

대의제도의 변질

- 미디어발전국민위원회에 대한 헌법적 고찰

The deterioration of a representative system

- A constitutional Study on The media development national Committee

고 수 복*
Koh Soo-Bok

목 차

- I. 머리말
- II. 대의제도 관점에서 본 미디어발전국민위원회
- III. 정당국가원리 관점에서 본 미디어발전국민위원회
- IV. 미디어발전국민위원회의 법적성격과 대의제도의 변질요소
- V. 맺는 말

국문초록

대한민국 국회의 여당과 야당은 미디어관련법에 관하여 의견의 차이를 극복하지 못함에 따라 미디어발전국민위원회를 구성하여 100일간 미디어관련법에 대한 의사결정을 하도록 하였다.

이 논문에서는 문제가 되고 있는 미디어위원회의 의사결정의 강제력에 대해서 대의제도와 정당국가원리를 기초로 정리하였다.

순수한 대의제도의 관점에서 미디어위원회는 정책결정권을 가진 기관도 아니고 국민에게 민주적 정당성을 부여받은 적도 없고, 자유위임관계가 있지도 않다. 또한 책임정치를 실현할 수 있는 기관도 아니다. 그렇기 때문에 미디어위원회의 의사결정은 순수한 대의제에서는 강제력이 없다고 봐야 할 것이다.

논문접수일 : 2009. 3. 31.

심사완료일 : 2009. 4. 30.

게재확정일 : 2009. 5. 12.

* 박사수료 · 제주대학교 대학원 법학과

라이프홀츠의 정당국가원리의 관점에서는 미디어위원회를 정당의 결정으로 국민의 경험적 의사를 확인하기 위하여 구성하였다면, 미디어위원회에서 정책결정을 하는 것은 국민의 경험적 의사라고 보고 이는 정당의 정책결정에 반영되는 강제력을 부여한다고 봐야 한다.

대한민국의 경우 대의제도의 기반에서 정당국가원리를 인정하고 있다. 그렇기 때문에 자유위임의 관계와 정당국가원리를 동시에 살펴봐야 미디어위원회의 의사결정의 강제력 유무를 판단할 수 있다. 자유위임과 정당국가원리가 조화된다고 할 때, 정당의 정책에 의원은 기속되고 그 정책을 결정하는 데는 의원의 자유위임관계가 존재할 것이다. 미디어발전국민위원회를 구성하여 100일간의 논의로 나오는 의사결정을 따르자고 당론이 결정된다면 정당국가의 원리상 당연히 위원회 의사결정에는 강제력이 부여될 수 있다. 하지만 여기서 두 가지 한계가 있다. 일단 미디어위원회의 의사결정에 따르자는 당론이 정확히 결정되어야 하고, 그러한 당론을 결정하는 과정에서는 헌법 제 46조 제2항에 따라 국민전체의 이익에 부합되는 방향인가의 고려가 있어야 한다는 점이다. 단순히 정당의 이익을 위한 당론이거나 민주적 절차가 무시된 당 대표 등의 독단적인 선택인 경우에 미디어위원회의 의사결정에 강제력을 부여하는 것은 국민주권을 실현하기 위한 대의제도의 변질을 가져올 수 밖에 없다.

주제어 : 대의제도의 변질, 자유위임, 정당국가, 미디어발전국민위원회

1. 머리말

얼마 전 「신문법」, 「언론중재법」, 「방송법」, 「인터넷멀티미디어 방송사업법」, 「전파법」, 「지상파 텔레비전방송의 디지털전환 특별법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호법」의 7개법안을 대변하는 일명 미디어법안에 대하여 여·야의 참여한 대립이 있었다.¹⁾ 이에 100일간의 논의를 거쳐 미디어법안에 대한 처리를 하자는 주장에 따라 2009년 3월 13일 '미디어발전국민위원회(이하 "미디어위원회"라고 한다)'를 설립하기에 이른다.

여야가 합의하여 탄생한 미디어발전국민위원회에서 미디어법안에 대하여 100일 동안

1) 주요쟁점내용 : ① 통신망법은 사이버 모욕죄로 인터넷상 특정인물을 비난하면 벌금형등 형사처벌을 한다. ② 방송법의 방송사 지분제한 규정 변경하여 대기업과 신문사의 방송운영 참여를 전면 허용 ③ 신문법 신문·방송 겸영 금지 규정을 삭제 ④ 언론중재법에서는 신문지원기관 통폐합과 기관장 임면권을 문화부 장관에게 줌 ⑤ 멀티미디어법은 신문 방송 교차 소유 가능과 1인 소유제한 상향조정 ⑥ DTV전환법등은 외국 자본의 방송진출 허용

의 논의를 마치고 일정 결론에 이른다면 이는 과연 국회의 입법을 구속하는 강제력이 생기는가에 대하여, 그리고 미디어위원회의 구성은 전문가집단인 교수진이 주를 이루고 사회단체에서 일부 참여하고 있지만 국민들의 대표라고 할 수 없으므로 대표성이 없는 자가 대표성이 있는 의원이나 나아가서 정당을 강제할 수 있는가 하는 의문이 생기지 않을 수 없다.

미디어발전국민위원회에 대하여 시간끌기용이다, 정략적인 이용이라는 등 여러 가지 의견이 있으나 과연 대의제도를 자유민주적 통치질서²⁾의 하나로 제도화하고 있는 우리나라에서 이러한 미디어발전국민위원회에서 국민의 민생법안을 논의할 수 있는지도 의문이다.

인성학적으로 또는 통치기술적으로 우리 실정에 맞는 민주주의는 간접민주주의의 형태가 효율적일 수 밖에 없다. 이러한 간접민주주의의 핵심은 '대의제도'이다. 대의제도에 따라 국민의 대표자가 의회에서 국민에게 부여받은 민주적 정당성을 근거로 입법권을 행사할 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 국민은 의원에게 대표성을 주면서 자유위임을 한다. 과연 이러한 대의제도의 관점 또는 자유위임의 관점에서 미디어위원회는 강제력을 행사할 수 있는가? 그리고 그 강제력의 행사는 정당한가?

또한 현대의 대의제도는 정당국가의 원리가 가미되고 있다. 이른바 '정당국가현상'이라고 하는 것이 그것이다. 정당국가적인 경향이 크면 클수록 의원의 정당 내지 교섭단체기속이 가해져서 의원 개개인의 판단과 의사결정의 독립성이 제약을 받게 된다. 이를 의사결정의 정당기속이라고 한다. 대의제도에서의 자유위임과 정당국가에서의 정당기속은 과연 조화가 되는 것인가? 조화가 된다고 하면 미디어위원회의 논의는 정당의 의사를 결정하는 과정으로 볼 수 있는 것은 아닌가?

이 논문에서는 미디어위원회에 대해서 대의제도의 관점과 정당국가의 관점에서 대의제도의 변질현상이 있는지를 살펴보고자 한다.

2) '자유민주적 통치질서'와 헌법전문상의 '자유민주적 기본질서'는 구분이 된다. 하지만 대의제도는 양쪽에 모두 포함되기 때문에 크게 문제는 없을 것이다. 한편 헌법재판소는 자유민주적 기본질서를 '인권 존중, 권력분립, 국민주권, 의회제도(대의제도), 복수정당제도, 선거제도, 직업공무원제도, 사유재산·시장경제, 사법권의 독립'의 9가지 요소로 보고 있다.

II. 대의제도 관점에서 본 미디어발전국민위원회

1. 대의제도 총설

대의제도는 국민이 직접 정치적인 결정을 내리지 않고 그 대표를 통해서 간접적으로만 정치적인 결정에 참여하는 기관구성의 원리이자 의사결정의 원리라고 할 수 있다.³⁾ 대의제도는 국민주권을 실현시키는 자유민주적 통치질서의 하나이다.⁴⁾ 국민주권에 대하여 대한민국 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 규정하고 있다. 여기서 주목해야 할 것은 국가권력의 정당성이 국민으로부터 나온다는 것이지 국민이 스스로 통치권을 행사한다는 의미는 아니다. 사실상 국민이 스스로 통치권을 행사하는 것은 현대사회에서는 쉬운 일이 아니다. 그렇기 때문에 국민주권을 실현하기 위해서 대의제도가 탄생되기에 이른 것이다.

루소(Rousseau)의 직접민주주의이념에 따르면 모든 정치적인 문제에 대하여 주권자인 국민이 직접 결정을 내리는 것만이 민주주의의 실현이고, 대의제도는 민주주의의 약화를 가져온다. 또한 사회계약론에서도 ‘정치권력의 불가분성’과 ‘정치적 통일’을 강조하면서 ‘국민의사’의 절대성을 근거로 ‘대의제도’와 ‘권력분립’을 배척하고 있다⁵⁾. 또한 C. Schmitt 역시 동일성이론을 근거로 대의제도를 부정하고 있다. 하지만 민주주의는 고도의 민주주의적 윤리의식을 요구하는데, 국민 모두가 민주주의적 윤리의식을 가지기는 사실상 불가능하다. 이러한 경우에 국민이 고도의 민주주의적 윤리의식을 가진 자를 대표로 하는 것이 유리하다는 인성적인 측면에서 대의제도가 요구되는 것이다.

