



정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고*

김 경 동**

초 록

이 논문의 주 목적은 국민의 최대불신 대상인 선출직 공직자의 도덕성과 윤리적 역량을 경험적으로 연구하는 방법론의 특성을 체계적으로 정리하여 제시함으로써, 장차 이같은 연구를 하고자 하는 학계는 물론 선출직 공직자의 선출과 업무수행 과정을 담당하는 관련 공공기관, 나아가 일반 시민이 언제든지 해당 공직자의 도덕성을 점검할 수 있는 방법을 활용할 수 있도록 해설하고 그 실시 방안을 구체적으로 제시하는 데 있다. 이에 필자가 공동연구의 책임연구자로 시행한 3 단계에 걸친 연구의 방법론적 특성을 정리하였다. 제1단계에는 도덕성과 리더십에 관한 철학적, 과학적 이론을 검토한 기초 위에 경험적 연구를 위한 지표 개발과 질문서 작성의 기준으로 도덕성의 가치체계 (value framework)를 정립하였다. 여기에는 세계 주요국가의 입법부 중심 공직자의 윤리규범과 지침 등 수 많은 문서를 참고하였다. 제2단계는 그러한 가치체계에 준하여 작성한 질문서의 타당성과 실효성을 검증하는 방법으로 30명의 전직 국회의원과 15인의 각계 전문가를 대상으로 1차 델파이 조사 (Delphi survey)를 실시하였고, 일반 시민의 의견도 청취하고자 300명의 시민과 국

* 본 논문은 2023년도 대한민국학술원 전문학술활동 연구비 지원으로 이루어짐. 본고는 필자가 연구책임자로서 다음의 공동연구자와 함께 연구를 추진한 내용을 특별히 방법론적 접근에 초점을 두고 개략적으로 정리한 것임. 공동연구자는 진덕규 교수 (이화여대 명예교수, 대한민국학술원 회원), 박형준 시장 (동아대 교수, 현재 부산시장), 이경복 교수 (서울대 명예교수, 대한민국학술원 부회장), 박원호 교수 (서울대 교수), 정현호 대표 (인토피아) 및 송보경 선생 (글로벌사회발전연구소 특별연구원)임. 이 자리를 빌어 공동연구자 제위를 대표하여 본고를 작성하게 되었으므로 이에 모두에게 감사의 뜻을 전함. 또한 본 연구 수행의 실무를 감당하여 도와준 사)미래학회 김동환 전 회장, 박제석 간사 및 글로벌사회발전연구소 이은숙 대표 등에게도 고마운 인사를 전함. 그리고 본 연구를 지원해 주신 태재연구재단 (구 한샘DBEW연구재단)의 조창걸 이사장님께서는 각별한 사의를 표함

** 대한민국학술원 인문·사회과학부 제5분과 회원

회의원 보좌관 표본에게도 델파이 조사를 시행하였다. 그리고 당시 마침 다가오는 20대 대통령 선거의 주요 후보자 2명을 평가하는 사전조사(pretest)도 실행하여 그 결과가 실제 선거의 득표율과 거의 일치함으로써 본 연구 조사 도구의 타당도를 대략 확인하였다. 이제 제3단계는 이렇게 마련한 지표와 질문서를 다시 한 번 청년 정치지방자 8명의 초점집단면접법 (Focus Group Interview, FGI)과 델파이 조사에 의하여 실제로 활용할 지침서를 개발하였다. 특히 델파이 조사에서는 본 지침서가 해당하는 선출직 공직자가 국가, 광역 지방자치단체 및 기타 기초 지방자치단체 등의 세 층으로 구분해야 하므로 델파이 조사 대상자도 그 3층의 지역에서 각기 현정회 회원, 전직 광역 단체장 및 지방의회 의원, 그리고 기초단체장과 지방의회 의원 등 총 44명의 조사 대상에게 실시하였다. 그 결과를 복합적으로 재검토하고 실행지침서를 작성한 다음, 이를 전국의 선거관리위원회와 선출직 공직자가 소속한 공공기관에 배포하고 또한 관련분야 학계에도 소개하면서 연구를 마무리하였다. 이러한 연구는 장차 우리나라의 선출직 공직자의 도덕적 성숙함과 윤리적 역량을 제고 함은 물론 그들의 적합성을 국민이 실제로 인지할 수 있도록 시민의식의 고양을 위한 과학적 수단을 제공함으로써 미래의 선출직 공직자는 이 방면에서 국민의 신뢰를 높이 살 수 있도록 노력함과 아울러 시민의식 교육을 증진하는 데도 유익하여 우리의 정치문화를 전반적으로 개선하는 데 기여하기를 염원하는 연구다. 또한 관련 학문 분야에서도 유사한 조사연구를 시행할 때에 참고가 되기를 기대한다.

