 약 1.60m 높이에 설치하도록 하고 가능한 한 읽기 쉬운 대형 문자로 메시지(디자인이 없는 일반체, 행간 1.5, 글꼴이 좁을 경우 글 간격 확대)를 제공하도록 하고 있다.

한편, 표지판과의 거리에 따라 가까운 거리에서는 최소 1.5cm 크기의 문자, 4m 거리에서는 15cm 크기의 문자, 6m 거리에서는 20cm 크기의 문자를 쓰도록 규정하고 있다. 또한, 표지판의 반사 현상을 피하기 위해 시야 위에 있을 때 아래로 30%, 시야 아래에 있을 때는 위로 30% 기울이도록 하고 있으며, 위치는 이동을 방해하거나 지팡이 사용을 방해하지 않도록 주의해야 한다고 규정하고 있다.

표지판의 지지대는 주변 환경과 대조를 이뤄 잘 조명되며, 이동 경로 축에 맞춰 균일하게 배치되고 반사광이나 그림자가 생기지 않도록 반사 재질은 피하도록 규정하고 있다. 그리고 빨간색, 주황색, 녹색과 같은 색상은 읽기에 적합하지 않으므로 명확하고 대조적인 색상을 사용하고 흰 글씨에 검은 배경의 비디오 반전 방식과 깃발형 배열을 규정하고 있다.

셋째, 조명과 관련하여 투표소와 기표소의 조명을 충분히 밝히도록 하고 있다. 실제로 투표소 내에서의 바닥 조도는 최소 100럭스(lux), 기표소 내에서는 투표용지에 집중되는 최소 300럭스의 조도가 필요한데, 이를 위해 집중 조명(스팟 조명) 같은 보조 조명을 설치하도록 규정하고 있다.

더불어 시각장애인 유권자가 투표소에 쉽게 접근할 수 있도록 입구에서 투표 장소로 이어지는 경로에 가이드 레일(예: 40cm 너비의 카펫 등)을 설치하고, 바닥과 70% 이상 시각적으로 대조되는 색상으로 표시하는 것을 규정하고 있으며, 여러 투표소가 있는 경우, 각 투표소는 확대되고 대조된 문자로 명확히 표시하고 색상 코드를 활용한 안내 표지도 설치할 것을 규정하고 있다.

(4) 투표 시 편의 지원

(가) 투표보조인(Assistant de vote)에 의한 투표

투표는 개인적인 행위이므로 유권자는 타인으로부터 독립하여 홀로 투표해야 한다. 이에 따라 유권자는 홀로 투표소를 통과하여 봉투를 투표함에 직접 넣어야 한다. 그러나 특정 신체 질환이 있어 투표용지를 봉투에 넣어 투표함에 넣을 수 없는 경우에는 자신이 선택한 다른 유권자의 도움을 받을 수 있다. 그리고 이러한 다른 유권자는 특정 신체 질환을 지닌 유권자와 반드시 동일한 투표소나 동일한 지방자치단체에 등록되어 있을 필요는 없다.

좀 더 자세히 말하면 「선거법전」 제L.64조 제2항에 따라 특정 신체 질환을 지닌 유권자와 동행한 다른 유권자는 특정 신체 질환을 지닌 유권자의 투표소에 같이 입장할 수 있으며, 특정 신체 질환을 지닌 유권자를 대신하여 투표용지를 투표 봉투에 넣거나 이 투표 봉투를 투표함에 넣을 수 있다. 만약 특정 신체 질환을 지닌 유권자가 투표 출석 목록에 직접 서명할 수 없는 경우에는 동행한 다른 유권자가 “해당 유권자는 본인이 서명할 수 없습니다.”라는 메모를 직접 작성하고 대신 서명할 수 있다.

다만, 「선거법전」 제L.64조에 따라 특정 신체 질환을 지닌 유권자는 자신의 투표에 도움을 줄 다른 유권자를 선택함에 있어 본인의 법적 대리인 또는 본인을 수용하거나 돌보는 사회 복지 시설, 의료복지 시설, 의료 기관의 관계자 또는 그 시설에서 일하는 사람은 선택할 수 없다.²²⁵⁾

(나) 전자투표 기계(Machines à voter)에 의한 투표

프랑스 지방자치단체는 「선거법전」 제L.57-1조에 따라 선거 중에 전자투표 기계를 사용할 수 있다. 특히 전자투표 기계는 내무부 장관의 명령(Arrêté)에 의해 승인된 모델이어야 하는데, 이러한 승인은 「2003년 11월 17일 명령에 의해 승인된 투표 기계 승인 조건을 설정하는 기술 규정(Règlement technique fixant les conditions d'agrément des machines à voter” approuvé par l'arrêté du 17 novembre 2003)」을 기반으로 이루어진다.

현재 프랑스에서 승인된 전자투표 기계의 모델은 NEDAP-France élection 회사의 투표 기계 “2.07” 버전, ES&S Datamatique 회사의 “iVotronic” 모델, Indra Systemas SA 회사의 “Point & Vote” 모델 등 총 3가지이다. 그리고 이 3가지 모델은 각각 NEDAP-프랑스 선거 모델 승인 명령(Arrêté agréant un modèle de machine à voter - modèle NEDAP-France élections)²²⁶⁾, Datamatic / ES&S 모델 승인 명령(Arrêté agréant un modèle de machine à voter - modèle Datamatique / ES&S)²²⁷⁾, INDRA 모델 승인 명령(Arrêté agréant un modèle de machine à voter - modèle INDRA)²²⁸⁾에 의해 승인되었다.

225) <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Comment-voter/Le-vote-des-personnes-handicapees>

226) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000341274>

227) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000636692>

228) <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000438302>

[전자투표 기계(Machines à voter) 화면]



프랑스의 2024년 6월 30일 제1차 입법부 투표화면(ELECTIONS LEGISLATIVES-1er TOUR)으로 투표를 위해 첫 번째 선택(Choisir), 두 번째 점검(Contrôler), 세 번째 확인(Valider) 키를 누르면 된다(맨 윗줄 설명), 그 아래 화면의 숫자(1~8)는 각 정당의 후보자이며, B(Blanc)는 백지투표이다.

* 출처 : 프랑스 호스니 쭈 부와(Rosny sous Bois) 시 홈페이지(<https://www.rosnysousbois.fr/>)

전자투표 기계를 사용하기 위해서는 이미 앞서 말한 바와 같이 「선거법전」 제 L.57-1조 규정에 따라 지방자치단체(시, 市)의 인구가 3,500명 이상이고 8가지 조건을 충족해야 하는데. 이 중 두 번째 조건이 바로 모든 장애인 유권자가 장애 유형에 상관없이 독립적으로 투표할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이에 따라 전자투표 기계를 사용하여 투표를 하고자 하는 장애인 유권자는 투표용지를 봉투에 넣고 투표함에 봉투를 넣는 대신 타인이 볼 수 없는 곳에서 자신이 선택한 후보자(후보자 이름 표시)에 해당하는 버튼을 누른 다음 이 목적으로만 예약된 ‘확인’키를 사용하여 선택을 확인하면 투표가 완료된다.

만약 선택한 후보자가 아닌 다른 후보자의 버튼을 눌렀다면 ‘수정’키를 눌러 투표를 변경하고 새로운 선택을 할 수 있다. 그러나 ‘확인’키를 누르는 경우에는 투표용지를 넣은 봉투를 투표함에 넣는 것과 같기 때문에 선택한 후보자를 취소할 수 없다.

한편, 장애인 유권자가 자신의 투표가 잘 기록되었는지를 확인할 수 있도록 ‘확인’

버튼을 누르면 ‘투표가 잘 기록되었습니다’라는 메시지가 표시되도록 하고 투표소의 진행자가 ‘투표 완료’라고 선언을 하도록 하고 있다. 그리고 투표의 원칙 중 하나인 비밀투표 원칙을 준수하기 위해 전자투표 기계를 사용하여 투표를 한 장애인 유권자의 투표 식별을 불가능하도록 설정하였다. 또한, 백지투표(Vote blan) 버튼을 마련하여 자신이 원하는 후보자가 없을 경우 선택할 수 있도록 하고 있으며, 정전 등을 포함한 사고에 대비하기 위해 한번 기록된 투표를 저장하도록 전자투표 기계를 설계하였다. 따라서 만약 정전 등의 사고가 발생하더라도 이미 기록된 투표는 기계 메모리에 안전하게 보관되며 손상되지 않는다.²²⁹⁾

(다) 대리투표(Vote par procuration)²³⁰⁾

프랑스 「선거법전」 제L.71조는 장애인 유권자를 비롯한 모든 유권자의 선거권을 보장하기 위하여 대리투표를 인정하고 있다. 다만 대리투표자를 투표권을 가진 다른 유권자로 한정하고 있으며, 2명 이상을 대리할 수 없도록 하고 있다. 또한 「선거법전」 제R.72조 내지 제R.80조에서는 대리투표를 행사하고자 하는 유권자를 프랑스에 거주하고 있는 경우와 프랑스가 아닌 해외에 거주하고 있는 경우 등 총 2가지 경우로 나누어 규정하고 있는데 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 프랑스에 거주하고 있는 유권자는 투표(국민투표 또는 기타선거) 당일 본인이 가야 할 투표소에 갈 수 없는 경우 다른 유권자에게 투표권을 위임할 수 있는데 이 경우에는 위임장(Procuration)을 작성해야 한다(부재 증명을 제출할 필요는 없음). 만약 위임장이 없는 경우 가까운 국가경찰서(Police nationale) 헌병대(Gendarmerie) 사이트에 방문하여 온라인 양식을 내려받거나, 직접 해당 기관에 방문하여 비치된 양식 또는 해당 기관 PC에 저장된 양식을 인쇄하여 작성할 수 있다. 그리고 작성된 위임장을 본인의 투표소를 관리하는 시청에 제출해야 한다.

대리투표자는 자유롭게 선택할 수 있으나, 다만 본인이 후견을 받고 있는 경우 특정한 가까운 사람을 대리인으로 선택할 수 없으며, 대리투표자의 국적이 프랑스가 아닌 유럽연합 시민인 경우 특정 선거(유럽의회 선거 및 지방선거)에서만 대리할 수 있도록 선택할 수 있다. 대리투표자의 투표행위 유효기간은 투표를 위임하고자 하는 유권자의 의사에 따라 1개의 선거 또는 특정 기간이 될 수 있다.

한편, 투표권을 위임한 유권자는 본인이 작성한 위임장의 효력을 언제든지 종료할 수 있는데, 이 경우에는 다른 유권자에게 투표권을 위임하거나 본인이 직접 투표소

229) <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/comment-je-vote/bureaux-de-vote>

230) <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1604>

에 출석하여 투표할 수 있다(물론 자유 선거 원칙에 따라 투표하지 않을 수도 있다). 특히 본인이 투표소에 출석하여 직접 투표할 경우 위임장을 취소할 필요가 없는데, 왜냐하면 이 경우에는 본인을 대신해 투표할 대리인에게 이를 알리고 그보다 먼저 투표소에 도착하면 되기 때문이다. 즉 다시 말하면 대리투표자가 먼저 투표하지 않은 경우 투표권을 위임한 유권자는 언제든지 직접 투표를 할 수 있다.

둘째, 프랑스가 이닌 해외에 거주하고 있는 유권자는 본인의 투표권을 위임하기 위해서 영사 선거인 명부(Liste électorale consulaire)에 본인의 성명을 반드시 등록하여야 한다. 그리고 프랑스에 거주하고 있는 유권자와 마찬가지로 투표권을 위임하기 위해서는 위임장을 작성해야 하며 만약 위임장이 없을 경우 온라인을 통해 내려받거나 영사관 또는 대사관에 방문하여 위임장 양식을 받아 작성하면 된다. 그리고 작성된 위임장을 영사관 또는 대사관에 제출해야 한다. 그 외 사항은 프랑스에 거주하고 있는 유권자와 같다.

(라) 우편투표(Voter par correspondance, soit sous pli fermé)


역사적으로 프랑스는 1975년 부정 선거행위 가능성을 이유로 우편투표 제도를 폐지하였다 이에 따라 현재 프랑스 내에서 거주하는 유권자는 우편을 통해 투표할 수 없으나, 해외 거주 프랑스 유권자는 우편을 통해 투표할 수 있다. 다만, 우편투표는 하원 의회(Assemblée nationale) 의원 선거에서만 적용된다.

구체적으로 우편투표에 관해서는 「선거법전」 제LO328조 이하²³¹⁾에 관련 내용이 규정되어 있는데, 특히 제L.330-13조에서는 다음과 같이 규정되어 있다. “해외 거주 프랑스 유권자들은 각 영사 관할 구역을 가진 대사관과 각 영사 사무소에 개설된 투표소에서 투표한다. 그러나 이에 대한 예외로서 투표의 비밀과 진실성을 보장하는 장비와 소프트웨어를 사용한 전자 방식으로 투표를 하거나 폐쇄된 봉투를 사용하여 우편투표를 할 수 있다”라고 명시하고 있다.

이 규정에 따르면 이러한 우편투표 제도는 해외 거주 프랑스 유권자가 본국 선거에 참여할 수 있도록 하기 위해 마련된 것이며, 해외 거주 프랑스 유권자를 위한 특별제도라 할 수 있다. 특히 투표의 비밀과 진실성을 보장하고 선거의 공정성을 담보하기 위해 우편투표는 특수 봉투와 보안 절차가 적용된다.

231) https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000020097807/2024-10-21/

[투표권 위임장 일부]

		VOTE PAR PROCURATION (code électoral, article L. 71 à L. 78 et R. 72 à R. 80)	
N° 14952*02 (D)			
Nom de naissance : de Prat de Lamartine			
Prénom(s) : Alphonse Marie Louis			
Adresse personnelle: 11 Bd Brune			
<small>N° (bis, ter...) Type de voie Nom de la voie</small>			
Code postal 7 5 0 1 4		Commune : Paris	
Tél. : pas inventé		Courriel (recommandé) : pas inventé	
Né(e) le: 2 1 1 0 1 7 9 0			
▼ Inscrit(e) sur la liste électorale (ne cocher qu'une seule case)			
<input checked="" type="checkbox"/> de la commune de : Milly			
Département/Collectivité : _____			
<input type="checkbox"/> consulaire de* : _____			
Pays : _____			
▼▼ (cocher la case 1 pour établir une procuration, la case 2 pour résilier une procuration ou les cases 2 et 1 pour résilier une procuration et en établir une nouvelle)			
1. <input checked="" type="checkbox"/> Donne procuration pour voter à ma place à :			
Nom de naissance : La Postérité			

투표를 위임하고자 하는 유권자의 성, 이름, 주소 및 거주하고 있는 도시, 선거명부에 등록된 투표소 등과 대리 투표자의 성, 이름 등을 기입해야 한다.

* 출처 : La Colle sur Loup 시 홈페이지(<https://lacollesurloup.fr/>)

우편투표를 하기 위해서는 「선거법전」 제R.176-4조에 따라 영사선거인명부에 등록되어 있어야 하며, 이미 등록을 완료했다면 영사관에 우편, 이메일 또는 영사관을 직접 방문하여 우편투표를 신청해야 한다. 그러나 우편투표를 신청했다는 사실로 인해 유권자가 이 투표 방법만을 사용해야 하는 것은 아니다.

한편, 우편투표 방법은 아래와 같은 순서로 진행된다. 우선 우편투표를 선택한 유권자에게는 각 투표 라운드(제1차, 제2차)마다 투표 자료가 소집 통지서와 후보자의 공약과 함께 발송되는데, 이 자료는 투표용지, 투표 봉투 (선거에 따라 색상이 다름), 유권자가 작성해야 할 신원 확인 봉투 (흰색), 유권자의 투표를 수집할 영사관의 주소가 기재된 발송 봉투가 포함되어 있다.²³²⁾

[우편투표의 절차]

단계	내용
제1단계	투표용지를 선택하여 투표 봉투에 넣는다. 투표용지가 빠지지 않도록 봉투를 잘 봉인한다. (접착제나 테이프는 사용하지 않음)

232) <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/elections-a-l-etranger/modalites-de-vote/vote-par-correspondance/>

제2단계	투표 봉투를 신원 확인 봉투(흰색)에 넣고, 봉투에 이름과 성명을 기재한다. 신원 확인 봉투를 붙이고 서명한다.
제3단계	신원 확인 봉투와 서명이 포함된 신분증 사본을 발송 봉투에 넣는다. (주의 : 신분증 사본을 투표 봉투나 신원 확인 봉투(흰색)에 넣으면 안 된다) 발송 봉투를 밀봉하고 접착제 또는 테이프로 봉한다.
제4단계	이 발송 봉투를 영사관에 보낸다 - 발송 봉투에는 이미 대사관이나 영사관의 주소가 기재되어 있다. 우편으로 보내기로 한 경우, 우표를 붙여야 한다. 유권자의 투표는 지정된 마감일과 시간 전에 영사관에 도착해야 한다.

라. 중한 정신적 약자의 선거권 보장

프랑스에서는 2019년, 「2018~2022 프로그램 및 사법개혁에 관한 2019년 3월 23일 제2019-222호 법률(LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice)」²³³⁾이 제정되기 전까지 「선거법전」 제L.5조에 근거하여 법원이 결정으로 정신적 약자의 선거권을 박탈할 수 있었다.

즉 프랑스는 2019년 3월 동 법률을 제정하여 “후견 조치를 개시하거나 갱신할 때 판사는 보호받는 사람의 선거권 유지 또는 박탈 여부를 결정할 수 있다”라고 규정하고 있는 「선거법전」 제L.5조를 폐지하여 법원이 자동으로 정신적 약자의 선거권 유지 여부를 판단하는 것을 금지하고 필요할 경우 개별적으로 판단할 수 있게 하였다.

이에 따라 법원의 결정으로 선거권을 박탈당했던 후견을 받는 유권자는 투표권리를 회복하였으며, 다른 유권자와 동일하게 자신이 속한 지역의 선거인 명부에 등록 신청 후 투표를 할 수 있다. 한편, 중한 정신적 약자도 다른 유형의 장애를 지닌 유권자와 동일하게 대리투표, 투표보조인에 의한 투표, 투표장소 접근 지원 등의 혜택을 받을 수 있다.

마. 프랑스의 사회적 약자의 선거권 보장 비용

프랑스에서 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 비용은 주로 「선거법전」, 「지방자치법전(Code général des collectivités territoriales)」, 「장애인의 평등권, 기회, 참여 및 시민권을 위한 2005년 2월 11일 제2005-102호 법률」 등의 관련 규정에 근거하여 국가와 지방자치단체가 부담하고 있다.

233) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000038262762/2024-10-21/>

우선 국가는 중앙 행정부와 지방자치단체에서 선거를 준비하고 조직하는 데 사용되는 비용, 선거 과정에서 동원된 직원들에게 지급되는 수당, 그리고 각 지방자치단체에 지급되는 선거 관리를 위해 비용을 부담한다. 그리고 특정 조건 하 후보자들에게 공식 선거 홍보 문서 인쇄 및 게시 비용과 선거 운동 비용을 상환하는 비용을 부담하고 있다. 이 중 사회적 약자의 선거권 보장 비용은 국가가 선거를 준비하고 조직하는데 사용되는 비용에 포함되어 있으며, 주로 모든 유형의 사회적 약자가 선거 정보에 대한 접근할 수 있도록 하거나 대리투표 및 장애인을 위한 시청각 선전 등을 운영하는데 사용하고 있다. 지방자치단체의 경우 국가와 사회적 약자의 선거권 보장 비용을 부담하고 있으며, 주로 투표소 접근성 개선, 교통비 지원, 투표 보조시설 설치 등과 같은 비용을 부담하고 있다.²³⁴⁾

5. 일본의 법제도²³⁵⁾

일본 헌법학에서는 선거권에 대하여 교과서적으로 ‘일원설(一元說)’과 ‘2원설(二元說)’로 나누어져 있는데, ‘2원설’이 통설이다.²³⁶⁾ 즉, 선거인으로서의 지위에 근거하여 공무원의 선거에 관여하는 ‘공무’로서의 성격과 국정에의 참가를 보장하는 ‘권리’로서의 성격이 있다고 이해하고 있다. 다시 말해, 선거권은 권리이지만 공무원이라고 하는 국가기관을 선정할 권리이므로, 순수한 개인권과는 다른 측면을 가지고 있기 때문에, 공무로서의 성격이 부가된 2원적인 것으로 여겨지는 것이다.²³⁷⁾ 그리고 이 공무로서의 특수한 성격에 근거한 필요 최소한의 제한을 이유로 수형자 등이 선거권을 행사할 수 없다는 것을 정당화하지만, 2011년 개정된 「장애인기본법(障害者基本法)」 제28조에서는 “국가 및 지방공공단체는, 법률 또는 조례가 정하는 바에 의해 행해지는 선거, 국민 심사 또는 투표에 있어서, 장애인이 원활하게 투표할 수 있도록 하기 위해, 투표소의 시설 또는 설비의 정비 그 밖에 필요한 시책을 강구해야 한다.”고 규정하여, 장애가 있는 사람의 정치에 대한 접근권을 보장하고 있다.

가. 유엔 장애인권리 협약 서명 이후 동향

234) <https://www.senat.fr/rap/r15-123/r15-1232.html>

235) 일본 관련 법제도는 일본법 전문가인 박용숙 교수(강원대)의 자문을 받아 작성되었다. 해당 부분을 검토·정리하는데 큰 도움을 주었음을 밝힌다.

