

유신헌법의 성립에 관한 헌정사 검토

A Historical Review in the Establishment of the Yushin Constitution

김 학 진*
Kim, Hak-Jin

목 차

- | | |
|----------------|---------------|
| I. 들어가며 | III. 유신헌법의 성립 |
| II. 10월 유신의 배경 | IV. 결론을 대신하여 |

유신헌법은 대한민국 헌정사상 최악의 헌법으로 비판받고 있음에도 불구하고 아직도 우리 사회에 그 영향력이 남아있음을 부인하기 어렵다. 이 글은 이러한 유신헌법의 실체를 파악하는 데 조금이나마 도움이 될 수 있는 자료를 마련하려는 것을 목적으로, 1차적인 자료를 활용하여 유신헌법의 성립 배경과 과정을 재구성하고자 하였다.

이를 통해서 10월 유신은 안보와 통일의 선명한 대립 및 선거를 둘러싼 문제와 그간 누적된 정치·사회·경제적 불만과 부조리 등이 서로 얽히고 설켜있는 상황에서 상당한 시간 비밀리에 준비되었다는 것을 분명하게 확인할 수 있었다.

비상계엄 아래에서 이루어진 유신헌법의 성립은 비상국무회의가 주도하였으며, 비상국무회의는 필요한 법령들을 스스로 제정하면서 합법성을 충족시키며 유신헌법의 성립을 확정하였다.

유신헌법의 성립 과정은 곧 헌법이 파괴되는 과정과 다르지 않은 것이었으며, 하나의 반면교사로서 시사하는 바가 크다. 또한 이러한 일이 상투적인 수법으로써 어렵지 않게 정당화되었다는 사실도 결코 간과해서는 아니 될 부분이다.

[주제어] 유신헌법, 10월 유신, 박정희 정권, 쿠데타, 헌법의 파괴

투고일 : 2017. 4. 30. / 심사외월일 : 2017. 5. 24. / 게재확정일 : 2017. 6. 1.

* 서울대학교 대학원 법학과 박사과정

Graduate student, Seoul National University

I. 들어가며

10월 유신으로부터 꼬박 45년이라는 시간이 흘렀다. 10·26 이후에도 외양만 약간 바뀌었을 뿐 계속되었던 유신체제는 1987년 6월을 기점으로 매듭이 지어졌고, 우리 사회에도 비로소 민주적인 헌정질서가 정착할 수 있게 되었다. 민주화로부터 다시 30년의 시간이 지나가고 있다. 그럼에도 불구하고 다 청산되지 못한 유신의 찌꺼기는 언제라도 부활을 도모하고 있는 듯 보인다. 2016년 향간에는 새삼 유신이라는 단어가 심심찮게 떠돌았고, 하나 둘 드러나기 시작한 국정농단의 전모는 그 잔재를 느끼기에 충분한 것이었다.

주지하는 대로 유신헌법은 대한민국 헌정사상 최악의 헌법으로 비판받고 있다. 유신헌법은 긴급조치, 국회해산, 국회의원정수 3분의 1의 추천 등을 규정하며 대통령의 강력한 권한을 보장하였다. 그리고 통일주체국민회의에 의한 대통령 선출과 함께 대통령의 중임제한 규정을 철폐하고 국회의 정기회의 회기를 단축하였으며 국정감사를 폐지하는 등 권력구조를 재편하였다. 거기에 지방자치를 약화시켰으며 대통령이 모든 법관들을 임면·보직할 수 있는 권한을 부여하는 등 우리 헌법의 기본원리에 모두 위배되는 내용을 담고 있었다. 이와 함께 기본권의 보장은 대거 후퇴하였다. 가령 신체의 자유의 보장이 축소되고 허가나 검열을 금지한다는 헌법상의 명문규정이 삭제되었으며 노동3권의 주체와 범위가 제한되었다. 또한 기본권 제한의 한계 조항에서 ‘본질적 내용 침해 금지’ 부분이 삭제되었으며 기본권을 제한하는 목적에 국가안전보장이 추가되기도 하였다.¹⁾

이러한 유신헌법의 성립에 대하여 당시에는 국력을 조직하고 능률을 극도로 끌어내기 위한 일대정신혁명이자 제도적 개혁이라는 식으로 이를 옹호²⁾하거나 역사적 요청³⁾ 혹은 구국의 영단⁴⁾으로 평가하는 목소리가 컸다. 그리고 10월 유신이 내건 이른바 한국적 민주주의는 ‘자유민주적 기본질서’와 등치되면서 그 정당성이 설파되기도 하였다.⁵⁾⁶⁾

1) 이와 관련하여 임지봉, “유신헌법과 한국 민주주의”, 공법학연구 제13권 제1호, 한국공법학회, 2012, 183-197쪽 등.

2) 예컨대 갈봉근, 유신헌법 해설, 서울: 한국헌법학회, 1976, 81쪽 등.

3) 예컨대 한태연, 헌법학, 서울: 법문사, 1973, 46쪽; 갈봉근, 유신헌법론, 서울: 한국헌법학회, 1976, 56쪽 등.

4) 예컨대 한국헌법연구회, “안정·변영·통일에의 길: 개헌안에 담긴 우리의 의지”, 김효전 편, 유신헌법 자료집, 서울: 한국공법학회, 2003, 133-134쪽 등.

5) 예컨대 한국헌법연구회, “유신헌법안요해”, 지방행정 제21권 제228호, 대한지방행정공제회, 1972, 71쪽 등. 위의 주에 언급된 문헌들에서도 나타나고 있음은 물론이다.

6) 한편, 한국적 민주주의, (자유)민주주의의 한국화, 그리고 ‘자유민주적 기본질서’까지 포괄하여 이를 반공주의와 결부시켜 이해하고 있는 서술로 김태일, “제4공화국과 제5공화국 헌법 비교: 정치체제(political regime)의

게다가 이와 같은 정당화는 박정희 정권이 종말을 고한 이후에도 상당기간 유지되면서 1980년 헌법과 전두환 정권에도 영향력을 발휘하였으며, 현재까지도 그 영향으로부터 온전히 자유로워지지 못하는 못하였음을 부인하기 어려워 보인다.

이 글은 이렇듯 헌정사상 최악의 헌법으로 비판받고 있음에도 불구하고 아직도 영향력이 남아있는 유신헌법의 성립 배경과 과정을 꼼꼼하게 검토하여 그 실체를 파악하는데 조금이나마 도움이 되고자 한다. 특히 필자는 유신헌법에 대한 이전의 연구들을 보면서 규범 자체나 조항 하나하나를 분석하는 데 집중되어 있는 것에 비해 당시의 헌정 상황에 대한 검토 및 정리는 상대적으로 부족하다는 인상을 받아왔다.⁷⁾ 따라서 이 글은 1차적인 자료를 활용하여 당시 헌정 상황을 재구성함으로써 유신헌법을 이해하기 위한 기초적인 자료를 마련하여 보고자 한다.

II. 10월 유신의 배경

1. 대외적 상황

10월 유신의 신호탄이라고 할 수 있는 10·17 대통령특별선언에서 박정희는 국제정세의 심각한 변화를 앞세워 ‘일대 유신적인 개혁’의 필요성을 역설하였다. 더 풀어보자면, 이른바 열강들이 긴장완화라는 미명을 내걸고는 있지만 그 아래에서 중소국가들이 희생될 수 있음을 경계하여야 하고 이와 같은 정세의 변화는 아시아의 기존질서와 안보체제를 변질시킬 수 있게 한다는 점에서 큰 위험이 내포되어 있다. 따라서 냉전시대에 만들어진 헌법과 각종 법령들에 대하여 일대 유신적인 개혁이 필요하다는 것이었다.⁸⁾

당시 문화공보부에서 발행한 홍보자료는 이를 다음과 같이 풀어내고 있었다. 요컨대,

성격을 중심으로”, 한국정치외교사학회 편, 한국정치와 헌정사, 서울: 한울아카데미, 2001, 321-325쪽. 이 글의 논의와 관련되는 부분이 있으므로 참고할 만하다.

7) 비슷한 문제제기로 마상운, “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고”, 국제정치논총 제43권 제4호, 한국국제정치학회, 2003, 172쪽; 박명림, “박정희 시기의 헌법 정신과 내용의 해석: 절차, 조항, 개념, 의미를 중심으로”, 역사비평 통권 96호, 역사비평사, 2011, 109-111쪽 등. 현재까지 필자의 능력이 닿는 범위 내에서 검토해보건대, 특히 법학에서 유신헌법의 성립에 관한 헌정사 검토는 명순식, “대한민국 제4공화국 국가권력에 대한 헌법적 정당성 평가”, 경원대학교 대학원 박사학위논문, 2009, 113-142쪽 정도에서 약간 시도된 외에 다른 것을 찾아보기 어려웠다.

8) 관보 제6280호, 1972. 10. 17.

양극대립의 냉전체제가 다극화된 구도로 변화하고 있는 것은 냉전체제의 전초기지로서 북한과 첨예하게 대립하고 있는 우리나라에게 새로운 도전적 요인이다. 분단의 원인이었던 냉전체제가 이제 무너지려 한다. 이 시점이야말로 조국통일을 성취해야 할 절호의 시점이며, 따라서 ‘한국적 민주주의’로의 조정과 발전이 절실히 요구되므로 10월 유신은 불가피하다는 것이다.⁹⁾

이처럼 ‘유신’의 필요성을 강조하던 이들이 표면적으로 내세웠던 이유에는 국제정세의 급격한 변화에 따른 도전적인 요인의 발생이 한 자리를 차지하고 있었다. 사반세기 동안 첨예하게 이어져 온 국제사회의 갈등이 완화되기 시작한 이른바 데탕트(détente)의 분위기 아래에서 박정희 정권이 이와 같이 위기감을 강조하는 것은 어떠한 의미를 내포하고 있는 것이었는가.

1.1 안보와 ‘가공의 위기’

1972년 당시 미국의 대통령이었던 닉슨(Richard Nixon)의 중국방문을 놓고서 박정희 정권은 미 정부에 다음과 같은 우려를 피력하였다. 즉, 중미수교 과정에서 ‘중공’이 한국 문제를 제기할 가능성이 있다는 점에 한국 정부는 신경이 쓰일 수밖에 없고, 북한 공산주의자들의 적화통일 정책을 중공이 공공연하게 지지하여 왔던 만큼 그들의 태도가 변하지 않는다면 한반도의 긴장상태는 지속될 것이며 한국의 안전은 여전히 위협을 받게 될 것이라는 내용이었다. 한편으로 이러한 배경에는 이른바 닉슨 독트린(팜 독트린) 이후 불거져 나온 주한미군의 감축을 둘러싼 논란이 자리하고 있었다. 위의 전신에서 ‘한미상호방위조약의 유지와 충실한 이행’이 강조되는 것은 주한미군 감축 논란에 대한 국내의 불안을 그대로 드러내고 있는 것이었다.¹⁰⁾¹¹⁾ 그동안 누적되어 온 국제정치에 대한 불만

9) 문화공보부 편, 10월 유신의 의의와 전망, 서울: 문화공보부, 1972, 22-24쪽.

10) “경애하는 닉슨 대통령 각하”, 1971.9.16, POL 17-1 KOR S_US 1/1/70 Box 2430 RG59, 양승함/박명림/지주형 편, 박정희(4): 유신체제 형성, 서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2010, 349-353쪽(국문), 354-357쪽(영역).

