

중국공산당은 어떻게 사회조직을 통제하는가?: 공산당 조직을 통한 관리 정책을 중심으로

조영남 | 서울대학교

| 국문요약 |

이 논문은 중국공산당의 사회조직 정책을 '통제와 육성의 결합' 방침으로 보고, 그것이 2000년대 이후에 어떻게 변화되어왔는가를 분석한다. 이를 위해 먼저, 사회조직의 양적 변화 상황을 분석한다. 이를 통해, 사회조직 발전이 매우 불균등하고, 그것은 '통제와 육성의 결합' 방침에 따른 결과라는 점을 확인할 수 있다. 다음으로, 2000년대 이후에 공산당이 본격적으로 추진한 사회조직의 '육성' 정책과 공산당의 사회조직 통제 기제인 '이중 관리체제'의 내용과 한계를 살펴본다. 마지막으로, 2000년대 이후 추진되는 두 가지 관리 정책, 즉 사회조직 내 공산당 기층조직의 설립 정책과 공산당 활동 내로의 사회조직 포섭 정책을 분석한다.

주제어 | 중국공산당, 사회조직, 통제와 육성, 이중 관리체제, 시진핑 시기

국내의 학계는 개혁기(1978년-현재)에 급속히 증가한 중국의 비정부조직(NGO)에 주목해왔다. 만약 중국에서 중국공산당(공산당)에 도전할 수 있는 정치 세력이 등장한다면 사영 기업이 집단과 함께 비정부조직이 유력한 후보로 생각되었기 때문이다(이민자 2001; 이남주 2007; Brook and Frolic 1997; Deng 2011; He 1997; Hook 1996; Ma 2006; White, Howell and Shang 1996; Wright 2010; Zheng and Fewsmith 2008). 한국을 포함한 세계의 민주화 운동과 사회주의권의 붕괴 과정에서 시민사회(civil society)가 큰 역할을 담당했던 선례는 이런 기대를 낳았다. 이를 잘 알고 있는 공산당도 비정부조직을 통제하는 데에 특별히 주의했다. 특히 2000년대에 들어 중앙아시아와 북아프리카 지역에서 ‘재(再) 민주화 운동,’ 소위 ‘색깔 혁명(color revolution)’이 대규모로 일어난 것을 보고, 공산당은 비정부조직을 좀 더 효과적으로 통제 및 관리할 수 있는 새로운 정책을 모색하게 되었다.

전체적으로 보면, 2000년대 이후 비정부조직에 대한 공산당 정책은 ‘통제(탄압 포함)와 육성’의 결합’으로 요약할 수 있다. 어떤 학자는 이를 ‘분류 통제(分類管制)’ 방식, 즉 일부 사회조직은 통제하고 일부 사회조직은 육성하는 방식이라고 부르고(Froissart 2018, 353), 어떤 학자들은 ‘포섭과 탄압(co-option and repression)의 양면 정책’으로 부른다(Zhu and Jun 2021, 2). ‘통제’와 ‘육성’ 중에서 굳이 우선순위를 따진다면, ‘통제’가 우선한다고 말할 수 있다. 공산당은 비정부조직이 발전하면 정치적 위협이 될 수도 있다고 생각하기 때문에 ‘통제’를 강조한 것이다. 그래서 ‘통제’를 벗어난 비정부조직은 가차 없이 탄압했다. 1980년대의 폴란드 노동운동과 동유럽 사회주의 국가의 붕괴, 1989년의 톈안먼(天安門) 민주화 운동, 그리고 1991년의 소련 붕괴는 공산당에게는 일종의 ‘악몽’이었다. 이런 면에서 공산당의 비정부조직 정책은 ‘통제’ 우선이라고 말할 수 있다.

그러나 비정부조직에 대해 ‘통제’ 정책만을 쓸 수는 없었다. 1990년대 후반기부터 국유기업과 사업단위(事業單位)에 대한 개혁이 본격화되면서 수많은 ‘단위인(單位人)’이 ‘사회인(社會人)’으로 바뀌었다. 동시에 농촌에서 도시로 유입되는

유동 인구, 즉 농민공(農民工)이 급증하면서 도시 기층사회에서 이들에게 사회복지 서비스를 제공해야 하는 새로운 과제가 제기되었다. 게다가 이 무렵부터 공산당은 ‘작은 정부 큰 사회(小政府·大社會)’의 구호 아래 정부 개혁을 본격적으로 추진했다. 정부 기구와 인원의 감축, 정부 역할과 기능의 축소, 의법행정(依法行政: 법률에 근거한 행정)이 정부 개혁의 핵심 내용이었다. 이에 따라 정부가 담당했던 많은 사회관리 업무가 민간기구와 조직에 이양되었다. 이를 뒷받침하기 위해서는 비정부조직의 발전이 절실히 필요했다. 공산당이 비정부조직에 대해 ‘육성’ 정책을 추진할 수밖에 없었던 것은 이 때문이다.

그렇다면 2000년대 이후 ‘통제와 육성의 결합’ 방침으로 정리할 수 있는 공산당의 비정부조직 정책은 구체적으로 어떤 변화를 겪었는가? 1998년에 확립된 공산당의 비정부조직 통제 기제는 20여 년이 지난 지금도 그대로 지속되고 있는가? 변한 것이 있다면 무엇이고, 변하지 않은 것이 있다면 무엇인가? 특히 시진핑(習近平) 집권 시기(2012년-현재)에 공산당은 ‘공산당 전면 영도(全面領導)’ 원칙을 강조하고, 이를 비정부조직에도 적용했는데, 이런 변화가 비정부조직 정책에 어떤 영향을 미쳤는가? 이처럼 이 논문은 ‘공산당의 관점’에서 비정부조직에 대한 공산당의 정책 변화와 그것의 실제 집행 상황을 분석하는 것이다. 만약 ‘기층의 관점’에서 영역별로 비정부조직이 실제로 어떻게 활동하는가를 살펴보려면 이와는 다른 연구 질문과 다른 접근법으로 분석해야 할 것이다.

이를 위해 먼저, 중국이 비정부조직을 어떻게 분류하고, 그런 조직은 그동안 양적으로 어떤 변화를 겪었는가를 간단히 살펴볼 것이다. 이를 통해 비정부조직의 발전이 매우 불균등하고, 그것은 공산당의 ‘통제와 육성의 결합’ 방침에 따른 결과라는 점을 확인할 수 있다. 다음으로, 2000년대 이후에 공산당이 본격적으로 추진한 비정부조직의 ‘육성’ 정책을 살펴볼 것이다. 이어서 공산당이 비정부조직을 통제하는 기존의 방법(기제), 소위 ‘이중 관리체제’의 내용과 한계를 살펴볼 것이다. 마지막으로, 2000년대 이후 추진되고 있는 공산당의 새로운 비정부조직 관리 정책을 집중적으로 분석할 것이다. 이것은 크게 두 가지 정책으로 구성된다.

하나는 비정부조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 통제 및 관리하는 정책이다. 다른 하나는 공산당의 활동 내로 비정부조직을 포섭하여 통제 및 관리하는 정책이다.

I. 중국 비정부조직(NGO)의 분류와 발전 상황

중국에서는 비정부조직을 ‘사회단체(社會團體, social association)’, ‘민간조직(民間組織, civil organization)’, ‘사회조직(社會組織, social organization)’으로 섞어서 부른다. 이런 용법은 중국 내 연구를 통해서 확인할 수 있다(吳玉章 2004, 2008, 2010; 呂福春 2007; 賀立平 2007; 王名 2004, 2008; 黃曉勇 2009). 공식 용어로는 ‘사회단체’가 먼저 사용되다가 1998년 전후로 ‘민간조직’으로 명칭이 변경되었다. 1990년대 들어 ‘민영(民辦) 비기업단위(非企業單位)’(국가 재원으로 공익사업을 주로 수행하는 비정부조직으로, 이후에는 사회복지기구로 불린다)가 급속히 증가하면서 ‘사회단체’라는 말로는 이 조직을 포괄할 수 없기 때문이다(안치영 2012, 34). 대신 ‘사회단체’는 ‘민간조직’의 한 종류를 가리키는 용어로 변화되었다.

그런데 2007년 공산당 17차 전국대표대회(당대회) 이후에는 ‘사회조직’이 ‘민간조직’을 대신하여 공식 용어로 사용되기 시작했다(백승욱·장영석·조문영·김판수 2015, 14; 조문영 2015, 135-136). ‘민간조직,’ 즉 ‘민간’의 조직이라는 의미의 용어로는 공산당과 정부가 직간접으로 통제하거나 관리하는 비정부조직을 포괄할 수 없기 때문이다. 특히 민영 비기업단위(사회복지기구)는 민간이 운영하는 조직이기는 하지만, 기관 설립과 운영에 필요한 자원 대부분은 국가가 제공하고, 조직과 인사 등 주요 사항도 국가가 결정하기 때문에 순수한 ‘민간’ 조직으로 볼 수 없다. 이런 이유로 명칭이 다시 한번 변경되었다. 이처럼 현재 중국에서는 ‘사회조직’이 비정부조직을 가리키는 공식 용어로 사용되고 있고, 이 논문도 이런

용법에 따라 ‘사회조직’이라는 용어를 사용하겠다.

1. 사회조직의 세 가지 종류

중국 법률에 따르면, 사회조직은 크게 세 가지 종류로 분류된다. 첫째는 ‘사회단체(社會團體)’다. 우리가 일반적으로 알고 있는 비정부조직이나 시민사회의 구성 조직이 대부분 이 범주에 속한다. 노동조합, 농민회, 기업가 단체, 소비자단체, 종교단체, 업종협회(行業協會), 각종 권리수호 및 운동 단체(예를 들어, 여성운동 단체, 소수민족 단체, 인권단체 등) 등 사회단체가 포괄하는 조직 분야는 매우 넓다. 이런 사회단체는 <사회단체 등기관리 조례>(1998년 제정/2016년 수정)의 적용을 받는다. 1998년에 이 <조례>가 제정되면서 사회조직을 관리하는 ‘이중관리체제’가 확립되었다(이에 대해서는 뒤에서 살펴볼 것이다).

