

韓國國會議長의 「리더쉽」 役割에 관한 研究*

—國會議長의 役割葛藤을 中心으로—

郭 在 珍

(行政學科 13回卒業)

目

第一回 序 論	
第1節 研究目的	
第2節 研究範圍와 方法	
第二回 韓國 國會議長의 役割實態	
第1節 司會役割實態	

次

第2節 仲裁役割實態	
第3節 代表役割實態	
第4節 行政役割實態	
第三章 結 論	

第一章 序 論

第1節 研究目的

民主主義란 經驗的 接近法에서 본다면 政治社會內의 諸對立과 繁張을 國民의 「콘센서스」가운데 競爭的 基礎에 于 處理하는 政治的 方式(pohtical formula)⁽¹⁾이 有할 수 있다. 即 安定된 社會일 수록 體系의 對立을 處理하는 方式이 暴力(violence)으로 由가 아니라 確立된 政治的 諸節次에 依存하고 有다. 一般的으로 民主政治는 代議制

度를 想定하며 立法府(legislative bodies)라는 「메카니즘」을 通하여 政治 社會의 對立의 處理와 統合化를 이룩한다. 從來의 政治學의 傳統的方法과 主權分立論에 의하면 議會는 法律制定權을 中心으로 且 制度面에서 議會의 憲法上의 地位 및 權限과 組織등에 關한 研究에 集中되어 有다.

그러나 現實的으로 直面하는 議會政治의 諸問題는 그 制度의 問題보다도 制度가 產出하는 諸機能(functions)에 대한 分析研究와 그 制度를 基本으로 有する 政治過程에 參與하는 活動者(actors)⁽²⁾의 問題가 解明되지 않으면 안된다. 最近에 有서는 廣範

* 本論文은 筆者の 碩士學位論文의 第一章, 第四章 및 第六章임.

- (1) Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan, *Power and Society*, New York, W.W Norton & Company Inc., 1951, p.117 “Political Formula의 確立은 政治形式의 統正化(legitimization)를 意味하며 正統化에 由る 政治形式 即 政治制度, 憲法에 關한 믿음(belief)과 價値(values), 그리고感情的 観度(emotional attitude)가 形成된다.”
- (2) Malcolm E. Jewell & Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the U.S.*, New York, Random House, 1966, pp.6-7 國會의 境界線 밖에 有する 國會外的 活動者(extra-legislative actors) 一例를 들면 「로비스트」, 選舉民, 壓力團體, 行政官僚, 政黨, 社會團體 및 專門家集團—와 國會內活動者 (Intralegislative actors) 一國會議員, 立法公務員—로 區別한다.

한 政治體系의 下位體系로서 立法體系(legislative system)⁽³⁾과는 文脈(context)에서 立法制度를 理解하고 立法行態에 대한 社會學的方法(sociological perspective)을 採擇 發展시키고 있다. 特히 先進民主國家에서도 議會機能이 現代에 와서 法律制定(law-making) 그보다도 오히려 政治體系의 維持와 發展을 위하여 「對立의 處理」(management of conflict)과 「政治社會의 統合化」(integration of polity)⁽⁴⁾。 옮겨갔기 때문에 議會制度에 대한 研究方法이 立法過程(legislative process)에 參與하는 諸活動者의 立法行態(legislative behavior)⁽⁵⁾에 集中되는 傾向이 많다. 따라서 議會政治의 諸問題를 이어한 諸活動者의 動態的 次元에서 把握한다면 韓國議會政治의 諸問題點과 改善策도 이러한 次元에서摸索해야 한다.

本論文의 研究目的로 이러한 諸活動者의 行態分析에 重點을 두고 있으며 議會內의活動者(Intra-legislative actors) 가운데서도 立法政策決定過程(legislative decision making process)⁽⁶⁾에 參與하는 一團의 立法指導者, 그中에서도 國政 및 國會運營의 最高指導者인 國會議長의 「리더쉽」役割行態⁽⁷⁾를 分析하여 議會內 議長의 役割行爲(role activities)과如何한 形態로 이루어지고 있으며 特히 歷代政權의 力學的인 政治狀況속에서 議政의主人公으로서 議長의 規範的(mormative)인 役割이 現實的으로 摩擦과 葛藤(conflict)에 遭遇한다면 그것을 誘發한 韓國의 政治風土(potitical climate)내지 議會政治의 病理現象이 무엇인가하는 役割葛藤要因을 究明코자 했다.

(3) 本論文 第二章 概念定義를 參照 (pp.11-15)

(4) 上括文「立法機能」參照。

(5) John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan and Leroy C. Ferguson, *The Legislative System*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1962, p.7 “立法過程이란 어떤 時點에서 어떤 時點까지이 立法體系의 運動을 말하며 立法行態은 立法體系內의 個人의 諸活動과 諸期待(expectations)를 말한다.”

(6) David Easton, *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf, 1968. pp.129-130. “立法體系는 廣範한 社會體系의 하나로서 社會에 대한 價値의 權威의 配分을 위한 政策決定(decision making)을 하는 政治體系의 中心的 機能을 遂行한다고 본다.

(7) J.C. Wahlke, et. al., *op. cit.*, p.4 “立法府를 役割體系로 把握한다면 全體議員의 役割構造 가운데 下位的 專門的인 「리더쉽」役割領域(leadership role sector)가 存在한다. 「리더쉽」役割에 대하여는 本論文 第2章의 役割概念에서 詳述된다.”

(8) Malcolm E. Jewell & Samuel C. Patterson, *op. cit.*, p.5

第2節 研究範圍와 方法

1. 研究範圍

對象選定에 있어서도 어느 特定國會議長의 役割을 想定한다든지 또는 歷代國會議長의 「리더쉽」役割行態의 比較分析이 아니라 韓國의 政治狀況下에서 歷代國會議長職에 貫流하는一般的 役割機能에 대하여 「어포로치」코자 했다. 特히 第3共和國以後의 強力한 行政權中心의 權力體制의 變遷에서 오는 韓國 議會機能의 弱化로 땀니암아 議長의 役割이 相對的으로 無力 無爲해진 6代國會議長으로부터 8代에 이르는 議會體制下의 議長의 役割機能의 萎縮과 役割實態에 대하여 焦點을 두었다.

2. 研究方法

本論文에서 採用한 研究方法은 從來의 制度的, 記述的接近法(Institutional, Descriptive Approach)에 의한 靜態的 考察을 피하고 體系理論(System theory)을 中心으로 한 行態論的 接近法(Behavioral Approach)으로서 役割概念(role concept)에 의한 國會議長의 役割行態를 動態的 次元에서 分析 試圖해 보았다.

그러나 上記한 兩接近法이相反되는 別個의 것이 아니라 相互補完의in關係에 있다고 보는 것이妥當하다. 왜냐하면 議員의 行態도 그러한 行動이惹起될 수 있는 制度的 構造的範圍内에서 이루어지고 있는 同時に 立法府는 그構成員이 되는 議員의 行態와 行態에 影響을 미치는 制度 및 價例에 의하여 規制되는 高度로 制度化된 人間集團⁽⁸⁾(highly institutionalized human group)이라고 볼 수 있기 때문이다.

