

중국의 풀뿌리민주 실험장인

村民自治 현황분석

咸 台 炅*

- I. 들어가는 글
- II. 村民自治組織의 생성과정
- III. 村民自治組織의 역할과 기능
- IV. 村民自治의 현황과 문제점
- V. 村民自治의 전망과 결론

I. 들어가는 글

1978년 12월 중국 공산당 제11기 3중전회 이후 전개된 개혁과 개방정책은 국가발전전략과 국가역할의 변화를 가져왔다. 국가발전전략은 사회주의 개조를 통한 경제발전에서 생산력 발전을 통한 사회주의 완성으로 전환됐으며, 국가역할은 黨國家一體下의 계획과 통제에서 거시적 계획을 통한 조정자로 변화되었다. 이러한 국가발전전략과 국가역할의 새로운 양태는 사회 내부 이익구조의 변화와 그 이익을 둘러싼 충돌을 가

* 중국 북경대 정치학박사

져왔으며 다양한 요구를 불러일으켰다. 특히 都農간의 경제수준의 격차를 극복하기 위해 시작된 농촌체제개혁은 농촌사회 내부의 산업구조와 계층구조의 변화와 함께 基層정치조직의 와해¹⁾, 기층간부와 농민과의 긴장관계²⁾를 조성해 국가의 농촌에 대한 통치능력과 합법성의 위기를 가져왔다.

1990년이래 국내의 정치학자들은 중국 농촌에서 벌어지고 있는 정치현상에 주목하고 있다. 이들은 村民自治를 기존 국가와 사회의 관계를 변화시킨 동인의 하나이며 정치발전의 새로운 돌파구로 간주하고 있다.³⁾ 중국정부는 1978년 개혁이

- 1) 1988년 民政部는 전국 17개성 수백개 촌에 대한 조사를 통해 村級조직의 약 30%가 마비 또는 반마비상태에 있다고 분석했다. 1992년초 한 國務院의 보고서는 농촌黨支部의 30%가 마비상태에 있으며 60%는 조직이 매우 느슨해져 있다고 경고했다. 王旭, “鄉村中國的基層民主: 國家與社會的權力互強”, 『二十一世紀評論』(香港), 1997.4, p.148
- 2) 농촌경제개혁은 농민의 지방간부에 대한 종속관계의 범위와 정도를 확대시켰다. 국가의 鄉村에 대한 직접통제는 점점 감소했으며 鄉村幹部에 대한 통제능력도 약해져 지방간부는 새로운 시장 환경 속에서 새로운 권력행태를 보여 부패의 온상이 되기도 했다. 이같은 현상은 농민의 반항을 가져와 1993년 농민폭동과 소란이 전국적으로 6천2백30건에 달했다. Minxin Pei, “Creeping Democratization in China”, *Journal of Democracy*, Vol.6, No.4(1995), pp.65-79.
- 3) Tyrene White, “Reform the Countryside”, *Current History*, Vol.91, No.566(1992.9), pp.273-277
 Susan Lawrence, “Democracy, Chinese Style”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32(1994.7), pp.61-68
 Kevin O'Brien, “Implementing Political Reform in China's Villages”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32(1994.7), pp.33-59

전 政社合一體인 人民公社를 통해 농촌에 대해 엄격한 정치적, 행정적 통제를 실시해왔으나 1980년대 초 농가생산책임제(家庭聯產承包責任制)를 주내용으로 하는 농촌의 탈집체화 개혁을 하면서 과거의 '人民公社-生産大隊-生産隊'시스템을 해체시키고 '鄉人民政府-村民委員會-村民小組'로 이어지는 새로운 기층정권과 기층민중자치조직을 건설했다.⁴⁾ 중국은 1982년에 통과된 헌법 제111조를 통해 농촌과 도시에서 촌민 위원회와 주민위원회의 설립을 공식화한 이후 1987년 제6기 全國人民代表大會(이하 全人大)를 통해 '中華人民共和國村民委員會組織法(試行)' (이하 조직법)을 통과시켰으며⁵⁾, 1990년 중국 공산당 중앙 19号文件⁶⁾과 1994년 중국 공산당 제14기 4 중전회, 및 중국 공산당 제15기 3중전회를 통해 촌민자치를 진일보 추진해 촌민위원회 설치를 강화시키는 농촌 기층조직 건설을 강조했다.⁷⁾ 촌민위원회 민주선거를 통해 국가의 농촌에 대한 통치능력과 합법성을 회복하려는 노력은 농촌사회를 '고립형 사회(honeycomb society)'에서 '개방형 사회(web

Minxin Pei(1995).

4) 王旭(1997), p.148.

5) 기존의 조직법 시행령은 1998년 11월4일 제9기 全人大 상무위원회 제5차 회의를 통해 "中華人民共和國村民委員會組織法"으로 수정됐다.

6) 民政部基層政權建設農村處編, 「村民自治示範講習班試用教材」, 北京: 民政部基層政權建設農村處, 1991, 1991, p5.

Melanie Manion, "The Electoral Connection in the Chinese Countryside", *American Political Science Review*, Vol.90, No.4(1996), pp.736-746

7) 魏光朗 主編, 「中國政策」, 北京: 半月談雜誌社, 中國法制出版社, 1998, pp15-17.

society)'로 변화시켰으며 국가와 사회의 상호강화라는 결과를 낳았다. 즉 경제체제개혁에 비해 상대적으로 낙후됐던 정치체제개혁을 촌민자치라는 정책수단을 통해 만회하면서 共產黨통치의 정당성과 공고화를 가져왔을 뿐만 아니라 민중으로 하여금 중국 특색의 제한적 민주를 터득하게 했다.⁸⁾

촌민자치는 현재 중국정치발전의 구체적인 과정을 보여줄 뿐만 아니라 중국 공산당이 대내외적으로 주장하는 '중국의 민주'의 실체를 제시해주고 있기 때문에 중국정치연구에 있어 간과할 수 없는 과제이다. 이 글에서는 중국의 기층민주화 실험장인 촌민자치를 역사적으로 고찰하고 그 현황과 문제점을 분석하여 향후 전망을 해보고자 한다.

II. 村民自治組織의 생성과정

중국의 촌민자치는 點-線-面으로 구체적으로 발전해나가는 중국 특색의 정책수립과 집행과정을 그대로 답습해가면서 제도화된 특징을 갖고 있다.⁹⁾ 국가권력기관과 지방행정기관 및 촌민자치조직이라는 3가지 주체를 기초해 촌민자치의 입법과 편제의 메커니즘을 완성했다. 국가는 헌법¹⁰⁾과 조직법의

8) Robert A. Pastor & Qingshan Tan, "The Meaning of China's Village Elections", *The China Quarterly*, No.162(Jun 2000), pp.490-512.

