

정치적 시장의 관점에서 본 중국의 선거제도

李東映^{*}

<목 차>

1. 들어가는 글
2. 정치적 시장으로서의 선거
3. 촌민위원회 간부의 선거
 - 3.1. 촌민자치 실시의 배경과 그 과정
 - 3.2. 촌민위원회 선거
4. 기층 인민대표대회 선거
 - 4.1. 인민대표대회 선거법의 변화
 - 4.2. 기층 인민대표대회 선거의 과정과 특징
5. 결론

1. 들어가는 글

베스트팔렌 체제의 출범과 함께 출현한 근대 국가는, 매우 이질적인 구성원들을 포함하게 되었으며, 이들 사이에서의 충돌과 갈등 해결을 위해 도입한 혁신적 제도가 바로 정기적 선거를 통해 선출된 대표자를 통해 국가에 대한 통제권을 행사할 수 있도록 한 ‘대의제’였다(임혁백 2000, 159; Dahl 1989, 68-72). 대의제를 통해 국가 구성원 사이에서의 이해 충돌이 적절하게 반영되고 조정될 수 있도록 하기 위해서는 평등한 선거권의 부여가 그 전제 조건이었지만 오늘 날과 같은 보통·평등·직접·비밀·자유선거의 5원칙은 20세기 초·중반에 와서야 확립되었다. 따라서 선거권 확대의 역사 그 자체가 민주정치의

* 仁川大學校 人文學研究所 HK 中國慣行研究事業團, HK研究教授

발전사였으며, ‘민주적’ 선거제도의 존재와 그 실행 여부는 개별 국가의 정치체제가 민주적인가 비민주적인가를 판단하는데 있어 중요한 기준이 되었다. 그것은 선거의 존재 그 자체가 민주주의의 실현(혹은 완성)을 의미하지는 않기 때문이다.

민주적 정치체제의 필수조건으로서, 혹은 민주화의 필수조건으로서, 선거가 작동하기 위해서는 선거는 ‘정치적 시장’(political market)으로 기능할 수 있어야 한다. 즉, 후보자의 결정, 후보자간 경쟁, 그리고 유권자들의 투표 등 일련의 선거 과정이 자유롭고 공정하게 진행되어야 한다. 선거권이 보편화되어 있고, 모든 유권자가 자신들의 의사에 따라 자유롭게 투표할 수 있다 하더라도, 권력자는 자신의 정치적 의도를 실현하기 위해, 후보자 결정방식·선거구·투표방법·당선자 결정 방법 등에 대한 기술적 조작을 통해 의도하는 선거결과를 만들어 낼 수 있다(김광수 1997, 25). 그 정도의 차이는 있겠지만, 자유민주주의를 표방하는 다수의 권위주의 국가들은 물론이고, 사회주의권 국가들은 후보자의 결정은 물론이고, 후보자간 경쟁 그 자체를 통제함으로써 선거가 정치적 시장으로 작동하는 것을 가로 막았다. 그 결과 이들 국가에서의 선거는 지배세력의 정통성을 강화해 주는 도구에 불과했다(Ginsberg 1982; Harrop and Miller 1987, 259-260; Swearer 1962). 중국 역시 예외는 아니었다.

그러나 최근 들어 중국에서의 선거는 이전의 그것과는 다른 의미와 형태 그리고 결과들을 만들어 내고 있다. 1979년 말부터 촌민 직접선거를 통해 촌민 위원회(村民委員會) 간부를 선출해 오고 있다. 또한, 1998년 말 쓰촨성(四川省) 수이닝시(遂寧市) 부원향(步雲鄉)에서는 중국 최초로 지역 주민 직접 선거를 통해 향장(鄉長)을 선출했고, 1999년에는 선전시(深圳市) 다평진(大鵬鎮)에서 이른바 “공동추천, 공동선거(公推公選)”의 선거방식을 통해 진장(鎮長)을 선출하는 등 공식적 정부 기관인 향진단위에 대한 선거 실험이 진행되었다.¹⁾

1) 이 선거의 특징은 지역 유권자들이 진장 후보를 추천한 뒤, 다평진 전체 당원, 진과 촌의 간부 그리고 가구대표로 구성된 대표들로 하여금, 유권자들이 추천한 후보들 중 일부를 진 인민대표대회에 재 추천하도록 하며, 최종적으로는 진 인민대표대회에서 진장을 선출

이 같은 직접선거를 통한 촌민위원회 간부 또는 향진장의 선출은 기층 지역 권력 관계에 변화를 야기하며, 당 간부에 대한 선거로 까지 이어지고 있다. 가장 대표적인 것이 1992년 산시성(山西省) 허취현(河曲縣)에서 실시된 양표제 선거(兩票制選舉)이다.²⁾ 촌민위원회 간부에 대한 직접선거가 향진장 선거로 이어 졌듯이, 촌당지부 서기에 대한 선거 역시 현급(縣級) 공산당 위원회 서기에 대한 선거가 비록 실험적 차원이기는 하지만 일부지역으로 확대되고 있다.³⁾ 뿐만 아니라, 현 및 향진급 이하의 기층 인민대표대회 대표의 선거에서는 다양한 계층을 배경으로 둔 ‘독립 후보(獨立候選人)’들이 증가하고 있으며, 이전 시기에 비해 자유로운 분위기 속에서 선거가 진행되고 있다.

따라서 본 논문에서는 촌민위원회 간부 및 기층 인민대표대회 대표 선출을 위한 선거제도에 대한 고찰을 통해 현행 중국의 선거가 과연 정치적 시장으로 작동하고 있는 가를 검토해 보고자 한다.

이를 위해 우선 정치적 시장으로서의 선거를 간략히 살펴 본 뒤, 촌민위원회 간부 선거와 기층 인민대표대회 대표 선거 제도 변화의 과정, 그리고 각각의 선거제도에서 보여 지고 있는 후보자 결정과정, 후보자간 경쟁 과정(또는 후보자와 유권자의 소통과정) 및 투표과정을 검토하고자 한다. 그리고 마지막으로 현행 중국의 선거가 나타내고 있는 기능과 향후 중국의 민주화에 어떠한 역할을 할 것인지를 검토하고자 한다.

하도록 하는 방식이다.

- 2) 이른바 양표제 선거는 해당 촌의 공산당 지부 서기를 선출할 때 사용하는 방식으로, 먼저 지역 촌민들이 투표를 통해 당 서기 후보를 결정하고, 지역 당원들의 투표를 통해 촌당지부 서기를 선출하는 방식을 말한다. 지역 주민들이 촌민위원회 간부를 선출할 때 한 표, 촌당지부 서기 후보를 선출할 때 한 표를 행사한다고 해서 양표제로 불려지고 있다. 이외에도 중국공산당 기층 당조직을 대상으로 시행되는 선거와 관련해서는 다음을 참고: 陳嘉喜, <農村基層黨組織選舉改革: 進展與問題>, 《北京黨建》을 참고.
- 3) 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.

2. 정치적 시장으로서의 선거

선거가 제공해 줄 수 있는 여러 가지 기능 중 가장 중요한 것으로 꼽을 수 있는 것이 바로 유권자들에게 국가권력을 맡길 수 있는 인물(또는 정당)을 선택할 수 있는 기회를 제공함으로써, 유권자들이 자신의 이익을 대표할 수 있는 정부를 구성할 수 있도록 해 준다는 것이다. 선거를 통한 대표 선출이 중요한 의미를 지니게 되는 것은 선거가 '선택'할 수 있는 대안을 제공해 주기 때문이다. 즉, 선거는 다수의(최소한 두 개) 정당, 후보자, 정책 등의 대안을 놓고 유권자로 하여금 하나를 선택할 수 있는 기회를 제공한다. 바로 이것이 선거를, 후보자와 유권자 사이에서 '상품(가치 또는 이익)'과 '자본(표)'을 매개로 암묵적 교환이 이루어지는, '정치적 시장(political market)'으로 기능하게 한다. 이 시장에서 후보자들은 유권자들이 선호하는 '정치적 상품(political products)'의 판매자로서, 유권자들은 그 상품을 구매하는 '정치적 소비자(political consumer)'로서 역할 한다. 이 같은 정치적 시장에서의 승리를 위해 후보자들은 유권자들로부터 최대의 지지를 이끌어 내야하며, 이를 위한 경쟁, 즉 '정치적 판매활동(political marketing)'을 전개한다(Bowler & Farrell 1992, 10-17; Harrop 1990; Scammell 1999).

