

## 투명도 측정의 대안 개발과 적용

### A Study on the Alternative Development and Application of the Transparency-Measurement

박 영 원(Park, Young Won)\*

#### ABSTRACT

The ultimate goal of this research 1) data collection and analysis of related integrity and transparency research, and, 2) national model of transparency and the development of alternatives transparency can see at the same time, apply to review the validity of measurement.

Based on research, a model of transparency, accessibility, reliability, openness, freedom, corruption, etc. 5-level components, consists of 20 indicators of the details. This research model of transparency when compared with other existing model of transparency, the most distinguish of the features and advantages are two-points.

First, the indicators of openness and reliability that can be directly or indirectly involved transparency, such as those included as a component of the model are.

Second, using the standard scores a standardized with the introduction of Z-Scores than the other models is easy-to-understand representation of the score of transparency.

key word: 반부패(Anti-Corruption), 투명성(Transparency), 투명성 측정(Transparency Measurement), 투명성 모델(Transparency Model)

### 1. 연구배경 및 목적

공직 부패의 사회경제적 피해가 심각하며, 따라서 이를 최소화하기 위한 대응책의 마련은 국가경쟁력을 향상시키는데 있어 매우 중요하다. 反부패 정책의 입안을 위해서는 부문별·분야별 부패의 수준을 파악하는 것이 필요하다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고, 주로 설문조사를 통하여 부패수준을 측정하려는 시도가 대부분일 뿐, 아직까지 부패의 수준을 객관적으로 측정하는 효과적인 방법은 개발되어 있지 않다.

부패는 본질적으로 '감춰진 실체'의 속성을 지니므로 측정하기 어렵다(Warney, 1999). 흔히 적발된 부패 공직자의 수 또는 뇌물의 규모를 통해 母集團의 부패수준을 추정하기도 하지만, 이는 사정당국의 부패를 적발하려는 노력과 内生性(endogeneity)을 지니므로 그러한 추정치에 대해 합리적인 대표성을 부여하기에는 한계가 있다. 부패수

\* 국회입법조사처 법사행정팀 입법조사관

준에는 아무런 변화가 없어도 적발 노력이 증가하면 드러나는 부패 공직자나 뇌물 규모는 증가하며, 그 반대의 경우도 성립하기 때문이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 지금까지는 민원인·기업인·공무원 등을 대상으로 실시한 설문조사나 면접조사의 결과에 의해 간접적으로 부패수준을 추정하는 방법이 널리 이용되고 있다. 대표적인 사례로는 1993년 발족한 국제투명성위원회(Transparency International: TI)가 1995년부터 매년 발표하는 부패인지수(Corruption Perceptions Index: CPI)를 들 수 있다.<sup>1)</sup> 그러나 설문조사나 면접조사의 결과는 응답자의 주관적인 인식을 종합한 것이기 때문에, 객관적인 부패의 실상과는 상당한 괴리가 있을 수밖에 없다. 또한 논리적이고 과학적인 면에서 부패발생의 인과관계를 등한시했다는 측면은 결국 부패통제에 있어서 효과적인 개선방안을 제시하는데 한계가 있을 수 밖에 없다.

최근에는 설문조사결과와 드러난 부패 수준의 객관적인 통계, 나아가 부패를 유발하는 제도적 요인에 관한 평가 등을 종합적으로 고려하여 부패 수준을 측정하는 모형이 제시되고 있다.<sup>2)</sup> 이 중에서도 가장 대표적인 것은 국가청렴위원회가 2002년부터 조사하여 발표하는 청렴도조사이다.<sup>3)</sup> 청렴도란 국민(민원인)의 입장에서 “공무원이 부패행위 없이 객관적이고 공정하게 업무를 처리한 정도”를 의미하고 있다. 이러한 청렴도를 측정하기 위해 각 기관의 부패발생 가능성이 높은 주요 민원업무의 민원인을 대상으로 부패경험 및 부패유발요인 등 11개 항목에 전화 설문조사를 실시하여 평가하고 있다.

이 연구의 주요 내용은 크게 3가지로 구성된다. 첫째, 기존 청렴도, 투명도 조사와 관련된 자료의 수집이다. 보다 논리적이고 타당한 투명도 모형을 설계하기 위해서는 기존 조사연구의 특성과 한계를 살펴볼 필요가 있다. 따라서 해외의 TI, IMD, PRS, WB, PERC 등의 투명도 조사의 자료를 수집하여 분석할 계획이다.

둘째, 투명도와 부패가 밀접한 상관관계가 있음을 전제로 부패 관련 기존 연구를 토대로 부패유발요인을 도출하고, 이를 바탕으로 한 투명도 모형을 설계하는 것이다. 이를 위해서는 기존 연구들을 바탕으로 투명도의 개념에 대한 조작적 정의가 설계되어야 하며,<sup>4)</sup> 부패를 유발하는 요인은 투명도를 저하시키는 요인이므로 이를 토대로 투명도에 영향을 미치는 변수들을 추출할 계획이다. 본 연구에서 개발할 투명도 모형은 국가단위의 투명도 모형이다.

셋째, 설계된 투명도 모형을 토대로 시험 조사를 실시하는 것이다. 투명도 모형의 실제 적용은 수집되는 자료에 따라 달라지겠지만, 일단, 국가별로 국가전체를 대상으로

1) Political Risk Services가 국가위험안내(International Country Risk Guide: ICRG)에서 130여 개 국가들을 대상으로 1982년부터 발표한 것이 부패수준 측정의 효시로 추정된다.

2) 이를테면, 박중훈(1999), 최병대·이종원(1999), 최병대(2000), 경실련(2000), 박영원(2002), 국가청렴위원회(2005) 등이 여기에 해당된다.

3) 국가청렴위원회의 청렴도 측정은 부패방지시책평가의 청렴도 중점개선과제와 매우 밀접한 관련이 있으므로 부패방지시책평가와 연계하여 살펴보는 것도 필요하다.

4) 부패현상과 직·간접적으로 연관되는 투명도의 개념에 대한 연구는 매우 드물다.

한 설문조사결과를 활용할 계획이다. 시험조사의 경우 원칙적으로 자료의 시간적 범위를 2005~2007년으로 제한할 예정이다.<sup>5)</sup>

따라서 이 연구의 궁극적인 목적은 1) 기존 청렴도 또는 투명도와 관련된 조사들의 자료들을 수집하고 분석하고, 2) 국가단위 투명도 모형의 대안을 개발함과 동시에 적용해 봄으로써 투명도 측정의 타당성을 검토해보고자 한다.

## II. 해외 투명도 측정의 사례

### 1. 국제투명성기구의 CPI와 BPI

국제투명성기구(Transparency International: TI)는 부패방지 목적으로 1993년에 설립한 국제NGO단체(베를린)로, 세계 130여개국에 본부를 설치하였다. 이 위원회는 2년을 주기로 국제반부패회의(IACC) 개최하고 있으며, 한국본부는 한국투명성기구(TI-Korea)이다.

한편, TI가 매년 발표하는 TI지수는 부패정도를 나타내는 지수로 부패인지지수(CPI)와 뇌물공여지수(BPI)가 있다. 부패인지지수(Corruption Perceptions Index: CPI)는 공직부분(정치 포함)에 존재하는 부패의 정도 인식을 나타내는 지수이고, 뇌물공여지수(Bribe Payers Index: BPI)는 주요 수출국 회사들이 신흥시장의 국가 공무원에 대해 뇌물을 제공하는 정도에 대한 인식을 나타내는 지수이다.

CPI는 매년 부패지수의 측정에 사용되는 원시자료가 약간씩 상이하며, <표 3-1>의 2007년 CPI의 경우, 각 국의 공무원과 정치인들 사이에 존재하는 부패의 수준을 ① 국제경영개발원(Institute for Management Development: IMD)의 세계경쟁력보고서(World Competitiveness Year Book: WCY) 등 현지 외국기업의 최고·중간 경영자를 대상으로 한 설문조사, ② 세계은행(World Bank)의 국가 정책 및 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment) 등 전문가그룹에 의한 평가결과 등을 원시자료로 이용하였다.

CPI의 경우 아래 <표 II-1>과 같이 작성에 활용한 원시자료의 원천을 살펴보면, TI가 직접 설문조사를 수행하여 평가하는 것이 아니라 공신력을 지닌 다른 기관에 의해 수행된 설문조사결과를 활용하는 특징을 지니며, 또한 CPI는 선정된 원시자료 중에는 여러 연도에 걸쳐 이루어진 조사결과를 감안하여 일시적 변수의 영향력을 최소화하려고 하는 장점이 있음을 알 수 있다.

5) TI, IMD, PERC, PRS 등에서 매년 발표하는 투명도(부패)지수의 경우 국가별 점수가 안정적인 경향을 보이기 있기 때문에 최근 자료를 활용하여 시험조사를 수행하기로 한다.

〈표 11-1〉 TI의 2007년 CPI 작성에 사용된 원시자료

작성기관	원시자료	연도	조사대상
Political & Economic Risk Consultancy (PERC)	Asian Intelligence Issue	2006	외국인 경영자
		2007	
Institute for Management Development (IMD)	World Competitiveness Year Book (WCY)	2006	국내 및 외국기업의 최고경영자 및 중간관리자
		2007	
Economist Intelligence Unit(EIU)	Country Risk Service and Country Forecast	2007	전문가의 평가
Freedom House	Nations in Transit	2007	미국 학계 전문가와 자체 전문가 평가
World Economic Forum(WEF)	Global Competitiveness Report(GCR)	2006/07	국내 및 외국 기업의 고위 경영자
United Nations Economic Commission for Africa	Africa Governance Report	2005/06	전문가의 조사
Merchant International Group	Grey Area Dynamics	2007	기업 고위 경영자
World Bank (IDA and IBRD)	Country Policy and Institutional Assessment	2006/07	전문가의 조사
World Market Research Centre	Risk Ratings	2007	기업관리자 평가
Asian Development Bank(ADB)	Country Performance Assessment Ratings	2006/07	금융계 내외부 전문가
African Development Bank(AFDB)	Country Policy and Institutional Assessments	2005/06	금융계 내외부 전문가
Bertelsmann Foundation(BTI)	Bertelsmann Transformation Index	2007/08	조직의 내외부 전문가와 지역응답자

출처: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007)

하지만 이런 장점에도 불구하고 CPI는 다양한 원시자료에 대한 자의적인 가중치, 2차자료 활용에 따른 문제, 일부조사의 경우에는 응답자들이 선진국의 기업인 위주로 구

성되어 있기 때문에, 한국과 같은 경우에는 동·서양의 문화와 관습의 차이에 따른 불이익을 받을 수 있는 가능성도 배제할 수 없는 한계를 지닌다.

한편, 국제투명성기구(Transparency International: TI)는 1995년부터 발표해오던 부패지수(CPI)와는 별도로 1999년부터는 뇌물공여지수(BPI)를 발표하기 시작하였다. BPI는 주요 수출국들의 기업들이 외국에서 활동할 때 외국의 공무원들에게 뇌물을 제공할 것인가에 대한 인지도를 조사하여 그 결과를 지수화한 것이다. 이 조사는 1999년 OECD뇌물방지협약의 발효이후, 이에 대한 인식 제고와 협약을 준수하는지에 대하여 감시하기 위한 것이 그 목적이 있다. 또한 이를 통해 협약에 가입한 정부들이 외국인에 대한 뇌물을 효과적으로 금지시키고 어느 분야에 특히 노력을 기울여야 하는지를 권고하기 위한 것이기도 하다.

이 BPI는 1999년에 처음으로 조사되었고, 2002년에 두 번째, 2006년에 세 번째로 실시되었다. 2006년 조사는 주요 신흥 시장으로 떠오르는 나라들(30개국)에 진출해 있는 외국 상공회의소 의장이나 주요 간부, 주요 외국인 및 자국 기업의 최고경영자, 회계법인의 파트너, 은행, 변호사들을 대상으로 한 직접 인터뷰 방식으로 실시되었다. 조사가 실시된 30개국 선정의 기준은 주요 신흥 시장에서 국가간 경쟁이 심한 나라들을 대상으로 하였다. 실제 BPI는 한 국가의 뇌물공여성향에 대한 평가라기보다는 그 나라의 기업들의 성향에 대한 평가로 파악하는 것이 타당할 것이다. <표 II-2>는 BPI의 결과를 표로 나타낸 것이다.

