

임명위원의 명단이 확정되었으며, 다음날 관선의원 45명의 명단이 발표되었다. 12월 11일에 입법 의원 제1차 예비회의를 개최하고 의장에 김규식을 선출한 뒤 다음날 개원하였다. 그러나 많은 좌익 인사들이 사표를 제출하고 한민당 출신 의원 21명이 등원을 거부하였다. 이러한 사태로 인하여 조선과도정부입법의원은 전 국민적 대표성을 갖기 어려웠다.

남조선과도정부는 1948년 3월 17일, 법령 제175호로써 국회의원선거법을 공포 및 시행하였으며, 이 법률은 국회의원 선거연령을 만 21세로 하고 친일파의 피선거권을 제한하였다. 또한, 선거구는 소선거구로 하고 선거비용은 국고에서 부담하게 하였다. 그 결과, 1948년 5월 10일, 국회의원선거법에 따라 남한에서만 총선거가 실시되기에 이른다. 5·10총선은 좌익계와 중도파의 선거 불참, 민족주의 세력인 남북협상파의 불참으로 실질적으로 반쪽선거로 마무리되었다. 또한, 선거 결과에 따라 구성된 정부는 결국 광범한 정치 세력을 포용하지 못하고 우익진영 중심으로 재편되었다. 우익진영의 경합에서 총 47개 정당과 단체에서 후보자를 내어 정당 난립 현상이 발생하였으며, 총 948명이 입후보하였다. 이 중 44%가 무소속이었으며, 10명 이상의 후보를 낸 정당은 6개에 불과하였다. 당선자는 198석 가운데 무소속 85석으로 전체의 42.5%를 차지하였으며, 대한독립촉성국민회 53명, 한국민주당 29명 등이었고, 무투표 당선자가 12명에 이르렀다. 또한, 가장 많은 당선자를 배출한 대한독립촉성국민회와 한국민주당은 모두 이승만의 지지 세력이었다.

## 제2절 정당과 선거관리

근대적 의미의 선거제도가 1948년 5월 10일 시행된 이후부터 현재까지 선거관리기구로서의 선거위원회는 여러 차례의 변천을 거듭하여 발전해 왔다. 현대 민주주의 국가에서는 법에 정당 국가에의 지향을 위한 정당 조항을 두어 복수 정당의 변천을 보장함과 동시에 선거 운동 관리, 선거비용의 한정 등을 통한 선거에 있어서 공정을 기하기 위하여 선거관리위원회를 두고, 이 기관의 독립성과 중립성을 보장하고 있다.

해방 이래 1960년 6월, 헌법상 독립 기관인 중앙선거관리위원회가 설치되기 전까지 각종 선거를 관리할 선거관리기관에 대해서는 각종 선거법에 선거 사무의 공정한 관리를 위하여 ‘선거위원회’를 두도록 규정하였다. 즉 1960년 6월 이전의 ‘선거위원회’ 시대와 그 이후의 ‘선거관리위원회’ 시대로 구분할 수 있으며, 선거위원회 시대에는 선거위원회가 내무부 소속이었다.

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리를 기하여 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 설립된 헌법상 독립 기관이며, 선거를 관리하는 중립적인 국가 기관이다. 이처럼

선거 관리에 관한 규정을 헌법에 두는 것은 드문 일이었으므로, 정당 조항과 함께 우리나라의 헌법상 특색이라고 볼 수 있다. 또한, 이를 통해 그동안 공정한 선거 관리가 국가적 과제였음을 알 수 있다.

선거관리위원회는 국회, 정부, 법원과 병행하는 헌법상의 국가 기관으로 그 독립성이 헌법으로서 보장된다. 헌법의 위임에 따라 각급 선거관리위원회의 조직과 직무 범위 및 기타 필요 사항에 관하여 규정하고 있는 법률이 선거관리위원회법이다. 중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거 관리에 관한 자치 입법 규칙을 제정할 수 있으며, 선거와 국민투표에 관한 사무 및 정당에 관한 사무를 통할 관리하며 하급선거관리위원회를 지휘 및 감독한다[선거관리위원회법 제3조 제3항]. 각급 선거관리위원회는 선거인 명부의 작성과 같은 선거 사무와 국민투표 사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있으며, 이 지시를 받은 당해 행정기관은 이에 응하여야 한다(헌법 제115조).<sup>2</sup>



<그림 1> 울산군 선거관리위원회

그러나 단기간 집중적으로 막대한 예산과 인력이 자주 투입되는 선거 관리 업무의 특성상, 선거 관리를 상설적으로 담당할 인원을 다수 유지한다는 것은 비효율적이었으므로 평시에 적은 수의 인원으로 운영이 되었다. 또한, 선거에 관한 법적 절차를 주재하기 위하여 공명선거를 저해하는 불법 선거 행위에 대한 단속 및 제재를 하였으나 그 역할에는 한계가 있었다. 따라서 선거관리위원회가 여러 차례 선거를 관리해 왔으나, 당시 준법·공명선거가 정착되지 아니한 우리나라의 선거풍토 아래에서 선거관리위원회는 그 역할에 대한 국민의 기대를 충족시켜주지 못함으로써 전폭적인 신뢰를 얻지 못하였다

## 1. 제1공화국

### 1) 정당의 변천

1948년 5·10총선의 결과, 대한독립촉성국민회 55명, 한국민주당 29명, 대동청년당 12명, 한국민족청년단 6명, 기타 정당 단체가 13, 무소속 85명이 당선되었다. 이처럼 당시 한국민주

2. 국가법령정보센터, “대한민국헌법 제115조”, <http://law.go.kr>(2020년 3월 8일)

당은 소위 인민공화국을 타도한 뒤 미·소공동위원회에 민족적 주장을 내세워 대한민국 수립에 많은 공헌을 했다. 그러나 정부 수립에는 극히 소수인 29명밖에 참여하지 못하여 불만을 가지게 되었다.

5·10총선 이후 한국민주당은 당세가 위축되어 소장파와의 대립에서의 인기가 저하되는 현상을 극복하고자 한독당원이던 대한국민회의 신익희 세력, 그리고 대동청년단의 지청천 세력을 규합하여 제2 국회 회기 말에 이르러 1949년 2월 10일, 한민당을 해체하고 민주국민당을 결성하였다. 간부진으로 위원장에 신익희, 고문에 백남훈, 서상일, 조병옥, 선전부장에 조재천 등이었다. 원내에서 전성기를 구가하던 소장파는 1949년 5월 18일부터 7월 30일까지, 김약수 등의 의원 13명이 체포되었던 소위 ‘국회 프락치 사건’[남로당의 대남정치공작대에 의한 7개 원칙을 실현하기 위하여 모의했다는 혐의로 체포된 사건]을 계기로 몰락하였다.

국회성립 당시 원내에는 독립촉성구락부계와 한국민주당계의 대통령중심제를 주장하는 파와 태백구락부, 무소속 등으로 의원내각제를 주장하는 파로 나뉘었다. 그리고 당시 다수파인 한국민주당계에서 이승만국회의장의 의도대로 대통령중심제로 확정된 후<sup>3</sup> 이승만 대통령의 연립내각조직은 한국민주당이 국무총리를 비롯한 내각의 과반수 자리를 차지할 것으로 예상하였다. 하지만 예상과는 달리 김도연 1인만이 재무부에 입각하였으며, 이에 대한 불만이 이승만에 대한 반대 운동으로 커졌다.

민주국민당 측에서 의장직을 차지한 2대 국회 때에는 6·25전쟁이 발발하였으며, 이로 인하여 국회는 대전, 대구, 부산 등지로 전전하게 되었다. 국민방위군사건과 거창양민학살사건을 거치면서 여당 격인 한청, 국민회, 대한국민당 등의 합동체인 신정동지회는 이승만 대통령을 지지·옹호하였으나, 야당 격인 민주국민당은 정면으로 반발하며 대립이 격화되었다. 결국, 신정동지회의 이갑성을 물리치고 민주국민당의 김성수가 부통령에 당선되자 여당 측에서는 이와 같은 야당 세력의 팽창·확대가 정부 시정의 원활성을 저해한다는 우려 하에 이에 대항할 수 있는 정치형성을 노리고 있었다. 이후 1951년 8월 15일 광복절에 이승만 대통령이 신당 조직의 필요성을 제기하고 종래 경시해 오던 정당 정치를 위하여 선두에 나서게 되었다. 이승만 대통령은 개인 영도력 강화와 정국의 안정을 도모하기 위하여 원내·외적 창당 준비를 하기 시작하였다. 원내에서는 국민회 측의 이활이 중심이 되고 노충의 주종필과 농충의 채규환이 주동이 되어 참여하였고, 원내에서는 공화민정회의 양우정, 이재형 등이 주동 역할을 맡았다. 이후 12월 23일, 부위원장 선거에서 이갑성, 김동성 양인을 선출하고 신당대회를 개최하여 정식으로 자유당이 출범하게 되었다.

