



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈투표 보조 대상 확대 및 공적 투표보조요원 운영〉

■ 서미화 · 용혜인의원 대표발의(의안번호 제2213391호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서미화 · 용혜인의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 9. 30.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 시각 또는 신체의 장애로 인해 자신이 기표할 수 없는 선거인의 경우에는 기표소에 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조할 수 있도록 하고 있음.

그런데 신체적 장애 이외에도 정신적 장애를 가졌거나 노령으로 인하여 기표가 곤란한 선거인 또는 투표 보조를 받을 가족 등이 없는 선거인은 투표 편의 제공의 사각지대에 놓이게 됨.

이에, 투표관리관 및 사전투표관은 선거인의 가족이나 본인이 지명한 사람 이외에도 선거인의 투표를 보조할 수 있는 공적보조원을 운용하도록 하고, 투표보조 대상도 ‘신체적 · 정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표절차를 수행하는 것이 곤란한 선거인’으로 확대함으로써, 실질적인 투표보조가 이루어질 수 있도록 하려는 것임 (안 제147조제11항 및 제12항 신설, 제157조제6항 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 투표보조 대상을 “신체적·정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표절차를 수행하는 것이 곤란한 선거인”으로 확대하고, 이들의 (사전)투표를 보조할 수 있도록 (공적)투표보조원을 두고자 하는 것임.

현행	개정안
第147條(投票所の 設置) ① ~ ⑩ (생략) <u><신설></u>	第147條(投票所の 設置) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ 투표관리관은 신체적·정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표절차를 수행하는 것이 곤란한 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 경우 투표관리관에게 투표를 보조할 사람(이하 “공적보조원”이라 한다) 1인 또는 2인의 동반을 요청할 수 있다. ⑫ 투표관리관은 공적보조원에 대하여 투표보조의 절차 및 준수사항 등 해당 직무에 필요한 교육을 투표일 전에 실시하여야 한다. ⑬ ----- ----- ----- -----
⑪ 투표소의 설비, 고령자·장애인·임산부 등 교통약자와 격리자등의 투표소 접근 편의를 보장하기 위한 제반 시설의 설치, 적절한 투	

표소 위치 확보 등의 조치, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제148조(사전투표소의 설치) ① ~ ③ (생략)
<신설>

④ 사전투표소 설치 장소의 제한·사용협조, 설비, 사전투표사무원의 추천 협조 등에 관하여는 제147조 제3항부터 제7항까지, 제10항 및 제11항을 준용한다.

⑤·⑥ (생략)

제157조(투표용지수령 및 기표절차)

① ~ ⑤ (생략)

⑥ 選舉人은 投票所의 秩序를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학교 이하의 어린이와 함께 투표소(초등학교인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, 視覺 또는 身體의 障礙로 인하여 자신이 記票할 수 없는 選舉人

-----공적 보조원의 지정 및 교육, 그 밖에 필요한 사항-----.

제148조(사전투표소의 설치) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ 사전투표관리관은 신체적·정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표절차를 수행하는 것이 곤란한 선거인은 그 가족 또는 본인이지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 경우 투표관리관에게 공적 보조원 1인 또는 2인의 동반을 요청할 수 있다.

⑤ -----
-----사전투표사무원의 추천 협조, 공적보조원의 지정 및 교육 등-----제10항부터 제13항까지를-----.

⑥·⑦ (현행 제5항 및 제6항과 같음)

제157조(투표용지수령 및 기표절차)

① ~ ⑤ (현행과 같음)

⑥ -----

-----신체적·정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표절차

은 그 家族 또는 本人이 지명한 2 人을 동반하여 投票를 보조하게 할 수 있다. ⑦ · ⑧ (생 략)	를 수행하는 것이 곤란한----- ----- -할 수 있으며, 이를 위하여 필요 한 경우 투표관리관에게 공적보조 원 1인 또는 2인의 동반을 요청할 수 있다. ⑦ · ⑧ (현행과 같음)
--	---

현행법상 병원·요양소 등에 기거하거나 신체에 중대한 장애가 있어
거동할 수 없는 자 등은 거소투표¹⁾를 할 수 있도록 하고 있고,²⁾ 시각
또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인에 대해서는
가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있도록
규정하고 있음.

그런데, 병원·요양소 등에 거주하는 장애인, 노령자 등의 경우
현행법에 따라 선거권 행사를 위해 거소투표를 신청할 수 있음에도
불구하고, 해당 기관의 적극적인 안내와 도움 없이는 신청 및 투표

1) “거소투표”란 몸이 불편해 투표소에 가서 투표할 수 없는 선거인 등을 위해 자신이 머무는 자택 등에서
우편으로 투표할 수 있도록 한 제도를 의미함.(출처: 대구광역시 선거관리위원회, <https://blog.naver.com/1390daegu/223384442251>)

2) 「공직선거법」 제38조(거소·선상투표신고) ④다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6
호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.