<표 II-2> TI의 2006년 국가별 BPI(뇌물공여지수)

순 위	국 명	BPI	순 위	국 명	BPI
1	스위스	7.81	16	포르투갈	6.47
2	스웨덴	7.62	17	멕시코	6.45
3	호주	7.59	18	홍콩	6.01
4	오스트리아	7.50	18	이스라엘	6.01
5	캐나다	7.46	20	이탈리아	5.94
6	영국	7.39	21	한국	5.83
7	독일	7.34	22	사우디아라비아	5.75
8	네덜란드	7.28	23	브라질	5.65
9	벨기에	7.22	24	남아공	5.61
9	미국	7.22	25	말레이시아	5.59
11	일본	7.10	26	대만	5.41
12	싱가폴	6.78	27	터키	5.23
13	스페인	6.63	28	러시아	5.16
14	아랍에미리트	6.62	29	중국	4.94
15	프랑스	6.50	30	인도	4.62

## 2. IMD의 투명성지수

IMD는 1987년부터 『세계경쟁력연감(World Competitiveness Yearbook: WCY)』을 발간해 오고 있으며, 이 연감 작성을 위해 실시한 조사를 근거로 각 국가의 경쟁력 점수와 순위를 발표한다. 국가경쟁력 평가의 목적은 국가가 그 나라의 기업들이 경쟁력을 갖추는 데 필요한 환경을 얼마나 제공하고 있는지를 측정하는 것이다. IMD의 경우도 TI와 유사한 방법에 의해 국가경쟁력을 평가하는데 그 안의 주요 국가별 뇌물 및 부패 관행(bribing and corruption practices)지수를 매년 발표하고 있다. IMD의 부패관행지수는 국가경쟁력지수의 하부지수로서 크게 투명성, 뇌물과 부패, 기업관리자 신뢰도, 사회적 책임성 등 4가지로 구성된다(IMD, 2006).

국가경쟁력지수는 매년 55내외의 국가를 평가대상으로 하고 있다. 국가경쟁력 조사 항목은 2/3의 객관적 데이터와 1/3의 설문조사 데이터로 구성된다.<sup>6)</sup> 이 비율은 종합순위 산정에 반영되는 평가지표의 비중을 의미한다. 객관적 데이터는 주로 각 기관들로부터 수집하는데, 140개의 객관적 데이터가 종합경쟁력순위 집계에 활용되고 42개의 객관적 데이터는 배경지식으로 활용된다. 설문 대상자들은 자국의 상황에 대해서만 평가할 것을<sup>7)</sup> 요구받으며, 설문조사 데이터는 객관적 데이터를 보완하도록<sup>8)</sup> 고안되어지며, 평가지표들은 경제학 문헌에 근거하거나 델파이조사를 통해서 선택된다.

WCY 지수는 240여 가지의 실제 사용기준과 70여 가지의 배경 정보 등 총 310여 가지의 항목으로 작성된다. 각 국가들의 성취도는 다음의 표준편차방식(Standard Deviation Method: SDM)에 의해 산정된다. 대부분의 경우에 국내총생산(GDP) 수치처럼 높을수록 상위에 랭크되지만, 어떤 경우에는 소비자 물가상승률처럼 가장 낮은 수치가 가장 경쟁력이 있는 것을 수 있다.

표준편차방식(SDM)은 국가들 간의 상대적 차이를 나타내므로, 각 국가들의 최종적인 상대 순위가 좀 더 정확히 산정될 수가 있다. 각 기준에 대해 먼저 전체 대상 국가들의 평균치를 계산하고, 표준 편차는 다음 공식을 사용하여 계산한다.

$$s = \sqrt{\frac{\sum (X - \bar{X})^2}{N}}$$

최종적으로, 240여개의 기준으로 전체 대상 국가들 각각의 표준화된 수치를 산정한다. 표준편차수치는 그 국가의 원래 값에서 전체 국가들의 평균치를 뺀 것을, 표준편차

6) 이 비율은 WEF의 경쟁력 지수에 포함되는 객관적 데이터와 설문조사 데이터 비율과 상반된다.

7) 외국인에 비하여 자국의 특수한 환경에 대한 폭넓은 지식을 갖고 있을 것으로 추정하기 때문이다.

8) 자료수집에 시차가 생기는 경우에는 최고경영자의 인지도 조사로 보완한다.

로 나눈 것이다.

$$(STD_{value}) = \frac{X - \bar{X}}{S}$$

$X$  = 원래의 값(original value)

$\bar{X}$  = 대상 국가 모두의 평균치

$N$  = 대상 국가수

$S$  = 표준편차

먼저, 개별 기준에 대해 위와 같은 표준편차방식을 통해 각 국가들의 표준화된 값을 얻는다. 이 결과에 기초하여 모든 기준 각각의 대상국가의 순위가 결정된다. 표준편차의 값은 성취도가 높거나 또는 낮음을 나타내는데, 그 의미는 그 데이터가 측정하려는 것이 무엇인지, 어느 경쟁적 요소가 그 안에 있는 지에 따라 달라진다. 하위요인(sub-factor)의 순위는 각 하위요인을 구성하는 모든 순위 기준의 표준편차값의 평균치를 계산하여 결정된다. 이 평균치는 배경적인 기준을 제외한 채 각 하위요인의 순위기준 수로 순위기준 표준편차의 합계를 나눔으로써 산정된다. 이것은 상위요인 기준의 수와 독자적으로 20여개의 하위요인의 비중을 '고정'시켜, 각 하위요인이 전체 순위에 같은 영향을 미치도록 한다. 기본 데이터이든지, 조사 데이터이든지 각 기준은 각각의 하위요인에서 표준편차값의 평균치를 결정하는데 같은 비중을 지닌다.

그런 뒤에, 하위요인의 순위를 합하여 '경쟁인수 섹션'에 서술되는 경쟁요인순위를 결정한다. 통계테이블 섹션의 '순위(ranking)'라는 용어로 상징되는 순위기준들만을 합쳐 순위를 산정한다. 이러한 방식은 WCY의 초기에 형성된 순위산정방식을 적용한 것이다. 네 개의 경쟁요인에 포함되어 있는 모든 순위기준은 그 통합된 내용에 포함되어 있다. 배경 정보를 구성하는 나머지 70여개의 기준은 순위를 결정하는 데이터의 통합에 포함되지 않는다.

<표 II-3> IMD의 2007년 부패관련 개별지수

국가명	투명성	뇌물과 부패	기업관리자 신뢰도	사회적 책임성
그리스	4.84(26)	2.93(34)	5.82(35)	5.22(36)
남아프리카	5.59(17)	2.19(38)	5.94(32)	5.84(24)
네덜란드	6.58(11)	7.94(8)	6.86(15)	6.66(5)
노르웨이	6.52(12)	6.41(15)	6.13(29)	6.65(6)
뉴질랜드	7.20(5)	8.85(2)	6.80(16)	7.20(2)
대만	3.83(39)	4.35(27)	6.58(21)	6.06(19)

덴마크	7.90(1)	9.19(1)	7.69(3)	7.76(1)
독일	5.33(22)	5.92(18)	4.94(47)	5.55(28)
러시아	2.87(47)	0.74(54)	4.55(52)	3.73(54)
루마니아	3.43(44)	1.70(43)	3.85(54)	3.92(50)
룩셈부르크	6.36(13)	7.85(9)	7.73(2)	7.13(4)
리투아니아	3.59(40)	1.91(42)	5.41(42)	5.63(27)
말레이시아	5.67(16)	4.67(24)	7.00(9)	6.63(8)
멕시코	4.00(36)	1.97(40)	5.77(36)	4.64(45)
미국	5.41(20)	5.81(19)	6.72(19)	5.98(22)
베네수엘라	0.63(55)	0.64(55)	5.12(45)	5.23(35)
벨기에	4.71(28)	5.40(20)	6.56(22)	6.05(20)
불가리아	2.29(51)	1.39(49)	4.69(51)	3.88(52)
브라질	2.90(45)	1.31(50)	6.31(24)	5.38(31)
스웨덴	7.01(8)	7.98(6)	6.20(28)	6.49(13)
스위스	7.33(3)	7.61(11)	6.73(18)	6.65(7)
스페인	4.03(35)	4.49(25)	5.41(41)	4.82(43)
슬로바키아	2.71(48)	1.94(41)	6.20(27)	5.35(32)
슬로베니아	3.98(37)	4.00(28)	5.57(40)	5.21(37)
싱가포르	7.53(2)	8.58(4)	7.88(1)	6.32(16)
아르헨티나	1.50(54)	1.42(47)	4.79(48)	3.79(53)
아이슬랜드	7.09(6)	8.80(3)	7.61(4)	7.17(3)
아일랜드	6.67(9)	6.27(16)	7.25(6)	6.35(14)
영국	4.77(27)	6.43(14)	5.63(39)	5.43(30)
오스트레일리아	7.06(7)	7.82(10)	6.99(11)	6.53(11)
오스트리아	6.67(9)	7.95(7)	7.00(9)	6.62(9)
요르단	5.13(24)	4.43(26)	6.26(25)	5.25(34)
우크라이나	1.65(53)	0.85(53)	3.88(53)	4.68(44)
이스라엘	4.49(31)	3.47(30)	6.97(12)	6.00(21)
이탈리아	3.56(41)	2.91(35)	5.31(44)	4.39(47)
인도	4.54(30)	1.67(45)	6.73(17)	5.80(25)
인도네시아	3.51(42)	1.21(52)	5.38(43)	5.19(38)
일본	4.37(32)	4.92(22)	6.52(23)	6.51(12)
에스토니아	5.57(18)	5.09(21)	5.93(33)	5.16(39)
중국	5.46(19)	1.69(44)	5.90(34)	6.35(15)
체코	2.90(46)	2.47(37)	5.00(46)	4.40(46)
칠레	4.84(25)	4.74(23)	6.00(31)	5.09(42)
캐나다	5.89(15)	6.73(13)	7.20(7)	6.55(10)
콜롬비아	5.40(21)	2.93(33)	6.93(14)	5.88(23)
크로아티아	2.64(49)	1.61(46)	3.40(55)	3.44(55)

태국	3.92(38)	2.00(39)	6.21(26)	5.33(33)
터키	4.17(33)	2.87(36)	6.96(13)	5.43(29)
포르투갈	5.18(23)	2.98(32)	5.74(37)	4.20(48)
폴란드	2.51(50)	1.40(48)	4.70(49)	4.13(49)
프랑스	4.62(29)	6.20(17)	5.65(38)	5.14(40)
핀란드	6.00(14)	8.37(5)	7.02(8)	6.06(18)
필리핀	2.18(52)	1.21(51)	6.64(20)	5.75(26)
한국	4.07(34)	3.89(29)	6.09(30)	5.11(41)
헝가리	3.48(43)	3.22(31)	4.70(50)	3.91(51)
홍콩	7.31(4)	6.90(12)	7.31(5)	6.08(17)

\* ( )는 순위를 의미함

### 3. PRS Group의 부패지수

New York 주 Syracuse 근처에 있는 PRS는 정치적 위기를 분석하는 데 초점을 두고, PRS(Political Risk Services)와 ICRG(International Country Risk Guide)라는 두 가지의 독특하고 독립적인 방법론 모델과 여러 관련 제품 및 서비스를 제공한다. PRS는 1980년대 초 인쇄물과 전자출판물을 시작했고, 세계 기업들을 위한 글로벌 의사결정을 용이하게 하는 데 기여해왔다. 그런데 실질적인 전자출판으로의 전환은 1994년 웹사이트를 열면서부터였다.

1979년 이래 PRS(the Coplin-O'Leary Risk Rating System)는 정치적 위기를 계량화하고 등급을 매기기 위한 독창적인 시스템으로 널리 인정되어왔다. 이 독립적인 위기 평가 체계는 Syracuse 대학교 Maxwell School에서 20년 동안 연구해온 William D. Coplin 교수와 Michael K. O'Leary 교수에 의해 개발되었다. 본래 PRS는 Forst & Sullivan, Inc.에 속해 있었고, 나중에는 영국에 있는 IBC Group(현재의 "Informa")에 속해 있다가 정치적 위기 분석에 집중하면서 1999년 독립하였다.

"PRS"는 Frost & Sullivan's World Political Risk Forecasts라는 제품을 개발했고, 1992년 말 ICRG(International Country Risk Guide)라는 또 다른 국가 위기 분석 시스템을 추가했다. ICRG는 1980년에 만들어진 경쟁 제품이었지만, 1993년부터 두 가지 독립적이고 아주 보완적인 제품으로 공존하게 되었다. 많은 연구자들, IMF, 세계은행, 기타 국제적 금융기관들이 활용해오면서 ICRG는 국제적 위기를 평가하고 예측하는 세계에서 가장 신뢰받는 원천이 되었다. PRS 제품 라인에 ICRG가 추가되면서 회사 이름이 Political Risk Service에서 현재의 the PRS Group으로 바뀌었다.

ICRG는 정치, 재정, 경제적 위기 등 세 가지 하위 범주로 분류된 22개 변수로 구성되어 있다. 각 하위 범주에 대한 각각의 지수가 개발되어 있는데, 정치적 위기 지수는 100점, 재정적 위기 지수는 50점, 경제적 위기 50점으로 구성되어 있다. 세 지수의 총점을 2로 나누게 된다. 0에서 100까지의 혼합 점수는 아주 낮은 위기(80에서 100점)에서

부터 아주 높은 위기(0에서 49.5점) 범주로 나뉜다.

