

국민대학교 중국인문사회연구소 초청포럼

**중국 국가감찰위원회의 특징:
통제와 제도화의 딜레마**

2020년 5월 14일

황 태 연(대전대학교 안보군사연구원)

목차

I. 들어가며

II. 중국공산당의 감독감찰기제 및 분권 개념

III. 국가감찰위원회 설립과 특징

1. 설립 배경

2. 국가감찰위원회와 다른 국가기관과의 관계

3. 국가감찰위원회의 특징과 중국공산당의 감독감찰기제 변화

IV. 나가며

I. 들어가며

- 2018년 3월 제13기 전국인민대표대회(이하 전인대) 개최
 - 「중화인민공화국헌법 수정안」 심의 통과
 - 가장 주목받은 부분
 - ① '시진핑 신시대 중국특색사회주의 사상' 삽입
 - ② 국가주석 및 부주석 연임 제한 폐지(제79조 제3항)
 - '국가감찰위원회(國家監察委員會)' 신설(제3장 국가기구 제7절)
 - 「중화인민공화국 감찰법(이하 감찰법)」 제정(제7차 회의)

■ 감찰법 제정 의의와 문제점

- 제정 의의 : 리젠궈(李建国) 전인대 상무위원회 부위원장(제1차 회의)

“감찰법 제정은 당 중앙의 국가감찰체제개혁을 관철시키는 중대 조치로, 반부패 사업에 대한 **당의 영도**를 **견지 강화**하고 집중 통일적이고 권위가 높은 **국가감찰체계**를 **구축**하는 필연적 요구이며, 반부패 투쟁을 위한 법치의 보장을 굳건히 하는 현실적 필요하다. 또한 **당내 감독과 국가감찰**을 **유기적으로 통일**시키고, 헌법 실시 및 인민대표대회제도를 발전시키고 **국가통치체계와 관리능력 현대화**를 추진하는 전략적 조치”

- 기존 중앙기율검사위원회의 당내 감독과 국가 감찰 통일
→ 당의 관리와 통제범위 확대 강화되는 결과
- 법에 의한 지배(rule by law) ↔ 법의 지배(rule of law)라는 상호 모순적인 결과
 - 감찰대상을 전 방위적으로 확대해 그들의 권리를 제한하는 원리로 이해될 것인지
 - 정부 권한 규정, 법적 한계를 명확히 설정하는데 기여한다는 측면에서 진정한 의미의 법치주의로 이해할 수 있는지

■ 연구 질문

- 시진핑 정권은 국가감찰위원회 신설 및 감찰법 제정을 통해 감독감찰 범위를 당내에서 국가기관 전 범위로 확대한 이유는 무엇인가?

예) 베이징시 감찰위원회(국가감찰개혁 시범지역) 설립 이후 감찰대상 대폭 증가 78.7만 명 → 99.7만 명

- 당의 반부패 업무에 대한 통일적 영도 강화 및 당내 감독 뿐만 아니라 국가기관을 모두 감독할 수 있는 당의 기율검사와 국가감찰의 유기적 통일 실현은 어떤 의미를 갖는가?

- 이것은 제도화를 통한 안정적 관리의 문제인가, 통제강화를 위한 것인가?

- 당 기구인 중앙기율검사위원회와 국가기관인 국가감찰위원회가 '당정합일'의 형태를 보여주는 두 개의 명칭을 갖고 있지만 업무기구가 한 곳으로 동일한(一套工作机构、两个机关名称) 통합근무 방식은 권력의 확대인가 아니면 책임의 확대인가?

Ⅱ. 중국공산당의 감독감찰기제 및 분권 개념

■ 중국공산당장정(中国共产党章程)을 통해 보는 감독감찰기제

■ 중국공산당 영도

“중국공산당의 영도는 중국특색사회주의 최고의 본질적인 특징이며, 중국특색사회주의 제도의 최대의 강점이다. **당·정·군·민·학, 동·서·남·북·중 등 당이 일체를 영도**한다”

■ 당원 및 조직, 국가기구와의 관계

“당의 기율은 당의 각급 조직과 전체 당원이 반드시 준수해야하는 행위 규칙으로 당의 단합된 통일을 지키고 당의 임무를 완수하겠다는 다짐이다. 당 조직은 반드시 당의 규율을 엄격히 집행하고 지켜야 하며, 공산당원들은 당 기율의 구속을 자각적으로 받아들여야 한다”

