

민주화 이후 국회의장 연설문에 나타난 의정목표의 변화 연구: 취임 후 첫 정기국회 개회사를 중심으로*

최용환**·함성득***

본 연구는 1987년 민주화 이후 재임한 제13대 전반기 김재순 국회의장부터 제17대 전반기 김원기 국회의장의 정기 국회 연설문을 중심으로 연설문에 나타난 의정목표의 변화를 그 내용과 글자 수 등의 측면에서 분석하였다. 구체적으로 본 연구는 국회의장 연설문에 나타난 의정목표 설정과 관련하여 크게 외부·내부정치환경 요인과 국회의장의 리더십 요인을 중심으로 그 영향을 분석하였다. 분석 결과 민주화 이후 연설문에 나타난 의정목표 변화에는 국회의장 리더십 요인의 영향력이 점차적으로 증가하였다. 또한 이러한 국회의장 리더십 요인의 적극적인 표출은 연설문에서 의정기능목표 중 국회의 고유기능목표보다는 정책형성목표와 타정치주체와의 통합목표, 그리고 의정운영목표 중 새로운 대외아관계목표를 강조하는 경향으로 나타났다.

주제어: 국회의장, 정기국회 개회사, 의정목표, 리더십

* 본 연구는 함성득 교수의 연구 테마 및 방법론 설정 그리고 지도아래서 통과된 최용환의 2006년 고려대학교 일반대학원 행정학과 석사학위논문(논문명: 민주화 이후 국회의장 연설문에 나타난 의정목표 연구: 취임 후 첫 정기국회 개회사를 중심으로)을 기초로 국회의장들에 대한 인터뷰 및 새로운 분석 방법 추가 등 최용환·함성득의 공동연구를 통해 더욱 발전시킨 것이다.

** 중앙대학교를 졸업하고 현재 고려대학교 일반대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이다 (cyhzz@korea.ac.kr).

*** 카네기-멜론대에서 정책학 박사학위를 받고 미 조지타운대 조교수를 거쳐 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 대통령학, 예산·재정정책, 산업정책이다 (hahm33@hotmail.com).

I. 머리말

민주화 이후 우리의 입법부가 변화해 온 발전상과 그 본연의 기능을 찾기 위해서 노력한 모습을 재조명하는 것은 국회의회정치의 과거와 현재를 통해 그 미래를 알아 볼 수 있어 이론적으로 매우 중요한 의미를 갖는다. 구체적으로 본 연구는 국회의장의 정기국회 개회 연설문을 분석대상으로 연설문에 강조된 국회의장의 의정목표가 어떠한 요인에 영향을 받아 어떻게 변화하였는지 분석하고자 한다. 나아가 이를 기초로 민주화 이후 우리 국회의 발전상도 살펴보고자 한다.

지금까지 우리의 국회의장은 대통령과 행정부에 매우 의존적이었으나 1987년 민주화 이후 점차적으로 국회의장의 리더십이 적극적으로 표출되어왔다. 특히 최근 들어 대통령과 행정부에 대한 국회의 상대적인 위상 변화와 함께 앞으로 국회의장의 정치적 행위가 더욱더 그 영향력을 확대 할 것이다. 따라서 기존의 국회의장에 대한 연구가 의장의 ‘중재자 역할’ 측면에서 권한강화를 중심으로 이루어져 왔지만 앞으로 국회의 위상변화에 따른 국회의장의 정치적 역할이 증대됨에 따라 ‘정치적 역할’ 측면에서의 연구의 필요성이 증대되고 있다. 이러한 상황에서 국회의장의 연설문 분석은 이러한 국회의장의 역할 변화뿐만 아니라 생생한 우리 의회정치의 지표를 제공하기 때문에 이러한 연설문 분석의 이론적 중요성이 높아지고 있다.¹⁾

이와 관련 국회의장의 임시국회 개회사는 공식적인 국회의장의 취임사이지만 임시국회 개회사를 분석대상으로 삼기에는 문제점이 있다.²⁾ 반면 국회의장의 첫

1) 아마도 국회의장 연설문 연구의 필요성에 대해 회의적으로 생각하는 사람도 있을 것이다. 하지만 연설문에는 외형적 성과 이상의 것이 함축되어 있다. 국회의장들은 자신의 취임과 동시에 첫 정기국회라는 상황에서 자신과 의회의 역할이 무엇이며, 무엇을 해나가야 하는지 그 누구보다 잘 알고 있고 이런 입장에서 충분히 고민하여 발표한 결과물이 연설문이다(이만섭 의장 인터뷰, 2006년 4월 18일; 김원기 의장 인터뷰, 2006년 6월 30일). 다만 연설문이라는 것이 수사학적 한계점을 갖고 있으나 그 안에는 당시 의장의 국정상황 인식, 정치적 의도와 목표 포함되어 있고 또한 당시 국회의장과 국회의 현실적 위상이 그대로 녹아있다. 이러한 의미에서 국회의장의 연설문 분석은 국회에 대해서 좀 더 자세히 살펴볼 수 있는 실체이다.

2) 임시국회 개회사의 문제점은 다음과 같다. ①운영비전은 표현이 되어있으나 구체적 의정목표가 제시되지 않는다. ②제14대 후반기의 황낙주 의장과 제16대 후반기의 박관용 의장은 그 취임시기상 임시국회 개회사가 정기국회 첫 개회사로 대체되었다. ③더욱이 제15대 후반기의 정기국회는 IMF라는 상황과 국민의 정치에 대한 불신이 높아져 의회정치 개혁이 많이 요구되었

정기국회 개회사는 민주화 이후 모든 국회의장이 공통적으로 발표한 연설문으로 임시국회 개회사보다도 구체적으로 의정목표를 제시하며 취임사라고 할 수 있을 만큼 의장 개인의 의정운영에 대한 비전을 보여준다. 즉 첫 정기국회 개회사는 공식적 취임사인 임시국회 개회사보다 더 많은 의정운영의 지표를 추출할 수 있는 실질적인 취임사이며 민주화 이후에 취임한 모든 국회의장을 같은 조건에서 분석할 수 있다. 이러한 이유로 본 연구는 공식적인 임시국회 개회사보다 취임 후 첫 정기국회 개회사를 분석의 대상으로 선택하여 그 시간적인 범위는 1987년 민주화 이후 제13대 김재순 국회의장 이후부터 제17대 전반기 김원기 국회의장까지의 연설문을 분석하고자 한다.³⁾

구체적으로 본 연구는 민주화 이후 국회의장 정기국회 개회연설문의 의정목표 설정과 관련 크게 외부·내부정치 환경 요인과 국회의장의 리더십 요인을 중심으로 그 영향을 분석하고자 한다. 특히, 세 가지 요인 중에서 국회의장 리더십 요인을 중심으로 민주화 이후 국회의장 연설문의 의정목표 변화에 어떠한 영향력을 미쳤는가를 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구의 주요 분석 쟁점은 첫째, ‘민주화 이후 국회의장의 의정목표 선정에 국회의장의 리더십 요인이 미치는 영향이 커질 것이다.’ 둘째, ‘민주화 이후 국회의장의 리더십이 연설문에 적극적으로 표출될수록, 연설문에서 제시된 의정목표와 관련 일관된 흐름의 변화가 있을 것이다’ 등이다. 나아가 이러한 분석을 통해 민주화 이후 대통령과 행정부에 대한 우리 국회의 위상 변화를 살펴보고자 한다.

던 시기였고 의회정치역사에 있어서 중요한 시기라고 할 수 있다. 그런데 이 당시 국회의장인 박준규 의장이 개회사를 생략해버렸다.

3) 보통 국회의장이 2번의 정기국회 개회사를 하는데, 본 연구에서는 두 번째 정기국회 개회사는 분석 대상으로 삼지 않았다. 그 이유는 먼저 두 번째 정기국회 개회사는 의장이 시기상 마지막 임기를 앞둔 상황이라서 의정운영의 비전보다 과거의 소회가 주로 나타나기 때문에 의정활동에 대한 구체적인 목표가 잘 표현되지 않는다. 또한 제14대 전반기에 박준규 의장의 사임과 잔여임기를 수행한 이만섭 국회의장은 시기적으로 두 번째 정기국회 개회사를 하지 못하여 비교 연구에 어려움이 있다.

Ⅱ. 이론적 배경과 분석틀

1. 국회 및 국회의장에 대한 이론적 배경과 선행연구

Malcolm Jewell and Samuel Patterson은 의회의 주요한 기능을 갈등처리와 정치체제의 통합으로 분류하고, 갈등처리에는 심의, 결정, 심판 및 정화기능이 있고, 체제통합에는 승인, 정당화, 대표기능이 있다고 주장했다(한국정치학회 엮음, 2004: 22). 윤영오(1996)는 의회에 대표기능, 입법기능, 행정부 감독기능, 갈등해결 기능, 통합기능 등이 있다고 설명하였다. 국회의 의정활동은 네 가지로 구분하기도 한다. 첫째, 정책의 방향을 확인하고 분위기를 설정하여 정책형성에서 핵심적인 역할을 한다는 것이다. 둘째, 정부 정책에 내포되거나 야기 될 수 있는 갈등의 분쟁 또는 이해관계에 대하여 중재와 조정의 기능을 한다는 것이다. 셋째, 행정가의 관심사와 자신을 지지해준 국회의원의 관심사가 상이할 수 있는데 이에 대한 공정성과 공평성을 견지하면서 차등성을 기하도록 해주어야 한다는 것이다. 넷째, 입법, 예산심의, 결산심의, 국정감사를 통하여 행정부에 정치적 통제 등의 기능을 한다고 주장하였다(강신택, 1993; 임동욱·함성득, 2000: 35-36). 김현우(2001)는 의회의 기능을 대의제의 원리에 의한 대표기능, 입법기능, 청원 접수 및 처리기능, 정통성 부여기능, 고위공직자 선출기능, 재정심의 기능, 정부통제기능, 사회통합기능 등으로 정의하였다.

결과적으로 위의 연구들은 국회의 기능과 역할에 대해 각자 서로 다르게 개념 정의를 하고 있으나 공통적으로 민의를 대표하는 기능, 정책의 형성과 갈등조정을 통한 사회통합기능, 입법을 비롯한 예산 심의 기능, 행정부에 대한 감독기능 등을 중요하게 언급하고 있다. 또한 국회를 움직이는 기본원리라고 할 수 있는 국민을 대표하는 기능은 그 내용이 전반적인 정치내용을 포괄하는 광범위한 기능이라고 하겠다.

이러한 국회의 역할과 기능을 기초로 국회의장의 연설문에 관한 직접적인 선행 연구는 없지만, 이와 유사한 선행연구가 있다.⁴⁾ 국회의장에 관한 연구로는 국회의

4) 우리나라에서 국회의장에 관한 연구는 소수에 불과하다. 이는 역사적으로 대통령 중심제의 한국 정치 풍토에서 국회의장의 역할이 주목받을 만한 정치적 사건이 없었기 때문인 것으로

장의 역할과 리더십에 관한 연구 등이 있고, 또한 연설문을 분석한 연구로는 대통령의 취임사에 관한 연구 등이 있다. 국회의장에 대한 선행연구는 의장의 역할을 중심으로 많이 이루어져왔다. Sinclair(1999)는 킹그리치(Newt Gingrich) 하원의장의 리더십 성공에 주목하면서 정치와 제도적 맥락의 변화에 따라 정당과 의장의 리더십이 어떻게 달라지는지 연구하였다. 국내의 국회의장에 관한 주요한 연구로서 서준원(1997)은 제헌국회부터 10회 국회까지 7명의 국회의장을 연구대상으로 하여 법과 제도로써 보장된 국회의장의 역할과 권한 행사를 중심으로 국회의장의 정치적 역할을 비교분석하였다. 이현우(1999)는 국회의장의 여러 가지의 역할 중에서, 갈등을 해결하기 위한 중재자로서의 역할을 어떻게 수행하였는지 분석하고 있다. 특히 이 논문은 국회의 공전과 여당의 단독처리와 같은 변칙적 의사결정과 관련 국회의장의 중재역할에 대하여 살펴보고 있다. 나아가 그는 한국정기관행을 고려하여 국회의장의 충원과 퇴임과 관련 대통령의 영향력에 대하여 기술함으로써 의장역할의 한계점을 밝히고 있다. 신명순(2000)은 국회의장의 중립성이라는 것은 국회의장의 선출방식에 영향을 받는다고 하였고 국회의장이 갖는 권한의 정도와 정당의 관계에 따라서 국회의장의 역할을 중립적, 정당대변자, 소수파 정당형, 이상형 4가지로 나누어 설명하고 있다. 이현우(2002)는 국회의 발전을 위한 국회의장의 역할 강화를 주된 논점으로 삼고 있다. 구체적으로 이 논문은 국회의 공전과 날치기 통과에서 한국 국회의장의 현실적 위상을 설명하고 이에 대한 대안으로 국회의장의 임기 연장, 의회유지권한 강화, 감사원 기능을 국회로의 이양, 국회의원에 대한 국회의장의 통제권 강화 등을 주장하고 있다.

한편, 국회의장의 연설문에 대한 선행연구는 없지만 이와 비슷한 대통령 취임사에 대한 연구가 있다.⁵⁾ 김광웅(1993)은 역대 대통령들의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책을 그 시대적 상황과 함께 고려하면서 분석하였다. 구경서(1998)는 박정희 대통령의 연설문을 국가상황인식, 정치분야, 경제분야, 사회분야, 군사분야 등 다섯 가지로 구분하고 이를 통해 각 시대에 따라 나타난 정치 커뮤니케이션적 특성을 도출하였다. 함성득(2000)은 대통령의 취임사를 통해 내세운 공약에 초점을

보인다. 신명순(2000)은 우리나라에서 국회의장의 연구가 부족한 이유는 국회의장이 중요한 정치주체로 인식되지 않았기 때문이라고 하였다.

