

## 정책의제설정에서의 정부의 역할: 산업보호와 집단주의가 미치는 영향\*

정지수\*\*

이 글에서는 정책의제설정 과정에서의 정부의 역할에 영향을 미치는 요인으로 산업보호와 집단주의를 중심으로 이론적 논의와 실증 분석을 진행하였다. 한국은 정부주도적 발전국가의 역사적 경험을 시민들이 공유하고 있으며, 산업보호 분야에 대한 정부의 역할에 대한 기대가 있다. 또한, 서양에 비해서 집단주의 문화가 강한 한국인의 특성은 공동체의 이익이라는 상위 가치를 추구하고, 이를 실현시킬 주체로서 정부의 역할과 연관되어 있다. 이를 기반으로 산업보호와 집단주의가 정부의 역할에 미치는 영향을 시민인식조사를 바탕으로 실증분석하였다. 회귀분석결과 산업보호와 집단주의는 모두 정부의 역할을 증가시키는 것으로 분석되었으며, 서열로짓과 로짓분석에서도 결과는 안정적으로 유지되었다. 또한, 아시아 지역 국가들 중 한국은 상대적으로 정부의 역할, 산업보호, 집단주의의 인식이 높은 것으로 분석되었다. 시민사회의 발달과 민주주의의 공고화로 정부 주도의 정책의제설정은 시민의 기대와 동의라는 전제가 필요하게 되었다. 산업보호와 집단주의에 의해 증가하는 정부의 역할이 갖는 의미는 시민들의 요구가 사회적 이익을 향상시킬 수 있다는 기대와 연결된다는 측면에서 중요하다.

주제어: 정부의 역할, 정책의제설정, 산업보호, 집단주의, 합리적 이익

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5A8038640).

\*\* 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경찰대학교 행정학과 조교수로 있다. 주요 관심분야는 행정관리, 성과평가, 정부규제, 치안정책, 국방정책 등이다(jisu@police.ac.kr).

## I. 서론

이 글은 정부의 역할 중 정책의제설정에서의 정부의 역할에 초점을 두고 있다. 수많은 사회문제들 중에서 특정한 문제가 정부의제가 되어 해결해야 할 정책문제가 되는가? Cobb & Elder(1972)는 사회문제가 사회적이슈, 공중의제, 정부의제로 형성되는 의제설정과정을 설명하는 과정에서 제시한 쟁점을 주도하는 주체(initiator)의 중요성을 주장한 바 있다. 사회문제가 정부의제로 설정되는 과정의 다양성과 함께 정부의제로 설정되는 주체의 역할이 중요한 것이다. 정책의제설정론에서 정부의제로 채택되는 여러 유형의 장단점을 고려할 때, 시민들의 요구와 정부의 인식이 일치하는 사안이 정부의제로 설정되는 것이 타당성이 가장 높다고 할 수 있을 것이다.

왜냐하면, 다원주의 이론에 기반할 경우 정책의제는 본질적 무작위성(Crenson, 1971)으로 인해 주체의 의도와 다른 원인에 의해 무작위적 과정에 의해 결정될 수 있으며, 엘리트주의 이론에 기반할 경우에는 무의사결정(Bachrach & Baratz, 1962)의 형태가 나타나 시민들의 의견이 무시될 수 있기 때문이다. 이 과정에서 주목할 부분은 정부의제의 채택 과정이 시민들의 집단이기주의의 사익에 중점을 둔 다원성의 형태로 경쟁의 무작위적 결과로 나타나거나, 소수의 정부엘리트의 주장 혹은 이익 추구의 결과로 나타난다는 점이다.

현실을 잘 설명해주는 이론들의 단점 중 하나인 이론의 보수성을 극복하고, 사회 발전을 위한 대안을 검토하기 위해서는 결국 시민들의 기대와 정부의 역할이 각각 사회발전과 공익추구라는 공통분모를 형성할 수 있다는 전제를 만족해야 한다. 이 연구에서는 시민들의 사익추구와 사회적 발전이 병행할 수 있는 요인으로 산업보호와 집단주의에 초점을 두고자 한다. 내가 속한 사회 구성원에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 경우 정부에 의해 해당 산업을 보호해야 한다는 생각은 개인의 이익보다는 사회전체의 이익을 고려한 것이라고 할 수 있다. 또한, 개인의 이익보다 집단과 사회의 이익을 중요시 하는 특성을 가진 집단주의도 이 전제를 충족한다고 할 수 있을 것이다.

정부는 국민의 투표에 의해 직접적 혹은 간접적 정통성을 확보하며, 이때 정부는 정책추진의 권한을 확보할 수 있다. 즉, 정부의 행위(정책)의 당위성은 절차적 정통성과 시민들의 정책에 대한 지지와 합의에 의해서 확보되는 것이다. 이는 Easton(1965)의 체제모형(systems theory)에서의 투입(input)에 해당하는 것으로 정부주도의 정책이라고 하더라도 시민들의 수요와 필요와 부합한다면 보다 정당한 정책이라고 볼 수 있다. 사회적 비용의 감소와 보다 효율적인 정책형성 및 집행을 위해서 시민들의 정책 지지와 선호에 대한 파악은 중요하며, 이러한 과정을 통해서 정부의 역할으로 이어질

수 있는 것이다. 이러한 시민들의 지지와 선호가 공익과 사회적 이익을 추구하는 것이 라면, 선한 체제모형을 형성할 수 있다.

이 연구가 가지는 차별점은 다음과 같다. 첫째, 거버넌스 이론 학자들의 경제중심적 논의와 거시적 차원의 분석과 구별된다. 거버넌스 이론 학자들은 주로 정부의 역할을 정부의 역할을 정부의 규모, 즉 예산, 정부지출로 보았다. 정부의 역할에 비판적인 입장을 가진 학자들은 정부의 규모가 커질 때 정부의 채무가 증가하고 비효율성이 나타난다고 주장하였다(Alesina & Spolaore, 1997; Alesina & Wacziarg, 1998). 반대로 정부의 역할에 긍정적인 학자들은 정부의 규모가 커질수록 국가 경제 발전 등 긍정적인 측면의 결과를 주장하였다(Rubinson, 1977; Ram, 1986).

이러한 거버넌스 이론의 관점에서 정부의 역할을 논의하는 것의 단점은 분석의 수준이 거시적이라는 점이다. 이들 학자의 논의에서 국가의 경제성장애 미치는 거버넌스 적 측면의 변수는 법의 지배, 민주주의제도 등이어서 국가 간 비교연구에서는 활용이 가능하지만 특정 국가를 분석하는 과정에서 미시적 원인을 찾기는 쉽지 않다.<sup>1)</sup> 또한, 정부의 역할을 국가의 역할과 크게 구분하지 않고 사용하고 있기도 하다. 정부의 역할을 구체적으로 논의하기 위해서는 정책과정에서 어떤 역할을 하고 있는가? 혹은 정책 과정에서 어떤 영향을 미치는가?에 대한 고민이 필요할 것이다. 정책의제설정에서의 정부의 역할을 시민인식도 조사를 통해 미시적으로 고찰하여 보다 구체적인 이론적, 정책적 논의로 확장할 수 있는 것이다.

둘째, 정부의 역할을 고려함에 있어서 한국의 특수성을 고려하여 그 영향요인을 고찰하는 것이다. 산업보호와 집단주의가 정부의 정책의제설정 과정에서의 역할에 미치는 영향을 고려하는 것이 중요한 차별점이다. 발전국가의 전통을 가진 한국과 아시아 지역 국가들은 서양의 역사와 달리 복잡한 특성을 가지고 있다. 국가 주도로 경제발전이 진행되었고, 왕조의 경험, 유교와 불교의 문화, 농업 중심 산업의 특성 등에 의해서 산업보호와 집단주의에 대한 시민들의 기억체계가 형성되어 있다는 점에서 정부의 역할에 대한 기대가 서양과 차이가 있다.

시장실패와 강대국에 의한 경제예속화가 진행되는 상황에서 시장의 논리인 '황금구속복'을 입기 위해서 정부규모와 역할을 축소하고 작은 정부의 원칙을 적용하는 것이

1) 이러한 거시지표를 모형에 모두 포함하여 분석하는 것의 또 다른 측면의 문제는 변수들간의 높은 상관성이다. 이론적으로 구분되는 개념들이 계량분석 모형에 포함될 경우에는 다중공선성의 문제가 발생하는 경우가 많다. 또한, 시민들을 대상으로 한 설문조사에 기반하는 경우 단일데이터를 분석함으로써 발생하는 Mono Source Bias의 문제가 발생하기도 한다. 이 연구에서는 이러한 문제들을 고려하여 최종모형을 설정하였으며, 모형의 설정과 분석과정에서 분석결과를 설명하였다.

국가의 이익을 극대화하는 것일까? 실제시장은 “만인 대 만인의 투쟁상태”(Nester, 1997)이며, 경제적으로 부유한 국가들이 군사력과 결합한 힘을 바탕으로 상대적으로 그렇지 못한 국가들에게 자유무역을 강요하면서도 높은 관세를 유지하는 상황이다(장하준, 2007).<sup>2)</sup> 또한, WTO에 의해서 불공정한 무역관행에 대해서 조사 및 시정조치를 하고 있지만, 시간적 문제(심사기간), 외부환경의 문제(외교문제, 국제환경), 정치적 역학관계(중국의 부상, 일본과의 역사/경제문제) 속에서 각 국가들은 자국에게 이익이 되는 게임을 하고 있다.

이러한 맥락 하에서 산업보호에 대한 시민들의 기대가 형성되어 있다고 할 수 있다. 역사적으로도 미국이 양극체제, 자유시장경제 체제의 유지와 관련한 정책기조를 유지하는 동안 일본과 독일의 철강산업과 자동차산업은 자국 산업에 대한 보호정책과 보호를 받아서 성장한 사례가 있다(Nester, 1997).

이와 함께 한국과 아시아지역 국가들의 집단주의 경향도 정부의 역할에 영향을 미치는 요인이 된다. 역사적으로 한국정부는 정책단계의 여러 측면에서 강한 영향력을 발휘하였고, 시민들도 조직과 집단에 대한 중요성을 공유하고 있다. 이러한 특성은 Hofstede(1980)의 연구에서 제시된 개인주의(individualism) 지표를 통해서 알 수 있는 것처럼 한국과 아시아지역 국가들은 영국과 미국에 비해서 집단주의적 성향이 강하게 나타난다.

상술한 내용과 연구의 차별점을 바탕으로 이 글은 정부의 역할 중 특히 정책의제설정에서의 정부의 역할에 초점을 두고, 이에 영향을 미치는 요인으로 산업보호와 집단주의의 영향을 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 시민들의 인식도 조사를 바탕으로 실증분석(OLS, Ordered Logit, Logit)을 진행하였으며, 단일서베이 자료를 분석하는 과정에서 발생할 수 있는 Common Method Bias 여부를 확인하기 위해 Harman(1976)의 single factor analysis를 실시하였다. 또한, 아시아 지역의 국가들에 대한 분석으로 논의를 확장하여 한국의 특성을 확인하였다.

2) 시장주의자들의 시장이 자율적으로 운영되어 최적화될 수 있다는 주장은 시장실패(market failure)의 여러 사례를 통해서 불완전함을 확인되었다. 아담스미스(1776)가 국부론에서 주장한 보이지 않는 손(invisible hand)에 의한 시장경제 시스템이 실제 시장에서는 이상적인 형태로 나타나지 않고 있는 것이다. Nash 균형이론에서도 각 개인의 이익추구와 이익극대화가 반드시 최대의 효용을 가지고 오지 않는다는 점도 간과할 수 없다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정책의제설정에서의 정부의 역할

정부가 어떤 시기에 어떤 역할을 적절하게 하는가는 매우 중요하다. 적시성과 적합성의 논의와 관련하여 정정길(2002)은 '화학적 인과관계' 즉, 원인이 되는 변수들이 작용하는 것에 따라서 인과관계 전체가 변할 수 있음을 주장하면서, 정책의 시기와 순서의 중요성을 강조하였다. 정부의 역할은 정책을 통해서 형성되고 집행되므로, 정책을 결정하고 집행하는 시기와 방법이 중요한 것이다. 정책이 효과적으로 집행될 수 있는 상황인가의 여부, 정책이 적용되기에 적합한 상황인가의 여부 등이 이에 대한 판단기준이 될 수 있다. 같은 정책이라도 정치, 경제, 사회, 문화 등이 다른 상황이라면 정책 환경의 차이에 따라서 또한 정책의 적합성에 따라서 정책의 효과성에 많은 차이가 나타날 수 있다.

