

# 중공 인민대표대회의 감독공작에 관한 쟁론: 1986~1990\*

丁 樹 範

[서론] [감독기구의 설립]  
[권력의 제약과 직권의 분산] [결론]  
[당의 영도와 人大의 감독]

## [서론]

1989년 5월 20일, 중공국무원 총리 이봉은 동년 4월 호요방의 병사 후 발생한 대규모의 학생 민주청원활동에 직면하였을 때, 북경시 부분지구에 계엄을 실시하는 명령을 반포하였다.<sup>1)</sup> 중공국무원은 그 결정이 헌법 제89조 제16장의 규정에 근거하였다고 말하였다. 즉 “국무원은 … 성, 자치구, 직할시 범위내에 부분지구계엄을 결정할 수 있다.” 이봉의 계엄령은 북경시 인민정부에 의해 조직, 실시된 것인데, 실제적 수요에 근거하여 구체적 계엄 조치를 실시한 것이다.

중공관방의 계엄령은 반포되자마자 정당성의 도전에 직면케 되었다. 그러나 이 도전은 사후에 드러난 바로는 정치현실에 적이 되지 못하는 것이었다. 5월 21일 엄가기(嚴家其)를 포함한 15인의 학자들이 「헌법보위선언」을 발표하였다. 그들은 즉각적으로 인민대표대회 상무위원회 긴급회의

\* 이 논문은 第12次 韓中學術會議 第2會議에서 主題發表한 것임.

1) 「李鵬簽署國務院北京部分地區實行戒嚴令」引自張京青主編, 自由之血民主之花—中國大陸民主的 坎坷路(臺北:政治大學國際關係研究中心), 一九八九年, 頁二七九.

를 소집, 개최하여야 한다라고 인식했다. 또한 그들은 헌법 제35조에 의거하여 중국인민은 언론·출판·집회·결사·시위의 자유가 있다고 여겼다. 북경대학생의 평화적 시위활동은 헌법이 부여한 권리의 운용이며, 마땅히 헌법과 법률의 보장을 받아야만 한다는 것이다. 동시에 헌법 제67조 제6항에는 인민대표대회 상무위원회가 국무원, 중앙군사위원회... 등의 공작을 감독할 권리가 있음을 주장하였다. 그들은 즉각적으로 人大상무회 긴급회의를 소집, 개최함으로써 헌법이 부여한 人大상무회의 감독권리를 철실히 보증하여야 한다고 요구하였다.<sup>2)</sup>

在美 대륙 留學人들도 5월 22일에 人大위원장 萬里에게 편지를 보내 각 방면의 헌법이 행동의 준칙이 되도록 하라고 주장하였다. 그들은 또한 헌법 제61조에 근거하여 人大상위회가 즉각 人大임시회의를 소집, 개최하여 긴장국면을 토론함과 동시에, 人大상위회가 마땅히 헌법 제67조 제7항 규정에 의거하여, 「국무원이 제정한 헌법, 법률과 상호 저촉되는 행정법규 및 결정과 명령을 철회할 것」을 주장하였다. 왜냐하면, 학생의 시위활동이 헌법 제35조와 관련된 인민의 언론·출판·집회·결사·시위의 자유에 부합되는 것이기 때문이다. 이외에 그들은 人大가 헌법 제71조 규정에 의하여 특별조사위원회를 조직하고, 관변브로커[官側] 및 정부내의 탐오·부패에 대하여 독립적으로 조사를 진행하고, 사실을 공포할 것을 건의하였다. 그리하여 임시人大도 마땅히 헌법 제61조, 62조 규정의 권력에 의거하여 이미 광대한 인민의 신뢰를 상실한 정부에 대하여서도 개조를 해야한다는 결정을 내리도록 건의하였다.<sup>3)</sup>

북경의 또다른 지식인 20여명은 합의하여 「전국 人大상위회에 보내는 공개 서한」을 작성하여 앞서의 내용과 비슷한 건의와 주장을 하였다. 그들은 人大위원장 萬里에게 미국 방문에서 북경으로 돌아와 즉각 전국 人大 긴급회의를 소집, 개최하여 위기를 해결하라고 소리쳤다. 동시에 그들은 다음

2) 同上註, 頁三九四~三九五.

3) 同註一, 頁四〇一~四〇二.

처럼 여겼다. 외부의 적이 침입하지도 않았고 무장소요가 출현하지도 않은 상황에서 부대를 동원하여 북경내에 진입시켜 계엄임무를 집행하는 것은 헌법 제29조의 정신에 위반된다. 이 때문에 人大상무회는 마땅히 계엄령을 철회하여야 한다.<sup>4)</sup>

人大의 입장은 자명하다. 人大위원장 萬里는 人大의 국무원에 대한 감독 정책을 방기하고, 이붕과 양상곤의 행위에 완전히 동의하였다. 그는 국무원이 북경 부분지구에 계엄령을 실행하도록 결정한 것은 헌법을 보호, 유지시키는데 부합하는 것이라고 여겼다.<sup>5)</sup> 만리의 성명은 1986년 이래의 人大 감독권과 관련된 토론에 종지부를 찍었는데, 그 토론의 내용중에는 서방의 분권적 제도와 균형에 관한 개념들이 적지 아니하였다. 그래서 헌정법리의 다투었던 비극의 종영은 다음을 보여주었다. 즉, 헌정법리의 다툼은 기타의 많은 정치개혁과 마찬가지로 정치의 각축적 결과를 배합하여야 비로소 최후의 결과를 이해할 수 있다.

본문의 목적은 1986년 이래 중국대륙에서 있었던 헌법과 관련한 토론을 탐구하는 것이다. 특별히 人大의 감독기능에 관한 토론과 변론에 집중함으

4) 同註一, 頁四〇五~四〇六, 及頁四一〇~四一三.

5) 同註一, 頁三三八~三三九. 중공관방의 해석은 다음과 같다.

국무원은 계엄을 결정할 권리가 있다. 동시에, 군대가 계엄을 집행하는 것은 군대의 근본직능을 위반하는 것이 아니다. 왜냐하면 그 헌법 제29조에 근거하면 군대는 「...인민의 평화노동을 보위한다」 당시의 시위활동은 인민의 평화로운 노동환경에 위협을 가하였다. 둘째, 군대의 직능은 인민민주전정의 건강한 주춧돌이며, 폭란과 기타 반혁명 활동을 진압하는 것이다. 셋째, 계엄을 집행하는 것은 인민군대가 대내적으로 국가의 안정단결을 보위하는 계엄의 체현이다.