5) 국회의장에 관한 연구는 아니지만 대통령의 취임사를 연구한 주요선행연구는 정치주체의 연설문을 연구했다는 점에서 본 연구와 유사한 선행 연구라고 할 수 있다.

맞추고 성과지표를 통하여 그 이행정도를 분석하였다.

결국 국회의장에 관한 기존연구는 의장의 중재자 역할을 중심으로 주로 중립성과 권한적 측면에 초점을 맞추어왔다. 즉 대통령의 지명방식에 의한 선출문제점을 제기하며, 국회의장의 권한강화의 필요성을 제시하였다. 즉 국회의장을 중재자가 아닌 입법부 통솔자라는 정치주체역할의 입장에서 살펴본 연구는 없었다. 따라서 본 연구는 국회의장의 연설문을 기초로 외·내부정치환경요인과 리더십요인을 고려하여 국회의장들이 입법부의 수장으로서 제시했던 의정목표가 어떻게 영향을 받았는지 살펴보고, 이들의 궤적을 통해 민주화 이후 국회의 발전상을 살펴보고자 한다.

2. 주요개념 정의와 연구방법

분석을 위해 먼저 본 연구는 연설문에 나타난 의정목표를 크게 두 가지로 개념을 정의하였다. 하나는 국회가 하고자하는 행위에 초점을 둔 목표이고 다른 하나는 인식의 변화나 다른 정치주체에 초점을 둔 목표이다.⁶⁾ 예를 들어, 행위에 초점을 준 목표는 “OO회 정기국회에서 OO법률안을 통과시키자”라고 하는 것이며, 인식의 변화나 다른 정치주체에 초점을 둔 목표는 “국회가 일을 잘할 수 있도록 국민적 성원을 부탁한다”라고 하는 것이다.

의정목표의 분류는 앞에서 살펴본 의회의 기능을 중심으로, 국회의장의 연설문에 나타난 의정목표를 본 연구의 속성에 맞게 적용하였다. 국회라는 조직을 기준으로 하여 거시적으로 정치제도를 구성하는 독립된 정치주체로서의 의정목표를 ‘의정기능목표’로 하였고, 미시적으로 국회를 구성하고 있는 요소와 관련된 의정목표를 ‘의정운영목표’라고 하였다. 구체적으로 의정기능목표는 ①일반적인 예산과 법률안의 심의, 국정감사권 등과 같이 헌법에 명시된 일반권한을 바탕으로 하는 일반기능 ②정치, 경제, 사회, 통일, 외교 분야에 관련된 국가발전 기능 ③입법

6) 목표란 주로 행위 중심적이지만 연설문에서는 인식이나 가치관의 변화를 요구하는 목표가 제시되기도 한다. 특히, 의정목표가 정치주체들과의 관계 속에서 변화하는 경우, 다른 정치주체와 관련이 있으면 꼭 행위 중심적 목표만으로는 표현되지 않는다. 그렇다고 인식을 표현하거나 타정치주체와 관련된 의정목표를 본 연구에서 제외한다면 올바른 의정목표의 분석과 이를 통한 의회발전의 모습을 제대로 그려낼 수 없다. 따라서 본 연구에서는 의정목표의 개념은 행동지향적인 목표와 인식지향적인 목표를 포괄하는 개념이다.

과 관련된 정책형성과 관련된 기능 ④사회의 갈등과 조정에 관한 기능 ⑤다양한 구성요소들과의 통합과 관계되는 타정치주체와의 통합 목표이다. 반면 의회운영 목표는 국회의장의 연설문에서 나타나는 국회의 현실적 운영과 여야를 비롯한 정치주체들과 관련된 목표를 포함하여 ①의정관행목표 ②여야관계목표 등으로 하위분류하였다. 구체적으로 의정관행목표는 국회의원이나 정당이 원내 의정활동을 함에 있어서 지켜야할 성문과 불문의 관행목표를 의미한다. 여야관계목표는 여당과 야당의 갈등과 조정을 비롯한 제반의 문제해결을 어떻게 해나갈 것인지에 관한 목표이다.

분석 방법과 관련 본 연구는 연설문에 대하여 양적 분석과 질적 분석 방법을 사용하였다. 먼저 양적분석에서는 연설문의 모든 문장을 공통적으로 내포하는 의미에 따라 4가지 범주의 총 11가지로 속성으로 분류하고 이에 대한 양적 분석을 하였다.⁷⁾ 양적 분석의 비교 단위는 전체의 글에서 차지하는 글자 수의 비율로 하였다.⁸⁾ 한편 질적인 면에서 국회의장의 연설문을 크게 내용면에서 구분지어보면 공통적으로 '상황에 대한 인식' '의정목표에 대한 언급' '국회의장의 주관적 표현' '의례관어' 등으로 구분할 수 있고 이들을 구성하는 각각의 문장은 공통적으로 다음과 같은 세부적 속성을 가진다. 첫째, 상황에 대한 인식은 ①객관적 상황인식 ②긍정적 상황인식 ③부정적 상황인식이라는 공통속성을 가진다. 둘째, 의정목표에 대한 언급은 ①의정목표에 대한 제시 ②의정목표에 대한 설명이라는 공통속성을 가진다. 셋째, 국회의장의 주관적 표현은 ①관용적 표현 ②국회의장의 의지표현 ③국민에 대한 표현 ④행정부에 대한 수동적 표현 ⑤행정부에 대한 능동적 표현이라는 공통속성을 가진다. 마지막으로 의례관어는 의례관어의 속성을 가진다.

질적 분석은 각 문장의 의미와 의미를 연결하여 같은 주제문장으로 표현되는 최소한의 의미단락을 중심으로 살펴보았다.⁹⁾ 그리고 연설문에 나타난 의정목표

7) 본 연구에서는 연설문에 공통적으로 나타나는 문장단위의 속성을 추출하고 이를 기준으로 민주화가 진행됨에 따라서 연설문의 내용이 어떻게 변화하였는지를 알아보기 위해 기술통계분석을 하였다.

8) 연설문이라는 것은 수사학적 결과물이다. 양적분석을 할 때, 개념추출을 하여 빈도분석을 할 경우 연설문의 의미가 연구자의 판단에 기초한 개념화라는 작업을 통해서 가공되므로 원래 연설문의 의미가 훼손될 수 있다. 따라서 본 연구는 연설자가 중요하게 생각하는 내용은 더 많은 언급을 하게 된다는 기본 전제에서 연구하였다.

9) 연설문 의미단락의 분류 기준은 다음과 같다. ①문장의 내용과 문맥에 따라 연설자가 표현하

에 영향을 주었다고 판단되는 변수들을 중심으로 분석하였다. 의미단락의 중요도는 양적인 개념을 빌려 전체 텍스트에 대한 각 의미단락의 글자 수 비중으로 판단하였다.¹⁰⁾ 변수의 코딩은 다른 연구자 1명과 상호코딩을 하였다.¹¹⁾ 그 결과 문장 코딩은 총 675개의 문장 중에 635개가 일치하여 94.07%가 일치하였으며, 의미단락의 코딩은 총 208개의 의미단락 중에서 189개가 일치하여 90.87%가 동일한 결과를 보였다.

3. 연구의 분석틀

본 연구에서 사용하는 분석틀은 국회의장에 대한 연설문의 직접적 분석은 아니지만, 이와 유사한 연구인 대통령 취임사 분석에 사용된 선행연구(김광웅, 1993; 구경서, 1998; 함성득, 2000)의 변수와 국회의장 역할 분석에 사용된 선행연구(이현우, 1999)의 변수를 참고하여 국회의장의 의정목표에 영향을 미치는 변수를 설정하였다. 즉 외부정치환경요인과 내부정치환경요인 그리고 국회의장의 리더십 요인으로 구분하였다(<그림 1> 참조).

분석틀을 구체적으로 살펴보면 첫째, 외부정치환경요인으로 먼저 국가상황요인을 선정하였다. 국가상황요인은 시대를 반영하는 변수로 국가가 직면한 정치, 경제, 사회, 외교, 통일의 상황이 만들어내는 맥락적인 변수이다. 본 연구에서는

는 문장과 문장을 연결하여 하나의 주제문으로 표현되는 의미단락을 형성하였다. ②의미단락을 구분하는 기준인 주제문은 문맥에 따라 너무 포괄적 의미를 갖지 않도록 구체적인 한 가지의 사실을 표현하는 의미로 설정하였다. ③양적 분석에서 한 문장에 두 가지 영역이상의 목표가 중복이 될 경우, 그 문장을 문맥과 의미에 따라 2개의 문장 구분하고 각각 동일한 수치를 부여하여 각각 영역에 해당되는 목표로 반영하였다. ④문장이나 의미단락이 본 연구에서 구분한 목표영역에 명확히 일치하지 않는 애매한 경우 문맥과 앞뒤 문장의 의미를 고려하여 연구자의 판단으로 분류하였다. ⑤한 의미단락에는 한 가지 영역의 목표와 대응된다. 즉 한 의미단락은 2개 이상의 복수목표가 되지 않는다.

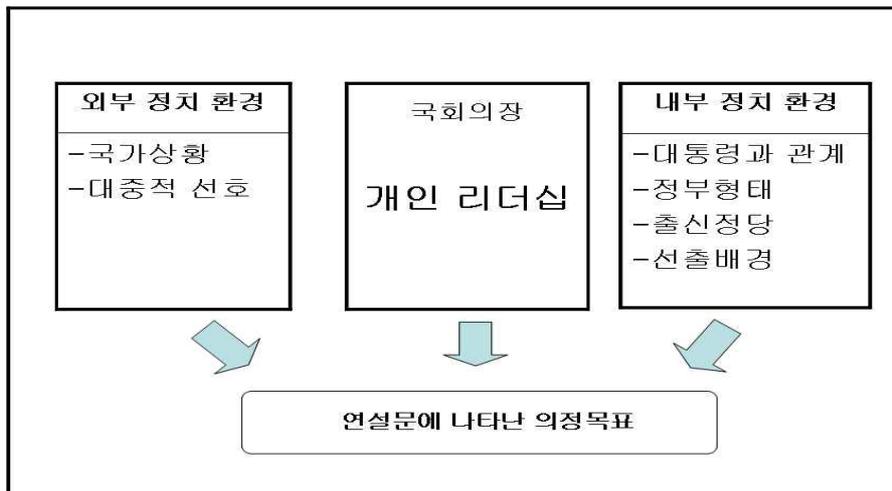
- 10) 각각의 의미단락은 의정목표에 의한 1차 분류, 목표세부영역에 대한 2차 분류, 의미단락의 주제문장에 따른 3차 분류로 나타내었다. 그리고 전체글자 수의 대한 비중이 양적인 우선순위로 표현되도록 하였다.
- 11) 연설문의 문장과 의미단락의 코딩에 있어서 중요하게 고려할 점은 동일한 분류 기준으로 다른 연구가 코딩을 한다고 가정할 때, 본 연구의 코딩결과가 다른 연구의 것과 얼마나 일치하느냐 하는 것이다. 왜냐하면 본 연구 코딩의 결과가 자의성을 가져서 다른 연구의 코딩과 차이가 많이 난다면 코딩에 대한 신뢰성에 문제가 있기 때문이다.

연설문에 나타난 국회의장의 국가상황인식을 중심으로 연구하였다. 다만 연설문에 직접적으로 나타나지 않는 국가상황요인은 문헌연구를 참고하여 보충하였다. 다음으로 대중적 선호는 주로 선거 결과의 해석과 의정활동에 영향을 주었던 대중 여론, 시민의 낙선운동 등의 측면에서 살펴보았으며, 선거결과는 선거 직후 정국의 추이를 살펴보았다.

둘째, 내부정치환경요인으로는 먼저 대통령과의 관계이다. 과거 한국정치에서 국회의장과 국회가 대통령과 행정부에 의존적인 모습을 보여 온 것이 사실이다. 이러한 상황에서는 대통령과의 관계에 따라 국회의장이 생각하는 의정목표가 영향을 받기 때문에 이러한 관계를 살펴보았다. 또한 정부형태는 선거결과나 정계 개편으로 단점정부나 분점정부의 형태로 당시 행정부와의 권력구도를 보여주며 이러한 정부 형태가 어떻게 의정활동에 영향을 주었는지를 살펴보았다. 아울러 국회의장의 출신 정당과 선출의 배경도 의정목표에 영향을 주는 영향 요인으로 살펴보았다.

셋째, 국회의장의 개인적 리더십 요인은 연설문에 표현된 국회의장 개인의 의지와 행정부와의 관계를 살펴보았으며, 언론 및 기존 선행연구에서 언급된 국회의장에 대한 개인적 평가와 개인적 리더십을 표현한 사건들을 중심으로 판단하였다.

< 그림 1 > 분석틀



Ⅲ. 국회의장 연설문에 나타난 의정목표 변화의 요인

1. 제13대 전반기 김재순 국회의장

1) 외부정치환경

당시 국가상황은 성공적 올림픽 개최가 가장 중대한 국가적 이슈였다.¹²⁾ 그리고 연설문에 나타나듯이 학생들의 민주화 운동이 잦은 시기였다.¹³⁾ 이에 김재순 의장의 연설문은 성공적 올림픽 개최에 대한 언급이 전체의 16.71%로 올림픽을 지원하기 위한 의정기능목표의 일반기능을 강조하였다.¹⁴⁾ 또한 민주화 이행으로 인해 어수선한 사회를 비정치적 이슈를 통해 사회를 통합하기 위해 ‘성공적 올림픽’이 의정목표로 더욱 강조되었다. 정부형태로는 1988년 4월 27일 총선거에서 분점정부가 구성되었고 대법원장의 임명동의안 조차도 여야가 협상을 해야 하는 상황이었다(함성득, 1998: 54-77). 연설문에 나타난 의정기능목표로는 국가정치발전 목표인 ‘대화와 타협을 통한 민주화합의 정치문화를 창달,’ 의정운영목표로는 ‘여야의 동반자 인식을 요구,’ ‘4당 합의 정신 지속의 노력’ 등과 같이 여야 간의 원활한 국정운영을 강조하는 목표들은 분점정부에 영향을 받은 것으로 보인다.