<表 1>

歷代國會議長一覽

代 順	區 分 別	姓 名	在任期 間	在任日數	備 考
制憲國會	1	李承晚	1948. 5. 31 1948. 7. 24	1個年 25日	第 1代大統領으로 選出됨에 따라 辭任
	2	申翼熙	1948. 8. 4 1950. 5. 30	1年 10個月	
2代國會	3	申翼熙	1950. 6. 19 1954. 5. 30	4年	1956年 第 3代大統領選舉時 民主黨大統領候補로 選舉遊說中 1956.5.5. 心臟마비로 裡里列車內에서 急逝
	4	李起鵠	1954. 6. 9 1958. 5. 30	4年	
4代國會	5	李起鵠	1958. 6. 7 1958. 4. 25	1年 11個月	1960. 4. 19義舉時 3. 15不正選舉의 元兇으로 紛彈받자 一家族自殺에 의하여 死亡
	6	郭尚勲	1960. 5. 1 1960. 6. 23	1個月 23日	
(參議院)	7	郭尚勲	1960. 8. 8 1961. 5. 16	9 個 月	
	(1)	白樂濬	1960. 8. 8 1961. 5. 16	"	
6代國會	8	李孝祥	1963. 12. 1 1967. 6. 30	3年 6個月	
7代國會	9	李孝祥	1967. 7. 10 1971. 6. 30	4年	
8代國會	10	白斗鎮	1971. 7. 26 1972. 10. 17	1年 3個月	1972. 10. 17. 國會解散으로 任期끝냄

資料：國會事務處編，國會史에서 拔萃作成

参考로 历代國會議長의 一覽表는 위와 같다.
付記한 것은 本論文에서 引用한 諸資料, 特히
憲法이나 國會法등 諸議事節次法은 9代國會以前,
다시 말하면 第 4共和國의 새로이 公布 實施된 憲
法(所謂維新憲法, 1972.12.28.公布)이나 國會法以
前의 것임을 予하두며 本論文의 揭載에 있어서 紙
面의 制限으로 全章을 揭載치 못하고 그중 序論
및 第 4章과 旨論部分만을 取扱하게 된 것을 諒
解를 求하는 ト이다.

第二章 韓國 國會議長의 役割實態

第 1 節 司會役割 實態

國會運營의 實態는 與野議員들이 國會에 提出된
各種 議案(議員發議이든 政府提出이든)의 審議
處理過程을 中心으로 어떠한 形態로의 對立의 調
節이 이루어지느냐에 따라 나타난다고 볼 수 있다.

國會議長의 司會는 本會議에서 議案處理를 中心
으로 이루어진다. 議長은 議事日程의 順序에 따라
付議된 案件中心으로 議事를 進行하며 議案의 處
理過程이 與野間의 원만한 默契가운데 이루어지든
反對로 反規範의 變則過程에 의하든 最終의 通
過는 司會席의 議長의手中에 달려 있는 것이다.
이와 같이 國會議長의 司會役割은 本會議에서 議
案處理를 中心으로 하는 國會運營의 關係된다.

<表 2>

議長團司會回數統計表

國會代別	回期別	期間	次數	司會者				司會回數		
				議長	副議長	司會始終	司會交代			
							交代	平日交代		
制憲國會	回~6回	48. 5. 31 ~ 50. 5. 30	399	議長	李承熙	晚熙	10	4	1	
				"	申翼	熙熙	145	8	5	
				副議長	申申	元	15	6	1	
				"	金東	若水	116	30	4	
				"	金若	致暎	55	20	1	
				"	尹致		58	7		
二代國會	"~18"	50. 6. 19 ~ 54. 4. 30	539	議長	申翼	熙熙	196	12	3	
				副議長	張澤	相岩	35	21		
				"	曹奉	岩成	237	37	1	
				"	金東	致暎	6			
三代國會	15回~28回	54. 6. 9 ~ 58. 5. 29	607	議長	李起	鵬周	164	6		
				副議長	崔淳	勲	38	9	2	
				"	郭尚	尙瓊	42	4	2	
				"	趙瓊	奎聖	259	38	7	
				"	黃聖	秀在	26	3		
				"	李在	鶴	78	15	2	
四代國會	29"~35"	58. 6. 7 ~ 60. 7. 25	212	議長	李起	鵬勲	2	1		
				副議長	郭尚	鶴錫	30	1	3	
				"	李在	錫鎬	118	8		
				"	韓任	度演	35	1	1	
				"	金哲	度瀅	23	1		
				"	李度	載瀅	3	3		
五代國會	36'~38"	60. 8. 8 ~ 61. 5. 3	144	議長	郭尚	鵬勲	111	5		
				副議長	李榮	俊	23	20	2	
				"	徐珉	濶	10	15	1	
六代國會	39'~60"	63. 12. 17 ~ 67. 3. 10	364	議長	李孝	祥淳	278	10	9	
				副議長	張壻	均	53	15	3	
				"	羅容	詰	25	3	1	
				"	李相		8	1		
七代國會	61'~76"	97. 7. 10 ~ 71. 4. 27	231	議長	李孝	祥淳	131	6	6	
				副議長	張壻	均述	85	9	5	
				"	尹濟	述太	13	7	2	
				"	鄭成		2		4	

資料：國會事務處，歷代國會 會議錄(速記錄)에서 作成

1. 歷代議長의 司會實態

司會는 반도시 議長의 專屬權限 事項이나 議長이 指定하여 委任할 때에는 副議長도 司會를 맡을 수 있고 副議長이 司會의 職務를 遂行할 때에는 議長과 同等⁽⁹⁾ 司會權 即 秩序維持權이나 議事整理權을行使⁽¹⁰⁾ 수 있다.⁽¹⁰⁾

歷代議長의 司會統計는 다음 表와 같다.

制憲國會 1議次數 399次에 申翼熙議長의 司會數가 145회로서 本會議主宰是 議長이 主로 했으나 2代國會에 들어와서는 曹奉岩副議長에게 本會議 司會를 맡긴 것이 顯著하다. 申翼熙議長은 196회 인데 曹奉岩副議長은 237회나 司會한 것은 이를 立證하는 것이다. 3代國會에 와서는 李起鵬議長이 議長에當選⁽¹¹⁾자 처음부터 副議長에게 本會議 司會를 委任하였다가 하면⁽¹⁰⁾ 4代國會에 와서는 「溫突議長」이라는 別名이 불을 程制로 國會出席을 못하여 겨우 3회⁽¹²⁾ 司會를 例外하고 大部分 李在鶴副議長에게 委任하였다. 5, 6, 7代國會에 와서는 議長이 副議長이 本會議 運營 즉 議事進行을 맡기지 않고 議長自身이 司會를 많이 보았다. 5代國會는 總 144次會議에 郭尚勳議長이 111회이고 6代國會는 總會議次數가 364次인데 李孝祥議長이 278회이며 7代國會는 231次本會議에 李孝祥議長이 131회나 司會를 보았다는 것은 本會議運營을 副議長에게 맡기지 않고 大部分의 會議를 單獨司會로서 運營해왔다는 精力的이고 野心的인一面을 보여준다.

