



## 중국 조약체결 절차법의 주요 내용

정보신청기관 : 행정법제연구부

### I. 서

형식상 중국은 행정을 담당하는 국무원과, 입법부에 해당하는 전국인민대표자대회(全國人民代表者大會; 이하 '전인대(全人代)' 라 한다) 및 사법부인 최고 인민법원 이하 각급 인민법원을 두어 권력을 분립하고 있는 듯 보인다. 그러나 이러한 체계는 서구형의 권력분립과는 다른 것으로 중국은 여전히 사회주의를 고수하면서 공산당이 국가의 모든 권력을 장악하고 있다. 특히 입법부인 전인대의 경우 우리의 국회와 매우 다른데 가장 큰 차이점은 제도적으로 야당(野黨)이 존재하지 않는 점이다. 다시 말하면 중국에서는 공산당 이외에도 민주당파(民主黨派)라고 하여 8개의 정당이 존재하지만 이들은 공식적으로 야당이 아닌 정치에 참여하는 당, 이른바 참정당(參政黨)으로 규정되고 이들의 활동 범위도 정치협상회의(政治協商會議; 정협(政協)) 등으로 지극히 제한되어 있다. 따라서 중국의 전인대가 비록 명목상 중국 인민을 대표하는 입법기관이

자 최고 권력기관으로 존재하지만, 우리의 국회와 같은 역할을 기대하는 것은 현실적으로 무리가 있다.

하지만 지난 1990년 제정 및 시행된 중화인민공화국 조약체결 절차법(中化人民共和國 조약체결 절차法; 이하 '조약체결 절차법' 이라 한다)은 중국이 국제조약이나 비교적 중요한 협정을 체결하는 경우 전인대 상임위원회의 비준을 받도록 규정하였으며 형식적으로나마 이러한 절차는 지켜지고 있는 것으로 보인다. 명문화된 법률이 시행되고 있다는 점은 비록 그 절차가 실질적 의미를 지니지 않는다고 하여도 충분히 의미를 가지고 있는 것이며, 더욱이나 중국과 조약 및 협정을 맺어야 할 상대국으로서 관련 규정을 이해하는 것은 여전히 중요한 일이라 하겠다.

### II. 조약체결 절차법의 주요 내용

조약체결 절차법은 1990년 12월 28일 제7대



전인대 상임위원회 제17차 회의에서 통과되어 시행되었다. 총21개 조문으로 구성되어 있으며 1991년 7월에는 영문번역본을 추가로 발표하였다. 본 법 제20조에서는 시행조례를 제정할 수 있음을 규정하고 있지만 현재까지 시행령은 발표되지 않았다. 조약체결 절차법의 주요 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

제1조	조약체결 절차법의 법원
제2조	조약체결 절차법의 적용범위
제3조	조약체결권(조약체결의 주체)
제4조	조약체결의 중국측 명의
제5, 6조	조약체결의 절차 및 대표의 파견
제7~9조	전인대 상임위원회의 비준 및 국무원의 승인이 필요한 조약, 협정
제10조	조약이나 협정의 내용이 국내법과 상충되는 경우
제11, 12조	다자간 조약의 체결절차
제13, 14조	조약 및 협정의 언어와 조약 및 협정문의 보관
제15조	조약 및 협정의 공포
제16, 17조	조약의 국내 및 국제 등록
제18조	국제조직과의 조약 및 협정의 체결
제19조	조약의 변경, 폐지 및 탈퇴
제20, 21조	시행령 및 공포 일시

### 1. 조약체결 절차법의 법원(法源)과 적용범위

조약체결 절차법의 법원은 헌법이다. 중화인민공화국 헌법은 전인대와, 국가주석 및 국무원의 조약에 관한 권한을 규정하였고(헌법 제67조, 제81조, 제89조) 조약체결 절차법은 헌법의 이러한 규정에 근거하여 제정한 것이다(제1조). 조

약체결 절차법은 중국이 체결하는 모든 쌍방 및 다자간 조약과 협정을 비롯하여 조약이나 협정의 성질을 갖는 모든 문건의 체결에 적용한다(제2조).

### 2. 조약체결의 주체

#### (1) 주체

중국에서의 조약체결의 주체, 즉 조약체결권은 국무원(중앙인민정부)과 전인대 상임위원회(입법부) 및 국가주석 모두에게 인정되고 있다. 조약체결 절차법 제3조에 따르면 국무원은 대외사무를 관리하며 외국과 조약 및 중요협정을 맺을 수 있고, 전인대 상임위원회는 외국과 맺은 조약과 중요협정의 비준 및 폐기를 결정할 수 있으며 국가주석은 전인대의 결정에 따라 외국과 맺은 조약과 중요협정을 비준하거나 폐기할 수 있도록 규정하고 있다. 동시에 조약체결과 관련한 구체적인 업무는 외교부가 담당하도록 하였다.

