

중국 정부의 민간조직(民間組織)에 대한 관리유형 연구

정 준 호

서울디지털대학교 정치법무행정학부

< 목 차 >

- | | |
|-----------------------|----------|
| I. 서론 | V. 결론 |
| II. 선행연구 및 한계 | 참고문헌 |
| III. 민간조직의 개념 및 분석틀 | Abstract |
| IV. 민간조직에 대한 정부의 관리유형 | |

Key words(중심용어): 중국 정부(Chinese Government), 시민사회(Civil Society), 민간조직(Civil Organization), 이중관리체제(Dual control System), 관리유형(Management Type)

국 문 요 약

1990년대 중반 이후 중국에서는 경제의 지속적인 발전과 정치 및 사회 개혁의 추진으로 인해서 다양한 민간조직이 공적 영역에서 활동하게 되면서 기존의 정부우위적, 통제적인 정부와 민간조직 간의 관계에도 변화가 나타나고 있다. 본 논문에서는 체제전환기의 중국적 특성을 고려한 분석틀로서 정부 관리의 직접성과 정부 재정지원의 직접성을 제시하고, 이를 통해 민간조직에 대한 정부 관리유형에 대해서 분석을 시도하여 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형을 종속형, 통제형, 협력형, 위임형으로 분류하였다. 이러한 관리유형들의 등장은 등록관리기관과 업무주관부문을 통한 이중관리체제를 근간으로 하면서 환경의 변화에 적응하며 다양하게 발전해온 결과이다.

경제개혁에 비해 낙후되어 있는 정치 개혁이 지연되는 상황에서 이중관리체제를 근간으로 하는 중국 정부의 관리방식은 앞으로 상당 기간 지속될 것으로 전망되지만 대내외적 환경의 변화가 정부 관리방식 변화의 방향과 속도를 결정하는 주요 요인으로 작용할 것이다.

I. 서론

전 세계적으로 ‘시장실패’와 ‘정부실패’로 나타나는 문제점을 해결하기 위한 제3의 영역으로서 시민사회의 역할과 기능에 대한 논의가 활발하다. 시민사회의 출현과 발전은 각국의 역사, 정치, 경제, 문화 등 환경적 요인의 영향을 받아서 독특한 경로를 가지며, 그 기능과 특성도 다를 수밖에 없다.

신중국 수립 이전의 중국에서도 사회적 분화가 낮은 수준이었음에도 불구하고 다양한 민간 결사가 존재하였다. 특히 친목을 위한 문인(文人)결사, 빈민구제를 위한 자선결사, 상부상조의 경제결사 등이 발달하였으며, 이는 근대적 시민사회가 발전할 수 있는 정신적, 문화적 기초가 되었다(中國社團研究會 2001). 그러나 신중국 수립 이후 중국 정부는 봉건적 사회구조를 타파하고 국가 분위적인 당-국가체제를 구축하기 위해서 노력하였고, 이로 인해 국가와 사회가 고도로 결합되어서 국가가 사회활동의 모든 부분에 강력한 영향을 미치는 결과를 초래하였다. 이러한 ‘총체성 사회(總體性社會)’에서는 시민이 자율적으로 활동할 수 있는 공간은 큰 제약을 받았으며, 정치적 분야에서는 정부의 통제가 더욱 심하였다(Tang 1967). 국가와 사회가 고도로 결합된 ‘국가-사회 일치형’ 사회모델은 계획경제체제로 인해서 더욱 고착화되었으며, 대약진이나 문화대혁명 등 일부 시기에는 사회에 대한 국가의 통제가 비이성적인 수준까지 강화되었다. 이에 따라 중국에서는 시민사회의 미약한 기초에 대한 성장과 파괴가 반복되면서 시민사회의 발전이 오랜 기간 지체되었다.

개혁개방이 추진되면서 시장경제체제의 도입으로 중국은 30여 년간 연평균 9.5% 이상의 경제성장률을 유지하면서 급속한 현대화를 달성하였다.¹⁾ 1990년대 이후에는 세계화의 여파로 국제적 표준(Global Standard)에 부합하는 경제관리체제로 전환하기 위하여 국가와 기업의 분리가 촉진되었으며, 경제적 발전과 대외교류의 확대로 국민들의 교육수준 및 시민의식이 향상되면서 정부에 대한 다양한 사회적 요구들이 등장하기 시작하였다. 정부기능의 전환과 함께 급증하는 사회적 요구를 중국 정부가 효율적으로 처리하지 못하면서 정부 능력의 한계를 드러내게 되었다. 이는 시민사회가 발전할 수 있는 여건을 조성해 주었고, 시민사회의 주체라 할 수 있는 민간조직이 급증하는 계기가 되었으며, 다양한 민간조직은 개혁개방 이후 새롭게 출현한 사회계층과 사회집단의 이익을 대변하고 정부의 기능을 보완하는 기능을 수행하게 되었고, 심지어 정부를 견제하거나 정부에 대항하는 민간조직이 등장하였다. 중국 정부는 경제발전과 사회적 환경의 변화에 효율적으로 대응하기 위한 사회적 영역의 중요성을 인식하게 되었으며, 정부기능을 보완하는 민간조직의 필요성을 인정하게 되었고, ‘작은 정부 큰 사회(小政府、大社會)’를 새로운 사회발전 방향으로 제시하게 되었다(許前飛 2006).²⁾

그러나 1989년 발생한 천안문 사건은 중국의 민간조직에게 있어서 하나의 중요한 전환점이 되

1) 中華人民共和國國家統計局的 統計公報.

2) ‘작은 정부, 큰 사회(小政府、大社會)’의 원칙은 1998년 海南省이 경제특구로 지정이 되면서 지역적 상황에 맞는 행정관리모델로 제기되었으며, 江澤民 국가주석이 1997년 중국 공산당 제15차 전국대표대회에서 행정개혁의 방향으로 언급하였다.

었으며, 다시 한 번 세계가 중국의 시민사회에 주목하도록 만드는 계기가 되었다. 천안문 사건으로 인해서 중국 정부는 민간조직에 대한 관리와 통제를 제도적으로 강화하였으며, 민간조직의 독립성과 활동의 자율성은 큰 제약을 받게 되었다. 민간조직에 대한 중국 정부의 관리와 통제의 강화는 기타 국가들에서 중국 시민사회의 존재에 대한 논란을 불러 일으켰다.

1990년대 중반 이후 경제의 지속적인 발전과 정치 및 사회 개혁의 추진으로 인해서 중국의 민간조직은 새로운 도약기를 맞이하게 되었으며, 이러한 변화는 민간조직의 양적인 증가뿐만 아니라 민간조직의 활동 및 내부관리의 질적 향상으로 나타나고 있다. 다양한 민간조직이 공적 영역에서 활동하게 되면서 기존의 정부우위적, 통제적인 정부와 민간조직 간의 관계에도 변화가 나타나고 있다. 이는 중국적 특색의 사회관리모형을 모색하고 있는 정부와 사회문제 해결을 위한 민간조직의 역량 강화를 추구하는 민간조직 간의 사회적 합의를 이루기 위한 협력의 결과이다.

본 논문에서는 합법적 범주 내에서 실체적 존재로서 활동하고 있는 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형을 분석하기 위한 새로운 기준을 모색하고 이를 통하여 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형을 분석하고자 한다.

II. 선행연구 및 한계

1. 주요 선행연구

중국의 개혁개방 이후 중국 이외의 국가에서도 중국의 시민사회와 민간조직에 대한 관심이 높아지면서 많은 연구가 이루어지고 있다. 챔버레인(1993)은 중국 시민사회에 대한 접근방법을 세 가지로 분류하고 있다. 우선 중국에서 시민사회의 출현을 천안문 사건과 같은 혁명적 운동의 결과로 보는 것이다. 이는 시민의 권리를 제한하려는 정부에 대항하여 전체적인 이익을 추구하는 시민을 시민사회의 핵심적 세력으로 인식한다. 둘째, 도시의 지식인과 학생을 중심으로 한 독립적인 네트워크를 시민사회의 맹아로 보는 것이다. 이러한 네트워크는 반체제인사들에 의해서 점진적으로 발전해 왔다고 주장한다. 셋째, 역사적 접근을 통하여 청조 말기에 형성된 상회(商會)들이 일정한 자율성을 가지고 공적 영역을 형성한 것을 근대적 시민사회의 시초로 보는 것이다. 이러한 시민사회의 정신이 개혁개방 이후 다시 등장함으로써 현대적 시민사회로의 발전을 모색하고 있는 것으로 보았다.