둘째는 ‘사회복무기구(社會服務機構)’다. 전에는 이를 주로 ‘민영 비기업단위(民辦非企業單位)’라고 불렀다. 사회복무기구는 사회 공익을 위해 국가가 필요한 자원을 공급하지만, 운영은 민간이 담당하면서 각종 공공서비스를 제공하는 비영리조직을 가리킨다. 유치원과 학교 등 교육 분야, 병원과 양로원 등 위생 분야, 박물관과 도서관 등 문화 분야, 연구소와 기술 센터 등 과학기술 분야, 운동시설과 스포츠 클럽 등 체육 분야, 직업훈련소와 직업소개소 등 노동 분야, 탁아소와 실버타운 등 민정(民政) 분야 등이 대표적이다. 이런 사회복무기구는 <민영 비기업단위 등기관리 조례>(1998년 제정)의 적용을 받는다.

셋째는 ‘재단(基金會)’이다. 이는 한국에 있는 각종 재단(foundation)과 큰 차이가 없다. 재단은 <재단(기금회) 관리 조례>(2004년 제정)의 적용을 받는다. 그 밖에도 ‘자선단체(慈善團體)’가 있다. 자선단체는 앞에서 살펴본 세 가지 종류의 사회조직과 중복된다. <중국 자선법(慈善法)>(2016년 제정)에 따르면, 자선단체는 “자선활동을 기본 취지로 법에 근거하여 성립된 재단(기금회), 사회단체, 사회복무기구 등 비영리 기구”를 말하기 때문이다.

그런데 사회조직 가운데는 공산당이 특별히 중시하는 8개의 ‘인민단체(人民團體, people’s associations)’가 있다. 이 중에서 총공회(總工會: 노조연합회), 부녀연합회(婦聯), 공산주의청년단(共靑團)이 가장 중요하다. 이들 조직은 행정기관에 등록하는 의무를 면제받을 뿐만 아니라, 국가기관의 한 종류로 인정되어 특별 대우를 받는다. 단적으로 인민단체 종사자는 국가 공무원으로 분류된다. 또한 인민대표대회(인대)의 입법 및 감독 활동에 합법적으로 참여하여 해당 분야의 이익 증대와 권익 보호를 위해 다양한 활동을 전개할 수 있다(조영남 2006, 123-160). 그 밖에도 중국 인민정치협상회의(정협)의 정식 구성원으로 인정되어, 매년 개최되는 정협의 연례회의에 참여하여 국정을 논의하는 ‘영광’을 누린다. 반면 이들은 공산당의 강력한 통제하에서 활동해야 한다는 단점, 즉 자율성이 없다는 문제가 있다.

2. ‘등록된’ 사회조직의 불균등 발전 상황

그렇다면 2000년대 이후 중국에는 얼마나 많은 사회조직이 있을까? 결론적으로 말하면, 이에 대해서는 정설이 없다. 계산 방법이 다양하고, 그에 따라 사회조직의 규모가 달라지기 때문이다. 예를 들어, 총공회(總工會)나 공청단(共靑團) 같은 인민단체는 각각 하나의 조직으로 계산할 수 있다. 그런데 이들 인민단체는 중앙부터 기층까지 기업과 학교가 있는 곳에는 대부분 지부가 설립되어 있기에 이를 별도의 사회조직으로 계산할 수도 있다. 그럴 경우는 하나가 아니라 수백만 개의 조직이 된다. 또한 중국에는 정부 민정국(民政局)에 등록된 사회조직도 있지만, 그렇지 않은 사회조직도 있다. 이런 식으로 계산한 ‘비공식 통계’에 따르면, 2010년 무렵에 약 803만 개나 되는 사회조직이 있다. 이것을 정리한 것이 <표 1>이다.

<표 1>에 따르면, 사회조직의 최대 범주(전체의 약 67%)는 ‘8개의 인민단체’로, 이들의 총수는 약 537만 8천 개다. 이는 중앙과 각급(各級) 지방에 있는 각종

인민단체를 개별 조직으로 간주하여 계산한 결과다. 다음으로 많은 범주는 ‘기타 유사 정부 단체’로, 약 133만 8천 개다. 이는 정부가 설립한 각종 사회조직(예를 들어, 업종협회)을 가리킨다. 셋째는 기층조직, 즉 도시의 거민위원회(居民委員會)와 농촌의 촌민위원회(村民委員會)로, 모두 약 75만 9천 개다. 이처럼 전체 약 803만 개의 사회조직 중에서 공산당 산하의 ‘8개의 인민단체,’ 정부 산하의 ‘기타 유사 정부 단체,’ ‘기층조직’을 합하면 약 748만 개로, 전체 사회조직의 93.1%를 차지한다. 만약 이런 식으로 계산하면, 중국에 있는 사회조직은 공산당과 정부가 주도하고 있다고 말할 수 있다.

<표 1> 중국의 사회조직 규모(‘비공식 통계’)

범주	규모(개)(%)
등록 사회단체	142,000(1.77)
등록 민영 비(非)기업단위	124,000(1.54)
미등록 사회단체	40,000(0.50)
미등록 민영 비기업단위	250,000(3.11)
8개의 인민단체	5,378,424(66.96)
기타 유사 정부 단체	1,338,220(16.66)
기층조직	758,700(9.45)
총계	8,031,344(100)

<출처> Wang and He (2011, 305).

그런데 <표 1>은 공산당과 정부가 주도하는 사회조직 이외에 ‘등록’ 및 ‘미등록’ 사회조직(즉 사회단체와 민영 비기업단위)을 별도의 범주로 구분하고 있다. 이에 따르면, 이 두 범주의 사회조직은 55만 6천 개인데, 이 중에서 ‘등록’ 사회조직은 26만 6천 개고, ‘미등록’ 사회조직은 약 29만 개로, 전자보다 약 3만 개가 많다. 바로 이들이 학계에서 말하는 비정부조직(NGO)이라고 할 수 있다. ‘8개의 인민단체’는 공산당이 직접 통제하는 사실상의 ‘공산당 산하 단체’이기 때문에 ‘비정부’조직이라고 할 수 없다. 또한 ‘기타 유사 정부 단체’와 ‘기층조직’도 실제

로는 정부가 통제하는 ‘정부 산하 단체’이기 때문에 역시 ‘비정부’조직이라고 할 수 없다. 따라서 우리가 공산당의 사회조직 정책을 분석할 때는 ‘등록’ 및 ‘미등록’ 사회조직을 중심으로 분석해야 한다.

〈표 2〉 ‘등록’ 사회조직의 분포 상황(2019년 기준)

단위: 개/퍼센트(%)

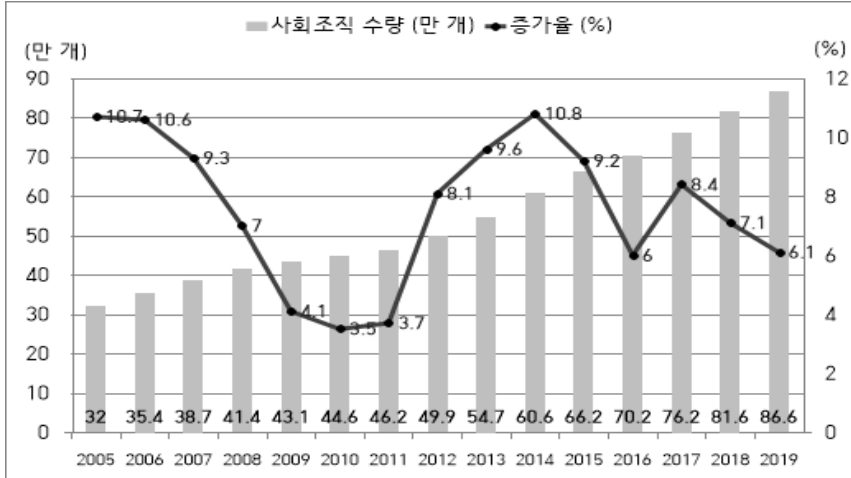
등록 단위	사회단체	재단 (基金會)	사회복무기구 (민영 비(非)기업단위)	합계
국무원 민정부	1,983	213	99	2,295
성급(省級) 민정국	31,789	5,242	15,287	52,318
시급(市級) 민정국	89,359	1,534	66,012	156,905
현급(縣級) 민정국	248,507	596	405,714	654,817
총계(%)	371,638(42.9)	7,585(0.9)	487,112(56.2)	866,335(100)

<출처> 2019年民政事業(2020).

그런데 ‘등록’ 및 ‘미등록’ 사회조직을 모두 분석 대상으로 삼아 연구를 진행할 경우는 문제가 생긴다. ‘미등록’ 사회조직의 실제 상황을 파악할 수 없기 때문이다. 즉 이에 대해서는 중국 정부의 공식 통계 자료가 없다. 결국 우리는 ‘등록’ 사회조직을 중심으로 공산당의 정책 변화를 분석할 수밖에 없다. <표 2>는 2019년 말을 기준으로 등록된 전국의 사회조직을 정리한 것이다. 이에 따르면, 중국에는 모두 약 87만 개의 ‘등록’ 사회조직이 있다. 이 가운데 사회복무기구가 약 48만 7천 개(56.2%)로 가장 많고, 다음이 사회단체로 약 37만 1천 개(42.9%)다. 반면 재단은 7,585개(0.9%)로, 비중 면에서는 무시해도 좋을 정도다.

<그래프 1> 사회조직(社會組織)의 변화(2005-19년)

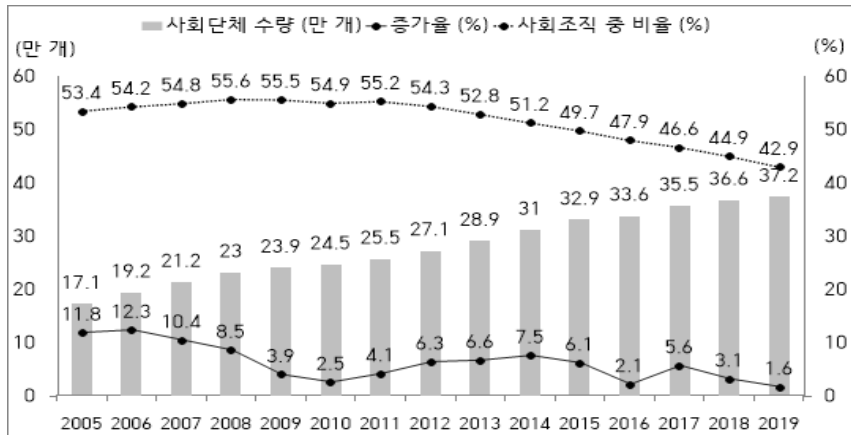
단위: 만 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019)

<그래프 2> 사회단체(社會團體)의 변화(2005-19년)

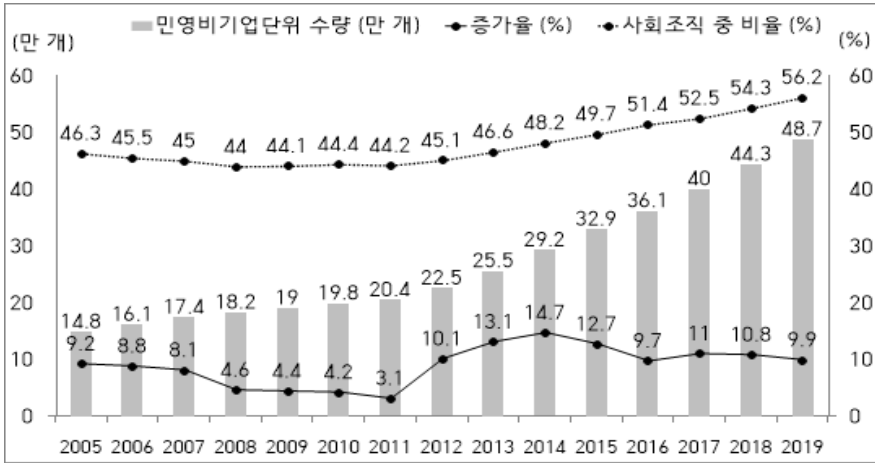
단위: 만 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019); 2019年民政事業(2020).