정치적 위기 등급은 정치 및 사회적 특성을 포괄하는 12가지 가중치가 부여된 변수를 포함한다. ICRG는 특정 투자 회사의 필요에 따른 가중치와 자료를 채택하는 데 대해 활용자들에게 조언한다. ICRG는 전문가들이 제공하는 현재 평가, 1년 평가, 5년 평가 등을 혼합하여 “Type II” 예측을 만들어낸다. 현 상태를 투사하여 “최상의” 사례와 “최악의” 사례 시나리오 틀을 제시한다. 이는 관리자들이 위기관리나 대비의 필요성에 대한 판단을 내릴 수 있도록 전망에 근거한 미래를 제공한다. ICRG에서 국가분석은 기술적 평가와 경제 자료를 포함한다. ICRG는 매월 140개국의 등급을 매기고, 매년 추가적으로 21개국의 등급을 매긴다.

<표 II-4> 2007년 주요 국가별 PRS 부패지수

국가명	부패지수	국가명	부패지수	국가명	부패지수
스웨덴	72.00	스페인	54.00	한국	48.00
노르웨이	60.00	포르투갈	48.00	일본	36.00
룩셈부르크	60.00	뉴질랜드	72.00	멕시코	26.00
아이슬란드	60.00	독일	54.00	터키	30.00
핀란드	72.00	체코	48.00	홍콩	72.00
스위스	60.00	오스트리아	54.00	싱가포르	72.00
네덜란드	60.00	프랑스	48.00	대만	48.00
캐나다	54.00	미국	54.00	말레이시아	60.00
영국	54.00	헝가리	36.00	인도	48.00
아일랜드	60.00	슬로바키아	54.00	중국	24.00
덴마크	60.00	이탈리아	30.00	태국	48.00
벨기에	54.00	폴란드	36.00	인도네시아	24.00
호주	60.00	그리스	48.00		

2007년 PRS 부패지수를 살펴보면, 우리나라의 경우 72점 만점에 총 48점을 기록한 것으로 나타나 부패수준의 경우 중위권 수준인 것으로 나타났다.

#### 4. PERC(Political and Economic Risk Consultancy Ltd.)의 부패지수

1976년에 설립된 PERC는 홍콩에 본부를 두고 있다. 이 사무소에서 PERC는 동남아시아국가연합(ASEAN), 중국, 한국의 연구 및 분석팀을 총괄한다. 세계 리더 기업들과 금융기관들이 정기적으로 PERC 서비스를 활용하여 이 지역을 형성하는 핵심적인 추세와 주요 이슈를 다루고, 성장 기회를 확인하며, 이들 기회를 활용할 효과적인 전략을 개발하고 있다.

광범위한 기업들이 PERC 서비스를 이용하고 있지만, PERC의 연구 초점은 아주 특화되어 있다. 정치와 기타 주관적인 변수들이 아시아 각국과 이 지역 사람들 사이의 연

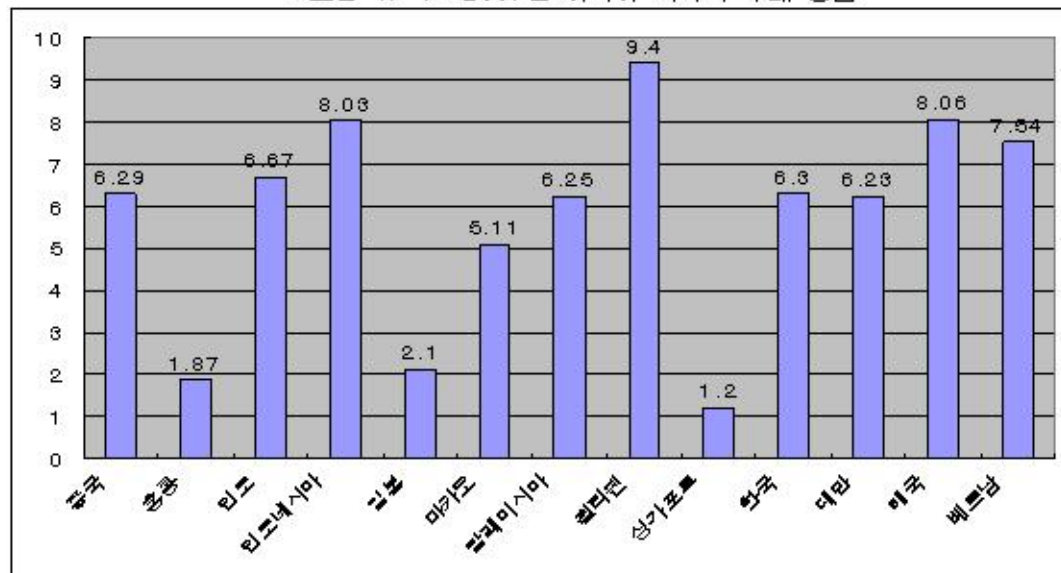
계뿐만 아니라 개별 아시아 국가들의 기업 환경을 어떻게 형성하고 있는지를 이해하도록 기업들을 돕고 있다. 이런 변수들은 계량화하기 어렵지만, 그럼에도 불구하고 투자 성과에 중요한 영향을 미칠 수 있고 의사결정 과정에 포함되어야 한다.

그간 PERC는 중국 경제 발전의 지속가능성에 대한 시나리오 계획을 통해 중국이 어떻게 향후 20년에 걸쳐 자원에 대한 지구적 수요와 공급을 근본적으로 변화시킬 것 인지를 보고했다. 또한 Batam, Kalimantan과 같은 인도네시아 섬들에 대한 리스크평가를 수행했다. 최근에는 캄보디아에 대한 국가위험평가를 수행했다.

외회 업무와 특정 프로젝트 외에도 PERC의 수석 분석가들은 고위 관리층과 국제적 기업 연합들을 위한 내부 브리핑을 정기적으로 수행하고 있다. 이는 특정 고객들의 상황에 맞춰지는 것이다. PERC는 중요한 지역 내 추세와 정치적 시나리오를 고객들의 실제 상황과 관련시키고자 하고, 복잡한 외부 상황을 성공적으로 모니터하고 대응하는데 필요한 연계를 제공하고자 한다.

2007년 3월 14일자 Asian Intelligence는 '아시아의 부패'를 주제로 다루고 있다. 여기에는 싱가포르, 일본, 홍콩, 마카오, 한국, 대만, 말레이시아, 인도, 중국, 태국, 필리핀, 베트남, 인도네시아 등 13개국이 포함되어 있다. 아래 <그림 II-1>은 이들 국가의 부패 등급을 보여주고 있다. 등급은 0에서 10까지의 범위에 있고, 0은 가장 좋은 등급이며 10은 가장 나쁜 등급이다.

<그림 II-1> 2007년 아시아 국가의 부패 등급



이 연례보고서는 아시아의 부패 추세에 대한 평가이다. 2007년 1월과 2월 사이에 아시아 13개국의 1,476명의 기업인들을 대상으로 수행한 우편 서베이와 면대면 인터뷰의 결과이다. 모든 응답자들에게 자신의 조국뿐만 아니라 자신이 일하고 있는 국가의 상태

를 평가하도록 질문했다. 이 때문에 국가 간 비교도 흥미롭지만, 해당 국가에서의 인식이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하고 있는지를 평가하는 데 더욱 유용하다.

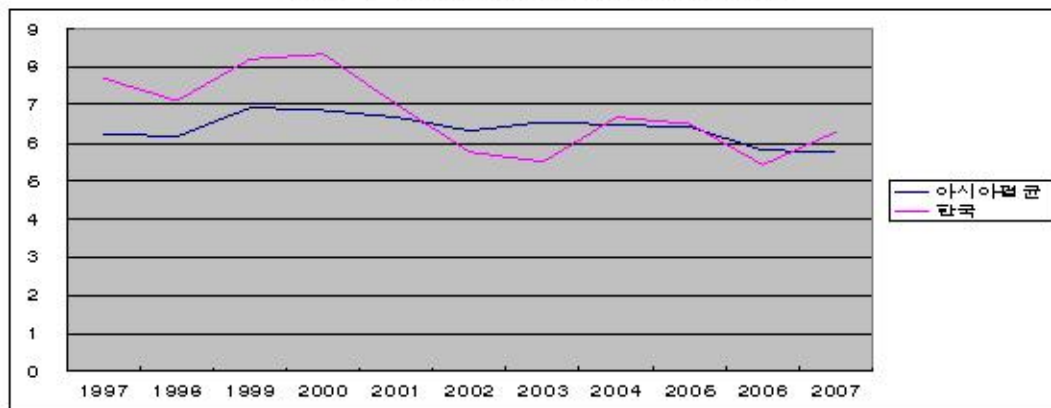
아래의 <표 II-5>는 지난 10년간의 추세를 비교한 것이다. 이 결과는 “전체 기업 환경에 영향을 미치는 것으로서 부패문제가 얼마나 큰가?”라는 질문에 따른 것이다. 등급은 0에서 10까지이고, 0이면 가장 높은 등급이며 10이면 가장 낮은 등급이다.

<표 II-5> 지난 10년 간 아시아의 부패 추세

국가명	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
중국	8.06	6.97	9.00	9.11	7.88	7.00	8.33	7.48	7.68	7.58	6.29
홍콩	3.03	2.74	4.06	2.49	3.77	3.33	3.61	3.60	3.50	3.13	1.87
인도	8.20	7.40	9.17	9.50	9.25	9.17	9.30	8.90	8.63	6.76	6.67
인도네시아	8.67	8.95	9.91	9.88	9.67	9.92	9.33	9.25	9.10	8.16	8.03
일본	4.60	5.00	4.25	3.90	2.50	3.25	4.50	3.00	3.46	3.01	2.10
마카오	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4.78	5.11
말레이시아	5.80	5.38	7.50	5.50	6.00	5.71	6.00	7.33	6.80	6.13	6.25
필리핀	6.50	7.17	6.71	8.67	9.00	8.00	7.67	8.33	8.80	7.80	9.40
싱가포르	1.05	1.43	1.55	0.71	0.83	0.90	0.38	0.50	0.65	1.30	1.20
한국	7.71	7.12	8.20	8.33	7.00	5.75	5.50	6.67	6.50	5.44	6.30
대만	5.96	5.20	6.92	6.89	6.00	5.83	6.33	6.10	6.15	5.91	6.23
태국	7.49	8.29	7.57	8.20	8.55	8.89	8.75	7.80	7.20	7.64	8.06
베트남	8.00	8.25	8.50	9.20	9.75	8.25	8.83	8.71	8.65	7.91	7.54

아래의 <그림 II-2>는 우리나라의 부패 추세를 정리한 것이다. 2001년까지는 아시아 평균보다 더 높았다가 2002년부터는 아시아 평균보다 약간 낮아진 추세를 보이고 있다.

<그림 II-2> 우리나라의 연도별 부패 추세



### III. 투명도의 개념과 구성요소

#### 1. 투명도의 개념

투명도의 개념에 대한 연구는 자연과학, 공학을 제외하고는 극히 제한적이다. 투명도의 개념적 정의는 원래 물질 속성에 관한 것으로서 물질이 광선, 전파, 소리 등을 얼마나 잘 통과시켜 관찰자가 그 뒷면을 관찰할 수 있는가 하는 물질의 조건이나 상태, 즉 매질의 빛의 통과 허용에 관한 것이다(박홍식, 2002: 137). 즉, 투명도와 부패(혼탁도)는 역의 관계에 있다고 할 수 있다. 따라서 투명도를 향상시키기 위해서는 부패(혼탁도)를 감소시키는 것이 필요하다. 투명도 대한 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

##### 1) 국내의 선행연구

투명성의 개념에 대한 직접적인 연구로는 박홍식(2001, 2002), 명승환(2006), 양준석(2006)의 연구가 대표적이다. 박홍식(2001)은 투명성의 개념과 가치에 대해 연구하였다. 박홍식에 따르면 투명성에 관한 논의들이 있지만 공공정책의 투명성에 관해서는 개념적인 정리가 필요한 상태라고 주장하였다. 박홍식은 투명성을 “공공정보에 대한 접근성”과 “정보의 완전성” 두 가지로 나누어서 설명하였다.

“공공정보에 대한 접근성”은 법률, 규칙, 제도 등을 통해 이루어질 수 있으며, 주민들이 정부 안에 어떠한 정보가 존재하는지 투명하게 들여다 볼 수 있는 상태를 말한다. 이러한 공공정보에 대한 접근성은 정보이용에 대한 제도와 절차에 있어 정보의 열람 및 이용 또는 기획 등의 보장이 이루어질 때 증진될 수 있다고 주장하고 있다.

