

중국의 당-국가체제에 관한 일고찰 -당내법규를 중심으로-

손한기*

-
- I. 서론
 - II. 당-국가체제의 함의와 중국에서 당과 법의 관계 변천
 - III. 중국 공산당 당내법규제도 개관
 - IV. 중국에서 당내법규의 법적 성질과 국가법률과의 관계
 - V. 결론
-

■ 국문초록

중국은 우리와 지리적으로 가깝지만 정치·사회·경제·문화 등 제반 영역에서 우리와 큰 차이가 있는데, 그 중심에 사회주의제도와 중국 공산당이 있다. 그래서 우리는 흔히 중국의 정치체제를 ‘당-국가체제’라고 부른다. 당-국가체제란 하나의 특정 당이, 중국의 경우 중국 공산당이 국가를 운영하는 체제이다. 따라서 중국을 제대로 이해하려면 반드시 중국 공산당을 알아야 한다.

‘당-국가체제’라는 독특한 정치 시스템을 가진 중국에서, 중국 공산당은 중국을 어떻게 ‘영도’하는가? 이를 알려면 반드시 중국 공산당의 규범 체계를 이해해야 한다. 이는 반대로 국가의 기본법인 헌법과 각종 조직법 등 법률을 통해서는 중국이라는 국가의 운영시스템을 제대로 파악하기 힘들다는 것을 말한다.

* 孙汉基, 남경항공우주대학교 인문사회과학대학 법학과(南京航空航天大学人文与社会科学学院法律系), 부교수, lawman171@naver.com.

중국 공산당은 과거와 달리 정책 중심의 관리 방식에서 벗어나 의법치국 즉 당내법규와 국가법률 등 규범 중심의 국가 운영방식을 채택하고 있다. 2016년 중공중앙이 공포한 ‘당내법규제도건설강화에 관한 의견(关于加强党内法规制度建设的意见)’은 중국 공산당 창건 100주년을 맞아 당내법규제도건설을 위한 강화하기 위한 내용으로 구성되어 있다. 주요 내용은 “당장을 핵심으로 하고, ‘당의 조직법규제도(党的组织法规制度)’, ‘당의 영도법규제도(党的领导法规制度)’, ‘당의 자체건설법규제도(党的自身建设法规制度)’ 및 ‘당의 감독보장법규제도(党的监督保障法规制度)’로 구성된 1+4의 체계를 구축하며, 장정(당장), 준칙, 조례, 규칙, 규정, 방법, 세칙으로 구성된 1+6의 규범 체계를 형성하는 것이다.

‘당내법규’라는 용어는 1938년 마오쩌둥이 처음으로 사용하기 시작했다고 하지만 당내법규의 의미가 명확한 것은 아니다. 현재 당내법규란 당의 중앙조직, 중앙기율위원회, 당 중앙업무기구, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당의 통일적 의지를 구현하고, 당의 영도 및 당의 건설 활동을 규율하고, 당의 기율에 의지하여 실시를 보장하는 전문적인 규장제도를 말한다.

중국의 법치 현실에 있어서 헌법과 법률도 당이 제정 및 개정하며, 하위법규 또한 당의 동의가 있어야 제정 및 개정될 수 있다. 더욱이 당내법규가 외부효 즉 법규로서 작용함은 물론 당의 규범성 문건의 경우 국가의 법률로 전환되기도 하며, 당정연합공문의 경우 그 자체가 법규로서 외부효를 가진다. 이러한 당내법규의 문제점은 당내법규가 당‘내’에서 효력을 가질 뿐만 아니라 종종 당‘외’까지 효력을 확장하는 경우가 있다는 점이다. 즉 일부 당내법규는 ‘당의 내부’라는 한계를 넘어서 국가의 법률을 대신하거나 또는 대체하고 있다. 또한 일부 중요 당내법규의 경우 외부에 공개되지 않는 등 국가기밀처럼 취급되고 있다. 따라서 이러한 관행은 반드시 개선되어야 할 것이다.

우리가 중국의 정치 현실과 중국법을 제대로 이해하기 위해서는 당내법규에 대한 이해가 요구된다. 하지만 아직 우리나라에서는 이에 대한 제대로 된 연구 성과가 존재하지 않는다. 이유는 우리를 포함한 거의 모든 국가에서 당의 강령 및 당헌 등은 내부적 효력밖에 없고, 국가기관은 물론 정당에 가입하지 않은 일반 국민에게는 아무런 구속력이 없기 때문이다. 하지만 중국의 경우 우리와 달리 당 내부의 규정이 법률처럼 당원 이외의 국가기관과 국민을 직접 구속하기도 한다.

주제어 : 중국 공산당, 당-국가체제, 당내법규, 국가법률, 당내법규 등록심사제도

■ Abstract

Research on the regulations of the Communist Party of China

SON Hanki

(Department of law,

Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, China)

Although China is geographically similar to South Korea, there are great differences with South Korea in political, social, economic, and cultural fields. Its center is the socialist system and the Communist Party of China. Therefore, we usually call China ‘party-state system’. The so-called party-state system refers to a specific party, while China is a system in which the Communist Party runs the country. Therefore, if we want to understand China correctly, we must understand the Chinese Communist Party. In China, which has a unique political system of ‘party-state system’, how does the Chinese Communist Party lead China? To know this, we must understand the normative system of the Chinese Communist Party. On the contrary, this means that it is difficult to grasp the country’s operating system through laws such as the national basic law, the Constitution and various organizational laws.

At present, unlike in the past, the Chinese Communist Party has got rid of the policy-centric management method, and has

adopted the rule of law, that is, the state operation method centered on internal party regulations and national laws.

The Opinions on Strengthening the Construction of the Party's Regulations published by the Central Committee of the Communist Party of China in 2016 is the content formulated to strengthen the construction of the Party's regulations on the 100th anniversary of the founding of the Communist Party of China. The core content is to build a 1+4 system with the party constitution as the core, consisting of the party's organization and regulation system, the party's leadership regulation system, the party's self-construction regulation system and the party supervision and guarantee regulation system. Articles of Association, Guidelines, Regulations, Rules, Regulations, Methods, Detailed Rules, etc. constitute a 1+6 system.

Although the term internal party regulations was first used by Mao Zedong in 1938, the meaning of internal party regulations was not clear. The current inner-party regulations refer to the special rules and regulations formulated by the party's central organization, the Central Commission for Discipline Inspection, the working organs of the Party Central Committee and the party committees of provinces, autonomous regions and municipalities directly under the central government to reflect the party's unified will, standardize the party's leadership and Party construction activities, and rely on Party discipline to ensure the implementation. In the reality of the rule of law in China, the constitution and laws are also formulated and revised

by the party, and many lower-level laws and regulations need to be approved by the party before they can be formulated and revised. What's more, as an external effect, internal party regulations play a role as laws and regulations. Party normative documents can sometimes be converted into national laws. The party-government joint official document itself can have external effects as laws and regulations.

However, the problem with internal party regulations is that although there are many cases in which internal party regulations have external effects, that is, legal effects, some important internal party regulations are not disclosed to the outside world, just like state secrets. Of course, the issue of some internal party regulations that exceed their boundaries or replace national laws should also be improved in the future.

If we want to correctly understand China's political reality and correctly grasp Chinese laws, we must understand the party's regulations. However, there is no research result on this in South Korea. The reason is that in almost all countries, including ours, the party's program and party regulations are only internally valid. Therefore, internal party regulations have no binding force on state agencies or ordinary citizens who have not joined a party.

Key-words : The Communist Party of China, Party state system, Party regulations, National laws, Party regulations filing and review system

I. 서론

국가의 기본법으로서 헌법 제1조는 그 나라가 추구하는 가장 중요한 가치를 상징적으로 보여준다. 중국 헌법 제1조는 “중화인민공화국은 노동자 계급이 영도하며, 노동자와 농민연맹을 기초로 한 인민민주독재의 사회주의 국가이다. 사회주의제도는 중화인민공화국의 근본제도이다. 중국 공산당의 영도는 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징이다. 어떠한 조직 또는 개인도 사회주의제도를 파괴할 수 없다”¹⁾고 규정하고 있다. 즉 중국은 ‘사회주의제도’를 근본제도로 채택하고 있는 ‘사회주의 국가’로, ‘중국 공산당의 영도’를 중국식 사회주의의 가장 본질적인 특징으로 하고 있다.

중국은 우리와 지리적으로 가깝지만 정치·사회·경제·문화 등 제반 영역에서 큰 차이가 있는데, 그 중심에 사회주의제도와 중국 공산당이 있다. 그래서 우리는 흔히 중국의 정치체제를 ‘당-국가체제’라고 부른다. 따라서 중국을 제대로 이해하려면 반드시 중국 공산당을 알아야 한다.²⁾ 더욱이 올해는 중국 공산당 창당 100주년(2021년 7월 1일)이기도 하다.

‘당-국가체제’라는 독특한 정치 시스템을 가진 중국에서, 중국 공산당은 중국을 어떻게 ‘영도’하는가? 이를 알려면 반드시 중국 공산당의 규범체계를 알아야 한다.³⁾ 이는 반대로 국가의 기본법인 헌법과 각종 조직법 등 법률을 통해서는 중국이라는 국가의 운영시스템을 제대로 파악하기 힘들

1) 중국 공산당의 당헌인 ‘중국 공산당 장정(中国共产党章程)’의 총강은 다음과 같이 시작한다. “중국 공산당은 중국 노동자 계급의 선봉대이며 동시에 중국 인민 및 중화민족의 선봉대로서, 중국특색사회주의 사업의 영도 핵심이며, 중국 선진 생산력의 발전요구를 대표하며, 중국선진문화의 전진방향을 대표하며, 중국 최대 인민의 근본이익을 대표한다.”

2) 케리 브라운(Kerry Brown)은 그의 저서에서 “1949년 이후의 중국역사는 많은 측면에 있어서, 국가로서의 중국의 역사이기도 하지만 중국 공산당의 역사이기도 하다”고 평가하고 있다 (Kerry Brown 저, 김흥규 역. 2014, 99).

3) 중국 공산당의 규범체계는 크게 두 가지로 구성되어 있다. 하나는 당의 정책체계이고, 다른 하나는 당내법규체계이다. 그중 당의 정책체계란 주로 당의 방침, 노선, 정책, 계획, 발전 목표를 말한다. 반면 법률, 법규, 사법해석은 집권당인 당의 정책을 구체화한 것으로 당의 입법 활동에 대한 영도를 구체적으로 체현한 것이다 (雷磊. 2021, 21).

다는 것을 의미한다. 즉 중국이라는 국가의 참모습을 알려면 당을 알아야 하고, 당이 어떻게 국가를 운영하는지를 알려면 당의 정책과 당내법규, 중국의 헌법 등 법률을 유기적으로 고찰해야 한다. 또한 중국 공산당이 지난 100년간 중국이라는 거대한 나라의 유일한 집권당으로 그 생명력을 어떻게 유지해 왔는지 알려면 더더욱 당장 등 당내법규에 변화에 집중할 수밖에 없다.

당-국가체제인 중국에서 당의 규범인 당내법규는 국가의 법률만큼 중요하다. 그래서 중국의 공법학자 중 당내법규를 연구하는 이들도 꽤 많고, 당내법규가 중국의 정식 법규로서 인정되기도 한다. 더욱이 당의 정책은 헌법과 법률을 통하여 집행되며, 법률의 제정과 개정도 당 중앙위원회가 건의하거나 또는 동의해야만 가능하다. 일부 중요 기관의 경우 당의 기관과 국가기관이 하나로 통합되어 있거나, 여러 국가기관의 상위기관으로서 당의 기관이 군림하기도 한다. 전자의 대표적인 예는 당의 기율위원회와 헌법기관인 검찰위원회를 들 수 있다.⁴⁾ 기율위원회와 검찰위원회의 구성원이 완전히 동일하기 때문에 사실상 하나의 기관이지만, 필요에 따라 당의 기관 또는 국가기관으로 활동한다. 이와 달리 후자의 대표적인 예는公安, 검찰, 법원 등을 사법기관을 영도하는 정법위원회(政法委员会)⁵⁾를 들

4) 이를 중국에서는 ‘같은 사람, 두개의 명패(一套人马两个牌子)’라고 칭한다. 중국에서 이와 같이 동일한 기관이 두 개의 신분(당의 기관, 국가기관)을 가지고 있는 현상은 중국 특유의 당정관계에서 비롯되었다. 즉 중국은 중국 공산당이 영도하지만, 당정분리의 필요에 따라 당과 정부가 분리되어 있다. 하지만 당의 기관이 국가의 명의로 행정권 등을 행사하기 위해서 이와 같은 제도가 광범위하게 활용되고 있다. 대표적으로 중국 중앙군사위원회와 중국 공산당 중앙군사위원회, 국무원 신문판공실과 중앙대외선전판공실, 국무원대만사무판공실과 중앙대만업무판공실, 국가기록보관국(당안관, 档案局)과 중앙기록보관국, 국가기밀유지국(国家保密局)과 중앙기밀유지위원회판공실(中央保密委员会办公室), 국가암호관리국(国家密码管理局)과 중앙암호업무영도소조판공실(中央密码工作领导小组办公室) 등이 그러하다.