236) 加藤一彦 「選挙権論における二元説の意義」現代法學第8号 115頁

237) 小澤隆一 「障害をもつ人・寝たきり等の人の選挙権行使の現状と判例」一橋研究 第14卷 第1号 1頁

장애인의 정치참여를 위한 지원은 일반인과 비교하여 충분하지 않다는 것이 일반적인 사고이다. 또한 그들의 정치참여를 방해하는 걸림돌 역할을 하는 제도도 존재한다. 따라서 이들 중 일부는 정치에 대한 기대를 잃고 정치에 참가하는 것을 기피하는 사람도 있다.²³⁸⁾ 게다가 그들에 대한 차별과 편견은 장애인의 정치에 대한 기피 현상을 조장하기도 한다.²³⁹⁾

2006년 12월 13일 유엔 총회에서는 “장애인의 인권 및 기본적 자유의 향유를 확보하고 장애인의 고유한 존엄의 존중을 촉진하는 것을 목적”으로 하는 유엔 장애인 권리 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)²⁴⁰⁾을 채택하였다. ① 일반원칙, ② 일반적의무, ③ 장애인의 권리실현을 위한 조치, ④ 조약의 실시를 위한 조직으로 구성된 본 협약에 일본정부는 2007년 9월 29일에 서명했다. 2014년 비준까지 일본정부는 「장애인기본법」의 개정(2011년 8월) 및 「장애인종합지원법(障害者総合支援法)」의 제정(2012년 6월), 「장애인차별해소법(障害者差別解消法)」의 제정 및 「장애인고용촉진법(障害者雇用促進法)」의 개정(2013년 6월) 등을 실시하여 비준을 위한 준비를 진행하였다. 그리고 2014년 1월 20일 조약을 비준했다.²⁴¹⁾

유엔 장애인권리 협약은 제2조에서, 장애인에 대한 ‘합리적 배려의 제공’을 실시하도록 규정하고 있으며, 제4조에서는 장애인에 관한 의사결정에 장애인을 적극적으로 관여시키도록 규정하고 있다.²⁴²⁾ 선거는 민주주의 국가에서 가장 중요한 의사결정의 기회로 작동하고 있으며, 이 협약에 비준함에 따라 장애인의 선거권 보장은 국가의 의무가 되었다.

따라서 일본에서는 유엔 장애인권리 협약 서명부터 비준까지의 기간중, 장애인의 투표환경에 대한 개선의 검토를 실시하였다. 예를 들면, 총무성에서는 장애인에 관한 투표환경 향상에 대한 검토회(障がい者に係る投票環境向上に関する検討會) 설치

238) 이러한 문제를 극복하기 위한 일반인들의 움직임도 포착된다. (Scotch, R. 1988. “Disability as the Basis for a Social Movement: Advocacy and the Politics of Definition.” *Journal of Social Issues*, 44: 159-172.)

239) Schur, Lisa. Mason Ameri and Meera Adya. 2017. “Disability, Voter Turnout, and Polling Place Accessibility,” *Social Science Quarterly*, 98(5): 1374-1390.

240) 유엔 장애인권리 협약은 신체 장애, 정신 장애, 지적 장애를 포함한 모든 장애가 있는 이들의 존엄성과 권리를 보장하기 위한 유엔 인권 협약으로 장애인의 권리와 기본적인 보호 방안을 규정하고 있다. 총 50개 조항으로 구성되어 있다. 이 협약은 21세기 최초의 국제 인권법에 따른 인권 조약이며, 2006년 12월 13일 제61차 유엔 총회에서 채택되었다. 2008년 4월 3일까지 중화인민공화국, 사우디 아라비아를 포함한 20개국이 비준하였고, 2008년 5월 3일에 발효되었다. 우리나라는 지난 2022년 12월 CRPD 선택의정서 가입 동의안이 국회 본회의를 통과하여 102번째 완전한 비준국이 되었다.

241) https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/index_shogaisha.html (2024.10.13. 최종접속)

242) <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities> (2024.10.13. 최종접속)

하여 장애인의 투표환경 향상과 관련한 논점정리를 실시하였다.²⁴³⁾ 또한 2011년 「장애인기본법」 개정에 따라 내각부에 설치된 ‘장애인정책위원회(障害者政策委員會)’ 제3 소위원회의 제2회 회합(2012년 10월)에서 선거 등에서 장애인에 대한 필요한 배려나 성년후견인제도와 선거권에 대한 논의를 실시하였다.²⁴⁴⁾

나. 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 선거제도 개정 흐름

1990년대 이후, 일본에서는 투표 환경의 개선으로 무엇보다도 상대적으로 사회적 약자인 유권자의 투표 환경을 개선하는 제도개선이 진행되었다. 1995년 이후 사회적 약자와 관련된 선거제도 개정은 아래의 표와 같다.

[1995년 이후 사회적 약자 관련 선거제도 개정 현황]

구분	개정내용
1998년 7월 12일 제18회 참의원의원통상선거	<ul style="list-style-type: none"> 부재자투표 완화
2000년 6월 25일 제42회 중의원의원총선거	<ul style="list-style-type: none"> 비례대표에 재외선거 도입 해상투표 도입
2004년 7월 11일 제20회 참의원의원통상선거	<ul style="list-style-type: none"> 우편투표제도 확충
2007년 7월 29일 제21회 참의원의원통상선거	<ul style="list-style-type: none"> 재외선거에서 선거구선거 가능 납극투표 등이 도입
2011년 8월 28일 센다이시의회의원선거 등	<ul style="list-style-type: none"> 선거공고 홈페이지 게재가능
2013년 7월 21일 제23회 참의원의원통상선거	<ul style="list-style-type: none"> 피성년후견인 선거권 회복 인터넷을 이용한 선거운동 가능
2016년 7월 11일 제24회 참의원의원통상선거	<ul style="list-style-type: none"> 이동지원경비의 가산규정 신설
2017년 10월 22일 제48회 중의원총선거	<ul style="list-style-type: none"> 해상투표 대상자 확대
2019년 7월 21일 제25회 참의원의원통상선거	<ul style="list-style-type: none"> 참의원 선거구선출의원 선거에서 정견방송에 반입 비디오 방식 도입

243) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/tohyou_kankyoku/index.html (2024.10.13. 최종 접속)

244) https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/seisaku_iinkai/s_2/3/gijiroku.html (2024.10.13. 최종 접속)

다. 장애인의 투표 환경 개선과 관련한 대응 상황

장애인의 투표 환경 개선은 ‘적극적 선거권 보장’이라는 관점에서 다음의 쟁점이 중시되었다.

- ① 보다 많은 국민에게 선거권을 부여할 것(유권자 등록),
- ② 투표하기 위한 판단자료가 되는 선거정보에 대한 액세스권을 보장할 것(선거 정보 접근권),
- ③ 투표하기 편리한 환경을 유권자에게 제공할 것(광의의 투표환경)

유엔 장애인권리 협약과 적극적 선거권 보장의 관점에 의하면 장애가 있는 유권자에 대해 선거관리기관은 그들의 특성에 따라 등록업무를 실시하여, 판단자료가 되는 정보를 선거공영의 틀 안에서 제공하고, 그들이 투표하기 편리한 환경을 만들어야 한다.

장애인차별 해소를 위해 총무성 장애인에 관한 투표환경 향상에 관한 검토회가 검토한 항목도, 제1검토팀의 ‘정견방송의 자막 및 수어통역의 부여’²⁴⁵⁾와 제2검토팀의 ‘점자 및 음성에 의한 선거정보의 제공’²⁴⁶⁾은 선거정보에의 액세스 보장에 해당하는 것이며, 제3검토팀이 검토한 ‘투표소의 배리어 프리(barrier free)화’²⁴⁷⁾는 투표환경 개선과 관련된 것이다.

총무성은 상기의 검토회(2011)의 제언 등을 받아들여, 장애인의 투표환경 개선사업을 진행하였다. 예를 들어, 점자 및 음성에 의한 ‘선거 공지판(選挙のお知らせ版)’²⁴⁸⁾을 전국(47개 都道府縣) 선거구에 배포하는 사업은 이미 달성했으며, 투표소의 배리어 프리 사업도 진행하고 있다. 또한 많은 직원이 선거사무에 관여하는 도시부(都市部)의 선관위는, 고령자·장애인 대응 매뉴얼을 정비하여 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 환경 개선을 위해 노력하고 있다.²⁴⁹⁾

245) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teiin_kanri22/42195.html (2024.10.13. 최종접속)

246) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teiin_kanri22/39314.html (2024.10.13. 최종접속)

247) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teiin_kanri22/39315.html (2024.10.13. 최종접속)

248) 법정의 선거공보와 구별하기 위해 이러한 선고공보의 내용을 점역·음역한 것이다.

249) 관련해서는 국정정보센터(國政情報センター) 참조 (<https://www.kokuseijoho.jp/>)

[‘선거 공지판’의 제공 현황]

(단위 : 도도부현)

	점자판	음성판	카세트테이프	CD	음성 코드
2016 참의원선거 (선거구)	47	47	39	39	19
2014 중의원선거 (소선거구)	47	47	41	32	13

※ 출처 : 총무성 홈페이지

[투표소의 배리어 프리(barrier free) 현황]

	투표소 총수	장애 있음	장애가 있는 경우 대응				건물까지 안내도 등의 게시	시각 장애인 유도 슬로프 설치	장애인 전용 주차장 설치
			간이 슬로프 설치	인적 보조	기 타	대응 없음			
2016 참의원선거 (선거구)	47,902	13,013	6,361	6,448	194	133	6,970	2,693	7,313
2014 중의원선거 (소선거구)	48,617	13,941	7,078	6,756	193	257	6,921	2,104	6,417

※ 출처 : 총무성 홈페이지 내용을 바탕으로 수정

(1) 선거정보접근

선거에서 유권자는 후보자의 정책 등을 파악하고 투표에 임해야 할 것이다. 선거 시 발행되는 선거공보는 공영선거 하에서 유권자의 투표를 촉구하는 수단으로 위치할 수 있다.

일반인은 선거공보나 정견방송 등을 통해 비교적 수월하게 선거정보를 수집할 수 있다. 반면에 점자에 의존할 수밖에 없는 시각장애인의 경우 선거공보에 점자표기(또는 음성)가 되어 있지 않다면 충분한 정보에 접근하기 어려울 것이고, 수어에 의존할 수밖에 없는 청각장애인의 경우에는 정견방송에 수어나 자막처리가 되어 있지

않다면 해당 방송은 그들에게 아무런 의미가 없게 된다.

이에 일본정부는 2018년 법 개정을 통해 정견방송의 내용을 청각장애인이 이해할 수 있는 환경을 만들도록 개선하고 있다.

(가) 시각장애인에 대한 접근권 보장

선거공보(공직선거법 제167조)는 다양한 역할을 한다. 유권자가 누구를 선택할 것인가 판단하기 위한 자료라는 역할뿐만 아니라, 투표를 환기시키는 역할이나 선거가 이루어진 지자체의 그 시점에서 중요한 정치적 과제를 비추는 거울이라는 역사적 역할도 있다. 또한 정책분석에 도움이 되는 오픈데이터로서의 관점에서 선거공보를 보았을 경우, 2가지 역할이 있음을 알 수 있다. 하나는 정책형성 과정에 영향을 미치는 정치가(수장·지방의원)의 영향력을 측정하는 자료가 된다. 그리고 또 다른 하나는 당선된 후보자의 임기중 활동 상황을 확인할 수 있는 자료로서의 역할도 있다.²⁵⁰⁾ 이러한 역할 때문에 선거공보의 개찬(改竄)은 허용되지 않으며, 선관위는 개찬했다고 소송당하지 않으려 선거공보의 변환을 인정하지 않았다.

특히 선거공보의 변환은 2가지 과제를 갖고 있었다. 하나는 선거공보를 신속하게 배포할 수 없다는 단점이었다. 각 진영에서 제출한 이미지 데이터를 정리하는 만큼의 인쇄에 시간이 걸려 버리는 것이다. 사전투표(期日前投票) 이용자가 증가하는 까닭에 ‘투표가 끝나고 선거공보가 도착하는 것이 아니라, 가능한 선거공보를 빨리 유권자에게 전달해야 한다.’는 의견이 강했기 때문이지만, 개선의 목소리가 강하게 제기되고 있다. 다른 하나는 선거공보에 쓰여진 내용을 시각장애인에게 전달하기에는 상당한 비용이 든다는 점이다. 문자로 표기된 선거공보를 점역하거나 읽기 소프트웨어가 사용 가능하도록 가공할 필요가 있는 것이다. 최근 광학문자인식(OCR) 프로그램의 정밀도는 매우 높지만, 선거공보를 그대로 기계적으로 읽어들이 텍스트화하는 데에는 문제가 있다. 선거공보는 레이아웃이 자유롭고 일러스트 등이 포함되는 경우가 많기 때문이다. 또한 세로쓰기와 가로쓰기가 혼재되거나 손으로 직접 적은 문자(손글씨)로 적혀 있는 경우도 적지 않다.²⁵¹⁾

그런데 총무성 투표환경 향상에 대한 연구회(제3기)는 보고서에서 현행보다 빠른 선거공보의 배포 및 홈페이지 게재를 요청하며, 시각장애인들의 편의를 위해 ‘선거공보의 게재문 원고 텍스트 데이터를 제공하는 것이 바람직하다.’고 제안한 바 있다.²⁵²⁾

250) 河村和徳·伊藤裕顯 『被災地選挙の諸相』 (河北アド・センター、2017) 参考。

251) 河村和徳 『電子投票と日本の選挙ガバナンス:デジタル社会における投票権保障』 (慶應義塾大學出版會, 2021) 141頁

실제 일본의 경우, ‘동일본대지진’을 계기로 선거공보의 선관위 홈페이지 게재²⁵³⁾가 가능하게 되었다. 그 이전까지는 후보자의 경력·정책 등을 소개하는 선거관리위원회 발행의 선거공보는 신문 등에 끼워져 ‘종이’로 유권자에게 배포되고 있었다. 그런데 홈페이지에 업로드되는 선거공보 파일에 텍스트 데이터가 내장되어 있지 않은 점이 문제로 지적되었다. 이에 국회는 이를 받아들여 2019년 「공직선거법(公職選舉法)」 개정을 통해, 2019년 7월 참의원 선거에서 각 진영이 제출하는 전자데이터 속에 음성읽기 대응용 전자데이터를 붙여 제출할 수 있게 하였다.

그러나 여전히 총무성이 각 지자체에 권고(총무성은 각 지자체 선거관리위원회에 시각장애인을 위한 점자, 음성 등의 선거정보 제공을 의뢰하고 있으나 의무사항이 아니다)하는 형식을 취하고 있다. 따라서 중의원, 참의원 선거와 같은 국정선거의 경우 대부분의 도도부현에서 점자판, 음성판 선거정보를 제공하고는 있으나, 지방선거의 경우는 매우 제한적이라 할 수 있다.

(나) 청각장애인에 대한 접근권 보장

선거의 정견방송(공직선거법 제150조)²⁵⁴⁾ 때 청각에 장애가 있는 유권자를 위한 수어통역은 1995년 참의원 비례대표 선거에서 처음으로 인정됐다. 예전에는 ‘정견(政見)방송은 그대로 방영해야 한다.’라는 논리 때문에 실시할 수 없었다. 이후 중의원 선거 등에서 가능해져, 2019년 참의원 선거가 추가되어 비로소 모든 국정선거와 도도부현 지사 선거의 정견방송에서 수어 통역이 가능하게 되었다.

2024년 실시된 도쿄도지사 선거에서는 40명이 넘는 후보자의 정견방송에서 수어 통역이 실시되었는데, 수어 통역의 의미와 중요성을 충분히 인지하지 못하여 일부 후보자의 부적절한 행위가 문제된 바 있었다.²⁵⁵⁾

이처럼 일본에서는 정견방송에서 수어 통역이나 자막을 삽입하는 것이 가능하지만 역시 의무사항은 아니다. 특히 가두연설 및 연설회의 경우에는 수어 통역자를 동반하지 않는 이상, 청각장애인에 대한 선거정보 전달은 어려운 실정이다.

252) https://www.soumu.go.jp/main_content/000109980.pdf (2024.10.13. 최종접속)

253) 공직선거법 제6조 규정에 근거하여 유권자에 대한 계발, 주지 활동의 일환으로 실시하고 있다. 게재하는 기일에 대해 특별한 제한은 없지만 선거운동용 포스터와 관련하여 ‘선거 기일 수 신속하게 철폐해야 한다’는 동법 제178조의2 규정을 준용하여 취급되고 있는 실정이다. 이에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있다.

254) 일본에서는 1971년 도쿄도지사 선거에서 처음으로 정견방송이 실시되었다.

255) <https://www.infogapbuster.org/20240706> (2024.10.13. 최종접속)

[정견방송에서의 수어통역 및 자막 현황]

선거의 종류	중의원		참의원		도도부현지사
	소선거구	비례대표	선거구	비례대표	
주체	후보자신청정당	중의원명부 신청정당 등	공직 후보자	참의원명부 신청정당 등	공직 후보자
방송 사업자	NHK, 민방	NHK	NHK, 민방	NHK	NHK, 민방
방식	스튜디오 녹화방식 또는 가져온 영상방식	스튜디오 녹화방식	스튜디오 녹화방식	스튜디오 녹화방식	스튜디오 녹화방식
방송시간/ 횟수	9분	9분	5분 30초	17분	5분 30초
수어통역	가져온 영상에 삽입가능 (법 제150조 제1항)	가능 (2009년 선거부터 도입)	불가	가능 (1995년 선거부터 도입)	가능 (2011.3.15. 시행)
자막	가져온 영상에 삽입가능 (법 제150조 제1항)	불가	불가	가능	불가

※ 출처 : https://www.soumu.go.jp/main_content/000088921.pdf

(2) 투표장소접근

(가) 투표소 접근성 향상

㉠ 공통투표소제도 창설(공직선거법 제41조의2 제1항)

선거 당일, 기존 선거구의 투표소와는 별도로, 시군구 지역 내 어느 선거구에 속하는 유권자도 투표가능한 공통투표소를 설치²⁵⁶⁾할 수 있도록 공직선거법을 개정하였다.²⁵⁷⁾

㉡ 접근이 용이한 투표소 확보

256) 國會議員の選舉等の執行経費の基準に關する法律及び同法施行令の一部改正

257) https://www.soumu.go.jp/main_content/000457626.pdf (2024.10.13. 최종접속)

법적인 규제는 특별히 없으며 총무성에서 각 선거관리위원회에 요청하는 형식을 취하고 있다. 엘리베이터 등 승강기가 설치되지 않은 2층 이상의 투표소를 설치하지 않을 것과 투표소에 단차가 있을 경우 경사면을 설치할 것을 요청하고 있는데, 강제 규정은 아니지만 대부분의 투표소가 이상의 요청사항을 준수하고 있다.

(나) 사전투표제도(期日前投票, 공직선거법 제48조의2)

일본은 사전투표제도가 정착하여 투표일 이전에 투표를 마치는 유권자가 증가하고 있다. 교통약자에 대한 투표지원책과 마찬가지로 합병자치단체는 상대적으로 사전투표소의 설치 개소를 늘리는 경향이 있다. 투표구를 대대적으로 통합하는 대신 사전투표소를 새로 설치하는 것이다.

또한 사전투표 시작 시각과 종료 시각을 각각 2시간 이내로 연장하는 것이 가능하도록 개정하였다.²⁵⁸⁾ 즉 사전투표의 탄력운용이 가능하게 된 것이다. 현행 사전투표 개시 시작은 오전 8시 30분이며, 종료 시각은 오후 8시이다.

일반적으로 교통편이 좋은 투표소의 투표율이 높아지는 경향이 있지만, 사전투표소의 경우 투표소 설치가 가능한 면적의 조건 및 이중투표를 방지하기 위한 제도적 장치도 요구된다.

(다) 시설 내 장애인 유권자의 투표

신체장애인이면서 신체장애인 지원시설에 입소해 있을 경우, 각 지자체 선거관리위원회 위원장에게 우편 또는 직접방문을 통해 투표용지 및 봉투를 신청할 수 있다(공직선거법시행령 제50조). 시설 내의 기표소는 부재자 선거관리자(각 시설의 장)가 지정한 소정의 장소에서 행해진다.

(3) 투표수단·방법(투표편의지원)

(가) 이동편의 제공

고령화사회의 도래로 고령의 유권자의 투표 참가가 큰 과제로 제기된 일본은 고령자를 포함한 교통약자에 대한 투표지원책을 2016년 참의원 선거를 계기로 법률에 규정²⁵⁹⁾하였는데, 이미 그 이전부터 몇몇 지자체에서 선진적으로 시도해 왔었다.

258) 공직선거법 제48조의2 제6항

총무성 자료에 따르면, 2019년 참의원 선거에서 ‘사전투표소까지 이동지원’ 및 ‘투표일 지정투표소까지 이동지원’ 정책을 실시한 지자체는 247개였다.

[투표소에 교통약자 이송실태]

구분	실시단체수	방식		
		순회·송영 버스 운행	임시버스 운행	기타
2019 참의원선거	247	199	11	48
2017 중의원선거	197	159	14	38
2016 참의원선거	215	172	5	38
2014 중의원선거	125	108	7	16
2013 참의원선거	122	109	8	11

※ 총무성 제공자료를 바탕으로 작성

또한 『투표환경 향상을 향한 대응 사례집(총무성 2017)』에서는 아오모리현 닷코마치(靑森縣田子町) 등의 구체적 사례가 등장한다.

