

## 국가정보원의 민주적 조직정당성에 관한 연구: 운형함수와 텍스트 마이닝을 통한 언론기사분석\*

유한별\*\*

나태준\*\*\*

조직정당성이 없는 기관은 존재가치가 의문시되기 때문에 조직에게 정당성 확보는 매우 중요하다. 본 연구는 국가정보원의 민주적 조직정당성 확보여부를 확인하는데 목적이 있다. 이를 위해 운형함수와 텍스트 마이닝을 통해 관련 신문기사 이슈를 분석한 결과, 국정원 관련 기사는 보도횟수가 크게 증가한 시점에서 전반적으로 부정적인 이슈가 국민에게 전달되고 있으며, 특히 증폭된 시점에서 이슈의 부정성이 그대로 연계되어 나타나고 있음을 확인하였다. 이러한 부정적 언론보도는 사회적 부채로써 작동하기 때문에 국정원의 민주적 조직정당성을 저해하는 요인으로 확인된다. 본 논문에서는 향후 이러한 부정적 이슈화에 대한 관리와 긍정적인 이슈화에 대한 고민을 통해 정당성 확보 노력이 필요하다고 논하고 있다.

주제어: 국가정보원, 민주성, 정당성, 사회적 부채

\* 본 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).

\*\* 제 1저자. 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 갈등관리, 제도주의, 환경관리 등이다(yhb5898@gmail.com).

\*\*\* 교신저자, 미국 인디애나대학교(Indiana University-Bloomington)에서 행정학박사학위(2001)를 취득하였으며, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공관리와 환경정책, 갈등관리 등이다(tjlah@yonsei.ac.kr).

## I. 서론

조직의 존재는 정당성 확보 여부에 달려있다. 정당성은 조직의 행위가 사회적으로 구성된 규범, 가치, 신념 등과 같은 시스템 내에서 바람직하거나 적절, 적합하다는 인식이 형성되면서 확보된다(Suchman, 1995). 정당성을 확보하지 못하는 조직은 결국 생사기로에 서게 된다. 특히, 그 조직이 민주사회의 국가공공기관이라면 민주적 통제에 따라 국민복에 기여하고 공익을 창출하고 있다는 점을 사회적으로 인정받느냐 여부에 따라 생존가치가 달라진다. 즉, 조직의 제도화 과정, 구조, 정책, 관행이 사회적 정당성을 획득하고, 구성원들이 규범적으로 받아들이는 환류(feedback)를 획득해야 비로소 그 조직의 정당성이 인정되는 것이다(Zajac & Westphal, 2004; Lee & Pennings, 2002; Jeong & Kim, 2019).

이에 더하여, 이미지는 조직의 정당성에 큰 영향을 미친다. 기관에 대한 긍정적 이슈화는 국민의 신뢰를 형성하여 사회적 자본을 형성할 수 있고, 이러한 사회적 자본은 민주적 조직정당성 형성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다(Coleman, 1988; Burt, 1997). 반대로, 부정적 이슈화를 통해 사회적 부채가 형성되면 민주적 조직정당성에 악영향을 미치게 된다. 본 연구는 이러한 논의선상에서 우리나라의 대표적 국가정보기관인 국가정보원의 민주적 조직정당성 확보 여부를 확인하는데 목적이 있다.

4·19혁명이 기폭제가 된 한국의 정치적 민주화는 그동안의 성취에도 불구하고, 검찰, 경찰, 국가정보원, 법원 등 정부 기관은 여전히 민주적 정당성 확보를 요구받고 있다(신유섭, 1999; 허완중, 2012; 이완규, 2015; 박병욱, 2017; 윤태영, 2018). 특히 국정원은 대선 개입, 간첩 조작, 민간사찰 등 일련의 비민주적 행태를 보인 바 있어, 개혁의 도마 위에 올랐다. 국정원의 전신인 중앙정보부는 1961년 창설 이래 막강한 권한을 가지고 국가안전보장과 관련된 정보수사·감독·조정 활동을 하였고 정권의 정치적 목표를 달성하는데 힘을 실어주었다. 대통령을 최종 고객으로 한 각종 정보활동은 중앙정보부가 국가안전기획부(1981년)를 거쳐 국가정보원(1999년)으로 명칭을 변경하는 동안에도 꾸준히 이루어져 왔다(김정도, 2009).

그러나, 과거부터 지속적으로 간첩 조작, 여론 조작, 불법 도청, 특수 활동비 청와대 상납 등 다양한 사건에 연루된 국정원에 대한 인식은 아직도 불식되지 않고 있으며, 민주화 이후에도 국정원은 여러 불미한 사건에 연루됨으로써 국가의 유지·존속에 필요한 정보기관임에도 불구하고 소위 '적폐'로 인식되고 있다.<sup>1)</sup> 2017년, 국정원의 개

1) 문재인 대통령, 취임 후 첫 국정원 방문...“적폐의 본산에서 국위의 정보기관으로”, YTN

혁을 약속한 서훈 국가정보원장 후보자가 국내 정치 개입에 대한 단결과 국내 정보 수집에 대한 개혁을 발표하였으며, 이후 2020년에도 국가정보원법 개정에 대한 요구가 날로 높아져 관련 법 개정을 목전에 두고 있다. 하지만 현재 진행되고 있는 개혁을 통해서도 오랜 기간 형성된 부정적 이미지가 긍정적으로 전환되기는 쉽지 않아 보인다.

이러한 상황에서 국정원에 대한 다양한 연구들이 이루어졌음에도 불구하고 대체로 법제도의 개정이나 정치 동학, 사회적 이미지, 국가 간 비교, 조직 개혁 등에 국한되어 있다(김정숙·문명재, 2017; 박병욱, 2017; 김태형·문명재, 2019; 오길영, 2018; 신옥주, 2019; 조성구, 2019 등). 공공 가치에 관한 꾸준한 학문적 관심에도 불구하고 국가정보기관에 대한 민주적 정당성 관련 논의가 제한적으로 이루어지고 있다는 점에서 본 연구는 학문적, 정책적 의의를 지니고 있다.

본 연구에서는 불법·일탈 행위로 국정원에 대한 불신이 깊어진 현 상황에서 이슈 내용 분석을 통해 1999년 출범 이후 사회적 인식이 어떻게 형성되어 있는지 고찰하고자 한다. 이를 위해 국정원과 관련된 신문기사를 시계열 분석과 유형합수 분석을 통해 관련 사회적 이슈의 증폭 여부를 확인한 이후, 국정원이 이슈화된 시점의 신문기사를 분석하여 특정 이슈의 긍정·부정성을 가려냄으로써 언론을 통해 비추어진 국정원의 모습을 확인한다. 이러한 이슈분석을 통해 국정원의 이미지를 객관적으로 분석함으로써 민주적 정당성에 대한 논의를 실시한다. 아울러, 국정원이 향후 민주적 조직정당성을 확보하기 위한 개혁과제를 제시하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 국정원과 민주적 조직정당성

국가정보원은 정부조직법 제17조 따라 국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당하기 위한 대통령 소속 국가기관으로 대통령의 지시와 감독을 받는 기관이다. 국정원은 모태인 중앙정보부와 안기부 시절을 거치면서 국가안전보장과 정보수사활동 등과 관련되는 사항에 대해 막강한 권한을 휘둘러 간첩 혐의의 명목 하에 민주화 요구를 묵살하며 시민을 고문하기도 하였다.<sup>2)</sup> 민주화 이전 당 기관의

NEWS, 2018.07.20.([https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0101\\_201807202210061023](https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201807202210061023))

2) 서울의 소리, 2013.12.14., “고문의 추억 - 안기부는 학생들을 어떻게 고문하였는가?” (<http://www.amn.kr/12166>) 참고.

행보는 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’는 국민 주권원리에 위배된다.

최근 국정원은 국내 정치에서 완전히 제외되었다. 이러한 추세는 이미 국가정보기관이 과거에 정치개입으로 민주성에 반하는 행위에 개입하여왔음을 반증하며, 국민적 의식수준이 향상되면서 국가정보기관에 대한 국민적 감시가 높아진 만큼 국정원의 민주적 조직정당성 확보가 필요함을 역설하고 있다. 그러나, 정보기구는 그 특성상 비밀에 근거한 임무와 활동을 진행하기 때문에 정보활동의 과정에서 민주성에 반하여 소수의 제한된 사람들의 이익에 밀착되거나 잘못된 의도에 힘을 실어주는 등 국가를 위한다는 사명 하에서 민주주의에 반하는 행위가 일어날 수 있는 가능성은 항상 가지고 있다(신유섭, 2003). 이러한 측면에서, 한국의 정보기구의 조직이나 운영에 있어서 조직정당성을 제고하기 위해서는 민주적 조직정당성 논의가 필요하다고 볼 수 있다. 정보기관의 임무는 비밀과 보안에 기반을 두기 때문에 그 비밀공작 활동에 대하여 민주적 조직정당성을 논할 수는 없다. 하지만 임무(업무) 차원이 아닌 조직의 차원에서 민주적 조직정당성은 필요하다. 국정원의 개혁에 있어서도 규범적 측면인 민주성에 대한 논의를 통해 조직에 정당성을 확보하고, 정보활동에 대한 국민의 신뢰 제고에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 개혁을 통해 향후 국회 정보위원회의 통제에 따르고, 국민적 신뢰기반을 통해 조직의 민주적 지지를 확보함으로써 국정원 개혁 이후 미국의 정보기관과 같은 개혁성과를 달성할 수 있을 것이다.

조직은 생존을 위해서 합리성과 기능주의·경제적인 논리에 따르는 능률적의 논리를 따라 생존을 위한 행동 전략을 선택할 수 있으며, 또 다른 측면에서 조직의 생존을 위해 사회적으로 정당화·합리화된 요소들을 공식적인 구조에 통합하여 사회적·정치적 정당성을 극대화한 행동 전략을 선택하여 생존 가능성을 높일 수 있다(Dowling & Pfeffer, 1975; Meyer & Rowan, 1977; March & Olsen, 1989; Salancik & Pfeffer, 1978; Tolbert & Zucker, 1983). 이 논의는 국정원 상황에도 그대로 투영될 수 있다. 증정-안기부 시절에는 대통령의 정치적 필요성에 따라 국가정보기관이 활용되었을 뿐 아니라 민주화 되지 않은 환경적 특성상 사회적으로 압력을 받거나 정당성에 대한 논의를 거칠 이유가 없었다. 따라서 증정-안기부는 정당성에 대한 압력이 없었기 때문에 대부분 합리성이나 능률성, 기능적인 이유에서 조직의 행동전략을 선택하였을 가능성이 높다. 하지만 민주화 이후 국정원의 비민주적 행태가 문제가 되어 국정원의 개혁이 진행되고 있는 현 상황에서는 국정원에 대한 지속적인 개혁입법 요구와 정치적인 압박이 있기 때문에 조직 생존의 논리에 따라 국정원 또한 민주적 조직정당성 확보에 대한 고민에서 자유로울 수 없는 상황이다.

민주성으로 확보되는 조직정당성은 국민으로부터의 민주적인 지지와 사회적 환류를 통해 구축될 수 있다. 민주성에 근거한 조직정당성의 개념을 민주성과 정당성의 개념으로 나누어 볼 수 있다. 민주성은 다시 조직 내, 외로 나누어 볼 수 있는데 본 연구에서는 국민들이 국정원을 어떻게 인식하는지에 대한 논의, 즉 조직 외적 민주성에 한정한다. 조직 외적 민주성은 Waldo의 신행정학적 논의나 공공선택이론, 거버넌스 등의 개념으로 논의될 수 있다. 이러한 이론들에 근거하면 민주성은 행정의 행위가 비권위적, 비계층적, 비특정성 등의 개념을 가지고 행정·정책의 수혜자의 관점에서 사회적으로 인정되고 지지를 받는 것으로 볼 수 있다. 또한 공공윤리 측면에서 공공조직 혹은 공무원이 자신이나 가족, 정당 등 이해관계자보다 국민의 이익에 봉사하는 측면으로도 이해할 수 있다(Waldo, 1974).