9) Kevin J. O'Brien & Lianjiang Li, "Accommodating 'Democracy' in a One-Party State: Introducing Village Elections in China", *The China Quarterly*, No.162(2000), pp.465-489.

8) 1982년 통과된 헌법 111조규정은 다음과 같다. "도시와 농촌의

관련조문¹¹⁾ 및 民政部가 제정한 행정규정과 문건¹²⁾을 통해 전국적으로 적용함과 함께 구속력을 가질 수 있는 틀을 형성했다. 지방정부는 省(直轄市, 自治區), 地(市), 縣(市, 區), 鄉鎮 정부 등의 측면에서 구체적인 조례를 제정 반포했다.¹³⁾ 촌은 村民自治章程, 村務規範化管理 規定, 村規民約 등의 종합적인

주민거주지역에 따라 설립된 居民委員會와 村民委員會는 기층민중자치조직이다. 居民委員會와 村民委員會 주임, 부주임, 위원은 주민에 의해 선출된다. 居民委員會, 村民委員會와 기층정권과의 상호관계는 법률이 정한다.” “居民委員會, 村民委員會는 인민중재, 치안보위, 공공위생 등 위원회를 설립해 본 거주지역의 공공사무와 공익사업을 처리하거나 민간분쟁을 해결하며 사회치안을 유지하는데 협조한다. 또한 인민정부에 민중의 의견과 요구를 반영할 건의를 제기한다.” 彭眞, “通過群眾自治實行基層直接民主”, 『彭眞文選』, 北京: 人民出版社, pp.607-610.

- 9) 1987년 11월 6기 全人大 23차회의에서 통과된 “中華人民共和國 村民委員會組織法”은 헌법 111조의 관련원칙정신에 따라 촌민위원회 성격, 임무, 조직방식, 활동준칙 등을 명확히 규정했다. 彭眞의 주도하에 제정된 당시의 조직법 2조에 의하면 “촌민위원회는 自我教育, 自我管理, 自我服務하는 자치조직”이라고 정의하고 있다. 조직법은 1998년 11월4일 제9기 전인대 상무위원회 제5차 회의에서 개정됐다. 새로운 조직법은 선거방법을 상세히 규정하고 村民會議 역할을 강화했으며 村業務公開의 강화와 鄉鎮정부의 촌민자치에 대한 과도한 개입을 금지시켰다.
- 10) 1988년 “中華人民共和國村民委員會組織法(試行)”을 철저히 집행하는데에 관한 통지”, 1990년 “全國農村에서 村民自治示範活動을 실시하는데 대한 통지”, 1994년 “全國農村村民自治示範活動指導綱要(試行)”, 1995년 “村民委員會建設工作을 진일보 강화시키는 데 대한 통지” 등 행정규정과 문건은 구체성을 띠고 있다.
- 11) “福建省村民委員會선거방법”(1990년 12월26일 통과), “江蘇省인민대표대회의 촌민위원회선거공작에 관한 몇가지 규정”(1992년 10월27일 통과), 遼寧省의 “村民委員會선거조례”(1994년 11월25일 통과) 등.

규정의 제정과 촌민자치 관련 절차규칙, 촌민자치조직의 활동 규칙, 촌업무관리제도 등의 항목별 규정을 만들었다.¹⁴⁾ 촌민 자치는 전국적 통일성을 가지면서도 입법과 제도형식, 제도내 용면에서 지역에 따라 다양성과 구체성을 띠게 되었다.¹⁵⁾

공공재의 공급기제였던 “三級所有와 隊를 기초”¹⁶⁾로 한 人民公社體制가 해체되면서 1981년초 廣西壯族自治區의 宜山縣과 羅城縣에서 치안유지, 공공설비관리, 민간분쟁조정 등을 담당할 촌민자치조직인 촌민위원회가 최초로 설립됐다.¹⁷⁾ 중

-
- 12) 刁田丁, 『中國地方國家機構概要』, 北京: 法律出版社, 1987
 徐勇, 『中國農村村民自治』, 武漢: 華中師範大學出版社, 1997, pp.55-63.
 劉喜堂, “村民自治與我國農村民主的獨特性”, 中國農村經濟, 1998年 第12期, p.57
- 13) 中國基層政權建設研究會, 『中國農村村民代表會議制度』, 北京: 中國社會出版社, 1994
 中共中央組織部組織局等, 『加強以黨支部爲核心的村級組織配套建設』, 北京: 改革出版社, 1990
 徐勇(1997), pp.68-72.
- 14) 中華人民共和國農業委員會辦公室編, 『農業集體化重要文件通編 1958-1981』(上冊), pp.628-647.
- 15) 村民委員會의 실시는 농민의 자발적 단계에서 정부의 입법단계로 발전해나갔다.
 白益華, 『中國基層政權的改革與探索』(上冊), 北京: 中國社會出版社, 1995, p.283.
 Amy B.Epstein, “Village Election in China: Experimenting with Democracy”, in U.S.Congress, Joint Economic Committee, China’s Economic Future, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1996), p.406
 Xu Wang, “Mutual Empowerment of State and Peasantry: Grassroots Democracy in Rural China”, *World Development*, Vol.25, No.9(1997), p.1436

국정부는 광서장족자치구의 경험을 토대로 1982년부터 농촌 기층조직을 다져나갔다.¹⁸⁾ 농촌 기층당조직의 역할을 강화하면서 政社분리를 추진, 鄉정부를 세웠으며 鄉이하 기층치리문제를 해결하기 위해 1982년 12월 통과한 新헌법을 통해 촌민위원회를 농촌 기층민중자치조직으로 합법화했다. 1983년 중국 공산당중앙과 國務院은 “政社分開¹⁹⁾ 실시, 鄉政府건립에 관한 통지”를 통해 어떻게 촌민위원회를 건설할 것인가에 대한 규정을 발표했다. 1986년 9월 중국 공산당중앙과 국무원은 “농촌기층정권공작강화에 관한 통지”를 통해 촌민위원회에 대한 비교적 상세한 규정을 발표, 자치조직의 자체 교육, 관리, 서비스의 역할을 강조하고 국가민정부로 하여금 촌민위원회 건설의 일상 업무를 책임지도록 일임했다.²⁰⁾