유권자들에게 자신의 정치적 자산을 판매하기 위해 후보자들이 전개하는 정치적 판매활동은 일반적으로 두 단계로 구분된다. 그 첫 번째 단계는 준비와 계획의 단계이다. 이 단계에서의 주요 목적은 정치적 소비자, 즉 유권자의 선호를 파악해 핵심 공약을 선정하고, 이를 소비자들에게 효과적으로 전달하기 위한 각종 수단과 방법을 구체화하는 것이다. 따라서 이 단계에서는 일반적으로 전문가 그룹이 참여하는 각종 조직이 구성되며 소비자들의 선호를 파악하기 위한 '시장조사(political market research)'가 진행된다. 동시에 각종 사회적 네트워크(social network)를 포함한 다양한 수단들을 어떻게 활용할 것인

지에 대한 구체적 계획이 수립된다. 두 번째 단계는 실행의 단계이다. 이 단계는 실질적이고 구체적인 정치적 판매활동이 전개되는 단계로 후보자와 유권자 사이에서 '정치적 소통(political communications)'이 이루어진다. 이때 후보자들은 다양한 수단과 방법 그리고 통로를 통해 자신의 정치적 주장을 유권자들에게 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(Bowler & Farrell 1992, 2-6).

이 같은 정치적 시장에서 발생하는 일련의 과정 중 정부는 경쟁의 규칙을 수립하고 이를 집행하는 중립적 관리자로서 역할 한다(Butler and Collins 1999, 55-72). 따라서 시장 관리자로서의 정부가 수립하고 집행하는 경쟁의 규칙이 정치적 시장에 참여하는 행위자의 행위를 제약하는 정도가 높으면 높을수록 후보자와 유권자 사이에서는 원활한 정치적 소통이 불가능해 질뿐만 아니라, 후보자-유권자의 관계 역시 불분명해 진다. 특히 정부가 선거라는 정치적 시장에서 자신을 '소비자'로 인식하고, 정치적 시장에 적극적으로 참여할 경우, 정치적 시장으로서의 선거의 의미는 퇴색될 수밖에 없다. 따라서 일반 시장과 마찬가지로 정치적 시장 역시 정부 개입의 범위와 그 정도는 항상 논쟁의 대상이 될 수밖에 없다.

3. 촌민위원회 간부의 선거

3.1. 촌민자치 실시의 배경과 그 과정

중국의 당-국가가 촌민자치제도를 실시하게 된 배경에는 일련의 농촌개혁으로 인해 야기된 인민공사(人民公社)의 기능 상실, 농민의 경제적·정치적 지

위의 변화, 농촌 기층에서의 간부-농민 관계의 악화, 종족 및 종교세력 등 다양한 전통적 질서의 부활로 인한 중국 당-국가의 통제력 약화가 있다(Latham 1985; 餘紅 等 1995, 198-200; 張厚安, 徐勇 等著 2000, 2-8; Shi 1999, 392-393). 이에 따라 중국의 당-국가는 중앙의 정책을 효율적 집행과 함께 농민의 저항을 체제 내화함으로써, 경제발전과 함께 농촌사회의 안정을 유지할 수 있는 새로운 형태의 정치적 동원기제의 수립이 필요했다. 바로 이때 직접선거를 통해 선출된 간부들로 구성된 촌민자치조직이 출현했다.

1980년 말, 광시(廣西) 장족자치구(壯族自治區) 이산현(宜山縣) 산번공사(三岔公社) 허자이대대(合寨大隊) 산하의 12개 생산소대(生產小隊) 중 6개 생산소대 농민들이, 가족농업의 정착과 이미 그 기능이 멈추어 버린 생산대대 및 생산소대의 역할을 해결하기 위해 촌민자치조직을 설립했다. 이후, 1981년 6월 20일, 송이(宋毅)가 『調研通訊』 第4期에 「이산현 링수이촌, 촌관리위원회를 설립해 촌의 각종 사무를 관리하다(宜山縣冷水村建立村管理委員會管理全村事務)」란 제목의 글을 발표하면서 중앙의 지도자들이 주목하기 시작했다. 당시 농촌기층지역에 대한 새로운 관리방식을 고심하고 있던 중국 중앙의 지도자들은 이 같은 촌민자치조직에 대한 적극적 지지를 보냈다. 그 결과, 1982년 개정된 헌법의 제111조는 촌민위원회에 대해 최초의 법률적 지위를 부여했으며, 1985년 말에 이르러서는 전국적으로 94만 8,628개의 촌민위원회가 조직되었다(王振耀 1991, 290; 潘嘉瑋, 周賢日 2004, 33). 그러나, 촌민위원회와 관련된 구체적인 제도화는 매우 많은 논쟁과 시간을 필요로 했으며, 그 논쟁의 핵심에는 촌민의 '직접 선거'를 통한 촌민위원회 간부의 선출이라는 문제가 자리 잡고 있었다.

촌민위원회와 관련된 보다 구체적인 입법 과정이 진행되는 과정 중 지방 정부, 특히 향진급 당-정 관리들의 반발이 심했다. 이들은 선거를 통한 간부의 선출은 부르조아지 민주주의의 한 형태이고, 당시 중국 농민들의 자질이 선거를 실시하기에는 역부족일 뿐만 아니라, 촌민에 의해 선출된 간부들이 당-국가의 요구에 따르지 않을 것이기 때문에 이 같은 정책은 일종의 정치적 낭만주의

인 동시에, 기층의 정치적 상태를 혼란으로 빠뜨릴 수 있는 정치적 모험이라는 주장을 펼쳤다. 반면 민정부(民政部)를 중심으로 한 일군의 중앙 정부 관리들은 물론이고, 평전(彭眞)과 같은 중국공산당 중앙의 일부 지도자들은 촌민의 직접투표를 핵심으로 한 촌민자치제의 실시를 적극 추진했다. 촌민자치를 지지한 이들은 촌민 직접투표를 통해 선출된 간부들은 그 권력의 정당성을 촌민들로부터 인정받았기 때문에 당-국가의 정책을 집행하는데 있어 촌민들의 지지를 더 잘 이끌어 낼 수 있으며 그 결과 중국 농촌 기층지역에서 당-국가의 지배를 더욱 강화할 수 있다고 주장했다. 또한 이들은 촌민의 직접투표를 통해 선출된 간부들이, 기층의 당-정부에 의해 임명된 간부들에 비해 현지의 실정은 물론이고 현지 주민들의 요구에 더욱 더 민감하게 반응할 수 있기 때문에 경제 발전에도 도움이 된다고 주장했다(Keliher 1997; 王金華 2007).

이처럼, 중국 중앙의 당-국가 지도자들이, 농촌 기층지역 당 및 정부 간부들의 반대에도 불구하고, 촌민 직접선거라는 비교적 급진적 방법을 통해 촌민위원회의 간부들을 구성하고자 했던 배경에는 당시 농촌 기층 지역 당 및 정부 간부들에 대한 깊은 불신이 깔려 있었던 것도 중요한 배경으로 작동했다. 즉, 일련의 농촌 개혁 정책을 추진하는데 있어 농촌 기층의 간부들이 중앙의 정책을 정확하게 이해하지 못했을 뿐만 아니라, 방해세력으로 활동하고 있다고 중앙의 일부 지도자들은 인식하고 있었다. 따라서, 중앙의 지도자들 사이에서도 개혁의 방향을 놓고 여전히 의견의 일치를 보고 있지 못했던 당시, 농촌 기층의 당 조직 및 지방정부의 간부들을 대폭 교체할 경우 자칫하면 중앙차원에서 권력 투쟁으로 비화될 가능성을 우려하고 있었기 때문에, 촌민의 직접 투표를 통해 개혁정책에 조응하지 못하는 간부들을 대폭 교체하고자 했던 의도가 농촌 기층 지역에 '직접선거'제도가 도입되는 중요한 동인으로 작동했다.⁴⁾

이 같은 일련의 논쟁을 거친 후, 1987년이 되어서야, 선거를 통한 촌민위원회 간부의 선출 등을 규정한 최초의 독립 법안인 「중화인민공화국 촌민위원회

4) 베이징(北京) 인터뷰, 1996년 11월 20일; 푸저우(福州) 인터뷰, 1999년 8월 14일; 베이징(北京) 인터뷰, 2000년 4월 17일.

