

부패측정과 부패지수 비교연구

- CPI, CCI, IPI를 중심으로 -

Measuring Corruption and Comparison of Corruption Indices

- Focused on CPI, CCI and IPI -

김 진 영((Kim, Jinyoung)*)

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the property of various corruption measures such as the corruption perception index(CPI) of Transparency International, the control of corruption index(CCI) of the World Bank and the index of public integrity(IPI) of The European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building to better understand the meaning of corruption measure indexes.

All three corruption indices are built following four steps: selection of source data, rescaling source data, aggregating the rescaled data and then reporting a measure for uncertainty. Although each organization is cautious to minimize errors and biases related to the steps, there exist several biases. To construct a good corruption index, a good quality resource data should be secured first. Due to the difficulties of measuring corruption or governance, all corruption measures exhibit some biases regardless of experience-based or perception-based measures.

Because all corruption indexes do not use the same data source, we should be cautious interpreting the corruption index of a country. It is safe to compare indices of countries when the countries are in similar economic development level.

Key words: corruption measurement, CPI, CCI, IPI, individual index, composite index

* 강원대학교 일반사회교육과 교수

I. 서론

부패는 경제성장을 저해하고 국가의 신인도에도 영향을 미치기 때문에 어느 나라든지 항상 부패방지를 위해서 노력하고 있다. 여야가 서로 다투는 상황에서도 반부패 정책에 대해서는 대부분 의견의 일치를 보고 있는 것도 부패방지는 모든 나라에서 초미의 관심사라는 점을 반영한다고 할 수 있다.

실제로 현재의 문재인 정부도 100대 국정과제로 ‘반부패 개혁으로 청렴한국 실현’을 추구하고 있다. 구체적인 내용으로는 부패방지 시스템구축, 공익신고자 보호, 중대부패범죄 처벌 강화, 민관협력형 부패 방지체계 확립 그리고 시민 공익위원회 설치를 제시하고 있다. 그리고 이런 정책 시행을 통하여 국제투명성 기구가 발표하는 부패인식지수(CPI)를 2016년의 50위권에서 20권으로 올린다는 기대목표를 제시하고 있다.

정치인 언론 그리고 일반인들도 부패인식지수에 많은 관심을 기울이고 있다. 2019년 2월 국제투명성 기구의 2019 부패인식지수 발표 결과에 따르면 한국은 57점으로 전년도 54점에서 3점 상승하였고 순위에서는 51위에서 45위로 여섯 계단 상승하였다. 한국 투명성 기구는 인식지수 향상 결과에 대해서, 공직자의 지위 남용 가능성이나 공무원의 부패 관행이 많이 개선된 점이 작용한 결과로 생각되지만, 정치와 기업 사이의 의심스러운 관계는 여전히 낮은 점수를 받고 있다고 분석하였다.

이렇게 우리나라의 부패인식지수가 개선되자 문재인 대통령은 ‘국제투명성기구가 발표한 국가 청렴도에서 우리나라가 역대 최고 점수를 받은 것은 우리의 적폐청산 노력에 대한 국제 사회의 평가’라고 논평하기도 하였다. 그러나 부패인식지수에 조금이라도 이해가 있다면 우리나라의 부패인식 지수 개선에 대한 대통령의 이런 평가는 문제점이 있다는 점을 바로 알 수 있다. 한국 정부가 CPI 개선에 대해 흥분한 것은 이번만이 아니다. 한국은 2003년에 50위를 기록한 후에 10위권으로 향상 시킬 반부패 정책을 시행하겠다고 공언한 후에 2005년에 40위로 향상되자 부패방지기구의 수장은 정부의 반부패 정책이 국내외에서 인정을 받고 있다고 크게 고무된 적이 있었다. 국제투명성 기구는 자신들의 부패인식지수를 연도별로 비교하는 것에 대해서 주의를 요구하고 있지만 해당 국가의 국제투명성기구 지부나 정부 그리고 국제원조기구들은 연도별 부패인식지수에 과도한 지지나 비판을 보내고 있는 것은 사실이다.(Anderson and Heywood 2009 p760)

우리나라뿐만 아니라 많은 국가가 독일 베를린에 소재하고 있는 국제투명성기구(Transparency International)가 매년 조사하여 발표하고 있는 국가별 부패인식지수(corruption perception index, CPI)에 큰 관심을 두고 있다. 중국도 시진핑 집권 이후에 지속적으로 반부패 정책을 시행하고 있는데 원래 소비자 보호와 공정거래를 위해서 1993년부터 시행되던 반부정당경쟁법을 2018년 개정하여 법의 투명성을 높이고 기업가의 위법사실

을 공개하도록 하여 반부패 기능을 강화하였다. 이런 노력에도 불구하고 2018년 중국의 부패지수 순위는 87위로 오히려 78위의 인도보다 낮은 결과를 보여주었다. 직전 연도인 2018년도에 발표된 2017년의 중국 부패인식지수에 근거한 부패순위는 77위로 그 전해의 79위에서 2계단 상승하여 언론에서는 시진핑이 반부패 정책이 실효를 거둔 것으로 평가하였다. 그러나 2018년도의 87위는 한해 사이에 10계단 하락한 것을 보여주어서 해석을 곤란하게 하고 있다.

한편 미국의 국제원조 기구인 밀레니엄 챌린지 회사(Millennium Challenge Corporation)는 원조를 받는 국가의 부패점수에 근거하여 자금을 배분하는 정책을 시행하는데 만약 부패지표가 적절하지 못하다면 의도하지 않은 피해를 초래하는 일도 발생할 수 있다. (Gutmann et. al. 2015)

이와같이 많은 나라에서 정치인과 언론은 물론이고 대중들도 부패지수를 광범위하게 사용하고 있지만 부패 지수의 정확한 의미와 구성에 대해서 제대로 알지 못하는 경우가 많다. 부패지수 혹은 부패통제 지수의 신뢰성이나 타당성에 대한 비판은 첫 번째 무엇을 측정하는 것이냐에 대한 논란이 있다. 부패는 다면성을 가지고 있고 숨겨진 현상이기 때문에 측정이 불가능하다는 주장이 대두된다. 반대로 부패통제를 측정할 때는 통제를 효과적으로 억제하는 제도 기구 절차를 찾아서 지수화하는 것이 중요한데 그런 장치나 제도를 지수화 하는 것이 쉽지 않다. 특히 인식이나 의견을 조사할 때는 누구의 인식이나 의견을 조사하는가가 중요한 문제로 대두된다. 한 국가의 부패 정도를 해당 국가의 국민들에게 물어볼 수도 있고 외국인에게 물어볼 수도 있다. 또 일반인의 의견이나 인식을 조사할 수도 있고 전문가의 인식을 조사할 수도 있고 한편 지수의 작성과정에서 성격이나 척도가 다른 지수를 합산(aggregation)하는 과정에서 오차가 발생할 수도 있고 반대로 지수를 표준화(standardization)하는 과정에서도 통계적 오차가 발생할 수도 있다.

국민의 부패인식 제고나 정부의 반부패 정책 수립을 위해서는 부패 정도를 측정하는 적절한 부패지수의 존재가 필수적이라 할 수 있다. 이 글에서는 부패를 측정하는 다양한 방법을 알아보고 국제투명성 기구의 CPI, 세계은행의 부패통제지수 CCI(Control of Corruption Index) 그리고 ERCAS(European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building)이 작성하는 IPI를 중심으로 부패지수의 작성 방법과 문제점을 규명하는 것이다. 부패지수의 작성과정에서 여러 가지 편의(bias) 현상에 대해서 알아보고 부패지수의 활용에 주의가 필요하다는 점을 부각한다.

서론에 이어서 II 장에서는 부패지수의 분류에 대해서 알아본다. III 장에서는 CPI, CCI 그리고 IPI의 구성과 원리 그리고 각 지수 제작에 사용되는 원자료에 대해서 알아본다. IV 장에서는 부패지수 혹은 부패 통제지수의 일반적인 문제점이나 유효성에 대한 연구 동향을 점검한다. 마지막 장에는 이상의 논의를 요약하고 제언을 더한다.

II. 부패지수의 분류

1. 인식지수와 경험지수

UNDP(2008)는 부패지수를 인식지수(perception index)와 경험지수(experience index), 단일지수(single data source index)와 복합지수(composite index) 그리고 다양한 대리변수 지수(proxy indicator)로 구분하고 있다.

실제로 부패지수는 설정 기준에 따라서 여러 가지로 분류할 수 있는데 인식지수와 경험지수로 구분하여 설명할 수 있다. 부패행위를 경험한 경우를 조사하는 경험지수는 뇌물제공 건수와 금액, 뇌물 요구를 받은 건수와 금액, 다른 사람의 뇌물제공 행위를 보거나 들은 경우를 모두 포함할 수 있다. 그러나 경험지수는 조사대상자의 주관적인 경험에 의존하기 때문에 조사대상자를 어떻게 선택하느냐에 따라서 전체 모집단의 대표성을 반영하지 못하는 선택편의(selection bias)가 존재할 수 있다.

경험지수는 아니지만 인식지수와 다른 객관적 자료도 존재할 수 있다. 객관적 자료는 공무원의 횡령 등 실제로 일어난 경우를 측정하는 것으로 행정적인 징계를 받거나 사법적 처벌을 받은 경우를 포함한 국가 통계를 활용할 수 있다. 이와 같은 경험과 사실에 근거한 부패지수가 실제 부패를 측정하기 때문에 객관적인 지표라고 주장할 수 있다. 그러나 세상의 모든 부패행위가 발각 처벌되지 않는다면 이 주장은 무리가 있다. 부패가 많이 발생하여 실행지수가 올라갈 수도 있지만, 반부패 정책이 강화되거나 사람들의 부패 감시의식이 높아져서 부패가 많이 발각되는 경우에는 실제 전체적인 부패 발생과 관계없이 부패지수가 높아질 수 있다. 이런 현상을 한 전문가는 다음과 같이 묘사하고 있다.

간혹 부패사건 발생 건수 등을 사용하기도 하지만 이는 그리 정확한 지표로 보기 어렵다. 부패가 아무리 많은 나라라도 단 한 건도 조사하지 않으면 깨끗한 나라로 평가받을 수 있다. 범죄 건수 조사가 없기 때문이다. 깨끗한 나라인데도 열심히 부패 건수를 잡아내면 부패한 나라가 된다. 그래서 기준으로 삼는데 한계가 있다. 이상학 한국 투명성 기구 상임 이사 인터뷰 중에서

출처 : 위클리서울(<http://www.weeklyseoul.net>) 2019.11.20.

