

# 개혁기 중국의 선거 과정과 유권자 선거 참여: 지방 인민대표대회 대표 선거에 대한 분석

조 영 남(한국정치연구소)

## I. 서 론

지금까지 연구자들은 구 소련 및 동구 사회주의 국가의 의원 선거에 대해 대체로 부정적인 견해를 갖고 있었다. 한마디로 나라마다 정도의 차이는 있지만 사회주의 국가에서 의원 선거는 대내적으로는 정치교육과 사회화를 통해 국민의 정권에 대한 정통성과 수용성을 높이는 정치동원의 수단, 대외적으로는 정권의 민주성을 알리는 선전 수단의 성격이 강하다는 것이다(Pravda 1986, 78-82; Vanneman 1976, 74; MaCormick 1996, 43).

그렇다면 1979년 직접선거를 실시하기 시작한 중국의 현급(縣級: 縣·市·區) 지방 인민대표대회(人民代表大會/지방인대) 대표 선거는 어떤가? 이에 대한 평가는 크게 둘로 나뉜다. 하나는 그 동안 약간의 변화는 있었지만 중국의 선거도 이전 사회주의 국가의 선거처럼 정치동원 및 대외 선전 수단의 성격이 강하다는 것이다(MaCormick 1996, 29-53; MaCormick 1990, 130-156). 이 관점은 중국의 정치체제가 개혁정책의 실시 이후에도 근본적으로 바뀐 것이 없다는 사실(레닌주의체제/당정체제)을 강조한다. 이에 비해 다른 견해는 지방인대 대표 선거의 변화에 주목한다. 즉 이 견해에 의하면, 자유민주주의 국가의 의원 선거와는 비교할 수 없지만, 지방인대 대표 선거에서도 유권자의 능동적인 선거 참여가 있고, 이런 면에서 우리는 그 내용과 성격의 변화에 주목해야 한다는 것이다(Shi 1997, 179; Shi 1999a, 152-157; Shi 1999c, 1115-1139).<sup>1)</sup>

이 논문은 후자의 관점에서 개혁기 중국의 선거 과정과 유권자 선거 참

여를 분석하려고 한다. 1978년 이후 중국의 사회경제체제는 많은 변화를 겪었다. 이에 비해 정치체제는 근본적인 변화 없이 지금까지 이어지고 있다. 단적으로 중국 공산당은 “유일한 영도당(領導黨)”으로 국가기기와 군대, 사회단체를 지도(領導)하고 있다. 이런 면에서 보면, 중국의 현급 지방인대 대표 선거도 근본적으로는 바뀐 것이 없다. 공산당은 여전히 선거를 지도하고 있고, 대표할당제(quota system)도 그대로 유지되고 있다. 1979년 〈선거법〉 개정을 통해 제한적 경쟁선거(差額選舉)를 도입했지만, 그것은 어디까지나 정해진 비율(差額) 이내에서 공산당의 정강정책을 지지하는 후보들 사이의 개성 경쟁에 지나지 않는다. 따라서 “근본적 관점”에서 중국의 선거를 분석하고 비판하는 것은 타당하다. 그러나 이 관점에서 중국의 선거를 바라볼 때에는 커다란 문제가 있다. 왜냐하면 이 관점은 사소하지만 중요한 변화를 놓칠 수 있기 때문이다. 특히 그러한 변화가 비교적 장기간에 걸쳐 기존 정치체제 내부에서 서서히 이루어질 때, 이 관점은 그것을 무시하기 쉽다. 따라서 이러한 관점의 필요성은 인정할지라도 사소하지만 중요한 변화를 포착하고 그 의미를 분석하려는 노력도 필요하다.

이 논문은 이러한 관점에서 현급 지방인대 대표 선거를 중심으로 다음 세 가지 사항을 분석하려고 한다.<sup>2)</sup> 먼저, 이 논문은 지방인대 대표 선거의 실제 과정을 분석할 것이다. 우리가 유권자의 선거 참여를 분석하기 위해서는 먼저 유권자가 선거에 참여하는 실제 과정을 이해해야 한다. 다음으로 이 논문은 유권자의 선거 참여 내용과 그 정도를 분석할 것이다. 마지막으로 필자는 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인들을 검토할 것이다.

- 
- 1) 참고로 1980년 지방인대 대표 선거를 분석한 나단(Nathan 1986, 223)은 비판적인 관점을, 워믹(Womack 1982, 274)은 단정적으로 말하지는 않지만 비교적 희망적인 전망을 했다. 한편 야콥(Jacobs 1991)은 선거 과정을 소개하고는 있지만 그 성격에 대해서는 분명한 언급을 피하고 있다.
  - 2) 전국인민대표대회 및 각급 지방인대 대표는 두 가지 방식으로 선출된다. 전국인대와 성급 지방인대 대표는 성급 및 현급 지방인대 대표에 의해 선출(간접선거)되고, 현급 및 향급(鄉級) 지방인대 대표는 지역 유권자에 의해 직접 선출(직접선거)된다(「선거법」 1997, 412). 그래서 간접선거는 유권자의 선거 참여와 관련해 의미가 없다. 중국 전국인대 및 지방인대 대표 선거체도의 특징과 과정에 대해서는 조영남(2000a, 97-121) 참조.

이러한 분석을 통해 필자는, 개혁기 중국의 선거는 지역에 따라 편차는 있지만 정권의 대외 선전 및 정치동원의 수단인 것만은 아니며, 유권자는 변화된 정치 사회적 환경 속에서 점차로 자발적이고 적극적으로 선거에 참여하고 있다고 주장할 것이다. 또한 필자는 이러한 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인으로 정치 사회적 요인과 제도적 요인을 제시할 것이다.

그런데 중국의 선거 과정과 유권자 선거 참여를 분석할 때에는 어려움이 있다. 먼저, 비교 평가의 어려움이 있다. 우리가 중국의 선거 과정과 유권자의 선거 참여를 평가하기 위해서는 비교 대상이 있어야 하는데 그것을 찾기가 쉽지 않다는 것이다. 우선, 구 소련 및 동구 사회주의 국가는 자유민주주의 정치체제로 바뀌면서 중국과는 다른 선거제도(다당제, 자유경쟁 선거 등)를 갖게 되었다. 또한 체제변화 이전의 다른 사회주의 국가와 지금의 중국을 단순 비교하는 것도 큰 의미가 없다. 왜냐하면 개혁기 중국은 사회 경제적으로는 자본주의 체제와 다름없는 사회로 바뀌었기 때문이다. 그렇다고 중국의 개혁기 이전과 현재를 비교하는 것도 의미가 없다. 직선으로 현급 지방인대 대표를 선출하기 시작한 것은 1979년부터일 뿐만 아니라, 그 이전에는 전국인민대표대회(全國人民代表大會/전국인대)와 지방인대 모두 사실상 의미가 없는 조직이었기 때문이다(조영남 2000a, 53-68). 따라서 이 논문에서는 개혁기, 그 중에서도 1980년대 후반부터 1990년대 후반까지의 시기(이 논문이 이용하고 있는 자료의 조사 시기)의 선거 과정과 유권자 선거 참여를 그 자체로 놓고 분석하려고 한다.

그런데 이보다 더 심각한 것은 이용 가능한 자료의 문제이다. 일반적으로 유권자 선거 참여(주로 투표)를 분석하기 위해서는 장기간에 걸쳐 축적된 집합자료와 개인 설문조사 자료가 있어야 한다. 그런데 중국 선거와 관련해서는 이러한 자료가 매우 부족하다. 1980년대 중반 이후 중국 당국은 현급 지방인대 대표 선거 자료를 수집하기 시작했다. 그런데 그 자료의 대부분은 지방에서 자체적으로 작성하여 보고한 것으로 체계적이지 않을 뿐만 아니라 과장이 심하기 때문에 신뢰할 수 없다. 그나마도 중국 당국은 과장된 투표율 이외에는 이 자료를 공개하지 않고 있다. 그래서 전국인대 관계자와 중국의 연구자들도 실제 선거 과정과 유권자의 선거 참여를 이해하기 위해 직접 조사에 나설 수밖에 없었다. 지금까지 이러한 조사는 두 차례

진행되었다. 하나는 북경대학 등 전국 11개 대학이 공동으로 1987년 봄부터 8월말까지 전국 11개 지역의 현급 지방인대와 선거를 조사한 것이다(趙寶煦 主編 1990). 다른 하나는 중국사회과학원, 전국인대 및 일부 지방인대가 1997년 8월부터 1998년 9월까지 전국 6개 지역의 현급 지방인대 대표 선거를 조사(이하 '전국 6개 지역 조사(1997-98)'로 약칭)한 것이다(地方人大代表選舉研究課題組 1998/이하 課題組 1998).<sup>3)</sup> 이 두 조사 자료는 현재까지 지방인대 대표 선거와 관련해서 우리가 믿을 수 있고 이용할 수 있는 가장 중요한 자료이다. 그래서 이 논문도 주로 이 두 자료를 이용했고, 필요할 경우 중국 선거와 관련된 각종 보고와 연구도 참조했다. 또한 지방인대의 활동과 실제 선거 과정을 이해하기 위해 필자는 2000년 7-8월과 2001년 3월 두 차례에 걸쳐 세 곳의 현급 지방인대를 방문하여 관계자와 인터뷰를 했다.<sup>4)</sup> 그런데 이 인터뷰 자료는 유권자를 대상으로 한 것도, 많은 지역을 대상으로 한 것도 아니기 때문에 문헌 자료를 보완하는 정도로만 사용했다.