■ 중앙기율검사위원회 주요 임무

“기율검사위원회는 당내 감독을 전적으로 책임지는 기관으로서 당 중앙위원회의 영도에 따라 이러한 업무를 진행”

“당의 장정과 기타 당내 법규를 수호하고 당의 노선, 방침, 정책과 결의의 집행 상황을 점검하여 당의 위원회가 전면적으로 엄격한 당 통치(从严治党)의 추진 및 당풍건설과 조직조화, 반부패업무 강화 등을 추진하도록 협력하는 것”

■ 감찰위원회 신설

- 왕치산 국가부주석, 과거 중앙기율검사위원회 서기 시절 감찰위원회 시범 실시 지역 시찰 중

“감찰위원회는 실제로 반부패기구이며, 법집행 감독기관이다”

- 시진핑 총서기 19차 당대회에서 제시

“공권력을 행사하는 모든 공직자들을 모두 포함할 수 있는 감찰 실현”을 위해 설립

■ 분권의 문제를 어떻게 볼 것인가?

- 국가감찰위원회의 감찰권은 전통적인 입법권, 행정권, 사법권 외 일종의 새로운 형태의 권력 '법집행 감독권(監督執法權)'을 의미, 감독, 조사, 처분(處置) 3개 기본 직권을 모두 포함
- 당정분리가 아닌 당정분공의 기능적 측면에서 국가감찰위원회 위상

■ 다양한 논란

- 국가감찰위원회 신설은 부패척결 미명 아래 시진핑 주석 권력 강화 위한 또 하나의 수단
- 부패예방, 척결 목표 달성 위해 과도한 조치들이 허용돼 발생할 수 있는 인권침해 문제
- 기존 중앙기율검사위원회의 당내 감독과 국가감찰을 통일시켜 통제 강화를 통한 권력 강화 → 통제 권력의 제도화 우려

Ⅲ. 국가감찰위원회 설립과 특징

1. 설립 배경

■ 2016년 18기 중앙기율검사위원회 제6차 전체회의

- 시진핑 “우리나라 공무원 대오 중 당원 비율이 80%를 초과했으며, 현 처장급 (县处级) 이상 영도 간부 중 당원 비율은 95%를 초과 국가공무원의 정확한 권력 사용과 청렴결백한 권력 사용에 대한 감독이 반드시 필요하다”
- 당이 당 스스로의 감독과 국가기구 감독의 통합 운영 제도가 반드시 필요함을 강조

■ 2018년 제13기 전인대 “중화인민공화국헌법 수정안” 통과

- “제3장 국가기구 제7절 감찰위원회” 추가, 제123조~제127조 감찰위원회의 설치 및 구성, 역할과 권한 등의 내용 규정

■ “중화인민공화국 감찰법” 통과

- 국가감찰위원회의 구체적 활동 근거 마련

■ 2018년 3월 『당·국가기구개혁심화방안(深化黨和國家機構改革方案)』 발표

- 국가감찰위원회(國家監察委員會) 설립
 - 당의 반부패 업무에 대한 집중·통일적 영도 강화
 - 당내 감독 뿐만 아니라 모든 국가기관 감독
 - 당의 기율검사와 국가감찰 업무의 유기적 통일 실현

Ⅲ. 국가감찰위원회 설립과 특징

2. 국가감찰위원회와 다른 국가기관과의 관계

■ 전국인민대표대회

- 국가감찰위원회 주임 선출 및 해임 권한
- 전인대 상무위원회 : 감찰위원회 위원 임명 및 해임에 대한 직권 행사
- 국가감찰위원회는 전인대와 전인대 상무위원회에 대한 책임

■ 중앙기율검사위원회

- 1949년 중앙인민정부 정무원 인민감찰위원회 → 1954년 국무원 감찰부
- 1955년 중공중앙감찰위원회 설립 → 1996년 중앙기율검사위원회와 감찰부 통합근무(合署办公)
- 2018년 국가감찰위원회 신설 ← 감찰부 완전 병합, 각 부문별 감찰업무 일원화
 - 중앙기율검사위원회와 국가감찰위원회가 한 기관, 두 개 명칭 사용하는 통합근무
 - 국가감찰위원회 또한 당 중앙위원회의 영도를 받는 것을 의미

