

지방선거와 개헌투표 동시 실시 3대 필요성

박 혁(정책연구실 연구위원, 정치학박사)

개헌 국민투표를 지방선거와 동시에 실시하자는 요구에 야당은 “개헌이 지방선거 **결가지, 패키지**”라며 비난한다. 개헌과 지방선거는 ‘결가지’가 아니라 “**한가지**”다. ① 개헌과 6.13 지방선거 동시투표는 모든 정치지도자가 **국민과 한 약속**이다. 문재인 대통령의 약속이고, 대선 당시, 모든 후보들의 약속이며, 국회의장의 약속이다. ② 동시투표는 정쟁에 빠지지 않고 대한민국의 혁신을 이룰 수 있는 **골든타임**이다. ③ **국민중심개헌**이 가능하다. 여야 지지층, 지역을 가리지 않고 온 국민이 동시투표를 압도적으로 지지하고 있으며 **막대한 국민혈세도 절감**할 수 있다.

문재인대통령도 **신년사에서 동시투표의 필요성**을 재차 확인했다. 지방선거와 개헌 국민투표 동시 실시는 국민께 **한 약속**이며, 지난 대선에서 모든 정당과 후보들도 약속했었고, 개헌을 둘러싼 갈등으로 발생할 **사회적 비용**을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 별도 국민투표를 할 때 들어갈 **국민혈세 1천200억 원**을 절감할 수 있으며, 개헌이 산적한 **국정과제의 추진**을 어렵게 만드는 **블랙홀**이 되지 않기 위해서도 지방선거와 개헌 국민투표가 동시에 이뤄져야 한다고 강조했다.

만약 동시투표가 이루어지지 않는다면 ① 모든 정치지도자들이 국민과 한 **약속 불이행**에 따른 **민심 이반과 정치혐오**가 야기될 것이며 ② 또 다시 개헌이 **정쟁의 블랙홀**이 되어 대한민국을 수렁에 빠뜨릴 것이며 ③ 압도적인 국민여론을 거슬러 **국민통합**을 저해하게 될 것이다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 동시투표는 국민과의 약속

○ 개헌과 지방선거 동시투표는 문재인 대통령의 핵심 공약

- 문재인 대통령은 야당시절 대선후보부터 당선된 이후에도 지속적이고 일관되게 동시투표 약속 준수 천명
- 국회에서 개헌안 합의가 되지 않는다면 그때까지 합의된 개헌안, 최대공약수형 개헌안을 정부 산하 개헌특위에서 성안, 동시투표를 하겠다는 것 또한 대통령의 일관된 약속

[문재인 ‘대선 후보’의 약속]

- 대선 후 정부에 개헌특별위원회를 구성하고, 산하에 국민의견을 수렴하기 위한 ‘국민참여개헌논의기구’ 설치
- 국회가 2018년 초까지 개헌안을 통과시키고 6월 지방선거에서 국민투표 실시 추진 (19대 대선 문재인후보 정책공약집)
- “이번 대통령선거에서 모든 후보들이 개헌의 주요 내용과 일정을 공약하고 국민들께 평가받아야 합니다. ... 국회가 2018년, 내년 초까지 개헌안을 통과시키고 6월 지방선거에서 국민투표에 부치면 개헌이 완성됩니다.”(원내정당의 대통령후보들 초청 국회 헌법개정특별위원회 회의 발언, 2017.04.12)

[문재인 ‘대통령’의 약속]

- “내년 지방 선거 시기에 개헌을 하겠다는 약속에 변함이 없습니다. ... 국회의 개헌 특위를 통해서든 또 대통령이 별도의 정부 산하 개헌특위를 통해서 하든 어쨌든 내년지방선거 시기에 개헌을 하겠다라는 것은 틀림없다라는 약속을 드립니다. ... 적어도 내년 지방선거 시기에 그때까지 합의되는 과제만큼은 반드시 개헌을 할 것입니다.”(대통령취임 100일 기자회견, 2017.08.16)
- “저는 내년 지방선거 때 개헌 국민투표를 함께하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 그 시기를 놓친다면 국민들이 개헌에 뜻을 모으기가 쉽지 않을 것입니다. 국회에서 일정을 헤아려 개헌을 논의해 주시기를 당부드립니다.”(2018년도 예산안 국회 시정연설, 2017.11.01)