## II. 지방인대 대표 선거 과정

현급 지방인대 대표 선거는 준비·후보추천·후보소개(선거운동)·투표의 네 단계로 진행되고, 유권자는 각 단계에 각기 다른 선거 활동에 참여한다. 그런데 실제 선거 과정에는 적지 않은 문제가 있으며, 이것이 유권자의 선거 참여를 제한하고 있다.

- 
- 3) 전자(趙寶煦 主編 1990)는 지금까지 "내부참고(內部參考)"로 분류되어 일반인에게 공개하지 않고 있다. 후자는 책(史衛民·雷競璇 1999)으로 출판되었지만, 유권자 설문조사 자료와 지방인대 대표 설문조사 자료는 제외되었다. 그 내용이 제외된 가장 중요한 이유는, 아직까지도 중국에서는 그러한 조사 자료가 "민감한 정치적 문제"이기 때문이라고 한다. 저자와의 인터뷰, 北京, 2000년 8월 4일.
  - 4) 필자가 방문한 현급 지방인대 세 곳은 다음과 같다. 천진시(天津市), 남개구(南開區); 천진시 정해현(靜海縣); 허북(河北) 한단(邯鄲)시 한산(邯山)구 지방인대.

## 1. 준비 단계

지방인대 대표 선거는 선거방침 마련과 선거조직 구성으로 시작된다. 각 지역의 성급(省級: 省·自治區·直轄市) 지방인대와 현급 지방인대는 전국인대가 작성한 선거방안에 근거하여 해당 지역의 구체적인 선거방침을 마련한다. 이와 함께 각 지역에는 선거를 주도할 조직이 구성된다. 일반적으로 성급 행정 단위에는 선거공작위원회(또는 선거공작판공실)가, 현급 행정 단위에는 선거위원회가 구성된다. 선거조직에는 지방인대뿐만 아니라 공산당, 지방정부, 인민법원과 인민검찰원, 각종 사회단체(노동조직, 부녀조직, 청년조직), 민주당파(民主黨派)도 참여한다. 그리고 대개 각급 공산당 위원회 부서기가 책임자의, 지방인대 상무위원회(常務委員會) 주임이나 부주임이 부책임자의 직책을 맡는다(課題組 1999, 33-35, 77-78, 107-111).

준비단계에서는 또한 선거구(選區)가 확정되고 각 선거구마다 인구 비례에 따라 보통 1-3명의 대표 정원이 할당된다. <선거법>에 의하면 선거구는 거주지역이나 생산(사업·산업)단위(單位)를 기준으로 확정된다. 일반적으로 농촌 지역은 거주 지역(촌민위원회나 자연촌)을 중심으로, 도시 지역은 생산단위를 중심으로 선거구를 나눈다. 예를 들어, 대학은 대개 하나의 선거구로 나뉘고, 소속 교수나 직원, 학생은 이 선거구에서 선거 활동에 참여한다. 또한 각 선거구마다 선거를 책임지는 기층 선거조직(선거공작영도소조나 선거공작조)이 구성되고, 그 산하에는 일정수의 유권자로 구성되는 유권자 소모임(選民小組)이 조직된다(本書編寫組 1997, 69-74; 課題組 1998, 32-33).

## 2. 후보추천

후보추천은 예비후보(初步候選人) 추천과 정식후보(正式候選人) 결정이라는 두 단계로 이루어진다. 우선 법으로 정해진 예비후보 추천 방식은 두 가지이다. 하나는 공산당·민주당파·사회단체가 연합으로 예비후보를 추천(政黨團體聯合推薦)하는 것이고, 다른 하나는 각 선거구에서 유권자 10인 이상이 연명으로 예비후보를 추천(選民聯名推薦)하는 것이다. 그런데

실제 예비후보 추천 상황은, 두 가지 방법 중 어느 것을 중심으로 하느냐에 따라 세 경우로 나뉜다. 첫째는 정당단체가 대부분의 예비후보를 추천하는 경우이다. 둘째는 정당단체와 유권자가 같은 비중으로 후보를 추천하는 경우이고, 셋째는 유권자가 대부분의 예비후보를 추천하는 경우이다. 1997-98년 선거를 예로 들면, 첫째에 해당되는 경우가 길림성(吉林省) 사평이수현(四平梨樹縣)과 하북성(河北省) 량방시(滄坊市) 안차구(安次區), 둘째에 해당되는 경우가 산둥성(山東省) 청도시(靑島市) 성양구(城陽區)와 광둥성(廣東省) 불산시(佛山市), 남해시(南海市), 셋째에 해당되는 경우가 천진시 하서구(河西區)와 운남성(雲南省) 대리백족(大理白族) 자치주(自治州) 외산이족회족(巍山彝族自治州) 자치현이다(課題組 1998, 24). 셋째의 두 지역에서는 유권자가 예비후보의 98%를 추천했다.

예비후보 추천 방식이 지역에 따라 다른 이유는, 해당 지역의 당정 지도부가 실시하는 선거방식이 다르기 때문이다. 공산당 중앙은 유권자의 후보 추천 참여가 직접선거의 성공에 매우 중요하다고 보고, 선거 때마다 각 지역에 유권자의 후보 추천을 장려하는 정책을 실시하라고 지시(권유)한다.<sup>5)</sup> 그런데 각 지역의 당정 간부가 이러한 지시를 그대로 집행하는 것은 아니다. 즉 일부 지역은 이것을 충실히 집행하는 반면 일부 지역은 그렇지 않다는 것이다. 구체적으로 일부 지역에서는 유권자의 예비후보 추천을 장려하기 위해 지방성법규(성급 지방인대가 제정)를 통해 정당단체가 추천하는 후보 수를 일정한 범위 내로 제한한다. 예를 들어, 천진에서는 『선거실시세칙』을 통해 정당단체가 추천할 수 있는 후보 수를 대표 정원의 15% 이내라고 못박고 있다(課題組 1998, 61). 이 때문에 1997-98년 지방인대 대표 선거에서 천진시 일부 지역에서는 유권자가 예비후보의 98%를 추천하게 된 것이다. 이 밖에도 북경(北京), 상해(上海), 절강성(浙江省)에서도 정당단체 추천 후보 수가 대표 정원의 15-20% 이내가 되도록 규정하고 있다(全國人大常委會辦公廳聯絡局 編 1989, 37).

5) 예를 들어, 1980년 지방인대 선거 결과를 총괄 보고하면서 국무원 민정부(民政部) 부장이었던 정자화(程子華)는 대도시나 중간 규모의 도시, 그리고 기타 필요한 지역에서는 정당단체가 추천하는 후보 비율을 지방인대 대표 정원의 10% 정도로 할 것을 요구했다(程子華 1981, 172).

한편 일반적으로 예비후보 수는 대표 정원보다 적게는 5-6배, 많게는 100배 이상 많다. 예를 들어, 1990년 지방인대 대표 선거에서 산둥성 지역에서는 예비후보가 대표 정원보다 평균 6.06배 많았고, 청도 해양대학 선거구에서는 대표 정원보다 122배(대표 정원 2명에 예비후보가 244명)나 많았다(山東省人大常委會人事代表工作室 編 1991, 116). 또한 1993년 지방인대 선거에서 산둥성 산둥 사범대학 선거구에서는 대표 정원의 113배에 달하는 예비후보가, 제노(齊魯)석유화학공사 선거구에서는 대표 정원의 45배에 달하는 예비후보가 추천되었다(山東省人大常委會人事代表工作室 編 1994, 147, 154).

