

# 중국 정부의 서비스 구매 발달과정 고찰: 시기별 내용과 특징을 중심으로

김성민\*

| 목 차 |

I. 들어가며	2012년)
II. 1단계: 몇몇 지방과 기층에서의 개별적 실험 시기(1994년-2005년 말)	IV. 3단계: 중앙에 의한 통일적 제도화 및 전면적 확대 시기(2013년 이후)
III. 2단계: 중앙의 승인 및 각 지방으로의 확산 시기(2005년 12월-	V. 나가며

| 논문요약 |

국가 영역이 축소되고 국가와 정부의 기능과 역할이 전환되면서, 기존에 국가-정부가 직접 담당하던 국민들에 대한 공공서비스의 제공이 시민사회 또는 제3섹터의 행위자들에게 조금씩 이관되고 위탁되는 모습이 1990년대 중반부터 중국에서도 나타나기 시작했다. 이러한 중국 정부의 - 주로 사회조직으로부터의 - 서비스 구매의 전개와 발전과정은 크게 3단계로 구분해 볼 수 있는데, 본고는 각 단계별 혹은 시기별로 중국 정부 서비스 구매의 정책과 사례에 대한 주요 내용과 양상 그리고 특징을 고찰하고 있다. 1단계에서는 선전과 상하이 등 일부 지방에서 정부의 서비스 구매 정책실험이 시작되었는데 비경쟁성 지정위탁의 방식으로 특정 사회조직에게 서비스 제공을 위탁하였다. 2단계에서는 지정위탁이 아닌 경쟁성 공개모집의 방식을 본격적으로 취하였고 정부의 서비스 구매에 대한 중앙정부의 공식적 승인이 이루어졌으며 저장, 베이징 등 여타 다른 지역으로 정부의 서비스 구매 정책이 크게 확산되었다. 마지막 3단계 시기에 들어서면서 정부의 서비스 구매 관련 중앙에 의한 통일적 규범화/제도화 및 전면적/전국적 확대가 진행되었다. 해당 주제에 관한 국내 연구가 거의 전무한 상황에서, 본 논문이 중국의 정부 서비스 구매의 역사적 전개와 변화 및 발전에

\* 동서대학교 국제학부(국제관계학 전공) 초빙교수

관한 기초정보와 자료를 제공한다는 점에서 초보적이거나 일정한 역할을 할 것으로 기대한다.

- 주제어: 신공공관리/뉴거버넌스, 서비스 제공 유형의 변화, 정부 서비스 구매, 사회조직, 공공/사회적 서비스

## I. 들어가며

### 1. 정부의 서비스 구매 관련 이론적 고찰

#### (1) 1980년대 이후 정부실패와 그 해법의 모색

1980년대 들어 신자유주의 흐름의 확산과 시민사회의 성장으로 인해 정부의 규모/기능 축소 및 직능 변화의 양상이 나타나게 되었고, 이러한 추세 속에서 정부와 민간의 역할 관계를 어떻게 설정해야 하는가의 문제가 효율성의 측면에서 중요한 이슈로 떠올랐다.

시장실패의 문제를 해소하기 위해 등장한 정부의 개입/역할 확대는 시장 실패 못지않게 사회적 문제 해결에 실패하면서 여러 문제를 노출하게 되었다(박우서 외 2001, 34). 이른바 정부실패라고 할 수 있는데, 정부실패의 내용은 대체로 다음과 같다. 첫째, 정부는 국민들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 공공재 생산에 있어 많은 한계를 지닌다(백종만 2002, 67). 둘째, 확대된 정부 관료제도는 재화 및 서비스 제공 과정에서 비인간화, 창의성 및 융통성의 결여 등을 초래한다(백종만 2002, 68). 셋째, 정부의 재화 및 서비스 공급 관련 정책활동에 있어 고비용 및 저효율의 문제가 발생하게 된다.

정부의 적극적 주도 아래 국민들에 대해 공공서비스를 공급했던 유럽 복지국가들의 사례만 보아도, 공공부문의 지나친 비대화, 정부재정 상황의 악

화, 서비스 유형의 다양성 부족, 낮은 생산성과 효과성, 경직된 서비스 제공 체제 등의 문제점을 노출하게 되면서, 이를 해소하기 위해 정부의 역할 축소, 민영화의 확대, 정부 직능의 변화 및 분권화, 민간사회 역할의 확대 등의 정책해법이 모색되었고, 관련 이론들이 등장하게 되었다.

## (2) 신공공관리 이론 및 뉴거버넌스 이론

바로 위에서 언급했듯이, 1980년대 정부부문 및 지출의 축소, 정부의 일부 기능의 민영화 혹은 민간사회로의 이전 관련 논의가 전개되면서 사바스(Savas)의 『공공부문의 민영화론』과 같은 저작이 출판되었고, 영미권을 중심으로 ‘신공공관리론(New Public Management)’이 등장하게 되었다. 이는 시장주의와 신관리주의의 결합을 통해 관료제 중심 시스템의 문제를 보완하고 작은 정부의 구현을 위해 개발된 이론이다(이종수 외 2005, 172). 기업의 경영/관리방식을 정부의 그것에 적용하고, 정부 업무의 효율성 제고 및 공공부문의 능률 향상을 그 목적으로 하는 신공공관리론은 아래와 같은 특징을 지닌다.

첫째, 시장주의 원리에 근간하여 가격 및 경쟁 원리를 활용한 공공서비스의 공급, 그리고 공급자 중심이 아닌 수요자(국민) 중심의 서비스 제공을 그 특징으로 한다(정정길 2000, 435-439). 이를 보다 구체적으로 말한다면, 가격메커니즘을 통한 ‘수익자 일부 부담’의 원칙의 적용, 수요자 중심 서비스를 위한 민간위탁 및 민영화 방안의 도입이라 할 수 있다. 둘째, 신관리주의는 기업가 정신, 성과에 기초한 관리, 정부 업무의 질적 관리, 정부 직능의 분산 및 분권화 등을 그 구체적 내용으로 지적할 수 있다(이종수 외 2005, 172-173).

한편 1980년대 신공공관리 이론과 함께 당시 대두된 이론적 개념은 거버넌스(Governance) 관련 이론인데, 거버넌스란 광범하게는 국가의 통치행위 전반을 지칭하고, 협소하게 개념규정을 할 경우 ‘서비스 연계망’으로 규정할 수 있는데 이를 통상 뉴거버넌스(New Governance) 이론이라 칭한다. 서비스 연계망을 핵심으로 하는 뉴거버넌스 이론은 정부부문과 비정부부문(민간부문)의 협업적 연계에 의한 공공서비스 제공을 주장한다(이종수 외 2005, 176). 그리고 이와 함께 정부의 공공 개입의 정도와 형식, 공공서비스 전달

과정에서 준시장적 수단/방식의 활용 등에 대해 구체적인 지침을 제시하고 있다(박우서 외 2001, 28). 즉 공공문제의 해소 및 공공서비스의 공급에 있어 정부의 제도적 장치에 의존하지 않고, 정부부문과 민간부문 간의 협력적 네트워크를 구축해야 한다는 것이 뉴거버넌스 개념/이론의 핵심적 주장이다.

이처럼 정부의 서비스 구매 정책은 위와 같은 배경과 논의 속에서 점차 보편적인 현상이 되었다. 정치사회적 및 사회경제적 구조의 변화 아래 수많은 요인들이 상호 교호하고 작동한 결과, 국가 영역이 축소되고 국가와 정부의 기능과 역할이 전환되면서, 기존에 국가와 정부가 직접 담당하던 - 국민/시민들에 대한 - 사회적 서비스 및 공공서비스의 제공이 기업과 제3섹터의 - NGO, NPO, 사회적 기업 등 - 다양한 행위자들에게 조금씩 이관되고 위탁된 것이다. 1980년대 서구를 중심으로 시작된 이러한 구조적 변화 속에서 정부의 공공서비스 구매는 점차 세계적으로 자리를 잡고 확산이 되었다.

## 2. 1990년대 이후 중국의 상황(정부의 직능 변화, 정부 역할의 축소 등)

체제개혁을 단행하였고 현재도 진행되고 있는 중국에서도 정부의 공공서비스 구매 방식이 등장한 것은 자연스러운 수순이자 현상이었다. 장쩌민 시기가 들어 점차로 강조되고 실제적으로 추진되었던 정사(政社)분리, 국가/정부의 직능변환과 전능형 국가/정부에서 서비스형 국가/정부로의 전환, 행정 간소화(簡政), 소(小)정부-대(大)사회, - 현실에 조용하는 전략적 성격이 강한 - 민간·사회조직의 육성, 통치비용과 행정비용의 공민사회로의 이전과 분담 등의 정책노선과 방침 아래, 기존 국가/정부가 직접 생산하여 인민들에게 제공하던 방대한 규모의 사회적 서비스 관련 업무를 공민사회 내 민간·사회조직들이 점진적으로 맡게 된 것이다.

