

한권으로 끝내는

개헌



오해와 진실

| 인사말 |



2018년 4월

더불어민주당 대표

우미영

사랑하는 당원 동지 여러분! 당대표 추미애입니다.

주권재민(主權在民). 새로운 대한민국의 근간이며, 이번 개헌의 핵심입니다.

더불어민주당은 국민의 뜻과 의지를 나침반 삼아 대한민국의 미래상을 개헌에 담고자 노력했습니다. 발의만 대통령이 했을 뿐 권력을 나누고 나라를 나라답게 만들자는 국민의 뜻이 개헌안에 온전하게 담겨있습니다.

열 번째 개헌은 오롯이 국민의 성과여야 합니다. 그렇기에 더불어민주당은 압도적인 민심에 따라 6월 개헌에 정성을 다하고 있습니다. 촛불정신을 헌법에 담겠다는 국민과의 약속, 6월 개헌투표를 약속한 정치권의 의무에 책임있게 임할 것입니다.

시대적 사명을 지고 ‘국민 개헌안’이 역사에 자리 잡을 수 있도록 최선을 다해야 하겠습니다. 국민과 함께, 당원 동지들과 함께 전진하겠습니다.

감사합니다.

| 인사말 |



2018년 4월

더불어민주당 원내대표

우원석

개헌은 국민의 삶을 담는 그릇이자, 우리사회의 나침반이 되어야 합니다.

87년 6월 항쟁으로 탄생한 9차 개헌이 올해로 31년째가 되었습니다. 달라진 우리 사회의 모습을 반영하고, 국정농단과 같은 부정부패, 정의와 공정의 기반 위에 새로운 헌법이 필요한 시점입니다.

국민주권과 분권, 상생과 균형이라는 시대정신을 반영해 대통령께서 국민 개헌안을 발의했습니다. 우리 정치권이 국민과 한 가장 큰 약속인 6월 지방선거와 개헌 동시선거를 위해 내린 헌법적 결단입니다. 충분한 논의 기간도 거쳤고, 선거 비용·충분한 투표율 등 대표성, 효율성 측면으로도 이번이 적기입니다.

더불어민주당은 국민개헌안에 대한 궁금증과 오해를 해소할 수 있도록 소책자를 펴냅니다. 국민개헌에 대한 정부여당의 입장을 국민들에게 충실히 전할 수 있는 훌륭한 지침서가 될 것입니다.

국민과 함께 하는 국민개헌을 위해 더불어민주당은 앞으로도 최선의 노력을 다하겠습니다.

| 인사말 |



2018년 4월

헌정특위 간사 이 인 영

개헌투쟁에서 승리합시다

6월 지방선거와 동시개헌을 약속한 시간입니다. 공약을 지키기 위해 대통령 개헌안은 발의되었고, 우리 민주당도 당론을 정리해서 30년 만의 개헌테이블로 일찌감치 나왔습니다. 그런데 유독 자유한국당만이 지방선거 동시개헌의 약속을 파기했습니다.

국민은 주권자의 시대를 개막했고, 70%의 여론은 대통령제를 선호합니다. 또 다시 자유한국당은 국민의 20%가 지지하는 의원정부제 아니 10%만이 지지하는 내각제를 분권형 대통령과 책임총리제로 포장합니다. 개헌할 의사가 없다는 어깃장입니다.

두 말할 필요없이 단호히 대응할 때입니다. 내각제와 의원정부제는 안됩니다. 대통령중심제로 가면서 6월 지방선거와 동시개헌의 길을 반드시 열어야 합니다.

사회주의 개헌, 관제개헌, 장기집권 음모라는 매도를 짓부수고 촛불의 열망대로 내 삶을 바꾸는 개헌, 국민의 기본권을 신장하고 지방분권을 확장해서 더 좋은 민주주의로 가는 길, 더 나은 국민의 삶으로 가는 개헌의 문을 활짝 엽시다.

국민과
더불어민주당

INDEX

정치적 왜곡

이념적 낙인

기만적 포장

내용적 왜곡

막무가내 위헌 시비

개헌관 내로남불

정치적 왜곡

01. 6월 개헌은 ‘결다리 개헌’이다?	016
02. 대통령 발의는 관제 개헌이다?	018
Check) 대통령 발의의 의미는 무엇인가?	020
03. 4년 연임제는 장기집권 음모이다?	022
04. 국민이 모르는 ‘묻지마 개헌’ 안 된다?	026
05. 대통령 개헌안이 ‘가이드라인’이다?	028

이념적 낙인

06. 헌법 전문에 좌파 역사를 수록하면 안 된다?	030
07. ‘자유’를 빼고 사회주의 개헌을 시도했다?	032
08. 민주당 개헌안은 사회주의 헌법이다?	034
09. ‘토지공개념’은 사회주의 헌법이다?	036
Check) ‘토지공개념’은 자유시장경제의 근간을 흔든다?	040
10. ‘동일가치 노동 동일 임금’은 사회주의 헌법이다?	048
11. 지방분권 강화는 고려연방제 추진이다?	052

기만적 포장

12. 자유한국당의 ‘분권형 대통령제’, ‘책임총리제’는 무엇인가? 054

Check) 총리 선출 vs 총리 추천 058

13. 자유한국당의 10월 개헌은 믿을 수 있는가? 060

Check) 개헌의 내용이 중요하지 시기는 중요하지 않다? 064

14. 자유한국당의 ‘연동형 비례대표제’, 진심(?)인가? 066

내용적 왜곡

15. 대통령 개헌안, 권력 분산이 없다? 068

16. 국민소환제는 ‘촛불 포퓰리즘’인가? 070

17. 3일간 설명하고 26일 바로 발의, 개헌 Show? 072

18. 개헌이 밥 먹여 주는가? 074

19. 민주당 Passing? 078

Check) 민평당·정의당 반대, 개헌 가능한가? 082
(평화와 정의의 의원 모임)

막무가내 위헌 시비

20. 대통령 개헌안 발의, 위헌인가?	084
21. 국민투표법, 왜 개정하지 않는가?	088

개헌판 내로남불

22. 그때는 맞고 지금은 틀린가?	090
23. 수도조항 신설, 국론 분열인가?	096
24. 토지공개념은 반대, 주택공개념은 찬성?	098
Check) 홍준표·박정화·노태우도 토지공개념 신봉자	100
25. 300억 원은 아깝고, 1200억 원은 괜찮다?	102
26. 더불어민주당은 왜 당론을 공개하지 않는가?	104

정치적 왜곡

Q 01

"6월 개헌은 '결다리 개헌'이다?"

