

## 중국의 헌법개정

- 2018년 중국헌법개정의 주요 내용과 그에 대한 평가를 중심으로 -

손 한 기\*

### 〈국문초록〉

중국은 지난 1954년 사회주의 헌법을 제정한 이후 1975년, 1978년, 1982년 3차례 전면개정을 했으며, 현행헌법이라고 불리는 '1982년 헌법'은 1988년, 1993년, 1999년, 2004년 그리고 얼마 전인 2018년 3월 11일에 일부 개정되었다.

중국헌법 제64 제1항은 “헌법개정은 전국인민대표대회 상무위원회 또는 5분의 1 이상의 전국인민대표대회 대표가 제청하고, 전국인민대회 전체 대표의 3분의 2 이상의 다수로 통과된다”고 규정하고 있다. 하지만 헌법개정에 관한 건의는 항상 집권당인 중공중앙이 제기했으며, 전인대 상무위원회는 이를 헌법개정안으로 확정하여 전인대에 제청하여 심의하여 통과시키고 있다. 그리고 중국의 헌법개정은 항상 중국공산당의 당장이 개정된 후에 개정되며, 당장의 개정 내용을 반영하는 ‘확인성’개정의 방식을 취하고 있다. 이는 중국이 당-국가체제이기 때문이다.

중국의 제5차 헌법개정에서 개정된 부분은 헌법 서언, 총강, 그리고 국가기구에 한정되어 있으며, 이번 개정의 주요 내용을 3가지로 요약한다면, 하나는 ‘당-국가체제의 실정화’, ‘국가주석의 연임제한 폐지’, 사정기관으로서 ‘국가감찰위원회의 신설’로 정리할 수 있다. 하지만 그 동안 중국헌법학계에서 계속해서 주장되어 온 기본권장에 대한 개정은 없었고 그리고 중국식 위헌심사제도인 ‘헌법감독’과 관련해서는 전인대 산하의 법률위원회를 ‘헌법 및 법률위원회개정’로 명칭만 변경했을 뿐이다.

중국 헌법개정에는 일정한 절차적 문제점, 예를 들면 헌법개정의 심의절차와 공포절차의 부재 등이 존재하지만, 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있는 것은 헌법개정을 포함한 국가의 주요 의사결정에 있어서 주권자이자 헌법개정권력의 주체인 국민의 의사가 제대로 반영되기 어렵다는 점이다.

이번 중국헌법개정을 바라보면서, 느낀 점은 헌법개정의 주체는 반드시 주권자인 ‘국민’이 되어야 한다는 점이다. 1987년 헌법 이후 대한민국 사회는 실제로 큰 변화를 겪었고 일부 헌법규정은 개정의 필요성도 있다. 하지만 이왕 개헌을 하려면 충분한 시간을 가지고 국민의 의견을 충분히 수렴하여야 될 것이다. 그래야만 대한민국이 진정한 ‘민주공화국’으로 거듭날 수 있을 것이다.

주제어 : 중국공산당, 헌법개정, 전국인민대표대회, 국가주석, 국가감찰위원회

\* 법학박사, 중국 중남민족대학 법학원 교수.

• 투고일 : 2018.03.21. / 심사일 : 2018.04.19. / 게재확정일 : 2018.04.20.

## I. 서론

헌법개정이란 헌법의 규범력을 높이기 위하여 헌법에 규정된 개정절차에 따라 헌법의 기본적 동질성을 유지하면서 헌법전의 조문이나 문구를 수정·삭제·증보하는 행위를 말한다. 하지만 국가의 기본법으로서 헌법의 잦은 개정은 오히려 헌법의 규범력과 안정성을 약화시킬 수도 있기 때문에 신중을 요구하며, 이를 방지하기 위하여 세계 대다수 국가들은 경성헌법을 채택하고 있다.

현재 동아시아의 대표적인 국가인 우리와 중국 일본 3국이 헌법개정을 준비하거나 또는 이미 헌법개정을 완료하였다. 필자의 판단에 따르면 우리와 일본의 경우 헌법개정에 있어서 국민투표를 필수적으로 요구하고 있지만<sup>1)</sup> 아직 헌법개정에 대한 국민적 합의가 이뤄지지 않았기 때문에 헌법개정이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

한편 최근 중국의 헌법개정에 전 세계가 주목하고 있다. 무엇보다 사회주의 체제 속에서 유일한 집권당인 공산당 일당 독재를 시행하고 있는 중국에서, 그동안 헌법에 의하여 단 1차례의 연임만이 가능하였던 국가주석의 연임제한을 폐지하였기 때문이며, 나아가 국가감찰위원회라는 새로운 헌법기관을 설치하였기 때문이다.

아래에서는 먼저 중국의 헌법개정사를 간단히 고찰하고, 현행 헌법상 헌법개정의 절차를 살펴본다. 나아가 중국 공산당 중앙위원회가 전국인민대표대회 상무위원회에 건의한 헌법개정의 내용이 실제 헌법개정에서 어떻게 수용되었는지를 살펴본다. 그리고 이번 헌법개정에서 가장 중요한 3가지 쟁점들을 살펴보기로 한다. 이러한 논의 이후 중국의 헌법개정의 문제점을 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 도출해 보고자 한다.

## II. 중국헌법개정사 고찰

### 1. 임시헌법으로서 ‘공통강령’

---

1) 대한민국 헌법 제130조 제2항, 일본국 헌법 제96조 제1항 참조.

국민당과의 내전에서 승리한 공산당은 서둘러 정부를 수립하기를 희망했다. 이에 따라 1949년 9월 29일 제1기 중국정치협상회의에서 중앙인민정부위원회가 선거로 선출되었고 이와 동시에 중화인민공화국이 성립되었다. 또한 당시 임시헌법으로서 기능하였던 ‘중화인민정치협상회의공통강령(中國人民政治協商會議共同綱領)’이 같은 날 통과되었다. 공통강령은 서언을 제외하고 총강, 정권기관, 군사제도, 경제정책, 문화교육정책과 외교정책의 총 7개장 60개조로 구성되어 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 중국 초대헌법으로서 ‘1954년’ 헌법

그로부터 5년이 지난 이후 처음으로 구성된 전국인민대표대회(이하 ‘전인대’) 제1차 회의에서 ‘1954년 헌법’ 불리는 중국의 제헌헌법이 제정되어 통과되었다.<sup>3)</sup> 1954년 헌법은 서언을 제외하고, 총강, 국가기구, 공민의 기본권리와 의무, 국기·국장·수도 등의 총4장 106개조로 구성되어 있다. 특징적인 점은 국가기구에 관한 내용이 공민<sup>4)</sup>의 기본권 앞에 위치한다는 점이며 당시 소련공산당의 서기였던 스탈린의 3차에 거친 건의가 동 헌법 제정의 주요 계기가 되었으며, 당시 국가주석이었던 마오쩌둥(毛澤東)이 직접 초안을 작성했다는 점이다.<sup>5)</sup>

## 3. 1975년 헌법과 1978년 헌법

중국에서 1975년 헌법은 대표적인 헌법파괴의 시기로 불리는 ‘문화대혁명’이라는 광풍이 중국 대륙을 휩쓸던 시기에 제4기 전인대 제1차 회의에서 전면 개정된 헌법을 말한다. 동 헌법은 서언을 제외하고 총 4개의 장 30개의 조문으로 구성되어 있다. 1954년 헌법이 106개의 조문으로 구성되었던 것과 비교하면

2) 공통강령에서 기본권에 관한 규정들은 제1장 총강에 규정되어 있는데, 예를 들면 제4조 ‘선거권과 피선거권’, 제5조 사상, 언론, 집회, 결사, 통신, 인신, 거주이전, 종교신앙, 시위에 관한 자유권, 제6조 남녀평등권 및 혼인자유권, 제9조 각 민족의 평등권 등이 그것이다.

3) 1954년 헌법의 제정배경, 제정과정 및 제정과정에서의 주요 논쟁, 1954년 헌법의 역사적 지위와 그 영향에 대해서는 韓大元, 『憲法學基礎理論』, 中國政法大學出版社, 2008年, 130-149면을 참조해 주기 바란다.

4) 중국에서 ‘공민’은 한국의 ‘국민’과 완전히 동일한 개념이다. 지난 1954년 헌법제정시 헌법에 ‘국민’이라는 용어를 사용할 경우, 중국 국민들이 쉽게 국민당을 연상시킬 수 있다는 이유에서 ‘공민’이라는 용어를 사용하기 시작했으며, 현재는 ‘공민’이라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다.

5) 胡錦光主編, 『憲法學原理與案例教程』, 中國人民大學出版社, 2006年, 第40-41頁.

헌법의 내용이 대폭 삭제되었는데, 그 중 국민의 기본권과 의무에 관한 규정은 단지 4개의 조문에 불과했으며, 그마저도 국민의 기본의무를 더욱 강조하여 국민의 기본권 앞에 규정해 두었다.<sup>6)</sup> 나아가 흥미로운 점은 당시 국민의 기본권도 제대로 보장되지 않은 시기에, 헌법에서 외국인의 거주할 권리를 규정하고 있다는 점이다.<sup>7)</sup>

당시 헌법상 국가기구들은 거의 제대로 기능을 할 수 없었는데, 예를 들면 검찰기관을 폐지하여, 검찰기관의 권한을 공안기관이 대행하게 했으며, 정부를 폐지하여 혁명위원회가 이를 대행하게 했으며, 인민대표대회를 정지시키고 그 대신 지방에서는 혁명위원회가 중앙에서는 ‘문화혁명영도소조’가 모든 권한을 행사하게 하였으며, 이와 동시에 국가주석직을 폐지하였다.<sup>8)9)</sup>

1976년 10월 사인방이 체포되고 1977년 8월 중국공산당이 개최한 제11차 전국대표대회에서 문화대혁명의 종결을 선포하게 된다. 그리고 1978년 3월 5일 제5기 전인대 제1차 회의에서 1975년 헌법에 대한 전면개정이 이뤄지는데, 이를 ‘1978년 헌법’이라고 부른다. 1978년 헌법은 헌법편제에는 변화 없이 총 4개 장 60개의 규정으로 구성되어 있다. 동 헌법은 1975년 헌법이 반영하고 있던 ‘극좌’ 즉 지나친 좌경화라는 ‘문화대혁명’의 흔적지우기에 중점을 두고 있다. 하지만 여전히 많은 문제점이 존재했는데, 이를 바로 잡기 위하여 1979년<sup>10)</sup>과 1980년<sup>11)</sup> ‘결의(決議)’라는 방식을 통하여 두 차례 일부개정을 하게 된다.

6) 1975년 헌법 제3장 기본권장에서 가장 먼저 등장하는 규정인 헌법 제26조는 “국민의 기본권리와 의무는 중국공산당의 영도와 사회주의 제도를 옹호하는 것이며, 중화인민공화국의 헌법과 법률에 복종하는 것이다”라는 국민의 기본의무에 관한 규정이다.

7) 제29조는 “중화인민공화국은 정의사업을 옹호하거나, 혁명운동에 참여했거나, 과학업무로 인하여 박해를 받은 모든 외국인에게 거류의 권리를 주어야 한다”고 규정하고 있다.

8) 胡錦光, 韓大元, 『中國憲法』(第三版), 法律出版社, 2014年, 第46-47頁.

9) 당시 국가주석직을 폐지한 이유는 “마오쩌둥의 후계자로 지목된 린바오가 국가주석직을 존속시켜 자신의 권력을 강화하려는 시도에 대하여 장칭 등의 사인방이 이를 견제함으로써 이뤄진 변화이다.” 이에 관한 자세한 내용은 김명주, 헌법사 산책, 산수야, 2010년, 223면.

10) 1979년 7월 제5기 전인대 제2차 회의에서 ‘중화인민공화국헌법의 약간 규정의 개정에 관한 결의’가 통과되었는데, 주요 내용은 “현급 이상 각급 인민대표대회에 상무위원회를 설립하며, 문화대혁명 시기의 지방각급혁명위원회를 각급 인민정부로 변경하며, 현급 인민대표대회의 대표 선출방식을 간접선거에서 직접선거로 변경하며, 상하급 검찰기관의 관계를 감독관계에서 영도관계로 변경”하는 것이다.

11) 1980년 9월 제5기 전인대 제3차 회의는 ‘중화인민공화국헌법 제43조의 개정에 관한 결의’를 통과시켜 헌법상 국민의 4대 기본자유라고 불렀던 “자유롭게 말할 권리(大鳴), 자신의 견해를 자유롭게 밝힐 수 있는 권리(大放), 대자보를 쓸 수 있는 권리(大字報), 논쟁할 수 있는 권리(大辯論)”를 헌법에서 삭제했다.