請參閱, 「我軍執行戒嚴任務的法律依據是什麼? 這是否違反了我軍的根本職能?」 解放軍報, 一九八九年七月十三日, 第三版, 及中央軍委法制局局長閻們, 「軍隊執行戒嚴任務的必要性與合法性,」 人民日報, 一九八九年七月十四日, 第四版, 引自復印報刊資料, 中國政治(以下簡稱中國政治), 一九八九年, 第七期, 頁四三. 중공관방은 법리와 사회수요의 각도에서 계엄의 정당성을 해석하였다. 그러나, 그들은 헌법 제67조 20항이 규정한 전국 인대상위회도 「전국 혹은 각개 성·자치구·직할시의 계엄을 결정한다」라는 사실을 간과하였다. 전국 최고권력기관이 된다는 관점에서 이야기 하면, 인대상위회라야 비로소 계엄 실시 여부를 결정하는 권력을 갖는다. 만리의 성명은 겨우 개인을 대표할 뿐이다. 그러므로, 인대상위회가 즉각적으로 회의록 열어 국무원의 계엄령안을 토론하지 않은 것은 명백하게 감독직무를 소홀히 한 것이다.

로써 대륙의 정치체제 개혁에 대한 인식 및 직면한 곤경을 들추어 내보이는 것이다.

1986년 이래 중국대륙은 감독제도에 관한 토론이 증가하는 추세에 있다. 감독제도이론의 토론 및 제도건설을 중시하는 원인은 다음의 세가지이다 : 첫째는, 감독권리를 광범위하게 행사하는 것이 이미 국가의 정상적 행정 관리활동을 간섭하는 것이 아니며, 또한 광대한 인민군중으로 하여금 국가 관리에 참여토록하는 것이며, 민주정치 건설의 열매를 촉진시키는 것이다. ; 둘째는, 감독이란 모든 인민이 행사할 수 있는 권리이며, 아울러 이 권리의 행사가 간단하며 직접적이고 광범위하다. ; 세번째 이유는 대륙인민이 가장 관심을 기울이고 있는 관료주의와 나날이 점증되는 탐오·부패의 행위를 극복할 수 있기 때문이다.<sup>6)</sup>

중공이 정권을 건립한 이래의 행위도 중공이 감독제도를 건립하는 데 영향을 끼쳤다. 특히 50년대 말기 이래 정치운동의 작용을 중시하고 과신했던 중공의 지도자가 관료를 감독함으로써 지속적 감독에 중점을 두지 않았으며, 오히려 불량한 영향을 이끌어 냈다.<sup>7)</sup> 전체적으로 말해서 감독제도의 건립은 중공이 다년간 극복하기 어려웠던 관료주의를 극복하려고 생각하는 것 이외에, 민주정치를 건립하려는 의욕을 대표하였다. 또한 감독제도의 건립을 빌려, 인민의 참여와 정치적 능력을 배양하며 민주를 건립하고자 희망하였다.<sup>8)</sup>

이제 중국대륙의 헌법을 이야기하자면, 인민대표대회는 권력의 최고기관이다. 인민대표대회가 인민을 대표하여 감독을 진행하는 것은 인민의 의

6) 黃百鍊, 權力裂變-監察, 監督與中國政治(吉林長春: 吉林教育出版社), 一九八九年四月, 頁一五五~一五六. 작자의 관점이 비록 민주발전이 중국대륙의 발전을 촉진하는 것일지라도, 대륙인민의 정치문화적 소질은 서방의 참여식 민주건설을 실시하기에 아직 부족하다고 가설한다.

7) 孫黎明, 「國家權力抗衡的監督職能與監督系流,」中國政治, 一九八六年, 第六期, 頁五六, (原刊社會科學研究(成都)一九八六年, 第三期, 頁一二~一六).

8) 주의할 가치가 있는 것은 중국대륙의 민주에 대한 관점과 해석이 계급논점을 이탈하지 않는다는 것이다. 請參見王才強, 劉墨, 余凡(主編) 政治體制小百科(四川, 重慶: 重慶大學出版社), 一九八六年, 頁二三. 그러나, 중국대륙은 또한 민주적 비정치체제면을 강조하며, 인민이 사회를 관리하는 권력과 생활방식을 강조한다.

지를 반영하는 데 부합되는 일이며, 피감독대상의 부패행위를 소극적으로 방지하는 일이다. 비록 그것이 참여의식의 민주건설에 반드시 도움이 되는 것은 아닐지라도, 人大의 이러한 감독권한의 의식과 인식은 점차 대륙에서 받아들여지게 된다.

그러나 대륙에서는 감독에 대하여 여전히 시각을 달리하는 약간의 견해들이 있다. 이것이 人大의 감독권행사에 대하여 영향을 일으키는 것을 피할 수 없다. 시각이 달라지게 된 근원은 감독에 대한 정의에 있다. 법리적으로 이야기하면, 人大의 감독권은 법률의 강제성과 권위성을 가지고 있다. 따라서 감독의 대상—국무원, 법원, 검찰원—은 반드시 人大의 감독에 복종하여야 하며, 피감독대상은 마땅히 人大에 대하여 책임을 진다. 그러나 부분인사가 감독을 복잡하게 함으로써 감독의 구체적 절차가 실시되기 어렵게 한다.

우선, 그들은 감독을 사회경제발전과 상호 결합시키며, 마르크스주의의 사회생산력을 감독에 사용한다: 그리하여 서로 다른 경제발전의 단계가 같지 않은 감독을 갖는다. 이 때문에, 중국대륙의 감독이 발달하지 못한 것은 중국대륙의 경제가 여전히 발달하지 못한 결과이다. 동시에, 그들은 舊중국의 봉건주의적 여독이 또한 감독의 발전과 완비에 영향을 끼친다. 이것은 감독으로 하여금 경제생산력의 상부합수적 산물<sup>9)</sup>이 되게 한다.

그 다음, 그들은 감독의 정의를 확대하여 거의 모든 사람과 사람간의 관계에 적용한다. 어느 학자는 다음과 같이 생각한다. 감독이란 「다층적이고 네트워크적 조직 체계 속에서 사람들이 권위를 운용하여 기타의 사람들로 하여금 고정된 법률과 제도에 복종하게 한다.<sup>10)</sup>」 이 때문에 감독이란 양방향적·상호적인 것으로서 단방향성의 권위관계는 아니다. 동시에, 감독자와 피감독자는 평등한 정치관계를 갖는다.

또 다른 각도에서 이야기하면, 감독자와 피감독자는 거의 완전히 평등한

9) 黃百鍊, 同註六, 頁二一四.

10) 同上註, 頁二.

정치입장에 서있기 때문에 감독과 피감독자의 관계는 거의 짧고 잠시적이며, 지속적이지 못한 상태를 유지한다. 그리고, 이 암시적인 권력관계는 지속성과 규제성을 갖지 못한다. 그리하여 감독과 피감독의 관계는 시간과 함께 변화한다. 또한, 이 때문에 감독의 방식과 수단은 법률과 기율관계에 제한되지 않는다. 또한 교육과 비평을 포괄하며 감독으로 하여금 역량을 잃게도 만든다.

