제7권 1호

ISSN 2508-2183

2022년 봄

# 연구방법논총

Journal of Research Methodology

【연구논문】

• 국방정책의 법제화 결정요인에 관한 연구
: 노무현 정부의 '국방개혁 2020' 법제화 과정을 중심으로
김재호 · 민정호 / 1

• 소통의 리더십
: 리더십과 의사소통이 공공통사통기에 미치는 영향
강지윤 · 박성호 · 양선규 / 23

【연구경향】

• 빅데이터 시대에 맞춘 국회 사용법
: 자동화된 국회 데이터베이스
엄기홍 · 김대식 · 서대원 · 강원식 · 육태호 / 61

경북대학교 사회과학기초자료연구소

# 차 례

【연구논문】

국방정책의 법제화 결정요인에 관한 연구: 노무현 정부의 '국방개혁 2020' 법제화 과정을 중심으로 ····· 김재호·민정훈 / 1

소통의 리더십: 리더십과 의사소통이 공공봉사동기에 미치는 영향 ····· 강지윤·박상훈·양선규 / 23

【연구경향】

빅데이터 시대에 맞춘 국회 사용법: 자동화된 국회 데이터베이스 ····· 엄기홍·김대식·서대원·강원식·육태훈 / 61

『연구방법논총』원고작성의 일반적 요령 ····· 95
『연구방법논총』저술 윤리강령 ····· 102
『연구방법논총』편집 및 심사 규정 ····· 104
『연구방법논총』편집위원명단 ····· 108

[DOI] http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2022.3.7.1.1

【연구논문】

# 국방정책의 법제화 결정요인에 관한 연구
## : 노무현 정부의 '국방개혁 2020' 법제화 과정을 중심으로

김재호*·민정훈**


## 논문요약

임기가 제한된 대통령은 종종 자신의 개혁정책을 법제화하려 한다. 정책의 법제화 과정은 입법부에서 진행되기에 반드시 성공한다는 보장이 없을 뿐 아니라 행정명령에 비해 많은 시간과 비용을 요구한다. 군 통수권자이자 행정부 수장으로서 대통령이 독점적 영향력을 행사해온 국방 분야에서도 입법이 필수적이지 않은 사안임에도 대통령 정책의 법제화 시도가 관찰된다. 본 연구에서는 노무현 정부의 '국방개혁 2020'의 법제화 과정을 분석함으로써 대통령이 정책의 법제화를 추진하는 원인과 그러한 과정에서 드러나는 주요 행위자들 간의 상호작용을 살펴보고자 한다. 분석 결과는 과거의 개혁 실패 경험, 관료 조직 장악력, 대통령의 정치적 의지 등이 법제화 과정에 영향력을 발휘했음을 보여준다. 이러한 결과는 '대통령의 권력은 지위가 아니라 정치력에서 나온다' 는 학문적 주장의 유용성을 확인해준다.


주제어: 외교·안보정책, 국방개혁, 정책 법제화, 대통령 리더십

* 해군사관학교 국제관계학 조교수, 제1저자
** 국립외교원 미주연구부 교수, 교신저자

# Ⅰ. 서 론

외교·안보정책은 전통적으로 행정부가 주도하는 영역으로 인식되어 왔다. 국가 운영의 여러 영역 중에서 안보는 국가의 생존과 직결된 영역으로, 행정부가 가진 전문성, 신속한 의사결정 시스템, 그리고 효율적인 집행 능력이 필요한 영역이기 때문이다. 한편, 입법부는 외교·안보정책을 주도하기보다는 행정부 견제를 위해 필요하다면 조약의 비준권, 예산편성권 및 국정감사권 등의 수단을 통해 간접적으로 관여하게 된다.[1] 실제 의회주의가 발달한 미국에서도 외교·안보정책에서의 입법부의 역할은 다소 제한적인 것으로 보인다.[2]

그러나 특정한 정책에는 의회가 적극적으로 개입되는 현상이 나타나는데, 이러한 현상은 정책의 '지속성'보다는 '변화'와 관련해 나타날 가능성이 크다. 이처럼 의회가 개입되는 과정에서 '변화'에 대한 국내적 합의가 쉽지 않은 경우, 대통령, 의회, 관료를 비롯한 국내 행위자들 간의 담론경쟁, 협상, 타협 등의 정치적 현상이 관찰된다. 이러한 과정이 정책 형성과 결정에 실질적인 영향을 미치는 경우, 국제정치이론가들이 강조하는 외부-환경적 요인만으로는 그 정책의 변화를 설명하기 어렵다고 할 수 있다. 이러한 정치과정이 두드러지는 경우 중 하나가 정책의 법제화 과정이다.[3]

정책의 법제화는 행정부를 대표하는 대통령, 입법부 상임위원회, 또는 개별 의원의 법률안 제출을 시작으로, 짧지 않은 기간 행정부의 공청회와 정책설명회, 의회의

---

1) 의회는 입법적 수단과 비입법적 수단을 통해 정부의 외교정책 결정과 추진과정에 관여할 수 있다. 입법적 수단이란 헌법에 보장된 각종 법률적 권한을 활용해 정부에 구속력 있는 입법적 조치를 취할 수 있는 수단을 말한다. 입법적 수단으로는 전쟁 선포와 해외파병 승인권, 비준 동의권, 예산결산심의권 및 직간접적으로 정부의 외교정책에 영향을 미칠 수 있는 입법권 등이 있을 수 있다. 비입법적 수단으로는 정부에 법적 구속력을 갖지 않는 조치들로 국정조사, 상임위원회에서의 질의응답, 국회 대정부질문, 청문회, 공청회 등이 이에 속한다(정영국 1996).

2) 임성호는 외교정책에 대한 연방의회의 영향력을 무시할 수는 없지만, 클린턴 대통령이 8년간 보여줬던 외교정책의 일관성, 1995-1999년 사이 클린턴 대통령의 외교정책 관련 입법 성공률 등을 고려할 때 외교정책 영역이 다른 영역이 비해 의회로부터 적은 제약을 받는다는 점을 지적하고 있다(임성호 2001).

3) 본 연구에서'법제화'는 시행령, 규칙, 명령과 같은 행정부의 위임입법이 아닌 입법부에서 제정되는 일반적인 법률을 지칭한다.

청문회 및 각 관련 상임위원회 심의, 그리고 행정부와 여당 간의 당정 협의 등을 거치면서 입법 과정에 참여하는 행위자들 간의 공식적인 협의와 조정, 때로는 비공식적인 협상의 과정을 거치게 된다. 즉, 정책의 법제화를 통해 최종적으로 성안된 법률은 짧게는 수개월에서 길게는 수년간의 다양한 행위자들 간의 정치과정을 거친 사회적 합의의 결과이다.

정책의 법제화와 관련해 본 연구가 주목한 현상은 대통령이 인사권 행사나 명령, 행정부의 위임입법이나 의회에서의 법률안 개정을 통해 행정부가 주도해 '변화'를 추진 할 수 있는 사안임에도 불구하고, 입법부에서의 '새로운 법률'을 만들려 한다는 점이다. 대통령이 정책을 법제화하는 경우, 그렇지 않은 경우에 비해 입법 과정에서의 상당한 정치적, 경제적, 시간적 비용이 소요된다. 그런데도 왜 대통령이 외교·안보정책의 법제화를 적극적으로 추진하는 현상이 발생하는지를 규명하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 본 연구에서는 대통령 외교·안보정책 법제화의 대표적 사례라고 할 수 있는 국방개혁의 법제화를 노무현 정부가 추진했던 '국방개혁 2020'의 법제화 과정을 통해 살펴봄으로써, 대통령이 정책의 법제화를 적극적으로 추진했던 원인과 그러한 과정에서 드러나는 주요 행위자들 간의 상호작용을 분석하고자 한다.

## II. 국방정책, 국방개혁, 법제화

### 1. 국방정책의 법제화 과정

외교·안보정책은 주어진 국방예산으로 국가의 핵심 이익을 방어하는 목표를 가진 정책으로 다양한 영역으로 구성되어 있다. 그중 국방정책은 제한된 국방예산 하에서 외부위협의 우선순위를 고려한 군사력 건설의 문제와 각 군의 전력을 효과적으로 관리해 전투력을 유지하는 문제를 다루고 있다. 이처럼 국방정책은 외부의 안보 환경에 대한 자조(self-help)적 반응으로서 국가의 생존을 위한 고민과 대응을 잘 관찰 할 수 있는 영역이다.

국방정책의 여러 의제 중에서 본 연구가 다루고자 하는 국방개혁은 군 구조와

군사력의 건설 및 운용에 대한 변화에 관한 것으로 한 국가의 미래 국방력과 직결되는 중요한 의제라고 할 수 있다. 또한, 군 구조 개편과 군사력 건설에 관한 문제는 국방에 부여된 막대한 인적·물적 자원의 배분 문제와 연결된다. 따라서 국방개혁에는 당사자인 각 군뿐 아니라, 정치지도자인 대통령을 비롯한 행정부의 정책결정자, 입법부의 상임위원회와 개별 의원, 그리고 방산 기업, 예비역단체와 같은 이익집단 등 매우 다양한 행위자들이 저마다의 이익을 가지고 접근하게 된다.

이러한 점들을 고려할 때 국방개혁은 국내정치적 요인으로부터 자유롭지 않은 의제가 될 확률이 높다. 특히, 국방개혁을 행정부 자체적인 위임입법[4]이나 행정명령을 통해 행정부 자체적으로 시행하는 경우와 입법부에서의 법제화 과정을 거쳐 법률로 제정하는 경우는 그러한 과정에 참여하는 행위자의 측면에서 차별적으로 전개되리라 예상할 수 있다. 이처럼 국방개혁의 법제화는 제출된 최초의 원안이 다양한 관련 행위자들 간의 복합적인 상호작용을 통해 최종 법률로 수렴되는 과정이라 하겠다.

국방정책 법제화의 과정은 크게 두 가지 방식으로 이루어진다.[5] 먼저, 헌법이 부여한 법률안제출권(法律案提出權)을 가진 대통령에 의한 법제화를 들 수 있다. 행정부의 수반인 대통령이 추진하는 정책이 법제화가 필요하다고 판단하는 경우 행정부 내의 입법 예고, 규제심사, 법제처 심사를 거쳐 최종 국무회의에서 의결되면 정부 제출 법안이 되어 국회로 제출된다. 국회에 법률안이 제출된 이후에는 일정 기간 여론 수렴 및 심의과정 거치면서 여러 행위자 간의 상호작용이 이루어진다.[6]

---

4) 위임입법이란 법률의 위임에 따라 입법부 이외의 국가기관이 법률을 제정하는 것을 말한다. 법치주의에 따르면 국민의 선거에 의한 국회만이 입법권을 갖는 것이 원칙이지만, 현대사회의 복잡성에 수반하는 입법기술상 또는 법률제정 시기상의 문제 때문에 국회가 모든 법률을 제정하는 것은 불가능해졌다. 따라서 국회는 법률로써 일반적·추상적인 기준을 정할 뿐이고, 구체적이고 상세한 규정은 행정기관 등의 다른 기관에 위임하는 경향이 점점 늘어나는 추세이다(이병태 2011).

5) 입법 주체와 방식은 민주주의 국가들 중에서도 권력분립주의의 정도에 따라 다소간의 차이가 존재한다. 예를 들어 한국의 경우 의회주의가 강력한 국가에 비해 대통령에게 보다 넓은 범위의 위임입법권을 부여하고 있다.

6) 대통령 정책의 법제화에 관한 연구로 신현기는 대통령의 정책이 국회에 제출되어 통과될 때까지의 소요 시간과 이에 영향을 미치는 요인들을 대통령의 개인적 요인, 입법 환경 요인, 입법 과정상의 특수 요인으로 나누어 분석했다. 분석 결과는 대통령과 의회의 상호작용, 여대야소 여부, 집권 연차 등의 국내정치적 상황이 법률안 통과의 중요한 변수로 작용한다는 것을 보여주었다(신현기 2013).

다음으로, 고유의 입법권을 가진 개별 의원이 정책 관련 법안을 직접 발의하는 경우로 행정부 법안 제출과 비교해 절차적으로 간단하다. 따라서 일부 정부가 제출해야 할 법안을 여당 의원들이 대신 발의하는 우회 입법의 행태가 관찰되기도 한다.[7] 그러나 의회의 의원들이 주도하여 외교·안보정책에 관한 법안을 발의하는 것은 쉬운 일은 아니다. 외교·안보사안에 대한 높은 전문성과 주도권을 가진 행정부의 반대에 부딪힐 가능성이 클 뿐 아니라 동료의원들을 설득하는 비용이나 시간도 적지 않게 소요되기 때문이다.[8]

## 2. 국방정책 법제화의 주요 행위자

법제화 과정에서 중요한 행위자로 법제화의 주체인 대통령을 들 수 있으며, 특정 정책에 대한 대통령의 법제화 결정을 이끄는 동인은 다음과 같다. 첫째, 대통령은 법제화를 통해 자신이 추진하는 정책이 재정적, 제도적인 기반을 가지게 되는 경우 정책 추진을 위한 안정성을 확보할 수 있다. 또한, 자신이 추진하는 정책이 중장기적인 국가전략의 성격을 지니면 정책 방향을 임기가 끝난 이후에도 지속해 나갈 수 있는 토대로서 작동할 수 있다. 둘째, 자신의 정책이 입법 과정을 통해 여론 수렴과 의회의 지지를 확보하는 경우, 해당 정책은 민주적 절차에 따라 국민적 합의 과정을 거쳤다는 정당성을 강화할 수 있으며, 이에 따라 이후 정책 추진은 더욱 힘을 얻을 것으로 기대할 수 있다. 셋째, 법제화 과정에서 공론화를 거쳐 성안된 최종 법률은 더 합리적이고 수용 가능한 정책 방향을 담고 있을 것이라 기대할 수 있다. 정부의 까다로운 법안 제출과정에서 사전에 심사된 자료이지만, 여론 수렴과 의회 상임위원회에서의 검토과정에서 미비점이 발견될 수 있으며, 따라서 최종 법률의 완성은 이러한 수정 과정을 거쳐 이루어지기 때문이다.[9]

---

7) 우회 입법은 까다로운 정부 내부 입법 절차 또는 정부 부처 간 이견 조율 등을 회피할 목적으로 사실상 정부 입법이지만 의원 입법의 형식을 통해 법안을 접수하는 것을 말한다(신현기 2013, 38).

8) 의회의 영향력이 강하다고 여겨지는 미국에서도 주요한 국방정책에 대해 의회주도로 법안이 제출되고 및 통과된 사례는 그리 많지 않다. 국방개혁과 관련된 미국의 주요한 입법 사례로는 국가안보법(National Security Act - 1947), 국방재조직법(Defense Reorganization Act - 1953, 1958), 골드워터-니콜스법(Goldwater-Nichols Act - 1986) 등이 있다.

한편 대통령 정책의 법제화는 다음과 같은 비용 또는 위험을 수반한다. 첫째, 법제화에 걸리는 시간이다. 제한된 임기를 지닌 대통령에게 시간은 매우 중요한 권력 자원 중 하나이다. 따라서 대통령이 중요하다고 판단한 국정과제는 선거캠프, 대통령직인수위원회부터 구상되어 취임 초기부터 강력히 추진된다. 그러나 문제는 정책의 법제화 과정에 걸리는 시간은 결코 적지 않다는 점이다. 짧게는 수개월에서 길게는 수년까지 소요될 수 있다. 둘째, 법제화 과정에서 법안 통과가 기약 없이 지연되거나 부결될 위험성이 존재한다. 이에 따라 대통령의 정책 추진은 발목을 잡힐 위험성이 존재한다. 따라서 대통령은 부결될 것으로 예상되는 사안에 대해서는 법제화를 선택하지 않을 가능성이 크다. 마지막으로, 법제화 과정에서 법안이 대통령의 의도와는 다르게 수정될 가능성이 존재한다. 이에 따라 대통령이 기대했던 정책의 본질이 희석되는 결과가 초래될 수 있다. 이러한 단점과 위험에도 불구하고 대통령이 특정 정책의 법제화를 선택한다면 이는 법제화 결정의 이익이 비용보다 크다는 것을 의미한다.

대통령과 더불어 법제화 과정의 중요한 행위자로 의회 의원들을 들 수 있다. 미국에서는 1986년 '국방 재조직에 관한 골드워터-니콜스 법안(Goldwater-Nichols Act)'과 같이 중요한 국방개혁이 의회의 주도로 이루어졌다.[10] 의회는 법제화의 '과정'에서 중요한 역할을 담당한다. 특히 정책 입법안이 배정된 상임위원회의 구성원들은 정부 제출 법안이 최종 법안으로 나아가는 과정에 상당한 영향을 미칠 수 있다.

국방정책의 법제화 과정에서 의회의 역할은 다음과 같은 다소 상반된 측면에서 고려될 수 있다. 행정부를 견제 할 수 있는 거의 유일한 헌법기관으로서 의원들에게

9) 그 밖의 대통령 정책의 법제화 이익으로는 분산된 정책의 통일성 강화, 기본법의 제정을 통한 관련 법령을 연계하는 틀 제공, 관련 법률의 조정과 일원화, 기능적인 규범을 넘어 가치와 이념을 담은 규범 마련, 국가 관리의 효율성 제고, 주요 사안에 대한 국민적 관심 제고 및 새로운 문화의 형성 등이 언급될 수 있다(이재은 2006, 27-28).

10) 동 법안은 국방정책에 대한 문민 통제를 강화하고, 합참과 통합군사령관의 권능을 강화하면서 각 군의 갈등을 조정하는 획기적인 내용을 담고 있다. 입법 과정과 이후의 집행과정에서 의회주도의 국방개혁에 대해 각 군은 다양한 경로를 통해 국방개혁에 저항하는 행태가 관찰되었다. 이를 주도했던 골드워터 상원의원은 해당 법안의 통과를 자신의 가장 중요한 입법적 성취로 평가했다(Lederman 1999, 84).

는 행정부가 제출한 법안에 대해 비판적으로 검토할 책무가 있다. 의원은 지역구를 대표하지만, 동시에 핵심 국가기관인 입법부의 일원으로서 외교·안보와 같이 대외적 명운이 달린 사안에 대해서는 국가적 차원의 이익을 먼저 고려하게 된다. 삼권분립의 헌법 체계 아래에서 각 부는 서로 견제와 균형의 역할을 하게 되는데, 주로 행정부와 입법부 간에 그러한 역할이 두드러진다. 한국은 대통령의 권력이 강한 편으로 볼 수 있으며, 민주화 이후 국회의 상대적 위상이 높아지고 있으나 외교·안보의 영역에서는 여전히 대통령과 행정부의 역할이 우세하다고 할 수 있다(배종윤 2006; 이정호 2004). 한편 개별 의원들은 개인, 소속정당, 지역, 자신과 관련된 이익집단의 이익을 위해 행동할 수 있다. 개별 의원이 정책의 법제화 과정에서 큰 영향을 미치면 개인의 위상과 정치적 영향력을 대외적으로 높일 수 있을 뿐 아니라 입법부 전체의 위상 증대로도 연결된다. 따라서 의원들은 정부 제출 법안의 상임위원회 심의과정과 본회의 표결과정에서 영향을 미치게 된다.

국방정책의 법제화에 영향을 미치는 다른 중요한 행위자로 관료 조직을 들 수 있다. 국방정책이 전문적이고 특수한 영역인 만큼 국방 관료들의 영향력은 작지 않다. 국방개혁의 직접적인 당사자로서 각 군은 서로 달리하고 있는 조직문화와 조직이익의 측면에서 국방개혁이 담고 있는 내용에 따라 서로 다르게 반응할 수 있다. 만약 정치지도자가 제시하는 정책 방향이 조직이익에 반하는 경우, 관료의 특성상 공식적인 반발은 어려우나 정책의 입안과 집행과정에서 간접적으로 영향력을 행사할 수 있다. 실제로 미국의 국방개혁 사례에서 각 군 장관이나 참모총장은 조직의 이익을 위해 행정부의 최고정책결정권자인 대통령 또는 국방부 장관의 정책에 대해 직접적으로 대립하거나 의회에서의 반대 증언을 통해 우회적으로 저항하곤 했다.[11]

국방정책 법제화 과정에서 관료의 행동을 이해하기 위해서는 다음과 같은 특징을 이해할 필요가 있다. 첫째, '확장된 동질성'이다. 기존의 관료정치에 대한 논의들

11) 트루먼 대통령은 국방부를 중심을 통합을 강화하는 목적에서 1949년 국가안보법 수정안을 의회에 제출했다. 개정안에 따르면 각 군은 국방부 예하의 각 군 성으로 강등되었고, 최선임 장교인 합참의장 직책이 신설되었다. 해군은 중앙의 통제를 강화하는 이 개정안에 반대하였고, 일명 제독들의 반란이라는 사건을 통해 해군참모총장 등이 대통령의 정책에 정면 도전하는 사태가 발생했다(Lederman 1999, 16-19).

은 현직 관료들의 정치적 행태에 주로 집중하고 있으나, 군의 경우 응집력이 강한 예비역 사회가 형성되어 있으며, 이들은 자신의 출신 배경이 되는 조직의 핵심 이익이 걸린 사안에 대해 다양한 창구를 통해 동질적인 목소리를 낼 수 있다. 둘째, '내부적 비(非)동질성'으로 하나의 국방정책에 대해 각 군은 서로 다른 입장을 가질 수 있다는 점이다. 각 군은 그들 고유의 전통과 자기조직에 대한 충성심을 보유하고 있으며, 여러 면에서 다른 조직문화를 가지고 있다. 예를 들어, 2차 대전 이후 미국의 육군은 지휘통제의 분권화보다는 중앙집권화를 선호했던 반면, 해군은 중앙집권화보다는 분권화를 더 선호하면서 자군의 작전에 대한 타군의 개입을 극도로 꺼리는 경향을 보였다. 이처럼 조직에 대한 충성심과 조직문화의 차이는 내부의 갈등과 혼선으로 이어질 수 있다. 게다가, 국방개혁은 제한된 국방자원의 배분 문제를 포함하므로 미래 조직의 운명을 두고 갈등이 심화할 여지가 있다.

마지막으로 언론, NGO, 이익집단, 시민사회 등도 국방정책의 법제화에 영향을 미치는 행위자라 하겠다. 이들은 국방정책의 특성상 앞에서 거론된 행위자들에 비해 영향력이 제한된다고 볼 수 있으나, 일단 법제화 과정이 시작되면 주요 행위자로서 영향을 미치게 된다.

이상에서 논의된 행위자들은 모두 법제화 과정에서 정책연합을 형성하는 주요 행위자라 하겠다. 대통령은 자신이 법제화를 적극적으로 주도하는 경우에는 행정부 내에서 지배적인 정책연합을 결정하는데 압도적 위상을 가진 행위자로서 행동하게 된다. 한편 대통령도 자신이 법제화를 적극적으로 주도하지 않을 때는 정책연합의 형성 과정에서 하나의 관료처럼 행동할 수 있다.[12] 예를 들어 1985년부터 의회가 추진했던 국방재조직에 관한 '골드워터 니콜스' 법안의 핵심 내용 중 하나는 합참과 통합군사령관의 권한을 획기적으로 강화하는 것이었다. 이에 대해 당시 국방부 장관 포함 국방 관료 대부분이 반대했다. 당시 레이건 대통령은 다소 중도적인 입장이었는데, 골드워터 의원은 다른 사안의 연계를 통해 대통령을 논의로 끌어들였다. 이러한 시도는 대통령이 개혁 쪽으로 기울게 하는 계기로 작동하게 되었다. 결국, 중도적이었던 레이건 대통령이 의회의 국방재조직 법안을 지지하는 성격의

12) 대통령도 가장 영향력이 세고, 상위에 존재하기도 하지만, 결국 자신의 이익을 정책에 반영시키기 위해 노력하는 관료의 범주에 포함될 수 있다(배종윤 2003).

편지를 의회로 발송하게 되면서 전체적인 권력 구도는 개혁 쪽으로 기울게 되었다 (Lederman 1999, 73-74).

## 3. 법제화 결정에 관한 분석틀

본 연구에서는 대통령의 법제화 결정을 분석하기 위한 틀로서 2단계의 분석틀을 제시한다. 제1단계는 대통령에게 법제화가 효과적인 대안으로 주목받는 단계이며, 제2단계는 법제화의 실현 가능성을 검토하는 단계로 이루어진다.

제1단계는 법제화가 가져다주는 이익의 측면에서 법제화가 대통령에게 매력적인 대안으로 두드러지는 단계이다. 대통령이 정책의 법제화를 선택했다면, 법제화라는 대안을 법제화하지 않는 경우에 비해 매력적으로 만든 요인이 존재할 것이다. 법제화에 따르는 비용과 위험을 고려할 때, 법제화 없이 정책을 추진해도 좋다고 판단되는 경우에는 굳이 많은 시간과 비용을 요구하는 법제화 과정을 선택하지 않을 것이기 때문이다. 국방개혁의 경우에는 과거 정부의 국방개혁 실패 경험이 주요한 동인으로 작동하는 것으로 보인다. 즉 역대 정권마다 국방개혁을 추진했음에도 불구하고 일관되게 지속되지 못한 것은 개혁의 법적인 근거를 마련하지 않고 군이 홀로 내부에서만 개혁을 추진했기 때문이라는 인식이 존재하는 것이다. 이러한 과거의 개혁 실패 경험은 대통령이 자신의 제한된 임기 내에 개혁에 대한 관료조직의 저항을 극복하고 원하는 결과물을 내놓을 수 있는지를 고려하게 이끈다. 관료들은 기본적으로 정책의 변화보다는 지속성을 선호하는 경향이 있으며, 종종 조직이익을 다른 가치보다 우선시하는 행태가 관찰된다. 국방개혁의 문제는 막대한 국방재원의 재배분 문제를 담고 있어 각 군은 서로 경쟁적인 이해관계를 가지고 있다. 만약 새로운 개혁 방향이 자신의 조직이익을 위협한다면, 해당 관료 조직의 저항이 발생할 수 있다. 특히 대통령의 임기가 제한되어 있다는 점을 고려할 때, 적어도 시간 자원의 측면에서 관료 조직이 우위를 점할 수 있다. 따라서 법제화 추진으로 예상되는 이익이 법제화 추진에 수반되는 비용 및 위험을 상쇄할 것으로 판단되는 경우 법제화는 국방개혁이라는 목표 달성을 위한 효과적인 대안으로 부상할 것으로 보인다.