#### 4. 1982년 헌법

1980년 9월 제5기 전인대 3차 회의는 중공중앙의 건의에 따라, 헌법을 개정하기로 결정함과 동시에, 헌법개정위원회를 구성하였다. 헌법개정위원회는 1982년 2월 헌법개정초안토론안을 완성하여 제출하였으며, 이에 대한 의견수렴절차를 거친 후 재차 초안을 수정하여 1982년 4월 전인대 제23차 회의에 심의에 넘겼는데, 당시 전인대 회의는 초안을 공포하여 전국적인 토론을 거치기로 결정하였다. 약 4개월에 걸친 전국적인 규모의 토론 이후, 헌법개정위원회는 재차 헌법초안을 개정한 후 전인대에 제출하였고 1982년 12월 4일 제5기 전인대 제5차 회의에서 중국의 현행헌법이라고 불리는 ‘1982년 헌법’이 통과되었다.<sup>12)</sup>

1982년 헌법은 서언, 총강, 국민의 기본권리와 의무, 국가기구, 국기·국장·수도의 총 4개장 138개의 조문으로 구성되어 있다. 1982년 헌법개정에서 흥미로운 사실은 1975년 헌법과 1978년 헌법에 헌법개정에 관한 규정이 없어서 부득이 1954년 헌법에 따라 헌법을 개정했다는 점이다.<sup>13)</sup> 그리고 과거와 달리 국민의 기본권에 관한 장을 국가기구 앞에 두었으며 이러한 전통은 지금도 계속되고 있다.

1982년 헌법은 각 1988년, 1993년, 1999년, 2004년, 나아가 금년 2018년 일부개정 되었다. 이번 2018년 제5차 일부개정을 제외한 역대 4차에 걸친 개정은 주로 헌법서언과 더불어 헌법상 경제에 관한 부분<sup>14)</sup>, 재산권에 관한 부분에 대한 개정이 중점적으로 이뤄졌으며, 2004년 개정에서는 중국에서 인권규정이 라고 불리는 현행헌법 제33조 제3항<sup>15)</sup>의 규정이 도입되었다.<sup>16)</sup>

12) 여기에서 알 수 있듯이 1980년 9월 헌법개정위원회가 정식으로 성립된 후 1982년 12월 4일 제5기 전인대 제5차에서 1982년 헌법이 통과되기까지는 약 2년 3개월의 시간이 걸렸다. 이를 크게 3단계로 구분한다면, 1단계는 헌법개정안의 완성시기(1980년 9월에서부터 1982년 4월까지), 2단계는 전 국민의 토론(1982년 5월부터 8월까지), 3단계는 전인대의 심의 및 통과(1982년 11월 26일부터 12월 4일까지)이다. 중국에서 1982년 헌법의 제정과 관련된 자세한 내용은 楊景宇, “回顧彭真與1982年憲法的誕生”, 『党的文獻』, 2015年, 第5期를 참조해 주기 바란다.

13) 1954년 헌법상 헌법개정에 관한 규정은 제29조 제1항으로, “헌법개정은 전국인민대표대회 전체 대표의 3분의 2 이상 다수로 통과된다”고 규정하고 있다. 그리고 1975년과 1978년 헌법은 단지 “전인대가 헌법을 개정한다”고만 규정되어 있을 뿐이다.

14) 한 학자의 분석에 따르면 현행 82년 헌법에 대한 4차 개정까지 통과된 총 31개의 개정안 중 13개 조항이 경제와 관련되는 내용이며, 이는 개정안의 약 42%에 해당한다. 劉亮, “我國憲法修改頻率與時間限制探究”, 『常州工學院學報(社科版)』, 2013年 第2期, 第98頁.

15) 현행헌법 제33조 제3항은 “국가는 인권을 존중하고 보장한다”고 규정하고 있다.

16) 參見, 秦前紅, 涂云新, “憲法修改的限制理論與模式選擇——以中國近六十年憲法變遷為語境的檢討”, 『四川大學學報(哲學社會科學版)』, 2012年 第6期, 第36-40頁.

이상 알 수 있듯이 중국에서는 1954년 헌법이 제정된 후, 3차례에 걸친 전면개정이 있었고, 6번에 걸친 일부개정이 있었다. 하지만 현행 헌법이라고 불리는 1982년 헌법 이전에 이뤄졌던 1979년과 1980년의 일부개정에서는 전인대의 ‘결의’로 헌법개정이 이뤄진 후 헌법의 해당 규정을 직접 개정하였지만, 1982년 헌법 이후의 일부개정에서는 모두 헌법개정안의 통과라는 방식으로 헌법개정이 이뤄졌다. 현재까지 모두 52개의 개정안이 통과되었다.<sup>17)</sup>

정식 명칭	개정의 정도	개헌기관	주요 개정 내용
1954년 헌법 (1954년 9월 20일)	헌법제정	전인대	
1975년 헌법 (1975년 1월 17일)	전면개정	전인대	1. 무산계급독재의 건지 및 지속적인 혁명 2. 지방 각급혁명위원회의 설립 3. 국가주석제도의 폐지
1978년 헌법 (1978년 3월 5일)	전면개정	전인대	1. ‘전면적인 독재(계급투쟁의 건지)’의 폐지 2. 4개 현대화 건설 추가 3. 폐지된 검찰원의 재설치
1979년 전인대 ‘결의’ (1979년 7월 1일)	일부개정	전인대	1. 현급 이상 인민대표대회선거에 직접선거 제도 도입 2. 지방혁명위원회를 각급인민정부로 변경
1980년 전인대 ‘결의’ (1980년 9월 10일)	일부개정	전인대	4대 기본자유 폐지
1982년 헌법 (1982년 12월 4일)	전면개정	전인대	1. ‘4항 기본원칙’의 건지 2. 헌법의 최고법규성 확인(헌법전문과 헌법 제5조) 3. 전인대 상무위원회의 권한 확대 4. 국가주석제도의 회복 5. 특별행정구 설치 근거 확립 6. 공민기본권을 헌법 제2장에 규정
1988년 개정안 (1988년 4월 12일)	일부개정	전인대	1. 사영경제의 중요한 보충적 지위 인정 2. 토지사용권의 양도에 관한 규정
1993년 개정안 (1993년 3월 29일)	일부개정	전인대	1. 사회주의 초급단계 및 국가임무확인 2. 국유기업 소유권과 경영권의 분리 3. 가정연합생산책임도급제 4. 현급 인민대표대회 대표의 임기를 5년으로 변경
1999년 개정안	일부개정	전인대	1. 덩샤오핑 이론의 헌법적 지위 확인

17) 1982년 현행헌법의 공포 이전과 이후의 개정방식에는 큰 차이가 있다. 1982년 헌법을 포함한 이전의 개정방식은 헌법에 대한 직접적인 개정 및 삭제 이후 새로운 헌법을 공포하는 방식으로 이뤄졌지만 1982년 헌법에 대한 개정인 1988년, 1993년, 1999년, 2004년, 2018년 헌법개정의 경우 헌법개정안의 통과라는 방식으로 이뤄졌다.

(1999년 3월 1일)			2. 사회주의법치국가 건설 추진 3. 비공유제 경제를 중요구성부분으로 확인
2004년 개정안 (2004년 3월 14일)	일부개정	전인대	1. '3개 대표' 이론의 헌법적 지위 확인 2. 공공이익을 위한 토지수용제도 3. 사유재산권의 보장 4. 사회보장제도 도입 5. 향진 인민대표대회 대표의 임기를 5년으로 변경
2018년 개정안 (2018년 3월 11일)	일부개정	전인대	1. 공산당의 영도 강화 2. 국가주석의 연임제한 철폐 3. 구를 설치한 시의 지방입법권 인정 4. 국가감찰위원회 신설

※ 상기 도표는 秦前红, 涂云新, “宪法修改的限制理论与模式选择——以中国近六十年宪法变迁为语境的检讨”, 「四川大学学报(哲学社会科学版)」, 2012년 第6期 39면의 도표를 수정 보완하여 작성된 것임.

### III. 중국 현행헌법상 헌법개정절차

중국헌법에서 헌법개정과 관련된 조항은 제62조 제1호와 제64조는 제1항의 규정이다. 먼저 중국헌법은 제62조 제1항에서 전인대가 행사하는 권한의 첫 번째로 ‘헌법개정’을 열거하고 있다. 나아가 제64 제1항은 “헌법개정은 전인대 상무위원회 또는 5분의 1 이상의 전인대 대표가 제청하고, 전국인민대회 전체 대표의 3분의 2 이상의 다수로 통과된다”고 규정하고 있다. 이와 달리 제64조 제2항은 “법률 및 기타 의안을 전인대 전체대표의 과반수로 통과된다”고 하여 헌법개정이 법률의 개정보다 더 까다로운 경성헌법을 채택하고 있음을 보여준다. 이상의 내용을 통해 알 수 있듯이 중국헌법상 헌법개정의 발의권자는 전인대 상무위원회 또는 5분의 1 이상의 전인대 대표이며, 헌법개정은 전인대에서 3분의 2 이상의 가중다수결로 통과된다. 하지만 중국헌법상 헌법개정에 관한 규정은 매우 간략하다. 특히 중국헌법의 개정절차는 절차적 문제점을 가지고 있는데<sup>18)</sup>, 즉 헌법개정과 관련한 심의절차와 공포절차 등에 관한 규정이 없다.

18) “중국헌법개정의 절차와 관련해서 심각한 문제들도 존재한다. 헌법개정의 절차가 불완전하다는 점인데, 즉 개정의 주체와 통과절차만 규정되어 있을 뿐, 이러한 개정안을 심의하는 절차, 공포절차 등 필수적인 절차가 부재하다. (중략) 개헌이 비교적 자주 이뤄진다는 점 또한 문제점인데 이는 헌법권위의 수립에 부정적인 영향을 준다. 집권당인 공산당과 개헌절차 간의 일정한 관계에 대해서는 좀 더 연구가 필요하다. 또한 중국헌법은 헌법개정의 한계와 관련된 문제에 대해서도 침묵하고 있다. 물론 헌법상 개정불가사항을 상세하게 열거하는 것이 쉽지는 않지만, 헌법의 기본원칙·기본정신·기본제도는 개헌의 대상이 될 수 없다. 만약 이러한 내용들에 대한 조정이 이뤄진다면 이는 사실상 전면개정 또한 새롭게 헌법을 제정한 것과 마찬가지이다. 따라서 헌법개정이 헌법의 기본정신 또는

그럼 헌법현실에서 헌법은 어떻게 개정되는가?

## 1. 헌법개정의 건의주체로서 중국공산당 중앙위원회

중국의 제헌헌법인 1954년 헌법은 중국공산당 중앙위원회의 건의를 통하여 제정되었으며, 그 이후의 역대 헌법개정 또한 모두 중국공산당 중앙위원회가 전인대 또는 전인대 상무위원회에 건의하는 방식으로 이뤄졌다. 그리고 중국에서는 이러한 헌법개정방식을 ‘관습헌법’으로 인정하고 있다. 그럼 왜 항상 중공중앙이 헌법개정을 먼저 건의하는가?

## 2. 중국 공산당 당장의 개정은 헌법개정을 암시

중국에서는 중국공산당의 헌법이라고 할 수 있는 ‘당장(黨章)’이 사실상 국가의 ‘헌법’에 버금가는 혹은 더 중요한 근본법으로서 인정을 받고 있다.<sup>19)</sup> 이는 중국이 당-국가체제를 가진 국가이기 때문이다. 따라서 중국의 헌법개정은 일반적으로 당장에서 개정된 내용을 헌법이라는 국가법을 통하여 확인하는 또는 헌법이라는 국가의 최고법을 통하여 당의 정책을 국가의 정책으로 합법화하고 정당성을 부여하는 하나의 ‘도구’로서 이용되고 있다.<sup>20)</sup> 따라서 중국공산당의 당장이 개정되면 일반적으로 헌법도 개정되는데, 보통 5년에 한번 씩 당장과

---

기본원칙에 위배될 경우, 이러한 개헌행위는 그 한계를 넘어서는 것으로서 객관적으로 예상한 효력을 발생하기 어려울 것이다. 따라서 사회주의민주정치의 발전을 위해서 헌법개정 제도를 더욱 개선하고, 개정절차를 더욱 구체화하여야 하며, 개헌절차의 기능을 강화해 나가야 하고, 개헌절차의 도구화라는 현상의 출현을 방지하여야 하며, 실체법과 절차가치간의 균형을 이루는 방법으로 헌법개정제도를 개선해 나가야 할 것이다.” 韓大元, 憲法學基礎理論, 中國政法大學出版社, 2008年, 제456면에서 인용.

19) 이와 관련하여 Kerry Brown 다음과 같이 이야기 하고 있다. “중국에는 헌법뿐 아니라, 중국공산당의 당장이 존재한다. 당장에서는 공산당 당원들이 지켜야 할 책무와 규칙들이 정해져 있다. 중화인민공화국 헌법과 중국공산당 당장은 동등한 권위를 가지며, 이 두 개에 의해서 중국 권력 지형은 형성된다. 그러나 헌법에는 중국공산당 당장에 대한 언급이 없고, 반대로 당장에는 헌법에 대한 언급이 없다. 21세기의 중국에 있어서 놀라운 것은 당과 정부 사이의 구분에 대한 명확한 서술이 그 어느 곳에도 존재하지 않는다는 것이다. 하지만 명백한 것은 실제적인 권력은 정부에 있는 것이 아니라 공산당에 있다는 것이다.” Kerry Brown, 김홍규 옮김, 현대중국의 이해, 명인문화사, 2014년, 제117면 참조. 하지만 케리 브라운 교수의 서술과 달리 중국공산당 당장에는 ‘헌법’에 대한 언급이 있는데, 즉 “당은 헌법과 법률의 범위 안에서 활동하여야 한다”는 구절이 그것이다.

