

시진핑 시기 중국의 사회조직관리 방침

— <關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見>을
중심으로

김성민*

<목 차>

1. 머리말
2. <의견>의 구성과 주요내용
 - 2.1 <의견>의 전체적 얼개와 구성
 - 2.2 <의견>의 주요내용
3. 분석 및 평가
 - 3.1 통제적 성격의 관리·감독의 강조
 - 3.2 중국적 특색의 사회조직으로의 개조
4. 맺음말

1. 머리말

2016년도는 중국 사회조직 관리 영역에 있어 매우 중요한 해였다. 사회조직 관련 법규들이 제정 및 개정/수정되었고, 사회조직 관련 제도와 정책방침 등에 대한 당과 정부의 지침성 문건들이 만들어졌다. 대표적으로 다음과 같이 대별해볼 수 있다.¹⁾

* 동서대학교 국제관계 전공 초빙교수

1) 중국 내에서는 2016년 사회조직 관련 십대 주요사건으로, <關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見(사회조직 관리제도의 개혁과 사회조직의 건강하고 순차적인 발전의 촉진에 관한 의견)>의 제정, <中華人民共和國慈善法(중화인민공화국자선법)>의 반포와 실시, '境外非政府組織在境內活動納入法治化軌道(중국 내 해외비정부조직

첫째, <中華人民共和國慈善法(중화인민공화국자선법)> 및 <境外非政府組織境內活動管理法(해외비정부조직 경내 활동관리법)>의 제정과 공포.

둘째, <社會團體登記管理條例(사회단체등기관리조례)>, <基金會管理條例(기금회관리조례)>, <民辦非企業單位登記管理暫行條例(민영비기업단위등기관리임시조례)>의 여론수렴용 초안(修訂草案征求意见稿)들의 작성과 공개.

셋째, 사회조직의 역할/작용의 촉진 및 사회조직 관리제도 강화 등에 대한 13.5 계획의 강조에 따른 민정부와 발개위(國家發展改革委員會) 공동의 <民政事業發展第十三個五年規劃(민정사업발전 제13차5개년 계획)>의 제정.

넷째, 사회조직 내 당 건설 공작의 강화에 대한 시진핑 총서기의 강조와 지시. 그리고 그에 따른 중공중앙판공청의 <關於加強社會組織黨的建設工作的意見(사회조직 내 당 건설공작을 강화하는 것에 관한 의견)> 및 민정부의 <關於社會組織成立登記時同步開展黨建工作有關問題的通知(사회조직설립등기 시 당 건설 공작의 동시적 전개에 관련된 문제에 관한 통지)>의 발표와 하달.

다섯째, 중공중앙 판공청과 국무원 판공청 공동명의로 <關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見(사회조직 관리제도의 개혁과 사회조직의 건강하고 순차적인 발전의 촉진에 관한 의견)>의 발표와 하달.

이외에도 사회조직 관련 여러 지침과 문건들이 존재하는데, 위의 다섯 가지 사항들만 보아도 2016년은 사회조직에 대한 중국 당정의 정책기조와 기본규범의 확립, 그에 따른 사회조직의 제도화/법제화가 기본적으로 구축된 시기라고 평가할 수 있다.

본고에서는 이 가운데, 2016년 8월 21일에 공포된 <關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見(사회조직 관리제도의 개혁과 사회조직의 건강하고 순차적인 발전의 촉진에 관한 의견)>(이하 <의견>)을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

활동의 법치화 궤도로의 편입), '社會組織黨建工作全面加强(사회조직 내 당 건설 작업의 전면적 강화)', '社會組織財稅支持政策取得重要突破(사회조직에 대한 재정세수 방면의 지원정책의 중요한 진전)' 등을 선정한 바 있다.

<http://www.chinanpo.gov.cn/1938/100833/preindex.html> (검색일: 2017년 11월 10일).

<의견>이 가지는 지위와 중요성은 무엇보다 당과 국무원의 판공청이 공동으로 작성 및 발표하였다는 데 있다. 그만큼 중대한 사안을 다루는 중요한 문건이란 의미일 텐데, 개혁개방 이후 지금까지의 사회조직 관련 당정의 문건들 가운데, 당과 국무원의 판공청이 공동으로 관여한 문건은 1984년, 1985년, 1998년, 1999년의 단 4건으로 파악된다. 1999년의 <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(민간조직 관리업무를 더욱 강화하는 것에 관한 중공중앙과 국무원 판공청의 통지)> 이후, 18년 만에 당정이 공동으로 사회조직에 대한 지도성 지침을 제시했다는 점에서 본 <의견>은 매우 중차대한 것으로 판단가능하다. 그리고 민정부는 <의견>을 두고, '지금 현재 그리고 이후, 중국 사회조직 공작을 지도하는 강령성 문건²⁾'이라며 그 무게와 중요성에 대해 직접적으로 언급한 바 있다.

이렇듯 본고는 향후 중국 당정의 사회조직 관련 정책의 거시적인 방향과 기본적인 틀을 제시해주고 있는 <의견>의 주요내용들을 소개한 후, <의견>에 대한 분석과 평가를 시도해보고자 한다.