제2단계는 법제화의 ‘성공 가능성’에 대한 대통령의 전략적 판단이 이루어지는 단계이다. 정책결정자는 자신의 선택에 관한 결과를 고려하게 된다. 첫 번째 단계에서 법제화가 매력적인 대안으로 주목받았다고 하더라도, 법제화 과정에서 의회가 중요한 내용을 수정 할 수도 있고, 과반의 동의를 얻기 어려워 법안 통과가 불확실한 것으로 예상되면 법제화를 실행에 옮기는 것이 부담스럽게 된다. 따라서 제2단계에서 어느 정도 성공 가능성이 있다고 판단될 때, 법제화를 본격적으로 추진할 것으로 예상된다. 제2단계에서 중요한 변수는 법제화에 필요한 권력 자원의 확보 여부라고 하겠다. 대통령이 법제화를 성공적으로 추진하기에 충분한 권력 자원을 확보하고 있다고 판단하는 경우에는 그렇지 않은 경우에 비해 법제화를 선택할 가능성이 클 것이기 때문이다.

법제화에 중요한 권력 자원은 두 영역으로 나눌 수 있는데, 하나는 행정부에서의 영향력이며, 다른 하나는 입법부에 대한 영향력이다. 먼저 행정부에서 대통령은 법적으로는 최고정책결정자로서의 위상을 가지고 있으나, 실제 정책을 입안하고 집행하는 것은 관료이다. 따라서 법제화 과정을 지속적이고 안정적으로 추진하기 위해 대통령은 해당 사안에 대한 지속적인 관심을 보이며 법제화 과정을 장악하는 것이 필요하다. 행정부의 수장이자 최고정책결정자인 대통령의 정책 추진 의지가 강할수록 법제화 과정에 대한 대통령의 장악력을 증대시킬 수 있을 것이다. 한편 입법부에 대한 대통령의 영향력과 관련하여, 당시의 행정부-입법부 관계가 '단점정부(unified government)' 혹은 '분점정부(divided government)'의 형태를 지니고 있는지는 법제화의 결정뿐 아니라 법제화의 과정에 있어 중요한 변수가 될 수 있다. 행정부와 입법부를 여당과 야당이 나누어 지배하고 있는 분점정부에 비해 행정부와 입법부를 여당이 모두 장악하고 있는 단점정부에서 대통령은 보다 자신감을 가지고 법제화를 추진할 수 있을 것이기 때문이다.

## III. 노무현 대통령의 국방개혁 법제화

노무현 정부 국방개혁 법안의 입안은 대통령의 국방보좌관이었던 윤광웅 국방부

장관재임 기간에 주로 이루어졌다. 예비역 해군중장 출신인 윤 장관의 임명은 일반적으로 국방부 장관에 육군대장 출신의 합참의장 또는 육군참모총장을 임명해왔던 전례에 비해 이례적이었으며, 윤 장관의 임명은 국방정책에 대한 대통령의 강한 개입이 있을 것임을 시사하는 것이었다. 실제로 대통령의 재가를 받은 국방개혁안에는 군 역사상 최초로 병력의 대규모 감축이라는 강력한 개혁안에 담겨있었다.

구체적으로 노무현 정부의 '국방개혁 2020'은 2005년 1월부터 과거 국방개혁의 미비점을 극복하고 임기 내에 협력적 자주국방을 실현하기 위해 작성하기 시작하여 2005년 9월 '국방개혁 2020 기본계획'으로 대통령에게 보고되고 국민에게 공개되었다. 개혁의 방향은 현대전에 부합하는 군 구조 및 전력체계 구축, 국방 문민화, 저비용·고효율 국방관리체제, 시대에 맞는 병영문화 개선에 초점을 두었으며, 핵심과제는 69만 명의 병력을 2020년까지 50만 명 수준으로 감축하고, 이러한 양적 축소에 상응하여 첨단 무기를 도입하고 지휘구조를 단순화하여 질적 역량을 높이는 것이었다. 이후 정부는 2005년 12월 2일 '국방개혁 2020' 주요 내용을 담은 '국방개혁기본법안'을 국회에 제출하였다(국방부 2006). 법안의 주요 내용은 개혁의 목적과 이념, 국방개혁추진위원회의 구성, 국방 문민화와 인적 구조 개편, 군 구조 개편과 전력체계 균형 발전 등이 포함되어 있었다. 정부안은 국회 공청회, 상임위원회 심의 등을 거쳐 2006년 12월 1일 '국방개혁에 관한 법률'로 최종 통과되었다.

노무현 정부에서 국방개혁 정책이 법제화 과정을 거치게 된 가장 직접적인 계기는 노무현 대통령에 의한 직접적이고 구체적인 지시였다고 하겠다. 노무현 대통령은 2004년 12월 14일 제55회 국무회의에서 국방개혁 법제화에 대한 자신의 지침을 명확히 했다. 노무현 대통령이 법제화를 추진한 목적은 첫째, 국방개혁이 '지속적'이고 안정적으로 추진될 수 있도록 법적 구속력을 부여하는 것이고, 둘째, 입법과정을 통해 국민의 대표인 국회 동의를 확보함으로써 '국민적 합의'와 지원을 유도해내려는 것이었다(김동한 2008).

그러한 법제화의 표면적인 목적 외에도 왜 당시 대통령이 직접 나서 법제화를 적극적으로 추진했는지 의문이 제기된다. 일반적으로 국방정책의 경우 대통령의 위상이 지배적이며, 꼭 새로운 법률을 만들지 않더라도 행정부 차원에서 정책적

추진이 가능하기 때문이다. 그런데도 대통령이 많은 시간과 비용을 요구하는 법제화를 적극적으로 추진했다는 것은 이 사안과 관련해 대통령에게 작용했던 근본적인 유인이 있었음을 보여준다. 이하에서는 본 연구가 제시하는 법제화 결정에 관한 분석틀에 따라 노무현 대통령이 국방개혁의 법제화를 결정한 요인들을 살펴보기로 한다.

## 1. 법제화 결정 제1단계: 과거의 개혁 실패를 극복하기 위한 대안의 필요

노무현 대통령의 경우 외교·안보에 대한 관심이 높았고, 특히 국방개혁에 대한 의지는 강력했던 것으로 보인다. 노무현 정부는 출범 이전부터 국방개혁을 안보 분야의 중요한 추진과제로 분류하였다. 16대 대통령직인수위원회에서는 김대중 정부가 추진했던 국방개혁 과제에 대한 성과 분석을 토대로 국방정책과제를 도출하여 대통령에게 보고하였다.

대통령의 국방개혁에 대한 의지는 노무현 대통령의 동맹 조정 의지 및 자주국방 추진에 근거해 발전된 것으로 보인다. 노무현 정부의 출범 직후인 2003년 2월 미국은 주한미군 기지 재배치와 용산기지 이전을 동년 10월부터 시작하자는 요구를 했는데, 노무현 정부는 이를 미국의 동맹 조정 요구로 받아들였다. 이후 미국의 요구에 대한 대응을 검토하는 과정에서 국방부와 국가안전보장회의(NSC) 사무처의 의견이 갈리면서 정부 내 논란이 있었다. 당시 노무현 대통령은 이러한 정부 내 논란을 정리하면서 동맹 조정에 대한 미국의 요구를 받아들이되 이를 자주국방의 기회로 삼자는 취지의 지시를 했다(국정홍보처 2008).

2003년 3월 15일 국방부 연두 업무 보고에서 노무현 대통령은 자주국방과 관련하여 조영길 국방부 장관에게 구체적인 지시를 내렸다. 그중 하나가 국방개혁과 관련하여, “한국의 국방개혁을 위한 시도가 그동안에 어떻게 있었으며, 얼마만 한 성과를 거두었는가, 어떤 계획이 어떤 계기로 언제쯤 중단됐는가 하는 점에 보고”하고 이를 바탕으로 실현 가능한 국방개혁 추진전략을 짜도록 지시하였다(국정홍보처 2006, 182). 그 뒤 2003년 7월 31일에 국방부는 NSC 사무처와 함께 자주국방 추진의 종합계획을 노무현 대통령에게 보고했는데, 여기에는 과거 정부의 만족스럽

지 못한 국방개혁의 역사에 관한 내용도 포함되었을 것으로 보인다. 이후의 2003년 10월 1일 국군의 날 기념식 연설문에서 대통령의 국방개혁에 대한 추진 의지가 관찰되었지만, 과거 정부의 경험이나 법제화에 대해서는 언급이 없었다.[13)]

NSC가 2004년 3월 1일 발간한『평화번영과 국가안보』에서는 '한미동맹과 자주국방의 병행 발전'이 '협력적 자주국방'을 위한 주요 추진과제로 명기되었다. 여기에는 군 구조 개편과 국방개혁에 관한 내용이 담겨있으며, "과거에도 국방개혁을 추진하여 적지 않은 성과를 거두었으나, 안보환경의 변화를 충분히 반영하고 미래에 능동적으로 대응하기 위한 구조적 개혁을 달성하는 데는 미흡한 부분이 있었다."라고 지적하고 있다(국가안전보장회의 2004).

이에 따라 2004년 11월 19일 국방부는 '협력적 자주국방 추진계획'을 수립해 대통령에게 보고하였다. 이에 대한 노무현 대통령의 지침은 "안보의 기본 축인 한미동맹을 전략 환경의 변화에 부합되게 미래지향적으로 발전시키고, 한반도 방위를 주도할 수 있는 자주적 대북억제능력을 조기 확충하며, 군 구조 개편 및 국방개혁으로 군을 정예화하고 군 운영을 효율화함으로써 참여정부 임기 내 협력적 자주국방의 토대를 구축"해야 한다는 것이었다. 대통령이 '임기 내 구축'을 강조한 것은 과거 미흡했던 정부의 국방개혁에 대한 NSC의 평가와 관련된 것으로 보인다.

과거의 국방개혁 추진에 대한 평가와 관련하여, 노무현 정부가 임기 말에 발간한『참여정부 정책보고서 2-46 국방개혁 2020』에 따르면, 정부가 국방개혁을 준비하면서 주목했던 점은 과거에도 여러 번의 국방개혁을 시도했지만, 그 결과는 대체로 미흡했다는 사실이었다. 해당 정책보고서는 과거 국방개혁 실패의 원인을 3가지로 진단하였다. 첫째, 국민적 공감대와 추진 의지가 부족했다. 둘째, 지속해서 추진할 수 있는 법적·제도적 장치가 없었다. 마지막으로, 개혁 추진에 필수적인 소요재원이 확보되지 않았다는 것이었다.[14)]

---

13) 당시 노무현 대통령의 국방개혁 관련 발언이다. "우리 군은 변화하는 시대 상황에 효과적으로 부응할 수 있도록 부단히 스스로를 혁신해 나가야 할 것입니다. 의식과 제도, 전력구조에 이르기까지 적극적인 개혁을 통하여 효율성과 합리성을 제고해 주기를 바랍니다."대통령기록관, "제55주년 국군의 날 기념식 대통령 연설문, 2003년 10월 1일,"http://16cwd.pa.go.kr (검색일: 2021년 6월 20일).

14) 대통령자문 정책기획위원회, "참여정부 정책보고서 2-46 국방개혁 2020," http://pcpp.pa.go.kr/portal/contents/stroll/publication/ (검색일: 2021년 6월

이러한 과거의 실패 경험으로부터 비롯된 문제 인식은 대통령이 새로운 아이디어가 필요하게 하였으며, 그러한 과정에서 대통령에게 매력적인 대안으로 주목받은 것이 바로 법제화였다. 국방개혁의 법제화가 부각되는 시점으로 노무현 정부에서 발간한 자료들은 2004년 12월 5일에서 7일까지의 대통령의 프랑스 방문과 그 이후 대통령의 2004년 12월 14일 제55차 국무회의에서의 지시를 '법제화'의 출발점으로 언급하고 있다. 특히 당시 대통령의 발언, 정부 발표 및 간행물, 언론 보도 등을 종합적으로 검토한 결과 대통령이 법제화를 결정하게 된 가장 중요한 계기는 2004년 12월 5일에서 7일까지의 프랑스 방문에서 프랑스 국방부 장관과 만남이었던 것으로 보인다. 당시의 만남과 관련하여 보도된 대통령의 발언은 다음과 같다.

> "작년에 프랑스에 가보니 국방부 장관이 여성 장관이었다. 대화를 해보니 여러 국방계획 진행 상황을 자랑하기에 관심을 갖고 질문하고 했더니 시라크 대통령보다 장관과 더 많이 대화를 하게 되었다. (중략) 이야기를 많이 들었는데 인상적인 것은 법을 마련해 놓고 진행하고, 그렇게 제도화하는 것이 더 좋다고 해서 장관과 상의해서 앞으로 국방개혁이 제도화로 가기 위해 위원회를 만들게 됐다."

프랑스 방문의 1주일 뒤인 2004년 12월 14일, 노무현 대통령은 제55회 국무회의에서 "프랑스는 국방개혁 관련 사항을 법제화하여 추진하고 있다. 국방개혁의 일관된 추진을 위한 법적 토대를 마련하는 조치가 중요하다"라고 강조했다(국정홍보처 2006, 185). 그리고 윤광웅 국방부 장관에게, "국방개혁을 지속적으로 수행하기 위한 법적 토대를 마련해 연두 국방부 업무보고 때 구체적으로 보고하라"고 지시한 것으로 알려졌다.[15] 이에 따라 국방부는 기획관리실을 중심으로 국방개혁의 법제화를 추진하게 된다(국정홍보처 2006, 184).

2005년 4월 28일 국방부는 업무보고 자리에서 프랑스식 국방개혁의 추진 절차

---

20일).

15) "노 대통령, 윤 국방에 지시'국방개혁 법제화 하라'."『국민일보』(2005년 1월 13일).

와 방법을 벤치마킹하여 2005년 11월 중에 국회에 법안을 상정하겠다고 대통령에게 보고하였다. 이 자리에서 대통령은 아래와 같이 발언한다.

> "국방개혁의 핵심은 군 구조를 양적 구조에서 미래 지향적 질적 구조로 전환하는 것이며, 군이 스스로 민주주의 모습을 담은 장기적 국방개혁의 목표와 비전을 명확히 제시하고, 성찰과 예측을 바탕으로 국방개혁안을 마련하여 국민적 공감 하에 법제화함으로써 일관된 개혁을 추진해야 한다. 그리고 국방개혁을 위한 국방예산은 적극 지원할 것이다."

이러한 대통령의 발언은 과거 국방개혁의 문제점을 해결하기 위한 대안으로서 법제화를 추진하고 있음을 보여주었다. 이와 관련해 당시 김만수 청와대 대변인은 노무현 대통령이 '프랑스식 국방개혁'을 강조한 것은 일부 언론의 보도처럼 프랑스 국방개혁의 각론(내용)을 강조한 것이 아니라 그 방식(법제화)을 강조한 것으로 설명했다.[16]

이후 노무현 정부의 핵심 참모들의 발언에는 대통령의 발언과 공통적인 인식이 지속적으로 관찰된다. 윤광웅 국방부 장관은 2005년 4월 28일 업무보고 이후의 브리핑에서 "새로운 정부가 출범할 때마다 국방개혁을 추진했지만, 정부가 바뀌면 개혁이 중단되는 과정이 반복됐다"라며 "10~15년을 내다보면서 개혁방안을 법제화해 다음 정부에서도 개혁을 이어갈 수 있도록 하겠다는 것"이라고 설명했다.

2005년 3월 대통령 직속 국방발전자문위원장으로 임명된 황병무 교수는 2005년 5월의 언론 기고문에서 국방개혁 법제화의 이유를 "과거 정부들이 군 구조개혁을 절감하고 수차례 시도했으나, 전체보다 부분의 개혁에 집착하고, 각 군 간의 합의 노력 부족했으며, 정부의 이행의지가 미약해 포괄적인 개혁안을 만드는데 실패했으며, 노무현 정부는 이러한 실패를 반복하지 않기 위해 법제화를 결정하게 되었다"라고 설명했다.[17]

이러한 논의를 종합해 볼 때, 공식적으로 발표되지는 않았지만, 노무현 정부는 국방개혁에 대한 관료 조직의 저항 및 불충분한 권력 자원을 과거 정부들이 국방개

16) "군 개혁은 프랑스, 과거청산은 독일서 배우라."『오마이뉴스』(2005년 4월 28일자).
17) "황병무, 국방개혁안 법제화해야."『국민일보』(2005년 5월 10일자).

혁에 실패한 주요한 원인으로 인식하고 있었음을 알 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 새로운 대안을 모색하던 노무현 정부에게 2004년 12월의 프랑스 방문은 '국방개혁의 법제화'라는 아이디어를 부각시켰다. 이후 노무현 대통령이 국방개혁의 법제화를 공식적으로 지시함으로써 법제화가 본격적으로 추진되었다.

## 2. 법제화 결정의 제2단계: 행정부와 입법부의 성공적 장악

노무현 대통령이 법제화를 공식화한 2004년 12월은 시간적 권력 자원의 측면에서 임기를 약 3년을 남겨둔 시점으로 법제화 추진에 걸리는 수개월에서 1년 가까이 걸리는 시간을 고려할 때, 취임 초기와 비교하여 시간적 권력 자원이 상대적으로 여유롭지 않은 상황이었다.

그런데도 노무현 대통령이 의회의 입법 과정을 통과해야 하는 법제화 추진을 자신 있게 선언할 수 있었던 것은 법제화 과정의 주요 행위자 중 하나인 의회에 대한 영향력이 크게 강화된 시기였다는 점을 들 수 있다. 2004년 3월 야당에 의한 대통령 탄핵안이 가결되면서 야당에 대한 국민적 비판이 이어졌다. 그 결과는 2004년 4월 15일에 치러진 제17대 총선에서 야당의 참패로 이어졌고, 대통령이 국방개혁의 법제화를 공식화한 2004년 12월은 의회의 권력 구조가 여대야소 정국으로 변화한 시기였다.

한편 관료 조직에 대한 장악력을 강화하는 조치는 법제화 추진의 전과 후에 모두 관찰되었다. 이는 주로 국방 관료 조직 장악을 위한 인사권 행사와 대통령 직속 안보국방 관련 조직의 강화로 관찰되었다. 노무현 대통령은 2004년 7월 28일 신임 국방부 장관으로 청와대 국방보좌관인 윤광웅을 임명하였다. 1968년 이후로 해군 출신 국방부 장관이 임명된 적이 없다는 점과 합참의장이나 참모총장을 역임하지 않은 예비역 중장을 군을 총괄하는 자리에 임명했다는 점에서 이례적이었다. 국방부 장관으로 임명된 윤광웅 국방보좌관은 노무현 대통령의 고등학교 선배로서, 당시 청와대의 인선 기준은 대통령의 '장악력'인 것으로 알려졌다.[18] 또한, 2005년 3월 14일에는 대통령 직속으로 국방발전자문위원회를 설치하고 위원장으로 황병무 국방대학교 명예교수를 임명했다. 당시 청와대는 국방발전위원회의 주

18) "盧, 법무장관 김승규 국방장관 윤광웅씨 임명."『경향신문』(2004년 7월 28일자).

요 임무 중 하나로 '국방개혁의 법제화'를 발표했다. 국방발전자문위원회의 설치로 청와대 국방보좌관 직책은 폐지되었다.[19] 국방정책과 관련해 대통령의 핵심 참모 중 하나인 국방보좌관을 대체하는 국방발전자문위원회는 국방정책과 관련해 대통령과 긴밀히 협의하는 매우 중요한 위상을 가지게 된 것으로 보인다. 이후 과정에서 황병무 위원장은 국방개혁의 법제화 필요성을 언론 기고 등을 통해 적극적으로 설파하였다.[20] 이후 노무현 정부의 '국방개혁 2020'은 2006년 12월 '국방개혁에 관한 법률'로 법제화에 성공하게 된다.

## IV. 결론

본 연구에서는 왜 대통령이 많은 시간과 비용을 들여 정책의 법제화를 시도하는지를 노무현 정부가 추진했던 '국방개혁 2020'의 법제화 과정을 통해 살펴보았다. 법제화 결정의 1단계에서 노무현 대통령은 과거 정부들의 국방개혁 실패 경험을 바탕으로 제도적 관성을 극복하고 국방개혁을 성공으로 이끌기 위한 새로운 대안을 모색하고 있었으며, 프랑스 국방장관과 만남을 통해 새로운 대안으로서 '국방개혁의 법제화'가 부각되었다. 법제화 결정의 2단계에서는 국방개혁의 법제화를 실현할 수 있을 것인가에 대한 전략적 계산이 이루어졌으며, 당시 노무현 대통령의 탄핵 및 총선 승리를 통해 만들어진 여대야소 정국은 의회에 대한 영향력의 측면에서 대통령에게 자신감을 제공한 것으로 보인다. 동시에 관료 조직에 대한 장악력의 측면에서는 국방 관료에 대한 적극적인 인사권의 행사와 국방 관련 직속 조직의 강화를 통해 장악력을 유지해 나간 것으로 보인다. 이러한 과정을 통해 노무현 대통령은 '국방개혁 2020'의 법제화에 성공할 수 있었던 것으로 보인다.

본 연구에서 살펴본 것처럼, 국방정책의 법제화 결정에는 과거의 개혁 실패 경험, 해당 사안에 대한 관료 조직의 지배적 영향력, 다수의 군 출신 의원으로 구성된 국방위원회의 특수성, 그리고 대통령이 직면한 정치적 여건 등의 요인들이 복합적

19) "靑 국방발전자문위 신설… 위원장 황병무씨." 『한국일보』 (2005년 3월 14일자).
20) 황병무. 2005. "국방개혁안 법제화해야."『국민일보』 (5월 10일).

으로 영향을 미친다고 하겠다. 이러한 구조적 제약을 강력한 추진의지를 가지고 다양한 정치적 수단을 통해 잘 극복할 수 있었던 노무현 대통령의 리더십은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 또한, 본 연구의 분석 결과는 대통령 정책의 법제화 결정은 단편적인 혹은 우발적인 정치적 결정이라기보다는 고도의 정치적 계산에 의한 전략적 판단에서 비롯된 것임을 보여주었다. 대통령의 권력은 '헌법에서 나오는 것이 아니라 정치력에서 나오는 것'이라는 학문적 주장의 유용성이 확인되는 대목이다(Neustadt 1991).

# 참고문헌

국가안전보장회의. 2004.『평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상』. 서울: 국가안전보장회의.

국방부. 2006.『국방백서 2006』. 서울: 국방부.

국정홍보처. 2008.『참여정부 국정운영백서 제5권: 통일 · 외교 · 안보』. 서울: 국정홍보처.

김동한. 2008. "노무현 정부의 국방개혁정책 결정과정 연구: 군 구조 개편과 법제화의 정치과정을 중심으로."『군사논단』53권: 197-222.

김대성 · 정광호. 2013. "국방개혁의 법제화 성공요인: Goldwater-Nichols 법안과 국방 기본계획 2011-2030."『신아세아』20권 4호: 189-213.

배종윤. 2006.『한국외교정책의 새로운 이해』. 서울: 한국학술정보.

배종윤, 2003. "1990년대 한국의 대북정책과 관료정치: 통일부와 국가정보원을 중심으로."『한국정치학회보』37권 5호: 147-165.

신현기. 2013. "대통령 정책의 법제화 소요시간."『한국행정학보』47권 2호: 31-54.

이병태. 2011. "위임입법."『법률용어사전』서울: 법문북스.

이정호. 2004. "국회외교위원회의 운영과 그 특성에 관한 검토: 제11대부터 제15대 국회를 중심으로."『21세기 정치학회보』14권 3호: 83-99.

이재은. 2006. "포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석."『한국위기관리논집 』2권 2호: 19-35.

임성호. 2001. "미국 '거버넌스(Governance) 위기론'의 대외정책적 함의와 그 평가."『한국정치학회보』35권 1호: 287-306.

정영국. 1996. "한국 의회정치와 외교정책."『의정연구』2권 2호: 133-154.

황병무.『국방개혁과 안보외교』(서울: 오름, 2009).

Lederman, Gordon Nathaniel. 1999. *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986*. Connecticut: Greenwood Press.

Neustadt, Richard E. 1991. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan.* New York: Free Press.

# A Study on the Determinants of Defense Policy Legislation : Focusing on the Legislative Process of the Roh Moo-hyun Administration's 'Defense Reform 2020'

Jaeho Kim*·Jeonghun Min**

ABSTRACT

Presidents with limited terms often attempt to legislate their reform policies. There is no guarantee, however, that the legislative process of policy will be successful because it is carried out by the legislature. Moreover, it requires more time and cost than the executive order. We have seen cases that presidents attempt to legislate defense policies, where the president has exclusive influence as the commander-in-chief and the head of the administration, even though the legislation is not essential. This study analyzes the legislative process of the Roh Moo-hyun administration's 'Defense Reform 2020' in order to examine which factors affected the president's decision on legislation and how political actors interacted with each other in the legislative process. The results of the analysis show that past experience of reform failure, control of the bureaucracy, and president will of the president affected the legislation process. These results suggest that presidential power mainly comes from his/her political will, skill, and luck.

Keywords: Foreign Policy, Defense Reform, Legislative Process, Presidential Leadership

투고일: 2022.01.29. 심사일: 2022.02.10. 게재확정일: 2022.03.02.

* Assistant Professor, Republic of Korea Naval Academy
** Associate Professor, Korea National Diplomatic Academy

[DOI] http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2022.3.7.1.23

【연구논문】

# 소통의 리더십:
# 리더십과 의사소통이 공공봉사동기에 미치는 영향*

강 지 윤**·박 상 훈***·양 선 규****


## 논문요약

공무원이 적극적으로 공직 업무를 수행하도록 동기를 부여하는 것은 무엇일까? 기존의 연구들은 공무원이 시민과 사회의 안정과 발전을 위해 자발적으로 공적영역에서 봉사하고자 하는 의지를 공공봉사동기(Public Service Motivation; PSM)라고 정의한다. 일반적으로 조직 내 개별구성원들을 지도하며 조언하는 변혁적 리더십이 비용 및 효과의 거래로 수행되는 거래적 리더십에 비해 공공봉사동기(PSM)를 촉진한다는 주장이 지배적이다. 하지만 위계적 조직문화의 특성을 온존하고 있는 한국 공무원 사회에서, 공급자인 리더가 어떠한 유형의 리더십을 제공하느냐 뿐 아니라, 그것이 과연 수요자인 구성원들에게 제대로 전달되고 있느냐가 구성원들의 공공봉사동기에 영향을 미칠 것이라고 기대할 수 있다. 따라서 본 연구는 리더십과 협업 및 의사소통이 상호작용을 하여 공공봉사동기(PSM)에 유의미한 영향을 미칠 것이라고 기대한다. 본 연구에서는 공직생활실태 데이터(2020)를 활용하여, 공공봉사동기(PSM), 리더십, 그리고 조직 내 협업과 의사소통 정도 간의 관계를 경험적으로 분석한다.