그러나 촌민위원회는 과거 생산대대혁명위원회를 대체한 것으로 조직면에서 별다른 변화를 보이지 않았다. 즉 인민공사-생산대대-생산대라는 3대체제에서 향인민정부-촌민위원회-촌민소조라는 체제로의 변화이다.²¹⁾ 촌민위원회는 주임 1

-
- 16) 唐興霖·馬駿, “中國農村政治民主發展的前景及困難: 制度角度的分析”, 『政治學研究』(北京), 1999年第1期, p49.
- 17) 政社分開란 政社合一의 성격을 띤 人民公社의 단일화된 경제제도의 해체를 뜻한다. 획일적인 경제체제는 노동유인과 생산의욕을 억제했고 농촌경제를 위축시키는 결과를 가져왔기 때문에 중국정부는 1979년 2월 四川省廣漢縣‘尚陽公社’를 표본으로 삼아 政社分開의 체제개혁을 단행했다.
- 18) 沈延生, “村政的興衰與重建”, 『戰略與管理』(北京), 1998年第6期, pp.11-19.
- 19) 인민공사와 생산대대는 급속도로 향진정부와 촌민위원회로 탈바꿈됐다. 이에 따라 1985년 2월까지 전국적으로 94만8천6백28개의 촌민위원회가 설치됐다. 『當代中國的民政』(上冊), 北京:

명, 부주임 1-2명, 위원 3-4명(회계, 치안, 가족계획, 징세 등 행정사무 담당)으로 이루어졌다.²²⁾ 촌민위원회 아래의 촌민소조는 조장 1명과 기타 간부 약간명으로 구성됐다. 촌민위원회 주임은 村黨支部 부서기를 겸직해 촌의 명실상부한 2인자였다. 부주임은 당원으로 당지부 위원이며 촌민위원회 위원이었다. 촌주도의 기업이 비교적 잘 경영되는 촌에서는 별도의 경제조직을 설립해 촌당지부 산하에 두었다. 촌당지부 서기는 경제조직의 책임자를 겸직했는데 **총공사의 회장, 사장 등의 직함을 가졌다. 촌민위원회는 일반적으로 촌내의 행정사무를 처리했으며 당지부가 관리하는 경제조직에 협조하기도 했다. 따라서 촌민위원회와 당지부의 관계는 피지배와 지배의 종속 관계를 이루었다.²³⁾

1987년 촌을 기초로 한 정치체제개혁안이 江蘇省과 山東省의 성위원회조직부에서 제기됐다. 이는 촌을 통한 黨政분리로 촌민위원회가 전권을 가지고 村級업무를 영도하며 촌당지부는 감독권을 갖는 시스템이었다. 그러나 대다수 성의 각급 지방당위원회는 촌민위원회란 자치적인 군중조직으로 당조직의 영도를 받아야 하며 촌민위원회가 기초정부가 아니므로 당정 분리가 합당치 않다는 논리를 주장했다. 결국 중앙조직부는

當代中國出版社, 1994, p.142.

20) 당시 상황을 보면 많은 지역에선 촌민위원회 주임은 村長이라 지칭됐으며 鄉정부의 영도하에 촌민위원회 주임은 鄉정부 黨위원회에 의해 임명 또는 파면됐으며 촌민위원회는 촌정부의 기능을 집행할 뿐이었다. 魯競, “中共村政權의歷史演變及分析”, 『中共研究』(台北), 32卷11期, 1998.11, pp.79-89.

21) 魯競, (1998.11), p.87.

한차례의 토론을 거친 후 江蘇省과 山東省의 건의를 부결시켰다. 중앙조직부는 전문을 통해 촌민위원회는 촌당지부의 영도를 받아야 하며 촌당지부는 촌민위원회로 하여금 충분한 기능을 할 수 있도록 보증해야 한다고 발표했다.²⁴⁾

1987년 11월 제6기 전인대 상무위원회는 제23차회의를 통해 ‘中華人民共和國村民委員會組織法(試行)’를 통과시켜 이듬해 6월1일부터 시행토록 했다. 國家民政部는 이를 관철시키기 위해 1988년 2월26일 “中華人民共和國村民委員會組織法 시행령을 철저하게 실시하는 데에 관한 통지”를 발표했으며 이와 더불어 각 省(直轄市, 自治區), 地(市), 縣(市,區)의 인민대표대회와 당위원회조직부는 관련 시행령을 제정했다. 촌민위원회 선거는 1988-89년에 걸쳐 향진당위원회와 당지부의 영도력이 강하면서 경제력이 뒷받침되는 지역에서 시범적으로 치러졌다.²⁵⁾ 그러나 촌당지부가 확정하고 향진당위원회가 비준했던

22) 魯競, “中共의 村民自治狀況分析”, 『中共研究』(台北), 32卷12期, 1998.12, p.99.

23) 촌민자치는 점진적으로 전국적으로 확대 실시됐다. 1988년엔 福建省과 浙江省에서, 1989년엔 甘肅省, 貴州省, 湖北省, 湖南省에서, 1990년엔 河北省, 黑龍江省, 遼寧省, 青海省, 陝西省에서, 1991년엔 天津市, 山西省, 四川省, 吉林省, 新疆自治區에서, 1992년엔 河南省, 寧夏省, 山東省, 內蒙古自治區, 安徽省에서, 1993년엔 西藏自治區에서, 1994년엔 江蘇省, 江西省에서 실시됐다.

Kevin J. O'Brien & Lianjiang Li, "The Politics of Lodging Complaints in Rural China", *The China Quarterly*, No.143(1995), pp.765-766

Kevin J. O'Brien, "Rightful Resistance", *World Politics*, Vol.49, No.1(1996), pp.38-39

Jean C. Oi, "Economic Development, Stability and Democratic

촌민위원회 후보들이 낙선하는 예상치 못한 사태가 발생했다. 이후 1989년 천안문사태는 일련의 정치개혁을 좌절시켰으며 이에 따라 촌민위원회 민주선거도 촌당지부가 확정한 1인후보 형식을 통해 이루어졌으며 향당위원회는 언제든지 촌민위원회 주임을 갈아치울 수 있었다.²⁶⁾

1985년 2월 당시 94만8천6백28개였던 촌민위원회는 현재 1백만여개에 달한다.²⁷⁾ 촌민위원회 선거와 관련, 방정부관리들은 정책집행을 방해하고 가게 분열을 야기시킬 것이라는 등의 이유로 부정적인 입장을 보이기도 했다.²⁸⁾ 1997년 하반기와 1998년 상반기에 1백만여개의 촌민위원회는 상급 당위원회와 정부, 당위조직부, 민정부의 지도 하에 민주선거를 치렀으며 촌업무공개와 民主監督의 전형을 키워나갔다.²⁹⁾ 1998년

Village Self-Governance", in Maurice Brosseau, Suzanne Pepper and Tsang Shu-ki(eds.), *China Review 1996*(Hong Kong: Chinese University Press, 1996), pp.127-128

Jude Howell, "Prospects for Village Self-Governance in China", *The Journal of Peasant Studies*, Vol.25, No.3(1998), pp.91-92

24) 魯競(1998.11), pp.86-87.