“정보의 완전성”은 정보의 양과 질을 모두 아우르는 개념이다. 투명성을 획득하기 위해서는 정보이용자가 문제에 대한 의문을 해결하기에 충분한 보다 나은, 보다 많은 정보의 제공이 요구된다. 공개되는 정보에는 적절한 정보의 이용하는 방해하는 어떠한 요소도 존재해서는 안 된다고 주장하였다.

명승환(2006)은 전자정부와 관련된 투명성의 개념을 다루고 있다. 명승환은 전자정부의 발전이 자연히 부패를 감소를 시킬 것이라는 기대는 검증되지 않은 것이라고 주장하며 이러한 기대보다는 정보통신기술을 어떻게 행정투명성을 제고할 수 있도록 적용하고 사용할 수 있을 것인가를 고민해야 할 것이라고 주장하였다.

행정투명성 확보를 위한 시민들의 참여유형을 선택, 대화, 개입으로 나누고 개입의 수준까지 다다르기 위해서는 정책결정과정에서 시민의 참여가 완전히 보장되는 구조가 이루어져야 한다고 주장하였다. 또한 시민이 정치적 아젠다를 지니고 적극적인 참여를 할 수 있어야 하며 정부와 관료가 “시민의 자율성과 리더십”을 제고하여야 한다고 주장하였다.

명승환은 행정투명성을 보는 시각이 과거의 “통제지향”에서 “거버넌스지향”으로 전환되어야 한다고 제시하였다. 통제적 관점에서는 관료가 지나치게 많은 정보를 독점함으로써 투명성의 문제가 발생하게 된다고 분석하였으며, 거버넌스지향에서는 정부의 대민투명성과 민간부문의 대정부투명성 양자의 관점이 균형을 이루어야 한다고 주장하였다.

양준석(2006)은 기존 투명성의 개념을 정보투명성이라 명명하고, 규제투명성이 정보투명성보다 더 강력하고 광범위한 개념이라고 주장하였다. 특히 그는 OECD에서 규제투명성을 “피규제자들이 그들의 법적 의무를 확인하고 이해하며, 이에 대한 의사를 표명할 수 있는 역량”이라고 정의하고 있다면서, 규제체제를 전체적으로 집행하고 관리하는데 있어서 관련된 모든 정보와 절차를 공개하고 피규제자들의 참여를 유도하는 과정으로 정의하고 있다.

이동결(2006)은 금융정책 결정과정의 투명성에 대한 논의를 하였다. 이동결은 최근 일련의 금융정책이 불투명하게 진행되었음을 지적하였다. 금융산업전체에 영향을 미칠 수 있는 중요 금융정책을 결정하는 과정에서 객관적이고 투명한 논의가 이루어지지 않았음을 가장 큰 문제로 지적하고 있으며, 불투명한 정책추진과정이 정책의 효율성을 저하시킬 것이라고 정책투명성을 강조하였다.

이상환(2006)에 따르면 부패 방지를 위한 국제적인 노력이 진행되고 있으며 이러한 논의에 갖가지 국제기구들이 관련되어 있다고 지적하였다. 이러한 노력에는 지금까지 OECD가 주도적인 역할을 해왔고, 국제사회는 2001년 엔론(Enron) 등의 회계부정 사건 등과 관련해 다국적 기업들에 의한 뇌물거래를 원천적으로 봉쇄하기 위하여 기업의 회계투명성을 이루려 하고 있음을 제시하였다. 또한 이상환은 한국기업들의 회계투명성을 저해하는 요소로 첫째, 자금차입과 주가관리를 위한 분식회계 시도, 둘째, 노조의 압력과 세금 회피를 위한 이익 줄이기, 셋째 감독시스템과 제재조치의 미흡, 넷째 금융기관들의 심사기능 미비, 다섯째 과거 정부의 인위적인 산업정책 등을 지적하였다.

그는 회계투명성은 기업의 성과에 대한 자료에 주주들이 쉽게 접근할 수 있고 공개된 자료가 숨김이나 왜곡이 없는 자료일 때 이루어질 수 있으며, 한국은 국제회계기준(IAS)에 맞추어 국내의 회계기준을 변경할 것을 요구받고 이를 대폭 수용하고 회계투명성을 높이는 방향으로 정책을 추진하고 있다고 밝히고 있다.

송희준(2002)은 행정투명성은 행정정보의 일반적인 공개만을 뜻하지는 않으며 정확한 정보의 수집 가공 등의 관리를 전제하고 있다고 주장하였다. 또한 대국민 공개만이 아니라 행정기관간의 정보공유 및 공동 이용을 포함하는 개념이라고 해석하였다.

행정투명성 제고의 목적은 크게 두 가지로 요약되는데 먼저, 정부의 정책활동의 내용과 방법에 대한 정보를 공개함으로써 국민의 알 권리와 접근성 등 민주성과 정책의 효율성을 제고시키며, 둘째는 각종 행정서비스 전달과정에서 발생하는 부패, 지대, 특수이익을 통제하여 민주성과 효율성을 제고시키는 것이라고 주장하였다. 또한 전자정부사업은 행정의 투명성 제고에 필요조건이지 충분조건은 아니라고 지적하였다. 제도개선과

정보화는 알 권리 충족, 정보접근, 부패방지에 기여할 수 있지만 좋은 결과까지는 보장할 수 없다고 주장하였다. 송희준은 업무재구조(BPR), 행정서비스 범위, 행정과정의 틀을 사용하여 기존의 전자정부사업이 어떻게 행정투명성을 제고시킬 수 있는지 분석하였다.

## 2) 외국의 선행연구

Vishwanath & Kaufmann(1999)은 투명성의 개념에 대하여 “경제, 사회 및 정치에 관한 적기에, 신뢰할 만한 정보의 증가된 흐름”으로 정의하고 있다. 그들은 투명성의 하위 구성요소로 접근성(access), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 관련성(relevance), 질과 신뢰성(Quality & Reliability)을 들고 있다. 접근성은 모든 사람들의 정보획득과 이용가능성에 대한 것으로 정의되며, 이해성은 정보를 명료하고 평이한 용어로 표현, 정보 요구자들이 그 내용을 쉽게 파악할 수 있는 속성을 의미한다. 적시성은 정보가 필요 즉시 제공되는 정도를 말하며, 관련성은 공개정보가 정보 수요자들이 관심 이슈를 이해하는데 있어 어떤 관계에 있는가를 의미한다. 질과 신뢰성은 정보수요자가 정보의 질과 내용을 신뢰할 수 있도록 완전한 형태로 일관성있게 표현, 제공되어야 한다는 것이다.

이밖에 Florini(1999)의 경우는 투명성을 “공개된 정보에 의해 정부가 무엇을 하는지 알 수 있도록 하는 것”으로 정의하고 있으며, Finel & Lord는 투명성을 “국내 정치시스템 안팎의 행위자들이 이용가능한 정부 및 사회의 내적 특징에 관한 정보를 만들어내는 법적, 정치적, 제도적 구조”로 정의하고 있다.

투명성에 대한 진전된 연구는 재정 및 금융분야에서 활발하게 이루어져 왔다. Drabek & Payne(1999)는 투명성이 낮은 국가는 투자위험이 큰 것을 의미하는 것으로서 국가의 채권이자율 부담을 높이고, 외국자본의 차입 및 유입을 크게 방해한다고 주장하였다. James Alt, David Lassen, Shanna Rose(2006)는 미국 주들의 패널데이터를 사용하여 미국 주들의 재정투명성에 영향을 미치는 요소들을 조사하였다. 이들은 사례 연구와 실증분석을 통해 정치와 재정정책의 결과가 투명성 정도에 영향을 미치는 것을 발견하였다. 분석결과, 보다 공평한 정치적 경쟁 및 권력분점이 재정투명성을 높이는 경향이 있음을 알아냈다. 또한 재정불균형(흑자와 적자 모두)도 재정투명성에 영향을 미치는 것으로 밝혔다.

이와는 별도로 국제기구에서도 투명성에 대한 논의가 최근 활발히 진행되고 있는데, 벨기에의 브뤼셀에 본부를 둔 유럽연합은 유럽연합의 정책투명성을 높이고 이를 바탕으로 시민들과의 소통을 원활히 하고 또한 정책의 효과성을 높이기 위하여 2005년 11월 European Transparency Initiative를 공식 발표하였다. 이 정책안은 유럽연합의 투명성 제고를 위하여 EU 기금의 수혜자에 대한 정보, 사기와 관련된 정보, 로비의 투명성, EU 의회의원들의 윤리기준 및 책임성 등에 중점을 두고 있다. 현재 정책안의 구체적인 실행

계획을 수립하기 위하여 여론수렴과정에 있으며 곧 실행계획이 수립될 예정이다.

국제통화기금(IMF)은 금융통화정책의 투명성이 경제발전에 도움이 된다는 전제 아래 금융통화정책의 투명성 제고를 위한 여러 프로그램을 제안하였다. 특히 각 국의 금융통화정책의 투명성 상태를 확인할 수 있는 기준들과 앞으로 개선을 위한 원칙 및 지표들을 제시하였는데, 이 프로그램은 다음의 네 가지 영역에 초점을 맞추고 있다.

- ① 역할, 책임, 목표의 명확성 제고
- ② 정책결정과 그 결과의 보고
- ③ 정책정보의 대시민 공개
- ④ 책임성과 정직성의 확보

Farmsubsidy.org의 CAP(Common Agricultural Policy) 투명성 지표는 유럽연합의 농업보조금에 대한 자료들을 취합하여 이들을 비교하기 위하여 개발된 것이다. 농업보조금의 지불도 역시 국민의 세금에서 지출되는 것이기 때문에 어떠한 농업보조금이 누구에게 얼마나 지불되는지에 관한 정보가 국민에게 알려져야 한다고 주장하면서 시작되었다. 현재 25개 유럽연합국가 중 12개 국가가 농업보조금 관련 정보를 farmsubsidy.org에 제공하고 있다. 지표에는 수혜자의 이름과 주소, 보조금이 지급되는 이유, 공개된 정보의 상대적 비율, 정보가 공개되는 형식 등이 포함되어 있다.

GTI(Global Transparency Initiative)는 세계은행, IMF 등과 같은 국제금융기관(the International Financial Institutions: IFIs)의 투명성을 높이기 위한 여러 시민단체들이 연합한 조직이다. GTI는 국제금융기관과 관련된 사업들에서 투명성의 증대가 부패와 잠재적인 위협요인을 줄이고 기회를 증가시켜 줄 것이라고 주장한다. IPI transparency resource는 국제금융기관의 투명성과 분석을 위한 지표들의 정의와 권장투명성 기준 등에 관한 매우 상세한 내용을 포함하고 있다.

지금까지 투명도와 관련된 선행연구들을 살펴본 결과, 재정·금융분야의 경우 투명도의 개념, 모형 및 지표개발에 상당한 진전이 이루어진 것으로 평가되나 투명도 개념의 경우 재정투명도 또는 회계투명도 등으로 범위가 한정되어 있었다. 대부분의 선행연구에서 투명도와 관련된 속성으로 접근성(access), 신뢰성(Reliability), 사회적 책임성(accountability), 정책정보의 대시민 공개 등을 들고 있다. 따라서 이상의 논의들을 토대로 투명도의 개념을 재정의하여 본 연구에 적용할 필요성이 제기된다. 본 연구에서는 투명도를 “정보의 접근이 용이하면서 신뢰할 수 있으며, 사회시스템이 개방적이고, 자유가 보장되어 있고, 부패가 없는 상태”로 정의하고자 한다. 이러한 투명도의 개념정의를 정보접근이 용이할수록, 신뢰성이 높을수록, 사회시스템이 개방적일수록, 자유성이 보장되어 있을수록, 부패가 없을수록 투명도가 높을 것이라는 전제를 바탕으로 하고 있으며, 이를 토대로 기존 연구들에서 나타난 부패유발요인과 연결하여 투명도 모형을 설계하고자 한다.

## 2. 투명도의 구성요소

투명도의 구성요소에 대해서는 박홍식(2002), 명승환(2004), Vishwanath & Kaufmann(1999)의 연구를 참고할 수 있다. 다만, 이들 연구 모두 투명도를 전자정부적 시각 또는 정보행정적 시각에 의해 접근하고 있기 때문에 투명도의 범위가 제한적이라는 한계가 있다. 이는 기존의 투명도를 '정보투명성'이라고 명명한 양준석(2006)의 연구와도 부합된다.

Vishwanath & Kaufmann(1999)은 투명성의 구성요소로 접근성(access), 이해성(comprehensiveness), 적시성(timeliness), 관련성(relevance), 질과 신뢰성(Quality & Reliability) 등으로 구성하고 있는데,<sup>9)</sup> 이를 바탕으로 구성요소의 명확한 의미 및 자료 획득성 그리고 투명도의 개념에 대한 재정의의 바탕으로 투명도의 구성요소를 재구성해보면 크게 다음의 5가지로 분류해 볼 수 있다.

