

# 중국 농촌에서의 제한된 경쟁선거\*

李東映\*\*

## <목 차>

1. 서론
2. 경쟁과 정치적 시장
3. 후보자간 경쟁과정에 대한 국가의 개입
  - 3.1 후보자의 결정
  - 3.2 공약의 범위와 내용
  - 3.3 유권자와의 소통방식
4. 국가의 개입과 후보자의 역할에 대한 인식: QT현의 사례를 중심으로
5. 결론

## 1. 서론

붕괴된 인민공사(人民公社)체제를 대체하기 위해, 1979년 말, 촌민의 직접 선거를 통해 선출된 간부들로 구성된 최초의 촌민 자치기구가 출현한 이래로 최근까지 지속적인 관심의 대상이 될 수 있었던 것은 이전과는 다른 선거제도 때문이었다. 즉 '자유로운 입후보', '복수의 후보', '자유·평등·비밀의 원칙'에 따른 유권자의 '직접투표'와 같이 민주주의의 국가에서 일반적으로 시행되고 있

\* 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-354-B00030).

\*\* 계명대학교 중국학과 시간강사.

는 선거의 원칙과 제도를 통해 촌민위원회(村民委員會) 간부를 선출하고 있기 때문이다. 현행 중국 농촌 기층지역에서 시행되고 있는 선거제도는, 단순 요식 행위에 불과했던 구 소련에서의 선거는 물론이고, 1978년 이전 중국에서 시행되었던 선거와는 매우 다른 내용과 형식을 담고 있는 것으로, 선거제도 그 자체만을 놓고 볼 때 민주주의 국가에서의 선거와 거의 유사한 제도적 내용을 갖추고 있다. 따라서 이론적인 측면에서만 바라 볼 때, 이 같은 선거방식을 통해 선출된 촌민위원회 간부들은 선거가 지니고 있는 '상향기능(bottom-up functions)'을 수행해 낼 수 있을 것으로 기대되었다.<sup>1)</sup>

실제 <중화인민공화국 촌민위원회 조직법(시행법)>(<中華人民共和國村民委員會組織法(試行法)>)(이하<조직법(시행)>)이 1987년 시행에 들어간 이후 최근까지 약 20여 년 이상 선거가 시행되면서 촌민위원회 간부들에 대한 촌민의 통제 정도는 괄목할 정도로 높아졌다.<sup>2)</sup> 이는 '선출권' 및 '파면권'을 포함한 비교적 완전한 형태의 인사권을 지닌 촌민들에 의한 촌급(村級) 간부에 대한 영향력이 강화됐음을 의미한다.<sup>3)</sup> 촌민의 영향력 강화는 촌급 간부에 대한 향진정부(鄉鎮政府)의 영향력 감소와 그에 따른 갈등을 초래했고 중국의 당-국가는 선거의 확대 실시를 통해 이 문제를 해결하고자 했다. 1992년 산시성(山西省) 허취현(河曲縣)에서 실시된 양표제(兩票制) 선거는<sup>4)</sup> 촌민위원회와

1) 이른바 선거의 '상향기능(bottom-up functions)'은 유권자의 입장에서 선거의 기능을 이해하고 있다. 즉 유권자는 상호 경쟁하는 후보자들이 제시하는 각 종 약속들을 고려해 후보자 개인에 대한 판단을 내리며, 이 판단에 기초해 사회적·정치적 선택의 결과(투표결과)를 만들어 낸다고 보고 있다. 따라서 선거의 상향기능에 주목하고 있는 입장에서는 선거의 핵심적 기능을 '아래로부터의 통제(control)'에서 찾고 있다. 이와 관련해서는 D. Butler, H. Penniman, and A. Ranney(eds.), Democracy at the Polls(Washington, DC: American Enterprise Institute, 1981), p.1을 참고

2) Elizabeth J. Perry, Merle Goldman(eds.), Grassroots Political Reform in Contemporary China(Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2007), ch.2 참고

3) 1987년 반포된 <조직법(시행)>이 촌민들에게 부여한 인사권은 촌민위원회 간부의 선출권만 부여한 불완전한 인사권이었다. 이후 1998년 수정·통과된 <중화인민공화국 촌민위원회 조직법>(이하 <조직법>)에서는 촌급 간부에 대한 선출권과 함께 파면권을 포함한 완전한 형태의 인사권을 촌민들에게 부여했다.

4) 이른바 양표제 선거는 해당 촌의 공산당 지부 서기를 선출할 때 사용하는 방식으로, 먼저

촌당지부(村黨支部) 사이에서의 갈등(兩委關係問題)을 해결하기 위한 노력의 일환으로 시작된 것이며,<sup>5)</sup> 최근에는 현급(縣級) 당조직(縣黨委)의 간부(주요 하계는 서기)를 선출하는데 있어서도 일반 당원의 직접참여를 확대해 나가고 있다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 1998년 쓰촨성(四川省) 부윈향(步雲鄉)에서 실시된 최초의 향장(鄉長) 선거 역시 촌민 직접선거를 통해 선출된 촌민위원회 간부와 향진정부 사이에서 발생한 갈등을 해결하기 위해 실시됐으며 이 역시 점차 확대되고 있는 상태이다.

그럼에도 불구하고, 이른바 '농민부담(農民負擔)' 및 '토지수용(土地徵用)'의 문제를 중심으로 전개되는 향진정부와 농민의 충돌이 발생할 경우, 상당 수의 촌민위원회가 향진정부의 말단 조직으로 기능하며 상향적 기능을 수행하지 못하는 '행정기구화(行政化)'의 문제에 직면해 있다. 이 같은 문제는 현행 촌민자치제도는 물론이고 '경쟁선거'에 대한 의문점을 만들어 내고 있다. 즉, 복수의 후보자들 사이에서의 경쟁과 유권자의 비밀·직접선거를 통해 선출된 촌민위원회 간부들이 유권자들의 이익에 민감하게 반응하지 못하는 것은 후보자 간의 경쟁이 자유롭지 못할 뿐만 아니라, 그 결과 후보자-유권자의 관계가 형성되지 못했다는 것이다. 이는 중국공산당(中國共產黨)이 권력을 장악하고 있는 중국의 당-국가체제 아래서, 이른바 경쟁선거가 지닐 수밖에 없는 한계이다. 즉, 중국의 당-국가가 선거의 또 다른 기능 즉, '하향기능(top-down functions)'에

---

지역 촌민들이 투표를 통해 당 서기 후보를 결정하고, 당원들의 투표를 통해 당 서기를 선출하는 선거제도를 말한다. 이는 소수의 당원들에 의해 선출된 당서기와 다수의 지역 주민들에 의해 선출된 촌민위원회 주임 사이에서 대표성과 관련해 야기된 충돌을 해결하기 위해 도입된 선거제도이다.