주제어: 공공봉사동기, 변혁적 리더십, 거래적 리더십, 의사소통, 로지스틱 회귀분석

---

* 본 연구에서 사용하는 설문조사 자료는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았다.
** 미국 사우스캐롤라이나 주립대학교 정치학과 박사과정.
*** 미국 사우스캐롤라이나 주립대학교 정치학과 박사수료, 교신저자.
**** 미국 사우스캐롤라이나 주립대학교 정치학과 박사과정

# Ⅰ. 서론

불신의 시대, 이는 지금 한국사회를 관통하는 하나의 패러다임이라고 볼 수 있다. 한국사회에서 시민의 사회적 신뢰, 특히 정부와 공공기관, 공무원에 대한 신뢰는 현저히 낮다. 일례로 최근 수행된 사회적 신뢰에 관한 조사는 한국사회에서 타인, 공공기관과 정부, 그리고 공무원에 대한 신뢰가 모두 낮게 나타났다고 보고했다.[1] 또한 종종 사회적으로 문제시되는 공공기관 임직원들의 불법투기 사태나 채용 비리 문제는 대중의 공공부문에 대한 불신을 더욱 악화시켰다.[2] 이러한 불신과 불만족은 공공부문이 상대적으로 안정적인 고용 조건을 보장함에도 불구하고, 그 구성원인 공무원들이 공적봉사에 대한 열의와 적극적 태도를 보이지 않는다는 인식에서 기인한다. 시민들은 공무원이 무기력하고 무능력하거나, 또는 공직안정성 이외에 공적 가치를 경시한다고 여길 경우 공공기관과 그 구성원에게 만족하지 않으며, 불신하는 모습을 보인다(이원희 2018).

따라서 공적부문 신뢰 회복을 위해서는 관료제 개혁이나 위계적 조직제도 개편과 같은 구조적 변화와 함께, 조직 속의 개인도 변화할 수 있는 장을 마련해 주어야 한다. 공무원들이 공적 가치를 추구하고 직무에 책임을 지며 사회적 문제해결을 위해 적극적으로 임하는 태도를 배양하도록 촉진하는 것은 공적부문 신뢰 제고를 위한 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 개별 공무원이 적극적인 업무 태도를 함양

---

1) 정치인을 신뢰한다고 응답한 사람은 3.7%에 불과했으며, 공공기관에 대해서는 19.8%, 정부에 대해서는 22%가 신뢰한다고 응답했다. 또한 공무원을 신뢰한다고 말한 응답자 역시 16%에 불과했다. (김현주, “누구도, 무엇도 쉽게 믿을 수 없는 ‘불신사회’로 전락한 대한민국 [김현주의 일상 톡톡]”, 세계일보 2020년 2월 13일, 2021년 9월 29일 검색: https://www.segye.com/newsView/20200212511077?OutUrl=naver)

2) 실제로 LH 투기 사태 이후로, 특히 청년층을 중심으로 정부 불만도와 정책 불신, 공공기관 불신이 높아지고 있으며, “정직한 사람들만 바보가 되는 불합리한 세상”이라는 시선이 증가했다. (정성조, “'LH 투기'에 허탈한 청년들…"정직하면 바보 되는 세상", 연합뉴스, 2021년3월7일. 2021년9월29일 검색: https://www.yna.co.kr/view/AKR20210306054000004) 또한 연이어 공공기관의 부정채용의혹이 터지고, 이에 비례하여 공정사회 구현을 외치며 등장한 현 정부와 공무원 집단에 대한 신뢰도가 하락하고 있다. (진선우, “연이어 터진 공공기관 부정채용 의혹…청년들은 허탈감 호소”, 투데이신문, 2021년2월4일. 2021년 9월 29일 검색: http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=77076)

하고, 공적 가치를 추구하도록 하기 위해서는 개인이 마땅히 그렇게 행동하고자 하는 마음을 가지도록 동기를 부여해야 한다.

본 연구에서는 공공봉사동기(Public Service Motivation; PSM)가 공무원이 사회 공헌 지향 태도를 갖도록 촉진하는 대표적 요인이라고 본다. 공공봉사동기는 개인의 가치를 기반으로 행동을 결정하는 요인이며, 친사회적 정책에 대한 개인의 성향을 나타내므로 공공조직 구성원에게 나타나는 독특한 내적 동기 요인이라 할 수 있다. 이에 여러 연구에서 공공봉사동기를 내적 동기 요인으로써 직무성과 및 직무 몰입의 주요한 변수로 다루고 있다(노종호 2016; 이강문 2017; 이근주 2005; 임재영·문국경 2019; 정재호·최규현 2020; 조태준·윤수재 2009; 최예나 2018). 또한 리더십과 연계하여 조직 혁신과 효과성을 증대시키는 요인으로 다루기도 한다(김재형 외 2020; 김지수·윤수재 2019; 류종용·이창원 2016; 정지용·김지수 2020).

하지만 정작 공공부문 내에서 공공봉사동기를 향상시키고 관리할 수 있는 요인에 대한 연구는 아직 충분하지 못하다. 본 연구는 상이한 리더십 유형이 공공봉사동기를 견인 혹은 저해하는 하나의 요인이라고 보며, 리더십 유형과 더불어 관리자와 비관리자 간의 합의와 가치공유가 리더십의 긍정적 역할을 증대시킬 것으로 기대한다. 즉, 본 연구에서는 리더십 유형에 따라 공공봉사동기 수준이 달라지는지, 그리고 나아가 조직 내 협업 및 의사소통 수준이 리더십 유형에 따라 공공봉사동기에 미치는 영향에 조건적인지를 확인할 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 이어지는 장에서 공공봉사동기 결정요인에 대한 기존 연구들의 분석을 비판적으로 검토하고, 리더십 유형과 역할이 어떻게 조직 내 협업 및 의사소통 수준에 따라 조건적으로 공공봉사동기를 견인할 수 있는지에 대한 일련의 연구 가설을 제시한다. 제3장에서는 한국행정연구원의 「공직생활실태조사」 자료를 토대로 앞서 이론적 논의를 통해 도출한 검증 가능한 가설들을 어떻게 경험적으로 분석할 것인지에 대해 연구 설계와 분석방법을 제시한다. 제4장에서는 로지스틱 회귀분석을 통한 경험적 분석 결과를 제시하고, 제5장에서 결론과 함의를 도출하며 본 연구를 마무리 짓는다.

# Ⅱ. 공공봉사동기에 대한 이론적 논의 및 연구가설

## 1. 공공봉사동기(Public Service Motivation)

일반적으로 공공봉사동기는 “공공기관과 정부조직에 기반을 두고 고유하게 발생하는 동기를 나타내는 개인의 성향(Perry and Wise 1990, 368)”이며, 이는 합리적 동기(rational motives), 규범적 동기(norm-based motives), 정서적 동기(affective motives) 등 세 가지 차원으로 나누어진다. 공공봉사동기는 각 차원에 따라 공공정책 호감도, 공익 몰입, 동정심과 자기희생 등의 네 가지 구성요소를 포함한다(Perry 1996). 다수의 연구들은 공공봉사동기를 이 네 가지 구성으로 개념화하는 것에 동의하며(Andersen et al. 2014; Bellé 2012), 이러한 특징으로 인해 공공봉사동기는 연구 시 명확한 개념화가 필요하다(Bozeman et al. 2015; Ritz et al. 2016). 따라서 본 장에서는 기존 연구에서 다뤄온 공공봉사동기가 무엇인지 확인하고, 본 연구에서 활용할 공공봉사동기를 정의하고자 한다.

첫째로 공공봉사동기는 윤리 등의 가치 기반 행동 결정 요인으로, 사적·조직적 이익을 넘어 보다 큰 정치적 제도와 관련한 이익을 고려하는 것을 의미한다(Vandenabeele 2007). 이는 개인이나 조직의 이익이 공공 이익과 일치할 수 없다는 의미가 아니다. 여러 유형의 이익이 상존하는 상황에서 공공이익이 다른 이익보다 중시된다는 의미이다. 둘째, 공공봉사동기는 이타심을 기반으로 한 동기이다. 이때 이타심은 지역사회, 국가, 인류 전반에 도움이 되고자 하는 성향을 의미한다(Rainey and Steinbauer 1999). 마지막으로 공공봉사동기는 조직구성원이 공공이익을 목표로 삼고 자발적으로 공공이익을 위해 행동하도록 촉진한다(Heckhausen and Heckhausen 2008).

다만 공공봉사동기는 공공가치 개념과 구별되어야 한다. 공공가치가 타인과 사회에 무엇이 바람직한지 고민하고 이해하는 것이라면, 공공봉사동기는 개인이 공공서비스를 제공하도록 만드는 원천이다(Andersen et al. 2013). 즉, 공공가치가 행동의 방향을 설정한다면, 공공봉사동기는 행동을 실행할 활력과 행동을 지속하게 하는 자극을 제공한다. 따라서 공공봉사동기는 타인과 사회의 행복 증진을 위해 자발적으로 공익에 기여하려는 개인의 잠재적 의지 혹은 방침을 가리킨다

(Hondeghem and Perry 2009: 6). 이는 개인이 타인과 사회를 위해 봉사하고 싶어 하는 친사회적 동기라고 해석할 수 있다(Jensen et al. 2019).

공공봉사동기는 앞서 밝혔듯이, 공공정책 호감도, 공공가치 몰입, 동정심, 자기희생이라는 네 가지 측면에서 이해할 수 있다(Perry 1996; 이근주 2005). 공공정책 호감도는 정책과정에 적극적으로 참여하고 정책과정 이행을 보다 큰 사회적 선으로 인식하는 것이다. 공공가치 몰입은 공익과 사회봉사에 대한 욕구 그리고 공공가치 실현에 몰입하는 것이다. 동정심은 사회적 약자와 사회문제에 대한 공감과 관심을 뜻하고, 자기희생은 공익 문제에 대한 해결의지와 노력을 가리킨다. 이 중 자기희생은 스스로의 자율적 결정에 근거한 자발적 희생을 뜻한다. 위와 같은 개념을 종합하여, 본 연구는 공공봉사동기를 사회약자 및 사회문제에 관심과 이타심을 발휘하고, 사회문제 해결을 위해 자발적으로 봉사하며, 친사회적 정책과정에 적극적으로 개입하는 개인의 성향이라고 정의한다.

공공봉사동기는 공공조직 구성원들에게 나타나는 독특한 내적동기요인으로 성과효율과 업무효과에 긍정적 효과를 가진다(노종호 2016; 이강문 2017; 이근주 2005; 임재영·문국경 2019; 정재호·최규현 2020; 조태준·윤수재 2009; 최예나 2018). 몇몇 연구는 공공봉사동기가 조직시민행동, 직무만족, 조직몰입 등에도 긍정적 효과를 가진다고 주장한다(이혜윤 2017; 임재영·문국경 2019; 임재영 외 2019b). 이러한 공공봉사동기는 조직문화 혹은 조직가치와 같은 요인에도 영향을 받을 수 있다(김영은 외 2018; 윤병훈·최웅렬 2013; 전대성·이수영 2015; 표선영 2013). 하지만 조직문화 혹은 조직가치는 독립적으로 공공봉사동기에 영향을 미치기보다 개인의 조직적합성(김영은 외 2018), 목표 명확성 및 상사와의 관계(전대성·이수영 2015), 업무특성(표선영 2013), 사회적 및 조직적 경험(한에스더·이근주 2012), 개인 기본욕구를 충족시키는 조직적 요인(이하영 외 2017), 조직사회화 요인(김서용 외 2010) 등을 매개하여 공공봉사동기를 제고할 수 있다.

다수의 연구가 여러 조직적 요인과 공공봉사동기 간의 관계를 다루고 있지만, 직간접적으로 조직적 요인을 변동시키고 형성할 수 있는 리더십과의 관계에 대해서는 명확하게 설명하지 않고 있다. 리더십은 조직의 풍토와 환경을 형성하는 데 있어 큰 영향력을 가진다(서정석·김병근 2017). 리더십은 리더의 성격과 조직을

변화시키고자 하는 일련의 행위를 통해 발휘되며, 발휘된 리더십은 조직구성원 집단에게 공적가치를 내면화시키고 구성원들의 자아관념 변화를 야기할 수 있다(김호정 2020). 또한 리더는 조직구성원에게 긍정적인 역할 모델이 될 수 있으며, 긍정적인 조직사회화 과정을 제공하여 공공봉사동기 수준을 증가시킬 수 있다. 따라서 리더가 혁신적이고 개방적인 문화를 활성화하고 집단 내에서 조직목표 일치성을 강화하면 구성원들의 공공봉사동기가 제고될 것이라 기대할 수 있다.

## 2. 리더십의 역할

### 1) 목표지향적 리더십(Goal-oriented leadership)

기존에는 주로 기업 등과 같은 민간기관에서 리더십 연구를 활발히 했지만, 최근에는 공공부문에서 리더십으로 연구의 관심사가 확장되고 있다(Van Wart 2013; Vogel et al. 2015). 하지만 기존 연구들은 리더십 개념을 통합적으로 보고 있다는 한계가 있다(Ospina 2017; Van Wart 2013; Vogel et al. 2015). 리더십과 같이 추상적인 개념을 통합적으로 정의하는 것은 개념의 모호성이 증대되면서 다른 유사한 개념과 구분하기 힘들고, 연구를 위한 개념 조작화가 어려워질 수 있다(Gerring 1999). 따라서 리더십을 통합적으로 활용하는 것은 오히려 리더십 개념을 모호하게 만들어 변수의 추정 효과를 부정확하게 만들 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 리더십의 유형을 세분화하여 살펴보고자 한다.

리더십은 관계지향적 리더십(Process- or relation-oriented leadership)과 목표지향적 리더십(Goal-oriented leadership)으로 나눌 수 있다(Jensen et al. 2019). 관계지향적 리더십은 집단목표 달성을 위한 과정과 구성원 간의 상호관계 활성화를 강조하는 한편, 목표지향적 리더십은 목표설정 및 달성을 지향하고 이를 위해 구성원에게 영향력을 행사하고자 한다(문계완 외 2009). 즉, 목표지향적 리더십은 업무와 조직목표를 중시하고, 구성원이 조직 목표를 원활히 이행하도록 자원과 환경을 제공하고 동기를 부여하고자 한다(Jensen et al. 2019). 그렇다면 더욱 효과적인 리더십이란 무엇일까? 효과적인 리더십은 구성원의 자기계발과 자기만

족의 기회를 제공하는 동시에 창의적이고 혁신적인 조직문화, 명확한 조직 목표와 방향성 제시, 그리고 조직 목표에 적합한 제도와 환경을 구성하는 것을 뜻한다(Park and Rainey 2008). 따라서 상호관계 구축에 그치지 않고 목표를 제공하고 동기를 부여하고 목표달성을 위한 환경을 구성하려는 목표지향적 리더십이 관계지향적 리더십보다 더 효과적이라고 설명할 수 있다.

또한 공공봉사동기는 개인에게 있어 강력한 내적동기이면서 동시에 적극적으로 공공이익을 위한 활동을 이행하는 것 역시 포함하기 때문에, 활동무대를 제공할 수 있는 제도와 환경이 필요하다. 이런 측면에서도 구성원 간의 상호관계성만을 강조하는 관계지향적 리더십 보다는, 업무이행 동기 부여를 위해 환경과 자원을 제공하려는 목표지향적 리더십이 공공봉사동기를 추동하는 데에 더욱 적합할 것이다. 따라서 본 연구는 목표지향적 리더십이 관계지향적 리더십에 비해 공공봉사동기를 더 용이하게 촉발할 것이라 기대하고, 이에 해당하는 대표적인 리더십인 변혁적 리더십과 거래적 리더십을 주요한 리더십 유형으로 다루고자 한다.

목표지향적 리더십에서 가장 중요한 리더십 유형은 변혁적 리더십(transformational leadership)과 거래적 리더십(transactional leadership)이다(Bass 1998; Burns 1978). 변혁적 리더십은 이미 공공기관 리더십 연구와 공공관리 연구에서 핵심 주제로 자리 잡고 있다(Ogorzalek et al. 2020; Van Wart 2013; Vogel et al. 2015). 변혁적 리더십이란 조직 성과를 달성하기 위해 구성원을 자극하고 고무시키는 리더십이며, 카리스마(charisma), 지적 자극(intellectual stimulation), 개별적 고려(individual consideration), 그리고 영감을 주는 동기(inspirational motivation) 등 네 가지 구성 요소를 가지고 있다(Oberfield 2012; Robbins and Coulter 2007; Trottier et al. 2008). 변혁적 리더십이 존재하는 기관에서는, 리더가 조직 구성원들의 관심사와 발전적 요구에 주목한다. 또한 기존 문제를 타개하고 상황을 변화시켜 구성원들의 문제의식을 추동하고, 나아가 문제의식 변화를 바탕으로 행동변화를 야기한다. 따라서 변혁적 리더십은 구성원들에게 긍정적 변화를 야기하고, 구성원 이익과 집단 전체의 이익을 모두 고취하는 행동을 하도록 자극하는 리더십이라고 정의할 수 있다(Warrilow 2012).

거래적 리더십은 관리, 조직 및 집단 성과에 초점을 맞추는 리더십으로, 변혁적 리더십과는 달리 거래적 접근 방식을 사용하여 미래지향적이기 보다는 조직 또는 상황의 안정을 유지하는 것을 중시한다(Odumeru and Ogbonna 2013). 거래적 리더십을 가진 리더는 결점과 편차를 찾기 위해 구성원 작업을 통제하고자 하며, 리더가 보상과 처벌을 통해 구성원의 순응을 촉진한다. 거래적 리더십은 위기 및 비상 상황뿐만 아니라 구체적이고 특수한 목표와 방식을 추구하는 사업과 프로젝트 수행에 효과적이다(Odumeru and Ogbonna 2013).

거래적 리더십은 조건적 보상과 예외 관리, 즉 성과에 대한 보상 및 사전 감독 등을 통한 성과 관리가 주요 구성 요소인 반면, 변혁적 리더십은 카리스마, 구성원의 업무열의 고취, 개개인의 개별 욕구 배려, 창의성과 합리성을 고취하여 지적 자극을 제공하는 것이 주요 구성 요소이다(강수돌 2010). 구성 요소 차이에서 확인할 수 있듯이, 변혁적 리더십과 거래적 리더십은 추구하는 조직 환경과 조직의 방향, 구성원 관리 방식, 목표 성취 과정까지 모두 상이하게 나타난다. 하지만 변혁적 리더십과 거래적 리더십은 상충관계에 있거나 혹은 상호 배제적이지 않으며, 한 조직 안에 상존할 수 있다(Park and Rainey 2008).

### 2) 리더십과 공공봉사동기

리더십(Im et al. 2016; Park and Rainey 2008), 멘토링(Vandenabeele 2011), 관리 역할(Bakker 2015) 등은 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있다. 또한 교육 훈련, 보수 및 승진 등 여타 요인과 비교하여 상사의 지원, 즉 리더십이 공공봉사동기를 제고한다는 경험적 결과도 제시되었다(김상묵·노종호 2018). 하지만 본 연구는 거래적 리더십과 변혁적 리더십이 공공봉사동기에 미치는 영향이 상이할 것이라고 기대한다. 그 이유는 변혁적 리더십과 거래적 리더십의 구성 요소 및 성격의 상이점 때문이다.

공공봉사동기는 조직문화의 성격에도 영향을 받을 수 있는데, 혁신성을 강조하는 발전적 조직문화와 유연하고 수평적인 조직문화 아래에서는 공공봉사동기가 촉진되는 반면, 경쟁과 생산성을 강조하는 시장문화와 표준화된 절차와 위계질서를 강조하는 위계문화 아래에서는 공공봉사동기가 위축될 수 있다(이강문 2017;

임재영 외 2019b). 공공봉사동기에 긍정적인 영향력을 미치는 발전적이고 수평적인 조직문화 특징은 창의성, 지적자극을 강조하고 구성원의 발전적 요구에 주목하는 변혁적 리더십과 일맥상통한다. 또한 경쟁과 생산성을 강조하고 위계질서를 중시하는 시장 및 위계문화는 구성원 작업 통제를 위해 결점을 찾고, 보상과 처벌을 통한 리더에 대한 순응을 강조하는 거래적 리더십의 특징과 맞닿고 있다. 따라서 본 연구는 두 리더십 간의 상이한 특징 때문에, 공공봉사동기 수준이 각각 발전되거나 위축될 수 있다고 기대한다.

또한 기존 연구들에서도 변혁적 리더십은 공공봉사동기를 향상시키는 긍정적 요인으로 다뤄진다(Caillier 2015; Wright et al. 2012). 변혁적 리더십은 친사회적 가치, 업무만족도와 자신감 등을 촉진하여 공공봉사동기를 제고하는, 일종의 시너지 효과를 발휘할 수 있기 때문이다 (Jensen et al. 2019; Kroll et al. 2014; 강혜진·차세영 2021). 반면 변혁적 리더십 증가가 공공봉사 동기에 긍정적인 효과를 미치는데 반해, 공공봉사동기에 대한 거래적 리더십의 영향력은 유의미하지 않다는 것을 보여주는 연구도 있다 (임재영 외 2019a). 이에 본 연구는 거래적 리더십은 공공봉사동기를 위축시키고, 변혁적 리더십은 공공봉사동기를 증대시킬 것이라고 기대한다.

가설 1. 관료조직이 거래적 리더십(transactional leadership)에 따라 운영될수록, 조직원들의 공공봉사동기가 감소한다.

가설 2. 관료조직이 변혁적 리더십(transformational leadership)에 따라 운영될수록, 조직원들의 공공봉사동기가 증가한다.

## 3. 조직 내 의사소통: 리더십과 공공동기 관계의 조절변수

공공봉사동기는 개인적 차원의 심리적 동기이며 성향이다. 즉, 서로 다른 특성과 성향을 지닌 여러 개인으로 구성된 조직에서 구성원 모두가 심리적으로 일관된 동기를 지니고 행동해야 해당 공공조직의 공공봉사동기가 증가했다고 판단할 수

있다. 관리자와 비관리자 간에 가치관이 동일할수록 공공봉사동기가 촉진될 것이며, 집단 내 가치가 불일치한다면 적절한 리더십이 존재하더라도 공공봉사동기가 감소할 수 있다(Gailmard 2010; Jensen et al. 2019). 따라서 공공봉사동기 수준을 제고하기 위해서는 리더가 조직 목표와 조직 비전을 명확히 설정하고, 설정한 목표와 비전을 지속적으로 공유할 수 있도록 조직 내 원활한 의사소통에 주의를 기울여야 한다(Jensen et al. 2019). 이런 맥락에서, 본 연구는 리더십과 공공봉사동기 간의 관계를 조절할 수 있는 변수로써 조직 내 의사소통을 살펴보고자 한다.

리더십 유형과 의사소통은 조직 내 리더와 구성원 간 관계의 질을 향상시키는데 중요한 역할을 하며, 리더와 구성원 간의 관계 발전은 조직 목표를 달성할 수 있는 주요한 요인이다(Jo and Shim 2005; Park et al. 2014). 조직 내 협력은 리더십과 상호작용하여 업무성과에 긍정적으로 영향을 미치며, 협력을 위해서는 구성원 간의 신뢰가 중요하고 상호의존성을 인식해야 한다(박현욱 2020). 의사소통의 형태는 변혁적 리더십이 조직 성과에 미치는 효과를 조절할 수 있으며(조광래 외 2016), 조직목표와 관련한 의사소통은 직원에게 내적동기를 부여하여 조직의 성과에 영향을 미칠 수 있다(Jin et al. 2019). 빈번한 의사소통과 상급자와의 의사소통은 조직 혁신에 유효한 영향을 미칠 수도 있다(Suh et al. 2018). 즉, 리더십의 종류와 그에 따른 영향력은 구성원과의 관계 형성이 협력적이고 상호 신뢰하는 방향으로 구축되는지 여부에 따라 조직 성과에 상이한 영향을 미칠 수 있으며, 조직 내 의사소통은 리더와 구성원 간의 관계를 구축하는 데 관여한다.

집단 구성원 간의 원활한 관계나, 조직 내 협력, 동료 및 상사와의 관계, 조직 내 소통 등은 공공봉사동기를 효과적으로 제고할 수 있는데, 이는 조직 내에서 주요 경험, 즉 상사 및 동료와의 관계나 공직봉사 경험 등이 긍정적일수록 공공봉사동기 수준이 증대된다는 연구 결과 등을 통해 살펴볼 수 있다(김서용 외 2010; 한에스더·이근주 2012). 조직의 팀워크와 긍정적 관계에 대한 욕구 또는 팀 형성 기술(team building skill)과 대인관계 기술 수준도 공공봉사동기에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다(Paarlberg et al. 2008; Schott and Pronk 2014; 이하영 외 2017). 또한 공직종사자에게 충분한 재량권을 부여함과 동시에, 종사자 자신의 결정이 공익에 어떤 영향을 미치는지 인식하는 것과 조직의 가치와 종사자 자신의

가치를 일치하여 일체감을 갖는 것 등도 공공봉사동기를 제고할 수 있다(Moynihan and Pandey 2007; Paarlberg and Lavigna 2010; Pandey et al. 2008).

의사소통이란 다양한 주체들 간에, 즉 개인 간, 집단 간, 개인-조직 간에 상호의사를 전달하고 정보와 의견을 교류 및 공유하는 과정을 의미한다(Jones 1996). 기존 연구들은 '의사소통'이라는 명확한 용어 사용이 부재할 뿐, '의사소통'이 선행하지 않고는 취득할 수 없는 요인들을 다수 언급하고 있다. 공무원 조직에서 의사소통이란 동료 간의 감정 및 정보 공유를 넘어서, 관리자와 비관리자, 관리자간, 부처간에 업무와 관련한 다양한 정보를 전달하고 업무목표와 지시를 수용하고 이해도를 높임으로써 조직원들의 긍정적 조직경험을 증가시키고 업무이행성과를 높일 수 있는 주요한 수단이 될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 조직 내 의사소통 증가가 조직구성원들의 공공봉사동기 향상에 긍정적 영향을 끼칠 것이라고 기대한다.

