

‘대통령선거법 중 개정 법률안’, ‘국회의원선거법 중 개정 법률안’, ‘선거관리위원회법 중개 법률안’과 ‘국민투표법안’을 제출하였다.

제4절 제4공화국

국회에서 여·야간의 비생산적인 대결이 남북 관계의 긴장 완화에 지장이 있다고 하여 정부는 12월 6일, 국가비상사태를 선포하고 국내 정국의 안정을 위해 노력하였다. 여·야는 국회에서의 치열한 대립을 한 뒤, 1971년 12월 27일에는 국가보위에 관한 특별조치법을 제정하였다. 이 법은 전문 12조로 되어있는 국가비상사태법으로서 초헌법적인 국가 긴급권을 행사할 수 있게 하는 것이었다. 이 법의 주요 내용은 국가안전 보장에 효율적으로 대처하고 사회의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 대통령이 국가비상사태를 선포할 수 있다. 비상사태 아래에서 필요한 경우에 경제 규제를 명령하고 국가 동원령을 선포하며, 옥외집회나 시위를 규제할 수 있고 언론·출판에 대한 특별조치를 취할 수 있었다. 또한, 특정한 근로자의 단체행동권을 제한하고, 군사상의 목적을 위하여 세출예산을 조정할 수 있었다.

대한적십자사의 제의로 1971년 9월 20일, 남북적십자 예비회담이 시작되었고, 예비회담이 실무 회의로 넘어간 1972년 2월부터 다시 제20차 예비회담이 열린 6월 16일까지 약 4개월간 이후락 정보부장이 평양을 방문하였다. 또한, 북한의 박성철이 서울을 방문하여 7·4 남북공동성명의 바탕을 이루는 비밀 작업이 이루어졌다. 1972년 7월 4일, 남북한 사이 공동성명이 발표되었다. 그 내용은 다음과 같다. ① 통일 원칙으로서 외세 의존과 간섭을 배제한 주적 해결 ② 무력행사가 아닌 평화적인 방법으로의 실현 ③ 사상과 이념, 제도의 차이를 초월한 민족적 대단결 도모에 합의 ④ 상대방을 중상·비방하지 아니하고 무력으로의 도발과 군사적 충돌 방지를 위한 적극적 조치를 취할 것 ⑤ 남북간의 다방면적 제반 교류 실시에 합의 ⑥ 남북적십자회담의 성사를 위하여 적극적인 협조를 다짐할 것 ⑦ 군사 사고 방지와 남·북 간 문제를 처리하기 위하여 서울과 평양 사이 상설직통전화가설에 합의 ⑧ 남북조절위원회 구성 및 운영에 합의 ⑨ 해당 합의 사항의 성실한 이행을 민족 앞에 약속할 것 등이었다. 이를 계기로 적십자 회담이 본격적으로 진행되었으며, 조절위원장 회의도 개최되어 남북 간의 일시적인 긴장 완화에 도움을 주었다.

이러한 국내외적인 환경에서 박정희 대통령은 1972년 10월 17일, 비정상적 조치로써 남북 대화의 적극적 전개와 급변하는 주변 정세에 대처하기 위한 체제 개혁을 단행하기 위하여 약 2개월간 헌법의 일부 조항의 효력을 중지시키는 비상조치를 국민에 선언하였다. 그 내용은 국회의 해산과 정당 및 정치 활동의 중지, 헌법의 일부 조항의 효력 중지와 국회의 권한을

비상국무회의가 수행하며 비상국무회의의 기능은 현행 헌법의 국무회의가 수행한다는 것이었다.

또한, 비상국무회의는 1972년 10월 27일까지 조국의 평화적 통일을 지향하는 헌법 개정안을 공고하고, 이를 공고한 날로부터 1개월 이내에 국민투표에 부쳐 확정하고 헌법 개정안이 확정되면 개정된 헌법 절차에 따라 헌법 질서를 정상화하는 것이었다. 해당 조치에 따라 비상계엄령이 선포되었고 대학에서는 휴교 조치가 취해졌으며 언론은 검열을 받게 되었다. 또한, 비상국무회의가 열려 입법 작업과 헌법 개정 작업을 담당하게 되었다. 10월 23일에는 제1차 비상국무회의에서 비상국무회의법이 통과했으며, 국민투표에 관한 특별법과 선거관리위원회에 관한 특별법이 의결 및 공포되었다. 10월 26일에 열린 제2차 비상국무회의에서는 개헌안에 대한 축조심의가 이루어졌고, 10월 27일에는 개헌안을 의결 및 공고하였다.

10·17 대통령 특별선언으로 정치 활동이 중지된 가운데, 국회의 역할을 대신하게 된 비상국무회의가 의결 및 공포한 헌법 개정안에 대한 국민투표가 1972년 11월 21일에 실시되었다. 이 선거에 적용된 법은 비상 국무회의가 10월 23일에 의결한 국민투표에 관한 특별법과 그 시행령이었다. 이 법에 의하여 국민투표의 대상이 되는 사항에 대한 찬성이나 반대 운동은 금지되어 찬반 토론 없이, 헌법 안에 대한 내용 설명과 국민투표에 대한 참여를 독려하는 홍보만이 된 가운데 국민투표가 실시되었다.

1972년 9월 30일 현재의 상주인구 31,536,109명의 49.7%에 해당하는 15,676,395명의 총 투표인 가운데 91.9%가 투표에 참여하였으며, 이 중 91.5%가 찬성하여 유신헌법은 확정되었다. 유례없는 높은 투표율과 높은 찬성률은 반대 운동이 금지되고 홍보만이 있고 난 뒤에 선거가 치러진 데에 기인한다. 이로써 박정희 대통령은 사실상 장기 집권과 독재정치의 길로 나아가게 된 것이다.