- 5) 중국공산당의 기층당조직을 대상으로 시행되는 선거와 관련해서는 다음을 참고: 陳家喜, <農村基層黨組織選舉改革: 進展與問題>, 北京黨建: <http://www.bjdj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=32991>(2008년 10월 4일 검색)
- 6) 현급 당위원회 서기를 대상으로 한 선거 중 최근 주목받고 있는 것으로는 지난 2008년 7월 시행된 구이양(貴陽)시가 시행한 "公推競崗" 방식의 선거이다. 이는 총 11개의 과정(報名和資格審查→民主推薦→駐點調研→競崗演講答辯和民意測驗→黨政幹部領導能力側評→體檢→組織考察→市委常委會議研究→市委全委會票決→上報省委組織部審批→公示和任職)을 거쳐 서기를 결정하는 방식이다. 이 외에도 일반 당원과 비당원이 공동으로 추천한 뒤 전체 당원이 직접 투표하는 이른바 "兩推一選" 방식 역시 점차 확대되고 있다.

주목하고 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 중국의 당-국가는 선거를 통해 선출된 간부에게 ‘합법적(legitimacy)’으로 ‘통치권을 위임(mandate)’할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통해 정치엘리트 전체의 권위를 강화할 수 있음에 주목하고 있다. 따라서 중국의 당-국가는 유권자에게는 선거를 통한 전면적 참여라는 선물을 제공하는 반면, 선거에 참여하는 후보자들 사이에서 진행되는 경쟁의 형식과 내용에는 제약을 둬으로써, 중국 농촌 기층지역에서의 경쟁선거를 제한된 범위 내에서 진행되도록 하고 있으며, 이 같은 후보자 간의 제한된 경쟁은 후보자-유권자 관계를 약화시키는 결과를 초래했다.

따라서 본 논문에서는 중국 농촌 기층지역에서 시행되고 있는 촌민위원회 선거과정 중, 중국의 당-국가가 어떻게 후보자들 사이에서의 경쟁을 제약하고 있는지를 후보자 선정, 선거의 주요 이슈를 중심으로 설명하고자 한다. 이를 통해 제약된 경쟁선거가 후보자-유권자 사이에서의 관계를 약화시키고 있음을 밝히고자 한다.

이를 위해 본 논문에서는 민주주의 국가에서 정치적 시장(political market)으로 작동하고 있는 경쟁선거의 과정 중, 유권자와 후보자들 사이에서의 관계가 어떻게 수립되고 있는지를 검토한 뒤, 중국 농촌에서의 경쟁선거에서는 왜 정치적 시장의 논리가 작동하지 않는가를 밝히기 위해, 후보자 결정·후보자간 경쟁·후보자와 유권자의 접촉이라는 일련의 선거과정에 대해 중국의 당-국가가 어떻게 제약을 가하고 있는지를 살펴 볼 것이다. 마지막으로 지난 2005년 QT현 27개 촌에서 진행된 선거 과정 중 필자가 진행한 인터뷰 자료들을 통해 후보자간 경쟁에 대한 당-국가의 통제가 당선 이후 자신들의 역할에 대한 후보자들의 인식에 어떻게 영향을 끼치고 있는지를 살펴봄으로써 중국 농촌 기층에서의 제한된 경쟁선거가 어떻게 후보자-유권자 관계를 제약

7) 하향기능을 포함한 선거의 주요기능에 관해서는 Martin Harrop and William L. Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*(New York: New Amsterdam Books, 1987), pp.244-269; 안순철, 《선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향》(서울: 법문사, 1998), 44-50쪽을 참고.

하고 있는지를 설명할 것이다.<sup>8)</sup>

## 2. 경쟁과 정치적 시장

선거는 후보자와 유권자 사이에 ‘상품(가치 또는 이익)’과 ‘자본(지지와 표)’을 매개로한 암묵적 계약과 교환이 이루어지는 ‘정치적 시장(political market)’으로 기능한다. 즉 후보자들은 유권자들이 선호는 ‘정치적 상품(political products)’의 제공자로서, 유권자들은 그 상품의 ‘정치적 소비자(political consumer)’로서 역할하고 있다. 이 같은 정치적 시장에서의 승리를 위해 후보자들은 유권자들로부터 최대의 지지를 이끌어 내기 위한 경쟁, 즉 ‘정치적 판매활동(political marketing)’을 전개한다.<sup>9)</sup> 후보자들이 전개하는 정치적 판매활동은 일반적으로 두 단계로 구분된다. 그 첫 번째 단계는 준비와 계획의 단계이다. 이 단계에서의 주요 목적은 정치적 소비자, 즉 유권자의 선

8) 본 조사는 현행 촌민위원회 선거가 촌민위원회 간부들은 물론이고 촌민 및 향진정부의 간부들에 어떠한 영향을 끼치고 있는지를 평가하기 위한 기초자료를 제공하기 위해 지난 2002년부터 실시된 비공개 조사들 중 하나이며, 2008년에 마지막 조사가 이루어졌다. 2005년 시행된 조사에서 필자는 비공식적으로 참여했기 때문에, 구체적인 지역명, 조사팀 및 조사의 명칭 등을 공개할 수 없음을 밝힌다.

또한 QT현을 포함해 본 조사가 진행된 지역들은 지역의 선거제도가 규정한 바에 따라 공정하게 선거가 진행된 지역들로 평가 받고 있을 뿐만 아니라, 산업구조가 농업과 비농업이 대략 50:50 정도의 비율을 나타내고 있으며, 지역 주민의 소득 역시 소속된 각 성(省)에서 중간정도의 수준이라는 기준에 따라 선정됐음을 밝힌다.

9) 정치적 시장(political market)과 정치적 판매활동(political marketing)과 관련해서는 다음을 참고: Shaun Bowler & David M. Farrell, "The Study of Election Campaigning," Shaun Bowler & David M. Farrell(eds.), *Electoral Strategies and Political Marketing*(New York: St. Martin's Press, 1992), pp. 10-17; M. Harrop, "Political Marketing," *Parliamentary Affairs*, vol.43, no.3(1990), pp.277-291; Margaret Scammel, "Political marketing: Lessons from Political Science," *Political Studies*, vol.47, Issue.4(1999), pp.718-739; Jennifer Lees-Marshment, "The Marriage of Politics and Marketing," *Political Studies*, vol.49, Issue.4(2001), 692-713.