A 약속 개헌이다

- ▣ 지방선거와 동시 국민투표는 대선과정에서 모든 정당과 후보가 약속한 사항
- ▣ 이 약속은 **개헌 관련 최초의 국민적 약속**이며, 공고한 합의
- ▣ 6월 개헌 시기는 대선 **당시 국민의당 안철수 후보가** 최초 제안, **자유한국당** 역시 2017년 4월 12일 서면으로 6월 실시 입장을 보냄
- ▣ 만약 대통령이 6월 동시 개헌을 부정한다면 야당은 약속을 어겼다고 탄핵을 주장했을 것

정치적 왜곡

Q 02

"대통령 발의는 관제 개헌이다?"

A 쏫불 개헌이고, 국민 개헌이다

- ▣ 대통령 발의는 관제 개헌이 아닌 **쏫불 개헌**
- ▣ 자유한국당이 국회 논의에 발목을 잡고 있기 때문에 대통령이 국민적 열망을 받들어 공약을 지키는 차원에서 개헌안 준비
- ▣ 야당이 개헌 논의에 적극적으로 참여하고, **국회에서 합의한다면** 대통령은 국회 합의안 존중
- ▣ 개헌 공약을 지키려는 대통령을, 대선 후 약속을 파기한 야당이 악의적으로 매도

정치적 왜곡

check

"대통령 발의의 의미는 무엇인가?"

- ▣ 공약 실천의지
 - 헌법을 걸고 국민과 한 약속은 반드시 지킬 것
- ▣ 헌법상 권리
 - 국회 합의가 되지 않으면 개헌 가능성을 높이기 위해 대통령이 발의할 수 있도록 하는 이중·삼중 장치
- ▣ 국회 개헌 논의 촉진을 위한 촉매제
 - 정체된 여·야의 개헌 논의를 속도감 있게 전개시키고, 국회 합의안이 만들어지면 대통령도 존중할 것

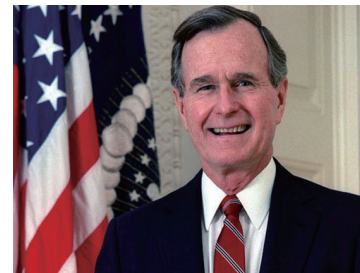
정치적 왜곡

Q 03

"4년 연임제는 장기집권 음모이다?"

A 더 좋은 대통령제, 더 민주적인 대통령제

- ▣ "안 뽑으면 됩니다."
- ▣ 4년 중임제인 미국 역시 장기집권 사례는 없음.
단임으로 끝나는 경우도 있음.
- ▣ 미국은 민주주의 나라가 아니라 일당독재, 장기집권 제왕의
나라가 되는 해괴한 논리



▲ George H.W. Bush (1989-1993)



Jimmy Carter (1977-1981) ▶

- ▣ 87년 개헌 당시 5년 단임으로 정해지면서 대통령 권력이 분산되지 않음. 만약 4년 연임으로 변경했다면 대통령의 권력은 분산되었을 것

☞ **현행 대통령제의 모태는 전두환의 대통령제로, 임기 축소(7년→5년)외에는 권력 분산이 없음**

- ▣ 개헌으로 장기 집권하는 것은 그들의 아버지 박정희, 그들의 큰 형 전두환이나 하던 짓
- ▣ ‘대통령의 권력 분산’이 전제된 4년 연임제는 더 좋은 대통령제, 더 민주적인 대통령제로 더 좋은 민주주의와 더 나은 삶을 만들기 위함

- ▣ 현행 5년 단임제는 심하면 2년 반, 길어야 3년 반만 지나면 사실상 레임덕 시작으로 인해 정책의 지속성, 안정성이 낮고, 경우에 따라 레임덕이 와도, 무책임하게 사적 이해만 추구해도 5년 임기를 단축할 방법이 마땅치 않음

4년 연임제의 장점

- **중간평가 가능**
 - 4년 만에 교체
- **중장기적 정책의 구상과 집행 지속 가능**
 - 조기 레임덕 방지
- **안정적인 국정운영과 책임정치 가능**
 - 단기적 성과를 위한 보여주기식 정치 방지

정치적 왜곡

Q 04

"국민이 모르는
'물지마 개헌'
안 된다?"

A 적반하장이다!

- ▣ 대통령선거 이전 자유한국당의 '조기 개헌' 주장은 왜 했나?
그 때는 국민들에게 충분히 알린 후 개헌하자는 것이었는지?
- ▣ 5000명 원탁 토론을 제안했으나,
자유한국당이 거부
- ▣ 40억 원 예산 편성하여 개헌 캠페인을 시도했으나,
자유한국당이 거부

정치적 왜곡

Q 05

"대통령 개헌안이 '가이드라인'이다?"

A 시작은 국회가 먼저

- ▣ 오히려 민주당 개헌안이 대통령 개헌안 가이드라인
 - 대통령 안이 발표되기 전, 더불어민주당은 이미 2월에 당론 확정
- ▣ 대통령 한 마디에 분권형 대통령제에서 4년 중임제로?
 - 대부분의 의원들은 4년 중임제 주장
 - 자유한국당은 듣고 싶은 것만 듣거나, 침소봉대
- ▣ 자유한국당이야말로 제왕적 추장에게 짓눌림
 - 당내 다양한 의견 연탄가스 취급

이념적 낙인

Q 06

"헌법 전문에
좌파 역사를
수록하면 안 된다?"

A 역사부정

- ▣ 부마항쟁, 5·18 민주화 운동, 6·10 민주항쟁,
촛불시민혁명 등 민주항쟁은 이념적인 논쟁의 대상이
아니라 역사적인 문제
- ▣ 5·18, 6·10은 이미 국가 기념일로 지정, 공인된 역사
 - 민주화운동의 역사는 대한민국의 역사이지, 좌파의 역사가 아님
- ▣ 민주항쟁 부정은 곧 역사 부정

이념적 낙인

Q 07

"자유를 빼고
사회주의 개헌을
시도했다?"

A 그런 적 없다!

- ▣ 의원들은 이론의 여지 없이 현행 그대로 1점 1획도 손대지 않았음
- ▣ '자유민주적 기본질서'는 그대로 유지하며, 삭제 논의한 바 없음
 - '자유민주적 기본질서'에서 '자유'를 빼고자 했던 사람들도 '자유민주주의'가 '극단적 자유방임주의'와 동의어로 취급되는 것을 우려하여, 민주주의의 보편적 가치를 정돈하고자 했던 건전한 문제의식에서 출발
 - 자유방임주의와 자유민주주의를 혼동하면 안 됨!
내 자유가 소중한듯 남의 자유도 존중하고, 지켜줘야 함!