또한 루소의 직접민주주의이론에서는 만인에 의한 만인의 통치가 주장되었으나 현대국가는 광역국가이므로 이런 직접민주주의의 사상은 기술적으로 불가능하고 수정을 요구하게 되었다. 그리고 초기 국민주권이론에 의하여 주권을 도구로 하여 주권을 가진 국민 전체가 통치권을 행사한다는 것은 기술적으로 불가능하다.⁶⁾

3) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2004, 620면.

4) 국민주권의 개념과 민주주의의 개념이 혼동되는 경우가 많은데, 민주주의의 개념 중에 국민주권이 포함된다고 하여 설명을 하고자 하는 견해가 있으나, 이 논문에서는 국민주권을 민주주의의 실체로 보고 국민주권은 국가권력을 창설하는 기초로 보고 국민주권을 실현하기 위해서 자유민주적 통치질서가 필요하다는 견해를 따른다.

5) 루소의 경우에도 민주정치에 있어서 직접민주제를 이상적인 것으로 생각하지만 현실적으로 실현이 불가능한 경우가 대부분이기에 부득이 ‘대표민주제’라는 이름의 대표제도를 인정하고 있다. 여기서는 강제위임과 국민투표를 가미하고 있다(김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2006, 1021면).

이러한 인성학적인 근거 또는 통치기술상의 근거로 대의제도가 발생하게 이르고 대한민국 헌법에도 제40조 제41조, 제66조, 제67조의 규정을 두어 대의제 민주주의의 원리를 통치구조의 기본원리로 채택하고 있다.

한편 대의제도의 실현을 위해서는 국민과 대표간의 '자유위임관계'가 그 기초가 되어야 한다. 영국에서는 대의제도에서의 자유위임이라는 정치체제의 특징은 17세기에 시작된 고전적 대의론을 시작으로 시대의 변천사와 함께 자연스럽게 자리매김을 하였으므로 자유위임의 근거에 대한 주권적인 고찰을 할 필요가 없었으나 프랑스에서는 자유위임을 어떻게 주권이론을 통해 논리적으로 정립시키는 것이 중요한 내용으로 대두되었다. 주권이론의 출발점은 한 국가 내에 있어서 명령과 강제를 할 수 있는 힘이 누구에게 속하는가의 의문에 대한 해답을 제시하는 데 있다. 대의제에서의 명령과 강제의 힘이 국민에게 완전히 기속이 된다고 한다면 자유위임은 인정되지 않을 것이고, 주권이 전체로서의 의미를 가지는 경우에는 대표자에게는 자유위임이 인정될 것이다.

프랑스에서는 이러한 주권과 자유위임의 관계를 몽테스키외의 '법의 정신'에서 제시하고 있는 순수대표제의 국민주권론에서 이론적 기초를 찾았다. 국민주권의 원리에서는 선거인은 선거를 하지만 그 투표행위는 권리가 아니고 기능이라고 하고 있으며, 선거에서 당선된 자들로서 구성된 단체로서의 국민의 대표는 전적으로 자유로운 방식으로 국민의 의사를 표명한다고 하고 있다. 그러므로 인민이나 선거인이 국민의 대표를 통제하는 것은 정상적인 것이 아니며, 선거인은 국민의 이익을 정의하는 역할을 갖는 것이 아니라, 가장 학식있는 자를 선출할 뿐이다. 이에 따르면 국민의 대표에게는 자유위임이 인정되게 된다.⁷⁾

국민주권론과 인민주권론의 대립은 오늘날 일반화된 전체국민을 대표하는 대의민주주의의 정착과 기속위임금지의 법리로 현실화되고 있으며, 권력분립의 원리는 당연한 입헌주의의 한 요청으로 나타나고 있다는 점에서 국민주권이론의 채택을 의미한다고 할 수 있다. 하지만 국민주권이론이 전체로서의 국민 대표를 선출하고, 선거를 기능이자 의무로 본다는 점에서 제한선거에 의하여야 한다는 점에서는 비판을 받아 보통선거의 원리

6) 국민주권에서의 주권은 민주적 정당성의 근거가 되어 한다(허영, 전거서, 621면).

7) 루소의 인민주권론은 각 인민은 항상 그 권력을 행사하여야 하고, 그 주권은 인민 개개인에게 속하게 된다. 주권은 대표나 특정인에게 이러한 개개인의 권리를 양도 할 수 없으므로 불가양·불가분성의 특성을 갖는다고 한다. 인민주권의 원리를 따를 경우 당선자는 인민에 의해 통제되어야 한다고 본다. 모든 인민이 직접민주주의의 방식으로 국민투표를 할 수 없다면, 선거인이 기속적으로 명령한 바에 따라 당선자에게 부여된 규율에 의거하여 형성된 위임, 즉 기속위임의 원리를 취하게 된다.

를 주장하는 인민주권론의 내용을 수용하고 있다. 즉 전체로서의 이익만 대변하게 되는 국민주권론의 병폐를 보완하는 차원의 직접민주주의의 내용의 가미라고 할 수 있다.

이러한 취지에서 프랑스 헌법 제3조제1항에서 “국민주권은 인민(peuple)에 속하며, 그 인민은 대표자와 국민투표를 통하여 이를 행사한다.”라고 규정하여 단일 조항 속에서 국민주권과 인민주권의 원리를 동시에 구현하였다.

자유위임에 의한 대의제를 실현하기 위해서는 첫 번째로 치자와 피치자를 구분한다는 전제가 성립되어야 한다. 루소나 칼슈미트의 동일성이론처럼 치자와 피치자를 동일하다고 본다면 간접민주주의의 형태인 대의제는 성립될 여지가 없고 성립한다고 하더라도 필연적으로 ‘명령적 위임관계’가 국민⁸⁾과 대표자사이에 성립할 수 밖에 없다.

두 번째로 대의제는 治者에게는 정책결정권과 책임을, 被治者에게는 기관구성권과 통제를 각각 부여하는 것을 구성원리로 하기 때문에 기관구성권과 정책결정권이 분리되어야 한다. 루소(J. Rousseau)는 동일성이론에 의한 직접민주주의이론을 주장하면서, 명시적으로 대의제도를 거부하고, 권력분립 역시 부정하였으며, 정책결정에 영향을 끼치는 압력단체(Social Press Group)도 부정하였다. 이러한 직접민주주의에서는 기관을 구성하는 권한과 정책결정권한은 모두 국민의 의사여야 하므로 기관구성권과 정책결정권이 분리될 여지가 없다.⁹⁾

대의제의 본질은 국민이 직접 정책결정권을 행사하지 않고 주권자로서 정책결정을 담당할 대의기관을 선임하고 그 기관을 통제하고 감시하는 반면, 그 기관은 국민으로부터 부여받은 권한을 행사하여 국가정책을 결정할 수 있도록 하고 있다. 이 정책결정권의 행사에 있어 자유위임은 중요한 역할을 한다. 그 이유는 대의기관은 정책결정권의 위임에 있어 법적 대리나 대표관계에 근거해 국민의 의사를 단순히 대변해 주는 대변자가 아니라 국민에게서 부여받은 민주적 정당성에 근거해 기본권실현 방향으로 독자적인 의사를 결정할 수 있는 국가기관이기 때문이다.¹⁰⁾

국민대표의 정책결정행위가 국민의 행위로 귀속¹¹⁾되는 이론적 근거가 무엇인가에

8) 여기서는 ‘인민’이라는 표현이 합당하다.

9) 이러한 루소의 직접민주주의 철학을 수용한 C. Schmitt는 루소의 사상이 인성학적 내지 통치 기술상 맞지 않음을 인정하면서 약간의 수정을 가하여 국민이 자기통치를 직접 실현할 수 없을 때, 보완하는 것이 대의제도라고 하면서, 직접민주주의의 원칙하에서 기관구성권과 정책결정권이 분리될 수 있음을 시사하였다.

10) 허영, 전계서, 768면.

11) 루소의 견해에 의하면 대의기관은 국민의 명령에 기속되기 때문에 대표관계가 있을 수도 없지만, 대부분의 학자는 이를 인정하고 있다.

대하여서는 견해가 세분화된다. 통치기관의 행위가 국민의 행위로 귀속되는 이론적 근거는 대표가 법적대표라고 하거나,¹²⁾ 헌법적 대표¹³⁾라고 하면서 법적인 대표관계를 인정하는 견해가 있으나, 대의기관은 국민에 대해 법적책임은 지지 아니하며 국민은 차기선거에서 정치적 책임을 추궁할 수 있을 뿐이므로 정치적으로 국민의 대표기관일 뿐이라는 견해가 유력하다.¹⁴⁾

세 번째로 대의제는 국민주권의 원리를 실현하고 통치기관을 구성하는 기관구성권을 전제로 하는 원리인 만큼 기관구성 방법으로 선거가 필수적으로 요구된다¹⁵⁾. 고전적 의미에서의 대의제에서 선거는 정책결정권을 행사할 뛰어난 능력을 지닌 인물을 선발하는 방법으로서의 가치와 통치능력 내지 국가권력의 민주적 정당성의 확보의 한 방법으로서의 가치를 둘 다 가졌지만, 전자의 의미가 더욱 컸다. 따라서 대의제 형성기에는 제한선거원리가 보통선거원리보다 더 강조되었고 평등선거원리보다는 차등선거원리가 더 합리적인 제도로 인식이 되었다. 하지만 대의제에서 선거권이 확대되어 보통선거가 정착됨에 따라 민주적 정당성의 가치가 차츰 강조가 되게 이르렀다. 대표의 행위를 국민의 행위로 귀착시키는 것은 민주적 정당성있는 국민들의 선거에 의하여서만 가능하고, 대표자는 국민의 경험적 의사에 구속될 필요는 없으나, 선거를 통해 요구되는 국민의 주된 관심은 의회의 의사가 국민의 의사와 일치되는 데 있지 않고 오히려 그 불일치의 통제에 있게 된다.¹⁶⁾

네 번째로 국민에 의하여 선출되는 대의기관의 구성원은 국민의 의사를 단순히 전달하고 대변하는 존재가 아니라 국민으로부터 부여받은 민주적 정당성에 기초하여 독자적인 의사 및 정책결정을 해야 하는 만큼 그 결정의 독자성을 보장하기 위하여 명령적 위임은 배제가 되어야 한다¹⁷⁾. 루소는 경험적 의사와 추정적·잠재적 의사는 항상 일치하는 것으로 보아 대표는 국민의 경험적 의사를 국가의사결정에 그대로 반영해야 한다고 보았다. 따라서 명령위임·기속위임을 인정하여 국민의 경험적 의사를 무시한 의

12) 엘리네크에 의하면 의회의 의사가 국민의 의사로 간주되기 때문에 의회는 법상 국민의 대표기관이며 2차기관으로서 국회의 의사는 제1차기관인 국민의 의사로 간주되는 법적효과를 낳는다고 한다.

