

텍스트 마이닝 기법을 활용한 한국의 정부 활동 주체에 관한 연구 경향 분석*

박상언**

이병량***

정민경****

이 연구는 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 정부 활동 주체, 즉 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’에 대한 한국 행정학의 연구 경향을 분석하려는 시도였다. 이를 위해 어떤 이론적 전제 혹은 관점에서 같은 대상에 대해 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’이라는 다른 명칭을 붙이게 되었는지를 논의하고 이런 관점이 연구를 통해서 실제로 반영되고 있는지를 확인하고자 하였다. 분석대상은 한국학술지인용색인(KCI)에 분류된 행정학 분야 학술지 가운데 1981년부터 2018년 사이에 논문초록이 확인되는 1,103편의 논문으로 한정하였다. 연구 내용 분석에 앞서 주요 연구자들을 분석한 결과 대부분의 연구자는 정부 활동의 주체를 ‘공무원’으로 보고 있으며, 연구 실적이 가장 많은 연구자들이 ‘공무원’과 ‘공직’의 개념을 구분하지 않고 연구를 진행하고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 반면, ‘관료’ 연구에서는 주요 연구자들이 ‘공무원’, ‘공직’ 개념으로는 활발하게 연구하지 않으며, 연구자들간 응집성이 강하게 나타나고 있었다. 연구 내용에 대한 분석 결과 한국의 정부 활동 주체에 대한 연구에서 가장 중심적으로 다루어지는 주제는 행태이론과 인사관리로 요약할 수 있었다. 공직가치나 정치-권력 등의 문제

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018 1A3A2075609).

이 논문은 2019년 6월 27일 열린 한국행정학회 하계학술대회에서 “관료제 연구 경향에 대한 연구”로 발표된 논문을 수정·보완한 것이다. 학술대회와 논문심사 과정에서 의미 있는 토론과 지적을 해주신 토론자와 심사자께 감사의 마음을 전한다.

** 제1저자, KAIST에서 전산학 학사 및 경영공학 석사와 박사 학위를 취득하였으며 현재는 경기대학교 경영정보학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 머신러닝, 딥러닝, 텍스트 마이닝, 빅데이터 분석, 지능정보시스템, 시맨틱 웹, 의미기반검색 등이다(supark@kyonggi.ac.kr).

*** 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경기대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 행정이론(관료제)과 문화정책 등이다(libertas@kyonggi.ac.kr).

**** 공동저자, 경기대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 관료제, 자율규제, 거버넌스 등이다(minkyung.jei@gmail.com).

는 상대적으로 많이 연구되지 않는 것으로 나타났다. 특히 ‘공무원’과 ‘공직’ 연구의 주제는 상당 부분 유사하였고 이 주제들이 전체 연구 주제의 성격을 기본적으로 규정하고 있는 점을 확인하였다. 이런 사실은 한국에서 ‘공무원’과 ‘공직’ 개념이 적어도 연구자 사이에서는 특별히 구분 없이 무차별적으로 사용되고 있음을 추정하게 한다. ‘공직’이 ‘공무원’과는 달리 가치 내포적 개념이라고 기대되고 있는 상황에서 이런 결과는 의외인 것으로 여겨진다. 한편 ‘관료’ 연구의 주제는 관료제를 중심으로 정체성이 비교적 뚜렷하게 드러나고 있었는데 이는 연구자군의 응집성 강화와도 관련이 있는 것으로 보인다.

주제어: 텍스트 마이닝, 공무원, 관료, 공직, 토픽모델링

I. 들어가며

교과서적 수준의 정의이지만 행정학은 ‘행정’을 연구하는 학문이다(이종수 외, 2014). 물론 ‘행정’이 무엇인가와 관련된 논의로 들어가면서부터 이 당연한 정의가 지니는 어려움이 드러나게 되지만 그와는 별도로 행정이 정부의 활동과 관련이 되어 있다는 사실과 이러한 활동의 주체가 공무원이라는 사실에 대해서는 큰 논란의 여지가 없을 것이다. 따라서 행정을 연구하는 행정학에서 공무원에 관한 연구가 상당한 비중을 차지하고 있을 것이라는 점 역시 어렵지 않게 추정할 수 있다. 이 연구는 이처럼 행정학 연구에서 중요한 부분을 차지하고 있는 행정 혹은 정부 활동의 주체에 관한 기존의 연구 성과를 분석하려는 시도이다.

행정학 분야에서 이루어진 이와 같은 대표적인 시도는 2016년 한국행정학회 창립 60주년을 맞이하여 《한국행정학보》가 특집으로 기획한 ‘한국행정학 연구 60년’을 들 수 있다. 정용덕(2016)이 밝혔듯이 “지난 60년 동안 이루어진 연구 내용을 총정리하고 성찰”하고 동시에 “앞으로 한국 행정학이 나아가야 할 방향을 모색”하려는 이 기획을 통해 조직이론, 정책학, 지방행정, 재무행정 분야의 연구 경향이 분석되었다. 이와는 별개로 1985년 한인숙(1985)에 의해 시도된 지방자치행정 연구 경향 분석 이후 다양한 연구자들에 의해 행정학 분야의 연구 경향이 학술지별(권경덕, 1996; 주상현, 2002), 특정 정책 영역별(하태권, 1995; 박광국·채경진, 2008; 김귀영, 2011, 김정수; 2016), 연구 방법론별(윤건수, 2005; 허만형, 2009)로 분석되기도 했다.

이처럼 행정학 분야에서 이루어진 연구 경향 분석 관련 연구의 목적은 위에서 정용덕(2016)이 지적한 것처럼 기존의 연구가 쌓아온 업적을 확인하고 평가하는 데 있을 것이지만 보다 중요하게는 이러한 평가를 통해서 그 분야의 연구가 어떤 방향을 지향

하고 있는지를 전망하고 더 나아가서는 어떻게 발전해야 할지 제언하기 위함에 있다고 볼 수 있다(박상언·이병량, 2017).

따라서 이런 한계를 극복하기 위해 새로운 방법을 적용하여 연구 경향을 분석하려는 시도가 이루어지기도 하였다(최영출·박수정, 2011; 홍형득, 2015). 이 연구 역시 그와 같은 시도의 연장선에 있는 것으로 텍스트 자체에 대한 분석을 통해 위에서 지적한 한계를 극복하고자 한다. 이는 박상언·이병량(2017)이 한국의 문화정책 연구 경향을 분석하면서 시도한 방법으로 최근 정보공학 분야에서 적극적으로 활용되고 있는 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 행정 혹은 정부 활동의 주체에 관한 그간의 한국 행정학 분야의 연구 경향을 분석하려는 것이다. 이러한 시도를 통해 그간 한국 행정학 분야에서 이루어진 관련 성과를 객관적으로 정리·평가하고 이를 통해 해당 분야 뿐만 아니라 한국의 행정학 연구가 같이 생각할 수 있는 몇 가지 논점을 제공하고자 한다.

II. 정부 활동의 주체: 공무원, 관료, 공직

이미 언급한 바 있듯이 교과서 차원에서 행정 혹은 정부 활동의 주체는 ‘공무원’으로 인식되고 있다. 예를 들어 행정학 분야에서 가장 많이 쓰이고 있는 교과서 중 하나인 이종수 외(2014)의 《새행정학 2.0》은 ‘제1장 행정이란 무엇인가?’의 ‘제3절 행정의 담당자’를 “행정의 담당자는 공무원이다”라는 문장으로 시작하고 있다. 또한, 비교적 최근에 나온 주운현 외(2018)의 《쉽게 쓴 행정학》도 ‘제1장 행정의 이해’의 ‘제3절 행정에 참여하는 사람들’에서 행정의 환경 및 역할 변화에 따른 외부 참여자의 의의를 강조하고 있으나 내부에서 행정을 주도하는 행정의 직접적 담당자를 ‘공무원’으로 명시하고 있다.

그러나 정부 활동의 주체인 공무원에 대해서는 공무원 이외의 명칭이 존재한다. 그 가운데 가장 먼저 들 수 있는 것은 ‘관료’이다. 잘 알려져 있듯이 관료는 ‘관료제’를 구성하는 주체이다. 베버에 의해 제기된 ‘관료제’라는 개념은 어떤 의미에서 현대적 조직을 통칭하는 개념으로 확대해서 이해할 수 있다. 따라서 합리성이라는 근대적 원리 혹은 가치의 조직적 구현으로서 관료제는 공적인 차원에서는 정부 관료제 혹은 국가 관료제로 한정 지을 수 있을 것이다. 그런 의미에서 행정학에서 논의되고 있는 관료제는 정부 관료제 혹은 국가 관료제에서 정부와 국가라는 수식을 생략한 것으로 이해할 수 있을 것이다. ‘관료’ 역시 국가 관료제를 구성하고 있는 주체로 현실적으로는 공무원과 다르지 않은 사람이라고 할 수 있다.

그런데 관료제는 위에서도 지적했듯이 현대적 조직이 아니라 합리성의 조직적 구형으로서 다양한 일정한 운영 원리 및 구조를 가지고 있는 것으로 이해되고 있다. 따라서 ‘관료’ 역시 단순히 관료제의 구성 인자가 아니라 관료제적인 운영 원리를 구체화하는 주체로서의 의미를 지니게 된다(이병량, 2014). 관료는 그와 같은 의미에서 관료제의 원리에 상응하는 자격, 지위, 위상을 가지는 존재로 받아들여지게 된다. 행정의 주체를 이처럼 관료로 지칭하는 것은 정부 활동을 관료제라는 조직의 관점에서 이해하고 그 구성원 역시 같은 관점에서 바라보겠다는 인식을 전제하는 것일 수 있다. 이는 당연히 관료제적 원리가 지닌 본질적 문제와 그것에 파생하는 행태적 문제를 포함한 다양한 문제에 대한 비판적인 시각이나 관점과도 연결이 될 수 있다.

여기서 더 나아가 정부 활동의 주체는 ‘공직자’로도 지칭이 되고 있다. 윤건수(2011a: 6)는 공무원 개념과 공직자 개념을 구분하면서 공무원은 가치 중립적이고 형식적인 용어인 데 비하여 공직자는 정치적 의미나 헌법적 가치 혹은 도덕성과 윤리의 차원에서 이해되는 용어로 구분한다. 그런 이유에서 공무원은 “상관의 명령을 효율적으로 수행하고 관리하는 중하위 직급의 행정부 소속 직업인”으로 정의될 수 있는 반면 공직자는 “공공 영역에서 책임의식과 도덕성을 가지고 리더십 역할을 수행하는 사람”으로 이해되고 있다고 보았다. 이와 같은 관점은 쿠퍼(Terry L. Cooper)의 *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*의 번역본의 제목이 《공직윤리: 책임 있는 행정인》으로 번역되고 있는 사실에서 단적으로 드러나고 있다. 즉 공직자 개념은 공무원과는 달리 매우 가치 내재적인 개념으로 이해될 수 있다.

따라서 이 연구에서는 정부 활동의 주체에 관한 그간의 행정학 분야의 연구 성과를 전체적으로 분석하는 동시에 공무원, 관료, 공직으로 구분하여서도 정리하고 평가하고자 한다¹⁾. 이를 통해 동일한 대상에 대한 연구가 개념의 선택에 따라 어떤 차이를 보였는지 혹은 그렇지 않았는지를 확인하게 될 것이다.

