

# 국회법, 정치상황, 그리고 국회의장의 리더십

김민전 | 경희대학교

쿠퍼와 브래디(Cooper and Brady 1981)의 연구에 의하면 의장의 리더십 스타일이 나 스킬보다 제도적 맥락(institutional context)이 의장의 리더십에 더 큰 영향을 미친다고 한다. 이러한 연구를 바탕으로 이 논문은 역대 국회법이 상정하고 있는 의장리더십의 유형은 무엇인지, 당시의 정치상황이 의장의 리더십에 어떤 영향을 주는지 고찰하고 있다. 그 결과 1948년 국회법은 의회대표형 리더십을 상정하고 있음에 반해, 1963년 법은 정당대리형 리더십을, 그리고 1988년 법은 의회관리형 리더십을 상정하고 있음이 드러난다. 그러나 국회법이 상정하는 의장의 리더십 모델이 얼마나 현실에서 구현되는지는 당시의 정치상황에 따라 달라지는 것으로 드러난다. 예를 들어, 이기붕 의장의 경우에는 강력한 대통령과 절대다수의 의석을 지닌 여당의 출현으로 인해 1948년 법의 틀이 그대로 유지되고 있음에도 불구하고 정당대리형 의장리더십을 보인다. 또, 민주화이후 의장들을 보면, 원내 정당들이 의석을 균분하고 있을 때는 의회관리형 리더십을 발휘하는 경향이 있지만, 다수당의 의회점유율이 높아질수록 정당대리형 리더십 쪽으로 기울어지는 것으로 나타난다.

**주제어:** 국회의장, 리더십 유형, 국회법, 강행처리

## I. 들어가는 말

제헌국회 이래 한국정치사에서 국회의장의 리더십에 대해서는 대중적인 관심도, 학문적인 관심도 많지 않았다.<sup>1)</sup> 이렇게 국회의장에 대한 학문적 조명이 많지 않았던 것은 국회와 국회의장이 대통령을 비롯한 행정부의 종속변수로 여겨져 왔던 것과 밀접한 관계가 있다. 예외적으로 국회의장이 언론의 주목을 받을 때는 의장이 직권상정을 할 것인지, 혹은 좀 더 퇴행적으로는 날치기를 할 것인지를 결정하는 순간들이었는데, 이 역시도 국회의장이

---

1) 국회의장과 관련한 대표적인 연구로는 서준원(1997), 신명순(2000), 이현우(2002; 2008), 이동운(2008)을 들 수 있다.

독자적으로 하는 것이 아니라 청와대의 주문을 받고 하는 것으로 간주되곤 했다.

그러나 그간 국회의장의 위상과 역할에 전혀 변화가 없었던 것은 아닌 것으로 보인다. 민주화의 진행과 더불어 국회의장들은 청와대나 당 지도부의 조종에서 벗어나 스스로의 정치력을 발휘하고자 하는 노력을 아주 조심스럽게 시도해왔다.

예를 들면, 이만섭 의장은 취임 일성으로 날치기만은 안하는 의장이 되겠다고 선언했으며, 실제로 대통령의 강행처리를 거절하는 의장이 되었다. 박관용 의장은 우리 정치사에서 최초로 대통령을 탄핵소추한 국회의 의장인데, 여소야대의 국회의장으로서 대통령의 대척점에서 비교적 높은 정치적 위상을 누렸다고 할 수 있다. 탄핵소추의 옳고 그름에 대한 가치판단을 논외로 하고 보면, 행정부의 시너로 묘사되던 우리 국회가 대통령을 탄핵소추할 수 있을 정도의 영향력을 행사할 수 있게 되었다고 볼 수 있고, 국회의 영향력 강화와 함께 국회의장 역시 영향력이 커졌다고 판단할 수 있다.

한편, 과거로 시선을 돌려보면 초대 이승만 국회의장이나 그 뒤를 이은 신익희 국회의장이 오늘날의 국회의장들보다 강한 정치적 권위와 영향력을 누렸을 것이라는 점은 한국 정치사를 조금만 알아도 쉽게 짐작할 수 있다. 이는 국회의장의 리더십도 정치상황의 변화와 함께 상당한 변화가 있었음을 의미하지만, 이에 대한 체계적인 연구는 존재하지 않는다.

여기서는 이러한 연구의 빈자리를 메우기 위해 역대 국회의장의 리더십이 어떻게 변화해왔는지를 고찰하고자 한다. 이를 위해서는 역대 국회의장 한 명 한 명에 대한 연구가 선행되고, 이를 바탕으로 통시적인 연구를 하는 것이 고전적인 방법이지만, 국회의장을 지낸 정치인들에 대한 연구나, 회고록이 많지 않을 뿐 아니라 국회에서 발간하고 있는 국회사에서조차도 날치기의 순간들이나 의장을 다루고 있기 때문에 이러한 접근방법은 불가능에 가깝다.<sup>2)</sup> 그래서 여기서는 역대 의장의 리더십 스킬이나 인간적 매력과 자질이 어떻게 변화해왔는지에 집중하지 않고, 의장의 리더십에 영향을 주는 국회법의 의장관련 규정과 정치상황이 어떻게 변화되어 왔는지에 집중하고자 한다.

쿠퍼와 브래디(Cooper and Brady 1981)에 따르면, 의장의 리더십은 의장관련 법조문에 의해 영향을 받을 뿐 아니라 의장이 리더십을 발휘하게 되는 당시의 정치상황에 의해서도 영향을 받는다. 따라서 여기서는 역대 국회법은 어떤 리더십을 모델로 했고, 그러한 국회

2) 도진순(1999), 신창현(1998, 2004), 오영섭(2007), 정운재(2003) 등 신익희 의장에 대한 연구는 다수 있으나, 그 밖의 의장에 대한 연구는 매우 미미하며, 백두진(1981, 1987), 이만섭(1989, 2004)를 제외하면 의장의 회고록 역시 발견하기 어렵다.

법과 국회법이 작동하는 정치상황에 의해 의장의 리더십은 어떤 영향을 받았는지 고찰해 보고자 한다.

## II. 선행연구 검토 및 연구방법

서구에서도 의장에 대한 연구는 전기적 연구가 대부분이었으나 1980년대에 들어 의장의 리더십에 대한 이론을 정립하고자 하는 연구들이 등장했다. 이러한 노력은 크게 두 갈래로 나누어진다.

첫째는 의장의 리더십 스타일과 스킬, 그리고 인간적인 자질에 대한 연구다. 피바디(Peabody 1984), 캐논(Canon 1989)의 연구를 대표로 들 수 있는데, 이들은 리더십 스타일의 역사적 변천을 일으킨 원동력이 무엇인지를 규명하는 데까지는 미치지 못하지만, 리더십 스타일이 역사적으로 어떻게 변화해왔는지를 잘 정리하고 있다.

이러한 학문적 전통위에서 데이비드슨(Davidson 1994), 팔라졸로(Palazzolo 1992), 스트라한(Strahan 2002)의 연구는 의장의 리더십을 연구함에 있어서는 인간적인 자질과 리더십 스킬의 차이를 무시해서는 안 됨을 강조하며, 제도가 의장의 리더십에 영향을 주는 것이 아니라 의장의 리더십이 제도의 변화에 영향을 준다고 주장한다.

둘째는 정치제도를 비롯한 당시의 정치적, 사회경제적 상황이 의장의 리더십에 어떤 영향을 미치는지를 규명하고자 하는 연구다. 존스(Jones 1968)에서 맹아를 발견할 수 있으며, 이러한 전통 위에 서서 쿠퍼와 브래디(Cooper and Brady 1981)는 의장의 인간적인 자질이 아니라 제도적 상황(institutional context)이 의장의 리더십 스타일이나 리더십의 효과성을 결정짓는 주요 요인이라고 결론짓는다.<sup>3)</sup> 이후 로드(Rhode 1991), 싱클레어(Sinclair 1995) 등이 이러한 입장에 서서 의장의 리더십에 영향을 주는 상황(context)이 무엇인지를 규명하기 위해 노력했다.

특히 제도적 상황론을 주장한 쿠퍼와 브래디의 연구를 보면, 그 시대의 제도적인 맥락(institutional context)에 맞는 리더십 스타일이나 스킬을 가진 의장이 선출되는 경향이 있

3) 쿠퍼와 브래디는 ‘제도’가 아니라 ‘제도적 상황’이 의장의 리더십 스타일과 효과성을 결정하는 주요한 요인이라고 주장한 것은 같은 제도라도 원내 의석분포와 정당의 당내 통합성의 정도에 따라서 그 효과가 달라진다고 보았기 때문이다. 따라서 제도와 그 제도가 작동하는 정치상황이 모두 중요하다고 본 것이다.

으며, 그 시대의 제도적인 맥락 속에서 리더십 스타일이나 스킬이 사회화되기 때문에 제도적 맥락이 인간적 자질이나 리더십 스킬보다 중요하다고 한다.

예를 들면, 미국 하원의 오닐(Tip O'Neill) 의장의 리더십이 레이븐(Sam Rayburn), 맥토맥(John W. McCormack), 알버트(Carl Albert) 의장과 유사한 반면, 캐논(Joseph G. Cannon) 의장이나 리드(Thomas B. Reed) 의장과는 차이가 있는데, 이는 개인적인 성격의 유사성과 차이에서 기인하는 것이 아니라 각 의장들이 재임하고 있던 하원의 구성과 제도적인 권한의 유사성과 차이에서 기인한다는 것이다.

