

유신체제시기 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성:

통일주체국민회의·대통령긴급조치·부마항쟁

정주신 한국정치사회연구소

논문요약

이 논문은 1970년대 유신체제 시기 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성을 주제로 통일주체국민회의의 반민주성, 대통령긴급조치의 위법성, 부마항쟁 진압의 폭압성에 관한 사례연구로 구성되어 있다. 즉 유신헌법 제정으로 제도화된 대통령 선출기구인 통일주체국민회의, 대통령이 장기집권을 위해서 대학생과 재야세력을 탄압하기 위한 수단으로 단행한 대통령긴급조치, 그리고 유신체제와 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성에 대해 저항하고 폭력에 맞선 부마항쟁으로 되어 있다. 이 사례 분석을 위한 연구방법으로는 인과관계 측면(유신체제의 성립과 붕괴), 법·제도적 측면(유신헌법과 대통령긴급조치), 그리고 행태적 측면(박정희 대통령의 집권욕과 폭압성)을 적용했다. 유신헌법을 통해 제도화된 통일주체국민회의와 대통령긴급조치에 의한 유신체제의 성립으로 박정희 대통령은 집권욕과 폭압성에 의한 장기집권에 집착했다. 그리하여 시대정신과 민주헌정의 기틀을 유지하지 못한 것이 대학생과 시민들의 반체제운동의 일환인 부마항쟁을 촉발시키면서 유신체제가 붕괴되기까지의 과정을 이 논문에서는 고찰하고 있다.

주제어 : 유신체제, 박정희 대통령, 통일주체국민회의, 대통령긴급조치, 부마항쟁

I. 서론

박정희 대통령의 집권시기인 1961년 5·16쿠데타로부터 1979년 10·26사건까지의 무려 18년 가운데, 1970년대 유신체제는 가장 폭압적인 시기에 해당된다. 이런 폭압적 시기가 있게 된 연유는 박정희 대통령이 유신헌법을 제정해서 강권통치로 종신집권을 피하고자 했기 때문이다. 그동안 박정희 대통령은 군(軍)출신으로 불법적인 5·16쿠데타로 제2공화국을 전복시키고 2년간 군정(軍政)을 통해 집권, 제3공화국시기에 대통령직선제로 중임(重任)을 역임해 왔다. 그러나 제3공화국 헌법의 대통령 3선(三選) 금지조항으로 3선집권이 어렵게 되자 박정희 대통령은 국회에서 여당(민주공화당)만의 변칙통과로 3선개헌안을 만들어 대통령 3선을 역임하게 되었다. 그럼에도 불구하고 박정희 대통령은 집권욕을 자제하지 못하고 3선집권 도중에 헌정쿠데타에 이르게 되는데, 그것이 다른 아닌 유신헌법의 제정, 통일주체국민회의에 의한 대통령간선으로 장기집권을 획책하고자 한 것이었다.

박정희 대통령시기 유신헌법은 통일주체국민회의와 대통령긴급조치를 헌법 조항에 명문화시켜 영구집권을 꾀했다. 유신헌법은 제도적으로 통일주체국민회의의 반민주성, 대통령긴급조치의 위법성뿐만 아니라 박정희 대통령의 집권욕을 채우는 것이었다. 게다가 유신체제에 항거한 일부 대학생과 반(反)유신세력을 긴급조치로 억압하고 부마항쟁의 진압과정에서 폭압성을 불러온 것이었다. 그런데 박정희 대통령이 강압통치로 장기집권을 하고자 만든 유신체제의 도입은 아이러니하게도 반유신운동인 부마항쟁을 계기로 대통령에 대한 충성을 둘러싸고 중앙정보부(김재규)와 대통령경호실(차지철) 두 권부(權府)간 갈등으로 이어져 10·26사건으로 박정희 대통령이 살해되는 비극을 초래한 것이었다.

박정희 대통령은 5·16쿠데타 이후 군정(軍政) 2년, 제3공화국에서 대통령직선 3번, 유신체제에서 대통령간선 2번으로 장장 18년의 장기집권

을 해왔음에도 불구하고 왜 집권욕을 뿌리치지 못하고 계속 집권하고자 했을까? 이런 점에서 박정희 대통령이 왜 유신쿠데타를 일으켜 장기집권을 감행했는지, 유신헌법이라는 악법을 만들어 통일주체국민회의에서 영구집권의 대통령직을 고집한 이유는 무엇인지, 그 권력유지의 수단으로써 왜 대통령긴급조치와 계엄령과 위수령을 강행해야만 했는지, 그에 따른 부작용은 없었는지를 고찰하고자 하는 연구의 필요성을 가지게 된다. 박정희 대통령이 유신헌법의 상위에 통일주체국민회의를 도입하고, 반(反)유신세력에 대해서는 대통령긴급조치를 발동하고, 장기집권을 피하고자 한 것은 국민의 염원인 국가의 민주화와 주권재민과는 동떨어진 집권욕과 폭압성을 동반한 독재자로 연명하고자 한 것이었다. 이 논문에서는 유신체제시기 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성을 통일주체국민회의, 대통령긴급조치, 부마항쟁이라는 세 가지 사례로 분석하였다. 박정희 대통령은 유신헌법으로 장기집권을 보장하는 체제에 안주하면서 유신체제가 와해되지 못하도록 긴급조치와 계엄령으로 폭압적인 통치를 해왔으나, 정작 자신의 부하에 의해 죽임을 당하는 대통령의 말로(末路)를 보여주었다.

유신체제는 통일주체국민회의에서 간선제로 대통령을 뽑을 수 있게 제도화시키고, 또 대통령이 국회 재적의원 3분의 1에 해당하는 유신정우회(유정회)라는 체제의 행동대를 선출하게 하여 유신헌법을 통한 박정희 대통령의 영구집권을 획책한 후진국형 정치체제 그 자체였다. 박정희 대통령은 유신헌법에 통일주체국민회의라는 허수아비식 친위기관을 내세워 손쉽게 대통령에 당선되면서 '영명한 지도자'로 신격화되어갔다. 그 결과 행정부를 장악한 데 이어 대통령지명의 유정회와 민주공화당(공화당)이라는 두 트랙으로 의회 재적의원 3분의 2 이상으로 의회(입법부)를 장악하며 난공불락 장기집권의 입지를 만든 것이다. 그러므로 유신체제시기 박정희 대통령이 대통령 개인의 집권욕과 그 권력유지를 위해 감행한 폭압성이 발휘될 수밖에 없었던 이유도 국민에 의한 대통령직선제와 야당의 집요한 대권도전 배제라는 측면에서 통일주체국민회의에 의한 제도적 역할로 권력유지가 가능했기 때문이다. 박정희 대통령에게 무한도전

의 권력장악이 가능하게끔 헌정체제를 바꾸는 일대변란이 바로, 유신헌법에 의한 유신체제의 성립인 것이다. 이런 의미에서 유신헌법이 대통령을 영구집권하게 만들어놓은 것처럼, 박정희 대통령이 집권욕과 폭압성의 실체를 통일주체국민회의, 대통령긴급조치, 부마항쟁 진압과정의 사례에서 고찰하고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

그러나 기존의 학문적 연구 경향은 유신체제시기 박정희 대통령의 영구집권이 대통령의 집권욕과 폭압성의 결과로 공유된 인식을 하고는 있었지만, 이러한 중차대한 문제를 제기하거나 이 원인에 대한 연구 분석은 미흡한 상태였다. 첫째, 박정희 대통령의 장기집권의 병폐가 유신헌법이란 악법에 있음에도 불구하고 대체적으로 이를 유신체제의 탓으로만 인식해온 경향이였다(서종석 2013; 김행선 2006; 송병헌 2005). 물론 박정희 대통령 사후 유신헌법에 대한 비판이 거세지면서 학문적 고찰이 없지 않았으나 헌법학계의 고민에 불과했을 뿐이다. 둘째, 기존 연구가 정치학계에서는 유신체제의 등장과 과정 및 결과 분석이 대중을 이룬 것에 비해(오창현 2001; 마상운 2003; 서종석 2012), 헌법학계에서는 유신헌법의 위헌여부에 관심이 모아졌을 뿐이었으므로(권혜령 2009; 성낙인 2000; 김선택 2011; 김선택 2007), 사회과학의 학제적 연구가 한계로 나타날 수밖에 없었다. 그러므로 유신체제의 속성이 유신헌법에 있고, 그 중에서도 통일주체국민회의와 대통령긴급조치에 있음을 부정할 수는 없는 만큼 학제적 연구가 부족한 현실이었다. 셋째, 유신헌법이 국민의 주권기관인 통일주체국민회의에서 대통령을 거의 만장일치로 당선시켜 주는 시스템으로 대통령이 영구집권할 수 있게 합법화하게 된 것(김행선 2014), 또한 통일주체국민회의가 국민과 유리된 채 대통령 지명의 국회재적 3분의 1(유신정우회)을 선출하도록 한 것(정주신 1996) 등이 반(反)민주적이었음에도 불구하고, 통일주체국민회의와 유정회에 대한 연구가 미흡했던 것이다. 넷째, 유신헌법과 그 범조항인 대통령긴급조치가 대표적인 사회통제시스템으로서 대통령이 반(反)유신세력을 탄압과 폭압으로 일관했음에도 불구하고, 유신헌법과 대통령긴급조치의 위헌성에 대한 사법부의 사법적 판단에만 의존해왔던 것도 학문적 접근으로

불 때 미진한 점인 것이다(강성현 2015; 김민배 1995). 다섯째, 1970년대 초중반 유신체제시기에 대학생들은 반(反)유신 반(反)독재 투쟁에 나서 직선제 개헌과 민주회복을 외쳤다(한승헌 외 1984; 이상우 2012; 이창언 2012; 이창언 2014). 그러다 급기야는 1970년대 말 민초들, 노동자 및 자영업자 등의 현실적 참여로써 역사를 바꾼 주체자임을 보여준 부마항쟁이 단초가 돼 있었는데, 이것이 권력내부의 갈등으로 빚어진 10·26사건으로 박정희 정권이 퇴진하기에 이르렀다고 볼 수 있다. 그동안 유신체제와 부마항쟁의 연구가 미진했던 것도 이에 해당한다고 볼 수 있다(홍순권 외 2016; 정주신 2014; 차성환 2012). 여섯째, 유신체제시기 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성은 제도적으로 유신헌법의 통일주체국민회의와 대통령긴급조치로 완비됐다고 보더라도 박정희 대통령 1인의 행태적 접근이 이뤄지지 않다 보니, 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성을 유신체제의 산물로 보는 그릇된 인식도 기존연구의 한계로 봉착할 수밖에 없었다.

따라서 이 사례 분석은 기존의 유신체제 연구가 반(反)민주성과 위헌성에도 불구하고 연구가 미흡한 것에 대한 반증으로서, 통일주체국민회의의 반민주성, 대통령긴급조치의 위법성과 강압성, 부마항쟁에서의 박정희 정권의 폭압성을 고찰하는데 그 목적이 있다. 이를 위한 연구방법으로는 인과관계 측면(유신체제의 성립과 붕괴), 법·제도적 측면(유신헌법과 대통령긴급조치), 그리고 행태적 측면(박정희 대통령의 권력욕과 폭압성) 등이다. 왜냐하면 박정희 대통령이 행태적 측면에서 집권욕과 폭압성을 가지고 영구집권하기 위해서는 인과관계 측면과 법·제도적 측면이 필요하기 때문에 어떤 특정한 면만을 고려하기 보다는 위 세 가지 측면이 복합적으로 작용하기 때문이다. 그러므로 이 논문이 의도하고자 하는 것은 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성이라는 행태적 측면을 중심에 두되, 유신체제의 등장과 붕괴라는 인과관계적 측면과 유신헌법의 상위에 올려놓은 통일주체국민회의와 유정회 및 국가긴급권이라는 법·제도적 측면을 보조변수로 사용하고자 하는 것이다. 다만 이 행태적 측면에서는 박정희 대통령의 권부로 있던 김재규 중앙정보부장과 차치철 대통령경호실장 간의 갈등도 부수적으로 포함시킬 것이다.

II. 유신헌법의 검토: 동인과 특징

이론적 배경은 유신헌법에 따라 대통령 1인의 장기집권을 제도화하며 강력한 체제로 이끈 유신체제에 두고자 한다. 유신체제는 유신헌법에 국가긴급권을 두고 대통령의 편의대로 행사하면서 통일주체국민회의를 통해 대통령이 영구집권할 수 있는 제도적 기틀인 것이다. 여기서는 유신헌법의 정치적 동인과 유신헌법의 내용 및 특징 순으로 기술·적요하고자 한다.

1. 유신헌법의 배경적 동인

첫째, 박정희 대통령이 영구집권의 3선개헌을 시험대로 삼은 것은 그 자신이 군정시절 제3공화국 헌법에 대통령중임제로 뜻을 박아 놓았기 때문에 그 스스로 중임제 철폐가 3선개헌을 통한 집권연장의 의도였음을 잘 보여주고 있다. 박정희 대통령은 장기집권을 위해서 제3공화국 헌법에 규정된 대통령의 연임금지 조항을 삭제하고 3선연임을 허용, 대통령 탄핵 발의에 필요한 의원수를 30명에서 50명으로, 통과에 필요한 의원수를 과반수에서 3분의 2로 상향 조정한 것을 골자로 하는 3선개헌안을 내놨다. 박정희 대통령이 추진한 3선개헌안은 1967년 6월 제7대 국회의원 선거에서 집권당인 민주공화당이 개헌 가능선인 3분의 2 이상의 의석수를 차지하기 위해서 부정선거를 획책하면서 시작되었다. 그 결과 개헌안은 1969년 9월 14일 일요일 새벽 2시 국회의사당 주변에 1,200여 명의 기동경찰이 통행을 차단한 상태로 국회 제3별관에서 122명의 공화당 의원에 의해 변칙·통과되었다. 이 개헌안의 변칙 처리는 10월 17일 국민투표에 부쳐져 65.1%의 찬성으로 통과돼 이후 박정희 대통령의 영구집권을 위한 유신개헌의 전초전 성격을 지니었다.

둘째, 박정희 대통령은 3선개헌 후 실시된 1971년의 양대 선거에서 경험한 큰 충격을 돌파한 것이 다름 아닌 유신개헌에 의한 대통령간선

제를 꺾었다. 4월 27일 실시된 제7대 대통령직선에서 박정희 대통령은 신민당의 김대중 후보에게 94만여 표차로 근소하게 당선되는가 하면, 뒤 이어 실시된 5월 25일 제8대 총선에서는 여당(민주공화당) : 야당(신민당)의 의석비율이 113(지역구 86명, 전국구 27명) : 89(지역구 65명, 전국구 24명)로 예상을 뒤엎고 야당이 개헌 저지선을 확보하였다. 이 양대 선거 결과 민심이 박정희 대통령을 떠났을 뿐만 아니라, 당시 사법파동, 광주대단지주민폭동, KAL빌딩 난동, 학생테모 등 잇따른 사회적 문제와 각계의 저항과 소요가 끊이지 않았다. 박정희 대통령은 1971년 10월 15일 마침내 위수령을 발동, 각 대학에 무장군인을 진주시키는 한편, 휴업령과 더불어 데모학생을 제적으로 내모는 등 정권불안 해소를 위해 국가비상사태를 들먹이며 유신개헌을 감행하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 1970년대 유신체제시기 관련 국가긴급권 발동 연도별 현황

구분	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
계엄 · 위수령			<ul style="list-style-type: none"> 국가비상사태선언(1971.12.6)→유신체제로 대체(1972.10.17) 위수령(1971.10.15→11.9) 비상계엄(1972.10.17→12.13) 						<ul style="list-style-type: none"> 비상계엄(1979.10.18→10.26) 위수령(1979.10.20→10.26) 전국계엄(1979.10.26→1980.5.17) 		
긴급조치					<ul style="list-style-type: none"> 긴급조치 1호(1974.1.8→8.23) 긴급조치 3호(1974.1.14→12.31) 긴급조치 4호(1974.4.3→8.23) 			<ul style="list-style-type: none"> 긴급조치 7호(1975.4.7→5.13) 		<ul style="list-style-type: none"> 긴급조치 9호(1975.5.13→1979.12.8) 	

셋째, 박정희 대통령은 남북한 대결구조와 반공이데올로기를 악용하면서 자신의 집권 기반을 흔들 위기감 및 불안감 요인을 해소하고자 영구 집권을 획책하였다. 1971년 12월 6일에는 '국가비상사태'를 선언하고, 12월 27일에는 이른바 '국가보위에 관한 특별조치법'(이하 특별조치법)을 변칙적으로 통과시켜 비상대권을 잡았다. 이 특별조치법은 초헌법적 국가긴급권이라는 법률을 통한 정권유지의 제도화로, 사실상 유신헌법상 긴

급조치의 서곡을 의미하였다. 이로써 유신헌법의 제정은 국가적 안보 위기에 대한 대응이라기보다는 실제로는 정권(집권) 위기에 대한 대응이었다(김석준 1992, 612). 마침내 국가안보의 위기는 대통령의 영구집권을 위해 조작된 논거에 불과한 것이었으며(김선택 2007, 194). 이것이 유신 개헌 획책으로 이어져 영구집권을 강요한 것이었다.