이남주(2003)는 중국 민간조직이 발전하게 된 가장 중요한 요인으로 경제와 사회체제의 다원화를 들면서 민간조직을 국가주도형과 민간주도형으로 구분하였다. 국가주도형 민간조직은 인민단체(人民團體)와 반관반조직으로 재구분하였으며, 민간주도형 민간조직은 전통적 민간조직, 엘리트형 비정부조직, 풀뿌리 민간조직, 체제저항적 민간조직으로 재분류하였다. 정부와의 관계에 있어서 이들 민간조직은 다음과 같은 행태적 특징을 가진다고 주장한다. 첫째, 국가주도형 민간조직의 민간화이다. 특히 지방에서 활동하는 국가주도형 민간조직의 민간화가 강화되고 있다. 하지만 정부로부터 통제를 받는 국가주도형 민간조직이 완전한 독립을 추구하지는 않을 것이며,

시민사회의 형성에 직접적으로 공헌하기는 어려울 것으로 인식하고 있다. 둘째, 민간조직이 양적으로 급증하고 있지만 순수 민간형 조직보다는 반관반민적 민간조직이 대다수를 차지하고 있다. 이로 인해서 국제사회에서 중국 비정부조직의 신뢰가 저하될 수 있지만 민간조직의 발전에는 긍정적인 작용을 하는 것으로 보고 있다. 결론적으로 중국의 민간조직은 국가에 대한 종속적 지위에서 발생하였으며, 현실적으로 상당 기간 종속적 지위를 유지하겠지만 시민의식의 형성과 민간조직의 독자적인 동력이 만들어지면 시민사회를 형성할 수 있는 기반이 될 가능성이 있다고 인식하고 있다.

1980년대 중반 이후 중국 내에서는 시민사회의 본질과 개념, 서구의 시민사회와의 비교, 중국 시민사회의 형성에 대한 이론적 논쟁과 연구가 진행되었으며, 1989년 천안문 사건을 계기로 서구적 시민사회에 대한 연구보다는 중국적 시민사회의 구축에 대한 연구가 정부 산하의 연구기관과 학계에서 더욱 활발하게 진행되었다. 1990년대 중반부터는 급증하는 민간조직에 대한 효율적인 관리의 중요성에 주목하게 되면서 정부와 민간조직 간의 관계에 대한 연구가 제도적, 실증적 측면에서 이루어지고 있다.

차시진(2008)은 중국 민간조직의 조직주체 및 발전경로를 기준으로 ‘하향식(自上而下) 민간조직’과 ‘상향식(自下而上) 민간조직’으로 구분하였다. 하향식 민간조직이란 정부 또는 정부 관련 기구가 조직하고 주도하는 민간조직으로서 ‘정부주도형모델’을 의미하며, 정부와 긴밀한 관계를 유지하는 하향식 민간조직은 등록, 활동, 정부지원 등 여러 방면에서 특별히 우월한 지위를 점하고 있다. 개혁개방 이후 나타나기 시작한 상향식 민간조직은 사회적 필요에 따라 시민이 자발적으로 조직한 것으로 하향적 민간조직에 비해서 독립적으로 활동하는 민간조직으로서 ‘사회주도형모델’을 의미한다. 하향식 민간조직과 상향식 민간조직 간에는 형성주체, 운영기제, 사회적 기능 및 제도적 환경 등에서 큰 차이를 나타내고 있다.

왕 쟈권(2007)은 중국의 민간조직이 서구국가들과는 제도적으로 완전히 다른 환경하에서 발생하고 발전하여 왔기 때문에 서구의 모델을 중국에 적용하는 것에는 한계가 있다고 주장하였다. 중국의 사회개혁 및 민간조직의 발전은 모두 정부주도하에 진행되었으며, 정부와 민간조직 간의 관계는 상호대립이나 대체관계가 아닌 상호협력, 상호의존, 호혜적인 상호협력관계를 형성하고 있으나 이러한 상호협력관계는 정치적 영역에서의 민간조직의 활동에 대한 제약으로 인해서 실질적으로는 정부주도하의 제한적 협력관계를 형성하는 것으로 인식한다.

2. 선행연구의 한계

중국 정부와 민간조직 간의 관계에 대한 연구경향을 보면 일반적으로 외국 학자들이 시민사회적 측면에서 민간조직의 자율성을 중시하는 반면에 중국 학자들은 중국의 특수성을 고려하여 정부와 민간조직 간의 협력을 강조하는 경향을 보이고 있다. 민간조직에 대한 중국 정부의 현실적인 관리적 특성을 파악하고 정부와 민간조직 간의 바람직한 관계정립을 위해서는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다. 우선 중국에 대한 서구적 시민사회 개념의 적용 가능 여부이다. 중국적

특수한 상황을 경시하고 서구적 시민사회의 실현이라는 목표를 전제로 접근하다 보니 중국의 민간조직이 가지는 현실적 중요성과 적극성보다는 정부에 대한 민간조직의 피동성과 소극성이 부각될 수 있다. 이는 중국 정부와 민간조직 간의 관계에 대한 객관적인 분석을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 시민사회에 대한 거시적인 접근은 공적 영역에서의 실질적 행위주체인 정부와 민간조직 간의 상호작용을 분석하는 데 한계가 있을 수 있다.

다음으로 민간조직과 정부의 동태성을 중시해야 한다. 중국의 민간조직은 짧은 기간 동안에 매우 빠른 양적, 질적 변화를 보이고 있으며, 이에 따라 정부의 관리방식도 다양하게 변화하고 있다. 그러나 아직까지 민간조직에 대한 개념이 모호하며, 중국 정부와 민간조직 간의 관계에 대한 연구가 단편적으로 이루어지면서 체계적 연구와 이론화에 한계를 드러내고 있다.

Ⅲ. 민간조직의 개념 및 분석틀

민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형을 분석하기 위해서는 민간조직에 대한 개념을 명확하게 정의할 필요가 있다. 이는 중국 정부의 관리대상으로서의 민간조직의 성격과 범위를 설정하는 것이다. 그리고 체제전환기라는 중국적 상황에 부합되는 타당성 있는 기준을 통하여 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형을 분류하고 특성을 파악할 수 있도록 해야 한다.

1. 민간조직의 개념 및 분류

중국에서는 공익성, 자율성, 자발성, 비영리성, 비정부성, 공식성 등의 특성을 가지며, 공공서비스를 제공하고, 정부에게 사회적 요구를 전달하며, 정부와 시민을 연결하는 매개집단에 대해서 비정부조직(NGO), 비영리조직(NPO), 사회조직(Social Organization), 민간조직(Civil Organization) 등 다양한 용어가 사용되고 있다. 이들 개념은 사회상에 존재하는 집단들의 특정한 측면을 강조하는 경우 서로 다른 개념으로 사용되기도 하지만 일반적으로 유사한 개념으로 혼용되고 있다.³⁾ 본 논문에서는 시민들로 구성되어 공적 영역에서 활동하는 사회적 집단들과 정부 간의 관계를 분석하기 위해서 중국 정부에서 공식적으로 사용하고 있는 민간조직이라는 용어를 사용하기로 한다.⁴⁾

민간조직이라는 용어의 개념과 범위도 경제적 발전과 사회적 환경의 변화에 따라서 부단히 변화해 왔으며, 점차 규범화되어 가는 양상을 나타내고 있다. 왕명(王名 2008)은 공민의 주체성, 외

3) 비정부조직(NGO)은 정부로부터의 독립성, 자율성을 강조하기 위한 개념으로 사용된다. 비영리조직(NPO)은 영리를 추구하지 않거나 영리활동을 하더라도 조직구성원에게 이익배분을 하지 않는 것을 핵심개념으로 한다. 사회조직(Social Organization)은 대개 특정한 목적을 실현하기 위해서 의도적으로 조직된 집단을 의미하는 협의의 개념으로 사용된다. 이들 개념들은 상호 배타적 개념이 아니라 상호 포괄적, 중첩적인 개념으로 사용되는 것이 일반적이다.

4) 중국 민정부(民政部)에는 민간조직관리국(民間組織管理局)이 민간조직의 관리를 담당하고 있다.