이런 방식은 정부-사회조직-인민들 각자에 일정한 효익<sup>1)</sup>이 있는 것으로 이해되고 있다. 정부로서는 행정비용과 정치사회적 비용의 상당부분을 절감할 수 있고, 정부를 대신해 여러 영역에서 주민들에게 공공서비스/사회적 서

1) 崔軍 外(2015), “政府購買服務績效評價研究,” <http://www.chinanpo.gov.cn/700104/92493/newsjindex.html>. (2019년 4월 11일 검색) 그 외에 Jia(2009)의 논의 참조.

비스를 제공하게 된 사회조직들은 그 과정에서 정부의 지원을 받고 일정한 권한과 이익을 부여받으며 전문성과 역량과 경험 등을 습득하여 성장을 도모할 수 있으며(Cortis et al. 2018, 202), 인민/주민들은 기존의 단일하고 획일적인 정부 제공의 서비스가 아닌 다종다양한 방식과 내용과 아이템의 사회적 서비스를 경험하고 누릴 수 있기 때문이다. 그리고 이는 더 나아가, 중국 사회조직 생태계와 공민사회의 활성화<sup>2)</sup>에도 일정한 긍정적인 작용을 하게 되었다고 평가할 수 있다.

한 가지 덧붙여야 할 점은, 사회조직으로부터의 정부의 서비스 구매의 방식에 관한 것이다. 그동안 시행되고 경험된 여러 방식과 형식이 있는데, 일반적으로 ‘지정위탁’과 ‘공개모집’의 두 가지 방식이 주를 이루고 있다. 전자는 정부가 일방적으로 특정 사회조직을 지정하여 서비스의 생산과 제공을 위탁하는 개념이고, 후자는 정부의 일방적 지정이 아닌, 공고-모집-심사-평가-선정의 절차를 통해 이루어지는 방식이다. 따라서 전자는 애초부터 다른 사회조직들의 참여가 배제되고 폐쇄된(closed) ‘비경쟁적 방식’이란 특성을 지닌 반면, 후자는 처음부터 기본적으로 모든 사회조직들에게 기회가 동등하게 개방된(open) ‘경쟁적 방식’이란 특성을 지닌다는 점에서 차별성을 보인다.

한편, 정부의 서비스 구매에 있어서 몇몇 주요 국가들의 경우(조현승 2007, 45-54)와 중국의 경우를 그 공통된 특징을 중심으로 간략하게나마 비교할 필요가 있을 것이다. 공공서비스의 민영화 추세 속에서 영국과 미국뿐

2) 물론 중국의 사회조직 생태계와 공민사회의 성장과 활성화는 현재, 그리고 단기/중기적으로 근본적인 제한성과 한계점을 지니고 있다. 중국적 특색의 사회조직 생태계는, 여타 자유주의-민주주의 국가들에 널리 존재하는 일반적 의미의 - 운동성, 의제 발굴, 여론형성, 어드보커시, 비판/감시 기능을 지닌 - ‘시민사회단체’와 ‘압력단체’의 성격이 아닌, ‘공공재 혹은 사회서비스 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, 교육서비스 제공, 도농의 기층주민 대상 서비스 제공 등 모두 ‘공공서비스 혹은 사회서비스 제공’과 관련된 단체들이다. 그 이외의 단체들은 기존처럼 업무주관단위를 먼저 확보해야 등기신청 절차가 가능해지는데, 잘 알려진 바대로 이는 매우 어려운 일이다. 따라서 향후 중국 공민사회 내 사회조직 생태계는, 당정의 안정적인 국가운영과 사회관리, 그리고 - 당정에 대한 - 인민들의 불만 완화 등에 좋은 도구가 될 서비스 제공형의 단체들이 주를 이루게 될 것으로 예상해 볼 수 있다.

아니라 전통적 복지국가였던 스웨덴, 독일 등의 국가들도 공공서비스의 민영화 혹은 민간부문 위탁을 단계적으로 추진해왔고, 일본 역시 이러한 흐름을 보여왔다.

미국의 경우 민간부문으로부터의 정부의 서비스 구매는 1980년대부터 추진되긴 했지만, 특별히 1996년 복지개혁 이후 현저한 가속화를 보이고 있다. 서비스 구매는 정부-기업-비정부/비영리조직 간의 영역을 허무는 계기가 되었고, 연방정부 및 각 주정부 차원에서 서비스 구매의 범위를 지속적으로 확대해왔다. 쓰레기 수거, 대중교통 운용, 도로보수, 가로수 정비 등이 이에 해당하는데, 미국 주 정부의 40% 이상이 대중교통 운용에 민간기업을 참여시키고 있고, 80% 이상이 차량건인 및 주차관리 등의 서비스 업무에 민간기업과 계약을 체결하여 관리하고 있다. 또한, 미국의 각 중소도시들은 교통 신호 체계 관리, 공공요금 청구서 발송, 구급차 운용, 공원 조성, 공동묘지 관리, 주민들의 건강 및 후생지원 업무 등 매우 다양한 범주에서 민간기업 및 비정부조직에 서비스를 위탁하고 있고, 해당 기업 및 비정부조직들은 다양한 서비스 범주에서 경쟁을 벌이고 있다.

영국은 대민 행정서비스의 민영화가 가장 돋보이는데, 1980년대 이후 영국 행정서비스 민영화의 기본방향은 ‘정부와 민간 협력(Partnership between Public and Private sectors: PPP)’이라 할 수 있다(Jia et al. 2009, 5). 정부가 민간 대행기관에 성과목표를 부여하고 그 성과목표 달성의 방법은 자율에 맡기되, 그에 대한 책임은 해당 기관에서 지는 방식으로 이루어졌다. 이를 통해 영국 정부는 무려 110가지가 넘는 대민행정업무를 민간부문에 위탁하였고, 이를 통해 11만 명가량의 공무원 규모를 감축하였다.

일본의 정부 서비스 구매는 복지서비스를 중심으로 이야기해 볼 수 있다. 1990년대 들어 고령화의 확대, 고령자들의 요구/필요의 다양화, 정부의 재정 부담 증가 등의 요인으로 인해 일본 정부는 2000년도부터 새로운 공적보험 제도를 시행하게 되었다. 사회복지법인에 의해 일원화되어 있던 일본의 복지서비스 제공은 새로운 제도-정책을 통해 다양한 주체들을 참여시킴으로써 새로운 복지서비스 제공 환경을 만들게 되었다. 즉 민간기업, 의료법인, 사단법인, 재단법인, 생활협동조합 등 다양한 행위자들이 복지서비스 관련 제공자로 등장하면서 상호 경쟁 환경이 조성된 것이다.

스웨덴은 의료서비스 제공 관련 변화가 눈에 띈다. 국가/정부가 주도하는 전 국민 대상 무상 의료서비스 제공을 실시하던 복지국가 스웨덴은 1990년대 초 경기침체, - 경기침체 등으로 인한 - 의료기관 및 의료진의 축소, 의료서비스 질의 저하 문제에 직면하였다. 결국 의료서비스 부문에 준시장 원리를 도입하여 1995년에 이르러 스웨덴의 다수의 카운티에서 준시장 의료서비스 시스템을 시행하게 되었다. 5년 후인 2000년도에는 스웨덴의 85%의 카운티에 - 정부와 의료서비스 제공 관련 계약을 맺은 - 민간의료기관이 설립되었고, 스웨덴 전체 환자의 약 25% 정도가 민간의료기관을 이용하는 것으로 나타났다. 그 이후 대도시와 중소도시 대부분의 지방정부에서 공공공급자와 민간 공급자 간의 경쟁, 그리고 민간 공급자들 간의 경쟁 환경이 조성되었고, 2006년 이후 보수당의 집권과 함께 서비스 구매 혹은 서비스 업무의 민간위탁은 더욱 가속화되었다.

미국, 영국, 스웨덴, 일본 등 몇몇 주요 선진국의 공공서비스 민영화 사례는 한 가지 공통된 특징을 보인다. 그것은 바로, 단순한 정부 서비스의 민간위탁이 아니라 의도하였든 의도하지 않았든 공공기관과 민간부문 간의, 그리고 서비스 위탁을 받은 민간부문 기관/단체들 간의 경쟁(서비스 수탁 경쟁)이 나타나게 되었다는 점이다(Jia et al. 2009, 6). 이는 앞에서 잠시 설명했듯이, 중국의 경우에도 동일하게 관찰된다. 초반에는 중국의 지방정부들이 비경쟁성의 '지정위탁'의 방식으로 특정 기관에 공공서비스의 제공을 맡기다가 점차적으로 지정위탁이 아닌 경쟁성의 '공개모집'의 방식을 시행하게 되면서, 정부로부터의 서비스 수탁을 둘러싸고 민간기관들 간의 경쟁이 발생하게 되었고, 이는 민간부문의 비정부/비영리조직들의 서비스 제공 관련 전문성을 향상시키는 데 일조하게 되었다.