그런데 이렇게 추천된 예비후보 모두가 선거에 나서는 것은 아니고, 이들 중에서 대표 정원과 경선 비율(33-100%)을 합한 인원만 정식후보가 되어 선거에 나선다. 예를 들어, 한 선거구의 대표 정원이 3명이라면, 정식후보는 4-6명이 된다. 그래서 예비후보 추천이 완료(투표일 15일 이전)되면 정식후보 결정(투표일 5일 이전)에 들어가야 한다. 정식후보를 결정하는 방식은 두 가지이다. 하나는 유권자 대표로 구성된 선거 모임에서 “토론”과 “민주협상”을 통해 정식후보를 결정하는 방식이다. 대부분의 지역에서는 이 방법을 사용한다. 예를 들어, 1990년 선거 시 산둥성 청도 해양대학 선거구에서는 유권자 소모임 대표, 민주당과 대표, 학생 대표, 교직원 대표가 참여하는 민주협상회의를 수 차례 개최하여 협상을 진행했다. 우선 학교 내 28개 단위가 민주 협상을 통해 244명(정원의 122배)의 예비후보 중에서 일차로 38명(정원의 19배)의 후보를 결정했다. 이후 다시 민주협상회의를 개최하여 공산당원인 간부 1인, 민주당파이며 지식인인 교수 1인, 학생 1인을 정식후보로 하기로 결정하고, 이를 위해 각 집단별로 토론과 협상에 들어 갔다. 그래서 교수들은 5명의 최종 예비후보들을 불러 정견을 듣고 그 중에서 교수와 학생 사이에 평판이 좋은 한 명을 정식후보로 결정했다. 학생들도 역시 마찬가지로 4명의 최종 예비후보 중에서 한 명을 결정했다(山東省人大常委會人事代表工作室 編 1991, 116-117). 다른 하나는 “예선(豫選)” 방식이다. 이것은 후보를 추천한 유권자들이 토론과 민주협상 방식으로 이견을 해소할 수 없는 경우에 주로 사용된다. 이 때에는 유권자 대표 등으로 구성된 선거 회의가 소집되어 투표가 진행되고, 정식후보

는 득표순에 따라 결정된다. 예를 들어, 1997-98년 선거에서는 천진시 하서구와 운남성 대리백족 자치주 외산이족회족 자치현에서 예선 방식을 사용하여 정식후보를 결정하였다(課題組 1998, 63-64, 102). 1990년 선거에서도 산둥성 일부 지역에서 예선 방식으로 정식후보를 결정했다(山東省人大常委會人事代表工作室 編 1991, 269).

그런데 일부 지역의 후보추천 과정에는 문제가 있고, 이로 인해 유권자의 선거 참여는 제한을 받는다. 우선, 대표 할당제에 의해 규정된 노동자·농민·여성·지식인·민주당파 등의 대표 구성 비율을 무리하게 적용하는 과정에서 발생하는 문제가 있다. 예를 들어, 1987년 지방인대 대표 선거에서 북경 조양구(朝陽區)의 한 선거구는 순수한 지역주민 대표를 선출하라는 “지침”을 받았다. 그런데 이 선거구는 그 지역에 위치한 한 공장의 전현직 직원들이 집단 거주하는 곳이라 그와 같은 순수한 지역주민 대표를 찾기가 매우 어려웠다. 결국 “말도 잘 못하는 노부인”이 후보로 추천되어 대표로 선출되었다(程湘淸 外 1992, 236). 물론 1990년대에 들어서는 이처럼 대표 구성 비율을 무리하게 적용하는 경우는 거의 없다.<sup>6)</sup> 그렇지만 대표할당제가 유권자의 선거 참여를 제한하고 있는 것은 분명한 사실이다.

또한 일부 지역에서는 당정 간부들이 자신 또는 특정인을 대표로 당선시키기 위해 유권자의 후보 추천권을 무시하는 경우가 있다. 예를 들어, 1995년 안휘성(安徽省) 태호현(太湖縣)의 한 선거구에서는 촌민위원회와 촌공산당 지부 지도부가 후보를 결정해서 지역 유권자의 반발을 샀다(本書編寫組 1997, 195). 상당수 지역에서는 같은 목적으로 당정 간부가 유권자의 견해가 아니라 자신들의 의지에 따라 정식후보를 결정한다. 그래서 유권자들 중에는 정식후보는 당정 지도부의 의지에 따라 결정된다고 생각하는 사람들이 적지 않다. 예를 들어, 1987년 지방인대 대표 선거 시 섬서성(陝西省) 보계시(寶鷄市)와 미현(眉縣) 지역 유권자 설문조사에 의하면, “정식후보는 최종적으로 지도부(領導)가 결정”한다고 생각하는 응답자가 24%나 되었다(康芳明 1990, 275). 같은 시기 길림성 장춘시(長春市)와 길림시(吉林

6) 지방인대 관계자와의 인터뷰: 천진시 남개구와 정해현 지방인대, 2001년 3월 21-22일.



市) 유권자 설문조사(이하 '길림성 조사(1986-87)'로 약칭)에서도 그런 생각을 갖고 있는 응답자가 28.34%가 되었다(王惠岩 外 1990, 301). 이러한 문제는 1997-98년 선거에서도 나타났다(課題組 1998, 130).

### 3. 후보소개(선거운동)

정식후보 추천이 완료되면 후보소개에 들어간다. <선거법>에 규정된 후보소개 방식은 두 가지이다. 하나는 서면자료 소개 방식이고, 다른 하나는 구두소개 방식이다. 후보를 추천한 집단이나 개인이 후보 추천과 함께 경력·학력·당적(黨籍) 등 후보 신상에 대한 간단한 소개 자료를 선거조직에 제출하면 선거조직은 이것을 인쇄해서 유권자 소모임에 배포한다(서면자료 소개). 또한 (후보 본인이 아니라) 후보를 추천한 집단이나 개인은 유권자 소모임이나 기타 다른 장소에서 구두로 후보를 소개할 수 있다(구두소개)(「선거법」 1997, 419). 그런데 <선거법> 규정과는 상관없이 일부 지역에서는 자체 방침에 의해 다양한 후보소개 방식을 사용한다. 예를 들어, 천진에서는 『선거실시세칙』에 유권자와 후보 사이의 직접 대면 방식을 사용한다고 명시함으로써 후보는 다양한 방식으로 지지를 직접 호소할 수 있다. 구체적으로 후보는 유권자 소모임 대표들과 좌담회나 유권자 대표 회의를 개최할 수 있고, 각 사업단위나 거주지를 방문하여 유권자 대표를 만날 수 있다. 이때 후보는 정견을 발표하고 유권자의 질문을 받는다. 이런 후보 본인의 선거운동은 당선 여부에 결정적인 영향을 미친다. 선거운동을 소홀히 한 고위직 후보들이 낙선된 경우가 적지 않았다(課題組 1998, 64-66). 또한 일부 지역에서는 지역 텔레비전이나 유선 방송을 통해 후보를 소개하기도 한다(王崇明 外 1990, 85; 本書編寫組 1997, 88).

그러나 전체적으로 보면 현재의 선거운동 방식은 유권자의 적극적인 선거 참여를 제한하고 있다. 단적으로 현재의 <선거법>은 후보의 자유로운 선거운동을 금지하고 있다. 이것은 1980년 지방인대 선거에서 일부 “민주인사”들이 선거운동을 이용해서 “민주주의”를 선전한 것이 문제가 되어 1982년 <선거법>을 개정한 결과이다(Nathan 1986, 193-223). 그래서 전체적으로 보면, 유권자가 후보를 제대로 이해하지 못하는 상황에서 맹목적으

로 투표하는 경우(盲目票)가 적지 않았다. 예를 들어, '길림성 조사(1986-87)'를 보면, '현재의 후보소개는 내용이 일반적이고 간단해서 후보를 이해하는데 충분하지 못하다'는 응답이 47.22%가 나왔다(王惠岩 外 1990, 302). 같은 시기 남경(南京) 현무구(玄武區), 백하구(白下區), 육합현(六合縣) 세 지역의 유권자 설문조사와 '전국 6개 지역 조사(1997-98)'에서도 역시 같은 문제가 지적되었다(孔令文 外 1990, 270; 課題組 1998, 25).