11) 주한미군의 감축과 관련된 논란은 신문 등을 살펴보았을 때 1969.7. 이후부터 눈에 띄게 증가하기 시작하였고 1971.3. 미 7사단이 이한(離韓)하면서 불안감이 더욱 증폭되었던 것으로 보인다. 이와 관련하여 참고할 만한 것으로 이종석, “유신체제의 형성과 분단구조: 적대적 의존관계와 거울영상효과”, 이병천 편, 개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원, 파주: 창비, 2003, 268-269쪽 및 홍석률, “유신체제의 형성”, 안병욱 등, 유신과 반유신, 서울: 민주화운동기념사업회, 2005, 63쪽 이하. 한편, 주한미군 문제와 관련하여 한국과 미국이 주고받은 의견에 대해 정리하고 있는 미 국무부 대외비 문서도 공개되어 있다. 가령 “US Troop Withdrawals in Korea: Proposed Reply to Letter from President Park”, 1970.4.29, Korea-President Chung Hee Park 1970 Box 757 Nixon Archive, 양승함/박명림/지주형 편, 위의 책, 321-327쪽; “Untitled”, 1970.8.4, POL

은 위기감으로 표출되었고 이는 국민들의 눈을 ‘안보’에 더욱 쏠리게 하였다. 박정희 정권은 이러한 분위기를 등에 업고서 국제정세의 급격한 변화에 따른 예측의 어려움과 여전히 존재하는 북한의 위협, 그리고 감소하는 미국의 지원을 부각시키며 일대 유신적인 개혁의 필요성을 설파하고자 하였다.¹²⁾

유신을 정당화하기 위한 근거로 등장한 조국통일의 과업은 “누구도 이 지역에서 다시는 전쟁이 재발하지 않을 것이라고 장담할 수 없는” 상황, 북한의 남침위협을 강조하는 것과 맞닿아 있었다.¹³⁾ 그런데 ‘가공의 위기(Imaginary Emergency)’라는 해외 모 주간지의 표제¹⁴⁾가 드러내고 있는 것처럼 이와 같은 국내에서의 위기감의 증대는 외부에서 평가하는 것과 차이를 보이고 있는 것이었다. 그럼에도 박정희 정권은 1968년의 1·21사태, 푸에블로호의 피랍, 울진·삼척 무장공비 침투와 같은 일련의 사건들에 의해 고조된 위기감에 편승하여 ‘국가안보의 최우선시’라는 모토를 향해 박차를 가했다.¹⁵⁾

위에 잠깐 언급된 것처럼 데탕트의 분위기 속에서 한국의 안보에 대한 미국의 평가는 사뭇 다른 양상으로 나타났던 것이 분명해 보인다. 미국의 관점에서 볼 때 국가비상사태 선언으로 향하는 한국의 상황은 그 이면에 모종의 의도¹⁶⁾를 의심하게 만들기에 충분하였기 때문이다. 미국은 국무부 대외비 문서를 통해 북한의 남침위협과 안보에 대한 강조에 대하여 이를 하나의 정치적 억압의 수단으로써 평가하는 모습을 보이고 있었다.¹⁷⁾

물론 당시의 분위기, 예컨대 체제경쟁에서 우위를 점하지 못하고 있다고 하는 데에서 오는 불안, 1·21사태와 같은 사건들의 발생에 따라 쌓여가는 북한에 대한 불신, 여기에

KOR S-US, 1-2-70 Box 2429 RG59, 같은 책, 341-348쪽; “Untitled [Dear. Mr. President]”, 1971.11.29, POL KOR S-US 9-27-71 Box 2429 RG59, 같은 책, 362-364쪽 등.

- 12) 이러한 행보는 박정희가 자신의 집권을 연장하고 이를 정당화하고자 할 때마다 반복해서 나타난 것이기도 하였다. 이와 관련하여 홍석률, 앞의 글, 55쪽.
- 13) 인용은 관보 제6280호(1972.10.17.)
- 14) “SOUTH KOREA: Imaginary Emergency”, *TIME*, 1971.12.20, <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,878973,00.html>>, 검색일: 2017.4.25.
- 15) 박정희 정권은 국가비상사태선언(관보 제6020호(1971. 12. 6.))을 통하여 정부의 시책은 국가안보를 최우선으로 하고 조속히 만전의 안보태세를 확립하며 최악의 경우 자유의 일부도 유보할 결의를 가져야 한다고 선언하였다.
- 16) 비슷한 맥락에서 이와 관련하여 검토하고 있는 것으로 정일준, “한국 민주주의와 미국: 박정희 정권시기 한국 정치변동에 대한 미국의 공개 개입과 불개입을 통한 개입을 중심으로”, 기억과 전망 제17호, 민주화운동기념사업회, 2007, 218-223쪽.
- 17) 가령 “ROK Touting Korean Threat”, 1971.5.26, POL KOR N-KOR S 1/1/70 Box 2421 RG59, 양승함/박명림/지주형 편, 앞의 책, 129쪽; “ROK Emphasis on North Korea Threat”, 1971.12.1, POL KOR N-KOR S 1/1/70 Box 2421 RG59, 같은 책, 135쪽 등.

데탕트와 주한미군의 감축이라고 하는 민감한 사안까지 더해졌던 사정을 고려한다면 고조된 위기감을 ‘가공의 위기’와 같이 평가하였던 것은 과한 것이었다고 볼 수도 있다. 그렇지만 당시 형성된 심리적인 위기상황이 과연 현실에 비례하는 것이었는지 의문이 들게 하는 지점이 남아있다. 데탕트의 분위기 아래에서 소련과 중국이 북한의 남침에 쉽게 동조할 수 있었을지도 의문이고, 북한도 대외정책을 1969년 말부터 유화적으로 변경하기 시작하였으며 닉슨의 중국방문을 계기로 대폭 태세를 전환하였다는 점¹⁸⁾ 등을 생각해 보면, 당시의 상황을 두고서 북한의 본격적인 남침을 강조하는 것에는 실제보다 과장된 측면이 충분히 있어 보이는 것이다.¹⁹⁾

또한 이와 관련하여 다음과 같은 자료들이 발견된다는 것도 주목할 만한 부분이다. 예컨대, 국가비상사태선언 이전 당시 대통령 비서실장이었던 김정렬이 “최근 한국 정부의 북한에 대한 견해에는 내부적 정치요소가 있음(There was an internal political element in current ROKG perspective on North Korea)”을 시인(admit)하고 있었다²⁰⁾는 기록이나 북한의 남침이 목전에 있다는 그 어떤 조짐이 없었음에도 불구하고 국가비상사태선언을 한 것과 관련하여 당시 미 대사 하비브(Philip Habib)와 박정희의 대화기록 중 나타나는 “그 역시 남침 위협이 목전에 있지 않다는 것을 알고 있다(He also understands there are no indications of an imminent attack on the ROK)”²¹⁾라는 기록, 나아가서 “그(인용자 주: 박정희)는 김일성이 군사를 동원하여 남한을 전복하려는 희망을 버렸다고 단호히 주장했다(He asserted Kim Il Sung had abandoned hope of overthrowing ROK by military force)”²²⁾라고 기록한 보고도 존재하고 있는 것이다. 이것들은 북한의 남침위협이라는 유신 정당화의 근거에 의문을 제기하게 하며, 유신이 북한의 양해나 협조 하에 진행되었을 가능성

18) 이에 대해서는 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서”, 국제정치논총 제44집 제2호, 한국국제정치학회, 2004, 32쪽 이하.

19) 이러한 고조된 위기감을 두고서 의도적으로 조성된 것이었다고까지 말할 수는 없다. 당시 여건을 고려하면 더욱 그렇다. 그렇다고 하더라도 고조된 위기감이 유신의 필요성과 바로 연결되는 것은 아니다. 정말 문제가 되는 지점은 안보위기에 있는 것이 아니라 이에 대처하는 과정에 있다. 안보위기가 엄중하다고 하더라도 이를 해결할 수 있는 길은 다양하게 존재한다. 박정희 정권은 그러한 길을 모색하지 않고, 위기감에 편승하여 종래에 보여주었던 방식대로 집권의 연장을 기도하고 이를 정당화하려 하였다. ‘가공의 위기’와 같은 평가는 바로 이러한 부분을 지적하는 것과는 닿아있는 것이었다고 생각된다. 비슷한 취지로 홍석률, 앞의 글, 68-69쪽.

20) “US-ROK Difference on North Korean Threat”, 1971.11.22, POL KOR N-KOR S 1/1/70 Box 2421 RG59, 양승함/박명립/지주형 편, 앞의 책, 132쪽.

21) “Untitled [I called on President Park ...]”, 1971.12.13, POL 15-1 KOR S 12-7-71 Box 2426 RG59, 양승함/박명립/지주형 편, 앞의 책, 149쪽.

22) “President Park’s Comment on South-North Talks, Korean Question at UN”, 1972.8.23, POL KOR N-KOR S 7-14-72 Box 2422 RG59, 양승함/박명립/지주형 편, 앞의 책, 155쪽.

까지도 생각할 수 있게 할 만한 것이다.²³⁾

공교롭게도 국가안보를 최우선시 하던 국가비상사태선언이 있는 뒤 반년밖에 지나지 않아 정부는 남북공동성명을 발표하였고, 여기서 다시 반년도 지나지 않은 시점에 남북은 모두 ‘유신체제’와 ‘유일체제’로 진입하게 된다.²⁴⁾

1.2 7·4 남북공동성명

전쟁 이후 최초로 이루어진 남북의 공동성명은 통일의 열기를 고조시켰고 그러한 가운데 조국통일을 기치로 하는 유신체제로의 이행이 진행되었다는 점은 한 번 더 생각해볼 필요가 있는 부분이다.²⁵⁾ 특히 북한에서도 1972년 12월 27일에 국가주석제의 사회주의헌법이 채택되었다는 것은 단순한 우연이라 하기에는 의문을 남기게 하는 부분이 많다.²⁶⁾

당시 북한의 김영주와 함께 남북공동성명에 서명했던 중앙정보부장 이후락은 남북공동성명이 전쟁이라는 비극을 막기 위한 결단으로서 이루어진 대화의 한 결과물일 뿐, 정말로 중요한 일은 안보에 총력을 기울이는 것이고 이를 위한 국가비상사태선언은 불가피한 것이었다고 발언하였다.²⁷⁾ 즉, 북한의 남침위협은 묵하에 분명히 존재하고 있으며 그 위협은 전쟁과 같은 극단에까지 치달을 수 있을 정도로 심각한 수준이다. 그러므로 그에 대처하기 위한 국가비상사태선언은 정당한 것이다. 또한 대결 자체가 끝난 것은 아니며 남북공동성명은 단지 최악의 사태를 막기 위한 것일 뿐이라는 이야기이다.

그러나 이미 앞서서도 비슷한 맥락에서 언급된 바 있듯이 국가비상사태선언으로 나아간 ‘총력안보’로의 집중은 그 이면에 석연치 않은 점들을 남겨두고 있었다. 이후락의 이와 같은 발언은 상충할 수 있는 성격을 지닌 두 사건을 거의 반 억지로 하나로 이어 붙이면서 커져가는 위협으로부터 국가를 보위하려는 대통령에게 정당성을, 그리고 그리

23) 양승환/박명림/지주형 편, 앞의 책, 13, 17-18쪽.

24) 이와 관련해서는 이종석, 앞의 글, 275쪽 이하.

25) 이와 관련하여 주로 논의하고 있는 것으로 신종대, “유신체제 수립원인에 관한 재조명”, 사회과학연구 제13집 제1호, 서강대학교 사회과학연구소, 2005, 133-156쪽.

26) 이를 위한 작업이 본격적으로 이루어지기 시작한 시기도 10월 유신과 거의 겹치고 있다. “북한 전면개헌작업 … 평양신문 일제히 보도”, 동아일보, 1972.10.24, 1쪽.

27) “나는 왜 평양에 갔었나”, 동아일보, 1972.7.4, 3쪽.