### 3. 논문의 목적과 의의

중국의 대(對)사회조직 정책은 크게 '방(放)'과 '관(管)', 두 가지 축의 적절한 상호작용으로 구성된다. 하나의 축이 지원, 육성, 방권(放權), 양이(讓利) 등에 관련된 '방(放)'이라면, 다른 한 축은 감독, 감시, 개입, 통제 등으로 구성된 '관(管)'이 된다. 당과 정부는 두 가지를 동시에 힘써야 한다고 말하면

서 이를 ‘양수조(兩手抓)<sup>3)</sup>’로 표현하고 있다. 한 손(一手)으로는 ‘사회조직 발전의 적극 인도(積極引導社會組織的發展)’을 도모하고, 한 손(一手)으로는 ‘법에 의한 엄격한 관리(嚴格依法管理)’를 가하는 것이다. 두 가지를 모두 중시한다는 뜻에서 ‘방관병중(放管並重)’이라고도 한다.

사회조직에 대한 여러 가지 지원(扶持) 정책과 방침들이 존재하는데 그중 하나가 ‘재정지원’이다. 그리고 이 재정지원은 크게 두 가지로 구성되는데, 직접적 지원과 간접적 지원이 그것이다.

직접적 지원으로는 ‘일반 자금지원(整體資助)’와 ‘특별 자금지원(專項資助)’의 두 가지 방식이 있는데, 전자는 쉽게 말해 현물지원으로서 통상적으로 사회조직의 사무실 임대료 보조, 사무실 설비 보조, 직원/간사 인건비 보조, 기타 사무실 운영비/경상비 보조 등이 이루어지고 있다. 후자는 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.

간접적 지원은 세금우대(稅收優惠), 기타 혁신적/창의적 지지조치(其他創新性支持措施), 서비스 구매의 세 가지로 분류할 수 있다. 세금우대는 말 그대로 회원들의 회비, 기업과 인민들로부터의 정기적 및 비정기적 기부금/후원금, 정부 보조금 등 사회조직이 거두어들인 수입에 대해 감면해주는 것을 말하고, 기타 지원조치에는 사회조직 인큐베이팅과 사회조직의 은행대출 시 정부가 신용보증을 제공해주는 것 등이 포함된다.

사회조직에 대한 간접적 재정지원의 마지막 구성요소가 바로 본고가 다루고자 하는 중국 정부의 공공서비스 구매(政府購買公共服務)가 된다. 영문으로는 ‘POSC(Purchase of Service Contracting)’라고 표현하는데, 이 방식은 이미 세계적으로 보편적인 현상이 되었다. 정치사회적 및 사회경제적 구조의 변화 아래 수많은 요인들이 상호 교호하고 작동한 결과, 국가 영역이 축소되고 국가와 정부의 기능과 역할이 전환되면서, 기존에 국가와 정부가 직접 담당하던 - 국민/시민들에 대한 - 사회적 서비스 및 공공서비스의 제

3) ‘두 손으로 잡다’는 의미로서 ‘두 가지 모두에 힘쓰는 것’을 지칭하는 표현이다.



공이 기업과 제3섹터의 - NGO, NPO, 사회적 기업 등 - 다양한 행위자들에게 조금씩 이관되고 위탁되었다. 1980년대 서구를 중심으로 시작된 이러한 구조적 변화 속에서 정부의 공공서비스 구매는 점차 자리를 잡고 확산이 되었다.

본고는 사회조직 지원정책 가운데 앞에서 설명한 중국에서의 정부 서비스 구매 정책방향이 어떠한 전개와 발달과정의 궤적을 지니고 있는지 초보적으로 고찰한다. 현재까지 국내에서 해당 주제와 관련된 연구는 거의 전무한 것으로 파악되기 때문에, 중국 정부의 공공서비스 구매에 관한 국내 최초의 연구논문이라는 점에서 의의를 부여할 수 있을 것이다. 중국 정부의 조달(採購) 관련 소논문과 보고서는 일부 존재하지만, 그것은 정부기관과 부처들이 구입-위탁-임대하는 물품(설비, 제품, 장비, 기자재, 사무용품, 원자재, 연료 등), 공사(건축, 개축, 증축, 철거, 인테리어, 시설유지, 시설 개보수 등), 서비스 전체를 모두 포괄하는 것이기에, 정부의 공공서비스 혹은 사회적 서비스 구매와는 꽤 다른 영역의 연구주제라 할 수 있다.

이렇듯 본고는 중국 정부의 공공서비스 구매의 발달과정과 각 과정/단계의 양상 및 특징에 대한 기초적인 자료제공을 주된 목적으로 작성되었다. 필자의 기초 작업을 통해 차후 대만, 홍콩, 한국의 정부 서비스 구매 발전과정과의 비교 및 대조작업이 가능할 것이라는 점에서도 본고의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 또한 본고는 필자 본인의 향후의 보다 심화된 연구를 위해 필요한 첫 단계 기초 작업이기도 하다. 본 연구를 기본 토대로 삼아 향후에는, 중국 몇몇 지방-도시에서의 정부 공공서비스 구매 관련 구체적 사례분석과 상호 비교연구, 중국 정부의 서비스 구매 관련 전체적인 구조 및 메커니즘 연구와 모형화 작업 등의 심화된 연구가 가능할 수 있을 것으로 기대된다. 중국의 정부 서비스 구매는 1990년대 중반부터 작금에 이르기까지 총 3단계의 시기로 구분될 수 있다고 판단되는데, 각 단계-시기별 주요 내용과 양상, 특징을 중심으로 논문을 구성하고자 한다.

## Ⅱ. 1단계: 몇몇 지방과 기층에서의 개별적 실험 시기(1994년-2005년 말)

중국의 경우, 1994년 선전의 뤼후취(羅湖區)에서 최초로 정부의 서비스 구매 사례가 등장하게 되었다. 선전시가 개혁개방 정책실험에서 선도적 경험과 정신을 지니고 있다는 점 외에, 아마도 홍콩에서 가장 인접한 선전이 홍콩의 정부 서비스 구매의 경험을 가장 먼저 참조할 수 있었기 때문인 것으로 풀이된다. “보다 적은 행정, 보다 많은 서비스(更少的行政, 更多的服務)”로 표현되는 홍콩 정부의 1980년대 시기의 모토는 행정간소화, 서비스형 정부로의 변화를 의미하는 것이었다. 이러한 분위기 속에서 1989년 2월 홍콩은 ‘공공부문개혁’을 본격 추진하였고, 이는 공공서비스 공급 방식의 새로운 전환을 알리는 서막이 되었다. 이후 홍콩은 정부, 기업, 민간조직(비정부 및 비영리조직) 등이 참여하는 다원적 공공서비스 제공 모형을 구축하게 되었고, 정부 재정의 약 40% 정도를 기업 및 민간조직으로부터의 서비스 구매에 사용하기에 이르렀다.<sup>4)</sup>

인근 홍콩의 선행경험을 참조하여 선전시 뤼후취 정부는 환경-위생(環衛) 관련 부서에 고용되어 있던 임시직 노동자들을 - 구(區) 정부가 주도하여 설립한 - 뤼후취 환경위생 서비스 공사(羅湖環衛服務公司)로 이동시킨 후, 해당 기관에 기존 구(區) 정부가 직접 담당하던 환경-위생 공공서비스 업무를 위탁하게 되었다.<sup>5)</sup> 1994년부터 1999년까지 뤼후취 정부는 관내 시정(市政) 도로면적 624만 평방미터 중 367만 평방미터에 달하는 면적의 도로청소 및 미화 사업을 뤼후취 환경위생서비스공사(羅湖環衛服務公司)와 르신공사(日新公司) 등에 위탁하였다. 뤼후취 정부는 1999년 이후 공공서비스 구매의 범위와 영역을 정부의 시설(物業)관리, 병원의 후근(물품조달) 서비스, 공공 프로젝트(公共工程) 등 방면으로 점차적으로 확대하였다.