5) 정법위원회는 쉽게 말해 법과 관계된 국가기관을 영도하는 당의 위원회이다. 즉 정법위원회는 중국의 심판기관(인민법원), 검찰기관(인민검찰원),公安기관(공안부 및 산하기관), 국가안전기관(국가안전부 및 산하기관), 사법행정기관(사법부 및 산하기관) 등을 지도 및 관리하는 당의 중요 기관 중 하나이다.

수 있다.

본고에서 위에서 언급한 모든 내용을 다 분석해서 정리하자면 한 권의 책이 나올 만큼 분량이 많을 것이다. 따라서 아래에서는 중국의 당-국가체제를 중국 공산당의 당내법규를 중심으로 살펴보기로 한다. 당내법규의 대외적 규범력 혹은 구속력과 관련해서는 당내법규와 국가법의 관계를 중심으로 논의하기로 한다.

II. 당-국가체제의 함의와 중국에서 당과 법의 관계 변천

1. 당-국가체제란⁶⁾

“중국은 사회주의 국가로서, 공산당 일당제를 가장 중요한 정치적 특징으로 한다. 학자들은 이를 ‘당-국가(party-state)’라고 부른다. 이는 공산당과 국가가 인적 및 조직적으로 결합되어 있고, 실제 정치 과정에서 공산당이 국가를 종종 대체하는 정치체제를 가리킨다. 중국에도 국무원이라는 중앙 정부가 있고, 전국인민대표대회라는 중앙 의회도 있다. 그런데 이들 기관은 공산당의 ‘영도(领导)’에 따라, 공산당이 사전에 결정한 방침을 각자의 상황에 맞추어 집행할 뿐이다”(조영남. 2019, 7). 쉽게 말해 당-국가체제란 하나의 특정 당이, 중국의 경우 중국 공산당이 국가를 운영하는 체제이다.⁷⁾ 헌법상 국가권력이 우리와 같이 입법권, 행정권, 사법권 등으로

6) 당-국가체제를 좀 더 입체적으로 살펴보기 위해서 다음과 같은 순서로 살펴본다. ① 중국 공산당과 중국 정부는 인적·조직적으로 어떻게 결합되어 있는가? ② 공산당은 국가를 어떻게 대신하는가? ③ 중국 공산당은 중국의 주요 헌법기관을 어떻게 영도하는가?가 그것이다. 하지만 ①과 ②의 문제는 사실 동전의 양면과 같기에 함께 살펴보기로 한다.

7) 사실 중국에서는 ‘중국 공산당’ 이외에도 8개의 정당들이 존재하기는 한다. 하지만 이들 정당의 목적이 ‘정권획득’이 아니며, 중국 공산당에 협력하고, 중국 공산당의 영도를 받기 때문에 서구식의 ‘정당’개념에 포섭되기 어렵다. 따라서 이들 8개 정당은 위성정당에 불과하다. 또한 중국 공산당은 보편적인 의미에서 현대적 정당에 포섭되기 어렵다는 견해는 그 근거로 첫째 “체제 내에서 다른 정당과 경쟁을 허용하지 않으며, 둘째 “그 구조 속에 군대를 포함하고 있기 때문이다”는 점을 들고 있다. 이에 관한 내용은 Sreemati

구분되지만, 국가기관의 구성원리가 우리와 같은 ‘권력분립’이 아닌 ‘민주집중제’⁸⁾이며, 국가기관의 수장 등 간부급 인사를 모두 공산당이 추천한다. 또한 외관상으로는 전국인민대표대회(이하 ‘전인대’)가 최고의 권력기구로서 국가권력의 정점에 있으나⁹⁾ 전인대 또한 위의 헌법 제1조 제3항

Chakrabarti, 2013, 55면 이하를 참조해 주기 바란다.

- 8) 민주집중제는 중국 공산당 및 국가기구의 조직원리이다. 이 원리는 ‘권력분리’가 아닌 ‘권력집중’이 그 핵심으로, 중국에서는 ‘중국 공산당 중앙위원회 정치국 상무위원회’에 대한 절대적 복종으로 귀결된다. 여기서 중국 공산당의 장정에 규정된 민주집중제의 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

중국 공산당 장정 제10조: 당은 자신의 강령과 장정에 근거하고, 민주집중제의 따라 조직된 통일체이다. 당의 민주집중제의 기본원칙은 아래와 같다.

- ① 당원 개인은 당의 조직에 복종하며, 하급조직은 상급조직에 복종하며, 당의 모든 조직과 전체 당원은 당의 전국인민대표대회와 중앙위원회에 복종해야 한다.
- ② 당의 각급 영도기관은 스스로 파견한 대표기관과 당 조직이 아닌 곳에 설치된 당조를 제외하고는 모두 선거를 통하여 구성한다.
- ③ 당의 최고영도기관은 당의 전국대표대회와 전국대표대회가 선출한 중앙위원회이다. 당의 지방 각급 영도기관은 당의 지방 각급대표대회와 지방 각급대표대회가 선출한 위원회이다. 당의 각급 위원회는 동급의 대표대회에 책임지고 또한 업무를 보고해야 한다.
- ④ 당의 상급조직은 상시적으로 하급조직 및 당원과 대중의 의견을 청취해야 하며, 그들이 제기한 문제를 적시에 해결해야 한다. 당의 하급조직은 상급조직에 업무를 문의하고 보고해야 하며, 또한 자신의 권한 범위 내의 문제는 독립적으로 책임지고 해결해야 한다. 상·하급 조직 간에 정보를 상호교환하고, 상호 지지하며, 상호 감독해야 한다. 당의 각급 조직은 규정에 따라 당무를 공개하여 당원이 당내사무에 대하여 더 많이 이해하고 또한 참여토록 한다.
- ⑤ 당의 각급 위원회는 집단 영도와 개인 분담책임이 상호 결합된 제도를 실행한다. 모든 중대 문제는 집단 영도, 민주집중, 개별적 대응, 회의결정의 원칙에 근거해서 당의 위원회가 공동으로 토론해서 결정해야 한다. 위원회의 구성원은 전체의 결정과 분업에 근거해서 자신의 직책을 충실히 이행해야 한다.
- ⑥ 당은 어떠한 형식의 개인숭배를 금지한다. 당 영도자의 활동이 당과 인민의 감독 아래 있는 것을 보장해야 하며, 동시에 당과 인민이익을 대표하는 모든 영도자의 위신을 수호해야 한다.
- 9) 중국 헌법 제2조 제2항은 “인민이 국가권력을 행사하는 기관은 전국인민대표대회와 각급 인민대표대회이다”라고 규정하고 있다. 이는 중국의 기본정치제도가 ‘인민대표대회제도(人民代表大会制度)’라는 것을 의미한다. 나아가 제3조는 “중화인민공화국의 국가기구는 민주집중제의 원칙을 실행한다. 전국인민대표대회와 지방 각급인민대표대회는 모두 민주선거에 의해 구성되며, 인민에 대하여 책임지고, 인민의 감독을 받아야 한다. 국가행정기관, 감찰기관, 심판기관, 검찰기관은 모두 인민대표대회가 구성하고, 인민대표대회에 책임을 지며 감독을 받는다. 중앙과 지방의 국가기구의 권한의 구분은 중앙의 통일적인 영도 아래 지방의 주동성, 적극성 원칙을 충분히 발휘하게 한다”라고 규정하고 있다. 여기서 알 수 있듯이 중국이 정부형태는 형식상 ‘의회정부제’라고 볼 수 있으며, 권력분립이 아닌 민주집중제에 따라 인민대표대회에 권력이 집중되어 있으며, 행정부, 사법부가 의회에 완전

이 명문으로 밝히고 있듯이 당의 영도를 받기 때문에 사실상 중국에서 가장 중요한 기관은 헌법기관 또는 국가기구가 아닌 중국 공산당이다.

그럼 “중국 공산당은 어떻게 중국이라는 국가를 영구적으로 영도 할 수 있는가”라는 정당성의 문제가 제기된다. 이와 관련한 중국학자들의 대표적인 견해를 살펴보면 다음과 같다.

“서방국가와는 달리, 중국의 정당은 국가보다 먼저 만들어졌으며, 정당이 혁명을 영도하여 국가를 만들었다. 중국 공산당은 진보된 역량으로 전국 인민을 영도 및 단결시켜 세 개의 큰 산(三座大山, 제국주의·봉건주의·관료 자본주의)을 무너뜨리고 신중국을 건국했다. 신중국의 건국 이후에도 당은 지속적으로 인민을 영도하여 사회주의 건설을 진행하고, 개혁개방을 추진하여 생산력을 발전시키고 있다”(李龙·朱程斌. 2019, 2).

“서방에서는 일반적으로 먼저 국가가 있고, 나중에 당이 창당되며, 정당은 오직 선거에서 승리해야만 집권당이 되어 국가정권을 장악하며, 정기적으로 유권자의 심판을 받는다. 이와 달리 중국에서 중국 공산당은 중국 특색사회주의 사업의 영도 핵심으로, 오랜 기간 집권당으로 존재한다. 당의 영도는 이미 헌법에 명문으로 규정되어 있을 뿐만 아니라 중국 공산당과 중화인민공화국의 관계는 공생관계로, 당과 국가는 운명공동체이자, 순망치한(唇亡齒寒)의 관계이다. 이러한 역사적인 논리에 기인하여, 당은 법정절차를 통하여 자신의 의지를 국가의지로 격상시키고, 당원을 추천해서 국가정권을 장악하게 하여 국가권력을 행사하도록 하는데 이는 결국 당의 의지를 집행하는 것과 같다. 따라서 중국에서 당의 권력과 국가권력은 실질적으로 통일되어 있다(林华. 2020, 180).

히 종속되어 있다. 하지만 실제에 있어서는 중국 공산당이 정책결정권을 가지고 있으며, 전국인민대표대회는 당의 결정을 법률제정을 통하여 국가의 의지로 전환하는 역할을, 행정부는 당의 결정을 집행하는 역할을 한다. 따라서 당의 결정을 행정부가 집행하는 구조로 국가가 운영되기 때문에 헌법규정과 달리 국가기관 중 행정부가 가장 막강한 권력을 행사한다.

“우리나라에서 중국 공산당은 집권당이며, 유일하게 집권하고 장기 집권할 수 있는 정당이며, 국가와 사회의 영도당으로 역사의 결정, 인민의 선택, 헌법이 확립한 국가와 사회에 대한 영도권에 근거하여 당과 국가를 영도한다. 이러한 영도권은 집권의 정치적 기초이자 법리적 기초이다”(张文显. 2021).