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 섬
에 거주하는 자
5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기기거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정
하는 자

를 진행하는 것이 현실적으로 어렵고, 거소투표를 신청한 경우에도 거소투표과정에서 직접투표·비밀투표의 원칙이 지켜지지 않는다는 지적이 있음.³⁾

또한 정신적 또는 신체적 장애로 인해 투표소 접근 자체가 곤란한 경우에는 투표장 내에서의 자력 투표 역시 현실적으로 어려워, 해당 선거인이 선거권을 실질적으로 행사하기 어려운 상황에 놓이게 되는 측면이 있음.

이러한 상황을 고려할 때, 장애인, 노령층 등의 선거권 보장을 위한 투표 보조의 필요성은 점차 커지고 있음.

국가인권위원회는 발달장애인에 대한 투표보조 불허 사건과 관련하여, 사전투표일에 장애인에게 투표 편의를 제공하지 않은 행위는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제27조에 따른 차별행위에 해당하고 향후 정당한 편의 미제공에 따른 장애인 차별행위가 발생하지 않도록 발달장애인의 투표 실태나 정당한 편의 제공을 위한 연구를 진행하고 발달장애인의 참정권 행사를 위한 적극적인 지원 대책을 마련하도록 권고한 바 있으며,⁴⁾

아울러 최근 발달장애인의 투표 보조와 관련한 소송에서 법원은, 「공직선거법」 제157조제6항의 ‘시각 또는 신체의 장애로 인하여

3) 일부 요양원에서는 장애인인 당사자에게 물어보지도 않고 거소투표를 신청해 투표용지를 펼쳐놓고 “누구에게 찍을 것인가”를 물은 뒤 요양원 직원이 도장을 들고 일제히 투표했다는 언론보도가 있음. (자료출처: 한겨레(2017.4.12.), “230만 장애인 참정권”, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/790437.html>)

4) 2021. 3. 26.자 20-진정-0257300 결정 【투표 시 발달장애인에 대한 투표보조 불허】, 국가인권위원회

자신이 기표할 수 없는 선거인’에는 발달장애 등 정신적 장애로 인해 스스로 기표할 수 없는 사람도 포함된다고 보았으며, 투표보조를 거부한 행위는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 상 간접차별 및 정당한 편의 제공 거부에 해당한다고 판시한 바 있음.⁵⁾⁶⁾

개정안은 현행법상 “시각 또는 신체의 장애로 기표할 수 없는 선거인”에 한정되어 있는 가족 등의 투표보조 대상을 “정신적 장애인”과 “노령자 등”까지 확대하고, 가족 외에 공적으로 활동하는 투표보조인을 두도록 함으로써, 투표현장에서 발생하는 투표보조 수요에 대한 신속한 대응을 바탕으로, 장애인 및 노령자 등이 본인의 의사에 따라 현장투표를 할 수 있는 여건을 마련하고, 그 결과 「헌법」⁷⁾이 보장하는 선거권을 충실하게 보장하는데 기여할 것으로 보임.

다만, 개정 「민법」(법률 제10429호, 2011. 3. 7.)에 따라 2013. 7. 1.부터 종전의 금치산제도는 폐지되고 성년후견제도가 시행되었으며, 같은 법 부칙 제2조에 따라 금치산자에 관한 규정은 피성년후견인에게 2018. 6. 30.까지 적용된 이후 효력을 상실하였고,⁸⁾

5) ‘서울중앙지방법원 2024. 10. 10. 선고 2023가합52091 판결 차별구제청구등’

6) “발달장애인도 투표보조 대상” 장애인 차별구제 항소심서 승소’, 뉴스1, 2025.01.16.
‘발달장애인도 대선에서 투표 보조 받는다...법원, 임시조치 인용’, 조선일보, 2025.06.02.

7) 「대한민국헌법」 제24조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

8) 「민법」(법률 제10429호) 부칙 <2011.3.7.>

제1조(시행일) 이 법은 2013년 7월 1일부터 시행한다.

제2조(금치산자 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 이미 금치산 또는 한정치산의 선고를 받은 사람에 대하여는 종전의 규정을 적용한다.

② 제1항의 금치산자 또는 한정치산자에 대하여 이 법에 따라 성년후견, 한정후견, 특정후견이 개시되거나 임의후견감독인이 선임된 경우 또는 이 법 시행일부터 5년이 경과한 때에는 그 금치산 또는 한정치산의 선고는 장래를 향하여 그 효력을 잃는다.