정부의 적시성과 적합성이 적용될 수 있는 시작점이 사회문제를 정부의제로 채택하는 정책의제설정 과정이다. 정책의제설정은 사회문제가 정책문제로 채택 혹은 전환되는 과정과 정부의 행위를 말한다(Cobb & Elder, 1972). Cobb et al.(1976)은 정책의제 설정과정을 외부주도형, 동원형, 내부접근형으로 제시한 바 있다. 사회문제가 공중의제화 되고 정부의제로 선택되는 외부주도형은 언론과 시민사회 단체에 의해서 형성된다. 정정길 외(2005)는 외부주도형은 이익집단이 발달하고 다원주의적 성격을 가진 선진국에서 많이 나타나는 유형, 동원형은 정부 내부의 정책결정자가 정책의제를 주도하는 유형, 내부주도형은 관료들이 정책을 외부에 통제하며 주도하는 유형으로 구분하였다. 특히, 동원형은 정부의 힘이 강하고 이익집단이 취약한 후진국, 개발도상국에서 많이 나타나는 형태이다.

한국의 경우 발전국가의 시기에 많은 정부의제 및 정책의제가 내부주도형으로 기획되고 집행되었다. 특히, 대규모 국토계획, 경제개발 5개년 계획 등의 경제분야에서 많이 나타났다. 이러한 국가주도의 경제개발은 한국전쟁 이후 한국의 경제상황이 가장 큰 사회문제였고, 이에 대한 해결을 시민들도 열망하였다고 할 수 있다. 특히, 개발도상국 시기의 한국은 자국 산업을 보호하면서 경제성장을 추진해야 했다. 이러한 특성이 현재에도 존재하지만 많은 유형은 외부주도형으로 변화하고 있다고 할 수 있다.

Huseby(1995)는 시민들의 정부역할에 대한 인식을 두 가지로 분류하였는데, 하나는 정부의 책임에 관한 것으로 정부개입의 범위를 결정하는 것이고, 다른 하나는 정부지출에 대한 태도로서 정부개입의 정도를 결정한다고 보았다(박종민, 2007 재인용).

이 글에서는 전자인 정부의 책임과 개입의 범위에 관한 내용에 초점을 맞추고자 한다. 국가별 차이에 따라서 정책의제 설정과정은 다를 수 있다. 하지만, 정책의제를 채택하는 주체는 정부이다. 정부의 역할에 대한 정의는 다양하지만, 이 글에서는 정부의 역할을 '정책의제를 형성하는 주체로서의 역할'로 보고자 한다.

정책의제설정에서의 정부의 역할은 변화할 수도 있다. 최근에 나타난 복지 수요의 증가<sup>3)</sup>에 따른 정부의 재정적 문제는 단순히 그리스 한 국가의 문제가 아니다. 이러한 재정적 위기에 대한 세금부담의 증가는 시민들의 정부 역할에 대한 부정적 인식을 증가시킬 수 있다(Borre & Scarbrough, 1998). 발전국가의 전통을 가진 국가라도 하더라도 경제가 일정 수준에 도달하고, 세금 부담이 커지는 상황이라면 시민들의 정부 역할에 대한 회의적 인식이 증가할 수도 있는 것이다.

정부의 역할은 정부 역할의 적합성의 측면에서도 논의가 가능하다. 영국, 미국 등의 국가의 경우 정부가 경제성장에 기여하는 정도를 정부의 역할로 보았다. La Porta et al.(1999)는 좋은 정부에 대한 정의를 자본주의 발전에 도움이 되는 정부로 보면서 정부의 성과를 경제적, 정치적, 문화적 요소로 구분하고 있다. 경제적 이론의 관점에서는 경제활동의 범위의 확대, 수용가능한 좋은 제도가 전제될 때 정부의 성과가 향상될 것이라고 보고 있다. 정치 문화적 이론에서는 국가의 특징을 중심으로 사회에서 정치적 다양성(사회, 인종, 계급 등) 혹은 다른 이익들이 정부의 성과를 결정하는 요소라고 보고 있다. 또 다른 측면은 법적 체제와 제도를 중심으로 하는데, 법이 국가경제의 궁극적 통제의 표현이라는 관점을 가지고 있다. 마지막으로, 문화적 이론의 관점에서는 종교적 관점 즉, 기독교, 이슬람 등의 요인이 국가의 제도발전에 기여했다고 주장한다.

이러한 다양한 사회의 요구에 대해서 정부는 우선순위와 적시성, 적합성 그리고 공익성, 소망성, 실현가능성(정정길 외, 2005)의 기준에 따라서 정부의제를 설정하고, 정책대안을 고려해야 하는 것이다. 이 연구에서는 한국적 맥락을 고려할 수 있는 요인으로서 산업보호와 집단주의의 영향에 초점을 두었다. 산업보호와 집단주의에 대한 논의에 앞서서 시민들이 요구하는 바가 개인적 이익추구인지, 아니면 사회적 이익추구인지의 여부에 대한 논의를 진행하고자 한다. 만일, 시민들이 바라는 산업보호와 집단주의가 개인적 이익추구라면 이에 기반한 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대한 당위성이 낮아질 수 있기 때문이다.

3) 박종민·조인영(2010)은 한국이 민주주의의 공고화 속에서 서양과는 다른 복지국가 모델을 정립하고 이에 맞는 정부역할의 정립필요성을 제시하였다.

## 2. 시민의 인식과 합리적 사익

각 사회마다 다양성이 존재하는 상황에서 현실적 제약(정보부족, 관료제의 문제, 부패 등)이 있지만 당시 상황에서 최선의 결정을 하는 것이 정부의 역할이다. 개발도상국 단계에서 정부가 적시성과 적합성을 가지고 국가발전을 위해 주도적 역할을 하는 것은 아시아의 발전국가 모델에 적용해 볼 때 매우 중요하다. 이 과정에서 시민의 지지는 매우 중요한 요소이며, 정부 관료들의 질적 수준(전문성, 공직의식, 반부패의식)이 전제되어야 할 것이다.

시민들의 의사를 판단하여 이를 정책과정에 반영하는 것은 정부 역할의 당위성을 확보하는 것에 있어서도 매우 중요한 부분이다. 예를 들어 예산의 분배순위를 도출하려는 과정에 시민들의 정책우선순위에 대한 의사를 파악하여 반영하는 것은 시민들의 지지를 확보하는 데 중요한 요소가 된다. 지방자치의 측면에서는 지방정부에 의한 분권적인 공공재 공급이 중앙정부에 의한 집권적이고 일괄적인 공공재 공급보다 주민의 선호를 반영할 수 있다고 보기도 한다(김동건·원윤희, 2012). 또한, 주민의 선호와 지방자치단체장의 정책선호 차이가 적을수록 자치단체장의 리더십도 성공적으로 발휘될 수 있다(이승중, 1998).

시민들의 정책에 대한 의사를 보다 정확하게 파악하는 것과 동시에 중요한 것이 시민들의 정책에 대한 이해일 것이다. 물론 정책이해도는 교육수준, 수입 등에 의해서 영향을 받아서 정책에 대한 보다 명확한 선호를 가지게 된다(Delli Carpini & Keeter, 1997; Zaller, 1986). 정책에 대한 이해와 직/간접적 경험을 통한 적응과정을 통해서 정부에 대한 협조가 이뤄진다면 정부정책에 대한 성과인식에도 영향을 미칠 수 있을 것이다(최연태, 박상인, 2011).

이러한 시민의 관점은 Hall & Sockice(2001)의 지배구조/경영전략, 요소, 요소+지배구조, 관련산업 및 지원, Porter(1990)의 국가경쟁력 개념에 대한 다이아몬드 모델(요소조건, 수요조건, 기업전략/조직, 관련 및 지원산업), Woo cumings(1999)가 구분한 중상/민족주의, 금융정책수단, 관료제(유능, 청렴), 대기업, 권위주의, 냉전상황 등의 분류기준에도 포함되어 있지 않다. 특히, Porter(1990)의 유형분류의 약점은 정부의 역할을 보조적인 것으로 파악하면서 동아시아 국가를 설명하지 못하고 있다는 점이다.

정부의 역할은 공익을 향상시키는 것이어야 하며, 시민의 요구를 반영하여 적절한 정책을 형성 및 집행하는 것이다. 그러나 합리적 선택이론(rational choice theory)에서 가정하는 개인의 이익추구 관점에서 본다면 시민들이 원하는 것을 정부가 다 들어

〈표 1〉 합리적 사익의 차원

	개인적 이익	사회적 이익
이기심(selfish)	I	II
대리적이익 (vicarious interest)	III	IV

출처: Lane(1995, p. 210)

주는 것이 반드시 시민을 위한다고 보기 어려운 측면이 있다. 각 시민은 자신에게 이익이 되는 것만을 요구할 것이기 때문이다. 경제학에서 논의되는 합리적 선택모형(Rational Choice Theory)에서는 각 개인을 합리적 경제인으로 가정하고 있지만 시민들의 합리적 선택과 기대가 반드시 개인의 물질적 이익에만 한정되는 것은 아니다.

시민들 각 개인의 선택은 자신의 경제적 이익에만 집중된 것일 수도 있지만, 개인의 이익을 넘어서 사회전체의 이익으로 확장될 수도 있다. Lane(1995)의 유형화에 따르면 시민들의 합리적 선택에 따른 사익추구는 I 영역에 해당하는 것으로 다른 세 가지 영역이 더 존재하므로 공공선택의 사익 개념에 집합적 이익을 포함한다고 할 수 있다(Lane, 1995). 즉, 개인적 이기심과 사회적 이익은 구분되어야 하는 것이다(Ostrom, 1971). 시민들의 선호의 특징은 사적재화에 대한 것보다는 공공재적 성격을 가진 분야에 대해서 자기이익적 성향이 낮은 것(Lewinsohn-Zamir & Daphna, 1988)으로 나타나기도 했다(이현국, 2013 재인용).

I 영역이 아닌 경우 즉, 사회적 이익이 고려되는 경우를 구분할 수 있다면, 시민들의 인식의 긍정적 측면을 확인할 수 있을 것이다. 이 과정에서 시민이 정부에게 바라는 정책의제설정에서의 역할은 단순히 사익을 극대화하려는 의도와 구분될 수 있기 때문이다. 그렇다면, 이러한 사회적 이익은 공익과 유사한 개념이라고 할 수 있을까? 공익의 개념에 대해서는 다원주의, 절대주의, 상대주의, 공리주의 등 여러 철학적 근거가 존재하며, 이에 따라서 공익도 다르게 정의될 수 있다. 사회적 이익의 증가 총량에 초점을 둔다면 공리주의의 기반에서는 공익이 향상된 것이라고 할 수 있을 것이다. 하지만, 절대주의의 관점에서는 단순한 사회적 이익의 증가보다도 그 과정의 정당성과 개인의 기본권이 침해되지 않는가 등의 다양한 절대적 기준이 부합하지 않는다면 공익의 향상이라고 하지 않을 것이다.<sup>4)</sup>

공익에 대한 관점에서도 공익실체설과 공익과정설에 따라 차이가 있다. 공익실체설

4) 관련한 논의는 Sandel(2010)의 공리주의와 절대주의의 논쟁 부분을 통해 잘 나타나 있다. Sandel(2010)은 절대주의의 가치에 기반한 결정이 정의에 보다 가까운 것으로 보고 있다.



에서는 공익이 인식가능한 것으로 보고 있다. 공리주의에 기반한 효용극대화, 절대주의에 기반한 도덕적 절대가치와 함께 사회구성원 사이에 보편적으로 공유되는 공통의 이익을 공익이라고 보는 것이다(정정길 외, 2019). 공익과정설에서는 다수의 이익들이 조정되고 타협되는 과정에서 나타난 균형상태(equilibrium)가 공익이라고 본다. 과정에서의 절차적 합리성이 중요시되며, 공무원의 역할도 갈등의 조정자로 보는 특성이 있다(정정길 외, 2019).

Lane(1995)의 유형 분류를 공익실체설 혹은 공익과정설의 어느 입장에 기반해있다고 단정하기는 어렵다. 다만, 이 글에서는 Lane(1995)의 합리적 사익을 개인의 이익 추구에 한정되지 않고 사회적 이익을 고려한다는 점에서 공익의 최소한의 필요조건으로 보고자 한다. 즉, 다음 장에서 논의하고자 하는 산업보호와 집단주의가 개인의 이익에만 초점을 둔 것이 아닌 사회적 이익을 추구한다면 최소한의 공익을 추구하는 것으로 보고자 한다. 다음 장에서는 산업보호와 집단주의가 정책의제설정에서의 정부의 역할에 미치는 영향을 검토하고자 한다.

### 3. 산업보호

외교, 국방, 치안 분야는 다른 국가와 마찬가지로 국가가 유지되는 데 필수적인 정부의 역할이라고 할 수 있지만, 이들 분야에 대한 시민들의 선호는 복지, 교육 분야에 비해서 낮은 상황이다(Sears & Jack, 1982). 이러한 연구 결과는 외교, 국방, 치안 분야에서의 정부의 역할이 상대적으로 중요하지 않다는 것이라기 보다는 시민들이 체감할 수 있는 보다 직접적인 정부정책에 대해서 이익이 크다고 생각하는 것이다(Beck et al., 1987; 조인영·김태일, 2008; 이현국, 2013).

산업보호는 외교, 경제의 영역이 모두 필요한 복합적 특성을 가지고 있다. 산업보호의 필요성에 대한 인식은 정부의 역할을 의미하는 것은 아니지만, 산업보호의 주체는 정부이므로 정부의 역할에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다. 정부의 역할이 필요하다고 생각하는 경우는 산업보호가 시장의 역할에 의해서 제대로 해결되지 않는 상황에서 정부가 이 문제를 정부의제로 채택하여 해결해야 한다고 할 수 있다(Rodrik, 2008).