〈그래프 3〉 민영 비기업단위(사회복무기구)의 변화(2005-19년)

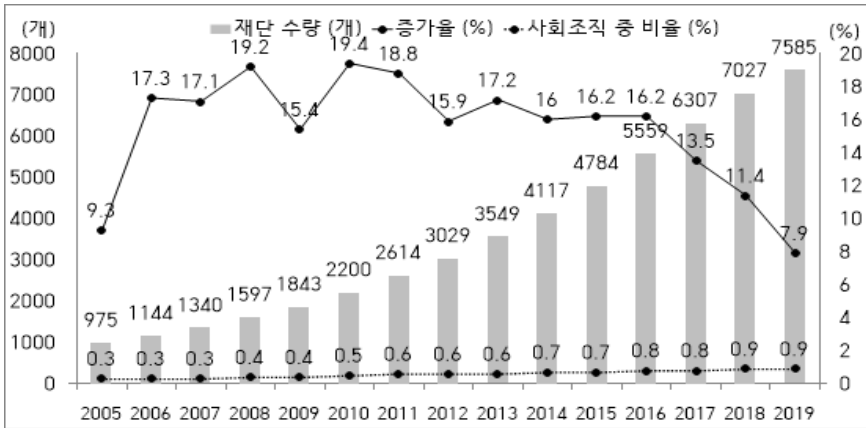
단위: 만 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019); 2019年民政事業(2020).

〈그래프 4〉 재단(基金會)의 변화(2005-19년)

단위: 개/퍼센트(%)



<출처> 中国社会组织报告(2019); 2019年民政事業(2020).

<그래프 1>에서 <그래프 4>까지는 2000년대에 들어 각종 사회조직이 어떤 양적 변화를 겪었는지를 알아보기 위한 작성한 것이다. 이를 통해 우리는 공산당이 사회조직 가운데 일부는 통제하고 일부는 육성한다는 방침, 즉 ‘통제와 육성의 결합’을 확인할 수 있다.

먼저, <그래프 1>을 보면, 전체 ‘사회조직’의 규모는 계속 증가했지만, 증가율은 시기별로 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 2009년부터 2011년까지는 매년 4% 정도로 증가했는데, 2005년, 2006년, 2014년에는 10%대로 증가했다. 이는 공산당이 어떤 정책을 추진했는지와 관련이 있다. 전체적으로 보면, 시진핑 정부 시기(2012년-현재)에 들어 전체 사회조직의 증가율이 하락하고 있다. 즉 2014년에 10.8%로 정점을 찍은 이후, 2019년에는 6.1% 증가하는 데에 그쳤다. 이런 점에서 시진핑 정부는 사회조직에 대해 ‘육성’ 정책보다는 ‘통제’ 정책을 강조한다고 평가할 수 있다.

다음으로, <그래프 2>를 보면, ‘사회단체’는 점유율과 증가율 면에서 모두 감소하고 있다. 2005년에는 17만 1천 개로 전체 사회조직의 53.4%를 차지했는데, 2019년에는 37만 2천 개로 42.9%를 차지했다. 즉 14년 동안 점유율이 10% 포인트나 하락했다. 증가율도 같은 기간 11.8%에서 1.6%로, 10% 포인트나 떨어졌다. 급격한 감소 원인은 명확히 답할 수가 없다. 아직 연구가 부족하기 때문이다. 다만 정부의 강력한 통제(탄압) 정책 때문이라고 추측할 수는 있다. 예를 들어, 공산당은 2015년에 <국가안전법>(‘중국판’ 국가보안법)을 수정하면서 사회활동가와 이들이 소속된 사회단체를 일제히 탄압했다(조영남 2016, 53-57). 소위 ‘7월 9일의 탄압’이다(Pils 2018, 258). 이런 강압 정책으로 인해 시진핑 시대에 들어 등록된 사회단체의 증가율이 감소했다고 볼 수 있다는 것이다(Fu and Dirks 2021; Zhu and Jun 2021; Fu and Distelhorst 2018; Franceshini and Nesossi 2018).

반면 <그래프 3>에 따르면, ‘민영 비기업단위’(이하 사회복지기구)는 시기를 불문하고 모든 지표에서 성장세를 보인다. 예를 들어, 2005년에는 14만 8천 개로

전체 사회조직의 46.3%를 차지했는데, 2019년에는 48만 7천 개로 56.2%를 차지했다. 점유율 면에서 14년 동안 10% 포인트가 증가한 것이다. 이는 사회단체와는 정반대 현상이다. 사회복지기구의 증가율도 시진핑 시기에 들어서 감소하지 않았다. 즉 2012년에 10.1%에서 2019년에 9.9%로 계속 10%대를 유지하고 있다. 이것도 사회단체의 성장률 감소와는 다른 특징이다. 이는 공산당이 사회복지기구를 적극적으로 육성한다는 점, 최근 증가한 사회조직은 대부분 사회복지기구라는 점을 말해준다. 왜 이렇게 되었는지는 뒤에서의 분석을 통해 이해할 수 있을 것이다.

마지막으로, <그래프 4>는 ‘재단(기금회)’의 증가 상황을 보여준다. 전체 사회조직 중 재단의 점유율은 2005년 0.3%에서 2019년 0.9%로 세 배가 증가했지만, 점유율은 여전히 1% 미만이다. 다만 수적으로는 2005년 975개에서 2019년 7,585개로 약 8배가 늘었다. 이는 공산당이 재단의 증가를 위해 여러 가지 측면에서 노력한 결과라고 할 수 있다. 공산당의 통치 안정에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 특히 세계적 기업으로 성장한 중국의 사영기업—예를 들어, 알리바바(Alibaba), 텐센트(Tencent), 징둥(Jingtong), 바이두(Baidu)—이 많은 재단을 설립했기 때문에, 재단은 비록 수적으로는 적지만 운영자금과 활동 면에서는 결코 무시할 수 없는 존재다.

위의 검토를 통해 우리는 2000년대에 들어 ‘등록’ 사회조직은 불균등하게 발전해왔다는 사실을 확인할 수 있다. 즉 사회복지기구와 재단은 계속 증가하는데 비해, 사회단체는 감소하고 있다는 것이다. 이는 공산당이 ‘통제와 육성의 결합’ 방침을 추진할 결과 나타난 현상이다. 동시에 우리는 이를 통해 공산당이 ‘통제’와 ‘육성’의 목표로 삼는 사회조직이 무엇인가도 알 수 있다. 즉 공산당은 사회복지기구와 재단에 대해서는 ‘육성’ 정책, 사회단체에 대해서는 ‘통제’ 정책을 주로 추진한다. 다만 위의 통계 자료로는 공산당이 이들을 어떻게 통제 및 육성하는지를 자세히 알 수 없다. 특히 2000년대 들어 사회복지기구가 대폭 증가했고, 이와 관련하여 공산당은 어떤 육성 및 관리 정책을 어떻게 추진했는가를

이해해야 하는데, 거시적인 통계 자료만으로는 그것을 자세히 알 수가 없다. 이것이 이제부터 본격적으로 분석할 주제다.

II. 공산당의 사회조직 ‘육성’ 정책

중국에서는 정부가 주도하는 공공사업을 ‘사회사업(社會事業)’이라고 부른다. 교육, 보건위생, 의료, 복지 등 다양하다. 이 가운데 사회적 약자와 취약계층의 지원 사업, 육아 및 탁아사업, 장애인과 노인 돌봄 사업 등 기층사회가 필요로 하는 사회복지 서비스를 제공하는 일을 ‘사회공작(社會工作)’—한국어로는 사회복지—, 이런 일에 종사하는 사람을 ‘사회공작자(社會工作者)’—한국어로는 사회복지사—라고 부른다(백승욱·장영석·조문영·김관수 2015). 중국 정부의 공식 통계 자료에 따르면, 2020년 말에 전국적으로 사회공작자는 157만 3천 명이고, ‘사구공작자(社區工作者)’—도시 기층 행정단위 종사자—는 이보다 많은 433만 8천 명이다(國務院辦公廳 2021).

이런 다양한 ‘사회공작’은 전에는 주로 정부와 국가기관이 담당했다. 그런데 1990년대 하반기에 들어 ‘작은 정부 큰 사회’ 방침에 따라 정부 개혁이 추진되면서 이를 민간 기관과 조직에 위탁하여 공급하는 방식이 대세가 되었다. 즉 사회조직이 정부를 대신하여 ‘사회공작’을 수행하고, 대신 정부는 이들 사회조직에 활동 공간과 자금을 제공한다. 다른 식으로 표현하면, 정부가 사회조직으로부터 사회복지 서비스(‘사회공작’)를 ‘구매’한다. 많은 선진국에서 실행하는 사회복지 서비스 제공 방식을 중국도 도입한 것이다. 바로 사회조직의 한 종류인 사회복지무기구가 이런 서비스 제공을 주로 담당한다. 광둥성(廣東省)이나 상하이시(上海市) 등 경제가 발전한 연해 지역에서는 2000년대 중후반부터 이런 방식으로 사회복지 서비스를 제공하는 일이 본격화되었다(Chan and Lei 2017, 1343-1357; Thornton 2013, 1-18).