민주적 조직정당성은 결국, 공공의 이익에 기반을 두고 사회적으로 형성된 규범적인 인식을 조직에 내재화함으로써 국민의 신뢰를 달성하게 되면 형성된다고 볼 수 있다. 민주적 조직정당성을 달성하기 위해 국민적 신뢰를 달성해야 하는데, 이는 사회적 자본의 형성과 연계하여 생각할 수 있다. 사회적 자본은 신뢰와 비슷한 개념으로 강한 사회적 신뢰를 소유한 집단은 정당성을 달성할 수 있을 뿐 아니라 사회적 신뢰가 없는 조직 대비 생존율을 높일 수 있다. 이러한 면에서 사회적 자본은 신뢰성과 연결되며 특정한 조직에 대한 신뢰는 신용을 형성하여 조직에 정당성을 형성하게 된다(Colman, 1988).

사회적 자본으로 민주적 조직정당성이 형성되면 정당성 수익(legitimacy benefit)과 정당성의 비용(illegitimacy penalty)이 발생할 수 있다. 정당성 수익의 측면에서 정당성은 사회적으로 정당화된 규범을 받아들임으로써 조직의 생존율을 높이고 자원을 만들어낼 수 있는 가능성을 가지고 있다(Jeong & Kim, 2019). 이에 반하여 정당성 비용의 측면에서는 사회적으로 기대되는 범주를 이탈하게 되면 조직이 사회적 규범적 틀에 부합하지 않게 되기 때문에 정당성을 잃게 되고 생존율이 하락하게 되거나 불이익을 받는다(Elsbach & Robert, 1992).

사회적 자본이 정당성을 형성하고 이렇게 형성된 조직정당성은 다시 정당성 수익을 형성한다는 논리에 따르자면, 국정원이 정당성을 획득하기 위해서는 우선 사회적 자본을 형성해야 하며, 이를 위해 민주화된 사회의 규범을 따라야 한다는 결론에 다다른다. 즉, 국정원 개혁에서 요구되는 바를 이행해야 한다고 할 수 있다. 하지만 이러한 개혁의 이행만으로 국정원이 정당성을 획득할 수는 없다. 개혁의 이행은 국정원이 민주적 조직정당성을 확보할 수 있는 일부 수단일 뿐이며, 신뢰에 기반이 되는 국정원에 관련 여론을 분석하여 이미지를 긍정적으로 제고시킴으로써 사회적 자본(social capital)을

확보하고 사회적 부채(social liability)를 감소시키는 노력이 필요하다.

## 2. 사회적 자본 · 부채와 민주적 조직정당성 확보

조직은 정당성을 확보하기 위해 제도적 환경에 순응하기도 하며, 사회 내에서 당연히 되는 가치들에 주목하고 이와 부합되는 행위를 함으로써 정당성을 획득하고자 할뿐 아니라 사회적 자본을 형성하여 조직의 신뢰성을 높여 비용을 낮추고 생존율을 높이고자 한다(Tolbert & Zucker, 1983; Almandoz, 2014; Dowling & Pfeffer, 1975; 손선화 · 장용석, 2016; 유정민 · 장용석, 2019). 결국 정당성은 사회적 자본으로부터 형성될 수 있고, 정당성이 형성되면 정당성의 이익이 발생할 수 있다. 반대로 사회적 부채는 정당성에 부정적 영향을 주며, 이 과정을 통해 정당성 비용이 형성될 수 있음을 가정할 수 있다.

결국 정당성을 논의하기 위하여 사회적 자본은 무엇으로 볼 수 있는지에 대한 논의가 필요하다. 사회적 자본은 하나의 개념으로 특정할 수는 없으나 개인, 조직, 환경적 수준으로 나누어 개념화할 수 있다. 먼저 개인 수준에서는 사회적 관계에서 나타나는 규범이나 정체성, 신뢰, 협동 등으로 나타낼 수 있다. 조직 간(inter-organizational) 수준에서는 사회적 관계, 예를 들어 협동이나 기업 간 계약, 연구 교류, 거래 지속성, 조직에 대한 신뢰확보 등으로 확보될 수 있다. 마지막으로 조직과 환경 간 관계에서는 기업과 사회, 기업과 지역사회 등 기업과 외부 요인에서 형성되는 사회적 신뢰, 인지도로부터 형성될 수 있다. 결국 개인부터 조직, 환경적 수준까지의 다양한 요인들이 사회적 자본들을 형성한다(Uzzi, 1996; Ahmadjian & Lincoln, 1997; Podolny & Baron, 1997; Uzzi & Gillespie, 2002). 정리하면, 사회적 자본은 소위 신뢰, 네트워크 관계에서의 감시비용을 줄여줄 수 있는 사회적 신뢰와 같은 요소로 정의할 수 있다.

이와 반대로 사회적 부채는 사회적 관계, 연결망의 혜택만이 존재할 수는 없고, 행위자의 제약으로 나타날 수 있다는 점에서 등장한 개념으로 사회적 자본의 관계가 후에 제약요인으로 작용하거나 조직 간 다중 연결성으로 인한 행위의 제약, 사회적 관계가 심화되면서 일부는 혜택보다 비용이 커지는 현상을 일컫는다(Leenders & Gabbay, 1999). 이는 사회적 관계가 행위의 제약이나 통제 등으로 작용할 수 있다는 점에서 사회적 자본과 반대되는 개념으로 이해할 수 있으며, 일반적 규범에서의 이탈, 사회적 기대에 대한 미 충족은 사회적 자본을 사회적 부채로 전환시킬 여지가 있다(박찬용, 2001). 사회적 부채가 형성된다면 조직은 사회적 자본의 형성으로부터 얻는 수익보다 사회적 부채의 형성으로부터 얻는 비용이 더 커지기 때문에 특정 상황에서 이

러한 사회적 부채가 더 크게 작용하면서 조직이 유리한 상황을 만들지 못하게 되는 상황이 발생할 수 있다.

본 연구에서는 사회적 이슈를 통해 사회적 자본과 사회적 부채가 형성되고, 형성된 사회적 자본, 사회적 부채가 정당성에 긍정적 혹은 부정적으로 영향을 준다고 가정한다. 이러한 논의를 위해 사회적 이슈가 어떻게 사회적 자본 혹은 사회적 부채로 전환될 수 있는지에 대한 고민이 필요하다. 통상, 이슈는 사회적으로 특정한 문제에 대해서 사회적 의미를 부여하여 사회적 문제가 되면 이후 이해관계자들이 해당 문제를 인식하고 지지하거나 반대하는 형태로 이슈화가 진행된다(Crable & Vibbert, 1985). 이러한 이슈화는 보통 언론·미디어를 통해 진행되며, 이슈화를 통해 일반 대중은 특정 문제에 대한 인식을 하고 의견을 형성하며, 조직은 이러한 이슈를 관리함으로써 정당성을 확보하고자 한다(Coombs, 1992, 2002; Crable & Vibbert, 1985; Spencer, 2004, Heath & Palenchar, 2008; Wiggill, 2014, 김미숙 외, 2014; 박정선·박현순, 2017). 이를 조직에 접목해보면 이슈화를 통해 조직에 대한 긍정적 인식과 신뢰가 형성 될 수 있으며, 이는 결국 사회적 자본으로써 정당성의 형성까지 이어질 수 있다.

이러한 논의를 정리하면, 긍정적 사회 이슈화는 국민의 신뢰를 형성하여 사회적 자본을 형성할 수 있고, 이러한 사회적 자본은 민주적 조직정당성 형성에 긍정적 영향을 미칠 수 있다(Coleman, 1988; Burt, 1997). 반대로 부정적 사회적 이슈화를 통해 사회적 부채가 형성될 수 있고, 사회적 부채는 국정원의 민주적 조직정당성에 부정적 영향을 미치며 차후 정당성 비용으로 작용할 수 있다. 이 가정을 전제로 본 연구에서는 사회적으로 형성되는 긍정적 사회 이슈화는 사회적 신뢰를 형성하여 사회적 자본으로, 부정적 사회 이슈화는 사회적 불신을 형성하여 사회적 부채로 작용하고 향후 국정원의 조직정당성의 형성에 영향을 미칠 수 있다고 본다.

### 3. 선행연구 분석

국정원과 관련된 최근 연구 동향은 국정원의 통제 및 개혁과 관련된 연구로서 관련 법제도 개선과 국가정보원법 개정, 수사권, 국정원 통제, 해외 국가정보체계와의 비교, 국정원의 사회적 이미지 관련 연구가 다수를 이루고 있다(신유섭, 1999; 2003; 2005; 제성호, 2008; 김정도, 2009; 김정숙·문명재, 2017; 박병욱, 2017; 오길영, 2018; 윤태영, 2018; 신옥주, 2019; 조성구, 2019; 채성준, 2019). 또한 정치적 개입, 진실 위원회, 국정원 정보활동, 업무 활동 등과 관련한 연구도 진행되었다(이창호, 2008; 오

길영, 2012; 홍성태, 2013; 김윤나, 2016; 한승주, 2016).

이러한 선행연구 중 본 연구에서 다루는 사회적 자본과 국정원에 관련한 논의는 현재까지 진행된 바가 없다. 하지만 김정숙·문명재(2017)은 국정원과 언론보도를 분석하여 국정원의 사회적 이미지를 분석하는 연구를 진행하였다. 해당 연구에서 국정원은 부정적 이미지를 형성하고 있었으며 정권마다 정치적 개입, 공작 등의 사안으로 기사화되어 부정적인 이미지를 형성하고 있어 향후 이러한 부정적 이미지가 국정원의 본래 기능에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 기사 분석을 통해 확인하고 국정원의 본래 기능에 대한 전문성을 강화해야 한다는 정책적 함의를 제시하였다. 본 연구에서도 이러한 선행연구에 근거하여 국정원 관련 언론보도가 폭증한 시점에서 해당 언론보도의 긍정성과 부정성을 분석하여 사회적 자본의 논의까지 진행해보기로 한다.

국정원 관련 선행연구에 더하여 정부 기관의 민주적 조직정당성과 관련한 연구는 정부의 행정 집행, 정책 실행에 대해 국민들이 유효한 영향력을 행사함으로써 조직정당성이 달성될 수 있다고 보고 있으며, 법치주의에 근거한 정부기관 통제, 정부기관의 정치적 중립성, 민주적 책임, 정책의 효과 등을 정당성 인식 요소로 보고 있다 (Smoke, 1994; Van Oorschot & Meuleman, 2012; 허완중, 2012; 이해영, 2015; 최선우, 2016; 이부하, 2018). 이러한 연구들이 형성하는 개념에 따라 국정원은 정부 기관 중 하나로써 국민들의 통제 하에서 정보활동을 해야 하며, 국민들이 형성하고 있는 규범적인 인식의 영향 하에 있어야 한다고 볼 수 있다. 결국 이러한 규범적 인식은 국정원에 대한 언론보도를 통해 사회적으로 형성될 수 있다.