넷째, 1972년 10월 17일 '대통령특별선언'(10·17비상조치)은 유신헌법의 사전포석으로, 불법적이고 비합리적인 방식으로 유신을 선포하면서 정권연장의 발판이 되었다. 3선개헌 당시 일부개정된 제3공화국 헌법에 따르면, 국회의원 선거권자 50만 명 이상의 찬성에 의한 국회의 헌법 제안이기보다는 10·17비상조치 이후 비상국무회의가 헌법 개정을 제안하는 그 자체는 절차상 헌법에 위배되어 무효가 되며, 또 헌법 개정안의 공고기간도 25일에 불과하여 '30일 이상의 공고기간'이라는 절차적 요건을 충족하지 못했다. 이른바 10·17비상조치는 당시 제3공화국 헌법의 근거를 어겨가면서 대통령이 자의적으로 발령한 것으로서 기존의 헌정질서를 파괴하고 정지시킨 일종의 헌정쿠데타(constitutional coup d'état)에 해당한다(김선택 2007, 177-178). 그 결과 국회해산, 정당·정치활동금지, 비상국무회의에 의한 국회권한 대체, 헌법개정안 공고와 국민투표실시, 개정헌법의 확정과 헌법질서의 정상화 등을 제시하며 유신을 선포하였다(권혜령 2009, 181). 국민투표 제도가 중대한 문제를 가지고 있었던 것은 국민투표과정이 비상계엄과 같은 공포 분위기에서 이루어졌고, 유명한 정치인·언론인·학자·여성계 대표들이 TV를 통해 지지 호소와 각 신문(언론)에는 유신헌법안에 찬성하는 표어를 매일 의무적으로 게재는 물론 행정기관과 국가안보기구들의 개입이 국민투표과정에서 결정적 역할을 했다는 것이다(김일영 외 2001, 328). 유신헌법은 10·17비상조치로 헌법의 일부조항의 효력을 정지시킨 상태에서 개헌에 관한 찬반토론도 없이 성립된 위험적 헌법 개정의 산물이다(조영선 2012, 162). 결국 유신헌법은 1972년 10월 27일 비상국무회의에서 유신헌정 개헌안을 의결하고 11월 21일 계엄령하의 국민투표에서 91.5%라는 기록적인 투표결과로 탄생했다(김철수 1989, 158).

2. 유신헌법의 내용 및 특징

첫째, 유신헌법은 통일주체국민회의라는 국민의 주권기관을 상위에 놓고 국민의 직접참여를 배제하는 허수아비식 친위기관으로 만들어 형식적 민주주의에 근간한 악법이었다. 유신헌법은 전문과 12장 126조 및 부칙 11조로 총강-기본권-통일주체국민회의-대통령(정부)-국회-법원 순으로 통일주체국민회의를 전면에 내세웠으며, 총강-기본권-국회-정부(대통령)-법원 등 이전의 헌법편제 순서를 버렸다. 이러한 편제의 기틀은 통일주체국민회의를 대통령(정부)과 국회 앞에 둔 것으로, 통일주체국민회의가 국회와 법원의 기능을 능가하는 초법적이고 비합리적인 유신헌정의 구조를 의미한다(김선택 2007, 181). 통일주체국민회의에서의 대통령간선(제39조)은 물론 대통령이 지명한 국회재적 3분의 1에 해당하는 의석을 통일주체국민회의의 명목적인 동의절차를 경유하여 자기 뜻대로 구성할 권한(제40조 제2항)을 갖는 것도 그 예이다. 아울러 통일주체국민회의의 대의원이 될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 30세에 달하고 국민주권을 성실히 행사할 수 있는 자(제37조 제1항)이며, 대통령이 통일주체국민회의의 의장이 된다(제36조 제3항)라고 규정하고 있다.

둘째, 유신헌법은 통일주체국민회의의 대의원들이 정당출신으로 일체 허용되지 않아 대통령선출에서 정치적 영향력 행사가 봉쇄된 점에서 더욱 악법이다. 유신헌법이 제도화한 통일주체국민회의의 도입은 인도네시아의 1945년 스카르노(Sukarno)헌법에서 국민협의회(People's Consultative Assembly)를 모방한 것에 불과하다(김기춘 1972, 104). 그럼에도 유신헌법은 인도네시아 헌법의 국민협의회 제도가 국민협의회 의원들에게 정당출신도 허용되었던 것과 달리 정당출신을 배제했다. 국민협의회가 주권의 전적인 행사기관(제1조 제2항)으로 헌법개정권(제3조), 국가의 정책노선결정권(제3조), 대통령과 부통령의 선임권(제6조 제2항) 등으로 규정된 데 반해, 통일주체국민회의는 국민의 주권적 수임기관(제35조)으로 중요

통일정책결정권(제38조), 대통령 임명권(제39조), 국회의원 재적의원 3분의 1의 임명권(제40조), 국회발의 헌법개정안 확정권(제41조) 등의 권한을 부여한 것이다(강영순 2008, 71-100). 스카르노 대통령은 헌법에서 어느 선까지의 국회의원 지명권을 가졌지만, 박정희 대통령처럼 재적의원 3분의 1의 지명권은 갖지 않았다.

셋째, 유신헌법은 법치국가를 구성하는 핵심원리인 권력분립을 형해화하고 있다. 유신헌법은 사이비민주주의의 위장막을 제거하고 나면 삼권분립, 견제와 균형이라는 의회민주주의의 기본원칙에 대한 전면부정과 대통령에게 권력집중 및 반대세력의 비판에 대한 원천봉쇄를 그 특징으로 하고 있다. 유신헌법이 법치주의 자체를 포기한 것은 입법기관으로서의 국회의 독립과 사법적 통제기관을 목살하는 것이다. 입법부의 국정감사권 폐지와 연간 회기 150일로 제한(제82조 제2항-제3항), 사법적 헌법보장기관인 헌법재판소를 정치적 헌법보장기관인 헌법위원회로 개편, 대통령의 국회해산권(제59조 제1항), 대통령이 필요하다고 인정할 때 국가의 중요정책을 국민투표에 붙일 권한(제49조)은 대통령이 국회를 견제하고 실제로 무력화할 수 있는 대표적 무기이다(한태연 1983, 161). 또한 국회에 의한 탄핵가능성은 탄핵소추 의결정족수가 국회재적 3분의 2인 데(제99조 제2항 단서) 대통령이 사실상 임명하는 소위 유정회 의원이 국회 재적의원 3분의 1에 해당함을 고려할 때 전혀 통과될 수 없는 것이다. 대통령선거·국회의원선거·헌법개정 등 국민의 주요한 주권행사의 통로를 모조리 봉쇄함으로써 국민주권원리를 형해화하였고(김선택 2011, 186), 결국 대통령의 종신집권을 제도적으로 보장하였다.

넷째, 유신헌법은 국가긴급권으로서 긴급조치권(제53조)과 함께 계엄선포권(제54조)을 규정한 데서 위헌성을 지녔다. 유신헌법 제53조는 1971년 12월 27일 제정 당일 시행된 '특별조치법' 보다 더욱 악법인 것이다. 유신헌법 제53조 제1항은 특별조치법 제1조와 제2조를 합친 내용과 유사하다. 유신헌법 제53조 제3항이 특별조치법 제4조 제2항, 제5조 제5항, 제10조 제2항에 규정된 것과 유사하다. 즉 헌법에 규정되어 있는 모든 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치, 정부나 법원

의 권한에 관하여 긴급조치 등을 할 수 있으며(유신헌법 제53조 제2항), 긴급조치에 대해서는 사법심사가 배제된다는 명문규정(유신헌법 제53조 제4항) 등이 그것이다. 유신헌법 제53조 제5항과 제6항은 특별조치법 제3조 제1항과 제2항과 동일하다. 대통령은 국회에 긴급조치 발동을 '승인' 받는 것이 아니라 '통고'만 하도록 되어 있어 입법부에 의한 통제가 가능성을 완전히 배제시키고 있다. 또한 사법적 심사를 배제하는 것은 법치주의 원칙을 정면으로 훼손하고 무력화시키기에 위험적인 헌법규정이다(김선택 2011, 189-190). 그러나 특별조치법은 초헌법적인 국가긴급권을 대통령에게 부여하고 있다는 점에서, 이는 헌법을 부정하고 파괴하는 반입헌주의, 반(反)법치주의 위험법률이다. 특별조치법 제2조 규정 내용은 대통령이 마음 내키는 대로 적용할 수 있게 되어 있으므로 남용·악용의 소지가 매우 크다. 이는 기본권 제한법률 특히 형벌법규의 명확성의 원칙에 반한다.

[1971년 12월 27일 국가보위에 관한 특별조치법]

제1조 이 법은 비상사태하에서 국가의 안전보장과 관련되는 내정, 외교 및 국방상 필요한 조치를 사전에 효율적이며 신속하게 취함으로써 대한민국의 안전을 보장하고 국가보위를 확고히 함을 목적으로 한다.

제2조 국가안전보장(이하 "국가안보"라 한다)에 대한 중대한 위협에 효율적으로 대처하고 사회의 안녕질서를 유지하여 국가를 보위하기 위하여 신속한 사전대비조치를 취할 필요가 있을 경우 대통령은 국가안전보장회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 국가비상사태(이하 "비상사태"라 한다)를 선포할 수 있다.

제3조 ①국가안보에 대한 중대한 위협이 제거 또는 소멸되었을 때에는 대통령은 지체없이 비상사태선포를 해제하여야 한다. ②국회는 전항의 해제를 대통령에게 건의할 수 있으며, 대통령은 특별한 사유가 없는 한 이를 해제하여야 한다.

제4조 ①비상사태하에서 대통령은 재정 및 경제질서를 유지하기 위하여 필요한 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐 일정한 기간을 정하여 물가, 임금, 임대료 등에 대한 통제 기타 제한을 가하는 명령을 발할 수 있다. ②전항의 명령을 발한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

제5조 ①비상사태하에서 국방상의 목적을 위하여 필요한 경우 대통령은 국무회의의 심의를 거쳐 전국에 걸쳐거나 또는 일정한 지역을 정하여 인적, 물적자원을 효율적으로 동원하거나 통제운영하기 위하여 국가동원령을 발할 수 있다. ⑤본조의 국가동원령을 발한 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

제10조 ①비상사태하에서 군사상목적을 위하여 필요한 경우, 대통령은 세출예산의 범위내에서 예산의 변경을 가할 수 있다. ②전항의 예산변경을 가하였을 때에는 대통령은 지체없이 국회에 통고하여야 한다.

[드골헌법 제16조의 국가긴급권]

①공화국의 체제도, 국가의 독립, 영토의 보전 또는 국제협약의 집행이 중대하고도 긴급하게 위협을 받으면서, 헌법상 공권력의 정상적 기능이 중단되는 때

- 에, 대통령은 수상·양원의 의장·헌법평의회의장의 공식적인 자문을 거친 후, 당면 상황에 따라 요구되는 긴급조치를 취한다.
- ② 대통령은 교서로 이를 국민에게 공포한다.
 - ③ 취해지는 긴급조치는 최대한 기간 내에 헌법상 공권력이 그 임무수행에 대한 수단을 확보할 수 있도록 하는 의사에 의해 이루어져야 한다. 조치에 대해서는 헌법평의회의 자문을 거쳐야 한다.
 - ④ 의회는 당연 소집된다.
 - ⑤ 예외적 권한이 행사되는 기간 중에 하원은 해산될 수 없다.

[유신헌법 제53조의 국가긴급권]

- ① 대통령은 천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정·외교·국방·경제·재정·사법 등 국정 전반에 걸쳐 필요한 긴급조치를 할 수 있다.
- ② 대통령은 제1항의 경우에 필요하다고 인정할 때에는 이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치를 할 수 있다.
- ③ 제1항과 제2항의 긴급조치를 한 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 통고하여야 한다.
- ④ 제1항과 제2항의 긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 아니한다.
- ⑤ 긴급조치의 원인이 소멸한 때에는 대통령은 지체 없이 이를 해제하여야 한다.
- ⑥ 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 긴급조치의 해제를 대통령에게 건의할 수 있으며, 대통령은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

다섯째, 유신헌법은 대권들(prerogatives)과 긴급조치권을 1958년 프랑스 제5공화국 헌법(일명 드골헌법)을 차용했으나, 드골헌법과 달리 법치주의원리를 침해한 악법이었다. 드골헌법은 전적으로 국민적 합의에 기초로 대통령에게 폭넓은 비상대권(헌법 제16조의 긴급권)을 부여하면서 강력한 정부체제를 지향하였으나, 유신헌법이 민주적 정당성을 상실한 것은 독재권력을 정당화 하려는 도구로 이용되거나 대통령 권력의 인격화에 의한 전제주의체제 성격을 띠고 있는 것이다(김선택 2007, 193-194). 유신헌법은 대통령을 '국가원수' '영도자'로 헌법상(제43조 제1항) 명명한다. 대통령에게 절대적 지위를 보장하기 위한 대권들을 부여하고 있다. 유신헌법은 드골헌법을 모방하여 국민투표권(유신헌법 제49조, 드골헌법 제11조), 긴급조치권(유신헌법 제53조, 드골헌법 제16조), 국회해산권(유신헌법 제59조, 드골헌법 제12조)을 대통령에게 부여하고 있다(김선택 2011, 187). 그러나 유신헌법은 대권규정들의 발동요건을 거의 전적으로 대통령 1인의 자유재량에 맡겨놓은 반면, 대통령의 권한들이 오남용 될 때 견제할 수 있는 유효한 법적 통제장치가 없었다. 유신헌법은 드골헌

법 제16조처럼 강력한 비상대권의 필요성을 원용한 것이지만, 대통령이 자의적으로 긴급조치를 사용할 수 있게 만든 악법인 것이다. 프랑스의 경우 그 정당성을 확보하기 위하여 1962년 대통령간선제를 직선제로 개정하였지만, 오히려 유신헌법은 제3공화국의 대통령직선제를 대통령간선제의 통일주체국민회의로 대체·변형하여 대통령 권한강화를 증강시켜 국민적 정당성을 상실한 것이다(성낙인 2000, 152). 또한 유신헌법상의 긴급조치는 대통령에 의해 무려 9차례나 발동되어 극단적으로 오남용되었고, 반면 1961년 알제리의 군사쿠데타 진압을 위해 단 한 차례 발동되었던 드골헌법상의 비상대권과의 차이를 보여주고 있다. 그로써 대통령은 긴급조치를 무기로 장기집권을 꾀했으며 이것이 대통령 개인의 집권욕과 폭압성이 나오게 된 배경이다.

Ⅲ. 통일주체국민회의의 반민주성

여기서는 유신체제의 핵심이자 유신헌법에서 제도적으로 성립된 통일주체국민회의의 반(反)민주성에 대하여 논의하고자 한다. 유신체제의 몸통인 유신헌법에서는 박정희 대통령의 선출 및 대통령이 추천한 국회의석의 3분의 1 (유정회)을 추인하도록 통일주체국민회의를 제도화시킨 것이지만, 사실상 유신체제의 중심기관인 통일주체국민회의(유신헌법 제3장)는 오로지 그 기관의 의장인 박정희 대통령의 장기집권을 유지시키기 위한 제도이다. 유신헌법의 편제가 통일주체국민회의의 밑에 행정부(대통령)-의회-법원을 놓아 대통령이 통일주체국민회의에 의해서 계속 당선되면서 국회와 법원을 지배하는 유신헌정의 구조를 뒷받침하고 있는 것과 다르지 않다.

첫째, 통일주체국민회의의 존재이유는 오로지 국민주권 침탈, 국민선거권 침탈, 민주주의 원리 침해 등 반(反)민주성으로 박정희 대통령의 종신집권을 보장하는 데 있었다. 통일주체국민회의는 대통령선거에서 박정희 1인을 위한 선출과 그를 중심으로 한 막강한 권력을 공고히 하는 유신헌

법의 중심추였다. 그러므로 유신체제는 대통령 1인이 정치사회의 모든 분야에서 통수권을 행사하는 '제왕적 대통령제' '총통제적 권위주의'를 제도화하고 있었다(김선택 2007, 183). 문제는 박정희 대통령이 통일주체국민회의의 대의원 선거가 실시되기 이틀 전인 1972년 12월 13일 자정을 기해 비로소 10·17비상계엄의 해제를 선포함으로써 11·21 국민투표가 비상계엄 하에서 실시됐다는 데 있다. 그리고 박정희 대통령은 제3공화국의 정부를 뒤엎은 체제변혁의 과정에서 유신체제의 대통령 취임식이 거행된 1972년 12월 27일 유신헌법을 공포함으로써 이 헌법에 의해 선출되어야 할 통일주체국민회의의 대의원들이 대통령 선거를 먼저 한 것에 대한 절차상 엇박자로 법적 물의를 빚게 한 것이다(서병조 1986, 351-352).