이와 같이 서구에서의 의장의 리더십에 대한 연구가 문헌학적, 역사적 연구에서 한 발 나아가 이론화를 위한 연구들이 시도되고 있는 것에 반해 우리의 국회의장에 대한 연구는 매우 초보적인 수준에 머물러 있다고 할 수 있다.

가장 기초적인 연구라고 할 수 있는 역대 국회의장에 대한 평전이나 자서전조차 매우 드문 것이 현실이다. 초대 국회의장인 이승만 의장과 그를 이은 신익희 의장에 대해서는 다수의 평전이 존재하고, 이만섭 의장이 몇 권의 자서전을 낸 것을 제외하면 최소한의 기초적인 자료도 발견하기 어려운 것이다.

1차 자료의 부족으로 정치학적 연구도 제약을 받을 수밖에 없는데, 그 동안의 국회의장에 대한 연구는 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 서준원(1997)과 정운재(2003)의 국회의장의 리더십에 대한 역사적 연구,<sup>4)</sup> 박찬욱(1997), 신명순(2000), 이현우(2002), 한영빈(2008) 등의 바람직한 국회의장의 위상과 개혁과제에 대한 연구, 그리고 국회의장의 리더십에 대한 경험적 연구로는 이현우(1999), 최용환·함승득(2007), 이동운(2008)<sup>5)</sup>을 들 수 있다.

이러한 연구들은 국회의장에 대한 1차 자료가 미미한 척박한 토양에서 결실을 맺은 것이기에 더욱 값진 것이지만, 국회의장의 권한과 역할을 규정하는 역대 국회법이 어떤 리더십을 상정했는지, 그러한 국회법이 작동하는 정치상황이 국회의장의 리더십에 어떠한 영향을 주었는지에 대해서는 전혀 답하고 있지 못한 것이 현실이다.<sup>6)</sup>

여기서는 위의 두 가지 질문에 답하기 위해 첫째, 역대 국회법이 어떤 의장의 리더십을

- 4) 정운재(2003)의 연구는 정치적 신익희의 전반적인 리더십에 대한 고찰이고, 국회의장으로서의 신익희에 대한 부분은 많지 않다.
- 5) 이동운의 연구는 국회의장의 선출방식이라고 하는 제도가 국회의 영향력에 미치는 영향을 고찰한다는 점에서 쿠퍼와 브래디의 연구와 맥이 닿아 있다고 할 수 있다.
- 6) 국회법이 정치적 진공상태에서 작동하는 것이 아니기 때문에, 국회법이라는 제도의 영향은 그 제도가 작동하는 정치상황에 의해서 매개될 수밖에 없을 것이다.

모델로 하고 있는지 규명할 것이다. 흔히 의장의 리더십유형과 관련해서는 크게 영국식 중립형 의장모델과 미국식의 정당지도자형모델로 나누기도 하고, 미국의 의장들은 짜르형, 협상가형, 대중형(public speakership)<sup>7)</sup> 등으로 구분하기도 하는데, 여기서는 신명순(2000)의 연구를 참조해 의장의 정당과의 관계에 따라 의회대표형, 의회관리형, 정당대표형, 그리고 정당대리형으로 세분해 역대 국회법이 어떤 유형을 모델로 하고 있는지 고찰하고자 한다.

의회대표형은 원내에서 정당의 개입이 없거나 적은 가운데 자유투표로 선출되는 의장으로, 의장이 실질적인 의회의 대표로서 리더십을 발휘하는 유형인 반면, 의회관리자형은 정당 간의 양해 아래 의장의 중립성을 강조하는 유형이다. 미국의 초대 의장인 물렌백(Frederick Augustus Muhlenberg)에서 매콘(Nathaniel Macon) 의장에 이르는 약 20년 동안의 미국 의장들은 각 정파에 대해 중립성을 표방하지만 의회의 실질적인 대표로서 리더십을 발휘한 의회대표자형 의장의 예라고 한다면, 영국의 의장들은 의회관리자형에 속한다고 할 수 있다. 영국의 의장들은 엄격한 중립성을 추구하며 의원들과는 식사도 함께 하지 않을 정도로 정치문제에 대한 개입을 자제하는 것으로 유명하다.

정당대표형은 의장이 다수당의 실질적인 지도자인 경우이고, 정당대리형은 의장이 당내의 실질적인 지도자가 아닌 경우로 다수당의 영향을 받아 다수당의 이익을 원내에서 실현하고자 하는 경우라고 할 수 있다. 시대에 따라 의장이 행사했던 지도력의 차이는 있지만, 바름(Joseph Varnum) 의장 이후의 미국 의장들은 정당대표형 리더십의 대표적 예라고 할 수 있다.

둘째는 역대 국회법이 작동하는 정치상황을 규명하고, 국회법과 정치상황의 교차적 영향 아래에서 국회의장은 어떤 리더십을 보이는지를 규명하고자 한다. 물론 국회의장에 대한 1차 자료가 부족한 현실이기 때문에 이러한 시도는 과학적인 엄정성에서 부족함이 있을 수 있다. 그러나 국회의장 리더십의 역사적 변화에 대한 통시적인 연구가 전무하기 때문에 그 빈자리를 메우기 위한 시도 그 자체만으로도 학문적 의미를 지닐 것이다. 특히 역대 국회법이 어떤 의장리더십을 모델로 하고 있는지에 대해서는 전혀 천착되어 있지 않기 때문에 연구의 의미가 있을 것으로 보인다.

7) 해리스(Harris 1998)는 과거의 의장들이 원내에서 리더십을 발휘했던 것과 달리 깡그리치 의장을 비롯한 현재의 의장들은 원내로 제한되지 않고, 미디어를 적극적으로 이용해 국민들과 소통하고 영향력을 행사하고자 하는데, 이를 대중형(public speakership) 의장 리더십으로 명명하고 있다.

〈표 1〉 1948년 국회법의 의장관련 규정

- 
- 제1조 (의석배정) ⑤ 의원의 의석은 매 회기 초에 추첨으로 정한다
- 제6조 (의장의 선출) ① 의장, 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하되 재적의원 3분의 2 이상 의 출석과 출석의원 과반수의 동의로써 한다.
- 제7조 (상임위원회 위원) ② 의장과 부의장은 당연히 국회운영위원회의 위원이 된다.
- 제27조 (심사기간지정) ① 국회는 기한을 정하여 위원회에 심사의 보고를 하게 할 수 있다.  
 ② 위원회가 이유 없이 그 보고를 지체할 때에는 국회는 그 안건을 위원회로부터 철회할 수 있으며 다른 위원회에 회부할 수 있다.
- 제31조 (의사정족수 및 산회) 의장은 개의, 산회, 유회와 회의의 중지를 선포한다.
- 제32조 (의사일정의 작성 및 변경) ① 의장은 국회에 부의될 안건과 개의일시를 기재한 의사일정을 작성하고 의안의 인본(印本)을 첨부하여 미리 의원에게 배부한다.  
 ② 의장은 회기를 마칠 때에 차회의 의사일정을 의회에 보고한다.  
 ③ 의사일정에 기재된 안건이 있음에도 불구하고 다른 긴급안건 상정에 대하여 10인 이상의 찬성으로 동의(動議)가 있거나 또는 의장이 긴급안건이라고 인정하는 때에는 토론을 하지 아니하고 결의에 부하여 의사일정을 변경할 수 있다.
- 제33조 (위원회 회부) ③ 의안이 발의 또는 제출되었을 때에는 의장은 이것을 국회에 보고한 후 적당한 위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 뒤에 본회의에 부의한다. 단 국회의 결의에 의하여 위원회의 심사를 생략할 수 있다.
- 제34조 (위원회폐기 의안) 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부의하지 않는다. 단, (중략) 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있을 때에는 그 안을 본회의에 보고해야 한다.
- 

다만, 역대 국회의장을 모두 분석하는 데는 시간과 지면의 제약이 있을 뿐 아니라 가장 중요한 1차 자료인 『대한민국 국회 60년사』가 16대 국회까지만 다루고 있고, 그 이후를 다루는 국회사는 아직 출간되지 않았기 때문에 여기서의 분석도 16대 국회의장까지로 제한한다.

### III. 국회의장의 리더십 유형 변화

#### 1. 이승만, 신익희 의장의 의회대표형 리더십

1948년 만들어진 국회법(<표 1>)에서 가장 주목할 만한 것은 제6조에 규정된 의장의 선

출방법이다. 제정국회법은 재적의원 과반수의 찬성으로 의장을 선출하는 오늘날과 달리 재적의원 2/3의 출석과 출석의원 과반수로 선출하도록 하고 있다. 이는 의장을 다수당의 대표가 아니라 전체 의원들의 대표로 보고 있었기 때문에 대다수의 의원들이 의장선출에 참여한 가운데 그들의 대표인 의장을 선출하도록 한 것으로 보인다.

이에 따라 초대 의장인 이승만은 198표 중 188표를 얻어 당선되었고, 이승만 의장이 초대 대통령선거에 출마하기 위해 사임하고 난 후, 그 뒤를 이어 보궐선거에 나선 신익희 부의장은 176표 중 103표를 얻어 의장으로 선출되었다(대한민국국회 2008, 14).

