국가인권위원회
humanrights.go.kr

2017 인권논문 수상집

우수상

장기요양시설 노인의 투표권은 보장되고 있는가?

- 장기요양시설 거주 노인의 투표권 보장의 실태와 한계 및 극복방안에 관한 심층인터뷰 조사 -

김상유

장기요양시설 노인의 투표권은 보장되고 있는가?: 장기요양시설 거주 노인의 투표권 보장의 실태와 한계 및 극복 방안에 관한 심층 인터뷰 조사

초록

참정권은 인권이자 기본권으로서 보편적 권리다. 노인의 참정권이라고 해서 예외가 있을 수 없다. 참정권은 투표에 참여함으로서 행사할 수 있다. 그렇다면 고령의 노인들, 특히 장기요양시설에 거주하는 노인 입소자들은 투표권을 행사할 수 있도록 보장받고 있는가? 장기요양시설 근무자들과 노인 입소자를 대상으로 한 심층 인터뷰 조사 결과에 따르면, 인지 장애가 있는 노인 입소자들의 경우는 투표권을 행사할 수 있기는커녕 애초에 요구조차 할 수 없는 수준이다. 인지 장애가 없을뿐더러 투표 참여에 충분한 능력이 있는 소수의 입소 노인들의 경우에도, 보호자의 보조나, 보호자의 요청에 따른 선거관리위원회의 투표소 설치 등과 같은 제3자의 조력 없이는 자력에 의한 투표 참여는 불가능한 상황이었다. 그러나 이와 같은 제약은 입소 노인들의 생존권과 복지권을 보장하기 위한 제도인 장기요양시설의 운영을 위해 불가피한 측면이 있다. 본 논문에서는 인지 기능이 정상인 노인 입소자들의 투표 참여 증진을 위한 일련의 대안들을 검토하였으며, 인지 장애가 있는 노인 입소자들의 투표로부터의 배제에 대해서도 규범적으로 논의하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

요약

생명 기술의 발전으로 인류의 평균 수명이 연장되면서 노인 인구가 급증한 노령 사회가 대두했다. 노인 문제가 사회 문제화 되고 있으며, 노인 인권 문제도 그 중에 있다. 노인 인권 문제 중에서 노인들의 투표권의 문제는 충분히 주목받지 못해 왔다.

투표 참여는 참정권을 행사하는 주요한 길이며, 참정권은 인권이자 기본권으로서 <인간과 시민의 권리 선언> <UN 인권 헌장> <대한민국 헌법> 등에 명시되어 있다. 투표권 행사는 인권의 문제이자 기본권의 문제임이 명백하다.

노인이기에 피할 수 없고, 노인에게만 해당하는 특수한 현실적 제약들은 노인 인권 문제를 특별한 문제로 만든다. 인류 보편의 권리를 노인 역시 누리게 하기 위해서는 한 사회의 특별한 노력이 추가로 요구되는 것이다.

노령 세대를 편의적으로 80세 미만의 범주 1과 80세 이상의 범주 2로 나눌 수 있다. 범주 2에 해당하는 노인들은 인지 기능이나 신체 기능이 급격히 저하되어 태아의 수준으로까지 퇴화한다. 정치 참여 및 투표권 행사와 관련하여 특별히 문제가 되는 세대가 바로 범주2에 해당하는 노인들이다. 국내에서는 이들 중 상당수가 장기요양시설에 거주한다.

본 논문은 장기요양시설에 거주하는 입소 노인들의 투표권 문제를 다루고자 했다. 장기요양시설에 거주하는 고령의 노인 입소자들은 대개 신체 거동이 불편하거나 인지 기능이 현저하게 저하되어 있어, 투표 참여를 포함해 정치 참여에 어려움을 겪는다. 노인들의 생존권과 복지권을 보장하기 위한 제도로서의 장기요양시설은 운영상의 필요에 의해 노인들의 투표권에 현실적인 제약을 가할 수밖에 없는 딜레마에 직면한다. 즉, 장기요양시설의 노인들이 누릴 수 있고 누려야 할 권리들 간에 불가피한 트레이드오프(trade-off)가 발생한다. 요양시설 측에서는 노인들의 생존권, 생활권, 복지권 등을 보장하기 위해서는 그들의 직업 활동, 이동, 사생활의 자유(권리) 등에 제한을 가할 수밖에 없는 사정에 있다.

본 논문에서는 서울 소재 모 장기요양시설에 거주 및 근무하는 노인 입소자와 복지사, 요양사, 간호사 등 직원을 대상으로 심층 인터뷰를 수행했다. 인지 기능이 정상이거나 비정상인 노인 입소자들의 투표권 행사의 실태, 투표 참여의 어려움과 한계, 극복 방안에 대해 조사하였다. 인지 기능이 정상인 노인들의 투표권 행사에는 어떤 제약들이 있으며 이러한 제약 조건들은 어떻게 극복될 수 있는가를 조사하였다. 또, 인지 기능이 현저하게 낮은 노인들은 어떤 근거로 투표권 행사로부터 배제되고 있고 이에 대한 법적 정당화는 어떻게 이루어지고 있으며, 과연 이것이 민주주의의 근본 원칙과는 어떤 관련성이 있는지에 대한 규범적 논의도 전개했다.

필자는 해당 시설에서 사회복무요원으로 근무해 왔다. 2016년 2월경부터 근무를 시작해 1년 2개월 가량 근무하였다. 1년 2개월 동안, 복지팀에서 근무하는 복지사들, 간호팀에서 근무하는 간호사들, 각 층에서 근무하는 요양사들의 업무를 보조하는 과정에서 이들과 라포(rapport)를 형성하였으며, 이 중에는 인터뷰 대상자들도 포함되어 있다. 이는 본 연구에 참여 관찰의 특성을 부여한다.

총 4명의 인원을 대상으로 한 심층 인터뷰에서는, 정형화된 문항(structured questionnaire)을 기반으로, 비정형화된 질문(unstructured question)을 병행했다. 즉, 준-정형화된(semi-structured) 심층 인터뷰를 진행하였다. 정형화된 문항은 오설리번(O'Sullivan)의 선행 연구의 문항을 부분 수정하여, 본인이 근무하는 요양시설의 상황에 맞게끔 하였다.

조사 결과, 장기요양시설 입소 노인의 대다수가(2/3 가량) 인지 장애가 있으며, 그렇지 않은 노인 입소자의 경우에도 신체 기능이 상당히 저하되어 있다. 인지 장애가 있는 경우 투표 참여는 고사하고 투표 의사 자체를 표현하기도 어렵다. 인지 장애가 없고 웬만한 사고와 대화가 가능하며 정치 정보의 습득 및 정치에 관한 대화와 토론이 가능한 노인의 경우에도 뚜렷한 견해와 투표 의지를 갖는 경우가 드문 것으로 보인다. 견해가 확고하지 않거나, 견해가 있다 하더라도 외부의 제약을 무릅쓰고 투표에 참여할 정도로 투표 의사가 강한 경우는 없는 것으로 보인다.

노인 입소자가 투표를 하기 위해서는, 주로 직계 자녀가 그에 해당하는 주 보호자의 조력으로 요양시설에서 '외출'의 절차를 밟아 투표소로 이동하여 투표에 참여하고 오는 방안이 있었다. 입소 노인 당사자와 주 보호자의 청원으로 선거관리위원회에 투표소 설치를 신청하여 거소 투표에 참여하는 방안도 있었다. 그러나 충분한 수(3-5명가량)의 인원이 신청하지 않는 경우, 인력 및 재원의 부족의 사유로, 선거관리위원회가 투표소를 설치하지 않는 것이 일반적이었다.

투표소 이동을 위한 보호자의 조력이건, 투표소 설치를 위한 보호자의 청원이건, 노인 입소자의 투표를 위해 결정적인 요소는 '주 보호자의 동의와 협조'였다. 그러나 보호자의 협조는 소극적이고 제한적이었으며, 이와 같은 어려움에 대해 요양시설 차원에서는 보호자의 동의를 존중하는 것이 계약상으로도 법적으로도 안전하기에, 달리 할 수 있는 바가 없다.

본 논문에서는 선거관리위원회가 보다 많은 인력과 재원을 투입하여 장기요양시설에서의 거소 투표를 관리하고, 노인 입소자들이 참정권에서 배제되는 경우가 있지 않은지를 사전 조사하할 것을 제언하였다.

정부가 장기요양시설에 거소하는 노인 인구의 참정권 보장을 위한 별도의 재원을 확충해 선관위에 제공할 것을 또한 제언하였다. 선관위 내지는 여성가족부 등 노인 문제에 관련 있는 주무 부처들이, 장기요양시설들로 하여금 노인 인구의 참정권을 보장할 수 있게끔 인력 및 재원을 제공하는 등 직간접적으로 지원책을 마련하는 방안 또한 제언하였다. 장기요양시설 측으로서는 복지사, 요양보호사, 보호자 등 다양한 주체들이 협력하여 노인 입소자들의 투표에 참여할 권리를 최대한 보장할 수 있는 자구책을 마련해야 한다. 이러한 자구책과 그 성과에 대해서 선거관리위원회 및 유관 정책 기구들이 평가하고 성과를 보상하여 인센티브를 제공하는 것도 대안으로 제시할 수 있다.

인지 장애를 겪고 있는 노인 입소자들의 경우, 저하된 인지 기능과 그에 따른 정치적 관심 자체의 부재가 핵심 문제다. 이들의 인지 능력을 평가하여 투표 참여에서의 배제를 정당화하기 위한 검사법으로 MMSE-K 등이 합의를 얻고 있으며, CAT-V처럼 구체적으로 투표 능력을 측정하는 검사법도 있다. 그러나 이러한 검사법에 근거한 투표 참여의 제한은 사회적 합의에 근거한 것이며 잠정적임을 인식해야 할 필요가 있다.

인지 장애가 있는 노인의 형식적 투표권과 투표 참여의 실질적 어려움 간의 딜레마를 후견인 제도

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가 일부나마 공백을 메우고 있다. 후견인이 노인의 자기결정권의 상당부분을 대리하면서, 선거권의 제한 역시 법의 테두리 내에서 정당화하는 것이다. 그러나 인지 장애 노인의 참정권 문제가 제도적으로 해소된다 하더라도, 이들의 정치 참여로부터의 배제가 정당한가 하는 문제는 여전히 남는다.

인권선언문 및 각국의 기본법에서 천명하는 바로서의 근대 민주주의의 원칙은 개인으로 하여금 단지 출생만으로, 자연 생명만으로 권리를 갖게끔 한다는 것이 분명하다. 인지 장애 노인의 낮은 인지 기능을 이유로 참정권의 실질적 보장을 유예하는 것은 어디까지나 근대 민주주의의 근본 원칙과의 불가피한 타협임을 분명히 해야 한다.

그러나 인지 장애 노인의 투표 참여 보장에는 심각한 부작용이 따르며, 오히려 인지 장애 노인의 참정권을 왜곡하고 침해하는 결과를 낳을 수 있다. 선거의 청렴성의 훼손 가능성 문제, 선거 과정에서 노인들의 정치적 의사 표현의 왜곡 가능성의 문제 등이 있을 수 있다. 거소 투표 조작 등의 사건들이 그 예이다.

근대 민주 국가의 선거 제도는 투표와 참정권의 확대와 투표의 청렴성(integrity)의 보장이라는 두 근본 원칙을 성취하고자 하지만, 두 목표 간에는 근본적인 긴장이 있다. 민의(인지 장애 노인의 의사)의 왜곡과 선거의 청렴성의 훼손을 피하기 위해서는 참정권의 보편적이고 절대적인 보장이라는 당위를 포기해야 하는 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

목 차

제목 및 초록 ····· 65

요약 ····· 66

Ⅰ. 서론 ····· 71

Ⅱ. 이론적 논의 ····· 72
1. 인권이자 기본권으로서의 참정권 ····· 72
2. 노령 사회와 노인 인권의 문제화 ····· 73
3. 장기요양시설 거주 노인의 인권 침해와 참정권 문제 ····· 74
4. 인지 장애 노인의 참정권 제한 문제 ····· 75

Ⅲ. 조사 방법 ····· 79
1. 조사 장소 개관 ····· 79
2. 조사 대상자 ····· 80
3. 조사 방법 : 심층 인터뷰 ····· 81

Ⅳ. 조사 결과 ····· 83
1. 노인 입소자의 투표 참여 실태 ····· 83
2. 노인 입소자의 투표 참여 의사 ····· 83
3. 노인 입소자의 투표 참여 방법 및 한계 ····· 84
4. 노인 입소자의 투표 참여 역량과 인지 기능 ····· 86
5. 노인 입소자들의 정치 정보 습득 환경 ····· 87
6. 노인 입소자들의 투표 참여 지원을 위한 대안 ····· 90

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅴ. 결론적 논의 및 제언 ····· 93
1. 장기요양시설 노인 입소자의 투표 참여 ····· 93
1) 노인 입소자 투표 참여의 실태와 한계 ····· 93
2) 투표 참여 및 정치 참여 증진을 위한 개선 방안 ····· 95
2. 인지 장애 노인 입소자의 투표 참여 ····· 96
1) 인지 장애와 투표 능력의 평가 ····· 96
2) 투표 참여 및 정치 참여 증진을 위한 개선 방안 ····· 97
3) 인지 장애 노인의 투표 배제의 규범적 정당성 문제 ····· 98
4) 인지 장애 노인의 투표권 보장의 부작용 문제 ····· 99

참고문헌 ····· 101

부록 1. 오설리번(O'Sullivan, 2002)의 설문 문항과 수정한 문항 ····· 103

부록 2. 정형화된 문항 ····· 106

부록 3. 녹취록 ····· 107

부록 4. MMSE-K 검사 문항 및 CAT-V 검사 문항 ····· 124

표/그림 목차

표 1 인터뷰 대상자 정보 ····· 80

그림 1 장기요양시설 조직도 ····· 80

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅰ. 서론

생명 과학 기술의 발전과 함께 평균 수명이 연장되면서 노인 인구가 급증하고 노령 사회가 대두하였다. 이에 따라 노인 문제가 사회 전체의 주요 문제로 대두되고 있으며, 그 중에 노인 인권 문제가 있다.

본 논문에서는 그 중에서 장기요양시설에 거주하는 입소 노인들의 투표권 문제를 다루고자 한다. 투표 참여는 참정권이 행사되는 방식이며, 참정권은 인권이자 기본권으로서, 인간이라면 그리고 또 시민이라면 누구나 누려야 할 보편적 권리이다. 따라서 노인들의 투표권은 인권이자 기본권의 문제이다.

그러나 장기요양시설에 거주하는 고령의 입소 노인들의 경우 신체 거동 내지는 인지 기능이 현저하게 저하되어 있어 투표 참여를 비롯한 정치 참여에 어려움이 있다. 노인들의 생존권과 복지권을 보장하기 위한 제도로서의 장기요양시설로서는 노인들의 다양한 기본권에 제약을 가할 수밖에 없는 딜레마에 직면하며, 이 중에는 투표권 행사에 대한 실질적 제약이 포함된다.

본 논문에서는 서울 소재 모 장기요양시설에 거주하는 노인 입소자 및 복지사, 요양사, 간호사 등 직원을 대상으로 심층 인터뷰를 수행하여, 인지 기능이 정상이거나 비정상인 노인 입소자들의 투표권 행사의 실태, 투표 참여의 어려움과 한계, 극복 방안에 대해 조사하였다. 인지 기능이 정상인 노인들의 투표권 행사에는 어떤 제약들이 있으며 이러한 제약 조건들은 어떻게 극복될 수 있는가를 조사하였다. 인지 기능이 현저하게 낮은 노인들은 어떤 근거로 투표권 행사로부터 배제되고 있고 이에 대한 법적 정당화는 어떻게 이루어지고 있으며, 과연 이것이 민주주의의 근본 원칙과는 어떤 관련성이 있는지에 대한 규범적 논의도 결론부에서 전개하였다.

본 논문은 다음과 같은 차례로 진행한다. 먼저 노인의 참정권으로서의 선거권과 투표권이 인권이자 기본권임을 논증한다. 다음으로 장기요양시설에서의 노인 참정권 보장의 현실적 한계와 기본권들 간의 불가피한 트레이드오프라는 딜레마에 대해 논의한다(2. 이론적 논의). 요양시설 직원들과 입소 노인을 대상으로 한 인터뷰에서는 노인 입소자들의 투표권 행사 실태와 현실적인 한계, 제약 조건의 극복을 위한 방안에 대해 보고한다(4. 조사 결과). 조사 결과를 서술하기에 앞서, 조사 장소가 되는 해당 시설의 구조와 기능을 개관하며, 조사 대상 및 조사 방법에 대해 설명한다(3. 조사 방법). 마지막으로 조사 결과의 개요를 서술한 뒤, 인지 비정상의 범주에 속하는 노인 입소자들의 투표권 배제에 관해 규범적으로 논의하고, 인지 정상의 범주에 속하는 노인 입소자들의 투표권 보장을 위한 제도적 개선책에 대해 논의한다(5. 결론적 논의).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅱ. 이론적 논의

1. 인권이자 기본권(보편적 권리)으로서의 참정권

1789년 프랑스 혁명 직후 발표된 <인간과 시민의 권리 선언>에서는

인간은 자유롭고 평등한 권리를 지니고 태어나서 살아간다(제1조).
모든 시민에게는 직접 또는 대표자를 통해 법의 제정에 참여할 권리가 있다(제6조).
모든 시민에게는 직접 혹은 대표자를 통해 조세의 필요성을 결정하고, 그것을 자유로이 승인하고, 그것의 용도를 확인하고, 조세 부과율과 조세의 산출 방식과 징수 방법과 조세의 징수 기간을 결정할 권리가 있다(제14조).

등과 같이 자유롭고 평등한 시민 모두가 법의 제정과 과세에 대한 동의에 참여할 권리가 있음을 선언하고 있다. 즉, 시민 모두의 참정권을 인정하고 있다.

민주주의의 근본이념인 자유와 평등, 박애를 근간으로 한 <인간과 시민 권리 선언>의 정신을 계승한 <UN 인권 헌장>에서는

모든 사람은 직접 또는 자유로이 선출된 대표를 통하여 자국의 정부에 참여할 권리를 가진다(제21조 1항).

국민의 의사가 정부 권능의 기반이다. 이러한 의사는 보통 평등 선거권에 따라 비밀 또는 그에 상당한 자유 투표 절차에 의한 정기적이고 진정한 선거에 의하여 표현된다(제21조 3항).

라고 하여 참정권을 인류 보편의 권리로서 명시하고 있으며, 자국 정부를 구성할 대표를 선출하는 투표에 참여함으로써 참정권을 보장받을 수 있다고 한다. “모든”사람이 “보통 평등 선거권에 따라 자유 투표 절차에 의한 정기적이고 진정한 선거”에 참여함으로써 자국의 정부에 참여할 권리를 실현한다는 것이다.

대한민국 헌법 역시

모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다(제24조).

라고 밝힘으로써, 선거권을 모든 구성원이 누려야 할 기본권으로 제시하고 있다.

공화주의적 입장에서 해석한다면, 단순히 선거권만이 아니라 넓은 의미의 참정권이 보장받아야 한다. 참정권은 단순히 투표권만이 아니라, 정치적 견해를 형성하기 위해 충분한 양질의 정보를 제공받고 충분한 양질의 토론에 참여할 권리, 그리고 정치적 견해를 표출하고 행동할 권리 등을 포함한다.

<UN 인권 헌장>이 선언한 '인권'은 만인의 권리이다. 각국의 <헌법>으로 구체화된 '기본권'은 국민 모두의 권리이다. 인권인 동시에 기본권에 해당하기도 하는 참정권은, 사회적 차별과 무관하게 자유롭고 평등한 인간-시민-국민 모두에게 적용되어야 함이 분명하며, 연령에 따른 차별 없이 적용되어야 함도 분명하다.

따라서 노인들에게도 참정권이 있고, 이들의 참정권 역시 제도에 의해 보장받아야 한다고 하겠다.

그러나 노인 세대 중 특정 집단의 경우 참정권을 실질적으로 보장받는 데 특별한 어려움이 있다. 가령 노화가 급격히 진행되어, 양로원을 비롯한 장기요양시설에 일신을 의탁하지 않고서는 생존과 복지를 보장받을 수 없는 노인 집단의 경우가 그렇다. 이들 중 일부는 노화의 진행과 함께 '인지장애' 혹은 '행동 장애'를 겪게 되어, 제도의 불완전함뿐 아니라 자연의 가혹함 때문에, 참정권을 제약받게 된다.

2. 노령 사회와 노인 인권의 문제화

대부분의 선진 사회는 고령 사회가 되어 가고 있으며, 우리 사회도 예외는 아니다. 생명 기술 발달과 복지 제도 정착에 따라 평균 수명이 연장되었기 때문이다. 연령별 추계인구 자료에 따르면 2018년에는 노인 인구 14.46%로 고령사회(aged society)에, 2026년에는 20.83%로 후기고령사회(post-aged society) 내지는 초고령사회에 진입할 것으로 보인다 한다.[1)]

노인 인구의 비중이 급격히 증가함에 따라, 노인의 인권 문제가 주목 받는 사회 문제가 되었다. 인권은 인간으로서 누려야 마땅할 보편적 권리이며, 노인 인구 역시 인류의 일원이다. 따라서 노인 인권의 이념은 인권의 이념으로부터 귀결된다. 비록 국제법상에서 노인의 인권에 대한 보편적 규범이 확고하게 설립되어 있지는 않으나, 노인 인권의 이념은 보편적으로 선언된 인권의 이념으로부터 유추할 수 있다.[2)]

노인이기에 피할 수 없고 노인에게만 해당하는 특수한 현실의 제약들은 노인 인권 문제를 특별한 문제로 만든다. 인류 보편의 권리를 노인 역시 누리게 하기 위해서는 한 사회의 특별한 노력이 추가로 요구되는 것이다.

혹자는 노인 문제를 '병고', '빈곤', '고독', '무위'의 儲고'로 표현하기도 한다.[3)] 이 중에서 '고독'과 '무위'라는 문제는 공동체 활동에의 참여, 특별히 정치 참여로 부분적으로 극복할 수 있다. 지속적인 정치 관여를 통해 노인들은 시민의식, 소속감을 경험할 수 있으며, 자기 결정의 감각을 유지할 수 있다.[4)] 노인들의 정치 참여를 보장함으로써 고독과 무위라고 하는 노인 문제를 해결할 수

1) 김재경, "현대사회의 노인문제와 노인인권에 관한 고찰", 사회복지경영연구, 1(1), 2014, pp.1-18.

