

21대 국회 첫 1년 의정에 대한 소고:

다수당 독주, 양극적 갈등과 실종된 협치

박 찬 욱

서울대학교 명예교수

21대 국회 첫 1년 의정에 대한 소고

발 표 목 차

I. 서언

II. 권위주의 체제 시기 의정의 특징

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정:

즐기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등,
사라진 합의와 협치

V. 결언: 21대 국회 의정운영의 방향

I. 서언

- 주제: 21대 국회 시기 의정의 특징
- 분석 대상과 기간:
 - 21대 국회 첫 1년(2020. 5. 30 ~ 2021. 6. 1)
 - 제379회(2020. 6. 5 개원)~제381회 임시회
 - 제382회 정기회(2020. 9. 1~2020. 12. 9)
 - 제383회~제387회 임시회(2021. 6. 1 폐회)
- 분석 관점: 70여년에 걸친 국회사 맥락에서
 - 국회의 자율성/독립성
 - 원내정당 간 갈등의 전개와 관리

I. 서언

분석을 위한 질문:

- 권위주의 체제 시기 국회(제1~제5 공화국: 제헌~12대 국회)를 중심무대로 한 의정 양상의 특징은?
- 민주화 이후(제6공화국) 13대~20대 국회까지 의정에서의 변화와 지속적 양상은?
- 현 21대 국회 첫 1년 의정 양상의 특징은? 의정 발전인가 아니면 퇴보?
- 민주정치의 질적 고양을 위한 의정 전환의 방향은?

II. 권위주의 체제 시기 의정의 특징

1. 국회의 자율성/독자성 결여

- 임기 단절: 4대(학생혁명), 5대(군부 쿠데타), 6대(헌법부칙), 8대(유신조치), 10대(대통령 시해, 신군부 쿠데타), 12대(민주항쟁)
- **행정부 견제보다 대통령의 국회 지배: 7대 국회 이후 행정부 독주 노골화,**
 - 특히 제4·5공화국 국회는 헌법규범과 정치현실에서 위축.
 - 9대~12대 국회에서 국무총리임명동의안 부결 0건
 - 제헌~12대 국무총리/국무위원 불신임 또는 해임(건의)안 총 64건 중 3건 가결. 제한적 조건에서만 인사통제(예. 8대국회 오치성 내무부장관 사례)
- **‘통법부’, ‘대통령의 시녀’, ‘거수기 국회’, ‘대통령의 고무도장’**
 - 접수법안(의원발의+정부제출) 6대국회 658건 최대
 - 정부안이 의원안보다 많았다(6대와 12대 국회): 행정부 주도
 - 법률반영(원안가결, 수정가결, 위원회 대안 반영)과 법률미반영(부결, 폐기 및 철회):
의원안 상대적으로 저조(예. 9대국회 법률반영률: 전체 90%, 정부안 98%, 의원안 66%).

II. 권위주의 체제 시기 의정의 특징

2. 원내정당 간 관계는 중요사안을 둘러싼 첨예한 양극적 갈등(항상 다수인 여당의 횡포 vs. 소수의 극력 저지), 의정 교착, 여당 의사의 일방적 관철

- 다수당의 전횡

의사일정의 단독결정, 소수당 질의의 일방종결, 제안설명 유인물 대치, 토론 생략, 회의 중 집단퇴장, 회의불참 및 소집불응, 단독비밀회의 소집, 경위 동원으로 소수당 의원 추방, 의안의 전격 날치기 통과 등

- 소수당의 저지

완력에 의한 의사진행 방해(의사봉과 마이크 탈취, 발언대 및 의장석 및 위원장석 점거 등), 회의장과 복도 점거, 출입문 봉쇄와 다수당 의원의 회의장 입장 저지, 농성 및 단식투쟁, 회의 중 집단퇴장, 회의 불참 및 소집불응, 원외투쟁

- 국회는 야당이 집권세력의 전횡에 항변하는 경합장(arena)으로서의 존립 의의.

하지만 국회법 등 공식규범이나 불문행위율에 의한 원만한 관리 실패.

II. 권위주의 체제 시기 의정의 특징

치열한 정당 간 갈등 사례:

- 3대국회에서의 '사사오입' 개헌(1954. 11), 4대국회에서의 보안법(1958. 12),
- 6대국회 한일협정 비준동의안(1965. 8), 7대국회 부정선거(1967. 6.8총선) 시비와
- '3선 개헌'(1969년 9월), 8대국회 국가보위법(1971. 12),
- 9대국회 김옥선의원 체제비판 발언 파동(1975. 10),
- 10대국회 김영삼 신민당총재 제명(1979. 10), 12대국회 개헌논쟁(1985. 4~1988. 5)

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

1. 민주화 이전보다 국회 자율성/독립성은 제고됨.