<표 50> 제3차 국민투표 상황

구분	투표인 수 (부재자 수)	투표수 (부재자 수)	유효투표 수			무효 투표수	기권수	투표 율 (%)	유효 투표 율 (%)	찬성 율 (%)
			찬성	반대	계					
전국	15,676,395	14,410,714	13,186,559	1,106,413	14,292,972	118,012	1,265,681	91.9	99.2	91.5
경북	2,211,570	2,108,501	1,983,081	104,873	2,087,954	20,547	103,069	95.3	99.0	94.1
울진군	51,288	49,470	48,358	754	49,112	358	1,818	96.5	99.3	97.8

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

유신헌법은 헌법전문에서 조국의 평화적 통일을 추진한다는 명분 하에 통일주체국민회의라는 국가 기관을 신설하였다. 대통령은 통일에 관한 중요한 정책을 결정하거나 변경함에

있어서 국론 통일을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 통일주체국민회의의 심의에 붙일 수 있으며[제38조 제1항], 이때 재적의원 과반수의 찬성을 얻은 통일 정책은 국민의 총의로 본다[제38조 제1항]. 또한, 대통령 선출권[제39조]과 대통령의 추천에 의하여 국회의원 정수 $\frac{1}{3}$ 을 선출하는 권한을 가지며[제40조], 국회가 발의, 결의한 헌법 개정안을 최종적으로 의결 및 확정한다는 등의 내용이었다.

대통령의 선출 절차는 통일주체국민회의의 대의원 200명 이상의 추천을 받아 토론 없이 무기명 투표로써 재적의원 과반수의 찬성을 얻은 자를 대통령 당선인으로 임명하도록 하였다. 2,000~5,000명 이내의 범위에서 구성되는 통일주체국민회의의 대의원선거는 1972년 12월 15일, 전국 1,630개 선거구에서 2,359명의 대의원을 선출하기 위하여 실시되었다. 통일주체국민회의대의원선거법[1972.11.25. 법률 제2352호]은 선거권이 있는 만 19세 이상의 국민에게 선거권을 주었으며, 만 29세 이상으로, 선거일 현재 당해 선거구에 2년 이상 거주한 자에게는 피선거권이 있었다.

대의원의 선거구는 구·시·읍·면을 단위로 하며, 인구 10만을 초과하는 선거구는 인구 10만까지 마다 선거구를 증설하며, 인구 1천 미만의 구·시·읍·면은 여타 선거구에 편입되었다. 또한, 1선거구에서 1인 대의원을 선거하되, 1선거구의 인구가 2만을 초과하는 경우, 2만을 단위로 1인의 대의원을 추가하도록 하였다. 이때 한 선거구의 대의원 정수는 5인까지로 규정하였다. 다만, 어느 동 또는 리 일부를 분할하지 않고서는 1선거구의 인구를 10만 이하로 할 수 없는 경우, 한 선거구를 인구 10만을 초과하여 획정할 수 있도록 하였다.

또한, 대의원 후보자의 등록은 후보자가 되려는 자가 선거일이 공고된 날로부터 5일 이내에 그 선거구 내에 주민등록이 된 선거권자 300인 이상[인구 5천 미만인 선거구에서는 100인 이상]이 기명·봉인한 추천장을 첨부하여 관할 선거구 선거관리위원회에 등록을 신청하도록 하였다.

초대 통일주체국민회의의 대의원선거에서 울진군은 면 단위로 8개의 선거구가 있었으며, 그 중 울진면과 평해면은 각각 인구 2만을 넘었으므로 대의원 정수 2명으로 총 10명의 대의원을 선출하였으며, 총 22명이 입후보하였다.

초대 통일주체국민회의의 대의원선거 울진군의 상황은 <표 51>과 같다.

<표 51> 초대 통일주체국민회의 대의원선거 울진군 상황

선거구명	후보자 성명	주소	직업	생년월일	학력	경력	특표수	비고
울진읍	전무호 (田武鎬)	울진면 죽변리	운수업	21.03.15	중퇴	면의원	3,302	당선
	임성률 (林成律)	울진면 봉평리	사회사업	27.01.01	고퇴	면의원	2,040	
	최응수 (崔應洙)	울진면 죽변리 353	회사원	29.03.20	대졸	교 사	1,922	
울진읍	이만기 (李萬麒)	울진면 읍내리 430	상업	20.02.16	대졸	교육청 기사	2,053	
	주기돈 (朱起墩)	울진면 읍내리 518-1	농업	35.05.25	사범졸	연호회상위 위원	2,079	당선
북면	임중호 (林重鎬)	북면 부구리 711	농업	80.08.02	국졸	세무서 근무	1,608	
	전덕연 (田德淵)	북면 고목리 652		29.06.28	국졸	면장	2,736	당선
서면	강대석 (姜大錫)	서면 광회리 782-2	상업	30.03.10	국졸	면의원	1,462	당선
	방순만 (房順萬)	서면 삼근리 836	농업	13.11.10	국졸	재건 운동 면위원장	1,026	
근남면	김상호 (金相鎬)	근남면 산포리 471	농업	22.04.07	고졸	농협 조합장	1,749	당선
	정종화 (鄭鍾和)	근남면 노음리 637	농업	24.05.02	중졸	경찰관	1,560	
원남면	최효술 (崔孝述)	원남면 매화리 758	농업	15.02.28	국졸	농협 감사	1,518	
	김진영 (金鎭英)	원남면 기양리 858	농업	22.07.29	국졸	의용소방대장	2,136	당선
기성면	안동룡 (安東龍)	기성면 척산리 149	농업	07.01.06	중졸	면장	2,485	당선
	최진수 (崔鎭秀)	기성면 기성리 118	농업	08.10.23	국졸	어업조합장	1,626	
평해면	김용수 (金容守)	평해면 후포리 351	어업	40.04.29	대졸	예비군중대장	2,901	당선
	박진환 (朴鎭煥)	평해면 평해리 434-1	농업	05.10.06	국졸	면장	1,297	
	김이두 (金利斗)	평해면 학곡리 559	농업	19.10.30	만주신경 실무교졸	면의원	1,419	
	황진현 (黃鎭玄)	평해면 월송리	상업	37.01.25	대졸	청년봉사회장	1,705	당선
	최영만 (崔瑛滿)	평해면 후포리 297	수산업	16.03.16	국졸	농업조합장	1,634	

