

## 내부고발 정책 네트워크의 인지적 구조 : 주요 행위자 간 정보의 영향 및 의존의 관계

The perceptual structure of the whistleblowing policy network :  
Influence and dependence of information among policy actors

박흥식(Heungsik Park)\*·이지문(Jimoon Lee)\*\*·장용진(Yongjin Chang)\*\*\*

### ABSTRACT

This research paper aimed to explore the perceptual structure of the whistleblowing policy network, seeking answers to three questions about information exchanges between 12 policy actors within the network. The research questions asked: What are the structural features of influence and dependence that exist in the exchange relationship of information? What types of information resources does each of the actors prefer to use? What attitudes does each of the actors have toward controversial policy issues in whistleblower protection? To answer the questions, the research focused on an analysis of the structural features of the network, including network density, centralization, core/periphery, and individual actor position. Using a survey questionnaire, 36 responses, 3 from each of 12 network participants who were identified as involved in whistleblower protections, were received. To map the structure of information exchange network between the participants within the network, Social Network Analysis (SNA; NetMiner 4) was employed. This analysis is important in terms of extending existing research concerning whistleblowing to its policy formation and implementation processes by application of SNA. The small sample size of this study, however, may introduce potential risk of error in explaining the relationship between the 12 policy actors. The results will allow practitioners to understand the structure of whistle blowing information exchanges between policy actors in South Korea better.

Key Word : whistleblowing policy network, influence and dependence of information, policy actors

## 1. 서론

정책 네트워크(policy networks) 연구자들은 정책을 네트워크의 산물로 간주하여, 네트워크 분석의 중요성을 강조한다(Rhodes & Marsh, 1992: 197). Rhodes and Marsh(1992: 182)는 정책 네트워크를 정책 행위자(policy actors) 간의 자원의존(resource dependencies) 관계로 파악하고, Rhodes(1990)는 이 보다 앞선 자신의 정책

\* 중앙대학교 공공인재학부 교수

\*\* 연세대학교 국가관리연구원 전문연구원

\*\*\* 고려대학교 정부학연구소 연구교수

네트워크 연구에서, 자원을 정보, 자금, 조직, 헌법과 법률 등으로 제시한다. 또 참여자들은 자원의 효율적 사용을 통해 정책결정 과정에서 자신들의 영향을 극대화하고자 노력한다고 설명한다(Rhodes & Marsh, 1992: 182에서 재인용). 정책연구에서의 네트워크에 대한 관심은 최근 눈에 띄게 늘었고, Birkland(2012: 100)는 그 이유를 과거 정부가 독점하던 정책과정에 다양한 정책 행위자들이 참여하게 되면서 나타난 복잡성 증가에서 찾는다. 이제는 정부기관의 역할에 대한 분석만으로는 정책과정의 온전한 이해가 어렵다는 것이다. 한국의 내부고발 정책 커뮤니티의 발전과 정책 과정에 대한 설명에도 이것은 그대로 적용된다. 90년대 이후 한국의 내부고발 정책 분야는 NGO의 이슈 주도, 다양한 정책 행위자(policy actors)의 등장, 이로 인한 복잡성 증가가 특징이다. 예를 들어, 2013년 4월의 ‘서울시 공익제보지원에 관한 조례제정안’은 참여연대 공익제보지원센터가 공익제보자와 함께하는 모임, 한국투명성기구, 호루라기재단과의 공동 청원에 의한 것이었다. 보다 거슬러 올라가, 2001년의 부패방지법 상 내부고발자 법적 보호는 참여연대가 발의하고, 38개 시민단체가 연대하여 법안을 제출하면서 이루어진 것이었다. 국민권익위원회(이하 권익위)도 그 동안의 내부고발자에 대한 법적 보호의 발전을 “신고자와 시민단체 등의 제도 보완 요청과 위원회의 개선 노력”에 의한 것이라고 말한다(국민권익위원회, 2010: 443). 이것은 한국 내부고발 정책의 이해에 네트워크 분석을 통한 참여자 간 정보자원의 교환(information flow & exchanges) 관계의 검토 필요를 시사한다.

이와 같은 상황 인식 하에, 이 연구에서는 한국의 내부고발 정책 네트워크 주요 참여자 간 정보 영향 및 의존 관계의 인지적 구조는 어떤 모습인가? 누가 정보 네트워크의 중심에 있는가? 부문 또는 개별 참여자들은 내부고발 정책결정/업무, 기타 활동과 관련 어떤 정보를 주로 이용하고, 중요한 것으로 평가하는가? 이들 간의 차이는 무엇인가? 등의 연구문제를 제기하고, 내부고발 정책 행위자 간 정보 영향과 의존에 관한 네트워크 전체의 인지적 구조와 속성, 참여자 정보 소스, 정보의 중요성 인식 등에 대하여 검토하였다. 이러한 분석은 네트워크 참여자들이 내부고발 정책의 변동과 내용을 결정한다는 점에서 중요하다.

이 연구는 기존 연구와 다음 몇 가지 점에서 다르다. 첫째, 네트워크 분석이나 정보 자원에 초점을 맞춘, 즉 정보의 영향과 의존 관계에 관한 검토이다. 대부분의 정책 네트워크 연구들은 정책 변동, 정책 행위자의 전략과 상호 작용 등에 관한 것이었다는 점에서(김순양, 2007; 강지선·최홍석, 2005 등), 이전 연구와 다르다. 둘째, 정책 네트워크 연구는 그동안 주로 질적 연구이거나 서베이 데이터의 경우도 ‘몇 회 관련 회의에 참석했거나 만났는가?’ 등의 사실 정보(factual information)의 분석이었다면(예, Howlett, 2002), 이 연구는 서베이 방법을 이용한 네트워크의 인지적 구조(perceptual structure)에 대한 양적 검토라는 점이다. 네트워크의 인지적 구조는 참여자 간 및 전체와 상호 연관성에 대한 참여자의 지각 또는 의식에 의해 형성되는 것으로, 사실적 데이터(factual data)보다는 서베이 방법의 사용이 불가피하고, 이는 사실 정보에 기초한 네트

워크 분석의 약점을 보완한다. 셋째, 내부고발 정책에 관한 것이다. 내부고발 연구는 그동안 주로 보호법과 정책의 내용, 특징, 차이 등에 관한 것이었다(Hassink, de Vries, & Bollen, 2007; Griffith & Tengnah, 2012; Kaplan, Pany, Samuels, & Zhang, 2012; Vandekerckhove & Lewis, 2012). 하지만 이 연구는 관심을 정책 네트워크, 정책형성과 집행 과정에 접근하여 이익의 투입을 시도하는 다양한 참여자 간 정보자원의 이용, 영향과 의존의 관계로 확대한다.

## II. 내부고발 정책 네트워크와 주요 참여자 간의 관계

### 1. 정책 네트워크의 의미와 구조의 분석

Henry (2011: 361)는 정책 네트워크를 특정 정책 시스템 또는 의사결정 과정을 작동시키는 행위자(actors) 간의 정보 교환, 정치적 조정이나 공동 작업과 같은 상호작용의 관계로 정의하고, Rhodes and Marsh(1992: 182)는 “자원 의존에 의해 연결된 조직들의 집합체(cluster or complex)”라고 말한다. 이들의 정의에서 공통적으로 발견되는 것은 정책 네트워크가 정책 형성 과정에 영향을 미치는 행위자 간 자원 교환의 관계라는 점이다. 정보는 바로 그러한 자원의 하나이다. Henry, Lubell, and McCoy(2011: 430)는 네트워크의 구조(network structure)를 단위 조직, 기관들 간의 연결 관계로 설명하는데, 그렇다면 내부고발 정책 네트워크는 내부고발 정책 관련 정보의 교환, 즉 공급과 수요 활동에 참여하는 다양한 이해관계자(multiple stakeholders) 간 상호작용의 관계이자, 이들 간의 정보라는 자원의 교환 연결망이라고 할 수 있다. 이때 다양한 행위자들은 정보의 생산, 제공 등 지속적인 정보 교환 활동을 통해 네트워크에 참여한다. Nance, Narayan, and Korfhage(1972: 241, 246-247)는 정보 자원에 초점을 두어, 정책 네트워크와 별도로 정보 네트워크(information network)란 개념을 사용한다. 여기서 정보 네트워크는 사용자(users), 정보 자원, 정보 센터(information centers), 정보 전달의 구조(information transfer structure)이다. 하지만 연구자들은 네트워크 참여자 간의 정보 교환 활동을 정보 네트워크보다는 정책 네트워크에서 정보의 흐름으로 설명한다.

van Waarden(1992: 32)은 정책 네트워크의 주요 차원을 행위자(actors)의 수(數)와 유형, 기능, 구조, 제도화(institutionalization), 행동의 룰(rules of conduct), 권력관계(power relations), 전략(strategies), 7가지로 제시한다. 정책 네트워크는 다양한 역할을 하는데, van Waarden(1992: 33)은 네트워크의 공통적 기능을 의사결정 과정에 대한 접근 채널, 컨설팅과 정보의 교환(exchange of information), 협상(자원, 성과, 교환과 동원), 조정(coordination), 정책 형성, 집행, 정당화를 위한 협력 등으로 설명한다. 또 구조의 주요 변수로 네트워크의 규모, 성격, 멤버십의 유형, 하위 네트워크의 존재, 관계의 패턴, 집중도, 상호연결(interconnections)의 대칭성과 상호성, 연계의 다중성과 밀도

(density), 중심성(centrality)과 중심 단위, 조정의 패턴, 관계의 성격, 안정성 등으로 제시한다(van Waarden, 1992: 34).

