

# 현대 중국의 민간조직 관리\*

안 치 영\*\*

## 목차

서 론

I. 민간조직과 현황

II. 민간조직 관리체제

결 론

## 서 론

이 글의 목적은 중국공산당과 정부를 포함하는 국가의 민간조직에 대한 관리체제와 방법 및 그 의미를 살펴보는 데 있다. 1949년 중화인민공화국 수립 이후 중국에서는 계획경제와 당-국가체제를 기초로 국가와 사회가 일체화되는 체제가 형성되어 민간조직이 존속할 수 있는 기초를 상실했다. 그러한 상황에서 민간조직은 중국공산당에 예속

\* 이 연구는 2007년 한국학술진흥재단의 지원을 받아 이루어졌음(KRF-2007-411-J03402).

\*\* 인천대학교 중어중국학과 조교수

되어 당의 지도를 받는 당의 부속기관으로 전락하여 자율성을 상실하고 당과 국가의 체계 내의 당의 부속기관이자 정책의 도구가 되었다. 그 결과 당과 정부의 관리체제에 편입된 사회단체와 인민단체를 제외한 국가로부터 독립적인 민간조직은 존재하지 않게 되었다.

개혁개방은 그러한 상황의 획기적 변화를 초래했다. 당과 국가의 통제정책의 이완과 시장화의 조건에서 국가의 관리에서 벗어난 많은 다양한 민간조직이 생겨나기 시작했다. 더군다나 1978년 말과 1979년 이른 바 ‘베이징의 봄’ 시기나 1989년 天安門사건을 전후한 시기에는 공산당의 지도체제에 반대하고 서구적 3권 분립과 서방의 민주사상을 선전하는 조직도 생겨나기 시작했다. 이러한 민간조직의 등장은 당-국가체제의 이단적 요소의 등장이자 당과 국가의 사회에 대한 전일적 지배체제의 후퇴라고 할 수 있다. 이에 따라 민간조직의 등장은 중국의 민주화 또는 중국에서 시민사회의 등장과 관련하여 이해되고 있다.<sup>1)</sup>

그런데 이러한 민간조직의 등장에 대하여 중국공산당과 정부는 한편으로는 그것이 개혁에 따른 불가피한 결과임을 인정하면서도 다른 한편으로는 공산당 통치체제의 안정성을 위협할 수 있는 요인으로 판단했다.<sup>2)</sup> 그에 따라 공산당과 정부에 의한 민간조직에 대한 관리와

---

1) Qiusha Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society*, Routledge, 2006; Jennifer Y. J. Hsu, "Spaces of Civil Society: the Role of Migrant Non-Governmental Organizations in Beijing and Shanghai," *Progress in Development Studies*, Vol. 12-1, 2012; 김재관, 「21세기 ‘중국 특색의 시민사회’의 변화와 발전에 관한 탐구: 국가-사회 관계의 변화를 중심으로」, 『민주주의와 인권』 11권 1호, 2011; 俞可平, 「中國公民社會: 概念, 分類與制度環境」, 『中國社會科學研究』 2006年 1期.

2) 그것을 단적으로 보여주는 것은 1996년 中辦發 22호 문건인 中共中央辦公廳 國務院辦公廳, 「關於加強社會團體和民辦非企業單位管理工作的通知」와 1999년 中辦發 34호 문건인 中共中央辦公廳 國務院辦公廳, 「關於進一步加強民間組織管理工作的通知」이다.

통제를 위한 새로운 규정과 기제를 만들기 시작했다. 그 결과 민간조직에 대한 중국공산당과 정부의 관리와 통제 체제가 재구성되었다.

이 글에서는 바로 그러한 민간조직에 대한 중국공산당과 정부의 관리와 통제 체제의 내용과 방법에 대하여 살펴봄으로써 개혁이후 변화된 상황에서 당-국가체제가 어떻게 적응해 가는가를 파악하려고 한다.<sup>3)</sup> 그것을 통하여 개혁으로 인한 사회적 변화가 시민사회의 등장과 민주화로 직결되는 것이 아니라 당-국가체제가 유지되고 있는 현실을 이해하고, 정치를 통한 우회로를 겪을 가능성에 대한 추론이 가능하기 때문이다. 이것을 위해 이 글에서는 우선 중국의 민간조직의 현황에 대하여 살펴보고, 다음으로 민간조직에 대한 관리체제와 통제기제의 형성과정과 그 내용과 방식을 살펴봄으로써 중국정부와 공산당의 사회에 대한 관리와 통제기제와 그 능력에 대하여 고찰하고자 한다.

---

3) 중국의 민간조직 관리에 대한 연구는 주로 중국에서 이루어지고 있으며 중국 외부에서도 이루어지기 시작했다. 중국에서의 연구는 당과 민간조직의 관계와 민간조직에 대한 관리체제의 특성에 초점이 두어진다면, 중국외부에서의 연구에서는 정부의 관리에 중심을 두고 민간조직 관리에서 공산당의 역할에 대하여는 상대적으로 간과하는 문제가 있다. 공산당과 민간조직의 관계 연구는 關東, 「中國共產黨與民間組織關係研究」, 中共中央黨校博士學位論文, 2007이 대표적이며, 민간조직 관리체제에 대한 연구로는 馬立, 「中國民間組織管理研究」, 『理論與實踐』 2007年 1期; 康宗基, 「中國民間組織管理體制的現狀及改革模式」, 『中國石油大學學報』 2012年 2月 ; 康宗基, 「我國民間組織的發展及其與政府的互動關係研究」, 華僑大學博士學位論文, 2011; 劉培峰, 「社團管理的許可與放任」, 『法學研究』 2004年 4期 등이 있다. 국외의 연구로는 Qiusha Ma, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 32 no. 3, Sep. 2002; 정준호, 「중국 정부의 사회관리기능 분석: 정부와 민간조직 간의 관계를 중심으로」, 한국행정학회 추계 학술대회 발표논문, 2010; 정주영, 「중국의 새로운 국가-사회관계: 민간영역의 거버넌스」 『시민사회와 NGO』 2권 2호, 2004 등이 있다.

## I. 민간조직과 현황

### 1. 민간조직의 정의

민간조직은 중국에서 사회조직을 지칭하는 공식적 용어이지만, 비정부조직(NGO), 비영리조직(NPO), 제 3부문(the third sector), 중개조직, 군중단체, 인민단체, 사회단체, 지원자 조직 등 여러 가지 용어와 혼재되어 사용된다. 민간조직이 사회조직을 지칭하는 공식적 개념이라는 것은 중국정부와 중국공산당에서 사회조직을 통칭하는 의미로 민간조직이라는 용어를 사용한다는 의미이다. 그런데 비정부조직, 비영리조직, 제 3부문, 중개조직, 지원자 조직 등은 서구적 용어를 원용한 것이라면 군중단체, 인민단체, 사회단체는 중국의 정치적 과정과 관련된 용어라고 할 수 있다.

현재 중국에서 공식적으로 사용되는 민간조직은 다시 사회단체와 민영 비기업 단위(民辦非企業單位) 및 재단(基金會) 등 세 가지 사회조직으로 구분된다. 민간조직이라는 용어가 공식적으로 사용되기 시작한 것은 1998년 국무원의 기구개혁 과정에서 원래의 국무원 民政部의 社會團體管理司를 民間組織管理局으로 개칭하면서 부터이다. 이 이후 지방민정부문에서 사회단체관리부문을 민간조직관리국이나 민간조직관리관공실 등으로 개칭하였으며, 조직을 신설하는 경우도 민간조직의 명칭을 사용하였다. 또한 중공중앙판공청의 1999년 34호 문건 「민간조직 관리 업무를 보다 더 강화하는데 관한 통지(關於進一步加強民間組織管理工作的通知)」와 2000년 민정부의 「불법 민간조직 단속 임시 조치(取締非法民間組織暫行辦法)」 등의 문건과 規章에서도 정식으로 민간조직이라는 용어를 사용했다.<sup>4)</sup>

민간조직이라는 용어를 사용하기 이전에는 사회조직을 가리키는 용어로 사회단체가 사용되었는데, 사회단체를 대신하여 민간조직이 사회조직을 통칭하는 용어로 사용된 데에는 개혁의 과정에서 사회단체와는 다른 성격을 지닌 새로운 사회조직이 출현한 것과 관련된다. 1990년대에 등장한 비영리 공익단체에 해당하는 민영 비기업 단위가 그것이다. 시장경제의 등장과 더불어 종래에서 전적으로 국가가 운영하던 사업단위의 기능이 정부와 시장의 외부에서 출현한 개인 혹은 사회의 자금으로 운영되는 사회조직으로 이전 되었는데 그러한 사회조직이 민영 비기업 단위이다. 1998년 국무원의 「민영 비기업단위 등록관리 임시 조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例)」에 따르면, 민영 비기업단위는 “기업이나 비영리 사업단위, 사회단체와 기타 사회조직 및 공민이 비국유자산을 이용하여 설립하고 비영리 사회봉사활동에 종사하는 사회조직”인데, 이는 대체로 비영리 사회봉사단체에 해당한다고 할 수 있다. 민영 비기업단위는 중공중앙판공청 1996년 22호 문건인 「사회단체와 민영 비기업 단위 관리 업무를 강화하는데 관한 통지(關於加強社會團體和民辦非企業單位管理工作的通知)」에서 사회단체와 병렬하여 최초로 사용되었다.<sup>5)</sup> 민간조직은 바로 중앙판공청 1996년 22호 문건에서 병렬한 사회단체와 민영 비기업단위를 병칭하는 용어로 사용된 것이다.