동일한 조건에서 측정한 혈압은 시간의 흐름에 따른 변화를 보거나 사람 간 비교가 가능하지만, 비록 실제 혈압을 측정한 것이라도 조건이 다른 상황에서 측정한 혈압은 객관적인 지표라 할 수 없는 것처럼 실제 발생한 부패 통계를 사용하더라도 조사자료에 대한 정확한 조건이 명시되지 않으면 시점에 따른 비교나 국가간 비교의 객관성을 담보하기 어렵다. 이처럼 관측된 부패정도의 국가간 차이가 실제 부패의 차이가 아니고 법 집행의 차이일 가능성이 매우 높다는 것은 잘 알려진 사실이다. (Ortiz-Ospina and Roser 2019)

그럼에도 불구하고 한 국가 내에서 다른 지역간의 부패를 비교할 때는 법체계가 같고 법 집행의 강도가 동일하기 때문에 관찰된 지표가 다른 어떤 지표보다 우수한 부패 측정지표가 될 수 있다. 실제로 Glaeser and Saks(2006)는 미국에서 연방정부 부패처벌 통계자료를 이용하여 부패 발생 원인과 결과를 분석한 결과, 교육 수준이 높을수록 부패가 낮아진다는 사실을 발견하였는데, 이 사실은 교육이 정치제도를 개선하여 사회발전과 정치발전은 같은 방향으로 움직인다는 기존의 부패 국제 비교연구와 같은 맥락을 보여준다고 할 수 있다. 한편 Ferraz and Finan(2011)은 브라질의 지방선거에서 부패의 정도가 낮을수록 현직 시장이나 단체장이 재선되는 확률이 높다는 연구 결과를 도출하는 과정에서 브라질의 감사보고서를 활용하고 있다. 이처럼 국내 부패를 연구하는 경우에는 법체계가 동일하고, 법을 집행하는 강도가 같기 때문에 법 위반자나 감사를 통해서 지적을 받은 사람의 수 등 직접 관찰되는 부패지표가 부패를 정확하게 측정하는 것으로 간주할 수 있다.

부패지수의 개발은 출발이 외국에 진출하는 기업을 위해서 투자 대상국이 정치 사회적 위험을 측정하거나 선진국이 개발도상국을 지원하는 과정에서 개발도상국의 거버넌스와 사회체제를 개선하기 위한 시도에서 출발한 것이다. 이 과정에서 부패 척도 혹은 부패지수는 국가간 비교가 가능해야 하고 아울러서 시간의 흐름에 따라 한 국가의 부패수준 변화를 비교할 수 있어야 한다. 은밀성을 가진 부패를 관찰하는 것은 사실상 불가능 하기 때문에 부패가 많을 것이라고 짐작하거나 혹은 반대로 부패가 적을 것이라고 짐작하는 것에 근거한 인식지수가 가장 많이 이용된다. 인식지수는 전문가나 일반 시민을 대상으로 한 국가의 부패에 대한 인식이나 주관적인 의견을 조사하여 구한다. 부패나 거버넌스와 같은 추상적인 현상은 관찰이 힘들고 특히 부패는 은밀히 진행되고 적발이 쉽지 않기 때문에 사람들의 인식이 부패의 존재나 심각성 여부의 중요한 단서가 될 수 있다는 전제하에 가능한 일이다.

그러나 인식지수의 문제점에 대해서 다양한 비판이 존재한다. 국가간 인식지수의 차이는 실제 부패의 차이가 아니라 부패를 정의하는 방식에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 한 국가에서 로비자금을 주는 것은 부패로 인식되지만 다른 국가에서는 법에서 허용하는 경우도 있고 또 선물도 미풍양속으로 인정하여 부패가 아니라고 할 수도 있지만 선물이 부패의 출발이라고 인식하는 국가들도 있다. 따라서 부패인식 지수가 부패의 올바른 척도가 되기 위해서는 인식조사의 대상이 되는 사람들이 부패에 대한 공통의 개념 정의를 갖고 있어야 국가간 비교가 가능해진다.

아울러서 누구의 인식을 조사하는가에 따라서 인식지수의 크기가 달라진다. 일반국민, 언론인 정치인 공무원 기업가 등 사람들의 직업에 따라서 부패에 대한 인식이 달라질 수 있고 또 부패감시나 거버넌스 연구에 종사하는 전문가와 일반인 사이에도 부패의 인식이 달라질 수 있다.

Erlingsson and Kristinsson(2016)은 아이슬란드(Iceland)의 국민들은 아이슬란드가 부패가 심한 나라라고 인식하는데 비해서 국제사회의 부패인식지수는 매우 낮은 괴리 현상을

설명하기 위하여 부패인식 지수 형성 과정에서 어떤 편이가 발생하는지를 조사하였다. 2014년 말에 일반인, 전문가 그리고 지방정부의 관리와 정치인의 세 집단을 대상으로 동시에 부패인식 정도를 조사하였다. 아울러서 정보요인, 부패의 직접 경험 그리고 정서적 감정적 요인이 사람들의 인식에 어떤 영향을 미치는지도 같이 조사하였다. 전문성 외에는 매우 동질적인 사람들임에도 불구하고 정보가 적은 일반인들은 정보가 많은 전문가에 비해서 아이슬란드에서 부패가 많다고 인식하는 경향이 있다는 사실을 발견하였다. 아울러서 부패의 경험이 부패인식에 큰 영향을 미치지 못하는 대신에 정부의 지지 여부에 따라 부패인식 정도가 달라지는데 친 정부 성향일수록 부패가 낮다고 인식하는 경향이 강함을 보여주었다. 이런 결과는, 부패가 낮은 복지국가의 경우에 전문가들은 부패가 낮다고 인식하는 경향이 강하고 일반인들은 부패가 많다고 인식하는 경향이 있다는 Bergh et. al.(2016)의 선행연구 결과와 일치한다.

한편 Gutmann, et. al.(2015)도 유사한 연구 결과를 보고하고 있다. 부패인식이 부패 경험에 근거한다면 부패 인식도와 부패 경험도는 높은 상관관계를 가져야 하는데 실제로는 부패 경험이 부패인식 수준에 큰 영향을 미치지 못한다는 사실을 밝히고 있다. 개인의 부패 경험 보다 개인적 특성이나 국가 특성이 부패 인식도에 큰 영향을 미친다는 사실은 부패 인식 지수를 조사할 때 조사대상 선정이 매우 중요함을 보여준다고 할 수 있다. 유사하게 Donchev and Ujhelyi(2014)도 부패 경험과 인식 정도는 상관관계가 낮으며 경제발전 정도, 민주적 제도, 개신교 전통(Protestant tradition)은 부패수준이 낮은 쪽으로 인식을 왜곡시킨다는 것을 발표하고 있다. 개인의 교육수준, 연령, 고용지위, 종사하는 기업특성에 따라서 인식지수가 영향을 받는다는 사실은 부패 인식지수의 해석에 매우 조심스런 자세가 필요하다는 것을 말해 준다고 할 수 있다.

국제투명성 기구의 부패지수인 CPI도 인식지수이다. 경험하거나 적발된 부패만 측정하는 경험지수가 나뉘대로 편이가 있는 것처럼 인식을 측정하는 인식지수도 역시 다양한 편이가 존재할 수 있다. 경험치와 인식치 사이에는 항상 괴리가 존재할 수 있다. 한국의 경우 박중훈 외(2017)의 연구에 따르면 한국에서도 인식하는 부패 수준은 항상 경험하는 부패 수준보다 높게 나오고 있고 특히 2013년 이후에 경험하는 부패 수치는 지속적으로 낮아지고 있음에도 불구하고 한국인들은 부패인식 수준은 등락을 거듭하는 모습을 보여주고 있다. 박중훈 등(2017)의 연구는 설문 대상자들은 일반 회사원들과 자영업자 각 600명을 조사한 자료이기 때문에 통계적으로 상당히 안정적인 결과라 할 수 있다.

2. 단일자료 지수와 복합자료 지수

부패지수를 구분할 때 단일자료 지수와 복합자료 지수로도 분류할 수 있다. 단일자료 지수는 지수를 발표하는 기관이 직접 조사한 자료에 근거하여 작성한 부패지수이고 복합자료

지수는 발표자가 가진 자료 외에 제3의 기관에서 작성한 자료를 활용하여 작성한 지수이다. 제3의 기관이 조사한 부패 자료는 주체가 다를 뿐만 아니라 자료의 종류도 달라질 수 있는데 부패 자체를 조사한 자료일 수도 있고 부패가 만연할 때 나타나는 현상 혹은 부패의 결과를 조사한 자료일 수도 있고 혹은 부패를 방지하기 위한 제도나 절차를 조사한 자료가 될 수도 있다.

단일자료 지수는 측정 내용과 조사 대상이 분명한 장점은 있지만 자료의 안정성이나 신뢰성에서 문제가 생길 수 있기 때문에 국제 사회에서 널리 통용되는 부패지수는 대부분 복합자료 지수이다. 복합지수가 되어야 국가간 비교가 가능하고 그래야 부패지수를 활용하는 국제 원조 기구나 해외 투자를 염두에 두고 있는 기업들의 의사결정에 활용될 수 있기 때문이다.(UNDP 2008, p9) 국제투명성 기구는 CPI 작성에 12개 기관의 13개 데이터 집합 자료를 사용하고 있고, 세계은행은 WGI와 CCI 작성에 30여 개 이상의 독립된 데이터 집합 자료를 사용하고 있으며 ERCAS도 PPI 작성에 다수의 독립된 기관이 생성한 자료를 사용하고 있다. 다수의 독립된 기관이 생성한 자료를 사용하여 지수를 작성하는 경우 자료 수집에서 일관성을 유지하거나 조사내용이 동일해야 한다는 기준이 훼손될 수 있는 문제점이 존재한다. 그러나 무엇보다 다수의 자료를 사용하는 경우에 사람들의 직관과 달라지는 문제점이 발생할 수 있다. 사실 대부분의 사람들은 CPI가 부패 수준을 직접 측정하는 것이라고 생각하고 있지만 다수의 자료를 합산하거나 가공하여 만들어진, 직관으로는 알 수 없는 가상의 숫자이다.