둘째, 통일주체국민회의가 주권적 수입기관(선거권한)으로 유신체제의 대표기관임을 전면에 내세운 것은 제도상으로 국민으로부터 주권을 찬탈한 악법이자 반(反)민주적 행태라 볼 수 있다. 통일주체국민회의는 박정희 대통령 1인을 뽑기 위해 토론 없이 무기명투표를 하는 권한, 대통령이 일괄추천하면 국회의원 정수의 3분의 1에 해당하는 후보자를 반대 없이 국회의원 권한을 부여받음으로써 유신체제하에서 막강한 기능과 역할을 떠맡았다. 유정회라는 국회의원 정수의 3분의 1은 대통령이 국회의 3분의 1에 해당되는 의석을 대통령이 강행하여 임명하는 것과 다름없다. 국회의원은 국민이 선출하는 인원이 3분의 2였고, 3분의 1은 통일주체국민회의의 대의원들이 뽑았는데, 3분의 1 그 자체 국회의원 선출은 대통령이 임명하는 것과 다름없어 반(反)민주적이었다. 대통령 선출과 유정회 선출은 통일주체국민회의가 수입했을 정도의 주권적 선출 권한을 통일주체국민회의가 실질적으로 행사할 수 있는 권한은 아니었던 데서 반(反)민주적이라 할 수 있다. 대통령직과 유정회 국회의원직은 명목적으로 통일주체국민회의를 통하여 결정됨으로써 민주적 정당성이 편취되는 위장구조였을 뿐이다. 따라서 유신체제 하에서 주권은 국민에게서 통일주체국민회의로 이전된 것이며(김선택 2007, 179), 통일주체국민회의는 박정희 대통령에게, 즉 박정희라는 개인의 수중에 넘어간 것이었다.

셋째, 통일주체국민회의의 의장인 박정희 대통령이 기형적으로 유정회와

공화당의 쌍두마차를 타게 된 것은 반(反)민주성을 보여준 것이었다. 유정희¹⁾는 국민의 선거나 정당과 무관하게 대통령에 의해서 추천된 국회의원들로 구성되다보니 정당정책에 의한 정당(政黨)이나 공당(公黨)이 아닌 바, 박정희 대통령의 통치이념 구현과 그의 계속집권을 보증하는 체제수호의 행동조직체이자 권위조직체였다(정주신 1996, 224). 이른바 국정의 안정과 평화를 위해 총화유신, 능률의 극대화, 국력배양, 자자자립 등 오로지 유신이데올로기의 완성을 위한 역사적 책무를 띠고 있다. 반면 제3공화국의 집권당이자 3선개헌을 변칙통과 시키는데 일조한 공화당은 유신체제와 통일주체국민회의로 인해 당헌과 강령을 대폭 개정하는 등 스스로 거세 작업을 했다. 그럼에도 유신헌법에 대통령은 특정정당에 가입하거나 총재가 될 수 없다고 명시되어 있음에도 불구하고 당시 정일권 국회의장서리를 비롯한 당직자들이 대통령에게 매달려 불법적으로 공화당 총재를 맡겼다(이경재 1986, 28)는 것도 통일주체국민회의가 정당성을 갖지 못한 채 반(反)민주성을 노정한 것이다.

넷째, 통일주체국민회의의 대통령선거는 통일주체국민회의의 대의원이 현직 대통령의 집권연장을 위한 '체육관식' 요식절차로 진행되면서 대통령 선출에 거수기 역할을 한 것으로 반(反)민주적 행태에 불과한 것이었다. 유신헌법이 현직 대통령을 대통령직으로부터 물러나게 할 제도적 장치가 없이 무조건 통일주체국민회의에 의한 대통령 선출 방법으로 강고한 종신집권을 위한 형식적 통과외레였으니, 이는 반(反)민주적 헌법에 불과하였다. 통일주체국민회의에 의한 제8대, 제9대 대통령 선거결과를 보면, 두 번 다 박정희 후보가 유일한 후보자였고 경쟁자 없이 대통령을 선출했다는 것은 반(反)민주성에 기인한 선거에 불과한 것이다. 1972년 12월 23일 제8대 대통령선거에서는 박정희 1인만이 입후보하여 총 2,359표 가운데 찬성 2,357, 무효 2표로써 유효득표의 100%, 1978년 7월 6일 제9대 대통령선거에서도 박정희 1인만이 입후보하여 총 2,578표 가운데 찬성 2,577표 무효 1표로써 역시 유효득표 100%로 박정희가 당선

1) 유정희는 7년 7개월 동안 임기 3년제로 3기까지 존재했으나 유신체제의 붕괴와 더불어 와해된 시대적 산물이다.

되었다. 두 차례의 대통령선거에서 박정희 후보는 통일주체국민회의의 대의원 재적의원 수의 무효표 한 두 표를 제외한 99.9%의 득표율로 당선된 것만 보아도 그의 계속 집권은 이상이 없는 것이었다(중앙선거관리위원회 1973, 49; 중앙선거관리위원회 1980, 380). 그러므로 유신체제에서 대통령의 정당성을 인정할 수 없었던 가장 중요한 까닭은 대통령을 뽑는 선거가 민주주의의 최소 형식조차 갖추지 못했기 때문이다. 이는 통일주체국민회의에 의한 선거가 박정희의 집권연장을 위한 요식절차에 불과한 것임을 단적으로 보여준 것이다(김선택 2007, 179). 대통령의 임기가 6년으로 규정되어 있을 뿐, 대통령의 중임·연임 제한규정이 삭제(헌법 제47조)된 것도 집권중인 대통령 개인의 영구집권을 뒷받침하기 위한 것이었다.

다섯째, 통일주체국민회의가 박정희 대통령의 통일문제를 독점하는 기구인 점에서 국민적 동의나 합의와 무관하게 반(反)민주성을 지녔다. 통일주체국민회의의 대의원은 조국의 평화적 통일을 위한 국민주권의 행사자로서 유신수호 임무를 완수해야만 한다는 데서 반(反)민주적이자 단일적인 생존체에 불과한 것이었다. 통일주체국민회의의 대의원은 대통령 선출, 유정회 의원 선출, 통일에 대한 국론결정, 그리고 헌법개정안 확정 기능 외에, 1년에 한 두 번씩 '지역안보보고대회'를 개최하여 정국운영과 유신수호의 기틀을 확립시키게 된다. 그러나 통일주체국민회의의 대의원은 통일에 대한 국론결정의 유일기관으로서 박정희 정권의 형식적이고 문구적인 역할에 그치고 있다는 점이다. 헌법 제38조에 “대통령은 통일에 관한 중요정책을 결정, 또는 변경함에 있어서 국토통일을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 통일주체국민회의의 대의원 재적과반수의 찬성을 얻은 통일정책은 국민의 총의로 본다”고 규정하여, 대통령은 통일문제를 대통령의 하수인격인 통일주체국민회의의 대의원에 위임하고 그것을 이용한 것이다. 통일주체국민회의는 박정희 대통령의 한국적 민주주의라는 체제의 버팀목으로서의 존재 그 자체였으며, 국민을 배제한 채 조국통일의 신성한 사명을 띤 국민적 수임기관으로 자임해 왔다.

여섯째, 통일주체국민회의의 대의원 선출을 위한 선거에는 중앙정보부가

개입을 하는 등 비민주적 통로, 즉 파행적인 일들이 많았다. 국민의 직선으로 선출된 통일주체국민회의의 대의원이 대통령선거나 대통령이 지명한 3분의 1에 해당되는 유정희 의원을 선출하는데, 중앙정보부의 개입은 선거과정상 이들의 대표성을 훼손하기에 충분했다.(김일영 외 2001, 327) 예를 들면 중앙정보부는 1972년 12월 15일에 실시된 대의원 선출을 위한 직접선거에 출마할 후보들을 사전 심사해야 할 만큼 국내정치에 개입하여 반민주성을 자행했다. 이렇게 해서 뽑힌 대의원들 대부분은 여권성향이거나 정치적 경험이 없는 기업인 및 전문직 종사자들이었다. 더욱이 통일주체국민회의의 대의원을 뽑는 선거연설에조차 유신과업에 대한 의견만 발표하도록 되어 있어 친여적 성향의 인사 이외에는 접근과 참여의 통로를 배제하고 있음을 알 수 있다. 왜냐하면 이들 대의원의 입후보 및 선거과정도 국가기관의 공공연한 간섭과 통제를 받았음은 물론, 대통령 선출권한을 가진 대의원들은 대부분 집권여당을 지지하는 사람들이었기 때문이었다. 게다가 대의원 선거과정이 관권(官權)에 의해 철저히 통제되었을 뿐만 아니라 특정 정당이나 정치인 및 정치단체에도 관여하는 것이 금지되어 있어 그 역할과 기능에 제한받게 되며 오로지 체제수호의 첨병으로만 존립해야 한다.

일곱째, 통일주체국민회의의 야당이 유신체제에 도전할 수 없게 하고 평화적인 정권교체를 차단한 점에서 현직 대통령의 반(反)민주적인 사설기관이었다. 대통령을 뽑는 통일주체국민회의의 대의원에는 정당추천인이 나설 수 없게 되어 정권을 목표로 하는 정당이 대통령을 잉태하는 그 본래의 기능을 포기해야 하는 유신체제의 반(反)민주성을 적나라게 보여주고 있다. 더욱이 통일주체국민회의의 역할과 기능으로 인하여 민주주의와 의회주의 및 정당정치가 훼손되는 반(反)민주성이 초래되게 되었다. 헌법상 박정희 대통령이 통일주체국민회의의 의장이 되면서 당 총재도 아니고 당 후보로 대통령이 될 수 없기에 공화당의 지위는 불임정당 그 자체였다. 정당들이 선거과정의 통로가 배제된 채 후보자를 내지 못하면서 공화당의 지위는 유정희의 2중대에 불과할 만큼 축소되었고, 야당 또한 불임정당 그 자체로 전락하였다. 따라서 통일주체국민회의의 대의원 구

성원으로 보아 야당이 대통령후보를 내어 정권을 획득하기란 사실상 어려운 일이었고, 그야말로 유신체제는 집권 대통령의 유일무이한 종신체제였다. 유신체제시기 야당이 대선후보를 내지 못하고 중도통합론(이철승)과 선명론(김영삼)을 내세우며 당권투쟁만 일삼은 것도 그 이유다. 통일주체국민회의는 대의원들에게 정당활동의 권리가 금지됨에 따라 박정희 대통령의 의사관철기구로서 충실한 거수기 노릇(정주신 1996, 238) 및 대통령 선출, 대통령 지명의 국회의원 3분의 1(유정희) 선출을 하는 일뿐이었다.

여덟째, 통일주체국민회의 대의원에 의한 체육관식 대통령간선제는 국민의 참여가 배제된 만큼 박정희 대통령의 종신제를 표방한 비(非)민주적 선거였다. 그러므로 통일주체국민회의가 대통령을 간선으로 선출하는 것도 반(反)민주성을 지녔다. 통일주체국민회의 대의원은 정당출신이 일체 허용되지 않음으로써 대통령선출에서 정당의 영향력 행사가 봉쇄된 채 통일주체국민회의 의장인 박정희 대통령 1인만이 선출될 수 있도록 토론 없이 무기명투표로 진행된 형식적이고 비(非)민주적인 선거에 불과했다. 이같은 대통령 간접선거제도는 야당을 배제한 채 박정희 대통령을 경쟁선거의 부담으로부터 해방시켰으며, 이 선거제도가 있는 한 박정희 대통령의 종신집권은 의심할 바 없는 사항이었다(김일영 외 2001, 331). 대통령간선제의 유신헌법과 신군부의 제5공화국헌법으로부터 대통령을 내손으로 선출하기 위한 국민직선에 의한 대통령직선제 개헌쟁취는 1987년의 6월항쟁이었으니까 대략 15년이나 걸린 셈이다. 그 과정에서 많은 시민과 학생들이 군사독재권력에 의해서 감옥살이를 하며 고문과 탄압 및 죽임을 당하기도 했다. 특히 유신시기 대통령긴급조치 하에서 추진된 대학생과 재야 및 시민들에 의한 반(反)유신운동인 부마항쟁도 유신헌법 독재타도였기 때문에, 그 또한 대통령직선제 투쟁이고, 국민의 기본권을 위한 투쟁이고, 민주회복 투쟁이었다.

IV. 대통령긴급조치의 위헌성

유신체제시기 박정희 대통령이 체제유지를 위해 유신헌법에 국가긴급권을 도입하여 제도화한 것이 다름 아닌 대통령긴급조치인데, 여기서 주목할 것은 제1호, 제2호, 제4호, 제7호, 제9호이다. 국가긴급권을 헌법에 수용하는 것은 국가권력행사의 헌법적 근거 및 그 요건과 한계를 명시하여 오히려 국가긴급권의 남용을 막는 데 있다. 그런데 유신헌법은 대통령의 체제유지를 위해서 강력한 권한인 ‘긴급조치권’(헌법 제53조)과 ‘계엄선포권’(헌법 제54조)을 부여하였으나, 긴급조치권은 반(反)유신세력의 탄압 자체가 위헌성에 근거한 것이다.

1. 긴급조치 제1호의 검토

박정희 대통령은 1974년 1월 8일 유신헌법 제53조에 근거하여 대통령긴급조치 제1호 및 제2호를 선포하여 일체의 개헌 논의를 금지하였다(〈표 2〉 참조). 박정희 대통령이 이러한 긴급조치를 선포하게 된 배경은, 직접적으로 대통령의 영구집권에 장애요소를 제거하기 위해 유신헌법에 대한 국민적 반대운동을 저지하고 탄압하기 위한 발동이었으나, 대통령의 간접적 의도로써 주변정세의 변화나 북한의 도발이라는 북한요인을 들먹인 것이다. 그러나 유신체제 하의 첫 반(反)유신운동은 1973년 8월 중앙정보부가 개입하여 일본에서 발생한 김대중 납치사건(마이니치신문사 편 1985)의 규명²⁾에 있었다. 대학가와 재야의 반(反)유신 개헌운동은 김대중 납치사건에 대한 규명과 더불어 민주헌정 회복과 개헌청원 서명운동을 병행하면서 전개되었다(이근성 1984, 21). 그에 반해 유신헌법에 따라 통일주체국민회의에 의한 영구집권을 선택한 박정희 대통령의 시국에 대한 인식은 반(反)유신세력에게 초헌법적인 방법으로 처단하겠

2) 김대중 납치의 진상조사에 대한 서말은 (동아일보, 1993/08/21) 참조.

다는 생각이었다. 박정희 대통령이 1973년 말부터 일부 인사들과 불순분자들이 과대망상증에 사로잡혀 부질없는 선동과 악의적인 유언비어를 유포시키면서 사회혼란을 부추겼다는 주장은 반(反)유신세력을 악의적 조치로 탄압하면서 자신의 장기집권을 획책한 것이다.

첫째, 긴급조치 제1호는 박정희 대통령이 긴급조치라는 악법을 채택하면서 유신헌법 제53조에 근거한 조치로써 장기집권을 위해서 반(反)유신세력을 금압하고자 것이다. 그러므로 긴급조치 제1호는 입헌주의 국가에서 유신헌법상 국가긴급권이 가지는 요건마저 충족시키지 못해 내재적 한계를 노정하였다. <표 2>에서 알 수 있듯이 긴급조치 제1호는 아무런 민주적, 법률적 사전·사후적 통제 없이 발동요건마저 충족하지 못한 채 대통령 1인의 배타적 판단에 따라 발동되는 위헌적인 조치로 볼 수 있다(권혜령 2009, 195-196), 대통령의 긴급조치권이 사후조치와 사전예방적 조치의 허용, 국민의 기본권 및 정부나 법원의 권한에 대한 조치 허용, 국회의 승인이 아닌 국회에 대한 통고로 요건 충족 등의 특징은 박정희 대통령이 긴급조치로 장기집권을 꾀하면서 반대세력에게는 긴급조치 제2호에 의거 비상군법회의에서 처단하겠다는 의도이다.

둘째, 긴급조치 제1호가 반(反)유신세력이 유신헌법 반대 및 개정운동을 탄압하고 언론의 자유를 박탈하기 위해서 발동된 것이라는 점에서, 박정희 대통령은 정권의 존립과 안정을 확보하기 위하여 반(反)유신세력을 폭압성으로 다스리겠다는 의도를 드러냈다. 게다가 긴급조치 제1호의 폭압성은 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한하는 발동요건을 지님으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 악의적 조치였으며, 이는 해체 내지 실효되기 이전부터 유신헌법에 위배되어 있음을 알 수 있다.³⁾ 그리고 긴급조치 제1호가 유신헌법을 부정하거나 반대하고 폐지를 주장하는 반(反)유신 행위 이전에도 헌법과 관련하여 자신의 견해나 헌법에 대한 논의를 전면적으로 금지한 것도 결국은 유신헌정에 의해 박정희 대통령의 영구집권을 확립하기 위함인 것이다. 더욱이 헌법을 부정하

3) 대법원 2013.4.18. 결정 2011초기689전원합의체 판결- 구(舊) 대한민국 헌법(1980.10.27. 헌법 제9호로 전부 개정되기 전의 것. 이하 '유신헌법'이라 한다).

나 논의조치가 금지되는 것은 유신헌법 제8조와 제18조가 규정한 표현의 자유를 제한하고 본질적 내용을 침해한 위헌적 조치로, 강고한 유신체제로 집권욕을 유지하기 위한 것이다. 그리고 대통령이 장기집권을 위해서 폭압성을 내세울 수 있는 것은 유신헌법 제18조가 규정한 영장주의를 전면 배제함으로써 유신헌법 제10조가 규정하는 신체의 자유를 제한하는 것이며, 유신헌법 제23조가 규정한 헌법을 부정하거나 폐지를 청원하는 행위를 금지시킴으로써 청원권 등을 제한한 것이다(조영선 2012, 174).