이념적 낙인

Q 08

"민주당 개헌안은
사회주의 헌법이다?"

A 사회주의가 뭔지도 모르면서 낙인 찍고 있다

▣ 사회주의의 특징:

1. 개인의 사유재산, 사적 소유 제한

헌법 제23조(재산권)

- ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
- ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.
- ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

수정하지 않음

2. 국가의 주요 산업의 국유화

해당 조항 없음, 신설한 바도 없음

오히려 과도한 민영화가 문제일 정도! ←

3. 일당 독재

헌법 제8조

- ① 정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

수정하지 않음

오히려 선거 제도에서 비례성 강화 추구 !! ←

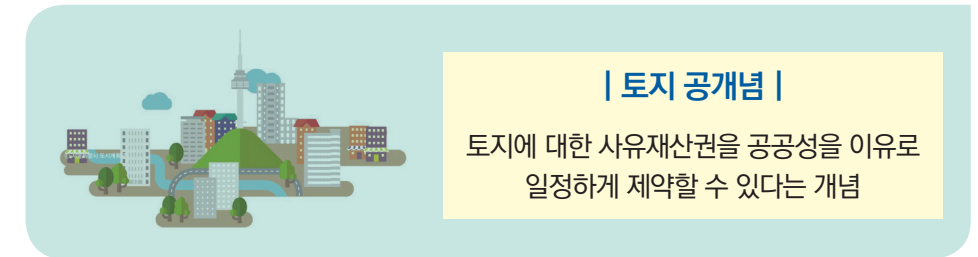
이념적 낙인

Q 09

"토지공개념은 사회주의 헌법이다?"

A 박정희, 전두환, 노태우도 빨갱이?

그림: 서울특별시 알기쉬운 도시계획용어, 2016



토지 공개념

사유재산 충분히 보장 but
공공 복리에 적합하도록 재산권 행사
(헌법 제23조)
&
공공성을 이유로 일정한 제약 가능
(헌법 제122조)

사회주의

사적 재산 불허
or
지극히 제한

정상적 개발이익은 적절하게 과세하지만,
과도한 불로소득에 해당하는 이익은 방지해
경제질서의 왜곡을 개선하는 차원

토지공개념은 이미 현행 헌법에 반영되어 있음

…토지에 대하여서는 헌법 제 122조가 별도로 규정하고 있는데, 이것이 토지공개념에 기초가 되는 것으로서 토지에 관한 각종 규제 법률이 이를 근거로 하여 토지 소유자 등에게 여러 가지 의무와 부담을 과하고 있다…

…토지의 공공성에 비추어 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익이 관철될 것이 요구되므로, 이를 이유로 (토지소유자 등에 대한 제한과 의무를 과하는 등) 토지 재산권에 대해 광범위한 입법형성권을 부여하는 것…

출처: 헌재 결정문(1998.6.25.95헌바35 등 - 개발이익환수법 관련 결정문)

헌법 제122조

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

헌법 제23조

- ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
- ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.
- ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

But 과세 방법 등 기술적인 문제가 위헌 또는 불합치 판결을 받음

▣ 노태우 정부 당시 만들어진 ‘토지공개념 3법’ (1989)

- 택지소유상한법: 위헌(1999.4.29.94헌바37 등)
- 토지초과이득세법: 헌법불합치(1994.7.29.92헌바49 등)
- 개발이익환수법: 일부 단서조항 위헌(1998.6.25.95헌바35 등)

※ 현재 개발이익환수법만 유일하게 유지

이념적 낙인

check

**"토지공개념은
자유시장경제의
근간을 흔든다?"**

A 소득격차 지니계수 0.353 vs 자산격차 지니계수 0.586(2016)

- ▣ 부동산 투기를 방치하는 것이 오히려 자유시장경제에 악영향
- ▣ 과도한 지대 추구로 왜곡된 시장질서, 경제질서를 오히려 건강하게 만들어야 함

홍준표 대표는 한나라당 최고위원으로, 서민정책특별위원장 시절
'자유주의적 시장경제는 일방적으로 힘있고 가진 자들만 이익을
독점하고 배불리는 구조라고 사회적 시장경제를 주창하고 나섰다'

민주세력 2012 집권? 홍준표만도 못한 진보여서야, 2010.8.13, 오마이뉴스

- ▣ 과도한 지대 추구가 경제 성장의 발목을 잡고 있다는 점이 지적되고 있음
 - 2000만 원의 이익 중 1500만 원을 임대료로 지불=정상?
 - 소득격차보다 커진 자산격차로 인해 만성적인 사회 양극화 갈등 발생

(참고) ‘토지공개념’ 3법 헌재 판결문**택지소유상한법 > 위헌**

소유목적이나 택지의 기능에 따른 예외를 전혀 인정하지 아니한 채 ...
어떠한 경우에도, 어느 누구라도 200평을 초과하는 택지를 취득할 수
없게 한 것은 헌법상의 재산권을 과도하게 침해

법 시행 이전부터 택지를 소유하고 있는 사람에게도 일률적으로
적용하는 것은 신뢰보호원칙에 반하고, 이들을 법 시행 이후 택지
취급한 사람과 동일하게 취급하는 것은 평등원칙에 반함

*평등원칙: ‘같은 것을 같게, 다른 것은 다르게’

10년 후 그 부과율이 100%에 달할 수 있도록 ... 한 것은, 짧은 기간 내
토지재산권을 무상으로 몰수하는 효과를 가져와, 재산권에 내재하는
사회적 제약 허용 범위를 넘어섬

토지초과이득세법 > 헌법불합치

기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨 두는 것은 헌법상 조세법률주의
혹은 위임입법의 범위를 구체적으로 정하도록 한 헌법 제75조에 위반

개별토지의 지가를 (감정평가사와 같은 전문가가 아닌) 하부행정기관의
공무원이 담당하도록 하여 ‘이득’에 대한 과세가 아니라 ‘원본’에 대한
과세가 될 위험부담을 상승

...최초 과세기간 개시일의 지가와 비교할 때 토지초과이득이 없는 경우에도
토초세를 부담하는 불합리한 결과 발생하여 사유재산권 보장 취지 위반

개발이익환수법 > 일부 단서조항(제10조 제3항) 위헌

개발이익 환수를 위한 지가 산정의 기준이 되는 시점을 대통령령으로
정하도록 한 것은 매입가격 결정에 대한 ‘예측 가능성’이 없고,
‘위임입법의 한계’를 벗어났다고 판단

(참고) 종합부동산세법**종합부동산세**

대한민국에서 국세청이 일정한 기준을 초과하는 토지 및 주택의 소유자에 대해 부과하는 세금 또는 그 제도를 말한다.

