

중국 사회조직의 이해 및 동인과 제약에 관한 연구*

李秀峰**

张丽***

김윤권****

〈目 次〉

- | | |
|------------------------|-----------------------|
| I. 서론 | IV. 중국 사회조직 발전의 제약 분석 |
| II. 사회조직에 관한 이해 | V. 결어 |
| III. 중국 사회조직 발전의 동인 분석 | |

〈요 약〉

‘강한 국가, 약한 사회’를 토대로 당국가체제를 견지하고 있는 사회주의 중국은 여전히 당과 정부가 핵심 행위자로서의 역할을 하고 있다. 그러나 글로벌 난제가 빈발하고, 14억여 인구가 쏟아내는 수많은 갈등, 정책문제, 행정수요를 중국 정부, 역시 단독으로 해결할 수 없는 상황이 심해지고 있다. 이런 맥락에서 중국도 정부의 역할과 기능을 재조정하면서 사회조직의 역할과 기능에 더욱 주목할 것이다.

본 연구는 중국 사회조직에 관한 기본적 이해를 하고, 중국 사회조직의 발전 동인과 제약을 분석하고, 시사점을 제시하는 것을 목적으로 수행한다. 사회조직에 대한 이해를 기초로, 사회조직이 성장하게 된 동인을 구조적 동인(중국 특색의 사회주의 시장경제로의 전환 및 사회구조의 변화), 제도적 동인(단위제도의 해체 및 사회조직 관련 법제도 정비), 행위적 동인(엘리트의 참여 및 인민의 인식 변화)로 구분하여 분석한다. 또한, 이러한 성장에도 불구하고 중국 사회조직은 다양한 제약에 직면하는데, 역시 구조적 제약(정치체제의 제약 및 정치문화의 제약), 제도적 제약(법적 제약 및 관리제도의 제약), 행위적 제약(관료주의 행태 및 시민의 봉사정신 결여)을 중심으로 분석한다.

중국 사회조직은 앞으로 더욱 발전하고 중국 및 국제사회에서 그 역할이 확대될 것이다. 한중 관계에서도 중국의 당이나 정부, 기업뿐만 아니라 이제 중국의 사회조직과의 교류도 점차 확대될 가능성이 높다. 본 연구가 한중의 교류·협력에 밑거름이 되길 기대한다.

【주제어: 중국, 사회조직, 동인, 제약】

* 본 연구는 2017년 대외경제정책연구원에서 발주한 경제인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 17-49-04인 「중국의 사회조직에 관한 연구」를 토대로 논문 형태로 수정·보완하여 작성한 것임을 밝힌다.

** 제1저자, 북경사범대학 정부관리학원 교수(xiufeng@bnu.edu.cn)

*** 제2저자, 북경사범대학 정부관리학원 박사과정(beihangzhangli@126.com)

**** 교신저자, 한국행정연구원 선임연구위원(ykys326@gmail.com)

논문접수일(2018.1.25), 수정일(2018.3.14), 게재확정일(2018.3.22)

I. 서론

1949년 사회주의 신중국 건립 이후에 중국은 여전히 ‘강한 국가, 약한 사회’(strong state, weak society)라는 틀이 유지되고 있다. 자유주의체제와 달리 중국은 당이 모든 것을 좌우하는(공산당 → 군부, 공산당 → 정부) 당국가체제(Party-State System)로 운영되면서 민간부문이나 시민사회의 형성이나 발전은 그만큼 더디고 그 역할이나 영향력은 매우 미약한 상황이다(김윤권 외, 2017: 18).

그러나 개혁개방 이후 중국이 고속 경제성장을 이룩하는 과정에서 사회부문의 발전 토대가 형성되면서 사회 관련 조직들이 상당히 늘어났다. 중국 민정부가 발표한 「2014년 사회서비스 발전 통계공보」와 「2015년 사회서비스 발전 통계공보」에 따르면 최근 10년 동안 사회조직의 숫자는 큰 폭으로 증가하여 2004년의 28.8만 개에서 2015년에는 66.2만 개에 이른다(김윤권 외, 2017: 18).

〈그림 1〉 중국 사회조직 증가



주: 黄晓勇(2017: 2)을 근거로 작성함

출처: 2004~2009년 「민정사업발전통계보고」, 2010~2015년 「사회서비스발전통계공보」; 김윤권 외(2017: 82)에서 재인용

이러한 비약적인 증가를 통해 중국에서 사회조직은 더욱 주목을 받고 있다. 앞으로도 중국 사회조직의 성장과 발전은 계속될 전망이며, 특히 G2 시대, 신창타이(New Normal) 시대, 그리고 일대일로(一帶一路) 전략에서 정부와 민간기업의 중간에 위치한

사회조직의 활동과 역할 및 책임은 더욱 확대될 것으로 예측된다(김윤권 외, 2017: 18). 물론, 중국 사회조직의 활동과 역할은 여전히 당과 정부 등으로부터 다양한 제약을 받고 있으며, 당과 정부의 사회조직에 대한 통제 및 관리도 계속 이어지고 있다. 그렇지만 동시에 중국 공산당이나 정부는 사회조직과 관련된 정책을 수립하고, 제도를 정비하면서 사회조직의 발전을 뒷받침해주는 방향으로 가고 있다.

현재 세계 각국의 어느 정부도 글로벌 난제(wicked issues), 이해상충적인 행정수요(public administration needs), 다양하고 복잡한 행정서비스(public service)를 단독으로 해결할 수 없는 시대에 직면하고 있다. 따라서 각국 정부는 소위 민간조직, 제3섹터, 비영리조직, 비정부기구 등이 제 역할이나 공헌을 할 토대나 기회를 제공하거나, 정부와 이들 조직들 간의 협업(collaboration) 방식을 통해서 행정수요나 난제를 해결하려고 한다. 중국 정부 역시 사회문제, 정책문제, 나아가 난제를 해결하기 위해서 사회조직들과 협업 방식으로 더 많은 업무를 수행할 것으로 예상된다. 사회조직과의 협업이 증시되는 글로벌 정부운영의 흐름에 따라, 중국 정부운영의 패러다임도 이러한 변화에 동형화(isomorphism)될 가능성이 높다. 결국, 중국도 다양한 분야에서 사회조직의 역할, 기능, 공헌은 더욱 확대될 것이며, 중국 정부도 이에 더욱 주목할 것이다(김윤권 외, 2017: 19).

한중관계는 다양하고 복잡한 요인에 의해서 선린 혹은 갈등 관계가 반복적으로 이어질 것이다. 이렇수록 중국에 대한 체계적이고 종합적인 연구와 학습은 한국의 대중국 전략 수립과 대응, 그리고 호혜적인 한중관계 발전을 위해서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 그런데 그동안 한국의 중국 연구에 대한 선행연구들을 검토해보면, 주로 중국의 정치나 경제 등에 대한 연구의 비중이 상당히 높다. 즉, 중국 공산당과 관련된 정치체제, 권력, 엘리트, 경제, 문화 등에 관한 내용이 압도적이다. 반면, 당과 정부 그리고 민간부문의 중간 영역에 해당하는 사회조직에 관한 연구는 상대적으로 미흡한 편이다(김윤권 외, 2017: 20).

이런 맥락에서 중국의 공공부문(당, 정부, 지방정부 등)과 민간부문(인민, 민영기업 등)의 중간 영역에 해당하는 사회조직에 관한 연구를 통하여, 우리는 중국을 보다 체계적이고 종합적으로 이해할 수 있다. 이러한 문제의식을 가지고서 본 연구는 중국 사회조직에 관한 기본적 이해를 하고, 중국의 사회조직이 형성된 배경과 발전 과정에서 드러나는 제약을 분석하고, 시사점을 제시하는 것을 목적으로 수행한다. 연구의 시간적 범주는 사회조직이 두드러지게 성장하고 발전하기 시작한 개혁개방 이후에 초점을 둔다. 연구 구성상 II에서는 중국 사회조직에 대한 심층적 이해를 한다. III에서는 중국 사회조직 발전의 동인을, IV에서는 중국 사회조직 발전의 제약을 분석한다. V에서는 한국에 대한

합의를 제시한다. 본 연구는 중국의 사회조직을 심도 있게 이해하기 위한 탐색적(exploratory)이고 기술적(descriptive) 성격을 갖는다.

II. 사회조직에 관한 이해

1. 중국 사회조직에 관한 선행연구

한국에서 중국 사회조직에 관한 연구는 2000년대에 들어와서 시작되었지만, 다른 주제와 비교하면 상대적으로 미약하다. 박윤철(2000)은 개혁개방 이후 사회조직과 국가와의 관계를, 정주영(2004)은 민간영역의 거버넌스를 연구하였다. 김도희(2011)는 국가와 사회의 역동적 과정을, 황경진(2012)은 노동 분야의 NGO와 국가와의 관계를, 이동영(2013)은 당의 사회조직에 대한 통제를 연구하였다. 또한, 이장원·전가림(2014)은 중국 사회적 경제와 사회적 기업을, 김성민(2017)은 중국 해외비정부조직관리법의 분석과 전망을 연구하였다(이상 김윤권 외, 2017: 28-30에서 재인용). 이들 연구 중에서 이동영(2013)을 제외하고는 사회조직 자체를 직접 대상으로 다루는 연구나 사회조직이 발전한 동인과 제약에 관한 연구는 매우 드물다. 주로 사회조직의 유사 조직들과 당이나 정부와의 관계, 통제 등에 초점을 둔 것으로 연구 주제도 거의 유사한 관련성을 갖고 있다. 이들 연구 내용을 검토하여 합의를 도출하고, 연구의 빈 공간을 메우고, 더 나아가 보다 다양한 관점에서 중국 사회조직에 관한 연구를 수행할 필요가 있다(김윤권 외, 2017: 30-31).

중국에서 사회조직에 관한 연구를 접근 가능한 문헌을 기준으로 검토한다면, 2010년을 기준으로 본격적으로 이루어지고 있다. 王名(2008)은 30여 년간 중국 민간조직의 발전과정을 정리하고 민간조직 관련 여러 쟁점을 검토하고 있다. 이후 李永忠(2012)을 시작으로 중국 사회조직에 대한 연구는 주로 시민사회의 관점에서, 사회조직의 역할, 사회조직에 대한 당과 정부와의 관계, 관리체계 등을 다루고 있다. 또한, 刘志欣 等(2013)은 비정부조직의 기능과 구조를 다루고 있다. 张冉(2014)은 비영리조직의 운영과 관리에 대해서 분석하고 있다. 乔东平·高克祥(2015)은 정부와 사회조직 간의 협력 방식을 검토하고 있다. 한편, 2016년부터 사회조직에 관한 연구가 다소 많아지고 있는데, 彭少峰(2016)은 정부와 사회와의 관계, 徐家良(2016)은 사회조직의 당과 정부와의 관계를 분석하였다. 康晓光·冯利(2017)는 인터넷과 공익이란 관점에서 접근하고 있다(이상 김윤권 외,

2017: 31에서 재인용). 이밖에 문헌들은 사회조직의 개념, 발전, 전망, 관리제도, 법령, 당과의 관계 등에 초점을 두고 있다. 이들 문헌 역시 국가와 사회, 당과 정부의 통제나 관리, 그리고 이들 조직의 발전과 한계 등에 관한 내용이 주류를 이루고 있다(김윤권 외, 2017: 31-34).

중국 사회조직에 대한 영문 문헌은 주로 중국계 학자들이 수행하였으며, 다만 Saich, Heberer, Novaretti 등이 중국 사회조직에 대한 연구를 하였다(김윤권 외, 2017: 34에서 재인용). 이들 연구는 주로 非국가 행위자로서 사회조직의 자율성이나 NGO의 잠재적 역할을 다루고 있다. 기타 연구들 역시 사회조직을 주로 NGO의 형성과 역할이란 관점에서, 또한 거버넌스의 행위자로서 사회조직의 제한된 역할을 다루고 있다. 영문 선행연구들은 연구 주제나 내용이 매우 제한되어 있고 유사하며, 최근에 중국 사회조직의 발전과 역할에 관한 연구는 매우 드문 상황이다. 중국이 사회주의 국가임에도 불구하고 심한 소득 불평등과 사회적 약자에 대한 사회조직의 관심과 역할이 제한되어 있고, 사회조직이 주목을 받지 못했기 때문에 관련 연구도 미흡한 것이라 의미를 부여할 수 있다(김윤권 외, 2017: 35-36).

이상 중국 사회조직에 관한 국문, 중문, 영문 문헌을 검토한 결과 연구의 대상은 주로 사회조직과 유관한 명칭을 사용하는 다양한 조직들(비정부조직, 민간조직, 비영리조직, 공익조직, 지역사회조직 등)에 초점을 두고 있다. 연구의 주제로는 중국의 국가와 사회, 당과 정부의 사회조직에 대한 통제·관리·평가, 사회조직과 정부와의 협력기제, 사회조직 발전 등이 있다. 중국 사회조직에 관한 선행연구를 통해서 사회조직에 관한 과거와 현재의 흐름을 이해할 수 있고, 앞으로의 연구 방향을 예측할 수 있다. 선행연구의 기여와 한계를 인식하고, 학술적 관점에서 중국 사회조직에 관한 연구의 빈 공간을 메우거나 이론적 엄밀성을 제고할 수 있는 주제와 내용을 파악할 수 있다(김윤권 외, 2017: 37).