25) 민정부는 97년까지 전국에 걸쳐 촌민자치시범 현(시, 구)을 63개(이중 모범자치현은 31개), 시범향진을 3천9백12개, 시범촌을 8만2천2백66개 확정해 기층민주발전을 가속화 하고 있다. 경제적으로 풍요롭고 촌집체기업이 상대적으로 발달한 촌이나 빈곤한 내륙지역의 촌에서 기층민주선거가 비교적 성공적으로 치러지고 있다. 中國農村村民自治制度研究課題組, 「中國農村村民委員會法律制度」, 北京: 中國社會出版社, 1996; 秦志華, 「中國鄉村社區組織建設」, 北京: 人民出版社, 1995; 徐勇, (1998), p.33..

28) Daniel Kelliher, "The Chinese Debate over Village Self-Government", *The China Journal*, No.37(1997), pp.78-84

26) 1997년말까지 전국 대다수 省, 自治區, 直轄市에서 두 번이상의

3월 9기 전인대는 李鵬위원장의 주도 하에 조직법의 개정작업에 들어가 11월4일 상무위원회 제5차 회의에서 수정안을 통과시켰다.

Ⅲ. 村民自治조직의 역할과 기능

현재 촌민자치조직은 크게 촌민회의, 촌민대표회의라는 권력기구와 촌민위원회, 촌민소조라는 업무기구로 구별할 수 있다.³⁰⁾ 촌민회의는 18세 이상의 전체 촌민으로 구성되는 촌민

기총선거가 진행됐는데 그중 18개 성, 자치구, 직할시에선 세 번째 선거가, 福建省, 黑龍江省, 河北省, 內蒙古自治區에선 네 번째 선거가 실시됐다. 반면 촌민자치의 새로운 형태로 촌민대표회의가 등장, 1990년 9월 국가민정부는 중앙정부문서형식으로는 처음으로 “전국 농촌에서 전개되고 있는 촌민자치시범활동에 관한 통지”에서 촌민대표회의가 촌민자치의 새로운 조직형태임을 인정했다. 이에 따라 1997년까지 전국 약 50%의 촌에서 촌민대표회의가 구성됐으며 遼寧省, 吉林省, 福建省, 山東省, 湖北省, 四川省 등 省산하 촌의 50%이상이 촌민대표회의제도가 정착돼 있다. 範瑜, “確認村民代表會議制度”, 『人民日報』, 1998년 8월 4일.

- 27) 촌민자치는 村民會議, 村民代表會議, 村民委員會, 부속위원회, 村民小組 및 기타의 부속단위로 구성되어 진행된다. 촌민회의는 村民會議, 戶代表會議, 部分村民會議로 구성되어 있다. 촌민회의의 경우 일반적으로 촌민위원회의 선거기간 중에 열리는 것을 그 기본원칙으로 하고 있으며 일상적으로 지역에 따라 촌민대표회의와 호대표회의가 개최되어지고 있다. 촌민회의에서는 촌민위원회의 업무 보고를 받으며 본촌에 해당하는 중요한 계획을 심사 결정한다. 특히 본촌내에 거주하고 있지만 상급국가기관이나 상급단위의 기업에 소속된 사람들은 촌민회의에 참

자치조직시스템 중 최고의 권력기구로 創制權, 選舉權, 政策決定權, 監督權, 否決權 등 주요 방식을 통해 촌업무 大事를 결정할 수 있으며 村民大會, 戶代表會議, 部分村民會議 등의 다양한 방식을 통해 권리를 행사할 수 있다. 촌민대표로 구성되는 촌민대표회의는 촌민회의가 늘 열릴 수 없는 상황 하에서의 대체조직으로 각종 권한을 행사한다.³¹⁾ 촌민위원회는 촌민의 직접선거에 의해 선출되는 임기 3년(연임 가능)의 위원

-
- 가할 자격이 없으며 단지 촌민회의의 요구가 있을 때에 한해 해당회의에 참가할 수 있다. 촌민위원회의의 경우 주임과 부주임, 위원 등으로 구성되며 촌민위원회의의 위원 중 적당 수의 여성이 참여하도록 규정하고 있다(조직법 제9조). 촌민위원회는 본촌의 공공사무와 공익사업을 담당하며 촌민간의 분규를 조절하며 본촌의 치안유지 및 상급인민정부에 본촌 촌민의 의견을 반영하는 것 등이 주요 업무이다(조직법 제2조). 부속위원회로는 본촌의 현지사정을 고려해 전문위원회를 설치할 수 있으며 전민위원회의의 위원이 부속위원회의의 위원을 겸임할 수 있도록 되어 있다(조직법 25조). 일반적으로 부녀위원회, 인민조절위원회, 치안보위위원회, 문교위원회, 사회복지위원회를 설치하고 있다. 촌민소조의 경우 본촌 내의 몇 가구를 단위로 구성되며 소조의 조장은 소조회의를 통해 결정되어진다(조직법 10조). 이러한 촌민소조는 그 목적이 법제화되어 있지 않고 본촌의 사정에 의해서 수시로 조직되어지며 부속위원회의의 각 전문위원회와 밀접한 관계 하에서 임무를 수행한다. 부속단위로는 촌민위원회가 운영하는 학교, 탁아소, 병원, 기업 등을 포함하고 있다.
- 28) 각성정부는 촌민의 거주지역이 분산돼 있거나 촌민수가 많아 촌민회의의 개최가 쉽지 않은 지역에서 촌민대표회의를 설치할 수 있다고 결정했다. 1989년 최초로 湖北省정부가 촌민대표회의의 관련 규정을 제정했다. 福建省정부는 1백호이하, 밀집거주촌에 대해 촌민대표회의를 설치하지 않아도 된다고 규정하기도 했다. 촌민대표회의는 일반적으로 촌민회의의 政策決定權, 監督權, 部分 創制權, 選舉權을 대신한다.

들로 구성되는 촌민자치시스템의 중심축이다. 인민공사체제 하 생산대의 변형인 촌민소조는 촌민위원회와 촌민의 연계자로서 촌민위원회의 영도 하에 촌민회의의 결정과 촌민위원회가 계획한 임무를 집행하는 책임을 진다.³²⁾

촌민자치의 활동은 크게 촌민위원회 직접선거, 村民議事, 촌업무공개 등 3부분으로 나뉘 설명될 수 있다.