20) 參見許娉, 伊士國, “由中共新黨章修正案看中國憲法修改的趨勢”, 『河北學刊』, 2009年 第4期, 第158頁.



헌법이 개정된다. 예를 들면 1988년, 1993년, 1998년, 2003년, 2017년은 모두 중국의 최고지도부인 공산당 상무위원회의 구성원들이 바뀌는 시기이며, 이렇게 새로운 지도부가 들어서면 항상 전임 지도부의 지도사상과 주요 정책을 당장과 헌법에 추가시키곤 했다.<sup>21)</sup>

이러한 중국의 헌법개정을 두고 중국의 한 학자를 이를 ‘확인성(確認性)’개정이라고 부른다. 그에 따르면 ‘확인성’개헌이란 헌법개정권력이 헌법개정안을 통과시켜, 이미 존재하고 있는 사상관념, 정치제도, 경제제도를 사후적으로 확인하고, 이들 내용에 대하여 헌법적 정당성과 합법성을 부여하는 것이라고 한다.<sup>22)</sup>

### 3. 헌법개정과 관련된 관습헌법

상술했듯이 중국에서 헌법개정은 중국공산당 중앙위원회가 건의하고, 건의를 받은 전인대 상무위원회가 이를 헌법개정안으로 확정하여 전인대 전체회의에 심의를 요청하고, 전인대 전체회의에서 3분의 2 이상의 가중다수결로 통과된다.

그리고 우리와 달리 헌법개정의 방식으로 미국식의 수정조항(Amendment)을 채택하고 있는데, 그 이유에 대하여 당시 전인대 상무위원회 위원장이었던 펑진(彭眞)은 “이번 헌법의 개정은 개정안의 채택이라는 방식을 채택할 것인데, 이는 미국의 개헌방식으로, 프랑스, 소련, 우리의 예전 개헌방법보다 좋다”<sup>23)</sup>고 하였고, 이 때부터 미국식 개정방식인 수정조항을 헌법전의 뒤에 추가하는 방식의 개정이 계속되고 있다. 또한 중국에서는 이를 관습헌법의 하나로 받아들이고 있다. 하지만 미국과의 차이점은 수정조항을 직접 인용할 수 없다는 점이다. 즉 헌법 뒤에 수정조항이 개정된 순서에 따라 배열되어 있지만, 이러한 수정조항을 직접 인용하는 것이 아니라 헌법전 본문에 수정된 규정의 조문을 직접 인용해야 한다는 점에 차이가 있으며, 헌법개정시 헌법개정안 전부에 대한 찬성 또는 반대만을 표결할 수 있을 뿐이다.

또한 통과된 헌법개정안의 공포와 관련해서는 중국헌법은 아무런 규정을 두

21) 龔先砦, “從現行憲法的修改看我國的憲法慣例”, 『新疆石油教育學院學報』, 2005年 第2期, 第10頁。

22) 喻中, “修憲的中國語境——關於四個憲法修正案的實証研究”, 『理論與改革』, 2010年 4期, 第123頁。

23) 劉政, “我國現行憲法修改的原則、方式與程序——1988年, 1993年和1999年三次修憲回顧”, 『中國人大』, 2002年 第21期。胡錦光, “中國現行憲法修改方式之評析”, 『法商研究』, 2012年 第3期, 第24頁에서 재인용。

고 있지 않은데, 중국에서 1954년 헌법이 제1기 전인대 제1차 회의의 주석단에서 공포된 이후부터, 이러한 관례를 계속해서 유지하고 있다. 즉 개정안은 전인대 제1차 회의의 주석단이 공포하며 이 또한 중국에서는 관습헌법으로 인정받고 있다.

여기서 알 수 있듯이 중국헌법상 헌법개정과 관련하여, 헌법개정의 건의, 헌법개정의 방법인 수정조항, 나아가 헌법개정안의 공포 등은 중국에서 명문의 규정으로 존재하는 것이 아니라 관습헌법으로 인정되고 있다.<sup>24)</sup>

#### IV. 2018년 헌법개정의 내용 검토

중국에서 헌법개정의 건의권을 행사해온 중공중앙의 ‘건의사항’을 살펴보면 아래 표와 같다. 하지만 사실 ‘건의사항’이 거의 그대로 수용되기 때문에 사실상 헌법개정의 ‘실제내용’인 경우가 많다. 이번 제5차 개정의 경우 전인대 상무위원회가 건의사항에 대하여 1개의 내용을 추가적으로 개정안에 포함시킨 것을 제외하고는 기타 내용은 모두 동일하다.

아래 내용을 통해서 볼 수 있듯이, 이번 헌법개정의 건의사항과 개정안은 모두 헌법 서언, 총강, 그리고 국가기구에 한정되어 있으며, 이번 개정의 주요 내용을 3가지로 요약한다면, 하나는 “당-국가체제의 명시적 표명”, “국가주석의 연임제한 폐지”, “사정기관으로서 국가감찰위원회의 신설”로 정리할 수 있다.

24) 중국에서 헌법의 법원으로 분류되는 것은 헌법전, 헌법성법률(憲法性法律), 헌법관례(憲法慣例), 헌법해석, 국제조약이다 등이다. 이중 헌법전이란 형식적 의미의 헌법을, 헌법성법률이란 실질적의미의 헌법을 의미한다. 그리고 헌법관례란 관습헌법을 의미한다. 그리고 이러한 관습헌법에 해당하는 대표적인 관습 중 헌법개정과 관련된 내용은 다음과 같다. ①중국헌법 제64의 규정에 근거하면, 중국에서의 헌법개정은 전인대 상무위원회 또는 5분의 1 이상의 전인대 대표가 제청하여야 하고, 전인대 전체대표 3분의 2 이상이 동의로 통과된다. 하지만 실제로는 중국공산당 중앙위원회가 전인대 상무위원회 또는 전인대 대표에게 건의안을 제출하고, 전인대 상무위원회 또는 5분의 1 이상의 전인대 대표가 이를 수리한 후, 이들로 하여금 전인대에 헌법개정안 초안을 제출하게 한다. ②헌법과 헌법개정안의 통과된 경우 누가 공포하느냐와 관련하여 중국헌법상에는 아무런 규정이 없다. 하지만 매년 전인대 주석단이 공고(公告)라는 형식으로 이를 공포한다. ③헌법의 개정방식과 관련하여 1982년 헌법은 아무런 규정을 두고 있지 않지만, 1988년 처음으로 수정안이라는 방식으로 헌법을 개정한 이후 1993년, 1999년, 2004년 개정 때 모두 이와 같은 방식으로 헌법을 개정하고 있으며, 이러한 방식은 이미 중국에서 관습헌법으로 인정되고 있다고 한다. 胡錦光、韓大元, 中國憲法(第三版), 法律出版社 2014年, 第91頁 및 焦洪昌, 憲法學(第四版), 北京大學出版社, 2010年, 第95頁 참조.

하지만 그 동안 중국헌법학계에서 계속해서 주장되어 온 기본권장에 대한 개정은 전무했고, 중국식 위헌심사제도인 ‘헌법감독’과 관련해서는 기존 전인대 산하의 ‘법률위원회’를 ‘헌법 및 법률위원회’로 명칭을 변경한 것을 제외하고는 개정되지 않았다. 따라서 이상의 내용을 봤을 때 이번 제5차 헌법개정은 국민의 기본권 보장, 헌법재판제도의 실질화를 통한 헌법국가로의 발전이 아닌, 집권당인 공산당의 권력만 강화하는데 중점을 두고 있는 것으로 보인다.

이번 헌법개정에서 중공중앙은 총 21가지 개정사항을 전인대 상무위원회에 건의했는데, 전인대 상무위원회는 2018년 3월 5일 개최된 제13기 전인대 3차 회의에서 동 건의를 개헌안으로 확정하여 헌법개정을 제청하였고 최종적으로 전인대에서 99%가 넘는 압도적 찬성으로 헌법 개정안이 통과되었다.<sup>25)26)</sup>

중공공산당중앙위원회의 헌법 부분내용의 개정에 관한 건의  
(中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议)

전국민대표대회 상무위원회:

신시대 중국특색사회주의의 신형세와 신실천을 견지하고 발전시키기 위하여, 중국공산당 중앙위원회는 <중화인민공화국헌법>의 부분내용에 대한 개정과 관련하여 다음의 건의를 제시한다:

1(헌법개정안 제32조). 헌법 서언 제7 단락 중 “마르크스 레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론 ‘3개 대표’ 중요사상의 인도 아래” 부분을 “마르크스 레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑(邓小平) 이론 ‘3개 대표’ 중요사상, 과학발전관, 시진핑

- 25) “전인대 상무위원회는 중공중앙의 헌법개정에 관한 건의를 받은 이후 헌법개정초안을 전인대에 심의 및 통과 요청한다. 그리고 현재까지 전인대 상무위원회는 지금까지 단 한 번도 중공중앙의 건의에 어떠한 문구 수정 등 수정을 한 적 없이 이를 그대로 헌법개정초안으로 확정하여 전인대에 심의를 제청하였다. 당연히 1년에 한번, 그것도 2주 밖에 회의를 하지 않으며, 나아가 3000천명에 가까운 전인대 대표들이 헌법개정초안을 제대로 심의 및 수정할 시간도 심지어 능력도 없다. 왜냐하면 이들은 대다수 자신의 생업에 종사하다가 전인대 회의 때만 모여서 이들 중 과반수 이상이 공산당의 당원이며 설사 당원이 아니더라도 당이 확정된 헌법개정초안에 반대하는 것을 주저하기 때문이다. 물론 1988년에서 2004년까지 1982년 헌법에 대한 31개의 개정안이 통과되었는데, 그 중1993년과 2004년 개정초안 심의 시 전인대가 직접 개정초안의 일부 내용을 수정한 경우가 있지만 이 또한 문구 수정 등에 한정되었다. 따라서 사실상 중공중앙의 헌법개정건의가 그대로 헌법개정안으로 확정된다고 보아도 무방하다.” 자세한 내용은 陳伯礼, 陸强, “我國憲法修改程序法治化路徑分析”, 『中國社會科學院研究生院學報』, 2012年 第4期, 第46頁 이하 참조.
- 26) 아래의 중공중앙의 건의 중, 진하게 표시된 부분은 새로 추가된 내용을, 밑줄로 표시된 부분을 삭제할 내용을 필자가 강조하기 위하여 표시한 것이다. 그리고 진하게 표시된 부분에 다시 밑줄 표시를 한 부분은 전인대 상무위원회가 추가한 내용이다.

(习近平) 신시대 중국특색사회주의 사상의 인도 아래”라고 개정한다. “사회주의 법제를 건전하게 한다”라는 부분을 “사회주의법치를 건전하게 한다”고 개정한다. “자력갱생 각고분투” 전에 “신발전 이념을 관철한다”를 추가한다. “물질문명, 정치문명과 정신문명의 조화로운 발전을 추진하고, 우리나라를 부강·민주·문명의 사회주의 국가로 건설한다” 부분을 “물질문명, 정치문명, 정신문명, 사회문명, 생태문명의 조화로운 발전을 추진하고, 우리나라를 부강·민주·문명·조화·아름다운 사회주의 현대화 강국으로 건설하며, 중화민족의 위대한 부흥을 실현한다”로 개정한다.

따라서 동 단락의 개정내용은 다음과 같다. “중국 신민주주의 혁명의 승리와 사회주의 사업의 성취는 중국 공산당이 중국 각 족 인민을 영도하고, 마르크스 레닌주의, 마오쩌둥 사상의 지도 아래, 진리를 견지하고 잘못을 수정하고, 많은 어려움을 극복하여 쟁취한 것이다. 우리나라는 앞으로 장기간 사회주의 초급단계에 놓여 있다. 국가의 근본임무는 중국특색사회주의의 길을 따라, 역량을 집중하여 사회주의 현대화 건설을 추진하는 것이다. 중국 각 족 인민은 계속하여 마르크스 레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론 ‘3개 대표’ 중요사상, 과학발전관, 시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상의 인도 아래, 인민민주독재를 견지하고, 사회주의 길을 견지하며, 개혁개방을 견지하며, 사회주의의 각종 제도를 지속적으로 개선하며, 사회주의 시장경제를 발전시키며, 사회주의 민주를 발전시키며, 사회주의법치를 건전하게 하며, 신 발전이념을 관철시키며, 자력갱생과 각고분투하며, 공업·농업·국방·과학기술의 현대화를 점진적으로 실현하며, 물질문명·정치문명·정신문명·사회문명·생태문명의 조화로운 발전을 추진하고, 우리나라를 부강·민주·문명·조화·아름다운 사회주의 현대화 강국으로 건설하며, 중화민족의 위대한 부흥을 실현한다.”