한 위기상황을 근본적으로 해결할 수 있는 ‘통일’의 물꼬를 트고자 한 대통령에게 또한 새로운 명분을 부여하고자 하는 것이 아니었을까.²⁸⁾ 제82회 제1차 국회본회의 중 남북공동성명에 관한 보고에 대하여 당시 신민당 의원이었던 김영삼이 “통일을 빙자해서 정권 연장의 도구로 쓰려고 하는 눈치가 보인다”²⁹⁾라고 발언하였던 것은 어쩌면 단순한 기우에서 나온 것만은 아니었던 것일지도 모르겠다.

이후 박정희는 제헌절 경축사를 통하여 남북공동성명을 무력통일만을 고집해 온 북한 공산주의자들로부터 거두어들이는 승리라고 평가하였다. 그러면서 이에 자만하지 않고 최후의 승리를 위하여 다음 대결을 준비해야 한다고 덧붙이며 이를 위해 민주제도의 운용이 형식의 차원에서가 아니라 실질적인 내실의 차원에서 보다 더 짜임새 있고 능률적인 것으로 발전되어야 한다고 역설하였다. 이와 함께 “민주제도의 운용에 대하여 우리가 지금까지 대의제도의 이름으로 비능률을 감수했던 일은 없는지”, “자유만을 방종스럽게 주장한 나머지 사회 기강의 확립마저 독재라고 모함하지는 않았는지”, “민주주의가 마치 분열과 파쟁을 뜻하는 것으로 본의 아니게 착각한 일은 없었는지” 깊이 반성해보아야 한다고 하였다.³⁰⁾ 그리고 나서 3개월 후, 대통령특별선언과 함께 국회가 해산되고 비상계엄이 선포된다.

2. 대내적 상황

위기감의 강조와 함께 박정희 정권은 일대 유신적인 개혁의 당위를 “우리의 정치현실을 직시할 때 정상적인 방법으로는 도저히 개혁이 이루어질 수 없다”³¹⁾는 것을 이유로 들어 설파한다. 여기서의 ‘정치현실’은 낭비와 무질서, 비능률이라는 단어로, 그리고 의무와 책임에 앞서 자유와 권리만을 앞세우려는 불건전성과 이기성이 국론의 통일과 총화를 저해하고 있는 것으로 그려졌다.³²⁾ 거기서 박정희 정권은 국회³³⁾를 해산하는 것을 시작으로 하여 “우리 실정에 가장 알맞은 체제개혁”³⁴⁾이라는 명목으로 10월 유신을

28) 같은 취지로 이종석, 앞의 글, 250쪽.

29) 제8대 제82회 제1차 국회본회의 회의록, 1972.7.5, 9쪽.

30) 여기까지 인용은 관보 제6206호, 1972. 7. 18.

31) 관보 제6280호, 1972. 10. 17.

32) 이에 대해서는 문화공보부 편, 앞의 책, 23-24쪽.

33) 대통령특별선언에서 국회는 “민족적 사명감을 저버린 무책임한 정당과 그 정략의 희생물이 되어온 대의기구”로 표현되고 있기도 하였다.

34) 관보 제6280호, 1972. 10. 17.

단행하였다. 유신의 성격을 이해하기 위해서는 박정희 정권이 이처럼 부정적으로 평가하였던 ‘정치현실’에 대해 좀 더 살펴볼 필요가 있다.

2.1 문제의 소재

과거의 연구들을 살펴보았을 때 유신체제의 성립 배경을 분석하려는 흐름은 크게 둘로 나뉘어 있었다고 볼 수 있다. 먼저 폴란차스(Nicos Poulantzas)의 구조주의에 의한 경제결정론이나 이를 기반으로 하는 이른바 관료적 권위주의론³⁵⁾을 원용한 가설들에 의하면 유신체제의 성립 배경은 다음과 같이 분석될 수 있었다. 1960년대 말부터 1970년대 초에 걸친 고도의 경제성장으로 말미암아 자본주의의 모순이 심화되는 가운데 권력층이 계급간의 갈등을 해소하고 타협을 이루는데 실패한 결과 유신체제가 등장하게 되었다고 말이다.³⁶⁾ 일견 타당하게 보이는 분석이다. 당시 상황을 일례로 들어보면, 1970년 11월 13일에 있었던 전태일의 분신과 같은 노동투쟁, 조세저항,³⁷⁾ 광주대단지사건이나 KAL빌딩사건과 같은 전투적인 성격의 저항들은 ‘자본주의의 취약점이 드러나면서 파시즘과 같은 예외적 정권을 통해 자본가들의 지배를 견고히 하고자 하고, 계급투쟁이 이러한 예외적 정권의 등장에 있어서 중요한 영향을 미치며, 갈등 속에서 어느 한 세력이나 계급이 주도권을 확보하지 못할 때 하나의 해결책으로서 예외적 정권이 등장하게 된다’고 하는 구조의 가설에 설득력을 부여한다.³⁸⁾

한편으로는 1970년대를 전후로 하는 경제적 위기가 구조적 위기를 초래할 만큼 심각했거나 격렬한 계급투쟁을 수반하였는지에 대하여 의문을 제기하는 견해도 존재한다.³⁹⁾

35) 1970년대 초 일부 남미국가에 대한 분석을 기초로 하여 남미의 정치학자인 오도넬(Guillermo O'Donnell)이 제시한 것으로, 특히 한상진이나 강민, 임혁백과 같은 사회과학자들이 유신체제의 등장을 설명할 때 관료적 권위주의론을 자주 원용하였다고 한다. 한배호, 한국정치변동론, 서울: 법문사, 1994, 272쪽.

36) 한배호, 위의 책, 269-270쪽.

37) “조세저항 더 커질 듯”, 매일경제, 1971.8.18, 1쪽 등.

38) 한배호, 앞의 책, 284-288쪽.

39) 이는 특히 한배호의 분석에서 두드러진다. 한배호는 경제결정론류의 가설을 ‘네오-맑스적 시각’으로 분류하고서 그 한계를 지적하고 있다. 필자는 한배호의 비판적 분석에 대부분 동의한다. 이하 이 글에서도 경제결정론류와 경쟁하는 가설로서 정치적 의도에 주목하는 가설에 좀 더 초점을 맞추어 논의를 전개할 것이다. 물론 전자의 가설이 그 타당성까지 부정된 것은 아니기 때문에 유신체제를 야기한 조건으로서 경제적 위기를 간과할 수는 없다. 필자는 5·16쿠데타 이후 박정희 정권을 지탱하고 있던 경제성장과 물질 기반의 팽창이라는 기동을 경제적 위기가 흔들면서 대중들의 지지도 함께 흔들리게 되고 이것이 1971년의 대통령선거와 국회의원선거의 결과로 나타나게 되면서 박정희 정권으로 하여금 유신체제로 이행하게 하는 불씨를 제공한 것이 아닌가 생각한다. 한편, 이 무렵 한국이 당면했던 경제적 위기는 1960년대 고도성장의 반작용으로

위에서 언급되었던 경제상의 갈등과 함께 국립의료원 인턴 및 레지던트들의 파업,⁴⁰⁾ 세칭 사법파동, 교련반대운동⁴¹⁾과 심야 무장군인의 학원납입에 대한 학원자유수호운동⁴²⁾ 등 학생운동의 성장, 그리고 이를 통제하기 위한 위수령의 발동과 같은 사건들이 발생하였지만 이는 경제적 위기와 크게 관계가 없거나 심각한 계급투쟁이었다고 보기 어렵다는 것이다.⁴³⁾

여기에 1971년 12월 27일에 국가보위에관한특별조치법(법률 제2312호)⁴⁴⁾을 제정하여 노동쟁의나 각종 저항운동에 대해 강력한 통제력을 발휘할 수 있는 기반을 확보하고 1972년 8월 2일과 3일의 경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령(대통령 긴급명령 제15호)⁴⁵⁾

나타난 인플레이션, 국제수지의 악화와 차관원리금 상환부담의 가중, 기업부실화에 따른 경기불황 등으로 요약될 수 있다. 이와 관련해서는 김행선, 박정희와 유신체제, 파주: 선인, 2006, 53-56쪽.

40) “국립의료원 인턴 32명 처우개선 내세워 사표”, 동아일보 1971.6.16, 8쪽; “레지던트도 파업 결의”, 동아일보, 1971.6.18, 7쪽 등.

41) “교련강화 반대데모”, 동아일보, 1971.4.2, 7쪽 등.

42) “학원자유유린 엄단 민주수호협서 촉구”, 동아일보, 1971.10.8, 1쪽 등.

43) 한배호, 앞의 책, 306-310쪽.

44) 12·6 국가비상사태선언에 수반된 군사기밀보호법, 군사시설보호법 및 징발법개정안 등의 입법 처리를 놓고 여야 간에 논란이 있던 가운데 12월 21일, 민주공화당이 대통령에게 국가비상사태선언권을 부여하는 이 법안을 발의하였다. 이는 국가비상사태선언을 법적으로 뒷받침하기 위한 일종의 소급입법이었으며, 헌법 제68조 제1항의 “나는 국헌을 준수하고 국가를 보위하며 …”에 근거를 두어 대통령에게 국가보위에 관련된 비상대권을 부여하기 위한 것이었다. 주요 내용은 ① 물가, 임금, 임대료 등에 대한 통제(제4조), ② 국가동원령(제5조), ③ 옥외집회 및 시위 규제(제7조), ④ 언론 및 출판 규제(제8조), ⑤ 단체교섭권의 규제(제9조), ⑥ 예산 및 회계 변경(제10조) 등 광범위한 범위에 걸쳐 대통령에게 비상대권을 부여하는 것이다. 신민당은 이 법안에 대해 독일의 수권법, 일본의 국가동원법보다도 더 철저한 백지위임법이라고 반발하며 통과저지를 위해 국회본회의장을 점거하고 농성에 들어갔다. 신민당의 실행행사로 인하여 의장 직권으로 법제사법위원회에 법안이 회부되었고 그럼에도 심의가 제대로 이루어지지 못하자 박정희는 “국가보위에관한특별조치법안이 국회에서 통과 안 되면 비장한 각오로 임하겠다”라는 요지의 공한을 의장에게 보내며 국회를 압박하기도 하였다. 결국 신민당의 실행행사가 이어지는 가운데 27일 새벽 3시, 법안은 회의장을 옮기기까지 하면서 기습적으로 상정. 제안 설명과 전문위원의 예비검토보고는 유인물로 대체, 질의와 토론은 생략한 채 민주공화당 의원 111명과 무소속 의원 2명이 출석한 가운데 이의 없이 원안대로 의결되었다. 이 법의 통과는 상당한 후폭풍을 가지고 왔고 야당활동의 제약과 언론에 대한 탄압, 노동운동 및 각종 저항운동에 대한 통제를 위한 법, 독재의 여지를 남기는 법이라는 비판을 받으며 법의 폐지와 국가비상사태선언의 철회에 대한 요구가 이어지게 된다. 이와 관련하여 대한민국국회사무처, 국회사(제8대 국회 자료집), 서울: 대한민국국회사무처, 1976, 51-52, 235-236(법의 폐지와 관련), 273-277(국가비상사태선언의 철회와 관련), 280-285쪽(야당활동의 탄압과 관련). 한편, 이 법은 1981.12.17.에 폐지되었고 폐지법을 부칙 제2항에 의하여 제5조 제4항 등이 아직 효력을 유지하고 있다가 1994.6.30. 헌법재판소에서 이에 대해 위헌결정을 하였다. 헌법재판소는 이 법에 대해서 “헌법을 부정하고 파괴하는 반입헌주의, 반법치주의의 위헌법률”이라고 판단하였다. 헌법재판소 1994. 6. 30. 선고 92헌가18 결정, 판례집 6-1, 557-575쪽.