1998년 개정된 「사회단체등록관리조례(社會團體登記管理條例)」에서는 사회단체를 “중국 공민이 자발적으로 설립하고 회원들의 공통된 바람을 실현하기 위하여 정관에 따라 활동을 전개하는 비영리성 사회조직”으로 명확하게 정의하고 있다.<sup>6)</sup> 1950년 각종 사회단체에 대

4) 謝海定, 「中國民間組織的合法性困境」, 『法學研究』 2004年 2期, pp.17-18.

5) 위 논문, p. 17.

6) 여기서 중국정부의 사회단체에 대한 정의에서 비정부가 포함되지 않고 비영리

한 규정으로 정무원에서 제정한 「사회단체 등록 임시 방법(社會團體登記暫行辦法)」을 대신하여 1989년 「사회단체 등록 관리 조례」를 제정할 때에는 사회단체의 정의에 대하여는 규정하지 않고, 중화인민공화국에서 설립한 협회, 학회, 연합회, 연구회, 재단, 친목회, 촉진회, 상인연합회로 조례의 관할 범위만을 규정하였지만, 1998년 개정된 조례에서는 사회단체에 대한 개념규정을 했다. 또한 1998년 조례에서는 인민단체, 국무원 기구 편제 관리 기관에서 승인받은 단체, 기관과 단체 및 기업과 비영리 사업단위 내부의 단체 등을 등록의 예외로 명기함으로써 그들 조직도 정의상 사회단체에 포함된다는 것을 보여준다. 사회단체도 다시 그 성격과 내용에 따라 네 종류로 분류되는데, 1989년 민정부의 「「사회단체등록관리조례」 관련 문제에 관한 통지(關於「社會團體登記管理條例」有關問題的通知)」에서는 사회단체를 다시 학술단체, 업종단체, 전문단체, 연합단체로 분류한다.

학술단체는 자연과학류와 사회과학류 및 양자가 제휴한 학제류 등으로 나눌 수 있고, 구체적인 단체의 설립은 국가에서 제정한 학문 분류기준에 따른 각 학문 분과에 따른다. 업종단체는 일반적으로 공업협회, 직업협회, 상인연합회, 동업조합 등 협회로 명명되는데, 경제 영역에 따라 농업유형, 공업유형, 상업유형 등으로 나눌 수 있으며, 구체적인 사회단체의 설립은 정부에서 제정한 「국민경제 직업 분류와 코드」의 중분류기준에 따라 확정할 수 있으며 대분류나 소분류에 따라 설립할 필요가 있는 단체는 반드시 충분히 논증을 거쳐야 한다. 전문단체는 협회와 재단(基金會)으로 구분된다. 이들 단체는 일반적으로 비경제적 성격을 가지고 있으며 전문 인력에 의하여 구성되거나 어떤 한 가지 사업에 종사하기 위해 전문기술, 전용자금 등으로 설립

---

만으로 규정하고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

된 단체를 가리킨다. 연합단체는 연합회, 친목회, 축진회 등으로 불리며 많은 사람들의 연합체이거나 학술단체, 업종단체, 전문단체의 연합체로 구성된다.<sup>7)</sup>

그런데, 전문단체에 해당하는 재단은 그 운영과 관리가 다른 사회단체들과 구분되기 때문에 독자적인 규정이 만들어지고 독자적으로 관리되기 때문에 사회단체와 구분하기도 한다. 1988년 국무원에서 제정한 「재단관리방법(基金會管理辦法)」에 의하면 재단은 중국내외의 사회단체와 기타 기구 및 개인이 자발적으로 자금을 기부하여 과학연구, 문화교육 및 사회복지와 기타 공익사업의 발전을 추진하는 단체로 규정된다.

그런데 사회단체나 인민단체는 개혁이전은 물론이고 국민당시기에도 사용된 용어이다. 그러나 개념의 내포는 시기에 따라 다르게 사용되었을 뿐만 아니라 심지어는 상반되게 사용되었다. 개혁초기는 물론 개혁이전에도 사회단체가 사회조직 일반을 지칭하는 용어였다. 그에 비하여 국민당 시기에는 사회단체가 사회조직을 통칭하는 개념으로 사용된 것이 아니라 농회(農會), 공회(工會), 상회(商會) 등의 직업단체와 더불어 인민단체의 구성 범주의 하나로 학생단체, 부녀단체, 자선단체, 문화단체 등을 통칭하는 개념으로 사용되었다. 다시 말해서, 국민당 시기에는 인민단체가 사회조직을 통칭하는 용어로 사용되고 사회단체는 그 구성부분을 지칭하는 것이었다.<sup>8)</sup>

중화인민공화국 건국이후에는 사회단체가 사회조직을 통칭하는 용어로 사용되었는데, 중화인민공화국 수립 직후인 1950년 각종 사회단체에 대한 규정으로 정무원에서 제정 공포한 「사회단체 등록 임시

7) 民政部, 「關於「社會團體登記管理條例」有關問題的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001, p. 43.

8) 中國社團研究會 編著, 『中國社團發展史』 當代中國出版社, 2001, p. 4.

방법(社會團體登記暫行辦法)」, 1951년 정무원 내무부에서 발표한 「사회단체 등록 임시 방법 실시 세칙(社會團體登記暫行辦法實施細則)」에서 잘 드러난다. 「사회단체 등록 임시 방법」 방법에 의하면 사회단체는 인민군중단체, 사회공익단체, 문예공작단체, 학술연구단체, 종교단체 및 기타 인민정부에서 별도의 법률에 의해 만든 단체 등을 포괄하였다.<sup>9)</sup>

사회단체가 사회조직을 지칭하는 법적 규범적 용어이기는 했지만 개혁초기까지는 사회단체보다는 인민단체나 군중단체가 일반적으로 사용되었다. 인민단체나 군중단체는 중국정치체제와 밀접하게 관련된 개념인데, 중국공산당이 직접 지도하는 조직으로 전국인민정치협상회의와 전국인민대표대회에 참여한다. 뿐만 아니라 이들 조직은 국가의 정식 편제에 편입되어 있고 행정 직급을 가지고 있는 정부의 조직으로 비정부 조직은 아니라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 그런데 개혁이전 이들 조직 외의 사회조직은 실질적으로 존재하지 않았다. 인민단체와 군중단체의 개념이 사회단체의 개념을 대체한 것은 바로 그러한 현실을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 아이러니컬한 것은 개혁이후 새롭게 등장한 학술단체 등의 사회단체들이 중국공산당에 행정직급과 편제에 편입시켜 줄 것을 요구하였지만 중앙조직부와 노동인사부에서 그것을 거절했다는 사실이다.<sup>11)</sup> 이것은 정부와의 관계를 가짐으로써 더욱 독립적이 되고, 정부의 권위에 의존하여 규모와 영향력을 확대하려고 하는 사회단체의 중국적 특징을<sup>12)</sup> 단적으로 보여준다고

9) 「社會團體登記暫行辦法(1950年9月29日政務院第52次政務會議通過)」, 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 『中國民間組織年志』 下, 中國社會出版社, 2005, p. 145; 위 책, p. 623.

10) 俞可平, 앞의 논문, p. 111.

11) 中央組織部, 勞動人事部黨組, 「關於人民團體級別問題的幾點意見(1983年1月22日)」, 山東省民間組織管理局 編, 앞의 책, pp. 9-10.

할 수 있다.

사회단체라는 용어가 군중단체를 대체하여 일반적으로 사용된 것은 개혁이후 새로운 사회단체가 대대적으로 등장하는 상황에서 1989년 국무원에서 「사회단체 등록 관리 조례(社會團體登記管理條例)」를 제정하면서 부터이다. 그 이전 1988년 전국사회단체를 심사 승인하는 기구로 민정부에 社會團體管理司가 만들어졌으며, 1985년 중앙판공청 50호 문건인 중공중앙 판공청과 국무원 판공청의 통지로 내려보낸 국가경제체제개혁위원회에서 작성한 「전국적 조직을 설립하는데 대한 몇 가지 규정(關於成立全國性組織的若干規定)」에서도 사회단체라는 용어가 등장한다.