호를 파악해 핵심 공약을 선정하고, 이를 소비자들에게 효과적으로 전달하기 위한 각 종 수단과 방법을 구체화하는 것이다. 따라서 이 단계에서는 일반적으로 전문가 그룹이 참여하는 각 종 조직이 구성되며 소비자들의 선호를 파악하기 위한 '시장조사(political market research)'가 진행되며, 동시에 각 종 사회적 네트워크(social network)를 포함한 다양한 수단들을 어떻게 활용할 것인지에 대한 구체적 계획이 수립된다. 두 번째 단계는 실행의 단계이다. 이 단계는 실질적이고 구체적인 정치적 판매활동이 전개되는 단계로 후보자와 유권자 사이에는 '정치적 소통(political communications)'이 이루어진다. 이때 후보자들은 다양한 수단과 방법 그리고 통로를 통해 자신의 정치적 주장을 유권자들에게 적극적으로 소개하는 이른바 '정치적 광고(political advertising)' 활동을 경쟁적으로 전개한다. 이 같은 활동을 통해 유권자들은 후보자에 대한 이해의 정도를 높일 수 있으며 이를 바탕으로 그가 지지를 보낼 후보자를 선택하게 된다.<sup>10)</sup> 이 같은 정치적 시장에서 발생하는 일련의 과정 중 정부는 경쟁의 규칙을 수립하고 이를 집행하는 중립적 관리자로서 역할 한다.<sup>11)</sup> 따라서 시장 관리자로서의 정부가 수립하고 집행하는 경쟁의 규칙—후보자 결정, 후보자간 경쟁의 방식 및 내용, 투표방식—이 정치적 시장에 참여하는 행위자의 행위를 제약하는 정도가 높으면 높을수록 후보자와 유권자 사이에서는 원활한 정치적 소통이 불가능해 질뿐만 아니라, 후보자-유권자의 관계 역시 불분명해진다. 특히 규칙을 수립하고 집행할 수 있는 권력을 지닌 정부가 선거라는 정치적 시장에서 자신을 '소비자'로 인식하고, 정치적 시장에 적극적으로 참여할 경우, 한 사회 구성원들의 '선호'를 총합하여 집합적 결론을 도출하는 '사회적 선택'을 통해 모종의 직책을 수행할 대표를 선출하는 선거의 의미는 퇴색될 수

10) Shaun Bowler & David M. Farrell, "The Study of Election Campaigning," Shaun Bowler & David M. Farrell(eds.), *Electoral Strategies and Political Marketing*(New York: St. Martin's Press, 1992), pp. 2-6.

11) Battrick Butler and Neil Collins, "A Conceptual Framework for Political Marketing," Bruce I. Newman(ed.), *Handbook of Political Marketing*(London: Sage Publications, 1999), pp.55-72

밖에 없다. 따라서 일반 시장과 마찬가지로 정치적 시장 역시 정부 개입의 범위와 그 정도는 항상 논쟁의 대상이 될 수밖에 없다.

‘정당’이라는 정치적 상품 공급자를 중심으로 전개되는 민주주의 국가에서의 선거가 중립적 정부가 수립한 기초위에서 자유로운 경쟁이 진행되는 ‘자유시장’의 성격을 나타내고 있다면, 공산당 일당 독재의 대 원칙 위에서 진행되는 중국의 선거는 국가가 그 자신을 소비자라 인식하고 있음에 따라 선거관계 역시 국가·후보자·유권자의 삼자 사이에서 형성되고 있으며, 국가가 자신이 원하는 후보자를 당선시키기 위해 공식적·비공식적 개입을 진행함에 따라 중국에서의 정치적 시장은 민주주의 국가에 비해 제한된 범위 내에서 작동할 수밖에 없다.

### 3. 후보자간 경쟁과정에 대한 국가의 개입

촌민위원회 선거는 선거와 관련된 제도 및 규칙 등을 준비하는 ‘선거준비단계(選舉籌備階段)’와 촌에서 실질적인 선거가 진행되는 ‘선거시행단계(選舉實施階段)’로 구분된다.

선거준비단계에서는 성(省)·현(縣) 그리고 향진정부가 참여하며 주요 행위자로는 현 및 향진정부를 들 수 있다. 이 단계에서는 일반적으로 선거과정 각 종 법규의 재정과 홍보, 관할지역 전체의 선거를 관리하기 위한 각급 선거영도소조(選舉領導小組)의 조직과 교육, 선거에 소요되는 예산의 확보, 선거일의 확정 등이 이루어진다. 특히 후보자의 결정방식·후보자와 유권자의 소통방식·투표방식과 같은 실제 선거에 있어 핵심적인 내용들은, 원칙적으로는 개별 촌에서 결정할 사항이지만, 실제에서는 현 또는 향진정부가 통일적으로 재정·시행하고 있다. 따라서 후보자의 결정방식, 유권자와의 소통 그리고 투

표방식을 결정하는데 있어 상급 정부의 개입이 자연스럽게 이루어지고 있다. 선거 과정 중 정부의 역할은 다음의 다섯 가지이다: 1) 선거 관련 각종 제도 및 규칙의 제정과 해석; 2) 선거관련 각종 정보의 전달; 3) 선거 관련 각종 기구의 조직과 운영; 4) 선거 과정 중 나타난 각종 분규의 중재; 5) 감독기능 등이 바로 그것이다.<sup>12)</sup> 두 번째 단계인 선거시행단계는 앞서 단계에서 제정된 각종 선거관련 규칙에 따라 실질적인 선거가 시행되는 단계로 우선 향(진)선거영도소조(鄉(鎮)選舉領導小組)의 주도 아래 해당 지역의 선거를 관리하기 위해 현직 촌민위원회 간부, 촌당지부 서기, 촌민소조(村民小組) 조장(組長) 등이 참가하는 촌민선거위원회(村民選舉委員會)가 조직된다.<sup>13)</sup> 이후 촌민선거위원회의 관리 아래서 유권자 등록(選民確定)→후보자 자격심사(候選人資格檢查) 및 확정→투표→검표→선거결과의 발표→선거결과 보고→당선증 발급(當選證書頒發) 등의 일련의 실질 선거절차가 진행된다. 이 같이 각급 정부의 조직 및 해당 촌의 다양한 인물들이 참가하는 촌민위원회 선거에서 각종 조직 및 인물이 발휘하는 영향력에 관한 한 조사에 따르면, 아래 표 1에서 볼 수 있듯이, 현 및 향진정부의 선거영도소조가 가장 큰 영향력을 발휘 한다는 응답이 61.5%, 촌당지부 서기라는 응답은 30.8%를 각각 차지했다. 두 번째로 영향력을 발휘하는 조직에 대해서는 촌당지부 서기와 촌 선거위원회를 지적한 응답은 각각 43.6%와 23.1%를 차지했다. 전체적으로 볼 때 촌민위원회 선거에서 영향력을 발휘하는 순서는 현 및 향진정부의 선거영도소조, 촌당지부서기 그리고 촌 선거위원회 및 기존 촌민위원회 간부의 순서로 나타나고 있다.