부적 환경의 규범성, 내부적 관리기제 등에 있어서 민간조직은 서구의 시민사회에 존재하는 사회적 집단들과는 다른 특성을 가질 수밖에 없다고 전제하면서 민간조직이란 중국 사회의 전환과정에서 서로 다른 계층의 공민들이 자발적으로 설립하여 일정 수준의 비영리성, 비정부성 및 사회성의 특성을 가진 각종 조직체나 네트워크를 의미한다고 정의내리고 있다.⁵⁾

민간조직의 비영리성은 시장영역에서 영리를 추구하는 기업과 구분되는 특성이다. 비정부성은 정부 등 공공조직으로부터 독립적, 자율적으로 의사결정과 운영이 이루어지는 특성을 의미한다. 사회성이란 사회상에 존재하는 기타 조직체들과 구분되는 특성으로서 자원의 확보경로, 서비스의 제공대상, 감시와 감독 측면에서 구현될 수 있다. 이러한 사회성의 구체적인 특징으로서 첫째, 민간조직의 자원은 사회로부터 확보된다. 둘째, 민간조직이 제공하는 공공서비스는 공익을 추구하며, 불특정 다수의 사회구성원이나 소외계층을 대상으로 한다. 셋째, 민간조직의 활동은 사회와 공공부문의 감시와 감독을 받는다.

민간조직은 정부 기관의 등록 여부에 따라서 광의의 민간조직과 협의의 민간조직으로 구분할 수 있다. 광의의 민간조직에는 자발적으로 구성되어 활동하는 지역사회의 다양한 기층조직, 농촌에서 활동하는 전문협회, 공상관리부문에 등록된 비영리조직, 중국 영내에서 활동하는 국외의 비정부조직 등이 포함될 수 있다. 협의의 민간조직에는 민정부문에 등록해야 하는 사회단체(社會團體), 기금회(基金會), 민영비기업단위(民辦非企業單位)와 각급 공상업연합회(工商業聯合會)에 등록하는 상회(商會)가 포함된다. 협의의 민간조직 중 상회는 기업가를 구성원으로 하는 회원제 협회 조직으로서 공산당이 영도하는 통일전선 성질의 인민단체로서의 지위를 가지고 있기 때문에 민정부문의 관리대상에서 제외된다.

그러므로 본 논문에서 정부의 관리대상으로서 관리유형 분석의 범위는 이익단체적 성격이 강하며 각급 공상업연합회에 등록하는 상회를 제외하고 민정부문에 등록해서 합법성을 확보해야 하는 사회단체, 기금회 및 민영비기업단위를 포함하는 최협의의 개념이다.

사회단체란 일정한 사회적 관계에 기초하여 형성된 회원제조직으로서 중국 공민이 자원에 의해 조직하고, 회원 공동의 목표를 실현하기 위해서 단체규정에 따라 활동하는 비영리성 사회조직을 의미한다.⁶⁾ 사회단체는 활동범위를 기준으로 전국사회단체와 지방사회단체로 구분할 수 있다.⁷⁾ 기금회는 자연인, 법인 또는 기타 조직이 기부한 재산을 이용하여 공익사업에 종사하는 것을 목적으로 하는 비영리성 법인이다.⁸⁾ 기금회는 공공모금이 가능한 공모기금회(公募基金會)와 공공모금을 할 수 없는 비공모기금회(非公募基金會)로 구분한다.⁹⁾ 민영비기업단위는 기업사업단위(企業事業單位), 사회단체, 기타 사회세력 또는 공민 개인이 비공유자산을 이용해서 설립하여 비영리성 공공서비스활동에 종사하는 사회조직을 뜻한다.¹⁰⁾ 민영비기업단위는 사회단체나 기금

5) 민간조직에 대한 왕밍의 정의 중에서 ‘일정 수준의 비영리성, 비정부성 및 사회성’이란 민간조직 중에 비영리성, 비정부성 또는 사회성을 완전히 실현하지 못하는 민간조직이 존재함을 의미한다.

6) 1998년 개정된 《사회단체등록관리조례(社會團體登記管理條例)》 제2조.

7) 1998년 개정된 《사회단체등록관리조례(社會團體登記管理條例)》 제7조.

8) 2004년 제정된 《기금회관리조례(基金會管理條例)》 제2조.

9) 2004년 제정된 《기금회관리조례(基金會管理條例)》 제3조.

10) 1998년 제정된 《민영비기업단위등록관리잠정조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例)》 제2조.

회와는 달리 직접적으로 공공서비스를 제공하는 실체적 기구이다.

민정부의 2009년 통계에 따르면 민정부문에 정식 등록된 전국의 민간조직은 총 413,660개이며, 이 중 사회단체가 229,681개(55.5%), 기금회가 1,597개(0.4%), 민영비기업단위가 182,382개(44.1%)로서 사회단체가 가장 큰 비중을 차지했다(民政事業發展統計報告 2009).

민간조직에 대해서는 통일적 분류기준이 없었으나 2006년에 민정부가 민간조직에 대한 통계업무의 규범성과 통일성을 향상시키기 위해서 국제적 분류기준을 고려하여 새로운 분류체계를 제시하였다. 새로운 분류체계는 활동영역에 근거하여 사회단체, 기금회 및 민영비기업단위에 속하는 민간조직들을 통일적으로 14개의 분야로 구분하였다. <표 1>을 보면 전체 민간조직 중 교육, 사회서비스, 농업 및 농촌발전 분야에서 활동하는 민간조직이 50%에 가까운 비중을 차지하고 있는 반면 국제 및 국외조직, 법률, 종교, 생태환경 관련 민간조직의 비중이 매우 적음을 알 수 있다.

<표 1> 중국 민간조직의 활동분야별 분류

분 야	비율(%)	분 야	비율(%)
과학기술 및 연구	6.98	법률	1.0
생태환경	1.85	공사업 서비스	5.56
교육	24.81	종교	1.03
위생	9.48	농업 및 농촌발전	10.66
사회서비스	13.46	직업 및 업종별 조직	4.04
문화	6.08	국제 및 국외조직	0.15
체육	4.29	기타	10.81

- 자료 출처 : 2009년 민정사업발전통계보고(民政事業發展統計報告)에서 재정리.

2. 정부의 관리유형 분류를 위한 분석틀

시민사회에서 활동하는 다양한 사회조직에 대한 정부의 관리적 특성을 분석하기 위한 기준은 국가와 시대에 따라 차이가 있다. 박상필(1999)은 시민단체의 재정의 자율성과 활동의 자율성을 기준으로 하여 한국의 시민단체와 정부 간의 관계를 자율형, 협력형, 억압 또는 포섭, 종속형으로 구분하였다. 평보(2009)는 중국 도시의 지역사회에서 활동하는 민간조직과 지방정부 간의 관계를 민간조직의 재정의존도와 합법적 지위 확보 여부를 기준으로 의존형, 준의존형, 독립형으로 구분하였다. 그러나 정부로부터의 자율성을 중시하며 민주적 국가를 대상으로 하는 분석틀은 분류기준이 모호하고, 아직까지 고도의 집권적인 당-국가체계를 유지하면서 정부가 민간조직에 대해 강력한 영향력을 행사하는 중국에는 적합하지 않다. 또한 민간조직의 합법적 지위 확보 여부를 기준으로 하는 경우에도 민간조직에 대한 정부 관리의 정태적 측면만을 중시하게 되어서 동태적 변화를 분석하기에는 한계가 있다.

본 논문에서는 체제전환기의 중국적 상황을 고려하고, 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형

의 동태적 변화를 분석하기 위해서 민간조직에 대한 정부 관리의 직접성과 재정지원의 직접성을 기준으로 중국 정부와 민간조직 간의 관계를 분석하고자 한다.