네트워크에서 행위자의 수(數)는 참여자의 수로, 네트워크의 크기를 결정한다(van Waarden, 1992: 33). 참여자는 정부 기관이나 시민사회 단체, 특정 이익을 추구하는 협회(interest associations) 등이다. 네트워크는 이들의 자신의 욕구와 이익에 기초한 상호의존적 관계를 통해 만들어진다. 정책 네트워크의 어떤 참여자가 지배적 역할을 하는가와 관련해, Rhodes and Marsh(1992: 199)는 경제적 지위와 지식 (economic position and knowledge), 두 가지 자원을 꼽는다. 누가 이들을 갖고 있는가가 의사결정에 우선적 접근권을 부여한다는 것이다. 내부고발 정책 네트워크에 van Waarden(1992: 32)의 설명을 도입하면, 주요 참여자들은 크게 정부기관과 NGO, 두 부류로, 정책과정에 우선적 접근권은 누가 보다 많은 지식, 정보 자원을 소유하고 있는가가 될 것이다.

내부고발 정책 네트워크에서, 각 참여자들은 자신들의 목적과 필요에 따라 자원을 동원하여, 정책 과정에 참여를 시도한다. 정부기관은 정책 형성과 집행, 다른 조직과의 경쟁에서 정보(information), 정치적 지원(political support), 정당성, 연합 파트너(coalition partners), 지원과 협력 등을 필요로 하고, 도움이 필요한 경우 상호작용 파트너로부터 계약 또는 계층적 관계에서 지원과 협력을 얻고자 노력한다. 반면 NGO들은 정책 제안, 비판, 일반 국민의 동원 등 다양한 방법을 통해 정책과정에 대한 접근과 영향을 시도한다. 정책 네트워크는 참여자 간의 상호 수직 또는 수평적 협상, 합의와 흥정(horizontal bargaining)이 장기간 반복되면서 만들어진다. Howlett(2002: 236)는 정책 네트워크의 구조, 참여자 간의 구조적 연결(structural linkages), 영향과 의존 관계의 파악은 누가, 어떻게 결정하는가? 정책이 보다 누구의 이익을 위한 것인가를 파악할 수 있다고 말한다. van Waarden(1992: 31)은 이러한 이유로 정책 네트워크 분석이 정부기관과 시민사회 간의 정책 결정 과정에서의 역할 관계를 이해할 수 있는 주요 방법이라고 말한다.

## 2. 네트워크의 주요 참여자

네트워크 구조 분석은 주요 참여자의 수(number)와 유형(type)에 대한 분석으로부터 시작된다. 네트워크 참여자 측정은 이해관계 조직이나 집단의 리스트, 즉 특정 정책 관련 정부, 기업, NGO 명단을 주고, 서베이를 통해 누가 정책에 관련이 있다고 보는가에 답하도록 하거나, “과거 3년 동안 관련 이슈에 누구와 협력하는가?”를 물어서 네트워크 참여자의 수, 협력 관계를 측정한다. Henry, Lubell, and McCoy(2012: 432)는 네트워크 구조 측정과 관련, 직원 명단(roster), 자유 회상(free-recall)에 의한 이름의 생성, 이들 둘의 혼합이라는 세 가지 방법을 비교한 후, 명단 사용은 참여자들의 작은 집합(set)에서 많은 연결을, 자유 회상 이름 생성방법은 참여자의 보다 큰 집합에서 보다 적은 연결을 추출하고, 혼합 방법은 네트워크 참여자들의 상호 연결을 적절히 확인할

수 있어, 복잡한 네트워크 분석에 유용한 방법이라고 말한다. 하지만 네트워크의 참여자를 분석하는데 어떤 방법이 최선인가는 연구 목적이나 정책 분야에 따라 다를 수 있다. 내부고발 정책 네트워크의 주요 참여자는 정부기관, NGO, 학술단체, 윤리적 비즈니스를 표방하는 일부 기업이다. 정책 실무자나 연구자들은 누가 대표적 참여자들인지를 잘 알고 있다. Henry, Lubell, and McCoy(2012: 432)가 비교했던 자유회상이나 명단 제시 등은 정책 네트워크의 참여자가 누구인지 충분한 정보가 없는 경우 필요한 방법이나, 내부고발 정책 분야에서는 큰 의미가 없다. 한국의 내부고발자 법적 보호는 2002년 부패방지위원회 출범 이후, 국가청렴위원회를 거쳐 현재는 국민권익위원회가 정책 결정, 집행의 책임 기관으로, 불이익의 신고, 보호 및 보상 등의 업무를 관장한다. 또 다른 정부기관으로, 감사원은 '부패방지 및 국민권위원회 설치에 관한 법률'(이하 권위법) 제56조, 제59조에 따라 내부고발 접수 및 신고 처리를 담당한다. 지방자치단체 차원에서는 감사관실이 관련 업무를 수행한다. 서울시청(이하 서울시)은 감사관 직통 핫라인 '내부비리신고센터' 설치와 더불어 내부고발자에 대한 보호 및 인센티브를 제공한다. 경기도 감사관실은 '내부고발시스템 Help Line'을 운영하고, 익명성 보장을 목적으로 내부고발 접수를 외주하고 있다.

네트워크 또 다른 참여자는 NGO이다. 이들은 내부고발 정책기관의 파트너로서, 1990년대 중반 이후 법적 보호를 위한 실질적 이니셔티브를 행사했다. 먼저 참여연대 공익제보지원센터(이하 공제터)이다. 공제터는 참여연대 활동기구의 하나로, 1994년 내부고발자지원센터로 활동을 시작하여, 법적 보호, 상담, 정책 제안과 비판, 구제 활동 등과 함께, '공익제보자의 밤' 개최 및 '의인상'을 운영한다. 공익제보자와함께하는모임(이하 공제모)은 내부고발을 했던 사람들이 '공익신고를 통한 깨끗한 사회 건설'을 목적으로 2006년 창립한 단체이다. 경험의 공유, 상담, 법률 자문, 권익보호 사업, 법률, 조례 제·개정 관련 의견 제시, 교육과 캠페인 등을 한다. 한국투명성기구는 1999년 8월 반부패시민연대로 출발했고, 반부패사회시스템 구축, 정책개발, 연구, 조사, 교육, 시민운동, 홍보, 연대 등과 더불어, '투명사회상'을 제정하여, 부패, 부도덕성을 세상에 알린 개인, 영화, 뉴스, TV 프로그램 등에 대하여 시상한다. 내부고발자 다수가 이 상을 수상하였다. 활동은 부패방지, 투명 사회의 실현을 지향한다. 호루라기재단은 2012년 창립된 공익재단이다. 도덕적 의지, 위험을 무릅쓴 용기, 사회적 기여 등의 고무, 확산 등을 목적으로, 공익제보, 언론 및 표현의 자유, 인권 분야에 공적이 있는 사람과 단체를 지원하고, 특히 '호루라기상'을 통해 내부고발자 지원을 추구한다.

학술단체로 한국부패학회는 1995년 창립되어 부패 방지 연구, 정책 제안, 교육과 국민의식의 개혁, 외국 등 관련 기관과의 정보 교환 활동을 표방한다. 학회가 발행하는 한국부패학회지는 내부고발 관련 연구의 주요 방출구이다. 반부패시스템연구소는 2000년 설립, 부패 조사, 연구, 반부패 교육과 홍보, 데이터베이스 구축, 자료집 발간, 세미나 등을 하는 학술 연구소로, 내부고발자 보호 관련 연구 용역 수행, 정책 자문 등을 한다. 감사연구원은 2005년 설치된 평가연구원의 새 이름으로, 연구를 통해 감사원의

업무 활동을 지원한다. 기타는 기업 참여자이다. 미국에서는 2002년 Sarbanes-Oxley Act 이래, 내부고발 정책(whistleblowing policy)을 채택하는 기업의 수가 증가해 왔고 (Hassink, de Vries, & Bollen, 2007: 25), 한국에도 적지 않은 기업들이 헬프 라인 형태의 내부고발시스템을 운영하고 있다. 기업의 윤리경영팀이 시스템의 개발, 운영을 담당한다. 신세계는 1999년 기업의 경영이념을 "고객제일"에서 "윤리경영"으로 바꾸고 기업 윤리실천사무국의 개설과 윤리경영 홈페이지 운영, 규범 및 실천 지침과 더불어 금품, 향응 수수, 청탁 관련 내부고발제도(Hot-Line & Help-Line)를 도입한 경우이다. 또 2007년 처음으로 한국기업윤리경영연구원을 내부고발 대행 기관으로 지정한 바 있다.