종부세는 종합부동산세법에 따라 부과되며, 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산 보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위한 것이다.

종합부동산세법 > 일부 위헌, 헌법불합치**(일부 위헌)**

세대별 합산 규정은 조세회피 방지를 위한 입법목적의 정당성은 수긍할 수 있으나, 가족 간 증거가 조세회피 의도가 있다고 단정할 수 없으며, 가족 간 소유권 이전은 국민의 권리이고, 이에 대한 과세는 부부 등 가족이 있는 자를 혼인하지 아니한 자에 비해 차별취급하여 혼인과 가족생활 보호라는 헌법적 가치에 반함

(헌법불합치: 1주택 장기보유자에 대한**납세예외규정을 두지 않은 데 대한 헌법불합치)**

납세의무자 중 적어도 주거 목적으로 한 채의 주택만을 보유하고 있는 자로서, 그 중에서도 특히 일정한 기간 이상 이를 보유하거나 또는 그 보유기간이 이에 미치지 않는다고 하더라도 수입이 없는 경우 등 납세의무자의 예외를 두고 있지 아니한 것은 과도하게 주택 보유자의 재산권을 제한하는 것으로서 피해의 최소성 및 법익균형성의 원칙에 어긋남

(참고) '토지공개념' 조항의 역사

1962년 개정 헌법에 최초 등장

5차 개정헌법 제114조

국가는 **농지와 산지**의 효율적 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

1972년 개정된 유신헌법은 '**농지와 산지**'에 '기타 국토' 추가

7차 개정헌법 제119조

국가는 **농지와 산지 기타 국토**의 효율적인 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

▶ 토지의 공공성을 실현하기 위한 목적은 아니었다.

1987년 개정된 헌법에 "국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토"라고 명시

헌법 제122조

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적인 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

1987년 개정된 현행 헌법은 적용 대상을 국토 전체로 확장하고 토지가 국민 모두에게 어떤 의미를 갖는지 밝혔다.

또 국가가 토지에 필요한 제한과 의무를 과하는 목적도 '효율적인 이용·개발과 보전'에서 '균형'을 추가해 '효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전'으로 바꾸어, 토지의 공공성 실현 목적을 명시하였다.

출처: '토지공개념 3법, 최초로 유명무실...'투기'에 무방비', 2018.1.18, 경향신문

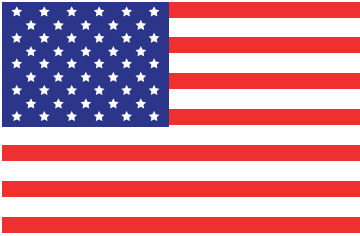
이념적 낙인

Q 10

**"동일가치 노동
동일 임금은
사회주의 헌법이다?"**

A 그럼 미국도 사회주의?

- ▣ '동일가치 노동 동일 임금' 논의는 성별 임금격차에서 출발하였으며, 미국에서 시작됨
- ▣ 정규직과 비정규직의 차이, 학력·학벌의 차이, 내·외국인의 차이, 청소년·노인과 성인의 차이 등에서 나타나는 임금 격차를 완화하는 것에 대한 문제의식

(참고) '토지공개념' 조항의 역사

1963년 동등임금법(Equal Pay Act) 제정을 통한 성별 임금격차 해소 운동을 시작으로, 클린턴 정부 때부터 공정임금법(Fair Pay Act)과 임금공정성법(Paycheck Fairness Act)이 상·하원에 상정되었다가 부결되는 과정을 현재까지 지속 중



1951년 UN 단체인 국제노동기구에서 동일임금협약을 체결한 후, 전통적으로 여성이 집중되어 있어 저평가되는 직업을 가진 피고용인들이 성이 아닌 노동가치에 의해 보상받을 수 있도록 법안 신설
동일 노동, 동일 임금에 관한 법률은 1950년대 이래로 연방정부와 지방정부에 존재해왔으며, 1971년 노동규약에 의해 구체화되고, 1977년 인권법의 일부로 임금형평법(Pay Equity Act) 법제화

출처: 김경희(2007), 동일가치노동에 대한 동일임금 원칙 적용의 가능성과 한계: 미국과 캐나다 사례를 중심으로, 『산업노동연구』, 2(13)

이념적 낙인

Q 11

"지방분권 강화는
고려연방제
추진이다?"

A 그럼 미국도 고려연방제?

▣ 고려연방제:

- 1국가, 2체제, 2정부(서로 다른 국가체제의 존립)
남북 현 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 그 위에 민족통일기구를 구성하는 체제

▣ 자치분권:

- 1국가, 1체제 下
지방자치를 발전시키기 위한 다양한 경로와 양상
이것을 부정하면 미국도 고려연방제…?

- ▣ 자치분권의 확대는 주민들의 직접적인 이해관계를 반영하여 삶의 질을 높이게 됨

출처: 『통일문제이해』(통일부 통일교육원, 2018)

기만적 포장

Q 12

"자유한국당의
'분권형 대통령제',
'책임총리제'는
무엇인가?"

A 싱크 100% 내각제



“국민이 직접 선출하는 대통령이 국가원수로 국가를 대표하되,
(국회에서 선출하는) 책임총리가 국정을 책임 있게 운영해
갈 수 있도록 국민의 대표 기관인 국회가 헌법적으로
뒷받침하는 제도를 안착시켜 갈 것”