- 1) 접근성: 정보의 접근이 얼마나 용이한지의 여부
- 2) 신뢰성: 정부의 정책 및 정보를 얼마나 신뢰할 수 있는지의 여부
- 3) 개방성: 국가 또는 사회가 얼마나 개방성을 띠고 있는지의 여부
- 4) 자유성: 언론 및 시민단체 등의 참여 및 활동에 제한이 있는지의 여부
- 5) 부패수준: 사회에 부패가 어느 정도 존재하고 있는지 인식하는 정도

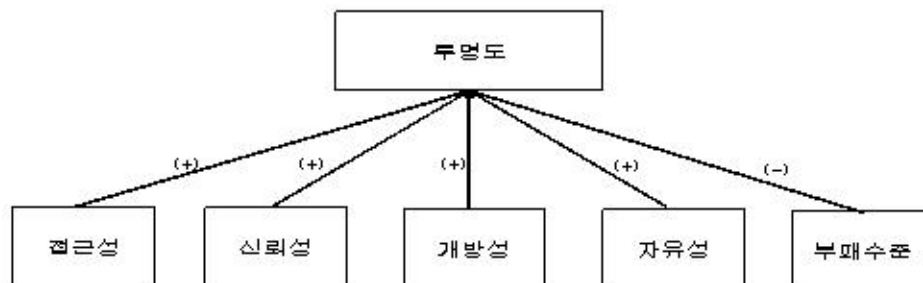
1)~4)까지의 구성요소는 투명도를 증가시키는 요인들로 부패를 억제할 수 있는 역할을 수행한다. 5)의 부패수준은 이와 달리 투명도를 감소시키는 역할을 수행한다. 따라서 투명도 모형의 설계에 있어 구성요소는 투명도와 지표를 이어주는 연결고리의 역할을 하며, 지표를 구분하는 카테고리의 기준 역할도 동시에 수행한다.

## IV. 투명도 측정모형의 설계와 측정결과

투명도의 모형은 접근성, 신뢰성, 개방성, 자유성 등의 하위 구성요소를 포함하여 구성한다. 이에 투명도와 역의 관계에 있는 부패수준을 측정한 기존 연구 및 조사의 결과인 부패지수들을 포함하여 구성한다. 이는 부패수준이 높을수록 투명도는 낮아진다는 가설을 바탕으로 구성한 것이다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

9) Vishwanath & Kaufmann(1999)의 투명성 하위 구성요소 중 이해성, 적시성, 관련성을 경우는 모두 정보와 관련된 구성요소로 파악하고 이해성은 정보를 명료하고 평이한 용어로 표현, 정보 요구자들이 그 내용을 쉽게 파악할 수 있는 속성을, 적시성은 정보가 필요 즉시 제공되는 정도를 말하며, 관련성은 공개정보가 정보 수요자들이 관심 이슈를 이해하는데 있어 어떤 관계에 있는가를 의미한다. 따라서 접근성과의 상관관계가 높을 것으로 추정되며, 이러한 구성요소를 측정하고 있는 지표들도 찾기 어렵다라는 이유로 본 연구의 투명도 모형에서는 제외하기로 한다.

&lt;그림 IV-1&gt; 투명도 모형



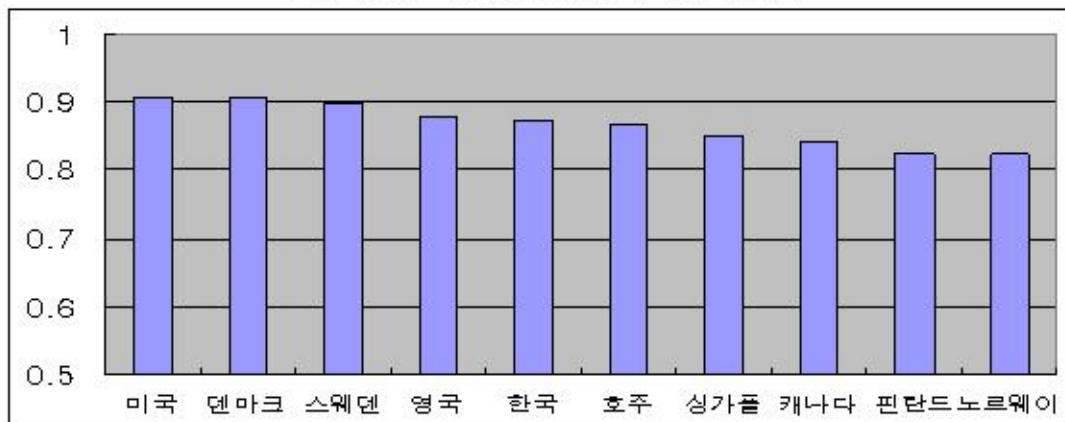
## 1. 접근성

접근성은 사회에서 제공하는 정보를 일반국민들이 얼마나 쉽고 용이하게 획득할 수 있는지를 알아보는 투명도의 구성요소이다. 따라서 전자정부가 어느정도 구축되었는지, 정보기술을 활용하는데 있어 얼마나 용이한지 등을 측정하는 것이 타당하다.

일반적으로 전자정부 구축 수준은 공공기관의 효율성과 투명성을 제고를 통한 국가 경쟁력과 함께 정보통신 사회 진입에 대한 정부의 의지를 보여주는 지표로 작용하고 있다. 따라서 투명도의 하위 구성요소인 접근성은 UN 전자정부준비지수 등의 지표를 활용하기로 한다.

UN 전자정부준비지수(e-readiness Index)는 UN회원국들의 전자정부 준비상태를 비교 평가하는 지수로 웹수준, 정보통신인프라, 인적자본 등의 3개 하위지수로 구성되어 있다. 웹 수준 지수는 전자정부 서비스 및 기능 제공 여부로 UN이 직접 평가하며, 정보통신 인프라 지수는 PC 보급률, 인터넷 이용자, 전화 회선, 온라인 인구, 이동전화 가입자, TV 보급률 등으로, 인적자본 지수는 성인 문자해독율·취학률로 평가한다. 2005년 발표된 UN 전자정부준비지수에 따르면 우리나라의 전자정부는 세계 5위로 평가되고 있으며 전자정부 성숙도 5단계 중 최고 수준인 통합처리단계에 진입한 것으로 평가하고 있다(2003년은 3단계 수준인 상호작용단계).

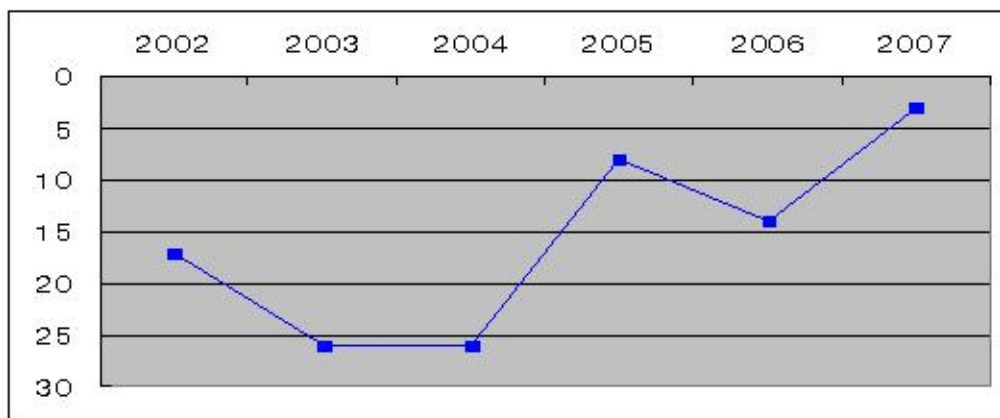
&lt;그림 IV-2&gt; 전자정부준비지수 상위 10개국



자료: UN Global E-government Readiness Report 2005

또한 '정보통신기술의 사용 용이성' 지표를 활용하기로 한다. IMD 국제경쟁력지수 중 기술경쟁력 부문의 세항목인 정보통신기술의 사용 용이성은 IMD 주관 설문조사에 기반을 두고 있다.

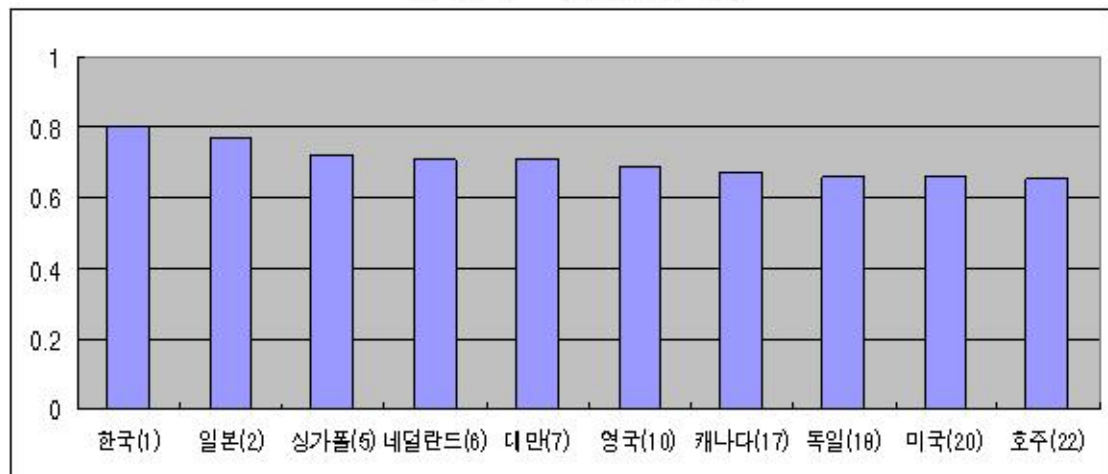
&lt;그림 IV-3&gt; 우리나라의 연도별 정보통신 기술의 사용 용이성 순위



자료: IMD, World Competitiveness Yearbook, 2007

디지털 기회지수(DOI)도 지표로 활용가능하다. 디지털 기회지수(DOI: Digital Opportunity Index)는 정보사회 정상회의(WSS)에서 채택한 공식지표로서 인터넷 보급률 등 인프라 보급과 소득대비 통신요금 비율 등 기회제공, 인터넷 이용률 등 활용정도의 3가지 요소를 종합적으로 분석·평가하고 있다.

&lt;그림 IV-4&gt; 국가별 DOI 지수



자료: International Telecommunication Union, 'World Information Society Report 2007'

## 2. 신뢰성

신뢰성은 정부, 미디어, 기업, NGO, 종교기관 등의 기관을 얼마나 신뢰할 수 있는지의 여부를 나타내는 지표로서 신뢰성이 높을수록 투명도도 높아질 것이라는 가설을 충족시켜주는 구성요소이다. 이 구성요소의 지표로는 다음의 자료들을 활용한다.

### 1) 에델만 신뢰지수(Edelman Trust Barometer 2007)

에델만 신뢰지수는 전세계 18개국 3100명을 대상으로 정부, 미디어, 기업, NGO, 종교기관에 대한 신뢰정도를 서베이 조사한 결과를 지표화한 것이다. 대상국은 네덜란드, 독일, 미국, 스웨덴, 스페인, 아일랜드, 영국, 이탈리아, 일본, 프랑스, 캐나다, 한국(선진국 12개국), 러시아, 멕시코, 브라질, 인도, 중국, 폴란드(개발도상국 6개국) 등이다.

또한 설문대상자는 35-64세의 대학교육을 받은 소득수준 4분위 이내의 사람들로서 미디어, 경제 및 정책 문제에 관심이 있는 사람이며, 조사 대상은 기업(Business in general), 미디어(Media in general), 정부(Government in general), NGO (Non-governmental organizations), 종교(Religious institutions) 등 5개이다.

&lt;표 IV-1&gt; 2007년 에델만 신뢰지수의 결과

(단위: 순위)

조사대상 \ 국가	미국	영국	프랑스	독일	일본	한국	중국
정부	38	16	26	24	53	26	78
미디어	43	29	27	29	41	44	68
기업	53	44	28	31	52	46	67
NGO	57	41	60	39	55	46	56
종교기관	55	27	26	36	17	39	50

## 2) ISSP 정부에 대한 신뢰도 조사

ISSP(International Social Survey Programme)는 세계 43개국에 참여하고 있는 사회조사 프로그램의 명칭이다. 회원국들의 사회·인구학적 변화를 측정하기 위한 일반 조사를 실시하고 있으며, 사회과학적으로 중요한 주제에 관련된 핵심 설문문항들을 작성하여 격년 간격으로 회원국에서 실시하였다.<sup>10)</sup> ISSP는 2004년에 정부의 역할(Role of Government)을 중심으로 하는 설문조사를 실시하여 국민들의 정부 기능 및 역할에 대한 신뢰도, 정치적 효능감, 부패정도, 정치적 관심도 등의 내용을 조사하였다.