■ 기존 국무원 감찰부

- 감찰부 감찰대상 - 국무원 및 각 부문 공무원, 국무원 및 국무원 각 부문에서 임명한 기타 인원과 각 성, 자치구, 직할시 인민정부 및 그 영도 인원
- → 국가감찰위원회는 검사권, 조사권, 건의권, 행정처분권 모두 향유

■ 기존 국무원 국가부패예방국

- 전국 부패 예방 업무 담당 조직의 조화 및 종합적인 비전, 정책 수립, 검사 지도 담당
- 기업, 사업단위, 사회단체, 중개 기관과 기타 사회조직의 부패방지 업무 지도
- 부패 예방을 위한 국제 협력과 국제 원조 담당

중앙기율검사위원회 / 국가감찰위원회 간부명단

성명	직책 및 직위		
	중앙기율검사위원회	국가감찰위원회	당, 국가기관 및 기타
자오러지(赵乐际)	상무위원, 서기		중앙정치국 상무위원
양샤오두(杨晓渡)	상무위원, 부서기	주임	중앙정치국 위원, 중앙서기처 서기, 중앙기검감찰학원(中国纪检监察学院)
장성민(张升民)	상무위원, 부서기		중국공산당중앙군사위원회 위원, 중화인민공화국중앙군사위원회 위원, 중앙군사위원회기율검사위원회(中央军委纪律检查委员会) 서기 겸 당위원회 서기, 상장(上将)계급
류진궈(刘金国)	상무위원, 부서기	부주임	
양샤오차오(杨晓超)	상무위원, 부서기	부주임	중앙기율검사위원회 비서장, 중앙순시공장영도소조(中央巡视工作领导小组) 구성원
리수레이(李书磊)	상무위원, 부서기	부주임	
쉬링이(徐令义)	상무위원, 부서기	부주임	
샤오펬이(肖培)	상무위원, 부서기	부주임	
천샤오장(陈小江)	상무위원, 부서기	부주임	
왕홍진(王鸿津)	상무위원	위원	중앙순시공장영도소조(中央巡视工作领导小组) 구성원 겸 판공실 주임
바아사오캉(白少康)	상무위원	위원	중앙정법위원회 부비서장 겸 기관당위원회 서기
장춘성(张春生)	상무위원	위원	중앙기율검사위원회 부비서장 겸 중앙기위국가감위판공청(中央纪委国家监委办公厅) 주임
천차오잉(陈超英)	상무위원	위원	국무원 국유자산감독관리위원회 기검감찰조(国资委纪检监察组) 조장, 국유자산감독관리위원회 당위원회 위원
허우카이(侯凯)	상무위원	위원	중앙·국가기관공작위원회(中央和国家机关工委) 부서기, 기검감찰공작위원회(纪检监察工委) 서기
장신즈(姜信治)	상무위원	위원	중앙조직부 일상업무 분장(分管) 부부장(정부장급)
뤄위안(骆源)	상무위원	-	중앙군사위원회 기율검사위원회 전임 부서기, 해군 중장계급
링지(凌激)	상무위원	위원	중앙기위국가감위(中央纪委国家监委) 조직부 부장
추이펑(崔鹏)	상무위원	위원	
루시(卢希)	상무위원	위원	

Ⅲ. 국가감찰위원회 설립과 특징

3. 국가감찰위원회의 특징과

중국공산당의 감독감찰기제 변화

■ 당정합일의 관리체계 강화

- 과거 1993년 1월 중앙기율검사위원회와 감찰부 통합근무 시작 경험, 단, 감찰부는 국무원 소속으로 국무원 지도 받음
- 당 지도부의 국가기구 책임자 검직 및 중앙기율위원회와 국가감찰위원회 검직
- 중공 중앙위원회 지도 받는 중앙기율검사위원회와 조직편제 동일한 하나의 기구
- 중앙조직에서 지방조직까지 검직 형태

[设为首页](#) [工作邮箱](#) [客户端下载](#) [版权声明](#)

 **中共中央纪律检查委员会**

 **中华人民共和国国家监察委员会**

[领导活动](#) [信息公开](#) [党纪法规](#) [监督举报](#) [审查调查](#) [巡视巡察](#) [视频访谈](#) [历史文化](#)



