



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

중국의 중앙정부 정책 수립과
지방정부 집행 간 차이는 왜
발생하는가?

- 온라인 차량예약 서비스 사례를 중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

류 언 남

중국의 중앙정부 정책 수립과 지방정부 집행 간 차이는 왜 발생하는가?

- 온라인 차량예약 서비스 사례를 중심으로 -

지도교수 고길곤

이 논문을 석사 학위논문으로 제출함

2021년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

류언남

류언남의 석사 학위논문을 인준함

2021년 12월

위원장 박정훈 (인)

부위원장 나종민 (인)

위원 고길곤 (인)

초록

전통적인 공공행정 연구는 말단 관료들의 정책 집행의 다양성과 집행 책략에 더 많은 관심을 기울였다. 미국 등 서구 민주주의 국가에서는 지방정부가 중앙정부의 규제정책 집행 요구에 복종하는 이유에 대한 관심이 상대적으로 적지만 중국 특유의 단일제 체제 하에서는 학문적 관심이 높은 상황이다.

중국의 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 상위 정부가 수립한 정책을 하위정부가 충실히 집행하는 것은 중요하다. 중국 내 정책결정자와 정책 연구자들 사이에서 통용되는 “상부의 지시를 고침없이 그대로 집행(上传下达、令行禁止)”이라는 문장은 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 지방정부의 엄정한 역할을 나타낸다(周雪光, 2015). 그러나 중국 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 두드러지게 나타나는 현상 중 하나는 중앙정부는 일반적으로 하향식으로 정책의 요구 사항을 제시하는 반면 지방정부는 보다 유연하고 복잡한 성과 지향적인 제도설계에 근거하여 정책을 집행한다. 그 결과 실제 집행과정에서는 중앙정부의 정책 목표가 지방정부의 정책 집행에 투영되지 않는 경우가 발생한다. 이러한 현상은 온라인 차량예약 서비스 감시 및 관리에 관한 문제에서도 나타나고 있는데 중앙정부는 상대적으로 온라인 차량예약 서비스 운영에 친화적인 환경을 조성하기 위한 정책을 수립하였으나 지방정부는 온라인 차량예약 서비스를 엄격하게 관리하였다.

본 논문은 온라인 차량예약 서비스에 대한 규제정책을 발표했던 261개 대도시의 정책 집행현황과 수준을 파악한 후 스미스 정책집행과정 모형에 운동형 기제를 포함하여 정책 제정기관, 집행 기관, 목표 대상을 포함하는 정책 집행을 위한 이론적 분석 틀에 근거하여 중국 지방정부가 정책을 집행하는 과정에서 차이가 발생하는 원인을 파악하고자 하였다.

스미스 정책집행과정모형을 통하여 온라인 차량예약 서비스 정책 전반의 과정을 분석하고 주인-대리인 이론을 적용하여 중국의 온라인 차량

예약 서비스 정책의 실제 수요와 집행 수요에 부합되는 개념적 분석틀을 제시하였다. 또한 중앙정부는 정책 집행 효과와 선호 정도를 기준으로 운동형 기제를 통하여 지방정부의 행위를 심사하고 제약하며 지방정부의 구체적 정책 집행행위 영향을 미는 것을 확인하였다.

중국 지방정부가 온라인 차량 예약 서비스 정책을 집행한 과정을 보면, 초기 지방정부는 이익을 추구하기 위하여 "추가"적인 집행을 하였고 중기에는 "과소" 관리를 하였으며, 이후에는 지방정부는 중앙정부의 문책을 회피하기 위하여 또 다시 "추가"적인 집행을 하였다. 이를 통하여 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 정책의 집행과 관련 산업 발전 간에 밀접한 연관성이 있음을 알 수 있다. 또한 온라인 차량예약 서비스 정책을 시행하는 과정에서 지방정부는 경제적 이익 등을 중요하게 고려하면서 중앙정부가 의도한 정책 집행 방향에서 이탈하여 산업 발전에 부정적인 영향을 미쳤다. 그리고 중앙정부의 심사 압박으로 인하여 지방정부가 취하는 운동형 기제 조치는 정책 집행의 편차를 더욱 심화시켰다. 이를 종합하면 정책집행의 편차는 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과로서 정책 제정기관, 집행기관, 이익집단 등을 종합적으로 고려할 필요성이 있음을 시사한다. 구체적으로 정책결정기관의 경직된 성과평가방법이 집행기관에 큰 부담을 주고 이익집단이 집행기관의 정책집행의 적극성에 영향을 미치며 지방정부가 자유행정재량권을 남용하게 되고 결국 운동형 기제에 근거한 지방정부의 행위는 심각한 정책집행의 편차를 야기하게 된다.

끝으로 정책집행과정에서 발생하는 편차 문제를 해결하기 위한 방안으로 본 연구에서는 건전한 정치적 심사 평가 시스템 구축, 행정자유재량권 규제, 중앙정부 검열 압력의 전달, 지방정부 운동형기제에 대한 편차 시정을 제시하였다.

주요어: 정책 집행, 스미스 정책집행과정모형, 중국 거버너스, 운동형 기제

목 차

제 1 장 서론	7
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구검토	6
제 1 절 이론적배경	6
1. 주인-대리인이론	6
2. 스미스의 정책집행과정모형	10
3. 운동형 기제	11
제 2 절 중국중앙-지방정부 간 관계 변천	12
제 3 절 중앙-지방정부 간 관계와 갈등	14
제 4 절 중앙-지방정부의 행동 논리	18
제 5 절 온라인 차량예약 서비스	18
제 3 장 사례 개괄 및 연구 설계	26
제 1 절 사례 개괄	26
제 2 절 개념적 분석틀	28
1. 종합분석모형	28
2. 분석자료	32
제 4 장 시기별 행위분석 및 집행편차분석	33
제 1 절 지방정부의 규제	33

제 2 절 온라인 차량예약 서비스 이익집단 및 규제 수요	38
1. 택시 이익집단	39
2. 온라인 차량 예약 서비스 이익집단	41
3. 소비자 이익집단	42
4. 규제자 이익집단	43
제 3 절 지방정부의 과도한 정책집행	44
제 4 절 지방정부의 정책 과소 집행	47
제 5 절 정책집행의 편차 발생 원인 분석	52
1. 지방정부의 목표 대상의 이익에 대한 순응	53
2. 중앙정부의 지방정부에 대한 실적 압박	56
3. 지방정부의 자유재량	57
4. 위로부터 아래로의 운동형 관리	59
제 5 장 결론	62
제 1 절 연구결과의 요약	62
제 2 절 연구의 시사점	63
1. 건전한 정치적 심사 평가 시스템 구축	63
2. 행정자유재량권 규제	64
3. 중앙정부 검열 압력의 전달	65
4. 지방정부 운동형 기제에 대한 편차 시정	65
제 3 절 연구의 한계	66
참고문헌	68

표 목 차

[표 1] 2015년전에 정부문서가 있는 온라인 차량예약 서비스 규정한 도시	28
[표 2] 온라인 차량 예약 서비스 정부규제 평가지표	33
[표3] 지방정부의 산업에 대한 진입장벽 강화	50
[표 4] 시기별 중앙-지방정부의 행태	52

그 림 목 차

림 1] 본 연구의 개념적 분석틀	30
[그림 2] 지방 온라인 차량 예약 서비스 운전기사에 대한 요구조 건 분포	36
[그림 3] 2022년 1월 기준 온라인차량규제 현황	37
[그림 4] 지방정부 택시회사와 택시기사 간의 주인-대리인 관계	40
[그림 5] 지방정부의 과도한 정책집행 과정	47
[그림 6] 지방정부의 정책 과소집행 과정	53
[그림 7] 중앙 정책 집행과 산업 발전 사이의 관계	54
[그림 8] 지방정부 정책 과도 집행 영향 요인	56
[그림 9] 정책집행 부족 영향요인	57
[그림 10] 지방정부의 자유 재량권 이용 과정	60
[그림 11] 지방정부 운동형 기제의 형성과정도	62

제 1 장 서론

중국의 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 상위정부가 수립한 정책을 하위정부가 충실히 집행하는 것은 중요하다. 중국 내 정책결정자와 정책 연구자들 사이에서 통용되는 ‘상부의 지시를 고침없이 그대로 집행(上传下达、令行禁止)’이라는 문장은 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 지방정부의 엄정한 역할을 나타낸다(周雪光, 2015). 그러나 중국 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서 두드러지게 나타나는 현상 중 하나는 상위 정부, 특히 중앙정부가 결정한 각종 정책을 지방정부가 집행할 때 지방 정부는 “상위에는 정책이 있고, 하위에는 대책이 있다(上有政策, 下有对策)”는 태도를 취하며 정책집행과정에서 중앙정부의 영향력에 대응하고 있다. 그 결과 중앙정부의 정책목표가 지방정부의 실제 정책집행과정에 투영되지 않는 경우가 발생한다.

이러한 현상은 온라인 차량예약 서비스 감시 및 관리에 관한 문제에서도 나타나고 있는데 중앙정부는 상대적으로 온라인 차량예약 서비스 운영에 친화적인 정책을 수립하였으나 지방정부는 오히려 온라인 차량예약 서비스에 대한 엄격한 관리를 추진하였다. 2016년 7월, 7대 중앙부와 위원회는 중국 중앙교통운수부(中央交通运输部)를 중심으로 하는 <인터넷 앱을 이용한 예약택시 관리지침>(网络预约服务出租车暂行服务管理办法)을 발표하였고 온라인 차량 예약서비스 운영에 친화적인 시장환경을 조성하고자 하였다. 같은 날 베이징, 상하이, 광저우, 선전 등의 대도시에서도 각 지역의 특성을 반영한 정책 및 법규가 발표되었으며 일부 지역에서는 온라인 차량예약 서비스 운영 시 지방 호적(户籍), 자동차 번호판, 택시 차량 규격 등 까다로운 조건을 요구하였다. 대도시에서 관련 규정이 발표되자 각 지방정부에서도 온라인 차량예약 서비스 감시관리준칙을 공포하였으나 정치적 리스크 등을 이유로 중앙정부가 의도한 방향의 온라인 차량예약 서비스 정책이 지방에서 실천되는 것이 어려웠으며 오히려 지방정부는 온라인 차량예약 서비스에 대하여 과도한 감시와 관리를 함으로써 시장, 언론, 학계 등 사회 전반에서 큰 파문이 일어났다.

중앙정부와 지방정부는 사회, 공공사무관리 전반에서 중요한 역할을

하고 있는데, 각 이슈에 대한 중앙정부와 지방정부의 입장에 따라 공공 정책의 수립과 집행 행태가 상이하게 나타날 수 있다. 중앙정부와 지방 정부는 온라인 차량예약 서비스의 감시 관리 주체로서 감시 관리 구조 측면에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 여전히 수직적 형태를 보인다. 이에 중앙정부의 압박형 기제(压迫型机制)의 통제를 받는 지방 정부는 중앙정부의 결정에 순응할 수 밖에 없을 것으로 보이지만 현대 중국의 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 과거 계획경제 시기의 전면적 통제에 근거하지 않기 때문에 지방정부도 일정 부분의 독립성을 갖고 있다. 즉, 지방정부는 합리적 수단을 통하여 정책 집행과정에서 발생할 수 있는 정치적 리스크를 회피하며 중앙정부 정책의 집행 측면에서 중요한 역할을 하고 있다.

이에 본 논문에서는 온라인 차량예약 서비스 정책 사례를 통하여 중국의 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 살펴보고자 한다. 우선 사례 분석을 위하여 사용된 이론적 토대인 주인-대리인 이론, 스미스의 정책집행과정모형, 운동형 기제를 살펴본다. 그리고 중국의 중앙-지방정부 관계의 변천을 살펴보고 중앙정부와 지방정부 간 갈등과 이에 따른 행동의 논리를 검토할 것이다. 이후 중국의 중앙정부와 지방정부 간 관계에 대한 논의를 온라인 차량예약 서비스 사례에 적용하고자 한다. 구체적으로 중국 온라인 차량예약 서비스 정책 발표했던 261개 대도시의 정책 집행 현황을 파악하고 중국 지방정부가 정책을 집행하는 과정에서 차이가 발생하는 원인을 파악하고 중앙정부와 지방정부의 이익 측면에서의 관계와 행태, 그리고 중앙정부에 의하여 지방정부의 정책 방향성이 조정되는 과정과 그 결과를 설명하고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 이론적 배경

1. 주인-대리인 이론

주인-대리인 이론(Principal-Agent Theory)은 1970년대 경제학 분야에서 구매자와 판매자 간의 보상과 관련된 계약관계를 설명하기 위해 소개된 이론으로 경제학, 정치학, 행정학, 조직학 등 다양한 분야에서 적용되고 있다(Mitnick, 2013; Miller, 2005). 주인-대리인 관계는 주인이 다른 이(대리인)로 하여금 자신의 이익과 관련된 행동을 그의 재량으로 할 수 있다는 내용이 계약 내용에 포함될 때 나타나게 된다(권순만 & 김난도, 1995). 주인-대리인 이론은 양자 간의 관계에 존재하는 다음의 세 가지 특성에 기초한다. 첫째, 주인과 대리인 사이의 정보의 비대칭성이다. 기본적으로 대리인은 주인에 비해 과업에 대하여 더 깊고 많은, 그리고 정확한 정보를 갖고 있다. 그렇기 때문에 주인은 대리인을 감시하기 위하여 많은 감시비용을 투입하게 된다(이준희, 김희규, 2015). 둘째, 주인과 대리인 각자의 이기심이다. 주인과 대리인은 각자 자신의 효용과 이익을 극대화하는 존재이나 대리인의 경우 주인보다 더 많은 정보를 갖고 있으므로 자신에게 맡겨진 과업 수행 시 자신에게 유리한 선택을 하는 기회주의적 속성을 갖는다(윤성식, 1993). 마지막으로 대리인은 주인의 효용이 아닌 자신의 효용을 극대화하려고 한다는 특성이다. 그러므로 주인과 대리인 사이에 이해관계가 상충되고 이로 인해 목표 달성에 있어 갈등이 발생할 수 있다(Moe, 2002).

정부 운영 과정에서의 주인-대리인 관계는 중앙과 지방, 그리고 시민 간의 관계이다. 공공의 이익 측면에서 첫 번째 주인은 시민, 두 번째 주인은 중앙정부이며(周佳, 2018), 정책집행자인 지방정부가 최종 대리인이 된다. 다층적 주인-대리인 관계는 정보 비대칭성과 갈등을 심화시켰다. 지방정부의 실제 집행과정에서 자원과 권력의 차이 때문에 정책 수립과 집행 간의 편차가 초래될 수 있다. 그러나 주인-대리인 관계는 중앙정부와 지방정부 간 관계에서 일부분일 뿐이고, 중국적 맥락에서 중앙정부가 위에서 아래로 관여하는 절대권력을 갖고 있기 때문에 지방정부의 정책 집행과정에서 편차가 발생하는 현상을 충분히 설명하기에는 부족하다. 이에 본 연구에서는 중앙과 지방을 주인-대리인 관계로 상정하여 분석하되 추가적인 이론을 도입하여 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 정책 집행에서의 체제 유인을 상세히 분석하여 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 정책 집행에서 편차가 발생하는 원인을 설명하고자 한

다.

2. 스미스의 정책집행과정모형

1970년대부터 정책집행에 관한 연구가 활발하게 진행되면서 더욱 많은 연구방법, 이론적 틀이 제시되었으며 특정한 모형에 기반한 분석이 일반적이었다. 그 중 가장 영향력이 있는 모형은 스미스의 정책집행과정모형(policy implementation process framework)이다. 스미스의 정책집행과정모형에서는 정책집행과정에 영향을 미치는 요인으로 집행조직, 대상집단, 이상화된 정책, 그리고 환경적 요인을 제시하였다(Smith, 1973). 정책결정자는 결정, 법률, 절차 등에 근거하여 상호작용적인 이상화된 정책의 형태를 보일 때 이상화된 정책이라고 부른다. 정책 집행 부처는 정책의 집행을 담당하는 정부 조직을 의미하며 정책 집행 부처의 특성에는 권력 부처, 인력 배치, 집행 능력을 포함할 뿐만 아니라 리더의 근무 형태 등이 포함된다. 정책 집행대상은 목표 집단을 의미하며 정책의 직접적인 영향을 받기 때문에 이 집단은 정책이 요구하는 것에 따라 반드시 행동하며 정책에 순응해야 하는 집단이다. 이러한 집단의 특성으로는 조직화 정도, 제도화 정도, 리더의 인지 정도, 과거 정책 경험 등이 포함된다. 환경적 요인은 정책 집행에 영향을 미치고, 정책의 영향을 받는 요인을 지칭하며 구체적으로 정치, 경제, 문화, 사회 등 다양한 환경적 요인을 포함한다.

정책 집행과정에 영향을 미치는 4가지 요인은 다음과 같다. 첫째, 이상화 정책, 정책 목표와 집단 간의 관계이다. 이는 정책의 목표 집단으로서 정책에 대하여 어떠한 태도를 취할 것인지, 이상화 정책의 목적과 의도가 목표 집단으로 인정받는지 여부를 말한다. 둘째, 이상화 정책과 집행 환경 양자 간의 관계이다. 지역에 따라서 정책 집행 환경 및 참여자의 관점이 상이하고 이에 따라 행위가 달라지는데 이러한 요인들은 이상화 정책의 집행에 영향을 미친다. 셋째, 이상화 정책과 집행 부문의 관계이다. 정책이 의도한 목표를 달성할 수 있는지는 일반적으로 집행 부문의 행정능력에 따라 결정된다. 이상화된 정책을 집행의 주체가 깊이 이해할수록 정책 집행의 효율성이 높고 이상적인 결과가 나타난다. 넷

제, 집행 부문과 목표 집단 간의 관계이다. 목표 집단에 대하여 집행 부문은 행정 부문으로서 공공서비스를 제공한다. 양자 간의 관계는 채택한 행정방식과 일정 부분 연관성을 갖는다. 집행 부문과 집행 환경 간의 관계에서는 집행 부문의 가치와 선호를, 집행력은 집행 환경적 요소의 영향을 받는다. 그리고 환경적 요인에 따라 집행 부문의 정책 집행 결과는 상이하다. 집행 목표 집단과 집행 환경의 관계에서 정책 집행 환경은 목표 집단의 모든 정치적 활동, 사회 환경으로 건립된 통일된 상호작용이 있는 통합체이다.

스미스 정책집행과정모형에서는 각 요인의 영향을 받아 나타나는 동태적인 과정을 설명하기 때문에 집행 분야 연구에 새로운 시각을 제시하였다. 따라서 본 연구에서 다루는 사례인 온라인 차량예약 서비스의 정책집행과정의 경우에도 스미스 정책집행과정모형을 통하여 온라인 차량예약 서비스 정책의 집행과정을 거시적으로 분석함으로써 집행과정에서 나타난 영향요인을 발견할 수 있다. 따라서 본 연구는 스미스 정책집행과정모형에 근거하여 지방정부의 정책집행과정에서 나타나는 편차를 살펴보기 위한 이론적 분석 틀을 제시하여 지방정부의 온라인 차량예약 서비스 정책 집행과정에서 나타나는 문제를 살펴보고 집행과정에서 나타난 편차를 야기한 요인을 파악하고자 하였다.

3. 운동형 기제

周雪光(2012)은 관료체제를 작동시키는 치리(治理)의 기제를 ‘상규형 기제(routine governance mechanism)’와 ‘운동형 기제(campaign-style governance mechanism)’로 구분하였다(장윤미, 2020). 구체적으로 운동형 기제의 주요 수단은 국가에서 관료조직을 통해 이뤄진 강력한 홍보대중을 설득하는 것이며, 정치적 동원 방식으로 사회자원을 집중하고 국가 거버넌스의 목적을 달성하기 위한 하나의 수단이다. 중국에서의 운동형 기제는 역사적 전통이 있을 뿐만 아니라 정치적 기반도 있다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 운동형 기제가 단기간에 사회적 동원력을 극대화할 수 있는 정부의 행동 방식이라는 점이다. 운동형 기제에서 말하는 ‘운동’의 의미를 정확하게 이해하기 위해서는 우선 상규형 기제를 살

펴볼 필요성이 있다.

상규란 "관료제도의 상규 체계", 즉, 관료를 기초로 하는 계층 제도다. 하지만 베버가 말한 것처럼 "단순히" 유형을 지배하는 관료제도는 이상화된 상태이다. 그러나 중국에서의 관료 계층제에 대한 논의에서는 반드시 현지 자원, 전략주의, 공모(共謀) 행위 등 사회 현실을 반영해야 된다. 일부 학자는 상규형 기제의 집행주체는 압력형 체계에서의 행정 관료들이라고 말했다. 압력형 체계는 말단 정치구조(현 縣, 향 鄉)가 경제발전을 이루고, 상급 지표들의 수준을 향상시키기 위하여 양적 성과 지표(GDP지표 등)를 세분화하는 관리방식과 물질적인 평가체계를 의미한다. 그러나 이 이론은 발전과정에서 분석 수준을 현급 정치구조에만 국한하지 않았으며 경제 분야에서의 정부 행위에만 국한하지 않았다. 중국의 상규형 기제는 정부의 압력형 체계에서 계층제를 기본 형태로 하는 행위방식이다. 시장경제 환경에서 운동형 기제는 정부가 "자원 부족 문제"에 직면할 때 나타났다. 자원 부족 문제는 대규모 사회 관리 자원이 결핍되거나, 개혁과정에서 정부 관리 수단이 부족하거나, 관료제가 쇠퇴하거나, 사회 동원능력이 떨어질 때 나타났다. 그러므로 상규 체계가 느려지거나 중단될 때, 자발적 또는 비자발적으로 운동형 기제가 등장하게 될 것이다.