2) 내부정치환경

당시 4당 총무들은 제13대 국회 의장단 선출문제와 관련 국회의장은 제1당인 민정당에 부의장 2명은 평민당과 민주당에 각각 할애하기로 합의하고, 김재순 의장이 민정당 출신으로 내정되게 된다.¹⁵⁾ 당시 김재순 의장은 노태우 대통령과 개인적으로 가까운 관계였으며 제13대 전반기 첫 정기국회 연설문에서 여소야대를

12) 노태우 대통령은 야당의 수뇌부와 올림픽에 대한 초당적 협력을 합의하였다(서울신문 1988년 5월 29일자).

13) 경향신문, 1988년 5월 27일자.

14) 김재순 의장의 연설문은 국가 사회발전과 관련 ‘올림픽’에 관하여 가장 많이 언급하고 있다. 이는 사회발전의 도모에 기여하기 위함이기보다는 ‘올림픽의 성공’에 국한된 내용의 목표로 서 실질적 의미의 사회발전 목표로 풀이하기는 어렵다.

15) 경향신문, 1988년 5월 24일자.

혼란이라고 표현하여 당파적 발언이라는 야당의 반발을 사기도 하였다.¹⁶⁾ 이후 그는 1990년 1월 22일 3당 합당 후 신년 개회사에서 “여소야대의 4당 병립체제가 해체되고 국민에게 신뢰와 희망을 줄 수 있는 다수여당과 소수야당으로 양립된 모습을 갖추게 되었습니다.”(김재순 의장 제148회 임시국회 개회사)라고 발언하였다.

3) 개인적 리더십

국정감사권 부활에 관한 내용이 의정기능목표로 제시되고 있지만 연설문에서는 ‘세심한 주의력 견지’ ‘활인도로서의 사용’ 등과 같은 행정부 입장을 배려하는 의미가 강조되고 있다. 타정치주체관계에 대한 목표를 보면 김재순 의장은 정기국회의 연설문에서 ‘공화국의 목표실현을 위한 의회의 노력을 강조’ ‘공산권 국가와의 전방위 외교’ 등을 언급하고 있다. 당시 노태우 대통령의 중요한 국정운영의 주요 관심사는 올림픽 개최와 북방외교였다.¹⁷⁾ 이를 고려할 때, 연설문을 통해 본 김재순 의장의 리더십은 대통령과 행정부의 입장을 고려한 의정목표를 설정하는 경향이 높았다.

2. 제13대 후반기 박준규 국회의장

1) 외부정치환경

당시의 국가상황은 3당 합당 전에 ‘제5공화국 정권문제 해결’에 대한 정치적 합의의 대가로 야당인 평민당이 여당에 지방자치실시의 약속을 받았지만 이것이 3당 합당으로 흐지부지되었고 이에 따라 야당의 국회등원거부사태로 인해 의정과행을 맞게 되었다.¹⁸⁾ 이러한 상황은 의정운영목표로서 여야관계목표인 ‘여야의 동반자의식의 강조’(22.08%)와 의정기능목표의 일반기능에 속하는 ‘국정감사와 예산법안 처리’(9.27%)가 연설문의 주요의정목표로 설정되었다.

16) 서울신문, 1990년 2월 21일자.

17) 서울신문, 1988년 5월 29일자.

18) 한겨레, 1990년 9월 16일자.

2) 내부정치환경

3당 합당으로 민자당은 원내의석 전체의 2/3이상(218석)을 차지하였고 박준규 국회의장은 현직에 있던 노태우 대통령과는 고등학교 선후배 관계였다. 그리고 1987년 대통령 선거에서 김영삼 대통령 후보를 지지하다가 막판에 노태우 대통령 후보를 지지하였기 때문에 당시 노태우 대통령과는 관계가 매우 좋은 편이었다.¹⁹⁾ 이러한 국회의장의 인선배경과 당과성을 고려한 박준규 의장의 리더십은 현직 대통령의 리더십에 영향을 받는 관계였다고 판단된다. 당시 정부형태는 '3당 합당'이라는 정계개편을 통한 단점정부여서 분점정부였던 김재순 국회의장 때보다 행정부에 유리한 정부형태라고 할 수 있으며, 의정기능목표로서 국가발전의 통일목표에서 "(...국회가) 남북대화에 행정부와 협의하여 능동적으로 대처..."라는 언급은 행정부가 정치와 정책을 주도하는 정치현실을 반영하였다.

3) 개인적 리더십

박준규 의장의 연설문을 보면, 의정기능목표로서 국가정치발전목표에 노태우 대통령의 업적인 '6.29정신에 입각한 민주발전 토대마련'을 강조하고 있다. 그리고 의정운영목표로서 의정관행목표에서는 '노태우 대통령의 업적을 위한 다짐'을 언급하고 있다. 이를 미루어보면, 박준규 의장은 제13대 초반의 김재순 의장과 마찬가지로 대통령 의존적인 국회의장의 리더십이었으며, 이것이 의정목표 선정에 크게 영향을 미쳤다. 하지만 그는 연설문에 제시된 민주발전 토대의 방법으로서는 당시 야당의 요구 사항이자 국회 파행을 초래한 '지방자치제의 실시'를 의정목표로 제시하고 있다. 그리고 박준규 의장이 국제의원연맹(IPU)의 명예회원을 지내는 등 개인적으로 의회 중심적 성향을 가졌다고 볼 때, 대통령과의 관계를 중심으로 하는 리더십 속에서도 여야의 균형감각을 유지하려는 개인적 리더십을 다소 엿볼 수 있었다.

19) 조선일보, 1990년 5월 23일자.

3. 제14대 전반1기 박준규 국회의장

1) 외부정치환경

제14대 국회의 첫 정기국회가 열릴 때 ‘지방자치단체장 선거문제’와 ‘연기군 관권부정 선거문제’와 관련 여야의 첨예한 대립이 있었다.²⁰⁾ 그리고 여야는 선거 및 의회제도의 개혁을 추진하는 위원회를 발족하기로 하였다.²¹⁾ 이러한 상황으로 인해 의정운영목표로서 여야관계목표에서 여야의 타협정신에 관한 내용이 주로 언급되었고, 의정관행목표인 ‘의회제도와 선거제도의 개혁인식의 필요’(9.25%), ‘민주적 의회인의 자세가 필요’(8.09%), ‘국회 안에 장기적 객관적인 기구 설치 필요’(4.90%) 등도 강조되었다. 그리고 1992년 12월 제14대 대통령 선거로 정기국회의 단축이 불가피하였으므로 ‘국정감사와 예산안에 대한 능률적인 처리’라는 의정기능목표로서 일반기능목표를 강조하였다.

2) 내부정치환경

제13대 후반기 박준규 국회의장은 제14대 전반 1기 국회의장으로 유임된다. 당시 노태우 대통령은 퇴임을 앞두고 개인적으로 신임하는 사람을 국회의장으로 두고 싶은 정치적 의도가 연임의 배경이었다.²²⁾ 연설문 당시 정부형태를 보면 1992년 3월에 있었던 제14대 국회의원 선거에서 국민들은 제13대 국회와 마찬가지로 여소야대의 분점정부를 선택하였지만 1992년 5월 정계개편을 통해서 다시 단점정부가 되어 대통령과 행정부에 더욱 힘을 실어주었다(이준한, 2004: 108). 그의 연설문에 의정기능목표로서 타정치주체관계목표인 ‘행정부가 건설한 경제정책을 추진해 줄 것을 기대’라는 것은 정부형태에 영향을 받은 것으로 보인다. 이를 통해 당시 국회의 위상이 아직도 행정부에 일방적으로 협력하고 행정부가 국회를 주도

20) 동아일보, 1992년 9월 14일자.

21) 동아일보, 1992년 7월 2일자.

22) 당시 민자당의 김영삼 대표 최고위원과도 우호적인 관계를 유지하고 있는 것이 박 의장의 유임의 배경으로 생각할 수 있다. 하지만 김영삼 대표가 제14대 전반기 국회의장 내정에서 김재순 전 의장을 먼저 지원했던 점, 노태우 대통령의 의사를 존중하여 인선에 동의한 점을 고려하려보면 이러한 유임배경은 타당하지 않아 보인다(국민일보, 1992년 6월 1일자).

하는 상황임을 볼 수 있다.

3) 개인적 리더십

제14대 박준규 국회의장 연설문에서 노태우 대통령과의 신임 관계가 의정목표에 직접적으로 영향을 주었다고 판단되는 것은 없다. 다만 국정상황인식과 관련 북방외교, 특히 중국과의 수교에 대한 언급이 전체의 7.38%를 차지하여 상당히 비중있게 표현되고 있다. 한편 박준규 의장은 대통령과 신임 관계에도 불구하고 국회 교착상태를 풀어나가려는 중재자적 역할로 정치관계법 협상기구에 대한 여야의 합의를 주선하였다.²³⁾ 이러한 사례를 볼 때, 의정관행목표로서 ‘정치관계법 특위를 본받아 의회제도와 선거제도의 개혁인식의 필요’라는 의정목표는 박준규 의장의 개인적 리더십에 영향을 받은 것으로 판단된다.

4. 제14대 전반2기 이만섭 국회의장

1) 외부정치환경

이만섭 국회의장 취임 시기는 새로 출범한 김영삼 대통령의 문민정부 초기상황으로 ‘개혁’과 ‘신한국 창조’ 등을 주요 국정의 방향으로 삼았다. 이와 같은 문민정부의 개혁은 그의 연설문에 금융실명제 개혁과 관련 국회의 입법을 통한 정책형성기능이 23.83%의 비율을 차지하고 있다. 그리고 이는 의정기능목표 중 국가사회발전목표인 ‘경제회복과 깨끗한 사회건설 필요’와 단일 목표로 가장 많이 언급된 국가정치발전목표인 ‘개혁을 위한 국민의 목소리 수렴, 공감대 형성’(9.86%)에도 영향을 주었다. 타정치주체관계목표로서 ‘행정부의 금융실명제에 대한 부작용을 최소화하기 위한 국회의 노력’도 이런 문민정부의 개혁적 국가상황이 의정은

23) 민자당과 민주당은 1992년 6월 30일 박준규 의장 주선으로 의장단과 양당 원내총무 연석회담을 갖고, 지방자치 단체장 선거 시기 문제를 포함한 지방자치법 개정문제와 대통령 선거법 개정문제를 협의할 여-야간 정치관계법 협상기구를 구성하는 방안을 검토기로 했다. 당초 박 의장 주선의 3당 총무회담으로 열릴 예정이던 이날 모임은 국민당 측의 지각 참석 때문에 사실상 민자-민주 양당 회담으로 이뤄졌는데, 이 자리에서 박 의장은 현재의 교착정국을 타개하기 위한 방안으로 이 같은 협상기구 구성을 제의했다고 하였다(조선일보, 1992년 7월 1일자).

영목표에 반영된 것으로 보인다. 한편 대중적 선호를 살펴보면 의정목표에 직접적으로 반영된 것은 없어 보인다. 하지만 당시 문민정부의 개혁과 금융실명제에 대한 여론조사 결과가 매우 높게 나온 것은 대중적 지지가 많았던 것으로 간접판단이 가능하다.²⁴⁾²⁵⁾ 따라서 문민정부의 개혁정책이 이만섭 의장 연설문의 의정기능목표에 적극적으로 반영된 것으로 보인다.

2) 내부정치환경

박준규 국회의장은 1993년 3월 김영삼 정부가 실시한 고위공직자 재산공개문제로 사임하게 되고 1993년 4월 1일에 이만섭 의장이 선출된다.²⁶⁾²⁷⁾ 이만섭 의장의 선출배경을 살펴보면 첫째, 재산공개 파문으로 민정계가 치명상을 입은 상황에서 이 의장은 대구, 경북지역 출신이라는 점이다. 둘째는 정치권에서 직언을 할 줄 아는 몇 안 되는 원로중의 한사람이라는 점에서 개혁으로 혼란에 빠진 정치권을 회복하는데 적임자라는 점이다. 셋째는 과거 1992년 민자당 후보경선 과정에서 노태우 대통령에게 ‘김영삼 후보 대세론’을 건의한 사실이 있어 김영삼 대통령으

-
- 24) 국민의 86.5%가 김영삼 대통령의 개혁 등 정책수행을 지지하고 있으며, 78%가 새 정부의 부정-비리척결 등 사회부조리 해소 노력이 괄목할만한 성과를 거두고 있다고 보는 것으로 나타났다(조선일보, 1993년 5월 31일자).
- 25) 청와대가 금융실명제 단행 다음날인 1993년 8월 13일 하루 동안 여론조사기관인 한국갤럽에 의뢰, 전국 20세 이상 남녀 1천58명을 대상으로 전화 조사한 결과 김영삼 대통령의 실명제 실시에 대한 평가에서 87.1%가 잘한 일이라며 찬성을 표시했고 잘못된 일이라고 평가한 사람은 3.3%에 불과한 것으로 나타났다(서울신문, 1993년 8월 15일자).
- 26) 박준규 의장은 1990년 3당 합당에 앞서 한때 이를 강력히 반대했다. 1987년 대선 때도 김영삼 대통령과 협력방안을 논의하다가 막판엔 민정당을 택했었다. 한편, 1992년 대선을 앞두고 박 의장은 국회의장이라는 명분으로 여야 사이에 중립을 지키려 노력했고, 선거 후 모스크바대 명예교수로 추대된 김대중 씨를 위한 행사에서 김 후보를 치켜세우는 축사를 했으며, 대선 패배 후 정계은퇴를 선언한 김대중 씨의 죽적에 의미를 부여하는 기념패를 제작, 전달했다. 이 같은 사연 때문에 박 의장은 김영삼 전 대통령으로부터 미움을 받아 1993년 재산공개파동으로 의장직에서 물러나게 됐다는 이야기도 있다(한국일보, 1998년 7월 3일자). 또한 박 의장은 재산공개 파동에서 탈당으로 김 대통령에 사실상 정면 도전했다(조선일보, 1993년 3월 31일자). 이에 이현우(1999)는 박준규 국회의장의 경우 제14대 대선 당시 김영삼 후보를 지지하지 않고, 노태우 후보를 지지한 악연으로 대통령과 밀착된 관계를 유지할 수 없었다고 하였다.
- 27) 이현우(1999)는 박 의장의 사임사건에 대하여 제14대 박준규 의장의 퇴임은 개인적인 잘못이 일차적인 책임이지만, 한국정치의 풍토상 이러한 사안들(공직자 재산공개)이 언론 등에 집중적인 부각되기까지에는 행정부의 최소한의 압목적 동기가 있어야 가능하다고 하였다.