- 30여 년 타율에 의한 임기 단축 없음.

- 제6공화국 헌법 및 국회법은 국회의 제도적 기반을 강화

- 대통령의 국회해산권 철폐, 국회의 국정감사권 부활

- ★ 국회 권능 강화하는 지속적인 국회법 개선: 예, 청문회

- 13대국회 행정부 감독이나 국민의 의혹을 해소하기 위한 청문회 도입

- 15대국회 말 2000. 2. 대통령의 고위직 인사 통제위한 청문회

- 대상은 국회 임명동의/선출 대법원장및 대법관, 헌법재판소장및 재판관(일부), 국무총리, 감사원장, 중앙선거관리위원(일부)

- 16대국회 2003. 2. 국정원장, 국세청장, 검찰총장, 경찰청장도 인사청문회 대상

- 17대국회 2005. 7. 모든 국무위원, 헌법재판소 재판관, 중앙선거관리위원으로 확대

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

‘제왕적’ 대통령 vs. 국회의 관계는 견제와 균형을 통한 경쟁과 협력 원만하지 못함.

양부 갈등은 여소야대 여부, 집권당의 분파성, 대통령의 국정운영 스타일에 따라

- **노태우:** 13대 여소야대 1988. 7 대법원장 임명동의안 부결; 1990. 1. 거대여당 탄생
- **김영삼:** 14대, 15대 개원 전 야당, 무소속 당선자 영입으로 과반수 달성
- **김대중:** 15대 전반기 여소야대 DJP연합, 후반기 개원 전 의원영입 여대야소;
16대 2001. 9. 통일부장관 해임건의안 가결로 DJP공조 와해, 2002. 7~8. 국무총리 임명동의안 2건 부결
- **노무현:** 16대 여소야대 2003. 9. 행자부장관 해임건의안 가결, 감사원장 임명동의안 부결; 2004. 3. 대통령탄핵소추안 가결(헌재 기각)
17대 여대야소로 출발, 일부 의원직상실로 여당 과반수 미달, 여권 이합집산 과반수 복원
- **이명박:** 17대말 여소야대, 18대 여대야소, 19대 여대야소
- **박근혜:** 19대 여대야소, 20대 여소야대 2016. 9. 농축산식품부장관 해임건의안 가결되나 대통령 거부, 비선실세 국정농단; 2016. 12. 대통령탄핵소추안 가결(헌재 인용)

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

입법량 기하급수적 증가, 졸속 부실로 입법의 질 저하 우려
국회 고유의 입법권 수행은 자율성 제고와 동시에 한계 노출

- 제안(접수)법안 건수: 민주화 이전(40년) 제헌~12대 총 4,563 vs. 민주화 이후(32년간) 13대~20대 총 69,663건

의회기	13	14	15	16	17	18	19	20
건수	938	902	1,951	2,507	7,489	13,913	17,822	24,141

- 의원입법(제안 단계)의 양적 팽창: 의원발의안 비중의 괄목 증가

의회기	13	14	15	16	17	18	19	20
%	61	36	59	76	85	88	94	96

- 법안의 최종 법률반영률(%): 의원안 현저히 저하

의회기	13	14	15	16	17	18	19	20
전체	75	81	73	63	50	44	42	36
정부안	96	97	91	93	80	76	73	67
의원안	62	52	60	54	45	40	40	35

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

2. 민주화 이후 지속성: 치열한 여야 갈등, 원만한 갈등관리 실패;

변화: 여소야대/여당내분 심화 시 여당 일방독주 대신 갈등과정 야당 주도

- 원만한 갈등관리를 위한 제도개선: 18대 2012. 5. 국회법 개정

- '몸싸움방지법', '국회선진화법'의 당위적 지향: 다수결의 일방적 관철에 앞서

소수 의사의 존중, 협상과 타협, 합의 모색, 갈등의 평화적 관리

- 직권상정 요건 엄격히 제한(제85조, 제86조), 회의장 점거행위 금지(제148조의2 및 3),

의안 자동상정(제59조의2)과 예산안 자동부의(제85조의3), 안건신속처리(제85조의2,

제86조 제3항 및 제4항), 안건조정(제57조의2), 무제한토론(제106조의2) 제도 도입

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

- 안건신속처리 제도:

상임위 재적의원 과반수 요구하고 5분의 3이 찬성, 신속처리(패스트트랙)지정 의결. 위원회는 지정일로부터 180일 이내 심사, 법사위는 회부일로부터 90일 이내 심사완료. 또한 법사위는 체계·자구 심사회부된 안건 120일 이내 심사미료 시, 재적위원 5분의 3 이상 요구 무기명투표로 본회의 부의여부 결정.