위의 논의에서 알 수 있듯이 중국에서 중국 공산당의 영도가 정당화되는 이유는 중국 공산당이 중국 인민을 영도해서 ‘신중국’이라고 불리는 ‘중화인민공화국’을 건국했기 때문이다. 또한 ‘중국 인민의 선택’이라는 점을 강조하고 있다. 하지만 민주국가에서 ‘민주적 정당성’은 국민(유권자)의 주기적이고 공정한 선거를 통하여 이를 확인하고 있다는 점에서 이러한 중국의 이론은 우리는 물론 많은 자유민주주의 국가의 시스템과 큰 차이가 있다. 문제는 중국의 경우 중국 공산당이 집권당으로 사실상 모든 국가권력을 행사하지만, 선거 등을 통하여 민의를 확인할 방법이 없으며, 심지어 형식적 선거일지라도 선거를 통하여 선출된 전인대 등 각급 인민대표대회까지 영도할 수 있다는 점에서 이러한 정당성 부여는 과도하게 의제된 측면이 없지 않다. 이와 관련하여 “중국의 인민들은 서구 기준으로는 그다지 민주적이지 않은 통치에 대해서도 정치적 정당성을 인정해 왔는데, 경우에 따라 ‘민주’의 개념 자체를 중국적으로 변용 혹은 전도시키는 시도도 있었지만, 가장 근본적으로는 개혁개방 이후 경제적 보상 메커니즘이 민주주의의 빈자리를 메웠기 때문으로 설명할 수 있을 것이다”라는 견해가 있다(이윤빈. 2021, 36). 또한 “중국인민들이 공산당의 일당지배에 대해 왜 복종해 왔으며, 앞으로도 복종할 것인가?”라는 문제의식에 근거하여 통치할 수 있는 권리와 복종의무를 핵심 요소로 하는 정치권위라는 개념을 통하여, 중국 공산당의 정치권위가 의지했던 정당성의 근거와 공산당 자신의 명령과 정책을 어떻게 정당화해 왔는지 역사적인 관점에서 고찰한 견해가 있다. 이 견해 또한 “장쩌민, 후진타오, 시진핑 등 중국 지도자들이 경제발

전이라는 성과를 통하여 당의 지시와 명령을 정당화 했다”(신봉수, 2015, 234)고 지적하고 있는 것처럼, 중국에서 경제성장은 당의 영도에 정당성을 부여하는 하나의 중요 요소라고 인정할 수 있을 것이다. 하지만 단순히 경제성장에 근거한 정당성의 의제를 통하여 중국 인민의 자발적인 복종을 이끌어내기 어렵고 또한 정치권위의 정당성은 반드시 인민들의 구체적으로 표현된 동의에 근거해야 할 것이다.

(1) 중국에서 공무원의 범위와 당정기관의 통합 및 합동업무

“중국 공산당과 중국 정부는 인적 조직적으로 어떻게 결합되어 있는가?”라는 문제와 “공산당은 국가를 어떻게 대신하는가?”라는 문제에 관한 답은 중국에서 공무원의 자격, 의무, 범위와 관련된 규범 나아가 당정기관의 결합 정도를 통해서 파악할 수 있다.

먼저 중국 ‘공무원법’의 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다. 중국에서 공무원이란 법에 따라 공직을 이행하고, 국가행정편제에 포함되며, 국가재정으로 임금과 복리를 책임지는 업무 인원¹⁰⁾을 말한다. 공무원제도는 중국 공산당의 영도를 견지해야 하며, 마르크스-레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론, ‘삼개대표’ 중요 사상, 과학발전관, 시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상의 지도를 견지해야 하며, 사회주의 초급단계의 기본노선을 관철하고, 신시대 중국 공산당의 조직노선을 관철하고, 당에 의한 간부 관리원칙을 견지해야 한다.¹¹⁾ 공무원은 중화인민공화국을 옹호하고, 중국 공산당의 영도와 사회주의제도를 옹호해야¹²⁾하며, 헌법에 충성하고, 헌법과 법률을 모범적으로 준수하고 자발적으로 수호해야 하며, 자발적으로 중국 공산당의 영도를 받아야 할 의무를 이행해야 한다.¹³⁾ 한편 중국 공산당의

10) 중국 공무원법 제2조 제1항.

11) 중국 공무원법 제4조.

12) 중국 공무원법 제13조 제3호.

당적을 박탈당한 자는 공무원으로 임용될 수 없으며¹⁴⁾, 공무원은 헌법의 권위, 중국 공산당 및 국가의 명성과 명예에 손해를 끼치는 언론을 살포하거나 헌법, 중국 공산당과 국가에 반대하는 목적을 가진 집회와 시위 등 활동을 조직하거나 참가하는 행위 및 불법조직을 조직하거나 또는 불법조직에 참여하거나, 파업을 조직 또는 참가하는 행위를 할 수 없다.¹⁵⁾

상기 규정에서 드러나듯 중국의 공무원제도는 중국 공산당의 영도와 밀접하게 관련되어 있다. 하지만 중국에서는 ‘공무원법’이라는 국가의 법률 이외에도, 공무원과 관계된 당의 규범성 문건¹⁶⁾이 별도로 존재한다. 이를 살펴보면 아래와 같다.

중국 공산당 중앙조직부가 제정해서 공포한 ‘공무원 범위규정(公务员范围规定)’ 제1조는 “공무원의 범위를 명확히 하고, 공무원 관리를 규율하고, 신념이 확고하고, 국민을 위해 봉사하고, 근면 성실하고, 책임감 있으며, 청렴결백한 높은 수준의 전문화된 공무원을 육성하기 위하여, ‘중화인민공화국 공무원법’ 등 유관 법률·법규에 근거하여 이 규정을 제정한다”고 밝히고 있다. 이는 공무원법 등 법률에 근거하여 행정법규 등 법규가 아닌 당의 조직인 중국공산당 중앙조직부의 규정으로 공무원의 범위를 정하고 있음을 의미한다. 이 규정 제4조는 “아래에 열거된 기관 중 계약직 직원(工勤人员) 이외의 업무인원은 공무원의 범위에 포함된다”고 하면서 “① 중국 공산당 각급 기관, ② 각급 인민대표대회 및 그 상무위원회 기관, ③ 각급 행정기관, ④ 중국인민정치협상회의 각급 위원회 기관, ⑤ 각급 검찰기관, ⑥ 각급 검찰기관, ⑦ 각 민주당파 및 공상(工商)연맹의 각급 기관에서 근

13) 중국 공무원법 제14조 제1호.

14) 중국 공무원법 제26조 제2호.

15) 중국 공무원법 제59조 제1호, 제2호.

16) ‘중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정(中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定)’ 제2조 제2항은 “규범성 문건이란 당 조직의 직책이행과정 중 형성된 보편적 구속력을 가지며, 일정한 기간 내에 반복적으로 적용되는 문건을 가리킨다”라고 정하고 있다.

무하는 업무인원을 공무원”이라고 정하고 있다. 이 규정에서 알 수 있듯이 중국에서는 공산당의 각급 기관과 민주당파에서 근무하는 당직자도 공무원에 포함된다. 또한 중앙조직부가 제정한 공무원임용규정(公务员录用规定) 제18조 제3호는 “중화인민공화국 헌법을 옹호하고, 중국 공산당의 영도와 사회주의제도를 옹호해야 한다”를 공무원 시험 지원의 자격요건으로 정하고 있으며, 이 규정 제19조 제2호는 “중국 공산당의 당적을 박탈당한 경우 공무원 시험에 지원할 수 없다”고 정하고 있다.

이상의 규정에서 알 수 있듯이 중국 공무원 제도에 있어서의 핵심은 ‘당에 의한 간부관리원칙(党管干部原则)’이다. 당연히 당 간부 혹은 고위 공무원의 경우 당의 추천에 의해서만 임명될 수 있다. 하지만 문제는 국가법의 체계에 속하지 않는 당의 문건이 어떻게 국가의 법률인 ‘공무원법’에 근거하여 공무원의 범위와 자격 조건 등 공무원법 정해야 할 핵심사항을 정할 수 있는지에 대해서는 아무런 설명이 없다는 점이다. 중국의 이러한 현실은 당-국가체제라는 중국 특유의 제도에 기인하지만, 문제는 중국학자들이 이와 같은 법적 문제를 단지 당의 권위라는 사실적·역사적인 이유만을 근거로 해석하려는 점이다.

(2) 당과 국가조직의 결합

“당과 국가가 어떻게 조직적으로 결합되어 있으며, 당은 어떠한 방식으로 국가를 대신하는가?”와 관련해서는 당과 정부의 관계를 의미하는 ‘당정관계’의 변화를 통해서 이를 살펴볼 수 있다. 중국에서 당정관계가 중요한 이유는 이 관계가 정치제도 개혁 및 정치발전과 연결된 핵심문제로 중국 공산당의 영도형태와 집정방식의 문제와 직결되기 때문이다. 즉 당-국가체제의 중국에서 당정관계는 서구 선거민주주의체제의 당정관계와는 달리 중국 공산당과 당의 지도에 따르는 국가정권(정부기구)과의 관계를 의미하

는 것으로 본질적으로 당의 영도를 어떻게 실현하느냐의 문제이다.(黃泰淵, 2019, 6) 중국에서 당정관계는 크게 당정분리(党政分开)와 당정합일(党政合一)의 시기로 구분될 수 있다. 당정합일이란 당의 기관과 국가기관의 구분이 애매모호하거나 또는 당과 국가기관이 사실상 하나로 완전히 통합되어 있는 경우를 말한다. 즉 당의 영도가 강조되는 시기로, 당정합일의 시기 국가기관은 단지 당의 결정을 충실히 집행하는 수족에 불과한 경우가 많다. 이와 달리 당정분리란 당이 영도는 하지만 사실상 당과 정부의 권한과 기능이 상호 분리된 경우이다. 마오쩌둥이 실질적인 권력을 행사하던 시기가 대표적인 당정합일의 시기였다면, 덩샤오핑의 집권 이후에는 당정분리의 길을 걸어왔다고 할 수 있다. 하지만 시진핑 주석의 집권 이후에는 재차 절대적 당정합일의 시기로 회귀했다고 평가할 수 있다.

그럼 시진핑 시기의 당정합일은 어떻게 진행되었는가? 이를 알려면 지난 2018년 2월 28일 중국 공산당 제19기 중앙위원회 제3차 전체회의에서 통과된 “중공중앙 당과 국가기구 개혁 심화에 관한 결정(中共中央关于深化党和国家机构改革的决定)”과 ‘당과 국가기구 개혁방안(深化党和国家机构改革方案)’을 검토해 보아야 한다. 이 결정의 핵심 내용은 “당의 유관 기구는 직능이 유사하거나, 긴밀한 관련이 있는 기타 (정부)부처와 통합적으로 설치하며, 합병설립(合并设立) 또는 합서판공(合署办公)을 실행한다”이다. 여기서 ‘합병설립’은 쉽게 말해 당의 기관과 정부의 기관이 완전히 하나로 합쳐지는 것을 말한다. 이와 달리 ‘합서판공’은 서로 다른 두 조직이 같은 곳에서 함께 근무하면서 공동으로 업무를 보지만 사실상 당의 기관이 업무를 주도하는 형태이며 정부의 기관은 당 기관의 영도를 받는다. 따라서 ‘합병설립’의 경우 기존 국가기관 혹은 정부기관은 당의 기관으로 그 실질이 완전히 변경되지만, 대외적으로는 필요에 따라 당의 기관 또는 국가기관으로서 활동할 수 있다는 점이 특징이다. 이와 달리 ‘합서판공’의 경우 당의 기관과 정부의 기관이 사안에 따라 공동으로 또는 독립적으

로 활동하는데, 국가기관은 당의 기관이 아니라 여전히 국가기관으로서의 실질을 가지고 있기에 위의 ‘합병설립’의 경우와 큰 차이가 있다.

이번 당정개혁에서 변화된 내용을 표로 살펴보면 다음과 같다.

<표 1>

유형	예
합병설립(合并设立)	중앙당교+국가행정학원
	중앙선전부+국가신문출판서(국가 판권국)+국가영화국
	중앙조직부+국가공무원국
	중앙통일전선부+국가종교사무국 +국무원화교판공실
합서판공(合署办公)	중앙전면의법치국위원회판공실+사법부
	중앙심계위원회판공실+심계서
	중앙교육업무위원회영도소조비서조 +교육부
	중앙농촌업무위원회소조판공실+농업농촌부

출처: 저자 직접 정리

한편 당은 당의 조직이 아닌 국가기구와 기업, 학교 등 각종 단체를 어떻게 영도하는가? 이들 이해하기 위해서는 ‘당조(党组)’의 기능에 주목해야 한다. 중국 공산당 당장 제48조는 “중앙 및 지방 국가기관, 인민단체, 경제조직, 문화조직 및 기타 당 조직이 아닌 영도기관에 당조를 설립할 수 있다. 당조는 영도핵심작용을 한다. 당조의 임무는 당의 노선 방침 정책을 관철 및 집행하는 것이다. 해당 단위에서 당의 건설에 대한 영도를 강화하고, 전면적으로 엄격하게 당을 관리하는 책임을 이행한다. 해당 단위의 중대 문제를 토론 및 결정한다. 간부관리업무를 처리한다. 기층 당 조직의 설치조정 및 당원을 발전시키거나 처벌하는 등 중요사항을 토론 및 결정한다. 당 외의 간부와 군중과 단결하여 당과 국가가 부여한 임무를 완성한다. 기관 및 직속단위 당 조직의 업무를 영도한다”고 정하고 있다. 즉 당조

는 당 조직이 아닌 국가기관, 인민단체, 경제와 문화 조직 등의 영도기관인 지도부에 설립되는 최고 의사결정기구이다. 한편 이들 기관과 단체에 설립된 당조는 반드시 당조를 설립한 당 조직의 영도에 절대적으로 복종해야 한다.¹⁷⁾

2. 중국 공산당과 입법

1921년 중국 공산당의 창당된 이래, 중국 공산당의 영도방식 및 집권방식은 크게 정책 주도의 시기에서 정책과 법률을 동시에 중시한 시기로 변화했고, 재차 주로 법률을 중시한 시기로 변화했다(李贵敏, 2005, 49).