赵乐际：充分发挥巡视监督作用 有力促进全面建成小康社会

十九届中央第五轮巡视将对35个中央和国家机关单位开展常规巡视

[각 성급 기율검사위원회(서기) 및 감찰위원회(주임) 명단]

(2019년 6월 기준)

	성급 지역	성명	기율검사위원회/ 감찰위원회 직책	비고	감찰위원회 성립시기
1	베이징(北京市)	천융(陈雍)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	*시범지역 2017.01.21
2	톈진(天津市)	덩슈밍(邓修明)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.01.31
3	허베이(河北省)	류샹(刘爽)	서기/주임		2018.02.02
4	산시(山西省)	왕융쥔(王拥军)	서기	19기중앙기율위 위원/중공18, 19대 대표/13기전인대 대표	*시범지역 2017.01.18
		런젠화(任建华) ¹⁾	주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표	
5	네이멍구(內蒙古自治區)	류치판(刘奇凡)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.03
6	랴오닝(遼寧省)	랴오젠위(廖建宇)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.01
7	지린(吉林省)	타오즈궈(陶冶国)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.10
8	헤이룽장(黑龍江省)	왕창송(王常松)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/13기전인대 대표	2018.01.31
9	상하이(上海市)	랴오궈쑤(廖国勋)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.01.29
10	장쑤(江蘇省)	장궈칭(蒋卓庆)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/13기전인대 대표	2018.02.01
11	저장(浙江省)	런전허(任振鹤)	서기/주임	중공19대 대표	*시범지역 2017.01.22
12	안후이(安徽省)	류후이(刘惠)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표	2018.01.31
13	푸젠(福建省)	류쉐신(刘学新)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.02.02
14	장시(江西省)	쑤신양(孙新阳)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표	2018.01.31
15	산둥(山東省)	천푸관(陈辐宽)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.03
16	허난(河南省)	런정샤오(任正晓)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표/ 12기정협 위원	2018.02.01

	성급 지역	성명	기율검사위원회/ 감찰위원회 직책	비고	감찰위원회 성립시기
17	후베이(湖北省)	왕리산(王立山)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.01.31
18	후난(湖南省)	푸쿠이(傅奎)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/13기전인대 대표	2018.01.31
19	광둥(廣東省)	스커후이(施克辉)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.02.01
20	광시(廣西壮族自治区)	팡링민(房灵敏)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/13기전인대 대표	2018.02.02
22	하이난(海南省)	란포안(蓝佛安)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.02.01
23	충칭(重慶市)	무홍위(穆红玉)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.01
24	쓰촨(四川省)	왕옌페이(王雁飞)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.02
25	구이저우(貴州省)	샤홍민(夏红民)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/13기전인대 대표	2018.02.02
26	윈난(雲南省)	펑즈리(冯志礼)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.01.30
27	시짱(西藏自治区)	왕웨이둥(王卫东)	서기/주임후보 ²⁾		2018.02.01
28	산시(陝西省)	왕싱위(王兴宁)	서기/주임	19기중앙기율위 위원	2018.02.01
29	간쑤(甘肅省)	류창린(刘昌林)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.01.30
30	닝샤(寧夏回族自治区)	쉬촨즈(许传智)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.01.31
31	칭하이(青海省)	텅자차이(滕佳材)	서기/주임	19기중앙기율위 위원/중공19대 대표/13기전인대 대표	2018.02.08
32	신장(新疆維吾爾自治區)	양신(杨鑫)	서기/주임		2018.01.27

주: 1) 런젠화가 맡고 있던 산시성 기율검사위원회 서기는 2019년 6월 이후 왕융전이 맡음.