한편 UNDP는 대리변수 지표에 대해서 부패를 직접 측정하는 것이 불가능하다는 믿음에 근거하여 부패와 상관성이 높은 자료나 의견들을 종합하거나 반대로 부패와 역의 상관성이 높은 반부패 활동, 좋은 거버넌스, 공공 투명성 등을 측정하여 간접적으로 부패를 평가하는 것을 대리변수지표로 정의하고 있다. 대리변수 지표는 어떤 맥락에서 부패가 초래하는 특정한 현상을 먼저 측정할 수 있어야 하고 이어서 반부패 노력의 결과로 나타나는 현상을 측정할 수 있어야 정책이나 프로그램의 성과를 측정하는데 사용할 수 있다. 대리변수 지표의 장점은 공공자금의 횡령과 같이 경우의 수를 계산하기가 쉽지 않은 부패 변화를 측정하는데 편리하다. 후진국에서 빈곤의 정도를 측정하기 위하여 소득 수준을 사용하는 경우가 많은데 소득 수준은 과소보고 되는 경향이 있다. 이런 경우 가축의 수나 토지면적과 같은 자산을 빈곤의 대리변수로 사용하는 것이 더 적절할 수도 있다. 인허가권을 가진 공무원의 부패를 직접 관찰할 수 없는 경우 건축 허가를 받기 위해서 관청을 방문하는 횟수와 소요시간을 측정하는 것은 부패나 잘못된 규제 of 중요한 대리변수가 될 수 있다.(Johnson and Mason 2013)

UNDP의 분류에 의하면 대부분의 부패지표가 복수의 분류 범주에 들어갈 수 있다. 예를 들어 CPI는 인식지수, 복합지수 그리고 대리변수 지표로 분류될 수 있다. 따라서 부패지수의 분류는 크게 인식과 경험, 단일과 복합의 범주로 구분될 수 있고 대리변수지표는 별도의

기준으로 보아야 할 것이다.

한편 일부 연구자들은 부패에 대한 데이터를 법집행기관의 기록이나 감사보고서와 같은 직접 관측데이터와 공공의 의견 조사나 전문가의 평가조사와 같은 인식조사자료로 분류하기도 한다. 직접 관측한 데이터를 사용한 지표를 경험지수나 사실 지수라 할 수 있고 인식 자료를 사용한 지표를 인식지수라 할 수 있다.

Ⅲ. 부패측정과 부패지수

1. 부패측정의 문제점

부패는 분명히 존재한다고 모두 인정하지만 관찰되지 않는 감춰진 현상이다. 부패행위는 계량화하기 이전에 제3자에게 관찰 가능하도록 노출되는 현상이 아니다. Brooks et. al.(2013)은 강도, 살인, 성범죄 등과 같은 일반 범죄는 피해자가 있고 증인이 존재하는 것이 일반적이는데 부패는 증인이 없고 피해도 직접 발생하지 않고 피해자도 개인적으로 느끼는 경우가 거의 없기 때문에 일반인들이 부패행위를 직접 인식하는 경우는 드물다는 점을 지적하고 있다.

한편 Galtung(2006)은 부패는 개념 정의도 어렵고 직접 측정하기가 어렵기 때문에 부패를 측정하는 것보다 반대쪽에서 청렴(integrity)을 측정하는 것이 더 적절하다는 점을 제시하고 있다. 부패행위를 측정하는 주요 목적이 미래의 부패를 예방하기 위한 것인데 이미 발생한 부패를 측정하기보다 부패의 원인이 되는 요인을 제거하고 청렴성을 확보하기 위해서는 오히려 청렴이나 부패통제 현상을 측정하는 것이 부패 억제 목적에 더 충실할 수 있다는 점을 강조하고 있다.

부패는 정치 경제 사회적인 다면적인 현상을 포함하기 때문에 측정이 불가능하다고 할 수도 있다. 따라서 부패를 측정한 지표는 모두 나름대로의 문제점을 가지고 있다. 부패지수의 문제점을 지적하는 논의의 출발점은 대부분 부패의 개념 정의라 할 수 있다. 부패 개념은 사람마다 다르고 맥락에 따라 달라지는 문제점을 가지고 있기 때문에 부패 지수를 작성하기 위한 자료 수집 과정에서 먼저 부패의 개념이 무엇인지 결정해야 그나마 국제적 비교가 가능한 부패 지수를 작성할 수 있다. 부패 개념 정의의 곤란함을 피하기 위하여 부패 대신 부패 통제나 부패를 억제할 수 있는 거버넌스 시스템을 평가하는 이른바 부패통제지수(corruption control index)를 작성할 수도 있다. 본 논문에서는 필요하면 부패지수와 부패통제지수를 구분하지만 보통은 부패지수는 부패통제지수를 포함하는 것으로 보고 논의를

전개한다.

부패 발생의 메커니즘은 부패 발생 원인의 존재에 따라 부패가 발생하고 부패의 발생은 여러 가지 부정적 영향을 주는 일련의 과정이라 할 수 있다. 부패 대신에 부패의 원인이나 부패의 효과를 측정하여 부패를 유추할 수도 있다. 부패 발생 원인으로는 비민주적 제도, 느슨한 사회 분위기, 시민들의 교육 수준, 법 제도의 구비, 언론의 자유, 정부 예산의 투명성 등 다양하게 존재할 수 있다. 부패통제 지수는 부패의 원인을 측정하여 부패 수준을 짐작 가능하게 하는 부패지수라고 할 수 있다.



그림1: 부패의 원인과 결과

드물기는 하지만 부패 수준을 가늠하기 위하여 정치 신뢰성, 낮은 경제성장률 외국인 직접 투자 등 부패의 결과로 나타나는 사회 현상을 측정할 수도 있다. 부패 수준이 높을수록 외국인 투자가 낮은 것은 잘 알려진 사실이다. 최근 Tristan(2017)은 아시아 국가를 대상으로 패널 자료를 통하여 부패 수준이 높을수록 외국인 직접투자가 낮아진다는 사실을 설명하고 있다.

한편 부패는 사회 전체의 거버넌스의 일부로 보고 뇌물 횡령 정실인사 특혜계약과 같은 전형적인 부패 행위들을 나열할 수 있다. 이런 구조에서는 부패 자체를 측정하는 것이 아니라 부패를 포함하는 거버넌스를 측정하거나 뇌물과 같은 부패의 전형적인 현상을 측정하여 부패지수를 구성할 수 있다. 부패는 거버넌스의 하위 개념이지만 거버넌스와 쉽게 분리되지 않기 때문에 부패를 측정할 때 거버넌스만 측정하거나 거버넌스와 부패를 묶어서 측정하는 형식을 취한다. 때로는 거버넌스와 확실히 구분되는 매우 좁은 의미의 부패만 측정할 수도 있다. 뇌물이나 횡령과 같은 것들이 거버넌스와 구분되는 좁은 의미의 부패가 될 수 있다. 부패지수 작성의 어려움은 부패 측정과 관련한 것이 가장 크기는 하지만 지수를 구성하는 과정의 어려움도 있다. 부패지수를 작성하기 위한 자료에는 범죄 발생 건수와 같은 객관적인 자료가 있는가 하면 개인의 인식과 같은 객관화하기 어려운 자료도 있고 사회제도와 같은 추상적인 자료도 있다. 이런 자료를 취합하여 한 개의 점수로 표현하는 것은 쉽지 않다.

부패나 거버넌스 지수에 사용되는 자료들은 질적인 특징들에 대해서 양화된 수치 즉 점수(score)나 등급(grade)을 포함하고 있다. 이런 점수나 등급은 일부는 측정한 값을 사용하고 일부는 현상에 대한 질적인 평가(assessment)를 점수로 환산한 것이기 때문에 이런 점수를

산술적으로 더한 숫자의 의미를 해석하는 것은 쉽지 않은 일이다.

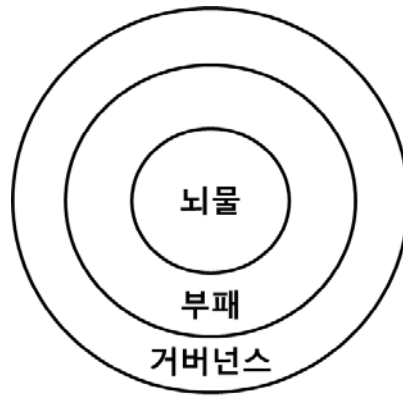


그림 2: 부패와 거버넌스

2. 다양한 부패지수

국제투명성기구는 반부패 활동에 특화된 비정부기구로서 여러 가지 부패지수를 작성하고 있다. 먼저 수출 상위 30개 국가를 대상으로 각 국가의 다국적 기업이 해외에서 사업을 할 때 뇌물을 제공할 가능성이 높다고 생각하는 나라를 조사하여 뇌물공여지수(Bribe Payers Index, BPI)지수를 작성하고 있다. 뇌물 제공이 일상적이거나 필수적일 것이라고 생각하는 국가에는 1점을 뇌물이 무엇인지 모를 것 같다고 생각하는 나라에는 10점을 부여하여 국가별 순위를 정한 것이 BPI인데 이 지수는 단일 조사자료를 사용하고 세계경제포럼(World Economic Forum)의 경영진을 대상으로 설문조사 하여 얻어지는 인식지수이다. 1999년, 2002년, 2006년, 2008년 결과 발표가 있었지만 2011년에 발표된 지수가 가장 최신이 지수이다.

2003년부터 국제투명성기구는 국제비교가 가능한 또 다른 부패지수인 국제부패바로미터(Global Corruption Barometer, GCB)를 작성하여 해마다 발표가 있다. 이 지수는 일반인들의 뇌물제공 경험과 인식을 같이 조사하여 얻어지는 자료로 만들어진다. 해당 국가의 일반 국민 1,000명 이상을 대상으로 하여, 사회의 여러 부문을 구분하여 부패 현상에 대해서 직접 경험과 인식에 대한 조사를 통하여 자료를 얻는다. 설문 대상을 선정할 때 남녀, 연령, 소득 그리고 도시와 농촌거주자를 나누어 조사하기 때문에 부패 발생 부문이나 부패인식과 경험을 분명히구분할 수 있는 장점이 있다. 아울러서 표본 수가 많고 조사 방법이 분명한 단일자료에 근거하기 때문에 국제비교를 위해서 가장 신뢰할만한 자료라고 부르기도 한다.(Johnsøn and Hardoon 2015) 그러나 GCB의 가장 큰 특징은 전문가나 특정 분야의 사람이 아니라 일반인의 경험과 인식을 조사한 것 지수라고 할 수 있다.