로서는 국회의장 내정을 통해 이 의장에게 정치적 보상을 해주었다는 측면도 있다.²⁸⁾ 결국, 이 의장의 내정배경을 살펴보면 김영삼 대통령과 정치적으로 강한 인연관계보다는 당시 둘 사이의 정치적 이해관계와 당파관계에 의해서 내정되었다고 볼 수 있다. 그리고 당시 정부형태는 단점정부였다. 의정기능목표로서 정책형성목표에 문민정부의 개혁내용이 많이 나타나는데, 이는 단점정부의 형태로 인해 당시 행정부의 정책 추진에 국회가 힘을 실어주는 측면이 강하였다.

3) 개인적 리더십

이만섭 국회의장은 국회의 자율적 위상과 의회정치의 확립을 위해 노력한 국회의장으로 손꼽힌다(한국정치학회 엮음, 2004: 38). 그는 울곡사업과 12.12 쿠데타에 대한 1993년의 국정조사권 발동과 관련 소속정당인 민자당을 당혹스럽게 하였고, 금융실명제에 대하여 대통령에게 듣기 좋은 말보다는 보완이 필요하다고 직언을 한 점, 김영삼 대통령의 고집에도 불구하고 예산안 날치기 통과를 막아낸 점은 과거의 대통령 의존적인 국회의장 리더십과는 다르게 개인의 리더십이 강조되기 시작한 민주화 이후 최초의 국회의장이었다(이만섭, 2004). 특히 김영삼 대통령은 제 13대 후반기 박준규 전 의장의 사임을 통해서 알 수 있듯이 국회의장을 자신의 리더십 하에 두려고 하는 성향이 강하였기 때문에 이만섭 국회의장의 개인적 리더십의 발휘는 큰 의의가 있었다. 특히 여당은 이 의장이 임기를 마치고 다음 제14대 후반기의 국회의장으로 유임하는 것에 암묵적 동의를 하였다가 김영삼 대통령이 직접 반대하여 유임이 좌절되었다(이만섭, 2004: 383-404). 이러한 사례는 의회의 자율성을 확보하려는 이만섭 의장의 리더십과 행정부와 입법부를 장악하여 국정을 이끌려는 김영삼 대통령과 충돌이 있었음을 보여준다. 이와 더불어 이만섭 제 14대 후반기 국회의장의 선출 시에 여당의 국회의장 후보로 지명되지 않았음에도 95표가 나온 것은 김영삼 대통령에 대한 정치적 지원보다는 국회의장의 개인적 리더십을 발휘하여 재임기간 의회를 공정하게 운영해왔다는 의원들의 평가를 직접적으로 보여주는 사례라고 하겠다.²⁹⁾

28) 한국일보, 1993년 4월 2일자.

29) 제14대 국회후반기 의장단 선출에서 민주당 측 부의장 지명자가 아닌 김봉호 의원에게도 31표가 나왔다. 이만섭 전 의장이 얻은 95표는 총 투표수 2백78표의 34%에 해당된다. 역대 의장

이러한 맥락에서 이만섭 의장의 리더십을 바탕으로 정기국회 개회사의 의정목표를 살펴보면, 의정기능목표로서 정치관계목표에 ‘금융실명제의 성공에 국회가 노력해야함’을 강조하면서 ‘국회는 이에 대한 진솔한 건의와 비판을 해나가야 할 것’과 ‘정부의 신속한 법률안 제출’에 대하여 언급하고 있다. 이전 국회의장의 연설문은 타정치주체관계목표에서 ‘행정부에 대한 정책적인 협조와 요청’을 바라는 내용이 많았는데 반하여, 이는 행정부에 대해서 직설적으로 요구하는 내용이다. 이렇게 언급된 의정목표는 당시 여대야소의 단점정부였다는 것을 고려하면 국회의장의 개인적인 리더십이 의정운영목표에 강하게 영향을 주었다고 보인다. 즉 제14대 이만섭 국회의장 연설문에 나타난 의정기능목표 중에서 타정치주체관계목표는 국회의장의 개인적 리더십이 반영이 되었다고 판단되며, 이는 민주화 이후 국회의장 개인의 리더십이 직접 반영되기 시작했다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 하겠다.

5. 제14대 후반기 황낙주 국회의장

1) 외부정치환경

황낙주 국회의장의 정기국회 개회연설문에 나타난 국정상황을 살펴보면 정치적으로, 사회적으로 갈등이 심화되는 시기였다.³⁰⁾³¹⁾³²⁾ 이러한 국가상황에서 의정

선거에서 어느 정당도 지명하지 않은 의원에게 이렇게 많은 표가 몰린 것은 3공화국 이후에는 처음이다(동아일보, 1994년 6월 29일자).

- 30) 당시 민주당은 정권에 대한 공세를 강화할 수 있는 절호의 기회라고 여기고 이영덕 총리내정자에 대한 국회인준 거부방침을 계속 유지하였다. 특히 상무대 정치자금 유입 의혹을 밝히기 위한 국정조사의 증인과 참고인 채택 및 수표추적 문제에 대한 민자당 쪽과의 협상이 전혀 진전을 이루지 못하고 있는 상황에서 동의안 처리는 커녕 국정조사계획서 의결에도 응하지 않았다(한겨레, 1994년 4월 25일자).
- 31) 경북 울진군의회(의장 장덕렬)가 방사성폐기물처리장 설치 후보지역으로 울진이 확정될 경우 의회를 해산키로 결의하는 등 찬반양론을 놓고 주민 갈등이 증폭되고 있다(동아일보, 1994년 5월 27일자).
- 32) 김수환 추기경, 김성수 대한성공회 주교, 강원룡 목사, 이세중 대한변호사협회 회장, 송월주 스님, 조요한 전 송실대 총장 등 사회 각계원로 6명은 30일 서울 명동성당 서울교구청 2층 회의실에서 최근의 파업사태와 관련한 기자회견을 갖고 정부가 물리력을 동원한 강제적 방법이 아닌 대화와 설득으로 사태 해결에 나서라고 촉구했다(한겨레, 1994년 7월 1일자).

기능목표로서 사회갈등조정기능이 강조되고 일반기능으로 ‘정치현안을 배제한 예산안의 정상적 처리’(11.43%)가 주요 의정기능목표로 나타났다. 의회운영목표로서 의정관행목표인 ‘다수는 소수를 경청하고 소수는 다수의 의견을 따르는 회의’(27.63%)라는 목표도 이런 정치 갈등의 국정상황이 영향을 준 것으로 분석된다.

한편, 황낙주 국회의장의 연설문을 보면 대중적 선호가 직접적으로 반영된 의정목표는 없어 보인다. 당시 문민정부의 ‘개혁’에 대해서는 지속적으로 국민적 지지가 있는 상황이었다. 다만 1995년 6월 27일에 지방의원(광역·기초)선거, 지방자치단체장(광역·기초)선거 등 4대 지방선거의 선거결과를 보면, 행정부의 견제심리도 있지만 국민들은 당시 정치상황과 관련 여당보다는 야당에 더 후한 정치적 평가를 해준 것이라는 간접적 판단을 해 볼 수 있다.³³⁾ 이는 부정부패와 과거정권 청산에 대하여 여당이 주도적으로 추진한 개혁이지만, 그 과정에서 당시 여당도 도덕적인 상처를 입었기 때문이다.

2) 내부정치환경

황낙주 국회의장은 김영삼 대통령과 깊은 관계를 유지해왔다. 그는 김영삼 대통령의 상도동계 가신으로서 정치적인 경력을 가지고 있었으며, 이러한 정치적 배경은 그가 김영삼 대통령으로부터 강한 영향을 받기에 충분하였다(이현우, 1999: 368-372). 앞에서 김영삼 대통령이 개인적 리더십을 발휘하려고 노력한 이만섭 의장의 유임을 반대한 것과 자신의 정치 궤적을 같이한 황낙주 국회의장을 내정한 것을 미루어보면 국회의장을 자신의 영향력 하에 두려는 당시 김영삼 대통령의 의도를 알 수 있다.

황낙주 의장의 연설문을 보면 단점정부 상황임에도 불구하고 ‘국회의 소모적 갈등과 대립’을 바로잡기 위한 의정운영목표가 전체에서 27.63%를 차지하면서 비중있게 언급되고 있다. 이는 당시 정부형태로는 단점정부로 다수당인 여당이 외형적으로 수적으로 우위를 차지하고 있었지만, 오히려 야당이 ‘상무대 정치자금 사건’이나 ‘총리인준’ 등을 통해 문민정부의 도덕성에 대한 공격으로 여야갈등이

33) 지방선거의 정치적 의미에 대한 해석 차이에도 불구하고, 일단 숫자상으로 보면 “민자 패배, 자민련 대약진, 민주 승리”로 받아들이는 것이 정가의 대체적인 분석이다. 이는 곧 여소야대 정국의 재연이기도 하였다(서울신문, 1995년 6월 28일자).

높아지고 있는 상황이었기 때문이다.

3) 개인적 리더십

황낙주 의장이 현직 대통령과 깊은 신임을 받는 관계였지만 그가 날치기 통과를 막아 김영삼 대통령에게 꾸중은 들은 사례와 제15대에서 김수환 의장 내정과정에서 그에 대한 여권의 평가를 보면 그가 대통령의 리더십에 영향을 받는 상황에서도 나름대로 의회정치확립과 국회의 자율성 확립을 위한 국회의장의 개인적 리더십을 발휘했다고 볼 수 있다.³⁴⁾³⁵⁾ 황낙주 국회의장의 퇴임 시에 당시 여권은 차기 국회의장의 임명에 있어서 “제14대 국회 때 이만섭, 황낙주 전의장이 자신의 이미지 관리에만 치중한 나머지 여권핵심부에 적지 않은 정치적 부담을 안겨주었다”고 한 것은 황낙주 의장이 올바른 국회운영을 위한 개인적 리더십 발휘의 노력이 있었음을 보여주는 사례라고 하겠다.³⁶⁾

이러한 황 의장의 리더십은 대통령에 보다 의존적인 제13대 국회의장의 리더십보다 국회의장 개인의 자율적 리더십을 위해 나름대로 노력을 하였다는 판단이 가능하다. 타정치주체관계목표에서 의미상 ‘원활한 의정운영을 위한 정부의 협조적인 자세의 전제조건’을 언급하며, 행정부에 능동적 협조를 요청하는 언급은 국회의장 개인 리더십의 일면을 엿볼 수 있다. 하지만 황 의장은 여야갈등관계 해결을 위한 목표로서 ‘다수는 소수를 경청하고’라고 하면서 소수당은 ‘다수결을 따르고 다수의 의견을 따라야한다’고 하여 다수당 중심의 의정운영을 강조하였다. 이는 황낙주 의장이 그의 개인적 리더십을 발휘하려고 노력한 부분이 있지만 그의 정치 경력을 고려해보면, 대통령의 관계 영향을 받는 국회의장의 리더십을 크게

34) 김영삼 대통령은 이름을 지칭하지는 않았으나 “헌정 중단사태 (의장공관 점거를 의미)가 벌어졌는데도 책임 있는 사람이 한마디 말도 없고, 오히려 즐기는 듯한 태도를 보인 것은 있을 수 없는 일”이라고 질타했다. 김 대통령은 이어 “그만큼 웃고 즐겼으면 당분간 거리를 나다니지 말아야한다는 게 내 생각”이라고 황낙주 의장에 대한 감정을 폭발시키고 말았다(서울신문, 1995년 3월 18일자).

35) 황 의장 임기에 있었던 공관 점거 사건에 대하여 이현우(1999)는 당시 김영삼 대통령이 황 의장을 질책하였던 언론자료(중앙일보, 1995년 3월 18일자)를 인용하여 당시 황낙주 의장이 공관점거 사태에 소극적 대처를 한 것은 개인적인 처세술보다 국회의장이라는 직책에서 오는 행동의 변화라고 설명하였다.

36) 한국일보, 1996년 6월 5일자.

벗어날 수 없었다는 것이다.