2) 김주현, 박경숙, 이상림, 최인희, 손정인, "국제법상에 나타난 보편적 인권규정과 노인인권", 법과 사회, 40, 2011, pp.249-278.

3) 위의 김재경, 2014.

4) Sgier, L. & Lucas, B. "Mediated Citizenship: Political Participation and Belonging of Elderly Women in Care Homes", Paper for presentation at the doctoral seminar of the Department of Political Science of the Central European University, 2011.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

있다. 그러나 정치 참여의 기회로부터 체계적으로 배제되는 노인들이 있다. 불가피할 수 있는 현실의 한계로 인해 참정권을 보장받지 못하는 노인들이 본 논문의 연구 주제다.

3. 장기요양시설 거주 노인의 인권 침해와 참정권 문제

장기요양시설에 거주하는 노인들, 그 중 상당수를 차지하는 인지 장애가 있는 노인들이 이에 해당한다. 이들은 넓은 의미의 참정권은커녕 투표권을 행사하는 데조차도 어려움이 있다.

장기요양시설에 거주하는 노인들의 인권 침해 문제에 관하여는 국내에서도 적지 않은 연구들이 있었다. 가령 노인 인권 침해 문제의 심각성에 대한 노인들의 인식, 요양보호사들의 인식, 그리고 전문가들의 부적절한 실천에 관한 것이었다.

많은 노인들이 노인 인권침해 문제의 심각성을 인식하고 있다. 그러나 자신의 권리에 관한 교육을 받거나 들을 기회가 없어 권리를 인식하지 못하는 노인들도 있다.[5)]

노인시설에서 벌어지는 인권침해 중 상당수가 전문가들의 부적절한 실천에서 기인한다. 부적절한 실천의 예로는. 신체의 자유권을 비롯한 노인의 자기결정권의 침해, 사생활과 비밀유지 권리의 침해, 노인의 자존감을 해치는 언행과 간호방법 등이 있다. 이는 윤리강령의 강화와 구체화 및 실천가들의 인식 개선으로 부적절한 실천을 완화할 수 있다.[6)]

노인의 인권에 대한 요양보호사들의 태도에도 개선의 여지가 있다. 장기요양보호사들을 대상으로 한 조사에 따르면, 노인 인권에 대한 태도는 긍정적이었으나, 신체의 자유나 사생활(privacy)의 자유에 대한 태도는 상대적으로 부정적이었다. 장기요양보호사를 위한 교육 커리큘럼에 정규적이고 지속적인 인권 교육이 포함되어야 하는 까닭이다.[7)]

그러나 위와 같은 연구들은 노인 인권 문제 중 참정권, 특히 투표권의 문제에는 초점을 두고 있지 않다. 필자로서도 장기요양시설 거주 노인의 투표권 행사 문제를 중점적으로 주제화한 연구를 찾을 수 없었다.

보다 직접적이고 치명적인 인권 침해의 사례들에 비하면 투표권 행사의 문제는 비교적 덜 절박하고 덜 시급한 문제로 인식되기에, 연구 문제로서는 주목받지 못해 온 것일 수 있다. 그러나 논의한 바와 같이, 투표 참여를 통해 행사되는 참정권은 인권이면서 기본권에 해당하는 근본적 권리이다. 따라서 이 문제가 긴요한 문제는 아니라 하더라도, 깊이 있는 논의를 필요로 할 정도로 중요한 문제임은 틀림이 없다.

본 연구는 노인들의 권리 일반이 아니라 투표권으로 대표되는 참정권으로 주제를 한정하고자 한다. 한편 모든 노인의 참정권이 아니라 장기요양시설에 거주하는 노인들의 투표 문제로 초점을 한정하고자 한다.

고령화가 진행되면서 노인들이 점점 투표로부터 탈동원화(demobilize)되고 있다는 관찰이 있다.

---

5) 임춘식, 윤지용, "노인의 노인인권개념 인식과 침해 경험에 관한 연구". 노인복지연구, 56, 2012, pp.275-298.

6) 우국희, "부적절한 실천과 사회복지사의 윤리적 책임: 시설에서의 노인 인권 보호를 중심으로", 한국케어매니지먼트연구, 4, 2009, pp.61-77.

7) 소성섭, "요양보호사의 노인인권에 대한 태도와 직업의식", 글로벌건강과 간호, 4(2), 2014, pp.59-67.

가령 덴마크의 경우, 자치 정부 투표율의 변화를 보면 노인들의 투표율은 2009년부터 줄어들고 있으며, 60-90세 사이의 노인들의 경우에서는 그 정도가 훨씬 더 심하다고 한다. 건강 문제도 원인이지만, 사회적 연결망(social ties)의 붕괴가 더 큰 원인이며, 노동 시장으로부터의 배제 역시 원인이다. 일반 인구에 비해 노인 인구가 고독하게 사는 경향이 있으며, 그래서 이들은 투표를 해야 한다는 사회적 격려를 덜 받게 된다. 남자보다 여자들의 투표율이 더 빠르게 감소하는 경향이 있는데, 이는 여자 노인들이 남자 노인들보다 더 일찍부터 더 오랫동안 고독하게 사는 경향이 있으며, 이들이 덜 교육받고, 직업 시장으로부터도 더 밀려나 있기 때문이다.[8)]

물론 덴마크의 경우와 한국의 경우는 다르다. 우리 사회에서는 노인 세대의 투표율이 청년 세대의 투표율보다 높은 것이 현실이다. 그래서 투표에 참여할 권리로부터 체계적으로 배제되는 노인들의 참정권 문제가 상대적으로 주목받기가 더욱 어려웠던 것인지도 모른다.

그러나 노인 세대라고 해서 다 같은 노인 세대가 아니다. 노인 세대 내에도 적어도 둘 이상의 범주가 있다. 의료 기술의 발전과 함께 노인 세대는 생애 주기에 따라 크게 두 범주로 나뉘게 되었다.[9)] 65세부터 80세 미만의 노인이 속하는 범주1(Category 1)의 경우, 적정한 자원만 주어진다면 건강하고 활동적인 삶을 영위할 것을 충분히 기대할 수 있다. 오히려 이들의 주된 문제는 노동 시장으로부터의 배제 등과 같은 경제 활동 참여의 문제다. 반면 80세 이상의 노인이 속하는 범주 2(Category 2)의 경우 인지 기능을 비롯한 능력 전반이 현저하게 저하되어, 유아와도 같은 의존의 상태로 돌아간다. 생명 기술 발전에 따른 수명 연장의 결과 범주1 뿐 아니라 범주2에 속하는 노인 세대의 수 역시 급증했음에도, 이들에 대한 사회 차원의 윤리적이고 법/제도적인 대책은 여전히 미비하다.

투표권과 관련해서는, 범주1의 노인들의 경우 투표에 참여할 권리를 별도로 보장할 필요가 없을 정도로 이미 투표참가율이 높다고 볼 수 있다. 우리 사회에서 노인 세대의 높은 투표율은 바로 이 범주1의 노인들의 높은 수준의 정치참여에 따른다.

반면 범주2에 해당하는 노인들의 경우 투표 참여의 기회에서 구조적으로 배제되고 있다. 이들의 인지 기능과 의사결정 능력이 의존적인 유아의 수준으로 퇴행하는 경우가 많기 때문에, 애초에 이들에게 투표 참여의 권리를 부여하는 것이 옳으냐는 쟁점도 제기될 수 있다. 노인 세대의 참정권 보장이 문제가 되어야 한다면, 범주1보다는, 바로 이 범주2에 해당하는 노인들의 참정권이야말로 우선 문제가 되어야 한다.

범주 2에 속하는 노인들은 가족, 친지, 지역 공동체에 의존하기도 하지만, 상당수가 이용시설이나 생활시설과 같은 요양시설의 서비스에 의존한다. 그 중에서도 장기요양시설에 거주하는 노인들이 있다. 장기요양시설에 거주하는 노인들은 생활을 위한 의식주 서비스와 및 건강을 위한 기초적 의료서비스를 시설로부터 제공받는다.

---

8) Bhatti, Y. & Hansen, K. M., "Retiring from Voting: Turnout among Senior Voters", Journal of Elections, Public Opinion, and Parties, 22(4), 2012, pp.479-500.

9) 노령 세대의 범주1과 범주2로의 분류에 대해서는 다음을 참조하라. Norman, M., "Living too long", The New York Times Magazine, January 14, 1996, 36-38. 범주1과 범주2의 차이의 정치적 효과에 대해서는 다음을 참조하라. Fukuyama, F., "Our post-human future: Consequences of the Biotechnology Revolution", New York: Farrar, Straus and Giroux. 2000.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

노인들의 장기요양시설 거주 역시 인권, 그 중에서도 '복지권'에 대한 제도적 보장이라고 할 수 있다.

유엔 인권 헌장은

> 모든 사람은 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와 , 실업 , 질병 , 장애 , 배우자 사망, 노령 또는 기타 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍의 경우에 보장을 받을 권리를 가진다(제25조 1항).

라고 하여, 노인의 복지권을 명시하고 있다.

또한 대한민국 헌법은

> 모든 사람은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다(제34조 1항).
>
> 국가는 사회보장 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다(제34조 2항).
>
> 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다(제34조 4항).
>
> 신체장애자 및 질병 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다(제34조 5항).

등으로, 노인 복지권을 명문화해 이를 기본권으로 보장하고 있다.

노인 세대의 생존권과 복지권을 실질적으로 보장하기 위한 구체적 법률로는 "노인복지법, 장애인·노인·임산부 등의 편의 증진 보장에 관한 법률, 노인장기요양보험법, 고령친화산업진흥법, 저출산·고령사회기본법, 기초노령연금법, 그리고 고용상연령차별금지및고령자고용촉진법 등의 여러 법제도"등이 마련되어 있다.[10] 장기요양시설은 이와 같은 법제에 근거하여 노인들의 복지권을 보장하는 제도들 중 하나다.

그러나 장기요양시설에 의해 생존권과 복지권을 보장받는 데 대한 반대급부로, 노인들은 기존에 누리던 일련의 자유들을 제약받는다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다. 하루 종일 요양서비스를 받기만 할 뿐 경제활동에 참여하여 생산할 기회는 없기에 '직업 활동의 자유'를 제약받는다. 시설 측에서 관리를 용이하게 하기 위해 노인들을 요양시설 내에만 머무를 수 있게 하고, 이동은 보호자의 동의하에만 제한적으로 보조하기에, '이동의 자유'를 제약받는다. 또 요양시설에서의 삶이 공동생활이기 때문에, 노인들의 '사생활의 자유'역시 제약받는다고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 자유의 제약들을 권리에 대한 침해라고 단언하기 어려운 것은, 이와 같은 제약들이 노인들의 최소한의 생존과 비교적 쾌적한 생활에의 권리 및 복지권의 보장을 용이하게 하기 위해서는 불가피한 조치이기 때문이다.

---

10) 이연순, "노인의 인권(Human Right)에 대한 소고: 국제규약 및 우리나라 노인관련법을 중심으로", 한국인간복지실천연구, 5, 2010, p.219.

즉, 노인들이 누려야 할 권리들 간에는 불가피한 트레이드오프(trade-off)가 있다. 요양시설 측에서 노인들의 생존권, 생활권, 복지권 등을 보장하기 위해서는 그들의 직업 활동의 자유, 이동의 자유, 사생활의 자유 등에 제한을 가할 수밖에 없는 것이다.

장기요양시설에 거주하는 노인들이 이처럼 불가피한 사정으로 제약받는 권리들 중에는 참정권, 특히 투표에 참여할 권리도 있다. 장기요양시설에 거주하는 노인들은 인권이 있는 인류이자 기본권이 있는 국민으로서 당연히 참정권이 있고 투표권이 있다. 그러나 이들이 이동의 자유를 비롯한 다양한 자유를 제약받으면서, 투표에 참여하여 자유로이 투표권을 실현하기가 어려움이 있다.

해외 사례를 보아도, 장기요양시설에 거주하는 노인들은 투표에 참여할 권리를 보장받기가 어렵다. 미국 버지니아의 양로원과 생활보호시설의 노인들을 대상으로 한 연구에 따르면, 많은 장기요양시설들에서 투표하고자 하는 노인들을 투표로부터 배제하고 있었다. 그들이 투표를 위해 필요한 능력이 없다는 부정확한 가정에 따라, 실제로는 투표를 할 수 있는 장기요양시설의 많은 노인들이 의미 있는 기회를 제공 받지 못하고 있었다.[11)]

4. 인지 장애 노인의 참정권 제한 문제

한편 장기요양시설에 거주하는 노인들 중 대다수가 인지 장애가 있는 노인들인데, 이들에게 투표에 참여할 권리를 보장하는 것 역시 쉬운 문제가 아니다. 노인들의 인지 장애에 정도 차가 있기 때문에 문제는 더욱 복잡해진다.

미국에서도 건강관리 전문가, 가족 후견인, 그리고 장기요양시설 직원들이 치매가 있는 개인의 투표를 도와야 하는지 제지해야 하는지에 대한 가이드라인은 부재한 상황이다.[12)]

인지나 정서에 장애(impairment)가 있는 개인들은 당연하다는 듯이 투표로부터 배제되고 있다. 투표가 근본적인 권리임에도 그렇다. 이러한 조치는 비헌법적이며, 이들의 기본권 보호라는 헌법적 요구에 일관된 개혁이 필요하다는 의견이 있다.[13)]

그러나 인지 장애가 있는 노인들의 투표 참여를 높이기 위한 노력은 노인들의 정치적 의사 반영의 '왜곡'이라는 부작용을 수반할 수 있다. 근대 민주 국가의 선거 제도는 투표와 참정권의 확대와 투표의 청렴성(integrity)의 보장이라는 두 근본 원칙을 성취하고자 한다. 그러나 두 목표 간에는 긴장이 있다.

가령 부재자 투표(absentee balloting)이라고도 하는 우편 투표(postal voting)의 경우, 투표소

---

11) Bonnie, R. J. and Karlawish, J. "Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment: Lessons from Other Democratic Nations", McGeorge Law Review, 38, 2007.

12) Karlawish, J. H., Bonnie, R. J., Appelbaum, P. S., Lyketsos, C., James, B., Knopmn, D., Putusky, C., Kane, R. A. & Karlan, R. S.,. "Addressing the ethical, legal, and social issues raised by voting by persons with dementia", JAMA, 292(11), 2004, pp.1345-1350.

13) Schriner, L., Ochs, L. A. & Shields, T. G., "The Last Suffrage Movement: Voting Rights for Persons with Cognitive and Emotional Disabilities", Publius, 27(3), 1997, pp.75-96.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에 접근하기 힘든 이들이 투표에 참여할 수 있게 하는 이점이 있으며, 특히 이동 능력을 제한받는 장애가 있는 이들을 위해 유용하다. 그러나 우편 투표에는 조작(fraud)의 위험이 있다. 투표용지를 절도하거나, 파괴하거나, 대리 투표를 할 수도 있다. 다수의 유권자가 동시에 부재자 투표를 해야 하는 장기요양시설의 경우 이와 같은 문제가 더 커질 수도 있다.

부재자 투표 이외에도, 인지 장애가 있는 노인들의 투표 참여를 독려하기 위한 여러 정책들에는 기만과 사기의 위험을 높이는 부작용이 있을 수 있다. 인지 장애 노인의 투표권 보장에는 치매가 있는 개인의 자율성, 선거 과정의 통합성, 그리고 속임수의 방지라고 하는 복잡한 문제가 동반되는 것이다.

선거에의 더 많은 참여(participation)를 위해 도입한 제도들이 선거 과정에서의 속임수(fraud)를 가능하게 해 도리어 선거의 청렴성(integrity)을 해치는 역기능을 하게 될 수 있다.[14] 모든 제도는 설계한 이들의 의도에 반하여 오용될 위험이 있는 것이다.

가령 국내의 어떤 요양시설들에서는 입소 노인들로 하여금 특정 후보에 투표할 것을 강요하기도 한다. 명백히 자율적인 판단 능력이 없는 중증 인지 장애 노인들의 '거소 투표'를 신청해, 복지사나 요양사가 '대리 투표'를 하는 등의 다양한 방식으로 노인 입소자들의 투표권을 침해하기도 했다.15) 배제된 자들의 참정권을 보장하기 위해 도입한 제도를 악용해 오히려 그들의 의사의 대변을 왜곡하는 것이다. 이처럼 선거의 참여를 더욱 잘 보장하기 위해 도입된 제도들이 선거의 청렴성(integrity)을 침해하는 방향으로 악용되어 문제가 되기도 한다.

지금까지 논의한 바에 따르면, 입소 노인들은 장기요양시설에 거주하며 생활과 건강을 위한 서비스를 제공받아 '생존권'과 '복지권'을 보장받는 데 따른 반대급부로, 다양한 자유와 권리의 제약을 감수하고 있다. 이처럼 제약받는 권리들 중에는 투표권을 포함하는 참정권도 있다. 그렇다면 국내 장기요양시설 입소 노인들의 투표권은 어느 정도로 행사되고 있고, 어느 정도로 제약되고 있으며, 어떤 조건들에 의해서 그러한가? 그리고 제약 조건들을 극복하기 위한 개선의 방안은 없는가?

국내의 장기요양시설 노인 입소자들의 인권 침해 문제에 관한 선행 연구는 적지 않게 있으나, 노인 입소자들의 투표권 행사와 보장의 문제에 관한 선행 연구는 없다시피 하다. 해외의 경우, 오설리번의 연구가 장기요양시설 거주 노인들의 투표권 행사와 보장에 관해 한편으로는 노인 입소자들을 대상으로, 다른 한편으로는 시설의 직원(staff)들을 대상으로 설문한 바 있다.[16] 해당 연구의 질문지를 현지 사정에 맞게 수정하여 장기요양시설의 입소 노인 및 직원들과 심층 인터뷰를 수행함으로써, 본 논문은 다음의 연구 문제를 해결하고자 하였다.

---

14) Bonnie, R. J. and Karlawish, J., "Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment: Lessons from Other Democratic Nations", McGeorge Law Review, 38, 2007.

15) 뉴시스통신사, "대전선관위, 부재자신고 조작한 요양원 직원 등 2명 고발", 2012, 12, 04.
BBS 뉴스, "20대 총선 당시 경남 양산 요양시설서 거소투표 허위 신청", 2016, 09, 30.
중앙일보, "[취재일기] 장애인 투표권의 그늘", 2017, 03, 31.
노컷뉴스, "[훅!뉴스] 그들은 왜 투표용지 37장을 훔쳤나?", 2017, 04, 18.

16) O'Sullivan, J. L., "Voting and Nursing Home Residents: A Survey of Practices and Policies", Journal of Health Care Law & Policy, 4(2), 2002, pp.325-353.

연구문제 : 장기요양시설 노인 입소자들은 투표에 참여하는가? 어떻게 투표에 참여할 수 있는가? 투표 참여가 어렵다면 투표 참여를 제약하는 조건들은 무엇인가? 투표 참여를 제약하는 조건들을 어떻게 개선할 수 있는가?

장기요양시설의 입소 노인 중 대다수는 인지 장애가 있으며, 경증에서 중증까지 정도 차는 있다. 인지 장애가 있는 경우 대개 투표 참여의 권리를 행사하기가 어렵다. 이들은 투표권을 요구하거나 행사하기에도 어려운 낮은 인지 기능을 특징으로 한다. 따라서 이들의 투표권을 보장하기 위한 제도적 대책은 오히려 거소 투표 제도의 악용과 같이 선거의 청렴성을 훼손하는 역기능을 낳을 수도 있다.

입소 노인 및 직원들과의 심층 인터뷰 과정에서, 그리고 결론부에서의 보론 수준의 논의를 통해서, 필자는 다음의 질문도 함께 다루고자 한다. 장기요양시설 거소 노인들 중 인지 장애 노인들은 투표에 참여하는가? 투표에의 참여와 배제 요건으로서의 인지 장애 여부는 어떻게 평가하는가? 인지 장애 노인들이 투표 참여에서 배제되는 현실은 어떻게 제도에 의해 정당화되는가? 이는 규범적으로 정당한가? 인지 장애 노인들의 참정권 보장에 따르는 부작용은 무엇인가?

Ⅲ. 조사 방법

필자가 사회복무요원으로 근무하고 있는 장기요양시설 A의 복지사, 간호사, 요양사, 입소 노인 총 4명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시했다. 먼저 조사 장소가 되는 장기요양시설의 구조와 기능을 개관하고, 조사 대상자에 대해 소개한 뒤(표1 참조), 조사 방법으로서의 심층 인터뷰에 대해 설명하겠다.

1. 조사 장소 개관

조사 장소가 되는 노인장기요양시설 A의 구조와 기능을 간략히 개관하면 다음과 같다. 해당 시설은 서울 성북구 소재로, 120명 내외(조사 시점 당시 119명)의 입소 노인이 거주하고 있다. 이들은 2층부터 5층까지 4개 층에 나누어 거소한다(이들의 구성에 관하여는 <조사 결과>에서 상술한다).

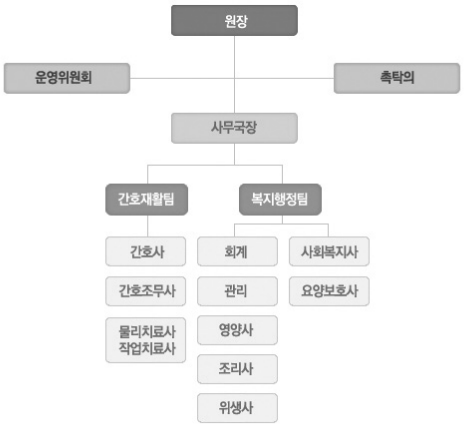
각 층당 6명 내외의 요양보호사들이 3교대로 노인 입소자들의 의식주를 돌보며(“케어”하며), 각 층당 1명의 팀장 요양보호사가 관할한다.

‘간호재활팀’에 소속된 6명 내외의 간호사들이 4개 층의 노인 입소자들을 대상으로 건강 상태를 관찰하고 의료 서비스를 제공하며, 노인 입소자들이 촉탁의 내지는 외래 진료 서비스를 받도록 돕는다.