#### 4. 연구개념들

앞서 국정원의 민주적 조직정당성에 대한 논의를 진행하면서 민주적 조직정당성이 국정원에 대한 국민들의 긍정·부정적인 인식으로부터 형성된 사회적 자본·부채로부터 영향을 받을 수 있음을 제시하였다. 민주성은 국민으로부터의 민주적 지지를 얻어 확보될 수 있다. 또한 조직에 대한 긍정적 인식은 사회적 자본을 형성하고, 민주적 지지 형성에 영향을 미쳐 결국 조직의 정당성에 긍정적 영향을 줄 수 있고, 반대로 국민들의 불신은 사회적 부채로 작용하여 조직 정당성에 부정적 영향을 줄 수 있음을 앞선 이론적 논의에서 서술하였다.

본 연구에서는 이상에서 다루어진 이론적 논의에 종합적으로 근거하여 본 연구의 논리를 구성해 나가기 위한 연구의 틀을 제시하고자 한다. 이는 선행연구에서 제시한 국정원의 법제도 개선, 통제, 사회적 이미지 등에 국한된 틀과는 차별화되는 것으로,

본 연구에서 확인하고자 하는 사회적 자본이 민주성과 조직 정당성으로 이어진다는 논의에 근거하여 어떻게 국정원이 사회적 이슈화로부터 사회적 자본·부채를 형성하고 민주적 조직 정당성의 확보와 상실로 이어질 수 있는지 보여준다.

아래 <그림 1>은 앞서 서술한 민주성, 조직 정당성, 사회적 자본·부채의 논의를 제시하고 있으며, 사회적 이슈화가 국민에 조직 인식에 영향을 주어 사회적 자본 혹은 사회적 부채가 형성되고, 해당 사회적 자본·부채가 국정원의 민주적 조직정당성에 긍정적·부정적 영향으로 나타낼 수 있음을 도식화하여 설명하는 개념 틀이다. <그림 1>에서 살펴 볼 수 있는 일련의 과정을 통해서 사회적 이슈가 사회적 자본·부채를 형성하여 정당성에 영향을 미치고, 이후 정당성의 수익·비용에 영향을 줄 수 있음을 확인할 수 있다. 이는 본 연구에서 직접적으로 밝힌 메커니즘(mechanism)은 아니나, 앞선 이론적 논의와 선행연구를 통해 충분히 도출할 수 있는 연구개념틀로 볼 수 있다.

이러한 연구개념틀에 근거하여 본 연구에서는 국정원과 관련된 사회적 이슈를 먼저 파악한다. 사회적 이슈화의 정도와 동향 파악을 위해 언론보도를 분석하고, 언론보도의 긍정·부정을 수치화하여 분석한다. 이러한 과정을 통해 특정 이슈화 시점에서 해당 이슈에 대한 언론보도의 긍정적 기사 수와 부정적 기사수를 파악하여 긍정적 기사 수로 사회적 자본을 측정하고, 부정적 기사 수로 사회적 부채를 계량적으로 측정한다. 만약 사회적 자본이 사회적 부채보다 크다면 민주적 조직정당성에 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이고, 사회적 자본이 사회적 부채보다 작다면 민주적 조직정당성에 부정적 영향을 미칠 것이다. 이러한 일련의 과정을 통해 정당성 수익과 비용을 비교할 수 있다.

<그림 1> 사회 이슈화와 사회적 자본, 부채의 정당성 형성 과정에 대한 개념틀

<b>본 연구의 연구 범위</b>					⇒	조직 정당성 수익
긍정적 사회 이슈화	⇒	사회적 자본	⇒	민주적 조직정당성에 긍정적 영향		
					⇒	조직 정당성 비용
부정적 사회 이슈화	⇒	사회적 부채	⇒	민주적 조직정당성에 부정적 영향		
<b>본 연구의 전체적 개념 틀</b>						
긍정적 사회 이슈화 } 부정적 사회 이슈화 → 사회적 자본 → 민주적 조직정당성에 긍정적 영향						
부정적 사회 이슈화 } 긍정적 사회 이슈화 → 사회적 부채 → 민주적 조직정당성에 부정적 영향						

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 이슈 측정 방법 : **운형함수(spline function)와 텍스트 마이닝(text mining)**

본 연구에서는 사회 이슈화의 정도를 측정하고, 그 증폭을 확인하여 이슈화가 크게 증가된 시점에서 특정 이슈의 긍정, 부정성을 측정하여 위의 <그림 1>에 나타난 바와 같이 사회적 이슈화로부터 조직 정당성까지를 분석하고자 한다. 먼저, 이러한 사회적 이슈의 흐름을 살펴보기 위한 방법으로 단순히 기사 수를 분석하는 방법이 있을 것이나, 기사 수를 그대로 분석하거나 시각화한다면 그 증폭(분산)이 큰 경우에 사회적 이슈 흐름이 왜곡되거나 이슈 흐름의 대표성을 저하할 수 있기 때문에 이를 방지하기 위해서는 우선 기사 수를 표준화하거나 혹은 증폭을 대표할 수 있도록 비선형 관계의 모델링이 필요하다.

이러한 이유로 3차식 이상의 비선형관계를 보간(補間)하여 모델링 할 수 있는 운형함수(spline function) 방법을 사용하여 국정원 관련 사회적 이슈화를 언론기사의 수로부터 도출하여 사회적 이슈화를 측정한다(Bruce, P. et al., 2020). 다른 선행연구들에서도 사회적 관심도를 측정하기 위해서는 운형함수 방법론을 활용해왔고, 이 방법은 본 연구의 대상인 국정원 관련 언론보도를 수집 후 사회적 이슈화의 정도를 분석하는데 적합한 모델링 방법으로 볼 수 있다. 운형함수 방법론은 사회적 관심도를 실제적 자료를 이용하여 도출하는 방법으로 사회적 이슈화의 전체적인 주기(cycle) 혹은 이슈화의 정도를 그래프로 표현할 수 있는 모형이기 때문이다(박기묵, 2000; 박기묵, 2002; 김인수, 2017; 김인수, 조은영, 2018, 유한별·김인수, 2018; 유한별·나태준, 2019).

시계열 분석과 운형함수 방법론을 활용하여 기사 수, 뉴스 보도, 기사 글자 수 등을 데이터화 하여 이슈 경향성을 파악할 수 있다. 먼저 기사 수 자료를 수집하여 시계열 분석을 진행하고, 운형함수 방법론을 활용하여 이슈화 정도를 측정해본다. 운형함수 방법론은 적합도(goodness of fit)를 통해 함수를 도출하기 때문에 실제로 사용한 데이터의 반영 정도를 확인할 수 있는 통계적 측정도 가능하다(박기묵, 2000; 박기묵, 2002; 김인수, 2017; 김인수, 조은영, 2018, 유한별·김인수, 2018; 유한별·나태준, 2019). 본 연구에서 운형함수 방법론으로부터 도출되는 그래프는 X축은 연월의 시간적 변화를 나타내며, Y축은 연월의 시간적 변화에 따라 해당 연월에 국정원 관련 언론의 기사 수 반영하여 회귀모형으로 도출한 예측값이 된다. 이 예측값은 앞서 서술한

바과 같이 회귀분석으로부터 도출되며 기사 수의 증폭이 큰 연월 중 변곡점을 만들어 내는 점을 반영하여 측정한다. 이 예측값으로 독립변수의 변화에 따른 종속변수의 변화를 관찰할 수 있다.

운형함수 방법론을 통해 도출되는 예측값의 그래프는 3차 함수(cubic spline) 형태로 도출되며, 과거 데이터를 반영하여 독립변수가 변화할 때 종속변수의 변화 정도를 예측하여 시간적 변화에 따라 사회적 이슈의 정도를 도출해낼 수 있다(김인수, 2017; 유한별·나태준, 2019). 상기한 운형함수 회귀분석 모형을 간단히 식으로 나타내면 다음과 같다.

$$y = a_1 + b_1(x-x_0) + c_1(x-x_0)^2 + d_1(x-x_0)^3 + (d_2-d_1)(x-x_1)^3 D_1^* + (d_3-d_2)(x-x_2)^3 D_2^* + \dots + (d_{n+1}-d_n)(x-x_n)^3 D_n^*$$

해당 수식에서  $x_0 = 0$  이며,  $x \geq x_1$  이면  $D_1^* = 1$  이고 나머지는  $D_1^* = 0$ ,  $x \geq x_2$  이면  $D_2^* = 1$  나머지는  $D_2^* = 0$ 이다(박기묵, 2000; 2002; 김인수, 2017). 이와 마찬가지로  $x \geq x_n$  이면  $D_n^* = 1$  나머지는  $D_n^* = 0$ 이다. 해당 모형에서  $x_1, x_2, \dots, x_n$  은 이슈화의 흐름에서 갑작스럽게 변화하는 변곡점(spline knot)을 의미한다(김인수, 2017; 김인수·조은영 2018; 유한별·나태준, 2019). 이러한 변곡점은 운형함수의 회귀분석에서 독립변수로 작용한다(박기묵, 2000; 박기묵, 2002, 김인수, 2017).

이러한 운형함수 방법론을 통해 특정 시점에서 사회적 이슈의 증폭이 확인되면 해당 시점 중 언론기사가 가장 큰 폭으로 전환되는 시점을 순차적으로 변곡점으로 반영한다. 기존 연구에서는 생애주기 도출을 위해 운형함수를 사용하였으나 본 연구에서는 변곡점으로 반영하는 시점과 운형함수로 도출되는 그래프가 언론기사 수로 구해지는 그래프의 분산의 평균을 있는 형상이 나타나기 때문에 언론기사 수의 증폭이 큰 시점 확인할 수 있다는 장점을 활용하여 차후 텍스트 마이닝에서 분석할 증폭 시점을 해당 방법론으로 도출하는 것으로 활용한다.

본 연구에서는 사회적 자본·부채에 관한 논의를 구체화하기 위해서 텍스트 마이닝 방법을 활용하여 운형함수 방법론으로 구해진 언론기사 수 증폭 시점의 언론기사를 수집·분석한다. 텍스트 마이닝 방법을 사용하게 되면 기사의 내용 분석이 가능하기 때문에 특정 시점에 구해진 언론기사의 긍정성과 부정성을 확인할 수 있으며, 이를 통해 언론이 전달하는 국정원 조직에 대한 긍정적·부정적 태도를 유추할 수 있다. 이러한

긍정적·부정적 언론보도는 사회적 이슈를 형성하고 있기 때문에 해당 사회적 이슈에 근거하여 국민들의 인식이 형성될 가능성이 높다. 이러한 인식을 바탕으로 본 연구에서는 텍스트 마이닝 방법을 활용해 언론기사의 보도 태도를 살펴 사회적 자본과 부채에 대한 논의를 심화할 수 있기 때문에 텍스트 마이닝 방법을 이용하여 신문기사를 분석하기로 한다.

텍스트 마이닝은 구조화 되지 않은 텍스트에서 유의미한 정보를 창출해내는 방법론으로 최근 경영학, 경제학, 문헌정보학, 사회학, 정치학 등 다양한 분야의 연구에서 활발히 활용되고 있다(Tan, 1999; 유리나, 황수철, 2017; 이수인 외, 2018; 정지원 외, 2018; 김일환, 2019; 노법래, 양경은, 2019; 정권혁, 전익기, 2019; 김경동 외, 2020; 김용환, 2020) 텍스트 마이닝은 빈도분석, 토픽분석, 네트워크분석, 군집분석 등 다양한 분석방법이 있다. 본 연구에서는 언론보도의 증폭이 큰 시점(月)의 언론보도를 모두 수집하여 빈도분석을 진행하고 빈도로부터 단어 구름(word cloud)을 도출한다. 이 과정을 통해 사회적 자본과 사회적 부채의 정도를 파악해보고 향후 국정원의 민주적 조직정당성 저해요인이 무엇인지 확인해보고자 한다.