가설 3. 관료조직 내 소통노력이 증진되고 의사소통이 빈번하게 진행될수록, 조직원들의 공공봉사동기가 증가한다.

본 연구에서는 의사소통을 "다양한 층위의 주체 간의 상호의사를 전달하고 의견과 가치를 공유하는 과정"으로 정의하며, 따라서 수직적인지 수평적인지, 혹은 상향적, 하향적인지와 관계없이 의사소통 변수를 통합적으로 활용하여 분석하고자 한다. 소통의 형태가 개방적이고 원활하며, 빈번하게 발생한다면, 의사소통의 형태가 수직적이거나 수평적임에 관계없이 공공봉사동기에 동일한 영향력을 미칠 것이라고 예상한다.

의사소통 방식을 결정하고 조직 내 분위기를 결정하고 형성할 수 있는 것은 상급자, 즉 조직 내 리더의 영향력이 크다. 리더는 조직 구성원이 공유하는 가치, 규범, 목표 등을 형성하고 내재화할 수 있으며, 지속적 설득 통해 조직의 분위기와 환경을 구축할 수 있다(서정석·김병근 2017). 그리고 이렇게 구축된 조직 내 상호의존성과 가치일치성은 구성원들의 조직 몰입도를 높이고 내적동기를 증진시켜 리더십의 효과를 증가시키는 동시에, 공공봉사동기를 강화하는 데 기여할 수 있다

(Paarlberg and Lavigna 2010). 즉, 리더십은 의사소통 빈도와 방식을 결정할 수 있고, 의사소통 수준은 리더와 구성원 간의 가치 및 목적 공유를 촉진하여 리더십의 효과를 조절할 수 있다.

가설 4. 관료조직의 리더십이 공공봉사동기에 미치는 효과는 조직 내 소통노력에 의해 조건적으로 변화한다.

가설 4-1. 관료조직의 거래적 리더십이 공공봉사동기에 미치는 효과는 조직 내 소통노력이 증진될수록 완화된다.

가설 4-2. 관료조직의 변혁적 리더십이 공공봉사동기에 미치는 효과는 조직 내 소통노력이 증진될수록 촉진된다.

## Ⅲ. 연구설계 및 분석 방법

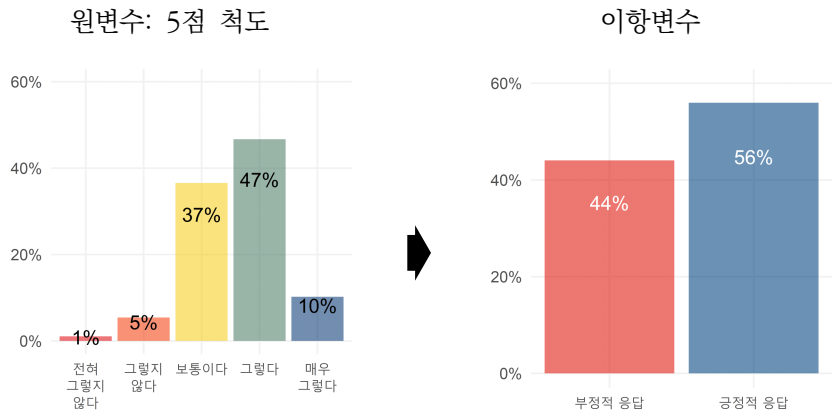
### 1. 연구설계

본 연구의 가설을 검증하기 위하여 한국행정연구원이 주관하여 ㈜리서치앤리서치가 조사한 2020년「공직생활실태조사」자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거하여 사용을 허가 받았다. 2020년「공직생활실태조사」는 2019년 7월 12일부터 2020년 8월 11일 동안 조사되었으며, 대한민국 46개 중앙행정기관 본청 소속의 일반직 공무원들과 17개 광역자치단체 본청 소속 일반직 공무원을 대상으로 실시되었다. 2019년 12월 31일 기준으로 중앙행정기관 본부, 소속기관별 정원 현황과 지방자치단체 공무원 인사통계를 활용하여 모집단이 설정되었으며, 층화표집을 사용하고 있으나 소방청의 경우 모집단수가 적어 최소 회수율 60%에 해당하는 12명을 조사 적정표본으로 설정 후 우선 할당을 실시하였다고 밝히고 있다(한국행정연구원 2021).

본 연구의 종속변수는 조직구성원의 동기, 태도 및 행동에 관한 문항 중

[그림 1]과 같이 “귀하께서는 공공봉사동기와 관련한 다음 각 항목에 대해 어떻게 생각하십니까?”의 중 “나는 정책과정에 참여해 사회적으로 의미있는 일을 하는 것에 큰 보람을 느낀다.”라는 항목을 사용한다. 본 연구는 5점 척도로 측정된 문항을 공공봉사동기에 대해 ‘그렇다’ 또는 ‘매우 그렇다’라고 응답한 경우를 1, ‘전혀 그렇지 않다’, ‘그렇지 않다’, ‘보통이다’라고 응답한 경우를 0으로 하는 이항변수로 재조작화하였다.

기존의 5점 척도의 순위형 변수를 이항변수로 재조작화할 경우, 분석 결과를 해석하기 용이하다는 장점이 존재하지만 변수의 차원이 감소하며 (5점 → 2점) 기존 변수가 가지고 있던 정보의 일부가 소실될 수 있다. 하지만 공공봉사동기의 5점 척도 원변수의 경우, 부정적인 응답(‘전혀 그렇지 않다’와 ‘그렇지 않다’)이 적고 중도적인 응답(‘보통이다’)과 긍정적 응답(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’)으로 치우친 분포를 보인다. 이는 공직생활실태조사」 자료의 조사 대상자인 공무원들이 응답자 자신이 느끼는 것보다는 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 응답으로 답하는 사회적 소망성 편향(social desirability bias)을 나타내었을 가능성을 시사한다 (김승현 2013). 사회적 소망성 편향이 사회적 규범 및 환경 등에 큰 영향을 받는다는 기존의 연구들을 고려할 때, 공무원 사회에 소속된 응답자가 공공봉사동기에 관한 문항에 대해 편향적 응답을 하였을 것이라 추측하는 것은 어렵지 않다. 따라서 본 연구는 정보량의 손실을 감안하더라도 종속변수를 긍정적 응답과 부정적(비긍정적) 응답의 이항변수로 분석하였다.




[그림 1] 종속변수(공공봉사동기)의 분포: 원변수와 이항변수
(나는 정책과정에 참여해 사회적으로 의미있는 일을 하는 것에 큰 보람을 느낀다)

모델에 사용되는 주요 예측변수로는 거래적 리더십, 변혁적 리더십, 그리고 조직 내 의사소통의 노력 수준 등이 있다. 「공직생활실태조사」 자료는 응답자가 속한 기관의 리더십을 측정하기 위하여 총 10가지 항목을 5점 척도로 측정한 지표를 포함하고 있다. 그 중에서 거래적 리더십은 리더가 보상과 처벌을 통해 구성원의 순응을 촉진하는 리더십을 의미한다(Odumeru and Ogbonna 2013). 변혁적 리더십은 리더가 각 구성원들의 관심과 발전적 요구에 주목하며 조직 내의 성과를 달성하기 위해 구성원들을 자극하고 고무하는 리더십을 의미한다(Robbins and Coulter 2007). 이론적으로 정의된 거래적 리더십과 변혁적 리더십이라는 구성개념을 경험적 지표로 추론하기 위해서 이론적으로 각 리더십 유형에 의해 결정될 것으로 기대되는 지표들에 대한 요인분석을 수행하였다. 구체적으로는 탐색적 요인방법(exploratory factor method)을 통한 요인분석(factor analysis)으로 측정지표의 타당도를 검증하였으며, 신뢰도 검증을 통해 내적 일치도(Cronbach's $\alpha$)를 추정하였다. 〈표 1〉은 「공직생활실태조사」 자료에 포함된 측정문항들의 소개와 이를 통해 살펴보고자 하는 이론적 개념, 잠재변수들에 관한 이론적 배경을 제시하고 있다.

〈표 1〉 예측변수들과 설문문항

| 잠재변수 | 측정변수 | 설문문항 | 이론적 배경 |
|---|---|---|---|
| 거래적 리더십 | Q19_1 | 나의 상급자는 목표가 달성될 경우 내가 받게 될 보상/이익에 대해 잘 이해시켜 준다. | 임재영 외 (2019); 정지용 외 (2020) |
| | Q19_2 | 나의 상급자는 업무성과에 따른 보상/이익을 얻기 위해 내가 어떻게 해야 하는지를 구체적으로 알려준다. | |
| 변혁적 리더십 | Q19_4 | 나의 상급자는 내가 미래에 지향해야 할 확고한 비전을 제시해 준다. | 박현욱 (2020); 김재형 외 (2020); 임재영 외 (2019a); 정지용 외 (2020) |
| | Q19_6 | 나의 상급자는 내가 새로운 시각에 업무를 수행할 수 있도록 장려한다. | 박현욱 (2020); 김재형 외 (2020); 정지용 외 (2020) |
| | Q19_7 | 나의 상급자는 나 자신이 스스로 개발해 나가도록 도와준다. | |
| 협업/의사소통 | Q23_1 | 우리 기관에서는 업무상 협조가 필요한 경우 부서 간 협업이 대체로 원활하다. | 강지선 외 (2019); 박현욱 (2020); 문구경 외 (2019) |
| | Q23_2 | 우리 기관에서는 부서의 업무를 수행함에 있어 상하 간(수직적) 의사소통이 원활하다. | 박지철 외 (2014); 강지선 외 (2019); 박현욱 (2020); 김영환 (2019); 문국경 외 (2019) |
| | Q23_3 | 우리 기관에서는 부서의 업무를 수행함에 있어 직원 간(수평적) 의사소통이 원활하다. | |
| 성과관리 | Q24_1 | 우리 기관은 비용절감을 하고 있다. | 박현욱 (2020); 최예나 (2018) |
| | Q24_2 | 우리 기관의 성과는 꾸준히 향상되고 있다. | |
| | Q24_3 | 우리 기관 성과의 질은 개선되고 있다. | |
| 거래적 조직문화 | Q20_1 | 우리 기관은 계획수립/목표설정/목표달성을 강조한다. | 임재영 외 (2019b) |
| | Q20_2 | 우리 기관은 경쟁력/성과/실적을 중시한다. | |
| 변혁적 조직문화 | Q20_3 | 우리 기관은 창의성/혁신성/도전을 강조한다 | |
| | Q20_4 | 우리 기관은 새로운 도전과제 해결을 위해 직원들의 직관/통찰력, 성장을 중시한다. | |
| | Q20_5 | 우리 기관은 참여/협력/신뢰를 강조한다. | |

선행연구의 이론적 기대에 따라 개념화된 잠재변수, 거래적 리더십과 변혁적 리더십은 각각 주어진 측정지표의 문항들과 높은 상관성을 보이고 있다. 주어진 리더십의 측정지표 변수들은 두 개의 요인으로 나누어 살펴볼 수 있는 것을 확인할 수 있으며, 구성된 항목들이 내적 일치도도 높은 수준을 보이고 있다. 이처럼 요인분석을 통해 각 응답자들의 문항에 대한 응답을 표준화한 뒤 요인별 가중치를 부여하여 선형 결합함으로써 요인점수(factor scores)를 구할 수 있게 된다. 예를 들어, 거래적 리더십의 요인점수는 부록의 〈표 A2〉을 기준으로 개별 응답자 i의 각 항목에 대한 응답을 요인2에 해당하는 가중치로 곱한 뒤 더해준 결과를 표준화한 값이 된다(신현중 2014; 이순묵 외 2016).

$$\text{거래적 리더십}_{i} = Q19_{1i} \times 0.815 + Q19_{2i} \times 0.824 + Q19_{4i} \times 0.538 + Q19_{6i} \times 0.384 + Q19_{7i} \times 0.430$$

〈표 2〉는 본 연구의 분석에서 사용되는 표본의 기술통계량을 제시하고 있다. 공공봉사동기는 정책참여를 통해 기여를 하고자 한다는 긍정적인 응답과 비긍정적인 응답의 이항변수로 측정되었으며, 거래적 리더십, 변혁적 리더십, 협업/의사소통, 성과관리, 거래적 조직문화, 변혁적 조직문화는 이론적인 개념을 측정하기 위한 설문항들을 이용해 요인분석을 통해 추출한 요인점수 값을 사용하였다.

〈표 2〉 표본의 기술통계량

| 변수명 | 관측치 | 평균 | 표준편차 | 중앙값 | 최소값 | 최대값 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 공공봉사동기 | 4,339 | 0.57 | 0.5 | 1 | 0 | 1 |
| 거래적 리더십 | 4,339 | 0 | 1 | -0.01 | -4.42 | 4.48 |
| 변혁적 리더십 | 4,339 | 0 | 1 | 0.02 | -4.85 | 3.42 |
| 협업/의사소통 | 4,339 | 0 | 0.91 | -0.26 | -2.78 | 2.19 |
| 성과관리 | 4,339 | 0 | 0.96 | -0.03 | -3.11 | 2.09 |
| 거래적 조직문화 | 4,339 | 0 | 1 | 0.08 | -4.23 | 3.12 |

| 변혁적 조직문화 | 4,339 | 0 | 1 | -0.03 | -3.62 | 2.48 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 성별(여성 = 1) | 4,339 | 0.43 | 0.5 | 0 | 0 | 1 |
| 연령 | 4,339 | 2.79 | 0.89 | 3 | 1 | 4 |
| 혼인상태(기혼 =1) | 4,339 | 0.31 | 0.46 | 0 | 0 | 1 |
| 자녀의 수 | 4,339 | 1.11 | 0.99 | 1 | 0 | 5 |
| 현재 학력 | 4,339 | 3.06 | 0.67 | 3 | 1 | 5 |
| 현재 직급 | 4,339 | 6.26 | 1.18 | 6 | 2 | 9 |
| 주평균 근무시간 | 4,339 | 3.93 | 0.93 | 4 | 1 | 5 |
| 주평균 초과근무시간 | 4,339 | 2.76 | 1.59 | 3 | 1 | 5 |

또한 공공봉사동기에 관한 기존의 연구는 개인의 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있는 인구통계학적 변수들을 모델에 포함하여 통제하고 있다(Moynihan and Pandey 2007; 김재형 외 2020). 성별은 여성을 1, 남성을 0으로 하는 이항변수이며, 연령은 20대, 30대, 40대, 그리고 50대 이상으로 4개의 값을 갖는 연속형 변수이다. 혼인상태는 미혼과 기혼으로 측정된 이항변수이며, 자녀의 수는 응답자의 자녀의 수를 측정한 변수이다. 현재 학력 변수는 고졸 이하, 전문대 졸업, 대학 졸업, 석사 졸업, 박사 졸업으로 5개의 값을 갖는 변수이며, 현재 직급은 가장 낮은 값인 9급부터 가장 높은 값인 1급까지를 측정한 변수이다. 주 평균 근무시간과 주평균 초과근무시간 변수는 각각 응답한 시점으로부터 지난 1개월 간 1주일 평균 시간을 측정한 것으로 1부터 5까지의 값을 갖는 변수이다.

## 2. 연구 방법

본 연구의 종속변수는 공공봉사동기에 대해 긍정적인 응답을 할 경우와 그렇지 않을 경우를 측정한 이항변수이다. 따라서 예측변수와 종속변수 간의 관계를 추정하기 위하여 이항로지스틱 회귀분석(binary logistic regression) 방법을 사용한다. 이항로지스틱 회귀분석의 결과는 비선형 관계를 선형의 형태로 나타내 보여주기 위해 이항의 값 중 종속변수를 선택할 확률, 1일 확률의 승수비(odds ratio)에

자연로그값을 취한 것이다. 자연로그값을 취한 형태로 나타나는 이항로지스틱 회귀분석의 계수 값을 직접적인 해석하여 함의를 도출하는 데 어려움이 있기 때문에 검증하고자 하는 가설을 경험적으로 분석한 모델에서는 주요 변수의 효과를 예측확률의 변화로 시각화하여 제시한다(King et al. 2000). 주요 변수인 리더십 유형과 협업 및 의사소통 수준은 모두 요인분석을 통해 재구성된 변수로 일종의 표준화된 값을 가진다. 따라서 일반적으로 변수 간 한계효과를 해석하듯 변수의 한 단위 변화가 아닌, 변수의 표준편차 변화에 따른 효과의 변화로 이해할 수 있다.

## Ⅳ. 경험 분석

본 연구는 한국의 관료조직에서 나타나는 리더십과 조직 내 소통 노력이 개별 관료의 공공봉사동기에 미치는 효과에 관한 가설들을 경험적으로 분석한다. 먼저 〈표 3〉은 공공봉사동기를 측정하기 위한 문항[3] 에 대해 “매우 그렇다” 또는 “그렇다”라고 응답한 경우를 설명하기 위한 이항로지스틱 회귀분석 결과를 제시하고 있다.[4]

3) 본 연구 역시 이론적 기대에 근거하여 공공봉사동기 측정에 가장 적합하다고 판단된 한 가지 항목만을 취사선택하였으나, 강건성(robustness) 검정을 위해 여타 항목을 각기 활용하여 동일한 모델을 경험적으로 분석하였다. 위 변수들을 각각 종속변수로 하여 본 연구에서 활용한 네 가지 모델을 동일하게 활용하여 분석한 결과, 계수값 차이만 있을 뿐, 방향성과 통계적 유의성은 본 연구의 분석 결과와 동일하였다.

4) 마찬가지로 종속변수를 이항변수로 재코딩함으로써 소실된 정보가 분석 결과에 미치는 영향을 확인하기 위하여 종속변수를 5점 척도의 원 변수로 하는 순위형 로지스틱 회귀분석을 동일한 설명변수들로 수행하였다. 그 결과, 거래적 리더십을 제외한 다른 모든 변수들의 계수의 부호와 통계적 유의성은 로지스틱 회귀분석 결과와 같았다. 거래적 리더십은 모든 모형에서 공공봉사동기의 원변수와 통계적으로 유의미한 관계를 가지지 않았으나, 협업/의사소통 수준에 따라서는 유의미한 관계를 맺고 있었으며, 이는 〈표 3〉의 결과와 같았다.

〈표 3〉 공공봉사동기에 대한 로지스틱 회귀모델

| | 모델 1 | 모델 2 | 모델 3 | 모델 4 | 모델 5 | 모델 6 | 모델 7 | 모델 8 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 거래적 리더십 | 0.07<br>(0.04) | | 0.10**<br>(0.04) | | 0.08*<br>(0.04) | 0.07<br>(0.04) | 0.09*<br>(0.04) | 0.08*<br>(0.04) |
| 변혁적 리더십 | | 0.12**<br>(0.04) | 0.14***<br>(0.04) | | 0.12**<br>(0.04) | 0.13***<br>(0.04) | 0.12**<br>(0.04) | 0.15***<br>(0.04) |
| 협업/의사소통 | | | | 0.18***<br>(0.05) | 0.13*<br>(0.05) | 0.13*<br>(0.05) | 0.15**<br>(0.05) | 0.14**<br>(0.05) |
| 거래적 리더십<br>× 변혁적 리더십 | | | | | | 0.06*<br>(0.03) | | |
| 거래적 리더십<br>× 협업/의사소통 | | | | | | | 0.21***<br>(0.03) | |
| 변혁적 리더십<br>× 협업/의사소통 | | | | | | | | 0.16***<br>(0.03) |
| 성과관리 | 0.36***<br>(0.05) | 0.34***<br>(0.05) | 0.33***<br>(0.05) | 0.29***<br>(0.05) | 0.27***<br>(0.05) | 0.27***<br>(0.05) | 0.27***<br>(0.05) | 0.27***<br>(0.05) |
| 거래적 조직문화 | 0.27***<br>(0.04) | 0.27***<br>(0.04) | 0.25***<br>(0.04) | 0.27***<br>(0.04) | 0.24***<br>(0.04) | 0.24***<br>(0.04) | 0.22***<br>(0.04) | 0.23***<br>(0.04) |
| 변혁적 조직문화 | 0.22***<br>(0.04) | 0.21***<br>(0.04) | 0.17***<br>(0.04) | 0.20***<br>(0.04) | 0.15***<br>(0.04) | 0.15***<br>(0.04) | 0.14**<br>(0.04) | 0.15***<br>(0.04) |
| 성별 (여성 =1) | -0.45***<br>(0.07) | -0.46***<br>(0.07) | -0.44***<br>(0.07) | -0.46***<br>(0.07) | -0.44***<br>(0.07) | -0.44***<br>(0.07) | -0.43***<br>(0.07) | -0.44***<br>(0.07) |
| 연령 | 0.24***<br>(0.05) | 0.25***<br>(0.05) | 0.25***<br>(0.05) | 0.25***<br>(0.05) | 0.26***<br>(0.05) | 0.26***<br>(0.05) | 0.27***<br>(0.05) | 0.25***<br>(0.05) |
| 혼인 상태<br>(기혼=1) | 0.28**<br>(0.10) | 0.28**<br>(0.10) | 0.28**<br>(0.10) | 0.28**<br>(0.10) | 0.28**<br>(0.10) | 0.28**<br>(0.10) | 0.29**<br>(0.10) | 0.28**<br>(0.10) |
| 자녀의 수 | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) | 0.06<br>(0.05) |
| 현재 학력 | 0.09<br>(0.05) | 0.09<br>(0.05) | 0.09<br>(0.05) | 0.09<br>(0.05) | 0.09<br>(0.05) | 0.09<br>(0.05) | 0.08<br>(0.05) | 0.09<br>(0.05) |
| 현재 직급 | -0.10**<br>(0.03) | -0.10**<br>(0.03) | -0.10**<br>(0.03) | -0.10**<br>(0.03) | -0.09**<br>(0.03) | -0.09**<br>(0.03) | -0.09**<br>(0.03) | -0.09**<br>(0.03) |
| 주평균 근무시간 | -0.09<br>(0.13) | -0.09<br>(0.13) | -0.1<br>(0.13) | -0.09<br>(0.13) | -0.1<br>(0.13) | -0.1<br>(0.13) | -0.09<br>(0.13) | -0.09<br>(0.13) |
| 주평균<br>초과근무시간 | 0.07<br>(0.07) | 0.07<br>(0.07) | 0.08<br>(0.07) | 0.08<br>(0.07) | 0.08<br>(0.07) | 0.08<br>(0.07) | 0.07<br>(0.08) | 0.07<br>(0.08) |
| (상수항) | -0.22<br>(0.51) | -0.24<br>(0.51) | -0.29<br>(0.51) | -0.27<br>(0.51) | -0.33<br>(0.51) | -0.31<br>(0.51) | -0.4<br>(0.52) | -0.37<br>(0.51) |
| AIC | 5406.73 | 5399.33 | 5394.38 | 5397.53 | 5390.05 | 5387.33 | 5354.74 | 5367.84 |
| BIC | 5489.61 | 5482.21 | 5483.63 | 5480.41 | 5485.69 | 5489.33 | 5456.74 | 5469.84 |
| Log Likelihood | -2690.37 | -2686.66 | -2683.19 | -2685.77 | -2680.03 | -2677.66 | -2661.37 | -2667.92 |
| Num. obs. | 4,339 | 4,339 | 4,339 | 4,339 | 4,339 | 4,339 | 4,339 | 4,339 |

***p 〈 0.001; **p 〈 0.01; *p 〈 0.05

〈모델 1〉, 〈모델 2〉와 〈모델 3〉은 첫 번째 가설과 두 번째 가설을 검정한다. 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들과 응답자의 인구통계학적 요인들을 통제하였을 때, 응답자들이 속한 관료조직 내 거래적 리더십과 변혁적 리더십, 그리고 협업 및 의사소통 수준의 1 표준편차만큼의 변화가 공공봉사동기에 대한 응답에 미치는 관계를 살펴본 것이다.

〈모델 1〉은 관료조직이 거래적 리더십에 따라 운영될수록, 조직원들의 공공봉사동기가 감소할 것이라는 이론적 기대를 경험적으로 검증한다. 분석 결과, 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있는 인구통계학적 및 조직 내 다른 요인들을 통제하였을 때 거래적 리더십은 공공봉사동기 수준에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편, 〈모델 2〉는 두 번째 가설에서 기대한 바와 같이 변혁적 리더십이 공공봉사동기에 긍정적 영향을 미친다는 주장을 경험적으로 지지한다. 〈모델 3〉은 한 조직 내에 거래적 리더십과 변혁적 리더십이 공존할 때, 각 리더십 유형이 독립적으로 공공봉사동기의 긍정적 응답에 미치는 효과를 나타낸다. 〈모델 1〉과 비교하여 볼 때, 〈모델 3〉은 거래적 리더십과 변혁적 리더십은 서로 다른 리더십의 측면을 포착하는 변수로, 한 조직 내에서 변혁적 리더십이 설명하지 못하는 공공봉사동기의 변화를 거래적 리더십이 설명하는 것이라고 볼 수 있다. 〈모델 1〉부터 〈모델 3〉까지의 결과, 첫 번째 가설인 거래적 리더십의 공공봉사동기에 대한 부정적 효과는 충분한 경험적 지지를 확보하지 못하였으나, 두 번째 가설인 변혁적 리더십의 긍정적인 효과는 이론적 기대와 일치하는 경험적 결과를 보여주고 있다.