2. 중국의 국가와 사회 관계

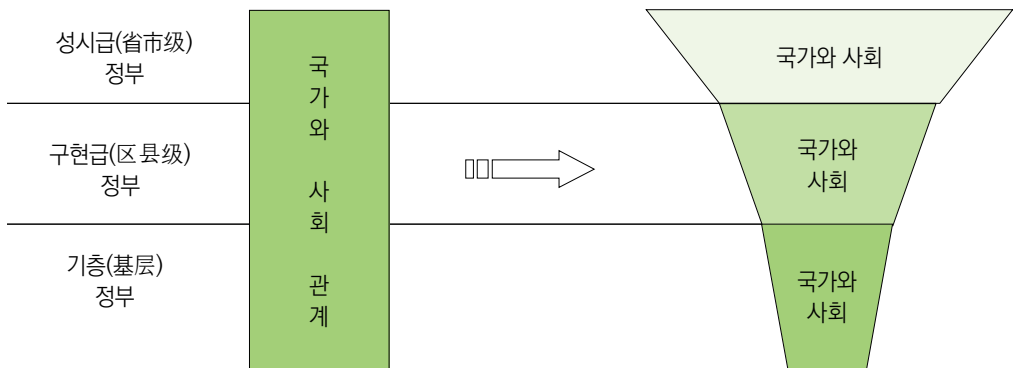
Heberer(2009: 41)가 언급하듯, 중국에서 시민사회에 관한 논쟁은 종전 소련 붕괴의 원인 규명, 중국의 미래 정치발전, 국가와 사회의 새로운 관계의 틀을 수립하는 쟁점에 관한 논의에서 비롯된다. 李永忠이 주장하듯, 신중국 성립 이후, 당과 국가는 정치와 관련하여 전통적인 봉건제 사회구조와 구소련 집권주의 정치 모델의 영향을 받아 ‘총체적 사회’의 모습을 갖췄다. 구소련은 국가가 사회의 모든 것을 통제했으며, 이로써 국가와 사회의 경계가 모호해졌다. 1949년 신중국 수립 이후, 중국은 정치 측면에서 소련의 모델을 따랐으며, 정부의 활동 공간을 넓혔다. 결국, 정상적인 국가와 사회의 관계가 성립

될 수 없었으며, ‘총체적 사회’의 모습을 갖게 되었다(李永忠, 2012: 79-80). 1978년 이전 고도의 중앙집권과 계획경제체제에서 중국의 국가와 사회는 일치된 것이었다. 즉, 사회가 국가와 하나가 되어 경계와 공간이 없어져서 사회가 완전히 국가에 포함된 동일체라 할 수 있다(范明林, 2016: 320-321)(이상 김윤권 외, 2017: 39-43에서 재인용).

이처럼 국가와 사회가 일체화된 구조와 방식을 띠게 되면서 사회는 국가화 되어가는 경향이 강했다. 고도로 집중된 정치체제에서 국가는 사회의 전반적인 것을 관할·관리한 것이다. 사회 영역은 국가의 엄격한 통제에 놓이게 되었고, 권력은 모두 국가에 집중되어 사회의 자율성과 독립성은 거의 소멸된 것이라 할 수 있다(김윤권 외, 2017: 39).

사실, 국가와 사회는 고정불변의 관계가 아니라 시대 변화에 따라서 그 관계의 모습이 변한다. 중국의 개혁개방 이전과 이후에 국가와 사회의 관계도 역시 다르게 전환되고 있다. <그림 2>에서 보듯, 1978년 이전 여러 차례의 사회주의 운동(대약진 등) 이후, 다양한 차원의 사회관계들이 모두 행정관계로 강화되었고, 정부조직의 계층관계는 사회의 곳곳에 자리 잡은 결과, 국가가 사회를 완전히 대체하였다. 동시에 국가주의 혹은 전체주의 사상 하에서 각급 당과 정부가 모든 일을 도맡아 하며, 사회 분야의 모든 사무도 책임진 결과 사회공간이 거의 없어진 것이다. 范明林은 이런 국가와 사회의 관계를 ‘기둥형 국가와 사회관계’라 지칭한다(范明林, 2016: 321; 김윤권 외, 2017: 43에서 재인용).

〈그림 2〉 개혁개방 전후 국가와 사회의 변화



출처: 范明林(2016: 321); 김윤권 외(2017: 43)에서 재인용

그렇지만 현재 중국의 국가 및 정부와 사회의 관계는 기본적으로 동일체라기보다는 세 개 차원으로 나누어 분석할 수 있다. 최상위층인 성시급 정부에서는 국가와 사회의 관계가 1978년 이전의 혼연일체 관계로 돌아갈 수도 없고, 일부 양도된 사회공간에 대한 사회정책과 구체적인 행동도 같은 맥락이다. 중간 차원인 구현급 정부에서는 상층부의

요구에 따라 상응한 조정과 행동을 보여야 하지만, 여러 상황에서 여전히 분리되기 쉽지 않다. 하위 차원인 기층정부¹⁾에서는 국가와 사회의 관계가 실질적으로 크게 바뀌지 않았고, 정부와 사회가 하나가 된 문제가 여전히 심각하다. 이러한 현재 중국의 국가와 정부 및 사회의 관계는 <그림 2>에서 보듯, ‘갈대기형 국가와 사회 관계’라고 할 수 있다(范明林, 2016: 322; 김윤권 외, 2017: 44-45에서 재인용).

3. 중국 사회조직의 이해

국가적 맥락이나 학자들의 보는 시각과 강조하는 특성에 따라서 정부와 기업 사이에 존재하는 조직들에 대한 이해가 매우 다양하다. 영국과 인도에서는 자원봉사조직, 프랑스에서는 사회경제조직, 동아시아에서는 동아리라는 용어에 초점을 둔다. 그리고 전환기 국가에서는 시민사회조직, 개도국에서는 비영리조직이라는 용어가 주로 사용된다(王绍光, 1999: 414; 陈德权, 2016: 2; 김윤권 외, 2017: 46에서 재인용).

한국의 문헌에서 국가와 기업 사이에 위치한 중간조직은 다양하게 논의되고 있다. 중간조직은 준정부기구(quasi-governmental organization: quago), 준비정부기구(quasi-non-governmental organization: quango), 준자율(비)정부조직(qua(n)gos), 비영리조직(NPO), 비정부기구(NGO), 매개조직(intermediate organization), 제3의 정부(third party government), 시민단체, 박애조직(philanthropic organization), 제3영역, 자발적 결사체(voluntary sector) 등 매우 다양하게 사용된다(정용덕 외, 2014: 457; 김윤권 외, 2017: 46-47에서 재인용). 또한, 전통적 정부부문, 좁은 의미의 정부부문, 넓은 의미의 준정부부문, 순수비영리부문, 넓은 의미의 준정부부문, 순수기업, 가정으로도 구분된다(안병영 외, 2008: 127; 김윤권 외, 2017: 47에서 재인용).

중국 문헌에서도, 역시 사회조직과 관련된 용어가 매우 혼용되어 사용된다. 사회조직과 관련된 명칭으로는 비정부조직, 민간조직, 비영리조직, 사회중개조직, 제3부문, 공익조직, 자선조직, 풀뿌리조직, 지역사회(社区), 지원조직, 준정부조직 등 다양하게 사용된다. 이러한 조직을 담당하던 중앙정부의 관련 부서 명칭을 보면, 사회단체 → 민간조직 → 사회조직의 과정을 거쳤다(김윤권 외, 2017: 48).²⁾

1) 중국에서 기층정부는 농촌 기층정부와 도시 기층정부 두 부분으로 구분된다. 헌법과 지방조직법의 규정에 따르면, 농촌에서 향(乡), 민족향(民族乡), 일급 진(镇) 그리고 도시에서 구(区)가 설치되지 않은 시 및 일급 시직할구(市辖区)를 포함한다. 행정관리의 편의를 위해서 도시 기층정부에는 자체 파출기관(派出所), 즉 가도사무처(街道办事处)를 설치하지 않는다. Retrieved from <https://zhidao.baidu.com/question/94364376.html> (검색일, 2017.10.5); 김윤권 외(2017: 44)에서 재인용

2) 국가 민정부에 내설된 업무담당 부서는 처음에는 ‘사회단체관리국’이었고, 1998년 기구개혁 때 ‘민간조

중국 정부가 최근 공식적으로 사용하는 ‘중국 사회조직’은 다음과 같다(马庆钰·廖鸿, 2015: 4-5). 즉, i) 민정부서에 등록되고, 회원들의 공동목표를 실현하기 위하여 현장에 따라 자발적으로 활동하는 비영리사회단체, ii) 민정부서에 등록되고, 각종 비국유자산을 이용하여 비영리성 사회서비스 활동에 참여하는 민영비기업조직, iii) 민정부서에 등록되어 각종 기부재산으로 공익사업에 종사하는 기금회, iv) 공상부서에 등록된 비영리 조직으로서 각종 사회서비스기구, 자금지원기구, 비영리 사회중개조직, v) 도시커뮤니티 조직으로 지역주민들의 각종 비영리성, 공익성 혹은 협력적 자치조직, vi) 농촌 민간 조직으로 각종 형식의 농민전업경제협회, 농촌공익조직, 농촌마을발전조직, 농촌보호조직 등, vii) 중국에서 활동하는 해외 NGO로서 주로 빈곤퇴치, 공공위생, 환경보호 등의 공익 활동에 참여하는 조직과 경제영역에서 활약하는 각종 상업협회, viii) 등록이 불필요한 사회단체로 구분된다.³⁾ 이들 조직들은 준정부조직의 특성을 갖지만, 개혁 과정을 통하여 중국 공익자원의 배분에서 점차 그 역할을 확대하고 있다(김윤권 외, 2017: 50-51).

기타 용어와의 비교를 통해서 중국 정부가 ‘사회조직’을 관방 용어로 최종 선택한 이유를 다음과 같이 해석할 수 있다(陈洪涛, 2009; 夏建中·张菊枝, 2014; 赵佳佳, 2017; 김윤권 외, 2017: 52에서 재인용). 용어 중에서 ‘비정부조직’(NGO)은 서방국가에서 가장 보편적으로 사용되지만, 이 용어들은 중국어로 번역할 경우, 일반 민중에게는 NGO가 정부와 대치되는 혹은 정부에 대한 불신임과 관계되는 조직으로 연상될 가능성이 있어서, 중국 국가체제의 분위기와는 적절하지 못한 용어이다. ‘민간조직’이라는 용어는 민간과 정부를 대치시키는 측면에서 NGO와 비슷한 문제를 갖고 있고, 동시에 실질적으로 중국에 존재하는 상당수의 관변단체를 담기 어려우며, ‘민간’이라는 용어 자체가 사기업을 배제하기 어렵다는 점이다. ‘비영리조직’(NPO)은 중국적인 맥락에서 볼 때, 조직이 유상으로 제공하는 서비스와 일반적인 영리 활동과 구분하기가 어렵고, 비‘영’리를 중국어로 번역하면 세 개의 글자, 즉 营(경영 영), 赢(남을 영), 嬴(가득할 영)이 혼용되어 혼란을 낳고 있다. 또한, NPO 역시 각각 사회조직이 갖고 있는 특성 중의 하나만(비정부, 비영리) 드러나서 포괄적이지 못한 한계가 있다. 이에 비해 사회조직은 정부와 기업 외의 많은 조직들을 포괄할 수 있는 가능성을 갖고 있기에 포괄 범위에 대한 논쟁을 피할 수 있다. 또한, 체제개혁 과정에서 필요시 인민단체와 사업단위 등을 포괄할 수 있는 여지를 갖고 있다. 한편, ‘사회조직’이 공식적인 용어로 선택된 또 다른 이유로는 법률 용

직관리국’으로 변경되었으며, 다시 2016년부터는 ‘사회조직관리국’으로 바뀌었다(김윤권 외, 2017: 48).

3) 국무원이 등록을 면제한 것은 중국작가협회, 중국인민외교학회, 중국국제무역촉진회, 중국장애인연합회 등 14개 사회단체이다(김윤권 외, 2017: 51).

어⁴)에서 다른 개념보다 훨씬 빈번하게 쓰인다는 점이다(김윤권 외, 2017: 52).

앞서 검토한 국문, 영문, 중문 문헌연구, 그리고 중국의 당과 국무원 문건을 논거로 본 연구에서는 사회조직이란 용어를 분석대상으로 선정하여 논의를 전개하기로 한다. 물론, 다양하게 사용되는 ‘00’조직들을 모두 사회조직이란 총칭으로 사용하기에는 분류의 기준인 포괄성과 배타성을 엄밀히 충족시킬 수 없고, 조직들 간의 경계가 불투명하고 중첩적인 측면이 있다. 따라서 사회조직 내용을 설명하는 과정에서 해당 유사 용어를 그대로 사용하기로 한다(김윤권 외, 2017: 53-54).

그렇다면, 사회조직이란 구체적으로 무엇일까? 중국 학자들도 사회조직에 관해 다양한 개념 정의를 내리고 있다. 崔月琴(2009)은 사회조직이란, “법에 따라 설립되고, 국가의 정부체제와 상대적으로 독립적이며, 사회구성원들의 자발적인 참여·조직·관리를 기초로 하며, 사회공익 활동을 취지로 하는 비영리적·비정치적·비종교적인 조직”이라고 정의한다(杨丽 等, 2015: 79; 김윤권 외, 2017: 54에서 재인용).

이상 중국의 사회조직 관련 문헌, 법령, 학자들의 견해를 고려하여, 본 연구는 중국 사회조직에 관한 개념을 “공공부문(당과 정부 등) 및 민간부문(기업, 인민 등) 간의 상호관계를 맺으면서 제문제를 공익적 관점에서 참여·조정·해결하여 정부의 역할을 지원하고, 인민에게 서비스를 제공하는 조직”으로 정의하기로 한다(김윤권 외, 2017: 54).