이것은 중국에서 사용되는 민간조직이라는 개념이 1998년 「사회단체등록관리조례」의 정의에서 알 수 있는 바와 같이 일반적인 비정부조직과는 다르며 그 성격이나 내용이 모호하다는 것을 의미한다.<sup>13)</sup> 그런데 이 글은 민간조직 자체에 대한 연구가 아니라 중국공산당과 정부의 민간조직에 대한 관리에 대한 것이기 때문에 중국에서 사용하는 의미로 민간조직의 개념을 사용한다.

## 2. 민간조직의 규모 변화

민간조직의 존재형태와 규모는 중국공산당과 정부의 정책과 밀접하게 관련되어 있다. 개혁이전 사회주의 계획경제체제 하에서 민간조직의 활동 공간이 사라졌다면, 개혁 이후 당과 국가의 통제력 이완과 시장경제의 등장에 따라 자율적 민간조직이 왕성하게 생겨났다. 그런

---

12) Quisha Ma, *op. cit.*, p. 97.

13) 그러한 문제 때문에 국내의 연구에서도 민간조직 연구에서 ‘순수한’이라는 수식어가 등장한다(최경호, 「개혁개방 이후 중국의 ‘순수한’ 민간조직 활동에 대한 사례 연구」, 『민주주의와 인권』 11권 2호, 2011).

점에서 개혁이 민간조직 성장의 가장 중요한 계기였으며, 개혁을 전후하여 민간조직의 존재형태와 규모에서 현저한 차이가 있었다.

중화인민공화국 건국 이후 계획경제체제가 형성되어 국가가 통일적으로 자원을 분배함에 따라 민간의 자율적 영역인 민간조직은 그 존재 기초가 사라졌다. 뿐만 아니라 그러한 조건에서 중국공산당과 정부는 1950년의 「사회단체 등록 임시 방법」과 1951년의 「사회단체 등록 임시 방법 실시 세칙」에 따라 기존의 민간조직에 대한 정리 작업을 통하여 국민당시기부터 존재하던 공산당의 정책에 부합하지 않는 많은 사회단체를 해체하였다. 그에 따라 공산당과 정부의 부속조직으로 재편된 인민단체와 군중단체를 제외한 민간조직은 사라지게 되었으며 1950년대 초 전국적 사회단체는 불과 44개에 지나지 않게 되었다.<sup>14)</sup> 이후 학술단체, 대중단체, 종교단체, 경제단체 및 외교관련 사회단체, 귀국학교단체 등이 생겨났다. 이들 사회단체들은 공산당의 외곽조직인 인민단체, 각종 학술단체와 문화단체 및 체육단체와 종교단체 등을 포함하는 과학기술과 문화단체, 공상업 연합회의 동업자 조합과 같은 공상계 단체의 전국조직과 지방조직 및 중국인민대의우 협회 등을 포함했다. 이들 단체 중 자연과학 학술단체, 문화 체육단체, 사회공익단체 및 종교단체를 포함하는 과학기술과 문화단체가 전체 단체의 2/3를 점했으며, 기독교단체, 이슬람교협회, 불교협회, 도교협회, 천주교 애국회 등 종교단체도 생겨났다. 또한 1953년 만들어진 공상계 단체인 중화전국공상연합회 휘하에 1956년까지 전국 3110개 현에서 1928개의 조직이 만들어졌다.<sup>15)</sup> 그 결과 1965년까지 전국

---

14) 吳忠澤 主編, 『社團管理工作』 中國社會出版社, 1996, p. 5(康宗基, 「我國民間組織的發展及其與政府的互動關係研究」 華僑大學 博士學位論文, 2011, p. 47에서 재인용).

15) 黃粹, 『當代中國社團發展的制度分析』 人民日報出版社, 2006, pp. 53-62.

적 사회단체가 100개, 지방 사회단체가 6000여 개로 성장했다.<sup>16)</sup>

그런데 문혁시기의 사회단체의 문제에 대하여는 논란이 많다. 일반적으로 문혁시기는 사회단체가 만들어지지 않았을 뿐만 아니라 사회단체의 정체기라고 여겨진다. 기존의 공식적인 대중단체들의 활동이 중단되었기 때문에 공식적 대중조직에 대한 그러한 평가가 잘못이 아니라고 할 수 있다. 그런데, 문혁시기 홍위병조직, 공장이나 학교에서 만들어진 정치, 문화 및 취미활동 조직 등 많은 대중조직이 아래로부터 만들어졌다. 이들 조직은 정식으로 등록할 필요도 없고 업무주관 부문도 없었지만 명확하게 사회단체로서의 조직적 특징을 지닌 비영리 비정부조직이었다.<sup>17)</sup> 그렇다면 문혁기가 사회단체의 정체기라는 평가에는 이론이 있을 수 있다. 더구나 1978-9년의 베이징의 봄 시기에 등장하는 당과 국가로부터 자율적인 대중조직의 활동가들이 이들 홍위병출신이라는 점에서 문혁시기 그러한 조직 활동의 경험이 중국의 자율적인 민간조직의 등장에 중요한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 그런 점에서 문혁시기 대중조직들은 그것의 성격규정과는 별도로 중국의 민간조직의 발전에 중요한 계기로 작용한 것은 분명한 사실이라고 할 수 있다.

개혁이후 공산당과 국가의 통제가 이완되고 계획경제와 단위체제가 와해되면서 민간조직이 급성장했다. 그렇지만 그러한 성장과정은 공산당과 정부의 정책변화에 의하여 반복되는 정리와 조직적 위축의 과정을 포함하였다. 그러한 정책변화는 1989년 天安門사건이나 1999년의法輪功사건 등 중요한 정치사회적 사건과도 관련되며 사회적 변화를 반영한 중국공산당의 정책 방향 설정과도 관련된다.

16) 吳忠澤 主編, 앞의 책, p. 5(康宗基, 앞의 논문, p. 47에서 재인용).

17) 王名 等, 『中國社團改革: 從政府選擇到社會選擇』 北京: 社會科學文獻出版社, 2001, p. 58(黃粹, 앞의 책, p. 54 재인용).

개혁이후부터 1980년대 말까지는 약간의 굴절이 있기는 했지만 민간조직이 기본적으로 순조롭게 발전했던 시기이다.<sup>18)</sup> 개혁이후 1989년까지 대략 3차례의 민간조직 건설의 전성기가 있었는데, 1979-1980년, 1986년, 1989년이 그것이다. 1979년에는 60개의 전국적인 사회단체가 만들어졌고, 1980년에는 58개, 1986년에는 54개, 1989년에는 62개가 만들어져 1989년까지 전국적 사회단체가 1600개, 지방조직이 20여만 개에 달하게 되었다. 그중 1979-80년에 만들어진 사회단체는 주로 학술단체가 중심이었고, 이후에 만들어진 단체는 주로 협회나 경제관련 단체들이었다.<sup>19)</sup> 이것은 공산당의 정책변화와 개혁으로 인한 사회경제적 변화에 따른 결과였다고 할 수 있다. 동시에 이 시기에도 특히 공산당의 방침과 정책에 대립되는 조직에 대한 반복적인 통제가 이루어졌다.

1989년 天安門사건은 민간조직에 대한 정리와 관리체계의 규범화에 대한 필요성을 제기하였다. 이후 새로운 규정의 제정과 더불어 사회단체에 대한 정리 작업을 시작한다. 1990년부터 본격적으로 시작된 정리 작업의 결과 1992년 말 등록된 전국적 사회단체는 1200개로 감소한다.<sup>20)</sup> 1992년 사회주의 시장경제의 도입 이후 다시 사회단체가

---

18) 閻東, 「中國共產黨與民間組織關係研究」 中共中央黨校 博士學位論文, 2007, p.74.

19) 王名 等, 앞의 책, pp. 77-79(위 논문, p. 74 재인용).