## 2. 자료 수집 방법

상기한 연구의 진행을 위해 본 연구에서는 2001년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지의 시간적 범위<sup>3)</sup>에서 한국언론재단 언론 데이터베이스와 네이버 포탈 내 뉴스 검색을 이용하여 국정원 관련 언론보도를 수집하였다. ‘국정원’, ‘국가정보원’<sup>4)</sup>을 키워드로 하여 검색한 후 ‘국가정보원/National Intelligence Service/NIS/국정원/안기부’<sup>5)</sup>를 ‘or’ 연산자로 검색하여 국가정보원에 대한 전체적인 기사를 종합적으로 수집하였다. 이 자료를 통해 각각의 그래프를 도출하고, 이후 각 키워드의 언론기사를 월별 합계하여 해당 합계에서 기사 수의 변곡점을 반영하여 유행함수를 도출하였다. 이

3) 본 연구에서는 국가정보원을 대상으로 연구를 진행하고 있기 때문에 1999년 국가안전기획부에서 국가정보원으로 전환된 후 국가정보원과 국가안전기획부의 언론기사의 혼재를 확인한 1999년, 2000년은 제외하고, 자료 수집 과정의 잡음(noise)이 적은 국가정보원 관련 기사가 본격적으로 생산되기 시작한 2001년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지를 시간적 범위로 하여 언론 기사를 수집하기로 하였다.

4) <https://news.naver.com/> 을 활용하여 ‘국정원’, ‘국가정보원’ 키워드 검색 후 기사 수를 수집한다.

5) 한국언론재단 언론 데이터베이스(BIGKINDS, <https://www.bigkinds.or.kr>)를 통해 수집한다. 안기부는 국정원의 전신으로 국정원이 1999년 1월 21일자로 재출범하였기 때문에 본 연구의 시간적 범위 내에서 안기부 관련 언론보도도 일부 수집함이 국정원 관련 정보를 균형 있게 취합할 수 있을 것이라는 판단 하에 ‘안기부’ 키워드도 포함하였다.

때 운형합수 방법을 이용한 통계 분석을 위해 SPSS 24, Stata 14의 통계패키지를 사용하여 회귀분석을 실시하였다.

운형합수로 기사 수 증폭이 큰 시점을 분석하였다면 텍스트 마이닝을 통해 해당 시점(年月)의 ‘국정원’, ‘국가정보원’ 키워드를 통해 네이버 포털 뉴스 검색에서 수집되는 모든 언론보도를 수집한다. 수집을 위해 Python 3.7과 Spyder 프로그램을 사용하였으며, Python 프로그램의 패키지는 “BeautifulSoup”, “Collections”, “Counter”, “Datetime”, “Matplotlib”, “Pandas”, “Wordcloud”을 사용하였으며, 언론 보도 자료 수집 crawler 프로그램은 Python 명령어를 직접 구성하여 사용하였다. 해당 프로그램을 통해 각 시점의 언론보도를 수집한 후 각 보도에서 30개의 빈출 명사를 도출하였다. 이 명사들의 빈도수를 확인하여 단어 구름으로 해당 단어를 나타낸 후 사회적 자본과 사회적 부채 논의를 진행하였다.

〈표 1〉 언론보도 검색 대상 언론사

네이버(2000년 1월 1일~2019년 12월 31일), ‘국정원’, ‘국가정보원’ 키워드 검색	
일간지	경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 매일일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 아시아투데이, 조선일보, 중앙일보, 천지일보, 한겨레, 한국일보
방송	KBS, SBS, MBC
지역지	강원도민일보, 강원일보, 경기신문, 경기일보, 경남도민신문, 경남도민일보, 경남매일신문, 경남신문, 경남일보, 경북도민일보, 경북매일신문, 경북신문, 경북일보, 경상매일신문, 경상일보, 경인일보, 고양신문, 광남일보, 광주드림, 광주매일신문, 국제신문, 군포시민신문, 굿모닝충청 금강일보, 기호일보, 김해뉴스 남도일보, 너댓뉴스, 뉴스경남, 당진신문, 대구신문, 대구일보, 대전시티저널, 대전일보, 대전투데이 동양일보, 디트뉴스24, 라디오코리아, 매일신문, 무등일보, 미디어제주, 미주중앙일보, 미주한국일보, 부산일보, 새전북신문, 수원일보, 시민의소리, 시사제주 신아일보, 영남일보, 울산매일신문, 울산저널 울산제일일보, 울산종합일보, 인천일보, 인천투데이, 전남일보, 전라일보, 전민일보, 전북도민일보, 전북일보, 전북중앙, 제민일보, 제주도민일보, 제주신보, 제주주의소리, 제주일보, 중도일보, 중부매일, 중부일보, 충남일보, 충북인뉴스, 충북일보, 충청리뷰, 충청매일, 충청일보, 충청타임즈, 충청투데이, 한라일보, 헤드라인제주
BIGKINDS(2000년 1월 1일~2019년 12월 31일), ‘국가정보원/National Intelligence Service/NIS/국정원/안기부’ 검색	
중앙지	경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보
경제지	매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제

지역종합지	강원도민일보, 강원일보, 경기일보, 경남도민일보, 경남신문, 경상일보, 경인일보, 광주매일신문, 광주일보, 국제신문, 대구일보, 대전일보, 매일신문, 무등일보, 부산일보, 영남일보, 울산매일, 전남일보, 전북도민일보, 전북일보, 제민일보, 중도일보, 중부매일, 중부일보, 충북일보, 충청일보, 충청투데이, 한라일보
방송사	KBS, MBC, OBS, SBS, YTN
전문지	디지털타임스, 전자신문

**크롤링을 이용한 네이버 뉴스 검색**

기사 수 증폭이 확인된 2005년 8월 1일~31일, 2013년 8월 1일~31일, 2015년 7월 1일~31일, 2017년 11월 1일~30일의 네이버 뉴스 검색으로 '국정원', '국가정보원' 키워드를 통해 검색되는 모든 신문사를 대상으로 함

이 과정을 통해 시계열 분석 및 운형함수에 사용될 언론기사는 '국가정보원' 키워드로부터 90,725개, '국정원' 키워드로부터 127,129개, '국가정보원/National Intelligence Service/NIS/국정원/안기부' 종합키워드로부터 252,754개가 월별로 수집되었다. 시계열 분석 및 운형함수 결과에 따라 증폭이 나타난 시점은 2005년 08월, 2013년 8월, 2015년 7월, 2017년 11월이었는데 해당 연월에서 종합키워드는 중복 문제로 인하여 제외하고 '국정원'과 '국가정보원' 각각의 키워드로부터 기사를 수집·분석하였다. 뉴스 검색과 크롤링(crawling)을 통해 수집된 유효 기사 수는 아래 <표 2>에서 시계열 및 운형함수 분석에서 사용한 언론기사와 함께 제시하였다.

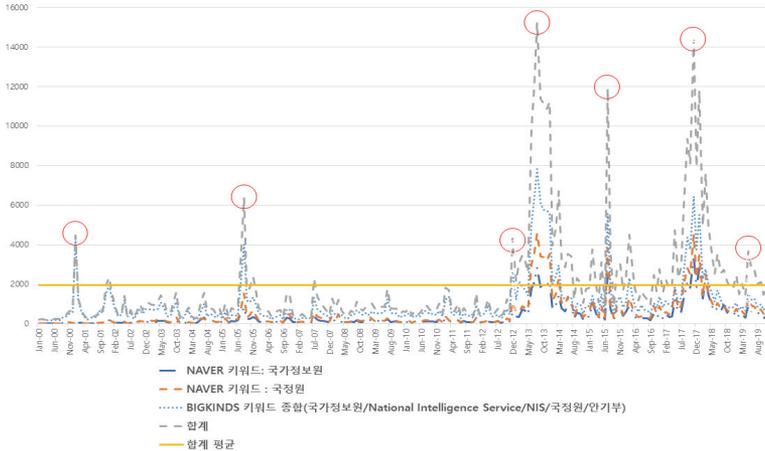
**<표 2> 분석에 활용한 언론 보도 기사 수**

시계열 분석 및 운형함수 분석 (한국언론재단 BIGKINDS DB, 네이버 포털 뉴스 검색을 이용한 수집)		
검색 키워드	기사 수(n, 단위 : 건)	
'국가정보원'	90,725	
'국정원'	127,129	
'국가정보원/National Intelligence Service/NIS/국정원/안기부' 종합키워드	252,754	
빈도분석 및 단어 구름 (네이버 포털 활용 크롤링을 이용한 기사 검색·수집)		
검색 키워드	연월	기사 수(n, 단위 : 건) <sup>6)</sup>
'국가정보원'	2005년 08월	9,926
	2013년 08월	12,557
	2015년 07월	8,461
	2017년 11월	19,068
'국정원'	2005년 08월	22,509
	2013년 08월	41,679
	2015년 07월	14,422
	2017년 11월	21,324

## IV. 연구결과

### 1. 시계열 분석 및 운영함수 분석 결과

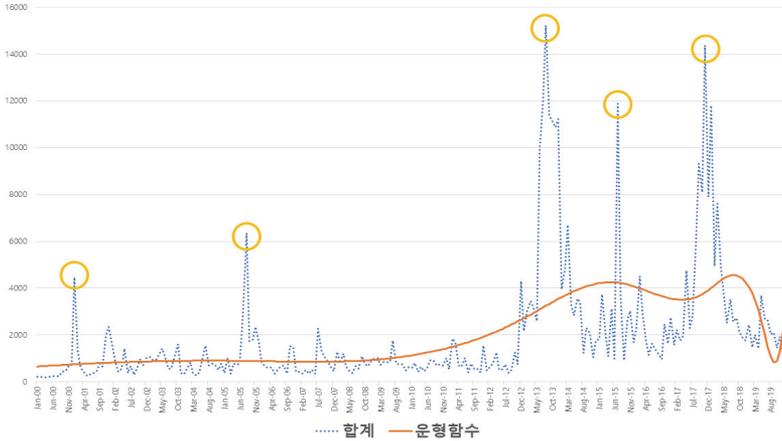
〈그림 2〉 국정원 관련 기사 시계열 분석



시계열 및 운영함수 분석을 이용하여 신문기사의 증폭시점은 〈그림 2〉에서 확인된다. 기사 수의 증폭이 크게 일어난 시점은 2001년 1월, 2005년 8월, 2013년 8월, 2015년 7월, 2017년 11월이다. 사회적 관심이 가장 컸던 시점은 2013년 8월로 15,217건의 기사 수를 보여주었고, 가장 적은 시점은 2000년 4월로 191건의 기사 수가 확인되었다. 증폭의 변화가 큰 시점은 변곡점으로 선정할 시점이 되며, 시계열 분석 그래프 상에서 기사 수의 흐름이 바뀌는 변곡점으로 관찰되는 시점 중 운영함수 모델의 적합도를 고려하여 합계 평균을 웃도는 시점만을 운영함수 분석에 반영할 변곡점으로 반영하여 분석을 진행하였다. 해당 변곡점으로 판단할 수 있는 시점은 그래프 상에 빨간색으로 표시된 시점이다. 해당 시점을 자세히 서술하면 2001년 1월, 2005년 8월, 2012년 12월, 2013년 8월, 2015년 7월, 2017년 11월, 2019년 5월을 변곡점으로 반영하였다. 해당 변곡점으로 도출된 운영함수 그래프 및 회귀분석 결과표는 다음 〈그림 3〉 및 〈표 3〉과 같다.

- 6) 시계열 및 운영함수로 수집된 기사 수보다 빈도분석 및 단어 구름에서 이용된 기사 수가 적은 이유는 사진 보도기사, 인사 보도기사, 기사 본문의 부존재 등 특정한 보도 영역에서 본문이 없는 경우와 중복된 보도를 제외하여 분석을 진행하였기 때문이다.