선거 구명	후보자 성명	주소	직업	생년월일	학력	경력	득표수	비고
온정면	황경곤 (黃景坤)	온정면 소태리 624	농업	09.05.11	국졸	면장	1,434	
	권세환 (權世煥)	온정면 덕인리 1256	농업	20.06.09	국졸	면의원	1,963	당선

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

1972년 11월 21일, 국민투표에 의하여 유신헌법이 확정되었으며 유신헌법에 의하여 대통령선거는 통일주체국민회의에서 무기명 투표로 선거하게 되었다. 국민의 직접선거에 의하여 선출된 통일주체국민회의의 대의원은 대통령과 국회의원 ⅓을 선출할 권한을 가지고 있었다.

정부는 통일주체국민회의의 대의원 선거가 실시되기 이전에 이미 비상국무회의에서 통일주체국민회의법과 동 시행령 및 동 사무처 직제를 공포하였다. 통일주체국민회의는 12월 23일에 개원되며 동일 열린 제1차 회의에서 대통령선거를 실시하였다. 1972년 12월 23일, 단일후보인 박정희 대통령이 재적의원 2,359명이 참석한 가운데 실시된 투표에서 서울시, 부산시, 도별로 마련된 11개의 기표소에서 투표를 실시한 결과, 찬성 2,357표, 무효 2표로 박정희 후보가 제8대 대통령으로 당선되었다. 소위 말하는 체육관 대통령선거의 시작인 셈이었다.

이로써 직접선거에 의한 대통령의 선출이라는 민주주의의 원칙은 큰 후퇴를 맞이하게 되었으며, 무효표 이외에는 반대표가 전혀 없었다는 점에서 우리나라 선거 역사에 있어 큰 오점으로 기록될만한 것이었다. 이는 바로 다음에 실시된 제9대 대통령선거에서도 마찬가지였다. 12월 27일에는 신헌법이 공포 및 시행되었으며, 제8대 대통령 취임식이 열렸다. 이날의 신헌법 공포를 계기로 정당 활동이 재개되었으며, 12월 30일에는 정당법이 공포되고 정당 활동이 본격화되기 시작하였다.

1972년 11월 21일에 국민투표로 통과된 유신헌법 부칙 제3조에서 유신헌법에 따른 최초의 국회의원선거는 헌법 시행 6개월 이내에 실시한다고 규정하고 있었기에 1973년 2월 27일, 제9대 국회의원선거가 실시되었다. 제9대 국회의원선거에 적용된 국회의원선거법은 비상국무회의의 의결을 거친 후, 1972년 12월 30일에 법률 제2404호로 공포되었다. 이전의 국회의원선거법과 대폭 달리진 위 선거법의 주 내용은 다음과 같다.

① 국회의원은 국민의 직접선출에 의한 지역구[73개 선거구]당 2명씩으로 된 146명의 지역구 의원과 전체 의원의 ⅓로 통일주체국민회의에서 간접선거로 선출하는 73명의 의원들에 의하여 원내교섭단체인 ‘유신헌정우회’가 구성되었다. ② 지역구는 인구를 기준으로 하지 아니하고, 행정구역·지세·교통 및 기타의 조건을 고려하고 각 선거구 인구를 감안하여 정하도록 한다. ③ 정당은 선거구별로 선거할 의원의 범위 내에서 소속 당원을 후보자로 추천할 수 있다. ④ 정당 정치를 지양하던 헌법 정신을 따라 무소속 출마를 허용하였으나, 후보자의 난립을 막기 위하여 후보자등록 요건으로 기탁금제를 두어 정당 공천자는 200만 원, 무소속은 300만

원을 당해 선거관리위원회에 기탁하도록 한다. 만일 사퇴나 등록 무효가 되었을 때, 또는 유효 투표의 1/3을 득표하지 못하였을 때는 선거 공보 및 벽보 등의 제작비용을 공제한 나머지를 국고에 귀속하도록 한다. ⑤ 선거운동은 완전한 공영제로 바꾸어 후보자는 선거 공보[매세대 1회], 선거 벽보[100인에 1매], 합동 연설회를 통해서만 선거운동을 하도록 하여 개별적 선거운동을 엄격히 제한하였다. 합동 연설회도 종래의 구·시 단위의 5회에서 2회로 축소하고 군에 있어 읍·면 단위에 1회이던 것을 군 단위에서 3회로 제한하였다. 또한, 정당원과 선거운동 관계자는 투표 참관인이 될 수 없도록 하였다.

총선을 앞두고 1973년 1월 중순, 신민당은 분열되어 양일동 계열이 탈당하여 민주통일당 결성대회를 열었다. 따라서 2월에 들어가서 공화당, 신민당, 통일당이 이 각각 공천자를 조정하는 산고 끝에 2월 12일, 공천자 명단을 발표하였다. 14일에 입후보자 등록을 마친 후보자는 전국 339명에 달하였다. 새 선거법은 무소속 출마를 허용하였기 때문에 공화당과 신민당 양당에서는 공천을 얻지 못한 150여 명의 인사가 무소속으로 출마하였다. 제9대 국회의원선거에는 민주공화당에서 7개의 지역구에 그리고 신민당이 14개의 지역구에서 복수 공천을 하였는데[한 선거구당 2인의 의원을 선출하였기 때문에 2인의 복수 공천이 가능하였다], 정당별 후보자 수와 득표율 및 당선자 수는 다음 <표 52> 및 <표 53>과 같다.