6. 제15대 전반기 김수한 국회의장

1) 외부정치환경

신한국당은 제15대 국회의원 선거에서 과반수를 차지하지 못하자, 무소속 의원을 영입하여 다수당이 되었고 이에 야당이 반발하여 1996년 6월 5일 국회 개원은 파행으로 시작되었다. 또한 두 전직 대통령이 구속되는 사건과 문민정부의 개혁과정에서 집권 여당내부에 민정계와 민주계간의 갈등이 깊어졌다.³⁷⁾³⁸⁾ 그리고 제15대 국회의원 선거 공천과정 결과 집권 여당인 신한국당의 민정계가 쇠퇴하게 되었다.³⁹⁾ 결과적으로 신세력의 등장과 과거 권위정부의 청산이라는 시대적인 상황 속에서 정계개편으로 인한 여야 간의 갈등과 집권 여당내부의 갈등 아래서 제15대 정기국회가 개원하게 되었다.⁴⁰⁾ 김수한 의장의 연설문을 보면 의정운영목표로서 여야관계목표에 ‘의회민주주의’ 내용이 주를 이루며 23.17%의 비중으로 언급되고 있다. 그리고 ‘당리당략과 여야 간의 대결보다는 민주주의’(12.84%)가 제일

37) 민정계는 당초 서석제 전장관의 4천억 비자금발언이 언론을 통해 알려질 때만 해도 민주계가 자신들을 견제하기 위한 정치적 목적으로 비자금 발언을 흘린 게 아니냐고 의심하는 등 다분히 공세적인 입장이었다. 이들은 “지방선거후 이탈조짐을 보이고 있는 구여권출신 민정계의 발목을 잡으려는 의도가 깔려 있다.”고 의혹의 눈길을 보낸 것이 사실이다(세계일보, 1995년 8월 8일자).

38) 개헌론이 돌출하는 정국 혼미 속에서 민자당 민정계 의원들의 집권 민주계에 대한 불신이 더욱 깊어지고 있다. 익명을 요구한 민정계의 한 재선의원은 28일 개헌가능성에 대해 “현실성이 전혀 없는 방안”이라며 반대 입장을 분명히 했다. 다른 한 의원은 “나라의 명운을 정치도박의 불모로 삼는 행위”라며 역시 강한 불쾌감을 표시했다. 민정계 의원들의 이 같은 기류는 이날 당명 개칭 안을 놓고 열린 의원총회에서도 극명하게 드러났다(한겨레, 1995년 12월 1일자).

39) 신한국당 공천이 90%가 마무리 된 결과 최대계보는 김영삼 대통령 직계그룹으로 71명에 달한다. 3당 통합 이래 최대 계보였던 민정계가 중진들을 따라 분해되든가 무계보임을 주장하는 등 사실상 몰락했다는 것도 새 판도의 뚜렷한 특징이다(국민일보, 1996년 2월 3일자).

40) 제15대 국회의 초선의원은 전체 2백99명 가운데 45.8%인 1백37명(지역구 1백6명, 전국구 31명)을 차지했다는 점에서 그 어느 때 보다 국민적 여망과 기대를 한 몸에 안고 있다. 이 신인들의 출신을 살펴보면 각종 전문인, 기업인, 재야운동권출신에 이르기까지 다양하였다(경향신문, 1996년 5월 30일자).

강조되는데, 이는 정치에서 권위주의가 해체되기 시작한 상황에서 문민정부의 정통성을 가진 국회가 탄생한 상황이 의정운영목표 전반에 영향을 준 것으로 보인다. 또한 경기침체와 한총련 연대 점거사건 등의 사건은 국가사회발전목표인 ‘당면난제의 현안해결을 통한 민생안정’이라는 목표에 영향을 주었다.

1996년 4월 11일 국회의원 선거에서 여당이 패배하여 분점정부가 이루어졌다. 구체적으로 선거결과는 낮은 투표율과 함께 신한국당이 11석이 부족한 여소야대가 되었다.⁴¹⁾ 이러한 대중의 정치적 무관심이 여론의 주를 이루면서 국회의 입지가 좁아질 수밖에 없었다. 따라서 이러한 정치적 상황은 김수한 국회의장의 의정기능으로서 국가사회발전목표인 ‘현안해결을 통한 민생안정’과 의정운영목표에 전반에 나타나는 ‘의회민주주의 확립’의 강조에 영향을 주었다. 또한 타정치주체 관계목표에서 국회는 국민의 대표라는 내용과 국민에 다가서는 정부가 되어야 한다는 내용도 이러한 정치적 요인에 영향을 받았다.

2) 내부정치환경

국회의장을 장악하려는 김영삼 대통령의 제왕적 리더십은 제15대 김수한 국회의장 내정배경에도 영향을 미쳤다. 김영삼 대통령은 자기 사람인 민주계 김수한 의장을 임명하여 당정에 이어 국회에서도 그의 강력한 친정체제구축하려고 하였다.⁴²⁾ 이와 같은 국회의장 내정은 제15대 국회의 안정운영 속에 집권후반기를 마무리하겠다는 김영삼 대통령의 의지가 강하게 표출되었다.

41) 제15대 총선거의 투표율은 70%에 훨씬 못 미치는 63.9%에 머물러 역대 총선 사상 최저를 기록했다. 정치권에 대한 불신은 낮은 투표율의 주요한 원인이 됐다. 특히 장학로 전 청와대 부속실장의 부정축재와 야당 공천현금 등 정치권의 비리가 선거 전의 주요 현안으로 등장하면서 여야 모두가 도덕성에 큰 상처를 입었다(한겨레, 1996년 4월 12일자).

42) 김수한 내정자는 유진산 계보로 김영삼 대통령과 인연을 맺게 된다. 유진산이 사망한 뒤 두 사람은 각별한 관계로 발전했으며 김영삼·김대중 씨의 편 가름에서 늘 김영삼 쪽을 택했다. 두 김 씨가 주도한 신한민주당에서는 김영삼 몫으로 부총재를 지냈으며 1990년 3당 통합 때 김영삼 한 사람만을 보고 평생 야당의 길을 포기한다. 이 때문에 김대중 대표의 표적공천에 걸려 제13·14대 총선 때 서울 관악에서 국민회의 이해찬 후보에게 내리 고배를 마시기도 했다(서울신문, 1996년 6월 5일자).

3) 개인적 리더십

김수환 의장은 의정기능목표로서 타정치주체관계인 ‘정부는 국회를 정성스럽게 대하고, 정부는 국정을 재점검하여 국민에게 다가서야한다’(3.43%)라고 강조하였다. 이는 국회의장의 개인의 리더십의 표현과 함께 김영삼 대통령이 집권 말기에 레임덕을 방지하고 정국을 안정하려는 의지를 대변한 것으로 보인다. 그리고 의정관행목표로서 ‘생산적이고 성숙한 국회’를 강조하면서 ‘국회의장은 불편부당의 입장에서 책무, 사명을 다할 것을 각오할 것’이라는 내용이 전체비중 4.51%의 비중으로 김수환 국회의장의 개인 의지가 표현되었다. 이는 제15대 국회가 권위주의 정권을 탈피하여 민주적 정통성의 정권에서 선출되었다는 점과 김영삼 대통령이 퇴임을 얼마 남겨두지 않아 그의 개인적 리더십을 어느 정도 의정목표에 반영할 수 있도록 영향을 준 것으로 보인다.

7. 제15대 후반기 박준규 국회의장

1) 외부정치환경

당시 국정상황을 살펴보면, 1997년 한보사건 이후 불법 정치자금의 논란은 계속 이어져 왔고 그해 10월 김영삼 대통령의 아들 김현철이 징역 3년의 선고를 받았다.⁴³⁾ 또한 1997년 11월 이후 발생한 IMF환란으로 정치·경제에 대한 국민의 불신이 더욱 심화되었다. 이에 1998년 2월 25일 김대중 대통령은 취임사에서 정치분야를 개혁대상의 최우선 순위로 지적하였다. 이때 한나라당도 거대 야당으로서 정치권 쇄신에 적극 부응하겠다고 밝혔다. 새정치국민회의와 자민련도 정치구조 개혁위원회 회의를 갖고 선거제도와 정당제도, 국회제도 등 소위별 개혁의제 선정 작업에 착수했다.⁴⁴⁾ 결국 당시는 여당과 야당의 정치개혁이 본격적으로 시작되는 시기였다. 정치개혁이 주요한 국정이슈였던 제15대 후반기의 박준규 의장의 연설문은 ‘의정관행의 변화를 통한 의회정치의 개혁’의 내용으로 의정관행목표가 55.39%로 언급되는 가장 중요한 의정운영목표였다.

43) 동아일보, 1997년 10월 14일자.

44) 국민일보, 1998년 2월 27일자.

제15대 대통령 선거에서 국민들은 헌정사상 최초의 여야 간 정권 교체를 통한 분점정부를 선택하였다.⁴⁵⁾ 당시 대중의 선호를 보면 정치권에 대한 일련의 사건과 IMF를 거치면서 정치에 대한 불신이 매우 커졌다. 1998년 6월 지방선거의 투표율은 1960년 12월 29일의 시도지사선거 투표율(38.8%)에 이어 역대최저였다.⁴⁶⁾ 이러한 1998년 6월 선거결과는 당시 대중의 정치에 대한 무관심이 상당했음을 보여준다. 이렇게 높은 대중의 정치불신 상황아래서 박준규 의장은 연설문에서 의정운영목표로서 의정관행목표인 ‘불문율을 통한 의정개혁’(6.36%)과 ‘투표실명제를 통한 책임정치’(6.13%)가 강조하였다. 더욱이 당시 분점정부는 공동정권에서 기인한 여권의 권력분할과 IMF체제하에서 국가와 다양한 대중이익을 다 고려해야하는 복잡한 상황이었다(함성득, 1998: 54-77). 따라서 당시 국회는 국민적 여론에 더 민감할 수밖에 없었다. 이러한 일련의 정치위기와 불신을 가져온 상황에서 국민적 여론이 의정목표에 전반적인 영향을 주었는데 이는 국회가 대중의 선택과 선호에 실질적으로 귀를 기울이기 시작했다는 것이다.

2) 내부정치환경

박준규 국회의장의 내정은 기존의 대통령과 신임관계에 바탕을 둔 자기사람의 임명이 아니었다. 당시에 박준규 국회의장 임명에는 각 당의 입장의 이해관계가 달랐다. 그 동안 의정관계상 원내 다수당인 한나라당이 국회의장직을 맡아야한다는 것이 야당의 입장이었다. 한편 연합정부의 한축인 자유민주연합은 임명되는 국회의장의 당적 이탈에 합의를 본 만큼 의장직을 야당에 할애할 수 있다는 입장이었으며, 여기에는 새정치국민회의와 자유민주연합의 연합 공약이기도 했던 의장직과 김종필 총리임명동의안 처리가 상계한다는 이해관계가 존재하였다.

당시 김대중 대통령을 비롯한 새정치국민회의가 박준규 국회의장을 내정한 이유는 첫째, 국민회의와 자민련의 공조는 물론 정계 개편을 겨냥한 영·호남지역 통합의 상징적 성격도 가미되었다. 둘째, 당시 새정치국민회의는 의장직을 야당에 주면 내각제개헌 문제 등이 불거질 경우 국회를 제대로 통제할 수 없을 것을 우려

45) 대통령 선거 이전에 대통령후보 단일화로 새정치국민회의와 자유 민주 연합의 공동정권을 만들었지만 각 당의 이해관계가 다르므로 실질적으로는 분점정부로 보아야 할 것이다.

46) 한국일보, 1998년 6월 5일자.

하였다. 셋째, 김대중 대통령과 박준규 의원 사이에는 1997년에 연합정권의 후보 단일화 협상과정에서 김대중 대통령을 자민련의 박준규 의원이 적극적으로 지원한데 따른 보상의 의미도 담겨 있었다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 이와 같은 이해관계 속에서 박준규 자민련 의원이 제15대 후반기 국회의장으로 선임되었다. 따라서 박준규 의장의 내정은 물론 연합정권이라는 공통적인 당파성을 가지고 있다고는 하지만 대통령의 강한 신임보다는 정치적인 고려가 중요하게 작용한 결정이었다. 이는 박 의장이 이전과 달리 대통령 의존적 리더십으로부터 자유로워지고 있다는 것을 보여주었다. 그러나 실질적인 경선이 아닌 대통령에 의한 내정방식은 기존의 방식과 다르지 않았다는 한계점이 있었다.

3) 개인적 리더십

제15대 국회 후반에 IMF환란으로 인한 국가적 위기상황에 국회가 적극적으로 참여하고, 정치권과 국회에 대한 국민적 불신을 일소하여 국민의 신뢰를 회복하기 위한 목적으로 박준규 의장에 의해 ‘국회운영제도 운영개혁위원회’가 구성되어 여러 가지 국회운영제도의 개혁을 이루었다(강장석 1998: 205-210). 또한 의정기능목표인 타정치주체관계목표에서 ‘정부에 대한 신중한 법제정과 수시로 입법하여 상임위의 심도있는 입법을 도울 것’을 요구하였다. 이러한 것들은 박 의장의 개인적인 리더십에 영향을 받은 것으로 판단되며, 정부에 대하여 점점 국회가 자율적 위상을 확보하여 가고 있는 과정이었다. 특히 이전에 제13대와 제14대 국회의장을 역임하였던 박준규 의장의 개회사에 나타난 의정목표 선정이 행정부에 의존적인 타정치주체관계목표가 다수였다는 것을 비교해보면 이는 의회의 위상이 점차 높아져 감을 의미하는 것이었다.

47) 경향신문, 1998년 7월 2일자.

48) 동아일보, 1998년 7월 2일자.