뿐만 아니라 제정국회법은 의사진행과 관련해서도 의장에게 강한 권한을 부여하고 있다. 가장 주목할 부분은 의장과 부의장이 운영위원회의 위원이 되도록 규정하고 있는 제7조다. 이는 지금의 제도와는 매우 다른 것으로 국회의장단이 국회운영에 대해 소상히 알고 또 관여할 수 있도록 하기 위함으로 보인다.

의장단의 운영위원회 소속을 허용하는 규정의 정치적 의미는 미국의 의회사를 살펴보면 쉽게 짐작할 수 있다. 미국 의회사에 있어서 짜르라고 불릴 정도로 강력한 영향력을 발휘했던 캐논(Joseph G. Cannon) 의장과 리드(Thomas B. Reed) 의장이 모두 규칙위원회의 위원장을 겸했다는 사실을 상기해보면 제정국회법이 국회의장에게 어느 정도 막강한 권한을 부여했는지 가늠할 수 있다. 이후 미국 하원은 지나치게 강한 의장의 영향력을 약화시키기 위해 의장이 규칙위원회에 소속되지 못하도록 하는 의회개혁을 단행한 바 있는데(Strahan 2002), 이는 우리의 제정국회법이 의장에게 강력한 실질적인 권한을 주고 있었던 것을 의미한다.

또한, 제정국회법 31조에 의해 의장은 의사일정의 작성 및 변경, 개회, 산회, 유회와 회의의 중지를 선언할 수 있으며, 32조에 의해 의장이 긴급안건으로 인정하는 때에는 토론하지 않고 의결에 부칠 수 있도록 하고 있다. 이는 의사진행 및 국회운영과 관련된 대부분의 권한이 원내대표 간의 협의에 의해서 행사되고 있는 현재와는 큰 차이가 있는 것으로, 의장이 의사운영에 미칠 수 있는 영향력이 그만큼 컸던 것으로 볼 수 있다.

그렇다고 해서 제정국회법이 국회의장의 전횡을 허용하고 있는 것은 아니다. 오늘날 국회운영에 있어서 가장 큰 논란이 되고 있는 것 중의 하나인 의장의 직권상정제도를 인정하지 않았다. 제정국회법 제27조와 33조는 국회의 의결로 위원회의 심사기간을 정하거나 위원회에 대한 배정을 철회 혹은 생략할 수 있도록 함으로써, 국회의장에게 의사운영과 관련한 강한 권한을 부여하는 동시에 입법과정이 국회의장 1인에 의해 좌우되지 않도록 경계하고 있었다.



또한, 제정국회법 제1조는 의원의 의석은 매 회기 초 추첨으로 정한다고 규정하고 있는데, 이는 제정국회법이 국회운영에 있어서 정당의 개입이 최소화됨을 상정하고 있음을 보여준다. 사실, 이 규정이 상정하고 있는 바처럼, 당시는 정당체계가 채 갖추어지지 않았다. 이 때문에 당시의 국회는 무소속이 최대의 정파였는데, 초대국회는 무소속 의원이 200명 중 85명으로 40.3%에 이르렀으며, 제2대 국회는 무소속이 더 늘어서 210명의 의원 중 126명이 무소속으로 전체의 62.9%에 달했다.

이렇게 정당체계가 채 갖추어지지 못한 상황에서 국회법이 의장에게 강력한 권한을 주고 있었기 때문에 의장은 의회의 실질적인 대표로 역할을 할 수 있었을 것이다. 다시 말해, 당시의 의장은 의회대표형 리더십을 발휘할 수 있었을 것이다.

이러한 추론이 틀리지 않았음은 서준원(1997), 정운재(2003) 등의 연구에서도 확인된다. 초대 이승만 국회의장은 초대 대통령선거에 나가기 위해 사임하기 전까지 사실상의 유일한 국가 최고의 지도자로서 원내외에서 모두 강력한 권위를 행사했다고 한다(서준원 1997). 그 후임인 신익희 의장은 이승만 의장과 달리 대통령이 존재하는 가운데 의회를 이끌어가야 했지만, 그러한 가운데에서도 의회의 대표로서 이승만 대통령과 때로는 대립하고 때로는 협력하며 국정을 이끌었던 것으로 평가되고 있다(정운재 2003).

물론, 두 의장이 의회의 대표로서 강력한 정치력을 발휘할 수 있었던 것은 독립운동 등 정치역정을 배경으로 한 강한 카리스마에서 기인한 점이 있었음은 물론이다. 그러나 쿠퍼와 브래디(Cooper and Brady 1981)가 주장하듯이 강한 카리스마와 정치력을 지닌 인물이 국회의장을 지낼 수 있었던 것도 그 시대의 정치적 상황과 제도에 기인한바 컸다고 할 수 있다. 권위주의시대에는 실질적인 정치력을 지닌 인물이 국회의장이 될 수 없었다는 점을 생각해보면 이점이 더욱 명확해진다.

한편, 2대 국회에 들어서면서 정치상황이 크게 변동하기 시작했다. 2대 국회의원 선거에서도 무소속 후보가 210석 중 126석을 차지해 1대 국회와 유사한 정치상황이 만들어지는 것처럼 보였지만, 한국전쟁의 발발과 자유당의 출현은 상당한 정치상황의 변화를 초래했다. 전쟁상황에서 국회는 행정부에 비해 정보력에 있어서 열세에 놓일 수밖에 없었는데, 이러한 상황에서 신익희 의장은 수도사수결의를 통과시키는 정치적 오판을 했다. 수도사수결의에 따라 다수의 의원이 서울을 빠져나가지 못하는 불행이 초래되었는데, 이는 신 의장의 정치적 영향력을 약화시키는 결과를 초래했다.

또한 1951년 12월 23일 대통령을 지지하는 여당인 자유당이 창당되었는데, 자유당의 창당은 1952년의 개헌파동으로 이어졌다. 개헌파동은 국회의장 대 대통령, 의회 대 행정부의



대결이 극에 달했던 사건으로 국회와 행정부 간의 장군 명군 식의 힘겨루기가 이어졌지만, 결국은 이승만 대통령의 국회해산 위협과 국회해산을 요구하는 관제시위가 계속되는 가운데 신익희 의장의 사회로 발췌개헌안이 국회를 통과되었다(대한민국국회 2008, 63-65; 74-75).

신익희 의장은 이승만 대통령이 전시라는 핑계로 국회를 해산시켜버릴 것을 우려해 본회의의 사회를 보았다고 하는데(정운재 2003, 235), 이 발췌개헌안의 통과는 이승만 대통령의 장기집권의 기반을 제공한 동시에, 국회와 국회의장의 정치적 영향력의 하락을 알리는 서막이었다.

결국 의장관련 국회법의 규정은 변하지 않았지만, 또 카리스마의 정치인인 신익희가 의장직에 계속 재임하고 있었지만, 전쟁의 발발과 여당인 자유당의 창당이라고 하는 정치상황의 변화가 의장의 리더십 약화를 초래하기 시작했던 것이다. 이런 점에서 본다면 정치상황이 리더십에 미치는 영향력이 상당함을 확인할 수 있다.

## 2. 권위주의 정부와 정당대리형 의장 리더십

### 1) 이기붕 의장과 정당대리형 리더십의 시작

한국전쟁이 한창이던 1951년 12월 창당된 자유당이 제2대 국회 말까지 103석의 의석을 확보해 한국정치사에서 처음으로 여대야소의 국회가 만들어진 데 이어,<sup>8)</sup> 1954년 실시된 제3대 국회의원선거에서는 총 203석 중 114석을 확보해 원내 과반의석을 확보하는데 성공했다. 자유당은 이에 만족하지 않고 개헌선 확보를 위해 대대적인 영입공작에 나섰고, 그 결과 제3대 국회 개원 당시에는 127석의 의석을 확보할 수 있었다.<sup>9)</sup>

자유당의 창당에 앞장섰던 이기붕은 자유당의 절대과반의 의석수를 바탕으로 199표 중 124표를 획득해 의장으로 선출되었다. 이기붕 의장의 선출은 최초로 의장선거에서 정당투

8) 자유당의 창당 당시 각기 다른 장소에서 두 개의 자유당이 동시에 창당하는 해프닝이 벌어졌다. 이법석의 족청이 중심이 된 원외자유당은 부산 동아극장에서 창당대회를 열었고, 공화민정회가 중심이 된 원내자유당은 국회의사당에서 창당대회를 열었다. 두 개의 자유당은 이승만 대통령을 당 의장으로 모셨다는 점에서 공통점을 지니고 있었는데, 내각제 개헌을 추진했던 원내자유당의 세력이 급격하게 축소되면서 원외자유당이 자유당의 중심이 되었다.

9) 자유당은 제3대 국회의원 선거가 실시되기 이전에 이미 이승만 대통령의 집권연장을 위한 개헌을 염두에 두고 있었다. 이 때문에 개헌을 지지하는가의 여부를 주요한 기준으로 삼아 203개의 지역구에 대한 공천을 실시했다(김일영 2004, 198-200).