### 3. 정보 영향 및 의존

정책 네트워크 참여자 간의 정보 영향과 의존 관계에 관한 연구는 여러 방향에서 발견된다. 하지만 주로 자연과학 연구 결과의 정책 반영을 다룬 것으로, 예를 들어 환경 분야 정보 거버넌스(informational governance)와 정책의 관계(Hartley & Glass, 2010; Mol, 2010), 자연과학 정보의 정책에 대한 영향(Mitchell, Clark, & Cash, 2006; Joyce, 2003), 기타 해양 환경보호 및 보전 정책에 대한 정부 보고서의 영향 등이다(Wells, 2003). Soomai, MacDonald, and Wells(2013: 176, 179)는 정보 네트워크라는 관점에서 연안 및 해양 보호정책 결정 관련 이해 관계자들이 정부기관이 발간한 환경 관련 출판물을 얼마나 이용하는가, 정부 출판물에 대한 이들의 자각, 이용에 미치는 영향은 무엇인가 등을 분석한 경우이다. 정보 네트워크 참여 중요 이해관계자를 정책결정자, 과학자, 산업, 일반 국민으로 분류하고, 정부 발간 환경정책 정보의 형태는 보고서, 웹사이트, 편지, 이메일 등으로, 그리고 정보 이용의 목적은 정책개발 및 기획, 업무 처리, 정부 감시와 로비, 정부 의사결정 과정에 대한 참여, 교육과 자각 촉진으로 나누어 분석하였다. 이해 관계자가 어떤 소스의 정보를 보다 많이 이용하는가가 정책, 참여자의 태도 등에 영향을 미친다는 것을 밝혀내고 있다. MacDonald and Wells(2013: 176)는 과학정책 인터페이스(science-policy interface)에서의 커뮤니케이션과 정보 통로(information pathways)에 대하여 분석하였다. 연구 결과, 참여자 간 정책 이슈와 선호를 둘러싼 충돌과 경쟁에서 누구의 의견이 정책에 반영되고, 정책 결정에 지배적 영향력을 행사하는가는 능력(지식과 정보)의 분포, 상호간의 관계(interconnection), 응집력(cohesion) 등이 결정하는 것으로 나타났다. Gorissen et al.(2005)은 학교 보건 정책 네트워크 의사 결정 과정에서 과학적 지식을 어떻게 이용하는가에 대한 분석이다. 보건 전문가들은 정책과정에 영향을 미치기 위한 자원으로 지식을, 지방정부와 관리자들은 권한, 예산 등을 사용하였다고 말한다. 정보 영향과 의존 연구의 또 다른 부류는 학술지 간의 영향과 의존 관계에 대한 것이다. 학술지 간 정보영향 분석에서는 학술지 간 논문의 상호 인용의 빈도를 영향의 지표(indicator of intellectual influence)로 사용한다. 특정 학술지 논문이 다른 학술지 논문을 얼마나 인용하는가가 정보 의존이라면 연구와

학술지가 몇 회나 인용되었는가는 영향의 지표이다(Tijssen & van Raan, 1990: 298). 기타 컴퓨터 네트워크나 웹 기반(web-based)의 정보 공급과 이용, 흐름에 관한 연구가 있다(예, Yang & Tang, 2005; Ahlswede et al., 2000; Starr, 1997; Duncan, 1995). 정보이론(information theory) 연구들도 정보 흐름(information flow)을 한 곳(사람)으로부터 다른 곳(사람)으로의 전달로 정의하고, 주로 보안, 정보 이동의 통제 등을 다룬다(Smith, 2007; Denning, 1976).

네트워크 참여자 간의 정보 교환에서 누가 누구의 지식이나 정보를 보다 많이 이용하고, 중요성을 높게 평가하며, 보다 선호하는가(information preferences)는 참여자 간의 영향과 의존을 의미한다. 특정 정책 행위자가 생산한 정보를 다른 행위자가 이용한 경우는 특정 행위자의 다른 행위자에 대한 영향이다. 반대로 정보 자원의 의존은 한 참여자가 다른 참여자의 정보를 이용한 경우로, 정보 교환에서의 상대방의 중요성, 유용성, 영향의 인정을 가리킨다. 정보 생산자는 이용자에 대한 영향력의 행사이고, 이용자는 그만큼의 의존이다. 특정 행위자가 생산, 공급하는 정보에 대한 선호가 다른 참여자의 그것보다 우세할 때 영향력은 그 만큼 증가한다. 네트워크 참여자의 정보 자원은 정책 결정과 집행 과정에서 자신들의 영향, 인지된 파워, 평판 등을 만들어낸다는 점에서 중요하다.

#### 4. 분석 요소

정책 네트워크는 노드(nodes)와 연결(links)의 구조이다. 노드(nodes)가 정책 과정에 접근이나 영향을 시도하는 정책 행위자, 이슈, 사건이라면, 연결(links)은 커뮤니케이션이나 참여의 빈도, 자원의 교환(resource exchange), 사회 및 정치적 지원 여부, 영향(influence), 지위 관계(status relations) 등을 나타낸다(Brandes et al., 1999: 83-84). 이 연구에서는 네트워크 전체의 구조와 부문 및 개별 참여자의 정보 선호, 두 가지로 나누어 분석하였다. 먼저 네트워크 전체의 구조적 속성 파악을 위해서는, van Waarden(1992: 32)이 제시한 정책 네트워크 분석 요소 7 가지 차원 중, 참여자 간의 정보자원의 영향 및 의존 관계에 초점을 맞추어, 4가지 차원, 즉 정책 행위자(actors)의 수(數)와 유형, 기능, 구조, 제도화(institutionalization)로 제한하였다. 하지만 내부고발 정책 네트워크의 경우, 주요 정책 행위자의 수와 유형, 기능 분석은 분석의 부가가치가 없어, 구조 및 제도화 변수 중 링크의 수, 밀도(density), 연결도(connectedness), 응집성(cohesion), 중심성(centrality) 지표(degree)만을 분석 대상으로 설정하였다. 나머지 네트워크 부문별 및 개별 참여자의 정보 이용에 관해서는 선호 정보의 출처, 정보의 중요성 인식을 분석하였다.

### III. 조사 설계

#### 1. 연구 대상 및 자료의 수집

내부고발 정책 네트워크 참여자들의 정책 과정에 대한 접근과 영향의 증거는 주로 정책 간담회나 세미나 참석, 법률이나 조례안 제출, 의견 제출 등을 통해 나타난다는 점에서, 지난 2년간 권익위가 개최한 관련 정책 자문이나 간담회, 세미나 등에 참여 여부를 기준으로 정부 측에는 경기도청, 서울시청, 감사원, 국민권익위원회, NGO는 한국 투명성기구, 참여연대 공익제보자지원센터, 호루라기재단, 공익제보자와 함께 하는 모임, 연구기관은 감사연구원, 한국부패학회, 반부패시스템연구소, 기업은 신세계를 선정하였다. 안전행정부(구 행정자치부)는 공직자윤리부서가 있어 업무의 관련성을 기대했으나, 위의 기준을 충족시키지 못하여 배제하였다. 정책 네트워크 참여 조직이나 단체에서 내부고발 관련 업무 핵심 실무자는 거의 3명을 넘지 않는다는 점에서, 네트워크 참여자 마다 3명씩 응답을 요청하였다. 먼저 정부는 관련 업무부서나 감사관실의 책임자, 실무 담당자, NGO는 관련 주요 사업 결정, 실무자, 연구자 집단은 관련 용역 수행, 논문 발표, 학술지 편집 책임자, 기업은 윤리경영 부서 관련 실무자를 대상으로, 먼저 전화로 연구의 목적과 의도를 설명하고, 사전 협조를 요청하여 우편, 메일, 방문조사 방법으로 응답을 받았다. 학회는 누가 적절한 응답자인가의 문제가 있어, 연구의 목적을 설명 후 가장 적합한 응답자 추천을 요청하였다. 기타 응답자가 복수의 네트워크 참여자에 속하는 경우, 자신의 정체성을 가장 잘 대표하는 곳으로 배정하여, 중복을 방지하였다. 설문조사는 2012년 12월 둘째 주부터 2013년 셋째 주까지, 약 6주간에 걸쳐 이루어졌다.

#### 2. 정보 획득, 영향 및 의존 관계의 측정

네트워크 분석에는 관계적 데이터가 요구된다. 이 연구에서는 네트워크 참여자 상호 간의 정보 교환 관계 분석에 관한 설문지를 개발하여 자료를 수집한 후, 이를 네트워크 매트릭스 데이터로 작성하였다. 설문지는 연구 목적과 응답자의 비밀 보장에 대한 설명 이후, 내부고발 정책 관련 정보 이용의 빈도와 해당 정보의 중요성, 정보 소스에 따른 정보이용 선호와 가치 분석, 응답자의 인구학적 특징, 3 가지 분야에 걸쳐 질문하였다. 정보 영향과 의존성의 크기나 빈도는 커뮤니케이션이나 접촉 건 수나 홈페이지 방문 빈도 등 사실적 정보 수집의 방법으로 측정할 수 있으나, 이 연구에서는 네트워크 인지적 구조와 속성의 분석을 목적으로, ‘관련 자료를 얼마나 자주 사용하는가?’, ‘크게 도움이 되는가?’라고 질문하였다. 먼저 네트워크 참여자 간의 정보 영향 및 의존의 측정을 목적으로 “내부고발자 보호 정책결정/업무, 기타 활동과 관련하여,” 주로 이용하는

정보, 최신 정보, 이들의 중요성은 “다음 조직/단체의 자료를 얼마나 많이/자주 사용하십니까?”, “최신 정보는 얼마나 연습하십니까?”, 이들의 중요성은 “얼마나 많이/크게 도움이 됩니까?”라고 각각 묻고, 1) 경기도청, 2) 신세계, 3) 한국투명성기구, 4) 서울시청, 5) 감사연구원, 6) 감사원, 7) 한국부패학회, 8) 반부패시스템연구소, 9) 공익제보자모임, 10) 국민권익위원회, 11) 호루라기재단, 12) 공익제보자지원센터를 제시하고, 응답자들은 Likert 5점 척도, “매우 자주” (4), “거의 없다/사용하지 않는다” (0)로 답하였다. 네트워크 부문별 및 개별 참여자의 정보 소스에 따른 정보 이용의 선호와 중요성 인식은 “필요 정보의 획득을 위하여 다음을 얼마나 많이/자주 사용하십니까?”, “이들 정보는 얼마나 많이/크게 도움이 됩니까?”라고 묻고, 1) [전문서적 등] - 전문서적, 학술지 논문, 연구보고서 등, 2) [보고서] - 정부 보고서, 백서, 통계, 3) [인터넷] - 인터넷 자료, 4) [매스 미디어] - TV, 신문, 라디오, 잡지의 기사, 5) [신고자] - 내부고발자, 6) [세미나] - 학술대회, 워크숍, 세미나, 7) [전문가] - 전문가 자문을 제시하였다. 응답은 Likert 5점 척도, “매우 자주/많이” (5)로부터, “거의 없다/아니다” (1)로 측정하였다.