서구 사회이든, 한국 사회이든 중간조직은 다양한 역할과 기능을 수행한다. 정부를 지원하거나 정부와 협업을 통해서 공동의 시너지를 낼 수 있고, 민간기업들과 공동으로 사회적 책임을 이행할 수 있다. 또한, 시민을 위해서 다양한 형태의 서비스를 제공할 수 있다. 특히, 중간조직은 연성조직(soft power) 영역에서 유리한 역할을 수행할 수 있다. 마찬가지로 중국의 사회조직, 역시 당이나 정부가 수행할 수 없는 연성권력 영역에서 역할을 수행하여 정부의 기능을 뒷받침할 수 있다. 그리고 다양한 분야에서 인민에게 다양한 형태의 서비스를 제공할 수 있다(김윤권 외, 2017: 64-65).

4) 사회조직에 관한 가장 기본적인 행정법규인 「사회단체등기관리조례(社会团体登记管理条例)」(1998년 반포) 제2조는 사회단체를 ‘비영리성 사회조직’으로, 「민영비기업단위등기관리임시조례(民办非企业单位登记管理暂行条例)」(1998년 반포) 제2조는 민영비기업단위를 ‘비영리성 사회서비스 활동에 종사하는 사회조직’으로 규정하고 있다. 다음으로 전국인민대표대회에서 반포한 관련 「경제순환촉진법(循环经济促进法)」, 「취업촉진법(就业促进法)」, 「미성년보호법(未成年人保护法)」, 「과학기술보급법(科学技术普及法)」, 「국방교육법(国防教育法)」, 「상품품질법(产品质量法)」, 「미성년범죄예방법(预防未成年人犯罪法)」, 「고등교육법(高等教育法)」, 「노인인권보호법(老年人权益保障法)」, 「의무교육법(义务教育法)」, 「민영교육촉진법(民办教育促进法)」, 「취업교육법(职业教育法)」, 「교육법(教育法)」, 「교사법(教师法)」 등에서도 ‘사회조직’을 사용하는데, 유사 용어인 ‘민간조직’은 기타 법에서 두 번 밖에 사용되지 않고 있다(김윤권 외, 2017: 52-53).

Ⅲ. 중국 사회조직 발전의 동인 분석⁵⁾

1. 구조적 동인

1) 사회주의 시장경제체로의 전환

사회조직의 출현 배경에는 근본적으로 중국 특색의 사회주의 시장경제로의 전환에서 찾을 수 있다. 사회주의 시장경제는 1992년 덩샤오핑이 “사회주의에 시장이 있으며, 자본주의에도 계획이 있다.”는 주장을 골자로 추진한 중국의 사회주의 시장경제의 이념적 내용이다. 사회주의 국가의 거시조정 아래 시장의 자원배분을 토대로 경제체제를 운영한다는 사회주의 시장경제⁶⁾는 공유제를 위주로 하고 시장 기제를 활용한다. 개혁개방을 추진하면서 주창한 사회주의 시장경제는 공유제를 주체로 하는 소유제, 노동에 따른 분배를 주체로 한 분배방식, 다차원의 사회보장제도를 수립하여 경제발전과 사회 안정을 유지한다는 것이다.

개혁개방 이후, 시장경제를 사회제도와 별개로 보는 전통적 인식을 타파하고, 사회주의를 위한 시장경제의 길로 들어선 것으로 사회주의 시장경제로의 전환은 체제개혁과 함께 국가-사회관계의 변화과정이기도 하다. 즉, 경제체제개혁을 통하여 국가경제에 대한 정부의 독점이 약해지고, 민간 기업들은 시장경제의 치열한 경쟁에 직면하게 되었다. 사회관리체제의 변화에 따라 정부에서 분리되어 나온 관변조직과 민간에서 자발적으로 생긴 조직들이 사회관리, 서비스 제공 등의 역할을 하기 시작한 것이다.

사회주의 시장경제로의 발전은 사회조직의 발전에 다음과 같이 결정적인 동인으로 작용하였다(吴锦良, 2001: 117-119; 唐兴霖, 2013: 211-212; 김윤권 외, 2017: 105-106에서 재인용). 첫째, 시장경제의 경쟁은 일부 사람들에게 어려움을 가져오고, 정부가 이런 문제를 해결하지 못할 경우에, 사회조직이 빈곤구제와 같은 문제들을 해결하는데 기여할 수 있는 동인이 된다. 둘째, 시장경제체제에서 사회의 수요는 다원화되고, 유동자원과 자유공간이 증가하면서 사회조직이 생존·발전할 수 있는 공간이 커진다. 사회자원을 배분하여 사회의 다양한 수요를 만족시키기 위해서는 사회조직의 발전이 뒷받침될 수밖에 없다. 사회조직은 시장경제의 일부분이고, 사회자원을 합리적·효과적으로 재배치한

5) 동인과 제약에 대한 분석 기준은 Mahoney & Snyder(1999)가 제시한 제도분석 수준의 논리를 활용하기로 한다. 이들은 제도(공식적인 조직·규칙·절차, 정당체제, 군부조직, 관료제, 헌법·법령 등) 수준을 중심으로 위로는 구조(또는 맥락)(세계체제, 국가체제, 경제발전, 문화유형, 정치·사회·경제적 위치 등), 아래로는 행위(집단의 상호작용, 리더십 등)로 분석 수준을 계층화하고 있다.

6) Retrieved from <https://zhidao.baidu.com/question/156865663.html> (검색일, 2018.3.8).

결과이다. 시장 지향적 개혁을 통해 정부의 활동 범위를 공공재 제공의 범위 내로 한정 짓고, 정부 외의 기업과 사회조직에도 공공재의 생산과 제공이 가능하게 한 계기가 된 것이다.

결국, 사회주의 시장경제체제로의 전환은 중국 사회조직의 경제적 기반을 마련한 배경이 된 것이다(李永忠, 2012: 82; 김윤권 외, 2017: 104에서 재인용). 사회주의 시장경제는 첫째, 인민들의 권리의식을 고양시켰다. 인민들은 시장에서 자신들의 이익을 극대화하고 보호해야 한다는 관념이 생겼으며, 이는 인민들이 독립적인 이익을 추구하는 개체로 변화했음을 의미한다. 둘째, 시장경제는 고도로 동질화된 전통사회를 붕괴시켰으며, 이는 중국 사회의 구조를 분화시켰다. 이로써 다양한 이익단체와 가치들이 나타났으며, 동일한 이익과 가치를 추구하는 인민들이 자발적으로 조직을 꾸렸다. 셋째, 시장에서의 경쟁은 공업과 상업 분야에서 사회조직을 생겨나게 만들었다. 현대 기업제도를 만드는 경제 분야에서 정부의 권력이 줄어든 관리 영역에는 각 산업의 자율조직들이 대신하여 관리했으며, 시장경쟁이 과열되면서 상업협회 등이 대량으로 증가되었다.

2) 사회구조의 변화

사회주의 시장경제로의 전환과 더불어 사회조직의 발전은 사회 공간의 확대에서 비롯된다. 중국 사회공간의 확장은 중국 사회조직 발전의 현실적인 기초가 된 것이다. 사회구조의 변화는 전통적인 총체적 사회를 해체시켰으며, 정부와 사회가 원래의 위치로 돌아갈 기회를 제공하였다. 이는 정부의 공공서비스 제공 능력을 향상시킬 기회가 되고, 사회조직의 역량을 높이는 계기가 되었다. 다양한 사회조직이 나타남에 따라 사회공간의 일부가 확장되고, 중국 사회는 중요한 변화를 맞게 된 것이다(李永忠, 2012: 84; 김윤권 외, 2017: 102에서 재인용).

사회구조의 변화와 더불어 2006년 10월, 당 16기 3중 전회에서 「사회주의의 조화로 온 사회수립에서 약간의 중요 문제에 관한 중공중앙의 결정」이 통과되었는데, 이는 사회조직의 양성과 발전, 감독, 관리에 대하여 다소 체계적으로 제시한 것이다(陈德权, 2016: 3; 김윤권 외, 2017: 50에서 재인용). 중국 사회조직이 형성·발전됨에 따라서 정부와 사회 모두 사회조직에 대한 요구사항이 지속적으로 늘어났다. 사회조직 규범을 만들고 발전시키는 시기에는 사회조직의 등기, 연례검사, 교육, 평가, 집행은 물론, 시대 변화에 맞는 사회조직의 관념, 혁신적인 관리방식 등이 필요하게 된다. 이는 거시적인 체제와 관련된 정책뿐만 아니라 미시적인 사회조직의 지원 차원 모두에서 변화를 낳은 것이다(徐家良·廖鸿, 2013: 232; 김윤권 외, 2017: 102-103에서 재인용).

최근 사회 공간의 확대에 기폭제를 제공한 ICT의 발전 및 활용은 사회조직의 발전에 큰 영향을 주고 있다. 현대 기술의 총아인 인터넷과 스마트폰은 사회조직의 저변 확대 및 활성화에 상당한 뒷받침을 제공한다. 강진이나 기아, 홍수 등 대형 난제들이 인터넷과 스마트 폰 등을 통해서 전 세계에 실시간으로 알려지게 되면 기부나 사회봉사에 대한 분위기를 조성하여 사회조직의 활동 공간을 넓히는 계기를 마련해 줄 수 있다. 특히, 기부나 나눔을 배려하는 문화가 취약한 중국에서 인터넷이나 스마트 폰을 통한 사회공헌이나 봉사에 대한 사회 분위기 조성은 사회조직의 활동을 촉진하는 촉매제 역할을 한다(김윤권 외, 2017: 106).

중국에서도 인터넷을 통한 새로운 형태의 공익 확산이 이뤄지고 있다. 인터넷에서 공익 관련 소식이 전파되고, 공익 관련 집단토론이 이뤄지고, 공익기구가 인터넷에서 공익 사이트를 개설⁷⁾하면서 공익 분위기가 확산되고 있다. 周恩毅(2014: 187)가 언급하듯, 실질적 사회단체(有形社团) 혹은 공익사업은 인터넷에 자체 사이트를 만들어 조직의 이념을 선전하고, 조직 활동을 교류하고, 인터넷으로 모금 등을 수행하고 있다. 또한, 가상적 사회단체(虚拟社团)를 만들어 직접 인터넷에서 관련 활동을 수행·교류하고, 정보를 교환하고, 구성원을 모집하고, 조직의 활동계획을 공유한다. 가상의 사회단체는 빠르게 늘어나고, 관련된 조직구성원이 광범위하고 활약이 적극적이어서, 사회적 파급력이 매

7) 2008년 원환지진 후 인터넷 기부 포털이 개설되면서 웨이보에 '상생, 상호작용, 투명, 신속, 효율'이란 주제로 공익 분위기가 조성·확산되었다(康晓光·冯利, 2017: 3). 2013년 4월 20일 쓰촨성 야안(雅安)에서 진도 7.0의 지진이 발생했을 때에, 중국 최대 포털인新浪(新浪)이 이재민돕기 계정을 열었는데 불과 이틀 만에 400만 명이 넘는 네티즌이 낸 성금이 1억 위안에 이르렀다. 2013년도엔 스마트폰 등을 통해 각종 공익 활동에 참가한 누계 네티즌이 5억 6천만 명에 달하였다. 중국 정부는 현재 15~25% 수준인 공익기금 소득세 면제 폭을 크게 넓힐 방침이어서 중국의 공익 활동의 저변은 더 넓어질 것이다(중국망, 2014.1.17; 김윤권 외, 2017: 107에서 재인용).

8) 최근 위챗이라는 애플리케이션을 이용하여 공공계정(公众微信号)을 개설하는 방법으로 사회조직 발전을 추진하는 것이 새로운 추세로 나타나고 있다. 위챗은 한국의 카카오톡과 비슷한 기능을 가진 앱으로, 중국 내외를 포함하여 8억 이상의 이용자를 확보하고 있다. 구체적인 활용 방식을 보면 우선, 각 지역에서 사회조직에 관련된 통합적인 스마트폰 플랫폼이 계속 개설되고 있다. 헤이룽장성의 경우, 2017년 3월에 '헤이룽장성 사회조직'이라는 공공계정호가 개설되어 성내에서 공식적으로 등록되어 있는 1만 6천여 개의 사회조직을 연결시켰으며, 이를 통해 사회조직들이 정부의 관련 정책과 각자의 성공적인 활동 경험을 공유하고, 시민들이 사회조직의 서비스 제공 등에 관한 정보접근과 다양한 참여와 활동을 쉽게 해주는 역할을 하고 있다(Retrieved from <http://www.hljmzt.gov.cn/917/23723.html> 검색일, 2017.11.12). 또한, 일기금(壹基金), 여권의 목소리(女权之声), 세계동물보호협회(世界动物保护协会) 등 유명한 사회조직뿐만 아니라 새로 설립된 자선단체들도 위챗 공공계정을 조직홍보 등에 적극적으로 활용하여 좋은 성과를 내고 있다. 2015년 5월 20일에 공공계정호를 개설한 '공익 기자'라는 자선단체의 경우, 1년도 안되어 30만 명의 팬이 생겼고, 방문객이 1,315만 명에 이르며, 모금액은 454만 위안을 넘었다(白鸽, 2016).

우 크고, 낮은 자본에 높은 효율성을 얻을 수 있다는 점에서 사회조직의 발전 모델로 제시되고 있다(김윤권 외, 2017: 106-107).