감독의 법률적 권위를 강조하지 않는 것은 감독의 운용법을 모호하게 만든다. 약간의 학자들은 「지지를 감독 중에 두게하라」거나 「감독을 지지 중에 두게하라」<sup>11)</sup>고 주장한다. 그중 어느 것을 막론하고 그 공통적 이론 가설은 人大와 피감독의 총목표가 일치하며, 이 때문에 서로 공작중에 상호 지지를 필요로 한다는 것이다. 이 때문에 人大의 피감독대상은 「감독을 지지중에 두라」가 된다. 그러나 피감독대상에 대하여 전부 지지할 수는 없으며, 반드시 감독을 해야만 한다. 즉, 합법적이고 정확한 것은 마땅히 전력으로 지지하고, 합법적이지 못하고 부정확한 것은 마땅히 올바르게 고쳐주어야 한다.

감독과 지지의 이론적 구분은 아마도 피감독 대상에 대한 두려움을 함축하고 있다. 정통 마르크스주의는 무산계급의 이익은 일치하며, 아울러 공인계급은 특권의 향유를 도모하지 않기 때문에 권력의 남용을 걱정할 필요가 없다고 생각한다.<sup>12)</sup> 이 이론의 논리는 감독이란 것이 필요치도 않으며 있어봤자 쓸모없는 것이 된다는 것이다. 단지 생산력의 지속 성장을 유지하기만 하면 된다. 그래서 지지는 가장 중요한 것이다. 이 때문에 감독은 가까스로 하찮은 역할을 맡을 뿐이며, 중요한 지위를 갖지 못한다. 반대로, 조직생산의 피감독자는 중요한 주역을 맡게된다. 이 때문에 감독과 지지를 구분하는 배후는 오히려 피감독 대상에 대한 공포를 나타낸다.

11) 浦興祖, 「社會共和論與人民代表大會制」, 中國政治, 一九九〇年, 第八期, 頁六四(原刊社會科學戰綫(長春)一九九〇年, 第三期).

12) 許崇德與何革輝, 「三權分立與儀行合一的比較研究」, 復印報刊資料, 法學(以下簡稱法學), 一九八七年, 第十一期, 頁三九(原刊法學評論(武漢), 一九八七年, 第五期).

## [권력의 제약과 직권의 분산]

人大의 감독은 감독과 피감독의 권력관계를 포함하고 있다. 이러한 권력 관계가 권력제약의 관계를 대표하거나 혹은 다른 부문의 직권분산 관계를 대표하는 데에 바로 문제의 조짐이 엿보인다. 같지 않은 인지가 권력의 행사에 상당한 정도로 영향을 끼친다.

서방정치 및 법률학설의 전파와 대륙학계의 현실정치 경험 중의 자아 반성에 따라 권력의 제약이 중국대륙에서 점차적으로 수용되어지고 있다. 북경대학의 전 부총장 羅豪才는 분권과 제약의 중요성을 강조한다. 그는 「권력의 분산과 제약을 강조하는 것이 행정법의 기본 원칙」이라고 여기며, 공산당의 지도 간부들이 항상 내뱉는 군중에 의한 감독도 만일 권력이 권력을 제약한다는 사실을 강조하지 않으면 곧 실현, 발휘되기 어려울 것이라고 생각한다.

권력의 제약을 주장하는 일단의 논자들은 마르크스주의 속에서 이론의 기초를 찾아내었다. 마르크스주의자는 권력의 분립이란 단지 국가기구의 일상 사무상의 분담이라고 여긴다. 이 때문에 직권은 나눌 수 있는 것이며 또한 나누어야만 하는 것이다. 권력의 분산이란 바로 이러한 직권의 분할이요 직권의 분담이다. 이것은 제약관계를 확정짓게 한다.

현실정치의 실천도 그들로 하여금 분권제약론의 주장을 내놓게 하였다. 人大는 권력기관이고, 국무원은 행정기관이며, 법원과 검찰원은 심판 및 검찰기관이다. 동시에 人大의 주요 의사체 - 人大상위회 - 와 기타기관의 구성원은 절대로 중복되어 구성되어서는 안된다. 이러한 정치상의 실천과 헌법에 명시하는 것은 분권제에 속하며 또한 피차간의 제약관계를 확정하고 있다.<sup>13)</sup>

13) 法學, 一九八八年, 第十一期 頁十 (原刊世界經濟導報, 一九八八年十月三十一日, 頁二).

「6.4」이후 감금당한 법학자 于浩成도 이와 같은 견해를 가지고 있다. 그는 중국대륙이 실시하고 있는 제도는 이미 마르크스가 주장했던 파리로프식의 議行合一制-입법자가 집행자를 겸함으로써 입법자의 의지를 관철하려는 제도-가 아니라고 생각한다. 그리고, 사실상 중국대륙은 권력의 분산·제약·균형의 원칙을 운용하는 것이다. 왜냐하면 군사위 주석, 총리, 국가주석직은 모두 다른 사람이 담임하고 있기 때문이다. 동시에 人大상무회의의 위원은 헌법에 의거하여 부득이 「一府兩院」-정부, 법원 및 검찰원-의 공작을 겸임하고 있다.<sup>14)</sup>

대륙에서 분권론 이론은 아직도 정교화되지 못하고 있다. 정교화되지 못하는 이유는 몇 가지 된다. 첫째, 분권이론은 전부 서방에서 발전되어 온 것이므로, 대륙학자가 깊이 연구, 발전시키기 어렵다. 동시에 많은 서방 분권론의 저작이 이미 중국대륙에서 번역 출판되어 있기 때문에 그들은 직접 인용하기만 하면 된다. 둘째, 그들에 대하여 이야기 하면, 중국대륙의 문체의 징후는 실천의 부족에 있지 이론의 부족에 있는 것이 아니다.<sup>15)</sup> 복경대의 羅豪才는 다음과 같이 이야기한 적이 있다. 「우리나라의 권력제약기제는 아직 완전히 건립되지 못하였으며, 또한 실천의 발전을 이룩해야 하며, 가일층 법률화를 추진하여야 한다.<sup>16)</sup>」

세번째 원인은 마르크스주의의 건립과 권리론의 선천적 장애에 있다. 예를 들어 일단의 보수인사가 주장하는 바와 같이 무산계급은 특권의 향유를 모색하지 않으므로 권력남용의 문제가 없다. 이 때문에 권력이 권력을 제약하는 분권제도가 근본적으로 필요치 않다. 필요한 것은 단지 업무분담의

14) 于浩成, 「法學領域十年來的重大爭論和教訓」, 法學, 一九八九年, 第七期, 頁二一~二四(原刊法學(上海), 一九八九年, 第三期, 頁二~五. 另, 關於議行合一制的爭論, 請參見王玉明, 「議行合一不是我國國家機構的組織原則」, 法學, 一九八九年, 第十一期, 頁二六~三〇(原刊政治論壇(北京), 一九八九年, 第四期, 頁三〇~三四).