〈그림 3〉 국정원 관련 기사 유행함수 분석



〈표 3〉 국정원 관련 이슈 유행함수 회귀분석 결과

독립변수	계수	t값	유의확률
(상수)	644.299	1.049	.295
$x$	9.118	.399	.690
$x^2$	-.080	-4.448	.655
$z_2$ (2005년 8월)	.004	1.902	.058
$z_3$ (2012년 12월)	-.053	-2.646	.009**
$z_5$ (2015년 7월)	.181	2.328	.021*
$z_6$ (2017년 11월)	-1.029	-2.434	.016*
$z_7$ (2019년 5월)	16.028	1.487	.138

$F=12.632, R^2=0.276$

(\* $p < .05$ , \*\* $p < .01$ , \*\*\* $p < .001$ )

유행함수 분석을 통해 2012년 12월, 2015년 7월, 2017년 11월의 시점의 변곡점이 시계열적 기사 수 변화에 미치는 유의미한 영향을 0.05~0.01 유의수준에서 확인할 수 있었다. 다만, 유행함수의 일반적 해석에서는 이러한 유의성을 확인하기보다  $F$  값,  $R^2$  값을 활용하여 모델의 적정성을 평가하기 때문에 변곡점의 영향에 대한 논의는

생략하고, 본 연구에서 운형함수를 활용한 이유인 운형함수 회귀선과 기사 수의 차이가 큰 시점을 도출하여 사회적 이슈화에 대한 논의를 진행한다.

운형함수 회귀선은 <그림 3>에서 실선으로 표시된 선으로써 월간 기사 합계 수의 분산을 줄여 대푯값을 형성하는 모양을 가지고 있음을 알 수 있다. 결과적으로, 시계열 분석에서 월간 차이가 큰 시점과 운형함수 모형으로 도출된 예측값과 각 달의 기사 수의 차이가 큰 시점을 종합적으로 관측하여 기사 수의 차이가 합계 평균 이상으로 증폭이 크게 나타난 시점을 확인하여 해당 기사들이 이슈화 시점을 도출하였으며, 이슈화에 대한 이유를 분석하였다. 이 시점은 운형함수 그래프 <그림 3> 상의 O(원) 기호로 표시하였으며 2001년 1월, 2005년 8월, 2013년 8월, 2015년 7월, 2017년 11월이다.<sup>7)</sup>

먼저 2001년 1월에는 95년 지방선거 직전 257억 원, 96년 총선 직전 940억 원 도합 1197억 원이 신한국당으로 전달되었다는 사실이 검찰수사를 통해 밝혀지면서 국가예산으로 행해진 선거 불법지원과 정치선거자금의 사용처 등과 관련된 언론보도 기사 수의 증폭이 일어난 것으로 판단된다. 이러한 횡령사건으로 인해 안기부가 크게 이슈화 되었는데 이는 ‘국가정보원/National Intelligence Service/NIS/국정원/안기부’ 종합키워드에서 ‘안기부’ 관련 기사 증폭이 포착된 것으로 보여 본 연구에서 확인하고자 하는 국정원의 민주적 조직정당성 관련 논의와는 거리가 있기 때문에 단어 구름 분석에서는 제외하도록 하였다.

또한 2005년 8월에는 국정원 직원이 KT 직원에 금품 제공, 도청테이프, 불법도·감청 등과 관련하여 서울중앙지검 도청수사팀이 국정원을 압수수색하고 불법도청사건에 관한 수사가 진행되었다. 이 과정에서 국정원의 도청 관련 팀인 ‘미림팀’에 대한 조사가 함께 진행되었으며 ‘미림팀장’이 기소되고, 국정원 고위간부 등이 검찰에 소환되는 등으로 인해 기사 수의 증폭이 일어난 것으로 보인다. 결국 2001년 1월, 2005년 8월 모두 선거자금의 문제와 불법도청 파문이 일어난 것을 확인할 수 있었으며 2005년 8월에는 국가정보원 개편론이 부상하였다.

2013년 8월에는 국정원 대선개입, 선거법 위반, 국정원 여직원 댓글의혹, 통합진보당 이석기 의원 사무실·자택 압수수색하는 등이 이슈화됨으로써 기사 수가 증가하였다. 통합진보당 이석기 의원은 차후에 내란선동 혐의가 유죄로 판결되었으나 당시에는 상당한 사회적 파장이 있었던 것으로 파악된다. 이러한 사회적 파장으로 국회에서 국

7) 2012년 12월은 그 유의미성이 확인되었으나, 2013년 8월 증폭주기의 1차 사전 증폭으로 판단하여 가장 큰 증폭을 나타낸 변곡점인 2013년 8월을 기준으로 해당 증폭주기의 이슈를 해석하였다.

가정보원 국정조사 특별위원회가 구성되어 국정원의 기관보고를 받았고 사회적으로 시국선언이 일어났다. 이후 국정원 해체 논의, 논문 예산·권한남용에 대한 논의가 일어나는 등 국정원을 둘러싸고 국정원 개혁에 대한 논의가 지속적으로 이뤄졌다.

2015년 7월에는 국정원의 해킹 프로그램 도입 논란, 해킹 의혹과 관련하여 불법사찰 논란이 일어났고, 이 과정에서 국정원 직원이 극단적 선택을 하면서 기사 수가 급증하였다. 또한 박근혜 전 대통령의 국정원 비공개 방문에 대한 기사와 국정원의 해킹 해명 후 내부감사 착수가 직원의 자살에 연관이 있다는 논란이 일어나는 등 해킹과 관련한 기사가 지속적으로 양산되었고, 국회 정보위에서 여야의 의견 대립과 관련 청문회 등이 지속되면서 기사 수의 증가 양상을 확인할 수 있었다.

2017년 11월에는 국정원의 특수공작사업비 청와대, 국회 상납, 댓글 수사 대책, 국정원 명칭 개정, 민간인 불법 사찰 정보 공개 등에 대한 기사가 양산되었다. 특히, 국정원의 특수공작 사업비가 청와대로 상납되었다는 논란이 일어나면서 적폐 청산, 특수활동비 내역 공개 등과 같은 논란이 일어났다. 이러한 논란 속에서 국정원 개혁발전위원회의 개혁 작업에 대한 기사, 검찰의 국정원 고위 관계자 및 논란 관련 수사를 진행하면서 기사 수의 증폭이 일어난 것으로 보인다. 이렇게 이슈화가 증폭된 시점에서 국정원은 대부분 부정적인 이미지를 노출하였다. 이를 심화하여 살펴보기 위해 앞서 서술한 바와 같이 2005년 8월, 2013년 8월, 2015년 7월, 2017년 11월에 대한 빈도분석 및 단어 구름 분석을 다음 절에서 진행한다.

## 2. 단어 빈도 분석 및 단어 구름 분석 결과<sup>8)</sup>

앞 절에서 2005년 8월, 2013년 8월, 2015년 7월, 2017년 11월에 기사화 된 이슈에 대해서 검토하였다. 본 절에서는 선행연구를 참고하여 해당 시점에 ‘국정원’, ‘국가정보원’으로 검색되는 모든 기사를 수집하여 각 달의 언론기사에서 상위 30개의 명사(noun) 단어의 빈도수를 추출하였다.<sup>9)</sup> 이후 해당 명사의 빈도수에 따라 단어 구름을 구성하였으며, 해당 결과는 아래 <그림 4>~<그림 7>과 같다. 먼저 2005년 8월 시

8) 본 연구에서는 ‘국정원’, ‘국가정보원’을 불용어로 처리하지 않았다. 이는 빈도분석, 워드클라우드에서 국정원과 다른 기관과의 관계를 살펴볼 수 있고, 국정원과 특정 기관의 관계를 알 수 있을 뿐 아니라, 국정원 키워드 대비 다른 키워드들의 빈도를 함께 분석할 수 있기 때문이다.

9) 선행연구에서는 키워드 분석 결과를 제시할 때 20개~50개 정도를 제시한다. 본 연구에서는 이러한 연구 경향에 따라 국정원 관련 이슈의 단어빈도 수에 따라 상위 30개를 제시한다(박은준 외, 2018; 이수인 외, 2018; 정지원 외, 2018; 김일환, 2019; 노법래, 양경은, 2019; 정권혁, 전익기, 2019; 김용환, 2020; 김경동 외, 2020).

점에 ‘국가정보원’, ‘국정원’ 키워드로 검색한 기사를 분석한 <그림 4>를 살펴보기로 한다.

<그림 4> 2005년 8월 ‘국가정보원’, ‘국정원’ 관련 단어빈도수와 단어구름 분석

2005년 08월 ‘국가정보원’ 키워드 분석(신문기사 n = 9,926)						
순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)	단어 구름(word cloud)
1	도청	13,124	16	테이프	2,904	
2	국정원	11,997	17	내용	2,782	
3	감청	8,060	18	국가정보원	2,723	
4	불법	5,930	19	압수수색	2,653	
5	검찰	5,905	20	사실	2,577	
6	정부	4,077	21	보고	2,569	
7	수	4,068	22	발표	2,439	
8	말	3,758	23	안기부	2,343	
9	장비	3,600	24	사건	2,316	
10	조사	3,582	25	휴대전화	2,232	
11	수사	3,358	26	국가	2,191	
12	정보	3,299	27	의원	2,112	
13	대통령	3,132	28	사용	1,955	
14	기자	3,084	29	시절	1,788	
15	국민	3,060	30	국정원장	1,783	

2005년 08월 ‘국정원’ 키워드 분석(신문기사 n = 22,509)						
순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)	단어 구름(word cloud)
1	도청	31,242	16	정보	5,543	
2	국정원	25,265	17	보고	5,300	
3	검찰	18,681	18	의원	5,006	
4	불법	13,268	19	장비	4,967	
5	감청	11,670	20	미림팀	4,869	
6	조사	10,967	21	소환	4,859	
7	수사	10,419	22	압수수색	4,704	
8	대통령	10,064	23	국정원장	4,647	
9	테이프	9,230	24	발표	4,462	
10	정부	8,244	25	문제	4,453	
11	내용	6,847	26	공개	4,366	
12	안기부	6,620	27	정치	4,077	
13	사건	6,184	28	직원	3,986	
14	사실	5,866	29	파일	3,820	
15	국민	5,756	30	휴대전화	3,732	

위 <그림 4>에서 국정원을 제외한 단어를 살펴보면 2005년 8월에는 불법, 도청, 감청, 검찰, 미립팀, 압수수색 등 앞서 시계열 분석 및 유행함수로 분석하였던 사건이 가장 큰 이슈가 된 불법 도·감청과 관련한 단어의 빈도수가 높게 측정되었다. 다음으로 2013년 8월 시점을 분석해보면 다음 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 2013년 8월 ‘국가정보원’, ‘국정원’ 관련 단어빈도수와 단어구름 분석