2(헌법개정안 제33조). 헌법서언 제10 단락 중, “장기의 혁명과 건설의 과정 중”을 “장기의 혁명, 건설, 개혁과정 중”으로 개정한다. “전체 사회주의의 노동자, 사회주의사업의 건설자, 사회주의를 옹호하는 애국자와 조국통일을 옹호하는 애국자들을 포함한 광범한 애국통일전선”을 “전체 사회주의의 노동자, 사회주의사업의 건설자, 사회주의를 옹호하는 애국자와 조국통일을 옹호하는 애국자와 중화민족의 위대한 부흥을 위하여 최선을 다하는 애국자를 포함한 광범한 애국통일전선”이라고 개정한다.

따라서 동 단락의 개정 이후의 내용은 다음과 같다.

“사회주의 건설사업은 반드시 노동자, 농민, 지식인에 의지하여야 하며, 단결가능한 모든 역량을 단결하여야 한다. 장기의 혁명, 건설, 개혁과정 중 중국공산당이 영도하며, 각 민주당파와 각 인민단체가 참가하고, 전체 사회주의의 노동자, 사회주의사업의 건설자, 사회주의를 옹호하는 애국자와 조국통일을 옹호하는 애국자와 중화민족의 위대한 부흥을 위하여 최선을 다하는 애국자를 포함한 광범한 애국통일전선이 이미 결성되었으며, 이러한 통일전선은 앞으로도 계속 공고하고 발

전될 것이다. 중국인민정치협상회의는 광범위한 대표성을 가진 통일전선조직으로, 과거에 중요한 역사적 작용을 발휘하였으며, 앞으로 국가정치생활, 사회생활과 대외우호활동에서, 사회주의 현대화 건설, 국가의 통일수호 및 단결된 투쟁 중에서 그들의 중요한 작용을 더욱 더 발휘할 것이다. 중국공산당이 영도하는 다당합작과 정치협상제도는 장기간 존재하며 발전할 것이다.”

3(헌법개정안 제34조). 헌법 서언 제11 단락 중 “평등, 단결 및 상호 도움을 주는 사회주의 민족체계는 이미 확립되었으며, 장래에 계속하여 강화될 것이다” 부분을 “평등, 단결 및 상호 도움, 조화로운 사회주의 민족관계는 이미 확립되었으며, 장래에 계속하여 강화될 것이다”라고 개정한다.

4(헌법개정안 제35조). 헌법 서언 제12단락 중 “중국혁명과 건설의 성취는 세계 인민의 지지와 분리될 수 없다”라는 부분을 “중국혁명, 건설, 개혁의 성취는 세계 인민의 지지와 분리될 수 없다”라고 개정한다. “중국은 독립 · 자주주의 대외정책을 견지하고, 주권과 영토완정성에 대한 상호존중, 상호불가침, 상호내정불간섭, 평등호혜 및 평화공존이라는 5가지 원칙을 견지하며” 다음에 “평화발전의 길을 견지하고, 호혜상생의 개방전략을 견지한다”라는 문구를 추가한다. “각국과 외교관계, 경제, 문화의 교류를 발전시킨다”라는 부분을 “각국과 외교관계, 경제, 문화의 교류를 발전시키며, 인류운명공동체의 구축을 추진한다”라고 개정한다.

따라서 동 단락의 개정 이후의 내용은 다음과 같다. “중국혁명, 건설, 개혁의 성취는 세계인민의 지지와 분리될 수 없다. 중국의 미래는 세계의 미래와 긴밀히 연계되어 있다. 중국은 독립 · 자주주의 대외정책을 견지하고, 주권과 영토완정성에 대한 상호존중, 상호불가침, 상호내정불간섭, 평등호혜 및 평화공존이라는 5가지 원칙을 견지하며, 평화발전의 길을 견지하고, 호혜상생의 개방전략을 견지하며, 각국과 외교관계, 경제, 문화의 교류를 발전시키며, 인류운명공동체의 구축을 추진한다. 제국주의와 패권주의, 식민주의에 대한 반대를 견지하고, 세계 각국 인민과의 단결을 강화하며, 압박받는 민족과 발전 중 국가가 민족독립을 쟁취하고 수호하는 것과 민족경제를 발전시키는 정의로운 투쟁을 전개하는 것을 지지하며, 세계 평화의 수호와 인류발전사업의 촉진을 위하여 노력한다.”

5(헌법개정안 제36조). 헌법 제1조 제2항 “사회주의제도는 중화인민공화국의 근본제도이다” 다음에 “중국공산당영도는 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징이다”를 추가한다.

6(헌법개정안 제37조). 헌법 제3조제3항의 “국가행정기관, 심판기관, 검찰기관은 인민대표대회가 구성하며, 인민대표대회에 대하여 책임을 지고, 감독을 받는다”를 “국가행정기관, 감찰기관, 심판기관, 검찰기관은 인민대표대회가 구성하며, 인민대표대회에 대하여 책임을 지고, 감독을 받는다”라고 개정한다.

7(헌법개정안 제38조). 헌법 제4조 제1항의 “국가는 각 소수민족의 합법권익과 이익을 보장하며, 각 민족의 평등, 단결, 호혜관계를 수호하고 발전시킨다”를 “국가는 각 소수민족의 합법권익과 이익을 보장하며, 각 민족의 평등, 단결, 호혜, 조화관계를 수호하고 발전시킨다”로 개정한다.

8(헌법개정안 제39조). 제24조 제2항의 “국가는 조국·인민·노동·과학·사회주의를 사랑하는 공중도덕을 제창한다”라는 부분을 “국가는 사회주의핵심가치관을 제창하고, 조국·인민·노동·과학·회주의를 사랑하는 공중도덕을 제창한다”고 개정한다. 따라서 제24조 제2항은 “국가는 사회주의핵심가치관을 제창하고, 조국·인민·노동·과학·사회주의를 사랑하는 공중도덕을 제창하며, 인민에게 애국주의 집단주의, 국제주의, 공산주의 교육을 실시하며 변증법적 유물주의와 역사유물주의 교육을 실시하며 자본주의·봉건주의·기타 부패한 사상을 반대한다”라고 개정한다.

9(헌법개정안 제40조). 제27조에 하나의 조항을 추가해서 제3조로 삼는다. 내용은 “국가공직인원은 취임 시 반드시 법률규정에 근거하여 공개적으로 헌법선서를 한다.”

10(헌법개정안 제41조). 제62조 “전인대는 아래와 같은 직권을 행사한다”에서 하나의 호를 추가하여, 제7호 “국가감찰위원회의 주임을 선거한다”로 삼으며, 제7호 내지 제15호의 내용을 제8호 내지 제16호로 개정한다.

11(헌법개정안 제42조). 제63조 “전국인민대표개회는 아래와 같은 인원들을 파면할 권한을 가진다”에 하나의 호를 추가하여 제4호 ‘국가감찰위원회 주임’로 삼으며, 제4호와 제5호의 규정은 각 제5호, 제6호로 개정한다.

12(헌법개정안 제43조). 제65조 제4항 “전인대 상무위원회의 구성원은 국가행정기관, 심판기관 및 검찰기관의 직무를 맡지 못한다”를 “전인대 상무위원회의 구성원은 국가행정기관, 감찰기관, 심판기관 및 검찰기관의 직무를 맡지 못한다”라고 개정한다.

13(헌법개정안 제44조). 제67조 “전인대 상무위원회는 다음과 같은 직권을 행한다” 중 제6호 “국무원, 중앙군사위원회, 최고인민법원과 최고인민검찰원의 업무를 감독한다”를 “국무원, 중앙군사위원회, 국가감찰위원회, 최고인민법원과 최고인민검찰원의 업무를 감독한다”라고 개정한다.

하나의 호를 신설하여 제11호 “국가감찰위원회 주임의 제청으로, 국가감찰위원회 부주임, 위원을 임명한다”로 삼으며, 제11호 내지 제21호를 각 제12호 내지 제22호로 삼는다.

헌법 제70조 제1항의 “전인대는 민족위원회, 법률위원회, 재정경제위원회, 교육과 학문화위생위원회, 외사위원회, 화교위원회 및 기타 설립이 필요한 전문위원회를 설립한다”라는 규정을 “전인대는 민족위원회, 헌법 및 법률위원회, 재정경제위원

회, 교육과학문화위생위원회, 외사위원회, 화교위원회 및 기타 설립이 필요한 전문위원회를 설립한다”라고 개정한다.

14(헌법개정안 제45조). 제79조 제3항 “중화인민공화국 주석, 부주석의 매기 임기는 동기 전인대의 임기와 동일하며 2기 이상 연임하지 못한다”를 “중화인민공화국 주석, 부주석의 매기 임기는 동기 전인대의 임기와 동일하다”라고 개정한다.

15(헌법개정안 제46조). 제89조 “국무원은 아래와 같은 직권을 행사한다” 중 제6호 “경제업무와 도농건설을 영도하고 관리한다”를 “경제업무, 도농건설, 생태문명건설을 영도하고 관리한다”라고 개정한다. 제8호 “민정,公安, 사법행정 및 감찰 등 업무를 영도하고 관리한다”를 “민정,公安, 사법행정 등 업무를 영도하고 관리한다”라고 개정한다.

16(헌법개정안 제47조). 제100조에 하나의 조항을 신설하여 제2항으로 삼으며 제2항은 “구를 설치한 시의 인민대표대회와 그 상무위원회는 헌법, 법률, 행정법규와 동성, 자치구의 지방성법규와 상호 저촉되지 않는다는 전제 아래, 법률규정에 근거하여 지방성법규를 제정할 수 있으며, 동성, 자치구 인민대표대회 상무위원회의 보고하여 비준을 받은 이후 시행한다”이다.

17(헌법개정안 제48조). 제101조 제2항의 “현급 이상의 지방각급인민대표대회 상무위원회 구성원은 국가행정기관, 심판기관 및 검찰기관의 직무를 맡지 못한다”를 “현급 이상의 지방각급인민대표대회 상무위원회 구성원은 국가행정기관, 감찰기관, 심판기관 및 검찰기관의 직무를 맡지 못한다”고 개정한다.

18(헌법개정안 제49조). 제103조 제3항의 “현급 이상의 지방각급인민대표대회 상무위원회 구성원은 국가행정기관, 심판기관 및 검찰기관의 직무를 맡지 못한다”를 “현급 이상의 지방각급인민대표대회 상무위원회 구성원은 국가행정기관, 감찰기관, 심판기관 및 검찰기관의 직무를 맡지 못한다”로 개정한다.

19(헌법개정안 제50조). 제104조 중 “동급 인민정부, 인민법원과 인민검찰원의 업무를 감독한다”를 “동급 인민정부, 감찰위원회, 인민법원과 인민검찰원의 업무를 감독한다”라고 개정한다.

따라서 동조는 다음과 같이 개정된다. 즉 “현급 이상의 지방각급인민대표대회 상무위원회는 해당 행정구역의 제반 업무와 관련된 중대한 사항을 토론하여 결정한다. 동급인민정부, 감찰위원회, 인민법원과 인민검찰원의 업무를 감독한다. 동급인민정부의 부절적한 결정과 명령을 폐지한다. 직하급 인민대표대회의 부적절한 결의를 취소한다. 법률 규정의 권한에 따라 국가기관 공무원의 임면을 결정한다. 동급 인민대표대회 폐회기간에 직상급 인민대표대회의 개별대표를 파면 및 보선한다.”

20(헌법개정안 제51조). 제107조 제1항 “현급 이상의 지방각급인민정부는 법률규

정의 권한에 따라 해당 행정구역내의 경제·교육·과학·문화·위생·체육사업·도농건설사업·재정·민정·공안·민족사무·사법행정·감찰·계획출산 등 행정 업무를 관리하며 결정과 명령을 공포할 수 있으며, 행정공무원을 임면·교육·평가하고 상벌한다”를 “현급 이상의 지방각급인민정부는 법률규정의 권한에 따라 해당 행정구역내의 경제·교육·과학·문화·위생·체육사업·도농건설사업·재정·민정·공안·민족사무·사법행정·계획출산 등 행정 업무를 관리하며 결정과 명령을 공포할 수 있으며, 행정공무원을 임면·교육·평가하고 상벌한다”라고 개정한다.

21(헌법개정안 제52조). 헌법 제3장 '국가기구' 중에 하나의 절을 추가하며, 이를 제7절 '감찰위원회'로 삼는다. 5개의 조문을 추가하여 123조 내지 127조로 삼으며 내용은 다음과 같다.

#### 제7절 감찰위원회

제123조 중화인민공화국 각급 감찰위원회는 국가의 감찰기관이다.