이처럼 2000년대 이후 사회조직이 정부를 대신하여 사회복지 서비스(사회공작) 제공을 담당하면서 전보다 훨씬 많은 유능하고 전문적인 사회조직, 특히 사회복지무기구가 필요해졌다. 그래서 공산당은 사회조직을 육성하기 위해 다양한 정책을 추진할 수밖에 없었다. 그 결과 앞에서 우리가 중국 정부의 공식 통계 자료를 통해 확인했듯이, 사회조직 중에서 사회복지무기구가 계속 증가한 것이다. 정리하면, 정부의 사회복지 서비스(사회공작) 구매 정책은 곧 사회조직(사회복지기구)을 대규모로 필요로 했고, 이에 따라 공산당은 사회조직에 대해 새로운 육성과 관리 정책을 추진하게 되었다. 아래에서 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

1. 정부의 사회복지 서비스(사회공작) 구매 방침

정부의 사회복지 서비스 구매는 2000년대에 들어 경제가 발전한 일부 지역에서 시험적으로 실시되었다. 그런데 그것이 전국적으로 확대된 것은 2010년대에 들어서였다. 구체적으로, 국무원 민정부(民政部)와 재정부(財政部)는 2012년에 지방 정부가 사회복지 서비스를 민간 기관과 조직으로부터 구매하는 방법과 내용을 담은 <정부의 사회공작 서비스 구매 지도의견>(이하 2012년 <지도의견>)을 하달했다(國務院民政部·財政部 2012). 이는 2008년 무렵부터 베이징시(北京市), 상하이시, 광둥성에서 실시했던 경험에 토대를 둔 것이었다. 2012년 <지도의견>에 따르면, 정부의 사회복지 서비스 구매란 “정부가 재정 자금을 이용하여 시장화 및 계약화 방식으로 전문적인 자질을 갖춘 사회조직, 기업 단위, 사업 단위로부터 사회복지 서비스를 구매하는 중요한 제도”를 뜻한다. 구매 대상자는 “독립 법인으로 사회복지에 대한 지식·방법·기능을 보유한 전문단체, 전문 인력을 갖춘 사회단체, 민영 비기업단위(사회복지기구), 재단(기금회)”이다.

또한 2012년 <지도의견>은 정부가 구매하는 사회복지 서비스 범위를 명시하고 있다. 첫째는 유동 인구(농민공) 지원 서비스다. 생활 지원, 취업 알선, 권익 보호, 가족 계획 등이 이에 포함된다. 둘째는 농촌에 남아있는 농민공 자녀, 독거

노인, 부녀자 지원 서비스다. 셋째는 사회 취약계층 지원 서비스다. 독거노인, 저소득층, 장애인, 고아 등에 대한 각종 지원이 이에 해당한다. 넷째는 ‘특수 집단’ 지원 서비스다. 마약중독자, 불량 청소년, 정신질환자, 에이즈 환자, 전과자 등에 대한 지원이 포함된다. 다섯째는 재난 지역의 주민 지원 서비스다.

이런 내용을 보면, 정부가 사회조직으로부터 구매하는 사회복지 서비스는 매우 광범위하고, 이에 많은 재정이 소요되는 것은 물론, 이를 담당할 수 있는 전문적인 사회조직(즉 사회복지기구)이 대규모로 필요하다는 점을 알 수 있다. 공산당이 사회복지기구를 적극적으로 육성할 수밖에 없는 이유가 생긴 것이다.

2. ‘신(新)’ 사회조직(사회복무기구) ‘육성’ 정책

다음으로 공산당의 사회조직 ‘육성’ 정책을 살펴보자. 공산당이 사회복지기구를 육성하기 위해 추진한 정책은 2016년에 하달한 <사회조직 발전 촉진 의견(意見)>(이하 2016년 <촉진 의견>)에 자세히 나와 있다(中共中央辦公廳·國務院辦公廳 2016). 이는 그동안 일부 지역에서 시범적으로 실행하던 정책을 전국적으로 확대 적용하기 위해 제정한 정책 문건이다. 동시에 이는 시진핑 시기에 들어 공산당 중앙이 새롭게 제창한 ‘큰 공산당 작은 정부 큰 사회(大政黨·小政府·大社會)’ 방침을 실현하기 위한 구체적인 청사진 중 하나이다. 이 구호를 보면, ‘큰 사회’를 실현하기 위해 뒤로 물러났던 ‘작은 정부’를 대신하여, 이제 ‘큰 공산당’이 전면에 나서서 기층사회를 영도하는 모양새다. 즉 공산당이 사회를 직접 지도하는 새로운 기층 통치구조(basic governing structure)를 구축하려는 시도다.

먼저, 2016년 <촉진 의견>에 따르면, 2020년까지 “중국 특색의 사회조직 관리 체계”를 수립한다. 이를 위해 특정 분야의 사회조직에는 복잡한 등록 절차를 일부 면제해준다. 즉 ‘업무주관 단위’의 사전 동의(후원)를 받을 필요 없이 곧바로 ‘등기관리 기관’, 즉 정부 민정국에 등록할 수 있도록 허용해준다. 이렇게 해야만 공산당이 필요로 하는 사회조직을 신속하게 설립할 수 있기 때문이다. 여기에는

①업종협회(商會), ②과학기술, ③공익자선(公益慈善), ④사구 서비스(社區服務) 분야의 사회조직이 해당한다. 이를 제외한 나머지 사회조직에 대해서는 뒤에서 살펴볼 ‘이중 관리체제’가 엄격히 적용된다.

또한, 공산당은 도시와 농촌 지역에서 사회복지 서비스가 절실히 필요한 분야의 사회조직을 중점 지원한다. 구체적인 분야는 노인, 부녀, 아동, 장애인, 실업자, 농민공, 복역자, 미성년 자녀, 저소득층, 정신질환자, 불량 청소년, 사회교정자 등에 대한 사회복지 사업이다. 이를 보면, 인권이나 종교 등과 관련된 사회조직은 지원 대상이 아님이 알 수 있다. 지원 방식은 정부의 사회복지 서비스 구매, 프로젝트 항목 설비 지원, 활동 경비 보조 등이다. 동시에 이들 사회조직이 함께 모여 활동할 수 있도록 도시의 가도(街道)와 농촌의 향(鄉)·진(鎮)에는 종합 서비스센터(綜合服務中心), 그 아래 단위인 도시의 사구(社區: 지역공동체)와 농촌의 행정촌에는 사구사무소(社區工作站)를 건립한다. 이를 통해 사회조직이 자유롭게 활동할 수 있는 종합 서비스 플랫폼(綜合服務平臺)을 제공한다.

이를 이어 2017년에는 국무원 민정부가 사회조직의 활동을 더욱 확대하는 <사구 사회조직 육성 발전 의견>(이하 2017년 <발전 의견>)을 하달했다(國務院民政部 2017). 먼저, 2017년 <발전 의견>에 따르면, 2020년까지 도시에서는 사구(社區)마다 평균 10개 이상의 사회조직, 농촌에서는 행정촌마다 평균 5개 이상의 사회조직을 설립한다. 이렇게 되면 도시와 농촌 모두에 사회조직이 촘촘하게 들어찬다. 앞에서 살펴본 대로, 사회조직 중에서 ‘사회단체’는 지난 10여 년 동안 10% 포인트가 감소한 데 비해, 같은 기간에 ‘사회복무기구’는 10% 포인트가 성장한 이유를 충분히 알 수 있게 하는 대목이다. ‘공익성(公益性), 복무성(服務性), 호조성(互助性)의 기층 사회조직’을 육성하여 사회복지 서비스를 제공할 수 있도록 노력하라는 지시는 2021년 4월의 <기층 거버넌스 체계 강화와 거버넌스 능력 현대화 건설 의견>에서도 이어지고 있다(中共中央·國務院 2021).

또한, 2017년 <발전 의견>에 따르면, 사회조직은 네 가지의 임무를 수행한다. 첫째는 가정, 건강, 양로, 아동 등 사회복지 서비스의 제공이다. 둘째는 다양한

활동을 통한 지역 주민의 사회 활동 참여 확대다. 셋째는 지역 문화의 육성이다. 이를 위해 사회조직은 문화, 체육, 과학 보급, 오락성 문화 활동을 전개하여 주민의 ‘사회주의 핵심 가치관(核心價值觀)’ 배양과 실천, 풍습 변화를 유도해야 한다. 넷째는 민간 분규의 중재와 해결 등 지역 주민의 조화(和譜) 촉진이다. 만약 2017년 <발전 의견>이 그대로 실현된다면, 사회조직이 도시의 가도판사처(街道辦事處: 한국의 동사무소에 해당)와 농촌의 향·진 정부(한국의 면 정부에 해당)의 역할까지 일부 담당하는 상황이 초래될 수 있다.

이처럼 현재 공산당은 도시와 농촌의 기층사회에서 사회조직의 역할과 활동을 확대하고 있다. 동시에 이렇게 더욱 중요해지는 사회조직을 공산당이 철저히 통제 및 관리하는 일은 더 이상 미룰 수 없는 절실한 과제가 되었다.

III. 기존 사회조직 통제 기제와 한계

그런다면 2000년대에 들어 증가한 ‘신’ 사회조직(주로 사회복지기구)에 대해 공산당은 어떤 통제 및 관리 정책을 실행하고 있는가? 이전의 사회조직 ‘통제’ 정책으로 이들 신생 사회조직을 제대로 관리할 수 있을까? 만약 기존의 ‘통제’ 방법으로 충분히 관리할 수 있다면 공산당은 새로운 정책을 추진할 필요가 없을 것이다. 그러나 현실은 그렇지 않았다. 즉 공산당은 새로운 사회조직 관리 정책을 도입해야만 했다.

기존 연구를 통해 이미 잘 알려져 있듯이, 1998년에 확립되어 지금까지 이어지고 있는 공산당의 사회조직 통제 기제는 ‘이중 관리체제(雙重管理體制, dual management system)’라고 말할 수 있다(Saich 2000, 124-141; Gallagher 2004, 419-452; Yang et. al. 2015). 이는 1998년에 <사회단체 등기관리 조례>가 제정되면서 확립된 체제다. 간단히 말하면, 이는 공산당이 두 단계의 등록 및 감시 절차를 통해 사회조직을 통제하는 방법을 가리킨다. 이 통제 기제는 지금도 여전히

히 사용되고 있지만, 장점과 함께 분명한 한계가 있기에 공산당은 새로운 관리 방법을 모색해야만 했다.