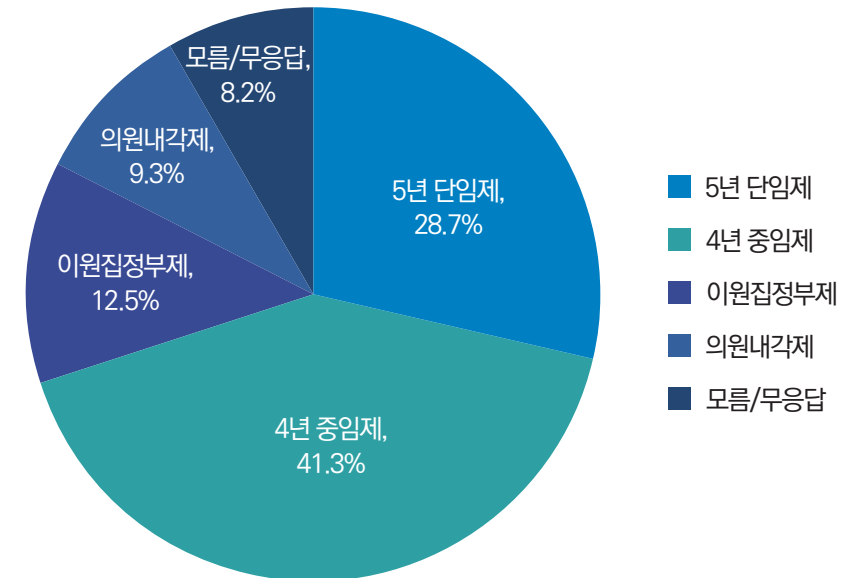
- 3.16 원내대표 대책회의 중

출처: 썰전 211회, 2017.3.24, jtbc



- ▣ 국회에서 선출한 (책임)총리가 행정부 수반으로서 내각을 구성해야 한다는 주장
 - 허수아비 대통령 + 총리가 실권
 - 무늬만 책임총리제고, 대통령제 폐기 음모
- ▣ '분권형 대통령제'
 - = 사실상 대통령제 폐지
 - = 100% 내각제 or 의원(집)정부제

정부형태 찬성여론 (3월 9일, IPSOS)



대통령제 70%, 의원집정부제 12.5%, 의원내각제 9.3% 찬성

- ▣ 절대 다수의 국민이 대통령제를 지지하는 국민 여론을 의식해 '분권형 대통령제'로 포장하여 기만

기만적 포장

check

"총리 선출 vs 총리 추천"

A 둘 다 대통령제 아님!

- ▣ 국회에서 총리를 선출하고 그 총리가 행정부의 수반이 되어, 장관을 임명하는 등 조각권을 행사하면 100% 내각제
- ▣ 자유한국당이 주장하는 총리 선출, 그리고 총리 추천 둘 중 어느 것도 대통령제가 아님
 - 총리 선출은 내각제
 - 총리 추천은 의원집정부제

기만적 포장

Q 13

**"자유한국당의
10월 개헌은
믿을 수 있는가?"**

A 회피와 정쟁의 키워드

- ▣ 호헌 세력으로 몰리는 것을 우려한 회피의 키워드
반대를 위한 반대, 정쟁 세력으로 보이지 않기 위한 트릭
- ▣ 10월 개헌 → 6월 발의 → 9월 개헌...맥락은 어디?
개헌안 심사 및 공고에 헌법상 최장 90일 소요.
따라서 6월에 개헌안을 발의한다면 9월 개헌
지금까지 주장해왔던 10월 개헌은...?
- ▣ 자유한국당의 10월 개헌은 6월 지방선거 이후에도
개헌을 매개로 회피와 정쟁으로 삼을 위험성 다분.

- ▣ 6월에 ‘발의’하면 임기 조정 절호의 기회를 놓침.
단체장과 대통령 선거 주기를 일치시킨다면 투표 예산 절감,
선거철마다 이루어지는 불필요한 정쟁 횡수 감소
- ▣ 6.13 동시투표는 개헌을 완성하려는 시간
6월 개헌 발의는 개헌 판도를 깨는 시간
- ▣ 지방선거 동시개헌은 현금,
나머지는 부도날 위험성이 높은 어음

▣ 6월 이후 불확실해지는 개헌

1. 지방선거 이후 각 당 지도부 변화에 따른 변수:

- ↓ - 국민과의 약속도 어겼는데 여야 합의는 정세에 따라 어기기 더 쉬움,
10월 개헌도 사실상 불확실

2. 지금까지 논의되었던 내용 초기화...개헌 실패 데자뷰

- ↓ - 골든타임 놓친 후 개헌 논의 재시작
- ↓ - 시험공부 다 해놓고 시험 보러 못 가서 다 잊어버리고 포기할수도!

3. 정부형태에 관한 여야 간 소모적 논쟁 우려

- ↓ - 여론을 의식하지 않는 자유한국당의 독선적 개헌 테러 행위
- ↓ - 국민에게 피로감 유발 > 관심에서 멀어짐. 국회가 국민을 왕따!

4. 국민투표 50% 미달 > 개헌 무효화

- 국민의 관심에서 밀려난 국회 합의안은 지지를 받을 수 없음

참고: 지난 총선 여야 총력전 후 투표율 58%

기만적 포장

check

**"개헌의 내용이
중요하지
시기는
중요하지 않다?"**

- ▣ 내용은 당연히 중요: 대통령제 근간으로 분권과 협치 강화
- ▣ 그러나 뒷문이 열리면 합의는 쉽지 않음
 - 87년 개헌이 그나마 가능했던 이유는 대통령 선거로 뒷문이 막혔기 때문
- ▣ 추수할 때 추수해야지 눈 내릴 때 추수할 수는 없다

기만적 포장

Q 14

"자유한국당의 '연동형 비례대표제', 진심(?)인가?"

A 자유한국당의 진심(?)

- ▣ '권역별 연동형 비례대표제'
 - 더불어민주당은 국회의원 선거의 비례성을 강화하도록 헌법에 명시하기로 함, 더불어민주당이 가장 손해를 보는 제도지만 보다 정의로운 선거제도를 위해 긍정적으로 논의되는 중
- ▣ 자유한국당이 진보 정당을 '개헌 연기'에 동참시켜 '야권 개헌연대'를 현실화하려는 유인책

내용적 왜곡

Q 15

"대통령 개헌안,
권력 분산이 없다?"

A "이보다 더 어떻게 줄이나"

- ▣ 행정 각부에 관련한 권한 이양:
법안 제출 시 국회의원 동의, 예산법률주의,
감사원 독립, 대법관과 헌법재판소장 인사권 이양
- ▣ 국가원수 지위 규정 삭제,
총리 역할 '대통령의 명을 받아' 문구 삭제
- 대통령이 초월적 지위에서 민주적 지위로,
총리가 대독 총리에서 책임총리로 강화되는 중대한 상징

헌법 제86조

② 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다.

→ ② 행정에 관하여 행정각부를 통할한다.

- ▣ “이보다 더 대통령 권한을 어떻게 줄이나”

- 한상희, 건국대 법학전문대학원 교수

내용적 왜곡

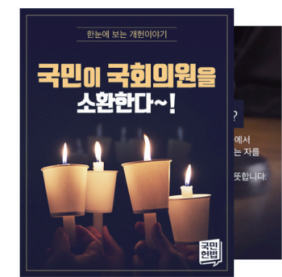
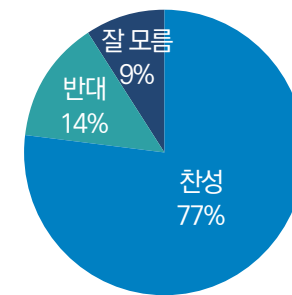
Q 16

"국민소환제는
'촛불 포퓰리즘'인가?"