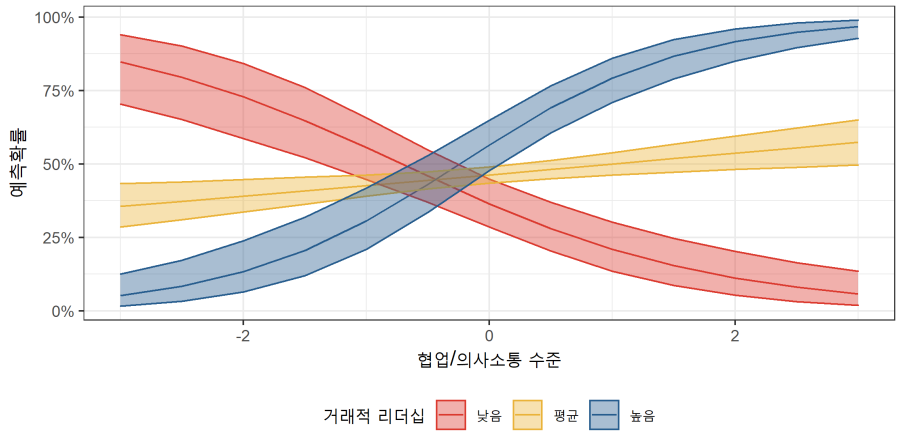
한편, 〈모델 4〉와 〈모델 5〉는 협업/의사소통이 공공봉사동기의 긍정적 응답에 미치는 효과를 보여준다. 〈모델 4〉에서 협업 및 의사소통은 다른 조건이 일정할 때, 통계적으로 유의미하게 공공봉사동기에 대해 긍정적으로 응답할 확률을 제고하는 것으로 나타났으며, 리더십 변수들을 포함한 〈모델 5〉도 일관된 결과를 보여주고 있다. 따라서 협업 및 의사소통의 공공봉사동기에 대한 통계적으로 유의미한 긍정적 효과를 확인할 수 있다.

각각의 리더십 유형이 공공봉사동기에 미치는 효과가 서로에 대해 조건적인지 살펴보기 위해 상호작용항(interaction term)을 구성항(constituent term)과 함

께 모델에 포함하여 〈모델 6〉을 수립하였다(Brambor et al. 2006). 서로 다른 리더십 유형 간의 상호작용항을 포함한 모형에서 구성항 중 거래적 리더십은 통계적으로 유의미하지 않았으나, 변혁적 리더십과 상호작용항은 통계적으로 유의미한 효과를 보여주고 있다. 이는 변혁적 리더십의 경우, 다른 조건들이 모두 일정하며 거래적 리더십이 해당 조직에 존재하지 않는다고 할 때, 공공봉사동기에 대해 긍정적 효과를 가지고 있다는 것을 의미한다. 반면, 거래적 리더십은 해당 조직 내에 변혁적 리더십이 존재하지 않는다고 하더라도 공공봉사동기에 대해 유의미한 효과를 가지지 않는다는 것을 의미한다. 이는 관료조직 내에 존재할 수 있는 두 가지 유형의 리더십이 공공봉사동기에 미치는 효과의 기제(mechanism)가 상이할 수 있다는 가능성을 시사한다.

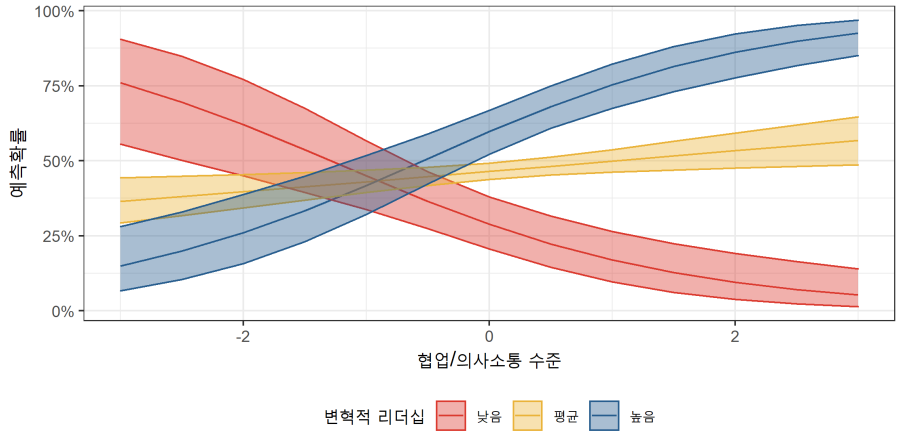
〈모델 7〉과 〈모델 8〉에서 서로 다른 리더십 유형을 나타내는 변수와 협업 및 의사소통 변수 간의 상호작용은 모두 통계적으로 유의미하게 나타났다. 두 리더십 유형은 모두 각각 협력 및 의사소통이 0일지라도, 공공봉사동기에 대해 통계적으로 유의미한 긍정적인 효과를 가진다는 것을 보여준다. 즉, 리더십이 공공봉사동기를 견인하는 주요한 결정요인일 수 있다는 선행연구들의 이론적 기대와 부합하는 결과를 확인하였다.

[그림 2]는 소속된 조직의 거래적 리더십이 낮다고 응답한 응답자들의 경우 협업 및 의사소통의 수준이 높아지더라도 공공봉사동기에 대해 긍정적으로 응답할 확률이 감소할 것으로 나타났지만, 평균 혹은 높은 수준의 거래적 리더십의 조직원들의 경우, 협력 및 의사소통 수준이 증가할수록 공공봉사동기에 대해 긍정적 응답을 할 확률이 증가하는 것을 보여준다.




[그림 2] 협업/의사소통 수준에 따른 거래적 리더십의 공공봉사동기에 대한 예측확률

[그림 3]은 변혁적 리더십 수준에 따른 공공봉사동기에 대한 긍정적 응답의 예측확률이 [그림 2]와 유사하게 협업 및 의사소통 수준에 따라 조건적이라는 것을 보여준다. 다만 협업 및 의사소통 수준이 현저하게 낮은 관료조직에서는 거래적 리더십에 비하여 변혁적 리더십의 경우 최소 수준과 평균 수준이 공공봉사동기의 긍정적 응답에 미치는 영향력이 상대적으로 차별적이지 않았다.




[그림 3] 협업/의사소통 수준에 따른 변혁적 리더십의 공공봉사동기의 긍정적 응답에 대한 예측확률

# V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 공공부문에서의 조직 내 리더십과 의사소통 노력이 조직구성원들의 공공봉사동기에 미치는 영향을 탐색하고 있다. 공공봉사동기는 사회문제에 관심을 갖고 문제 해결을 위해 적극적으로 개입하며 친사회적 정책과정에 참여하려 하는 개인의 성향이며, 조직구성원들이 높은 공공봉사동기를 보유하면 업무효율과 조직성과가 향상될 것으로 기대된다. 기존 연구들은 주로 변혁적 리더십이 공공봉사동기를 제고할 수 있다고 주장한다. 또한 공공봉사동기를 제고하는 데에 관리자와 비관리자 간의 가치 일치가 중요하다고 설명한다. 본 연구는 기존 연구에 더하여 리더십과 조직 내 의사소통이 상보적 관계를 가지며, 서로 다른 리더십 유형이 조직 내 의사소통 수준에 따라 조건적으로 공공봉사동기에 영향을 미칠 수 있을 것이라고 주장한다.

본 연구의 가설을 경험적으로 검증하기 위하여 공공봉사동기에 대한 긍정적인 응답 여부를 이항종속변수로 재구성하여 일련의 설명 변수들과의 관계를 로지스틱 이항 회귀모델로 분석하였다. 분석 결과, 본 연구의 가설 중 변혁적 리더십과 의사소통이 공공봉사동기에 미치는 긍정적 영향력은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 또한, 각 리더십 유형이 공공봉사동기에 미치는 효과는 의사소통 수준에 따라 조건적인 것으로 나타났다. 각 리더십 유형도 서로에게 조건적으로 공공봉사동기에 유의미한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 하지만 기대와는 달리 거래적 리더십과 공공봉사동기 간의 관계는 긍정적인 것으로 나타났으며, 거래적 리더십과 변혁적 리더십 간의 상호작용은 유의미한 반면, 거래적 리더십의 독립적인 효과는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이 같은 결과는 거래적 리더십 단독으로는 공공봉사동기를 제고하기 어려우나 변혁적 리더십과 거래적 리더십이 공존하는 경우, 서로 상보적인 영향을 미친다는 추론을 가능하게 한다. 즉, 두 리더십 유형이 공존하면, 변혁적 리더십의 주도적 영향으로 거래적 리더십 역시 공공봉사동기를 제고할 수 있다. 그리고 이러한 양상은 조직 내 의사소통 수준이 높아질수록 더욱 강하게 나타나 두 리더십 유형 모두가 공공봉사동기를 제고하는 결과로 이어졌다. 이는 변혁적 리더십이 공공봉사동기 제고에 영향을 미친다는 기존 연구들의 주장

과 일관된 결과를 제시하며, 거래적 리더십 역시 특정 조건 하에서 공공봉사동기를 촉진할 수 있다는 것을 보여준다.

경험적 분석을 바탕으로 본 연구는 의사소통이 빈번하고 원활하게 발생하는 조직은 리더십 유형과 관계없이 공공봉사동기를 제고할 수 있지만, 리더십 수준이 낮은 경우에는 유형에 관계없이 의사소통의 조건적인 효과가 유효하지 않을 수 있다는 것을 확인했다. 이는 리더십이 적합한 성과를 제시하지도 창의적이고 자율적인 업무환경을 제공하지도 못하는 경우, 오히려 빈번한 의사소통이 공공봉사동기에 대한 리더십의 효과를 감소시키는 것으로 볼 수 있다. 따라서 비능률적인 리더가 관리하는 조직은 의사소통 수준과 무관하게 조직구성원의 공공봉사동기가 촉진되기 어렵다고 설명할 수 있다. 이러한 결과는 공공조직의 관리자가 추구하는 리더십을 명확히 정의하고 효과적으로 조직을 운용할 수 있는 능력을 갖춰야 한다는 것을 시사한다.

본 연구의 결과는 공급자인 관리자 측면과 수요자인 조직구성원 측면에서 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다. 공급자 측면에서 위계적이고 지시적인 거래적 리더십이 무조건 문제가 되는 것은 아니다. 일부에서는 거래적 리더십이 조직 성과와 공무원 업무동기를 저해한다는 우려가 있으나, 의사소통이 원활하고 활발하게 이루어지는 조직이라면 이러한 우려를 불식시킬 수 있다. 물론, 과도한 효율성을 추구하고 거래 조건을 통해 업무동기를 제고하는 시도는 공공부문에서 바람직하지 않을 수 있다. 하지만 거래적 리더십은 변혁적 리더십을 보완하여 조직구성원이 업무 성과에 대해 보다 큰 보람을 느끼고 업무 몰입도를 촉진시킬 수 있다. 따라서 거래적 리더십은 일방적으로 지양해야 하는 리더십이 아니며 변혁적 리더십과 상보적 관계를 유지할 수 있다는 것이다. 그러므로 조직 관리자가 변혁적 리더십과 거래적 리더십을 적절하게 활용한다면, 효율적인 조직관리를 기대할 수 있다.

수요자인 조직구성원 측면에서는, 공공조직의 업무 환경이 단순히 안정적이고 용이한 직장이라고 여겨지는 것보다 구성원들이 이행하는 업무가 사회를 더 좋은 방향으로 바꾸고 있다는 확신이 들게 만들 때, 공공봉사동기 및 업무 효율과 조직 성과 제고로 이어질 수 있다는 것을 보여준다. 구성원들이 몸담은 조직이 사회공헌 가치가 있는 업무를 수행하고 있다는 의식은 리더, 즉 관리자와 여타 구성원 간의

조직 내 의사소통을 통해 더욱 공고화 될 수 있다. 따라서 조직관리자가 창의성과 도전의식, 자유로운 업무환경을 촉진하는 변혁적 리더십을 추구하는 동시에 성과에 따른 명확한 보상을 제공하고 의사소통 수준을 증대시키면 조직구성원의 공공봉사동기가 증가하고 나아가 업무효율을 제고할 수 있을 것이다.

본 연구는 공공봉사동기에 있어 긍정적 역할을 할 수 있는 리더십 효과와 의사소통의 조건적인 효과를 검증하는 데에 그 의의가 있으며, 의사소통을 여타 연구와 달리 변수로 활용했다는 이론적 기여가 있다. 하지만 다음과 같은 한계점 역시 존재한다. 첫째, 본 연구는 한국행정연구원에서 제공하는 설문 자료를 바탕으로 구성되었다. 따라서 설문응답자의 주관성이 자료에 포함되었음을 배제할 수 없으며, 한국행정연구원이 제공한 이차자료를 활용하였으므로 연구에 적합한 변수를 자체적으로 구성하지 못했다. 공공봉사동기의 경우, 본 설문 문항은 공공봉사동기의 여러 하위차원을 고려하지 않고 있다. 따라서 공공봉사동기의 세가지 하위차원을 고려하여 더 세분화한 설문문항을 구성한 후 후속연구를 한다면 더욱 신뢰할 수 있는 연구 결과를 획득할 것이다. 둘째로, 본 연구는 공공조직의 이질성을 고려하지 않고 있다. 예를 들어, 중앙부처와 지방자치단체는 서로 이질적인 조직특성을 갖추고 있을 가능성이 있다. 이에 따라 공무원, 즉 조직구성원의 내적 업무동기나 관리자에게 유효한 리더십 역시 달라질 수 있다. 따라서 향후 중앙부처와 지방자치단체를 구분하여 연구할 필요가 있다.

# 참고문헌

강수돌. 2010. “변혁적 리더십, 거래적 리더십과 직무만족: 내재적 동기부여의 매개효과.”『인적자원개발연구』제13권 2호: 21-40.

강지선·김국진. 2019. “조직몰입, 공공봉사동기, 혁신지향문화가 공무원의 혁신행동에 미치는 영향: 관리자와 비관리자 간 커뮤니케이션의 조절효과 차이를 중심으로.”『한국행정연구』제28권 2 호: 225-259.

강혜진·차세영. 2021. “변혁적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향: PSM의 매개효과와 목표모호성의 조절효과를 중심으로.”『한국사회와 행정연구』제32권 1호: 1-24.

금용주·송건섭. 2014. “변혁적거래적 리더십이 조직성과에 미치는 영향.”『한국행정논집』제26권 1호: 53-76.

김상묵·노종호. 2018. “공무원의 공공봉사동기와 인적자원관리.”『한국인사행정학회보』제17권 3호: 145-174.

김서용·조성수·박병주. 2010. “공직동기(PSM)의 선행요인: 사회화 요인의 비교분석.”『한국행정학보』제44권 1호: 143-177.

김승현. 2013. “사회조사의 응답편향과 대체문항의 타당성.”『한국정책과학학회보』제17권 4호: 1-22

김영은·심동철·김상묵. 2018. “공공기관의 조직가치가 공공봉사동기와 업무열의에 미치는 영향.”『한국행정학보』제52권 4호: 55-85.

김영환·최성배·장석준. 2019. “리더십 유형에 따른 과업행동, 서비스 지향성 및 커뮤니케이션 유형의 관계성 연구.”『사회과학연구』제26권 2호: 144-170.

김재형·김성엽·오수연·박성민. 2020. “공직 내 변혁적리더십과 공무원의 적극행정과의 관계성 연구: 행태적 매개효과 및 채용제도와 직급의 조절효과를 중심으로.”『한국사회와 행정연구』제31권 3 호: 161-195.

김지수·윤수재. 2019. “변혁적 리더십이 공공봉사동기를 매개로 혁신행동에 미치는 영향분석: 지방자치단체 공무원을 중심으로.”『한국인사행정학회보』

제18권 4호: 53-74.

김호정. 2020. “공공봉사동기(PSM)와 리더십의 관계.”『한국행정학보』제54권 2호: 257-284.

노종호. 2016. “공무원의 성과급과 공공봉사동기가 직무성과에 미치는 영향분석.”『한국인사행정학회보』제15권 2호: 93-122.

류병곤·류은영. 2013. “변혁적/거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향.”『GRI 연구논총』제15권 3호: 239-262.

류종용·이창원. 2016. “우리나라 공무원의 변혁적리더십, 거래적리더십과 공공봉사동기가 하급공무원의 조직시민행동에 미치는 영향.”『정책분석평가학회보』제26권 3호: 137-161.

문계완·최석봉·문재승. 2009. “리더십 유형과 조직문화가 혁신행동에 미치는 영향.”『산업경제연구』제22권 6호: 3289-3320.

박현욱. 2020. “변혁적 리더십이 조직성과에 미치는 영향: 조직 내 협력의 매개효과를 중심으로.”『행정논총』제58권 1호: 215-243.

서정석·김병근. 2017. “변혁적, 거래적 리더십이 연구개발조직 구성원의 창의성에 미치는 영향.”『기술혁신학회지』제20권 3호: 684-708.

신현중. 2014. “구성체 타당도 검증과 요인분석.”『한국정책과학학회보』제18권 2호: 217-234.

윤병훈·최웅렬. 2013. “해양경찰의 조직문화와 공공봉사동기(PSM)간 영향관계.”『한국경찰연구』제12권 3호: 173-196.

이강문. 2017. “공공봉사동기가 직무만족 및 인지된 직무성과에 미치는 영향에 관한 연구.”『지역산업연구』제40권 4호: 51-71.

이강옥·손태원. 2004. “변혁적 리더십과 거래적 리더십이 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구.”『대한경영학회지』제45호: 1571-1594.

이근주. 2005. “PSM과 공무원의 업무 성과.”『한국사회와 행정연구』제16권 1호: 81-104.

이순묵·윤창영·이민형·정선호. 2016. “탐색적 요인분석: 어떻게 달라지나?”『한국심리학회지』제35권 1호: 217.

이원희. 2018. “한국 공무원에 대한 새로운 인식: 불신과 부패의 대상인가?” 『한국사회와 행정연구』제28권 4호: 61-82.

이하영·오민지·이수영. 2017. “조직적 요인이 공무원의 공공봉사동기에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국인사행정학회보』 제16권 3호: 53-91.

이혜윤. 2017. “공기업과 준정부기관 종사자들의 공공봉사동기(PSM)와 직무동기 요인이 직무만족에 미치는 영향에 관한 실증연구.” 『한국행정학보』 제51권 2호: 349-388.

임재영·문국경. 2019. “공공봉사동기와 직무성과: 조직구조의 조절효과를 중심으로.” 『한국행정논집』 제31권 2호: 231-251.

임재영·문국경·조혜진. 2019a. “공공봉사동기가 혁신행동에 미치는 영향 그리고 거래적·변혁적 리더십의 조절효과.” 『한국사회와 행정연구』 제30권 2호: 31-53.

임재영·문국경·조혜진. 2019b. “공공봉사동기와 조직문화의 적합성이 조직몰입에 미치는 영향.” 『한국조직학회보』 제16권 2호: 1-34.

전대성·이수영. 2015. “도구변수 분석을 통한 공공봉사동기(PSM)의 특성에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 제24권 3호: 317-346.

정재호·최규현. 2020. “공무원의 공공봉사동기(PSM)가 조직효과성에 미치는 영향: 내적보상과 외적보상의 조절효과를 중심으로.” 『정부학연구』 제26권 1호: 183-215.

정지용·김지수. 2020. “리더십이 공공봉사동기와 분배의 공정성을 매개로 혁신행동에 미치는 영향: 중앙-지방 공무원 간 비교를 중심으로.” 『한국조직학회보』 제17권 1호: 63-86.

조광래·박미경·이홍재. 2016. “변혁적 리더십과 업무성과 간의 관계에서 커뮤니케이션의 매개효과: 경찰공무원의 인식을 중심으로.” 『한국공공관리학보』 제30권 1호: 1-25.

조태준·윤수재. 2009. “공공서비스동기(Public Service Motivation)와 성과 간 관계에 대한 연구.” 『한국행정연구』 제18권 1호: 223-252.

최예나. 2018. “지방정부 공무원들의 공공서비스동기와 공직가치가 조직성과에

미치는 영향연구.”『한국자치행정학보』제32권 2호: 123-242.

표선영. 2013. “조직문화와 업무특성이 공공봉사동기에 미치는 영향.”『경찰학연구』제13권 2호: 191-216.

한국행정연구원. 2021. “2020년 공직생활 실태조사.” 한국행정연구원.

한에스더·이근주. 2012. “조직경험과 업무특성이 PSM(공공봉사동기)에 미치는 영향에 대한 분석.”『행정논총』제50권 2호: 89-112.

Andersen, Eskil Heinesen Lotte Bøgh and Lene Holm Pedersen. 2014. “How Does Public Service Motivation among Teachers Affect Student Performance in Schools?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(3): 651-671.

Andersen, Anne Mette Kjeldsen Lotte Bøgh, Torben Beck Jørgensen Lene Holm Pedersen and Karsten Vrangbæk. 2013. “Public Service Motivation and Public Values: Conceptual and Empirical Relationships.” *American Review of Public Administration* 43(3): 292-311.

Bakker, Arnold B. 2015. “A Job Demands-Resources Approach to Public Service Motivation.” *Public Administration Review* 75(5): 723-732.

Bass, Bernard M. 1998. *Transformational Leadership: Industrial, Military, and Educational Impact*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Bellé, Nicola. 2012. “Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance.” *Public Administration Review* 73(1): 143-153.

Bozeman, Barry and Xuhong Su. 2015. “Public Service Motivation Concepts and Theory: A Critique.” *Public Administration Review* 75(5): 700-710.

Brambor, Thomas, William Roberts Clark and Matt Golder. 2006.

"Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses." *Political Analysis* 14(1): 63-82.

Burns, James MacGregor. 1978. *Leadership*. New York: Harper and Row.

Caillier, James Gerard. 2015. "Transformational Leadership and Whistle-Blowing Attitudes: Is This Relationship Mediated by Organizational Commitment and Public Service Motivation?" *The American Review of Public Administration* 45(4): 458-475.

Gailmard, Sean. 2010. "Politics, Principal-Agent Problems, and Public Service Motivation." *International Public Management Journal* 13(1): 35-45.

Gerring, John. 1999. "What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences." *Polity* 31(3): 357-393.

Heckhausen, Jutta and Heinz Heckhausen, eds. 2008. Motivation and Action. Cambridge University Press.

Hondeghem, Annie and James L. Perry. 2009. "EGPA Symposium on Public Service Motivation and Performance: Introduction." *International Review of Administrative Sciences* 75(1): 5-9.

Im, Tobin, Jesse W. Campbell and Jisu Jeong. 2016. "Commitment Intensity in Public Organizations: Performance, Innovation, Leadership, and PSM." *Review of Public Personnel Administration* 36(3): 219-239.

Jensen, Ulrich Thy, Lotte Bøgh Andersen and Christian Bøtcher Jacobsen. 2019. "Only When We Agree! How Value Congruence Moderates the Impact of Goal-oriented Leadership on Public Service Motivation." *Public Administration Review* 79(1): 12-24.

Jin, Myung H., Bruce D. McDonald, Jaehee Park and Kang Yang Trevor Yu. 2019. "Making Public Service Motivation Count for

Increasing Organizational Fit: The Role of Followership Behavior and Leader Support as a Causal Mechanism." *International Review of Administrative Sciences* 85(1): 98-115.

Jo, Samsup and Sung Wook Shim. 2005. "Paradigm Shift of Employee Communication: The Effect of Management Communication on Trusting Relationships." *Public Relations Review* 31(2): 277-280.

Jones, Gareth R. 1996. "Transaction Costs, Property Rights and Organizational Culture: An Exchange Perspective." *Administrative Science Quarterly* 28(3): 454-467.

King, Gary, Michael Tomz and Jason Wittenberg. 2000. "Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation." *American Journal of Political Science* 44(2): 341-355.

Kroll, Alexander and Dominik Vogel. 2014. "The PSM-Leadership Fit: A Model of Performance Information Use." *Public Administration* 92(4): 974-991.

Moynihan, Donald P. and Sanjay K. Pandey. 2007. "The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation." *Public Administration Review* 67(1): 40-53.

Oberfield, Zachary W. 2012. "Public Management in Time: A Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory." *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(2): 407-429.

Odumeru, James A. and Ifeanyi George Ogbonna. 2013. "Transformational vs. Transactional Leadership Theories: Evidence in Literature." *International Review of Management and Business Research* 2(2): 355-361.

Ogorzalek, Thomas, Spencer Piston and Luisa Godinez Puig. 2020.

"Nationally Poor, Locally Rich: Income and Local Context in the 2016 Presidential Election." *Electoral Studies* 67: 102068.

Ospina, Sonia M. 2017. "Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies." *Public Administration Review* 77(2): 275-287.

Paarlberg, Laurie E. and Bob Lavigna. 2010. "Transformational Leadership and Public Service Motivation: Driving Individual and Organizational Performance." *Public Administration Review* 70(5): 710-718.

Paarlberg, Laurie E, James L. Perry and Annie Hondeghem. 2008. "From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation." In *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, *eds. James L. Perry and Annie Hondeghem.* Oxford university press on demand, 268-293.

Pandey, Sanjay K., Bradley E. Wright and Donald P. Moynihan. 2008. "Public Service Motivation and Interpersonal Citizenship Behavior in Public Organizations: Testing a Preliminary Model." *International Public Management Journal* 11(1): 89-108.

Park, Minsung and Hal G. Rainey. 2008. "Leadership and Public Service Motivation in US Federal Agencies." *International Public Management Journal* 11(1): 109-142. 11(1): 109-142.

Park, Soo Hyun, Jeong-Nam Kim and Arunima Krishna. 2014. "Bottom-up Building of an Innovative Organization: Motivating Employee Intrapreneurship and Scouting and Their Strategic Value." *Management Communication Quarterly* 28(4): 531-560.

Perry, James L. 1996. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity." *Journal of*

*Public Administration Research and Theory* 6(1): 5-24.

Perry, James L. and Lois Recascino Wise. 1990. "The Motivational Bases of Public Service." *Public Administration Review* 50(3): 367.

Rainey, Hal G. and Paula Steinbauer. 1999. "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory* 9(1): 1-32.

Ritz, Gene A. Brewer Adrian and Oliver Neumann. 2016. "Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook." *Public Administration Review* 76(3): 414-426.

Robbins, Stephen P. and Mary Coulter. 2007. *Management. 9th ed.* London: Prentice-Hall.

Schott, Carina and J.L.J. Pronk. 2014. "Investigating and Explaining Organizational Antecedents of PSM." *Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship* 2(1): 28-56.

Suh, Jiwon, James Harrington and Doug Goodman. 2018. "Understanding the Link Between Organizational Communication and Innovation: An Examination of Public, Nonprofit, and For-Profit Organizations in South Korea." *Public Personnel Management* 47(2): 217-244.

Trottier, Montgomery Van Wart Tracey and XiaoHu Wang. 2008. "Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations." *Public Administration Review* 68(2): 319-333.

Van Wart, Montgomery. 2013. "Administrative Leadership Theory: A Reassessment after 10 Years." *Public Administration* 91(3): 521-543.

Vandenabeele, Wouter. 2007. "Toward a Public Administration Theory

of Public Service Motivation." *Public Management Review* 9(4): 545-556.