‘복지행정팀’에 소속되어 있는 사회복지사들은 장기요양시설의 복지서비스 업무 일반을 분담한다. 복지사들은 간호팀과 요양보호사들을 관리하고, 노인 입소자들의 보호자들과의 상담 업무를 맡으며, 장기요양시설의 운영과 유관 공공 기관과의 교류도 담당한다(그림 1 조직도 참조).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그림1 장기요양시설 조직도



2. 조사 대상자

복지사들 중에서는 복지행정팀에 소속되어 재무, 서무, 대외 교류 등 주요 업무를 총괄하는 주임급 복지사 A(이하 복지주임 A)와 인터뷰하였다. 간호사 중에서는 간호재활팀 업무를 총괄하고 지휘하는 간호 팀장 B(이하 간호팀장 B)와 인터뷰하였다. 요양보호사 중에서는, 정치 참여 의사가 비교적 강한 남자 어르신들이 가장 많이 거소하시는 4층 요양보호사들 중, 요양보호사들의 대표 격인 층장 C(이하 층장 요양사 C)와 인터뷰하였다. 그리고 C 층장의 허용 및 관할 하에 입소 노인 L(이하 어르신L 혹은 L어르신)와도 짧은 시간 인터뷰할 수 있었다.

표 1 심층 인터뷰 대상자 정보

	복지주임 A	간호팀장 B	층장요양사 C	어르신 L
소속/소재	복지행정팀	간호재활팀	복지행정팀	4층
직위	복지사 중 복지주임	간호사 중 간호팀장	요양사 중 층장	노인 입소자
근무기간/ 거주기간	2년 이상	3년 이상	5년 이상	2년 이상
연령	20대	50대	50대	80대
성별	여성	여성	여성	남성
비고	행정 / 서무 / 대외업무 제반을 실질적으로 총괄.	간호 업무 총괄. 전 층의 노인들의 건강 상태 파악. 3년 이상 장기 근속.	남자 입소자들이 거소하는 4층을 총괄. 5년 이상 장기 근속.	“인지가 가장 밝으심”. 증언에 따르면 “지역 주민들이 방문해 지역 문제에 조언을 구할 정도로” 총명하심

인터뷰 대상자의 선별 또는 표집은 체계적인 확률 표집이라기보다, 비확률 표집(non probability sampling), 그 중에서도 연구자의 판단에 따른 편의적 표집(Opportunistic sampling)으로 이루어졌다고 해야 할 것이다. 그러나 인터뷰 대상자들 각각의 이론적 가치는 충분하다. 이론적 자격(theoretical qualification)이 있는 정보 제공자는 연구자의 연구 주제에 타당한 정보와 자료를 제공할 수 있을 정도의 사회적 위치와 역할을 갖추어야 한다.[17] 복지주임, 간호팀장, 층장 요양사 모두 2~6년의 근무 경험이 있으며, L어르신 역시 장기요양시설에 2년 이상 거소하였다. 요양시설에서의 근무 경험 내지는 생활 경험, 요양시설 사정 전반 및 업무 특성에 대한 이해도 등을 감안할 때, 인터뷰 대상자 4명 모두의 이론적 자격이 충분하다고 필자는 판단하였다.

3. 조사 방법: 심층 인터뷰

필자는 해당 시설에서 사회복무요원으로 근무하고 있다. 2016년 2월경부터 근무를 시작해 1년 2개월가량 근무하였다. 1년 2개월 동안, 복지팀에서 근무하는 복지사들, 간호팀에서 근무하는 간호사들, 각 층에서 근무하는 요양사들의 업무를 보조하는 과정에서 라포(rapport)를 형성하였다. 인터뷰 대상자들도 이 중에 포함된다. 성공적인 인터뷰를 위해서는 정보 제공자의 삶의 맥락을 이해하고, 정보 제공자와의 라포를 형성하는 것이 중요하다는 점에서 어느 정도의 참여 관찰이 전제되어야 한다.[18] 필자는 1년 2개월의 근무를 통해 노인요양시설 내외의 업무 처리 과정 및 논리에 어느 정도 익숙해졌다. 이와 같은 필자의 근무 경험은 본 연구의 심층 인터뷰에 '참여 관찰'의 성격을 부여한다. 단순한 심층 인터뷰 이상의 인터뷰인 것이다.

필자가 연구 대상이 되는 노인요양시설의 준-구성원이지만, 어디까지나 병역 이행을 위해 파견되었을 뿐 조직의 일원이 아님도 분명하다. 이처럼 노인요양시설 조직의 외부 관찰자의 관점과 내부 구성원의 관점에서 동시에 현상을 관찰할 수 있다는 것은 조사자로서의 이점이다.

해당 장기요양시설이 전국의 모든 노인장기요양시설을 대표할 수 있는 일반적인 장소이며, 해당 장기요양시설의 인터뷰 대상자들은 전국의 모든 장기요양시설 직원들과 입소자들을 대표할 수 있는 일반적인 행위자들이라고 주장하기는 어렵다. 해당 장기요양시설에 대한 관찰 결과를 보편적인 유형이라고 일반화하기 어려우며 분명히 제한이 따른다. 본 연구의 조사 결과들은 전국의 다른 장기요양시설의 다른 구성원들을 대상으로 한 연구에 의해 보완되어야 하며, 가능하다면 전국의 요양시설들 중 충분한 표본을 수집하여 체계적인 관찰이 이루어진다면 더욱 이상적일 것이다.

총 4명의 인원을 대상으로 정형화된 문항(structured questionnaire)을 기반으로, 비정형화된 질문(unstructured question)을 병행하여, 준-정형화된(semi-structured) 심층 인터뷰를 진행하였다.

서베이 인터뷰가 질문이나 질문방법 등의 표준화를 통하여 방법상의 편차들을 제거하거나 통제하고자 하는 반면, 심층 인터뷰는 구체적인 질문들을 결정하지 않으며 무엇에 관해 질문할까에 대한

17) 윤택림, "문화와 역사 연구를 위한 질적 방법론", 아르케, 2004, p.16.

18) 윤택림, "문화와 역사 연구를 위한 질적 방법론", 아르케, 2004, p.65-66.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

단서를 응답자로부터 끌어내고자 한다.[19] 본 인터뷰는 서베이 인터뷰와 심층 인터뷰의 중간점을 추구하였다. 정형화된 설문 문항을 사전에 서면으로 작성하였으나(부록 2 참조), 비구조화된 인터뷰의 편한 상황을 어느 정도 유지하였다는 점에서, 비구조화된 인터뷰(semistructured interview)라기보다는 반구조화된 인터뷰(semi structured interview)에 속한다고 해야 할 것이다.

정형화된 문항은 오설리번(O'Sullivan)의 선행 연구의 문항을 본인이 근무하는 요양시설의 현실적 사정에 맞게끔 수정하여 고안했다(부록 1 참조).[20] 선행 연구의 문항의 경우, 미국의 정치 제도, 선거 제도, 그리고 미국 요양시설의 특수성을 반영한 문항이라, 한국의 정치 제도, 선거 제도, 그리고 한국 요양시설의 특수한 상황에 맞게 개선을 필요로 하는 문항들이 많았다. 가령 정치 제도와 관련해서 미국에서는 주지사 선거가 중요하고 따라서 요양시설의 노인들에게도 주와 주지사 선거에 대해서 비중을 두고 질문할 필요가 있으나, 한국의 경우 주지사 선거가 없기에 이와 같은 문항은 불필요하다. 선거 제도와 관련해서 미국의 경우는 투표인 명부에 사전 등록이 되어 있어야 투표가 가능하고, 주마다 절차나 기준 등이 다르기도 한데, 한국의 경우는 사정이 다르다. 미국 문항을 단순 직역하는 것보다 경어체를 반영하여 의역을 하는 것이 더 낫다고 판단될 때에는 그렇게 하였다. 몇몇 문항은 센터의 사정에서는 의미가 없거나 문항 간 중복되기 때문에 합치기도 했다.

이렇게 해서 수정된 문항을 기반으로 대상자들과 인터뷰를 진행했으나, 인터뷰 진행 과정에서 몇몇 문항은 의미 있는 정보를 끌어내지 못하는 문항들임이 밝혀졌다. 대신 준비한 문항에는 없으나 배경 지식을 바탕으로 다른 질문들을 제기하는 것이 더 나은 경우들도 있었다. 또, 문항과 질문과는 별도로 복지주임, 간호팀장, 층장, 어르신들이 제공하여 주신 정보가 오히려 더 큰 도움이 되는 경우도 있었다.

인터뷰의 응답자들은 단순한 지식 혹은 정보의 저장고가 아니라, 연구자와의 협력으로 의미를 생산하는 "지식의 구성자"이다.[21] 이 모든 가능성과 잠재력을 사전에 고려하여, 정형화된 문항을 준비하기는 하였으나, 응답자들이 문항에 구애받지 않고 자유로운 방식으로 답변하여 보다 풍성한 정보 및 개인적 견해까지도 제공해 주실 것을 부탁드렸다.

정형화된 문항에 대한 응답, 비정형화된 질문들에 대한 응답, 그리고 문항/질문에는 없었으나 부가적으로 제공된 정보 등을 모두 녹취하였고, 녹취 내용을 정리 편집하여 부록 3에 첨부하였다(부록 3 참조). 인터뷰 내용의 직접 인용 부분은 부록3에 있는 내용을 최소한으로 수정하여 옮겼으며, 밑줄은 본문의 요점을 뒷받침하기 위해 필자가 표시하였다.

---

19) Hammersley, M. & Atkinson, P, "Ethnography Principles in practice" 2nd. London and New York: Routledge, 1995

20) O'Sullivan, J. L., "Voting and Nursing Home Residents: A Survey of Practices and Policies", Journal of Health Care Law & Policy, 4(2), 2002, pp.325-353.

21) Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. "Active interviewing". D. Silverman. (Ed.) Qualitative research theory, method and practice, London: Sage, 1997, pp.113-129.

Ⅳ. 조사 결과

1. 노인 입소자의 투표 참여 실태

장기요양시설 A는 노인 '이용자'들이 아침에 방문하고 저녁에 귀가하며 이용하는 '이용시설'이 아니라, 노인 '입소자'들이 24시간 생활하며 돌봄을 받는 '생활시설'이다. 조사 시점 기준으로 119명(총 120명, 입원 1명)의 노인 입소자들이 거주하고 있다. 1년 반의 관찰에 따르면, 일시적인 증감은 있으나, 거주 인원은 120명 내외로 유지된다.

120명의 노인 입소자 중 2/3 정도의 인원은 인지 장애가 있으며 1/3 정도만이 인지적으로 정상이지만, 이 경우도 신체가 불편하여 돌봄(케어)을 필요로 한다. 이 중 28명가량의 남성 입소자들은 4층에 별도로 거주하며, 2-3층에는 와상을 입은 입소자들이 거주한다.

그러나 근래 5년 간 투표에 참가한 노인 입소자의 수는 0에 수렴한다. 2012년 18대 대선, 2016년 20대 총선 투표 참여 여부에 대해 조사한 결과, 보호자 동반으로 외출 투표를 하고 온 특수한 경우(어르신 L)를 제외하고는 모든 노인 입소자들이 투표에 참여하지 않은 것으로 나타났다. 또한 조사 시점 기준으로 2주 내에 치러질 19대 대선 투표에 참여할 입소자도 거의 없는 것으로 확인되었다.

복지주임A : (2016년 총선) 아무도 안 했죠. (2012년 대선) 대선 때도 못하고. (이번 대선) 안 할 것 같아요.

요양사층장 C : L 어르신하고, 그 분 밖에 없으신 거 같은데. 아, 뭐, (대선 때) 부재자 했을 거에요. 총선 때는 안 하셨을 거에요. …… (다른 어르신들이) 생각은 있는데 행동으로는 못 옮기세요. L 어르신, C 어르신 같은 경우 관심 많은데. 가족 분들이 모시고 가야지 투표를 하는 거니까 좀, 그런 부분은 힘들 거 같애요. 기껏해야 잘 해야 이번에는 (투표하실 수 있는 분은) 세 분 정도 계시지, 잘 해야. 100%는 아니지.

L어르신 : 지난 번 대통령 선거는 안 했어. …… 총선 때도 안 했지. 이번에는 할 생각이여.

2. 노인 입소자의 투표 참여 의사

그러나 투표 의사가 있는 노인 입소자들이 전혀 없지는 않았다. 특히 남자 노인들이 주로 거주하는 4층의 경우 최소 3명의 인원은 투표 의사가 있는 것으로, 4개 층을 통틀어서 5명 내외의 인원은 투표가 가능한 것으로 보인다. 복지주임, 간호팀장, 층장 요양사 공통적인 의견은 3-5명 내외는 투표 참여가 가능하다는 것이었다.

간호팀장B : 몇 명인지는 모르는데, 물어보시는 어르신이 있었어. 나한테, 누구 찍을 거냐고. 그래서 내가 "어르신 지금 선거하는 거 아세요"했더니, 안대. 누굴 뽑는 거래, 그러니 대통령이래. 나더러 "누굴 찍을 거냐고, 어떻게 찍어야 되는 거냐"고 물어보시는 거야. 어떻게 찍어야 되는 거녜, 본인이. 물어보는 거야. "어르신, 그러면 저기 어떤 분을 원하세요", 내가 그랬다. 그러니 어르신이, "모르니까 물어보지", 그러는 거야. 그러면서 나한테 누구 찍을 거녜, 그래서 "저도 열심히 텔레비전 보고 있어요", 그랬어, 그랬더니.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

"어르신이 맘에 드는 사람 있어요?"그랬더니, "그거 모르니까, 물어보는 거야".

요양사층장 C : 알아보면 3-5명은 넘죠. 4층만 해도, 4층만 해도 한 3분은 될 텐데요? …… 거의 한 3분? 5분? 정도.

그러나 노인 입소자들의 투표 의지가 강력하지는 않았다. 5월 대통령선거에 대한 인식은 있으나 견해가 확고하지 않거나, 견해가 있다 하더라도 여러 가지 외적 제약을 무릅쓰고 투표 의사를 관철할 의지가 있는 경우는 없는 것으로 보인다. 투표가 용이한 환경이면 참여하겠으나, 환경이 그렇지 않은 경우 투표를 하겠다고 강력한 청원을 제기하지는 않아 온 것으로 보인다.

요양사층장 C : 그러진 않아요. 애절하진 않고, 꼭해야 된다, 이런 건 아닌데 있으면 좋아하는 사람 찍겠다 그 정도의 의지는 되죠 의지는.
L어르신 : 아유, 난 뭐. 살 날이 며칠 남았어. 바라기는 뭐. …… 누가 대통령 되든 간에 노인네들 좀 용돈이나 많이 주고 했으면 좋지, 뭘. 개인 욕심이지.

3. 노인 입소자의 투표 참여 방법 및 한계

노인 입소자가 투표에 대한 의지가 있는 경우, 투표에 참여할 수 있는 방법은 있었다. 하나는 보호자(주로 직계 자녀)의 도움을 받아 투표장으로 이동하여 투표에 참여하고 오는 것이고, 다른 하나는 요양시설을 통해 선거관리위원회에 요청해 투표소 설치를 신청하여 부재자 투표에 참여하는 것이다.

그러나 선거관리위원회(이하 '선관위')에 요청해 투표소 설치를 신청하는 경우, 투표 참여 의사를 밝힌 인원이 충분하지 않은 경우 현실적인 어려움이 있었다.

언급한 바와 같이 투표 의사가 있는 노인 입소자 수는 5명 이내로 적은 상황이다. 요양시설 측에서 투표소 설치를 요구해도, 선관위에서 인력과 재원의 어려움 때문에, 투표소 설치 및 참관을 위해 직원을 내보내기가 어렵다. 이와 같은 이유로 투표소 설치가 무산되고는 했었다. A 장기요양시설의 경우 노인 입소자와 보호자의 요구로 투표소 설치를 신청한 바 있으나, 참여 의사를 밝힌 노인 입소자들의 수가 적다는 이유로 투표소 설치가 어렵다는 입장을 선관위에서 밝혔고, 이를 당사자인 노인 입소자와 보호자가 수용한 바 있었다.

복지주임A : (어르신들이 투표에 참여하려면) 기존에 신청을 이미 했어야 했는데, 시기가 지나서 안 될 거 같고. 그리고 보호자님들도 원하시는 분이 딱히 없어요.... 정확하게 기억은 안 나는데 제가.. 저번 달에 공문을 받았던 거 같거든요. 근데 우리는 원장님이 안 하신다 하셔가지고..... 예전에 한 3년 전엔가 어르신 한 분이 보호자님이 원하셔가지고 우리가 해드리겠다고 했는데, 한 분이어서, 그 쪽(선관위)에서 못 나온다고 하시더라고요. 그래서 선관위에 신청은 했었는데 못 했어. …… 정확한 명수는 모르겠는데 아마 몇 명 이상 이어야지 (선관위에서) 나올 거에요. 적어도 1명은 안 되고, 그 때 전화통화하면서 듣기로 그랬어요. 못 해

도 3명에서 5명 정도. 투표소 설치해야 하고 관리 감독관도 오셔야 하고 해야 되는데 우리는 (투표하겠다고 하는 어르신이) 1명이어서.

다른 방법으로는, 보호자들이 방문하여 노인 입소자들을 동반하고 투표소로 가는 방법이 있다. 이 경우 다음과 같은 어려움이 있다.

첫째, 노인 입소자들의 건강과 거동 불편 때문에 투표소까지의 이동 자체가 어렵다. 특히 주소지가 노인 입소자의 본래 거주지나 보호자의 거주지로 되어 있는 경우, 투표를 위해 해당 지역까지 이동을 해야 하는데, 신체와 거동이 불편한 노인 입소자들이 이동이 쉽지 않은 경우가 있다.

간호팀장B : 수급자들은 다 저희 주소지로 되어 있어요. 보호자 분이 있는 분들은 보호자 있는 주소로 대부분이 그렇게 되어 있어요. 대부분 보호자 있는 주소지로 하는 거 같아요.
복지주임A : 예를 들어 뭐 지금 시골에 계신 분들은 (투표를 하려면) 거기까지 또 가셔야 하는데, 거리상 힘든 것도 있고, 아니면 보호자님 밑에 이렇게 있거나 하면 또 보호자님 사시는 곳으로 가셔야 하니까 그거가 힘들고.

둘째, 보호자들이 먼저 방문하여 자발적으로 노인 입소자들의 투표 참여를 돕는 경우는 극히 드물 뿐더러, 노인 입소자의 의사가 있는데도 보호자들이 개인 사정상 방문하지 않는 경우도 있다.

L어르신 : 혼자 못해. 누가 와서 차 가지고 와서 데리고 와야 해. 내가 전화하면 오지. 전화하면 오지.
간호팀장B : 보호자분은 뭐 와서, 투표에 대해서 내가 직접 저기하지는 않았어요. 경험한 적은 없어요, 모시고 가서 하겠다, 이런 소리는 하신 적이 없어.
요양사층장 C : 보호자. 와서 모시고 가야지. 예. (자발적으로 오시기 전에는 길이 없는지) 만약에 하고 싶다고 의사 표현 하셔도, 보호자 분이 일정이 그날 바쁜 데거나 그러면 무산되는 거지, 의견만 피력하시는 거지.
복지주임A : 갈 수는 있죠. 차도 있고. 그러니까 모시고 가서 가는 거는 할 수 있는데 그렇게까지 보호자님이 원하시는 분이 없었어. (**'가족 구성원이 어르신이 투표하도록 돕습니까?'라는 질문에 대해**) 그쵸. 거의 없죠.

즉, 장기요양시설에 거소하면서 투표 의사가 있는 노인 입소자가 자력으로 투표소로 이동하는 것은 여러 제약으로 인해 불가능에 가깝다. 그러므로 외부의 조력이 필요하다. 선관위에서 장기요양시설에 투표소를 설치해 주거나, 아니면 보호자가 방문하여 투표소로 이동해야 한다. 그러나 선관위의 경우 투표 의사를 밝힌 인원이 적으면 투표소 설치를 위해 인원을 파견하지 않는다. 보호자들은 입소자의 요구가 있을 때에조차도 방문하지 않을 수 있다. 이 경우 노인입소자로서는 자력으로 투표에 참여할 방법이 없다.

노인 입소자에게 투표 의사가 있어도 주보호자(주로 자녀)가 투표 참여를 도울 의지가 없는 경우,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

투표에 참여하는 것은 불가능하다. 장기요양시설의 입장에서는 보호자의 동의 없이 입소자의 외출/이동을 도울 수 없다. 따라서 보호자의 승인 없이는 투표를 원하는 노인 입소자를 투표소까지 이동하는 서비스를 제공할 수도 없다. 이는 장기요양시설과 노인입소자의 보호자 간의 법적 계약에 의해서 따르는 불가피한 제약이다.

복지주임A : 어르신이 원해도 우리가 보호자님 허락이 없이는 어르신을 모시고 외부로 나가는 거 자체가 좀 힘들어요. 왜냐면, 보호자님이 우리 센터에 오실 때는 주 보호자로 왔는데 보호자님 동의 없이 어르신 모시고 나갔다가 사고가 나고 이러면은 센터에서 100프로 책임을 져야 하기 때문에, 항상 병원을 가던지, 어디 외부를 가던지, 나들이를 가던지, 모든 행위 사항이 보호자님 동의가 있어야 해요. 모시고 갈 때 가더라도. (법적으로) 그렇죠. 그래서 항상 외출이나 이건 외출 외박 대장 같은 것 다 기록하는데 보호자 동의 없이는 나가기 힘들죠.

선관위 직원이 나와 장기요양시설에 투표소를 설치할 경우, 복지사들과 요양사들의 경우에는 전혀 어려움이 없다는 입장을 표현했다. 오히려 노인 입소자들의 투표를 돕는 과정을 일상적인 프로그램의 일환으로 볼 수 있다는 의견과 노인 입소자들의 투표를 도움으로써 요양시설의 이미지를 제고할 수 있다는 이점이 있다는 의견을 제시했다.