13) 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2002, 868면 : 국민대표기관과 국민의 어떤 위임관계가 있는 것은 아니며 국회권한은 헌법 그 자체에서 나온 것이다.

14) 권영성 「헌법학원론」, 박영사, 2002, 684면: 정치적 대표설이라고 한다.

15) Magiera, in : Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, Art 38, Rdnr. 8

16) 정치적 대표설과 유기적인 관계가 있다.

17) H. H. Klein, Status des Abgeordneten, in : Bd. 2 Aufl., 1998, 41Rdnr. 2.

사결정을 한 대표는 법적 책임을 추궁할 수 있다고 하고 있으나,¹⁸⁾ 시에스(A.Sieyes)는 양자는 불일치할 수 있고, 경험적 의사에 대표가 기속하지 않고 추정적 의사를 우선시해야 한다고 함으로써 자유위임·무기속위임을 인정한다.

마지막으로 대의제는 전체국민의 이익에 부합¹⁹⁾해야 한다는 것이다. 고전적 의미의 대표제²⁰⁾에 의하면 피치자에 의해 선출된 통치자는 전체국민의 대표자이며 자신을 뽑아준 선거민의 대표자가 아니다. 대표자가 전체국민을 대표한다는 것은 곧 국민 개개인을 대표하지 않고, 일정한 수의 집합인 선거구민도 대표하지 않는다는 뜻이다. 여기서 말하는 전체국민이란 개개의 국민을 모두 합친 단순한 총합을 말하는 것이 아니라, 모든 국민이 전체로서 하나의 단위로 파악되는 의미에서의 국민을 의미한다. 이러한 전체국민은 정치적, 이념적 통일체로서의 국민의 총체를 뜻하는 관념적인 크기로 파악되므로 그만큼 추상성을 띠고 있다.

2. 대의제의 기능

대의제를 실현하기 위해서는 '국가기관구성권'과 '국가정책결정권'의 분리를 전제로 해서 국민과 대표자 사이에 '자유위임관계'를 이념적 기초로 하여야 한다. 자유위임관계를 바탕으로 대표자는 국민의 '경험적 의사'와는 관계없이 소신껏 '추정적 국민의사'를 바탕으로 정책결정에 참여하는 것이다. 하지만 정책결정에 대한 책임은 대표자가 져야 하는 것이다. 대의제의 이러한 기능을 '책임정치실현기능²¹⁾'이라고 할 수 있다. 이에 대의제하에서는 선거에 의하여 선출된 대의기관은 직무상 행위는 면책되므로 다음 선거까지 책임을 지고 정책결정을 한다. 따라서 대표는 의사결정에 있어 법적인 책임을 추궁당하지 않는 면책특권을 향유한다.

대의제는 기관구성과 정책결정을 분리하여 정책결정을 위한 전문기관을 따로 설치하는 것이 본질이므로 전문적인 정책결정을 보장할 수 있다. 오늘날 대부분의 정책결정이 순수한 정치적인 결정이라기보다는 전문적인 식견을 요구하는 '사항강제'에 의한 정책결정이라는 점을 고려할 때 국민의 경험적 의사와 관계없이 독자적인 결정을 내릴 수 있는 대의제도는 '엘리트민주주의'를 실현시키는 가장 적합한 통치기관의 구성

18) 국민소환제 등과 같은 직접민주주의제도에 의한다.

19) B. Pieroth, H. D. Jarass 7. Aufl., 2004, Art. 38 Rdnr. 24.

20) Burke에 의하여 대의제가 주장되던 시대

21) 허영, 전계서, 629-633면.

원리라고 할 수 있다.

또한 대의기관의 권능은 무제한하고 절대적인 것이 아니고, 다음 선거에 민주적 정당성을 인정받아야 하는 제한적인 것이다. 국민의 통제에 의하여 순화되고 정당화 되어야 하는 이유로 대의기관의 정책결정과정을 국민에게 공개하는 것은 반드시 필요하다. 이로써 대의제는 제한정치와 공개정치를 실현하는 기능을 하게 된다.

그리고 대의제는 사회공동체와 동화적 통합을 촉진시키는 통합기능을 갖는다. 국민에 의하여 선거된 대의기관의 구성원은 선거지역의 부분이익만을 대변하는 선거구민의 대변자가 아니고 국민전체의 공공복리의 관점에서 전체를 위해서 생각하고 활동하는 국민의 대표자이다. 이는 부분이익의 실현을 추구하는 사회적 이익단체와는 구별이 되고, 부분이익을 넘어선 '새로운 전체'를 향한 통합기능이다.²²⁾

3. 대의제 관점에서의 미디어위원회

1) 민주적 정당성과의 관계

국민주권은 국가권력의 민주적 정당성을 확보하게 해주는 원천이라 할 수 있고, 특히 대의제에서는 선거제도를 통해 국민의 대표자에게 민주적 정당성을 부여하고 있다. 대표자는 이러한 민주적 정당성을 바탕으로 대의제도의 실현을 위한 모든 권한을 누릴 수 있는 것이다. 민주적 정당성을 바탕으로 자유위임의 기초에서 '추정적·잠정적 의사'에 의한 정책결정이 국민에게 귀속될 수 있는 힘을 부여하기 위하여 필연적으로 선거제도를 채택하게 되는데, 미디어위원회는 국민으로부터 민주적 정당성을 얻지 못한 급조된 위원회이다. 여기서 100일간 논의되는 모든 정책사항은 국민에게 기속이 될 수 없다.

2) 자유위임과 책임정치의 실현

국민주권론에 의하면 선거는 국가의 정책을 결정하는 권리가 아니라 국민의 대표자를 선출하는 기능에 초점이 맞춰져 있다고 한다. 그렇기 때문에 정책결정에 대하여 국민은 선거를 통하여 대표자에게 자유위임을 한다는 것이다. 그러면 미디어위원회를 통하여 정책결정을 하는 것이 자유위임의 범주라고 볼 수 있는가가 문제가 될 수 있다. 자유위임은 전체국민의 이익을 대변하는 것을 전제로 하여야 하고, 여기서 전체국민이

22) 허영, 전계서, 633면 : Konsens에 입각한 사회통합을 추구하는 대의기관의 존재이유가 이러한 기능에 있다고 한다.

라는 것은 개개인의 국민이 아닌 총합으로서의 국민이라는 것은 앞서 본바와 같다. 그러면 현재 미디어위원회에 정책결정을 맡기는 행위가 전체이익에 부합되는가를 살펴봐야 한다. 여기서 주목해야 할 것은 미디어국민위원회의 구성이다. 미디어위원회는 한나라당 10인 추천, 민주당 8인추천, 그 외 정당에서 2인을 추천하여 구성이 되었다. 민주적 정당성을 부여받지 못한 위원들이 과연 전체이익을 위한 정책결정을 할 수 있는가에 대한 의문이 제기된다. 정당은 정당의 정책방향과 일치하는 견해를 가진 위원을 추천하고 또 위원은 정당의 입맛에 맞는 정책만을 고집할 수 있다. 대의제의 책임정치 실현이라는 기능의 관점에서 국민의 대표자인 국회의원의 경우는 분명히 선거 등을 통한 사후 책임을 추궁할 가능성이 있다. 하지만 미디어위원회의 위원의 책임에 대해서는 그 향방이 모호하다. 책임이 없는 위원들이 결정한 정책에 대해서 강제력을 부여하자는 의견도 사회 곳곳에서 제기되고 있는데 이는 대의제와 국민주권의 원리상 합당하지 않다.