상규형 기제와 운동형 기제 간의 관계는 공생적 관계, 보완적 관계, 협동적 관계, 그리고 대립적 관계가 될 수 있다. 그리고 운동형 기제는 권위체계가 지방정부의 "융통성 집행" 체계에 대응하는 체계가 될 수도 있다. 운동형 기제는 상규 체계의 대안으로 문제를 해결한 후 사라질 수도 있고 공존하거나 상호작용하는 거버너스일 수도 있으며 서로 협력하는 효과가 발현될 수 있다. 따라서 운동형 기제 체제는 국가 발전과정에서 관료체제가 가진 조직적 난국을 타개하기 위해 만들어진 일종의 대응 체제로 볼 수 있다.

제 2 절 중국 중앙-지방정부 간 관계 변천

건국 초기, 중국 공산당이 설정한 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 혁명전쟁 시기 군사 집권 매커니즘의 영향을 받았다(王建朗, 1990). 새로운 정권이 수립된 후 중국 공산당의 주요 목표는 정권을 공고히 하는 것이다. 다만 집권 이후 모두 함께 관리하는 이른바 고정형태(固定形态)가 형성되었다. 집권 경험과 조직 자원이 부족한 시기에 탄생한 정권은 여전히 과거의 경험에 근거하여 사회를 관리하였다. 중앙 집권의 역사적 전통, 건국 전 장기 집권, 그리고 당시 악화되고 있었던 국제 환경은 중국 공산당으로 하여금 단일제 국가 구조 형태를 결정하게 하였고(苏力, 2004), 강력한 중앙 집권을 핵심으로 하는 중앙정부와 지방정부의 권력 구조는 건국 후 30년 동안 지속되었다.

그러나 1978년 개혁개방 후, 중앙 집권이 유지될 수 있는 사회적 기반과 조건이 점점 사라지기 시작하였고, 지방 분권의 필요성이 대두되었다. 또한 시장경제가 발전하면서 중앙정부가 독자적으로 증가하는 각종 사무를 조정하는 것이 어려워졌다. 이에 지방정부가 창조성과 능동성을 발휘할 수 있도록 사회적 자원을 동원하는 능력 및 지방정부의 역할을 강화할 필요성이 있었다(封丽霞 2011). 이에 중앙정부는 국가의 통일을 유지하면서 동시에 집권화된 중앙정부의 일부 권력을 지방정부에 부여하고 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 새롭게 정립하는 것이 필요하였다. 당시 주요 지도자인 덩소평(邓小平)은 이러한 개혁의 필요성을 파악하고 신속한 개혁을 단행하였다. 1980년 덩소평은 <당과 나라 관리제도의 개혁>(党和国家领导制度的改革)에서 "과도한 집권화는 점차 사회주의의 발전에 적용되기 어렵다"고 언급하였다. 이는 관리제도의 개혁은 중앙정부의 집권 매커니즘 개혁을 통한 과도한 집권화를 완화하는데 초점을 두고자 하였음을 보여준다. 1992년 덩소평의 남방담화(南巡谈话) 사건 이후, 사회 개혁에서의 시장화 추세는 더욱 두드러졌다. 사회주의 시장경제, 민주 법치의 원칙과 운영 방식 또한 집권화 체제의 개혁이 선행되어야 하기 때문에 중앙정부와 지방정부 간 관계 개혁에 대하여 우호적인 정치적 환경이 조성되었다. 이에 중국 정부는 중앙정부와 지방정부 간 관계를 새롭게 정립하였으며 지방분권이 진행되면서 지방정부의 권력 및 역할의 범위가 늘어났다(彦法, 日晶, 1994).

1979년부터 30여 년 동안 추진된 분권화를 통하여 중국은 일반 행정구(一般行政区), 소수민족자치구(少数民族自治区), 성소재지(省所在地), 연해 경제특구(沿海经济特区), 국무원 허가를 받은 시(国务院特批市), 특별행정구(特别行政区) 등 여러 형태의 지방정부가 공존하는 "제도 분권(梯度分权)"¹⁾의 권력 구조를 형성하였다. 즉, 지방의 차이를 고려하면서도 절차를 준수하고 지방의 실정에 부합하는 분권화가 이뤄졌다. 이 시기 분권은 점진성(渐进性, incrementality), 다양성(多样性), 비균형성(非均衡性)이라는 특징을 보여준다(封丽霞 2011). 각 지방은 다양한 수준과 범위에서 사권(事權)과 재권(財權)을 가졌고, 각 지방정부의 입법권도 다양한 효력을 가졌다. 이를 통하여 전통적인 중앙집권 체제가 붕괴되면서 집권적 관리의 폐단을 극복할 수 있었으며 지방정부가 지방정부의 이점을 활용하여 정책을 결정할 수 있었기 때문에 지방정부의 독립성이 실현될 수 있었다.

제 3 절 중앙-지방정부 간 관계와 갈등

정책 집행 관련 선행연구에서는 정책 수립과 집행이 일치하지 않는 현상이 보편적으로 나타나고 있음을 보여준다. 贺东航 & 孔繁斌(2011)는 문서에 기술된 정책 내용과 실제 집행이 일치하지 않은 현상은 상이한 수준의 정부 사이에 나타날 수 있다고 설명하였다. 예컨대 지방정부가 중앙정부의 정책을 집행하는 과정에 나타나는 "변통(变通)", "선택하여 집행", 등의 행위가 나타날 수 있는데 이는 정책의 집행주체, 일선 행정 관료가 갖고 있는 재량권으로 표현되기도 한다. 정책 집행에서의 차이는 "융통성" 있는 정책 집행으로 볼 수 있으며 중앙정부 정책의 방향성과 지방의 특수성 간의 충돌을 완화하거나(应星, 2001; 刘能, 2008)

1) '梯度理論'은 지리적 및 역사적 요인으로 중국의 경제발전 과정에서 지역간 불균형이 존재하며, 경제발전 수준, 기술 수준 등 지역격차는 연해지역에서 내륙지역으로 '梯子(사다리)'모양으로 확대되고 있기 때문에 경제발전에도 있어서도 연해지역에서 내륙지역으로 점차 단계적으로 발전해가야 한다는 주장을 하고 있다."([한국노동연구원, 1998](#))

집행 환경의 복잡함에 대응할 수 있도록 함으로써 정책의 대상 집단의 순응을 유도한다(Alumbo et al., 2014). 그러나 실제 정책 목표에 대한 정책 집행의 불일치는 집행의 불확실성 혹은 선택하여 집행하는 행태를 야기하며 관료제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(周雪光, 2014). 정책 집행과정에서 편차가 발생하는 원인에 대하여 일부 연구에서는 정책 집행자의 사익 추구, 공식적 원칙과 비공식적 원칙 간 충돌, 지방정부의 다차원적 관리 구조, 복수의 주인-대리인 간의 정보 비대칭, 정책을 시행하는 중앙정부의 능력과 의지, 조직관리에서의 통제와 독립권 간의 충돌, 환경의 복잡성 등 다차원적인 영향이 존재한다고 설명한다(彭玉生, 2015;).

문서화 된 정책 내용이 실제로 구현되기 위해서는 적합한 정층제도설계(顶层制度设计)²⁾, 지속적인 관심, 효율성 높은 감시 및 관리가 필요할 뿐만 아니라, 지방정부가 중앙정부에 보조를 맞추기 위하여 중앙정부의 정책 목표와 정책 내용을 충실하게 집행해야 한다(冉冉, 2015). 그러나 지역별로 경제발전 및 보유 자원의 수준이 상이하기 때문에 "일통체제(一统体制; integrated management)"는 각 지역의 고유성을 반영하는 것이 어렵다. 따라서 강력한 집권화를 추구하더라도 일반적으로 중앙정부는 그 권력의 일부를 지방정부에 나눠줌으로써 지방정부는 정책집행과정에서 일정한 자율성을 확보할 수 있다. 이러한 과정은 정책집행과정에서의 지역 간 차이를 크게 만들 수 있다(陈雪莲, 2015).

중앙정부의 정책 결정과 지방정부의 정책 집행 간의 편차가 발생하는 원인은 다음과 같다. 우선 중앙정부와 지방정부 사이의 이해관계 불일치가 그 원인으로 지적될 수 있다. 정책을 집행하는 것은 결국 관료인데 시행되는 정책에 따라 관료의 선호가 상이할 수 있기 때문이다. 정책집행의 주체(관료)가 사익 추구를 위하여 정책이 추구하는 공익과 관료의 사익이 일치하지 않거나, 또는 정책의 공익이 관료의 사익을 만족시키지 못하는 경우 이러한 현상이 발생할 수 있다. 또한 정책은 정부가 사회 자원과 이익을 권위 있게 분배하기 위하여 활용하는 일종의 수단이다(丁

2) 정층설계(顶层设计)는 “정부가 제시하는 전체적인 설계와 방향”을 의미함 (CSF, 2020)

煌, 2003). 따라서 정책이 추구하는 공익과 집행 관료의 사익 간의 충돌이 발생하는 경우 정책 집행 주체(개인)은 소극적이고 저항적인 태도를 취하기 때문에 정책 집행 편차가 발생하게 된다(刘婕, 2002).

陈家建(2020)은 이익 주체, 정책 결함, 그리고 제도 내 상호 간 제약 세 가지 측면으로 개괄하였다. 이익 주체 측면에서 정책은 이익 추구에 대한 유인을 창출하고 주체의 이익에 대한 관심과 주체 간 차이가 정책의 집행 효과에 영향을 미친다. 정책 결함 측면에서는 정책 자체의 목표가 분명하지 않거나, 내용에 번잡하거나, 규정이 합리적이지 않은 등의 문제가 있기 때문에 집행과정에 반드시 왜곡과 변형이 생길 수 밖에 없다고 설명하였다. 제도 내 상호 간 제약 측면에서는 지나치게 국가 체제에 의존하는 정책들이 효과 측면에서 편차가 발생하는 원인은 중국 정치 메커니즘 내에서 서로를 제약하기 때문이라고 밝혔다. 丁煌 & 金太军(2006)은 이익의 측면에서 정책집행자의 행태를 분석하여 공익과 사익이 상충되는 경우 부패 등 정책집행에서 문제가 발생한다고 설명하였다. 현재 중국의 공공정책은 가치적 이성과 도구적 이성 간의 충돌이 존재하는데, 구체적으로 정책 유토피아와 구체적 시행절차, 현대 이념과 전통적 방법, "공복(公仆)의 책임"과 집행자의 이익 사이의 충돌인 것으로 본다(李丽红2003). 吴明 & 刘然(2006)은 공공정책 시행과정에서 개인의 이익과 공공의 이익의 충돌, 단기적 이익과 장기적 이익의 충돌, 가치목표와 시행수단의 충돌로 인하여 정책을 시행하는 과정에서 종종 문제가 발생하고 있는 것을 발견했다. 胡宁生(2003)은 기존의 정책 디자인, 이익 분배와 조합, 규칙과 조직 변경이 공공정책 시행과정에 편차가 발생하도록 영향을 끼친다고 짚었다. 陈宇 & 闫倩倩(2019)은 정책 시행 편차가 발생하는 경우 지방정부는 정보 공유를 강화하고 중앙정부는 정책 시행 매커니즘, 성과관리 메커니즘, 격려 메커니즘, 행정 문책 메커니즘, 그리고 협력 메커니즘을 혁신하여 감시관리체계를 구축함으로써 정책 집행 과정에 나타나는 편차가 해결할 수 있다고 설명하였다.

다음으로 중앙정부와 지방정부의 성과관리지표가 타당하지 않기 때문에 집행 편차가 발생할 수 있다. 개혁개방 이후 여러 개혁이 시행되었는데 행정관리체제도 여러 차례 개혁을 거쳤다. 중앙정부는 지방정부에게

권력을 이양하였기 때문에 지방정부가 사회 경제적 사무를 관리하게 됨에 따라 점점 큰 영향력을 발휘하게 되었다. 지방정부의 관리 범위가 확대됨에 따라 지방정부의 성과에 대한 평가제도도 강화되기 시작하였다. 현재 중국에서는 경제적 지표가 지방정부의 성과관리지표로 활용되고 있으며 특히 임기 동안의 생산액 증가량을 중요한 실적으로 간주한다. 그렇기 때문에 지방정부 관리들은 상위 정부로부터 좋은 평가를 받고 정치적 이익을 극대화하기 위하여 경제적 성과가 단기간에 나타날 수 있는 정책을 선택적으로 집행할 수 밖에 없다. 이를 통하여 지방정부 관료는 상위정부로부터 좋은 평가를 받고 승진가능성이 높아진다. 그러나 장기적인 접근이 필요한 정책을 집행하는 경우 그 효과가 단기간에 나타나지 않아서 지방 관료의 정치적 이익에 부합하지 않기 때문에 정책의 집행을 연기하거나 변통하여 집행한다.

위와 같은 이유로 중국의 중앙정부와 지방정부 간의 관계에서는 협상의 여지가 존재하며, 정책 집행과정에 다양한 변수가 영향을 미칠 수 있기 때문에 불확실성이 매우 큰 편이다. 또한 지역 내에서 큰 권력을 갖고 있는 지방정부는 자신의 이익에 따라 상위정부의 정책을 선택하여 집행할 수 있는 능력과 자원을 갖고 있다. 그렇기 때문에 중앙정부의 정책 시행과정은 항상 끊임없이 조정하고 수시로 중단되는 동태적 과정으로 볼 수 있다(李煜煜 & 杨旭, 2020). 그래서 정책 목표와 정책 집행 간의 불일치는 언제나 존재한다. 결국 현유인지계통(现有认知系统)(지식, 믿음, 태도를 포함), 처한 환경 및 정책 시그널이 상호작용하는 과정을 통하여 지방정부 정책집행자는 중앙정부의 정책을 이해하게 된다(Spillane & Reimer, 2002).

한편 개혁개방과정에서 이뤄진 시장경제의 발전에 대하여 지방정부가 큰 역할을 한 것으로 평가받고 있다. 洪银兴 & 曹勇(2018)은 개혁개방 이후 중국의 시장경제 개혁 및 시장경제의 발전에 큰 역할을 한 지방정부를 긍정적으로 평가하였다. 何晓星(2003)은 중국의 개혁개방은 성과를 거뒀지만, 지방정부가 지방의 실정에 부합하도록 실천하고 관리할 수 있도록 한 것이 핵심적인 성과라고 평가하였다 한편, 일부 학자들은 지방정부가 시장경제의 발전을 주도하는 동시에 지방정부의 이익도 지속적

으로 추구하고 있음을 주장하였다. 王子涵(2012)은 중국과 미국 정부의 구조적 차이로 인하여 중국의 지방정부는 독립적으로 이익을 추구하는 논리를 형성할 수 있었다고 설명하였다. 李永剛(2009)은 "국정에 부합하는 지방정부의 은밀한 관리 논리는, 사실상 제한된 범위 내에서의 이익을 얻는 속박적인 선택이다. 다만 자체적인 이익을 추구하고 지방 보호주의를 형성하는 지방정부의 행동은 사회 경제발전을 저해하였고, 중앙정부의 조정 및 통제를 받아 어쩔 수 없이 정책 집행과 자체적인 이익을 추구하는 게임에서 균형을 잡아야 한다"고 밝혔다. 蕭樓(2012)는 "지방정부의 권력은 국가에서 부여한 공식적 권리와 암묵적인 비공식적 권력에서 발현된다"는 관점과 "연성 정권(柔性政权)"의 개념을 제시하였다. 지방정부는 권력을 사용하는 과정에서 틀에 박혀서 정책을 집행하는 것이 아니라, 일정한 융통성/탄력적인 조건 하에 연성화된 권력을 사용하여 정책을 충실히 집행하고 갈등을 완화한다.

이익 추구는 정책 집행행위를 포함한 모든 사람의 기본적인 행위에 대한 동기이고 정책은 정부가 사회자원과 이익을 권위 있게 분배하는 수단이다(丁煌, 2003). 그리고 지방정부가 공공정책을 집행하는 것은 공공정책 집행 주체 사이의 이익 게임 과정이다. 그래서 지방보호주의(地方保护主义) 하에 공공정책에 집행 편차가 발생하는 원인은 주로 지방정부가 이익을 추구하는 것에 기인한다.

제 4 절 중앙-지방정부의 행동 논리

중국의 중앙정부와 지방정부의 이익 추구에 대한 행동의 논리에 대한 논의는 다양한 측면에서 전개되고 있다. 丁煌 외(2010)에 따르면 지방정부의 행동은 전통 관료제의 상부에 대한 무조건적 복종이 아니라, 자체 이익 극대화 원칙에 따른 전략적인 선택이다. 이러한 이익에는 경제적 이익, 정치적 이익을 모두 포함된다. 周黎安(2017)는 중앙정부는 경쟁 메커니즘(锦标赛模式)으로 지방정부 관료들이 경제적 성장을 추구하도록 독려하지만, 대다수 말단 공무원들의 일상적인 업무는 경쟁 메커니즘(锦标赛模式)이 아닌 다양한 정부 논리와 내부 과정의 영향을 더 많이 받는

다고 짚었다. 周雪光(2015)은 "중국 경제사회에 대한 관리는 중앙집권, 상부의 취향에 맞추는 기계가 아니고, 지방정부들이 과거 "제후(諸侯)" 처럼 자치를 누리는 것이 아니라 시세 변화에 따라 꾸준히 조정하고 특성을 변화하는 과정이다"라고 밝혔다. 이러한 선행연구를 종합하면 지방 정부는 중앙정부의 제약을 받고 있지만, 정책을 집행하는 과정에서 중앙 정부의 의도를 긍정적으로 반영하고 동시에 지속적으로 자체적인 이익 및 경제사회의 발전을 추구하고 있음을 알 수 있다.

중국은 중앙으로부터 향진(乡镇)까지의 5급 행정체계를 시행하고 있기 때문에 중앙 정책이 시행하려면 성급, 시급, 현급과 향진 등 여러 단계의 정부조직을 거쳐야 한다. 이러한 전달 과정에서 각 단계의 정부조직 간의 전형적인 주인-대리인 관계가 형성되었다. 즉, 중앙정부가 정책을 제정하여 성급 정부에 집행하라고 요구하면 성급 정부는 정책 목표를 분해하여 점진적으로 가장 낮은 단계의 정부에 대하여 정책 시행을 요구함으로써 결국 정책이 시행된다(Gh et al., 2012). 이러한 공공정책이 집행되는 과정에서는 일반적으로 두 가지 문제가 나타나게 된다. 첫째, 다층적 주인-대리인 관계에서 발생하는 정보의 간섭, 즉, 만일 공공정책의 시행 결과가 기대치에 부합하지 않더라도 주인인 중앙정부 또는 상위 정부는 하위 정부가 정책을 집행하는 과정에 어느 정도의 노력을 했는지 알지 못하기 때문에 집행과정에서의 문제가 하위 정부의 문제인지 정책 자체가 원래 제대로 집행될 가능성이 낮았던 것인지 등을 적절하게 판단하지 못한다. 둘째, 정책 집행과정에 다양한 차원 주체의 참여로 인한 '정책단계성(政策层级性)'으로 각 정부조직 간의 정책 목표가 충돌될 수 있는데, 정책이 하위정부까지 내려오게 되면 그들은 그들만의 이익과 지역의 이익을 추구하는 것을 정책 목표로 설정하게 된다. 따라서 위와 같은 두 가지 문제로 인하여 지방정부는 정책 집행과정에서 전략적인 행위를 취할 여지가 존재한다.

주인-대리인 관계 측면에서 공공 관리의 편차는 '대리인'이 '주인'의 요구를 과도하게 받아들이기 때문에 나타났다고 여길 수 있다(何晔, 2013). 그렇다면 쟁점은 지방정부를 공공업무의 대리인으로 볼 것인지, 아니면 지방 이익의 극대화를 추구하는 이기주의자로 볼 것인가이

다. 이에 대하여 베버의 관료주의 이론에서는 행정조직의 하나인 지방정부는 상급 정부의 대리인이며 등급제에 따라 사무 대리를 진행하는 것으로 설명하였다. 그렇기 때문에 지방정부의 행동 선택은 주로 상위 정부를 따라하는 것이라고 지적하였다. 이를 중국적 맥락에 적용하면 중국 특유의 정치체제는 중앙으로부터 지방까지 다차원 주인-대리인 관계를 이루게 하였고, 하위 정부의 관리 범위 내에서의 행동은 상위 정부의 심사, 승진 등 정치적 지시에 따르게 된다(魏小云, 2013). 다만 다차원적인 주인-대리인 관계에서 정책집행의 대리인과 주인은 독립적인 이익의 극대화를 추구하는 합리적인 경제인으로 간주하기 때문에 주인과 대리인 간에서는 이익의 충돌과 갈등이 발생하기 쉽다(陈钰, 2012). 이러한 점을 고려하면 하위 집행자는 자신의 이익을 극대화하기 위하여 정책을 반드시 집행해야만 하는 상황에서 정책 목표를 왜곡하거나 피상적으로 집행할 가능성이 있다. 즉, 그들은 자신의 손해를 최소화하면서 정책목표를 수월하게 달성하는 것에만 관심을 갖고 공익과 사회적 비용을 고려하지 않는다(魏小云, 2013).