#### (2) 국무원 · 전인대 · 국가주석 간의 권한구분

국무원과 전인대 및 국가주석의 권한 구분에 대한 규정을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저 ① 우호협력 조약, 평화 조약 등 정치성 조약, ② 영토와 관련된 조약 및 협정, ③ 사법협조, 범인 인도에 관한 조약 및 협정, ④ 중화인민공화국의 법률과 다른 내용의 조약 및 협정, ⑤ 쌍방이 비준하기로 합의한 조약 및 협정, ⑥ 기타 비준이 필요한 조약 및 협정은 전인대 상임위원회가 비준(ratification)하고, 해당 조약 및

중요협정은 서명 후 외교부 혹은 국무원 관련부서와 외교부가 함께 국무원에 심사를 요청, 국무원은 전인대 상임위원회가 비준할 것인지에 대해 결정한 다음, 중화인민공화국 주석이 전인대 상임위원회의 결정에 근거하여 이를 비준한다. 위에 해당하는 조약 및 협정은 국가주석이 서명 및 외교부장(외교부 장관)이 부서(副署)와 관련된 구체적 절차는 외교부에서 담당한다(이상 제7조).

둘째, 위에 해당하지 않는 기타 조약, 협정 및 조약, 협정 성질의 문건 중 국무원의 승인(approval)이 필요하다고 규정하거나 혹은 국무원 승인을 협의한 경우 외교부 혹은 국무원 관련부서와 외교부가 함께 심사하여, 승인을 국무원에 요청하고 국무원이 이를 심사 및 승인한다. 해당 조약 및 협정은 국무원 총리가 서명하거나 외교부장이 서명한다(제8조).

셋째, 전인대 상임위원회나 국무원의 비준을 필요로 하지 않는 협정 중, 중화인민공화국 각 부서의 명의로 체결하여 외교부에 등록하는 협정을 제외한 기타 협정은 국무원 관련부서가 국무원에 등록하는 것으로 처리한다(제9조).

### (3) 조약체결시 대만·홍콩·마카오와의 관계

대만과의 관계에서 중국은 '하나의 중국'의 원칙을 견제하고 있는 바, 1949년 10월 중화인민공화국 성립 이후 대만이 '중국'의 이름으로 체결한 국제조약에 대해서는 중화인민공화국은 이를 인정하지 않으며, 홍콩과 마카오 특별행정구는 헌법 및 「홍콩 특별행정구 기본법」, 「마카오

특별행정구 기본법」의 규정에 의거 '중국 홍콩(中-香港)' 및 '중국 마카오(中-澳門)'의 명의로 제한된 범위 안에서 중앙정부와 별개로 다른 국가와 독립적으로 조약을 체결할 수 있다.

## 3. 조약체결의 절차

### (1) 조약체결의 절차와 국무원의 심사

조약체결 절차법 제5조에서 규정하는 중국의 조약체결 절차는 다음과 같다.

① 중화인민공화국의 명의로 조약 및 협정을 체결하는 경우, 외교부 혹은 국무원 관련부서와 외교부가 함께 중국측 초안을 국무원이 심사하도록 요청한다.

② 중화인민공화국 정부의 명의로 조약 및 협정을 체결하는 경우, 외교부가 초안을 제출하거나 혹은 국무원 관련부서가 외교부와 협의하여 초안을 작성 및 제출하고 국무원은 이를 심사, 결정한다. 구체적인 사항에 대해서는 국무원의 동의 후 관련부서가 결정할 수 있으며, 필요한 경우 외교부와 협의한다.

③ 국무원 각 부서의 명의로 직권범위 내에서 협정을 체결할 경우, 해당 부서가 결정하거나 혹은 외산부(外 事務部, 현 상무부로 흡수)와 협의하여 결정한다. 중요한 내용이거나 다른 부서의 직권 범위와 관련이 있는 경우는 관련부서와 협조하여 국무원의 심사를 요청한다. 협정문 초안은 해당 부서가 심사 및 결정하되 필요한 경우 외교부와 협조하며, 협상 과정에서 국무원이 심사한 초안에 중요한 내용이 변경되



있을 경우 다시 국무원의 심사를 거쳐야 한다.

### (2) 대표의 파견과 전권증서(全權證書)

조약체결 절차법 제6조는 협상대표의 파견과 전권증서(全權證書)에 대해 규정하고 있다. 그 내용을 살펴보면 ① 중화인민공화국의 명의로 조약 및 협정을 맺는 경우, 외교부 혹은 국무원 관련부서가 대표의 파견을 국무원에 요청하고, 전권증서는 국무원 총리 혹은 외교부장이 서명하며, ② 중화인민공화국 각 부서의 명의로 조약 및 협정을 체결하는 경우 각 부서의 수장이 대표를 파견하며 수권증서는 부서장이 서명한다. 부서 명의로 조약을 체결하는 경우라도 쌍방이 전권증서를 제시하기로 합의한 경우는 국무원 총리 혹은 외교부장이 전권증서에 서명한다. 국무원 총리나 외교부장, 각국 주재 중국대사가 서명하는 경우는 전권증서를 필요로 하지 않으며, 중화인민공화국 각 부서의 수장이 해당 부서의 명의로 협정을 체결하는 경우나 국제회의, 국제조직에 파견된 대표가 회의 혹은 조직 내에서 협정을 체결하는 경우에도 다른 약정이나 규정이 없는 한 전권증서를 필요로 하지 않는다.

