

# 中華人民共和國의 政府制度와 法制

權 寧 星

## I. 序 說

(1) 社會主義中國의 政府制度를 논함에 있어 우선 주의할 점은 논의의 대상에 관한 것으로 여기서의 “政府”를 “執行部(EXECUTIVE)”라는 좁은 의미로 파악하여서는 곤란하고 “統治構造(REGIERUNGSSYSTEM)” 내지 “政府(GOVERNMENT)”라는 넓은 의미로 파악하여야 할 필요성이 크다는 사실이다. 中國의 경우 “國家機構” 또는 “國家機關”이라는 말이 흔히 쓰이는데 立法, 行政, 司法이 엄밀히 분리되어 견제하는 관계에 있지 않고 이들이 모두 最高國家權力機關인 全國人民代表大會 및 그 常務委員會의 산하에서 집중적으로 조직, 활동하는 統治構造하에서 執行부에 해당하는 國務院만 따로 논의한다는 것은 별 의미가 없을 뿐 아니라 그 자체만의 정확한 파악도 어렵기 때문이다. 또 한가지 중요한 것은 “共產黨의 領導”를 원칙으로 하는 中國의 경우 政府制度를 검토함에 있어 共產黨의 政府에 대한 역할과 양자의 관계를 고찰하지 않고서는 올바른 결론을 얻기 어렵다는 점이다. 따라서 國家機關이라고 볼 수는 없지만 憲法이 이를 규정하고 또 실재상 큰 역할을 수행하는 共產黨의 政府에 대한 관계를 검토대상에 반드시 포함시켜야 한다.

(2) 1981년 6월 27일의 中國共產黨 第11期 中央委員會 第6次 全體會議에서 통과된 이른바 “歷史決議(關於建國以來黨的若干歷史問題和決議)”에서는 文化革命期の 極左誤謬를 지적하고 毛澤東思想이 관통하는 세가지 기본방향을 事實求是와 大衆路線 그리고 獨立自主라고 하면서, “實事求是”의 방법을 바탕으로 하여 毛澤東이 晩년에 범한 착오를 이들과 구별하는 實際的 입장을 견지하고 있다<sup>1)</sup>. 이어 1982년 12월 4일 第5期 全國人民代表大會 第5次會議는 “實用主義憲法” 또는 “鄧小平憲

權寧星: 서울大學校 法科大學 教授

1) 이희옥 역, 모택동선집 I, 全人 1989, 24-29面.

法”이라 불리는 1982년 憲法을 채택하여 四仁幫 打倒로 완전히 종결된 文化革命 이후의 새로운 정치상황을 制度化한 바, 이는 社會主義의 견지, 人民民主主義獨裁의 견지, 中國共產黨指導의 견지, 맑스-레닌主義와 毛澤東思想의 견지라는 “4개의 基本原則”을 指導原理로 하는 것이면서 동시에 工業, 農業, 國防, 科學技術의 “現代化 推進”이라는 改革의 要素를 포함하는 것이었다. “現代化推進型 憲法”으로서 1982年憲法은, “紅(RE D)”에 입각하여 “專(EXPERT)”을 무시하고 社會主義의 “中國 獨自모델”을 제기했던 文化革命이 초래한 “피의 敎訓”을 법적으로 집약한 형태로서, i) 社會의 중요한 矛盾은 人民의 날로 증대하는 物質的 文化的 慾望과 지연된 社會的 生産과의 矛盾이라는 인식 ii) 生産關係중 生産力 發展에 적합하지 않은 部分의 調整 改革 iii) “첫째 生活 둘째 建設”이라는 國家 經濟活動의 指導原理 등이 중시되어, “實際의 狀況에서 出發한다”는 “實際主義”를 과거 어느 憲法보다도 강조하고 있다<sup>2)</sup>. 이하에서는 위 (1)에서 지적한 점에 유의하여 1982年憲法하에서 政府制度의 규정과 그 실상을 고찰하려 한다.

## II. 政府制度의 변천과정

政府制度 내지 國家機構의 변천과정에 관해 中國의 문헌은 대체로 다음과 같은 시기 구분을 하고 있다. 즉 i) 1949년 10월 1일 中華人民共和國 성립에서 1954년 9월 15일 憲法의 正式公布되기까지의 제1단계, 이후 “文化大革命”이 개시된 1966년까지의 제2단계, 이후 1982年憲法이 公布되기 전까지의 제3단계, 1982年憲法 公布 이후의 제4단계로 나누는 방법<sup>3)</sup> ii) 1949년에서 1954년까지의 國家機構, 1954년에서 1978년까지의 國家機構, 1978년에서 1982년까지의 國家機構로 나누는 방법<sup>4)</sup> iii) 共同綱領을 포함하여 憲法의 변화에 따라 5단계로 구분하는 방법<sup>5)</sup> 등이다. 中國에서의 政治 權力鬭爭의 결과는 政府制度 내지 國家機構 변화의 형태로 대개 憲法에 규정됨에 비추어 拙稿에서는 세번째의 방법으로 政府制度 변천과정을 검토하려 한다.

### 1. “共同綱領” 시기의 政府制度

1949년 9월 中國共產黨 주도하에서 各民主黨派, 各人民團體, 各地區, 各少數民

2) 淺井 敦, 中國憲法の論點, 法律文化社 1985, 47面.

3) 許崇德·王向明·宋 仁, 中國憲法教程, 人民法院出版社 1988, 255-269面.

4) 董成美 編著, 西村幸次郎 監譯, 中國憲法概論, 成文堂 1984, 187-194面.

5) 韓曉武, 中華人民共和國 國家機構概況, 1988, 5-13面.

族, 人民解放軍, 國外華僑 기타 民主人士代表들이 참가하여 “中國人民政治協商會議”을 구성하고 여기서 臨時憲法的 지위를 갖는 “中國人民政治協商會議 共同綱領”이 제정되었다. 全國人民代表大會의 역할을 대신한 政協은 “中華人民共和國 中央人民政府 組織法”을 제정하고 동년 10월 1일 이와 共同綱領에 의거 “中華人民共和國 中央人民政府委員會<sup>6)</sup>”를 선출 구성하였다. 이어 中央人民政府委員會는 共同綱領과 中央人民政府組織法에 따라 政務院, 人民革命軍事委員會, 最高人民法院과 最高人民檢察署를 조직함으로써 이 시기의 政府制度는 일응 완성되었다.

## 2. “1954年憲法” 시기의 政府制度

(1) 1954년 9월 第1期 全國人民代表大會가 성립되어 憲法 및 “中華人民共和國 全國人民代表大會組織法”, “中華人民共和國 國務院組織法”, “中華人民共和國 人民法院組織法”, “中華人民共和國 人民檢察院組織法”, “中華人民共和國 地方各級 人民代表大會와 地方各級 人民委員會 組織法”이 제정되었다. 이에 따른 政府制度를 살펴보면 아래와 같다.

i) 全國人民代表大會를 最高國家權力機關으로 하여 中央人民政府委員會는 폐지되고 政協은 全國人民代表大會의 직권을 행사하지 않게 되었다. 全國人民代表大會의 폐회중에는 그 상설기구인 全國人民代表大會 常務委員會가 직권을 행사한다. ii) 國家主席을 설치하여 全國人民代表大會 常務委員會와 함께 이른바 “集體的 國家元首” 직권을 수행토록 했다. 또한 國家主席은 전국의 武裝力量을 통솔하게끔 되어 있었다. iii) 最高行政機關으로 國務院, 最高審判機關으로 最高人民法院, 最高檢察機關으로 最高人民檢察院이 각각 설립되고 이들은 全國人民代表大會에 책임을 지게 되어 있었다. iv) 人民革命軍事委員會가 폐지되어 武裝力量의 建設工作은 國務院이 관리, 책임지게 되었다. v) 最高國務會議과 國防委員會가 설치되었다. 전자는 國家重大事務를 토의하는 기관이고 후자는 國防工作을 전문적으로 연구하는 조직인 바 양기관의 主席은 모두 國家主席이 겸임하였다<sup>7)</sup>.

(2) 1954年 憲法과 관계법규의 규정에 의거한 政府制度는 이후 “整風運動”과 “反右派鬪爭”을 거치면서 毛澤東과 劉少奇 사이의 政治權力鬪爭이 격화되고 1966年 “文化大革命”이라는 “10年動亂”이 발생함에 따라 일시에 파괴되어 紅衛兵에 의한 무질서상태가 한동안 계속되었다. 林彪와 四人幫에 의해 주도된 이 시기 國家機

6) 主席：毛澤東，副主席：朱德·劉少奇·宋慶齡·李濟深·張瀾，高崗，委員：陳毅·李立三·葉劍英·林彪·彭德懷·董必武·周恩來·彭真·鄧小平·敦末若 등 56명.

7) 韓曉武, 앞의 책, 10-11面 참조.

構의 실태는 아래와 같은 것이었다.

i) 全國人民代表大會와 地方各級 人民代表大會는 장기간 폐쇄되었고 普通選舉도 거행될 수 없었다. ii) 國家主席인 劉少奇가 박해를 받아 죽음에 이른 후 中華人民共和國 國家主席의 직위는 명의상 존재했을 뿐 실제상 空位인 상태였다. iii) 總理 周恩來가 영도하던 國務院도 약화되어 部나 委員會가 대폭 폐지, 합병되고 인원이 “下放”되었으며 지도간부들도 크게 비판받고 停職당했다. iv) 소위 “三結合”의 權力機構의 建立이라는 모토하에 중앙과 지방에 “革命委員會”가 설치되어 人民代表大會制度는 유명무실한 것이 되고 말았다. v) 林彪와 四人幫이 제기한 “砸爛公，檢，法”이라는 구호하에 各級法院과 檢察院이 타파, 약화되었다<sup>8)</sup>.

이 시기의 政府制度 상황은 한마디로 憲法을 떠나 “全國一片紅”의 기치하에 절대 권력자에 의해 “一元化 領導”된 것이었던 바<sup>9)</sup>, 이상과 같은 文革期の 政府制度는 1975年憲法에 成文化되기에 이른다.

### 3. “1975年憲法” 시기의 政府制度

第3期 全國人民代表大會는 第1次會議가 개최된 이후 10년간 휴지상태에 있다가 1975년 1월 第4期 全國人民代表大會가 소집되어 1975年憲法을 통과시켰다. 文革의 영향이 두드러진 이 憲法은 당시의 “左傾錯誤思想”에 기초를 두고 있는데 政府制度 측면에서의 그 구체적 특징은 다음과 같다.

i) 中華人民共和國 國家主席을 설치하지 않고 또 最高國務會議와 國防委員會가 폐지되었다. ii) 憲法이 명시적으로 革命委員會의 지위를 긍정하여 地方各級 革命委員會는 地方各級 人民代表大會의 常設機關인 동시에 地方各級 人民政府임을 규정하였다. iii) 人民公社를 生產單位인 동시에 行政機構로 하여 生產管理權과 함께 농촌에서 基層政府 機構의 직권을 행사하게 하는 “政社合一”의 규정을 두었다. iv) 國務院의 직권규정이 매우 개괄적이면서도 간략하고, 人民檢察院은 아예 憲法에서 설치하지 않아 그 직권을 公安機關이 행사하게 되었으며, 地方各級 人民法院院長은 各級 革命委員會에서 任免하도록 규정하였다. v) 民族自治機關에 관한 규정을 대폭 줄여 民族自治權을 약화시켰다<sup>10)</sup>.

### 4. “1978年 憲法” 시기의 政府制度

四人幫 打倒 이후 1978년 3월 第5期 全國人民代表大會 第1次會議는 새로운 憲

8) 許崇德 外, 앞의 책, 268面 참조.

9) 徐東濱, 憲政關係幾點觀察, 憲法論文集 1985, 57面.

10) 韓曉武, 위의 책, 11-12面. 許崇德 外, 위의 책, 268面 참조.