[이동지원 대응 사례]

지자체	지원내용	대상자	실시시기
靑森縣 田子町	자택과 사전투표소의 송영	장거리의 자립보행이 어렵고, 보조 이동수단을 가지고 못한 유권자	사전투표기간
岩手縣 宮古市	무료송영버스 (구 투표소↔신투표소)	선거구 재검토로 투표소가 멀어진 지역의 유권자	투표일 당일
栃木縣 下野市	순회형 무료버스	구 사전투표소를 이용했던 투표약자	사전투표기간중 2일
長野縣 中野市	공용차에 의한 무료송영	투표소까지의 거리가 멀어진 지역의 유권자	투표일 당일
兵庫縣 神河町	커뮤니티 버스 무료화	투표소까지 이동하는 마을사람	사전투표기간 및 투표일 당일
	마을 사회복지협의회에 의한 무료송영	휠체어 또는 들 것을 이용하며, 투표의 의사표시가 가능한 마을사람	사전투표기간 중 2일(평일)
	마을 선거관리위원회의 공용차에 의한 무료송영	보행에 지장이 있는 독거고령자, 고령자 부부세대	투표일 당일
兵庫縣	중형 버스에 의한	선거구 재검토로 투표소가 멀어진	투표일 당일

259) 國會議員の選舉等の執行經費の基準に關する法律

香美町	송영(1일 3회)	지역의 유권자	
-----	-----------	---------	--

나아가 이동형 사전투표소를 설치한 경우도 등장하고 있다. 시마네현 하마다시(島根縣浜田市)에서 투표가 불편한 지역을 선거관리위원회 직원이 장비를 가지고 순회하고, 시간 한정 사전투표소를 설치하는 방법(순회형 이동 사전투표소 설치)을 실시한 것이다. 아이치현 도요타시(愛知縣豊田市)에서는 버스를 활용한 사례도 있다.

[이동형 사전투표소]



(나) 투표소 도우미 투표지원

총무성 조사에 의하면 대부분의 투표소에 도우미가 상주하며, 휠체어 환자 등을 위한 투표소 접근성을 확보하고 있다.

(다) 장애인용 기표대, 기표용구, 투표함 등 선거용품 제공

공직선거법 제262조 제2항은 선거에 필요한 물품 중 점자기 조정에 필요로 하는 비용을 국가부담으로 하는 것 이외에는 별다른 조항이 없으나, 공직선거법 제47조가 점자투표를 보장하고 있으므로 모든 투표소에는 점자투표기가 비치되어 있다.

나아가 장애인의 기표 방법으로는 점자투표와 대리투표(손이나 팔의 장애로 글을 쓸 수 없는 경우/정신 장애로 인해 투표가 불가능할 경우 참정권이 보장되지 않았으나 2013년 공직선거권 등의 개정 이래 참정권이 보장되어, 대리투표와 동일한 절차를 거친다.)가 공직선거법상 보장되고 있다.

(4) 포괄적 선거권 보장(중한 정신적 약자의 선거권 보장)

(가) 피성년후견인의 선거권 회복

성년후견인제도(成年被後見人制度)는 지적장애 또는 정신장애 등에 의해 판단능력이 충분하지 않은 자의 재산이나 권리를 지켜주기 위해 존재하는 제도이다. 성년후견인제도의 전신인 금치산제도는 1896년에 공포된 이른바 ‘메이지 민법’에서 규정한 것으로, ‘심신상실 상태에 있는 자’의 행위능력을 제한하는 제도였다. 금치산제도는 제1·2차 세계대전 직후 민법개정 당시에도 지속되었는데, 2000년 개정에서 성년후견인제도로 변경되었다. 금치산자의 선거권 및 피선거권의 부정은 1900년 개정된 「중의원의원선거법(衆議院議員選舉法)」에 규정되어, 금치산을 선거권·피선거권의 결격요건으로 하는 해당 규정은 전후 공직선거법에서도 지속되었다.²⁶⁰⁾ 그리고 금치산제도가 성년후견인제도로 변경된 당시에도 여전히 피성년후견인의 선거권은 제한된 그대로였다.²⁶¹⁾

그러던 중 2011년 2월 1일 도쿄지방법원에 선거권회복소송이 제기되었다. 이에 2013년 3월 14일, 도쿄지방법원은 피성년후견인에게 일률적으로 선거권을 제한하는 공직선거법 제11조 제1항 제1호는 위헌²⁶²⁾이라고 판단하였다.²⁶³⁾ 헌법의 취지에 비추어 보면, 선거권을 제한하는 것은 원칙적으로 허용되지 않으며 제한하는 경우에도 어쩔 수 없다고 인정되는 이유가 없으면 안된다는 것을 도쿄지방법원은 판결에서 명확히 하며, 피성년후견인의 선거권 제한은 어쩔 수 없는 이유에 해당하지 않는다고 판단했다. 또한 능력론으로 ‘피성년후견인은 재산관리능력을 결하고 있는데, 선거에 관한 능력(투표능력)을 결한다고는 할 수 없다.’고 판시했다. 즉, 성년후견인제도를 차용하여 일률적으로 선거권을 빼앗는 것에 대해 부정적인 판단을 내렸다.

도쿄지법의 판결에 대해, 총무성은 판결부터 공직선거법 개정까지의 기간동안 행해지는 지방선거에서 각지의 선거관리위원회에 혼란이 발생할 것이 예상됨에 따라, 일단 항소를 희망하는 입장이었다. 부재자 투표의 경우 관련 시설직원이나 대리인 등의 제3자가 특정 후보자에의 투표를 촉진하는 부정을 저지르지 않을까 하는 염려로부터 법개정에 신중해야 한다는 의견도 자민당 내부에 있었다. 이러한 의견의 차이 가운데 아베 내각은 항소를 결정하는 한편, 2013년 참의원 선거에 늦지 않도록 공직선거법 개정에 착수했다.

260) 有田伸弘 「成年被後見人選舉權回復訴訟判決」についての若干の考察」 社會福祉學部研究紀要 第17卷 第1号 4頁

261) 전쟁 전에는 금치산자와 동일하게 준금치산자에게도 선거권·피선거권이 없었다. 그러나 공직선거법은 준금치산자는 투표권을 인정하였다.

262) 東京地裁平成25年3月14日判決 平成23年(行ウ) 第63号選舉權確認請求訴訟事件

263) 『讀賣新聞』 2013年3月14日。

그 결과, 피성년후견인의 선거권·피선거권의 결격 조항이 삭제된 개정 공직선거법은 2013년 5월 27일 참의원 본회의에서 가결되어, 동년 6월 30일 시행되었다. 이 개정에 의해 피성년후견인의 선거에 있어서 권리는 회복되었다. 이때 투표의 방식은 후술하는 대리투표와 동일한 절차를 거치게 된다.

(나) 지적장애인의 입장에서의 투표 장벽

지적장애인의 투표환경 향상은 선거정보에 대한 접근환경의 개선이나 투표소의 환경정비 이상으로, 그들을 선거환경에 익숙하게 하는 주권자 교육적 대응이 무엇보다 중요하다.

선거에서 유권자는 정당·후보자가 발신하는 다량의 정보를 수집하고, 처리하며, 누구(또는 어느 정당)에게 투표할 것(투표처)인가를 결정하게 된다. 그리고 투표소에서 투표처를 투표용지에 기입하고 그것을 투표함에 집어넣는다. 지적장애인에게 이러한 일련의 작업은 중노동에 해당하며 이 과정에는 여러 장벽이 존재한다.

애초에 지적장애인에 대한 주권자 교육은 이제 막 시작했을 뿐이다. 주권자 교육의 도입에 의해, 선거에 대한 DVD를 보는 기회가 증가²⁶⁴)하여 선거사무국이 특별지원학교에서 모의투표의 특강 등을 하도록 되어 있다.²⁶⁵) 그러나 이미 성인인 장애인에 대한 대응은 이뤄지지 않고 있다. 가족이 ‘대리투표’ 등의 제도를 잘 알지 못하거나, 선거를 어떻게 가르치면 좋을지 고민하는 경우도 있다. 선거에 관심을 가지고 있는 경우에도, 일본어 독해가 충분하기 않은 경우, 선거공보나 정견방송에서 사용하는 용어가 어려워 이해하기 위해 도움이 필요하다는 지적도 있으며, 또한 집중력이 지속되지 않기 때문에 정견방송을 긴 시간 계속 시청하는 것이 어렵고 자막이 있어도 문장이 비교적 빠르게 계속 지나가 버리기 때문에 기억하기 어려워 하는 사람도 있다.

지적장애인에게는 투표소에도 여러 장벽이 존재한다. 지적장애인 가운데에는 익숙하지 않은 장소에서 패닉상태가 되기 쉬운 사람도 있으며, 투표소에 혼자서 갈 수 없는 사람도 있다. 선거인명부의 대조를 실시하는 투표사무종사자의 질문에 제대로 답변하지 못하거나, 긴장한 나머지 투표용지에 제대로 이름을 적지 못하는 경우²⁶⁶)도 있다. 또한 대리투표를 이용할 때, 보조자에게 제대로 의사를 전달하지 못하는 일이

264) <https://www.city.hirakata.osaka.jp/0000021467.html> (2024.10.13. 최종접속)

265) 東京都 23개 특별구(特別區)의 하나인 足立區에서 실시된 사례가 신문에 보도된 바 있다.(朝日新聞2017年2月22日)

266) 일본은 유권자 본인이 직접 후보자의 성명이나 정당명을 쓰는 ‘자서식 투표(自書式 投票)’ 방식을 채택하고 있다. 다만, 지방자치단체 의원 및 장의 선거에 대해서는 조례에 의해 기호식 투표를 채용할 수 있다.

발생할 수도 있다.

[2024년 중의원 소선거구 및 비례대표 투표용지 (견본)]



(다) 지적장애인의 투표환경개선의 논점

현재, 우편투표를 이용할 수 있는 사람은 다음의 표와 같다. 지적장애인은 해당하지 않는다. 따라서 새로운 장소나 많은 사람들이 있는 장소에 가는 것에 익숙하지 않은 지적장애인은 투표소에 가서 투표하는 것이 어려운 상황이다. 이들에게 투표하기 쉬운 장소는 특별지원학교 등의 익숙한 장소 또는 자택이다.

[우편투표 가능자]

구분	장애명	장애의 정도		
		1급	2급	3급
신체장애자 수첩 (身体障害者手帳)	양하지(兩下肢), 체간(体幹), 이동기능 장애	○	○	/
	심장, 신장, 호흡기, 방광, 직장, 소장의 장애	○	-	○
	면역, 간장(肝臓)의 장애	○	○	○

구분	장애명	장애의 정도			
		특별항증	1항증	2항증	3항증
전상병자 수첩	양하지, 체간의 장애	○	○	○	/

(戰傷病者手帳)	심장, 신장, 호흡기, 방광, 직장, 소장, 간장의 장애	○	○	○	○
----------	------------------------------------	---	---	---	---

구분	요개호 상태 구분
개호보험의피보험자증	요개호 5

※ 출처 : 총무성 투표환경의 향상방책 등에 관한 연구회(제2기) 자료²⁶⁷⁾

이들에게 보다 좋은 투표환경을 제공하려면, 시군구 선관위는 특별지원학교 등이 지자체 밖(선거구 이외의 장소)이라도 그들에게 익숙한 장소를 특별히 투표소로 해야 할 필요가 있다는 주장도 제기된다.²⁶⁸⁾ 선거구 이외의 장소에 투표소를 설치하는 것은 법적으로 금지된 것도 아니다. 실제 후쿠시마 원전사고로 후타바군구(双葉郡町村)의 사례²⁶⁹⁾나 구마모토 지진 직후의 참의원 선거에서 미나미아소 마을(南阿蘇村)의 사례²⁷⁰⁾도 있다.

현행으로는 지적장애인 가운데 대리투표가 이용가능한 사람도 있다. 그러나 처음 만나는 사람과 의사소통이 어려운 지적장애인 가운데에는 투표관리자가 지정한 보조인과 의사소통의 어려움을 느끼거나, 제대로 의사를 전달하지 못하는 사람이 있다는 지적이 있다.²⁷¹⁾

(5) 대리투표(공직선거법 제48조)

일본에서 대리투표는 ‘심신의 고장 기타 이유에 의해 자서(自書)가 불가능한 자’를 위해 마련되어 있는 제도이다. 시각장애에 의해 문자를 읽을 수 없는 자²⁷²⁾ 뿐만 아니라, 양팔에 장애가 있는 등 문자를 쓸 수 없는 자 또는 발달장애 등으로 문자를 쓸 수 없는 자도 이용 가능하다. 대리투표 이용자는 총무성 투표환경의 향상방책 등에 관한 연구회(2018)의 자료에 의하면, 2014년 중의원 선거 소선거구에서 101,003명(사전 투표 62,685명, 당일투표 38,964명)이었다.

대리투표의 절차는 다음과 같다. 먼저 투표소에서 유권자가 투표관리자에게 대리투표를 행하겠다는 뜻을 신청하고, 투표관리자가 대리투표를 해야 할 이유가 있다

267) https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/touhyou/youbin/youbin01.html (2024.10.13. 최종접속)

268) 실현한다면 당일투표소가 아니라, 순회형 이동기일전 투표소의 설치의 형태로 이뤄질 것이다.

269) <https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/46483.pdf> (2024.10.13. 최종접속)

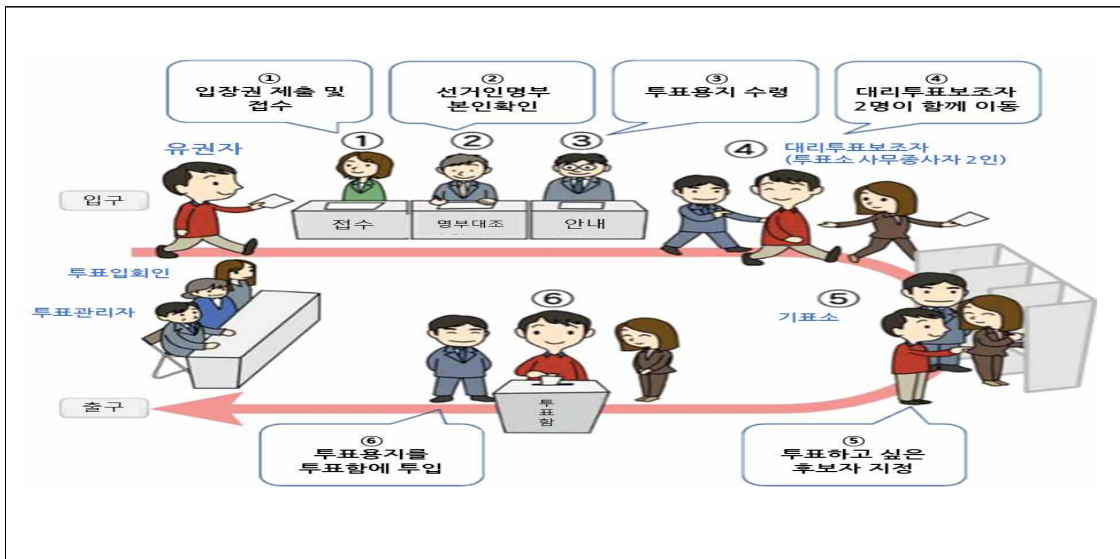
270) <https://mainichi.jp/articles/20160608/k00/00e/010/193000c> (2024.10.13. 최종접속)

271) 河村和徳, 앞의 책, 149頁

272) 시각장애인이어도 점자기를 이용하여 기술가 가능한 자는 점자투표가 가능하다.

고 인정하면, 투표소의 사무종사자(직원) 가운데 대리투표보조자 2명을 지정한다. 지정된 보조자 가운데 1명은 유권자가 지시하는 후보자의 이름을 투표용지에 기재하고, 다른 한 명은 기재내용이 정확한지 확인하는 역할을 한다. 누구에게 투표할 것인가는 후보자의 이름을 손가락으로 가리키든지 소리내어 알려주는 등 상황에 따라 다양한 방법으로 실시된다. 누구에게 투표했는지 비밀을 보장하기 위하여 대리투표 기표소를 조금 떨어진 곳에 설치하거나 눈꺼풀이나 손을 잡는 것으로 의사를 확인하는 경우도 있다. 이렇게 대리인은 유권자를 대신하여 투표용지에 투표할 사람의 이름(또는 정당)을 기입한 다음, 유권자를 투표함 앞까지 유도하여 기재한 투표용지를 유권자 본인이 투표함에 직접 넣도록 유도한다.

[대리투표 흐름도]



※ 출처 : 총무성 홈페이지²⁷³⁾

그런데 전술한 바와 같이 2013년 피성년후견인의 선거권의 회복 등을 위해 공직선거법 등의 일부를 개정하는 법률이 시행되었다. 이 개정에 의해 피성년후견인의 선거권·피선거권만 회복된 것이 아니고, 대리투표 시 보조자를 투표사무종사자로 한정하는 개정도 이루어졌다. 그 결과, 대리투표를 이용하고자 하는 유권자의 조력자(介助者)는 그들의 대리투표보조자가 될 수 없게 되었다. 이는 선거의 공정을 담보하기 위한 조치로 이해된다. 그러나 이러한 개정은 대리투표를 하고자 하는 유권자와 보조자 쌍방에 심리적 부담을 지우게 되었다는 비판이 제기된다.²⁷⁴⁾ 매일 의사

273) https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/torikumi_senkyo/index.html (2024. 10.13. 최종접속)

274) 河村和徳, 앞의 책, 151頁

소통을 하며 신뢰를 쌓은 조력자가 대리투표보조자 역할을 해주는 편이 안심하며 투표가 가능하다는 비판 등이 제기되었다.²⁷⁵⁾

(6) 전자투표

지방의회 의원 및 지방자치단체 장의 선거에 대해, 조례에 의해 전자적 기록식 투표기를 이용한 투표를 실시할 수 있도록 공직선거법 특례를 정하는 「지방공공단체의 의회의 의원 및 장의 선거에 관한 전자기록식투표기를 이용하여 실시하는 투표방법 등의 특례에 관한 법률(地方公共団体の議會の議員及び長の選舉に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に關する法律)」(전자기록투표법)이 2001년 12월 7일 제정, 2002년 2월 1일부터 시행되고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 의회 의원 또는 단체장의 선거에서 유권자는 조례에 따라 전자투표기로 투표할 수 있다. 신체의 장애, 문맹에 의해 스스로 전자투표기를 이용한 투표를 행할 수 없는 선거인은 투표관리자에게 신고하고 해당 전자투표기를 채용하여 대리투표를 행하게 할 수 있다(제7조 제1항, 제2항). 이 경우 투표관리자가 대리투표를 해야 할 이유가 있다고 인정하면, 투표소의 사무종사자(직원) 가운데 대리투표보조자 2명을 지정한다(제7조 제2항). 그 밖에 신체의 장애, 문맹이 아니어도 스스로 전자투표를 이용한 투표를 행하는 것이 곤란한 선거인도 위와 마찬가지로 대리투표를 할 수 있다(제7조 제3항, 제4항).

275) 『中日新聞』 2019年7月21日

제5장 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 개선방안

사회적 약자의 선거권 보장을 위한 개선방안은, 정신적 약자와 신체적 약자를 위해 각국에서 도입하고 있는 비교법적인 선거권 보장방안을 고려하여, 우리 법제에서 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장하기에 부족한 부분들을 보완하는 방식으로 제안하고자 한다.

1. 선거정보접근

가. 개관

사회적 약자가 선거정보 접근에서 투표행위에 이르는 선거의 전 과정에서 선거권을 실질적으로 행사할 수 있도록 하기 위해서는, 그 정보취득에 장애가 되는 사유의 정도에 따라 선거과정에서 이해의 편의를 도모할 수 있도록 선거안내문, 선거공보 등을 제작하고 제공하는 것이 바람직하다. 선거방송이나 선거토론의 경우도 마찬가지이다. 비교대상국가들은 선거법령상 특별히 장애인을 위한 선거정보인쇄물의 제작 및 배포에 관한 규정을 두고 있지 않다. 선거관리위원회는 장애인이 접근가능한 형식으로 선거안내문을 웹사이트에 제공한다(영국, 독일). 선거관리위원회가 장애인선거인에게 해당 장애에 적합한 형식의 선거안내문을 발송하기도 한다(영국). 선거의 의미, 투표절차를 안내하는 선거안내문의 경우 선거관리위원회가 관련 지침에 근거하여 알기 쉬운 선거 안내 버전을 제작·배포하고, 인터넷홈페이지에 게시한다(영국, 독일). 선거관리위원회가 장애인단체와 협력하여 알기 쉬운 선거 참여 가이드라인 등을 발간하기도 한다(영국). 장애인단체들도 위와 같은 선거안내문을 제작·배포·게시한다(미국, 영국, 독일). 대부분의 국가들이 정당의 정책공약이나 후보자정보를 선거관리위원회가 제작·배부하지 않고 정당이 자율적으로 정당홈페이지에 게시한다(미국, 영국, 독일, 프랑스). 또한 개별 정당과 장애인단체는 장애인이 접근할 수 있도록 홈페이지에 음성정보와 함께 해당정책공약의 쉬운 말 버전을 게시하기도 한다(영국, 독일). 일본의 경우만 우리나라와 유사하게 선거관리위원회가 후보자가 제공한 정보를 기초로 음성정보QR을 붙여 제작한 선거공보를 유권자에게 배포한다.