민간조직에 대한 정부 관리의 직접성 분석을 통해서 행정통제적 관리의 수준을 파악할 수 있다. 민간조직에 대한 정부 관리의 직접성은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 관리 주체이다. 민간조직에 대한 중국 정부의 관리체제는 등록관리기관과 업무주관부문으로 구성되는 이중관리체제(雙重管理體制)를 주요 특징으로 한다. 《사회단체등록관리조례(社會團體登記管理條例)》, 《기금회관리조례(基金會管理條例)》, 《민영비기업단위등록관리잠정조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例)》 등 관련 법규에 따라서 민간조직의 등록관리는 민정부와 현급 이상 지방정부의 민정부문에서 담당한다. 이에 따라 전국적 민간조직은 민정부에 등록신청을 하고, 지방민간조직은 사무기구 소재지의 민정부문에 등록신청을 하며, 복수의 행정구역을 활동지역으로 하는 민간조직은 활동지역의 공동 상급 민정부문에 등록신청을 하여야 한다. 또한 등록신청을 하려는 민간조직은 관련 업무주관부문의 사전심사를 거쳐서 등록관리기관에 등록신청을 해야 하고, 민간조직의 업무활동은 관련 업무주관부문의 지도를 받도록 되어 있다. 국무원의 유관 부문, 현급 이상 지방정부의 유관 부문, 공무원 또는 지방정부로부터 권한을 위임받은 기타 조직이 관련 민간조직의 업무주관부문이 될 수 있다. 관련 업무주관부문과 등록관리기관은 등록된 민간조직의 일상관리를 책임진다. 민간조직의 일상적 업무에 대한 관리와 감독을 정부 기관이 직접 담당하는지 아니면 권한을 위임받은 기타 조직이 담당하는지에 따라 직접성의 수준이 달라질 수 있다. 일반적으로 민간조직의 활동범위와 규모가 크며 사회적 영향력이 클수록 정부의 직접적 통제 가능성은 높아지고, 정부 기관 이외의 기타 조직의 관리와 감독을 받을 경우 정부의 직접적 통제 가능성은 낮아진다. 둘째, 인사권의 행사이다. 특히 민간조직의 주요 직위에 대해서 정부나 당이 임면권을 행사하거나 영향을 주는지의 여부이다. 당-국가체제를 유지하고 있는 중국에서는 민간조직의 주요 직위를 당정의 관료가 겸직하거나 전직 관료를 임명하는 경우가 많다. 이는 민간조직에 대한 관리나 통제를 강화하려는 정부와 고위 관료가 조직의 주요 직위를 맡음으로써 정부와 우호적 관계를 형성하려는 민간조직 양자의 이해관계가 합치함에 따라 발생한다. 민간조직에 대한 당정의 인사권 행사는 민간조직의 성립, 내부적 운영 및 대외적 활동에 영향을 주며, 민간조직의 관료화를 심화시킬 수 있다.

민간조직에 대한 정부 재정지원의 직접성 분석을 통하여 자원통제적 관리의 특성을 파악할 수 있다. 민간조직에 대한 중국 정부의 재정지원방식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 포괄적인 직접적 재정지원방식이다. 이 방식은 민간조직의 운영과 활동에 필요한 경비의 대부분을 정부 예산에 반영하여 직접적으로 지원하는 방식이다. 둘째, 부분적인 직접적 재정지원방식이다. 이 방식은 민간조직의 특정 활동에 대해서 정부가 직접적으로 예산을 지원하는 방식이다. 셋째, 제도화를 통한 간접적 지원방식이다. 이 방식은 민간조직과 관련된 조세제도, 기부제도 등을 정부가 제도화 또는 개선함으로써 발생하는 민간조직의 수익증대, 지출감소 등의 효과를 통해서 민간조직을 간접적으로 지원하는 방식이다. 민간조직에 대한 정부의 재정지원이 직접적일수록 그리고 포괄적일수록 민간조직에 대한 정부의 통제 가능성은 높아진다.

민간조직에 대한 정부 관리의 직접성과 재정지원의 직접성이라는 두 가지 기준을 이용하여

<표 2>에서 보듯이 민간조직에 대한 정부의 관리방식을 종속형, 통제형, 협력형, 위임형으로 분류할 수 있다.

<표 2> 민간조직에 대한 정부의 관리유형

		재정지원의 직접성	
		직접적	간접적
관리의 직접성	직접적	종속형	통제형
	간접적	협력형	위임형

IV. 민간조직에 대한 정부의 관리유형

1. 종속형 관리유형

(1) 종속형 관리유형의 특성

정부 관리의 직접성 측면에서 종속형 관리유형의 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 정부의 업무 주관부문과 민간조직은 뚜렷한 상하관계를 형성한다. 계획경제체제 하에서 등장한 종속형 관리유형에 포함되는 민간조직은 특정 정부 기관과 밀접한 업무적 관련성을 가지고 있으며, 이로 인해 민간조직의 등록이나 활동과정에서 업무주관부문 또는 등록관리기관으로부터 폭넓은 지원을 받을 수 있다.¹¹⁾ 그러나 정부로부터 민간조직의 전반적인 운영이나 활동에 대해서 직접적인 관리감독을 받는다. 일부 사회적 영향력이 큰 민간조직의 경우에는 정부 기관의 주도로 성립되어서 정부 기관의 일부로서 기능하는 관변단체적 특성을 나타내기도 한다. 둘째, 민간조직의 주요 직위에 현직 또는 전직 당정 관료가 임명됨으로써 민간조직의 활동과정에서 정부의 의사가 크게 반영된다. 현직 당정 관료가 민간조직의 주요 직위에 임명이 되는 것은 민간조직의 비정부성을 저해할 수 있으므로 최근에는 민간조직의 주요 직위에 전직 당정 관료를 임명하거나 현직 당정 관료를 고문이나 명예직에 임명함으로써 정부 기관과 민간조직 간의 관계를 유지하는 방법이 보편적으로 이용된다.¹²⁾

정부 재정지원의 직접성 측면에서 종속형 관리유형의 경우에는 민간조직에 대한 재정지원이 포괄적이며 직접적으로 이루어지는 것이 일반적이다. 정부의 업무주관부문은 특정한 소관 민간

11) 《사회단체등록관리조례》제2조는 중국인민정치협상회의에 참여하는 인민단체, 국무원기구편제관리기관의 심사를 받고 국무원으로부터 등록면제를 승인받은 단체, 기관·단체·기업사업단위의 내부 승인을 거쳐 성립되어서 내부적인 활동만 하는 단체는 관리조례에 따른 등록을 하지 않아도 된다고 규정하고 있다.

12) 계획경제시기에는 당정의 지도자가 민간조직의 주요 직위를 겸직하는 것은 일반적인 현상이었으나 민간조직의 관료제 심화, 부정부패의 발생, 민간조직의 자율성 제한 등 문제점이 나타나면서 1994년 국무원판공청은 정부 부문의 지도자가 사회단체의 주요 직위를 겸직하는 것을 금지하였다. 國務院辦公廳.《關於部門領導同志不兼任社會團體領導職務問題的通知》. 1994년 4월 13일.

조직의 운영이나 활동에 필요한 대부분의 경비를 정부 예산에서 직접 배분해 줄 뿐만 아니라 인 원이나 제반 사무시설 등을 제공하기도 한다. 경비, 인원 또는 시설 등을 제공받은 민간조직은 정부 기관의 지시에 따라서 정부기능을 보조하는 역할을 수행한다.

종속형 관리유형은 정부가 민간조직을 강력하게 통제하면서 사회자원을 효과적으로 동원할 수 있도록 하며, 민간조직은 안정적인 재원확보와 사회적 영향력 강화가 가능하다. 그러나 민간조직 이 관변단체화할 가능성이 크며, 이로 인해 민간조직의 비정부성, 자율성을 침해할 수 있다.

(2) 종속형 관리유형의 사례

1984년 12월 성립된 중국소비자협회(中國消費者協會)는 시장경제체제의 도입과 국제적인 소비 자권익보호를 위한 활동에 참여하기 위하여 국가공상행정관리국(國家工商行政管理局)에 의해서 성립된 전국적 사회단체이다. 개혁개방 이전까지 ‘소비자조직’에 대한 경험이 전무하였던 중국 정부는 1981년 미얀마의 양곤에서 열린 ‘소비자보호회의’에 참석한 후 소비자권익보호를 위한 민 간조직의 필요성을 느끼게 되었고, 국가공상행정관리국의 주도로 소비자단체의 성립을 추진하였 으며, 국무원의 승인을 거쳐 정식으로 중국소비자협회를 창설하였다.