2. <의견>의 구성과 주요 내용

2.1 <의견>의 전체적 열개와 구성

<의견>은 총 10개의 주제/대항목으로 구성되어 있다. '重要性和緊迫性(중요성과 시급성)', '指導思想、基本原則和總體目標(지도사상, 기본원칙과 종합 목표)', '完善扶持社會組織發展政策措(사회조직 발전을 지원하는 정책조치의 완비)', '依法做好社會組織登記審查(법에 의거한 사회조직 등기심사)', '嚴格管理和監督(엄격한 관리와 감독)', '規範社會組織涉外活動(사회조직 대외활동의

2) 원문은 “.....是指導當前和今後一個時期我國社會組織工作的綱領性文件”.

규범화)', '加強黨對社會組織工作的領導(사회조직 공작에 있어서 당의 영도 강화 혹은 사회조직에 대한 당 공작의 영도력 강화)' 등이 그것이다. 그리고 각 주제/대항목 아래 평균 서너 가지의 하위 소항목들이 존재한다. 예컨대, 여섯 번째 주제/대항목인 六. 嚴格管理和監督(엄격한 관리와 감독)의 아래에는, (一)加強對社會組織負責人的管理(사회조직 책임자에 대한 관리 강화), (二)加強對社會組織資金的監督(사회조직 자금에 대한 감독 강화), (三)加強對社會組織活動的管理(사회조직 활동에 대한 관리 강화), (六)健全社會組織退出機制(사회조직 퇴출 기제 완비) 등의 여섯 가지 하위 항목들이 배치되어 있다.

2.2 <의견>의 주요내용

• <의견>작성의 배경(중요성과 시급성)

<의견>은 먼저, 사회단체-기금회-사회복무기구³⁾가 사회조직의 3대 구성 주체임을 밝히고 있다. <의견>이 작성되게 된 배경으로, 첫째 사회조직 공작 관련 법규와 제도 건설의 낙후성, 둘째 사회조직 관리체계의 미비⁴⁾, 셋째 사회조직의 역할/기능 발현의 불충분성 등을 꼽고 있다.

• 기본방침과 종합적 목표

<의견>은 중국 당정의 사회조직업무의 기본방침으로 '사회조직 발전의 적극적인 견인(一手抓積極引導發展)'과 '엄격한 의법관리(嚴格依法管理)' 두 가지를 천명하고 있다. 이는 이른바 '兩手抓'로 표현되고 있으며, 이와 유사한 개념

3) 2016년 3월 16일에 통과된 <中華人民共和國慈善法(중화인민공화국자선법)>으로 인해, 민영비기업단위(民辦非企業單位)의 명칭이 사회복무기구(社會服務機構)로 공식적으로 변경되었음. 이에 따라, 기존의 <民辦非企業單位登記管理條例(민영비기업단위등기관리조례)> 또한 <社會服務機構登記管理條例(사회복무기구등기관리조례)>로 바뀌게 되었으며, 아울러, '민간조직(民間組織)'은 '사회조직(社會組織)'으로 명칭의 변경이 이루어졌음.

4) '사회조직 관리체계의 미비'의 결과 중 하나가 '사회조직의 위법행위'인데, 사회조직 관리체계의 미비가 언급된 바로 아래 줄에서 사회조직의 위법행위에 대해 언급하고 있음.

으로서 ‘放管並重’이 기본원칙으로 적시되어 있다. ‘放’과 ‘管’ 모두를 중시하면서 양자의 관계를 잘 설정하고 처리해야 함을 언급하고 있는 것인데, ‘放’에 해당하는 것이 引導, 培育, 扶持, 放權, 讓利 등을 포함하는 ‘激勵’이라면, ‘管’에 해당하는 것으로는 監督, 檢查, 管理, 控制 등을 아우르는 ‘約束’과 관계된다.

종합목표로는 2020년까지 ‘의법감독의 중국 특색의 사회조직 관리체계의 구축’이 제시되고 있으며, 사회조직 관리체계의 건설을 통해 국가, 사회, 인민/군중에 기여하고 복무하는 역할을 충실히 수행하는 사회조직으로, 그리고 중국적 특색을 지닌 사회조직으로 발전해야 함을 그 목표로 제시하고 있다.

• 사회조직 발전 지원 관련 정책조치

사회조직이 제공하는 공공서비스의 구매- 정부직능의 변화와 행정개혁 등으로 인해 정부부문이 하기 쉽지 않은/하려 하지 않는 공공서비스/사회 서비스 제공의 역할은 사회조직들에게 담당시킨다. 그리고 정부는 사회조직이 제공하는 공공서비스를 구매할 때, 서비스 구매의 범위와 규모를 점진적으로 확대한다. 민생보장, 사회치리 등 공공서비스 항목들은, 같은 조건일 경우 우선적으로 사회조직으로부터 구매하도록 한다.