본 보고서 비교대상국가들에서 선거토론 등 선거 관련 방송에서 수어통역이나 자막의 제공은 선거법령이 아니라 장애인 평등법 관련법령이나 방송법 등 일반법령에

의해 이루어지고 있다(미국, 영국, 독일, 프랑스). 일본의 경우만 공직선거법에서 정견방송에서 수어통역이나 자막을 삽입하도록 하였으나 이 역시도 의무사항은 아니다.

우리과 일본선거법제는 선거홍보물을 정당이 자율적으로 작성하고 배포하는 다른 다른 비교대상 국가들과는 달리 선거법령상 선거운동방법이 제한되어 있고 선거벽보나 선거공보의 경우 후보자나 정당이 제공한 정보를 기초로 선거관리위원회가 제작하여 첩부, 배포하는 기관주도적 선거정보전달체계를 갖고 있다. 우리 선거법제상 선거공보를 작성할 수 있는 후보자와 추천정당은 시각장애인을 위해 점자형 선거공보와 점자형 선거공약서를 제출할 수 있고 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다(공직선거법 제65조 제4항 및 제66조 제8항).

청각장애인의 경우 선거벽보, 공보 등 시각적 선거운동에 의해 선거정보접근이 제약되지는 않으나 선거방송, 연설·대담 등에서 수어나 자막의 부재로 인하여 선거정보 접근이 제한될 수 있다. 우리 선거법제는 방송광고(제70조), 후보자 등의 방송연설(제71조), 방송시설주관 후보자연설의 방송(제72조), 경력방송(제73조), 방송시설주관 경력방송(제74조), 공개장소에서의 연설·대담(제79조), 단체의 후보자등 초청 대담·토론회(제81조), 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회(제82조), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회(제82조의2), 선거방송토론위원회 주관 정책토론회(제82조의3)에서 청각장애인의 선거정보 접근에 대한 제약이 문제될 수 있다. 현행 법제는 수어나 자막제공 의무를 부과한 선거운동방식은 없고, 후보자나 정당의 부담으로 제작하는 방송광고(제70조), 방송시설의 부담으로 주관하는 후보자연설 방송(제72조), 한국방송공사 주관 경력방송(제73조), 기타 방송시설 주관 경력방송(제74조), 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회(제82조)의 경우 청각장애인선거인을 위해 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다. 나머지 대담·토론회의 경우는 그러한 근거규정도 마련되어 있지 않다.

나. 개선방안

① 발달장애인 등 정신적 제약이 있는 사람(정신적 약자), 시각이나 청각에 제약이 있는 사람(신체적 약자)이 모두 선거정보를 적절히 취득할 수 있도록 하여야 한다. 우선, 발달장애인 등 정신적 사유로 인한 사회적 약자가 선거정보를 적절히 취득할 수 있도록 하기 위한 첫 걸음은 알기 쉬운 선거정보를 마련하여 제공하는 것이다. 알기 쉬운 선거정보의 대상으로는 ① 선거의 의미, 투표절차 등을 안내하는

선거안내문과 ② 후보자 정보, 정당과 후보자의 공약 등을 소개하는 선거공보가 있다. 선거의 의미, 투표절차 등에 관한 알기 쉬운 정보에 대하여는 중앙선거관리위원회 등 국가기관이 제작하여 배포, 게시하면 된다. 영국, 독일 입법례를 보아도 선거의 의미, 투표절차 등을 안내하는 선거안내문의 경우는 선거관리위원회가 제작하여 홈페이지에 게시하고 배포하고 있다. 문제는 정당 및 후보자의 공약 등이 담긴 선거정보를 알기 쉬운 말로 변환하여 정리하는 주체이다. 본 보고서에서 확인 가능한 비교대상국가들은 모두 국가가 아니라 정당이 선거마다 자율적으로 알기 쉬운 공약 버전을 작성하여 제작·배포하고, 홈페이지에 게시하고 있다. 특히 선거관리기관은 정치적 중립성을 지켜야 하고 정당 및 후보자의 공약 등이 담긴 선거정보의 내용은 해당 정당 및 후보자가 책임져야 하는 것이기 때문에 그러한 선거정보를 알기 쉬운 정보로 구성하는 일은 해당 정당과 후보자가 하여야 할 것이다.

‘알기 쉬운 선거공보’ 및 ‘알기 쉬운 선거공약서’를 정당이 자율적으로 작성하고 배포·게시하도록 권고하는데 그칠 수도 있지만, 기왕에 위와 같이 국가가 선거공보 등을 선거인에게 발송하는 제도가 마련되어 있으니, 여기에 ‘알기 쉬운 선거공보’ 및 ‘알기 쉬운 선거공약서’도 포함시켜 후보자와 추천정당이 선거공보와 선거공약서의 알기 쉬운 버전을 작성하여 제출할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다(공직선거법 제65조 제4항). 또한 현행 공직선거법은 선거공약서의 경우 점자형 선거공보 제출 규정을 준용하면서도 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드로 대체할 수 있다는 단서조항의 준용을 배제하고 있는데, 이 부분도 함께 준용될 수 있도록 단서배제문구를 삭제하는 방안도 함께 고려할 수 있다(공직선거법 제66조 제1항).

② 시각장애인의 경우 선거공보를 점자로 변환할 경우 통상 2~3배로 분량이 늘어나는 점, 현수막, 선거벽보 등 시각적 효과를 주는 기타 선거운동방법이 시각장애인의 경우 효과가 없으므로 시각장애인에게 있어 점자선거공보와 점자선거공약집의 중요성이 크다는 점을 고려하여, 음성출력 바코드가 삽입된 점자형 선거공보의 면수제한을 늘리고, 가능한 책자형과 동일한 내용·범위의 선거정보가 제공될 수 있도록 개선방안을 검토할 필요가 있다. 이와 같이 하면 장애인 복지법상 시각장애인에 해당하지 않은 시력약자나 점자를 모르는 시각장애인, 책자형 선거공보에 표시된 음성 출력 바코드를 통해 선거공보의 내용을 음성으로 취득할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 장애인 복지법상 정신적 장애인에 해당하지 않은 정신적 선거약자도 책자형 선거공보에 표시된 알기 쉬운 선거공보 출력 바코드를 통해 선거공보의 내용을 알기 쉬운 말 버전으로 파악할 수 있게 된다.

③ 청각장애인선거인이 선거방송, 대담·토론회에서 수어통역이나 자막의 부재로

인하여 선거정보가 제약되는 부분을 조금이라도 더 해소하기 위해서는 현재 재량행위로 규정되어 있는 방송광고, 방송시설이 주관하는 선거방송(제70조, 제72조, 제73조, 제74조)의 경우에는 한국수어 또는 자막 제공을 의무화할 필요가 있다. 또한 현재 재량행위로 규정되어 있는 선거방송토론위원회와 같은 공기관이 주관하는 대담·토론회의 경우에도 한국수어제공을 의무화할 필요가 있다(제82조의2, 제82조의3). 그 밖에 수어제공에 관한 근거규정이 전혀 없는 방송시설이나 공기관이 주관하지 않는 후보자의 방송연설(제71조), 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회(제81조)의 경우는 한국 수어나 자막 제공을 할 수 있다는 근거규정을 마련할 필요가 있다.

**[알기 쉬운 선거공보 및 공약서 작성 제출,
선거광고 등에서 수어·자막 병행에 관한 공직선거법 개정 예시]**

공직선거법	공직선거법 개정안
<p>제65조(선거공보) 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 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.</p>	<p>제65조(선거공보) 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) 1종과 <u>정신적 장애인(「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 정신적 장애인. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “알기 쉬운 선거공보”라 한다) 1종을 각 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수의 세 배 이내에서 작성할 수 있다.</u> 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보와 <u>알기 쉬운 선거공보</u>를 작성·제출하여야 하되, 점자형 선거공보는 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.</p>
<p>제66조(선거공약서)</p> <p>⑧ 제64조제3항·제8항 및 제65조제4항(단서는 제외한다)은 선거공약서에 관하여 각각 이를 준용한다. 이 경우 “선거벽보” 또는 “책자형 선거공보”는 “선거공약서”로, “작성하여 보관 또는 제출할”은 “작성할”로, “점자형 선거공보”는 “점자형 선거공약서”로 보며, 점자형 선거공약서는 선거공약서와 같은 종류로 본다.</p>	<p>제66조(선거공약서)</p> <p>⑧ <u>제64조제3항·제8항 및 제65조제4항은 선거공약서에 관하여 각각 이를 준용한다. 이 경우 “선거벽보” 또는 “책자형 선거공보”는 “선거공약서”로, “작성하여 보관 또는 제출할”은 “작성할”로, “점자형 선거공보”는 “점자형 선거공약서”로 보고, “알기 쉬운 선거공보”는 알기 쉬운 선거공약서</u>로 보며, 점자형 선거공약서는 선거공약서와 같은 종류로 본다.</p>

제70조 ⑥후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수화언어(이하 “한국수어”라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.	제70조 ⑥후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수화언어(이하 “한국수어”라 한다) 또는 자막을 방영하여야 한다.
제71조(후보자 등의 방송연설)	<신설> 제71조(후보자 등의 방송연설) ⑭ 제1항의 규정에 의한 방송연설에 있어서 청각장애 인선거인을 위한 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다.
제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ②제1항의 규정에 의한 후보자 연설의 방송에 있어서는 청각장애 선거인을 위하여 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다.	제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ②제1항의 규정에 의한 후보자 연설의 방송에 있어서는 청각장애선거인을 위하여 한국수어 또는 자막을 방영하여야 한다. ※ 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회) 제4항은 제72조 제2항은 준용하고 있으므로 별도 개정안 기술을 생략함.
제79조(공개장소에서의 연설·대담)	<신설> 제79조(공개장소에서의 연설·대담) ⑬ 제1항의 규정에 의한 후보자 연설·대담에 있어서 청각장애선거인을 위하여 한국수어를 할 수 있다.
제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회)	<신설> 제81조(단체의 후보자등 초청 대담·토론회) ⑩ 제1항의 규정에 의한 후보자 대담·토론회에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수어를 할 수 있다.
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)	<신설> 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ⑮ 제1항의 규정에 의한 대담·토론회에 있어서 청각 장애인선거인을 위한 한국수어를 하여야 한다.
제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)	제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ④ 제1항의 규정에 의한 정책토론회에 있어서 청각 장애인선거인을 위한 한국수어를 하여야 한다.

2. 투표장소접근 - 거소투표·시설투표 개선방안

가. 개관

비교대상국가의 선거법제는 다양한 방식으로 이동약자 투표소 접근을 용이하게

하는 규정을 두고 있다. 가급적 1층이나 승강기가 설치되어 이동약자가 접근하기 쉬운 장소에 관할 투표소를 설치하고, 접근이 어려운 장소에 설치될 경우 임시기표소를 운영하거나, 아예 사전에 여러 곳에서 투표할 수 있는 가능성을 두고 접근이 용이한 다른 투표소에서 투표할 수 있도록 안내하는 방식이다. 우리 선거법제는 이동약자는 이동편의시설이 갖춰진 사전투표소에서 사전투표를 하거나, 투표일 투표의 경우 이동약자의 소재지 관할 투표소가 1층 또는 승강기 등 편의시설이 없다면, 이동약자를 위한 임시기표소에서 투표를 할 수 있도록 하고 있다(공직선거관리규칙 제67조의2 제1항 및 제2항).

문제는 선거인이 장애, 질환 등의 사유로 사전투표일이나 투표일에 투표소에 이동하여 투표소투표를 하기 어려운 경우이다. 이 경우 각국은 우편투표제도를 활용하여 거소투표를 할 수 있도록 하거나, 병원 등 시설에서 투표소를 설치하여 시설투표를 할 수 있도록 하거나 대리인을 지정하여 선거인 대신 투표소로 이동하여 투표를 할 수 있도록 하는 방안들을 활용하고 있다. 예컨대 미국은 대체로 우편투표제도를 활용하고, 독일은 우편투표와 시설투표를, 영국과 프랑스는 우편투표와 대리투표, 일본은 우편투표와 시설투표를 각 활용하고 있다. 우편투표제도의 경우 보통선거원칙을 확립하는데 크게 기여하지만 비밀선거원칙과 자유선거원칙에 위협을 초래할 수 있기 때문에 신체장애, 질병 등의 사유가 있는 선거인에 한하여 이용할 수 있도록 하는 국가도 있고(미국 일부 주, 일본, 영국), 보통선거원칙의 중요성을 강조하면서 다른 선거원칙과의 충돌에도 불구하고 특별한 사유 없이도 누구에게나 우편투표를 인정하는 국가도 있다(미국 일부 주, 영국, 독일). 프랑스의 경우 재외국민 이외에는 우편투표를 허용하고 있지 않지만 그 대신 특별한 사유 없이도 투표소에 본인이 갈 수 없으면 대리투표를 허용하기 때문에 투표소 접근과 관련하여 우편투표와 유사한 효과를 누리고 있다. 영국의 경우 특별한 사유 없이 우편투표가 가능할 뿐만 아니라, 특별히 장애를 갖고 있지 않아도 다른 사람의 도움 없이 투표소에서 투표할 수 없다고 생각할 수 있을 만한 합리적인 이유가 있으면 넓게 대리투표를 인정하고 있고, 대리인의 우편투표도 가능하다. 비교대상국가들 중 일본의 경우만 신체·정신상의 장애로 인하여 일상생활을 영위하는 데 지장이 있는 가장 중한 상태의 요개호자에 한하여 우편투표를 가능하도록 하고 있고 다른 국가들은 대체로 우편투표 내지 대리투표의 사유에 제한을 두고 있지 않거나 폭넓게 인정하고 있다.

나. 개선방안

우리 선거법제 중 거소투표제도는 비시설거소투표제도와 병원 등 시설에서 기표

소를 설치하여 기표소투표를 하는 시설거소투표제도로 나누어진다.²⁷⁶⁾ 시설거소투표의 경우 투표용지의 발송 및 회송이 등기우편을 통해 이루어지기는 하지만 시설 내에 설치된 기표소에서 투표를 한다는 점에서는 그 실질은 투표소투표의 절차와 유사하다(공직선거법 제149조, 제154조 참조). 이에 반해 시설이 아닌 곳에서 행하는 거소투표는 (적용범위의 차이는 있지만) 자택 등에서 우편을 통해 투표를 한다는 점에서 그 형식이 독일이나 영국의 우편투표제도와 유사하다.

우리 선거법제에서 위와 같은 비시설거소투표를 할 수 있는 사회적 약자에 해당하는 선거인은 대체로 병원, 요양원 등 시설이 아닌 곳에 거주하면서 중대한 신체적 장애로 인해 거동할 수 없는 사람이다(공직선거법 제38조 제4항 제3호). 병원 등 시설에 거주하는 사람은 신체에 중대한 장애나 거동의 어려움과 상관없이 시설 내에 설치된 기표소에서 시설투표를 할 수 있다(공직선거법 제34조 제4항 제2호). 다만, 장애인거주시설 등에 거주하는 자의 경우는 중대한 신체적 장애로 거동할 수 없는 경우에 한하여 시설투표를 할 수 있다는 제한이 있다(공직선거법 제38조 제4항 제3호 및 제149조 제1항 제2호, 제3호). 이하에서는 시설거소투표와 비시설거소투표의 구체적인 개선방안을 차례대로 서술하기로 한다.²⁷⁷⁾

① 투표장소에 직접 가서 투표하기 어려운 사유는 신체적 사유뿐만 아니라 정신적 사유 등 다양할 수 있기 때문에, 이동이 불편한 선거약자의 선거권을 실질적으로 보장하기 위하여는, 현재 ‘신체에 중대한 장애가 있어서 거동이 어려운 자’로 좁게 정해져 있는 거소투표의 사유를 정신적 사유 등을 포함하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

② 비시설거소투표를 하는 선거약자 중에는 가족 또는 활동보조사의 도움 없이도 투표를 할 수 없는 자들도 있지만 현행 선거법제상 이들을 위해 별도의 투표보조인 제도는 마련되어 있지 않다. 이들을 위해 투표보조인제도를 마련할 필요가 있다. 또한 투표보조인에 의한 자유선거침해를 막기 위한 절차가 필요하다. 독일의 우편투표에서의 투표보조인 사례를 참조하여 투표보조인이 투표보조를 본인의 의사에 따라 기표를 하였는지를 서명을 통해 보증을 하도록 하고, 선거관리위원회가 이를 심사하여 투표보조인이 허위보증을 한 경우에 형사처벌을 하는 규정을 마련해야 한다.

③ 현행 선거법제상 병원 등 시설에서 거소투표를 하고자 하는 자는 시설의 장애인에게 신고서를 작성하여 제출하여 확인을 받아야 하고, 시설의 장은 이를 모아 선거관리위원회에 신고를 하여야 한다. 행정절차상 효율적이고 체계적이기는 하나 시

277) 아래 개선방안들에 관한 자세한 내용은 공진성, 장애인 선거권의 실질적 보장과 공직선거법상 장애인의 기표절차에 대한 개선방안 연구, 140-150면 참조.

설의 장이 신고서를 확인해 주지 않거나 신고를 하지 않는 등 비협조적인 경우 선거인은 거소투표를 할 수 없게 된다. 시설의 장이 비협조적인 경우 선거관리위원회에 직접 거소투표를 신고하는 방안도 고려할 수 있다.

④ 현행 선거법제상 병원 등 시설에서 기표소를 설치해서 시설거소투표를 하는 경우 시설의 장에게 기표소설치의무를 부과하고 있고, 그 밖에 투표참관인에 관한 임의규정만 있을 뿐 공적 관리·감독에 관한 규정은 없기 때문에 사실상 해당 시설의 장이 투표관리를 맡게 된다. 시설 내에서 투표하는 선거인은 공적 관리·감독규정의 미비로 인하여 자유선거·비밀선거가 침해될 우려가 크다. 특히 시설투표의 경우 선거인이 시설직원과 권력관계에 있을 가능성이 높고 부당한 영향을 받을 위험도 높다. 따라서 시설투표절차에서도 그 규모를 고려하여 독일의 특별투표구 선거절차를 참조하여 가능한 투표소투표와 유사한 수준으로 공적 선거관리·감독체계를 확립할 필요가 있다.

⑤ 현행 선거법제상 시설거소투표의 경우 투표보조인 제도가 적용되지 않는다. 시설투표에서 신체적, 정신적 장애나 질환으로 인하여 병원 등 시설에 설치된 기표소 내에서 투표가 어려운 사람의 경우 아무런 법적 근거 없이 사실상 시설직원의 도움을 받아서 투표를 할 수 밖에 없는 사정에 처할 우려가 있다. 이러한 법적 미비를 막기 위하여 시설투표의 경우에도 직접 기표하기 어려운 사람을 위하여 1명의 투표보조인을 지정하여 투표보조를 할 수 있도록 투표보조인제도를 적용하고 투표보조인에게 부정선거행위를 하지 못하도록 의무를 부과할 필요가 있다.

⑥ 현행 선거법제상 시설거소투표의 경우 기표소 내에서 투표를 할 수 밖에 없다. 그런데 중증 장애나 질병으로 시설 내 설치된 기표소에 이동하여 투표를 할 수 없는 사람도 있을 수 있으므로, 이들을 위해 독일의 병상투표 사례를 참고하여 선거관리직원이 이들의 병상 등에 방문하여 이들이 투표를 할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이 경우 시설 기표소 투표의 경우와 마찬가지로 투표보조인의 도움도 받을 수 있도록 하여야 한다.

⑦ 현행 선거법제상 시설 안의 기표소는 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관 등의 장에게만 설치의무를 부과하고 있다(공직선거법 제149조 제3항). 신고인이 10명 미만인 경우 이들은 어디서 어떤 방식으로 자유선거 및 비밀선거원칙을 보장받으면서 투표를 할 수 있는지에 관하여 규율하고 있지 않다. 이들의 자유선거 및 비밀선거를 보장하기 위해서는 1명 이상의 신고인이 있는 기관 등의 장에게 원칙적으로 기표소 설치를 의무화할 필요가 있다. 만약 시설투표에서 투표관리관이 병상에 이동하여 투표할 수 있는 제도를 두고 모든 신고인이 이를 이용하는 경우를 제외하고는 자유선거 및 비밀선거를 보장하기 위하여 원칙적으로 기표소에

서 투표를 할 수 있도록 하여야 한다.

기설투표에서 공적 관리·감독체계를 제대로 확립하기 위해서는 읍·면·동선거관리위원회가 투표소 및 기표소를 설치하고 투표관리관과 선거사무원이 관리·감독할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 체계가 확립되지 전까지 시설의 장이 기표소설치의무를 부담하고 투표관리관 등이 투표절차를 관리·감독하는 잠정적인 방안이 고려될 수 있다. 또한 투표참관인의 추천이 없는 경우 관할 구·시·군선거관리위원장이 위원회 직원 중 1명을 선정하여 투표상황을 참관하도록 하는 방안도 고려될 수 있다.

⑧ 현행 선거법제상 투표소투표에 한하여 시각장애인을 위한 투표보조용구를 제공하고 있다(공직선거법 제151조 제8항). 이에 따라 거소투표의 경우 투표보조용구가 있으면 직접 기표를 할 수 있는 사람도 투표보조용구가 없어서 다른 사람의 도움을 받아 기표를 하는 수밖에 없다. 다른 사람의 도움을 받는 과정에서 비밀선거원칙 및 자유선거원칙의 침해위험을 사전에 방지하기 위해서는 사전에 거소투표신고를 할 때 투표보조용구가 필요한지 여부에 대해 표기를 하도록 하여, 투표보조용구가 필요한 사람에게는 투표보조용구를 지급할 수 있도록 할 필요가 있다.