1) 윤건수(2011a)가 지적하고 있듯이 정부 활동 주체로서 ‘공무원’이나 ‘관료’에 대별되는 개념은 엄밀하게 보아 ‘공직자’일 것이다. 그러나 같은 해 나온 또 다른 윤건수(2011b)의 연구에서 지적하고 있듯이 관료조직의 분석 단위로서 ‘공직’은 사람과 조직을 설명할 수 있는 개념으로서 의미를 가지기도 한다. 또 현실적으로 ‘공직자’라는 주제로 검색할 수 있는 연구가 거의 존재하지 않은 상황을 고려하여 이 연구에서는 ‘공직’을 ‘공무원’, ‘관료’와 구분되는 정부 활동 주체 개념으로 상정하고 논문을 수집하여 분석하였다.

III. 연구의 방법

이 연구는 서론에서 밝혔듯이 최근 정보공학 분야에서 적극적으로 활용되고 있는 텍스트 마이닝 기법을 적용하여 행정 혹은 정부 활동의 주체에 관한 그간의 한국 행정학 분야의 연구 경향을 분석하려는 시도이다. 이 장에서는 연구에 적용된 구체적인 분석의 기법을 소개하고 실제로 분석의 과정에서 어떤 방식으로 자료를 수집하여 분석을 하였는지를 설명하고자 한다.

1. 토픽 모델링의 이해

인공지능과 딥러닝을 기반으로 한 빅데이터 분석에서 점차 비정형 데이터를 기반으로 하는 모형의 비중이 커지고 있다. 이러한 비정형 데이터에 대한 분석은 기존의 정형 모델에서 감지하지 못하는 새로운 정보와 가치를 발견하는 데에 그 목표가 있으며, 딥러닝의 성장과 함께 이미지와 텍스트에 대한 분석 요구가 점차 커져가고 있다.

텍스트 마이닝은 이와 같은 비정형 데이터에서 큰 비중을 차지하고 있는 텍스트를 대상으로 통계적인 학습모형을 사용하여 의미 있는 정보 혹은 패턴이나 트렌드를 추출하고자 하는 방법이라 할 수 있다(Blei and Lafferty, 2009). 텍스트 마이닝은 문서의 분류, 번역, 문서의 생성 및 키워드 추출, 토픽 모델링을 이용한 토픽의 추출 등의 분야에서 활용되고 있다. 본 연구에서는 이 중에서 토픽 모델링을 이용해 논문의 초록에 내재되어 있는 다양한 토픽들을 추출하고 이러한 토픽들이 1980년대부터 현재에 이르기까지 어떻게 변화되어 왔는지를 파악하고자 하였다.

토픽 모델링은 문서의 집합으로부터 문서들에 내재되어 있는 토픽 즉 주제들의 집합을 찾아내는 것을 목표로 한다. 이를 위한 방법으로 LSA(Latent Semantics Analysis), pLSA(Probabilistic latent semantic analysis) 등의 방법이 있으나 최근에는 LDA(Latent Dirichlet Allocation)가 가장 많이 사용된다. LDA를 수행하면 각 문서들을 구성하는 토픽들의 비중을 알 수 있으며, 각 토픽은 단어들의 집합으로 표현된다. 토픽의 특성은 토픽을 구성하는 단어들의 비중을 보고 판단하게 되는데, 주로 비중이 높은 단어들을 중심으로 토픽의 제목을 결정하게 되며 이 과정은 연구자가 주관적으로 평가하게 된다. 문서를 구성하는 토픽들의 비중은 각 문서의 주요 주제가 무엇인지에 대한 단서를 제공하며, 토픽 트렌드에서는 문서에서 각 토픽들의 비중이 시간에 따라 어떻게 달라졌는지를 보고 주요한 토픽들의 추이를 분석하게 된다.

LDA(Blei et al. 2003)는 확률기법을 기반으로 하여 문서의 토픽 분포를 추론하는

방법론으로, 각 문서에서 특정한 주제들이 차지하는 확률분포와 각 주제를 구성하는 단어들의 확률분포가 내재되어 있을 때, 각 문서들에 들어가는 단어들의 확률분포가 이 두 확률분포로부터 결정된다고 가정하고 있다. 그러나 데이터로부터 직접 구할 수 있는 것은 각 문서를 구성하는 단어들의 확률분포이기 때문에 LDA에서는 이를 기반으로 하여 문서를 구성하는 토픽의 확률분포와 토픽을 구성하는 단어의 확률분포를 확률적으로 추정하게 된다.

토픽 트렌드는 앞서 설명한 바와 같이 주어진 시간 동안 토픽들의 비중이 어떻게 변화했는 지에 대한 분석이다. 만일 주어진 기간에 생산된 문서들에 대한 토픽 트렌드를 계산하고자 한다면 다음과 같은 공식을 이용할 수 있다(Kim et al., 2015).

$$\varphi^{(t)} = \frac{\sum_{d=1}^{D_t} \theta^{(d)}}{D_t}$$

$\varphi^{(t)}$: 기간 t의 토픽 분포

D_t : 기간 t에 출판된 논문의 수

$\theta^{(d)}$: 문서 d의 토픽 분포

위 식은 직관적으로 볼 때, 주어진 기간 t에 만들어진 문서들의 토픽 분포에 대한 평균을 계산한 것으로, 그 기간 동안 각 토픽 비중의 평균값으로 해당 기간에서의 대표값을 나타낸 것이다. 여러 기간에 대해 토픽 트렌드를 계산하면 각 기간 간의 토픽 비중을 비교할 수 있다. 만일 시간이 지날수록 토픽 비중이 상승한다면 점차 사람들의 주목을 받는 주제로 해석할 수 있고, 토픽 비중이 줄어든다면 점차 관심을 잃어가는 주제로 해석할 수 있다.

토픽 모델링은 최근 다양한 연구에서 가장 활발하게 사용되고 있는 텍스트 마이닝 기법의 하나다. 조재희·조인호(2019)는 2018년 메르스가 유입되던 초기에 생성된 문서들에 대해 토픽 모델링을 수행하여 메르스 유입과 관련된 주요 이슈들을 분석하고자 했다. 허고은(2019)은 과학적 지식에 관한 불확실성의 특성을 파악하기 위해 생의학 문헌을 대상으로 토픽 모델링을 수행하고 과학적 지식의 표현과 불확실성 간의 연관성을 분석하고자 하였다. 관광분야에서는 박경열·안희자(2019)가 최근 남북관계의 개선과 관련하여 DMZ관광과 관련한 주요 이슈들을 파악하기 위하여 소셜미디어로부터 텍스트를 수집하고 토픽 모델링을 이용하여 정책적 이슈 답론을 제시하였다. 문화와 관련해서는 양희수·현은정(2019)이 아이돌 그룹 '방탄소년단'에 대한 다양한

신문기사에 대해 토픽 모델링을 수행하여 지난 4년간 방탄소년단의 성과와 평가가 어떠한 방향으로 변화하였는지를 분석하였다.

2. 분석의 방법

본 연구의 분석 단계는 다음과 같다. 먼저 본 논문에서 다루고자 하는 주제들을 대상으로 논문초록을 수집하였다. 이를 위해 먼저 한국학술지인용색인(KCI)에 분류된 행정학 분야 학술지 중 경찰행정을 제외한 행정학 분야 학술지를 대상으로 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’이라는 검색어를 제목에 포함한 학술논문을 검색하였다. 그 결과 ‘공무원’ 검색어가 987편으로 가장 많았고 그 다음으로는 ‘관료’가 336편, 마지막으로 ‘공직’으로 151편이 확인되었다. 이 연구에서는 확인된 총 1,474편의 논문 가운데 초록이 존재하지 않는 논문 371편을 제외한 1,103편을 최종 분석대상으로 하였다. 분석의 대상이 되는 논문의 검색 기간은 2018년까지로 한정 지었는데 초록을 확인할 수 있는 최초의 논문의 발표 시기는 1981년이었다. 한국학술지인용색인에 분류된 행정학 분야 학술지에서 경찰행정을 제외한 일반행정 분야의 학술지 20개 중 논문초록을 확인할 수 있는 학술지는 《국정관리연구》, 《규제연구》, 《도시행정학보》, 《정부학연구》, 《지방정부연구》, 《지방행정연구》, 《한국거버넌스학회보》, 《한국부패학회보》, 《한국사회와 행정연구》, 《한국인사행정학회보》, 《한국자치행정학보》, 《한국조직학회보》, 《한국지방자치연구》, 《한국지방행정학보》, 《한국행정논집》, 《한국행정사학지》, 《한국행정연구》, 《한국행정학보》, 《행정논총》으로 총 19개였다. 학술지별-검색어별 분석대상 연구논문 현황은 다음과 같다.

〈표 1〉 학술지별-검색어별 분석대상 연구논문 현황

	공무원	공직	관료	총합계
국정관리연구	10	1	2	13
규제연구	1	0	0	1
도시행정학보	2	0	0	2
정부학연구	25	5	37	67
지방정부연구	77	9	6	92
지방행정연구	38	4	7	49
한국거버넌스학회보	34	1	10	45
한국부패학회보	14	11	5	30
한국사회와 행정연구	20	1	6	27
한국인사행정학회보	150	22	5	177
한국자치행정학보	38	2	4	44
한국조직학회보	21	3	6	30
한국지방자치연구	27	0	0	27
한국지방행정학보	1	0	0	1
한국행정논집	62	7	20	89
한국행정사학지	5	5	8	18
한국행정연구	72	11	10	93
한국행정학보	104	22	48	174
행정논총	70	15	39	124
총합계	771	119	213	1,103

이렇게 수집된 논문초록은 자연어 처리에서 사용하는 전처리 방식 중 토큰화를 이용하여 초록으로부터 개별 단어들의 집합으로 변환하고 각 단어들을 표준화하는 작업을 거쳤다. 토큰화와 형태소 분석을 통한 표준화 작업에는 파이썬 기반의 라이브러리인 KoNLPy를 사용하였다(박은정·조성준, 2014).

다음 단계에서는 각 초록에 대한 개별단어집합을 토픽 모델링의 입력으로 사용할 수 있는 카운트 벡터(Count Vector)로 변환하였다. 이 과정에서 카운트 벡터를 구성하는 단어는 가장 많이 사용된 1,000개의 단어로 한정하였다. 각 카운트 벡터는 해당 초록에서 사용된 각 단어들의 수로 구성되어 있다. 카운트 벡터 변환에는 파이썬 기계학습 라이브러리인 scikit-learn을 이용하였다.

토픽 모델링에서는 가장 널리 사용되는 LDA(Latent Dirichlet Allocation)를 사용하였으며, 도구는 마찬가지로 scikit-learn 라이브러리를 사용하였다. 토픽 모델링

에서 가장 중요한 파라미터는 토픽의 수인데, 적절한 토픽의 수를 구하기 위해 먼저 모형의 적합도를 토픽의 수 별로 계산하여 그 중 가장 적절한 적합도를 갖는 토픽의 수를 선택하고자 하였다. 그러나, 연구자가 판단하였을 때 적절한 토픽이 발견되지 않는다고 판단하여 30, 25, 20, 15, 10개로 토픽의 수를 줄여가면서 토픽의 내용을 확인하고 적절한 토픽의 수를 결정하고자 하였다. 그 결과 10개의 토픽을 설정했을 때 가장 적절한 것으로 판단되어 10개를 최종 토픽 수로 선택하였다.