45) 관보 제6219호(1972. 8. 2.) 및 관보 제6220호(1972. 8. 3.). 인플레이션의 악순환과 고리채의 성행, 이에 따른 기업재무구조의 취약성 등 대한민국 경제가 당면한 시급한 문제들을 동시에 해결함으로써 사재의 악순환에

을 통하여 경제 부문에 있어서도 통제력을 행사할 수 있다는 것을 보여준 상황에서, 거기에 자본가나 집권층 대부분이 유신체제의 필요성을 느꼈다는 증거가 희박하고 이들에게도 역시 10월 유신은 너무나 갑작스러운 사건으로 다가왔다⁴⁶⁾는 여러 정황들도 함께 생각해보건대 일대 유신적인 개혁은 경제적인 위기에 의한 것이라기보다는 박정희에 의해 취해진 정치적 선택, 더 자세히는 정치권력유지를 위하여 박정희와 그 주변 극소수의 집권세력이 일으킨 ‘쿠데타’였다는 점이 분명하다는 가설을 세워볼 수 있다는 것이다.

필자는 후자의 가설이 더욱 타당한 것이라고 생각한다. 앞서 살펴본 ‘위기감의 강조’는 경제적 위기만으로는 설명하기 어려운 부분이고, 무엇보다 박정희의 정치권력유지가 쟁점이 되었던 1971년의 선거 결과는 박정희와 그 측근들로 하여금 위기감을 심각하게 느끼게 하기에 충분한 것이었기 때문이다.

2.2 선거를 둘러싼 문제

개혁을 위한 3분의 2 이상의 의석을 확보하기 위하여 무리할 정도로 개입하였던 제7대 국회의원선거⁴⁷⁾와 1969년의 이른바 3선개헌, 그리고 이를 전후로 내부 갈등을 거치면서⁴⁸⁾ 박정희를 둘러싼 권력관계는 복잡한 양상으로 흘러갔다. 이러한 가운데 박정희는

서 기업을 풀어주고 투자를 촉진, 건전한 기업풍토를 조성하여 국민경제의 균형 있는 성장을 촉진하기 위하여 헌법 제73조에 의거해 발하였다는 이 명령은 이에 대한 승인의 건이 제출된 제83회 국회본회의에서 처리되지 못하고 1972.9.7. 제84회 제2차 국회본회의에서 심의가 재개되었으나 여야 간의 대립으로 표류하다 9일 제4차 본회의에서 신민당 소속 의원이 전원 퇴장한 가운데 이의 없이 승인되었다. 신민당에서는 이 명령이 근본적으로 사채권자 개인의 경제적 자유를 외면하고 자유민주체제의 골간인 개인주의경제 및 자유민주경제구조의 일대 변혁을 가져올 것이므로 정부에서 보완할 필요가 있다고 주장하였다. 대한민국국회사무처, 위의 책, 299-307쪽.

46) 이와 관련하여 한배호, 앞의 책, 308-311쪽.

47) 당시 선거 결과 50.61%의 득표율을 보인 여당 민주공화당은 전체 175석의 의석 중 129석을 가져가면서 3분의 2가 넘는 의석을 차지하게 되는데, 신민당의 의석은 45석, 대중당이 1석에 불과하다는 점 등에서 이를 둘러싸고 야당과 일각에서 부정선거의 의혹이 강력히 제기되었다. “사상최악의 부정선거”, 동아일보, 1967.6.9, 1쪽. 이와 관련하여 중앙선거관리위원회, 대한민국선거사 제1집, 서울: 중앙선거관리위원회, 1973, 554-557, 1284쪽.

48) 이 부분은 이 글이 다루는 범위에서 벗어나있기 때문에 본문에서는 서술하지 아니한다. 다만, 이후 논의에서의 편의를 위하여 주를 통해 대략적인 사건의 흐름을 정리해둔다. 5·16쿠데타의 주역이었고 초대 중앙정보부장을 역임하였으며 민주공화당 창당에도 중추적인 역할을 하였던 김종필은 1960년대 초·중반 민주공화당의 중심인물로 자리하고 있었다. 그런데 1964년, 한일협상이 문제가 된 6·3사건과 김종필의 외유를 계기로 반김종필계(비주류)가 원내를 중심으로 서서히 부상하기 시작하였다. 비주류는 백남억, 길재호, 김성곤, 김진

이전의 선거와는 다른 분위기 속에서 제7대 대통령선거를 치러야 한다는 부담도 떠안게 되었다. 3선개헌 후 여야가 1971년의 대통령선거(4월 27일)와 국회의원선거(5월 25일)를 위하여 팽팽하게 정치적 포석을 펴 나갔기 때문이다.⁴⁹⁾

한편, 신민당에서도 권력관계의 변동이 있었다. 1970년 1월 전당대회에서 총재로 선출된 유진산의 기대와는 다르게 이후 대통령 후보 지명을 위한 전당대회가 있기 전까지 김영삼 외에 김대중과 이철승 등이 40대 기수론의 상승기류를 타고 경선에 참여하게 된 것이다. 박정희의 입장에서는 커다란 변수가 발생하게 된 셈이었다. 그리하여 박정희는 유진산을 청와대로 불러 배석자 없는 여야 영수회담을 가졌고 회담 이후 유진산은 갈피를 잡기 어려운 행보를 보이게 된다. 결국 시류에 따라 유진산은 대통령 후보에 나서지 않기로 마음을 굳히고 대신 자신에게 후보 지명을 일임해달라고 제안하면서 김영삼을 후보로 추천하였다. 신민당 내부에서는 당연히 김영삼이 대통령 후보 자리에 안착할 것이라는 전망이 우세했으나, 결과는 김대중이 신민당의 대통령 후보가 되었다. 박정희의 선거 전략에 차질이 생기게 된 것이다.⁵⁰⁾

본격적으로 대통령선거를 위해 움직이기 시작한 김대중은 1971년 1월 23일 연두회견을 통해 새해의 포부라는 이름으로 “총통제 음모의 분쇄”를 앞세운 선거공약을 밝히면서 “소수집단에 의해 농단되어 온 독재정치를 물리치는 위대한 대중반정을 실현하자”라고 호소하였다. 그리고 “만일 이번에 정권교체가 이뤄지지 않는다면 현 정권은 다음 임기 동안에 앞으로는 선거조차 없는 영구집권의 총통적 체제를 저지르고야 말 것이라고 보며 이를 뒷받침할만한 정보와 자료도 갖고 있다”⁵¹⁾라고 발언하기도 하였다. 이러한

만의 이른바 4인 체제를 중심으로 하여 김종필계와 대립하였는데, 이들 사이의 힘의 균형은 1967년 선거를 전후로 김종필계의 소외와 4인체제의 우세라는 양상으로 나타나게 된다. 1971년 대통령선거와 관련하여 박정희의 후계자로 김종필이 대두되면서 그를 대권에서 견제하기 위한 3선개헌이 추진되고 박정희 역시 이에 찬동하는 분위기였으며 김종필의 정적이었던 이후락이 이를 비호하는 가운데 1967년 국회의원선거가 비주류를 중심으로 치러졌다. 여기에 1968.5, 이른바 한국국민복지연구회사건이 민주공화당 내에서 불거지며 김종필계의 김용태 등이 제명(“공화 김용태 의원 등 셋 제명… 분파 해당행위 들어”, 동아일보, 1968.5.25, 1쪽)되고, 김종필은 이에 반발하여 탈당과 동시에 정계를 은퇴하겠다고(“김종필 씨 퇴진”, 경향신문, 1968.6.5, 3쪽)고 선언한다. 이 사건과 함께 4인 체제는 1969년의 4·8항명파동을 구실로 삼아 김종필계를 완전히 몰아내다시피 하는 숙당작업에 탄력을 불었고 반발 속에서도 3선개헌에 성공, 당내에서 새로운 주류로 자리 잡게 된다. 이러한 일련의 과정은 박정희의 의도와 무관하지 않은 것으로 보이는데, 박정희는 이후 1971년 대통령선거에서의 필요에 따라 김종필을 정계에 복귀시키면서 세력이 커진 4인 체제를 견제하기 위한 구도를 다시 설정하는 모습을 보이게 된다.

49) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 567쪽.

50) “‘40대 기수론’이 젓비린내? 박정희도 두려워했다!”, 프레시안, 2015.11.29,

<<http://www.pressian.com/news/article.html?no=131452>>, 검색일: 2017.4.25.

경고는 김대중의 선거유세 내내 강조되었고, 반대로 박정희는 “이번이 대통령으로 출마하는 마지막 기회”, “75년 선거에는 다시 출마하지 않을 뜻을 분명히 한다”, “야당이 총통제 운운해서 내가 두 번이고 세 번이고 언제까지나 집권할 것 같이 허위선전을 일삼고 있으나 … 여러분이 나를 다시 뽑아주면 이 기회가 나의 마지막 정치연설이 될 것”⁵²⁾이라고 강조하며 방어하였다.

당초 수월한 상대일 것이라고 예상했던 것과 다르게 김대중의 유세장 분위기는 박정희로 하여금 위기를 느끼기에 충분하게 만들었다. 그가 유세를 할 때마다 화제가 되면서 유세장마다 수십 만 청중이 운집하며 선거운동 막바지까지 박정희의 진을 빼 놓았던 것이다.⁵³⁾ 또한 김대중은 미·소·일·중에 대한 전쟁억제보장과 향토예비군제도의 폐지, 남북교류의 증진 등과 관련된 공약을 내세우며 안보문제를 환기하고 대통령의 3선 조항을 중임제한으로 바꾸는 개헌안의 발의를 위하여 50만 서명운동에 나서겠다고 선언⁵⁴⁾하는 등 일찍부터 공세를 취하면서⁵⁵⁾ 민주공화당을 흔들어놓았다.

결과적으로 박정희는 12,417,824표(유효투표수 11,923,218표) 중에서 6,342,828표를 얻어 5,395,900표를 얻은 김대중에 94만여 표 앞서 선거에서 신승(辛勝)하였다.⁵⁶⁾ 김대중은 결과의 윤곽이 드러난 직후 성명을 통하여 이 선거가 3·15 부정선거를 무색케 하는 부정선거였으며 박정희의 승리는 결코 정당한 것이 아니라고 밝혔다.⁵⁷⁾ 그리고 신민당도 4월 30일 운영위원회에서 대통령선거가 전면 불법부정임을 당론으로 확정하면서 성명을 통하여 내무장관 박경원과 중앙정보부장 이후락을 즉각 파면조치 하라고 요구했다. 또 이전부터 지속적으로 여당의 부정선거 의혹을 제기하여왔던 신민당은 국회의원 선거일자의 공고를 최종법정기일까지 연기하고 원천적인 부정선거를 조사시정하고 공명선거를 기하기 위해 여야 및 각계대표들로 공명선거추진위원회를 구성할 것을 요구하기도 하였다.⁵⁸⁾

51) “김대중 후보 연두회견 … 공명선거협의기구 제의”, 동아일보, 1971.1.23, 1쪽.

52) “박 후보 서울 유세 ‘이번이 마지막 출마 임기 중 부정부패 근절’”, 동아일보, 1971.4.26, 1쪽.

53) 특히 1971.4.18. 서울 장충단공원에서 있었던 김대중의 유세에 대해 당시의 분위기를 전하고 있는 자료들은 매머드 청중과 같은 표현을 사용했을 정도로 김대중의 유세장에는 내내 수많은 청중들이 운집하였다. “대도시 전략으로 불 뽑는 중반”, 동아일보, 1971.4.19, 1쪽; 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 581쪽.