○ 동시투표는 19대 대선 당시, 모든 후보들의 공통 공약

- 지난 대선 당시, 홍준표 대표를 포함한 모든 후보는 개별적 발언만이 아니라 국민협약으로 함께 선언
- 주요 5당 대선후보들은 지방분권 개헌을 지방선거 때까지 완료할 것을 다짐하는 국민협약을 지방분권개헌국민회와 체결(2017.05.08)

[자유한국당] 홍준표 후보

“집권 1년 내에 국가 대개혁의 초석을 놓겠습니다. 내년 지방선거와 함께 개헌 국민투표를 실시하겠습니다.”(국정운영비전 기자회견, 2017.05.02)

[국민의당] 안철수 후보

“우선 개헌 꼭 필요합니다. 그리고 시기, 내년 지방선거 때 함께 국민투표에 부치는 것이 적절하다고 가장 먼저 말씀드렸습니다. 그 이후에 많은 언론에서 동의해 주셨고 많은 대선 후보들께서도 동의했습니다.”(원내정당의 대통령후보들 초청 국회 헌법개정특별위원회 회의 발언, 2017.04.12.)

[바른정당] 유승민 후보

“내년 지방선거에 개헌을 국민투표에 부치고 그 사이 정치권과 국민이 공감하는 안이 나올 때 비로소 정치권이 추진할 수 있다.”(광주 MBC 주최 바른정당 대선주자 정책토론회

2017.05.02)

[정의당] 심상정 후보

“이것은 다음 정부가 들어서면 즉각적으로 이 부분에 대한 구조부터 국회가 논의해서 만들어야 되지 않겠나 제안을 드립니다. 그리고 개헌 일정과 관련해서는 국민적 논의를 거쳐서 **2018년 지방선거와 함께 국민투표를 실시하는 것이 적절하다고 봅니다.**”
(원내정당의 대통령후보들 초청 국회 헌법개정특별위원회 회의 발언, 2017.04.12)

○ 동시투표는 국회의장의 일관된 약속

- 정세균 국회의장은 국회가 개헌 단일안에 합의해 지방선거에서 동시투표가 가능하도록 하겠다고 약속함

[국회의장 취임 1주년 기자회견]

“금년에 꼭 (개헌) 합의안을 만들어서 그 과정에 대통령 의견과 국민 여론을 반영하면서 국회가 단일안을 만들어 의결하고, 내년 지방선거 때는 선거와 함께 개헌안을 국민투표에 부칠 수 있도록 의장으로서 최선을 다할 생각이다.”

[국회의장 2018년 신년기자회견]

“분권은 거스를 수 없는 시대정신이고, 지방의 미래를 결정하는 지방 선거일에 지방분권의 청사진을 담은 헌법을 채택하는 것은 지극히 자연스럽고 당연한 일이다. ... 지난해 약속대로 6월 지방 선거일에 개헌 국민투표가 이루어져야 한다.”

2. 동시투표는 대한민국 혁신의 골든타임

○ 동시투표는 개헌이 정쟁에 빠지지 않고 성공할 수 있는 골든타임

- 동시투표가 무산된다면 개헌 논의 자체가 **정쟁의 블랙홀**이 될 우려. 개헌의 천재 일우의 기회를 놓치고 개헌 동력을 상실, 무기한 연기될 가능성.
- 국민의 지지, 여야 합의로 개헌이 이루어진다면 정치에 대한 국민들의 신뢰는 높아질 것임. 정치를 한 단계 **업그레이드**하고 **국론을 결집**하여 대한민국을 혁신하는 동력이 될 것임

○ 정치권과 대다수 국민이 합의할 수 있는 최대공약수형 개헌

- 여야간 공감대가 모아지고 국민이 압도적으로 지지하는 지방분권 개헌, 국민기본권 개헌을 우선 합의, 개헌하는 **최대공약수형 개헌** 필요
- 합의가 쉽지 않은 권력 구조문제는 자칫 개헌 논의의 블랙홀이 될 수 있음