法을 채택하였다. 이는 文革의 左傾路線에 입각한 1975年 憲法과 實用主義路線에 입각한 1982年憲法과의 中間橋梁的 성격을 가지면서도 1975年憲法을 기본적으로 유지한 것이어서, 國家主席은 여전히 설치되지 않고 있었으며 革命委員會와 人民公社도 규정되어 있었고 다만 檢察機關의 복구를 규정했을 뿐이었다<sup>11)</sup>. 이어 1979년 7월 同期의 全國人民代表大會 第2次會議는 “中華人民共和國 憲法の 약간의 규정을 수정하는데 대한 결의”와 함께 “中華人民共和國 地方各級 人民代表大會와 地方各級 人民政府 組織法”, “中華人民共和國 地方各級 人民代表大會 選舉法”, “中華人民共和國 人民法院組織法”, “中華人民共和國 人民檢察院組織法” 등을 채택하였다. 이에 따라 各級 人民檢察院이 복구되고, 國務院 직권규정이 1975年憲法에 비추어 상세화 구체화되었으며, 地方 國家機構에 있어서도 縣級이상의 地方各級 人民代表大會는 常務委員會를 설립토록 규정하여 地方各級 革命委員會가 地方國家權力機關의 常設委員會라는 규정이 취소되고 또 地方各級革命委員會를 地方各級 人民政府로 바꾸게끔 하였다<sup>12)</sup>

## 5. “1982年 憲法”下的 政府制度

序論에서 언급한 바 1982년 새로이 憲法이 채택되었고 이 憲法下에서 각종의 法規가 제정 또는 개정되었으며 政府制度에 관한 많은 決定들이 이루어졌다. 그 대강은 아래와 같다<sup>13)</sup>.

### (1) 國家機構組織法

i) 全國人民代表大會에 관한 것 : 中華人民共和國 全國人民代表大會組織法(1982. 12. 10. 第5期 全國人民代表大會 第5次會議 제1차개정, 1986. 12. 2. 第6期 全國人民代表大會常務委員會 第5次會議 통과), 中華人民共和國 全國人民代表大會 常務委員會 議事規則(1987. 11. 24. 第6期 全國人民代表大會常務委員會 第23次會議 통과), 全國人民代表大會 議事規則(1989. 4. 4. 第7期 全國人民代表大會 第2次會議 통과)

ii) 國務院에 관한 것 : 中華人民共和國 國務院組織法(1982. 12. 10. 第5期 全國人民代表大會 第5次會議 통과), 全國人民代表大會의 國務院 機構改革方案에 관한 결정(1988. 4. 9. 第7期 全國人民代表大會 第1次會議 통과)

11) 許崇德 外, 앞의 책, 268-269面.

12) 韓曉武, 앞의 책, 12-13面.

13) 王懷安 顧明林 孫琬鍾 主編, 中華人民共和國 法律全書, 吉林人民出版社 1989, 憲法編에서 발췌.

iii) 地方 國家機關과 民族自治에 관한 것 : 中華人民共和國 地方各級人民代表大會와 地方各級 人民政府組織法の 개정(1982. 12. 10. 第5期 全國人民代表大會 第5次會議 제1차 개정, 1986. 12. 2. 第6期 全國人民代表大會 常務委員會 第18次會議 제2차 개정), 中華人民共和國 民族區域自治法(1984. 5. 31. 第6期 全國人民代表大會 第2次會議 통과)

iv) 審判機關과 檢察機關에 관한 것 : 中華人民共和國 人民法院組織法の 개정(1983. 9. 2. 第6期 全國人民代表大會 第2次會議), 中華人民共和國 人民檢察院組織法の 개정(1983. 9. 2. 第6期 全國人民代表大會 第2次會議)

## (2) 選舉法

中華人民共和國 全國人民代表大會와 地方各級 人民代表大會 選舉法の 개정(1982. 12. 10. 第5期 全國人民代表大會 第5次會議 제1차 개정, 1986. 12. 2. 第6期 全國人民代表大會 常務委員會 第18次會議 제2차 개정), 縣級이하 人民代表大會 代表直接選舉에 관한 全國人民代表大會 常務委員會의 약간의 규정(1983. 3. 5. 第5期 全國人民代表大會 常務委員會 第26次會議 통과)

# III. 統治構造와 그 理念的 基礎

## 1. 人民代表大會制度

### (1) 人民代表大會制 “政體”

中國의 統治構造를 특징지우는 매우 중요한 점은 바로 人民代表大會制度를 채택하고 있다는 사실이다. 中國에서는 毛澤東이 “이른바 「政體」의 문제는 政權의 構成形式의 문제로서 일정한 社會階級이 어떤 종류의 形式으로 敵에 반대하고 自己를 지키기 위한 政權機關을 조직하느냐는 것이다<sup>14)</sup>”라고 지적한 이래 人民代表大會制度를 “政體”의 문제로 다룸이 일반적이다. 憲法 제2조는 “中華人民共和國의 모든 權力은 人民에 속한다(제1항)”, “人民이 國家權力을 행사하는 기관은 全國人民代表大會와 地方各級 人民代表大會이다(제2항)”라고 규정하고, 憲法 제3조는 “全國人民代表大會와 地方各級 人民代表大會는 民主的 選舉를 통하여 구성되며 人民에 대하여 책임을 지고 人民의 감독을 받는다(제2항)”, “國家의 行政機關·裁判機關·

14) “所謂 ‘政體’問題, 那是指的政權構成的形式問題, 指一定社會階級取何種形式去組織那反對敵人保護自己的政權機關.”

檢察機關은 모두 人民代表大會에 의하여 조직되며 人民代表大會에 대하여 책임을 지고 그 감독을 받는다(제 3 항)”고 규정함으로써 中國이 人民代表大會制 “政體”에 입각하고 있음을 분명히 하였다.

## (2) 人民代表大會制의 기본원칙

中國의 문헌은 人民代表大會制度에 관해 周恩來가 지적한 바 빠리공문의 革命原則을 계승 발전시킨 것<sup>15)</sup>인 동시에 中國의 革命傳統과 국가적 특징을 고려한 것으로서 대체로 다음 여러 원칙<sup>16)</sup>에 기초하고 있다고 설명한다.

i) 民主集中制 원칙 : 人民代表大會制는 憲法 제 3 조 제 1 항이 國家機構의 組織原理로 규정한 民主集中制 원칙을 民主와 集中 양방면에서 실행한다고 한다. 그 民主의 방면으로는 各級 人民代表가 直接選舉(縣級이하) 또는 間接選舉에 의해 선출되어 原選舉區民 또는 原選舉單位로부터 감독을 받는 점, 合議制를 실행하여 정기의 회의거행과 대표 절대다수의 참가를 견지·보증하고 集體開會·集體討論·集體決定하여 결정의 집행을 관철 감독하는 점, 執行부와 法院·檢察院 기타 國家機關이 人民代表大會에서 선출 구성되어 그 감독을 받는 점 등이 지적되고 있다. 集中의 방면으로는 全國人民代表大會와 常務委員會가 國家立法權을 통일적으로 행사하여 社會主義法制的 통일과 존엄을 보증하는 점, 全國人民代表大會의 常務委員會가 違憲·違法의 行政法規와 地方法規 철폐권을 갖는 점, 人民代表大會의 토론 결정시 “少數는 多數에 복종한다”는 원칙에 따르고 地方各級 人民代表大會에 의해 조성되는 地方各級 人民政府는 統一的으로 中央人民政府인 國務院에 복종하며 상호간 “地方은 中央에 복종하고 下級은 上級에 복종한다”는 원칙에 따른 점 등이 지적되고 있다.

ii) “議行合一”의 원칙 : 董必武의 언급처럼 中國의 人民代表大會制는 “議行合一”의 원칙에 기초를 두고 있어 人民代表大會는 立法機關인 동시에 工作機關이기도 하다고 한다<sup>17)</sup>. 빠리공문의 경험에 입각한 것으로 인정되는 이 원칙은, 첫째로 全國 및 地方各級 人民代表大會가 權力機關의 統一體系를 형성하여 立法뿐만 아니라 각 방면에서의 중대문제를 토론 결정한다는 점과, 둘째로 人民代表는 資本家階級の 政客과 달리 생산에서 이탈하지 않고 人民群衆과 밀접한 관계를 유지한다는 점이 그

15) “周恩來說，我們的人民代表大會制和其他社會主義國家的代表制度一樣，都是繼承和發揚了巴黎公社的革命原則。”

16) 許崇德 外, 앞의 책, 108-117面에서 요약.

17) “我們人民代表大會…，是最便利於廣大人民參加國家管理的組織，是‘議行合一’，是立法機關，同時他是工作機關。”

요소로 제시되고 있다. 또한 이 원칙에 입각하여 人民代表는 人民代表大會 폐회 후에도 人民群衆속에서의 그 결정의 관철 집행과 政府 및 기타 機關의 감독을 맡아 행한다고 한다.

iii) 法制 원칙, 公開性 원칙, 民族平等 원칙 : 人民代表大會가 그 직권을 수행함에 있어 실제적으로나 절차적으로나 法을 준수해야 한다는 法制원칙은 憲法 제 5 조에 입각한 것으로, 내부적으로는 人民代表大會 자신에 대한 合法性의 요구로 외부적으로는 그 관할구역내 法制실시의 보증으로 각기 표현된다고 한다. 한편 中華人民共和國 全國人民代表大會組織法 제 20 조는 필요시 主席團과 各代表團 團長會議를 거친 때를 제외하면 全國人民代表大會를 공개하도록 규정하였다. 과거 四人幫 시기의 第 4 期 全國人民代表大會는 비밀리에 진행되어 실제상 社會主義民主를 파괴한 것이었다고 지적되고 있는데, 이후 中國共產黨 第 13 次 全國代表大會보고에서는 “領導機關活動의 개방정도를 提高하여 그 중대한 정황을 人民에게 알리고 중대문제는 人民의 토론을 거치도록 한다<sup>18)</sup>”고 하였으며, 第 6 期 全國人民代表大會 第 4, 5 次會議는 외국 기자들에게도 공개된 바 있다고 한다. 民族平等 원칙은 統一的 多民族國家라는 中國의 특성상 人民代表大會와 그 常務委員會에 少數民族의 比例的 議席配分을 행하여야 함을 말하는 것이다.

### (3) 人民代表大會제의 실제

이러한 人民代表大會制度에 관해 中國측의 문헌은, i) 人民이 자기의 권리와 국가의 권력을 행사하는 데 편리하고 전국 각민족 人民을 단결시키고 國家管理에 참가시키는 데 편리하여 광범한 人民의 의사를 진정으로 대표하는 權力機關이며, ii) 國家權力을 고도로 집중시켜 國家權力이 통일적으로 행사되게끔 보장하고, iii) 中央과 地方의 쌍방에 적극성을 발휘케 하는 데 편리하다는 등을 이유로 그 우월성을 지적하고 있다<sup>19)</sup>. 또한 1982年 憲法修正草案에 대한 彭眞의 설명도 國家機關의 점에서 人民代表大會制度가 강화되었음을 가장 먼저 지적하고 있다<sup>20)</sup>. 法制上으로도 全國人民代表大會와 그 常務委員會는 여타 國家機關(國家主席과 副主席, 國務院, 中央軍事委員會, 最高人民法院, 最高人民檢察院 등)의 주요 구성원을 선출 또는 해임하고 또 이들에 대한 감독을 행하는 등 最高國家權力機關의 지위를 보장받고 있다.

18) “提高領導機關活動的開放程度, 重大情況讓人民知道, 重大問題經人民討論.”

19) 董成美 編著, 西村幸次郎 監譯, 앞의 책, 71-74面.

20) 彭 眞, 關於中華人民共和國憲法修改草案的說明(1982年 4月 22日 第5期 全人大 常務委員會), 憲法論文集 1985, 303面.