· 재정세수 부문의 지원정책의 수립- 중앙정부의 재정을 사회조직 지원 특별(專項)자금으로 안배한다. 조건과 상황이 구비된 지방정부 역시 사회조직 지원 특별자금을 안배하여 사회조직들이 사회복무에 참여하도록 돕고, 사회조직의 능력/역량을 강화해주며, 명망 있는(有品牌性的) 사회조직을 중점적으로 지원한다. 국가는 사회조직에 대해 세금우대 정책을 시행한다. 기준과 조건에 부합하는 사회조직은 관련 법률 및 법규에 따라 세금우대 조치를 받을 수 있도록 지원한다. 또한, 공익자선사업의 기부금에 대한 세금우대 제도를 개선한다. 아울러, 은행 및 금융기관들이 기준에 부합하는 사회조직들에게 -대출 등 금융지원을 하도록 격려한다.

· 사회조직의 적극적 역할/기능 발휘를 지원- 사회치리의 혁신, 사회모순의 완화, 사회질서의 유지, 조화사회의 촉진 등 방면에서 사회조직이 적극적인 역

활과 기능을 하도록 지원하여, 사회조직이 중국의 사회건설에 있어 중요한 주체가 되도록 한다. 또한, 공익자선사업의 발전, 과학기술문화의 창달, 취업/일자리 확대 등의 방면에서도 사회조직이 적극적으로 기능하도록 지원하여, 인민군중의 다양한 요구를 사회조직이 만족시켜줄 수 있도록 만든다.

• 사회조직 등기심사

· 직접등기의 타당한 추진- (자연과학과 공정기술 등의) 과학기술류 사회조직, -빈곤구제, 노인층과 고아 케어, 장애인 케어, 재난구조, 의료보조 등의 공익자선류 사회조직 등은 업무주관단위를 확보하지 않아도 민정부에 직접 등기신청이 가능하다. 또한, 도시와 농촌(城鄉)의 社區/기층단위 주민들의 생활수요를 만족시켜주는 서비스 제공류의 사회조직 역시 현급 민정부문에 -업무주관단위 없이- 직접 등기신청을 할 수 있다. 민정부는 유관부문들과 함께 최대한 빨리 직접등기가 가능한 사회조직 분류기준 및 구체적 방법을 제정해야 한다.

· 업무주관단위의 전방/초기단계 심사- 직접등기가 가능한 범주 이외의 사회조직들에 대해서는, 이전과 같이 업무주관단위와 등기관리기관의 이중관리체제(雙重管理)를 그대로 유지한다. 업무주관단위는 심사표준을 완비하고, 사회조직의 명칭, 종지, 업무범위, 발기인과 임시 책임자에 대한 엄격한 초기심사를 강화해야 한다.

· 민정부문의 엄격한 등기심사- 민정부문은 업종관리부문 및 유관 당 건설공작기관들과 함께 사회조직이 발기인, 임시 책임자에 대한 자격심사를 강화해야 한다. 사회조직 간의 수직적 관계 혹은 변형된 수직적 관계가 형성되는 것을 금지하며, 사회조직이 지부를 설립하는 것 또한 엄격히 금지한다.

• 엄격한 관리·감독

· 사회조직 책임자에 대한 관리 강화- 민정부문은 가타 유관부문과 함께 사회조직 책임자의 임직, 취조, 경고, 교체, -관련 분야 종사(從業)- 금지 등과

관련된 관리제도를 구축해야 한다. 사회조직 책임자의 불량행위(不良行爲)를 당안(檔案)에 기록하고, 사회조직 책임자의 과오에 대한 추궁을 강화한다.

· 사회조직 자금에 대한 감독 강화- 민정부문을 중심으로 재정, 세무, 회계 감사(審計), 금융, 공안 등 부문이 참여하는 자금관리감독 기제를 마련한다. 민정부문과 재정부문은 사회조직의 재무정보공개제도와 회계감사제도를 시행한다. 재정부문은 사회조직의 재정, 재무, 회계 등 집행 상황에 대한 감독 및 검사를 강화해야 하고, 문제 발견 시 법에 의거해 처벌하고 즉각적으로 민정부문에 통보한다. 세무부문은 사회조직이 법에 의거한 세무등기를 진행하도록 한다. 또한, 사회조직의 비영리성에 대한 감독을 강화하고 비영리조직이 누리는 세금우대 조치의 조건에 대해 엄격하게 심사해야 한다. 영리성 경영활동을 하는 조직에 대해서는 법에 의거하여 세금우대 자격을 박탈하고, 유관부문에 통보하여 조직과 조직의 책임자가 법에 의거한 처벌을 받도록 해야 한다. 금융관리 부문은 사회조직의 계좌에 대한 감독관리 및 자금의 왕래에 대한, 특별히 거래현금의 지급에 대한 모니터링을 실시해야 한다.

· 사회조직 활동에 대한 관리 강화- 각급 정부와 유관부문은 사회조직에 대한 내부처리, 업무활동, 대외활동에 대한 관리를 강화해야 한다. 민정부문은 조사와 평가 등을 수단을 활용하여 사회조직의 책임자, 자금, 활동, 정보공개 등 상황을 감독해야 한다. 민정부문은 또한 유관부문과 함께 법 집행(執法)제도를 만들고, 사회조직들의 위법행위에 대해 엄밀히 조사 및 처리해야 하며, 비합법 사회조직은 법에 의거해 단속해야 한다. 적법한 단속조치가 부과된 후에도 비합법적 사회조직 명의로 활동하는 경우, 공안기관이 법에 의해 처리한다. 외교부문, 공안부문, 인력자원사회보장 부문 등은 사회조직의 사무와 활동에 대한 감독관리를 시행할 책임이 있으며, 사회조직의 위법 및 위규행위에 대해 법에 의거해 조사 및 처리하며 즉시로 민정부문에 통보한다.