- 안건조정 제도:

위원회에서 이견 조정의 필요 안건을 다루기 위해 재적위원 3분의 1 이상 요구, 여야 동수 6명으로 안건조정위원회 구성되고 90일 이내 활동. 조정위원 3분의 2 이상 찬성 조정안은 전체위원회에 보고, 미조정안은 위원장이 소위원회에 회부.

- 무제한토론(필리버스터) 제도:

본회의에서 재적의원 3분의 1 이상 요구로 진행, 재적의원 5분의 3 이상 찬성으로 토론종결 가능.

필리버스터 대상 안건은 차기회기 표결.

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

- **극심한 정당 간 갈등 사례:**

- * **13대 후반기: 여당 민주자유당의 독주와 의정파행의 일상화.**

- 1990. 7. 부의장 일반의원석에서 날치기 사회로 다수 의안 변칙처리, 야당 4개월 등원 거부.

- 1990. 12. 18. 늦은 밤 안건 일괄상정, 제안설명/심사보고 생략, 가결(20여초), 몸싸움.

- 1991. 5. 국가보안법개정안 등 변칙처리, 야당 본회의장 항의농성.

- 1991. 12. 18. 3개 의안 몸싸움 와중에서 가결.

- * **14대 국회**

- 1993년 정기회 공전(안기부법, 통신비밀보호법 개정안 여야대립).

- 1994년 정기회 12. 2. 저녁 지방기자실 여당 단독회의, 예산안 기습 통과.

- * **15대 국회**

- 1996년 12. 임시회 안기부법과 노동관계법 개정안 여당 신한국당 단독 기습처리.

- 후반기 1999. 1. 공동여당(새천년민주당+자유민주연합) 66개 안건 일괄상정, 전격 처리, 익일 경제청문회, 국정조사계획서 등 4개 안건을 강행 통과.

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

• 극심한 정당 간 갈등 사례:

* 16대 후반기

대통령탄핵소추안 발의·의결 여당 본회의장 점거농성, 의장 질서유지권 발동.

* 17대 국회

2004년 정기회에서부터 국가보안법 폐지, 사립학교법 개정 등 쟁점 법안으로 양대정당 강경대치, 물리적 충돌. 위원회도 공전, 점거농성 등.

2005. 12. 야당의 실력저지 중 사립학교법 개정안 강행 통과.

2007. 12. 14. 대통합민주신당(열린우리당 후신) 이명박 후보의 BBK주가조작 연루 조사위한 특검법안 통과 시 한나라당 저지.

국회의사당은 "싸움터를 방불".

* 18대 '입법전쟁'

2008. 12. 18. 여당 한나라당 외교통상통일위원회에서 한미FTA비준동의안 단독 상정 중 야당 의원들이 회의장앞에서 쇠파기와 전기톱으로 문을 부수던 장면,

2009. 미디어 관련 법안의 처리과정에서 여야 의원들 간의 물리적 충돌 등 세계언론 보도.

2010. 12. 차기년도 예산안 처리 시 여야격돌, 2011. 11. 민노당 김선동 의원 본회의장에서 한미FTA비준동의안의 강행처리 반대하며 최루탄 투척.

III. 민주화 이후 13~20대 국회 의정의 특징

• 극심한 정당 간 갈등 사례:

* 19대 범보수(새누리당+통일선진당+친여 무소속) vs. 범진보(민주통합당+통합진보당+친야 무소속) 대결.

개원 이후 국정원 대선개입 사건으로 시작, 남북정상회담(2007) 대화록 공개,
세월호 참사, 성완종 게이트. 통합진보당 해산, 역사교과서 국정화. 테러방지법 등 쟁점.

* 20대 '탄핵정국'

문재인 대통령 집권 후 여당 더불어민주당과 야당은 검찰개혁과 조국 전 법무부 장관 가족 사태 원내 공방, 원외에서 국민 분열.