토픽 모델링의 다음 단계로, 시간에 따른 토픽의 변화를 측정하는 토픽 트렌드 분석을 수행하였다. 토픽 트렌드는 5년 단위로 계산하였으며 각 시간 단위에서의 토픽 대표값은 앞에서 설명한 것과 같은 방법을 기반으로, 파이썬의 Pandas 라이브러리를 사용하여 계산하였다. 5년 단위로 변화하는 토픽의 비중은 그래프를 이용하여 표현하였다.

IV. 연구 경향에 대한 분석

이 장에서는 실제로 행정 혹은 정부 활동의 주체에 관한 그간의 한국 행정학 분야의 연구 경향을 분석하게 될 것이다. 위에서 정리했듯이 이를 위해 정부 활동의 주체를 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’으로 구분하였다. 분석은 먼저 해당 연구의 전반적인 경향과 추이를 중심으로 이루어졌다. 그리고 실제 연구를 수행한 주요 연구자를 영역별로 살펴보고 이들의 기간별 연구 추세를 확인하였다. 그와 같은 과정에서 해당 연구의 연구자군이 어떻게 형성되고 있는지를 검토하였다. 그리고 한국의 정부 활동 주체에 관한 연구 경향에 대한 본격적인 분석을 수행하였다. 구체적으로는 한국의 정부 활동 주체 대상 연구 전체, 그리고 각 세부 대상에 대한 연구의 주요 주제를 도출하고 어느 주제가 좀 더 비중 있게 다루어졌는지를 확인한 후 기간별 연구 추세를 분석하여 그 의미를 해석하였다.

1. 전체 연구의 경향과 연구자

연구의 내용에 대한 본격적인 분석에 앞서 전체적인 연구의 경향과 이러한 연구를 수행한 연구자에 대해 살펴보았다. 여기서는 구체적인 내용을 분석하지 않았기 때문에 위의 <표-1>과는 달리 검색된 전체 논문을 분석의 대상으로 삼았다. 우선 전체적인 연구의 경향은 아래의 <표 2>에서 정리된 것과 같다.

〈표 2〉 전체 연구의 경향

	합계	공무원(전체)	공직(전체)	관료(전체)
~1978	45	24	1	20
1979~1983	18	14	1	3
1984~1988	29	15	1	13
1989~1993	83	33	6	44
1994~1998	109	61	8	40
1999~2003	166	112	13	41
2004~2008	280	210	21	49
2009~2013	341	248	44	49
2014~2018	403	270	56	77
총합계	1,474	987	151	336

〈표 2〉는 2018년을 기준으로 5년 단위로 한국에서 정부 활동 주체에 관한 연구가 얼마나 이루어졌는지를 보여준다. 전체적으로 정부 활동의 주체에 대한 연구는 꾸준히 증가하고 있는 것으로 확인된다. 가장 최근 5년 기간인 2014년에서 2018년 사이 해당 연구는 403편으로 바로 이전 기간인 2009년에서 2013년 사이의 341편에 비해 62편이 늘어난 것으로 확인되고 있다. 이러한 추세는 5년 단위의 구분을 적용한 1979년에서 1983년 이후 지속적으로 이어지고 있는데 해당 기간 이후 단 한 기간도 논문의 수가 줄어들지 않고 꾸준히 증가하고 있는 사실을 발견할 수 있다. 이와 같은 경향은 주제어를 세분하여 구분한 공무원, 관료, 공직의 영역에서도 별다르지 않게 나타나고 있다. 다만 연구 성과의 추세에서 주목할 만한 점은 ‘관료’ 연구가 1989년에서 1993년 기간에는 같은 기간의 ‘공무원’ 연구 33편에 비해 11편이 많은 44편이었는데 2009년에서 2013년까지도 40편대에 머무르면서 ‘공무원’ 연구와 비교하면 현격하게 비중이 감소하고 있다는 사실이다. 그러나 가장 최근 기간인 2014년에서 2018년까지는 77편으로 그 전 25년 기간에 비해 급격한 연구의 증가가 이루어지고 있다. 또 하나 주의를 기울여 볼 만한 사실은 ‘공직’ 연구는 1994년에서 1998년 기간까지만 해도 한 해 평균 2편도 되지 않는 10편 미만에 머무르다가 2009년에서 2013년 기간에는 급격하게 증가하여 해당 기간의 ‘관료’ 연구인 49편에 근접한 수준인 44편으로까지 증가했다는 점이다. 그러나 이런 급격한 증가의 추세는 다시 완만해져 가장 최근 기간인 2014년에서 2018년까지는 56편 수준에 머무르고 있는 점도 확인되고 있다.

이와 같은 경향을 종합적으로 평가한다면 한국에서 정부 활동의 주체에 관한 연구

는 ‘공무원’ 연구의 꾸준한 증가와 지난 10여년 사이 두드러지고 있는 ‘공직’와 ‘관료’ 연구의 증가 등을 통해서 전체적으로 늘어나는 경향을 보인다고 정리할 수 있다. 물론 이런 추세는 한국 행정학 분야 전체의 연구 역량 및 성과의 제고를 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 박상언·이병량(2017)의 문화정책 연구 경향의 분석에서 볼 수 있듯이 이와 같은 꾸준한 연구 성과의 증가 추세가 행정학의 모든 세부 연구 영역에서 일반적으로 나타나는 현상은 아니라는 점을 고려할 때 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’ 등에 관한 연구는 행정학 분야에서 꾸준히 신진 연구자들이 등장하는 주요 연구 영역으로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

이러한 사실의 확인을 위해 정부 활동의 주체와 관련한 연구를 수행한 주요 연구자를 확인하였다. 아래의 <표 3>은 해당 분야의 연구자 가운데 복수의 논문을 발표한 연구자의 전체 그리고 세부 주제별 순위를 15순위까지 정리한 것이다.

<표 3> 연구 논문 순위²⁾

순위	전체	편수	공무원	편수	공직	편수	관료	편수
1	박천오	42	박천오	28	박홍식	7	김해동	11
2	이선우	21	조경호	17	김호섭	6	박천오	10
3	조경호	20	권용수	15	이선우	6	김대원	10
4	진종순	17	이선우	15	윤건수	5	안병철	8
5	권용수	16	하미승	14	김영종	4	오재록	8
6	윤건수	16	진종순	13	박천오	4	윤건수	8
7	하미승	15	한승주	12	권경득	3	이문수	8
8	한승주	15	강여진	11	김영우	3	임도빈	8
9	김해동	13	정재명	11	오성호	3	이병량	7
10	정재명	13	서원석	10	우양호	3	한승연	6
11	강여진	12	이수영	10	이상수	3	김운태	6
12	서원석	11	김순양	9	이창길	3	김창수	5
13	이수영	11	이희태	9	조경호	3	김두래	4
14	임도빈	11	하재룡	9	진종순	3	김서용	4
15	조태준	11	강제상	8	최순영	3	박종민	4
			김상묵	8				
			김재기	8				
			김판석	8				
			박희서	8				
			전영상	8				
			조태준	8				
			최무현	8				

2) 복수저자의 논문에 참여한 연구자의 경우 모두 1편으로 계산하였다. ‘공무원’ 분야 연구자는 15위에서 동순위자가 8명이 나와 모두 포함했다.

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 정부 활동 주체에 관한 연구 논문을 가장 많이 발표한 연구자는 박천오이다. 박천오는 총 42편의 논문을 발표하여 총 21편으로 전체 2순위인 이선우의 2배에 해당하는 논문을 발표한 것으로 확인되었다. 또한, 박천오는 세부 구분 영역인 ‘공무원’에서 28편으로 1위를 차지한 것을 비롯하여 ‘관료’ 10편으로 2위, ‘공직’ 4편으로 5위에 오르는 등 정부 활동 주체에 관한 연구 전반에서 눈에 띄는 성과를 낸 것으로 확인되고 있다. 전체 연구 논문 순위에서 2위에 오른 이선우는 ‘공무원’에서 15편으로 3위, ‘공직’에서 6편으로 2위를 차지하였다. 20편으로 전체 연구 논문 순위 3위에 오른 조경호 역시 이선우와 비슷하게 ‘공무원’ 17편으로 2위, 공직 3편으로 7위에 올랐다. 이런 점은 17편으로 전체 연구 논문 순위 4위에 오른 진중순도 비슷하게 나타나고 있는데 진중순은 ‘공무원’ 13편으로 6위, ‘공직’ 3편으로 7위에 올랐다. 이처럼 전체 연구 1위부터 4위까지의 연구자들은 세부 영역에서도 중복적으로 15위 이내에 들었는데 박천오를 제외한 나머지 세 명의 연구자의 경우는 ‘공무원’과 ‘공직’ 분야에서 순위에 들었다는 공통점을 보이고 있다.

이들 4명 이외의 나머지 전체 연구 15위 이내의 연구자들은 대부분 ‘공무원’ 연구에서만 15위 이내에 들어 있다. 다만 김해동과 임도빈은 ‘관료’ 연구에서만 15위 이내에 들었는데 김해동은 11편으로 1위, 임도빈은 8편으로 4위였다. 전체 연구 15위에 든 연구자 가운데 위의 1~4위를 제외한 연구자 가운데 복수의 세부 영역에서 15위 이내에 든 연구자는 16편으로 전체 5위인 윤건수인데 그는 ‘관료’ 8편으로 4위, ‘공직’ 5편으로 4위에 올랐다.

이와 같은 경향을 종합적으로 분석할 때 대부분의 연구자들은 정부 활동의 주체를 ‘공무원’으로 보고 연구를 진행하고 있으며 논문을 가장 많이 발표한 최상위 연구자들의 경우에는 때에 따라 이를 ‘공직’으로 지칭하며 연구하는 것으로 확인되고 있다. 그 외에 대부분의 연구자들의 경우에는 자신의 연구 관점에 따라 정부 활동의 주체를 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’으로 엄격하게 구분하여 연구를 진행하고 있는 것으로 보인다. 예외적으로 윤건수 만은 정부 활동의 주체를 ‘공직’이나 ‘관료’로 보고 연구 성과를 내고 있었다.

다른 한편으로 살펴보아야 할 점은 전체적으로 순위에 든 연구자들의 기간별 연구 추세이다. 이러한 추세는 정부 활동 주체 전체 혹은 세부 구분 분야의 주요 연구자군의 형성이 어떻게 이루어지고 있는지를 확인할 수 있도록 한다.