Vandenabeele, Wouter. 2011. "Who Wants to Deliver Public Service? Do Institutional Antecedents of Public Service Motivation Provide an Answer?" *Review of Public Personnel Administration* 31(1): 87-107.

Vogel, Rick and Doris Masal. 2015. "Public Leadership: A Review of the Literature and Framework for Future Research." *Public Management Review* 17(8): 1165-1189.

Warrilow, Stephen. 2012. "Transformational Leadership Theory-The 4 Key Components in Leading Change and Managing Change." *Harvard Business Review* 2(3): 101-104.

Wright, Bradley E., Donald P. Moynihan and Sanjay K. Pandey. 2012. "Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence." *Public Administration Review* 72(2): 206-215.

Yukl, Gary. 2012. "Effective Leadership Behavior: What We Know and What Questions Need More Attention." *Academy of Management Perspectives* 26(4): 66-85.

# 부록

〈표 A1〉 주요 설명변수: 조직 내 리더십 유형에 따른 요인분석
(Cronbach's $\alpha$: 0.929)

| | 문항 | 요인1 | 요인2 | 변량 |
|---|---|---|---|---|
| 거래적 리더십 | 나의 상급자는 목표가 달성될 경우 내가 받게 될 보상/이익에 대해 잘 이해시켜 준다. | 0.42 | 0.815 | 1.964 |
| | 나의 상급자는 업무성과에 따른 보상/이익을 얻기 위해 내가 어떻게 해야 하는지를 구체적으로 알려준다. | 0.421 | 0.824 | |
| 변혁적 리더십 | 나의 상급자는 내가 미래에 지향해야 할 확고한 비전을 제시해 준다 | 0.667 | 0.538 | 2.057 |
| | 나의 상급자는 내가 새로운 시각에 업무를 수행할 수 있도록 장려한다. | 0.825 | 0.384 | |
| | 나의 상급자는 나 자신이 스스로 개발해 나가도록 도와준다. | 0.76 | 0.43 | |

〈표 A2〉 주요 설명변수: 조직 내 협력 및 의사소통에 대한 요인분석
(Cronbach's $\alpha$: 0.836)

| | 문항 | 요인1 | 변량 |
|---|---|---|---|
| 협업/ 의사 소통 | 우리 기관에서는 업무상 협조가 필요한 경우 부서 간 협업이 대체로 원활하다. | 0.789 | 1.891 |
| | 우리 기관에서는 부서의 업무를 수행함에 있어 상하 간(수직적) 의사소통이 원활하다. | 0.795 | |
| | 우리 기관에서는 부서의 업무를 수행함에 있어 직원 간(수평적) 의사소통이 원활하다. | 0.797 | |

〈표 A3〉 기타 설명변수: 성과관리에 대한 요인분석
(Cronbach's $\alpha$: 0.878)

| | 문항 | 요인1 | 변량 |
|---|---|---|---|
| 성과 관리 | 우리 기관은 비용절감을 하고 있다. | 0.698 | 2.168 |
| | 우리 기관의 성과는 꾸준히 향상되고 있다. | 0.929 | |
| | 우리 기관 성과의 질은 개선되고 있다. | 0.904 | |

〈표 A4〉 기타 설명변수: 조직문화에 대한 요인분석
(Cronbach's $\alpha$: 0.839)

| | 문항 | 요인1 | 요인2 | 변량 |
|---|---|---|---|---|
| 거래적 조직 문화 | 우리 기관은 계획수립/목표설정/목표달성을 강조한다. | 0.767 | | 1.388 |
| | 우리 기관은 경쟁력/성과/실적을 중시한다. | 0.72 | | |
| 변혁적 조직 문화 | 우리 기관은 창의성/혁신성/도전을 강조한다 | 0.382 | 0.695 | 1.868 |
| | 우리 기관은 새로운 도전과제 해결을 위해 직원들의 직관/통찰력, 성장을 중시한다. | | 0.885 | |
| | 우리 기관은 참여/협력/신뢰를 강조한다 | | 0.684 | |

# Leadership in Communication: How Leadership and Communication Affect Public Service Motivation (PSM)

Jiyoon Kang*· Sanghoon Park**· Sun Gue Yang***

ABSTRACT

What motivates public employees to carry out public services more likely? How can leadership style affect the motivation of public employees? Existing administrative literature identifies Public Service Motivation (PSM) as a factor which makes public employees more willing to serve citizens and society's stability and development voluntarily. Scholars argue that different types of leadership may heighten or dampen PSM in employees, transformational leadership which directs and advises each of the members of an organization, promotes the PSM, whereas transactional leadership focuses on the cost effectiveness of employees and discourages intrinsic motivation. Therefore, we anticipate that the type of leadership provided by the leaders (suppliers) in the public sector will impact the PSM of members with hierarchical culture in Korean public organizations (consumers). This study identifies leadership types and their effects on organizational PSM, and communication in public sector. We analyze the relationship between PSM, leadership, and communication within the organization, utilizing the Public Employee Perception Survey Data of 2020.

Keywords: Public Service Motivation, Transformational Leadership, Transactional Leadership, Communication, Logistic Regression

투고일: 2022.01.24. 심사일: 2022.02.10. 게재확정일: 2022.03.11.

* Ph.D. Student, University of South Carolina
** Ph.D. Candidate, University of South Carolina
*** Ph.D. Student, University of South Carolina

[DOI] http://dx.doi.org/10.21487/jrm.2022.3.7.1.61

【연구경향】

# 빅데이터 시대에 맞춘 국회 사용법: 자동화된 국회 데이터베이스

엄기홍*·김대식**·서대원***·강원식****·육태훈*****


## 논문요약

국회 자료의 풍부함과 필요성에도 불구하고, 국회 자료를 사용하는 데에는 상당한 비용과 시간이 요구된다. 이러한 한계로 말미암아 국회 연구는 시간적으로 단발적인 그리고 공간적으로 제한되어 이루어져 왔다. 본 연구의 목적은 학계 등과 공유할 수 있는 자동화된 국회 데이터베이스를 구축함으로써 국회 자료 사용의 시간적·공간적 한계를 극복하는 데 있다. 또한 본 연구에서 소개한 자료 수집 및 정제 방식, 데이터베이스 구축 방식, 그리고 자동화 방식은 선거관리위원회, 통계청 등과 같이 다량의 데이터를 생성하는 기관에 적용할 수 있는 논리로써 데이터베이스의 확장성을 기할 수 있다. 따라서 본 연구의 시도는 국회를 시작으로 사회과학 전반으로 확장되어 적용될 수 있을 것으로 기대한다. 궁극적으로 이와 같은 시도는 언론 및 시민단체 등에 의해 활용되어 한국 민주주의 운용의 투명성과 건전성 확보에 이바지하리라 기대한다.


주제어: 국회 데이터베이스, 회의록, 한글 문서 구문분석기, 스키마, 자동화


* 경북대학교 정치외교학과, 교수, 제1저자
** 경북대학교 정치외교학과, 강사, 교신저자
*** 경북대학교 대학원 정치학과, 석사 졸업생
**** 경북대학교 대학원 정치학과, 석사 과정생
***** 경북대학교 대학원 정치학과, 석사 과정생

# Ⅰ. 서론

국회는 다양하고 방대한 자료를 공개하고 있다. 국회는 국회의원에 대한 인적 사항뿐만 아니라 의원실 구성원에 대한 자료를 공개하고 있다. 누가 어떤 법률안을 대표발의했는지, 공동발의자는 누구인지 등을 공개하고 있다. 법률안뿐만 아니라 본회의, 상임위원회, 특별위원회, 소위원회 등에서의 국회의원 발언을 공개하고 있다. 또한 국회의원의 의정활동, 예를 들어 본회의 참석 여부, 법률안 표결 자료 등을 공개하고 있다.

학계, 언론, 시민단체 등은 이와 같은 자료를 활용하여 한국 민주주의가 제대로 작동하고 있는지를 연구하고 감시하고 있다. 예를 들어, 국회의원의 사회경제적 배경에 대한 변화(가상준·유성진·김준석 2008; 전용주 2012), 사회경제적 배경과 의정활동 간의 연관성(문우진 2010; 정회옥·장혜영 2013), 정치 대표성(조진만 2019), 이념이 의정활동에 미치는 영향(강우창 외 2020; 이갑윤·이현우 2011; 이현우 2005a 그리고 2005b; 전진영 2006a 그리고 2006b), 그리고 이러한 요소가 선거 결과에 미치는 영향력 등을 분석하고 있다(유승익·김현우 2003). 또한 국회의원의 상임위원회 활동(손병권 외 2004), 국회의원의 표결 결정요인 등 다양한 차원의 국회 연구가 진행되고 있다(전진영 2006a; Jun and Hix 2010). 이처럼 국회에서 제공하는 자료는 학문적 차원뿐만 아니라 한국의 민주주의 건전성 평가에도 상당히 기여하고 있다(한국 국회와 정치과정에 대한 전반적 논의는 임성호 외 2010).

그러나 국회 자료의 이와 같은 중요성에도 불구하고, 기존 연구는 '지속성의 한계'라는 난관에 부딪히고 있다. 예를 들어, 대부분의 기존 연구는 국회 대수 1회를 분석했으며(유승익·김현우 2003; 윤종빈 2004; 전용주 2012; 전진영 2006a 그리고 2006a; 정회옥·장혜영 2013), 길어도 2회의 대수를 넘기지 못하고 있다(가상준·유성진·김준석 2008; 문우진 2010). 국회의원 표결행태에 관한 연구가 아닌 다른 차원의 연구, 예를 들어 국회의원 발언에 관한 연구는 특정 위원회에 관한 단발성 연구에 머무르고 있었다(최준영·조진만 2013; 최준영·조진만·가상준·손병권. 2008).

국회 연구가 이처럼 제한되는 이유는 국회에서 제공하는 공공자료를 정제·분석하기 위해 상당한 비용과 노력이 필요하기 때문이다. 물론 국회는 "열린국회정보" 사이트를 통해 국회 자료를 공개하고 있으며, 사용자 편의를 위한 Application Programming Interface(이하 API)를 제공하고 있다.[1] 또한 Team Popong은 웹 스크랩핑 기법을 활용하여 국회 자료를 수집·정제하였고, 참여연대의 "열려라 국회"는 국회의원 표결 자료를 정제하여 제공하고 있다. 오마이뉴스의 "국회의원 정치자금"은 정치자금의 수입·지출 보고서를 보기 쉽게 제공하고 있다.[2]

그러나 이와 같은 국회 자료를 제공하는 기관은 저마다 한계에 부딪혀 있다. 예를 들어, Team Popong은 더 이상 정보를 업데이트하지 않고 있으며, "열려라 국회"는 국회 표결마다 개별적으로 그리고 수작업으로 표결 자료를 입력하고 있다. "국회의원 정치자금"은 PDF 버전으로 제공하는 "국회의원의 정치자금 수입·지출 보고서"를 수작업으로 입력하고 있다. 궁극적으로 국회의 "열린국회정보" 사이트에서 제공하는 API의 반환물은 PDF 또는 HWP 포맷으로 제공하고 있어, 학계의 연구나 언론 및 시민단체의 감시를 위해서는 상당한 노력과 비용이 요구된다. 이러한 이유로 국회 자료의 중요성에도 불구하고 한국 민주주의의 건전성을 측정하고 견제하는 데에 상당한 한계가 있다.

본 연구의 목적은 학계를 비롯한 다양한 영역에서 국회 자료를 손쉽게 사용할 수 있는 국회 데이터베이스를 소개하는 데 목적이 있다. 특히, 본 연구에서 소개하는 국회 데이터베이스는 컴퓨터에 의해 자동으로 수집·정제되기 때문에 한국 정치학계가 안고 있는 연구 지속성의 한계를 해소하는 데 이바지하고자 한다. 또한 이와 같은 시도는 궁극적으로 국회 투명성을 강화하기 때문에 한국 국회의 고질적인 문제점인 국회 불신을 해소하는 데 다소나마 기여하리라 본다. 나아가 본 연구가 소개하는 데이터베이스 구성 논리를 선거관리위원회, 통계청 등과 같이 방대한 양의 데이터를 생산하는 기관에게 제공함으로써 기관의 데이터 활용성을 높이는

1) 국회의 "열린국회정보" 사이트는 https://open.assembly.go.kr/이며, 방문일은 2021년 11월 23일이다.

2) Team Popong 사이트는 https://www.popong.com/, 참여연대의 "열려라 국회" 사이트는 http://watch.peoplepower21.org/, 오마이뉴스의 "국회의원 정치자금" 사이트는 http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Event/Special/20spf.aspx이다. 방문일은 2021년 11월 23일이다.

데 이바지하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 이어지는 제Ⅱ장에서는 국회 자료의 수집·정제에 대해 설명한다. 자료 수집과 관련하여 “열린국회정보”에서 제공하는 Application programming interface(이하 API)에 대한 설명과 API를 통해 국회 자료를 가져오는 방식을 설명한다. 자료 정제와 관련하여 HWP 형식으로 구성된 한글 문서에서 원하는 정보를 추출하는 구문분석(parser) 프로그램과 자료 추출 논리를 소개한다. 제Ⅲ장에서는 국회 데이터베이스 스키마(schema)를 설명한다. 데이터베이스 스키마 구축을 위한 선결과제인 개념적 모델 설계, 논리적 구조 설계 그리고 물리적 구조 설계 과정을 제시하고 있다. 이와 같은 스키마는 제Ⅳ장에서 구현된 자동화한 스케줄러를 통해 일일 단위로 업데이트되어 국회 자료를 수집하고 데이터베이스에 쌓이게 된다. 제Ⅴ장은 학계 등과 공유하는 실제 사이트를 예로 들어 입력 키워드 및 조건, 그리고 이에 따른 반환물을 소개한다. 끝으로 제Ⅵ장에서는 본 연구가 제시하는 국회 데이터베이스의 함의와 추후 과제를 논의해 보고자 한다.

## Ⅱ. 국회 자료의 수집과 정제: 회의록을 중심으로

국회 자료의 수집과 정제 단계는 국회 자료, 예를 들어 회의록 자료를 자동으로 수집하고, 이를 정제하여 저장하는 단계이다. 정제된 자료의 저장 형태는 JSON 형식(.json)이다. 이 과정은  수집, 정제, 저장의 단계로 진행되며, 가장 주요한 단계는 정제 단계이다. 작성 언어는 파이썬(python)이다.

국회 자료 수집은 “공공데이터포털”(data.go.kr)에서 제공하는 API를 활용한다. 예를 들어, 공공데이터포털은 국회의원 정보, 의안 정보, 회의록 정보 등을 제공하며, 각각의 API는 공공데이터포털 검색창에 “국회 국회사무처_의원 정보”, “국회 국회사무처_의안 정보”, “국회 국회사무처_회의록 정보” 키워드를 입력하여 획득할 수 있다. API를 통해 반환된 자료는 XML 형식(.xml)이다. 정제 단계란 수집 단계에서 반환된 XML 형식의 문서를 JSON 형식으로 변환하는 작업, 변환된 JSON 문서에서 한글 문서를 수집하는 작업, 그리고 한글 문서를 텍스트 또는

JSON 문서로 변환하는 작업을 일컫는다. 끝으로 저장 단계는 데이터베이스로 파일을 넘기기 이전 임시로 저장하는 형태이며, JSON으로 저장한다.

공공데이터포털 API를 통해 국회 자료를 요청할 때는 두 가지 정보가 필요하다. 하나는 공공데이터포털 회원가입 이후 활용신청을 통해 받는 API 키값, 다른 한 가지는 요청하는 정보이다. 요청하는 정보는 API 주소와 API가 요구하는 파라미터의 키-값 쌍으로 구성되어 있다. "국회 국회사무처_의원 정보" API를 통해 국회의원 정보를 가져오는 방식들을 설명하면 다음과 같다.

예제)

http://apis.data.go.kr/9710000/NationAssemblyInfoService/getMemberCurrStateList?numOfRows=100&ServiceKey=****

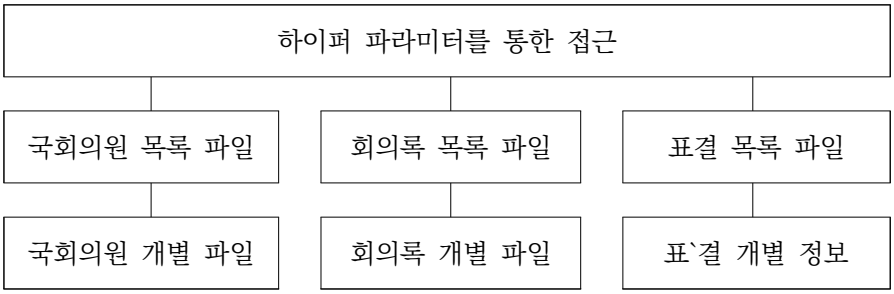
- http://apis.data.go.kr/: 공공데이터 포털 API 기본 URL
- 9710000: API 제공자에 할당된 부호, 9710000은 국회사무처를 의미
- NationalAssemblyInfoService: 국회사무처가 지정한 대분류
- getMemberCurrStateList: 국회사무처가 지정한 소분류(국회의원 정보)
- ?: 주소가 끝나고 파라미터가 이어진다는 부호
- numOfRows=100: 키=값, 예제에서는 100개 행(즉 100명)을 요청
- &: 파라미터 간의 구별자, &은 그리고를 의미함
- ServiceKey=****: 키=값, API 키값은 가림

예제)

http://apis.data.go.kr/9710000/NationAssemblyInfoService/getMemberDetailInfoList?num=***&dept_cd=****&ServiceKey=**********

- getMemberDetailInfoList: 국회사무처가 지정한 소분류(국회의원 세부정보)
- num: 국회의원 개인 고유값
- dept_cd: 국회의원 개인 고유값

API 키값은 비밀번호와 같아서 외부에 공개하기 어렵다는 점, 그리고 API를 통해 자료를 요청할 때마다 고유값(unique value, 예) num, dep_cd)을 입력해야 하는 번거로움이 있다. 이와 같은 어려움을 해소하기 위해 본 연구는 API 키값과 고유값 등과 같은 하이퍼 파라미터(Hyper parameter)를 별도의 파일(즉 "목록 파일")에 담고, 이를 헤더 파일(header.py)을 통해 사용하였다. 즉 [그림 1]에 제시된 바와 같이, 국회의원에 대한 고유값은 "국회의원 목록 파일"에 담았고, 회의록 각각에 대한 고유값은 "회의록 목록 파일"에 담았고, 국회의원 표결 자료는 "표결 목록 파일"에 담았다. 이와 같은 방식은 API를 기반으로 한 국회 자료의 수집 자동화을 가능하게 하는 장점이 있다.




[그림 1] 자료 수집 구조

[그림 1]에 제시된 목록 파일에는 각 파일의 요소에 맞는 기본 정보들이 저장되어 있다. 예를 들어, "국회의원 목록 파일"에는 국회의원은 성명, 정당, 소속 상임위원회와 기간 등이 저장되어 있고, "회의록 목록 파일"에는 회기, 회의 형태, 대수 등이 저장되어 있다. 그리고 "표결 목록 파일"에는 전체 표결의 목록에 법안명과 법안 코드가 저장되어 있다. 요컨대 본 연구의 자료 요청 방식은 각 목록 파일에 담긴 고유값을 통해 개별 AP에 접근하는 구조로 작성하였다.

예를 들어, 회의록을 가져오는 목록 파일인 "회의록 목록 파일"의 일부분은 [그림 2]와 같다. [그림 2]에서 API 키값은 생략되었으며, 고유값은 "body" 하단의 "051327"이다. 이 고유값에 대한 부연 설명은 "051327"에 딕셔너리

형태로 저장되었으며, 예를 들어 “daenum”은 대수(21), “comName”은 위원회명(과학기술방송통신위원회) 등이다.

```
{
    "head": {
        "Rupdate": "2021-10-11_12:31:56",
        "Type": "LIST",
        "Path": "내부 경로"
    },
    "body": {
        "051327": {
            "daenum": "21",
            "comName": "과학기술정보방송통신위원회",
            "conferType": "(정기회)",
            "period": "제391회(2021.09.01-2021.12.09)",
            "order": "제4차(2021년10월05일)",
            "hwplink": "http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-10-040-0040.do?conferNum=051327&fileType=hwp",
            "pdflink": "http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-10-040-0040.do?conferNum=051327&fileType=PDF",
            "isPdfHere": true,
            "isHwpHere": true,
            "isTxtHere": false,
            "isJsonHere": false
        },
```


[그림 2] 회의록 목록 파일 일부

[그림 2]에서 주목할 점은 “회의록 목록 파일”에 실제 회의록 문서를 다운로드할 수 있는 링크가 있다는 것이다. 즉 “hwplink”에는 회의록 한글 문서가, “pdflink”에는 회의록 PDF 문서가 실재하는 링크가 담겨 있다. 따라서 본 연구는 “회의록 목록 파일”에 있는 회의록 개별 파일, 특히 한글 문서에 접근하여 회의록 문서를 수집했다. 수집된 한글 문서를 토대로 JSON 형식으로 전환한다.

한글과 컴퓨터에서 배포하는 파일 형식은 HWP 3.0, HWP 5.0, HWPX 등이며, 국회 사무처에서 제공하는 한글 문서 회의록은 HWP 5.0 형식이다.[3] HWP 5.0 텍스트 형식은 리틀 엔디언을 기본으로 zilb 압축을 채택하고 있으며,[4] 그 안의 텍스트는 UTF-16LE 형태이다.[5] 따라서 본 연구는 파이썬의 zilb 모듈을 통해

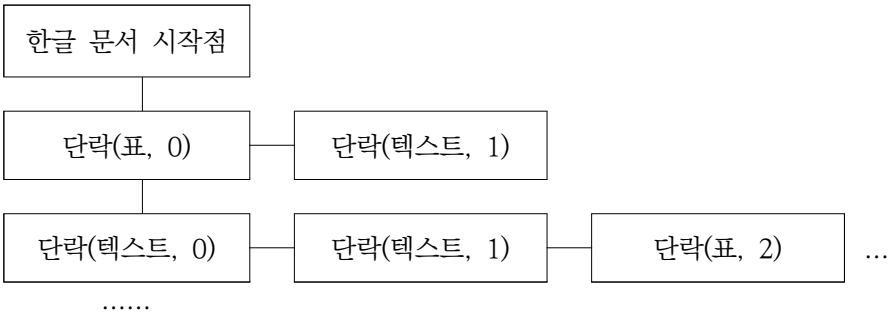
3) HWP 5.0에 대한 기술문서는 한글과 컴퓨터 홈페이지 “HWP 파일포맷” 기술문서를 참조했다(https://www.hancom.com/etc/hwpDownload.do, 방문일: 2022년 1월 4일).

4) 오픈소스 압축 방식으로 범용적으로 사용하고 있는 압축 방식이다(참고: https://zlib.net, 방문일: 2022년 1월 4일).

zilb 압축을 풀었고, 바이트 단위로 한글 문서에 접근했다.

본 연구는 HWP 5.0에 내재한 단락 단위의 속성을 이용하여 문서를 정제했다. 즉 HWP 5.0은 단락(Paragraph) 단위로 속성이 부여되어 있는데, 이를 이용하여 텍스트와 기타 객체(그림, 표, 선 등)가 들어있는 단락을 파악한 후 회의록 텍스트를 추출했다. 구체적으로 보면, 각 단락의 헤더 부분(처음 32bit)에는 각 단락의 타입과 레벨, 길이를 알 수 있는 정보가 담겨 있다. 특히 레벨의 경우, 레벨이 높은 단락은 낮은 단락의 하위 수준임을 의미하고, 이는 곧 한글 문서구조가 일종의 트리 구조임을 의미한다. 따라서 단락의 구조는 단락 헤더에서 제공하는 크기와 헤더의 길이(32bit)씩 가산하는 방식으로 단락 단위로 분리를 수행할 수 있다(한글과컴퓨터, 2018).

[그림 3]에서 제시한 바와 같이, 각 단락의 타입을 파악한 후, 타입이 텍스트에 해당할 경우, 해당 단락의 텍스트를 추출하였다. 예를 들어, “단락(텍스트, 0)”은 텍스트이기 때문에 추추출할 단락에 해당한다. 따라서 본 연구는 “단락(텍스트, 0)” 중 텍스트에 해당하는 부분, 즉 “단락(텍스트, 0)”과 “단락(텍스트, 1)”의 정보를 추출한다.[6] 이러한 과정을 통해 회의록에 있는 의원 발언 모두를 추출했다.




[그림 3] 한글 문서 내부 구조

5) 32bit(4bytes)의 길이를 가진 유니코드(Unicode) 인코딩 방식이다.
6) 본 연구가 사용하는 기법으로 표에 해당하는 부분을 가져올 수도 있다.

2021년도 7월 18일 농림축산식품해양수산위원회 회의록 일부를 예로 들어 회의록 정제 작업을 설명하고자 한다. 예시의 회의록 원본은 [그림 4]와 같다. 국회 회의록은 “회의 시작”, “회의 본문”, “회의 이후” 세 부분으로 구분되며, 이를 기준으로 회의록을 구분하여 처리했다. “회의 시작” 부분에는 회의 정보가 표에 기재되어 있다. 현재까지 처리된 시작 부분의 표 유형은 7가지이며, 이에 따라 정제하였다

제389회국회 (임시회) **농림축산식품해양수산위원회회의록** 제 1 호

국 회 사 무 처

일 시 2021년7월13일(화)

장 소 농림축산식품해양수산위원회회의실

의사일정

1. 2021년도 제2회 추가경정예산안(의안번호 2111282)
   가. 농림축산식품부 소관
   나. 해양수산부 소관

상정된 안건

1. 2021년도 제2회 추가경정예산안(의안번호 2111282) ---------- 1
   가. 농림축산식품부 소관
   나. 해양수산부 소관

(10시12분 개의)

**○위원장** 이개호 위원님들, 자리를 정돈해 주시기 바랍니다.

성원이 되었으므로 제389회 국회(임시회) 제1차 농림축산식품해양수산위원회를 개의하겠습니다.

회부된 법률안 등 보고사항은 위원님들께 배부해 드린 유인물을 참고해 주시기 바랍니다.

(보고사항은 끝에 실음)

본격적인 회의에 들어가기에 앞서 간단히 한 말씀 드리도록 하겠습니다.