12) 肖唐鏢, 唐曉騰, <基層政府在村委會選舉中的角色—對江西省40個村委會換屆選舉的綜合分析>, 《國家行政學院學報》, 第6期(2001), 66-67쪽

13) 촌선거위원회 구성원의 결정은 일반적으로 세 가지 유형이 있다. 첫 번째는 지정형(指定型)이다. 이는 상급정부 및 촌당지부 서기가 참가자를 일반적으로 지정하는 경우이며 가장 보편적으로 이루어지는 방식이다. 두 번째는 정의형(定義型)이다. 이는 촌당지부 서기 또는 촌민위원회 주입이 예비명단을 발표한 이후, 촌민위원회 간부 및 당간부의 논의를 거쳐 최종적으로 결정하는 방식이다. 마지막 세 번째는 의결형(議決型)이다. 촌민대표(村民代表), 당원 및 촌급 간부들이 회의와 표결을 거쳐 결정하는 방식으로 이 방식을 시행하는 지역은 비교적 적다. 肖唐鏢, 邱新有, <村委會選舉中的選舉委員會>, 《求實》, 第2期(2002), 60-61쪽을 참고



<표 1> 촌민위원회 선거과정 중 각 조직의 영향력  
(在村選舉中各種力量所發揮的作用排序)

N=39(촌수), 단위: %

	1위	2위	3위	4위	5위
현 및 향진 지도소조	61.5	15.4	5.1	15.4	0
촌 선거위원회	206	23.1	33.3	25.6	0
촌당지부 서기	30.8	43.6	17.9	2.6	0
기존 촌민위원회 간부	2	17.9	35.9	33.3	0
촌민소조 조장	0	0	0	0	2.6
자연촌락 촌장	0	0	0	2.6	0
무응답	3.1	0	7.7	20.5	97.4

자료출처: 肖唐鏢, 邱新有, <村委會選舉中的選舉委員會>, 《求實》, 第2期(2002), 60쪽

이처럼 촌민위원회 선거결과에 있어 실질적인 영향력을 발휘하고 있는 현 및 향진정부의 선거개입은 유권자들의 투표보다는 후보자간 경쟁이 이루어지는 후보자의 결정과정, 후보자의 공약, 유권자와의 소통방식에 대한 개입을 통해 이루어지고 있다.

### 3.1 후보자의 결정

촌민자치 실시 초기 후보자의 결정은 추천과 선출이라는 정식 절차를 거치기보다는 촌민들이 참가하는 회의에서 향진정부 또는 촌당지부 서기가 일방적으로 지정하거나, 촌민과의 협의를 거쳐 결정했다. 하지만 이 같은 후보 결정 과정에서 많은 갈등이 발생하면서 점차 공식적 체도를 거쳐 후보자를 결정하는 방향으로 변화됐다. 최근에 와서는, 후보 추천에 있어, 일반 유권자의 참여가 확대되고 있으며, 매우 다양한 형식이 시행되고 있다.<sup>14)</sup>

촌민위원회 간부 후보 결정은 일반적으로 예비후보 추천(初步候選人的提名)

14) 촌민위원회 선거 과정 중 후보자의 결정과 선거방식과 관련해서는 馬福雲, <村委會直接選舉的模式研究>, 《中國農村觀察》, 第4期(2006), 65-72쪽을 참고.

을 거친 뒤 정식후보를 결정(正式候選人確定)하는 두 단계의 절차를 거친다.

예비후보 추천은 일반적으로 4가지 방식이 있으며, 이 중 하나 또는 두 개 이상의 방식이 혼용되어 사용되고 있다. 예비후보를 추천하는 방식 중 첫 번째는 유권자의 연명 추천(選民聯名提名) 방식이 있다. 일반적으로 10명 이상의 유권자가 공동으로 특정 후보를 추천하는 방식이다. 두 번째는 촌민소조(村民小組) 또는 촌민대표회의(村民代表會議)에서 후보자를 추천하는 방식이다. 세 번째 방식은 후보자 자신이 유권자 10명 이상의 서명을 받아 스스로를 추천(村民自薦)하는 방식이 있다. 마지막 네 번째 방식은 이른바 조직추천(組織提名) 방식으로 촌당지부를 포함한 촌 내의 각 종 단체가 해당 조직의 명의로 후보자를 추천하는 방식이다. 이 방식은 현재 거의 모든 지역에서 사용되고 있을 뿐만 아니라 당-국가가 후보자를 직접 결정하는 방식으로 이용되고 있다. 비록 촌당지부가 중국공산당의 농촌 기층조직이기는 하지만 이들이 후보자를 추천할 때 대부분이 상급정부 및 당위원회와의 협의 및 승인을 거쳐서 이루어지기 때문이다.<sup>15)</sup> 일반적으로 첫 번째, 세 번째, 네 번째 방법이 함께 사용되며, 지역에 따라서는 두 번째 방법을 함께 사용하기도 한다. 산둥성(山東省)의 많은 지역에서 촌민소조를 통해 예비 후보자의 추천을 받는다. 촌민대표회의에서의 후보자 추천 방식은 장시성(江西省), 저장성(浙江省), 라오닝성(遼寧省) 등의 지역에서 주로 이용되어 지고 있다.

이렇게 자천 또는 타천 방식으로 추천된 후보자들에 대해서는 1차 후보자 자격심사(候選人資格檢查)가 실시된다. 이 자격심사에서는 해당 지역의 현 또는 향진정부가 제시하는 규정에 따라 이루어진다. QT현의 경우 관할지역 향에서 구체적 기준을 만들기 때문에 전체 현에서 통일된 기준을 없지만 일반적으로 1) 중앙의 정책에 대한 이해의 정도, 2) 범죄경력의 유무, 3) 연령(지역에 따라서 60-70세 이상의 경우 참가 제한), 4) 문자해독능력을 포함한 학력 수

15) 2005년 7월 20일 QT현 인터뷰. 기타 조직추천과 관련해서는 辛秋水 主編, 《中國村民自治》(合肥: 黃山書社, 1999), 47-50쪽을 참고.

준(지역에 따라서는 문맹 및 중등학력 이하의 경우 참가 제한), 5) 정신 및 건강상의 문제 유무, 6) 각 종 세금 및 비용의 체납여부, 7) 촌 내부에서의 인지도와 같은 기준에 따라서 결정되어 진다. 이 같은 후보자 자격심사가 일반적으로 향진정부의 선거영도소조와 함께 촌당지부 서기의 주도 아래서 7-5인으로 구성된 촌 선거지도소조에서 이루어지고 있다. 문제는 중앙의 정책에 대한 이해의 정도, 촌 내부에서의 인지도와 같은 주관적 판단이 개입할 여지가 높을 뿐만 아니라, 이를 객관적으로 검증하기 위한 어떠한 제도적 장치도 갖추고 있지 않다는 점이다. 뿐만 아니라 기타 객관화시킬 수 있는 기준 역시 이른바 “특수상황”(特殊情況)이라는 명분으로 자격심사에서 특정 후보자의 자격을 박탈하기도 하며, 이로 인한 충돌이 종종 발생하기도 한다. 2002년 QT현 모 촌의 후보자 자격심사 과정에서 두 명의 후보는 중앙의 정책을 충분히 이해하고 있지 못하다는 이유로, 한 명은 폭행관련 전과가 있다는 이유로, 한 명은 2001년 각종 비용과 세금을 체납하고 있다는 이유에서 그리고 한 명은 촌 내부에서 촌민들로부터 인지도가 낮다는 이유로 후보자 자격을 박탈당했다. 이렇게 후보자 자격이 박탈된 다섯 명 중 두 명(자오(趙)씨는 중앙 정책에 대한 이해도가 낮다는 이유로 귀(郭)씨는 촌 내부에서 인지도가 낮다는 이유로 자격이 박탈됨)이 촌 선거지도소조와 향 선거영도소조에 강력하게 항의하자 향 영도소조 조장이 현장에서 중앙의 각 종 정책에 대한 질문을 던지고 이에 대해 충분한 답변을 하지 못하자 자격박탈을 승인했으며, 귀씨에 대해서는 기준이 모호하다는 이유로 후보자 자격을 승인해 주었다.<sup>16)</sup> 이렇게 자격심사를 통과한 예비 후보자의 명단은 정식선거 15일 전에 발표된다.