A '국민주권의 확대'

- ▣ 단체장 등의 지방 선출직을 겨냥한 '주민소환제'를
국회로까지 확대시키는 것! = 국민 주권의 진전
 - 단, 국민소환제의 정치적 오남용을 방지할 제도적 장치 필요
- ▣ 커지는 국회권한에 대한 국민의 최소한의 견제장치
- ▣ 포퓰리즘 No 여론반영 Yes: 77% 찬성

국민소환제 찬성여론(STI, 3월 26일) (국민헌법 사이트, 3월 27일)



찬성 16,050명 본 안건에 대한 국민 여러분의 선택은? 반대 4,710명

16,050명 4,710명

찬성 16,050명 중립 56명 반대 4,710명

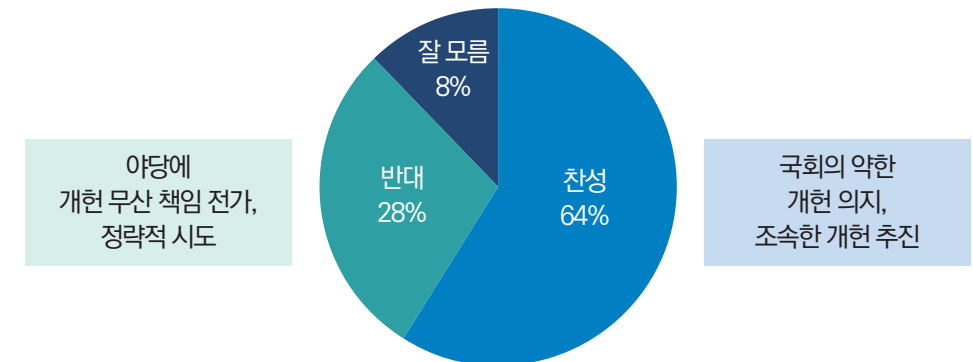
내용적 왜곡

Q 17

"3일간 설명하고
26일 바로 발의,
개헌 Show?"

- ▣ 국회 및 국민 모두에게 충분한 시간을 주기 위해 최대한 일찍 발의
- ▣ 3월 26일 발의 > 6.13 지방선거까지 헌법적 시간 보장
 - 국회 숙려기간 60일 + 국민투표 공고기간 18일 보장으로 헌법 준수
 - 만약 26일을 넘겼으면 절차상 하자를 빌미로 생트집을 잡고, 비본질적 개헌 논리로 개헌 대란을 초래했을 것
- ▣ 국민 64% 개헌안 발의 찬성

3.26 대통령 개헌안 발의에 대한 국민여론(리얼미터, 3월 26일)



내용적 왜곡

Q 18

"개헌이
밥 먹여 주는가?"

A 개헌 잘못 하면 모두의 밥슬이 깨져 버린다

1. 87년 개헌 당시 '직선제 개헌'에 논의가 집중되며 제119조 1, 2항 논의에 소홀

헌법 제119조

- ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

↓
소비자·노동자의 권리 누락, 의무조항 유연화

2. '헌법적 결함' 발생
↓
3. 97년 IMF 사태, 08년 글로벌 금융 위기 사태 발생
↓
4. 신자유주의下 기울어진 운동장 촉진

- ▣ 지난 개헌 당시 소홀하게 넘어간 조항들로 인해 발생한 헌법적 결함이 사회적 갈등 및 양극화 현상 야기
- ▣ ‘상생경제’를 추구하는 방향으로 개헌 필요.
사회적 경제의 발전을 통해 일자리 증가
- ▣ 따라서 중소기업 보호 규정을 강화하고, 사회적 경제 개념을 추가하여 중소기업과 소상공인을 보호 및 육성하는 방향으로 개헌 추진.
- ▣ 중소기업이 탄탄해지면 중소기업과 대기업 간 임금 및 일자리 안정성의 격차가 감소하고, 그에 따라 중소기업 구직자가 증가할 것으로 예상

• 3/26일 발의된 대통령 개헌안

1. 농어업의 공익적 가치 명시 ☞ 안 제129조

- 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업이 갖는 공익적 기능 명시, 국가는 이를 바탕으로 농어촌, 농어민의 지원 등 필요한 계획을 시행하도록 하는 내용의 규정 신설

2. 소비자의 권리 강화 ☞ 안 제131조

- 기업에 비해 상대적으로 취약한 소비자의 권익을 위하여 소비자의 권리를 국가가 보장
- 국가가 보호하는 소비자보호운동을 보다 폭넓은 개념인 소비자운동으로 변경

3. 노동자의 권리 강화 ☞ 안 제33조 및 제34조

- ‘근로’라는 용어를 ‘노동’으로 바꾸고, 헌법적 의무로 보기 어려운 ‘근로의 의무’를 삭제
- 노동조건의 결정 과정에서 힘의 균형이 이루어지도록 ‘노사 대등 결정의 원칙’ 명시.
- 노동자가 노동조건의 개선뿐만 아니라 그 권익을 보호하기 위하여 단체행동을 할 권리를 가진다는 점을 분명히 밝힘.
- 공무원에게도 원칙적으로 노동3권을 인정, 현역 군인 등 법률로 정한 예외적인 경우에만 제한할 수 있도록 함.



밥그릇 뺏던 경제에서 밥상을 보장하는 경제로!

내용적 왜곡

Q 19

"민주당 Passing?"

A 응~한국당 왁싱~



자유한국당

"여당 빼고 야4당끼리 개헌정책 협의체 만들자!"

바른미래당



민주평화당

정의당

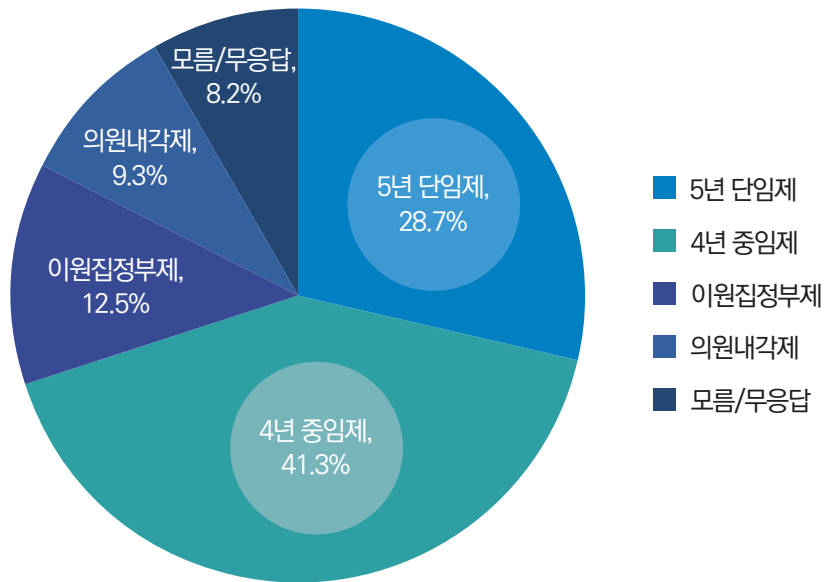
"싫은데? 다 같이 할건데?"