제124조 중화인민공화국은 국가감찰위원회와 지방각급감찰위원회를 설립한다.

감찰위원회는 아래의 인원으로 구성된다.

주임,

부주임 약간명,

위원 약간명.

감찰위원회 주임의 매기 임기는 동급 인민대표대회의 매기 임기와 동일하다. 국가감찰위원회 주임은 2기 이상 연임할 수 없다.

감찰위원회의 조직과 직권은 법률이 규정한다.

제125조 중화인민공화국 국가감찰위원회는 최고감찰기관이다.

국가감찰위원회는 지방각급감찰위원회의 업무를 영도하며, 상급감찰위원회는 하급감찰위원회의 업무를 영도한다.

제126조 국가감찰위원회는 전인대와 전인대 상무위원회에 책임을 진다. 지방각급감찰위원회는 그들을 선출한 국가권력기관과 직상급 감찰위원회에 책임을 진다.

제127조 감찰위원회는 법률규정에 따라 독립적으로 감찰권을 행사하며, 행정기관, 사회단체와 개인의 간섭을 받지 않는다.

감찰기관이 직무위법과 직무범죄사건을 처리할 경우 반드시 심판기관, 검찰기관, 집행부처와 상호 협력하며, 상호 제약한다.

제7절을 제8절로 개정하며, 제123조 내지 138조를 제128조 내지 143조로 개정한다.

이상 건의는 전인대 상무위원회가 법정 절차에 따라서 헌법개정안의안으로 제출하며, 제13기 전인대 제1차 회의에서 심의되게 할 것을 제청한다.

중국공산당 중앙위원회



## V. 2018년 헌법개정의 주요 문제에 대한 평가

### 1. 중국공산당의 영도 강조로 인한 당-국가체제의 실정화 문제

이번 5차 개정 전 중국헌법에서는 ‘중국공산당’이라는 용어가 단지 헌법 서언에 5번 등장할 뿐이다. 하지만 이번 개정에서 특히 주목되는 점은 과거와 달리 ‘중국 공산당’이라는 용어가 헌법 본문 즉 그것도 헌법 제1조에 명시되었다는 점이다. 따라서 현재 중국헌법 제1조는 “중화인민공화국은 노동자계급이 영도하고, 노동자와 농민의 연맹을 기초로 한 인민민주독재의 사회주의 국가이다. 사회주의제도는 중화인민공화국의 근본제도이다. 중국공산당의 영도는 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징이다. 어떠한 조직 또는 개인이 사회주의 제도를 파괴하는 것을 금지한다”이다. 근데 여기서 한 가지 집고 넘어가야 할 점은 1982년 현행 헌법이 제정될 당시에는 ‘중국공산당의 영도’를 헌법본문에 규정하는 것이 적절하지 않다며 반대의견이 많았다는 점이다.<sup>27)</sup>

여기서 1982년 헌법에 ‘중국공산당의 영도’를 명시적으로 헌법본문에 규정하지 않은 이유를 역사적 시각에서 살펴보면 다음과 같다.<sup>28)</sup>

27) 중국헌법에는 공산당이라는 단어가 헌법전문에서 총 5번 등장한다. 내용을 살펴보면, “1949 년 마오쩌둥 주석을 지도자로 한 중국공산당은 중국 각 민족과 인민을 영도하여 (중략) 중화인민공화국을 건국하였다.”, “중국신민주주의 혁명의 승리와 사회주의 사업의 성취는 중국공산당이중국 각 민족과 인민을 영도하여 마르크스레닌주의, 마오쩌둥 사상의 지도 아래, 진리를 견지하고 잘못을 바로 잡고, 다수의 어려움을 이겨내어 취득한 것이다”, “중국 각 민족과 인민은 계속하여 중국공산당의 영도와 마르크스레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론과 3 개 대표의 중요한사상의 지도 아래에서 인민민주독재와 사회주의를 견지하고, 사회주의의 각종제도를 지속적으로 개선하고, 사회주의의 경제, 사회주의 민주를 발전시킨다(생략)”, “장기의 혁명과 건설의 과정 중, 이미 중국공산당이 영도하고 각 민주당파와 인민단체가 참여한 (중략) 이러한 통일전선은 지속적으로 공고화 되고 발전 될 것이다.”, “중국공산당이 영도하는 다당합작과 정치협상제도는 앞으로 장기간존재하고 발전할 것이다.” 손한기, 중국식 위헌심사제도로서 헌법감독제도의 현황과 과제-위헌법률에 대한 통제가능성을 중심으로-, 헌법재판연구, 제3권 제2호, 제298면에서 재인용.

28) 아래 내용은 高鵬, “關於黨的領導：1982年憲法的重要修正”, 「炎黃春秋」, 2011年 第8期, 第6-8頁의 내용 중 필자가 주요 내용을 정리하여 요약한 것이다. 동 글 작가는 전인대 상무위원회 법제업무위원회 연구실 주임을 역임했던 인물이다. 그리고 동 글이 실린 중국 진보잡지 ‘염황춘추’는 지난 2016년 사실상 폐간 당했다. 이외, 중국에서 ‘공산당의 영도’를 어떻게 헌법에 포함시킬 것인가에 대한 당시의 논의를 상세하게 다룬 논문으로는 劉松山, 黨的領導寫入1982年憲法的歷史回顧與新期待, 「河南財經政法大學學報」, 2014年 第3期를 참조해 주기 바란다. 특히 劉松山 교수의 논문은 당시 ‘공산당의 영도’라는 구절이 헌법서언에 들어가기까지의 과정을 매우 상세하게 다루고 있다.

“중국헌법의 서언을 제외한 본문에 ‘공산당’ 또는 ‘공산당의 영도’라는 용어가 등장하지 않는 것은 공산당의 주요 영도자와 입법자가 심사숙고한 결과이다. 이 문제를 분석하기 위해서는 1975년 헌법의 내용을 상기해 볼 필요가 있는데, 1975년 헌법은 ‘문화대혁명’ 후반기, 극좌노선이 창궐하던 시기에 제정된 것으로, 동 헌법이 강조한 것은 ‘무산계급독재하의 계속적 혁명’으로, ‘국민의 평등권’을 부정했을 뿐 아니라, 당이 정부를 대신해서 국가를 다스려야 된다는 것을 선양했다. 동 헌법은 모두 30개의 규정으로 구성되어 있는데, 그 중 제2조, 제13조, 제15조, 제16조에서 ‘중국공산당 영도’를 명문으로 규정하고 있으며, 심지어 제26조는 “국민의 기본권리와 의무에 앞서 중국공산당 영도를 옹호해야 한다”고 까지 규정하고 있다. 사실 1970년 9월 6일 중공 제9기 2중 전회에서 통과된 헌법초안의 경우 “국민의 기본권리와 의무는 마오 주석과 그의 친밀한 전우인 린바오(林彪) 부주석을 옹호하고, 중국공산당을 옹호하는 것이다”라는 규정까지 존재하였다. 하지만 이후 린바오의 마오쩌둥 암살계획이 발각된 후 도주하다 사망하자 1975년 헌법은 ‘마오주석과 린바오’라는 구절을 삭제하였다. 하지만 이후 전면 개정된 1978년 헌법에도 ‘중국공산당의 영도’라는 구절이 다수 등장했으며, 1982년 헌법에 이르러서야 헌법 본문에 ‘중국공산당’이라는 용어를 사용하지 않기로 결정했다. 이러한 변화를 이해하기 위해서는 당시 당장개정에 주목해야 한다. 1982년 9월 중국공산당 제12차 전국대표대회에서 통과된 새로운 당장에서는 “당은 반드시 헌법과 법률의 범위 내에서 활동해야 한다”는 중요한 원칙을 세우게 되고, 그리고 당시 82년 헌법 개정을 위하여 구성된 헌법개정위원회는 헌법개정초안의 작성과정에서 헌법상 ‘중국공산당의 영도’를 명시할지 여부와 관련하여 세계 각국의 헌법을 참조하였다. 조사 결과 세계 100여개 국가 중 소수 독재 국가를 제외하고는 ‘민주’국가라고 하는 국가의 헌법 중 국가를 특정 당 또는 특정 인물이 영도한다는 규정을 가진 국가는 없었다. (중략) ‘인민공화국’이라는 의미는 국가의 주인이 인민이라는 뜻이며, 인민이 국가를 공동으로 관리하는 것을 의미한다. 그렇지 않을 경우 ‘인민공화국’이 아니다. 비록 헌법과 법률이 공민이 광범한 민주 및 자유권리를 향유한다고 규정하였지만, 이와 동시에 공민이 반드시 특정 당 또는 특정인의 영도를 받아야 한다고 규정한다면 이것을 ‘민주’라고 할 수 있는가? 이는 바로 주인과 하인의 관계를 전도한 것이다. (중략)

중국공산당은 중국혁명과 건설에 있어서 중대한 공헌을 했으며, 인민대중 사이에 큰 위신을 향유하고 있으며, 당의 영도자인 마오쩌둥은 과거 대중으로부터 ‘영원히 식지 않는 붉은 태양(永遠不落的紅太陽)’ 이라고 불렸다. 하지만

영원히 실수하지 않는 정당과 지도자(領袖)는 존재하지 않으며, ‘대약진’으로 인한 기근으로 3천 만 명이 굶어 죽었고, ‘문화대혁명’은 1억 이상의 가정을 파괴했는데, 이는 모두 당시 영도자의 엄중한 실수로 벌어진 일이다. 만약 당시 우수한 정치제도가 있었다면 이러한 잘못을 충분히 막을 수 있었을 것이다. (중략)

이러한 역사적 교훈을 경험삼아 1982년 헌법을 제정할 때, 1975년 및 1978년 헌법상 ‘중국공산당 영도’라는 구절을 과감히 삭제하며, “공민은 반드시 중국공산당을 옹호하여야 한다”는 규정도 삭제하며, “마르크스, 레닌, 마우쩌둥” 등 개인의 이름도 본문에서 삭제했다. 그들이 아무리 위대하다고 하더라도 헌법이 복종해야 하는 것은 ‘인민지상’의 원칙이며, 정당과 개인을 국가와 인민의 위에 두는 것을 반대한다.”

그럼 이번 제5차 개정에서는 왜 재차 ‘중국공산당’이라는 용어가 헌법 제1조에 규정되었는가? 이와 관련하여 지난 3월 5일 제13기 전인대 1차 회의에서 왕첸(王晨) 전인대 부위원장 겸 비서장은 “중화인민공화국 헌법개정안(초안)에 관한 설명”<sup>29)</sup>에서 다음과 같이 밝혔다.

“헌법개정안초안은 헌법 제1장 총강 제1조 제2항에 “사회주의제도는 중화인민공화국의 근본제도이다”라는 구절 다음에 “중화공산당의 영도는 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징이다”라는 구절을 추가한다. 이는 중국공산당이 집권당으로서 국가의 최고정치영도역량이며, 중국공산당의 영도야말로 중국특색사회주의의 가장 본질적인 특징이기 때문이며, 중국특색사회주의제도의 가장 큰 장점이기 때문이다. 헌법은 사회주의제도의 본질적인 속성의 시각에서 전면적인 영도를 강화하기 위하여 이를 규정한 것이다. 이는 전체 인민에 대한 당의 영도의식을 강화하고, 당의 영도를 효과적으로 국가업무의 전 과정과 각 방면에서 구현하기 위함이며, 당과 국가사업을 시종일관 정확한 방향으로 나아가는 것을 확보하기 위함이다”고 했다.

이를 두고 경희대 중국법무원 강효백 교수는 다음과 같이 평가하고 있다. “‘중국공산당 영도 원칙’을 명기한 헌법 제1조 2항은 ‘말도 많고 탈도 많은’ 국가주석 연임제한 폐지 개헌보다 ‘말은 적으나 탈은 더 많은’ 독소 조항”이라고

29) [https://mp.weixin.qq.com/s/1\\_EBMMtMnYM8WgbkcJn8rA](https://mp.weixin.qq.com/s/1_EBMMtMnYM8WgbkcJn8rA), 2018년 3월 6일 최종 방문.

평가하면서 “중국 역대 헌법은 물론 구소련과 동구권, 북한 등 사회주의 국가들의 헌법을 봐도 헌법 제1조에 노골적으로 특정 정당의 실명과 그것의 영구 집권, 그리고 영도 원칙을 규정한 예는 없다”<sup>30)</sup>고 지적했다.

필자는 ‘중국공산당의 영도’를 헌법 제1조에 규정한 것은 결국 당-국가체제를 헌법이라는 최고법을 통하여 확실히 한 것이라고 생각한다. 그리고 이는 중국공산당이 헌법을 ‘제2의 당장’으로 생각하고 있다는 것을 반영한 것이기도 하다. 따라서 필자는 이러한 개정이 중국헌법서언<sup>31)</sup>, 중국헌법 제2조 제1항 및 제2항<sup>32)</sup>, 제5조 제4항 및 제5항<sup>33)</sup>, 제33조 제2항<sup>34)</sup>에 위배될 수도 있다고 생각한다. 또한 당의 헌법이라고 할 수 있는 중국공산당의 당장 총강령의 규정<sup>35)</sup>과도 모순된다고 생각한다.