중국소비자협회의 회칙 제4조에는 국가공상행정관리총국(國家工商行政管理局)을 업무주관부문 으로 하며, 국가공상행정관리총국과 민정부의 업무지도와 관리감독을 받는다고 규정하고 있고, 제7조에는 상품과 서비스에 대한 유관 행정기관의 감독과 검사에 참여하며, 소비자의 합법적 권 익과 관련된 문제를 유관 행정기관에 반영하는 것을 주요 기능으로 명시하고 있다.¹³⁾ 이처럼 국 가공상행정관리총국과 중국소비자협회 간의 종속적인 상하관계는 협회의 성립과정에서부터 형성 되었으며, 협회는 총국의 기능을 보조하는 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

인사권 측면을 살펴보면 전국인민대표대회 상무위원회 부위원장이었던 왕런중(王任重)이 중국 소비자협회의 초대 명예회장에 임명되었고, 국가공상행정관리국의 부국장이었던 리앤서우(李衍授)가 초대 회장에 임명되었다. 현재 중국소비자협회의 명예회장과 회장에는 이사회를 통 해서 중국인민정치협상회의 부주석인 바이리첸(白立忱)과 국가공상행정관리총국 전직국장인 왕 쥙푸(王衆孚)가 선출되었다. 인사방식이 임명에서 선출로 변경되었지만 여전히 당정의 전현직 고 위 관료가 주요 직위를 맡고 있으며, 특히 업무주관부문인 국가공상행정관리총국의 근무경험을 가진 전직 관료가 회장직을 담당하고 있다.

중국소비자협회에 대한 정부의 재정지원을 보면 2007년을 기점으로 정부의 직접적인 재정지원 이 대폭 확대되었다. 1984년 성립된 직후의 중국소비자협회 회칙에서는 재원의 확보경로가 정부 의 재정지원, 사회기부, 허가된 범위 내에서의 활동이나 서비스 제공을 통한 합법적 수입, 기타 합법적 수입으로 규정이 되어 있었으나 정부의 재정지원이 수입의 대부분을 차지하였다(中國工 會新聞 2008). 시장경제체제로 전환되면서 중국소비자협회는 정부의 재정지원 이외의 합법적 수 입창출을 모색하게 되었고, 2000년부터는 사회적으로 신뢰도가 높은 기업에게 수수료를 받고 인 증마크를 사용하도록 하는 제도를 통하여 수익을 창출하게 되었다. 그러나 2006년 한 기업이 허

13) 2001년 4월 국가공상행정관리국이 국가공상행정관리총국으로 승격되었다.

위자료를 근거로 인증을 받은 사실이 언론에 보도되면서 중국소비자협회의 공신력은 사회적으로 큰 비난을 받았다. 중국소비자협회는 공신력 제고를 위해서 회칙을 개정하여 재원의 확보방식을 정부의 재정지원과 사회기부로만 한정하였고, 정부는 협회의 운영에 필요한 모든 경비를 정부 예산에서 직접 지원하기로 결정하고 2007년부터 매년 750만 위안(元)을 지원하고 있다. 중국소비자협회의 운영경비를 정부가 전액 직접 지원하는 것과 관련하여 사회적으로 협회의 정체성과 자율성의 침해를 우려하는 논란이 발생하였다(中國網 2007).

2. 통제형 관리유형

(1) 통제형 관리유형의 특성

정부 관리의 직접성 측면에서 통제형 관리유형의 특성으로는 첫째, 정부와 민간조직은 직접적인 관리감독 관계를 형성한다. 정부의 등록관리기관과 업무주관부문은 민간조직의 성립과 활동에 대해서 엄격한 관리감독과 평가를 시행할 책임이 있다. 대부분의 민간조직은 합법적인 등록을 위해서 업무주관부문과 등록관리기관으로부터 이중의 심사를 거쳐야 한다. 민간조직은 합법적인 등록 이후에도 전반적인 내부적 운영 및 대외적 활동에 대해서 업무주관부문에 보고를 해야 하며, 일상적인 관리감독과 연도별 평가를 받아야 한다. 특히 소규모 민간조직일수록 구성원의 자발적인 참여에 의해서 결성되는 경우가 많은데 이러한 자발적 민간조직이 합법적 등록을 하기 위해서는 우선 앞으로 활동하고자 하는 분야와 관련이 있는 업무주관부문을 스스로 찾아야만 한다.¹⁴⁾ 민간조직의 관리감독을 담당해 줄 업무주관부문이 결정되어야만 등록을 위한 심사가 진행되며, 등록 이후에도 일상적인 관리감독과 평가를 받을 수 있기 때문이다. 그러나 정부 기관의 소극적 태도로 인해 민간조직이 업무주관부문을 스스로 찾기란 매우 어려운 일이다. 소규모의 자발적 민간조직은 자신들을 담당해 줄 업무주관부문을 찾지 못해서 등록을 하지 못하고 비합법적 조직으로 전락하는 경우도 발생하고 있다. 민간조직이 합법적인 등록을 하더라도 활동자금, 인원, 전문성 등이 낮은 민간조직은 정상적인 활동을 하지 못하거나 이권에 개입할 여지가 높으므로 지속적인 관리감독이 필요하지만 이러한 과정에서 관련 정보가 제대로 공개되지 않기 때문에 행정의 투명성이나 민간조직의 권리가 침해될 가능성이 높다. 둘째, 주요 직위에 대한 인선에 있어서 민간조직이 주동적으로 전현직 당정 관료를 영입하기 위해 노력한다. 통제형에 속하는 민간조직은 정부와 우호적인 관계를 형성하고 더 많은 정부의 지원을 확보하기 위하여 조직의 주요 직위에 전현직 당정 관료를 영입하거나, 사회적 영향력을 확대하기 위해서 저명인사의 가입을 추진하는 경향을 보이고 있다.

정부 재정지원의 직접성에서 보면 통제형 민간조직에 대해서는 정부의 재정지원이 직접적으로 이루어지기 보다는 제도화를 통해서 민간조직의 세금감면이나 기부문화 확산을 통한 수입의 증가와 같은 간접적 방식이 주를 이룬다. 이는 통제형에 속하는 민간조직에는 소규모의 자발적 민

14) 2009년 민정부의 통계에 따르면 사회단체 중 중앙이나 성급 사회단체는 10.7%, 지방시급 이하의 사회단체가 89.3%를 차지하여, 대다수 사회단체가 지역에 기초를 둔 소규모 조직이었다.

간조직이 대다수를 차지하기 때문에 정부의 직접적 재정지원보다는 제도화를 통한 간접적 방식이 더욱 효율적이기 때문이다. 이를 위해서 중국 정부는 일련의 관련 법규를 제정하였다. 2004년에는 기금회의 투자형식을 공모기금회와 비공모기금회로 다양화한 《기금회관리조례(基金會管理條例)》 제정하였고, 2007년에는 기업의 공익적 기부에 대한 세전공제비율을 기존의 3%에서 12%로 크게 확대하고, 비영리조직의 수입에 대한 면세조건을 규정한 《기업소득세법(企業所得稅法)》을 제정하였다.

1990년대 이후 민간조직의 수가 급증함에 따라서 중국 정부는 활동 중인 민간조직에 대한 강력한 통제와 함께 민간조직의 수를 적정 수준에서 유지·억제하는 것으로 관리방향을 전환했다. 이로 인해 정부 기관들은 관련 법규를 이용하여 되도록 민간조직의 업무주관부문을 담당하지 않으려고 하는 현상이 나타나고 있다.¹⁵⁾ 이 때문에 현재는 민간조직의 성립 이전부터 정부의 강력한 통제가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 이러한 정부의 강력한 통제는 정부의 필요에 의해서가 아니라 자발적으로 발생하는 대다수 민간조직의 공정한 경쟁과 건전한 발전을 저해하며, 비합법적인 민간조직의 증가를 초래하고 있다.

(2) 종속형 관리유형의 사례

통제형에 속하는 민간조직은 양적으로 가장 큰 비중을 차지하지만 대다수 민간조직이 보유하고 있는 재원, 인원, 전문성 등은 매우 열악한 상황이다. 쓰촨성 이빈시(宜賓市)의 경우 2004년 말 1,008개의 사회단체가 있었는데 그 중 상근직원이 있는 곳은 단 2곳뿐이었고 그나마 모두 1명의 상근직원이 있었다. 또한 《사회단체등록관리조례》 제10조에 지방사회단체는 30,000위안 이상의 활동자금을 보유하고 있도록 규정하고 있지만 실질적으로 기준을 만족시키는 사회단체는 20곳이 되지 않는 것으로 파악되었다. 2007년 이빈시에서는 민간조직에 대한 관리를 강화하고, 민간조직의 활동을 규범화하기 위해서 법규를 위반하거나 등록관리기관에서 시행하는 연도별 평가를 받지 않은 사회단체 19개, 민영비기업단위 7개의 등록을 취소하였다(宜賓市民間組織網).