“문화대혁명 시기에 대해 ‘당정은 분리되지 않고, 당으로 대표한다(党政不分, 以党代表)’라고 말하는 것처럼 당과 국가의 유착 및 일체화가 극한에 이르렀다. 개혁개방 30년은 이것을 어디까지 변혁시켰는가? 중국에서 입헌주의 또는 헌정을 말하는 경우 공산당을 어떻게 헌법과 법률에 의해 유효하게 통제할 수 있는가가 가장 중요한 논점이 된다. 그것은 사실 사회주의 법치국가의 내실을 묻는 것이다”(다카미자와 오사무, 스즈키 겐, 2013, 140-141). 하지만 지난 2018년 ‘중공중앙 당과 국가기구 개혁 심화에 관한 결정’으로 인하여 과거 행정의 비효율성 극복 및 법치국가로의 도약을 목적으로 실시된 당정분리가 재차 당정합일로 변화되었다. 따라서 현재는 “당이 모든 것을 결정한다(党决定一切)”, “당이 존재하지 않는 곳은 없다(党无处不在)”, “당·정부·군대·국민·학생, 동·서·남·북·중에서 당이 모든 것을 영도한다(党政军民学, 东西南北中, 党是领导一切的)”라는 구호가 힘을 얻고 있으며 널리 퍼지고 있다. 또한 과거와 달리 법률과 행정법규 또한 당 중앙위원회의 동의를 얻어야만 제정 및 개정할 수 있다. 그만큼 당의 입법에 대한 영향력이 강화된 것이다. 이를 부연하면 다음과 같다.

17) 중국 공산당 당장 제49조 제2항.

헌법의 경우 “헌법자체가 사실상 당에 의해 제정되었고 개정도 반복되고 있다. 즉 국가의 기본법이자 최고법인 헌법은 여전히 당의 통치를 합법화·정당화하기 위한 도구가 되고 있다. 또한 빨간 글씨로 제목이 인쇄된 ‘홍두문건(红头文件)’이라고 불리는 중앙이나 지방의 당 내부 문서가 장기간 헌법이나 법률에 우선했다. 사회, 경제, 문화, 행정 등 대다수의 분야는 사실상 당내의 문서에 의해 운영되어 왔다”(다카미자와 오사무, 스킵스젠, 2013, 141).

중국에서 ‘소헌법(小宪法)’라고 불리는 입법법(立法法) 제3조는 “입법은 반드시 헌법의 기본원칙을 준수해야 하며, 경제건설을 중심으로 해야 하고, 사회주의 노선을 견지해야 하고, 인민민주독재를 견지해야 하며 중국 공산당의 영도를 견지해야 하며, 마르크스 레닌주의 마오쩌둥 사상 덩샤오핑 이론을 견지해야 하며, 개혁개방을 견지해야 한다”고 정하고 있다.

2018년 개정된 ‘행정법규제정절차조례(行政法规制定程序条例)’ 제4조는 “정치 방면의 법률과 관련된 행정법규를 제정할 경우 반드시 유관 규정에 따라 적시에 당 중앙(党中央)에 보고해야 한다. 경제, 문화, 사회, 생태 문명 등 방면의 중대한 체제 및 중대 정책에 대한 조정과 관련된 중요 행정법규는 반드시 행정법규 초안 또는 행정법규 초안과 관계된 중대 문제를 유관 규정에 따라 적시에 당 중앙에 보고해야 한다”고 규정하고 있다. 2018년 개정된 ‘규장제정절차조례(规章制度制定程序条例)’ 제3조 또한 “규장을 제정하는 경우, 반드시 당의 노선·방침·정책과 결정을 관철해야 하고, 입법법이 확정한 입법원칙을 준수하고, 헌법, 법률, 행정법규 및 기타 상위법의 규정에 부합해야 한다”고 규정하고 있으며, 제4조는 “정치 방면의 법률과 관련된 규장을 제정할 경우, 반드시 유관규정에 근거하여 적시에 당 중앙 또는 동급 당 위원회(당조)에 보고해야 한다. 중대 경제·사회방면의 규장을 제정하는 경우, 반드시 유관규정에 근거하여 적시에 동급 당 위원회(당조)에 보고해야 한다.”

그럼 중국 공산당은 입법을 어떻게 영도하는가? 이에 대한 실마리는 ‘중공중앙 의법치국 전면추진과 관련된 약간 중대 문제의 결정(中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定)’에서 찾을 수 있다. 이 결정에 따르면 중국 공산당의 입법에 대한 영도는 크게 3가지 방식으로 이뤄진다.

① 중대 입법사항에 대한 결정권 행사

입법이 중대 체제 및 중대 정책조정과 관련된 경우 반드시 당 중앙에 보고하고 당 중앙이 토론하여 결정한다.

② 헌법 개정에 관한 건의권 행사

당 중앙은 전국인민대표대회에 헌법 개정 건의를 하며, 헌법 규정의 절차에 따라 헌법을 개정한다. 사실 중국의 헌법 개정은 매번 중국 공산당의 직접적 영도 아래 이루어졌다. 특히 1982년 이래 진행된 4차례 헌법 개정 모두 중공중앙이 전국인민대표대회 또는 그 상무위원회에 헌법 일부 내용 개정에 관한 입법 건의 이후 개시되었다.

③ 중대한 입법적 조정과 관련하여 인민대표대회 당조의 보고

법률제정 및 개정과 관련한 중대 문제는 전국인민대표대회 당조가 당 중앙에 보고하여야 한다. 부연하면, 중국에서 당의 인민대표대회의 입법에 대한 영도권은 주로 ‘입법규획 및 계획에 대한 심의, 입법건의와 법률안의 제출, 법률안에 대한 심의 및 통과 여부 결정’을 통하여 행사된다. 특히 법률제정 및 개정과 관련한 중대한 문제는 전국인민대표대회 상무위원회 당조가 반드시 당 중앙에 보고해야 한다. 쉽게 말해 당 중앙은 ‘당조’와 당내절차를 통하여 당의 입법에 대한 영도를 실시한다. 하지만 현실상 ‘중대 문제’가 의미하는 바가 명확하지 않기 때문에 사실상 모든 법률의 제정과 개정이 당 중앙의 동의를 받아서 이뤄지고 있는 실정이다.

III. 중국 공산당 당내법규제도 개관

2016년 중공중앙이 공포한 ‘당내법규제도건설강화에 관한 의견(关于加强党内法规制度建设的意见)’은 중국 공산당 창건 100주년을 맞아 당내법규제도건설을 위한 강화하기 위한 내용으로 구성되어 있다. 핵심 내용은 “당장을 핵심으로 하고, ‘당의 조직법규제도(党的组织法规制度)’, ‘당의 영도법규제도(党的领导法规制度)’, ‘당의 자체건설법규제도(党的自身建设法规制度)’ 및 ‘당의 감독보장법규제도(党的监督保障法规制度)’로 구성된 1+4의 체계를 구축하며, 장정(당장), 준칙, 조례, 규칙, 규정, 방법, 세칙으로 구성된 1+6의 규범체계를 형성하는 것이다. 또한 2019년 중공중앙은 ‘중국 공산당 당내법규제정조례(中国共产党党内法规制定条例)’와 이 조례의 하위 규정인 ‘중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정(中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定)’, ‘중국 공산당 당내법규집행책임규정 시행(中国共产党党内法规执行责任制规定(试行))’을 개정 및 제정하여 공포하였다. 이를 두고 중국에서는 ‘중국특색사회주의 법치체계(中国特色社会主义法治体系)’의 하나인 당내법규제도가 초보적으로 완성되었다고 평가하고 있다. 시진핑 주석도 금년 공산당 창당 100주년 기념식에서 “이미 비교적 완벽한 당내법규체계가 형성되었다”고 선언한 바 있다. 여기서 이런 의문이 든다. ‘중국특색사회주의법치체계’란 무엇인가? 이와 관련하여 중국 학자들은 시진핑 총서기의 연설에서 그 답을 구하고 있다.

“중국특색사회주의법치의 길(中国特色社会主义法治道路)은 최광의, 광의의, 협의로 이해될 수 있다. 첫째, 최광의는 ‘5개 견지’로 표현된다. 즉 ‘당의 영도 견지’, ‘인민의 주체지위 견지’, ‘(모든 인민의)법 앞에 평등’, ‘의법치국(依法治国)과 의덕치국(以德治国)의 상호 결합’, ‘중국의 실제에서 출발’이 포함된다. 광의는 3개 핵심요소로 표현되는데, 즉 ‘당의 영도 견

지’, ‘중국특색사회주의제도 견지’, ‘중국특색사회주의 법치이론 관철’이다. 협의는 “우리에게 맞는 법치의 길을 가는 것”이다. 중국의 국정과 실제상황에서 출발하여 우리에게 적합한 법치의 길을 가며, 다른 국가의 방식이나 방법을 절대로 따라 해서는 안 되며, 절단코 서방 국가의 ‘헌정’, ‘삼권분립’, ‘사법독립’의 길을 가지 않는 것이다. 그럼 최근 중국이 강조하는 의헌치국(依宪治国) 즉 헌법을 통한 통치는 무엇을 의미하는가? 이와 관련하여 “우리가 말하는 의헌치국, 의헌집정은 당의 영도를 부정하거나 또는 포기하는 것이 아니라, 당이 인민을 영도하여 헌법과 법률을 제정하며, 당이 인민을 영도하여 헌법과 법률을 집행하며, 당 스스로 헌법과 법률의 범위 내에서 활동해야 함을 의미한다.” 또한 “전국 각 민족 인민, 모든 국가기관과 무장 역량, 각 정당과 각 사회단체, 각 기업·사업조직은 모두 반드시 헌법을 근본 활동준칙으로 삼아야 하며, 헌법의 존엄을 수호하고, 헌법의 실시를 보장할 책임이 있다. 의헌치국, 의헌집정은 바로 헌법이 확정한 중국 공산당의 영도적 지위가 절대로 동요하지 않게 하는 것이며, 헌법이 확정한 인민민주독재의 국체(国体)와 인민대표대회제도라는 정체(政体)가 동요되지 않는 것이다”(江必新. 2021).

여기서 알 수 있듯이 중국식 입헌주의를 의미하는 ‘의헌치국’은 우리가 알고 있는 ‘법의 지배’와는 큰 차이가 있다. 즉 헌법에 근거한 통치를 통하여 국가기관 등 공권력을 제약하고 이를 통하여 국민의 인권과 기본권을 보장하겠다는 이념이 아니라, 당의 영도적 지위를 공고히 하고 중국의 기본제도인 인민민주독재와 인민대표대회제도라는 기본제도를 꾸준히 유지해 나가겠다는 것을 의미한다. 당연히 그 방식에 있어서도 큰 차이가 있다. 위에서 언급했듯이 서구의 입헌주의 즉 헌법에 의한 통치와, 권력 간의 균형과 견제를 위한 권력분립, 사법의 공정성을 확보하기 위한 사법독립의 길은 절단코 가지 않겠다는 점에서 중국식 민주주의는 우리와 달라도 너무 다르다. 따라서 중국이 최근 당내법규제도건설을 강화하겠다는 의미는

결국 당의 영도적 지위를 더욱 강화하겠다는 것을 의미하며, 향후 당내법규가 중국에서 매우 중요한 규범으로 자리 잡게 될 것임을 의미한다.