4) 다음의 자료를 참조함. 政府採購信息網, <http://www.caigou2003.com/special/fuwugw/>. (2019년 12월 8일 검색); 李德, “經驗與借鑑: 香港政府公共服務改革對我國內地的啓示,” <https://www.mianfeiwendang.com/doc/10858e9577c057050d3d0af0/2>. (2019년 12월 8일 검색)

5) 崔軍 外(2015), “政府購買服務績效評價研究,” <http://www.chinanpo.gov.cn/700104/92493/newsjinindex.html>. (2019년 4월 11일 검색)

1994년 선전의 최초 사례 이후 두 번째 사례는 이듬해인 1995년 상하이 푸둥신취(浦東新區)에서 등장하였다.<sup>6)</sup> 1990년 4월 푸둥지역 개발이 확정/통과된 후 1992년 푸둥은 기존의 현(縣)에서 신취(新區)로 행정구역상의 전환을 이루고 본격적인 개혁개방을 추진하게 된다. 이러한 과정에서 푸둥지역은 정부기구의 간소화, 행정관리의 단순화, 분권화 등을 추구할 수밖에 없었기에, 이러한 당시 상하이/푸둥의 정책기조와 분위기가 선전의 뒤를 이어 중국에서 두 번째로 정부 서비스 구매 정책실험을 가능케 한 것이 아니었을까 풀이된다.

1995년 상하이 푸둥신취 사회발전국은 상하이기독교청년회(上海基督教青年會)측에 뤼산시민회관(羅山市民中心 혹은 羅山會館)의 일상적 운영관리를 위탁하였다. 뤼산시민회관은 푸둥신취 주민들의 상호 교류, 문화 및 오락활동, 체육활동 등을 위한 공공장소로서 건립되었다. 회관 건립 시 푸둥신취 사회발전국이 토지와 건물 건설 비용을 부담하였고, 구(區)의 사회발전기금회는 건물 내부의 시설과 설비 구축을 위한 자금을 지원하였으며, 회관 건립 후의 업무와 프로그램의 운영 및 관리는 상하이기독교청년회가 수탁하게 된 것이다(瞿振雄 2010, 27). 이후 뤼산시민회관은 주민들의 사회교류 활동을 위한 단순한 공공장소의 성격을 넘어, 회관 자체가 독립적인 법인자격을 갖춘 사회조직으로 전환되기에 이른다. 1990년대 중반 이러한 선전과 상하이의 두 가지 최초의 사례는 지방정부가 비용/건적 및 업무분담 관련 ‘협상과 위탁계약’의 형식을 통해 민간사회조직으로부터 공공서비스를 구매하기 시작하였다는 점에서 중요한 의의를 지닌다.

상하이의 관련 정책실험 사례를 좀 더 살펴보면, 2000년 상하이 루완취(盧灣區) 등 6개 구(區) 산하의 12개 가도판사처(街道)가 양로 서비스 관련 사회조직들에게 재가(居家)노인들에 대한 가정방문 서비스를 위탁<sup>7)</sup>하여 해당 민간사회조직 소속의 인원/활동가들이 노인들에게 가사(청소와 음식조리), 간병, 외출 등의 돌봄 서비스를 정부의 사회복지 공무원들을 대신하여 제공한 바 있다. 그 이후, 2003년 상하이시는 ‘정부의 주도적 추동(政府主導推動), 사회단체의 시행(社團運作), 사회 각계의 참여(社會多方參與)’라는 모

6) 보다 상세한 내용은 揚團(2001)의 논의 참조.

7) 湯偉 (2013), “上海政府購買公共服務的進展和思考,” <http://www.xzbu.com/8/view-3991191.htm>. (2019년 4월 11일 검색)

토하에 신항(新航), 양광(陽光), 쓰창(自強)<sup>8)</sup>의 3개 민영비기업단위(民辦非企業單位)<sup>9)</sup> 유형의 사회조직<sup>10)</sup>들에게 서비스를 위탁하였다. 범죄예방, 사회교정, 사회질서 강화의 차원에서였는데, 상하이시 주도로 세워진 이들 3개 민영비기업단위 사회조직들은 각각 상하이 교정위원회(矯正委), 공청단(團委), 금독위원회(禁毒委)의 위탁을 받아 복역 중 및 만기 출소자 등의 교정대상자, 실학(失學) 즉 퇴학 혹은 자퇴 상태의 불량청소년(問題靑少年), 약물중독자들을 대상으로 교정사업을 실시하였다. 신항, 양광, 쓰창 이들 3개 사회조직들은 정부의 해당 프로그램 관련 자금지원을 받아 500여 명의 교정서비스 관련 인원들을 고용하고 있었는데, 이에 따라 상하이 내 19개의 구(區)와 현(縣) 곳곳에 지부(分站) 및 사무소(工作站)를 설치하였고, 그 500여 명의 교정서비스 종사자들이 상하이 전반을 포괄하는 교정서비스 사업을 수행한 바 있다(王名·樂園 2008, 6).

1994년부터 2002년까지 약 9년간의 초창기에는 정부 서비스 구매의 등장이 주로 선전과 상하이 등에만 국한되다가, 2003년부터는 난징, 우시, 광저우 등으로 점차 조금씩 전파되고 확산되기 시작한다. 서비스 구매의 범위 역시 양로, 보건/의료, 사구(社區)발전, 환경보호 등으로 조금씩 다양화되는 모습을 보였다.

난징의 경우를 보면, 난징시의 구로우취(鼓樓區)가 2003년에 처음으로 공공서비스 구매를 시작하였다. 당시의 프로젝트/프로그램 명칭은 ‘재가양로 서비스네트워크 프로젝트(居家養老服務網工程)’라고 불리웠는데, 민간사회조직인 신티에신 사구서비스센터(心貼心社區服務中心) 소속의 서비스공작

8) 당시의 정식 명칭은 각각 ‘新航社區服務總社’, ‘陽光社區靑少年事務中心’, ‘自強社會服務總社’였다.

9) 민영비기업단위는 민영비기업단위는 1998년 국무원의 ‘민영비기업단위등록관리임시조례(民辦非企業單位登記管理暫行條例)’에 따라 법제화된 조직으로서, 해당 조례에 의하면, “기업이나 비영리사업단위, 사회단체 등이 비국유자산을 활용하여 설립하고 사회봉사적 활동에 종사하는 조직”으로 정의된다. 조례의 21조에 따르면, 민영비기업단위의 수익은 기관 내 활동을 위해서만 사용될 수 있고, 회원들에게 이윤분배를 할 수 없도록 명시되어 있다. 교육, 생태/환경, 보건/위생, 문화 등의 영역에서 사회와 인민에게 필요한 사회적 서비스를 제공하는 중요한 행위자로 인정받고 있다. 2016년에 공식적으로 그 명칭이 사회서비스기구(社會服務機構)로 변경되었다.

10) 법적 형식의 측면에서 볼 때 중국 내 사회조직(社會組織)은 사회단체(社會團體), 기금회(基金會), 민영비기업단위(民辦非企業單位)의 세 가지 형식으로 구분된다.

담당자들이 구(區) 내의 재가독거노인들을 대상으로 가사도움, 간병, 외출, 병원외래 등의 가정방문 돌봄 서비스를 수행한 것이었다.

이 시기에는 세 가지 특징과 양상이 관찰된다. 첫째, 선전, 상하이, 난징, 우시 등 몇몇 지방에서, 그것도 지방 전체가 아닌 지방 내 몇몇 소수의 지역에서 정책실험이 시도되었고, 이후 조금씩 시 전체로 그리고 여타 지역으로 전파되었다는 점이다. 둘째, 이 시기에는 명확한 '비경쟁성 구매'의 특징이 관찰된다. 비경쟁성 구매란 전술한 바대로, 공고와 공개입찰부터 시작하여 일정한 절차를 통해 이루어지는 사회조직 선정이 아니라, 구매자인 정부의 지정위탁의 방식으로 특정 사회조직에게 외주가 이루어지는 것을 말한다. 그리고 정부로부터 공공서비스 제공의 파트너로 선정된 서비스 중심의 기업 혹은 사회조직들은 대개 정부의 영향력이 강하거나 혹은 정부 주도로 설립되었다는 공통된 특징을 보인다. 셋째, 이 시기는 새로운 정책실험이 곳곳에서 개별적/분산적으로 시도되었을 뿐, 그것을 전반적으로 지도하고 규율하는 지방과 기층정부 차원의 서비스 구매 관련 제도와 규범이 거의 없었다는 특징을 보인다.

### Ⅲ. 2단계: 중앙의 승인 및 각 지방으로의 확산 시기(2005년 12월-2012년)

선전, 상하이, 난징, 우시, 광저우 등 몇몇 지역에서의 정책실험이 장시, 저장, 베이징 등 여타 다른 지역으로 널리 보급된 것은, 그리고 경쟁성 구매 방식 즉 공개입찰을 통한 서비스 구매 대상자(사회조직 등) 선정 방식이 본격적으로 등장한 것은 2005년 말부터였다. 2005년 12월, 국무원 빈곤구체관 공실(扶貧開發領導小組辦公室: 扶貧辦),<sup>11)</sup> 장시성 빈곤구체관공실(扶貧辦), 중국빈곤구체기금회(中國扶貧基金會)는 공동으로 '비정부조직과 정부 간 협력을 통한 촌급 빈곤구체 시범 프로젝트의 실시(非政府組織與政府合作實施

11) 1986년 설립 당시 명칭은 '國務院貧困地區經濟開發領導小組'이며, 1993년에 현재의 명칭으로 변경되었다.