* '패스트트랙 국회':

2016. 말 '사회적참사법' 패스트트랙(신속처리안건) 지정, 2017. 11. 본회의 통과;

'유치원 3법'(유아교육법·사립학교법·학교급식법 개정안) 2018. 12. 패스트트랙 지정, 2020. 1. 본회의 가결;

2019. 4. 말 자유한국당 제외 여야4당(더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당) 준연동형비례대표제 도입안, 공수처(고위공직자비리수사처) 신설안,

검·경 수사권 조정안 패스트트랙 지정했다. 대안신당 가담한 '4+1 협의체' 주도로 2019. 12. 준연동형비례제 도입안 과 공수처신설안,

2020. 1 검·경 수사권 조정안 본회의 통과. 이 법안 입법과정에서 자유한국당이 국회 회기 공전 불사하고 물리적 극력 저지,

19대국회에서는 없었던 몸싸움 재현, 장외투쟁.

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정: 줄기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등, 사라진 합의와 협치

• 21대 국회 2020. 4. 15총선

- 명료한 양강 경쟁구도(더불어민주당+더불어시민당+열린민주당 vs. 자유한국당 후신 미래통합당+미래한국당).

기타 군소정당과 무소속은 양강구도 허물기 역부족.

- 준연동비례대표제 양강구도 완화하지 못함.

2017. 12. 정의당 심상정 의원 발의안 대폭 후퇴. 자유한국당 반대, 더불어민주당도 당초안 불수용.

여당은 공수처설치안 관철위해 정의당 협력 필요, 정의당은 의석수 확대 기대하고 여당과 공동보조.

* 1인선출 지역선거구 단순다수제 적용 253석+전국선거구 정당명부 비례대표제 47석 선출.

비례 47석 중 30석만 연동(의석할당 정당의 비례선거득표율과 지역구의원 당선인수 고려) 배분, 17석 종전과 동일하게 배분. '병립-준연동 혼합제'?

- 양대 정당은 의석수 확대에 골몰, 비례용 '위성정당' 창당. 지역구 당선자 비율 > 비례선거 정당득표율이면 비례의석 획득 불가.

그 자체 비례대표명부 대신 각각 더불어민주당, 미래한국당 급조.

- 21대 총선 결과 여당(더불어민주당+더불어시민당) 180석 획득. 열린민주당 3석, 범진보 정의당 6석, 친여 무소속 1석 합하면 여권 의정주도권 장악.

더불어민주당 지역구득표율은 전국적으로 49.9%로 지역구의석률 64.4%, 비례 포함 전체의석률 60.0%;

미래통합당은 지역구선거 전국득표율 41.5%로 지역구의석률 33.2%, 비례 포함 전체의석률 34.3%(103석).

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정: 줄기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등, 사라진 합의와 협치

• 거대 여당의 국회 독점운영체제 구축

- 여당 의석은 독주의 발판:

여당 단독 개헌정족수 3분의 2 미달, 그 외 안건처리와 국회운영은 자제하지 않으면 국회법 규정위반 없이 야당반대 묵살, 자당의사 관철 가능.

소수 의사 존중과 타협의 여지를 확대하는 취지의 국회법 조항은 무색하게 됨.

- 더불어민주당은 18개 상임위원장직 독식. 첫 본회의는 법정기한인 2020. 6. 5. 개회, 미래통합당은 상임위원장직 배분 합의 없이 개원한다는 이유로 의장선출 전 일제히 퇴장.

* 민주화 이후 13대~20대 상임위원장직은 원내 과반수 다수당이 있더라도 원내교섭단체의 의석비율과 비례해 배분해온 관행.
입법 필수절차인 체계·자구 심사권을 갖는 법제사법위원장을 어느 정당이 맡을 것인지가 원구성 협상의 최대 걸림돌.
미래통합당은 법사위원장을 맡지 않으면 다른 상임위원장직도 거부한다는 강경 전술.
더불어민주당은 이를 빌미로 위원장직 독식.

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정: 줄기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등, 사라진 합의와 협치

• 의정 양상

1. 21대 국회는 민주화 이후 선행 국회와 비교해 대통령 및 행정부와의 관계에서 자율적/독립적 위상이 오히려 저하됨.