15) 熊自健선생은 나의 이러한 해석을 제공한다. 민주화운동 인사의 「6.4」후의 표현에서도 이론의 정밀화와 반성이 부족함이 드러난다. 有關批判請參見陳璋律, 「『六四』之後的蘇紹智」, 中國大陸研究, 第三十四卷, 第六期(一九九一年六月), 頁三六~四六.

16) 同註十三.

완비이다. 인민대중은 업무의 분담이 완비된 조건하에서 한 마음으로 힘을 합쳐 멸사봉공적으로 공작할 것이다.<sup>17)</sup> 그리고 이와 상관되는 것은 약간의 사람들이 직무분담을 권력의 분립으로 대하고 있는 것이다.<sup>18)</sup>

분권론과 대립하는 것은 바로 분담론이다.<sup>19)</sup> 그들은 마르크스주의적 계급관점에서 출발하여 분권이란 역사상 계급대립의 산물 즉, 자산계급이 입법권을 통하여 봉건계급에게서 행정대권을 탈취한 것이라고 여긴다. 그래서 자산계급이 완전한 권력을 취득한 이후, 분권제는 자산계급내부의 분쟁과 당파투쟁의 수요이다.<sup>20)</sup> 이 때문에 분권의 본질은 계급투쟁에 연원을 두고 있으며, 그 최종목적은 여전히 행정통치권에 있다.

이에 기초하여 국가의 권력은 당연히 통일된 것이며, 분할적이지 않다. 모든 입법권, 심판권, 행정권 및 검찰권은 모두 인민에 귀속된다. 인민대표대회는 인민을 대표하며 국가권력기관이다. 또한 인민을 대표하여 입법권을 행사한다. 입법·심판·행정·검찰권은 오로지 국가권력의 분담이다. 분권은 국가권력의 절대적 무조건적 통일을 부인하는 것과 마찬가지로, 바로 인민권력의 최고성과 전체성을 부정하는 것과 같다. 이것은 장차 국가의 통일과 독립으로 하여금 기댈 수 있는 보증을 없게 만들 것이다.<sup>21)</sup>

그들은 議行合一制가 국가권력 통일의 보증이라고 여긴다. 의행합일제는 원래 마르크스가 파리코뮌에서 제정한 체제인데, 보통선거가 선출한 코뮌위원회가 입법과 행정업무를 겸임 관리한다. 중국대륙에서 실시하고 있

17) 註十一 참조.

18) 寧乃如, 「試論國家權力杭關上下級之間的關係」, 中國政治, 一九八七年, 第六期, 頁四七~五四(原刊學術交流(哈爾濱)), 一九八七年, 第三期, 頁一~四.

19) 有關中國大陸對三權分立為典型的分權論的批判, 請參見顏自健, 「論中共加強批判三權分立制」, 中國大陸研究, 第三十四卷, 第七期(一九九一年七月), 頁三二~四一.

20) 王桂五, 「堅持人民代表大會制度」, 中國政治, 一九八九年, 第十期, 頁九三(原刊人民日報, 一九八九年十月三十日, 第六版). 類似的觀點, 請參見金建, 「中國不能走三權鼎立的道路」, 中國政治, 一九八九年, 第八期, 頁八三~八六(原刊人民日報, 一九八九年八月十一日, 第六版). 마르크스주의자가 보기에, 자산계급의 분권은 정치주도권을 취득한 이후에는 업무 분담이 될 뿐이다.

21) 王桂五, 同上註.

는 의행합일제는 파리고문제가 구체적으로 운용되고 있는 새로운 창작품이다. 즉, 인민대표대회는 법률, 법규의 제정을 빌미로 의사기관이 된다. 다른면에서 또한 행정·심판·검찰기관을 만들어 냄으로써 그들로 하여금人大가 제정한 규범을 집행하게 한다. 이리하여人大는「議」와「行」을 한 몸으로 통일한다. 동시에,人大대표는 개회시 의사활동에 참가하며, 회의가 끝난 후 원래의 소속단위로 돌아가 생산업무에 계속 종사하며, 아울러人大회가 통과시킨 법률결의를 선전하고 준수하는 데 앞장선다. 또한 이러한 법률 결의의 집행을 감독하며,「議」와「行」을 유기적으로 결합해낸다.<sup>22)</sup>

업무분담론과 의행합일제는人大의 감독권으로 하여금 법률상 의문을 만들어 내었다. 약간의 대륙학자들은 다음과 같이 생각한다.人大및 그 상부위원회의 감독은 제약·균형에 의거한 것이 아니며, 그 목적도 기타 국가기관과 상호 견제에 있는 것이 아니다. 그리고 그 법리는 오로지 각자의 서로 다른 직권의 분담에 근거하는 것이며, 헌법과 법률의 실시를 공통으로 보장하며, 인민이 진정으로 국가권력을 향유할 것을 보증한다. 이 때문에「人大는... 감독직권을 행사할 때, 기타 국가기관의 공작이 정상 진행되도록 보증하고 지지를 기울여야 하며, 지지를 감독 내에 두어야 한다<sup>23)</sup>」만일 관계가 오로지 직권분담이라면,人大감독권의 법리기초가 장차 대단히 박약해질 우려가 있다.

또다른 한가지 의문은人大가 만일 스스로 의행합일을 겸한다면, 그러면人大는 어떻게 자기를 감독할 것인가? 이다. 이와 상관된 문제는人大가 잘못된 결의를 행하였을 때, 누가人大를 감독할 수 있겠는가? 대륙학자들은 다음과 같이 해석한다.人大는 인민의 의지를 여실히 반영하고 대표한다. 덧붙이면,人大의 토론 과정은 민주적이다. 이 때문에人大는 잘못된 결의를 할 수 없으며, 또한 권력을 남용하여 전제를 출현시키는 정황을 야기할

22) 舒希遠, 「為何我國必須堅持實行人民代表大會制度」, 中國政治, 一九九〇年一月四日, 第三版, 有關議行合一在中共政權的發展, 請見浦興祖, 同註十一, 頁五七~六二.

23) 杜西川, 「制定人大及其常委會監督法的有關問題」, 全國人大常委會為公聽研究室(編), 論人大及其常委會的監督權(北京, 法律出版社), 一九八八年, 頁三五.

수 없다.<sup>24)</sup>

분담론자의 최대 문제는 주권자와 통치자를 구분하기 어렵다는 데 있다. 입법·행정·심판·검찰권은 겨우 직권의 분담이며, 피차 지위의 고저에는 구분이 없고, 감독과 피감독의 방향도 장차 확립하기 어렵다. 만일 덧붙인다면, 의행합일 중 행정·심판·검찰은 모두 의행합일체에 속하며, 주권과 통치자는 장차 구분·확립되기가 더욱 어려울 것이다. 이것은 아마도 마르크스주의 국가가 논하는 근본문제가 될 것이다.