위와 같은 거소투표와 관련된 개선내용은 다음과 같이 공직선거법에 반영할 수 있다.

[거소투표 사유 관련 공직선거법 개정 예시]

공직선거법	공직선거법 개정안
<p>제38조(거소·선상투표신고)</p> <p>③ 거소투표신고 또는 선상투표신고를 하려는 사람은 해당 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 하고, 제4항제1호 및 제2호에 해당하는 사람은 소속기관이나 시설의 장의, 제4항제3호에 해당하는 사람(「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인은 제외한다)은 통·리 또는 반의 장의, 제4항제5호의2에 해당하는 사람으로서 입원치료, 시설치료 또는 시설격리 중인 사람은 해당 시설의 장의, 제4항제6호에 해당하는 선원은 해당 선박 소유자(제2항제2호에 따른 선박의 경우에는 선박관리업을 경영하는 자를 말한다) 또는 해당 선박 선장의 확인을 받아야 한다. 이 경우 구·시·군의 장은 선거인명부작성기준일 전 10일까지 제4항제3호에 해당하는 사람 중에서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인에게 거소투표신고에 관한 안</p>	<p>제38조(거소·선상투표신고)</p> <p>③ 거소투표신고 또는 선상투표신고를 하려는 사람은 해당 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 하고, 제4항제1호 및 제2호에 해당하는 사람은 소속기관이나 시설의 장의, 제4항제3호에 해당하는 사람(「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인은 제외한다)은 통·리 또는 반의 장의, 제4항제5호의2에 해당하는 사람으로서 입원치료, 시설치료 또는 시설격리 중인 사람은 해당 시설의 장의, 제4항제6호에 해당하는 선원은 해당 선박 소유자(제2항제2호에 따른 선박의 경우에는 선박관리업을 경영하는 자를 말한다) 또는 해당 선박 선장의 확인을 받아야 한다. <u>다만 제4항 제1호, 제2호, 제3호에 해당하는 사람이 해당 시설의 장 등의 확인을 받기 어려운 사정이 있는 경우 관할 선거관리위원회에 이를 대체할 별도의 확인절차를 신청할 수</u></p>

<p>내문과 거소투표신고서를 발송하여야 한다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2008. 2. 29., 2009. 2. 12., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거소투표 또는 선상투표 사유 2. 성명, 성별, 생년월일 3. 주소, 거소(제4항제6호에 해당하는 선원의 경우 해당 선박의 명칭과 팩시밀리 번호를 말한다) <p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자 2. 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람 3. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자 4. 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자 5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기기거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자 <p>5의2. 격리자등</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 제2항에 해당하는 선원 <p>(이하중략)</p>	<p>있다. 이 경우 구·시·군의 장은 선거인명부작성기준일 전 10일까지 제4항제3호에 해당하는 사람 중에서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인에게 거소투표신고에 관한 안내문과 거소투표신고서를 발송하여야 한다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2008. 2. 29., 2009. 2. 12., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거소투표 또는 선상투표 사유 2. 성명, 성별, 생년월일 3. 주소, 거소(제4항제6호에 해당하는 선원의 경우 해당 선박의 명칭과 팩시밀리 번호를 말한다) <p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2012. 2. 29., 2014. 1. 17., 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자 2. 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람 3. 신체적, 정신적, 심리적 장애로 거동이 어려운 자 4. 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자 5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기기거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자 <p>5의2. 격리자등</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. 제2항에 해당하는 선원 <p>(이하중략)</p>
---	---

[시설 거소투표 절차 관련 공직선거법 개정 예시]

공직선거법	공직선거법 개정안
제149조(기관·시설 안의 기표소) ① 다음 각 호의 어	제149조(기관·시설 안의 기표소 및 기표절차) ① 다

<p>는 하나에 해당하는 기관·시설(이하 이 조에서 “기관·시설”이라 한다)로서 제38조제1항의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 그 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 선거인명부작성기간만료일 후 3일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다. <개정 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소 2. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인 거주시설 3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3제1항에 따른 감염병의심자 격리시설 <p>② 제1항의 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 공고하여야 한다.</p> <p>③ 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 일시·장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.</p> <p>④ 후보자(대통령선거에서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·선거사무장 또는 선거연락소장은 10명 미만의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장에게 제2항에 따른 공고일 후 2일 이내에 거소투표를 위한 기표소 설치를 요청할 수 있다. 이 경우 기관·시설의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.</p> <p>⑤ 제3항 및 제4항에 따라 기표소를 설치하는 기관·시설의 장은 기표소 설치·운영 일시 및 장소를 정하여 그 기표소 설치일 전 2일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 하며, 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 이를 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중에서 1명을 선정하여 기관·시설의 장이 설치·운영하는 기표소의 투표상황을 참관하게 할 수 있다.</p>	<p>은 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·시설(이하 이 조에서 “기관·시설”이라 한다)로서 제38조제1항의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 그 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 선거인명부작성기간만료일 후 3일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다. <개정 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소 2. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인 거주시설 3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3제1항에 따른 감염병의심자 격리시설 <p>② 제1항의 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 공고하여야 한다.</p> <p>③ 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 일시·장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.</p> <p>④ <u>거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 정당한 사유가 없는 한 제2항에 따른 공고일 후 2일 이내에 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.</u></p> <p>⑤ 제3항 및 제4항에 따라 기표소를 설치하는 기관·시설의 장은 기표소 설치·운영 일시 및 장소를 정하여 그 기표소 설치일 전 2일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 하며, 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 이를 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ <u>투표관리관과 2명의 선거사무원이 투표절차를 관리·감독한다.</u> 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중에서 1명을 선정하여 기관·시설의 장이 설치·운영하는 기표소의 투표상황을 참관하게 할 수 있다.</p>
--	---

<p>⑦ 기관·시설의 장은 기표소를 설치하는 장소에 기표소·참관좌석, 그 밖에 필요한 시설을 설비하여야 한다.</p> <p>⑧ 기관·시설의 거소투표신고인수 공고 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>[전문개정 2014. 1. 17.] (이하중략)</p>	<p>⑦ 기관·시설의 장은 기표소를 설치하는 장소에 기표소·참관좌석, 그 밖에 필요한 시설을 설비하여야 한다.</p> <p>⑧ 기관·시설의 거소투표신고인수 공고 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>⑨ 제157조 제1항의 본인확인 규정과 제4항의 투표절차에 관한 규정은 거소투표자의 본인확인 및 투표절차에 관하여 준용한다.</p> <p>⑩ 문맹, 신체적 또는 정신적 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 1인을 동반하여 투표절차 전반을 보조하게 할 수 있다. 다만, 선거인의 자발적인 결정을 변경하거나 선거인과 이해관계가 충돌할 경우에는 투표보조가 허용되지 않는다.</p> <p>⑪ 투표관리관과 2명의 선거사무원은 밀봉된 투표함을 가지고 병실 및 병상에 들어 갈 수 있다. 병실 및 병상에서 제9항과 제10항에 따라 병상에 누워 있는 선거인에게도 투표할 수 있도록 한다.</p>
---	--

[시설투표시 기표소 설치 및 관리·감독 관련 공직선거법 개정 예시]

공직선거법	공직선거법 개정안
<p>제149조(기관·시설 안의 기표소) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·시설(이하 이 조에서 “기관·시설”이라 한다)로서 제38조제1항의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 그 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 선거인명부작성기간만료일 후 3일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다. <개정 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소 2. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인 거주시설 3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3 제1항에 따른 감염병의심자 격리시설 	<p>제149조(기관·시설 안의 기표소 및 기표절차) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·시설(이하 이 조에서 “기관·시설”이라 한다)로서 제38조제1항의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 그 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 선거인명부작성기간만료일 후 3일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 한다. <개정 2022. 2. 16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 병원·요양소·수용소·교도소 및 구치소 2. 「장애인복지법」 제58조(장애인복지시설)제1항제1호에 따른 장애인 거주시설 3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제36조제3항에 따른 감염병관리시설 또는 같은 법 제39조의3 제1항에 따른 감염병의심자 격리시설

<p>② 제1항의 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 공고하여야 한다.</p> <p>③ 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 일시·장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.</p> <p>④ 후보자(대통령선거에서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천 당당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·선거사무장 또는 선거연락소장은 10명 미만의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장에게 제2항에 따른 공고일 후 2일 이내에 거소투표를 위한 기표소 설치를 요청할 수 있다. 이 경우 기관·시설의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.</p> <p>⑤ 제3항 및 제4항에 따라 기표소를 설치하는 기관·시설의 장은 기표소 설치·운영 일시 및 장소를 정하여 그 기표소 설치일 전 2일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 하며, 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 이를 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중에서 1명을 선정하여 기관·시설의 장이 설치·운영하는 기표소의 투표상황을 참관하게 할 수 있다.</p> <p>⑦ 기관·시설의 장은 기표소를 설치하는 장소에 기표소·참관좌석, 그 밖에 필요한 시설을 설비하여야 한다.</p> <p>⑧ 기관·시설의 거소투표신고인수 공고 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p>[전문개정 2014. 1. 17.] (이하중략)</p>	<p>② 제1항의 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 명칭과 소재지 및 거소투표신고인수 등을 공고하여야 한다.</p> <p>③ 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 일시·장소를 정하여 해당 신고인의 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.</p> <p>④ 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관·시설의 장은 정당한 사유가 없는 한 제2항에 따른 공고일 후 2일 이내에 거소투표를 위한 기표소를 설치하여야 한다.</p> <p>⑤ 제3항 및 제4항에 따라 기표소를 설치하는 기관·시설의 장은 기표소 설치·운영 일시 및 장소를 정하여 그 기표소 설치일 전 2일까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 신고하여야 하며, 신고를 받은 관할 구·시·군선거관리위원회는 이를 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ 투표관리관과 2명의 선거사무원이 투표절차를 관리·감독한다. 후보자·선거사무장·선거연락소장은 선거권자 중에서 1명을 선정하여 기관·시설의 장이 설치·운영하는 기표소의 투표상황을 참관하게 할 수 있다. 다만, 본문에 따른 참관인이 없는 경우에는 관할 구·시·군선거관리위원회위원장은 위원회 직원중에서 1명을 선정하여 기표소의 투표상황을 참관하게 하여야 한다.</p> <p>⑦ 기관·시설의 장은 기표소를 설치하는 장소에 기표소·참관좌석, 그 밖에 필요한 시설을 설비하여야 한다.</p> <p>⑧ 기관·시설의 거소투표신고인수 공고 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p> <p><신설></p> <p>⑨ 제157조 제1항의 본인확인 규정과 제4항의 투표절차에 관한 규정은 거소투표자의 본인확인 및 투표절</p>
--	---

	차에 관하여 준용한다.
--	--------------

[거소투표 절차 관련 공직선거법 개정 예시]

공직선거법	공직선거법 개정안
<p>제158조의2(거소투표) 거소투표자는 관할 구·시·군 선거관리위원회로부터 송부 받은 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 등기우편으로 발송하여야 한다.</p>	<p>제158조의2(거소투표)</p> <p>① 거소투표자는 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 송부 받은 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 회송용 봉투에 넣어 봉합한 후 등기우편으로 발송하여야 한다.</p> <p><신설></p> <p>② <u>문맹, 신체적 또는 정신적 장애로 인하여 자신이 투표하기 어려운 선거인의 투표에 관해서는 제157조 제6항이 준용된다. 투표보조인이 기표한 경우 보조인은 선거인이 표시한 의사에 따라 기표하였음을 보증하는 서류에 서명하여야 한다.</u></p> <p><신설></p> <p>③ <u>제149조 제1항에 해당하는 병원·요양소장애인거주 시설 등에서 거소투표를 할 경우 투표관리관과 2명의 선거사무원은 밀봉된 투표함을 가지고 병실 및 병상 등에 들어 갈 수 있다. 병실 및 병상 등에서 제149조 제9항과 제158조의2 제2항에 따라 병상 등에 있는 선거인에게도 투표할 수 있도록 한다.</u></p>

3. 투표편의 제공 개선방안

가. 투표보조인 제도

(1) 개관

비교대상국가들은 모두 장애 등으로 인해 선거인이 직접 기표를 하기 어려운 경우 투표보조인제도를 두고 있다. 투표보조인이 기표행위까지 할 수 있다는 점에서

일본의 경우 투표보조인제도를 대리투표제도라고 칭하기도 한다. 이러한 투표보조인제도는 선거인의 자유선거 및 비밀선거를 제약 하는 요소이기 때문에 비교대상국가들은 그 투표보조인을 지정할 수 있는 선거인의 범위와 투표보조인의 자격에 관한 제한을 두고 있다. 투표보조인을 활용할 수 있는 선거인의 범위는 장애로 인하여 투표에 도움이 필요한 유권자(미국), 문맹이나 장애로 인하여 투표에 방해받는 사람(독일), 특정 신체질환을 가진 유권자(프랑스), 심신의 고장 기타 이유에 의해 자서가 불가능한 사람(발달장애로 글을 쓸 수 없는 자 포함, 일본)으로 한정하고 있다. 또한 투표보조인의 자격에 대하여는 투표자의 의사결정에 부당한 영향을 주지 않기 위하여 유권자의 고용주나 그 대리인, 유권자의 노동조합 임원이나 그 대리인(미국), 유권자와 이해상충관계에 있는 자(독일), 유권자의 법적 대리인이나 유권자를 수용하거나 돌보는 사회복지시설의 관계자(프랑스)의 경우 투표보조인의 자격을 부여하지 않기도 한다. 또는 투표소의 사무종사자로 투표보조인의 자격을 한정하는 입법례가 있기도 하다(일본). 또한 조력의 범위를 선거인의 선거결정을 전달하기 위한 기술적 지원으로 제한하고 선거인의 자발적 의사를 변경하는 투표조력을 불허하는 입법례도 있다(독일). 그 밖에 투표보조인은 통상 1명을 지정하는데, 선거인의 투표에 영향을 미치는 것을 막기 위해 2명의 투표보조인을 지정하도록 하는 입법례도 있다(일본). 그리고 우편투표가 활성화되어 있는 독일의 경우 투표소투표뿐만 아니라 우편투표(비시설거소투표)와 병원 등 시설투표(특별투표구 및 이동투표소)의 경우에도 투표보조인제도를 두고 있다. 이에 반해 우리 선거법령은 투표보조인을 활용할 수 있는 범위를 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인으로 제한함으로써 글을 읽지 못하거나 정신적인 사유로 인하여 직접 기표할 수 없는 자는 제외하고 있다(공직선거법 제157조 제6항). 또한 투표의 공정성을 도모하기 위하여 투표보조인의 자격을 한정하는 다른 나라의 입법례와는 달리 그와 같은 제한을 두고 있지 않고, 조력의 범위를 제한하는 규정을 두고 있지 않다. 또한 투표의 비밀보다 공정선거를 더 높이 평가하여 투표보조인을 1명이 아니라 2명을 지명하도록 하고 있다(공직선거법 제157조 제6항).

(2) 개선방안

① 우리 선거법제는 투표보조인제도를 활용할 수 있는 사람의 범위를 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인으로 한정하고 있는데, 문맹으로 또는 발달장애인과 같은 정신적인 장애로 인하여 기표를 정확히 하기 어려운 사정이 있기 때문에 이들도 보충적으로 투표보조인제도를 활용할 수 있도록 투표보조

인제도를 활용할 수 있는 사람의 범위를 확장하는 것이 바람직하다.²⁷⁸⁾

② 우리 선거법제가 투표보조인을 1명이 아니라 2명을 지명하도록 하고 있는 것은 투표의 비밀이 더 제약되더라도 투표의 자유를 강하게 보장하기 위함인데, 투표의 자유를 도모할 수 있는 투표보조절차를 새롭게 확립해서 선거법령에 반영한다면 투표보조인을 1명만 두어 투표의 비밀에 대한 제약을 완화시키면서도 투표의 공정성을 확보할 수 있을 것으로 생각된다(공직선거법 제157조 제6항 참조). 위와 같은 투표보조절차로는 ㉠ 투표보조인과의 특별한 신뢰관계가 존재한다는 점을 선거인에게 확인하는 절차를 두고, ㉡ 기표행위를 할 경우 투표보조인에게 선거인의 뜻에 따라 기표행위를 하도록 선서의무를 부여하고, ㉢ 기표행위 이후 투표보조인이 선거인의 뜻대로 기표행위를 했다는 것을 선거인에게 확인받는 절차를 두며(보충절차), ㉣ 선거인이 투표보조인을 동행하지 않은 때에는 투표사무원 1명을 지명하여 투표보조를 받을 수 있도록 하는 방안을 선거관리규칙에 반영하는 할 것을 고려할 수 있다.²⁷⁹⁾

③ 우리 선거법제는 기표행위를 할 수 없는 선거인은 투표보조인에게 투표를 보조하게 할 수 있다고만 규정되어 있어 기표행위 이외의 다른 보조행위에 대한 명확한 언급이 없다(공직선거법 제157조 제6항 참조). 선거인이 투표절차에서 도움이 필요한 부분은 선거인의 신분확인절차, 투표용지수령행위, 기표소 안에 들어간 후 기표행위, 기표 이후에 투표용지를 접어서 다시 투표함에 넣는 행위로 쪼개어 나누어 볼 수 있다. 우선 투표보조인이 위와 같은 투표절차 전반에 걸쳐 투표보조를 할 수 있고 필요한 범위에 한해서 보충적으로 투표보조를 할 수 있도록 법률상 근거를 두어야 한다. 그리고 선거관리규칙에는 선거인이 직접 할 수 있는 부분과 투표보조인의 도움을 받아야 하는 부분을 구별하여 선거인의 의사를 사전에 묻고 필요한 부분에 한하여 투표보조인의 도움을 받을 수 있도록 하여야 한다. 그래야 불필요하게 비밀선거원칙을 제약받지 않게 되고 투표보조인의 과도한 투표보조로 인해 부당한 선거개입으로 이어질 가능성을 차단할 수 있다.

④ 우리 선거법제는 선거인이 투표보조인의 부당한 영향을 받을 우려가 있는 경우에 해당 투표보조인을 배제하는 규정을 두고 있지 않다. 비교법상 다양한 배제조건들이 있으나 독일 입법례를 참조하여 선거인의 자발적인 의사를 변경하거나 선거인과 이해충돌이 있는 경우를 배제조건으로 삼는 방안을 고려할 수 있다.

⑤ 우리 선거법제는 투표보조인제도를 투표소투표에서만 활용할 수 있고, 거소투표절차(시설내거소투표, 비시설거소투표)에서는 투표보조인제도를 두고 있지 않다.

278) 이하 투표보조인제도의 개선방안 전반에 대한 자세한 내용은 공진성, 장애인 선거권의 실질적 보장과 공직선거법상 장애인의 기표절차 개선방안 연구, 158-161면 참조.

279) 현재 2020. 5. 27. 2017헌마867 결정 중 반대의견 및 공진성, 앞의 논문, 160-161면 참조.

거소투표의 경우 신체적·정신적 제약으로 인하여 스스로 투표용지에 기표행위를 할 수 없는 사람들의 비중이 높는데 이에 관해 투표보조인제도가 미비하다는 것은 최소한의 공적 관리·감독의 체계 없이 거소투표 절차를 시설직원이나 가족 등 민간에게 맡기는 것과 다를 바 없게 된다. 따라서 거소투표절차에서도 투표보조인제도를 두고 투표보조인에게 서명을 통해 선거인의 의사에 따라 기표를 하였음을 확인하는 선서에 갈음한 보증을 하도록 하여야 한다. 이에 관하여는 거소투표절차 중 해당 부분에 투표소투표의 투표보조인제도 준용 및 추가 조건을 서술하는 방식으로 반영하여야 한다.

⑥ 기표소에서 들어가서 기표행위까지 할 수 있는 투표보조인에게 투표의 비밀을 보장하여야 할 의무를 부여하여야 한다.

⑦ 그밖에 공직선거법상 투표소에 들어갈 수 있는 사람의 범위에서 투표보조인을 기재하지 않은 것은 입법의 미비로 보인다. 선거인의 투표보조를 위해 기표소에까지 들어갈 수 있는 투표보조인을 포함시켜야 할 것으로 보인다.