이렇게 구성된 예비후보자 중 정식 후보자들을 결정하는 방법으로는 전체 촌민이 참여하는 예비선거(預選)를 실시하거나, 촌민대표회의에서 선거를 통

16) 2005년 7월 10일 QT현 인터뷰: 필자와 인터뷰를 진행한 QT현 간부에 따르면 이들 5명의 탈락자들 중 3명은 해당 촌 내부에서 각 종 사안을 놓고 평소 촌당지부 서기와 잦은 마찰을 일으켰을 뿐만 아니라, 농민부담을 둘러싸고 향진정부는 물론이고 QT현에 대해 자주 각 종 형식의 불만을 제기했던 경력이 있다.

해 결정하거나 촌 선거지도소조의 협의를 통해 결정한다. QT현의 경우 272개 촌민위원회 중 103개 촌은 예비선거를 통해, 122개 촌은 촌민대표회의에서의 선거를 통해, 그리고 47개 촌민위원회는 촌 선거지도소조에서의 협의를 통해 전체 예비 후보자 5371명 중 3808명의 정식 후보를 결정했으며, 정식선거 5일전에 명단을 발표했다.<sup>17)</sup> 문제는 예비선거를 제외한 나머지 방식으로 최종 후보를 결정하는 과정에서 촌당지부 서기는 물론이고 향진정부의 의지가 개입되어 정식 후보자가 결정될 가능성이 높다는 것이다. 실제 QT현의 경우 최종 후보가 결정된 이후 제기된 항의 중 촌민대표대회와 촌 선거지도소조에서 정식후보를 결정했던 지역에서의 항의가 전체 항의의 73%를 차지했다. 또한 이 중 상당수가 정치적 또는 개인적 이유 등의 부적절한 이유로 결정됐을 것으로 추측 되고 있었으며, 그 과정에서 향진정부는 물론이고 촌당지부 서기의 의사가 주요하게 반영됐을 것으로 QT현의 선거담당자는 판단하고 있었다.<sup>18)</sup>

### 3.2 공약의 범위와 내용

선거의 공약은 후보자가 유권자의 선호를 파악한 뒤, 최대 다수의 지지를 이끌어 내기 위해 유권자들에게 제시하는 일종의 약속이다. 또한 공약은 특정 직위 또는 조직의 역할과 기능에 대한 후보자의 인식을 담고 있다. 따라서 공약은 후보자가 유권자들과 소통하는데 있어 주요한 내용을 담고 있다.

촌민위원회 선거과정 중 후보자의 공약은 이른바 공약발표회(競選演講)를 통해 촌민들에게 공식적으로 전달된다. 후보자간 경쟁이 치열해 지면서 개별 후보자들은 다양한 공약을 쏟아 놓고 있으며, 이 중 촌민위원회 업무의 범위에서 벗어난 상급정부의 정책 중 지역 촌민들이 불만을 가지고 있는 정책들을 폐지하겠다는 등의 내용이 담긴 공약을 발표하면서 상급정부와 마찰을 일으키

17) 2005년 7월 23일 QT현 인터뷰.

18) 2005년 10월 4일 QT현 인터뷰.

기도 한다. 이 같은 현상들이 심화되면서 이에 대한 제재를 가해야 한다는 주장들이 나오고 있다.<sup>19)</sup> 실제 후보자들이 발표하는 공약의 내용과 관련해 지역에 따라 차이가 있기는 하지만 연설원고를 사전에 제출해 검열하고 있다. 또한 관련 규칙을 통해 일정한 기준을 정해 후보자의 공약을 제약하고 있다. QT현의 경우 <QT현 촌민위원회 선거 공약발표 규정>(QT縣村委會換屆選舉治村演講規定)(이하 <QT현 규정>)을 지난 2002년 선거부터 시행하고 있다. <QT현 규정>은 촌민위원회 간부 후보자들의 공약 발표시간, 내용, 원고 제출 등에 관한 내용을 담고 있다. QT현이 이 규정을 제정한 이유는, 2002년 이전에 있었던 선거에서, 후보자들이 발표한 공약과 관련해 촌당지부, 촌 선거지도소조, 향진영도소조와 촌민위원회 후보자 사이에서 잦은 마찰이 발생해 일정한 기준을 제시할 필요가 있었기 때문이다. 후보자가 유권자들에게 제시하는 공약을 담고 있는 발표 내용과 관련해 당 중앙 및 중앙정부 그리고 각급 인민정부의 정책에 대한 비판을 금지하고 있다. 이외에도 풍기문란, 각종 위법사항의 조장과 함께 허위사실 유포 등을 금지하고 있다.<sup>20)</sup> 반면 해당 촌의 경제발전, 복지발전, 업무공개방안, 중점 사업 등의 내용을 밝힐 것을 요구하고 있다.<sup>21)</sup> 또한 발표시간 역시 10-15분으로 제한하고 있을 뿐만 아니라, 발표 3일전 발표 원고를 촌 선거지도소조에 제출할 것과 함께, 촌 선거지도소조는 이를 촌의 각 지역의 게시판에 게재하도록 규정하고 있다.<sup>22)</sup> 또한 <QT현 규정>을 위반할 경우 후보자 자격을 취소한다고 명시하고 있다.<sup>23)</sup> 2002년, 이 규정이 처음 시행됐을 때 512명의 후보자들이 제출한 원고의 내용이 부적절한 것으로 결정됐으며, 2005년 선거에는 150명의 후보가 제출한 원고가 부적절한 것으로 결정됐다.<sup>24)</sup> 2005년 내용이 부적절한 것으로 결정된 150

19) 偉濤, 俊輝, 「競選演講不能亂許諾」, 『黨員之友』第16期(2002), 제22쪽.

20) <QT현 규정> 제3조 1항, 2항.

21) <QT현 규정> 제3조 3항, 4항.

22) <QT현 규정> 제4조, 제5조 1항 2항.

23) <QT현 규정> 제6조.

24) 2005년 7월 10일 그리고 2005년 10월 4일, QT현 인터뷰.

건의 원고 중, 상급정부의 정책에 대한 이해부족이 32%, 촌민자치의 업무와 무관이 42%, 그리고 26%의 원고가 풍기문란 등의 기타 이유로 수정 요구를 받았다.<sup>25)</sup> 특히 12명의 후보가 사전 제출된 원고와 공약 발표회에서 발표한 내용에 차이가 있으며, 발표회 상에서 발표한 내용 중 상급 정부의 정책을 비판해 정식 후보자의 자격이 현장에서 취소된 사례도 있었다.<sup>26)</sup> 그 결과 후보자들이 공약 중 절대다수가 촌의 경제발전, 업무공개 등과 관련해 모호한 내용만을 담고 있었다.