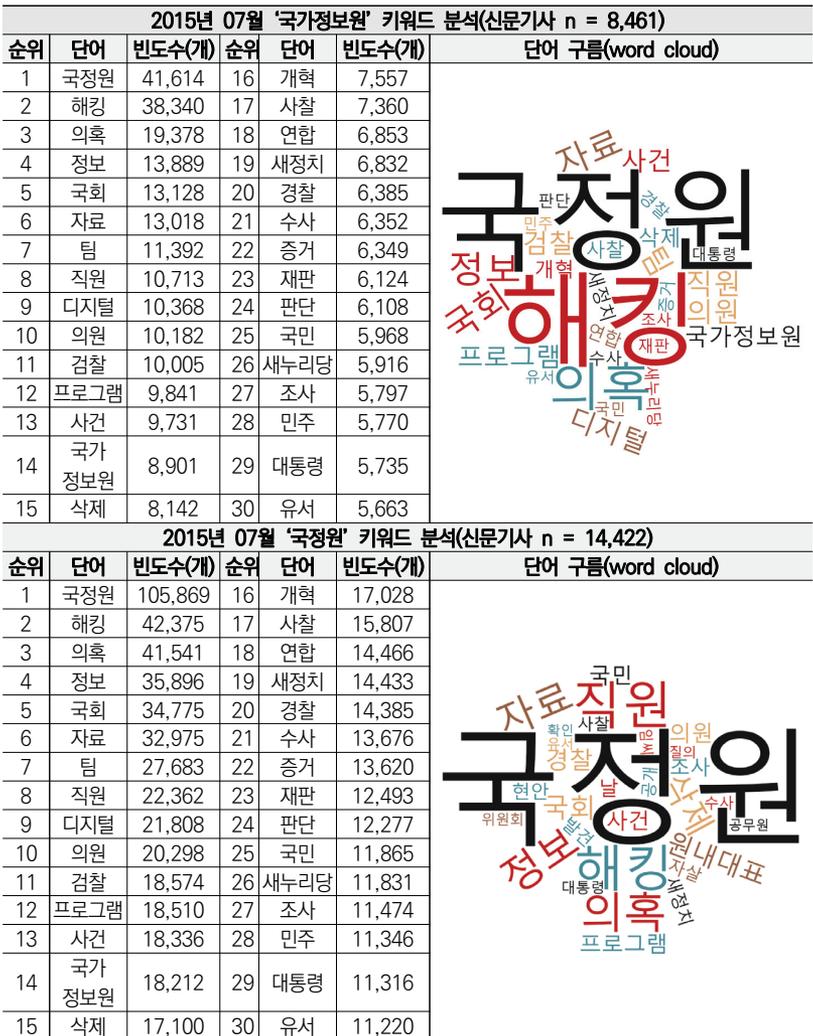
2013년 08월 ‘국가정보원’ 키워드 분석(신문기사 n = 12,557)						
순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)	단어 구름(word cloud)
1	국정원	46,232	16	대표	11,271	
2	의원	30,009	17	압수수색	11,249	
3	뉴스	27,616	18	수사	11,177	
4	민주당	22,687	19	댓글	11,107	
5	청문회	21,491	20	기사	9,858	
6	국회	19,721	21	직원	9,711	
7	서울	17,724	22	오전	9,650	
8	국정조사	16,010	23	규명	9,548	
9	사건	15,050	24	정치	8,760	
10	이석기	14,643	25	혐의	8,322	
11	새누리당	13,142	26	개입	8,312	
12	증인	12,313	27	모바일	8151	
13	국가정보원	11,660	28	가룸	7,579	
14	출석	11,493	29	진상	7,314	
15	의혹	11,310	30	통진당	7,171	

2013년 08월 ‘국정원’ 키워드 분석(신문기사 n = 41,679)						
순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)	단어 구름(word cloud)
1	국정원	206,300	16	말	49,982	
2	증인	134,526	17	진행	49,580	
3	여야	100,317	18	서울	47,736	
4	민주당	85,686	19	문제	47,554	
5	대표	69,599	20	오후	44,712	
6	채택	68,978	21	대선	44,238	
7	청문회	67,618	22	규탄	42,233	
8	국정조사	65,333	23	안보	38,814	
9	의원	64,556	24	간사	37,368	
10	새누리당	64,478	25	개입	37,056	
11	회담	64,291	26	홍보	34,782	
12	국회	63,040	27	오늘	34,205	
13	합의	62,678	28	회의	32,604	
14	대통령	54,296	29	특위	31,918	
15	제안	54,207	30	사건	31,732	

〈그림 5〉에서 국정원을 제외한 단어 빈도수 결과 의원, 뉴스, 민주당, 청문회, 증인, 여야, 민주당, 대표 등의 키워드가 상위에 위치한 것을 확인할 수 있었으며, 이석기 의원 관련 이슈와 국회의 청문회, 여야의 대립, 국정조사 등과 관련한 단어들이 상위에 위치하고 있다. 다음으로 2015년 7월 시점의 단어 빈도 분석과 단어 구름을 〈그림 6〉으로 살펴보도록 한다.

〈그림 6〉 2015년 7월 ‘국가정보원’, ‘국정원’ 관련 단어빈도수와 단어구름 분석



〈그림 6〉을 살펴보면 국정원을 제외하고 해킹, 의혹, 정보, 국회, 자료, 디지털, 검찰, 직원 등 과 같은 키워드가 상위에 위치하고 있다. 이는 분석 및 운영합수에서 2015년 7월에 국정원의 해킹 프로그램과 직원의 자살과 관련한 이슈화와 연관성이 높으며 국정원과 관련한 빈도수 상위 단어들은 대부분 부정적으로 형성되어 있는 것을 확인하였다. 마지막으로 2017년 11월 시점의 단어 빈도 분석과 단어 구름을 〈그림 7〉로 살펴보도록 한다.

〈그림 7〉 2017년 11월 ‘국가정보원’, ‘국정원’ 관련 단어빈도수와 단어구름 분석

2017년 11월 ‘국가정보원’ 키워드 분석(신문기사 n = 19,068)					
순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)
1	검찰	63,104	16	국정원장	17,280
2	국정원	57,521	17	대통령	17,091
3	의원	45,088	18	최경환	14,622
4	조사	33,496	19	한국	14,619
5	혐의	29,626	20	중앙	14,553
6	수사	28,433	21	검	13,469
7	서울	24,437	22	이병기	13,342
8	특별비	24,083	23	대표	13,314
9	원장	22,431	24	박근혜	12,532
10	의혹	21,971	25	정부	12,356
11	상남	21,477	26	자유	11,308
12	특수	20,737	27	말	11,283
13	청와대	20,141	28	출석	11,170
14	국가정보원	18,255	29	압수수색	11,043
15	활동	17,515	30	소환	11,025



2017년 11월 ‘국정원’ 키워드 분석(신문기사 n = 21,324)					
순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)
1	국정원	73,193	16	김재철	13,926
2	검찰	28,170	17	국가정보원	13,685
3	원장	21,327	18	토론회	13,676
4	개혁	20,674	19	정부	13,587
5	사장	20,059	20	정보	13,571
6	중앙	17,634	21	제보	13,062
7	수사	16,566	22	방송	12,857
8	혐의	16,361	23	국회	12,679
9	국정원장	15,873	24	영장	11,750
10	의혹	15,709	25	대통령	11,653
11	의원	15,577	26	정치	11,256
12	특수	14,878	27	소환	11,120
13	상남	14,242	28	청와대	10,574
14	활동	14,096	29	검	10,424
15	조사	14,073	30	박근혜	10,243



〈그림 7〉에서 마찬가지로 국정원 키워드를 제외하고 검찰, 의원, 조사, 혐의, 수사 특활비, 상납 등의 단어가 빈도수 상위에 위치하고 있는 것을 확인할 수 있었으며, 이를 통해 특수활동비 상납에 대한 이슈화가 진행된 것을 확인할 수 있었다. 상기한 〈그림 4〉~〈그림 7〉의 분석에서 도출된 모든 단어 상위 30개 단어를 아래 〈표 4〉으로 나타낼 수 있다.

〈표 4〉 전체 키워드 중 상위 30개 단어

순위	단어	빈도수(개)	순위	단어	빈도수(개)
1	증인	134,526	16	말	49,982
2	여야	100,317	17	진행	49,580
3	민주당	85,686	18	서울	47,736
4	대표	69,599	19	문제	47,554
5	채택	68,978	20	오후	44,712
6	청문회	67,618	21	대선	44,238
7	국정조사	65,333	22	해킹	42,375
8	의원	64,556	23	규탄	42,233
9	새누리당	64,478	24	의혹	41,541
10	회담	64,291	25	안보	38,814
11	검찰	63,104	26	간사	37,368
12	국회	63,040	27	개입	37,056
13	합의	62,678	28	정보	35,896
14	대통령	54,296	29	홍보	34,782
15	제안	54,207	30	오늘	34,205

〈표 4〉를 통해 전체 키워드 중 빈도수가 높은 30개를 도출하였다. 이 중 사회적 자본을 형성하는데 긍정적 영향을 줄 수 있을 것으로 보이는 긍정성을 가진 단어는 단정할 수 없지만 부정적으로 보이는 단어는 〈표 4〉에 음영으로 표시된 단어인 문제, 해킹, 규탄, 의혹 등을 확인할 수 있다.<sup>10)</sup> 이는 상위 30개 단어의 전체 빈도수 1,686,880개 중 부정적 단어 빈도수가 173,703개로 전체 단어에서 약 10퍼센트

10) 경희대학교 BK21+ 데이터 과학에 기반한 경영전문연구인력 양성팀 감성어사전 ([http://datascience.khu.ac.kr/board/bbs/board.php?bo\\_table=05\\_01&wr\\_id=91](http://datascience.khu.ac.kr/board/bbs/board.php?bo_table=05_01&wr_id=91))과 군산대학교에서 구축한 감성어 사전(<http://dilab.kunsan.ac.kr/knusl.html>)을 참고하였으나, 본 연구에서 도출한 30개 상위 키워드에 대한 정보가 없기 때문에 저자의 판단으로 부정어를 도출하였다.

(0.1029)가 부정성이 확실한 단어로 보인다. 더하여 기사 수 증폭에서 확인된 모든 이슈는 불법 도·감청, 대선 개입, 댓글 의혹, 예산·권한 남용, 해킹 프로그램, 특수공작비 상납, 민간인 사찰 등으로 확인되었다.

전체 기사 내 상위 빈도수를 나타내는 단어 중 긍정적 단어는 불확실함과 동시에 부정적 단어가 전체 단어 수의 10%를 차지하고, 기사 수가 증폭된 전체 이슈가 부정성을 가지고 있다면 '부정적 사회 이슈화 > 긍정적 사회 이슈화 → 사회적 부채 → 민주적 조직정당성에 부정적 영향'의 전제적 조건을 만족하여 조직의 신뢰성을 나타내는 사회적 자본은 저해되고 조직에 대한 불신과 사회적 부채의 형성될 여지가 있다. 따라서 이러한 부정적 이슈만이 지속적으로 언론에 노출되는 빈도를 줄이고 이슈 관리를 진행하여야 국정원에 대한 민주적 조직정당성이 확보될 것으로 보인다.

## V. 결론

본 연구에서는 먼저 시계열 분석과 유행함수로 국정원 관련 기사수의 증폭 시점을 확인하였다. 이 과정에서 2005년 8월에 불법 도·감청 문제, 2013년 8월 대선개입, 2015년 7월 해킹 프로그램, 불법사찰, 2017년 11월 특수활동비 청와대 상납 등의 이슈가 해당 시점에서 기사화되면서 기사수가 증폭된 것으로 확인되었다. 이러한 이슈들은 전반적으로 국정원의 이미지에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높은 이슈들이며, 국민들의 신뢰감을 떨어뜨릴 수 있는 가능성이 있는 이슈이다. 따라서 해당 이슈들이 사회적 부채로 작용할 가능성이 있다는 것을 확인하였고 이러한 이슈를 관리할 필요가 있음을 시사한다.