- 상징적 사례: 20대 전반기 정세균 의장(국가의전서열 2위)이 21대 첫 1년 중 11개월 국무총리(행정부 2인자, 국가의전서열 5위) 재직.
16대 전반기 이만섭 의장 시절 2002. 국회법 개정: 의장 재임 시 당적이탈 의무화.
이 의장과 그 이후 전직 의장 10명 중 정 의장 제외하고 정계은퇴, 차기총선 불출마.
- 국회의원의 국무위원 겸직 증가: 20대와 21대 2020. 8. 현재 문재인 대통령 임명 장관 37명 중 12명(32.4%) 현직 국회의원.
박근혜, 43명 중 10명(23.3%); 이명박, 49명 중 11명(22.4%).
- 야당반대 장관후보 임명 강행: 야당반대로 인사청문회보고서 미채택 또는 여당단독 채택하고 대통령 임명 관철은
문재인 대통령(4년) 31명. 노무현 3명, 이명박 10명, 박근혜 17명.

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정: 줄기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등, 사라진 합의와 협치

- 의원이 발의에 주력하여 입법성과 과시, 법안 접수건수 급증, 졸속 심사와 처리 지속.

21대 첫 1년 접수법안 10,122건, 이 중 27% 법률에 반영됨.

법률반영률은 정부제출안 절반 정도(52%), 의원발의안은 4분의 1 정도(24%).

- * 첫 7개월 통과법안 중 자신이 공동발의자인데 본회의 표결 시 해당법안에 반대하거나 기권한 의원 19명. 입법권 남용으로 과잉규제 부작용 소지가 큼.

‘복사입법’: 기발의 법안의 극히 일부 내용만 변경하여 발의

‘청부입법’: 정부 부처가 상대적으로 수월한 입법 위해 부탁하여 의원 발의

- 대통령이 논쟁적 정책의제 추진 시 여당의 추수(追隨)로 신속 부실 입법:

예로, 2020. 7. 6. 문 대통령 국회 개원연설에서 부동산 임대차3법 입법 당부, 여당은 8. 4까지 단독 신속 입법;

2021. 2. 26. 가덕도신공항특별법은 발의 92일 만에 본회의 가결. 국토부가 무려 28조6천억원 소요된다고 추계한 가덕도 신공항을

국비로 조속히 완공한다는 것. 비용추계, 실시설계 등 누락, 예비타당성 조사와 각종 인허가 절차 면제.

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정: 줄기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등, 사라진 합의와 협치

• 의정 양상

2. 양극적 갈등의 일상화, 거대여당 의사의 일방적인 강행과 관철,

국회운영과 국정심의에서 합의와 협치의 실종

더불어민주당은 위원회와 본회의에서 의안의 기습적 단독 상정, 토론의 일방적 생략과 종결, 전격적 강행 처리를 불사했다.

국회법의 명문 규정은 준수한다고 했지만 압도적 의석수를 기반으로 절제 없는 신속한 다수결로 일관하여 합의제 운영은 소홀히 했다.

미래통합당(2020년 9월 국민의힘)은 국회법이 금지할 뿐만 아니라 비판적 여론을 의식할 수밖에 없어 회의장 점거와 몸싸움과 같은 물리적 대치, 의정 교착이 지속되는 회기 공전, 원외투쟁은 삼가고 기껏해야 위원회와 본회의에 단속적으로 불참하거나 회의 중 집단퇴장, 필리버스터 등의 방식으로 항변했지만 스스로 억제하지 않는 여당에 의해 속수무책으로 당할 수 밖에 없었다.

21대 국회 첫 1년 의정에서 나타난 여당의 일방 독주는 민주화 이후 어느 국회에서보다도 더욱 현저하고 지속적인 것이었다.

IV. 21대 국회 첫 1년의 의정: 줄기찬 여당 독주, 깊어진 양극적 갈등, 사라진 합의와 협치

• 여당독주 법안심사 사례:

* 2020. 7. 30과 8. 4. 본회의

- 더불어민주당은 시급성을 이유로 임대차3법(주택임대차보호법, 상가건물임대차보호법, 부동산거래신고법) 개정안 포함 13개 부동산 관련 법안을 단독 처리.
- 야당은 기획재정위, 국토교통위, 행정안전위 등 상임위 상정부터 불참하거나 집단퇴장.
- 주택임대차보호법은 7. 28. 상임위원회에서 법안심사소위 절차 생략되어 반나절정도 소요, 29일 법사위와 30일 본회의에서 합쳐 28시간 만에 가결.