2. 議案處理實態

議案은 一⁽¹³⁾ 國會에 報告, 發議되며 所管事項別로 該當委員會에 一次的으로 週付되어 審議하게 되며 本會議에서 마지막으로 議決될 때까지 許多한迂迴曲折⁽¹⁴⁾ 겪는다. 或中에는 議案의 處理方法 및 節次가 合意와 表決에 의한 正常的인 過程, 그러나 大部分⁽¹⁵⁾ 경우 法的인 形式節次를 跟隨⁽¹⁶⁾ 處理되는 경우가 있는가 하면 實質的인 內容의 審議에 들어가기 前⁽¹⁷⁾ 始初부터 與野가 極限으로 對立되

어 所謂「變則」「날치기」方法으로 通過시킴으로써 非正常的인 脫規範的인 方法으로 處理되어 國會를 破局으로 모는 두 가지 傾向을 우리 國會의 議案處理實態에서 볼 수 있다. 이들 案件의 性質別로 보면 前者的 경우

① 與野間에 共通된 政治的 利害關係가 있거나
② 政治的 可燃性이 없는 非政治的 性質의 議案으로서 그 處理過程에 있어서는 與野 共同 審議에 參與하는 合議로써 成立시켰으며 設令 與野間에 異見이 있으면 表決로 對決하는 등 매우 生產的인 方法으로서 處理되었음에 反하여 後者인 경우

① 外交 및 國防, 安保등과 關聯있는 國家의 인問題의 議案

② 政治活動과 關聯있는 議案

③ 選舉와 關係있는 議案

④ 黨의 利害와 關聯있는 案件, 특히 政治資金化할 可能성이 있다고 생각되는 政治的 性質의 議案에 대해서는 與野間의妥協과 對話를 不許하는 變則의 方法에 의한 極限鬭爭의in 實力行使로 處理되곤 했다.⁽¹¹⁾

가. 一括處理

議案處理時期에 있어서도 大部分의 議案이 年末定期國會에서 所謂「무더기」處理 通過됨을 볼 수 있다.

表에서 歷代國會 總法案可決件數에 比하여 定期國會에서 通過된 可決件數가 壓倒的으로 많음을 볼 수 있다. 이러한 現象은 年中會期가 가장 긴 데도 淵由하겠지만 與野가 모두 政治的 問題를 豈算을 審議하는 定期國會에서 紛爭 또는 「바타」條件에 의하여妥結함으로써 本會議에서 다만 形式節次만 거치는 一括 法案處理 現象으로 볼 수 있다. 即 年中召集되는 臨時國會會期中에 계속된 與野間의 政治的 「잇슈」가 年末 定期國會에 와서 어떤 政治的妥結의 機會로 利用하는 契機를 삼아왔던 것이다.⁽¹²⁾ 이로써 國會議長의 司會業務도 年

(9) 李鎬熙, 國會法解說, 서울, 國會事務處, 1971, p.25

(10) 19回 國會 第2次 臨時會議(1954.6.10)中 郭尚勳 副議長에게 司會를 代理해 하였다(19回 國會臨時會議 速記錄 2號 參照)

(11) 趙成彰, 「一般國政監查에 관한 研究」, 서울大 行政大學院 碩士論文, 1971, p.15

(12) 上揭註, p.19

中 가장 바쁜 때가 定期國會期間中임을 알 수 있다.

〈表 3〉 總法案可決數對定期國會中可決件數와의 比

歷代國會	可決件數	總法案可決件數	定期國會中可決件數	比率 (%)
制憲國會	149	74	50	
第2代國會	212	104	49	
第3代國會	156	91	59	
第4代國會	75	55	73	
第5代國會	69	38	55	
第6代國會	332	83	25	
第7代國會	357	209	63	

資料：國會事務處 歷代國會經過報告書에서 發萃作成

나. 常任委員會中心으로 移行

第3共和國에 와서 6代國會로부터 從前의 本會議中心主義과 常任委員會中心主義로 國會運營의 中心이 移行됨에 따라 議長의 司會行態도 따라서 變遷하였다. 即 論案審查에 있어서 從前의 本會議에서의 三讀會制(the third reading)⁽¹³⁾가 廢止되고 委員會가 二審查의 中心이 되었다. 本會議는 5代國會까지만 해도 法案審議에 있어서 그 中心이 되고 委員會는 다만 豫備의 審查機關에 不過하여 形式化된데 대해 6代國會부터는 反對로 本會議審議가 形式化되었고, 그전에는 議長은 司會者로서 本會議에서 法案審議에 있어 三讀會라는 각자로운 順序와 節次를 밟아야 했으나 6代國會부터는 이를 廢止하고 本身 質疑, 討論과 表決⁽¹⁴⁾이라는 略式節次를 取함으로써 議長의 司會負擔이 한결 가벼워 진게 事實이다. 表에서 나타난 바와 같이 5代國會까지 歷代國會의 開議日數가 6,7代國會에 比하여

倍以上임을 볼 수 있다. 即 制憲國會와 4,5代의 事故國會를 除外한 2,3代國會가 開議日數에 있어 600日을 上廻한데 比하여 6,7代 와서는 각각 365日, 241日로서 半에 不過하다 이로써 大部分의 會議는 常任委員會로 移行되었음을 알 수 있다.

法律案處理狀況에 있어서는 表 4에서 나타난 바와 같이 第3共和國의 6,7代國會에서 處理한 法律案이 以前 歷代國會에 比하여 월선 많은 數의 法案을 可決 通過시켰음을 볼 수 있다.

그러나 다른 側面에서 보면 提出 法案數가 前代國會에 比해 倍以上의 增加를 보여 주고 있다는 點이다. 이는 다시 말하면 國會立法業務量이 前代國會에 比해 그만큼 增加했다고 볼 수 있다. 開議日數나 總會議時間은 6代 以前 國會에 比해 半으로 短縮된데 反하여 實際 法律案 處理件數는 倍以上으로 늘어났다는 것은 그만큼 本會議가 法案處理에 있어서 形式化한 말하자면 立法產出機械化한 것을 端의으로 보여준다.

따라서 國會議長의 司會內容도 비록 司會日數는 적고 會議一日平均時間은 2時間餘로서 前代國會와 同一하나 實際 業務量은 前代國會議長에 比해 倍나 높은 그야말로 法案을 報告 通過한 시기는 奔走한 司會者였음을 엿볼 수 있다.

3. 國會議長運營과 司會

가. 變則運營의 實態

國會는 討論, 對話, 調整, 妥協 등을 통한 社會의 共同善의 追求에 있으나 近年의 韓國議會史는 이러한 「불」을 벗어난 激動과 混亂과昏迷가 交錯된 政治集團間의 闘爭으로 點綴된 歷史였다고 할 수 있다. 即 暴力과 亂鬪劇으로 始終한 各種 政治波動과 이에 따른 墓上占領, 築城鬪爭, 發言獨占, 議案處理의 一方強行的 變則運營은 歷代國會를 貫

(13) 本會議中心主義는 英國式(委員會中心主義과 美國式인 대反하여)으로 法案의 審議節次를 3讀會制를 採擇함으로써 慎重을 期한다. 우리나라 制定國會法(1948. 10. 2) 第 38-41條에 보면

第1讀會：議案朗讀, 質疑應答과 그 議案의 大體에 대하여 討論한 후 第2讀會에 付議할 與否를決定한다.

第2讀會：議案을 逐條, 朗讀하며 審議하여 議長은 逐條審議의 順序를 變更하거나 數條를 合하거나 一個條를 갈라서 討議에 付할 수 있으며

第3讀會：議案全體의 可否를決定하며 文字를 訂正하는 外는 修正의 動議를 할 수 없다.

(14) 現行國會法 第86條 參照.