〈표 4〉 기간별 주요 연구자의 연구 추세

분야	구분	~1978	1979~1983	1984~1988	1989~1993	1994~1998	1999~2003	2004~2008	2009~2013	2014~2018
전체	논문 수	5	1	4	7	11	29	56	65	66
	논문 미발표자	14	14	14	11	11	6	5	2	4
공무원	논문 수	0	0	0	2	10	39	71	68	57
	논문 미발표자	22	22	22	21	17	10	4	3	7
공직	논문 수	0	0	0	3	2	4	8	25	17
	논문 미발표자	15	15	15	12	13	11	10	5	5
관료	논문 수	8	1	4	4	6	7	17	26	34
	논문 미발표자	13	14	13	13	12	11	6	6	3

위의 〈표 4〉는 〈표 3〉의 연구 논문 순위에서 15위 이내에 든 연구자들의 기간별 연구 논문의 수와 한편으로는 동 연구자 가운데 해당 기간 중 논문을 1편도 발표하지 않은 연구자의 수를 정리한 것이다. 우선 이 표를 통해 확인할 수 있는 사실은 전체적으로 15위 이내에 든 연구자들이 기간별 연구 추세를 보면 전체 연구 경향에서 나타난 것과 같이 주요 연구자들의 연구 성과도 꾸준히 상승하고 있다는 것이다. 그런데 주요 연구자들의 경우 논문의 증가 추세는 전체 연구와는 달리 상승의 정도가 그다지 두드러지지 않는다는 점도 확인된다. 특히 가장 최근 기간인 2014년에서 2018년까지의 15위 이내 주요 연구자의 논문은 66편으로 바로 전 기간인 2009년부터 2013년까지의 65편에 비해 1편이 늘어난 수준에 머무르고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 연구자군의 측면에서도 확인되는데 2014년부터 2018년 사이에 단 한 편의 논문도 발표하지 않은 15위 이내 연구자는 4명으로 전 기간인 2009년부터 2013년까지의 2명에 비해 2명이 늘어나고 있다. 이는 즉 전체적으로 정부 활동 주체에 관한 연구를 활발히 수행하고 있던 주요 연구자 층이 열어지고 있음을 드러내 보여주는 증거로 이해된다. 즉 전체적으로 적어도 15위 이내의 정부 활동 주체 연구자군의 전성기는 2009년에서 2013년 사이였다는 것이다.

이러한 경향은 전체 연구 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 ‘공무원’ 연구에서 더 두드러지게 나타나고 있다. ‘공무원’ 연구는 15순위에 같은 순위자가 8명이나 있어 15위 이내 주요 연구자군이 22명에 이르고 있음에도 불구하고 2004년에서 2008년

기간(71편)을 정점으로 점차 주요 연구자군의 연구 성과가 하락하고 있는 추세를 보이고 있다(2009년~2013년 68편, 2014년~2018년 57편). 특히 2014년부터 2018년 사이에 논문을 한 편도 발표하지 않은 주요 연구자의 수도 7명이나 되어 직전 기간인 2009년에서 2013년까지의 3명에 비해 두 배 이상 늘어난 것으로 확인된다.

‘공직’ 연구의 경우는 ‘공무원’과 같이 뚜렷한 경향이 드러나지는 않는 것으로 보인다. 그러나 ‘공무원’과 같은 시기인 1989년에서 1993년 사이에 주요 연구자군이 형성되어 2009년에서 2013년 사이 이전 시기에 비하여 주요 연구자군의 연구 활동이 두드러지게 나타난 점을 고려한다면 가장 최근 기간인 2014년에서 2018년까지의 추세의 하락을 눈여겨 볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 이는 어쩌면 ‘공직’ 연구가 일종의 유행이었을 가능성을 제기한다. 특히 ‘공직’ 연구 전체가 151편에 그칠 정도로 수가 많지 않고 또한 전체 연구 1위에서 4위까지의 연구자들이 모두 ‘공직’ 연구에서 15순위 안에 들었다는 점을 고려할 때 ‘공직’ 연구가 가치 지향성을 내포한 개념으로서의 차별적인 연구가 아니라 임의적 명칭의 선택이었을 가능성도 배제할 수 없을 것으로 보인다.

이런 상황에서 ‘관료’ 연구는 주요 연구자군의 집중 현상이 뚜렷하게 나타나는 것으로 확인되고 있다. ‘관료’ 연구의 경우는 김해동과 김운태가 동시에 활발하게 연구를 수행하였던 1978년 이전 시기를 제외한다면 꾸준히 주요 연구자군의 연구 성과가 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. 또한 2014년에서 2018년 사이에 논문 발표가 단 한 편도 없는 주요 연구자가 3명에 지나지 않는데 역시 김해동과 김운태를 고려한다면 ‘관료’ 연구 영역의 경우는 주요 연구자군이 현재 시점에서 강한 응집력을 가지고 가장 활발하게 연구를 수행하고 있는 상황인 것으로 볼 수 있다. 이는 2014년에서 2018년 기간 중 전체 관료 연구 실적 77편 가운데 15위 이내 주요 연구자의 실적이 34편으로 44.16%를 차지하고 있는 사실에서도 확인되고 있다.

종합적으로 보자면 한국에서 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’ 등 정부 활동 주체에 대한 연구는 ‘관료’ 연구를 제외하고는 미세하게나마 주요 연구자군의 비중이 감소하고 있는 상황으로 평가된다. 특히 ‘공무원’과 ‘공직’ 연구는 그러한 현상이 더욱 두드러지게 나타나고 있었다. 이러한 현상은 한편으로는 연구의 외연 확대라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있으나 세대교체를 통한 연구 성과의 지속성이라는 측면에서는 부정적일 수 있을 것으로 판단된다. 다만 ‘관료’ 연구는 이와는 반대로 주요 연구자군의 연구 성과가 전체 연구에서 차지하는 비중이 갈수록 커지는 등 주요 연구자군의 역할이 강하게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

2. 연구의 내용: 주제, 비중 및 추세

이 연구는 텍스트 마이닝 방법을 적용하여 한국의 정부 활동 주체에 대한 연구의 경향을 전체적으로 그리고 ‘공무원’, ‘공직’, ‘관료’ 등으로 구분하여 세부적으로 분석하고자 하였다. 먼저 전체적으로 정부 활동 주체에 관한 연구의 내용을 분석하였다.

1) 전체 연구 내용 분석

연구 내용의 분석을 위해 이 연구는 이미 언급했듯이 총 1,474편의 정부 활동 주체를 대상으로 한 행정학 분야 논문 가운데 초록이 존재하지 않는 논문 371편을 제외한 1,103편의 수집된 논문의 초록을 대상으로 토픽 모델링을 수행하여 의미가 연관되는 용어들로 연결된 주제를 도출하였다. 먼저 15개의 주제를 도출하였는데 그 가운데 일반적인 용어들, 예를 들어 이해, 역할, 측정 등의 용어만으로 구성되어 주제의 특성을 발견하기 힘든 것을 제외하고 12개의 주제를 발견하였다³⁾.

〈표 5〉 전체 연구 내용 주제

토픽 제목	토픽 내용
행태연구(조직효과성I)	조직, 직무, 영향, 만족, 몰입, 관계, 동기, 효과, 분석, 연구, 결과, 모형, 행동, 개인, 매개, 구성원, 시민행동, 조절, 변수, 봉사
성과관리	관리, 성과, 업무, 특성, 서비스, 전략, 대응, 체계, 행정, 지향, 일선, 수행, 고객, 분석, 자원, 재난, 효율, 목표, 설정, 인적자원
행태연구(행태일반I)	이론, 집단, 책임, 행태, 갈등, 개인, 차원, 연구, 발견, 규제, 태도, 문제, 재량, 작용, 탐색, 의미, 규정, 구조, 성차별, 개념
인사관리(역량관리)	역량, 활용, 방안, 개발, 전문성, 인력, 강화, 분석, 개선, 정보, 기술, 체계, 보직, 개방, 분야, 능력, 인사, 연구, 의원, 임용
행태연구(조직효과성II)	요인, 영향, 분석, 연구, 리더십, 변수, 직무, 공무원, 결과, 역할, 스트레스, 수준, 만족도, 의미, 실증, 소방, 영향력, 심리, 변인, 통계
공직가치	공직, 사회, 부패, 가치, 윤리, 공직자, 경찰, 연구, 행위, 국민, 의식, 규범, 원인, 분석, 공무원, 방지, 유형, 판단, 기준, 행동
행태연구(행태일반II)	연구, 분석, 기관, 부처, 방법, 중앙, 결과, 측정, 유형, 현상, 수행, 권력, 도출, 목적, 개념, 자율성, 자료, 사례, 비교, 한계
인사관리(경력관리)	공무원, 승진, 퇴직, 보수, 경력, 여성, 고위, 직급, 직업, 대표, 차별, 부

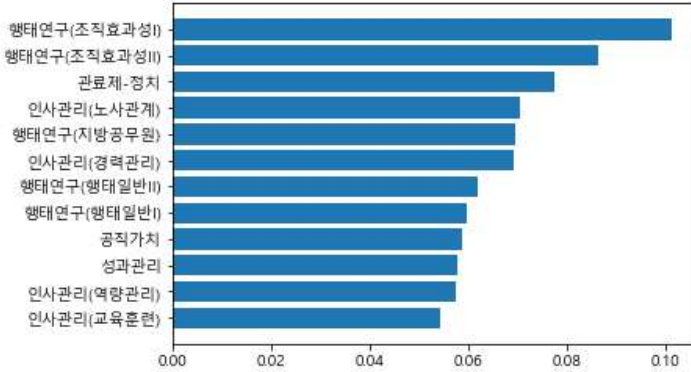
3) 토픽 모델링을 통해 도출된 주제의 번호는 위에서부터 1~15까지 이어지는데 10, 11, 14는 주제의 특성을 발견하기 힘들어 포함하지 않았다. 세부 연구 영역은 모두 주제의 번호 순으로 정리하였다.

	문, 결과, 연금, 민간, 차이, 비교, 비율, 기준, 취업
행태연구(지방공무원)	인식, 평가, 공무원, 참여, 결과, 단체, 시민, 지방자치단체, 자치, 주민, 수준, 대상, 분석, 조사, 긍정, 효과, 연구, 설문조사, 수용성, 거버넌스
인사관리(노사관계)	제도, 공무원, 운영, 도입, 우리나라, 노조, 개선, 정부, 관계, 문제점, 방안, 노사, 모색, 부문, 필요성, 미국, 중심, 발전, 적용, 절차
관료제-정치	관료제, 정치, 국가, 한국, 관료, 행정, 정부, 과정, 변화, 형성, 개혁, 체제, 기능, 통제, 민주주의, 발전, 전통, 관계, 배버, 대통령
인사관리(교육훈련)	교육, 훈련, 공무원, 효과, 프로그램, 응답, 분석, 결과, 학습, 직원, 모형, 의식, 회복, 성향, 연구, 목적, 조사, 증가, 기법, 근무

〈표 5〉를 통해서 확인할 수 있듯이 한국에서 이루어진 정부 활동 주체에 관한 연구는 상당 부분 '행태연구'이다. 전체 12개의 주제 가운데 5개의 주제는 지방공무원을 포함한 공무원의 행태연구로 분류할 수 있었다. 그 가운데는 조직효과성에 영향을 미치는 변수, 예를 들면 몰입, 만족, 조직시민행동, 리더십, 스트레스 등에 관한 연구 등이 조금 더 두드러지게 구분이 되었다. 그 다음으로 많은 주제는 인사관리에 관한 것으로 전체 12개의 주제 중 4개를 차지했다. 인사관리에 관한 주제는 좀 더 세분화해 보면 1) 역량, 전문성, 능력 등을 중심으로 하는 역량관리, 2) 승진, 퇴직, 보수, 경력 등 경력관리, 3) 노조, 노사 등 노사관계, 4) 교육, 훈련, 학습 등의 교육훈련 등의 주제가 구분되었다. 그 외 주제는 인적자원, 성과, 관리, 서비스, 고객 등을 중심으로 분류된 성과관리와 부패, 가치, 윤리, 규범 등으로 묶인 공직가치, 그리고 관료제, 정치, 민주주의, 통제 등의 내용으로 구성된 관료제-정치 주제가 나타나는 것으로 확인되었다. 이처럼 한국에서 그동안 이루어진 정부 활동 주체에 대한 연구는 전체적으로 보았을 때 행태연구와 인사관리에 관한 연구가 압도적이었다는 점이 확인되고 있다.