첫째 촌민위원회의 선거권은 공민권이 있는 만18세 이상으로 정치권리를 소유한 자에 한해서 행사되는데 선거방식은 海選式과 薦選式의 2가지 모델로 이루어진다.³³⁾

海選式은 후보자를 지명 확정할 때 범주와 구체적인 사람을 내정하지 않고 충분한 토론과 공개경쟁을 거치게 하는 방식으로 다음과 같다. 촌민위원회 주임후보자에 대한 추천은 연령, 학력, 성별, 민족, 당파에 대한 제한을 받지 않으며 향진당위원회와 정부 및 촌당지부는 간여치 않으며 촌민소조와 촌민연명에 의해 추천할 수 있다. 自薦도 가능하다. 후보자는 촌민들에게 경선연설을 하며 촌민이 제기하는 문제에 대해 답할 수 있다. 선거는 무기명 비밀투표로 진행되며 과반수의 찬성을 얻은 자가 당선된다.³⁴⁾

29) 徐勇(1998), pp.78-91.

30) 현재 촌민위원회 선거성적이 좋은 곳은 吉林省으로 나타나 있다. 張厚安 徐勇, 『中國農村政治穩定與發展』, 武漢: 武漢出版社, 1995, pp.1083-1099; 中共梨樹縣副書記費允成, “‘海選’의探索和實踐”, 『中國社會報』, 1996년3월2일, p.3; 于克 張彬彬, “海選:誰來執掌村中大權—一場土地上的‘村民自治’大潮”, 『南方週末』, 1995년7월21일, p.1; 魯競(1998.12), pp.94-95.

31) 1986년 吉林省의 梨樹縣 梨樹鄉 北老壕村이 이 선거방식을 도입한 이래 1986년 3%에서 1998년 85% 즉 1만2백77개 촌이 이

薦選式이란 다음과 같다. 촌민위원회주임후보 추천은 보통 촌당지부의 확정과 향진당위원회의 토론을 거쳐 비준되거나 향진당위원회가 추천해 촌당지부가 확정하고 촌민회의 혹은 촌민대표회의에 제출, 주임을 선출한다. 후보자수가 당선자수보다 많은 差額선거방식으로 무기명 비밀투표방식을 취한다. 촌민 혹은 촌민대표회의가 연서한 지명을 허가할 뿐만 아니라 일정한 절차를 통해 촌민 스스로가 직접 후보자대열에 끼칠 수 있다. 이 선거방식은 촌민위원회선거에 있어 가장 보편적인 모델이었다. 중국공산당중앙조직부와 민정부 및 각급지방당위조직, 향진당위의 관련규정에 따르면 촌위원회주임후보는 전원 여론조사를 거쳐 모집되며 촌민소조, 부분촌민대표 혹은 촌민의 의견을 청취해 촌민의 만족과 불만, 지지와 반대, 청렴결백유무 등의 검증을 통한 후 정해진다. 이같은 여론조사는 촌당지부 또는 향진당위원회가 파견한 村工作隊 혹은 간부조직이 책임진다. 직접선거를 보완하기 위해 향진당위원회는 특수한 상황에서 촌민위원회주임을 직접 임명, 파견, 배정할 수 있으나 촌당지부의 동의를 거쳐야 하며 대다수 촌민소조와 촌민대표의 승낙을 받아야 한다.³⁵⁾

둘째 村民議事란 촌내의 大事로 특히 촌민 가가호호의 이익과 밀접한 관계를 갖는 일을 뜻한다. 이에 대한 결정은 촌민회의 혹은 촌민이 선출한 대표의 토론을 거쳐야 하며 촌당지부와 촌민위원회 간부의 뜻대로만 실행되지는 않는다.³⁶⁾ 江

같은 선거방식을 채택했다. 福建省, 河南省, 江蘇省, 山東省 등지에서 이 선거모형을 받아들이고 있다. 魯競(1998.12), p.94.

32) 徐勇(1998), pp.100-115.

33) 촌민회의사의 조직기구는 다음과 같은 과정을 통해 이루어졌다.

澤民 중국 공산당총서기가 제시한 議事범위에 따르면 촌민의 사의 기본내용은 농촌대사, 가가호호 이익과 관련된 사안들이다. 촌의 경제발전계획(촌기업, 집체경제, 농업신기술과 신품종 개발 등), 공공사업(도로정비, 방역, 우물파기, 수목재배 등), 문명촌건설(村規民約 제정³⁷⁾, 관혼상제 개혁, 문화시설과 도서관 건립 등), 사회치안과 민사분쟁조절 등이 포함된다. 각 급당위와 정부가 촌과 농민에게 가하는 불합리한 稅에 대한 촌민의 의사결정도 포함된다.³⁸⁾

셋째 촌업무공개란 촌민위원회가 처리하는 각종 일, 특히 촌민들이 가장 관심을 표방하는 문제의 처리과정과 결과를 유효한 방식을 통해 전 촌민이 알고 완전히 이해하도록 하는 조치이다. 촌업무공개의 내용과 방식은 다양한 형식을 띤다. 벽보, 특별공고란, 언론매체, 회의를 통한 정기적인 재무공개 등으로 촌민의 직접감독을 받게 한다.³⁹⁾

90년대초 山東省, 吉林省, 黑龍江省, 河北省, 福建省 등지의 소수의 농촌에서 村民議事會, 村民議政組, 村民小組長聯席會議, 村民代表議事組, 評議團, 議事堂, 顧問組 등 느슨한 의사결정조직을 만들었다. 현재는 촌민대표회의 혹은 촌민회의라는 이름으로 통일되었다.

34) 많은 지역에서 촌규민약을 제정해 놓고 있는데, 예를들면 후룡강성 延壽縣의 ‘村規民約’, ‘模範村民條件’, ‘村民獎懲制度’, ‘村幹部守則’, ‘村幹部目標考核 評議制度’가 있다.

35) 魯競(1998.12), p.95.

36) 현재 촌업무공개의 선진모델로는 河北省을 들 수 있으며 촌민 민주관리는 福建省이 앞서는 것으로 나타나고 있다. 徐勇(1998), pp.126-132.