8. 16대 전반기 이만섭 국회의장

1) 외부정치환경

김대중 대통령과 김정일 국방위원장 간의 남북정상회담이 2000년 6월 평양에서 열렸다. 이 남북정상회담의 결과는 제16대 이만섭 국회의장의 연설문에 많이 언급되었으며, 일반기능목표와 정책형성목표에 비중있게 반영되었다.⁴⁹⁾ 그리고 정기국회 개회 당시 다소 국회운영이 공전되는 상황에서 ‘국정감사와 예산안 처리’라는 일반기능의 목표가 다른 때 보다 강조되었다. 또한 의약분업은 사상 초유의 의료계 집단 휴폐업 사태를 불러왔다.⁵⁰⁾ 이에 따른 의약분업과 의료계의 집단 폐업 이후 김대중 대통령은 집단이기주의에 대해 경고 발언을 하면서 정부와 노조 간의 갈등도 심화되는 양상을 보이게 되었다.⁵¹⁾ 이런 상황은 연설문에 의정기능목표로서 ‘국회는 갈등과 대립을 화합하는데 앞장서야 한다.’는 사회갈등조정목표가 강조되었다.

한편 2000년 4월 13일의 제16대 국회의원 선거에서 여소야대의 분점정부가 구성되었다. 선거 과정에서 이루어진 낙선운동은 68.6%의 낙선율을 보여주는 위력을 발휘했다. 하지만 수도권 낙선율(95%)에 비해 낙선 대상자가 가장 많았던 영남권(35명)은 45.7%에 불과하였으며 낙선운동의 영향으로 오히려 예상보다 많이 득표하여 당선된 집중낙선 대상자도 속출하는 등 지역감정을 뛰어넘지 못했다.⁵²⁾ 그러나 낙선운동을 통해 대중의 정치적 의사가 표현되었고 이는 행정부와 국회의 관계가 변하였듯이 국회와 대중간의 관계도 변하고 있음을 직접적으로 보여주는 사건인 동시에, 이전까지 정치의 구경꾼이던 시민이 정치에 적극적으로 참여하게 되는 계기였다(손혁재, 2000: 68). 이러한 낙선운동은 이만섭 의장의 정기국회 개회사에 ‘국회는 국민의 편에 서야하며, 국민을 위한 정치실현(의정기능목표)’, ‘국민에게 국회에 대한 인내와 애정의 자세를 부탁(타정치주체관계목표)’ 그리고 ‘의원

49) 연설문이 발표될 때, 남북정상회담 이후 통일에 대한 분위기가 고조되어 연설문에도 통일에 관한 내용이 일반기능목표에 많이 반영되어 있다. 이점은 이만섭 의장 연설문의 특징적인 부분이기도 하다.

50) 국민일보, 2000년 12월 28일자.

51) 조선일보, 2000년 6월 28일자.

52) 국민일보, 2000년 12월 28일자.

은 국민을 두려워해야하는 자세가 필요(의정관행목표)' 등의 언급에 영향을 주었다. 특히 타정치주체관계목표는 전체내용의 6.30%를 차지하였는데, 의정목표로서 갈등조정기능 다음으로 많은 양을 차지하였다.

결국, 선거에서 나타난 낙선운동을 통한 대중의 직접적 정치선호반영은 제16대 이만섭 국회의장의 의정목표 설정이 갈등조정을 위한 의회의 역할 강조와 의정관행목표, 여야관계목표 등으로 나타나게 되었다. 또한 '민생문제의 성숙한 대응과 국민중심의 의회정치 실현'이 의정운영목표 전반에 걸쳐 강조되었다. 이런 의정목표의 설정은 시민의 힘에 의한 의정감시가 이루어지기 시작한 것을 확인하면서 의회와 국민간의 관계에 큰 변화를 예고하는 것이었다.

2) 내부정치환경

이만섭 국회의장 선출배경 핵심은 국회의장이 민주화 이후 이어져왔던 대통령과의 관계에 기반을 둔 내정방식이 아니라, 실질적인 여야의 경선을 통해서 승리할 수 있는 후보를 여당에서 내정한 것이었다. 이만섭 민주당 고문이 여당 후보로 내정된 배경은 '여당과의 경선에서 이길 수 있는 경쟁력 있는 후보'라는 점과 더불어 '영남출신으로 여야에 두루 신망'이 있었다는 점이다.⁵³⁾ 민주화 이후 국회의장은 대통령과의 정치적 신임 관계와 충성심을 바탕으로 참모적인 역할을 해왔던 것이 사실이다. 제15대 후반 국회이후 국회의장의 리더십이 대통령의 직접적인 영향을 받는 관계에서 독립적 리더십을 발휘할 수 있는 환경으로 변화해왔는데, 이만섭 의장의 내정은 국회의장 리더십의 자율성이 실질적으로 확보해가는 과정을 보여준다.

3) 개인적 리더십

이만섭 의장의 경우 국회의 자율성과 의회정치를 위해서 노력한 의장으로 평가를 받아 왔다. 이만섭 의장의 제16대 국회는 어느 국회보다 국회운영의 개선의 요구가 많아졌고 이를 반영하였다. 이만섭 의장의 대표적인 국회 개혁의 사례로는 국회의장의 정치적 중립을 위한 당적이탈과 자유투표의 명문화이다(한국정치학회 엮음, 2004: 37-40). 이러한 국회의장의 자율적인 리더십 환경아래서 이 의장의

53) 한국일보, 2000년 5월 30일자.

개인적 리더십이 더욱 잘 발휘 할 수 있었다. 이러한 국회의장의 개인적 리더십은 의정운영목표로서 의정관행목표에 ‘국회의장은 양심과 명예를 걸고 국회를 민주적으로 운영할 것’이라고 직접적으로 표현되었다.

9. 제 16대 후반기 박관용 국회의장

1) 외부정치환경

제16대 국회가 후반기 시작은 지방자치선거와 제16대 대통령 선거를 두고 여야 간의 무분별한 정치공방과 여야 간의 내부갈등 심하던 시기였다. 여야는 서로 한 나라당 이회창 총재와 김대중 대통령의 비리와 관련된 여야의 무차별적인 폭로공방이 갈수록 격화되고 있었다.⁵⁴⁾ 한나라당은 당시 박근혜 의원 탈당 이후 계속되는 내분에서 벗어나기 위한 정치공세의 성격으로 ‘이용호 게이트’ 특별검사팀의 활동 기한을 연장하고 수사 범위를 확대하는 내용의 특검법 개정안을 국회에 제출하여 민주당과 대립하였다.⁵⁵⁾ 한편 민주당은 지방선거 참패로 대선후보 경선과정을 두고 당내에서 갈등이 이어져왔다.⁵⁶⁾ 이러한 여야 간의 갈등과 정치공세는 박관용 의장의 정기국회 개회사에 나타난 의정목표가 여야의 갈등해결에 관한 내용이 주로 언급되는 것에 영향을 주었다. 또한 제16대 후반기 국회는 거대 야당의 분점정부였고 지방선거에서 여당이 참패하였다. 거대 여당의 분점정부의 형태가 박관용 국회의장의 당파성과 맞물려서 의회의 행정부에 대한 견제라는 연설문의 의정목표에 영향을 주었다.

2) 내부정치환경

2002년 7월 8일 본회의에서 박관용 의장은 역대 국회의장 중에서 최초의 야당출신의 국회의장으로 선출되었다.⁵⁷⁾ 특히 박 의장의 선출과정이 가지는 중요한 의

54) 동아일보, 2002년 3월 8일자.

55) 한겨레, 2002년 3월 13일자.

56) 한국경제, 2002년 6월 17일자.

57) 박관용 의장은 재적의원 260명중 258명이 참석한 투표에서 136표를 얻어 112표에 그친 민주당 김영배 의원을 누르고 국회의장에 당선되었다. 박 의장은 1990년 3당 통합 전까지는 이기

미는 대통령이 자신과의 관계를 고려하여 내정한 국회의장이 아니라 실질적인 국회 경선을 통해 선출되었다는 것이다. 이러한 배경은 민주화 이후 과거의 국회의장과 달리 대통령의 리더십이 국회의장에게 영향력을 미치지 않고 입법부의 독립성과 책임성이 강조되었다는 것이다. 박관용 국회의장은 2003년 1월 2일에 통과된 국회법 개정안을 통해서, 국회의 대정부 통제기능을 강화하기 위한 국회인사청문회의 대상 확대, 결산심사기능 강화, 국정감사의 기능을 보완하였다(한국정치학회 엮음, 2004: 40-43). 이는 국회의장의 의정운영이 이전에는 대통령과의 관계에서 많은 영향을 받았으나, 박 의장 시기에는 국회의장 개인 리더십에 의한 의정운영이 이전보다 더 신장되었음을 알 수 있다. 실제로 박 의장의 경우 개인적으로 대행정부에 대한 견제의 강조를 통해 입법부에 대한 자율성과 독립성의 신장을 꾀하였다. 그리고 박 의장의 경우 대통령과의 관계는 다른 당파성 가짐으로써 갈등적인 요소가 다분했으며 이는 대통령과 중립내지 갈등적인 상황에서 자신의 리더십을 더 발휘할 수 있었다.⁵⁸⁾

3) 개인적 리더십

박관용 국회의장의 리더십은 후반기 첫 정기국회 개회사에도 나타난다. 박 의장은 의정기능목표로서 타정치주체관계목표를 통해서 ‘국회가 권력을 감시견제하는 역할을 해야 함’을 강조하였다. 또한 대통령의 시정연설이 조속히 이루어져야함을 언급하였다. 그리고 의정운영목표로서 여·야간의 갈등 관계에서 박 의장은 타협과 대화의 정신을 강조하지만 ‘다수결의 원칙’이라는 것을 강조하여 당시 다수당인 야당 중심적 갈등해결의 의도가 엿보이기도 했다. 이는 거대 야당 출신의 국회의장으로서 당파성이라는 부분이 영향을 준 것으로 보인다. ‘행정부에 대한 입법부의 견제강화’의 의미도 박 의장이 입법부의 독립성과 역할을 충실히 하

택 계로 분류돼 김영삼 전 대통령과는 거리가 있었다. 1990년 3당 통합 과정에서 이 전 총재와 결별하고 통합 추진위에서 두각을 나타냈으며 김영삼 정부의 초대 청와대 비서실장으로 발탁됐다. 남북 국회회담 대표와 국회 통일외교통상위원장을 역임한 통일문제 전문가이기도 하다. 대세를 읽는 정치 감각이 탁월하고 논리도 정연하지만 때로 자기 과시가 지나치다는 평도 듣는다(한국일보, 2002년 7월 9일자).

58) 박관용 의장은 민주계 출신이지만 비교적 계파색이 적고 이회창 대통령 후보와의 관계도 좋은 편으로 알려졌다(서울경제, 2002년 7월 8일자).

려는 개인적인 리더십으로 해석할 수도 있으나 이전에 언급한 타정치주체관계와 함께 박 의장의 당파성에 관한 측면도 조금은 엿볼 수 있다. 의정기능목표로서 ‘국회가 국정 중심’이 되어야 한다는 것도 박 의장의 의회정치확립을 위한 리더십을 표현하는 것으로 보인다.

10. 제17대 전반기 김원기 국회의장

1) 외부정치환경

제17대 김원기 국회의장의 취임 당시 주요한 국정상황은 여야 간의 끊임없는 소모적인 정쟁과 갈등 속에서 결국 노무현 대통령에 대한 탄핵소추의 가결이라는 정치적인 상황이 초래되었다. 이와 같은 상황에서 국민들의 정치 불신이 높아지고 정치 물갈이, 거대야당에 견제라는 배경에서 제17대 총선결과 초선의원의 당선비율은 전체 299석 중 187석을 차지하여 62.5%에 달하게 되었다.⁵⁹⁾ 따라서 이런 여야의 정쟁과 탄핵으로 붉어진 정치개혁 흐름은 의정기능목표로서 ‘제17대 국회는 정치와 국정의 주축이 되어야 한다.’는 국가정치발전 목표와 ‘국민과 함께하는 변화와 개혁을 통한 사회발전을 국회가 주도’해야 한다는 국가사회발전목표에 나타나고 있다. 그리고 의정운영목표로서 의정관행목표인 ‘여야는 정책을 통해 경쟁해야함’이라는 것도 이러한 정치개혁 요구가 높아진 국가상황에 대한 의사가 많이 반영되었다. 그리고 악화된 경제침체 상황은 실업율의 증가, 물가의 상승과 더불어 한국경제의 수출이 둔화 움직임을 보여주어 스태그플레이션을 우려하는 목소리와 경기침체를 장기화를 예상하는 목소리가 높아지고 있었다.⁶⁰⁾ 이와 같은 국가경기침체 상황은 김원기 의장의 ‘경제회복을 위한 국회의 노력 필요’라는 국가경제발전목표에 영향을 주었다.

제17대 국회의원 선거에서는 대중의 선호가 더욱 적극적으로 표현되었다. 탄핵 여론을 통한 정치 불신과 거대한 여당을 견제해야한다는 여론이 시민의 적극적인 낙선운동으로 이어지면서 제17대 국회의 단점정부의 원구성과 초선의원의 증가라는 선거결과를 가져오게 되었다. 노무현 대통령 탄핵 사건으로 인해 국민, 시민

59) 조선일보, 2004년 4월 17일자.

60) 동아일보, 2004년 9월 2일자.

단체, 여론의 실질적인 국회의 통제력은 제16대보다 더욱 강화되었다. 이러한 국민의 선택은 ‘국민과 함께하는 정치’와 ‘국민과 변화와 개혁을 통한 사회의 발전’이라는 의정기능목표의 형성에 영향을 주었다.