1954년 11월 27일 사사오입 헌법 개정에서 총퇴장한 야당 측 의원들은 1954년 11월

3. 허영, 2007, 『한국헌법론』, 박영사

29일 본회의장 퇴장 직후 민의원위헌대책위원회를 구성, 동 구성체를 원내교섭단체로서 호헌동지회라는 명칭으로 바꾸었다. 호헌동지회는 55년 초 신당촉진위원회를 구성하고 그간의 준비를 거쳐 9월 18일 시공간에서 발기인대회 및 발당 대회를 개최하여 대표최고위원에 신익희, 최고위원에 조병옥, 장면, 곽상훈, 백남훈 등 4명을 선출하였다. 이로써 민주당은 종전부터의 장면, 정일형 등의 흥사단계, 현석호, 이태용 등의 자유당탈당계 및 제2대 말기의 무소속구락부가 규합하여 원내 세력 33석을 유지하였다.

## 2) 선거 관리

제1공화국 법제도 하에서는 각급 선거관리사무가 국회의원선거법, 대통령선거법 및 지방자치법에 산재하여 규정되어 있었다. 1948년 3월 17일에 제정·공포된 우리나라 최초의 국회의원선거법(군정법령 제175호)은 선거위원회를 내무부에 부설하고 중앙 시·도 및 시·군 선거관리위원회를 설치하도록 하여 각급 일반 행정기관의 공무원이 각급 위원회의 조직과 운영에 대거 참여 및 운영하도록 규정<sup>4</sup>되어 있었다. 이는 지방자치법, 대통령·부통령선거법에 서도 대동소이하였다.

이처럼 법률기관으로서의 성격을 지닌 선거위원회는 1948년 이후부터 1960년 초까지 수차례에 걸친 각종 선거법의 제정 및 개정에도 불구하고 선거 관리기구로 존속되었다. 그러나 조직과 운영에 있어 일반 행정기관이 주도적 역할을 담당하게 됨으로써 사실상 내무부의 부속 기관화되었다. 이는 결국 관권 선거 및 부정선거 시비를 낳았으며 선거의 공정한 관리 및 정확한 개표관리에 있어서 상당한 불신을 받아오게 되었다. 특히 1960년 3월 15일 실시된 정·부통령선거에서 저질러진 이른바 올빼미표·피아노표 등으로 지칭되는 개표 부정 사건은 결국 4·19혁명을 초래하기에 이르렀다.

## 2. 제2공화국

### 1) 정당의 변천

4·19혁명으로 12년간 이어지던 자유당 정권이 무너진 이후, 국회에서는 민주당의 강세가 뚜렷이 나타났다. 민주당은 자유당 시대부터 장면 부통령을 영수로 하는 신파와 조병옥 의원을 영수로 하는 구파로 분열되어 있었으나, 조병옥 대통령 후보의 사망과 더불어 당내 파장은 국무총리와 부통령을 역임한 바가 있는 장면의 신파에 유리하게 전개되었다. 1960년 7월 29일의 총선거를 앞두고 민주당 내 신파와 구파 간에는 입후보자의 공천 문제를 둘러싸고 심

4. 국가법령정보센터, “군정법령 제175호”, <http://www.law.go.kr>(2020년 3월 8일)



한 갈등과 정쟁을 보이다가 마침내 6월 25일에 이르러 공천을 완료하였다. 7·29 총선은 당시 “독재와 싸운 정당 마음 놓고 찍자 주자”라는 슬로건을 내세운 민주당 후보들이 압도적 지지로 당선되었으며 많은 무소속 후보들의 출마와 선전, 그리고 혁신계의 기대치 이하의 득표와 당선으로 당일의 총선을 요약할 수 있다. 무소속의 득표율이 높았던 것은 민주당 내부의 신·구파 간의 파벌싸움으로 여러 선거구에서는 실제적인 중복공천이 이루어졌다는 점과 과거 자유당 소속 인사들 가운데 지역 내에서 나름의 정치적 기반을 가진 많은 사람이 자유당 당적을 버리고 재출마한 결과라고 볼 수 있다.

당시 선거 양상은 4·19혁명의 주체인 학생들이 개표 도중 자유당 계열 입후보자들에게 유리한 선거구의 투표함을 소각하거나 파괴하면서 재선거를 실시한 지역이 있는가 하면, 제1공화국의 여당이었던 자유당이 군소정당으로 전략하는 바람에 온건 보수정당인 민주당이 압도적 지지를 받게 되었다. 선거 결과 민의원선거에서는 233명의 민의원 의석 중, 175석을 민주당이 차지하였으며, 무소속이 49석, 사회대중당이 4명, 자유당이 2석, 통일당·한국사회당이 1석을 차지하였다. 그 결과 의원내각책임제치의 실질적인 권한을 가지게 되는 국무총리 지명전에서 구파인 윤보선, 김도연, 신파인 장면, 정일형의 대립이 발생하였으나, 중도파인 박상훈, 나용균의 조정을 통해 무위로 끝났다. 윤보선 의원을 신·구파가 협조하여 대통령으로 당선시켰으나 8월 17일 윤 대통령에 의해 국무총리로 지명된 구파의 지도자인 김도연 의원이 가 111표, 부 112표, 무효 1표로 과반수인 114표에서 3표가 부족하여 부결되었다. 8월 18일 재지명된 신파의 영수 장면이 117표의 찬성으로 국무총리에 지명되었다. 그 이후 장면 정권은 3차에 걸친 개각을 단행하였으나, 정치적 불안정이 가중되어 1961년 2월 20일, 구파가 신파와의 완전한 정치적 결별을 한 뒤 신민당으로 발족하였다.

신민당의 발족으로 내각책임제의 대전제인 양당제 확립을 도모하였으나, 극심한 분파 작용으로 인하여 정국의 안정을 기대하기 어려운 형편에 있었다. 이처럼 우익 보수정당의 개편이 있게 되자 혁신정당에서도 이념의 문제로 재개편을 보았다. 이동화, 송남헌을 중심으로 하는 세력은 한국적인 점진적 정치개혁을 주장하면서 급진적 정치개혁을 주장하는 김달호, 윤길중 중심의 사회당과 결별하고 1961년 1월 21일, 새로이 통일사회당을 창설하였다.

## 2) 선거 관리

1960년 5월 15일 개정·공포된 제2공화국 헌법 제75조 제2항은 선거 관리의 공정을 기하기 위하여 행정기관에서 독립된 선거 관리기구를 설치할 것을 규정하였다. 이러한 헌법의 규정에 따라 같은 해 6월 17일, 선거위원회법이 제정되었다. 1960년 6월 23일, 선거위원회법은 민의원·참의원 의원선거법에서 분리되어 단행법으로 제정 및 공포되었는 바, 이 법은 공정한 선거 관리기능과 위원의 신분보장에 대한 제도적 보장이 미흡한 점은 있지만 선거위원회의 독립성 보장을 위한 행정부 공무원의 조직 및 운영에 대한 참여를 배제하였다. 또한, 보조 기

관으로 중앙선거위원회에 사무국을 설치하는 한편 서울시·도선거위원회와 구·시·군 위원회에 간사를 두는 등, 헌법상 독립 기관으로서의 면모를 갖추기에 이르렀으나 1961년 5월 16일 정변과 더불어 해체되었다.

### 3. 제3공화국

#### 1) 정당의 변천

1961년에는 5·16 군사 쿠데타로 모든 정치 활동이 금지되었다가 1963년 초에 정치 활동의 재개되어 새로운 정당 활동이 개시되었다. 당시 5·16 군사 쿠데타의 이념을 계승하고자 정치적 분위기가 형성되었다. 이를 지지하는 이들은 궁극적으로 과거의 정치풍토를 개선하고 세대교체를 단행할 건전한 현대 정당을 육성한다는 목표를 가지고 신당 운동을 전개하였다.