IV.村民自治의 현황과 문제점

촌민자치의 실제 운영모델에 대해 학자에 따라 크게 3가지로 나누고 있다. 徐勇(中國華中師範大學교수)은 '規範型村'과 '非規範型村' 등 2가지 유형으로 분리하고 있으며⁴⁰⁾ 張厚安(中國華中師範大學農村問題研究中心 교수)은 '自治型村', '行政型村' '混合型村' 등 3가지 유형으로 나누고 있다.⁴¹⁾ Kevin O'Brien(美國오하이오주립대교수)은 촌민참여와 국가임무의 완성이라는 관점에 따라 촌민위원회와 관련조직을 2가지 형태의 4가지 이론모델로 분리하고 있다. 즉 그는 '示範村'형태와 '불완전한 촌'형태의 '마비촌', '專制村', '통제불능촌' 등으로 설명하고 있다.⁴²⁾

37) 徐勇(1998), p.140-148. 徐勇에 의하면 규범형촌이란 조직법 등의 관련법률이 철저히 집행되고 있으며 촌민참여정도가 높고 조직기능이 잘 작동하고 있을 뿐만 아니라 촌의 경제 사회적 조건이 양호한 것을 가리키며 비규범형촌이란 형식상 촌민자치가 행해지면서 전통적인 행정명령관리모델을 고수하는 행정화된 촌과 촌민자치가 방임 내지 왜곡된 형태로 이루지는 통제불능의 촌을 가리킨다.

38) 張厚安, 「中國農村基層政權」, 四川人民出版社, 1992, p.476-477. 張厚安은 자치형촌이란 자치기능이 강하며 조직법이 잘 운영되는 곳으로 전국 25%의 촌이 해당되며 행정형촌이란 행정기능이 강한 곳으로 전국 10%의 촌이 해당되고 혼합형촌이란 조직법 준수와 아울러 촌민자치조직인 촌민위원회의 설립되었으나 형식적이고 운영방식면에서 과거의 모습을 벗어나지 못한 곳으로 전국 65%의 촌이 해당된다고 주장한다.

39) Kevin O'Brien, "中國村民委員會組織法的貫徹執行", 「社會主義

현행 촌민자치는 제도적인 법조문, 운영과정, 각촌 고유의 정치, 경제, 사회, 문화 메커니즘 등에 의해 다양한 모델을 보여주고 있으나 향진정부의 촌에 대한 영도, 촌당지부의 촌업무 독점 등의 요소로 인해 분명한 한계성을 갖고 있다. 중국 헌법은 촌민위원회를 민중의 자치조직으로 규정하며 촌민위원회조직법은 향진정부와 촌민위원회의 관계를 지도와 지지 및 협조관계로 정의해서, 향진정부의 촌민자치 범위내의 사항에 대한 간여를 금지하고 있다. 그러나 헌법과 법률규정이 현실적인 향촌영도체제를 대체하지 못하고 있다.⁴³⁾ 중국공산당 黨章과 黨內 대량의 문건, 정치지도자들의 어록에 따르면 향진당위와 촌당지부는 상하관계로서 하급당 조직은 상급 당조직의 영도에 복종해야 하며 하급당 조직은 반드시 상급 정부의 영도에 복종해야 한다. 따라서 촌당지부는 향진당위와 정부의 영도에 복종해야 한다. 촌당지부는 촌조직의 영도핵심이며 위원회에 대한 정치적 영도권, 조직적 영도권, 사상적 영도권을 갖고 있으며 촌의 중요한 임무는 모두 촌당지부의 토론을 통해 결정된다. 향진정부와 촌민위원회는 영도권의 관계가 아닐 수 있으나 실질적으로 촌당지부를 통해 향진정부는 촌

研究」, 1994年.5期, p.62. Kevin O'Brien은 국가민정부의 촌민 자치시범촌 표준에 부합하는 시범촌과 촌민의 제도적 참여와 국가임무완성이 이상적이지 못한 마비촌, 촌민참여정도가 낮으나 촌조직이 행정화된 전제촌, 촌민참여정도가 높으나 국가임무 수행정도가 좋지 못해 모종의 독립왕국경향을 갖고 있는 통제 불능촌으로 나누고 있다.

43) Jean C. Oi & Scott Rozelle, "Elections and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages", *The China Quarterly*, No.162(2000), pp.513-539.

민위원회에 영도권을 행사할 수 있다.⁴⁴⁾ 이는 농촌정치민주화에 있어 가장 인상깊은 개혁이라고 불려진 촌민위원회 선거에서 이를 알 수 있다.⁴⁵⁾

촌민위원회 주임은 촌민회의의 선거를 통해 선출된 후 향진당위의 비준에 의해 효력을 발생한다. 그렇지 않으면 직권행사를 불허한다. 촌민위원회 주임후보의 경선연설과 강령은 권위성을 갖지 못한다. 대다수 촌이 실질적으로 자주권을 갖고 있지 못하며 자주권은 향진당위와 정부에 의해 행사된다. 촌의 기업설립과 다양한 경영계획은 먼저 향진에 보고한 후 비준을 얻어야만 실시된다.⁴⁶⁾

44) Melanie Manion, "Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level", *The China Quarterly*, No.162(2000), pp.764-782.

40) 97년 중국공산당 제15차 전국대표대회이후 各省(直轄市, 自治區), 地(市), 縣(市, 區), 鄉鎮당위는 촌민위원회선거를 위해 수만 부의 문건을 하달했는데 각 문건마다 "당위는 촌민위원회선거에 대한 영도를 강화해야 한다"는 것과 "당위조직부는 촌민위원회선거에 대한 지도를 강화해야 한다"는 내용이 들어있었다. 따라서 수많은 향진조직은 당위서기가 **향(진)촌민위원회선거공작위원회의 주임 또는 조장이 되었으며 鄉鎮長, 당위조직부서기가 부주임 또는 부조장이 되었다. 당위조직위원, 민정보조 등이 성원이 되어 향진 각촌을 여러개로 나뉘어 관리토록 했다. 그들은 각촌에서 영도와 지도를 했다. 즉 연령범위, 학력, 민족, 정치성적 등의 촌민위원회 후보자 조건을 확정했으며 향진당위는 촌민위원회 후보자의 인선을 비준하고 향진정부가 파견한 간부와 촌당지부는 선거를 주도했다. 사실상 향진당위와 정부는 촌민위원회의 직접선거를 독점했다. 길림성은 海選式 선거모델에 따라 이루어졌으면서도 향진당위의 강력한 영도와 조직 하에서 치러졌다.

41) 魯競(1998.12), pp.97-98.