&lt;표 IV-2&gt; 정부 공직자 및 정치인에 대한 신뢰도

정부공직자에 대한 신뢰도			정치인에 대한 신뢰도		
순 위	국 가	평 균	순 위	국 가	평 균
1	서독	2,3365	1	노르웨이	3.19
2	동독	2,1439	2	스웨덴	2.9
3	미국	2,8300	3	뉴질랜드	2.81
4	오스트리아	2,4864	4	사이프러스	2.72
5	노르웨이	2,8666	5	스위스	2.72
6	스웨덴	3,0889	6	미국	2.68
7	체코	2,5877	7	서독	2.56
8	슬로베니아	2,7689	8	오스트리아	2.49
9	뉴질랜드	3,0291	9	스페인	2.49
10	캐나다	2,9626	10	핀란드	2.49
11	필리핀	3,1504	11	필리핀	2.43
12	일본	2,1403	12	일본	2.38
13	스페인	2,9023	13	베네주엘라	2.36
14	라트비아	2,5896	14	동독	2.22
15	사이프러스	3,2384	15	슬로베니아	2.20
16	포르투갈	2,6041	16	한국	2.18

10) 2007년까지 정부의 역할, 직업, 가족의 구성, 스포츠와 레저 등이 사회학적 핵심 설문문항으로 조사되었다.

17	스위스	3,2401	17	우루과이	2.16
18	베네주엘라	2,5418	18	라트비아	2.07
19	핀란드	3,2199	19	체코	2.04
20	한국	2,6582	20	포르투갈	1.79
21	우루과이	2,2844			

자료: 국제 사회조사 프로그램([www.gesis.org](http://www.gesis.org))

### 3) IMD의 정책일관성, 기업신뢰도와 사회적 책임성

정부의 정책방향이 일관성을 갖고 있는지의 여부는 정부정책에 대한 신뢰도와 매우 밀접한 상관관계가 있다. 따라서 신뢰도를 측정하는 대리변수로서 IMD의 정책일관성 지표를 활용하기로 한다. 2007년 IMD의 조사결과에 따르면 싱가포르가 8.77점으로 1위를, 우리나라는 3.12점으로 47위에 해당되는 것으로 나타났다.

기업이 일반 국민들로부터 얼마나 신뢰받고 있는지, 또한 사회 전체에 대하여 어느 정도의 책임성을 가지고 있는지의 여부는 신뢰성과 매우 높은 상관관계에 있다. 따라서 신뢰도를 측정하는 대리변수로 IMD의 기업신뢰도와 사회적 책임성 지표를 활용하기로 한다. 주요 선진국들의 정책일관성, 기업신뢰도, 사회적 책임성의 지표별 순위와 점수를 살펴보면 다음과 같다.

<표 IV-3> IMD의 정책일관성, 기업신뢰도와 사회적 책임성

(단위: 순위, 점수)

지표 국가	정책일관성	기업신뢰도	사회적 책임성
한국	47(3.12)	30(6.09)	41(5.11)
미국	27(5.40)	19(6.72)	22(5.98)
일본	28(5.38)	23(6.52)	12(6.51)
영국	32(4.52)	39(5.63)	30(5.43)
프랑스	36(4.27)	38(5.65)	40(5.14)
독일	29(5.15)	47(4.94)	28(5.55)

자료: 2007 IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK

### 3. 개방성

개방성은 특정 국가 또는 특정 사회가 얼마나 개방적인지를 측정하고자 하는 투명도의 하위 구성요소로서 본 연구에서는 개방성의 가장 중요한 구성요소로 정부규제를 중심으로 지표를 구성하고자 한다. 일반적으로 규제강도가 약할수록 국가 또는 사회의 개방성이 높아진다. 정부규제는 정부가 민간부문을 얼마만큼 통제하고 있는가를 의미하는 것으로 정부의 법령, 정책, 제도 등이 국내외 기업활동의 장애물로 어느 정도 인식되는지를 설문조사하여 나타난 지표이다. 따라서 정부규제는 개방성을 제고하는데 있어

중요한 원인변수의 역할을 한다. 정부규제와 관련된 지표로 IMD의 규제강도, 사업수행의 용이성, 법과 규제 여건을 살펴보면, WEF의 규제의 질 등을 살펴볼 계획이다. 정부규제와 관련된 지표는 다음의 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 정부규제와 관련된 지표

구분	정부규제
IMD	규제강도(설문조사) 사업수행의 용이성(설문조사) 법과 규제 여건(설문조사)
WEF	규제의 질(설문조사)

### 1) IMD의 정부규제 관련 지표

정부규제와 관련된 주요 국가별 IMD의 지표순위를 살펴보면 다음의 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> IMD의 정부규제 하위지표

(단위: 순위, 점수)

지표 국가	규제강도	사업수행의 용이성	법과 규제 여건
한국	36(4.53)	36(4.22)	44(3.26)
미국	21(5.66)	24(5.33)	21(5.23)
일본	26(5.28)	22(5.64)	29(4.26)
영국	48(3.90)	41(4.00)	28(4.30)
프랑스	40(4.24)	38(4.12)	43(3.27)
독일	29(5.11)	34(4.37)	33(4.08)

자료: 2007 IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK

규제강도, 사업수행의 용이성, 법과 규제 여건 모두 싱가포르가 1위인 것으로 나타났다. 규제강도의 경우 우리나라는 미국, 일본, 독일에 비해서는 순위가 낮은 반면, 영국, 프랑스보다는 순위가 높은 것으로 나타났다. 이러한 경향은 사업수행의 용이성에도 동일하게 적용된다. 다만, 법과 규제여건의 경우 주요 5개 선진국과 비교할 때 가장 낮은 44위(3.26)에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 따라서 IMD의 정부규제 관련 지표 중 법과 규제 여건이 가장 열악한 것으로 평가된다.

### 2) WEF의 정부규제 관련 지표

WEF의 세계 거버넌스 지표(Worldwide Governance Indicators: WGI)의 하부지표인

규제의 질(Regulatory Quality)을 조사한 결과를 살펴보면, 다음과 같다.

<표 IV-6> WEF의 주요 국가별 규제의 질

(단위: %)

국가	한국	미국	영국	일본	독일	프랑스	이탈리아
규제의 질	70.7	93.7	98.0	87.3	91.2	82.9	74.1

자료: 2007 WEF Global Competitiveness Report

이 밖에 IMD의 '문화개방도' 지표도 활용해 볼 수 있다. 이 지표는 외국문화가 충분히 개방되어 있는지에 대한 설문조사의 결과를 분석한 것이다.

#### 4. 자유성

자유성은 언론 및 시민단체들의 활동에 제약이 있었는지를 판단하는 투명도의 하위 구성요소로서 <표 IV-7> EIU(Economist Intelligence Unit)의 '시민자유' 지표, Freedom House의 시민적 자유지수 등을 활용한다.

##### 1) EIU(Economist Intelligence Unit)의 정부 기능수행 평가

「이코노미스트」의 정부기능 수행 범주는 민주적으로 결정된 정책이 얼마나 잘 집행될 수 있는지와 관련된다. 지표의 구성 요소로는 (1) 자유롭게 선출된 대표가 정책결정을 하는지 여부(자유롭고 공정한 선거에서 당선된 후보자가 정당하게 취임하는지 여부, 군부나 외국군대와 같은 비국가 행위자가 정책집행을 방해하지 않는지 여부), (2) 부패의 만연정도(정부가 효율적인 반부패 프로그램을 갖고 있는지, 독립적이고 능률적인 회계 및 조사기관이 있는지, 부패문제 보도에 대한 법적 보호장치가 있는지 여부), (3) 정부의 유권자에 대한 책임성·공개성·투명성(사회이익집단과 언론 등이 정부정책 및 입법에 대한 영향력이 있는지, 정부활동에 대한 정보가 공개되는지, 정부계약이 투명하고 효율적인지, 정부관료의 재산이 공개되는지 여부)으로 구성된다.

EIU의 평가에 따르면 한국의 정부의 기능수행 점수는 10점 만점에 7.14점으로 5개의 민주주의 하위범주 중에서 가장 낮은 점수를 받은 것으로 나타났다. 정부의 기능수행 부문에서 한국은 OECD 국가 중 24위를 차지한 것으로 나타났다. 투명도 모형에서는 EIU 지표의 구성요소 중 '시민자유'에 해당하는 부분만을 활용하기로 한다.

<표 IV-7> Economist Intelligence Unit's Democracy Index<sup>11)</sup>

순위	국가	민주주의 종합지수	선거과정	정부기능	정치참여	정치문화	시민자유
1	스웨덴	9.88	10.00	10.00	10.00	9.38	10.00
2	아이슬란드	9.71	10.00	9.64	8.89	10.00	10.00
3	네덜란드	9.66	9.58	9.29	9.44	10.00	10.00
4	노르웨이	9.55	10.00	9.64	10.00	8.13	10.00
5	덴마크	9.52	10.00	9.64	8.89	9.38	9.71
6	핀란드	9.25	10.00	10.00	7.78	8.75	9.71
7	룩셈부르크	9.10	10.00	9.29	7.78	8.75	9.71
8	호주	9.09	10.00	8.93	7.78	8.75	10.00
9	캐나다	9.07	9.17	9.64	7.78	8.75	10.00
10	스위스	9.02	9.58	9.29	7.78	8.75	9.71
11	아일랜드	9.01	9.58	8.93	7.78	8.75	10.00
11	뉴질랜드	9.01	10.00	8.57	8.33	8.13	10.00
13	독일	8.82	9.58	8.57	7.78	8.75	9.41
14	오스트리아	8.69	9.58	8.21	7.78	8.75	9.12
15	스페인	8.34	9.58	7.86	6.11	8.75	9.41
16	미국	8.22	8.75	7.86	7.22	8.75	8.53
17	체코	8.17	9.58	6.79	7.22	7.13	9.12
18	포르투갈	8.16	9.58	8.21	6.11	7.50	9.41
19	벨기에	8.15	9.58	8.21	6.67	6.88	9.41
19	일본	8.15	9.17	7.86	5.56	8.75	9.41
21	그리스	8.13	9.58	7.50	6.67	7.50	9.41
22	영국	8.08	9.58	8.57	5.00	8.13	9.12
23	프랑스	8.07	9.58	7.50	6.67	7.50	9.12
24	한국	7.88	9.58	7.14	7.22	7.50	7.94
25	이태리	7.73	9.17	6.43	6.11	8.13	8.82
26	헝가리	7.53	9.58	6.79	5.00	6.88	9.41
27	슬로바키아	7.40	9.58	7.50	6.11	5.00	8.82
28	폴란드	7.30	9.58	6.07	6.11	5.63	9.12
29	멕시코	6.67	8.75	6.07	5.00	5.00	8.53
30	터키	5.70	7.92	6.79	4.44	3.75	5.59

자료: [www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf)

11) 한국의 민주주의 종합지수는 전세계 165개국 중 31위이며, OECD 30개 회원국중에서는 24위를 차지한 것으로 나타났다. <표 4-11>은 OECD 회원국들을 대상으로 재정리한 것이다.

## 2) Freedom House의 시민적 자유 지수(2007)

Freedom House의 시민적 자유 지수는 민주적 선거 및 정치과정을 통해 달성하고자 하는 표현의 자유, 언론의 자유, 집회·결사의 자유, 법의 지배 등의 가치들이 어느 수준으로 보장되고 있는지에 대한 평가이다. 조사대상 국가는 193개 국가이며, 각 질문에 대해 0점에서 4점까지 점수를 매기고, 이를 기초로 정치적 권리 및 시민적 자유에 대해 7개 등급으로 분류한다(시민적 자유와 관련해서는 네 개의 범주에 대해 총 15개의 질문이 제시됨).

<표 IV-8> Freedom House의 시민적 자유지수

국가	정치적 권리등급	시민적 자유등급	자유 상태	시민적 자유 관련 부문점수합계 (총점60)
스웨덴	1	1	Free	60
노르웨이	1	1	Free	60
룩셈부르크	1	1	Free	60
아이슬란드	1	1	Free	60
핀란드	1	1	Free	60
스위스	1	1	Free	59
네덜란드	1	1	Free	59
캐나다	1	1	Free	59
영국	1	1	Free	58
아일랜드	1	1	Free	58
덴마크	1	1	Free	58
벨기에	1	1	Free	58
오스트레일리아	1	1	Free	58
스페인	1	1	Free	57
포르투갈	1	1	Free	57
뉴질랜드	1	1	Free	57
독일	1	1	Free	57
체코	1	1	Free	57
오스트리아	1	1	Free	57
프랑스	1	1	Free	56
미국	1	1	Free	55
헝가리	1	1	Free	55
슬로바키아	1	1	Free	54
이탈리아	1	1	Free	54
폴란드	1	1	Free	53
그리스	1	2	Free	52
한국	1	2	Free	51
일본	1	2	Free	51
멕시코	2	3	Free	43
터키	3	3	Partly Free	37

출처: 프리덤 하우스, 2007, 『The Freedom in the World 2007』 ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org))

한국의 시민적 자유 부문의 세부 항목 점수를 보면, 표현의 자유(Freedom of Expression and Belief)항목에서 14점(총점16), 결사의 자유(Associational and Organizational Rights)항목에서 12점(총점12), 법의 지배(Rule of Law)항목에서 13점(총점 16점), 개인의 자율성 및 권리(Personal Autonomy and Individual Rights)항목에서 12점(총점 16점)의 평가를 받고 있다.