1963년 1월 5일, 김종필 중앙정보부장의 예편을 계기로 쿠데타의 주체 세력이 중심이 되는 신당 창당이 구체화 되었으며 현역 군인인 최고회의위원의 거취도 분명해져 갔다. 공화당의 모체는 중앙과 지방에서 재건 동지회, 학술 단체 등, 비정치 단체를 통하여 활발한 움직임을 보였다. 1963년 2월 2일 창당준비대회에서 창당 준비 위원장에 김종필, 부위원장에 정구영을 선출한 민주공화당은 사무국 부서를 김종필계 일색으로 확정하였다. 2월에 접어들어 박정희 의장의 2·18 민정 불참 성명, 최고 회의와 중앙정보부 간부 대폭개편, 김동하 등 최고 위원들의 공화당 2원제 조직에 대한 반발, 그리고 세칭 4대 의혹사건의 재수사 개시 등, 일련의 긴박한 정치정세가 나타났다. 이는 공화당의 산파역을 전담하던 김종필의 활동에 제동을 가하는 계기가 되었으며, 결국 2월 20일에 김종필은 모든 공직 사퇴를 선언하고 25일에 ‘자의 반, 타의 반’의 기약 없는 외유 길에 오르게 되었다.

야당 측은 증권파동, 위커힐 새나라자동차, 회전당구 등 세칭 4대 의혹사건이 공화당의 정치자금과 관련이 있는 사건으로 주시하고 진상규명투쟁위원회를 구성하여 조사하였다. 또한, 이를 헌정사상에 유례없는 거액의 부정부패사건이라 규정하였다. 2월 26일 공화당은 시민회관에서 창당대회를 열고 총재에 정구영, 당 의장에 김정렬을 선출함으로써 정치 활동 재개 이후 최초의 정당으로서의 기틀을 마련하였다. 이후 5월 10일에 등록번호 1호로 중앙선거관리위원회에 정당 등록을 함으로써 정당법상 최초의 정당을 성립하게 되었다.

1962년 3월 22일, 국가 원수직으로부터 자진해서 하야한 윤보선 전 대통령은 같은 해 12월 22일에 자택에서 기자회견을 열고 범야권 대동단결로써 민간 세력을 총 규합하여 순수한 단일 야당을 형성할 것을 제창하였다. 이를 계기로 혁명 주체 세력을 중심으로 형성될 여당에 대응하기 위한 움직임으로 범야권 단일 정당 형성 운동이 일어났으며, 이는 1963년 1월 1일에 정치 활동이 재개된 뒤인 1963년 1월 3일, 윤보인, 이인, 전진한, 김병로 등의 4자회담으로 표면화되었다. 1월 27일 발기인 150명이 참석한 가운데 열린 발기인대회는 군정 당국

의 실정을 통렬히 비난하였으며, 민정 이양에 관한 공약의 실천을 요구하였다. 또한 온 국민의 단결을 호소하는 내용의 발기취지문을 선언하고 가칭 민정당을 정식으로 발족시켰다. 5월 14일 서울시민회관에서 대의원 980명 중 850명이 참가한 가운데 열린 민정당 창당대회에는 윤보선 지도위원이 만장일치로 대통령 후보로 지명되었으며, 대표최고위원에는 김병로, 최고위원에 백남훈, 김도연, 이인, 김법린, 전진한, 서정귀 등을 선출하였다. 또한, 전당대회의장에 나용균, 부의장에 김광준을 뽑았다. 민정당은 당세를 정비하고 미진한 당 간부 인선을 마친 뒤인 6월 28일, 중앙선거관리위원회에 등록을 신청하고 본격적인 정당 활동에 들어갔다.

정계개편 노력의 흐름은 범국민정당운동과 범야단일정당운동으로 두 갈래로 나누어졌다. 전자는 민족 주체 세력을 이룩할 것을 목표로 하는 쿠데타 주체 세력을 중심으로 이루어졌고, 후자는 군정의 실질적 종식을 목표로 하는 재야 정치인 중심으로 이루어졌다. 이때, 중앙정보부장인 김재춘을 중심으로 김종필의 공화당 사전조직에 불만을 가지던 쿠데타 세력 가운데 김종필을 반대하는 세력이 김종필의 독주를 견제할 의도를 가지고 자유민주당을 창당하였다. 자유민주당은 최고 회의가 주동이 된 공화당과의 중재가 실패로 끝나면서 이 중 742명이 이탈하게 되어 공화당에 대거 입당하는 등의 과정을 겪었다. 그리고 결국 소선규, 엄민영, 김준연 등이 발기인이 되어 6월 10일, 창당하였다. 군민 합동의 안정 세력의 지향이라는 구호 아래에 쿠데타 주체 세력의 일부와 재야 정치인들의 광범한 규합으로 이루어진 자유민주당은 친여성의 성격을 띠고 출범하였다. 그러나 박정희 의장의 공화당 입당 및 대통령 후보 지명 수락을 계기로 박정희에 대한 편애에서 벗어나 완전한 야당으로 전향하는 한편, 송요찬을 대통령 후보로 받들었으나 곧 야당후보단일화에 협력하여 송요찬 후보를 사퇴시켰다.

1963년 1월 3일, 전 민주당 최고위원이자 정치 활동 금지가 해제된 박순천을 중심으로 민주당 주요 간부이었던 이상철, 홍익표, 현석호 등 30명이 모여 구조직의 재정비에 착수하여 일면 범야권 단일정당 참여라는 양면 작전을 전개하기 시작하였다. 2월 4일에는 가칭 민주당 창당 준비위원회의 결성을 마치고 7월 18일에 반독재와 민주주의 수호, 그리고 군정 종식을 부르짖으며 민주당 창당대회를 개최하였다. 이때 박순천을 총재로 선출하였으며 이후 1963년 11월 26일, 국회의원선거에서 13.6%의 득표율로 민주당 출신 인사가 지역구에서 8명, 전국구에서 5명이 당선되었다. 이때 김대중이 전남 제3지역구인 목포에서 당선되었다.

박정희 의장의 4·8 성명으로 그의 민정 참여가 뚜렷해짐에 따라 군정 세력을 견제할 강력한 야당 출현의 필요성이 대두됨에 따라 국민의당이 창당되었다. 1963년 말, 민정당의 조한백, 신정당의 김수한, 민주당의 민관식, 무소속 이병하 등 재야 주요 정파를 망라해서 나온 8인의 대표자 회의와 민정당, 신정당 등, 6개의 정파에서 나온 대표들로 구성된 6정파 회의 등을 통하여 교섭이 진행되었다. 이후 8월 1일, 국민의당은 발기인대회를 열고 김병로, 허정, 이범석 3인을 대표위원으로 선출하였다. 그러나 지구당조직책선정을 둘러싸고 기득권을 상실하였다고 생각한 구 민정계의 반발과 대통령 후보 옹립을 둘러싼 민정계와 비민정계의 갈

등을 겪으면서 신정당을 주축으로 한 민정계가 득세하게 되었다. 그 후, 9월 14일에 열린 대의원 대회에서 허정을 대통령 후보에 지명하였으나 선거 도중 야당의 대통령 후보 단일화에 협조하여 사퇴하였다.

전 야당의 총집결만이 실질적으로 군정을 종식할 수 있다고 판단한 민주당은 창당 초기부터 야당 연합을 주장했으나 실현하지 못한 채 양대 선거에서 참패하게 되었다. 이에 소장층을 중심으로 야당 통합론이 일어나기 시작하였다. 이후 통합전당대회에서 대의원 비율 등을 둘러싸고 갈등을 겪던 자유민주당이 통합 과정에서 이탈하는 등의 우여곡절을 겪은 끝에 1964년 9월 17일, 민주당이 국민의 당을 흡수하여 합당에 이르렀다.

6·3사태 이후 민정당과 자유민주당의 합당, 민주당과 국민의 당의 통합이 실현되었으나, 통합 야당 운동으로 발전하지 못하였으므로 비상사태에 대처하기 위한 자구의 몸부림에서 비롯된 부분적인 정계개편에 불과하였다. 사실, 진정한 의미의 통합 야당의 출현은 1965년 5월 3일, 민정·민주 양당의 통합으로 발전한 민중당이라 볼 수 있다. 그러나 이러한 결과는 민정·민주 양당 인사들의 자발적인 노력으로 이루어진 것이 아닌, 대일 굴욕외교 저지를 위한 투쟁 과정에서 국민의 여망에 못 이겨 타율적으로 이루어진 것이었다.

그러나 다수파인 윤보선이 자민계 일부와 민정계의 진산계와 연합전선을 형성한 소수파의 박순천에 6월 14일에 열린 전당대회의 대표최고위원 선출에서 패한 후 사사건건 방해하거나 비협조 전술을 펼쳤다. 급기야 윤보선이 1966년 3월 30일, 신한당을 만들어 탈당하였다. 이후 1967년에 양대 선거를 앞둔 2월 7일에 민중 신한당이 통합하여 신민당을 창당하고 대통령 후보에 윤보선, 최고위원에 유진오를 선출하여 정통 야당의 법통을 잇게 되었다.