### 3.3 유권자와의 소통방식

유권자의 선호도에 대한 조사를 바탕으로 구체화된 각 종 공약들은 다양한 방식을 통해 유권자들에게 전달된다. 중국 촌민위원회 선거과정 중 후보자들이 자신의 공약을 유권자들에게 공개적으로 밝힐 수 있는 공식적 방법은 지역에 따라 일반적으로 정식선거 당일 또는 사전에 개최되는 공약 발표(治村演講)를 통해서 이다. 이때 개별 후보자는 평균 10-15분 동안 자신의 공약을 발표하고, 참가 촌민들로부터 질의응답을 하게 된다. 또한 사전에 제출되는 원고의 게시판 게재를 통해 자신의 공약을 밝힐 수 있다. 이 같은 공식적 방법 이외에 후보자의 정견발표 및 유권자와의 소통 방식과 관련한 구체적인 규정은 만들어지지 않고 있다. 이 처럼 후보자와 유권자 사이에서의 낮은 접촉빈도는 유권자들이 정확하게 후보자들을 파악하게 하는 것이 불가능하게 하며, 그 결과 유권자들이 후보자들을 선택하는데 있어 인적관계 내지는 신뢰(trust), 친밀성과 같은 정서적 정도에 기초해 후보자를 선택하고 투표하게 되는 결과를 초래하고 있다. 이에 따라 후보자들 역시 유권자들의 지지를 이끌어 내기 위한 가장 효과적인 방법으로 사회적 네트워크(social network)와 정서적 호소를

25) 2005년 10월 5일, QT현 인터뷰.

26) 2005년 10월 4일, QT현 인터뷰.

통해 유권자와 소통하고자 하고 있다.

하지만 종족을 중심으로 형성된 사회적 네트워크와 같은 '강한 연대(strong ties)'를 보유하고 있지 못한 후보들은 감성적 접근과 함께 호혜성(reciprocity)을 중심으로 한 '약한 연대(weak ties)'의 형성을 통해 유권자들과 소통하고자 하고 있다.<sup>27)</sup> 그 결과 나타난 선거전략의 한 가지가 대표행위(賄選)현상의 만연이다. 이와 관련해 중국 중앙의 지도자들, 지난 2008년 2월, <층급조직 선거 과정 중 "대표"문제 해결에 관한 통지>(關於認真解決村級組織換屆選舉中"賄選"問題的通知)를 통해 선거 과정 중 발생하는 대표 행위를 포함한 폭력, 납치, 위협 등의 일련의 불법행위를 엄단할 것과 함께 관련 규정을 만들 것을 지시한 바 있다.

이 같은 제도적 미완은 실제 선거과정 중 발생하는 각종 불법행위에 대해 국가 기관이 개별 후보자와의 관계에 따라 불공정한 법집행이 가능하도록 하는 결과를 낳고 있다. 2002년 QT현의 촌민위원회 선거 과정 중 총 178건의 각종 불법행위들이 보고됐다. 이 중 31%는 대표행위, 25%가 폭력, 33%가 납치 및 위협, 11%는 기타로 조사됐다. 이들 사건과 관련되어 있는 후보 중 선거에서 선출된 후보는 모두 83명에 이르지만, 당선이 무효가 된 후보는 27명에 불과하며, 나머지 간부는 경고처분이 내려졌으며, 대표행위를 한 간부들 중 당선이 취소된 경우는 한건도 없다.<sup>28)</sup>

한편으로 이 같은 제도적 미완은 상대적으로 후보자들이 다양한 방법을 통해 자신의 의견을 전달할 수 있는 기회를 만들어 주기도 한다. 실제 지난 2002년 저장성(浙江省) 신저우구(信洲區) 베이먼향(北門鄉) 룡탄촌(龍潭村)에서는 자신의 공약을 알리기 위한 선전용 차량이 출현했다.<sup>29)</sup> 비록 1회성으로 끝난 사건이기는 했지만, 이는 촌민위원회 선거 과정 중 후보자들의 경쟁이 지역에

27) Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," American Journal of Sociology, vol.78, issue.6(1973), pp.1360-1380

28) <2002년QT縣村委會換屆選舉結果調查報告>, 46쪽.

29) 『中國青年報』, 2003년 1월 15일.

따라 매우 치열하게 진행되고 있으며, 그 과정 속에서 승리를 이끌어 내기 위한 다양한 방법이 동원되고 있음을 잘 반증해 주고 있다.

#### 4. 국가의 개입과 후보자의 역할에 대한 인식: QT현의 사례를 중심으로<sup>30)</sup>

QT현에는 35개의 향진, 272개의 촌이 있다. 지난 1990년 최초의 촌민위원회 선거가 시행된 이래로 2005년까지 전체 272개 촌 중 약 95%의 촌이 평균 6차례의 촌민위원회 선거를 진행했다.

QT현은 2005년 진행된 제5대 촌민위원회 선거에서 부터 후보자 결정에 있어 해선(海選)제도를<sup>31)</sup> 도입했으며, 기타 다른 방식의 후보자 추천제도와 함께 병행하고 있다. 후보자 추천과 관련해 전체 272개 촌 모두가 조직추천, 유권자 연명 추천, 자기추천을 병행 실시하고 있다. 정식 후보자의 결정방식은 해선을 통해 결정된 후보는 해선방식을 통해 바로 결정되어지며, 기타 방법으로 추천된 예비후보자에 대해서는 103개 촌이 전체 유권자가 참여하는 예비 선거를, 122개 촌이 촌민대표에서의 선거를, 그리고 47개 촌이 촌 선거지도소 조에서의 협의를 통해 정식후보를 결정하고 있다. 필자가 직접 방문한 27개 촌은 정식 후보결정 방식에 따라 각각 9개의 촌이 선택됐다. 이하 서술되는

30) QT현에 대한 조사는 2005년 5월, 7월 10월의 3단계에 걸쳐 진행됐으며, 필자는 각 단계에서 진행됐던 심층인터뷰의 과정에 참관인의 자격으로 참가했다. 조사결과는 <2005년 QT縣村委會換屆選舉結果調查報告>란 제목으로 본 조사를 의뢰한 기관에 제출됐다.

31) 해선은 중국 지린성(吉林省) 리슈현(梨樹縣)에서 시작된 선거제도로 후보추천과 선거과 동시에 이루어지는 선거제도이다. 유권자들은 자신들이 원하는 후보자를 투표용지에 기명하며, 유권자들로부터 가장 많이 추천된 사람이 당선되는 방식이다. 이 선거제도의 특징은 기타의 다른 방식으로 선출된 후보자들 이외에도 유권자들이 임의로 자신이 원하는 후보자를 추천·선출할 수 있다는 것이며, 유권자의 선택의 폭을 상대적으로 넓혔다는 평가를 중국 내부에서 받고 있다. 지역에 따라서는 이 제도를 후보자 결정방식에만 사용하거나, 최종 당선자를 선출하는데 사용하기도 한다.