주제어 : 선출직 공직자, 도덕성, 윤리적 역량, 가치체계, 경험적 측정 방법론, 델파이 조사, 초점집단 면접

목 차

<p>I. 서론</p> <p>II. 도덕성과 윤리적 역량: 이론적 고찰</p> <p> 1. 서방의 고전이론</p> <p> 1) 그리스 철학</p> <p> 2) 플라투크와 마키아벨리</p> <p> 3) 칸트의 도덕론</p> <p> 4) 공리주의의 도덕론</p> <p> 2. 현대 서구의 정치인의 도덕성과 덕 윤리 이론</p> <p> 1) 정치인의 도덕성론</p> <p> 2) 덕 윤리론</p> <p>III. 리더십 이론의 윤리적 관심</p>	<p>V. 방법론적 접근의 개관</p> <p> 1. 도덕성 지표화를 위한 기본 가치체계 수립 (제1단계)</p> <p> 2. 도덕성 지표화를 위한 경험적 사전 연구 (제2단계)</p> <p> 1) 델파이 조사 개요</p> <p> 2) 델파이 조사의 목적과 시행</p> <p> 3. 제1차 델파이 조사 결과</p> <p> 4. 제2차 델파이 조사 결과</p> <p> 3. 실제 여론조사에 의한 사전 연구 결과</p> <p> 1) 제20대 대통령 선거 주요 정당 후보자의</p>
---	---

1. 특질 이론	도덕성 여론조사 결과 개요
2. 진정성 리더십이론	(1) 국가의식 수준 평가
3. 윤리적 리더십	(2) 헌법수호와 법의지배 수준 평가
4. 섬김의 리더십	(3) 공직가치 수준 평가
5. 공직부문 리더의 윤리적 역량 이론	(4) 윤리적 가치 수준 평가
6. 선출직 공직자와 유권자의 관계: 정체의식 이론	2) 공직자 선출을 위한 투표 행위 관련 질문의 응답 사례
IV. 동방의 전통적 리더십 이론	4. 실증적 측정 지침서 개발을 위한 평가 문항 검토 과정 (제3단계)
1. 리더십과 도덕성	1) 지침서 개발을 위한 평가 문항 1차 검토: 초점집단 면접
2. 공직자의 덕목: 선비의 길	2) 신뢰성 있는 문항 개발을 위한 2차 검토: 델파이 조사
1) 공직의 기본철학	(1) 델파이 1차 조사 결과
2) 공직자의 마음가짐	(2) 델파이 2차 조사 결과
3) 공직자의 삶의 태도와 행위 규범	3) 지침서 개발을 위한 최종 문항 선정
3. 다산의 목민심서 개요	VI. 결론
1) 부임육조(赴任六條): 관직에 부임할 때 지켜야 할 사항	[부록 1] 국내외 의원 윤리규정 및 관련 법령사례
2) 율기육조(律己六條): 공직자의 자기관리	[부록 2] 선출직 공직자의 도덕성 평가: 실증적 측정을 위한 지침서
3) 봉공육조(奉公六條): 공직수행 자질	
4) 애민육조(愛民六條): 백성을 섬기는 서비스 정신	

I. 서론

근자의 세계 정세는 그야말로 제2의 대변환 혹은 대전환 (The Great Transformation) 을 상기케 하는 광범위한 격변의 소용돌이 속에 갈팡질팡하는 인류의 모습을 떠오르게 한다. 당장에 인간의 생명을 위협하는 전염병 대유행이 모자라 인류의 생태계마저 교란함으로써 기후변화로 인하여 북극의 빙하가 녹아 내리기 시작하였고 잇따라 홍수와 가뭄이 겹치는가 하면 흑한과 찌는 여름이 동시에 찾아오기도 하고 지진과 화산폭발이 수시로 발생하는 기현상이 일상이 되어 가고 있다. 참으로 해괴한 현상이 넘쳐나는 이 시기야 말로 인류문명의 대변환기라 하지 않을 수 없을 것이다. 그러한 변고의 이면에는 그토록 현란한 과학기술의 자가추진력 (self-propelling tendency)이 자아내는 기술혁신의 부정적 결과를 도외시하는

과학지상주의가 도사리고 있음을 주목해야 한다. 게다가 그 와중에 무모한 전쟁을 일으켜 무고한 생명을 여지없이 앗아가는 어처구니없는 비극을 연출하는 광기마저 세상을 들먹이고 있으니 이 같은 광기어린 변동을 어떻게 헤쳐 나갈지를 보여주는 길잡이의 모습은 눈을 부릅뜨고 보아도 흔적조차 없다.¹⁾