특히 정부 활동 주체에 대한 연구에서 행태연구가 차지하는 비중은 타 연구 주제에 비해 더욱 두드러지고 있는데 이는 〈그림 1〉을 통해서도 매우 뚜렷하게 드러나고 있다. 〈그림 1〉은 전체 주제 가운데 각각의 토픽이 차지하는 비중을 보여주는 그래프이다. 여기서도 볼 수 있듯이 전체 정부 활동 주제 연구 주제 가운데 가장 높은 비중을 차지하는 것은 조직효과성과 관련한 행태연구였다. 또한, 상위 비중 5순위의 주제 중 행태연구 관련 주제는 3개나 되는 것으로 나타났다. 반면 인사관리 관련 주제 가운데 노사관계나 경력관리 주제는 상대적으로 순위가 높은 반면 역량관리나 교육훈련 주제는 전체 12개의 주제 가운데 11위와 12위를 차지하여 상대적으로 덜 빈번하게 다루어진 주제임을 알 수 있다.

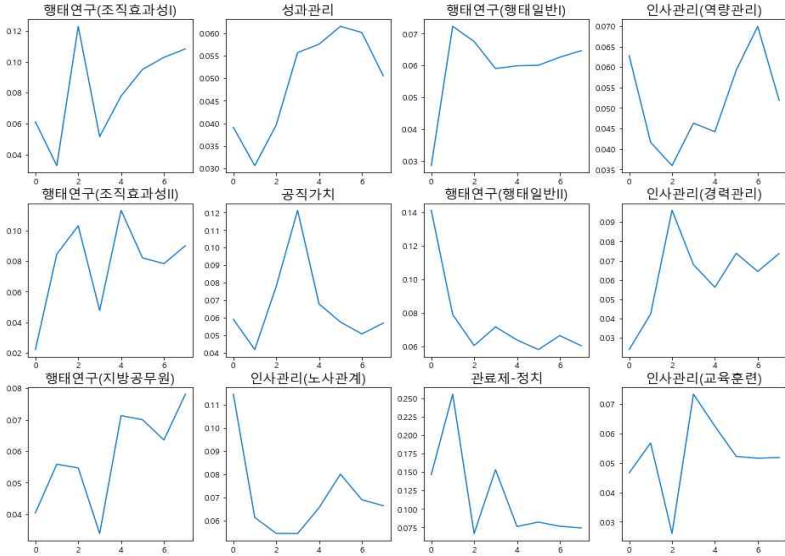
〈그림 1〉 전체 연구 내용 주제 비중⁴⁾



반면 주목할 만한 점은 공직가치 주제의 비중이 높지 않은 상황에서 관료제-정치 주제의 비중은 전체 연구 내용 비중 순위에서 3위를 차지할 정도로 상대적으로 중요하게 다루어졌다는 사실이다. 그런데 관료제-정치 주제는 시간이 갈수록 연구의 비중이 줄어드는 것으로 확인되고 있다. 이는 전체 연구 내용의 시기별 비중을 요약한 〈그림 2〉를 통해 알 수 있는데 관료제-정치 주제는 5년 단위 시기별로 보았을 때 1984년에서 1988년 사이에 가장 활발히 연구되어 전체 연구에서 차지하는 비중이 높은 이후에 부침은 있지만 그 비중이 지속적으로 감소하는 추세를 보여주고 있다.

4) 토픽 모델링을 수행하면 모든 문서에 대해 각 문서를 구성하는 토픽의 비중을 얻을 수 있다. 전체 문서에 대한 토픽의 비중은 이 문서 별 토픽의 비중에 대한 평균값으로 계산하였다.

〈그림 2〉 전체 연구 내용 주제 기간별 비중⁵⁾



이와 같은 비중의 감소 추세는 공직가치와 행태연구(행태일반II)에서도 나타나고 있다. 반면 행태연구(조직효과성I), 성과관리, 행태연구(행태일반I), 인사관리(역량관리), 행태연구(조직효과성II) 등은 부침은 있지만 추세적으로 비중이 증가되고 있음이 확인되고 있다.

결국 전체적으로 보았을 때 한국의 정부 활동 주제에 관한 연구는 행태연구 및 인사관리 연구가 압도적으로 많이 연구되고 있을뿐더러 그 결과로 전체 연구에서 차지하는 비중도 매우 높음을 알 수 있다. 또한 추세적으로도 이러한 연구는 시간이 갈수록 더욱 활발하게 이루어지고 있는 것으로 드러나고 있다. 반면 관료제-정치나 공직가치 등에 대한 연구는 전체 연구에서 차지하는 비중이 미미하거나 혹은 시간이 갈수록 비중이 줄어드는 추세로 상대적으로 연구가 활발하게 이루어지지 않는 주제인 것으로 확인되었다.

5) 시기는 최근에서 위의 전체 연구 경향 분석과 같이 가장 최근 년인 2018년을 기준으로 5년 단위로 정리하였다. 그래프에는 표시되지 않았지만 가장 최근 시기는 2018년~2014년으로 7에 해당하고 6은 2013년~2009년이다. 0은 1983년 이전인데 첫 내용 분석 논문이 1981년 발표된 논문이기 때문에 1981년에서 1983년에 해당하는 시기이다.

2) ‘공무원’, ‘공직’, ‘관료’ 연구 내용 분석

세부적으로 ‘공무원’, ‘공직’, ‘관료’ 검색어를 사용한 연구 내용 분석에서는 각각 10개의 주제를 도출하였다. 이는 전체 연구에 비해 세부 분야 연구의 분석 대상 수가 제한되어 있어 의미 있는 주제군을 발견하기 위해서는 좀 더 압축적으로 연구 내용의 연관성을 확인할 필요가 있었기 때문이다.

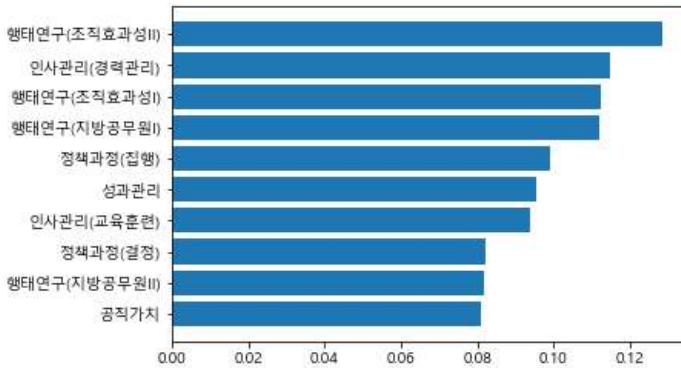
〈표 6〉 ‘공무원’ 연구 내용 주제

토픽 제목	토픽 내용
성과관리	관리, 성과, 인사, 역량, 부처, 개발, 경력, 분석, 고위, 연구, 업무, 기관, 정부, 중앙, 전략, 시스템, 인식, 효과, 보직, 결과
공직가치	공무원, 공직, 노조, 가치, 연구, 부패, 신뢰, 윤리, 분석, 결과, 정부, 우리나라, 국민, 개념, 국가, 차원, 이론, 비교, 교류, 의원
행태연구(조직효과성I)	직무, 만족, 공무원, 영향, 연구, 분석, 요인, 결과, 스트레스, 역할, 만족도, 관계, 보상, 소망, 특성, 근무, 심리, 갈등, 대상, 유형
정책과정(집행)	공무원, 행정, 업무, 단체, 서비스, 관계, 자치, 책임, 노사, 대응, 규정, 분석, 수행, 체계, 재량, 증가, 관료제, 협력, 규모, 발생
행태연구(지방공무원I)	인식, 요인, 공무원, 영향, 혁신, 문화, 지방, 집단, 참여, 결과, 연구, 시민, 차이, 긍정, 지방정부, 의식, 분석, 대상, 조사, 태도
인사관리(경력관리)	제도, 공무원, 방안, 개선, 도입, 문제, 승진, 전문성, 운영, 채용, 연구, 확대, 문제점, 공직, 원인, 복지, 목적, 시험, 분석, 인력
행태연구(조직효과성II)	조직, 영향, 몰입, 효과, 분석, 연구, 변수, 리더십, 관계, 경찰, 개인, 결과, 동기, 성과, 행동, 요인, 시민행동, 매개, 구성원, 유의
행태연구(지방공무원II)	공무원, 수준, 지식, 지방자치단체, 지역, 연구, 주민, 퇴직, 분석, 응답, 예산, 결과, 대표, 경험, 차이, 활용, 대상, 여성, 사업, 프로그램
인사관리(교육훈련)	교육, 공무원, 평가, 훈련, 개혁, 보수, 결과, 연구, 연금, 우리나라, 학습, 적용, 분석, 운영, 체계, 과정, 근무, 민간, 평정, 활용
정책과정(결정)	정책, 사회, 변화, 과정, 정치, 정부, 연구, 분석, 한국, 특성, 결정, 갈등, 이론, 활용, 정보, 이해, 환경, 통합, 결과, 거버넌스

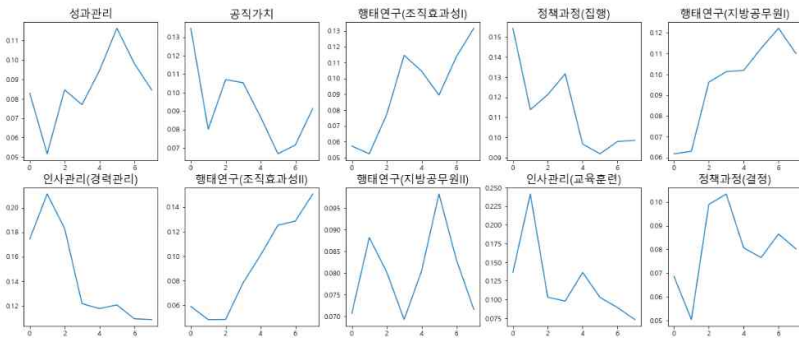
〈표 6〉에서 정리된 바와 같이 ‘공무원’ 연구의 내용에서도 가장 두드러진 주제는 조직효과성과 관련된 행태연구로 나타나고 있다. 다만 ‘공무원’ 연구에서는 지방정부 혹은 지방자치단체의 공무원을 분석의 대상으로 하는 행태연구의 비중이 상대적으로 두드러지는 것이 전체 연구 경향과는 다소 구분되는 점이라고 할 수 있다. 인사관리에서도 전체 연구와 비슷하게 경력관리와 교육훈련이 중요한 연구 주제로 다루어졌음을 확인할 수 있었다. 그 외 전체 연구 경향과 비슷하게 발견되는 주제는 성과관리와 공직가

치를 들 수 있다. 이는 윤견수(2011)의 연구에서 ‘공무원’ 개념이 한국의 행정학자들에게 가치 중립적인 것으로 받아들여지고 있다고 진단한 것과는 다소 차이가 나는 결과로 볼 수 있다. ‘공무원’ 연구에서 드러나는 또 다른 내용적인 경향은 공무원의 정책과정에서의 역할을 중심으로 내용적으로 연관된 주제들이 나타나고 있다는 점이다.