54) 이에 대해서는 중앙선거관리위원회에서 위법이라고 해석한 바 있다. “선관위서 막힌 개헌발의 앞날 새 불씨 … 위법 해석”, 동아일보, 1971.3.17, 3쪽.

55) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 567-568쪽.

56) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 762-763쪽. 여기서 서울에서는 김대중이 1,198,018표를 얻어 805,772표를 얻은 박정희에 크게 앞섰다는 사실이 눈에 띈다.

57) “‘부정’ 목인할 수 없다 … 김대중 후보 성명 ‘백만 표 차’ 이상 조작”, 동아일보, 1971.4.29, 1쪽.

이렇듯 논란 속에서 접전의 대통령선거를 경험한 박정희에게 바로 다음에 이어지는 국회의원선거는 더욱 부담스러운 일이었으며 그 결과 역시 매우 꺾끄러운 것이었다. 그도 그럴 것이, 국회의원선거를 목전에 두고 심각한 내부분열⁵⁹⁾을 겪었던 신민당이 약진하면서 총 204석의 의석 중 89석을 가져가며 113석을 가져간 민주공화당과 거의 세력의 균형을 이루게 되었기 때문이다.⁶⁰⁾

이와 같이 두 차례의 선거를 거치면서, 그리고 야당과의 충돌과 정당 내의 분열을 지켜보면서 박정희는 선거에 대한 위기감 및 ‘낭비’, ‘무질서’, ‘비능률’, 갈등의 이미지들을 강하게 느꼈던 것이 아니었을까. 그는 대통령특별선언이 있기 얼마 전 개천절 경축사를 통하여 “민주사회의 장점인 다양성을 마치 분열로 착각하여 파쟁을 일삼는다든지 민주제도의 운영원리인 견제와 균형의 원리를 불행하게도 비능률의 구실로 삼으려는 이 같은 정략과 간계가 우리 주변에서 횡포를 부린다면 이 모든 것은 마땅히 광정(匡正)되어야 할 것”⁶¹⁾이라고 하면서 정당정치에 대한 혐오와 의회에 대한 자신의 부정적인 관점을 내비쳤다.⁶²⁾ 이는 고스란히 유신헌법에 반영되었다.

한편으로 10월 유신을 단행하면서 1975년 선거에 출마하지 않겠다는 그의 공약이 어떤 의미에서는 지켜진 셈이 되었다. 이제 그는 더 이상 ‘피로한’ 선거⁶³⁾와 견제를

58) “‘4·27 무효’ 제소 방침”, 동아일보, 1971.4.30, 1쪽. 보다 구체적인 예를 들어 부정선거 의혹을 제기하고 있는 기사로는 “신민 주장 전국서 부정선거 자행”, 동아일보, 1971.4.27, 1쪽.

59) 이른바 (제2)진산파동으로 알려진 신민당의 내부분열은 5월 6일, 유진산이 자신의 지역구인 영등포 갑구가 아니라 전국구로 후보등록을 마치면서 불거졌다. 이를 매당행위로 판단한 당원들의 반발이 심해지자 김대중을 중심으로 유진산의 제명과 김대중의 총재 권한대행을 결정하는 6인위 회의가 열렸고 회의에 따른 결정에 대해 유진산이 다시 맞서게 되면서 사건은 유진산과 김대중 간의 당권경쟁으로 발전하게 되었다. “신민 전국구” 파동 격렬”, 동아일보, 1971.5.7, 1쪽; “신민 ‘파동’ 수습에 혼신”, 동아일보, 1971.5.8, 1쪽 등. 이러한 내부분열에 따라 신민당의 당 기능은 마비상태에 이르러서 중앙당은 유세계획조차 제대로 세우지 못하였고 전국구 후보의 선전벽보 원고와 비용을 중앙선거관리위원회에 납부하지 못하여 선거기간 중 전국구 선거벽보를 배부하지 못하는 등의 사태를 맞이하였으며 5월 10일에 어느 정도 수습을 하였어도 상당한 부담을 짊어지고서 선거운동을 진행할 수밖에 없었다. 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 582-583쪽.

60) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 1340쪽. 특히 서울의 경우 지역구 19석 중에서 1석(영등포 갑구)을 제외한 나머지를 모두 신민당이 가져갔다. 같은 책, 1328-1329쪽.

61) “박 대통령 개천절 경축사”, 동아일보, 1972.10.3, 1쪽.

62) 이러한 관점은 박정희의 정치인생 내내 드러나고 있던 것이기도 하였다. 일례로 박정희는 민주정치에 있어 그 기간(基幹)이 정당과 의회에 있음을 모르는 바는 아니지만, ‘동일성의 사회’를 실현할 바라면 민주적인 정치권능보다는 일관성 있는 강력한 지도원리가 확립되는 것이 더욱 바람직하다는 식의 관점을 가지고 있었음을 전부터 밝히고 있었다. 박정희, 국가와 혁명과 나, 서울: 향문사, 1963, 75-77쪽.

63) 선거와 관련하여 박정희 및 그의 측근들이 어떠한 생각을 가지고 있었는지를 짐작케 하는 다음의 자료가 있다. “Yi Hu Rak on Elections”, 1972.4.7, POL 14 KOR S 6/1/71 Box 2425 RG59, 양승함/박명림/지주형 편, 앞의 책, 56-57쪽.

겪을 필요가 없게 된 것이다.

2.3 10·2 항명파동

제8대 국회의원선거에서 야당이 약진하며 국회 내 세력균형이 어느 정도 이루어진 가운데 1971년 9월 1일, 제78회 정기회가 개최되었다. 정기회에서는 그동안 있었던 사건들과 정부정책, 선거과정에서 불거진 여러 문제들과 관련하여 대정부질문이 이어졌고 이에 대한 처리방안으로 9월 30일에 경제기획장관 김학렬, 내무장관 오치성, 법무장관 신직수에 대한 해임건의안이 제출되었다.⁶⁴⁾ 10월 2일에는 제출된 해임건의안에 대한 표결이 진행되었고 김학렬과 신직수에 대한 건은 부결되었으나 오치성에 대한 건은 가 107, 부 90, 무효 6표로 가결되었다.⁶⁵⁾ 이 사건은 커다란 파문을 일으키게 되는데, 표결에 앞서 박정희와 민주공화당 내부에서는 건의안을 모두 부결시켜 당의 결속을 과시할 수 있도록 일종의 방침을 세워두었으나 표결 과정에서 상당수의 민주공화당 의원들이 이를 어기고 오치성의 해임건의안에 찬성표를 던졌기 때문이었다.⁶⁶⁾ 이른바 10·2 항명파동으로 알려지게 되는 이 사건의 중심에는 백남억, 길재호, 김성곤, 김진만의 4인체제가 있었다.

이후 항명의 주동자로 지목된 김성곤과 길재호 및 이와 관련되어 있다고 파악된 민주공화당 의원들이 중앙정보부에 끌려갔고 김성곤과 길재호는 행방이 묘연해진 사이에 탈당계까지 접수되었다. 이 일련의 사건들은 국회 안에 상당한 충격을 안겨다 주었다. 10월 28일, 입법부권한침해에대한진상조사특별위원회구성에관한결의안이 상정된(원안은 기립표결을 거쳐 폐기되었다) 제25차 국회본회의에서는 다음과 같은 발언이 있었다.

김수한 의원: ... 본 의원이 잘못 들었는지는 모르겠습니다마는 지난 10·2 파동이 있었을 때 다시 말씀드리면은 중앙정보부가 오치성 내무의 불신임안이 가결되고 그랬을 때에 10월 2일부터 4일 12시까지 스물 세 명의 우리 선배 동료 의원들을 강제 연행해 간 것으로 알고 있습니다.

그 중에 김성곤 길재호 의원을 비롯해서 아홉 명의 우리 동료 의원들은 중앙정보부에 들어가자마자 검은 보자기를 씌우고 갖은 고문을 당한 것으로 세상은 이렇게 알고 있음

64) 제8대 제78회 제18차 국회본회의 회의록, 1971.9.30, 521-522쪽.

65) 제8대 제78회 제19차 국회본회의 회의록, 1971.10.2, 525-532쪽.

66) 대한민국국회사무처, 앞의 책, 43-44쪽.

니다. 나머지 열네 분은 갖은 심문 끝에 이른바 자술서라고 하는 것을 강제로 쓰고 나온 것으로 세상은 이렇게 다 알고 있습니다.

… 그 가혹행위의 경우를 몇몇 의원들이 당한 그 구체적인 경위를 이 자리에서 말씀을 올린다고 할 것 같으면은 …

저는 생으로 무엇을 썼다는 얘기를 듣고 눈물을 흘렸습니다. 저는 나이가 올해 서른일곱입니다. 서른일곱이 되도록 까지 생으로 무엇을 쌀만큼까지 곤욕스러운 경우를 저는 보지 못했습니다.

… 저는 이 10·2 파동 정말로 이 나라 헌정사상 일찌기 없었던 이 10·2파동 이것은 우리나라 민주주의의 기틀을 흔드는 정면으로 부인하는 문제고 의원의 원내발언의 면책 특권을 봉쇄하고 또 의원의 신분을 근본적으로 부인하는 이러한 중대문제이기 때문에 반드시 이것은 규명이 되어야 합니다.⁶⁷⁾

항명파동을 구실로 4인 체제는 과거 3선개헌을 전후로 김종필계의 세력이 꺾였던 것과 크게 다르지 않은 과정을 거치며 당내에서 세력을 잃었다. 게다가 항명파동은 단지 박정희의 주변 및 민주공화당 내부의 문제만으로 그치는 것이 아니었다. 이는 정당정치의 약화와 국회의 무력화를 불러일으키는 결정적인 단초가 된 것이다.

앞서의 발언에서 드러나고 있듯이 항명파동을 계기로 입법부의 권한에 중대한 침해가 있었고, 이를 해결하기 위한 과정에서 의원들 간의 대립이 발생하였으며, 결국 문제가 제대로 해결되지 못한 채 흐지부지되고 말았다. 그 사이에 위수령을 시작으로 국가비상사태선언을 거쳐 국가보위에관한특별조치법의 통과를 향하여 나아가는 일련의 과정 속에 국회가 휘말리게 되면서, 이제는 대통령이 마음대로 국회를 쥐락펴락할 수도 있겠다는 우려의 분위기가 국회 내부에 자리 잡게 되었다. 결국 세력균형이 이루어진 이상적인 국회가 오히려 행정부의 일방적인 독주를 불러온 셈이 되는 것인데, 당시의 분위기를 기록했던 사람들의 공통된 관측에 의하면 10·2 항명파동은 10월 유신을 앞당기게 한 중대한 사건이었다.

Ⅲ. 유신헌법의 성립

1969년 헌법은 제5장 헌법개정(제119조 내지 제121조)에서 헌법개정절차를 다음과

67) 제8대 제78회 제25차 국회본회의 회의록, 1971.10.28, 727쪽 이하.

같이 규정하고 있었다. 헌법개정 제의는 국회 재적의원 3분의 1 이상 또는 국회의원선거권자 50만 명 이상의 찬성으로 하고 제안된 헌법개정안은 대통령이 30일 이상 공고한다. 국회는 헌법개정안이 공고된 날부터 60일 이내에 이를 의결하여야 하며 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어 의결한다. 국회가 의결한 후 60일 이내에 헌법개정안을 국민투표에 붙이며 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻은 때에 헌법개정은 확정되고 대통령은 이를 즉시 공포하여야 한다.