그러나 人民代表大會制가 명실상부한 것으로 中國측에서 지적하는 바 수많은 우월성을 지닌 이상적인 제도라 보기엔 실제상의 문제점이 많이 있다. 全國人民代表大會의 憲法상 직권행사에 대한 일부 문제점을 검토하면서 憲法の 규정에도 불구하고 全國人民代表大會가 실제상 장식물적 존재에 불과한 것이 아니냐는 주장도 있었고 이에 대해서는 中國측의 격렬한 비판이 제기되기도 하였지만<sup>21)</sup>, 문제는 단순히 그것이 행사하는 일부직권에만 한정된 것은 아니다. 보다 원론적으로는 그 구성원의 선출 즉 選舉制度가 합리적인 대표관계를 보장하는 것이냐는 점과 함께 그 구성원의 구체적 내역이 어떠하며 共產黨과의 상호관계는 어떠하느냐는 점 그리고 활동기간과 활동내용 구성형태 및 常務委員會와의 관계 등의 문제를 총합적으로 검토한 후에야 그 허실을 파악할 수 있을 것이다. 이점에 관해서는 이하의 章에서 상세히 다루겠지만 人民代表大會制라는 것이 中國측의 설명처럼 人民의 의사를 충실히 반영하고 언급한 제반원칙을 실현할 수 있을만큼 강력한 실체인가는 의문이다.

## 2. 權力分立의 문제 - 특히 三權分立을 중심으로

(1) 종래 中國에서는 三權分立을 “資本家階級の 통치에 편리한 도구로서 실제상 行政權이 우위에 있어 이를 資本家が 장악하는 것”이라 비판하면서, 中國의 人民代表大會制度는 일종의 議行合一制이므로 立法權과 行政權이 구별되지 아니하고 따라서 國家權力은 분할될 수 없는 것이라 함이 일반적이었다. 그러나 1980년대에 들어 文革期의 權力集中에 대한 반성을 교훈으로 “資產階級的 三權分立學說”도 “批判承繼”될 수 있다는 주장이 제기되고 있는 바, 封建專制에 반대하는 資本家階級的 문화유산으로서 몽테스키외적 “分權學說과 制衡原則”은 中國처럼 장기의 封建傳統과 封建殘滓가 남아 있는 社會主義國家에서 건전한 社會主義制度를 진일보시키는 데 유익하다는 것이다<sup>22)</sup>.

(2) 憲法の 측면에서도, 三權分立이 民主集中制에 반하지 않으며 新憲法이 “三權分立的 制衡原則을 體現”한다거나 “이를 향하여 나아가고 있다(走向)”고 하는 견해가 있고, 이들은 대개 憲法 제135조의 “人民法院 人民檢察院 및 公安機關은 刑事事件을 처리함에 있어 應當 「分工負責」, 「互相配合」, 「互相制約」함으로써 法律의 정확하고 유효한 집행을 보증해야 한다”는 규정을 주목한다<sup>23)</sup> 그러나 절대다수의

21) 淺井 敦, 앞의 책, 73-86面 참조.

22) 何華輝 施鵬飛 등의 見解. 翁松然, 國務院之角色, 憲法論文集 1985, 198-199面에서 재인용.

23) 張友漁, 進一涉研究新憲法·實施新憲法, 憲法論文集 1987, 295面 참조.

견해<sup>24)</sup>는 新憲法이 빠리콤문적 議行合一의 원칙에 입각하고 있으며, 다만 빠리콤문 당시의 상황과 현재 中國상황의 차이상 全國人民代表大會와 그 常務委員會가 직접 行政事務를 처리할 수 없음을 고려하여 國務院에 이를 책임지우고 그에 대해 監督權을 행사하는 것이므로, 이는 “具體工作分工”이지 “分權” 혹은 “制衡”은 아니고 양기관이 독립 병렬적으로 견제하는 관계에 있지도 않다고 한다. 또한 이러한 관계는 執行機關인 國務院뿐 아니라 審判機關·檢察機關 기타 國家機關에 대해서도 마찬가지로 적용되며 憲法 제135조도 三權分立이나 議行合一의 문제와는 무관하다고 한다. 中國共產黨 第13次 全國代表大會 보고에서도 “人民代表大會制度和 共產黨 領導下的 多黨合作 및 政治協商制度는 民主集中원칙에 근거하는 것으로 서구의 三權分立制와 多黨執政制에 비해 특수하고 또 우월한 것”이라 하고 있다<sup>25)</sup>.

(3) 생각컨대 中國의 政治制度의 근간이 되는 人民代表大會制와 民主集中制는 三權分立이 내포로 하는 바 “權力的 분산과 견제를 통한 人權의 보호”라는 점과는 서로 용인되기 어려운 것으로 보인다. 憲法의 규정도 그러하거나와 權力集中의 모티브가 강한 中國 政府制度의 構成原理하에서 三權分立이란 이념은 특히 수용되기 어려운 것이다. 최근 中國에서 발표된 한 논문<sup>26)</sup>에서는 權力分散을 “縱向分權”과 “橫向分權”으로 나누어 설명하면서 이른바 “一國兩制”를 “平行縱向分權”의 하나로 취급하고 있다. 그러나 이 글은 行政權力的 分散에 한정된 것으로 끝부분에서 司法權과의 관계를 약간 언급하고 있으나 양자의 관계를 “橫向分權을 형성함으로써 縱向分權的 協調作用 발휘에 편리하다”고 하여 “協調的 統一”을 강조하고 있다.

### 3. 國家機構의 조직·활동원칙

中國측의 문헌은 “國家機構”가 내용으로 하는 개념요소로서 i) 統治階級の 의지

24) 張友漁, 앞의 글, 296面 참조. 1982年憲法이 三權分立을 채택하고 있지 않다는 근거조문으로서 앞서 언급한 제2조 제1항과 제2항, 제3조 제3항의 규정 이외에 제63조(全國人民代表大會가 일정 國家機關의 구성원에 대해 罷免權을 갖고 國務院은 全國人民代表大會를 해산할 수 없는 점), 제80조(國家主席은 全國人民代表大會와 그 常務委員會의 결정에 따라 法律을 公布하고 이에 대해 拒否權을 행사할 수 없는 점), 제67조 1호와 4호(憲法과 法律의 解釋權이 全國人民代表大會 常務委員會의 직권인 점), 제57조(全國人民代表大會가 最高國家權力機關이며 그 常務委員會는 이의 常設機關인 점), 제67조 6호와 7호(全國人民代表大會 常務委員會는 여타 國家機關의 工作를 감독하고 國務院 제정의 行政法規와 決定·命令을 審査하는 직권을 갖는 점), 제92조 제128조 제133조(國務院 最高人民法院 最高人民檢察院은 全國人民代表大會와 그 常務委員會에 책임을 지는 점) 등이 제시되고 있다.

25) 許崇德 外, 앞의 책, 116面.

26) 周 捷, 論行政權力分散, 吉林大學 社會科學學報 1989年 第2期, 59-64面 참조.

실현을 보증한다는 “선명한 階級性”의 보유 ii) 國家的 暴力이라는 “특수한 強制力”의 구비 iii) 사회발전단계에 照應한다는 범주로서의 “歷史性” iv) 職能分公 互相配合 協調一致하여 國家權力을 실현한다는 “엄밀한 조직체계의 單一性” 등을 들고 있으며, 國家機構編制에 종종 혼재되어온 “共產黨” “企業(公司)” “人民團體” “政治協商會議” 등의 조직과 國家機構는 서로 구별되는 것이라 한다<sup>27)</sup>. 이러한 國家機構가 지향하는 원칙으로는 人民代表大會制 부분에서 잠깐 언급한 바 있거니와 共產黨領導의 원칙, 民主集中制 원칙, 群衆路線 원칙, 責任制 원칙, 效率의 원칙, 社會主義法制 원칙, 民族平等 원칙 등이 제시되고 있다. 이 중 앞의 셋은 “紅(RED)”에 입각한 것으로 社會主義의 성격이 짙은 반면 뒤의 넷은 “專(EXPERT)”에 입각한 것으로 實用主義의 내지 現代化 推進의 성격이 짙다고 볼 수 있겠는데, 1982年 憲法 公布 직후의 문헌은 전자의 원칙들에 강조점을 두고 있으며 社會主義法制 원칙을 제외한 후자의 원칙들은 비교적 최근의 문헌에서 언급된 것들이다. 문제는 전자의 원칙들과 후자의 원칙들 사이에 일정한 對立 矛盾關係가 존재한다는 점인 바, 이하에서는 IV장에서 黨政關係의 측면으로 상세히 다룰 共產黨領導의 원칙을 제외한 나머지 원칙들을 검토해 보기로 한다.

### (1) 民主集中制 원칙과 群衆路線 원칙

憲法 제 3조 제 1항은 “中華人民共和國의 國家機構는 民主集中制의 실행을 원칙으로 한다”고 명시하였다. “個人은 組織에, 少數는 多數에, 下級機關은 上級機關에, 全黨은 黨中央에 각각 복종한다”는 集中의 측면이 주로 강조되어온 이른바 “民主集中制(Демократический централизм)”의 원칙은 원래 레닌에 그 시발점을 두고 있는 바, 中國에서는 毛澤東이 “民主에 기초한 集中, 集中 지도하의 民主”라고 한 이래 民主와 集中 양방면의 辨證法的 統一이라고 이를 설명하고 있다. 즉 i) 民主 기초 위에서의 集中은 승인하나 集中 지도하의 民主는 승인하지 않는 경향은 실제상 民主를 편면적으로 강조하는 관점으로서 부당하고 ii) 民主는 수단이고 集中은 목적이라고 하는 것은 실제상 集中을 과대하게 강조하는 左傾誤謬 시기의 착오적 관점이며, iii) 위로는 民主를 요하고 아래로는 集中을 요한다는 것은 자기관할부문이나 지방을 獨立王國시하는 잘못된 작풍이라고 한다<sup>28)</sup>.

國家機構의 조직 활동원칙으로서 民主集中制는 i) 國家權力機關(즉 人民代表大會)

27) 許崇德 外, 앞의 책, 250-251面; 韓曉武, 앞의 책, 1-3面; 종래 中國에서는 IV장에서 언급할 “黨政不分”뿐 아니라 “政企不分” “政團不分” 등도 문제시되어 왔다.

28) 周 抗 外, 評關於民主集中制的幾種觀點, 上海社會科學院 社會科學 1981年 第2期, 62-68面.

이 광범한 人民群衆의 民主的 기초 위에서 선거를 통해 구성되는 점 ii) 각종 國家機關이 人民代表大會에서 구성되고 이에 책임을 지는 점 iii) 中央國家機關과 地方國家機關 사이에서 “地方은 中央에 복종하고 下級은 上級에 복종한다”는 원칙을 실행하는 점 iv) 國家機關 내부에서 “少數는 多數에 복종한다”는 원칙을 실행하는 점 등을 그 내용으로 한다고 한다<sup>29)</sup>. i) · ii) 의 점에 관해서는 앞서 언급한 바와 같이 選舉制度나 全國人民代表大會의 실상에 대한 검토가 있어야 “民主的 기초”나 여부가 판단되겠거니와, iii) · iv) 의 점에 관해서는 “集中의 지도”가 매우 강조되어 “分權制衡”은 물론 후술하는 바와 같이 實用主義에 입각한 여타 원칙과도 矛盾되고 對立하는 측면이 있다는 사실을 지적하지 않을 수 없다.

한편 “群衆으로부터 나와서 群衆에게로 돌아간다(從群衆中來, 到群衆中去)”거나 “人民에 의지하고 人民을 위하여 복무한다(依靠人民, 爲人民服務)”는 群衆路線 원칙은 國家機構의 측면에서는 “人民群衆의 國家管理에의 참가”가 그 핵심이 되고 있다. 그러나 현재에는 文革期 極左誤謬의 경험에 비추어 이 원칙에 어느 정도 제약이 가하여 지고 있는 것으로 보이는데, 文革期の “命令主義”, “尾巴主義” 경향과 무정부주의적 경향은 배격되고 群衆運動은 社會主義法制的 한계에 머물러야 함이 강조되고 있다. 制度的 측면에서도 1983년 종래의 人民陪審制가 폐지되는 등 群衆路線 원칙은 實用主義 내지 現代化推進이라는 이념에 의해 다소 후퇴한 듯한 느낌을 주고 있다.