〈그림 3〉 ‘공무원’ 연구 내용 주제 비중



〈그림 4〉 ‘공무원’ 연구 내용 주제 기간별 비중



〈그림 3〉에서 확인할 수 있듯이 공직가치는 ‘공무원’ 연구 내용 분석을 통해 도출된 주제 중 가장 낮은 비중을 차지하고 있다. 또한 〈그림 4〉에서 나타난 것처럼 공직가치 연구는 정책과정(집행), 인사관리(경력관리), 인사관리(교육훈련)와 함께 점차 비중이 감소 추세를 보이고 있는 주제로 드러났다. 반면 행태연구, 특히 조직효과성과

관련된 행태연구는 ‘공무원’ 연구 전체에서 큰 비중을 차지하고 있으면서 <그림 4>에서 볼 수 있듯이 시기별로 보았을 때도 최근일수록 연구의 비중이 지속적으로 확대되고 있다. 이를 통해 ‘공무원’ 연구에서도 전체 연구와 비슷하게 행태연구의 압도적인 비중과 추세적인 상승을 확인할 수 있다. 반명 공직가치는 ‘공무원’ 연구에서 상대적으로 덜 다루어지고 있으며 갈수록 그 비중도 줄어들고 있다는 점이 확인되었다.

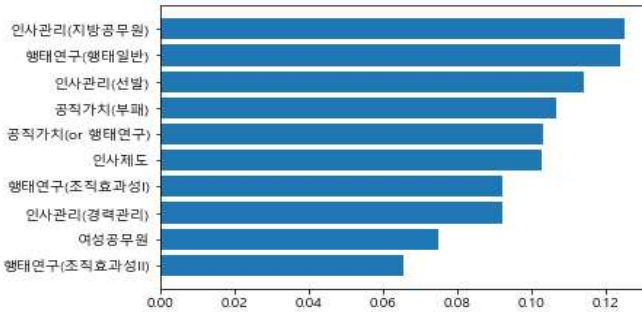
<표 7> ‘공직’ 연구 내용 주제

토픽 제목	토픽 내용
인사제도	제도, 방안, 정부, 공무원, 개선, 공직, 인사, 확대, 관리, 연구, 전문성, 도입, 운영, 과정, 문제점, 인력, 필요성, 목적, 법안, 분류
인사관리(지방공무원)	퇴직, 공직자, 문화, 취업, 제도, 교육, 관리, 분석, 연구, 문제, 활용, 공무원, 평가, 체계, 강화, 직위, 실태, 분야, 지방자치단체, 지방
공직가치(or 행태연구)	가치, 공직, 공무원, 연구, 리더십, 결과, 사회, 행동, 관계, 유형, 지방, 행위, 혁신, 효과, 갈등, 윤리, 개인, 예방, 주민, 기준
인사관리(경력관리)	행정, 공무원, 한국, 개념, 관료제, 책임, 정신, 하위, 근무, 업무, 공직자, 자리, 기준, 승진, 보수, 분리, 연구, 권한, 보상, 소외
여성공무원	공직, 연구, 사회, 성차별, 경력, 여가, 차이, 검증, 분석, 공무원, 개념, 우리나라, 만족, 양성평등, 차원, 직원, 정책, 개정, 여성, 적대
공직가치(부패)	윤리, 부패, 공직자, 공직, 제도, 국민, 방법, 정책, 인식, 사회, 의식, 개인, 정부, 방지, 효과, 발생, 행위, 신뢰, 행동, 통제
행태연구(조직효과성I)	조직, 신뢰, 몰입, 결과, 연구, 인사, 의미, 영향, 분석, 관계, 변화, 통계, 현상, 상관, 구성원, 인식, 유의, 변인, 구조, 과정
행태연구(행태일반)	영향, 요인, 분석, 동기, 연구, 효과, 인식, 공직, 결과, 참여, 변수, 성과, 실증, 시민, 수준, 긍정, 인적자원, 사회, 봉사, 관리
행태연구(조직효과성II)	조직, 직무, 공직, 공무원, 만족, 몰입, 동기, 계약, 시민행동, 개방, 기관, 입지, 운영, 분석, 차이, 발전, 책임, 국민, 임용, 성과
인사관리(선발)	공무원, 공직, 분석, 선택, 과목, 응답, 직업, 대표, 보직, 서비스, 개발, 시험, 역량, 영훈, 결과, 남성, 여성, 증가, 비율, 사회

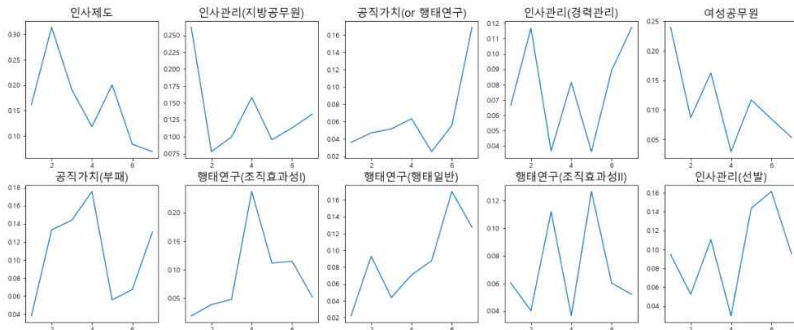
<표 7>은 ‘공직’ 연구의 내용을 통해 도출된 주제이다. 분석 결과, 기본적으로 행태연구와 인사관리가 ‘공직’ 연구의 중심임을 보여주고 있다. ‘공직’ 연구에서는 인사관리와는 별도로 인사제도의 개선과 관련된 내용이 하나의 주제로 묶여 나타나고 있음도 확인되고 있다. ‘공직’ 연구에서 발견되는 또 다른 중요한 내용적 특징 중에 하나는 공직가치 관련된 내용이 두 개의 주제로 구분되어 발견된다는 점이다. 다만 하나의 주제는 부패, 윤리, 통제, 방지, 신뢰 등의 용어들이 연관되어 나타나 명확히 ‘공직가치(부패)’로 규정할 수 있으나 다른 하나의 주제는 가치, 윤리 등의 내용이 포함되어 있

으나 리더십, 행동, 행위, 결과, 효과 등의 내용도 함께 포함되어 있어 ‘행태연구’로 볼 수 있는 여지도 있다. 가치 혹은 윤리는 변수와의 관계를 발견하는 과정에서 이론적 맥락으로 사용되었거나 했을 것으로 추정된다. ‘공직’ 연구에서 발견되는 가장 구별되는 특징은 타 연구에서 발견되지 않았던 여성공무원 혹은 양성평등에 관한 연구가 독립적인 주제로 등장한다는 점이다. 즉 최근 활발하게 논의되고 있는 여성공무원의 증가와 관련된 양성평등 차원의 관리의 문제는 ‘공직’ 연구에서 중요하게 다루어졌다. 전체적으로 ‘공직’ 연구는 정부 활동 주체 전체 연구나 ‘공무원’ 연구와 뚜렷하게 구별되는 차이가 발견되지 않았다. ‘공직’의 개념에 대한 가치 내포적 이해에도 불구하고 공직가치에 관한 연구가 두드러지거나 하지 않았으며 오히려 전체적으로는 ‘공무원’ 연구 보다 전체 정부 활동 주체 연구의 경향을 더욱 유사하게 보여주고 있는 것으로 확인되었다.

〈그림 5〉 ‘공직’ 연구 내용 주제 비중



〈그림 6〉 ‘공직’ 연구 내용 주제 기간별 비중



다만 ‘공직’ 연구는 비중이나 추세의 측면에서는 ‘공무원’ 연구와는 구분이 되는 특징을 보여주고 있다. <그림 5>에서 볼 수 있듯이 ‘공직가치(부패)’ 주제 연구가 전체 주제 가운데 네 번째로 높은 비중을 차지하고 있었다. 또한 <그림 6>에서 볼 수 있듯이 ‘공직가치(부패)’ 주제 연구는 부침이 있으나 최근에 들어서서 다시 연구의 비중이 확대되고 있는 점이 드러나고 있다. 또한 ‘공직’ 연구 분야에서는 조직효과성과 관련된 행태연구가 비중의 측면에서 높지 않고 또 시간이 지나갈수록 뚜렷하게 연구의 비중이 늘어나고 있지도 않는 것도 눈에 띄는 점이라고 할 수 있다. 그러나 기간별 추세는 ‘공직’ 연구의 주제에서 전체적으로 뚜렷한 추세적 경향이 드러나지 않고 있다는 점도 확인할 필요가 있다. 결국 ‘공직’ 연구의 경우는 주제의 측면에서는 정부 활동 주제 전체나 ‘공무원’ 연구와 뚜렷하게 구별되지 않으나 공직가치 주제가 상대적으로 중요하게 다루어지고 있는 것으로 연구 경향의 특징을 요약할 수 있었다.

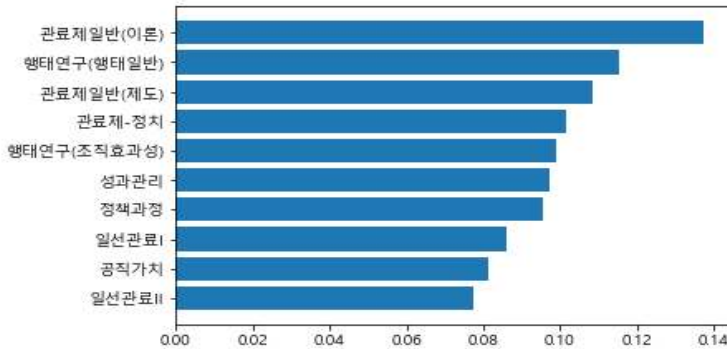
<표 8> ‘관료’ 연구 내용 주제

토픽 제목	토픽 내용
공직가치	부패, 관료, 신뢰, 정부, 국가, 방안, 통합, 역할, 중국, 체제, 분석, 사회, 경제, 군주, 발생, 형성, 활용, 정치, 운영, 직급
일선관료	관료, 행동, 지향, 분석, 일선, 행태, 고객, 서비스, 동기, 대응, 연구, 요인, 재량, 관리, 업무, 능력, 영향, 선택, 결과, 자기
관료제일반(제도)	개혁, 정부, 제도, 관료제, 행정, 문화, 변화, 분석, 인사, 조직, 체제, 과정, 한국, 관리, 통제, 경쟁, 연구, 역사, 우리나라, 형성
관료제-정치	정치, 권력, 예산, 관료, 한국, 규제, 민주주의, 행정, 기관, 분석, 책임, 정부, 유형, 통제, 이익, 시민, 증가, 대통령, 이론, 효율
관료제일반(이론)	관료제, 국가, 행정, 연구, 베버, 과정, 관리, 한국, 개념, 관계, 전통, 의미, 기준, 발전, 비판, 이해, 합리, 형성, 시각, 지식
성과관리	성과, 정부, 연구, 측정, 자율성, 공무원, 혁신, 대상, 결과, 제도, 부처, 참여, 효과, 관리, 한국, 차이, 분석, 기관, 정보공개, 시민
일선관료	사회, 기능, 행정, 기술, 생태, 관료, 업무, 연구, 체계, 절차, 태도, 공무원, 규칙, 설명, 집행, 복지, 인식, 분석, 합리화, 재량
정책과정	정책, 특성, 인식, 요인, 변화, 갈등, 관료, 환경, 공무원, 조직, 구조, 집행, 관료제, 집단, 작용, 저항, 결정, 과정, 업무, 영향
행태연구(행태일반)	관료, 연구, 문제, 대표, 변수, 이론, 윤리, 중심, 존재, 개인, 현상, 원인, 접근, 사회, 경제, 목적, 경험, 출신, 공직, 근무
행태연구(조직효과성)	조직, 영향, 연구, 관계, 분석, 변인, 모형, 리더십, 결과, 몰입, 직무, 요인, 매개, 시민행동, 구성원, 행위, 전략, 목적, 셀프, 심리