20) 정리 후의 전국적 조직의 수에 대하여는 이견이 없지만 지방 조직에 대하여는 차이가 존재한다. 民政部 부부장 姜力을 편집위원회 주임으로 하여 민정부에서 주관하여 편집한 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 앞의 책 (上)에서는 1990년대 사회단체에 대한 재조사 등록 후 1992년 지방조직이 18만 개로 되었다(p. 114)고 했지만 같은 책에서 지방 사회단체가 1992년 15만개 정도에서 1996년 18만개로 증가했다(p.116)고 하고 있다. 이는 지방 사회단체에 대하여 두 개의 서로 다른 수치가 존재한다는 것을 의미한다. 그런데 1992년 이후 시장화와 더불어 민간조직이 증가하였는데 1994년 17.5만 개에 이르렀다는 민정부의 통계(「2001年民政事業發展統計公報」 www.cws.mca.gov.cn <2012. 5.20 검색)로 미루어볼 때

급증하는데 1996년 말 전국의 현금 이상 사회단체가 18.5만 여개로 증가하며, 1997년에는 18.1만개로 전해에 비해 약간 감소하지만 그 중 성급 사회단체는 21,404개, 전국적 사회단체는 1848개가 된다.<sup>21)</sup>

이러한 상황에서 1996년부터 다시 민간조직에 대한 정리의 필요성이 제기되고 1997년부터 민간조직에 대한 정비와 제도적 정비 작업이 시작된다. 그 과정에서 1999년法輪功사건이 발생하자 민간조직에 대한 정비와 불법단체에 대한 단속을 한층 강화한다. 그 결과 1998년에는 사회단체가 전년대비 9.0% 감소한 16.6만개, 1999년에는 다시 21.2% 감소하여 13.7만 개가 되며, 2000년에는 4.6% 감소하여 13.1만개, 2001년에는 1.6% 감소하여 12.9만개가 된다.<sup>22)</sup> 2002년부터는 다시 증가하기 시작하는데, 2002년 13.3만개, 2003년 13.7만개, 2004년 15만개, 2005년 16.8만개, 2006년 18.6만개, 2007년 20.7만개, 2008년 22만개, 2009년 23.5만개, 2010년 24.5만개로 증가한다.<sup>23)</sup>

그런데 1999년부터 통계를 잡기 시작한 민영 비기업단위가 비약적으로 발전하기 때문에 그것을 포함한 민간조직의 총수는 2000년대 이후 급격하게 증가한다. 1999년 민영 비기업단위는 6000개에 불과했지만, 2000년 2.3만개, 2001년 8.2만개, 2002년 11.1만개, 2003년 12.1만

---

15만개가 좀더 타당한 것으로 보인다. 그런데 王紹光·何健宇은 1991년 11만개로 감소했다고 보는데(「中國社團革命: 全景描述」, [www.hongfang.org.cn](http://www.hongfang.org.cn) <2012. 5. 20 검색>) 그것도 1994년 통계와 비교했을 때 지나치게 적게 잡은 것이라고 할 수 있다.

21) 「2001年民政事業發展統計公報」; 『中國民政工作年鑑 1998』 中國社會出版社, 1999, p. 274(俞可平 外, 『中國公民社會的興起與治理的變遷』 社會科學文獻出版社, 2001, p. 2에서 재인용).

22) 위 「2001年民政事業發展統計公報」.

23) 2009년까지의 수치는 각년도 「民政事業發展統計公報」 [www.cws.mca.gov.cn](http://www.cws.mca.gov.cn) <2012. 5.20 검색>에 따른 것이며, 2010년 수치는 『2012年民間組織藍皮書』 社會科學文獻出版社, 2012(『公益慈善週刊』 2012年 21期, p.33에서 재인용)에 따른 것이다.

개, 2004년 13.3만개, 2005년 14.6만개, 2006년 15.9만개, 2007년 17.2만개, 2008년 17.8만개, 2009년 18.8만개, 2010년 19.8만개로 늘어난다.<sup>24)</sup>

2009년 현재 중국의 민간조직은 사회단체와 민영 비기업단위를 포함하여 모두 42.5만개인데, 그 중 전국적 민간조직이 1947개 지방 민간조직이 41만여 개다. 전국적 민간조직 중 사회단체 1781개, 민영 비기업단위 33개, 재단 133개이며, 지방 민간조직 중 사회단체 약 23만개, 민영 기업단위 18만개, 재단 1400여개 등이 있다.<sup>25)</sup>

그런데 이들 통계는 민정부문에 등록된 사회단체의 통계로 공상 부문에 등록된 비영리조직, 도시 社區의 기층조직과 단위에 등록된 사회단체, 농촌 社區 발전조직, 농민 경제 합작조직, 농촌 社區의 기타 공익 및 互助조직, 해외에서 지원을 받아 만들어진 조직 및 종교단체 등 민정부에 등록하지 않는 민간조직이 제외된다. 또한 민간조직통계는 현금 단위까지를 포함한 것으로 그 이하에 대하여는 정식의 통계가 없다. 그러한 조직을 포함한다면 전국적으로 대략 적어도 300만개 이상의 민간조직이 있는 것으로 추정되고 있다.<sup>26)</sup>

## II. 민간조직 관리체제

### 1. 민간조직 관리체제의 형성

현재 중국의 민간조직 관리체제는 개혁이후 새로운 형태의 민간조직의 등장과 민간조직의 폭발적 증가라는 상황변화에 따라 1950년

---

24) 주23)과 같음.

25) 中國社會組織(<http://www.chinanpo.gov.cn/2202/42813/yjzlkindex.html>) (2012년 5월 1일 검색).

26) 俞可平, 앞의 논문, 2006, p. 121.

대에 형성된 관리체제를 전면적으로 재편하여 새롭게 형성된 것인데, 특히 1988년 이후 점진적으로 제도화 규범화되고 있다.

1950년대의 민간조직 관리체제는 당-국가체제에 기초하여 형성되었다. 당-국가체제에 기초하여 형성된 민간조직(즉, 사회단체)에 대한 관리의 기본적 원칙은 제한과 통제였다. 계획경제와 공산당 독재체제 하에서는 기본적으로 공산당의 직접적 지도를 받는 관영(官辦)이나 반관영(半官辦) 사회단체만이 존속할 수 있었다. 그러한 조직들은 기본적으로 공산당의 직접적 지도하에 활동하였다. 사회단체에 대한 공산당의 직접적인 지도는 일상적 활동을 당 조직에 보고하고, 내부의 인사나 중요한 의사결정은 당 조직의 동의를 받아야 한다는 것을 의미했다.<sup>27)</sup>

1950년 「사회단체 등록 임시 방법」에서는 전국적 사회단체는 중앙인민정부 내무부, 지방 사회단체는 현지 지방인민정부에 등록하도록 되어 있었지만, 사회단체에 대한 실제 관리는 통일적으로 이루어지지 않고 당과 정부의 다양한 부문에서 독립적으로 관리했다. 관영, 반관영 단체만이 존재하는 상황에서 각각의 단체는 관할 당과 정부 기관이 있었기 때문이다. 「사회단체 등록 임시 방법」에서 1)정치협상회의에 참여하는 민주당파와 인민단체, 2)중앙인민정부에서 다른 법령으로 규정한 단체, 3)기관, 학교, 단체, 부대 내부에서 그 책임자의 허가를 받아 조직된 단체에 대하여는 그 규정에 따른 등록을 면하고 있는데,<sup>28)</sup> 대부분의 사회단체는 바로 그러한 범주에 포함되었다. 이러한 상황은 역설적으로 사회단체에 대한 통일적 관리기구의 불필요성을 의미하는 것이기도 했다. 사회단체에 대한 등록 기관으로 규

27) 閻東, 앞의 논문, p. 61.

28) 「社會團體登記暫行辦法(1950年9月29日政務院第52次政務會議通過)」, 『中國民間組織年志』編輯委員會編, 앞의 책(하), p. 145.

정되어 있는 내무부가 1970년 폐지되고 대체하는 부처가 만들어지지 않았어도 사회단체에 대한 관리에 아무런 문제가 없었던 것은 바로 그러한 현실과 관련된다고 할 수 있다.

문혁 이후 특히 개혁이 시작된 후 새로운 형태의 민간조직이 급증하기 시작하면서 민간조직에 대한 관리체계가 새롭게 형성되기 시작했다. 민간조직에 대한 통제와 제한의 원칙은 불변이었지만 국가가 더 이상 자원의 배분을 독점하지 못하는 시장경제체제 하에서 민간조직에 대한 당이나 정부의 제한과 통제에는 한계가 있을 수밖에 없었다. 그러한 상황에서 공산당과 정부는 민간조직 관리에 대한 규범화 법제화를 통하여, 한편으로는 변화하는 현실을 승인하면서 동시에 민간조직에 대한 통제와 제한을 유지하려고 하고 있다.

민간조직에 대한 관리체제는 당과 정부의 관련 규장 마련과 제도적 정비를 통하여 이루어진다. 초기에는 구체적인 정책과 방침에 대한 것이 모두 당의 문건에서 규정되었지만, 법제화 과정에서 일반적인 원칙에 관한 것은 당의 문건에서 규정하고 그것을 반영하는 구체적인 정책은 정부의 규정으로 제정하는 방식으로 전환되었다. 1980년대 중반까지 민간조직에 대한 정책은 당의 문건에 규정되어 있었지만 1980년대 후반부터 국무원에서 관련 규범을 제정하기 시작한다. 1990년대 후반 현실의 변화를 반영한 국무원 규정의 정비가 대대적으로 이루어진다. 그런데 이 경우에도 핵심적인 방침이나 내용은 당의 문건에서 결정되며 국무원의 규정은 그러한 문건을 반영한 것이라고 할 수 있다.