1. 국내 사회조직에 대한 ‘이중 관리체제’

먼저 국내 사회조직에 대한 통제 기제인 ‘이중 관리체제’를 자세히 살펴보자. 중국에서 사회조직이 ‘합법적으로’ 활동하려면 정부에 정식으로 등록하여 허가를 받아야만 한다. 그런데 사회조직이 정부에 등록을 신청하기 위해서는 먼저 자신을 후원해줄 공공기관이나 조직을 찾아야 한다. 법률 용어로는 이를 ‘업무주관 단위(業務主管單位)’라고 부르고, 일반적으로는 ‘후원 단위(掛靠單位),’ 혹은 ‘시어머니(婆婆)’라고 부른다. 공산당, 국가기관, 인민단체, 대학, 언론사, 국책연구소 등 국가가 인정한 대부분 기관과 조직은 ‘업무주관 단위’가 될 수 있다. 만약 사회조직이 ‘후원 단위’를 찾지 못하면, 정부에 등록을 신청할 자격조차 없다.

그런데 이런 ‘업무주관 단위’가 될 수 있는 정부 기관과 단체는 사회조직의 후원 요청을 쉽게 받아주지 않는다. 예를 들어, 총공회(總工會)가 자신과 다른 노동조합을 설립하려는 사회조직을 후원할 리 없다. 부녀연합회(婦聯)나 공청단(共靑團)이 자신과 다른 여성단체나 청년단체를 설립하려는 사회조직을 후원할 가능성도 거의 없다. 대학, 국책연구소, 언론사 등도 마찬가지다. 이들은 조금이라도 자신에게 불이익이나 피해가 생길 가능성이 있는 사회조직의 후원 요청은 단호히 거절한다.

이처럼 사회조직이 ‘시어머니’를 찾는 일은 쉽지 않다. 신생 사회조직이 당정 기관이나 공공기관에서 은퇴한 고위급 인사(간부), 혹은 사회적으로 영향력이 있는 명망가를 조직의 대표로 모시려는 이유는 이 때문이다. 이들이 ‘후원 단위’를 찾는 데에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 그러나 이렇게 할 수 있는 사회조직은 소수에 불과하다. 결국 많은 사회조직은 후원 단위를 찾지 못해 등록을 포기하고 비공식조직으로 남는다. 이럴 경우는 언제 정부 단속에 적발되어 문을 닫아야

할지 모르는 불안 속에서 활동해야만 한다. 아니면 기업 조직으로 ‘위장’ 등록하여 활동해야 한다. 이런 방식으로 사회조직의 설립을 제한하고, 이미 설립된 사회조직도 이중 장치를 통해 활동을 감시한다. 이것이 첫 번째 통제다.

‘업무주관 단위’의 승인을 받은 사회조직은 다음 단계로 정부 민정부서, 구체적으로 국무원 민정부(民政部)와 각급 지방 정부의 민정국(民政局)에 등록을 신청해야 한다. 법률 용어로는 이를 ‘등기관리 기관(登記管理機關)’이라고 부른다. ‘등기관리 기관’은 사회조직이 신청서와 함께 제출한 각종 서류, 예를 들어, ‘업무주관 단위’의 승인서, 설립 취지를 담은 장정(章程), 활동 계획서, 조직 구성과 인원 보고, 장소(사무실)와 예산 계획 등을 검토한 이후 승인 여부를 결정한다. 만약 제출 서류가 조금이라도 미비하거나, 아니면 활동이 의심스러운 경우는 승인을 거부한다. 이것이 두 번째 통제다.

그런데 사회조직이 정부에 공식 등록했다고 해서 마음대로 활동할 수 있는 것은 결코 아니다. 매년 연말에 사회조직은 ‘업무주관 단위’와 ‘등기관리 기관’에 자신의 활동 내용과 재정 및 인원 상황을 보고하고 승인을 받아야 하기 때문이다. ‘업무주관 단위’와 ‘등기관리 기관’ 중에서 사회조직의 활동을 감독할 일차적인 책임은 전자에 있다. 따라서 ‘업무주관 단위’는 자신이 후원하는 사회조직이 국가 법률과 공산당 방침에서 벗어나지 않도록 일상적으로 감시하고 감독한다. 반면 ‘등기관리 기관’은 행정적 차원에서 사회조직의 합법성 여부를 주로 감독한다.

2. 국제 비정부조직(INGO)에 대한 ‘삼중 관리체제’

그런데 공산당은 2017년에 <국제 비정부조직 활동 관리법>을 제정하면서 국제 비정부조직(INGO)에 대한 통제 기제를 훨씬 강화했다. 다시 말해, 국내 사회조직과 국제 비정부조직을 분리하여 통제하는 정책을 도입한 것이다. 국제 비정부조직의 경우, 첫째, ‘이중 관리체제’에서 ‘등기관리 기관’이 민정부서가 아니라

공안(公安)기관, 즉 경찰이다. 따라서 모든 국제 비정부조직은 경찰에 등록을 신청해서 허가를 받아야만 활동할 수 있다. 이는 중국 내에서 활동하는 국제 비정부조직을 잠재적 범죄집단으로 간주하여 통제하겠다는 뜻이다. 둘째, ‘업무주관 단위’도 국무원 및 성급(省級) 정부의 부서와 단위로만 한정된다. 이에 따르면, 시급(市級)과 현급(縣級)의 지방 정부 부서나 단위, 이런 지방에 설립된 대학교와 국책연구소, 인민단체 등은 국제 비정부조직의 ‘업무주관 단위’가 될 수 없다. 이는 국제 비정부조직의 후원 단위를 좁은 범위로 제한함으로써 공산당이 이들을 철저하게 통제하겠다는 의도를 반영한 조치다.

셋째, 국제 비정부조직에 대한 관리와 감독은 ‘삼중제도’를 실행한다. 즉 “공안기관, 정부 관련 부서, 업무주관 단위”가 이들의 활동을 관리하고 감독한다. 국내 사회조직에 대한 통제와 비교할 때, 국제 비정부조직에 대해서는 공안기관(경찰)의 관리가 하나 더 추가된 것이다. 이런 규정에 따라, 국제 비정부조직은 매년 12월 31일 이전에 1년 동안의 활동 내용·재정 상황·인원 변동 등을 ‘업무주관 단위’에 보고하여 승인을 받고, 이후 이를 다시 ‘등기관리 기관’(즉 경찰)과 정부 관련 부서에 보고해야만 한다(조영남 2017, 62-64).

3. 기존 사회조직 통제 기제의 한계와 새로운 정책 내용

이상에서 살펴보았듯이, 공산당의 사회조직 통제는 국내 사회조직의 경우는 ‘이중 관리체제,’ 국제 비정부조직의 경우는 ‘삼중 관리체제’를 통해 이루어진다. 그런데 이와 같은 기존의 통제 기제는 분명한 한계가 있다. 그것이 ‘이중 관리’권 아니면 ‘삼중 관리’권 모두 공산당과 정부가 사회조직의 ‘외부’에서 통제하는 방법(기제)이기 때문이다. 이런 사회조직의 ‘외부’에서 통제하는 기제에서는 만약 사회조직이 조직·인원·활동 내용을 거짓으로 보고하거나 축소 및 은폐하여 보고한다면, 공산당과 정부가 그것을 정확히 파악하여 통제하기는 쉽지 않다. 예를 들어, 정부의 민정부서가 공식적으로는 86만 6천 개, 비공식적으로는 800만 개나

되는 사회조직을 일일이 점검할 수는 없기 때문이다(Cho 2009, 113).

결국 공산당은 기존 사회조직 통제 기제의 문제를 해결해야만 한다. 해결 방법은 크게 두 가지다. 하나는 사회조직의 ‘내부’에 공산당 기층조직(주로 지부)을 설립하여 이들의 활동을 통제 및 관리하는 방법이다.¹⁾ 다른 하나는 공산당이 이들 사회조직을 자신의 활동 범위 내로 끌어들여 통제 및 관리하는 방법이다. 현재 공산당은 이 두 가지 방법을 모두 사용하고 있다. 이것이 2000년대 이후 사회조직을 통제하기 위해 공산당이 강력하게 추진하는 새로운 정책이다. 이는 시진핑 시기에 들어 더욱 강화되었다. 이제 이를 자세히 살펴보자.

IV. 사회조직 내부의 공산당 조직 설립과 운영

먼저 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 사회조직을 통제 및 관리하는 정책을 살펴보자. 공산당은 1998년에 <사회단체 내 공산당 조직 건립 통지(通知)>를 하달했다(中共中央組織部·民政部 1998). 이를 이어 2000년에 다시 같은 지시를 담은 공산당 중앙의 <사회단체 내 공산당 건설 공작 강화 의견>을 하달했다(中共中央組織部 2000). 2000년 <의견>을 계기로 전국적으로 사회조직 내부에 공산당 조직을 설립하려는 움직임이 일어났다. 그러나 이런 지시는 일부 지역에서는 집행되었지만, 대부분 지역에서는 제대로 집행되지 않았다. 그래서 2015년에 공산당 중앙은 다시 한번 <사회조직 내 공산당 건설 공작 강화 의견>을 하달했다(中共中央辦公廳 2015). 2015년 <강화 의견>은 이전 지시와는 달리 비교적 철저히 집행되었다. 이런 점에서 보면, 사회조직 내부에 공산당 기층조

1) 공산당 기층조직은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 공산당 기층위원회(基層委員會)로, 주로 도시의 가도(街道)와 농촌의 향(鄉)·진(鎮)에 설립된다. 둘째는 공산당 총지부(總支部)로, 공산당원이 50명에서 100명 사이인 단위와 구역에 설립된다. 셋째는 공산당 지부(支部)로, 공산당원이 세 명에서 50명 사이인 단위와 구역에 설립된다. 따라서 사회조직에 설립되는 공산당 기층조직은 당 지부가 대부분이다.

직을 설립하여 이들을 통제 및 관리한다는 새로운 방침은 시진핑 시기에 들어 제대로 집행되었다고 말할 수 있다.

1. 사회조직 내 공산당 조직 설립 정책

앞에서 말한 주요 정책 문건을 중심으로, 공산당이 사회조직 내부에 자신의 기층조직을 설립하여 사회조직을 통제 및 관리하기 위한 어떤 정책을 추진했는가를 자세히 살펴보자.