한편 중국 정부는 중립적인 정보로서 이해 충돌에 직면했을 때 사회의 전반적인 이익을 위해 항상 중립적인 행동을 취한다. 일부 학자들은 지방정부의 이익과 경쟁이 중국 경제성장의 원동력이라고 믿고 있다. 즉, 지방정부의 이익 추구하고 행동 논리가 중국의 발전모델을 이해하는 핵심이다.

우선 계층적 의사결정 방식에서 하위 정부가 상위 정부의 의사결정 단계에서 의견을 제시하는 능력은 제한되어 있다. 일반적으로 그 결정은 목표 지향적이며 정책결정자가 주도하며 상위 정부가 정책 입안의 주도권과 정책 결정권을 갖고 있다. 반면 하위 정부는 선택적으로 의사결정에 참여하도록 요청받는데, 주요한 역할은 정보와 의견을 제공하는 것이지만, 실질적으로 의사결정에 영향을 미치는 능력과 권력은 없다. 따라서 정책 내용이 지방정부의 이익에 부합하지 않더라도 지방정부는 정책결정자의 의사결정에 큰 영향을 미치지 못하고 기존의 지방정부가 역할을 발휘할 수 있는 공간에서 저항하고 융통할 수밖에 없다. 물론 의사결정자와 집행자를 모두 합리적인 관료으로 본다면 의사결정이 이뤄지기

전에 의사결정자는 과도한 집행 비용을 회피하기 위하여 상황을 전반적으로 평가하고 '바닥 탐사'(摸底)를 통해 의견을 수렴할 수 있다. 그렇기 때문에 지방정부는 중앙정부와 비교할 때 정보 측면의 이점과 정책 집행권을 갖고 있다. 또한 정책 결정 측면에서 중앙정부는 쉼기 대회(pep rally)등을 통해 정책의 필요성 및 적절성을 알리고 설명함으로써 집행자인 지방정부의 지지를 이끌어내고 있다. 따라서 지방정부는 정책 의사결정 구조에서 소극적인 위치에 있으며 지방 이익이 훼손될 수 있기 때문에 집행과정에서 사익 추구 현상이 나타날 수 있다

둘째, 지방정부의 이익 추구는 비공식적인 암묵적 이해관계에 의해 영향을 받을 수 있다. 기존의 비공식적 제도, 예를 들면, 재산권 구조, 지방정부·기업 관계 등은 장기간에 걸쳐 형성되었으며 잠재적 이익을 포함하고 있는 비공식 제도이다. 서로 다른 재산권을 가진 기업들과 다른 계층의 정부들은 재산권 이익을 통해 공모한다. 장기적으로 형성된 기존의 잠재적 이익은 지방정부에게 필수적인 경제적 이익이다. 또한, 장기적으로 형성된 비공식적인 계약관계, 예를 들면 지방발전기금, 공공사업 투입비, 이익배당 제도 등은 기존 이익에 토대를 둔 제도이며, 이에 근거하여 정책결정자와 집행자 모두 각자의 이익을 추구하게 된다. 예컨대 정부는 세금을 거둘 권력이 있는데 세입은 법치와 기업의 정보공개 수준, 기업의 경제 상황 등 정확한 정보에 의존하게 된다. 기업이 표준화된 방식으로 운영된다면 세입을 징수하기 수월하지만, 발전단계에 있는 중국의 민간 기업에 대하여 세금 전액을 징수하기는 어렵다. 구체적으로 정부·기업 간 공모와 비공식 계약으로 세금 원가를 낮춘다. 따라서 비공식적 제도적 이익의 존재로 인하여 재산권 재설정 과정에서 이익 추구 특성을 유지될 수 있다.

한편 지방정부 간에는 경쟁에 대한 욕구가 존재한다. 분세제(分稅制) 시행 이후 점차 지방정부는 독립적인 이익 주체가 되었으며 비교적 명확한 행위에 대한 목표와 경제적 이익을 가진 조직으로 변화하였다. 그리고 지방정부 경제발전 상황, 구체적으로 연간GDP 등의 지표에 근거한 지방정부관리심사 매커니즘은 지방정부 관료로 하여금 각 지방의 경제발전을 독려한다. 경쟁관계와 게임 매커니즘은 지방정부 관료들 사이에도 존재

하는바, 지방정부의 이익 추구 경향과 승진 유인이라는 이중의 작용 하에서 극심한 경쟁과 지방보호주의 정책을 시행하게 된다(余坤2019). 결국 지방정부 간의 게임에서 각 지방정부는 '지방정부의 이익'에 따라 단체(국가)의 성과와 이익을 고려하지 않고 자신한테 이로운 선택을 하게 된다. 이외에도 관료들이 임기 동안 승진하려면 경제를 속히 발전시키고 GDP, 도시화 등 명시적인 지표에 대하여 타지역과 경쟁을 해야 한다(周黎安2007). 그렇기 때문에 경제적 환경적 비용을 고려하지 않게 되고 지속가능한 발전전략 및 복지 정책 등은 소홀히 여기게 된다. 그러므로 주기가 짧고 효과가 빠르게 나타나는 산업, 예를 들면 토지 양도, 투자 유치, 세수 혜택, 에너지 다소비 산업 등의 경영방식은 지방정부의 필수적인 선택이 되어버렸다. 이는 지방정부 간 산업구조 동일화, 생산능력 과잉, 심각한 환경오염 등의 결과를 초래하여 지방에 부정적인 영향을 미친다. 반면 기술 혁신, 관리수준 제고, 자원의 합리화 분배 등은 장기적인 접근이 필요한 정책으로 단기간에 효과가 나타나지 않기 때문에 지방정부는 이러한 방식의 발전을 채택하지 않는다. 이외에도 중국은 정부 관리를 심사하거나 선발할 때 모두 "상급책임제" 제도 때문에 하급 관료는 상급 관료의 명령을 그대로 따르고 자신의 의견을 피력하지 않는다. 이 제도로 인하여 성과를 제대로 공유할 수 없기 때문에 지방 공공서비스 및 공공시설은 과소공급된다.

위와 같은 논의를 종합하면 정책 집행과정에서 발생하는 여러 간섭은 정책 집행에 영향을 미친다. 여러 간섭 요인들이 정책집행에 미치는 영향과 작용을 분석하면 정책집행의 효율성을 저해하는 근본 원인을 파악하고 간섭을 최소화하는 방안을 모색함으로써 집행의 효율성을 제고할 수 있다. 정책 집행을 저해하는 요인이 다양하지만 사익 추구가 가장 근본적인 요인이다(田欣颖, 2010). 1994년 중국 분세제(分税制) 개혁 이후 지방정부는 이익을 추구하기 위하여 중앙에서 나눠준 권력, 정책 재량권 등을 활용하여 중앙 정책에 탄력적으로 대응하는 대안을 수립하였다(丁煌, 2002). 지방정부와 중앙정부의 이익 게임을 통하여 지방정부의 열정을 고취하고 지방 경제를 발전시킬 수 있었으나 이로 인하여 발생한 여러 폐쇄적인 사상 및 정책집행에서 발생하는 부정적인 영향들도 고려할 필요성이 있다(赵凯农, 李兆光, 2002). 또한 중국의 대다수 행

정 활동에서 정책집행자는 정책실시대상이 되기도 한다. 이러한 정책집행자는 자기만의 특수한 이익을 추구하는데 이익이 상충되는 상황에서 지방정부가 이익을 얻지 못한다고 판단하면 국가의 이익 및 사회적 이익을 고려하지 않고 자신의 권력을 통하여 사익을 추구하게 된다(田欣颖, 2010). 지방정부는 상당한 재력을 갖게 된 이후부터 재정 지출을 통하여 관할 구역의 각종 사회 및 경제 사무를 수행하였다. 한편 경제적 분권 수준이 높아짐과 동시에 중앙정부가 행정권력을 지방정부에게 나눠주었기 때문에 지방정부의 행정적 독립성도 향상되었다(霍海燕, 2002). 이러한 상황에서 지방정부는 각종 공공정책의 집행주체로서 일정 수준의 정책집행 융통성을 가지게 되었다. 이에 관해 일부 연구에서는 중국 공공정책 과정에서의 역설을 묘사하였다. 중국의 상급 정부는 공공정책 제정과정에서 독립성이 강하지만 하급 정부는 정책 결정과정 혹은 그 실행에 반대할 힘이 없다. 반면 상급 정부는 공공정책의 집행과정에서는 정책 제정과정처럼 독립성이 강하지 못하고, 반대로 하급 정부가 큰 독립성을 갖고 있다(张绍阳, 2019). 이런 상황에서 하급 정부는 '독립적 집행력'을 기반으로 모든 가능한 기회와 보유하고 있는 '저항자원'을 동원하여 상급 정부의 공공정책을 자신의 이익을 추구하는 정책으로 전환할 수 있다. 이런 정치체제 하에서 공공정책을 집행하는데 부동한 태도가 나타나게 된다(何显明, 2007). 따라서 이익 추구 행위는 정책 집행을 직접적으로 영향을 미치게 되고 정책 시행 과정에서 정책 목표를 벗어나게 하는 주요 원인으로 작용하게 된다.

제 5 절 온라인 차량예약 서비스

중국의 교통·외출 분야는 공유경제가 실생활 속에서 가장 활발하게 활용되고 있는 영역으로 위치기반서비스(LBS: Location-Based Service) 및 O2O (Online to Offline) 서비스를 기반으로 차량, 자전거, 승차, 운전기술 등 유·무형 자원을 재배치하여 활용되고 있다. 2016년 기준 교통·외출 분야 공유경제의 거래규모는 약 2,038억 위안으로 전년(1,000억 위안) 대비 104% 성장하였으며, 이용 인원과 운전기사 수는 각각 3.5억 명, 1,800만 명을 초과하는 등 높은 성장세를 기록하고 있다. 참여 기업들은 주로 '온라인 차량예약 서비스(网络预约出租汽车服务,

ride-hailing service)’를 제공하는 플랫폼 기업이다(KIEP북경사무소, 2016). 해당 서비스에는 택시(出租车) 이외에도 자가용(私家车), 버스(巴士), 렌터카(租车) 등 다양한 형태의 차량이 참여하고 있다.

온라인 차량예약 서비스라는 새로운 서비스 및 이와 관련된 감시 관리 문제에 대하여 많은 연구가 진행되어왔다. 예를 들면, 吴艳 & 陈越峰 (2017)은 실증법과 행정허가(行政许可)의 관점에서 온라인 차량예약 서비스 시장에 대한 관리통제의 불가피성, 합리성을 설명하였으며 공모 방식으로 진행되었기 때문에 중앙정부의 온라인 차량예약 서비스 정책이 지방정부가 정치적 리스크를 함께 감당하며 지방에서 실천되기 어려웠으며 온라인 차량에 대한 과도한 관리는 시장과 학계, 그리고 언론에서 큰 파문을 일으켰음을 논증했다.

일부 학자들은 온라인 차량예약 서비스 자체가 전통 택시업계의 정보 비대칭 문제를 해결하였고 온라인 차량예약 서비스 산업의 발전은 사회 전반의 복지를 제고하는데 긍정적인 역할을 한다고 주장했다. Brishen Roger(2015)는 사회적 비용 관점에서 온라인 차량예약 서비스를 분석했는데, 온라인 차량예약은 거래 비용을 없앴을 뿐만 아니라 자유로운 거래 환경을 조성하였으며 전통적인 택시업계의 개혁을 유도했다고 지적하였다. 일부 학자들은 또한 온라인 차량예약이 사회복지 재분배에 긍정적이기 때문에 온라인 차량예약 서비스의 발전을 지지해야 한다고 말했다. Daniel et al.(2015) 등의 선행연구에서는 도시경제학과 공공 이익 이론의 관점에서 출발하여 다음과 같은 주장을 제기했다. 정부는 온라인 차량예약 서비스를 사회복지 재분배의 새로운 수단으로 삼아야 하고, 플랫폼 기업과의 협력을 강화해야 된다. 이를 통하여 소비자들의 비용을 절약해주는 동시에 여전히 공평하고 공정하게 서비스를 소비할 수 있기 때문에 플랫폼 회사에 보조금을 지급해야 된다고 주장하였다. 반대로 일부 학자들은 온라인 차량예약 서비스가 전통 택시업계에 큰 충격을 주기 때문에 사회적 안정에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는 점을 제기하였다. 그래서 정부는 신흥산업인 온라인 차량예약 서비스 산업에 의하여 촉발된 변화를 중요하게 여기고, 미래의 온라인 차량예약 서비스와 택시의 발전에 균형적인 태도를 갖추고 적절한 조치를 취해야 한다고 주장하

였다(田野, 2018).

선행연구에서는 정책 집행에 관한 연구뿐만 아니라 정책 집행이 내외적 요소들의 영향으로 인해 실제 정책 집행 효과가 기대에 미치지 못하는 현상인 '정책 집행 편차'에 대한 연구도 다뤄져 왔다. 이에 대하여 선행연구에서는 왜곡(扭曲), 중단(中斷), 방해(妨碍), 변통(變通), 실성(失真) 등 다양한 요소를 고려하여 정책 집행 편차를 분석하고 있다.

선행연구의 흐름은 두 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 첫 번째 흐름은 사례분석을 통하여 구체적인 정책에서 발생하는 정책 집행 편차 문제를 분석하는 것이다. 张翔(2011)은 시장감독관리 시스템에서 상/하위 기관 사이의 상호교류 현황 및 효과를 분석한 결과, 하위 기관에서 정책을 유동적으로 집행하는 것은 상호작용의 결과라는 결론을 도출할 수 있었다. 이는 하위 기관의 유동적인 정책 집행행위는 상/하위 기관 사이의 "정책을 어떻게 집행할 것인가?"에 따른 '컨센서스식 집행 방식'일뿐 하위 기관의 독단적 행위가 아니라는 것이다. 雷望红(2011)은 검서남(黔西南)을 분석한 결과, 정책 집행 편차가 발생하는 원인은 계층 제도 내부에 존재하는 행정 압력과 농촌 최저생활보장제도의 특성에 기인한다고 설명하였는데, 이러한 두 요소가 상호 작용하여 집행 편차가 발생한다고 언급하였다.

두 번째 흐름은 기존의 이론 또는 모형에 근거하여 실제 정책집행과정에서 편차가 나타나는 원인을 분석하는 연구이다. 陈世香 & 邹胜男(2012)는 제도-환경 3차원이라는 이론적 프레임에 근거하여 분석하였다. 제도-환경적 시각에서 중국 지방정부가 정책을 시행하는 과정에 존재하는 규범 및 논리성의 문제를 제기하였다. 丁煌(2010)은 A성 B시 친환경 정책의 집행 및 감독 심사과정을 연구한 결과, 말단 부문의 정책 집행력이 낮은 것의 주요 원인은 간부 심사체계 또는 지표의 불완전성이라고 지적하였다. 기존의 정책 집행 편차 연구는 수많은 이론적 성과를 이루었으나 연구에 반영된 요인이 제한적이었으며 다양한 요인을 검토하지 못하였다는 한계가 존재한다. 예를 들면 상하급 정부 간의 이익 갈

등, 말단 법을 집행하는 사람들의 자유재량권 남용, 정부 부문과 사회 및 대중들과의 상호작용이 부족하여 정책 집행 편차가 초래된다고 설명하였다. 이상의 내용을 종합하면 정책 집행 편차와 관련된 연구에서 정책 집행 효과와 집행 영향요인, 작용 매커니즘에 대한 연구는 상대적으로 희소하고 수많은 요인들 간의 상호작용을 홀시하였다는 점을 지적할 수 있다.

정치학적 관점에서는 정치 메커니즘, 문화 전통 등 요인을 배제하였기 때문에 국가 간 정책 편차를 논의하는 것은 매우 어렵다. 현대 중국에 관한 연구를 함에서도 다수 구체적 요인을 열거하는 단계에 머물러 있으므로 향후 발전의 여지가 있다(孙超, 2019). 郑路(2021)의 연구 이전에는 지방 온라인 차량예약 서비스 관련 정책 집행에 관한 연구 성과를 공식적으로 살펴본 연구는 없었다. 그는 지방의 온라인 차량예약 서비스 정책이 집행하는 과정에서 발생한 제정된 정책과의 "편차"는 지방정부의 의도적인 행동이거나 다른 목적이 존재하기 때문일 수 있다고 판단하였다. 이상의 선행연구를 근거로 본 논문에서는 온라인 차량예약 서비스 정책을 사례로 261개 도시를 대상으로 분석을 수행하였고, 동일한 내용의 중앙정부의 온라인 차량예약 서비스 정책이 각 지방정부에서 상이한 형태로 집행되는 원인에 대하여 논의하였다. 구체적으로 중국 지방정부들이 정책을 집행하는 과정에 편차가 나타나는 원인, 중앙정부와 지방정부 이익의 특성, 행동 선택 및 중앙정부의 정책 의도가 변화하는 과정을 해석하였다.

제 3 장 사례 개괄 및 연구설계

제 1 절 사례 개괄

1. 온라인 차량예약 서비스 정책 발표 이전 (2016년 7월 이전)

2012년 "띠띠다차 (滴滴打车)" 등 온라인 택시 서비스가 등장하면서

온라인 차량예약 서비스라는 새로운 산업이 탄생하였다. 온라인 차량예약 서비스는 "택시를 부르기 힘든" 문제를 완화하였으나 도시 관리와 관련된 문제를 초래하였다. 해당 서비스에 대한 중앙정부의 입장이 명확해지기 전, 지방정부는 점진적으로 서비스에 대한 탐색을 진행했다. 서비스 등장 초기 온라인 차량예약서비스에 관한 관리감시 정책을 시행한 지방정부는 대표적으로 선전, 베이징, 선양, 그리고 난징이 있다. 표1에서 나타난 것처럼 선전, 선양과 난징 정부는 콜택시를 불법으로 규정하고 콜택시 산업의 발전에 대하여 명확한 반대입장을 보였다. 반면 베이징 정부는 직접적으로 반대하지 않았으나 관련 정책을 발표하여 택시업을 강제적으로 통합하고자 하였으며 일정 수준의 제한화 경향을 보였다.

표1 2015년 전에 정부 문서가 있는 온라인 차량 예약 서비스 규정한 도시

연도	도시	지방정부 행위	태도
2013	선전 (深圳)	《운전자에게 온라인 차량예약 앱 강제 삭제 요청 안내》 발표	반대
2013	베이징 (北京)	《베이징시 콜택시서비스 관리 시험 방안》 발표. 콜택시 앱 강제 통합	제한
2014	선양 (沈阳)	온라인 차량예약은 불법 영업에 해당 '불법 택시'로 처리 됨	반대
2014	난징 (南京)	온라인 차량예약은 불법 영업에 해당 '불법 택시'로 처리 됨	반대

출처 : 각 지방정부의 문서를 참고하여 저자 작성

2. 온라인 차량예약 서비스 정책이 발표 이후 (2016년 7월 이후)

2016년 7월, 7대 중앙부와 위원회는 중국 중앙교통운수부(中央交通運輸部)를 중심으로 하는 <인터넷 앱을 이용한 예약택시 관리지침>(网络预约服务出租车暂行服务管理办法)을 발표하고 국가 차원에서 온라인 차량예약 서비스의 법적 지위를 강조하였다. 소속지 관리원칙에 따라 지방정부가 스스로 온라인 차량예약 서비스 관리세칙을 작성할 수 있다. 2020년까지 전국 293개 도시 중 261개 도시에서 지방정부 온라인 차량예약 서비스 관리세칙에 관하여 자체적으로 건의문을 발표하였으나 중앙정부

의 정책에 근거하여 많은 제약조건을 추가하였기 때문에 사회 전반에서 이에 대한 활발한 토론이 이뤄졌다. 점점 더 많은 건의문들이 발표되자 대다수 도시들에서는 온라인 차량예약 서비스의 진출 허가 조건을 엄격하게 통제하기 시작하였다.