개혁이후 민간조직에 대한 최초의 문건은 1981년 중국공산당과 국무원의 「불법 간행물과 불법 조직과 관련 문제 처리에 관한 지시(關於處理非法刊物非法組織和有關問題的指示)」였다.<sup>29)</sup> 그것은 개

혁이후 최초로 등장한 민간조직이 베이징의 봄을 경과하면서 소위 민주, 자유, 인권, 개혁을 주창하고 사회주의에 대하여 비판적 견해를 가졌던 조직들이었던 것과 관련된다. 이후의 문건은 전국적 조직 건설과 관련된 것이다. 중공중앙과 국무원은 1984년에는 「전국적 조직의 성립을 엄격하게 통제하는데 관한 통지(關於嚴格控制成立全國性組織的通知)」를 발표하며, 다음 해에는 국가경제체제개혁위원회에서 작성한 「전국적 조직의 성립에 관한 약간의 규정(關於成立全國性組織的若干規定)」을 중앙관공청의 1985년 50호 문건으로 전달한다.<sup>30)</sup> 이 두 문건에서는 업종, 부문, 지역을 뛰어넘는 전국적 조직에 대하여 엄격하게 통제하는 동시에 그것의 등록과 허가 과정과 조건을 엄격하게 규정한다. 1985년 중앙관공청 50호 문건에서는 각종 전국적 조직을 허가 비준하는 업무 주관 부문을 규정하고 있다.<sup>31)</sup> 이것은 사회단체에 대한 심사 비준 권한이 분산되어 있었다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 1988년 민정부 社會團體管理司가 만들어지기 전까지는 민정부의 사회단체 관리는 사실상 중단상태였다.<sup>32)</sup>

1987년 結社에 대한 입법 업무를 국무원에서 민정부에 위임한 후 민정부에서 사회단체에 대한 조사를 비로소 시작한다. 1988년 8월 국무원 기구 조정 과정에서 전국적 사회단체에 대한 심사와 승인 업무

29) 中共中央,國務院, 「關於處理非法刊物非法組織和有關於問題的指示(1981年2월 20日)」, 中共中央文獻研究室 編, 『三中全會以來重要文獻選編』 下, 人民出版社, 1982, pp. 655-662.

30) 中共中央,國務院, 「關於嚴格控制成立全國性組織的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 앞의 책, pp. 11-12; 「中共中央辦公廳, 國務院辦公廳轉發「關於成立全國性組織的若干規定」的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 위 책, pp. 14-18.

31) 자연과학 학술 조직은 국가과학위원회, 철학, 사회과학 학술 조직은 국가체제개혁위원회, 업종이나 경제기술 등 경제관련 조직은 국가경제위원회, 재단은 중국 인민은행, 사회복지조직은 민정부로 규정하고 있다(위 「中共中央辦公廳, 國務院辦公廳轉發「關於成立全國性組織的若干規定」的通知」, p. 16).

32) 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 앞의 책(상), p. 107.

를 담당하는 사회단체관리사를 설치하고 사회단체에 대한 관리 직능을 민정부에 이관한다. 또한 1989년의 「사회단체등록 관리조례(社會團體登記管理條例)」를 제정한다. 1950년 「사회단체등록 임시 방법」을 기초하여 보완하여 제정된 「사회단체 등록 관리조례」에서는 사회단체에 대한 설립을 민정부나 민정부문에서 담당하는 것으로 규정하고 있으며, 일상적인 업무는 업무관리 부서에서 담당하는 이른바 ‘이중 관리’체제를 명문화하고 있다.<sup>33)</sup> 이는 민정부가 사회단체에 대한 등록 관리를 담당한다는 것을 의미한다. 민정부의 그러한 권한은 1989년 天安門사건 이후 사회단체에 대한 대대적인 정비작업에 대한 실무를 민정부에서 담당한 것에서도 잘 나타난다.<sup>34)</sup>

1992년 사회주의시장경제체제의 도입 이후 새로운 유형의 사회단체가 생겨남에 따라 그것의 관리를 위한 제도적 정비가 필요했다. 그에 따라 나온 것이 중앙관공청과 국무원관공청의 1996년 22호 문건 「사회단체와 민영 비기업 단위 관리 업무를 강화하는데 관한 통지」이다. 그것에 기초하여 국무원에서 1998년 「사회단체 등록 관리 조례」를 전면적으로 수정하고, 「민영 비기업단위 등록 관리 임시 조례」를 제정하였다. 그 외에도 1990년대에는 민정부를 위시한 정부부서에서 제정된 사회단체에 관한 각종 규장은, 당의 공개 문건을 포함하여 무려 91건이나 되며, 1998년과 1999년에 민영 비기업 단위에 대한 규장도 8건이 제정된다.<sup>35)</sup> 2000년부터 2003년까지 매년 사회단

---

33) 위 책, pp. 108-109.

34) 사회단체에 대한 정리 작업은 1989년 중앙 7호 문건인 「선전 사상공작을 강화하는데 관한 통지(關於加強宣傳, 思想工作的通知)」에 의해 사회과학과 문예류 사회단체로부터 시작하여 기타 사회단체 순으로 진행했다(「國務院辦公廳轉發民政部關於清理整頓社會團體請示的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 앞의 책, pp. 57-60).

35) 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 앞의 책(하), pp. 145-466에 소개되어 있는 규장.

체에 대한 규장이 10건 가까이 제정되고, 민영 비기업단위에 대한 규장도 매년 5건 내외가 제정되었다.<sup>36)</sup>

1999년法輪功사건 발생 이후 민간단체에 대한 단속의 필요성이 제고됨에 따라 민간단체에 대한 단속도 규범화되는데 2000년에는 민정부에서 제정한 「불법 민간단체 단속 임시 방법(取締非法民間組織暫行辦法)」이 그것이다. 과거에는 특정한 사건 발생 이후 주기적으로 민간조직에 대한 조사와 재등록을 통한 조직 정비 방법을 취했다면, 이러한 규정의 제정은 상시적으로 불법 조직을 단속하겠다는 것을 의미한다. 그런데 민정부의 그러한 규정은 중공중앙판공청과 국무원판공청의 1999년 34호 문건 「민간조직 관리 업무를 보다 더 강화하는데 관한 통지」에 따른 것이었다.

민영 비기업 단위에 대한 관리는 앞서 언급 한 바와 같이 1996년 중앙판공청 22호 문건에 따라 민정부에서 통일적으로 관리하며 관련 규장들이 만들어졌다. 재단에 대하여는 1988년 국무원에서 「재단관리방법(基金會管理辦法)」을 공포하였는데, 이때에는 재단에 대한 관리를 업무 주관 부문과 인민은행 및 민정부 등 세 부문에서 담당하게 하였지만 1999년 인민은행이 관리부문에서 제외되고 민정부가 등록을 담당하게 되었으며, 2004년 그것을 반영하여 「재단관리방법」이 폐지되고 「재단관리조례(基金會管理條例)」가 제정되었다.<sup>37)</sup>

성장하는 민간조직을 관리하기 위하여 한편으로 제도적 규범을 제정하였다면 다른 한편으로 조직적 정비를 통하여 민간조직에 대한 통제와 관리를 강화하려고 했다. 조직적 정비를 위해 한편으로는 국

---

36) 사회단체에 대한 정부 규장이 2000년 12건, 2001년 9건, 2002년 7건, 2003년 7건이 제정되었고, 민영 비기업단위에 대한 정부 규장이 2000년 6건, 2001년 3건, 2002년 2건, 2003년 3건이 제정되었다(위 책, pp. 399-466).

37) 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 위 책(상), p. 129.

무원과 각급 정부의 민간조직에 대한 관리 기구를 정비하고, 다른 한편으로는 중국공산당의 전통적 방법이라고 할 수 있는 공산당 조직을 통한 통제기제의 형성을 모색했다. 전술한 1988년의 민간조직 등록 전담 기구 민정부 社會團體管理司 신설과 1998년 民間組織管理局으로의 개칭과 각급 지방정부와 민간조직 담당 기구 설치가 전자라면, 1998년 이후 본격적으로 제기된 각종 민간조직에 당 조직을 건설하는 것이 후자라고 할 수 있다.