· 사회감독의 강화- 언론매체와 인민대중이 사회조직에 대해 감독을 진행하도록 지원하고 격려한다. 민정부는 유관부문과 함께 사회조직 정보공개 제도를 제정 및 시행해야 하며, 정보공개の内容과 범위, 메커니즘과 방식을 규

범화하여 사회조직의 투명성을 제고해야 한다. 사회조직의 위법행위 및 비법적 사회조직에 대한 고소/고발의 접수처리 기제와 포상기제를 건립한다. 해당 사회조직에 대한 행정처벌과 단속 상황 등에 대해 사회적으로 공개한다.

· 사회조직 퇴출기제 완비- 법률 및 법규 위반이 위중한 경우, 법에 의거해 해당 사회조직의 등기증서를 회수한다. 위조 등의 방법으로 등기를 취득한 사회조직의 등기를 말소한다. 또한 사회조직 청산과 취소제도를 완비한다.

● 사회조직에 대한 당의 영도력 강화

사회조직 내 당의 '공작'과 '조직' 건설(兩個覆盖. 即, 組織和工作建設)의 추진과 완비. '의견'은 당 조직 건설(黨建)의 조건이 아직 구비되지 않은 경우, 지도원을 파견하여 당 조직 건설 업무를 담당토록 하고, 조건을 갖추고 있는 사회조직의 경우 즉시로 당 조직을 건립하도록 명시하고 있다. 또한, 새로 설립되는 신생 사회조직의 경우, 당 조직 건설이 가능한 상황이라면 단체설립과 동시에 당 조직을 건립하도록 하는 방침을 보이고 있다.⁵⁾

3. 분석 및 평가

3.1 통제적 성격의 관리·감독의 강조

전반적으로 볼 때 <의견>은 사회조직에 대한 통제적 성격의 관리·감독에 관한 내용들이 대부분임을 알 수 있다. 사회조직 지원 관련 대항목은 '三. 大力培育發展社區社會組織(사구 사회조직의 발전 육성)'과 '四. 完善扶持社會組織發

5) 핵심은 사회조직 내 당 조직 건설에 관한 것이다. 이것은 <의견>을 비롯한 여러 규범에서 자세하게 규정하고 있다. 사회조직 내 당 조직은 사회조직의 중요사항을 결정하고, 정치 및 이데올로기적 지도를 하며, 업무활동 및 거액의 경비 지출과 기부금 획득, 그리고 해외활동 전개 등에 있어 지도성 의견을 제출하는 역할을 하게 된다. 이러한 방침은 '把黨的工作融入到社會組織運行中與發展過程中'으로 표현되기도 한다.

展政策措(사회조직 발전을 지원하는 정책조치의 완비)'의 두 가지 항목뿐이다. 대항목 5번 '五. 加強社會組織自身建設'은 일견 조직관리를 스스로 하는 것과 관련된 '放權'으로 보일 수도 있지만, 내용을 들여다보면 '방권'과는 하등 관계가 없다. 결국 대항목 3번과 4번뿐이다. 각각 그 하위에 3개와 4개의 소항목들이 배치되어 있는데, 대항목 4번이 3번에 비해 보다 중요성이 있어 보인다.

대항목 4번을 살펴보면, 그 가운데 사실상의 실질적이고 직접적인 지원 관련 내용은, 사회조직의 서비스에 대한 정부 구매의 범위와 규모를 확대한다는 내용 중심의 소항목 1번 '(一) 支持社會組織提供公共服務(사회조직 공공서비스 제공 지원)'과 소항목 2번 '(二) 完善財政稅收支持政策(재정세수 부문에서의 정책지원 완비)' 정도다. 소항목 3번 '(三) 完善人才政策(인재정책 완비)'은 실질적인 큰 의미가 없는 것으로 보이며, 소항목 4번 '(四) 發揮社會組織積極作用(사회조직의 적극적 역할/기능 발휘의 지원)'은 표현이 '지원'일 뿐, 사회조직을 당정의 안정적인 사회관리와 질서 유지 등을 위한 효율적인 수단/도구가 되도록 지원한다는 뜻이기에, 그것을 위한 통제적 성격의 관리감독이 개입될 수밖에 없다. '중국적 특색을 지닌 사회조직(具有中國特色的社會組織)으로 발전시킨다.'는 <의견>의 목표 또한, 사회조직에 대한 당정의 '지원'의 정체가 무엇인지 분명히 보여준다. 이렇듯 '방권/양이'와 '관리·감독', 일견 두 트랙으로 보이지만, 사실 양자는 동등하지 않다.