村級扶貧規劃試點項目)’를 가동하게 된다.<sup>12)</sup> 이 과정에서 정부부문은 공개 모집(招標)-심사-평가(審評)-선정의 과정을 통해 이 빈곤구제 프로젝트에 참여할 파트너 사회조직들을 최종적으로 선정하였다.

중국빈곤구제기금회가 주도가 되어 프로젝트에 입찰/지원한 사회조직들을 심사할 - 11명으로 이루어진 - 심사평가위원회를 구성하였고, 장시성 정부가 심사위원단의 심사결과와 건의를 토대로 최종적으로 사회조직들을 선정하는 방식이었다. 장시성 빈곤구제 프로젝트에 선정된, 즉 정부 측에 서비스를 제공/판매하게 된 6개의 사회조직들의 주요활동은 빈곤측정과 평가(貧困評估), 촌급의 종합적 발전수요 분석(村級綜合發展需求分析), 촌급 빈곤구제계획 수립(制定村級扶貧規劃) 등이었다.<sup>13)</sup> 이는 중국 지방정부가 사회조직의 서비스 구매에 있어 일련의 원칙적이고 규범적 절차를 통한 경쟁성 구매의 방식을 본격적으로 사용한 최초의 사례라는 점에서 그 의의가 있다.

한편 베이징시는 2006년에 이르러 처음으로 민간사회조직으로부터의 사회사업 서비스 구매의 실험을 시도하게 된다. 허통(鶴童)노인복지협회<sup>14)</sup>가 베이징시 시청취(西城區)의 웨탄(月壇) 가도판사처(街道辦事處)로부터 웨탄 가도양로원(月壇街道敬老院)의 운영과 관리를 위탁받아 맡게 되었다. 양로

12) 이에 대한 보다 자세한 내용은 다음을 참조. NGO發展交流網, “非政府組織和政府合作實施扶貧項目-第二批NGO的邀標信,” <http://www.ngocn.net/news/2560.html>. (2019년 4월 13일 검색)

13) 시범 프로그램의 대상지역은 장시성 러안현(樂安縣), 상귀현(興國縣), 닝두현(寧都縣) 산하 6개 향진(鄉鎮)에 속한 18개 빈곤마을이었고, 프로그램의 실시 기간은 2006년 1월부터 2007년 9월까지였다. 그리고 장시성 정부는 18개 빈곤마을에 각 50만 위안, 총 900만 위안을 편성하여 해당 프로그램의 시행을 지원하였다. 이에 대해서는 다음을 참조. 中國發展簡報, “政府与非政府組織合作實施村級扶貧規劃的邀標信,” <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/org0/active-2-1.html>. (2019년 4월 13일 검색)

14) 허통(鶴童)은 1995년 텐진에서 설립되었다. 민간에서 투자, 발기, 운영하고 있는 민간조직으로서, 법적으로는 민영비기업단위(현재는 사회복지기구)의 형식을 가지고 있다. 허통은 중국에서 ‘민간 비영리’ 개념을 최초로 제시한 노인요양 전문기관으로 알려져 있는데, 주주가 없으며 모든 수익은 노인요양 사업에 투자된다. 허통노년복지협회, 허통노년공익기금회 등이 하나로 합병되어 있는 상황이며, 2006년에 베이징 웨탄가도양로원을 위탁받아 관리/운영하면서 베이징 최초의 대(對)정부 서비스 제공을 시작하였다. 노인 거주요양, 노인급식, 노인 간호교육, 노인용품 판매 등 7대 영역에서 양로 관련 사업들을 다각도로 결합해 상업화에 성공했다고 평가받고 있는 조직으로서, 중국 내 공익 민영비기업단위들 가운데 연 수입 3천만 위안을 달성한 대표적인 성공사례 중 하나로 유명하다.

원에 입원/입주해 있는, 장애가 있거나 ‘실능실지(失能失知)’ 상태의 고령의 노인들에게 간호, 요양, 돌봄 서비스를 제공하는 것이 당시 학동이 담당했던 계약상의 임무였다. 이 경험을 바탕으로 이듬해인 2007년 초, 베이징시 민정국은 춘절 연휴 기간 독거노인, 중증노인, 장애인들에게 대한 가정방문 돌봄 서비스의 제공을 사구 민간사회조직으로부터 구매하였고, 더 나아가 그해 베이징시 정부는 약 1억 위안에 가까운 자금을 마련하여 양로기관의 병상 구입 및 양로 서비스 구매에 사용하였다. 이후 2010년까지 베이징시는 방대한 규모의 재정을 편성하여 수십 개의 민간사회조직들로부터 20개 영역의 300개 이상의 공익성 서비스 프로그램 구매에 사용한 바 있다(王振海·王義 2011, 60).

경쟁성 구매 방식의 등장과 장시 및 베이징 등 여타 다른 지역으로의 광범한 확산이란 두 가지 내용 외에, 이 시기의 보다 더 중요한 특징적 내용은, 1990년대 중반부터 이후 십여 년간의 각 지방과 지역에서의 정부 서비스 구매 관련 정책실험과 경험이 중앙에 의해 공식적으로 승인받게 되었다는 점이다. 중앙정부의 공식적인 인가를 받게 된 것은 2006년이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup> 왜냐하면 중앙의 공식적 인가가 이루어졌다는 사실은 여러 외적 표지로 가늠되고 입증될 수 있겠지만, 그중 가장 명확한 표지는 지도의견 등 관련 지침을 제정하여 명문화하는 것이기 때문이다. 이에 대해 관련 내용을 살펴보자.

중앙정부인 국무원은 2006년 5월 “사구서비스업무의 강화와 개선에 관한 국무원의 의견(國務院關於加強和改進社區服務工作的意見)”을 작성하고 하

15) 정부 서비스 구매와 관련하여 2006년도가 가지는 의미에 대해 보다 구체적으로 설명해 볼 필요가 있겠다. 2015년 10월 개최된 중국 공산당 16기 5중전회에서 “十一五規劃 제정에 관한 건의(약칭)”가 검토되었다. 2006년도부터 시작되는 11.5 계획의 7가지 주요 임무 중 5번째 임무는 체제개혁의 심화, 그리고 7번째 임무는 조화사회 건설의 추진이었다. 그리고 체제개혁 심화에는 ‘정부-비정부 간 상호 분리의 지속적 추진 및 행정간여 감소 방향의 행정관리개혁’이 중요한 위치를 차지하고 있고, 조화사회 건설 추진에는 ‘사회서비스 및 사회사업 발전을 통한 인민들의 현실적 문제의 처리’가 핵심적 내용을 이루고 있다. 이러한 배경과 흐름 속에서 2006년 5월 ‘정부의 서비스 구매의 모색’과 ‘공공서비스의 사회화 촉진’을 중앙정부 차원에서 인가하게 되었고, 그로부터 5개월 후인 2006년 10월의 중국 공산당 16기 6중전회에서는 ‘사회안정과 사회관리 개선을 위한 공민사회 역량의 참여 및 ‘사회조직을 통한 사회서비스와 공익사업의 활성화’를 언급하게 된 것이다.

달하게 된다. “의견”은 정부의 서비스 구매와 공공서비스 프로그램 관리 등을 적극적으로 모색 및 발전시키고, 사구주민들에 대한 사회적 서비스 제공에서 사회조직 참여의 적극성을 고취하여 공공서비스의 사회화를 촉진할 것을 명시하고 강조한 바 있다.<sup>16)</sup>

2006년 중앙의 첫 공식적 승인/인가 이후 2010년 2월 초, 전국 성부급(省部級) 책임자들과의 회동에서 원자바오 총리는 정부의 서비스 구매 정책실시의 중요성에 대해 강조하고 관련 지시를 하달하였다. 원자바오 총리의 지시 이후인 2011년 7월 중순, 민정부는 “중국 자선사업 발전 지도 요강(中國慈善事業發展指導綱要)”에서, 정부의 서비스 구매 관련 제도를 만들어 사회조직으로부터의 공익 및 자선 서비스 구매를 보다 더 추진해야 함을 강조하였다. 여기에서 더 나아가, 이듬해인 2012년 민정부는 “사회업무 서비스 구매에 관한 지도의견(關於政府購買社會工作服務的指導意見)”을 작성 및 하달하여 정부의 서비스 구매에 있어서의 주체, 대상, 범위, 절차, 감독관리 등에 관한 구체적인 지침을 제시하였다. 이 외에도 12·5 계획 요강에서도 양로, 보건위생, 장애인, 사회보장 등 영역에서 사회조직으로부터의 서비스 구매를 확충할 것을 규정한 바 있다.