정부의 산업보호는 정부에 의한, 보다 엄밀히 말하면 정부 엘리트의 권위(Hood, 1986)에 의한 집행 혹은 유도(Bardach, 1980; McDonnel & Elmore, 1987), 강제성의 차원(Diern & Phidd, 1983; Vedung, 1998; 전영한, 2007a, 2007b)으로 구분될 수 있으며, 정부의 여러 역할 중에서 하나이다. 정부는 특정 조건과 상황에서 최선의 선택을 통해서 국가의 이익을 극대화하는 결정을 해야 하며, 시민이 요구하는 정책

을 적시성과 적합성의 기준에 근거하여 정책을 형성하고 집행하여야 한다.

Salamon(2002)은 발전국가의 단계를 지난 성숙단계의 국가들의 경우에 신국정관리적 정책수행 즉, 민간의 역할을 활용한 경우가 많아진다고 보았다. 하지만, 발전국가의 전통을 가진 많은 아시아 국가들에서 민간부분의 역할은 정부에 비해서 적었으며, 국가주도의 발전국가 모형을 통해 산업화를 이뤄왔다. 물론 아시아의 발전국가 모델이 긍정적인 측면만 있는 것은 아니다. 발전국가 모델은 국가가 보조금 등을 통한 가격왜곡, 노동력, 임금 등과 관련한 부분에서 적극적인 역할을 하는 것(Amsden, 1992)으로 시장주의자의 시각에서는 많은 문제점을 안고 있으며, 아시아의 경제위기에 대한 해석에 있어서도 원인을 국가주도의 발전국가모형의 시장왜곡과 개입에 있다고 보는 학자들<sup>5)</sup>도 있다.

하지만, 정부의 능력부재, 부패가능성을 비판했던 Rodrik(2008)도 시장의 역할만을 믿고 정부가 외부효과 개선을 위한 노력을 게을리하지 말아야 하며, Nester(1997)도 미국의 경우에도 자국 내 산업부문에 대한 포괄적 산업보호정책의 필요성을 언급한 바 있다. 정부실패의 부정적 측면이 존재하고 있지만 여전히 정부의 자국 산업보호정책의 필요성<sup>6)</sup>은 존재하고 있는 것이다.

정부의 역할은 국가의 발전 수준에 따라서 차이가 존재한다. 중요한 정책역할과 발전과정 혹은 아직 발전을 이룩해야 할 국가들과 어느 정도 경제성장을 이룩한 국가에서 정부의 역할은 동일하지 않은 것이다. 아시아적 발전국가 모형이 요소투입의 증가에 의존하여 효율성 향상과 기술발전과는 거리가 있으므로 위기가 있을 것이라는 Krugman(1994)의 주장이 있다. 아시아 경제위기와 맞물리면서 이 주장은 설득력을 얻었지만 여전히 발전국가의 모델을 채택하고 있는 국가들이 존재하고 있다. 이들 국가들은 선진국에 의한 '사다리 걷어차기 현상'(장하준, 2004)에 발전국가 모델을 통해서 대응하고 있는 것이다.<sup>7)</sup> 즉, 산업보호의 요구에 대한 정부의 역할은 단순히 자국 산업을 보호해서 경제적 이익을 취하는 것이 아니라 사회적 이익을 향상시키기 위한

- 5) Krugman(1994)도 1997년 아시아 경제위기에 앞서서 발전국가 전통을 가진 아시아 국가들이 미국처럼 “기술발전을 통한 요소생산성 향상”이 아니며(일본은 예외적), 경제성장을 위해서 자유권을 제한하고 국가개입을 하고 있는 점, 서방국가들과 같은 수준의 효율성을 달성하지 못하고 과거에 비해 더딘 속도의 성장을 이유로 들어서 아시아의 기적을 “신화(Myth)”로 설명하고 있다.
- 6) 발전국가 모델에서 정부가 하는 역할은 은행통제를 통한 이자율 등의 조정, 산업보호를 위한 규모의 경제와 대기업육성, 독점방지를 위한 시장가격 조정, 자본유출방지를 위한 송금규제 등의 방식이었다(Amsden, 1992).
- 7) Cumings(1982)는 아시아 지역의 발전국가 모델은 중상/민족주의, 금융정책수단, 관료제(청렴성과 책임성), 대기업, 권위주의, 냉전의 요소와 함께 발달했다고 분석하고 있다.

방법 중 하나로서 기능할 수 있다.

발전국가 모델의 장단점에 대한 논의가 중요하지만 아시아의 상황에서 발전국가 모델은 강한국가(Fukuyama, 2005)<sup>8)</sup>를 달성하기 위한 다양한 모델중의 하나에 해당한다. 특히 유교적 가치를 공유하고 있는 아시아 국가에서 국민/시민들의 협력이 국가주도로 가능했으며 발전단계에서 이러한 요소투입은 가장 기본적인 발전전략이라고 볼 수 있다.<sup>9)</sup> 정부가 중요한 의제에 대해서 결정하고 이를 적절한 시기에 좋은 정책으로 연결하는 것이 매우 중요한 역할이 되는 것이다.<sup>10)</sup>

발전국가의 전통과 특성을 가진 국가들에서 산업보호는 주로 정부 특히 정부관료/엘리트에 의해서 하향식 방식으로 이뤄졌다. 이 과정에서 산업보호라는 정부정책의 목표가 공공의 이익 증진에 있다는 점은 정책목표라고 볼 수 있지만, 시민들에게도 적절한 정부의 역할로 인식되고 있는가의 여부도 매우 중요하다. 시민들이 정부의 역할로 인식할 경우 정부가 시민들의 요구에 부응한다는 것으로 정부의 산업정책(보호정책)이 정당성과 당위성을 확보할 수 있을 것이다. 이때, 시민들의 산업보호에 대한 요구는 단순히 개인의 경제적 이익에 국한하지 않는다. 시민들이 생각하는 산업보호의 대상은 나쁜만 아니라 보호를 하지 않을 경우에 외부로부터 부정적인 영향을 받는 사회구성원이 되기 때문이다.

상술한 산업보호의 특성을 고려할 때 시장실패(market failure)의 불완전성, 아담스미스(1776)가 국부론에서 주장한 보이지 않는 손(invisible hand)에 의한 시장경제 시스템이 실제 시장에서 이상적인 형태로 나타나지 않는 상황 중 하나라고 할 수 있다. 시민들은 시장실패에 대한 보완 주체를 정부의 역할로 인식하고 있으며, 이는 제도적 장치로서 헌법 등의 법률과 사회계약설 등에 의해 설명될 수 있다.

또한, 시장실패로 인해 발생하는 사회적 이익의 감소는 Ostrom(1990)의 공유지의

8) 후쿠야마(2005)의 강한 국가의 세부 조건 첫째, 국가조직의 설계 및 관리가 잘되어야 하고, 둘째, 거기에 맞는 정치체계를 갖추는 것, 셋째, 합법성을 갖추는 것, 넷째, 사회문화적 여건이다. 이러한 요인들은 각 국가별로 각기 다른 모델을 가지고 있다. 예를 들어 자본주의 체제 자체에도 다양성이 존재한다.

9) 서양의 발전시기에서 농노와 농노의 이탈에 의한 상인계급의 형성, 국가체제의 형성과정에서 국가의 역할을 최소화하려고 했던 것은 국가형성 이전에 영주에 의한 수탈에 거부에서 비롯된 것이라고 해석하기도 한다(차하순, 2010). 아시아의 경우 국가와 리더는 위민사상을 바탕으로 하여 국민에 의한 행정을 하지는 못했지만 국민을 위한 행정은 지속적으로 추구해 온 가치였다.

10) Koo(2010)는 한국의 발전국가 모델이 과거 발전적 중상주의(Mercantilism)에서 발전적 자유주의(Liberalism)로 변화하는 과정을 설명한 바 있다. 이는 과거의 발전적 중상주의 모델이 잘못되어서가 아니라 현재에 필요한 것을 실현하는 방향으로 정부의 역할이 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

비극을 통해서 알 수 있는 것처럼 사회구성원 전체에 영향을 미치게 된다. 시민들이 특정 산업분야의 피해로 발생할 수 있는 구성원의 피해를 고려하여 산업보호가 필요하다고 인식하는 것은 사회적 이익을 고려한 것으로 볼 수 있을 것이다. 즉, 시민들의 산업보호에 대한 인식은 사회적 이익의 측면에서 고려될 수 있으며, 이러한 시민들의 인식이 정부의 역할에 영향을 미치게 된다. 특히, 시장실패의 사회문제를 정부의제로 선택한다는 측면에서 정책의제설정에서의 역할에 영향을 미칠 수 있다. 상술한 논의에 따라서 다음과 같이 가설 1을 설정하였다.

**가설 1: 시민들의 산업보호에 대한 인식이 높아질수록 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대한 기대가 증가할 것이다.**

#### 4. 집단주의

정태연(2010)은 한국의 집단주의 문화의 형성원인을 역사적인 분석을 통해서 제시하였다. 한국의 집단주의적 성격이 변화하고 있는 것은 사실이지만, Hofstede의 최근 연구결과에서도 한국의 개인주의 지표는 18점(100점만점)으로, 미국의 91점과 큰 차이가 있다.<sup>11)</sup> 아시아 국가들(일본 46점, 중국 20점, 베트남 20점)은 일반적으로 점수가 낮아서, 집단주의적 성격을 가지고 있었다.

이러한 집단주의의 특성은 한국의 산업발전 과정에서도 나타난다. Amsden(1992)은 한국의 발전과정에서 해외기술 이전의 핵심이라고 할 수 있는 제조공정과정의 기술자들이 모두 높은 수준의 교육을 받은 사람들이라는 점을 강조했다. 한국이 성공적인 해외기술의 “Learner”가 될 수 있었던 이유가 정규교육과 해외기술원조에 많은 투자를 했기 때문이라는 것이다. 이러한 학습과정을 통해서 개인의 능력을 향상시키고, 나아가 국가발전에 이바지 할 것이라는 기대가 정부와 사회에서 공유되고 있었으며, 이러한 사회적 신뢰가 형성되어 있었다고 할 수 있다. 일반 국민들의 이러한 기대가 정부 차원의 개인에 대한 예산 지원에 대해서 사회적 합의가 형성되고, 국가에 대한 개인의 역할이 집단주의(collectivism)로 나타날 수 있다고 Amsden(1992)는 주장 하는 것이다.

하지만 이러한 집합, 집단주의가 모든 세대와 시기에 동일하게 나타나는 것은 아니다. 박희봉·이희창(2006)은 한·중·일 3국의 시민의식을 비교 연구하면서, 한국은 중국·일본에 비해 세대별로 정치이데올로기의 경향성을 보인다고 하였다. 또한 집단

11) Hofstede Insights. <https://www.hofstede-insights.com/product/compare-countries/>

가치는 고연령 집단일수록 높고, 탈물질 가치와 평등가치는 고연령 집단일수록 낮은 것으로 나타났다. 같은 환경과 전통을 공유하는 시민들 사이에서도 인식격차가 존재한다. 한국사회는 서유럽과 유사하게 전쟁을 거친 세대가 존재한다. 뿐만 아니라 식민통치, 군부독재정치, 급격한 경제성장과 경제위기 등 환경의 차이가 크게 나타났다. 따라서 세대 간 경험한 환경의 차이가 크며 이에 따라 정치적 정향의 차이가 나타날 수 있다(이정복, 1981; 한배호·어수영, 1987).

최창순·송용찬(2011)의 정치적 가치의 세대 간 인식 격차에 대한 연구에서는 24세 이하집단보다 이후 집단이 보수적 정치성향을 갖는 것으로 분석했다. 이러한 차이의 원인을 사회현상에 대한 직접경험의 차이에서 기인하기도 하고, 젊은 계층의 사회인식이 반영된 결과로도 해석하였다. 하지만, 정치세대와 이념성향에 관한 연구를 보면, 정치사회화 이론과는 다른 결과가 나타난다. 황아란(2009)은 민주화 세대를 민주화 투쟁세대와 성취세대로 구분하면서, 특이한 것은 민주화 성취세대가 다른 어떤 세대보다 진보적이고 정치적 참여성향이 많으나 제17대 대선에서는 절반 수준으로 줄어 모든 정치세대에 공통된 현상인 보수적 사회분위기가 이념성향에 미친 기간 효과가 나타난다고 보았다. 이러한 정치적 가치에도 집단적 가치가 개입되며, 각 개인의 성향이 정치부문(입법과 행정)에 영향을 미칠 수 있다.

이러한 선행연구들에 따르면 한국의 집단주의적 성향은 서양에 비해서 분명히 크게 나타나고 있지만, 각 개인별로 편차가 존재함을 알 수 있다. 집단주의의 주요한 특징에 따라서 개인보다 집단을 우선시 하고, 개인의 사익을 추구하더라도 공동체의 이익과 연결된다는 특성도 존재한다. 특히, 집단주의의 특성은 정치적 가치에 대한 요구와 정부의 역할에도 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 개인주의적 가치가 커질수록 정부에 대한 역할 기대는 낮아질 수 있기 때문이다.