촌당지부의 촌업무에 대한 독점은 다음과 같다. 촌민자치는 촌민의 '민주선거' '민주결정' '민주관리' '민주감독'이라는 촌민위원회조직법의 4대 민주원칙에 따라 행사되지만 실질적인 현행 촌내 영도체제는 이를 근본적으로 부인하고 있다.⁴⁷⁾ 촌민위원회의 민주선거는 촌당지부에 의해 엄격하게 제한받고 있다. 촌당지부가 촌민위원회선거의 전체 정치적 영도조직과 선전활동임무 등 전부를 책임지고 있어 촌민위원회 후보는 촌당지부의 선택의 결과다. 촌민위원회 주임후보를 선택할 때 향진당위가 제정한 표준에 부합하는지, 당선후 촌당지부의 영도에 복종할 것인지, 촌당지부 당서기와 잘 협력할 수 있는지, 대다수 촌민의 인정을 받을 수 있는지 등을 주로 고려한다. 대다수 당선된 촌민위원회 주임은 공산당원이자 촌당지부의 부서기이며 대다수 촌민위원회 주임후보는 촌당지부가 확정 한 예비간부다. 비공산당원인 농민은 극히 소수이며 촌민위원회 부주임, 위원 등은 촌당지부에 의해 결정된다.

현 체제 하에선 촌의 임무결정권이 촌당지부 내 당서기에 달려있으며 촌민위원회는 촌당지부의 집행기구에 불과하다. 촌당지부 당서기는 촌의 1인자로 일체의 촌업무에 최종결정권을 갖고 있다. 촌당지부 부서기를 겸직하는 공산당원 촌주임은 촌내 제2인자로 권한은 당서기를 잘 보좌하고 촌당지부가 하달하는 촌내행정사무를 처리한다. 만약 촌주임이 공산당원이 아니면 제2인자의 자격도 구비되지 않는다. 현행체제하에선 촌민은 촌당지부의 결정을 번복시킬 권한이 없으며 촌당지부의 인사에 영향력을 행사할 수 없다. 촌민위원회 위원

42) 魯競(1998.12), p.98.

의 파면건의 또한 촌당지부에 권한이 있으므로 촌민은 결정권이 없다.⁴⁸⁾

또한 촌민자치를 제약하는 부차적인 요소로 법적 장치의 미비와 간부와 농민의 갈등 등을 들 수 있다. 촌민자치에 관한 법률은 1982년 헌법 제111조와 1998년 개정된 촌민위원회 조직법 등 2가지에 지나지 않으며 완전한 촌민자치법이 제정되지 않고 있다. 향진정부와 촌민위원회 관련조례와 촌당지부와 촌민위원회관련조례, 촌민위원회선거법등 관련법조문은 있으나 완전치 못하다.⁴⁹⁾ 간부와 농민간 관계의 긴장 갈등으로 인한 비민주와 탈법이 난무하고 있다. 1980년대 후반기부터 농민의 세부담증가폭은 개인평균수입 증가폭을 초월하기 시작, 이로 인한 농민의 불만은 폭력행사로 나타났다. 湖南省의 *縣 경우 불법구금이 24차례나 있었고 55명이 불법수감과 폭행을 당했다.⁵⁰⁾ 1992년 四川省의 *縣에선 24차례 악성사건이 발생해 자살 타살로 인해 17명이 사망하고 16명이 부상을 당한 바 있다.⁵¹⁾ 1993년 농민폭동과 소란이 전국에 걸쳐 6천2백30건이 발생했다.⁵²⁾ 끝으로 농민의 민주와 법률에 대한 인식부족과 함께 향진당위의 인사권 남용과 촌간부의 소양 미달을 들 수 있다.

43) 魯競(1998.12), pp.98-99.

44) 白鋼, “村民自治存在的問題”, 『中國國情國力』, 1998年7月號, pp.10-12.

45) 王習加, “農村幹群關係何以如此緊張”, 『社會』, 1991年 第11期, pp.18-19.

46) 余紅, 「當代農村五代社會問題」, 江西人民出版社, p.85.

47) Minxin Pei(1995), pp.65-79.

V. 村民自治의 전망과 결론

촌민자치는 태생적인 한계와 실시 중 불거져나오는 각종 문제점에도 불구하고 국가와 농민간의 관계에 있어 완충지대의 역할을 하며 국가와 농촌사회와의 직접적인 대립을 막아주고 있다.⁵³⁾ 촌간부는 촌민위원회와 촌민회의를 통해 가족제와 세수 등의 민감한 사항을 해결하고 있다. 농민들의 정치참여의식 점진적인 제고는 물론 농촌의 민주화와 정책의 투명성을 높여주고 있다. 농촌에서의 공산당 기층조직의 변화와 함께 지방엘리트들의 출현을 가속화시켜 주고 있다. 농촌사회의 치안상황도 더불어 개선되고 있다.

85%이상의 투표율은 농민들의 정치참여도를 나타내주고 있다. 福建省은 1989년, 1991년, 1994년 3차례의 선거를 통해 81%, 97.3%, 97.7%의 투표율을 보였다.⁵⁴⁾ 1993년 浙江省의 蕭山市 新街鎮에서의 선거에선 深圳市에서 일하고 있는 民工이 8대의 전세기를 이용, 선거에 참가했던 기록도 있다.⁵⁵⁾

縣市的 촌민위원회 간부직의 40%가 비공산당원출신이며⁵⁶⁾

48) 鄭永年, “鄉村民主和中國政治進程”, 『二十一世紀評論』(香港), 1996년 6월號, pp.24-33.

49) 民政部基層政權建設司 編, 『全國村民自治示範工作經驗交流城鄉基層先進集體和個人表彰會議文件匯編』, 北京: 中國社會出版社, 1996, p.71.

50) 中國農村村民研究課題組, 『中國農村村民委員會換屆選舉制度』, 北京: 中國社會出版社, 1994, p.111.

51) 中國農村村民研究課題組(1994), p.89.