종속형 관리유형에서 더욱 유의해야 할 것은 민간조직이 합법적인 등록을 하기 이전 단계에서의 통제가 증가하고 있는 것이다. 이빈시에서는 연탄생산자들이 수익성이 높은 가공탄생산협회를 결성하기 위하여 관련 업무를 담당하는 시정부의 경제무역위원회를 찾아가서 협회 설립을 신청했으나 경제무역위원회는 석탄의 생산과 운송업무만을 담당한다는 이유로 신청을 거부하였다. 시민정국이 공상부문을 업무주관부문으로 추천했으나 공상부문에서도 업무주관부문이 되는 것에 소극적이어서 결국 협회 설립이 무산되었다(宜賓市民間組織網).

15) 《사회단체등록관리조례》 제13조, 《민영비기업단위등록관리감정조례》 제11조는 한 행정구역 내에 활동범위가 동일하거나 유사한 사회단체나 민영비기업단위가 존재하는 경우 또는 국가의 이익을 해치거나 법규에 위반되는 경우에는 등록신청을 승인하지 않을 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 모호한 법규로 인해서 행정재량권의 남용이 발생할 가능성이 매우 높다.

3. 협력형 관리유형

(1) 협력형 관리유형의 특성

정부 관리의 직접성 측면에서 협력형 관리유형은 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 민간조직에 대한 정부의 관리는 제한적이며, 상호 수평적인 협력관계를 형성한다. 협력형에 속하는 민간조직은 전문 분야에서 활동하며, 공공서비스를 제공할 수 있는 능력을 보유해야 하므로 통제형 민간조직에 비해서 높은 전문성을 가진다. 이들 민간조직은 전문 분야에서 정부보다 더욱 효율적으로 높은 수준의 공공서비스를 제공할 수 있기 때문에 정부는 이들 민간조직과 상호 수평적으로 협력하는 방식을 추구하며, 민간조직에 대한 정부의 일방적인 관리와 통제보다는 지도와 협력을 중시한다. 일반적으로 상호협력을 위해서 정부가 민간조직에게 비용을 지불하고 민간조직은 사회에 공공서비스를 제공하도록 하는 ‘공공서비스 구매방식’이 이용된다. 공공서비스구매방식은 계약에 기초하여 정부의 관리와 민간조직의 활동이 이루어지며, 민간조직은 공공서비스를 제공하기 위한 활동의 자율성을 보장받으므로 정부와 민간조직 간의 관계가 통제를 중심으로 하는 수직적 관계에서 협력을 중심으로 하는 수평적 관계로 전환되는 계기를 제공한다. 또한 정부는 업무주관부문과 소관 민간조직이라는 계선적 관계에서 벗어나 유사한 기능을 수행하는 복수의 민간조직들과도 협력 관계를 형성할 수 있다.¹⁶⁾ 둘째, 인사권에 대한 정부의 영향력이 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 정부 차원에서는 민간조직을 통한 예산의 유용이나 부패 방지, 공공서비스의 제공을 위한 현장성과 효율성을 향상시키기 위해서 민간조직과 정부 간의 인적 교류, 당정 관료의 겸직 등을 금지시키고 있다. 민간조직 차원에서는 효율적인 공공서비스의 제공을 위한 전문적 지식이나 기술을 가진 인원의 자율적 충원이 점차 확대되고 있다.

정부 재정지원의 직접성 측면에서 보면 협력형은 정부의 재정지원이 부분적, 직접적으로 이루어진다. 민간조직의 특정 활동에 대해서 정부가 직접적으로 재정지원을 하므로 정부가 재정지원을 하고 민간조직이 공공서비스를 제공하는 기능분담방식이다. 민간조직에 대한 정부의 재정지원 방식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 전문기금을 통한 방식이다. 이는 특정 분야의 민간조직을 지원할 기금을 조성하여 운용하는 방식으로 공공서비스구매의 적시성과 효율성을 향상시킬 수 있으나 재정지원의 공정성, 객관성 확보가 중요하다. 둘째, 정부예산을 통한 방식이다. 이는 공공서비스구매에 소요되는 비용을 사전에 정부예산에 반영하여 민간조직에 대한 지원에 사용하는 방식으로 공공서비스구매에 필요한 예산의 안정적인 확보가 가능하나 재정지원의 경직성이 높다. 셋째, 예산외 자금을 이용하는 방식이다. 이는 사용료, 수수료 등의 징수로 발생한 자금을 이용하는 방식으로 긴급히 필요한 공공서비스구매에 효과적으로 대응할 수 있으나 재정지원의 안정성이 떨어지고 큰 규모의 재원확보가 어렵다.

협력형 관리유형은 사회의 다원적 발전이 가속화되면서 다양한 사회적 요구를 충족시키기 위

16) 2006년 4월 장시성 빈곤구제개발관공실(江西省扶貧開發辦公室)은 장시성청소년발전기금회(江西省青少年發展基金會), 중국국제민간조직협력촉진회(中國國際民間組織合作促進會) 등 6개 민간조직에게 1,100만 위안의 빈곤구제자금을 제공하여 빈곤지역의 구제 및 개발사업을 추진하였다. 『中國網』.

<http://www.china.com.cn/chinese/PI-c/1185371.htm> (검색일 : 2011년 2월 10일)

한 효과적인 방식으로 평가받고 있으나 민간조직의 공공서비스 제공에 대한 성과관리가 제대로 이루어지지 않는다면 예산 낭비와 사회적 불만을 고조시킬 수 있다.

(2) 협력형 관리유형의 사례

상하이시는 경제의 급속한 성장과 함께 민간조직이 매우 활성화되고, 다양한 관리방식의 적용이 시도되고 있는 지역이다. 2006년 상하이시정부에서 공익문화서비스 구매를 위해서 1.5억 위안을 상하이문화발전기금회(上海文化發展基金會)에 지원하였다. 상하이시정부와 각 구정부의 정법(政法)부문에서는 지역사회의 범죄교정, 문제청소년 선도, 마약중독자관리 등의 공공서비스 구매에 6,779만 위안을 지원하였다(曾永和 2008).

상하이시에서 공공서비스의 구매를 통한 정부와 민간조직 간의 협력이 두 가지 방식을 통해서 이루어진다. 하나는 특정 민간조직과 수익계약을 통해 공공서비스를 구매하는 방식이다. 수익계약방식은 경쟁방식의 적용이 어렵거나 신속한 대처가 필요한 경우에 효과적이지만 특정 민간조직에 대한 특혜 논란이 일어날 수 있다. 다른 하나는 공개경쟁입찰방식을 통해서 가장 우수한 능력을 갖춘 민간조직을 선정하여 공공서비스를 제공하도록 하는 방법이다. 공개경쟁입찰방식은 공개경쟁을 통해서 모든 민간조직에게 평등한 기회의 제공과 공정성을 확보할 수 있는 장점이 있지만 일정한 절차를 거쳐야 하므로 예산, 인원, 시간 등 자원의 투입이 필요하다.

협력형 관리유형은 정부 기관과 민간조직의 유착으로 인한 부정부패나 효율성 저하가 발생할 가능성이 높기 때문에 이에 대한 예방이 중요하다. 상하이시의 푸둥신구(浦東新區)에서는 정부 기관과 민간조직의 유착을 방지하고 민간조직의 공공서비스 제공의 효율성을 향상시키기 위해서 ‘정부와 민간조직의 분리(政社分開)’를 추진하였다. 정부와 민간조직 간의 분리를 실현하기 위한 목표로서 ‘6개 분리(六個分開)’, ‘3무(三無)’를 제시하였다. 6개 분리란 주체, 기구, 직능, 인원, 자산, 주소상의 분리를 의미하며, 3무란 행정상의 연속관계, 인사상의 파견관계, 자산상의 관계가 없는 것을 의미한다(曾永和 2008). 민간조직이 정부로부터의 연속관계에서 벗어나서 민간조직의 운영이나 활동에 대한 정부의 관리감독이 최소화되고 공공서비스의 제공을 위한 민간조직의 자율성이 확보될 때에만 협력형 관리유형은 성공적으로 정착될 수 있다.