셋째, 긴급조치 제1호는 일반법원이 아닌 비상군법회의에서 재판받도록 함으로써 사법권의 독립을 침해화시키고 사법권을 대통령 권력과의 관계에서 무력화하였다. 특히 대통령의 권력유지를 위해서 가장 필수적인 것은 일반법원보다는 군법회의로 반(反)유신세력을 차단하는 것이다. 즉 긴급조치 제1호 위반자에 대한 재판을 긴급조치 제2호에 의해 설치된 비상군법회에서 하도록 한 것이 일반법원의 재판권한을 박탈하여 위헌성이 있다(조영선 2012, 156)는 것이다. 그리고 대통령의 유신체제를 유지하기 위한 위헌적·금압적 조치로서는 긴급조치 제1호 제5항에서 법관의 영장 없이 긴급조치 위반자 및 비방자를 체포·구속·압수·수색할 수 있다는 규정(영장주의의 본질 침해), 반(反)유신운동으로 긴급조치에 위반한 자와 긴급조치를 비방한 자를 15년 이하의 징역 및 자격정지라는 중형에 처하도록 한 규정(죄형법정주의 위반) 등도 군법회의로 반(反)유신세력을 차단하는 것이다. <표 2>에 따르면 제1호 제6항은 민간인이 긴급조치의 위반 혹은 비방을 일반법원이 아닌 군사법원에서 심판·처단한다는 규정은 군사상 필요나 군대의 조직 또는 기능 유지보다는 대통령의 영구집권을 수행하기 위해서 강압성과 폭압성 측면에서 발동된 것으로 볼 수 있다.

2. 긴급조치 제2호의 검토

긴급조치 제2호가 긴급조치 제1호를 위반한 민간인이나 반(反)유신세력에게 비상군법회의에서 헌법상 당연시되는 개헌 논의조차 15년 징역이란 혹형을 들이대야겠다는 것은 유신체제의 도전을 엄벌로 다스려 박정희 대통령의 장기집권을 강화하겠다는 의도를 드러낸 것이다. 긴급조치 제1호 및 제2호는 국민의 유신헌법 반대운동을 통제하고 정치적 표현을 과도하게 침해한 내용이지만, 국가긴급권이 갖는 내재적 한계를 벗어난 것이다(고시면 2013, 9). 예컨대 박정희 대통령에 대한 반(反)유신 개헌청원서명운동을 주도한 장준하·백기완 두 사람을 긴급조치 제1호 및 제2호에 의해 비상보통군법회의에서 징역 15년을 선고받은 희생자로 내몬 것은 제2, 제3의 희생자들이 나오지 못하도록 반(反)유신시위의 어떤 행위도 할 수 없도록 하기 위한 금압조치라 볼 수 있다. 1974년 당시 긴급조치 제1호로 구속된 사람은 48명이다(〈표 4〉 참조).

또한 긴급조치 제2호가 법관의 자격이 없는 자의 재판을 받지 않을 국민의 권리를 침해한 것으로(조영선 2012, 179) 한 것은 무자격 법관이 반(反)유신시위자를 악법으로 다스려 범법자를 양산할 여지를 방지하기 위함이다. 긴급조치 제2호 제4항과 제9항은 법관의 자격이 없는 군(軍)재판관에 의한 재판이 원칙적으로 '헌법과 법률이 정한 법관'이라고 할 수 없다고 되어 있다. 제2호 제11항 단서는 반(反)유신세력을 기간의 제한 없이 구속할 수 있도록 해 국민의 권리나 신체의 자유를 과도하게 침해하고 있다. 제2호 제12항은 반(反)유신세력 등 국민의 신체의 자유 및 그 제한에 대한 사후 심사장치도 없어 수사기관인 검찰관이 스스로 영장을 발부하여 영장주의의 본질을 침해한 것이다(조영선 2012, 179). 이는 박정희 대통령의 영구집권을 위해서 범법자를 양산하는 것이 유신헌법 제10조에서 보장하고 있는 '적법절차 원칙'과 '영장주의'의 본질을 침해한 것으로, '적법한 형사사법 절차'의 본질을 침해하는 위헌적 조치인 것이다.

<표 2> 긴급조치 제1호~제9호 주요 내용

구분	발령 일자	주요 내용
1호	1974. 1. 8	① 헌법의 부정반대·왜곡·비방 금지, ②개정·폐지·발의·청원 금지 ③유언비어의 날조, 유포하는 일체의 행위 금지 ④ 위의 금지 행위를 권유·선동·선전하거나 방송·보도·출판, 기타의 방법으로 타인에 알리는 일체의 언동을 금함 ⑤ 이 조치에 위반·비방하는 자도 법관의 영장 없이 체포, 구속, 압수·수색하며 15년 이하의 징역이나 자격정지 ⑥ 이 조치에 위반·비방하는 자는 비상군법회의에서 심판, 처단함
2호	1974. 1. 8	① 대통령 긴급조치 위반자를 심판하기 위해 비상고등군법회의 설치 ② 비상군법회의는 대통령 긴급조치 위반자의 범죄를 관할, 심판 ③ 비상군법회의의 심판권은 심판부에서 행함 ④ 비상고등군법회의에 심판1부(7인 재판관, 3인 이내 검찰관)를 둠 ⑤ 비상보통군법회의에 심판3부(5인 재판관, 12인 이내 검찰관)를 둠 ⑥ 비상고등군법회의와 비상보통군법회의에 검찰부를 각 비치 ⑦ 비상고등군법회의의 검찰부에 3인 이내 검찰관, 비상보통군법회의의 검찰부에 12인 이내 검찰관 둠 ⑧ 비상군법회의의 검찰관은 관할사건에 관해서 검사와 군검찰관의 권한과 직무·일반 및 특별사법경찰관리에 대한 수사지위 및 감독의 직무 행함 ⑨ 비상군법회의의 재판관과 검찰관은 국방부장관이나 법무부장관의 의견을 들어 대통령이 임명 ⑩ 중앙정보부장은 비상군법회의의 관할사건의 정보·수사를 조정·감독 ⑪ 긴급조치에 정하지 않은 사항은 군법회의법에 준용 ⑫ 비상군법회의의 관할사건에 관한 체포·구속·압수 또는 수색 시 영장은 검찰관이 발부 ⑬ 주거제한명령에 위반한 자는 5년 이하의 징역 ⑭ 비상고등군법회의의 관할관은 법무부장관과 협의로 비상군법회의의 내부규율 정함 ⑮ 고등 또는 지방 법원에 계속중인 대통령 긴급조치 위반자의 형사사건은 비상군법회의에 이송
3호	1974. 1. 14	· 저소득층에 대한 세금 감면, 고소득층에 대한 중과세, 악덕기업주 가중처벌, 임금의 우선변제청구권의 실시, 생활필수품의 가격안정, 정부의 예산 절감 등 10개항의 조치
4호	1974. 4. 3	① 전국민주정년학생총연맹(민정련) 관련 활동·가입·회합·연락 등 금지 ② 표현물 출판, 제작, 소지, 배포 금지 ③ 제 1항 2항 금한 행위 권유, 선동 또는 선전 금지 ④ 제1항~제 3항 금한 행위 한 자 정보기관에 출석 고지 ⑤ 교내외의 집회·시위·성도·농성 금지 ⑥ 권유·선동·선전·방송·보도·출판 금지 ⑦ 긴급조치 위반 학교 폐교 ⑧ 제1항~제6항 위반자나 제7항 위반자 데모·주동자 최고 사형, 무기 ⑨ 법관의 영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색, 및 비상 군법회의의 심판, 처단 ⑩ 압수한 서류 또는 물품의 고구귀속 ⑪ 치안유지를 위해 지방장관 요청으로 병력 출동
5호	1974. 8. 23	· 1호, 4호 해제 및 유보 조치
6호	1974. 12. 31	· 3호 해제
7호	1975. 4. 8	① 고려대 휴교 ② 교내에서의 일체의 집회 및 시위 금지 ③ 위 사항 위반 시 3년 이상 10년 이하의 징역 ④ 군 병력 교내 진주 가능 ⑤ 위반 시 법관의 영장 없이 체포·구금·압수·수색 ⑥ 위반 시 일반법원에서 관할심판
8호	1975. 5. 13	· 7호 해제
9호	1975. 5. 13	① 유언비어의 날조와 유포 금지, 학생들의 불법 집회·시위·정치 간섭 행위 금지, 유신헌법의 부정반대·왜곡·비방·개정 및 폐기의 주장, 그리고 헌법의 청원 선포 또는 이를 보도하는 일체의 행위 금지 ② 방송·보도, 기타 전파나 제작·배포·판매·소지 또는 전사 금지 ③ 재산의 해외도피 금지 ④ 불법 해외이주나 불법 도피 금지 ⑤ 위반 당시 학교·단체나 사업체 또는 그 대표자나 장에 명령이나 조치 이행 ⑥ 국회의원의 방송·보도·기타의 방법으로 발언 금지 ⑦ 조치에 위반한 자는 1년 이상의 유기징역 및 10년 이하의 자격정지 ⑧ 이 조치에 위반 시 영장 없이 체포·구금·압수·수색 ⑨ 공무원의 수리 및 회계부조리 엄단 ⑩ 이 조치 위반의 죄는 일반법원에서 심판 ⑪ 조치의 시행상 주무장관이 정함 ⑫ 국방부장관은 서울특별시·부산시장 또는 도지사로부터 치안질서 유지를 위한 병력출동 요청 시 이에 응하여 지원
	1979. 12. 8	· 9호 해제 (1979. 10. 26 박정희 대통령 사망 후 12월 8일 국무회의 심의를 거쳐 대통령공고 제67호)

3. 긴급조치 제4호의 검토

1974년 4월 3일 서울대를 비롯한 서울 일부 대학에서 벌어진 반(反)유신 대규모 시위에서 '전국민주청년학생총연맹'(민청학련)의 이름으로 유인물이 뿌러지자, 박정희 대통령은 그날 자정에 긴급조치 제4호를 발령시켰다. 긴급조치 제4호는 중앙정보부가 불순분자의 북한과 연계된 용공좌익 활동을 발본색원하기 위해서 '민청학련' 사건과 그 배후조직으로 지목된 '인민혁명당 재건위' 사건을 탄압하기 위해 취해진 강력한 조치였다(〈표 2〉 참조). 그러나 이 조치는 중앙정보부가 민청학련이 공산계 불법단체인 인혁당 재건위와 함께 박정희 정권을 전복하려 한 불순 반(反)유신세력이라고 사실을 왜곡하며 다수의 희생자를 낸 사건이다. 박정희 대통령이 반(反)유신세력을 불순분자 혹은 북한과 연계된 용공좌익세력이라 한 것은 훗날 부마항쟁 때 대학생들을 남민전⁴⁾과 엮어 용공사건으로 조작하려고 한 데에서도 나타난다. 이는 의식있는 대학생들 사회와 격리시키고 대학생들의 반(反)유신시위를 척결하여 유신건설과 체제유지를 더욱 확고히 하기 위한 방책으로 볼 수 있다.

첫째, 긴급조치 제4호는 긴급조치 제1호와 마찬가지로 국민의 헌법개정의 등 표현의 자유를 완전히 봉쇄하며 재차 발동된 것이다. 박정희 대통령은 영구집권을 획책하기 위해서 긴급조치 제4호를 발동하여 학생들의 반(反)유신 민주화 시위를 차단하고, 학생들을 북한과 연계한 '불순세력'으로 조작·선전함으로써 집권 위기상태에 북한요인을 내세워 '유신 위기'로 조장하였다. 긴급조치 제4호는 민청학련과 '인혁당 재건위' 사건 관련자들 및 이들과 관련된 모든 행위를 처벌함은 물론 일체의 반(反)유신적 의사표현 및 이 의사표현 매체를 통하여 타인에게 전파하는 모든 행위를 전면적으로 금압한 조치이다. 1974년 7월 13일 중앙정보부는 민청학련과 관련하여 비상보통군법회의에서 7명에게 사형, 7명에게 무기징역을 선고하고, 이에 앞서 7월

4) 남민전(남조선민족해방전선준비위원회)은 1976년 2월 이재문, 신항식, 김병권 등이 반(反)유신 민주화와 민족해방을 목표로 결성한 비밀·비합법적 지하 조직체이다.

11일에는 ‘인혁당 재건위’ 관련자 7명에게 사형, 8명은 무기징역, 나머지 6명에게는 징역 20년을 선고하였다. 1974년 말 집계로 볼 때, 민청학련 및 인혁당 관련자 169명이 처벌되었다(권혜령 2009, 203).⁵⁾

둘째, 긴급조치 제4호의 폭압성은 긴급조치 제1호만 존재할 때와는 달리 대학생 및 재야인사뿐만 아니라 일반 국민들의 일상적 생활에까지 미칠 정도로 박정희 대통령의 장기집권용 조치였다. 긴급조치 4호는 박정희 대통령의 영구집권을 위해서 학생들의 반(反)유신시위를 원천적으로 차단하고, 긴급조치 제1호 및 반공법, 국가보안법 등을 위반했다는 죄목이 추가되어 경합범으로 중형을 선고하려는 가혹한 조치이다(권혜령 2009, 209). 또한 긴급조치 제4호 제7항이 해당 학생이 소속된 학교의 폐교까지 거론돼 학문의 자유와 대학의 자치 및 교육의 의무에 심각한 침해를 가져왔다면(권혜령 2009, 204), 긴급조치 제7호는 대학교 휴교와 군대의 대학 진주로 반(反)유신시위를 옥죄면서 박정희 대통령의 집권욕을 위해서 폭압성이 더욱 강화되었음을 알 수 있다. 그리고 제8항은 제1항~제6항 위반자 및 제7항 위반자가 법관의 영장 없이 체포하여 비상군법회의에서 최고 사형에 처할 수 있게 하였다. 그러므로 긴급조치 제4호는 헌법 제27조 제4항의 헌법상의 무죄추정권을 침해하였을 뿐만 아니라 사후입법에 의해 소급처벌됨으로써 헌법이 보장하는 죄형법정주의를 위반하였다(권혜령 2009, 207).

4. 긴급조치 제7호의 검토

긴급조치 제7호는 학원정세를 배경으로 하고 고려대 학생들의 반(反)유신시위라는 단일사건을 탄압하기 위하여 긴급조치 제4호와 유사하게 선포되었다. 긴급조치 제7호에서 주목할 부분은 군대를 동원하여 특정 대학교를 장악하는 최악의 사태를 합법화하였다는 점에서 긴급조치 제4호와 동일한 위헌성을 가지고 있는 것이다(권혜령 2009, 211). 1975년 4월 7일 고려대 학생 약 2,000명이 반(反)유신 시위관련 구속자 석방과 민주헌정 회복을 요구하는

5) 한 통계에 의하면 1974년 긴급조치 제4호 위반자로 처벌받은 사람은 142명이라고 명시되어 다소 차이가 있다(표 4) 참조.

학내 개헌 데모가 있자, 박정희 대통령은 4월 8일 긴급조치 7호를 선포, 고려대에 휴교령을 내리고 군대를 진주시켰다(〈표 2〉 참조). 특정사건의 처분적 법률 성격에 따라 고려대의 휴교 조치와 군대가 진주한 것은 학문의 자유와 기본권을 부정할 명백한 사유가 없으므로 대학생들의 학내외 반(反)유신시위를 조기에 차단하고 유신체제의 안정과 박정희 대통령의 집권강화를 위한 것이다. 긴급조치 제7호는 긴급조치 제4호가 소속된 학교의 폐교까지 거론돼 학문의 자유와 대학의 자치를 침해한 것에 반해 한 대학의 휴교와 군의 진주라는데 차이는 있으나, 분명코 긴급조치 제4호에 따른 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성의 연장인 것이다. 따라서 고려대 휴교는 정치적 의사표현과 학문 및 표현 등의 자유를 금압하여 헌법상 기본권을 침해하였다. 또한 반(反)유신운동 등 이 조치의 위반자를 법관의 영장 없이 체포, 3년 이상 10년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 병과로 중형에 처하도록 한 것은 죄형법정주의와 영장주의를 위반한 것이다. 결국 박정희 대통령이 대학생의 조직이나 단체뿐만 아니라 여러 대학으로의 반(反)유신운동 확산을 막고자 휴교는 물론 군대를 동원한 것은 체제유지를 위해 폭압력을 전면화시킨 위헌적인 탈법조치인 것이다.

5. 긴급조치 제9호의 검토

박정희 대통령은 체제유지를 위해 국민의 고조된 안보 위기의식에 편승, 총력안보와 국민총화를 굳힌다는 미명 아래 1975년 5월 13일 긴급조치 제7호를 해제하고, 대신에 영구집권을 위해서 긴급조치 제9호를 선포하였다. 긴급조치 제9호가 발동될 무렵 국외적으로는 4월 17일 크메르가 공산계릴라에 항복하고, 4월 30일 월남의 패배로 인한 베트남의 사회주의화로 유신정권의 반공선전이 대대적으로 고조되고 있었으며, 국내적으로는 1975년 4월 11일 유신헌법 철폐와 정권퇴진을 요구하며 발생한 '김상진 할복자살사건'으로 민주화운동이 재점화되어 점차 대학생들 중심으로 한 반(反)유신 움직임이 전면적으로 가시화되고 있었다. 결국 긴급조치 제9호는 기존 긴급조치 제1호와 제4호를 종합한 강압적이고

폭압적인 성격으로 유신헌법을 위배하면서까지 박정희 대통령의 영구집권을 획책한 조치였다.