<표 52> 제9대 국회의원선거 상황

구분	선거인 수	투표자 수			기권자 수	투표율 (%)	유효 투표율 (%)
		유효	무효	계			
전국	15,690,130	10,991,436	205,048	11,196,484	4,493,646	72.9	98.1
경북	2,225,629	1,657,913	39,974	1,697,887	527,742	76.3	97.6
영덕·청송·울진군	141,558	107,216	9,716	116,942	24,616	82.6	91.7
울진군	51,031	38,194	2,716	40,910	10,121	80.2	93.3

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

<표 53> 제9대 국회의원선거 정당별 상황

정당 단체별	입후보자수	비율(%)	당선자수	당선비율(%)	득표율(%)
민주공화당	80	23.6	73	50.0	38.7
신민당	87	35.7	52	35.6	32.5
민주통일당	57	16.8	2	1.4	10.2
무소속	115	33.9	19	13.0	18.6
계	339	100	146	100	100

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

유신헌법의 공포에 따라 1972년 10월 17일 이후 중단되었던 정치 활동이 재개된 가운데, 제9대 국회의원선거는 한 선거구에서 2명을 선출하는 중선거구제를 도입하여 73개 선거구의 146명과 대통령의 추천으로 통일주체국민회의에서 선출하는 73명의 의원으로 총 정원 216명이 국회를 구성하게 되었다.

이 선거에서 울진군은 개정된 국회의원선거법에 따라서 영덕군과 청송군을 합하여 1개의 선거구로 확정되었다. 이 선거에서 민주공화당은 공천자로 문태준, 오준석을 복수로 공천하였으며 신민당에서는 황병우를 공천하였다[민주공화당은 전국에서 7개의 지역구에만 공천하였는데, 그중 영덕·청송·울진에서도 복수 공천을 하였다. 이는 이 지역이 여촌야도의 전형적인 농어촌 지역이었으므로 여당이 압도적으로 유리하였음을 의미한다]. 이 외에 김용식과 신순휴는 무소속으로 출마하였다. 선거 결과, 민주공화당의 문태준과 오준석이 모두 당선되었다. 이 선거의 경북 제9 선거구[영덕·청송·울진군]의 선거 결과와 울진군에서의 각 후보자 득표상황은 <표 54> 및 <표 55>와 같다.

<표 54> 제9대 국회의원선거 경북 9선거구(영덕·청송·울진군) 후보자별 득표 현황

소속 정당명	성명	생년월일	주소	직업	학력	경력	득표수	비고
민주 공화당	문태준 (文泰俊)	28.01.14	경북 영덕군 영덕읍 덕곡동 151	의사	서울대 의대졸	제7·8대 국회의원	35,625	당선
민주 공화당	오준석 (吳俊碩)	27.04.09	경북 울진군 울진읍 읍내리 132-1	무	부산대 법대졸	제7·8대 국회의원	28,027	당선
신민당	황병우 (黃炳禹)	31.10.06	대구시 중구 덕산동 136	상업	청구대졸	신민당 중앙상임위원	20,703	
무소속	김용식 (金容湜)	18.03.02	경북 울진군 울진읍 읍내리 83-2	양조업	한양공대졸	대한청년단 울진건설부장, 영양지구위원장, 울진주조대표이사	11,528	
무소속	신순휴 (申淳休)	27.09.30	경북 영덕군 남정면 회동 71	회사장	경희대졸	한국운수창고CO 대표이사	11,333	

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

<표 55> 제9대 국회의원선거 경북 9선거구(영덕·청송·울진군) 지역별 득표 현황

정당명	후보자명	득표수				비율(%)
		청송군	영덕군	울진군	계	
민주공화당	문태준	10,413	20,919	4,236	35,568	33.2
민주공화당	오준석	3,385	4,944	19,698	28,027	26.1
신민당	황병우	9,741	5,805	5,157	20,703	19.3
무소속	김용식	1,885	1,793	7,850	11,528	10.8
무소속	신순휴	2,196	7,884	1,253	11,333	10.6
득표수 합계		27,620	41,345	38,194	107,216	100
선거인수		37,589	52,988	51,031	141,558	
인구수		80,556	116,508	109,003	306,010	

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

제9대 국회의원으로 당선된 문태준 의원은 상공위원회 위원장을 역임하면서 국토통일원 소관 현황 보고와 의원 해외 활동을 보고하였으며, 오준석 의원은 원내 수석 부총무를 역임하면서 ‘농지의 보전 및 이용에 관한 법률 중 개정법안’을 제출하였다. 출향 인사로는 평해면 출신의 김명윤 전 의원이 강원도 제3선거구인 강릉·명주·삼척에서 신민당 후보로 출마하여 당선되었다.

헌법이 시행된 지 얼마 지나지 않아 정부는 6·23선언을 통하여 외교 정책에 대하여 일대 전환을 꾀하였다. 위 선언 제4항에서 “우리는 긴장 완화와 국제 협조에 도움이 된다면 북한이 우리와 같이 국제기구에 참여하는 것을 반대하지 않는다”라고 하였으며, 제5항에서는 “국제연합의 다수 회원국의 뜻이라면 통일에 장애가 되지 않는다는 전제하에 우리는 북한과 함께 국제연합에 가입하는 것을 반대하지 않는다. 우리는 국제연합 가입 전이라도 대한민국 대표가 참석하는 국제연합총회에서 한국 문제 토의에 북한 측이 같이 초청되는 것을 반대하지 않는다”라고 천명하였다. 이에 따라 유엔총회에는 남북한이 동시 초청되어 옵서버(observer)로서 참가하였다.