촌은 이들 27개 촌을 중심으로 조사된 내용에 기초하고 있다.

먼저 예비 후보의 추천 방식별로 보면 유권자 연명 또는 자기추천을 통해 선거에 참가한 예비 후보자 중 비당원의 비율이 67%인 반면, 조직추천을 통해 추천된 예비후보의 경우 비당원의 비율은 20%에 불과했다. 또한 조직추천을 받았던 후보 중 약 90%가 자격심사를 거쳐 최종적으로 정식후보로 선출됐으며, 이 중 약 97%가 당원이다. 반면, 기타 방식으로 추천된 예비 후보 중 정식후보로 선출된 비율은 72%로 상대적으로 낮았다. 또한 기타 방식으로 추천됐던 정식 후보들 중 정식후보의 결정방식에 따라 비당원의 비율이 다르게 나타났다. 전체 유권자가 참여한 예선을 통해 선출된 정식 후보들 중 비당원의 비율이 70%에 이르는 반면 촌민대표회의에서의 투표나 촌 선거지도소조의 협의를 통해 선출된 정식후보 중 비당원의 비율은 각각 50% 32%에 불과했다. 각각의 추천방식과 최종 후보 결정방식에 따라 당원과 비당원의 격차가 이처럼 나타나는 것은 조직추천을 포함해 정식후보의 결정 과정에서 촌당지부는 물론이고 향진정부가 당원 후보를 적극 지원했음을 알 수 있다. 또한 예비선거를 통해 정식후보를 결정하는 방식보다는 촌민대표회의나 촌 지도선거를 통해 정식후보를 결정할 경우 촌당지부나 향진정부가 더 큰 영향력을 행사할 수 있음을 알 수 있다. 또한 최종 선거에서 조직추천을 받았던 후보가 선출된 비율은 약 80%에 달하며, 이 중 당원의 비율은 90% 이상으로 나타났다. 반면 기타 추천을 받았던 후보 중 최종 선거에서 선출된 비율은 65%에 불과했고, 이 중 당원의 비율 역시 75%에 달했다.

이들 예비후보자 및 정식 후보자의 단계에서 추천방식 및 정식후보 결정의 방법에 따라 각각의 후보들이 발표한 공약의 숫자와 그 내용에 있어서도 차이를 나타내고 있었다. 예비후보 단계에서 조직추천을 제외한 기타 방식으로 추천된 후보자들의 경우 최종 선거단계에서 평균 15개의 공약을 제시한 반면, 조직추천을 받았던 후보들은 평균 7개의 공약만을 제시하고 있었다. 한편 정식후보를 결정하는 단계에서 예비선거를 거쳤던 후보들이 그렇지 않은 후보에

비해 최종 선거단계에서 비교적 더 많은, 그리고 더 정교한 공약들을 제시하고 있었다.

또한 후보가 인식하고 있는 현재 해당지역 촌민이 당면한 문제의 우선순위와 관련한 질문에 대해서도 예비후보 추천방식에 따라 아래의 표 2와 같은 현격한 격차를 나타내고 있었다.

<표 2> 예비후보 추천 방식별 지역이 당면하고 있는 중요문제에 대한 우선순위 (복수응답)

N=505명, ( )=%

	농민부담	정부정책*	경제발전	복지문제	교육문제
조직추천 <sup>1)</sup>	3(78)	1(97)	2(83)	4(67)	5(59)
기타추천 <sup>2)</sup>	1(88)	5(60)	2(79)	4(69)	3(72)

자료출처: <2005年QT縣村委會換屆選舉結果調查報告>, 23쪽

\* 정부의 정책과 관련해서는 상급정부와의 관계 및 상급정부의 정책집행을 포함

1), N=187명

2), N=318명

또한 서로 다른 정식후보 결정방식에 따라서도 동일한 질문에 아래의 표 3과 같이 다른 반응을 나타내고 있었다.

<표 3> 정식후보 결정 방식별 지역이 당면하고 있는 중요문제에 대한 우선순위 (복수응답)

N=398명, ( )=%

	농민부담	정부정책*	경제발전	복지문제	교육문제
해선 <sup>1)</sup>	1(85)	2(79)	3(70)	5(62)	4(68)
예비선거 <sup>2)</sup>	1(90)	3(80)	2(86)	5(60)	4(72)
촌민대표 <sup>3)</sup>	2(77)	1(82)	3(70)	4(67)	5(60)
촌 선거지도소조 <sup>4)</sup>	3(78)	1(93)	2(85)	4(70)	5(62)

자료출처: <2005年QT縣村委會換屆選舉結果調查報告>, 32쪽

\* 정부의 정책과 관련해서는 상급정부와의 관계 및 상급정부의 정책집행을 포함

1), N=202명

2), N=67명

3), N=73명

4), N=56명

이 같은 차이, 특히 농민부담과 정부의 정책을 둘러싼 차이는 후보자 개인이 얼마만큼 일반 유권자와의 접촉의 빈도차이에서 결과된 것으로 보인다. 조직 추천을 받은 후보에 비해서 기타추천을 받았던 후보자들이 상대적으로 촌민과 많은 접촉을 가지고 있었다. 또한 정식후보의 결정방식 역시 후보자들의 인식에 영향을 미치고 있었다. 후보결정에 있어 해선 및 예비선거의 방식에 있어 일반 유권자의 영향력이 상대적으로 크게 작용하고 있으며, 그 과정 속에서 정식후보로 결정되기 위해서는 나머지 두 가지 방식보다 더 높은 빈도의 유권자와의 접촉이 이루어지고 있었다. 반면 촌민대표나 촌 선거지도 소조의 방식을 거친 후보들의 경우 후보결정에 촌당지부 및 상급정부의 영향력이 크게 작용함에 따라 촌민과의 접촉 빈도 역시 상대적으로 낮게 조사됐다.

또한 아래의 표 4에서 볼 수 있듯이 2002년 당선되어 2005년까지 활동했던 촌민위원회 간부들을 대상으로 단계별 중요문제에 대한 우선순위에 관한 인식에 대한 질문에서 지위가 변화될 때 마다 다르게 나타나는 것으로 조사됐다.

<표 4> 2002년 당선자의 단계별 인식의 상태(복수응답)\*

N=35명, ( )=%

	농민부담	정부의 정책**	경제발전	복지문제	교육문제
일반촌민	1(97)	5(67)	2(87)	4(70)	3(78)
예비후보	1(89)	3(79)	2(82)	5(69)	4(72)
정식후보	3(73)	2(84)	1(90)	5(60)	4(67)
촌민위원회간부	5(62)	1(90)	2(87)	4(70)	3(75)

자료출처: <2005년QT縣村委會換屆選舉結果調查報告>, 40쪽

\* 동일인이 각 단계에 놓여 있을 당시 주요한 어떠한 의제를 주요한 문제로 생각하고 있었는가를 중심으로 심층인터뷰를 진행했음.