### (3) 다자간 조약 체결의 절차

다자간 조약 중 제7조 2항에서 정하는 조약이나 중요한 협정의 체결은 먼저 외교부 혹은 국무원 관련부서와 외교부가 함께 심사하여 조약 가입을 국무원에 요청하고, 국무원은 전인대 상임위원회에 조약의 가입 결정을 제청하는 형식으로 이루어진다. 가입이 결정되는 경우 외교부장

이 서명하고 구체적인 절차 역시 외교부에서 담당한다. 제7조 2항에 해당하지 않는 기타 다자간 조약이나 협정은 외교부 혹은 국무원 관련부서와 외교부가 함께 심사하여 조약가입을 요청하고 국무원이 가입여부를 결정한다(제11조). 또한 중국 대표가 이미 서명했거나 서명을 필요로 하지 않는 다자간 조약 및 협정을 수락(acceptance)하는 경우는 외교부 혹은 국무원 관련부서와 외교부가 함께 심사하여 국무원에 수락을 요청하고 국무원이 수락 여부를 결정한다. 이 때 수락서는 외교부장이 서명한다(제12조).

### (4) 조약의 공포 및 보관

전인대 상임위원회가 비준하거나 가입을 결정한 조약 및 협정은 전인대 상임위원회가 공포하며, 기타 조약 및 협정은 국무원이 규정하는 바에 따른다(제15조).

한편 중화인민공화국(혹은 중화인민공화국 정부)의 명의로 체결한 쌍방 조약 및 협정의 정본과, 보관국이나 국제조직이 보관하는 다자간 조약 및 협정의 부분은 외교부에서 보관하고, 중화인민공화국 각 부서의 명의로 체결한 조약의 정본은 각 부서가 보관한다(제14조). 또한 중화인민공화국이 체결한 조약 및 협정은 <중화인민공화국 조약집(中化人民共和國集)>에 수록하며(제16조), 동시에 UN 헌장의 관련규정에 따라 UN 사무처에 등록한다. 기타 국제조직과 조약 및 협정을 체결한 경우 해당 국제조직이 규정하는 바에 따라 외교부 혹은 국무원 관련부서가 관련 수속을 처리한다(제17조).

#### 4. 기타

먼저 조약이나 협정의 내용이 체결 당사국의 국내법과 다른 내용을 포함하는 경우 쌍방이 국내법 절차를 완료하고 외교각서를 통해 상대방에 통지하였을 때에 효력을 발생하도록 규정하였다(제10조).

언어에 대한 규정을 살펴보면 쌍방 조약 및 협정은 중국어와 상대국의 공식언어로 작성하고, 두 문서는 동등한 효력을 가진 것으로 체결하며, 만일 필요한 경우 양국이 동의하는 제3국의 언어로 작성하여 이를 동등한 효력이 있는 것으로 인정하거나 혹은 참고용 부분으로 작성할 수 있도록 하였다. 쌍방이 동의하는 경우 제3국 언어로 작성된 문서를 해석상의 문제가 발생했을 때의 기준으로 삼을 수 있으며, 구체적 업무에 관련된 사항이나 국제조직과 협정을 체결하는 경우는 국제조직의 규장에 규정하는 언어나 국제적으로 통용되는 문자를 사용할 수 있다(제13조).

조약이나 협정의 수정, 폐지 및 탈퇴는 본 법에서 규정하는 체결절차에 따라 처리한다(제19조).

### III. 평가

중국의 특수한 정치적 배경하에서 전인대의 역할은 한계가 있을 수 밖에 없다. 무엇보다 먼저 야당이 존재하지 않고 오직 공산당만이 참여하는 전인대가 국무원의 결정에 대해 반대의견을 제시한다는 것은 현실적으로 가능성이 크지 않다. 한국을 비롯한 서구 민주주의 국가와 같이

여당이 존재하고 의회 내에서 반대의견을 제시하거나 토론이 이루어지는 경우야말로 실질적인 의회의 정부에 대한 감독이 가능할 것이다. 공산당이 모든 권력을 장악하고 있는 상황에서 사전, 중간보고, 조약에 대한 의견 제시나 수정 동의 및 심의는 큰 의미를 지니지 못한다. 조약체결 절차법은 지난 1990년에 제정되어 시행되고 있는데 이미 20년간 개정되지 않았음은 물론 제21조에서 규정한 시행령도 제정되지 않고 있음은 실질적으로 이러한 절차들이 형식적 절차로 변질되었음을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 그럼에도 명문화된 법률이 있는 이상 앞으로도 중국과 조약과 협정을 맺어야 하는 상대국으로서 이를 무시해서도 안 될 것이다. 특히 외교적으로 문제가 되었을 경우 이러한 규정들이 중국측이 제시할 수 있는 하나의 카드로 활용될 수 있는 만큼 이에 대한 정확한 이해와 적절한 대책은 여전히 중요한 것이라고 할 수 있다.

김 인 식

(중국 주재 외국법제조사원)