3) 정책결정권과 기관구성권의 분리에서 본 관점

대의제는 治者에게는 정책결정권과 책임을, 被治者에게는 기관구성권과 통제를 각각 부여하는 것을 구성원리로 한다. 정책결정에 대해서는 '추정적 의사'가 '경험적 의사'에 우선된다고 할 수 있다. 물론 순수한 대의제를 완전하게 채택하지 않는 한 경험적 의사를 전혀 배제할 수는 없는 것이다. 경험적 의사의 실현은 국민 전체의 경험적 의사를 알아보는 것이 사실상 어렵기 때문에 국민투표제도 등에 의해서 확보할 수 밖에 없다²³⁾. 여기서 미디어위원회의 의사결정의 성격을 정하는 데 난항을 겪는다. 미디어위원회의 의사결정을 치자의 입장에서 추정적 의사라고 하는 것과 피치자의 입장에서 국민의 경험적의사로 보는 것은 둘 다 빈약한 논리를 가질 수 밖에 없다. 또한 정책결정과 기관구성은 대의제의 구성원리상 불가분의 관계가 있는 것이다. 즉 국민이 국민주권에 의해 구성된 기관에서 정책을 결정해야 한다는 것이다. 국민이 구성하지 않은 기관에서 정책결정을 하는 경우 강제력을 갖기 위해서는 법적·제도적 장치가 마련되어 있어야 한다.

미디어위원회의 의사가 추정적 혹은 경험적 국민의사라고 볼 수 없다는 점, 그리고 미디어위원회가 기관구성권에 의하여 구성이 된 것도 아니고 법적·제도적 장치에 의하여 구성된 것도 아니라는 점을 볼 때 대의제의 입장에서는 미디어위원회의 정책결정은 강제력을 가질 수 없다고 해야 할 것이다.

23) 국민투표에 의해 경험적 의사가 확정이 되는 경우 이는 '자유위임'이 아닌 '명령적 위임'이라고 할 수 있다.

4) 소 결

대의제는 국민주권에 의하여 국민의 대표자에게 민주적 정당성을 선거를 통해 부여함으로써 기관을 구성하게 하고, 그 대표자는 '자유위임관계'를 바탕으로 정책결정을 하는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 대표자의 정책결정에 대해서는 '정치적 대표설'에 따라 정치적 책임을 져야 한다.

미디어법에 대하여 여야가 좁힐 수 없는 의견의 차로 다수결에 의한 의사결정²⁴⁾에 난항을 겪어오다가 미디어위원회를 2009년 3월 13일 발족하기에 이른다. 하지만 미디어위원회는 대의제의 관점에서 살펴봤을 때, 민주적 정당성을 확보하지 못한 위원이 정책결정을 한다는 점, 그리고 자유위임의 전제가 되는 국민전체의 이익에 부합될 수 있는 구성이 아니라는 점, 또한 정책결정의 책임소재가 불분명하고 국민의 기관구성권을 무시한 점에서 미디어위원회가 내린 정책결정의 강제력과 정당성을 갖는 것은 타당하지 않다.

Ⅲ. 정당국가원리 관점에서 본 미디어발전국민위원회

오늘날 대다수 국가에서는 정당이 원내에서의 절차와 의결에 앞서 국정에 관한 문제를 결정하고 지도할 뿐만 아니라 원내에서의 정치적 여론형성에 결정적인 역할을 하고 있다. 이를 정당국가적 민주주의라고 한다.²⁵⁾

현행 대한민국 헌법은 제3공화국 헌법처럼 강력한 정당국가적 경향을 취하여 의원과 정당의 결속도를 강화하던 것에서 정당국가의 경향을 수정하여 자유위임에 관한 규정²⁶⁾을 마련하고 있으나 그 경계가 명확하지 않다.

18·19세기의 의회제 민주주의는 주권자인 전체국민에 의해 부여된 의원의 자유위임에 따라 의원을 구속하는 정당에 대해 부정적이었다. 계급간의 갈등, 사회세력의 분열로 다양한 국민의 경험적 의사를 반영하기 위해 정치적 결사체가 요구되었다. 국민은 단순히 이념적 통일체로서가 아니라 다양한 이해관계와 다양한 의사를 가지는 개인들이다. 이러한 다양한 의사를 반영하기 위해 복수정당이 요구된다. 정당은 정당정책, 정강을 통해

24) 다수결의 원리는 과정이 원리이고 넘을 수 없는 견해의 차이가 있는 경우는 다수결이 성립하지 않는다고 봐야한다.

25) 허영, 전계서, 634면.

26) 헌법 제46조제2항의 자유위임의 이념, 제45조의 연책특권, 제8조제2항의 정당의 민주적인 내부조직, 제46조제3항의 지위남용제한·결직금지 등이 자유위임의 요소이다.

이러한 의사를 대표한다. 정당국가에서의 의원은 정당의 정책과 의사에 기속된다.

1. 초기 정당국가이론²⁷⁾

라이프홀츠(Gerhard Leibholz)는 현대 정당국가는 '국민투표제적 민주주의의 합리화된 형태'이며 현대 평등국가에 있어서는 '직접민주주의의 대용물'에 지나지 않는다고 한다. 그리고 정당국가적 민주주의에서는 일반의사가 정당에 의해 형성되며, 이러한 일반의사를 형성하는 원리는 대의제의 정치적 원리가 아니라 국민투표제적 민주주의에 있어서 일반의사를 끌어내는 원리라고 주장한다. 또한 국민투표제적 민주주의에 있어서 유권적 시민의 다수의 의사가 국민의 전체의사와 동일시되는 것과 마찬가지로 정당국가적 민주주의에 있어서는 의회와 정부에 있어서의 다수당의 의사가 일반의사와 동일시된다고 하며 따라서 정당에 의해 형성되는 국민의사 혹은 일반의사는 대의제적 구조요소의 섞임없이 동일성원리에 의해서만 이루어진다고 한다.²⁸⁾

정당국가적 민주주의에 있어서 의회는 이전의 고유한 성질을 상실하고, 각종 위원회나 정당간의 회의에서 이미 내려진 결정을 등록하기 위하여, 정당의 지시에 구속받는 의원들이 모이는 장소가 되었다고 한다.²⁹⁾ 또한 의회에서 행해지는 토론 또한 이전의 창조적 성격을 상실하였다는 것이다. 원내토론은 이성을 간직한 인격자들이 그들의 자유를 이성적으로 행사할 것이라는 전제와 또 고도의 이성에 입각한 상호간의 창조적인 토론에 의거하여 국민 전체를 위한 최선의 결정이 내려질 것이라는 전제에서 출발하였다. 그러나 이제 의원의 연설은 의견을 달리하는 의원들을 설득시키기 위한 것이 아니고 오히려 의사당의 '창문에서 밖을 향하여' 국민에게 직접 호소하는 것이 되었다. 따라서 메스미디어는 이러한 면에서 더욱 국민투표제적인 효과를 보장하는 수단이라고 한다.

의회의 위상변화는 의회에서 개별 의원들의 위상에도 결정적인 변화를 가져왔다. 의원은 현실적으로 정당의 일련의 구속에 복종할 뿐만 아니라 심의나 의결의 경우에는 의원의 연설과 투표가 정당의 구속에 의해 결정적인 영향을 받는다. 따라서 정당국가적 민주주의에 있어서 의원들은 원칙적으로 정당의 의사에 종속된 것으로 보여지고 더 이상 전체국민을 위하여 자신의 인격하에서 자유로이 그의 정치적 결정을 내리는

27) Gerhard Leibholz 「Verfassungsstant-Verfassungsrecht, (1973) s.71-111

28) Gerhard Leibholz 전계서. s.93

29) Gerhard Leibholz 전계서. s.95

대표자라고 할 수 없다.³⁰⁾ 따라서 의원은 정당국가에 있어서는 소속정당과 의견 충돌 시 굴복할 수 밖에 없는 당 내부의 조직적·기술적인 전달자가 되었다고 한다.

정당국가적 민주주의에 있어서 선거는 정당에 의해 규합된 능동적 시민, 즉 선거인단이 그들의 정치적 의사를 표명함에 있어서 정당이 지명한 의원후보자들이 지지하는 정당의 정책강령을 보고 투표하는 국민투표제적 행위가 되었다. 즉 의원은 자유주의·대의제적 민주주의에서와 같이 그의 인격과 독특한 자질에 의해서 선출되는 것이 아니라 특정한 정당의 소속원으로 선출되는 것이다. 즉 의원은 정당의 대표자인 것이다. 또한 집행부의 전통적인 의회해산권도 오늘날에는 국민투표제적 성격을 띤다. 즉 의회해산권은 보통 4년, 5년의 국회임기후에 선거하는 것 외에 국민에게 보충적으로 국민투표를 통해 의사표명할 기회를 주기 위한 수단이 되었다.

라이프홀츠는 이러한 선거의 성격변화에 대하여 정당에 의해 조직되지 않은 능동적 시민은 자유로운 의미에서 자기방향을 정할 것이라는 주장을 옳지 못하다고 한다. 왜냐하면 그들이 정당에 대하여 당원과 같은 의무를 가지지 않는다 하더라도 그들은 정당의 지지사이기 때문이며 당원이 아닌 사람의 대다수는 자신이 정당과 결부되어 있다고 느끼기 때문이라고 설명한다. 그리고 비례대표제 선거제도와 관련하여 라이프홀츠는 그것은 자유주의·대의제적 민주주의와는 다른 방향성을 지니며 현대 대중민주주의적 정당국가의 산물이라고 평가한다. 또한 이러한 비례대표제 선거제도는 중앙집권적 정당의 발전과 정당수뇌부로의 정치권력의 집중화를 조성한다고 설명한다.³¹⁾

2. 대의제와 정당국가와의 관계

자유위임의 원칙은 의회가 국가전체를 위한 국민대표기관으로서 의원은 그를 선출한 지역선거인의 특수이익이나 그 밖의 어떤 집단의 특수이익에 구속되어서는 안 되고 전 국민의 대표가 되어야 한다는 것을 말한다. 이러한 자유위임원칙에 대하여 민주주의를 국민의 자기지배로 이해하는 직접민주주의이론은 대표자를 선거인의 의사에 구속시킴으로써, 즉 명령위임을 통해서 국민의 의사를 직접 관철시킬 수 있다고 생각하였고 또한 대표를 통제하기 위하여 국민소환제도를 도입할 것을 주장하였다.³²⁾ 이러한 비판은 정당제도의 발전과 더불어 이른바 정당국가경향을 증시하면서, 자유위임원

30) 이런 의미에서 '정당기속'을 인정하고 '자유위임'은 배척한다.