첫째, 긴급조치 제9호는 유신체제를 전시총동원체로 구체화시키기 위해서 그 이전 긴급조치 제1호나 제4호 외에 제4대 전시입법을 도입하여 불법성과 폭압성을 그대로 연장·지속시켜 종신집권의 토대를 마련한 것이었다. 즉 유신체제는 긴급조치 제9호와 관련해 만들어지거나 개정된 법률에 의해 전시총동원체제로 극단화되면서(강준만 2005, 261) 박정희 대통령의 장기집권에 위협을 방지하고자 하는 체제의 요새화였다. 긴급조치 제9호 이후 1975년 7월 후속조치로 4대 전시입법인 사회안전법, 방위세법, 민방위기본법 및 대학교 학도호국단 부활을 위한 교육관계법 개정법률 등을 포함한 21개 법안이 국회에서 변칙 통과되었다. 사회안전법의 경우 국가보안법, 반공법으로 복역 중이거나 출소한 반(反)유신인사들을 사회로부터 격리시키고자 하였다(〈표 4〉 참조). 박정희 대통령은 한반도 안보상황은 크게 우려할 ‘안보 위협’ 수준은 아니었음에도 불구하고 ‘집권 위협’을 내세워 정권유지를 강화할 법적 수단으로 삼았다. 그러므로 유신체제는 긴급조치 제9호를 통해 반(反)유신인사들을 고문·구속에 의한 폭압성으로 다스려 ‘반공’과 ‘안보’를 통한 강고한 이데올로기의 기틀이자 집권욕을 담보하는 통치기제였다.

둘째, 긴급조치 제9호는 유신헌법이 규정하고 있는 긴급조치권의 한계마저 지키지 않고 합헌적 국가긴급권이 갖추어야 할 내재적 한계를 이탈한 불법적 조치로, 박정희 대통령의 집권욕을 위해 폭압성을 가중시키는 조치임에 틀림없다. 명시적으로 유신헌법을 부정하거나 폐지를 청원하는 행위를 금지시킴으로써 긴급조치 제1호, 제2호와 같은 이유로 헌법 개정 권력의 행사와 관련한 참정권 및 집회와 시위의 자유 및 학문의 자유 등을 침해한다(서동근 외 2015, 125). 그리고 유신헌법 제18조가 규정한 표현의 자유를 전면 배제함으로써 법치국가원리를 부인하여 유신헌법 제10조가 규정하는 신체의 자유, 유신헌법 제23조가 규정한 청원권 등을 제한한 것이다(대법원 2010.12.16. 선고 2010도5986 판결; 서동근 외 2015, 136). 결국 박정희 대통령이 국민의 기본권과 자유를 박탈하고 유신권력에 도전하는 세력들에 대해 폭압성을 휘두르며 영구집권

을 유지, 강화하기 위해서 내세운 것이 긴급조치 제9호였다.

셋째, 유신헌법 하에서 발동된 긴급조치 제9호의 규정이 위헌적일 만큼 영장주의를 전면적으로 배제한 것은 유신헌법의 영장주의의 본질을 침해하여 구속이나 고문 등 폭압성을 강화하여 반(反)유신세력의 위협을 좌절시키면서 내부적으로 박정희 대통령의 집권욕을 채우고자 함이었다. 긴급조치 제9호와 제9호 제5항은 법원의 영장에 의하지 아니한 체포·구금·압수·수색을 허용하고 있으나, 이는 유신헌법 제10조에서 보장하고 있는 '적법한 형사사법 절차'와 영장주의의 본질적 부분을 침해하는 위헌적 조치에 해당한다(조영선 2012, 177-178). 또한 제9호 제7항도 전체 국민을 수범자로 하는 일반적 구속력을 가졌다는 점에서 형벌법규의 성격과 영장주의의 본질은 관철되어야 한다. 따라서 긴급조치 제9호가 박정희 대통령의 집권욕을 채우고자 폭압성에 의한 체제유지를 위해서 영장주의를 배제한 것은 유신헌법상 그 발동요건조차 부합하지 않을 뿐만 아니라 국민의 정치적 기본권을 과도하게 제한하였고, 죄형법정주의에도 위반한 것이므로 위헌 무효의 규정이 명백한 것이다(조영선 2012, 178).

〈표 3〉 긴급조치와 관련된 '유신헌법'과 '긴급조치 제1호, 제2호, 제9호'에 대한 헌재의 결정요지

심판 청구 대상	헌법재판소 판단
헌법 53조 (1972년 12월 제정) 국가안보 등이 중대한 위협을 받을 우려가 있을 때 대통령은 긴급조치를 내릴 수 있다	판단 안 함 (긴급조치 발령의 근거 규정일 뿐 재판에 직접 적용되는 것은 아니어서 헌재의 심판 대상 아니다)
긴급조치 1호 (1974년 1월) 헌법을 부정하거나 반대하는 행위를 금한다	위헌 (입법 목적의 정당성을 갖추지 못했고, 죄형법정주의에 어긋난다)
긴급조치 2호 (1974년 1월) 긴급조치를 위반하면 비상군법회의에서 심판한다	
긴급조치 9호 (1975년 5월) 집회·시위, 신문·방송 등으로 헌법을 부정하는 행위를 금한다	위헌 (정치적 표현의 자유를 본질적으로 침해하고 헌법 개정 주체인 국민의 주권행사를 제한했다)

출처: "국민주권-표현 자유 침해 근거 규정 유신헌법 53조는... '심판 대상 안 된다' 제외." 동아일보, 2013/03/22.

〈표 3〉은 긴급조치와 관련된 '유신헌법'과 '긴급조치 제1호, 제2호, 제9호'에 대한 헌법재판소의 결정요지이다. 헌법재판소는 긴급조치 제1호, 제2호, 제9호에 대한 심판 청구에서 위헌으로 판단한 것이었고, 다만 헌법 제53조에 관해서는 긴급조치 발령의 근거 규정일 뿐 재판에 직접 적용되는 것은 아니어서 헌재의 심판 대상 아님을 내세워 위헌 판단은 안했다. 따라서 긴급조치 제1호, 제2호, 제3호 규정에 있는 것처럼 헌법을 부정하거나 반대하는 행위 자체가 위헌이며, 긴급조치 위반자들의 비상군법회의 심판도 위헌이며, 집회 및 시위로 헌법을 부정하는 행위 금지도 위헌이다.

〈표 4〉 1970년~1979년시기 양심수 법령별 분류

구분/ 연도	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	계
국가보안법보안법	6	27	25	33	28	25	9	6	4	98	261
집회 및 시위에 관한 법		4	2	45		8	1	1		11	72
공무집행방해 및 폭행		8			1	9	1		18	1	38
국가보안법노동법				46							46
계엄포고령		8	1							44	53
내란죄		4		4							8
방화죄								6		3	9
경범죄처벌법		11		102	110	10		1	96	854	1,184
긴급조치 제1호					48						48
긴급조치 제4호					142						142
긴급조치 제9호						95	56	103	213	113	580
소요죄										108	108
기타·미상	1	94	11	4	2	13	4	3	16	7	155
계	7	156 (11)	39	234 (102)	331 (110)	160 (10)	71	120 (1)	347 (96)	1,239 (854)	2,704 (1,184)

출처: 한국기독교교회협의회 인권위원회, 1987. 『1970년대 민주화운동(V)』, pp. 2064-2065.

〈표 4〉는 유신체제시기 박정희 대통령이 발표한 긴급조치시대의 법령별 양심수를 분류한 것이다. 1974년에 긴급조치가 발령되었을 당시 제1호로 48명과 제4호로 142명이 처벌받았음을 알 수 있다. 그러나 1975년부터 1979년까지 긴급조치 제9호시기는 전체 580명이나 돼 상당수가 처벌을 받아 구속되기에 이르렀다. 그 외에도 국가보안법의 경우 긴급조치 제9호 이전시기에 집중되다가 1979년에 부쩍 늘어났음을 알 수 있다. 후

술하겠지만 부마항쟁 때 계엄군법회의에 회부되어 기소된 87명에 대한 선고공판에서 20명에게 소요·방화·긴급조치위반이 적용되어 구속되고 단 순가담자 67명은 공소취하로 석방하였다. 이것도 박정희 대통령 사망에 따른 선고공판의 결과라 그렇지, 만약 박정희 대통령이 생존했다면 자신이 발포령을 내리고 이에 맞서 전국적으로 항쟁이 확산되면서 긴급조치 및 계엄·위수령 및 소요죄로 수백 명 정도가 희생되었을지도 모르는 것이었다.

V. 부마항쟁 진압과정의 폭압성

앞서 제시된 사례가 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성을 입증해주듯이 유신헌법은 대통령의 장기집권을 법·제도화 시킨 면이 강했다. 유신헌법이 통일주체국민회의의 반(反)민주성과 대통령긴급조치의 위법성이 있는 악법으로 '장기집권의 강화'에 이바지한 측면이 있었다면, 여기서는 유신체제와의 투쟁으로 박정희 대통령을 '집권 위기'로 내몬 부마항쟁 진압과정에서의 집권욕과 폭압성 사례에 대하여 다루고자 한다. 여기서 주목할 것은 박정희 대통령의 야당과 부마항쟁에 대한 그릇된 인식, 경(警)·군(軍)에 의한 부마항쟁 진압과정, 부산의 계엄령과 마산·창원의 위수령 발동의 불법성, 김재규 중앙정보부장에 의한 박정희 대통령의 살해 등을 담아내고자 하는 것이다.

1. 박정희 대통령의 진압 인식

첫째, 박정희 대통령의 폭압성은 부마항쟁 진압과정에서 드러낸 진압에 대한 인식에서 찾을 수 있다. 정권 측의 계엄군법회의 검찰부의 공소장에 나타난 항쟁의 발단을 볼 때, i) 부산대학의 경우 국립대학으로서의 체면 유지 데모, 교내 데모 과잉진압에의 분노, ii) 경남대학의 경우 종합대학으로 승격되지 못한 데 대한 불만이라고 보고 있다(518광주민중항쟁동지회 편 1990, 39). 박정희 대통령은 학생들의 반유신 시위를 경거망동한 행

동으로 보고 경찰에 불법행위자를 발본색원 조사하도록 조치했다. 이 경우 박정희 대통령은 부마항쟁의 운동사적 영향력을 감소시키고 단순하게 학교 내부에 대한 불만에 의한 원인으로 부마항쟁의 의의를 축소시켰다(정주신 2014, 31-32). 부마항쟁의 진실이 군부 집권세력에 의해 왜곡, 오도되어 있다 보니 항쟁의 성격을 일부 학생과 폭도들에 의한 난동, 소요사태로 규정되고 있다. 즉 박정희 대통령이 항쟁을 보는 시각이나 성격 자체를 보더라도 유신체제의 정당성을 합법화하여 부마항쟁을 소요내지 폭동사태로, 시위참여자를 폭도로 규정하였다. 그리고 항쟁의 원인을 박정희 대통령 자신의 영구집권에 대한 저항이라기보다는 우발적 사태, 지역운동적 차원으로 왜곡, 축소하였다. 더구나 박정희 대통령은 1979년 10·18 부산에 비상계엄령 선포에 즈음한 특별담화문에 언급하였듯이 부산항쟁 참여자들을 “지각없는 일부 학생과 이에 합세한 불순분자들”이라고 깎아내렸지만 순수한 학생과 시민들이 합세한 반(反)유신 민주화운동의 일환이었다. 부마항쟁은 불순세력과 학생운동권의 배후조종이 아니라 일반시민 다수가 자발적으로 참여하여 발생한 민중항쟁이다. 결국 부마항쟁에 대한 박정희 대통령의 인식은 항쟁의 주체성 및 독재에 항거한 민주화운동의 큰 흐름을 희석시키려는 의도성을 지녔다.

둘째, 부마항쟁 진압과정의 폭압성은 박정희 대통령과 김재규 중앙정보부장 간의 항쟁에 대한 인식의 차이에서도 드러난다. 김재규 중앙정보부장은 부마항쟁이 일어난 이틀만인 18일 부산과 마산에 내려가 부마항쟁을 나름대로 조사하고 올라왔으며 시민들이 시위군중에게 먹을 음료를 가져다주는 것을 보고 민심이 정권으로부터 이반되고 있다는 생각을 박정희 대통령에게 보고했을 뿐만 아니라, 부산 시위는 체제저항·정책불신·물가고·조세저항이 겹친 민란이라는 것과 전국 5대도시로 확산될 것 등을 보고했다(조갑제 1987b, 56). 그러나 강경진압을 예고한 박정희 대통령은 김재규 중앙정보부장의 민란 보고를 무시해 버리면서 “국민의 항거가 거세지면, 스스로 저항하는 국민에 대해 발포명령을 하겠다”⁶⁾ “서

6) 김재규 2심 최후진술, 1980.1.24.

울에서 4.19와 같은 데모가 일어난다면 내가 발포령을 내리겠다. 자유당 때는 최인구나 광영주같은 친구들이 발포를 명령해 사형을 받았지만, 대통령인 내가 발포명령하는 것을 가지고 누가 뭐라고 하겠는가. 대통령인 나를 누가 사형시키겠느냐?”라고 말하는 등 집권욕과 폭압성을 보였고 (조갑제 1987b, 56; 신동아편집부 1996, 153),⁷⁾ 동석한 차지철 경호실장은 “캄보디아에서는 3백만 명을 죽여도 까딱없었는데 데모 대원 1-2 백만 명 죽인다고 까딱 있겠습니까”라고 말하면서 박정희 대통령의 폭압성을 부채질하였다(정주신 2009, 420).⁸⁾ 박정희 대통령이 캄보디아에서 벌어진 대학살극인 킬링필드를 언급한 차지철 경호실장에 동조한 것은 1976년 킬링필드가 일어난 지 불과 3년밖에 안된 시점이었다. 훗날 김재규 중앙정보부장이 박정희 대통령과 차지철 경호실장의 언급에 대해서 재판정에서 “야수의 심정으로 유신의 심장을 쏘았다”(정주신 2014, 170)라고 말한 것도 결코 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성에 대한 응징과 틀리지는 않아보였다.

셋째, 박정희 대통령의 집권욕이 애국심이나 국가안보보다 강한 만큼 어떠한 반(反)유신투쟁이나 유신헌폐에 대한 저항도 막아내겠다는 의지의 표출은 불안감의 표현이자 폭압성의 산물로 볼 수 있다. 국가안보와 관련, 김재규 중앙정보부장이 충성경쟁에서 차지철 경호실장에게 뒤지게 된 결정적 계기는 남민전사건에 있었다(이상우, 1985, 247) 해도 과언은 아니다. 남민전사건이 성격상 중앙정보부가 적발했어야 했음에도 불구하고 경찰이 적발함으로써 중앙정보부와 김재규 중앙정보부장은 박정희 대통령의 신임을 잃게 된 반면, 차지철 경호실장의 기세는 등등하였다. 또한 박정희 대통령의 집권욕 속셈은 부산 시위의 불티가 다른 지역으로 튀기 전에 신속히 폭압성으로 진화하여 체제유지를 하겠다는 응징의 표현이다. 그러나 그의 완벽주의는 사소한 반대도 허용하지 않으려는 불안감의 표현이었고, 부산 시위에 강박심리가 부른 과민·과잉의 대응을 보인

7) 김재규 중앙정보부장의 '항소이유 보충설명서'

8) 김재규 2심 최후진술, 1980.1.24.

것이었고, 물리적으로는 강하지만 심리적으로 취약한 유신정권의 모순이 부산시위를 통해 노출된 것이다(조갑제 1987b, 49). 김재규 중앙정보부장은 박정희 대통령에 대하여 “유신 이후 집권욕이 애국심보다 강하고, 집권욕이 국가의 안보보다 강했던 분이며, 물러설 줄도 모르고 어떠한 저항도 기필코 방어해 내고 마는 사람”(조갑제 1987b, 56)이라고 말했다. 이상으로 볼 때 차지철 경호실장과 김재규 중앙정보부장의 갈등을 증폭시킨 요인이 10·26사건으로까지 치닫게 된 것이다.