아래에서는 중국 공산당이 제정한 당내법규 관련 규정을 중심으로 당내법규의 제정 주체, 종류, 당내법규로 규정할 사항, 제정 절차, 당내법규에 대한 심사 및 책임추궁제도를 살펴본다. 이러한 내용을 살펴보는 이유는 당내법규를 좀 더 명확하게 이해하기 위함이고 이를 통하여 아래에서 살펴볼게 될 당내법규와 국가법률의 관계에 대한 논의를 위한 초석을 다질 수 있기 때문이다.

1. 당내법규의 개념 및 제정 주체

‘당내법규’라는 용어는 1938년 마오쩌둥이 처음으로 사용하기 시작했다고 한다. 즉 마오쩌둥은 ‘새로운 단계(论新阶段)에 관하여’라는 보고서에서 “당내관계가 올바른 길을 가기 위해서는 상술한 4가지 가장 중요한 기율(개인의 조직에 대한 복종, 소수의 다수에 대한 복종, 하급의 상급에 대한 복종, 전당의 중앙에 대한 복종) 이외에도 각급 영도기관의 행동을 통일시키기 위하여 반드시 비교적 상세한 당내법규를 제정해야 한다”(李树忠, 2021)고 밝힌 바 있다. 하지만 당내법규가 본격적으로 주목받기 시작하고 이에 대한 연구가 본격적으로 시작된 것은 시진핑 총서기의 집권 이후이다.¹⁸⁾

당내법규란 “당의 중앙조직, 중앙기율위원회, 당 중앙업무기구, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당의 통일적 의지를 구현하고, 당의 영도

18) 2012년 5월 26일 ‘중국 공산당 당내법규 제정조례’가 정식으로 공포되어 실시되었고, 같은 해 ‘중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록규정’이 공포되었다. 2013년 중공중앙은 ‘중앙 당내법규 제정업무 5개년 계획 강요(中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年))’를 발표했고, 2018년 ‘중앙당내법규제정업무 두번째 5개년 계획강요(中央党内法规制定工作第二个五年规划纲要(2018-2022年))’를 제정해서 공포하였다

및 당의 건설 활동을 규율하고, 당의 기율에 의지하여 실시를 보증하는 전문적인 규장제도이다”¹⁹⁾ 여기서 알 수 있듯이 당내법규의 제정주체는 당의 중앙조직, 중앙기율위원회, 당 중앙업무기구, 성·자치구·직할시 당 위원회로 한정되어 있다. 이를 부연하면 다음과 같다.

(1) 당의 중앙조직

중국 공산당 당장 제3장 ‘당의 중앙조직’에는 당의 전국대표대회가 선출하는 중앙위원회와 중앙기율검사위원회, 중앙위원회 전체회의에서 선출하는 중앙정치국과 중공정치국 상무위원회, 중앙위원회에서 결정하는 중앙군사위원회 및 중앙정치국 상무위원회가 제청하고 중앙위원회 전체회의에서 통과된 중앙서기처가 있다.

당의 중앙조직은 아래에 열거된 사항에 대하여 중앙당내법규(中央党内法规)를 제정할 수 있다.²⁰⁾

- ① 당의 성질 및 목적, 노선과 강령, 지도사상과 분투목표.
- ② 당의 각급 각종 조직의 선출, 구성 및 직권직책의 기본제도.
- ③ 당원의 의무와 권리와 관련된 기본제도.
- ④ 당의 영도 및 당의 건설과 관련된 기본제도.
- ⑤ 당의 중대문제와 관계된 사항.
- ⑥ 당의 기율처분 및 조직처리와 관련된 기본제도.
- ⑦ 기타 반드시 중앙당내법규가 규정할 사항.

이외에도 당 중앙의 집중적이고 통일적인 영도와 관계된 사항은 반드시 중앙당내법규가 규정해야 한다.

19) 중국 공산당당내법규제정조례 제3조 제1항.

20) 중국 공산당당내법규제정조례 제9조

(2) 중앙기율검사위원회 및 당 중앙업무기관

중앙기율검사위원회 및 당 중앙업무기관²¹⁾은 자신의 권한 범위 내의 유관 사항에 관하여 당내법규를 제정할 수 있다.²²⁾ 여기서 말하는 ‘유관 사항’이란 다음의 상황을 가리킨다.

① 중앙당내법규의 관철과 집행을 위하여 관련 규정을 제정하는 경우.

② 당장 및 중앙 당내법규가 규정한 당의 업무 관련 직책을 이행하기 위한 경우.

이외에도 관련 중앙국가기관부처의 당 위원회는 확실히 필요한 경우, 당 중앙의 비준을 받아 특정 사항에 관하여 당내법규를 제정할 수 있다.

(3) 성·자치구·직할시 당 위원회

성·자치구·직할시 당 위원회는 자신의 권한 범위 내의 유관 사항에 관하여 당내법규를 제정할 수 있다.²³⁾ 여기서의 ‘유관 사항’이란 다음과 같다.

① 중앙당내법규의 관철과 집행을 위하여 관련 규정을 제정하는 경우.

② 당장 및 중앙 당내법규가 규정한 현지 경제사회발전 영도 및 현지 당 건설과 관련된 직책 책임의 이행을 위한 경우.

당 중앙의 수권에 근거하여 반드시 중앙 당내법규가 제정한 유관 사항에 대하여 중앙기율검사위원회 및 당 중앙 업무기관, 성·자치구·직할시 당 위원회가 먼저 당내법규를 제정할 수 있지만, 조건이 성숙한 경우 중앙당

21) 당 중앙업무부처로는 현재 기율위원회기관(中共中央纪律检查委员会机关), 판공청(中共中央办公厅), 조직부(中共中央组织部), 선전부(中共中央宣传部), 통전부(中共中央统战部), 대외연락부(中共中央对外联络部)정법위원회(中共中央政法委员会机关), 정책연구실(中共中央政策研究室), 타이완업무판공실(中共中央台湾工作办公室), 대외선전판공실(中共中央对外宣传办公室), 재경위원회판공실(中共中央财经委员会办公室), 외사업무위원회판공실(中共中央外事工作委员会办公室), 중앙기구편제위원회판공실(中共中央机构编制委员会办公室), 중앙 및 국가기관업무위원회(中央和国家机关工作委员会)가 있다.

22) 중국 공산당당내법규제정조례 제10조.

23) 중국 공산당당내법규제정조례 제11조.

내법규를 다시 제정해야 한다.²⁴⁾ 만약 2개 이상 부(部)와 위원회(委)의 권한 범위와 관계된 사항은 관련 부와 위원회가 연합해서 당내법규를 제정하거나 또는 당 중앙에 요청하여 중앙당내법규를 제정해야 하며, 당내법규의 제정이 정부 권한과 관련된 경우, 당정기관이 연합해서 제정할 수 있다.²⁵⁾ 여기서 알 수 있듯이 당내법규의 제정에 유관 정부기관도 직·간접적으로 참여한다.

한편 당내법규와 구별해야 할 것으로 당이 규범성 문건이 있다. 당내법규제도 중 소수의 법규만 당내법규에 해당할 뿐, 대다수는 당내 규범성 문건이다(韩喜平·王晓波, 2021, 24). 이러한 당내 규범성 문건은 주로 3가지로 구성된다. 첫째, 당내법규 제정권이 없는 당 조직이 제정하는데, 주로 성급 이하 당 조직(성급 당 위원회 업무기관 포함)이 제정한 당의 활동을 규율하는 각종 구체적 규장을 가리킨다. 이러한 종류의 당내 규범성 문건은 당내법규와 매우 유사하다. 즉 당내법규와 동일한 명칭을 사용하고, 법의 형식을 채택하고 있지만, 당내법규에 해당하지 않기에 당내 규범성 문건이라 부른다. 둘째, 각급 당 조직이 업무상 필요에 근거하여 제정한 중요 문건으로 당정기관의 행정공문과 유사한 외관을 가지지만, 그 내용이 일반 공문과는 달리 보편성과 반복적 적용성을 가진다. 셋째, 당조가 제정한 업무규칙 등이다. 당조는 당의 중요한 조직형식이지만, 당의 1급 조직 및 당의 파출기관에 해당하지 않기 때문에 당내법규를 제정할 수 없기에 규범성 문건을 자주 제정한다. 예를 들면 ‘중공 최고인민검찰원 당조 검찰기관 청국급 이상 영도간부의 배우자, 자녀 개인이 사업을 하거나 기업을 경영하는 것에 관한 구체적 규정(中共最高人民检察院党组关于检察机关厅局级以上领导干部配偶、子女个人经商办企业的有关规定)’이 대표적이다.

24) 중국 공산당당내법규제정조례 제12조 제1항

25) 중국 공산당당내법규제정조례 제13조

2. 당내법규의 종류, 내용, 원칙

당내법규 중 당장은 가장 근본적인 당내법규이며, 기타 당내법규의 제정기초이자 근거이다.²⁶⁾ 여기서 알 수 있듯이 당장은 국가의 기본법인 헌법과 같이 모든 기타 당내법규 제정의 근거라고 할 수 있다.²⁷⁾ 당내법규는 당장(党章), 준칙(准则), 조례(条例), 규정(规定), 방법(办法), 규칙(规则), 세칙(细则)으로 구분된다. 이와 관련하여 당내법규 제정조례 제5조는 다음과 같이 정의 내리고 있다.

‘당장’은 당의 성질과 근본 목적, 노선과 강령, 지도사상과 분투목표, 조직원칙과 조직기구, 당원 의무·권리 및 당의 기율 등에 대해 내린 근본규정이다.

‘준칙’은 전 당의 정치생활, 조직생활, 전체 당원행위 등에 대하여 내린 기본규정이다.

‘조례’는 당의 특정 영역의 중요 관계 또는 특정 방면의 업무에 대하여 내린 전면적인 규정이다.

‘규정’, ‘방법’, ‘규칙’, ‘세칙’은 당의 특정 중요 업무에 대한 요구 및 절차 등에 대하여 내린 구체적 규정이다. 중앙기율검사위원회 및 당 중앙업무기관, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규는 규정, 방법, 규칙, 세칙이라는 명칭을 사용할 수 있다.

당내법규는 일정한 위계질서를 가지고 있다²⁸⁾.

① 당장은 당내법규 중 최고 효력을 가지며, 기타 어떠한 당내법규도 당장에 저촉될 수 없다.

26) 중국 공산당당내법규제정조례 제3조 제2항.

27) 중국 공산당당내법규제정조례 제1조는 “당내법규 제정업무를 규율하고, 당내법규의 질을 제고하고, 완비된 당내법규 체계를 형성하고, 의규치당(依规治党)을 추진하기 위하여, 중국 공산당장정(中国共产党章程)에 근거하여 이 조례를 제정한다”고 밝히고 있다.

28) 중국 공산당당내법규제정조례 제31조.

② 중앙당내법규의 효력은 중앙기율검사위원회, 당 중앙 업무기관, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규보다 높으며, 중앙기율검사위원회 및 당 중앙 업무기관, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규는 중앙당내법규 및 규범성 문건에 저촉될 수 없다.

③ 중앙기율검사위원회 및 당 중앙 업무기관이 제정한 당내법규의 효력은 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규보다 높으며, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규는 중앙기율검사위원회 및 당 중앙 업무기관이 제정한 당내법규에 저촉될 수 없다.

당내법규는 법률과 같이 일반적으로 조문의 형식으로 표현하며, 내용에 근거하여 필요시 편(編), 장(章), 절(節), 조(條), 관(款), 항(項), 목(目)으로 구분된다.²⁹⁾

당내법규는 어떠한 내용을 담고 있는가? 이와 관련하여 당내법규 제정 조례 제4조는 당내법규는 주로 아래 사항에 대하여 규정한다고 하면서 이를 구체적으로 열거하고 있다.

- ① 당의 각급 각종 조직의 선출, 구성, 직권직책.
- ② 당의 영도 및 당 건설의 체제 기제, 기준요구, 방식·방법.
- ③ 당 조직업무, 활동, 당원 행위에 대한 감독, 평가, 상벌, 보장.
- ④ 당의 간부 선발, 교육, 관리, 감독.