31) Gerhard Leibholz 전거서, s.111

32) 계획월, "당적변경과 의원직(상)" 「사법행정」, 제34권 제4호, 한국사법행정학회, 1993, 123면.

칙이 더 이상 정당국가와 부합될 수 없다는 주장으로 전개되었고 이에 대한 대표이론이 앞서 살펴본 라이프홀츠의 정당국가에서의 정당기속이다.

정당국가가 심화되면서 대의제도의 이념적 기초인 자유위임원칙의 실효성이 상실되어 정당기속의 원리화로 진행되고, 선거의 의미가 인물선거에서 정당의 정책과 간판스타워주의 정당선거로 변천함에 따라 대의제도와 정당국가는 조화될 수 없다고 한다. 순수한 대의제에서의 '자유위임'과 라이프홀츠의 정당국가원리에서의 '정당기속'은 이론적으로 그 조화점을 찾을 수가 없다.

하지만 이러한 현상 때문에 대의제와 정당국가가 조화가 안 된다는 것은 타당하지 않다는 견해가 있다.³³⁾ 이 견해에 따르면 현대의 대부분의 헌법국가는 대의제도를 헌법적 차원에서 수용하고 있고, 대의제의 기본원리에 따라 국민 전체의 이익에 부합되는 '추정적·잠재적 의사'가 국민의 경험적 의사보다는 존중이 되지만 의사결정과정에서 국민의 경험적 의사를 반영할 수 있다면 이를 막을 필요는 없다는 것이다. 또한 정당국가에서도 인물선거의 요소가 완전히 사라진 것은 아니어서 무소속의원을 인정하고 있으며, 둘째 완전한 정당기속에서도 자유위임성질의 정책결정은 남아있고,³⁴⁾ Crossing Voting(교차투표)도 인정된다는 점에서 정당국가와 대의제는 조화가 되지 않는다는 견해는 타당하지 않다고 한다. 한편 이른바 Crossing Voting(교차투표)을 막기 위해서는 정당은 제재를 할 수 있는데, 이 경우 강력한 제재의 한 방법으로 제명을 할 수 있다. 이 경우 제명을 당한 의원은 의원직을 박탈하는가의 문제가 대두될 수 있는데, 만약 박탈이 된다고 새긴다면 자유위임의 기능은 상실된 것이라고 할 수 있다.

이와 관련하여 헌법재판소는 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의심판사건³⁵⁾에서 교섭단대표위원이 당론에 반대하는 입장을 고수하는 위원회의 상임위원에 대한 소속정파 원내총무의 국회의장에 대하여 상임위원회 사·보임 요청을 한 것을 국회의장이 받아들인 것은 헌법이나 법률 위반이 아니라고 판시하였다. 현재는 "국회의원의 원내활동은 기본적으로 각자에 맡기는 자유위임은 자유로운 토론과 의사형성을 가능하게 함으로써 당내민주주의를 구현하고 정당의 독재화 또는 과두화를 막아주는 순기능을 갖

33) 허영, 전계서, 634-635면.

34) 국가정책결정이 정당기속이라고 하더라도 정당정책결정에서는 자유위임이다.

35) 현재 2003.10.30. 2002헌라1 : 2001년 당시 한나라당 소속 국회의원으로서 국회 보건복지위원회 상임위원으로 활동하던 김홍신 의원은 당시의 한나라당 당론이던 건강보험재정통합방안에 대한 반대방침에 유일하게 반대하고 있었고 당시의 국회의장이 한나라당 원내총무가 제출한 사·보임 요청서에 결재함으로써 청구인을 국회 보건복지위원회에서 강제 사임시킨 행위로 말미암아 청구인의 국회의원으로서 법률안 심의·표결권이 침해되었다고 주장하면서, 그 권한침해의 확인 및 피청구인의 위 사·보임행위의 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 하였다.

는다. 그러나 자유위임은 의회내에서의 정치의사형성에 정당의 협력을 배척하는 것이 아니며, 의원이 정당과 교섭단체의 지시에 기속되는 것을 배제하는 근거가 되는 것도 아니다. 또한 국회의원의 국민대표성을 증시하는 입장에서 특정 정당에 소속된 국회의원이 정당기속 내지는 교섭단체의 결정(소위 '당론')에 위반하는 정치활동을 한 이유로 제재를 받는 경우, 국회의원 신분을 상실하게 할 수는 없으나 "정당내부의 사실상의 강제" 또는 소속 "정당으로부터의 제명"은 가능하다고 보고 있다. 그렇다면, 당론과 다른 견해를 가진 소속 국회의원을 당해 교섭단체의 필요에 따라 다른 상임위원회로 전임(사·보임)하는 조치는 특별한 사정이 없는 한 헌법상 용인될 수 있는 "정당내부의 사실상 강제"의 범위내에 해당한다고 할 것이다."라고 판시하여서

대의제도와 정당국가가 조화될 수 없는 것은 아니고 자유위임의 원리를 기초로 국민의 대표자인 의원 개개인이 전체 국민의 이익을 희생시키지 않는 범위내에서 소속 정당 내지 교섭단체의 방침에 기속될 것이다.³⁶⁾

3. 대한민국 헌법상 대의제와 정당국가원리

우리 헌법은 국회의원의 헌법상 지위에 관하여 Weimar헌법이나 일본헌법과 같이 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 그러나 자유위임의 일반적인 원리에 따라 대표기관으로서의 지위를 갖게 되며 이는 대의제의 요소라고 할 수 있다. "국회는 국회의원으로 구성한다"³⁷⁾라는 규정에 따라 국회의원은 국회구성원으로서 국회의 운영과 활동에 참여한다. 국회의원은 국민의 대표기관인 국회의 구성원으로서 지위와 함께 국회의원 스스로 국민의 대표자로서의 지위도 갖는다. 이에 헌법기관의 구성원이자 스스로 국민의 대표자인 국회의원의 지위를 보장하기 위하여 면책특권, 불체포특권, 국회의원의 법률안 발의권 등의 헌법적 장치가 마련되어 있다.³⁸⁾

지역구 국회의원의 경우에는 지역대표자로서의 지위를 갖게 된다. 이는 현재 우리 정당구조가 낡은 지역주의에 근거하고 있기 때문에 자칫 국회의원의 지위를 지방의원 수준으로 격하시키는 잘못도 있을 수 있지만, 선거구획정 단계부터 공천을 거쳐 지역구 관리에 이르기까지 사실상 해당 지역을 떠난 의원의 지위라는 것은 있을 수 없기

36) 박진완 "자유위임과 명령적 위임의 갈등에 대한 헌법적 검토", 『세계헌법연구』, 제12권, 국제헌법학회, 2006. 118면.

37) 헌법 제41조제1항

38) 자유위임을 보장하기 위해서는 임기동안은 철저히 국민을 위한 행위로 간주된다.

때문에 지역대표자로서의 지위를 인정할 수 있다. 다만 국회의원의 지역대표의 의무는 지방의회의 의원의 지역대표의 의무의 내용이 당해 자치단체의 행정기관의 일부로서 당해지역의 이익의 고려에 주로 한정되지만 국회의원의 경우에는 전국적 이익³⁹⁾과의 조화 속에서의 당해 지역의 이익을 피하는 자세가 필요한 한 차원 높은 대표로서의 지위를 가진다고 할 것이다. 한편 헌법재판소는 '단원제의 채택으로 인한 국회의원의 지역대표성과 ……'라는 표현을 씀으로써 지역대표성을 인정하고 있다.⁴⁰⁾

지역대표성과 관련하여 이는 국가 전체적인 차원의 의미이기 때문에 지역주민의 의사와 기속위임관계에 있는 것은 아니다. 이는 자유위임의 본질상 당연한 것이라고 할 수 있다.

대의제 민주주의 국가에서 국회의원은 국민 전체의 대표자를 의미하였기 때문에 의원은 자유위임의 원칙에 따라 어디에도 기속되지 않는 독자적인 행동이 가능하였다. 그러나 정당국가적 경향이 심화되면서 의원의 지위도 변화하여, 의원은 정당의 구성원으로서 소속 정당의 지시에 기속되며 그 정당의 정책과 이념을 대변하고 있다. 이에 따라 의원은 정당의 대표자로서의 지위를 갖는다고 할 수 있으나 제3공화국헌법과 달리 정당국가적 성격이 완화된 현행 헌법상에서는 전적인 정당대표성을 인정하기는 어렵다는 견해도 있다.⁴¹⁾

정당대표성이 부인된다고 하더라도 국회의원과 소속정당간의 밀접한 관계를 부인할 수는 없다. 하지만 정당기속과 자유위임이 충돌하는 경우에는 국민 전체의 대표로서의 자유위임이 우선된다고 할 수 있다.⁴²⁾

국가의 주권이 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 규정하고 있지만,⁴³⁾ 국민이 직접 국가권력을 스스로 행사하게 하지는 않았기 때문에 이를 증개하는 문제가 대두된다. 다양한 사회적 이해관계와 정치적 요구를 집약시키고 특히 그 내용에 있어 보편화된 국가의 정책을 발견하여 이를 선거과정에 제안하고 이러한 선거과정을 거쳐서 국민 다수에 의해 선택된 정책의 기초위에서 국가의 결정과정을 지시하는 매개자의 존재가 필요하다. 이 증개자로서의 정당은 의미가 있다. 국민이 직접 정책

39) 자유위임은 전체의 이익을 전제로 존재한다.