〈表 4〉

本會議開議日數와 會議時間

區分 歷代國會	回數	會期	開議日	會議總時間	會議1日平均時間	備考
制憲國會	6	640日	399日	1,158時間 47分	2時間 54分	制憲國會는 任期 2年
第2代國會	12	1,307日	631日	1,350〃 58〃	2〃 8〃	二代 第7回國會는 北韓의 6.25南侵으로 6月 27日 새벽會議를 最終으로 自然閉會되었는데 當時의 書類가 全部 紛失 또는 燃失되어 會議時間을 加算하지 못했음.
3代	10	1,270日	609日	1,712〃 40〃	2〃 42〃	三代 第28回國會는 成員未達로 自然流會되었음.
4代	7	686日	212日	477〃 15〃	2〃 15〃	四代國會는 4.19義舉로 2年 2個月 만에 解散 第34回 國會는 成員未達로 自然流會되었음.
5代	3	258日	142日	368〃 49〃	2〃 19〃	五代國會는 5.16革命으로 9個月 만에 解散
6代	22	789日	365日	873〃 37〃	2〃 23〃	
7代	16	806日	241日	543〃 08〃	2〃 15〃	七代 第76回 國會는 成員未達로 自然流會되었음.
計		5,756日	2,599日	6,483〃 54〃	2〃 25〃	

資料：國會事務處, 歷代國會經過報告書에서 作成

〈表 5〉

歷代國會法律案 處理狀況

歷代國會別	處理內容	議員・委員會發議法案		政府提出法案		計	
		發議數	可決數	提出數	可決數	提出	可決
第一共和國	制憲國會	89	43	145	106	234	149
	2代國會	181	75	216	137	397	212
	3代國會	169	71	241	85	410	156
	4代國會	120	31	202	44	322	75
第二共和國	5代國會	137	29	159	40	296	69
	6代國會	416	178	242	154	658	332
第三共和國	7代國會	244	123	291	34	535	357

資料：歷代國會經過報告書에서 拔萃作成

流하는 異常行態로서 마치 이러한 變則運營이 正常인 것처럼 非正常의 價值顛倒가 이루어졌다. 이러한 가상의 國會運營의 責任者로서 議長의 役割은 直常化에 努力하다가 지쳐버리든가 아니면

現實肯否定의 「딜램마」속에서 苦悶하지 않으면 안되었다.

이와 같은 變則運營의 形態를 議事妨害를 中心로 보면 다음 表와 같다.

〈表 6〉

歷代國會變則(議事妨害)類型別回數

歷代國會	類型 發言獨占 (필리버스타)	壇上占領	籠城	退場	出席拒否 (本會議流會)	計
制憲國會	1	1		1	1	4
第2代國會				2	1	3
第3代國會	6	3		11	3	23
第4代國會	2		1	7	5	15
第5代國會		1		2		3
第6代國會	4	2	3	5	6	20
第7代國會	1	2	3	1	9	16
計	14	9	7	29	25	84

資料：宋金同，議事妨害에 관한研究，서울大行政大學院 碩士論文

各種 變則形態別로 分類해보면

① 壇上占領

國會가 院院된以來最初의 變則運營의始發은 議員의 發言을 沉止코자 發言臺를 占領, 亂鬪를 벌인 制憲國會 第6回 50次 本會議(1950年 3月 11日)의 憲法改正 討論過程에서 보여준 壇上占領에서부터 始乍되었다. 이러한 壇上占領의 物理的方式은

1. 司會者が 發言을 封鎖(阻止)하려고 할 때 發言者 또는 論言申請者가 直接 이를 抗議하려고 登壇하여 壇上을 占領하는데 까지 擴大하는 경우와
2. 司會者が 偏派의 미不當하게 一方的인 司會를 할 때 이를 集團抗議하기 위하여 登場하는 경우
3. 司會者が 電擊의in 司會를 하려고 할 때 이를 沉止하기 위하여 壇上을 占領하는 경우
4. 司會인 議長이 들어오는 것을 막고 들어와도 司會를 보지 못하게 하기 위하여 計劃的으로 壇上을 占領하는 경우 등이 있다.⁽¹⁵⁾

② 發言獨點(Filibuster)

會議는 發言의 連續으로 議員의 院內發言의 自律權이 充分히 保障되지 않으면 議員은 그職責을 다할 수 없다. 이와 같이 議員의 自由로운 意思表明을 위한 發言自由의 原則이 議員의 免責特權과 함께 議事節次의 諸原則 가운데 重要한地位를 차지한다. 그러나 議員의 이와 같은 院內發言의 自律權을 떠끼로 故意의으로 議事進行을 遲延시키거나 妨害하는 경우를 볼 수 있다. 이러한 議事妨害行態는 비단 韓國만이 아니라 다른 나라에서도 찾아 볼 수 있다. 적어도 合法的인手段으로서 이루어지는 變則이라는點에서 다른 變則類型과는 다르다. 發言의 自律權을 制裁하기 위한 現行國會法上의 諸規定은 本論文의 第三章 第2節의 議長의 職權에서 論하였다. 即 議長은 議員의 發言이 制限範圍을 離脫한다든가 抵觸될 때는 發言中止 또는 取消시키거나 制裁를 加할 수 있다. 그러나 이와 같은 制限에도 不拘하고 實際 「필리버스타」가 發生하는 理由는 議案에 따라 다르다. (制憲國會以來歷代國會의 發言獨占에 대한 事例는 本論文을 參考해주시기 바람)

(15) 宋金同, 「議事妨害에 관한研究」, 서울大學校 行政大學院 碩士論文, 1971. p.72.

③ 退場 및 出席拒否

議長은 언제나 出席議員數를 確認하고 議事進行의 合法성을 維持해야 하며 議案의 表決을 宣布할 때에는 반드시 在席議員을 職員으로 하여 금點檢하여 議決定及數의 異狀有無를 確認하고 表決에 부친다. 그러나 會議出席을 拒否하거나 表決을 反對 또는 反對意思를 表示하고 싶을 때 數의으로 定足數를 不足함으로써 會議 및 表決不可能 또는 延期를 招來하는 경우가 많다. 이러한 議事妨害形態가 곧 出席拒否 및 退場 戰術이다. 이兩類型은 歷代國會를 通하여 가장 많은 變則樣態로서 〈表6〉에서 나타나와 같이 全體回數의 2/3를 占하고 있으며 與野의 對峙가 있을 때마다 恒茶飯의 議事妨害手段으로서 利用되어 莫衷을 알 수 있다.

이와 같은 本會議에서 退場 및 出席拒否는 單純한 變則樣態로서가 아니라 나아가서는 國會全體의 機能을 마비시키는 國會無用論이라는 批判의 不信속에서 立法府의 存立을懷疑하고 代表原理에 의한 國會本質의 職務를 抛棄하는데까지 이르고 있는 것이다.

④ 籠城

籠城은 寛容과 妥協이 없는 議事妨害의 最後의手段으로서 築城突入에 이르기까지는 發言을 獨占하여 보았거나 數多한 修正案을 提出하여 遲延作戰을 썼으나 그래도 안되어 墓上을 占領하고 司會를 不可能케 하므로써 議長의 議事進行을妨害하다가 마지막으로 本會議場門을 閉鎖하고 築城으로 目的을 貫徹한다. 이 議事妨害의始初는 1952年 7月 4日 月謂 釜山政治波動으로서 拔萃改憲案의 處理過程에서 政府가 國會議員을 本會議場에 監禁시켜 놓고 表決을 強行할 때 國民黨所屬議員에 의한 築城이 首端이었다. 그후 1958年 保安法波動時나 1969年 大統領選改憲波動 등 鈍直鋒直한 政治的事件이 11월 때마다 最後의 極限의 限死手段으로서 번번이 激突했던 것이다.

나. 變則司會實態

以上과 같은 갖가지 議事妨害 및 變則運營過程 속에서 國會運營의 責任을 지고 있는 司會者로서 議長은 調整을 目的으로 하는 온갖 形態의 折衝을 試圖해 본다. 그에게 付着된 司會權에 의하든 仲裁者로서 幕後에서 總務會談을 열어서 政治的協

상을 피하든 付與된 모든 職權을 動員해서라도 一旦은 調整과妥協을企圖해본다. 僅幸히 正常의이고 合法의인 方法에 의하여妥結되는 수도 있지만 그렇지 않은 경우 議長은妥協不可能한 政治集團의 對立의 탁바지에서 進退兩難의局面에 處하게 된다. 即 變則方法으로 司會를 強行하든가 아니면 司會權을 抛棄하여 물려서는 수 밖에 없다. 이와 같은 議長의 一連의 試圖로서 司會進行行態를 考察해보면 〈表7〉과 같다.