그러나 유신헌법은 위와 같은 절차를 따르지 않고서 성립되었다. 은밀하게 준비된 유신헌법안은 대통령특별선언에 따라 해산된 국회의 권한을 대행하는 비상국무회의에 의하여 심의·의결되었다. 비상계엄 아래 이에 대한 국민투표가 실시되었으며 투표율 91.9%, 찬성률 91.5%라는 결과로 헌법의 성립이 확정되었다. 이러한 과정은 5·16쿠데타로 국가권력을 장악한 후 국가재건최고회의를 조직, 이를 중심으로 헌법을 ‘전부개정’하였던 1962년의 경우와 크게 다르지 않아 보인다. 유신헌법의 성립에 대해서도 쿠데타로서 그 성격을 파악하려는 것이 무리는 아니라고 사료된다.

지금까지 이 글은 10월 유신이 어떠한 배경에서 단행되었는지에 대하여 정리하였다. 이를 바탕으로 이하에서는 유신헌법의 성립에 관하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 10월 유신의 구상과 준비

1972년 7월 12일의 국회본회의에서 남북공동성명에 대한 질의 중에 다음과 같은 발언이 있었다.

정일형 의원: ... 풍설에 의하면 지난 1970년 10월경에 당시의 대통령의 비서실장 이후락 씨가 대통령에게 상신한 비밀계획서 속에 박 대통령의 임기가 만료되는 1975년 이전에 국회를 해산하고 정계를 개편해서 정권을 연장하려는 계획이 들어있다고 합니다.⁶⁸⁾

남북공동성명 발표 이후 일각에서는 이를 구실로 정권연장을 꾀하려는 것이 아닌가 하는 의혹이 일어났다. 이러한 의혹에서 다시 1975년에 있을 대통령선거에 대한 다양한 시나리오들이 흘러나왔고, 그 중에서 위의 발언과 같이 개연성이 큰 추측들도 다수 나타

68) 제8대 제82회 제7차 국회본회의 회의록, 1972.7.12, 217쪽.

났을 것으로 생각된다. 그러던 중 1972년 7월 28일의 국회본회의에서는 그 무엇보다도 구체적인 ‘추측’이 당시 국무총리 김종필을 향한 질문 속에 나타난다.

최형우 의원: 지금 항간에서 박정희 대통령이 대통령을 한 번 더 할 것이다. ‘드골’식 헌법을 개정할 것이다 어떠한 수단을 강구하더라도 이 정권을 내놓지 않을 것이다 이런 얘기가 하나의 기우에 그치기를 저는 진심으로 바랍니다마는 이것이 하나의 여론을 조성한다는 이 자체가 우리들은 묵과할 수 없는 하나의 사실이라고 인정을 하시고 …

본 의원이 알기로는 한 모 교수 청와대특별보좌관 몇 사람이 모 장소에 모여가지고 ‘드골’식 헌법이라든지 여러 가지를 지금 구상하고 있다는 얘기도 잘 듣고 있습니다.⁶⁹⁾

이 발언 속의 정보는 ‘상당히’ 정확한 것이었다. 3선개헌 과정에서 우여곡절을 경험했던 박정희였기에 이후의 헌법개정을 구상하고 이를 추진하는 것은 극비에 부쳐야겠다고 마음먹었을 가능성이 충분했다. 그래서 3선개헌 때와는 다르게 10월 유신의 추진은 몇몇 측근들만이 아는 비밀로 진행된 것으로 보인다. 세간에서는 계속해서 장기집권 의혹이나 이와 관련된 추측들이 나돌았으나 이는 3선개헌 전후부터 줄곧 존재하던 것이었고, 제7대 대통령선거에서 김대중이 총통제 의혹을 제기했던 것도 이러한 연장선상에서 등장했던 것이었다. 그런데 그 와중에 최형우의 발언은 묵과할 수 없을 정도로 정확한 정보를 담고 있었고 이는 비밀을 알고 있는 최측근이 흘렸을 가능성이 매우 높아 보였다. 그렇기 때문에 최형우는 유신의 전모가 공개됨과 동시에 정보원이 누구인지를 캐내려고 혈안이 된 박정희 정권으로부터 모진 고초를 겪어야만 했다.⁷⁰⁾

이러한 일련의 사건들과 앞에서 살펴보았던 내용을 함께 생각해 보면, 유신의 구상은 10·2 항명파동으로 분위기가 마련되고 12·6 국가비상사태선언과 12월 27일 국가보위에 관한 특별조치법이 제정된 이후 비상대권의 헌법적 근거가 문제가 되면서 조금씩 윤곽이 드러나지 않았을까 추정된다. 그리고 선거와 관련하여 이후락의 발언⁷¹⁾이 있었던 무렵에는 구상이 어느 정도 수준에 이르게 되었을 것으로 보이며 7·4 남북공동성명을

69) 제8대 제82회 제15차 국회본회의 회의록, 1972.7.28, 419쪽.

70) 유신 이후 특히 야당 국회의원들이 중앙정보부 등에서 고문을 받은 사실은 1975년에 ‘고문정치의 종식을 위한 선언’을 통하여 폭로된 바 있다. 이와 관련해서는 “‘고문정치 종식’ 선언”, 동아일보, 1975.2.28, 1쪽 등; “청와대 미스터 정” 추문 추궁한 그, 결국 풀려났다”, 프레시안, 2015.11.12, <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=131083>>, 검색일: 2017.4.25.

71) “Yi Hu Rak on Elections”, 1972.4.7, POL 14 KOR S 6/1/71 Box 2425 RG59, 양승합/박명립/지주형 편, 앞의 책, 56-57쪽.

위한 준비작업과 함께 10월 유신을 위한 사전작업이 본격화되었을 것으로 보인다. 그 과정에서 박정희 주변의 권력관계 역시 다시 한 번 복잡하게 변동되었을 가능성도 높다. 후에 유신헌법을 위한 법무부 헌법심의위원회에 참여했던 헌법학자 한태연의 회고⁷²⁾를 보면 10월 유신과 유신헌법안은 상당한 시간을 들여 은밀하게 준비된 것이었음을 짐작할 수 있다.

2. 10·17 대통령특별선언에서 유신헌법의 성립까지

1972년 10월 4일부터 25일 간의 일정으로 국정감사가 시작되었다. 국정감사가 한창이던 17일, 청와대에서는 대통령특별선언을 준비하고 있었지만 이를 예상하기는 어려웠던 것으로 보인다.⁷³⁾ 오후 7시가 되자 중대 뉴스가 발표되었다. 박정희는 뉴스를 통하여 다음과 같은 내용을 선언하였다.⁷⁴⁾

1. 1972년 10월 17일 19시를 기하여 국회를 해산하고 정당 및 정치활동의 중지 등 현행헌법의 일부조항효력을 정지시킨다.
2. 일부효력이 정지된 헌법조항의 기능은 비상국무회의에 의하여 수행되며 비상국무회의의 기능은 현행헌법의 국무회의가 수행한다.
3. 비상국무회의는 1972년 10월 27일까지 조국의 평화적 통일을 지향하는 헌법개정안을 공고하며 이를 공고한 날로부터 1개월 이내에 국민투표에 붙여 확정시킨다.
4. 헌법개정안이 확정되면 개정된 헌법절차에 따라 늦어도 금년 연말이전에 헌정질서를 정상화시킨다.

이와 함께 대통령공고 제32호로 전국에 비상계엄(계엄사령관 노재현)이 선포되고 다음과 같은 내용의 계엄포고 제1호가 발표되었다.

1. 모든 정치활동 목적의 옥내외 집회 및 시위를 일절 금한다.

72) 한태연, “한국헌법과 헌법학의 회고”, 헌법학연구 제8권 제1호, 한국헌법학회, 2002, 26쪽 이하.

73) 10월 6일에 박정희는 11월 13일부터 18일까지 일본을 공식 방문하여 천황을 비롯한 일본정부요인들과 회담을 한다고 발표하였고 그 준비를 진행하였으며(이후 10월 20일에 방일증지가 발표되었다), 10월 10일에는 박정희의 만형인 박동희가 사망하여 12일에 장례를 치르기도 했다(“박 대통령 만형 동희翁 별세”, 동아일보, 1972. 10. 13, 7쪽 등). 당시의 분위기로 보았을 때 10월 유신은 예상하기 어려웠던 일이었을 것으로 생각된다.

74) 이하의 인용은 모두 관보 제6280호, 1972. 10. 17.

정치활동 목적이 아닌 옥내외 집회는 허가를 받아야 한다.

단, 관혼상제와 의례적인 비정치적 종교행사의 경우는 예외로 한다.

2. 언론, 출판, 보도 및 방송은 사전검열을 받아야 한다.
 3. 각 대학은 당분간 휴교조치 한다.
 4. 정당한 이유 없는 직장이탈이나 태업행위를 금한다.
 5. 유언비어의 날조 및 유포를 금한다.
 6. 야간통행금지는 종전대로 시행한다.
 7. 정상적 경제활동과 국민의 일상생업의 자유는 이를 보장한다.
 8. 외국인의 출입국과 국내여행 등 활동의 자유는 이를 최대한 보장한다.
- 이 포고를 위반한 자는 영장 없이 수색, 구속한다.

이와 같은 대통령특별선언과 비상계엄의 선포 후, 국회가 해산되고 국정감사는 도중에 중단되었다. 이후 국정감사는 1988년 10월 5일에 다시 시작되기 전까지 16년 동안 대한민국 헌정사에서 그 모습을 감추게 된다.

해산된 국회의 기능은 대통령을 의장, 국무총리를 부의장으로 하고 국무위원으로 구성되는 비상국무회의에서 수행하게 되었다.⁷⁵⁾ 23일에 1차 회의를 개최하였으며, 그들의 첫 활동은 스스로의 권한강화를 법제화한 비상국무회의법(법률 제2348호)을 의결한 것이었다. 이어서 유신헌법안에 대한 국민투표실시를 위하여 국민투표에관한특례법(법률 제2349호), 국민투표에관한특례법시행령(대통령령 제6365호), 선거관리위원회에관한특례법(법률 제2350호), 선거관리위원회에관한특례법시행령(대통령령 제6366호) 등을 의결하였다.

거의 동시에 헌법 실무 작업이 이루어졌다. 이를 위하여 법무부 헌법심의위원회가 구성되었는데 여기에는 신직수 법무장관, 서일교 총무처장관, 김기춘 법무과장, 한태연, 갈봉근 교수 등이 참여하였다고 한다.⁷⁶⁾

26일 당시 국무총리 김종필의 주재로 열린 비상국무회의에서는 헌법심의위원회에서 넘어온 헌법안에 대한 형식적 축조심의가 있었고 대통령특별선언에따른헌법개정안의 공고등에관한특례법(법률 제2351호)이 처리되었다.

75) 1973.3.11. 제9대 국회가 개최하기 전까지 국회의 기능을 수행하였으며 1973.3.9. 마지막 회의까지 총 27차의 회의를 가졌고 헌법개정안 1건, 법률안 270건(제정 57건, 개정 203건, 폐지 10건), 동의안 28건, 예산안 및 기타 14건 등 총 313건의 안건을 처리하였다. 대한민국국회사무처, 앞의 책, 321쪽.

76) “[독재의 그늘] 그때 그 헌법, 한 사람을 노래했네”, 한겨레21 제546호, <<http://h21.hani.co.kr/arti/13139.html>>, 검색일: 2017.4.25.

27일 오전 박정희 주재의 비상국무회의에서는 26일 심의를 거친 헌법안에 의장인 박정희가 서명하고 부의장인 김종필 및 모든 국무위원들이 부서하였다. 그리고 “한국적 민주주의를 토착화하자”라는 대통령의 특별담화문과 함께 헌법안이 공고되었다.⁷⁷⁾ 그리고 이날 당시 문화공보장관 윤주영은 “10·17 선언은 단순한 사건이 아니라 조국의 평화적 통일을 지향하고 한국적 민주주의를 토착화시키기 위한 원대한 역사적 개혁의 시발점이므로 이를 10월 유신이라고 부르기로 했다”라고 밝히면서 “10월 유신에 뒤따르는 개헌안 공고 등 정치, 경제, 사회, 문화 부문에 있어서의 일련의 개혁작업은 유신작업이 될 것”이라고 발표⁷⁸⁾하였다.