## 2. 국가주석의 임기제한 폐지로 인한 문제<sup>36)</sup>

30) <http://news.joins.com/article/22435034>, 2018년 3월 13일 최종 방문.

31) 중국헌법 서언 마지막 단락은 “동 헌법은 법률의 형식으로 중국 각 민족인민의 분투성과를 확인한 것이며, 국가의 근본제도와 근본임무를 규정한 국가의 근본법으로서, 최고의 법률효력을 가진다. 전국 각 민족인민, 모든 국가기관 및 무장역량, 각 정당과 각 사회단체, 각 기업사업조직들 모두는 반드시 헌법을 근본적인 활동준칙으로 삼아야 하며, 헌법의 준엄을 수호하고, 헌법의 실시를 보장하여야 할 의무가 있다”고 규정하고 있다.

32) 제2조 제1항과 제2항은 다음과 같이 규정하고 있다. “중화인민공화국의 모든 권력은 인민에게 속한다. 인민이 국가권력을 행사하는 기관은 전인대와 지방각급인민대표대회이다.”

33) 중국헌법 제5조 제4항과 제5항은 “모든 국가기관 및 무장역량, 각 정당과 각 사회단체, 각 기업사업조직은 반드시 헌법과 법률을 준수하여야 한다. 어떠한 조직 또는 개인도 헌법과 법률을 초월한 특권을 가질 수 없다.”

34) 중국헌법 제33조 제2항은 “중화인민공화국 공민은 법률 앞에서 평등하다”고 규정하고 있다. 동 조항은 중국헌법상 기본원리인 ‘평등원칙’을 선언하고 있음과 동시에, 개인의 기본권으로서 일반적 ‘평등권’을 규정하고 있다.

35) “당은 헌법과 법률의 범위 안에서 활동하여야 한다”고 규정하고 있다.

36) 중국헌법학회 회장인 중국인민대학 한다위안 교수는 2017년 11월에 상하이 소재, 화동정법대학이 발간하는 ‘법학’이라는 학술지에 특별기고의 형식으로 “우리 헌법에서 임기제의 의의-1982년 헌법 공포 35주년을 기념하여”라는 논문을 발표하였다. 물론 중국에서 국가주석의 연임제한을 폐지하다는 사실이 외부에 처음 공개적으로 알려진 것은 얼마 전인 2월 25일 신화사의 짧은 영문속보를 통해서였지만, 그 동안 중국 국내에서도 국가주석의 연임제한을 폐지할 것이라는 소문이 자자했다. 필자가 판단컨대 이러한 소식을 접한 한다위안 교수가 미리 한편의 논문을 통하여 이번 개정 중 국가주석임기제의 폐지에 간접적으로 반대의 의사를 표시한 것이 아닌 가 조심스럽게 추측해 본다. 중국의 현실상 헌법전문가 단체인 중국헌법학회 그리고 이를 이끄는 수장인 한다위안 교수 등의 입장이 헌법개정에 큰 영향을 주지 못한다는 것은 중국의 헌법개정이 얼마나 정치논리 그것도 당의 입장만을 반영하여 폐쇄적으로 개정된다는 것을 여실히 보여주는 사례라고 할 수 있겠다. 그리고 신화사의 상기 소식이 알려지자 말자 한다위안 교수의 동 논문이 학자들을 포함

먼저 중국의 현행헌법이라고 불리는 82년 헌법에 왜 처음으로 국가주석의 연임제한 규정이 생겼는지부터 알아보자.<sup>37)</sup> 중국의 초대헌법인 1954년 헌법 제39조 제2항은 “중화인민공화국 주석의 임기는 4년이다”고 규정하고 있을 뿐 연임문제와 관련해서는 아무런 규정을 두고 있지 않았다. 그 결과 국가주석을 포함한 주요 국가지도자들의 임기가 사실상 종신제로 변질되었다. 이에 문화대혁명을 이후의 중국의 실권자인 덩샤오핑은 1980년 8월 18일 중공중앙정치국 확대회의에서 ‘당과 국가영도제도의 개혁(黨和國家領導制度的改革)’라는 주제로 강연을 하면서 “중국의 정치생활 중 ‘영도간부직무종신제’가 실제로 존재하며, 향후 법률의 형식으로 영도간부직무종신제 폐지를 명확히 할 것이며, 이러한 내용이 향후 헌법개정의 중요한 내용이 될 것이다”라고 밝혔다.<sup>38)</sup> 그리고 1980년 8월 30일 중공중앙은 제5기 전인대 제3차 회의 주석단에게 ‘헌법개정 및 헌법개정위원회 성립에 관한 건의(關於修改憲法和成立憲法修改委員會的建議)’를 제출하였으며, 이후 성립된 헌법개정위원회는 국가영도직무임기제 문제와 관련하여 임기를 제한하자는 의견에는 일치를 봤지만, 연임제한의 횟수와 그 대상과 관련하여서는 일정한 논쟁이 있었다.<sup>39)</sup>

최종적으로는 중앙군사위원회 주석과 부주석의 임기의 경우 군사영역의 특수성을 감안하여 임기제한을 두지 않기로 한 반면 다른 국가기관의 수장과 주요 공직자의 경우 일률적으로 “연속해서 2기 이상 연임할 수 없다”라는 규정을 두게 된다.

아래에서 중국헌법상 임기제한에 대한 규정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 현행 헌법 제60조 제1항은 “전인대의 매기 임기는 5년이다”라고 규정하고 있으며, 헌법 제66조(전인대 상무위원회 위원장과 부위원장)<sup>40)</sup>, 제79조

한 중국의 지식인 사이에 광범위하게 SNS를 통하여 퍼지게 되었다.

37) 이하의 내용은 韓大元, “任期制在我國憲法中的規範意義-紀念1982年《憲法》頒布35周年”, 「法學」, 2017年 第11期的 내용을 많이 참조했다.

38) 「鄧小平文選」(第三卷), 人民出版社, 1994年, 第320-343頁, 이상 내용은 韓大元, “任期制在我國憲法中的規範意義-紀念1982年《憲法》頒布35周年”, 「法學」, 2017年 第11期, 第4頁에서 재인용했음.

39) 韓大元, “任期制在我國憲法中的規範意義-紀念1982年《憲法》頒布35周年”, 「法學」, 2017年 第11期, 第4-5頁. 당시의 주요 의견은 크게 3가지인데, (1) 모든 영도직무는 연속해서 2기 이상 연임할 수 없어야 한다는 의견, (2) 전인대 상무위원회 위원장 및 국가주석에 비하여 상대적으로 덕망이 높은 국무원 총리의 경우 정부의 업무를 영도하고, 그리고 정책의 경우 일정한 연속성이 필수적이므로, 국무원 총리와 부총리의 경우에 한해서만 3기 이상 연임을 금지하는 것이 타당하다는 의견, (3) 소수의견으로 국가영도직무의 임기제한에 동의하지 않는다고 하면서, 개인의 능력에 따라 임기제한도 달라져야 한다는 주장 등이 그것이다.

제3항(국가주식과 부주식)<sup>41)</sup>, 제87조(국무원 총리, 부총리, 국무위원)<sup>42)</sup>, 제124조 제2항(최고인민법원 원장)<sup>43)</sup>, 제130조 제2항(최고인민검찰원 검찰장)<sup>44)</sup>은 모두 “전인대의 매기 임기와 동일하다”라고 규정하고 있다. 이상의 규정을 종합해 보면, 중국헌법상 중앙군사위원회를 제외한 헌법기관의 주요 공직자의 임기는 무조건 10년 이하이다.

그럼 왜 이번 헌법개정에서 다른 헌법기관을 제외한 국가주식과 부주식의 연임제한만을 폐지한 것일까? 이와 관련하여 왕천 전인대 부위원장 겸 비서장은 ‘중화인민공화국 헌법개정안(초안)에 관한 설명’<sup>45)</sup>에서 다음과 같이 밝혔다.

“헌법개정안은 헌법 제3장 국가기구 제79조 제3항의 “중화인민공화국 주식, 부주식의 매기 임기는 전인대 매기 임기와 동일하며, 2기 이상 연임할 수 없다”라는 규정 중 “2기 이상 연임할 수 없다”라는 규정을 삭제한다. 이는 의견 수렴 및 기층에 대한 조사연구 과정에서 상당수 지역의 기관과 대다수의 당원, 간부, 대중들이 헌법상 국가주식의 연임제한과 관련한 규정을 개정하여야 한다고 주장했기 때문이다. 당의 18기 7중 전회와 당의 19차 회의 기간 동안, 회의에 참석한 대표들 또한 이를 강력하게 주장하였다. 모두들 현재 당장의 당의 중앙위원회 총서기, 당의 중앙군사위원회 주식, 헌법상 중화인민공화국 중앙군사위원회 주식에 대해서는 “2기 이상 연임제한을 금지하는 규정”이 없으며, 국가주식 또한 이와 같은 방법을 채택하는 것이, 시진핑 동지를 핵심으로 하는 당 중앙의 권위와 집중적이고 통일적인 영도 수호에 유리하고, 국가영도 체제의 강화 및 개선에 유리하다.”고 주장했다.

이렇게 국가주식임기제한의 폐지이유로 제기된 논거가 소위 ‘삼위일체제도(三位一体制度)’이다. 삼위일체제도는 중국공산당의 총서기, 국가주식과 중앙군

40) 전인대 상무위원회의 매기 임기는 전인대의 매기 임기와 동일하며, 권한행사의 종기는 다음 전인대가 새로운 상무위원회를 구성할 때까지이다. 위원장, 부위원장은 연속해서 2기 이상 연임할 수 없다.

41) 중화인민공화국 주식, 부주식의 매기 임기는 전인대의 매기 임기와 동일하며, 2기 이상 연임할 수 없다.

42) 국무원의 매기 임기는 전인대의 매기 임기와 동일하다. 총리, 부총리, 국무위원은 연속해서 2기 이상 연임할 수 없다.

43) 최고인민법원원장의 매기 임기는 전인대 매기 임기와 동일하며, 2기 이상 연임할 수 없다.

44) 최고인민검찰원 검찰장의 매기 임기는 전인대의 매기 임기와 동일하며, 2기 이상 연임할 수 없다.

45) [https://mp.weixin.qq.com/s/1\\_EBMMtMnYM8WgbkcJn8rA](https://mp.weixin.qq.com/s/1_EBMMtMnYM8WgbkcJn8rA), 2018년 3월 6일 최종방문.

사위원회<sup>46)</sup> 주석의 3개 직무를 한 사람이 담당하는 제도를 말한다. 사실 이러한 관행은 장쩌민(江澤民) 전 주석 때부터 내려온 것이다.<sup>47)</sup> 문화대혁명 이후 당시 실권자였던 덩샤오핑은 중국의 국가영도체제의 폐단을 너무나 잘 알았고 그래서 당의 주석을 당의 ‘총서기’로 변경함과 동시에 국가주석제도를 재차 부활시켰으며 총서기와 국가주석을 한 사람이 맡는 것을 반대하여 자신도 군사위원회 주석만을 맡았을 뿐이다. 하지만 장쩌민 전 국가주석은 지난 1989년 공산당의 총서기와 군사위원회 주석으로 선출된 이후, 1993년 전인대의 선거를 통하여 국가주석에 선출되었는데 이때부터 당·정부·군의 ‘삼위일체’라는 중국식 지도체제가 형성되었으며, 이후 후진타오(胡錦濤) 전 주석, 시진핑 주석도 이러한 전례를 답습하고 있다.

그리고 얼마 지나지 않아 국가주석의 연임제한 철폐에 대하여 지식인들과 국민들이 이에 반대하는 의견들을 SNS 등을 통해서 올리자 당국은 이러한 글을 모두 삭제하는 등 인터넷에 대한 검열을 강화했다. 또한 중국관영신문인 ‘인민일보’는 “헌법상 국가주석의 임기제한을 폐지하는 것은 ‘종신제’를 의미하는 것이 아니다”<sup>48)</sup>라고 공개적으로 밝혔다. 그 뜻은 시진핑 주석이 향후 몇 기에 더 걸쳐서 임기를 연장할 수는 있겠지만, 주석직을 종신까지 수행하지는 않을 것이라는 의미이다. 즉 사실상 종신제와 차이가 없다. 이러한 인민일보의 ‘변명’은 설득력이 약해 보인다.