조직법(시행령)」(中華人民共和國村民委員會組織法(試行))(이하 ‘조직법(시행)’)이 제정되었다. 이후 약 10여 년의 시행 과정을 거쳤다. 그 결과, 1997년까지, 전국적으로 약 60%의 촌에서 직접선거를 통해 촌민위원회의 간부를 선출했으며, 25개 성이 촌민위원회 조직과 관련해 구체적인 시행세칙을 제정했다(이정남 2007, 38). 하지만, ‘조직법(시행)’을 정식 법률로 개정하는 과정에서, 또 다시 논쟁이 다시 전개됐다. 이때의 논쟁 역시 주요하게는 현금 및 향진금 당조직 및 정부 관리들에 의해 제기됐는데, 이들은 촌민의 직접투표를 통해 촌민위원회 간부들을 선출함에 따라, 선출된 간부들이 기층 당조직의 영도를 거부하는 사례가 빈번히 나타나고 있으며, 직접 선거를 통해 선출된 간부들의 전문성이 떨어져 촌급 행정단위에서의 각종 사무에 많은 문제가 발생하고 있을 뿐만 아니라, 종족 세력이 선거에 개입하면서 정치·사회적 혼란이 가중되고 있다고 주장했다. 이와는 달리, 촌민자치와 관련된 일군의 전문가들은, 촌민위원회는 촌민자치 조직인 관계로 촌민위원회에 상급 정부의 각종 사무와 관련된 임무를 부여해서는 안 될 뿐만 아니라, 종족세력이나 종교 세력의 선거 개입은 선거 과정 중 발생할 수 있는 자연스러운 문제이며, 그 해결 역시 지역 유권자들에게 맡겨야 한다고 주장했다. 또한 이들은 촌민들이 효과적으로 촌민위원회 간부들을 통제할 수 있도록 하기 위해서는 선출권 이외에도 파면권을 부여해야 한다는 주장을 전개했다.⁵⁾ 이 같은 논쟁의 결과 양측의 주장이 모두 받아들여져 1998년 정식법률로 공포된 「중화인민공화국 촌민위원회 조직법」(中華人民共和國村民委員會組織法)(이하 ‘조직법’)에서는 촌민위원회와 촌당지부의 관계를 이전의 “지도-피지도”의 관계에서 “영도-피영도”의 수직적 관계로 규정하는 동시에 촌민들에게 촌민위원회 간부들에 대한 파면권을 부여했다.

www.kci.go.kr

5) 베이징 인터뷰, 1999년 5월 4일

3.2. 촌민위원회 선거

매 3년마다 시행되는 촌민위원회 간부의 선거는 크게 '선거준비단계(選舉籌備階段)'와 '선거시행단계(選舉事實階段)'로 구분 된다. 성급(省級)·현급(縣級)·향진급(鄉鎮級) 등 각급 지역 정부는, 선거준비단계에서, 관할지역 전체의 선거를 주관하기 위해 각급 정부의 유관 부서들이 참여하는 각급 '선거영도소조(選舉領導小組)'를 구성한다. 이후 이 영도소조를 통해 선거와 관련된 법규의 재정, 선거에 소요되는 예산의 확보, 후보자 결정방식, 후보자간 경쟁방식(또는 후보자와 유권자의 소통방식), 투표방식 등의 선거 전반에 관한 규칙을 재정한다. 두 번째 단계인 '선거실시단계'에서는, 이전 단계에서 재정된 각종 법규홍보 및 교육 등을 진행하는 동시에, 향진정부 선거영도소조의 주도 아래 해당 지역의 선거를 관리하기 위한 '촌민선거위원회(村民選舉委員會)'를 가장 먼저 조직한다.⁶⁾ 이후 촌민선거위원회의 주관 아래 유권자 등록(選民確定)→후보자 추천→후보자 자격심사(候選人資格檢查)→최종후보자 확정→선거활동→투표→검표→선거결과 발표→선거결과 보고→당선증 발급(當選證書頒發)의 순서로 실질적 선거과정이 진행된다.

선거의 초기 단계에 이루어지는 후보자 결정의 경우 촌민자치 실시 초기에는 추천 또는 선출이라는 절차를 거치기보다는 촌민들이 참여하는 회의에서 향진정부 또는 촌당지부 서기가 일방적으로 지명하거나, 촌민과의 협의를 통해 결정했다. 하지만 이 같은 후보 결정 과정에서 많은 갈등이 발생하면서 점차 공식적 제도를 거쳐 후보자를 결정하는 방향으로 변환됐으며, 최근에 와서는 후보 추천에 있어 일반 유권자의 참여가 확대·보장되고 있으며, 그 형식

6) 촌민선거위원회에는 일반적으로 현직 촌민위원회 간부, 촌당지부 서기, 촌민소조의 조장 등이 참가하나 구체적인 구성방식은 일반적으로 세 가지 유형으로 구분된다. 첫 번째는 지정형(指定型)이다. 이는 상급정부 및 촌당지부 서기가 참가자를 일방적으로 선정하는 유형이며, 가장 보편적으로 이루어지는 방식이다. 두 번째는 정의형(定義型)이다. 이는 촌당지부 서기 또는 촌민위원회 주임이 예비명단을 발표한 이후, 촌민위원회 간부 및 촌당지부의 간부들이 협의를 거쳐 최종적으로 결정하는 방식이다. 마지막 세 번째는 의결형(議決型)으로 촌민대표, 당원 및 촌급 간부들이 회의와 표결을 거쳐 결정하는 방식으로, 이 방식을 시행하고 있는 지역은 비교적 소수이다(肖唐鏢, 邱新有 2002, 60-61).

역시 매우 다양하다(馬福雲 2006, 65-72).

촌민위원회 간부 후보의 결정은 일반적으로 예비 후보자 추천(初步候選人的提名)→후보자 자격심사→정식후보의 결정(正式候選人確定)의 세 단계를 통해 진행된다.⁷⁾ 예비 후보자 추천은 일반적으로 4가지 방식을 통해 이루어진다. 그 첫 번째는 '연명추천(選民聯名提名)'방식이다. 일반적으로 10명 이상의 유권자로 하여금 후보를 추천하도록 하고 있다. 두 번째는 촌민소조 또는 촌민대표회의에서 회의를 거쳐 후보자를 추천하도록 하는 방식이다. 세 번째는 후보자 자신이 10명 이상 유권자의 서명을 받아 스스로를 추천(村民自薦)방식이다. 마지막 네 번째 방식은 이른바 조직추천(組織提名)의 방식으로 촌당지부를 포함한 촌 내부의 각종 단체가 해당 조직의 명의로 후보자를 추천하는 방식이다. 일반적으로 첫 번째, 세 번째, 네 번째 방법이 함께 사용되며, 지역에 따라서는 두 번째 방법을 함께 사용하기도 한다. 산둥성(山東省)의 많은 지역에서는 촌민소조를 통해 후보자의 추천을 받는다. 촌민대표회의를 통한 후보자 추천 방식은 장시성(江西省), 저장성(浙江省), 랴오닝성(遼寧省) 등의 지역에서 주로 이용되어 지고 있다(辛秋水 主編 1999, 47-50).

이렇게 자천 또는 타천의 방식으로 추천된 후보자들에 대해 후보자 자격심사가 실시된다. 이 자격심사에서는 해당 지역의 현정부(縣政府) 또는 향진정부(鄉鎮政府)가 제정한 규정에 따라 이루어진다. 일반적으로 1) 중앙의 정책에 대한 이해의 정도, 2) 범죄경력 유무, 3) 연령(지역에 따라서는 60-70세 이상의 경우 참가 제한), 4) 문자해독능력을 포함한 학력 수준(지역에 따라서는 문맹 및 중등학력 이하의 경우 참가 제한), 5) 정신 및 건강상의 문제 유무, 6) 각종 세금 및 비용의 체납여부, 7) 촌 내부에서의 인지도와 같은 기준에 따라 결정되며, 향진정부의 선거영도소조와 함께 촌민선거위원회가 관련 절차

7) 지린성(吉林省) 리수현(梨樹縣)에서 실시하고 있는 이른바 '해선(海選)'의 경우, 예비후보자의 추천과정 없이, 선거당일 유권자들이 백지 투표지에 해당 직위에 적합하다고 생각되는 사람의 이름을 적어 투표하며, 가장 많이 득표를 한 사람이 선출된다. 이처럼 후보자 추천과 선거가 동시에 이루어지는 '해선' 방식의 선거 역시 많은 지역에서 실시하고 있으며, 지역에 따라서는 후보자 결정단계에서 사용하기도 한다.

의 진행을 책임지고 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. 또한 기타 객관화시킬 수 있는 기준 역시 “특수상황(特殊情況)”이란 명분으로 자격심사에서 특정 후보의 자격을 박탈하거나, 자격미달 후보를 승인함으로써 충돌이 발생하기도 한다(이동영 2010, 214-216). 이렇게 자격심사를 통과한 예비 후보자의 명단은 정식선거 15일 전에 발표된다. 정식 후보자의 결정은 전체 촌민이 참여하는 예비선거(預選), 촌민대표회의에서의 선거, 또는 촌민선거위원회 내부 협의 등의 방법이 이용되고 있다.