사회조직 지원에 관한 대항목과 대조적으로, 사회조직에 대한 통제적 성격의 관리·감독 관련 내용은 상당히 많은 분량과 비중을 점하고 있음을 알 수 있다. 대표적으로 대항목 6번 '六. 嚴格管理和監督(엄격한 관리와 감독)'의 하위에는, '加強對社會組織負責人的管理(사회조직 책임자에 대한 관리 강화)', '加強對社會組織資金的監督(사회조직 자금에 대한 감독 강화)', '加強對社會組織活動的監督(사회조직 활동에 대한 감독 강화)', '加強社會監督(사회감독의 강화)'⁶⁾, '健全社會組織退出機制(사회조직 퇴출 기제 완비)' 등의 무려 여섯 가지

6) 사회조직에 대한 사회감독의 의미와 내용은 다음과 같다. 당정 기관뿐 아니라, 언론매체와 인민대중이 사회조직에 대해 감독하는 것을 말한다. 사회감독을 촉진하기 위해 당정은, 언론과 인민들이 사회조직의 위법행위 및 불법적 사회조직에 대한 고발을 원활히 하

소항목들이 배치되어 있고 각각의 분량과 규정사항들도 상당히 많다. 사회조직에 대한 관리감독 관련 독립적인 단일 주제/대항목 외에도, ‘등기심사’ 등 여타 다른 주제/대항목의 곳곳에도 사회조직에 대한 관리감독 관련 규정들이 분산되어 있다. 게다가 <의견>의 거의 마지막을 장식하고 있는 아홉 번째 대항목은 ‘사회조직 내 당 조직 건설’ 등 사회조직에 대한 당의 영도력과 침투력 강화에 관한 것이다.

또한 중국 당정은 사회조직관리정책과 관련하여 사회조직에 대한 ‘사중사후 감독/관리(強化事中事後管理)의 강화’를 새로운 방침으로 내세우게 되었다. 사중사후감독/관리 방침의 이전에는 등기/등록을 위한 심사와 비준(審批)의 엄정성을 강조하였는데, 시진핑 시기 들어 등기/등록의 절차와 과정은 예전에 비해 상대적으로 보다 완화하고, 그 대신 등기/등록 이후의 사회조직의 운영과 활동에 대한 감독과 관리와 통제를 강화하는 방향으로 정책적 전환이 이루어지게 되었다. 이는 당정의 문건에서 이른바 ‘改變從重視審批的管理方式轉到重視事中事後監管的方式(심사와 비준 중심의 관리방식에서 사중사후 관리감독 중심의 관리방식으로서의 변화)’로 표현되어 있다.

정책상에서 표면적으로는 ‘兩手抓’의 동시적 병행 혹은 ‘放管並重’을 말하고 있지만 그 이면의 실체는 그와 상당히 다르다는 점은, <의견>의 작성과 하달 이후, 전국 민정부 업무회의(全國民政工作會議) 관련 문건의 내용이나 -사회조직관리국 국장 등- 민정부의 고위급 인사들의 발언만 보아도 어렵지 않게 알 수 있다. 2018년 올해 1월 초, 베이징에서 개최된 전국민정업무회의에서 민정부 사회관리국 국장 잔청푸(詹成付)는 사회조직에 대한 감독 강화를 재차 강조하면서 ‘不能用扶持代替監督’라고 말한 바 있다.⁷⁾ 또한, 현재 중국의 사회조직 정책 중 ‘兩手抓’ 방침에 대한 민정부의 자체적 판단과 평가는 “...相比之下, 監

도록 관련 제도를 만들고, 고발 시 포상조치를 한다. 더불어, 해당 사회조직에 대한 행정 처벌과 단속 상황 등에 대한 정보를 사회적으로 공개하기도 한다. 이에 대해서는 이른바 ‘對社會組織的全民監管’으로 표현되기도 한다. 彭榮軍, <強化社會組織監管 引領社會組織發展>, 《中國社會組織》 第24期, 2017 참조.

7) <學習貫徹黨的十九大精神, 引領社會組織、社會工作、志願服務積極發揮作用>

<http://www.charityalliance.org.cn/people/11006.jhtml> (검색일: 2018년 3월 19일).

督、管理、檢查這一手更差些，更需要努力補充這個短板，今年民政部里社會組織管理局的重之重就是加強對社會組織的監督管理。”와 같은 문장에 잘 드러나 있다. 결론적으로, 사회조직에 대한 당정의 ‘放’과 ‘管’ 양자 관계의 실체와 이면에 주목할 경우, ‘放管並重’은 단지 대외적인 수사이자 선언일 뿐, 실제로는 ‘양두구육’의 상황이라고 규정할 수 있지 않을까 싶다.

그 외에 특별히, 당조 건설에 대해 좀 더 주목해야 할 필요가 있다고 생각된다. 신화망의 소식에 따르면, 2016년 <의견>의 제정과 하달 이후 2017년 10월 이전까지, 사회조직 내 건설된 당 조직은 616개로, 이는 당위원회 37개, 당 총지부 4개, 당 지부 156개, 연합당지부 334개 등으로 구성된다. 아직 당 조직을 설립하지 않은 사회조직에는 <의견>의 지시내용과 같이 당 건설 담당 지도원이 파견되어 정치지도(政治引領)를 강화하고 있다고 신화망은 밝히고 있다.⁸⁾

(당과 국무원이 <의견>을 통해 ‘사회조직 내 당 조직 건설’을 사실상 의무화한 이후, 작년 2017년도 3월 9일부터 10일까지 양일 간, 민정부 산하 사회조직복무중심(社會組織服務中心) 당위원회는 자체적으로 사회조직 내 당의 공작과 조직 건설 강화와 추진에 관한 향후 계획 등을 주제로 회의를 개최하기도 하였다. 이 회의에는 사회조직복무중심 당위원회 서기, 부서기, 사회조직복무중심 주임, 사회조직관리국 국장, 민정부 당조 멤버들이 참가하였다. 사회조직 내 당 조직 건설의 진도와 목표달성을 위한 구체적이고 명확한 시간표와 로드맵 작성 등이 회의에서 논의된 것으로 알려져 있다.⁹⁾)

8) <全面加强中央國家機關社會組織黨建工作> http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/13/c_129719687.htm (검색일: 2017년 11월 20일).