그럼 이러한 개정은 헌법개정의 한계를 넘은 것이 아닌가? 한다위안 교수는 “중국에서 헌법상 임기제를 개정하는 것은 헌법개정의 한계에 해당할 수도 있기 때문에 신중해야 한다”고 주장한다. 그에 따르면 “헌법상 임기제 규정을 헌법개정을 통하여 조정할 수 있지만 일정한 객관적 한계가 존재하다면서, 비록 1982년 헌법이 헌법개정권력의 한계와 관련하여 아무런 규정을 두고 있지 않지만, 개헌권의 행사에는 일정한 객관적인 한계가 존재하며, 여기에는 헌법의 근본제도와 기본원칙, 기본정신이 포함되며, 만약 이를 개정할 경우 ‘헌법의 파괴’에 해당한다”고 하면서 “중국헌법상 공화국체제, 인민대표대회제도 및 1982

46) 중국에는 당의 군사위원회와 국가의 군사위원회가 있고, 두 기관은 외관상으로 소속을 달리하지만 사실상 기관과 구성원이 모두 동일한 기관이다. 즉 중국에는 공산당의 군대인 ‘인민해방군’만 존재할 뿐 ‘국군’은 존재하지 않는다.

47) 卓力雄, “我國現有的憲法慣例探析”, 『广西政法管理干部學院學報』, 2016年 第2期, 第7頁.

48) [http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2018-03/01/content\\_1839291.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2018-03/01/content_1839291.htm), 2018년 3월 10일 최종방문.

년 헌법의 기본원칙에 대한 개정이 객관적인 한계에 대표적이 예이다”고 밝혔다. 그는 이어서 “역사적으로 볼 때 1982년 헌법상 국가영도직무의 임기제를 명시한 것은 ‘문화대혁명’의 비통한 역사적 교훈을 바탕으로 한 것이며, 이러한 임기제에 대한 개헌은 신중해야 한다”<sup>49)</sup>고 주장했다. 나아가 “그 동안 임기제의 실행을 통하여, 우리나라에서 장기간 존재하였던 영도직무종신제의 문제를 효과적으로 억제함과 동시에 개인집권 및 개인숭배의 발생을 비교적 잘 방지했으며, 국가권력의 평화롭고 질서있는 교체를 위한 제도적 보장을 제공하였다. 또한 동 제도는 개혁개방 이래, 국가통치체계에 있어서 ‘인치’의 ‘법치’로의 전환, 나아가 선거제도를 더욱 개선시켰으며, 양호한 정치 환경을 조성했으며, 인민민주를 촉진하는 등 헌법 제2조가 규정하고 있는, ‘중화인민공화국의 모든 권력은 인민에 속한다’는 헌법원칙을 보장하여, 우리나라 헌법의 민주정신을 근본적으로 수호했다”<sup>50)</sup> 했다.

필자가 판단하건데, 비록 한다위안 교수가 이렇게 애둘러 자신의 견해를 피력했지만, 한 교수의 견해는 사실상 명백하다. 즉 국가주석의 연임제한 폐지는 헌법개정의 한계를 넘는 것이라는 점과 그 동안 중국이 추진해온 법치의 퇴보를 의미함을.

사실 법치를 실현하기 위해서는 권력의 과도한 집중으로 인한 ‘권력의 사유화’ 즉 ‘인치’를 제도를 통하여 사전에 방지하는 것이 무엇보다 중요하다. 왜냐하면 ‘권력’은 잠시 고여 있는 물과 같아서, 그 기간이 오래되어 교체되지 않으면 썩기 마련이기 때문이다. 따라서 국가주석의 임기제한 폐지 나아가 소위 ‘삼위일체론’은 오히려 권력의 집중과 장기집권만을 고려한 반입헌주의적 발상이 아니라고 할 수 없다.

### 3. 국가감찰위원회의 감찰대상과 권한의 문제

이 문제를 논의하기에 앞서 먼저 알아야 할 것은 이러한 조직이 왜 필요한가에 대한 의문일 것이다. 이를 이해하기 위해서는 먼저 공산당의 사정기관인 기율위원회에 대해 알아봐야 한다. 주지하디시피 중국의 체제를 우리는 흔히

49) 韓大元, “任期制在我國憲法中的規範意義-紀念1982年《憲法》頒布35周年”, 「法學」, 2017年第11期, 第7-8頁。

50) 韓大元, “任期制在我國憲法中的規範意義-紀念1982年《憲法》頒布35周年”, 「法學」, 2017年第11期, 第8頁。



당-국가체제(party-state system)라고 부른다. 당-국가체제는 쉽게 말해서 특정 당이 국가운영의 중심이 되는 체제이다. 중국의 경우 바로 공산당이 유일한 집권당으로 국가운영의 주요 의사를 결정하고, 국무원 등 행정기관이 이를 집행하는 구조를 가진 국가이다. 특히 중국공산당의 여러 조직 중 당과 국가기관의 주요 인사를 임명하는 조직부, 이데올로기 선전 및 각종 매체를 담당하는 선전부, 중국 공산당의 기율을 위반한 당원을 초법적 수단으로 조사·처리하는 기율위원회가 특히 중요하다. 시진핑 주석이 집권한 이후 추진한 강력한 반부패운동에서 가장 큰 역할을 했던 기관이 바로 기율위원회이며 그 수장이 우리에게도 익숙한 ‘왕치산(王岐山)’ 현 국가 부주석이다. 그래서 그런지 이번 헌법개정에서는 국가주석 뿐만 아니라 국가부주석의 연임제한도 철폐했다.

하지만 국가기관인公安, 검찰 등의 기관이 아닌 기율위원회의 당원에 대한 초법적 수단인 쌍규(雙規) 조치는 이미 국내외로부터 인권침해에 해당한다는 지적과 비판을 받았을 뿐만 아니라 그 대상 또한 공산당의 당원으로 한정된다.<sup>51)</sup> 그래서 중국공산당은 이러한 인권침해의 논란을 회피하고, 나아가 공산당 당원은 물론 비당원에 대한 감찰을 강화하기 위해 신설한 기구가 바로 ‘국가감찰위원회’이다. 즉 국가감찰위원회는 사실 공산당 기율위원회와 같은 조직이지만, 단지 그 이름만을 달리할 뿐이다.

그리고 이러한 국가감찰위원회가 헌법기관으로 새롭게 신설됨으로써, 중국의 국가기관의 구조가 기존의 일부양원(一府兩院)<sup>52)</sup>체제에서 일부일위양원(一府一委兩院)<sup>53)</sup> 체제로 변경된다. 당연히 이러한 헌법기관을 신설하기 위해서는 헌법개정이 필수적이지만, 헌법개정 없이 시범지역을 선정해서 운영을 하였을 뿐만 아니라 이미 전국에 관련 조직을 모두 설립하였다.<sup>54)</sup> 또한 헌법개정 이

51) ‘쌍규’는 공산당 기율위원회가 당원을 정식 형사 입건하기 전에 구금 상태로 조사하는 관행을 말한다. 영장 심사나 조사 기간 제한 등이 보장되지 않아 그 동안 인권 침해 논란이 끊이지 않았다. ‘정해진 시간’에 ‘정해진 장소’에서 조사를 받아야 한다는 뜻의 쌍규 처분이 내려지면 그 순간부터 피의자의 모든 직무가 정지되고 인신자유가 박탈된다. 압수, 압류, 계좌추적과 동시에 피의자의 모든 재산이 동결된다. 심지어 쌍규 기간에는 일반인은 물론 가족과 변호사의 접근조차 제한된다. 일반적으로 쌍규 기간은 3~4개월이나 사안이 중대한 경우 2년까지 연장이 가능하다. 쌍규 이후에는 공직과 당직을 모두 박탈당하는 쌍개 처분이 기다리고 있다. 그리고 쌍규 이후에는 다시 사법기관의 정식 조사를 받아야만 한다.

52) 여기서 ‘일부’란 행정기관인 ‘인민정부’를 양원이란 심판기관인 ‘인민법원’과 검찰기관인 ‘인민검찰원’을 가리킨다. 하지만 일반적으로 일부란 ‘국무원’을 양원이란 ‘최고인민법원’과 ‘최고인민검찰원’을 가리키며, 이들 일부양원은 모두 전인대에서 선출되어 구성되며, 전인대에 책임을 지고 감독을 받는다.

53) 여기서 ‘일부일위양원’이란 정부, 감찰위원회, 인민법원, 인민검찰원을 가리키는 용어이다.

54) 전인대 상무위원회 부위원장인 리젠궈(李建國)는 ‘중화인민공화국감찰법초안’에 관한 설명에서 “당중앙의 결정에 근거하여 2016년, 제12기 전인대 상무위원회는 제25차 회의에서

전에 ‘감찰법 초안’이 공개되어 중국에서 위헌시비가 일기도 했다. 따라서 이번 헌법개정은 또 다른 의미에서 감찰위원회의 헌법상 근거를 제공해 주기 위한 개정이기도 하다.

그리고 얼마 전인 3월 13일 제13기 전인대 1차 회의에서 전인대 상무위원회 부위원장인 리젠궈(李建國)는 ‘중화인민공화국감찰법초안<sup>55)</sup>’에 관한 설명을 하였다.<sup>56)</sup>

먼저 감찰법 제정의 필요성에 대하여 그는 다음과 같이 밝혔다.

“국가감찰체제의 개혁심화는 중대정치체제의 개혁으로, 당과 국가의 자아감독을 강화하기 위한 조치이며, 반부패 척결을 위한 자원을 조정하여, 당의 반부패업무에 대한 집중적이고 통일적인 영도를 목적으로 한다. (중략) 특히 당의 19대는 국가감찰법을 제정하여, 법에 근거하여 감찰위원회에 권한과 조사수단을 부여함과 동시에, 향후 유치(置取)가 쌍개(兩規)조치를 대신하게 될 것이다. (중략) 국가감찰체제의 개혁 이전에는 당내감독의 경우 당내에서만 실시되었으며, 행정감찰의 경우 그 대상이 행정기관 및 행정기관의 공무원으로만 한정되어 있어서 모든 공권력을 행사하는 공직인원에 대한 감찰에는 한계가 있었다.(감찰범위 협소) 또한 당의 기율검사기관이 당장 및 당규에 의거하여 당원에 대한 기율위반행위를 조사하였고, 행정감찰기관은 행정감찰법에 근거하여 행정기관 공직인원에 대한 법률 및 기율위반 행위에 대한 감찰을 진행했으며, 검찰기관은 형사소송법의 규정에 근거하여 국가공직인원의 직무범죄를 조사하여 처리하는 등, 반부패직능을 기관별로 개별적으로 행사했으며, 또한 서로 교차되거나 중복되는 경우가 많았다.(반부패역량의 분산)

따라서 국가감찰체제개혁을 심화시키고, 당의 통일적인 영도를 받는 반부패 업무기구 즉 감찰위원회를 신설하는 것은, 행정감찰부처, 부패예방기구와 검찰

---

<전인대 상무위원회 베이징시, 산시성, 저장성 국가감찰체제개혁시범지역업무 전개에 관한 결정(全國人民代表大會常務委員會關於在北京市、山西省、浙江省開展國家監察體制改革試點工作的決定)>을 통과시켰으며, 이미 1년 이상의 실천을 통하여 국가감찰체제개혁은 일정한 경험을 축적하였다. 또한 2017년 11월 제12기 전인대 상무위원회 제30차 회의에서 <전인대 상무위원회 전국 각지에서 국가감찰체제개혁시범업무지역의 추진에 관한 결정(全國人民代表大會常務委員會關於在全國各地推開國家監察體制改革試點工作的決定)>이 통과된 후, 국가감찰체제개혁시범업무지역이 전국 각지로 보급되었고, 현재, 성급, 시급, 현급 3급 감찰위원회가 이미 전부 구성되었다”고 밝혔다.

55) 감찰법 초안의 내용에 보면, 감찰법은 총 9개의 장으로 구성되는데, 이는 각, 총직, 감찰기관과 그 직책, 감찰범위와 관할, 감찰권한, 감찰절차, 반부패국제협력, 감찰기관 및 감찰인원에 대한 감독, 법률책임 및 부칙이며, 총 69개 조문으로 구성되어 있다.

56) [https://mp.weixin.qq.com/s/5BFySy\\_pBHA20U9bMjk2mg](https://mp.weixin.qq.com/s/5BFySy_pBHA20U9bMjk2mg)를 2018년 3월 14일 최종 방문.

기관의 반부패 관련 부처를 통합하여, 반부패자원을 집중시키기 위함이다.”

감찰법 초안 중 가장 많은 주목을 받고 있는 감찰대상과 ‘유치(留置)’조치에 대한 부분만을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 감찰법 초안 제15조는 감찰대상을 “공권력을 행사하는 모든 공직인원”으로 정하고 있으며, 구체적으로 다음과 같이 열거하고 있다.