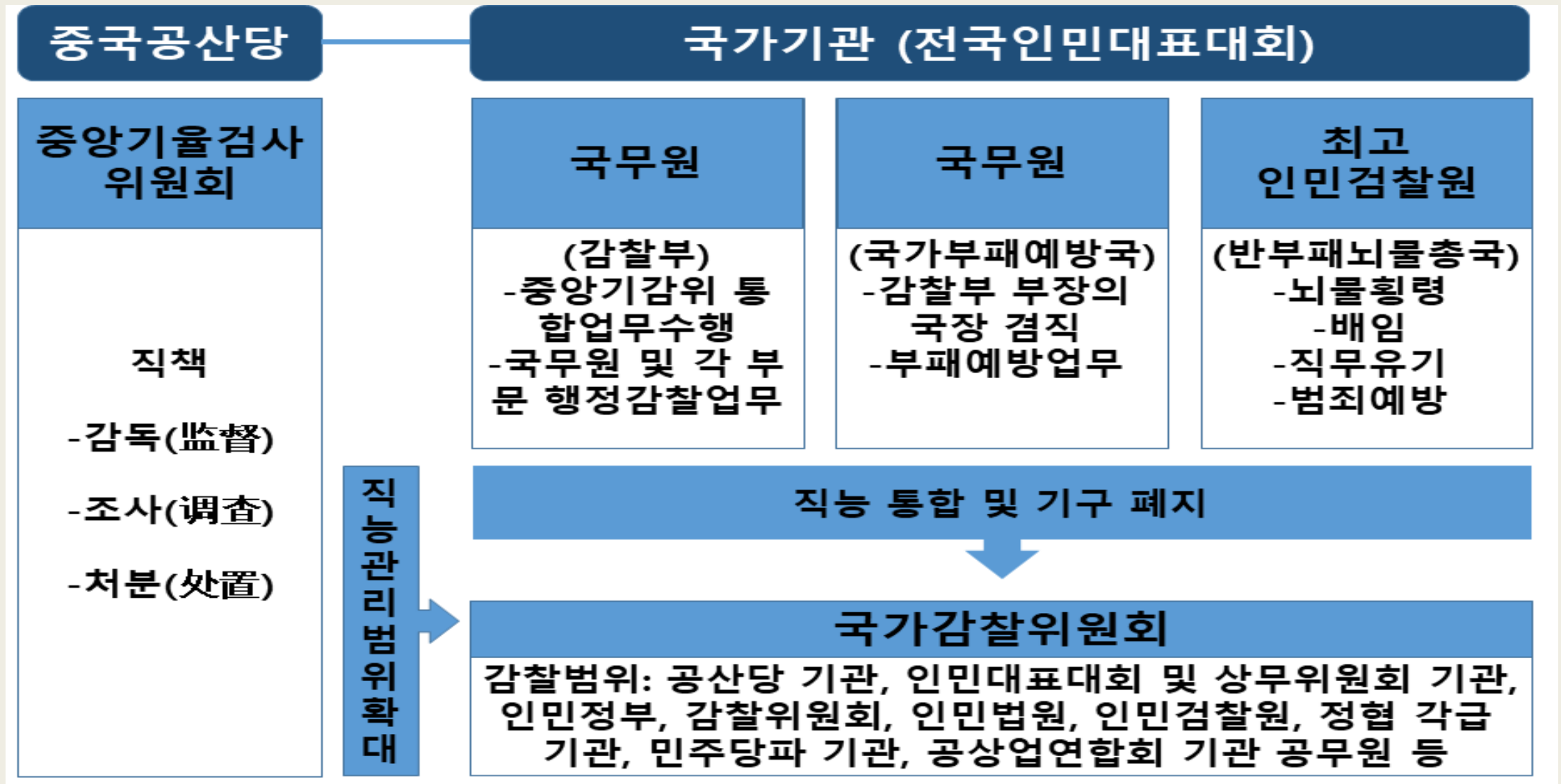
2) 2019년 6월 19일 기율검사위원회 서기 임명과 함께 감찰위원회 주임 후보로 지명됨.

3) 전임 서기 겸 주임인 뤼둥촨(罗东川)은 2018년 7월 최고인민법원으로 전임.