국제연합총회가 열리는 시기에 국내에서는 긴장이 완화되고 개헌 청원이 일어나기 시작하였다. 정부는 개헌 청원 운동이 국헌을 문란하게 만드는 것이라 하여 1974년 4월 3일, 헌법 제53조에 따른 긴급조치를 단행하였다. 이 긴급조치 제1호의 내용은 다음과 같다. ① 대한민국 헌법을 부정·반대·왜곡 또는 비방하는 일체의 행위를 금하고, 대한민국 헌법의 개정 또는 폐지를 주장·발의·제안·청원하는 일체의 행위를 금한다. ② 유언비어를 날조 및 유포하는 일체의 행위를 금한다. ③ 전 1, 2, 3호에서 정한 행위를 권유, 선동, 선전하거나 방송·보도·출판 등 기타의 방법으로 이를 타인에게 알리는 일체의 언동을 금하였다.

이 긴급조치는 8월 25일 해제되었으나, 이후 1974~1975년을 긴급조치로 통치하고 1975년 5월에 긴급조치 9호로 국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치를 단행하여 대한민국 헌법을 부정·반대·왜곡 또는 비방하거나 그 개정 또는 폐지를 주장·청원·선동 또는 선전하는 행위까지도 금하였다.

유신체제하에서는 유신헌법을 반대하는 사람과 정당인은 국가의 최고 기관인 통일주체국민회의의 대의원이 될 수 없었다. 따라서 정당에 의한 정권 도전은 원천적으로 봉쇄되어 있었으므로 반체제라는 정치 운동이 처음 나타난 것이 이때부터였다. 즉, 이전까지는 정권에 대한 반대였던 것이 체제에 대한 반대로 나타난 것이다.

대통령의 지위가 삼권의 조정자로 격상된 유신체제에 대한 도전은 1973년 8월 8일에 발생한 ‘김대중 납치사건’을 계기로 1973년 후반기, 대학가에서부터 시작되었다. 같은 해 12월 13일에는 윤보선, 백낙준, 김수환, 김홍일 등의 재야인사 11명이 함석헌, 김재준 등의 민주수호국민협의회가 YMCA 강당에서 마련한 시국 간담회에 참석하고 민주체제의 회복을 요구하는 합의문을 발표하였다. 또한, 이들을 중심으로 30여 명이 12월 24에 YMCA 강당에서 헌법 개정 청원 운동본부를 구성하고 100만인 서명 운동을 전개하였다. 이에 대하여 정부는 즉각 중지를 요구하였으며, 1974년 1월 8일, 헌법 제 53조에 의한 대통령 긴급조치 1호와 2호를 선포하여 개헌 논의를 금지하였으며, 위반자에 대한 처벌 규정을 마련하였다.

1974년 8·15 기념식장에서 문세광 저격 사건이 발생하였으며, 온건 야당을 주장하였던 유진산 총재가 1974년 4월 28일에 사망한 후 그들은 선명 야당을 표방하고 강력한 대야투쟁의 전개를 표방해온 김영삼이 같은 해 8월 22일~23일간 개최된 신민당 전당대회에서 총재로 선출되어 김영삼 체제가 발족하였다. 앞서 발표되었던 긴급조치 1호와 2호, 그리고 전국민주청년학생총연맹 사건으로 선포되었던 긴급조치 4호는 8월 23일에 해제되었다. 신민당의 김영삼 총재는 10월 7일 국회 연설에서 개헌을 주장하였으며, 11월 19일에는 당내 개헌추진본부를 발족함으로써 재야와 연계하여 11월 27일, 민주회복국민회의를 결성하였다.

야당을 주축으로 한 개헌 운동에 대하여 박정희 대통령은 1975년 1월 22일에 기자회견에서 개헌 문제를 자신에 대한 신임의 문제와 연계시켜 국민투표에 붙일 것을 발표하였다. 유신헌법에 따르면 국민투표에 회부될 수 있는 사항은 헌법 제49조의 규정에 의한 대통령이 필요하다고 인정한 국가의 중요한 정책과 제126조의 규정에 따른 대통령이 제안한 헌법 개정안에 관한 건이었다. 그러나 대통령의 담화에서 밝힌 현행 헌법에 따른 찬반과 자신에 대한 신임 여부를 연계시킨 것과 국민투표법상의 찬성 또는 반대를 위한 운동 금지를 이유로 신민당, 민주회복국민회의 및 가톨릭 사제단이 국민투표를 거부하기로 한 가운데 1974년 12월 31일, 현재 주민등록표에 나타난 총인구수 32,940,921명의 50.4%에 해당하는 16,788,839명의 유권자 중 79.8%인 13,404,245명이 투표에 참여하여 73.1%의 찬성으로 대통령과 유신헌법에 대한 국민적 신임이 확인되었다.

국민투표에 적용된 법은 비상국무회의가 1973년 3월 3일에 법률 제2559호로 공포한 법이었다. 이 법에 따르면 국민투표의 대상이 되는 사항에 관해서는 찬성 또는 반대를 위한 운동이 금지되어 있었다. 이 국민투표에 관한 사항은 <표 56>과 같다.

<표 56> 제4차 국민투표 상황

구분	투표인 수 (부재자 수)	투표수 (부재자 수)	유효 투표수			무효 투표수	기권수	투표 율 (%)	유효 투표 율 (%)	찬성 율 (%)
			찬성	반대	계					
전국	16,788,839 (529,801)	13,404,245 (518,629)	9,800,201	3,370,085	13,170,286	233,959	3,384,594	79.8	98.2	73.1
경북	2,321,415 (79,429)	2,029,807 (77,777)	1,629,468	367,942	1,997,410	32,397	291,608	87.4	98.4	80.3
울진군	51,099 (1,105)	49,645 (1,087)	46,330	2,267	48,597	1,048	1,454	97.2	97.9	93.3

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

초대 통일주체국민회의대의원선거법 부칙의 규정에 따라 초대대의원의 임기는 1978년 6월 30일까지였다. 대의원 선거법은 초대대의원 선거 이후인 1973년 2월 7일에 법률 제 2500호로 개정되었다. 이 법에 의하여 대의원의 피선거권은 더욱 제한되어 공무원이나 선거일 전인 3년까지 일정한 종목의 조세를 일정액 이상 납세한 실적이 없는 자, 선거일 전 최후로 실시한 국회의원선거에 입후보하여 낙선한 자는 피선거권이 박탈되었다. 1977년 12월 19일에는 행정구역의 개편과 인구 증가에 따른 대의원 선거 구역과 의원정수를 변경하였으며, 이에 따라 초대보다 25개의 선거구가 증가하고 224명의 대의원이 증가했다.