표가 이루어졌고, 최초로 여대야소에서 의장으로 선출되었으며, 그리고 의장선출에 대통령의 의지가 반영되었다는 점에서 국회의장의 리더십에 있어서 새로운 변곡점이 되었다.

이는 국회의장이 더 이상 의회 전체의 대표가 아니라 정당의 대리인이 되었음을, 그리고 국회가 행정부의 통제 아래 놓이게 되었음을 의미하는 것이었다. 이로 인해 의회주의를 지켜나가야 할 보루인 국회의장이 의회주의를 무시하면서까지 대통령과 집권여당의 의지를 국회에서 관철시키는 데 앞장서는 한국정치의 불행이 시작되었다.

대표적으로 3대 국회에서는 이승만대통령의 3선을 허용하기 위한 개헌안이 한 표가 모자라서 부결이 선포되었지만, 사사오입이라는 해괴한 논리로 번복하는 웃지 못 할 일이 있었다. 또, 4대 국회에서는 300여 명의 무술경위들이 야당의원들을 끌어낸 뒤 의사당 문을 폐쇄하고 국가보안법을 통과시키는 일도 벌어졌다(대한민국국회 2008, 153-155).

결국 국회법의 의장관련 규정이 변한 것은 아니지만 정치상황의 급변은 의장리더십에 있어서도 큰 변화를 가져왔던 것이다. 예를 들어, 의회전체의 대표를 선출할 수 있도록 국회법은 2/3 이상의 의원들이 출석해 의장을 선출하도록 하고 있지만, 한 정당이 전체 의석의 2/3 이상을 차지하게 되자, 의장의 선출이 정당의 통제 아래에 놓이게 되었다. 나아가 의회의 절대다수(super-majority)를 차지한 정당이 대통령의 통제아래에 있었기 때문에 의장은 대통령의 통제 아래에 놓이게 되었고, 따라서 의장은 대통령의 의지와 선호를 의회에서 실현하는 대리자가 되었다.

## 2) 공화국과 정당대리형 의장 리더십의 법제화

5·16 군사정변으로 들어선 제3공화국에서는 국회제도를 비롯한 정치제도에 있어서 큰 변화가 있었다. 대표적으로 국회의원 선거제도에 있어서는 전국구제도가 도입되었으며, 정당정치를 강화하는 차원에서 정당의 공천을 받은 자만 공직선거에 입후보 할 수 있도록 했으며, 당적을 이탈하거나 변경하면 의원직을 상실하도록 했다.

뿐만 아니라 의장의 리더십에 영향을 줄 수 있는 국회제도 역시 상당한 변화가 있었다(<표 2>). 1963년 국회법은 상임위원회 중심주의를 도입했는데, 이는 의장의 영향력을 축소하는 결과를 낳았다. 상임위원회 중심주의는 본회의를 형식화하는 결과를 낳았으며, 본회의의 사회자인 의장의 역할 역시 축소하는 결과를 낳았기 때문이다.<sup>10)</sup>

10) 1963년 국회법은 다수당이 모든 상임위원회의 위원장을 맡도록 하고 있기 때문에 다수당은 상임위원회를 모두 장악할 수 있었다.

〈표 2〉 1963년 국회법의 의장관련 주요규정

---

제2조 (의석배정) 의원의 의석은 매 정기회 초에 교섭단체별로 추첨에 의하여 정한다. 그러나 각 단체의 소속의원 수에 이동이 있을 때에는 의장이 이를 변경할 수 있다.
제15조 (의장·부의장의 선거) ①의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하되, 재적의원과 반수의 득표로 당선된다.
제40조 (상임위원회의 위원) ③의장은 상임위원이 될 수 없다.
제68조 (산회) 의사일정에 올린 안건의 의사가 끝났을 때에는 의장은 산회를 선포한다.
제70조 (의사일정의 작성) ②의사일정의 작성에 있어서는 국회운영위원회와 협의하여야 한다.
제71조 (의사일정의 변경) 의장이 필요하다고 인정할 때 또는 의원 20인 이상이 (중략) 요구한 때에는 토론하지 아니하고 국회의 의결로 의사일정의 순서를 변경하거나 안건을 추가할 수 있다.
제77조 (심사기간지정) ① 국회는 기한을 정하여 위원회에 심사의 보고를 하게 할 수 있다. ② 위원회가 이유 없이 그 보고를 지체할 때에는 국회는 그 안건을 위원회로부터 철회할 수 있으며 다른 위원회에 회부할 수 있다.
제79조 (위원회폐기 의안) 위원회에서 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정한 의안은 본회의에 부의하지 않는다. 단, (중략) 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있을 때에는 근 의안을 본회의에 부해야 한다.

---

미국 의회의 역사를 보아도 이러한 주장이 잘못된 것이 아님을 알 수 있다. 미국 의회사에서 상임위원회와 위원장의 위상강화는 의장의 영향력을 약화시키는 결과를 초래했고, 역으로 상임위원회와 그 위원장의 영향력 약화는 의장의 영향력을 강화시키는 결과를 초래했다. 예를 들어, 1971년 미국 하원에서 있었던 상임위원장들의 권한을 약화시키는 개혁의 가장 큰 수혜자는 의장이었다(Margolis 1995).

1963년 국회법은 국회의장과 직접적으로 관련된 조항 역시 상당부분 개정했다. 먼저 제15조의 의장의 선출 방식을 보면, 재적의원 2/3 출석에 출석의원의 과반수로 선출되던 방식에서 재적의원 과반수의 득표로 변경되었다. 이는 이제 의장이 의회 전체의 대표로 선택되는 것이 아니라 다수당의 입맛에 따라 선출되는 것임을 암시하는 것이다.

혹자는 의장의 선출방식 변화와 관련해, 1948년 법이 재적의원 2/3의 출석에 출석의원 과반수이상의 득표로 선출되기 때문에 최소 재적의원의 1/3 이상만 얻으면 선출될 수 있었던 것에 반해, 1963년 개정법은 재적의원 과반수이상의 득표로 규정하고 있으므로 1963년 법이 더 폭넓은 지지로 의장을 선출할 수 있도록 하는 것이 아니냐는 반론을 제기할 수 있다.

그러나 2/3 이상의 출석이라는 규정은 다수당이 2/3 이상의 의석을 갖고 있지 않는 한 소수당이 불참함으로써 의장선출을 방해할 수 있는 강력한 권한을 소수당에게 부여하는 것이다. 최악의 경우 1963년 법 아래에서는 과반의석을 가진 다수당이 그들만 모여서 의장을 선출해도 되지만, 1948년 법 아래에서는 다수당이 2/3 이상의 의석을 지니고 있지 않는 한 소수당이 불참한 가운데 그들만 모여서 의장을 선출하는 것은 불가능하다. 따라서 1948년 법이 더 폭넓은 지지로 의장을 선출하도록 한 규정이라고 할 수 있다.

또한, 의장의 국회운영 관련 권한이 축소되었는데, 제40조에서 의장은 상임위원회의 위원이 될 수 없다고 규정하는 동시에 제70조에서는 의사일정의 작성을 운영위원회와 협의해 하도록 규정하고 있다. 1948년 법이 의장이 국회운영위원회의 위원이 되어 국회운영을 주도할 수 있도록 하던 것과 달리 운영위원회의 위원이 될 수 없도록 함으로써 의장의 권한을 축소시키는 동시에, 과거에 의장이 단독으로 행사하던 의사일정 작성권 역시 운영위원회와 협의해 행사하도록 함으로써 의장의 권한을 축소하고 있는 것이다.

결국 1963년의 국회법은 이기붕 의장 시절부터 시작된 정당대리형 의장모델을 법제화하고 있다고 할 수 있다. 이러한 국회법상의 변화와 더불어 관권과 금권을 동원한 선거로 항상 대통령의 당이 원내 다수의석을 확보하던 당시의 정치상황 때문에 의장은 독자적인 리더십을 행사하지 못하고 다수당의 대리인으로서 다수당의 이익을 실현하는 데 앞장설 수밖에 없었을 것임을 추론할 수 있다.

당시의 이효상(1963. 12~1971. 6) 의장과 백두진(1971. 7~1972. 10) 의장을 세간에서는 ‘얼굴마담 의장’ 혹은 ‘낙하산 의장’으로 부르곤 했는데, 이는 바로 정당대리형 의장의 다음과 같은 특징을 간파하는 별명이었다고 할 수 있다.

첫째, 국회에서의 의장의 선출은 요식행위에 지나지 않았고 대통령이 의장을 낙점했다. 1965년 제6대 국회 후반기 의장선출을 둘러싸고 일어난 에피소드는 의장을 누가 선출하는지를 분명하게 드러내고 있다. 당시 박정희 대통령은 이효상 국회의장을 유임시키려고 했다고 한다. 그러나 여당인 공화당의 김종필계가 정구영 의원을 밀어 1차 투표에서 정 의원이 1위를 하자 박 대통령은 격노했다. ‘반란’의 주동자들은 당직 박탈, 권한정지, 경고처분 등의 징계를 받았다(임재정 2002). 또한 백두진 의장은 그의 회고록에서 의장 선출과정에서 당 총재와 총무가 상의해 하는 것이지만, 그 역시 몇몇 의원들을 접촉했음을 밝히고 있다(백두진 1981).