국제투명성기구의 BPI와 GCB도 중요한 부패지수이지만 국제투명성기구의 반부패 활동의 권위를 높인 것은 세계적으로 가장 잘 알려져 있는 CPI이다. 세계은행에서 아시아와 아프리카 개발부서의 관리자로 일하던 변호사 아이젠(P. Eigen)이 1993년에 창립하여 1995년에 CPI를 발표하면서 CPI는 이제 세계적으로 가장 영향력이 큰 부패측정 지수가 되었다. 사실 CPI 이전에도 국가간 비교가 가능한 부패지수들이 있었다. 1984년부터 Political Risk Services(PRS) 회사는 글로벌 투자자에게 국가별 투자위험 정보를 제공하기 위하여 국가별 위험안내(International Country Risk Guide, ICRG)를 작성하여 발표하고 있다. ICRG는 해당 국가의 위험을 정치적 금융적 경제적 위험의 세 영역으로 나누어서 평가하는데 정치적 위험을 구성하는 12개의 세부 항목 중의 하나가 부패이다. 과도한 후원주의(patronage), 연고주의, 정실인사, 특혜, 불법 정치자금, 정경유착 등의 구체적인 부패 내용을 지적하여 해당 국가의 실제 부패와 잠재적 부패를 측정하여 가장 부패한 경우가 0점이고 부패가 없는 경우를 6점으로 하여 점수를 산정한다. PRS사는 금융과 경제의 위험 정도는 객관적인 자료를 사용하여 판정하지만 정치적 위험에 대해서는 이용 가능한 정보의 주관적 분석과 평가에 의존한다. 정치적 금융적 경제적 위험도를 별도로 발표하기도 하지만 국가 전체의 위험은 100점으로 환산하여 발표한다. ICRG는 인식지수이면서 경험지수이기도 하고 동시에 복합지수이다. ICRG는 부패와 밀접하게 관련을 가진 것은 사실이지만 그 자체가 부패를 측정하는 것이 아니라 여러 가지 제도적인 특징들을 포함하고 있다. ICRG의 장점은 역사가 오래되어 장기에 걸친 종단비교가 가능하고 포함 국가가 150개 이상이기 때문에 국제비교도 가능하지만 상업적으로 판매된다는 한계가 있다.

개발도상국의 빈곤 문제 해결을 위해서 설립된 세계은행은 빈곤 해결의 전제가 좋은 거버넌스 구축과 부패통제라는 점을 인식하고 여러 조사와 데이터를 이용하여 거버넌스를 6개 범주로 나누어서 작성한 세계거버넌스지수(Worldwide Governance Indicator, WGI)를 1996년부터 발표하고 있다. 거버넌스를 구성하는 6개의 범주 중의 하나가 부패통제인데 이 자료만 별도로 작성하여 부패통제지수(CCI)를 발표하고 있다.

스위스의 IMD 연구소가 발표하는 국제경쟁력지수는 경제성과, 정부 효율성, 기업 효율성, 인프라의 4개 하위그룹을 가지고 있고 그중에 정부 효율성은 다시 정부재정, 조세정책, 국제화 틀, 기업입법 그리고 사회적 틀의 5개 하위그룹을 구성하고 있다. 하위그룹에 정부 효율성 부분이 있는데 이 항목에 재정 부문에서 효율성과 탈세(tax evasion), 국제화(Institutional Framework) 부문에 관료의 기업활동 방해 여부, 뇌물과 부패의 존재 여부에 대한 질문항목이 포함되어 있다. 모든 자료는 순수한 통계자료, 설문자료 그리고 배경 자료의 세 부분으로 되어 있다. 뇌물과 부패의 존재만 별도로 하여 부패지수(Bribery Index)가 될 수 있기 때문에 부패지수로 인용되기도 한다.

세계은행과 유럽부흥은행(European Bank for Reconstruction and Development)이 공동으로 동유럽과 중앙아시아 국가에서 활동하는 기업들을 대상으로 해당 국가의 사업환경을

조사하여 발표하는 Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)도 조사내용에 뇌물공여와 부패 등이 포함되어 있어서 부패지수로 분류될 수 있는데 다른 부패지수와 달리 지수가 아니라 국별 보고서의 형식을 가지고 있다. 이 밖에도 여론 조사기관인 갤럽사(Gallup International)가 해마다 50개 이상 국가의 성인들을 대상으로 정치 사회적으로 중요한 이슈에 대한 설문조사와 면담 조사를 통하여 발표하는 사람의 목소리(voice of the people survey) 역시 부패인식과 경험을 담고 있어서 부패지수로 분류할 수 있다.

한편 International Budget Partnership은 해마다 예산의 투명성, 시민의 예산 결정 과정 참여, 예산의 공정성과 포용성 등을 체계적으로 조사하는 Open Budget Survey를 시행하는데 이 결과를 바탕으로 각 국가의 예산 투명성을 0에서 100 사이의 점수를 부여하는 지수화를 통하여 예산개방지수(Open Budget Index)를 발표하고 있다. 다른 부패지수와 마찬가지로 북유럽 국가와 뉴질랜드의 예산개방지수가 높고 중동국가들과 아프리카 국가들의 예산개방지수는 낮은 편이다.

이와같이 수 많은 부패지수들이 존재하고 지금도 새로운 지수들이 개발되고 있는데 지수 작성을 위한 자료를 얻는 과정에서 조사대상은 전문가와 일반인, 내국인과 외국인, 시민과 기업 등 매우 다양함을 알 수 있다. 그리고 조사의 내용은 해당자의 경험이나 인식 그리고 판단을 물어보고 있다. 결과는 점수화된 지수로 발표되는 경우도 있고 국가별 평가나 의견 기술로 된 경우도 있다. 한편 부패 현상을 별도로 분리하여 조사하는 경우도 있지만 대부분 부패통제, 거버넌스 그리고 부패를 포함하여 조사하고 있다.

3. 세계은행의 CCI

세계은행은 부패통제와 좋은 거버넌스는 빈곤을 해소하려는 목표 달성을 위해서 반드시 필요한 일로 인식하고 거버넌스와 부패통제를 세계은행의 모든 활동영역에 도입하고 있다. 세계은행의 전신인 국제부흥개발은행(IBRD)의 설립목적은 개발도상국의 빈곤 해소라고 할 수 있는데 빈곤 해소를 위해서는 좋은 거버넌스 구축과 부패의 통제가 전제되어야 한다는 사실을 진즉에 인식하고 있었다. 따라서 세계은행은 다양한 부패지수를 작성하고 있고 부패지수작성에 필요한 기초자료를 제공하고 있다. 세계은행의 WGI-CCI가 1996년에 나와서 국제투명성 기구의 CPI보다 한해 뒤에 나왔지만 사실 국제투명성기구를 창립한 인사도 세계은행 출신임을 감안하면 세계은행이 반부패와 부패지수 개발의 선구자라고 할 수 있다.

세계은행은 WGI는 자유로운 의견 개진과 책무성(Voice and Accountability), 정치적 안정성과 폭력배제(Political Stability and Lack of Violence), 효과적인 정부(Government Effectiveness), 규제 품질(Regulatory Quality), 법치주의(Rule of Law) 그리고 부패통제(Control of Corruption)의 6개 범주로 구성되어 있다.

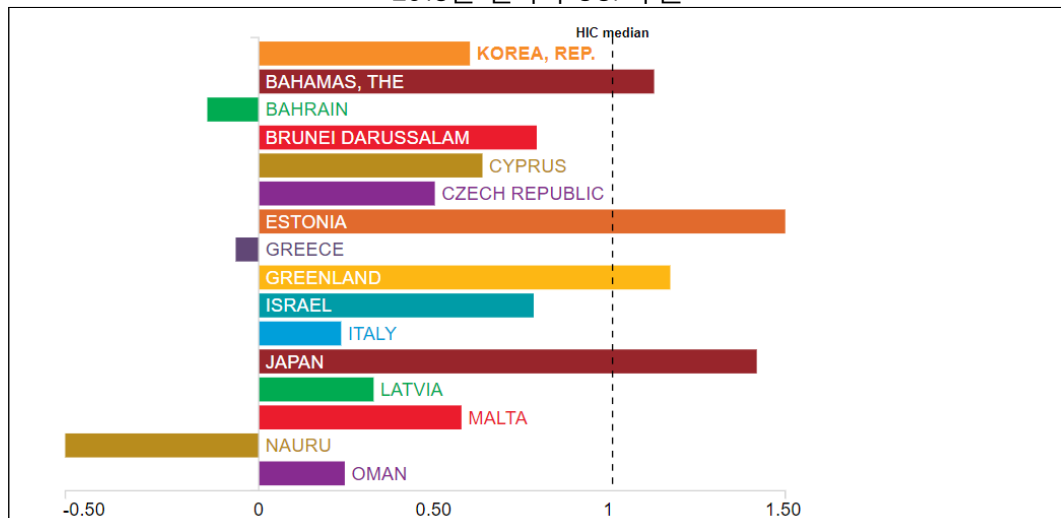
의견 개선과 책무성은 시민들이 언론 집회 결사의 자유를 가진 것은 물론이고 자신의 정부를 선택하는 데 참여할 수 있다고 생각하는 정도를 포착한 것이다. 아울러 시민들이 사회 문제에 목소리를 낼 수 있고 자신들의 대표를 선택하는 과정에 참여함으로써 정부가 공공의 문제에 관심을 가지도록 촉구할 수 있는 정도를 측정하는 것이다. 정치적 안정성과 폭력배제는 정치적 동기에 의한 폭동이나 테러와 같은 불법적이고 폭력적인 수단에 의한 정부 전복이나 정부 약화 가능성의 정도를 포착한 것이다. 폭력과 불안정한 정국은 정부의 관심을 사회발전에서부터 다른 곳으로 이동시킨다. 정부의 효과성은 공공서비스의 품질, 시민 서비스의 품질 그리고 시민단체 활동의 정치적 압력으로부터의 독립성, 정책 형성과 실행의 품질, 정부 정책에 대한 시민들의 신뢰에 대한 인식의 정도를 측정하고 있다. 규제와 품질은 민간부문의 발전을 증진하고 허가하는 정책과 규제를 입안하고 실행하는 것에 대한 인식을 측정하는 것이다. 올바른 규제와 사회발전을 장려하는 정책은 질 좋은 규제의 중요한 목표이다. 법치는 계약의 실행, 재산권, 경찰 법원의 결정을 존중하고 사회 구성원들이 사회의 규범을 준수하고 법과 규범에 대한 신뢰의 정도를 측정하는 범주이다. 마지막으로 부패통제 범주는 엘리트나 이익집단에 의한 국가포획은 물론이고 거대 부패와 작은 부패를 모두 포함하여 공공의 권력이 개인적 이익을 위해서 사용되는 정도에 대한 인식을 측정하고 있다. 부패는 소수의 특정 집단의 이익에만 봉사하는 것을 말하는데 어떤 정책이나 제도가 사회 구성원 전체의 이익을 위해서 봉사해야 할 것을 주문하고 있다. 세계은행의 부패통제지수는 구체적으로 다음과 같은 8개의 요인에 대한 평가와 조사를 기초로 하여 한 국가의 CCI를 산출한다.