이상의 방법을 통해 결정된 정식 후보들은 해당 지역 지방정부(주요하게는 향진정부) 선거영도소조가 재정한 규칙에 따라 자신의 선거공약을 포스터 형식으로 게시한다. 그리고 선거 당일 또는 선거 실시 몇 일 전에 전체 유권자들을 대상으로 공약을 발표(競選演講)하며, 유권자들과의 질의응답 시간을 가지는 방식으로 유권자들과의 소통을 진행한다. 유권자들을 대상으로 한 후보자들의 공약 발표의 경우, 허베이성(河北省) 첸시현(遷西縣) 등의 일부 지역에서 실시해 오고 있었지만, 2002년 7월 14일, 중국공산당 중앙 판공청(辦公廳)과 국무원(國務院) 판공청이 공동으로 발표한 <촌민위원회 선거 공작 발전을 위한 통지>(中共中央辦公廳國務院辦公廳關於進一步做好村委會換屆選舉工作的通知)를 통해 조건이 되는 지역부터 실시할 것을 강조한 이후부터 일반화되기 시작했다(中辦發[2002]14號). 그 결과 후보자들 간의 경쟁이 치열한 지역의 경우 개별 후보자들은 다양한 공약을 쏟아 놓고 있다. 이 중에는 촌민위원회 업무의 범위에서 벗어나 지역 주민들이 불만을 가지고 있는 상급정부의 정책을 폐지하겠다는 내용의 공약을 발표해 상급정부와 마찰을 일으키기도 한다. 이 같은 현상들이 심화되면서 이에 대한 제재를 가해야 한다는 주장들이 나오고 있다(偉濤, 俊輝, 2002, 22). 실제, 많은 지역에서, 관련 규칙을 재정보호 후보자들이 제시할 수 있는 공약의 범위와 내용을 제한하고 있다. 뿐만 아니라, 후보자들의 연설 원고를 사전에 제출하도록 해 공약관련 내용을 사전에 검열

하는 지역도 있다. 필자가, 2005년, 현지조사를 진행한 QT현의 경우 <QT현 촌민위원회 선거 공약발표 규정>(QT縣村委會換屆選舉治村演講規定)을 2002년 선거부터 제정해서 시행하고 있다. 이 규정에 따르면 후보자가 유권자들을 대상으로 발표할 수 있는 공약의 내용을 해당 촌의 경제발전 방안, 복지발전 방안, 각종 업무 공개 방안, 중점 사업의 내용 등으로 제한하고 있으며, 당 중앙 및 중앙정부 그리고 각급 인민정부의 정책에 대한 비판은 물론이고 풍기문란, 각종 위법사항에 대한 조장과 함께 허위사실 유포 등을 금지하고 있다. 또한 연설 원고는 연설 3일전 촌민선거위원회에 제출하도록 규정하고 있다. 그리고 이 규정을 위반했을 경우 해당 후보자는 그 자격을 박탈당한다. 2002년 이 규정을 처음 시행했을 당시 512명의 후보들이 제출한 원고의 내용이 부적절한 것으로 결정됐으며, 2005년 선거에는 150명의 후보가 제출한 원고가 부적절한 것으로 결정됐다. 2005년 선거에서 내용이 부적절한 것으로 결정된 150건의 원고 중, 상급 정부의 정책에 대한 이해부족이 32%, 촌민자치의 업무와 무관이 42%, 그리고 26%의 원고가 풍기문란 등의 기타 이유로 수정 요구를 받았다. 특히 12명의 후보가 사전 제출된 원고와 공약 연설회에서 발표한 내용에 차이가 있었으며, 공약 연설회 상에서 발표한 내용 중 상급 정부의 정책을 비판해 정식 후보자의 자격이 현장에서 취소된 사례도 있었다(이동영 2010, 216-218).

포스터를 통한 자신의 공약 게시와 유권자들을 대상으로 단 한차례의 공약 발표는 사실상 촌민위원회 간부 선거 과정 중 유권자와 후보자들이 소통할 수 있는 유일한 공식적 소통의 기회이다. 이처럼 후보자와 유권자 사이에서의 낮은 접촉빈도는 유권자들이 후보자들을 파악하게 하는 것을 불가능하게 하고 있으며, 그 결과 유권자들이 후보자들을 선택하는데 있어 인적관계 내지는 신뢰(trust), 친밀성과 같은 정서적 정도에 기초해 후보를 선택하게 하는 결과를 초래했다. 이에 따라 후보자들은, 유권자들의 지지를 이끌어 내기 위해, 종족 또는 종교조직 등과 같은 사회적 네트워크(social network)를 이용하고 있다. 하지만 종족 또는 종교조직 등의 사회적 네트워크와 같은 '강한 연대(strong

ties)’를 보유하지 못한 후보들은 감성적 접근과 함께 호혜성(reciprocity)을 중심으로 한 ‘약한 연대(weak ties)’의 형성을 통해 유권자들의 지지를 이끌어 내고자 한다(Granovetter, 1973). 그 결과 경제적 여유가 있는 후보들은 매표(賄選)와 같은 득표 전략을 이용하고 있다. 이 같은 매표행위는 비교적 경제가 발전한 지역 또는 사영기업가(私營企業家) 또는 개체호(個體戶)가 후보로 참여하는 지역에서 흔히 나타나고 있는 문제점 중의 하나이다. 이는 유권자들에게 제시할 수 있는 공약의 범위가 엄격히 제한된 현행 촌민위원회 간부 선거제도 아래서 특정 후보가 다른 후보들과의 차별성을 부각시키는 동시에 약한 연대를 형성할 수 있는 좋은 수단이기 때문이다. 이에, 2008년 2월에 발표된, <촌급조직 선거 과정 중 “매표” 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)는 선거 과정 중 발생하는 매표행위를 포함한 폭력, 납치, 위협 등의 일련의 불법행위를 엄단할 것과 함께 관련 규정을 만들 것을 각급 정부에 요구했다.

촌민위원회 간부 선거의 다음 단계는 투표이다. 촌민들의 투표는 촌민 전체가 참여하는 회의, 즉 촌민대회를 개최해 대회 현장에서 전체 유권자들이 투표를 진행하는 방식이 있다. 이 같은 방식은 촌민자치 초기에 사용하던 방식이었지만 최근에 와서는 점차 감소하고 있다. 사실 투표율에 민감하게 반응하며, 거의 100%에 육박하는 투표율—필자가 직접 현지조사를 진행한 전대다수의 촌에서 투표율은 평균 92%에 달했다—달성을 목표로 삼고 있는 현지 간부들의 입장에서 이 방법은 가장 매력적인 방법이다. 그러나 촌민대회에서의 투표는 사실상 거의 공개투표에 가까운 방식으로 진행되고 있으며, 그 결과 촌민들의 비밀 투표권이 침해 받았다. 이에 대한 문제가 제기됨에 따라 이 같은 투표 방식을 사용하는 지역은 점차 감소하고 있는 것도 사실이나 여전히 많은 지역에서 촌민대회에서의 투표를 실시하고 있다. 투표의 또 다른 형식은 투표소를 설치한 다음 유권자들이 투표소로 나와 투표를 진행하는 방식이다. 외견상 이 방식은 기타 국가에서의 투표방식과 차이가 없다. 그러나 중국에서의 투표는 유권자들에게 매우 불친절한 방식으로 진행되고 있다. 푸젠성(福建省)의 일부

를 제외하면 거의 모든 촌에서 사용하고 있는 투표용지는 백지 상태이다.⁸⁾ 대부분의 지역에서 투표는 유권자들이 기표소에 들어가 자신이 지지하는 후보자의 이름을 직접 기재하는 방식으로 진행된다. 문제는 유권자가 문자를 읽을 수 있을 뿐만 아니라, 쓸 수 있어야 한다는 것이다. 중국 농촌의 많은 지역에서는 유권자가 문맹일 경우를 대비해 투표소 옆에 ‘대리로 글을 적어 주는 방(代寫房)’을 마련해 놓았다. 문맹자는, 투표 시, 이 방에 들어가 자신이 원하는 후보의 이름을 불러 주고 대리로 기재한 뒤 투표용지를 투표함에 넣으면 된다. 문제는 대리로 기재해 주는 사람이 과연 유권자의 요구에 따라 정확하게 기재할 것인가에 있다. 이 같은 문제를 방지하기 위해 일부 지역에서는 각 후보자 측에서 참관인을 한 명씩 파견해 유권자가 원하는 이름이 투표용지에 정확하게 기재되는지를 감시하도록 하고 있다. 하지만, 이 경우 자신의 의사가 타인에게 노출되기 때문에 유권자가 자신의 의사를 충분히 투표에 반영할 수 없다는 문제점을 안고 있다. 투표의 또 다른 방식으로는 ‘대리투표(代理投票)’가 있다. 유권자가 투표에 직접 참여할 수 없을 경우 자신이 투표용지에 직접 기재한 뒤 대리인이 대신 투표함에 투표용지를 투입하도록 하거나, 대리인에게 투표의 전 과정을 위임하는 방식으로 많은 논란을 유발하고 있다. 즉, 대리투표자가 원 투표자의 의사를 왜곡할 수 있는 기회와 가능성이 매우 높기 때문이다. 대리투표와 관련해 가장 빈번히 발생하는 문제 중의 하나가 지역의 권력자가 자신의 의사를 선거에 반영하기 위해 원 투표자의 의사와는 상관없이 대리투표를 진행한다는 것이다. 이 경우 원 투표자는 자신의 투표권을 상실해 버리게 된다. 또한 여전히 가부장적 질서가 강하게 남아 있는 농촌지역에서 한 가정의 장이가 임의로 자신이 투표함으로써 여성의 투표권을 침해하는 사례도 흔히 발생하는 문제점이기도 하다. 따라서 일부 지역에서는 1인이 대리투표할

8) 푸젠성의 일부 지역에서는 한국에서의 선거와 유사한 방식으로 투표소를 꾸며 놓았다. 이들 지역에서는 투표장의 기표소 내부에 후보자의 사진을 부착해 놓았으며, 각각의 후보자 사진 하단에 숫자나 유권자들이 쉽게 파악할 수 있는 기호를 표시해 놓았다. 동시에 투표지에도 동일한 기호를 표시해 놓고, 유권자가 자신이 원하는 후보자의 기호에 기표하도록 해 놓았다. 이 경우 유권자가 문자를 해독하지 못하는 문맹일지라도 충분히 자신의 의사를 투표에 반영할 수 있다.