넷째, 박정희 대통령의 부마항쟁과 관련된 폭압적 인식은 야당과의 불신에서도 찾을 수 있다. 우선 1979년 5월 30일 신민당사 전당대회에서 김영삼은 ‘선명야당’을 일으켜 당 총재에 선출되었다. 김영삼 총재의 승리는 이철승 대표에게 협조적이었던 박정희 정권을 긴장시켰으나, 오히려 박정희 정권이 야당에 개입한 공작정치의 실패를 의미했다. 이철승 대표를 후원한 김재규 중앙정보부장의 위상이 손상을 가져오는데 비해, 권력층 내의 라이벌인 차지철 경호실장의 권력 내 비중이 상대적으로 커지는 셈이 되었다. 이러한 권력내부의 위상변화가 그 뒤 10·26사건으로 귀결된 것이었다(정주신 2014, 157-160). 그 다음 박정희 대통령은 부마항쟁의 원인을 야당인 ‘신민당의 조종’이라는 잘못된 정보를 믿고 있었다. 박정희 대통령은 부마항쟁이 자발적인 반(反)유신 민중봉기가 아니라 신민당의 조종에 의해 일어났으며, ‘식당보이’나 ‘똥마니’, 그리고 ‘깡패’ 등에 의한 단순한 소요로 본 것이다. 박정희 대통령은 부마항쟁이 불순세력과 야당의 배후조종에 의한 것이라는 차지철 경호실장 등 강경파의 주장과 강압적인 진압대책에 동조하였다. 김재규 중앙정보부장이 박정희 대통령의 신임을 잃은 이유는 당시 선명야당 노선의 신민당 지도부와 부산·마산 시민항쟁에 대해 온건한 입장을 견지했기 때문이었다. “대통령은 부마사태는 신민당의 조작에 의하여 그런 것이며, 좀 더 정확히 파악하라고 지시했다.”⁹⁾ 박정희

9) 김재규의 옥중 수기

대통령은 중앙정보부를 비롯한 정보기관들이 야당에 대한 정보활동 미흡으로 사태를 악화시켰다고 질책했다(정주신 2009, 415). 그동안 박정희 대통령의 야당관은 야당 경쟁자와의 관계, 야당 창당 과정에 깡패 동원, 김영삼 신민당 총재의 국회의원직 제명, YH사건 노동자들의 신민당 당사에서의 농성에 따른 사회문제화 등에 대한 부정적 시각을 가지고 있었다. 한편 10월 26일 궁정동 안가(安家) 만찬장에서 박정희 대통령은 "미국의 브라운 국방장관이 오기 전에 김영삼이를 구속하라고 했는데, 유혁인(정무비서관)이가 말려서 그냥 두었더니, 역시 좋지 않아", "부산 데모만 해도 신민당이 계획해서 뒤에서 한 것인데, 중앙정보부는 수고는 많이 하는 줄 알지만 더 정확한 정보를 수집해야겠어..."(조갑제 1987b, 137-138). 이런 분위기 속에 대통령 안가에서 부마항쟁과 야당 공작을 얘기하다가 10·26사건이 터진 것은 대통령의 사생활이 아니라 엄연히 대통령의 권력 행태에 속한다. 박정희 대통령이 국가기관에 전담인력을 두고 권력을 이용해서 한 달이면 열 번 정도 외부 여인을 데려다 대행사 혹은 소행사의 술자리를 가진 것(김재홍 2012) 자체가 통치행태의 일환이었다. '절대 권력은 절대 타락한다'는 말은 국정과 민심을 살피기에는 훨씬 도를 넘은 수준이었던 박정희 대통령의 여성 편력과 사생활 타락상을 의미한다.

2. 경찰의 진압체제

첫째, 10월 16일~10월 19일간 발생한 부마항쟁에서 경찰의 진압과정은 폭행과 가혹한 신문(訊問)이나 고문 수사 및 사건조작 등 인권침해와 관련 있는 비인간적인 폭압성을 보여주었다. 경찰은 시위자들에게 진압 봉으로 무차별한 폭행과 물고문을 비롯한 온갖 가혹한 고문과 탄압을 일삼았다. 사건조작이나 허위자백을 강요하고, 이를 바탕으로 허위조서를 작성했다(김선미 2016b, 132). 대로변에서 무차별 폭행, 옷 벗기기, 무릎 꿇리기, 원산폭격, 수갑차고 포승줄로 압송, 잠 안 재우기, 고문, 언어폭력 등 불법적인 인권유린을 공공연히 자행하였다(김선미 2016a,

44). 고문의 대표적인 것은 통닭구이, 팔과 다리에 경련이 오게 하기, 물고문을 비롯하여 거꾸로 매달게 하고 콧구멍 속으로 물 붓는 ‘수도공사’ 등이 있다(조갑제 1987b, 100). 시위자들은 경찰조사 과정에서 “너의 아버지는 고정 간첩이지”라고 묻기도 했고, 간첩 조작의 대상으로도 고문을 당하면서 비열한 형사에 대한 증오로써 그 고통을 이겨내기도 했다(조갑제 1987b, 100). 한편 부산지역 연행자는 총 1,058명으로 훈방 471명, 즉심 526명이며, 민간재판에 기소된 인원은 6명(불기소 12명), 군사재판에 기소된 인원은 41명(불기소 2명)이다. 부산 연행자들 가운데 학생은 38%인 397명, 62%가 일반 시민들이었다. 반면 마산지역의 경우, 연행자는 총 505명으로, 훈방은 총 연행자의 60%인 324명, 즉심 125명, 민간재판에 기소된 인원은 5명(불기소 8명), 군사재판에 기소된 인원은 46명(불기소 2명)이다. 부마항쟁으로 군법회의에 회부된 인원은 87명으로 학생 53명이고 일반인은 34명이며, 계엄군법회의는 기소된 87명에 대한 선고공판에서 20명에게는 각각 소요·방화·긴급조치위반 및 포고령위반죄를 적용하여 징역 5년에서 2년까지 선고하고, 단순 가담자 67명¹⁰⁾에 대해서는 공소를 취하해 석방하였다.

둘째, 경찰은 방화사건 조작에 간여하면서 시위자에 대한 폭압성을 여지없이 보여주었다. 예컨대 경찰은 시위자들에게 가혹한 고문을 자행하고 거짓 증인을 내세워 사건 조작을 강행한 부산 남포파출소 방화사건의 경우는 성공적으로 사건을 조작한 사례에 속한다. 어떤 시위자의 경우 끝까지 허위자백을 거부했음에도 실형을 면치 못했을 뿐만 아니라, 다른 시위자의 경우 중부서 남포파출소의 방화범으로 조작하였다. 그 과정에서 자정이 지나도록 손발을 묶고 눕힌 뒤 한 사람이 배 위에 올라탄 상태에서 오물을 섞은 물을 주전자에 담아 얼굴에 붓는 등 물고문과 가혹한 폭행을 일삼으며 방법대원에 의한 허위 증인까지 내세워 박정희 대통령 사망(10·26사건)에 이르기까지 계속하여 사건을 조작한 것이다(김선미 2016a, 41). 한편 마산의 재판 기록에 의하면 시위로 구속되어 폭력

10) 계엄군법회의에 회부된 87명중 20명이 징역형을 받고 67명이 공소 취하 판결로의 석방은 10·26사건으로 박정희 대통령이 사망이 결정적이었다.

방화혐의로 기소된 시위자에게 형사는 오동동파출소가 어디에 있는지도 모르는데 오동동파출소에 불을 질렀다는 이유로 방화사건 조작을 하기에 이르렀다(조갑제 1987b, 106). 형사는 시위자의 목을 비틀어 한 150도쯤 돌아가게 고문을 한 다음 목격자의 진술을 들이대며 폭력에 의한 자백을 강요했다.

셋째, 경찰이 부산대와 경남대 학생들에게 남민전¹¹⁾의 사주를 받아서 일어난 용공사건으로 조작하려한 것도 폭압성 그 자체였다. 경찰의 폭력성은 시위자들에게 남민전사건과의 관련여부를 추궁하면서 엮으려 늑개 해놓고 등에 걸터앉아 목을 비틀고 팔을 뒤로 치켜올리거나, 엮으려 늑개 한 뒤 팔을 뒤로 머리까지 치켜올리는 고문을 통해 자백을 강요받았다(조갑제 1987b, 101). 남민전사건은 미국 대사관이나, 사후적 실제적 조사결과에서도 알 수 있듯이 자생적 조직이었고, 북한 연계가 적었던 점만은 분명하게 드러난다(이은진 2016a, 48). 경찰은 시위참여자 황성권을 남민전 학생조직책임 김○○의 애인 박○○과 친분이 있다는 이유로 남민전사건을 부마항쟁과 엮어서 일부 부산대와 경남대 학생들이 남민전의 사주를 받아서 일어난 용공사건으로 조작하며 조직책을 만들어 발표할 참이었다. 즉 부산지역의 민주인사들을 지도부로 하고 운동권 학생들을 그 아래 배치시켜, 학원가와 지역사회를 포괄하는 대규모 시국사건으로 기획한 것이다. 이는 부마항쟁을 일련의 조직사건으로 묶어 항쟁의 확산을 차단할 목적이었다. 그러나 경찰은 황성권이 남민전과 관계가 없다는 견해를 발표했다. 박정희 정권은 부마항쟁을 남민전과의 연계를 두고 강압적인 수사를 시켰으나 그와는 아무런 연관이 없음이 밝혀진 것이다.

넷째, 경찰이 마산 도심 시위과정에 사제소총을 발견했다고 들먹인 것도 경찰의 조작에서 드러난 폭압성임을 여실히 보여준 것이었다. 경찰은 마산 소요의 특징을 단순한 시위가 아닌 폭동에 가까운 것으로 방화 및

11) 남민전사건은 1976년 2월 반유신 민주화와 민족해방을 주창한 비밀조직으로 결성하였으나, 1979년 10월 9일과 16일 그리고 11월 3일 등 3차례에 걸쳐 구자춘 내무장관이 수사결과를 발표하면서 세상에 알려졌다.

파괴행위를 자행하면서 화염병이나 각목 등을 사용하고 사제총기까지 사용했다는 것이다. 그런데 마산경찰서는 10월 18일 시위 도중에 창동의 황금당 인근에서 발견되었다는 사제소총이 다음날 19일 언론 발표를 계기로 조직적인 불순세력이 마산시위에 침투하여 위수령으로 군이 투입되는 배경으로 강력한 증거로 만들려고 했다. 이 사제소총 사건은 당시 전국의 언론에 보도되어 부마항쟁의 배후 불순조직이 있었다는 정보의 근거가 된 것이다(이은진 2016a, 53). 물론 당시 마산경찰서장은 사제소총의 실물과 이를 그림으로 그려서 살상범위 등을 면밀하게 설명하였으나 제2관구 사령부 계엄보통군법회의 공판 및 검찰기록에서 사제소총 발견과 관련된 기록은 존재하지 않았다. 마산경찰서에서 송치한 기록에도 사제소총에 대해 수사한 기록은 없다. 결국 진실화해위원회¹²⁾는 결정문을 통해서 사제소총사건이 날조된 것임을 밝혀냈다.

3. 계엄령 및 위수령의 진압체제

첫째, 부산지역에서 10·18 계엄령의 발동 이전에 유신체제에 저항한 시위대를 진압하기 위해서 군(軍)이 진주한 것은 박정희 대통령의 폭압성에 기인한다. 경찰이 시위 군중에 밀리자 박정희 대통령은 18일 0시 부산지역에 계엄령을 선포하고 이에 따라 군이 투입되었다. 하물며 부산지역에 18일 0시 이전에 계엄군이 진주한 것은 법정 요건을 구비하지 않은 위법적인 공권력 행사이다. 구자춘 내무장관이 박정희 대통령에게 부산시위의 악화를 보고한 시점이 17일 오후 8시쯤이지만, 불과 2시간 만인 오후 10시쯤엔 이미 계엄령 선포가 정해진 것이었다(조갑제 1987b, 48). 박정희 대통령은 오후 10시 30분에 국무회의 소집 통고로, 부산에 비상계엄령이 17일 오후 11시를 기해 선포될 것이란 통보가 부산의 경찰·정보부·군부대에 내려진 것은 오후 10시 30분께였다. 그리고

12) 이는 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’(진실화해위원회)가 2009년 12월 29일 부마항쟁과정에서 발생한 인권침해 사건에 대해 조사개시 의결 후 약 5개월간의 조사를 거쳐 2010년 5월 25일 내린 진실규명 결정문에 해당된다.

임시국무회의가 18일 0시를 기해 비상계엄령을 선포하기로 의결한 것은 17일 오후 11시 30분께였다(조갑제 1987b, 49). 18일 0시를 기해 비상계엄이 의결되었지만, 발표는 18일 아침에 공표되었다. 하지만 부산에 계엄군이 진주하기 시작한 시점은 이미 10월 17일 오후 9시 이전으로 추정되고 있다(이은진 2016b, 217). 그런데 비상 계엄사령관을 지역 작전 업무를 맡고 있는 부산 주둔 육군 제2관구 사령관(장성만 소장)이 아닌, 지원업무인 군수사령관(박찬궁 중장)을 임명한 것에 대해서는 그 이유를 분명히 확인할 수는 없다. 제2관구 사령부 소속 병력이 사태 악화에 대비하기 위하여 부산 시내로 이동하기 시작한 것은 계엄령 선포 세 시간 전인 17일 오후 8시 30분께였다. 10월 17일 오후 9시 이전에 서서히 군대가 진주하여 질서유지 기능을 경찰이 아닌 군인이 주도하였다(동아일보, 1979/10/18). 오후 8시 34분께 부산진경찰서 상황실엔 “무장 군인들을 가득 태운 군 트럭이 서면 지하도 근방을 지나 시내로 들어가고 있다”(조갑제 1987b, 49)는 보고가 접수되었다. 박정희 대통령은 18일 0시를 기해 부산에 비상계엄을 선포하고 공수부대를 투입했다하지만, 불법적으로 군 투입 후 계엄령을 내린 형국이다. 다만 공수부대가 투입되기 이전에 부산지역 제2관구 사령부 산하 군대가 먼저 진입하고, 이후 공수특전사, 해병대¹³⁾의 순서로 진입한 것으로 판단된다. 해병대 1개 연대 병력(1,500명 이상)이 18일 0시 계엄령 선포 이전(대략 17일 오후 8시경 추측)에 부대를 출발하여(이은진 2016b, 217), 오후 8시 30분경 부산대와 서면로터리를 거쳐 시내 부산역과 부영극장 방면의 시위 진압에 동원된 것으로 파악된다. 한편 18일 새벽 서울의 공수여단을 부산으로 이동시키고 군수사령관 박찬궁 중장에게 부산지역 계엄사령관 임명을 처음 통고한 것도 강경진압을 주장한 차지철 경호실장에 의해 주도적으로 이뤄졌다(조갑제 1987b, 50). 부산지역 계엄사령관 박찬궁은 진실화해위원회 조사¹⁴⁾에서 부산시위 진압에 “공수특전단 제1여단(여단장 박

13) 해병대는 연합사의 예비부대로, 미8군의 지시를 받는다. 이 공식적인 지휘라인은 해군 참모총장(2차장인 김정호 차장이 해병대 관할)의 지휘를 받는다. 이재돈(당시 포항 해병사단 상황실장) 증언(민주주의사회연구소 엮 2013, 492).

희도 준장), 제3여단(여), 제5여단(여단장 장기오 준장)과 해병대 1개 연대(박구일 연대장)가 투입되었다”고 진술하였다. 국방부 과거사진상규명위원회의 조사결과에 따르면, 부산일원에 선포된 계엄령에는 총 6,615명의 군 병력 중 공수특전사 2개 여단(제1여단과 제3여단) 2,604명의 병력이 시위진압에 동원되었다는 것과 일치한다(국방부 과거사진상규명위원회 2007, 448; 육군본부 역사자료실 1948/1980, 19). 다만 부산지역에 배치된 3개 공수여단 가운데, 1개 공수여단(제5공수여단)은 부산에 오자마자 18일 밤 마산으로 급파되었다(김재홍 2012, 113). 따라서 부산에서는 10월 19일부터는 2개 공수여단이 파견된 셈이다.

둘째, 마산·창원지역에서 10·20 위수령의 선포 이전에 군이 시위진압을 위하여 진주한 것도 박정희 대통령의 폭압성 그 자체였다. 10월 20일 오전 12시 마산·창원지역에 위수령을 선포되었으나, 군은 이미 18일 오후 10시 45분경부터 오후 11시~11시30분경에 들어와서 진압작전을 펼치고 있었다. 적어도 37시간 정도 법적인 근거가 없이(이은진 2016a, 49-50). 마산 시위과정에 위수군인 제39사단 트럭 6대 250명이 마산 경찰서에 도착해 군대가 시민 진압에 참여한 것은 탈법적인 것이다. 위수령이 선포되기 이전에 발동된 위수령은 법정 요건을 구비하지 않은 위법한 공권력 행사이자 법을 어겨 탈법적으로 군을 동원한 것이다. 오후 11시~오후 11시30분경 데모대가 일시 잠적하자 시내에 투입된 2개 중대(240명) 군인들이 군가를 부르며 닥치는 대로 데모대원들을 잡아 차에 싣는 상황이 바로 불법인 것이다. 박정희 대통령은 두 번이나 직접 계엄사령관 박찬궁 중장에게 전화를 걸어 “마산은 당신의 책임 구역이 아니지만, 현지 부대장과 의논하여 자네의 책임 지역으로 생각하고 도와주라”고 말했다(조갑제 1987b, 79). 박찬궁 계엄사령관은 진실화해위원회 조사에서 “부산시위가 조용해질 무렵인 10월 19일 3개 여단 중 1개 여단인 제5공수여단을 국방부 장관의 지시로

14) 이는 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’(진실화해위원회)가 2009년 12월 29일 부마 항쟁과정에서 발생한 인권침해 사건에 대해 조사개시 의결 후 약 5개월간의 조사를 거쳐 2010년 5월 25일 진실규명 결정문에 해당된다.