먼저, 2000년에 하달된 <사회단체 내 공산당 건설 공작 강화 의견>(이하 2000년 <의견>)은 당시의 사회조직이 안고 있는 문제점으로 네 가지를 지적했다. 첫째, 절대다수의 사회조직 내부에는 공산당 기층조직이 없다. 또한 조건을 갖춘 곳도 공산당 조직이 설립되지 않았고, 설립된 공산당 조직도 공산당원이 장기간 조직 생활에 참여하지 않는다. 둘째, 일부 공산당 기층조직은 해당 사회조직 내부에서 공산당원을 제대로 교육하거나 관리하지 못하고, 공산당원은 해당 조직에서 선봉 역할을 발휘하지 못한다. 셋째, 공산당 기층조직이 미약하여 사회조직의 활동을 효과적으로 감독하지 못한다. 넷째, 업무주관 단위에 설립된 공산당 기층조직은 소속 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하고 공산당원을 학습시키는 업무를 제대로 수행하지 못한다.

또한, 2000년 <의견>은 사회조직 내부에서 공산당 기층조직이 수행해야 하는 임무에 대해서 명시하고 있다. 핵심은 “감독·보고·신고”다. 첫째, 공산당 기층조직은 해당 사회조직 및 그 책임자가 사회조직의 장정(章程)에 맞추어 제대로 활동을 전개하고 있는지를 감독한다. 둘째, 공산당 기층조직은 상급 공산당 조직의 영도(領導)를 받고, 정기적으로 자신의 활동과 업무를 보고한다. 셋째, 해당 사회조직의 활동이 공산당 방침과 정책, 국가 법률과 법규를 위반하면 즉시 상급 공산당 조직 혹은 유관 부서에 신고한다. 이를 보면 왜 공산당이 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하려고 하는지를 이해할 수 있다.

이런 공산당 중앙의 지시는 일부 지역에서 실제로 집행되었다. 예를 들어, 상하이시 지역에서는 2000년 <의견>이 하달된 이후 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 일에 박차를 가했다. 당시에 제기되었던 구호는 “빈 곳을 없애고(消滅空白點), 복개면을 확대하며(擴大覆蓋面), 유효성을 강화한다(增強有效性)”였다. 공산당이 몇 년 동안 이 정책을 집중적으로 추진한 결과, 2008년 무렵에는 상하이시 지역에서 공산당원이 있는 사회단체의 53.5%, 공산당원이 있는 사회복무기구의 55%, 공산당원이 있는 재단(기금회)의 55%에 공산당 기층조직이 설립되었다. 또한 공산당 기층조직은 2000년 <의견>이 요구한 그대로 해당 사회조직의 활동을 감시 및 감독하고, 불법 혹은 탈법적인 활동을 적발하면 즉시 상급 공산당 조직에 신고했다(Thornton 2013, 7-9, 10-14).

그러나 앞에서 말했듯이, 많은 지역에서는 2000년 <의견>이 제대로 집행되지 않았다. 그래서 공산당 중앙은 2015년에 다시 <사회조직 내 공산당 건설 공작 강화 의견>(이하 2015년 <강화 의견>)을 하달한다. 2015년 <강화 의견>은, 2012년에 공산당 중앙이 하달한 사영기업 내 공산당 조직 설립 지침을 참고하여(中共中央組織部 2012), 사회조직 내부에서 어떻게 공산당 기층조직을 설립하고 운영할 것인지에 대한 체계적이고 상세한 내용을 담고 있다. 2000년 <의견>이 미흡한 점이 많고, 또한 그것이 현장에서 제대로 집행되지 않았다고 판단해서 공산당 중앙은 2015년 <강화 의견>을 다시 하달한 것이다.

먼저, 2015년 <강화 의견>에 따르면, 현급(縣級) 이상의 공산당 위원회 내에 ‘사회조직 공산당 건설(黨建) 공작’을 전담하는 공작위원회(工作委員會)를 설치해야 한다. 이 지시에 따라 현급 이상의 공산당 위원회는 ‘양신조직(兩新組織) 공작위원회’를 설치했다. 여기서 ‘양신조직’은 ‘신 경제조직’(주로 사영기업)과 ‘신 사회조직(주로 사회복무기구)’을 가리킨다. 또한 사회적으로 중요하고 실제로 커다란 영향력을 발휘하는 사회조직에 대해서는 현급 공산당 위원회가 직접 관리한다. 이렇게 하여 전국적으로 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 책임을 전문적으로 담당하는 공산당 부서가 만들어졌다.

또한, 2015년 <강화 의견>은 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 세 가지의 구체적인 방식도 명시한다. 첫째, 사회조직 내에 공산당원이 세 명이 있다면, 독자적으로 공산당 기층조직을 설립한다. ‘단위(單位)’ 공산당 조직 설립 방안이다. 둘째, 그렇지 못한 경우, 업종의 특수성이 강한 사회조직이라면 업종별로 유사한 사회조직들의 공산당원을 함께 묶어 공산당 기층조직을 설립한다. 예를 들어, 환경 관련 사회조직은 같은 공산당 기층조직으로 묶는다. ‘업종(行業)’ 공산당 조직 설립 방안이다. 셋째, 만약 이것도 여의치 않다면, 지역을 책임지고 있는 공산당 위원회—예를 들어, 농촌의 향(鄉)/진(鎭) 공산당 위원회와 도시의 가도(街道) 공작위원회—가 중심이 되어 해당 지역 전체의 사회조직을 대상으로 공산당 기층조직을 설립한다. ‘구역(區域)’ 공산당 조직 설립 방안이다.

이어서, 2015년 <강화 의견>은 사회조직 내부에 공산당 기층조직의 지도부를 어떻게 구성할지도 규정하고 있다. 예를 들어, 당서기는 세 가지의 방식 중 하나로 충원한다. 첫째, 해당 사회조직의 지도자가 공산당원이면, 그 지도자를 당서기로 임명한다. 둘째, 사회조직의 관리자 중에 공산당원이 있으면 그 관리자를 당서기로 임명한다. 셋째, 이것도 저것도 아니면 상급 공산당 조직에서 당서기를 파견한다. 또한 당서기를 맡은 사회조직 지도자는 경제적으로 보조하고(즉 보조금을 지급하고), 지방 인민대표대회(人大) 대표나 인민정치협상회의(政協) 위원으로 추천하여 정치적 지위를 높여준다(Zhang 2018, 244-260).

마지막으로, 2015년 <강화 의견>에 따르면, 사회조직이 밀집해 있는 도시 지역에서는 여러 사회조직이 공동으로 활용할 수 있는 ‘당 군중 서비스센터(黨群服務中心)’를 설립하여 운영한다. 공산당의 조직 활동도 공산당원들만이 참여하는 ‘당내’ 활동이 아니라, 일반 대중들도 흥미를 갖고 쉽게 참여할 수 있도록 개방식으로 운영한다. 군중에 다가갈 수 있는 다채로운 오락 프로그램과 행사(이벤트)도 개최한다. 또한 2015년 <강화 의견>은 공산당 기층조직의 경비 충당 방법도 명시하고 있다. 먼저, 공산당 활동 비용을 사회조직의 관리비에 포함하여 세금을 감면해 준다. 또한, 사회조직 내부의 공산당원이 납부한 당비를 전액 자체로 사

용할 수 있도록 허용한다. 그래도 자금이 부족하면 상급 공산당 조직이나 다른 지역의 공산당 조직이 지원한다.

그런데 공산당 중앙은 2018년에 이런 지시보다 훨씬 강력한 내용을 포함하고 있는 <사회조직 장정(章程) 내용 통지>(이하 2018년 <장정 통지>)을 하달했다(國務院民政部 2018). 이에 따르면, 모든 사회조직의 장정에는 반드시 공산당 기층조직의 설립 및 활동을 보장하는 내용을 포함해야 한다. 만약 신설 사회조직이 장정에 공산당 영도를 규정한 내용을 포함하지 않으면 아예 조직 설립을 승인하지 않는다. 기존 사회조직은 연도별 심사에서 장정이 이렇게 수정되었는지를 검토하여 재승인 여부를 결정한다. 다시 말해, 사회조직의 당정이 2018년 <장정 통지>가 하달한 내용을 담고 있지 않으면 조직의 재승인을 보류한다.

2018년 <장정 통지>는 사회조직 장정에 들어갈 문구도 명시하고 있다. 공산당 기층조직의 설립과 활동을 보장하는 문구는 이렇다. “본회는 중국공산당의 장정 규정에 근거하여 공산당의 조직을 설립하고, 공산당의 활동을 전개하며, 공산당 조직의 활동을 위해 필요한 조건을 제공한다.” ‘사회주의 핵심 가치관’의 실천과 관련된 문구는 이렇다. “(본 조직은) 헌법 및 법률 법규와 국가 정책을 준수하고, 사회주의 핵심 가치관을 실천하며, 사회도덕 기풍(風尚)을 준수한다.” 이렇게 사회조직의 장정을 바꾸면, 공산당이 사회조직 내부에 자신의 기층조직을 설립하고 운영하는 일은 완전히 ‘합법적인 활동’이 된다.

2. 공산당의 새로운 정책에 대한 사회조직의 반응과 대응

그렇다면 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하고 이를 통해 사회조직을 통제 및 관리한다는 공산당의 새로운 정책에 대해 사회조직은 어떻게 대응했을까? 일차적으로 사회조직 관계자는 이런 정책에 대해 강한 거부감과 반감(反感)을 보였다. 근거는 이렇다. 먼저, 공산당의 요구가 그대로 실현된다면, 사회조직이 ‘정치화’되어 원래의 설립 취지를 상실할 뿐만 아니라, 각종 사회조직은 공산

당의 하부 조직으로 전락할 위험성이 있다. 또한, 사회조직 내부에 공산당 기층 조직이 설립되어 자신의 활동을 감시하고 통제한다면, 사회조직의 활동은 공산당이 허용하는 범위 내로 한정되어 크게 위축될 수밖에 없다(Lau 2015; Reuters Staff 2016). 이런 사회조직 관계자의 우려는 모두 타당한 것이었고, 실제로도 이런 현상이 일어났다. 사실 이는 공산당이 기대한 결과이기도 하다.

그러나 반대 현상도 나타났다. 즉 사회조직이 능동적으로 자신의 조직 내에 공산당 기층조직을 설립하고, 그것을 이용하여 공산당의 재정·정치적 지원을 더 많이 받으면서 활발히 활동을 전개하는 현상도 나타났다. 예를 들어, 광둥성 광저우시(廣州市)에서는 2015년부터 정부 관계자들이 사회조직의 활동을 평가할 때 ‘공산당 건설(黨建)’ 여부를 새로운 중요한 평가 항목에 추가했다. 이에 따라 정부가 발주하는 사회복지 서비스 위탁 사업을 수주해야 하는 사회조직, 혹은 사회조직의 등록을 유지하거나 그 밖에 다른 이유로 정부로부터 높은 평가를 받아야만 하는 사회조직은 ‘공산당 건설’을 적극적으로 추진해야만 했다.