表에서 보는 바와 같이 變則司會行態의 展開過程은 議事妨害行態에 對應하여 나왔고 注目할 것은 議事妨害自體가 非正常의 變則이기 때문에 여기에 對處하는 議長의 司會亦是 變則의 司會權行使가 아닐 수 없게 되었다는 點이다. 一連의 變則司會展開過程을 說明하면 다음과 같다.

① 停會 및 散會宣布

正常的인 會議進行이 이루어지지 않고 會議場에 심한 驟亂狀態가 發生하여 議事進行의繼續이 不可能할 때는 議長은 職權에 의하여 會議中止 또는 散會를 宣布할 수 있다. 即 이때 議長은 超黨的地位에서 與野의 爭點을 接近시키고 조용한 對立의 處理를 目的으로 議長은 이를 宣布하는 것이다.

가) 停會

議長이 停會를 一旦 宣布하려고 하면 그 事由를 밝혀야 하는데 그 理由는一般的으로 다음과 같다.

① 意見의 接近을 試圖하기 위한 政治協商(院內總務會談)을 갖기 위해서

② 與舊된 與野議員의 激突을 피하여 잠시 冷却을 갖기 위해서

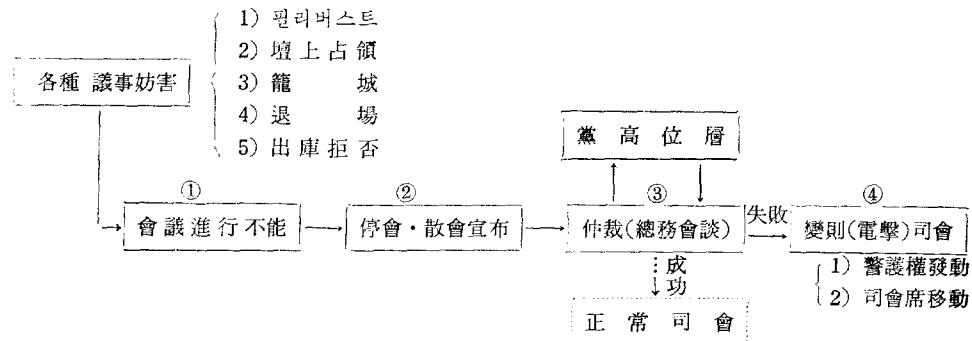
③ 長時間의 會議에 의한 心身의 疲勞 및 食事を 위하여,

④ 的 경우 議長의 所屬政黨의 指示에 의한 他意의停會宣布라 한자라도 議長은 院內總務會談을 주선하여 于先 숨구멍을 뚫고 激突을 피하자는데 主目的이 있지만 與黨으로서 戰略, 情報를 얻는 「찬스」를 利用하고 自黨의 對應策을樹立하는 二重의 効果를 갖게 된다. 한편 懷柔와誘引을 試圖하여 與舊된 野黨을 鎮靜시키는 冷却期를 갖는데도 停會時間은 利用된다.

議長은 仲裁를 繼續 試圖하나 一旦 協商이 失敗

<表 1>

變則司會展開過程



하고 總務會談으로는 不可能하다고 보여 질 때 次元 높은 黨高位層의 決定에 期待하게 되며 高位層으로 부터 某種의 指示가 내려지면 電擊的인 非常手段이 用여지곤 한다.

나) 散會宣布

議長으로서 2次의인 仲裁方法이 散會宣布이다. 散會라는 것은 그 날의 議事日程이 完了되어 더 이상 議會를 召喚할 必要가 없을 때, 또 議事が 끝나지 아니하여 그 議會長이 驚亂하여 秩序維持가 困難하다고 認定할 때는 議長은 散會를 宣布할 수 있다.⁽¹⁶⁾ 後者인 경우 이것은 어디까지나 그 날의 議事日程이 끝나지 않았고 그 날의 議會는 다음 날로 延期되는 것이므로 散會後 다시 議長은 與野의 合

意點을 摸索하기 위한 一聯의 接觸 또는 協商을 試圖함으로써 散會의 本來의 目的을 達成한다.

다) 電擊司會

電擊司會란 所謂「날치기 司會」⁽¹⁷⁾로서 反對黨議員의 議事妨害戰術을 封鎖하는 最後의 手段으로서 議長은 職權을 發動하여 瞬間的으로 可決宣布를 하고 재빨리 退場하는 것이다. 議長의 電擊表決을 하는 原因은 議案의 可決이 正常의 議事節次로서는到底히 困難한 경우 議長은 政府與黨의 首腦部와 秘密히 通해서 또는 自己의 所屬政黨의 利益이 될다는 獨自的인 判斷下에서 議長自身의 發議에 의해 強行 表決할 때 일어난다. 그러나 議長이 이를 行使함에 있어서 다음의 情狀을前提해 왔다.

<表 8>

電擊司會實例

區 歷代國會	會期 및 次數	司會者	會議日字	場所	付議案件	備考
第4代國會	30回 30次	韓熙錫	1958.12.24	本會議場	國家保安法案	警護權發動
第6代國會	62回 34次	張炯淳	1967.12.28	"	1968年度 豫算案	司會席假設
	63回 18次	張炯淳	1968. 2.29	"	石油類稅法中 改正法律案 道路整備促進法中 改正法律案	
第7代國會	72回 6次	李孝祥	1969. 9.14	第三別館 (特別會議室)	憲法改正案 國民投票法案	司會席移動

資料：專務處編，國會史에서 拔萃作成

(16) 李鍾脈, 前揭書, p. 145

(17) 中央日報社, 週刊中央, 1971.7.18, p.8 「날치기 通過」란 말이 생기게 된 것은 1968年度 豫算案通過時부터 使用되기 시작했다."

① 議長이 대상을 가지고 仲裁役割을 했어도 與野가 이를 받아들이지 않을 때

② 對立을 解消할 수 있는 徵兆가 보이지 않아 자체할 必要가 있을 때 議長으로서 더 이상 時間遲延을 할 수 없고 判斷하여 電擊的으로 司會權을 發動시키는 것이다.

이와 같은 司會行態는 議事妨害 行態(특히 篲城時)에 對應하여 議長으로서는 어쩔 수 없는 狀況 속에서 取해졌다. 電擊司令 亦是 變則行態가 아닐 수 없었던 것이다.

歷代國會를 観한 電擊司令實例를 보면 <表 8>과 같다.

第 2 節 仲裁役割 實態

立法體系의 藤蔓의 抑制(restraint of conflict)와 凝集力의 保存(reservation of cohesion)을 위한 國會議長의 役割機能⁽¹⁸⁾은 司會者로서 役割以外調整者(arbitrator)로서 政治的 仲裁役割을 遂行해야 한다.

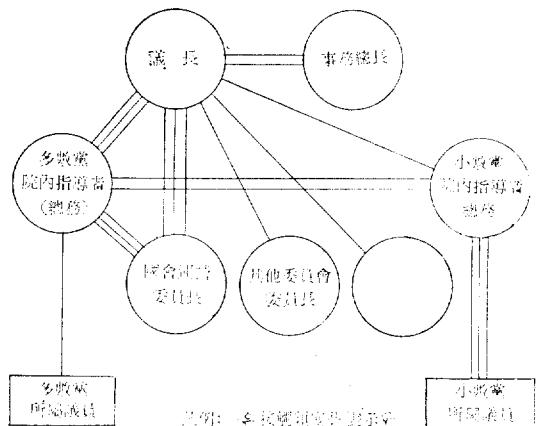
議長의 政治的 役割은 競爭하는 院內 政治集團(政黨)間의 關係, 即 院內交涉團體와의 關係로서 議長이 이를 集團間의 對立의 仲裁(moderating)와 調整役割을 遂行하는 것을 意味한다.