둘째, 당시의 의장들은 정권의 정당성 부족을 덮어줄 수 있는 화려한 경력을 보유하고 있었다. 이효상 의장은 대구출생으로 1930년 일본 도쿄대학 독문과를 졸업하였고, 1936년

『카톨릭청년지』에 “기적”이라는 시를 발표하여 등단한 후 많은 작품을 남겼고, 이후 경북 대학교 문리대 교수를 역임하던 중 1960년 참의원에 당선된 것이 생의 전환기가 되어 정치인으로 변모했다. 또 백두진 의장은 이승만 정부에서도 재무부장관에 이어 국무총리를 지낸 바 있고, 박정희 정권에서도 국무총리를 지낸 바 있다.

셋째, 당시의 의장들은 부드러운 얼굴로 정권을 미화하는 데 일조했다. 김수환 전 국회 의장은 한 언론과의 인터뷰에서 역대 의장 중 가장 존경하는 의장이 바로 이효상 의장임을 밝힌 바 있다. 김 의장은 ‘고색창연하고 선비다운 느낌을 줄 수 있는 사람’이 바람직한 의장상이라고 밝힌 바 있는데, 이는 다름 아닌 이효상 의장의 특징을 잘 나타내는 말이라고 할 수 있다(임채정 1996).

화려한 배경에 부드러운 얼굴을 지닌 의장들이었지만, 정권의 이익을 위해 날치기의 주역이 될 수밖에 없었다. 이효상 의장은 박정희 대통령의 3선 출마의 길을 열기 위해 3선개헌을 날치기로 처리했으며,<sup>11)</sup> 박두진 의장은 대통령에게 비상대권을 부여하는 국가보위에 관한특별법안을 날치기로 처리했다.<sup>12)</sup>

### 3) 4공화국과 의장의 국회지배력 강화

유신체제에서 국회법은 다시 한 번 크게 변했다(<표 3>). 의안이나 수정안을 발의하는 것이 보다 힘들어졌으며, 발언시간에도 제한이 가해졌고, 동일 의제에 대한 발언자의 수도 2명 이내로 제한했다. 또, 교섭단체를 구성할 수 있는 조건이 높아졌으며, 대통령 등에 대해 모욕이나 사생활에 대해 말할 수 없도록 되었다.

이와 같이 의원들의 의정활동을 위축하는 방향으로 국회법개정이 이루어졌던 것과는 반대로 의장의 권한은 강화되었다. 제2조에서 볼 수 있듯이 의장은 의원들의 의석을 결정

11) 3선 개헌안은 국회주변 반경 500미터 안을 1200여 명의 기동경찰이 엄중하게 통행을 차단하고 있는 가운데 1969년 9월 14일 새벽 2시 30분 공화당 의원들만 참석해 이효상 의장의 사회로 단 6분 만에 처리되었다(대한민국국회 2008, 314-16).

12) 국가보위에관한특별법안은 12월 27일 새벽 3시 국회의사당 건너편 국회 제4별관에 있는 외무위원회 회의실에서 민주공화당 소속 의원 9명이 출석한 가운데 의결되었다. 야당들이 본회의장과 법제사법위원회의실을 점거하고 있었기 때문에 회의실을 바꾸어 날치기 했던 것이다. 그리고 법제사법위원회의의 의결이 끝나자 기다리고 있던 민주공화당 소속 의원들은 바로 그 자리에서 본회의를 열고 국가보위특별법안을 통과시켰다. 당시만 해도 의장의 직권상정제도가 없었기 때문에 두 번을 날치기해야 하는 수고 아닌 수고를 해야 했던 것이다(대한민국국회 2008, 380).

〈표 3〉 1973년 국회법의 주요 규정

- 
- 제2조 (의석배정) 의원의 의석은 회기 초에 의장이 이를 정한다.
- 제15조 (의장·부의장의 선거) ①의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하되, 재적의원과 반수의 득표로 당선된다.
- 제40조 (상임위원회의 위원) ⑤의장은 상임위원이 될 수 없다.
- 제70조 (의사일정의 작성) ②의사일정의 작성에 있어서는 국회운영위원회와 협의하여야 한다.
- 제71조 (의사일정의 변경) 의원 30인 이상의 연서에 의한 요구로 본회의의 의결이 있거나, 의장이 필요하다고 인정한 때에는 의장은 의사일정의 순서를 변경하거나 다른 안건을 의사일정에 추가할 수 있다.
- 제77조 (심사기간) ①의장은 심사기간을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있다.  
② 제1항의 경우에 위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 의장은 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부할 수 있다.
- 제78조 (체계·자구의 심사) 위원회에서 법률안의 심사를 끝내거나 또는 입안한 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 이 경우에 의장은 심사기간을 정할 수 있으며 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 바로 본회의에 부할 수 있다.
- 제79조 (위원회에서 폐기된 의안) ①위원회에서 본회의에 부할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부하지 아니한다. 그러나 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 휴회 중의 기간을 제한 7일 이내에 의장의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부하여야 한다.
- 

하도록 했는데, 1948년 국회법에서는 추첨으로 의석을 정하도록 했으며, 1963년 국회법에서는 교섭단체별 추첨을 하도록 했던 것과 비교해 보면, 의석을 배정하는 데 있어서도 의장이 영향력을 행사할 수 있도록 해 놓았다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 의장은 입법과정을 사실상 좌지우지 할 수 있는 직권상정권한을 얻게 되었다. 제77조에 의해 의장은 심사기간을 정해 위원회에 의안을 회부할 수 있으며, 위원회가 그 기간 내에 심사를 마치지 못한 경우에는 다른 위원회에 회부하거나 본회의에 직접 부의할 수 있게 되었다. 78조에서는 의장이 법사위원회의 심사에 대해서도 심사기간을 설정할 수 있도록 했고, 그 기간 내에 심사를 마치지 못한 경우에는 바로 본회의에 부의할 수 있도록 했다. 그리고 79조는 위원회가 본회의에 부의하지 않기로 결정한 의안에 대해서도 의장은 부의를 요구할 수 있도록 하고 있다.

이로써 의장은 상임위원회에서 채 심사가 완료되지 못한 안건을 본회의에 바로 부의할 수 있을 뿐 아니라 위원회가 본회의에 부의하지 않기로 결정한 안건도 본회의에 부의를 요구할 수 있는 막강한 권한을 지니게 되었다.



그러나 국회의장의 국회법상의 권한이 대폭 강화되었다는 것이 국회의장과 국회의 권위를 바로세우는 계기가 된 것은 아니었다. 사실상 대통령에 의해 의장이 임명되고, 여당이 유정회를 포함해 의석의 절대다수를 차지하고 있는 상황에서 의장이 대통령에 정치적으로 대립각을 세우는 것은 불가능하다. 따라서 의장의 권력 강화는 오히려 최고 권력자인 대통령의 대리인으로서 국회의 의사과정을 지배하는 데 이용되었다. 이제 국회의 입법과정 중 위원회 단계에서 법안이 신속하게 통과하지 못하고 야당에 의해 발목이 잡힌다고 해도 여당과 대통령의 입장에서는 문제될 것이 없게 되었다. 위원회에서 법안이 발목 잡힌다고 해도 의장을 통해 본회의에 바로 부의할 수 있게 되었기 때문이다.

제4공화국의 정일권 의장은 6년간 재임한 장수의장이었던 것에 반해, 백두진 의장은 유신의 막이 내림에 따라 재임 10개월 만에 하차해야 하는 단명 의장이었다. 이렇게 재임기간에 있어서는 차이가 있지만, 두 의장은 모두 국회를 무시한 채 대통령의 심중에 의해 결정되었고, 따라서 대통령의 의중을 국회운영에 반영할 수밖에 없었다는 정당대리형 리더십의 공통점을 지니고 있었다.

특히 주목할 점은 정일권 의장은 전국구 초선의원이면서 의장을 지냈고, 백두진 의장은 유정회 의원이면서 의장을 지냈다는 점이다. 정상적인 의회이면 의회의 규칙(norm)과 관행을 배워야 할 초선의원이면서 국회의장을 지낸 것이나 사실상 대통령이 임명한 유정회 의원이면서 국회의장을 지낸 것은 선수(seniority), 입법활동의 기록(legislative record), 리더십스타일 등 원내에서 어떤 여정(career path)을 밟아왔는가는 전혀 중요하지 않고, 오직 권력자의 의중에 의해 의장이 선출되었기 때문에 가능한 것이었다.<sup>13)</sup>

#### 4) 5공화국과 의장직의 제도화(institutionalization)

제3·4공화국의 최고 권력자였던 박정희 대통령의 사후 찾아 온 서울의 봄도 잠시, 다시 군사정변에 의해 제5공화국 권위주의 정부가 들어서게 되었다. 제5공화국의 헌법은 대통령 7년 단임제를 채택했고, 국회의원 임기를 4년으로 축소했다. 또, 통일주체국민회의에서 의원 정수의 3분의 1을 선출하던 구헌법 조항을 삭제하고 비례대표의 근거 조항 신설, 국회의 국정조사권의 신설 등 유신시대보다는 진일보한 면이 없지 않았지만, 국회제도는 큰 변화가 없었다.