### [黨의 영도와 人大의 감독]

人大와 당의 관계는 人大감독권의 행사에 영향을 끼친다. 그 문제의 핵심은 공산당 조직이 人大의 감독대상이 될 수 있을까 하는 것이다. 대륙의 많은 학자들은 人大가 마땅히 공산당조직을 감독하여야 한다는 것에 찬성하고 있다.

사천성 사회과학원에 근무하는 曹桓은 찬성하는 人士 중의 한명인데 그는 4가지의 이유를 들었다.<sup>25)</sup> 첫째, 人大의 공산당조직에 대한 감독은 인민군중을 대표하여 공산당조직에 대하여 감독을 실행하는 것이다. 「人大 상위회가 행사하는 각항의 직권은 모두 인민권력의 수여요, 인민의지의 체현이기 때문에 그의 권력은 인민의 권력과 동등하다. 또 다른 면에서, 당의 공작원은 국가의 공작원과 마찬가지로 모두 인민의 공복이며, 그 권력은 인민이 준 것이다. 이 때문에 人大의 당에 대한 감독은 인민군중을 대표하여 당에 대한 감독을 진행하는 것이다.」

둘째, 人大가 당을 감독하는 것은 헌법규정에 부합된다. 헌법 제62조는 人大가 헌법의 실시를 감독할 것을 규정한다. 또, 제99조는 지방 人大가 소

24) 許崇德與何革輝, 同註十二, 頁四〇~四一.

25) 曹桓, 「地方 人大常委對同級黨委應有監督權」, 中國政治, 一九八六年, 第十一期, 頁七〇~七二(原刊探索, 哲社版(四川), 一九八六年, 第五期, 頁六~八). 以下關於主張 人大對黨組織有監督權的理由除另有註釋以外, 一概引自曹文.

속된 행정구역 내에서 헌법·법률...의 준수와 집행을 보증할 것을 규정한다. 이 때문에 「일체의... 각 사회단체...와 국민은 모두 필수적으로 스스로 깨달아 헌법과 법률을 준수한다. 만일 위반할 시에는 헌법 규정에 근거하여 즉시 이로 하여금 당조직 혹은 당내의 여하한 개인 및 人大상위회는 감독, 추궁할 권리가 있다.」

세째 이유는 실천의 경험이다. 중국대륙의 많은 정책은 당이 제정하고 다시 동급 人大가 심의·확인·결정하고 정부가 집행한다. 이 때문에, 만일 동급 당조직에 대하여 감독을 진행할 수 없으면 곧 人大가 정부·법원·검찰원에 대한 감독을 깊이 진행할 수 없게 된다.<sup>26)</sup>

마지막 이유는 감독이 실제로 운용되어지는가의 고려이다. 그들은 다음처럼 인식한다. 중국공산당이 당원에 대하여 늘상 이용하는 사상교육과 도덕적 설교의 제약력은 크지 않다. 동시에 당의 기율검사위원회는 자신이 감독하는 당조직의 영도를 받는다. 그러므로 객관적으로 초연한 감독을 진행할 수 없다. 이 때문에, 만약 人大의 법률감독을 운용하여 제도상으로 간부를 제약하고 간부에게 요구할 수 있다면, 또한 人大상위회의 감독으로 하여금 당조직에 대하여 법률적 제약역량을 만들어내게 하여야 비로소 제도상 우리나라가 시종 당의 정확한 영도하에 전진하는 것을 보증하며 다시는 문화대혁명 같은 황당한 국면이 출현하지 않을 것이다.<sup>27)</sup>

그러나 또한 어떤 이는 人大가 당조직에 대하여 감독권을 지니는 것에

26) 焦士英은 비슷한 주장을 한다. 당조직이 항상 정부와 연합하여 문건을 발표함에 따라서, 焦는 인대의 감독권을 확대할 것을 주장한다. 또, 지방당위는 지방인대의 감독하에 둘 것을 강조한다. 「당위의 우연한 위법행위와 지방인대의 결의·집행을 방해하는 행위에 대하여 모두 올바르게 고칠 수 있다.」 혹은 「당위와 정부가 확실히 정치행위와 연합할 때, 인대상위회의 동의를 얻어야만 한다.」 請參見 焦文, 「完善地方人大權力效能的之點意見」, 中國政治, 一九八七年, 第十二期, 頁七〇~七二(原刊理論學刊(西安), 一九八七年, 第九期).

27) 林志寬도 유사한 견해를 갖는다. 그는 말한다. 「... 모든 사회, 국가 기제가 정상 운전되기를 바란다면, 정당과 국가관리에 대하여 유효한 감독이 없어서는 안된다.」 고로, 주장한다. 「최고국가권력기관이 동급당위에 대하여 감독을 실시하는 구체적 규정을 제정한다.」 請參見 林文, 「建立和健全我國的政治監督杭制」, 中國政治, 一九八七年, 第十一期, 頁五七(原刊社會主義研究(武漢), 一九八七年, 第五期).

반대한다. 그 이유<sup>28)</sup>로 몇 가지를 열거하면, 첫째, 헌법의 감독권은 명확하고 엄격한 규정이며, 일반 감독과 섞일 수 없다. 「...감독직권의 목적은 국가기관 간의 관계를 조정하고 협력하기 위한 것이다.」이 때문에, 중공 헌법이 人大에 부여한 감독권이 실시되는 대상에 결코 공산당조직이 포함될 수 없다. 상반된 어떠한 층차의 人大도 모두 당의 영도하에서 공작하여야 한다.

둘째 이유는 헌법이 人大 및 그 상위회가 공산당 조직에 대하여 국가 감독권을 행사해도 괜찮도록 규정하지 않고 있다는 것이다. 중공 헌법 제5조는 단지 「모든 국가기관과 무장역량 및 정당과 각종 사회단체, 그리고 각 기업·사업조직등은 모두 헌법과 법률을 준수해야만 한다. 헌법과 법률에 위반되는 모든 행위는 반드시 추궁당하여야만 한다.」 추궁은 감독과 다른데, 추궁은 법을 어긴 후의 처벌을 뜻한다. 그러나 감독은 위법과 관련지를 필요가 없다.

그들은 또한 人大의 감독권은 법의 집행을 감독하는 것이라고 여긴다. 이는 또한 법을 열심히 집행하지 않는 기타 국가기관 - 정부·검찰원·법원을 포함하여 - 을 감독하는 것이다. 그래서 법을 준수하지 않는 것을 감독하는 직책은 기타국가기관의 책임과 영역이 된다. 이 때문에 人大의 감독권은 헌법이 규정한 국가기관의 책임과 영역이 된다. 이 때문에 人大의 감독권은 헌법이 규정한 국가기관(즉, 집행기관:역자 주)에만 적용될 뿐, 헌법을 준수하는 데에 속하는 공산당 조직은 포괄하지 않는다.