광저우시 지역에서 사회조직이 정부가 발주하는 사회복지 서비스 위탁 사업을 수주한 실제 상황을 보면, 사회조직 내부에 공산당 기층조직이 있는 곳이 그렇지 않은 곳보다 훨씬 유리했다. 구체적으로, 2016년 정부의 사회복지 위탁 사업을 수행한 이 지역의 71개 사회조직 중에서 51개는 이미 공산당 기층조직이 설립되었다. 또한 공산당 기층조직이 있는 사회조직은 평균 2.4개의 정부 발주 사업을 수주한 데에 비해, 그렇지 않은 사회조직은 평균 1.3개의 사업을 수주하는 데에 그쳤다. 광저우시 정부가 공산당 기층조직이 설립된 사회조직을 우대한 결과였다(Yuen 2020, 179-180).

V. 공산당의 사회조직 활동 포섭 정책과 집행

다음으로 공산당이 사회조직을 자신의 활동 범위 내로 끌어들이어 통제 및 관리

하는 방법을 살펴보자. 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 이들을 통제 및 관리한다는 공산당의 새로운 정책은 현실적으로 모든 사회조직을 대상으로 실행할 수 없다. 만약 사회조직의 규모가 작거나, 규모가 크더라도 일정 수 이상, 즉 최소한 3인 이상의 공산당원이 없다면, 공산당 기층조직을 설립할 수 없기 때문이다. 실제로 많은 사회조직, 특히 사회복지기구들은 이런 상황에 놓여있다. 따라서 한편에서는 이런 문제를 해결하기 위해, 다른 한편에서는 사회조직 전체를 좀 더 체계적이고 효율적으로 사회복지 서비스 제공에 동원하기 위해, 많은 지역에서는 이들 조직을 공산당의 활동 범위 내로 포섭하여 통제 및 관리하는 정책을 추진하게 되었다.

공산당은 이에 필요한 자금 지원과 활동 지침도 제정하여 집행하고 있다. 예를 들어, 2019년 5월에 공산당 중앙은 <도시 기층 공산당 건설 공작 강화 의견>을 하달했다. 이에 따르면, 상급 정부가 자금과 자원을 지원하여 도시의 기층사회에 사회복지 서비스를 제공할 때는 공산당 기층조직을 “주요 통로”로 삼아야 한다. 그러면 공산당 기층조직은 이런 상급 정부의 재정 지원을 바탕으로 “군중 조직과 사회조직이 (기층사회) 거버넌스(治理)에 참여”할 수 있도록 영도해야 한다. 특히 공산당이 대중에 대한 사회복지 서비스 공급을 강화하기 위해 해당 지역에 “당 군중 서비스센터”를 설립하여 운영해야 한다(中共中央辦公廳 2019). 그리고 바로 ‘당 군중 서비스센터’에 각종 사회조직이 입주하여 사회복지 서비스를 제공하는 활동을 전개하도록 유도한다.

사회조직을 공산당의 활동 범위 내로 포섭하여 관리하라는 공산당 중앙의 지시는 실제로 집행되었다. 상하이시 지역이 대표적인 사례다. 상하이시 지역의 공산당은 중앙의 지시가 하달된 이후, 해당 지역의 사회조직이 정부가 발주하는 사회복지 서비스 위탁 사업에 적극적으로 참여할 수 있도록 체계를 정비했다. 예를 들어, 2002년에 푸타구(普陀區) 공산당 위원회와 정부는 푸타구 창서우로(長壽路) 가도(街道)에 민간서비스센터(民間服務中心)를 설립했다. 이 센터에는 약 900명의 공산당원을 보유한 다양한 사회조직이 입주했다. 이들은 공산당과

정부가 제공한 활동 공간에서 정부가 발주한 사회복지 사업을 위탁 수행했다. 2009년에는 56개의 사회복지기구, 7개의 사회단체, 25개의 자선단체, 193개 군중단체가 이 서비스센터에 입주하여 정부 위탁 사업을 수행했다. 비슷하게, 2007년에는 상하이시 징안구(靜安區) 공산당 위원회와 정부가 사회조직연합회(社會組織聯合會), 푸둥구(浦東區) 정부가 상하이 푸둥 비영리조직 발전센터(浦東非營利組織發展中心)를 각각 설립하여 사회조직을 수용하여 활동을 지원했다.

이곳에서 활동하는 사회조직은 공산당의 지도하에 지역 주민에게 다양한 공공 서비스를 제공했다. 예를 들어, 어떤 사회조직은 정부를 대신하여 파룬공(法輪功)을 비판하는 사교(邪教) 반대 선전 활동을 전개했다. 또한 350명이 거주하는 사구의 주택소유자 간의 갈등과 분쟁을 해결하는 일도 사회조직의 임무였다. 그 밖에도 ‘노인살롱(老人沙龍),’ ‘화이트칼라 살롱’ 등 다양한 주민클럽을 만들어 지역 주민의 교류와 활동을 지원했다. 이 외에도 2010년에는 상하이 엑스포(EXPO)를 준비하면서 다양한 활동을 수행하는 많은 사회조직이 설립되어 각종 홍보, 질서 유지와 예절 선도, 도시 청소와 환경미화 사업 등을 수행했다 (Thornton 2013, 10-14).

윈난성(雲南省) 쿤밍시(昆明市)에서도 이와 비슷하게 공산당이 사회조직을 자신의 활동 내로 포섭하여 통제 및 관리하는 정책을 추진했다. 쿤밍시의 각 구(區)는 2018년과 2019년에 천만 위안(元)(한화 약 18억 원)을 투자하여 ‘유동 인구(農民工) 당 군중 서비스센터’를 건립했다. 이 자금은 공산당 조직부가 일괄적으로 제공했다. 동시에 공산당은 사회조직이 이런 서비스센터에 입주하여 유동 인구를 위한 사회복지 서비스 제공 업무를 위탁 수행할 것을 요구했다. 이에 사회조직들도 정부가 할 수 없거나 부족한 부분을 자신들이 채울 수 있다는 판단으로 공산당의 요구를 수용했다. 이렇게 하여 공산당은 시설과 활동 자금을 제공하고, 사회조직은 그것을 재원 삼아 사구 주민에게 사회복지 서비스를 제공하는 협력 체제가 구축되었다.

또한 2017년에는 쿤밍시의 구(區)마다 ‘공산당 건설 연맹(黨建聯盟)’을 설립했

다. 이는 구 아래 단위인 사구를 연결하는 조직으로, 사회복지 서비스의 공급을 위해 필요한 자원을 여러 사구가 공유하는 조직이었다. 이것이 전환점이 되어 소위 ‘삼사연동(三社聯動)’ 모델이 등장했다. 여기서 ‘삼사(三社)’는 사구(社區) 거민위원회, 사회조직(社會組織), 사회공작사(社會工作者)를 가리킨다. 즉 공산당의 지도하에 세 개의 조직 및 인원이 결합한 공동체 거버넌스(治理)의 플랫폼(平臺)이 형성된 것이다. 이 플랫폼을 통해 공산당은 사회복지 서비스 제공에 필요한 자원을 지원하고, 사회조직은 그 지원에 기반하여 사회복지 서비스를 직접 제공하는 업무를 위탁 수행한다(Kan and Ku 2021, 86-90).

이처럼 쿤밍시에서 공산당은 사회조직과의 협력을 통해 사회복지 서비스를 제공함으로써 주민들에게 ‘자애로운 당’의 이미지를 형성하고, 이를 통해 대중에 대한 권위를 강화할 수 있었다. 또한 사회조직의 참여와 자원봉사 활동을 이용하여 공산당은 기층 대중을 사회 활동에 동원하는 데도 성공했다. 그 과정에서 공산당과 사회조직 간에는 ‘영도-복종의 관계’가 형성되었다. 공산당은 재정 지원과 ‘정치영도’를 통해 사회조직을 자신의 활동 범위로 끌어들이고, 사회조직은 공산당 영도하에 재정을 지원받아 안정적으로 사회복지 활동을 전개한 것이다(Kan and Ku 2021, 75-95).

그러나 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하는 것처럼, 공산당 활동 내로 사회조직을 포섭하는 공산당의 새로운 정책에 대해서도 사회조직 관계자가 흔쾌히 동의한 것은 아니었다. 일부 사회조직의 지도자들은 공산당의 새로운 관리 정책에 깊은 우려를 표명했다. 그러나 사회조직이 공산당의 재정 지원과 ‘정치영도’를 거부할 수만은 없었다. 그럴 경우, 생존 자체가 불가능하기 때문이다. 따라서 사회조직은 공산당의 지원을 받아 활동하면서, 동시에 자신의 독자성과 자율성을 유지해야 하는 어려운 ‘균형 잡기’ 과제에 직면해 있다(Thornton 2013, 14-15; Kan and Ku 2021, 90-93; Yuen 2020, 177-179).

VI. 결론

2000년대 이후 공산당의 사회조직 정책은 ‘통제와 육성’의 결합’으로 요약할 수 있다. ‘통제’는 주로 1998년에 확립된 ‘이중 관리체제’를 통해 이루어진다. 중국에서 국내 사회조직이 합법적으로 활동하기 위해서는 1단계로 ‘업무주관 단위’의 후원 승낙을 받아야 하고, 2단계로 ‘등기관리 기관’의 등록 승인을 받아야 한다. 등록 이후에도 사회조직은 ‘업무주관 단위’와 ‘등기관리 기관’의 지도와 감독하에서 활동해야만 한다. 국제 비정부조직은 이것보다 한 단계 강화된 ‘삼중 관리체제’의 통제를 받는다. 물론 공산당 일당 체제에 위협을 가할 수 있는 사회조직에 대해서는 조직 폐쇄와 관련자 구속 등 무자비한 ‘탄압’을 가한다.

동시에 공산당은 사회조직의 ‘육성’ 정책도 적극적으로 추진했다. 정부는 1990년대 하반기부터 증가하는 도시 기층사회의 ‘사회인’과 유동 인구(농민공)에게 사회복지 서비스를 제공해야만 했다. 반면 ‘작은 정부 큰 사회’의 구호 아래 정부 개혁을 추진하면서 정부의 역할과 기능은 전보다 상대적으로 축소되었다. 이런 상황에서 사회복지 서비스를 공급하는 일부 업무는 사회조직, 특히 사회복지무기구가 맡을 수밖에 없었다. 공산당의 사회조직 ‘육성’ 정책은 이렇게 해서 등장했다. 그 결과 2000년대 이후 사회복지무기구는 증가율과 중요성 면에서 꾸준히 증가했다. 이는 시진핑 시기(2012년-현재)에 들어서도 마찬가지다.