2. 제도적 동인

1) 단위제도의 해체

중국의 시민사회는 당국가체제를 벗어나는 공공부문의 출현과 연계된다. 중국은 하향식 방식으로 잠재된 시민사회의 구조를 활성화시키는데 국가가 특별한 역할을 한다. 시민사회의 무기력함과 단위제도, 혈연, 가문 등의 전통적 구조에서 국가는 이러한 구조들을 운영하는 엔진 역할을 한다(Heberer, 2009: 42; 김윤권 외, 2017: 108에서 재인용).

신중국 건립 이후 도시는 단위제가 위주였고, 기층지역관리(街居制)가 보조적인 사회관리체제로 작동되었다.⁹⁾ 孙晓莉(2001: 54)가 설명하듯, 사회에 대한 통제는 공사와 단위제도를 통해 이루어졌다. 농촌에서는 인민공사가 중요한 역할을 하였는데 ‘정부와 공사의 일치’로 집체경제의 구성원들을 관리하였다. 도시에서는 단위가 개인 신분의 상징이 되어 일상용품의 구매에서부터 결혼·출산에 이르기까지 모두 개인이 소속된 단위와 연결되었다. 고도로 집중된 계획경제체제를 기초로, 국가의 정치권력을 중심으로, 단위제도를 조직 형태로 하여 전체 사회가 하나의 질서 있는 구조체계를 형성하였다. 이로써 국가의 정치권력은 전체 사회와 긴밀히 연결되었고, 단위와 국가가, 그리고 사회와 국가가 동일한 구조를 갖게 된 것이다(김윤권 외, 2017: 109에서 재인용).

이렇듯, 1970년대 말까지 중국은 ‘단일기관’ 체제 및 ‘보이는 손’이 모든 영역을 통제 한 결과 사회중개조직이 존재할 수 없었다. 교육, 위생, 사회복지 서비스와 같은 ‘공공재’는 모두 정부에서 제공하였고, 정부가 운영하는 사업단위가 공급자의 역할을 하였다. 이런 사업단위는 국가기관 편제에 포함되어 국가재정으로 운영되었다. 비록, 영리를 목적으로 한 조직은 아니었지만 사회조직이라고 할 수는 없다(唐兴霖, 2013: 211; 김윤권 외, 2017: 108에서 재인용).

9) 개혁개방 이전 국가가 대부분의 희소자원을 통제·배치하였는데 여기에는 물자, 자금뿐만 아니라 권력, 권위, 기회 등도 포함되었다. 한 사회구성원이 가장 기본적인 생존 조건을 얻으려면, 반드시 국가로부터 상응한 자원을 얻어야만 했다. 국가가 대부분의 희소자원을 통제하고 있었기 때문에 민간은 중요한 희소자원을 장악할만한 사회역량이 부족하였고, 사회는 국가와 민중이라는 두 가지 구조만 존재하였고, 사회의 중간층이 결여되었다. 또한, 국가는 강력한 동원력을 갖고 전국적으로 엄밀한 조직체계를 이용하여 전국의 인력과 물자를 동원하여 다양한 국가목표를 추구하였다. 국가의 정치통합은 매우 강력하여 기층사회의 통합까지도 행정수단으로 실현할 수 있었다(唐兴霖, 2013: 212; 김윤권 외, 2017: 109에서 재인용).

그러나 개혁개방이 추진되면서 정부와 시장 간의 경계에 사회주의 시장경제가 수립·발전함에 따라 정부의 권한은 이양되고 전능한 정부에서 유한한 정부로 전환되는 과정에서 단위제도는 점차 와해되기 시작하였다. 정부와 시장, 정부와 사회, 조직과 개인이 분리되기 시작하면서 총체적 사회는 균열이 생기기 시작하고, 사회와 개인의 공간에서 활력이 생기고, 사회조직이 형성되는 토대가 되었다(王冬芳, 2009: 150-152; 김윤권 외, 2017: 110에서 재인용). 이렇듯, 중국 사회조직의 발전은 계획경제와 집권통치가 실패한 산물에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 매우 견고하던 단위제도가 개혁개방과 더불어 와해되기 시작한 것이다. 사회주의 시장경제로의 전환과 더불어 단위제도가 느슨해지면서, 사회보장과 사회복지의 사회화를 촉진하고, 기업과 공동체의 부담을 덜어주게 된다. 다시 말해, 단위제의 느슨함은 사회조직에 생기를 불어넣은 계기가 된 것이다.

개혁개방 이후, 중국 경제와 사회구조가 상당히 변하였지만, 본래의 도시 기층관리개혁이 지체되면서 혼란 상태가 야기되었다. 따라서 기층사회에 나타나는 각종 문제와 모순을 해결하기 위해서 새로운 형태의 조직 형태와 관리제도가 필요하게 되었다. 이런 배경에서 사회 기능 간에 정합성을 확보할 수 있는 조직 형태와 관리제도, 즉 소위 지역 사회제(社区制)가 출현하게 된 것이다(高红, 2016: 2; 김윤권 외, 2017: 108-109에서 재인용).

2) 사회조직 관련 법제도 정비

중국의 경제개혁과 정치개혁 그리고 사회개혁은 유기적으로 결합되고, 경제의 시장화는 정치의 민주화를 추진하는 동시에 사회의 자율화와 다원화에 결정적인 영향을 미쳤다.¹⁰⁾ 중국의 경제개혁과 시장경제의 발전은 국가권력을 제한하고 ‘전능한 정부’에서 ‘제한적 정부’로의 전환을 가져왔다. 이러한 변화를 거쳐 사회조직이 발전할 수 있는 기본적인 제도적 공간을 얻게 된 것이다(唐兴霖, 2013: 211; 김윤권 외, 2017: 104에서 재인용). 정치체제개혁이 중국 사회조직 발전과 관련된 제도를 뒷받침한 것이다(李永忠, 2012: 83). 그렇지만, 사실 중국에서 현재 개혁개방 이후 정치체제 개혁은 거의 이루어지지 않고 있다. 정치체제 개혁을 보류하는 대신 정부개혁 혹은 행정개혁을 통해 경제성장을 이끌어가고 있다(김윤권 외, 2017: 110).

10) 다만, 여기서 唐兴霖이나 李永忠의 주장은 중국 정치 현실과 사실 측면에서 본다면 동의하기 어렵다 (외부에서 보는 시각에서). 즉, 중국의 정치개혁은 거의 이루어지지 않고 있으며, 당과 정부의 감독과 통제 그리고 관리가 지속되는 한 사회의 자율화와 다원화는 매우 미약한 수준일 수밖에 없다(김윤권 외, 2017: 104).

사회조직의 법제화에 결정적인 계기는 1998년에 제정된 「사회단체등기관리조례」, 「민영비기업단위등기관리임시조례」, 2004년에 제정된 「기금회관리조례」라 할 수 있다. 더 나아가 정부개혁을 통한 국가-사회관계의 변화, 그리고 사회적 수요에 근거하여 중국 정부는 총체적인 개혁이념과 함께 사회조직의 발전이념을 명확히 제기하였다. 2012년 18차 전당대회에서 “정부와 사회를 분리시키고, 권리와 책임을 명확히 하고, 법에 의한 자치를 실행하는 현대 사회조직체제를 건설한다.”고 하였다. 또한, 2013년 전국인대 12기 제1차회의에서 통과된 「국무원 기구개혁 및 기능전환 방안(国务院机构改革和职能转变方案)」은 “사회조직에 적합한 공공서비스를 해결하기 위해서는 사회조직에게 맡긴다.”고 명확히 제기하였다. 중국공산당 제18기 3차회의에서 통과된 「전면적인 개혁심화에 관한 당중앙의 중대문제에 대한 결정(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定)」에서는 ‘국가거버넌스 체계와 거버넌스 능력의 현대화’라는 개혁의 총목표가 제기되었다. 특히, ‘거버넌스’의 제기는 중국 집권이념의 중대한 변화를 말해준다. 그 후 국무원은 2013년 9월과 2014년 11월에 「정부의 사회역량 구매서비스에 관한 지도의견(关于政府向社会力量购买服务的指导意见)」과 「자선사업의 건강한 발전을 촉진하기 위한 지도의견(关于促进慈善事业健康发展的指导意见)」을 각각 발표하여, 공공서비스 공급을 위해서 정부와 사회조직 간에 새로운 협력기제를 형성하고, 공공재정을 통해서 사회조직 발전에 중요한 기금을 조성하였다.¹¹⁾ 이러한 흐름에서 더 많은 사회조직들이 사회공공재의 생산자와 공급자 역할을 할 수 있게 된 것이다.

정부개혁을 통해서 정부와 사회의 관계를 재조정할 수 있고, 행정권력을 사회 영역에서 점차 축소시키고, 규제를 완화¹²⁾시켜 사회의 자유공간을 확대시킬 수 있다. 이와 더

11) 1994년 쑤전시 뤼후구(罗湖区)의 환경위생 서비스 구매를 시작으로 20여 년의 발전을 통하여 공공서비스의 정부구매(Contracting Out)는 중국에서 중요한 서비스 제공 방식으로 자리 잡았다. 정부 구매를 통한 공공서비스 제공의 참여는 사회조직 생존의 중요한 수단이다. 중국 정부는 2010년부터 사회조직으로부터 공공서비스를 구매하는 제도의 규범화 단계에 들어갔다. 제도화는 지방정부에서 먼저 시작되었고, 중앙정부는 지방의 실천 경험에 근거하여 2013년부터 관련 지침들을 발표하였다(苗红培, 2015).

12) 2011년에 반포된 국가와 사회발전 제12차 5개년계획은 “경제, 공익자선, 민영비기업단위, 도시와 농촌 커뮤니티의 사회조직을 중점적으로 육성·발전시킨다.”라고 선포하였다(马庆钰·廖鸿, 2015: 166-167). 이어 반포된 「국무원기구개혁과 기능전환 방안」에서는 사회조직의 진입규제에 대해 두 가지 개혁을 제기하였다. 하나는 일업다회(一业多会)를 검토하는 것이다. 이는 동업자협회, 상회에 대한 진입규제가 곧 완화되어 관변단체의 독점을 타파할 것이라는 신호이다. 두 번째는 직접등기제도이다. 경제, 공익자선, 과학기술, 공공서비스 분야에서 사회조직의 설립은 업무주관 단위의 심사 동의를 거치지 않고 민정부서에 직접 등록하면 된다고 하였다. 하지만 정치법률, 종교 등의 사회조직과 해외 비정부조직의 중국주재 사무처의 설립은 업무주관단위의 심사 및 동의를 거쳐야 한다고 하였다. 등록심사절차 외에 저장성 원저우시 같은 경우는 등록시 필요한 자금액수도 대폭 낮추는

불어 정부의 법치 준수에 대한 의식이 매우 중요하다. 정부개혁은 비단 기구¹³⁾나 인력재 배치만이 아니라 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 법치가 확보되어야 한다. 여전히 인치가 강한 중국에서 법치화 수준이 높아진다면, 사회조직의 공간은 그만큼 더 확대될 것이다. 특히, 2016년 9월 1일에 통과된 「중화인민공화국자선법」은 사회조직의 발전에 뒷받침이 될 것이다. 동법을 통해 기부문화가 활성화되고, 동시에 자선단체 활동과 모금 절차에 투명성을 강화하는 계기가 될 것이다. 동법은 자선단체의 설립과 운영, 자선모금 활동 등을 비롯해 위법행위에 대한 처벌조항이 담겨져 있다. 불법·위법 행위를 사전에 차단하기 위한 조치와 처벌조항을 강화한 것이다. 동법은 결과적으로 사회조직의 활동 공간을 확대하는 밑받침이 될 것이다(김윤권 외, 2017: 110-111).

3. 행위적 동인

1) 중국 엘리트의 참여

모든 조직의 발전은 지도자의 리더십과 밀접한 연관성을 갖는다. 개혁개방 이후 중국 사회조직의 형성과 발전도 정치, 경제 및 학계 엘리트들의 직접적인 참여와 밀접하다. 정부 엘리트란, 중국 당정기관의 고위관료, 혹은 산하기관의 기관장을 역임한 이력이 있

데, 사회단체와 민간비기업단위가 등록을 신청할 경우, 필요한 자금은 1만 위안, 공익자선, 사회복지, 사회서비스와 기층사회조직 등록을 신청할 경우에는 자금에 대한 요구를 취소했다. 2013년 3월부터 2년이 안되어 전국적으로 직접 등록한 사회조직 수는 약 3만 개에 달하는데, 이는 동기간 등록된 사회조직수의 40%를 차지하였다.

- 13) 21세기에 들어선 후 중앙과 지방정부에 사회조직의 발전과 관리에 관하여 과거 여러 부서에 분산된 업무를 통합 처리하는 전담기구들이 나타나기 시작하였다. 상하시는 2002년에 ‘동업자협회발전서’(行业协会发展署)를 신설했고, 쑤저시는 2004년에 ‘동업자협회복무서’(行业协会服务署)를 설립하였다. 2006년에 시민정국의 민간조직관리판공실과 합병시켜 ‘민간조직관리국’으로 발족시켰으로써, 사회조직의 등록, 감독, 육성과 서비스 업무를 전담케 하였다. 중앙의 민정부는 1988년에 사회단체 관리국을 설립하였고, 1998년에 명칭을 민간조직관리국으로 변경하였고, 2016년에 사회조직관리국으로 변경시켰다. 중앙의 변화와 이어 지방정부에서도 부서의 명칭을 민간조직관리에서 사회조직 관리로 바꾸고 있다. 사회조직 전담기구의 설립은 사회조직의 육성과 발전을 추진하는데 큰 동력으로 작용하였다. 우선, 지방에서 앞다퉈 사회조직 발전 및 관리제도에 관한 계획과 지침을 발표하였다. 예를 들면, 2012년에 광둥성에서는 「사회조직의 교육발전 및 규범화 촉진에 관한 방안(关于进一步培育发展和规范社会组织的方案)」, 저장성 원저우시(温州市)에서도 「사회조직 발전 및 육성 촉진에 관한 의견(关于加快推进社会组织培育发展的意见)」, 2013년에는 안후이성에서 「사회조직 건설 및 관리 강화 및 혁신에 관한 의견(关于加强和创新社会组织建设与管理的意见)」을 발표하였다. 중앙정부 차원에서는 2016년에 「사회조직의 건강한 발전 촉진을 위한 사회조직관리제도의 개혁에 관한 의견(关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见)」이라는 사회조직 발전에 관한 공식적인 계획과 지침을 발표하였다.