9) <民政部召開部管社會組織兩個全覆蓋工作推進黨> http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/11/content_5176336.htm (검색일: 2017년 11월 25일).

3.2 중국적 특색의 사회조직으로의 개조

사회조직을 바라보는 당과 정부의 인식은 무엇인지, 사회조직 정책은 어떤 방향과 양상으로 진행될 것인지, 이에 따라 중국의 사회조직 생태계는 어떤 상황을 맞이하게 될 것이고 그 가운데 어떤 모습과 특징을 가지게 될 것인지 등은 상당히 중요한 연구질문이자 관찰대상일 것이다.

사회조직에 대한 당과 국무원의 기본적 입장은 <의견>에서 매우 간명하게 드러나 있다. 간략하지만 동시에, 그만큼 명징하고 확실하다. 당정은 중국 시민사회 내 사회조직들을 중국적 특색을 지닌 사회조직으로 변모시키려 한다. 그렇다면 중국적 특색의 사회조직은 무엇인지 가늠해보자.

<의견>은 중국의 사회조직들이 4가지 방면에서 복무(四個服務)할 것을 요구하고 있다. '服務國家、服務社會、服務群衆、服務行業'가 그것인데, 이 가운데 '服務國家', '服務社會', '服務群衆'의 의미가 무엇인지 살펴보겠다.

당과 정부의 중심임무를 완성하는 일에 사회조직이 일조하는 것이 '服務國家'의 핵심을 이루고 있고, 이는 중국 특색 사회주의의 정치건설, 경제건설, 사회건설, 문화건설 등에 이바지하는 것으로 세분화된다. 그리고 당과 정부의 집정기초를 확대하고 공고히 하는 데에도 사회조직은 그 기능을 발휘해야 한다. 또한 사회조화와 국가안정의 유지 및 보호에 공헌할 것과, 국가이익과 안보의 증진을 위한 활동에 종사할 것을 사회조직에게 요구하고 있다. '服務社會'의 차원에서 사회조직은 사회치리의 혁신, 사회발전의 촉진, 사회안정의 강화 등에 공헌하는 것이 큰 틀에서의 기초적 의무가 된다. 이와 관련하여 세부적으로는, 정부와 기업(시장조직)이 제공하기 어려운/하려 하지 않는 공공재 및 사회적 서비스를 인민들에게 제공하는 것이 중요임무로 대두하게 된다.¹⁰⁾ 또한 사회

10) 시진핑 지도부는 사회조직뿐 아니라 군중단체와 -당정 산하- 사업단위에게도 이러한 기능과 역할의 증대를 주문하고 있다. 이와 관련한 몇몇 문헌들이 있지만 대표적으로 <中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定>에서 분명히 이를 확인할 수 있다. <결정>은 군중단체 개혁과 사업단위 개혁의 공통적 핵심내용으로서 공익성 강화, 공공기능/직능 강화, 서비스 제공 기능의 강화를 강조하고 있다.

안정과 사회질서의 유지에 공헌해야 하며, 사회의 공공이익과 안전을 향상하는 활동에 종사해야 할 것을 요구받고 있다. ‘服務群衆’은 한편으로는 바로 앞의 ‘服務社會’ 방면에서의 ‘인민/군중에 대한 사회적 서비스 제공’ 역할을 포함하지만, 그보다는 당정과 인민/군중을 연결하는 교량적 역할에 분명한 방점이 찍혀 있다. 사회조직이 군중의 목소리를 듣고 필요를 파악하여 자신들의 사업/활동에 반영함으로써 군중에 대한 당정의 관심(關懷)을 전해주는 역할, 당정의 결정과 방침을 군중에게 전달하는 역할, 그리고 그 결정과 방침을 군중이 수용/지지하여 자신들의 자각적 행동으로 발현하도록 만드는 역할 등의 막중한 임무를 부여받고 있다.

결국, 사회조직들에게 당정이 부과한 위의 4대 임무를 풀어서 정리하면 이와 같다. 당과 정부의 집권/집정능력 강화에 일조하라는 것, 안정적인 체제유지를 위해 기능하라는 것, 인민들의 사회경제적 욕구/요구 충족을 위한 사회적 서비스의 제공에 만전을 기하라는 것, 그리하여 인민들의 불만을 상당부분 해소함으로써 당정에 대한 불만의 증대와 사회안정 및 국가통합을 해치게 되는 상황을 미연에 방지하라는 것, 그리고 사회적 서비스의 제공을 통해 당정의 통치비용의 상당부분을 전가 받으라는 것¹¹⁾ 등으로 종합-정리할 수 있겠다.