중국공산당 조직부와 민정부는 1998년 「사회단체 중 당 조직 건립 관련 문제에 관한 통지(關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知)」와 중앙조직부의 「사회단체 당 건설 공작 강화에 관한 의견(關於加強社會團體黨的建設工作的意見)」을 통하여 민간단체에 당 조직 건설에 대한 필요성을 제기한다. 앞의 통지에서는 사회단체 상근 직원 중 3명 이상의 당원이 있는 경우 당의 기층조직을 만들고 업무 주관단위나 등록 단위 당의 지도를 받아야 한다고 규정하고 있다. 당 조직이 건설되지 못한 경우 당원은 업무 주관 단위나 등록 단위 당 조직에 참가하여 활동을 하도록 하고 있다.<sup>38)</sup>

## 2. 민간조직 관리체제의 내용과 특징

### 1) 관리체제의 제도화와 공산당의 영도

1988년 이후 민간조직에 대한 규장의 제정과 관리체제의 정비가 이루어졌다. 1988년 민정부에 社會團體管理司 설치를 기점으로 민간조직에 대한 관리는, 등록은 민정부와 각급 민정부문에서 통일적으로 담당하고, 업무 관리는 관련 업무 부문 당과 정부 기관에서 담당하는 이중관리체제를 형성하였다. 또한 민간조직 관리에 대한 규장의 제정

38) 中共中央組織部, 民政部, 「關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知」, 山東省 民間組織管理局 編, 앞의 책, pp. 227-229.

은 주로 국무원과 민정부 등 행정부에서 전담한다. 그것은 국무원과 행정부문을 중심으로 하는 민간조직 관리체제를 의미하며, 1980년대 중반 이전과 비교한다면 당에서 국무원 관련 부문으로 민간조직 관리 권한의 이전을 의미하는 것처럼 보인다. 그러나 그것이 민간조직 관리와 관련한 당의 권한의 축소를 의미하는 것이 아니다. 실무적인 관리와 규장의 제정은 국무원의 관련 부문에서 담당하지만 그것과 관련된 원칙과 방침은 당에서 제정하기 때문이다.

당의 그러한 기능은 당-국가체제와 밀접하게 관련되는데, 민간조직 관리와 관련된 최종적인 정책은 당에서 제정하는 원칙과 방침으로 결정되며 그것에 따라 구체적인 정책이 만들어진다는 것을 의미한다. 그것을 단적으로 보여주는 것이 앞에서 언급한 1996년 중앙관공청 22호 문건과 1999년 중앙관공청 34호 문건이다. 1999년 당시 민정부 부장 多吉才讓은 두 문건이 민간조직 관리의 綱領적 문건이라고 규정하고 있다.<sup>39)</sup> 1998년 「사회단체 등록 조례」의 수정이나 「민영 비기업 단위 등록 임시 조례」는 1996년 중앙관공청 22호 문건에 따라 수정되고 제정된 것이며, 1999년 이후 국무원에서 제정하는 일련의 정책들은 모두 1999년 중앙관공청 34호 문건과 관련된다. 이것은 민간조직 관리에 대한 최종적인 권위적 결정은 공산당의 중앙에 의하여 중앙문건의 형식으로 이루어진다는 것을 의미한다. 그렇지만 당의 문건의 경우 특히 중요하고 민감한 내용의 경우 공개되지 않는 경우가 많기 때문에 접근에 한계에 있다는<sup>40)</sup> 점에서 정책과정은 물론 내용에 대한 파악도 제한된다고 할 수 있다.

39) 「民政部部長多吉才讓在加強民間組織管理工作會議上的講話(1999年12月6日)」, 『中國民間組織年志』編輯委員會編, 앞의 책(하), p. 28.

40) 예컨대 1989년 天安門사건 이후 개최된 정치국회의에서 결정된 중앙 7호 문건인 「中共中央關於加強宣傳,思想工作的通知」는 1990년에 이루어지는 사회단체 창산 작업의 지침이 되지만 문건의 내용은 여전히 공개되지 않고 있다.

## 2) 통제와 제한

민간조직 관리의 기제와 제도화에서 많은 변화가 있었지만, 1950년대 형성된 통제와 제한이라는 민간조직 관리의 기본적 원칙은 여전히 불변이다. 그것은 天安門사건 이후 민간조직에 대한 정리와 1996년 이후 민간조직에 대한 정리 등 반복적으로 이루어지는 민간조직에 대한 정리 작업뿐만 아니라 민간조직에 대한 당의 문건과 민간조직 관리 규정에서도 잘 나타난다.

앞서 살펴 본 바와 같이 개혁이후 민간조직과 관련된 중앙의 첫 번째 문건은 1981년의 「불법 간행물과 불법 조직과 관련 문제 처리에 관한 지시」였으며, 두 번째 문건이 1984년의 「전국적 조직의 성립을 엄격하게 통제하는 데 관한 통지」였다. 그 두 문건은 모두 민간조직에 대한 통제와 제한과 관련된 것이다.

민간조직을 관리하기 위해 만들어진 규정들도 기본적으로 진입장벽과 이중관리체제를 통한 통제와 제한의 규정이라고 할 수 있다. 1998년 「사회단체 등록 관리조례」에 따르면 민정부에 정식으로 등록하기 위해서는 우선 업무 주관 단위의 비준을 받아야 함은 물론 1)50인 이상의 개인 회원 또는 30개 이상의 단위 회원, 2)규범적 명칭과 조직기구, 3)고정된 주소, 4)업무활동에 적합한 전문 인력, 5)전국적 사회단체의 경우 10만 위안, 지방사회단체의 경우 3만 위안 이상의 활동 자금, 6)독립적인 민사 책임 능력 등 여섯 가지 조건을 구비해야 한다. 그렇기 때문에 중국의 학자도 그것이 매우 엄격한 진입 제한 정책이라고 본다.<sup>41)</sup> 뿐만 아니라 사회단체는 등록 관리기관인 민정부문의 관리를 받을 뿐만 아니라 국무원 관련 부문이나 현 이상 지방정부의 관련 부문과 그들로부터 권한을 부여받은 관련 업무주관 단위의

41) 唐宗基, 앞의 논문, 2012, p. 48.

관리를 받아야 한다. 그것은 결국 민정부문 외에도 또 다른 정부 혹은 관련 부문의 감독과 관리를 받아야 한다는 것을 의미한다.

다른 한편 1984년 문건에서도 알 수 있는 바와 같이 전국적 규모의 조직이나 한省的 범위를 뛰어넘는 조직의 설립에 대하여 엄격하게 통제한다. 또한 행정 직급별로 나누어 관리할 뿐만 아니라 위계적 조직 체계의 형성을 제한한다. 민간조직의 등록기관은 소재하는 행정단위의 민정부문이며 하나의 행정단위를 넘어서서 활동하는 경우 상급 행정기관에 등록하도록 규정하고 있으며, 조직의 확산을 제한하기 위하여 지부의 설립은 허용하지만 지부가 다시 하위 지부를 설립하는 것은 엄격하게 금지하고 있는 것이 그것이다. 민간조직에 대한 이러한 통제와 제한 정책은 공산당의 민간조직에 대한 인식을 반영한다고 할 수 있다.

### 3) 공산당의 민간조직에 대한 인식

중국공산당은 개방과 시장화의 조건에서 민간조직이 성장하는 것을 불가피한 것으로 인식하고 있다. 또한 민간조직이 당과 정부와 군중과의 교량이자 연결고리로서 작용을 하고 있으며 사회, 경제, 과학 기술, 문화발전 및 외교 등에서 점점 더 광범하고 적극적인 역할을 수행하고 있다고 인정한다. 그렇지만 그와 동시에 민간조직을 외부세력과 결탁하여 반중국 혹은 반공산당 활동을 전개할 수 있는 토양으로 본다. 그러한 중국공산당의 인식은 앞의 1996년 중앙관공청 22호 문건과 1999년 중앙관공청 34호 문건에서 잘 나타난다.

1996년 중앙관공청 22호 문건에서는 다음과 같이 지적하고 있다.