고, 광범위한 인맥을 갖고 있으며, 높은 사회적 책임감이 있는 간부를 의미한다(김윤권 외, 2017: 113).

중국의 당정 엘리트들이 사회조직의 관리층에 들어오게 된 것에는 나름대로의 배경이 있다. 첫째, 기구개혁의 결과이다. 개혁개방 이후 중국은 1982년, 1988년, 1993년, 1998년, 2003년, 2008년, 2013년 총 7차례의 기구개혁¹⁴⁾이 이루어졌다. 기구개혁 추진으로 정부기능의 변화, 인력의 대폭적인 감축이 이루어졌으며, 이 과정에서 일부 정치 엘리트들이 사회조직으로 발을 담갔다. 둘째, 1984년, 1987년, 1993년, 2000년 모두 네 차례 당정관료들이 사직하고 창업 또는 기업에 취직하여(辞官下海) 인생 전환을 시도하려는 붐이 있었다. 하지만 결과적으로 사직서를 제출한 관료들의 상당수가 공공부문을 떠난 것이 아니라, 정부와 연계된 사회조직에 취직하였다. 셋째, 중국의 사회조직은 발전 초기에 당정기관과 관계를 분리하기 힘든 상황이었다. 따라서 사회조직, 특히 관변조직은 당정기관과 인사교류가 매우 빈번하였다. 정부는 이러한 인사교류를 사회조직에 대한 통제와 기구개혁으로 인한 인력감축을 소화하는 수단으로 이용하였다. 이러한 요인들이 작용하여 개혁개방 이후 중국의 사회조직은 많은 당정관료들을 유치할 수 있었고, 이들의 정치적 자원¹⁵⁾도 함께 확보함으로써 사회조직의 발전에 큰 힘을 얻은 것으로 보인다(김윤권 외, 2017: 113-114).

문화대혁명 10년 기간 능멸과 타도의 대상으로 살아왔던 지식인들은 개혁개방 이후 신분회복을 이루었으며, 국가와 사회를 위해서 봉사할 수 있는 기회를 갖게 되었다. 이들 중에 높은 사회적 책임감을 갖고 있던 사람들은 적극적으로 사회조직 활동에 참여하

14) 예를 들면, 1998년 기구개혁의 결과 9개의 경제 관련 부위(部委)가 철폐되고, 전국적인 동업자협회로 신분이 바뀌었다. 여기서 부위인 중국의 구성부문(组成部门)은 한국의 각 부(외교부, 안전행정부 등) 수준에 해당한다. 다만, 중국 구성부문에는 部, 委(委员会), 署(审计署)(한국의 감사원), 行(人民银行)이 포함되어 있어서 한국과 구별된다. 혼동을 피하기 위해서 이하 중국 국무원 (구성)부문은 部委로 표기하기로 하되, 여기에는 部委署行을 포함하는 것으로 인식한다. 그리고 중국 각급 정부의 部门이란 표현은 부서로 표현하기로 한다(김윤권 외, 2013: 76-77).

15) 대표적 인물 중의 하나가 현 남도기금회(南都基金会) 이사장과 중국자선연합회 부회장을 맡고 있는 쉬용광(徐永光)이다. 1949년 출생으로 1986년에 공천단 중앙에서 조직부장을 지낸 경력을 갖고 있는 인물이다. 37세 젊은 나이에 중국에서 고위간부를 가장 많이 배출하는 공천단 계열의 정국장급, 그리고 당시 동료와 직속상관을 지냈던 사람들이 현임 중국 국무원 총리 리커창, 국가부주석 리웬차오, 국무원 부총리 류옌둥 등임을 보면, 그의 기본적인 자질과 당정기관에서의 인맥을 가늠해 볼 수 있다. 쉬용광은 1989년에 공천단중앙기관을 사직하고 기관 산하에 새로 설립된 중국청소년기금회 사무총장으로 자리를 옮겼다. 쉬용광이 주도로 1989년부터 시작한 기금회 브랜드 메이커인 '희망공정'(希望工程)은 2016년 말까지 129.5억 위안을 모금하였다. 19,388개의 초등학교를 짓고, 553만6천 명의 학생들을 지원하였다. 2011년부터는 아프리카까지 진출하여 공익사업을 수행하였고, 지금까지 중국에서 참여자가 가장 많았고, 영향력이 큰 기금회로 발전하였다(김윤권 외, 2017: 114).

였으며, 자신들이 갖고 있는 독립적인 사고, 박식한 지식, 그리고 광범위한 사회적 영향력으로 사회적 문제 해결을 이끌어 왔다. 사회조직 발전 초기, 지식인들은 주로 전문적 학회 설립 및 운영에 참가하였지만, 그 뒤 점차적으로 환경보호, 빈민구제 등 사회적 문제 해결에 헌신하였다.

경제 엘리트는 사회적 책임의식과 공익서비스 능력을 갖춘 성공한 기업가와 부유계층을 뜻한다. 개혁개방 이후의 지속적인 경제발전을 통하여 중국은 경제력의 대폭 상승과 함께 상당수의 부유층을 탄생시켰다. 미국 등의 선진국과 비교하면 여전히 차이가 있지만, 중국 기금회가 받은 사회기부금 중에서 기업, 특히 민영기업에서 받는 기부가 두드러지게 증가하였고, 점점 더 많은 기업들이 공익사업에 참여하고 있다. 특히, 2008년 쓰촨성 원촨 지역에서 발생한 대형 지진 이후 두 달 만에 공익 기부액이 570억 위안에 달하는 역사적인 기록을 세웠다. 경제 엘리트들은 기부뿐만 아니라 기타 공익 활동 참여에도 더 많은 열정을 보이고 있는데, 이러한 현상들은 사회조직 발전에 매우 유리한 여건을 조성한 것으로 보인다(김윤권 외, 2017: 114-115).¹⁶⁾

2) 인민의 인식 변화

1980년대 이후 전 세계적으로 사회조직이 점차 성장하면서 정부, 기업 간의 관계에 변화가 일어났다. 고속성장을 이어간 중국도 정부와 기업 그리고 사회조직 간의 관계와 역할에 변화가 일어났다. 사회조직은 사회공익과 공공정책결정 과정에의 참여, 어려운 사람들에 대한 관심 등 다양한 분야에서 자발적이고 적극적으로 서비스 전달의 사각지대에서 일정한 역할을 맡게 되었다. 중국 개혁개방 과정에서 사회조직이 정부와 민영기업 등이 수행할 수 없는 일정한 역할을 하면서 정부, 기업, 대중들 모두 사회조직의 중요성을 인지하기 시작한 것이다(김윤권 외, 2017: 115-116).

중국은 개혁개방 이후의 고속성장을 통하여 2014년 말 기준으로 인구당 GDP가 7,500 \$를 초과하여 이미 중진국 수준에 올라섰다. 경제발전 과정에서 일부 중국인들은 시민의식과 공익정신을 갖춘 사람들이 나타나기 시작하였고, 이들의 적극적인 사회적 참여는

16) 대표적인 기업인 아리바바(阿里巴巴) 회사의 대표이사인 마윈(马云)과 푸요유리(福耀玻璃)회사의 대표이사인 초우더왕(曹德旺)이다. 마윈은 공익기금회를 설립하여 50억 달러에 달하는 금액을 자선사업에 기부하였다. 대표적인 자선 활동으로는 재해지역에 텐트를 보내는 것부터 시작하여, 실종아동 찾아주기 활동, 해마다 100명의 우수한 농어촌지역 교사선발 지원, 그리고 '사람마다 3시간'이라는 인터넷 플랫폼을 만들어 2016년 한해에만 누적인원 45억 명의 공익서비스 활동을 실현한 것 등이다. 초우더왕이 그동안 자선사업에 기부한 금액은 9억 달러를 초과하였다. 기부한 자금은 중국 서남 지역 5개 성에서 10만 빈곤가족에 대한 지원, 샤먼대학의 학문연구에 대한 지원, 농촌지역 학교와 도로 보수, 도시의 도서관 설립, 전통문화의 발굴 등에 쓰이고 있다(김윤권 외, 2017: 115).

사회조직의 발전으로 이어지게 되었다(马庆钰·贾西津, 2015). 중국내 환경보호단체의 활성화가 이를 입증하는 대표적인 경우이다. 1990년부터 시작하여 퇴직관료, 기업가, 대학교수, 신문기자 등과 공익사업과 환경보호에 관심 있는 청년들이 환경보호운동을 하는 민간조직을 설립하기 시작했다. 현재 전국적으로 14,000여 개의 사회조직이 환경보호 활동에 참여하고 있는데, 그중 전문적인 환경보호 조직이 2,000여 개에 달한다.

李永忠(2012: 82)이 언급하듯, 인민 주체의 확장은 중국 사회조직의 토대가 되었다. 개혁개방 이후, 비국유제 경제이익을 대변하는 새로운 사회단체가 생겨났다. 다수의 인민들이 적극적으로 사회조직을 만들었으며, 과거 계급투쟁의 생각을 가지고서는 더 이상 노동자들과의 관계를 성립할 수 없게 된 것이다. 따라서 ‘공존과 발전’의 시각에서 ‘사회계층’의 이론을 이용하여 사회단체를 인식하기 시작하였다. 노동자, 농민, 상인 등은 신흥 사회계층이자, 사회주의 시장 주체들이다. 이들은 헌법이 부여한 권리, 헌법이 규정한 의무를 준수해야 할 의무가 있고, 새로운 시대의 시민으로 거듭나야 할 시대적 맥락을 갖게 된 것이다(김윤권 외, 2017: 116에서 재인용).

이렇듯, 중국 시장 주체의 확장은 시민 계층, 인민 주체 의식이 확장된 의미를 갖는다. 또한, 인민들이 자신의 이익을 보호·공고히 하고, 사회이익을 증진시키기 위해 사회조직을 결성한 것이며, 이는 중국 사회의 조직화 수준을 점차 높이는데 기여한 것으로 볼 수 있다(김윤권 외, 2017: 116).

IV. 중국 사회조직 발전의 제약 분석

1. 구조적 제약

1) 정치체제의 제약

당국가 정치체제를 유지하는 것은 중화인민공화국 설립 이래, 신성불가침의 최고 원칙이다. 개혁개방 이후, 중국이 경제 글로벌화와 정치 민주화 열풍에도 불구하고, 현재의 정치체제를 유지할 수 있는 배경은 집권당의 합법성을 경제적 성장에서 얻을 수 있었기 때문이다. 하지만 경제성장은 저절로 이루어지는 것이 아니라, 여러 전제적 요소들을 만족시켜야 하는데 그 첫 번째 요소가 바로 사회적 안정이다(김윤권 외, 2017: 118).

사회적 안정은 모든 것을 초월하며(稳定压倒一切), 줄곧 중국의 핵심적인 국정관리 이념으로 작용하고 있다. 중국 정부는 안정유지를 위한 범국가적인 사회통제 시스템을 구축하고 있다. 지역사회에서의 안정유지가 각급 지방 지도자들의 가장 중요한 실적평가

기준으로 설정되었다. 이러한 배경에서 중국의 국가와 사회의 관계는 과거 전능주의체제에 비해 사회적 자율성과 다양화 등에서 많은 변화가 일어나고 있다. 그렇지만, 중국의 국가권력은 언제든지 사회 내 모든 영역에 간섭할 수 있고, 모든 계층을 통제할 수 있는 시스템은 그대로 존재하고 있다(김윤권 외, 2017: 118).

중국 정부의 입장에서 볼 때, 사회조직은 상호 모순되는 역할을 갖고 있다. 한편으로, 행정권력이 모든 사회적 문제를 해결할 수 없기 때문에 정부의 관리가 불가능하거나 제대로 되지 못하는 상당부분은 사회가 자주적 관리를 통해 해결할 수 있다. 이 과정에서 사회조직은 매우 적극적인 역할을 할 수 있기에 적극적인 육성과 지원이 필요하다는 것을 중국 정부도 잘 인식하고 있다. 이는 개혁개방 이래, 중국의 사회조직이 빠른 발전을 가져온 중요한 원인의 하나이다. 하지만 다른 한편으로, 정부는 1960년대 발생한 문화대혁명, 1989년 천안문사태, 1990년 말의 법륜공사건, 그리고 21세기 이후의 수많은 사회적 충돌과 갈등을 겪으면서 사회조직은 언제든지 국가의 권력에 도전하고, 사회적 안정을 위협할 수 있는 존재라고 인식하고, 사회조직에 대한 통제의 고삐를 놓지 않고 있다(김윤권 외, 2017: 118-119).