## (2) 責任과 效率 원칙, 社會主義法制 원칙, 民族平等 원칙

中國측 문헌에서는 책임제의 유형을 “集體責任制”와 “首長責任制”의 두 종류로 나누어 전자는 全國人民代表大會와 各級 人民代表大會 그리고 그 常務委員會 등과 같은 合意制 機關의 책임형태이고 후자는 國務院(總理, 部長, 主任責任制)과 中央軍事委員會(同 主席責任制), 地方 各省과 縣(省長, 縣長責任制) 등과 같은 國家機關의 책임형태라고 설명한다<sup>30)</sup>. 동시에 병용되는 이 두가지의 책임제는 또한 民主集中制의 한 표현이라고 하고 있다<sup>31)</sup>. 그러나 中國에 고유한 것이라고 설명되는 “集體責任制”는 民主集中制의 표현일지는 몰라도 “共同責任은 無責任”이라는 말처럼 책임주체를 모호하게 하여 책임추궁이 곤란하게 되는 문제점이 있을 수 있으며, 現代化推進과 함께 강조되어진 “首長責任制”는 社會主義理念的 표현으로서 民主集中制의

29) 韓曉武, 앞의 책, 15-16面.

30) 許崇德 外, 앞의 책, 272-273面.

31) 許崇德 外, 위의 책, 273-274面.

내용인 “個人은 組織에, 少數는 多數에 복종한다”는 원칙과는 矛盾點<sup>32)</sup>이 있다. 한편 國家機關의 效率과 活力을 증대시키기 위한 조치로는 i) 中央에 고도로 集權된 관리제도를 바꾸어 權力의 下放을 실행하는 것 ii) 國家機關 구성원의 직권을 명확 엄격히 규정하고 個人責任制를 완비하는 것 iii) 인사제도를 개혁하고 청장년 간부 수를 늘리는 것 등이 제시되고 있는 바<sup>33)</sup>, 이들 역시 權力集中과 集團主義를 중시하는 “紅(REDD)”적 요소와는 어느 정도 대립되는 모습을 보여준다.

“法이 없으면 이를 만들고 法이 있으면 반드시 이에 의거하고 法의 집행은 엄격히 하며 法의 위반은 이를 반드시 추궁한다(有法可依, 有法必依, 執法必嚴, 違法必究)”는 이른바 十六字方針은 社會主義法制 원칙을 개괄하여 표현한 것으로 憲法도 제5조에서 憲法과 法律의 준수를 명시하고 있다. 그러나 “領導幹部”중에서 아직도 法이 있는데 이에 의거하지 않고(有法不依) 말로써 法을 대신하거나(以言代法) 權力으로 法을 대신하는(以權代法) 현상이 종종 있다는 지적<sup>34)</sup>은 아직까지 中國에서 國家機關 구성원의 法制觀念이 박약함을 나타내는 것이라 하겠다. 民族平等의 원칙과 관련하여서는 選舉法이 少數民族代表의 全國人民代表大會 참가를 보증하여 少數民族比率이 6.7%인 데 비해 第6期 全國人民代表大會에서의 少數民族代表比率이 13.5%에 달했다는 점과 全國人民代表大會 내에 專門委員會의 하나로 民族委員會가 설치되어 있다는 점을 들고 있다<sup>35)</sup>. 그러나 全國人民代表大會가 어느 정도의 실권을 행사하는지도 의문이거나와 全國人民代表大會도 “少數는 多數에 복종한다”는 民主集中制 원칙에 입각하는 한 수치가 보여주는 비율이란 무의미한 것이 아닐까. 民族平等 원칙을 구현하는 데 있어서는 “少數인 한 무의미”한 國家機關에의 참여보다는 少數民族의 自治權 확대에 초점이 맞춰져야 하리라고 본다.

32) 翁松然, 國務院之角色, 憲法論文集 1985, 208面에서는 國務院의 總理責任制와 民主集中制와의 矛盾點을 지적하고 있다. 이 점에 대해 許崇德 外, 앞의 책, 274面에서는 民主의 기초위의 人民代表大會에서 集體討論 경과후 통과된 法律과 決議를 首長 책임으로 集中하여 집행하는 것 역시 民主集中制의 표현이라고 하는 우회적 설명을 하고 있다.

33) 許崇德 外, 위의 책, 281-282面.

34) 韓曉武, 앞의 책, 18面.

35) 許崇德 外, 위의 책, 278-279面.

36) 徐東濱, 黨政關係幾點觀察, 憲法論文集 1985, 56-58面에서는 中國의 黨政關係를 i) 1949-1966까지의 雙軌制的 “黨政分而不離”관계 ii) 文革期の “黨政不分離”관계 iii) 이후 한동안의 “黨政分而不離”관계(周恩來 영도하의 國務院과 毛, 四人幫 장악하의 黨中央이 일정거리를 유지함) 등으로 유형화면서, 이른바 “黨政分工”은 i)을 뜻하는 것일 뿐 現代民主國家에서와 같은 “黨政分離”를 의미하지는 않는다고 한다.

## IV. 黨政關係의 검토

### 1. “黨政分工” 원칙의 대두

중대 中國에서 共產黨과 國家機關은 서로 밀접한 연관하에 활동하여 왔고 조직상으로도 양자가 서로 혼재되어 있었는데, 이러한 소위 “黨政不分” 혹은 “以黨代政” 현상은 철저한 黨優位의 시기였던 文革期에 최고조에 달하고 있었으나 四人幫 打倒 이후 이에 대한 비판이 제기되어 새로운 黨政關係가 모색되기 시작하였다<sup>36)</sup>.

“黨政不分, 以黨代政”의 문제가 본격적으로 재검토되기 시작한 것은 1980년 8월 18일 鄧小平의 “在政治局擴大會議上的講話<sup>37)</sup>”와 1980년 8월 30일 葉劍英의 “第五屆全國人民代表大會第三次會議開幕詞<sup>38)</sup>”에서였지만 이들 문건에서는 아직 “黨政分工”이란 용어가 사용되지 않고 있었으며, “黨政分工”의 문제가 명시적으로 논의된 것은 1980년 12월 25일 廖蓋隆의 “歷史的經驗和我們的發展道路(속칭 六萬字報告 또는 庚申改革)”에서였다. 이 보고에서는 소위 “一元化 領導, 黨政不分, 以黨代政”이 個人專斷의 실행과 個人獨裁의 庇護所로 사용되어 社會主義民主의 원칙을 파괴하였다고 지적하면서 이의 극복을 위해 “黨政分工”의 실행을 주장하였는 바, 즉 이후의 政府工作은 政府가 독립하여 책임지고 黨委員會 혹은 黨委書記가 이를 일권하여 대신할 수 없으며 黨委員會는 黨委 자신의 일(黨의 路線, 方針, 政策의 제정과 감독 및 집행 黨의 組織工作, 宣傳工作과 紀律工作의 관장)을 담당해야 한다고 하였다<sup>39)</sup>.

그러나 이에 대해서는 i) 廖報告에서 언급한 바 黨이 政府工作에 대해 행한다는 이른바 “政治領導”가 어떠한 것이며, “黨의 路線, 方針, 政策”과 “政府職責範圍內의 工作”이 어떻게 구별되는지 애매하다는 점 ii) 위의 鄧小平 講話에서는 “黨的인 集中·統一의 강조 또는 分散主義와 불안정한 獨立性에의 반대를 요하지 않는 것은 아니다”라고 하는데, 그렇다면 이는 廖報告가 뜻하는 “黨政分工”과는 다소 대립되는 측

37) “着手解決黨政不分, 以黨代政的問題. 中央一部分主要領導同志, 不兼任政府職務, 可以集中精力管黨, 管路線, 方針, 政策. 這樣做, 有利於加強和改善中央的統一領導, 有利於建立各級政府自上而下的強有力的工作系統, 管好政府職權範圍的工作.” 徐東濱, 앞의 글, 59面에서 재인용.

38) “爲了加強和改善黨和政府的領導, 健全國家體制, 提高工作效率, 需要切實改變領導人員兼職過多, 權力過分集中的狀況.” 徐東濱, 위의 글, 59面에서 재인용.

39) “這就是說, 今後政府的工作, 都由政府獨立負責的去辦, 而不是由黨委或黨委書記越俎代庖. 黨委應當管黨委自己的事, 制定和監督執行黨的路線, 方針, 政策: 管黨的組織工作, 宣傳工作和黨的紀律工作.” 徐東濱, 위의 글 59-60面에서 재인용.

면이 있다는 점 등이 “黨政分工”을 실제상 곤란하게 하는 문제로 지적되고 있다<sup>40)</sup>.

## 2. 憲法 기타 규정상의 黨政關係

1982年憲法上 “黨政分工”을 표현하는 내용으로는, i) 憲法前文에서 1978年憲法과 달리 憲法の 권위성과 政黨의 憲法에 대한 관계를 명시하여 共產黨을 포함하는 각 政黨과 각 社會團體가 憲法을 기본적 활동준칙으로 삼아 憲法の 존엄을 수호하고 그 실시를 보증하도록 한 점 ii) 1978年憲法 제 2조에서 규정되었던 共產黨 領導 원칙을 前文에 규정하고 조문중에는 삼입하지 않은 점 iii) 1978年憲法 제 19조가 中華人民共和國 武裝力量 統率權을 共產黨 中央委員會 主席에 부여했던 것을 고쳐 中華人民共和國 中央軍事委員會를 설치하고 전국의 武裝力을 그 영도하에 둠으로써 法理上 人民解放軍을 “黨軍”에서 “國軍”으로 바꾼 점 iv) 1978年憲法상 共產黨 中央委員會 主席에 國務院總理 指名권이 부여된 것을 고쳐 國家主席을 설치하고 이에 國務院總理 指名권을 부여한 점 등이 지적되고 있다<sup>41)</sup>.

또한 1982년 9월 中國共產黨 第12次 全國代表大會에서 통과된 新黨章에서도, i) 中國共產黨 中央委員會에 總書記를 두면서 종래 黨의 領導者로서 國家主席 못지 않은 위치에 있었던 黨主席을 없애고, ii) 黨은 반드시 憲法과 法律의 범위 안에서 활동하게끔 명시하여 黨의 國家機關에 대한 간섭에 한계를 짓고, iii) 黨中央委員會에 대해 제약작용을 하는 機構로서 中央과 省, 自治區, 直轄市 兩級에 顧問委員會를 설치하고 黨權濫用과 黨員脫法을 방지하는 機構로서 中央과 地方各級에 紀律檢查委員會를 설치하는 등 “黨政分工”에 입각한 규정들을 두었다<sup>42)</sup>.

## 3. 黨政關係의 실태

(1) 憲法 前文이 명시하고 있는 “共產黨의 領導”라는 것은 “黨政分工”과의 관계상 어떻게 구체화되는 것일까. 1982年黨章의 綱領에서는 共產黨의 領導를 “政治, 思想, 組織面의 領導”라고 하고 있는데, 종래 中國측의 설명에 의하면 i) “政治領導”란 國家機關의 활동을 지도하기 위해 정확한 黨의 政治路線, 方針, 政策을 제정하여 집행하는 것이고 ii) “思想領導”란 國家機關의 公務員에 대해 黨이 상시 맑스-레닌주의, 毛澤東사상, 辨證法的 唯物論과 史的 唯物論을 교육하는 것이며 iii) “組織領導”란 政治, 思想領導를 보장하기 위해 中央과 地方各級 國家機關에 黨組織을 성립시

40) 徐東濱, 앞의 글, 65-68面 참조.

41) 徐東濱, 위의 글, 62-64面.

42) 廖光生, 黨章, 憲法及黨政關係, 憲法論文集 1987, 61-63面.

키고 黨員은 國家機關내에서 黨의 결의를 모범적으로 집행하도록 한다는 것이다<sup>43)</sup>.