그러나 감독 과정에서 과도한 감시를 하거나 아무도 감시를 하지 않아 감독의 효율성을 떨어뜨리고 감독 부실 문제가 야기되며 심지어 법 집행이 제대로 되지 않는 문제가 발생한다. 현재 국가 차원에서 온라인 예약 차량 감독과 관련된 입법 문서는 국무원 교통부, 공업정보부 등 7부 위원회가 내놓은 《온라인 예약 택시 경영 서비스 관리 잠정 방법》이 있으나 경영 활동의 다분야성을 결정한다는 온라인 예약 차량의 공유 특징으로 전국적인 입법 없이 관련 부서의 역량만으로는 한계가 존재한다. 《도로운수조례》는 앞서 언급한 지침보다는 상위에 있으나 기존 택시업계를 규제하기 위한 것일 뿐 온라인 차량 예약에는 적용되지 않는다.

지방정부의 부작용이 발생하였고 법의 공백으로 위법적인 온라인 예약 차량이 단기간 내에 크게 증가하였다. 심지어 베이징(北京), 상하이(上海) 등에서는 현지 번호판을 단 차량을 빌려주고 외지인이 온라인 예약 차량으로 이운을 낼 수 있도록 하는 렌트카 회사가 새로 생겨나면서 온라인 차량 예약이 무질서하게 확대되었고 등록된 운전자와 실제 운전자의 신분이 불일치 하는 경우도 있었으며 심지어 2018년에는 여러 건의 살인 사건이 발생하기도 하였다. 이에 중앙정부는 온라인 예약 차량과 관련된 법제도를 정비하기 시작하였으며, 2019년 11월 교통운수부, 국가인터넷정보관공실 등 6개 부처가 공동으로 디디추싱, 소우치위에 등 8개의 온라인 예약 차량 플랫폼 회사와 회담을 진행하고 새로운 형태의 교통운수 발전을 위하여 협력하며 산업에 우호적인 정책 환경을 조성하고 온라인 예약 차량예약 서비스 합법화에 더욱 박차를 가하려고 하였다. 이에 본 연구에서는 중국에 261개 도시에서 중앙정부의 온라인 차량 예약 서비스 정책이 어떠한 영향을 미쳤는지, 그리고 이에 대하여 지방정부는 어떻게 반응하였는지 분석하고자 한다.

제 2 절 개념적 분석틀

1. 종합분석모형

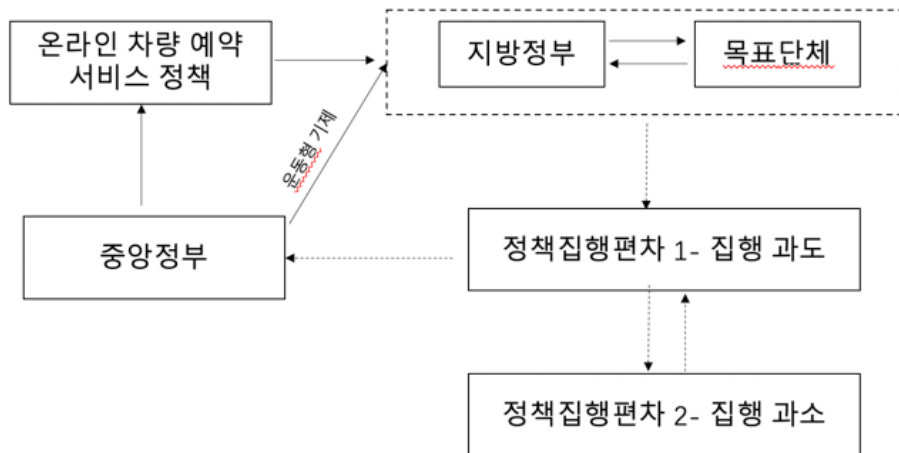
본 절에서는 앞서 언급한 선행연구 검토를 토대로 중국의 261개 도시에 중앙정부의 온라인 차량예약 서비스 정책이 어떠한 영향을 미쳤는지, 그리고 중앙정부의 정책에 지방정부는 어떻게 반응하였는지 분석하고자 한다.

중앙정부의 정책 결정과 지방정부의 정책 집행 간의 편차가 발생하는 원인을 파악하기 위한 개념적 분석 틀은 그림 1과 같다. 우선 스미스 정책 집행과정모형을 보면, 정책은 정책 발표부터 집행까지의 과정에서 수많은 요인의 영향을 받는다. 구체적으로 사회적으로 영향을 받는데 이러한 영향은 정책을 너무 이상적으로 제정하였기 때문이며, 동시에 집행 부처, 목표 단체, 환경 등 여러 요인의 상호작용을 받는다. 그래서 정책 집행효과를 담보하려면 반드시 긴장 관계를 적절히 다루어야 한다. 스미스의 정책집행과정모형에서는 거시적 차원에서 정책 집행에 영향을 미치는 요인을 제시하였으나 정책 제정 부처, 집행 부처, 목표 단체 사이의 상호작용을 홀시하였다. 그러므로 집행 편차를 분석하고 해석할 때 이러한 관계가 존재한다.

이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 스미스 정책집행과정모형 뿐만 아니라 주인-대리인 이론을 함께 적용하였다. 중국 지방정부가 온라인 차량예약 서비스 정책을 집행한 과정을 살펴보면, 지방정부가 이익을 도모하려고 "추가"적인 집행을 하였을 뿐만 아니라 발전 중기에 "과소" 관리를 하였으며, 이후에는 중앙정부의 문책을 회피하기 위하여 지방정부는 다시 "추가"적인 집행을 하였다. 이에 스미스 정책집행과정모형을 통하여 온라인 차량예약 서비스 정책 전반의 과정을 분석하고 주인-대리인 이론을 적용하여 중국의 온라인 차량예약 서비스 정책의 실제 수요와 집행 수요에 부합되는 개념적 분석 틀을 제시하였다. 이에 근거하여 지방정부 온라인 차량예약 서비스 정책 집행에서 발생하는 편차에 대한 영

향요인, 작용 메커니즘, 효과 등을 구체적으로 분석하고자 한다. 본 연구의 개념적 틀을 통하여 정책 제정 부문과 집행 부문 간의 주인-대리인 관계를 강조하였고, 온라인 차량에 대한 지방정부와 목표 집단 간의 상호작용을 분석하였으며, 정책 제정 부문의 정책 집행과정을 면밀하게 검토할 수 있다. 본 연구에서 제시한 개념적 틀에 따르면, 중앙정부는 정책을 제정하고 정책 집행과정을 시작하며, 지방정부는 주인-대리인 관계에 따라 정책을 집행한다. 또한 중앙정부는 정책 집행효과와 선호 정도를 기준으로 운동형 기제를 통하여 지방정부를 심사하고 제약하며 지방정부의 구체적 정책 집행행위 영향을 미친다

그림1. 본 연구의 개념적 분석 틀



본 연구에서 제시한 개념적 분석 틀에서 주요 행위자는 중앙정부와 지방정부이다. 이는 온라인 차량예약 서비스 정책 수립의 주체는 중앙정부이고 구체적인 집행 부처는 말단 지방정부 부처이기 때문이다. 그리고 계층별 관리상황, 목표대상집단 등이 다르기 때문에 집행에서의 영향이 다양할 수 있다. 정부 간의 관계를 살펴보면 중앙정부가 실제 정책을 어떻게 집행하느냐에 따라 원칙적인 규정을 마련하고 지방정부에 구체적으로 집행할 것을 명령한다. 그리고 집행기관은 집행기관의 요구와 자체 조달할 수 있는 자원에 따라 정책을 구체화하여 집행한다. 그러나 정책의 원활한 집행 여부는 정부 부처뿐 아니라 지방자치단체가 '합리적인

경제인'이라는 점에 기초하지만, 정책의 목표 대상인 기업과 지방정부의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고, 주인-대리인 관계 하에서의 정보 전달 과정에서는 집행기관, 즉 지방정부의 이익 선호, 지방정부와 목표집단 간의 이익조정 문제가 상호작용하기 때문에 정책 집행이 과도하게 이뤄질 가능성이 있다. 또한 정책수립 부처가 정책집행에 대한 감시와 문책의 압력을 가하여 지방정부 운동적 기제 채택하도록 함으로써 정책집행의 편차의 결과가 과소 정책집행으로 이어질 수 있다.

본 글에서는 우선 지방정부의 전반적인 온라인 차량예약 서비스 규제 상황을 검토하기 위하여 규제정책의 엄격성 정도를 나타내는 엄격성 지수를 계산하였다. 온라인 차량예약 서비스 규제는 차량과 운전기사에 대한 규제를 핵심으로 한다. 즉, '사람 관리'와 '차량 관리'에 초점을 맞춘다. 지방정부의 온라인 차량예약 서비스 규제정책의 엄격한 정도를 판단하기 위하여 본 연구에서는 중앙정부가 명확하게 규정한 조항은 제외하고 차량 및 인원 관리 측면에서 구분되며 수집가능한 규정만을 포함하였다. 구체적으로 운전기사의 진입 규제 측면에서 호적, 학력, 그리고 나이를 포함하였고, 차량 규제 측면에서 운전면허증, 축간 거리, 배기량, 가격, 차령, 차량 변경 용도 등록 등 6가지의 차량 기능을 반영하는 요인을 포함하였다. 본 지표는 제한조건이 엄격할수록 점수가 높다. 엄격성 지수를 산정하기 위하여 본 연구에서는 297개 도시 중 구체적인 규제가 발표된 261개 도시의 온라인 차량예약 서비스 규제정책 관련 문건을 수집하여 엄격성 정도를 살펴보았다.

표2 온라인 차량 예약 서비스 정부규제 평가지표

구분		기준	점수
차량 관리	차량번호판	제한 있음	1
		제한 없음	0
	축간 거리	2,650mm 이상	1
		2,550mm 이상	0.5
		제한 없음	0

	배기량	1.75L이상	1
		1.5L이상	0.5
		제한 없음	0
	차량가격	2700만이상	1
		1800-2700만	0.5
		1800이하 또는 제한 없음	0
	차량 나이	제한 있음	1
		제한 없음	0
차량용도변경등록 (자가용/업소용)	제한 있음	1	
	제한 없음	0	
운전자 관리	호적	현지 호적	1
		현지 체류증	0.5
		제한 없음	0
	학력	중학교 이상	1
		제한 없음	0
	나이	제한 있음	1
제한 없음		0	

이후 지방정부의 과도한 정책집행, 과소한 정책집행 문제를 살펴보고 그 원인을 분석하고자 한다. 그리고 그 집행과정에서의 편차가 발생한 원인을 심층적으로 분석하여 대안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 우선 각 도시에서의 온라인 차량예약 서비스 규제 상황을 분석하고자 한다.

2. 분석자료

본 연구는 중국의 중앙정부 정책 수립과 지방정부 집행 간 차이가 발생하는 원인을 살펴보는 탐색적 연구로서 포괄적으로 관련 요인들을 검토하기 위해 사례연구방법을 분석방법으로 활용하였다. 문헌 검토를 위하여 활용된 문헌으로는 주로 법률 문서, 행정명령, 연구원 보고서이며 구체적으로 언론기사, 중앙정부와 지방정부의 홈페이지, 보도자료,

법률 및 시행령, 정부 지침 등 다양한 자료를 검토하였다.

제4장 시기별 행위 분석 및 집행편차 분석

제1절 지방정부의 규제

온라인 차량 예약서비스 발전과정에서 온라인 차량 예약서비스는 중앙정부로부터 합법적인 지위를 얻었지만 각 지방정부는 엄격한 규제 정책을 실시하였고 전반적으로 규제가 엄격해지는 추세를 보였다. 온라인 차량예약 서비스에 대한 정부 규제문제를 분석하려면 지방정부가 발표한 온라인 차량예약 서비스 규제 정책 및 현황을 종합적으로 검토할 필요성이 있다.

우선 온라인 차량 예약 서비스 규제의 주체는 산업관리 부문이며 중앙정부는 교통운수부, 지방정부는 운수관리국이다. 중앙 교통운수부는 온라인 차량 예약 서비스 산업의 총체적 관리 기준과 방향을 제정한다. 지방 운수관리국은 교통운수부가 제정한 원칙과 방향에 더하여 지역의 상황에 따라 구체적인 규제정책을 제정하여 시행한다. 2016년에 발표된 <잠정 방법>에는 교통운수부의 주요 책임이 명확히 명시되어 있고, 온라인 차량예약 서비스의 경영심사권을 지방 택시 관리 부문에 넘겼다. 협조 부문은 여러 관리 부문을 포괄하기 때문에 여러 부문은 교통부의 지시에 협조하여 온라인 차량예약 서비스를 감독하고 관리해야 한다.

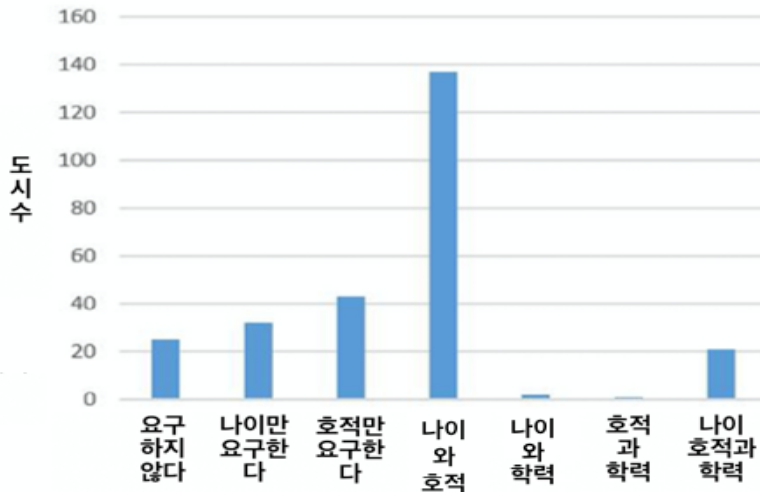
다음으로 온라인 차량예약 서비스에 대한 정부 규제수단은 다음과 같다. 온라인 차량예약 서비스와 전통 택시는 운수 기능을 갖고 있다는 공통점이 있지만, 기술적 특성과 운영 방식 측면에서 전통 택시와 큰 차이가 있다. 그러나 <잠정 방법>은 이러한 특성을 고려하지 않았고 여전히 온라인 차량 예약 서비스를 전통 택시 규제 방식으로 규제하였기 때

문에 합리성이 떨어졌다. 우선 산업에 대한 진입 규제이다. 온라인 차량 예약 서비스 산업을 통제하고 과도한 경쟁을 막기 위하여 플랫폼, 차량과 기사 등 다양한 방면에서 온라인 차량 예약 서비스가 운수 산업에 진입하는 것을 엄격하게 제한했다. 다음은 가격 제한이다. 사회 공평과 자원 사용의 최적화를 위하여 일반적으로 정부는 일부 독점 산업, 보호 산업, 및 시장실패 산업에서의 가격을 정해준다. <잠정 방법>에 따르면 온라인 차량 예약 서비스의 가격은 주로 시장의 가격 조정에 의존하고 지방정부도 상황에 따라 가격을 정할 수 있다. 마지막 수단은 서비스 총량 규제이다. <잠정 방법>은 고품질 서비스, 차별화 경영을 원칙으로 질서 있는 온라인 차량 예약 서비스 발전 원칙을 규정하였기 때문에 온라인 차량 예약 서비스 산업에서의 진입 제한이 전통 택시 산업보다 강력하다. 각 지방정부도 온라인 차량예약 서비스의 연한, 가격, 축간 거리, 배기량 등 다양한 측면에서 규제를 하고 있다.

다음으로 중국 온라인 차량예약 서비스에 대한 정부규제와 관련하여 중앙정부와 지방정부의 입장을 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 우선 중앙정부 관점에서 <잠정 방법>은 중국이 비교적 이른 시기에 온라인 차량 예약 서비스를 합법적인 산업의 범주에 포함하였고, 국가적 측면에서도 발전을 촉진하며, 택시 산업의 개혁을 추진한다는 것을 의미한다. 중앙정부는 온라인 차량 예약 서비스의 합법적 지위를 인정했지만, 온라인 차량 예약 서비스라는 새로운 산업의 특성과 전통적인 산업과의 차이를 고려하지 않았다. 그래서 정부의 규제는 여전히 전통적인 택시 산업에 적용되는 논리에서 벗어나지 못했다. <잠정 방법>에서 온라인 차량 예약 서비스의 표준 제정 및 운영 사항을 정할 권리를 지방정부에 넘겼기 때문에, 중앙정부가 관련 정책을 발표한 후, 각 지방정부도 지역의 상황에 따른 온라인 차량 예약 서비스 규제 세칙을 공포했다. 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책은 이익집단의 영향을 받았는데 지방정부는 자유재량권을 사용하여 중앙정부의 정책을 근거로 "가량"하여 "중앙정부는 느슨한데, 지방정부가 엄격하다"는 기초를 형성하였다. 중앙정부가 <잠정 방법>을 발표한 후 지방정부는 일정한 자주성을 갖게 되었다. 이는 주로 경영권, 가격체계, 진입표준 등에서 나타난다. 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책을 제정할 때 중앙정부는 지방정부에게 자주권을 부여하였는데

이는 신흥 산업 분야에서 불확실성이 높기 때문에 중앙정부는 거시적인 지도 의견을 제시하고 지방정부가 탐색하고 혁신하도록 하기 위함이다. 온라인 차량 예약 서비스 관리세칙에서 각 지방정부는 주로 기사에 호적, 운전면허증, 차량 조건 등에 관해 엄격하게 규정했다. 예를 들면, 북경은 "북경인 및 북경 운전면허증", 상해는 "상해인 및 상해 운전면허증"을 요구했다. 심지어 상해는 공항과 기차역 부근에서 영업을 하지 못한다고 규정했다. 제남시(濟南)는 제남 운전면허증 이외에도 차량이 3년 초과해서는 안되고 축간 거리가 2,700mm를 초과해야 하며, 구매 원가가 12만 이상일 것 등을 요구하였다. 이러한 규정에 따르면 제남시의 90% 온라인 차량이 규정에 어긋난다(袁靜, 2019). <<잠정 방법>>이 발표된 후, 지방정부도 각 지역의 실제 상황에 부합하는 온라인 차량 예약 서비스 규제세칙을 제정했다. 필자의 통계에 따르면, 2019년 말까지, 297개 도시에서 총 261개 도시가 구체적인 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책을 발표한 것으로 나타났다.

그림 2 지방 온라인 차량 예약 서비스 운전기사에 대한 요구조건 분포



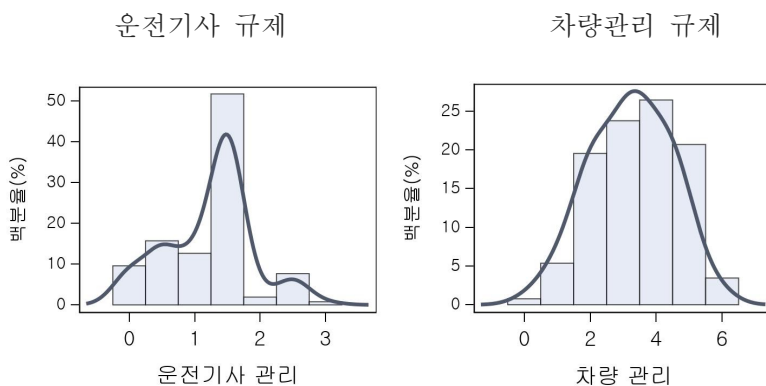
출처 : 각 지방정부의 문서를 참고하여 저자 작성

온라인 차량 예약 서비스 규제정책의 엄격성 정도를 살펴본 결과는 다음과 같다. 우선 온라인 차량 예약 서비스 운전기사와 관련된 규정에서, 약 1/3 도시는 나이와 거주증 제한을 규정하고 있으며 구체적으로 나이

가 법정 나이를 초과해서는 안되며 남자는 60세 이하, 여자는 55세 이하로 규정했다. 대다수 도시는 본지방 거주증만 요구했고, 일부 도시에서는 거주증 연한도 규정했다. 예를 들면 태원시, 소흥시, 금화시 등은 운전기사가 본지방 거주증을 소유한 지 1년 넘어야 한다고 규정했고, 천진, 상해 등 극소수의 도시는 본지방 호적을 요구했다. 25개 도시는 중앙 정책에 기초하여 운전기사에 특별한 요구를 하지 않았다. 21개 도시에서는 운전기사의 나이, 학력과 거주증을 엄격히 규정했는데 천진, 통화 등 도시는 법정 나이, 초중 이상의 학력, 본지방 호적 등을 요구함으로써 수많은 온라인 차량 예약 서비스 운전기사를 배제함으로써 택시 산업의 독점 지위를 유지할 수 있었다.

온라인 차량 예약 서비스 차량에 대한 규정을 살펴보면 3.5-4의 범주에 가장 많은 빈도가 나타났다, 즉, 중앙정부의 규정에 기초하여 일반적으로 3-4개 규정을 추가했다. 이외에도 2개 도시만 중앙정부 규정에 추가적인 요구를 포함하지 않았고 9개 도시는 차량에 대해 6개 이상의 규정을 포함했다. 예를 들면 복주(福州)는 차량 조달가격, 축간 거리, 배기량, 운전면허증, 차령, 변경 용도 등록 등 다방면에서 엄격하게 규정하였다.

그림 3 2022년 1월 기준 온라인차량규제 현황



지방정부 온라인 차량 예약 서비스에 관한 규제를 종합적으로 살펴보면 지방정부의 규제는 <잠정 방법>보다 훨씬 엄격한 것으로 나타났다.