요양사총장 C : 저희는 불편한 건 없죠. 외출 형식을 취하면 그냥 외출인거고, 또 만약에 투표소를 만약에 내년이라도 언제라도 한다 하면은 그것도 일종의 어르신들 인지/회상 프로그램으로 생각할 수 있지 않을까 싶어요? 인지 회상 프로그램으로 잡아서 할 수도 있는 거고, 그날 하루니까. 우리 영화 관람 하듯이 어르신들 모시고 오는 거지, 똑같은 거지, 불편한 건 없어요. 어르신들 그런 거 해주는 거도, 홍보 효과도, 센터로서도 홍보 효과도 될 거 같아요. 홈페이지에도 올리고, 그런 거 있잖아, 그런 쪽으로 인식하면 좋을 거 같은데.

4. 노인 입소자의 투표 참여 역량과 인지 기능

조사 결과에 따르면 노인 입소자 중 2/3 가량은 인지 정상의 범주에 속하지 않는다. 1/3 가량은 인지 정상의 범주에 속하지만, 이 경우도 투표 참여가 가능할 정도의 역량이 있다고 단언하기 어렵다.

해당 장기요양시설의 경우 노인 입소자들의 인지 능력(치매 여부)을 간호팀에서 검사한다. 간호팀에서는 MMSE-K(한국형 간이 정신 상태 검사) 방법에 따라 입소 노인 전원의 인지 능력을 검사하며, 이를 외부 촉탁의가 교차 확인 및 인증한다. 간호팀으로서는 MMSE-K 검사 방법으로도 투표를 위해 필요한 인지 능력을 측정하는 데 충분하다는 입장이다.

MMSE-K 검사지는 30점 만점이며, 23점 이상의 경우 치매가 아닌 인지 정상으로 판정한다. 23점 이상의 경우는 투표에 참여할 인지 능력은 있으나, 투표 의사가 있는지는 알 수 없다. 23점 이하의 경우에는 방금 먹은 음식의 이름을 기억하지 못할 정도로 단기 기억 자체가 어려우므로, 후보자의 이름과 공약 등에 대한 기억을 필요로 하는 투표 참여는 어렵다고 할 수 있다(부록 4 MMSE-K 검사

지 및 CAT-V 검사지 참조).

복지주임A : 체크는 간호 팀에서. 우리가 1년에 항상 한 번씩 체크하거든요. 촉탁의 올 때 체크할 때도, 자체적으로 그 표에 의해서 어르신한테 직접 물어보고 체크하는 게 있는데, 서류가, 그거를 토대로 할 순 있죠.

요양사층장 C : 인지 체크요? 서류상으로는 이게 간호팀이 저기 해요. 점수에 따라. 근데 이제 보면은, TV 보며 일상적인 얘기를 하면서 소통... 이게 꼭 점수로 표현되는 게 아니라, 의사소통이 되면은 될 거 같은데 그래도 기준은 있어야 하니까 기준은 간호팀에 있죠.

간호팀장B : MMSE라는 게 있어. 인지 기능 하는 건데. 뭐 그거 보고 어르신을 투표를 하라고 할 수도 있는 문제인 거 같기는 해요. 근데 그 점수가 이제 23점 이상인 분? 그런 분들은 이제 치매 검사 할 때 하는 건데. 그런 분들은 뭐 대부분 다 아시고, 그런 분들이기 때문에 할 수 있는데 그 점수에 따라서 이제 할 수 있는 분도 있고 없고. (23점 이상의 분들은) 투표하실 수 있을 수도 있는데, 내가 봤을 때는 관심이 없어, 정치나 이런게, 한 층에 관심 많은 분은 1명? 2명? 그 정도로.

예를 들어 입소 노인 중 L어르신의 경우 인지 기능이 정상일 뿐 아니라 필자와의 대화에도 어려움이 없었고, 본인의 뚜렷한 정치적 견해도 어려움 없이 표현하였다.

어르신L : 글쎄 나도 지금, 나는 문재인이는 별로야. 문재인이 빼놓고, 다른 사람을, 그냥 그렇지. …… 안철수는 그 사람도 정치 경험이 별로 없어 뭐. 국회의원 뭐 얼마나 했어. 서울대 무슨 과 나왔더라. 그 나왔대. 재산, 학벌, 병역, 다 나왔더라고 뭐. …… 홍준표를 찍어줄까. 보수성향이 강하니까, 아니면은 둘 중에 맘 내키는 대로 가서 찍어줘야지 뭐. …… 유승민이는 안 돼. 여론조사에서 5명 중 제일 꼴찌잖아. 안돼, 안돼. 조금 더 있어야지, 나이도 있고. …… (당선 가능성은) 문재인이가 되는대. 그 사람이 아무래도 종북 쪽이. 뭐, 노무현이, 노무현 할 적에 거기서 비서실장인가 했잖아. 뭐 그렇다고, 뭐 이것저것 얘기 들으니까, 그런 그게 있어서.

그러나 이러한 경우는 매우 드물었다. 앞서 언급한 바와 같이, 이처럼 인지 기능이 정상일 뿐 아니라 정치적 주관과 투표 의사가 있는 입소 노인의 경우 전 층을 통틀어 최소 3명, 5명 이내라는 것이 공통된 의견이었다.

5. 노인 입소자들의 정치 정보 습득 환경

필자는 참정권이, 단순한 투표 참여의 권리 뿐 아니라, 정치 정보를 습득하여 정치적 견해를 형성할 권리까지를 포함한다는 입장이다. 자신의 견해를 형성하고 그에 입각하여 정치적 견해를 자유롭게 표현하는 것이 정치참여이다. 투표도 궁극적으로는 정치적 견해의 표현적 행위의 하나라고

국가인권위원회
humanrights.go.kr

볼 수 있다. 왜곡되지 않은 정보에 입각해 자유로이 견해를 형성하지 못하면서 투표에만 참여할 수 있는 것만으로 참정권이 보장되었다고 할 수 있다면, 독재 사회의 국민들도 참정권을 보장받는다고 말해야 할 것이다.

장기요양시설 입소 노인들의 참정권 중에서도 정치 정보를 제공받고, 정치적 견해를 형성하며, 정치적 견해를 토론을 통해 교환할 권리가 실질적으로 보장받고 있는가를 특별히 조사하였다.

입소 노인들의 경우 정치 정보를 습득하는 주요한 매체는 텔레비전 방송이었다. 텔레비전의 경우 인지와 의사가 있는 입소 노인들에게는 채널 선택권("리모콘")을 보장해 주고 있었다. 신문도 보조적 수단이었다. 방문한 보호자와의 간헐적인 대화를 통해서 정치 정보를 얻는 경우는 거의 없는 것으로 보인다.

요양사층장 C : 거의 뉴스를 틀어놔 주죠. 채널권을, 채널을. L 어르신은 자기가 리모콘 갖고 다니면서 TV 조선 틀어놓고 계시고, 이쪽 어르신은 이제 가요무대 아니면 프로그램. 채널권은 선생님들이 가지고 게시고, 거의 채널권은 선생님들이고, 어르신은 한 세 분 정도는 리모콘 가지고 본인이 작동하시는 거니까. (인지 있으신 어르신이 요구하시면) 틀어달라고 하면 틀어드리죠.

L어르신 : 텔레비전도 자주 보지. 자기 전에 텔레비전 밥 먹고 보던가. 안 그러면 바둑 두던가. 바둑은 초보자고. 장기는 좀 두는.

복지주임A : TV로 보거나... 근데 뭐 보호자가 오셔도. 한 달에 한 번 오거나 자주 안 오시니까...정치적인 얘기는 거의 안하시고, 가족 사항 주로 얘기하니까. 항상 TV로 보시거나...

4층의 경우, 정치에 관심이 있는 입소 노인 2-3명 가량이 정기구독 신문 1부를 돌려 읽는 수준이었다.

L어르신 : 신문 말곤 다른 거 뭐, 신문도 한겨레 신문인데. 야당 지지잖아, 거기가 우리 큰애가 한겨레신문을 봐. 버리지 말고. 일요일마다 오니까, 거의 못 오면, 다른 사람 편에서 일주일치를 모아 놨다가, 여기 올 때에 가져와. 신문이 아니라 '구문'이지.

요양사층장 C :신문. L 어르신 한 분이 구독하시는데, 그 분이 구독하시고 그 다음날 그 전 신문은 돌려요. H 어르신, 지났지만 보시는 거지 그리고 L 어르신은 밑에서 하루 지난 한겨레신문, 우리가 같다 드리는 거죠. 지난 거. 그날 거는 안 되더라도. 정기구독은 한 분이세요. (다른 분들은?) 한 네 분 정도만. 따른 분들은 봐도 글씨만 읽는 거지 이해는 좀 떨어지죠.

그러나 신문, 방송, 대화를 통한 정치 정보의 제공도 인지 기능이 정상인 소수의 입소 노인들에게만 의미 있는 정보이며, 인지 장애(치매) 노인들에게는 의미가 없다고 할 수 있다.

간호팀장B : 이제 그 치매이신 분들은 알아 못 듣지. 못 듣지만은 또 듣는 분도 있고 그렇지. 텔레비를 봐도, 어르신들이 어떠한 그 인지가 있어서 보는지 아닌지 그것도 알 수 있잖아. 그냥 하는 거니까 보고, 웃으면 동화돼서 같이 웃는 경우도 있고, 자기가 생각해서 웃는 것도 그게 안 될 수도 있다는 거지.

정치 토론의 경우, 입소 노인 간의 정치 토론은 거의 드물었다. 입소 노인과 요양사들간의 정치적 주제에 관한 대화는 있으나, 토론이나 논쟁의 수준은 아니었다.

어르신L : 아 전에 선생님 하나가 있었어. S선생이라고. 그래서 그 사람이 저기 경상남돈데 저 어... 부산대학인가 나왔던. 그래서 그 선생하고는 얘기를 많이 했어. 정치에 대한 이야기도 하고 사회 돌아가는 것도 물어보고. 고만 뒀거든. 고만 두고서는 별로 뭐, 뭐 얘기해 봤자. 조금 얘기 하다가 입원한 사람들하고는 얘기할 사람이 별로 없어. 선생님들하고 뭐, 남자 선생님, 몇 사람이 둘 있나. 저기 있나. 별로 없어. 신문이나 보던가. 안 그러면 장기 바둑.

간호팀장B : 못하지. 4층 같은 경우는 장기 두시고, L 어르신들은 장기 둘 정도니까, 정치 얘기 할 수도 있지. 그런데 직접 이야기 하는 건 나는 못 봤어. 둘이. 장기 두고 하는 건 내가 봤는데. 정치 얘기는 하는 거는 못 봤어요.

요양사층장 C : 어르신끼리는 아니고, 어르신이랑 우리랑. 어르신끼리는, 바둑 두고 장기 두는 거 그 이상은 진도가 안 나가요, 어르신끼리는. (토론이나 논쟁의 수준) 그 정도까지는 아니에요.

한편 해당 장기요양시설의 경우 입소 노인들을 대상으로 '세상읽기'라는 제목의 신문 읽기 활동 프로그램을 제공한 바 있었다. 또한 작업치료사가 어르신들의 인지 기능과 행동 기능을 진작하기 위한 '작업치료'프로그램을 제공하고 있었다. 이 두 프로그램을 통해 정치 정보 습득, 정치적 의견 교환, 정치 토론이 혹시 이루어지고 있지는 않은지를 확인해 보았다. 그러나 노인 입소자 대다수가 인지 장애이거나, 인지 기능은 정상이지만 참여 의사가 없었기에, 프로그램을 통한 정치 커뮤니케이션은 없다고 보아야 했다.

복지주임A : 세상읽기 프로그램은 없어졌어요. 이제 안 해요. 예전에 데이케어 어르신들이 그거 했었는데 데이케어(이용시설) 어르신들은 아무래도 인지가 있어서 대화가 잘 통했는데, 지금 계신 어르신들은... 해본 결과 진행이 좀 잘 안 되더라고요. 흥미를... 흥미도 문제긴 한데, (세상읽기 프로그램에 참여할) 그 정도로 인지가 밝으신 어르신들 중에서, 그 세상읽기를 원하시는 분이 1명 내지 2명밖에?

간호팀장B : 없지. 작업치료사는 작업만 하는 거니까. 그 어떤 인지 같은 걸 더 이상 퇴화돼지 않게 하는 거라든지 일상적으로 이렇게 실뜨기라던지 이런 거 한다든지. 더 이상 진전 안 되게 하는 그런 거고, 운동장 같은 거, 근력 같은 거나 이런 거 하려고 움직이게 하려고. 움직임으로 뇌도 발달되잖아요. 그런 거에

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한 작업 치료지. …… 어떻게 보면 선생님들이 가끔 신문 읽어주기 뉴스 읽어주기 그런거 있어. 읽어주지만 모르겠어 반응은. 정치 얘기는, 텔레비전로 주로 많이 하고 신문 읽어줄 때 보면 이야기를 해주시는구나. 선생님들이. 신문 보면서. 요양사 선생님들이.

외부에서 선거 운동원이나 정치인 및 정당인이 직접 방문해 입소 노인들과 대면하는 경우는 없거나, 있어도 홍보 행사 목적으로 큰 의미가 없었다.

복지주임A : 거기로 가요. 그 재단으로, 옆에. …… 가서 (어르신들이 아니라 직원들에게) 홍보하더라고요. 거기는 거기 총무팀이 아마 직원들이 있을 거에요. 우리 쪽으로 오는 분은 없어요.
요양사층장 C : 대통령 선거 때는 아무래도 못 오고요, 여기 국회의원 선거 때는 왔었어요. 행사 때... 그 때, 국회의원 때. 이번에 구속된 사람 있죠 누구야 그 주유소 거기 사장 그 사람이 왔었고, 공식적인 그런 거는 아니고. 일종의... 오는 데 다 보이죠 뭐 선거 운동으로 오는게. 그게 어르신한테 표를 얻기 위해서가 아니라 자기 홍보용으로 밖의 지역구민 들한테 표를 얻기 위해... 원장님이랑 어디 갔다 왔다 이러고... 이런 거죠.

한편 노인 입소자들의 정치 성향이 대부분 보수적이어서, 정보 수집이나 의견 교환을 통해 자신의 정치 성향을 바꾸기는 매우 어렵다는 진술도 공통적으로 있었다.

요양사층장 C : 근데 어르신들이 자기주장이 강하세요. 의식의 변화가 안 돼요. 힘들어요. 자기가 좋은 사람은 끝까지 좋은 사람이고, 빨갱이는 끝까지 빨갱이이기 때문에, 안 돼요.
간호팀장 B : 아까 내가 물어봤다듯이, "어르신 요새 선거 하는 데 누구 뽑는지 아세요.""대통령 뽑을 거다", 그러면, 보수파, 진보파 그런 거도 물어보고 옛날에도 그랬는데 옛날 다니던데 그 분은 군인 출신이야 치매도 아니고 나한테 "문재인이 찍으면 안 돼 빨갱이야"이러시는 거야 옛날부터 사상이 있으셔가지고 그런 분이 있을 거란 말야. "진보당 안돼"뭐 그런 보수적인 것이 있으실 분이 있어, 남자분들은 특히. 파악을 해봐요. 어르신들은 생각은 어떤지.

따라서 선관위의 별도 지원이나 보다 적극적인 투표소 설치 확대에 따라 투표 참가 가능한 노인의 수가 늘어날 경우, 특정 정당이나 특정 정치 세력에 유리한 결과를 낳을 것이라고 예상해 볼 수도 있다.

6. 노인 입소자들의 투표 참여 지원을 위한 대안

장기요양시설이 투표소로 지정되거나, 간이 투표소가 설치되는 안에 대해서, 입소 노인의 경우 편리해질 것이라는 입장을 밝혔고, 직원들의 경우도 직원들에게 불편함은 없으며 충분히 가능한 안이라는 견해를 밝혔다.

L어르신 : 투표소가 생기면 나아지지. 그러면 웬만한 투표는 다 하지.
요양사층장 C : 불편은 없죠. 어떻게 생각하면 그날 근무자 선생님들도 사전 투표할 수 있으니까 좋을 수도 있어요. …… 여기 직원들이 그냥 꼭 자기 사는 동네에서만 안 해도 되니까.
복지주임A : 우리 센터로 와서 투표소만 설치해 줘도. 못해도 10명까지는 아니지만, 5명에서 10명 정도는 하실 수 있지 않을까. 이동 보조라도 해서 내려오셔서 투표 하면 하고 가실 수 있으니까, 근데 그게 만약 우리 쪽에 (투표소) 설치가 안 된다고 하면 모시고 나가는 데는 한계가 있긴 있죠.

그러나 장기요양시설 전체를 놓고 보았을 때 큰 의미가 없거나, 절차상으로 어려움이 있다는 의견도 있었다.

간호팀장B : 그거 할 만한 저기, 어렵지. 이런 시설에서는. 어쨌든 요양원 같은 데는 시설을 만든다는 거 자체가 좀 아닌 거 같아. 설치해 놓는다는 것은. 이제 어르신들 위해서 해 놓는다. 뭐, 가능한 분도 별로 없을 거고, 그런 상황에서는 좀, 설치한다는 건 조금 무의미한 것 같아요 내 생각에는.

120여명의 노인 입소자들 중 5명 내외만이 투표에 참여할 수 있는 상황에서 간이 투표소를 설치해 거소 투표를 실시하는 데에는 현실적인 어려움이 있는 것으로 보인다. 요양시설 직원들의 관찰을 종합해 보면, 적게는 3명, 많게는 5명 내외의 노인 입소자들이 투표에 참여할 수 있으나, 투표일 기준 이 인원 모두가 투표 참여 의사를 유지하리라고 보장하기 어렵고, 거소 투표에 따른 비용을 감수할 만큼의 충분한 수의 인원이라고 하기도 어려워 보인다. 결국 투표 의사가 있는 노인 입소자들의 정확한 인원을 파악하는 것이 우선이라고 하겠다.
한편 투표소의 설치와 입소 노인 투표 참여의 촉진이 부가적인 순기능이 있을 수 있다는 의견도 있었다.
첫째, 투표소의 설치와 운영을 통한 참여 독려가 장기요양시설의 이미지를 제고할 수 있다.
둘째, 투표소가 설치될 때, 복지사나 요양사 등 직원들도 참여할 수 있게 한다면 부가적인 이익이 있을 수 있다.

요양사층장 C : 내 생각은. 만약에 원하면 그렇게라도 홈페이지에 올리고. 따른 데랑 다르게 특성화 있고. 어르신 이렇게 참여를 유도했고, 인지 있는 어르신들 한해서. 시설이 막 이렇게 필요한 거는 아니잖아요. 참관인 뭐 자리만 있으면 되는 건데. …… 우리 선생님들만 해도 그날 근무자만 해도 6명 잡고, 6명 잡아서 4층이면 30명인데, 사무실 직원하고. 4-50명은 될 거 같기는 한데. 모르죠, 뭐 그것도.

노인 입소자들이 투표 의사를 밝히고 투표소 설치에 관해 시설 측에 민원을 넣기 이전에, 시설 직원들이 먼저 나서서 노인 입소자들의 투표 의사를 확인할 필요가 있다는 견해도 있었다.

복지주임A : 우리가 이런 대선이나 이런 중요한 시즌마다 진짜 참석을 원하시는 어르신이거나, 아니면 진짜

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이 정도는 어르신이 하실 수 있다고 하는 선에서 좀 (어르신들의) 수를 추려서, 보호자님에게 전화를 해서 양해를 구하고, 하는 거는, 그런 거에 대한 노력은 좀 필요하다고 생각하고. 그리고 보호자님이 진짜, 예를 들어서, "우리는 못 모시고 간다"하더라도, 우리가 충분히 모시고 갈 수 있는 거니까. 가까운 데라도 있으면은. 그래도 한 번이라도 더 투표를 하게 하는 게 좋죠. 그런 노력은 좀 해야 하지. 센터에서도. (하지만) 결국엔 인력이 결국 들어가니까. 그래도 그 정도는 해야 하지 않을까.

규모가 큰 장기요양시설일 수록, 생활시설이 아니라 이동시설에 가까울수록, 원장을 비롯한 경영진이 입소 노인들의 투표에 대해 관심이 많을수록, 장기요양시설의 입소 노인들을 위한 투표소가 설치되고, 투표에 참여할 수 있게 될 가능성이 높아진다는 관찰이 있었다. 규모가 크고 인원이 많을수록 투표소가 설치되기 쉽다. 생활시설이 아니라 이동시설일 수록 노인 입소자들의 인지 능력과 투표 의사가 더 높기에 역시 투표소 설치를 요구하기가 더 쉽다. 원장을 비롯한 경영진의 적극적 의지는 투표소 설치와 입소 노인들의 투표 참여에 도움이 된다. 반대로 말하면, 시설 규모가 작을수록, 이용시설이 아닌 생활시설일 수록, 인지 장애가 있는 노인들이 많을수록, 장기요양시설 운영진의 의지가 없을수록, 입소 노인들을 위한 투표소가 설치되기가 어렵고, 투표에 참여하기도 어렵다.

복지주임A : 거기(이전 근무지)는 근데 중증 환자분들이 많아서 투표하시는 분들이 아예 없었어요. 그리고 예전에 자원봉사했던 기관에서는, 아예 투표소가 설치돼서. 그 때는 이용 어르신들이 거의 하루에 이천 분... 좀 큰 기관이어서, 그분들은 거의 투표하셨던 거 같아요.
복지주임A : 이용 센터 같은데는 투표하기 좋거든요. 어르신들이 생활 시설 말고 이용하는 시설 뭐 복지관이자 자원봉사자 센터나 이런데. (어르신들이) 왔다 갔다 하실 수 있는 정도만 돼도. 하지만 우리처럼 이렇게 아예 생활하는 시설에서는 투표하기가 현실상 어려움이 있죠.
간호팀장B : 다른 곳..90 명 있는 덴데 거기도 부재자 투표였어. 수급자가 많아. 거기도 그렇게 했던 거 같아요. 거기는 이제 특히 국장님이 남자 분이셔가지고 남자 어르신은 몇 명 없었어 그런데 국장님이 좀 인자 그런 이야기를 많이 해주셨던 거 같아. 부재자 투표 했던 거 같아.
간호팀장B : 데이케어는 그래도 인지가 있고, 여기 입소 안 할 사람이 데이케어를 다니잖아. 대부분이. 어느 정도 그래도 활동도, 움직일 수도 있고. 그런 분들이 데이케어를 다니니까. 가능도 할 수도 있어요,

한편 장기요양시설에 투표소를 설치할 경우, 외부인이 노인들의 인지 장애와 신체적 제약을 악용해 노인들의 표를 조작할 위험도 있다. 노인들이 특정 후보를 지지하게끔 오도하거나 강제한다거나, 노인들의 표를 '바꿔치기'한다거나 등의 방식으로 선거의 청렴성과 공정성을 훼손하려는 시도가 있을 수 있다. 그러나 이와 같은 사례는 극히 예외적인 경우이며, 대부분의 시설, 특히 규모가 충분히 큰 시설일수록 그런 위험이 적다는 의견도 있었다.