40) 헌재 1995.12.27. 선고 95헌마224

41) 김철수, 전계서, 839면.

42) 허영, 전계서, 636면.

43) 헌법 제1조제2항

결정에 참여할 수 없는 현실상 국민의사는 '예비형성'을 요구한다고 할 수 있다. 예비형성은 정당에 의하여 수행이 되는 것으로 이는 응집활동⁴⁴⁾과 축약활동⁴⁵⁾의 두 가지 방식의 활동으로 말할 수 있다. 정당은 소극적인 예비형성의 역할만 수행하는 것이 아니라 적극적으로 부각되지 않았던 주제들을 정치과정속으로 끌어들이어서 대중에게 알리던가 혹은 독자적 이념과 정책으로 발전시킴으로써 다수의 지지를 끌어낼 수 있다. 또 정당과 그 외의 단체들에 의해 예비형성되는 국민의 의사는 정당에 의해 비로소 국가의사형성과정내로 전달되며 그러한 국민의 의사는 국가기관에 의해 법치국가적으로 규범화된 절차내에서 변환된다는 점이 정당의 정치적 의사형성의 중요한 역할이라고 할 수 있다.

정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하여 예비형성을 가능케 할 뿐만 아니라 국가의사형성에 영향을 미친다. 하지만 국민의 정치적 의사형성과 국가의사형성은 구분되는 것이며 정당이 조직화된 국가의 영역에 편입될 수는 없다.⁴⁶⁾

정당은 헌법규정 또는 법률에 의거해 구성되는 헌법기관이라는 견해⁴⁷⁾와 정당은 국민의 의사가 실현될 수 있는 중개자의 입장에서 국민의 의사와 국가의 의사를 연결시키는 중개적 기관설의 견해가 있다.⁴⁸⁾ Hesse의 견해에 따르면, 정당이 국가영역에 속한다는 가 사회영역에 속한다는 엄격한 대립적 견해를 비판하면서, 정당의 헌법상의 지위는 무엇보다도 정당이 헌법으로부터 부여받은 기능의 특성으로부터 결정되는 것이며, 반대로 정당이 국가와 사회의 어느 영역에 속한다는 전제하에 그에 따른 논리적 귀결에 따라 정당의 헌법상의 지위를 규정하는 것은 오히려 정당의 독자적 성격을 파악할 수 없게 한다고 한다. 그래서 정당의 '공공의 지위'는 정당이 '정치적 의사형성의 예비형성'에 참여하는 기능을 가지며 나아가 정당에 의해서 조직화된 정치적 지향들을 의회와 정부라는 국가기관 내에서 관철시킬 수 있다는 기능들로부터 결정되는 것이라고 한다.

정당의 기능에 비추어 볼 때 현대 민주주의는 종래의 순수한 대의제 민주주의에서 정당국가적 민주주의의 경향으로 변화하고 있는 것이 사실이다. 다만 그 정당국가적 민주주의의 경향이 복수정당제하에서 실제적으로 정당에 의하여 국회가 운영되고 있는 점을

44) 정치적으로 행동이 준비된 국민들을 정치적으로 행동가능한 그룹으로 묶어 내는 것이다.

45) 비세분화된 사회적 요구, 이익, 이념, 그리고 견해들을 결정 가능한 대안으로 축약하는 것이다.

46) BVerGE 20, 56(98.99) "정당에 대한 국고보조는 그것이 정당을 국가적 배려에 내맡기는 것이므로 선거에 필요한 경비를 정당에 보상하는 것에 국한되어야 하며 정당의 일반적 활동에 대한 국고보조는 위헌이다"

47) Gerhard Leibholz, 초기 독일연방재판소의 입장

48) 권영성, 전계서, 192면.

강조하는 견해와 대의제 민주주의 원리를 증시하고 정당국가적 현실은 기본적으로 국회의원의 전체국민대표성을 침해하지 않는 범위내에서만 인정하는 견해가 나뉘고 있다.

현행 헌법은 제41조 제1항에서 “국회는 국민에 의하여 선출된 국회의원으로 구성된다”며 대의제의 원리를 천명하고 있고, 제46조 제2항에서는 선거에 의하여 선출된 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”며 국민과 대표자와의 관계를 ‘자유위임관계’로 규정하고 있다. 하지만 순수한 대의제에 의하여 대의기관이 추상적인 전체국민을 대표하는 자유위임관계만 존재하는 것이 아니라 직접민주제의 요소를 두고 대표기관에 기속력 있는 구체적 명령을 행하고 그 명령이 이행되지 아니하는 경우 대표기관을 해임할 수 있는 명령적 위임관계도 있다.⁴⁹⁾

또한 현행 헌법 제8조에서 복수정당제를 규정한 것과 「공직선거법」 제192조 제3항에서 “비례대표국회의원 당선인이 소속정당의 합당·해산 또는 제명외의 사유로 당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때”에는 당선을 무효로 하고 있다는 점⁵⁰⁾을 볼 때 정당국가의 원리도 규정하고 있다.

우리나라의 대의제의 자유위임과 정당국가원리에서의 정당기속은 서로 섞일 수 없는 성질의 것이 아니라 자유위임의 기초에 정당국가의원리가 가미되는 것으로 보고 있다. 헌법재판소는 국회의원과 국회의장간의 권한쟁의심판사건⁵¹⁾에서 교섭단대표위원이 당론에 반대하는 입장을 고수하는 위원회의 상임위원에 대한 소속정파 원내총무의 국회의장에 대하여 상임위원회 사·보임 요청을 한 것을 국회의장이 받아들인 것은 헌법이나 법률 위반이 아니라고 판시하였다. 즉 현재는 “국회의원의 원내활동을 기본적으로 각자에 맡기는 자유위임은 자유로운 토론과 의사형성을 가능하게 함으로써 당내민주주의를 구현하고 정당의 독재화 또는 과두화를 막아주는 순기능을 갖는다. 그러나 자유위임은 의회내에서의 정치의사형성에 정당의 협력을 배척하는 것이 아니며, 의원이 정당과 교섭단체의 지시에 기속되는 것을 배제하는 근거가 되는 것도 아니다. 또한 국회의원의 국민대

49) 현재 2004.10.21 2004헌마554

50) 제3공화국 헌법하에서는 국회의원선거법 제127조에서 전국구위원이 당적을 이탈·변경한 경우 뿐만 아니라 소속정당이 해산된 때에도 당선 무효된다고 규정하고 있어서 제3공화국 헌법하에서는 좀 더 강화된 정당국가원리가 적용되었다.

51) 현재 2003.10.30. 2002헌라1 : 2001년 당시 한나라당 소속 국회의원으로서 국회 보건복지위원회 상임위원으로 활동하던 김홍신 의원은 당시의 한나라당 당론이던 건강보험재정통합방안에 대한 반대방침에 유일하게 반대하고 있었고 당시의 국회의장이 한나라당 원내총무가 제출한 사·보임 요청서에 결재함으로써 청구인을 국회 보건복지위원회에서 강제 사임시킨 행위로 말미암아 청구인의 국회의원으로서는 법률안 심의·표결권이 침해되었다고 주장하면서, 그 권한침해의 확인 및 피청구인의 위 사·보임행위의 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 하였다.

표성을 증시하는 입장에서도 특정 정당에 소속된 국회의원이 정당기속 내지는 교섭단체의 결정(소위 '당론')에 위반하는 정치활동을 한 이유로 제재를 받는 경우, 국회의원 신분을 상실하게 할 수는 없으나 "정당내부의 사실상의 강제" 또는 소속 "정당으로부터의 제명"은 가능하다고 보고 있다. 그렇다면, 당론과 다른 견해를 가진 소속 국회의원을 당해 교섭단체의 필요에 따라 다른 상임위원회로 전임(사·보임)하는 조치는 특별한 사정이 없는 한 헌법상 용인될 수 있는 "정당내부의 사실상 강제"의 범위내에 해당한다고 할 것이다."라고 판시하면서 자유위임과 정당국가경향의 조화를 모색하고 있다.

4. 정당국가원리 관점에서의 미디어위원회

1) 라이프홀츠의 정당국가원리의 관점에서 본 미디어위원회

라이프홀츠가 말하는 정당국가원리는 의원은 정당이 내린 결정에 대하여 자신의 인격하에서 자유로운 의사결정은 불가능하여 정당의 의견에 기속이 되고, 정책 내용을 연설하는 경우 의원들을 보고 설득하는 과정이 아닌 국민들을 보고 호소하는 과정으로 본다. 또한 다수당의 의사가 일반의사와 동일하다는 관점에서 매스미디어에서 정책을 다룬 내용은 국민투표적인 성격이 있다고 한다.