## 2) 선거 관리

1962년 12월 26일에 개정·공포된 제3공화국 헌법 제107조는 선거의 공정한 관리가 민주 정치의 가장 중요한 요소임을 고려하여 선거관리위원회를 헌법기관으로 규정하고 그 조직과 직무 범위를 법률에 위임하여 1963년 1월 16일, 법률 제1225호로 선거관리위원회법이 제정 및 공포되었다. 이로써 중앙선거관리위원회가 1963년 1월 21일 창설되어 공정한 선거 관리를 다짐하는 헌법기관으로서 그 첫 출발을 하게 되었다. 초대 중앙선거관리위원회 위원장에는 사광옥 대법관이 취임하였다.

1963년 2월 1일, 11개의 시·도선거관리위원회가 조직되었다. 이후에도 2월 7일에 131개의 지역선거구 선거관리위원회와 165개 구·시·군선거관리위원회가, 2월 23일에는 7,400여 개의 투표구 선거관리위원회가 조직되어 각급선거관리기구의 구성이 완료되었다. 이때 울진군이 속한 경상북도 제13지역구는 1963년 2월 6일에 이태영, 김용운, 최청용, 김기섭, 전무호, 손재명, 이봉학 위원이 위촉됨으로써 경상북도 제13 지역구 선거관리위원회[울진·영양]가 출범하게 되었다. 2월 8일에는 초대위원장에 이태영[전 울진군수]이, 부위원장에는 김용

운이 호선되었다. 울진군 울진면 읍내리 464 울진군청 건물 내에서 집무를 개시하였으며, 창설 당시 관할구역은 울진·영양군으로 울진군 8개 면에 37개의 투표구, 영양군 6개 면에 22개의 투표구로 구성되었다. 1969년 9월 8일 방병주 위원이 제3대 위원장으로, 전무호 위원이 부위원장에 선출되었다.

## 4. 제4공화국

### 1) 정당의 변천

신민당은 구주류와 비주류 사이의 당권 경쟁으로 말미암아 1972년에 전당대회를 둘러싸고 전당대회를 연기하자는 김홍길 당수계와 강행하자는 유진산계, 김당수 선언을 불복하는 양일동계, 김당수 선언을 지지하는 김대중계로 나뉘어 난기류 상태를 보였다. 그러던 중 김홍길, 김대중, 양일동이 중심이 되어 反유진산 연합이 조직되었으며, 이에 유진산계는 전당대회 강행을 선언하고 1972년 9월 26일, 시민회관에서 전당대회를 개최하였다. 反유진산연합은 다음 날 별도로 효창동 김홍길 일가에서 전당대회를 개최하였다. 중앙선거관리위원회가 유진산계가 제출한 신민당 대표자 변경 등록 신청을 받아들이며 대표자를 유진산으로 변경하는 등록을 받아들이자, 반(反)유진산계가 1973년 1월 8일, 시내 아서원에서 가칭 민주통일당 발기인대회를 열고 창당 준비 위원장에 양일동을 선출하여 조직을 갖추었다. 그 후 1월 27일, 천도교 수운회관에서 민주통일당을 창당하였다. 대표 최고위원에는 김홍일의 사양으로 양일동, 대표위원에는 윤제술, 정화암, 김선태가 각 선출되었다. 그러나 결과적으로 창당한 지 한 달 뒤에 치러진 국회의원선거에서 전국 선거구에서 단 2명의 당선자를 낸 이외에 전 선거구에서 참패하였다.

### 2) 선거 관리

1972년 12월 30일에 국회의원선거법이 개정되어 153개의 지역선거구 선거관리위원회가 73개 지역선거구 선거관리위원회로 감축되었다. 53개의 구·시·군 선거관리위원회가 133개의 구·시·군 선거관리위원회로 증감됨에 따라 경상북도 제15지역구 선거관리위원회는 소멸되고 경상북도 제9선거구 선거관리위원회[영덕·청송·울진] 관할구역인 경상북도 울진군선거관리위원회로 그 명칭이 변경되었다.

1973년 1월 20일에 새로 제정 및 공포된 선거관리위원회법은 각급의 선거관리위원회를 1973년 1월 31일까지 조직 하도록 규정함으로써 경상북도 울진군 선거관리위원회는 1973년 1월 29일까지 위원 위촉을 완료하였으며, 1973년 1월 31일, 황원근 위원[울진등기소장]을 제4대 위원장으로, 최상정 위원을 부위원장으로 선출함과 동시에 투표구 위원을 위촉 완료함으로써 각급 선거관리위원회의 조직을 마쳤다. 1973년 2월 27일, 제9대 국회의원 총선거 관

리와 1975년 2월 12일 헌법 개정안에 대한 국민투표를 관리하였다.

1976년 6월 30일, 장상용 위원[울진군농업협동조합장]을 제5대 위원장으로 선출하고 1978년 5월 18일, 제2대 통일주체국민회의의 대의원선거와 1978년 12월 12일, 제10대 국회의원 총선거를 관리하였다.

## 5. 제5공화국

### 1) 정당의 변천

1980년 11월 21일에 발표된 계엄 포고 제15호에 의하여 5월 18일 이후 금지되었던 정치 활동 중 정당 창설을 위한 옥내 집회와 정당 기구 운영을 위한 옥내 집회가 11월 22일부터 허용되었다. 11월 25일 정치쇄신조치가 완료되어 정치 활동규제 대상자가 확정됨에 따라 개혁 주도 세력인 권정달, 이종찬을 비롯한 각계인사 15명은 11월 28일 서울시 중구 회현동 무역회관에서 창당인 발기를 위한 첫 모임을 하고 가칭 민주정의당 창당을 공식적으로 선언하였으며, 여당의 창당 작업을 본격화하였다. 가칭 민주정의당은 12월 2일, 서울 신문회관에서 발기인 105명 중 101명이 참석한 가운데 창당발기인총회를 개최하고 발기위원장에게 이재형, 부 위원장에 송지영, 이진호, 정희택, 유석현, 이춘기, 황산덕, 윤길중, 정수창으로 총 8명을 선출 하였으며, 운영분과위원장에 이종찬, 연락분과위원장에 권정달, 대변인에 박경석을 선임하였다. 시·도의 조직책 중, 경상북도 조직책으로 김용태 前 조선일보 편집국장을 선임하였다. 12월 4일에는 창당 준비위원회 결성을 마치고 12월 17일부터 1981년 1월 7일까지 전국에 걸쳐 총 77개의 지구당창당 작업을 마무리한 다음 1월 15일, 잠실체육관에서 창당대회를 개최 하고, 초대 총재에 전두환 대통령을 선출하였고, 동시에 제12대 대통령 후보로 역시 전두환을 추대하였다. 경북 제9지구당인 영덕군, 청송군, 울진군 지역에는 김종권 전 서울고법판사를 지구당위원장으로 선출하였다.

1980년 11월 25일, 정치풍토의 쇄신을 위한 특별조치법에 따른 정치 활동규제 대상자 835명 중 268명이 정치 활동 적격자로 판정됨에 따라 규제 대상에서 제외된 유치송, 김은하 등 구 신민당 출신의 10대 국회의원 14명이 11월 27일, 뉴서울호텔에서 창당 준비위원회를 열고 보수 정통 야당을 표방하는 가칭 민주한국당을 창당하기로 결의하였다. 12월 1일, 창당 발기인 대회를 가지고, 1981년 1월 17일, 세종문화회관 별관에서 창당대회와 제12대 대통령 후보 지명대회를 열어 유치송 창당 준비위원회 위원장을 초대 총재 및 대통령 후보로 추대하였다. 1월 19일에는 사무총장에 신상우, 정책위원장에 최운지, 당 대변인에 김원기를 임명하였다. 또한, 청송군·영덕군·울진군을 관할하는 경북 제9 지구당위원장에 영덕제일병원 원장인 김찬우를 선출하였다. 그 후 민주한국당은 1986년, 11대 의원을 지낸 원외 위원장들의 지속적인 이탈로 당세가 급격히 약화되었다. 그 이후, 원내 활동이나 주요 정치 현안에 대하여

침묵을 하다가 제13대 총선에서 유효 투표 총수의 0.17%에 해당하는 3만 3000 여에 달하는 표를 얻고 5명의 지역구 후보자가 모두 낙선하여 원외 정당이 되었다.