## 5. 부패수준

부패수준의 경우는 본 연구의 선행연구에서 검토한 TI, IMD, PRS, PERC 등의 부패지수 및 투명성지수 등을 활용하고자 한다. 지금까지 논의된 투명도의 세부 지표들을 정리하면 다음의 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> 투명도의 구성요소 및 지표체계

투명도 →	접근성	→	① UN의 전자정부 준비지수 ② IMD의 정보기술 활용용이성 ③ World Information Society의 디지털 기회지수
	신뢰성	→	④ 메델만 신뢰지수 ⑤ ISSP의 신뢰지수 ⑥ IMD의 정책일관성 ⑦ IMD의 기업신뢰도 ⑧ IMD의 사회적 책임성
	개방성	→	⑨ IMD의 규제강도, ⑩ IMD의 사업수행의 용이성 ⑪ IMD의 법과 규제여건 ⑫ IMD의 문화개방도 ⑬ WEF의 규제의 질,
	자유성	→	⑭ Economist Intelligence Unit's의 시민자유지수 ⑮ Freedom House의 시민적 자유지수
	부패수준	→	⑯ TI의 CPI지수 ⑰ TI의 BPI지수 ⑱ IMD의 정부투명성지수 ⑲ PRS의 부패지수 ⑳ PERC의 부패지수

지금까지 논의된 투명도 모형은 5개의 구성요소와 20개의 세부지표로 요약할 수 있다.<sup>12)</sup> 이러한 투명도 모형은 다음과 같은 측정방법을 통하여 측정할 수 있다.

첫째, 20개 세부지표 점수의 합으로 각 국가별 점수를 구한다. 20개 각각의 세부지표 점수는 최근 3년간의 평균(2005년~2007년)을 원칙으로 한다. 각 세부지표별 척도가 상

12) 세부지표의 경우 구성요소와의 관련성에 따라 다양한 지표를 추가할 수 있다.

이하므로 지표별 정보를 가급적 최소화하여 모형에 반영하는 가장 좋은 방법은 전체의 합을 이용하는 것이 적절하다. 다만, 국가별 투명도점수에 반영되는 원천자료의 수가 상이하므로 최종적으로는 평균값을 활용하도록 한다. 평균값은 전체 20개 세부지표의 점수를 합한 후 원천자료의 수로 나눈 값이다. 원천자료의 수는 국가별로 상이하다.

둘째, 각 지표별로 2005년~2007년도의 최근 자료를 활용하되, 최근 연간 자료를 활용하기 힘든 지표의 경우 입수가 가능한 최신자료를 포함시켜 측정에 활용하도록 한다. 대부분의 지표가 2005년~2007년도의 자료이며, ISSP 신뢰지수의 경우 격년별로 사회 주요 이슈에 대해 조사하는 특성으로 인해 부득이하게 2004년도의 단년도 자료를 활용하였다.

셋째, 각 지표별 가중치는 동일가중치를 적용하는 방법을 활용하는 것이 적절하다. 전문가 또는 인위적인 가중치 배정은 모형의 측정결과를 왜곡할 우려가 있기 때문에 지표별 가중치는 동일하게 적용하도록 한다.<sup>13)</sup> 향후 모형의 정교화를 위해 지표별 가중치를 상이하게 적용하는 문제는 축적된 조사자료를 바탕으로 설계하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 본 투명도 모형의 시험조사에서는 각 지표별 가중치를 동일하게 배정하는 것을 원칙으로 한다.

넷째, 투명도 점수의 표준화는 최고점수를 100점, 최저점수를 40점으로 정하여 해당 구간에 국가별 투명도점수를 표준화시킨다. 투명도 점수의 표준화 작업은 최고 또는 최저 2개의 수치를 고정하여 구한다. 다만, 해당 구간의 폭은 임의적으로 조정이 가능하다.<sup>14)</sup> 투명도 점수를 표준화하는 방법은 다음과 같다. 먼저, 투명도 점수의 원자료를 대상으로 평균값과 표준편차를 구한다. 평균값과 표준편차가 구해지면 이를 이용하여 표준화된 Z 점수를 구한다. 표준화된 Z 점수는 다른 단위에 의해 측정되어 단순 비교하기가 불가능할 때 많이 활용되는 방법으로 평균과 표준편차를 서로 동일하게 조정함으로써 서로 비교가 불가능했던 변수간의 비교를 가능하게 해주는 방법이다. 일반적으로 표준화된 Z 점수는 다음과 같은 공식에 의해 산출된다.

$$\text{각 지표의 표준편차 } S = \sqrt{\frac{\sum (X - \bar{X})^2}{N}} \quad (1)$$

$$\text{표준화된 Z 점수 } Z = \frac{X - \bar{X}}{S} \quad (2)$$

표준화된 Z 점수는 +값과 -값이 혼재되어 나타난다. 따라서 -값을 +값으로 치환해주어야 표준점수를 구할 수 있다. -값을 +값으로 치환할 때 고려해야 할 점은 기존 표준

13) 국가청렴위원회의 청렴도조사의 경우 역시 조사문항별 가중치는 동일하게 적용하고 있다. 이는 인위적인 가중치배정으로 인한 결과의 왜곡을 최소화하려는 노력의 일환이다.

14) 표준화된 국가별 투명도점수의 구간폭을 좁게 하려면 최고점수와 최저점수의 차이를 적게 하면 된다. 최저점수의 경우 100점 만점 기준으로 0에서 40을 부여하는 것이 일반적이다.

15)  $\bar{X}$ 는 각 평가지표별 국가 평균치,  $X$ 는  $X$ 의 산술평균,  $N$ 은 국가 수를 나타낸다.

화된 2 점수들간의 상대적 차이가 유지되어야 한다는 것이다. 따라서 -값 중 절대값이 가장 큰 값을 '0'으로 치환하고, 나머지 -값과 +값을 '0'으로 치환할 때 더해준 수치로 각각 합하여 치환된 값을 구한다. 치환된 표준화된 2 점수가 구해지면, 가장 낮은 '0'을 40점으로, 가장 높은 점수를 100점으로 고정한다. 치환된 표준화된 2 점수의 범위와 40점~100점의 범위 즉, 60점과의 비율을 계산하여 각각의 치환된 표준화된 2 점수에 곱하면 표준점수가 구해진다. 지표 중 PERC의 부패지수는 점수가 낮을수록 부패수준이 낮은 것으로 보기 때문에 실제 자료를 10점 만점에서 뺀 값으로 전환하여 적용하였다. 다음의 표는 투명도 모형을 시범적으로 적용한 결과이다. 조사대상 국가는 OECD 회원국과 아시아의 주요 국가들을 포함하였다.

<표 IV-10> 투명도 모형의 측정결과

대상국가	접근성	신뢰성	개방성	자유성	부패 수준	투명성 점수	표준 점수	표준화 된 Z값
스웨덴	3.44	5.51	23.56	35.00	23.69	18.24	91.45	0.85
노르웨이	3.26	5.06	23.13	35.00	28.73	19.04	95.28	1.11
룩셈부르크	2.77	6.62	24.70	34.86	28.15	19.42	97.12	1.24
아이슬란드	3.60	6.76	25.29	35.00	29.45	20.02	100.00	1.44
핀란드	3.51	5.88	24.85	34.86	29.58	19.74	98.64	1.34
스위스	3.18	5.80	23.60	34.36	21.30	17.65	88.61	0.65
네덜란드	3.23	6.41	24.30	34.50	22.71	18.23	91.41	0.84
캐나다	3.25	5.11	24.28	34.50	19.13	17.25	86.72	0.52
영국	2.94	4.53	23.70	33.39	18.89	16.69	84.01	0.33
아일랜드	2.84	6.11	25.02	34.00	25.93	18.78	94.05	1.03
덴마크	3.44	7.74	25.54	33.86	28.89	19.89	99.40	1.40
벨기에	3.04	5.31	21.90	33.71	19.54	16.70	84.06	0.34
오스트레일리아	3.08	7.09	24.67	33.67	22.64	18.23	91.41	0.84
스페인	2.59	3.97	21.21	33.21	18.18	15.83	79.89	0.05
포르투갈	2.75	4.18	20.92	33.21	16.85	15.58	78.69	-0.04
뉴질랜드	2.68	5.40	24.43	33.50	29.10	19.02	95.21	1.11
독일	3.11	4.15	22.18	33.37	18.72	16.31	82.17	0.20
체코	2.91	4.03	20.24	32.23	18.69	15.62	78.88	-0.02
오스트리아	3.28	5.86	24.20	33.23	19.11	17.14	86.15	0.48
프랑스	2.99	4.71	20.25	32.23	16.29	15.29	77.31	-0.13
미국	3.37	4.98	23.59	32.10	18.70	16.55	83.33	0.29
헝가리	3.06	4.44	21.81	32.37	14.80	15.30	77.32	-0.13
슬로바키아	2.62	4.92	21.28	31.41	20.10	16.07	81.02	0.12
이탈리아	2.51	3.86	18.52	31.08	11.06	13.41	68.25	-0.76
폴란드	2.23	2.59	16.74	31.23	14.22	13.40	68.23	-0.76
그리스	2.52	4.96	18.81	30.37	19.00	15.13	76.53	-0.19
한국	3.43	3.82	18.33	28.80	13.02	13.48	68.60	-0.73
일본	3.06	4.80	21.49	30.21	13.86	14.68	74.38	-0.33
멕시코	2.32	4.70	15.87	26.27	9.76	11.78	60.46	-1.30

터키	2.77	5.74	16.13	21.30	11.04	11.40	58.60	-1.43
홍콩	4.76	6.22	26.60	29.86	19.42	17.37	87.29	0.56
싱가포르	3.36	7.45	26.15	19.84	20.60	15.48	78.20	-0.07
대만	4.25	5.08	20.85	32.36	13.55	15.22	76.95	-0.16
말레이시아	2.76	6.28	18.51	18.09	15.44	12.22	62.54	-1.15
인도	3.17	5.30	13.96	25.71	11.66	11.96	61.31	-1.24
중국	2.04	5.68	13.80	8.09	8.02	7.53	40.00	-2.71
태국	2.29	5.30	16.67	19.24	14.13	11.53	59.22	-1.38
인도네시아	1.99	3.92	11.56	20.88	7.88	9.25	48.28	-2.14

시험조사 결과, 투명도가 가장 높은 국가는 아이슬란드(100.00)인 것으로 나타났으며, 덴마크(99.40), 핀란드(98.64), 룩셈부르크(97.12), 노르웨이(95.28), 뉴질랜드(95.21), 아일랜드(94.05), 스웨덴(91.45), 오스트레일리아(91.41), 네덜란드(91.41)의 순으로 투명도가 높은 것으로 나타났다.

기존의 부패수준과 관련된 지표인 TI의 부패인지지수나, IMD의 부패지수 등과 비교해보면, 최상위권에 위치했던 싱가포르(78.20)의 투명도가 낮은 것으로 나타났다. 이는 투명도 모형에 자유성에 포함된 관련 지표들의 영향때문인 것으로 추정된다. 대부분의 국가별 점수 및 순위는 TI의 CPI점수와 IMD의 부패지수와 크게 다르지 않는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우는 100점 만점에 68.60점으로 조사대상 38개국 중 29위에 해당되는 것으로 나타났다.

뉴질랜드, 네덜란드, 룩셈부르크, 덴마크, 스위스의 경우 인구나 국토가 작아 부패통제에 유리한 인구적·지리적 여건을 확보하고 있으며, 뉴질랜드를 제외한 다른 국가들은 유럽에서도 다른 국가들에 비해 특화된 분야를<sup>16)</sup> 보유하고 있어 국가간 교류가 활발하다는 면에서 투명도가 높은 것으로 판단된다. TI의 CPI점수에서 매년 가장 높은 점수를 획득한 핀란드를 비롯한 노르웨이, 스웨덴 등 스칸디나비아 반도 국가들의 투명도가 본 연구의 투명도 모형에서 상대적으로 낮게 추정된 것은 투명도 모형에 포함된 규제관련 지표들의 영향도 배제하기 힘들다. 이들 국가는 최상의 복지국가들로 분류되면서 공익과 원칙을 중시하고, 사회적 규제(social-regulation)의 제도적 장치가 다른 국가에 비해 엄격하게 운영되고 있는 국가들로서 개방성에 있어서는 다른 유럽국가들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 분류된다.