그러나 최근의 문헌들은 “黨政分工”과의 관계상 黨의 領導를 주로 “政治領導”로 파악하고 있어서, “政治原則, 政治方向, 중대한 政策決定 등에 있어서 지도를 행하고 國家의 政權機關에 중요한 간부를 추천하는 것”<sup>44)</sup>이라고 하거나, “黨은 國家機構가 충분히 그 직능을 발휘하게끔 보장해야 하고 黨이 國家機構의 구체적 工作을 행해서는 안된다<sup>45)</sup>”고 하고 있다. 또한 中國共產黨 第13次 全國代表大會는 黨의 領導를 개선하기 위한 방안으로서 i) 各級 黨委員會는 금후 政府내 직책을 담임하지 않으면서 政府工作을 관장하는 專職書記, 黨委를 다시 설립하지 않고 ii) 黨委員會의 事務機構를 “精簡”하여 政府機構와 중첩되는 부분을 철폐하고 行政管理事務는 國家機關에 轉屬시키며 iii) 國家機關내에 설립된 “黨組”<sup>46)</sup>를 점차 철폐하고 iv) 黨紀律檢查委員會가 역량을 집중해서 黨의 기강과 黨風을 관리한다는 등의 “黨政分工”적 조치를 내린 바 있다<sup>47)</sup>. 이렇게 볼 때 國家機關에 대한 “黨의 領導”는 “黨政分工”의 원칙상 어느 정도(특히 “組織領導”의 측면에서)한계지워지고 있는 실정임을 알 수 있다.

(2) 그러나 憲法 및 黨章의 “黨政分工”방침에도 불구하고 i) 全國人民代表大會는 실질적으로 共產黨 中央委員會의 조종을 받고 있으며 ii) 國家主席은 실권이 없는 명의상의 機關에 불과하고 iii) 國務院의 全國人民代表大會에 대한 책임과 보고는 형식일 뿐 실질상은 共產黨 中央書記處에 책임을 지고 그 감독을 받으며 iv) 中央軍事委員會와 最高人民法院, 最高人民檢察院도 마찬가지로 黨의 領導하에 있는 점 등이 “不文憲法的 일부분”을 형성하고 있다는 견해<sup>48)</sup>가 있다. 또한 이 견해에 의하면 종신제를 방지하고 책임제를 실행하기 위해 憲法이 주요 國家機關 수뇌의 “兩任制(연임을 1차에 한한 것)”를 규정한 것도 黨章이 黨내의 주요지위에 대해 책임제와 兩任制를 규정하지 않은 한 실질적 의의가 없다고 한다<sup>49)</sup>.

생각컨대 現代化推進을 내걸고 있는 현재 中國에서의 黨政關係를 위의 견해에서 처럼 1982年憲法 이전과 같은 일방적인 黨優位 내지 黨支配關係라 하기는 어려울 것 같다. “現代化 推進”이라는 목적을 달성하기 위해서는 黨으로 부터 독립화, 전문화된 國

43) 董成美 編著, 西村幸次郎 監譯, 앞의 책, 178-179面.

44) 董璠興, 一九八二年憲法下の中國の法と政治, 日本法學 54卷 1號 1988, 107面.

45) 許崇德 外, 앞의 책 282面.

46) V 장의 1. 政黨制度중 (1) 中國共產黨 부분 참조.

47) 許崇德 外, 위의 책, 283面.

48) 廖光生, 앞의 책, 65-67面.

49) 廖光生, 위의 책, 64-65面.



家機關의 존재가 필수적이고 “黨政分工”이라는 원칙도 여기에 주된 모티브가 있다 할 것인데, 현재 상당한 실권을 가진 李鵬總理가 이끄는 國務院이 黨의 원로들로부터 통제를 받는다 하더라도 양자간의 관계를 일방적 종속관계라 보기는 힘들 것이다. 그러나 “紅(RE D)”에 입각한 社會主義理念으로서의 “黨의 領導” 원칙과 “專(EXPERT)”에 입각한 現代化 推進的 요소로서 “黨政分工” 방침은 어느 정도 矛盾되는 관계에 있으면서도 후자가 전자를 배제하는 것은 아니라는 점을 주의할 필요가 있다. 특히 일정 부문에 관해서는 黨의 領導가 여전히 절대시되고 있는 실정이다.

國家機關의 주요 책임자를 결정할 때 黨이 여전히 막강한 영향력을 행사하고 있으며 黨내 직책이 權力構造의 실제에서 여전히 중요한 의미를 지닌다는 사실은 鄧小平의 지지로 최고 실권자의 자리에 오른 江澤民의 권력 장악과정<sup>50)</sup>에서도 쉽게 판단할 수 있을 것인 바, 특히 주목할 만한 점은 軍隊에 대한 黨의 領導가 이전과 다름없이 확고하게 강조되고 있다는 사실이다. 憲法修正草案에 대한 彭眞의 보고<sup>51)</sup>에서 “國家의 中央軍事委員會가 설립된 후에도 軍隊에 대한 黨의 領導는 결코 바뀌지 않을 것”이라 강조하고 있는 점과 國家中央軍事委員會가 설치된 이후도 黨 中央軍事委員會는 여전히 남아 있고 더욱이 양자의 구성인원과 직능이 일치함으로써 黨의 軍隊에 대한 領導를 보증한다고 하는 점<sup>52)</sup>에 비추어 “軍”에 관한한 “黨의 領導”는 철저히 지켜지고 있다 하겠다. 또한 1990년 2월 28일 人民解放軍이 발표한 “새로운 상황하에서 軍隊政治工作強化에 관한 약간의 문제”라는 통지에서는 “軍에 대한 黨의 절대적 領導를 견지해야 한다”고 강조하고 있다.

## V. 政黨制度와 選舉制度

### 1. 政黨制度

앞서 언급한 것처럼 共產黨의 우월한 지위가 보장되어 있기는 하지만 中國의 政黨制度는 종래 社會主義諸國의 政黨制度和 달라서 단순한 一黨制가 아니다. 共產黨

50) 1989년 6월 23일 실각한 趙紫陽 후임으로 黨總書記에 취임. 同年 11월 6일 사임한 鄧小平 후임으로 黨 中央軍事委員會 主席에 취임. 1990년 4월 3일 第7期 全國人民代表大會 第3次會議에서 國家軍事委員會 主席에 피선.

51) 彭眞, 中華人民共和國 憲法修正草案에 대한 보고(1982년 11월 26일 第5期 全國人民代表大會 第5次會議), 중화인민공화국헌법, 민족출판사 1988, 38-70면 (59면).

52) 韓曉武, 앞의 책, 64면.

이외에도 이른바 “民主黨派”라는 8개의 軍소정당이 존재하고 또 이들과 共產黨과의 合作機構로서 “中國人民政治協商會議”라는 것이 존재하기 때문이다. 그러나 이 軍소정당들은 共產黨의 政治指導를 받는다는 점에서 複數政黨制라고 할 수도 없어 혹자는 中國의 政黨制度를 “共產黨 지도하의 複數政黨制” 또는 “一黨+α 制”라고 규정하기도 한다<sup>53)</sup>. 共產黨과 이들 “民主黨派”와의 관계는 소위 “長期共存, 互相監督, 肝膽相照, 榮辱與共<sup>54)</sup>”이라는 말로 표현되고 있는데, 1989년 10월 11일 第7期 政協主席擴大會議의 연설에서 前國家主席 李先念은 “共產黨 領導하의 多黨合作制는 中國社會主義의 新型政治制度”라고 제기한 바 있다. 이하에서는 中國의 政黨制度에 대한 실상을 살펴보기로 한다.

### (1) 中國共產黨

中國共產黨에 관한 사항은 앞서 IV장에서 이미 다루었으므로 그 조직의 점만 살펴본다. 黨 中央組織으로는 全國代表大會, 中央委員會, 中央政治局과 그 常務委員會, 中央書記處, 中央委員會 總書記, 中央軍事委員會, 中央顧問委員會, 中央紀律檢查委員會, 人民解放軍內的 黨組織 등이 있고, 그 외 黨 地方組織과 基層組織이 있다. 주목할 만한 조직으로는 “黨組<sup>55)</sup>”라는 것이 있다. 이는 國家機關이나 民間團體 지도부 안에 성립된 黨그룹인데 黨의 주요 方針과 政策의 실현을 책임지고 非黨員 幹部와 群衆을 단결시키며 黨과 國家에서 부여한 임무를 완성하고 機關 黨組織의 工作을 지도하는 등을 그 본래의 임무로 한다. 黨組의 구성원은 그 성립을 비준한 黨委員會에서 지정하며 그 黨委員會의 領導를 따라야 한다.

### (2) 中國人民政治協商會議

中國人民政治協商會議(政協)<sup>56)</sup>는 中國에서의 “多黨合作”을 실현하는 “統一戰線”의 조직형식이다. 1982년의 “中國人民政治協商會議章程”에 의하면 이는 國家機關,

53) 淺井 敦, 앞의 책, 97面. 이른바 民主黨派들이 共產黨의 지도를 받고 이에 복종하는 한 진정한 複數政黨制라고 할 수는 없으므로 “共產黨 지도하의 複數政黨制”라는 용어자체는 矛盾이 있다. 일종의 변형된 一黨制라 봄이 옳을 것이다.

54) 이 중 앞의 둘은 1956년 4월 毛澤東의 논문 “論十大關係”에서 제출되어 中國共產黨의 他黨 대책원칙으로 일관하여 온 것이고, 뒤의 둘은 1982년 1월 胡耀邦의 “在全國統一戰線工作會議上的講話”에서 최초로 제출된 것이다.

55) 1982年憲法の 제9장 제46조~제48조의 규정 참조.

56) 政協의 中央組織으로는 全國委員會와 그 常務委員會, 全國委員會 主席, 副主席, 秘書長 등이 있고 地方組織으로는 各 地方委員會와 그 常務委員會가 있다. 역대의 全國委員會 主席은 毛澤

一般黨派, 社會團體 등과는 구별되는 것으로 “中國共產黨의 領導하에서 工農聯盟의 기초위에 工人階級領導를 실행하고, 광대한 知識分子와 기타 勞動群衆 및 愛國民主黨派, 愛國民主人士, 臺灣 香港 澳門의 동포와 국외교포를 단결시키는 革命統一戰線組織”이라 한다<sup>57)</sup>. 따라서 政協은 단순한 “多黨”合作機構인 것만은 아니고 보다 포괄적인 合作機構라 하겠는데, 주목할 만한 것은 臺灣, 香港, 澳門 등의 문제에 대하여 中國측이 주장하는 이른바 “一國兩制”도 실제상 범위가 점점 확대되고 있는 統一戰線의 한 형태로서 政協과 관련되고 있다는 사실이다<sup>58)</sup>.

統一戰線組織으로서 政治協商을 행사하는 그 본래의 직능 이외에도 政協은 國家事務에 대한 건의와 비관을 통한 民主監督의 행사, 高級知識分子들의 정치집단으로서 그 智力의 발휘, 臺灣에의 工作을 비롯한 人民外交活動의 진행, 政治學習의 조직과 自我思想教育的 강화 등 다양한 직능을 수행하며, 全國人民代表大會의 개회시 政協 全國委員도 함께 列席하고 필요시 全國人民代表大會 常務委員會와 政協 全國委員會 常務委員會가 聯席會議를 거행하는 등 國家機關과의 밀접한 관계하에 활동한다고 한다<sup>59)</sup>. 1990년 1월 1일의 政協 茶話會와 同年 6월 11일의 全國統一戰線工作會議에서 江澤民 總書記는 政協의 政治協商機能과 民主監督機能 강화를 강조한 바 있다.

### (3) 民主黨派

中國의 軍소정당이라 할 이른바 “民主黨派”는 총 8개인데 中國측 문헌은 이들이 抗日전쟁당시 蔣介石에 반대하여 共產黨에 협조한 民族資本家, 小資本家, 知識分子 등에서 비롯된 것으로 현재에는 이들에 대한 社會主義 改造가 완성되어 그중 일부는 社會主義 勞動者로 되었고 나머지 일부는 社會主義를 옹호하는 愛國者들의 정치연맹이라고 설명하고 있다<sup>60)</sup>. 이들 民主黨派의 특징으로는 i) 共產黨의 領導와 주장을 옹호하고 그 方針과 政策을 집행하는 등 양자는 “領導와 被領導의 관계”에 있는 점 ii) 愛國統一戰線의 구성부분으로서 전국 政協의 구성단위가 되므로 “政協章程”에 의거하고 憲法과 法律을 준수해야 하는 점 iii) 共產黨의 領導를 받는 외에는 모

東(第1期), 周恩來(第2期-第4期), 鄧小平(第5期)이며 第6期 主席은 鄧穎超 여사 (故 周恩來總理 부인)이다.