#### 4. 투 표

지방인대 대표 선거에서 사용하는 투표 방식은 세 가지이다. 첫째는 유권자 소모임 별로 선거대회를 개최하여 집단적으로 투표하는 것, 둘째는 투표소를 설치하여 투표하는 것(현재 한국의 선거와 동일한 방식), 셋째는 이동투표함(流動票箱)을 이용하여 투표하는 것이다. 이동투표함 방식은 노약자나 지체부자유자를 위해 선거 담당자 2-3인이 투표함을 들고 유권자를 찾아가 투표하게 하는 것이다. 그런데 세 가지 방식 중에서 어느 것이 중심이 되는가는 지역에 따라 큰 차이가 있다. 예를 들어, 1990년 지방인대 대표 선거 시 산둥성 전 지역에서는 전체 유권자의 60%가 투표소에서 투표했다(山東省人大常委會人事代表工作室 編 1991, 133). 그런데 1997-98년 선거에서 산둥성 청도시 성양구에서는 전체 유권자 중 17.7%가 169곳에서 개최된 선거대회에서, 24.7%가 446곳에 설치된 투표소에서, 57.6%가 1,242개의 이동투표함에 투표했다(課題組 1998, 46). 즉 이 때에는 지역 유권자의 반 이상이 이동투표함에 투표했다.

실제 투표 과정을 보면 지역에 따라 여러 가지 문제가 발생하기도 한다. 우선 이동투표함 방식의 투표에서는 투표의 공정성과 투명성이 보장되지 않기 때문에 문제가 있다. 실제로 이 방식의 투표에서는 선거 담당자가 투표율을 높이기 위해 가족들에게 부재자 대신 투표할 것을 요구하는 경우가 적지 않았다. 또한 선거대회를 개최하여 투표할 경우에도 대개 공개된 장소에서 기표하기 때문에 비밀이 보장되지 않는다는 문제가 있다. 예를 들어, '전국 6개 지역 조사(1997-98)'에 의하면, 공개된 장소에서 기표한 유권자가 63.1%인 반면 밀폐된 기표소에서 기표한 유권자는 6.4%에 불과했

다(28.9%는 이동투표함에 투표). 더 심한 경우로 선거대회에서 선거 관리자가 유권자를 대신해서 기표해 주거나, 누구를 찍을 것인가에 대한 유권자의 질문에 대답해 주기도 했다(課題組 1998, 125-126, 137).

또한 일부 지역에서는 “형식적인 경선(軟差)”이 문제가 되기도 한다. 즉 일부 지역의 당정 간부는 자신이 추천한 후보가 낙선할 것을 우려해 누가 보아도 뻔히 떨어질 것 같은 “들러리(陪衫)” 후보를 세워놓고 경쟁선거를 실시했다(課題組 1998, 44; 湖北省武穴市人大常委会 1994, 114-115). 물론 이런 경우에도 당정 간부의 생각대로 선거 결과가 나오는 것은 아니다. 유권자의 반발 심리 때문에 오히려 들러리 후보가 당선되는 경우가 적지 않다는 것이다(邵道生 主編 1995, 18). 그렇지만 이러한 들러리 후보 문제는 유권자의 적극적인 선거 참여에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이 사실이다.

### III. 유권자의 선거 참여

중국의 유권자는 앞에서 살펴본 선거 과정에서 다양한 활동에 참여한다. <표1>은 유권자가 어느 단계에서 어느 정도로 선거에 참여하고 있는가를 보여주고 있다.

우선, <표1>에 의하면, 지금까지 모두 여섯 차례 실시된 현급 지방인대 대표 선거의 투표율은 평균 70-80% 정도로 비교적 높은 편이라고 할 수 있다. 그런데 이것은 공식 투표율보다 15-20% 정도 낮은 것이다. 예를 들어, 1997-98년 지방인대 대표 선거에서는 전국 평균 93.58%의 투표율을 보였고, 일부 지역에서는 평균 98%의 투표율을 기록하기도 했다(課題組 1998, 9). 이렇게 두 통계에서 차이가 나는 것은 공식 투표율에 문제가 있기 때문이다. 각 지역 선거조직은 성공적인 선거를 위해 투표율을 높이기 위해 많은 노력을 기울인다.<sup>7)</sup> 앞에서 살펴본 이동투표함이나 자의적인 부재자 투

7) 각 지역 선거조직이 투표율에 신경을 쓰는 것은 <선거법> 규정 때문이다. <선거법>에 따르면 유권자의 50% 이상이 참여해야 선거가 유효하고, 동시에 50% 이상의 찬성표를 얻어야 후보가 당선된다(兩個五十). 한편 1990년대 들어 선거의 사업 중심

〈표 1〉 유권자의 선거 참여 내용과 정도

	길림성 조사 <sup>1)</sup> (1986-87)	전국 6개 지역 조사 <sup>2)</sup> (1997-98)	북경 조사 <sup>3)</sup>			
				1988-89	1996	
투표 참가	71.7%	80.2%	투표 참가	81%	71.5%	
유권자회의 참석	41.38%	60.5%	적극 적 참여	모임 참여권유	8.9%	13%
예비후보 추천	14.03%	29.7%		투표방식 권유	4.7%	8%
정식후보 결정	민주협상 6.2% 예선 8.15%	8.2%		불공정 선거의 투표 보이콧	3.7%	6.8%
후보소개	7.27%	10.4%		권유		

출처: 1) 王惠岩 外, 「公民選舉意識調查研究報告」, 趙寶煦 主編, 『民主政治與地方人大: 調查與思考之一』(西安: 陝西人民出版社, 1990), 297-298.

① 조사 지역: 길림 장춘시와 길림시

② 조사 방식과 규모: 설문 조사 / 유효 설문지 2,144건

2) 「選民的權利意識」, 地方人大代表選舉研究課題組, 『基層人大代表選舉研究』(內部討論稿)(1998), 136.

① 조사 지역: 산둥 1개, 천진 1개, 운남 1개, 광둥 2개, 허북 1개 등 모두 6개 지역

② 조사 방식과 규모: 설문 조사 / 유효 설문지 599건

3) Tianjian Shi, "Mass Political Behavior in Beijing," Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999), 154.

① 조사 지역: 북경

② 조사 방식과 규모: 면접 조사 / 유효 설문지 757건(1988-89), 895건(1996)

(工作重點)이 변했다고 한다. 즉 1980년대에는 높은 투표율이 일차적인 목표였다면, 지금은 법에 근거하여 선거를 실시하는 것(依法選舉)이 일차적인 목표이다. 따라서 지금은 "불법적인 수단"을 동원하여 투표율을 높이는 일은 거의 없다고 한다. 왜냐하면 그렇게 하다 문제가 생기면 선거 관련 당정 간부들이 "정치적·행정적 문책"을 받기 때문이다. 지방인대 관계자와의 인터뷰: 천진시 남개구와 정해현 인대, 2001년 3월 21일-22일.

표 실시는 바로 투표율을 높이기 위한 조치이다. 이 때문에 공식 투표율이 유권자 설문조사 자료의 투표율보다 높게 나오는 것이다. 즉 공식 투표율의 15-20%는 “과장(水分)”이라고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

투표에 참가하는 것 이외에 유권자들은 예비후보 추천과 정식후보 결정에도 참여했다. <표 1>에 의하면, ‘길림성 조사(1986-87)’에서는 유권자의 약 41%가, ‘전국 6개 지역 조사(1997-98)’에서는 약 30%가 예비후보 추천에, 유권자의 약 14%와 8%가 정식후보 결정에 참여했다. 앞에서 말했듯이, 일부 지역에서는 당정 간부들이 유권자의 후보 추천을 적극 장려하지만 일부 지역에서는 그렇지 않다는 사실을 염두에 둘 때, 유권자의 30-40%가 예비후보 추천에, 8-14% 정도가 정식후보 결정에 참여한 것은 결코 낮은 수치가 아니다. 그런데 유권자의 후보 추천 참여는 지역에 따라 큰 차이가 난다. 예를 들어, 1990년 산둥성 일조시(日照市) 지방인대 대표 선거에서는 지역 유권자의 82%가 예비후보 추천에 참가했다(山東省人大常委會人事代表工作室 編 1994, 229). 또한 1987년 남경시 세 지역의 지방인대 대표 선거에서는 지역 유권자의 80%가 예비후보 추천에, 60%가 정식후보 결정에 참여했다(孔令文 外 1990, 261-262). 이처럼 지역에 따라 큰 편차가 나는 것은 각 지역 당정 간부의 선거방침과 그에 따른 실제 선거 과정이 다르기 때문이다(앞에서 검토).