이러한 중앙의 결정과 움직임에 따라 각 지방의 정부 서비스 구매는 보다 더 탄력을 받게 된다. 선전시 정부는 2007년 사회단체연합 사회공작서비스센터(社聯社會工作服務中心), 선전자선공익네트워크(深圳慈善公益網) 등의 사회조직들과 계약을 맺고 그들로부터 사구발전, 사회복지, 보건위생, 청소년 교정과 교육 등 여러 영역의 사회공작 서비스 프로그램을 구매하였다.<sup>17)</sup> 비슷한 시기인 2008년 즈음에 탕산과 창사, 난하이 등에서도 각각 농촌의료, 장애인, 사구발전 등에서 사회조직으로부터 서비스 구매 정책이 활발하게 집행되었다.

이외에도, 2007년 상하이에서의 정부와 32개 직업훈련 전문 기관과의 계약을 통한 대규모의 청년과 주민 대상 직업기술교육 프로그램의 실시 사

16) “...積極探索通過政府‘購買服務’，項目管理等多種形式，調動社會組織參與社區服務的積極性，促進公共服務社會化...”로 표현되어 있다.

17) 이에 대한 내용은 다음을 참조. 王浦劬 外, “中國政府向民間組織購買公共服務問題研究,” <http://www.chinanpo.gov.cn/700109/92644/newswjindex.html>. (2019년 4월 15일 검색)



례,<sup>18)</sup> 2008년 저장성의 졸업생 취업역량 강화 관련 서비스 구매 사례, 2009년 톈진시 개발구(開發區)의 타이다사회서비스센터(泰達社會服務中心)로의 정부의 일부 서비스행정 관리 및 공공서비스 직능/기능의 이관 사례,<sup>19)</sup> 2007년 베이징시의 1억 위안에 가까운 재정확보를 통한 양로 서비스 구매와 20여만 명의 노인들에 대한 기초서비스 제공 사례(王振海·王義 2011, 60), 2010년 방대한 규모의 예산을 편성하여 20여 개 영역에서의 300여 개 공익 서비스 프로그램을 구매한 베이징시의 사례 등 무수히 많은 정책사례들이 존재한다.

2005년 말부터 전환된 2단계의 시기는 1단계인 초창기 시기에 비해 여러 면에서 보다 성장 및 발전된 양상(Simon & Teets 2012, 11)을 보이지만, 2단계 시기 역시 제도화의 측면에서 볼 때 정부의 서비스 구매 제도 관련 중앙의 통일적인 규범화-제도화의 양상은 분명히 나타나지 않았다는 점을 그 특징으로 지적할 수 있다.

#### IV. 3단계: 중앙에 의한 통일적 제도화 및 전면적 확대 시기(2013년 이후)

이런 관점에서 볼 때, 국무원이 2013년 9월에 전국에 하달한 “정부의 사회 역량으로부터의 서비스 구매에 관한 국무원 판공청의 지도의견(國務院辦公廳關於政府向社會力量購買服務的指導意見)”에 주목할 필요가 있다. 이로부터 중앙에 의한 통일적 규범화 및 제도화가 시작되었기 때문이다.

“지도의견”은 다음의 세 가지 목표임무<sup>20)</sup>를 명확히 제시하고 있다. 첫째,

18) 상하이 푸둥신취에서만 2006년과 2007년의 정부 서비스 구매액은 무려 4,200만 위안과 6,000만 위안에 달하였다. 중앙정부인 국무원의 승인 이전인 2005년까지만 해도 상하이 푸둥신취의 정부 서비스 구매액은 2,230만 위안으로, 불과 1년 만에 두 배 가까이 상승했음을 볼 수 있는데, 이를 통해 2006년 5월 중앙의 공식적 승인이 지방의 정부 서비스 구매 확장에 있어 상당히 중요한 분기가 되었음을 추정해 볼 수 있다(王振海·王義 2011, 60)

19) 謝海山 (2016), “國內政府購買服務的簡要歷程,” [http://www.cfen.com.cn/zyxw/yw/yw\\_7289/20160627\\_2339943.html](http://www.cfen.com.cn/zyxw/yw/yw_7289/20160627_2339943.html). (2019년 4월 16일 검색)

2020년까지 전국의 정부 서비스 구매 관련 제도를 전국 차원에서 기본적으로 완비할 것. 둘째, 2020년까지 전국적으로 효율적인 공공서비스 자원의 배치 및 공급 시스템을 형성할 것. 셋째, 2020년까지 전국적 차원의 공공서비스의 수준과 질을 향상시킬 것.

2013년 국무원에 의한 지도의견의 제정과 하달의 의미는 무엇일까. 이는 바로, 사회조직으로부터의 정부 서비스 구매가 지방의 개별적이고 분산된 정책실험과 시도 및 중앙의 인가와 격려/고취 수준을 벗어나, 중국 전역을 아우르는 국가급의 통일적인 정책으로 승급되었음을 뜻하는 것이다. 그리고 정부 서비스 구매 관련 시스템과 제도의 전국적 완비와 공공 서비스 공급 시스템의 전국적 형성에 관한 계획과 지시로 이루어질 때, 본격적인 중앙 주도의 제도화와 규범화 단계로 진입하였음을 의미하는 것이다. 또한, 이전 2단계 시기에 비해 정부 서비스 구매에 관한 중앙의 개입이 보다 더 강화되게 되었음을 말해주는 것이기도 하다.

이러한 중앙의 정책결정을 따르는 맥락에서 재정부 또한 관련 후속조치로서, 2013년 12월과 2014년 1월 “정부의 서비스 구매 업무를 보다 잘 시행하는 것에 관련된 문제에 관한 통지(關於做好政府購買服務工作有關問題的通知)”(財綜[2013]111号)와 “정부의 서비스 구매에 관련된 예산관리 문제에 관한 통지(關於政府購買服務有關預算管理問題的通知)”(財預[2014]13号)를 연속적으로 작성하여 하달하였다. 중앙정부는 재정부의 두 가지 “통지”문건을 통해 정부의 서비스 구매의 순차적이고 효과적인 추진을 위한 관련 정책의 제도화와 서비스 구매 관련 예산의 편성 및 관리의 규범화에 대해 통일적이고 명확한 규정을 제시하고 방침을 정하였다.

한편, 2013년 11월 중공중앙 18차 3중전회에서 “진면적 개혁의 심화에 관한 몇 가지 중대한 문제에 관한 결정(中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定)”이 통과되었는데, “결정”은 정부의 서비스 구매 확대, 시장성 경쟁기제의 도입 확대, 협상과 공개모집과 계약과 위탁 등 다양한 방식을 통한 공민사회로부터의 서비스 구매 등을 지시하고 있다.<sup>21)</sup> 그리고 “결정”을 전

20) “到2020年，在全國基本建立比較完善的政府向社會組織購買服務制度，形成高效合理的公共服務資源配置體系和供給體系，公共服務水平和質量顯著提高...”로 표현되어 있다.

21) “推廣政府購買服務，凡屬事務性管理服務，原則上都要引入競爭機制，通過合同，委託等方式向社會購買服務...”로 표현되어 있다.

체적으로 읽어보면, 곳곳에서 ‘정부의 서비스구매(政府購買服務)’의 표현이 매우 빈번하게 등장하고 강조되고 있음을 알 수 있다.

또 다른 움직임을 보면, 2013년 9월의 “지도의견”, 11월의 18차 3중전회, 같은 해 12월과 이듬해 1월의 재정부의 “통지”에 이어, 2014년 1월에 최초로 정부의 서비스 구매 업무 관련 재정부 전국회의(全國政府購買服務工作會議)가 개최되었다. 2013년 9월부터 본격적으로 시작되게 된 정부 서비스 구매에 대한 중앙 차원의 적극적 강조와 개입 방침이 서비스 구매에 필요한 예산을 다루는 재정부 전국회의 개최라는 구체적인 조치로 이어지게 된 것이다. 재정부 전국회의에서는 ‘각급 정부의 서비스 구매 업무에 있어서의 개혁’을 중점의제 중 하나로 다루었고, 당시 재정부 부부장(副部長)이었던 리우쿤(劉昆)은 중앙에서부터 지방에 이르기까지 각급의 재정부문은 모두 정부의 서비스 구매 지원을 재정정책의 핵심업무 중 하나로 격상시키고 중시해야 함을 피력하였다. 회의는 ‘정부의 서비스구매(政府購買服務)’가 국가 핵심목표인 ‘전면적 개혁심화(全面深化改革)’에 있어 중요한 조치 중 하나임을 언급하면서, 2013년 9월 국무원의 “지도의견”의 발표와 하달 이후 - 정부 부처들 중에서 - 특별히 재정부가 중앙의 그 방침을 이행하기 위한 선도적 역할(牽頭作用)을 담당해야 한다고 강조하였다. 또한 공공서비스 공급 및 정부의 서비스 구매 관련 제도 건설에 있어 중앙과 지방 공동의 통일성과 연결성을 강조하기도 했다.