이런 점에서 볼 때 중국 사회조직들은 예나 지금이나 철저히 도구 및 수단으로 활용되고 있다.¹²⁾ 이는 통상적으로 ‘社會組織在社會治理、化解社會矛盾、維護社會秩序、促進社會和諧穩定等方面發揮積極作用’이란 표현¹³⁾으로 집약된

11) 사회복지기업(社會福利企業)과 농민전업합작사(農民專業合作社) 등으로 대표되는 중국 사회적 경제 영역에 대한 당정의 우호적인 입장과 정책방침 역시 이와 같은 맥락에서 이루어지고 있다.

12) 사회조직을 국가와 당정의 이익을 위한 수단과 도구로 인식하고 있는 점에서 보면, 혁명 시기부터의 오랜 전통인 통전의 방식이 여전히 잔존하고 있다고도 할 수 있겠다. 당정이 부여하고 설정한 바운더리를 넘어 다른 행보를 보이거나, 다른 목소리를 내거나, 독립 혹은 이탈을 시도하려 할 경우, 그 사회조직은 바로 비적대적 모순에서 적대적 모순으로 전화하게 되어 통일전선이 해체되게 되는 것으로 이해해볼 수도 있지 않을까. 또한, 경영학과 정치행정학 등 사회과학 일반에서 다루어지는 ‘이익교환’ 개념으로 설명해볼 수도 있을 듯하다.

13) 顧朝曦, <深入學習貫徹黨的十九大精神 開啓中國特色社會治理新征程>, 《中國民政》 第24期, 2017 참조.

다. 이러한 임무와 역할을 충실히 수행한다는 전제 하에서만 사회조직들은 당정의 행정적 및 재정적 지원을 얻어 활동할 수 있고 존립할 수 있다. 그리고 이것이 바로 ‘중국 특색의 사회조직이 가야할 길(走中國特色社會組織發展之路)’¹⁴⁾이라고 당정은 강조하고 있고, 19차 당 대회 이후로는 ‘시진핑 신시대 중국 특색의 사회조직의 길(習近平新時代具有中國特色的社會組織發展之路)’로 그 표현이 변경되었다.

결국 중국적 특색의 사회조직 생태계는, 여타 국가들에 널리 존재하는 일반적인 의미의 -운동성, 의제 발굴, 여론형성, 어드보커시, 비판/감시 기능을 지닌 ‘시민사회단체’ 혹은 ‘압력단체’의 성격이나 정체성이 아닌, ‘공공재 혹은 사회 서비스 제공’의 역할 정체성에 국한되는 양상을 보이게 될 것이다. 이는 업무주관단위의 확보와 그들의 동의 없이, 민정부에 직접 등기신청이 가능하게 된 사회조직의 범주만 봐도 알 수 있다. 과학기술류를 제외하면 빈민구제, 양로구제, 고아구제, 장애인 구제, 재난구조, 의료보조, 교육 서비스 제공, 도농의 기층주민 대상 서비스 제공 등¹⁵⁾ 모두 ‘공공 서비스 혹은 사회 서비스 제공’과 관련된 단체들이다. 그 이외의 단체들은 기존처럼 업무주관단위를 먼저 확보해야 등기신청 절차가 가능해지는데, 잘 알려진 바대로, 이는 매우 어려운 일이다.

따라서 향후 중국 시민사회 내 사회조직 생태계는, 당정의 안정적인 국가운영과 사회관리, 그리고 -당정에 대한- 인민들의 불만 완화 등에 좋은 도구와 수단이 될, 서비스 제공형의 단체들이 주를 이루고 -당정의 허용과 지원 하에- 생존/존립하게 될 것으로 예상해볼 수 있다.

14) <走中國特色社會組織發展之路> <http://theory.people.com.cn/n1/2017/0216/c40531-29086441.html> (검색일: 2017년 11월 25일).

15) <자선법(中華人民共和國慈善法)> 제3조에서 명시하는 자선활동의 범주 역시 扶貧, 濟困, 扶老, 救孤, 助殘, 救助災害, 促進教育、文化、衛生, 保護生態環境 등으로 모두 공적 서비스 제공 혹은 사회적 서비스 제공에 해당한다. 그리고 <자선법> 제8조는, ‘사회에 대해 -이와 같은- 자선활동을 수행하는 비영리성 조직(面向社會開展慈善活動的非營利性組織)’을 자선조직으로 규정하고 있다.

4. 맺음말

지금까지 중국 당정의 사회조직 관련 정책의 거시적인 방향과 기본적인 틀을 제시해주고 있는 국무원의 지도성 문건인 <의견>의 주요 핵심적 내용들을 살펴본 후 <의견>에 대한 분석과 평가를 시도해보았다.

위에서 언급했듯이, <의견>에서 드러나는 사회조직관리 전략과 정책방침에는 ‘監’, ‘管’, ‘抓’, ‘制’ 등과 함께 ‘放’, ‘扶’, ‘許’, ‘培’ 등 일견 서로 대비되는 요소들이 병존하고 서로 섞여 있다. 그런데 전자와 후자는 그 강도 및 정도가 동등하지 않을 뿐더러, 보다 중요한 것은, 후자의 상당부분들이 결국엔 전자로서의 기능과 역할을 하게 된다는 점이다.