이 선거법에 따른 제2대 대의원선거가 1978년 5월 18일에 실시되었다. 1,665개의 선거구에서 2,583명을 선출한 이 선거에 5,577명이 등록하여 2.16 : 1의 경쟁률을 나타내었으나, 이 중 189개의 선거구에서 232명이 무투표로 당선이 확정되었다. 그러나 투표일 전날까지 125명이 사퇴하고 35명은 등록이 취소되어 5,417명이 최종 경쟁에 나서 2.09 : 1의 경쟁률을 보였다. 이 중 무투표 당선자는 236개 선거구의 332명이었다. 또한, 초대대의원 2,238명 중 66.9%인 1,498명이 재출마하였다. 이 선거에서 울진군에서는 10명의 대의원을 뽑도록 하였는데, 초대대의원 5명을 포함한 총 29명이 출마하였다. 이 중 서면은 무투표로 당선되었다. 제2대 통일주체국민회의 대의원선거에서 울진군의 상황은 <표 57>과 같다.

<표 57> 2대 통일주체국민회의의 대의원 당선자 선거상황

선거 구명	후보자 성명	주소	직업	생년월일	학력	경력	득표수	비고
울진면	최상연 (崔相連)	울진읍 읍내동 575-2	운수업	21.03.07	대학원 1년수료	교사 11년, 일반공무원 18년	2,495	당선
	장상진 (張相軫)	울진읍 읍내동 298	상업	18.01.07	국졸	의용소방대장	2,868	당선
북면	장철수 (張轍洙)	북면 주인동 257	농업	18.08.29	국졸	농협 근무 25년	1,234	당선
서면	강대석 (姜大錫)	서면 광회동 382-2	농업	30.03.10	국졸	면의원 5년 초대대의원	무투표 당선	
근남면	남중봉 (南重鳳)	근남면 노음동 325	농업	26.12.18	국졸	공무원 19년	1,092	당선
원남면	홍순도 (洪淳度)	원남면 기양동 992-2	상업	31.11.14	대퇴		1,978	당선
기성면	황수룡 (黃水龍)	기성면 척산동 202-6	농업	15.01.01	중졸	면장 11년	1,678	당선
평해면	황진현 (黃鎭玄)	평해면 월송동 487	농업	37.01.25	대졸	기자 2년, 郡상임자문위원, 초대대의원	3,169	당선
	김용수 (金容守)	평해면 후포동 607-6	수산업	40.04.29	대졸	중대장 4년, 초대대의원	4,976	당선
온정면	황지성 (黃志聲)	온정면 온정동 474	숙박업	39.01.29	대졸	청년회의소회장	1,707	당선

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

유신헌법과 통일주체국민회의법에 의하여 박정희 통일주체국민회의 의장은 1978년 5월 18일에 새로 선출된 제2기 대의원을 상대로 1978년 7월 1일에 제9대 대통령선거를 위한 통일주체국민회의 집회 일을 같은 해 7월 6일로 공고하였다. 제9대 대통령선거 역시 제8대 대통령선거와 동일한 선거 방법에 따라 치러졌다. 대통령 후보로 곽상훈 대의원 등 507명이 추천한 박정희 대통령이 단일후보로 등록하였다. 7월 6일 장충체육관에서 열린 대통령선거를 위한 통일주체국민회의에서 재적 대의원 2,581명 중 2,578명[1명 사퇴, 1명 사망]이 참석하여 실시된 투표에서 무효 1표를 제외한 2,577표를 획득하여 제9대 대통령으로 당선되었으며, 1978년 12월 27일에 제9대 대통령에 취임했다.

한편, 국회의원 선거와 관련된 상황을 살펴보면 1975년 2월 12일에 실시된 국민투표 결과, 유권자의 79.8%의 투표와 투표자의 73.1%의 찬성으로 유신헌법과 박정희 대통령에 대한 신임이 확인되었다. 그러나 재야와 야당은 절차상의 문제를 제기하여 유신헌법 철폐를 주장하고 있었다. 이러한 상황에서 1975년 4월 30일 월남이 공산화되는 인도차이나 사태가 발생하자, 박정희 대통령은 5월 13일에 긴급조치 9호를 발표하여 유신헌법에 대한 개헌 논의를 전면 금지시켰다. 이어 5월 21일, 박정희 대통령과 김영삼 신민당 총재 간의 여·야 수뇌회담이 열렸으며, 본 회담 이후 신민당은 개헌 문제를 뒤로 돌리고 현실적인 문제에 접근해 가기

시작하였다.

1976년 2월 16일에는 대통령의 추천으로 통일주체국민회의가 선출하는 간선 국회의원인 임기 3년의 유신정우회 2기가 출범하여 유신체제는 더욱더 굳건해지고 있었다. 반면 신민당은 1976년 5월 25일의 당권파와 비주류연합이 격돌한 소위 ‘각목대회’로 두 개의 전당대회가 치러지며 당이 분열되었다. 이어 9월 15일에는 분열된 당의 분위기를 수습하기 위한 전당대회가 개최되었으며, 이때 ‘참여 속의 개혁’을 주장하며 중도통합론을 제창한 이철승이 대표최고위원에 선출되었으며, 정국은 강한 대립을 지양하고 타협점을 찾고 있었다. 이러한 상황 속에서 1978년 11월 24일에 제10대 국회의원 선거일은 12월 12일로 공고되었다. 민주공화당은 9대와는 달리 복수 공천을 하지 않았으며, 신민당은 4개의 지역구에 복수 공천을 하였다.