그리고 김원기 국회의장의 연설문은 타정치주체관계가 제일 강조되었고 타정치주체관계의 대상도 이전과 달리 국민과 언론 시민단체에 대한 언급을 하고 있는 것도 탄핵으로 인한 선거결과, 대중적 선호, 시민단체의 적극적 활동이 영향을 준 것으로 보인다. 김원기 의장 이전에는 행정부와 국민의 관계가 국회의 주요 타정치주체관계의 대상이었는데 탄핵사건 이후로 이제 국민, 시민단체 그리고 언론이 국회의 중요한 타정치주체관계로 변화하였음을 보여주고 있다.

2) 내부정치환경

김원기 국회의장의 선출과정을 보면 외형적으로 단점정부의 상황에서 대통령과의 정치적인 행보를 같이 해왔다는 점에서 민주화 초반기의 국회의장들과 상황은 유사하다. 하지만 그 동안 국회의장의 개인적 리더십이 발휘되는 사건들이 지속적으로 이루어지면서 과거 민주화 초반기 국회의장과 대통령간의 수직적 리더십 관계와는 달랐다. 과거 민주화 초반기 이후 국회의장의 리더십은 자율적인 방향으로 새롭게 재정립되어왔으며, 김원기 의장은 노무현 대통령에게 정치적인 스승으로 불리는 관계여서 그의 현실적인 위상은 ‘조력자’의 역할에 가까웠다.⁶¹⁾

3) 개인적 리더십

김원기 의장은 정치적으로 노무현 대통령과 가까웠으며, 대통령과의 관계는 우호적이면서 자신의 리더십을 표현 할 수 있는 국회의장이었다. 김원기 국회의장의 의정목표를 보면 여당중심적인 의정목표는 보이지 않는다. 반면, 국회의장의 개인적인 의지가 여야관계목표, 국가정치발전목표, 의정관행목표의 전반에 걸쳐 나타나고 있는 것도 하나의 특징이라고 할 수 있다. 이는 국회의장의 의회 자율성을 위한 개인적인 리더십이 의정목표에 표현된 것이었다(위의 분석은 <표 1>에 정리하였다).

61) 국민일보, 2004년 4월 26일자.

<표 1> 국회의장 연설문의 의정목표 선정에 대한 영향요인

국회의장	연설문의 의정목표 선정에 대한 영향요인								
	리더십 요인	외부정치환경요인		내부정치환경요인					
	-	국가상황	대중적 선호	대통령과 관계	정부형태	출신정당	선출배경		
13대(전) 김재순	약한편	-88올림픽 -민주화과도기	1988.4.27 선거결과 분점정부	노태우	신임	분점정부	여당	신임내정	
13대(후) 박준규	약한편	-국회파행운영	.		신임	단점정부 (3당합당)	여당	신임내정	
14대(전) 박준규	중간	-여야 대립 -정기국회 단축운영	1992.3.26 선거결과 분점정부	김영삼	신임	단점정부 (1992.5 정계개편)	여당 (공화당)	유임	
14대(전) 이만섭	강한편	-과거정부청산 -문민정부개혁	문민정부 개혁지지		갈등		중립	단점정부	여당 (민정계)
14대(후) 황낙주	중간	-개혁갈등 -여야대립 -노사갈등 -울진방폐장갈등	.		신임	단점정부	여당 (김영삼계)	신임내정	
15대(전) 김수한	강한편	-전직대통령구속 -경기침체, 학생시위 -여야/여권내부 갈등 -정치권위주의의퇴	1996.4.11 선거결과 분점정부 /정치적 무관심		신임	단점정부	여당 (민주계)	신임내정	
15대(전) 박준규	강한편	-IMF관리체제 -실질적 정권교체 -정치개혁	IMF 정치개혁 요구	※판단유보	중립				분점정부 (연합정권)
16대(전) 이만섭	강한편	-국회공전, 파행 -남북정상회담 -지역집단지기주의	2000.4.13 낙선운동	김대중	중립	분점정부	여당 (민주당)	정치적 내정	
16대(후) 박관용	강한편	-여야무차별공방 -선거참패로 인한 여권갈등	.		갈등	갈등	분점정부	아당 (한나라)	경선
17대(전) 김원기	강한편	-대통령탄핵 -경기침체장기화	2004.4.15 단점정부 탄핵여론 낙선운동	노무현	신임	단점정부	여당 (열우당)	신임내정	

※ 판단유보 : 제 15대 김수한 의장의 경우 김영삼 대통령과는 신임의 관계였으나 임기 후반의 김대중 대통령과는 마땅히 신임, 중립, 갈등의 관계를 판단하기에 자료나 정황이 없어 판단을 유보하였다.

IV. 연설문에 나타난 국회의장 리더십 요인의 분석

민주화 이후 연설문의분석을 통해 국회의장의 리더십이 어떻게 변화되었는가를 알아보기 위해서 두 가지의 기준으로 살펴보았다. 첫 번째 기준은 국회의장이 ‘행정부에 대하여 얼마나 독립적인가?’ 하는 것이다. 즉 국회의장이 얼마나 독립성을 띠는지는 연설문에서 국회의장이 ‘행정부에 대한 능동적인 표현’을 얼마나 많이 표현하였는가에 있다. 두 번째 기준은 ‘국회의장의 개인적 리더십을 얼마나 많이 표현하였는가?’하는 것이다. 이는 국회의장이 연설문에서 의정운영 목표에서 자신의 의지를 얼마나 많이 표현하였는가와 ‘국민에 대한 표현’의 비율이 많아지는 것을 의미한다.

먼저 독립성과 관련 분석 결과를 보면 민주화 초반기라고 할 수 있는 제13대 국회 전반기의 김재순 의장부터 제14대 전반1기의 박준규 의장까지는 ‘행정부에 대한 수동적 관계 표현’이 많았다. 이후 제14대 전반2기 이만섭 의장부터 제15대 후반기 박준규 의장까지는 ‘행정부에 대한 수동적 표현’은 없고 행정부에 요청하고 비판하는 내용들로 ‘행정부에 대하여 능동적 관계’를 표현하는 비율이 늘어났다. 그리고 제15대 후반기 박준규 의장부터 최근의 제17대 전반기 김원기 의장까지는 ‘국회의장의 주관적 표현’ ‘행정부에 대한 능동적 관계 표현’이 이전보다 높아지는 경향을 보였다. 그리고 이와 더불어 ‘국민에 대한 표현’의 비율도 점점 늘어나는 경향을 보였다.

둘째, ‘국회의장의 주관적 표현’에서 의정목표와 관련 의장의 의지표현의 비율을 보면, 민주화 초반기에는 약하게 표현되다가 제14대 전반2기 이만섭 의장에 들어서 급격한 증가를 보이고 있다. 뒤를 이은 황낙주 의장의 경우 주관적인 표현이 없는데 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 김영삼 대통령이 적극적으로 개인적 리더십을 발휘한 이만섭 국회의장의 유임을 반대하고 자기와 정치경력을 같이한 황낙주 의장을 내정하였기 때문이다. 황낙주 의장 이후를 보면, 국정운영에 대한 ‘국회의장의 의지표현’ 비율이 민주화 초반에 비하여서는 비율이 높아졌다. 다만 첫째, 15대 후반 박준규 의장의 경우 당시 정치개혁의 요구가 많이 반영되어 내용이 편향되는 특수한 연설문이라 의정운영의 의지표현이 순수한 개인적 리더십으로 보기 어려운 점과 둘째, 이만섭 의장은 역대 의장 중에서 가장 적극적으로 개인적 리

더십으로 발휘한 의장으로 평가받는 점을 제외하면 의정운영에 대한 ‘국회의장의 의지표현’은 민주화 이후 점차적으로 증가하여 왔다. 또한 제15대 후반 박준규 의장 이래로 국회의장의 주관적 표현에서 행정부에 대한 수동적 언급이 없어지고 ‘국민에 대한 표현’ 비율이 점차적으로 증가한 것은 민주화 이후 국회의장의 리더십 표현이 활발해졌다는 것이다(<표 2> 참조).

<표 2> 문장의 속성으로 본 국회의장 연설문의 변화

국회의장	구분	국회의장의 주관적 표현				
		관용적	의지표현	행정부에 대한 표현		국민에 대한 표현
		-	-	수동적	능동적	-
13대 (전) 김재순		8.05%	-	5.47%	-	-
13대 (후) 박준규		3.32%	2.06%	8.64%	-	-
14대 (전) 박준규		2.47%	0.49%	2.17%	-	-
14대 (전) 이만섭		-	8.82%	-	10.00%	-
14대 (후) 황낙주		1.71%	-	-	7.27%	-
15대 (전) 김수한		4.35%	4.51%	-	8.45%	-
15대 (후) 박준규		2.67%	9.33%	-	2.67%	0.66%
16대 (전) 이만섭		3.17%	5.60%	-	-	0.29%
16대 (후) 박관용		1.40%	5.85%	-	6.10%	0.84%
17대 (전) 김원기		-	5.44%	-	-	1.50%

* 표 안의 단위는 전체의 텍스트에 대한 글자 수의 비율임

이상에서 살펴본 국회의장별 연설문의 양적 분석을 통해 크게 두 가지 경향이 나타났다. 첫째, 민주화가 진행될수록 연설문에 국회의장이 행정부로부터의 독립적인 관계로의 설정에 대한 언급이 높아졌다는 것이다. 둘째, 민주화 이후 국회의장의 개인적인 리더십 표현이 연설문에 점차 적극적으로 나타나고 있다는 것이다. 이와 관련 국회의장의 주관적 표현에서 보면 ‘행정부에 대한 능동적인 관계’ ‘국민에 대한 관계’가 많이 표현되고, 의정운영에 대한 ‘국회의장의 개인적 의지’가 많이 표현 될수록 국회의장의 개인적 리더십 성향이 강하게 표출되었다고 볼 수 있다. 그리고 행정부에 대한 수동적 관계표현이 많고, 국회의장의 의지가 적게 표현 될수록 개인적 리더십 성향은 적게 표출되었다고 볼 수 있다.

행정부에 대한 수동적 관계의 표현이 상대적으로 많고, 국회의장의 연설문에 개인적 의지의 표현이 적은 제13대 전반 김재순 의장과 제13대 후반 박준규 의장은 민주화 이후 국회의장 중에서 개인적 리더십 성향이 상대적으로 작게 표출되

었다고 할 수 있다. 나머지 국회의장들은 연설문에서 ‘행정부에 대한 능동적 표현’, ‘국민에 대한 표현’, ‘국회의장의 의지표현’ 등을 언급한 비율을 합하여 비교해 본 결과 제14대 전반 2기 이만섭 의장이 합계 18.82%로 가장 높았고, 제15대 전반기 김수환 의장이 12.96%, 제15대 후반기 박준규 의장이 12.66%, 제16대 전반기 이만섭 의장이 5.89%, 제16대 후반기 박관용 의장이 12.79%, 제17대 전반기 김원기 의장이 6.94%로 개인적 리더십 성향이 상대적으로 강하게 표현되었다. 이들 중 제15대 후반기 박준규 의장의 경우는 앞의 분석에서도 보았듯이 IMF라는 시대 상황에서 정치개혁의 요구가 거센 시기였으므로, 순수한 개인적 리더십 요인의 표현으로 보기에는 힘들다. 이러한 결과를 앞에서 살펴본 질적인 연구결과와 같이 고려해보면, 민주화 이후에 개인적 리더십 요인이 강하게 표현된 의장 중에서도 제14대 이만섭 의장과 제16대 후반기 박관용 의장이 상대적으로 강하게 개인적 리더십 요인이 연설문에 표현되었다. 다음으로는 나머지 제15대 전반기 김수환 의장, 제15대 후반기 박준규 의장, 제16대 전반기 이만섭 의장, 제17대 전반기 김원기 의장들의 리더십 요인이 비교적 강하게 표현되었다고 할 수 있다.

<표 2>를 보면, 제14대 전반1기 박준규 의장과 제14대 후반기 황낙주 의장은 제13대 전반 김재순 의장과 제13대 후반기 박준규 의장보다는 리더십이 강하게 표현되었지만, 제15대 전반기 김수환 의장, 제15대 후반기 박준규 의장, 제16대 전반기 이만섭 의장, 제17대 전반기 김원기 의장보다는 약하게 표현되었다고 할 수 있다. <표 3>에서는 <표 2>와 III장의 분석결과를 종합하여 국회의장의 연설문에 표출된 상대적 리더십을 비교하였다.

<표 3> 연설문의 국회의장 주관적 의지표현 비율에 기초한 상대적 리더십 비교

상대적 비교	국회의장
강한편	(14대 전반2기 이만섭, 16대 후반 박관용) > (15대 전반 김수환, 15대 후반 박준규, 16대 전반 이만섭, 17대 전반 김원기)
중간	14대 전반1기 박준규 의장, 14대 후반 황낙주 의장
약한편	13대 전반 김재순 의장, 13대 후반 박준규 의장

<표 3>의 국회의장 리더십 비교에서 흥미로운 점은 동일 인물에 대하여 표출된 리더십의 정도가 다르다는 것이다, 박준규 의장의 경우는 동일 인물임에도 시간이 지남에 따라 개인적 리더십이 점차적으로 강하게 표출되는 경향을 보였으며, 이만섭 의장은 시간의 흐름을 고려하여도 일관되게 강한 리더십의 표출을 보였다. 이는 대통령과의 관계와 의장직 선출배경이라는 내부정치환경의 차이에 따른 것으로 보인다. <표 1>을 보면 국회의장 중에서 이만섭 의장은 줄곧 정치적 보상이나 당선이 가능한 의장이라는 선출배경을 가지고 있으며, 대통령과는 다소 중립적인 관계를 유지하고 있었다. 따라서 이만섭 의장은 그의 개인적 리더십이 일관되게 적극적으로 표현될 수 있었다. 반면 <표 1>과 <표 3>을 보면, 박준규 의장은 대통령과 신임관계가 강했던 제13대 국회에서는 약한 리더십을 보이다가, 대통령과의 관계가 다소 중립적이고 대통령의 신임에 의한 선출방식이 아니었던 제15대 국회에서는 보다 적극적으로 리더십을 표출하였다. 결과적으로 민주화 이후 국회의장의 연설문에 리더십 요인이 적극적으로 표현되는 방향으로 변화하였는데, 아마도 이는 국회의장과 대통령의 관계 및 국회의장의 선출배경이 민주적으로 바뀐 내부정치환경요인에 기인하는 것 같다.