〈표 2〉 개인주의와 집단주의

	개인주의	집단주의
의사결정 및 행동의 가치	독립적, 자율성, 자기의존, 경쟁, 창의성, 자기확신, 독창성	상호의존, 집단의무, 관계성, 집단규칙, 존경심, 겸손, 의존, 자기희생, 전통중시, 협동
지역	서유럽, 북미, 호주, 이태리 등	아르헨티나, 일본, 중국, 한국 등

자료: 박선영(2016)의 48페이지의 표를 요약정리한 것임

정태연(2010)은 집단주의의 성격을 서구의 개인주의에 대한 반대적 개념으로 이해하려는 측면을 제시했다. Triandis(1995)가 제시한 것처럼 서구의 개인주의에 비해서 집단주의에서는 개인의 사익과 집단의 이익 사이에서 갈등이 발생할 때 개인의 사익을 희생하여 집단을 우선시하는 특성으로 이해할 수 있다. 한규석(2009)는 개인의 사익을 희생하는 측면뿐만 아니라 개인의 사익을 이해관계가 맞는 다른 개인과 연합을 구성하여 공동체를 구성할 수 있고, 이를 공동체적 집단주의로 보기도 하였다.

위의 표 2처럼 박선영(2016)이 정리한 개인주의와 집단주의의 특성도 정태연(2010)의 주장과 크게 다르지 않다. 집단주의에서 나타나는 의사결정과 행동의 가치에서 나타나는 상호의존성과 집단에 대한 개인의 의무, 자기희생, 협동의 개념은 개인주의의 특성과 구분된다. 이러한 특성은 집단주의가 Lane이 제시한 I 영역의 개인적이익과 이기심의 영역과 구분되는 가치임을 알 수 있다.

정부의 역할을 복지의 측면과 경제의 측면으로 구분하고 정부의 역할에 대한 한국인의 인식을 조사한 박종민·왕재선(2004)의 연구에서는 정부 역할에 대한 기대에 개인주의적 문화가 영향을 미친다고 보았다. 즉, 전통적 의미의 가족주의, 집단주의 문화가 해체되고 개인주의적 문화가 형성되면서 정부의 역할과 역할에 대한 기대가 낮아진다는 것이다.

집단주의가 개인적 이익보다는 사회적 이익과 깊은 관련성이 있다는 점과 이 연구 결과는 깊은 관련성이 있다. 즉, 개인주의적 문화의 반대적 개념으로서 집단주의에 대한 선호가 높은 시민의 경우에는 정부의 역할에 대한 기대가 증가할 것이라고 볼 수 있기 때문이다. 특히, 사회적 이익을 증가시키는 과정에서 정부의 역할은 정책의제설정, 정책결정 및 집행의 정책전반에 대한 시민의 기대와 관련성이 있다고 할 수 있다. 상술한 논의를 바탕으로 다음의 가설 2를 설정하였다.

**가설 2: 집단주의에 대한 선호가 강할수록 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대한 기대가 증가할 것이다.**

### Ⅲ. 연구설계 및 방법론

#### 1. 데이터 및 변수

본 연구에서 사용할 데이터는 동아시아 각 국가에 대해 실시한 시민인식조사(Asia Barometer Survey)를 사용할 것이다. 설문조사는 각 국가별로 차이가 있지만 2011~2012년에 실시되었으며, 데이터는 2013년에 공개 되었다. 설문내용은 주제와 순서에 따라서 구조화되어 있으며, 사회경제적 변수를 제외하고 대부분의 변수는 리커트 5점 척도 혹은 4점 척도를 사용하였다. 한국의 경우는 2012년에 설문조사가 실시되었으며, 지역, 나이, 성별 등을 고려하여 총 1212명에 대해서 설문이 진행되었다. 이 중에서 결측치를 제외하고 총 977명에 대해서 분석을 실시하였다. 설문은 1:1 직접 면접방식으로 진행되었다.

〈표 3〉 변수와 지표 설명

	변수	지표	척도
종속변수	정부의 역할	중요 이슈에 대해서 정부가 사회에서 논의되어야 할지의 여부를 결정해야 한다.	1-4
	산업보호	우리는 수입품의 제한을 통해서 우리의 농부, 노동자를 보호해야한다.	1-4
		수입품은 우리의 지역 공동체를 해치고 있다.	1-4
독립변수	집단주의	개인보다 가족 이익이 우선한다.	1-4
		개인보다 집단 이익이 우선한다.	
		개인보다 국가의 이익이 우선한다.	
	개인의 현재 이익보다 다른 사람들과의 장기적 관계가 우선한다.		
통제변수	정부 부응성	정부가 시민들이 원하는 바에 대해 얼마나 잘 반응하는가.	1-4
	정부신뢰	정부에 대해서 얼마나 신뢰하는가.	1-4
	법의 지배	정부에 의해 부유한 사람과 가난한 사람은 동등한 대우를 받는다.	1-4
수요인	사회 거버넌스	사람들이 두려움없이 말할 수 있는가.	1-4
	구조	사람들이 두려움없이 조직에 참여할 수 있는가.	
	사회신뢰	일반 사람을 얼마나 신뢰하는가.	

	변수	지표	척도
인구통계학적 변수	성별(D)	남, 여	1(남), 0(여)
	나이	나이	1-4
	교육수준	초등중퇴, 초등졸업, 중등중퇴, 중등졸업, 기술고등 중퇴, 고등중퇴, 기술/고등졸업, 대학 중퇴, 대학 졸업, 대학원 졸업	1-10
	소득수준	0-5500(\$), 5501-10000, 10000-20000, 20000-40000, 40000이상	1-5

종속변수는 정책의제설정과정에서의 정부의 역할을 측정하기 위한 변수로서 “중요 이슈에 대해서 정부가 사회에서 논의되어야 할지의 여부를 결정해야 한다.”라는 설문 문항을 사용하였다. 정부가 하는 많은 역할 중에서 사회적으로 논의가 될 중요한 사안에 대한 결정의 역할에 초점을 둔 것이다. Huseby(1998)는 정부의 역할과 범위에 대해서 정부의 개입범위와 정부지출에 대한 태도로 시민의 인식을 구분한 바 있다. 이 글에서 측정한 정부의 역할은 특정 사안에 대한 공중의제와 정책의제의 결정이며, 이는 정부가 사회문제에 얼마나 적극적으로 개입하는가의 여부와도 관련이 있다.

물론, 정부의 역할에 대해서 여러 관점에서 정의를 하고 변수화하여 연구를 진행하였다면 다차원적인 해석이 가능하지만 본 연구의 분석자료에서 다루고 있지 않아 제약이 존재한다. 하지만, 기존의 여러 연구와 달리 이 연구에서는 정부의 역할 중 정책의제설정과정에서의 역할에 초점을 두고 진행한다는 점에서 차별성이 있다. 물론, 정책의제설정과정에서 정부의 역할을 세분화하고, 복수의 문항으로 측정하지 못한 것은 연구의 한계점으로 볼 수 있다.

독립변수는 산업보호에 대한 시민들의 인식을 측정하기 위해서 “우리는 수입품의 제한을 통해서 우리의 농부, 노동자를 보호해야한다”와 “수입품은 우리의 지역 공동체를 해치고 있다.”의 2개 문항을 사용하였다. 정부가 자국 내의 산업을 보호하는 방법은 여러 가지이다. 특정 산업 부문에 보조금을 지원할 수도 있고, 관세부과를 하는 방법도 있다. 이 중에서 시민들에게 보다 직접적인 의미로 산업을 보호하는 것을 확인하는 방법이 수입품의 제한이라는 무역정책이다. 자국 내 농업부분과 일반 노동자를 보호하기 위한 보호무역정책의 대표적인 방법이 특정 수입품을 제한하는 방법이 될 수 있기 때문이다. 또한 보조금, 관세 등의 방식은 WTO 무역협정에 의해 문제가 되므로 정부가 실시할 수 없는 정책이기도 하다. 이러한 현실적인 상황과 함께 시민들이 보다 직접적으로 인식하고 느낄 수 있는 설문을 활용하였다.

집단주의는 개인주의와 대비되는 개념으로서 개인의 이익보다는 가족, 집단, 국가의



이익을 우선으로 하는 성향을 나타낸다. 개인의 즉각적인 이익보다는 보다 장기적이고 사회에 영향을 미치는 요인이 되는 것이다. 정부 중심의 발전을 이룩한 아시아 여러 국가들은 정부의 역할에 대해서 보다 폭넓고 적극적인 역할을 경험하였다. 또한 유교 문화의 가르침에서 개인의 국가를 위한 역할을 강조하는 것도 이와 맥이 닿아있다. 집단주의의 측정은 “개인보다 가족 이익이 우선한다. 개인보다 집단 이익이 우선한다. 개인보다 국가의 이익이 우선한다. 개인의 현재 이익보다 다른 사람들과의 장기적 관계가 우선한다. 다른 사람의 장기적 이익이 우선한다.”의 다섯 문항으로 측정하였다. 이는 Triandis(1995), 정태연(2010), 한규석(2009), 박선영(2016)이 제시한 집단주의의 특성을 반영한 것이다.

다음의 변수들은 정책의제설정에서의 정부의 역할에 영향을 미칠 수 있는 변수들로서 본 연구에서는 통제변수로 고려하고 있다. 산업보호와 집단주의를 핵심 독립변수로 보고 있기 때문이다. 하지만, 각 변수들의 영향은 정부의 역할에 매우 중요한 요소들이 된다.

정부부응성은 시민들의 기대와 원하는 바에 대해서 정부가 잘 부응하여 정책을 형성 및 집행하는 것이다. Binzer Hobolt & Klemmensen(2008)은 정부부응성을 민주주의적 시스템 하에서 정부가 시민의 선호와 요구에 부응하는 것이라고 정의하기도 하였다. Besley & Burgess(2001)는 정부의 부응성에 영향을 미치는 요인으로 정치경제학적 요소들을 제시하면서, 언론의 역할에 대한 연구 결과를 제시하였다. 즉, 시민들의 기대와 요구에 정부가 잘 부응한다면 정부의 역할에 대한 기대를 향상시킬 수 있는 것이다. 이 글에서는 “정부가 시민들이 원하는 바에 대해 얼마나 잘 부응하는가”로 측정할 설문문항을 사용하고자 한다.

법의 지배는 민주주의의 기본원리로서 특히 정부의 운영이 민주적 절차와 근거인 법의 운영원리에 따라서 집행되는 것을 의미한다. Diamond(1994, 2015)는 실제적 민주주의의 운영원리로서 법의 지배를 제시하기도 하였다. 특히, 이 연구에서는 정부가 법의 지배에 따라서 시민들에게 동등한 대우를 하는가의 여부로서 “정부에 이해 부유한 사람과 가난한 사람은 동등한 대우를 받는다.”로 측정할 설문문항을 사용하였다. 법의 지배의 핵심원리 중 하나는 모든 시민이 법에서 정한 권리를 정부에 의해서 보호받는 것이기 때문이다.

민주적 거버넌스는 Norris(2010)가 제시했던 민주주의의 지표로 Freedom House의 지표와 정치적 안정성, 인권, 언론의 자유, 법의 지배 등, Park(2009)은 시민들의 민주주의원칙에 대한지지, 민주주의 성과에 대한지지, 정치기구에 대한지지, 권위주의 레짐에 대한 반대의 정도, 선거경쟁 등에 기반하였다. 거버넌스의 여러 조건 중에서

선호를 형성하고, 표현하고, 단체에 가입할 수 있는 자유는 매우 중요한 요인(Dahl, 1997)이 되기 때문이다. 특히, 두려움 없이 말할 수 있는 의사표현의 자유와 두려움 없이 조직에 참여할 수 있는 집단형성의 자유가 보장된다면 사회문제에 대한 해결을 정부에 요구할 수 있음을 의미하는 것으로 정부의 역할에 영향을 미칠 수 있는 요소가 된다.

정부신뢰는 “정부가 얼마나 잘 작동하는가에 따른 사람들의 규범적 기대(Miller, 1974)”, “정부의 성과와 책임성의 역할에 대한 기대(Barber, 1983)” 등으로 정의되어 사용되고 있다. 한국에서는 “정부의 정책에 대해서 취하는 긍정적 기대나 지지(손호중, 2005)”, “정부에 대한 국민들의 평가적, 감정적 경향(조기숙, 남지현, 2007)” 등으로 사용되고 있다. 시민들에 대한 서베이를 바탕으로 정부신뢰를 측정하는 가장 대표적인 방법은 “정부를 얼마나 신뢰하는가”로 측정하고 있다. 정부신뢰를 측정하는 방식과 마찬가지로 사회신뢰도 세계가치조사(World Value Survey)에서 사용한 문항을 사용하였다. 정부에 대한 신뢰는 정부의 역할에 영향을 미치는 기본적 요소가 된다. 시민들이 정부에 기대하는 바가 실현되는 긍정적 경험과 감정이 정부신뢰를 형성하게 되며, 이 요인은 정부의 역할에 대한 기대를 증가시키는 선순환 구조를 형성할 수 있기 때문이다.