다음으로 기사 수 증폭 시점에서 '국정원', '국가정보원' 키워드로 검색된 언론 기사를 분석하여 각 기사의 단어를 명사로 추출하여 해당 명사 중 빈도수로 상위 30개를 단어를 <그림 4>~<그림 7>로 제시한 후 <표 3>에서 전체 증폭 시점의 기사를 통합하여 가장 빈도수가 높게 나타난 상위 30개 단어를 제시하였다. 이 과정에서 각 증폭시점에서 이슈화된 단어들은 이슈와 높은 상관성을 가지고 있었으며, 문제, 해킹, 규탄, 의혹 등이 부정성을 확연하게 드러내는 단어로 분석되었다.

앞선 이슈분석을 통해서 국정원 관련 이슈는 기사수가 크게 증가한 시점에서 전반적으로 부정적인 이슈가 국민에게 전달되고 있음을 확인하였으며, 증폭된 시점에서 언론 기사 내용을 분석한 결과 이슈의 부정성이 그대로 연계되어 나타나고 있음을 확인하였다. 이러한 부정성은 사회적 부채로써 작용하기 때문에 본 연구에서는 이러한 부

정적 이슈화가 국정원의 민주적 조직정당성을 저해하는 요인으로 판단하였다. 향후 이러한 부정적 이슈화에 대한 관리와 긍정적인 이슈화 제고를 통해 사회적 자본을 형성하고 사회적 부채를 감소시켜 조직정당성을 확보할 필요가 있다.

시계열 분석과 운형함수로 불법 도·감청, 대선개입, 해킹프로그램, 불법사찰, 특수활동비 청와대 상납 등의 이슈에서 살펴볼 수 있듯이 국정원의 국내 활동의 불법성이 밝혀지면 이슈가 증폭됨을 확인하였기 때문에 현재 논의가 진행되고 있는 국정원 개혁을 통해 국내 정치에 대한 개입을 줄이고, 법적 권한이나 지위에 있어서 권력을 줄이는 방안이 필요할 것으로 보인다. 특히, 국정원 개혁을 통해 국내정보수집을 금지하고 조직을 개편하였지만 현재는 참여정부 시절과 같이 국내정보수집 활동이 금지되었다가 입법이 되지 않아 다시 국내정보수집이 재개되는 일이 반복될 여지가 있다.

이러한 측면에서 부정적 이슈화가 지속적으로 반복되지 않기 위해서는 현 정부와 국회의 추진 하에 관련 입법화가 처리되고 국정원 개혁이 법제화되어야 할 것으로 보인다. 국내 정보활동 권한에 대한 국정원에 대한 개혁이 진행된다면 앞으로 과거와 같이 국내 불법 정보활동으로 인한 이슈화에서는 자유로울 수 있다. 이러한 불법 이슈에서 자유로워진다면 사회적 부채에서 벗어나 국정원에 대한 신뢰를 바탕으로 사회적 자본이 구축되고, 이러한 사회적 자본은 민주적 조직정당성으로 이어져 향후 국정원의 정보활동에 정당성 수익을 가져다 줄 여지도 있다.

한편, 제도적 개혁과 별개로 언론이 부정적 이슈를 보도한 만큼 국민의 부정적 인식은 과거에서부터 공고히 쌓여왔기 때문에 제도적 개혁 이후에도 인식 개선이 되지 않을 가능성이 있다. 따라서 중정과 안기부 시절의 불법 행적과 더불어 권력 기관으로 '적폐'로 인식되었던 국정원의 이미지를 쇠신하기 위해서는 지속적으로 국정원의 부정적인 측면만이 이슈화되고 있는 언론보도를 개선하려는 노력이 필요하다. 타 정부기관에서 보도 대응 및 보도자료 배포, 홍보 등을 적극적으로 시행하여 해당 정부기관에 대한 긍정적 이미지를 구축하는 것처럼, 권력기관으로서의 국정원에서 벗어나 국가정보기관이 행하는 성공적 임무 완수와 역할에 대한 긍정적인 부분을 부각하고, 기관 견학 등 다양한 수단을 사용하여 대국민 이미지를 긍정적으로 구축해 나갈 필요성이 있다.

특히 현재 국가정보원은 홈페이지<sup>11)</sup>에는 언론이 활용할 수 있는 대공수사, 산업보안, 국제 범죄 방지 등에 관한 보도 자료가 전면에 노출되지 않고 있으며, 공개된 보도 자료는 단순히 내부 회의, 협의회 의결 사항 등의 자료만을 제시하고 있다. 때문에 홈페이지만으로도 이미 국정원의 대국민 투명성은 낮아 보이고, 국민들이 국정원에 대

11) 국정원은 현재 홈페이지(<https://www.nis.go.kr:4016/main.do>)를 통해 국가정보원의 역할, 공지, 소개와 기관 견학 등에 대한 정보를 제공하고 있다.

한 관심을 갖기 힘들 뿐 아니라 조직에 대한 이해도 쉽지 않다. 이러한 문제를 국정원이 인식하고 선제적으로 국정원 조직의 긍정적 역할에 대한 적극적 홍보와 견학을 원하는 국민들을 대상으로 한 견학 프로그램 등을 적극적으로 운영하여 조직 투명성을 제고하여 국민들이 국정원에 대해 좀 더 긍정적 이미지를 구축할 수 있도록 만드는 전략이 필요한 시점으로 볼 수 있다.

이렇게 국정원의 역할과 그 결과가 투명하게 공개되고, 국정원에 대한 긍정적 보도 기사와 홍보가 증진되면 국정원에 대한 인식도·이해도가 높아지기 때문에 조직에 대한 신뢰도 확보될 수 있다. 이로써 앞서 본 연구에서 분석결과로 도출된 사회적 부채를 줄이고 사회적 자본을 형성할 수 있는 가능성이 높아질 수 있다. 앞서 서술한 대응을 통해 긍정적 이미지가 지속적으로 국민들에게 형성된다면 국정원에 대한 민주적 조직정당성이 구축되어 향후 국정원이 '적폐'가 아닌 한국의 명실상부한 정보기관으로서의 역할을 다하는 조직으로 인정받을 수 있을 것으로 본다.

본 연구는 선행연구와는 차별적으로 정형, 비정형 자료를 활용한<sup>12)</sup> 시계열 분석, 운형합수, 텍스트 마이닝을 통해 국정원의 부정적 사회적 이슈화의 증폭을 확인하고, 이 사회적 이슈화의 긍·부정성을 도출했다. 그 결과 국정원의 이슈화는 부정적 경향성이 있으므로, 사회적 부채로 작용할 수 있음을 밝혔으며 국정원에 대한 민주적 조직정당성 저하에 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다. 이를 기반으로 향후 국정원의 제도적 개혁과 이슈 관리가 필요함을 연구의 정책적 함의로 도출했다. 이는 앞선 연구들에서 제시하지 않았던 사회적 자본·부채의 논의와 조직 정당성의 논의를 연결함으로써 국가정보원이라는 폐쇄적인 국가정보기관에도 사회적 압력이 작용할 수 있음을 제시하고, 권력기관임에도 민주적 조직 정당성을 확보해야 향후 조직이 지속될 수 있음에 대한 함의를 제공한다.

이러한 정책적 함의를 도출함에도 불구하고 본 연구의 한계는 연구의 전제에 있다. 이론적 논의를 통해 사회 이슈화가 사회적 자본과 부채를 형성하고 이렇게 형성된 사회적 자본과 부채가 민주적 조직정당성에 영향을 줄 수 있음을 전제로 하고 있고 이러한 메커니즘을 본 연구에서 실증적 분석을 통해 입증한 것이 아니라는 점이다. 따라서 본 연구에서는 이론적 논의에서 다른 선행연구들에 근거하여 연구를 진행하였기 때문에 이론과 선행연구에 대한 의존성이 강하고 해당 메커니즘에 대한 규명은 약하다는 점이 한계점으로 볼 수 있다.

하지만 본 연구는 국내에서 진행되지 않은 국정원의 민주적 조직정당성에 대한 고

12) 정형 자료 : 신문기사 수 / 비정형 자료 : 크롤링한 신문기사의 내용

찰을 함으로써 향후 국정원이 사회적 자분을 확보하고 민주적 조직정당성 하에서 정보 활동을 진행하여 정부 신뢰를 확보한 정부기관이 될 수 있는 방법에 대한 고찰을 한 점에 가장 큰 의의를 둘 수 있다. 더하여 언론보도에 근거하여 국정원의 사회적 자본과 사회적 부채의 상태를 고민해보고 사회적 부채가 더 많은 국정원의 현재 상태를 확인함으로써 사회적 부채의 개선과 사회적 자본의 확보에 대한 고민을 했다는 점에서도 의의를 가질 수 있다. 향후 연구에서는 국정원뿐만 아니라 사회적 자본과 부채가 정부기관의 정당성에 미치는 영향을 규명하는 연구가 지속적으로 필요할 것으로 보인다.

## ▣ 참고문헌

- 김경동·이시영·고길근. 2020. “텍스트 마이닝을 활용한 고용정책 프레임 연구: 언론 기사 및 국회회의록의 비교·분석을 중심으로”. 《한국사회와 행정연구》, 30(4), 135-163.
- 김미숙·박기목·최인규. 2014. “행정규제 이슈확산에 대한 정책적 쟁점: GMO 표시제 도입을 중심으로”. 《대한정치학회보》, 22권 1호, 177-195.
- 김용환. 2020. “법률정보시스템을 위한 텍스트 마이닝 적용 방안-명예 훼손 판례를 대상으로”. 《한국문헌정보학회지》, 54(1), 387-409.
- 김인수. 2017. “밀양 송전선로 건설 갈등의 이슈주기 분석: 운형함수(spline function) 방법론의 적용”. 《국정관리연구》, 12(4), 53-82.
- \_\_\_\_\_. 2018. “입지 갈등 사례의 이슈생애주기 탐색 연구 - 운형함수(spline function) 방법론의 적용”. 《한국행정학보》, 52(1), 45-72.
- 김일환. 2019. “인문학을 위한 신문 빅 데이터와 텍스트 마이닝”. 《어문론집》, 78, 41-62.
- 김정도. 2009. “국가정보원 통제를 둘러싼 국회-행정부 관계”. 《大韓政治學會報》, VOL.16 (NO.3), 21-46.
- 김정숙·문명재. 2017. “국가정보원의 사회적 이미지”. 《현대사회와 행정》, VOL.27 (NO.2), 93-120.
- 김태형·문명재. 2019. “정보환경의 변화와 국가정보활동에 관한 연구: 국가정보활동 기능과 역할에 대한 퇴직요원의 인식을 중심으로”. 《현대사회와 행정》, 29, 87-128.
- 노법래·양경은. 2019. “한국 사회 저출산 논의 구조와 그 변환에 관한 텍스트 마이닝 분석-2000년 이후 언론 기사문에 대한 토픽 모델링과 토픽 구조의 시계열적 변동을 중심으로”. 《한국사회복지학》, 71(4), 153-175.
- 박기목. 2000. “사회적 사건의 생존주기 유형의 정립: 100대 사건을 중심으로”. 《한국행정학보》, 34(3), 143-167.
- \_\_\_\_\_. 2002. “공공이슈들간 경쟁으로 인한 사회적 관심도의 변화에 관한 연구”. 《한국행정학보》, 36(3), 57-75.
- 박병욱. 2017. “최근 국가정보원 개혁에 대한 시론”. 《경찰법연구》, VOL.15 (NO.2), 41-72.
- 박은준, 안대웅, 박찬숙. 2018. “연명의료 관련 신문 기사의 텍스트네트워크분석”. 《Journal of Korean Academy of Community Health Nursing》, 29(2),