마산으로 이동시켰다”고 진술하였다.¹⁵⁾

셋째, 부산의 계엄령 선포나 마산의 위수령 발동 등 요식행위를 합법화한 것은 정당성을 상실함과 동시에 불법이자 폭력성을 동반한 것이었다. 10월 18일 0시를 기해 부산지역 일원에 계엄령을 선포한 것은 당시 청와대의 결정사항을 의결하는 국무회의가 요식행위에 불과하다는 것을 입증했다(조갑제 1987b, 48). 중앙청에서 최규하 국무총리 주재의 국무회의 개최 과정에서 비상계엄령 선포가 의결된 후 정부 대변인 김성진 문공부 장관이 발표한 것이다. 비상계엄령 선포가 박정희 대통령의 결단임에도 차지철과 연관시키는 부정적 시각을 가진 사람도 있으나, 박정희 대통령의 스타일은 이런 중대한 결정을 주변 인물에게 맡기지는 않았다(조갑제 1987b, 48). 그러나 계엄령 선포 자체가 정당성을 상실한 것은 사법절차를 정지시킨다 하여도 사법절차는 자의적으로 진행시키는 것을 허용하지 않는다는 것이다(이은진 2016a, 47). 한편 10월 20일 정오 마산·창원지역에 위수령을 발동하고 당시 경남지사가 부재중 중앙정부에 지사가 사후에 요청한 것도 요식을 합법화한 것이었다. 당시 김성주 경남도지사는 “위수령 발동이 법에는 비상사태시 지방자치단체장의 요청이 있어야 발동하도록 되어 있으나, 당시 도지사인 본인은 사후에 승낙을 하였던 것이다.”라고 진술하였다.¹⁶⁾ 10월 20일 당시는 도지사가 부재중 중앙정부에서 위수령을 발동하고 사후에 도지사가 요청한 것처럼 요식을 합법화한 것은(조갑제 1987b, 79), 위수령 발동 이전에 군 병력을 투입하여 군인들에 의한 민간인 연행과 체포를 한 위법적·부당한 공권력 행사에 해당된다. 결국 비상계엄령이나 위수령 발동은 모든 실제 행동이 청와대 주변의 권력 핵심에서 이뤄지면서 요식행위에 의한 발표에 지나지 않았다. 더욱이 위수령은 계엄령도 아니고 주민안녕을 위한 거리질서 확립에 목표를 둔 것인데도 불구하고 군이 진압작전을 실시한 것 자체가 군의 불법적 행동을 보여준 것이었다.

15) 2010. 5. 6. 진술청취.

16) 2010. 1. 30. 서면답변

넷째, 마산·창원지역에 선포된 위수령은 '위수지역의 질서유지를 위한 경비'와 '시설물 보호'에 그 목적이 있음에도 불구하고 박정희 대통령은 체제유지를 위해서 강압성과 폭력성을 그대로 보여준 것이었다. 마산 시위에 불법적으로 군부를 동원하여 강경진압을 꾀하고자 한 것이 바로 위수령인데, 이는 위수령 제12조에 따라 위수군 출동과 관련된 것이다. 위수령을 선포하면서 밝힌 담화문을 보면, 국가 현실의 엄중함을 지적하고, 시위가 난동으로 바뀌어서 공공질서를 파괴했다고 한 것이다. 이 담화문은 위수군에 의한 시위진압에 보다 큰 목적을 두고 있다. 심지어 '데모대 주위의 모든 군중을 시위 군중으로 판단하고 전원 체포 구금하겠다'는 발상은 시민들의 인권을 무시하겠다는 불법성과 폭압성을 보여준 것이다. 결국 계엄령과 마찬가지로 위수령이 선포되면서 군대가 일반 공공시설, 주요시설의 보호를 맡는 것은 물론 군 시설만이 아니라 장갑차, 탱크 등이 주둔하게 된다. 부대의 주둔 병력이 대학에 주둔함으로써 대학은 학생시위의 진앙지가 아닌 출동한 군 진압의 지휘부가 된 것이다.

다섯째, 마산 시위 상황에서 정승화 육군참모총장의 승인도 없이 마산 지역 제39사단장이자 위수사령관인 조옥식에게만 보고하고 위수령을 발동한 것은 탈법적으로 군을 동원한 폭압성인 것이다. 당시 신문보도에 의하면 '위수령은 마산시장이 경남도지사를 통하여 이 지역 위수사령부에 요청하여 발동된 것이다'라고 발표되었다(경남매일 1979/10/21; 동아일보 1979/10/20; 서울신문 1979/10/20). 조옥식 위수사령관은 "경남지사의 요청에 의해 국방장관의 승인을 얻어 마산시 일원에 위수령을 발동한다."고 했다. 신문보도와 위수사령관의 표현에 약간의 뉘앙스는 있지만, 위수령은 그 지역 행정 책임자의 요청에 의해서 내려지게 돼 있지만, 당시 김성주 경남지사는 병력을 요청한 사실이 없었다. 이처럼 도지사가 부재중일 때 마산 시위과정에서 불법적인 위수군의 이동은 많은 논란이 일어날 수밖에 없다. 그런데 조옥식 위수사령관은 진실화해위원회 조사에서 "내가 도지사로부터 병력 요청을 10월 18일 오후 6시에 받고 제2군사령관에 보고하자마자 약 200여 명의 병력출동을 부대 연대장에게 지시하였고, 제2군사령관의 승인 없이 바로 출동명령을 내렸다. 육

군참모총장의 승인을 받도록 되어 있었는지 몰랐다. 나는 10월 18일 오후 6시경 위수령을 발동한 것으로 알고 있다”¹⁷⁾고 진술하였다.

여섯째, 부산 시위과정에서의 계엄위원회 소집과 마산 시위과정에서 비상회의 개최 등 비밀리에 진행된 정보수집과 진압방법 논의는 다분히 폭력성을 동반한 시위진압모임이었다. 김재규 중앙정보부장은 10월 18일 새벽 2시쯤 수행비서관인 박흥주 대령 등 참모들과 부산의 계엄사령부(계엄사령관 박찬궁 군수사령관, 참모장 이재희 소장, 합동수사단장 권정달 대령, 사령관 밑에 박희도·최세창·장기오 등 3명의 공수여단장과 박구일 해병대 연대장 등 실병 지휘관들로 구성)로 사용중인 군수기지사령부에 나타났고(조갑제b 1987, 52), 이어 아침 계엄사령부에서 계엄위원회 위원장 박찬궁 중장을 비롯, 최원석 부산시장, 부산지방법원장, 부산지검 검사장, 시경국장, 교육감, 제2관구 사령관, 중앙정보부 부산지부장 등 계엄위원들이 모인 자리인 계엄위원회의에도 참석했다(조갑제 1987b, 52-53). 김재규 중앙정보부장은 박찬궁 부산 계엄사령관에게 “전국적인 파급효과가 우려되므로 (강경진압으로)사태를 빨리 수습하고, 연행자 약 1,000여 명을 서둘러 선별하라”는 박정희 대통령의 지침만 전달했을 뿐이다(이은진 2016b, 215). 반면 10월 19일 새벽 1시 30분에 김재규 중앙정보부장은 마산경찰서에서 박종규 의원, 도 경찰국장, 도 교육감, 마산시장, 마산경찰서장, 사단장 겸 위수사령관 조옥식 소장 등과 비상회의를 개최하여(부마민주항쟁기념사업회 외 1989, 45) 마산 시위에 대한 진압방법을 논의하였다. 단, 김성주 당시 경남도지사는 10월 19일 아침 마산 도착이 결과적으로 미확인되었듯이 병력을 요청한 사실이 없었다. 한편 부마항쟁과정에서 공수부대도 계엄 임지에 부임하여 우선적으로 보안부대와 접촉한 것은 폭압적인 시위진압과 관련된 정보교환의 일환이었다. 마산·창원 지역에서 제5공수여단을 이끌고 들어간 장기오 준장은 창원에 도착하자마자, 보안부대장 백00 대령을 찾은 것(김재홍 2011, 113)이 그 예이다. 중요한 것은 중앙정보부 부산지부가

17) 2010. 5. 11. 진술청취.

계엄위원회 자문역으로 참여했고, 마산에서 보안사가 시위대 속에 침투하여 정보를 수집했기 때문에, 이들 기관이 협업했을 가능성이 높다는 것이다. 그 결과 경찰, 중앙정보부, 보안사에서는 시위대 속에서 수집한 자료를 토대로 보고서를 작성하여 김재규 중앙정보부장에게 보고했을 것이다. 그 결과 김재규 중앙정보부장의 부마항쟁 과정에서 부산과 마산 출장은 김재규와 박정희 대통령의 운명을 결정하는 계기가 되었다. 따라서 부산과 마산에서 김재규 중앙정보부장이 민심을 보고 듣고 판단한 것이 10·26사건의 중요한 동기가 됐다(조갑제 1987b, 51).

일곱째, 부산지역에서 발동된 비상계엄령으로 계엄군이 총을 소지하고 개머리판으로 시민들에게 타격을 가하고 부분적으로 대검을 쏘았다는 점은 박정희 정권의 잔혹한 폭압성을 그대로 보여준 것이다. 18일부터 시작된 계엄군 진압의 특징은 불특정 다수의 젊은 학생들에 대한 무차별 폭행과 압송 등이었다. 박찬궁 계엄사령관은 계엄군에게 실탄 지급을 자제하는 대신에 시위대를 개머리판으로 진압토록 했다(조갑제 1987b, 53). 이는 계엄군의 진압이 시위 군중에게 ‘어깨 아래’를 가격하는 상식(?)과도 동떨어진 것이고 일시적 폭력을 행한 경찰과는 다른 대응이었다. 특히 시민들이 지켜보는 대로변에서 연행된 사람들의 윗도리를 벗겨 무릎을 꿇리거나 원산폭격을 시키는 것(민주주의사회연구소 엮 2013, 40)은 물론, 무차별적으로 체포당한 시민들을 트럭에 실어 어디론가 압송시키기도 했고, 계엄군에 불손한 태도를 취했을 경우 폭력 진압의 대상이 되기도 했다(김선미 2016b, 133-134). 또한 계엄군은 시위자들을 현행범으로 체포, 구금할 수 있는 권한을 갖고, 이를 위해 착검하여 밀집대형으로 시위대를 저지하거나, 공수부대식 강압적 진압전술로 시위대 부상자가 상당수 발생하였다. 공수부대는 시위대의 전면에 최루탄을 퍼붓고 시위대를 해집으며 대검 꽃은 총 개머리판을 휘두르며 구타를 가했다(부산대 총학생회 1985, 61; 부산대 민주화추진위원회 1984, 23). 공수부대의 진압형태가 탱크와 장갑차를 동원하고, 최루탄을 발사하였으며, 대검 꽃은 총을 휘둘렀고, 개머리판으로 시민들을 구타하였다는 점, 두발차기로 시민을 폭행하였다는 것은 박정희 정권의 강압성과 폭압성 및 인권유린

을 자행한 것이었다.

VI. 결론

이 논문은 유신헌법에서 제도화된 통일주체국민회의와 대통령긴급조치가 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성을 강화한 것이지만, 이것이 오히려 국가의 시대정신과 민주헌정의 기틀을 유지하지 못함으로써 대통령이 1인체제에 집착한 것이 되었고, 대학생과 시민들에 의해 주도된 반유신운동인 부마항쟁이 촉발되면서 박정희 체제가 퇴각되기까지의 과정을 고찰한 것이다. 유신체제시기 박정희 대통령은 유신헌법 제3장 통일주체국민회의와 유신헌법 제53조 대통령긴급조치를 제도화시키면서 집권욕과 폭압성으로 장기집권을 꾀한 반면, 유신철폐와 박정희 정권 타도를 주장한 반(反)유신세력과의 대결이 불가피한 도정이었다. 특히 박정희 대통령은 학생과 민중주도의 부마항쟁 진압에 경찰이 밀리자 유신헌법 제54조 계엄선포권에 의거 부산지역에 계엄령과 마산·창원지역에 위수령을 발동하기 이전부터 지역군과 야전군을 출동시켜 탈법성 및 폭압성을 자행하는 조치를 취했다. 더욱이 유신헌법 제47조는 대통령의 임기에 대해 연임이나 중임에 관해선 명문이 없이 6년으로 규정되어 있을 뿐, 박정희 대통령의 영구집권을 위한 '영명한 지도자'로 신격화되어 가는 것으로 사회적 통념을 명문화했다. 따라서 유신헌법이 박정희 대통령의 영구집권을 획책하기 위한 것이었기에 프랑스 제5공화국 헌법이 '드골헌법'인 것처럼, 유신헌법은 '박정희헌법'으로 명명할 수 있다. 박정희 대통령은 군(軍)·경(警)을 기반으로 중앙정보부와 대통령경호실을 동반한 통치수단에 의한 폭압성으로 자신의 집권욕을 강화시키는 것이었다. 그래서 이 논문은 유신체제시기 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성이라는 주제를 다루면서, 행태적 측면(박정희 대통령의 집권욕과 폭압성)을 위해서 인과관계 측면(유신체제의 성립과 붕괴)이나 법·제도적 측면(유신헌법과 대통령긴급조치)을 보조적으로 사용하였다.

첫째는 유신체제의 성립과 붕괴에 관한 것이다. 박정희 대통령은 자신이 만든 제3공화국 헌법의 중임조항이 장기집권에 걸림돌이 되자 집권 공화당을 활용해 3선개헌을 변칙통과시켜 장기집권의 틀을 세우게 되는데, 그것은 국가긴급권, 즉 위수령(1971.10.15) 및 국가비상사태선언(1971.12.6)과 비상계엄(1972.10.17)을 발동하면서 국민의 자유와 기본권 및 정치활동을 봉쇄하면서 나타난 유신체제의 성립이었다. 이런 의미에서 유신체제의 성립은 비상사태선언과 계엄령 및 위수령을 통해 집권을 피한 것인 만큼 정당성과 도덕성을 상실한 채 강압적이고 폭압적인 형태로 변하면서 박정희 대통령의 장기집권 옹립에 초점이 맞춰져 있었다. 유신쿠데타가 박정희 대통령 1인체제를 의미하는 장기집권이기 때문에, 학생들의 유신반대운동이 민중항쟁으로 확산된 것이 다름 아닌 1979년 10월 부마항쟁인 것이다. 게다가 10월 부마항쟁은 10·26사건을 촉발시킨 도화선이 되어 김재규 중앙정보부장이 박정희 대통령과 차지철 경호실장을 살해하면서 유신체제가 붕괴되기에 이르렀다. 그러나 박정희 대통령 사후 ‘박정희 없는 유신체제’는 신군부의 전두환 보안사령관에 의해서 접수되고 신군부가 12·12쿠데타로 군권을 장악하고 이어서 5·17쿠데타로 전두환 중심의 신군부세력이 정권을 잡는 와중에 5·18항쟁을 거역해가며 제5공화국 헌법을 제정하면서 유신체제는 끝장났다.

둘째는 유신체제의 법·제도적 관점에 관한 것이다. 유신헌법 제53조(긴급조치권)는 유신이전에 발휘되었던 '특별조치법'에 규정된 내용과 매우 흡사하여 대통령이 통치체제에 위협이 될 경우 국가긴급권을 무조건 행사할 수 있도록 만든 악법이었다. 유신체제는 유신헌법이라는 제도적 장치를 무기로 대통령의 안위와 집권욕을 지탱시키는 기제가 되었다. 특히 유신헌법 제53조 제2항은 비상명령과 비상조치로서 법률에 대한 대통령우위의 강조, 제53조 제3항은 입법부에 의한 통제가능성을 완전히 배제, 제53조 제6항은 대통령에게 국회재적 3분의 1 의석을 구성할 권한 부여, (제40조 제2항, 유정회) 긴급조치 해제 관련 '건의'할 기회 배제, 제53조 제4항은 긴급조치에 관한 국민의 재판청구권 보장 방지 등이 있다. 이는 법치국가 원리인 법률에 의한 재판의 요청을 완전히 형해화시

킨 규정이다. 결국 유신헌법의 제도화는 입법권과 사법권의 독자성을 부인하고 이른바 '영도자'로서의 대통령 아래에 뭉으로써 권력분립을 명시적으로 포기하고 있다. 그러므로 유신헌법은 이른바 '영도자' 대통령 위에 통일주체국민회의를 두고 제도적으로 통일주체국민회의라는 친위행동대이자 주권적 수입기관(선거기관)을 통한 종신집권의 보장과 긴급조치라는 폭압성이 대통령 명령에 의한 자의적 수단으로 처리되었다. 따라서 유신헌법의 본질은 독재자인 박정희 대통령의 통치와 장기집권이었고, 긴급조치의 본질은 인간의 자유와 기본권을 억압하기 위한 위헌성을 지닌, 학생과 시민의 탄압과 군법회의를 통한 형벌수단이었다. 그러나 10·26사건으로 박정희 대통령이 살해된 후 유신체제로 장기집권에 한계가 왔으며, 그 후임자인 전두환 중심의 신군부가 5·17쿠데타로 유신헌법을 탈취하여 제5공화국 헌법을 만들자 유신체제와 통일주체국민회의는 역사 속으로 사라졌다.