사회신뢰는 사회적 관계를 통해 형성된 사회적 자산이다(이숙중 외, 2009). 사회신뢰는 대인신뢰와 단체에 대한 신뢰과정을 통해서 정부에 대한 인식에 영향을 미치는 요인이다(Rose & Mishler, 2001). Brehm & Rahn(1997)은 사회자본 구성요소 중에서도 대인신뢰, 시민참여, 정부확신을 제시한 바 있다. 이 글에서는 사회신뢰를 측정하는 방식으로 대인신뢰의 개념을 사용하고자 하며, “대인을 얼마나 신뢰하는가”(World Value Survey)에 대한 동의로 측정하고자 한다. 사회신뢰의 개념은 정부의 역할을 증가시킬 수도 있고 감소시킬 수도 있다. 사회신뢰가 대인에 대한 신뢰라는 점에서 이는 정부 구성원에 대한 신뢰와 연관성을 가진다. 즉, 일반적인 대인신뢰가 높다면 정부 구성원에 대한 신뢰도 높아질 수 있으며, 이를 통해 정부 구성원이 속한 정부의 역할 증가에도 영향을 미칠 수 있다. 하지만, 사회신뢰는 높지만 정부신뢰는 낮은 경우에는 사회문제의 해결을 정부보다는 사회의 각 주체에게 더 바랄 수 있다는 점에서 정부의 역할을 감소시킬 수도 있을 것이다.

소득수준변수는 정부의 세금부과와 관련되어 보다 많은 소득을 얻는 계층일수록 정부의 역할에 부정적일 수 있다(Beck et al., 1987). 반면에 저소득계층, 사회적 약자 등의 경우에는 정부의 지원금에 의존하므로 정부의 지원과 정부의 역할을 유사하게 인식하여 보다 많은 역할을 바랄 것이다(Benton & Daly, 1992). 고소득층은 공적부분

에서 제공하는 각종 서비스보다 보장이 좋은 사적 서비스를 활용할 수 있으므로, 정부의 역할에 대해서도 필요성과 중요성을 낮게 인식할 수 있는 것이다. 이는 연령변수와도 연관된다. 나이가 많은 경우 정부의 복지와 정부 서비스에 보다 더 큰 영향을 받을 수 있기 때문이다. 또한 교육수준 변수도 연관이 있는데, 교육수준이 높을수록 고소득 계층일 확률이 높으므로 유사한 성향을 보일 가능성이 높을 것이다(박종민·왕재선, 2004).

## 2. 분석방법

### 1) 분석모형

본 연구에서는 OLS 회귀분석을 사용하였으며, 분석결과를 GLM (Generalized Linear Model)의 결과와 비교하여 결과에 차이가 없음을 확인하였다(Wooldridge, 2009; Greene, 2002). 분석결과가 안정적(robustness)으로 나타나는 것을 확인하기 위해서 종속변수의 응답을 매우그렇다와 그렇지않다를 1로 매우그렇지않다와 그렇지않다를 0으로 코딩하여, Logit 분석을 실시한 결과를 제시하였다. 또한, 종속변수의 서열형 특성을 고려하여 서열로짓분석(Ordered Logit Regression)결과를 함께 비교하여 (Hanushek & Jackson, 2013), 분석결과와 강건성 여부를 확인하고자 한다.<sup>12)</sup> 본 연구의 분석모형은 다음과 같다.

정책의제설정에서의 정부의 역할<sub>*i*</sub>

$$\begin{aligned}
 &= \beta_0 + \beta_1(\text{산업보호}_i) + \beta_2(\text{집단주의}_i) + \beta_3(\text{정부부응성}_i) + \beta_4(\text{민주적거버넌스}_i) \\
 &\quad + \beta_5(\text{법의지배}_i) + \beta_6(\text{정부신뢰}_i) + \beta_7(\text{사회신뢰}_i) + \beta_8(\text{성별}_i) + \beta_9(\text{나이}_i) \\
 &\quad + \beta_{10}(\text{교육수준}_i) + \beta_{11}(\text{소득수준}_i) + \epsilon_i
 \end{aligned}$$

### 2) 동일방법편의와 누락변수편의

단일 설문지를 기반으로 한 분석의 경우 응답자의 비관측편의(Common Method

12) 서열로짓분석에 있어서 종속변수의 범주에 대한 평행선 가정의 만족 여부에 따라서 서열로짓분석(ordered logit regression)과 일반화된 서열로짓분석(generalized ordered logit regression)을 모형에 적용하여 사용할 수 있다(Savolainen et al., 2011; Williams, 2006; 조자영, 2015).

Bias: CMB)의 문제가 발생할 수 있다. 이 문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 서로 다른 형태의 자료를 사용하거나, 주관설문응답과 객관설문응답을 병행 사용하는 등의 방법이 있지만, 기 종료된 설문조사를 바탕으로 한 본 연구에서 이러한 대안을 고려하는 것은 제약이 있다. 다만, 단일 설문조사 자료를 사용하는 경우에 비관측편의(CMB) 문제를 검토하고, 분석에 활용할 수 있는가의 여부를 확인하는 방법으로 Harman의 분석방법(Single factor analysis)을 적용하고 있다(Harman, 1976). 실제로 여러 연구들이 이 방법을 활용하여 이 문제를 검토하였다(Jung, 2013; Podsakoff et al., 2003 외 다수). 이 연구에서는 Harman의 single factor analysis를 활용하여 분석을 진행하였다.

분석결과 이 연구에서 사용하는 변수들은 한 요인으로 형성되지 않았으며, Harman의 기준에 따라서도 가장 높은 설명요인이 46%로 기준인 50%를 넘지 않았다. 여러 연구에서 동일방법편의의 문제에 대해서 Harman의 분석방법을 활용하고는 있지만 분석 결과에 대한 불완전성의 문제를 제기하는 학자(Podsakoff et al., 2003)도 존재한다. 하지만, 이와 같은 문제에도 불구하고 현재 동일방법편의의 문제에 대한 해결책이 제한적인 상황에서 분석결과와 신뢰도를 확보할 수 있는 방안 중 하나라고 할 수는 있을 것이다. 또한, 시민을 대상으로 한 설문조사가 다차원적 설문의 도입과 시뮬레이션 등의 방법을 도입하여 동일방법편의 문제를 해소하기 어렵다는 점에서 연구의 함의와 한계가 공존한다는 점을 고려하여야 할 것이다.

누락변수편의(Omitted Variable Bias)는 종속변수의 변동에 영향을 미칠 수 있는 변수가 누락될 때 나타날 수 있는 문제이다. 이 경우 누락변수와 오차항 간의 상관관계가 없다는 회귀분석의 일반가정을 만족할 수 없는 문제가 발생하게 된다. 이 경우에는 Ramsey(1969)의 RESET(regression equation specification error test)를 활용하여, 누락변수편의의 여부를 확인할 수 있다. 이 연구의 분석모델에 대해서 회귀 분석을 실시한 후 Ramsey의 RESET test를 실시한 결과  $F(3, 962)$  값은 1.19였다.  $\text{prob} > F=0.3113$ 으로 나타나 연구 모형에 누락변수가 없다는 영가설을 기각할 수 없으므로, 연구모형의 누락변수편의가 나타나지 않은 것으로 확인되었다.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계량

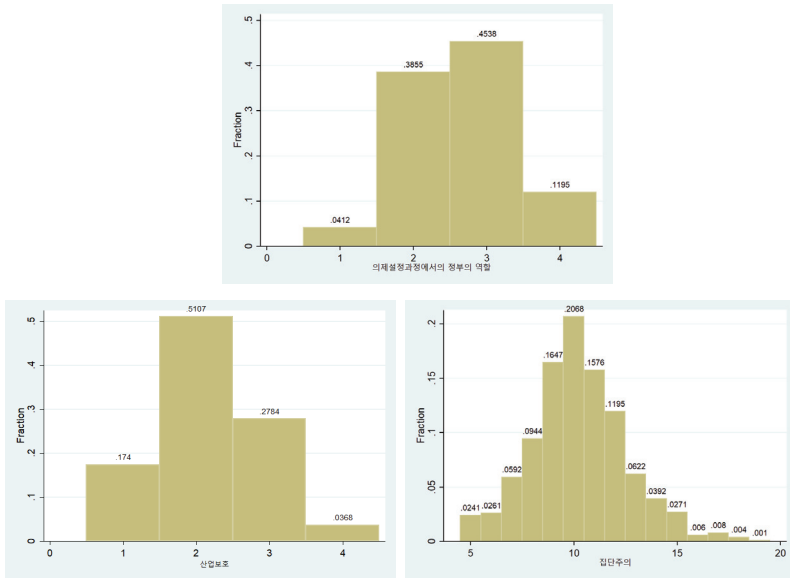
〈표 4〉 기초통계량

	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값	Cronbach's $\alpha$
정부의 역할	977	2.6561	0.7441	1	4	
산업보호	977	4.5875	1.3170	2	8	0.7348
집단주의	977	10.2538	2.3494	5	19	0.7570
정부부응성	977	2.8045	0.6479	1	4	.
민주적 거버넌스	977	4.7625	1.2982	2	8	0.8086
법의 지배	977	2.9744	0.7895	1	4	.
정부신뢰	977	3.0368	0.7360	1	4	.
사회신뢰	977	2.3153	0.6296	1	4	.
성별(남자=1, 여자=0)	977	0.5148	0.5000	0	1	.
교육(대학=1, 대학이하=0)	977	0.4555	0.4983	0	1	.
나이	977	44.9345	13.8951	19	82	.
소득수준	977	2.7482	1.3206	1	5	.

기초통계량을 분석한 위의 표 4에서 한국 국민들의 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대한 인식은 1~4점의 리커트 척도에서 평균 2.6561의 값을 나타냈다. 이는 정부의 역할에 대해서 필요하다는 인식이 더 높다는 것을 의미한다. 산업보호는 평균 4.5875로 나타났으며, 10.2538로 나타나 평균 이상의 인식을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

그림 1은 주요변수의 분포도를 나타낸 것이다. 정규분포를 띄고 있고 왜도와 첨도가 정부의 역할의 경우 0.1657, 2.5022, 산업보호의 경우 0.3228, 2.7406, 집단주의의 경우 0.1234, 3.0538으로 OLS 회귀분석을 사용해도 문제가 없는 것을 알 수 있다. 기초통계량과 평균값과 함께 확인할 수 있는 사실은 정부의 역할과 산업보호에 대한 시민들의 인식은 차이가 있다는 것이다. 정부의 역할에 대해서는 중요한 이슈에 대해서 정부가 결정해야 한다는 긍정적 인식이 크게 나타났지만 산업보호에 대해서는 부정적 인식이 보다 강하게 나타났다. 분석모형의 다중공선성(VIF) 테스트 결과는 1.17로 분석되어 문제가 발견되지 않았다.

〈그림 1〉 주요변수의 분포도(한국)



## 2. 회귀분석결과

〈표 5〉 회귀분석결과<sup>13)</sup>

	정부의 역할			
	OLS(1)	OLS(2)	OLS(3)	OLS(std. beta)
산업보호	0.0782*** (0.0179)		0.0693*** (0.0178)	0.1227***
집단주의		0.0314*** (0.0101)	0.0213** (0.0100)	0.0672**
정부부응성			0.0992*** (0.0373)	0.0863***
민주적 거버넌스			0.1052*** (0.0186)	0.1831***
법의지배			0.1453*** (0.0294)	0.1541***

	정부의 역할			
	OLS(1)	OLS(2)	OLS(3)	OLS(std. beta)
정부신뢰			0.0407 (0.0326)	0.0403
사회신뢰			0.0029 (0.0374)	0.0025
성별			0.0006 (0.0463)	0.0004
교육수준			0.0692 (0.0538)	0.0463
나이			0.0007 (0.0019)	0.0134
소득수준			0.0026 (0.0186)	0.0047
Constant	2.297*** (0.0855)	2.334*** (0.106)	0.708*** (0.238)	1.020*** (0.227)
Observations	977	977	977	977
R-squared	0.0192	0.0098	0.1223	0.1223
Adj R-squared	0.0182	0.0088	0.1123	0.1123

Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

산업보호와 집단주의가 정책의제설정에서의 정부의 역할에 미치는 영향이 안정적인가의 여부를 확인하기 위해서 단계적으로 변수를 추가하였다. 두 변수 모두 종속변수에 미치는 영향은 안정적이었다.

전체모형의 표준화된  $\beta$ 값을 기준으로 해석하면, 산업보호에 대해서 긍정적인 사람일수록 정책의제설정에서의 정부의 역할 인식이 증가(0.1227\*\*\*)하는 것으로 분석되었다.

산업보호의 Overall Effect 결과를 보면 정부의 산업보호에 대해서 필요하다고 생각하는 그룹일수록 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대해서 보다 더 필요하다는 응답을 하는 것을 알 수 있다. 즉, 매우 그렇다 그룹의 경우 다른 모든 통제변수들이 일정할 때 정부의 역할에 대한 필요성을 2.9087이라고 응답하지만 전혀 그렇지 않다 그룹의 경우는 2.5361로 차이가 있었다.