- “최소한 지방분권을 위한 개헌, 그리고 국민 기본권 확대를 위한 개헌에는 우리가 합의하지 못할 아무런 이유가 없다. ... 중앙 권력구조를 개편하기 위한 개헌에는 더 많은 논의가 필요할지 모르지만 적어도 지방분권 개헌, 국민 기본권 강화를 위한 개헌 부분은 이미 충분한 공감대가 마련되어 있다. ... 적어도 내년 지방선거 시기에 그때까지 합의되는 과제만큼은 반드시 개헌을 할 것이다.”(문재인 대통령 100일 기자회견)
- 중앙정부의 권한과 재원을 지방자치단체로 분산해야 한다는 응답도 79.6%. 응답자의 절대다수인 93.9%가 생명권, 안전권, 환경권, 건강권, 성평등권 등의 기본권을 강화하는 방향으로 개헌해야 한다고 답변했음(한겨레, 2017.7.16)
- 여야 간 이견이 커 합의 도출이 쉽지 않은 권력구조 개편문제는 뒤로 미루고 우선 합의가 가능한 분야를 먼저 개헌하는 방안에 찬성하는 의견은 53.1%, 반대는 33.8%(세계일보, 2018.01.31)

○ 지방분권 개헌은 초당적 합의사항

- 여야를 포함하는 초당적인 지방자치 4대 협의체(대한민국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회)는 지방분권 개헌을 위한 ‘1000만인 시민운동’을 1월 1일부터 온·오프 캠페인을 시작한다고 선언
- 1월 2일 발표된 국회 헌법개정특별위원회 자문위원회의 제안은 이원정부제와 대통령 4년 중임제로 권력구조에 대해서는 두 가지를 제안했지만 지방분권 개헌안은 공통의 안으로 제시

[자문위원회의 권고내용]

지방분권국가를 선언하고 지방의회가 그 지역에 효력을 갖는 법률을 제정할 수 있도록 하고 지방세의 종류, 세율, 세목, 징수방법을 지방정부가 법률로 정할 수 있도록 하는 내용의 개헌안을 마련할 필요가 있다.

3. 동시투표로 국민중심개헌 가능

○ 동시투표는 여야, 지역 상관없이 압도적 민심

- 6·13 지방선거 때 헌법 개정안을 동시에 국민투표에 부치는 방안에 대해 국민 78.4%, 국회의원 88.8%가 지지(중앙일보, 2017.09.25)
- 지방선거와 개헌안 국민투표 동시 실시에 찬성은 82.5%, 반대는 14.2%(한겨레, 2017.12.31)
- 6월 지방선거와 함께 개헌 국민투표를 시행하는 방안에 대한 의견을 물은 결과, '매우 찬성한다' 36.8%, '대체로 찬성한다' 45.9%로 찬성 의견이 82.5%, 반대 의견은

11.3%(KBS, 2018.01.01.)

- 개헌 국민투표 시기로는 지방선거와 동시 실시 응답이 57.3%로 압도적이고, 일부 야당에서 제기하고 있는 올 연말을 적기라고 본 응답은 17.9%, 내년으로 미루자는 의견은 14.7%에 그침(세계일보, 2018.01.31)

○ 자유한국당의 지지기반인 TK와 PK에서도 압도적 지지

- 대구·경북 지역 성인 남녀 1988명을 대상으로 실시한 조사에서 지방선거 때 개헌 국민투표를 실시하는 방안에 대해 61.5%가 찬성, 반대는 22.5%(대구 매일신문 2018.01.01)
- 부산시민을 대상으로 올해 지방선거 때 개헌을 위한 국민투표를 동시에 실시하는 것에 찬성 혹은 반대하느냐'고 물은 결과 78.1%가 찬성, 반대는 13.2%. 경남도민을 대상으로 한 같은 질문에 77.1%가 찬성, 반대는 15.2%(부산일보 2018.01.02)

○ 동시투표는 별도투표 비용을 최소화해 국민혈세 절감

- 중앙선거관리위원회는 개헌투표를 따로 실시할 경우 1,227억 원의 국가혈세가 추가로 소요된다고 밝힘

[국민투표 동시실시 시 예산절감액 현황]

구분	국민투표 단독실시(A)	국민투표 동시실시		예산절감액(A-B)
		지방선거경비	국민투표경비	
합계	1,555	7,322	328	1,227

출처: 중앙선거관리위원회

(단위: 억원)