31일 비상국무회의에서는 국민투표를 11월 21일에 실시하기로 의결하고 이를 공고하였다.⁷⁹⁾ 국민투표를 앞두고 ① 비상계엄, ② 국민투표에관한특례법 제6조 내지 제7조를 통해 투·개표참관에 관하여 정당참관인제도를 폐지⁸⁰⁾하고 대신 투·개표구선거관리위원회가 선정한 참관인이 투·개표상황을 참관할 수 있도록 규정한 것, ③ 같은 법 제9조를 통해 누구든지 국민투표의 대상이 되는 사항에 대한 찬성 또는 반대를 위하여 일정한 행위를 하지 못하게 규정한 것 등이 일종의 ‘안전장치’로서 기능할 여지를 주었다. 거기에 매스컴에서는 연일 유신헌법에 대한 홍보가 이어졌고 이에 찬성하는 표어가 실렸으며 각계각층의 지지성명이 발표되었다. 또한 국민투표에관한특례법 제10조에 의해 11월 11일부터 18일까지 전국 31개 주요도시에서 지도계몽회가 개최되었다.⁸¹⁾

11월 21일에 국민투표가 실시되었고 총투표권자 15,676,395명 중 14,410,714명이 투표에 참가한 가운데 13,186,559표의 찬성표⁸²⁾를 기록하며 헌법안이 확정되었다. 이에 따라 11월 25일 통일주체국민회의대의원선거법(법률 제2352호)과 시행령(대통령령 제6387호)이 마련되었고, 12월 23일에는 24시를 기해 비상계엄이 해제되었다. 다만 정치활동은 헌법이 공포 뒤 재개된다고 하면서 이를 계속 중지시켰다.⁸³⁾

12월 15일에는 통일주체국민회의의 초대 대의원선거가 실시되어 2,359명의 대의원이 선출되었고, 이들은 12월 23일에 처음으로 소집되어 전원 참석한 가운데 단독후보로

77) 관보 제6288호, 1972. 10. 27; “헌법개정안 공고 … 유신적 개혁의 기초”, 동아일보, 1972.10.27, 1쪽 등.

78) “‘10월 유신’으로 통일”, 매일경제, 1972.10.28, 1쪽 등.

79) “국민투표 11월 21일 실시”, 동아일보, 1972.10.31, 1쪽 등.

80) 중앙선거관리위원회, 대한민국선거사 제2집, 서울: 중앙선거관리위원회, 1973, 261쪽.

81) 중앙선거관리위원회, 위의 책, 262쪽.

82) 반대는 1,106,143표, 무효는 118,012표, 기권은 1,265,681표였다. 중앙선거관리위원회, 위의 책, 262, 595쪽.

83) “비상계엄 해제”, 경향신문, 1972.12.14, 1쪽 등.

나온 박정희를 찬성 2,357표, 무효 2표의 결과로써 제8대 대통령으로 당선시켰다. 12월 27일, 중앙청에서 유신헌법의 공포식이 진행되었으며 이어서 장충체육관에서 박정희의 제8대 대통령취임식이 진행되었다.⁸⁴⁾

3. 소결

이상의 내용과 같이 유신헌법의 성립 배경과 그 과정을 재구성하여 보았다. 이로부터 다음과 같은 지점들을 살펴볼 수 있었다. ① ‘위기감의 강조’와 함께 박정희 정권이 10월 유신을 단행하고 또 이를 정당화하는 배경에는 ‘정치현실’에 대한 부정적인 평가가 크게 자리하고 있었다는 점, ② 10월 유신으로 나아가는 과정에서는 과거 중앙정보부와 같은 헌법 밖의 기관이 중요한 역할을 담당하고 있었다는 점, 그리고 ③ 유신헌법은 실체와 절차 양 측면에서 모두 문제 있는 헌법의 전형적인 사례를 보여주고 있다는 점이 바로 그것이다.

이쯤에서 유신헌법 제3장 통일주체국민회의에서 규정하고 있는 내용들에 주의를 기울일 필요가 있겠다. ‘정치현실’에 대한 부정적인 평가와 1971년의 선거에서 박정희와 그 측근들이 느꼈을 위기감은 통일주체국민회의를 통하여 대통령 및 국회의원 정수의 3분의 1에 해당하는 수의 국회의원을 선출하는 것과 맞닿아 있기 때문이다. 통일주체국민회의를 구성하는 대의원은 통일주체국민회의법의 규정에 의해 정치관여가 금지되었고 선출 과정에서의 선거운동도 대폭 제한되었다. 정당인이 배제되고 개인의 평판에 따라 선거 결과가 좌우되면서 대의원에는 현 정권에 우호적인 이른바 지역 유지(有志)들이 대거 진출하였다.⁸⁵⁾ 그 결과는 주지하는 바와 같이 거수기 역할을 하는 통일주체국민회의의 구성으로 이어졌다. 한편으로 이 글의 서두에서 언급한 바 있던 유신헌법의 문제점, 가령 우리 헌법의 기본원리를 모두 위배하면서 권력구조를 재편하였던 부분도 마찬가지로 ‘정치현실’에 대한 부정적인 평가와 관련되어 있으며, ‘정치활동’을 철저하게 견제하는 가운데 유신헌법이 성립되었다는 점 또한 이와 맞닿아 있는 부분이라고 생각된다.

그리고 헌법 밖에 있는 기관이 유신헌법의 성립에서 중요한 역할을 담당하였다는 점은 시사하는 바가 크므로 주목을 요한다. 헌법적 권한이 아님에도 불구하고 대통령이 여당 국회의원이거나 사법기관을 (물리적으로) 통제하려는 모습에 주목해야 함도 물론이

84) 중앙선거관리위원회, 앞의 책, 263-265쪽.

85) “대의원 당선자 거의 판명”, 경향신문, 1972.12.16, 1쪽; “대의원 선거 결과 분석”, 동아일보, 1972.12.16, 1쪽 등.

다. 앞에서 살펴본 항명파동과 같은 사건은 헌법 밖의 기관과 헌법 밖의 권한을 통하여 헌법기관을 뒤흔들어버린 단적인 사례였다. 박정희 정권에서부터 안보, 공공의 안녕, 질서유지 등을 명분으로 광범위한 권한을 행사하기 시작한 이른바 정보기관 또는 사정기관과의 문제는 오늘날에도 논란이 되고 있는 부분이다. 또한 유신을 전후로 근래 ‘제왕적 대통령’으로 표현되고 있는 문제의 연원적인 모습들이 보인다. 이는 성질상 헌법을 개정한다고 하여 해결될 수 있는 문제가 아니다. 마치 헌법 위에 존재하는 관행인 것처럼 굳어져서 오늘에까지 이르고 있는 것은 아닌지 진단이 필요하다. 이를 위해서는 규범에 대한 비판적 검토와 함께 헌정(사)의 검토도 필수적이다. 유신헌법의 성립에 관한 헌정사를 검토하는 것은 이러한 까닭에서이다.

유신헌법은 헌법의 성립에 관한 모든 측면에서 타산지석으로 삼아야 할 사례이다. 10월 유신은 우리 헌정사상 유례없이 이루어진 ‘비정상적인’ 조치였으므로 그에 따른 유신헌법의 성립이 어떠한 성격을 가지는 것인지에 대해서는 여러 견해들이 있어 왔다고 한다. 예컨대, ① 혁명에 의한 새로운 헌법의 제정이라고 보는 문흥주 등의 견해, ② 제3공화국 헌법과 기본적으로 동일한 권력구조에 위기정부적 요소를 가미한 것이라고 보는 한태연 등의 견해, ③ 국민투표에 의해 정당성의 문제점이 어느 정도 치유되었다고 보는 권영설 등의 견해, ④ 원칙적으로는 합헌으로 볼 수 없는 법적 조치라도 그것이 현재의 법적 상태보다 헌법이 지향하는 목적에 더 접근할 수 있다면 일정한 전제조건 하에서는 정당화될 수도 있다고 보는 허영 등의 견해 등이 그것이다.⁸⁶⁾ 여기에 헌법의 파괴(*Verfassungsvernichtung*)라고 하는 슈미트(*Carl Schmitt*)의 개념을 빌려 유신헌법의 성립을 이와 같이 규정하면서, 유신헌법이 기존의 헌법(전)을 소멸시켰을 뿐 아니라 “그 헌법의 토대가 되어 있는 헌법제정권력까지도 배제”하고 “양자 간에 기본적 동일성 조차 유지되지 못하게 했다”라고 주장하는 견해도 찾아볼 수 있다.⁸⁷⁾ 헌정사 검토를 바탕으로 하였을 때, 필자는 마지막 견해에 동의하지 않을 수 없다. 결국 지금까지 살펴본 왔던 헌법의 성립 과정은 사실 헌법이 파괴되는 과정과 크게 다르지 않다고 해도 과언이 아닐 것이며, 이러한 일이 상투적인 수법으로써 어렵지 않게 정당화되었다는 사실도 결코 간과해서는 아니 될 것이다.

86) 여기까지 오동석, “유신헌법의 불법성”, 학술단체협의회 기획, 유신을 말하다, 서울: 나뭇잎스, 2013, 154-155쪽.

87) 오동석, 위의 글, 155쪽.

IV. 결론을 대신하여

지금까지 유신헌법의 성립에 관한 헌정사를 검토하였다. 이를 통해서 10월 유신은 ‘안보’와 ‘통일’의 선명한 대립 및 선거를 둘러싼 문제와 그간 누적된 정치·사회·경제적 불만과 부조리 등이 서로 얽히고 설켜있는 상황에서 상당한 시간 비밀리에 준비되었다는 것을 분명하게 확인할 수 있었다. 또한 유신헌법의 성립은 비상계엄 아래에서 스스로 필요한 법령들을 제정하며 합법성을 충족시켜 나간 비상국무회의의 주도로 이루어졌음도 살펴보았다.

끝으로 ‘유신(維新)’이라는 단어에 대하여 생각해보면서 결론을 대신하고자 한다. 참고한 문헌들은 모두 이 단어의 유래를 일본의 유신(메이지 유신, 쇼와 유신 등)에서 찾고 있는데 이에 대한 박정희의 매우 긍정적인 평가,⁸⁸⁾ 박정희가 청년기를 보낸 만주군관학교와 일본육군사관학교에서의 체험과 행적, 박정희의 대일 태도 등을 생각해보면 충분히 일리가 있다고 본다.⁸⁹⁾ 일본의 유신은 시경(詩經) 대아(大雅) 문왕(文王)편의 “주수구방, 기명유신(周雖舊邦, 其命維新)”이라는 구절에서 따온 것으로 알려져 있다. 이는 “주나라가 비록 옛 나라이나 그 천명은 새롭다”라고 풀이되며 노래의 전체적인 맥락을 살펴보았을 때 정당성을 ‘정통(正統)’·‘정계(正系)’에서부터 구하고자 하는 것으로 해석할 수 있다. 이를 염두에 둔다면 일본이 어찌하여 여기에서 ‘유신’이라는 단어를 골라 ‘왕정복고’에 붙였는지를 이해할 수 있게 된다. 그렇다면 이렇듯 위로부터의 변혁을 포함하는 것이자 제왕의 정통성과 맞닿아 있는 ‘유신’이라는 단어가 1972년 10월 17일 전후의 사건들과 헌법에 붙여지게 된 이유는 무엇일까. 박정희는 정통성 있는 군주와 같은 존재가 되고자 하였던 것일까? 그리고 공화국의 헌법을 앞세운 사실상의 왕정복고를 기도하였던 것일까? 다소 지나친 생각일 수도 있겠지만, ‘유신’이라는 단어를 가져오면서부터 박정희의 1972년 프로젝트는 그 저의를 의심케 만들기에 충분했다.⁹⁰⁾

88) 박정희, 앞의 책, 167쪽 이하. “실로 아세아의 경이요, 기적이 아닐 수 없다”라는 서술에서 유신에 대한 박정희의 태도를 짐작해볼 수 있다.