1. 國會運營」의 地位

一般的으로 國會運營은 議長을 頂點으로 하는 一團의 國會內立法指導者들 中心으로 指導되며 運營된다. 行政府의 「리더십」이 大統領을 頂點으로 하는 一元的 階序別(hierarchy)組織과는 달리 立法府의 指導體系는 몇 사람의 指導者 即 議長團, 常任委員會委員長 그리고 院內의 政黨의 指導者에 의하여 그 指導力이 分散되어 있는 分權의 (diffusional)인 構造⁽¹⁹⁾임에 特色이 있다. 國會議長은 이들과 빈번한 接觸을 통하여 國會運營의 向方과 重要한 立法 政策을樹立한다. 그러나 이를 指導者 가운데서 國會議長이 日常的인 國會運營과 直接적인 聯關係를 맺고 있는 가장 近距離의 接觸人

士는 下記圖表와 같다.

<表 9> 國會議長과 立法指導者와의 接觸關係



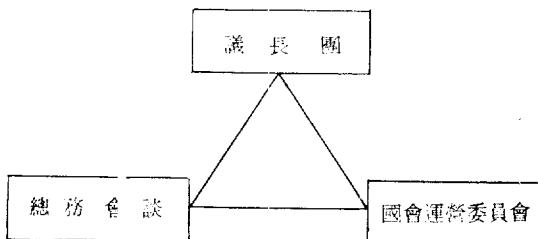
出所: 《韓國國會運營》(著者不詳)

現實의 으로 會議進行과 議事日程協議를 위하여 가장 頻繁한 접촉을 갖는 人士는 多數黨의 院內指導者(與黨總務團)와 國會運營委員長이며 그 다음은 少數黨의 院內指導者(野黨總務團)이다. 兩黨體制下의 多數黨中心으로 運營되는 國會에 있어서 國會議長이 少數黨의 指導者에 比해 多數黨院內交涉團體 指導者와 더한층 緊密한 關係를 維持하는 것은 政黨競爭體制下의 國會運營에 있어서一般的인 傾向이며 委員會委員長 가운데서도 國會運營委員長과의 日常的인 接觸을 갖는 것은 國會運營에 관한 事項을 審議 또는 議決하거나 議長의 協議에 應하는 運營委員會의 業務의 性格上 當然한 現象이다. 이와 같이 韓國國會의 實際 運營은 國會議長을 中心한 議長團과 國會法에 规定된 法上의 機構

(18) John C. Wahlke, Heinz Eulan, Willian Buchanan and Leroy C. Ferguson, *op.cit.*, New York, John W. ley and Sons, Inc., 1962. p.173

(19) George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, New York. Thomas Y. Crowell Co., 1959. p.330

인 國會運營委員會, 그리고 國會交涉團體를 代表하는 院內總務中心으로 하는 政治的 協議體인 院內總務會談등 3者를 中心으로 이루어지고 있으며 國會議長은 前記 두種의 協議形態를 通하여 實質的인 國會運營 및 갈등의 調整者로서의 役割에 臨하고 있는 것이다.



1. 國會議長과 總務會談

制憲國11當時에는 團體交涉會를 두어 議長의 主宰로 議事進行에 관한 主要案件의 協議를 하였으나 實際에 있어서는 議事日程의 作成등 國會運營은 議長이 專擔하고 各派間의 意見調整이 必要한 重要案件이 있을 때에만 議長이 團體交涉會를 召集함으로써 國會運營委員會가 存在치 않던當時 國會運營은 議長個人에게 專屬되는 權限이었다. 그러나 21國會부터 國會運營委員會를 設置하여 議長, 副議長은 運營委員을 當然히 擁하게 되고⁽²⁰⁾

實際 國會運營은 同委員會에서 決定됨에 따라 國會議長은 制憲國會 때와는 달리 國會運營에 관한 사항은 國會運營委員會와 協議 決定하게 되고 따라서 그 地位가 相對的으로 弱化되었다.

6代國會 들어와서 一切 國會運營에 관한 決定이 總務會談에서 다루어 짐에 따라 議長은 重要案件에 대한 協商이나 政治的인 問題가 생할 때마다

院內 總務會談을 召集하는 召集役割만을 할 뿐 國會運營에 관한 實質的인 權限은 交涉團體를 代表하는 院內總務들의 손에 맡겨지고 國會議長은 다만 總務들의 召集要求에 의하여 形式的인 召集節次만 取하고 會談을 周旋하는 傾向이 짙었었다. 따라서 議長은 本會議가 있을 때마다 常時 院內總務會談을 召集하여 議事日程을 事前에 協議한 다음 國會運營委員會에 付議하는 慣例가 생겼다.

法的機構가 아닌 政治的 機構로서의 總務會談이지만 그 實質的 運營은 6代國會 以前의 어느 團體交涉會보다도 強力한 影響力を 行使하여 왔으나 그것은 우리 나라의 政黨政治의 發達과 함께 그 特異한 政治行態에 그 原因을 찾아볼 수 있겠다. 即集權의in 與黨의 院內總務의 地位란 實質的으로 높고 그의 影響力이 強大하여 院內에서의 總務의 指示 統制權이 거의 絶對의이란에 그 原因을 찾아볼 수 있다. 그러나 그 強力한 權限行使의 背後에는 集權의in 黨의 命令이나 또 現共和黨體制와 같이 大統領이 集權黨의 總帥로서 全權을 所有하고 있기 때문에 實質的인 院內總務의 權限行使은 이와 같은 背景下에서 基礎하고 있고 政局打開를 위한 重要한 政治問題가 생길 때마다 每番 大統領에게 報告 指示를 받는 相對的인 地位에 있다는 逆說的인 面을 볼 수 있다.勿論 院內總務가 누구나에 의해서도 그 사람의 指導力量에 따라 總務會談의 比重이 달라진 경우도 있고 또 院內問題를 總務會談에서 解決이 안되었을 때 與野重鎮會談이라는 次元높은 黨重鎮을 中心한 會議體에서 論議處理한 적도 있고 또한 第7代國會에 와서 6.8總選後遺問題로 與野全權代表者會談를 열어 妥結하여 合意議定書를 作成한 일도 있다.

그렇다고 議長은 다만 要求에 의한 形式的인 召集役割이나 仲裁만을 하는 것은 아니다. 폐로는 議長單獨으로 「이니셔티브」를 取하여 硬化된 政局의 收拾을 위하여 與野間의 妥結點을 摸索하기도 하여 代案을 提示하여 雙方이 受容하게끔 說得과 調整을 試圖한다. 이때 國會議長은 所屬政黨으로부터 超越하여 國會議長이라는 機關의 中立의인

(20) 第3次改政國會法(1950.12.20) 第7條 2項 「議長과 副議長은 當然히 國會運營委員會의 委員이 된 .」

地位에서 政治的 影響力を行使한다. 그러나 이와 같은 議長의 一聯의 仲裁試圖가 每番 成功하는 것은 아니다. 때로는 失敗하는 경우도 있다. 그 한例로서 代表의인 경우는 앞서 記述한 第7代國會初에 6.8總選後進問題로 野黨인 新民黨의 登院拒否로 與野間에 爭立하고 있을 때 李孝祥議長의 무려 4次에 亘하는 與野時局收拾會議를 提議하여 兩分의妥協을 企圖해 놨으나 끝내 失敗하고 議長의 仲裁와는 전혀 편계 없는 與野全權代表者會議에서妥結을 보았던 것이다.⁽²¹⁾ 其外 重大한 政治的 問題는 大部分 次元 높은 다른 「사이드」에서 決定되거나 일수며 다만 日常의in 國會運營의 調節은 可能하였다.