표본의 인구학적 특성을 파악하기 위하여, 성별은 ‘남 (1)’, ‘여 (0)’, 연령은 ‘29세 이하 (1)’, ‘30세-39세 (2)’, ‘40-49세 (3)’, ‘50세-59세 (4)’, ‘60세 이상 (5)’, 학력은 ‘고졸 이하 (1)’, ‘대졸(전문대 졸 포함) (2)’, ‘대학원 졸 이상 (3)’으로 각각 묻고, 코딩하였다. 네트워크 참여자 12곳, 총 36명에 조사에 참여를 요청하여 응답을 받았다. 분석 표본의 구성은 남자 29명(80.6%), 여자 7명(19.4%), 연령은 30-39세 10명(27.8%), 40-49세 18명(50.0%), 50-59세 8명(22.2%)이고, 학력은 대졸(전문대 졸 포함) 22명(61.1%), 대학원 졸 이상 14명(38.9%)이었다.

### 3. 분석 방법

김용학 (2011: 5)은 사회연결망분석(Social Network Analysis, SNA)이 네트워크의 구조, 참여자 간 영향과 의존 관계의 유력한 분석 도구임을 강조한다. 이 연구에서는 사회연결망 분석 소프트웨어인 NetMiner 4 (이하 넷마이너)를 사용하여 내부고발 정책 네트워크 전체의 인지적 구조와 속성을 분석하였다. 넷마이너는 기존의 “UCINET과 KrackPlot의 장점을 통합”한 것으로(김용학, 2011: 187, 202), 단순한 연결성(connectivity)의 시각화를 넘어 링크 연결의 방향, 공간 거리 정보를 제공한다(Cyram, 2010: 127-128). 넷마이너로 네트워크 지도를 작성한 후, 링크(link)의 수, 밀도(density), 연결도(connectedness), 응집성(cohesion), 중심성(centrality) 지표(degree)를 추정하고, 부문별 및 개별 참여자의 정보 이용과 인식, 즉 정보 소스에 따른 정보이용의 선호와 중요성 인식은 SPSS로 분석하였다.

## IV. 분석의 결과

### 1. 정책 네트워크와 정보 교환의 구조

**정보 의존 및 영향의 관계** 정책 네트워크 주요 참여자 간의 정보의 영향과 의존 분석에는 먼저 상호 정보이용에 관한 행렬(matrix) 작성이 필요하다. 다음 <표 1>은 서베이 응답을 행렬표를 계산한 것이다.

<표 1> 네트워크 참여자 간 정보 영향 및 의존의 행렬

구 분	경기도	신세계	투명성	서울시	감사연	감사원	부패학	반부패	공제모	권익위	호라기	공제터
경기도		0.00	2.00	3.00	0.00	0.00	0.33	0.33	0.00	0.33	2.00	0.00
신세계	2.67		1.33	0.00	1.33	2.67	0.00	2.33	0.00	1.33	0.67	0.00
투명성	0.33	2.00		0.67	0.67	0.33	2.33	3.00	1.33	0.67	0.67	0.00
서울시	0.33	2.00	2.67		0.67	0.33	2.33	3.00	1.33	0.67	0.67	0.00
감사연	2.33	0.67	2.67	1.33		0.00	2.67	2.00	0.67	1.00	1.33	3.00
감사원	3.67	0.67	2.33	1.33	0.67		2.00	1.00	0.67	1.00	1.33	2.67
부패학	1.67	2.33	3.00	0.67	1.33	0.00		2.33	1.33	2.33	0.67	0.00
반부패	1.00	2.00	3.33	0.33	2.33	0.33	0.33		1.00	1.67	1.00	0.33
공제모	0.33	1.67	2.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.67		1.00	0.00	0.00
권익위	0.33	2.00	2.67	0.33	1.00	0.33	0.67	0.67	0.67		0.33	0.00
호라기	1.33	3.00	2.33	0.33	0.00	0.00	2.33	2.00	2.33	0.33		0.00
공제터	1.33	2.00	2.33	0.33	0.67	0.00	3.00	1.67	1.00	1.33	0.33	

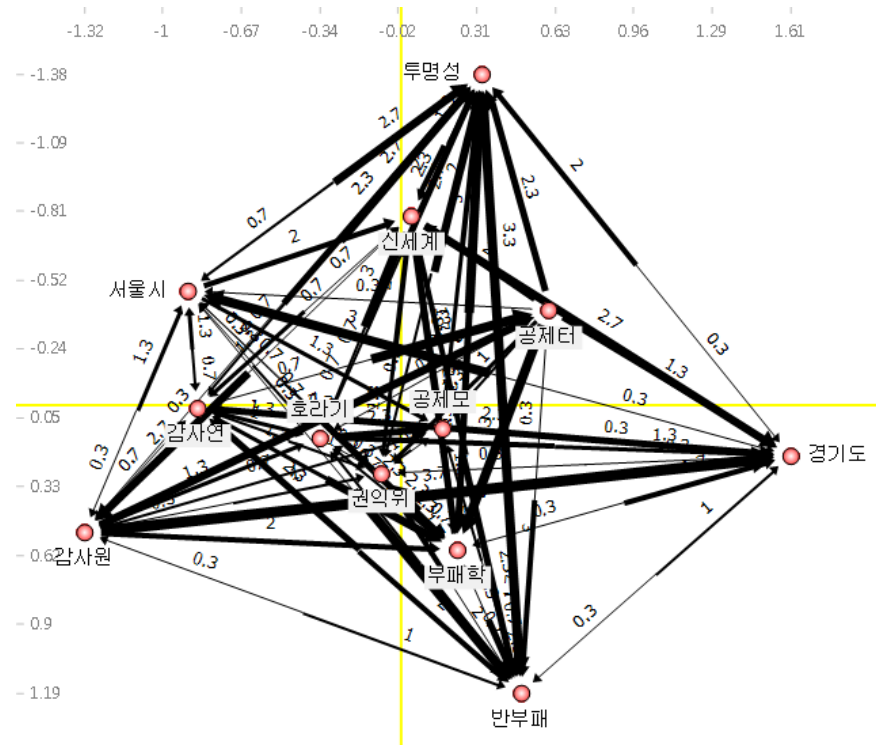
주1: 숫자 값은 소수점 2자리부터 반올림되었다.

주2: 표에서 사용된 네트워크 참여자의 공식 명칭은 각각 경기도(경기도청), 신세계(신세계), 투명성(한국투명성기구), 서울시(서울시청), 감사연(감사연구원), 감사원(감사원), 부패학(한국부패학회), 반부패(서울시립대학교 반부패시스템연구소), 공제모(공익제보자모임), 권익위(국민권익위원회), 호라기(호루라기재단), 공제터(참여연대 공익제보자지원센터)이다.

네트워크는 상호적 정보 교환의 개념에 기초한 것이어서, 행렬표 해석에서 영향과 의존은 누구의 관점인가에 따라 달라진다. 참여자 한 편에서의 영향은 다른 참여자에게는 의존이 되기 때문이다. 위 <표 1>에서 한국투명성기구(이하 투명성)의 관점에서 투명성은 경기도에 0.33 만큼 의존적임을 나타낸다. 그만큼 한국투명성기구가 “내부고발 정책결정/업무, 기타 활동과 관련, 자신이 필요한 정보를 얻는데” 경기도 자료를 0.33만큼 많이/자주 이용한다는 뜻이다. 정보 영향 차원에서 이것은 경기도의 한국투명성기구에 대한 영향의 크기이다. 반대로 경기도의 관점에서는 한국투명성기구에 2.00 만큼의

의존이고, 경기도가 한국투명성기구의 자료를 2.00 만큼 많이/자주 이용한다는 뜻이다. 이때 정보 흐름의 방향은 한국투명성기구로부터 경기도이다. 투명성의 입장에서는 2.00은 영향의 정도이다. 위 행렬표에서 대각선의 빈칸은 참여자에게 자신의 정보에 대한 것으로, 일반적으로 네트워크 분석에서는 특정 참여자의 자신에 대한 정보 영향과 의존, 공간적 거리, 사회적 친밀도 등의 개념은 성립되지 않는 것으로 간주한다(김용학, 2011: 61-62). 관계 데이터의 행렬표만으로 네트워크 참여자 간의 정보 교환에 관한 복잡한 상호관계의 정확한 해독이 힘들다. 이를 위해 넷마이너는 관계데이터를 노드와 링크 관계로 나타내는 mapping을 제공한다. 다음 <그림 1>은 Classical MDS 레이아웃을 이용하여 참여자 간 정보 영향 및 의존의 행렬표를 지도로 작성(mapping)한 것이다.

<그림 1> 네트워크 참여자 간 정보 영향 및 의존의 지도



주1: 네트워크 맵에서는 편의상 소수점 1자리만 표시된다.

주2: 자료 이분화(dichotomize)는 “연결망 행렬의 값에 일정한 기준을 적용하여 그 기준에 충족될 경우에는 1, 그렇지 않은 경우에는 0을 부여하는 것인데” (김용학, 2011: 100-101), 여기서는 cut-off 값 지정을 하지 않고 노드 간의 연결만을 하였다.

주3: 연결선 굵기(line shape)는 0.33, 0.67, 1.0, 1.33, 1.67, 2.0, 2.33, 2.67, 3.0, 3.33, 3.67을 사용하여 표시되었다.