13) GLM (Generalized Linear Model)에서도 Coefficient 값 및 유의미성에서 차이가 나타나지 않았다.

〈표 6〉 산업보호 Marginal Effect

그룹	Margin	Std. Err.	t	P>t	[95% Confidence Interval]	
2	2.5361	0.0846	29.96	0.000	2.3700	2.7022
3	2.5136	0.0782	32.15	0.000	2.3602	2.6670
4	2.6354	0.0383	68.87	0.000	2.5603	2.7105
5	2.5833	0.0479	53.98	0.000	2.4894	2.6773
6	2.8248	0.0495	57.05	0.000	2.7276	2.9220
7	2.7422	0.1637	16.75	0.000	2.4210	3.0634
8	2.9087	0.1411	20.61	0.000	2.6318	3.1857

집단주의에 대해서도 유사한 경향이 나타났다. 전체모형의 표준화된  $\beta$ 값을 기준으로 해석하면, 집단주의에 대해서 긍정적인 사람일수록 정책의제설정에서의 정부의 역할 인식이 증가(0.0672\*\*\*)하는 것으로 분석되었다. 물론, 다른 변수들에 비해서 종속변수에 미치는 영향은 상대적으로 작게 나타났지만, 의미있는 결과라고 할 수 있다. 정부에 대한 인식인 정부부응성, 법의지배 등의 변수가 보다 직접적인 영향을 미친다는 점에서 이들 변수를 통제하였음에도 불구하고 유의미한 값이 도출된 것이기 때문이다.

〈표 7〉 집단주의의 Marginal Effect

그룹	Margin	Std. Err.	t	P>t	[95% Confidence Interval]	
5	2.6011	0.1471	17.68	0.000	2.3124	2.8898
6	2.6835	0.1394	19.25	0.000	2.4099	2.9570
7	2.5964	0.0943	27.52	0.000	2.4112	2.7815
8	2.6206	0.0734	35.68	0.000	2.4765	2.7648
9	2.6141	0.0562	46.53	0.000	2.5038	2.7243
10	2.6157	0.0497	52.58	0.000	2.5181	2.7133
11	2.6001	0.0566	45.91	0.000	2.4890	2.7112
12	2.7927	0.0657	42.52	0.000	2.6638	2.9216
13	2.7125	0.0926	29.29	0.000	2.5308	2.8942
14	2.8480	0.1142	24.93	0.000	2.6239	3.0722
15	2.7501	0.1370	20.08	0.000	2.4813	3.0190
16	2.6817	0.2886	9.29	0.000	2.1153	3.2481
17	2.7037	0.2518	10.74	0.000	2.2095	3.1979



그룹	Margin	Std. Err.	t	P>t	[95% Confidence Interval]	
18	2.9230	0.3635	8.04	0.000	2.2097	3.6363
19	2.6645	0.7085	3.76	0.000	1.2740	4.0549

집단주의의 Overall Effect 결과를 보면 보다 집단주의적 성향을 가진 그룹일수록 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대해서 보다 더 필요하다는 응답을 하는 것을 알 수 있다. 집단주의적 성향이 가장 높은 집단의 경우에 정부의 역할에 대해서 2.6645의 값이 나타났지만, 집단주의적 성향이 가장 낮은 집단의 경우에는 2.6011으로 분석되었다.

정부의 부응성은 산업보호와 마찬가지로 정부의 역할에 유의미한 영향을 미쳤으며, 그 영향의 크기(0.0863\*\*\*\*)도 유사하게 나타났다. 정부가 시민들이 원하는 바에 대해서 잘 부응할수록 정부의 역할에 대해서도 큰 기대를 하는 것이다.

민주적 거버넌스는 일반적으로 시민들이 두려움 없이 자신의 생각을 자유롭게 이야기할 수 있는가의 여부와 어떤 조직에도 두려움 없이 가입할 수 있는가의 여부이다. 거버넌스의 질이 좋을수록 정부의 역할에 대한 인식(0.1831\*\*\*\*)도 높아졌다. 이는 시민들의 자유로운 의견 표출과 행동이 용인될 수 있는 사회적 환경이 마련되어 있음을 의미하는 것이다. 이러한 환경이 조성되어 있을 때 시민들이 기대하는 정부에 대한 역할도 증가시킬 수 있는 것이다.

법의 지배의 경우에도 국가위기 상황에서도 정부가 법에 따를 경우에 정부의 역할에 대한 인식(0.1541\*\*\*\*)이 높아지는 것으로 분석되었다. 정부가 특정 시기에 법을 위협하거나 무시한다면 정부의 역할에 대해서 시민들은 동의하기 어려워지는 것이다. 이는 국가의 레짐과도 연관성이 있다. 권위주의 정부에 비해서 법의 지배하에 삼권분립이 유지되는 민주주의 정부에 대한 시민들의 역할기대가 향상될 수 있을 것이다.

정부신뢰와 사회신뢰는 정부의 역할에 미치는 유의미한 영향이 나타나지 않았으며, 성별, 나이, 교육수준, 소득수준의 사회경제적 지위와 관련한 변수에서도 유의미한 영향이 나타나지는 않았다.

## 3. 모형의 강건성확인

(표 8) 모형의 강건성 확인(Ordered Logit, Logit)

	정부의 역할 (odds ratio)	
	Ordered Logit (1)	Logit (2)
산업보호	1.2236*** (0.0602)	1.2510*** (0.0695)
집단주의	1.0573** (0.0291)	1.0759** (0.0336)
정부부응성	1.3084*** (0.1359)	1.1742 (0.1328)
민주적 거버넌스	1.3364*** (0.0705)	1.2814*** (0.0743)
법외지배	1.5373*** (0.1287)	1.4709*** (0.1320)
정부신뢰	1.1497 (0.1032)	1.1827* (0.1168)
사회신뢰	0.9922 (0.1020)	0.9307 (0.1060)
성별	1.0137 (0.1282)	0.9506 (0.1331)
교육수준	1.2424 (0.0.1820)	1.1123 (0.1809)
나이	1.0036 (0.0053)	1.0053 (0.0058)
소득수준	1.0048 (0.0513)	1.0561 (0.0598)
Observations	977	977
Likelihood x2(11)	130.08***	96.32***
Log likelihood	-1024.8342	-619.6398
Pseudo R2	0.0597	0.0934

Standard errors in parentheses \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

위의 표 8은 모형의 강건성(robustness)을 확인하기 위한 것으로, 종속변수의 특성을 고려하여 서열로짓(Ordered Logit) 분석결과 (1)과 종속변수를 긍정적응답(1)과 부

정적응답(0)의 더미변수로 치환하여 Logit 분석결과 (2)이다. 이를 통해 모형의 강건성을 확인하여 분석결과가 일관적이라는 점을 확인하였다. 각 값은 odds ratio로 변환한 것이다.

우선, Ordered Logit (1)의 분석결과에서 산업보호에 대한 인식이 높아질수록 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대해서 긍정적으로 답할 확률이 부정적으로 답할 확률에 비해서 1.2236\*\*\*배 만큼 높은 기대를 가지는 것으로 분석되었다. 또한, 집단주의의 경우에도 집단주의적 성향이 강할수록 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대해 긍정적으로 답할 확률이 부정적으로 답할 확률에 비해서 1.0573\*\*\*배 높게 분석되었다.

종속변수인 정부의 역할을 그렇다(1)와 그렇지 않다(0)의 더미변수로 변환하여 분석한 Logit (2)의 분석결과도 유사한 경향을 나타냈다. 산업보호에 대한 인식이 커질수록 정부의 역할에 대해서 긍정적으로 답할 확률이 부정적으로 답할 확률에 비해서 1.2510\*\*\*배 높은 것으로 분석된 것이다. 집단주의의 경우에도 집단주의적 성향이 강할수록 정부의 역할에 대해서 긍정적으로 답할 확률이 부정적으로 답할 확률에 비해서 1.0759\*\*\*배 높게 분석되었다.

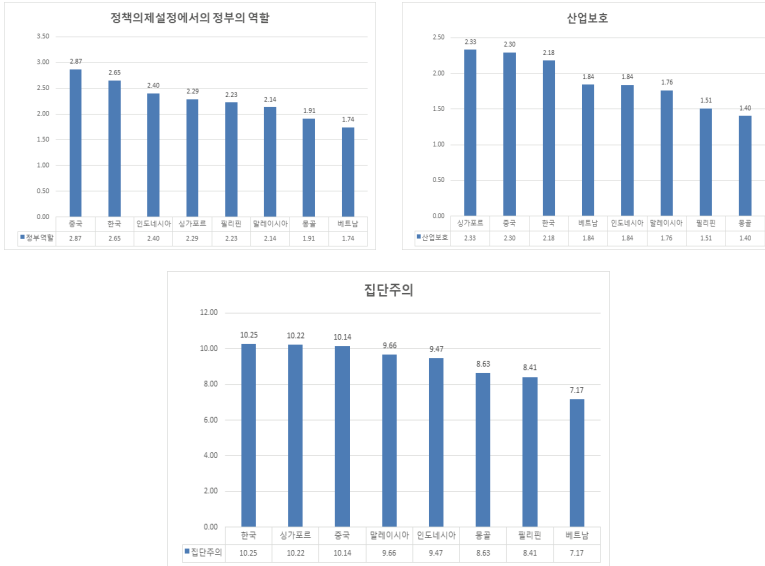
이와 같은 결과는 OLS 분석결과와 방향성과 유의미도가 모두 일치하는 것으로 연구결과의 일관성을 확인할 수 있는 것이다.

이 외에 정부부응성(1.3084\*\*\*, 1.1742), 민주적 거버넌스(1.3364\*\*\*, 1.2814\*\*\*), 법의 지배(1.5373\*\*\*, 1.4709\*\*\*), 정부신뢰(1.1497, 1.1827\*)로 정부의 역할에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. OLS 분석결과와 차이가 나타난 부분은 정부신뢰로서 Logit분석에서는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 다만, OLS 분석결과에서도 영향의 방향은 일치했다.

#### 4. 분석의 확장

분석을 확장하여 아시아 국가들의 정책의제설정에서의 정부의 역할, 산업보호, 집단주의의 정도를 비교해보고, 한국은 어느 정도의 위치에 있는가를 확인해보기 위해서 추가 분석을 진행하였다.

〈그림 2〉 정부의 역할, 산업보호, 집단주의의 국가 별 히스토그램



첫째, 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대해서는 한국(2.65)은 중국(2.87)에 이어 서 두 번째 순위였다. 베트남은 1.74로 가장 낮은 수치를 나타냈다.

둘째, 산업보호에 대한 시민들의 인식은 한국(2.18)로 싱가포르(2.33), 중국(2.18)에 이어 세 번째 순위로 나타났다. 몽골이 1.40으로 가장 낮았다.

셋째, 집단주의에 대한 인식에 있어서는 한국(10.25)이 가장 높은 수치를 나타냈다. 싱가포르(10.22), 중국(10.14)로 뒤를 이었으며, 베트남이 7.17로 가장 낮은 수치가 도출되었다.

국가 별 수치에 대해서는 비교행정적 논의가 추가로 필요할 것이다. 특히, 한국은 현재 탈 발전국가의 시대라고 할 수 있지만, 아시아의 다른 국가들에 비해서 산업보호와 집단주의에 대한 인식이 모두 높게 나타나고 있다. 이 현상에 대한 이해와 분석도 매우 중요한 부분이지만 여기에서는 한국이 아시아 국가와 비교했을 때의 위치에 초점을 두고자 한다. 분석결과 한국은 정부의 역할(2), 산업보호(3), 집단주의(1)에서 모두 상위에 위치하고 있었다. 중국, 싱가포르도 유사하게 높은 수치가 도출되었다. 한국을 중심으로 한 본 연구의 논점이 분산되는 것을 방지하기 위해서 각 국가별 회귀분석 결과는 본문에서 제외하였다.<sup>14)</sup>

## V. 결론 및 논의

이 글은 시민들의 산업보호와 집단주의에 대한 인식이 정책의제설정에서의 정부의 역할에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보았다. 정부의 역할은 경제발전, 민주주의의 향상 등으로 다양하지만(La Porta et al., 1999), 이 글에서는 특히 정책의제설정 과정에서의 역할에 초점을 두었다. 정책의제설정과정은 국가와 정책의 특성에 따라서 다양한 방식으로 나타날 수 있다(Cobb & Elder, 1972). 시민들이 필요하다고 생각하는 사회 이슈가 있을 때 이를 정부가 주도적으로 정책화하여 문제를 해결할 수 있다면 정부에 대한 시민들의 지지가 확보될 수 있을 것이다.