복지주임A : 소문까지는 아니고... 그 자원 봉사했던 센터에서는 좀 약간의 유도를 하는 직원들이 있긴 있었죠... 누가 좋다더라 하면, 어르신들이 이제 또, 음, 그래, 이렇게 하니까...

간호팀장B : 그런 거는 저는 못 보고, 그냥... 선생님들이 못 하시는 분들은 못 한다고 하는 거 같던데. 내가 말했듯이, 치매로 인해서. 찍을 수 없다 뭐 이런 식으로. 그렇게 하는 거 같은데.

요양사층장 C : 그거는 저기 저 그런 거는 원장이 특정인을 지지해서 그 사람 표를 넣어주기 위해서 자기가 운영하는 그런 거를 이용하는 그런거겠죠... 그렇죠. 자기 지지자를 당선시키기 위해서. 어르신들을 이용하는 그런거겠지. 그런데 그렇게까지 누가 할려나. 작은 데는 모르죠. 작은데는 할수도 있으니까 모르는데 (여기는)

V. 결론적 논의 및 제언

참정권은 인권이자 기본권으로, 인간과 시민 보편의 권리이며, 노인의 참정권이라고 해서 예외가 있을 수 없다. 참정권은 투표에 참여함으로서 행사된다. 그렇다면 고령의 노인들, 특히 장기요양시설에 거주하는 노인 입소자들은 투표권을 행사할 수 있도록 보장받고 있는가?

심층 인터뷰 조사 결과에 따르면, 인지 장애가 있는 노인 입소자들의 경우 투표권 행사는 커녕 애시당초 의사 표현이나 요구조차 할 수 없는 상황이다. 인지 기능에 장애 없이 투표 참여에 충분한 능력이 있는 소수의 노인 입소자들의 경우도, 보호자의 조력이나, 보호자의 요청에 따른 선거관리위원회의 간이 투표소 설치와 같은 외부의 도움 없이, 자력에 의한 투표 참여는 어려운 현실이었다. 이와 같은 제약들은 입소 노인들의 생존권과 복지권을 보장하기 위한 장기요양시설로서는 운영상의 필요를 위해 불가피하다.

결론부에서는 먼저 조사 결과의 요점을 정리하여, 장기요양시설 노인 입소자들의 투표 참여 실태와 투표 참여의 어려움 및 그 한계를 제시하고자 한다. 인지 기능이 정상인 노인 입소자들의 투표권 행사를 독려하기 위한 실질적인 대안을 제시함으로써 본 논문의 연구 문제를 마무리하고자 한다. 인지 기능에 장애가 없는 노인 입소자들의 투표권 행사를 보장하고 지원해야 한다는 규범적 당위에 있어서는, 인지 장애 노인들의 경우에 해당하는 것과 같은 철학적 논의의 필요는 별도로 없는 것으로 보인다.

마지막으로 인지 기능에 장애가 있는 노인 입소자들의 경우에 관하여 논의한다. 우선 이들이 투표에서 사실상 배제되고 있는 현실과 투표 참여 배제의 잠정적인 기준들에 대해 논의한다. 이를 정당화하는 제도 및 제도의 규범적 정당성에 대해서 성찰한 뒤, 인지 장애 노인의 참정권이라는 당위의 실현 과정에서의 부작용에 대해서도 논한다.

1. 장기요양시설 노인 입소자의 투표 참여

1) 노인 입소자 투표 참여의 실태와 한계

장기요양시설 한 곳에 대한 관찰을 장기요양시설 전반에 대한 진술로 일반화할 수는 없을 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

적어도 조사 대상이 된 시설에 한하여서, 노인 입소자들의 투표권 행사의 실태를 정리하면 다음과 같다.

장기요양시설 입소 노인의 대다수가(2/3 가량) 인지 장애가 있다. 그렇지 않은 노인 입소자의 경우에도 거동이 불편한 등 신체 기능이 상당히 저하되어 있다. 인지 장애가 있는 경우, 투표에 참여하기 커녕 투표 의사 자체를 표현하기도 어렵다. 인지 장애가 있는 노인 입소자들의 경우, 주로 텔레비전을 통해 정치 정보에 노출되기는 하지만 이를 습득하여 정치적 판단과 의사결정을 내릴 수는 없는 것으로 보인다.

인지 장애가 없고, 웬만한 사고와 대화가 가능하며, 정치 정보의 습득 및 정치에 관한 대화와 토론이 가능한 노인의 경우에도, 뚜렷한 견해와 투표 의지를 갖는 경우는 드문 것으로 보인다. 견해가 확고하지 않거나, 견해가 있다 하더라도 외부의 제약을 무릅쓰고 투표에 참여할 정도로 투표 의사가 강한 경우는 없는 것으로 보인다.

투표 의사가 있는 노인을 위해서는, 주로 직계 자녀인 주 보호자의 도움을 받아 요양시설에서 외출 절차를 밟아 법적 주소지의 투표소로 이동하여 투표에 참여하고 오는 방안이 있었다. 이는 어디까지나 개인의 개별적인 '외출'일 뿐, 투표에 대한 도움이 시설 차원에서 제도화되어 있는 것은 아니었다.

입소 노인 당사자와 보호자의 청원으로 선거관리위원회에 투표소 설치를 신청하여 거소 투표에 참여하는 방안도 있었다. 이는 제도적인 절차를 거치는 방법이라고 할 수 있다. 그러나 충분한 수(3-5명가량)의 인원이 신청하지 않는 경우, 인력 및 재원의 부족의 사유로, 선거관리위원회가 투표소를 설치하지 않는 것이 일반적이었다. 이러한 조치에 대해 이의 제기하거나 투표소 설치를 관철할 정도로 강력한 투표 의사를 보이는 노인 입소자나 보호자는 없었다.

투표소 이동을 위한 보호자의 조력이건, 투표소 설치를 위한 보호자의 청원이건, 노인 입소자의 투표를 위해 결정적인 요소는 '주 보호자의 동의와 협조'였다. 그러나 대개의 보호자들에게 적극적으로 입소 노인의 투표권 행사를 도우려고 하는 경향은 없었다. 거동이 불편한 노인 입소자의 투표소까지의 이동이 어려운 탓도 있고, 당사자의 투표 참여 의지와 보호자의 투표 독려 의지가 이러한 어려움을 상회할 만큼 있지 않기 때문이기도 하다. 이러한 어려움에 대해 요양시설 차원에서는 할 수 있는 바가 없다. 요양시설의 경우 보호자의 동의를 존중하는 것이, 계약상으로도 법적으로도 안전하기 때문이다.

정치 정보의 습득, 의견 교환, 투표 참여 등의 정치 참여의 경우, 인지 장애가 있거나 인지 기능이 저하되어 있는 노인들의 참여는 사실상 불가능하다. 인지 기능이 정상으로 분류되는 노인들의 경우도 이러한 정치 참여의 기회를 제공받지 못하며, 이를 도울 잠재력이 있는 프로그램들의 경우도 사실상 당사자 노인들의 수요 부족으로 실패하고 만다. 가령, 신문 읽기 및 토론 프로그램인 '세상 읽기'프로그램의 경우, 이용시설을 이용하는 평균적으로 인지 수준이 높은 노인들을 대상으로는 진행이 가능했으나, 생활시설에 거소하는 노인들을 대상으로는 사실상 진행이 불가능했고, 노인들의 수요도 없었다고 했다.

장기요양시설의 노인 입소자들, 그리고 인지 장애 노인들의 투표 참여 및 정치 참여 실태는 위와 같다. 당사자의 강한 의지와 보호자의 동의 및 조력 없이는 인지 정상의 범주에 속하는 노인 입소

자들조차도 투표 참여가 어렵다. 인지 장애의 범주에 속하는 노인 입소자의 투표 참여는 애시당초 불가능한 상황이다.

2) 투표 참여 및 정치 참여 증진을 위한 개선 방안

노인요양서비스의 패러다임은 욕구 기반 서비스(need based service)에서 인권 기반 서비스(human right based service)로 이동해야 한다.[22] 장기요양시설 노인 입소자의 참정권, 그 중에서도 투표에 참여할 권리 역시, 이들의 필요(needs)이기 이전에 권리(right)이다. 이들이 투표에 참여하여 참정권을 행사할 권리를 최대한으로 보장하기 위하여, 투표 능력을 평가하기 위한 방법, 인지 장애가 있는 개인의 투표를 돕기 위한 적합한 방법의 규정, 장기요양시설 거주 상황에서 투표를 위한 정책 등이 제안되어야 한다.[23]

조사 결과, 선거관리위원회의 투표소 설치 여부가 노인 입소자들의 투표 참여에 영향을 미치는 요인이었다. 선거관리위원회에서 부재자 투표를 위한 투표소 관리를 할 수 없다고 결정하는 경우, 해당 장기요양시설의 입소 노인들의 투표 기회는 크게 제약받는다는 것이 드러났다.

그러나 선거관리위원회의 입장에서는, 제한된 인력과 재원 하에서 투표가능 인원이 있는 모든 장기요양시설에 투표소를 설치하고 관리하기에 어려움이 있는 것도 사실이다. 이상적으로는, 단 한 명의 투표 가능 인구라도 있다면 투표소를 설치하고 관리하는 것이 당위이겠으나, 현실의 사정을 고려하지 않을 수 없다.

이와 관련해서는 청년 세대 내지는 노인 세대가 아닌 세대와의 형평성의 문제도 제기될 수 있다. 노인 세대의 투표 가능 인구를 위해서는 투표소를 "찾아가서"설치해주고, 비-노인 세대나 청년 세대의 경우에는 투표소에 "찾아와서"투표하도록 하는 상황에서, 전자를 위해 과도한 인력과 재원을 투여하는 것은 불비례적인 측면이 있으며, 형평성의 문제도 제기 될 수 있다.

그러나 장기요양시설에 거주하는 노인 입소자들의 투표권 행사를 돕기 위해서는 보호자 개개인들의 인식과 노력 못지않게 선거관리위원회의 역할이 중요하다. 결국 선거관리위원회가 더 많은 인력과 재원을 투입하여 장기요양시설에서의 거소 투표를 관리하고, 또한 가능하다면 노인 입소자들이 참정권에서 배제되는 경우가 있지 않은지를 사전 조사하는 것도 대안이다.

이를 위해서는 보다 많은 인력과 재원이 필요하다. 정부가 장기요양시설에 거소하는 노인 인구의 참정권 보장을 위한 별도의 재원을 확충해 선관위에 제공하는 것이 한 방법이 될 수 있을 것이다. 이에 상응하는 명목의 재정이 이미 확보되어 지출되고 있다면, 이를 확대하는 것이 한 방안이 될 수 있을 것이다. 인력과 재원에서 여력이 확보되면 선거관리위원회가 지금의 인원 기준보다 더 적은 수의 투표 가능 인구가 거소하는 장기요양시설에 대해서도 투표소를 설치하고 관리할 수 있을 것

---

22) 김민경, 김미혜, 김주현, 정순돌, "장기요양기관 요양보호사의 노인인권옹호행동 영향요인", 한국노년학, 36(3), 2016, pp.673-391.

23) Karlawish, J. H., Bonnie, R. J., Appelbaum, P. S., Lyketsos, C., James, B., Knopmn, D., Putusky, C., Kane, R. A. & Karlan, R. S., "Addressing the ethical, legal, and social issues raised by voting by persons with dementia". JAMA, 292(11), 2004, pp.1345-1350.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이다. 이는 노인 인구의 투표 참여 기회의 확대로 이어진다.

선관위 내지는 여성가족부 등 노인 문제에 관련 있는 주무 부처들이, 장기요양시설들로 하여금 노인 인구의 참정권을 보장할 수 있게끔 인력 및 재원을 제공하는 등 직간접적으로 지원책을 마련할 수 있다면, 이 또한 도움이 될 것이다.

선거관리위원회에서 직원이 파견되어 요양시설 내에 거소투표소를 설치하는 경우에 대해, 복지사, 요양사 등 시설 직원들의 경우에는 어려움이 없다는 입장을 표현했다. 늘상 하는 요양서비스 제공에 드는 만큼의 노력을 들이면 된다는 것이다. 입소 노인의 경우도 도움이 될 것이라는 입장을 밝혔다. 투표소의 설치는 장기요양시설의 평판 관리에 도움이 될 수 있고, 직원들의 투표 참여에도 도움이 되는 등의 순기능이 있을 것으로 보인다.

장기요양시설 측에서는 복지사, 요양보호사, 보호자 등 다양한 주체들이 협력하여 노인 입소자들의 투표에 참여할 권리를 최대한 보장할 수 있는 자구책을 마련해야 한다.

복지사와 요양사들은, 보호자들이 투표소 설치나 투표 참여를 위한 외출을 요청하기에 앞서, 보호자들에게 입소 노인의 투표 참여를 위한 방문이 가능한지를 묻기 위한 연락을 자발적으로 취하고, 보호자 동의하에 입소 노인들의 투표 참여를 돕는 프로그램을 마련할 수도 있겠다. 그리고 이러한 자구책과 그 성과에 대해서 선거관리위원회 및 유관 정책 기구들이 평가하고 성과를 보상하여 인센티브를 제공하는 것도 방법이 되겠다.

한편, 투표 참여만이 아니라, 정치 정보의 학습과 견해 표현, 정치적 의사소통에의 참여 역시 참정권의 일부이다. 여러 가지 현실적 사정으로 인해 노인 입소자들이 투표에 참여하지 못하더라도 뉴스를 접하고 의견을 교환함으로써 정치 공동체의 일원임을 확인할 넓은 의미의 정치 참여의 권리가 보장되어야 한다. 조사 결과에 따르면 노인 입소자들의 뉴스 습득의 수단은 차라리 “구문이라고 해야 할 신문”과 텔레비전 등으로 제한적이며, 의견 교환이나 토론 등의 정치적 의사소통은 더욱 어렵다. 그럼에도 장기요양시설의 구성원들 모두가-복지사, 요양호사, 그리고 보호자들까지도, 노인 입소자들의 정치 참여를 돕기 위해 노력해야 함을 자각함이 바람직할 것이다.

2. 인지 장애가 있는 노인 입소자의 투표 참여

마지막으로, 인지 장애로 분류되는 노인 입소자들의 정치 참여 및 투표권 행사에 대해 규범적으로 논의하고자 한다.

1) 인지 장애와 투표 능력의 평가

조사 결과에 따르면 인지적으로 정상인 노인 입소자들은 말할 것도 없고, 인지 기능에 장애가 있는 노인 입소자는 투표 참여 의사를 표현하지 못하기에 투표에 참여하지도 못하고 있었다.

핵심적인 문제는 노인 입소자들의 저하된 인지 기능과 그에 따른 정치적 관심 자체의 부재다. 장기요양시설에서는 노인 입소자들의 인지 능력(치매 여부)을 MMSE-K 검사 방법으로 측정한다. 30점

만점의 MMSE-K 검사에서 23점 이하인 경우의 노인들의 경우, 단기 회상 능력이 현저히 낮으므로, 후보자나 당의 이름과 공약 등에 대한 회상 능력을 필요로 하는 투표 참여는 불가능하다고 할 수 있다.

이와 관련해, 아펜바움 등 이 알츠하이머가 있는 노인의 투표 능력을 측정하기 위한 검사 방법 Competency Assessment Tool for Voting(CAT-V)과 변수 DVCS을 개발한 바 있다.[24] 이 변수는 MMSE(Mini-Mental State Examination) 등과 같은 기존의 이해/인지 능력을 측정하는 문항과 강한 상관관계를 보이는 의미있는 변수이기도 하다. 그러나 MMSE 검사에서 23점 이하의 낮은 점수를 얻을 정도로 인지 기능이 현저히 저하되어 있는 노인들이 CAT-V 검사에서 좋은 점수를 얻을 것이라고 기대하기는 어려운 것으로 보인다.

2) 인지 장애 노인의 투표 배제의 제도적 정당화

문제가 되는 인지장애노인들의 경우 노인으로서의 취약점과 장애인으로서의 취약점이 공존한다. 그렇기에 노인으로서의 인권과 장애인으로서의 인권을 함께 고려해야 하는 것이다. 장애인 인권에 관하여는 UN장애인권리협약 등이 마련되어 있으나, 그에 준하는 국제 협약이 노인 인권에 관하여는 부재하다. 인지장애노인의 인권 보호에 대해서는 장애인권리협약이 의미있다.

인지장애노인의 -참정권을 포함한- 자기결정권과 관련하여 국내법은 다양한 유형의 성년후견인 제도를 통해 법적 공백을 해소해 가고 있다. 국내법 중 민법의 성년후견제도는 발달장애, 치매, 노인성질환 등으로 인지능력이 부족한 개인이 성년후견인을 선임해 신상과 재산을 보호받도록 하는 제도이다. 성년후견인의 보호를 받는 피성년후견인이 되면 자기 결정권에 제한을 받는다. 그리고 그 중에는 선거권에 대한 제한도 있다.[25]

성년후견인 제도는 성년후견, 한정후견, 특정후견 제도 등으로 세분화되지만, 그럼에도 자기결정권의 제약을 받는다는 점에서는 대동소이하다. 인지장애노인의 '보호'와 '자기결정권'사이에서의 트레이드오프가 불가피하다는 것이 딜레마이다.[26] 이와 같은 제도를 통해 형식적으로는 투표권이 있으나 실질적으로 투표권을 행사하지 못하는 인지 장애 노인의 존재라는 딜레마를 법의 테두리 안으로 가져오는 것이다.

그럼에도 유엔장애인권리협약과 유엔장애인권리위원회는 성년후견제도를 통해 법적능력의 향유와 의사결정지원을 보장할 것을 강력하게 요구하고 있다. '성년후견', '한정후견'등은 유엔장애인권리협약의 취지에 부합하지 않으나, '후견계약'의 경우는 활용가능성이 크다고 한다. 따라서 후견제도는 노인의 의사결정을 대행하는 제도에서 의사결정을 지원하는 제도로의 전환이 불가피하다고 한다.[27]

---

24) Appenbaum, P. S., Bonnie, R. S. & Karlawish, J., "The Capacity to Vote of Persons with Alzheimer's Disease", The American Journal of Psychiatry, 162 (11), 2005, pp.2094-2100.

25) 조성혜, "인지장애노인의 국제인권법적 지위와 성년후견제도-자기결정권을 중심으로", 사회법연구, 30, 2016, pp.87-134.

26) 조성혜, "인지장애노인의 국제인권법적 지위와 성년후견제도-자기결정권을 중심으로", 사회법연구, 30, 2016, pp.87-134.

27) 박인환, "고령인지장애인의 인권보호와 성년후견", 146(1), 2015, pp.5-44.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

후견인 제도는 아직 일반화되어 있지는 않다. 필자의 관찰에 따르면 조사 대상이 된 장기요양시설에서도 대다수의 인지 장애 노인 입소자들이 후견 제도의 밖에 있었다. 그러나 후견인 제도가 일반화되어, 인지 장애 노인 입소자들의 결정권이 후견인(주로 보호자)에게 위임됨으로써, 형식적인 투표권과 투표의 실질적인 불가능성 간의 딜레마가 해소된다고 하더라도, 이와 같은 배제가 정당한가 하는 문제는 여전히 남는다.

3) 인지 장애 노인의 투표 배제의 규범적 정당성 문제

인지장애노인들의 참정권 및 투표권 행사의 현실적인 어려움의 문제를 법적으로는 후견인 제도의 확대를 통해 공백을 해소할 수 있다 하더라도, 민주주의의 근본원칙과 관련된 철학적이고 규범적 문제는 여전히 남는다. 정치철학자 아감벤의 개념을 전유해 이 문제에 대한 성찰을 부연하고자 한다.

인지장애노인들은 아감벤(Agamben, G.)이 말하는 벌거벗은 생명(bare life), 신성한 인간(homo sacer, 호모 사케르)에 해당한다.[28] 고대 그리스인들은 생명을 조에(zoe)와 비오스(bios)라고 하는 두 단어로 표현했다. 그러나 조에가 모든 생명체의 살아있음 자체를 의미한다면, 비오스는 개인이나 집단의 특유한 형태나 형식의 삶을 의미한다. 관조하는 삶(bis theoreticos)이건 향락의 삶(bios apolausticos)이건, 정치적 삶(bios politicus)이건, 특유한 형태나 방식의 삶을 의미할 때에는 비오스를 말한다면, 단순히 그저 살아있기만 한 삶을 가리킬 때는 조에라고 한다. 아리스토텔레스는 단순히 살이 있음(to zen)과 정치적으로 가치있는 삶을 의미하는 가치있는 삶(to eu zen)을 구별했는데, 이 역시 조에와 비오스의 대립에 상응한다.

노화는 우리의 비오스를 박탈하고 조에만을 남겨 놓는다. 기술 발전이 인류의 수명은 연장했으나, 인지 기능의 저하는 아직 막지 못하고 있기에, 인지 기능은 퇴화했으나 기술의 힘으로 생명을 연장하고 있는 인지 장애 노인들이 대거 등장한다. 이들의 삶은 외부의 시선에서 보기에 그저 살아있기만 한 삶, 벌거벗은 생명, 조에의 삶이다.

그런데 아감벤에 따르면 근대 민주주의는 고대 민주주의와 달리 조에의 권리 주장이자 조에를 위한 해방의 요구로서 등장한다. 근대 민주주의는 "벌거벗은 생명인 조에에서 인간의 자유와 행복을 실현하려고"한다.[29] 근대의 인권 선언문들은 "벌거벗은 생명을 국가 구조 속으로 완전히 진입"하게 할 뿐 아니라, "국가의 정당성과 주권의 세속적 토대"로 삼는다(249-250).[30] 근대 인권 선언문들에서는 "벌거벗은 자연 생명, 즉 출생이라는 단순한 사실이 개인들의 권리의 원천이자 근거다".[31] 근대 민주 사회의 국민들은 단순히 살아있다는 사실만으로 권리를 갖는다.