4. 위임형 관리유형

(1) 위임형 관리유형의 특성

정부 관리의 직접성 측면에서 위임형 관리유형의 가장 큰 특징은 첫째, 이중관리체제의 엄격한 관리방식에서 벗어난 간접적 관리의 시행이다. 전통적인 이중관리체제에서는 등록관리기관과 업무주관부문이 소관 민간조직에 대해서 등록을 위한 사전심사단계에서부터 등록 이후의 운영과 활동까지도 직접적인 관리감독을 책임지고 있다. 이에 반해서 위임형에서는 업무주관부문이 민간조직에 대해서 실질적으로 행사하는 일상적인 관리감독권한을 제3의 조직에게 위임함으로써

정부의 관리를 최소화한다. 최근에는 업무주관부문의 기능을 관리가 아닌 지도나 지원 기능을 수행하는 조직으로 전환하는 추세가 경제가 발전한 연안지역을 중심으로 나타나고 있다. 이에 따라 민간조직에 대한 관리를 담당하던 기존의 ‘등록관리기관(정부기관)-업무주관부문(정부기관)’의 이중관리체제가 ‘등록관리기관(정부기관)-업무지원조직(비정부기관/민간조직)’의 간접적 관리방식으로 전환되고 있으며, 민간조직에 대한 자율적 관리가 시행될 수 있는 여건을 제공해 준다. 둘째, 인사권의 행사에 있어서 민간조직의 자율성이 강화되고 있는 추세이다. 정부로부터 권한을 위임받아 민간조직에 대한 지도나 지원을 담당하는 제3의 조직들은 기존의 정부 내부조직이 민간조직으로 전환된 경우가 많았다. 이러한 민간조직에는 전직 당정관료가 주요 직위를 차지하거나 현직 관료가 겸직하는 것이 일반적이었다. 그러나 사회개혁을 위한 정부와 민간조직의 분리가 추진되면서 민간조직과 정부 간의 인적 교류는 점차 줄어드는 추세이다. 이러한 정부와 민간조직 간의 인적 분리는 민간조직의 자율성 향상에 기여할 것으로 기대된다.

위임형 관리유형은 정부와 민간조직 간의 분리를 추구하므로 제도화를 통한 간접적 재정지원을 중시한다. 정부 입장에서는 민간조직의 재정과 관련된 법규를 제정하여 민간조직의 재정적 관리를 규범화하고, 민간조직의 운영을 위해 필요한 재원확보를 제도적으로 지원함으로써 민간조직의 건전한 발전을 촉진하고자 한다. 또한 민간조직 입장에서는 사회로부터 재원을 확보함으로써 정부에 대한 재정적 의존도를 낮추어서 활동의 자율성을 강화할 수 있는 제도적 환경을 제공받게 된다.

(2) 위임형 관리유형의 사례

새로운 관리방식의 주장, 이중관리체계의 개혁 등 민간조직에 대한 위임형 관리방식은 지방 차원에서 더욱 활발하게 진행되고 있다. 2002년부터 상하이시에서는 ‘사회단체의 지역사회로의 진입(社團進社區)’을 전략으로 하여 지역사회별로 기존의 업무주관단위를 대신할 민영비기업단위 성격의 민간조직서비스센터(民間組織服務中心)를 설립하였다(彭勃 2009). 지역사회에 기반을 둔 민간조직서비스센터는 정부의 업무주관부문보다 지역 내의 민간조직에 대해서 더욱 잘 파악할 수 있는 이점이 있다. 또한 민간조직서비스센터는 정부 기관이 아니므로 지역사회에서 활동하는 민간조직에 대한 관리보다는 지원에 중점을 두고 있다. 상하이시의 사례는 이중관리체제가 지역적 특성을 고려한 지역관리모델을 적용함으로써 정부가 민간조직에 대해서 직접적으로 관리하는 방식이 아니라 지역사회 내의 중추적인 민간조직을 통하여 기타 민간조직을 지원하도록 하는 간접적 관리방식이며, 민간조직의 발전을 위한 사회적 자원의 이용을 최대화하는 유형이다.

광둥성(廣東省)에서는 이중관리체계에 대한 개혁을 추진하였다. 2005년 12월 광둥성인민대표대회는 《광둥성업종별협회조례(廣東省行業協會條例)》를 제정하여 민간조직 중 상대적으로 높은 신뢰성을 갖는 업종별협회에 한해서 등록관리기관에 직접 등록신청을 할 수 있도록 규제를 완화했다. 그리고 민간조직에 대한 관리감독기능을 수행하던 업무주관단위를 지도업무를 담당하는 업무지도단위로 변경하였다.¹⁷⁾

17) 《광둥성업종별협회조례(廣東省行業協會條例)》 제7조.

최근 장시성(江西省)에서는 정부와 민간조직의 분리를 위한 강력한 조치를 취하였다. 2010년 3월 장시성정부는 업종별협회와 시장중개조직에 대한 정비작업을 시행하여 이들 협회나 중개조직에 검직하고 있던 공무원 3,437명의 검직을 금지했고, 규정을 위반한 업종별 협회 248개, 시장중개조직 121개의 등록을 취소했다(新華網). 이와 같은 정부와 민간조직의 분리는 민간조직의 자율성을 강화함으로써 효율적인 위임형 관리가 확산될 수 있도록 하는 선결과제이다.

5. 관리유형의 비교

현재 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형은 계획경제시대의 산물인 종속형에서부터 개혁개방과 함께 급증하기 시작한 민간조직의 효율적 관리를 위해 등장한 통제형, 정부기능의 전환 및 다양한 공공서비스를 제공하기 위한 협력형 및 위임형이 혼재해 있다. 각 관리유형들의 특성을 비교해 보면 <표 3>과 같다.

시장경제체제의 정착과 정치사회적 개혁의 추진에 따라서 민간조직에 대한 정부 관리유형의 전환은 불가피한 선택이다. 앞의 사례에서 보듯이 중국 정부는 정부조직의 효율성을 제고하기 위해서 정부와 민간조직의 분리를 추진하고 있으며, 이로 인해 종속형 관리방식이 협력형, 위임형, 통제형 등으로 전환되고 있다. 또한 중국 정부는 정부기능의 보완을 위해서 민간조직에 대한 선별육성을 통해서 민간조직의 발전을 지원하고 있으며, 이는 통제형 관리방식이 협력형이나 위임형으로 전환되도록 한다.

<표 3> 정부 관리유형의 비교

구 분	종속형	통제형	협력형	위임형
관리 주체	정부	정부	정부/민간	민간
관리 방식	직접적	직접적	제한적 자율	자율적
관리 범위	전반적	전반적	부분적	부분적
인사권	정부	민간	정부→민간	정부→민간
재정지원	포괄적/직접적	간접적	부분적/직접적	간접적

V. 결 론

세계적인 시민사회의 성장은 중국에서도 시민사회의 주체인 민간조직의 발전으로 나타나고 있다. 특히 개혁개방 이후 민간조직의 발전은 매우 급속하게 진행되고 있으며, 민간조직의 사회적 역할과 중요성에 대한 정부의 인식이 높아지면서 민간조직은 정부 관리의 중요 부분으로 자리잡게 되었다. 체제전환기에 있는 중국에서는 대내외적 환경의 변화로 인해서 민간조직에 대한 정

부의 관리유형도 부단히 변화하는 과정에 있으며, 이러한 변화는 단선적인 대체적 변화가 아니라 다양한 유형이 공존하며 다원화하는 과도기적 특성을 보이고 있다. 급격한 사회경제적 변화와 함께 동태적으로 변화하고 있는 관리유형의 변화를 파악하기 위해서는 기존의 서구국가에서 적용되던 기준이나 제도적 요인에 치우친 접근방법이 아닌 새로운 분석틀을 필요로 한다. 이에 따라서 본 논문에서는 체제전환기의 중국적 특성을 고려한 새로운 분석틀인 정부 관리의 직접성과 정부 재정지원의 직접성을 통하여 민간조직에 대한 정부 관리유형의 변화에 대해서 분석을 시도하였다.