이렇듯 2013년 이후, 정부 구매를 통한 공공서비스 제공 방식은 비로소 전국적으로 그리고 전면적으로 보급되고 추진된다. 이 과정에서 세 가지 방향의 양상과 특징이 확인되는데, 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정책체계가 이전 시기에 비해 보다 더 명확하게 규범화되고 완비되어 가는 양상을 보이게 된다. 서비스 구매에 있어 통일적인 메커니즘이 확립되었고, 중앙과 각 성급 차원에서 정부의 서비스 구매 관련 여러 제도와 법규들이 제정되었다. 광둥과 상하이와 장쑤 등에서 정부 서비스 구매 관련 ‘지도의견’을 비롯한 규범들이, 산둥과 허베이 등에서는 서비스 구매 관련 지도목록과 특별관리 규정이 만들어졌다. 아울러, 거의 같은 시기에 베이징, 충칭, 칭하이 등에서도 이와 마찬가지로 관련 지도성 규범이 제정되었다.

둘째, 위의 규범화 및 법제화의 뒷받침으로 인해 각 중앙 및 지방정부들

의 서비스 구매의 규모가 큰 폭으로 증대되는 양상을 보이게 된다. 2013년과 이듬해인 2014년, 재정부는 2년 연속으로 매년 2억 위안 이상의 재정을 편성하여 사회조직의 참여, 즉 중앙에 대한 사회조직의 서비스 제공과 판매의 기회를 폭넓게 확보해주었고, 2013년 한 해 동안만 전국의 정부 서비스 구매 관련 자금은 150억 위안을 돌파하게 되었는데 이는 이전 2012년에 비해 상당히 큰 증가를 이룬 것이다(張海·范斌 2013, 5). 이것은 사회역량(사회조직)으로부터의 서비스 구매 활성화, 그리고 서비스 구매 자금의 증대라는 당과 정부의 정책의지를, 그리고 그것에 호응하여 광둥, 상하이, 산둥, 베이징 등 다수 성급에서 진행된 서비스 공급에서의 사회조직 참여 확대 방침을, 당시 중국 공민사회 생태계의 상황적 요인이 뒷받침해줄 수 있었던 것으로 풀이된다. 2013년 중국 사회조직은 이전 2012년에 비해 전국적으로 약 8.4%의 양적 성장을 이루게 되는데, - 기존의 사회조직들은 물론이고 - 새로이 생겨난 사회조직들이 당시 중앙과 각 지방정부의 확대·편성된 서비스 구매 관련 예산의 혜택을 받게 된 것으로 판단된다. 일례로 2013년 광둥성 정부의 사회조직으로부터의 서비스 구매가, 광둥성 자체의 공적 사회사업(社會工作)의 규모를 초과했던 것만 보아도 이를 알 수 있다.<sup>22)</sup>

셋째, 중앙을 필두로 하여 지방에 이르기까지 전국적 차원에서 정부의 서비스 구매의 범주와 영역 또한 확대되었고, 확대된 범주들의 각각의 규모와 구매빈도 역시 큰 편차 없이 비교적 고른 성장과 확장의 양태를 보이고 있다. 그 이전까지는 주로 교육, 보건위생, - 양로 등의 - 사회보장, 빈곤구제, 관내 시설유지 및 관리 등 몇몇 주요 범주에만 정부의 서비스 구매가 집중되었다면, 2013년 이후로는 기존의 주요 범주들 외에 취업지원, 청년지원, 과학기술, 계획생육, 공공안전, 공공문화, 관광/여행 등 다양한 범주와 영역으로 정부의 서비스 구매가 확대되고 있다.

22) 中國政府採購網, “2013年全國政府購買社會組織服務資金達150億,” [http://www.ccp.gov.cn/specialtopic/cgggfwjtqk/xgbd/201406/t20140605\\_3502699.shtml](http://www.ccp.gov.cn/specialtopic/cgggfwjtqk/xgbd/201406/t20140605_3502699.shtml). (2019년 12월 8일 검색)

## V. 나가며

지금까지 중국 정부의 공공서비스 구매의 전개와 발달과정에 대해 3가지 단계/시기별로 그 내용과 양상 그리고 특징을 중심으로 고찰하였다. 정부의 서비스 구매 정책의 등장과 확산, 서비스 구매 대상자(주로 사회조직) 선정 방식의 변화, 중앙정부의 인가 및 통일적 지도규범의 마련 등을 기준으로 3단계로 구분할 수 있음을 제시하였는데, 이를 간략하게 요약하자면 아래와 같다.

‘몇몇 지방과 기층에서의 개별적 실험 시기’로 명명할 수 있는 첫 번째 시기는 1994년 선전의 뤼후취에서 시작되었다. 이 시기의 특징적 양상은 세 가지로 관찰된다. 첫째, 선전, 상하이 등 몇몇 도시의 일부 지역에서 정책실험이 시도된 후 조금씩 시 전체로 그리고 여타 도시로 전파되었다. 둘째, 지정위탁의 방식으로 기층 혹은 지방정부가 특정 사회조직에게 서비스 제공을 위탁하는 ‘비경쟁성 구매’의 특징이 명확하다. 셋째, 공공서비스 구매 관련 정책실험을 전반적으로 지도하고 규율하는 기층 및 지방정부 차원의 본격적인 제도와 규범이 거의 없었다.

2005년 12월, 국무원 부빈(扶貧)관공실-장시성 부빈관공실-중국부빈기금회 공동의 빈곤구제 시범 프로젝트를 계기로 중국 정부의 서비스 구매는 두 번째 시기에 접어들게 되었다. 필자가 2005년 말을 두 번째 시기의 시작점으로 보는 이유는, 당시 장시성의 18개 빈곤마을 대상의 빈곤완화 프로젝트에 참여했던 6개 사회조직들이 기존의 (비경쟁성) 지정위탁 방식이 아닌 (경쟁성) 공개입찰-심사-평가를 통해 선정되었기 때문이다. 즉, 중국의 (지방)정부가 사회조직이 제공하는 서비스의 구매에 있어, 일련의 원칙과 절차를 통한 경쟁성 구매 방식을 본격적으로 사용한 최초의 사례였다. 그리고 두 번째 시기에는 장시를 시작으로 저장, 베이징 등 보다 많은 지역으로 정부의 서비스 구매 정책이 확산되었다. 그런데 이 시기의 가장 주요한 특징은 십여 년간의 각 지방과 기층에서의 정부 서비스 구매 모색과 시행이 중앙정부에 의해 공식적으로 승인되었다는 점이다. 그런데 두 번째 시기까지는 제도화 측면에 있어 정부의 서비스 구매 관련 중앙의 통일적이고 전면적인 규범화-제도화의 움직임은 아직 분명히 나타나지 않았다는 점 또한 주요 특징이

라 할 수 있다.

이러한 기준으로 볼 때, 2013년도를 두 번째 시기에서 세 번째 시기로 진입하는 계기로 파악할 수 있다. 그해 국무원이 전국에 하달한 “정부의 사회역량으로부터의 서비스 구매에 관한 국무원 판공청의 지도의견”은 중앙정부에 의한 통일적 규범화 및 제도화의 시작이었던 것이다. 이후 재정부는 국무원의 “지도의견”에 관련된 일련의 후속조치들을 마련하였고, 비슷한 시기 개최된 중국 공산당 18기 3중전회에서는 ‘정부의 서비스 구매 확대’, ‘서비스 구매에서 시장성 경쟁기제의 확대’, ‘협상, 공개모집, 계약과 위탁 등 다양한 방식을 통한 공민사회로부터의 서비스 구매’ 등을 강조한 바 있다. 세 번째 시기의 특징으로는 첫째, 전국적으로 서비스 구매 관련 정책체계가 이전 시기에 비해 보다 더 명확하게 규범화되고 완비되어 가는 모습을 보인다는 것, 둘째, 중앙 및 지방정부들의 서비스 구매의 규모(액수)가 크게 증대되는 양상을 보인다는 것, 셋째, 규모/액수뿐 아니라 서비스 구매의 범주와 영역 또한 취업지원, 청년지원, 공공안전, 공공문화 등으로 크게 확대되고, 확대된 범주들의 각각의 규모와 구매빈도 역시 비교적 고른 성장의 양태를 보이고 있다는 것이다.