구체적으로 "운전자 관리"와 "차량 관리" 규제 정책에서 일반적으로 지방정부는 중앙정부의 정책보다 4개 이상의 진입 제한 항목을 추가하였다. 실제 평가 결과를 보면, 호운패이시와 매산시만 "운전자 관리"와 "차량 관리" 측면에서 새로운 진입조건을 늘리지 않았다. 규제가 가장 엄격한 것으로 나타난 복주시는 차량 조달가격이 15만원(포함) 이상, 축간 거리가 2,700mm, 배기량이 1.8L(혹은 1.6L) 이상, 본지방 호적, 차령은 등록된 날로부터 3년을 초과하지 않을 것, 운전기사가 본지방 호적 혹은 거주증을 보유할 것, 법정 나이 초과 금지, 범죄 또는 위법 기록이 없어야 함, 면허증 등을 요구한다. 이는 <잠정 방법> 규정한 표준 기준보다 더 엄격하다. 요구사항이 높기 때문에 많은 온라인 차량 운전기사가 배제되었고 택시 이용이 어렵고 요금이 비싼 문제가 반복되었다. 차량 배기량 규정에 대하여 <복주시 이동출행(디디) 취업 및 사회발전 분석보고서>>는 복주시 온라인 차량의 배기량이 1.6L보다 낮은 차량의 비율이 42.5%라고 밝혔다. 각 지방의 온라인 차량 예약 서비스 정책을 자세히 살펴보면 운전면허증, 배기량, 가격 등을 엄격히 규정하여 대다수의 운전기사가 온라인 차량 예약 서비스에서 배제되었다. 운전기사에 관해서도 엄격한 규정들이 있는데 대다수 도시는 운전기사가 본지방 호적 혹은 거주증이 있어야 하고, 일부 도시는 본지방 거주증을 소유한지 6개월 혹은 1년 이상이 되어야 한다고 규정하였다. 가흥, 금화 등은 심지어 본지방에서 연속 1년 혹은 2년 사회보험 납부를 요구했고 적봉, 천진, 통화 등 6개 도시는 본지방 호적이 있어야 된다고 규정했다. 이외에도 24개 도시에서 초중 이상의 학력을 요구했다. 지방정부가 인위적으로 설정한 합리하지 않은 엄격한 진입조건은 택시 산업의 정상적인 경쟁에 유도하지 않고 건전한 발전을 파괴했다.

제2절 온라인 차량 예약 서비스 관련 이익집단 및 규제 수요

본 논문은 온라인 차량 예약 서비스 관련 규제과정을 살펴보며 온라인 차량 예약 서비스 정부 규제에 존재하는 문제, 즉 규제 실패를 살펴보고자 한다. 온라인 차량 예약 서비스에 대한 정부 규제는 공공정책으

로서 각 집단의 이익과 관련되어 있고 각 집단의 이익을 지키기 위해 이익집단끼리 경쟁하게 된다. 또한 집단이 가진 자원을 이용하여 정부에 영향을 끼치는데 영향력이 큰 이익집단에게 유리한 규제 정책이 시행될 가능성이 높다. 정부도 합리적으로 자신에게 유리한 정책을 내세우고, 영향력이 낮은 이익집단은 무시할 수 있다. 그렇기 때문에 온라인 차량 예약 서비스 정부 규제과정에서의 이익집단의 영향력과 행위방식을 살펴보면 온라인 차량 예약 서비스 정책 편차를 이해하는데 도움이 될 수 있다.

지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책 제정에는 여러 집단의 이익이 연관되는데 정부가 규제를 해야 하는지, 규제 정도가 어떤지 등은 정책형성과정에서 각 이익집단의 경쟁과 관련성이 있다. 온라인 차량 예약 서비스와 관련된 이익집단은 택시 이익집단, 온라인 차량 예약 서비스 이익집단, 소비자 이익집단, 그리고, 규제자 이익집단이 있다. 택시 이익집단과 온라인 차량예약서비스 이익집단에는 운전기사와 회사가 포함된다.

1. 택시 이익집단

택시 이익집단에는 택시회사와 택시기사가 포함된다. 택시회사는 지방정부가 택시 경영허가증을 발급하여 택시 산업에 진입을 허가하는데 중개하는 역할을 하므로 정부의 규제 비용을 감소시킨다. 이를 이해하기 위해서는 택시회사 경영의 형성과정을 살펴볼 필요성이 있다. 택시 산업의 발전시기인 1980년대에 택시의 경영 주체는 국영과 집체기업, 개인 경영 상공업자에 제한되어 있었고 개인은 택시회사를 설립할 수 없었다. 1992년 택시 산업이 큰 발전을 거두었는데 당시에는 개인이 집체기업에 "부속"되는 방식으로 택시회사를 투자 및 설립할 수 있었다. 당시에는 정부가 택시 차량의 수량을 제한하지 않았고 막대한 이윤으로 산업이 과도하게 확대됨에 따라 일련의 문제가 초래되었기 때문에 택시 산업은 정부의 규제를 받는 단계로 진입하였다. 1998년 건설부와 공안부가 함께 발표한 <도시 택시 관리방법>에서는 회사와 개인 사업자가 택시 경영주체로 될 수 있다고 명확하게 규정했다(侯捷, 陶驷驹, 1998). 하지만 지

1. 지방정부는 택시 산업의 규제 비용을 낮추기 위해 개인이 택시허가증을 신청하는 것을 금지하였다. 2000년 이후 각 지방에서는 택시에 대한 감시관리를 강화했고 택시 산업을 "대기업화"하는 방향으로 전환하였다. 그래서 택시회사의 인수합병 및 재결합을 유도했고 개별경영 형태의 사업을 취소함으로써 규모화 경제를 실현했다. 중앙 및 지방정부의 일련 정책을 통해 회사화 경영이 택시 산업의 주요한 형태가 되었다. 회사화 경영 형태에서 택시회사만이 정부로부터 택시허가증을 받을 수 있고, 개인이 택시 운영에 종사하려면 반드시 택시회사로부터 택시허가증을 임대해야 한다. 따라서 택시 산업에서 지방정부, 택시회사와 택시기사 간의 주인-대리인 관계가 그림4 같이 형성되었고 택시 산업의 이익이 주인-대리인 관계를 통하여 분배되었다. 지방정부와 택시회사 간의 관계에서 지방정부는 행정심사 혹은 공개 경매 형식으로 택시허가증을 택시회사에 발급했고, 수많은 택시회사는 택시허가증을 얻으려고 행정심사에서 지대를 추구하거나 공개 경매에서 최고가를 지불해야만 했다. 택시회사와 택시기사 간 관계에서 택시회사는 기사와 도급경영계약을 체결하고 택시회사는 택시 경영허가증(일부 지방은 차량도 포함)을 택시기사한테 임대하였다. 택시기사는 계약서에 따라 택시회사에게 임대료(차량을 임대할 경우, 보증금도 납부)를 지불하였으며 나머지 수입이 기사의 수입이 된다. 지방정부는 택시 경영허가증의 발급을 통제하는 방식으로 택시 산업 참여자의 행위를 원하는 방향으로 유도하고 진입 규제를 하였다. 이외에도 지방정부는 택시 산업의 택시 수량도 규제했다. 그 결과 석가장시에서는 1998년부터 2015년까지 1대 택시도 늘어나지 않았다.

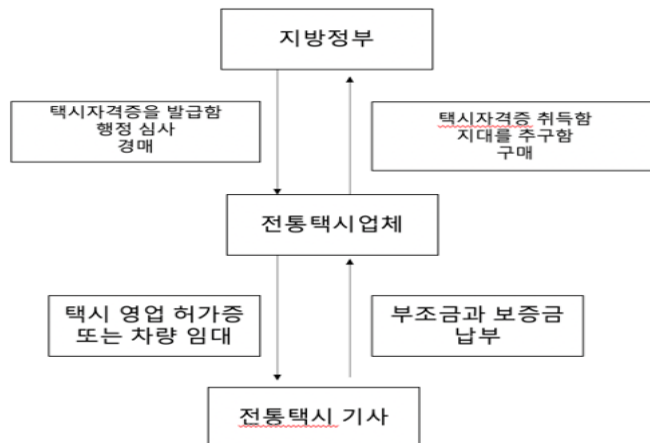


그림4 지방정부 택시회사와 택시기사 간의 주인-대리인 관계

한편 택시 산업은 강력한 정치적 지지가 존재한다. 북경시 택시 산업을 예로 들면, 북경시의 택시회사는 모두 국영회사 소속이다. 정부의 지지를 받고 1990년대 인수합병을 거쳐 7대 선두회사(은건, 금건, 신월연합, 수기, 경성연, 북기구용, 북방 7대 택시회사)체제를 형성하였다. 그러므로 대형 택시회사는 시장 경쟁을 통한 경제 독점이 아니라 행정 간섭을 통한 행정 독점으로 볼 수 있다. 그중 가장 큰 은건 그룹은 북경시 석경산구 국유자산감독관리위원회에 속하고, 신월연합자동차유한회사는 중앙기관과 시정부에서 근무 차량을 공급하는 공급업체로서 정부, 국유자본과 긴밀한 관계를 형성하였다. 그래서 택시와 정부의 관계는 부자(父子)관계로 불리며 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책을 제정하는 과정에서 강력한 정치적 자원을 기반으로 영향력을 행사하였다. 한편, 택시 이익집단은 강력한 자본 우세를 갖고 있다. 1990년대, 국가에서 택시 산업진입조건을 완화했기 때문에 막대한 자금을 조달할 수 있게 되었다. 이에 이에 개인 자금은 택시 수량에 비례하여 증가했으며, 충분한 자금으로 산업이 빠르게 발전했다. 그래서 택시 이익집단은 강력한 정치적 자원과 경제적 자원을 가진 이익집단이고, 정부의 규제 정책 제정과정에 우위를 차지하게 되었다.

택시 이익집단은 공청회, 산업협회를 통해 정부의 규제 정책을 영향력을 행사할 뿐만 아니라 집단행동을 통하여 정부에 압력을 행사하였다. 통계에 따르면 총 67개 도시에서 택시 과업 사건이 발생했는데 그중 56개 도시(전체 84%)가 온라인 차량 예약 서비스 정책을 발표했고, 16%만 발표하지 않았다. 이외에도 택시 이익집단과 정부의 이익 간의 연관성이 높다. 각 지방정부는 진입을 제한하거나 경쟁자 비용을 높이는 엄격한 규제정책을 시행하였고 겉으로는 소비자 이익을 고려한 행동이라고 설명하지만 사실상 택시 산업의 이해관계와 연관이 있다. 예를 들면 난주는 온라인 차량 수량을 3,000대로 제한하였고, 온라인 차량 예약 서비스 운영가격이 반드시 전통 택시보다 높아야 된다고 규정하였다.

2. 온라인 차량 예약 서비스 이익집단

온라인 차량 예약 서비스 이익집단에는 온라인 차량회사와 온라인 차량 운전기사를 포함된다. 온라인 차량회사는 온라인 차량 운전기사와 승객 간의 중개업체이므로 승객이 온라인 차량 예약 서비스 플랫폼에서 서비스를 요청하고 플랫폼은 승객과 가까운 곳에 위치하고 있는 온라인 차량 운전기사에게 그 요청을 전달한다. 서비스 이용이 끝난 후 승객은 비용을 지불하고, 플랫폼은 기사로부터 수수료를 얻는데 일반적으로 요금의 20%-30% 수준이다. 온라인 차량 예약 서비스 플랫폼은 온라인 차량 예약 서비스를 제공하는 거래 플랫폼으로서 공급과 수요가 집중되고 서로 영향을 주므로 전형적인 인터넷의 외부성 특성이 존재한다. 즉, 사용자가 늘어나면 사용자의 복지가 증가하게 된다. 이는 전형적인 쌍무시장형태를 보이는데 지방정부가 제정한 온라인 차량 예약 서비스 정책이 느슨할수록 온라인 차량 예약 서비스플랫폼 회사가 가지는 이윤이 많게 된다. 그래서 온라인 차량 예약 서비스 플랫폼 회사도 느슨한 규제 정책을 선호하게 된다.

온라인 차량 운전기사의 측면에서 보면 대다수의 운전기사가 보유한 온라인 차량은 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 규제 기준에 부합하지 않기 때문에 정 규제 정책은 운전기사의 비용부담을 초래한다. 이에 그들은 느슨한 온라인 차량 예약 서비스 규제를 요구한다.

중국신통원 자료를 보면, 중국 온라인 차량 기사는 이미 3,120만 명을 초과했지만 각 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책이 요구하는 요건에 부합하는 기사는 34만 명으로서 전체에서 1.1%만 차지한다. 다시 말하면 99%는 규정에 어긋난다. 교통운수부 부부장 陈小明(2019)은 인터뷰에서, 현재 허가를 받은 플랫폼이 110여 개이 있고, 허가를 받은 온라인 차량 운전기사와 차량 운행허가증이 각기 68만, 45만이 있다고 설명했다. 한편 온라인 차량 예약 서비스 산업은 비록 사람이 많고 규모가 크지만 산업 내 경쟁이 심하다. 이에 온라인 차량 예약 서비스 이익집단은 주로 인적 네트워크를 이용하여 집단의 경제적 이익 수요를

달성하여 정책 제정자에게 영향을 미침으로써 궁극적으로 정부 규제에 영향을 미친다. 다른 방식으로는 주관 부처에 제안을 하거나 관련 인민 대표를 통해 인민대표대회 혹은 정치협상회의에서 제안하는 것이다.

3. 소비자 이익집단

소비자 집단은 시장에서 가장 많은 수의 구성원이 있으며 취향이 비슷하며, 제한된 조건 하에서 개인 효용 극대화를 추구하고, 화폐라는 수단을 이용하여 그들의 취향을 드러낸다. 모든 소비자들은 가격이 낮고 질이 좋으며 다양성이 높은 상품과 서비스의 구입을 선호한다. 온라인 차량 예약서비스의 소비자는 승객이다. 택시 산업의 엄격한 진입조건으로 택시 산업은 항상 공급이 수요보다 낮은 상황이므로 승객들은 택시에 대한 수요가 높은 시각에는 "차를 부르기 어려운" 곤경에 직면하게 된다. 소비자들의 승차에 대한 수요가 만족되지 않는 경우 소비자들은 온라인 차량 예약 서비스를 이용함으로써 그들의 수요를 충족하게 된다. 전통 택시와 비교할 때 온라인 차량 예약 서비스는 혁신이다. 이는 모바일 인터넷 기술로 승객과 기사를 매칭하고 시민들의 이동수단 이용의 효율성을 높였으며, 새로운 미디어 기술을 통하여 빠르게 보급하고 홍보하면서 온라인 차량 예약 서비스 소비자들이 급격하게 늘어났다(장애평 등, 2017). 이러한 수요가 충족되면 승객은 승차요금, 서비스의 질에 대한 요구를 하게 된다. 전통 택시 산업은 독점 지위를 차지했기 때문에 택시 기사는 승객을 "고르거나" 심지어 승차 거부 현상이 나타났고 낮은 수준의 서비스가 제공되었다. 온라인 차량 예약 서비스는 전통 택시 산업과 비교할 때 개성화되고 다양한 서비스를 제공하였고 더욱 간편하고 편안한 승차 환경을 조성하였으며 요금도 더 낮다.

그래서 소비자 이익집단은 가장 느슨한 형태의 온라인 차량 예약 서비스 규제를 통하여 그들의 승차에 대한 수요를 만족하기를 원한다. 그러나 소비자 이익집단이 구성원의 수가 많고 힘이 분산되었으며, 조직화가 되지 않았기 때문에 구성원 간의 소통이 제한되었고, 온라인 차량 예약 서비스 규제에 영향을 주는 경로도 제한되었다. 따라서 소비자 이익집단이 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책에 주는 영향은 비교적 약하다.

4. 규제자 이익집단

온라인 차량 예약 서비스 규제자 이익집단은 온라인 차량 예약 서비스 규제 정책을 제정하고 감독하며 이를 집행하는 각급 행정 부문을 말한다. 주로 교통운수부와 지방 산업관리 부문, 즉 운수관리국 등을 포함한다. 앞서 언급한 이익집단과 비교해볼 때, 규제자 이익집단은 관련 법률 법규, 규범표준과 발전 규칙을 제정하고, 온라인 차량 예약 서비스 운영 가격을 조절하며, 부분적으로 보조금을 제공하고 처벌하는 방식으로 온라인 차량 예약 서비스회사의 운영에 영향을 줄 수 있다. 온라인 차량은 일종의 공유경제의 산물이라 제공하는 서비스는 사회 준공공재로서 규제자 이익집단은 한 편으로는 각자의 이익을 보장하면서도 도시 온라인 차량 예약 서비스의 안전, 사회 복지 극대화과 사회 관리의 질서화를 보장해야 한다. 다른 한편에서는 각 도시에서의 정부 부문과 택시 산업의 이익이 직접적으로 관련되어 있다. 즉, 정부 부문은 수량 규제를 통해 허가증 임대료를 통하여 택시회사와 안정적인 이해관계를 유지하며 이익집단의 영향을 받아 규제자 이익집단이 규제하는 경우 사회 전체 이익의 극대화를 이루지 못한다. 따라서 규제자 이익집단은 정책을 제정하는 과정에 일정한 선호가 있으며 그 선호는 이익집단의 영향과 관련이 있다. 이러한 이익의 편향이 정책 편차를 초래하기도 한다.

제3절 지방정부의 과도한 정책집행

2016년 7월, 7대 중앙부와 위원회는 중국 중앙교통운수부(中央交通运输部)가 핵심적인 역할을 하는 <인터넷 앱을 이용한 예약택시 관리지침>(网络预约服务出租车暂行服务管理办法)을 발표하고 국가 차원에서 온라인 차량예약 서비스의 법적 지위를 강조하였다. 그리고 중앙정부는 온라인 차량 예약 서비스에 대하여 비교적 완화된 태도를 취하였고 이전의 엄격한 규제 전략을 수정하였으며, 새로운 환경에 적합한 규제체계를 확립하고자 하였다.

<인터넷앱을 이용한 예약택시 관리지침>이 발표된 후, 중앙정부는 온라인 차량 예약 서비스 규제 권한을 지방정부에 넘겼고 각 지방정부가 자유재량권을 사용하여 각 지방의 상황에 맞게 관리 정책을 제정하도록 유도하였다. 그 결과 각 지방정부는 온라인 차량 예약 서비스 경영에 관한 관리세칙을 제시하였으며, 2019년 말까지 중국 297개 도시에서 261개 도시가 온라인 차량 예약 서비스에 관한 정부 규제 정책을 공포하였다. 비록 중앙정부는 온라인 차량 예약 서비스에 우호적이며, 신중한 태도를 취했으나 지방정부는 중앙정부 정책에 기초하여 점진적으로 변화하였다. 구체적으로 전통 택시 규제와 같은 수량 규제, 가격 제한 등의 수단을 여전히 사용했고, 온라인 차량 예약 서비스에 대하여 엄격한 사항을 준수할 것을 요구하였다. 그러자 이전부터 나타났던 택시 이용이 어렵고 요금이 비싼 추세가 다시 나타나기 시작했다. 지방정부의 정책도 여러 측면이 요인의 영향을 받아 엄격해졌고, 중앙정부의 정책이 지방정부를 거치면서 그 원형을 잃게 되었다.

일반적으로 정부의 규제 목표는 사회복지 수준의 극대화인데 지방정부의 엄격한 규제정책의 시행은 수많은 온라인 차량 운전기사와 차량이 규제정책이 제시한 규정에 부합하지 않아 온라인 차량 예약 서비스 시장에서 퇴출되었다. 그 결과 온라인 차량을 부르기 어렵고 요금이 비싸지는 현상이 다시 나타났기 때문에 소비자의 후생도 점차 하락하였다. 따라서 온라인 차량 예약 서비스에 대한 정부규제는 계획한 목표를 달성하지 못하고 실리를 잃어버리게 되었다.