초기 정당국가의 원리는 정책을 형성하는 정당의 역할을 강조하여 정당이 국민들의 의사에 부합되는 정책을 결정하고 그에 따라 소속의원은 아무런 불만 없이 결정에 수긍해야 한다는 것이다. 그 결정이 다수당의 결정인 경우 정책으로 반영되는 것은 당연한 귀결이다. 그렇기 때문에 선거는 다수당을 형성하는 역할에 그칠 뿐 대의제에서처럼 자유위임에 의하여 국민이 객관적으로 원하는 추정적 의사를 결정하는 재량이 부여될 여지가 없다. 그래서 정당은 늘 정책결정을 하는데 있어서 국민의 경험적 의사를 고려해야 한다.

미디어위원회를 정당의 결정으로 국민의 경험적 의사를 듣기 위하여 구성하였다면 라이프홀츠가 주장하는 정당국가원리에 합당하다고 할 수 있다. 그러므로 미디어위원회에서 정책결정을 하는 것은 국민의 경험적 의사라고 보고 이는 정당의 정책결정에 반영되는 강제력을 부여한다고 봐야 한다.

2) 대한민국 대의제와 정당국가원리에서의 미디어위원회

대한민국은 대의제를 기본으로 하면서 국민과 대표사이에는 국민의 전체의 이익을

위한 자유위임관계가 존재한다. 하지만 정당국가원리가 순수한 대의제에서처럼 완전하게 배제되는 것이 아니라 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여와 국가의사형성에도 영향을 주고 있다는 점과 정책의 예비형성의 기능을 수행하고 있다는 점, 또한 복수정당제하에서 정당주도적인 대표기관의 운영이 된다는 점에서 정당국가원리도 인정하고 있다. 순수한 대의제와 라이프홀쯔의 정당국가원리는 이론상 서로 몰과 기쁨과 같은 관계라고 할 수 있으나 우리나라는 자유위임과 정당국가원리의 조화를 모색하고 있고, 자유위임의 바탕에서 추정적 의사를 우선하지만 경험적 의사를 반영할 수 있는 경우에는 굳이 배척할 이유는 없다고 할 것이다.

하지만 여기서 주의해야 할 점은 헌법 제46조 제2항의 내용이 단순히 '양심'에 따라 직무를 행하는 형식적인 자유위임만을 규정한 것이 아니라 '국가의 이익을 우선'한다는 즉 전체 국민의 의사를 우선해야 한다는 전제가 필요하다.

그러므로 미디어위원회에서 정책을 예비형성하는 것은 정당국가의 원리상 가능하지만 대의제의 자유위임의 기초에서 이루어져야 하기 때문에 전체 국민의 이익에 부합되는 것이어야 한다. 또한 정당대의민주국가에서 정당기속의 당위성은 정당의 결정이 민주적 절차와 방법에 따라 이뤄지고 합법적인 때에만 가능하다고 봐야 한다.

각계각층의 전문가로 미디어위원회를 구성하여 의사결정을 하는 것은 매스미디어도 국민투표적 성격이 있다고 보는 정당국가원리상 국민의 경험적 의사의 측면을 가질 수 있을 것이고 이는 정당의 당책으로 받아들이는 강제력을 부여할 수 있을 것이다.

그 강제력을 부여하기 위해서는 대의제와 정당국가원리의 범위를 이탈해서는 안 된다는 한계가 존재한다. 그렇기 때문에 첫 번째로 미디어위원회의 의사결정을 당론으로 받아들이겠다는 명확한 의사결정이 각 당에서 있어야 하고 그 의사결정은 민주적 절차와 방법에 따라 이뤄져야 한다. 두 번째로 자유위임의 원칙을 기본으로 해야 한다. 즉 국민전체의 이익에 부합되는 방향으로 미디어위원회가 구성되고 의사결정을 해야 한다는 것이다.

N. 미디어발전국민위원회의 법적성격과 대의제도의 변질요소

1. 미디어발전국민위원회의 법적 성격

「신문법」, 「언론중재법」, 「방송법」, 「인터넷멀티미디어 방송사업법」, 「전파법」, 「지상

파 텔레비전방송의 디지털전환 특별법, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호법」의 7개 법안을 대변하는 일명 미디어법안에 대하여 여·야의 참여한 대립에 따라 100일간의 논의 끝에 미디어법안에 대한 처리하기 위한 '미디어발전국민위원회'가 2009년 3월 13일에 설립이 되었다. 그리고 미디어위원회의 위원구성은 각계각층의 전문가 또는 이해관계자로 되어 있다.

미디어발전국민위원회는 국회법 제34조 및 제35조에 의한 위원회라고 볼 수 없다는 것은 위원회의 구성상 명백하다고 할 수 있다. 그리고 법적 근거가 없는 미디어발전국민위원회의 의결 내용이 법적인 강제력을 가지거나 행정 집행을 할 수 있는 권원을 주는 것도 아니다. 그렇기 때문에 법제상의 합의제 행정기관이나 일반 위원회의 범주에도 속하지 않는다고 할 수 있고, 미디어위원회는 단순한 정책수립을 위한 TF라고 보는 것이 타당할 것이다. 하지만 여기서 고려해야 하는 것은 미디어위원회의 설립이 단순히 한 정당의 합리적 정책을 수립하기 위한 것이 아니라 각 정당이 미디어위원회에 의견결정을 위임했다는 것이다. 그렇기 때문에 단순히 의사타진을 위한 TF만으로는 다룰 수 없다는 문제점이 생긴다.

또한 각계각층의 전문가와 이해관계자로 구성된 미디어위원회의 의사는 추정적이며 잠재적인 국민의사라고 볼 수 없고, 국민의 경험적 의사라고 보는 것이 타당할 것이다.

2. 미디어위원회와 대의제도의 변질요소

모든 국가작용이 법에 따라야 한다는 법치주의의 요구 상 법적 근거가 없는 미디어위원회의 의사가 법적인 강제력을 가질 수 없지만, 논란이 되는 미디어법에 대하여 각 정당이 미디어위원회에게 100일간의 의견수렴을 위임한 것은 분명히 대의제도와 관련해서 문제가 될 수 있다. 즉 미디어위원회의 결정을 각 정당이 수용하든가 혹은 수용하지 않든가 모두 대의제도에 대한 변질을 가지고 올 수 있다는 것이다.

먼저 미디어위원회의 결정이 법적인 강제력이 있다고 할 때에는 대의제도의 근본 요소인 "자유위임"에 대한 변질을 가지고 올 수 있다. 국회의원은 헌법 제46조 제2항에 따라 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행하도록 되어 있는데 양심에 따른 직무수행은 대표자가 추정적·잠재적 국민의사를 바탕으로 이루어지는 것이고 이는 자유위임관계의 핵심이 된다. 하지만 미디어위원회의 결정은 사실상 국민의 경험적 의사라고 봐야 하는 문제점이 있다. 이러한 경험적인 의사에 법적인 강제력이 있다는 것은 대의제도의 본질적 요소인 자유위임관계에 대한 변질을 가져온다.

또한 대의제도는 대표자를 뽑아 정책을 결정하는 간접민주주의라고 할 수 있고, 이러한 간접민주주의의 필요성은 앞서 설명한 인성학적 이유와 통치기술상의 이유가 있다. 대의제도는 국민주권을 바탕으로 선거에 의하여 민주적 정당성을 확보한 대표자가 자유위임관계를 바탕으로 정책을 결정하는 것에 그 취지가 있는 것인데 민주적 정당성을 확보하지 않은 미디어위원회가 정책을 결정하는 것은 국민주권을 실현하기 위한 자유민주적 통치질서로서의 대의제도에 증대한 악영향을 초래할 수 있게 한다. 즉 국민주권을 실현하기 위한 대의제도의 본질을 오역하는 변질을 초래할 수 있다는 것이다.

미디어위원회의 결정에 강제력을 부여할 수 없다고 한다면, 결국 미디어위원회의 100일은 무의미한 기간이 될 수 있고, 각계에서 '시간끌기용'이라고 주장하는 의견이 설득력을 얻게 될 것이다. 그리고 국회의 구성원인 국회의원들은 국민의 대표자로서 조속한 민생현안의 처리를 소홀히 했다는 비판을 받는 것이 마땅하고 책임정치실현의 관점에서 차기 선거에 부정적 영향을 받을 것이다. 대의제도의 발생근거는 모두가 고도의 민주주의적 윤리의식이 없기에 고도의 민주주의적 윤리의식을 가진 대표자로 하여금 정책결정을 하고자 하는데도 있다. 단순히 대의제도가 통치기술상 필요에 따라 발생한 것으로 본다면 미디어위원회를 만들어서 시간을 끌어도 대의제도에서 용납이 될 수 있는 행위이다. 하지만 인성학적인 필요성도 대의제도의 본질 중의 하나라는 것을 절대 간과해서는 안 된다. 이러한 미디어위원회를 설립하여 시간을 끄는 대표자들의 행태가 반복적으로 일어난다면 분명히 대의제도의 본질 중 하나인 인성학적인 필요성은 공허한 외침이 될 수밖에 없다. 이러한 본질의 곡해 역시 분명히 대의제도의 변질을 초래하는 것이다.