2000년대에는 사회조직(특히 사회복지무기구)의 증가와 함께 공산당의 통제 기제도 다시 변화를 겪게 되었다. 기존의 ‘이중 관리체제’는 사회조직의 ‘외부’에서 통제하는 방법으로 한계가 있기 때문이다. 따라서 한편에서는 ‘이중 관리체제’를 계속 유지 및 강화하고, 다른 한편에서는 사회조직 ‘내부’에서 이들을 통제 및 관리하는 정책을 모색하게 되었다. 그 임무는 공산당 기층조직에 주어졌다. 첫째는 사회조직 내부에 공산당 기층조직을 설립하여 통제 및 관리하는 방법이다. 둘째는 공산당의 활동 범위 내로 사회조직을 끌어들이어 통제 및 관리하는 방법이다. 이를 통해 공산당은 ‘큰 공산당 작은 정부 큰 사회’의 방침을 실현할 수 있다.

이는 특히 시진핑 시기에 들어 더욱 힘있게 추진되었다.

이와 같은 공산당의 ‘통제와 육성’의 결합’ 방침이 지금처럼 효과를 발휘하는 한, 특히 공산당 기층조직을 통해 사회조직을 통제 및 관리하는 방법이 효과를 발휘하는 한, 중국의 사회조직이 공산당 일당 체제에 도전하는 시민사회로 성장할 가능성은 거의 없다. 사실 1970년대 중반부터 1990년대 중반까지 전 세계 개발도상국과 사회주의 국가에서 ‘제3의 민주화 물결(the third wave of democratization)’이 밀어닥쳤을 때도, 중국에서는 강력한 ‘애국주의 열풍’이 상대적으로 작은 규모의 ‘민주화 물결’(즉 1986-87년 대학생 시위와 1989년 톈안먼 민주화 운동)을 압도했다. 2000년대 이후 전 세계가 ‘민주주의 후퇴(democratic recession)’ 시기에 접어든 상황에서는 말할 필요도 없다. 따라서 중국의 사회조직이 공산당의 통제와 관리에서 벗어나서 독자적으로 활동할 수 있는 시기는 당분간, 그것이 언제까지인지는 몰라도, 오지 않을 것이다.

참고문헌

- 백승욱·장영석·조문영·김판수. 2015. “시진핑 시대 중국 사회건설과 사회관리.” 『현대중국연구』 17집 1호, 1-51.
- 안치영. 2012. “현대 중국의 민간조직 관리.” 『중앙사론』 35집, 31-64.
- 이남주. 2007. 『중국 시민사회의 형성과 특징: NGO의 발전을 중심으로』. 서울: 폴리테이아.
- 이민자. 2001. 『중국 농민공과 국가-사회관계』. 서울: 나남.
- 조문영. 2015. “혼중, 효용, 균열: 중국 광둥 지역 국가 주도 사회건설에서 사회공작(사회복지)의 역할과 함의.” 『중소연구』 39권 3호, 111-150.
- 조영남. 2006. 『중국 의회정치와 발전: 지방인민대표대회의 등장·역할·선거』. 서울: 폴리테이아).
- _____. 2016. “2015년 중국 정치의 현황과 전망.” 국립외교원 중국연구센터 편. 『2015중국정세보고』. 서울: 역사공간, 9-78.
- _____. 2017. “2016년 중국 정치의 현황과 전망.” 국립외교원 중국연구센터 편. 『2016중국정세보고』. 서울: 역사공간, 11-81.
- 2019年民政事業. 2020. “2019年民政事業發展統計公報.” <中華人民共和國民政部> 9월 8일. www.mca.cn (2021/2/5).
- 國務院民政部. 2017. “關於大力培育發展社區社會組織的意見.”
- _____. 2018. “關於在社會組織章程增加黨的建設和社會主義核心價值觀有關內容的通知.”
- 國務院民政部·財政部. 2012. “關於政府購買社會工作服務的指導意見.”
- 國務院辦公廳. 2021. “十四五城鄉社區服務體系建設規劃.”
- 呂福春. 2007. 『中國複合型社團研究』. 天津: 天津人民出版社.
- 吳玉章 主編. 2004. 『社會團體的法律問題』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- _____. 2008. 『民間組織的法理思考』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- _____. 2010. 『中國民間組織大事記(1978-2008)』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- 王名 等著. 2004. 『民間組織通論』. 北京: 時事出版社.
- 王名 主編. 2008. 『中國民間組織30年』. 北京: 社會科學文獻出版社.

- 中共中央·國務院. 2021. “關於加強基層治理體系和治理能力現代化建設的意見.”
- 中共中央組織部. 2000. “關於加強社會團體黨的建設工作的意見.”
- _____. 2012. “關於加強和改進非公有制企業黨的建設工作的意見(試行).”
- 中共中央組織部·民政部. 1998. “關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知.”
- 中共中央辦公廳. 2015. “關於加強社會組織黨的建設工作的意見(試行).”
- _____. 2019. “關於加強和改進城市基層黨的建設工作的意見.”
- 中共中央辦公廳·國務院辦公廳. 2016. “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.”
- 中国社会组织报告. 2019. “《中国社会组织报告》2019蓝皮书最新发布.” 7월 18일.
www.chinadevelopmentbrief.org.cn (2021/2/5).
- 賀立平. 2007. 『讓渡空間與拓展空間：政府職能轉變中的半官方社團研究』. 北京: 中國社會科學出版社.
- 黃曉勇 主編. 2009. 『中國民間組織報告(2009-2010)』. 北京: 社會科學文獻出版社.
- Brook, Timothy and B. Michael Frolic (eds.). 1997. *Civil Society in China*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Chan, Chak Kwan and Jie Lei. 2017. “Contracting Social Services in China: The Case of the Integrated Family Services Centres in Guangzhou.” *International Social Work* 60(6): 1343-1357.
- Cho, Young Nam. 2009. *Local People's Congresses in China: Development and Transition*. New York: Cambridge University Press.
- Deng, Zhenglai (ed.). 2011. *State and Civil Society: The Chinese Perspective*. Singapore: World Scientific.
- Franceshini, Ivan and Elisa Nesossi. 2018. “State Repression of Chinese Labor NGOs: A Chilling Effect?” *China Journal* 80: 111-129.
- Froissart, Chloe. 2018. “Changing Patterns of Chinese Civil Society.” Willy Wo-Lap Lam (ed.). *Routledge Handbook of the Chinese Communist Party*. London and New York: Routledge, 352-371.
- Fu, Diana and Emile Dirks. 2021. “Xi Jinping-Style Control and Civil Society

- Responses.” *China Leadership Monitor* 69.
- Fu, Diana and Greg Fistelhorst. 2018. “Grassroots Participation and Repression under Hu Jintao and Xi Jinping.” *China Journal* 79: 100-122.
- Gallagher, Mary E. 2004. “China: The Limits of Civil Society in a Late Leninist State.” Muthiah Alagappa (ed.). *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. Stanford: Stanford University Press, 419-452.
- He, Baogang. 1997. *The Democratic Implications of Civil Society in China*. London: Macmillan Press.
- Hook, Biran (ed.). 1996. *The Individual and the State in China*. Oxford: Clarendon Press.
- Kan, Karita and Hok Bun Ku. 2021. “Serving the People, Building the Party: Social Organizations and Party Work in China’s Urban Villages.” *China Journal* 85: 72-95.
- Lau, Mimi. 2015. “China to Boost Communist Party Presence in Mainland NGOs, Trade Unions and Foundations.” *South China Morning Post*. September 29. www.scmp.com (2021/2/21).
- Ma, Qiusha. 2006. *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?*. London: Routledge.
- Pils, Eva. 2018. “The Party and the Law.” *Lam* (2018), 248-265.
- Reuters Staff. 2016. “China to Strengthen Communist Party’s Role in Non-Government Bodies.” *Reuters*, August 22. www.reuters.com (2021/2/21).
- Saich, Tony. 2000. “Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China.” *China Quarterly* 161: 124-141.
- Thornton, Patricia M. 2013. “The Advance of the Party: Transformation or Takeover of Urban Grassroots Society?” *China Quarterly* 213: 1-18.
- Wang, Shaoguang and He Jianyu. 2011. “Training Ground for Democracy: Associational Life in China.” Deng Zhenglai (ed.), *State and Civil Society: The*

- Chinese Perspective*. Singapore: World Scientific, 271-310.
- White, Gordon. Jude Howell and Shang Xiaoyuan. 1996. *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press.
- Wright, Teresa. 2010. *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Yang, Yongjiao et. al. 2015. "The Abolition of Dual Administration of NGOs in China: Imperatives and Challenges." *International Journal of Social Science and Humanity* 5(6): 546-552.
- Yuen, Samon. 2020. "Delivering Services in China's Fragmented Local State: The Procurement of Social Work NGOs in Guangzhou." *China Review* 20(4): 159-188.
- Zhang, Han. 2018. "Who Serves the Party on the Ground? Grassroots Party Workers for China's Non-Public Sector for the Economy." *Journal of Contemporary China* 27(110): 244-260.
- Zheng, Yongnian and Joseph Fewsmith (eds.). 2008. *China's Opening Society: The Non-State Sector and Governance*. London: Routledge.
- Zhu, Han and Lu Jun. 2021. "The Crackdown on Rights-Advocacy NGOs in Xi's China: Politicizing the Law and Legalizing the Repression." *Journal of Contemporary China*. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1985a829>, 1-21.

How Does the Chinese Communist Party(CCP) Control Social Organizations?

Cho, Young Nam | Professor, GSIS SNU

This article analyzes the CCP's control policy of social organizations since the 2000s, focusing on the combination of control and cultivation policy. To this end, first, it investigates the quantitative changes of social organizations in the past, and highlights that it is the result of combination of control and cultivation policy. Second, it examines the CCP's policies for cultivating social organizations, and the dual control system. Finally, this paper analyzes the two control methods that China has seriously implemented since the 2000s: that is, establishing the party branches within social organizations, and encouraging social organizations to participate into the party's activities.

Key Words | CCP, Social Organization, Control and Cultivation, Dual Control System, Xi Jinping Era