<표 8>은 ‘관료’ 연구의 경향을 연구 내용에 근거하여 주제를 도출한 결과이다. ‘관

료' 연구는 위의 '공무원'과 '공직' 연구와는 다소 구별되는 특징을 보이는 것으로 확인이 되었다. 물론 조직효과성을 중심으로 한 행태연구와 성과관리 등의 주제도 확인이 되지만 '관료' 연구에서는 관료제의 제도적 측면, 관료제와 정치와의 관계, 관료제 이론 등 관료제와 관련된 주제들이 도출되었다. 또한 재량, 업무, 고객, 서비스 혹은 업무, 절차, 태도, 규칙, 집행 등 일선관료의 행정 행위와 관련된 주제들도 발견되었다. 다른 한편으로는 부패, 신뢰 등을 중심으로 한 '공직가치' 주제와 정책과정에서의 다양한 요인인 변화, 갈등, 집단, 저항, 결정 등의 내용들로 연결된 '정책과정' 주제도 확인되었다. 이처럼 관료제는 '공무원', '공직' 연구와는 다소 차별적인 내용의 주제들을 중심으로 연구가 진행되고 있는 것으로 추정되고 있다. 이는 연구자의 측면에서 '공무원' 또는 '공직'과는 달리 주요 연구자군이 타 세부 연구 영역과 중복하여 연구를 진행하는 경우가 거의 없었던 관료 연구자군의 특성을 반영하고 있는 것으로 해석될 수 있다.⁶⁾ 이는 '관료' 연구가 '공무원'이나 '공직' 연구와는 달리 강한 개념적 정체성을 가진 '관료' 개념을 중심으로 주요 연구자군에 의해 주도되고 있을 가능성이 큼을 시사하고 있다.

〈그림 7〉 '관료' 연구 내용 주제 비중

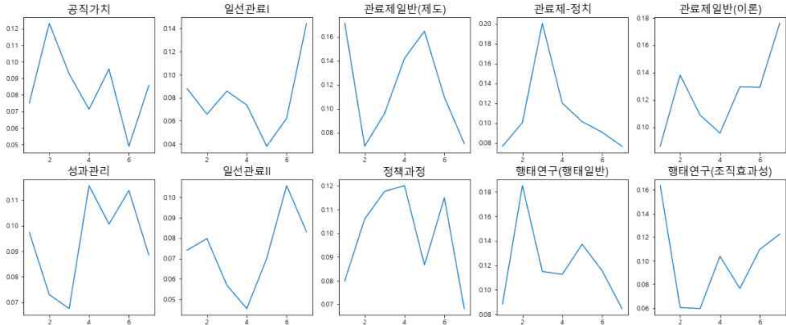


이런 점은 〈그림 7〉에서도 잘 나타나고 있는데 '관료' 연구에서 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 주제는 관료제 이론(1위), 제도(3위) 등에 관한 '관료제이론' 주제와 더불어 '관료제-정치'(4위)였다. 물론 '관료' 연구에서도 여전히 행태연구는 비

6) 위에서 정리하였듯이 윤건수만 예외적으로 '공직'과 '관료' 연구 두 영역에서만 동시에 주요 연구자군에 포함되어 있다.

교적 중요하게 다루어지는 주제인 것으로 확인되었다.

〈그림 8〉 ‘관료’ 연구 내용 주제 기간별 비중



그러나 〈그림 8〉에서 볼 수 있듯이 행태일반과 관련된 행태연구 주제의 경우는 추세적으로 연구의 감소가 나타나고 있으며 조직효과성 관련 행태연구 주제의 경우도 부침 속에 최근 들어 연구 비중이 확대되는 추세에 있지만 초기 수준의 비중을 회복하지는 못하고 있는 것으로 드러나고 있다. 반면 ‘관료’ 연구 주제 가운데 일선관료와 관료제일반-이론은 연구 비중이 확대되는 추세에 있는 것으로 나타났다. 공직가치 주제는 ‘관료’ 연구에서도 비중으로나 추세적으로나 상대적으로 두드러지지 않는 연구 주제인 것으로 드러나고 있다. 요약하자면 ‘관료’ 연구는 타 정부 활동 주체와는 차별성이 있는 연구 주제가 드러나고 있으며 비중이나 추세의 측면에서도 관료제를 다른 주제들이 두드러지는 반면 상대적으로 조직효과성 등의 행태연구 주제는 덜 빈번하게 연구된 특징을 가졌다고 할 수 있을 것이다.

3. 분석의 결과

이제까지 정부 활동 주체에 대한 연구 경향을 전체적으로 그리고 ‘공무원’, ‘공직’, ‘관료’ 등 분야별로 분석하였다. 여기서는 분석의 결과를 정리하고 해석하고자 한다. 먼저 연구주제를 아래의 〈표 9〉를 통해 요약하였다.

〈표 9〉 정부 활동 주체 연구의 주제

전체	공무원	공직	관료
행태연구 (조직효과성I)	행태연구 (조직효과성I)	행태연구 (조직효과성I)	행태연구 (조직효과성I)
행태연구 (조직효과성II)	행태연구 (조직효과성II)	행태연구 (조직효과성II)	
행태연구 (행태일반I)		행태연구(행태일반)	행태연구(행태일반)
행태연구 (행태일반II)			
행태연구 (지방공무원)	행태연구 (지방공무원)		
	행태연구 (지방공무원II)		
인사관리(경력관리)	인사관리(경력관리)	인사관리(경력관리)	
인사관리(역량관리)			
인사관리(교육훈련)	인사관리(교육훈련)		
인사관리(노사관계)			
		인사관리(선발)	
		인사관리 (지방공무원)	
		인사제도	
성과관리	성과관리		성과관리
공직가치	공직가치	공직가치 (or 행태연구)	공직가치
		공직가치(부패)	
관료제-정치			관료제-정치
			관료제일반(이론)
			관료제일반(제도)
			일선관료I
			일선관료II
	정책과정(결정)		정책과정
	정책과정(집행)		
		여성공무원	

위의 〈표 9〉에서 확인할 수 있듯이 ‘공무원’과 ‘공직’ 연구의 주제는 상당 부분 유사한 것으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 〈표 9〉에서 볼 수 있듯이 ‘공무원’과 ‘공

직' 연구 주제 가운데 각각 6개와 7개가 대주제 영역에서 행태연구와 인사관리 관련 주제이고 또 공직가치 주제도 공통적으로 나타나고 있다는 점에서 확인된다. 그리고 전체 연구 주제 12개 중 9개가 대주제 영역에서 행태연구와 인사관리라는 점을 고려한다면 '공무원'과 '공직' 연구의 주제들이 전체 연구 주제의 성격을 기본적으로 규정하고 있다고 볼 수 있다. 이는 한국에서 '공무원'과 '공직' 개념이 적어도 연구자 사이에서는 특별히 구분 없이 무차별적으로 사용되고 있음을 추정하게 한다. 이러한 상황에서 '관료' 연구에서는 연구의 정체성이 비교적 뚜렷하게 드러나고 있었다. '관료' 연구의 경우는 전체 연구와 '공무원', '공직' 연구의 주요 대주제인 행태연구 관련 주제가 2개에 그치고 있으며 특히 인사관리 관련 주제는 전혀 나타나지 않는 반면 관료제 관련 주제가 5개나 되었다. 이러한 차별적 특징은 '관료' 연구에서 두드러지고 있는 연구자군의 응집성 강화와도 관련이 있는 것으로 추정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 정부 활동 주체에 대한 연구는 전체적으로 행태연구나 인사 및 성과관리의 측면에 압도적으로 치중되어 있다는 점 역시 확인되고 있다. 이는 한국 행정학 전체가 지닌 전반적인 특징인 가치의 문제 혹은 정치-권력 문제에 대한 상대적 경시와 행태 이론 중심의 미시적 연구 치중이라는 특징을 반영하고 있는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

〈표 10〉 연구 내용 주제 비중 상위 5위와 시간별 연구 추세

전체	공무원	공직	관료
행태연구 (조직효과성I) ↑	행태연구 (조직효과성II) ↑	인사관리 (지방공무원) ↓	관료제일반(이론) ↑
행태연구 (조직효과성II) ↑	인사관리 (경력관리) ↓	행태연구 (행태일반) ↑	행태연구 (행태일반) ↓
관료제-정치 ↓	행태연구 (조직효과성) ↑	인사관리(선발) ↓	관료제일반(제도) ↓
인사관리 (노사관계) ↓	행태연구 (지방공무원) ↑	공직가치(부패) ↑	관료제-정치 ↓
행태연구 (지방공무원) ↑	정책과정(집행) ↓	공직가치 (or 행태연구) ↑	행태연구 (조직효과성) ↑

위의 〈표 10〉은 연구 내용 분석의 결과 도출된 주제 가운데 상위 5위 주제와 각 주제의 시간별 연구 추세를 표시한 것이다. 이 〈표 10〉에서도 나타나듯이 행태연구는 정부 활동 주체 연구 전체와 세부 분야별로 모두 5위 안에 들어 있어 연구 주제로서 절대적인 비중을 차지하고 있음이 다시 확인된다. 그리고 대부분의 연구 주제들이 추

세적으로도 상승하고 있어 앞으로도 행정 또는 정부 활동 주체에 관한 연구의 주류가 될 것임을 보여주고 있다. 다음으로 많이 발견된 것은 인사관리 관련 주제와 관료제 관련 주제인데 인사관리 관련 주제는 전체, ‘공무원’, ‘공직’에서 상위 5위 안에 든 반면 관료제 관련 주제는 전체 연구와 ‘관료’ 연구 분야에서만 발견되어 위의 연구 주제 분석 내용과 비슷한 결과를 보였다. 즉 한국 행정학의 정부 활동 주체에 관한 연구에서 ‘공무원’과 ‘공직’이 큰 차별성이 없는 대체로 비슷한 의미를 지니는 대상으로 연구되었고, ‘관료’는 그와는 다른 정체성을 지닌 대상으로 다루어졌다는 것이다. 다만 흥미로운 점은 인사관리 관련 주제나 관료제 관련 주제 모두 추세적으로는 하향하는 경향이 뚜렷하게 드러나고 있는 주제라는 점이다. 이런 경향에는 행태연구의 압도적 상향 경향이 영향을 미쳤을 수 있을 것으로 추측된다. 끝으로 공직가치에 관한 연구 주제는 ‘공직’ 연구에서만 상위 5위 안에 들었고 또 추세적으로도 상향하고 있는 점을 확인할 수 있었다. 이는 현재 ‘공무원’ 연구와 큰 차별성을 보이지 않고 있는 ‘공직’ 연구가 앞으로 가치에 관한 연구를 중심으로 발전하면서 정체성을 확보할 수 있는 가능성을 보여주고 있는 것으로 조심스럽게 해석해 볼 수 있을 것이다.

V. 마치며

이 연구는 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 정부 활동 주체, 즉 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’에 대한 한국 행정학의 연구 경향을 분석하려는 시도였다. 텍스트 마이닝 기법의 적용을 통해 연구 성과물의 내용을 분석함으로써 직관적인 판단보다는 객관적인 분석 결과에 근거하여 그간의 연구 성과를 정리할 수 있었다. 이를 위해 이 연구는 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’ 개념이 어떤 이론적 전제 혹은 관점에서 같은 대상에 대해 다른 명칭을 붙이게 되었는지를 논의하고 이런 관점이 연구를 통해서 실제로 반영되고 있는지를 확인하고자 하였다.