시장 진입조건이 너무 엄격해지자 수많은 온라인 차량은 "허가증이 없이 경영"하거나 시장에서 퇴출하였다. 각 지방정부는 <잠정 방법>에서 부여한 자유재량권에 근거하여 온라인 차량의 운전기사와 차량의 진입조건에 대하여 수많은 기준을 추가했다. 예를 들면 온라인 차량 운전기사는 본지방 호적 혹은 거주증이 있어야 하고 온라인 차량의 축간 거리, 운전면허증, 차량 길이, 배기량 기준 등 다양한 측면에서 여러 기준을 제시하였다. 교통부 부부장인 陈小明(2018)의 설명에 따르면, "2017년 말까지 지방정부는 온라인 차량 운전면허증 약 23만권, 차량운송증 약

14만 권을 발급했다". 그리고 디디추싱에서 반포한 <신경제 신취업 --2017년 디디추싱 플랫폼 취업 연구보고서>에 따르면, 2017년에 총 2,107.8만 명이 디디 플랫폼을 통해 수익을 창출하였다(장효우, 2018). 이러한 자료를 종합하면 중국에서 온라인 차량 예약 서비스에 참여하는 운전기사 중 오직 10%만 온라인 차량 예약 서비스 운행 허가증을 갖고 있고, 차량 허가증은 5% 밖에 안 된다. 다시 말하면 시장에 있는 대다수 온라인 차량이 규정에 어긋난다. 디디추싱 자료에서의 배경을 예로 들면, 플랫폼에 등록된 운전기사가 약 110만명, 상시 온라인 차량의 수가 약 20만대이지만 그중에서 10.7%만이 "북경인 및 북경 운전면허증" 표준 기준에 부합한다. 그래서 플랫폼은 점차 북경 호적이 아니거나 북경 운전면허가 아닌 온라인 차량에 승객의 요청을 전달하지 않았고 그 결과 "차를 부르기 어렵고, 요금이 비싸다"는 현상이 재현되었다. 많은 지역 혹은 일부 시간대에는 온라인 예약 서비스 차량이 없어 소비자의 후생이 큰 손실을 입게 되었다. 이외에도 각 지방의 규제세칙에서의 차량에 대한 표준 기준도 많은 온라인 차량들이 운행이 어렵게 하였다. 북경, 상해, 광저우 등은 온라인 차량의 축간 거리가 2,700mm보다 작지 않고, 배기량이 2.0L보다 낮으면 안 된다고 규정했다. 이 규정에 부합되는 차량은 20%도 되지 않는다. 무한, 장사, 남창 등은 차량 축간 거리와 배기량 표준 기준을 엄격하게 규정하지 않았지만, 차량 구입가격이 2,160만보다 낮지 말아야 하며, 만약 GPS, 신고, 관련 보험 등을 보유한 경우 구입가격이 적어도 3,420만이 되어야 한다고 규정했다. 비싼 원가는 수많은 온라인 차량 운전기사들이 영업을 지속하는 것을 어렵게 만들었고 결국 많은 운전기사가 산업에서 퇴출되게 되었다.

결국 지방정부의 온라인 차량 서비스에 대한 엄격한 규제 정책 시행은 "온라인 서비스 차량을 부르기 어렵고, 요금이 비싸다", "불법 택시" 등 여러 문제를 초래했다. 디디추싱의 자료에 따르면 2017년 6월과 2016년 6월을 비교할 때 온라인 차량 서비스 이용의 어려움의 어려움이 증가하였다는 응답자가 북경은 12.4%, 상해는 17.7%, 광저우는 13.2%, 심천은 22.5%에 달하였다. 특히 인구가 밀집된 지역에서의 온라인 차량 서비스에 대한 운전기사 응답률을 보면, 작년 같은 시기에 비해 20% 넘게 감소하였다. 인민일보는 정부의 규제 정책이 실시된 후 서비스의 응답시간을

예측하였는데 규제 이전에 응답시간은 5분이었으나 규제 이후에는 15분으로 증가하였다. 그리고 2017년 평균 임금을 이용하여 계산하면 차량을 기다림으로써 발생하는 임금의 손실은 4,680억 원에 달하는 것으로 추정되었다(张效羽, 2018). 그리고 비싸진 요금에 근거하여 산정하면 북경시 온라인 차량 예약 서비스에 대한 규제가 시행된 후 전체 소비자는 1년에 온라인 차량 예약 서비스 이용 시 약 13,500억 위안을 더 지불해야 되는 것으로 나타났다(宋心然 & 张效羽, 2017).

지방정부는 경제성장뿐만 아니라 세입 및 사회 안정을 보장하기 위하여 여러 측면에서 압박을 받고 있으며 상위 정부의 목표와 요구사항을 달성하기 위하여 온라인 차량 예약 서비스 정책 집행 과정에서 경제목표와 타협하는 경우가 많다. 그리고 정책 집행 과정에서 정책을 융통성있게 집행하여 정책목표를 달성함과 동시에 지방정부에 유리하게 작용하도록 한다. 지방정부와 대상집단 간의 상호작용으로 인하여 정보 비대칭, 이익 선택 등 여러 가지 문제가 발생했고, 온라인 차량 예약 서비스 정책이 추가로 집행되면서 과도한 정책 집행을 초래하게 되었던 것이다.

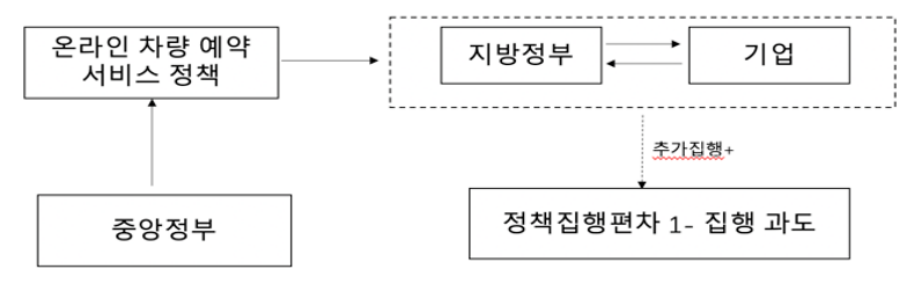


그림 5 지방정부의 과도한 정책집행 과정

제4절 지방정부의 정책 과소 집행 : 중앙정부의 재개입 시기

각 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 정책은 공정한 경쟁을 추구하는 시장의 분위기에 큰 영향을 끼쳤다. 중국공산당 제19차 인민대표대회

는 시장의 통일과 공정한 경쟁을 방해하는 각종 규정과 법을 처리하고 폐기한다"라고 명확히 지적하였고, 행정성 독점을 타파하고, 시장에서의 독점을 방지하며 시장화 개혁을 가속화하기 위하여 서비스 업계에 대한 진입제한을 완화한다고 강조했다. 2017년 10월 23일에 발표된 <공평경쟁 심사제도 실시세칙(잠정)>에서도 완전히 필요하지 않거나 실제 수요에 어긋나는 진입 및 퇴출 조건을 명시하고 경영자가 시장 경쟁에 참여하는 것을 배척 혹은 제한하는 것을 명확히 금지했다. 난주와 천주에서 공표한 온라인 차량 예약 서비스 정책은 차량, 운전기사, 플랫폼의 진입 조건을 아주 엄격히 제한했다. 천주에서 실시한 온라인 차량 예약 서비스 규제 세칙은 온라인 차량 가격이 2,700만원보다 낮지않고 주류 택시의 시장가격보다 50% 이상 높아야 한다고 규정했다. 난주시는 온라인 차량의 축간 거리가 2,700mm보다 커야 하고, 재생에너지 온라인 차량의 축간 거리는 2,650mm보다 커야 한다고 규정했다. 이러한 규정에 따르면 대다수 온라인 차량은 규정에 부합하지 않으며 사실상 경쟁을 크게 제한했다. 국가발개위 주충량 박사는 난주와 천주의 해당 조치가 공평 경쟁이라는 기본 요건에 부합되지 않는다고 지적하였다. 위의 내용을 종합해보면 <잠정 방법>이 발표됨에 따라 각 지방정부는 온라인차량 예약 서비스 규제세칙을 수정했는데 운전기사의 자질과 차량 표준에 대한 엄격한 규정이 택시를 이용하기 어렵고 요금이 비싸다는 일상생활에 직접적인 영향을 미치는 문제가 나타났다. 이런 측면에서 보면, 정부규제는 영활성을 잃었고 유효하지 않으며, 규제 사각지대에서 탄생한 새로운 업계와 단기간에 형성된 시장거래 규칙이 파괴되고 시장 경쟁이 가져다주는 경제와 사회적 이익을 훼손하여 공유경제 체계의 혁신 실패와 사회 후생의 손실을 초래하게 된다.

다만 온라인 차량 예약 서비스는 관련 감독 기관이 비교적 많으며 실제 감독 업무는 주로 교통 운수 기구가 담당하고, 기타 부서는 협력하며 자기가 맡은 업무를 수행한다. 온라인 차량 예약은 인터넷에서 생겨난 새로운 여행 패턴이기 때문에 기존 택시와는 감시 업무가 다르다. 감시 과정에서 과잉 감시를 하거나 아무도 감시를 하지 않아 감시의 효율성이 떨어지고 감시의 부실, 심지어 법 집행도 제대로 하지 않게 된다.

현재 국가 차원에서 온라인 차량 예약 감시와 관련된 입법 문서는 국무원 교통부, 공업정보부 등 7부 위원회가 내놓은 <온라인 차량 예약 서비스 경영 서비스 관리 잠정 방법>뿐이지만, 온라인 예약 차량 서비스의 특성상 경영 활동이 다양한 분야를 결정하므로 전국적인 입법이 부재한 상황에서의 부서의 단독적인 역할만으로는 한계가 존재한다. <도로운수조례>가 존재하지만 기존 택시업계를 규제하기 위한 것일 뿐 온라인 차량 예약 서비스는 적용되지 않는다. 다시 말하면 중국 행정 법률 법규의 후진성으로 인하여 현행 법률 법규와 온라인 차량 예약 서비스 영업에 필요한 법률 간의 효과적인 호환이 이뤄질 수 없다. 이는 지방정부의 부작위를 초래하였고 법의 공백기 동안 법규에 맞지 않는 온라인 예약 차량이 단기간 내에 크게 증가하였고, 심지어 베이징(北京) 상하이(上海) 등에서는 현지 번호판을 단 차량을 빌려주고 외지인이 온라인 예약 차량으로 이윤을 낼 수 있도록 하는 렌트카 회사가 생겨나면서 온라인 차량 예약 서비스가 무질서하게 확대되고 등록된 운전자와 실제 운전자의 신분이 일치하지 않는 등의 문제가 나타났으며 심지어 2018년 여러 건의 살인 사건이 발생하기도 했다. 교통운수부의 2018년 자료에 따르면 2018년 210여 개의 온라인 예약 차 플랫폼 회사가 영업 허가를 받았으며 이용 건수는 하루 평균 2,100만 건 정도인 것으로 나타났다. 2017년 중국 온라인 여행 시장 규모는 2,120억 위안에 달하며 이미 고속 발전 단계에 진입했다. 2018년 온라인 차량 예약서비스의 시장 거래 규모는 2,678억 위안으로 증가한 후 안정적으로 증가하여 2019년 전국 온라인 예약 차 거래 규모는 3,000억 위안을 돌파할 것으로 전망되었다. 이로써 중앙은 새로운 온라인 차량 예약 서비스를 합법적으로 정비하였으며, 2019년 11월 교통운수부, 국가인터넷정보관공실(中央网信办) 등 6개 부처가 공동으로 디디추싱(滴滴出行), 소우치위(首约汽车) 등 8개의 온라인 차량 예약 서비스 플랫폼 회사와 면담을 진행하고 교통운수의 새로운 형태의 발전을 위하여 공동으로 협력하며 우호적인 정책 환경을 조성하고 온라인 예약 차량 서비스의 합법화에 더욱 박차를 가하려고 하였다.

2020년 12월, 2021년 전국교통운수 실무 회의에서는 2021년에 교통강국 건설을 가속화하는 구체적인 작업을 완료할 것을 전면적으로 제안하였는데 여기에는 <교통강국 건설요강>(交通强国建设纲要)과 <국가중합

입체교통망 계획요강>(国家综合立体交通网规划纲要)을 철저히 이행하고, <제14차 5개년계획> 작성 사업을 원활하게 추진하며 교통강국 건설을 추동하여 시범적 효과를 거두고 중요한 공사에 집중하여야 한다는 내용이 포함되어 있었다. 또한 온라인 예약 차량서비스, 공유자전거 등 새로운 형태의 기업에 대한 합법적 규범을 더욱 발전시키며 동시에 각 지방정부가 대대적으로 불법행위에 대한 단속이 필요하다는 것을 언급했다.

2021년 9월 1일 오전, 교통운수부는 국가인터넷정보사무실, 공업정보화부, 공안부, 국가시장감독총국 등 교통운수 신사업태협동감독부 및 연석회의 구성원들은 다시 11개 온라인 예약 차량 플랫폼 회사들과 함께 합동 회담을 진행하였다. 회담 중 최근 일부 플랫폼 회사들이 다양한 마케팅 수단으로 악의적으로 경쟁하고, 면허를 받지 않은 운전자와 차량을 모집하거나 유도하여 차량을 갖고 가맹시키는 등의 경영을 함으로써 공정한 경쟁시장질서를 혼란시키고 업계의 안전과 안정을 저해하면서 운전자와 승무원의 합법적 권리를 훼손하고 있다고 지적했다.

정부의 이러한 노력 속에 난징시는 2018년 4월21일부터 새로운 택시허가 접수를 잠정적으로 중단하고 전국 최초로 온라인 예약 차량의 수량을 통제하기 시작하였다. 시안시는 2019년 9월 온라인 예약 차량의 시장 진출 허용을 전면적으로 규범화하고, 임대구매 차량의 온라인 예약 차량 시장 진입을 엄격히 금지하여 온라인 예약 차량의 총량을 적절하게 통제하는 등 점차 온라인 예약 차 관리를 규범화하고 있다. 이외에도 인촨시는 2020년 4월 현재의 온라인 예약차 투입 대수를 3,000대 이내로 잠정 제한하기로 했다.

<표 3> 지방정부의 산업에 대한 진입장벽 강화

도시	날짜	내용
난징 (南京)	2018.04.	신규 차량 허가 접수 잠정 중단, 차량 수 통제 (전국 최초)
시안 (西安)	2019.09.	임대 차량의 시장 진입 금지, 차량 수 통제
인촨 (银川)	2020.04.	지역 내 온라인 예약 차량의 수를 3,000대 이내로

잠정 제한		
하얼빈 (哈尔滨)	2020.07.	신규 차량허가증 발급 건수를 799개로 제한
타이위안 (太原)	2021.01.	운영증 발급 업무 일시 중단
베이징 (北京)	2021.10.	허가증 발급 업무를 취급하지 않음

출처 : 각 지방정부의 문서를 참고하여 저자 작성

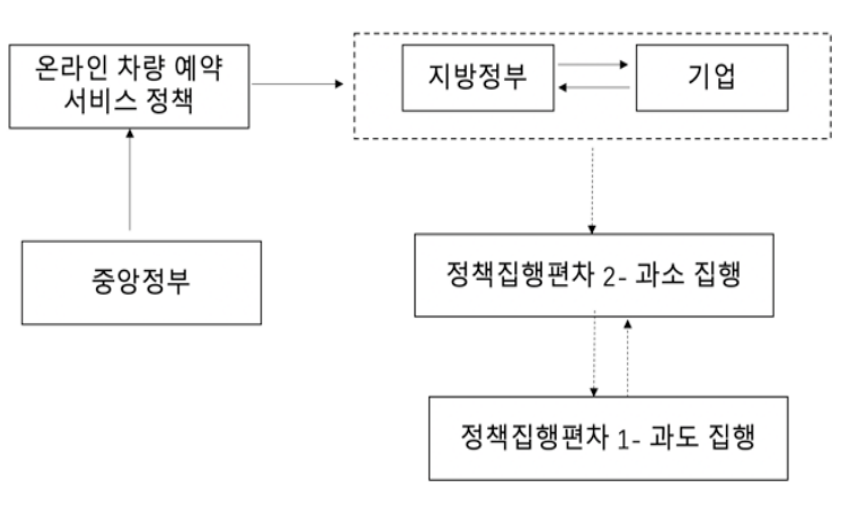
지방정부가 자신의 이익 실현과 상위 정부의 성과관리지표 압박에 직면할 때 상위 정부의 정책을 저감하는 현상이 쉽게 나타나 과소 집행 문제가 나타난다. 중앙정부의 정책 집행 감독 측면에서 하위 정부가 너무 많기 때문에 상위 정부가 전면적인 감시를 실현할 수 없으며, 감시의 일부는 일종의 '운동형 감사'로 실현된다.

스미스의 정책집행과정모형에 중국의 상황을 대입하면 중국의 행정 체에서 중앙정부는 정책 입안자로서 지방정부의 정책 집행 성과를 평가하고 감사 등을 통하여 관리함으로써 효율적으로 정책 집행의 성과를 얻고, 정책 집행의 목표에서 벗어나는 것을 방지함으로써 정책 집행의 비효율성을 완화하고자 한다. 그리고 새로운 조치를 통해 정책 집행의 편차를 완화하고, 정책이 효과적으로 집행되도록 한다. 저감 집행으로 정책 편차가 나타나면 지방정부는 강력한 압력에 직면하여 기존의 융통성 있게 진행함으로써 얻었던 '성과'를 포기하고 소극적 집행에서 능동적 집행으로 전환하게 된다.

그러나 '운동형 감사'도 지방정부의 '운동형 집행' 문제를 야기하여 온라인 차량 예약 서비스의 정책 목표를 제대로 달성하지 못할 수 있다. 다층적인 전도 압력으로 인해 지방정부는 현안을 운동형 체제로 문제를 해결할 수밖에 없고, 상부의 감사에 직면하면 단기간에 제한된 자원을 투입하여 온라인 차량 예약 서비스 문제를 집중적으로 관리할 수밖에 없다. 또 일부 하위 정부는 정해진 업무목표를 달성하기 위해 일률적으로 처리하는 방식으로 효율성을 높이는 경우가 많다. 그 결과 지방정부의 정책 집행이 새로운 편차를 일으켜 정책 집행이 다시 과도해지는 악순환

이 반복되고 있다.

그림6 지방정부의 정책 과소집행 과정



	중앙정부	지방정부	결과
시기1 : 과도	2016년 '인터넷 앱을 이용한 예약 택시 관리지침' 발표	지방정부가 인위적으로 진입조건 규정	택시 산업과의 정상적인 경쟁이 이뤄지지 않음, 택시 이용의 어려움 지속
시기2 : 과소	2017년 10월 '공평경쟁심사제도 실시세칙' 발표	지방정부의 부실 관리 및 감시 행태 발생	규정에 부합하지 않는 온라인 예약 차량 급증
시기3 : 과도	2019년 11월 정부부처(교통운수부 등)와 온라인 예약차량 기업 간 회담 진행	온라인 차량예약 서비스 발급 중단 등 시장진입 규제	영업을 위한 운전기사의 비용 부담 증가, 시장 진입의 어려움

표4 시기별 중앙-지방정부의 행태

제5절 정책집행의 편차 발생 원인 분석

정책집행과정에 대한 영향 메커니즘을 설명한 스미스의 정책집행과정 모형을 중국 행정체계에 적용하여 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 중앙정부는 온라인 차량 예약 서비스 관련 정책의 결정자로서 온라인 차량 예약 서비스 정책을 제정하고 관련 조직을 설계하는 측면에서 최종

권위가 있으며, 정책 내용을 명확하게 집행자한테 전달한다. 지방정부는 정책 집행의 주체로서 중앙정부가 제시한 정책을 검토한 후, 정책 내용을 세분화하고 실제와 적용하여 과학적으로 정책을 집행한다. 한편 주인-대리인 관계에 따라 지방정부는 온라인 차량 예약 서비스 정책을 시행하는 과정에서 환경적 요소, 목표 집단의 의향 등을 함께 고려해야 한다. 대표적으로 기업은 정책 집행의 목표 집단으로서 기업과 지방정부는 정책 집행에서 서로 상충되는 이해관계에 처해있다. 그렇기 때문에 정책에 대한 기업의 태도 및 정책 이해 수준, 집행에 대한 환류 등이 지방정부의 정책 집행에 큰 영향을 미친다.

하위 정부는 온라인 차량 예약 서비스 정책의 집행자이므로 온라인 차량 예약 서비스 정책 집행 정도를 직접 결정하게 된다. 그래서 여러 선행연구들은 지방정부의 정책집행 상황에 관심을 가지고 있다. 중국 정부조직체계에서 하위정부는 상위 정부의 정책 지시를 집행하는 주체이고, 상위 정부의 정책 지시를 집행하는 것도 중요한 소임이다. 따라서 상부의 지시를 고침없이 그대로 집행(上传下达、令行禁止)하는 태도가 상급 정책 결정자와 정책 연구자들이 가장 선호하는 하위 정부의 행태이다. 하지만 중국 지방정부가 온라인 차량 예약 서비스 정책을 집행하는 과정을 보면, 초기 지방정부는 이익을 추구하기 위하여 "추가"적인 집행을 하였고 중기에는 "저감" 관리를 하였으며, 이후에는 지방정부는 중앙정부의 문책을 회피하기 위하여 또 다시 "추가"적인 집행을 하였다. 이를 통하여 지방정부의 온라인 차량 예약 서비스 정책의 집행과 관련 산업 발전 간에 밀접한 연관성이 있음을 알 수 있다. 즉, 지방정부가 정책을 집행하는 과정에서 집행 방향이 어긋나기 때문에, 정책 집행의 편차는 산업 발전과정에서 여러 문제를 초래했다. 이런 문제들은 지방정부가 채택한 운동형 기제에 의하여 정책 집행의 편차가 심화되면서 산업 발전에 있어서 전환점이 되었다.