위 <그림 1>에서 노드는 네트워크 참여자이고, 라인은 정보관계(information relations)이다. 네트워크 지도는 결국 두 참여자 간의 노드 연결(node connectivity)이자 라인(lines)의 구조이고, 연결의 성격은 화살표로 나타낸다. 네트워크 두 참여자 간의 정보의 영향(influence)과 의존(dependency) 크기는 라인 위에 숫자 값을 보여준다. 정보흐름을 5점 척도로 측정하여, 최대-최저 흐름의 크기는 5에서 1인데, 한국투명성기구와 경기도 간의 정보 교환 관계를 보면, 정보의 흐름은 “투명성→경기도=2.0”, “경기도→투명성=0.3”이다. 이는 “내부고발자 보호 정책결정/업무, 기타 활동과 관련하여, 주로 이용하는 정보”의 영향과 의존의 관점에서, 경기도가 한국투명성기구에 거의 6배나 더 의존도가 높다는 뜻이다. 참여자 전체 간의 이와 같은 영향 및 의존관계가 보여주는 특징은 첫째, 단일 연결망으로, 정보의 중심과 외곽 정도의 관계만 존재한다는 점이다. 참여자 간의 중층이나 하위 네트워크가 존재할 가능성이나 단서는 찾아 볼 수 없다. 네트워크 참여자 간의 의존/영향의 뚜렷한 패턴도 발견되지 않는다. 둘째, 정보교환의 중심은 공익제보자모임과 국민권익위원회이다. 나머지는 정도의 차이를 두고 주위에 자리한다. 네트워크의 가장 외곽에는 정부기관으로 서울시, 경기도, 감사원이, NGO는 반부패시스템연구소, 한국투명성기구가 위치한다. 정보 교환의 중심에 있다는 것은 생산하는 정보를 다른 참여자들이 가장 필요하고 매력적인 것으로 생각하고, 그만큼 수요가 많다는 뜻으로, 곧 종합적 영향력의 크기를 가리킨다. 공익제보자모임과 국민권익위원회 중 전자는 내부고발 경험자의 모임이고, 후자는 내부고발 정책을 담당하는 정부의 정책생산, 집행 기관이라는 점에서, 내부고발 정책 네트워크의 정보 흐름은 정책기관과 내부고발자 모임, 두 축을 중심으로 교환의 구조가 만들어지고 있다는 해석을 허용한다. 셋째, 내부고발 보호 NGO가 정보 흐름에 관한 네트워크의 한 축을 차지한다는 점이다. 이것은 NGO가 정책의 형성이나 집행 과정에서, 특히 실제 내부고발을 경험한 사람들이 정책기관의 실질적 파트너의 역할을 하고 있음을 시사한다. 넷째, 네트워크 참여자는 정부기관, NGO, 연구조직, 세 부문이었으나, 각 부문 참여자 간의 응집성은 다른 부문과 차별화될 만큼 높지 않아(lack of cohesive), 별도의 정보 공유 그룹을 형성하지 못하였다. 특히 정부부문 참여자 간의 연결은 응집성이 낮았다. 기타 민간부문 신세계가 이외로 중심부로부터 멀지 않다는 것도 특징이다. 신세계는 기업부문의 윤리경영 선두 주자로 평가받고, 내부비리신고제를 일찍부터 도입하고 있다는 점에서 그 이유를 찾을 수도 있을 것이나, 그 보다는 네트워크 참여자 대부분이 정부기관이거나 NGO이고, NGO들도 사실상 공공부문의 내부고발자 보호에 주로 관심을 발전시켜왔다는 점에서 민간부문이 경험하는 내부고발 정책 관련 정보에 대한참조 수요가 상대적으로 높게 반영되었기 때문으로 보여진다. 다음 <표 2>는 전체 네트워크의 속성(properties) 지표값들이다.

&lt;표 2&gt; 내부고발 정책 네트워크의 속성 지표

구 분	링크의 수(數)	밀도	연결도	응집성	중심성
지 표	108	0.894	9.833	0.818	21.818

네트워크 밀도(density)는 참여자 간의 가능한 총 관계의 횟수 중에서 실제의 관계 횟수의 비율로 0.894이다. 연결도는 네트워크의 결속을 나타내는 지표로 한 노드가 관계를 맺고 있는 다른 노드의 숫자로 9.833이고, 응집성(cohesion)은 0.818, 중심성(centrality)은 내향, 외향 모두 21.818%이다. 네트워크의 인지적 구조에 관한 이와 같은 지표값은 지난 1년간 몇 회나 접촉했는가의 사실 정보가 아닌 “내부고발자 보호 정책 결정/업무, 기타 활동과 관련하여”, 각각의 참여자의 자료를 얼마나 자주/많이 이용했는가의 상대적 정도를 가리킨다.

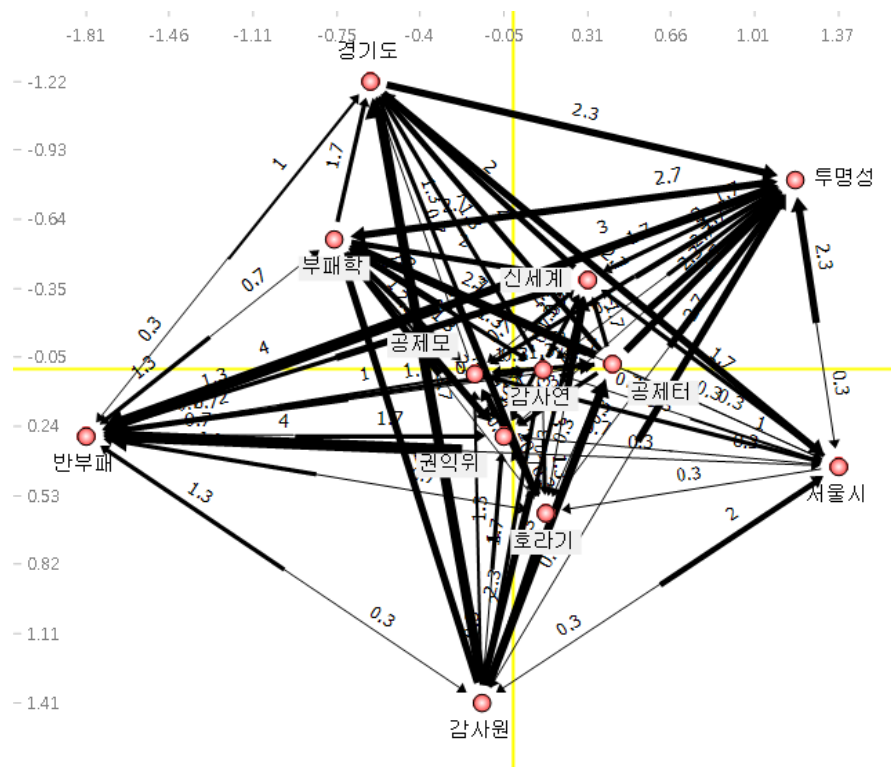
**최신 정보** 정보 교환 분석에서 통상/일반적 정보인가? 아니면 최신 정보에 관한 것인가에 따라 네트워크의 구조는 다르게 나타난다. 후자의 경우는 참여자 중 어느 조직이나 단체의 규모가 더 큰가? 누가 보다 오랫동안 활동해 왔고, 보다 많은 정보를 축적, 보유하는가? 등의 영향을 상대적으로 덜 받는다. 따라서 이 연구에서는 두 가지 최신 정보 네트워크를 분석하여, 비교하였다. 다음 <표 3>은 “내부고발 정책결정/업무, 기타 활동과 관련” 참여자가 다른 각각의 참여자들로부터 최신 정보를 얼마나 얻고 있는가에 관한 행렬표이다.

&lt;표 3&gt; 최신 정보 영향 및 의존의 행렬

구 분	경기도	신세계	투명성	서울시	감사연	감사원	부패학	반부패	공제모	권익위	호라기	공제터
경기도		0.00	2.33	2.67	0.00	0.00	0.00	0.33	0.00	0.00	2.33	0.00
신세계	2.00		1.67	0.00	0.67	2.33	0.00	1.33	0.67	1.33	0.33	0.00
투명성	0.00	1.67		0.33	0.67	0.33	2.67	4.00	1.33	0.67	0.33	0.00
서울시	0.00	1.67	2.33		0.67	0.33	2.67	4.00	1.33	0.67	0.33	0.00
감사연	1.33	0.67	1.67	1.00		0.00	2.33	0.67	1.00	1.00	1.33	2.67
감사원	3.67	1.33	2.67	2.00	1.67		2.67	1.33	1.00	1.33	2.00	3.00
부패학	1.67	2.00	2.67	0.33	1.33	0.00		1.33	1.33	2.33	0.33	0.00
반부패	1.00	2.33	3.00	0.33	1.67	0.33	0.67		1.00	1.67	0.67	0.33
공제모	0.67	1.33	2.00	0.00	0.33	0.00	2.00	0.67		1.00	0.00	0.00
권익위	0.00	1.33	2.67	0.33	0.67	0.33	1.00	0.67	0.33		0.33	0.00
호라기	1.33	2.33	2.67	0.00	0.33	0.00	2.33	1.67	2.00	0.67		0.00
공제터	2.00	1.67	2.33	0.33	1.00	0.00	3.00	2.00	1.33	1.33	0.33	

위에서 경기도는 한국투명성기구에 2.33 만큼 의존적이나 한국투명성기구는 경기도로부터 거의 어떤 정보도 얻지 않는 정보 독립적 관계이다. 둘 간의 정보 흐름은 한국 투명성기구에서 경기도로의 일방향이다. <그림 2>는 참여자 간 정보 영향 및 의존의 관계적 거리(relational distance) 지도이다.