산업보호와 같은 외교정책의 경우는 정부 관료에 의해서 정책이 형성되어 집행되는 특성이 있다. 이러한 하향식 정책집행이 시민들의 이해와 동의를 확보할 수 있다면 제도적 민주주의의 실제화라는 측면에서 정당성을 확보할 수 있을 것이다. 시민들의 이해와 동의에서 중요한 부분은 시민들의 합리적 선택과 기대가 사적이익에 머무르지 않고 사회적 이익이 포함되어야 한다는 점이다(Lane, 1995). 이와 함께 시민들의 선호가 공공재의 성격을 가진 정부의 정책과 연결될 수 있다면 시민의 의사의 정당성도 더욱 커질 수 있다. 본 연구가 갖는 의미와 향후연구 방안은 다음과 같다.

정부의 역할을 설명하면서 경제변수 중심의 거버넌스 연구들(Alesina & Spolaore, 1997; Alesina & Wacziarg, 1998; Rubinson, 1977; Ram, 1986)과 구별된다. 기존 연구들이 정부의 규모(예산, 지출 등)로 정부의 역할을 정의하고, 이에 따른 성과를 중심으로 연구를 진행한 것과 달리 이 연구에서는 시민의 기대와 정부의 역할, 그리고 정책의제설정이라는 구체적 단계에 초점을 둔 것이 차이점이다. 기존 연구들이 주목하지 못한 것은 과정으로서 정부의 역할이다. 사회문제를 해결할 주체로서 정부의 역할을 정부실패 즉, 경제성장이라는 한 측면에서 규정하는 것은 정부의 역할에 대한 다차원성을 지나치게 경제중심적 시각으로 단순화 한 것이다. 또한, 국가 단위의 거시지표로만 정부의 역할을 규정하는 것은 구체성과 정책대안의 도출이라는 측면에서 한계점을 가진다. 본 연구에서는 정부의 역할을 정책의제설정이라는 구체적 역할로 구분하고, 시

14) 한국 이외의 아시아 지역 다른 국가들(몽골, 싱가포르, 말레이시아)에서도 동일한 결과가 도출되었다. 또한, 집단주의 성향이 강할수록 정책의제설정에서의 정부의 역할이 증가하는 것으로 나타났다. 한국 이외의 국가에서는 몽골, 인도네시아, 싱가포르, 베트남에서 유사한 결과가 도출되었다. 국가 간 비교를 위한 거시지표(GDP, 흡스테드지표 등)를 포함하여, 향후 연구에서 발전된 논의를 진행하고자 한다.

민들의 인식과 기대와의 연계성을 시민인식도조사라는 미시자료의 분석을 통해서 실증 분석하였다. 시민들의 기대와 선호에 기반한 정부의 정책추진은 시민의 정부에 대한 만족도와도 관련이 된다(Van Ryzin et al., 2004; Van Ryzin & Immerwahr, 2007). 시민들의 기대와 선호를 확인하고, 정책의제설정에서의 정부의 역할에 미치는 영향을 확인하였다는 점에서 의의가 있다.

특히, 산업보호와 집단주의가 정책의제설정에서의 정부의 역할에 영향을 미치는 것이 의미가 있는 이유는 시민들의 인식이 사회적 이익을 구분 및 고려하고 있고(Lane, 1995; Ostrom, 1971), 사회적 이익의 증가를 추구하고 있다는 점 때문이다. 만일 시민들의 산업보호와 집단주의에 대한 인식이 개인의 사익에 머문다면 이 과정에서 증가하는 정부의 역할의 의미는 퇴색할 것이다. 하지만, 산업보호와 집단주의는 시민들이 개인의 이익보다는 사회 구성원과 사회적 이익을 추구한다는 점에서 정부 조직의 궁극적 목표인 공익의 향상과 연계되어 있다.

정부의 역할을 고려함에 있어서 국가 간의 비교연구들이 가지는 또 다른 한계점은 선진국 중심적 시각이다. 민주주의와 자본주의의 발달 정도를 선진국의 시각에서 순위화하고 이에 따라 정부의 역할을 규정하고 있다. 하지만, 각 국가가 처해있는 상황과 사회문화적 맥락은 다르며, 이를 어느 하나의 기준으로 평가하고 서열화하는 것은 문제가 있다. 이 연구는 한국적 맥락을 고려하여 정부의 역할을 설명하였다는 점에서 차이가 있다. 거버넌스 이론 및 서양학문의 이론에 기반하여 정부의 역할을 설명하고자 한 많은 연구들은 한국적 맥락을 고려하지 않았다. 물론, 이러한 연구는 정부 역할의 일반적 현상을 분석할 수 있다는 점에서 함의가 있지만, 각 국가마다 다른 정치체제와 사회/문화적 특성, 그리고 이에 따른 정부 역할에 대한 시민의 기대의 차이가 고려되지 못한다는 단점이 상존한다. 이 연구에서는 발전국가와 유교적 전통을 가지고 있는 한국적 맥락을 대표할 수 있는 변수로 볼 수 있는 산업보호와 집단주의가 정부의 역할에 미치는 요인을 고려하였다는 점에서 선행연구와 구분된다. 이는 서양의 이론체계로는 설명이 되지 않는 특성이다. 한국 정부가 정책추진을 함에 있어서 시민들이 어떤 선호와 요구를 가지고 있는가를 확인할 수 있으며, 이를 통해 정책추진의 당위성과 추진력을 확보할 수 있다. 또한, 이러한 한국적 특성을 고려하여 정부의 역할을 구분할 수 있다면 행정학의 한국화(박종민, 2012, 2016; 전명평, 2011; 이시경, 2009; 박홍식, 2005; 윤견수, 2011; 권향원, 2017)와 함께 기존의 선진국 및 서양이론 중심적 비교행정을 탈피해 보다 나은 맥락을 고려한 비교행정 연구도 가능할 것이다.

이 글에서 정책의제설정에서의 정부의 역할에 대해 시민들의 산업보호에 대한 인식이 영향을 미치고 있는 것으로 나타난 것은 최근 일본과의 무역분쟁에서 나타난 한국 사회의 경향과도 일치한다. 일본은 한국 경제에 직접적 타격을 줄 수 있는 반도체관련 소재에 대한 수출규제조치를 실시하였으며, 한국을 화이트리스트에서 제외하였다.<sup>15)</sup> 겐립이 실시한 ‘한일경제갈등’ 여론조사 결과를 살펴보면 일본의 조치에 대한 한국정부의 대응에 대해서 긍정적인 응답(54%)이 부정적인 응답(35%)보다 높게 나타나고 있다.<sup>16)</sup> 미국과 중국 간의 무역분쟁, 안보문제와 연계된 방위비 분담 등의 문제를 고려할 때, 각 국가는 자국의 경제적, 정치적 이익에 따라서 언제든지 유사한 정책을 실시할 수 있다. 한국의 시민들은 일본과 미국의 요구에 대해서 보이콧, 시위 등의 방법으로 의사표현을 하고 있다. 연구의 결과를 보다 깊이 살펴보면 두 가지 차원으로 구분할 수 있다. 첫째, 시민들의 산업보호에 대한 기대와 지지가 사회적 이익을 고려한 것이기 때문에 이에 따른 정부의 역할은 필요충분조건이 될 수 있다. 둘째, 산업보호로 인해 한 국가의 사회적 이익의 증가는 다른 국가의 사회적 이익의 감소로 연결될 수도 있다.<sup>17)</sup> 현실주의(realism)의 측면만을 강조한다면 첫 번째의 측면을 고려하여 정부가 정책을 형성하면 되지만, 전 세계로 확장할 경우 이상주의(idealism)의 측면에서 국제기구를 통한 협의의 관점에서 정책을 형성하기도 해야 한다(Baylis, 2016). 결국, 정부는 시민의 요구에 부응하되 대중영합주의는 경계하고, 다른 국가의 부당한 조치에는 단호하게 대응하되 국가 간 상호이해와 협의를 통한 문제해결이 병행되어야 하는 것이다.

집단주의가 감소하고 있는 현재 한국에서 합리적 사익이 갖는 의미에 대한 부분이다. 개인주의의 가치가 확대되는 한국 사회에서 집단주의가 가지는 가치는 무엇인가?<sup>18)</sup> 개인주의 문화가 확산되면서 한국의 집단주의의 가치는 과거에 비해서 감소하고

15) 2019. 8. 7. “일, 한 화이트리스트 제외 조치 관보 게재” 파이낸셜 뉴스

16) 2019. 8. 9. “정부 대응 잘해” 54%... “한국 피해 더 클 것” 57% 경향신문.  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201908092058005&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201908092058005&code=910100)

17) 정부의 주요산업에 대한 보호정책은 WTO의 재제와 다른 국가의 보복 등의 위험요인을 동시에 가지고 있다. 또한 특정산업에 대한 보호정책을 지속적으로 추진하는 것은 세계화가 지속되고 있는 현재에 있어서 많은 문제점이 있다. 하지만 선진국 중심의 세계질서에 무조건 따르는 것이 정부의 최선책은 아닐 것이다.

18) 집단주의의 가치는 개인보다 조직, 국가의 이익의 실현에 있어서 정부의 역할을 중요하게 생각한다는 점에서 정부 역할의 범위에 대한 논의와 연결된다. 정부의 역할을 최소화해야 한다는 시장주의자들의 주장은 정부가 보다 많은 세금, 규제 등을 통해서 적극적으로 개입

이에 따라서 정부의 역할에 대한 시민의 기대는 감소하는 경향이 나타나고 있다(박종민·왕재선, 2004). 이 글에서 정의한 집단주의는 개인보다 집단의 이익, 단기보다 장기 이익을 중요시한다는 점에서 일반적인 사회현상과 구분된다. 또한, 발전국가의 시기에 각 개인이 집단과 국가에 헌신하는 과정에서 상대적으로 소홀하였던 기본권의 침해와 다르다고 할 수 있다. 집단주의는 특히 개인의 사익과 사회적 이익의 충돌 상황에서 사회적 이익을 우선시 할 수 있다는 점(Triandis, 1995)에서 사익의 단기성보다 사회적 이익의 장기성과 연계된다. 즉, 장기적 관점에서 사회의 이익을 증가시킬 수 있는 요소로서 집단주의가 현 시대에 갖는 의미와 가치를 정부의 역할과 연계한 심도 있는 향후 연구의 필요성을 제기할 수 있다.

정부의 부응성, 법의 지배, 정부신뢰 등의 변수는 정부의 역할에 영향을 미치는 중요한 요인들로 분석되었다. 연구의 핵심변수인 산업보호, 집단주의와의 조절효과가 통계적으로 유의미하지는 않았지만, 각 요인들이 미치는 영향은 통계적으로 유의미했다. 이 변수들은 정부의 역할에 대한 정의에 따라서 직/간접적으로 영향을 미칠 것이라고 판단된다. 향후연구에서 이들 변수들이 정부의 역할에 미치는 영향의 방식과 범위에 대해서 보다 심층적인 분석이 필요하다. 또한, 이러한 요인들과 함께 정부의 역할에 부정적인 영향을 미치는 요인들을 함께 고려할 필요성이 있다.

이 연구의 한계점은 단년도 데이터를 사용함으로써 연구의 외적타당성을 확보하는 것에는 제약이 있다는 점이다. 이 점을 보완하기 위해서 Harman의 single factor analysis와 Ramsey의 RESET test를 실시하여 연구 모형의 타당성을 확인하고, 연구 결과의 강건성을 확인하는 등의 방법을 사용했다. 하지만, 단년도 서베이 자료를 활용하면서 나타나는 문제를 근본적으로 해결했다고 할 수는 없다.

향후연구에서는 정부의 역할을 보다 다각적으로 검토하고 개념화해서 정책의제설정에서의 정부의 역할이라는 협소한 범위를 폭넓게 분석할 필요가 있다. 이 글에서 분석한 산업보호의 영역뿐만 아니라 다양한 정책영역을 고려할 수 있다면 연구의 의미를 보다 확장할 수도 있을 것이다. 정부의 역할에 미치는 요인이 매우 다양할 수 있는 만큼 향후 연구에서는 이를 보완할 필요성이 있으며, 시민의 요구와 정부의 역할을 매개하는 요인에 대해서도 추가적 분석이 필요하다. 또한, 변화하고 있는 정부의 역할과 시민들의 정부의 역할에 대한 기대를 시민 개개인의 특성을 구분하여 분석하는 것도

---

하는 것이 비효율을 양산한다고 본다. 하지만, 시장실패의 문제를 해결할 수 있는 주체가 정부라는 점에서 정부역할의 최소화가 해답이 될 수는 없다.



의미 있는 연구가 될 것이다. 이 글에서는 아시아 지역의 각 국가별로 정부의 역할에 대한 기대에 차이가 나타나는 이유에 대해서는 엄밀한 분석을 하지 않았다. 아시아 국가들의 정치, 사회, 문화적 요인(Hofstede, 1980)을 고려하고, 이론적 논의를 바탕으로 아시아지역의 비교연구를 추가로 진행하고자 한다.