- 중앙정부와 지방정부를 포함하여 정부 부문에서 거대 부패와 작은 부패의 만연 정도
- 부패가 한 국가의 사업지로서의 매력도에 끼치는 효과
- 수출입허가, 공공 계약, 공기업, 과세심사, 사법적 판단과 관련한 부당한 금전 지급의 빈도
- 공공서비스에서 족벌주의, 연고주의, 정실인사
- 기업의 판매액에서 뇌물 비용의 비율
- 선출직, 이민담당, 세금담당 공무원과 치안판사가 부패에 연관되었다는 인식
- 정부의 반부패 법률, 정책 그리고 제도의 강도와 효과
- 정치자금의 투명성에 대한 대중의 신뢰

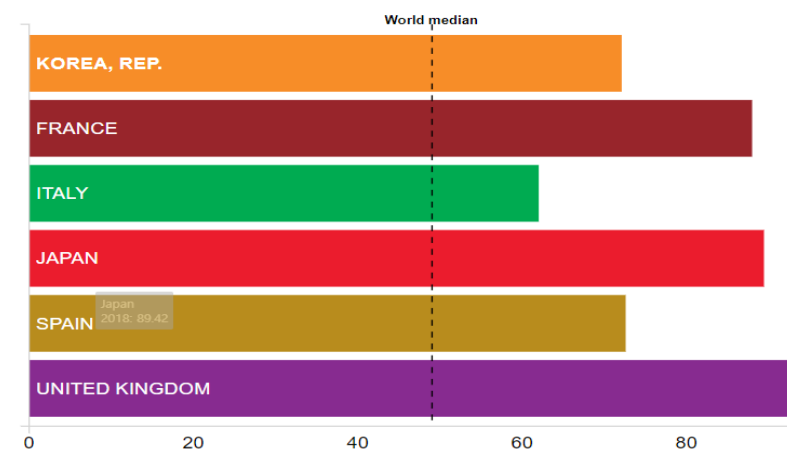
세계은행의 WGI와 부패통제 지수 작성을 위한 자료는 개인, 비정부기구(NGO), 연구소, 국제 원조 기관, 지표작성 대상국에서 영업하는 다국적 기업 등 30여 개 조직의 설문조사와 평가를 통해서 40개 이상의 계층을 가진 자료들을 가지고 6개 범주에 대한 거버넌스 지표를 작성한다. 한 국가에 대한 CCI 지표 자체는 -2.5에서 +2.5 점수 분포를 갖지만 표준화를 통하여 1부터 100 사이의 100분위수(percentile rank)로 전환할 수 있고 이에 근거하여 국가

의 부패통제 순위를 결정할 수 있다. 가장 부패통제가 되지 않은 나라의 백분위 수는 0이 되고 가장 통제가 잘된 나라의 백분위 수는 100이 된다. 매년 작성 발표하는 CCI에 의하면 한국은 세계 평균보다 월등히 높지만 비슷한 소득 수준 국가와 비교하면 중간 정도에 머무른다.

2018년 한국의 CCI 수준



* 0.60을 기록한 한국은 비슷한 소득수준 국가들과 비교하여 낮지는 않지만 일본 1.42에 비해서는 매우 낮은 수준의 부패통제지수를 보여주고 있다.



* 100 등을 기준으로 환산했을 때 72.12 순위를 차지하고 있지만 비슷한 처지의 국가들과 비교하면 매우 낮은 순위다. 핀란드가 100을 기록하여 1위가 되고 아프리카의 소말리아가 0을 기록하여 가장 순위가 낮은 100등이 된다고 할 수 있다.

출처: 세계은행 https://tcdata360.worldbank.org/indicators/hc153e067?country=BRA&indicator=364&viz=line_chart&years=1996,2018

4. 국제투명성 기구의 CPI

국제투명성 기구가 발표하는 CPI는 해마다 다수의 기관이 작성하는 다수의 데이터 자료를 이용하고 있는데 12개의 권위 있는 기관이 작성하는 13개의 데이터 집합을 이용하여 작성한다. 각 기관이 작성하는 데이터의 값들은 0-100, -2.5-+2.5 등 다양한 척도로 생성되기 때문에 각 데이터는 표준화 과정을 거쳐서 가장 부패한 경우에 0을 그리고 가장 낮은 부패 수준을 100으로 점수를 전환하여 작성한다. 그러나 2012년 이전의 CPI는 1부터 10점의 척도로 작성되었기 때문에 2012년 이후의 지수와 이전의 지수를 직접 비교하는 것은 불가능하다. 13개의 데이터 자료에서 만들어진 표준점수를 평균한 것이 해당 국가의 CPI가 되는데 2019년 초에 발표된 2018년도의 CPI는 전세계 180개 국가에 대해서 점수와 순위를 공개하였다. 대상국가의 2/3 이상이 중간점수인 50점 이하이고 평균점수는 43점이었다. 국제투명성 기구는 아직도 다수의 국가가 부패를 통제하지 못하고 특히 부패가 심한 나라는 민주주의 발전에 위기를 초래하고 있다고 언급하였다.

2018 CPI 작성 기초자료

1. African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment 2016
2. Bertelsmann Stiftung Sustainable Governance Indicators 2018
3. Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2017-2018
4. Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2018
5. Freedom House Nations in Transit 2018
6. Global Insight Business Conditions and Risk Indicators 2017
7. IMD World Competitiveness Center World Competitiveness Yearbook Executive Opinion Survey 2018
8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2018
9. The PRS Group International Country Risk Guide 2018
10. World Bank Country Policy and Institutional Assessment 2017
11. World Economic Forum Executive Opinion Survey 2018
12. World Justice Project Rule of Law Index Expert Survey 2017-2018
13. Varieties of Democracy (V-Dem) 2018

*독일의 베텔스만 그룹의 자료가 2개 사용되었기 때문에 12개 기관의 13개 자료가 됨
 *4, 5, 8, 13번 자료는 점수가 낮을수록 부패가 낮은 것으로 작성되기 때문에 CPI 작성을 위해서는 부호를 반대로 전환하는데 부호전환을 위하여 국제투명성기구는 해당 척도에 -1을 곱하는 방법을 사용한다.

출처: <https://www.transparency.org/cpi2018>

국제투명성 기구는 CPI를 작성하는 과정에 선택한 데이터 소스는 다음과 같은 부패행위에 대한 전문가와 기업 경영자의 인식과 평가를 담고 있다.

- 뇌물(Bribery)
- 공적자금 횡령과 유용(diversion of public funds)
- 공직의 사적 이용(use of public office for private gain)
- 공무원 정실인사(nepotism in the civil service)
- 국가포획(state capture)

아울러서 CPI의 작성에는 직접 부패행위가 아니라 부패행위를 억제하기 위한 제도적 장치의 존재나 작동에 대한 의견도 담고 있는데 구체적으로는 다음과 같은 내용을 조사하고 있다.

- 청렴한 제도를 실현할 정부의 능력
- 부패한 관료의 유효한 처벌
- 관료적 형식주의(red tape)와 관료의 과도한 개입
- 회계장부 공개, 이해충돌 방지, 정보공개에 관한 적절한 법률 존재
- 내부고발자, 언론인, 조사관의 법적 보호장치

이런 내용의 자료에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하기 위하여 여러 가지 기준에 근거하여 해당 자료를 선택한다. 먼저 자료생성 기관의 명성과 방법론적인 신뢰성이 담보되어야 한다. 자료를 생성하는 기관의 명성이 있어야 하고 이런 기관들이 조사 방법과 자료의 정리 등에 대한 전문성이 있어야 한다. 구체적으로 전문가 설문조사라면 전문가의 전문성을 확인하고 기업 경영자의 자료라면 충분한 크기와 대표성을 갖춘 표본여부에 대해서도 확인 과정을 거친다. CPI는 분명히 공공부문의 부패를 측정하기 때문에 해당 자료가 크고 작은 공공부문 부패를 측정하고 있는지 혹은 부패를 방지하기 위한 제도적 장치로서 작용하는 대리변수를 측정하는지를 확인하고 있다. 즉 부패의 개념에 근거하여 일관성 있는 부패와 반부패 데이터를 확인하고 선택한다. 기술적으로 부패의 정도를 차별화할 수 있는 계량적인 자료일 것을 요구하고 있는데 0에서 100 사이의 점수로 전환하기 이전에 최소한 4단계 이상의 척도로 부패 정도를 차별화 하여 인식할 것을 요구하고 있다. CPI의 출발점은 국가간 부패정도를 비교하는 것이기 때문에 기초자료도 반드시 국가간 비교가 가능한 것이어야 한다. 한 자료가 대상으로 하는 국가가 몇 개가 되어야 하는가에 대한 합의는 없지만 2018년 현재 최소한 16개 이상의 국가에 대한 비교 가능한 부패인식 자료를 포함하고 있어야 CPI 작성에 사용되는 기초자료로 활용될 수 있다. 2018년 CPI는 180개 국가를 대상으로 하는

점을 염두에 두면 모든 국가의 CPI가 동일한 자료를 근거로 작성되는 것은 아니라는 점이 분명하다. CPI는 지속적으로 발표되기 때문에 어느 특정 시점을 염두에 작성되고 해마다 반복 조사하지 않는 자료는 사용할 수 없다. 국제투명성 기구는 나름대로 자료의 신뢰성과 타당성을 위한 노력을 기울이고 있다.