잘 알려져 있듯이, 중국의 개혁은 지방으로부터의 점진성과 아래로부터의 실험성을 지니고 있는 것이다. 중앙이 처음부터 완성된 로드맵에 따라 모든 계획을 수립하고 소위 ‘정층설계’를 하여 일시에 명령을 내려 추진한 것이 아니라, 안후이와 쓰촨의 농촌에서 실험적으로 시도된 것이었다. 지방과 기층의 실험 및 경험과 그 효과들이 점차적으로 주변 지역으로, 농촌에서 도시로, 혹은 성급 전체로 확대되었고 차후에야 중앙의 승인을 얻게 된 것이다. 그 후에 중앙은 통일적인 제도 및 정책을 마련하고 체계적인 규범과 방침을 제정/하달하여 다시 전국적인 추진을 도모한 것이 과거 개혁개방 전개과정의 패턴이라고 할 수 있다. 이런 측면에서 연관지어 생각해 볼 때, 중국 정부의 서비스 구매 정책방침 역시 개혁개방과 유사한 방식과 패턴을 따라 전개되고 발전한 것이었다고 평가해 볼 수 있겠다.

서두에서 언급하였듯이 정부의 공공서비스 구매는 세계적인 흐름으로 정착하였고, 중국 내에서 보다 발전하고 활성화될 것으로 예상된다. 중앙-지방(및 기층)정부, 사회조직(사회기업 등 포함)과 공민사회, 인민들 각자에게

일정한 효과와 편익이 있기 때문이다. 이와 관련된 보다 많은 연구들이 수행되길, 그리고 본고가 그에 대한 기초적인 자료제공의 역할을 하게 되길 바란다. 국내에 관련 선행연구가 전무한 상태에서 중국 정부의 서비스 구매 정책에 대한 초보적 학습의 과정에서 작성된 글이다 보니 여러모로 한계를 지니고 있다. 개인적 학습 차원의 초보적 글이기에 중국 정부의 서비스 구매 정책의 역사적 전개과정 중심의 내용이 될 수밖에 없었고, 또 이로 인해 주로 ‘기술(description)’ 위주로 글이 구성되었다. 이러한 한계점 속에서 출발하여 추후에는 보다 분석적인 연구를 진행하려 한다. 중국 지방-도시에서의 정부 공공서비스 구매 관련 사례분석과 비교연구, 정부 서비스 구매 관련 전체적인 구조 및 메커니즘 연구와 모형화 작업 등의 심화된 연구 역시 후일의 과제로 남겨두려 한다.

## | 참고문헌 |

### 1. 논문 및 단행본

- 박우서 외 (2001). 『새내기를 위한 행정학』. 대영문화사.
- 백종만 (2002). “비영리민간부문 활용의 근거: 사회복지서비스를 중심으로.” 『사회복지정책』. 제15권, pp. 59-80.
- 이종수 외 (2005). 『새행정학』. 대영문화사.
- 정정길 (2000). 『행정학의 새로운 이해』. 대영문화사.
- 조현승 (2007). “주요 선진국의 사회서비스 민영화 사례 및 시사점.” 『KIET 산업경제』. 제109호, pp. 44-54.
- Cortis, Natasha et al. (2018). “Social service purchasing in China: Rationale, features, and risks.” *Social Work and Policy*. Vol. 12. Issue. 3, pp. 200-208.
- Simon, Karla and Jessica Teets (2012). “Revolutionizing Social Service Delivery in China: The New Policy of ‘Contracting Out’ to Non-Profit Organizations”. Association for Asian Studies (Annual Conference in Toronto).
- 瞿振雄 (2010). “中國政府購買公共服務研究.” 湖南師範大學 碩士學位論文.
- 揚團 (2001). “社區公共服務設施托管的新模式.” 『社會學研究』. 第3期, pp. 77-86.
- 王名·樂園 (2008). “中國民間組織參與公共服務購買的模式分析.” 『中共浙江省委黨校學報』. 第4期, pp. 5-13.
- 王振海·王義 (2011). “地方政府購買民間組織服務的現狀與對策.” 『天津行政學院報』. 第13卷. 第5期, pp. 59-63.
- 張海·范斌 (2013). “我國政府購買社會組織公共服務方式的歷史演進與優化路徑.” 『理論導刊』. 第11期, pp. 4-9.

### 2. 기타

- Jia, Xijin et al. (2009). “Final Report on Government Procurement of Public Services in PRC.” ADB(Asia Development Bank).
- 國務院 (2006). “國務院關於加強和改進社區服務工作的意見.” 國發[2006]14号. 國務院.
- 國務院辦公廳 (2013). “國務院辦公廳關於政府向社會力量購買服務的指導意見.” 國辦



發[2013]96号. 國務院辦公廳.

民政部 (2011). “中國慈善事業發展指導綱要(2011-2015年).” 民政部.

\_\_\_\_\_ (2012). “關於政府購買社會工作服務的指導意見.” 民發[2012]196号. 民政部.

財政部 (2013). “關於做好政府購買服務工作有關問題的通知.” 財綜[2013]111号. 財政部.

\_\_\_\_\_ (2014). “關於政府購買服務有關預算管理問題的通知.” 財預[2014]13号. 財政部.

謝海山 (2016). “國內政府購買服務的簡要歷程.” [http://www.cfen.com.cn/zyxw/yw/yw\\_7289/20160627\\_2339943.html](http://www.cfen.com.cn/zyxw/yw/yw_7289/20160627_2339943.html). (2019년 4월 16일 검색)

NGO發展交流網. “非政府組織和政府合作實施扶貧項目-第二批NGO的邀標信.” <http://www.ngocn.net/news/2560.html>. (2019년 4월 13일 검색)

王浦劬 外. “中國政府向民間組織購買公共服務問題研究.” <http://www.chinanpo.gov.cn/700109/92644/newsjindex.html>. (2019년 4월 15일 검색)

李德. “經驗與借鑑: 香港政府公共服務改革對我國內地的啓示.” <https://www.mianfeiwendang.com/doc/10858e9577c057050d3d0af0/2>. (2019년 12월 8일 검색)

中國發展簡報. “政府与非政府組織合作實施村級扶貧規劃的邀標信.” <http://www.china-developmentbrief.org.cn/org0/active-2-1.html>. (2019년 4월 13일 검색)

中國政府採購網. “2013年全國政府購買社會組織服務資金達150亿.” [http://www.cccgp.gov.cn/specialtopic/cgggfwjtjck/xgbd/201406/t20140605\\_3502699.shtml](http://www.cccgp.gov.cn/specialtopic/cgggfwjtjck/xgbd/201406/t20140605_3502699.shtml). (2019년 12월 8일 검색)

政府採購信息網. <http://www.caigou2003.com/special/fuwugw/>. (2019년 12월 8일 검색)

崔軍 外 (2015). “政府購買服務績效評價研究.” <http://www.chinanpo.gov.cn/700104/92493/newsjindex.html>. (2019년 4월 11일 검색)

湯偉 (2013). “上海政府購買公共服務的進展和思考.” <http://www.xzbu.com/8/view-3991191.htm>. (2019년 4월 11일 검색)

| 논문투고일 : 2019년 11월 18일 |

| 논문심사일 : 2019년 11월 20일 |

| 게재 확정일 : 2019년 12월 12일 |

| ABSTRACT |

**A Study on the Developing Process of  
'Purchasing Service' of Chinese Government:  
Focused on the Details and Features of Each Period**

**Kim, Sung-Min**

(Division of International Studies, Dongseo University)

As the nation sector shrinks and the functions of the state and the government change, the provision of public services, which were directly in charge of the state and the government, has gradually been entrusted to actors in the civil society (the third sector). And this pattern began to appear in China in the mid-1990s. The developing process of Chinese government's POSC (Purchase of Service Contracting) from CSO is divided into three periods. In the first period, some governments began experimenting with the purchasing-services policies at the level of local such as Shenzhen and Shanghai. Local governments entrusted the provision of social services to designated social organizations in non-competitive way. The method of competitive 'service contract' began in the second period. And the Central Government of China formally approved the government's purchasing-services policy. After that the purchasing-services policy has spread to Jiangxi, Zhejiang and Beijing etc. In the last third period, an unified and systematic institutionalization of purchasing-services has proceeded. And the use of purchasing-service expanded nationwide and increased in volume and types of services. This paper provides basic information and data on the historical developing process of Chinese government's POSC and this is the value of this paper.

- Key words: New Public Management/New Governance, Change in Service Delivery Type, POSC(Purchase of Service Contracting), CSO(Civil Society Organization), Public Service/Social Service