수 있는 표의 숫자를 제한하는 동시에, 원 투표자는 사전에 그 사유와 함께 자신을 대신해 투표할 사람을 신고하도록 하는 방법을 채택하기도 한다. 투표의 마지막 방법은 ‘이동투표함(流動投票箱)’을 이용하는 것이다. 이동 투표함은 이동에 불편한 유권자 그리고 농촌이라는 특수성을 감안해 농사일로 투표에 참가하지 못하는 사람을 위해 운영하고 있지만, 사실상 투표율을 높이기 위한 방법으로 이용되고 있다. 일반적으로 3-4개의 이동투표함을 운영하고 있으며, 각각의 이동 투표함에는 각 후보 측에서 파견된 참관인들로 구성된 운반자 2-3인이 동시에 투표함을 이동하며 투표를 받고 있다.

4. 기층 인민대표대회 선거

4.1. 인민대표대회 선거법의 변화

전국인민대표대회(全國人民代表大會, 이하 ‘전국인대’) 및 지방 각급 인민대표회의의 대표 선출과 관련된 최초의 법률은 1953년 제정된 <전국인민대표대회 및 지방 각급 인민대표대회 선거법>(全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法, 이하 ‘<인대 선거법>’)이다. 1953년의 <인대 선거법>은 향진급, 시(市) 산하에 설치된 구(區), 구가 설치되지 않은 시와 같이 이른바 기층지역으로 분류되는 행정단위에서는 직선제를 통해서, 그리고 현급 이상의 지역에서는 간접선거를 통해 인민대표를 선출하도록 규정했다. 또한 신분이 전환되지 않은 지주는 및 반혁명분자들에게는 선거권을 부여하지 않는 제한선거(制限選舉)였다. 투표방식의 경우 현급 이상의 지역에서는 무기명 투표를 했으나 기층지역에서는 거수투표의 방식을 채택했었다. 그러나 이 같은 선거조차 이후의 정치적 상황으로 인해 그 기능을 다하지 못했다(蔡定劍 2002, 5-6).

비록 매우 제한적이기는 했지만 인민대표대회 선거가 실질적 선거로서의 의미를 회복하기 시작한 것은 1979년에 새로이 <인대 선거법>과 <지방 인민대표대회 및 지방 인민정부 조직법> (地方人民代表大會和地方人民政府組織法, 이하 '<지방인대 및 정부 조직법>')이 제정되면서이다. 1979년에 제정된 <인대 선거법>은 직접선거의 범위를 향진급에서 현급으로 확대했다. 뿐만 아니라 지주 및 반혁명분자에 대해 선거권을 박탈한다는 규정을 삭제하고 선거권을 전면적으로 확대함으로써 보통선거를 실현했다. 또한 3인 이상의 추천이 있으면 누구나 후보로 선거에 참여할 수 있도록 했을 뿐만 아니라, 다양한 방식의 선거운동 역시 허용했다. 그리고 후보자의 숫자 역시 당선자 보다 많은 차액선거(差額選舉)로 전환시켰으며, 투표 또한 무기명 비밀투표로 전환 시켰다(蔡定劍 2002, 9-10). 이처럼 과감한 제도의 변화를 가져 올 수 있었던 것은 권력이 린바오(林彪), 사인방(四人幫)과 같은 특정 개인 또는 소수의 집단에 집중됨으로써 국가가 파국으로 치달렸던 문화대혁명(文化大革命)의 경험과 함께 이를 방지하기 위한 노력의 일환이기도 했다(彭眞 1989a, 38-43; 1989b, 56-58). 이 같은 선거제도 변화의 효과는 1980년 베이징(北京)에서 치루어진 베이징시 기층 인대 선거에서 나타났다. 당시 베이징대학(北京大學)에 2명의 구 인대 대표가 배정되었고, 18명의 학생이 정식후보로 선거에 참여해 매우 활발한 선거활동을 전개했다. 특히 선거활동 과정 중 진행된 각종 선거유세 및 토론에서 후보들은 마르크스 및 모택동에 대한 평가는 물론이고, 당시 중국의 당-국가가 진행하고 있던 민주개혁의 방향에 대한 견해, 언론자유 및 각종 법률에 대한 견해 등 매우 자유로운 정견을 발표했다. 선거 결과 한 명의 학생이, 유효 투표수의 57%를 얻어, 하이톈구(海澱區)의 인민대표로 선출됐다. 이 같은 현상은 기타 지역에서도 나타났으며, 후난사범대학(湖南師範大學)의 경우 선거 유세 및 토론 과정 중 마르크스 및 사회주의를 부정하는 정견까지 발표했다(蔡定劍 2002, 14). 그러나 이 같은 분위기는 오래 가지 못했다.

1980년의 선거를 지켜 본 중국의 당-국가는 1979년의 <인대 선거법>을 수정해 후보자의 선거활동을 대폭 제한했다. 그 결과 1982년의 <인대 선거

법>에서는 후보자의 정견발표를 ‘유권자 소조회의(選民小組會)’ 석상에서 만 하도록 했으며, 지방의 국가기관 및 인대 상임위원회 선거에 대해 반드시 차액 선거를 실시하도록 했던 규정을 바꾸어 차액 또는 등액 선거를 선택할 수 있도록 함으로써, 실질적으로는 등액선거(等額選舉)로 바꾸었다(蔡定劍 2002, 9-10). 그 결과 선거에 대한 열기는 대폭 감소했으며, 이에 대한 비판이 지속적으로 제기됐다(李凡 主編 2005, 61). 이후 1986년과 1995년에 진행된 <인대 선거법> 개정은 이 같은 비판을 의식해 일련의 민주적 절차를 회복해 가는 과정이었다.

1986년 <인대 선거법>의 경우, 전국인대의 대표숫자를 3,500명 이하에서 3,000명 이하로 축소했을 뿐만 아니라, 1980년 제1차 현 및 향진급 인대선거에서 대폭 늘렸던 대표의 숫자 역시 감소시켰다. 한편, 유권자 등록을 간소화해 보다 편리하게 유권자가 자신의 선거권을 보호할 수 있도록 했으며, 10인 이상의 추천을 받아 자유롭게 입후보 할 수 있도록 하는 동시에, 선거 활동 역시 1982년의 <인대 선거법>에 비해 상대적으로 자유롭게 만들었다. 또한 지방 정부의 경우 정직(正職)의 경우 원칙적으로는 차액선거를 실시해야 하며, 부득이 할 경우 등액선거를 실시 할 수 있도록 했으며, 부직(副職) 그리고 지방 인대 상무위원의 경우 반드시 차액 선거를 실시하도록 했다(蔡定劍 2002, 18-19). 그리고 1995년에 진행된 <인대 선거법> 개정을 통해서도 차액선거 및 간접선거를 실시하는 경우 예비선거를 통해 정식후보를 결정하도록 했으며, 유권자 및 대표의 후보자의 추천권 보장은 물론이고 이들이 추천한 후보에 대해서 당 및 기타 단체에서 추천한 후보와 동등한 권리를 부여할 것을 명문화 했다. 뿐만 아니라, 대표에 대한 파면권 등에 대해서도 구체적으로 명시했다(蔡定劍 2002, 26-29; 李凡 主編 2005, 62). 이 같은 선거제도의 변화는 2003년 3월 발생한 순즈강(孫志剛)사건⁹⁾과 결합되면서 일반 중국인들이

9) 순즈강 사건은 후베이성(湖北省) 출신의 순즈강이, 2003년 2월 광저우시(廣州市)의 한 회사에 고용된 이후 임시거주증(暫住證)을 만들지 않았다는 이유로 3월 17일 불법 체포된 뒤, 3월 20일, 구타당해 사망한 사건을 말한다. 사건초기 당국은 순즈강이 병사했다고 밝혔으나, 《난팡저우모》(南方週末)의 기사를 통해 사건의 전모가 밝혀졌다. 이 사건은 중