이 맥락에서 우리는 응당 정치의 역할에 의지해야 하는데, 이마저도 얼마나 무의미해지고 있는지를 의심하지 않을 수 없는 현상이 전 지구적 차원에서 벌어지고 있다. 다름 아닌 민주주의의 쇠락을 둘러싼 위기의식이 팽배해지고 있다는 것이다. 여기에는 정치경제적 체제 자체의 약점으로 말미암은 문제도 있지만, 현대 민주주의가 상기한 복합적인 변동의 타류에 무기력하게 휘말리면서 그 본연의 자세를 상실하다시피 표류함으로써 제 기능을 적절하게 수행하지 못하는 여러 가지 조건이 도사리고 있음을 간과할 수가 없다.

우리가 민주주의 정치를 논할 때는 그 이상적인 모본을 링컨의 유명한 명제, ‘국민의,’ ‘국민에 의한,’ ‘국민을 위한’ 정부를 실현하는 것으로 인식한다. 하지만, 현 세대의 민주주의에는 국민은 오간 데 없고, 국민에 의한 정부라 해봐야 겨우 선거로 대표자만 선출해 놓으면 그 선출직 공직자는 봉공은 커녕 이기적인 영달과 정파의 이익에만 정신이 팔려 국민은 안중에도 없으니, 무슨 수로 국민을 위한 정치를 할 수 있을까 하는 실로 근본적인 의문만 남긴 채 민주주의는 표류하고 있는 것이 현실이다. 그러한 민주정치의 위기를 불러온 근원을 캐어 들어가 보면 원천적으로 거기에는 국민의 선택을 받아 국민을 위하여 국가 권력을 행사하는 것이 정도(正道)라야 하는 정치인의 도덕성 결핍과 윤리적 마비상태가 무섭게 도사리고 있음을 간파하게 된다. 이런 현상은 세계적으로 널리 나타나기도 하지만, 특히 우리나라의 양상은 누가 보아도 도가 지나치다는 것이 문제다.

지난 1994년 노백이라는 미국의 대표적 보수논객이 “과연 서양문명은 쓸모 없는 것이었나?”라는 제하의 글을 미국기업연구소(American Enterprise Institute)의 세미나에서 발표한 일이 있다. 그의 자문자답은 이렇다. “서방세계는 이미 금세기의 세 가지 이념 전투 중 두 가지를 해결하였다” 그리고 “정치적으로 민주주의가 독재보다 나은 체제이고 경제면에서 자본주의는 사회주의보다 더 공정한 체제라고 우리는 결정하였다. 지금부터 우리가 봉착할 질문은 우리가 과연 어떤 도덕률에 의지해서 살아야 하는가 이다. 이 문제는 결국 ‘미래’를 위한 전투다”라는 것

1) 이러한 문명사적 대변환의 부정적인 현상에 관해서는 필자의 다른 줄저에서 비교적 상세하게 지적하고 있으므로 참조 바람 (김경동, 2019).

이다 (Novack, 1994; 강조점 필자).

그런데, 유감스럽게도 현대의 세계적인 정치경제적 상황을 보아서는 쉽게 노백의 낙관론에 동조할 수가 없는 것 같다. 물론 우리는 도덕률의 문제와 씨름을 해야겠지만 우선 자본주의적 혹은 자유주의적 민주주의의 “쇠락”이라는 문제도 대응해야 한다. 이 같은 비관론적인 어조로 문제해결의 시급성을 지적한 지식인의 예를 들면, 루스 (Luce, 2017: Kindle Locations 133-137)라는 문명비평가는 다음과 같은 견해를 천명하였다. “물질적 조건은 개선할 수 있다. 그러나 인류의 도덕 문제는 변하지를 않는다...인류의 도덕적 진보는 결국 해결할 수 없는 문제다...사회를 어떻게 조직할 지를 보여주는 모형은 하나도 없다.” 한 언론인의 견해만 한 편 더 소개하면, 지난 날 트럼프 행정부 아래의 미국사회가 겪고 있는 국수주의적 소요를 “미국의 증오”라 지목하면서 타임지의 직전 편집장이었던 깁스가 한 말이 눈에 뜨인다. “우리나라는 이제 도덕적 리더십과 실천지침을 다른 데서 찾아야 할 것 같다” (Gibbs, 2017: 22). 이런 발언 말고도 유사한 평론은 얼마든지 찾을 수 있다.