<그림 2> 최신 정보 영향 및 의존의 지도



앞서의 일반/통상적 정보 교환 네트워크와의 가장 큰 차이는 링크 수의 감소, 다음은 중심부는 보다 밀집되고, 주변부 참여자들은 중심으로부터 더 멀어지는 경향을 보인다는 점이다. 링크의 수는 108개에서 105개 줄고 있다. 최신 정보 네트워크에서는 기존 네트워크에서의 정보 영향과 의존의 거리가 보다 더 뚜렷이 드러나고 있음을 가리킨다. 내부고발 정책 네트워크 최신 정보의 교환 관계는 참여자들의 정보 자원의 양보다는 얼마나 최신 정보인가, 즉 정보의 질의 반영 때문으로 해석된다. 다음 <표 4>는 최신 정보 네트워크의 속성 지표이다.

&lt;표 4&gt; 최신 정보 네트워크 속성 지표

구 분	링크의 수(數)	밀도	연결도	응집성	중심성
지 표	105	0.848	9.333	0.795	24.545

밀도(density)는 0.848, 중심성(centrality) IN과 OUT-Degree Centrality는 모두 24.545%이다. 앞서의 네트워크 지도와 비교하면, 링크의 수가 줄면서 이전 지도의 지표 값과 비교해 밀도( $0.894 > 0.848$ ), 연결도( $9.833 > 9.333$ ), 응집성( $0.818 > 0.795$ )은 더 낮다. 한 노드가 연결을 갖고 있는 노드의 숫자가 줄어든데 기인한다. 하지만 “전체 연결망 형태가 어느 정도 중앙에 집중되어있는가”를 나타내는(김용학, 2011: 83), 중심성(centrality)은  $21.1818 < 24.515$ 로 더 크다. 이전 네트워크 지도에 비해, 최신 정보의 경우 연결망이 보다 중심 집중적임을 보여준다.

## 2. 정보 선호, 가치의 인식

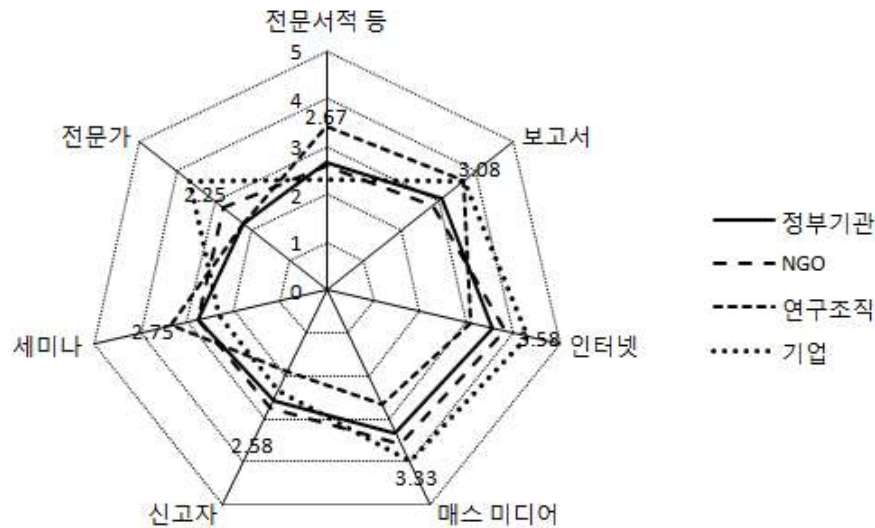
정보 소스에 따른 정보 이용 및 중요성 인식 네트워크 참여자들은 어떤 출처의 정보를 선호하는가? “내부고발자 보호 정책결정/업무, 기타 활동과 관련,” “필요 정보의 획득을 위하여 다음을 얼마나 많이/자주 사용하십니까?”라고 묻고, 전문서적으로부터 전문가에 이르는 출처를 제시한 다음, Likert 5점 척도, “매우 자주/많이”는 5점, “거의 없다/아니다”는 1점으로 응답을 받았다. 다음 <표 5>는 이를 정부기관, NGO, 연구조직, 기업으로 구분하여 분석한 결과이다.

&lt;표 5&gt; 정보 소스별 이용 선호

구 분	전문서적 등	보고서	인터넷	매스 미디어	신고자	세미나	전문가
정부기관	2.67	3.08	3.58	3.33	2.58	2.75	2.25
NGO	2.58	2.83	3.83	3.58	2.75	2.75	2.75
연구조직	3.44	3.67	3.11	2.67	1.89	3.33	2.22
기업	2.33	3.67	4.33	4.00	2.33	2.33	3.67

다음 <그림 3>은 위의 표를 그래프로 나타낸 것이다.

&lt;그림 3&gt; 필요 정보 획득의 소스



주1: 도표 축의 눈금은 읽기 편의를 위해 정부기관의 값만을 표시하였다.

주2: 약자는 전문서적 등 = '전문서적, 학술지 논문, 연구보고서 등', 보고서='정부 보고서, 백서, 통계', 인터넷='인터넷 자료', 매스 미디어='TV, 신문, 라디오, 잡지의 기사', 신고자='내부 공익신고자', 세미나='학술대회, 워크숍, 세미나', 전문가='전문가 자문'이다.

내부고발 정책 네트워크의 참여자 중 기업은 정보 이용과 관련하여, 가장 전문가, 인터넷, 매스미디어 정보에 의존적이다. 연구조직은 전문서적, 세미나, 보고서를 가장 많이 이용하고, 반대로 신고자, 매스미디어, 인터넷을 가장 덜 사용하였다. 정부와 NGO는 연구조직이나 기업과 달리 많은 정보의 획득 출처로 보고서의 중요성을 가장 낮게 평가하였다. 하지만 둘 중에서도 NGO는 전문가를 많은 정보를 얻는 정보 이용의 출처로 생각하였으나 정부는 가장 그렇지 않았다. 기업의 경우는 다른 참여자와 비교해, 전문가 지식, 인터넷, 매스미디어를 많은 정보 획득의 출처로서 가장 높게 평가하여, 네트워크의 정보 획득 소스에 대한 인식이라는 점에서 가장 뚜렷한 차이를 드러냈다. 정부와 연구조직은 전문가를 많은 그리고 자주 정보를 얻는 출처로서 가장 낮게 인식하였다. 이로 미루어 보면, 정보 네트워크에서 참여자 간의 정보 소스별 정보 의존의 패턴은 부문별로, 기업, NGO, 정부기관은 인터넷, 매스 미디어를 많은 정보를 얻는 출처로 상대적으로 보다 의존적이었고, 즉 수요가 높았다면, 연구조직은 전문서적, 보고서와 세미나 등을 통해 많은 정보를 얻고 있음을 확인해 준다. 이것은 정보 영향이라는 점에서 기업, NGO, 정부기관에 대하여는 전문서적이나 보고서보다는 인터넷, 매스 미디어를 통

한 노출이 보다 이용 가능성, 즉 효과적일 수 있음을 시사한다.

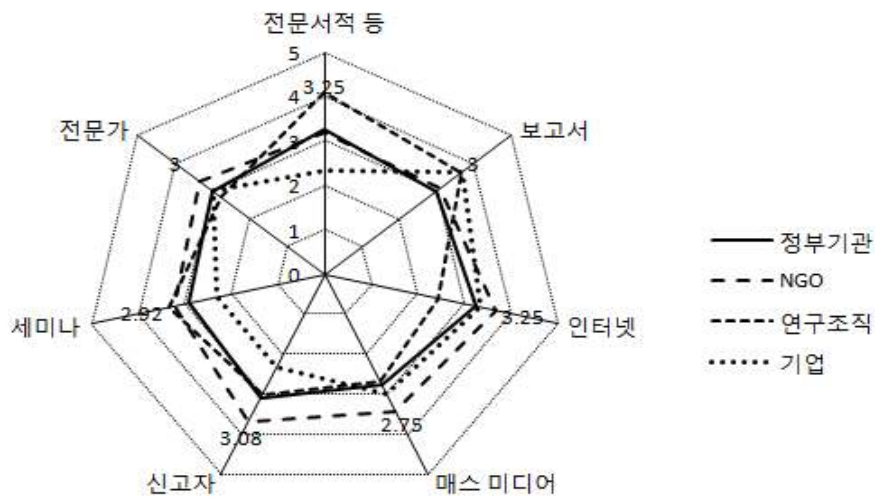
**정보 가치의 인식** 네트워크의 참여자들은 부문별로, 앞서의 정보 소스로부터 얻는 정보의 가치를 어떻게 생각하는가? 이러한 의문에 대한 검토를 목적으로 “내부고발자 보호 정책결정/업무, 기타 활동과 관련하여,” 각 네트워크 참여자들은 다양한 정보 소스로부터 얻는 정보가 “얼마나 많이/크게 도움이 됩니까?”라고 묻고, 전문서적부터 전문가에 이르는 7가지 정보 소스를 제시하였다. 다음 응답자로 하여금 Likert 5점 척도에 답을 하도록 하고, “매우 자주/많이”는 5점, “거의 없다/아니다”는 1점으로 평가하였다. 다음 <표 6>은 분석 결과이다.

<표 6> 정보 소스별로 정보가 도움이 되는 정도

구 분	전문서적 등	보고서	인터넷	매스 미디어	신고자	세미나	전문가
정부기관	3.25	3.00	3.25	2.75	3.08	2.92	3.00
NGO	3.17	3.08	3.67	3.42	3.67	3.25	3.33
연구조직	4.11	3.67	2.44	2.67	3.00	3.33	2.78
기업	2.33	3.67	3.33	3.00	2.33	2.33	3.00

<그림 4>는 위 <표 6>을 그림으로 나타낸 것이다.