기층 인대 선거에 적극적으로 참여하게 되는 토대를 만들어 냈다. 2003년 5월 실시된 선전시(深圳市) 구(區) 인민대표대회 선거에서 10여 명 이상의 “독립 후보(獨立候選人)”들이 선거에 출마했다. 2003년 12월에 실시된 베이징 지역 기층인대 선거에서는 총 4,2637명의 예비후보자들이 신청했었다. 이들 중 4,090명이 10인 이상의 추천을 받은 독립후보였다. 이후 확정된 정식 후보 6,748명 중 89%의 후보가 독립후보였으며, 이들 중 전체 대표의 83.2%에 해당하는 3,662명이 당선됐다. 특히 이들 중에는 사업가, 변호사, 학자 등 전문직에 종사하는 20여 명의 독립후보가 언론과 학계의 주목을 받았다. 이들 중에는 베이징우전대학(北京郵電大學)의 강사인 쉬즈용(許志永)과 룡관사구(龍觀社區)의 업주(業主)인 네하이량(聶海亮)이 각각 베이징시 하이톈구(海澱區)와 창핑구(昌平區)의 인민대표로 당선됐다. 2003년 3년 10월 실시된 잔장시(湛江市) 인민대표대회 선거의 경우, 중국공산당을 포함해 각종 단체에서 추천한 후보 이외에도, 32명이 유권자의 연명 추천 방식을 통해 선거에 참여했으나, 당선되지는 못했다. 하지만 당선된 전체 인민대표 중 41명이 그 동안 정치와는 관계없었던 일반 시민이었다. 뿐만 아니라 톈진시(天津市) 허시구(河西區)의 경우 전체 139개 선거구에서 총 257명의 인민대표를 선출하는 선거에 총 2104명의 후보가 출마했으며, 이중 정당 및 각종 인민단체로부터 추천 받은 후보는 39명에 불과했으며, 나머지 2065명이 “자천후보(自薦候選人)”였다(李加龍 2009, 34; 李凡主編 2005, 63; 林峰 2009, 24-25).¹⁰⁾ 2003년의 선거는 곧 바로, 2004년의 <인대 선거법> 개정을 이끌어 냈다. 이때의 개정은 주요하게는 두 가지 영역에서 획기적인 방향으로 개정됐다. 첫째는 정식후보의 결정에 있어 예비선거의 도입이다. 이전의 <인대 선거법>은 협상

국 전역에서 인권·민권에 대한 각성을 불러 일으켰다.

- 10) 중국에서 진행되는 인대 선거 중, 공산당을 포함하는 정당 그리고 기타 단체로부터 추천을 받지 않고 개인적으로 선거에 참여하는 후보는 크게 ‘독립후보(獨立候選人 또는 民薦候選人)’와 ‘자천후보(自薦候選人)’로 구분된다. 독립후보의 경우 법률이 정한 바에 따라 유권자 10 명으로부터 추천을 받아 대표에 입후보한 공식적 후보자를 말한다. 반면 ‘자천후보’는 각종 이유로 유권자 10명의 추천을 받지 않은 상태에서 유권자들에게 자신을 홍보한 이후, 투표 시, 유권자들이 투표용지 상에 있는 “另選他人” 칸에 자신의 이름을 기재해 당선되길 희망하는 비공식 후보를 지칭하는 말이다(林峰 2009, 24).

을 통해 결정하도록 했다. 그러나 개정된 2004년의 <인대 선거법>은 직선제를 통해 인민대표의 최종 후보를 결정할 때, 유권자들의 일치된 의견을 구하지 못할 경우 경선을 통해 결정하도록 규정했다. 두 번째 주목할 만한 점은 후보자들과 유권자들이 연설, 토론회, 질의응답, 인터넷 등의 다양한 방법으로 상호소통할 수 있도록 한 것이다. 사실상 이것은 1979년 <인대 선거법>으로의 복귀를 의미한다(林峰 2009: 20; 李凡主編 2006, 277-278).

2004년의 <인대 선거법> 개정에 이어 2010년에 한 차례 더 <인대 선거법>을 개정했다. 2010년 개정된 <인대 선거법>은, 도시지역과 농촌지역의 대표 수를 해당 지역의 인구수에 비례해서 배정해, 각 지역 주민들의 의사를 평등하게 대표할 수 있도록 했다. 또한 전국인대의 대표성을 확보하기 위해, 지식인, 노동자, 농민 등을 더욱 적극적으로 인대의 대표로 흡수할 것을 명시하고 있다. 이외에도 후보들이 다양한 방식을 통해 자신에 대한 홍보 활동을 할 수 있도록 허용했다. 뿐만 아니라 관련 선거비용을 국고에서 보조할 것을 명시했다.

4.2. 기층 인민대표대회 선거의 과정과 특징

중국 기층 인대의 선거는 준비단계→대표자의 정원 분배 및 선거구의 확정→유권자 등록→예비 후보자의 추천과 정식 후보자의 확정→투표→투표와 개표→검표와 당선자 확정의 단계를 거쳐 진행된다. 이 중 주목할 단계가 예비 후보자의 추천과 정식 후보자의 확정 단계이다. 예비후보자의 추천은 중국공산당·민주당과·사회단체가 연합으로 추천하는 조직추천의 형식과 함께, 10인 이상의 유권자가 연명으로 추천할 수 있도록 해, 독립후보의 출현을 허용하고 있다. 중국공산당은 최근 독립후보의 증가가 직접선거의 중요한 요소라는 판단 아래서 적극 권장하고 있다(조영남, 2002, 305-331). 이에 따라 텐진시, 베이징시, 상하이시(上海市) 등의 지역에서 예비 후보자 중 독립후보자의 비

율을 증가시켜 유권자들의 참여를 적극적으로 권장하고 있다(史衛民·雷兢睿 1999, 264; 2001, 164, 245). 또한 후보자들이 인터넷, 대자보, 인쇄물 등 다양한 방식으로 유권자들과의 접촉을 할 수 있도록 하고 있다. 그 결과 2011년 실시된 기층 인대 선거에서 다수의 독립후보들이 선거에 참가해 활발한 선거활동을 펼쳤다. 특히 2011년 5월 발생한 류핑(劉萍) 사건 역시, 지난 2003년의 순즈강사건과 마찬가지로, 많은 지식인들의 참여를 이끌어 냈다.¹¹⁾ 2011년 6월 28일 까지 중국 전역에서 확인된 독립 후보자는 모두 105명으로, 지역별로는 광둥성 23명, 베이징시 16명, 저장성 10명, 상하이시 8명, 장수성 8명, 기타 지역 40인으로 집계됐다(中國選舉制度改革研究課題組 2011). 이들 중에는 펑샤오강(馮小剛), 한한(韓寒), 위젠룽(於建嶸), 리청펑(李承鵬) 등과 같은 유명 영화감독, 작가, 지식인 등이 포함되어 있으며, 이들은 중국판 페이스북인 웨이보(微博)와 같은 인터넷 매체를 이용해 선거운동을 펼쳤다(江迅 2011, 20-21). 이후 단계는 정식 후보자를 결정하는 단계이다.

이 단계에서는 유권자 대표들로 구성된 유권자소조회의에서 유권자들과 토론과 협상을 거쳐 정식 후보를 결정하거나, 예비선거를 통해 후보를 결정하는 방법이 있다. 2000년 진행된 설문조사에 따르면 12.8%가 유권자소조회의에서의 협상을 통해 정식 후보를 결정했으며, 16.6%가 지역 지도자에 의해 결정된 반면, 45.6%가 예비선거를 통해 정식 후보를 결정했다고 응답했다. 이는 정식 후보의 결정에 있어 유권자들이 직·간접적으로 참여할 수 있음을 보여주고 있다(蔡定劍 2002, 478). 특히, 2004년 <인대 선거법> 개정 이후, 토

11) 장시성(江西省) 신위강철설비소재공사(新餘鋼鐵設備材料公司)의 노동자인 류핑은 2009년 12월 회사를 근무중 부상을 당해 요양을 위해 퇴직(退養)했다. 퇴직 이후 보상금 문제를 둘러싸고 전 직장과 마찰이 발생했으며, 문제가 원만히 해결되지 않자 이의 해결을 위해, 2010년 7월에서 10월까지 베이징으로 세 차례의 상팡(上訪)을 했다가, 베이징시 공안국(公安局) 시청분국(西城分局)으로 부터 훈계를 받았으며, 같은 해 10월에는 베이징에서 비정상적인 방식으로 상팡을 했다는 이유로 신위시(新餘市) 원안허(袁河)공안분국에 의해 10일 간 구류를 당한 경험 이 있다. 2011년, 기층인대의 선거가 시작되자, 버스·슈퍼마켓 등에서 17명의 추천을 받아 인민대표로 출마하고자 했지만, 해당 선거공직지도소로부터, 17명의 추천인 중, 5명은 해당 선거구의 주민이 아니며, 3명은 추천을 철회했으며, 2명은 해당 선거구에 존재하지 않는 사람이라는 이유를 들어 예비후보 자격을 주지 않자, 인터넷 등을 통해 이 같은 사실을 홍보하면서 세간을 주목을 받기 시작한 사건이다.