\*\* 정부의 정책과 관련해서는 상급정부와의 관계 및 상급정부의 정책집행을 포함

일반촌민이었을 때와 촌민위원회 간부이었을 때 사이에 이 같은 큰 격차가 나타나는 경우 자신이 처한 중요 갈등의 내용이 달라지기 때문이다.

## 5. 결론

선거는 유권자와 후보자 사이에서 이익(또는 가치)대리와 지지(표)의 교환을 매개로 모종의 계약관계가 이루어지는 정치적 시장으로 작동한다. 중국의 경우 이 정치적 시장에서 당-국가는 중요한 소비자로서 역할하고 있다. 따라서 중국의 당-국가는 자신의 이해를 관철시키기 위해 선거의 전 과정에 적극적으로 참여하고 있다.

이는 시장에서 후보자들 사이에서의 경쟁을 제약시키고 있다. 물론 현재 중국에서 시행되고 있는 촌민위원회 선거는 이전의 선거제도에 비해 높은 정도의 자율성에 기초한 치열한 경쟁이 전개되고 있다. 하지만, 후보자들 사이에서 진행되고 있는 경쟁은 상당히 제약된 범위 내에서 이루어지고 있다. 이 같은 경쟁의 제약은 후보자들과 유권자 사이에서 이루어지는 소통의 주요 내용인 '공약'의 제약을 통해 실현된다.

일반적으로 국가가 개입하지 않는 정치적 시장의 경우, 후보자들은 매우 광범위한 범위에서, 그리고 비록 그 공약이 자신의 역할 범주를 넘어설 지라도 후보자들의 지지를 이끌어 내기 위해 후보자와의 소통에서 사용한다. 최종적인 판단은 소비자인 유권자의 몫인 것이다. 하지만 당-국가가 정치적 시장에서 소비자로서 역할 하는 중국의 경우 국가는 후보자들이 제시하는 공약의 내용을 제약함으로써 후보자간 경쟁은 물론이고, 후보자와 일반 유권자 사이에서의 소통의 범주를 제한한다. 또한 후보자 결정은 물론이고 최종 당선자를 결정하는데 있어서도 적극적으로 개입함에 따라, 선거의 전 과정에서, 당-국가의 영향력을 발휘하고 있다. 그 결과 촌민위원회 간부들은 자신의 주요 소비자로서 당-국가를 인식하게 되며, 당-국가가 요구하는 방향으로 자신의 역할을 규정 지우고자 하고 있다.

이 같이 제약된 경쟁을 통해 진행되는 중국의 선거는 선거의 하향적 기능, 즉 “국가 또는 권력의 자율성을 위협하지 않는 범주에서 반체제 세력을 정치체제 안으로 흡수하는 통합의 기능을 수행하는 한편, 통치의 정당성이라는 틀 속에서 국민들이 국가에 복종하고 국가가 요구하는 의무를 다하도록 선거가 최소한의 참여를 보장해 주는 기능”을 수행하고 있다.<sup>32)</sup> 이를 바탕으로 중국의 당-국가는 급격하게 진행되고 있는 일련의 체제전환 과정 속에서 안정적이고 지배적인 국가-사회관계를 형성·유지할 수 있다.

#### < 참고자료 >

- 안순철, 《선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향》(서울: 법문사, 1998)
- 이정남, 《중국의 기층선거와 정치개혁, 그리고 정치변화》(서울: 폴리테이아, 2007)
- Bowler, Shaun & David M. Farrell, (eds.), *Electoral Strategies and Political Marketing*(New York: St. Martin's Press, 1992)
- Butler, D., H. Penniman, and A. Ranney(eds.), *Democracy at the Polls*(Washington, DC: American Enterprise Institute, 1981)
- Diamond, Larry and Ramon H. Myers(eds.), *Elections and Democracy in Greater China*(Oxford: University Press, 2004)
- Granovetter, Mark S. "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, vol.78, issue.6(1973)
- Guthrie, Doug, *China and Globalization: The Social, Economic, and Political Transformation of Chinese Society*(London: Routledge, 2006)
- Harrop, Martin, "Political Marketing," *Parliamentary Affairs*, vol.43, no.3(1990)
- Harrop, Martin and William L. Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*(New York: New Amsterdam Books, 1987)
- Kelliher, D. "The Chinese Debate over Village Self-Government", *China Journal*, no. 37(1997)

32) 안순철, 《선거체제비교: 제도적 효과와 정치적 영향》(서울: 법문사, 1998), 45쪽.

- Li, Lianjiang, "The Politics of Introducing Direct Township Election in China", *The China Quarterly*, no. 171(2002)
- Newman, Bruce I.(ed.), *Handbook of Political Marketing*(London: Sage Publications, 1999)
- Perry, Elizabeth J., Merle Goldman(eds.), *Grassroots Political Reform in Contemporary China*(Cambridge, Massachusetts, London, England: Harvard University Press, (2007)
- Scammel, Margaret "Political marketing: Lessons from Political Science," *Political Studies*, vol.47, issue.4(1999)
- Shi, Tianjian, "Village Committee Election in China: Institutional Tactics for Democracy", *World Politics*, no. 51(1999)
- 肖唐鏢, 唐曉騰, <基層政府在村委會選舉中的角色—對江西省40個村委會換屆選舉的綜合分析>, 《國家行政學院學報》, 第6期(2001)
- 肖唐鏢, 邱新有, <村委會選舉中的選舉委員會>, 《求實》, 第2期(2002)
- 馬福雲, <村委會直接選舉的模式研究>, 《中國農村觀察》, 第4期(2006)
- 偉濤, 俊輝, <競選演講不能亂許諾>, 《黨員之友》, 第16期(2002)

### < Abstract >

The core part of villagers' self-government applied to the grass roots in China's rural areas since 1987 is to elect the cadres of villagers' committee through competitive election. The competitive election in China's rural areas is more similar to that of democratic countries than the election of China's rural areas before 1978 or the Soviet Union in the past.

In spite of free candidacy, competition among plural candidates and secret ballot, the cadres of villagers' committee elected by competitive election still work as the mere agent of the township government and meet less with the demands of villagers.

Based on this understanding, this study seeks the answers for questions below. Why do those cadres of villagers' committee elected by competitive

election react less to the demands of villagers? Is competitive election in China's rural areas a true competitive election? If that is not true, what really makes the election in China's rural areas less competitive?

In order to get the answer, this study mainly focuses on the competition process among candidates during the election campaign. In consequence of the research, it concluded that Chinese party-state makes the election less competitive interfering in the competition process among candidates, and it also imposes restrictions on candidates' awareness of the role, which they should play, after being elected.

Key words: village election, competitive election, villagers' committee, villagers' self-government, election campaign, competition process, one-party regime,

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2010.6.30	2010.7.30	2010.8.4	2010.8.10	2010.8.31