이외에 당 조직의 권한·직책, 당원의 의무와 권리, 당의 기율처분과 조직처리의 창설과 관련된 모든 사항은 오직 당내법규로서 규정해야 하며, 당내법규 제정은 반드시 마르크스·레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론, ‘삼개대표’ 중요사상, 과학발전관, 시진핑 신시대 중국특색사회주의사상을 지도로 하며, 당의 전면적 영도를 견지 및 강화하고, 당의 당에 대한

29) 중국 공산당당내법규제정조례 제6조.

관리와 전면적이고 엄격한 당의 관리를 견지하고, 시진핑 총서기의 당 중앙 핵심·전당의 핵심지위를 절대적으로 수호하고, 당 중앙의 권위와 집중적이고 통일적인 영도를 절대적으로 수호해야 한다.³⁰⁾ 특히 아래에 열거된 원칙을 반드시 준수해야 한다.³¹⁾

① 정확한 정치방향을 견지하고, ‘4개 의식’을 강화하고, ‘4개 자신’을 견지하며, ‘2개 수호’³²⁾를 확립해야 한다.

② 당의 사업발전의 필요 및 전면적이고 엄격한 당 관리의 실제에서 출발하는 것을 견지해야 한다.

③ 당장을 근본으로 하는 것을 견지하고, 당의 기본이론, 기본노선, 기본방침을 관철해야 한다.

④ 민주집중제를 견지하고, 당내민주를 충분히 발전시키고, 당의 집중통일을 수호해야 한다.

⑤ 당이 반드시 헌법 및 법률의 범위 내에서 활동하는 것을 견지해야 하며, 당내법규와 국가법률의 연계와 조화를 중시해야 한다.

⑥ 편리와 효용을 견지해야 하며 번거로움과 중복을 방지해야 한다.

3. 당내법규의 제정 절차

(1) 초안

중앙당내법규는 그 내용에 따라 일반적으로 중앙기율위원회 및 중앙 유관 부처 등이 초안하며, 종합성 당내법규는 중앙판공청이 중앙기율위원회 및 중앙 유관 부처 등과 협조하여 초안하거나 또는 초안 소조(起草小组)

30) 중국 공산당당내법규제정조례 제2조.

31) 중국 공산당당내법규제정조례 제7조.

32) 4개의 의식은 정치의식(政治意识), 대국의식(大局意识), 핵심의식(核心意识), 일치의를식(看齐意识)을 말한다. 4개 자신은 노선자신(道路自信), 이론자신(理论自信), 제도자신(制度自信), 문화자신(文化自信)을 2개의 수호는 ‘시진핑 총서기의 당 중앙 핵심 지위’와 ‘당 중앙의 권위와 영도’를 견지하는 것을 수호하는 것을 말한다.

를 조직하여 초안한다. 특별히 중요한 중앙당내법규는 당 중앙이 직접 초안한다. 중앙기율검사위원회 및 당 중앙업무기관 및 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정할 당내법규는 스스로 초안한다.³³⁾

(2) 사전심사

심의·비준기관이 당내법규 초안을 접수한 후, 소속 법규업무기구에 교부하여 사전심사를 실시하며, 주요 심사 내용은 다음과 같다.³⁴⁾

- ① ‘4개의식’의 강화, ‘4개 자신의 견지’, ‘2개 수호’의 확립 등 정치요구에 부합하는지 여부.
- ② 당장, 당의 이론 및 노선·방침·정책과 저촉하는지 여부.
- ③ 헌법과 법률에 일치하는지 여부.
- ④ 상위 당내법규와 규범성 문건에 저촉하는지 여부.
- ⑤ 기타 동급의 당내법규 및 규범성 문건의 동일사항에 관한 규정과 충돌하는지 여부.
- ⑥ 관계된 중대 문제에 대하여 유관 부처 및 단위와 협상했는지 여부.
- ⑦ 특정 부문(기관)의 이익 추구 또는 지방보호문제(특정 지역의 이익 보호)가 존재하는지 여부.
- ⑧ 제정 권한, 절차, 규범의 표현요구에 부합하는지 여부.

사전심사 결과, 문제가 있는 당내법규 초안에 대하여, 법규업무기구는 비준을 받아 초안을 담당한 부처 및 단위에 개정의견을 제시할 수 있다. 만약 초안을 담당한 부처 및 단위가 개정의견을 채택하지 않은 경우, 법규업무기구는 심의·비준기관에 개정, 심리유예, 반송의 건의를 제시할 수 있다.

33) 중국 공산당당내법규제정조례 제20조.

34) 중국 공산당당내법규제정조례 제21조.

(3) 심사·비준³⁵⁾

중앙당내법규초안에 대한 심사·비준은 아래에 열거된 방식에 근거하여 진행한다.

- ① 준칙 초안은 일반적으로 중앙위원회 전체회의에서 심의·비준한다.
- ② 조례 초안은 일반적으로 중앙정치위원회 회의에서 심의·비준한다.
- ③ 규정, 방법, 규칙, 세칙 초안은 일반적으로 중앙정치위원회 상무위원회에서 심의·비준한다.

④ 조정범위가 동일하거나 또는 관련된 규정, 방법, 규칙, 세칙의 초안은 중앙판공청이 한꺼번에 당 중앙에 직접 보고하여 당 중앙이 심사·비준한다.

중앙기율위원회 및 당 중앙업무기구가 제정한 당내법규 초안은 해당 영도기구 회의가 심의·비준한다.

성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규 초안은 당 위원회 전체회의 또는 상무위원회 회의에서 심의·비준한다.

(5) 공포³⁶⁾

심의·비준을 받은 당내법규 초안은 법규업무기구가 심사하고 절차에 따라 서면으로 상급기관에 보고하여 비준을 받은 이후 공포한다.

중앙당내법규는 중앙문건형식으로 공포한다. 중앙기율검사위원회가 제정한 당내법규는 중앙기율검사위원회 문건형식으로 공포한다. 당 중앙업무기구가 제정한 당내법규는 당 중앙업무기관문건형식으로 공포한다. 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규는 당 위원회 문건 또는 당 위원회 판공청 문건의 형식으로 공포한다. 공포 시 당내법규 표제에 설명을 추가하여 제정기관, 통과시기, 공포시기를 기재한다.

35) 중국 공산당당내법규제정조례 제24조.

36) 중국 공산당당내법규제정조례 제29조.

당내법규가 당과 국가기밀과 관계되어 공개할 수 없거나 또는 유관 규정에 따라 공개에 적합하지 않을 경우, 반드시 당 기관지, 당 간행물, 중점 신문사이트, 포털사이트 등 당의 매체에서 공개적으로 공포한다.

(6) 등록³⁷⁾

중앙기율검사위원회, 당 중앙 업무기관, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규는 공포한 날로부터 30일 이내에 당 중앙에 보고하여 등록해야 한다. 중앙판공청은 유관 규정에 근거하여 구체적인 심사업무를 책임진다.

4. 당내법규와 규범성 문건에 대한 등록심사

(1) 등록절차

당 조직이 제정한 당내법규와 규범성 문건은 반드시 상급 당 조직에 보고해서 등록해야 한다. 다수의 당 조직이 연합해서 제정한 당내법규와 규범성 문건은 주도한 당 조직이 공동의 상급 당 조직에 보고해서 등록해야 한다. 당 조직은 하급 당 조직이 보고해서 등록한 당내법규와 규범성 문건에 대하여 심사하며, 구체적인 업무는 소속 법규업무기구 또는 관련 직능을 가진 업무기구가 담당한다.³⁸⁾

중앙기율위원회, 당 중앙(정책결정)의사협조기구 및 당 중앙업무기구, 당 중앙직속사업단위, 당 중앙이 비준하여 설립한 당조(당 위원회), 각성·자치구·직할시 당 위원회는 반드시 당 중앙에 당내법규와 규범성 문건을 보고해서 등록해야 한다.³⁹⁾

37) 중국 공산당당내법규제정조례 제35조.

38) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제5조.

39) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제6조 제1항.

반드시 보고해서 등록해야 할 당내법규와 규범성 문건은 공포된 날로부터 30일 이내에 제정기관이 보고해서 등록해야 한다.⁴⁰⁾

(2) 등록심사의 기준과 등록거부사항

심시기관은 보고되어 심사요구에 부합하는 당내법규와 규범성 문건을 등록해야 하며, 아래에 열거된 사항을 심사해야 한다.⁴¹⁾

① 정치성 심사. ‘시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상(习近平新时代中国特色社会主义思想)’을 열심히 관철하고 있는지 여부, 당의 기본이론 기본노선 기본방침과 일치하는지 여부, 당 중앙의 중대정책결정안배(党中央重大决策部署)와 부합하는지 여부, 당의 정치기율과 정치규칙을 엄격하게 준수하고 있는지 여부 등이 포함된다.

② 합법·합구성심사(合法合规性审查). 헌법과 법률에 일치하는지 여부, 당장과 상위 당내법규 및 규범성 문건에 저촉하는지 여부, 동급의 당내법규와 규범성 문건의 동일 사항에 대한 규정과 상호 충돌하는지 여부를 포함한다.

③ 합리성심사. 형세발전의 필요에 적응하고 있는지 여부, 사회에 중대한 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는지 여부, 공정·공평원칙에 위반되는지 여부 등이 포함된다.

④ 규범성심사. 명칭 사용이 적절한지 여부, 체제와 격식이 정확한지 여부, 표현이 규범적인지 여부 등이 포함된다.

심사기관은 심사에서 유관 지역 및 부문이 결합한 실제 개혁혁신의 적극성을 반드시 적극 보호하는 것을 중시해야 한다.

인민대표대회 상무위원회, 정부, 군대의 등록심사업무기구가 당내법규 및 규범성 문건이 위법·위규(违规)의 문제가 존재할 가능성이 있다는 것을 발견한 경우, 동급 당 위원회 등록심사업무기구에 심사건의를 제기할 수

40) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제8조 제1항.

41) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제11조.

있다. 동급 당 위원회 등록심사업무기구는 반드시 연구하여 처리해야 하며, 적절한 방식으로 그 결과를 회답해야 한다.⁴²⁾

심사 중 문제를 발견하지 못한 당내법규 및 규범성 문건은 심사기관이 반드시 직접 등록통과를 결정해야 하며, 적시에 보고하여 등록을 요구한 기관에 통보해야 한다.

심사기관이 이미 등록된 당내법규 및 규범성 문건에 문제가 있다는 것을 발견한 경우, 심사 절차를 새롭게 개시할 수 있다.⁴³⁾

한편 중앙기율위원회, 당 중앙 업무기관, 성·자치구·직할시 당 위원회가 제정한 당내법규에 아래의 상황 중 하나가 존재하는 경우, 당 중앙은 개정 명령을 내리거나 또는 취소할 수 있다.⁴⁴⁾

- ① 당장, 당의 이론, 노선·방침·정책에 저촉되는 경우.
- ② 헌법, 법률, 행정법규에 저촉되는 경우.
- ③ 상위 당내법규와 규범성 문건에 저촉되는 경우.
- ④ 기타 반드시 개정을 명령하거나 또는 취소해야 하는 상황.

서로 다른 부와 위원회가 제정한 당내법규의 동일 사항에 대한 규정이 상호 충돌하는 경우 당 중앙에 제청하여 처리한다.

당내법규 및 규범성 문건에 아래에 열거된 사항 중 하나가 존재할 경우, 심사기관은 반드시 등록통과를 거부해야 하며, 또한 보고하여 등록을 요구한 기관에 수정을 요구해야 한다.⁴⁵⁾

- ① 당장, 당의 이론 및 노선·방침·정책에 위배되는 경우.
- ② 헌법과 법률에 위반되는 경우.
- ③ 상위 당내법규 및 규범성 문건에 저촉되는 경우.
- ④ 명백히 불합리한 경우.

42) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제12조 제2항.

43) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제15조

44) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제32조

45) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제19조

- ⑤ 제정 권한이 없는 경우.
- ⑥ 기타 수정이 필요한 경우.