福建省은 1994년 촌민위원회선거후 간부 중 50%만이 당원이 었다.⁵⁷⁾ 전국적으로 볼 때 선거후 촌민위원회 간부의 평균연령이 낮아지고 지식수준이 비교적 높아졌으며 농촌기업가, 의사, 개인사업가, 전문기술자 등이 촌민위원회 지도자반열에 올라왔다. 福建省의 경우 당선된 1만4천4백15명 촌민위원회 주임 중 중학교졸업이상인 자가 87.9%로 전과 비해 13.5% 상승했고 평균연령은 38.2세로 전에 비해 1세가 낮아졌으며 그 중 52.4%가 경제력이 풍부한 사람들이었다.⁵⁸⁾

遼寧省은 촌민대표회의가全省에 걸쳐 총 7천9백65회(촌마다 평균 5회)나 열렸으며 촌민대표의 참여율은 92%에 달했다. 촌민이 촌민위원회에 건의한 의견수는 9만9천50건으로 이 중 78%인 7만7천6백12건이 해결됐다.⁵⁹⁾ 吉林省의 梨樹縣의 경우 1992년 촌민대표회의가 1천6백48회 열려 6만2천8백48건의 참정건의가 제출돼 4만6천5백7건이 받아들여졌다.⁶⁰⁾

山西省의 河曲縣의 경우 1993년 형사사건 57건, 치안사건 181건만 발생돼 1991년에 비해 각각53%,46%씩 줄어들었다.⁶¹⁾ 河南省의 新野縣은 1994년 2백4촌개 촌에서 '형사사건', '치안사건', '촌민범죄' 등이 전혀 없었다고 한다.⁶²⁾ 四川省의

52) International Republic Institute, *People's Republic of Chian Election Observation Report May 15-31, 1994.*

53) 民政部基層政權建設司 編(1996), p.63.

54) 中國農村村民自治制度研究課題組, 『中國農村村民代表大會制度』, 北京: 中國社會出版社, 1995, p.10.

55) 白鋼, "村民自治:中國農民的政治參與", 『中國社會科學院公共政策研究中心工作論文』, 1996年, p.15.

56) 民政部基層政權建設司 編(1996), p.192.

57) 民政部基層政權建設司 編(1996), p.103.

彭山縣은 1994년 형사사건수가 촌민자치이전인 1991년보다 38.7%가 줄어든 381건이었다.⁶³⁾

촌민자치를 통한 민주적인 정책결정과 촌업무감독의 시스템은 재정수입과 그 지출에도 합리적인 면을 보여줄 것으로 보인다. 촌민위원회는 기초정부가 아니므로 법정재정수입이 없다. 그러나 촌민위원회 운영에 있어 재정이 필요한 것이 사실이다. 이를 위해 1년 1회성의 수입으로 간부보조금 등의 경상지출에 쓰이는 提留款과 도로정비, 집체산업건설 등에 지출되는 集資款을 거둬 충당하고 있다. 集資款의 부당한 지출에 대해 촌민들의 원성이 있어왔다. 따라서 촌민자치 정책결정 집행 감독시스템은 첫째 민주적인 정책결정권에 의해 촌간부가 제기하는 불합리한 건의를 부결함으로써 전촌민들의 이익을 보호할 수 있으며, 둘째 간부의 촌재산에 대한 독식을 촌민의 회계심사를 통해 막아 부패를 막을 수 있고, 셋째 민주 참여 공무분리 등으로 촌민간의 각종 의혹과 불일치를 없애 사회응집력을 강화시킬 수 있다.⁶⁴⁾

촌민자치는 중국에서의 정치발전에 적지 않은 순기능을 발휘하고 있다. 사회역량이 일정한 권력을 얻게 되면 국가의 사회관리능력을 감소시키지만은 않는다는 것을 보여주고 있다. 사회학자 Michael Mann은 국가권력을 專制性權力(despotic power)⁶⁵⁾과 基礎構造性權力(infrastructural power)⁶⁶⁾으로 나

58) 民政部基層政權建設司 編(1996), p.122.

59) 王紹光, 『分權的底限』, 北京: 中國計劃出版社, 1997, pp.138-139.

60) 전제성권력이란 국가엘리트는 시민사회집단들과 주기성, 관례화, 제도화된 협상을 통하지 않고 스스로 행동할 능력과 범위를 채택한다는 것이다.

누었다. 그는 현대민주국가가 전제성권력이 약하고 기초구조성권력이 강하다고 주장하고 있다. 대다수의 권위주의국가는 이 두가지 권력기능이 강하거나 전제성권력이 강하고 기초구조성권력이 약하다고 본다.⁶¹⁾ 이같은 관점에서 보면 권위주의 국가의 민주화는 국가의 전제성권력을 약화시키고 국가엘리트와 시민사회집단간의 관례화, 제도화된 협상시스템을 건립하는 것을 의미하는 한편 국가의 기초구조성권력의 약화를 의미하지 않는다. 중국의 예는 이같은 주장을 뒷받침해준다. 성공적인 기층민주실현은 국가의 농촌지역에 대한 통치능력을 약화하지 않으며 오히려 강화시키고 있다.

촌민자치는 새로운 정치경제문화를 형성하고 있다. 촌민대표회의의 대표는 다른 선거구 혹은 단체에서 선출되었기에 각자가 속한 구와 단체의 이익을 대변한다. 이는 선거구가 가정, 친척이라는 전통적인 결합단위에 따라 구분되지 않으며 촌민대표회의는 전통적인 조직체의 한계를 극복해 새로운 단체(選舉民郡)를 이룬다. 촌민자치를 통한 정치 행정적 반자치성과 경제영역에서의 자주성은 국가지표와 같은 국가정책성 사업에 대한 안정성을 확보하게 해주며 중국공산당의 정치적 권력의 안정성도 제공한다. 촌의 경제적 자주성은 집체와 개인의 이익을 확보할 수 있는 이익구조를 공고히 해 촌민의 활발한 참여를 유도하게 된다. 적절한 제도적 장치를 통해 이들

61) 기초구조성권력이란 국가는 실질적으로 시민사회에 대한 침투를 통해 철저하게 정책결정의 능력을 발휘한다는 것이다.

62) Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *European Journal of Sociology*, Vol.25(1985), pp.185-213.

의 행위를 통제할 수 있음에 따라 농촌기층사회의 경제적 발전은 물론 사회적 안정을 이룩해 냄으로 중국정부가 지속적으로 국가발전전략과 국가역할을 유지시킬 수 있는 중요한 기초가 될 것이다.

촌민위원회 선거가 인위적으로 조작된 競選이다든지, 촌민위원회가 명목상 자치조직으로 실질적으론 향진정부의 직접적인 통제를 받고 있는 부속기구에 불과하다는 등의 일부 학자들의 견해에도 불구하고 촌민자치는 '黨의 통치강화를 통한 지방주의의 타파'와 '중국 특색의 기층민주화'라는 두 가지 틀 안에서 지속적으로 변화하고 발전할 전망이다. 그러나 이같은 기층민주가 국가차원에서의 전국적인 민주정치를 가능케 할 것인가에는 의문의 여지가 있다. 왜냐하면 촌민자치가 민주화를 위해서가 아니라 체제의 강화를 위한 통치수단으로써 선택된 데서 그 이유를 찾을 수 있기 때문이다.