■ 국가감찰위원회로의 기능 통합 및 확대

- 국가감찰위원회 신설 전 'Two Track(雙軌制)' 방식 운용
 - 반부패 관련 대응 메커니즘을 크게 사전예방과 사후처리로 구분
 - : 사전예방은 국무원 산하 국가부패예방국(國家豫防腐敗局) 전담
 - : 사후처리는 중앙기율검사위원회, 국무원 산하 감찰부, 최고인민검찰원 산하 반부패뇌물총국(反貪污賄賂總局) 등이 관련 업무 분장 처리
 - 사후처리는 기율 위반에 대한 경우와 형사범죄에 대한 경우로 구분
- 국가감찰위원회 신설 후 기존에 설치되었던 관련 부서 및 관련 업무 통합
 - 중앙기율검사위원회와 국무원 산하 감찰부 및 국가부패예방국(國家豫防腐敗局)의 직책, 최고인민검찰원 산하 반부패뇌물총국(反貪污賄賂總局)의 뇌물 횡령, 배임 직무유기 및 범죄예방 등 반부패 관련 직책 모두 통합 당의 감찰 업무를 전방위적 실현
- 양샤오두(楊曉渡) 중앙기율검사위원회 부서기가 국가감찰위원회 주임 겸임
 - ➔ 사법기관, 행정기관, 입법기관에 독립적으로 동시에 상급 감찰기관과 동급 국가권력기관에 책임을 지며, 당의 중앙기율검사위원회와 통합 근무

[국가감찰위원회 구성 및 관계도]



■ 국가감찰위원회로의 기능 통합 및 확대

- 비형사(非刑事)적 수단과 형사적 수단이 병용된 부패관리 모델
 - 부패예방을 위한 조사권(調査權), 감사권(審計權), 경고권(警示權), 건의권(建議權)
 - 부패의 위법적이고 규정에 어긋나는 것에 대한 조사권, 처분권(處分權)
 - 부패범죄에 대한 수사권(偵查權), 예심권(豫審權) 소유
- 사법기능에 대한 감찰기능의 통제 및 간섭 가능성 존재

■ 국가감찰위원회 감찰범위 확대

- 전국인대 및 각급 인대, 인민정부 및 각급 인민정부, 감찰위원회 및 인민법원, 인민검찰원, 정협과 민주당파, 그리고 「중화인민공화국 공무원법」의 적용을 받는 자'로 확대 규정 → 주민자치조직, 공립학교, 공립병원 및 국유기업의 말단 실무자까지 전방위적 확대

- 결과적으로 국가감찰위원회를 통해,
 - 중앙기율검사위원회의 감독감찰직능 및 감독감찰 대상의 확대
 - 당 기구에 대한 견제 약화
 - 중앙기율검사위원회를 영도하는 중앙위원회의 권한
 - 중앙위원회 총서기 시진핑의 권한 강화 우려
- 감찰법에서 국가감찰위원회에 대한 외부 통제수단으로 전인대 규정
 - 이것은 중앙기율검사위원회와의 관계를 차치하더라도 현실적으로 과연 막강한 권한을 가진 국가감찰위원회를 누가 견제할 수 있는지에 대한 부정적 견해

IV. 나가며

- 국가감찰위원회는 국무원 산하 감찰부 및 국가부패예방국, 최고인민검찰원 반부패뇌물총국 등의 반부패 관련 업무 모두 통합 신설
- 당정일치 특징인 '한 사무기구 두 개의 명칭'으로 중앙기율검사위원회와 한 지붕 아래 통합근무 방식 및 중앙기율검사위원회 양샤오두 부서기가 국가감찰위원회 주임 겸직을 통해 중국공산당 중앙위원회의 영도 아래 작동
- 중국공산당 관리감독기제의 법·제도화와 권위주의 통제강화의 딜레마
 - 시진핑 정권은 국가감찰위원회 신설 및 감찰법 제정을 통해 감독감찰 범위를 당내에서 국가기관 전 범위로 확대, 당의 반부패 업무에 대한 통일적 영도 강화 및 당내 감독 뿐만 아니라 국가기관 모두 감독할 수 있는 제도 실현 → 효율적 관리와 통제 강화의 양면성
 - 부패문제를 통해 정치적 대립관계에 있던 고위층을 처벌대상에 포함하여 정적을 제거하는 수단으로 이용했다는 비판과 함께 지위고하를 막론하고 부패관료를 처벌하겠다는 '호랑이와 파리 잡기(打虎拍蝇)'와 같이 당내 기득권층의 반발에도 불구하고 정풍운동을 통해 인민의 지지를 받아야 한다는 위기감이 크게 작용하고 있다는 반증
- 향후 국가감찰위원회의 과제 및 전망
 - 두 개의 '법치(法治)' 존재: 하나는 Rule of law, 즉 법치(法治), 하나는 Rule by law, 즉 법제(法制)
 - 법률을 어떤 도구로 삼을 것인가 : 독재의 칼자루인가 백성을 편안하게 하는 도구인가