정부 관리의 직접성과 정부 재정지원의 직접성이라는 두 변수를 이용하여 민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형을 종속형, 통제형, 협력형, 위임형으로 분류하였다. 이러한 관리유형들의 등장은 등록관리기관과 업무주관부문을 통한 이중관리체계를 근간으로 하면서 환경의 변화에 적응하며 다양하게 발전해온 결과이다. 중국 정부의 민간조직에 대한 관리방식의 변화의 특성을 개괄해 보면 첫째, 정부의 직접적 관리가 간접적 관리로 전환하고 있다. 둘째, 통제 중심의 획일적 관리방식이 민간조직의 유형, 지역적 특성 등을 고려한 다양한 관리방식으로 전환하고 있다. 셋째, 민간조직에 대한 정부의 직접적인 재정지원은 상대적으로 감소하지만 공공서비스구매방식과 같이 특정 공공서비스의 제공을 위한 재정지원은 정부의 관리효율성 향상, 민간조직의 재원확보 및 다양한 공공서비스의 제공 가능 등 여러 장점으로 인해서 점차 확대될 가능성이 있다. 넷째, 협력형이나 위임형에서 보듯이 지방정부차원에서의 다양한 정책적 시도가 전국적으로 확산되면서 하나의 관리유형으로 정착하는 양상을 보이고 있다.

민간조직에 대한 중국 정부의 관리유형의 변화는 매우 동태적이며, 대내외적 정치적 환경의 변화에 민감하게 반응한다. 2010년 말부터 이슬람권 국가를 중심으로 일기 시작한 ‘재스민 혁명’과 같은 외부적 환경의 변화가 민간조직에 대한 중국 정부의 억압적이고 통제적인 관리를 강화시키는 요인으로 작용할 가능성이 매우 크다. 그러므로 민간조직의 분야별, 지역별 특성을 고려하며, 정부와 민간조직의 분리에 근거하여 기존의 이중관리체제를 보완하는 새로운 관리유형이 계속 등장하고 있지만 경제개혁에 비해 낙후되어 있는 정치개혁이 지연되는 상황에서 이중관리체제를 근간으로 하는 중국 정부의 관리방식은 앞으로 상당 기간 지속될 것으로 전망된다. 다만 경제발전에 따른 중산층의 성장, 사회개혁을 통한 시민의식의 향상, 민간조직의 대외교류 확대, 국제적 정세 변화 등이 민간조직에 대한 중국 정부의 관리방식 변화의 방향과 속도를 결정하는 주요 요인으로 작용할 것이다.

참 고 문 헌

- 박상필(1999). “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제.” 『한국행정학보』. 제33권. 제1호, pp. 261-278.
- 이남주(2003). “개혁개방 이후 중국 시민사회의 발전추세와 전망 : 중국 민간조직 발전을 중심으로.” 권혁태 외. 『아시아의 시민사회』. 아르케.
- Chamberlain, Heath B.(1993). “On the Search for Civil Society in China.” *Modern China*. Vol. 19. No. 2, pp. 199-215.
- Pei, Minxin(1998). “Chinese Civil Society: An Empirical Analysis.” *Modern China*. Vol. 24. No. 3, pp. 285-318.
- Salmenkari, T.(2008). “Searching for a Chinese Civil Society Model.” *China Information*. Vol. 22. No. 3, pp. 394-422.
- Tsou, Tang(1967). “Revolution, Reintegration and Crisis in Communist China: a Framework for Analysis.” *China in Crisis*. Vol. 1. No. 1, pp. 277-364.
- White, Gordon(1993). “Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City.” *The Australian Journal of Chinese Affairs*. Vol. 29. January, pp. 63-88.
- 陳洪濤(2009). “社會組織”概念的政策與理論考察及使用必要性探析.” 『社團管理研究』. 第6期.
- 鄧正來(1993). “市民社會與國家: 學理上的分野與兩種架構.” 『中國社會科學季刊』. 第3期.
- 鄧正來(2008). 『國家與社會』. 北京: 北京大學出版社.
- 何雲峰(2006). “鄧小平與共和國歷史上的三次思想解放.” 『當代中國史研究』. 第1期.
- 黃曉勇主編(2008). 『中國民間組織報告2008』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 賈西津(2005). “歷史上的民間組織與中國‘社會’分析.” 『甘肅行政學院學報』. 第3期.
- 賈西津(2008). “民間組織與政府的關係.” 王名主編. 『中國民間組織30年: 走向公民社會』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 林莉紅(2005). “民間組織登記之法律問題研究.” 『湖北社會科學』. 第2期.
- 民政部民間組織管理局調研組(2009). “我國社會組織黨建工作調研報告.” 『社團管理研究』. 第12期.
- 彭勃(2009). “中國民間組織管理模式轉型.” 『武漢大學學報』. 第3期.
- 孫立平(1992). “國家與社會結構分化.” 『中國社會科學季刊』. 第1期.
- 孫立平(1993). “總體性社會研究: 對改革前中國社會結構的概要分析.” 『中國社會科學季刊』. 第1期.
- 孫立平(1994). “改革前後中國大陸國家、民間統治精英及民衆間互動關係的演變.” 『中國社會科學季刊』. 第1期.
- 王建軍(2007). “論政府與民間組織關係的重構.” 『中國行政管理』. 第6期.
- 王名、陶傳進(2004). “中國民間組織的現狀與相關政策建議.” 『中國行政管理』. 第1期.
- 王名主編(2007). 『清華發展研究報告2003: 中國非政府公共部門』. 北京: 清華大學出版社.

- 王名(2008). “民間組織的發展及通向公民社會的道路.” 王名主編. 『中國民間組織30年: 走向公民社會』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 王紹光(1999). 『多元與統一: 第三部門國際比較研究』. 杭州: 浙江人民出版社.
- 謝海定(2004). “中國民間組織的合法性困境.” 『法學研究』. 第2期.
- 許前飛(2006). “論中國社會轉型時期的政府職能轉變.” 『中共中央黨校學報』. 第10期.
- 俞可平(2000). 『治理與善治』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 俞可平(2002). 『中國公民社會的興起與治理的變遷』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 郁建興、吳宇(2003). “中國民間組織的興起與國家-社會理論的轉型.” 『人文雜誌』. 第4期.
- 曾永和(2008). “城市政府購買服務與新型政社關係的構建: 以上海政府購買民間組織服務的實踐與探索爲例.” 『上海城市管理職業技術學院學報』. 第1期.
- 鄭準鎬(2004). “非政府組織的政策參與與影響模式.” 『中國行政管理』. 第5期.
- 中國社團研究會(2001). 『中國社團發展史』. 北京: 當代中國出版社.
『新華網』. 2010年3月9日. http://www.jx.xinhuanet.com/news/2010-03/09/content_19190163.htm. (2011년 2월 22일 검색)
- 宜賓市民間組織網. 2007年7月20日 <http://www.ybngo.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=333>. (2011년 2월 20일 검색)
- 『中國工會新聞』. 2008年6月27日. <http://acftu.people.com.cn/GB/67574/7434344.html>. (2011년 2월 18일 검색)
- 『中國網』. 2007年4月14日. http://caofeidian.china.com.cn/economic/txt/2007-04/14/content_8115373.htm. (2011년 2월 18일 검색)
- 中華人民共和國民政部(2009). 民政事業發展統計報告. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/listTitle.do?dictionid=2202>. (2011년 2월 15일 검색)

Abstract

A Study on Chinese Government's Management Types to Civil Organizations

Joon-Ho Jeong*

The Civil Organizations in China ushered in a new period of development after mid-1990s with the drive of sustained economic development and political social reform. Since various Civil Organizations work in the public domain, the relationship between Civil Organizations and government of superiority and controlling government also began to change. Taking into account the Chinese characteristics in transition period, this paper presents a direct government management and direct government financial support as the analysis framework. Using this analysis framework, it analyses management types of Chinese government, and classifies the management types of government as Dependent-type, Control-type, Cooperation-type and Delegate-type. The emergence of these management types is the result of the Dual control System, which is the registration authority and operation control department, and its adaption to the change of environment.

In the case of political reform lagging behind economic reform, this paper forecasts the Dual control System as main Chinese government management model will maintain in the future for a long time. However, internal and external environment changes is the main reason which will lead to the change in direction and speed of government management model.

■ 논문접수일 : 2011년 2월 28일, 논문심사일 : 2011년 4월 25일, 게재확정일 : 2011년 4월 26일

* Assistant Professor, Department of Law & Administration, Seoul Digital University