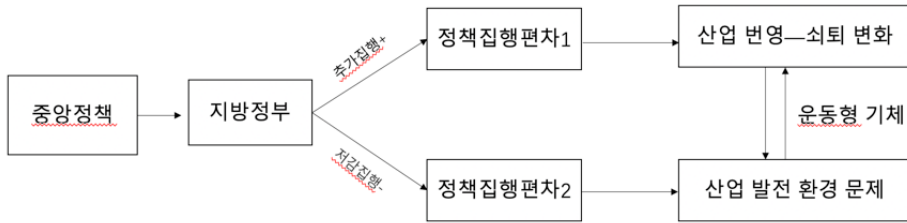


그림7 중앙 정책 집행과 산업 발전 사이의 관계

한편 중국 온라인 차량 예약 서비스의 발전과정과 지방정부의 온라인 차량 관리 상황을 살펴보면 정책 집행의 편차는 단일한 요인에 기인하는 것이 아닌 수많은 요소들이 공동 작용한 결과임을 알 수 있다. 이하에서는 정책 집행 편차의 영향 요소 및 작용 매커니즘을 전반적으로 분석하고, 중국 온라인 차량 예약 서비스 정책에서 집행 편차의 발생 과정과 그 원인을 살펴보았다.

1. 지방정부의 정책 목표 대상의 이익에 대한 순응

정책 집행의 편차에 관한 선행연구에서는 대부분 정부 내부 행위자가 정책 집행결과에 대한 영향만을 연구하였을 뿐 정책 집행과 정책의 목표 대상에 미친 영향에 관한 연구는 상대적으로 소홀하였다. 정책의 목표대상은 피동적으로 정책을 전적으로 수용하지 않으며 최종적인 정책의 효과는 정책 집행자가 정책 목표대상의 이익에 일부 순응한 결과이다. 예를 들면, 온라인 차량 서비스 발전 초기, 지방정부의 정책 집행 편차는 산업 진입기준 및 일상에서의 규제 과정에 "변통"하여 정책을 집행함으로써 단시간 내에 전통적인 택시 집단이라는 이익집단과 지방 교통 관련 집단 등의 이익을 보호하는 문제를 해결하는 과정에서 발생하였다. 엄격한 정책 제도의 틀과 위에서 아래로의 정책 흐름이 중요한 중국의 행정 체계에서 지방정부가 온라인 차량 예약 서비스 정책을 집행하는 것은 이론적으로 당연한 것으로 보인다.

그러나 정책 목표대상은 정책 집행 부처, 즉 지방정부의 정책 집행에 대하여 반작용적인 행태를 보였다. 이는 주인-대리인 관계 측면에서 논

의될 수 있는데 지방정부는 정책의 집행자로서 관할 지역의 실정을 더 잘 이해하고 있고, 중앙정부보다 더 많은 정보를 갖고 있기 때문이다. 또한 방권(放权)개혁이 시행되면서 중앙정부와 지방정부 사이의 정보 비대칭 문제는 더욱 심화되었고, 중앙정부의 정책 결정이 지방정부가 갖고 있는 정보에 대한 의존도가 더욱 강화되었다. 하지만 중국 정치체제에서는 지방정부에 대한 "실질적인 관리" 능력을 강화하기 위해, 개혁개방 이후로 성장률을 지표로 하는 "경쟁적" 승진 제도가 점차 형성되었다. 1994년 중국 정부의 분세제 개혁의 결과로 중앙과 지방정부 간의 재정 분배 제도가 점차 형성되었다. 결국 "행정 하도급(administrative subcontract), 승진 경쟁, 재정분권" 등의 제도가 상호작용하며 지방 관료들에 영향을 미치는 체계가 형성되었다. 관할 구역 행정 하도급은 지방정부의 관리로 하여금 GDP를 중심으로 하는 경제성장을 추구하도록 하였고 경쟁적 승진 제도는 지방 관리들로 하여금 시장제도를 유지하며 경제성장을 추구하도록 하는 원동력이 되었다. 그리고 격려 위주의 재정 분권 제도는 안정한 "계약"의 역할을 하며 성장동력과 정책 수단을 연계시켜 고도로 집권화되었으나 동시에 고도로 분권화된 독특한 제도를 형성하였다.

이상의 논의는 행정의 집중화와 재정 분권화가 실현되었기 때문에 지방정부의 사익 추구가 상대적으로 독립성을 갖는다는 점을 의미한다. 이때 지방정부는 중국 정책의 실제적인 집행자로서 상위 정부가 지시한 업무를 수행하는 동시에 지역의 이익을 보호하는 역할도 수행한다. 다시 말하면 지방정부는 중앙정부의 지시에 따라 공공재와 서비스를 제공하며 공익을 추구하지만 동시에 지역의 상황에 따라 지역의 이익을 극대화하며 사익을 추구하기도 한다. 실제로는 지방정부가 관리능력을 통하여 지방 경제를 성장시키면 자체적인 경제력을 향상시키는 것뿐만 아니라 상위정부가 지시한 임무를 더욱 잘 수행하고 지역 주민들의 생활 및 취업 등을 개선하고 지역 주민의 지역에 대한 만족감을 향상시킬 수 있다. 따라서 주인-대리인 메커니즘으로 인한 정보 비대칭 상태에서 새로운 정책 목표와 경제성장 간 선택을 해야 되는 경우 지방정부는 후자를 선택하게 된다. 만일 "고(高)세입, 고(高)이익"이라는 목적이 충족된다면 지방정부는 일반적으로 "허락"하고, 심지어 "방임"을 하기도 한다. 더 심한 경우, 일부 지방정부는 기업과 "공모"하여 이익을 추구하기도 한다.

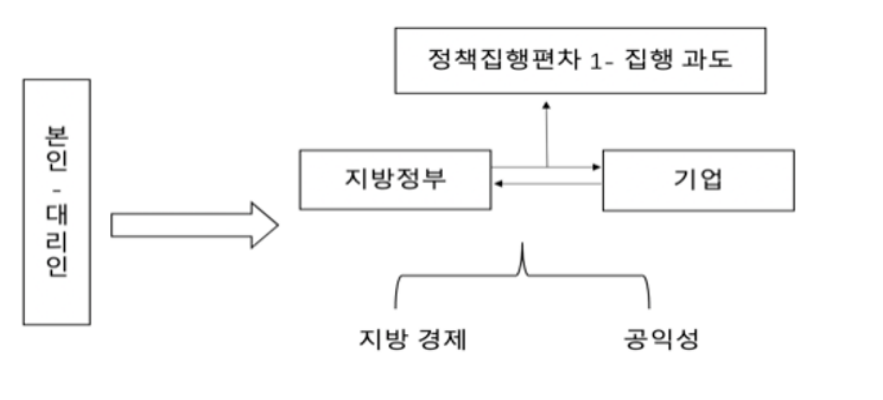


그림8 지방정부 정책 과도 집행 영향 요인

이상의 요인을 종합하면 지방정부는 지방보호주의 경향이 비교적 두드러지게 나타나면서, 정책 집행대상을 특수화하거나 "변통"하여 집행하기 때문에 정책 집행 편차가 나타남을 의미한다. 지금까지 지방정부의 거버넌스 모델은 지역의 경제발전을 성장시켰다는 점에서 긍정적인 평가를 받지만 투자 유치과정에서 발생하는 지방정부 간 극심한 경쟁, 부패, 환경오염, 재정난 등의 문제로 인하여 사회적으로 큰 비판을 받고 있다.

2. 중앙정부의 지방정부에 대한 실적 압박

경제적인 추세가 항상 중요한 것은 아니다. 특히 정치적 운동형 기제 환경에서 중앙정부는 정치적 동원, 문책, 승진 등 다양한 방식으로 지방정부에 엄격하게 요구 사항을 지시하고 동시에 "격려"를 통해 지방정부를 자극한다. 이외에도 지방정부의 실적을 심사할 때도 단순히 경제발전만 보는 것이 아니라 안정적인 유지, 환경 관리, 부동산 등의 분야도 살펴보기 때문에 실적심사의 지표가 단일 지표에서 다지표 체계로 전환되었다. 과거 지방정부는 불법적인 행위를 묵인하였으나 현재에는 규정에 의거하여 엄격한 집행 태도를 보인다. 한편 책임의 회피(hedge)는 행정과정에서 보편적으로 나타나는 심리적 현상이다. 지방정부는 지방을 관

리하고 동시에 상위 정부의 지시를 집행하는 두 가지 역할을 수행하기 때문에 격려 메커니즘 또는 압력이 합리적이지 않으면 소극적인 태도를 견지할 유인이 존재한다. 특히 리스크가 명확하지 않을 때 지방정부는 일반적으로 "책임 회피"를 우선적으로 선택한다. 그들은 다양한 방식으로 책임을 회피함으로써 문책에 면하거나 비판을 회피하게 된다. 온라인 차량 예약 서비스의 경우 그에 대한 관리 방식이 복잡하고 다양하기 때문에 관련 리스크가 명확하지 않은 경우, 관료집단의 리더 혹은 정책 집행자는 직접적, 잠재적 책임을 회피하고자 할 것이다. 완전히 허가증을 발급하지 않거나 신규 차량의 진입을 금지하는 등의 방식이 책임의 회피의 방법으로 활용된다. 이것도 일률적으로 처리한 방식이 적용되는 원인 중 하나이다. 그러나 상위 정부가 요구한 업무가 일률적으로 처리되지만 행정 자원은 제한되어 있기 때문에 정부와 대중 관계가 긴장 상태가 되고 노동자와 합법적인 기업의 적극성이 결여되게 된다. 지방정부는 책임 문제를 회피하고 상위 정부의 압력에 대응하기 위해 기업에 대하여 강제 휴업 또는 임시 휴업과 같은 "명령-협력식" 혹은 "상의-협력식" 조치를 시행한다. 합법적인 기업의 이익은 비교적 단순하지만 강력한 조치에 의하여 영향을 받으며 일상 관리체계를 형성하는데는 부정적인 영향을 미친다. 심지어 책임을 회피하는 일반적인 조치로 활용될 수도 있다. 따라서 일률적 처리방식이 지방정부가 책임을 피하는 수단으로 사용되면서 집행에서의 변통이 어려워지게 된다.

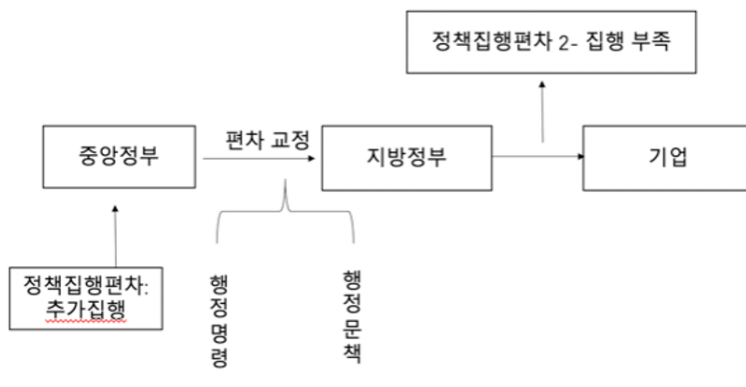


그림9 정책집행 부족 영향요인

3. 지방정부의 자유재량

주인-대리인 관계는 중앙정부와 지방정부의 정보 비대칭을 초래했고, 지방정부의 정보 측면에서의 상대적 우위는 지방정부에게 정책 집행의 융통성을 부여했다. 지방정부는 온라인 차량 예약 서비스 정책을 집행할 때 다양한 요인을 고려하기 때문에, 정책 집행의 강도, 정책의 집행 여부 등 다양한 측면에서 지방정부 및 관련 부처의 강력한 자유재량에 의한 행위의 가능성(discretionary; 정부가 나라 재력을 이용하여 의식적으로 경제 운영을 간섭하는 행위)이 존재한다.

앞서 온라인 차량 예약서비스 발전과정에서의 정책집행을 살펴본 것처럼 초기 지방정부는 온라인 차량 예약 서비스 정책을 집행할 때 기존 발전이념의 영향을 받으며 정책에 따른 경제적 이익을 우선적으로 고려하게 된다. 이는 주로 두 측면에서 그 원인을 설명할 수 있다. 첫째, 지방정부의 수입이 경제 수준에 영향을 미치며 경제 수준이 높을수록 경쟁에서 우위를 유지할 수 있다는 점이다. 이로 인하여 중앙정부와 여러 조건에 대하여 협상할 수 있는 능력이 강해진다. 둘째, 지역 주민들의 고용과 생활 수준이 개선되어 주민들의 요구를 충족시키고, 지방정부에 대한 긍정적인 정치적 평가가 향상된다. 최근 중앙정부의 지방정부에 대한 심사가 엄격해지고, 문책의 강도가 커짐에 따라 위에서 아래를 향한 압력이 증가하게 되었다. 이에 지방정부는 관련 부처와 관료에게 압력을 가하며 심사 지표를 달성해야만 했다. 이때 지방정부의 정책 집행 주체는 심사, 감독 등 업무 내용에 주로 초점을 맞추어 관련 정책을 선택하여 집행하게 된다.

이러한 점을 고려할 때 중앙정부는 관련 정책을 제정하고 발표한 후 "감독 문책", "승진 격려", "정치적 심사" 등 다양한 방식을 통해 지방정부와 중앙정부 간 정책 이념을 일치하게 만든다. 중앙정부의 압력을 받고 다층적인 격려 체계 하에서 지방정부는 정보 비대칭 상황이라는 점을 이용하여 지역의 상황과 이익을 고려한 후 심사 내용을 통해 중앙정부의 의향을 추측한다. 추측된 의향에 따라 정책 집행 방식과 강

도를 선택하여 집행하며 집행하기로 결정된 업무가 지방정부의 핵심 업무가 된다. 이때 핵심업무는 일상적인 업무보다 상대적으로 더 중요하고, 완성에 대한 압력이 있는 업무를 말하며 일반적으로 특수한 시기에 반드시 완성해야 하는 목표와 요구를 가리킨다. 이는 일반적으로 지방정부의 사회 안정성, 관료 심사, 그리고 재정 수입과 직결되기 때문에 중요하다. 보통 핵심업무의 완성수준은 관료의 정치적 승진과 연계되어 있으며 핵심업무를 완성시키지 못하면 정치적인 문제가 있다는 비판을 받을 수 있다. 그렇기 때문에 하위 정부는 핵심업무의 시급성과 중요성을 정확히 인식하고 말단 운동식 관리에서 우세를 보이게 된다.

4. 정책 집행과정의 자유재량권과 정책 집행편차의 형성

온라인 차량 예약서비스 발전 초기, 각 도시는 전통 산업을 보호하기 위해 중앙정부의 정책을 피상적으로 집행했다. 지방정부는 지방경제를 보호하기 위하여 "자유재량권"을 이용하였으나 그 사실은 회피하였다. 집행 주체는 합법 범위에서 자신의 가치 취향에 따라 행위방식을 선택하고 결정하게 되는데 이때의 사용되는 권력이 자유재량권이다. 이를 활용하여 집행방안을 조정하고 집행 효율성을 제고하면서 정책을 시행한다. 또한 지방정부는 편의성을 고려하여 자유재량권의 사용범위를 넓힌다. 그래서 지방정부는 자유재량권으로 유연하게 정책 내용을 해석하고, 정책을 효과적으로 시행하지 않거나 관련 사실을 숨긴다. 심지어 집행 시 편의를 최대한 고려하여 자유재량권의 범위를 확대시킨다. 보통 관료의 임기가 5년이기 때문에, 지방정부는 항상 제한된 임기 내에서 자신의 업적을 달성하는 목표를 갖고 있다. 다양한 분야, 집단, 그리고 이익이 관련되어 있고 절차가 번잡한 것이 온라인 차량 예약 서비스 정책의 특징이기 때문에 지방정부 관리자는 자유재량권을 이용하여 정책 집행에서의 편의를 추구하게 된다. 실제 현실에서 지방정부는 "영활성(靈活性)" 있는 표현방식으로 자유재량권을 행사한다. 한편 정책 집행 시 시간과 공간적 차이가 다양하게 표현된다. 예를 들면 시간적으로 시기에 따라 정책 집행 강도와 효과가 다르고 공간적으로도 정책 집행의 결과는 지역과 부처에 따라 상이하게 되고 상위 정부도 이러한 차이의 존재를 묵인하거나 인정하게 된다. 또한 지방정부의 행위를 살펴

보면 중앙정부의 정책을 집행할 때 정책 집행 초기에 각 지방정부의 행태는 모두 중앙정부와 일치하지만, 시간이 지나면서 차별적인 점이 나타나게 된다. 이는 지방정부가 각 지역이 처한 특수한 상황에서 각기 다르게 행동하기 때문이며 이를 중앙정부의 요구를 무시할 수 있는 정도나 자신의 의도를 숨기는 정도에서 차이가 존재한다.



그림10 지방정부의 자유 재량권 이용 과정

5. 위로부터 아래로의 운동형 관리

周雪光(2012)가 제시한 "운동형 기제"는 학계에서 큰 영향력을 미쳤다. 이 매커니즘은 집중체제와 유효한 관리 사이의 모순을 조절하는데 중요한 역할을 한다. 운동형 기제는 과거 정치적 계층 제도를 대체하여 계층 제도의 부족한 점을 보완하고 변계(邊界)를 규범화하는 것을 말한다. 운동형 기제는 집중제가 정상 작동할 수 있도록 부단히 조절하는 역할을 한다. 운동형 기제의 등장은 국가에는 상용 메커니즘뿐만 아니라 위에서 아래로 향하는 지배권이 있어야 함을 의미한다. 그래야만 국가의 전략적 정책을 철저히 시행할 수 있기 때문이다. 온라인 차량 예약 서비스의 발전 중후기, 중앙정부는 정책 집행목표를 "바로잡기" 위해 전문 감독 등 일련의 행동을 통하여 정책집행의 방향성을 제대로 설정하였다. 연구에서 중앙정부는 상규형 기제를 제정했을 뿐만 아니라 운동형 기제도 형성하여 전체적인 지배권으로 목표를 실현하고자 하였다. 다른 방면으로는 지방정부는 중앙정부의 엄격한 감독에 대하여 단기간 내에 중앙정부의 기대를 충족시키고자 하지만, 일부 지방정부는 책임을 회피하고자 운동형 관리를 "추가"하여 관리한다. 중앙정부의 감독 기간에서의 "일률적 처리"는 인민들의 정상적인 생산활동 및 사회

경제발전에 중요한 영향을 끼친다. 그러나 지방정부의 운동형 메커니즘은 중앙정부와 상이한 부분이 있다. 우선 지방정부는 운동식 관리 메커니즘을 핵심업무로 여기고 시행하는데 사실상 지방정부의 운동식 관리의 주요 목표가 된다. 그래서 운동식 관리체계는 정치적인 측면이 강하고, 일정한 조건 하에서 정부의 일상적인 업무 중 일부가 정치적 업무로 변하게 된다.

정치적 압력으로 인해 운동형 기제는 정부 부문에서 수많은 부정적인 영향을 미치게 된다. 만약 정부가 단기간에 관리 목표를 실현하기 위하여 미래의 이익을 희생하며 과도하게 자원을 투입하면 관리의 비용이 높아져 재정 자원과 행정 자원이 제대로 활용되지 못하고 관리 효율이 떨어질 뿐만 아니라, 불합리한 투자가 야기된다. 현대화 관리의 측면에서 보면 국가는 이성적인 상용 메커니즘으로 대중들의 지지를 얻는다. 한편 운동식 관리의 두드러진 특징은 동원체계 및 정책 도구를 사용하지 않는 것이다. 운동식 관리의 본질은 경험주의적 정치 권력을 확장하여 관리 효율성을 제고하는 것이다. 이에 따라 운동식 관리에도 많은 자원을 투입하게 되고 단기적인 효과를 중시하는바 단시간 내에 두드러진 효과에 달성하고자 한다. 하지만 운동식 관리는 장기적인 관리 효과를 중시하지 않기 때문에 장기적인 목표를 실현하는데 큰 역할을 하지 않는다. 만일 운동식 관리가 필요한 정치적 조건이 변화하고 정부의 관심이 떨어지거나 혹은 자원 투자가 줄어들었다면 이전에 나타났던 관리 문제가 다시 나타나 근본적으로 관리 목표를 실현할 수 없다.

운동형 기제는 조절 메커니즘으로서 지방정부의 다양한 핵심 업무를 단시간 내에 완성시킨다. 하지만 지방정부의 운동형 기제는 관료 시스템 내부에 존재하는 특수한 메커니즘이기 때문에 운동형 기제만으로는 사회적 관리 목표를 완전히 달성할 수 없다. 지방정부의 핵심업무가 빈번하게 바뀌고 중앙정부의 운동형 기제가 나타나는 상황에서 지방정부는 책임을 회피하려는 "일률식 처리"를 하며 문제를 드러낸다. 이로 보아, 단기적인 관점의 정책에서 운동형 기제가 일정한 관리 효과에 나타날 수 있지만, 비용이 상당하고 예상치 못한 결과를 야기할 수도 있다. 예를 들면, 운동형 기제에서 자주 나타나는 결과는 "관리하기만 하

면 망한다"이다. 중앙정부가 온라인 차량을 단속할 때 상하이(上海), 서안(西安) 등의 지역에서는 온라인 차량허가증을 발급하지 않았고 더 이상의 자격시험 신청을 받지 않도록 하면서 일률적 처리 문제가 나타났다. 이외에도 운동형 기제는 개별 사건을 엄격하게 처리하여 일벌백계한다. 그러나 처벌 대상과 방법은 매우 자의적이어서 근본적인 문제는 다루지 못한다는 한계가 존재한다.