V. 국회의장 리더십 요인의 적극적 표현에 따른 의정목표 변화분석

위의 분석을 기초로 먼저 국회의장의 리더십 요인과 의정목표간의 관계를 살펴보면, 국회의장의 리더십 요인이 강해질수록 의정목표, 특히 의정기능목표의 비율적 변화가 나타난다. 첫째, 국회의장의 개인적 리더십 요인이 연설문에 강하게 표출될수록 의정기능목표로서 일반기능에 대한 언급이 상대적으로 줄어든다. 둘째, 국회의장의 리더십 요인이 연설문에 강하게 표출될수록 의정기능목표로서 국회의 정책형성기능과 타정치주체관계의 언급이 상대적으로 늘어나는 경향을 보여준다. 셋째, 의정운영목표의 영역적 변화로, 연설문에 개인적 리더십 요인이 강하게 표출될수록 새로운 대역야관계에 대한 언급이 비교적 많아진다는 것이다 (<표 4> 참조).

<표 4> 민주화 이후 국회의장 연설문에 나타난 의정목표별 비율

구분		의정기능목표					의정운영목표	
국회의장	리더십	일반	국가발전	정책형성	갈등조정	타정치 주체관계	의정관행	여야관계
14대(전)이만섭	강한편	6.34%	14.01%	23.83%	-	14.18%	14.49%	9.34%
16대(후)박관용	강한편	2.18%	16.96%	2.43%	-	7.97%	8.09%	33.21%
17대(전)김원기	강한편	-	25.31%	3.27%	-	19.28%	6.99%	8.17%
15대(전)김수환	강한편	-	12.00%	-	-	8.45%	7.42%	23.17%
16대(전)이만섭	강한편	8.18%	4.01%	8.99%	6.67%	6.30%	15.10%	4.53%
15대(후)박준규	강한편	3.22%	10.65%	3.22%	-	2.67%	55.97%	3.26%
14대(후)황낙주	중간	11.43%	-	-	5.81%	7.27%	31.36%	-
14대(전)박준규	중간	7.41%	-	-	-	2.17%	22.24%	14.56%
13대(전)김재순	약한편	8.27%	40.11%	-	-	3.59%	16.40%	1.92%
13대(후)박준규	약한편	16.13%	16.14%	-	-	-	15.45%	26.94%

* 표 안의 단위는 전체의 텍스트에 대한 글자 수의 비율임

이러한 경향을 확인하기 위해서 각각의 네 가지 의정목표 표출비율과 관련 국회의장들 간의 상대적 순위(rank)를 부과하였다. 또한 국회의장의 리더십이 연설문에 적극적으로 표출될수록 1에 가까운 순위를 가지게 한 반면 소극적으로 표출될수록 10에 가까운 순위를 가지게 하였다. 그리고 연설문에 표현된 국회의장 개인의 리더십 정도와 <표 3>의 결과를 종합하여 국회의장의 전반적인 리더십 표출의 순위를 나타내었다(<표 5> 참조).⁶²⁾

62) 국회의장들 간의 상대적 순위는 의장의 리더십이 연설문에 적극적으로 표출됨에 따라 같이 변하는 경향을 낮은 순위로 부과하였다. 제13대 전반기부터 제17대 전반 국회의장까지 총 10명의 국회의장에 각각 1위부터 10위의 상대순위를 부과하였다.

<표 5> 국회의장의 리더십 강화에 따른 연설문의 의정목표 변화 경향

구분		의정기능			의정운영	상대순위합계	리더십 표출순위
국회의장	리더십	일반기능	정책형성	타정치주체관계	여야관계	-	-
13대(전)김재순	약한편	8	10	7	10	35	10
13대(후)박준규	약한편	10	10	10	3	33	9
14대(전)박준규	중간	6	10	9	5	30	8
14대(전)이만섭	강한편	5	1	2	6	14	3
14대(후)황낙주	중간	9	10	5	2	26	7
15대(전)김수환	강한편	1	10	3	4	18	4
15대(후)박준규	강한편	4	4	8	9	25	6
16대(전)이만섭	강한편	7	2	6	8	23	5
16대(후)박관용	강한편	3	5	4	1	13	2
17대(전)김원기	강한편	1	3	1	7	12	1

이렇게 연설문에 표출된 국회의장의 상대적 리더십의 정도가 국회의장의 의정 목표 선정에 어떤 관계가 있는지 알아보기 위하여 상관계수를 통하여 살펴보았다. 즉 연설문에 표출된 리더십과 의정목표의 선정과의 관계는 상대적인 서열척도의 개념이므로 Spearman의 상관관계를 통해 분석하였다(<표 6> 참조).

<표 6> 국회의장 리더십 강도와 연설문 의정목표 선정 간의 상관관계

	정책형성	타정치주체관계	여야관계	일반기능
Spearman의 rho 상관계수	0.666	0.842	0.188	- 0.802
유의확률 (양쪽)	0.036	0.002	0.603	0.005
관찰치	10	10	10	10

위의 상관관계의 분석 결과를 보면 국회의장의 연설문에 리더십의 표출된 정도가 상대적으로 높아지면, 그 의정목표 설정과 관련 타정치주체관계와 정책형성의 의정목표를 선정하는 경향이 높아지고, 반면 일반기능 목표의 선정은 감소하는 경향을 보여주고 있다. 또한 여야관계의 언급의 경우, 질적 분석 및 기술통계에서는 그 언급내용으로 보아 의미가 있었는데, 상관관계 분석에서는 유의하지 않은

결과로 나타났다. 이러한 결과는 부연설명이 필요하다. 아마도 이는 첫째, 제16대 전반기 이만섭 의장의 경우 국회가 순항을 하다 그해 9월에 정기국회 개최 당시 국회운영이 다소 공전되는 상황에서 유례없는 남북정상회담으로 인한 남북관계의 내용이 연설문에 많이 반영되어 일반기능에 대한 언급이 다른 의장의 연설문보다 강조될 수밖에 없었기 때문이다. 둘째, 제15대 후반기의 박준규 의장의 경우 당시의 IMF와 정치 불신이라는 시대적 정치적 요인으로 전체 연설문의 50% 이상이 의정관행과 의정개혁에 관한 내용이 주를 이루어 의정목표 언급의 비율로만 다른 연설문과 비교하기에 어려운 특수성을 가진다. 따라서 여야관계목표의 경우 상관계수가 왜곡될 가능성이 크다고 보아야 할 것이다.

이러한 특수한 경우를 제외하면, 민주화 이후 국회의장의 리더십 요인이 연설문에 적극적으로 표출됨에 따라 다른 다양한 주체와의 통합을 나타내는 타정치주체관계목표가 늘어나며 고유의 국회의 업무를 나타내는 일반기능목표는 줄어드는 일정한 경향이 있다. 또한 국회의장의 리더십 요인이 적극적으로 표출됨에 따라 정책형성기능에 대한 언급이 커지며, 이는 국회의장이 리더십 요인이 강해질수록 국회가 정책과 정치의 중심이 되는 의정운영을 원하기 때문이다. 그리고 국회의장이 리더십 요인이 적극적으로 표출됨에 따라 새로운 대외관계의 언급이 많아지는데 이는 이전 국회와 차별화된 모습을 보이고 국회가 쇄신을 통해서 정치의 중심이 되는 의정운영을 원하기 때문이다.

VI. 결론

본 연구는 국회의장의 연설문과 표출된 의정목표의 변화분석을 통해 민주화 이후 우리 국회의 발전상을 살펴보았다. 다만, 연설문의 분석이 일정한 해석 기준에 의해 이루어졌음에도 연구자의 주관적 판단에 의존하였다는 비판에 한계점을 가지고 있다. 이는 아마도 연구대상이 수사학적 결과물이라는 내재적 한계점이라고 할 수도 있다. 또한 국회의장과 대통령과의 구체적인 관계나 개인적 리더십을 판단할 만한 자료가 없는 경우 언론에 나타난 정황에 기초하여 간접적 해석을 하였다. 그리고 정치적 요인에서 대중의 선호와 관련 구체적인 자료가 없는 경우 선거

결과나 당시의 공론화된 주요한 여론과 정황을 중심으로 간접적으로 해석을 하였다는 한계점도 있다.

하지만 분석 결과 본 연구는 역사적으로 한국의 국회의장은 대통령과 행정부에 의존적이었으나 민주화 이후 점차 국회의장의 리더십이 연설문에 적극적으로 표출되어왔다는 것을 보여주고 있다. 특히 최근 들어 대통령과 행정부에 대한 국회의 상대적인 위상 변화와 함께 앞으로 국회의장의 정치적 행위는 더욱더 활발해지고 그 영향력은 확대되고 있다. 따라서 기존의 국회의장에 대한 연구가 의장의 ‘중재자 역할’ 측면에서 권한강화를 중심으로 이루어져왔지만 앞으로는 국회의 위상변화에 따른 국회의장의 정치적 역할이 증대됨에 따라 ‘정치적 역할’ 측면에서의 연구의 필요성이 강조되고 있다. 이와 관련 본 연구는 국회의장의 연설문 분석을 통하여 국회의장의 정치적 역할 변화와 함께 살아있는 우리 의회정치의 지표를 추출해 낼 수 있기 때문에 그 연구의 이론적 공헌성이 높다.

■ 참고문헌

- 강신택.1993. 《재무행정론: 예산과정을 중심으로》, 서울: 박영사.
- 강장석.1998. “국회운영제도운영개혁위원회 활동에 대하여”, 《의정연구》 제4권 제2호.
- 구경서.1998. “박정희 정치연설에 나타난 국가목표의 정치 커뮤니케이션적 의미 분석: 연설문의 내용분석을 중심으로”, 한국정치학회 1998년도 연례학술회의 논문집.
- 국회사무처.1990. 《김재순 국회의장 연설문집》.
- 국회사무처.1996. 《황낙주 국회의장 연설문집》.
- 국회사무처.1998. 《대한민국 국회 50년사》.
- 김광웅.1993. “역대 대통령의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책”, 「행정논총」, 제31권 제1호.
- 김현우.2001. 《한국국회론》, 서울: 을유문화사.
- 서준원.1997. “국회의장의 정치적 역할: 제 1·2·3 공화국을 중심으로”, 《의정연구》 제3권 1호.
- 손혁재.2000. “국회와 시민사회운동”, 《의정연구》 제6권 제1호.
- 신명순.2000. “국회의장의 선출방법과 중립성에 관한 연구”, 《의정연구》 제6권 제1호.
- 윤영오.1996. “국회제도 및 운영의 개선방향”, 《의정연구》 제2권 제1호.

- 이만섭.2004. 《나의 정치인생 반세기》, 서울: 문학과 지성사.
- 이준한.2004. “노무현 대통령시기의 대통령과 국회관계”, 《의정연구》 제10권 제1호.
- 이현우.1999. “국회의장의 리더십: 제11대-14대 국회공전과 의장의 역할”, 《한국의회정치론》, 서울: 건국대학교출판부.
- 이현우.2002. “국회발전과 국회의장의 권한”, 《의정연구》 제8권 제2호.
- 임동욱 · 함성득.2000. 《국회 생산성 높이기》, 서울: 박영사.
- 한국정치학회 엮음.2004. 《한국의회정치와 제도개혁》, 경기도: 도서출판 한울.
- 한국정치학회편.2003. 《한국의회정치론》, 서울: 건국대학교 출판부.
- 함성득.1998. “의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계”, 《의정연구》 제4권 제1호.
- 함성득.2000. “한국 대통령의 업적 평가: 취임사에 나타난 정책지표와 그 성취도를 중심으로”, 《한국정치학회보》 제34집 4호.
- Campbell, K. K. & K.H. Jamieson.(eds.). 1990. *Deeds Done in Words: Presidential Rhetoric and the Genres of Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Edelman, M. J. 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Elgie, Robert. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Foss, S. K. 1989. *Rhetorical Criticism*. Chicago: Waveland Press.
- Jewell, Malcolm E. and Marcia Lynn Whicker. 1994. *Legislative Leadership in American States*. University of Michigan Press.
- Ripley, Randall B. 1967. *Party Leaders in the House of Representatives*. Washington D.C: Brookings Institution.
- Ripley, Randall and Grace Franklin. 1987. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*(4th edition). Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Silk, Paul and Rhodri Waters. 1987. *How Parliament Works?* London: Longman.
- Sinclair, Barbara. 1983. *Majority Leadership in the U.S House*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sinclair, Barbara. 1995. *Legislator, Leaders, and Lawmaking*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sinclair, Barbara. 1999. *Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership*: *Legislative Studies Quarterly* 24(3), pp. 421-449.

대한민국국회<<http://www.assembly.go.kr>>

입법통합지식관리시스템<<http://www.search.assembly.go.kr>>

한국언론재단<<http://www.kinds.or.kr>>

한국의회발전연구회<<http://www.assembly.re.kr>>

헌정기념관<<http://memorial.assembly.go.kr>>