5. ERCAS의 PPI

다양한 부패지수와 부패통제지수가 생성되어 국가간 비교나 반부패 정책의 효과를 측정하는데 사용되고 있지만 여전히 소수의 전문가 인식조사에 근거하여 제작되기 때문에 투명성이나 사실성이 떨어진다는 비난을 받고 있다. 이를 반영하여 Mungiu-Pippidi and Dadašov(2016)는 새로운 부패통제 지수를 제시하고 있다. 두 사람은 국제투명성 기구의 CPI나 세계은행의 CCI가 부패의 개념 정의나 부패 발생 메커니즘에 대한 이론적 근거를 상실한 채, 관측 불가능한 현상에 대한 인식을 근거로 제작되기 때문에 상황변동을 제대로 반영하지 못한다는 점을 비판하고 있다. 실제로 인식지수는 과거에 일어난 제도변화나 부패 사건을 근거로 형성되는 인식을 조사한 자료를 바탕으로 작성되기 때문에 사회 현상의 변화를 제대로 반영하지 못한다는 점이 자주 지적되고 있다.(Hawken and Munck 2011) 인식 지수가 현상의 변화를 잘 반영하지 못한다면 거버넌스를 개선하고 반부패 정책 시행의 효과를 검증하려는 정부의 노력에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 현상은 CPI나 CCI 두 지수 모두가 가진 한계라 할 수 있다. 따라서 조사대상자의 인식에 의존하지 않는 객관적으로 측정가능한 자료에 근거하고 부패 수준이나 거버넌스 변화를 반영할 수 있어서 반부패 정책지표로 사용할 수 있는 새로운 지표를 모색할 필요가 있다는 것이 두 사람의 주장이다.

Mungiu-Pippidi and Dadašov는 부패는 역사적 사회적 문화적 요인이 배경으로 작용하지만 구체적으로는 공무원이나 정부의 재량권과 이런 재량을 통하여 얻을 수 있는 자원의 크기를 부패의 기회(opportunity)로 보고 이런 부패의 기회를 억제하는 제약조건(constraint)으로 법적 규범적 통제로 보고 있다.(Mungiu-Pippidi and Dadašov 2016, p13)

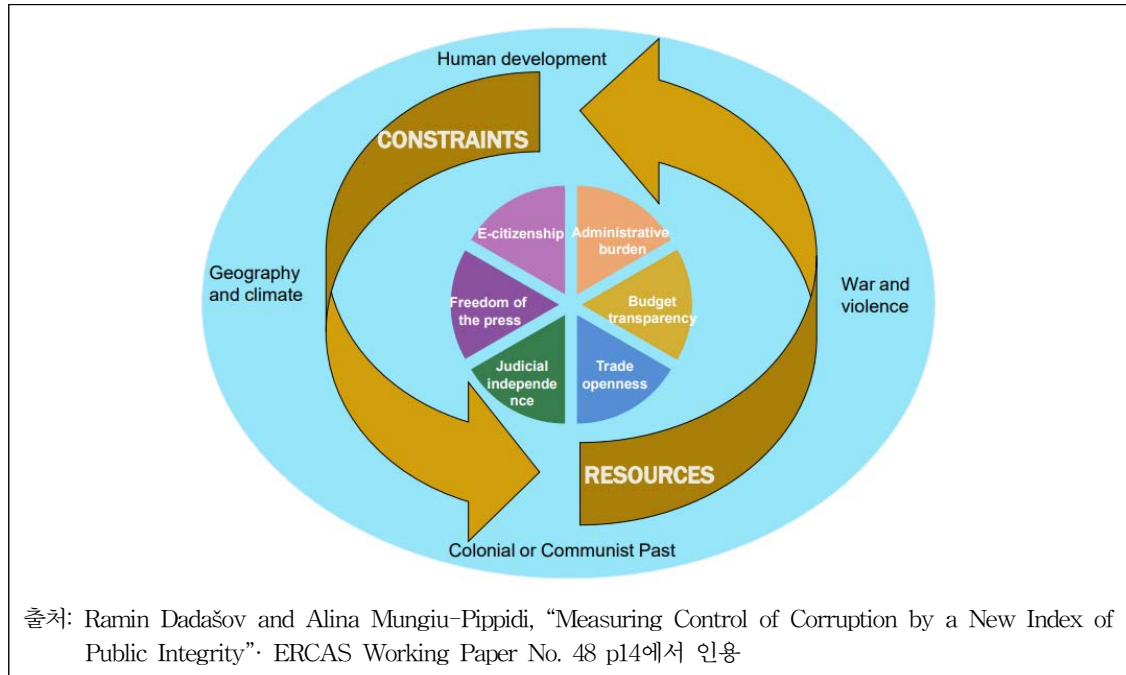
$$\text{부패통제(Control of Corruption)} = \text{법적 규범적 제약} - \text{재량과 자원의 기회}$$

이 식은 Klitgaard의 유명한 부패 공식(Corruption Formula)인 부패는 독점적 지위와 재량에 비례하고 책무성에 반비례 한다는 형식과 매우 유사한 모습이다.

부패 발생과 통제 과정을 보면, 지리나 환경적 요인, 역사적 경험, 국민의 교육 수준, 폭력과 무질서와 같은 배경적 요인은 간접적으로 부패의 발생에 작용하고, 행정의 재량권이 많을수록 기업이나 시민 활동에 부담이 되고, 예산의 투명성이 낮거나 시장개방 수준이 낮을수록 부패의 기회는 높아진다. 반대로 사법 독립성이 높고 언론의 자유가 보장되고 시민

들의 전자시민성이 높아질수록 부패는 억제된다고 본다. 이런 내용을 그림으로 나타낸 것이 아래의 그림 3 이다.

IPI 작성을 위한 부패통제의 구조와 결정요인



사법독립 정도(degree of judicial independence), 행정의 재량 정도(extent of administrative discretion), 무역 개방 수준(level of trade openness), 정부재정 투명성(degree of budget transparency), 전자시민성(endowment of citizens with electronic means), 자유 언론(free media)의 6개 부문의 객관적으로 계량되는 자료로 IPI가 만들어진다. 전자 시민성(e-citizen)을 제외하면 6개 부문의 지표들은 대부분 기존의 연구들에서 제시된 것과 일치한다. 다른 항목들과 차이가 나는 전자 시민성(e-citizen)이 포함된 것은 현대사회에서 시민들의 정치 참여나 정부 견제의 많은 부분이 소셜 네트워킹 서비스(Social Networking Service, SNS)를 통해서 이루어진다는 사실을 반영한 것이다.

PPI 지수의 작성 변수와 소스

영역	변수와 측정	자료의 원천
행정부담 Administrative Burden	표준화된 점수의 표본평균: - 조세 납부와 창업에 필요한 절차의 수 조세 납부와 창업에 소요되는 시간 값은 1-10이고 10이 행정부담이 가장 낮은 상태	Doing Business Dataset, World Bank

시장개방 정도 Trade Openness	표준화된 점수의 표본평균: -수출이나 수입에 필요한 서류의 수 수출이나 수입에 소요되는 시간 값은 1-10이고 10이 가장 개방된 상태	Doing Business Dataset, World Bank
사법독립 Judicial Independence	사법독립지수는 기업 경영자 의견 조사로 얻는데 정부, 시민, 기업의 영향으로부터 사법부가 독립된 정도를 묻는 질문에 1-7 점수로 답하게 하여 얻은 자료를 1-10으로 전환하여 구한다. 높을수록 독립성이 높다.	Global Competitiveness Dataset, World Economic Forum
예산투명성 Budget Transparency	행정부가 작성하는 예산제안서의 투명성에 대한 14개 문항의 질문에 대한 답의 평균을 1-10의 점수로 전환. 점수가 높을수록 예산이 투명하다.	Open Budget Survey International Budget Partnership
전자시민성 E-Citizenship	표준화된 점수의 표본평균: -브로드밴드 가입자 수 -인터넷 사용자 수 -페이스북 사용자 수 비율을 1-10점 사이의 점수로 표준화.	ICT Dataset International Telecommunicat -ion Union Internet World
언론의 자유 Freedom of the Press	언론의 자유도 1-10점으로 환산하여 사용	Freedom of the Press Dataset Freedom House

Mungiu-Pippidi and Dadašov가 제안한 IPI 지수의 장점은 지수 작성 과정에서 객관적이고 실천 가능한 자료를 사용한다는 점에서 인식 자료나 평가자료를 사용하는 다른 부패지수나 부패통제지수와 차별화된다고 할 수 있다. 2015년과 2017년 그리고 2019년의 3개 연도에 대해서 작성되었는데 IPI 지수는 웹사이트 <https://integrity-index.org/>를 통해서 세계 117개 국가를 대상으로 부패통제 순위와 점수를 발표하고 있다. CCI나 CPI와 비슷하게 북유럽국가들이 높은 순위를 차지하고 있고 아시아와 아프리카 국가들이 낮은 순위를 차지하고 있다. 한국은 19위를 기록하여 일본이나 오스트리아보다 부패통제 순위가 높다.

IV. 부패지수에 대한 비판

1. 부패지수 비판

Knack(2007)은 매우 포괄적인 분석을 통하여 부패지수의 문제점을 지적하고 있다. 대부

분의 다른 부패지수 연구와 마찬가지로 부패의 개념을 어떻게 정하느냐에 따라서 측정대상이 달라지기 때문에 부패의 개념을 정확하게 정의하는 것이 부패측정을 위해서 가장 먼저 해야 할 일이라는 것을 지적하고 있다. 부패지수 작성을 위해서 부패를 정의 할 때는 비윤리적인 행위는 제외하고 분명하게 불법적인 현상만으로 한정하는 경우가 일반적이다. 부패 행위를 다양하게 분류하고 있는데 Knack는 중앙정부, 지방정부의 부패가 다른데 중앙정부에서 부패가 잘 통제되더라도 지방정부에서는 부패가 만연할 수 있다는 점, 부패의 범위로써 법이나 규정의 내용 개정이나 제정과 같은 정치적인 단계의 부패(state capture)와 법의 집행과정과 관계된 행정적 부패(administrative corruption)가 있고 행정단계의 부패는 다시 정부 부서별로 교육 부패, 세금부패, 국방부패와 같이 분류할 수 있다. 대상이 되는 부패행위를 어떻게 잡느냐에 따라 부패 경험이나 부패인식이 달라진다는 사실은 잘 알려져 있다. Rohwer(2009)는 Andvig 등(2000)을 인용하여 뇌물, 횡령, 사기, 그리고 강요를 부패의 전형적인 예로 꼽고 있다. 그러나 박중훈 등(2017)은 부패인식 조사를 하면서 부패를 특정인에 대한 특혜, 연고 관계에 따른 업무처리, 부당한 영향력 행사, 부정 청탁의 4가지로 잡고 있다.