1980년 11월 25일, 정치쇄신조치가 완료됨에 따라 정치 활동의 규제 대상에서 제외된 구 민주공화당과 유신정우회 소속의 10대 출신 의원 등, 18명이 12월 3일, 서울 외교 구락부에서 가칭 한국국민당 창당을 결의하고 김종철 구(舊) 민주공화당 당무위원을 준비위원장으로 선출한 다음 1981년 1월 23일, 서울 세종문화회관 별관에서 창당대회 및 대통령 후보 지명대회를 갖고 김종철 창당 준비위원장을 당 총재와 대통령 후보로 추대하였으며, 사무총장에 김영광, 대변인에 김종하를 임명하였다. 한국국민당에 참가한 주요 인사로는 이만섭, 고재필, 양찬우, 이종근 등이 있었다. 또한, 청송군, 영덕군, 울진군을 관할하는 경북 제9 지구당위원장에 유정회 국회의원을 지낸 남재한을 선출하였다.

1981년 3월 25일에 실시된 제11대 국회의원선거 결과, 한국국민당은 유효 투표 총수의 13.3%에 해당하는 2,147,293표를 획득하여 지역구 18석, 전국구 7석으로 총 25석을 확보하였다. 그러나 1985년 2월 12일에 실시된 제12대 국회의원선거 결과, 9.16%의 득표율로 지역구 15석, 전국구 5석으로 총 20석의 의석을 확보하는 데 그쳐 11대 선거 결과와 비교하여 5석의 의석이 감소하였다. 2·12총선에 참패에 대한 책임을 지고 3월 22일 김종철 총재가 물러나고 이만섭이 총재로 선출되었다. 1987년 말, 한국국민당은 소속의원의 집단 탈당으로 사실상 와해되었으며, 1988년 4월 26일에 실시된 제13대 총선에 이만섭 총재 등 11명의 후보자가 지역구에 입후보하였으나, 유효 투표 총수의 0.33%에 해당하는 65,032표를 획득하는 데 그쳐 원외 정당이 되었다.

1984년 11월 30일에 단행된 제3차 해금으로 본격화된 야권의 신당 창당 작업은 처음에는 구(舊) 신민당 중진과 민주화추진협의회 소속 인사 등이 각각 추진하였으나, 12월 12일에 이들 두 세력이 단일 신당 창당에 합의함으로써 12월 15일에는 신당 창당을 위하여 민 추계의 이민우, 김옥영, 조연한, 박종률, 최형우, 김동영 등 총 6명과 비민추계 연합세력 측의 신도환, 이기택, 송원영, 김수환, 노승환, 박용만 등 6명으로 총 12명의 발기준비위원회가 구성되었다. 12월 22일, 조직책심사 특별위원회를 구성하고, 12월 24일부터 1995년 1월 17일까지 총 92개의 전 지역구에 조직책 선정을 거쳐 47개의 지구당 창당대회를 마쳤다. 이후 1월 18일, 서울 앰배서더호텔에서 창당대회를 열고 이민우 창당 준비위원장을 총재로 선출하고 김녹영, 이기택, 조연하, 김수환, 노승환을 부총재, 송원영을 전당대회 의장에 선출하였다. 또한, 영덕군, 청송군, 울진군을 관할하는 경북 제8 지구당의 국회의원 후보로는 김찬우 영덕제일병원 원장을 공천하였다.

선거일을 불과 20여 일 앞두고 창당한 신한민주당은 2월 12일에 실시된 선거결과, 29.26%의 득표율로 지역구 50석, 전국구 17석으로 총 67석의 의석을 획득하여 35석을 얻은 민주한국당을 제치고 제1야당으로 도약하였다. 신한민주당은 서울, 부산, 대구, 인천, 광

주 등의 대도시에서 민주정의당의 득표율을 앞질렀다. 12대 총선 직후, 무소속의 김현규, 한국국민당의 김득수, 신정사회당의 김봉호, 신민주당의 류갑종 당선자가 입당하여 의석수가 71석으로 늘어난 신한민주당은 4월 3일~4일 동안 민주한국당 당선자 29명과 한국국민당 당선자 2명으로 총 31명이 입당하여 총 의석이 102석으로 늘어남에 따라 거대 야당으로 재탄생하였다.

신한민주당은 1986년 9월에 들어 실세 대화, 거국 내각의 구성, 선택적 국민투표 등의 대역 제의를 놓고 이민우 총재가 김영삼 상임 고문과 김대중 민주협 공동 의장과 혼선을 빚으면서 내분이 표출되기 시작하였다. 12월 14일, 비주류인 이택희 의원이 자신의 지역구인 충주 지구당에서 김영삼·김대중, 이른바 두 김씨의 독주를 비난하며 퇴진을 주장하는 등의 파문을 일으켰다. 또한, 이민우 총재가 12월 24일, 민주화 7개 항 구상을 발표하고 두 김씨가 이민우 구상의 저의를 의심하면서 갈등은 더욱 심화되었다. 이러한 가운데 이철승 의원이 1987년 2월 19일에 내각책임제 지지 의사를 표명하자 두 김씨가 이 의원을 제명하기로 하자 당 내분은 더욱 악화되었다. 그러던 중 이철승 의원이 두 김씨를 명예훼손죄로 고발하고 이택희 의원의 지구당 당원이 당사를 점거하는 유혈사태를 일으키면서 당무 방해배제 가처분을 신청하였다. 이에 김영삼·김대중은 4월 8일 오전에 자신들을 지지하는 소속의원 74명과 함께 신한민주당을 탈당하고 신당 창당을 공식적으로 선언함으로써 내분 사태는 분당으로 막을 내렸다. 통일민주당은 5월 1일, 서울 종로구 동숭동 흥사단 강당에서 중앙당 창당대회를 갖고 단일 지도체제 등을 골자로 한 당헌과 대통령 직선제 개헌을 주요 내용으로 하는 정강 정책을 채택한 뒤, 김영삼 창당 준비위원장을 총재로 하고 이종재, 노승환, 이용희, 양순직, 박용만, 김동영, 최형우를 부총재로 선출하였다.

7월 10일 김대중 민주협 공동 의장이 사면되고 8월 8일에 입당하여 상임 고문으로 정식 추대됨으로써 그동안 가려져 왔던 김영삼과 김대중 간의 경쟁 관계가 노출되기 시작하였다. 이는 어느 때보다도 정권교체의 가능성이 커진 13대 대통령선거를 앞둔 탓이라 할 수 있다. 이에 두 김씨의 단일화를 요구하는 당 내외의 높은 압력이 있었으나 이는 끝내 성사되지 못하였다. 김대중 고문은 10월 28일, 대통령 출마 선언과 함께 신당 창당의 뜻을 공식화하고 창당 작업에 착수하였다. 이로써 통일민주당은 창당 6개월 만에 분열되고 말았다. 통일민주당은 11월 9일, 서울 세종문화회관 별관에서 임시 전당대회를 열고 김영삼 총재를 제13대 대통령선거의 후보로 추대하였다. 통일민주당의 제13대 대통령선거 후보 단일화 협상이 결렬되자 김대중 상임 고문은 10월 28일, 대통령 후보 출마 및 신당 창당의 뜻을 공식 선언하였다. 10월 29일, 김대중계 의원 23명이 통일민주당을 탈당하여 10월 30일에 서울 종로구 천도교 수운회관에서 평화민주당 창당발기인대회를 갖고 김대중을 창당 준비위원장으로 선출하였다. 11월 12일에는 서울 세종문화회관 별관에서 창당대회 및 대통령 후보 지명 전당대회를 열고 김대중 창당 준비위원장을 당 총재 및 대통령 후보로 선출하였다. 부총재로는 이종재,



노승환, 이용희, 유제연, 양순직, 박영록, 최영근을 지명하였다.

6·29 선언 이후, 정치 흐름을 관망하던 김종필 구(舊) 민주공화당 총재는 1987년 9월 28일 신라호텔에서 기자회견을 하고 정계 복귀를 공식 선언하였다. 김종필을 중심으로 한 신당 창당 추진 인사들은 10월 5일 서울 엠배서더호텔에서 신(新)민주공화당 창당 발기인대회를 하고 김종필을 창당 준비위원장으로 선출하였다. 10월 30일에는 서울 종로구 동숭동 흥사단 강당에서 창당대회를 열고 김종필 창당 준비위원회 위원장을 당 총재 겸 대통령 후보로 확정하였다. 11월 6일에는 부총재에 이병희, 장영순, 최재구, 오치성, 구자춘을 임명하였다.