여러 언론 보도에 따르면 최근 외국인 근로자의 숙소와 관련해서 그 설치기준이 강화되고 있는 것으로 파악이 되고 있습니다. 이는 외국인 근로자의 처우를 개선하는 데 그 목적이 있겠습니다마는 우리 농촌 현장에서는 많은 어려움을 토로하고 있는 것도 사실입니다. 기존에 허용되어 오던 농지에 설치된 기숙사가 인정이 되지 않음에 따라서 시설철거 농가 등에 많은 부담이 발생할 것으로 예상되기 때문입니다.

또한 새로운 숙소를 마련하는 데 적지 않은 시간과 비용이 소요됨에도 불구하고 시설을 갖추지 못할 경우 외국인 노동자 배정 대상에서 배제되어 영업을 영위하는 데에도 큰 어려움이 발생할 것으로 우려가 되고 있습니다.

농식품부에서는 이러한 현장의 어려움을 잘 살피셔서 적절한 해결책이 조속히 마련될 수 있도록 각별히 노력해 주시기를 당부드립니다.

다음으로 독도입도지원센터와 관련하여 짧게 한 말씀 더 드리겠습니다.

도쿄올림픽조직위원회에서 독도를 일본의 영토로 표기하는 등 일본의 영유권 도발행위가 계속되고 있습니다. 이에 일본의 도발행위를 규탄하는 결의안이 지난 본회의에서 여야 합의로 채택이 된 바 있습니다.

그럼에도 불구하고 해양수산부의 독도입도지원센터 건립사업은 계속해서 지연이 되고 있습니다. 우리 땅 독도를 찾고 지키려는 국민들의 의지와 관심이 매우 커져 올해 독도를 찾는 방문객이 전년에 비해 두 배 가까이 증가했다는 사실을 고려하여 해양수산부는 입도지원센터 건립사업이 조속히 추진될 수 있도록 특별한 노력을 해 주실 것을 당부드리겠습니다.

그리고 최근 코로나19가 크게 확산이 되고 있습니다. 오늘 회의에 참석하여 주신 분들께서는 마스크 착용 등 방역수칙을 보다 더 철저하게 준수해 주실 것을 부탁드리겠습니다.

그러면 회의에 들어가도록 하겠습니다.

---

1. 2021년도 제2회 추가경정예산안(의안번호 2111282)

[그림 4] 농림축산식품해양수산위원회 회의록 일부

“회의 본문” 부분의 특징은 각 발언의 시작에 ◯가 포함되어 있다는 것이다. 따라서 ◯ 문자를 기준으로 발언의 시작 여부를 구별할 수 있다. 예를 들어, “◯위원장 이개호 위원님들, ...”는 새로운 발언 시작을 의미한다. 하나의 회의 주제가 끝난 경우, ‘선’(――――――) 객체가 추가되어, 이를 기준으로 새로운 회의 주제 시작 여부를 구별할 수 있다. 예를 들어, “1. 2021년도 제2회 추가경정예산안(의안번호 2111282)”의 바로 위에 있는 선(――――――――)으로 회의 주제를 구분할 수 있다.

본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스는 해당 발언이 국회의원의 발언인지 여부를 구분하여 국회의원의 발언만을 추출한다. 즉 본 연구는 전술한 “국회 국회사무처_의원 정보” API를 통해 수집한 국회의원 정보에서 고유값인 “dept_cd” 등을 이용하여 국회의원마다 새로운 고유값을 만들어 국회의원과 발언을 1:1로 배정했다. 다만 동명이인의 국회의원이 존재할 경우, 회의록 표기법(즉 성명이 한자로 표기되거나 선출방식이 병기)에 맞추어 사전 코드화를 실시했다.

“회의 이후” 부분의 경우 출결 정보를 제외할 때, 들여쓰기 수준에 따라 표기 정보가 다르다는 점을 활용하여 정리하였다. 해당 회의에서 처리한 법안, 제안서 등의 대표발의자와 공동발의자, 발의일, 소관 상임위원회 등을 판단할 수 있도록 정리하였다.

한글 문서 회의록에 대한 정제 작업을 거친 JSON 변환 결과는 [그림 5]와 같다. 회의 시작 부분은 “head”에, 회의 본문 부분은 “body”에, [그림 5]에 제시되어 있지 않으나 회의 이후 부분은 “tail”에 담겨 있다.

[그림 5] JSON으로 변환된 농림축산식품해양수산위원회 회의록 일부

"head" 부분에는 회의 의사일정인 "1. 2021년도 제2회 추가경정예산안(의안번호 2111282)", "가. 농림축산식품부 소관", "나. 해양수산부 소관" 정보 등이 담겨 있다. "body"에는 "Type"에 따라서 개의 시각, 지위, 의원 고유번호, 의원 발언 등 다양한 정보가 순서대로 저장되어 있다. 예를 들어, 회의 개의 시각은 "body"의 첫 번째 요소에 있는 "Content"에, "body"의 두 번째 요소에는 코드화한 의원 고유번호(Name), 발언자의 지위(Position), 발언(Content)에 담겨 있다. 따라서 "Name" 정보를 활용하여 국회의원에 대한 세부 정보와 해당 국회의원의 발언에 쉽게 접근할 수 있다.

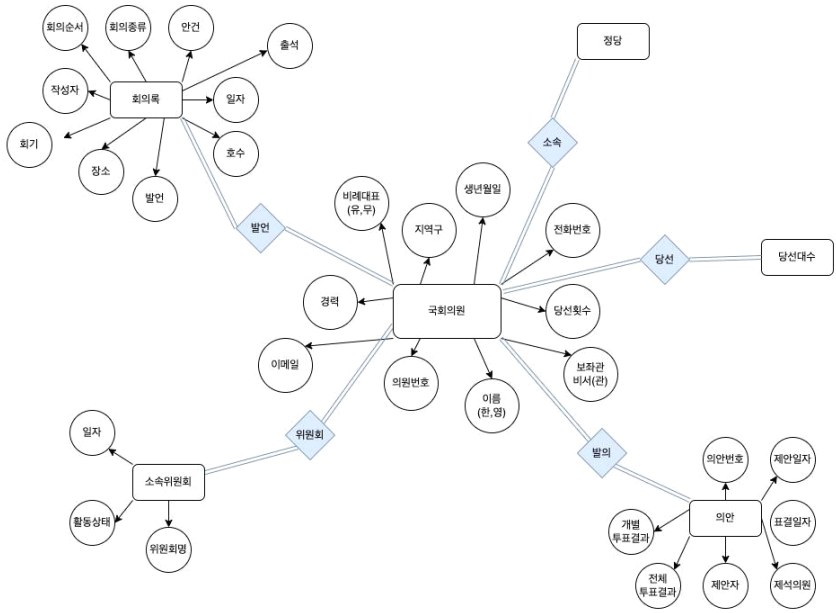
정제된 회의록 한글 문서는 JSON 형태로 임시 저장되어 다음 단계인 데이터베이스 저장 절차로 넘겨진다.

# Ⅲ. 국회 데이터베이스 스키마 모델링

국회에서 제공하는 자료는 '국회의원-회의록', '국회의원-입법안' 등 데이터 간 관계가 명확하고, 데이터베이스 구축 시 데이터 간 관계를 사전에 정의할 수 있는 형태로 제공하고 있다. 또한 국회 일정에 따라 순차적으로 수집할 수 있는 형태로 제공하고 있다. 따라서 본 연구는 다양한 데이터베이스 유형 중 설계자가 정형 데이터를 저장하기에 용이하고, 인덱싱(indexing)과 조인(join) 기능을 통해 사용자가 대량 데이터를 쉽게 가져올 수 있는 관계형 데이터베이스(RDB: Relational DataBase)를 사용했다.  또한 관계형 데이터베이스를 쉽게 관리할 수 있도록 도움을 주는 관계형 데이터베이스 관리시스템(RDBMS: Relational DataBase Management System) 중 Array, JSON 등 다양한 자료구조를 지원하는 PostgreSQL을 채택했다.

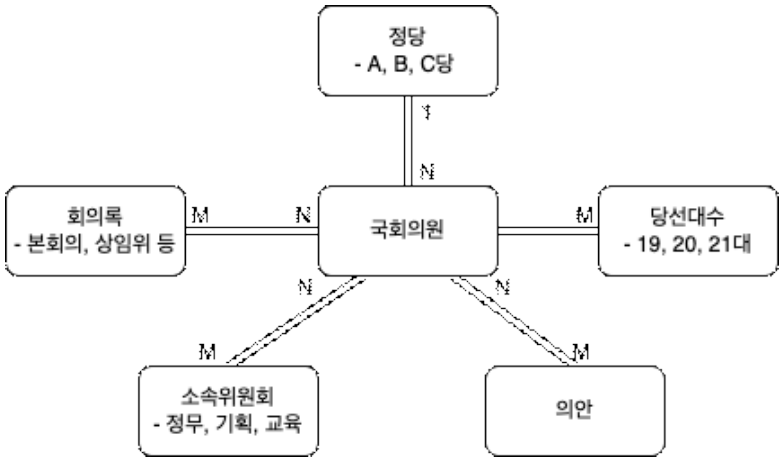
데이터베이스 구축 과정은 크게 기획, 설계, 구현, 운영 및 유지 보수 단계로 구성된다(한국데이터베이스진흥센터 1999). 제Ⅲ장은 이 중 설계와 구현 단계에 초점을 두어 살펴보고자 한다. 먼저 설계 단계는 개념적 모델 설계, 논리적 구조 설계, 물리적 구조 설계 과정으로 구분한다. 개념적 모델 설계는 표현하고자 하는 데이터 정보를 개체-관계(Entity-Relationship, 이하 E-R) 모델을 통해 단순화하고 개념화하는 과정을 일컫는다. 후술하는 바와 같이 국회 데이터베이스는 '국회의원'이란 개체, '정당'이란 개체, '회의록'이란 개체 등이 존재하며, 이들 간의 관계가 존재한다. 논리적 구조 설계는 개념적 모델 설계로 정의했던 개체를 데이터베이스 유형에 맞게 변환(mapping)하는 단계로, 1:N(일대다), N:M(다대다) 등과 같은 관계 설정과 데이터의 원자성(atomic value), 유일성(unique value) 등을 통해 정규화(normalization)를 확보하는 과정이다. 정규화는 테이블 간에 중복된 데이터를 허용하지 않기 위해 진행하며, 테이블의 컬럼(column)이 하나의 값을 갖도록 분해하는 원자성, 테이블의 레코드(record)가 서로 구별할 수 있는 값을 갖도록 하는 유일성을 통해 확보될 수 있다. 끝으로 물리적 구조 설계는 사용하는 데이터베이스 관리시스템의 특성과 성능을 고려해 실제 데이터베이스에 저장될 구성과 구조를 정의하는 것을 말한다.

본 연구에서 구성하는 데이터베이스 스키마 중 일부를 들어 설명하고자 한다. [그림 6]은 데이터 정보를 개체(entity)와 개체 간의 관계(relationship), 개체가 가지는 속성(attribute) 등을 포함해 E-R 다이어그램으로 표현한 개념적 모델 설계이다. 일반적으로 E-R 다이어그램에서 개체는 사각형, 개체의 속성은 타원형, 관계는 마름모형으로 나타낸다. [그림 6]에서 개체는 '국회의원', '정당', '당선대수', '의안', '위원회', '회의록'이며, 개체 각각은 각자의 속성을 가지고 있다. 예를 들어, '국회의원' 개체는 '의원번호', '지역구', '경력' 등과 같은 속성들을 가지고 있다. 개체 간의 관계는 마름모형으로 표시한다. 예를 들어, '국회의원' 개체와 '의안' 개체 사이는 '발의'의 관계로 연결되어 있고, '국회의원' 개체와 '소속위원회' 개체 사이는 '소속'의 관계로 연결되어 있다. 이와 같은 관계는 1차원 또는 N차원의 관계를 형성할 수 있다. 예를 들어, '국회의원'은 '의안', '소속위원회', '회의록', '정당', '당선대수'와 관계를 갖는 5차원 관계를 형성하고 있지만, '당선대수'는 '국회의원'과만 관계를 갖는 1차원 관계를 형성하고 있다.




[그림 6] 국회 데이터베이스 E-R 다이어그램

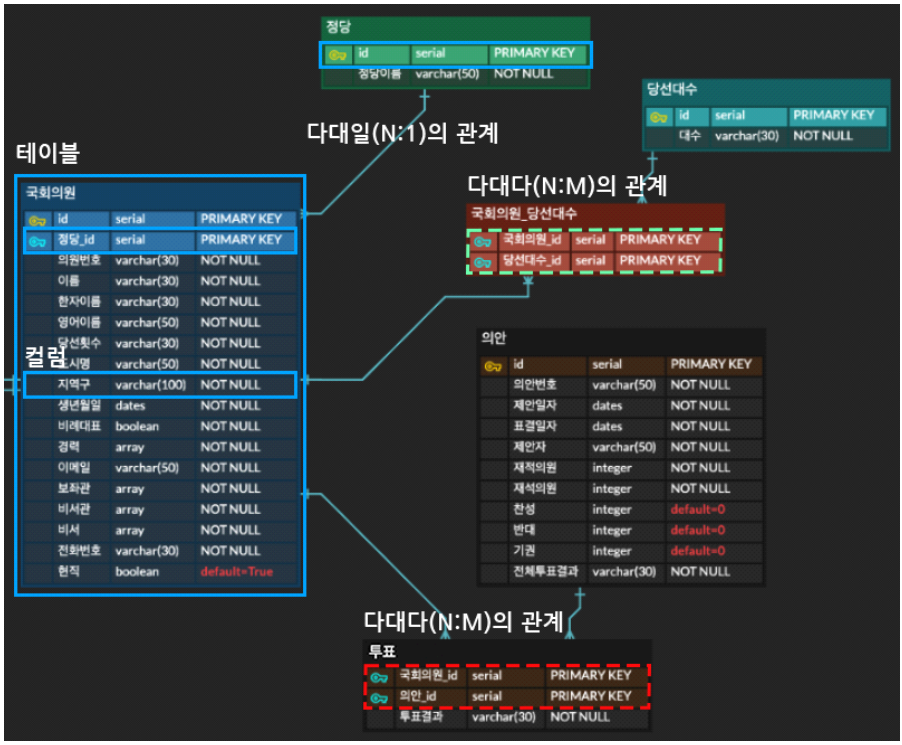
개체 간의 관계는 관계형 데이터베이스 모델 설계에 있어 중요한 요소이다. 따라서 [그림 7]에 제시된 바와 같이, '국회의원' 개체를 통해 관계를 더욱 자세히 살펴보고자 한다. 국회의원은 무소속을 포함한 오직 1개의 정당에 소속될 수 있다. 반면 정당에는 다수 국회의원이 포함될 수 있다. 따라서 '국회의원' 개체와 '정당' 개체 간의 관계('소속')는 일대다(1:N)이다.




[그림 7] 국회 데이터베이스 개체별 관계도

한편 '국회의원' 개체와 '당선대수' 간의 관계('당선')는 다대다(N:M)의 관계를 한다. 다선의원인 국회의원은, 예를 들어 제19대 초선, 제20대 재선, 제21대 3선 등 여러 당선대수와 관계를 가지며, 당선대수는 대수별 최대 국회의원 300명과 연결되어 있기 때문이다. 마찬가지로 [그림 7]의 '발의' 관계, '위원회' 관계, '발언' 관계도 다대다(N:M)의 관계를 맺는다.

논리적 구조 설계 과정은 앞서 설계한 개념적 모델의 '개체', '속성', '관계'를 관계형 모델의 '테이블', '컬럼', '키' 등으로 변환하는 과정이다. 예를 들어, [그림 8]은 [그림 7]에서 정의한 '국회의원' 개체를 논리적 구조 설계로 변환한 결과이다. [그림 8]의 '국회의원' 테이블에는 '속성'이 컬럼으로 정의되어 있고, 개체 간의 '관계'는 외래키(즉 정당_id)로 정의되어 있다. 관계형 데이터 모델에서는 컬럼 값이 단일 값으로 존재해야 하며(즉 원자성), 행의 집합인 레코드는 테이블 내에 중복하는 경우가 없도록 유일성이 보장되어야 한다(즉 id). 이를 위해 테이블 별로 정규화를 거쳐 최소 단위로 테이블을 구분하고, 테이블 간의 관계를 기본키(즉 id)와 외래키(즉 정당_id)를 통해 설정했다.




[그림 8] 국회 데이터베이스 스키마 세부 설명

예를 들어, [그림 8]에서 테이블 간의 관계는 테이블명_id(예를 들어, 정당_id, 국회의원_id, 당선대수_id) 이름인 키를 통해 표현하고 있다. 즉 다대일(N:1) 관계인 '소속' 관계는 국회의원 테이블 내 정당_id이란 외래키로 관계를 설계했다. 한편 다대다(N:M) 관계는 다대일(N:1) 관계처럼 테이블 내에 관계를 표현할 수 없다. 따라서 각각의 테이블 id 값을 컬럼값으로 하는 중간 테이블을 생성해서 관리한다. 예를 들어, '국회의원' 개체와 '당선대수' 간의 관계인 '당선' 관계는 다대다(N:M) 관계이다. 다대다 관계에서는 국회의원 테이블 또는 당선대수 테이블 내에 다른 테이블을 연결하는 외래키를 직접 삽입할 수 없어서 중간 테이블('국회의원_당선대수')을 생성하여 두 개체 간의 관계를 표현한다. 같은 방식으로 '발의' 관계를 표현하기 위해 중간 테이블인 '투표'

테이블을 생성하여 '국회의원' 개체와 '의안' 개체 간의 관계를 표현했다.

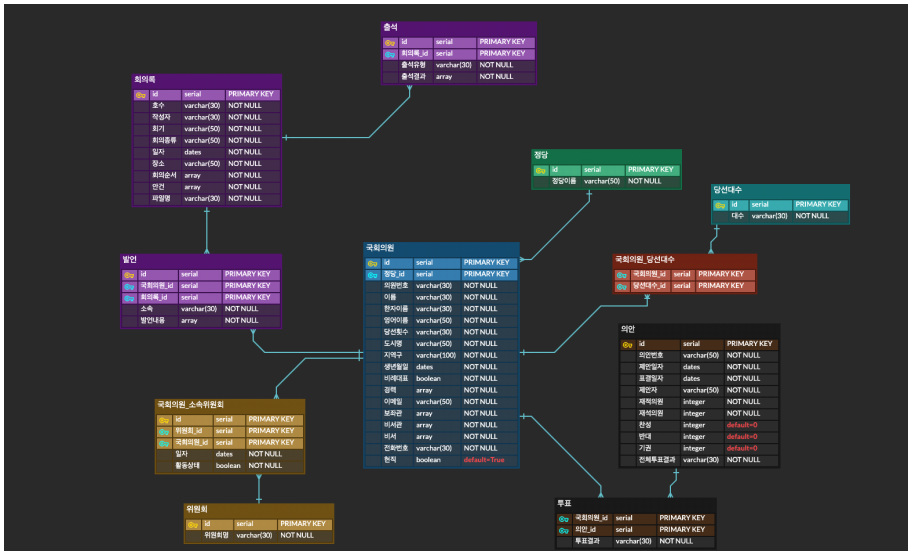
논리적 구조 설계가 데이터베이스에 물리적으로 구현되는 방식을 살펴보자. [그림 9]는 다대일(N:1)인 '소속', 다대다(N:M) 관계인 '당선'이 데이터베이스에 물리적으로 구현되는 방식이다. 국회의원 테이블 내 정당_id 값은 정당 테이블 내 id 값을 참조하는 방식으로 국회의원의 소속 정당을 표현하고 있다. 예를 들어, 국회의원 테이블에서 김00의원은 정당_id 값 1을 갖고 있으며, 이는 정당 테이블 내 id 값과 연결되어 김00의원이 A당 소속임을 표현하고 있다.

[그림 9] 물리적 데이터베이스 내 데이터 저장방식 예시

다대다(N:M) 관계인 '당선'은 중간 테이블인 '국회의원_당선대수'를 통해 관계를 표시하고 있다. 예를 들어, 국회의원 테이블의 id 값이 1인 김00의원은 국회의원_당선대수 테이블의 국회의원_id 1 값과 연결되어 있다. 같은 방식으로 당선대

수 테이블의 id 값 1은 21대 대수인 것을 의미하며, 이는 국회의원_당선대수 테이블의 당선대수_id 1 값과 매핑되어 있다. 따라서 국회의원_당선대수 테이블에서 국회의원_id와 당선대수_id는 한 명의 국회의원이 어떤 대수와 연결되는지를 보여준다. 예를 들어, 김00의원(국회의원_id 값 1)은 21대와 20대(당선대수_id 값 1과 2) 의원, 이00의원(국회의원_id 값 2)은 21대(당선대수_id 값 1) 의원, 박00의원(국회의원_id 값 3)은 21대와 19대(당선대수_id 값 1과 3) 의원인 것을 알 수 있다.

본 연구는 개념적 모델의 '개체', '속성', '관계'를 관계형 모델의 '테이블', '컬럼', '키' 등으로 변환하고 정규화 과정을 거쳐 [그림 10]과 같은 국회 데이터베이스 스키마를 최종적으로 설계했다.




[그림 10] 국회 데이터베이스 전체 스키마

본 연구는 [그림 10]에서 제시한 데이터베이스 스키마를 바탕으로 물리적 데이터베이스를 구축했다. 일반적으로 관계형 데이터베이스는 SQL(Structured Query Language)이라는 언어를 통해 물리적 데이터베이스

를 구축한다. 본 연구에서 구축하는 국회 데이터베이스는 Django 백엔드 프레임워크를 사용하여 서버를 구축하므로, Django 프레임워크에서 제공하는 ORM(Object Relation Mapping) 기능으로 SQL 문법을 자동 생성하여 데이터베이스를 구축했다.

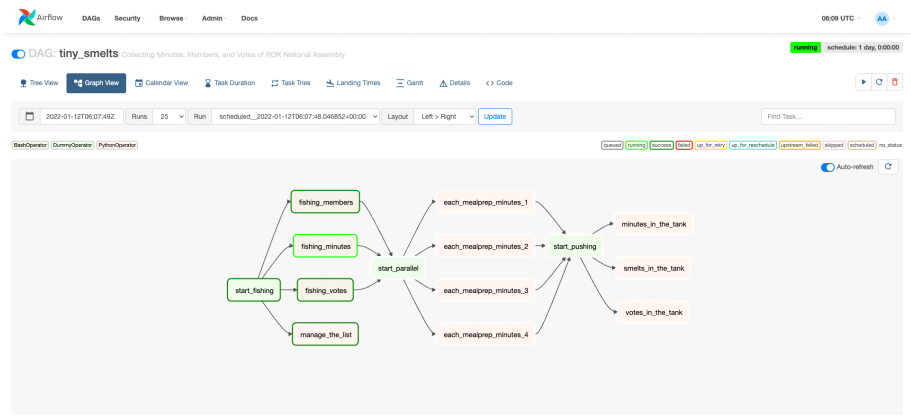
## IV. 국회 데이터베이스 자동화 시스템

본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스는 수집, 정제, 저장의 단계를 거친다. 제II장과 제III장에 기술한 방법으로 원자료에 대한 수집, 정제, 저장이 이루어지고 체계화와 통합화 단계를 거쳐 최종 사용자가 다양한 방식으로 국회 자료를 소비할 수 있도록 했다.

본 연구의 목적은 국회가 생산한 자료를 지속해서 손쉽게 사용할 수 있도록 하는 시스템을 구축하는 데 있다. 이를 달성하기 위해 반드시 해결해야 하는 요소는 자동화이다. 국회는 끊임없이 데이터를 생산한다. 법률안을 비롯한 의안, 회의록, 표결, 그리고 국회의원 정보 등 다양한 자료가 존재하고 정보의 양 또한 지속적으로 증가하고 있다. 예를 들어, 제19대 국회에 접수된 의안은 총 17,822개이고, 제20대 국회에서는 총 24,141개의 의안이 접수되었다. 제21대 국회는 2022년 1월 13일 현재 14,000개 의안이 접수되었다. 한편 국회의원의 소속 상임위원회 정보 등과 같이 변동 이력이 누락된 경우가 있다. 즉 일정한 간격으로 변동하는 국회의원의 소속 상임위원회 정보는 게재 시점의 소속 상임위원회 정보는 제공하나 변경된 이력을 제공하지는 않는다. 따라서 이러한 형태의 정보를 추적하여 축적하기 위해서는 국회 데이터베이스를 자동화하여 일정한 간격으로 업데이트할 필요가 있다.

본 연구의 데이터 처리 자동화는 수집, 정제, 저장을 위해 개별적으로 작성된 컴퓨터 프로그램을 통합해 개별 작업이 논리적 순서에 따라 단절 없이 작동하는 것을 의미한다. 그리고 완성된 작업 흐름이 미리 설정한 일정에 따라 반복적이고 지속적으로 실행한다. 이러한 작업을 가능하게 하는 플랫폼으로 아파치 에어플로우(Apache Airflow)가 존재하고, 이를 활용해 본 연구는 국회 데이터베이스 자동화

를 완성하였다. 에어플로우는 복잡한 작업의 흐름을 제어하고 관리하기 위해 만들어진 오픈소스 프로그램이다. 에어플로우는 유향(有向) 비순환 그래프(Directed Acyclic Graph)를 사용해 작업 간의 관계를 설정하고 실행하게 한다(Apache Airflow Documentation, n.d.). [그림 11]은 에어플로우 프로그램으로 만든 데이터 처리 작업(특히 회의록)을 그래프로 형태로 표현한 것이다.




[그림 11] 에이플로우로 구현한 국회 데이터베이스 자동화

[그림 11]에서 제시하듯, 국회 데이터베이스 자동화에는 3개의 구분된 단락(“start_fishing”, “start_parallel”, “start_pushing”)이 존재하며, 각 단락은 수집, 정제, 저장 작업을 수행한다. 각 단락에서 네모 상자로 표현한 소작업은 논리적 연관성에 따라 화살표로 연결되고, 실행 성공 여부에 따라 연결된 다음 작업이 실행되게 된다. 예를 들어, “start_fishing” 단계에서 국회 회의록 수집 관련 모든 작업이 완료한 이후, 다음 단계로 새로운 회의록에서 필요한 정보를 추출하고 데이터베이스 저장에 적합한 형태로 데이터를 변형하는 정제 단계(“start_parallel”)를 실행한다.