89) 이와 관련하여 참고할 만한 것으로 이준식, “박정희의 식민지 체험과 박정희시대의 기원”, 역사비평 통권 89호, 역사비평사, 2009, 236-256쪽.

90) 필자의 의심은 이른바 권력의 인격화(personnalisation du pouvoir)를 주제로 하는 유신헌법에 대한 비판적인 평가와도 그 맥락이 이어진다. 이러한 평가와 관련하여는 성낙인, “유신헌법의 역사적 평가”, 공법연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002, 1-23쪽 등. 대조적으로 유신헌법 성립 당시에는 권력의 인격화의 필요성이 권력을 추상적 제도가 아닌 ‘구체적 리더십’에서 찾아야 한다는 이유와 함께 설파되고 있었다. 예컨대 “10월 유신은 정신적 혁명”, 중앙일보, 1972.11.17, 3쪽 등.

유신헌제를 매듭짓고서 이후 한 세대(世代)가 지나는 동안 우리는 민주적인 헌정질서를 성공적으로 정착시켜 왔다. 물론 그 과정이 순탄치만은 않았다. 그리고 이는 앞으로도 그러할 것이다. 지금까지 살펴본 저 과거의 프로젝트가 이제는 그저 구시대의 유물일 뿐인 것인가, 여기에 대하여 자신 있게 답을 할 수 있기 전까지는 끊임없이 어제와 오늘을 진단하고 성찰해야 한다. 헌정사의 검토가 필요한 이유도 바로 여기에 있다.

참고문헌

1. 단행본

- 갈봉근, 유신헌법론, 서울: 한국헌법학회, 1976.
- _____, 유신헌법 해설, 서울: 한국헌법학회, 1976.
- 김태일, “제4공화국과 제5공화국 헌법 비교: 정치체제(political regime)의 성격을 중심으로”, 한국정치외교사학회 편, 한국정치와 헌정사, 서울: 한울아카데미, 2001.
- 김행선, 박정희와 유신체제, 파주: 선인, 2006.
- 대한민국국회사무처, 국회사(제8대 국회 자료집), 서울: 대한민국국회사무처, 1976.
- 문화공보부 편, 10월 유신의 의의와 전망, 서울: 문화공보부, 1972.
- 박정희, 국가와 혁명과 나, 서울: 향문사, 1963.
- 양승합/박명림/지주형 편, 박정희(4): 유신체제 형성, 서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2010.
- 오동석, “유신헌법의 불법성”, 학술단체협의회 기획, 유신을 말하다, 서울: 나뭇잎스, 2013.
- 이종석, “유신체제의 형성과 분단구조: 적대적 의존관계와 거울영상효과”, 이병천 편, 개발독재와 박정희시대: 우리 시대의 정치경제적 기원, 파주: 창비, 2003.
- 중앙선거관리위원회, 대한민국선거사 제1집, 서울: 중앙선거관리위원회, 1973.
- _____, 대한민국선거사 제2집, 서울: 중앙선거관리위원회, 1973.
- 한국헌법연구회, “안정·번영·통일로의 길: 개헌안에 담긴 우리의 의지”, 김효전 편, 유신헌법 자료집, 서울: 한국공법학회, 2003.
- 한배호, 한국정치변동론, 서울: 법문사, 1994.
- 한태연, 헌법학, 서울: 법문사, 1973.
- 홍석률, “유신체제의 형성”, 안병욱/홍석률/전재호/김서중/김영수/박영자/정상호/김대영/이기훈/김영곤/주강현, 유신과 반유신, 서울: 민주화운동기념사업회, 2005.

2. 학술지

- 마상윤, “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고”, 국제정치논총

- 제43권 제4호, 한국국제정치학회, 2003, 171-196쪽.
- 박명림, “박정희 시기의 헌법 정신과 내용의 해석: 절차, 조항, 개념, 의미를 중심으로”, 역사비평 통권 96호, 역사비평사, 2011, 109-139쪽.
- 성낙인, “유신헌법의 역사적 평가”, 공법연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002, 1-23쪽.
- 신종대, “유신헌법 수립원인에 관한 재조명”, 사회과학연구 제13집 제1호, 서강대학교 사회과학연구소, 2005, 128-163쪽.
- 이준식, “박정희의 식민지 체험과 박정희시대의 기원”, 역사비평 통권 89호, 역사비평사, 2009, 236-256쪽.
- 임지봉, “유신헌법과 한국 민주주의”, 공법학연구 제13권 제1호, 한국공법학회, 2012, 183-201쪽.
- 정일준, “한국 민주주의와 미국: 박정희 정권시기 한국 정치변동에 대한 미국의 공개 개입과 불개입을 통한 개입을 중심으로”, 기억과 전망 제17호, 민주화운동기념사업회, 2007, 202-239쪽.
- 한국헌법연구회, “유신헌법안요해”, 지방행정 제21권 제228호, 대한지방행정공제회, 1972, 62-72쪽.
- 한태연, “한국헌법과 헌법학의 회고”, 헌법학연구 제8권 제1호, 한국헌법학회, 2002, 9-52쪽.
- 홍석률, “1970년대 전반 북미관계: 남북대화, 미중관계 개선과의 관련 하에서”, 국제정치논총 제44집 제2호, 한국국제정치학회, 2004, 29-54쪽.

3. 학위논문

- 명순식, “대한민국 제4공화국 국가권력에 대한 헌법적 정당성 평가”, 경원대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2009.

4. 관보 및 국회의회의록

- 관보 제6020호, 1971. 12. 6.
- 관보 제6206호, 1972. 7. 18.
- 관보 제6219호, 1972. 8. 2.
- 관보 제6220호, 1972. 8. 3.

관보 제6280호, 1972. 10. 17.

관보 제6288호, 1972. 10. 27.

제8대 제78회 제18차 국회본회의 회의록, 1971.9.30.

제8대 제78회 제19차 국회본회의 회의록, 1971.10.2.

제8대 제78회 제25차 국회본회의 회의록, 1971.10.28.

제8대 제82회 제1차 국회본회의 회의록, 1972.7.5.

제8대 제82회 제7차 국회본회의 회의록, 1972.7.12.

제8대 제82회 제15차 국회본회의 회의록, 1972.7.28.

5. 신문기사

“사상최악의 부정선거”, 동아일보, 1967.6.9, 1쪽.

“공화 김용태 의원 등 셋 제명 … 분파 해당행위 들어”, 동아일보, 1968.5.25, 1쪽.

“김종필 씨 퇴진”, 경향신문, 1968.6.5, 3쪽.

“김대중 후보 연두회견 … 공명선거협의기구 제의”, 동아일보, 1971.1.23, 1쪽.

“선관위서 막힌 개헌발의 앞날 새 불씨 … 위법 해석”, 동아일보, 1971.3.17, 3쪽.

“교련강화 반대데모”, 동아일보, 1971.4.2, 7쪽.

“대도시전략으로 불 뽑는 종반”, 동아일보, 1971.4.19, 1쪽.

“박 후보 서울 유세 “이번이 마지막 출마 임기 중 부정부패 근절”, 동아일보, 1971.4.26, 1쪽.

“신민 주장 전국서 부정선거 자행”, 동아일보, 1971.4.27, 1쪽.

“부정’ 묵인할 수 없다… 김대중 후보 성명 ‘백만 표 차’ 이상 조작”, 동아일보, 1971.4.29, 1쪽.

“4·27 무효’ 제소 방침”, 동아일보, 1971.4.30, 1쪽.

‘신민 전국구’ 파동 격렬”, 동아일보, 1971.5.7, 1쪽.

“신민 ‘파동’ 수습에 혼선”, 동아일보, 1971.5.8, 1쪽.

“국립의료원 인턴 32면 처우개선 내세워 사표”, 동아일보, 1971.6.16, 8쪽.

“레지던트도 파업 결의”, 동아일보, 1971.6.18, 7쪽.

“조세저항 더 커질 듯”, 매일경제, 1971.8.18, 1쪽.

“학원자유유린 엄단 민주수호협서 촉구”, 동아일보, 1971.10.8, 1쪽.

“나는 왜 평양에 갔었나”, 동아일보, 1972.7.4, 3쪽.

“박 대통령 개천절 경축사”, 동아일보, 1972.10.3, 1쪽.

- “박 대통령 만행 동회 응 별세”, 동아일보, 1972.10.13, 7쪽.
- “북한 전면개헌작업 … 평양신문 일제히 보도”, 동아일보, 1972.10.24, 1쪽.
- “헌법개정안 공고 … 유신적 개혁의 기초”, 동아일보, 1972.10.27, 1쪽.
- “‘10월 유신’으로 통일”, 매일경제, 1972.10.28, 1쪽.
- “국민투표 11월 21일 실시”, 동아일보, 1972.10.31, 1쪽.
- “‘10월 유신’은 정신적 혁명”, 중앙일보, 1972.11.17, 3쪽.
- “비상계엄 해제”, 경향신문, 1972.12.14, 1쪽.
- “대의원 당선자 거의 판명”, 경향신문, 1972.12.16, 1쪽.
- “대의원 선거 결과 분석”, 동아일보, 1972.12.16, 1쪽.
- “‘고문정치 종식’ 선언”, 동아일보, 1975.2.28, 1쪽.

6. 웹문서

- “SOUTH KOREA: Imaginary Emergency”, *TIME*, 1971.12.20,
 <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,878973,00.html>>, 검색일:
 2017.4.25.
- “[독재의 그늘] 그때 그 헌법, 한 사람을 노래했네”, 한겨레21 제546호,
 <<http://h21.hani.co.kr/arti/13139.html>>, 검색일: 2017.4.25.
- “‘청와대 미스터 정’ 추문 추궁한 그, 결국 끌려갔다”, 프레시안, 2015.11.12,
 <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=131083>>, 검색일: 2017.4.25.
- “‘40대 기수론’이 젓비린내? 박정희도 두려워했다!”, 프레시안, 2015.11.29,
 <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=131452>>, 검색일: 2017.4.25.

[Abstract]

A Historical Review in the Establishment of the Yushin Constitution

Kim, Hak-Jin*

It is hard to deny that the Yushin Constitution – which was established by a few bureaucrats of the Park Chunghee regime in 1972 – still exerts a adverse influence on Korean society, though it has been criticized as the worst constitution in the constitutional history of Korea. In order to provide a material which can help to understand the characters of this Yushin Constitution, this paper is reconstructing the background and the process of the establishment of the Yushin Constitution by reviewing historical materials as much as possible.

In brief, the Yushin Constitution was prepared in secret while the issues about the national security, unification, and the election dispute as well as political, social, and economic irregularities were intertwined. In addition, an emergency cabinet meeting (비상국무회의) took the lead in establishing the Yushin Constitution by legislating necessary ordinances for itself under martial law.

The process of establishing the Yushin Constitution is identical with annihilating the constitution, and it should never be overlooked that this was justified not so difficultly.

[Key Words] the Yushin Constitution, the Constitution of 1972, the Park Chunghee regime, coup d'état, Verfassungsvernichtung (annihilation of constitution)

* Graduate student, Seoul National University