제10대 국회의원선거의 전국적 상황은 다음 <표 58> 및 <표 59>와 같다.

<표 58> 제10대 국회의원선거 전국·경북·영덕·청송·울진군(제9선거구) 선거상황

구분	선거인 수	투표자 수			기권자 수	투표율 (%)	유효 투표율 (%)
		유효	무효	계			
전국	19,489,370	14,812,443	210,927	15,023,370	4,466,000	77.1	98.6
경북	2,584,587	2,028,595	29,304	2,057,899	526,688	79.6	98.6
영덕·청송·울진군	139,102	117,133	1,619	118,752	20,350	85.4	98.6
울진군	50,692	40,905	574	41,479	9,213	81.8	98.5

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

<표 59> 제10대 국회의원선거 전국 정당별 당선자와 득표율 상황

정당 단체별	입후보자 수	비율(%)	당선자 수	당선 비율(%)	득표율(%)
민주공화당	77	16.3	68	44.2	31.7
신민당	81	17.1	61	39.6	32.8
민주통일당	60	17.1	3	1.9	7.4
무소속	255	53.9	22	14.3	28.1
계	473	100	154	100	100

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

경북 제9선거구인 영덕·청송·울진군에서는 후보자등록 결과, 민주공화당에서는 문태준, 신민당에서는 황병우, 무소속으로 손병우, 이동화, 장소택, 주상삼, 최순열이 등록하였다. 울진군의 총유권자 51,397명 중 83.4%인 42,844명이 참가한 10대 의원선거의 경북 제9선거구의 투표 결과와 울진군에서의 후보별 득표상황은 다음 <표 60>, <표 61>과 같다.

<표 60> 제10대 국회의원 제9선거구 선거 결과

소속 정당명	성명	생년월일	주소	직업	학력	경력	득표수	비고
민주 공화당	문태준 (文太俊)	28.01.14	영덕군 영덕면 칠곡동 152	국회 의원	서울의대졸, 미국제퍼슨대학원 수료	제7,8,9대 국회의원, 국회운영위원장, 국회상공문과위원장	30,131	당선
신민당	황병우 (黃炳禹)	31.10.16	청송군 청송면 청운동 949	농업	대학중퇴	신민경북제9지구당 위원장	29,169	당선
무소속	손병우 (孫炳禹)	37.04.20	영덕군 영해면 연편동 72	무직	부산사범대 체육과2년졸	중등학교직16년, 재부울진군청우회장	5,044	
무소속	이동화 (李東和)	25.04.02	청송군 청송면 월막동 440-6	국민 대학 재단 이사장	건국대정경과졸, 국방대학원수료	군수기지사령관, 제3군단장, 철도청장	20,648	
무소속	장소택 (張蘇宅)	34.05.01	울진군 울진면 읍내리 414	상업	고려대경영대학원 수료	제7대국회의원입후보, 울진농고동창회장	3,011	
무소속	주상삼 (朱相三)	37.05.19	영덕군 강구면 소월동 126	무직	고려대경영대학원 수료	민주공화당중앙사무국 운용국장, 포항제철부장	12,294	
무소속	최순열 (崔淳烈)	39.08.11	울진군 울진면 읍내리 52-14	농업	서울대문리대 정치과졸	민주공화당중앙당청년 국장, 민주공화당정책 위원회 전문위원, 민주공화당 중앙위원	16,836	

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

<표 61> 제10대 국회의원 제9선거구 선거 지역별 결과

정당명	후보자명	득 표 수				비 율(%)
		청 송 군	영 덕 군	울 진 군	계	
민주공화당	문태준	5,936	12,321	11,874	30,131	25.7
신민당	황병우	12,951	11,753	4,465	29,169	24.9
무소속	손병우	569	2,218	2,257	5,044	4.3
무소속	이동화	8,573	7,325	4,750	20,648	17.6
무소속	장소택	167	509	2,335	3,011	2.6
무소속	주장삼	998	9,444	1,852	12,294	10.5
무소속	최순열	994	2,470	13,372	16,836	14.4
득표수 합계		30,188	46,040	40,905	117,133	100
선거인수		35,877	52,533	50,692	139,102	
인구수(78.10.31.)		72,993	100,549	101,128	274,670	

출처 : 중앙선거관리위원회(2020)

제10대 국회의원예 당선된 민주공화당의 문태준 의원은 민주공화당 경상북도 당위원장을 역임하고 ‘의료보험법 중 개정법률안’을 제출하였으며, 신민당의 황병우 의원은 ‘공무원연금법 중 개정법률안’과 ‘민방위기본법 중 개정법률안’을 제출하였다. 한편 1978년 12월 21일 실시된 통일주체국민회의선거에서 민주공화당 원내 수석 부총무로서 7, 8대 의원을 지낸 오준석 전 의원이 당선되었으며, 유신정우회 행정실 차장으로 있던 기성면 출신 남재한이 1980년 7월 3일, 이승윤 의원의 사직 이후 의석을 승계하였다.

제10대 국회의원선거 결과, 신민당이 득표율에서 민주공화당에 1.1% 앞서게 되었다. 이에 야당은 강경투쟁 노선으로 전환하였다. 야당은 1977년 4월 18일에 야당성회복투쟁동지회를 결성하였으며, 이철승 대표최고위원의 중도통합론을 비판하였던 김영삼 전 총재는 1979년 5월 30일에 열린 전당대회에서 김대중 등 재야의 도움을 얻어 단일 지도체제 아래에 당 총재에 복귀하였다.