이 외에, 법제의 확충시 人大와 공산당은 업무 분담의 위에서 각기 자신의 직무를 수행한다. 人大는 전적으로 감독을 주재한다. 그런데 당은 정법(政法)부문이 법률을 엄격히 집행할 것을 보증하며, 아울러 인민들에게 법제교육을 선전한다. 특히 광대한 당원들에게 헌법 및 법률의 준수에 앞장서도록 교육하고 감독하여야 한다. 바로 이야기하면, 당조직은 人大의 감독공작이 관철될 수 있도록 보증하고 있다. 이 때문에 人大는 당조직을 감

28) 以下引自吳文泰, 「關於人大及其常委會可不可以監督共產黨組織問題的初步探討」全國人大常委會內公廳研究室(編), 同註二十三, 頁一一四~一二五.

독할 이유가 없다.

이 때문에 그들은 다음과 같이 생각한다. 人大는 공산당 조직에 대하여 국가감독권을 실시하여서는 안된다. 단지 비평과 건의를 할 수 있다. 그리고, 그 방식은 당내의 각종 경로를 통하여야 한다. 동시에 당은 「자아비판과 비평의 전개에 용감하며, 수시로 준비하여 진리를 견지하고 착오를 바로 잡는 우량한 전통과 작풍을 갖고 있다.」 덧붙여 당의 각급 간부는 중복해서 다음을 이야기한다. 당은 반드시 헌법과 법률의 범위내에서 활동하여야만 하며, 당은 자기의 특수이익이 없으며, 人大의 당에 대한 비평과 건의는 효과를 얻을 수 있다.

人大가 당조직에 대한 감독권을 지니고 있는지 없는지에 대하여 찬성을 하건 반대를 하건간에 두 눈점은 모두 공통점이 있다. 이 공통점은 人大가 당에 대하여 감독권을 찬동하는 이들의 맹점과 치명상을 형성시켰다. 이 공통점이란 양자가 모두 당의 영도하에서 감독을 진행하고 완비해야 한다고 강조한 것이다. 이것은 人大 감독상 모순적 눈점을 형성시켰다.

각종 감독제도의 협조에 있어서, 어떤 이는 당내에 중앙정치 감독위원회를 설립함으로써 협조된 감독을 진행시키자고 주장하였다. 그 이유는 다음과 같다. 「각종 성질의 감독제도가 동시에 적용을 발휘하고, 각종 형식의 감독기제의 교차 실시에 비추어볼 때 하나의 협조관리기관이 필요하다」 이를 위하여 「각종 감독기구 위에 입각한 전문기구를 설립하고, 정치감독 기제 중에 통일적으로 협조·관리·감독할 수 있는 상설기구를 둔다」는 것이 필요하다.

이 기구는 당내에 설치되고 주요한 직능은 다음의 네 가지이다. : 정치감독과 유관한 대정치 방침의 제정을 책임지며, 정치감독의 중대결정책을 결정하며, 감독실시 중 출현하는 복잡한 분류를 중재하고, 감독 각 방면간의 관계에 협조할 것 등이다. 이러한 작업의 최종목적은 당이 주도작용을 하게끔 만드는 데 있다.<sup>29)</sup>

29) 林志寬, 同註 二十六, 頁五七~五八.

이외에, 인민대표가 감독하는 제도 중 당의 영도를 강화시키는 것과 상관된 행위는 人大상위회가 동급 당조직을 향하여 마땅히 보고해야 함을 강조하는 것이며, 人大가 감독직권을 행사하도록 당조직이 지지하고 도와주는 것이다.<sup>30)</sup>

더욱 심각한 이는 다음처럼 여긴다. 국가권력기관은 단지 「임시적 의사기관」이다. 따라서 당이 역시 모든 것을 감독한다. 권력기관은 단지 국가와 사회의 중대문제를 결정하는 데 적합하다. 당은 정치조직이다. 광대한 당원과 많은 직업혁명이가 열심히 과학적으로 국가와 사회의 발전문제를 연구하는 것을 통하여 과학적 결정책을 제정할 수 있으며, 권력기관의 심의를 위하여 기초를 마련하며, 아울러 이미 제정한 중대결정에 대하여 거시적 감독을 실행한다.<sup>31)</sup>

人大가 당에 대하여 감독권이 있다고 찬성하는 사람에 대하여 말하자면, 당의 영도를 강조하는 것이 당이 人大에 대하여 감독권을 갖는다고 말하는 것과 실제적으로 차이가 없다. 중국대륙의 영도관계 중 영도란 상하급 관계에 처해있는 것이다. 그래서 영도자는 피영도인을 지휘하고 인솔하며 인도할 수 있으며 명령을 내릴 수 있다. 「영도의 모든 과정은 조사연구·정책결정·지휘·통제·협조·감독·검사등의 고리를 포괄한다. 곧 영도는 감독을 포괄하며, 감독은 오히려 영도를 포괄할 수 없다<sup>32)</sup>」 이것은 반대로 人大의 지위를 저락시키는 것이다. 감독이 영도가 힘을 갖고 있는 것만 못 한데, 이런 상황에서 人大가 어떻게 당조직을 감독하겠는가?

법리의 각도에서 보면, 人大가 당조직에 대하여 감독권을 갖는다는 것은 문제가 있는 것이다. 人大가 당조직에 대하여 감독권이 있다고 찬동하는 사람은 정치의 실제적 운용의 각도에서 보면 틀린 것이 없다. 왜냐하면 당은 실제적으로 가장 강한 정책결정자이기 때문이다. 그러나, 人大가 만일 당에 대하여 감독권을 갖는다면, 어찌 人大도 역시 법률집행단위가 되는

30) 孫黎明, 同註七, 頁五九.

31) 黃百鍊, 同註六, 頁一八四.

32) 寧及如, 同註十八, 頁四八.

것이 아니겠는가? 人大가 본래 당연히 지녔던 역할이 뒤섞여 버렸다. 동시에, 만약 人大가 입법과 법집행의 양종기능을 겸비했다면 人大는 어찌 또 다른 전권적 정치 단위가 되지 않았겠는가? 이 때문에 법리상 人大는 당조직에 대하여 마땅히 감독권을 갖지 않는 것이다.

### [감독기구의 설립]

人大의 감독기능을 강화하기 위하여 많은 이들은 마땅히 전문적 감독기구를 설립하여야 한다고 여긴다. 그러나 어떤 모양의 기구를 설립해야 하는가에 대하여서는 의견이 일치하지 않는다. 독립된 헌법법원, 人大상위원회에 부속된 헌법위원회, 단지 법률위원회를 설립하자는 것 등이 있다.

헌법법원의 설립을 주장하는 사람은 지지 이유를 몇 가지 열거하였다.<sup>33)</sup>

첫째, 헌법법원은 독립기구이다. 그래서 입법기구가 법률을 제정하고, 또 법률의 합헌성을 심사하는 모순과 곤경을 피할 수 있다. 동시에, 헌법법원의 설립은 人大로 하여금 기타 국가기관의 위헌으로 야기된 헌법소송안을 회피할 수 있게 한다.