13) 정일권 의장의 비서실장을 지낸 신경식의원의 회고록에 따르면, 정 의장은 대통령의 언질이 있었기 때문에 10대 국회에서도 의장직을 수행하는 것으로 알고 있었다고 한다. 그러나 정 의장의 예상과 달리 10대 국회의장은 백두진으로 바뀌어 있었다고 한다(신경식 2008, 7장).



특히 제5공화국의 국회의장들은 여당 총재인 대통령에 의해 낙점되어 대통령을 대신해 야당의원들의 비난을 감당하고, 또 여당이 원하는 법안을 처리할 수밖에 없었다는 점에서 제3·4공화국의 의장들과 달라진 점이 없었다고 볼 수 있다. 그러한 가운데에서도 진일보한 면이 있다면, 국민의 손에 의해서 선출된 의원들 가운데에서 의장이 선출되었다는 점, 그리고 의장의 선수가 높아졌다는 점을 들 수 있다.

정래혁 의장(1981. 4~1983. 4)이 3선, 채문식 의장(1983. 4~1985. 4)이 3선, 그리고 이재형 의장(1985. 5~1988. 5)이 7선으로 의장이 되었는데, 이는 선수(seniority)의 중요성을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 비록 권위주의 정부 아래에서 직권상정과 강행처리는 의장의 거부할 수 없는 숙명이었지만 국회에서의 선수를 무시하지는 못하고 있다는 점에서, 의장직이 폴스비(Polsby 1968)적인 의미의 제도화(institutionalization)가 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

### 3. 민주화와 의회관리형 의장 리더십

민주화와 함께 국회법은 다시 한 번 크게 변했다(<표 4>). 권위주의 시절 여당이 국회를 지배하던 것에 대한 반작용으로 1988년 개정 국회법은 다수당이 의사과정을 지배하지 못하게 하는 데 중점을 두었는데, 이를 위해 의장과 교섭단체가 협의해서 국회를 운영하도록 규정했다.

제3조의 의석배정에서 72조의 의사일정의 변경, 78조의 심사기간의 지정에 이르기까지 모두 의장은 교섭단체의 대표의원과 협의하여야 한다.<sup>15)</sup> 또, 71조에 의하면 의사일정의 작

14) 폴스비는 제도화의 조건으로 잘 발달된 경계(well-bounded), 내적 복잡성(internally complex), 보편성(universalistic)을 내세우는데, 이중 잘 발달된 경계의 의미를 의원들의 재선율이 높아져서 의원들의 선수가 높아지는 현상과 의회 지도부의 선수가 높아지는 현상으로 설명하고 있다.

15) 이 밖에도 의장이 교섭단체대표의원과 협의해야 하는 사항은 매우 많다. 연간 국회운영 기본일정의 작성, 국회사무총장의 임명, 국회 선출직 공무원의 선출안 제출, 정보위원회 위원 선임 또는 개선, 본회의중 위원회 개의, 의장의 전원위원회 비개회 결정에 대한 동의권 행사, 본회의의 개의시간 변경, 본회의의 비공개 결정, 동일의제에 대한 총 발언시간 또는 발언자수의 결정, 비교섭단체 소속의원의 발언시간 및 발언자수 결정, 본회의의 개의 중 5분 자유발언의 허가, 5분 자유발언의 발언자수와 발언순서 결정, 경직으로 인한 의원 사직과 위원장 사임시의 표결방법 변경, 국가안전보장 등을 위한 회의록 불게제, 국무총리 등의 대리출석·답변 승인, 대정부질문시의 개별 총 질문시간 및 비교섭단체 소속 의원의 질문자수 및 질문시간결정, 긴급현안질문 시간의

〈표 4〉 1988년 국회법의 의장관련 주요 규정

- 제3조 (의석배정) 의원의 의석은 의장이 각 교섭단체의 대표와 협의하여 이를 정한다.
- 제15조 (의장·부의장의 선거) ①의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하되, 재적의원과 반수의 득표로 당선된다.
- 제39조 (상임위원회의 위원) ③의장은 상임위원이 될 수 없다.
- 제71조 (의사일정의 작성) ②의사일정의 작성에 있어서는 국회운영위원회와 협의하되 협의가 이루어지지 아니할 때에는 의장이 이를 결정한다.
- 제72조 (의사일정의 변경) 의원 20인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나, 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 필요하다고 인정한 때에는 의장은 의사일정의 순서를 변경하거나 다른 안건을 의사일정에 추가할 수 있다.
- 제78조 (심사기간) ①의장은 심사기간을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다.  
 ② 제1항의 경우에 위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 의장은 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부할 수 있다.
- 제79조 (체제·자구의 심사) 위원회에서 법률안의 심사를 끝내거나 또는 입안한 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체제와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 이 경우에 의장은 심사기간을 정할 수 있으며 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 바로 본회의에 부할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다.
- 제80조 (위원회에서 폐기된 의안) ①위원회에서 본회의에 부할 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부하지 아니한다. 그러나 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 휴회 중의 기간을 제한 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있을 때에는 그 의안을 본회의에 부하여야 한다.

성과 관련해서는 의장은 국회운영위원회와 협의해야 한다고 되어 있지만, 실제 운영에서는 교섭단체대표의원의 협의를 먼저 있고, 의장은 그 협의결과를 단순히 반영하는 역할을 하고 있다.

이렇게 의장이 원내교섭단체 대표들과 협의해 의사관련 권한을 행사하도록 한 것은 의장이 다수당의 대리인으로 전락하는 것을 막기 위함이었다. 다시 말해 의장이 의회의 중립적인 관리자로서 역할 하도록 법이 마련된 것이었다.

그러나 이러한 법상의 규정이 만들어지자마자 법 규정의 의도가 그대로 실현된 것은 아니었다. 13대 국회 전반기 여소야대 상황에서 국회의장을 지낸 김재순 의장은 국회법이

---

연장에 있어서 의장은 교섭단체 대표의원과 협의해야 한다.

의도한 바처럼 원내교섭단체 대표들과의 협의를 통해 대화와 타협으로 국회를 이끌었지만,<sup>16)</sup> 3당 합당으로 거대여당이 출현함에 따라 의장은 다시 자신을 의장으로 만들어준 다수당의 이익을 무시하지 못하게 되었다. 특히, 대통령이 의장을 낙점하는 관행이 계속되었기 때문에 의장은 대통령의 압력으로부터 자유로워지기 어려웠다. 다만, 권위주의 시절과 달라진 점이 있다면 선거에 의해 원내다수당도 대통령당도 교체될 수 있다는 점이었다.

제13대 후반부 국회의장이었던 박준규 의장(1990. 5~1993. 4)은 제14대 전반기에도 연임하는 기염을 토했지만, 김영삼 정부의 출범 후 재산파문으로 의장직을 떠나야 했다. 박 의장은 1987년 대통령선거에서 김영삼 대통령후보와 협력방안을 논의하다가 막판에 노태우 후보를 지지했기 때문에 김영삼 대통령의 미움을 받아 사퇴하게 되었다고 한다(이동운 2008, 25).

박준규 의장이 중퇴 사퇴함에 따라 이만섭 의장이(1993. 4~1994. 6) 뒤를 잇게 되었지만, 14대 국회 후반기의장으로 연임되지 못하고 단명하였다. 당시 김영삼 대통령이 차년도 예산안과 추곡수매동의안을 처리해줄 것을 요구했지만, 이 의장이 거부했기 때문이라고 한다(이만섭 2004, 383). 이 의장은 대통령이 비서실장을 보내 하반기 국회의장을 교체한다는 통지를 했음에도 불구하고 하반기 국회의장 후보로 등록했지만, 95표를 얻는데 그쳐 174표를 얻은 황낙주 의원이 14대 국회 하반기 의장이 되었다.

박준규 의장이나 이만섭 의장의 중도낙마는 다수당을 차지한 대통령 앞에서 의장이 매우 나약할 수밖에 없음을 보여준다. 민주화 이후 최초의 의장인 김재순 의장 시절만 해도 의장의 중립성을 인정하는 의장상을 만들어가는 것이 가능한 듯이 보여지만, 여대야소의 의장이 출현하면서 의장의 권위는 매우 약화되기 시작한 것이었다. 이후 14대 후반기의 황낙주 의장이나 15대 전반기의 김수환 의장은 모두 소위 김영삼 대통령의 사람으로서 대통령에 의해 사실상 임명되어 여당을 위해 강행처리에 나설 수밖에 없는 의장이 되었다.

이러한 의장의 중립성훼손에 대한 국민들의 비판이 높아가는 가운데 불명예 중도사퇴를 당했던 박준규 의장이 15대 국회 하반기 의장으로 복귀했다. 박 의장은 채문식 전의장을 위원장으로 하는 국회운영개선자문위원회를 구성했고, 자문위원회는 의장의 중립성을 확보하기 위해서는 의장의 탈당이 필요하다는 권고문을 채택했는데, 이는 대통령의 압력으로부터 자유로워지고 싶었던 박 의장의 의중이 반영된 것이었다. 그러나 박 의장의 임기

16) 원내교섭단체 대표들 간의 합의에 의해 의장으로 선출된 김재순 의장 재임시에는 단 1건의 강행처리도 없었다.

중에 국회법에 의장의 탈당안이 반영되지는 못했다.