근년에 일부 지방과 부문에서 관리가 느슨해지자 일부 서방 적대 세

력의 지지와 조정을 받는 사회단체와 민영 비기업단위가 그 빈틈에서 생겨나고 있다. 그 골간분자는 1989년 동란의 ‘엘리트’와 일부 서방 자본주의 세계관의 영향을 받은 중·청년 지식분자, 그리고 완고한 서방 자본가계급 자유화의 관점을 지닌 명망가와 전문가, 학자들이다. 그들은 홍콩이나 타이완의 신문 잡지나 (중국)국내의 민간 잡지나 심지어는 당과 정부 부문에서 발행하는 신문 잡지에 공공연하게 “중국현대화의 모범은 서방이다.” “자본주의의 길만이 중국의 유일한 출로이다.” 등의 잘못된 관점을 선전한다. 그들과 서방과 홍콩, 타이완의 반중국, 반공세력이 밀접하게 관련되어 있으며, 정치적 목적을 학술로 엄폐하면서 외국 적대 조직의 지원을 받아, 그들을 위해 사회조사를 수행하고, 정보를 제공하며, 심지어는 서방 적대 세력의 우리에게 대한 침투와 전복과 비밀 탈취의 도구가 되고 있다. 그들은 비록 수는 많지 않지만, 큰 힘을 가지고 있고 아주 나쁜 영향을 끼치는 민간조직으로 사실상 외부의 적대 세력이 우리와 공개적이고 “합법”적 투쟁을 전개하는 진지로서 사상적 침투, 조직적 획책, 세력 결집, 경비 모금의 역할을 하여 우리의 정치 사회적 안정을 파괴하는 중대한 잠재적 문제꺼리가 되고 있다.<sup>42)</sup>

또한 1999년 중앙판공청 34호 문건은 위 문건의 입장을 계승하면서 法輪功사건을 반영하여 氣功조직과 기타 불법 민간조직에 대한 구체적인 사례를 들고 있다.

서방 적대세력은 민간조직을 이용하여 우리와 “합법”투쟁을 진행하고 있다. 그들은 왕왕 민간조직의 신분으로 출현하며 학술연구 혹은 자선으로 엄폐하면서 자금 지원이나 합작 등의 수단으로 우리에게 대하여 “서구화” “분열” 전략을 실시한다. ……

불법민간조직이 증대되고 활동이 창궐하고 있다. 1999년 상반기 北京에서만 불법민간조직이 35개 발견되어 전년에 비하여 23% 증가하였다. 이들 불법 민간조직은 활동이 은폐되어 있고 파괴성이 크다. 정치, 경제, 종교, 민족 등의 영역에서 파괴활동을 하는 것도 있고, 우리의 개혁과정에서 아직 해결하지 못한 민감한 문제를 이용하여 “실직 노동자 협회

42) 中共中央辦公廳 國務院辦公廳, 「關於加強社會團體和民辦非企業單位管理工作的通知」.

(下崗工人協會), “퇴역 군인 협회,” “품팔이 협회(打工人協會)” 등의 조직을 만들어 분류를 기도하는 경우도 있고, 국외에 등록하고 국내에서 활동하는 방식으로 우리와 투쟁하는 경우도 있다. 그러한 불법 민간 조직은 아주 복잡한 국제적 배경을 가지고 있다.

氣功 조직이 범람하고 있다. 개괄적인 통계에 따르면 전국 각 민정부문에 등록된 기공관련 사회단체가 1760여개로 100개 가까운 기공수련 방법과 관련되어 있다. 일부는 기공을 통한 건강을 명목으로 미신이나 재물 편취를 하며 심지어는 반정부, 반인류, 반과학 활동을 벌인다. “法輪大法研究會” 및 그것의 조종을 받는 “法輪功”조직이 그 두드러진 예이다.<sup>43)</sup>

#### 4) 민간조직 관리체제의 한계

중국공산당의 민간조직에 대한 인식의 핵심은 민간조직이 공산당의 통제에서 벗어날 가능성에 대한 경계라고 할 수 있다. 그에 따라 통제와 제한 정책을 기본적인 방침으로 하였지만 개혁개방과 시장화의 조건에서 그것에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러한 조건에서 행정적 통제와 제한을 보완하는 것이 공산당 조직 건설을 통한 민간조직에 대한 조직적 통제라고 할 수 있다. 1994년 민간조직에 당 조직 건설을 위한 조사 작업을 하였으며<sup>44)</sup> 1998년 중앙조직부와 민정부의 「사회단체 중 당 조직 건립 관련 문제에 관한 통지」와 중앙조직부의 「사회단체 당 건설 공작 강화에 관한 의견」을 통하여 민간조직에 당 조직을 건설하는 문제에 대하여 명확한 규정을 했다.

그런데 민정부의 2009년 통계에 의하면 전국 229,681개의 사회단체 중 31%인 71,278개가 당 조직을 건설해야 하는데, 그 중 약 54%인 38,392곳에 당 조직이 건설되었으며, 1,781개의 전국적 조직 중 96%인 1,718곳에 당 조직을 건설해야 하는데, 그 중 80.7%인 1,387곳에

43) 中共中央辦公廳 國務院辦公廳, 「關於進一步加強民間組織管理工作的洞知」.

44) 王名·劉培峰 外, 『民間組織通論』 時事出版社, 2004, p. 168(閻東, 앞의 논문, p. 83 재인용).

당 조직이 건설되었다. 민영 비기업 단위의 경우도 전국 182,382개 중 21.9%인 39,893곳에 당 조직을 건설해야 하는데 그 중 54.2%인 21,615곳에 당 조직이 건설되었다. 전국적 조직의 경우도 33개 중 31곳에 당 조직을 건설해야 하는데 19곳에 당 조직이 건설되어 있다.<sup>45)</sup> 이것은 전국적 조직의 경우는 당 조직 건설 비율이 비교적 높지만, 현급 이상 지방조직의 경우는 50%남짓한 것이라는 것을 말한다.

그보다 심각한 것은 기층단위 조직인 풀뿌리 조직에 대한 관리라고 할 수 있다. 풀뿌리 조직에 대하여는 관리는 고사하고 조직의 정확한 규모에 대하여도 제대로 파악하지 못하고 있는 실정이다.<sup>46)</sup> 그러한 풀뿌리 조직은 개별적으로는 규모도 크지 않고 영향력도 크지 않지만 300만개로 추정되는 수치는 그것의 장기적이고 잠재적인 영향은 결코 무시할 수 없을 것임을 보여준다. 이러한 상황은 공산당과 정부에 의한 민간조직에 대한 통제와 제한 정책에는 많은 한계가 상존한다는 것을 의미한다.

## 결론

개혁이후 중국에서 계획경제가 시장경제로 대체되어 국가의 자원 독점이 무너짐에 따라 국가의 통제에서 벗어난 다양한 형태의 많은 민간조직이 만들어졌다. 그에 따라 중국공산당과 정부는 제도화와 법제의 제정을 통하여 민간조직에 대한 관리체제를 형성하게 된다. 개혁 초기에는 민간조직에 대한 통일적 관리체제가 형성되지 않고 주로

---

45) 수치는 中國社會組織(<http://www.chinanpo.gov.cn/2202/42813/yjzlkindex.html> <2012년 5월 1일 검색>)에 근거한 것임.

46) 馬立, 앞의 논문, 2007, pp. 89-90.

당의 문건과 업무 부문별 관리라는 사회주의 시기의 방식을 유지했지만, 1988년 이후 점진적으로 제도화와 법제화를 통하여 民政部를 주 관부서로 하는 통일적 등록 관리체제가 형성되었다.

민간조직 관리체제의 형성과정에서 외형적으로 드러나는 현상은 국무원과 民政部 중심의 관리체제의 형성과 당의 후퇴이다. 그러나 그것은 당-국가체제 내에서 업무 분담의 변화와 관련된 것이며 당의 최종적인 의사결정권이나 당에 의한 사회에 대한 관리와 통제 원칙의 변화를 말하는 것은 아니다. 민간조직에 대한 행정적 관리는 국무원과 민정부문에서 담당하지만, 민간조직 관리에 대한 원칙과 방침을 공산당 중앙의 문건을 통하여 결정하는 공산당의 영도적 지위와 역할은 불변이기 때문이다.

중국공산당은 시장화와 개방의 조건에서 민간조직 성장의 불가피성을 인식하고 있으며, 민간조직이 당과 정부와 군중 사이의 교량이자 연결고리이며, 사회, 경제, 과학기술, 문화발전 및 외교 등에서 점점 더 광범하고 적극적인 역할을 수행하고 있다고 인정한다. 그렇지만 동시에 민간조직이 외부(서방)의 적대세력과 결탁하여 반중국, 반공의 토양이 되어 중국공산당의 통치체제에 위협이 될 수 있는 것으로 인식한다.

그에 따라 중국공산당과 정부는 민간조직에 대하여 엄격한 통제와 제한을 통한 관리를 수행하는 동시에 당 조직 건설은 통한 직접적 통제를 도모한다. 민간조직에 대한 통제와 제한은 국무원과 각급 지방 정부의 민간조직 관리부문의 민간조직에 대한 등록 관리와 해당 업무 관련 부문의 업무관리의 이중적 관리와 높은 진입 장벽을 통한 통제와 제한 정책, 반복적으로 이루어지는 민간조직에 대한 조사를 통한 등록 취소 등 다양한 방법으로 이루어진다.