57) 韓曉武, 앞의 책, 115-116面.

58) 許崇德 外, 앞의 책, 94-95面.

59) 許崇德 外, 위의 책, 97-100面. 韓曉武, 위의 책, 116面.

60) 許崇德 外, 위의 책, 100面. 韓曉武, 위의 책, 126面.

두 民主平等, 相互協商의 관계에 있고 대립, 충돌이 없는 友好合作關係라는 점 등이 제시되고 있다<sup>61)</sup>.

8개 “民主黨派”의 구체적 내역은 다음과 같다<sup>62)</sup>. i) 中國國民黨革命委員會(民革) : 國民黨 右派에 대한 반대투쟁중 國民黨 내에서 1948년 성립되었다. ii) 中國民主同盟(民盟) : 문화, 교육방면에 종사하는 知識分子들을 위주로 구성되어 있으며 1944년에 성립되었다. iii) 中國民主建國會(民建) : 상공업 종사자들을 주로하여 구성되어 있으며 1945년 重慶에서 성립되었다. iv) 中國民主促進會(民進) : 문교활동에 종사하는 知識分子들을 위주로 구성되어 있으며 1945년 上海에서 성립되었다. v) 中國農工民主黨(農工黨) : 의약, 위생분야의 知識分子들을 위주로 구성되어 있으며 1930년 上海에서 성립되었다. vi) 中國致公黨(致公黨) : 귀국교포 위주로 구성되어 있으며 1925년 美國에서 성립한 화교단체에 기원을 두고 있다. vii) 九三學社(九三) : 문교계와 과학기술계의 고급, 중급 知識分子들을 위주로 구성되어 있으며 1945년 重慶에서 성립되었다. viii) 臺灣民主自治同盟(臺盟) : 臺灣동포 위주로 구성되어 있으며 1947년 香港에서 성립되었다.

이들 “民主黨派”는 과연 人民代表大會에서 어느 정도의 議席을 차지하고 있을까. 이에 대해서는 동일자료에 대해 상반되는 두가지의 분석이 있다. 즉, 第6期 全國人民代表大會의 경우 共產黨員 代表가 62.5%, 非共產黨員인 代表가 37.5%이고 37.5%의 非共產黨員 代表중 民主黨派와 무소속의 比는 第1期の 예에 비추어 각기 반수 정도일 것이라는 분석<sup>63)</sup>과, “民主黨派代表”와 “無黨派人士代表”를 합쳐 543명으로 전체의 18.2%라고 밝힌 中國문헌의 분석<sup>64)</sup>이 차이를 보이고 있는 것이다. 전자에 따르는 경우 “民主黨派”의 비율은 후자에 의하는 경우보다 훨씬 높아지게 된다. 생각컨대 37.5%의 非共產黨員 代表가 모두 民主黨派人士 혹은 無黨派人士인 것은 아니고 共產“黨員”은 아닌 共產黨 人士를 포함한다고 보면 37.5%와 18.2%의 차이는 해결될 수 있을 것이다. 第5期 北京市 人民代表大會의 民主黨派 議席比率이 751명중 75명으로 9.98%를 차지했던 점과 民主黨派의 조직이 대·중도시에 집중되어 지방으로 갈수록 그 議席比率이 저하되는 점<sup>65)</sup>에 비추어 후자의 분석이 더 정확한 것 같다.

이상에서 中國의 政黨制度를 간단히 살펴 보았거니와 1982년 9월 中國 共產黨

61) 許崇德 外, 앞의 책, 101面.

62) 韓曉武, 앞의 책, 127-133面에서 요약.

63) 淺井 敦, 앞의 책, 98面.

64) 許崇德 外, 위의 책, 106面.

65) 이는 民主黨派의 구성원이 주로 知識分子라는 사실과도 관련이 있다고 생각한다.

“黨章”이 새로 바뀌자 8개 民主黨派가 1983년 11월-12월 사이 모두 그 규약을 개정했다는 사실이 단적으로 보여주듯 이들 모두는 共產黨의 지도를 받는 종속적 조직체이어서 中國의 政黨制度는 “본질적”으로는 一黨制라 할 수 밖에 없을 것이다. 그러나 최근에는 “多黨合作制”에 관해 共產黨과 非共產黨과의 보다 “밀접한 연계”를 강조하는 일련의 발표들이 이루어지고 있다. 즉, 앞서 언급한 1990년 6월 11일의 全國統一戰線工作會議에서 江澤民은 “黨外人士들과의 밀접한 연계를 통한 黨과 非黨간의 연맹”을 강조했고, 同年 10월 19일 黨中央 組織部長 宋平은 “民主黨派와 無黨派 人士의 政府내 職責擔任은 多黨合作과 政治協商制度를 견지, 발전시키기 위한 중요한 내용이자 社會主義民主政治 건설의 중요 구성부분”임을 강조했다. 이러한 움직임들은 中國의 현실이 共產黨 一黨體制만으로는 꾸려나가기에는 벅차다는 한 반증이 될 수 있는 동시에, 現代化 推進에 있어 知識分子 정치집단인 民主黨派의 참여가 필수적이며 이들이 단순히 선전도구에 불과한 것만은 아니라는 한 반증이 될 수도 있지 않을까.

## 2. 選舉制度

### (1) 選舉制度의 변천

1953년 2월에 제정된 “中華人民共和國 全國人民代表大會 및 地方各級人民代表大會 選舉法”<sup>66)</sup>에서의 選舉制度는 i) 都農간 代表定數配分の 불평등 ii) 民主集中制에 입각한 間接 多段階 選舉 iii) 基層選舉에 있어서의 公開舉手방식 등을 특징으로 하는 것이었다. 文革의 영향하에 성립한 1975年憲法과 그 연장선상에 있었던 1978年憲法의 경우 選舉에 관한 憲法규정은 극히 모호한 것이었고, 法制상으로는 1953년의 選舉法이 현행법이었음에도 불구하고 第4期, 第5期 全國人民代表大會의 代表는 실질적으로 黨委員會의 지명에 의해 구성되었다고 한다<sup>66)</sup>.

그러나 四人幫 실각과 實用主義派 복권 이후 1979년 7월에 새로운 選舉法(中華人民共和國 全國人民代表大會 및 地方各級 人民代表大會 選舉法)이 제정되었고 이 選舉法이 1982년과 1986년의 두 차례 수정을 거치면서 中國의 選舉制度는 얼마간

66) 木間正道, 中國における 選舉制度の改革—七九年選舉法とその實現過程—, 社會主義法研究年譜 No. 7 1985, 70-73面. 1975年憲法은 “各級 人民代表大會의 代表는 民主的 協商을 거쳐 選出된다(제3조)”고 규정했을 뿐 代表選出方法을 명시하고 있지 않았다. 1978年憲法은 各級 人民代表大會의 代表選舉를 無記名投票에 의하도록 규정하는 동시에 民主的 協商을 조건으로 하였다(제21조, 제35조).

의 변화를 가져오게 되었다. 中國의 選舉制度를 한마디로 표현하면 民主集中制에 입각한 “間接 多段階 選舉制度”라 하겠는데, 全國-省級(省, 自治區, 直轄市, 區가 설치된 市, 自治州)-縣級(縣, 自治縣, 區가 설치되지 않은 市, 市 管轄하의 區)-基層(鄉, 民族鄉, 鎮)의 단계로 나뉘어, 縣級 人民代表大會가 모여 省級 人民代表大會를 선출하고 다시 省級 人民代表大會가 모여 全國人民代表大會를 선출하는 방식을 채택하고 있는 것이다.

중전의 選舉法(특히 1953年 選舉法)과 구별되는 현행 選舉法上 選舉制度의 특징을 살펴보면 i) 종래 基層에서만 인정되던 直接選舉를 縣級 人民代表大會까지 확대한 점(同法 제2조) ii) 종래 基層에서는 無記名投票이외에 舉手表決을 인정하던 것을 일률적으로 無記名投票로 통일한 점(同法 제33조) iii) 구법상의 “等額選舉制(代表定數와 候補者數가 일치)”를 “差額選舉制”로 변경하였다는 점(同法 제27조) 등을 들 수 있겠다.

## (2) 選舉의 기본원칙

中國의 문헌은 選舉의 기본원칙으로서 “選舉權 普遍성의 원칙”, “選舉權 平等성의 원칙”, “直接選舉와 間接選舉의 동시병용원칙”, “無記名投票 실행의 원칙”, “選舉民의 代表監督과 罷免制度” 등을 들고 있다<sup>67)</sup>. 여기서는 우선 社會主義 中國의 독특한 選舉制度인 “選舉民의 代表에 대한 監督 및 罷免制度”에 관해 알아보려 한다. 이 制度는 “代表에 대한 監督, 罷免이 불가능한 한 選舉權은 무의미하다”는 빠리꿈문의 경험에 기초한 것으로 설명되는데, 이는 분명히 “羈束의 委任”이라는 社會主義 政治理念의 발현이라 보아야 할 것이므로 이 점에서 中國의 選舉制度는 “無羈束 委任”에 기초한 현대의 서구적 代議民主主義와는 구별되는 것이다.

“選舉民의 代表에 대한 監督, 罷免制度”는 현행 選舉法 제9장에서 구체화되고 있는 바 同法 제40조는 다음과 같이 규정하고 있다.

i) 全國 및 地方各級 人民代表大會의 代表는 選舉民 및 原選舉單位의 감독을 받으며 選舉民 또는 選舉單位는 자기가 선출한 代表를 파면할 권한을 갖는다. ii) 代表의 파면은 選舉民이 직접선출한 자의 경우는 그 과반수에 의해, 各級 人民代表大會가 선출한 자의 경우는 同級 人民代表大會의 代表 과반수에 의해, 人民代表大會 폐회기간중에는 그 常務委員會 委員 과반수에 의해 결정된다. iii) 파면된 代表는 당

67) 許崇德 外, 앞의 책, 123-132面. 특히 選舉權의 普遍성에 관해서는 投票率이 90% 이상에 달한다는 점을 강조하고 있다.

해 회의에 출석 또는 서면진술할 수 있고 파면의 결의는 반드시 次上級 人民代表大會 常務委員會에 송부하여 승인을 구해야 한다.

### (3) 選舉制度的 문제점

i) 中國의 選舉制度에서 가장 큰 문제로 지적되어야 할 것은 바로 “間接 多段階”의 選舉방식이다. 選舉法의 개정으로 縣級이하는 直接選舉制를 채택하고 있다고 하나 全國人民代表大會가 縣級과 省級 두 단계를 거쳐 間接的으로 구성된다는 것은, 全國의 縣級 選舉單位數가 2756개(평균인구 약 36만명)이고 選舉法상의 全國人民代表大會 代表定數가 3000명 이하 (종래 3500명 이하였으나 1986년의 選舉法 개정으로 감축됨. 同法 제13조)이어서 直接選舉가 물리적으로는 가능하다는 점에 비추어 문제가 있다. 이런 間接 多段階의 選舉방식은 共產黨의 領導를 확보하는 데 유리할 지는 몰라도 人民의 意志를 直接的으로 代表해야 한다는 選舉制度的 이상과는 괴리되는 것이다.

ii) 또 하나 지적되어야 할 것은 都農간 代表定數配分の 극단적 불평등 현상이다. 都市와 農村간 代表定數 비율을 全國人民代表大會의 경우 8대1(同法 제14조), 省級 人民代表大會의 경우 5대1(同法 제12조), 縣級 人民代表大會의 경우 4대1(同法 제10조)까지 選舉法이 보장하고 있는 것은, 中國 특유의 都農간 불균형구조와 勞動者階級의 領導라는 社會主義理念을 고려한다 해도 “選舉權 平等性의 원칙”과는 엄청난 거리가 있는 것이다.

iii) 마지막으로 언급하고자 하는 것은 “民主的 協商”과 “差額選舉制” 그리고 “選舉權의 委任”에 관한 점이다.