[투표보조인 제도 관련 공직선거법 개정 예시]

공직선거법	공직선거법 개정안
제157조(투표용지수령 및 기표절차) ⑥ 선거인은 투표소의 질서를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학교 이하의 어린이와 함께 투표소(초등학교 인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다.	제157조(투표용지수령 및 기표절차) ⑥ 선거인은 투표소의 질서를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학교 이하의 어린이와 함께 투표소(초등학교 인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, <u>문맹, 시각 또는 신체적, 정신적 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 1인을 동반하여 투표절차 전반을 보조하게 할 수 있다.</u> 다만, 투표보조는 선거인이 투표절차를 진행하는 데 장애가 되는 부분에 한하여 <u>보충적으로 허용된다.</u> 또한 선거인의 자발적인 결정을 변경하거나 선거인과 이해관계가 충돌할 경우에는 <u>허용되지 않는다.</u>
제163조(투표소 등의 출입제한) ① 투표하려는 선거인·투표참관인·투표관리관, 읍·면·동선거관리위원회 및 그 상급선거관리위원회의 위원과 직원 및 투표사무원을 제외하고는 누구든지 투표소에 들어갈 수 없다.	제163조(투표소 등의 출입제한) ① 투표하려는 선거인·투표참관인·투표관리관, 읍·면·동선거관리위원회 및 그 상급선거관리위원회의 위원과 직원, 투표사무원, <u>투표보조인을 제외하고는</u> 누구든지 투표소에 들어갈 수 없다.
제167조(투표의 비밀보장)	<신설>

	제167조(투표의 비밀보장) ④ 투표보조인은 투표보조과정에서 지득한 사실에 대한 비밀을 유지하여야 한다.
--	---

나. 기표절차상 투표편의 제도

(1) 개관

기표절차상 투표편의 제공과 관련하여 선거약자를 위한 기표소, 투표용지 및 투표보조용구에 관한 문제로 나누어 볼 수 있다. 비교대상국가들의 선거법령상 기표소에 관하여 장애인 유권자에 대한 편의를 제공하여야 한다는 원칙적인 규정들 외에 특별히 선거약자를 위한 편의제도를 규정하지 않는 것으로 보인다. 선거법령상으로는 투표보조용구에 관하여도 시각장애인을 위한 투표용지 점자들과 같은 도구를 직접 제공하거나(영국, 일본) 장애인단체를 통해서 제작·배포하되 그 비용은 정부가 부담한다는 내용(독일)에 국한되어 있다. 우리 선거법령에도 특별히 선거약자를 위한 기표소 설치에 관한 내용을 규율하고 있지 않고 중앙선거관리위원회 규칙에 따라 정해진다(공직선거법 제147조 제11항). 투표용지 및 투표보조용구에 관하여는 선거법령상 시각장애인을 위해 점자로 작성된 특수투표용지 또는 투표보조용구를 제작·사용할 수 있다는 임의규정만 있고(공직선거법 제151조 제8항) 그 밖의 투표용지, 투표보조용구는 중앙선거관리위원회규칙 내지 운용지침에 따라 제작·제공된다(공직선거법 제151조 제9조).

(2) 개선방안

기표소, 투표용지 및 투표보조용구의 개선방안에 관하여 대형기표소설치, 발달장애인을 위한 알기 쉬운 투표용지 제작 및 교부, 투표소투표 뿐만 아니라 거소투표소의 경우에도 시각장애인을 위한 특수투표용지의 제공, 시각장애 외에 다른 장애로 인하여 스스로 기표를 할 수 없는 사람을 위한 특수투표용지 또는 투표보조기구의 제작 및 교부의무부과, 중증장애인을 위한 전자투표기기 배치 의무 부과 등 다 편의제공방법을 선거법령이나 지침에 반영해야 할 필요성에 대한 논의를 할 수 있을 것이다. 그 중에서 꼭 공직선거법에 규정되어야 할 필요가 있다고 판단되는 것은 다음과 같다.

① 현재 선거관리규칙에 규정된 투표소를 이동약자가 접근하기 편리한 곳으로 설치하도록 하는 법률상 근거규정을 마련하고, 그러한 투표소를 설치할만한 적절한 장소가 없는 경우 투표소 건물 1층에 임시투표소를 설치하거나 인접한 다른 투표구안에 설치할 수 있도록 하는 방안이다. 이 경우 임시투표절차는 엄연한 ‘투표절차’이고 일반투표절차와 구분되는 측면이 있으므로 임시투표소 뿐만 아니라 해당 투표절차도 반드시 법률에 별도로 규정되어야 한다.

② 시각장애인 뿐만 아니라 다양한 장애를 가진 사람들을 위해 그 장애유형과 정도에 부합한 특수투표용지 및 투표보조용구를 제작·설치·사용할 수 있는 근거를 마련하고, 특히 발달장애인 등 정신적 장애를 가진 사람이 다른 사람의 도움을 받지 않고 직접 투표소 기표를 할 수 있도록 후보자의 사진과 정당 of 심볼마크를 기재한 알기 쉬운 투표용지를 제공하는 방안이다. 또한 현재 중앙선거관리위원회의 실무운용 지침으로 운용되고 있는 신체장애인을 위한 기표보조장치 설치를 법률상 의무로 격상시키는 방안도 포함된다.

[발달장애인 등을 위한 알기 쉬운 투표용지 제공 관련 공직선거법 개정안]

공직선거법	공직선거법 개정안
<p>제147조(투표소의 설치)</p> <p>② 투표소는 투표구안의 학교, 읍·면·동사무소 등 관공서, 공공기관·단체의 사무소, 주민회관 기타 선거인이 투표하기 편리한 곳에 설치한다. 다만, 당해 투표구안에 투표소를 설치할 적당한 장소가 없는 경우에는 인접한 다른 투표구안에 설치할 수 있다.</p> <p>⑤ 투표소에는 기표소·투표함·참관인의 좌석 그 밖의 투표관리에 필요한 시설을 설비하여야 한다.</p>	<p>제147조(투표소의 설치) ② 투표소는 투표구안의 학교, 읍·면·동사무소 등 관공서, 공공기관·단체의 사무소, 주민회관 기타 선거인이 투표하기 편리한 <u>승강기 및 경사로 등 장애인의 통행이 가능한 편의시설이 있는 곳에 설치한다.</u> 다만, 당해 투표구안에 위와 같은 투표소를 설치할 적당한 장소가 없는 경우에는 <u>이동약자가 투표내용의 비밀을 보장받으면서 자유롭게 안전하게 기표할 수 있는 조건과 크기를 갖춘 임시투표소를 함께 설치하거나</u> 인접한 다른 투표구안에 투표소를 설치할 수 있다.</p> <p>⑤ 투표소에는 기표소·투표함·참관인의 좌석·<u>기표보조장비(신체장애로 기표가 어려운 장애인을 돕기 위한 보조장비를 말한다. 이하 같다)</u> 그 밖의 투표관리에 필요한 시설을 설비하여야 한다.</p>
<p>제151조 (투표용지와 투표함의 작성)</p> <p>⑧ 구·시·군선거관리위원회는 시각장애로 인하여 자신이 기표를 할 수 없는 선거인을 위하여 필요한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따</p>	<p>제151조 (투표용지와 투표함의 작성)</p> <p>⑧ 구·시·군선거관리위원회는 시각장애나 <u>발달장애 등으로 인하여</u> 자신이 기표를 할 수 없는 선거인을 위하여 필요한 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로</p>

<p>라 특수투표용지 또는 투표보조용구를 제작·사용할 수 있다</p>	<p>정하는 바에 따라 <u>장애유형과 정도에 부합한 특수투표용지 및 투표보조용구 또는 후보자의 사진과 정당의 심볼마크를 기재한 투표용지를 제작하여 해당 선거인이 선택하도록 할 수 있다.</u></p>
	<p>제157조 (투표용지수령 및 기표절차)</p> <p>⑨ <u>임시투표소에서의 투표용지수령 및 기표절차는 제1항 내지 제7항의 절차를 준용하되 '투표소'를 '임시투표소'로 '투표함'을 '임시기표소 봉투'로 하며, 기표후 임시기표소 봉투에 넣은 투표용지를 투표관리관이 투표함에 넣는다.</u></p>

4. 중한 정신적 약자의 선거권 보장 관련 법제 개선

가. 개관

중한 정신적 약자의 선거권 제한과 하여 비교대상국가의 입법례는 다양하지만, 기존에 정신적 능력을 사유로 선거권을 제한하였던 입법례를 가진 국가들이 이를 폐지하거나 위헌결정을 받고 효력을 상실함으로써 포괄적으로 선거권을 보장하는 경향을 보이고 있다. 미국의 경우 주마다 다양한 입법례가 있다. 10개 주는 선거권제한규정을 두고 있지 않고 17개 주는 후견개시 또는 정신적 능력 결여를 선거권제한사유로 규정하고 있고 23개 주는 법원의 판결에 따라 선거권을 제한할 수 있는 규정을 두고 있다. 영국, 프랑스는 법률개정으로 제한되었던 정신적 약자의 선거권을 회복시켰고 독일과 일본은 정신적 약자의 선거권을 제한하는 선거법조항이 위헌결정이 되어 효력을 상실함으로써 정신적 약자의 선거권이 회복되었다. 구체적으로 영국의 경우 2006년 정신적 약자의 선거권 제한규정이 폐지되어 현재 정신적 약자도 선거권을 행사할 수 있다. 다만, 정신적 약자는 선거권행사에 대리인제도를 활용할 수 없고 투표보조인의 도움을 받아 직접 투표권을 행사할 수 있다. 독일의 경우 완전후견처분을 받은 장애인과 정신질환으로 책임무능력이 인정되어 정신병원에 수용된 범죄자에게 선거권을 제한했던 선거법조항이 위헌결정되어 효력을 상실하였다. 현재는 법원의 판결에 의해 선거권을 상실한 자만 선거권제한이 되고 그 밖에 정신적 약자의 선거권 결격사유는 없다. 프랑스는 2019년 법률개정으로 법원의 판결에 의해 정신적 약자의 선거권을 상실케 하는 것을 금지함으로써 후견을 받는 유

권자의 선거권이 회복되었다. 일본은 2013년 피성년후견인에게 일률적으로 선거권을 제한하는 선거법조항이 위헌결정되고 해당조항이 삭제됨에 따라 피성년후견인의 선거권이 회복되었다. 현재 비교대상국가들은 모두 미국의 일부 주를 제외하고는 정신적 사유에 의한 선거권제한이 없다. 각 국은 해당 국가에서 시행하고 있는 우편투표제도나 투표보조인제도를 통해서 중한 정신적 약자의 투표보조를 하고 있다.

나. 현행법상 중한 정신적 약자의 선거권

현행민법은 금치산자 규정을 폐지하였고, 민법 제9조에 따라 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람에 대하여 본인, 배우자, 4촌 이내의 친족, 미성년후견인, 미성년후견감독인, 한정후견인, 한정후견감독인, 특정후견인, 특정후견감독인, 검사 또는 지방자치단체의 장의 청구에 의하여 가정법원의 성년후견개시의 심판에 따라 성년후견개시결정을 내릴 수 있다고 규정하고 있다. 가정법원의 성년후견개시결정이 내려진 자에 대하여는 민법 제10조에 따라 피성년후견인의 법률행위를 취소할 수 있는 것으로 규정하여 피성년후견인을 민사상 법률행위에 따른 법적 의무 이행의 부담으로부터 보호하고자 한 것이다. 그리고 현행 공직선거법에서는 민법상 금치산자 규정이 폐지되었음에도 제18조 제1항 제1호에서 금치산선고를 받은 자를 선거권이 없는 자로 규정하고, 제19조 제1호에서 제18조 제1항 제1호도 준용하고 있어 피선거권이 없는 자로 규정되고 있다. 그러나 공직선거법에서 민법의 제한능력자제도 개정 이후 이를 반영하여 선거권 또는 피선거권 결격 사유로 피성년후견인을 규정하고 있지는 않다. 선거법제상 피성년후견인에 대한 선거권 제한의 명시적인 근거는 없는 것이다.

다만 그렇다면 해석을 통하여 공직선거법상 금치산자에 대한 선거권 제한에 피성년후견인의 경우를 유추적용할 수 있을 것인지 문제될 수 있다. 그러나 구 민법상 금치산선고를 받은 금치산자에 대하여 민사상 법률행위능력이 아닌 선거권 행사를 제한하는 것이 적절한지의 문제는 별론으로 하더라도, 민법의 성년후견제도 도입에 따른 피성년후견인은 민법개정전의 금치산자와는 제도의 취지 및 판단 기준 등에 있어 동일하다고 보기 어렵기 때문에 공직선거법상 금치산자에 대한 선거권 제한 규정을 피성년후견인의 선거권 제한에 적용할 수는 없다.

중한 정신적 장애인에 대한 선거권 제한의 필요성 및 가능성 여부에 대하여는 다시 별도로 검토가 필요한 것이고, 이 때의 중한 정신적 장애인과 민법상 피성년후견인의 범주가 일치하지 않는다. 피성년후견인제도는 사법상의 법률행위능력을 제한하여 그 효과로서 취소권을 행사할 수 있게 함으로써, 법률행위로 인한 과도한

민사상 법적 의무와 부담으로부터 보호하고, 그밖에 개별적으로 법률행위능력이 있다고 보여지는 영역에 대해서는 가능한 법률행위능력을 인정하여 자기결정권 보장에도 가능한 충실하고자 한 것인데, 이러한 피성년후견인에 대하여 법률의 명시적 근거도 없이 금지산자에 준하여 선거권을 제한하는 것은 피성년후견인제도의 도입 취지에도 반하는 것이다. 따라서 명시적인 법적 근거없이 피성년후견인에게 정치행위능력을 제한할 수는 없는 것이고, 피성년후견인은 물론이고, 중한 정신적 장애인에 대하여 선거권이 제한없이 보장되고 있는 것으로 이해할 수 있다.

다. 개선방안

현행 공직선거법상 피성년후견인 뿐만 아니라, 중한 정신적 장애인에 대하여 선거권이 제한없이 보장되고 있는 것으로 해석되는 바, 민법상 삭제되어 더 이상 적용되고 있지 않은 금지산자에 대한 선거권 제한에 대해 규정하고 있는 공직선거법 제18조 제1항 제1호는 삭제하는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것이다(삭제례: 일본의 경우). 그리고 앞에서 검토하였듯이 정신적 장애가 있는 선거인들의 선거권 행사를 위해 필요한 선거정보접근, 선거정보에 대한 이해를 돕기 위한 안내, 투표장소접근 및 투표장소에서의 투표방법 안내, 기표행위 등의 전반적인 과정에서의 선거보조 내지 투표보조인 제도 적용이 확대되어야 한다.

만약 선거를 통한 공적 의사결정과정에서의 진정한 의사 실현의 보호, 민주주의 원리 실현의 공익적 목적에서 일정한 경우의 중한 정신적 약자의 선거권을 제한하는 것이 필요하다고 인정되는 경우에는, 이러한 경우를 판단할 수 있는 구체적인 기준을 입법적으로 마련해야 하는 것이고, 구체적인 경우에 대하여 개별적으로 사법부의 판단을 통하여 제한이 가능할 수 있도록 법제적 근거를 마련할 필요가 있을 것이다. 그러나 중한 정신적 약자에 대한 선거권제한을 모두 폐지하고 포괄적 선거권을 보장하고 있는 비교대상국가들의 입법경향에 비추어 보면, 중한 정신적 약자의 선거권을 새롭게 제한하는 방안을 모색하는 것 보다는 선거권을 포괄적으로 보장하되 그들의 선거의 자유와 비밀을 더욱 세심하게 보장할 수 있는 제도적 방안을 고민하는 것이 더욱 바람직한 개선방향으로 보인다.

[중한 정신적 약자의 선거권 보장 관련 공직선거법 개정안]

공직선거법	공직선거법 개정안
제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각 호	제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각 호

<p>의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2015. 8. 13.></p> <p>1. 금치산선고를 받은 자</p>	<p>의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2015. 8. 13.></p> <p>1. 삭제</p>
--	---

5. 선거약자 편의증진을 위한 모니터링 제도 마련

신체적, 정신적 약자로서 선거약자는 다양한 형태로 선거의 전 과정에 있어 접근 및 참여에 어려움을 겪고 있다. 따라서 접근성 및 편의증진을 위한 제도 개선이 필요하지만, 다양한 수요에 충분히 부응하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 선거시에 선거의 전 과정 및 선거 이후에 선거약자가 겪는 곤란성 및 선거편의확대 제도들의 실효성에 대하여 모니터링 제도를 도입하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 예컨대 선거관리위원회가 선거약자 편의증진을 위한 컨설팅을 하기 위해 장애인단체와 관련 전문가로 점검단(모니터링단)을 구성·운영할 수 있다는 내용, 선거약자 편의증진 모니터링단의 직무 수행 내용, 각 지역별 모니터링단의 구성, 위촉, 선거관리위원회가 직무수행에 필요한 교육을 실시할 수 있고, 모니터링단의 직무수행 내용, 국가나 지방자치단체의 모니터링단 구성운영교육 등에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산범위에서 지원할 수 있다는 내용, 모니터링단이 직무수행을 함에 있어서 필요한 출입권한과 출입방법, 그 승인주체와 방법 등에 관한 내용을 공직선거법에 반영하는 방안을 고려할 수 있다. 선거약자 편의증진 모니터링단에 관한 제도설계에 관한 구체적인 논의가 아직 충분히 이루어지지 않았기 때문에 입법안 예시는 생략하기로 한다.

제6장 결론

본 보고서의 연구목적은 사회적 약자의 선거권 보장과 관련된 각국의 제도에 대한 비교법적인 검토를 통해서 우리 선거제도상 사회적 약자의 선거권을 실질적으로 보장하는데 부족한 부분을 확인하고 그에 대한 개선방안을 도출해 내는 것이다. 지금까지 검토한 사회적 약자의 선거권의 실질적보장을 위한 이론적 검토와 비교법적인 검토를 토대로 도출해 낸 개선방안에 관하여 요약·정리하는 것으로 결론에 갈음하기로 한다.

1. 선거정보접근

사회적 약자가 선거정보 접근에서 투표행위에 이르는 선거의 전 과정에서 선거권을 실질적으로 행사할 수 있도록 하기 위해서는, 아래와 같이 그 정보취득에 장애가 되는 사유의 정도에 따라 선거과정에서 이해의 편의를 도모할 수 있도록 선거안내문, 선거공보 등을 제작하고 제공하는 것이 바람직하다.

첫째, 정당이나 후보자로부터 발달장애인 등을 위한 알기 쉬운 선거공보 및 알기 쉬운 선거공약서를 일반 선거공보 및 선거공약서와 함께 제출 받고 발송하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 선거공보와 마찬가지로 선거공약서도 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 붙이도록 한다.

둘째, 시각장애인에게 있어 점자선거공보와 점자선거공약집의 중요성이 크다는 점을 감안하여 시각장애인 음성출력 바코드가 삽입된 점자형 선거공보의 면수제한을 늘리고, 가능한 책자형과 동일한 내용·범위의 선거정보가 제공될 수 있도록 개선방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 청각장애인선거인이 선거방송, 대담·토론회에서 수어통역이나 자막의 부재로 인하여 선거정보가 제약되는 부분을 조금이라도 더 해소하기 위해서는 현재 수어통역이나 자막이 재량규정으로 되어 있는 공직선거법상 선거 관련 방송을 의무규정으로 개정하고, 수어통역이나 자막에 관한 근거규정이 없는 공직선거법상 선거관련 방송에 재량규정을 삽입할 필요가 있다.

2. 거소투표 개선방안

우리 선거법제 중 거소투표제도는 비시설거소투표제도와 병원 등 시설에서 기표소를 설치하여 기표소투표를 하는 시설거소투표제도로 나누어진다. 시설거소투표의

경우 투표용지의 발송 및 회송이 등기우편을 통해 이루어지기는 하지만 시설 내에 설치된 기표소에서 투표를 한다는 점에서는 그 실질은 투표소투표의 절차와 유사하다(공직선거법 제149조, 제154조 참조). 이에 반해 시설이 아닌 곳에서 행하는 거소투표는 (적용범위의 차이는 있지만) 자택 등에서 우편을 통해 투표를 한다는 점에서 그 형식이 다른 나라들의 우편투표제도와 유사하다. 아래와 같이 거소투표의 유형에 따라 개선방안을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 거소투표 공통의 개선사항이다. 투표장소에 직접 가서 투표하기 어려운 사유는 신체적 사유뿐만 아니라 정신적 사유 등 다양할 수 있기 때문에, 이동이 불편한 선거약자의 선거권을 실질적으로 보장하기 위하여는, 현재 ‘신체에 중대한 장애가 있어서 거동이 어려운 자’로 좁게 정해져 있는 거소투표의 사유를 정신적 사유 등을 포함하는 방향으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 비시설거소투표를 하는 선거약자 중에는 가족 또는 활동보조사의 도움 없이는 투표를 할 수 없는 자들도 있지만 현행 선거법제상 이들을 위해 별도의 투표보조인제도는 마련되어 있지 않다. 이들을 위해 투표보조인제도를 마련할 필요가 있다. 또한 투표보조인에 의한 자유선거침해를 막기 위한 절차가 필요하다.

셋째, 시설투표의 경우 선거인이 시설직원과 권력관계에 있을 가능성이 높고 부당한 영향을 받을 위험도 높다. 따라서 시설투표절차에서도 그 규모를 고려하여 독일의 특별투표구 선거절차를 참조하여 가능한 투표소투표와 유사한 수준으로 공적 선거관리·감독체계를 확립할 필요가 있다.

넷째, 시설투표의 경우에도 직접 기표하기 어려운 사람을 위하여 1명의 투표보조인을 지정하여 투표보조를 할 수 있도록 투표보조인제도를 적용하고 투표보조인에게 부정선거행위를 하지 못하도록 의무를 부과할 필요가 있다.

다섯째, 현행 선거법제상 시설거소투표의 경우 기표소 내에서 투표를 할 수 밖에 없다. 이에 선거관리직원이 이들의 병상 등에 방문하여 이들이 투표를 할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이 경우 시설 기표소 투표의 경우와 마찬가지로 투표보조인의 도움도 받을 수 있도록 하여야 한다.

여섯째, 현행 선거법제상 시설 안의 기표소는 10명 이상의 거소투표신고인을 수용하고 있는 기관 등의 장애에만 설치의무를 부과하고 있다. 이에 신고인이 10명 미만인 경우에도 자유선거 및 비밀선거원칙을 보장받으면서 투표를 할 수 있도록, 1명 이상의 신고인이 있는 기관 등의 장애에 원칙적으로 기표소 설치를 의무화할 필요가 있다.

일곱째, 현행 선거법제상 투표소투표에 한하여 투표보조용구를 제공한다. 이에 사전에 거소투표신고할 때 투표보조용구가 필요한지 여부에 대해 표기를 하도록 하

여, 거소투표의 경우에도 투표보조용구가 필요한 사람에게 투표보조용구를 지급할 수 있도록 할 필요가 있다.