상기 문제가 없는 당내법규와 규범성 문건에 대하여 심사기관은 일반적으로 30일 이내에 심사처리업무를 마쳐야 한다. 문제가 있을 수 있다는 것을 발견한 경우 심사처리기한을 적절히 연장할 수 있지만, 일반적으로 3개월을 초과할 수 없다.⁴⁶⁾

(3) 등록심사 책임추궁제도

당내법규 및 규범성 문건 등록심사제도 책임추궁제도를 실행한다. 아래에 열거한 상황 중 하나에 해당하는 경우, 반드시 당규와 기율에 근거하여 관련 당 조직, 당원의 영도 간부 및 업무인원(工作人员)의 책임을 추궁한다.⁴⁷⁾

- ① 정치책임 이행을 다하지 않으며, 등록심사업무를 중시하지 않고 또한 안배하지 않거나, 조직영도를 다하지 않아서 엄중한 결과를 낳은 경우.
- ② 보고등록업무절차 및 기한요구에 위반하거나, 보고와 등록이 규범적이지 않고 적시에 보고하지 않거나 또는 전혀 보고·등록하지 않거나 심사기관이 지적한 문제에 대하여 수정하지 않거나 또는 적시에 적절히 수정하지 않아서 엄중한 결과를 낳은 경우.
- ③ 심사업무절차와 기한요구에 위반하고, 심사가 규범적이지 않고 적시에 명백한 문제를 발견하지 못하여 엄중한 결과를 낳은 경우.
- ④ 기타 반드시 책임을 추궁해야 하는 상황.

5. 당내법규 집행책임제도

당내법규 집행책임제도에 대해서는 지난 2019년 8월 30일 중공중앙정치

46) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제21조 제1항.

47) 중국 공산당 당내법규 및 규범성 문건 등록심사규정 제25조.

국회의에서 심의·비준을 받아 2019년 9월 3일 공포된 중앙공포‘중국 공산당 당내법규 집행책임제 규정(시행)(中国共产党党内法规执行责任制规定(试行) ’이 정하고 있다. 이 규정 제16조는 다음과 같이 규정하고 있다.

당 조직 및 당원영도간부가 아래의 상황 중 하나에 해당하는 경우, 반드시 당규와 기율에 근거하여 책임을 추궁하며 위법범죄에 관계된 경우, 관련 법률규정에 따라 처리한다.

① 당 중앙의 당내법규 집행에 대한 결정배치와 상급 당 조직의 유관 규정을 관철·집행하지 않는 경우.

② 영도, 총괄(统筹), 주도(牵头), 협력(配合), 감독 등 당내법규 집행 책임을 다하지 않은 경우.

③ 당내법규를 충분히 집행하지 않거나, 변통하거나 또는 선택적으로 집행하는 경우.

④ 해당 지역 해당 단위에서 당내법규 집행 중 중대문제가 발생하거나 또는 엄중한 결과를 낳은 경우.

⑤ 기타 반드시 책임을 추궁해야 하는 상황.

IV. 중국에서 당내법규의 법적 성질과 국가법률과의 관계

제정 주체 혹은 공포 주체를 기준으로 보면 중국에서 가장 중요한 규범적 기능을 하는 제도 형태로는 당내법규 및 당의 규범성 문건, 국가법률·법규, 당정연합공문발표 이 3가지가 있다(封丽霞. 2021, 15.). 이는 사실 중국에서의 정식 법적 규범은 국가의 법률뿐만 아니라, 중국 공산당의 당내법규와 당의 규범성 문건 나아가 당과 정부가 공동으로 발표하는 공문 등 3가지 규범이 존재한다는 것을 의미한다. 법 혹은 국가 규범의 개념 정의와 관련해서 다양한 논의가 있지만, 그 핵심은 여전히 ‘국가(입법기관)가 제정한 강제력을 가진 규범’이며 이 규범에 위배될 경우 도의적 책임이

아닌 ‘법적 책임’을 진다는 것을 핵심요소로 한다. 따라서 법이라는 규범은 도덕규범, 종교규범 등 다른 사회적 규범과 구분된다. 하지만 중국에서는 국가가 제정한 규범 이외에도 당이 제정한 규범과 당과 정부가 공동으로 제정한 규범도 법적 효력을 가지는 경우가 있다.

1. 당내법규의 대외적 효력

당의 당헌과 당규 등 당내법규와 규범성 문건은 당 조직 내부와 당원에 게만 효력이 미치는 것이 원칙이다. 하지만 중국에서는 공산당의 당내법규가 외부효 즉 법규로서의 효력을 가지는 경우가 적지 않다.

2017년 중공중앙의 ‘당내법규제도건설 강화에 관한 의견’에 따르면 당내법규는 당의 조직법규, 당의 영도법규, 당의 자체건설법규, 당의 감독보장법규로 구분된다. 그중 조직법규와 자체건설법규 이외에 영도법규와 감독보장법규의 경우 외부효 즉 모든 기관과 국민에 대하여 법적 효력을 있는 경우가 있다. 이와 관련하여 중국 연구자들이 자주 언급하는 사례는 다음과 같다.

영도법규와 관련해서 보면 ‘중국 공산당 통일전선업무조례(시행)(中国共产党统一战线工作条例-试行)’, ‘인재발전체제개혁개혁심화에 관한 의견(关于深化人才发展体制机制改革的意见)’, ‘중공중앙 의법치국의 전면적 추진에 관한 약간 중대문제의 의견(中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的意见)’ 등 당내법규와 당의 규범성 문건은 당원이 아닌 일반 국민들까지 그 대상으로 하고 있다. 감독보장법규와 관련해서는 당의 기율검사기관과 국가감찰기관이 함께 근무하기 때문에 당의 감독보장은 당내 뿐만 아니라 모든 공직자에게까지 그 효력을 미친다. 예를 들면 ‘성급당 위원회 및 정부의 빈곤구제개발업무성적평가방법(省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法)’, ‘당정 영도간부 생태환경 손해책임추궁방법-

시행(党政领导干部生态环境损害责任追究办法-试行)’, ‘당정 주요 영도 간부 및 국유기업 영도인원 경제책임심계규정(党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定)’ 등이 그러하다. 이외에도 ‘영도간부개인관련사항보고규정(领导干部报告个人有关事项规定)’, ‘당정기관절약이행낭비반대조례(党政机关厉行节约反对浪费条例)’ 또한 외부효를 가진다. ‘중국 공산당 기율검사기관 사건검사 업무조례(中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例, 이하 ‘조례’)'의 경우, 중국 공산당의 당내법규 중 외부효가 가장 명확하게 드러나는 규정이다. 이 조례 제24조 제2항은 “피조사자가 근무하는 단위의 당 조직은 반드시 사건처리업무를 적극 지원해야 하며, 피조사자와 사건에 대한 정보를 가진 자에 대한 교육을 강화해야 한다. 입안기관 또는 조사조의 동의 없이 피조사자의 출국, 출장을 비준하거나 또는 그에 대한 인사이동, 승진, 표창을 할 수 없다”고 정하고 있다. 즉 기율위원회 조사조의 동의가 없이는 출국 출장 등 개인의 이전의 자유가 제한되며, 인사이동, 승진, 표창 등도 제한된다. 심지어 이 조례는 제28조는 “사건 상황을 알고 있는 조직과 개인 모두는 증거를 제공할 의무를 가진다. 조사조는 규정된 절차에 따라 아래의 조치를 취하여 증거를 취득할 권한이 있으며 관련 조직 및 개인은 반드시 사실대로 증거를 제공해야 하며 이를 거절하거나 방해할 수 없다”고 정하고 있는 것과 같이, 모든 조직과 개인에게 증거를 제공할 의무를, 기율검사위원회 조사조에게는 증거를 취득할 권한을 부여하고 있다.

2. 당내법규의 법적 성질

당내법규는 ‘법’인가? 이와 관련하여 중국에서는 다양한 학설이 주장되고 있다.⁴⁸⁾

48) 이하의 내용은 중국에서 당내법규의 성질에 관한 대표적인 논의인 段磊·熊娜. 2021, pp.

가장 먼저 주장된 학설은 당내법규 ‘비법론(非法论)’이다. 이 학설은 당내‘법규’라는 용어가 부적합하다면서 다음과 같은 3가지 근거를 들고 있다. 첫째, 정당조직은 입법의 주체가 아니다. 둘째, 당의 조례는 법규로서의 특징을 가지지 않고 단지 정책성과 제도성을 가진 문건에 불과하다. 셋째, 당내‘법규’라는 용어는 여러 가지로 해석될 수 있는 등 모호성을 가지고 있으며, 당과 법의 관계를 정확히 반영하기 어렵다(曾市南.2004, 8). 또 다른 학설은 당의 규장제도는 당의 영도기관이 당장이 규정한 절차에 근거해서 제정한 것으로, 국가의 의지를 구현할 수 없으며, 강제력을 가지고 있지 않다. 따라서 당의 의지는 오직 ‘법률’로서 제정되어야 만 법규가 될 수 있기 때문에 ‘당의 기율(党的纪律)’이라는 용어로 당의 규장제도를 대신하는 것이 타당하며 이를 통하여 국가법률과의 혼동을 막을 수 있다고 주장한다(王俊华. 2008, 20).

현재는 이러한 ‘비법론’을 주장하는 학자는 거의 없다. 왜냐하면 2014년 10월 18기 4중전회에서 통과된 ‘중공중앙 의법치국의 전면적 추진에 관한 약간 중요 문제에 관한 결정’에서 중국특색사회주의법치의 주요 요소 중 하나로 ‘당내법규’를 명시했기 때문이다. 이후 당내법규의 성질에 대해서 다양한 주장이 제기되었는데, 대표적인 학설은 다음과 같다.

① ‘연성법설(사회법)’은 당내법규는 여전히 법으로서의 성질을 가지지만, 국가가 제정한 국가법 또는 경성법(hard law)과 달리 사회조직이 제정한 사회법 또는 연성법(soft law)이라고 주장한다. 이 학설이 과거의 다수설이었다.

② ‘평행설’은 당내법규는 비록 국가법률과 다르지만, 양자 간에는 긴밀한 관계가 있다고 주장한다. 차이점은 조정범위에서 당내법규의 조정범위가 국가법 보다 좁고, 수량에서 당내법규의 수량이 국가법보다 적으며, 적

119-124와 와 王鐸·于洁. 2020, pp. 161-172의 내용을 요약해서 정리한 것이다.

용대상에 대한 요구에서 당내법규가 국가법보다 엄격하며, 적용순서에서는 당내법규가 국가법에 우선하며, 효력에 있어서 당내법규는 국가법보다 하위이며, 거버넌스 체계에 있어서는 당내법규가 국가법을 보장한다고 한다. 또한 일반적으로 국가법률은 당내법규보다 그 효력에 있어서 우위에 있지만, 당내법규가 국가법률 보다 더욱 엄격하다는 견해가 일반적이다. 이 견해가 현재 다수설이다.

③ ‘법이지만 법률은 아니라는 설’은 법률이란 국가입법기관이 제정한 규범만을 가리키며, 국가가 제정한 법률 이외에도 적지 않은 법규범이 존재한다. 여기에는 자연적으로 형성된 선량한 풍속 및 도덕규범, 사회의 자치조직이 제정한 자치규범, 기업 등이 제정한 내부 규칙제도, 각 정당이 제정한 장정 및 기타 규범 등이 있다.

④ ‘국가법률설’은 당내법규는 제정주체(당이 국가를 영도하고, 국가를 대표해서), 구현된 의지(당내법규는 인민의 의지를 반영), 강제집행력(당내법규 위반 시 처벌을 받는다)의 법적 요소를 가지고 있다고 주장한다.

⑤ ‘3가지 관계설’은 당내법규와 국가법률의 관계를 3가지로 구분하여 설명하고 있다. ‘병행관계’란 당내법규와 국가법률의 조정 영역이 다르기 때문에 양자는 평행적으로 존재하며 상호 간섭하지 않지만 상호 연계되어 있다. ‘교차관계’란 당내법규와 국가법률은 동일한 사무에 대하여 모두 조정할 수 있는 권한을 가지고 있다. ‘일체관계’란 당의 입법기구와 입법권을 가진 국가기관은 공동으로 연합해서 당정연합공문을 제정해서 발표하는데, 이는 당 조직의 문서번호로 인쇄되어 배포되며, 당 내부 및 국가 영역까지도 효력을 미친다.

위의 견해 중 필자는 당내법규의 내용에 따라 구분하는 ‘3가지 관계설’이 타당하다고 생각한다. 즉 당내법규는 원칙적으로 당의 내부에서만 효력을 가지지만, 사실상 당-국가체제의 특수성에 기인하여 일부 당내법규(영도, 감독 관련 법규)의 경우 대외적인 효력이 있는 경우가 종종 있다.