- 244-256.
- 박정선·박현순. 2017. “이슈 정당성과 심리적 거리감이 갈등 이슈 관련 정책 지지에 미치는 효과 연구”. 《한국언론학보》, 61(2), 221-250
- 박찬용. 2001. “기업의 사회적 자본과 사회적 부채”. 《한국사회학회 기타간행물》, 65-82.
- 손선화·장용석. 2016. “한국 공기업의 사회적 책임성-사회형평적 채용 결정요인 분석을 중심으로”. 《한국정책학회보》, 25(4), 193-220.
- 신옥주. 2019. “국가정보원 관계 법령의 위헌성 문제와 개선방안 연구”. 《憲法學研究》, VOL.25 (NO.4), 183-224.
- \_\_\_\_\_. 2020. “국가정보원법의 위헌성연구”. 《土地公法研究》, VOL.89, 237-260.
- 신유섭. 1999. “냉전 종식 이후 미국 정보기구의 개혁 방향”. 《국제정치논총》, 39(2), 39-58.
- \_\_\_\_\_. 2003. “9/11 테러 사건 이후 미국 정보계 개혁의 성격과 전망”. 《국제정치논총》, 43(4), 81-100.
- \_\_\_\_\_. 2005. “ODNI 창설을 통해 본 미국 정보계 개혁의 성격과 전망”. 《국제정치논총》, 45(3), 127-147.
- 오길영. 2012. “전선: 국가정보원의 패킷감청론에 대한 비판-국가정보원 답변서에 대한 반박을 중심으로 한 위헌론의 기초이론”. 《민주법학》, 48, 341-371.
- \_\_\_\_\_. 2018. “새로운 관점에서 바라본 국가정보원 통제방안 —디지털시대에 부합하는 요소에 대한 검토를 중심으로—”. 《민주법학》, VOL.0 (NO.66), 151-182.
- 유리나·황수철. 2017. “텍스트 마이닝 기법을 이용한 국내 농식품유통 연구동향 분석”. 《한국산학기술학회논문지》, 18권 10호.
- 유정민, 장용석. 2019. “작은도서관의 증가 요인 분석: 자원 확보 및 정당성 압력 요인을 중심으로”. 《한국행정학보》, 53(2), 123-150.
- 유한별, 김인수. 2018. “원자력 정책 이슈의 생애주기 탐색 연구 : 수명연장, 입지를 중심으로”. 《한국행정연구》. 27(3), 165-190.
- \_\_\_\_\_. 나태준. 2019. “한국 군(軍) 갈등 이슈의 생애주기 분석-사드배치, 해군기지, 군 공항, 주한 미군기지 사례를 중심으로”. 《한국정책학회보》, 28(1), 131-157.
- 윤태영. 2018. “미국·영국·독일 국가정보체계 개혁 양상과 한국 국가정보원 개혁에 대한 시사점”. 《융합보안 논문지》, VOL.18 (NO.2), 167-177.
- 이부하. 2018. “헌법이론의 논제로서 국가에 대한 헌법적 고찰—독일 헌법이론을 중심으로—”. 《법학연구》, 28(3), 33-58.
- 이수인·신신애·강동석·김상현. 2018. “국내 전자정부 연구동향에 대한 정량적 분석: 텍스트 마이닝과 네트워크 분석 기법을 중심으로”. 《정보화정책》,

- 25(4), 84-107.
- 이완규. 2015. “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와지휘체계”. 《법조》, 64(2), 57-137.
- 이창호. 2008. “일반: 국가정보원 진실위원회 활동에 대한 평가”. 《민주법학》, 37, 345-371.
- 이해영. 2015. “정책개입의 사회적 정당성에 관한 기초연구”. 《한국정책학회보》, 24(3), 347-375.
- 정권혁, 전익기. 2019. “텍스트 마이닝 기법을 활용한 ‘고척스카이돔’에 관한 빅데이터 분석”. 《한국체육과학회지》, 28(3), 443-454.
- 정규진. 2013. 《암행어사에서 중앙정보부까지 한국정보조직》. 서울: 한울.
- 정지원·이재민·최소연. (2018). “텍스트 마이닝 기법을 통한 언론에서의 장애인 노동 의제 분석”. 《장애의 재해석》, 48-100.
- 제성호. 2008. “국정원 정보활동의 법·제도적 기반 강화문제”. 《저스티스》, 183-200.
- 조성구. 2019. “「국가정보원법」개정안과 국가안보”. 《한국치안행정논집》, VOL.16 (NO.2), 139-156.
- 채성준. 2015. “국가정보활동 기능의 경로변화에 관한 연구: 경로의존과 경로진화를 통합한 모형 적용”. 《한국동북아논총》, (77), 269-290.
- \_\_\_\_\_. 2015. “정보환경 변화에 따른 국가정보기관의 역할정립 방안”. 《한국공안행정학회보》, 24(1), 187-222.
- \_\_\_\_\_. 2019. “국정원 안보수사권 존치의 당위성에 관한 고찰”. 《법학논총》, 43(1), 177-211.
- 최선우. 2016. “영국경찰의 정당성 확보와 저하에 관한 역사적 연구”. 《경찰학논총》, 11(4), 155-188.
- 한희원. 2017. “국가정보원 수사권에 대한 법적·제도적 연구”. 《한국테러학회보》, VOL.10 (NO.2), 89-125.
- 허완중. 2012. “헌법재판소의 민주적 정당성”. 《헌법학연구》, 559-600.
- 홍성태. 2013. “국정원 댓글공작과 정보사회의 위기”. 《창작과비평》, 41(4), 374-383.
- Ahmadjian, Christina L., & James R. Lincoln. 1997. *Changing firm boundaries in Japanese auto parts supply networks*. Columbia Business School. USA.
- Baker, Wayne E., & David Obstfeld. 1999. “Social capital by design: Structures, strategies, and institutional context.” *Corporate social capital and liability*. Springer, Boston, MA, 88-105.

- Bruce, Peter, Andrew Bruce, & Peter Gedeck. 2020. *Practical Statistics for Data Scientists: 50+ Essential Concepts Using R and Python*. O'Reilly Media.
- Burt, Ronald S. 1997. "The contingent value of social capital" *Administrative science quarterly*, 339-365.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, (94), pp. 95-120.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Coombs, W. Timothy. 1992. "The failure of the task force on food assistance: A case study of the role of legitimacy in issue management." *Journal of Public Relations Research*, 4(2), 101-122.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Assessing online issue threats: Issue contagions and their effect on the issue prioritisation." *Journal of Public Affairs*, 2(4) 215-229.
- Crable, Richard E., & Steven L. Vibbert. 1985. "Management issues and influencing public policy". *PR Review*, 11(2), 3-15.
- Dowling, John, & Jeffrey Pfeffer. 1975. "Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior." *Pacific sociological review*, 18(1), 122-136.
- Elsbach, Kimberly D. & Robert I. Sutton. 1992. "Acquiring Organizational Legitimacy through Illegitimate Actions - a Marriage of Institutional and Impression Management Theories." *Academy of Management Journal*, 35(4): 699-738.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Managing Organizational Legitimacy in the California Cattle Industry - the Construction and Effectiveness of Verbal Accounts." *Administrative Science Quarterly*, 39(1): 57-88.
- Leenders, Roger Th AJ, & Shaul M. Gabbay. (Eds.). 1999. *Corporate social capital and liability*. Kluwer Academic.
- Heath, Robert L., & Michael J. Palenchar. 2008. *Strategic issues and management: Organizations and public policy challenges (2nd ed.)*. Thousands Oaks, CA: Publications.

- Henisz, Witold J. & Bennet A. Zelner. 2005. "Legitimacy, interest group pressures, and change in emergent institutions: The case of foreign investors and host country governments." *Academy of Management Review*, 30(2): 361-382.
- Jeong, Young-Chul & Tai-Young Kim. 2019. "Between legitimacy and efficiency: An institutional theory of corporate giving." *Academy of Management Journal*, 62(5): 1583-1608.
- Lee, Kyungmook, & Johannes M. Pennings. 2002. "Mimicry and the market: Adoption of a new organizational form." *Academy of Management Journal*, 45(1), 144-162.
- Lee, Tae-Heon, Young-Ju Youn, & Hee-Woong Kim. 2016. "The Analysis of Information Security Awareness Using A Text Mining Approach." *Informatization policy*, 23(4), 76-94.
- Meyer, John W., & Brian Rowan, B. 1977. "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- March, James G., & Johan P. Olsen. 1989, *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press
- Podolny, Joel M., & James N. Baron. 1997. "Resources and relationships: Social networks and mobility in the workplace." *American sociological review*, 673-693.
- Salancik, Gerald R., & Jeffrey Pfeffer. 1978. "A social information processing approach to job attitudes and task design." *Administrative science quarterly*, 224-253.
- Smoke, Richard. 1994. "On the Importance of Policy Legitimacy." *Political Psychology*, 15(1):97-110.
- Jeong, Young-Chul, & Tai-Young Kim. 2019. "Between legitimacy and efficiency: An institutional theory of corporate giving." *Academy of Management Journal*, 62(5), 1583-1608.
- Spencer, Tom. 2004. "Of legitimacy, legality, and public affairs." *Journal of Public Affairs*, 4(2), 205-209.
- Suchman, Mark C. 1995. "Managing Legitimacy - Strategic and Institutional Approaches." *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.

- Sutton, John R., Frank Dobbin, John W. Meyer & W. Richard. Scott. 1994. "The Legalization of the Workplace." *American Journal of Sociology*, 99(4): 944-971.
- Tan, Soo Juuan. 1999. "Strategies for reducing consumers' risk aversion in Internet shopping." *Journal of consumer marketing*. 1999.
- Tolbert, Pamela S., and L. Zucker. 1983. "Institutional sources of change in organisational structure: the diffusion of civil service reform, 1880-1935." *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Tyler, Tom R. 2004. "Enhancing police legitimacy." *The annals of the American academy of political and social science*, 593(1), 84-99.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Legitimacy in corrections: Policy implications." *Criminology & Pub. Pol'y*, 9, 127.
- Uzzi, Brian. 1996. "The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect." *American sociological review*, 674-698.
- \_\_\_\_\_, & James J. Gillespie. 2002. "Knowledge spillover in corporate financing networks: Embeddedness and the firm's debt performance." *Strategic Management Journal*, 23(7), 595-618.
- Van Oorschot, Wim and Bart Meuleman. 2012. "Welfarism and the Multidimensionality of Welfare State Legitimacy: Evidence from the Netherlands, 2006." *International Journal of Social Welfare*. 21(1): 79-93.
- Waldo, Dwight. 1974. "Reflections on public morality." *Administration & Society*, 6(3), 267-282.
- Wiggill, Magrita N. 2014. "Communicating for organizational legitimacy: The case of the Potchefstroom Fire Protection Association." *Public Relations Review*, 40, 315-327.
- Zajac, Edward J., and James D. Westphal. 2004. "The social construction of market value: Institutionalization and learning perspectives on stock market reactions." *American sociological review*, 69(3), 433-457.

## **A Study on the Democratic Organizational Legitimacy of the National Intelligence Service (NIS): Analysis of Newspaper Articles through Spline Function and Text Mining**

Hanbyeol Yoo & T. J. Lah

Legitimacy is a matter of great importance for an organization because the value of an organization without legitimacy is questioned. The purpose of this study was to confirm whether the National Intelligence Service (NIS) has secured democratic organizational legitimacy. Using the spline function and text mining, the analysis of newspaper articles related to the NIS confirmed that the organization was viewed negatively by the public, particularly at peak times. These negative media reports work as a social debt of the NIS, which is confirmed to be a factor that undermines the democratic organizational legitimacy of the NIS. This paper discusses the need for efforts to secure legitimacy through the management of these negative issues and the consideration of positive ones in the future.

※ Key Words: National Intelligence Service, democracy, legitimacy, social debt