3. 투표보조인 제도

첫째, 우리 선거법제는 투표보조인제도를 활용할 수 있는 사람의 범위를 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인으로 한정하고 있는데, 문맹으로 또는 발달장애인과 같은 정신적인 장애로 인하여 기표를 정확히 하기 어려운 사정이 있기 때문에 이들도 보충적으로 투표보조인제도를 활용할 수 있도록 투표보조인제도를 활용할 수 있는 사람의 범위를 확장

둘째, 우리 선거법제가 투표보조인을 1명이 아니라 2명을 지명하도록 하고 있는 것은 투표의 비밀이 더 제약되더라도 투표의 자유를 강하게 보장하기 위함인데, 투표의 자유를 도모할 수 있는 투표보조절차를 새롭게 확립해서 선거법령에 반영한다면 투표보조인을 1명만 두어 투표의 비밀에 대한 제약을 완화시키면서도 투표의 공정성을 확보할 수 있다.

셋째, 우리 선거법제는 기표행위를 할 수 없는 선거인은 투표보조인에게 투표를 보조하게 할 수 있다고만 규정되어 있어 기표행위 이외의 다른 보조행위에 대한 명확한 언급이 없다. 이에 투표보조인이 위와 같은 투표절차 전반에 걸쳐 투표보조를 할 수 있고 필요한 범위에 한해서 보충적으로 투표보조를 할 수 있도록 법률상 근거를 두어야 한다.

넷째, 우리 선거법제는 선거인이 투표보조인의 부당한 영향을 받을 우려가 있는 경우에 해당 투표보조인을 배제하는 규정을 두고 있지 않다. 이에 선거인의 자발적인 의사를 변경하거나 선거인과 이해충돌이 있는 경우를 배제조건으로 삼는 방안을 고려할 수 있다.

다섯째, 우리 선거법제는 투표보조인제도를 투표소투표에서만 활용할 수 있고, 거소투표절차(시설내거소투표, 비시설거소투표)에서는 투표보조인제도를 두고 있지 않다. 이에 거소투표절차에서도 투표보조인제도를 두고 투표보조인에게 서명을 통해 선거인의 의사에 따라 기표를 하였음을 확인하는 선서에 같은 보증 하도록 함으로써 최소한의 공적 관리·감독의 체계를 마련하여야 한다.

여섯째, 기표소에서 들어가서 기표행위까지 할 수 있는 투표보조인에게 투표의 비밀을 보장하여야 할 의무를 부여하여야 한다.

4. 기표절차상 투표편의 제도

첫째, 현재 선거관리규칙에 규정된 투표소를 이동약자가 접근하기 편리한 곳으로 설치하도록 하는 법률상 근거규정을 마련하고, 그러한 투표소를 설치할만한 적절한 장소가 없는 경우 투표소 건물 1층에 임시투표소를 설치하거나 인접한 다른 투표구 안에 설치할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 임시투표절차는 엄연한 ‘투표절차’이고 일반투표절차와 구분되는 측면이 있으므로 임시투표소 뿐만 아니라 해당 투표절차도 반드시 법률에 별도로 규정되어야 한다.

둘째, 시각장애인 뿐만 아니라 다양한 장애를 가진 사람들을 위해 그 장애유형과 정도에 부합한 특수투표용지 및 투표보조용구를 제작·설치·사용할 수 있는 근거를 마련하고, 특히 발달장애인 등 정신적 장애를 가진 사람이 다른 사람의 도움을 받지 않고 직접 투표소 기표를 할 수 있도록 후보자의 사진과 정당의 심볼마크를 기재한 알기 쉬운 투표용지를 제공하는 방안이다. 또한 현재 중앙선거관리위원회의 실무운영지침으로 운용되고 있는 신체장애인을 위한 기표보조장치 설치를 법률상의 무로 격상시키는 방안도 포함된다.

5. 중한 정신적 약자의 선거권 보장

현행 공직선거법상 피성년후견인 뿐만 아니라, 중한 정신적 장애인에 대하여 선거권이 제한없이 보장되고 있는 것으로 해석되는 바, 민법상 삭제되어 더 이상 적용되고 있지 않은 금치산자에 대한 선거권 제한에 대해 규정하고 있는 공직선거법 제 18조 제1항 제1호는 일본과 마찬가지로 삭제하는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것이다. 중한 정신적 약자에 대한 선거권제한을 모두 폐지하고 포괄적 선거권을 보장하고 있는 비교대상국가들의 입법경향에 비추어 보면, 중한 정신적 약자의 선거권을 새롭게 제한하는 방안을 모색하는 것 보다는 선거권을 포괄적으로 보장하되 그들의 선거의 자유와 비밀을 더욱 세심하게 보장할 수 있는 제도적 방안을 고민하는 것이 더욱 바람직한 개선방향으로 보인다.

6. 선거약자 편의증진을 위한 모니터링 제도

접근성 및 편의증진을 위한 제도 개선이 필요하지만, 다양한 수요에 충분히 부응하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 선거시에 선거의 전 과정 및 선거 이후에 선거약자가 겪는 곤란성 및 선거편의확대 제도들의 실효성에 대하여 모니터링 제도를 도입하여 운영하는 방안을 고려할 수 있다.

[참고문헌]

I. 국내문헌

- 공진성, “공직선거법상 신체적 장애인을 위한 비가족투표보조인조항의 위헌성 - 현재 2020. 5. 27. 2017헌마867 결정에 대한 평석을 겸하여 -”, 유럽헌법연구 제35호, 2021.
- 공진성, “장애인 선거권의 실질적 보장과 공직선거법상 장애인의 기표절차에 대한 개선방안 연구”, 세계헌법연구 제27권 제1호, 2021.
- 공진성, “장애인 선거권의 실질적 보장을 위한 공직선거법상 거소투표절차의 개선 방안 연구”, 공법학연구 제22권 제2호, 2021.
- 권건보, 장애인권협약의 국내적 이행 상황 검토, 법학논고 제39집, 경북대학교법학연구원, 2012
- 기현석, “시설거주 장애인의 선거권과 선거의 원칙”, 세계헌법연구 제22권 제2호, 2015.
- 기현석, “정신장애인의 선거권 제한 논의에 대한 고찰”, 토지공법연구 제73집 제2호, 2016.
- 김대근·조영호·임정렬, 사회적 약자의 선거권 보장을 위한 실효성 제고 방안 - 신체적·정신적 장애인을 중심으로, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2016.
- 김성희 외, 2020년 장애인 실태조사(보건복지부 연구용역), 한국보건사회연구원, 2020
- 김소희·안경희, “미국법상 피성년후견인의 선거권과 선거권 행사지원제도”, 경희법학 제56권 제1호, 2021.
- 김영진, “정신 장애인의 투표권 보장에 대한 소고: 미국과 캐나다의 사례를 중심으로”, 헌법연구 제23권 제1호, 2012.
- 김원영, “지체장애인의 선거권, 그 침해의 양상과 정교한 보장 방안”, 사회보장법연구 제2권 제1호, 2013.
- 김진우 외, 정당한 편의제공 판단기준 연구, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2013
- 김진우, 지적 장애인 투표권 부여 및 행사관련 쟁점 연구, 사회과학연구 제31집 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2015.
- 김혜선, 박정민, “장애인 투표편의제도 개선방안”, 선거연구 제8호, 2017.
- 문재완, “공직선거 전자투표의 합헌적 실시방안”, 공법학연구 제22권 제1호, 2021.

- 박경수 외, 시설 거주 장애인 선거권 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2014.
- 박경태, 소수자와 한국사회: 이주노동자·화교·혼혈인, 후마니타스, 2008.
- 박정연, “정신적 장애인의 선거권 보장에 관한 영국 법제와 시사점”, 법학논총 제50집, 2021.
- 박진우, 전자투표제도의 헌법적합성에 관한 연구 - 독일 연방헌법재판소 결정 (2BvC 3/7, 2BvC 4/07)을 중심으로 -, 법학연구 제36집, 2009.
- 박현정, “정신적 장애인의 선거권 보장 -프랑스의 선거법 개정과 시사점-”, 서울법학 제29권 제1호, 2021.
- 배소연, “정신적 장애인의 선거권 보장을 위한 헌법적 연구”, 헌법재판연구원, 2023.
- 변해철, 프랑스 헌법상의 ‘공화국 법률에 의해 인정된 기본원칙’-위헌심사기준으로서의, 공법연구 제48집 제1호, 2019..
- 신옥주, “우편선거제도 확대를 통한 보통선거원칙의 실현에 관한 비교법적 연구”, 헌법학연구 제26권 제4호, 2020.
- 안경희, “독일 선거법상 완전후견이 개시된 피성년후견인에 대한 선거권 부여 및 투표 지원 제도”, 법학논총 제33권 제3호, 2021.
- 안경희, 독일 선거법상 완전후견이 개시된 피성년후견인에 대한 선거권 부여 및 투표지원제도, 법학논총 제33권 제3호, 국민대학교법학연구소
- 오유선, “부재자투표제도에 관한 연구 - 우편투표 방법을 중심으로”, 선거연구 제2권, 2011.
- 윤수정, “시각장애인의 선거정보에 접근할 권리에 관한 헌법적 고찰”, 세계헌법연구 제22권 제3호, 2016.
- 윤수정, “장애인의 참정권 보장 - 정신적 장애인의 선거권 문제를 중심으로”, 공법연구 제47집 제1호, 2018.
- 이부하, “헌법상 정신적 장애인의 선거권 보장 - 후견법과 정신적 장애인의 선거권 보장을 고찰하며”, 법학논집 제22집 제2호, 2015.
- 이부하, “중증장애인의 선거권 배제에 대한 헌법적 고찰”, 선거연구 제12호, 2020.
- 이부하, “정신적 장애인의 선거권 보장에 관한 법이론적 고찰”, 선거연구 제16호, 2022.
- 이부하, “선거원칙에 대한 논의와 선거권과 관련한 헌법재판의 심사기준”, 법학논총 제31권, 2014.
- 이세주, “사회적 약자의 기본권과 실질적 보장의 실현: 노인의 권리 보장 실현을 위한 유럽에서의 논의를 중심으로”, 공법학연구 제20권 제3호, 한국비교공법

- 학회, 2019. 8, 145-172면.
- 이세주, 사회적 약자의 기본권과 실질적 보장의 실현, 공법학연구 제20권 제3호, 비교공법학회, 2019.
- 이어진, “장애인 거주시설 거소투표제도의 한계와 극복방안”, 공익과 인권 통권 제20호, 2020.
- 이은정, 시각장애인의 공직선거 투표경험 분석: 비밀선거권의 침해와 투표보조용구의 비실용성, 디자인학연구 제35권 제3호, 2022.
- 이재희, 장애인의 참정권의 평등하고 실질적인 보장: 중증장애인의 장애를 고려하지 않은 선거운동방법제한의 위헌 여부에 대한 헌법재판소 결정을 중심으로, 헌법재판연구 창간호, 헌법재판연구원, 2014.
- 제철웅 외, 피성년후견인에 대한 선거권 부여 및 정신적 장애인에 대한 투표편의 제공 방안, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020.
- 제철웅, 장애인권리협약의 관점에서 본 정신적 장애인의 참정권 증진의 과제, 법제 제70권 제1호, 법조협회, 2021.
- 전학선, 프랑스 법령체계와 법령의 효력, 유럽헌법연구 제44호, 2024.
- 정다영, 민주주의와 소수자의 기본권 - 헌법상 소수자 보호체계를 중심으로, 고려대학교 박사학위논문, 2020.
- 정태호, “보통평등선거권의 심사구조와 심사기준에 관한 관견”, 미국헌법연구 제19권 제2호, 2008.
- 차진아, “사회적 약자의 인권에 관한 연구: 사회적 약자의 유형에 따른 인권보장의 구체화방향을 중심으로”, 공법학연구 제13권 제2호, 한국비교공법학회, 2012.
- 홍일선, “공개선거의 원칙”, 공법학연구 제15권 제4호, 2014.
- 홍일선, “선거권에 대한 독일 연방헌법재판소의 판례분석”, 한림법학FORUM 제17권, 2006.
- 선거연수원, 장애인 유권자를 위한 선거정보 및 투표편의 제공 방안, 2015.
- 중앙선거관리위원회, 장애인유권자 참정권 보장 정책간담회(2024. 2. 15.)자료집, 2024.
- 중앙선거관리위원회, 장애인 선거참여 관련 법·제도 및 현황, 2011.

II. 해외문헌

1. 영어문헌

Bazon Center for Mental Health Law, A Guide to the Voting Rights of People with Mental Disabilities, 2020.

Chemerinsky, Erwin, Constitutional Law: Principles and Policies, Aspen Publishing, 2023.

Government Cabinet Office, Call for Evidence: Access to Election, 2018

Green, Heather, “The Quasi-Constitutional Right to Vote in the United Kingdom”, Election Law Journal, Volume 13, Number 4, 2014.

House of Commons Library, Disabled People: Political Participation, 2023

Royal National Institute of Blind People, Turned Out 2019

The Electoral Commission, Guidance for Returning Officers: Assistance with Voting for Disabled Voters, 2024

The Electoral Commission, Guidance on assisted applications in England and Wales, 2023.

The Electoral Commission, Guidance on Assisted Applications in England and Wales, 2024.

The Electoral Commission, Handbook for Polling Station Staff, 2024

<https://autisticadvocacy.org/policy/toolkits/voting>

<https://labour.org.uk/change/manifesto-accessibility>

<https://voterguide.sos.ca.gov/en/alt-versions>

<https://www.ada.gov/resources/polling-places-checklist><https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/supervised-absentee-voting-in-long-term-care-facilities>

<https://www.ada.gov/resources/protecting-voter-rights>

<https://www.bbc.com/news/articles/c9rr0n7rrvzo>

<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-returning-officers-assistance-voting-disabled-voters/ensuring-voting-accessible>

<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-returning-officers-assistance-voting-disabled-voters/reviewing-election>

<https://www.electoralcommission.org.uk/reviews-polling-districts-polling-places-and-polling-stations>

<https://www.electoralcommission.org.uk/running-electoral-registration-wales/eligibility-register-vote/how-does-mental-capacity-affect-right-register-vote>

<https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/ways-vote/apply-vote-post>

<https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/ways-vote/apply-vote-proxy>

<https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/ways-vote/how-vote-post>

<https://www.gravesham.gov.uk/elections-voting/information-disabled-voters>
<https://www.mencap.org.uk/general-election-2024-easy-read-manifestos>
<https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/electronic-ballot-return-internet-voting>
<https://www.sos.ca.gov/elections/voting-resources/voters-disabilities>
<https://www.sos.ca.gov/elections/voting-resources/voters-disabilities>
<https://www.unitedresponse.org.uk/resource/easy-news-party-views-on-social-care>

2. 독일문헌

Dreier, Grundgesetz Kommentar I, 4. Aufl., 2023.

Grzeszick, Gleichheit der Wahl und Wahlrechtssystem, NVwZ 2023, 286.

Hesse, Grundzüge des verfassungsrechts der bundesrepublik deutschland
Grundzüge des verfassungsrechts der bundesrepublik deutschland, C.F.
Müller, 1999.

Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 18. Aufl., 2024.

Lang, Inklusives Wahlrecht - ein Update, ZRP 2018, 19.

Lang/Kampmeier/Schmalenbach/Strohmerer/Mühlig, Studie zum aktiven und
passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung(Forschungsbericht /
Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB470), Bundesministerium für
Arbeit und Soziales, 2016.

Morlok, Die Grundzüge des Wahlrechts, JuS 2022, 1019

Oebbecke, Das Wahlrecht von Geburt an, JZ 2004, 987.

Sachs, Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl., 2021.

Schickhardt, Kinder im Wahlrecht und in Demokratien. Für eine elterliche
Stellvertreterwahlpflicht, Zeitschrift für Praktische Philosophie, Bd. 2 Nr. 1,
2015, 191.

Schreiber, Bundeswahlgesetz Kommentar, 11. Aufl., Carl Heymanns Verlag, 2021.

Schreiber/Hahlen/Strelen, Kommentar zum unter Einbeziehung wahlrechtlicher
Nebenvorschriften, 9. Aufl., 2017.

Schulte, Die UN-Behindertenrechtskonvention und der Ausschluss von Menschen mit
Behinderungen vom Wahlrecht, ZRP 2012, 16.

Stratenschulte, Wählen ist einfach: Die Europa-Wahl, Jugend im Sozialverband
deutschland e. V. 2024.

Uerpmann-Witzack, Der Wahlrechtsausschluss für Menschen unter Betreuung auf
dem Prüfstand des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit
Behinderungen, DÖV 2016, 608.

Pater, Die praktische Ausübung des Wahlrechts durch Menschen mit Behinderungen bei der Europawahl(Informationsbericht), Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2019.

Templ, Bundestagswahl 2021 - Leitfaden für Assistenzkräfte, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2021.

3. 프랑스문헌

Fabrice De Fanti, L'indispensable du bureau de vote 10e édition, LGDJ, 2024

Hugues Portelli; Thomas Ehrhard, Droit constitutionnel, 15e édition, Dalloz, 2023

Hervé Cauchois, Code électoral 2024 30e édition, LGDJ, 2024

Mathieu Mugnier, Le système électoral Fonctionnement et enjeux du vote, La documentation française, 2024

Nonna Mayer, Les effets politiques de la crise : le vote des personnes pauvres et précaires en 2012, Informations sociales n° 180, 2013

Olivier Couvert-Castéra, Code électoral commenté 2024 18e édition, LGDJ, 2023
Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargée des Personnes handicapées, Mémento pratique à l'usage des candidats aux élections et de tous les citoyens concernés, 2022

Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargée des Personnes handicapées, Mémento pratique à l'usage des organisateurs des scrutins et de tous les citoyens concernés, 2022

<https://www.legifrance.gouv.fr> (프랑스 법령 사이트)

<https://www.conseil-constitutionnel.fr>(프랑스 헌법재판소 사이트)

<https://soyaux.fr> (프랑스 soyaux 시 사이트)

<https://mobile.interieur.gouv.fr> (프랑스 내무부 사이트)

<https://www.service-public.fr> (프랑스 전자정부 사이트)

<https://www.diplomatie.gouv.fr>(프랑스 외교부 사이트)

<https://www.senat.fr>(프랑스 상원의회 사이트)

4. 일본문헌

茨木瞬・河村和徳(2016) 「「平成の大合併」は投票環境に影響を与えたのか—投票所数の現象に注目して」 『横浜市立大学論叢 社会科学系列』 第67卷 3号, 79-94頁。

- 市ノ澤充(2017)「マイナンバーの選挙事務利用, 三菱総研が検討会を立ち上げ: カードで投票所受付—新潟県三條市に学ぶ」『月刊選挙』2017年9月号, 1-5頁。
- 井上英夫・川崎和代・藤本文朗・山本忠 [編著] (2011)『障害をもつ人々の社会参加と参政権』法律文化社。
- 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会。
- 岩田比呂継(2016)「移動期日前投票所(車)の導入について—山間地域における投票機会の確保及び交通弱者対策」『自治体法務研究』No.47, 47-53頁。
- 甲斐祥子(2012)「選挙制度改革の夢は潰えたか—2011年イギリス国民投票を巡って」『帝京法学』第28巻第1号, 39-65頁。
- 清原聖子・前嶋和弘 [編著] (2013)『ネット選挙が変える政治と社会—日米韓に見る新たな「公共圏」の姿』慶應義塾大学出版会。
- 河村和徳(2010)『市町村合併をめぐる政治意識と地方選挙』木鐸社。
- 河村和徳(2017)「高齢社会に伴う交通弱者の増加と投票環境の維持」『住民行政の窓』第440号, 4-12頁。
- 河村和徳(2018)「選挙ミスが生じる背景とその防止策—再発防止委員会の経験をふまえて」大西裕 [編著]『選挙がバナンスの實態日本編—「公正・公平」を目指す制度運用とその課題』ミネルヴァ書房, 131-150頁。
- 河村和徳(2018)「投票環境改善策としての移動支援—選挙管理委員会に対する調査結果から」『年報政治学2018-II 選挙がバナンスと民主主義』15-39頁。
- 河村和徳(2018)「18歳選挙権と地方議員選挙—選挙権年齢引下げで見えてきたもの」『季刊 自治体法務研究』第53号、27-32頁。
- 河村和徳(2018)「第48回衆院選における選挙管理と投票環境向上の取り組み—全国市区選管調査2018結果報告(3)」『月刊選挙』2018年6月号。
- 河村和徳・伊藤裕顕(2017)「代替不在者投票から考えるインターネット投票への道」糠塚康江 [編著]『代表制民主主義を再考する—選挙をめぐる三つの問い』ナカニシヤ出版, 163-182頁。
- 河村和徳・伊藤裕顕(2020)「被災地選挙の諸相59豪雨災害と被災地の選挙管理(2)」『月刊選挙』2020年2月号、29-35頁。
- 河村和徳・品田裕・湯浅壘道(2018)「自治体セキュリティ環境はインターネット投票のハードルとなっているのか?—共通投票所導入から紐解く選挙管理におけるICT活用の課題」電気通信普及財団研究調査助成報告書第33号。
- 河村和徳・湯浅壘道・高選圭 [編著] (2013)『被災地から考える日本の選挙—情報技