셋째는 박정희 대통령의 행태적 측면으로서, 긴급조치의 선포와 해제를 반복하면서 오로지 유신체제에 귀속되어 집권욕과 폭압성의 양비론을 동시에 작용시킨 것은 '1인천하'의 영구집권을 더욱 강화하고자 한 것이었다. 박정희 대통령의 권력욕은 체제(regime)에 저항하는 국민들에게 자의적으로 가장 강력한 재제수단인 대통령긴급조치 및 계엄령과 위수령을 발동하면서 자신의 장기집권을 계속 유지하려는 대통령의 집착이었다. 김재규 중앙정보부장의 표현을 빌면, 박정희 대통령은 집권욕이 애국심이나 국가의 안보보다도 강했다는 것이다. 박정희 대통령은 유신헌정권이 체제유지를 위해 국민의 고조된 안보 위기의식에 편승, 총력안보와 국민총화를 군인다는 미명 아래 긴급조치를 선포하고 해제를 반복하는 등 줄다리기로 체제위기의 유·불리에 대응하면서 장기집권을 주도해 나갔다. 유신헌법상의 긴급조치는 무려 9차례나 발동되어 극단적으로 오남용 되었고, 반면 드골헌법상의 비상대권은 1961년 알제리의 군사쿠데타 진압을 위해 단 한 차례 발동되었던 점에서 차이를 보여주고 있다. 그리고 박정희 대통령은 계엄령 선포에 즈음한 특별담화문에 언급하였듯이 부마항쟁이나 긴급조치 위반자들을 “지각없는 일부 학생과 이

에 합세한 불순분자들”이라고 정치적 사건마다 강조했고, 그것은 오히려 박정희 대통령이 독재자로 타락해 갔다는 반증인 것이다. 박정희 대통령의 사생활 타락은 술과 여자를 조달해 온 중앙정보부장 김재규와 의전과장 박선호가 가진 비밀이었지만, 외부에서 여인들을 데려다 술자리를 갖는 대행사·소행사를 한 달이면 열 번 할 정도로 심했다. 그것은 엄연히 부마항쟁과 야당 공작을 얘기하다가 터진 것으로 대통령의 사생활이 아닌 권력 행위에 속한다. 부마항쟁에 대한 박정희 대통령의 시국관도 국민의 민심을 저버렸듯이 부마항쟁에 강경진압 의도로 폭압성을 보여주었으니, 급기야는 박정희 정권 권부(權府)간의 갈등으로 치닫게 되어 집권욕을 마감하게 된 것이다.

대통령 개인의 집권욕은 유신헌법에 따른 대통령 1인체제의 강화와 3권장악, 민주적인 국민주권의 대통령 및 국회의원 선거의 포기, 야당 후보의 대통령선거 접근 차단, 통일주체국민회의를 통한 대통령간선과 영구집권, 체제행동대인 통일주체국민회의와 유정회를 통한 여야의 의회정치와 정당정치의 무력화 등 종신집권을 꾀한 데 있었다. 대통령의 폭압성은 대통령의 집권욕을 지켜내고 체제유지를 강고하게 하기위해서 군을 동원하는 계엄령과 위수령, 그리고 군(軍)·경(警)을 활용한 국가긴급권(대통령긴급조치)에 의한 탈법적·위헌적 시위진압과 등치된다. 그럼에도 유신체제시기에 권력을 강고하게 지켜내는 것이 순탄치만은 않았다는 것은 대통령의 집권욕과 폭압성에 대한 국민적 양비론 부각, 대학생과 재야세력의 반(反)유신시위, YH사건의 정치화와 노동투쟁, 김영삼 야당 총재의 의원직 제명, 그리고 10월 부마항쟁 등이 영구집권 체제에 걸림돌이 되고 정권퇴진의 부메랑이 된 것이었다. 게다가 대통령의 폭압성은 부마항쟁의 진압을 둘러싼 중앙정보부(김재규)와 대통령경호실(차지철) 간에 충성 경쟁과 갈등으로 비화되어 박정희 대통령이 살해됨으로써 유신체제의 잔혹사로 붕괴되기에 이르렀다.

요컨대 박정희 대통령이 유신헌법을 도입해서 집권욕에 따라 장기집권으로 가고자 한 까닭은 통일주체국민회의에 의한 대통령간선제로 야당을 불임정당으로 내려놓아 정권도전을 방지하고 오히려 국회의석의 3분

의 1에는 유정희 국회의원 지명권을 갖는 법·제도화를 강화하는 이면에, 대통령 긴급조치나 계엄령·위수령을 통해 대학생 및 재야세력 등 반유신 세력을 폭압성에 따라 탄압하며 집권욕을 보장받을 수 있기 때문이다. 유신체제시기 대통령간선제는 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성을 유지할 뿐만 아니라 대통령 긴급조치의 활용으로 제왕적인 권력구조와 통일주체국민회의의 주권적 수임기관에 의해서 국민을 선거로부터 배제하고 정당정치를 부정한 방법으로 차단하고 집권욕을 불살랐던 것이다. 박정희 대통령은 통일주체국민회의 의장인 동시에 유정희 의원 임면권 외에 불임정당인 공화당과 유신의 행동대인 유정희라는 쌍두마차를 기형적으로 이용하여 영구집권을 획책한 것은 한국의 민주화와 민권회복에 지난한 과정을 잔인하게 보여준 것이었다.

결국 유신체제시기 박정희 대통령의 집권욕과 폭압성은 통일주체국민회의와 국가긴급권을 제도화시키며 대통령 박정희의 개인적 행태가 빚어놓은 장기집권용이었으나, 오히려 정당정치와 의회정치 및 국민참여 등의 배제로 국민과 대립각을 세우고 나온 독재체제 시대의 잔혹사로 귀결된 아이러니가 아닐 수 없다. 비록 유신체제의 대통령간선제가 '박정희 없는 유신체제'의 틀 속에서 신군부가 제5공화국 권력을 탄생시키지만, 궁극적으로 제5공화국의 대통령간선제는 1987년 국민적 개헌투쟁인 6월 항쟁에 따라 대통령직선제로의 바뀌면서 군부정권을 퇴진시킬 수 있었다. 지난 유신체제시기의 제왕적 대통령제를 극복하고 새로운 민주헌정을 가져올 수 있었던 것은 국민의 정치적 참여와 시대정신에서 찾을 수 있다. 유신체제시기, 더 나아가 군부정권시기에 국민에 의한 민주화의 도정은 순탄치만은 않은 길이었는데, 이에는 통일주체국민회의의 반(反)민주성과 대통령 긴급조치의 위헌성이라는 유신헌정에 대항하며 일어난 부마항쟁이 있었음을 간과해서는 안 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 강성현. 2015. “예외상태 상례의 법 구조에 대한 비교 연구: 한국전쟁기와 유신체제기 발동한 국가긴급권을 중심으로,” 『사회와역사』. 겨울.
- 강영순. 2008. “인도네시아 대통령제: 대통령제의 특징과 권력 변화.” 『아시아연구』 제11권 제1호.
- 강준만. 2005. 『평화시장에서 공정동까지-한국현대사 산책 1970년대 편 2권』 서울: 인물과 사상사.
- 권혜령. 2009. “유신헌법상 긴급조치권과 그에 근거한 긴급조치의 불법성.” 『법학논집』. 서울: 이화여대 법학연구소.
- 고시면. 2013. “(유신헌법 제53조에 근거하여 1970년대 시행한) 긴급조치 제1호와 제2호 및 제9호에 대한 2013년 현재의 위헌결정의미.” 『사법행정』. 8월.
- “국민주권-표현 자유 침해 근거 규정 유신헌법 53조는…심판 대상 안 된다” 제외,” 동아일보, 2013/03/22.
- 국방부 과거사진상규명위원회. 2007. 『종합보고서 제2권』. 12월.
- 김기춘. 1972. “유신헌법 해설.” 『검찰』. 제4집.
- 김민배. 1995. “유신헌법과 긴급조치.” 『역사비평』. 가을.
- 김석준. 1992. 『한국산업화국가론』. 서울: 나남.
- 김선미. 2016a. “부산의 항쟁: 저항, 진압, 피해.” 제37주년 부마민주항쟁 기념 학술심포지움, 「부마민주항쟁 진상규명의 쟁점과 과제」. 부산.
- 김선미. 2016b. “부산의 항쟁: 저항, 진압, 피해.” 홍순권 외. 『부마항쟁의 진실을 찾아서』. 서울: 선인.
- 김선택. 2007. “유신헌법의 불법성 논증.” 『고려법학』. 제49호. 서울: 고려대법학연구소.
- 김선택. 2011. “위헌적 헌법개정에 대한 위헌심사론: 유신헌법의 경우.” 『공법학연구』. 제12권 4호.
- 김일영 외. 2001. 『한국정치와 헌정사』. 서울: 한울.
- 김재홍. 2011. “서울사태 나면 발표명령? 간담이 서늘했다.” 김성태 역. 『의사 김재규』. 서울: 매직하우스.
- 김재홍. 2012. “10.26 원인, 부마항쟁과 박정희 사생활 타락” 「프레시안」, 2012/10/26.
- 김철수. 2006. 『헌법학개론』. 서울: 박영사.
- 김행선. 2014. 『유신체제기 통일주체국민회의의 권한과 활동』. 서울: 선인.
- 김행선. 2006. 『박정희와 유신체제』. 서울: 선인.
- 대법원 2013.4.18. 결정 2011초기689전원합의체 판결- 구 대한민국 헌법(1980.10.27).
- 마상윤. 2003. “안보와 민주주의, 그리고 박정희의 길: 유신체제 수립원인 재고.” 『국제정치논총』. 제43집 4호.

- 마이니치신문사 편. 1985. 『김대중납치사건의 전모』. 서울: 녹두.
- 민주주의사회연구소 엮. 2013. 『치열했던 기억의 말들을 엮다, 부산편1』. 부산: 부산민주항쟁기념사업회.
- 배상오. 1977. "프랑스 제5공화국 헌법 제16조에 관한 논고," 『공주교육대학논문집』 14집 1호.
- 부마민주항쟁기념사업회 외. 1989. 『부마민주항쟁 10주년 기념 자료집』. 부산/마산.
- 부산민주운동사편찬위원회. 1998. 『부산민주화운동사』. 부산: 부산광역시.
- 부산대 총학생회. 1985. 『거역의 밤을 불살라라, 10월 부마민주항쟁사』. 부산.
- 부산대 민주화추진위원회. 1984. 『새벽함성』. 창간호.
- 송병헌. 2005. "유신지배체제와 반유신운동: 유신체제의 권위주의적 잔재와 그 극복문제." 『기억과전망』 제13호.
- 서동근 외. 2015. "긴급조치 제9호에 따른 위법행위에 대한 국가배상 청구인용을 부인한 대법원판례(대법원 2015.3.26. 선고 2012다48824)의 문제점." 『인권법평론』. 제15호.
- 서병조. 1986. 『개헌시비』. 서울: 현대문예사.
- 서종석. 2013. "박정희 유신체제의 정치적 성격: 유신체제 붕괴 요인을 중심으로." 『역사와 책임』 제4호.
- 서종석. 2012. "박정희 유신체제는 왜 7년 만에 붕괴되었나." 『역사』. 제49호.
- 성낙인. 2000. "프랑스 제5공화국헌법과 유신헌법상 대통령의 국가긴급권에 관한 비교 연구." 『공법연구』. 제28집 제4호 제2권.
- 신동아편집부. 1996. "김재규 군법회의 최후진술." 『신동아』. 10월. 5:18 광주민중항쟁동지회 편. 1990. 『부마에서 광주까지』. 광주: 샘물.
- 오창현. 2001. 『유신체제와 현대 한국정치』. 서울: 오름.
- 육군본부 역사자료실. 1980. 『계엄사 자료철(1948.10.21~1980.5.18)』.
- 이경재. 1986. 『유신쿠데타』. 서울: 일월서각.
- 이근성. 1984. "유신정권과 재야세력의 등장." 한승헌 외. 『유신체제와 민주화운동』. 서울: 춘추사.
- 이상우. 1985. 『비록 박정희시대 (2)』. 서울: 중원문화사.
- 이상우. 2012. 『박정희와 유신체제 반대운동: 유신의 추억』. 서울: 중원문화사.
- 이은진. 2016a. "부마항쟁과 인권침해." 제37주년 부마민주항쟁 기념 학술심포지움. 「부마민주항쟁 진상규명의 쟁점과 과제」. 부산.
- 이은진. 2016b. "부산민주항쟁 진압의 법적 정당성 및 지휘체계." 홍순권 외. 『부마항쟁의 진실을 찾아서』. 서울: 선인.
- 이은진. 2009. "구조냐 행위주체냐: 10·18 마산민주항쟁의 해석." 『사회연구』. 제11집.
- 이재돈(당시 포항 해병사단 상황실장) 증언. 2013. 민주주의사회연구소 엮. 『치열했던 기억의 말들을 엮다, 부산편1』. 부산민주항쟁기념사업회.
- 이창언. 2014. 『박정희 시대 학생운동: 유신체제 하 대학생의 저항적 정체성은 어떻게 만들어졌는가?』. 오산: 한신대학교 출판부.

- 이창언. 2012. "유신체제하 학생운동의 집합적 정체성과 저항의 관계." 『역사연구』 제23호.
- 중앙선거관리위원회. 1973. 『대한민국선거사』. 제2집.
- 중앙선거관리위원회. 1980. 『대한민국선거사』. 제3집.
- 정근식. 1999. "한국 민주화와 부마항쟁." 부마민주항쟁20주년기념사업회. 『부마민주항쟁의 역사적 의의와 과제』.
- 정근식. 2011. "박정희 시대의 사회통제와 저항." 『(탈)냉전과 한국의 민주주의』. 선인.
- 정상용 외. 1990. 『광주민중항쟁』. 서울: 돌베개.
- 정주신. 1996. "유정희의 성립과 붕괴." 『고황논집』. 제17집.
- 정주신. 2014. 『10월 부마민주항쟁』. 대전: 프리마북스.
- 정주신. 2011. 『한국의 정당정치1』. 대전:프리마북스.
- 정주신. 2009. 『한국의 민주화와 군부정권 퇴진』. 대전: 프리마북스.
- 조갑제. 1987a. 『유고1』. 서울: 한길사.
- 조갑제. 1987b. 『유고2』. 서울: 한길사.
- 조영선. 2012. "유신헌법 및 긴급조치의 위헌성과 과제." 『역사와 책임』. 제3호.
- 지주형. 2016. "미국 정부 기밀문서를 통해 본 부마항쟁: 부마항쟁의 정치 사회적 충격." 홍순권 외. 『부마항쟁의 진실을 찾아서』. 서울: 선인.
- 차성환. 2012. "유신체제와 부마항쟁: 지배와 저항의 사회심리적 기제를 중심으로." 『역사연구』 제23호.
- 한국기독교교회협의회 인권위원회. 1987. 『1970년대 민주화운동(V)』. 서울: 동광출판사.
- 한승헌 외. 1984. 『유신체제와 민주화운동』. 서울: 춘추사.
- 한용원. 1993. 『한국의 군부정치』. 서울: 대왕사.
- 홍순권 외. 2016. 『부마항쟁의 진실을 찾아서』. 서울: 선인.
- 동아일보, 1979/10/18. 동아일보, 1993/08/21. 경남매일, 1979/10/21. 동아일보, 1979/10/20. 서울신문, 1979/10/20.

투고일 : 2017년 8월 15일 · 심사일 : 2017년 8월 21일 · 게재확정일 : 2017년 9월 11일

* 정주신은 경희대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 현재 한국정치사회연구소장으로 재직 중이다. 주요 저서로는 『탈북자 문제의 인식 1, 2, 3』(프리마북스, 2011, 2012), 『한국의 정당정치: 군부체제집권당』(프리마북스, 2011), 『10월 부마민주항쟁』(프리마북스, 2014), 『5·18 민주화운동』(프리마북스, 2014), 『6월 항쟁』(프리마북스, 2014) 등이 있다.

<Abstract>

President Park Chung-Hee's Greed for Dominance and Oppression during Yushin Regime: The National Council for Unification Subject, President's emergency rule, and Buma Uprising

Chung, Joo-Shin
(Korea Institute of Politics and Society)

This study deals with President Park Chung-hee's greed for dominance and oppression during the Yushin Regime in the 1970's and consists of case studies related to anti-democracy of the National Council for Unification Subject, illegality of President's emergency rule and oppression in the process of putting down Buma Uprising. The National Council for Unification Subject was an organization for presidential selection and institutionalized by the enactment of Yushin constitution. Emergency rule was carried into effect as a means to repressing college students and forces out of office for the president's long-term seizure of power. And Buma Uprising rose against violence in resistance to the Yushin regime and president Park Chung-hee's greed for dominance and oppression. These case analyses applied the aspects of causal relationship(birth and fall of Yushin Regime), legal system(Yushin constitution and president's emergency rule) and behavior(President Park's greed for dominance and oppression) for this study. The National Council for Unification Subject institutionalized through Yushin constitution and the Yushin regime formed by emergency rule enabled President Park to cling to long-term seizure of power by means of greed for dominance and oppression. After all, his failure to keep the spirit of the time and stepping stone for democratic constitutional government triggered Buma Uprising, a kind of anti-Establishment movement, and caused the fall of the Yushin regime.

Key words : Yushin Regime, President Park Chung-Hee, The National Council for Unification Subject, President's emergency rule, Buma Uprising