- ① 중국공산당기관, 인민대표대회 및 그 상무위원회 기관, 인민정부, 감찰위원회, 인민법원, 인민검찰원, 중국인민정치협상회의 각급 위원회 기관, 민주당파 기관, 공상업연합회 기관의 공무원 및 <중화인민공화국 공무원법>의 적용을 받는 모든 인원
- ② 법률, 법규의 수권 또는 국가기관의 법에 따른 위탁으로 공공사무를 관리하는 조직에서 공무에 종사하는 인원
- ③ 국유기업의 관리인원
- ④ 공립 교육, 연구, 문화, 의료위생, 체육 등 기관에서 관리업무를 담당하는 인원
- ⑤ 기층자치조직(基层群众性自治组织)의 관리인원

그리고 ‘유치’조치와 관련하여 “구를 설치한 시급 이하 감찰기관이 유치조치를 실시할 경우 반드시 직상급 감찰기관의 비준을 받아야 한다. 성급 감찰기관이 유치조치를 실시할 경우, 반드시 국가감찰위원회에 보고하여 등록하여야 하며, 유치시간은 3개월을 초과할 수 없다. 특수한 상황의 경우 직상급 감찰기관의 비준을 얻어 1차에 한하여 연장할 수 있으며, 그 기간은 3개월을 넘어설 수 없다. 감찰기관이 유치조치가 부당하다는 것을 발견한 경우, 반드시 즉시 조치를 해제하여야 한다. 유치조치 이후, 조사에 장애가 없는 경우에는, 반드시 24시간 이내에 피유치자의 소속기관과 가족에게 통지하여야 한다. 동시에 피유치자의 식사, 휴식과 안전을 보장하여야 하며, 의료서비스를 제공하여야 한다”<sup>57)</sup>고 규정하고 있다. 여기서 알 수 있듯이 유치조치의 남용을 예방하고 피감찰자의 부당한 인신구속을 방지하기 위한 나름의 예방조치에 관한 내용도 명문화되어 있지만, 변호사의 접견교통권에 대한 보장이 없으며, 또한 감찰기관의 재량으로 소속기관 및 가족에 대한 통지, 그리고 유치 기간의 연장할 수 있다는 부분에 대해서는 피해자의 인신의 자유를 부당히 침해할 수 있기 때문에 기율위원회의 ‘쌍개’조치와 큰 차이점이 없다는 문제점이 존재한다.

57) 감찰법 초안 제43조 제1항 및 제2항, 제44조 제1항 및 제2항 참조.

## VI. 결론

중국의 이번 헌법개정의 정당성은 나중에 역사가 평가할 것이다. 하지만 이번 개정으로 중국에서 영도 ‘핵심’으로 불리는 시진핑 주석의 권력이 크게 강화된 것만은 부인할 수 없다. 왜냐하면 “공산당의 영도” 강조는 사회주의 국가 특유의 원칙인 민주집중제의 원칙에 의거하여 최종적으로는 공산당의 총서기인 시진핑 주석에 대한 절대 복종과 충성으로 이어질 것이다. 국가주석의 임기 폐지는 ‘삼위일체론’을 근거로 시진핑 현 국가주석이 임기제한이 없는 공산당 총서기와 공산당 중앙군사위원회 주석뿐 만 아니라 국가주석의 직도 계속 수행할 수 있는 길을 열어주었다. 그리고 국가감찰위원회는 공산당의 당원 뿐 만 아니라 비당원을 포함한 광범위한 공무원을 그 대상으로 하고 있는데, 이는 향후 감찰위원회를 통한 감시와 감독을 강화하겠다는 의미이다. 또한 이번 개정에서 주요 특징은 당 기관과 국가기관의 결합이다. 왜냐하면 공산당의 사정기관인 기율위원회는 향후 헌법기관인 감찰위원회의 명의로 권력을 행사할 것이기 때문이다. 나아가 헌법 제1조에 ‘공산당의 영도’가 명시되었기 때문에, 향후 당과 정부의 구분이 더욱 애매하게 될 것이며, 사실상 중국 공산당이 국가운영의 주체로 더욱 부상하게 될 것이다. 물론 이번 개정에서 ‘헌법선서제도의 도입’ 및 기존 전인대 산하의 ‘법률위원회’를 ‘헌법 및 법률위원회’로 명칭 변경하는 등 일부 긍정적인 내용도 포함되어 있다. 하지만 고위 공무원이 취임 시 헌법선서를 한다고 해서 헌법국가가 되는 것도 아니며, 또한 공산당 영도 아래에서 입법부로서 기능하고 있는 전인대 상무위원회가 스스로 자신이 제정한 법률에 대한 위헌심사를 어떻게 진행할 수 있을지 필자로서는 아직 상상이 되지 않는다.<sup>58)</sup> 하지만 가장 큰 문제점은 여전히 헌법개정을 포함한 국가의 주요 의사결정에 있어서 서로 다른 의견에 대한 존중과 관련 보도가 없을 뿐만 아니라 주권자인 국민들의 참여도 불가능하다는 점이다. 특히 과거 개헌에서처럼 개헌안이 사전에 공표되어 국민들이 토론하고 자신의 의견을 반영할 수 있는 절차가 이번 개헌에서는 부재했다. 한국의 정치 폐해로 지적되는 것과 마찬가지로 일부 당내 주요 인사가 공천은 물론 당의 주요 결정을 독단적으로 처리하는 것과 같이 중국 공산당 상층부라고 할 수 있는 공산당 중앙위원회에서 결정된 안건들은 ‘인민의 의지’로 포장되어 그 누구도 반대와 이견을 표출할

58) 중국식 위헌심사제도인 ‘헌법감독제도’에 대해서는 손한기, “중국식 위헌심사제도로서 헌법감독제도의 현황과 과제 - 위헌법률에 대한 통제가능성을 중심으로-”, 『헌법재판연구』 제3권 제2호, 257~311쪽을 참조해 주기 바란다.

수도 없고 나아가 이러한 반대의견에 대한 보도도 일체 차단된다. 중국이 우리와 다른 점이라면 중국에서는 당의 의지가 바로 국가의 의지가 된다는 점이다.

중국이 우리와 다른 체제를 가지고 있는 국가지만, 만약 우리의 기준으로 이번 중국의 헌법개정을 평가한다면 헌법개정의 한계를 넘어선 건 아닐까? 이와 관련하여 홍성방 교수는 개정된 헌법이 정당성을 가지기 위한 조건으로 제시한 “헌법개정은 기존의 헌법이 가지고 있는 부족한 점을 보정하려는 국민의 합의에 바탕을 두어야 한다. 또한 그와 같은 국민의 의사를 수렴하여 헌법개정안에 반영시켜야 한다. 더 나아가서 국민의 의사에 따라 개정 여부를 결정할 수 있는 절차가 마련되어야 한다. 이러한 것이 확보되어 있을 때에만 개정된 헌법은 정당성을 가진다고 할 수 있다”<sup>59)</sup>는 견해에 전적으로 동의한다.

그럼 중국의 현실은 어떠한가? 중국의 헌법개정에 대한 한 중국학자는 자신의 논문에서 다음과 같이 이야기 하고 있다. “중공중앙은 매번 전국대표대회 이후에는 개헌을 고려하며, 관련기구와 조직을 정비한다. 이에 대하여 중국의 언론은 절대 보도를 하지 않으며, 전인대 상무위원회 2000명 이상의 전인대 대표들은 헌법개정의 소식을 들었으면서도 못 들은 척 한다, 왜냐하면 그들에게 있어서 침묵만이 절대적인 신조이기 때문이다. 그리고 당이 헌법개정을 공개적으로 알리는 순간 부지불식중에 개헌의 필요성을 소리 높여 외친다. 중공중앙은 헌법개정작업을 치밀하게 준비하는 동시에, 학자들은 헌법개정문제에 대한 토론에 참여하는 것이 금지되며, 헌법개정에 대해 논하는 것 자체가 금지된다.”<sup>60)</sup>

사실 이상의 내용을 통해서 알 수 있듯이 중국의 헌법개정이 우리에게 직접적으로 주는 시사점은 크지 않다. 한 가지 알려주는 것은 중국정부가 추진해 오고 있는 중국 ‘특색’의 법치가 퇴보하고 있으며, 공산당 및 시진핑 국가주석의 권력이 크게 강화되어 오히려 중국의 정치와 경제가 더욱 불안정하게 되었다는 사실이다. 그리고 중국공산당이 추구하는 목표가 ‘법치’가 아닌 ‘당치(黨治)’라는 사실이 명확해 졌다.

59) 홍성방, 헌법학(상)(제3판), 박영사, 2016년, 57면.

60) 龔先碧, 《從現行憲法的修改看我國的憲法慣例》, 『新疆石油教育學院學報』, 2005年 第2期, 第10頁。

이번 중국헌법개정을 바라보면서, 느낀 점은 헌법개정의 주체는 반드시 주권자인 ‘국민’이 되어야 한다는 점이다. 현재 우리 국회에서의 개헌논의가 지지부진하자, 문재인 정부가 직접 개헌안을 준비 중이고, 국민헌법자문특별위원회가 이미 개헌안 초안을 완성하여 제출하였다는 보도가 최근 나왔다. 1987년 헌법 이후 대한민국 사회는 실제로 큰 변화를 겪었고 일부 헌법규정은 개정의 필요성도 있다. 하지만 이왕 개헌을 하려면 충분한 시간을 가지고 국민의 의견을 충분히 수렴하여야 될 것이다. 그래야만 대한민국이 진정한 ‘민주공화국’으로 거듭날 수 있을 것이다.

[참고문헌]

홍성방, 헌법학(상)(제3판), 박영사, 2016년.

손한기, “중국식 위헌심사제도로서 헌법감독제도의 현황과 과제 - 위헌법률에 대한 통제가능성을 중심으로-”, 「헌법재판연구제권」 제3권 제2호.

韓大元, 憲法學基礎理論, 中國政法大學出版社, 2008年.

韓大元, “任期制在我國憲法中的規範意義-紀念1982年《憲法》頒布35周年”, 「法學」, 2017年 第11期.

胡錦光, 韓大元, 「中國憲法」(第三版), 法律出版社, 2014年.

胡錦光主編, 「憲法學原理与案例教程」, 中國人民大學出版社, 2006年.

高鵬, “關於党的領導: 1982年憲法的重要修正”, 「炎黃春秋」, 第8期.

楊景宇, “回顧彭真与1982年憲法的誕生”, 「党的文獻」, 2015年 第5期.

劉松山, “党的領導寫入1982年憲法的歷史回顧与新期待”, 「河南財經政法大學學報」, 2014年 第3期.

胡錦光, “中國現行憲法修改方式之評析”, 「法商研究」, 2012年 第3期.

伊士國, “政法論叢我國現行憲法修改制度的評析及其完善”, 「河北學刊」, 2013年 第3期.

劉蘭蘭, “我國六十年憲法修改的反思与前瞻”, 「中共貴州省委党校學報」, 2014年 第6期.

范進學, “論中國特色社會主義新時代下的憲法修改”, 「學習与探索」, 2018年 3期.

龔先碧, 《從現行憲法的修改看我國的憲法慣例》, 「新疆石油教育學院學報」, 2005年 第2期.

卓力雄, “我國現有的憲法慣例探析”, 「广西政法管理干部學院學報」, 2016年 第2期.

喻中, “修憲的中國語境——關於四个憲法修正案的實証研究”, 「理論与改革」, 2010年 4期.

許娟, 伊士國, “由中共新党章修正案看中國憲法修改的趨勢”, 「河北學刊」, 2009年 第4期.

劉亮, “我國憲法修改頻率与時間限制探究”, 「常州工學院學報(社科版)」, 2013年 第2期.

[Abstract]

### The amendment of China's Constitution

- The main contents and evaluation of the amendment of China's constitution in 2018 -

Son, Han-Ki\*

Since the establishment of the first socialist constitution in 1954, China has made three comprehensive revisions in 1975, 1978 and 1982, respectively. The constitution of the 1982, as the current constitution, was partially amended in 1988, 1993, 1999, 2004 and 2018, respectively.

The first paragraph of Article 64 of the Chinese Constitution stipulates that "Article 64 Amendments to the Constitution are to be proposed by the Standing Committee of the National People's Congress or by more than one-fifth of the deputies to the National People's Congress and adopted by a vote of more than two-thirds of all the deputies to the Congress." But actually every time the constitutional amendment was proposed by the CPC Central Committee, the NPC passed it. Moreover, China's constitutional revision is closely related to the revision of the "Party Constitution" of the Communist Party of China, because the constitutional revision of China has one obvious characteristic that is to reflect the content of revision of the Party Constitution. This is because China is the party-state system.

The fifth amendment of China's current constitution mainly concerns the constitutional preface, the general outline, and the state institutions, but this time the content of the basic rights and unconstitutional review system has not been amended. The core content of this revision can be summed up to three.

The first is the clarification of the party-state system, the second is the repeal of the reappointment of the chairman of the country, and the third is the establishment of a new national supervisory committee.

---

\* Professor, Law School of South-Central University For Nationalities



The biggest problem of the amendment of Chinese constitution is that citizens can not participate in the process of constitutional amendment as a sovereign.

South Korea has undergone a very big change since the 1987 constitution. Therefore, it is necessary to revise some contents of the constitution. However, if it is necessary to amend the constitution, it must take sufficient time and fully accept the constitutional amendments of the citizens. In this way, Korea truly becomes a democratic republic.

Keywords : Communist Party of China, Constitutional amendment, National People's Congress, President, State Committee of Supervisory