한편 촌민위원회 선거와 비교해 볼 때, 지방인대 대표 선거의 유권자 참여 열기는 높다고 할 수 없다. 이것은 후보의 적극적인 선거운동을 억제하고 있는 <선거법> 때문이지만, 지방인대 대표 선거가 유권자의 직접적인 이해가 걸려있는 선거가 아니라는 이유 때문이기도 하다. 이에 비해 촌민위원회 선거는 지역 주민의 이해와 밀접히 연관되어 있기 때문에 유권자의 참여 열기는 매우 높다(Shi 1997, 97; 課題組 1998, 69-85). 예를 들어, 2000

8) 물론 이러한 과장이 불법은 아니다. 왜냐하면 중국 <선거법>은 이동투표함 사용과 대리 투표(1인이 위임장을 받아 최고 3인의 투표를 대리할 수 있음)를 허용하고 있기 때문이다. 따라서 15-20%는 불법적인 허위 보고에 의한 차이가 아니라, 실제 투표한 사람(유권자 개인 설문조사)과 대리 투표한 사람(공식 투표율)의 차이 때문에 생기는 것이라고 할 수 있다. 지방인대 관계자와의 인터뷰: 천진시 남개구와 정해현 인대, 2001년 3월 21일-22일.

년 7월 복건성(福建省) 지방인대가 <복건성 촌민위원회 선거 방법>을 제정하면서 촌민위원회 선거에서 대리 투표를 금지시켰을 때, 한 지역(촌)에서는 의지에 나가있던 유권자의 80%가 귀향해서 촌민위원회 선거에 참여했다(王伊景·金玲珊·沈詩敬 2001) 그렇지만 이러한 상황에서도 <표 1>의 '길림성 조사(1986-87)'와 '전국 6개 지역 조사(1997-98)'에 의하면 유권자의 40-60% 정도는 선거와 관련된 각종 유권자 회의에 참여했고, 약 10% 전후의 유권자들은 후보소개에도 참여했다. 이것 외에도 <표 1>의 '북경 조사(1988-89/96)'에 의하면, 유권자 중 10% 정도는 다른 유권자에게 선거모임 참여를 독려하거나 누구에게 투표하라고 설득하는 등 적극적인 선거운동을 전개했다. 또한 이 조사에 의하면 적극적인 선거운동에 참여하는 유권자는 시간이 지나면서 증가하고 있다.

그렇다면 유권자들은 어떠한 생각과 자세로 지방인대 대표 투표에 참여하는가? <표 2>는 유권자의 투표 동기와 태도를 보여주고 있다.

우선, <표 2>에 의하면, 최소한 50-60% 정도의 유권자는 간부의 권유나 강압이 아니라 자발적으로 투표에 참가했다. 특히 자신이 원하는 후보를 당선시키기 위해 투표에 참여한 유권자 — '전국 6개 지역 조사(1997-98)' 응답자의 6.2% — 가 있고, 개인과 사회에 유익하기 때문에 투표한다는 유권자 — '전국 13도시 조사(1988-89)' 응답자의 21.7% — 가 있다는 사실을 볼 때, 일부 유권자는 좀더 적극적인 동기에서 투표에 참여했다. 이에 비해 간부의 권유나 지시에 의해 투표에 참가하는 유권자는 소수였다('전국 6개 지역 조사' 응답자의 2.2%).<sup>9)</sup> 또한 투표에 참여하는 가장 큰 동기가 시민의 권리와 의무를 다하기 위해서라는 사실(약 32-35%)을 볼 때, 선

9) <표 2>에는 없지만, '북경 조사(1988-89)'에서도 간부의 권유에 의해 투표에 참여한다는 응답은 16.1%였다(시민의 의무를 다하기 위해 36.7%/자신의 이익을 대변하기 위해 14.1%/모른다 2.4%/별 생각 없다 6.1%/불참했다 24.6%)(Shi 1997, 100). 한편 지방인대 관계자에 의하면, 1990년대 들어 유권자를 억지로 동원하는 일은 없다고 한다. 또한 설사 그렇게 하려고 해도 유권자들은 결코 순순히 따르지 않을 것이라고 한다(정치외교 고양). 그래서 선거 관계자들은 지방인대와 지방인대 대표의 중요성, 국민의 신성한 권리 등을 적극 홍보(선전)하는데 주력한다고 한다. 지방인대 관계자와의 인터뷰; 천진시 남개구와 정해현 인대, 2001년 3월 21일-22일.

〈표 2〉 유권자의 투표 동기와 태도

	1980년대 후반기 조사						전국 6개 지역 조사			
	길림성 조사(1986-87) <sup>1)</sup>		전국 조사(1987) <sup>2)</sup>		전국 13도시 조사(1988-89) <sup>3)</sup>		(1997-98) <sup>4)</sup>			
투표 동기			신뢰·자원	61.78%		개인·사회에 이익	21.7%		시민 권리·의무	31.8%
									원하는 후보 당선	6.2%
			대세·강압	37.3%		시민의 의무	35.4%		간부의 권유	2.2%
						대충	32.7%		무응답	59.3%
투표	엄숙·진지	64.66%	후보를 모름	정확	30.65%	직전 투표	찬반 여부	45.1%	엄숙·진지	90%
태도	대충	25.17%	경우는?	대충	51.39%	기억은?	지지후보	30.5%	대충	7.2%
	기권	6.75%		불참	17.96%		당선 여부			

- 출처: 1) 王惠岩 外, 「公民選舉意識調查研究報告」, 趙寶煦 主編(1990), 299-300.  
 2) 閔琦, 『中國政治文化: 民主政治難產的社會心理因素』(昆明: 雲南人民出版社, 1989), 217-234.  
 ① 조사 지역: 전국  
 ② 조사 방식과 규모: 표본추출에 의한 설문조사 / 유효 설문지 3,221건  
 3) 張明澍, 『中國政治人: 中國公民政治素質調查報告』(北京: 中國社會科學出版社, 1994), 52, 56.  
 ① 조사 지역: 전국 13개 대도시  
 ② 조사 방식과 규모: 표본추출에 의한 설문조사 / 유효 설문지 1,995건  
 4) [選民的權利意識], 地方人大代表選舉研究課題組(1998), 140.

거를 통해 정치 사회화와 대중 교육의 목적을 달성하려는 정권의 의도는 어느 정도 성공한 것 같다. 그렇지만 여전히 30%가 넘는 유권자는 남들이 투표하니까 나도 한다는 식으로 대세를 쫓아서 투표했다. 한편 <표 2>에는 없지만, '전국 6개 지역 조사(1997-98)'에 의하면, 사전에 후보를 알고 스스로 결정하여 투표한다는 응답자가 약 70%였다. 이에 비해 간부의 지시나 권유에 따라 특정 후보에 투표한다는 응답자는 3.4%, 다른 사람의 의견을 듣고 다시 결정하여 투표한다는 응답자는 3%에 불과했다(나머지 18%는 후보를 잘 모르는 상황에서 후보소개를 듣고 스스로 결정, 그냥 투표 2.6%)(課題組, 1998, 138). 이것은 1990년대 들어 유권자의 대다수가 후보를 알고 스스로의 판단에 의해 투표하고 있다는 사실을 보여준다.

한편 <표 2>에 의하면, 대다수의 유권자(60-90%)는 "엄숙하고 진지하게" 투표했다고 한다. 그러나 이동투표함 투표나 선거대회장에서의 공개 투표 등 실제 투표가 진행되는 과정을 놓고 볼 때, 이러한 대답은 어느 정도 과장된 것이라고 생각된다. 예를 들어, <표 2>의 '전국 13도시 조사(1988-89)'에 의하면, 직전 선거에서 어떻게 투표했는가에 대한 질문에, 자신이 던진 표(찬성 또는 반대)를 정확히 기억하는 응답자는 45%였고, 자신이 지지한 후보가 당선되었는가를 기억하는 응답자는 30.5%에 불과했다. 이것은 대다수 유권자가 엄숙하고 진지하게 투표한다는 조사 결과와는 배치되는 것이다. 그러나 이러한 사실을 감안하더라도, 지역에 따라 편차는 있지만, 상당수의 유권자는 비교적 진지하게 투표한다고 평가할 수 있다.<sup>10)</sup>

<표 3>은 유권자들이 지방인대 대표 선거에 대해 어떻게 생각하고 있는가를 보여주고 있다. 이에 의하면, 최근 들어 선거에 대한 유권자의 긍정적인 견해가 증가하고 있다. 구체적으로 <표 3>의 '길림성 조사(1986-87)'에 의하면, 선거에 대해 긍정적으로 보는 유권자와 그렇지 않은 유권자가 반반 정도였다. 이에 비해 <표 3>의 '전국 6개 지역조사(1997-98)'에 의하

10) 특히 1990년대에 들어서는 유권자의 투표 태도가 상당히 적극적이고 진지하게 바뀌었다고 한다. 지방인대 관계자와의 인터뷰; 천진시 남개구와 정해현 인대, 2001년 3월 21일-22일.