이에 따라 종전 「공직선거법」상 선거권이 제한되었던 종전의 금치산자와 달리 피성년후견인(단, 금치산자와 피성년후견인은 개념적으로 다름)에 대해서는 선거권이 인정되어, 종전보다 많은 유형과 정도의 장애인들이 투표권을 요구할 수 있음.⁹⁾

《금치산자와 피성년후견인의 비교》

구 분	금치산자	피성년후견인
정 의	· 심신상실의 상태(常態)에 있는 사람으로서 금치산 선고를 받은 사람	· 질병, 장애, 노령, 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람으로서 성년후견개시의 심판을 받은 사람
용 어	· 금치산이라는 부정적 용어 사용	· 부정적 용어 폐지
대 상	· 중증 정신질환자에 국한	· 치매노인 등 고령자까지 확대
보호범위	· 재산행위	· 의료, 요양 등 복리영역까지 확대
독 자 적 행 위 권	· 독자적인 법률행위 불가	· 일용품 구입 등 일상 행위 가능
공 시	· 제한 없는 공시(가족관계등록부)	· 이해관계 있는 자의 법원기록 조회로 제한적 공시 · 「후견등기에 관한 법률」에 따라 등기

이러한 법적·사회적 변화 속에서 단기적으로는 투표 보조를 활용하여 장애인의 선거권을 보장하는 것이 타당할 것으로 보이지만, 장기적으로는, 투표보조인 제도에 대한 위헌소원 사건 중 헌법재판소의 일부 반대의견과 같이, 장애인에 대한 투표보조인 제도는 비밀투표의 원칙을 훼손할 수 있고 그 피해는 선거권자인 장애인들에게 돌아갈 수 밖

제3조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 “금치산” 또는 “한정치산”을 인용한 경우에는 성년후견 또는 한정후견을 받는 사람에 대하여 부칙 제2조제2항에 따른 5년의 기간에 한정하여 “성년후견” 또는 “한정후견”을 인용한 것으로 본다.

9) 「공직선거법」 제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다.

1. 금치산선고를 받은 자

에 없다는 점에서, 장애인의 장애 정도, 유형 등을 고려하여 선거용 보조기구나 새로운 기술을 이용한 기표방법을 고민하는 것이 무조건적으로 투표 보조만을 허용하는 것보다 장애인의 선거권 보장의 측면에서 타당할 것으로 보임.

《투표보조인 제도에 대한 위헌소원 사건 중 반대의견》

“중증장애인이 아니라고 하더라도, 신체에 장애가 있는 선거인으로서 무효표가 되는 것을 감수하고서라도 특수형 기표용구를 이용하여 투표하거나, 심판대상조항에 따라 **투표보조 제도를** 활용할 수밖에 없다. 따라서 심판대상조항은 단순히 중증장애인의 선거권을 실질적으로 보장하기 위한 제도에 그치는 것이 아니라, 신체의 장애로 인하여 현행 투표 방법으로는 정확한 투표를 곤란한 다수의 장애인들이 선거권을 직접 실질적으로 행사할 수 있는 현실적인 수단이다. **그 결과 다수의 장애인들은 심판대상조항으로 인해 비밀선거가 제한되는 상황을 감수할 수밖에 없으므로, 이로 인한 피해가 결코 적다고 할 수 없다.**

이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 특수형 기표용구 외에도 장애의 유형과 정도에 맞게 신체에 장애가 있는 선거인이 투표보조인의 도움 없이 스스로 기표행위를 할 수 있는 선거용 보조기구나 새로운 기술을 이용한 기표방법을 마련하여 심판대상조항을 통해 투표보조를 받는 경우를 최소화하는 것이 필요하다. 예를 들어, 버튼을 누르거나 숨을 불어넣는 등 간단한 물리적 동작으로도 기표가 이루어지는 선거용 보조기구가 마련된다면, 상당수의 신체에 장애가 있는 선거인이 투표보조인의 도움 없이도 스스로 기표행위를 할 수 있을 것이다. 물론 위와 같이 새로운 선거용 보조기구를 도입하는 데에는 비용 등 현실적인 제약이 있을 수 있고, 새로운 선거용 보조기구가 단번에 모든 장애인들을 만족시키기 어려울 수 있으나 선거용 보조기구나 기표방법에 대한 개선은 신체에 장애가 있는 선거인 다수에 대해 비밀선거가 제한되는 상황을 감소시킬 수 있는 대안이 될 수 있다.”

자료: 헌재 2020. 5. 27. 2017헌마867, 판례집 32-1하, 364

한편, 공적보조원을 투표소마다 최소 1명에서 2명을 둘 경우 2028년 국회의원선거 기준 14,259~28,518명의 공적보조원을 두게되어, 이들에 대한 임금 등으로 추가적인 재정 소요가 수반될 수 밖에 없다는 점을 참고할 필요가 있음.¹⁰⁾

10) 국회예산정책처 비용추계에 따르면, 2028년 국회의원 선거의 경우, 2024년 제22대 국회의원선거 투표소 수와 동일하다고 가정할 경우, 14,259개소에 14,259명에서 28,518명이 배치되어야 함.

중앙선거관리위원회는 장애인에게 투표보조를 허용할 경우 혼자 기표하기 어려운 장애 선거인의 참정권 보장에는 기여할 수 있으나, 의사표현이 명확하지 않은 경우에는 투표보조인의 의사가 개입되어 직접·비밀선거의 원칙을 침해할 우려가 있고, 투표관리관이 현장에서 의사결정 능력을 객관적으로 판단하기도 어려워 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332