이후, 야당성 회복을 선언한 김영삼 총재는 7월 17일에 전주에서 헌법과 체제를 부인하는 발언으로 정부, 여당과의 마찰을 빚기 시작하였으며 8월 11일에 YH 여공 사건과 일부 신민당 의원이 8월 13일에 제기한 총재단 직무 정지 가처분신청사건 등으로 당 내외에서 압력과 도전을 받게 되었다. 이러한 와중에 뉴욕타임즈와의 기자회견내용인 ‘박정권에 대한 미국의 지원 중단 요구’를 여당이 사대 발언이라 하여, 10월 4일에는 여당 의원만으로 김영삼 총재의 의원직을 박탈하는 의원 제명이 단행되어 정국이 소용돌이 속으로 빠져들었다. 이러한 와중에 10월 16일에 부산에서 발생한 시위가 19일, 마산에까지 파급되는 부마사태가 발생하여 정부는 부산과 마산에 계엄령과 위수령을 발표하였다. 이러한 극심한 정국의 혼란 속에서 제9대 대통령으로 1978년 12월 27일에 취임한 박정희 대통령이 1979년 10월 26일, 종로구 서울 종로구 궁정동 안가에서 연회를 진행하던 중 김재규 중앙정보부장에 의하여 피살되어 대통령직에 유고가 발생하였다.

대통령이 공석이 되거나 유고가 될 때는 법률에 정한 국무위원 순으로 그 권한을 대행하도록 한 헌법의 규정에 따라 국무총리인 최규하가 대통령의 권한을 대행하였다. 유신헌법에 따르면 대통령의 자리가 빌 때, 통일주체국민회의는 3개월 이내에 후임자를 선출하게 되어 있으므로 1980년 1월 26일까지 제10대 대통령선거가 실시되어야 했다. 12월 6일 장충체육관에서 열린 대통령선거를 위한 통일주체국민회의에서 곽상훈 대의원 등 827명이 추천한 최규하 대통령 권한대행이 단일후보로 등록하여 재적 대의원 2,560명 중 2,549명이 참석한 가운데 무효 84표를 제외한 2,465표를 얻음으로써 제10대 대통령으로 당선되었다.

최규하 대통령은 당선 다음 날인 1979년 12월 7일, 긴급조치 9호를 12월 8일 0시를 기해 해제하였으며, 유신체제로부터 탈피하여 새로운 정치체제를 모색하기 시작하였다. 1979년 12월 10일, 신현확 국무총리를 비롯한 새로운 내각을 발족시키고 12월 23일에 대통령에 취임하였다. 그러나 유신체제 아래에서 억눌렸던 국민적 욕구는 이른바 ‘80년의 봄’을 맞이하

게 되었다. 더불어 공화당, 신민당 그리고 재야로 지칭되었던 이른바 ‘3김’인 김영삼, 김대중, 김종필이 집권을 향한 무한 경쟁은 자제력을 잃은 사회의 무질서와 함께 극도의 혼란을 맞이하게 되었다.

이러한 상황에서 1980년 5월 17일, 전국적으로 비상계엄이 확대되었으며[그 이전에는 제주도를 제외] 5월 18일에는 비극의 ‘광주 민주화 항쟁’이 일어났다. 이에 1980년 5월 20일, 국무총리 신현확은 국내 소요사태에 대한 책임을 지고 사표를 제출하였다. 이를 최규하 대통령이 사표를 수리하면서 박충훈을 국무총리에 임명하며 개각을 단행하였다. 5월13일에는 주요 행정 각료 10명과 군 요직자 14명으로 국가보위비상대책위원회를 대통령의 자문보좌기관으로 설치하였으며, 그 산하에 상임위원회를 설치하고 상임위원장에 1979년 12월 12일에 계엄사령관인 정승화를 임명하고 육군참모총장을 체포·구속시키는 사건이 발생하는데, 이를 이른바 12·12사태라 한다.

그 후, 중앙정보부장서리 겸 국군보안사령관에 실질적으로 군을 장악한 전두환 중장을 임명하였다. 이때부터 국보위는 숙정, 사회 정화, 교육개혁, 언론계 정화, 언론기관 통폐합, 중화학공업 투자 조정, 농업용수 개발 등의 일들을 단기간 내에 처리하며 실질적인 정부의 역할을 대행하게 되었다. 이에 최규하 대통령은 8월 16일, 재직 8개월 20여 일 만에 대통령직을 사임하였으며, 이 자리를 박충훈 국무총리가 대통령 권한대행으로 취임하였다.

제5절 제5공화국

1980년 8월 16일, 위기관리정부를 이끌어 오던 최규하 대통령이 사임함으로써 공석이 된 제11대 대통령을 선출하기 위한 통일주체국민회의가 8월 27일, 장충체육관에서 열렸다. 이때 12·12 쿠데타 이후, 실권자로서의 입지를 다진 전두환 국가보위비상대책위원장이 8월 22일 전역하여 현역을 면하면서 단독으로 입후보하였다. 선거 결과, 재직 대의원 2,540명 중 2,525명이 투표에 참여한 가운데, 무효 1표를 제외한 2,524표를 얻어 제11대 대통령에 당선되어 같은 해 9월 1일에 취임식을 가졌다.

최규하 대통령은 12월 7일에 긴급조치를 해제함으로써 비로소 헌법 개정 논의가 허용되기에 이르렀다. 각계각층에서는 새 헌법에 대한 부푼 기대로 헌법 개정 논의는 매우 혼란한 상태에서 진행되었다. 신민당은 재빨리 헌법 개정 요강을 작성하여 12월 중순에 공청회를 끝냈다. 크리스천 아카데미에서도 6인의 학자에게 의뢰하여 헌법 시안을 80년 1월 15일에 작성 및 발표하였으며, 이에 대한 토론회도 개최하였다. 국회도 1월에는 헌법 개정 특별 심의 위원회를 조직하고 공청회를 경향 각지에서 열기도 하였다. 국회는 헌법 개정에 있어 주도권