근대 민주주의와 인권 선언문에 원칙에 따른다면 각국 영토의 출생자라는 이유만으로, 살아있다

28) Agamben, G. Homo Sacer: Sovereign power and bare life. Stanford University Press, 1998.

29) Agamben, G. Homo Sacer: Sovereign power and bare life. Stanford University Press, 1998, pp.47-48.

30) Agamben, G. Homo Sacer: Sovereign power and bare life. Stanford University Press, 1998, pp.249-250.

31) Agamben, G. Homo Sacer: Sovereign power and bare life. Stanford University Press, 1998, pp.249-250.

는 이유만으로 참정권을 부여해야 한다. 그러나 출생자이기만 한 자, 살아있기만 한 자는 자신의 참정권을 행사할 수 없다. 인지 기능이 미발달되거나(태아) 퇴화되어(인지 장애 노인) 인식할 수도 판단할 수도 의사를 표현할 수도 없는 것으로 보이는 생명에게 어떻게 권리를, 특히 정치 참여의 권리를 보장할 수 있겠는가? 태아에게 투표권을 보장할 수 없듯이 태아나 다름없는 상태로 나아가는 인지장애노인도 마찬가지 아니겠는가?

그럼에도 인권선언문 및 각국의 기본법에서 천명하는 바로서의 근대 민주주의의 원칙은 개인으로 하여금 단지 출생만으로, 자연 생명만으로 권리를 갖게끔 하고 있음을 분명히 해야 한다. 태아, 혹은 인지 장애 노인의 인지 기능을 이유로 참정권의 실질적 보장을 유예하는 것은 어디까지나 근대 민주주의의 근본 원칙과의 불가피한 현실적 타협임을 분명히 해야 한다.

또한 인지 정상과 비정상을 분류하여 인지 기능의 수준을 근거로 참정권을 허용하거나 제한할 때에는, 그 합의된 기준(MMSE-K이건 CAT-V이건)의 한계와 잠정성을 인식해야 한다. 청소년으로까지의 참정권의 확대를 위해 투표 기준 연령 하향 문제에 대한 사회적 논의가 근래에 열기를 띠고 있다. 기존에는 법적 성년 연령을 기준으로 청소년을 투표권으로부터 배제해 왔으나, 이 법적 성년이라는 기준은 한계가 있는 기준이었으며, 잠정적인 기준이었던 것이다. 마침내 사회의 논의가 진전됨에 따라 청소년들까지 포함하는 "아래로의 참정권의 확대"도 논의되기에 이른 것이다. 마찬가지로 노령 사회의 대두와 노인 인구의 급증과 함께 "위로의 참정권의 확대"의 논의도 가능하다. 지금까지는 인지 기능 검사법을 잠정적인 기준으로 삼아, 당사자인 노인, 보호자와 요양시설, 선거관리위원회 간의 편의에 따른 합의에 따라, 참정권 보장에 한계선을 부여해 왔다. 그러나 이러한 합의 기준의 한계와 잠정성을 인식할 필요가 있다.

4) 인지 장애 노인의 투표권 보장의 부작용 문제

그러나 인지 장애 노인의 투표 참여 보장에는 심각한 부작용이 따르며, 오히려 인지 장애 노인의 참정권을 침해하는 결과를 낳을 수 있다. 바로 앞서 언급한 선거의 청렴성의 훼손 문제, 선거 과정에서 노인들의 정치적 의사 표현의 왜곡의 문제다.

위의 단락에서 논의한 바와 같이, 인지 장애 노인이라 하더라도 '단지 생명이라는 사실'만으로 권리가 주어지며, 그 권리 중에는 참정권과 투표권이 있기에, 이들 역시 투표에 참여해야 한다고 규범적 당위를 주장할 수는 있다. 그러나 자신의 의사를 표현할 수 없는 이들의 의사를 무슨 수로 반영해 투표를 도울 것인가? 만약 다른 누군가가 인지 장애 노인들이 표현하지 않은 표심의 향방을 대신 짐작해 대신 투표를 하려 든다면, 이는 선거의 청렴성의 심각한 훼손일 뿐 아니라, 당사자 노인들의 정치적 권리를 중대히 침해하는 월권인 것이다.

그렇기에 인지 기능이 비정상인 노인의 투표 참여 및 정치 참여란 규범적으로는 실현되어야 하는 당위이지만, 그러나 이를 현실에서 실현하고자 하는 과정에서 이들의 참정권이 보장되는 것이 아니라 오히려 심각하게 침해될 수 있기에, 모두가 합의할 수 있는 객관적인 방법으로 이들의 "표현되지 못하고 있는"의사를 "인식할 수 있게"되지 않는 한, 이들의 투표 참여와 정치 참여의 보장을 위한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시도는 유보하는 것이 바람직하다 하겠다.[32] 근대 민주주의 국가의 선거 제도가 달성하고자 하는 두 목표인 더 많은 '참여'와 '청렴성'간에는 불가피한 긴장이 있다. 민의(이 경우는 인지 장애 노인의 의사)의 왜곡과 선거의 청렴성의 훼손을 피하기 위해서는 참정권의 보편적이고 절대적인 보장이라는 당위를 포기해야 하는 것이다.

32) '표현되지 못하는' 의사를 대체 어떻게 '파악'해서 '반영'할 것인가? 누군가가 대신 의사를 표현해주면 된다. 그렇다면 누가 자신의 의사를 대신 표현할 것인가? 다른 누구도 아닌 자기 자신만이 자기 자신의 의사를 표현할 수 있다. 다름 아닌 "과거의" 자신이 "미래의" 자신의 의사를 표현할 수 있다. 근래에 많은 이들이 <존엄사 각서> 등을 미리 작성하여, 자신이 인지 및 판단 능력을 상실하게 되는 순간에도 (미래의) 자신의 생사여탈권을 (과거의) 자신의 통제 하에 두듯이, <투표 의사 각서>와 같은 서류를 미리 작성해서, (미래의) 자신이 인지 및 판단 능력을 상실하게 되었을 때에도, (미래의) 자신의 투표권을 (과거의) 자신의 통제 하에 두는 것이다. 나는 이것이 한 가지 방법이 될 수 있다고 생각한다.

참고문헌

국내문헌

김민경, 김미혜, 김주현, 정순돌, “장기요양기관 요양보호사의 노인인권옹호행동 영향요인”, 한국노년학, 36(3), pp.373-391, 2016.
김재경, “현대사회의 노인문제와 노인인권에 관한 고찰. 사회복지경영연구”, 1(1), 1-18, (2014).
김주현, 박경숙, 이상림, 최인희, 손정인, “국제법상에 나타난 보편적 인권규정과 노인인권”, 법과 사회, 40, pp.249-278, 2011.
김태희, “노인 장기요양기관에서의 인권침해 유형별 효과적 대응방안에 관한 연구”, 한국균형발전연구, 4(3), pp.85-108, 2013.
남연희, 이승준, 채인석, 김경수, “노인복지시설 요양보호사의 인권민감성에 관한 연구”, 한국자치행정학보, 26(3), pp.241-257, 2012.
박인환, “고령인지장애인의 인권보호와 성년후견”, 146(1), pp.5-44, 2015.
소성섭, “요양보호사의 노인인권에 대한 태도와 직업의식”, 글로벌건강과 간호, 4(2), pp.59-67, 2014.
우국희, “부적절한 실천과 사회복지사의 윤리적 책임: 시설에서의 노인 인권 보호를 중심으로”, 한국케어매니지먼트 연구, 4, pp.61-77, 2009.
윤택림, “문화와 역사 연구를 위한 질적 방법론”, 아르케, 2004.
이연순, “노인의 인권(Human Right)에 대한 소고: 국제규약 및 우리나라 노인관련법을 중심으로”, 한국인간복지실천연구, 5, pp.296-319, 2010.
임춘식, 윤지용, “노인의 노인인권개념 인식과 침해 경험에 관한 연구”, 노인복지연구, 56, pp.275-298, 2012.
조성혜, 인지장애노인의 국제인권법적 지위와 성년후견제도-자기결정권을 중심으로, 사회법연구, 30, pp.87-134, 2016.

해외문헌

Agamben, G., “Homo sacer: Sovereign power and bare life”, Stanford University Press, 1998.
Appenbaum, P. S., Bonnie, R. S. & Karlawish, J., “The Capacity to Vote of Persons with Alzheimer’s Disease”, The American Journal of Psychiatry, 162 (11), pp.2094-2100, 2005.
Bhatti, Y. & Hansen, K. M., “Retiring from Voting: Turnout among Senior Voters”, Journal of Elections, Public Opinion, and Parties, 22(4), pp.479-500, 2012.
Bonnie, R. J. and Karlawish, J., “Voting by Elderly Persons with Cognitive Impairment:

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Lessons from Other Democratic Nations", McGeorge Law Review, 38, 2007.
Bonnie, R. J., Freedman, R. & Guterbock, T. M, "Voting by Senior Citizens in Long-Term Care Facilities", Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, 12(3): 293-304, 2013.
Burgess, R. G, "In the field: An introduction to field research", Boston: George Allen & Unwin, 1984.
Fukuyama, F., "Our post-human future: Consequences of the Biotechnology Revolution", New York: Farrar, Straus and Giroux, 2000.
Hammersley, M. & Atkinson, P, "Ethnography Principles in practice" 2nd, London and New York: Routledge, 1995.
Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. "Active interviewing", D. Silverman. (Ed.), "Qualitative research theory, method and practice", pp.113-129, London: Sage, 1997.
Karlawish, J. H., Bonnie, R. J., Appelbaum, P. S., Lyketsos, C., James, B., Knopmn, D., Putusky, C., Kane, R. A. & Karlan, R. S., "Addressing the ethical, legal, and social issues raised by voting by persons with dementia", JAMA, 292(11), pp.1345-1350, 2004.
O'Sullivan, J. L., "Voting and Nursing Home Residents: A Survey of Practices and Policies", Journal of Health Care Law & Policy 4(2), pp.325-353, 2002.
Norman, M., "Living too long", The New York Times Magazine, January 14, 1996, pp.36-38, 1996.
Schriner, L., Ochs, L. A. & Shields, T. G., "The Last Suffrage Movement: Voting Rights for Persons with Cognitive and Emotional Disabilities", Publius, 27(3), pp.75-96, 1997.
Sgier, L. & Lucas, B., "Mediated Citizenship: Political Participation and Belonging of Elderly Women in Care Homes", Paper for presentation at the doctoral seminar of the Department of Political Science of the Central European University, 2011.

국내기사

뉴시스통신사 (2012, 12, 04). 대전선관위, 부재자신고 조작한 요양원 직원 등 2명 고발.
BBS 뉴스 (2016, 09, 30). 20대 총선 당시 경남 양산 요양시설서 거소투표 허위 신청.
중앙일보 (2017, 03, 31).[취재일기] 장애인 투표권의 그늘.
노컷뉴스 (2017, 04, 18) [훅!뉴스] 그들은 왜 투표용지 37장을 훔쳤나?

부록 1. 오설리번(O'Sullivan, 2002)의 설문 문항과 수정한 문항

오설리번(O'Sullivan, 2002)의 설문 조사 문항을 장기요양시설 A의 상황에 적합하게 아래와 같이 재구성하였다.

오설리반(O'Sullivan, 2000)의 문항*	연구 문제 및 현지 사정에 맞게 수정한 문항**	비고
입소자용 문항		
What has been your voting history?	어르신께서는 그 동안 어떻게 투표해 오셨습니까?	
Is voting important to you?	어르신께 투표는 중요합니까?	생략 ***
Why is voting important to you?	어르신께 투표는 왜 중요합니까?	생략
Are you currently registered to vote?	어르신께서는 현재 투표인 명부에 등록되어 계십니까?	
Do you want to be registered?	어르신께서는 투표인 명부에 등록되시기를 원하십니까?	생략
Are you registered to vote using the address of your last home?	어르신께서는 직전에 사시던 곳의 주소지에로 투표인 명부에 등록되어 계십니까?	
How many years have you lived in a nursing home?	어르신께서는 양로원(장기요양시설)에는 몇 년 동안 계셨습니까?	
Did you vote in the last election for governor?(1998)	어르신께서는 작년 (2016년 4월 20대) 총선에서 투표하셨습니까?	
Did you vote in the last election for President? (1996)	어르신께서는 지난 (2012년 18대) 대선에서 투표하셨습니까?	
Why did you vote in the last election?	왜 지난 총선/대선에서 투표하셨습니까?	생략
Before you came to the nursing home, did you vote?	여기(장기요양시설)에 오시기 전에는 투표하셨습니까?	
Since living in the nursing home, have you ever voted?	여기(장기요양시설)에서 사신 이후로, 투표하신 적이 있습니까?	
While in the nursing home, how did you vote?	여기(장기요양시설)에서 사시는 동안, 어떻게 투표하셨습니까?	
Do you plan to vote in the next election?	이번 대선에서 투표할 계획이십니까?	
How are you going to cast your ballot?	어떻게 투표하실 생각이십니까?	
If the nursing home were a polling station, would you be more likely to vote?	만약 여기(장기요양시설)가 투표소가 된다면, 투표하기 더 쉬우시겠습니까?	
Who is current president of the United States?	현재 우리나라의 (19대) 대통령은 누구입니까?	생략

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Who is the current Governor of Maryland?	현재 (20대) 국회의 원내 1당은 어딥니까?	생략
직원용 문항		
How many residents currently live in your nursing home?	현재 양로원에 몇 명의 어르신이 거주합니까?	
How many residents voted in the last presidential election?	작년 총선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까?	
	지난 대선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까?	
	이번 대선에서는 몇 명의 어르신이 투표하겠습니까?	
How do you know if the residents vote or not?	어르신께서 투표하셨는지 안 하셨는지 어떻게 파악하십니까?	생략
What is your procedure for ensuring that residents who want to vote are able to do so?	투표하고 싶어하시는 어르신이 투표할 수 있도록 보장하는 절차로는 무엇이 있습니까?	
What is your procedure for assisting residents to register to vote?	투표 등록을 하고자 하는 어르신을 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?	생략
What is your procedure for helping residents change their address with the Board of Elections when they move to your nursing home?	어르신이 양로원으로 옮겨오실 때 선관위에 주소지 변경을 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?	생략
What is your procedure to help residents cast their votes in an election?	어르신이 선거에서 투표를 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?	
Do you provide transportation or help find transportation to polling places for those who wish to go to the polls?	투표소에 가고자 하는 어르신에게 투표소로 이동할 수 있도록 교통편을 찾도록 돕거나 교통편을 직접 제공합니까?	
Do family members ever assist a resident to vote?	가족 구성원이 어르신이 투표하도록 돕습니까?	
Do you or does anyone on your staff screen residents for competency before they cast a ballot?	어르신들이 투표하기 전 능력을 검사하는 직원이 있습니까?	
If yes, who does this?	만약 그렇다면, 누가 그렇게 합니까?	

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Do you sponsor current event discussion sessions for your residents?	어르신들은 어떻게 정치 관련 뉴스를 습득하십니까?	추가
	어르신들은 어떻게 정치에 대한 의견을 나누십니까?	추가
	어르신들의 정치 정보 습득과 정치 토론을 돕는 수단이 있습니까? 가령, 어르신들이 시사 토론 세션을 할 수 있도록 지원합니까?	수정
Do you bring in political speakers for your residents?	어르신들을 위해 정치 연설가를 데려옵니까?	
Has a federal candidate campaigning for election ever visited your nursing home?	선거 때 캠페인하는 후보자가 양로원을 방문한 적이 있습니까?	
Would you consider having your nursing home named as a polling site?	양로원이 투표소로 지정되는 것을 고려하시겠습니까?	

* O'Sullivan, J. L., "Voting and Nursing Home Residents: A Survey of Practices and Policies", Journal of Health Care Law & Policy 4(2), 325-353, 2002.
** 질문 순서는 상황에 따라 다를 수 있다.
*** 면접 상대방 및 내용에 따라 일부 질문은 생략 내지 수정될 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

부록 2. 정형화된 문항

장기요양시설 직원 대상 심층 인터뷰 사전 배포하고 인터뷰 당시 지참한 문항

1. 현재 양로원에 몇 명의 어르신이 거주합니까?
2. 작년 총선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까?
3. 지난 대선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까?
4. 이번 대선에서는 몇 명의 어르신이 투표하겠습니까?
5. 어르신께서 투표하셨는지 안 하셨는지 어떻게 파악하십니까?
6. 투표하고 싶어하시는 어르신이 투표할 수 있도록 보장하는 절차로는 무엇이 있습니까?
7. 투표 등록을 하고자 하는 어르신을 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?
8. 어르신이 양로원으로 옮겨오실 때 선관위에 주소지 변경을 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?
9. 어르신이 선거에서 투표를 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?
10. 투표소에 가고자 하는 어르신에게 투표소로 이동할 수 있도록 교통편을 찾도록 돕거나 교통편을 직접 제공합니까?
11. 가족 구성원이 어르신이 투표하도록 돕습니까?
12. 어르신들이 투표하기 전 능력을 검사하는 직원이 있습니까?
13, 만약 그렇다면, 누가 그렇게 합니까?
14. 어르신들은 어떻게 정치 관련 뉴스를 습득하십니까?
15. 어르신들은 어떻게 정치에 대한 의견을 나누십니까?
16. 어르신들의 정치 정보 습득과 정치 토론을 돕는 수단이 있습니까? 가령, 어르신들이 시사 토론 세션을 할 수 있도록 지원합니까?
17. 어르신들을 위해 정치 연설가를 데려옵니까?
18. 선거 때 켐페인하는 후보자가 양로원을 방문한 적이 있습니까?
19. 양로원이 투표소로 지정되는 것을 고려하시겠습니까?

부록 3 심층 인터뷰 녹취록

인터뷰 녹취록(복지주임 A)

일시 : 2017년 4월 25일 13시
장소 : 노인요양센터 A
인터뷰 대상 : 복지주임 A

1. 현재 양로원에 몇 명의 어르신이 거주합니까.

120명 정도. 정확하게 산출은 안 되는데 인지적으로 문제 계시 분은 못 해도 2/3 정도?
신체적으로 힘드셔서 집에서는 케어가 힘들다거나 그러신 분들이 계시고, 인지적으로... 하신 분들은 한 2/3 정도 되는 것 같아요.

2. 작년 총선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까.

(2016년 총선) 아무도 안 했죠.

3. 지난 대선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까.

(2012년 대선) 대선 때도 못하고.

4. 이번 대선에서는 몇 명의 어르신이 투표하겠습니까?

(이번 대선) 안 할 것 같아요.

5. 어르신께서 투표하셨는지 안 하셨는지 어떻게 파악하십니까?(생략)

(어르신들이 투표에 참여하려면) 기존에 신청을 이미 했어야 했는데, 시기가 지나서 안 될 거 같고. 그리고 보호자님들도 원하시는 분이 딱히 없어요.

신청을 한다면, 신청 시기는?

정확하게 기억은 안 나는데 제가.. 저번 달에 공문을 받았던 거 같거든요. 근데 우리는 원장님이 안 하신다 하셔가지고.

보호자 분들이 원하시는 분이 있으면 투표를 할 수 있는지

예전에 한 3년 전엔가 어르신 한 분이 보호자님이 원하셔가지고 우리가 해드리겠다고 했는데, 한 분이어서, 그 쪽(선관위)에서 못 나온다고 하시더라고요. 그래서 선관위에 신청은 했었는데 못 했어.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

7. 투표 등록을 하고자 하는 어르신을 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

8. 어르신이 양로원으로 옮겨오실 때 선관위에 주소지 변경을 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

기초생활수급자 어르신들만 (요양 센터로) 우리 쪽으로 거주지 변경을 하죠. 그리고 나머지 어르신들은 그냥 다 보호자 님 (주소지) 밑에 있거나 응.
예를 들어 뭐 지금 시골에 계신 분들은 (투표를 하려면) 거기까지 또 가셔야 하는데, 거리상 힘든 것도 있고, 아니면 보호자 님 밑에 이렇게 있거나 하면 또 보호자님 사시는 곳으로 가셔야 하니까 그거가 힘들고.
여기로 거주지가 되어 계시는 분 중에서도 지금 인지가 뚜렷하신 분은 한 두 명 밖에 안 돼서... 그나마도 그 중 한 분이 또 퇴소해서 민원이 없어요.

9. 어르신이 선거에서 투표를 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

그런 거는... 사실상 센터에서는 민원이 들어오기 전에는 잘 못하죠. 여건상.

10. 투표소에 가고자 하는 어르신에게 투표소로 이동할 수 있도록 교통편을 찾도록 돕거나 교통편을 직접 제공합니까?

갈 수는 있죠. 차도 있고. 그러니까 모시고 가서 가는 거는 할 수 있는데 그렇게까지 보호자님이 원하시는 분이 없었어. 어르신이 원해도 우리가 보호자 님 허락이 없이는 어르신을 모시고 외부로 나가는 거 자체가 좀 힘들어요. 왜냐면, 보호자님이 우리 센터에 오실 때는 주 보호자로 왔는데 보호자님 동의 없이 어르신 모시고 나갔다가 사고가 나고 이러면은 센터에서 100프로 책임을 져야 하기 때문에, 항상 병원을 가던지, 어디 외부를 가던지, 나들이를 가던지, 모든 행위 사항이 보호자님 동의가 있어야 해요. 모시고 갈 때 가더라도. (법적으로) 그렇죠. 그래서 항상 외출이나 이건 외출 외박 대장 같은 것 다 기록하는데 보호자 동의 없이는 나가기 힘들죠.

11. 가족 구성원이 어르신이 투표하도록 돕습니까?

그쵸. 거의 없죠.

어르신들이 투표를 먼저 요구하시는 경우는 있는지.

전혀 (없죠). (어르신들이) 정치적인 얘기는 하긴 하죠. 요즘 대통령 누가 나왔네 정도를 한 두 분씩 이야기는 하셔도 투표를 하러 가야겠네, 이런 분들은 안 계시니까. 우리 어르신들 중에서도 뭐 신문을 구독하거나 이런 어른들도 손에 꼽고. 한 다섯 분 정돌 걸요. 거의 (남자 어르신들). 5층에 L 어르신 빼고는 남자 분들 밖에... 3층에 S 어르신이나...

12. 어르신들이 투표하기 전 능력을 검사하는 직원이 있습니까?

13. 만약 그렇다면 누가 그렇게 합니까?