第3節 表役割 實態

國會議長의 代表役割이란 法律的인 關係에서 뿐만 아니라 儀禮的으로나 社會的으로 實事實上 國會를 代表한다. 三한 代表役割의 象徵的 操作機能도 同時に 遂行해 낼 한다. 議長의 日常의in 外賓의 接見이나 公式行程의 儀禮行為는 이러한 代表役割의一面을 보여준다. 特히 國際關係에 있어서 國會外交의 行動은 議長의 對外의in 代表役割의 두드러진 斷面이다.

第3共和國의 6.7代國會議長으로 부터 議長의 外交活動은顛覆한 增大를 보여준다. 다른 歷代議長에 比해 李孝祥議長의 6代國會에 와서 予先 亞細亞議會聯盟(Asian Parliamentary Union)의 主導的인 創設(1955. 2. 26)과 國際議會聯盟(International Parliamentary Union)에의 加入(1964. 8. 20) 그리고 議長의 頻繁한 外國訪問과 外國議會指導者の 招請은 韓國議會의 國際的 地位向上과 너분이 議會外交史의 侧面에서 劃期的인 變遷을 가져왔다. 特히 亞細亞議會聯盟(A.P.U)은 日本과 韓國을 主軸으로 한 地域機構로서 그 目的是 亞細亞

各國의 國會議員의 相互親善 및 交流活動을 통해 理解를 促進시키고 連帶感의 강화를 도모하는데目的이 있고 現在 正式參加國은 9個國에 「옴서버」4個國으로서⁽²²⁾ 昨年の 第7回 總會에 이어 今年(1973年度)에는 서울에서 第8回 總會가 開催될豫定이다. 其外 會議體機構는 아니지만 議員相互의 親善과 紐帶를 目的으로 하는 親善團體로서 1954年 5月에 처음 發足한 韓獨議員協會를 비롯하여 韓土(1969. 4. 28), 韓英(1970. 6. 9), 韓佛議員協會(1970. 12. 24)등의 創立을 보게되어 議會「네벨」의 活潑한 國際交流를 實現하고 있는 것이다. 이에 따라 議會代表者로서 議長의 代表役割은 國際의in 代表活動으로 變移된 感을 주고 있는 것이다.

第4節 行政役割 實態

議長의 行政役割은 法上 規定된 國會事務의 監督權行使을 말한다. 그러나 實質的인 事務監督權은 國會의 事務를 統理하고 所屬公務員을 指揮監督하는 事務總長에게 委任되어 있고 議長은 다만 行政首長이라는 機關의 地位에서 最高 決裁行爲만을 行할 多를이다. 議長의 行政管轄下에 立法行政補助機關으로서 國會事務處 및 圖書館이 있다.

國會運營의 有機體인 事務處는 1948年 6月 10일의 第1回國會 第7次本會議에서 議決을 본 「國會構成 및 國會準則에 관한 決議」에 根據하여 發足以來 8代國會에 이르기까지 故次의 事務處法改正과 더불어 機構上의 많은 變화를 가져왔다. 따라서 議長의 行政管轄의 幅도 그에 따라 變화해 왔다고 볼 수 있다. 特히 5.16 以後 6代國會에 와서 以前의 機構에 比해 劃期的인 改革을 가져왔고 그에 따라 編制人員과 機構上의 規模가 頗張되었다. 5代民議院當時 事務處機構는 다음과 같다. 定員에 있어서는 制憲當時와 別變動이 없었다. 第6代國會에 와서 第11次改正國會法에 따라 圖書館이

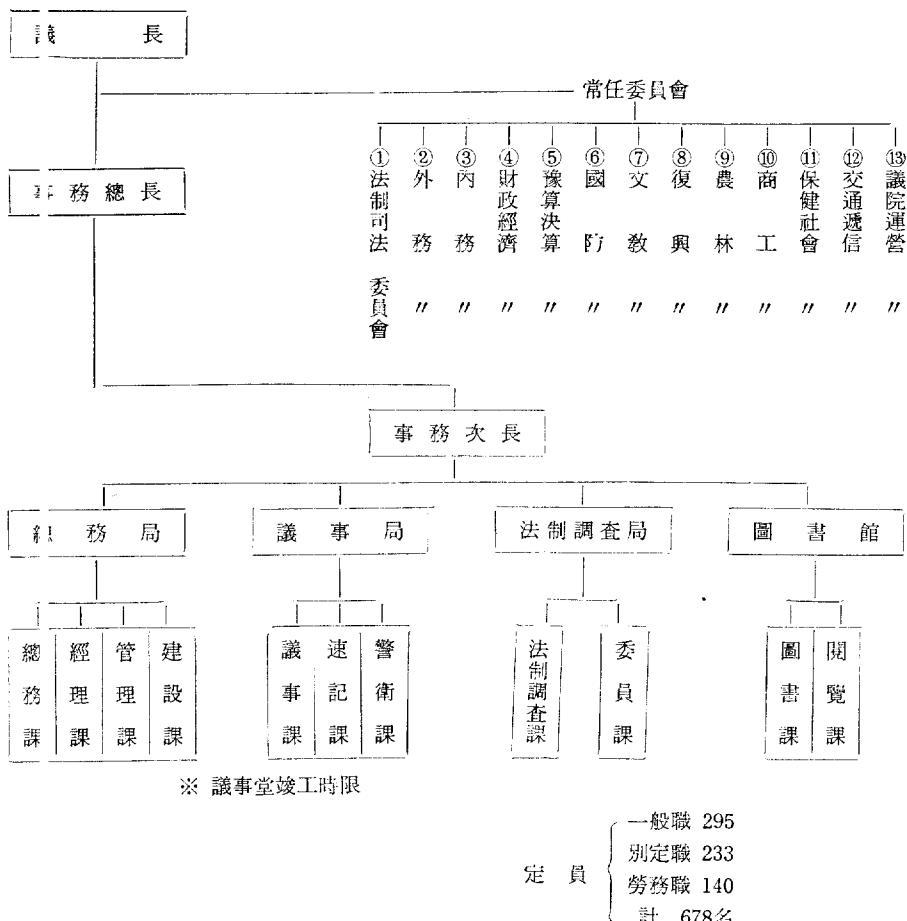
(21) 1967. 6. 3. 總選後 野黨인 新民黨의 總選 全面無効宣言에 따른 議員의 登院拒否로 인한 國會機能이 難局에 處하게 되자 李孝祥議長은 4次에 亘한 「時局收拾會議」構成을 提議했으나 失敗하고 그후 與野全權代表會議가 構成되어 同會議에서 1967. 11. 20 與野全權 共同聲明形式으로 14個 條項의 合意議定書가 作成되었는 바 그構成을 보면

民主共和黨: 白南植, 金振晚 新民黨: 尹濟道, 金義澤(院外人士)

(22) 正式加盟國은 韓國, 日本, 自由中國, 타이, 越南, 라오스, 마레시아, 필리핀, 인도네시아, 옴서버국은 캄보디아, 印度, 오스트렐리아, 뉴우질랜드