<그림 4> 도움 정보 획득 소스



연구조직은 전문서적, 보고서, 세미나를, NGO는 인터넷, 신고자, 매스 미디어, 전문가를 통해 얻는 정보를 가장 도움이 된다고 생각하였다. 반면 기업은 연구조직과 함께 보고서를 가장 도움이 되는 정보로 인식하였으나, 전문서적, 신고자, 세미나는 정보 소스로서 가장 낮게 평가하였다. 정부기관은 보고서를, 연구조직은 인터넷과 매스미디어, 전문가를 가장 도움이 안 되는 정보 소스라고 생각하였다. 네트워크 참여자 간 정보 출처별 정보의 중요성에 대한 인식의 차이는 전문서적, 신고자, 매스 미디어, 인터넷에서 큰 것으로 나타났다.

**참여자 별 정보의 중요성 인식** 네트워크 참여자들은 다른 참여자들의 정보를 얼마나 중요한 것으로, 즉 도움이 된다고 생각하는가? 이러한 의문에 대한 인식을 파악하고자 “내부고발자 정책결정/업무, 기타 활동과 관련” 획득한 정보가 얼마나 도움이 되는 가라고 묻고, ‘매우 많이’ (5), ‘전혀 아니다’ (1), 5점 척도를 사용하여 답을 할 것을 요청하였다. 다음 <표 7>은 자신이 속한 조직이나 단체를 제외한 11곳의 정보가 얼마나 도움이 된다고 생각하는가에 대한 응답의 평균값이다.

<표 7> 네트워크 참여자 정보에 대한 중요성 인식

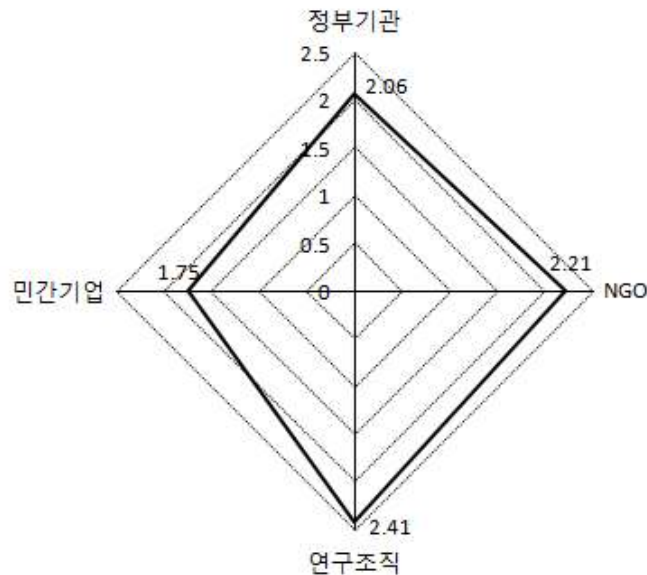
구 분	경도	신세계	투명성	서울시	감사연	감사원	부패학	반부패	공제모	관악위	호리기	공제터
평균 값	1.64	1.33	2.64	1.94	1.61	2.55	2.06	1.88	2.73	3.27	1.82	1.32

주1: 5점 척도이다.

주2: 자신의 기관/단체에 대한 응답은 제외되었다. N=33이다.

위 <표 7>에 따르면, 네트워크 참여자들은 국민권익위원회 정보를 가장 도움이 되는 것으로 평가한다. 다음은 공익제보자모임, 한국투명성기구, 감사원의 순이다. 정보 가치는 국민권익위원회를 제외하면 대부분 “보통이다”의 “3”에 크게 못 미치고 있다. 이로 미루어 네트워크 참여자들은 다른 참여자의 정보를 그렇게 도움이 될 만큼 의미 있는 것으로 생각하지는 않는 것으로 보인다. 네트워크 참여자들은 부문별로 다른 역할을 담당하는 만큼, 이것이 정보 가치 인식에서의 차이를 만들어 낼 수 있어, 부문별 정보 가치에 대한 참여자 인식의 비교가 요구된다. 다음 <그림 5>는 부문별 정보 도움 정도에 대한 차이이다.

&lt;그림5&gt; 정보 소스 부문별 산출 정보의 도움 정도



정부기관, NGO, 연구조직, 기업의 평균값은 각각 2.06, 2.21, 2.41, 1.75로, 부문별로 볼 때 네트워크 참여자들은 연구조직의 자료를 가장 도움이 되는 것으로 생각하였다. 반면 기업의 그것은 가장 도움이 되지 않는다고 보았다. 이러한 결과를 앞서의 정보 이용 정도 인식과 비교하면, 민간부문 참여자 정보를 자주 이용은 하지만 이용에 비해 그만큼 도움은 안 된다는 의미로 해석된다. 전반적으로 정부, NGO, 연구조직, 기업 간 정보가 도움이 되는 정도에 차이가 나타났으나, 분산분석(ANOVA) Scheffe Test에서 어떤 부문 간에도 유의하지 않았다( $F=1.607$ ,  $Sig.=.207$ ). 표본의 작은 규모 때문이나, 인식의 차이가 충분히 크지 않음을 시사한다.

### 3. 요약과 시사점

연구결과는 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 국민권익위원회와 과거 내부고발을 했던 공익제보자모임이 네트워크의 중심에 있는 것으로 나타났다. 이것은 내부고발의 정책 네트워크가 정책을 만들고 집행을 담당하는 기관, 실제 그것을 경험했던 NGO 조직, 둘을 중심으로 필요 정보의 획득과 교환의 관계가 만들어지고 있다는 것으로, 국민권익위원회의 그 동안의 내부고발 정책의 발전이 내부고발자, 시민단체, 위원회의 노력에 의한 것이었다는 자체 평가를 지지한다(2010: 443). 둘째, 네트워크 참여자 간의 정보

자원의 영향과 의존의 관계는 중심과 외부 단위 간의 구분은 분명하였으나, 특정 참여자 간의 관계나 정부기관, 연구조직, NGO, 기업이나 개별 참여자 간의 뚜렷한 정보 교환의 패턴의 존재는 관찰되지 않았다. 하지만 네트워크 참여자 간의 정보출처 선호, 정보 소스별 정보의 중요성에 대한 믿음 등에서는 차이가 있었다. 네트워크 참여자들은 자신의 정보 자원을 활용하고, 상대 참여자의 정보 수요에 대한 고려에 기초하여, 정책 과정에 접근과 영향을 시도한다는 점에서, 네트워크 전체 구조의 속성 및 개별과 부문별 참여자들의 정보 이용, 수요 분석 결과는 정책 네트워크의 작동, 개별 참여자의 지위와 역할, 정책의 변화나 참여자의 반응 이해에 중요한 시사점을 제공한다.

내부고발 정책 정보 네트워크는 공식 및 비공식적 단위들이 참여하고, 참여자들의 관계도 수직, 수평적 관계를 포함한다. 참여자들은 각기 다른 자원과 역할을 통해 정책 과정에 영향을 준다. 똑같은 네트워크 참여자라도 정부기관은 정책의 형성과 집행의 업무를 맡고, NGO는 특정 정책적 가치의 추구, 국민 인식의 개선, 개별 내부고발자 지원의 활동을 하는 단체이다. 학술단체의 역할이 과학적 지식을 강조하고, 연구보고서를 통한 간접적 영향을 시도한다면, NGO의 그것은 내부고발 정책 커뮤니티에 있는 관심을 가진 국민이나(the "interested public") 집단들의 자각을 제고하기 위하여 자극적이고 피해중심의 정보 제공에 주력한다. 또 정책 과정에 대한 참여도 비판 의견제시나 요구, 압력 등에 의한 것이다. Garvin(2001)은 과학자, 정책결정자, 일반 국민은 위험한 환경 및 건강 이슈를 둘러싸고 각각 과학적, 정치적, 그리고 사회적 합리성을 이용한다고 말한다. 이로 미루어 내부고발 정책 네트워크 참여 단위들도 정책과정에 참여하는 합리성의 기준은 다를 수 있다. 정보를 평가하고 지식을 만들어낼 때 각기 다른 기준을 적용하고, 이것이 서로간의 오해와 잘못된 해석, 인식론적 거리를 만들어 낼 수도 있다. 하지만 이 연구는 네트워크 참여자의 정보 자원의 교환, 정보 이용에 관심을 한정하여, 참여자들 간의 이와 같은 역할의 차이, 활동의 방식을 다루지 못했다. 참여자 간의 경쟁과 협력 등도 관심의 대상에 넣지 못했다. 네트워크 참여자 간 상호관계라도 van Waarden(1992: 34)이 제시하는 네트워크의 제도화(institutionalization)나 행동의 규칙(rules of conduct), 참여자 간의 갈등, 협력, 경쟁에 의한 구분, 전략, 권력관계 등도 고려되지 못했다. 비록 네트워크의 구조적 속성에 대한 통계적 분석과 그래픽을 이용한 관계의 지도를 제시하였지만, 네트워크의 다양한 차원은 분석하지 못했다. 정책 과정에 대한 접근과 영향에는 재정, 정치적 자원 등이 중요하나 정보 자원의 교환 관계만을 다루었다. 기타 분석 결과는 각 기관, 조직, 단체의 핵심적 역할을 맡고 있는 사람들의 인지에 기초한 분석으로, 인지가 현실을 설명하는데 있어서의 한계로부터 자유롭지 못하다. 후속 연구가 있다면 이러한 한계의 극복이 될 것이다.