론과 협상을 통한 정식후보 결정이 금지됐으며, 선거운동 역시 다양한 형식을 통해 진행하는 것이 가능해 졌다(李凡主編 2006, 273). 정식 후보가 확정된 이후에는 유권자들의 투표가 진행된다. 투표는 일반적으로 투표소에서의 무기명 비밀투표로 진행하는 방식과, 이동 투표함(流動投票箱)을 이용한 투표, 선거 대회를 개최해 유권자 전체가 모여 투표를 진행하는 방식, 그리고 위임투표의 방식이 있다. 전체 회의를 개최한 이후 투표를 진행하는 방식은 최근 감소 추세에 놓여 있으며, 투표소에서의 투표가 주요한 방법으로 자리 잡고 있다. 또한 유권자가 특수한 사정이 있을 경우 자신의 투표권을 타인에게 위임할 수도 있다. 이외에도 노약자 등 거동이 불편한 특수 계층 등을 대상으로 시행하고 있는 이동 투표함을 이용해 투표하는 방법도 있다. 문제는 이 같은 위임투표나 이동 투표함을 이용하는 과정 속에서 부정이 개입할 요소가 많다는 것이다. 투표 종료 이후 마지막으로 검표의 절차를 거쳐 후보자를 발표하는 단계를 마침으로서 기층 인대의 선거는 종료된다.

전체적으로 볼 때, 기층 인대 선거는 과거에 비해 상대적으로 많은 진전을 가져 왔으며 주요하게는 다음과 같다(이정남, 2007, 118-1252):

첫째가 후보자 추천 방식의 변화와 그로 인한 다양한 계층의 선거참여이다. 현행 <인대 선거법>상 정당, 각종 사회단체가 연합 또는 독자적으로 후보를 추천하는 이른바 조직 추천의 방식을 통해 추천될 수 있는 후보의 수는 전체의 20%로 제한되어 있다. 그 나머지는 유권자 10명 이상이 연대해 추천한 독립 후보로 채워지고 있다. 그 결과 2003년 선거에서 독립 후보의 숫자가 폭발적으로 증가했으며, 이는 2011년 선거에서도 지속되고 있다. 뿐만 아니라 사업가, 지식인, 변호사, 문화인, 학생 등 매우 다양한 계층이 선거에 참여하고 있다는 점이다(劉姪 2004, 324-326).

둘째, 경선 과정이 매우 자유로워 졌다는 점이다. 후보자 간 경쟁이 자유로워짐에 따라, 후보들은 유권자들과의 소통을 위해 홈페이지, 블로그, 포스터, 거리유세, 토론회 등의 다양한 방식을 적극 활용하고 있다. 그 결과 후보들이 유권자들의 요구에 보다 민감하게 반응하고 있다는 점 또한 긍정적 변화이다

(鄒樹彬·唐娟·黃微平, 2004, 196-197).

셋째, 출마 동기에 있어 자신의 이익을 보호하거나 확장하고자 하는 경향이 점차 강해지고 있다. 이 같은 현상에 대해 리판(李凡)은 유권자들은 물론이고 후보들 역시, 선거권과 피선거권을 자신의 이익을 보호하기 위한 합법적 권리로 인식하기 시작했으며, 이 같은 변화는 앞으로의 선거가 좀 더 경쟁적으로 변화될 수 있을 뿐만 아니라, 보다 많은 시민들이 선거에 적극적으로 임하도록 만들 것으로 전망하고 있다(鄒樹彬·唐娟·黃微平, 2004, 194-195; 江迅 2011, 20-21).

넷째, 선거 참여자, 특히 경선 참여자와 정부 측 사이의 관계에서도 그 변화를 찾을 수 있다. 베이징에 비해 선전의 경우 경선 참여자와 정부 측 사이에서의 긴장도가 더 높게 나타나고 있다. 이것은 경제적 이익과 정치적 민주화 사이에서 경제적 이익을 위해 민주주의를 더 강하게 요구하는 경향이 선전이 더 강하기 때문인 반면, 베이징의 경우 선거 관련 기관들이 비교적 풍부한 정치적 경험을 통해 선거법에 대한 이해와 해석에 있어 상대적으로 높은 권위를 지니고 있기 때문인 것으로 평가되고 있다(鄒樹彬·唐娟·黃微平, 2004, 198-200).

5. 결론

선거는 한 사회 구성원들의 선호를 총합해 ‘사회적 선택’을 이끌어 내기 위한 정치적 제도이다. 선거를 통해 사회 구성원들의 사회적 선택을 도출해 내기 위해서 선거는 정치적 시장으로 작동할 수 있어야 한다. 선거가 정치적 시장의 메커니즘으로 정확하게 작동하기 위해서는 최소한 후보자의 결정, 후보자 간 경쟁의 과정과 내용, 유권자와 후보자 간의 자유로운 소통은 물론이고 자유롭고 공정한 투표가 보장되어야 한다.

먼저 선거권의 확대, 즉 선출권 및 피선출권의 확대라는 측면에서 볼 때 중국 기층 행정단위를 중심으로 이루어지고 있는 일련의 선거는 최소한의 의미에서 보통선거를 구현하고 있다. 특히, 현급 및 향진급 기층 인대 대표 선거에서 지주 또는 반혁명 분자에 대한 정치적 권리의 박탈이 폐지됨으로써 이론적으로는 사실상 모든 성인의 선거 참여가 가능해졌다. 그 결과, 2003년과 2011년의 현 및 향급 기층 인대 대표의 선거과정에서 볼 수 있듯이, 권력을 독점하고 있는 당-국가로부터 독립된 이른바 독립후보들이 출현하기 시작했다. 이들의 출현은 유권자들에게 정치적 선택의 대안을 제공하고 있다는 점에서 중요한 정치적 의미를 지니고 있다. 실제 베이징과 선전 지역의 인대 대표로 출마한 독립후보들의 출마 이유를 조사한 연구에 따르면 주요하게는 자신들의 권리보호하기 위해 각종 정책을 건의하는 동시에 법치를 추동하기 위해 선거에 참가한 것으로 나타났다(鄒樹彬·唐娟·黃微平, 2004, 192-194). 그럼에도 불구하고, 후보자의 결정에 있어 당-국가의 개입은 여전히 지속되고 있다. 촌민위원회 간부의 후보 결정에 있어 기층 당-정부 조직은 그 스스로는 물론이고 자신의 영향력 하에 놓여 있는 각종 조직을 통해 이른바 조직추천을 암암리에 실시하고 있을 뿐만 아니라, 최종 후보의 결정에 있어서도 중요한 영향력을 발휘하고 있다. 한편, 기층 인민대표대회 대표 입후보에 있어서도 여전히 기층 당-정부 조직은 중요한 영향을 끼치고 있다. 실제 2011년에 실시된 기층 인대의 선거 과정 중, 독립후보의 입후보 과정에 있어 기층의 당-국가는 상당한 제약을 가했으며, 그 결과 앞선 선거에 비해 그 숫자가 감소했다는 것이 중국 전문가들의 견해이다.¹²⁾

현재 중국 기층행정단위에서 진행되고 있는 선거를 유권자와 후보들의 소통의 방식, 후보들의 경쟁의 내용 측면에서 볼 때 비록 과거에 비해 많은 자유가 주어지기는 했지만 여전히 상당한 제약아래 놓여 있다. 일반적으로 유권자-후보자의 관계는, 유권자들로부터 지지를 이끌어 내기 위해 후보들 사이에 진행되는 경쟁의 과정 속에서 만들어 진다. 후보들은 유권자들의 지지를 이끌어

12) 상하이 인터뷰: 2012년 1월 8일

내기 위해 상대 후보와 자신을 차별화 시킬 수 있는 다양한 이념적·정책적 약속들을 만들어 낸다. 하지만 촌민위원회 간부 선거는 물론이고 기층 인대 대표 선거에서 볼 수 있듯이, 후보들은 이전 시기에 비해 다양한 방식으로 유권자들과 소통할 수 있지만, 실제 소통의 내용은 매우 빈약하다. 후보들은 중앙의 정책은 물론이고, 자신들의 이해관계에 직접적으로 영향을 끼치고 있는 지역 정부의 정책에 대해서조차 독자적 견해를 밝히지 못하고 있다. 결국 후보들은 중국의 당-국가가 만들어 놓은 매우 제한된 범위에서의 경쟁을 진행할 수밖에 없다. 이 처럼, 제한된 범위 내에서의 경쟁은, 후보자가 당선된 이후 자신의 역할을 제한된 범위 내에서 설정하게 한다.

선거를 통해 쟁취하고자 하는 대상의 측면에서 살펴 볼 때 중국에서의 선거는 여전히 정치적 시장으로서 기능하지 못하고 있다. 일반적으로 민주화된 국가에서 선거의 주요 대상은 ‘국가권력’이다. 이에 반해 공산당이 권력을 독점적으로 소유하고 있는 중국에서 국가 권력은 경쟁의 대상이 될 수 없다. 정치·경제·사회의 모든 영역에서 당-국가가 절대적 영향력을 행사하고 있는 중국에서 그 권력에 대한 접근이 배제된 선거는 근본적으로 한계를 지닐 수밖에 없다. 한편, 다당제 국가의 경우 선거에서의 주요 행위자는 정당이다. 이들 국가에서 후보자들은 정당의 노선 아래 통합된다. 따라서 이들 국가에서 시행되는 선거의 주요 목적은 ‘지배정당의 선택(dominant party election)’이자, 그 정당이 제시하는 각종 이념과 정책에 대한 선택이기도 하다. 반면 중국의 경우 공산당 이외의 기타 정당이 허용되지 않고 있기 때문에 선거는 ‘후보자 선택 선거(candidate-choice election)’에 불과하다.