## 2) 선거 관리

1981년 12월 24일 울진군 선거관리위원회 청사를 울진읍 읍내리 464 구청사에서 같은 번지의 신축 청사로 이전함으로써 독립 기관으로서의 면모를 일신하였다. 이후, 1984년 11월 25일 선거관리위원회법[법률 제3732호]의 개정으로 제4공화국 이후 폐지되었던 정당추천 선거관리위원회 위원제가 부활하여 시·도선관위와 선거구선관위 및 시·군·구선관위에 원내 1·2·3당이 추천하는 선거 관리 위원을 두도록 하였다.

위원회는 1985년 2월 12일, 제12대 국회의원선거[경북 제8선거구-영덕·청송·울진군]를 관리하였고, 1986년 4월 1일 대통령령 제11874호로 죽변·후포면이 신설되어 10개의 읍·면에 53개 투표구 선거관리위원회를 관할하였다. 또한, 1988년 2월 2일, 투표구의 증설[죽변면 제5 투표구, 북면 제7 투표구]로 56개 투표구 선거관리위원회로 되고, 3월 17일 국회의원선거법[법률 제4003호] 개정으로 단일선거구[울진군]가 되었다. 4월 26일에는 제13대 국회의원선거를 관리하였다. 이때 임병기 위원[1987년 3월 27일~1988년 9월 9일 울진 교육장]이 제9대 위원장을 맡고, 최상정 위원이[제재업] 제10대 위원장을 역임하였다.

## 6. 제6공화국(노태우 정부)

### 1) 정당의 변천

초기에는 여당으로 제5공화국부터 있어 온 민주정의당과 야당으로 제5공화국 말에 창당된 신한민주당, 평화민주당, 신민주공화당 등 1여당 다수 야당 체제였으나, 1990년 2월 8일에 민주정의당과 신한민주당, 신민주공화당이 합당하여 민주자유당으로 됨으로써 여당인 민주자유당 대 야당인 평화민주당의 대립구조로 변화하였다.

민주자유당의 3당 통합이 순조롭게 진행되자 기존의 정당과 정치 세력들도 새로운 정치 상황에 적응하기 위하여 여러 조치들을 강구하기 시작하였다. 신민당과 민주당은 숙원 과제인 야권통합을 위한 활발한 마후 접촉을 전개하였는데, 그 결과 13대 마지막 정기 국회가 개원하는 1991년 9월 10일에 신민당의 김대중 총재와 민주당의 이기택 총재가 국회의사당 대

회의실에서 합동 기자회견을 갖고, 야당 통합을 선언하였다. 이로써 1987년 대통령선거를 앞두고 야권이 분열되어 이루어진 다당체제가 4년 만에 양당체제로 재정비되어 1990년 1월의 3당 합당으로 거대 여당이 출현한 이래 계속되어온 야권 통합운동이 약 1년 반 만에 결실을 보게 되었다.

양당의 통합 과정에서 신민당에서는 이탈자 없이 모두가 동참하였으나, 민주당 측에서는 박찬종, 김광일 의원을 비롯한 30여 명의 지구당위원장이 통합에 반대하며 통합 야당에 참여하지 않았다. 통합민주당은 김대중, 이기택 전 총재들을 공동대표로 임명하고, 최고위원 10명의 집단지도체제를 채택하였다. 지지부진하던 야권통합의 극단적으로 타결된 가장 중요한 원인으로는 광역의회 선거에서의 야당의 패배로 공멸의 위기감을 느낀 양당 총재들이 심리적 압박에서 비롯되었다 볼 수 있다.

이외에도 13대 대통령선거를 앞두고 대선 도전을 위한 정당이 급히 만들어졌다. 현대그룹 정주영 회장이 1992년 2월에 창당 등록한 통일국민당, 박찬종이 3월에 창당 등록한 신정치개혁당, 민자당 내의 대통령 후보 경선에서 불복하고 탈당한 이종찬이 10월에 등록한 새한국당이 있었다.

## 2) 선거 관리

1989년~1992년까지의 역대 울진군 선거관리위 위원장 선출 명단은 다음과 같다. 1989년 3월 14일에 허근녕 대구지방법원 영덕지원 판사를 울진군선거관리위원장으로 선출하였다. 1991년 2월 21일에 제12대 최병철 대구지방법원 영덕지원판사를 울진선거관리위원장으로 선출하였다. 1992년 3월 6일에 황원근 법무사를 제13대 울진선거관리위원장으로 선출하였다. 1992년 9월 25일, 김제식 대구지방법원 영덕지원판사를 제14대 울진선거관리위원장으로 선출하였다.

## 7. 제6공화국(김영삼 정부)

### 1) 정당의 변천

14대 대선에서 민자당 김영삼 후보의 당선이 확정된 직후인 1992년 12월 19일 민주당 후보였던 김대중의 정계 은퇴 선언이 있었고, 뒤를 이어 1993년 2월 9일 국민당 후보 정주영도 경제계로 복귀한다면서 정계 은퇴를 선언하였다. 이로써 정치권은 크게 재편되는 양상을 보였으나 재편된 정계 역시 ‘위기와 통합의 정치’라는 틀로 설명이 가능하다는 데 특징이 있다. 정치권 내에서 통합과 분열이 복합적으로 작용해 김영삼 후보가 당선된 것과 마찬가지로 현상이 이후에도 그대로 나타났기 때문이다.

대선 패배 후, 정계 은퇴를 선언한 김대중은 1993년 1월 26일 영국으로 출국했다. 김대중

출국 이후 민주당은 조직을 정비하기 위한 전당대회를 3월 11일 개최하였다. 대표로 선출된 이기택은 정통 야당의 지도자로서 화합과 단결을 통해 수권정당의 기틀을 닦는데, 최선의 노력을 다할 것이라고 당선 소감을 밝혔다.

6.27지방선거에서 참패한 민자당은 당직자를 교체한 후 당명 개정작업에 들어가 1995년 신한국당으로 명칭을 바꾸었다. 이후 박찬종 전 의원, 이회창, 이흥구 전 총리 등의 중량급 인사들이 1997년 1월에 신한국당에 입당함으로써 신한국당은 활기를 찾기 시작하였다. 1997년 11월 24일 제15대 대통령선거를 앞두고 신한국당은 이기택 총재가 이끄는 민주당과 합당하여 당명을 한나라당으로 바꾸어 새 출발하였다. 또한, 1992년 12월 18일 제14대 대통령선거에 패배한 이후 정계에서 은퇴한 김대중이 2년 7개월만인 1995년 7월 18일 정계에 복귀하였다. 그는 9월 5일에 민주당을 탈당하고 추종 의원 65명으로 제1야당 새정치국민회의를 창당하여 총재로 취임하였다.

이인제 전 경기지사는 신한국당 경선에서 뽑힌 이회창 후보가 자녀 병역문제로 지지율이 급감하는 등, 여권의 정권 재창출에 적신호가 켜지자 1997년 9월 8일, 지사직을 사퇴한 뒤, 13일 신한국당을 탈당하고 대선 출마를 공식 선언하면서 10월 7일 부산에서 창당발기인대회를 가지고, 11월 4일에 서울에서 창당대회를 열었다. 국민신당에 참여한 인사로는 이만섭 전 국회의장, 장을병, 유성환, 박범진, 한이헌 의원 등이 있었다. 패배한 이인제 전 경기지사의 대선 출마에 따른 국민신당의 창당은 15대 대선의 판도를 뒤흔드는 정치적 사건에 해당된다. 조직과 자금의 열세 속에서 국민신당의 선전은 결과적으로 여권과 영남표의 분열을 초래하여 김대중 국민회의 후보가 대통령으로 당선되는데 결정적인 기여를 하였다.

## 2) 선거 관리

1993년 3월 8일 박종구 의원의 사망으로 공석이 된 군의원 선거 죽변면 보궐 선거를 관리하였다. 1994년 3월 22일 제15대 노태악 대구지방법원 영덕지원판사를 위원장으로 선출하였다. 1995년 7월 6일 울진군 울진읍 읍내리 538-1[전], 1,114㎡[336.99평]를 위원회 청사 신축 부지로 등기이전[등기 완료일 : 1995년 7월 6일 중앙선거관리위원회] 하였다. 1995년 7월 20일 황원근 법무사를 제16대 위원장으로 선출하였다. 1995년 8월 19일 주상준 전 군청 과장을 제17 위원장으로, 1996년 3월 11일 강윤구 대구지방법원 영덕지원판사를 제18대 위원장으로 각각 선출하였다.

한편, 1995년 11월 25일 개혁신당[가칭], 울진군 지구당[대표자 김종복] 등록 신청을 수리하였으며, 1996년 10월 29일 이규선 의원의 의원직 자격 상실로 인하여 공석이 된 군의원 서면[현 금강송면] 선거구 재선을 관리하였다.