- 術活用の可能性を中心に』東北大學出版會。
- 松林哲也(2017)『期日前投票制度と投票率』『選挙研究』第33巻第2号, 58-72頁。
- 中井遼(2016)「エストニアの選挙戦とインターネット投票」『アジア研ワールド・トレンド』2016年9月号, 34-35頁。
- 中澤克佳・宮下量久(2016)『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房。
- 西山千繪(2018)「障害をもつ人・寝たきり等の人の選挙権行使の現状と判例」『選挙研究』第34巻第1号, 94-105頁。
- 岡本哲和(2014)「もう一つの“ネット選挙”—2012年衆院選および2013年参院選における選挙公報のインターネット掲載」『法学論集』第64巻第2号, 349-369頁。
- 岡本哲和(2017)『日本のネット選挙—黎明期から18歳選挙権時代まで』法律文化社。
- 大西裕 [編] (2013)『選挙管理の政治学—日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』有斐閣。
- 大西裕 [編著] (2017)『選挙ガバナンスの実態 世界編—その多様性と「民主主義の質」への影響』ミネルヴァ書房。
- 大西裕 [編著] (2018)『選挙ガバナンスの実態 日本編—「公正・公平」を目指す制度運用とその課題』ミネルヴァ書房。
- 総務省(2017)『投票環境向上に向けた取組事例集』。
- 総務省投票環境の向上方策等に関する研究会. 2016.『投票環境の向上方策等に関する研究会中間報告』 http://www.soumu.go.jp/main_content/000350075.pdf
- 湯浅壘道(2009)「エストニアの電子投票」『九州国際大学社会文化研究所紀要』第65号, 39-71頁。
- 湯浅壘道(2015)「アメリカにおける選挙権の概念の一断面—integrity を手がかりに」『青山法学論集』第56巻第4号, 71-99頁。
- 湯浅壘道(2018)「選挙とサイバーセキュリティ(2・完)」『月刊選挙』2018年2月号, 9-18頁。
- 山下耕治(2015)「市町村合併の歳出効果：合併方式, 合併規模, 合併時期の影響」『公共選擇』第63号, 122-135頁。
- 山下祐介(2012)『限界集落の眞實—過疎の村は消えるか?』ちくま新書。

선거지 원 유형과 주체		사회적 약자를 위한 선거지원 유형별 실행 및 부담의 법적 주체				
		미 국	영 국	독 일	프랑스	일 본
선거 정보 접근	인쇄 물	<p>선거법령상 장애인을 위한 인쇄물 제작·배포에 관한 규정 없음. 선거홍보물은 각 정당이나 후보자의 자율에 제작·배포가 맡겨져 있음.</p>	<p>▶ 선거법령상 장애인을 위한 인쇄물 제작·배포에 관한 규정 없음. 선거위원회 지침에서는 선거안내문(poll card)을 장애인이 접근가능한 형식으로 웹사이트 등을 통해 제공하도록 권고하고 있음.</p> <p>▶ ‘1983년 국민대표법’은 의회의원선거에서 후보자는 60g 미만의 선거홍보물을 무료로 발송할 수 있다는 규정을 두고 있을 뿐, 사회적 약자에 대한 선거홍보물 제작·배포에 관한 규정은 없음. 각 정당은 선거마다 자율적으로 읽기 쉬운 버전, 점자, 큰 글씨, 수화동영상 등으로 장애인을 위한 정책공약집을 제작·배포하고 있음.</p>	<p>▶ 선거법령상 인쇄물을 이용한 선거운동 방법 및 지원에 관한 규정 없음. 정당 등에서 자율적으로 선거포스터, 선전물 등을 통해 선거운동을 함. 공공거리와 광장에서의 선거포스터 부착은 도로교통법에 따라 지방자치단체의 승인이 필요함.</p> <p>▶ 대부분의 정당은 선거별로 자율적으로 쉬운언어로 된 정당공약을 정당홈페이지에 게시함</p>	<p>선거법령상 인쇄물을 이용한 선거운동 방법 및 지원에 관한 규정 없음. 그러나 장애인 관련 법령에 근거하여 선거벽보, 선전물 등을 쉽게 읽고 이해할 수 있는 형식으로 작성해야 함.</p>	<p>선거법령상 인쇄물을 이용한 선거운동 방법 및 지원에 관한 규정 없음</p> <p>▶ 각 정당은 선거별로 자율적으로 전자데이터 속에 음성 읽기 대응용 전자데이터를 제출할 수 있을 뿐임</p> <p>▶ 총무성은 각 지자체 선관위에 시각장애인을 위한 점자, 음성 등의 선거정보 제공을 의뢰하고 있으나 의무사항이 아니라 권고의 형식을 취함. 따라서 중의원, 참의원 선거와 같은 국정선거의 경우 대부분의 도도부현에서 점자판, 음성판 선거정보를 제공하고 있으나, 지방선거의 경우 매우 제한적임</p>
	방송	<p>선거법령상 수화통역 또는 자막제공에 관한 규정 찾을 수 없음. ‘미국장애인법’에 따라 방송국은 자막은 의무적으로 수화통역은 재량으로 제공하고 있음.</p>	<p>선거법령상 수화통역 또는 자막제공에 관한 규정 찾을 수 없음. ‘2010 평등법’에 따라 방송국은 자막은 의무적으로 수화통역은 재량으로 제공하고 있음.</p>	<p>선거법령상 방송국의 선거 관련 자막방송 수화통역 관련 규정 없음 다만, 방송국이 주(州)간 미디어협약에 따라 일반 방송에 대해 음성지원, 텍스트서비스를 다수 지원하고 있음(주간미디어협약 제7조)</p>	<p>장애인 관련 법령에 근거하여 선거관련 정보를 장애인들이 쉽게 접근할 수 있도록 시청각 및 디지털 통신을 감독하는 기관인 시청각 및 디지털 통신규제기관(Arcom)이 장애인을 포함한 모든 유권자에게 공정하게 선거관련 정보를 제공하고 있는지 감독하고 있음.</p>	<p>공직선거법 제150조 개정에 따라 2019년부터 정견방송의 수화통역이나 자막 삽입이 가능하게 되었는데, 의무사항 아님.</p>

	기타	선거법령상 장애인을 위한 의무적 선거정보 게시 규정을 찾을 수 없음. 주국무부 웹사이트와 각 선거구 웹사이트에 투표정보를 제공하면서 선거약자를 위한 외국어, 수화통역 영상, 큰 글씨 버전 등을 함께 제공하고 있음.	선거법령상 장애인을 위한 의무적 선거정보 게시 규정을 찾을 수 없음. 선거위원회 지침에서는 웹사이트에 이해하기 쉬운 버전 등 장애인 접근이 가능할 형태로 투표정보를 제공하도록 권고하고 있음. 각 지방자치단체 홈페이지에서 투표방법 안내 등과 관련한 수화동영상이나 이해하기 쉬운 자료 링크를 제공하고 있음.	선거법령상 정당 등의 인터넷선거홍보 방법 및 지원에 관한 규정 없음. 정당이 자율적으로 정당 홈페이지 선거홍보 내용의 음성정보, 읽기 쉬운 버전 등 제공함.	장애인 관련 법령에 근거하여 수화 통역(Arcom 가이드 : 수어 영상 제작 권고)이나 자막이 포함된 영상 자료도 제공, 디지털 플랫폼을 통해 장애인이 쉽게 접근할 수 있는 선거 정보를 제공하고 있음.	일본의 경우, 선거공보의 선관위 홈페이지 게재는 동일본대지진을 계기로 가능해짐.
투표장소 접근	투표소 설치, 안내 및 이동	'1984년 노인·장애인 투표접근법'에 따르면, 관할구역 안에 노인·장애인이 접근가능한 투표소가 없거나 임시로 접근가능한 투표소를 지정할 수 없을 경우 선거당국은 접근가능한 투표소로 재배정하거나 대체적인 투표수단을 제공해야 함.	'1983년 국민대표법'은 장애인의 투표소 접근을 보장하는 규정을 두고 있음. 모든 투표소에 장애인 유권자가 접근할 수 있어야 하고, 장애인 접근성이 보장되지 않는 투표소 지정에 대해서는 일정 수 선거구민과 장애인 등 이해관계인이 선거위원회에 이의제기할 수 있음.	▶ 선거법령상 장애인과 이동이 어려운 사람이 투표하기 편리한 장소로 투표소 장소를 선택해야함(연방의회법시행령 제46조). ▶ 정부가 정부비용으로 장애인이 접근할 수 있는 투표소에 관한 정보를 투표용지와 함께 제공함(연방의회법시행령 제46조).	▶ 선거법령상 신체적, 감각적, 정신적 또는 심리적 장애를 포함한 모든 유형의 장애인유권자의 투표장소접근권을 규정하고 있음(선거법전 제L.62-2조) ▶ 특히 휠체어를 사용하는 장애인이 정상적인 운영조건에서 투표소에 출입할 수 있도록 규정함(선거법전」 제D.56-1) ▶ 「도로 및 공공장소의 접근성에 관한 2007년 1월 15일 명령」에서 이동이 불편한 유권자나 장애인을 고려한 투표소 설치 및 안내표지판 등에 관해 규정하고 있음.	▶ 접근이 용이한 투표소 설치를 충무성이 각 선관위에 요청하는 형식을 취하고 있음(강제규정은 아니지만 대부분의 투표소가 해당 요청사항을 준수하고 있음) ▶ 교통약자에 대한 투표지원책 실시하고 있음. 2016년 국회의원의 선거 등의 집행경비의 기준에 관한 법률 개정으로 '이동지원경비'의 가산규정 신설됨 국정선거에서 이동지원에 필요한 경비는 국비로 부담하도록 규정됨. 지방선거에서 이동지원에 필요한 경비는 2016년부터 특별교부세로 충당함.
	우편투표제도	모든 주에서 우편투표를 실시하고 있음. 22개 주의 경우에는 질병이나 신체장애 등 정당 사유를 요구하고 있음.	'2000년 국민대표법'에 따라 등록된 유권자는 사전 신청을 통해 사유제한 없이 우편투표 방식으로 투표할 수 있음.	정부가 정부비용으로 우편투표제를 실시함(연방의회선거법 36조). 누구나 특별한 사유 없이도 우편투표제도 활용 가능함.	선거법령에 우편투표제도를 보장하고 있음. 다만 적용대상자는 해외 거주 프랑스 유권자에 한하며, 선거는 하원 의회의	신체장애자 수첩이나 전상병자 수첩을 가지고 있는 선거인으로 일정요건에 해당하는 자 또는 개호보험의 피보험자

				능함. 선거인이 지정한 1인의 투표보조인 조력 가능함.	원 선거에 한정됨(「선거법 전」 제LO328조).	증의 요개호 상태 구분이 ‘요개호 5(要介護5)’인 자에 한해서 우편 등에 의한 부재자 투표를 인정함.
	시설 투표	연방 선거법령상 관련 규정을 확인할 수 없음. 22개 주의 경우 감독부재자투표라는 명칭으로 선거공무원이 시설을 방문하여 투표용지를 배부하고 기표하게 한 후 수거하는 방식의 이동투표를 실시하고 있음.	선거법령상 관련 규정을 확인할 수 없음.	선거위원회가 병원 등 시설에 수용된 선거인을 위해 시설에 방문하여 투표소 투표 및 병상 투표를 진행함(연방의회 선거법시행령 제8조). 선거위원 중 1명이 투표보조원으로 병상투표 조력가능함.	선거법령 등에 시설투표와 관련된 조항은 존재하지 않으며, 부득이 투표소에서 투표할 수 없는 유권자는 대리투표제도를 이용하고 있음.	▶ 신체장애인이면서 신체장애인 지원시설에 입소해 있을 경우, 각 지자체 선거관리위원회 위원장에게 우편 또는 직접 방문을 통해 투표용지 및 봉투를 신청할 수 있음(공직선거법 시행령 제50조).
	기타				선거법령상 신체적, 감각적, 정신적 또는 심리적 장애를 포함한 모든 유형의 장애인 유권자가 투표장소에 접근할 수 있어야 한다고 규정하고 있음(선거법전 제L.62-2조).	
투표소 편의 제공	투표용지 및 도구	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ‘미국장애인법’에 따라 주는 장애인 유권자들이 투표할 수 있도록 정당한 편의를 제공하여야 함. 연방법무부는 투표소접근지침을 작성하여 제공하고 있음. ▶ ‘1984년 노인·장애인 투표 접근법’은 큰 활자로 인쇄된 안내문과 청각장애인을 위한 통신기기 제공을, ‘2002년 투표 지원법’은 시각장애인 등 장애인 유권자가 평등하게 비밀리에 투표할 수 있도록 하는 투표용구의 의무적 제공을 각각 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ‘2022년 선거법’은 선거관리관은 장애인 유권자가 독립적으로 비밀리에 투표할 수 있도록 하기 위해 제공이 합리적이라고 판단되는 장비를 제공할 의무가 있다고 규정하고 있음. 선거위원회는 선거관리관을 위한 지침을 제정하여 제공하고 있음. 동 지침에는 투표소에서 제공되어야 할 편의가 규정되어 있는데, 예를 들어 시각장애인을 위해서는 촉각투표용구와 후보자 명단을 들려주는 오디오장치기 제공되어야 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 선거법령상 정부는 투표용지를 가독성이 좋도록 제작해야 함(연방선거법시행령 제45조) ▶ 선거법령상 시각장애인단체가 연방선거에서 투표용지 점자들을 만들어 배포하고 비용은 정부가 부담함(연방선거법시행령 45조). 통상 시각장애인단체는 투표용지 점자들과 함께 음성설명 CD도 첨부하여 회원 및 신청자에게 배포함. ▶ 기타 기표도구는 법제화되 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 투표용지 및 도구에 관한 특정 규정은 없으나, 장애인 관련 법령에 근거하여 가독성이 좋도록 투표용지를 제작하여야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공직선거법상 시각장애인을 위하여 점자투표를 보장하고 있음(제47조). 이에 따라 모든 투표소에 점자투표기가 비치되어 있음. ▶ 공직선거법상 선거에 필요한 물품 중 점자기 조정에 필요한 비용을 국가부담으로 규정하고 있음(제262조 제2항)

	규정하고 있음.	<p>함.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 그 밖에도 선거관리관은 ‘2010년 인권법’에 따라 장애인의 추가장비 요청이 있을 경우 합리적인 범위 내에서 정당한 편의를 제공해야 함. 	어 있지 않음.		
투표 조력 제도 또는 대리 투표	<p>‘1965년 선거권법’은 장애로 인해 투표에 도움이 필요한 유권자는 자신이 선택한 사람의 도움을 받아 투표할 수 있도록 허용함. 다만, 유권자의 고용주나 그 고용주의 대리인 또는 유권자의 노동조합 임원이나 대리인은 투표보조인이 될 수 없음. 연방 선거법령상으로는 관련 규정을 찾아볼 수 없으나 일부 주법에는 투표사무원이 장애인 등의 기표를 도울 수 있다는 규정이 있음.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ‘1983년 국민대표법’은 투표관리관 또는 투표동행인이 장애인의 기표를 포함한 투표 활동을 보조할 수 있도록 허용함. 투표동행인은 2명 이상의 유권자를 보조할 수 없으며(해외거주 유권자의 경우 2명까지 더 보조할 있음), 투표관리관과 투표동행인에게는 비밀유지의무가 있음. ▶ ‘2000년 국민대표법’은 시각장애인 또는 그 밖의 신체장애로 인해서 지정된 투표소에서 직접 투표하지 못하거나 타인의 도움을 받아 투표할 수 없는 합리적인 이유가 있는 경우 대리투표를 인정함. 대리인은 본인의 친족이 아닌 이상 2명 이상을 위해서 대리투표를 할 수 없음. 대리인에게는 비밀유지의무가 있음. 	<p>선거법령상 문맹이거나 장애로 인하여 투표에 방해를 받는 선거인은 신뢰할 수 있는 사람이나 선거관리위원을 지정하여 선거조력을 받을 수 있음. 그 조력은 선거인이 결정하고 표명한 선거결정을 전달하기 위한 기술적 지원으로 제한됨. 선거인의 자발적 결정을 변경하거나 이해상충이 있는 자의 투표조력은 허용되지 않음(연방의회선거법 제14조 제5항, 시행령 제57조, 제66조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 선거법령상 특정 신체 질환을 지닌 유권자와 동행한 다른 유권자는 특정 신체 질환을 지닌 유권자와 투표소에 같이 입장할 수 있음(선거법전 제L.64조 제2항). 다만, 특정 신체 질환을 지닌 유권자는 본인의 법적 대리인 또는 본인을 수용하거나 돌보는 사회복지시설 등의 관계자 또는 그 시설에서 일하는 사람을 선택할 수 없음(선거법전 제L.64조). ▶ 장애인 유권자를 비롯한 모든 유권자의 선거권을 보장하기 위하여 대리투표를 인정하고 있음(선거법전 제L.71조). 	<p>공직선거법상 심신의 고장 기타 이유에 의해 자서(自書)가 불가능한 자’를 위해 제48조에서 대리투표 규정(제48조). 시각장애에 의해 문자를 읽을 수 없는 자 뿐만 아니라, 양팔에 장애가 있는 등 문자를 쓸 수 없는 자 또는 발달장애 등으로 문자를 쓸 수 없는 자도 이용 가능함. 투표관리자가 대리투표를 해야 할 이유가 있다고 인정하면, 투표소의 사무종사자(직원) 가운데 대리투표보조자 2명을 지정함.</p>
전자 투표 등 기타	<p>2009년 제정된 ‘군인·해외유권자 권한부여법’은 주로 하여금 군인과 제외국민에 대하여 온라인투표를 실시하도록 함. 일부 주는 제외국민이 아니다</p>	<p>‘2000년 국민대표법’에 따라 일부 선거구에서 전자투표가 시범제도(pilot schemes)로 실시되었으나 안전성에 대한 우려로 인해 현재는 시행되고 있</p>	<p>선거법령상 투표소에서 시행할 수 있는 전자투표제도가 있지만 연방헌법재판소가 선거의 모든 절차가 국민의 검증가능성 하에 있어야 한다는 공공</p>	<p>선거법령상 선거 중에 전자투표 기계를 사용할 수 있음. 다만 지방자치단체(시, 市)의 인구가 3,500명 이상인 경우에만 가능함. 장애인 유권자를 포함</p>	<p>지방의회 의원 및 지방자치단체 장의 선거에 한하여, 조례에 의해 전자투표가 가능하도록 2001년 전자기록투표법에 근거 규정 마련하여 전자투표를</p>

		<p>라도 투표용지를 전자적으로 발송하고 우편 또는 전자적 방법으로 회수하는 제도를 시행하고 있음. 13개 주에서는 장애인에 대해서도 온라인투표를 인정하는데, 장애인은 팩스, 이메일, 온라인포탈 등을 통해 투표용지를 수령하고 제출할 수 있음.</p>	<p>지 않음.</p>	<p>성원칙 위반으로 관련시행령이 헌법불합치 선언되어 현재 전자투표제도는 시행되고 있지 않음(연방의회선거법 제35조).</p>	<p>한 모든 유권자는 다른 유권자에 의한 대리투표를 통한 전자투표도 가능함(선거법전 제L.57-1조)</p>	<p>실시하고 있음. 신체의 장애, 문맹에 의해 스스로 전자투표기를 이용한 투표를 행할 수 없는 선거인이나 기타 사유로 스스로 전자투표기를 이용한 투표가 곤란한 사람은 투표관리자에게 신고하고 해당 전자투표기를 채용하여 대리투표를 행하게 할 수 있다. 이 경우 투표관리자가 대리투표를 해야 할 이유가 있다고 인정하면, 투표소의 사무종사자(직원) 가운데 대리투표보조자 2명을 지정함.</p>
<p>참조: 포괄적 선거권 보장</p>	<p>‘1993년 전국유권자등록법’에 따라 정신능력 결여를 유권자 등록 결정사유로 규정할지 여부는 주 입법관할임. 현재 10개 주는 정신적 장애인의 선거권제한 규정을 두고 있지 않음. 23개 주의 경우 법원의 판결에 따라 선거권을 제한할 수 있도록 규정하고 있음.</p>	<p>‘2006년 선거관리법’에 따라 정신적 약자의 선거권에 대한 제한이 폐지되어 원칙적으로 선거권을 행사할 수 있음. 다만 ‘2005년 정신능력법’은 공직선거 또는 국민투표에 관한 의사결정을 대리인이 대신하는 것을 금지함.</p>	<p>종래 완전후견처분을 받은 장애인과 정실질환으로 책임무능력이 인정되어 정신병원에 수용된 범죄자에게 선거권을 제한했던 선거법조항이 위헌결정되었음. 현재는 법원의 판결에 의해 선거권상실한자 이외에 선거결격사유가 없음.</p>	<p>프랑스는 2019년, 「2018~2022 프로그램 및 사법개혁에 관한 2019년 3월 23일 제2019-222호 법률을 제정하여 법원이 자동으로 정신적 약자의 선거권 유지 여부를 판단하는 것을 금지하였음. 이에 따라 후견을 받는 유권자는 투표권리를 회복하였음.</p>	<p>2013년 피성년후견인에게 일률적으로 선거권을 제한하는 공직선거법조항이 위헌결정되어, 피성년후견인의 선거권 및 피선거권 결정조항이 삭제됨에 따라 피성년후견인의 권리 회복됨</p>	

2024년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서

「사회적 약자의 선거권 보장을 위한
각국의 제도 비교 연구」

발행일 | 2024년 11월 26일

발행처 | 중앙선거관리위원회 법제과

주 소 | 경기도 과천시 흥촌말로 44

전 화 | 02-3294-8405

인 쇄 |

• 보고서 내용의 무단복제를 금함

(비매품)