미디어위원회는 단순히 국회내에 임시로 만들어져 합리적인 의견을 수렴하기 위한 법적 근거가 없는 임시조직이기 때문에 대의제도의 변질이라는 관점에서 이를 해석하는 것은 타당치 않다는 의견이 있으나 조선시대의 봉당정치가 변질이 되는 과정에서도 우리가 볼 수 있듯이 사소하더라도 본질적인 내용을 침해하는 요소에 대해서는 엄격한 해석을 해야 한다. 미디어위원회와 같은 조직을 계속해서 용인한다면 분명히 대의제도는 부정적인 방향으로 본질이 왜곡될 수 있다.

즉 대의제도의 필요성, 자유위임관계와 국민주권을 실현하는 기능이라는 3가지요소에 대한 변질이 생길 수 있다.

V. 맺는 말

미디어법에 대하여 여·야가 좁힐 수 없는 의견의 차로 다수결에 의한 의사결정⁵²⁾에 난항을 겪어오다가 미디어위원회를 2009년 3월 13일 발족하기에 이른다. 위원회의 발족과 더불어 사회 각계각층에서는 미디어위원회의 정책결정이 국회의 의사결정을 강제할 수 있는 강제력이 있다 혹은 없다라는 주장을 계속해서 제기해왔다. 강제력을 주지 않는다면 100일간의 논의는 시간낭비가 될 수 있고 여·야의 시간벌기 작전의 일환으로 밖에 안 된다는 의견도 나오고 있다.

이 논문에서는 문제가 되고 있는 미디어위원회의 의사결정의 강제력에 대해서 대의제도와 정당국가원리를 기초로 정리하였다.

요약하건대, 순수한 대의제도에서는 기관구성권과 정책결정권은 구분이 되고 기관구성권은 주권자인 국민이 대표자에게 정책결정을 할 민주적 정당성을 부여하고, 대표자는 '자유위임관계'에 따라 국민의 전체의 이익에 부합되는 '추정적 의사'를 바탕으로 정책을 결정하는 것이다.

미디어위원회는 정책결정권을 가진 기관도 아니고 국민에게 민주적 정당성을 부여 받은 적도 없고, 자유위임관계가 있지도 않다. 또한 책임정치를 실현할 수 있는 기관도 아니다. 그렇기 때문에 미디어위원회의 의사결정은 순수한 대의제에서는 강제력이 없다고 봐야 할 것이다.

라이프홀츠의 정당국가원리의 관점에서는 미디어위원회를 정당의 결정으로 국민의 경험적 의사를 확인하기 위하여 구성하였다면, 미디어위원회에서 정책결정을 하는 것은 국민의 경험적 의사라고 보고 이는 정당의 정책결정에 반영되는 강제력을 부여한다고 봐야 한다.

하지만 현대국가는 순수한 대의제나 순수한 정당국가원리를 채택하지 않고 우리나라 역시 그 예외가 아니다. 그렇기 때문에 자유위임의 관계와 정당국가원리를 동시에 살펴 봐야 미디어위원회의 의사결정의 강제력 유무를 판단할 수 있다. 자유위임과 정당국가원리가 조화된다고 할 때, 정당의 정책에 의원은 기속되고 그 정책을 결정하는 데는 의원의 자유위임관계가 존재할 것이다. 미디어발전국민위원회를 구성하여 100일간의 논의로 나오는 의사결정을 따르자고 당론이 결정된다면 정당국가의 원리상 당연히 위원회

52) 다수결의 원리는 과정이 원리이고 좁힐 수 없는 견해의 차이가 있는 경우는 다수결이 성립하지 않는다고 봐야한다.

의사결정에는 강제력이 부여될 수 있다. 하지만 여기서 두 가지 한계가 있다. 일단 미디어위원회의 의사결정에 따르자는 당론이 정확히 결정되어야 하고, 그러한 당론을 결정하는 과정에서는 헌법 제46조 제2항에 따라 국민전체의 이익에 부합되는 방향인가의 고려가 있어야 한다는 점이다. 단순히 정당의 이익을 위한 당론이거나 민주적 절차가 무시된 당 대표 등의 독단적인 선택인 경우에 미디어위원회의 의사결정에 강제력을 부여하는 것은 국민주권을 실현하기 위한 대의제도의 변질을 가져올 수 밖에 없다.

현재 미디어위원회는 한나라당 10인 추천, 민주당 8인 추천, 그 외의 정당 2인 추천에 의해서 구성이 되었다. 이러한 구성이 과연 국민전체의 이익에 부합되는가?의 질문에 대해서는 회의적인 시각이 많을 것이다. 또한 미디어위원회의를 공개하자 또는 비공개하자는 의견의 충돌이 위원회 내부에서 있다. 헌법 제50조 제1항은 국회의회의 공개 원칙을 규정하고 있다. 미디어위원회의 의사결정이 강제력을 가져서 정책에 반영된다면 반드시 공개를 해야 하는 것이 타당하고 그렇게 하는 것이 국민 전체의 이익과 헌법정신에 부합된다. 정당내부의 민주적 절차가 있는지 혹은 당론으로 정확히 미디어위원회의 의사결정을 받아들이겠다는 의원들간의 의사결정이 있었는 지는 고려하지 않는다고 하더라도 미디어위원회의 의사결정은 국민전체의 이익에 부합되어야 한다는 자유위임의 원칙을 위반한 것이라고 봐야 한다. 그렇기 때문에 미디어위원회의 결정은 강제력을 가질 수 없다. 결국 위원회는 일부 의견처럼 여·야가 시간별기용으로 급조한 것이라는 것이 설득력을 갖게 된다.

만약 미디어위원회의 의사결정에 강제력을 주고 정당의 당론으로 결정한 경우에도 의원들은 자유위임이 정당기속에 우선한다는 원칙에 따라 다른 의견을 주장할 수 있다. 이에 대한 사후 처리는 앞서 살펴본 바와 같다.

끊임없이 파행과 정쟁을 일삼는 국회가 국민의 전체이익을 무시하고 정당의 이익을 대변하는 것으로 정당국가원리를 파악하고 행동하는 것은 부정적인 방향으로의 자유위임관계를 본질로 하고 국민주권을 자유민주적 통치질서로 실현하기 위한 대의제도의 변질을 초래할 수 밖에 없다. 사실 미디어위원회 100일은 시간낭비일 뿐이다. 미디어위원회와 같은 시간끌기용 위원회를 수용한다면 여·야의 의견대립이 있을 때마다 책임회피식의 위원회가 끝없이 양산될 우려가 있다. 이는 대의제도에 대한 끊임없는 변질을 의미하기도 한다. 향후 이러한 국회의 파행이 없게끔 하기 위해서 제도적 마련 또는 법적인 해석이 필요한 시점이라고 하겠다.

참고문헌

- 권영성, 「헌법국가와 헌법」, 박영사, 1976.
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2006.
- 정종섭, 「헌법연구1」, 박영사, 2001.
- 권영성 「헌법학원론」, 박영사, 2002.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2006.
- 허 영, 「한국헌법론」, 박영사, 2004.
- _____, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2005.
- 제희열, “당적변경과 의원직(상)”, 「사법행정」, 제34권 제4호, 한국사법행정학회, 1993.
- 박진완, “자유위임과 명령적 위임의 갈등에 대한 헌법적 검토”, 「세계헌법연구」, 제12권, 국제헌법학회, 2006.
- 김선택, “정책국민투표의 성격과 효력”, 「헌법논총」, 제11집, 헌법재판소, 2000.
- 김선택 “정당개혁론 -국민의 정치적 자유를 실현하는 기제로서의 정당 회복-”, 「고려법학」, 제41권, 고려대학교 법학연구원, 2003.
- Gerhard Leibholz* 「Verfassungsstant-Verfassungsrecht」 (1973)
- B. Pieroth, H. D. Jarass* 7. Aufl., 2004, Art. 38 Rdnr. 24.
- H. H. Klein, Status des Abgeordneten*, in : Bd. 2. Aufl., 1998, 41Rdnr. 2.
- Magiera*, in : *Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, Art 38, Rdnr. 8*
- E. Stein/G. Frank, Staatsrecht*, 18 Aufl., 2002.

[Abstract]

The deterioration of a representative system

- A constitutional Study on The media development national Committee

Koh Soo-Bok

Jeju College of Technology Department of Real Estate Law Practical

As The National Assembly didn't overcome the opinion difference about the laws of media between the ruling party and the opposition parties, the ins and the outs agreed to establish 'The media development national Committee' which would make a decision about the laws of media. But there is a problem whether the decision the committee makes has compelling power or not, as the committee has no legal basic.

At the view of a representative system, the committee isn't the organization which can make a policy decision, has never gotten the democratic justification, isn't in the connection of the free mandate. Also it has no responsibility. Therefore it has no compelling power.

At the view of Gerhard Leibholz's party democracy principle, if organized to confirm 'the empirical opinion', the committee has the compelling power.

Korean constitutional law admits a party democracy principle on the basic of a representative system. So we should consider both a party democracy principle and a representative system to know that the decision the committee makes has the compelling power. Supposing that a representative system corresponds with a party democracy principle, an assemblyman is bound by the opinion of a party that he/she belongs to and he/she is in the connection of the free mandate. Therefore the committee's opinion can have the compelling power. But there are two limitations. At first the party has a firm opinion that it will follow the committee's opinion. Second, the party's opinion must correspond to the benefit of the whole nations.

Key words : a representative system, party democracy principle, The media development national Committee