둘째, 헌법법원의 설립은 헌법의 규정이 형식에 흐르는 것을 피할 수 있다. 법리상, 人大는 人大상위원회가 제정한 헌법과 저촉되는 법률 및 규정을 철회할 수 있다. 그러나, 실제로는 오히려 운용하기 힘들다. 人大는 매년 겨우 한 차례 소집되며, 매 집회는 약 반개월 가량 열리므로 人大상위원회의 위헌안을 처리할 시간이 없다. 그런데 人大상위원회는 두달마다 한 차례씩 집회를 가지며, 입법공작에 바쁘다. 그래서 시간이 없기에 종래 위헌안을 처리한 적이 없다. 그리하여 중국에는 헌법규정이 형식에 치우치게 한다.

셋째, 헌법법원의 설립은 헌법이 규정한 기본권리를 보호할 수 있다. 중국대륙은 입법의 낙오로 인해, 또한 헌법의 규정을 상관된 부문법을 통하

33) 以下說明引自王克穩, 「建立我國憲法院制度的理論思考」, 法學, 一九八九年, 第七期, 頁七五~七八(原刊江海學刊[南京], 一九八九年, 第二期, 頁六一~六四).

여 구체화를 이론적이 없으므로 인하여 국가기관 및 그 공작원이 헌법의 규정을 위반하고, 헌법이 보호하는 기본권리를 침범하였을 시, 피해자가 처리절차와 순서를 찾아낼 수 없다. 이 때문에 헌법법원은 이런 문제를 해결할 수 있다.

의행합일제도의 강조하에서, 헌법법원의 설립을 주장하는 사람은 이 법원이 전국人大에 부속되며, 전국人大의 선거에 의해 만들어진다고 여긴다. 아울러 단지 전국人大에게만 공작상황을 보고한다. 비록 전국人大가 만들었으나, 헌법법원은 독립성을 지니며, 그 구성원은 전국人大 혹은人大 상위회의의 공작을 겸임하여서는 안된다. 아울러, 최고법원의 영도를 받지 않으며, 또한 보통의 민사·형사·행정안건을 맡지 않는다. 최후 목적은 헌법법원의 활동을 완전히 독립시키는 것이며, 어떠한 기관, 단체; 혹은 개인의 영향도 받지 않는다.

위헌심사는 장차 이러한 헌법법원의 주요 직권이다. 실제 운용방면은 3개 측면을 포괄한다: 규범성 문건에 대하여 사전 혹은 사후에 합헌성 심사를 행한다; 국가기관 및 그 공작원의 위헌·권리침범 등의 안건에 대하여 심판한다; 국가기관 사이의 권한 분쟁안에 대하여 재판한다.

헌법법원의 지위와 비슷한 의견이 또 다른 학자들에 의해 제기·토론되었다. 그들은 직접人大에 대하여는 책임을 지나,人大상위회에 대하여는 책임을 지지 않으므로써 독립적으로 헌법감독직권을 행사하는 헌법감독위원회의의 설립을 주장한다. 이 위원회는人大상위회, 국무원, 그의부속행정기관, 사법기관 등이 제정한 법률, 행정법규, 지방성법규, 각종 사법행정법률의 해석 등에 대하여 위헌재판을 하고 또한 철회를 한다. 동시에 위헌 행위가 있는 국가기관의 영도인에 대하여 사면권이 있는 기관에게 제청하여 사면을 하게 하는 권리가 있다. 이 외에, 헌법감독위원회는 인민의 헌법권리를 침범당하여 인민이 제기한 고소를 수리하는 권리가 있으며, 아울러 재판을 행한다.<sup>34)</sup>

34) 齊定劍, 「我國憲法監督製度探討」, 法學研究, 一九八九年, 第三期(總第六十二期), 頁二五~三一, 及胡錦光, 「我國違憲審查的方式與外理初探」, 法學, 一九八七

이와 또 다른 주장이 있다. 최고권력기관이 법률의사공작을 책임지는 전문위원회 내에서, 법률이 규정하여 전국人大 및 상위회가 갖게된 규범성 법규·규장·결정등에 대하여 전문적으로 책임지고 법률을 심사하는 일상공작조직기구를 설립한다. 혹은 전문위원회의 인원조직을 확대하여 그들로 하여금 법규·규장등에 대하여 일상심사를 진행하는 직능을 가질 수 있도록 한다. 입법심사직능 이외에 이 기구는 또한 권력기관이 쥔급이상 국가기관 및 그 구성원이 범한 위헌, 위법 안건의 고소를 수리하는 데 협조하는 직책을 담당한다. 이 때의 협조란 다음을 뜻한다. 즉, 안건에 대하여 조사를 진행하고, 처리된 의견을 제출하며, 권력기관에 보고하며, 권력기관이 결정을 처리하는 것이다.<sup>35)</sup>

마지막으로, 어떤 이는 다음과 같이 주장한다. 지금있는 전국人大법률위원회를 「헌법과 법률위원회」로 개편한다. 그 법률지위·성격·원래의 직권은 불변이나, 단지 헌법감독의 직능을 증가시켜 다음을 포괄한다: 헌법실시의 개황을 조사·연구하며, 헌법실시중 해결을 요하는 중대문제에 대하여 건의하고, 법률·행정법규 및 지방법규 등의 합헌성을 심사하며, 정부·검찰원·법원의 공작 등을 감독한다.<sup>36)</sup>

이러한 모든 주장과 견해는 하나의 공통점을 갖는다. 즉, 법률과 각종 법규의 합헌성에 대한 심사를 강조하며, 위헌·위법 공무원의 행위에 대한 조사 제기 및 그에 대한 처벌 건의를 강조한다. 이것은 다음을 드러낸다. 어떠한 유효 감독행정체제도 인민의 권익을 보호·유지하고 법치를 신장하며, 나아가 민주를 촉진시킴으로써 법학계의 상당한 공감을 이루었다. 그러나, 대륙학계의 인식에서 부족한 부분이 있다. 중요한 것은 위헌행위

年, 第九期, 頁二九~三四(原刊法律學 勿與研究[北京], 一九八七年, 第三期, 頁一三~一八. 이 두사람의 상상하는 헌법감독기구는 국가기관 사이의 권력구분이 또렷하지 않아 야기된 분쟁을 처리하지 못하고 있다.

35) 袁吉亮, 「關於加強國家權力機關法律監督保證職能的之午問題,」法學研究, 一九八八年, 第一期(總第五十四期), 頁二一~二五.

36) 陳宏生, 「體制改革與憲法監督,」法學研究, 一九八八年, 第五期(總第五十八期), 頁九~一一.