## ■ 참고문헌

- 권항원. 2017. “행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복”. 《한국행정학보》, 51(2): 1-31.
- 마이클 포터. 1990. 《국가 경쟁우위: 글로벌 경쟁력 강화를 위한 경영전략》, (문휘창 역, 서울: 21세기북스), pp. 36-75, pp. 129-212, pp. 840-935.
- 박선영. 2016. “한국사회 증상으로서의 집단주의와 개인주의”, 《현대정신분석》, 18(2): 40-77.
- 박종민. 2007. “정부역할에 대한 한국인의 태도”, 《한국행정학회 하계학술대회발표논문집》.
- \_\_\_\_\_. 2012. “행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가”. 《정부학연구》, 18(2): 131-147.
- \_\_\_\_\_. 2016. “한국행정학보를 통해 본 한국의 행정연구 반세기: 인과이론 형성의 시각에서”. 《한국행정학보》, 50(3): 1-34.
- \_\_\_\_\_. · 왕재선. 2004. “큰 정부 대 작은 정부”, 《한국행정학보》, 38(4): 43-62.
- \_\_\_\_\_. · 조인영. 2010. “신자유주의 정부역할에 대한 한국인의 태도”, 《정부학연구》, 16(3): 5 -27.
- 박홍식. 2005. “한국행정학 토착화의 실체와 의미.” 《한국행정포럼》, 111: 13-16.
- 박희봉 · 이희창. 2005. “개인의 가치가 정부신뢰와 정치효능감에 미치는 영향: 한중일 3국의 시민의식 비교”, 《한국행정연구》, 14(4): 3-38.
- \_\_\_\_\_. 2006. “세대별 정치 이데올로기 차이-한·중·일 3 국의 시민의식 비교”, 《한국정책과학학회보》, 10(1): 125-150.
- 손호중 · 채원호. 2005. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거처리장 입지사례를 중심으로”, 《한국행정학보》, 39(3): 87-113.
- 아담 스미스. 1776. 《국부론 (상)》 (김수행 역, 서울: 비봉출판사), pp. 5-27, pp. 515-573, pp. 607-664.
- 어수영. 2004. “가치변화와 민주주의 공고화-1990-2001년간의 변화 비교연구”. 《한국

- 정치학회보》, 38(1): 193-214.
- 윤건수. 2011. “한국행정학의 영역 찾기: 공직과 자리 개념의 재발견”. 《한국행정학보》, 45(1): 1-22.
- 윤영관. 1999. 《21세기 한국정치경제모델: 좌, 우, 그리고 집중구조를 넘어서》, 서울: 신화서적, pp. 49-119.
- 이시경. 2009. “조석준 교수의 행정학의 한국화: 의사결정·권력·문화의 관점”. 《한국조직학회보》, 6(1): 41-67.
- 이승중. 1998. “민선자치단체장 리더십의 영향요인”, 《한국행정학보》, 32(1): 147-161.
- 이정복. 1981. 《한국의 사회계층과 정치문화. 유네스코한국위원회 (Ed.)》, 경제발전과 사회계층 세미나 보고서.
- 이종수. 2010. “한국 행정학 연구의 역사적 성찰: 주요 쟁점과 과제”. 《한국공공관리학보》, 24(4): 1-24.
- 이현국. 2013. 《공공재 선호의 영향요인에 관한 연구: 서울시 사례를 중심으로》. 서울대학교 박사학위논문.
- 장하준. 2004. 《사다리 걷어차기》, 서울: 부키.
- \_\_\_\_\_. 2007. 《나쁜 사마리아인들: 장하준의 경제학 파노라마》, 이순희 역, 서울: 부키, pp. 39-103.
- 전영평. 2011. “행정학의 토착화·한국화 담론의 성찰과 대안적 연구 모색”. 《융합사회와 공공정책》, 5(1): 3-36.
- 전영한. 2007a. “정책도구연구의 의의와 과제”. 《정부학연구》, 13(2): 39-50.
- \_\_\_\_\_. 2007b. “정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가”. 《정부학연구》, 13(4): 259-295.
- \_\_\_\_\_, 이경희. 2010. “정책수단연구: 기원, 존재, 그리고 미래”, 《행정논총》, 48(2): 91-118.
- 정용덕. 2013. 《현대국가의 행정학》, (서울: 법문사).
- 정정길. 2002. “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로”. 《한국행정학보》, 36(1): 1-19.
- \_\_\_\_\_. 2019. 《새로운 패러다임 행정학》. 대명출판사.
- \_\_\_\_\_. 최종원, 이시원, 정준금. 2006. 정책학원론, 대명문화사
- 정태연. 2010. “한국사회의 집단주의적 성격에 대한 역사·문화적 분석”, 《한국심리학회지》, 24(3): 53-76.
- 조인영·김태일. 2008. “정부역할 인식과 정책산출의 국제 비교”. 《한국정책학회보》, 17(2): 323-352.

- 조자영. 2015. “노인의 식품미보장에 영향을 미치는 요인: 순서로짓회귀분석의 적용”, 《보건사회연구》, 35(4): 375-406.
- 차하순. 2010. 《서양사 총론 1, 2》, 서울: 탐구당.
- 최연태·박상인. 2011. “전자정부 서비스 이용이 정책리터러시에 미치는 영향분석”. 《한국사회와 행정연구》, 21(4): 73-98.
- 최항순·송용찬. 2011. “정치, 경제, 문화적 가치의 세대간 인식 격차에 관한 연구”. 《국가정책연구》, 25(4): 111-133.
- 프랜시스 후쿠야마. 2005, 《강한국가의 조건, State Building》, 안진환 역, (서울: 황금가지).
- 한규석. 2009. 《사회심리학의 이해(3판)》. 서울: 학지사
- 한배호·어수영. 1987. 《한국의 정치문화》. 서울: 법문사. pp. 71-140.
- 황아란, 2009. “정치세대와 이념성향: 민주화 성취세대를 중심으로”. 《국가전략》, 15(2): 123-151.
- Amsden, Alice H. 1992. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press. pp. 3-23, pp. 139-155.
- Bachrach, Peter, & Baratz, Morton S. 1962. “Two faces of power”. *American political science review*, 56(4): 947-952.
- Baylis, John. 2016. *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. Oxford University Press.
- Besley, Timothy. & Burgess, Robin. 2001. “Political agency, government responsiveness and the role of the media”. *European Economic Review*, 45(4-6): 629-640.
- Binzer, Hobolt S., & Klemmensen, Robert. 2008. “Government responsiveness and political competition in comparative perspective”. *Comparative Political Studies*, 41(3): 309-337.
- Borre, Ole, & Scarbrough, Elinor. 1998. *The scope of government* Vol. 3, Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert, & Peters, B. Guy. 2002. “Performance measurement and management: The Achilles' heel in administrative modernization”. *Public performance & management review*, 25(4): 359-362.
- Brewer, Gene A. 2006. “All measures of performance are subjective: More evidence on U.S. Federal agencies”. In *Public service performance:*

- Perspectives on measurement and management, ed. G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole, Jr., and R. M. Walker, 35-54. New York: Cambridge Univ. Press.
- Carpini, Michael X. Delli, & Keeter, Scott. 1997. *What Americans know about politics and why it matters*. Yale University Press.
- Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith, & Ross, Marc H. 1976. "Agenda building as a comparative political process". *American political science review*, 70(1): 126-138.
- Cobb, Roger W., & Elder, Charles D. 1972. "Individual orientations in the study of political symbolism". *Social Science Quarterly*, 79-90.
- Crenson, Matthew. A. 1971. *un-politics of air pollution*. Johns Hopkins University Press.
- Erikson, Robert S., & Tedin, Kent L. 2015. *American public opinion: Its origins, content and impact*. Routledge.
- Eston, David. 1965. *A systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Greene, William H. 2012. *Econometric Analysis, 7th edition*, Pearson Education India.
- Hall, Peter A., & Soskice, David. 2001. "Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage", Peter Hall and David Soskice, eds. *An introduction to varieties of capitalism*, Oxford: Oxford University Press: 1-68.
- Hanushek, Eric A, & Jackson, John E. 2013. *Statistical methods for social scientists*. Academic Press.
- Harman, Harry H. 1976. *Modern factor analysis*. University of Chicago press.
- Hassett, Wendy L, & Watson, Douglas J. 2002. "Long-serving city managers: Practical application of the academic literature". *Public Administration Review*, 62(5): 622-629.
- Hofstede, Geert. 1980. *Culture's consequences: International differences in work-related values*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Huseby, Beate M. 1995. "4 Attitudes Towards the Size of Government". *The scope of government*, (3), 87.

- Jung, Chan S. 2013. "Organizational goal ambiguity and job satisfaction in the public sector". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4): 955-981.
- Kim, Soon H. 2010. "Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter?". *Public Administration Review*, 70(5): 801-810.
- Krugman, Paul R. 1987. "Is free trade passe?". *The Journal of Economic Perspectives*, 1(2): 131-144.
- La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio., Shleifer, Andrei., & Vishny, Robert. 1999. "The quality of government". *Journal of Law, Economics, and organization*, 15(1): 222-279.
- Lane, Jan-Erik. 1997. *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage.
- Mackinnon, Danny. 2008. "Rethinking clusters: Towards a more open and evolutionary approach", *Journal of the Korean Academic Society of Industrial Cluster*, 2(1): 14-27.
- Nester, William R. 1997. *American Industrial Policy: Free Or Managed Markets?.* Macmillan.
- Newton, Kenneth, & Norris, Pippa. 1999. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" Pharr, S. and Putnam, R.(ed.), *Disaffected democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton University Press.
- Newton, Kenneth. 2001. "Trust, social capital, civil society, and democracy". *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.
- O'Leary, Brendan & Dunleavy, Patrick, G. 1987. *Theories of the State : the politics of liberal democracy*, Basingstoke [etc.] : Macmillan.
- Orren, Gary. 1997. *Fall from grace: The public's loss of faith in government. Why people don't trust government*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Paul, Krugman. 1994. "The myth of Asia's miracle". *Foreign Affairs* (November/December), pp. 62-78

- Podsakoff, Philip M., MacKenzie, Scott B., Lee, Jeong Y., & Podsakoff, Nathan P. 2003. "Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies". *Journal of applied psychology*, 88(5), 879.
- Ramsey, James B. 1969. "Tests for specification errors in classical linear least-squares regression analysis". *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 31(2): 350-371.
- Rodrik, Dani. 2008. *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Rose, Richard, & Mischler, William. 2001. "What Are the Origins of Political Trust?. Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies", *Comparative Political Studies*, 34: 30.
- Sandel, Michael. J. 2010. *Justice: What's the right thing to do?*. Macmillan.
- Savolainen, Peter T., Mannering, Fred L., Lord, Dominique, & Qudus, Mohammed A. 2011. "The statistical analysis of highway crash-injury severities: a review and assessment of methodological alternatives". *Accident Analysis & Prevention*, 43(5): 1666-1676.
- Triandis, Harry C. 1995. *Individualism and collectivism*. Boulder, CO: Westview Press.
- Van Ryzin, Gregg. G., & Immerwahr, Stephen. 2007. "Importance-performance analysis of citizen satisfaction surveys". *Public Administration*, 85(1): 215-226.
- Van Ryzin, Gregg. G., Muzzio, Douglas, Immerwahr, Stephen, Gulick, Lisa, & Martinez, Eve. 2004. "Drivers and consequences of citizen satisfaction: An application of the American customer satisfaction index model to New York City". *Public Administration Review*, 64(3): 331-341.
- Williams, Richard. 2006. "Generalized ordered logit/partial proportional odds models for ordinal dependent variables". *Stata Journal*, 6(1): 58-82.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. *Introduction: Chalmers Johnson and the politics of nationalism and development*, in M. Woo-Cumings (ed.) *The developmental state*.

- Wooldridge, Jeffrey. M. 2009. *Introductory econometrics: a modern approach*. South-Western Pub.
- Wright, Deil S. 1978. *Understanding intergovernmental relations*. Duxbury Press.
- Yang, Kaifeng, & Holzer, Marc. 2006. "The performance-trust link: Implications for performance measurement". *Public Administration Review*, 66(1): 114-126.
- Zaller, John. 1986. "The effects of political involvement on public attitudes and voting behavior". *American Political Science Association*.

## The Role of Government in the Policy Agenda Setting: Effects of Industry Protection and Collectivism

Jisu Jeong

As factors influencing the role of government in the policy agenda setting process, theoretical discussion and empirical analysis were conducted focusing on industrial protection and collectivism. Citizens share the historical experience of government-led developing countries and have an expectation of the government's role in the field of industrial protection. Additionally, the characteristics of South Koreans, who have a strong culture that embraces collectivism compared to the West, are related to the role of government as the agent that pursues and realizes the values of community interests. Based on the theoretical discussion and advanced research, the impact of industry protection and collectivism on the role of government was analyzed empirically by the citizen survey. As the result of the regression analysis, industrial protection and collectivism increased the role of government, and the results remained stable in ordered logit and logit analysis. Additionally, among Asian countries, South Korea has a relatively high recognition of the role of government, industry protection, and collectivism. With the development of civil society and the consolidation of democracy, the establishment of the government-led policy agenda setting necessitates the premise of citizens' expectations and agreement. The implications of the increasing role of government by industry protection and collectivism are crucial in that the demands of citizens are connected with the expectation that social interests can be improved.

※ Keywords: role of government, policy agenda setting, industry protection, collectivism, rational private interest