정제 부분은 데이터베이스 구축에서 컴퓨팅 리소스를 가장 많이 필요로 하기 때문에 생산성 향상을 위해 병렬처리를 적용하여 진행한다. 모든 회의록의 정제 작업이 완료되면 필요한 정보가 데이터베이스 설계에 맞게 저장된다

(“start_pushing”). 데이터를 저장하는 단계에서 의도하지 않은 자료의 손실과 오염에 대비하기 위해 원자료와 정제된 파일을 독립적으로 저장한다. 이와 같은 작업 흐름은 원자료, 정제된 파일, 데이터베이스 입력을 마침으로써 마무리된다. 같은 방식으로 국회의원 정보, 의안 정보, 표결 자료 등이 확인되고 수집·정제·저장된다.

수집부터 저장까지의 개별 업무를 하나의 작업 흐름으로 묶어 논리적으로 수행할 수 있게 하는 만드는 것이 첫 번째 작업이면, 정해진 시간에 반복해서 작업 흐름을 동작시키는 것이 두 번째 작업이다. 에어플로우는 작업에 실행 시간을 설정할 수 있다. 본 연구의 경우 첫 시작을 의미하는 가작업(Dummy Task)을 지정하고 매일 동일한 시간에 실행되도록 설정하였다. [그림 11]에 나타나듯 모든 작업은 가장 왼쪽에 위치한 가작업에 연결되어 있다. 즉, 흐름이 시작되면 논리적 연결에 따라 개별 작업이 순차적으로 실행되고 마지막 작업을 마친 후 다음 실행 시간을 기다리는 형태이다.

에어플로우를 이용한 작업 흐름 관리는 몇 가지 장점을 가지고 있다. 첫째, 잠재적 오류에 유연하게 대처할 수 있다. 에어플로우는 개별 작업의 성공 여부와 내용을 기록으로 남긴다. 그리고 논리적으로 연결되어 있는 작업에서 오류가 발생할 시 다음 작업을 실행하지 않는다. 즉, 저장 과정의 오류를 제외한 잠재적 데이터 손실 및 오염의 위험을 방지할 수 있게 한다. 둘째, 작업 흐름을 유연하게 확장할 수 있다. 에어플로우는 파이썬으로 작성되어 있는 프로그램으로 본 연구에서 사용하는 다른 개별 프로그램에 쉽게 덧붙일 수 있다. 그리고 독립된 프로그램으로 만들지 않고 파이썬 함수 또는 클래스를 활용해 작업을 정의하고 실행할 수 있다. 예를 들어, 수집해야 할 회의록 양이 급격히 증가할 경우 병렬처리를 늘리거나, 의안 정보를 추가적으로 수집해야 할 경우 박스로 표현된 작업을 늘려줌으로써 문제를 해결할 수 있다. 이 과정에서 이미 만들어진 작업 흐름을 크게 변경하지 않아도 된다. 셋째, 작업 흐름을 관리할 수 있는 관리자 인터페이스를 제공한다. [그림 11]은 관리자 인터페이스를 통해 작업 흐름을 그래프 형태로 시각화한 것이다. 이와 더불어 색깔로 작업 상태를 표현하고 실행 결과를 포함하고 있는 페이지를 메뉴를 통해 간단히 열람할 수도 있다. 이러한 모니터링 용이성은 데이터베이스 관리를 보다 효율적으로 할 수 있음을 의미한다. 따라서 에어플

로우에서 제공하는 관리자 인터페이스는 안정적인 프로그램에서조차 발생할 수 있는 오류를 신속하게 대처할 수 있게 도움을 준다.

## V. 국회 데이터베이스 활용 예시

본 연구의 목적은 국회에서 제공하는 자료를 사용자가 편리하게 검색하고 사용할 수 있는 데이터베이스를 구축하고, 이를 공유하는 데 있다. 이를 통해 국회에 대한 견제와 감시, 그리고 연구 활성화에 기여하는 데 궁극적 목적이 있다. 이와 같은 목적을 위해 본 연구는 국회 자료의 수집·정제·저장을 자동화하여 연구의 지속성을 확보했다.

본 연구는 데이터베이스와 인터넷 웹페이지를 연동하는 웹 사이트를 개발하여 국회 데이터베이스 결과물을 제공하고 있다. 웹 사이트의 기본 구성(Front-End)은 HTML 언어로 작성되었으며, 웹 사이트 내 운용(Back-End)은 장고(Django)를 사용하였다. 제V장은 본 연구가 개발한 국회 데이터베이스 활용 예시를 소개함으로써 사용자의 활용 편의성을 극대화하는 데 있다.

본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스는 국회의원, 회의록, 의안명 각각으로 제한하여 검색할 수 있으며, 세 가지 모두를 통괄하여 검색 가능하다. 예를 들어, 국회의원으로 검색 대상을 제한한 후 검색창에 키워드를 입력하면, 국회의원 이름만을 대상으로 해당 키워드와 일치하는 정보를 찾아 반환한다. 예를 들어, 국회의원으로 조건을 제한한 후 검색창에 “강기윤”을 입력하면, 국회의원 “강기윤”에 대한 소속정당, 지역구, 선수 등과 더불어 “강기윤”이 상임위원회, 소위원회 등에서 발언한 내용이 해당 위원회명, 일자 등과 더불어 반환된다. [그림 12]에 해당 예시가 제시되어 있다. 특히 본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스는 각종 위원회 회의록을 의원 단위로 분해하였기 때문에 각 위원회에서 행한 의원 발언을 추출할 수 있는 장점이 있다.

[그림 12] 국회 데이터베이스 예제: 국회의원

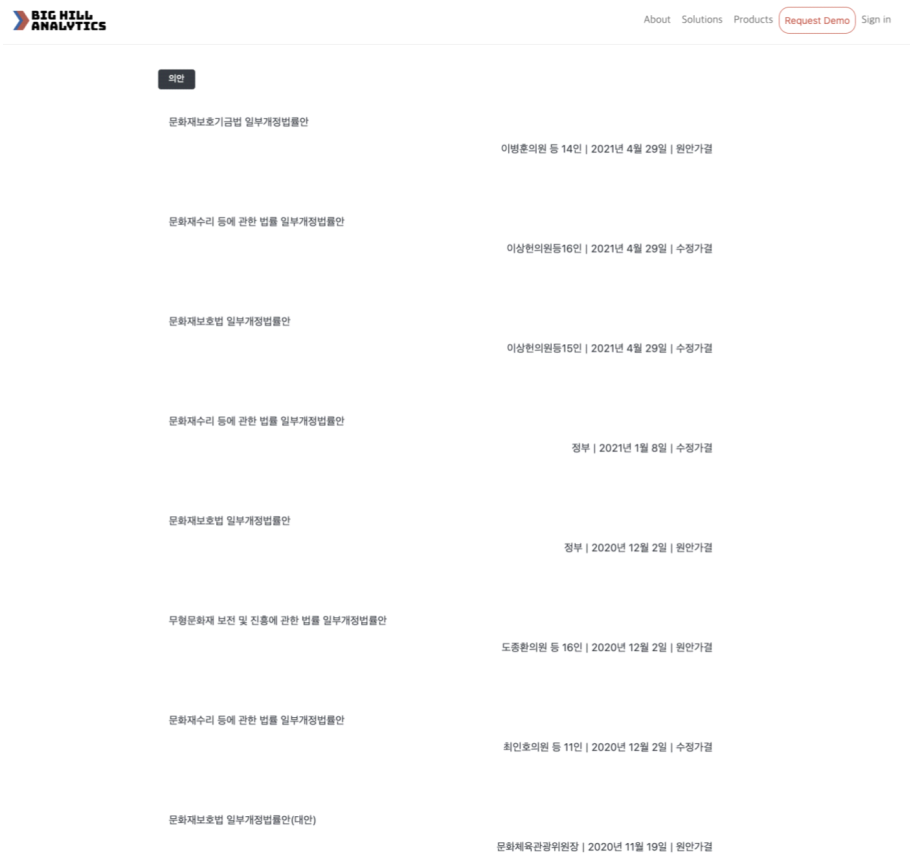
이와 같은 방식은 회의록 및 의안명에서도 적용된다. 예를 들어, 검색 대상을 회의록으로 제한한 후 국회의원 이름 또는 주요 현안 등으로 검색 키워드를 검색창에 입력하면, 해당 조건에 부합하는 결과물이 반환된다. 예를 들어, 검색 키워드를 “코로나19”로 입력하면, 해당 조건에 부합하는 회의록 내 언급이 모두 반환된다. 예시는 [그림 13]에 제시되어 있다.

[그림 13] 국회 데이터베이스 예제: 회의록

다만 해당 키워드가 회의록 또는 의안명에 존재하지 않을 경우, 검색 결과는 반환되지 않는다. 예를 들어, 검색 대상을 회의록으로 한정한 후 검색창에 “강기윤”을 입력할 경우, “강기윤”이 들어가 있는 회의록 내 발언은 반환되어 출력된다. 그러나 검색 대상을 의안명으로 한정한 후 검색창에 “강기윤”을 입력할 경우, 검색에 부합하는 결과물이 없기 때문에 검색 결과는 반환되지 않는다.

의안명으로 제한한 검색도 가능하다. 만약 검색 대상을 의안명으로 한정한 후 검색창에 “문화재”로 입력할 경우, 의안명에 “문화재”가 포함된 모든 의안을 반환

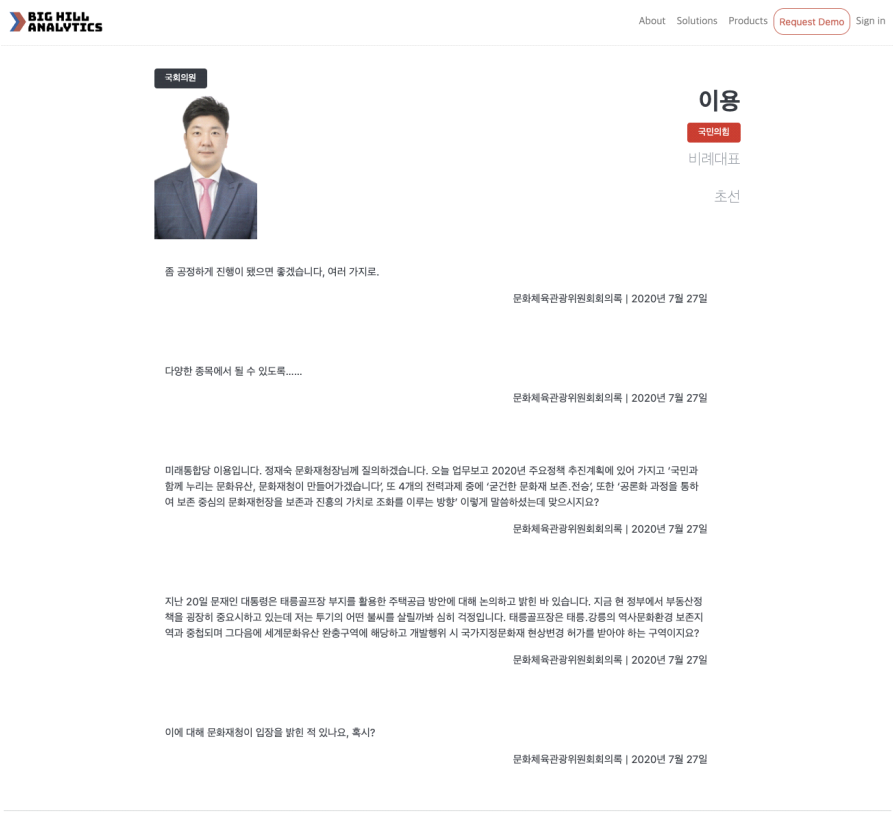
하며, 반환 결과에는 의안명을 포함하여 공동발의자 수, 발의일자, 처리 결과 등이 포함된다. [그림 14]에 해당 예시가 제시되어 있다.




[그림 14] 국회 데이터베이스 예제: 의안명

물론 국회의원, 회의록, 의안명 모두를 대상으로 한 검색도 가능하다. 즉 검색 대상을 “전체”로 할 경우, 국회의원 또는 회의록 또는 의안명에 검색 키워드가 포함된 모든 값을 반환한다. 다만, 검색 대상을 설정하지 않을 경우, 데이터베이스 내 모든 정보를 탐색하기 때문에 다소의 시간이 소요되므로 권장하지

않는다. [그림 15]에 해당 예시가 제시되어 있다.



BIG HILL ANALYTICS
About Solutions Products Request Demo Sign in

이에 대해 문화재청이 입장을 밝힌 적 있나요, 혹시?

문화체육관광위원회회의록 | 2020년 7월 27일

회의록

그럼에도 불구하고 이런 내용이 있어요. 고용노동부가 근로자 휴양콘도를 사실은 지원해 달라든가 이런 요구는 없었음에도 불구하고 '휴양콘도를 이용할 수 있도록 한다'라는 이런 내용이 들어가 있어서 오히려 택배노동자들이 요구하고 있는 분류 작업에 대체 인력을 투입해야 된다라든가 당일 배송 강요 금지라든가 장시간 노동 근절을 위한 산업안전.근로 감독 실시라든가 이런 요구는 사실은 사용자들에게 정부가 요구할 수 있는 것임에도 불구하고 포함되어 있지 않다라는 지적이 있고요. 저도 사실은 택배노동자들의 건강권을 위해서는 우리 정부가 할 수 있는 게 공동선언문에 담는 내용이 굉장히 중요하다고 생각을 하기 때문에 단순한 휴양콘도 이용 같은 것이 아니라 제도적으로 건강권을 보호할 수 있는 그런 내용들이 기조에 깔려 있어야 된다라고 생각이 듭니다. 그렇기 때문에 이건 너무 미봉책이 아니냐라는 지적이 있다라고 보고요. 지난 5월에 실시한 근로감독 결과에 대한 엄정한 후속조치를 내놔야 하지 않을까라고 생각을 합니다. 산업안전보건법상 산업재해 사망 사고는 중대재해로 규정을 하고 있지요. 택배노동자들은 모두 비슷한 노동환경에서 하루 13시간에서 16시간씩 일하고 있습니다. 이걸 주로 치면 52시간 노동시간제라는 제도가 정말 실현 가능할까 하는 그런 물음을 거꾸로 묻게 되는데요. 택배 없는 날을 하루 정했다라고 해서 택배노동자들의 휴식권이 보장받았다고 할 수 없다, 그렇게 생각을 합니다. 그렇기 때문에 공동선언의 추상적이고 모호한 내용보다는 오히려 보다 구체적인 대책을 마련해야 된다고 보고요. 과로사는 현재까지 대부분 산재로 적용을 받아서 업무상 과로로 인한 재해로 인정을 받고 있습니다. 고용노동부는 택배노동자 과로사를 산업안전보건법상의 중대재해로 규정하고 그에 따른 조치를 취하는 것이 마땅하다 이렇게 생각하는데 어떻게 생각하십니까?

환경노동위원회회의록 | 윤미향 | 위원

잘 알겠습니다. 다음 질의하겠습니다. (영상자료를 보며) 제가 여성 관련 범죄를 말씀드렸는데 실제로 최근 5년간 여성들을 표적으로 하는 여성 대상 5대 범죄, 강간.강제추행, 몰카, 통신매체 이용 음란, 성적 목적의 다중이용장소 침입, 데이트폭력, 화면 보시겠습니다마는 엄청나게 많이 발생하고 있고 줄어들지 않고 있습니다. 무려 17만 8926건입니다, 최근 5년간. 하루 평균 100여 건이 발생되고 있습니다. 청장님께서 방금 말씀을 하셨습니다마는 이 문제에 대해서는 정말 특별한 대책이 그리고 또 범부처 간의 종합적인 대책이 필요하다고 생각합니다. 어떻게 생각하세요?

행정안전위원회회의록 | 이해식 | 위원

그런데 이런 여객운송과 관련해서 노선버스 운전자들의 경우에는 조금 실질적인 보호대책, 문제의 심각성에 비해서 보호대책으로는 미흡한 것이 아닌가 하는 생각이 들어서 말씀 좀 드리려고 합니다. 지금 아시는 것처럼 노선버스가 전국 530개 업체에서 10만여 명의 종사자가 4만 6000여 대의 버스를 운행하는 것으로 나와 있어요. 그런데 작년 코로나19로 인해서 작년 2월부터 12월 마지막 주까지 노선버스 업종별 수익금 감소 현황을 살펴보니까 전 업종에서 2조 2530여억 원의 매출액 감소가 나타나는 것으로 지금 보이는데요. 여기 PPT 자료를 보면 그렇게 나오고 있습니다. 결국은 이걸 보면 버스 이용 승객하고 매출액이 급감해서 심각한 경영난을 겪고 있는 것으로 나타나는데 지금 이 상황에서 노사가 경영위기 극복을 위해서 고용 휴업이라든가 휴직을 하면서 고용유지지원금 제도를 활용을 하고 있는데 지금 상황이 올해도 빨리 종결은 돼야 되겠지만 또 이렇게 급격하게 좋아진다는 보장이 없지 않습니까? 그런데도 지금 고용유지지원금 지원 수준이 67%에서 90%로 올랐다가 다시 또 내렸지요?

환경노동위원회회의록 | 안호영 | 위원

의사일정 제5항 기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 일부개정법률안부터 의사일정 제16항 위치정보의 보호 및 이용 등에 관

[그림 15] 국회 데이터베이스 예제: 전체

[그림 15]에 제시된 바와 같이, 검색 대상을 한정하지 않은 채, 즉 “전체”에 검색 키워드를 입력하면, 국회의원 검색 결과, 회의록 검색 결과, 의안명 검색 결과가 차례대로 반환된다.

# Ⅵ. 국회 데이터베이스의 함의 및 추구 과제

본 연구의 목적은 국회에서 제공하는 자료를 수집·정제하여 사용자의 편의성이 극대화된 형태로 데이터베이스를 구축하여 학계·언론·시민단체 등과 공유하는 데 있다. 국회 자료의 방대함과 필요에도 불구하고, 그동안 학계의 연구는 단발적으로 그리고 제한된 공간에서 이루어져 왔다. 예를 들어, 국회를 분석할 때 여러 대수를 분석하여 그 추이를 파악하기보다는 하나의 대수를 분석하는 정적인 차원의 연구에 머무르고 있었다. 또한 상임위원회를 분석하는 데 있어 다양한 유형의 상임위원회를 분석하기보다는 하나의 상임위원회를 분석함으로써 비교 분석의 장점을 살리지 못했다. 주지하다시피 이와 같은 한계의 근본 원인은 국회 자료의 수집 및 정제에 상당한 비용이 들기 때문이다. 본회의 표결 자료를 수천 건의 안건마다 수집한다는 것은 상당한 비용과 시간이 소요되기 때문이다(전진영 2006a; Jun and Hix 2010). 인사청문회에서 의회가 행정부를 견제하는 방식과 다른 상임위원회에서의 견제하는 방식을 비교하는 것은 국회의원 발언의 방대함으로 인하여 불가능 영역으로 간주될 수 있다(최준영·조진만·가상준·손병권 2008; 최준영·조진만 2013).

본 연구는 자동화된 국회 데이터베이스를 구축하였다. 본 연구의 국회 데이터베이스에는 국회의원 표결 자료를 비롯하여 상임위원회 및 소위원회 의원 발언이 포함되어 있다. 또한 데이터베이스에는 법률안, 예산안 등 발의 의안에 대한 대표발의자, 공동발의자 등을 포함한 다양한 자료가 포함되어 있다. 더불어 변경된 이력, 예를 들어 소속 상임위원회 변화, 소속 정당 변화 등을 추적·축적하여 이를 제공하고 있다.

본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스의 두 번째 장점은 확장성에 있다. 본 연구에서 소개한 자료 수집 및 정제 방식, 데이터베이스 구축 방식, 그리고 자동화 방식은 선거관리위원회, 통계청 등과 같이 다량의 데이터를 생성하는 기관에 적용할 수 있는 논리로써 데이터베이스의 확장성을 기할 수 있기 때문이다. 더불어 광역의회, 기초의회에 대한 확장을 기할 수 있기 때문에 하나의 데이터베이스에 사회과학 전반에 대해 통합하여 운용할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스의 세 번째 장점, 그리고 가장 중요한

장점은 공유에 있다. 본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스는 Big Hill Analytics 공간에 독립된 형태로 구성된 홈페이지를 통해 검색 및 추출을 할 수 있다.[7] 앞서 설명한 바와 같이, 국회의원·위원회·의안명에 따라 전체 또는 상세 검색할 수 있는 사이트를 제공함으로써 학계와 언론·시민단체의 활용성을 높이는 장점이 있다.

본 연구의 시도는 국회 차원에만 머무를 경우 효용성이 높지 않으리라 본다. 즉 본 연구에서 개발한 데이터베이스는 선거관리위원회, 통계청 등에서 제공하는 데이터와 연동할 때 효용성이 높아지리라 본다. 예를 들어, 국회의원의 의정활동이 당선에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 선거관리위원회에서 제공하는 지역구 단위 투표결과 자료가 필요하기 때문이다. 국회의원의 표결이 지역구 속성에 따라 변화하는가를 분석하기 위해서는 통계청에서 제공하는 과세자료 등 다양한 지역구 자료가 필요하기 때문이다. 따라서 본 연구의 추후 과제는 이들 기관과의 협업을 통해 데이터베이스의 확장성을 기하는 데 있다.

한편, 본 연구에서 개발한 데이터베이스를 광역 및 기초의회에 대한 확장할 필요가 있다. 주지하다시피 국회와 비교할 때 광역의회 및 기초의회는 감시와 연구의 손길이 덜한 곳이다. 또한 지방의회가 효과적으로 지방정부를 견제하는지, 나아가 지방의회 존재에 대한 부정적 시각이 점증하고 있다. 이와 같은 맥락에서 광역 및 기초의회에 대한 경험적 검증과 감시가 더욱 필요하기 때문이다.

7) 본 연구에서 개발한 국회 데이터베이스는 http://www.bighillanalytics.com에서 제공한다(방문일: 2022년 1월 20일).

## 참고문헌

가상준·유성진·김준석. 2008.「18대 국회 초선의원과 17대 국회 초선의원 비교연구: 사회 경제적 배경, 이념성향 그리고 역할을 중심으로」 한국의회발전연구회 연구보고서.

강우창·구본상·이재묵·정진웅. 2020. “제21대 국회의원 이념성향과 정책 태도.” 『의정연구』 제26권 3호: 37-83.

문우진. 2010. “국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성.”『의정연구』제29권: 35-67.

손병권. 2004. “의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망.”『한국정당학회보』제3권 제2호: 199-224.

이갑윤·이현우. “국회의원 표결과 정당 영향력: 17대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 제20권 2호: 1-27.

이현우. 2005a. “국회의원의 표결 요인분석: 정당, 이념, 그리고 지역구.” 『한국과 국제정치』 제21권 3호: 187-218.

이현우. 2005b. “한국과 미국의 국회의원 표결요인 비교: 자유무역협정 비준의 경우.” 『국제정치논총』 제45집 3호: 105-125.

임성호·엄기홍·최정원·조진만·가상준·이현우·전진영·전혜원·박경미·최준영·이현출·윤종빈·조성대·손병권. 2010.『한국 국회와 정치과정』 서울: 도서출판 오름.

유승익·김현우. 2003. “국회의원의 사회경제적 배경이 선거구 득표에 미치는 영향.” 2003년 한국정치학회 하계 학술대회. 6월.

윤종빈. 2004. “17대 초선의원들의 사회·경제적 배경.”『의정연구』 제10권 제2호: 59-84.

전용주. 2012. “제19대 국회의원 특성: 사회경제적 배경을 중심으로.”『의정연구』 제18권 제2호: 29-64.

전진영. 2006a. “국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16대 국회 전자표결을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제40집 1호: 47-70.

전진영. 2006b. “조세정책 관련 법안에 대한 국회의원의 투표행태 분석.”『의정연구』 제12권 1호: 131-157.

정회옥·장혜영. 2013. “의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로.”『한국정치연구』 제22권 제2호: 49-74.

조진만. 2019. "국회의원-지역구민 이념적 일치도가 선거정치에 미치는 영향 분석.“『미래정치연구』 제9권 1호: 5-30.

최준영·조진만. 2013.『견제와 균형: 인사청문회의 현재와 미래를 말하다』. 서울 써네스트.

최준영·조진만·가상준·손병권. 2008. “국무총리 인사청문회에 나타난 행정부-국회 관계 분석: 회의록에 대한 내용분석을 중심으로.”『한국정치학회보』 제42집 2호: 151-169.

한국데이터베이스진흥센터. 1999.『데이터베이스 구축 방법론』. 서울: 한국데이터베이스 진흥센터, KDPC-PR-1998-05.

한글과컴퓨터. 2018.『흔글 문서 파일 구조 5.0, revision1.3-20181108』. 경기 성남: (주) 한글과컴퓨터.

Apache Airflow Documentation, n.d. “Apache Airflow Documentation.” https://airflow.apache.org/docs/apache-airflow/stable/index.html(검색일: 2022. 1. 13).

Jun, Hae-Won and Simon Hix. 2010. “Electoral Systems, Political Career Paths and Legislative Behavior: Evidence from South Korea's Mixed-Member System.” *Japanese Journal of Political Science* 11(2): 153-171.

# Data Management of Korean National Assembly in the Era of Big Data: Establishment of Automated Database for Social Sciences

Kihong Eom*·Daesik Kim**·Daewon Seo***·Wonsik Kang****·Taehun Yuk*****

ABSTRACT

The National Assembly of South Korea continuously generates various data, which facilitates social science studies. However, the application of this information is asymmetric to its utility and necessity. Researchers have to invest a significant amount of time and capital when handling even a small portion of National Assembly data. In addition, studies of the National Assembly possess time and spatial curbs due to the difficulty of manageability. This study aims to overcome these constraints by introducing automated management of the National Assembly database. Furthermore, the automation logic is also suitable for other public institutions, including National Election Commission and National Statistical Office. The study expects expansion of the database beyond the National Assembly to embrace general social sciences. Civic groups, the mass media, and social science researchers benefit from the well-established database of basic social science and eventually contribute to the transparency and integrity of democracy in South Korea.

Keywords: Database of National Assembly, Meeting Minutes, Schema, Automation, Korean Document Parser

투고일: 2022.01.27. 심사일: 2022.02.10. 게재확정일: 2022.03.07.

* Professor, Kyungpook National University
** Lecturer, Kyungpook National University
*** MA Graduate, Kyungpook National University
**** MA Student, Kyungpook National University
***** MA Student, Kyungpook National University