의 감독을 과도하게 중시하였다는 데 있는 것이 아니라, 공공정책의 감독을 비교적 홀시하였다는 것이다. 여기에서 위헌·위법이 중요하지 않다라고 부인하는 것은 결코 아니다. 만일 人大에 법률위원회와 상관있는 권리와 책임을 부여한다면, 쉽사리 불평형을 형성할 것이다. 이상적인 방법은 공공정책과 유관한 모든 위원회의 권리와 책임을 가중시켜야만 하는 것이다. 그리하여, 그들로 하여금 또한 정부·검찰원·법원의 인사 및 공작을 감독할 수 있게하는 것이다. 이리하면, 장차 기존의 체제에 대하여 매우 큰 충격을 형성할 것이다.

이상의 여러 주장 중, 헌법법원을 설립하자는 관점이 人大가 헌법과 법률을 제정하고 또한 법률의 합헌성을 심사하는 두가지의 기본적인 권경을 비교적 피할 수 있다. 그러나, 헌법법원제도 장차 전체적 제도에 대하여 대단히 큰 충격을 조성할 것이다 : 중국대륙의 체제를 더욱 분권제와 같게하여, 비교적 의행합일이 이루어지지 못하게 한다. 왜냐하면 헌법법원이 人大를 대신하기 때문에, 人大상위회가 제정한 문건을 철회시킬 수도 있고, 나아가 人大상위회로 하여금 더욱 서방의 국회를 닮아가게할 것이다.

### [결 론]

중국대륙의 人大감독권에 대한 탐구와 토론은 1986년 이래 이미 5년이 흘렀다. 토론의 의견은 비록 많지만, 중공 당국이 결코 아직도 토론된 의견을 구체적으로 정책화하지도 않고 있으며 실천하지도 않고 있다.

마르크스주의의 관점은 人大감독조치의 실천을 방해하였다. 마르크스주의자는 사회주의 혁명을 경험한 후, 무산계급의 이익이 일치하고 아울러 무산계급은 가장 광범위한 이익을 대변한다고 여겼다. 이 때문에 사회주의 민주의 형식은 불완비된 것일지라도, 그것의 내용은 가장 광범위하며, 구조는 완벽한 것이라고 여겨졌다. 이에 준하여, 사회주의 제도의 민주는 기

본상 완벽한 것이다.<sup>37)</sup> 그 체제와 구상은 의심을 품는 것을 용납하지 않는다. 그래서 人大의 감독이 유효하게 진행된다면 곧 대단히 곤란해질 것이다.

그 다음, 마르크스주의는 서방의 분권을 직무의 분담으로 보았는데, 그것은 장차 人大감독권의 실천에 영향을 끼칠 것이다. 분권은 의행합일적 직무분담과 의미가 같지 않다: 분권이란 강제된 권력관계를 가리키며 직무분담은 필연적으로 강제성을 띤 권력관계는 아니다. 동시에 의행합일제는 근본적으로 人大의 감독을 부정한다.

이외에, 현재 대륙에 있어서, 약간의 인지가 人大감독권의 운용에 상당한 정도로 영향을 끼치고 있다. 개혁·개방이래 관방은 생산력의 발전을 주요 임무로 인식하고 있다. 역시 중국대륙의 결점은 생산력 부족이다. 人大감독과 생산력의 관계는 명확하지도 직접적이지도 않다. 이 때문에, 人大감독의 실천양상은 반드시 차요 지위에 놓여지고 있다.

동시에, 마르크스주의의 생산력관과 정치관계도 人大감독권의 관철에 방해가 된다. 마르크스주의는 다음과 같이 생각한다. 정치는 경제의 상부구조이며, 생산력 발전이 고도로 이루어질 때까지 기다려야 정치는 비로소 그것을 따라 고도의 수준에 다다른다. 人大의 감독은 정치의 표현이고, 그 표현수준과 생산력의 高低는 긴밀한 관계가 있다. 이 때문에 우선 생산력의 발전이 요구되는 것이지 人大의 감독권이 아니다.

최후로, 중공당국의 구체적 행위도 또한 人大감독권의 운용에 영향을 끼친다. 人大, 특히 人大상위회의 성원은 대부분 행정업무에서 퇴직한 간부이다.<sup>38)</sup> 이들 一代 혹은 二代 인물들은 이미 「복종조직」의 강렬한 의식을 양성하였다. 아울러 마르크스주의에 대한 인지가 비교적 강하다. 덧붙이자

37) 蕭榕, 「關於國家民主製度的建設」, 中國政治, 一九八九年, 第一期, 頁五~八(原刊光明日報, 一九八九年一月二十六日, 第三版), 余敏, 「析方勵之鼓吹的“西方民主”」, 人民日報, 一九八九年十一月五日, 第六版.

38) 魯士恭與于喜富, 「關於地方國家權力杭關建設中需要解決的之午問題」, 中國政治, 一九八七年, 第九期, 頁四三~四八(原刊東岳論叢(濟南), 一九八七年, 第四期, 頁八二~八七).

면, 행정간부로 지내던 지난 40여년 중, 단지 각종 정치운동만 있었고 일상적인 감독은 없었다. 이것은人大감독권의 행사로 하여금 처음부터 불리한 환경에 처하게 만들었다.

이외에 人大의 막료조직이 가진 인력과 능력이 모두 人大감독권의 운용을 지지하는 것은 아니다.<sup>39)</sup> 동시에 人大는 인사와 자원상 모든 다른 사람의 제약을 받는다 : 인사상 동급 당조직의 제약을 받으며, 자원운용은 오히려 국무원의 제약을 받는다.<sup>40)</sup> 이것은 人大로 하여금 감독권의 운용상 주동성을 잃게 하였다. 단지 완전히 외재적 지지에 의뢰할 뿐이다. 허다한 중국학계가 人大의 감독권을 토론할 때 보여주는 주장은 이상할 게 없다. 비록 人大가 헌법에 의거하여 주동적으로 각 방면이 받아들일 수 있는 감독의 순서 및 방법을 만들 수 있다 하더라도, 人大감독권의 유효한 운용은 우선 당의 지지·보증·존중에 의존한다.<sup>41)</sup>

마지막으로, 人大감독권의 실시운명은 아마도 많은 시간 토론하는 정치체제 개혁과 마찬가지로 전체 정치 기후에 따라 부침을 반복할 것이다. 왜냐하면 人大감독권은 정치체제 개혁의 일부분이기 때문이다. 중국대륙이 당면한 갈수록 많아지는 압력에 따라 정치체제 개혁은 이미 무기한 방치되었다.

39) 皮純協與牟信勇, 「政治體制改革的一項重要任務 - 談談健全人民代表大會制度,」 中國政治, 一九八七年, 第一期, 頁二七~三〇 (原刊法律學習與研究(北京), 一九八六年, 第三期, 頁一六~一八及一五).

40) 黃百鍊, 同註六, 頁一七~一七二.

41) 如吳衛生, 「加強地方人大常委會建設的之今問題,」 中國政治, 一九八六年, 第一期, 頁九〇~九二 (原刊社會主義研究(武漢), 一九八五年, 第五期, 頁一二~一四).