자유한국당

“...”

정부형태 찬성여론 (3월 9일, IPSOS)



대통령제 : 70%

여론이 대통령 중심제를 지지하기 때문에
민주당 Passing = 국민 Passing이므로

자유한국당 자꾸 기만하면 국민에게 Waxing된다

내용적 왜곡

check

**"민평당·정의당 반대,
(평화와 정의의 의원 모임)
개헌 가능한가?"**

A 국회 개헌의 시간은 남아 있다

- ▣ 대통령 발의안과 별도로 국회 논의 지속 가능
 - 4월 20일 까지 국회가 합의하면 절차적 개헌 가능
- ▣ 반대의 정당성
 - 자유한국당을 제외한 다른 모든 야당들도 6월 지방선거 때 동시개헌이 바람직하다고 했으므로, 6월 지방선거 때 동시개헌 약속을 지키도록 민주당과 함께 자유한국당을 압박해야 반대의 정당성 有
- ▣ 자유한국당이 6월 동시개헌을 수용하고 개헌 그 자체를 위한 정치협상에 임한다면 가능

막무가내 위헌 시비

Q 20

"대통령 개헌안 발의,
위헌인가?"

A 위헌요소 없다!

헌법에 명시된 대통령의 개헌안 발의권

헌법 제128조

- ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.
- ② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시에는 효력이 없다.

개헌안
작성

민정수석이 주도했기 때문에 위헌이다?

‘민정수석이 주도할 수 없다’는 규정은 없고,
대통령이 개헌안 작성의 구체적인 방식을 정할 수 있음

“헌법이 대통령에게 개헌안 발의권을 부여했으며, 법무부에서
마련할 수도 있고, 청와대에서 법무부와 협조해서 얻을 수도 있는
것이기 때문에 벌 절차 위반이라고 볼 수 없다.”

- 전학선, 한국외대 법학전문대학원 교수

차관회의
심의

생략했기 때문에 위헌이다?

국무회의의 규정 제 5조 1: 국무회의의 제출 의안은 먼저
차관회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 긴급한 의안은
그러하지 아니한다.

헌법재판소에 따르면 긴급한지 아닌지는 원칙적으로 정부의
재량으로 판단:

2014년 정부가 통합진보당 해산 심판 청구 시,
차관회의 없이 곧바로 국무회의에 상정해 위헌 논란,
그러나 헌법재판소는 ‘정부가 긴급하다고 판단해 생략했다면
문제가 없다’고 결론

개헌안
작성

요식행위였기 때문에 위헌이다?

심의 시간의 길고 짧음은 위헌 판단의 기준이 아님

“국무회의의 자체를 가지고 위헌이라고 말하기는 어렵고, 오히려
그것이 갖는 정치적 함의 자체에 초점을 맞추는 것이 맞지
않을까...조율할 부분을 조율하고, 협의할 부분을 협의해야 하는데,
그런 것을 피하는 인상을 준 것은 마이너스 요소”

- 장영수, 고려대 법학전문대학원 교수

개헌안
발의

위헌 소지 없음!

참고: 팩트체크 ‘대통령 발의는 위헌인가?’ , 2018. 3. 26, jtbc

막무가내 위헌 시비

Q 21

"국민투표법, 왜 개정하지 않는가?"

- ▣ 개헌 마지막 절차인 국민투표를 하려면 적어도 4/20까지는
현행 국민투표법 개정 필요
 - 2014년 '국내 거소신고가 안 된 재외국민'의 투표권 행사를
제한하는 국민투표법 제14조 1항에 대해 헌법불합치 판결
개정 입법이 제 때 이뤄지지 않아 2016년 해당 조항 효력 상실
- ▣ 20대 국회에서 발의된 국민투표법 개정안을 신속하게
처리하면 됨
 - 2017년 9월 함진규 자유한국당 정책위 의장 발의
(공동발의 김성태)
 - 2017년 11월 이용호 국민의당 정책위 의장 발의
(공동발의 김동철)
- ▣ 국민투표법을 개헌의 불모로 잡는 것이 아니라면
즉시 개정해야 함

개헌판 내로남불

Q 22

"그때는 맞고
지금은 틀린가?"

一口二言 천재



홍준표 당시 대선후보

後

4년 중임제!
6월 지방선거 동시 국민투표!
정부 개헌안 발의 가능!

前

장기집권 음모!!!!
6월 안돼!!!! 10월!!!
관제 개헌 안돼!!!



홍준표 자유한국당 대표



김성태 국회의원

後

朴 정부가 주도적으로 개헌안 발의! ('16)
文 정부 동시투표 공약 지켜! ('17)

前

정부발의 하지마!!!
동시투표 안돼!!
한국당은 6월 발의!!!



김성태 자유한국당 원내대표

홍준표 당시 대선후보

[대선주자 인터뷰] 홍준표 “이번 대선은 40% 싸움 될 것”…
5월 7일 골든크로스 전망

“개헌은 이제 시대적 요청이다. 개헌에 찬성하며, 분권형 대통령제를 도입할 것이다. 개헌 시기는 내년 지방선거 즈음으로 하고, 필요하다면 정부도 개헌발의안을 만들어 국민투표에 부의할 것이다. 국회는 상하 양원제로 개편하되 전국을 50개 권역으로 나누어 상원 50명, 하원 150명 선으로 구상 중이다. 세종시를 행정수도로 정해 국무총리와 각 부처를 모아 효율성을 높이고 정부 운영도 장관 중심으로 진행하고 인사권도 대폭 이양할 방침이다.”



출처: “[대선주자 인터뷰] 홍준표 ‘이번 대선은 40% 싸움 될 것’…”
5월 7일 골든크로스 전망”, 2017.5.4, 아주경제

대선 전, 개헌특위에서 대선후보들에게 개헌 약속을 받음

- 이는 대통령이 가진 헌법상의 개헌 발의권을 바탕으로 개헌의 가능성을 확고히 하기 위함

대한민국 헌법 제 128조

① 헌법 개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다. ...