중국 정부의 사회조직에 대한 양면성을 보듯, 1998년에 중공중앙과 국무원은 「당정기관 간부의 사회단체 영도직무 겸임금지 통지(关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知, 中办发[1998]17号)」를 반포하여, 사회조직의 독립적 운영을 보장하려 하였다. 그러나 한 조사에 따르면, 전국 7만여 개의 동종협회 중에서 중국 정부와 연계된 조직이 80%에 달하며, 다수의 사회조직에 전문인력과 정부의 재정이 지원되고 있다. 또한, 다수 협회는 여전히 현직 혹은 퇴직 관료가 회장직을 맡고 있다. 안후이성 통링시의 조사결과에 의하면, 협회의 학회 15개 중 13개가 정부와 관련되어 있다. 23개 커뮤니티에서 운영되는 사회조직을 보더라도 그중 22개 조직의 책임자가 정부관료 출신이다. 전국 31개 성의 관광협회의 경우도, 정부와 무관하게 독립적으로 운영되는 것은 4곳에 불과하다(马庆钰·廖鸿, 2015: 89-101; 김윤권 외, 2017: 119에서 재인용).

2) 전통문화의 제약

구조적 차원에서 중국 사회조직의 발전을 제약하는 또 하나는 중국인의 행위의 기준점을 제시하는 문화와 가치이다. 사회조직은 시민이 자발적으로 모여 공공의 이익과 가치를 실현하는 조직이다. 하지만 공공사무에 참여하는 자율적인 조직(自组织) 행위는 중국의 전통적인 문화적 기반에서는 나타나기 힘든 측면이 있다(石国亮, 2011; 김윤권 외, 2017: 122).

중국은 전통적으로 종법사회(宗法社會), 즉 자아(己)를 중심으로 혈연과 지연을 확장하고, 각자의 영역과 계층이 명확히 구분되는 엄격한 신분질서를 지켜왔다. 이러한 종법관계는 유가의 ‘효’(孝) 문화에서 시작되어, ‘효’로부터 ‘순’(順)으로, ‘효’로부터 ‘충’(忠)으로, 더 나아가 ‘가(家)-족(族)-천하(天下)’라는 가정과 국가의 일체(家國一體)의 총체적 사회를 형성하였다. 가정에서는 부권(父權)이 제일 강하고, 국가에서는 군권(君權)을 지존으로, 군주는 가장제(家長制) 국가의 제일 큰 가장이었다. ‘충효’ 문화를 기반으로 군주는 백성들의 행동을 통제하고, 종법의 윤리로 백성에 대해 순종교육이 이루어졌다. 이러한 통치아래 인민들은 독립성과 자율성을 상실하고, 자아에 대한 인식이 부족한 의무형 순종문화가 형성되었다(張四海, 2011; 김윤권 외, 2017: 122에서 재인용).

이러한 문화는 서구 시민사회에서의 시민문화와 본질적으로 다른 것이고, 사회관계가 의사소통과 설득이 아닌 강권과 윤리를 기반으로 유지될 수밖에 없다. 이는 사람들로 하여금 공적인 일에 대한 무관심과 냉담을 초래할 수 있다(譚日輝, 2014; 김윤권 외, 2017: 122에서 재인용). 시민문화의 결여는 중국의 사회조직 형성과 발전에 내재적인 장애를 초래할 수 있다. 게다가 개혁개방 전에 중국인들의 마음속을 가득 채웠던 배태된 사회주의 이념이 물밑듯 빠져나간 뒤 사회조직의 형성과 발전에 유리한 공익이란 가치가 여전히 채워지지 않고 있다.

2. 제도적 제약

1) 법적 제약

국가주석 시진핑과 총리 리커창은 공산당 회의에서 여러 차례에 걸쳐 법치사회 건설을 제창하였다. 그러나 사회조직의 설립 및 운영과 관련된 법률은 여전히 부족하다. 중국의 정치제도, 법률제도, 관념제도 등의 수준이 여전히 낮으며, 사회조직은 사회전환 과정에서 정치 합법성의 부족, 정치 합법성과 사회 합법성 간의 모순과 부조화가 드러난다. 그리고 법률 측면에서 사회조직 관련 법령의 제정이나 집행 등에서 여러 문제가 존재한다. 이러한 현상은 결국 사회조직에 매우 불합리한 영향을 주고, 사회조직을 관리하는 정부에 상당한 부담으로 작용할 수 있다(呂新萍, 2016: 144; 김윤권 외, 2017: 124에서 재인용).

기존 법률제도의 불완전성, 엄격한 통제, 낮은 서비스, 중요한 일에 대한 사전관리, 사사로운 일에 대한 사후감독, 사회조직과 관련된 다수의 법규는 행정적인 제약과 관리의 시각에서만 사회조직의 규정을 정하고 있다. 반면에, 사회단체의 독립성을 보호하기

위한 법률적 지위나 합법적인 재산권의 등에 대해서는 어떠한 보호장치도 마련되어 있지 않다. 법에 의거한 감독관리에 대한 법률적 틀이 부재하고, 사회조직의 운영과정과 업무에 대한 감독기제가 부족하다. 이는 사회조직에 필요한 정보공개와 평가제도에 대한 외부 추진력의 부족, 위반·위법행위에 대한 처벌 부족, 신용도 하락 등의 문제를 낳게 한다(何增科, 2013: 96-97; 김윤권 외, 2017: 124-125에서 재인용).

개혁개방 이후, 국무원에서 사회단체, 민영비기업 단위와 재단과 관련된 법률들을 발표하고, 민정부도 「불법 민간조직을 취소하는 임시방법(取締非法民间组织暂行办法)」, 「중개 서비스 비용징수 관리방법(中介服务收费管理办法)」, 「민간 비영리조직 회계제도(民间非营利组织会计制度)」와 「재난구제 헌금관리 방법(救灾捐赠管理办法)」 등 네 가지 부위(部委) 규정들을 발표하였다(杨丽等, 2015: 79; 김윤권 외, 2017: 125에서 재인용). 그렇지만, 법률 내용 간의 모호한 등급, 일부 조례 간의 높은 추상성, 집행력의 낮은 수준, 사회조직 발전수요의 미흡한 충족 등의 문제가 드러났다. 예를 들어, 일부 지방성 사회조직은 법적 근거가 없어 국가의 개략적인 법률에 근거하여 집행한다. 그렇지만, 사회조직에 문제가 발생할 경우에 이를 해결할 수 있는 법적 근거를 찾기가 어렵다(杨丽等, 2015: 79; 김윤권 외, 2017: 125에서 재인용).

何水는 사회조직과 관련된 법적 취약성을 세 가지로 파악한다(김윤권 외, 2017: 125-126에서 재인용). 첫째, 사회조직에 필요한 법이 제정되어 있지 않다. 범국가적 차원에서 사회조직에 관한 기본법이 없고, 사회조직의 발전과 밀접한 연계를 갖고 있는 자선사업과 자원봉사자에 관한 기본법이 제정되어 있지 않다(何水, 2015: 158). 해외지역 비정부기구가 중국에서 등기를 신청할 경우, 근거할 전문규정도 없다. 둘째, 사회조직 관련 법률법규 간에 연계가 취약하고, 내용상 충돌과 모순이 존재한다. 예를 들면, 「사회단체등기관리조례」, 「민영비기업단위등기관리임시조례」, 「기금회관리조례」 등은 “사회조직의 자산은 침범을 받지 않으며, 사적 처분과 남용이 금지되며, 이를 위반할 경우 책임자는 형사책임을 진다.”고 규정하고 있다. 그러나 중국의 현행 형법에는 이를 뒷받침할 수 있는 관련 조항이 없다. 사회조직 관련 법규에 따르면, 중국의 사회조직은 사회단체, 기금회, 민영비기업단위 등의 세 가지 종류로 나뉜다. 하지만 중국의 현행 「민법총칙」은 기업, 기관, 사업단위, 사회단체법인 등의 네 가지 종류만 인정하여, 기금회와 민영비기업단위의 신분확인 등의 문제가 존재한다. 신분을 확인받지 못하면, 많은 자선단체들은 세금감면 등의 혜택을 받지 못하게 된다(葛道顺, 2011; 何水, 2015: 158에서 재인용). 셋째, 사회조직 관련 법규의 수정이 제대로 이루어지지 않고 있다. 사회조직에 관한 주요한 법적 근거인 위의 세 조례는 사실 모두 입법 당시 시대적 특징인 ‘통제’의

색채를 짙게 띠고 있다. 사회수요가 변함에 따라 사회조직 관련 법규의 수정이나 보완이 제때에 이루어져야 하는데, 그렇지 못한 현실이다(葛道顺, 2011; 何水, 2015: 158).

2) 관리제도의 제약

중국 사회조직의 발전을 제약하는 또 다른 요인은 바로 관리제도의 취약성에서 찾을 수 있다. 何增科(2013: 114)가 지적하듯, ‘이중관리’의 특징을 지닌 현재의 사회조직 관리제도는 사회조직의 발전에 너무 많은 제약을 주고 있다. 사회조직의 자금, 장소, 구성원 등과 관련해서 상당한 진입장벽이 존재하며, 이는 사회조직 활동의 지역적 한계, 영역 확장의 한계, 업무주관 부서의 심사비준과 내부업무 간섭 등의 여러 문제점을 낳는다. 결국, 사회조직의 발전을 저해하는 요소로 작용한다. 사회조직의 등기관리기관은 민정부서의 내부기관으로 세무, 회계, 사법 기관이 함께 종합적인 감독관리를 할 계획은 있지만, 추진력이 부족한 현실이다(김윤권 외, 2017: 130에서 재인용).

葛道顺(2011)은 사회조직 관리제도의 제약을 세 가지로 지적한다. 첫째, 사회조직 발전과 관리에 관한 기능이 여러 기구에 나뉘어져 통합·조정이 힘들다. 중앙 차원에서는 중국공산당 산하 중앙조직부, 중앙선전부, 중앙통전부, 국무원 산하 민정부, 공안부, 국가안전부, 공상총국 등 기관이 모두 사회조직의 관리기능을 갖고 있다. 둘째, 감독관리 체계가 현실을 따라가지 못하고 있다. 사회조직의 등기제도가 변경된 후 사실상 첫 번째 진입장벽이 제거되었지만, 문제는 진입규제를 완화한다고 하여 사회조직에 대한 감독관리가 필요하지 않은 것은 아니다. 등기제도 개혁 이후 기타 부서들은 민정부서가 책임진다고 생각하고, 개혁 후 각자 기관의 기능이 무엇인지도 모르고 있다. 셋째, 감독관리에서 나타나는 문제에 대한 민정부서의 연대책임이다. 연대책임이 있기 때문에 민정부서는 등기허가를 매우 조심스럽게 다룰 수밖에 없으며, 이는 사실상 사회조직 등기의 또 다른 장애요소로 나타나게 된다. 사회조직이 설립된 후 생기는 문제에 대한 책임을 피하려면 구실을 만들어 허가증을 내주지 않는 것이 민정부서 입장에서 보면 더 안전한 선택이기 때문이다(김윤권 외, 2017: 131-132에서 재인용).

한중일의 시민섹터 관련 법인제도의 설립·운영에 적용되는 기본적 행정원칙을 비교함으로써 중국의 사회조직이 자발적·자율적인 조직 활동이 제한받는 제도적 제약을 보다 구체적으로 이해할 수 있다(미우라 히로키, 2014: 27; 김윤권 외, 2017: 133-134에서 재인용).

〈표 1〉 주요 조직의 설립·운영에 적용되는 기본적 행정원칙

설립·운영의 원칙		한국	중국	일본		
강제주의			노동조합			
준치주의	낮음 (행정권력의 개입 수준) 높음	↑ ↓		· 일반사단법인(2) · 일반재단법인(7) · 노동조합		
인증주의				· 비영리민간단체(100) · 사회적 기업	· 농민전업협작사(5) · 복리기업	· NPO법인(10)
인가주의				· 사회적 협동조합(5) · 각종 조합조직(20~50) · 각종 공제회 · 특수법인	· 각종 합작사 · 각종 집체소유제기업	· 인정NPO법인(10) · 공익사단법인(2) · 공익재단법인(7) · 각종 조합조직(7~20) · 각종 공제회 · 인가지연단체 · 특별민간법인
허가주의				· 비영리법인 · 공익법인(7)	· 민영비기업단위 · 사회단체(50) · 기금회(5) · 사업단위 · 민영학교법인	
특허주의		· 공공기관 · 특수법인	· 사업단위	· 독립행정법인 · 특수법인		

주: ()안은 조직설립에 필요한 최소 인원수
 주: 미우라 히로키(2014: 27); 김윤권 외(2017: 134)에서 재인용

〈표 1〉에서 보듯, 중국은 한국과 일본에 비해 행정권력의 개입 수준이 높은 허가주의의 비중이 높다. 중국은 주요 시민섹터 조직에 대해서 허가주의를 적용하며, 이중체계와 비경쟁성 원칙을 적용하기 때문에 사실상 자발적이고 자율적인 조직 활동에는 상당한 제도적 제한이 있다(미우라 히로키, 2014: 27). 이런 성격에 주목해 중국 시민섹터를 ‘행정 흡수형 사회’(行政吸纳社会)라고 표현하기도 한다(康晓光 等, 2008: 332-333; 미우라 히로키, 2014: 27; 김윤권 외, 2017: 134에서 재인용).

한편, 马庆钰·廖鸿(2015: 76)은 중국 사회조직 자체의 문제를 지적한다. 우선, 거버넌스 구조의 문제이다. 조직 현장은 모두 형식적으로 만들어졌고, 회장, 이사장, 사무처장 등은 일반적으로 정부의 업무담당기관이 내부적으로 결정하고, 민주적 선거는 형식적으로 진행되는 것이 아주 보편적인 현상이다. 허난성(河南省) 통링시의 예를 들면, ‘체육연합회’는 체육국 산하에, ‘국토자원학회’는 국토자원부 산하에, ‘질량기술감독협회’는 질량기술감독국 산하에 설치되어 있다. 거의 모든 당과 정부의 부서가 산하에 자체 업종의 사회조직을 설치하고 있으며, 이러한 조직들은 관료화 현상이 매우 심하다(김윤권 외,

2017: 140에서 재인용).