16대 전반기 의장으로 복귀한 이만섭 의장은 날치기만은 안하겠다는 것을 취임일성으로 밝혔고, 실제로 날치기는 그의 재임 중에는 없었다. ‘약사법’, ‘국군부대의 유엔동티모르 과도행정정부 파견연장안’ 등은 한나라당이 불참한 가운데 본회의를 통과했지만, 우리가 역대정부에서 보아왔던 몸싸움 속에서 법안이 통과되는 그런 불쌍사나운 장면은 없었다. 뿐만 아니라 그의 회고록에 의하면, 김대중 대통령은 이 의장에게 DJP 연합의 당사자인 자민련도 원내교섭단체가 될 수 있도록 하는 법안을 통과시켜 달라고 요청했지만 이 의장은 거부했다고 한다. 그 뒤 김대중 대통령은 두 번 다시 이 의장에게 아쉬운 소리를 하지 않았다고 한다.

또한 이 의장의 임기 중에 “의원이 의장으로 당선된 때에는 당선된 다음 날부터 그 직에 있는 동안은 당적을 가질 수 없다”는 조항이 명문화됨으로써 중립적 의장상에 대한 오랜 바람이 국회법에 직접적으로 조문화되었다.

16대 후반기의 박관용 의장은 여소야대의 정치상황에서 야당으로서는 최초로 국회의장의 자리에 올랐다. 민주화 이후 박 의장은 대통령의 압력으로부터 자유로웠던 최초의 의장이었을 뿐 아니라 소속정당이 대선에서 진 후 당 지도부의 힘이 강하진 않은 상황에서 의장이 되었기 때문에 상당한 정치적 영향력을 발휘할 수 있었다. 박관용 의장은 당시 여당의 극심한 저항에도 불구하고 김두관 행정자치부장관의 해임건의안과 대통령(노무현)탄핵소추안을 본회의에서 처리한 바 있다.

민주화 이후의 국회법은 중립적으로 의회를 관리하는 리더십을 이상형으로 하고 있었지만, 정치상황에 따라 좀 더 중립적인 리더십을 발휘한 의장이 있는가하면 정당대리형의 리더십을 발휘한 의장도 있는 것으로 나타나고 있다. 정치상황과 의장의 리더십의 관계를 보다 구체적으로 보기 위해 <표 5>에서는 대립구도를 보이던 정당 간의 의석비의 차이와 강행처리건수를 비교해 보았다.

13대 전반기의 김재순 의장, 14대 전반기 박준규 의장, 14대 전반기 이만섭 의장, 16대 전반기 이만섭 의장 때에는 물리력을 행사하거나 기습적으로 법안을 처리한 기록이 1건도 없는 것으로 나타난다. 이중 14대 전반기 박준규 의장이나 이만섭 의장이 단명으로 끝났던 비정상적인 경우였으므로 제외한다면, 결국 13대 전반기의 김재순 의장과 16대 전반기의 이만섭 의장이 순수한 의미에서 강행처리가 없었던 때라고 할 수 있는데, 이 때는 모두 의장이 소속된 정당의 의석이 대립관계에 있던 정당보다 적었을 때였다는 공통점이 있다.

한편, 의장이 소속된 정당의 의석이 대립관계에 있던 정당보다 많을 때에는 강행처리건

〈표 5〉 민주화 이후 국회의 정당별 의석분포와 강행처리건 수

국회	의장	정당별 의석현황 <sup>1</sup>	의석비차 <sup>2</sup>	강행처리건 수 <sup>3</sup>	
13	전반기	김재순	민정(41.8): 평민(23.8): 통민(20.1): 신공화(11.7)	-2.0	없음
	후반기	박준규	민자(72.9): 평민(23.4)	49.5	광주민주화보상법 등 50건
14	전반기	박준규	민자(52.1): 민주(32.1): 민국(10.7)	20.0	없음
		이만섭	민자(54.8): 민주(32.1)	22.7	없음
	후반기	황낙주	민자(57.4): 민주(32.2)	25.2	1995년 예산안 등 47건
15	전반기	김수환	신한(50.5): 국민(26.4): 자민(16.4)	24.1	노동관계법 등 11건
	후반기	박준규	한나라(49.2): 국민(37.7): 자민 (17.1)	9.2	대한민국과일본국간의 어업에관한협정비준동의 안 등 76건
16	전반기	이만섭	한나라(48.7): 민주(43.6)	-5.1	없음
	후반기	박관용	한나라(48.7): 민주(42.1): 자민 (7.4):	6.4 <sup>4</sup>	대통령탄핵소추 등 2건

주: <sup>1</sup> 정당별 의석현황은 의장선출 당시를 기준으로 함. ( ) 안은 의석비율을 나타냄.

<sup>2</sup> 의석비차는 당시에 대립구도를 보였던 주요정당간의 의석비의 차이를 나타냄.

<sup>3</sup> 강행처리건수는 의장석점거와 같은 물리적인 충돌이 있는 것 가운데 처리한 것과 다른 정당에게는 처리일시를 알려주지 않고 기습적으로 처리한 것을 집계한 것임.

<sup>4</sup> 박관용의장의 재임중 열린우리당이 창당됨에 따라 한나라, 구민주, 자민당 대 열린우리당의 구도가 만들어져서 의장선출시보다 의석비의 차이가 훨씬 컸음.

수도 많았던 것으로 나타난다. 13대 후반기 박준규 의장 때에는 50건, 14대 후반기 황낙주 의장 때에는 47건, 15대 후반기 박준규 의장 때에는 76건, 그리고 16대 후반기 박관용 의장 때에는 2건이 있었던 것으로 나타난다.<sup>17)</sup>

결국 1988년 국회법이 상정하고 있는 중립적인 국회관리형 의장리더십은 의장이 소속된 정당의 당세가 약할 때 나타나는 경향이 있는 반면, 의장이 소속된 정당의 당세가 강할 때는 정당대리형의 색깔이 강해지는 것을 볼 수 있다.

17) 박관용 의장 때에는 여당이 아닌 야당이 주도한 강행처리라는 점에서 다른 경우와 구분된다.

## IV. 맺음말

역대 국회법의 의장관련 규정을 살펴보면, 그 시대가 그렸던 의장의 리더십 모델이 드러난다. 제정국회법을 보면 의장은 운영위원회의 위원을 겸하도록 해 국회의 운영을 실질적으로 관장하도록 하고 있다. 또한 제정국회법은 의사일정의 작성과 변경을 의장의 권한으로 규정해 의장이 의사진행과 관련한 권한을 행사할 수 있도록 하고 있다. 그러나 위원회의 심사에 대해 심사기간의 지정과 심사기간내 심사를 마치지 못한 의안을 타위원회에 회

〈표 6〉 역대 국회법의 의장관련 규정 비교

	1948년 법	1963년 법	1973년 법	1988년 법
의석배정	의원별 추천	교섭단체별 추천	의장이 정함	의장이 교섭단체 대표와 협의해
의장선출	2/3 출석, 출석의원 과반수이상 찬성	재적의원과반수	재적의원과반수	재적의원과반수
의장의 위원회 배정	운영위원회의 위원이 됨	상임위원회의 위원이 될 수 없음	상임위원회의 위원이 될 수 없음	상임위원회의 위원이 될 수 없음
의사일정 작성	의장	의장이 운영위원회와 협의	의장이 운영위원회와 협의	의장이 운영위원회와 협의
의사일정 변경	10인 이상의 동의 혹은 의장	20인 이상의 요구 혹은 의장	30인 이상의 요구 혹은 의장	20인 이상의 요구 혹은 의장이 교섭단체대표와 협의해
심사기간지정 및 타위원회 회부 혹은 본회의부의	국회 의결로 심사기간 지정, 타위원회 회부가능	국회 의결로 심사기간 지정, 타위원회 회부가능	의장은 시사기간 지정할 수 있음. 타위원회 회부나 본회의 부의 가능	교섭단체대표와 협의해 의장이 지정, 의장이 타위원회 회부나 본회의 부의 가능.
위원회 폐기의안의 본회의 부의	30인 이상의 요구로 본회의 부의 가능	30인 이상의 요구로 본회의 부의 가능	의장의 요구로 본회의 부의 가능	30인 이상의 요구로 본회의 부의 가능

부하는 것을 본회의 의결로 함으로써 의장이 법안의 통과와 관련해 전횡을 행사하는 것은 막고 있는데, 이러한 제정국회법은 의회의 민주적인 운영을 보장하는 동시에 의장을 국회의 실질적인 대표로 상정하고 있는 것이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 1963년 법은 의장이 상임위원회의 위원이 될 수 없도록 함으로써 운영위원회에 소속되지 못하게 하였고, 의사일정의 작성 역시 운영위원회와 협의하도록 함으로써 운영위원회를 지배하는 다수당의 뜻이 국회운영에 반영되도록 하였다. 1963년 법은 다수당이 국회를 지배하며, 의장 역시 다수당의 대리인으로서 상정하고 있는 것이었다.

1973년 법은 1963년 법의 체제를 바탕으로 하고 있지만, 의장이 마음만 먹으면, 좀 더 정확하게는 다수당이 의장을 통해서, 상임위원회의 심사를 거치지 않고도 본회의에 부의할 수 있는 규정이 삽입되었다. 이로써 다수당은 위원회와 본회의에서 두 번 날치기를 해야 하는 번거로움을 들고, 본회의에서만 날치기하면 야당의 물리적인 반대에도 법안을 처리할 수 있는 길을 열어두었다.