투표와는 별개로, 어르신들이 인지 역량은 누가 체크합니까?

체크는 간호 팀에서. 우리가 1년에 항상 한 번씩 체크하거든요. 촉탁의 올 때 체크할 때도, 자체적으로 그 표에 의해서 어르신한테 직접 물어보고 체크하는 게 있는데, 서류가, 그거를 토대로 할 순 있죠.

14. 어르신들은 어떻게 정치 관련 뉴스를 습득하십니까?

TV로 보거나... 근데 뭐 보호자가 오셔도. 한 달에 한 번 오거나 자주 안 오시니까...정치적인 얘기는 거의 안하시고, 가족 사항 주로 얘기하니까. 항상 TV로 보시거나...

16. 어르신들의 정치 정보 습득과 정치 토론을 돕는 수단이 있습니까?

'세상읽기'라는 이름으로 신문 구독 프로그램이 있지 않았나?

세상읽기 프로그램은 없어졌어요. 이제 안 해요. 예전에 데이케어 어르신들이 그거 했었는데 데이케어 어르신들은 아무래도 인지가 있어서 대화가 잘 통했는데, 지금 계신 어르신들은... 해 본 결과 진행이 좀 잘 안 되더라고요. 흥미를... 흥미도 문제긴 한데, (세상읽기 프로그램에 참여할) 그 정도로 인지가 밝으신 어르신들 중에서, 그 세상읽기를 원하시는 분이 1명 내지 2명 밖에?

15. 어르신들은 어떻게 정치에 대한 의견을 나누십니까?

거의 없죠. 아무래도 양로원이나, 노인정, 이 정도 가면 이제 좀 많을 수 있는데, 이게 아무래도 요양원이다보니까, 케어가 필요해서 오신 분들이 좀 많아서, 힘들죠, 솔직히.

17. 어르신들을 위해 정치 연설가를 데려옵니까?

18. 선거 캠페인하는 후보자가 요양 센터를 방문한 적이 있습니까?

선거 운동원 같은 경우가 오는지?

거기로 가요. 그 재단으로, 옆에. 진각종 그 건물로 가서 (어르신들이 아니라 직원들에게) 홍보하더라고요. 거기는 거기 총무팀이 아마 직원들이 있을 거에요. 우리 쪽으로 오는 분은 없어요.

19. 요양센터가 투표소로 지정되는 것을 고려하시겠습니까?

정확한 명수는 모르겠는데 아마 몇 명 이상이어야지 (선관위에서) 나올 거에요. 적어도 1명은 안 되고, 그 때 전화통화하면서 듣기로 그랬어요. 못 해도 3명에서 5명 정도.
투표소 설치해야 하고 관리 감독관도 오셔야 하고 해야 되는데 우리는 (투표하겠다고 하는 어르신이) 1명이어서.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

다른 양로원/요양원 사정은 어떤지?

다른 양로원/요양원은 잘 모르겠어요.

층별 현황은 어떤지

2층 같은 경우는 와상 어르신들이 너무 많아서 하실 분이 없어서, 만약에 진짜 투표를 한다고 해도 5층 정도 되는 어르신이어야 될 텐데, 5층도 요즘에는 어르신 (구성)이 많이 바뀌어서. 거의 2층이 대부분이 지금... 2층은 할 수 있는 분이 한 분도 없다고 봐야죠.

어르신들의 인지 장애 정도에 편차가 있지 않은지

경증인 분들도 있고, 뭐 진짜 중증인 분들도 있는데, 경증 치매도 생각보다 되게 많거든요 우리 센터에서. 겉보기에는 말이 통해서 괜찮을 거 같은데 막상 인지 기능 따져 보면 경증으로 판정되는 어르신들도 많고, 하다 보니까, 투표를 그렇게 할 수 있을 만한 어르신들이 거의 없어요.

투표를 못하는 어르신의 표는 사표가 되는 것인지?

어르신이 투표 못하면 그냥 무효표가 되시는 거죠.

개인적으로 생각하시는 해결책이나 개선책이 있는지?

우리가 이런 대선이나 이런 중요한 시즌마다 진짜 참석을 원하시는 어르신이거나, 아니면 진짜 이 정도는 어르신이 하실 수 있다고 하는 선에서 좀 (어르신들의) 수를 추려서, 보호자님에게 전화를 해서 양해를 구하고, 하는 거는, 그런 거에 대한 노력은 좀 필요하다고 생각하고. 그리고 보호자님이 진짜, 예를 들어서, "우리는 못 모시고 간다"하더라도, 우리가 충분히 모시고 갈 수 있는 거니까. 가까운 데라도 있으면은. 그래도 한 번이라도 더 투표를 하게 하는 게 좋죠. 그런 노력은 좀 해야 하지. 센터에서도. (하지만) 결국엔 인력이 결국 들어가니까. 그래도 그 정도는 해야 하지 않을까.

선관위에서 복지관에 지원을 해준다면 그 방안은 어떻게 생각하시는지?

그러면. 우리 센터로 와서 투표소만 설치해 줘도. 못해도 10명까지는 아니지만, 5명에서 10명정도는 하실 수 있지 않을까. 이동 보조라도 해서 내려오셔서 투표 하면 하고 가실 수 있으니까, 근데 그게 만약 우리 쪽에 (투표소) 설치가 안 된다고 하면 모시고 나가는 데는 한계가 있긴 있죠.

현 근무지 이외 이전 근무지에서의 경험은?

거기는 근데 중증 환자분들이 많아서 투표하시는 분들이 아예 없었어요. 그리고 예전에 자원봉사했던 기관에서는, 아예 투표소가 설치돼서. 그 때는 이용 어르신들이 거의 하루에 이천 분... 좀 큰 기관이어서, 그분들은 거의 투표하셨던 거 같아요.

어르신들의 표를 조작하는 경우에 대해서 들은 적이 있는지

소문까지는 아니고... 그 자원 봉사했던 센터에서는 좀 약간의 유도를 하는 직원들이 있긴 있었죠... 누가 좋다더라 하면, 어르신들이 이제 또, 음, 그래, 이렇게 하니까...

추가로 해 주실 말씀은?

이 이용 센터 같은데는 투표하기 좋거든요. 어르신들이 생활 시설 말고 이용하는 시설 뭐 복지관이자 자원봉사자 센터나 이런데. (어르신들이) 왔다 갔다 하실 수 있는 정도만 돼도. 하지만 우리처럼 이렇게 아예 생활하는 시설에서는 투표하기가 현실상 어려움이 있죠.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

인터뷰 녹취록(간호팀장 B)

일시: 2017년 4월 25일 15시
장소: 노인요양센터 A
인터뷰 대상: 간호팀장 B

1. 현재 양로원에 몇 명의 어르신이 거주합니까.

지금 현재 119명, 입원 1분, 그러면 118명.

2. 작년 총선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까.

3. 지난 대선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까.

몇 명인지는 복지사가 알고, 내가 잘 모르겠고.

4. 이번 대선에서는 몇 명의 어르신이 투표하겠습니까?

몇 명인지는 모르는데, 물어보시는 어르신이 있었어. 나한테, 누구 찍을 거냐. 그래서 내가 "어르신 지금 선거하는 거 아세요"했더니, 안대. 누굴 뽑는 거래, 그러니 대통령이래. 나더러 "누굴 찍을 거냐고, 어떻게 찍어야 되는 거냐"고 물어보시는 거야. 어떻게 찍어야 되는 거냐. 본인이. 어르신 물어보는 거야. "어르신, 그러면 저기 어떤 분을 원하세요", 내가 그랬다. 그러니 어르신이, "모르니까 물어보지", 그러는 거야. 그러면서 나한테 누구 찍을 거녜, 그래서 "저도 열심히 텔레비전 보고 있어요", 그랬어, 그랬더니. "어르신이 맘에 드는 사람 있어요?"그랬더니, "그거 모르니까, 물어보는 거야".

5. 어르신께서 투표하셨는지 안 하셨는지 어떻게 파악하십니까?(생략)

6. 투표하고 싶어하시는 어르신이 투표할 수 있도록 보장하는 절차로는 무엇이 있습니까?

부재자 투푠가 있잖아요, 그걸로 선생님들이 물어봐서, 옛날에 물어 본 것 같아요. 내가 직접은 안 했지만. 그 누구지, 복지 선생님들이. 그래서 그 반영도 하고, 그러신 것 같던데.
이제까지 가시지는 않은 거 같애, 어르신들이, 직접. 갈 수 있는 분도 없고, 그만한 저기, 인력도 안 되고.

7. 투표 등록을 하고자 하는 어르신을 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

8. 어르신이 양로원으로 옮겨오실 때 선관위에 주소지 변경을 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

어르신들 주소지가 다 다르시다고. 수급자들은 다 저희 주소지로 되어 있어요. 보호자 분이 있는 분들은 보호자 있는 주소로 대부분이 그렇게 되어 있어요. 대부분 보호자 있는 주소지로 하는 거 같아요.

9. 어르신이 선거에서 투표를 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

10. 투표소에 가고자 하는 어르신에게 투표소로 이동할 수 있도록 교통편을 찾도록 돕거나 교통편을 직접 제공합니까?

그런 적은 없고, 내가 알기론 없고, 자세한 건 복지팀에서 물어 봐야 해.

11. 가족 구성원이 어르신이 투표하도록 돕습니까?

보호자분은 뭐 와서, 투표에 대해서 내가 직접 저기하지는 않았어요. 경험한 적은 없어요, 모시고 가서 하겠다, 이런 소리는 하신 적이 없어.

12. 어르신들이 투표하기 전 능력을 검사하는 직원이 있습니까?

13. 만약 그렇다면 누가 그렇게 합니까?

인지 측정을 간호팀에서 하신다고?

MMSE라는 게 있어. 인지 기능 하는 건데. 뭐 그거 보고 어르신을 투표를 하라고 할 수도 있는 문제인 거 같기는 해요. 근데 그 점수가 이제 25점 이상인 분? 그런 분들은 이제 치매 검사 할 때 하는 건데. 그런 분들은 뭐 대부분 다 아시고, 그런 분들이기 때문에 할 수 있는데 그 점수에 따라서 이제 할 수 있는 분도 있고 없고.

만점이 몇 점인지?

30점 만점.

검사의 정확도는?

이게 근데 이게 무학이냐 아니냐에 따라 점수를 조금 더 주고 덜 주고. 근데 정확하지는 않지만 그래도 이 선에, 어느 정도 의심 확정 가늠은 할 수 있어. 그 검사로 인해서.
25점 투표하실 수 있을 수도 있는데, 내가 봤을 때는 관심이 없어, 정치나 이런게, 한 층에 관심 많은 분은 1명? 2명? 그 정도로. 근데 4층 남자 어르신 같은 분들은 어쨌든 남자들은 정치에 관심 많잖아, 여자는 적고 그래서 그런 진 모르겠지만, 좀 층에 여자어르신들은, 한 층에 한 두 명? 남자

국가인권위원회
humanrights.go.kr

어르신들은 좀 할 수 있을 거 같애. 몇 분은.

23점 이하 되시는 분들은 투표가 아예 불가능한지?

거의 불가능할 것 같애. 글쎄, 그 정도로 많이, 할 수 있을 것 같지는 않을 것 같애.

검사 방법에 대한 설명 후 부연설명

치매라는 거는 오래 전거는 하지만 방금 전 거는 못하잖아요. 미역국을 먹고 방금 뭘 먹었어요 이러면 기억을 못해. 그런데 옛날 농사 뭐 지었어요 이런 건 기억해. 옛날 건 하는 데 최근 건 못해. 이게 기억이잖아 이걸 물어본 다음에 어르신 좀 있다가 다시 물어볼게요 하고 이걸 다시 물어보는 거야 그럼 여기서 기억을 잘 하는 분들은 점수가 놓게 나오지 그런데 못 하는 분들은 아예 또 못 나오고

그러면, 문재인 안철수 이런 것도 기억 못하고

못하지. 그러니까 점수가 그렇게 나와도, 못하지 않느냐.

(무학 어르신에 대한 언급)

무학인 경우에는 여기 점수가 나오고, 또 항목에 따라 점수가.
학교를 안 다니신 분들은 점수가 약간 또 다르지. 초등학교도 1,2학년 나온건 그런 건 안 쳐줘. 학교 갔다고 안 쳐주거든.

14. 어르신들은 어떻게 정치 관련 뉴스를 습득하십니까?

이제 그 치매 이신 분들은 알아 못 듣지. 못 듣지만은 또 듣는 분도 있고 그렇지. 텔레비를 봐도, 어르신들이 어떠한 그 인지가 있어서 보는지 아닌지 그것도 알 수 있잖아. 그냥 하는 거니까 보고, 웃으면 동화돼서 같이 웃는 경우도 있고, 자기가 생각해서 웃는 것도 그게 안 될 수도 있다는 거지. 기본적인 것은 아예 의식주 같은 거는 그런 거는 표현을 하잖아. 그런 거는 하는데 정치적인 그것까지는 인지를 못할 거라는 거지. 그래서 진짜 관심이 있는 어르신이 얘기를 한다는 것은 많이 인지가 좋다는 거지.

15. 어르신들은 어떻게 정치에 대한 의견을 나누십니까?

못하지. 4층 같은 경우는 장기 두시고, 이강노 어르신들은 장기 둘 정도니까, 정치 얘기 할 수도 있지. 그런데 직접 이야기 하는 건 나는 못 봤어. 둘이. 장기 두고 하는 건 내가 봤는데. 정치 얘기는 하는 거는 못 봤어요.

16. 어르신들의 정치 정보 습득과 정치 토론을 돕는 수단이 있습니까?

작업치료 프로그램은 정치 토론을 돕지 않는지?

없지. 작업치료사는 작업만 하는 거니까. 그 어떤 인지 같은 걸 더 이상 퇴화돼지 않게 하는 거라든지 일상적으로 이렇게 실뜨기라던지 이런 거 한다든지. 더 이상 진전 안 되게 하는 그런 거고, 운동장 같은 거, 근력 같은 거나 이런거 할려고 움직이게 하려고. 움직임으로 뇌도 발달되잖아요. 그런 거에 대한 작업 치료지.
어떻게 보면 선생님들이 가끔 신문 읽어주기 뉴스 읽어주기 그런거 있어. 읽어주지만 모르겠어 반응은. 정치 얘기는, 텔레비전로 주로 많이 하고 신문 읽어줄 때 보면 이야기를 해주시는 구나. 선생님들이. 신문 보면서. 요양사 선생님들이.

19. 요양센터가 투표소로 지정되는 것을 고려하시겠습니까?

그거 할 만한 저기, 어렵지. 이런 시설에서는. 어쨌든 요양원 같은 데는 시설을 만든다는 거 자체가 좀 아닌 거 같아. 설치해 놓는다는 것은. 이제 어르신들 위해서 해 놓는다. 뭐, 가능한 분도 별로 없을 거고, 그런 상황에서는 좀, 설치한다는 건 조금 무의미한 것 같아요 내 생각에는.

현 근무지 이외 이전 근무지에서의 경험은?

다른 곳..90 명 있는 덴데 거기도 부재자 투표였어. 수급자가 많아. 거기도 그렇게 했떤 거 같아요. 거기는 이제 특히 국장님이 남자 분이셔가지고 남자 어르신은 몇 명 없었어 그런데 국장님이 좀 인자 그런 이야기를 많이 해주셨던 거 같아. 부재자 투표 했던 거 같아.
근데. 이제, 그 어르신들이 지금 다 내 생각은 그래 지금 다 어르신들이 투표할 자격은 있는데 근데 치매나 이런 분들은 자격이 나오나? 그것도 궁금해. 이제 보호자들한테 명단이 가기 때문에 그런데 여기 수급자 중에 치매 이신분도 명단이 혹시 나왔나, 한 번 확인해 봐요.
근데 이제 명단이 보호자 없이 수급자 관리하시는 분들이 있잖아. 그 분들은 나왔는지 난 그게 또 궁금하네.
그러니까. 치매 진단... 투표하러 가시는 것도 위험스럽고, 가서도 얼마나 하냐. 그것도 그렇고.

어르신들의 표를 조작하는 경우에 대해서 들은 적이 있는지

그런 거는 저는 못 보고, 그냥... 선생님들이 못 하시는 분들은 못 한다고 하는 거 같던데. 내가 말했듯이, 치매로 인해서. 찍을 수 없다 뭐 이런 식으로. 그렇게 하는 거 같은데.

개인적으로 생각하시는 해결책이나 개선책이 있는지?

생각 좀 해 봐야 되겠는데. 나도 모르겠어. 나도 선거 할려니까 헷갈리던데 아이고. 이런 거 쓰다 보면, 개선 방안 나오지.

과거 데이케어 시설에 대해서?

데이케어는 그래도 인지가 있고, 여기 입소 안 할 사람이 데이케어를 다니잖아. 대부분이. 어느 정도 그래도 활동도, 움직일 수도 있고. 그런 분들이 데이케어를 다니니까. 가능도 할 수도 있어요, 좀 더. 여기서는... 만약에 여기서 따진다, 그러면, 아까 말한 MMSE-K, 치매 검사를 또, 기준으로

국가인권위원회
humanrights.go.kr

해서, 또 어르신이, 정치에 관심도 있는 분, 그런 분들을 대상으로, 몇 분인가 조사는 할 수 있겠죠.

요양사 및 어르신들에게 인터뷰가 가능할지?

남자 어르신은 남자 선생님한테 좀 물어 보면 좋을 거 같고, 여자 선생님들은 층장님들한테 물어보는 것이, 그래도 매일 어르신들을 보잖아. 다른 선생님들은 쉬기도 하고 그러니까. 어르신 뭐, 이런, 몇 사람이 가능한 걸까 이런 것은, 층장님한테 물어보면 좋을 것 같애요, 내 생각에는.... 가능한 데는 우리는 4,5 층 밖에 없지. 5층은 그래도 조금 말씀 하시는 분들이 있잖아. 2층은 뭐, J 어르신 그 분 글쎄 관심이 있는지 모르겠지만 그분하고, 3층은 P 어르신, 그분만 좀 그렇지, 다른 분은. 4층은 남자 어르신이고 관심이 있기 때문에 4층도 몇 분 있을 것 같기는 해요, 내가 봤을 때는. L, K, N? (어르신들에게 직접) 한 번 물어볼 수도 있을 것 같다. 아까 내가 물어봤다듯이, "어르신 요새 선거 하는 데 누구 뽑는지 아세요." "대통령 뽑을 거다", 그러면, 보수파, 진보파 그런 거도 물어보고 옛날에도 그랬는데 옛날 다니던데 그 분은 군인 출신이야 치매도 아니고 나한테 "문재인이 찍으면 안 돼 빨갱이야"이러시는 거야 옛날부터 사상이 있으셔가지고 그런 분이 있을 거란 말야. "진보당 안돼"뭐 그런 보수적인 것이 있으실 분이 있어, 남자분들은 특히. 파악을 해 봐요. 어르신들은 생각은 어떤지. 투표장이 있다고 하면, "가서 하시겠냐", 그러면 괜찮잖아. 만약에 뭐 "있어도 안 가겠다", 그러면 "왜 안가시겠냐", 뭐 "귀찮아서?"아니면 뭐, "움직일 수 없어서"? 뭐 이런 거도 물어봐도 되고. "관심이 없다"? 뭐 그럴 수도 있고.

인터뷰 녹취록(요양사 층장 C)

일시 : 2017년 4월 25일 17시
장소 : 노인요양센터 A
인터뷰 대상 : 요양사층장 C

1. 현재 양로원에 몇 명의 어르신이 거주합니까.

네, 120명. 119명. (4층에는) 28분. 내일 모래 1분 입소. 돌아가시고, C 어르신 갑자기 퇴소하시는 바람에 지금 28분. 다 남자분.

2. 작년 총선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까.

3. 지난 대선 당시 몇 명의 어르신이 투표했습니까.

어르신하고, 그 분 밖에 없으신 거 같은데. 아, 뭐, 부재자 했을 거에요. (대선 때). 총선 때는 안 하셨을 거에요.

4. 이번 대선에서는 몇 명의 어르신이 투표하겠습니까?

요번에는 해야지 그러시는데.... 뭐 지금 4일날 5일날 부재자도... 확실하게 못 물어봤어요 지금.
(L 어르신들이) 뉴스 같은 거 관심이 많으시니까 보면서 누구 찍을 거에요 물어 보고 이러면 말씀하시고
(다른 어르신들이) 이제 있는데, 생각은 있는데 행동으로는 못 옮기세요.L 어르신, C 어르신 같은 경우 관심 많은데. 가족분들이 모시고 가야지 투표를 하는 거니까 좀, 그런 부분은 힘들거 같애요. 기껏해야 잘 해야 이번에는 (투표하실 수 있는 분은) 세 분 정도 계시지, 잘 해야. 100%는 아니지.

5. 어르신께서 투표하셨는지 안 하셨는지 어떻게 파악하십니까?(생략)

6. 투표하고 싶어하시는 어르신이 투표할 수 있도록 보장하는 절차로는 무엇이 있습니까?

보호자. 와서 모시고 가야지. 예. (자발적으로 오시기 전에는 길이 없는지) 만약에 하고 싶다고 의사 표현 하셔도, 보호자 분이 일정이 그날 바쁜 데거나 그러면 무산되는 거지, 의견만 피력하시는 거지.

어르신들이 주소지가 다 다르신데?

그죠, 다 다르죠. 차라리 나는...사전투표를 여기다 하나 설치해 놓으면, 사전투표는 하면 되잖아... 의향이 있는 어르신들만 해도 괜찮지 않을까. 싶은데 그거야 뭐, 운영진에서 결정하는 거지.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

선관위에서는 투표소 설치를 위해 3-5명의 인원을 요구한다는데?

알아보면 3-5명은 넘죠. 4층만 해도, 4층만 해도 한 3분은 될 텐데요? 한 분은, 반기문 저기, 저기 했다고 안 하신다고 그러시고, 네, 반기문 팬이었거든요. L 어르신.

9. 어르신이 선거에서 투표를 할 수 있도록 돕는 절차로는 무엇이 있습니까?

10. 투표소에 가고자 하는 어르신에게 투표소로 이동할 수 있도록 교통편을 찾도록 돕거나 교통편을 직접 제공합니까?

우리가 제공하는 건 없어요. 단순히 외출, 외출 '외출'의 형식으로,
(투표소가 와야) 보호자가 와야지, 외출이야 그거는.