다음으로 내부관리가 허술하고 자율적인 감독기제가 작동하지 못하여 인사, 재무, 프로젝트관리, 개인평가(自我평가) 등에서 많은 문제가 존재한다. 베이징시 사회조직에 대한 조사결과에 의하면, 90% 이상의 기구가 독립적인 인사권이 없이 정부가 직접 대행하고 있고, 37%의 기구가 독립적인 재무관리 시스템이 없으며, 64%의 기구가 프로젝트 관리부서가 없었다. 이는 평상시에 하는 일이 거의 없다는 것을 의미한다. 윈저우시의 조사에서도 40%의 동업자협회에만 재무감독제도가 설립되어 있고, 어떤 조직들은 사회조직의 명의로 영리 활동을 하고 있었다. 그리고 자체 활동에 대한 정보공개 시스템도 작동이 되지 않고 있다(马庆钰·廖鸿, 2015: 77; 김윤권 외, 2017: 140에서 재인용).

3. 행위적 제약

1) 관료주의 행태

중국 정부는 전통적인 '관료주의' 영향을 받아 사회조직의 양성과 발전에 대한 인식이 부족하여 사회 거버넌스에서 사회조직에 관한 지위와 역할이 명확하지 못한 상황이다. 사회조직이 정부와 대립하는 것은 아니지만, 정부를 도와주어 사회를 관리한다는 점을 인식하지 못한 결과 사회조직에 대한 지위가 명확하지 못하다(杨丽 等, 2015: 79; 김윤권 외, 2017: 135에서 재인용).

중국 정부관료들의 사회조직에 대한 인식이 획일적이다. 중앙정부 차원에서 이미 사회조직 발전에 관한 명확한 관리지침이 있지만, 일부 부서와 지방정부의 관료들은 경제 사회 발전에서 사회조직의 적극적인 역할에 대하여 인식하지 못하고 있다(廖鸿·石国亮, 2011; 김윤권 외, 2017: 135에서 재인용). 다른 한편으로, 사회조직의 중요성을 인식하고 적극적으로 발전을 추진하려는 지방정부 관료들이라 할지라도 사회조직의 형성과 발전에 대한 지식이 부족하고, 비합리적인 정책결정과 집행 때문에 오히려 사회조직의 발전을 제약하는 결과를 초래한다(薛泉, 2015; 김윤권 외, 2017: 135에서 재인용).

하지만 문제는 상기 정책과 더불어 실행한 계량적 실적평가 지표에 있다. 薛泉(2015)에 따르면, 2011년 말에 윈저우시 정부는 사회조직 발전의 '147계획'을 선포하였는데, 이는 1만 명 인구당 사회조직 수를 4.7개로 만든다는 것이다. 윈저우시 당서기, 시장, 그리고 민정국 국장을 비롯한 주요 지도자들은 여러 장소에서 반복적으로 계획의 중요성을 강조하였다. 실적평가의 압력으로 윈저우시의 사회조직 수는 4개월 만에 362개나 증가하였다. 어느 지역사회에서는 하루 만에 7개의 사회조직이 설립되었다. 자발적으로

생성되는 사회조직을 행정명령식으로 설립하려는 지방정부 수장의 위와 같은 행동은 사회조직 발전의 본질에 대한 현실 인식을 보여준다(김윤권 외, 2017: 137에서 재인용).

이렇듯, 사회조직의 발전을 경제사회 발전의 필수적인 전제와 필요한 수단으로 하는 것이 아니라, 업적이나 실적 채우기 수단으로 활용하려는 관료들의 행태를 보여주는 것이다. 이러한 행정명령식을 통한 사회조직의 설립과 인식은 사회조직의 자연적인 형성·운영·관리에 근본적인 제약으로 작용할 수밖에 없다.

2) 시민의 봉사정신 결여

중국에서 시민의 봉사정신은 상당히 낮은 것으로 회자된다. 문화대혁명의 뼈저린 경험에서 나온 측면도 있겠지만, 이타적인 행위가 상당히 낮은 사례들이 언론매체에서도 자주 등장한다.¹⁷⁾ Liu(2011)의 사례연구에서 보듯, 자원봉사자를 위한 행동강령도 있지만, 자원봉사의 당초 취지와 괴리된 정치적 내용이 중심을 이룬다. 설령, 이러한 강령이나 규칙이 있지만, 이를 준수하려는 의지도 미약한 것으로 보인다(김윤권 외, 2017: 138에서 재인용).

시민의 자선활동 참여는 사회조직 발전의 가장 기본적인 전제이다. 21세기에 들어서, 특히 쓰촨대지진, 베이징올림픽, 상하이엑스포, 광저우아시안게임 등을 거치면서 중국의 자원봉사자 수는 급증하고 있다. 2012년을 기준으로, 국무원 민정부는 중국 전역에서 자원봉사조직은 43만 개에 달하고 정기적으로 자원봉사를 하는 인원수는 6,000만 명을 초과한다고 밝혔다. 하지만 자원봉사자의 숫자와 봉사 시간을 국제적인 시각에서 보면, 중국은 선진국과 너무 차이가 많다. 구체적으로 보면, 선진국이 일반적으로 자원봉사자 수가 인구수의 30%를 차지하는데 비해, 중국은 5%에 미치지 못하며, 한 명의 자원봉사자가 1년에 평균적으로 봉사하는 시간은 5시간밖에 안되어 미국의 0.5%에도 미치지 못하고 있다(马庆钰·廖鸿, 2015: 73; 김윤권 외, 2017: 138에서 재인용).

시민의 봉사정신이 미흡하고, 공공참여가 저조하다는 것은 사회조직 운영에 참가하는 전문인력의 부족으로 이어진다. 「중국 공익 인재발전 현황 및 수요조사 연구보고서」에 의하면 운영사무처 상근직원이 3명 이하인 기구수가 조사대상 451개 중의 44.8%를 차지하였다(단 한 명의 상근직원도 없는 조직은 10%에 달함). 그리고 4~5명이 19.1%, 6~10

17) 2016년 공개한 세계기부지수(WGI)를 보면, 인터뷰 대상국 140개국 중에서 '낮선 사람 돕기' 항목에 응답한 중국인은 24%로 140위를 기록했고, '자선단체와 봉사단체에 기부한다'는 항목에 응답은 6%로 138위를 기록하였다. Retrieved from <https://nextshark.com/china-least-generous-country-2016-world-giving-index/> (검색일, 2018.3.9); 김윤권 외(2017: 98)에서 재인용

명이 되는 기구가 22.6%에 달하였다(马庆钰·廖鸿, 2015: 73-74; 김윤권 외, 2017: 139에서 재인용). 베이징시 과학기술 관련 110개 사회조직에 대한 조사연구도 비슷한 결과를 보여주는데, 매 기구의 상근직원 평균수는 4.4명에 달하는데, 그중 한 명 밖에 없는 기구는 12개, 2명인 기구는 24개, 거의 80% 기구는 5명 미만이었다. 조사결과 이들은 사회적 인정을 받지 못하고, 대우가 낮고, 승진 가능성이 희박하고, 봉사정신이 낮아, 결과적으로 사회조직으로의 취직을 기피하는 현상이 빚어진다(马庆钰·廖鸿, 2015: 74; 김윤권 외, 2017: 139에서 재인용).

시민들이 봉사 활동에 참여하지 않은 결과로 풀뿌리조직들은 일을 할 수 있는 인재를 유지할 수 없고, 결과적으로 사회가 필요로 하는 봉사서비스를 제공할 수가 없게 된다. 예를 들어, 南都基金회가 70여 개 풀뿌리 조직들의 재해복구사업에 거액을 기부한 후 제 3 기관에 위탁하여 서비스 능력과 실적평가를 실행하였는데 결과는 거의 전부가 ‘불합격’이었다(马庆钰·廖鸿, 2015: 76; 김윤권 외, 2017: 139에서 재인용).

중국 사회조직의 발전에 제약으로 자리 잡고 있는 또 다른 요인으로는 사회조직 구성원의 행태를 지적할 수 있다. 앞서 보듯, 사회조직 관련 법규의 부족함, 정부의 간섭과 통제, 그리고 상당수에 이르는 관변 사회조직의 특성은 사회조직의 내부 운영에 많은 문제점을 초래하고 있다. 결국, 이러한 내부 거버넌스의 문제점들로 인하여 동업자협회가 회원기업의 독점을 위하여 시장질서를 교란시키고, 사회단체가 정부의 업무관리 부서를 대신하여 수단과 방법을 가리지 않고, 회원들로부터 부당한 금액을 챙기는 등 사회조직 현장과 위배되는 이탈 행동이 발생하고 있다. 이는 곧 사회조직의 공신력을 떨어뜨리게 하는 주요 원인이 될 수밖에 없다. 2011년에 발생한 중국적십자총회와 관련된 ‘귀미미사건’(郭美美事件)과 중화자선총회와 관련된 ‘상덕기부금사기사건’(尚德诈捐门事件)이 한동안 중국 국내 자선사업을 위기에 빠뜨린 대표적인 사례¹⁸⁾이다.

18) 2011년 6월, 중국 국내 유명한 웹사이트인 Sina.com에 닉네임 귀미미라는 20세 젊은 여성이 호화로운 스포츠카와 명품가방 및 자신의 사치생활을 블로그에 공개하였다. 중국내 네티즌들을 경악하게 한 것은 귀미미가 중국적십자회 상업총경리라는 신분을 자칭했다는 것이다. 공안당국이 개입하여 조사한 결과, 귀미미가 중국적십자회와 직접적인 관계는 없었다고 밝혀졌지만, 네티즌들의 의구심은 쉽게 사라지지 않았다. 또한, 이 사건처리 과정에서 중국적십자회의 관리운영에서 은폐되었던 문제들이 부분적으로 밝혀졌다. 공공롭게도 귀미미 사건이 터진지 얼마 되지 않아 중국자선총회와 관련된 사건이 발생했다. 2011년 8월, 중국 중앙TV에서 보도된 ‘尚德‘捐赠门’真相调查’에서 보면, 중국의 장쑤성(江苏省) 우시(无锡)에 위치한 尚德회사가 중국자선총회를 통해 전국의 200여 개의 학교에 가치가 1,700만 위안에 달하는 물품을 기부했는데, 이 물품들이 학교에 도착하기도 전에 이미 회사에 의해 저가로 팔렸으며, 판매한 돈은 향방을 모른다는 것이었다. 문제는 중국자선총회가 물품을 인수받지 못한 상황에서 5만 위안을 받고 1,754만 위안의 영수증을 발급했다는 것이다(김윤권 외, 2017: 141에서 재인용).

이 두 사건 이후, 사회조직에 대한 공신력이 급격하게 떨어짐으로써 중국 전역에서 자선기부금이 바닥을 칠 정도로 감소하기 시작하였다. 이러한 사건이 터진 후에 「小康」잡지가 2011년에 실행한 조사²⁰⁾에 의하면, 중국 자선조직에 대해 ‘신임’을 선택한 조사 대상자는 34.7% 정도였으며, 반면에 ‘불신임’을 한다는 의견은 40.3%에 달하였다(김윤권 외, 2017: 142에서 재인용).

사회조직의 자체 운영 및 관리의 역량이 취약한 상황에서 일부 사회조직의 일탈된 사건들이 터지게 되면, 결국 이는 사회조직의 악순환²¹⁾으로 이어질 수밖에 없다. 일탈된 행태는 사회의 인식이나 기부자의 신뢰를 떨어뜨리고, 사회조직의 자금 부족과 인재 유치에 족쇄로 작용할 것이다. 결국, 사회조직의 발전을 위해서는 중국 사회조직의 역량 강화 및 역할 확대 → 사회 인식 제고 → 자금 충족 → 인재 유치 및 사회조직 강화라는 선순환이 될 조직 행태와 역량이 관건인데, 현실은 여전히 미흡하다(김윤권 외, 2017: 142).

V. 결어

본 연구는 그동안 한국에서 거의 연구가 이루어지지 않은 중국 사회조직을 이해하고 사회조직 형성의 동인과 발전의 제약은 무엇인가에 대한 문제의식에 대한 이해를 하기 위해서 수행된 것이다. 우선, 사회조직에 대한 전반적인 이해를 국문, 중문, 영문 선행연구를 통해서 중국 사회조직의 변화 과정, 핵심 쟁점, 주요 관점 등을 검토하였다. 또한, 중국의 국가와 사회의 관계를 통해서 개혁개방 이전에 중국의 사회는 국가에 완전히 포섭된 수동적인 존재였으며, 개혁개방 이후에도 국가와 사회의 관계가 실질적으로 변화되지 않은 갈대기형 관계임을 이해하였다. 그리고 중국 사회조직 관련 유사 용어로는 비정부조직, 민간기업, 비영리조직, 사회중개조직, 제3부문, 공익조직, 자선조직, 풀뿌리

19) 郭美美事件. Retrieved from <http://news.163.com/14/0916/09/A68N4PUQ00014AED.html> (검색일, 2017.6.9). 尚德诈捐门事件. Retrieved from <http://gb.cri.cn/27824/2011/08/19/882s3343002.htm> (검색일, 2017.6.9).

20) Retrieved from <http://www.xiexingcun.com/dushu/ShowArticle.asp?ArticleID=9932> (검색일, 2017.6.9).