한편 Graycar(2015)는 부패행위자를 중심으로 하여 작은 부패(petty corruption)와 거대 부패(grand corruption)로 부패를 분류한다. 뇌물, 횡령, 연고주의, 유용과 같은 행위들은 작은 부패로서 대중들의 눈에 쉽게 관찰되는 경향이 있다고 한다. 그러나 정치자금을 지원받고 자금제공자에게 유리한 입법을 제정하거나 반대로 제재하는 입법을 지연하는 정치인의 행위와 같은 거대 부패는 대중들의 눈에 잘 띄지 않는다. 정치자금을 통한 기업과 정치인의 거래, 정부 포획(government capture)을 통한 산업과 정부의 거래와 같은 거대 부패는 당사자 간에 직접 돈이 오고가지 않고 편익이 명시적이지 않기 때문에 잘 관찰되지 않아서 부패인식에 영향을 적게 미친다고 할 수 있다. UNDP(2008)도 부패지수와 관련한 부패를 거대 부패와 작은 부패로 구분하는 것이 가장 일반적이라고 언급하고 있다.

부패 경험이나 부패인식이나 부패지수 작성을 위한 기초자료가 되기 위해서는 부패 개념에 대한 일관성이 유지되어야 할 것이다. 부패 개념에 대한 명확한 인식은 부패를 부패통제 혹은 거버넌스 측정을 위해서도 필요한 일이다.

부패지수가 인식지수이든 경험지수이든 부패지수 작성을 위해서는 누구의 경험과 인식이냐도 중요한 문제다. 세계은행의 WGI-CCI에 대한 다양한 비판이 존재하지만 Apaza(2009)는 합산의 문제, 기초자료의 투명성 문제, 그리고 기초자료의 다양한 편의 세 가지로 정리하고 있다.

CCI, CPI, IPI 모두 개별자료를 활용한 복합지표이고 동시에 인식지표이기 때문에 항상 합산의 문제와 편의의 문제를 가지고 있다. 먼저 여러 개별지표를 합산하여 하나의 지표로 전환하는 과정에서 국가별로 시기별로 사용하는 개별지표가 다를 수 있기 때문에 직접 비교하는 것이 불가능하다는 비판이 있다. 정치적 부패와 행정적 부패를 같은 부패로 간주하

여 합하는 것이나 부패통제와 부패 발생을 합하여 하나의 지표로 만드는 것이 불가능하다고 생각할 수도 있지만 통계적으로 표준화 과정을 거치면 이론상으로는 동일한 척도가 되기 때문에 의미있는 비교가 가능하다고 할 수 있다. 다만 이 경우에는 지수의 오차 허용범위를 염두에 두고 지수의 해석에 조심스런 접근이 필요하다. 성질이 다른 여러 개별자료를 표준화를 통해서 서로 합하는 것이 통계적으로는 가능하지만 이런 단계가 많아질수록 부패지수에 대한 직관적인 이해도는 떨어질 수밖에 없다.

아울러서 인식지수는 인식의 주체가 누구인가에 따라서 여러 가지 변의가 존재한다는 것은 부인할 수 없다. 소수의 전문가 특히 선진국의 입장에서 개발도상국을 보거나 다국적 기업 경영진의 입장에서 대상이 되는 국가의 부패를 본다면 제한된 인식을 가질 수밖에 없다. 실제로 소득 수준이 높은 선진국, 기독교 전통을 가진 국가, 사회보장제도가 잘 갖추어진 국가에 대해서는 부패가 과소하게 인식되지만 개발 도상국에 대해서는 실제 이상으로 부패가 과장된다는 견해들이 있다. 일반인들의 부패에 관한 인식을 높이는 것이 부패지수 작성의 목적이라면 소수의 전문가나 일부 기업인 외에 보통 사람들의 인식을 조사할 필요가 있다.

국제투명성 기구도 CPI 작성과정에 2002년 이전에는 대중의 인식을 포함했지만 2002년부터 전문가와 기업인의 인식만 사용하고 있다. 전문가는 일반 대중에 비해서 부패의 개념을 잘 알고 있고 더 많은 정보를 갖고 있기 때문에 일관성을 가진 지표를 작성하는 데 도움이 된다고 생각할 수 있다. 그러나 전문가의 인식조사는 투명성이나 객관성 확보가 쉽지 않다. 실제로 다수의 부패지수 간에 존재하는 높은 상관도는 지수의 정확성을 의미하는 것이 아니라 소수의 전문가가 여러 지표에 영향을 미친 결과라는 비판도 있다.

기술적인 문제가 아니라 좀더 근본적인 문제를 지적할 수도 있다. Anderson and Heywood(2009)는 부패지수가 주로 개발도상국의 부패 문제를 해결하기 위해서 작성됨에도 불구하고 대부분의 자료가 선진국에 존재하는 기구나 선진국의 입장에서 만들어진 자료를 사용하고 해당 국가의 직접자료를 사용하는 경우가 거의 없다는 점을 지적하고 있다. 실제로 부패지수 작성에 사용되는 중요한 자료를 생성하는 기관은 일부 아시아지역 기구를 제외하면 세계은행을 포함하여 미국과 유럽의 기관이 대부분이다.

2. 부패지수의 현실성

부패지수가 이론적인 문제점을 가지고 있는 것과 별도로 부패지수가 실제 관측되거나 느끼는 부패와 일치 여부를 통계적으로 검증하는 연구들도 있다. 필리핀에서 두테르테 대통령 취임과 더불어 마약 소탕 작전과 부패와의 전쟁이 진행되는 동안 부패지수가 개선되고 중국에서도 10만 명 이상이 부패로 인하여 처벌을 받는 상황에서 부패지수가 개선되는 상황도 있었다. 그러나 2014년 중국은 시진핑 주석의 강력한 반부패 노력에도 불구하고 한해에

부패인식지수 순위가 20위 하락한 경우도 있었다. 따라서 부패지수나 부패통제지수의 현실 설명력에 대한 의문이 제기될 수 있다. Wilhelm(2002)은 CPI가 1인당 GDP와 높은 상관관계를 가지고 있고 암시장규모 통계자료와 시장규제 정도 통계자료와 높은 상관성을 근거로 CPI가 타당성을 가진다고 설명하고 있지만 실증 분석의 근거가 되는 이론적 근거가 희박하다.

Ko and Samajdar(2010)는 국제투명성 기구의 CPI 세계은행의 CCI, PRS의 ICRG 그리고 범죄 희생자조사 지수의 타당성과 신뢰성을 조사한 결과, 과거에 비해서 신뢰성은 높아졌지만 개별 자료의 선택 편의, 시간 흐름에 따른 민감도, 측정오차의 문제가 상당히 높은 점을 지적하고 있다. 따라서 부패지수 작성을 위해서 사용하는 개별지수 자료의 선택에 더 많은 주의를 기울일 필요가 있음을 지적하고 있다.

Ko and Samajdar는 대안으로 법집행자료, 신문의 내용분석, 그리고 인식지수가 아닌 경험지수를 사용하여 부패지수의 신뢰성을 검증하였다. 법 집행 자료를 사용하는 경우 미국과 같이 법 집행 절차가 안정적인 경우에는 문제가 없지만, 국가간 법체계가 다르고 범죄 억제 정책의 변화로 인하여 국가간 비교를 위한 지수로는 한계가 있다는 점을 지적하였다. 그리고 부패를 보도하는 신문 기사의 내용분석(content analysis) 역시 한 국가 내에서 사용될 때는 문제가 없지만, 언론의 자유나 이용가능한 자료의 제약 때문에 국가간 비교는 역시 어렵다는 결론에 도달했다. Hlatshwayo, et al.(2018) 도 빅데이터 기술을 이용하여 신문기사의 내용분석을 시도하였는데 기존의 부패지수와 높은 상관관계를 가진 다는 사실을 발견하였다.

V. 결론

부패지수는 한 국가의 부패 수준에 대한 국민들의 인식을 제고하고 부패 발생 원인을 파악하여 부패를 통제하기 위하여 작성된다. 물론 부패지수는 기업들에게 국가의 위험도에 대한 지표가 되어 투자의사 결정에도 활용될 수도 있다.

세계은행, 국제투명성기구, ERCAS는 물론이고 다수의 국제기구가 부패지수 혹은 부패통제지수를 작성하여 공포하고 있다. 다수의 부패지수가 존재한다는 사실은 어느 부패지수도 만족할만한 수준이 되지 않는다는 사실을 반영한다고 볼 수 있다. 부패를 직접 측정하든 부패를 통제하는 제도를 측정하든 혹은 부패와 제도를 동시에 측정하든 부패지수는 나름대로 문제점을 가지고 있다. 부패를 측정하는 지표들은 일치하는 부패 개념을 가지고 측정한 것이 아니라 지표마다 다른 관점의 부패를 측정하여 혼란을 초래하고 있다. 반대로 부패를 통제하는 제도를 측정하는 지표들은 부패와 인과관계가 분명한 제도를 한정하는 문제를 가지

고 있다.

부패 개념 정의 외에 부패의 경험이나 인식을 측정하는 경우에 누구의 경험이나 인식을 측정할 것인가 하는 문제가 대두된다. 국제투명성 기구는 2002년 이전에는 일반인의 부패인식을 측정하여 CPI 작성에 사용하였지만 지금은 기업가와 전문가의 부패인식을 사용하고 있다. 일반인의 인식을 측정하면 사람들의 눈높이에 맞출 수 있는 장점이 있지만, 자료수집 비용이 많이 들고 일관성 있는 자료를 얻기가 어려운 점이 있다. 반대로 소수의 전문가나 기업가들의 인식은 대상 국가에 대한 인상이 인식수준 결정에 많은 영향을 끼치는 것으로 알려져 있다.