## V. 결 론

이 연구에서는 정보 자원에 초점을 맞추어, 내부고발 정책 네트워크 전체의 인지적 구조와 속성, 부문 및 개별 참여자의 정보소스, 정보 중요성의 인식 등에 대하여 분석하였다. 기존 연구들이 주로 내부고발자 보호법, 정책의 내용과 비교, 개선 방법 등에 관한 것들이었다면, 이 연구는 내부고발 관련 정책과정에 영향을 미치는 네트워크 참여자들의 정보영향 및 의존의 인식에 대한 검토로, 기존 내부고발 연구의 관심과 연구방법, 외연을 확장한다는 의미가 있다. 하지만 분석이 네트워크 각 참여 단위별 관련 업무 담당자만을 서베이하여, 표본의 규모가 충분히 크지 않았다. 특히 공공부문 각 참여자 단위 소속 응답자들은 인사이동시 교체될 수 있다는 점에서, 시간적 대표성을 확신하기 어렵다. 이것은 모두 연구결과 해석의 일반화를 제약한다. 서베이 방법에서는 참여자 단위 핵심 인력을 조사대상자로 설정하여 응답자는 곧 네트워크의 실질적 참여자라는 의미가 있었다. 이것은 이들 대상의 인식 조사가 네트워크 인지 구조의 현실을 그대로 반영한다는 강력한 이점을 제공한다. 하지만 응답자가 설문에 응답할 때 참여자 단위 소속 응답자 수가 적어, 자신이 누구인지 예측될 수 있는 상황에 직면하나, 이 연구는 응답자의 비밀이나 익명성을 보장할 수 있는 적절한 방법을 제공하지 못하였다는 점에서, 응답 진실성의 문제로부터 자유롭지 못할 수 있다. 기타 SNA를 도입하여 네트워크 전체의 속성을 분석하였으나, SNA는 검증의 도구가 아니었다. 후속 연구에서는 이러한 연구설계의 한계를 극복 또는 해소할 수 있는 고민이 필요할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강지선·최홍석 (2005). 수도권 공장총량제 정책변화 연구 : 정책네트워크 분석을 중심으로. 지방정부연구, 9(3): 247-266.
- 국민권익위원회 (2010). 2010 국민권익백서.
- 김순양 (2007). 정책과정 및 정책 네트워크의 동태성 분석 - 의약분업 논쟁 사례의 적용. 지방정부연구, 11(3): 243-269.
- 김용학 (2011). 사회 연결망 분석 (제3판). 서울: 박영사.
- Ahlsweide, R., Cai, N., Li, S-Y. R., & Yeung, R. W. (2000). Network information flow. *IEEE Transactions on Information Theory*, 46(4): 1204-1216.
- Birkland, T. A. (2012). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (3rd ed.). Armonk, N.Y. : M. E. Sharpe.
- Brandes, U., Kenis, P., Raab, J., Schneider, V., & Wagner, D. (1999). Explorations into the visualization of policy networks. *Journal of Theoretical Politics*, 11(1): 75-106.
- Cyram (2010). *NetMiner3 3.4.0*. Seoul: Cyram Co., Lt.d.
- Denning, D. (1976). A lattice model of secure information flow. *Communications of the ACM*, 19(5): 236-243.
- Duncan, K. A. (1995). Evolving community health information networks. *Frontiers of Health Services Management*, 12(1): 5-41.
- Garvin, T. (2001). Analytical paradigms: The epistemological distances between scientists, policy makers, and the public. *Risk Analysis*, 21(3): 443-455.
- Gorissen, W. H. M., Schulp, T. W. J., Kerkhoff, A. H. M., & van Heffen, O. (2005). Bridging the gap between doctors and policymakers. The use of scientific knowledge in local school health care policy in The Netherlands. *European Journal of Public Health*, 15(2): 133-139.
- Griffith, R., & Tengnah, C. (2012). Further legal protection needed for nurses who report poor practice? *British Journal of Community Nursing*, 17(6): 287-290.
- Hartley, T. W., & Glass, C. (2010). Science-to-management pathways in US Atlantic herring management: Using governance network structure and function to track information flow and potential influence. *Journal of Marine Science*, 67(6): 1154-1163.
- Hassink, H., de Vries, M., & Bollen, L. (2007). A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies. *Journal of Business Ethics*, 75(1): 25-44.
- Henry, A. D. (2011). Ideology, power, and the structure of policy networks. *Policy Studies Journal*, 39(3): 361-383.

- Henry, A. D., Lubell, M., & McCoy, M. (2011). Belief systems and social capital as drivers of policy network structure: The case of California regional planning. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 21: 419-444.
- Henry, A. D., Lubell, M., & McCoy, M. (2012). Survey-based measurement of public management and policy networks. *Journal of Policy Analysis and Management*, 31(2): 432-452.
- Howlett, M. (2002). Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: Evidence from four Canadian policy sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*, 35(2): 235-267.
- Joyce, L. (2003). Improving the flow of scientific information across the interface of forest science and policy. *Forest Policy and Economics*, 5(4): 339-347.
- Kaplan, S. E., Pany, K., Samuels, J., & Zhang, J. (2012). An examination of anonymous and non-anonymous fraud reporting channels. *Advances in Accounting*, 28(1): 88-95.
- Mitchell, R. B., Clark, W. C., & Cash, D. W. (2006). Information and influences. In R. B. Mitchell, W. C. Clark, D. W. Cash, & N.M. Dickson (Eds.), *Global environmental assessments* (pp. 307-338). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Mol, A. P. J. (2010). *Environmental reform in the information age. The contours of informational governance*. New York: Cambridge University Press.
- Montpetit, E. (2005). A policy network explanation of biotechnology policy differences between the United States and Canada. *Journal of Public Policy*, 25(3): 339-366.
- Nance, R. E., Narayan, B. U., & Korfhage, R. R. (1972). Information networks: Definitions and message transfer models. *Journal of American Society for Information Science*, 23(4): 237-247.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy networks: A British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3): 292-316.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1): 181-205.
- Smith, G. (2007). Principles of secure information flow analysis. In Christodorescu, M., Jha, S., Maughan, D., Song, D., & Wang, C. (Eds.), *Malware Detection. Advances in Information Security* (vol. 27, pp. 291-307), Springer, Heidelberg.
- Soomai, S. S., MacDonald, B. H., & Wells, P. G. (2013). Communicating environmental information to the stakeholders in coastal and marine policy-making: Case studies from Nova Scotia and the Gulf of Maine/Bay of Fundy region. *Marine Policy*, 40(5): 176-186.
- Starr, P. (1997). Smart technology, stunted policy: Developing health information networks. *Health Affairs*, 16(3): 91-105.

- Tijssen, R. J. W., & van Raan, A. F. J. (1990). Net Citation Balances: A Measure of Influence between Scientific Journals. *Journal of American Society for Information Science*, 41(4): 298-304.
- van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 29-52.
- Vandekerckhove, W., & Lewis, D. (2012). The content of whistleblowing procedures: A critical review of recent official guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108(2): 253-264.
- Wells, P. G. (2003). State of the marine environment (SOME) reports - A need to evaluate their role in marine environmental protection and conservation. *Marine Pollution Bulletin*, 46: 1219-1223.
- Yang, H., & Tang, J. (2005). Key user roles on web-based information systems requirements. *Industrial Management & Data Systems*, 105(5): 577-595.

투고일자 : 2013. 07. 21

수정일자 : 2013. 09. 21

게재일자 : 2013. 09. 25

국문초록

## 내부고발 정책 네트워크의 인지적 구조 : 주요 행위자 간 정보의 영향 및 의존의 관계

박홍식(중앙대)·이지문(연세대)·장용진(고려대)

이 연구의 목적은 내부고발 정책 네트워크 참여자 간 정보 영향과 의존의 인지 구조, 개별 참여자의 정보 이용, 인식을 밝히는 것이었다. 이러한 목적의 달성을 위하여, 네트워크 참여자 간의 영향 및 의존 관계의 구조는 무엇인가, 어떤 형태의 정보를 선호하는가? 등의 연구 문제를 검토하였다. 네트워크 주요 참여자 12곳을 선정한 후, 이들을 대상으로, 내부고발 정책 관련 업무를 맡고 있는 실무자를 3명씩 추천받아, 네트워크 전체의 구조적 속성과 부문 및 개별 참여자의 출처별 정보 선호, 인식을 분석하였다. 자료수집에는 설문조사를 이용하였고, 총 36명으로부터 응답을 받아 분석하였다. 네트워크 전체의 구조에 대하여는 사회연결망 분석(SNA)으로 지도를 작성하고, 속성을 추정하였다. 분석 결과, 네트워크는 국민권익위원회와 공익제보자모임이 중심이고, 다른 참여자들은 중심과 외곽의 구조인 것으로 나타났다. 부문 및 개별 참여자 간 의미있는 정보 영향 및 의존의 패턴은 관찰되지 않았다. 기타 네트워크 부문 및 개별 참여자의 정보 이용과 인식은 SPSS를 사용하여 분석되었다. 이 연구는 네트워크 분석 기법을 도입함으로써 내부고발에 관한 기존의 법률이나 정책 내용 중심의 연구를 네트워크 구조와 주요 참여자들 상호간의 정보 교환 관계에까지 확장한다는 의미를 갖는다. 하지만 표본의 규모가 충분히 크지 못하여, 일반화의 제약을 허용한다. 그럼에도 불구하고, 연구 결과는 정책 네트워크 참여자 간의 정보 영향과 의존, 이용과 인식에 대한 이해를 개선하고, 차후 권력관계, 전략, 경쟁과 협력 등의 연구를 위한 기초 정보가 될 것이다.

주제어: 내부고발 정책 네트워크, 정보의 영향과 의존, 정책 행위자