또한 1998년 이후에는 민간조직에 당 조직을 건설함으로써 민간 조직에 대한 공산당의 직접적 통제를 모색한다. 그런데 2009년의 통계를 기준으로 볼 때, 전국적 조직에 대한 당 조직 건설은 비교적 잘 이루어지고 있지만 지방 조직에 대한 당 조직 건설은 해당 조직의 절반을 겨우 넘는 수준이다. 더욱 중요한 것은 300만개 이상으로 추정되는 기층의 풀뿌리 조직에 대하여는 관리는 고사하고 파악조차 제대로 못하고 있는 실정이다.

이러한 사실은 중국의 정치체제를 반영하는 민간조직 관리의 체계화 제도화의 진전을 보여줌과 동시에 그것의 한계를 보여준다고 할 수 있다. 국가의 통제로부터 상대적으로 자율적인 민간조직의 등장은 시민사회 등장의 맹아라고 할 수 있다. 중국에서는 그러한 변화하는 사회적 상황에 대응하여 민간조직에 대한 정부의 제도적 관리체제의 구축과 동시에 당 조직을 통한 민간조직에 대한 통제의 강화를 통하여 공산당과 정부의 사회에 대한 통제기제를 새롭게 형성하고 있다. 그것은 변화하는 사회적 조건에 대응하는 당 국가체제의 적응이라고 할 수 있다. 현재까지는 당-국가체제가 성공적으로 적응하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 지방조직 수준에서의 당 조직 건설은 불충분하다고 할 수 있으며 특히 기층 풀뿌리 조직의 성장은 당-국가체제의 사회에 대한 관리와 통제의 한계를 보여준다고 할 수 있다. 그렇지만 그것이 어떤 정치적 의미를 가질 것인가는 아직은 열려진 문제라고 할 수 있다.

**주제어** : 민간조직, 민간조직 관리체제, 중국공산당, 당국가체제, 민 정부, 사회단체, 민영비기업단위, 재단

(논문투고 : 2012.5.20 / 논문심사완료 : 2012.6.1 / 논문게재확정일 : 2012.6.5)

## 참고문헌

- 김재관, 「21세기 ‘중국 특색의 시민사회’의 변화와 발전에 관한 탐구: 국가-사회 관계의 변화를 중심으로」, 『민주주의와 인권』 11권 1호, 2011.
- 정주영, 「중국의 새로운 국가-사회관계: 민간영역의 거버넌스」 『시민사회와 NGO』 2권 2호, 2004.
- 정준호, 「중국 정부의 사회관리기능 분석: 정부와 민간조직 간의 관계를 중심으로」, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문, 2010.
- 최경호, 「개혁개방 이후 중국의 ‘순수한’ 민간조직 활동에 대한 사례 연구」, 『민주주의와 인권』 11권 2호, 2011.
- 「2001年民政事業發展統計公報」 [www.cws.mca.gov.cn](http://www.cws.mca.gov.cn) <2012. 5.20 검색>
- 「國務院辦公廳轉發民政部關於清理整頓社會團體請示的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001.
- 「民政部部長多吉才讓在加強民間組織管理工作會議上的講話(1999年12月6日)」, 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 『中國民間組織年志』 下, 中國社會出版社, 2005.
- 「民政事業發展統計公報」 [www.cws.mca.gov.cn](http://www.cws.mca.gov.cn) <2012. 5.20 검색>
- 「社會團體登記暫行辦法(1950年9月29日政務院第52次政務會議通過)」, 『中國民間組織年志』編輯委員會 編, 『中國民間組織年志』

- 下, 中國社會出版社, 2005.
- 「中共中央辦公廳, 國務院辦公廳轉發「關於成立全國性組織的若干規定」的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001.
- 康宗基, 「我國民間組織的發展及其與政府的互動關係研究」 華僑大學博士學位論文, 2011.
- 康宗基, 「中國民間組織管理體制的現狀及改革模式」, 『中國石油大學學報』 2012年 2月.
- 馬立, 「中國民間組織管理研究」, 『理論與實踐』 2007年 1期.
- 民政部, 「關於「社會團體登記管理條例」有關問題的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001.
- 謝海定, 「中國民間組織的合法性困境」, 『法學研究』 2004年 2期.
- 閻東, 「中國共產黨與民間組織關係研究」, 中共中央黨校博士學位論文, 2007.
- 吳忠澤 主編, 『社團管理工作』 中國社會出版社, 1996.
- 王名 等, 『中國社團改革: 從政府選擇到社會選擇』 北京: 社會科學文獻出版社, 2001,
- 王名·劉培峰 外, 『民間組織通論』 時事出版社, 2004.
- 王紹光·何健宇, 「中國社團革命: 全景描述」, [www.hongfang.org.cn](http://www.hongfang.org.cn) <2012. 5. 20 검색>
- 俞可平 外, 『中國公民社會的興起與治理的變遷』 社會科學文獻出版社, 2001.
- 俞可平, 「中國公民社會: 概念, 分類與制度環境」, 『中國社會科學研究』 2006年 1期.

- 劉培峰, 「社團管理的許可與放任」, 『法學研究』 2004年 4期.
- 中共中央,國務院, 「關於嚴格控制成立全國性組織的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001.
- 中共中央,國務院, 「關於處理非法刊物非法組織和有關問題的指示(1981年2월 20日)」, 中共中央文獻研究室 編, 『三中全會以來重要文獻選編』 下, 人民出版社, 1982.
- 中共中央組織部, 民政部, 「關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001.
- 中共中央辦公廳 國務院辦公廳, 「關於加強社會團體和民辦非企業單位管理工作的通知」(1996年 中辦發 22号).
- 中共中央辦公廳 國務院辦公廳, 「關於進一步加強民間組織管理工作的洞知」( 1999년 中辦發 34号).
- 中國社團研究會 編著, 『中國社團發展史』 當代中國出版社, 2001.
- 中國社會組織(<http://www.chinanpo.gov.cn/2202/42813/yjzlkindex.html>) (2012년 5월 1일 검색).
- 中央組織部, 勞動人事部黨組, 「關於人民團體級別問題的幾點意見(1983年1月22日)」, 山東省民間組織管理局 編, 『民間組織管理文件資料彙編(1)』, 山東大學出版社, 2001.
- 黃粹, 『當代中國社團發展的制度分析』 人民日報出版社, 2006.
- 『2012年民間組織藍皮書』 社會科學文獻出版社, 2012.
- 『中國民間組織年志』 編輯委員會 編, 『中國民間組織年志』 上, 中國社會出版社, 2005.
- 『中國民政工作年鑑 1998』 中國社會出版社, 1999.

- Hsu, Jennifer Y. J., "Spaces of Civil Society: the Role of Migrant Non-Governmental Organizations in Beijing and Shanghai," *Progress in Development Studies*, Vol. 12-1, 2012.
- Ma, Qiusha, "The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 32 no. 3, Sep. 2002.
- Ma, Qiusha, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society*, Routledge, 2006.

## The State Administration of the NGOs in Contemporary China

Ahn, Chi-young

After the reform, the planned economy was replaced with the market economy in China and a lot of various non-governmental organizations (NGOs) including the association(社團), the private non-enterprise units and the foundations were constructed. Therefore, the Chinese Communist Party (CCP) and government has formed the administration system for the NGOs through the institutionalization and legislation. In the early reform years, the NGOs' administration system maintained the pre-reform socialist ways. However, after 1988, there have been the gradual institutionalization and legislation of the NGOs' administration system together with the formation of the NGOs' unific registration management system under control of the State Council and the Ministry of Civil Affairs.

It might be seen as the retreat of the party and the strengthening of the State Council and the Ministry of Civil Affairs. But it was just the reassignment of the responsibility between the CCP and the State Council and not the change of the

party being in charge of the society. The State Council and the Ministry of Civil Affairs are in charge of the administrative management of the NGO, but the principle and policy for the NGO administration is been determined by the CCP and the leadership of the CCP has unchanged.

The CCP recognize the inevitableness of the NGO's growth and realize it as the bridge between the party and the mass. But at the same time the CCP suspect them as the soil of the anti-China and anti-communist party which may conspire with the hostile force of the external (west) to threaten the legitimacy of the CCP. So, the CCP and the Chinese government take strict control and restriction on the NGOs by ways of formatting the administrative control system on the one hand, and constructing party branches in the NGOs on the other hand. But according to the 2009 official statistics, the CCP branches have been constructed just a half in the local NGOs. More severe, the party and state have no means to manage the presumably more than 3million grass root NGOs. This shows the adaptation and limit of the party-state to the changing Chinese society.

**Key Words** : the Chinese NGO, NGO administrative system, the Chinese Communist Party(CCP), the party-state, the Ministry of Civil Affairs, the associations, the private non-enterprise units, the foundation