## V. 결론

부패방지를 위한 각국 정부의 노력은 이미 1990년대 중반부터 시작되어왔다. 특히

16) 네덜란드는 화훼업, 뉴질랜드와 덴마크의 경우는 낙농업, 스위스는 시계, 나이프 등의 전자제품과 소형 도구, 룩셈부르크는 주류와 식품업 등이 특화되어있어 주변국가 뿐만 아니라 세계 각국과의 교류가 활발한 편이다.

OECD의 뇌물방지협약이 발효된 이후 부패방지를 위한 정책수단은 다양해졌으며, 일부 분 부패를 감소시키는 효과도 거두었다. 그러나, 우리나라의 경우 이러한 노력에도 불구하고, TI나 IMD 등의 부패지수 또는 투명성지수에 있어서 점수 및 순위가 정체경향을 보이고 있으며, 국민들을 대상으로 한 설문조사 역시 부패가 명확히 감소되었다라는 조사결과는 찾기 힘들다. 이러한 결과의 원인은 크게 2가지 이유에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 첫째, 대부분의 설문조사 결과와 실제 부패수준은 괴리가 있을 수 밖에 없기 때문에 우리의 인식이 실제 부패수준보다 더 심각하다고 느끼고 그러한 인식은 특별한 이유없이 잘 변하지 않는 특성 때문이다. 둘째, 지금까지 개발된 여러 조사방법 및 모형이 부패수준을 측정하는데 제대로 측정하고 있지 못하다라는 이유도 배제하기 힘들다.

부패방지와 더불어 투명성에 대한 관심이 증가한 것은 사실이나 이에 대한 체계적인 연구는 아직 찾기 힘들다. 특히 투명성(투명도)에 대한 우리 현실에 적합한 개념적 정의와 이를 바탕으로 한 실증적 연구는 거의 전무하다. 아마도 투명성이 갖는 보편적 개념을 학자 또는 연구자마다 그대로 수용하였기 때문인 것으로 풀이된다. 즉, 투명도와 부패(흔탁도)의 양자관계를 동전의 양면과 같은 관계로 받아들이고 부패를 감소시키면 투명도가 증가할 것이라는 기대에 치우쳐 저마다의 모형을 개발하고 이를 적용한 것은 아닌가 판단된다.

이 연구는 기존 연구들의 부패수준을 측정한 모형 및 연구들을 검토하고, 부패에 영향을 미치는 유발요인들을 정리하여 투명도와 연결시킬 수 있는 부분이 무엇인지를 찾고자 하는데 1차적인 목적이 있다. 지금까지 수행된 연구결과들을 정리하고 다양한 부패유발요인들을 검토하면서, 직접적으로 투명도의 개념 및 모형개발과 관련된 연구는 그리 많지 않음을 발견하였다. 특히 투명도와 관련된 원인변수 또는 영향요인들과 관련된 조사연구가 부패 관련 연구에 비해 상대적으로 매우 적어 부패유발요인들과 관련된 선행연구를 검토할 수 밖에 없었다. 따라서 이 연구의 궁극적 목적인 투명성 모형개발과 관련된 이론적 근거를 찾기가 쉽지 않았다.<sup>17)</sup>

본 연구의 투명도 모형이 기존의 다른 투명도 모형과 비교할 때, 가장 차별화되는 특징 및 장점은 크게 2가지로 집약된다.

첫째, 투명도와 직간접적으로 연관시켜볼 수 있는 개방성, 신뢰성 등의 지표들을 모형의 구성요소로 포함하고 있다는 점이다. 기존의 부패, 청렴 또는 투명도 모형들은 단순히 조사시점에서의 부패, 청렴, 투명도의 정도를 설문조사 방식으로 조사·취합하여 점수화한 것이 일반적이었다. 따라서 투명도를 높이기 위해서 국가 또는 사회의 어떤 특성들을 관리·통제해야 하는지 명확히 밝혀내기가 쉽지 않았다. 본 연구의 투명도 모

17) 일반적으로 대부분의 선행연구는 부패, 청렴도, 투명도의 개념을 독립된 개별개념이 아닌 통합적인 하나의 개념으로 보는 견해가 다수인 것으로 추정된다. 이는 청렴도(integrity), 투명도(transparency)와 관련된 연구가 부패(corruption) 관련 연구에 비해 적고, 실제 청렴도나 투명도의 개념 정의 역시 부패와 크게 다르지 않은 점에 기인한다.

형은 구체적인 분야 또는 요인을 밝히기에는 한계가 있지만, 최소한 국가 또는 사회의 어떤 특성들에 주목해야 하는지에 대해서는 나타내 줄 수 있는 장점이 있다.

둘째, 표준화된 2 점수를 이용한 표준점수를 도입하여 다른 모형에 비해 보다 알기 쉽게 투명도 점수를 나타낸 점이다. 기존의 모형들도 나름대로의 논리와 방법을 활용하여 모형을 정교화한 점에서는 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 그러나, 일반인들이 투명도 점수를 산출하는 방법을 이해하기가 난해할 뿐만 아니라 10점 만점으로 표기되어 100점 만점에 익숙한 국민정서상 점수보다는 순위에 보다 집중하는 결과를 보이고 있다. 물론 점수의 표준화는 상대적인 점수라 측정방법 및 산식에 따라 달라지기 마련이지만, 투명도의 측정에 있어 중요한 것은 하향평준화될 수도 있는 순위가 아니라 투명도의 선진국들과 얼마만큼 차이를 보이고 있는가가 더 중요할 수도 있다. 본 연구의 투명도 모형은 +, -로 나타나는 표준화된 2 점수를 모두 +값으로 치환한 후 최고점수는 100점, 최저점수는 40점으로 고정하여 치환된 2 점수를 확장된 범위만큼 다시 재배열하여 표준점수를 구하였다. 따라서 어떠한 투명도 원점수라도 이 방법에 의해 100점~40점 범위에서 상대적인 표준점수를 제시할 수 있다. 따라서 본 연구의 투명도 모형은 다른 모형에 비해 일반인들이 보다 알기 쉽게 만들어졌다는 점에서 차별화된다고 볼 수 있다.

다만, 이러한 장점에도 불구하고 본 연구는 몇 가지의 한계를 가지고 있다. 먼저, 아직 하위 구성요소와 연결되는 지표간의 논리체계가 불분명하며, 모형에 포함시킬 수 있는 기존 지표보다 더 유의미한 지표가 있을 수 있고, 기존 지표에서 측정하고자 하는 개념이외의 다른 유사개념을 측정하기 어렵다는 문제가 있다. 이는 자료의 지속적인 검색과 업데이트를 통해 부분적으로 보완할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 '투명도'라는 용어에 대한 재해석을 통하여 생활일반으로까지 확장된 투명도의 개념을 정립하는 것도 매우 중요하다.

향후 보다 발전된 모형으로 가다듬고, 이를 토대로 시험측정을 하게 된다면 기존의 모형과는 확연히 차별화되는 모형이 될 수 있을 것으로 판단된다. 특히, 측정된 결과에 대한 원인분석도 나름대로의 논리를 갖출 수 있을 것으로 생각된다. 무엇보다 일반인들도 이해하기 쉽고 충분히 공감할 수 있는 투명도 모형을 개발할 수 있을 것으로 기대된다.

#### <참고문헌>

- 강신욱, (2000), 「부패지수 어떻게 만드는가 - 부패지수의 방법론 비교와 평가」, 연구보고서 2000-1, 서울시립대 반부패행정시스템연구소.
- 명승환, (2006), 전자정부 연구에서 결정론적 사고의 한계와 극복방안: 행정의 투명성을 중심으로, 「정보화정책」 제13권 제1호: 100-115.

- 민승재, (1998), 「부패와 경제성장에 관한 실증분석」, 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 박영원, (2006), 전자입찰과 청렴도의 관계에 관한 실증분석, 「한국부패학회보」 제11권 제3호: 27-45
- 박재완, (1998), 부패의 경제적 비용과 반부패제도의 모색, 「공공부문의 혁신을 위한 연구(Ⅱ)」, 한국조세연구원.
- 박재완·박영원, (2002), 부패수준의 측정모형: MIMIC과 DYMIMIC, 「한국부패학회보」 제6호: 17-34, 한국부패학회.
- 박정수, (2000), 「기업부패지수 측정모형개발에 관한 연구」, 서울시립대 반부패행정시스템 연구소·바른경제동인회.
- 박종훈, (1999a), 「부패지수 측정모형 개발」, 한국행정연구원.
- 박헌준 외 3인, (2006), 기업투명성과 가치, 「경영학연구」 제35권 제5호: 1361-1391.
- 박홍식, (2001), 투명성 가치: 개념적 구조와 의미, 「한국사회와 행정연구」 제12권 제3호: 103-118.
- 박홍식, (2002), 투명행정과 지방정부의 역할, 「중앙행정논집」 제16권 제2호: 135-156.
- 손승영, (1998), 한국사회의 부패의 사회심리적 요인, 「사회발전연구」 제4호: 39-58, 연세대학교 사회발전연구소.
- 송희준·최홍식, (2002), 전자정부사업의 투명성 제고효과: 현황과 전망, 「2002년도 한국정책학회 하계학술대회 논문집」.
- 양준석, (2006), WTO협정에서 사용되고 있는 규제투명성의 개념과 조치, 「무역학회지」 제31권 제4호: 295-318.
- 이동걸, (2006), 금융포커스: 금융정책의 투명성 및 신뢰성 제고, 「주간 금융브리프」 (한국금융연구원 제15권12호).
- 이상환, (2006), 국제적 반부패 논의와 한국의 대응방안: 회계투명성 논의를 중심으로, 「세계지역연구논총」 24집1호.
- 이영, (2000), 부패의 원인과 결과에 대한 고찰, 문형표·이혜원 編, 「투명한 정부」, 한국개발연구원: 125-165.
- 조은경·이정주, (2006), 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분석, 「한국행정학보」 제40권 제4호: 491-509.
- 최병대, (2000), 「시정 청렴성 측정을 위한 모형개발(Ⅱ)」, 서울시정개발연구원.
- 최병대·이종원, (1999), 「청렴성 측정을 위한 모형개발에 관한 연구(Ⅰ) - 5대 민생취약분야를 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- Alatas, S. H. (1990), Corruption: Its Nature, Causes and Functions, Athenaeum Press Ltd, Newcastle.
- Alt, James, Lassen, David and, Rose, Shanna, (2006), "The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States", IMF Staff Papers, Vol. 53 Special Issue (pp30-57).
- Armstrong, E. Y. (2001), The Role of The UN, Seoul Anti-Corruption Symposium 2001 Paper.

- Bardhan, P. (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. 35: 1320-1346.
- Cheung, S. (1996), "A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14, No. 3: 1-5.
- Eigen, P. (1995), *Ethics, Accountability and Transparency: Putting Theory into Practice*, 7th International Anti-Corruption Conference, Beijing, China.
- Elliott, K. A. (1997), "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations," In K. A. Elliott (ed.), *Corruption and The Global Economy*: 175-233.
- Hellman, J. S., G. Jones, D. Kaufmann & M. Schankerman, (2000), "Measuring Governance, Corruption, and State Capture - How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies," *World Bank Policy Research Working Paper 2312*, World Bank.
- Kaufmann, D. and Wei, S. J. (1999), "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?," *NBER Working Paper*, No. 7093.
- Kaufmann, D. (1998), "Research on Corruption: Critical Empirical Issues," in Jain ed.(1998).
- Lambsdorff, J. G. (1998), "Corruption in Comparative Perception," in Jain ed.(1998).
- Lambsdorff, J. G. (1999), "Corruption in Empirical Research - A Review," *TI Working Paper*, TI.
- Lambsdorff, J. G. (2001), "Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index-Framework Document," *Transparency International*.
- Mauro, P. (1997), "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis," in Elliot ed.(1997).
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3: 681-712.
- Swamy, A and Knack, S, eds. (2000), "Gender and Corruption," *Forthcoming in Journal of Development Economics*.
- TI (2007), *2006 Bribe Payers Index / 2007 Corruption Perceptions Index*, ([http:// www.transparency.de/documents/cpi/index.html](http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html)).
- Vishwanath, T. & Kaufmann, D. (1999), *Towards Transparency in Finance and Governance*, Washington, DC: The World Bank.
- Wamey, J. M. (1999), "Can Corruption Be Measured?: Bank Offers Diagnostic Tools to Measure and Combat Corruption in Member Countries," *Bank's World*, Vol. 3, No. 6: 1-3.