〈표 3〉 유권자의 선거에 대한 총괄 평가

길림성 조사(1986-87) <sup>1)</sup>			전국 6개 지역 조사(1997-98) <sup>2)</sup>			
현재의 지방인 대 대표 선거에 대한 견해는?	유권자 의지의 전달, 인민주권의 표현	52.3%	이번 선거에서 감독이 있었나?	있었다		70.5%
				없었다		16.8%
유권자 의지전달이나 유권자의 권리 행사가 충분치 못함	19.95%	이번 선거는 공정했는가?	공정	93.2%	매우 공정	56.5%
					공정	36.7%
			불공정		3.4%	
모르겠다			1.8%			
당정 지도부의 의지 전달, 선거는 형식적	25.82%	이번 선거에 대한 총괄적 견해는?	매우 좋았고, 다음에도 이렇게		70.7%	
			비교적 좋았고, 부분 개선 필요		24.8%	
			좋지 않았고, 많은 개선 필요		2.4%	
			형편없고, 선거규칙 재 제정 필요		1%	

출처: 1) 王惠岩 外, 「公民選舉意識調查研究報告」, 趙寶熙 主編(1990), 300.

2) 「選民的權利意識」, 地方人大代表選舉研究課題組(1998), 141-142.

면, 1997-98년 선거에 대해 압도적 다수(응답자의 93%)가 “공정”하다고 생각하고 있고, “이번 선거가 매우 좋았고 앞으로도 이렇게 해야 한다”는 응답이 70.7%나 되었다. 이에 비해 현재의 선거가 형편없고, 그래서 선거 규칙을 다시 제정해야 한다는 응답자는 1%에 불과했다. 이것은 1997-98년 선거가 민주적이고 경쟁적이지는 않지만 최소한 공정하게 실시됐고, 그래서 대다수의 유권자가 선거에 대해 긍정적으로 평가하고 있다는 사실을 보여준다.

이상에서 필자는 유권자 설문조사 자료 분석을 통해 유권자의 선거 참여 내용과 정도, 투표 동기와 태도, 선거에 대한 견해에 대해 살펴보았다. 그렇다면 우리는 이러한 분석에 근거하여 중국의 선거 과정과 유권자 선거 참여를 어떻게 평가할 수 있을까? 먼저, 1980년대 후반 이후 유권자 중 최소한 과반수 이상은 자발적인 동기나 목적에서 선거에 참여했다. 또한 일부 유권자는 자신이 원하는 후보를 위해 혹은 자신의 이익을 실현하기 위해 후보 추천이나 각종 선거운동에 적극적으로 참여했고, 이러한 유권자의

비율은 시간이 지나면서 증가하고 있다. 마지막으로 유권자 중 대다수는 간부의 지시나 권유가 아니라 스스로의 판단과 결정에 따라 투표했다. 이러한 여러 가지 사실을 종합해 볼 때, 개혁기 중국의 선거는 지역에 따라 편차는 있지만 정권의 대외 선전 및 정치동원의 수단인 것만은 아니고, 유권자의 선거 참여는 정권에 의한 수동적 동원의 성격보다는 자신의 판단과 의지에 의한 능동적 참여의 성격이 강하다고 말할 수 있다.

#### IV. 유권자의 선거 참여 요인 분석

이상에서 필자는, 중국의 선거가 단순히 정권의 대외 선전 및 정치동원의 수단은 아니며 유권자는 점차로 자발적이고 적극적으로 선거에 참여하고 있다고 주장했다. 그렇다면 이러한 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인은 무엇인가? 일반적으로 유권자의 투표 행위는 사회경제적 요인(소득수준, 직업, 학력 등)이나 지리적 요인(출신지역) 등의 영향을 받는다. 그리고 각 요인들이 어느 정도로 어느 경로를 통해 유권자의 투표 행위에 영향을 미쳤는가를 알기 위해 회귀분석이나 경로분석 등의 통계적 분석방법이 사용된다. 그러나 이 논문이 사용하고 있는 자료의 한계로 인해 이러한 통계적인 분석방법은 사용할 수 없다. 그래서 필자는 정황 분석을 통해 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인들을 추론할 수밖에 없다. 이렇게 보았을 때, 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인으로는 정치 사회적 요인과 제도적 요인을 들 수 있다.

공산당이 시장제도의 도입, 소유제도의 다양화, 경제의 대외 개방, 권력 분권화를 주요 내용으로 하는 개혁정책을 실시한 이후, 중국의 사회경제체제는 많은 변화를 겪었다. 이러한 사회경제체제의 변화는 다음과 같은 매개를 통해 유권자의 선거 참여에 영향을 미쳤다.

우선, 시장제도의 도입 이후 각 계층간 지역간 이익분화현상이 심화되었고, 동시에 사회 집단간 이기주의(本位主義, 部門主義)와 치열한 경쟁이 일상화되었다. 그리고 이것이 유권자의 선거 참여를 촉진시킨 하나의 요인이 되었다. 계획경제체제에서는 원래 같은 행정기관에 속해 있던 기업이나

사업 단위들이 시장경쟁체제에서는 상호 독립된 경쟁 상대가 되었다. 동시에 이들은 신속히 변화하는 환경 속에서 자신의 이익을 지키고 확대하기 위해 가능한 모든 수단을 동원했다. 그래서 각 기업이나 사업 단위는 새로운 권력주체로 등장한 지방권력기관(지방인대)의 각종 활동에 참여하여 각자의 이익과 요구를 반영하기 위해 자신의 대표를 갖기 원했던 것이다. 지방인대 대표 선거에서 각 단위들 사이에 치열한 후보추천과 선거운동이 전개되는 것(單位之間的競選)이나, 정식후보 결정과 투표 과정에서 “큰 단위(유권자가 많은 단위)가 작은 단위를 잡아먹는 현상(大吃小)”이 보편적으로 발생한 것은 바로 이러한 이유 때문이다(劉瀚外 1995, 342; 邵道生 主編 1995, 16). 또한 일부 지역에서 예선 방식으로 정식후보를 결정한 것도 사실은 토론이나 민주협상으로 집단간 지역간 이견(갈등)을 해소하지 못했기 때문이다(課題組 1998, 63-64). 그밖에 대표 구성에서 공산당원인 대표 비율을 65% 이하로 유지하라는 중앙의 계속되는 지시에도 불구하고, 실제 선거에서는 공산당원 대표 비율이 적게는 70%, 많게는 85% 이상 나오는 것, 즉 주로 공산당원 후보가 대표로 당선되는 것도 이 때문이다. 왜냐하면 지방인대나 정부에 영향력을 행사하는 데는 민주당과 출신보다는 공산당 출신이 훨씬 유리하기 때문이다.<sup>11)</sup>

또한 분권화 정책의 실시와 시장경제의 도입은 지방정부의 역할 증대와 함께 지역 주민의 정치참여 욕구를 증가시켰다. 분권화 정책 실시 이후 각 지역의 지방정부는 지역 주민의 이해가 걸린 중요 정책을 결정하고 집행하는 주체가 되었다. 그러면서 지역 주민의 지방정부에 대한 관심과 참여 욕구도 증가했다. 예를 들어, ‘북경 조사(1988-89/1996)’에 의하면, 중앙 및 지방 정부가 자신의 생활에 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 조사에서 중앙 정부가 영향을 미친다는 응답은 60.6%(1988-89년 조사)에서 52.4%(1996년 조사)로 감소한 반면, 지방 정부가 영향을 미친다는 응답은 30.1%(1988-89)에서 54%(1996)로 거의 두 배 가까이 증가했다. 이와 함께

11) 1997-98년 지방인대 대표 선거 결과를 보면, 대표 중에서 공산당원이 차지하는 비율은 평균 70.4%였으나, 지역에 따라서는 더 높은 비율이 나오기도 했다. 예를 들어, 천진시 하서구에서는 그 비율이 78.6%였고, 하북성 랑방시 안차구에서는 80%였다(課題組 1998, 9).

북경 시민의 정치에 대한 관심과 이해, 정치 효능감도 모두 증가했다(Shi 1999a, 150, 152-154). 동시에 시장경제의 도입 이후 중국 국민들도 국가가 개인에게 줄 수 있는 것은 점점 축소되었고, 개인도 국가에 모든 것을 맡기고 기다리는 것이 아니라 자신의 이익은 자신이 지켜야 한다는 생각을 갖게 되었다. 이를 위해서는 주어진 정치적 공간을 최대한 활용하는 것이 필요했다(劉瀚外 1995, 342).