종래의 選舉法은 直接選舉의 경우 후보지명에 관해 選舉民小組에 의한 이른바 “民主的 協商”을 거치도록 하고 후보자의 수가 과다한 경우 豫備選舉에 의해 正式候補를 결정할 수 있도록 하여 실제상 非公式의 豫選을 거치는 과정에서 選舉民의 意志가 왜곡될 수도 있다는 문제점을 안고 있었다. 1986년의 改正法은 “豫備選舉”라는 표현은 없으며 選舉民小組가 토론·협상을 거친 후 다수 選舉民의 의견에 근거하여 正式候補名單을 확정한다고 여전히 규정하고 있다(同法 제28조).

또한 選舉法은 “差額選舉制”를 채택하여 후보자수는 代表定數에 비해 直接選舉의 경우 1 $\frac{1}{3}$ -2배 間接選舉의 경우 1.2-1.5배 이상이어야 함을 규정하였다(同法 제27조). 그러나 이 정도의 비율로는 中國측이 말하듯이 “꽃중에서 꽃을 뽑는다(花中選花)”고 하기는 어렵지 않을까. 한편 無記名投票의 실시와 관련하여 選舉法은 문맹 또는 신체결함이 있는 자는 그가 신임하는 자에게 選舉權을 委任하여 대리투표케

할 수 있다고 규정하였다(同法 제33조). 이는 中國의 높은 문맹률을 고려한 규정으로 한명의 選舉民이 맡을 수 있는 投票權의 委任은 3명을 넘지 못한다고 하나, 문맹자 또는 신체불구자도 投票를 할 수 있는 방안을 강구하지 않고 단순히 投票權의 委任에 의해 처리하는 것은 문제라 하겠다.

## VI. 憲法上的의 國家機構

中國의 중앙 國家機構에는 最高國家權力機關으로서 全國人民代表大會와 그 常務委員會, 國家元首에 해당하는 國家主席, 最高行政機關으로서 國務院, 最高審判機關과 最高檢察機關으로서 最高人民法院 및 最高人民檢察院이 있고, 그 외 中國의 독특한 機關으로서 武裝力 統率權을 가진 中央軍事委員會가 있다. 이하에서는 全國人民代表大會와 그 常務委員會를 주로하여 이들 機關의 구성과 직권 그리고 그 문제점에 대해 검토하기로 하는데, 범위를 다소 한정하여 지방의 國家機構인 地方各級人民代表大會와 그 常務委員會, 地方各級 人民政府, 民族自治地方의 自治機關 등에 관해서는 다른 기회에 검토하기로 한다.

### 1. 全國人民代表大會와 그 常務委員會

(1) 全國人民代表大會는 i) 立法權과 憲法監督權 ii) 여타 國家機關의 組織, 監督權 iii) 國家生活중의 중대한 문제에 대한 決定權 iv) 기타 最高國家權力機關으로서의 직권 등을 행사하는 機構이다. 따라서 全國人民代表大會의 憲法上 성격은 i) 人民代表機關 ii) 最高國家權力機關 iii) 國家立法機關의 3가지로 요약할 수 있겠다. 각 代表는 5년을 임기로 선출되며 第6期 全國人民代表大會는 1983년에서 1988년까지 활동하였다. 全國人民代表大會 常務委員會는 全國人民代表大會의 “經常工作” 機構로 全國人民代表大會에서 5년을 임기로 선출되며 그 委員長과 副委員長의 연임은 1차에 한한다. 全國人民代表大會 常務委員會는 委員長 1명, 副委員長 2명, 秘書長 1명과 135명의 委員으로 구성되어 있는데, 第7期 현재의 委員長은 萬里이다. 全國人民代表大會에는 또한 專門委員會가 설치되어 있다. 우리나라의 常任委員會에 해당하는 “常設性的專門委員會”에는 民族委員會, 法律委員會, 內務司法委員會, 財政經濟委員會, 教育科學文化衛生委員會, 外事委員會, 華僑委員會 등이 있다.

(2) 憲法 제정에 즈음하여 中國에서는 각종의 全國人民代表大會 개선방안들이 제기되었다. 그 중요내용은 兩院制의 설치와 代表定數의 감축에 관한 것인데, 앞서 언급한 廖蓋隆의 “庚申改革” 방안에서는 全國人民代表大會를 약 300명으로 구성되는



區域院(지방대표)과 약 700명으로 구성되는 社會院(각계층이익 및 각기업이익 대표)의 兩院으로 나누어 兩院이 상호제약하고 권력을 공동행사케 하는 것이 각지방이익과 각민족이익을 고려하고 人民內部的 矛盾을 정확히 처리하는 데 유리하다고 하였고, 또 廖蓋隆과 許崇德은 현재 全國人民代表大會의 代表數는 3400-3500명에 달하여 개회와 全體會議 토론진행이 곤란하므로 1000명 정도로 감축하고자 주장하였다<sup>68)</sup>.

그러나 憲法은 兩院制를 채택하지 아니하였는 바, 潘念之의 견해에 의하면 현재의 全國人民代表大會가 그 權力을 완전히 실행하고 있는지 않으므로 그 權力은 과대하지 않아서 兩院에 의한 “制衡”에까지 이를 필요가 없고 각민족대표로서는 이미 全國人民代表大會 常務委員會와 民族委員會가 있으므로 兩院制는 불필요하다고 한다<sup>69)</sup>. 또한 憲法修正草案에 대한 彭眞의 설명은 中國이 多人口, 多民族國家이므로 全國人民代表大會는 적정수의 代表가 필요하고 代表數가 적어서는 안된다고 하면서, 다만 代表數가 많은 데 따른 全國人民代表大會 활동상의 난점은 그 常務委員會의 권한강화를 통해 해결되는 것으로 憲法上 常務委員會 권한의 확대강화로 人民代表大會制度가 오히려 강화되었다고 하고 있다<sup>70)</sup>.

(3) 全國人民代表大會와 그 常務委員會의 상호관계에 대해서는, 憲法上 공히 양자의 권한으로 규정된 憲法實施監督權(제62조 2호, 제67조 1호)이 1982년의 全國人民代表大會組織法 제37조 제1항 3호 규정(違憲·違法의 行政法規 등의 審議를 專門委員會에 부탁하는 권한을 常務委員會에 부여)에 의해 常務委員會에 과잉수권된 점에 착안하여, 양자간에 잠재하는 일정한 緊張關係 내지 이것이 矛盾으로 轉化할 위험성을 지적하는 견해가 있다<sup>71)</sup>. 中國측의 설명<sup>72)</sup>에 의하면 常務委員會의 직권이 全國人民代表大會의 직권을 약화시키는 것은 아니고 또 양자가 “二元的” 혹은 “두개의” 最高國家權力機關은 아닌 것이라 한다. 즉, 憲法 제62조 11호(全國人民代表大會는 그 常務委員會의 부당한 결정에 대한 변경권 또는 취소권을 가짐), 제65조 제3항(全國人民代表大會는 그 常務委員會 구성원의 선출권과 파면권을 가짐), 제69조(常務委員會는 全國人民代表大會에 책임을 지고 또 업무보고를 행함) 등의 규정에 비추어 常務委員會가 全國人民代表大會와 병렬적인 혹은 그 위에 위치한 “獨立王國”은 아니라 한다.

그러나 약 3000에 달하는 인원이 고작 반개월정도 활동하는 全國人民代表大會가

68) 鄭宇碩, 全國人民代表大會之加強, 憲法論文集 1985, 161-163面에서 재인용.

69) 鄭宇碩, 위의 글, 162面에서 재인용.

70) 彭眞, 關於中華人民共和國憲法修改草案的說明, 憲法論文集 1985, 303面.

71) 淺井 敦, 앞의 책, 77-80面.

72) 張友漁, 앞의 글, 269-297面 참조.

실권을 가진 機關이라 보기는 힘들 것 같고·상시활동하는 常務委員會의 설치로 全國人民代表大會내에 중층적 구조를 성립시켜 여기에 권력이 집중되어 있는 점은 문제라 아니할 수 없는데, 全國人民代表大會에 대해 각종의 개선방안이 제기되었던 사실도 이러한 制度에 대한 어떤 불만의 표시가 아니었을까. 또 한 가지 지적할 것은 앞서 보았듯이 40만 共產黨員과 그 지도하의 人士들이 압도적인 다수를 차지하는 全國人民代表大會를 과연 12억 中國人의 진정한 代表機關으로 인정할 수 있을까 하는 점인데 이는 選舉制度의 문제점과도 관련되고 있는 사항이라 하겠다. 생각컨대 全國人民代表大會의 강화 내지 人民代表大會制度의 강화는 選舉制度의 개선을 통한 그 진정한 代表性 확보의 면과 人員구성 的 합리화를 통한 실질적 직권수행의 면에 초점이 맞춰져야 하지 그 常務委員會 권한강화에 초점이 맞춰져서는 안될 것이다.

## 2. 中華人民共和國主席(國家主席)

(1) 國家主席은 i) 法律公布權 ii) 命令發布權 iii) 國家行政機關의 領導人員(國務院 總理, 副總理, 國務委員, 各 部長, 各委員會 主任, 審計長, 秘書長 등) 任免權 iv) 榮典權 v) 最高外交權의 행사 등 직권을 가진 中華人民共和國의 國家元首이다. 國家主席은 全國人民代表大會에서 5년의 임기로 선출되며 일정 조건구비를 요한다. 國家主席도 여타 國家機關과 마찬가지로 全國人民代表大會에 종속되고 그 연임은 1차에 한한다. 國家副主席은 主席을 협조하고 主席의 위임에 의해 그 직권의 일부를 대행하며 主席闕位시 그 직위를 계승한다.

(2) 中華人民共和國의 國家元首制는 정치적 상황에 따라 많은 변화를 거친 부분으로 1982年憲法은 1954年憲法 이래 폐지되었던 國家主席制를 “國家體制를 건진 데 필요하고 中國 各民族 人民들이 습관과 염원에 부합한다”<sup>73)</sup>는 이유로 부활하였다. 그러나 역대의 國家主席을 살펴보면 이 지위가 큰 의미를 갖지는 않음을 알 수 있다<sup>74)</sup>. 제1대 國家主席 毛澤東은 黨主席과 黨 軍事委員會 主席의 자리에 있어 國家主席 지위에 큰 관심이 없었으며 제2대 劉少奇는 國家主席의 지위에 있던 중 文化革命이 일어나 탄압을 받고 죽기까지 하였다. 제3대 李先念도 1983년 國家主席으로 임명될 당시 鄧小平이나 胡耀邦에 비해 그 지위가 결코 높지 않았다. 현행 憲法上으로도 軍統帥權이 中央軍事委員會에 부여되어 있음을 고려할 때 그 지위가

73) 彭 眞, 中華人民共和國 憲法修正草案에 대한 報告, 중화인민공화국헌법, 민족출판사 1988 58面.

74) 張 鑫, 國家元首制之發表, 憲法論文集 1987, 205, 216面 참조.

1954年 憲法上의 그것보다 높다고는 할 수 없을 것이다. 현재의 國家主席은 第7期 全國人民代表大會 第1次會議에서 선출될 楊尙昆이다.

### 3. 國務院

(1) 國務院은 i) 行政措施의 규정과 行政法規의 제정 및 決定·命令의 發布 ii) 全國人民代表大會와 그 常務委員會에 대한 議案제출 iii) 國家의 行政事務와 각급, 각종의 行政機關 工作에 대한 統一領導 iv) 그의 全國人民代表大會와 그 常務委員會가 수여하는 직권 등을 행사하는 最高國家行政機關이다. 國務院 總理는 國家主席의 지명으로 全國人民代表大會의 결의를 거친 후 國家主席이 임명한다. 副總理와 國務委員은 總理의 지명으로 全國人民代表大會의 결의를 거쳐 國家主席이 임명한다. 그 임기는 모두 5년으로 연임은 1차에 한한다.