## 8. 제6공화국(김대중 정부)

### 1) 정당의 변천

김대중 대통령은 1998년 2월 23일 ‘국민의 정부’ 초대 총리에 김종필을 지명하고 대통령 취임식 직후 소집된 임시국회에서 인준절차를 거치는 대로 공동정권을 출범시킨다는 계획을 수립했다. 그러나 이 계획은 한나라당의 비협조로 수정하지 않을 수 없게 되었다. 이로 인해 정국은 급속 냉각될 수밖에 없었는데, 이것이 계기가 돼 국민회의는 한나라당 의원에 대한 영입작업을 본격적으로 추진하였다. 국민회의와 자민련의 경쟁적인 야당 의원 영입작업으로 이들은 15대 대선 당시 122석에 불과하던 의석을 1998년 9월에는 과반 수가 넘는 153석으로, 그리고 12월에는 158석으로 만들 수 있었다.

야당으로 전략한 한나라당은 1998년 4월 10일 전당대회를 개최해 지난 15대 대선 전에 전격적으로 이루어졌던 신한국당과 민주당의 합당 절차를 마무리하고 당체제를 정비한다는 계획을 수립했다.

국민의 정부에 들어와서는 이인제 후보가 출마하기 위하여 급조하였던 국민신당이 대통령선거에서 패배하고 난 이후 해체되었다. 이후 이만섭 총재를 비롯한 이인제 등, 상당수의 관계자가 국민회의에 입당한 이외에 주요 정당에 별다른 변동은 없었다.

### 2) 선거 관리

김대중 정부의 선거관리는 고비용 정치구조를 개혁하고 선거운동의 기회균등과 선거비용을 포함한 선거운동의 공정성을 제고하는 한편, 그동안 선거 과정에서 나타난 불합리한 제도를 개선하여 선거관리체계를 합리화하기 위해 노력하였다. 또한 미디어 선거운동의 활성화와 비방·흑색선전 전담반 설치 운영하여 네거티브 선거운동을 차단하고자 노력했다. 울진군 선거관리위원회는 1998년 3월 19일, 최근형 대구지방법원 영덕지원 판사를 제19대 위원장으로 선출하였다.

## 9. 제6공화국(노무현 정부)

### 1) 정당의 변천

노무현 대통령은 당선 직후 가진 기자회견에서 새로운 정치의 주역이 되기 위해 민주당은 전면적인 환골탈대를 통해 새롭게 태어나야 할 것이라면서 민주당에 대한 본격적인 개혁에 착수할 것이라고 말했다. 이후 민주당은 당 개혁과 지도부의 거취문제를 놓고 신주류와 구주류로 나뉘어 일종의 권력투쟁 양상을 보였다. 인적 청산문제를 놓고 민주당의 구주류와 신주류가 갈등을 겪고 있던 중인 2003년 2월 4일 한나라당은 대북송금특검법안을 국회에 제

출했다. 법안의 논의과정에서 민주당 의원, 특히 동교동계 의원들은 특검제 도입을 강하게 반대했다. 표결결과 특검법이 국회를 통과함으로써 김대중 정부가 6.15 선언을 발표하여 야심차게 추진했던 햇볕정책은 도마 위에 오르게 되었다.

내분을 거듭하던 민주당 신·구 주류계는 재·보선이 끝난 후 당을 같이 할 수 없다는 점에서는 의견의 일치를 보았다. 이처럼 경선 및 대선과정에서 배태된 민주당 신·구주류 사이의 갈등은 대선 이후 더 확대되어 마침내 민주당의 분열과 열린우리당의 창당으로까지 발전했다. 이후 노무현 대통령의 민주당 탈당과 신당 지지발언에 고무된 통합신당은 창당 작업에 박차를 가해, 2003년 10월 22일에는 운영위원회를 열고 당명을 열린우리당으로 정했으며, 10월 27일 창당준비위원회 결성대회를 갖고 본격적으로 창당 활동에 돌입했다. 이로써 대선 이후 노무현을 중심으로 한 새로운 여당이 공식 출범하였으며, 이는 자유당, 민주공화당, 민주정의당, 민주자유당, 신한국당, 새천년민주당에 이어 권력자의 의향에 따라 창당된 여섯 번째의 정당으로 기록되었다.

2006년 10월 25일 실시된 재·보선에서 패배한 열린우리당은 신당창당을 통한 정계개편을 모색했다. 노무현과 친노그룹의 반대에도 아랑곳하지 않고 우리당은 2006년 10월 29일 비상대책위원회를 열고 당을 사실상 해체하고 신당을 만드는 방안에 대해 협의했다. 신당을 논의하는 과정에서 열린우리당 창당의 주역이었던 의원들의 개별 및 집단 탈당이 이어지고 대정부질문에서 우리당 의원들이 공개적으로 대통령의 탈당을 요구하자 노무현은 당을 떠나지 않을 수 없게 되었다.

우리당을 탈당한 의원 23명은 2007년 ‘중도개혁 통합신당 추진모임’이라는 명칭으로 교섭단체 등록을 했다. 이를 계기로 우리당은 사실상 분당 사태를 맞았으며, 탈당파끼리도 분화되어 세력화되는 양상을 보였다. 이후 우리당 의원들이 주축이 된 범여권 신당창당준비위원회는 2007년 8월 5일 창당을 목표로 세력 확대에 나섰으며, 신당의 명칭도 ‘미래창조대통합민주신당’으로 정했으며, 약칭을 ‘민주신당’으로 정하고 우리당에 합당을 제한하였다. 우리당은 2007년 8월 18일 전당대회를 열고 대통합민주신당과의 합당을 공식 결의했고, 이를 토대로 양당은 2007년 8월 20일 국회에서 ‘통합수입기구 합동회의’를 열고 합당에 서명했다.

## 2) 선거 관리

1997년 제15대 대통령선거에서 여·야간의 정권교체가 있었지만, 지역주의는 여전하였고, 정당의 정책 결정과 공직 후보 선출과정은 권위주의적이고 폐쇄적인 방식이 그대로 유지되고 있어 정치에 대한 불신이 사라지지 않았다. 2003년 2월 불법 대선자금 문제가 수면 위로 부상하고 대선자금 공개 문제가 거론되면서 정치자금의 투명성 확보와 지역주의의 타파가 가장 큰 정치적 과제로 부각됨에 따라 국회에서는 정치개혁을 둘러싼 여·야간 논쟁이 계속되었다. 이러한 상황 속에 2003년 8월 선거관리위원회는 정치자금의 투명성 확보와 정책선거

의 실현을 위한 정치관계법 개정의견을 국회에 제출했다. 그 결과 2004년 3월에는 공직선거법과 「정치자금에 관한 법률」이 제정된 이래 가장 큰 개정이 이루어졌다.

선거관리위원회는 규제중심의 선거운동에서 탈피하여 모든 선거운동을 자유화하되 선거의 공정성과 질서유지를 위하여 규제를 최소화하는 한편 고비용 정치구조를 개선하는 데 중점을 두고 정치관계법 개정의견을 제출하였다. 그 결과 2004년 3월 12일 선거법을 비롯한 정치관계법이 개정되면서 정치신인을 위한 예비후보자제도 도입, 합동연설회와 정당·후보자 연설회를 폐지하는 대신 신문·방송 등 미디어를 이용한 선거운동 확대, 50배 과태료 및 선거법죄신고 포상금 제도 도입 등 획기적인 제도개선이 이루어졌다.

## 10. 제6공화국(이명박 정부)

### 1) 정당의 변천

이명박 정부 5년 동안 여·야 모두 종전에 했던 것과 마찬가지로 이합집산을 거듭하며 통합을 극대화하기 위한 노력을 아끼지 않았다. 이러한 양상은 특히 대통령선거를 앞두고 가장 활발하게 나타났는데, 17대 대선에서 패배한 야권의 경우가 특히 더 그러했다. 단적인 사례가 통합의 효과를 극대화하기 위해 마련된 안철수 후보와의 단일화 협상이었다. 그러나 여러 차례에 걸친 협상에도 불구하고 이른바 ‘아름다운 단일화’, 즉 통합을 이루지는 못했다. 그 결과 통합민주당은 선거에서 패배했고 위기에 처하게 되었다.