또한 이러한 외부효를 가지는 당내법규의 경우 중국에서 사실상 국가법률보다 더 우선적 효력을 가지고 있기에 법적 효력을 가지며, 따라서 이러한 면에서는 ‘국가법률설’도 타당하다. 물론 일부 중국의 학자들은 국가법률의 효력이 당내법규보다 높다고 주장하는 경우도 있지만, 이는 단순한 규범적 해석일 뿐 중국의 현실에서는 당내법규가 국가법률의 상위법으로서 작용하는 경우가 적지 않다.

이와 관련하여 중국학자들은 당내법규가 외부효 즉 법규로서의 효력을 가지는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 당내법규는 그 명칭에서도 알 수 있듯이 ‘당내’에서만 효력을 가지는 것이 원칙이지만, 중국 공산당은 집권당과 영도당으로서의 이중적 지위를 가지기 때문에 당내법규는 종종 국가의 공공생활에서 외부효를 가진다. 또한 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징은 당의 전면적 의법치국에 대한 영도를 견지하는 것이다.(雷磊. 2021, 21) 국가법률은 당이 인민을 영도해서 제정했고, 그 대상은 모든 개인과 조직이다. 이에 반하여 당내법규는 당이 스스로 제정한 것으로, 당 조직의 업무, 활동, 당원 행위를 규율하는 제도이다. 하지만 중국 공산당은 집권당으로 광대한 인민의 근본이익의 대표자로서, 국가법률과 당내법규 모두 당과 인민의 근본 의지를 구현하고 있다. 현재 우리나라는 법률체계건설단계에서 법치체계건설단계로 진화하고 있는데, 국가법률 및 당내법규는 중국특색사회주의 법률체계의 양 날개로서, 법제체계와 법치원칙 아래에 통일적으로 존재한다(林华. 2020, 180).

이상의 논의에서 알 수 있듯이 당내법규 혹은 당의 규범성 문건 등 당규가 외부효 즉 법규로서의 효력은 가지는 이유 또한 중국 특유의 당-국가체제에서 찾을 수밖에 없다.

3. 당정연합공문

당정기관 공문처리업무조례(党政机关公文处理工作条例) 제17조 제1항은 “동급 당정기관, 당정기관 및 기타 동급 기관은 필요 시 연합하여 공문을 보낼 수 있다”고 규정하고 있다. 현재 당정연합공문발송은 중공중앙과 국무원의 연합공문발행, 중앙판공청과 국무원판공청의 연합공문발행, 중앙기율검사위원회와 국가감찰부의 연합공문발행, 중앙조직부와 인사부의 연합공문발행, 중앙조직부와 최고인민법원 최고인민검찰원이 연합하여 공문을 발행하는 5가지 형태가 있다.

이처럼 당과 정부가 연합해서 공문을 발표하는 것은 중국 정치 및 법치 현실에서 존재하는 독특한 현상이다. ‘당정연합공문발표’는 중국 공산당 각급 당 위원회와 국가기관이 관할하는 사항이 동일하거나 유사하다는 이유로 공동으로 통지, 의견, 결정, 규정, 지시 등 문건을 발표하는 것을 말한다.(封丽霞. 2021, 3) 따라서 당정연합공문발표는 ‘당’과 ‘정부’라는 두 주체가 참여하므로 ‘당내법규’ 및 ‘국가법률’이라는 이중적 성질을 가지지만, 실제로 있어서 당내법규 및 규범성 문건으로 인정되고 있다.(封丽霞. 2021, 13) 왜냐하면 당의 위원회와 정부는 영도와 피영도의 관계에 있으며, 그 결과 당 위원회가 주도적으로 공문 등 문건작성을 책임지며, 정부는 통상적으로 이러한 내용을 집행하는 주체이기 때문이다. 또한 당정연합공문발표는 당 위원회의 문건(공문)번호를 채택하고 있기에 당내법규 또는 당내 규범성 문건으로 분류되고 있다. 그 결과 당정연합공문발표는 ‘정부정보공개’ 또는 ‘규범성 문건 등록심사’의 대상이 되지 않는 등 공법의 규제를 받지 않는 결과가 발생한다. 또한 당정연합공문으로 인하여 직·간접적으로 권리를 침해받거나 또는 손해를 입은 자는 그 권리를 구제받을 방법이 없다.

V. 결론

중국의 개혁개방 이후 당과 정부 관계를 제도화하였는데도 불구하고, 중국 공산당과 중국정부 간 구분선은 매우 희미하다. 또한 중국 공산당은 여전히 중국 내 유의미한 권력을 가진 유일한 정치적 정당이다.(Kerry Brown. 2014, 105) 중국 공산당이 중국의 정치현실에서 어떻게 지도적 역할을 실현하고, 유일한 집권당으로서의 지위를 유지하고 있는가 하는 문제에 관해서는 여전히 명확하지 않은 부분이 많다.(강광문·김영미. 2017, 37) 하지만 헌법 전문에 규정된 당의 지도는 국가 작용의 모든 영역에 미치며, 인대, 행정, 사법, 검찰의 전체 활동을 포괄한다. 특히 군, 간부 인사, 미디어에 대해서는 절대적인 통제를 놓지 않고 있다.(다카미자와 오사무 스즈키 겐. 2013, 141) 하지만 한 가지 분명한 사실은 현재 중국 공산당은 당내법규를 통하여 자신의 통제력을 강화하고 있다는 점이다. 위에서 살펴봤듯이 중국의 법치 현실에 있어서 헌법과 법률도 당이 제정 및 개정하며, 많은 하위 법규 또한 당의 동의가 있어야 제정 및 개정될 수 있다. 더욱이 당내법규가 외부효 즉 법규로서의 작용함은 물론 당의 규범성 문건의 경우 국가의 법률로 전환되는 경우가 있으며⁴⁹⁾, 당정연합공문은 그 자체가 법규로서 외부효를 가진다. 여기서 알 수 있는 점을 우리가 중국의 정치 현실을 제대로 이해하고 중국법 전체를 제대로 파악하기 위해서는 당내법규에 대한 이해가 필수적이다. 하지만 아직 우리나라에서는 이에 대한 제대로 된 연구 성과가 없다.⁵⁰⁾ 이유는 우리를 포함한 거의 모든 국

49) 중국의 고충처리제도인 신방제도(信访制度)를 정한 행정법규인 신방조례(信访条例)와 국기에 관한 법인 국기법(国旗法)의 경우 공산당의 정책 및 문건이 국가의 법률로 전환된 대표적인 예이다.

50) 현재 한국에서 당내법규에 관한 연구논문은 段磊. 2018, “중국 당내법규에 관한 연구: 회고와 전망”, *中國研究* 75卷이 유일하다. 하지만 이 논문은 중국학자가 중국인의 시각으로 당내법규제도를 단순히 소개하고 있을 뿐 당내법규가 왜 문제되는지에 대한 어떠한 비판적인 시각도 드러나 있지 않다.

가에서 당의 강령 및 당헌 등은 내부적 효력밖에 없기 때문에 국가기관은 물론 정당에 가입하지 않은 일반 국민에게는 아무런 구속력이 없기 때문이다. 더욱이 우리의 경우 직업공무원은 정치적 중립성을 이유로 특정 당을 지지할 수 없고 또한 일정한 정치적 기본권은 제한 받기도 한다. 하지만 중국은 당-국가체제이다. 공산당이 유일한 집권당으로 국가를 이끌어가는 체제이기에 당의 규범은 종종 국가법에 버금가는 효력을, 때로는 국가법에 위배되지만 국가법보다 우선하는 효력을, 때로는 당의 규범이 그대로 국가의 법률로 전환되기도 한다. 하지만 유감스럽게도 중국의 이러한 특유 현상을 법적으로 설명할 방법이 없고, 단지 중국의 특수한 체제인 당-국가체제에서 그 답을 구할 수밖에 없을 것이다.

향후 한국에서 중국의 당내법규에 대한 연구 또한 중국의 개별 법률에 대한 연구와 같이 활발히 진행될 필요가 있다. 이를 통하여 중국이라는 거대한 나라의 운영 메커니즘과 그 실재를 제대로 이해할 수 있을 것이기 때문이다.

투고일 : 2021.12.12. 심사완료일 : 2021.12.27. 게재확정일 : 2022.01.03.

참고문헌

- 강광문·김영미. 2017, *중국법 강의*, 서울: 박영사.
- Kerry Brown 저, 김흥규 역. 2014, *현대 중국의 이해*, 서울: 명인문화사.
- 다카미자와 오사무 스즈키 겐 저, 이용빈 옮김. 2013, *중국법의 역사와 현재: 통치의 도구에서 시민의 권리로*, 서울: 한울 아카데미.
- 段磊. 2018, “중국 당내법규에 관한 연구: 회고와 전망”, *中國研究* 75卷, pp. 142-157.
- 신봉수. 2015, “중국 공산당의 정치권위: 형성, 변화, 그리고 전망”, *한국정치학회보*, 겨울, pp. 223-241.
- 黃泰淵, 2019, “중국의 당정(黨政)관계 변화, 마오쩌둥 시대로의 회귀인가?: 시진핑 시대 당정 기구개혁을 중심으로”, *현대중국연구 제21집 2호*, pp. 1-35.
- 이울빈. 2021, “미중 전략경쟁과 공산당의 리더십 강화”, *성균차이나브리프*, pp. 34-41.
- Sreemati Chakrabarti 저, 박지은 역. 2013, “중국 공산당이 직면한 도전”, *성균차이나브리프*, pp. 55-60.
- 雷磊. 2021, “法的渊源: 一种新的分类法及其在中国语境中的运用”, *河北法学* 第39卷 第11期, pp. 2-27.
- 李龙·朱程斌. 2019. “建国70年以来党的政策和法的关系”, *甘肃政法学院学报* 第4期, pp. 1-10.
- 封丽霞. 2021, “党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题”, *法学研究* 第1期, pp 3-19.
- 王立峰·李洪川. 2021, “党内法规的三重属性”, *学习与实践* 第1期, pp. 54-62.
- 李哲. 2020, “党内法规与国家法律、全面依法治国的辩证关系研究”, *新疆大学学报(哲学·人文社会科学版)*, 第48卷 第3期, pp. 26-32.

- 王锴·于洁. 2020, “论党内法规的法源属性”, *理论与改革* 第6期, pp. 161-172.
- 韩喜平·王晓波. 2021, “新时代加强党内法规制度体系建设探析”, *河北学刊*, 第44卷 第1期, pp. 23-29.
- 林华. 2020, “依法治国与依规治党有机统一的逻辑及其进路”, *环球法律评论* 第3期, pp 177-192.
- 段磊·熊娜. 2021, “党内法规概念的演变与发展-一种学说史的梳理”, *中南民族大学学报(人文社会科学版)* 第47卷 第7期, pp. 117-127.
- 王俊华. 2008, “对党内法规提法的再思考”, *上海党史与党建* 7月号, pp. 53-59.
- 李贵敏. 2005, “从政策到法律：中国共产党执政依据的转型”, *河南师范大学学报* 5期, pp 49-51.
- 韩喜平·王晓波. 2021, “新时代加强党内法规制度体系建设探析”, *河北学刊* 第44卷 第1期, pp 23-29.
- 曾市南(2004.01.02.), “党内法规提法不妥”, *中国青年报*, 8.
- 李树忠.2021, “党内法规与国家法律关系的再阐释”,
<https://mp.weixin.qq.com/s/lPTxJTMgGsF1KBzAGc01mQ>
(검색일:2021년 11월 20일).
- 刘松山, 2016, “权力机关行使职权中的党内法规与国家法律”,
https://mp.weixin.qq.com/s/XJR6reNEmVvfm_QSEURcpQ
(검색일:2021년 11월 15일).
- 张文显.2021, “坚持依法治国和依规治党有机统一”,
<https://mp.weixin.qq.com/s/Ybkj-vbEnGC70UZDkWsCxA>
(검색일:2021년 11월 17일).
- 江必新. 2021, “习近平法治思想与法治中国建设”,
<https://mp.weixin.qq.com/s/GTnkEzxDRQvmgJkOW1fETg>
(검색일:2021년 11월 17일).