사회조직들에게 국가가 위로부터 제공/허용해오고 있는 방권양이, 簡政, 정사분리, 국가의 -전략적 및 합리적- 후퇴와 그 공백을 메꿀 ‘market’과 ‘society’의 육성, 국가의 사회조직으로부터의 사회적 서비스 구매의 범위 및 규모의 확대¹⁶⁾, 공개모금활동 및 펀드레이징 자격 부여, 각종 행정적 및 재정적 지원, 사회조직들을 상대로 마련한 專項資金(특별항목 자금)¹⁷⁾의 확보와 지원, 기부금/후원금 관련 세금감면과 공제 확대를 통한 기업과 개인들의 후원 유도 등의 여러 방침을 통해, 사회조직들의 생존여건과 이익과 권리와 자율성 등을 일정 정도 보장해주고 있다. 이 때 중요한 것은, 후자에 해당하는 이러한

16) 이와 관련하여 다음과 같은 내용을 언급할 필요가 있다. 2016년 12월, 국무원의 동의를 거쳐 민정부와 재정부는 공동으로 <關於通過政府購買服務支持社會組織培育發展的指導意見>을 발표 및 하달하였는데, 이는 정부의 사회조직에 대한 위탁과 관련된 환경을 보다 개선하기 위함이라고 밝히고 있다. 민정부(民政部)는 공공서비스 지출 가운데 사회조직으로부터의 서비스 구매가 차지하는 비율을 최소한 30%에 달하도록 한다는 방침을 세운 바 있다. 또한 정부와 사회조직 간의 사회 서비스 구매 관련 계약기간을 최장 3년까지 연장할 수도 있도록 규정한 바 있다.

17) ‘專項資金 지원’이라 함은 일반적으로 교육, 의료, 사회보장 등 특정 영역에서 사회조직이 수행하는 사업활동에 대한 자금지원을 말한다. 예컨대, -자녀, 학생 대상의- 희망공정(希望工程)과 -여성, 어머니 대상의- 행복공정(幸福工程) 등 특정 영역과 프로젝트에 사회조직이 참여할 때 그 사회조직에게 해당 사업 활동비를 지원하는 것을 떠올리면 된다.

것들이 동시에, 사회조직들의 발목을 잡고 'high dependence, low autonomy'의 상황을 만들고 있다는 점이다.

모든 사회조직들이 일률적으로 전부 다 일정 이상의 권리와 권한(authority)과 이익과 자율성(autonomy)을 누릴 수 없다. 일정한 이익과 권리와 자율성을 조금이라도 보장받고 누리려면(low autonomy) 국가에 대한 의존성과 종속성이, 뒤집어 말해 사회조직들에 대한 국가의 직간접적 통제력이 그만큼 증대될 수밖에 없는 구조인 것이다(high dependence).

< 參考文獻 >

<2016年社會組織十件大事>(中國社會組織公共服務平臺)

<http://www.chinanpo.gov.cn/1938/100833/preindex.html>, 2017.

顧朝曦, <深入學習貫徹黨的十九大精神 開啓中國特色社會治理新征程>, 《中國民政》 第24期, 2017.

<關於改革社會組織管理制度促進社會組織健康有序發展的意見>(中辦發 46号), 2016.

<關於通過政府購買服務支持社會組織培育發展的指導意見>(財綜 54号), 2016.

<民政部召開部管社會組織兩個全覆蓋工作推進會>(民政部網站)

http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/11/content_5176336.htm, 2017.

<全面加强中央國家機關社會組織黨建工作>(神華網)

http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/13/c_129719687.htm, 2017.

詹成付, <學習貫徹黨的十九大精神 引領社會組織、社會工作、志願服務積極發揮作用>

<http://www.charityalliance.org.cn/people/11006.jhtml>, 2018.

<中華人民共和國慈善法>(主席令 第43号), 2016.

<中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定>, 2018.

< Abstract >

China's Policy of Social Organization Management in Xi's Era
 – Focusing on “Guideline on Reforming Management System of Social Organizations so as to Promote Their Healthy and Orderly Development”

Kim, Sungmin

The year 2016 was a very important year for the area of social organization management in China. In 2016 the basic policy and the institutionalization/legalization of the social organization management were basically established.

In this paper, I am pleased to perform analysis and evaluation with “Guideline on Reforming Management System of Social Organizations so as to Promote their Healthy and Orderly Development”, which was promulgated on August 21, 2016.

As a whole, “Guideline” shows that most of the contents is related to the management and supervision with the nature of control on social organizations. And the basic strategy of the Party and the State on social organization is definitely found in “Guideline”. Party and the State intend to transform social organizations into ‘social organizations with Chinese characteristics’.

Key Words: social organization management, “Guideline on Reforming Management System of Social Organizations so as to Promote their Healthy and Orderly Development”, supervision and control, ‘social organizations with Chinese characteristics’

원고접수일	심사일정	1차수정	게재확정	출간
2018. 4. 29	2018. 5. 12	2018. 5. 25	2018. 5. 29	2018. 6. 30