* 2020년 정기회(9. 1~12. 9)와 10일 소집된 임시회

- 주요 쟁점법안은 국가정보원법(대공수사권을 경찰로 이전), 공수처법(야당의 거부권 무력화와 공수처 검사 선정기준 완화), 남북관계발전법(대북전단살포 금지) 각 개정안.
- 소관 상임위/법사위에서 야당의 합의나 토론 참여가 없었고, 입법절차 편법 운영.
- 예로, 12. 8. 오전 공수처법 개정안에 대한 법사위 안건조정위 구성. 여당은 야당 몫으로 준여당 열린우리당 최강욱 의원을 선임, 안건조정위 다수 확보, 77분 만에 종료.
- 당일 오후 법사위 전체회의에서 야당의 반대토론 신청은 묵살되고 8분 만에 기립표결로써 공수처법 개정안 가결 처리.
- 12. 9. 본회의에서 공수처법 필리버스터 진행.
- 12. 10. 임시회 본회의 공수처법 개정안 가결. 12. 13에 이어 14일 국정원법 개정안과 남북관계발전법 개정안에 대한 필리버스터 표결로 종결, 가결 처리.

V. 결론: 21대 국회 의정운영의 방향

- 다시 제기하는 질문:

압도적 의석의 여당이 국회법 규정에 따라 다만 절차는 없이 다수결을 강행한 것이 의회주의 훼손인가?
다수가 법이 정한 형식적 절차를 준수해도 소수를 배제하는 의사결정의 일상화가 과연 의회주의 실천인가?

- 현행 국회법의 본문:

‘협의’(協議)라는 표현이 54번, ‘합의’(合意)는 15번.

이를테면, 의장은 국회운영 전반에 걸쳐 교섭단체 대표와 협의, 위원장은 위원회 운영을 위해서 교섭단체 간사와 협의.
의장이 의사일정 등을 변경할 때 교섭단체 대표 간의 합의를 전제.

- 21대 국회 첫 1년 의정은 발전은커녕 퇴보. 필자는 절차적 관점에서 의회민주정치의 퇴영을 우려.
의정 산출의 실질적 내용에 비추어 의회민주정치 상황을 진단할 수도.
최장집 교수는 공수처법이 “대통령의 전제정화를 제도화할 가능성을 불러올 수” 있는
“민주주의에 지극히 위험한 법”이라고 진단, 한국민주주의 위기” 경고.

21대 국회 첫 1년 의정에 대한 소고

감사합니다.

질의응답

V. 결론: 21대 국회 의정운영의 방향

- **존 스튜어트 밀의『대의정부론』(1861), 선거와 의회 과정의 맥락에서:**

“비록 다수파에 수적으로는 밀리더라도 소수파가 자신의 이해관계와 생각·지성을 드러낼 기회를 가지고, 나아가 수적 열세를 뛰어넘어 인격의 무게와 논리의 힘에 의해 일정한 영향력을 발휘할 수 있는 이런 민주주의만이 진정 평등하고 공평하며, 모든 사람에 의한 모든 사람의 정부를 가능하게 해준다.”(서병훈 옮김)

다수당이 소수당 반대 무릅쓰고 타협 없이 자당 의사를 줄기차게 밀어붙이는 것이 ‘책임정치’?
다수당 내부의 경직된 기율과 민주주의 결여가 책임정치?

- **책임정당정부(responsible party government)이론의 요지:**

정당이 선거에서 정책을 내세워 집권하거나 다수가 되면 약속한 정책을 형성하고 집행하며 차기 선거에서 수행성과에 대한 심판을 받는다.
즉 정당은 선거를 통한 위임에 따라 입법부와 행정부의 정책 형성과 집행에서 책임성을 구현하며 그를 위해 내부 기율로써 결속한다는 것이다.

오스틴 래니는 미국 양당 정치의 맥락에서 이런 이론 주창. 그런데 래니는 책임있는 정당에 의한 정부 또는 정치가 가능하려면 정당이 이데올로기에 집착하지 않고, 양극화된 정치를 조장하지 않으며, 당내 기율은 상대 정당과의 정책적 타협에 장애가 되지 않을 정도여야 한다는 점을 강조.

- **대통령제 민주주의에서 여당 의원의 일사분란한 당론 추수, 경직된 당기율은 원내갈등의 원만한 관리와 국회 자율성 제고에 역기능.**

16대 2002. 3. 국회법은 의원의 양심에 따른 자유투표 명문화(114조의2).

20대 본회의에서 더불어민주당 금태섭 의원은 당론 따르지 않고 공수처신설안 표결 기권, 경고처분 징계받고 후에 탈당.