먼저 한국에서 정부 활동 주체에 관한 연구는 전반적으로 ‘공무원’ 연구의 꾸준한 증가와 지난 10여년 사이 두드러지고 있는 ‘공직’과 ‘관료’ 연구의 증가 등을 통해서 전체적으로 늘어나는 경향을 보이고 있다고 정리할 수 있다. 이런 추세는 한국 행정학 분야 전체의 연구 역량 및 성과의 제고를 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 다른 측면으로는 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’ 등에 대한 연구가 행정학 분야에서 꾸준히 신진 연구자들이 등장하여 연구 성과물이 축적되는 주요 연구 영역으로 자리 잡았다고 해석할 수 있다.

정부 활동 주체와 관련한 연구자에 대한 분석에서는 흥미로운 사실이 발견되었다. 우선 대부분의 연구자는 정부 활동의 주체를 ‘공무원’으로 보고 연구를 진행하고 있으며 자신의 연구 관점에 따라 정부 활동의 주체를 ‘공무원’, ‘관료’, ‘공직’으로 엄격하게 구분하여 연구를 진행하고 있었다. 다만 논문을 가장 많이 발표한 최상위 연구자들의 경우에는 ‘공무원’과 ‘공직’을 넘나들며 연구 성과를 내고 있었다. 이런 상황에서 전반적으로 주요 연구자군이 전체 연구에서 차지하는 비중은 하락하고 있는 것을 확인되었다. 특히 그와 같은 경향은 ‘공무원’과 ‘공직’ 연구 영역에서 더욱 두드러지고 있었다. 이러한 현상에 대해서는 연구자군의 외연 확대와 연구 성과 지속성을 위한 세대교체의 측면에서 엇갈린 평가가 나올 수 있을 것으로 판단되었다. ‘관료’ 연구는 이와는 반대로 주요 연구자군의 연구 성과가 전체 연구에서 차지하는 비중이 갈수록 커지는 등 주요 연구자군의 역할이 강하게 나타나고 있었다는 점도 확인할 필요가 있다.

끝으로 연구 내용에 대한 분석 결과 한국의 정부 활동 주체에 대한 연구의 경향은 기본적으로 행태이론과 인사관리로 요약할 수 있다는 점이 발견되었다. 공직가치나 정치-권력 등의 문제는 상대적으로 많이 연구되지 않는 것으로 확인되었다. 특히 ‘공무원’과 ‘공직’ 연구의 주제는 상당 부분 유사하였고 ‘공무원’과 ‘공직’ 연구의 주제들이 전체 연구 주제의 성격을 기본적으로 규정하고 있는 점도 확인되었다. 이는 전체 정부 활동 주체 연구에서 ‘공무원’ 연구가 차지하는 비중을 고려할 때 이해가 가는 결과이다. 이런 사실은 한편으로 한국에서 ‘공무원’과 ‘공직’ 개념이 적어도 연구자 사이에서는 특별한 구분 없이 무차별적으로 사용되고 있음을 추정하게 한다. ‘공직’이 ‘공무원’과는 달리 가치 내포적 개념이라고 기대되고 있는 상황에서 이런 결과는 의외인 것으로 여겨진다. 한편 ‘관료’ 연구는 관료제 및 관료 주제를 중심으로 정체성이 비교적 뚜렷하게 드러나고 있었는데 이는 연구자군의 응집성 강화와도 관련이 있을 것으로 보인다.

이 연구의 분석결과는 한국의 정부 활동 주체에 대한 연구뿐만 아니라 한국 행정학 연구의 전체 경향과도 관련된 중요한 논의의 거리를 제공하고 있다. 구체적으로 이 연구의 결과는 한국의 행정 활동 주체에 대한 연구를 수행하고 있거나 앞으로 수행하고자 하는 연구자들에게 기존의 연구들이 관심을 가지고 다루었던 주제와 상대적으로 덜 조망되었던 주제가 무엇인지를 확인할 수 있도록 해줄 것이다. 이 분야는 꾸준히 신진 연구자들이 진입하면서 연구 성과가 축적되고 있지만, 앞으로 보완될 필요가 있는 주제가 없는 것은 아니다. 특히 그 중요성에 비해 연구가 활발하지 않은 관료제와 정치와의 관계나 가치의 문제에 대한 연구의 필요성을 환기해주시기도 한다. 또한 이러한 주제에 대한 연구를 포함하여 연구 주제의 다양화에 대한 필요성도 제기된다. 핵심이 되

는 연구 주제를 중심으로 연구가 집중되는 것이 우리의 지식을 더욱 깊이 있게 할 수 있겠지만 한편으로는 새롭고 다양한 주제를 탐구하는 과정에서 우리의 지식의 수준이 더욱 높아질 수 있기 때문이다. 끝으로 이 연구는 동일한 대상에 대한 서로 다른 명칭의 부여가 연구 대상의 정체성만큼이나 연구자의 정체성과도 관련될 수 있다는 사실도 확인시켜준다. 그리고 이와 같은 세부 영역의 연구 대상 및 연구자의 정체성에 대한 고민이 연구 자체의 정체성에 대한 고민으로 이어진다면 더욱 의미 있을 것으로 여겨진다. 이처럼 이 연구의 결과가 그간의 연구 성과를 평가하는 것을 넘어서 성찰과 방향 모색의 근거가 되기를 기대한다.

■ 참고문헌

- 권경득. 1996. “한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석: 「한국행정학보」 기고논문 (1967-1995)을 중심으로.” 《한국행정학보》, 30(4): 139-153.
- 김귀영. 2011. “지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰.” 《한국행정학보》, 45(2): 83-114.
- 김정수. 2016. “한국 행정학 60년 문화행정 연구의 동향과 성찰.” 《행정논총》, 54(4): 105-139.
- 박경열·안희자. 2019. “텍스트 마이닝을 활용한 DMZ관광 이슈의 토픽 모델링 분석.” 《관광레저연구》, 31(4): 143-159.
- 박광국·채경진. 2008. “문화행정 60년의 연구동향 분석.” 《행정논총》, 46(2): 53-76.
- 박상언·이병량. 2017. “텍스트 마이닝 기법을 활용한 한국 문화정책 연구 경향 분석.” 《한국거버넌스학회보》, 24(3): 95-119.
- 박은정·조성준. 2014. “KoNLPy: 쉽고 간결한 한국어 정보처리 파이썬 패키지.”, 《제26회 한글 및 한국어 정보처리 학술대회 논문집》.
- 양희수·현은정. 2019. “신문 기사 담론 토픽 모델링분석을 통한 ‘방탄소년단’의 성공 요인에 대한 탐색적 연구.” 《문화와융합》, 41(1): 55-92.
- 윤건수. 2005. “한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안.” 《한국행정학보》, 39(2): 1-22.
- _____. 2011a. “한국행정학의 영역 찾기: 공직과 자리 개념의 재발견.” 《한국행정학보》, 45(1): 1-22.
- _____. 2011b. “정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공

- 직' 개념을 중심으로." 《정부학연구》, 17(3): 19-48.
- 이병량. 2014. "관료의 나르시시즘 연구." 《정부학연구》, 20(1): 5-34.
- 이종수 외. 2014. 《새행정학 2.0》. 서울: 대영문화사.
- 정용덕. 2016. "한국 행정학 60년, 1956-2016." 《한국행정학보》, 50(5): 1-15.
- 조재희·조인호. 2019. "2018 메르스 해외 재유입에 대한 주요 온라인 이슈 탐색: 토픽 모델링 분석과 감정 분석을 중심으로." 《한국디지털콘텐츠학회논문집》, 20(5): 1051-1060.
- 주상현. 2002. "한국 행정학 연구경향의 실증적 분석: 최근 7년(1995-2001)간 한국행정학보 기고논문을 중심으로." 《한국행정학보》, 36(3): 39-55.
- 주운현·김형수·임정빈·정원희·최유진. 2018. 《쉽게 쓴 행정학》. 서울: 윤성사.
- 최영출·박수정. 2011. "한국행정학의 연구경향 분석: 네트워크 텍스트 분석방법의 적용." 《한국행정학보》, 45(1): 123-139.
- 하태권. 1995. "한국인사행정의 실증적 연구에 대한 고찰: 연구경향과 연구결과를 중심으로." 《한국행정학보》, 29(4): 1463-1483.
- 한인숙. 1985. "한국 지방자치행정의 연구경향." 《한국행정학보》, 19(1): 1-11.
- 허고은. 2019. "토픽 모델링 기반 과학적 지식의 불확실성의 흐름에 관한 연구." 《정보관리학회지》, 36(1): 191-213.
- 허만형. 2009. "방법론적 관점에서의 한국정책학 연구경향에 관한 연구." 《한국정책학회보》, 18(1): 29-46.
- 홍형득. 2015. "최근 한국 정책학 연구의 경향과 특징의 네트워크 분석: 10년(2003-2012)간 정책학회보 게재논문을 중심으로." 《한국정책학회보》, 24(1): 27-51.
- Blei, David M. & John. D. Lafferty. 2009. "Topic Models." In Ashok Srivastava and Mehran Sahami (eds). *Text mining: classification, clustering, and applications* (pp. 71-94), Chapman & Hall/CRC.
- _____, Andrew Y. Ng, & Michael I. Jordan. 2003. "Latent Dirichlet Allocation." *The Journal of Machine Learning Research*, 3(Jan): 993-1022.
- Cooper, Terry L. 2012. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role* (6th edition). Jossey-Bass. 행정사상과 방법론 연구회 역(2013). 《공직윤리: 책임 있는 행정인》, 서울: 조명문화사.
- Kim, Wooju, Jung Hoon Won, Sangun Park, & Juyoung Kang. 2015. "Demand Forecasting Models for Medicines through Wireless Sensor Networks Data and Topic Trend Analysis." *International Journal of Distributed Sensor Networks*, 2015(1): 1-6.

Trend Analysis of Korean Studies for Public Servants, Bureaucrats and ‘Gong-jik’ Using Text Mining

Sangun Park, ByungRyang Lee & MinKyung Jung

The purpose of this study is to analyze research trends of Korean studies for “public servants”, “bureaucrats”, and “Gong-jik”, using text mining techniques. Among the journals of public administration classified in the KCI, this study includes 1,103 articles 1981-2018. This paper discusses various theoretical perspectives that have fostered different names for Korean government employees, and confirms if those various labels actually reflect different perspectives through the content of research. The analysis shows that a majority of researchers perceive the facilitators of government activities as “public servants”, and many of them conduct research without distinguishing the concepts of “public servants” and “Gong-jik”. The most common research themes were behavior theory and the personnel system in the Korean government, while public service value and politics-power issues are relatively less studied. Especially, the subjects of the studies using key words such as “public servants” and “Gong-jik” are largely similar, and they basically define entire research subjects. The concepts “public servants” and “Gong-jik” are used without distinction at least among Korean researchers. That finding is surprising given that “Gong-jik” is expected to be more value-laden than “public servants”. On the other hand, “bureaucrats” research has its own identity that focuses on bureaucracy-related themes, which are markedly different from “public servants” and “Gong-jik” studies. That seems to be related to the cohesiveness of the “bureaucrats” research population.

※ Keywords: Text mining, Government employees, Public Servants, Bureaucrats, Gong-jik, Topic Modeling