21) 중국 사회조직 발전의 가장 필수적인 요소인 봉사 정신과 공익 정신이 여전히 미흡한 상황이다(譚日輝, 2014; 김윤권 외, 2017: 141에서 재인용). 이는 시민 참여율의 저조 등으로 나타난다. 2016년 9월에 겔럽이 공포한 자료를 보면, 중국의 시민 참여율은 조사대상 140개 국가 중에서 최하위 수준에 머물러 있다. ‘公众参与’全球排行榜, 中国倒数第一. Retrieved from <http://www.ngocn.net/news/2016-10-13-3c7c0bfdcc6876d9.html> (검색일, 2017.8.1).

조직, 지역사회, 지원조직, 준정부조직 등 다양하게 사용되고 있음을 파악하였다. 사회조직에 대한 이해를 토대로, 사회조직이 성장하게 된 동인을 크게 구조적 동인(중국 특색의 사회주의 시장경제로의 전환 및 사회구조의 변화), 제도적 동인(단위제도의 해체 및 사회조직 관련 법제도 정비), 행위적 동인(엘리트의 참여 및 인민의 인식 변화)로 구분하여 분석하였다. 또한, 이러한 성장에도 불구하고 중국 사회조직은 다양한 한계나 제약을 가지고 있는데, 역시 구조적 제약(정치체제의 제약 및 정치문화의 제약), 제도적 제약(법적 제약 및 관리제도의 제약), 행위적 제약(관료주의 행태 및 시민의 봉사정신 결여)을 중심으로 분석하였다.

중국 사회조직에 대한 이해, 성장의 동인과 발전의 제약을 분석·이해함으로써 다음과 같은 시사점을 제시할 수 있다. 첫째, 개혁개방 이전에도 중국의 사회조직은 여러 형태로 존재하였지만, 무엇보다도 개혁개방 이후 40여 년 간의 경제성장과 더불어 민간부문의 역할이 확대되면서 중국 사회조직도 성장과 발전을 거듭하고 있다. 이런 추세는 G2 시대, 신창타이 시대, 일대일로 전략에서 사회조직의 역량과 전문성이 더욱 확대될 것이다.

둘째, 다양한 제약 조건에서도 성장과 발전을 거듭하는 중국 사회조직에 대한 관심과 이해는 중국과의 정치, 외교, 국방 등 하드 파워 뿐만 아니라 문화, 교류·협력 등 소프트 파워 측면에서도 대응하고 전략을 수립해야 한다는 차원에서 바라볼 필요가 있다. 다만, 사회주의체제인 중국의 사회조직과 자유주의체제인 한국의 시민사회와는 가치, 관점, 관계, 제도, 행위 등에서 특수성이 존재한다는 점을 유의할 필요가 있다. 따라서 중국 사회조직의 특수성을 고려한 분석과 이해를 전제로 하는 중국 사회조직과의 교류·협력이 요구된다.

셋째, 앞으로 중국 사회조직들과의 교류·협력에 있어 상대방을 학습하고 준비할 필요가 있다. 한중 교류·경쟁·협상·협업에서 요구되는 다양하고 복잡한 개인·조직·제도·정부 역량을 종합적으로 제고하면서, 한국의 대중국 교류·협력에 있어서 상생(win-win) 관계를 추구하며, 지리상 우리와 가장 가까운 G2의 한 축인 중국과 공생·공영의 시대를 지혜롭게 만들 필요가 있다.

참고문헌

〈국문 문헌〉

김도희. (2011). “중국의 국가-사회관계의 동학”, 『대중국협동연구사업 기초심층과제: 정치 분야』.

경제인문사회연구회 대중국 종합연구 총서 11-03-39.

- 김성민. (2017). 중국 '해외비정부조직관리법'의 분석과 전망. 「현대중국연구」, 19(1).
- 김윤권·윤종설·李秀峰·이국봉·지규원. (2017). 「중국의 사회조직에 관한 연구」. 경제인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 17-49-04.
- 김윤권·李秀峰·任玥·申鑫·지규원. (2013). 「중국 정부의 공무원 인사제도와 정책에 관한 연구」. 경제인문사회연구회 중국종합연구 협동연구총서 13-45-14.
- 미우라 히로키. (2014). 시민섹터 관련 법인제도의 재편성에 관한 한중일 비교연구. 「아태연구」, 21(2).
- 박윤철. (2000). 중국 개혁개방 후 국가와 사회의 재구조화: 사회조직의 활성화를 중심으로. 「중소연구」, 통권88호.
- 안병영·정무권·한상일. (2008). 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향」. 한림대학교 출판부.
- 이동영. (2013). 중국공산당의 사회조직 통제 방식의 변화. 「대한정치학회보」, 21(2): 209-229.
- 이장원·전가림. (2014). 중국 사회적 경제의 민관 상호작용에 관한 연구. 「유라시아연구」, 11(2).
- 정용덕 외. (2014). 「현대 국가의 행정학」. 법문사.
- 정주영. (2004). 중국의 새로운 국가-사회 관계: 민간영역의 거버넌스. 「시민사회와 NGO」, 2(2): 225-302.
- 황경진. (2012). 중국 노동NGO와 정부 간의 관계 변화. 「국제노동브리프」, 2012년 11월호: 82-95.

〈중문 문헌〉

- 白鸽. (2016). “慈善组织微信公众号的传播策略分析”, 「新闻知识」, 2016年 第9期: 69-71.
- 薛泉. (2015). “压力型体制模式下的社会组织发展: 基于温州个案的研究”, 「公共管理学报」, 2015年 第4期: 131-142.
- 陈德权 主编. (2016). 「社会组织管理概论」. 清华大学出版社.
- 陈洪涛. (2009). “‘社会组织’概念的政策与理论考察及使用必要性探析”, 「社团管理研究」, 2009年 第6期: 21-24.
- 崔月琴. (2009). “转型期中国社会组织发展的契机及其限制”, 「吉林大学社会科学学报」, 49(3): 20-26.
- 范明林. (2016). 「政府与非政府组织互动关系的研究-以上海四个非政府组织为个案」. 中国社会科学出版社.
- 高红. (2016). 「社区社会组织与城市基层合作治理」. 人民出版社.
- 葛道顺. (2011). “中国社会组织发展: 从社会主体到国家意识”, 「江苏社会科学」, 2011年 第3期: 19-28.
- 何增科. (2013). 「中国社会管理体制变革研究」. 法律出版社.
- 黄晓勇 主编. (2017). 「中国社会组织报告(2016~2017)」. 社会科学文献出版社.
- 康晓光·冯利. (2017). 「2017中国第三部门观察报告」. 社会科学文献出版社.
- 康晓光·宪英·韩恒. (2008). “改革时代的国家与社会关系: 行政吸纳社会” 王名 编. 「中国民间组织30年: 走向公民社会(1978~2008)」. 北京: 社会科学文献出版社.

- 李永忠. (2012). 「中国社会组织发展研究」. 中国书籍出版社.
- 廖鸿·石国亮. (2011). “中国社会组织发展管理及改革展望”, 「四川师范大学学报」(社会科学版), 2011年第5期: 52-58.
- 刘志欣·孙莉莉·杨洪刚. (2013). 「非政府组织管理: 结构, 功能与制度」. 清华大学出版社.
- 吕新萍. (2016). 「社会转型中的民间组织研究: 民间组织合法性机制的建立」. 清华大学出版社.
- 马庆钰·贾西津. (2015). “中国社会组织的发展方向与未来趋势”, 「国家行政学院学报」, 2015年 第4期: 62-67.
- 马庆钰·廖鸿 主编. (2015). 「中国社会组织发展战略」. 北京: 社会科学文献出版社.
- 苗红培. (2015). “政府与社会关系重构: 于政府购买公共服务的分析”, 「广东社会科学」, 2015年 第3期: 205-212.
- 彭少峰. (2016). 「政社合作何以可能」. 湖南大学出版社.
- 石国亮. (2011). “中国社会组织成长困境分析及启示: 基于文化, 资源与制度的视角”, 「社会科学研究」, 2011年 第5期: 64-69.
- 孙晓莉. (2001). 「中国现代化进程中的国家与社会」. 中国社会科学出版社.
- 唐兴霖. (2013). 「国家与社会之间: 专型的中国社会中介组织」. 社会科学文献出版社.
- 王冬芳. (2009). 非政府组织与政府的合作机制: 公共危机的应对之道」. 中国社会出版社.
- 王名. (2008). 「中国民间组织30年: 走向公民社会」. 社会科学文献出版社.
- 王绍光. (1999). 「多元与统一: 第三部门国际比较研究」. 杭州: 浙江人民出版社.
- 吴锦良. (2001). 「政府改革第三部门发展」. 中国社会科学出版社.
- 夏建中·张菊枝. (2014). “我国社会组织的现状与未来发展方向”, 「湖南师范大学社会科学学报」, 2014年 第1期: 25-31.
- 徐家良. (2016). 「新时期中国社会组织建设研究」. 中国社会科学出版社.
- 徐家良·廖鸿. (2013). 「中国社会组织评估发展报告(2013)」. 社会科学文献出版社.
- 杨丽·熊利娟·王力. (2015). “新常态下社会组织参与社会治理”, 「济宁学院学报」. Oct. 2015, Vol.36(5): 78-81.
- 张冉. (2014). 「非营利组织管理」. 北京大学出版社.
- 张卫海. (2011). “国家与社会‘良性互动’关系模式的实现路径探析: 兼论我国公民社会组织发展的困境及对策”, 「西北农林科技大学学报」, 2011年 第1期: 106-111.
- 赵佳佳. (2017). “社会组织相关概念的分析与界定”, 「行政与法」, 2017年 第6期: 24-29.
- 周恩毅. (2014). 「非营利组织管理概论」. 西北工业大学出版社.
- 「2004~2009年 民政事业发展统计报告」.
- 「2010~2015年 社会服务发展统计报告」.

〈영문 문헌〉

- Heberer, T. (2009). “China: Creating civil-society structures top-down?” in Klaus, S., Keping,

- Y. & Ole, J. (2009). *The role of civil society organizations in China and Germany*. Papers presented at the German-Chinese workshop in Beijing, March 13-15, 2009.
- Liu, R. 2011. Seeking Legitimacy: The Life, Death and Revival of a Chinese NGO. Retrieved from <http://www.ipedr.com/vol5/no1/31-H00077.pdf> (검색일, 2017.4.5).
- Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*. New Brunswick.
- Novaretti, S. (2014). Social Governance vs. Social Management: Towards a New Regulatory Role for Social Organizations in China? Retrieved from <http://reggov2014.ibei.org/bcn-14-papers/96-244.pdf> (검색일, 2017.7.4).
- Saich, T. (1999). Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China. *The China Quarterly*, 161: 124-141.

〈웹 자료〉

- 기층정부. Retrieved from <https://zhidao.baidu.com/question/94364376.html> (검색일, 2017.10.5).
- 세계기부지수(WGI). Retrieved from <https://nextshark.com/china-least-generous-country-2016-world-giving-index/> (검색일, 2017.10.9).
- 중국망. “중국, 공익에 눈 뜨다. 한해 5억 6천만 명 온라인 기부.” (2014.1.17). http://www.cmnews.kr/?document_srl=209254&mid=ChinaNow (검색일, 2017.5.5).
- 헤이룽장성 사회조직 위탁공중계정호 공식개통. Retrieved from <http://www.hljmzt.gov.cn/917/23723.html> (검색일, 2017.11.12).
- ‘公众参与’全球排行榜，中国倒数第一. Retrieved from <http://www.ngocn.net/news/2016-10-13-3c7c0bfd6876d9.html> (검색일, 2017.8.1).
- 郭美美事件. Retrieved from <http://news.163.com/14/0916/09/A68N4PUQ00014AED.html> (검색일, 2017.6.9).
- 尚德诈捐门事件. Retrieved from <http://gb.cri.cn/27824/2011/08/19/882s3343002.htm> (검색일, 2017.6.9).
- 社会主义市场经济体制. Retrieved from <https://zhidao.baidu.com/question/156865663.html> (검색일, 2018.3.8).
- 小康. Retrieved from <http://www.xiexingcun.com/dushu/ShowArticle.asp?ArticleID=9932> (검색일, 2017.6.9).

ABSTRACT

A Study on Understanding Chinese Social Organizations and Analyzing the Drivers and Constraints of Their Development

Xiufeng Li, Li Zhang & Yunkwon Kim

In socialism with Chinese characteristics, meaning a party-state system, the party and the government have played a critical role in China's 'Strong State and Weak Society.' However, there are numerous conflicts, policy problems, and public administration needs as wicked global issues occur and the population exceeds 1.4 billion. Therefore, the Chinese government cannot dissolve these complicated situations by itself. In this context, the Chinese government will realign government functions and will pay much more attention to Chinese social organizations.

This paper aims at understanding Chinese social organizations, analyzing the drivers and constraints of Chinese organizational development, and drawing implications. By examining Chinese social organizations, this paper analyzes the structural drivers (the transformation of socialism with Chinese characteristics into a socialist economic system, the application of ICT), institutional drivers (the demise of disorganized *Danwei* institutions, government reform), behavioral drivers (the participation of elites, the change of peoples' perception). On the other hand, this paper analyzes the structural constraints (the Chinese political system, political culture), institutional constraints (legal, management of institutions) and behavioral constraints (government officials' perception, low level of peoples' service attitude, deviant behavior).

Chinese social organizations will develop much more in the future and play an important role in Chinese and global society. The close relationship between Korea and China will deepen greatly in social organizations as well as in the public sector and the private sector. This paper may contribute to carrying out exchanges and partnerships between Korea and China from the point of social organizations.

【Keywords: China, social organizations, drivers, constraints】