이러한 상황에서 지방인대 대표 선거는 유권자의 정치참여 욕구를 실현하는 하나의 통로가 된 것이다. 즉 유권자들은 자신이 직접 선출한 대표를 통해 정부의 정책결정과 국가기관 책임자 선출에 참여하기를, 동시에 대표를 통해 공직자와 정부에 대한 감독활동에 참여하기를 바라게 된 것이다.<sup>12)</sup> 이러한 유권자의 생각은 '전국 6개 지역 조사(1997-98)'에 잘 나타나 있다. 이에 의하면, 유권자가 신임 대표에게 바라는 가장 큰 일은, 대표가 지역 주민의 요구를 대표 활동에 반영하는 것이다(응답자의 88.2%). 또한 유권자들은 대표가 국가기관 책임자를 잘 선출해줄 것(응답자의 42.3%)과 공직자 및 정부 부서를 잘 감독할 것(34.4%와 32.9%)을 기대하고 있다(課題組 1998, 141).

사회경제체제의 변화가 여러 가지 매개를 통해 간접적인 방식으로 유권자의 선거 참여에 영향을 미쳤다면, 지방인대 및 지방인대 대표 선거와 관련된 제도적 변화는 좀더 직접적인 방식으로 영향을 미쳤다. 이러한 제도적 요인 중에서 중요한 것이 선거제도의 변화와 지방인대의 역할 강화이다.

우선, 선거개혁은 유권자 선거 참여에 직접적인 영향을 미쳤다. 1979년 〈선거법〉 개정과 함께 도입된 제한된 경쟁선거, 유권자의 후보 추천권 보장(10인 이상의 유권자가 연명으로 대표 후보 추천 가능) 등은 유권자들의 선거에 대한 관심과 참여 욕구를 증대시켰을 뿐만 아니라 동시에 선거 참여 공간도 확대시켰다. 그래서 지역에 따라 편차는 있지만 유권자들은 이렇게 변화된 제도를 이용하여 자신의 의지와 요구를 표현하기 시작했고,

12) 필자가 인터뷰한 지방인대 관계자들도 모두 이러한 사실을 지적하고 있다. 천진시 남개구와 정해현, 2001년 3월 21일-22일.

선거에 대한 태도도 소극적 자세에서 적극적 자세로 변화하기 시작했다. 일부 지역에서 예비후보의 98%를 유권자가 추천한 것은 제도의 변화가 유권자의 선거 참여에 미친 영향을 잘 보여준다. 이것은 1987년 〈촌민위원회 조직법(시행)〉이 제정된 이후, 적지 않은 지역의 농민들이 변화된 제도를 이용하여 촌민위원회 선거와 운영에 적극적으로 참여한 것과 같은 이치라고 할 수 있다.

선거제도의 변화 외에도 지방인대의 역할 강화와 대표의 활발한 활동은 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 중요한 요인으로 작용했다. 유권자가 지방인대 대표 선거에 관심을 갖고 참여하기 위해서는 먼저 지방인대가 무엇인가 할 수 있는 권력기관이어야 한다. 지방인대가 1978년 이전처럼 공산당과 정부의 정책 결정이나 인선을 정당화시켜주는 “고무도장”에 불과하다면, 유권자가 대표 선거에 관심도 없고 적극적으로 참여하지도 않는 것은 당연하다. 그런데 지난 20년간의 조직 강화와 활동을 통해 지방인대는 아직 공산당이나 지방정부의 권위에는 미치지 못하지만 무엇인가를 할 수 있는 국가기관으로 변화했다. 지방인대는 1980년대 중반 이후 지방정부와 행정 관료에 대한 감독 활동 — 예를 들면, 법률 집행 감독(執法檢查), 직 무평가제도(民主評議, 述職評議), 법률집행책임제(執法責任制) 등 — 에 집중함으로써 일정한 성과를 거두었다. 또한 지방인대 대표들이 지역 주민의 이해 대변에 나서는 일이 많아지면서 자신의 지위와 역할을 지역 유권자에게 확인시킬 수 있었다(조영남 2000b).

이렇게 지방인대의 역할이 강화되면서 지역 주민들이 지방인대를 통해 문제를 해결하려고 하는 경향도 증대했다. 예를 들어, ‘북경 조사(1988-89/1996)’에 의하면, 시간이 지나면서 북경 시민들이 어떤 문제가 생겼을 때 지방인대 대표를 찾아가는 경향이 늘어났다. 즉 1988-89년 조사에서는 응답자의 8.6%가 지방인대 대표를 통해 문제를 해결했는데, 1996년 조사에서는 14.1%가 그랬다(Shi 1999a, 154). 다른 지역의 상황도 이와 유사하다. 그래서 “일이 있으면 인대 대표를 찾아가라”는 말이 생기기도 했다.<sup>14)</sup>

13) 〈촌민위원회조직법(시행)〉의 실행 과정과 촌민위원회의 선거 및 운영에 대해서는 Shi 1999c; Li and O'Brien 1999; Oi 1996; O'Brien 1994; Lawrence 1994 참조.

지방인대의 역할 강화는 국민과 지방인대 대표들의 대표 직위에 대한 선호도 변화에서도 확인할 수 있다. ‘전국 13도시 조사(1988-89)’에 의하면, 조사 대상자 중에서 적극적으로 지방인대 대표가 되고 싶다고 답한 사람은 22.4%인 것에 비해, 되고 싶지 않다고 답한 사람은 35%나 되었다(35%는 유권자가 뽑아주면 말을 수도 있다)(張明澍 1994, 63). 이에 비해, 전국 6개 지역의 지방인대 대표 설문조사(1997-98)에 의하면, 연임을 적극적으로 희망한 대표(응답자의 66.7%)가 연임을 희망하지 않은 대표(응답자의 3.7%)보다 월등히 많았다(課題組 1998, 151). 이 두 자료는 조사 대상과 지역에서 차이가 있지만, 1990년대에 들어 대표 직위에 대한 선호가 상당히 긍정적으로 바뀌었다는 사실은 틀림없다. 그래서 선거 시기가 다가오면 여러 기관이나 단체의 관계자, 지역 유력 인사들, 특히 치부에 성공한 개인 상공업자들이 지방인대를 찾아와 대표가 되게 도와달라고 “청탁”하는 일이 일상화되었다.<sup>15)</sup>

## V. 결 론

지금까지 필자는 개혁기 중국의 선거 과정과 유권자 선거 참여를 살펴보기 위해 현급 지방인대 대표 선거를 중심으로 실제 선거 과정, 유권자의 선거 참여, 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인을 분석했다. 이러한 분석을 통해 필자는, 개혁기 중국의 선거는 정권의 대외 선전 및 정치동원의 수단인 것만은 아니고, 유권자는 점차로 자발적이고 적극적으로 선거에 참여

14) 지방인대 관계자와의 인터뷰: 천진시 남개구와 정해현 인대, 하북 한단시 한산구 인대, 2000년 7월 28일-8월 2일. 전국인대 및 지방인대 대표의 역할과 구체적인 활동에 대해서는 조영남(2000a, 122-135, 405-429) 참조.

15) 지방인대의 역할 강화와 함께 1992년 <대표법>의 통과를 지방인대 대표 직위에 대한 선호를 긍정적으로 바뀌게 만드는데 중요한 역할을 하였다. <대표법>이 통과되면서 지방인대 대표들의 지위와 활동이 법적으로 보장받게 되었고 권위도 높아졌던 것이다. 지방인대 관계자와의 인터뷰: 천진시 남개구와 정해현 인대, 2001년 3월 15일, 21-22일.

하고 있다고 주장했다. 또한 필자는 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 요인으로 정치 사회적 요인(지역 및 부문 간 이익분화와 경쟁 심화, 분권화와 시민의 정치참여 욕구 증가)과 제도적 요인(〈선거법〉 개정과 지방인대의 역할 강화)을 제시했다.