이 연구에서 살펴본 바와 CCI, CPI, IPI 모두 복합지수로서 가지는 또 다른 한계가 존재한다. 복합지수는 개별지수나 개별자료를 지수화하여 표준화와 합산과정을 거쳐서 새로운 지수를 생성한다. 구체적으로 지수 작성을 위한 원자료의 선택, 원자료를 표준화, 표준화된 자료를 합산하여 다시 한 나라의 부패지수를 생성한다. 나라 전체의 부패지수 혹은 복합지수를 생성하는 과정에서 사용되는 개별지수나 자료의 수가 나라마다 다르기 때문에 다양한 편의가 존재한다. 100개 이상의 국가를 대상으로 국제비교가 가능하도록 동일한 차원을 가진 국가별 점수와 순위를 생성하는 과정에서 선택편의가 발생한다. 이런 이유로 국가별 부패 순위를 매기거나 비교할 때 수반되는 오차 범위를 감안하고 이해해야 한다. 부패를 통제하고 국가의 거버넌스를 평가하는 여러 국제 기구가 있지만 모든 나라를 대상으로 부패나 부패통제에 대한 동일한 자료를 만들어낼 수 있는 기구는 없다. CCI 나 CCI에 비해서 최근에 만들어진 IPI는 인식자료가 가지는 여러 가지 편의현상을 줄이기 위하여 객관적으로 측정되는 수치를 사용하려고 노력하고 있지만 이런 경우에는 실제 부패발생 현상과 상관도가 낮아지는 문제가 발생할 수 있다.

한편 부패지수의 국제비교도 제한적이지만 한 국가의 부패수준 변화를 부패지수를 통하여 비교하는 것 역시 조심스런 접근이 필요하다. 기본적으로 인식지수나 복합지수는 부패수준 변화를 반영하는데 민감성이 낮은 것으로 알려져 있다. 따라서 어떤 해의 지수가 상승하였다고 하여 부패가 줄어들었거나 제도개선이 이루어졌다고 판단하는 것은 무리가 있다. 아울러서 사용하는 자료에 따라서는 지표의 안정성을 위하여 한 해의 자료를 사용하는 것이 아니라 다수의 해에 걸친 자료의 이동평균을 사용하는 경우도 있기 때문에 부패지수를 작성하는데 사용된 원자료의 성격을 고려하여 조심스러운 해석이 필요하다.

참고문헌

- 박중훈, 박 준, 정동재(2017), “청탁금지법 시대 한국사회의 부패 인식과 경험” 한국행정연구원 연구 보고서, <https://doi.org/10.23000/TRKO201800022558>
- 박중훈(2000), “청렴지수 조사모델 및 방법.” <서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 세미나 발표 논문>
- 박홍식(2000) “반부패 정책 성과의 평가 : 부패지수를 중심으로.” 『한국행정연구』 10(1)
- Andersson, S. & P. Heywood(2008). “The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International’s Approach to Measuring Corruption”. *Political Studies*. 57. 746-767. doi:10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x.
- Andvig, J. C., O. H. Fjeldstad, I. Amundsen, T. Sissener, T. Søreide (2000), “Research on Corruption. A Policy Oriented Survey”, CMI Commissioned Reports 158
- Apaza, C. R.(2009), “Measuring Governance and Corruption through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion” *Political Science and Politics*, 42(1), 139-143
- Banfield, E.(1975), “Corruption as a Feature of Governmental Organization,” *Journal of Law and Economy* 18 : 587-615.
- Bergh, A., G. Erlingsson, R. Öhrvall, & M. Sjölin(2016). A Clean House? Studies of Corruption in Sweden.
- Brooks G., Walsh D., Lewis C., Kim H. (2013), “Measuring Corruption”. In: *Preventing Corruption. Crime Prevention and Security Management*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137023865_3
- Campbell, S.(2013), “Perception is Not Reality: The FCPA, Brazil, and the Mismeasurement of Corruption” *Minnesota Journal of International Law*, Vol. 22, No. 1, p. 247 SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2210019>
- Canare, Tristan(2017), “The effect of corruption on foreign direct investment inflows: Evidence from a panel of Asia-Pacific countries”, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-101109-6.00003-4>

- Cobham, A.(2013), Corrupting Perceptions: Why Transparency International's Flagship Corruption Index Falls Short.
<https://www.cgdev.org/blog/corrupting-perceptions-why-transparency-international%E2%80%99s-flagship-corruption-index-falls-short>
- Dadašov, Ramin and A. Mungiu-Pippidi(2016), "Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity", ERCAS Working Paper No. 48
- Donchev, Dilyan and G. Ujhelyi(2014), "What Do Corruption Indices Measure?" *Economics & Politics*, 26(2), 309-331, <https://doi.org/10.1111/ecpo.12037>
- Erlingsson, G. & G. Kristinsson(2016). "Making sense of corruption perceptions: Who to ask (and about what?)". DOI:10.13140/RG.2.2.25113.01120.
- Ferraz, C., & Finan, F. (2011), "Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments". *The American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.
- Galtung (2006). "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices." In Sampford, C. J., Shacklock, A. H., Connors, C., & Galtung, F. (eds.). *Measuring corruption*. Ashgate
- Glaeser, E. L., & Saks, R. E. (2006). Corruption in America. *Journal of public Economics*, 90(6), 1053-1072.
- Graycar, A.(2015), "Corruption: Classification and analysis", *Policy and Society*, 34:2, 87-96, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.04.001
- Gutmann, J., F. Padovano and S. Voigt(2015). "Perception vs. Experience: Explaining Differences in Corruption Measures Using Microdata". *SSRN Electronic Journal*.10.2139/ssrn.2659349.
- Hawken, A. and G. Munck(2011), "Does the Evaluator Make a Difference? Measurement Validity in Corruption Research". IPSA Committee on Concepts and Methods Working Paper Series #48 <https://ssrn.com/abstract=2480857>
- Hlatshwayo, S., A. Oeking, M. Ghazanchyan, D. Corvino, A. Shukla and L. Leig(2018). "The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach", IMF Working Paper WP/18/195

- Johnsøn, Jesper and Phil Mason(2013). "The Proxy Challenge: Why bespoke proxy indicators can help solve the anti-corruption measurement problem". U4 Brief, Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2011). "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." *Hague Journal on the Rule of Law* 3, 220-246.
- Knack, S(2007), "Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia" *Journal of Public Policy*, 27(3), pp. 255-291
DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X07000748>
- Ko, Kilkon and A. Samajdar(2010), "Evaluation of international corruption indexes: Should we believe them or not?" *The Social Science Journal*, 47(3), 508-540.
- Malito, D.(2014). "Measuring Corruption Indicators and Indices". SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2393335.
- Mungiu-Pippidi, Alina and Dadasov, Ramin(2016), "Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity", *European Journal on Criminal Policy and Research*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2828086>
- Ortiz-Ospina, E. and M. Roser (2019) "Corruption". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/corruption>'
- Rohwer, Anja (2009) : Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators, CESifo DICE Report, ISSN 1613-6373, ifo Institut for Economic Research, University of Munchen, Vol. 07, Iss. 3, pp. 42-52
- Shukhova, A. and Y. Nisnevich(2017), "Measurement of Validity of Corruption Indices". Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP 42/PS/2017.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2901307>
- The PRS Group, <http://www.polrisk.com/commonhtml/methods.html>
- Johnsøn, Jesper and D. Hardoon(2015), "Why, when and how to use the Global Corruption Barometer", U4 Brief, <https://www.u4.no/publications/why-when-and-how-to-use-the-global-corruption-barometer.pdf>

- UNDP(2008), A Users' Guide to Measuring Corruption,
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption.html>
- Voigt, S. (2009). "How (not) to Measure Institutions". Joint discussion paper series in economics, No. 2009, 37.
- Wilhelm, P.G.(2002), "International Validation of the Corruption Perceptions Index: Implications for Business Ethics and Entrepreneurship Education". *Journal of Business Ethics* 35, 177 - 189 (2002) doi:10.1023/A:10138822254
- Wysmułek, Ilona(2019), "Using public opinion surveys to evaluate corruption in Europe: trends in the corruption items of 21 international survey projects, 1989 - 2017" *Quality & Quantity*, 53, 2589 - 2610, <https://doi.org/10.1007/s11135-019-00873-x>
- 참고 웹사이트
예산개방조사 <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/>
위클리서울(<http://www.weeklyseoul.net>) 2019.11.20.

투고일자 : 2019. 12. 15

수정일자 : 2019. 12. 30

게재일자 : 2019. 12. 31

<국문초록>

부패측정과 부패지수 비교연구

- CPI, CCI, IPI를 중심으로 -

김진영

부패지수 혹은 부패통제 지수는 부패인식 제고나 반부패 정책 수립 등 다양한 목적을 위하여 사용된다. 이런 목적을 달성하기 위하여 부패지수의 속성이나 구성에 대해서 정확한 이해가 필요하다. 이 논문에서 CCI, CPI, IPI 부패지수의 작성원리와 속성을 비교 검토하여 각 지표의 장단점을 알아보았다. 모든 부패지수가 다수의 개별 자료나 지수를 활용하여 작성된 복합지수이고 개별 자료들은 인식지수를 포함하고 있다. 각 지수는 개별자료의 선택, 자료의 표준화, 합산 그리고 새로운 지수의 생성 과정을 거쳐서 만들어지는데 통계적으로 오차를 줄이기 위해서 노력하고 있지만, 지수 작성과정에서 다양한 편의(bias)가 존재한다.

좋은 부패지수를 만들기 위해서는 타당성 있고 신뢰할만한 개별자료를 확보하는 것이 중요하다. 부패 현상이나 거버넌스 자체가 측정이 어렵기 때문에 경험자료든 인식자료든 모두 고유한 편의를 가진다. 100개 이상의 국가를 대상으로 발표되는 부패지수는 모든 나라가 동일한 개별자료를 사용하는 것이 아니기 때문에도 편의가 발생한다.

기초자료의 유사성을 고려하면 경제발전의 정도가 비슷한 국가 사이의 부패지수 비교는 상당히 타당도가 높고 한 국가의 부패지수 변화 역시 일관성을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 그러나 경제발전의 정도 다른 국가의 부패지수를 비교하는 것은 주의가 필요하다.

주제어: 부패측정, 부패인식지수(CPI), 부패통제지수(CCI)공, 직청렴지수(IPI), 개별지수, 복합지수