(2) 李鵬 總理에 의해 제안된 “國務院機構改革方案”이 1988년 4월 第7期 全國人民代表大會 第1次會議에서 통과된 이후 國務院은 41개의 部, 委員會, 行, 署<sup>75)</sup>를 갖추게 되었으며 이들 산하에 16개의 局이 있고 그 외 國務院 直屬機構<sup>76)</sup>들이 있다. 國務院에 관해 지적되고 있는 문제점으로는 憲法上의 그 직권규정이 지나치게 포괄적이라는 점이다. 특히 憲法 제89조의 각호는 “領導”, “領導와 管理”, “管理”라는 표현을 쓰고 있는데 이들이 해석상 어떤 차이가 있는지 모호하다는 견해가 있다<sup>77)</sup>. 1990년 7월 7일 國家機構編制委員會(主任: 李鵬)가 개최한 全國機構編制工作會議에서 李鵬 總理는 “이번의 機構改革工作은 職能, 機構, 編制的 안정을 확립하고 職能을 효율적으로 전환하는 데에 중점을 두어야 한다”고 강조 한 바 있거니와, 이러한 일련의 國務院 機構改革措置 못지 않게 法制上의 그 직권규정을 명확히 할 필요성도 강조되어야 하리라고 본다.

75) 그 “方案”상의 순서대로 나열하면 外交部, 國防部, 國家計劃委員會, 國家經濟體制改革委員會, 國家教育委員會, 國家科學技術委員會, 國防科學技術工業委員會, 國家民族事務委員會, 公安部, 國家安全部, 監察部, 民政部, 司法部, 財政部, 人事部, 勞動部, 地質礦產部, 建設部, 能源部, 鐵道部, 交通部, 機械電子工業部, 航空航天工業部, 冶金工業部, 化學工業部, 輕工業部, 紡織工業部, 郵電部, 水利部, 農業部, 林業部, 商業部, 對外經濟貿易部, 物資部, 文化部, 廣播電影電視部, 衛生部, 國家體育運動委員會, 國家計劃生育委員會, 人民銀行, 審計署 등이다.

76) 이는 國務院組織法 제11조에 근거한 것으로 部, 委 등이 다루기 곤란한 전문적 사항을 취급하는 機構이다. 대표적인 것으로 國家物價局, 國家醫藥管理局, 海關總署, 國家環境保護局, 國家土地管理局, 新聞出版署, 國家檔案局 등이 있다.

77) 翁松燃, 앞의 글, 206面.

#### 4. 中央軍事委員會

(1) 中央軍事委員會는 “武裝力량의 最高領導機關”으로서 主席, 副主席 약간 명, 委員 약간 명으로 구성된다. 主席은 全國人民代表大會에서 선출되고 副主席과 委員은 主席의 지명으로 全國人民代表大會 또는 그 常務委員會가 결정한다. 임기는 全國人民代表大會 每期的 임기와 같아서 모두 5년이다. 中國의 武裝力량으로는 人民解放軍, 人民武裝 警察部隊, 民兵 등이 있고 현재의 主席은 黨總書記 江澤民이다.

(2) 中央軍事委員會는 現行憲法이 처음 도입한 制度인데, 여기에 대해서는 鄧小平이 國家主席職을 원하지 않으면서도 軍事權장악을 포기하려 하지는 않았기에 부득이 國家主席의 직권을 들로 나는 “因人設位”적 조치라는 견해도 있었거니와<sup>78)</sup>, 憲法상의 규정자체가 빈약한데다 여타 國家機關과 달리 그 책임자의 연임을 제한하는 규정도 없다. 앞서 잠깐 언급한 바 있듯이 黨의 中央軍事委員會와 인원구성 및 직능이 일치한다는 점에 비추어 國家의 中央軍事委員會가 설치되었다 해도 中國의 人民解放軍은 아직까지 “國軍”이라기 보다 黨의 領導하에 있는 “黨軍”으로서 성격이 강하다 하겠다.

한편 國務院의 國防부와 中央軍事委員會는 어떤 관계에 있는가. 中國에서는 전자가 “武裝力량의 建設工作(裝備, 編制, 科研, 訓練 등)”을 담당하는 반면 후자는 “武裝力량의 政策決定權과 指揮權”을 갖는다고 하는데, 양자가 엄밀히 분리가 가능한지의 문이거니와 만약 中國측의 설명처럼 양자가 구분되고 있다면 中國의 軍事制度는 憲法上 일종의 “軍政, 軍令 分離主義<sup>79)</sup>에 입각한 것이라는 결론에 귀결된다.

#### 5. 最高人民法院과 最高人民檢察院

(1) 人民法院과 人民檢察院은 각기 中國의 審判機構이고 檢察機構이다. 그 구성과 직권은 憲法, 人民法院組織法에 人民檢察院組織法, 규정되어 있거니와, 중요한 논점은 中國에서 “裁判의 獨立”이 어느 정도 보장되고 있느냐는 점이다. 즉, 憲法 제126조는 “人民法院은 法律의 規定에 의하여 裁判權을 獨立하여 행사하며, 行政機關, 社會團體 및 個人의 간섭을 받지 아니한다”고 규정하였고 제131조는 檢察權에 관해 동일하게 규정하고 있는 바, 이것이 과연 어떤 의미를 지니느냐는 것이다. 종래

78) 翁松燃, 앞의 글, 203面.

79) 다만 실제상 軍에 대한 黨의 絶대적 領導가 강조되고 있다는 점에서 軍國主義的 “政令分離主義”와는 거리가 있다.

中國에서는 裁判의 獨立을 “以法抗黨”이라 하여 배격하여 왔으나 1982年憲法에서 裁判獨立의 원칙이 부활되어 논란이 되고 있다.

(2) 이 문제에 관해서는 두 가지 사실이 지적되어야 할 것이다. 즉, 中國에서 “裁判의 獨立”이란 “法院의 獨立”을 뜻하는 것이지 “裁判官의 獨立”을 뜻하지는 않는다는 것과 法院에 대해서도 여타 國家機關과 마찬가지로 黨의 指導가 행해지고 있다는 것이다.

전자의 점에 대해서 最高人民法院長 江華는 i) 人民法院組織法과 刑事訴訟法の “法院獨立進行審判”이란 규정은 裁判權을 人民法院에 부여한 것이지 裁判官 개인에 부여한 것은 아니고 ii) 人民法院의 裁判활동중 民主集中制 원칙을 실행하는 한 판결에 대한 院長, 庭長의 비판을 따라야 하며 iii) 合意庭은 人民法院이 안건을 심리하기 위한 임시조직에 불과하므로 人民法院을 대표해서 裁判權을 행사할 수 없다는 3가지의 근거를 들고있다<sup>80)</sup>. 또한 “法院의 獨立”이 인정되어도 人民代表大會제의 원칙상 各級 人民法院은 全國과 地方各級 人民代表大會에 종속되어 그 감독을 받는다는 점을 주의할 필요가 있다.

후자의 점에 대해서는 i) 法院의 인사가 法院 밖에 있는 黨組織에 의해 주로 결정되고 압도적 다수의 裁判官은 黨員이며 ii) 黨의 政策이 “法律의 魂”으로 강조되어 黨組織의 결정이 종종 法律의 역할을 하고 있고 iii) 판결을 내리기 전에 法院은 문제가 생긴 현지의 黨組織으로부터 지도를 받는 것이 관습이라는 사실 등이 지적되고 있다<sup>81)</sup>.

## VII. 結 論

(1) 實用主義 내지 現代化의 推進을 앞세운 1982年憲法下의 政府制度가 종래의 社會主義理念과의 관계상 어떻게 구체화되어 나타나고 있는가를 이상에서 간략히 살펴보았다. 물론 1982年憲法 자체도 實用主義的, 現代化推進的 모티브와 “4개 基本原則의 견지”라는 社會主義的 모티브를 함께 가진 것이었거니와, 政府制度의 경우에도 양측면이 함께 나타나고 있음은 쉽게 판단할 수 있을 것이다. 또한 政府制度의 構成原理나 法規定 그리고 政治現實은 위의 양측면이 다소 矛盾, 對立하면서 “TRADE OFF”되는 관계에 있다는 사실도 보여주고 있다.

(2) 그러나 1989년의 北京事態를 거치고 蘇聯, 東歐의 일대변혁을 지켜보면서,

80) 廖光生, 獨立審判與法制, 憲法論文集 1985, 242-243面에서 재인용.

81) 杜鋼建, 中國における司法の獨立をめぐる諸問題, 立命館法學 1988年 5,6號 184-187面.

中國 지도부의 정치상황은 社會主義理念의 고수쪽으로 기울고 있는 것으로 보인다. 현재 中國에서는 “和平演變(社會主義制度의 平和的 顛覆)”을 반대한다는 명분하에 각종 改革政策이나 理論, 主張을 하나씩 再考하여 그것이 社會主義的 성질의 것이나 資本主義的 성질의 것이냐를 분간하는 이른바 “姓社還是姓資”논쟁이 벌어지고 있는 바, 그 글 중에서 文化革命때의 구호인 “鬪私批修”가 다시 등장할 정도로 보수적인 성향을 보여주고 있다 한다.

(3) 진정한 法治主義가 확립되지 아니하고 “人治”의 전통이 남아있는 中國의 정치상황에서 靜的, 規範的, 制度的 接近 못지 않게 중시되어야 할 것은 動的, 現實的, 人的 接近方式이다. 현재 中國의 지도부는 國務院總理 李鵬을 필두로 하는 北京의 “權力型 노멘클라투라”와 黨總書記 江澤民과 副總理 朱鎔基 등 上海출신의 “實務型 노멘클라투라”로 나뉘어 보이지 않는 치열한 權力鬪爭을 하고 있다고 한다. 鄧小平의 權力平衡術로 인해 양자는 현재 어느 정도 균형을 이루고 있지만 그가 사망한다면 毛澤東의 사후에 그랬듯이 또 한 차례의 權力變動이 나타나는 것은 아닐까.

## 참 고 문 헌

### 단행본

中央人民廣播電臺理論部, 中華人民共和國憲法講話, 法律出版社 1983.

翁松燃 編, 中華人民共和國憲法論文集, 中文大學出版社 1985.

(약칭: 憲法論文集 1985)

翁松燃 編, 中華人民共和國憲法論文集(續集), 中文大學出版社 1987.

(약칭: 憲法論文集 1987)

許崇德·王向明·宋 仁, 中國憲法教程, 人民法院出版社 1988.

韓曉武, 中華人民共和國 國家機構概況, 1988.

王懷安·顧 明·林 准·孫琬鐘 主編, 中華人民共和國 法律全書, 吉林人民出版社 1989.

중화인민공화국헌법, 민족출판사 1988.

國際問題調查研究所 編, 中共 法令 및 規約集, 1985.

---

※ 본 논문을 작성함에 있어서 자료수집과 자료정리 등에는 서울대학교 대학원 법학과 박사과정에 재학중인 신우철군의 도움이 컸음을 밝혀둔다.

법제연구 / 창간호

이희옥 역, 모델동선집 I, 全入 1989.

董成美 編著, 西村幸次郎 監譯, 中國憲法概論, 成文堂 1984.

淺井 敦, 中國憲法の論點, 法律文化社 1985.

## 논문

周 抗 外, 評關於民主集中制的幾種觀點, 上海社會科學院 社會科學 1981年 第2期.

周 捷, 論行政權力分散, 吉林大學 社會科學學報 1989年 第2期.

木間正道, 中國における選舉制度の改革-七九年選舉法とその實現過程一, 社會主義  
法研究年譜 No. 7 1985.

杜鋼建, 中國における司法の獨立をめぐる諸問題, 立命館法學 1988年 5, 6號.

董璠輿, 一九八二年憲法下の中國の法と政治, 日本法學 第54卷 1號 1988.