마지막으로 선거 및 유권자 선거 참여와 관련하여 필자는 다음 두 가지 사항을 지적하고자 한다. 우선, 유권자의 선거 참여는 공산당 중앙의 정책(의지)에 “반하여” 이루어진 것이 아니라, 공산당 중앙의 정책 “때문에” 이루어졌다. 그 동안 공산당 중앙은 유권자의 선거 참여가 일정 한도를 벗어날 경우에는 억제하고 통제하려고 했다(1982년 〈선거법〉 개정). 그러나 동시에 공산당 중앙은 유권자의 적극적인 선거 참여를 장려하는 정책을 비교적 일관되게 실시했다. 중앙이 그렇게 한 이유는 국민의 선거 참여를 통해 정권의 합법성과 정통성을 높이려는 것과, 국민의 참여를 통해 지방정부의 관료주의 문제(특히 부패 문제)를 해결하려는 것이었다. 이것은 촌민위원회 선거를 실시한 이유와 동일한 것이다. 따라서 유권자의 선거 참여 증대와 선거의 성격 변화를 공산당 일당지배와 대립시켜 파악하는 것, 동시에 그것을 민주주의의 확대로 단순 해석하는 것은 잘못이다. 다만 앞으로 선거가 어떤 “의도하지 않은 결과”를 초래할 지는 좀 더 두고 보아야 한다.

또한 현금 지방인대 대표 선거는 지역에 따라 매우 커다란 편차를 보이고 있는데, 이것은 주로 각 지역의 선거방식과 집행이 다르기 때문에 생긴 것이다. 1999년 현재 중국의 현금 행정단위는 약 2,900개고, 각 지역은 지정학적 조건이나 사회경제적 발전 정도에서 큰 차이가 있다. 따라서 이러한 지역적 차이, 특히 사회경제적 발전 정도가 유권자의 선거 참여에 영향을 미쳤다고 추론할 수 있다(근대화론/사회동원이론). 그런데 중국의 정치 참여나 촌민위원회 선거 및 운영과 관련된 지금까지의 연구에 의하면 이러한 추론은 검증되지 않았다(Shi 1999b, 425-442; Chan 1998, 507-521; Dowd, Carlson and Shen 1999, 365-380). 지방인대 선거의 경우에도, 사회경제체제의 변화는 지역 및 집단간 이익 분화와 경쟁 심화, 분권화 정책 등을 매개로 유권자의 선거 참여에 영향을 미친 것으로 보는 것이 타당하다. 대신 각 지역 당정 간부들이 〈선거법〉과 중앙의 정책을 어떻게 집행하느냐 하는 것은 실제 선거 과정과 유권자의 선거 참여에 직접적이고 결정적

인 영향을 미쳤다. 이것은 정치제도 개혁에서 지역 당정 간부들의 역할이 매우 중요하다는 사실을 보여준다.



## 참고문헌

- 조영남. 2000a. 『중국 정치개혁과 전국인대: 개혁기 (1978-1998) 구조와 역할의 변화』. 서울: 나남.
- 조영남. 2000b. 「개혁기 중국 지방인민대표대회회의 대 정부 감독」. 『국제정치논총』 40집 2호. 129-145.
- Chan, Sylvia. 1998. "Research Notes on Villagers' Committee Election: Chinese-style Democracy." *Journal of Contemporary China* 7(19). 507-521.
- Dowd, Daniel V., Allen Carlson and Shen Mingming. 1999. "The Prospects for Democratization in China: Evidence from the 1995 Beijing Area Study." *Journal of Contemporary China* 8(22). 365-380.
- Goldman, Merle and Roderick MacFarquhar. eds. 1999. *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jacobs, Bruce. 1991. "Election in China." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 25. 171-199.
- Lawrence, Susan V. 1994. "Democracy, Chinese Style." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 32. 61-59.
- Li, Lianjiang and Kevin O'Brien. 1999. "The Struggle over Village Elections." Goldman and MacFarquhar (eds.)(1999), 129-144.
- McCormick, Barrett L. 1990. *Political Reform in Post-Mao China: Democracy and Bureaucracy in a Leninist State*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "China's Leninist Parliament and Public Sphere: A Comparative Analysis." Barrett McCormick and Jonathan Unger (eds.), *China After Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?*. Armonk, New York: M.E. Sharpe. 29-53.
- Nathan, Andrew. 1985. *Chinese Democracy*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- O'Brien, Kevin. 1994. "Implementating Political Reform in China's Villages." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 32. 33-59.

- Oi, Jean C. 1996. "Economic Development, Stability and Democratic Village Self-governance." Maurice Brosseau, Suzanne Pepper, and Tsang Shu-ki (eds.), *China Review 1996*. Hong Kong: Chinese University Press. 1996. 125-144.
- Pravd, Alex. 1986. 「공산주의 국가에서의 선거」. White, Stephen and Daniel Nelson. eds. 도성달 · 이명남 역. 『비교공산주의 정치론 (*Communist Politics: A Reader*): 그 변화와 전망』. 서울: 인간사랑. 1990. 47-87.
- Shi, Tianjian. 1997. *Political Participation in Beijing*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999a. "Mass Political Behavior in Beijing." Goldman and MacFarquhar (eds.)(1999), 145-169.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Economic Development and Village Election in Rural China." *Journal of Contemporary China* 8(22). 425-442.
- \_\_\_\_\_. 1999c. "Voting and Nonvoting in China: Voting Behavior in Pbleiscitary and Limited-Choice Elections." *The Journal of Politics* 61(4) (November). pp. 1115-1139.
- \_\_\_\_\_. 1999c. "Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy." *World Politics* 51. 385-412.
- Vanneman, Peter. 1977. *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Womack, Brantly. 1982. "The 1980 County-level Elections in China: Experiment in Democratic Modernization." *Asian Survey* 22(3). 261-277.
- 康芳明. 1990. 「關於縣鄉直接選舉的幾個問題」. 趙寶煦 主編(1990), 272-284.
- 孔令文 外. 1990. 「關於區縣人大代表直接選舉的調查」. 趙寶煦 主編(1990), 259-271.
- 閔琦. 1989. 『中國政治文化: 民主政治難產的社會心理因素』. 昆明: 雲南人民出版社.
- 本書編寫組 編. 1997. 『中國的選舉制度與操作程序』. 北京: 中國民主法制出版社.
- 史衛民·雷競璇. 1999. 『直接選舉: 制度與過程』. 北京: 中國社會科學出版社.
- 山東省人大常委會人事代表工作室 編. 1994. 『1993年山東省各級人大換期選舉文件選編』. 濟南: 山東人民出版社.

- \_\_\_\_\_ 編. 1991. 『山東省1990年縣鄉人大換期選舉工作文件選編』. 濟南: 山東人民出版社.
- 邵道生 主編. 1995. 『縣鄉人大工作實踐』. 南京: 江蘇人民出版社.
- 王崇明·袁瑞良. 1990. 『中華人民共和國選舉制度』. 北京: 中國民主法制出版社.
- 王伊景·金玲珊·沈詩敬. 2001. 「制度與過程的異同: 村級換屆選舉與縣鄉人大代表換屆選舉的比較」. 『中國人大新聞』2001年2월24일. <http://zgrdxw.peopledaily.com.cn/gb/paper7/7/class000700006/hwz91741.htm> (검색일: 2001년3월1일)
- 劉瀚 外. 1995. 「我國直接選舉制度的特色及其新發展」. 全國人大常委會辦公廳研究室 編(1995), 『人民代表大會成立40周年紀念文集』. 北京: 中國民主法制出版社. 340-346.
- 王惠岩 外. 1990. 「公民選舉意識調查研究報告」. 趙寶煦 主編(1990), 285-309.
- 張明澍. 1994. 『中國政治人: 中國公民政治素質調查報告』. 北京: 中國社會科學出版社.
- 全國人大常委會辦公廳聯絡局 編. 1989. 『全國縣鄉人民代表大會換期選舉宣傳提綱: 1989-1990』. 北京: 中國民主法制出版社.
- 程湘清 外. 1992. 「北京市朝陽區人大代表情況的調查報告」. 全國人大常委會辦公廳研究室 編, 『人民代表大會制度論叢(第1輯)』. 北京: 中國民主法制出版社. 228-238.
- 程子華. 1981. 「關於全國縣級直接選舉工作的總結報告」. 全國人大常委會辦公廳研究室 編(1990), 『中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編(1949-1990)』. 北京: 中國民主法制出版社. 168-172.
- 趙寶煦 主編. 1990. 『民主政治與地方人大: 調查與思考之一』. 西安: 陝西人民出版社.
- 「中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法」. 崇連山 主編(1997), 『選舉工作實用全書』. 北京: 中國民主法制出版社. 411-423.
- 「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」. 崇連山 主編(1997), 424-444.
- 地方人大代表選舉研究課題組. 1998. 『基層人大代表選舉研究』(內部討論稿).
- 湖北省武穴市人大常委會 編著. 1994. 『縣鄉人大工作研究』. 北京: 中國民主法制出版社.