〈表 10〉

第 5 代國會 民議院事務處機構



事務總長은 管轄에서 分離되어 獨立된 議長直屬機構로 設置되고 國會가 本會議中心에서 委員會中心으로 轉換됨에 따라 從來 事務處 職制上에 있던 法制調查局 대신에 委員局은 新設하는등 機構面에 많은 变遷을 가져왔다. 其外 議長秘書室을 編制化하여 議長을 위한立法 및 行政的 補佐를 강화하고 前述한 議會外交活動의 增大에 따르는 涉外業務을 관掌하는 涉外室의 新設과 議事堂新築工事의 確定에 의한 建設課의 設置를 보게 되고 圖書館機構도 大幅 強化되었다. (23) 7代에 와서는 議事堂建立事業의 그 規模의 방대함에 비추어 前記한 建

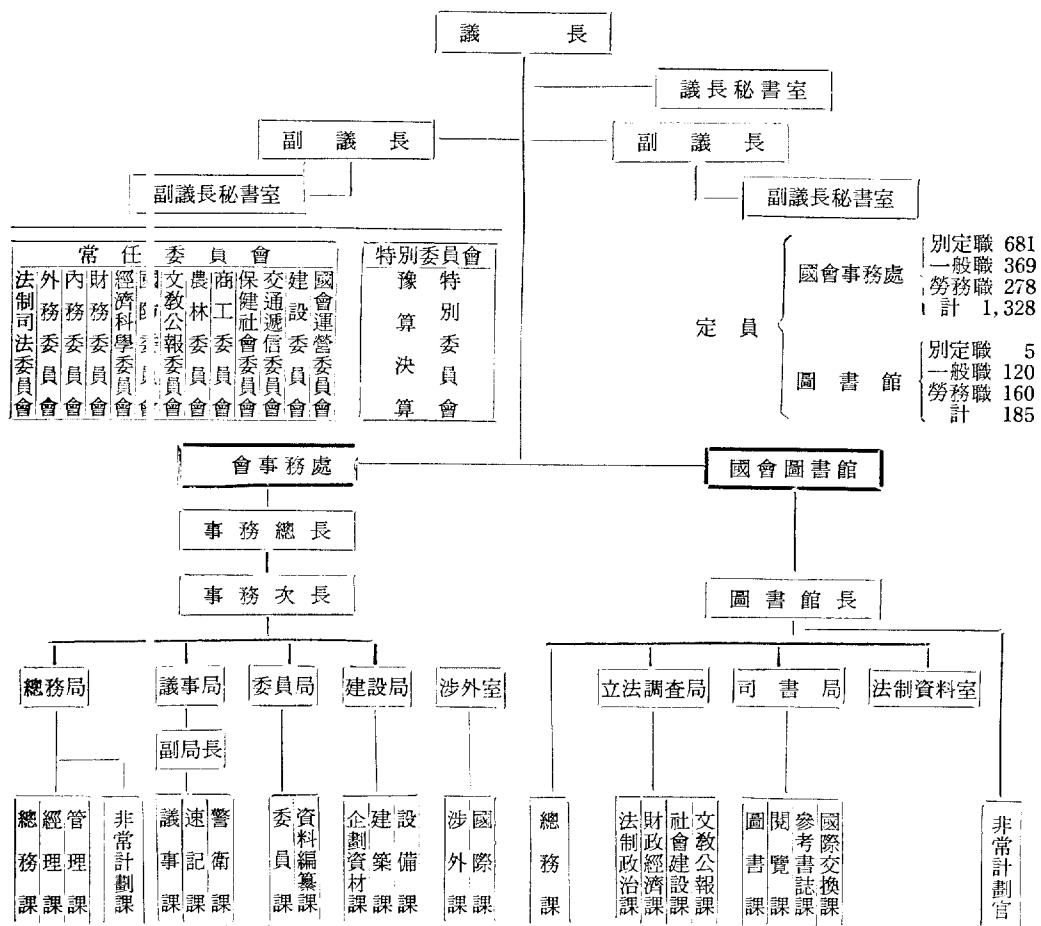
設課가 建設局으로 事業完了時까지 暫定的으로 升格되었다.

8代國會가 構成되면서 特記할 것은 從來의 財政經濟委員會가 財政委員會 經濟科學委員會로의 2個委員會로 分離되면서 13個委員會에서 14個委員會로 그 數가 增加되었다. 現在 國會事務處 및 圖書館機構와 定員은 다음 表와 같다. 이와 같이 機構面이나 人員의大幅의 擴大現象은 議長의 行政役割의 任務量面에서 顯著한 增大를 招來했고 그 만큼 事務監督의 管轄幅이 넓어졌다고 할 수 있다.

(15) 1917.1.30. 第59回 第9次 本會議에서 議決한 國會事務處法 및 同 職制改正을 參照.

<表 11>

現國會機構表



第三章 結論

韓國國會議長이直面한 現實의in役割遂行上의諸問題는韓國議會가當面한 政治一般問題와關聯된다고 볼 수 있다. 事實國會議長의役割葛藤의根本的인 解決策이란韓國政治體系의構造的體質改善의變化 없이는 그效果를期待할 수 없다. 그러나 議長의役割이란直接的으로立法體系內部問題와關聯되는 있기 때문에 議長의正常的役割遂行을 위한韓國國會가當面한 몇 가지立法體系上의問題의改善點으로서

첫째 國會內에 與野의關係改善을 政治體系論의

관점에서 與野의相互競爭의基盤이改善되고 보다民主화되는 것이大前提가 될 것이다.立法體系內問題로서는立法共同志向性이確立되고與野의對立이오늘날같이다분히無限對立이아니라代議民主政治의基本條件인「制限된對立」으로發展해야 할 것이다.

둘째立法規範에 있어서는先進民主議會의專門議會(professional legislature)에서 볼 수 있는 것과같이體系機能의自律化를위한統合의이고高度의凝聚性和制度化, 나아가서는立法規範의互惠의遵守性和自動的制裁가先行되어야하고先任者原理나立法活動見習의原則禮儀등의不文律

의 「게임規則」(rule of game) 등의 發展이 있어야 한다.

세째, 立法「리더쉽」이 集中的이든 分散的이든 간에 立法府 全體로서의 自律性이 이루어져야 한다. 第 6·代 國會 以後 政黨國家秩序의 強化와 그리고 行政權의 异例的 肥大化 등에 의하여 院內 多數黨의 立法「리더쉽」이 議會外의 要素에 의하여 強力하게 規制되고 있는 것을 볼 때 議案處理와 立法計劃 등의 國會運營의 諸問題에 있어서 多數黨의 對野硬直行의 紓和 改善되어야 할 것이고 少數黨의 對與態度 亦是 無原則한 分派現象으로부터 案件處理를 위한 效果的인 牽制勢力으로서 院內의 求心的 立法「리더쉽」으로 發展되어야 할 것이다. 그외

問題로서는 與野議員의 立法定向에 있어서 立法共同志向性이 確立되도록 指導되어야 하며 議員의 充員에 있어서도 與野間의 無限對立을 止揚할 수 있도록 議員의 社會的 背景, 政治社會化(potitical socialization), 政治的 經驗등의 同質的 要素가 보다 增大될 수 있는 方向으로 改善되어야 한다.

以上과 같이 立法體系上의 諸葛藤要因이 漸進的으로 改善 解消되고 또 議長職이 外部로부터의 影響에서 確固히 制度의 으로 保障되던 그의 「리더쉽」役割機能도 正常的으로 發揮될 것은勿論 現實的으로 墜落되어 있는 國會議長의 權威도 따라서 高揚될 것은 疑心할 餘地가 없다.