이상에서 살펴 본 것처럼, 중국에서의 선거는 이전 시기에 비해 선거로서의 실질적 의미를 많이 회복한 것은 사실이다. 하지만, 현행 중국의 정치적 제도가 지니고 있는 제약으로 인해 선거는 정치적 시장으로서 그 기능을 수행해 내고 있지 못하다. 심지어, 중국에서 선거는 개혁·개방 과정 중 노출된 일련의 갈등과 충돌을 체제 내화하는 수단으로 작동하는 동시에, 중국의 당-국가가 다양한 엘리트들을 흡수하는 수단으로 작동하고 있다.

< 參考文獻 >

- 김광수(1997), 《選舉와 選舉制度》, 서울: 박영사.
- 김도희(2000), <중국의 기층선거와 국가-사회관계>, 《국제정치논총》 제40집. 4호.
- 이동영(2010), <중국 농촌에서의 제한된 경쟁선거>, 《中國學論叢》 第29輯.
- 이정남(2007), 《중국의 기층선거와 정치개혁, 그리고 정치변화》, 서울: 폴리테이아.
- 이흥규(2010), <중국 특색의 사회주의민주: 기층선거의 도입과 효과>, 전성홍 편, 《제계전환의 중국정치》, 서울: 에버리치홀딩스.
- 임혁백(2000), 《세계화 시대의 민주주의》, 서울: 나남.
- 전성홍(2000), <중국 정치체제 변화의 회고와 전망: 주요 영역과 추동요인>, 《한국정치학회보》, 제35집 4호.
- 조영남(2006), 《중국 의회정치의 발전》, 서울: 폴리테이아.
- _____(2002), <개혁기 중국의 선거 과정과 유권자의 선거 참여>, 《한국정치연구》 (서울대학교 한국정치연구소) 제11집 제1호.
- _____(2000), 《중국 정치개혁과 전국인대》, 서울: 나남.
- 蔡定劍(2002), <新中國選舉制度的歷史與現狀>, 蔡定劍 主編, 《中國選舉狀況的報告》 北京: 法律出版社.
- 陳嘉喜(2007), <農村基層黨組織選舉改革: 進展與問題>, 《北京組工》, <http://www.bjdj.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=32991>(검색일 2008년 10월 4일).
- 程同順(2000), 《當代中國農村情致發展研究》, 天津: 天津人民出版社.
- 江 迅(2011), <中國公民參選基層人大熱潮>, 《亞洲周幹》 第23期.
- 李凡 主編(2005), 《中國選舉制度改革》, 上海: 上海交通大學出版社.
- 林 峰(2009), <人大選舉制度的現狀及其未來>, 《法制論從》 第24卷, 第23期.
- 劉 嫻(2004), <非組織提名候選人參選的深層透視>, 鄒樹彬·唐娟主編, 《2003年深圳競選實錄》, 西安: 西北大學出版社.
- 馬福雲(2006), <村委會直接選舉的模式研究>, 《中國農村觀察》, 第4期.
- 潘嘉瑋·周賢日(2004), 《村民自治與行政權的衝突》, 北京: 中國人民大學出版社.
- 史微民·雷婉璿(1999), 《直接選舉: 制度與過程—縣區級人大代表選舉與實證研究》, 北京: 中國社會科學出版社.
- 王振耀(1991), <村民委員會: 組織建設的背, 現狀>, 民政部基層政權建設司農村處編, 《村民自治示範講習班試用教材》, 萊西市: 牛溪埠彩印廠.

偉濤, 俊輝(2002), <競選演講不能亂許諾>, 《黨員之友》, 第16期。

溫家寶(2007), <關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題>, 《中國人大新聞》,

<http://npc.people.com.cn/GB/28320/78072/78078/5434145.html>(검색일 20010년 7월 3일).

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

辛秋水 主編(1999), 《中國村民自治》, 合肥: 黃山書社。

徐 勇(1997). 《中國農村村民自治》. 武漢: 華中師範大學出版社。

餘紅 等(1995), 《當代農村五大社會問題》, 南昌: 江西人民出版社。

張厚安·徐勇 等著(2000), 《中國農村村級治理》 武漢: 華中師範大學出版社。

中國選舉制度改革研究課題組(2011), <各地人大代表選舉獨立參選人踴躍出現>, 《世界與中國研究所》,

<http://www.world-china.org/newsdetail.asp?newsid=3426>(2011년 7월 7일 검색).

中共中央辦公廳·國務院辦公廳(2002), <關於進一步做好村民委員會換屆選舉工作的通知(中辦發[2002]14號)>,

http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61679.htm.

鄒樹彬·唐娟·黃微平(2004), <人大代表競選的群體效應: 北京與深圳比較>, 鄒樹彬主編, 《2003年北京市區縣人大代表競選實錄》, 西安: 西北大學出版社。

Batrick Butler and Neil Collins, 1999, "A Conceptual Framework for Political Marketing", Bruce I. Newman, ed., *Handbook of Political Marketing*, London: Sage Publications.

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

Dahl, Robert A., 1989, *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry and Ramon H. Myers, 2001, "Introduction: Election and Democracy in Greater China", Larry Diamond and Ramon H. Myers, eds., *Elections and Democracy in Greater China*, Oxford: Oxford University Press.

Ginsberg, B., 1982, *The Consequences of Consent*, MA: Addison Wesley.

- Granovetter, Mark S., "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, issue. 6.
- Kelliher, Daniel, 1997, "The Chinese Debate over Village Self-Government", *The China Journal*, No. 37.
- Latham, Richard J., 1985, "The Implication of Rural Reforms for Grass-Roots Cadress", in Elizabeth J. Perry and Cristine Wong eds., *The Political Economy of Reform in Post-Mao China*, Cambridge: Harvard University Press.
- Harrop, M. 1990, "Political Marketing", *Parliamentary Affairs*, vol. 43, no. 3, pp. 277-291.
- Harrop, Martin, and William L. Miller, 1987, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, New York: New Amsterdam Books.
- Lees-Marshment, Jennifer, 2011, "The Marriage of Politics and Marketing", *Political Studies*, vol. 49, Issue. 4.
- O'Brien, Kevin J., 1994, "Implementing Political Reform in China's Village", *The Australian Journal of China Affairs*, No. 32.
- Scammel, Margaret, 1999, "Political marketing: Lessons from Political Science", *Political Studies*, vol. 47, Issue. 4.
- Shi, Tianjian, 1999, "Village Committee Elections in China Institutionalized Tactics for Democracy", *World Politics*, vol. 51, No. 3.
- Swearer, Howard R., 1961, "The Functions of Soviet Local Elections", *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 2.
- Wang, Zhenyao, 1996, "Village Committees: The Foundation of the Chinese Democratization", 中國民政部資料集, *Village elections: Democracy in Rural China*.

< 中文提要 >

本論文以探索現階段中國的政治環境下選舉所產生的作用和其能夠為中國民主化所做出貢獻的可能性為主要研究目的。

爲了達成以上這一目的，本論文首先對村民委員會幹部選舉和基層人民代表大會代表選舉的發展及變化過程進行了展開式的探討。在此之後，對以上兩類選舉作爲政治的市場能否發揮其本身的職能進行了研究。基於此，針對各個選舉制度的實施過程中的候選人決出過程、候選人和選民之間的相互作用過程、候選人間的競爭過程以及投票過程進行了探討。

通過對以上內容的探討研究我們認爲中國國內的選舉具有以下幾點特徵：首先，在中國，選舉可以被視爲是一條制度性的捷徑，其對於由於政治、經濟、社會等環境性因素的變化而導致的衝突和糾紛的解決是有作用的。選舉也可以作爲一種主要的手段不僅在政治安定方面，而且還可以在實現國家的和諧性方面加以利用，並發揮作用；其次，在中國，選舉，特別是直接選舉的適用範圍正漸進地由基層向更高一層的機關逐漸擴大；再次，現在選舉已被看作是參與政治的一項重要的手段，與過去相比已經實現了相當程度的廣泛的基層參與；最後，通過與過去的選舉結果我們可以看出，黨-國家的統治能力也相對地有所弱化。

據此，本文得出的結論是在中國的選舉雖然其本身具有制度性的制約和限制，但可以預測其對中國的民主化將會產生積極的影響。

關鍵詞：中國、中國民主化、村民委員會、基層人大、選舉、民主主義

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2012. 3. 31.	2012. 5. 3.	2012. 5. 14.	2012. 5. 21.	2012. 5. 31.