1988년 국회법은 다수당이 국회를 지배하는 것을 막는 것에 주안점이 있었다. 그 동안 의장이 운영위원회와 협의해 행사하던 의사일정변경권이 교섭단체대표와 협의해 행사하도록 변했다. 또, 국회법은 운영위원회와 협의해 의사일정을 작성하도록 하고 있지만, 원내교섭단체 대표들의 협의를 바탕으로 의사일정을 작성하는 것이 관행이 되었다. 심사기간의 지정 역시 교섭단체대표들과 협의해 할 수 있도록 했다. 이렇게 교섭단체대표와 협의해 국회를 운영하게 함으로써 의장이 중립적으로 국회를 운영하도록 하는 1988년 국회법의 정신은 국회의장의 당적보유를 금지하는 2002년 국회법 개정을 통해 보다 명확해졌다.

그러나 국회법이 규정하고 있는 의장의 리더십 모델이 얼마나 현실에서 구현되는지는 당시의 정치상황에 따라 달라지는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 이기붕 의장의 경우에는 강력한 대통령과 절대다수의 의석을 지닌 여당의 출현으로 인해 1948년 국회법의 틀이 그대로 유지되고 있음에도 불구하고 정당대리형 의장리더십을 보이기 시작하는 것을 볼 수 있다. 또, 민주화이후 의장들을 보면, 원내 정당들이 의석을 균분하고 있을 때는 의회관리형 리더십을 발휘하는 경향이 있지만, 다수당의 의회점유율이 높아질수록 의장은 정당대리형 리더십 쪽으로 기울기 시작하는 것을 볼 수 있다.

투고일: 2012년 4월 15일

심사일: 2012년 5월 18일

게재확정일: 2012년 6월 1일



## 참고 문헌

- 구본영. 2007. “어떻게 지내십니까, 남장 여성 정치인 김옥선 전의원.” 『서울신문』(10월19일), 26.
- 김민전. 2010. “역대 국회의장의 리더십 연구: 리더십 유형의 변화를 중심으로.” 국회입법조사처 연구용역보고서.
- 김일영. 2004. 『건국과 부국: 현대한국정치사 강의』. 서울: 생각의 나무.
- 대한민국국회. 2008. 『대한민국 국회 60년사』. 서울: 국회사무처.
- 도진순. 1999. “해방 전후 신익희의 노선과 활동.” 조동걸·도진순·윤덕영 편. 『한국현대사인물연구2』. 서울: 백산서당.
- 박선영. 2008.
- 백두진. 1987. 『백두진 그는 누구인가?』. 서울: 공훈사발간위원회.
- \_\_\_\_\_. 1981. 『백두진회고록』. 서울: 유림문화사.
- 서준원. 1997. “국회의장의 정치적 역할: 제1·2·3공화국을 중심으로.” 『의정연구』 4권, 43-59.
- 신경식. 2008. 『신경식 회고록: 7부 능선에 적이 없다』. 서울: 동아일보사.
- 신명순. 2000. “국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구.” 『의정연구』 9권, 88-110.
- 신창현. 1992. 『신익희: 그 생애와 사상 및 일화』. 서울: 해공신익희선생기념회.
- 심지연·김민전. 2006. 『한국정치제도의 진화경로』. 서울: 백산서당.
- 오영섭. 2007. 『한국 근현대사를 수놓은 인물들 1』. 서울: 경인문화사.
- 이동윤. 2008. “국회의장의 선출과정과 국회의 정치적 위상.” 『의정연구』 14권 2호, 5-29.
- 이만섭. 1989. 『청와대 담판과 나의 직언』. 서울: 문호사.
- \_\_\_\_\_. 2004. 『나의 정치인생 반세기: 이승만에서 노무현까지』. 서울: 문학사상사.
- 이재호. 1994. “타개한 정일권씨 생애, 2등에 만족한 처세의 달인.” 『동아일보』(1월 19일), 5.
- 이현우. 2002. “국회발전과 국회의장 권한.” 『의정연구』 8권 2호, 32-53.
- \_\_\_\_\_. 2008. “한국국회의장의 실질적 권한과 위기시 리더십연구.” 『2008 건국 60주년 기념 공동학술회의 라운드테이블』. 서울: 국제정치학회.
- 이현희·정경환·오영섭. 2007. 『해공 신익희 연구』. 서울: 삼화출판사.
- 임채정. 1996. “김수한 국회의장, 우선 국민신뢰 회복위해 최선 국회 품위 훼손 땀 단호히 대처.” 『동아일보』(7월 5일), 4.
- \_\_\_\_\_. 2002. “반란표라니.” 『동아일보』(8월 2일), 6.
- 정우상. 2008. “남산 가려다 여의도 간 의사당.” 『조선일보』(5월 20일), 4.
- 정운재. 2003. 『정치리더십과 한국민주주의』. 서울: 나남.

- 조동걸·도진순·윤덕영. 1999. 『한국 현대사 인물연구 2』, 서울: 백산서당.
- 최용환·함성득. 2007. “민주화 이후 국회의장 연설문에 나타난 의정목표의 변화 연구: 취임 후 첫 정기국회 개회사를 중심으로.” 『정부학연구』 13권 1호, 35-75.
- 함규진. 2010. “돈과 힘이 앞서는 정치, 악의 씨가 뿌려지다.” 『한겨레21』(12월 3일), 12.
- Bentley, Judith. 1994. *Speakers of the House*. New York: Franklin Watts Inc.
- Cheney, Richard B. and Lynne V. Cheney. 1983. *Kings of the Hill: Power and Personality in the House of Representatives*. New York.: Continuum.
- Cooper, Joseph and David W. Brady. 1981. “Institutional Context and Leadership Style: The House From Cannon to Rayburn.” *American Political Science Review*, 75. No. 2, 411-425.
- Davidson, Roger H., Susan Webb Hammond, and Raymond Smock, 1998. *Masters of the House: Congressional Leadership Over Two Centuries*. Boulder, CO: West Press.
- Harris, Douglas B. 1998. “The Rise of the Public Speakership.” *Political Science Quarterly* 113. No. 2, 193-212.
- Krehbiel, Keith and Alan Wiseman. 2001. “Joseph G. Cannon: Majoritarian from Illinois.” *Legislative Studies Quarterly* 26, 357-389.
- Loomis, Burdett A. 1984. “Congressional Careers and Party Leadership in the Contemporary House of Representatives.” *American Journal of Political Science* 28. No. 1, 180-202.
- Moser, Charles A. 1979. *The Speaker and the House: Coalitions and Power in the United States House of Representatives*. Washington: Free Congress Research and Education Foundation.
- Peabody, Robert L. 1984. “Leadership in Legislatures: Evolution, Selection, Functions.” *Legislative Studies Quarterly* 9. No. 3, 441-473.
- Peters, Ronald M. ed. 1994. *The Speaker: Leadership in the U.S. House of Representatives*. Washington: Congressional Quarterly Books.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The American Speakership: The Office in Historical Perspective*. MD: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. “The Changing Speakership.” *The Cannon Centenary Conference* (<http://gpoaccess.gov>).
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sinclair, Barbara. 1983. *Majority Leadership in the U.S. House*. MD: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Legislators, Leaders, and Lawmaking: The U.S. House of Representatives in the Postreform Era*. MD: Johns Hopkins University Press.

- \_\_\_\_\_. 1981. "Majority Party Leadership Strategies for Coping with the New U. S. House." *Legislative Studies Quarterly* 6. No. 3, 391-414. <http://www.jstor.org/stable/439482>
- Smith, Steven S. 1987. "O'Neill's Legacy for the House." *Brookings Review*. 5.
- Strahan, Randall. 2002. "Leadership and Institutional Change in the Nineteenth Century House."  
In David W. Brady, D. Mathew, and D. McCubbins, eds. *Party, Process, and Political Change vol. 1: New Perspectives on the History of Congress*, ch. 8. 365-368. CA: Stanford University Press.
- Strahan, Randall and Daniel J. Palazzolo. 2004. "The Gingrich Effect." *Political Science Quarterly*. 119, 89-114.

ABSTRACT

---

## Institution, Political Context, and the Korean Speakership

Meen Geon Kim | Kyunghee University

How the Speakership is changed over time in the Korean National Assembly? What impacts do the political context and the National Assembly Act that assigned duties and roles of the Speaker have on her leadership? This paper shows that the first NAA of 1948 postulated impartial and strong speakership model while the 1963 Act, amended in the beginning of the third Republics, introduced a partisan and weak speakership model. The 1988 Act, amended after the Democratization, introduced a impartial and weak speakership model. Further, this paper shows that the Speaker's leadership style is under cross influences of the political context and the models of the speakership postulated in the NAAs. For example, the Speaker Ki-boong Lee showed the partisan and weak leadership under the circumstance of the powerful President and the emergence of the ruling party with the super majority of seats in the National Assembly, although the impartial and strong speakership model was maintained in the NAA. Also, after the democratization, the Speakers tended to show impartial leadership when the seats were fairly distributed among parties, but they were inclined to show partisan leadership as their parties got more and more seats in the National Assembly.

**Keywords:** National Assembly Act, the Speaker, leadership style, political context