한국정당사에서 가장 괄목한 만한 것은 17대 대선에서 여당이 된 한나라당이 당명을 그대로 유지한 채 18대 총선을 치렀다는 점이다. 선거에서 당선된 대통령이 자기 세력 위주로 새로운 여당을 만드는 관례가 이명박 정부 들어 처음으로 깨진 것이었다. 이와 달리 대통합 민주신당은 종전과 마찬가지로 이합집산 과정을 거쳐 당의 이름을 바꾸고 선거에 임하는 모습을 보였다. 여야의 이와 같은 상반된 태도가 장기적으로 선거에 어떠한 영향을 미칠지 알 수는 없다. 그러나 정당 구도의 측면에서 볼 때, 새 대통령이 새로운 당을 만들지 않았다는 것은 발전이라고 할 수 있다.

18대 총선 이후 여·야의 지도부 개편이 잇달았다. 여·야의 지도부 개편은 총선에서 표출된 민심을 수렴하여 당의 진로를 재정립한다는 의미와 함께, 선거로 인해 이완된 지도체제를 정비하여 국정的主导권을 장악하겠다는 의도가 내포되어 있는 것이라고 할 수 있다. 지도부를 개편한 여·야는 2009년 들어 재·보궐 선거를 치렀는데, 두 차례 실시된 선거에서 여당인 한나라당은 연패함으로써 위기에 처했다. 총선 이후 한나라당은 친박연대 복귀의 문제와 세종시 문제를 놓고 양 파의 대립과 갈등이 계속된 반면, 통합민주당은 노무현·김대중 두 전직 대통령의 사망으로 전통적인 지지층을 재집결하는데 어느 정도 성공했기 때문이다.

10.26 재·보선은 여·야를 불문하고 정치권 전체에 커다란 충격을 주었다. 정치권에 대한

국민의 불신이 조직적으로 나타나, 대대적인 개혁과 쇄신을 하지 않고서는 미래를 담보할 수 없다는 위기감이 급속도로 확산된 것이다. ‘새 정치’에 대한 국민의 열망을 더 이상 방치할 경우, 정치권 전체가 공멸할지도 모르는 상황에 처하게 되자, 위기의식을 느낀 여·야는 거의 동시에 지도체제의 개편에 나섰다. 한나라당은 홍준표가 대표직을 사퇴한 후 박근혜를 위원장으로 하는 비상대책위원회 체제로 당을 개편했으며, 민주당은 시민통합당 및 한국노총과 통합하여 민주통합당으로 재출범했다. 한편 진보진영도 통합에 나서, 민주노동당과 국민참여당, 진보신당의 탈당파인 새진보통합연대가 합쳐 통합진보당으로 새롭게 출발했다.

## 2) 선거 관리

이명박 정부는 우리나라 선거 사상 두 번째로 선거를 통한 평화적 정권교체를 통해 출범하였다. 이 기간 동안 실시된 선거는 제도 및 문화에 있어 많은 변화를 경험하면서 새로운 선거를 향한 전환적 시도가 있었다. 2010년 실시된 제5회 전국동시지방선거에서는 선거 사상 초유의 8개 동시선거가 실시되었다.

2012년에는 20년 만에 국회의원선거와 대통령선거가 같은 해에 실시되었다. 특히 제19대 국회의원선거에서는 재외선거가 처음으로 도입되었으며, 제18대 대통령선거에서는 헌정사상 최초의 여성 대통령이 탄생하였다. 한편, 2012년 양대 선거에서는 이전과 달리 소셜 네트워크(SNS)를 통한 선거운동이 확대되는가 하면 시민들의 자발적인 투표 참여와 홍보 활동이 확대되는 등 새로운 선거문화가 등장하는 변화도 나타났다.

## 11. 제6공화국(박근혜 정부)

### 1) 정당의 변천

제20대 총선은 새누리당에 대해 돌아서 버린 민심, 새누리당의 대항마로 선택됐으나 전통적 지지기반이었던 호남권 상실로 인한 저조한 비례대표 성적이란 절반뿐인 승리를 받게 된 더불어민주당, 현행 양당 체제의 불신과 불만에 대한 대안으로 선택되었으나 지역구는 호남에 한정된 국민의 당. 그리고 여전히 인지도 부족한 정의당으로 정리될 수 있다.

한 마디로, 여당의 패배이자 범야권의 승리이긴 하지만 야권의 3개 정당에게는 각기 해결해야 할 과제를 준 셈이다. 종합하자면 그 어떤 당에게도 안주할 수 없는 결과를 준 투표로 해석할 수 있다. 새누리당은 발등에 불이 떨어졌으며, 더불어민주당은 승리는 했으나 그 승리가 유동표에 의한 것이고 고정층들이 대거 빠져나갔으며 정당투표율이 낮아 사실 꽤 불안한 결과였다. 국민의당은 기대를 훨씬 뛰어넘는 대승을 거두었지만 이제 갓 정당반열에 낄 수준이고, 정의당은 그럭저럭 좋은 모습을 보여줬으나 결과적으로 불이 떨어질 발등조차 구축해내지 못한 상태였다.

새누리당은 야권이 더불어민주당과 국민의당으로 분열했지만, 그를 이용 못하고 전통적 지지기반이었던 대구에서 조차 민주당 김부겸, 야권 무소속 홍의락에게 의석을 내줬고, 부산에서 5개구, 울산에서 3개구, 경남에서 4개구에서 패배했었다. 국민의당은 호남 민심을 반영 하듯 호남을 싹쓸이했으며, 더불어민주당은 수도권에 강세를 보였다. 물론, 이는 수도권 지역에서 야권 지지자들이 지역구는 민주당에 비례투표는 다른 곳에 투표하는 교차투표를 했던 것도 크게 작용한 결과였다.

제20대 총선의 주요 사건 중 하나는 합리적 중도를 표방하는 제3당의 등장으로 인해 지역구 투표와 비례대표 투표를 달리하는 ‘전략적 투표’ 현상이 전국적으로 일어났다는 점이다. 특히 호남·부산·대구에서 일어난 야권의 반란은 정치 ‘구조’ 자체를 뒤흔들어 놓았다고 할 수 있었다. 단일화가 되지 않아 야권의 표가 분열될 것이라는 예상과는 다르게, 유권자들 역시 자신의 표를 사표로 만들지 않으려는 계산이 통했는지 야권은 특히 지역구의 경우 당선 가능성이 있는 더불어민주당 후보에게 표가 몰리고 비례대표는 각 야당에 표가 나뉘지는 현상이 나타났었다.

## 2) 선거 관리

2014년 6월 4일 치러진 제6회 전국동시지방선거의 투표율은 56.8%를 기록했다. 2012년 7월 1일 출범한 국내 17번째 광역자치단체인 세종특별자치시가 제대로 된 지방선거를 치르는 첫 선거이자 집행유예 기간 중인 자에 대한 선거권[투표권] 부여가 개시된 이후 첫 선거였다. 2010년 제5회 전국동시지방선거에서 처음 도입되었던 교육의원 선거는 이 선거에서 제주특별자치도를 제외한 전국에서 폐지되었다. 그 외 2012년 대선을 앞두고 새누리당과 민주통합당이 서로 공언한 기초의원 정당공천제도 폐지 문제는 논란 끝에 존치되었다. 또한 전국 단위 선거 최초로 부재자 투표에 통합선거인명부 사전투표제가 도입되었으며, 이 선거에서는 총선이나 대선과 달리, 한국에 주소를 갖고 있으면서 선거 당시 국내에 들어와 있는 재외국민에 한해 투표를 할 수 있게 하였다. 사전투표제가 높은 투표율 속에 끝나면서 전체 투표율이 60%를 상회 할거라는 전망도 있었지만, 56.8%라는 투표율에 만족해야 했다. 투표율을 끌어올리기보다는 유권자를 분산하는 효과가 강했다는 분석이 나왔지만 그래도 초대 지방선거 이후 가장 높은 투표율인 점은 긍정적이었다.

대한민국의 제19대 대통령을 선출하기 위해 2017년 5월 9일 실시된 대한민국 대통령 선거에서는 문재인 후보가 2위 홍준표 후보를 득표율 17.1%, 표차 5,570,951표라는 헌정 사상 역대 최다 표차로 꺾고 당선되었다. 원래는 2017년 12월 20일에 실시될 예정이었으나, 2016년 12월 9일, 대통령 탄핵소추안 가결로 본 선거가 일찍 치러질 가능성이 생겼고, 결국 2017년 3월 10일 박근혜 대통령이 파면됨에 따라 조기 대선이 확정되었다. 박근혜-최순실 게이트를 통해 높아진 정치에 대한 관심으로 투표율이 높아질 것으로 예상되었으며, 실제 20대, 30대, 40대의 대선 관심도가 91%를 약간 넘어 역대 최고치를 보였다.