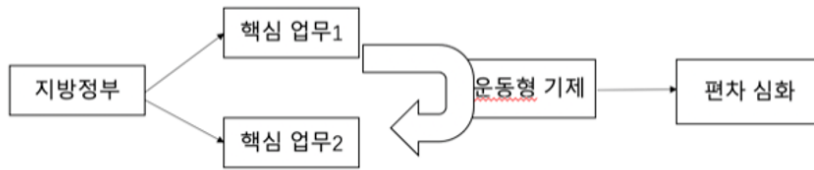


그림11 지방정부 운동형 기제의 형성과정도

제5장 결론

제1절 연구결과의 요약

전통적인 공공행정 연구는 말단 관료들의 정책 집행의 다양성과 집행 책략에 더 많은 관심을 기울였다. 미국 등 서구 민주주의 국가에서는 지방정부가 왜 중앙정부의 규제정책 집행 요구에 복종하는가에 대한 관심이 적지만 중국 특유의 단일제 체제 하에서는 이러한 문제가 더욱 두드러지게 나타나며 학문적 관심이 높다. 중국 정부는 일반적으로 하향식으로 정책의 요구 사항을 제시하는 반면 지방정부는 보다 유연하고 복잡성과 지향적인 제도설계에 근거하여 정책을 집행한다. 그러나 단순히 중앙정부와 지방정부 간의 관계만으로는 중앙정부의 감독 관리 요구 하에서 각 지방의 서로 다른 정책 집행 행태를 해석하기 부족하며 본 연구에서는 지방정부 행위의 논리와 기제, 전략에 대한 보다 깊이 있는 분석을 통하여 이러한 이론적 딜레마를 극복하고자 하였다. 특히 본 연구는 현

대 중국적 맥락에서 중요한 개념인 운동형 기제를 포함함으로써 지방정부의 정책 집행 행위와 거버넌스 전략을 분석하였다는 점에서 의미가 있다. 그리고 지방정부는 정책 집행에 있어 매우 중요한 위치에 있으며, 온라인 차량예약 서비스 정책 집행의 주체이다. 그렇기 때문에 온라인 차량 예약 서비스 정책이 더 잘 시행되고 정책 집행이 제대로 되도록 하는 방안을 모색하는 것은 단순히 중국의 온라인 차량예약 서비스 발전 전망뿐만 아니라 중국 사회가 앞으로 건전하게 발전할 수 있는 방안을 모색하는 것과 관련이 있다.

이에 본 연구에서는 스미스 정책집행과정모델에 운동형 기제를 포함하여 정책 제정기관, 집행 기관, 목표 대상 등을 포함하는 정책 집행을 위한 이론적 분석 틀을 구축한 후 중국의 261개 도시의 온라인 차량 예약 서비스 정책을 대상으로 분석을 실시하였다.

우선 온라인 차량예약 서비스 정책을 시행하는 과정에서 지방정부는 경제적 이익 등을 중요하게 고려하면서 중앙정부가 의도한 정책 집행 방향에서 이탈하여 산업 발전에 부정적인 환경을 조성하고 있다. 그리고 중앙정부의 심사 압박으로 인하여 지방정부가 취하는 운동형 기제 조치는 정책 집행의 편차를 더욱 심화시킨다. 이를 종합하면 정책 집행의 편차는 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과로서 정책 제정기관, 집행기관, 목표 집단 등과 밀접한 연관이 있다. 구체적으로 정책결정기관의 경직된 성과평가방법이 집행기관에 큰 부담을 주고 정책대상집단이 집행기관의 정책집행의 적극성에 영향을 미치며 지방정부가 자유행정재량권을 남용하거나 운동형 기제가 정책집행의 편차를 야기한다.

제2절 연구의 시사점

1. 행정자유재량권 규제

온라인 차량예약 서비스 산업의 발전과정에 지방정부는 자유재량권을

이용해 온라인 차량예약 서비스 정책을 변통 집행하면서 진입장벽을 높였고, 일상적인 감독 관리에서 성과를 내지 못하여 심각한 문제를 야기하였다. 이는 지방정부가 일부 정책 내용을 해석하거나 은폐하려고 할 때 흔히 자유재량권을 사용하고, 심지어 이익을 극대화하기 위해 자유재량권의 범위를 넘어서는 권력을 사용하는 경우도 있음을 보여준다. 付云娇(2020)에 따르면 자유재량권의 존재는 지방정부가 일정한 범위 내에서 자유롭게 권력을 행사할 수 있도록 해주지만 지방정부의 자유재량권의 행사는 개인의 주관적 영향을 받는다. 일반적으로 행정 주체들이 독립적으로 선택하고 실질적으로 특정한 조치를 취하거나 특정한 방식으로 정책을 집행할 수 있지만, 자기 이익 추구의 성향이 강하고 법률 규정이 제대로 갖춰지지 않아 행정집행자들이 실제 상황에 행정자유재량권의 범위를 의도적으로 확대할 가능성이 있다. 이에 행정자유재량권에 대하여 완벽한 내부 규제 또는 관리통제 제도를 구축하여 자율관리통제제도를 최적화함으로써 행정 주체들의 행위를 제약해야 한다.

2. 중앙정부 검열 압력의 전달

온라인 차량예약 서비스 중후반부, 정책집행 편차의 원인에 대한 분석을 통해 중앙 감독 압력, 엄격한 검열압력에 직면하면 지방정부는 업무를 수행하는 과정에서 기존의 거버넌스의 능력과 온라인 차량 예약 서비스 발전에 대한 거버넌스의 능력과 일치하지 않다는 이유로 지방정부는 종종 단순하고 난폭한 행동을 통하여 모든 사업의 중단을 명령한다. 이는 지방정부의 선택은 지방정부가 보유하고 있는 공공자원과 거버넌스 수준과 상황의 어려움 간의 정합 정도를 따져야 할 뿐만 아니라 상하급 계층구조에서의 압력의 정도와 책임 부담까지 고려해야 하기 때문이다. 그렇기 때문에 정부조직운영시스템인 목표관리책임제도에서 핵심적인 지위를 차지하는 감독 제도가 더 합리적이고 효율적으로 운영되도록 해야 한다.

3. 지방정부 운동형 기제에 대한 편차 시정

온라인 차량예약 서비스 발전과정에서 중후반기부터 산업이 쇠퇴하는

것은 지방정부가 심해지는 감독 상황과 문책 압력에 직면하여 온라인 차량예약 서비스 산업에 대해 운동형 기제를 전개하며 "일률적인" 조치를 취하는 결과가 야기되었기 때문이다. 운동형 기제는 잠재적으로 이질화와 확대화 경향을 갖고 있기 때문에 운동형 기제 과정에서 합리적인 편차 시정 메커니즘을 구축할 필요성이 있으며 이를 통해 운동식 기제의 이질화를 피할 수 있고 사회적 모순의 근원을 근본적으로 해소하여 거버너스 효과를 높일 수 있다.

우선 완전한 평가 메커니즘을 구축하여야 한다. 운동형 기제는 대체로 단기적인 목표에 관심을 두고 장기적인 목표를 소홀히 여기기 때문에 사회적 문제를 야기할 수 있음을 고려한 완벽한 성과 평가지표시스템을 구축할 필요가 있다.

다음으로 의사소통 피드백 통로를 구축해야 한다. 정책대상집단이 운동형 기제의 직접적인 영향을 받는 위치에 있으므로 운동형 기제의 효과를 직접적으로 경험할 수 있고 자체 평가 기준으로 운동형 기제에 대한 평가를 내릴 수 있도록 하는 등 원활한 피드백의 통로를 구축함으로써 정책대상집단의 의견과 제안을 수렴하여 운동형 기제의 편차를 시정할 수 있다.

그뿐만 아니라 과도 또는 과소 감독, 감독의 공백, 감독권 남용 행위가 나타나지 않도록 관련 법률과 규정에 따라 감독의 책임을 명확히 해야 한다. 운동형 기제는 규범화, 질서화를 점진적으로 추진하며 모든 것은 법에 따라 진행하고 어떠한 법을 위반해서는 안 되며 감독 관리 주체의 법치 의식을 키워야 한다.

이외에도 정책대상집단의 이익과 정부의 이익을 하나로 일치시켜 정책 집행력을 근본적으로 향상시켜야 한다. 본 연구의 사례인 온라인 차량예약 서비스 정책의 "과도-과소" 집행과 산업의 변화, 지방정부와 목표 집단 이익 간의 갈등으로 인하여 발생하는 지방정부의 "일률적인" 행위를 통제해야 되는데, 향후에는 지방정부가 단순하고 난폭한 수단을 채택할 것이 아니라 구체적인 문제에 대하여 그에 상응하는 행정 수단을 이용하

도록 해야 된다. 이와 동시에 각 관련 주체의 이익 절충점을 찾아 동적인 균형 메커니즘을 통하여 각각의 이익의 균형을 맞춰야 한다.

또한 이해관계자 간 이익의 균형을 유지하려면 반드시 상시적인 온라인 차량예약 서비스 감독 기제 메커니즘을 구축하여야 한다. 운동형 기제 하의 지방정부는 공평성을 함께 고려하는 경우 효율성을 담보하지 못하는 경우가 나타나기 때문에 공평성을 무시한 채 지나치게 효율성을 추구하는 행태가 나타나는데 지방정부는 시간적 압박하에서 이러한 행태를 더 쉽게 보인다. 운동형 기제는 일시적인 협력을 통해 단기적 목표를 달성할 수 있다는 장점을 가지고 있지만 지속성이 약하고 상대적으로 높은 비용이 요구된다는 단점도 가지고 있다. 또한 관료제를 보완하는 중요한 역할을 할 수 있지만 엄격한 기준으로 보면 유효한 거버넌스 모델이라고 볼 수 없다. 따라서 이 점을 고려하여 새로운 거버넌스 모델을 찾아 운동형 기제를 대체할 필요가 있다. 즉, 상규성과 운동성을 동시에 만족하는 거버넌스 제도를 마련한 후 거버넌스의 주체와 자원 간 융합과 협력이 촉진될 수 있도록 제도를 최적화해야 하며, 이를 바탕으로 상시성과 지속성을 지니고 있는 거버넌스 모델을 구축하여 운동형 기제의 강점이 지속적으로 발휘되는 동시에 운동형 기제의 폐단이 나타나지 않도록 해야 한다.

운동형 기제는 법체계와 관료제의 효율성이 행정절차보다는 정치적 요구에 따라 결정되는 중국의 정치체제 하에서만 관료제가 조직적 난국을 타개하기 위하여 만들어진 대응체계로 볼 수 있다. 그러나 지방분권화 과정에 있는 국가에서의 중앙-지방관계에서도 운동형 기제와 같은 메커니즘이 존재함을 찾아볼 수 있다. 한국에서도 지방자치, 지방분권의 노력이 이어져왔으나 여전히 전국적으로 이뤄지는 정책에 있어서 중앙정부가 정책결정뿐만 아니라 정책집행과정에서 지방정부를 통제하려는 행태가 나타나고 있다. 물론 중국의 사례를 한국에 직접 대입하는 것에는 한계가 존재하지만 중국의 운동형 기제의 한계는 위에서 아래로 향하는 압력과 중앙정부의 산발적 개입으로 지방정부의 정책집행을 유도하는 것에 한계가 존재할 수 밖에 없음을 보여주며 중앙-지방관계는 상호협력적인 관계를 유지할 필요성이 있음을 시사한다.

제3절 연구의 한계

본 연구는 권위주의 정치체제 하에서의 정책집행과정에서 중앙정부와 지방정부의 정책집행에 대한 방향성의 차이가 발생하는 원인을 살펴보고 이를 교정하기 위하여 중앙정부가 지방정부의 운동형 기제를 추동하여 집행된 결과를 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 그러나 본 연구는 지급 도시의 행위를 살펴보았으나 중국의 경우 도시별로 사회경제적 특성이 다르기 때문에 지역별로 중앙정부의 행위에 대한 대응이 상이하게 나타날 수 있음을 고려하지 못하였다는 한계가 존재한다. 향후에는 다양한 분야의 사례를 중심으로 하는 질적연구뿐만 아니라 계량모형을 활용하여 중앙정부에 의하여 추동된 지방정부의 행위에 대하여 도시의 사회경제적 특성이 미치는 영향을 분석할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 김동배. (2010). 제도적 동형화와 상징적 동조: 연봉제 사례. 「노동정책연구」, 10(1): 35-67.
- 김동배·이인재·장지예. (2006). 성과배분제도가 노동생산성에 미치는 영향. 「노동정책연구」, 6(1):111-140.
- 김상헌. (2007). 공공부문과 민간부문의 성과관리 체제 비교. 「제4회 사업체패널 학술대회 발표논문」. 한국노동연구원.
- 김덕준. (2004). 지방공공서비스 통제문제에 대한 주인-대리인 이론의 적용. *공공행정연구*, 6(1), 1-18.
- 조현준. (2021). 중국 차량공유 플랫폼 디디추싱의 차량 소유자의 가치 공동창조 영향 요인. *한중사회과학연구*, 58, 7-22.
- 윤민석. (2020). 공유경제 환경에서 중국 택시 디디추싱에 지속적 사용 의도에 관한 연구. *한국 IT 서비스학회 학술대회 논문집, 2020*, 387-391.
- 양갑용. (2014). 중국의 거버넌스 개혁-인식, 쟁점, 미래. *한중사회과학연구*, 33, 27-53.
- 張允美. (2021). 중국의 당, 국가, 사회의 관계: 거버넌스 (치리 (治理)) 구조의 변화. *중소연구*, 45(1), 217-252.
- 윤태섭. (2005). 정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구. *한국공공관리학보*, 19(1), 135-157.
- 이종화. (2007). 중국 산시성(陝西省)과 쓰촨성(四川省)의 자율성 편차에 관한 비교연구: 서부대개발정책을 사례로. *한국과 국제정치*, 23(3), 129-161.
- 장윤미. 2020. 「신시대 중국정치의 전변(轉變): 연속과 단절」, 『계간 철학과 현실』, 2020 여름호.
- 장윤미. (2009). 중국식 민주로 구축되는 신국가권위주의 체제: 비교사회주의의 관점에서 본 중국의 정치체제 전환. *세계지역연구논총*, 27(1), 153-186.
- 장윤미. (2020). 신시대 중국정치의 전변 (轉變): 연속과 단절. *철학과 현실*, 141-165.
- 장윤미. (2020)중국 정치의 동학: 현대적 황제체제인가? *Asian*

- 周雪光. (2015). 项目制: 一个“控制权”理论视角. *开放时代*, 2, 82-102.
- 周雪光. (2017). *中国国家治理的制度逻辑*. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- 李永刚. (2009). 多重比大小: 地方官员的隐蔽治理逻辑. *经济社会体制比较*(2), 6.
- 麦克法奈尔, 费正清, & 王建朗. (1990). *他桥中华人民共和国史*. 上海人民出版社.
- 王建朗. (2019). 中国近代史研究 70 年 (1949-2019). *近代史研究*, 4.
- 苏力. (2004). 当代中国的中央与地方分权. *中国社会科学*, 2, 43.
- 封丽霞. (2011). 集权与分权: 变动中的历史经验——以新中国成立以来的中央与地方关系处理为例. *学术研究*, (4), 35-39.
- 彦法, & 日晶. (1994). 既要统一立法 也要地方立法. *中国法学*, (2), 51-54
- 封丽霞. (2011). 法治视角下的社会稳定. *中国党政干部论坛*, (4), 31-33
- 贺东航, & 孔繁斌. (2011). 公共政策执行的中国经验. *中国社会科学*, 5(61), r79.
- 应星. (2001). 大河移民上访的故事 (Vol. 317, p. 320). 北京: 三联书店.
- 刘能. (2008). 当代中国群体性集体行动的几点理论思考——建立在经验案例之上的观察. *开放时代*, 3, 110-123
- 周雪光. (2014). 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索. *开放时代*, 4, 108-132.
- 彭玉生. (2011). 社会科学中的因果分析. *社会学研究*, (3), 1-32.
- 冉冉. (2019). 如何理解环境治理的“地方分权”悖论: 一个推诿政治的理论视角. *经济社会体制比较*, 4, 68-76.
- 陈雪莲, & 杨雪冬. (2009). 地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察. *公共管理学报*, 6(3), 1-11.
- 洪银兴; 曹勇. 经济体制转轨时期的地方政府功能. *经济研究*, 1996, 5: 22-28.
- 何晓星. 论中国地方政府主导型市场经济. *社会科学研究*, 2003, 5: 27-31.

- 丁煌. 研究政策执行问题必须遵循科学的方法论. 北京行政学院学报, 2003, 1: 16-21.
- 陈家建, & 张洋洋. (2021). “非对称权责”结构与社区属地化管理. 社会学评论, 9(3), 143-163.
- 叶战备, & 金太军. (2006). 论完善对行政权的舆论监督. 中国行政管理, 1, 141.
- 丁煌. (2004). 利益分析: 研究政策执行问题的基本方法论原则. 广东行政学院学报, 16(3), 27-30.
- 李瑞昌. (2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究 (Doctoral dissertation).
- 陈宇, 闫倩倩, & 王洛忠. (2019). 府际关系视角下区域环境政策执行偏差研究——基于博弈模型的分析. 北京理工大学学报社科版, (5), 56-64.
- 何晔. (2013). 提升基层政府应对群体性事件能力的探讨. 唯实(现代管理)(12), 26-28.
- 余坤. (2019). 地方政府间竞争性政策及其策略研究 (Master's thesis, 福建农林大学).
- 田欣颖. (2010). 地方政府公共政策执行阻碍及防治策略研究 (Master's thesis, 上海交通大学).
- 赵凯农, & 李兆光. (2003). 公共政策: 如何贯彻执行. 天津人民出版社.
- 刘琼, 职朋, 佺玲莉, & 张绍阳. (2019). 住房限购政策扩散: 内部诉求还是外部压力. 中国土地科学, 33(2), 57-66.
- 何显明. (2007). 市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑. 浙江大学学报(人文社会科学版), 6, 25-35.
- 陈越峰. (2017). “互联网+”的规制结构——以“网约车”规制为例. 法学家.
- 孙超. (2019). 地方政府财政可持续吗?——基于财政收支 VAR 模型和 Ponzi 偿债策略的分析. 收藏, 3.
- 福州晚报. (2016). 福州169.2万人坐过网约车. 9. 1
(<http://finance.china.com.cn/roll/20160901/3887650.shtml>)
- 滴滴政策研究院 (2017). 新经济 新就业 2017 年滴滴出行平台就业研究报告.

- 中国日报网. (2018). 网约车细则应受公平竞争审查规制. 1. 24
(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1590437464995663545&wfr=spider&for=pc>)
- 产业信息网. (2019).
2020年中国网约车行业发展预测：制造企业纷纷进入出行领域，力拼品质和服务，2020年交易规模或将突破5000亿元[图]. 11. 20
(<https://www.chyxx.com/industry/201911/807591.html>)
- 新华社. (2019).
交通运输部等六部门集中约谈主要网约车顺风车平台公司. 11. 12
(http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/12/content_5451078.htm).
- 新浪财经. (2021).
交通运输部新业态协同监管部际联席会议召开2021年第一次全体会议
要求加快网约车合规发展?. 3. 31
(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1695749769081410022&wfr=spider&for=pc>).
- 搜狐. (2018). 3120万司机仅34万合规，近99%的司机都不合规!. 9. 13
(https://www.sohu.com/a/253678019_100163866).
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Rauch, D. E., & Schleicher, D. (2015). Like Uber, but for local government law: the future of local regulation of the sharing economy. *Ohio St. LJ*, 76, 901.
- Graham, E. R., Shipan, C. R., & Volden, C. (2013). The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, 43(3), 673-701.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52(4), 840-857.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy

- diffusion. *American journal of political science*, 52(4), 840-857.
- Johannessen, M. R., Sæbø, Ø., & Flak, L. S. (2016). Social media as public sphere: a stakeholder perspective. *Transforming Government: People, Process and Policy*.
- Liu, Z., Ma, L., & Goetz, E. G. (2021). Local compliance under campaign-style enforcement: a city-level panel analysis of affordable housing mandate in China. *Housing Studies*, 1-20. doi:10.1080/02673037.2021.1888890
- Liu, N. N., Wang, W., Lo, C. W.-H., & Zhan, X. (2015). Campaign-Style Enforcement and Regulatory Compliance. *Public Administration Review*, 75(1), 85-95.
- Zhang, Y., & Li, B. (2011). Motivating service improvement with awards and competitions-hygienic city campaigns in China. *Environment and Urbanization*, 23(1), 41-56.
- Liu, N. N., Lo, C. W. H., Zhan, X., & Wang, W. (2015). Campaign-style enforcement and regulatory compliance. *Public Administration Review*, 75(1), 85-95.