혹시 어르신들이 지방선거는 하셨는지

지방선거는 관심 없으세요.

어르신들이 몇 분 정도 투표 의사가 있으신지

거의 한 3분? 5분? 정도. 인지가 있으셔도 말을 안 안하시니까. 한 대 여섯 분 돼요. 인지 있으신 분들은. 근데 표현은 안 하시니까. 알아 듣기는 하고. 자기 의사 표현을 하는 어르신들은 기껏해야 기껏해야 3분? 4분?

어르신들의 투표를 돕는 과정에서 요양사들의 불편함은 없으신지

저희는 불편한 건 없죠. 외출 형식을 취하면은 그냥 외출인거고, 또 만약에 투표소를 만약에 내년이라도 언제라도 한다 하면은 그것도 일종의 어르신들 인지/회상 프로그램으로 생각할 수 있지 않을까 싶어요? 인지 회상 프로그램으로 잡아서 할 수도 있는 거고, 그날 하루니까. 우리 영화 관람하듯이 어르신들 모시고 오는 거지, 똑같은 거지, 불편한 건 없어요. 어르신들 그런 거 해주는 거도, 홍보 효과도, 센터로서도 홍보 효과도 될 거 같아요. 홈페이지에도 올리고, 그런거 있잖아, 그런 쪽으로 인식하면 좋을 거 같은데.

12. 어르신들이 투표하기 전 능력을 검사하는 직원이 있습니까?

13. 만약 그렇다면 누가 그렇게 합니까?

인지 체크요? 서류 상으로는 이게 간호팀이 저기 해요. 점수에 따라. 근데 이제 보면은, TV 보며 일상적인 얘기를 하면서 소통... 이게 꼭 점수로 표현되는 게 아니라, 의사소통이 되면은 될 거 같은데 그래도 기준은 있어야 하니까 기준은 간호팀에 있죠.

14. 어르신들은 어떻게 정치 관련 뉴스를 습득하십니까?

신문. L 어르신 한 분이 구독하시는데, 그 분이 구독하시고 그 다음날 그 전 신문은 돌려요. H 어르신, 지났지만 보시는 거지 그리고 L 어르신은 밑에서 하루 지난 한겨레 신문, 우리가 같다 드리는

거죠. 지난 거. 그날 거는 안 되더라도. 정기구독은 한 분이세요. (다른 분들은?) 한 네 분 정도만. 따른 분들은 봐도 글씨만 읽는 거지 이해는 좀 떨어지죠.

15. 어르신들은 어떻게 정치에 대한 의견을 나누십니까?

어르신끼리는 아니고, 어르신이랑 우리랑. 어르신끼리는, 바둑 두고 장기 두는 거 그 이상은 진도가 안 나가요, 어르신끼리는.

16. 어르신들의 정치 정보 습득과 정치 토론을 돕는 수단이 있습니까?

거의 뉴스를 틀어놔 주죠. 채널권을, 채널을. L 어르신은 자기가 리모콘 갖고 다니면서 TV조선 틀어놓고 계시고, 이쪽 어르신은 이제 가요무대 아니면 프로그램. 채널권은 선생님들이 가지고 게시고, 거의 채널권은 선생님들이고, 어르신은 한 세 분 정도는 리모콘 가지고 본인이 작동하시는 거니까. (인지 있으신 어르신이 요구하시면) 틀어달라고 하면 틀어드리죠.

요양사와 어르신과의 대화가 있는지

그렇죠. 문재인은 아직도 빨갱이라고 생각하시니까. 강노 어르신은 보수. 아무래도 자기는 보수라고 그러시고.

어르신 요양사 간의 토론, 논쟁이 있는지?

그 정도까지는 아니에요.

17. 어르신들을 위해 정치 연설가를 데려옵니까?

18. 선거 캠페인하는 후보자가 요양 센터를 방문한 적이 있습니까?

대통령 선거 때는 아무래도 못 오고요, 여기 국회의원 선거 때는 왔었어요. 행사 때... 그 때, 국회의원 때. 이번에 구속된 사람 있죠 누구야 그 주유소 거기 사장 그 사람이 왔었고, 공식적인 그런 거는 아니고. 일종의... 오는 데 다 보이죠 뭐 선거 운동으로 오는게. 그게 어르신한테 표를 얻기 위해서가 아니라 자기 홍보용으로 밖의 지역구민 들한테 표를 얻기 위해... 원장님이랑 어디 갔다 왔다 이러고... 이런 거죠.

19. 요양센터가 투표소로 지정되는 것을 고려하시겠습니까?

요양센터가 투표소가 되면 요양사들에게 불편함이 있을지?

불편은 없죠. 어떻게 생각하면 그날 근무자 선생님들도 사전 투표할 수 있으니까 좋을 수도 있어요. 안 가고. 여기 직원들이 그냥 꼭 자기 사는 동네에서만 안 해도 되니까.

개인적으로 생각하시는 해결책이나 개선책이 있는지?

묘책이나 아이디어는 없구요. 근데 어르신들이 자기주장이 강하세요. 의식의 변화가 안 돼요. 힘

국가인권위원회
humanrights.go.kr

들어요. 자기가 좋은 사람은 끝까지 좋은 사람이고, 빨갱이는 끝까지 빨갱이이기 때문에, 안 돼요.

현 근무지 이외 이전 근무지에서의 경험은?

아뇨, 요양원은 여기가 처음이에요.

어르신들의 표를 조작하는 경우에 대해서 들은 적이 있는지

그거는 저기 저 그런 거는 원장이 특정인을 지지해서 그 사람 표를 넣어주기 위해서 자기가 운영하는 그런 거를 이용하는 그런거겠죠... 그렇죠. 자기 지지자를 당선시키기 위해서. 어르신들을 이용하는 그런거겠지. 그런데 그렇게까지 누가 할려나. 작은 데는 모르죠. 작은데는 할수도 있으니까 모르는데 (여기는)
1층에 딱 하루만 해도. 근데 그거는 뭐, 생각이지. 운영자의 생각이 어떤지는 그거는 뭐. 운영자의 생각이 중요한 거지. 강제로 투표소를 설치하자 위에서 지시할 수도 없는 상황이고.

어르신들이 투표 못 하게 되면 아쉬워하시는지

그러진 않아요. 애절하진 않고 꼭해야 된다 이런 건 아닌데 있으면 좋아하는 사람 찍겠다 그 정도의 의지는 되죠 의지는.

투표를 하시고자 하는 어르신들이 많으신지

다른 층 어르신도 만약에 3층 같은 경우에도 P 어르신이나 C 어르신... 몇 분 정도는 될 거 같은데. 인지 있으신 어르신 같은 경우는... 5층도 그렇고. 2층오 J 어르신도 할 거 같고. 5층도 L 어르신이나 기본적인 인지가 있는 어르신들은 있다고 하면은 멀리 안 가고 1층으로 이동하는 거면은, 가능하지 않을까 싶어. 내 생각은. 만약에 원하면 그렇게라도 홈페이지에 올리고. 따른 데랑 다르게 특성화 있고. 어르신 이렇게 참여를 유도했고, 인지 있는 어르신들 한해서. 시설이 막 이렇게 필요한 거는 아니잖아요. 참관인 뭐 자리만 있으면 되는 건데.
우리 선생님들만 해도 그날 근무자만 해도 6명 잡고, 6명 잡아서 4층이면 30명인데, 사무실 직원하고. 4-50명은 될 거 같기는 한데. 모르죠, 뭐 그것도.

인터뷰 녹취록(입소 어르신 L)

일시 : 2017년 4월 25일 18시
장소 : 노인요양센터 A
인터뷰 대상 : 입소 어르신 L

참고 : L 어르신과의 심층 인터뷰는 보다 비정형적이다. 가장 마지막에 진행하였고, 준비한 정형화된 문항 중 상당수가 불필요하게 되었기에 일부만을 사용했다(부록 1).

어르신께서는 예전에 투표 하셨습니까?

예전에 아파서 여기 있기 때문에 투표는 안 했지. 이번에는 할까 하는거지.

예전에는 투표를 어떻게 하셨습니까?

여기 오기 전에는 내가 투표할 적에는 아무래도 저 보수 쪽이지. 한나라당이다. 나이 먹은 사람은 그 쪽 경향이 많아.

어르신께서는 현재 투표인 명부에 등록되어 계십니까?

투표인 명부 등록 다 되어 있지. 대한민국 국민이.

어르신께서는 직전에 사시던 곳의 주소지에로 투표인 명부에 등록되어 계십니까?

주소가 내가 신주소는 구주소는 하월곡동. 요 큰 길 건너 거기서 내가 한 50년 이상 살았으니까.

어르신께서는 양로원(장기요양시설)에는 몇 년 동안 계셨습니까?

입원한 지가 2년 조금 넘었지.

어르신께서는 지난 (2012년 18대) 대선에서 투표하셨습니까?

지난 번 대통령 선거는 안 했어. 그때도 박근혜 찍었지 뭐.

여기(장기요양시설)에서 사신 이후로, 투표하신 적이 있습니까?

투표 안했지.

어르신께서는 작년 (2016년 4월 20대) 총선에서 투표하셨습니까?

총선 때도 안 했지. 이번에는 할 생각이여.

어떻게 투표하실 생각이십니까?

혼자 못해. 누가 와서 차 가지고 와서 데리고 와야 해. 내가 전화하면 오지. 전화하면 오지.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

만약 여기(장기요양시설)가 투표소가 된다면, 투표하기 더 쉬우시겠습니까?

투표소가 생기면 나아지지. 그러면 웬만한 투표는 다 하지.

정치적 견해를 나눌 분은 있으십니까?

아 전에 선생님 하나가 있었어. S선생이라고. 그래서 그 사람이 저기 경상남돈데 저 어... 부산 대학인가 나왔던. 그래서 그 선생하고는 얘기를 많이 했어. 정치에 대한 이야기도 하고 사회 돌아가는 것도 물어보고. 고만 뒀거든. 고만 두고서는 별로 뭐, 뭐 얘기해 봤자. 조금 얘기 하다가 입원한 사람들하고는 얘기할 사람이 별로 없어. 선생님들하고 뭐, 남자 선생님, 몇 사람이 둘 있나. 저기 있나. 별로 없어. 신문이나 보던가. 안 그러면 장기 바둑.

신문 말고 다른 매체는 안 보십니까?

신문 말곤 다른 거 뭐, 신문도 한겨레 신문인데. 야당 지지잖아, 거기가 우리 큰애가 한겨레 신문을 봐. 버리지 말고. 일요일마다 오니까, 거의 못 오면, 다른 사람 편에서 일주일치를 모아 놨다가, 여기 올 때에 가져와. 신문이 아니라 '구문'이지.

TV는 보십니까?

텔레비전도 자주 보지. 자기 전에 텔레비전 밥 먹고 보던가. 안 그러면 바둑 두던가. 바둑은 초보자고. 장기는 좀 두는.

대선 앞두고 정치적 견해가 어떠신지.

글쎄 나도 지금, 나는 문재인이는 별로야. 문재인이 빼놓고, 다른 사람을, 그냥 그렇지.
(안철수) 안철수는 그 사람도 정치 경험이 별로 없어 뭐. 국회의원 뭐 얼마나 했어. 서울대 무슨과 나왔더라. 그 나왔대. 재산, 학벌, 병역, 다 나왔더라고 뭐.
(홍준표) 홍준표를 찍어줄까. 보수성향이 강하니까, 아니면은 둘 중에 맘 내키는 대로 가서 찍어줘야지 뭐.
(유승민) 유승민이는 안 돼. 여론조사에서 5명 중 제일 꼴찌잖아. 안돼, 안돼. 조금 더 있어야지, 나이도 있고.
(당선 가능성) 문재인이가 되는대. 그 사람이 아무래도 종북 쪽이. 뭐, 노무현이, 노무현 할 적에 거기서 비서실장인가 했잖아. 뭐 그렇다고, 뭐 이것저것 얘기 들으니까, 그런 그게 있어서.

어르신이 바라시는 바가 있으신지.

아유, 난 뭐. 살 날이 며칠 남았어. 바라기는 뭐. 바라는 사람이, 뭘. 누가 대통령 되든 간에 노인네들 좀 용돈이나 많이 주고 했으면 좋지, 뭘. 개인 욕심이지.
근데 선거가, 내가 볼 적에는 한 가지가 법을 만들어야 해. 선거 중에 공약한 거, 그거를 열 가지를 공약을 했다, 그럼 그거를 누군가가 대통령이 될 거 아냐. 그러면 대통령이 됐을 적에, 그 사람이 공약한 걸 어느 정도 얼마만큼 하냐. 그게 중요해. 그거를 법제화해가지고, 예를 들어서, 근데 그거를 어느 정도 얼마만큼 공약 했던 거를 이행을 했냐. 그거를 가리키기가, 그걸, 그걸, 아야 다르고 어야 다르고 하니까. 그런 제도를 만들어 가지고, 쓸데없는 공약은 하지 말아라 이거야. 난

그게 항상. 잘못된 저게 있어, 외국이 어떻든 간에, 우리가 우리 나라 우리 대로에 뭔가를 해야지, 우리 한국은 서양 문명을 너무 받아들이고 그쪽만 하면 그만인 걸로 생각해. 그런 거는 고쳐야 해. 우리가 외부에서 들일 건 들이고, 우리가 할 건 하고 해야 되는데, 정치하는 사람들이 어디 그래.

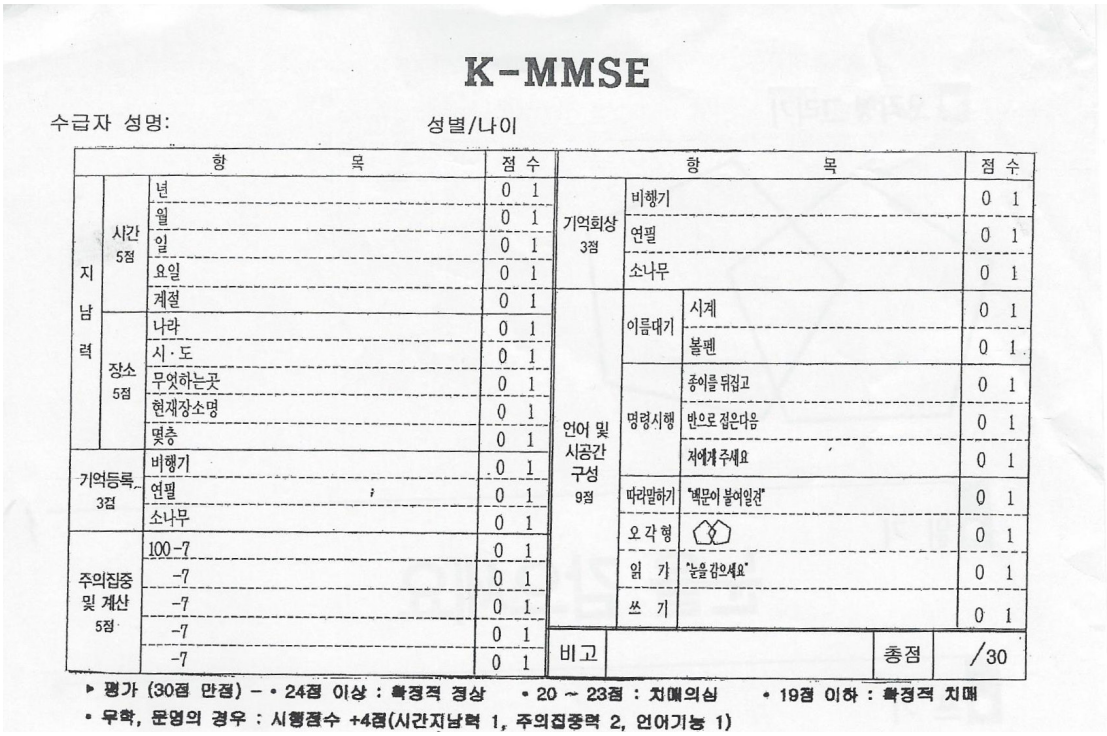
국가인권위원회
humanrights.go.kr

부록 4. MMSE-K 검사 문항과 CAT-V 검사 문항

MMSE-K 문항은 조사 장소에서 제공받았음.

CAT-V 검사 문항의 출처는

Appelbaum, P. S., Bonnie, R. S., & Karlawish, J. The Capacity to Vote of Persons With Alzheimer's Disease. The American Journal of Psychiatry, 162 (11), p.2094-2100, 2005. (http://dx.doi.org/10.1176/appi.ajp.162.11.2094)



K-MMSE

수급자 성명: 성별/나이

항 목			점 수
지남력	시간 5점	년	0 1
		월	0 1
		일	0 1
		요일	0 1
		계절	0 1
	장소 5점	나라	0 1
		시·도	0 1
		무엇하는곳	0 1
		현재장소명	0 1
		몇층	0 1
기억등록 3점		비행기	0 1
		연필	0 1
		소나무	0 1
주의집중 및 계산 5점		100-7	0 1
		-7	0 1
		-7	0 1
		-7	0 1
		-7	0 1

항 목			점 수
기억회상 3점	비행기		0 1
	연필		0 1
	소나무		0 1
언어 및 시공간 구성 9점	이름대기	시계	0 1
		볼펜	0 1
	명령시행	종이를 뒤집고	0 1
		반으로 접은다음	0 1
		저에게 주세요	0 1
	따라말하기	"백문이 불여일견"	0 1
	오각형		0 1
	읽 가	"눈을 감으세요"	0 1
	쓰 기		0 1
비고		총점	/30

▸ 평가 (30점 만점) – • 24점 이상 : 확정적 정상 • 20 ~ 23점 : 치매의심 • 19점 이하 : 확정적 치매

• 무학, 문맹의 경우 : 시행점수 +4점(시간지남력 1, 주의집중력 2, 언어기능 1)

APPENDIX 1. Competency Assessment Tool for Voting (CAT-V)

[Note the potential modifications to the instrument suggested in the text.]

"I'm going to ask you some questions about elections. This should take about five minutes. If you don't understand something I say or ask, please tell me and I will repeat it. Some of the questions may seem very simple to you, but don't worry about that. We are just looking for straightforward answers. Do you have any questions before we begin?"

Understanding

"Imagine that two candidates are running for Governor of [*fill in name: your state*], and that today is Election Day in [*fill in name: your state*]."

Understands the Nature of Voting

"What will the people of [*fill in name: your state*] do today to pick the next Governor?"

Note to interviewer: If subject describes how he/she or people in general would choose between the two choices for governor (i.e., watch TV ads, listen to their campaign issues, etc.), ask:

"Well that's how you might decide who you think should be governor. But how would you actually indicate your choice?"

[Score of 2: Completely correct response, e.g., "They will go to the polls and vote." "Each person will cast his/her vote for one or the other." Score of 1: Ambiguous or partially correct response, e.g., "That's why we have Election Day." Score of 0: Incorrect or irrelevant response, e.g., "There's nothing you can do; the TV guy decides."]

Understands the Effect of Voting

"When the election for governor is over, how will it be decided who the winner is?"

[Score of 2: Completely correct response, e.g., "The votes will be counted and the person with more votes will be the winner." Score of 1: Ambiguous or partially correct response, e.g., "By the numbers." Score of 0: Incorrect or irrelevant response, e.g., "It all depends on which sign they were born under."]

[Note that it is likely that some subjects will answer both of these questions in response to the first question. If so, they should be given a full score for each, and the second question may be omitted.]

Choice

[Hand subject a card with the information in the following paragraph in large print; allow subject to retain and consult this card for the remainder of the interview.]

"Let me ask you to imagine the following about the two candidates who are running. Candidate A thinks the state should be doing more to provide health insurance to people who don't have it, and should be spending more money on schools. He is willing to raise taxes to get the money to do these things. Candidate B says the government should not provide health insurance but should make it easier for employers to offer it. He believes that the schools have enough money already but need tighter controls to make sure they use it properly. He is against raising taxes.

"Based on what I just told you, which candidate do you think you are more likely to vote for: A or B?"

Note to interviewer: If subject can not choose a candidate or is vacillating, ask:

"If you had to make a choice based on the information you have before you, who would you pick?"

[Score of 2: Clearly indicates choice. Score of 1: Choice is ambiguous or vacillating, e.g., "I think I might go for the guy who doesn't like taxes, but I'm not sure because schools are important too." Score of 0: No choice is stated, e.g., "I don't know. I can never make up my mind."]

The following measures of reasoning and appreciation are not part of the Doe standard.

Reasoning

Comparative Reasoning

If subject identifies a choice, ask: "How is voting for [*subject's choice*] better than voting for [*name of other candidate*]?" *[Or if subject had no choice, ask:* "How might voting for Candidate A be better or worse than voting for Candidate B?"*]*

[Score of 2: Identifies at least one comparative attribute in relation to the views of the two candidates, e.g., "Someone who really cares about health care would be a better governor." Score of 1: Ambiguous response, e.g., "Health care." Score of 0: Fails to mention a comparative attribute of the respective candidates, e.g., "I just think he's good" or "I can't see any difference"]

(continued)

APPENDIX 1. Competency Assessment Tool for Voting (CAT-V) *(continued)*

Generating Consequences

"If [*subject's choice or Candidate A if subject had no choice*] were elected governor in your state, how could that affect your life?"

Note to interviewer: Probe for a reason if subject says it will not affect them.

[Score of 2: Identifies a consequence for his or her life, e.g., "I'd have more money to spend" or "I'd have better access to health care"; if sees no personal consequences, subject gives a coherent reason ("I'll be moving to another state soon." "I'll be dead in a year anyway.") Score of 1: Gives a vague consequence for his or her life, e.g., "Health." Score of 0: Does not give a consequence for his or her life or a reason for saying that there are no personally relevant consequences.]

Appreciation

"Would you want to vote in the next election for governor of your state? If yes, why? If no, why not?"

[Score of 2: Response based on reason that reflects reality of voting situation. E.g., if yes: "My doing that makes it more likely that the candidate I like will win." If no, "I don't care who wins"; "My one vote is unlikely to make much of a difference." Score of 1: Ambiguous response that partially reflects reality of voting situation. E.g., if yes: "It helps to run the country." If no, "They might not let me." Score of 0: Responses that fail to reflect reality of voting situation; confused or delusional responses. E.g., if yes: "The person I pick will win." If no, "They never count my vote anyway."]