헌법 개정에 대한 자유한국당 홍준표 후보의 입장

한반도 안보 상황이 급박하게 전개되면서 위기가 고조되고 있는 가운데 자유한국당 홍준표 후보는 오늘 오후 백선엽 장군을 예방하고 우다웨이 중국 한반도 사무특별대표를 만나다. 이에 따라 도시간대에는 계획된 국회 청문회 제정방위위원회 본회의에 참석 개헌 국민투표는 내년 지방선거에 동시 실시하겠습니다. 홍준표 정부는 '국가대개혁'을 추진하는 동시에 새 헌법으로 탄생할 차기 정부가 시행착오를 겪지 않도록 제대로 준비하겠습니다.

2017. 4. 12.

김성태 원내대표



2016년 9월 대정부 질문, 김성태 의원 황교안 총리에게 “박정부 주도 개헌 강조”

“...30년 전 헌법체계로는 답아 낼 수 없어... 더 이상 미뤄선 안돼, 17년 4월 보궐선거 때 치를 수 있게... 헌법 제128조 1항, **대통령의 헌법 개정 발의권** 명시, 여야 정치권만 믿을 수 없어, **정부가 나서야 합니다**. 제왕적 대통령의 권한을 내려놓는 구체적인 개헌안을 정부적인 차원에서, 또 청와대가 함께 준비하고 있는지 한번 답변해 보세요.”



2017년 9월 대정부 질문, 김성태 의원 이낙연 총리에게 “개헌 공약 확인”

'2018 지방선거 때 개헌',
'4년 중임 분권형 대통령제',
'문 대통령 개헌 공약 지켜지나' 거듭 확인

개헌판 내로남불

Q 23

"수도조항 신설,
국론 분열인가?"

A 이쯤되면 기억상실...

前



문재인 대통령 공약
개헌안 준비 과정에서
국민 의사를 물어 결정



홍준표 대선후보 공약
세종시 = 행정수도
헌법에 명기



3.26 개헌안 발의

‘수도 조항’
신설:
법률에 위임

後



안상수 국회의원

수도를 법률로 정한다면
국론 분열은 불 보듯 뻔하다!!
공론화 후 국민적 합의 절차 필요!!
〈양지열의 시선집중〉

개헌판 내로남불

Q 24

"토지공개념은 반대,
주택공개념은 찬성?"



성인 1인당 1주택으로 소유 제한을 골자로 한
'주택소유제한 특별조치법(가칭) 발의 추진

홍준표 당시 한나라당 국회의원

“홍준표 주택공개념 합헌적..1인 1주택 제한 추진”

홍준표 한나라당 의원은 주택공개념제도는 우리 헌법에 부합하는 제도로,
부동산 투자를 근본적으로 해소하기 위해 세제만으로 역부족이며
'1인 1주택'으로 소유를 제한하는 입법을 추진하겠다고 17일 밝혔다.

“1인 1주택 제한은 재산권 침해라고 하는데,
합리적인 제한을 넘어가야 침해가 되는 것”

“농민 이외에 농지소유를 막은 현행 농지법을
아무도 위험이라고 얘기하지 않듯이,
기존 법률상에도 공개념 도입 근거가 존재하고 있다”

“1주택 이상인 주택은 5년 이내에 처분토록 하고
형사처벌까지도 가능하도록 할 것”

출처: 2005년 8월 17일, 이데일리

개헌판 내로남불

check

"홍준표·박정희·
노태우도
토지공개념 신봉자"

A 보수가 사랑했던 토지공개념

- ▣ 박정희 정권 시절(1978년) 신형식 당시 건설부 장관
 - “토지의 사유 개념은 시정돼야 한다”
 - “토지의 공개념에 입각한 각종 토지정책을 입안 중”이라 하면서 토지공개념위원회 구성 추진
- ▣ 노태우 (1989년)
 - 택지소유상한법, 토지초과이득세법, 개발이익환수법

“토지를 사적소유와 시장경제에 맡겨두기보다는 보다 공유적 복리에 기여하도록 만드는 일은 자본제의 자기수정과정이란 보아야 하며, 지금의 우리 상황은 바로 그런 수정이 필요한 시기”

‘토지공개념 꼭 해야’, 1989.7.13, 조선일보 사설

“요즘의 정치불안 사회불안이 어디서 생겨났는지를 되돌아보면 토지공개념의 위헌시비란 사치스럽기까지 한 것”

‘한국자본주의의 새싹-토지개념은 확대도입되어야 한다’, 1989.7.1, 동아일보 사설

출처: 홍준표·박정희·조선일보도 토지공개념 신봉자였다, 2018.3.22, 노컷뉴스

개헌판 내로남불

Q 25

"300억 원은 아깝고,
1200억 원은 괜찮다?"

A 경제관념 뺑점!

- ▣ 홍준표 대표의 대선 직전 꿈수 사퇴
 - 홍준표 대표는 보궐선거 예산 300억을 아끼기 위해 광역단체장 사퇴 최종일인 2017년 4월 19일에 사퇴서 제출
 - 도정예산 300억 원을 아끼기 위해 애썼던 홍준표 대표가 두 번의 투표에 **사용될 국민 세금 1200억** 원에 대해서는 방만한 태도를 보임

개헌판 내로남불

Q 26

"더불어민주당은
왜 당론을
공개하지 않는가?"

이미 공개했다!

- ▣ 대통령 개헌안과 민주당론은 많은 부분에서 일치
 - 대통령 개헌안과 민주당론 모두 국민열망에 기초하기 때문인데, 민주당은 당론결정 과정에서 75만명의 권리당원 대상의 여론조사를 했고, 또 여론조사 기관 두 곳을 통해 핵심쟁점에 대한 국민 여론조사를 진행하여 일반국민의 의사를 확인, 반영한 바 있음
- ▣ 민주당 당론을 먼저 결정했고, 대통령도 이를 참고해서 **대통령 개헌안**에 대부분 반영되었으므로 사실상 민주당안은 이미 공개되어 있는 것임.
- ▣ 권력구조에 관해, 더불어민주당은 대통령제를 근간으로 분권과 협치를 강화하는 방향으로 협상할 것을 분명히 제시
- ▣ 오히려 자유한국당이 분권형 대통령, 책임총리제로 포장하여 사실상 내각제형 이원정부제를 발표함.
그나마 이것도 4번이나 연기하여 조악하게 당론으로 발표.
자유한국당은 우리당론에 트집잡지말고 개헌 논의에 임해야함.