미국이 이런 상황이라면 과연 우리나라의 정치와 정치인을 두고는 어떤 평가가 나올까, 그리고 그 해결책을 위해 어떤 확실한 이론과 설명이 있을까, 이런 질문 앞에서 우리는 벽에 부딪치는 일 밖에 경험하지 못한다는 현실을 두고 그러면 이를 어찌 타개할 것인가를 점검할 수밖에 없다. 물론 전문가들의 이론적 담론이 있을 수 있고, 필자도 하나의 대안으로 유가적 도덕정치 모형의 현대적으로 적용하는 방법을 근자에 소개한 바 있다 (김경동, 2018; 2019). 그러나 그와 같은 모형을 실현하는 문제는 별개의 과제로 남겨 두고, 여기에서는 겸허한 자세로 도전하고자 하는 최소한의 학문적 시도로 선출직 공직자의 도덕성을 경험적으로 추적하는 방법에서부터 출발하고자 하는 것이다.²⁾ 따라서, 이 글에서는 그러한 경험적 연구를 위한 방법론적 접근법을 실제 사례를 들어 예시하면서 다음과 같은 성과를 거둘 수 있기를 소망하는 바이다. 우선 현금의 학계 사정에 비춰서, 그런 방식으로라도 선출직 공직자의 도덕성을 파악하는 방법을 강구하는 일 자체가 후학의 교육과 연구에 길잡이가 됨으로써 학술적으로 의미 있는 성과로 남을 수 있기를 바라는 바이다. 나아가, 이를 바탕으로 실질적으로 선출직 공직자를 선택하

2) 물론 우리나라에서도 행정부 공직자의 바람직한 공직가치 재정립을 위한 이론적, 경험적 연구를 시도한 보기도 강정석 외(2015)가 있으나, 선출직 공직자 혹은 정치인의 가치관에 관한 유사 연구는 아직 찾아볼 수 없다.

는 과정에서 유권자인 시민의 의식을 한층 더 성숙하게 교양하는 자료를 제공할 수 있겠다는 바램을 가지고 있다. 그뿐 아니라, 그들을 선택할 때에 그 기준을 더욱 확연하게 인식하고 선출함으로써 우리의 정치인들 스스로가 각성하여 도의를 더욱 격상시키는 방향의 변화를 가져올 계기를 마련하게 되기를 바라는 것이다.

이를 위해서 본고에서는 우선적으로 정치인과 지도자의 도덕성에 관련한 철학과 이론을 간략하게만 검토하고, 이에 기초하여 선출직 공직자의 도덕성 검증을 위한 실증적인 자료 수집에 필요한 기본적인 개념틀로서 공직자의 도덕성을 조직적으로 정리하는 가치체계의 틀부터 소개한다. 그리고 그 가치체계가 담는 도덕성 내지 윤리적 규범 등을 지표화하기 위한 실증조사를 실시하여 필요한 대상군에 해당하는 질문서를 작성하는 작업까지 실시하는 보기를 제시할 것이다. 이렇게 작성한 질문서는 다시 한 번 더 그 타당성을 검증하기 위한 경험적 조사를 거쳐서 확정하고 이를 실제 상황에서 적용할 수 있는 형식으로 준비하는 작업도 예시하는 것으로 마무리하고자 한다. 이런 뜻에서 본 연구는 우리나라 정치인의 도덕성을 실증적으로 확인하는 방법론적 절차를 비교적 상세하게 예시하는 것이 주된 목표가 된다.

II. 도덕성과 윤리적 역량: 이론적 고찰

어떤 개인의 도덕성 (morality)이나 윤리적 역량 (ethical competence)을 추적하는 방법론에 앞서 먼저 이 두 가지 주요 개념의 이론적 관점을 살펴보는 일도 필요하다. 다만 이 연구의 성격 상, 이론적 해설은 최소한의 필요만 충족하는 수준으로 한정할 것이다. 주로 동서양의 관련 주제를 다룬 고전 이론을 개관하고 나서, 현대의 공직자 윤리 내지 공직 리더십의 윤리적 자격에 관한 이론만을 다루고자 한다.

1. 서방의 고전이론

사실 도덕성이라는 단어의 뜻을 철학적으로 추상적인 해설을 하자면 복잡한데, 그 전에 우선 일상적인 의미를 기술하는 사전적 풀이를 보면, ‘도’란 “사람이 행

하여야 할 바른 길 또는 준수하여야 할 덕"이라 하고 (이상은 감수, 1983: 1231), 그 '덕'이라는 글자의 뜻은 "도를 행하여 체득한 품성"이라 풀이한다 (이상은 감수, 1983: 455). 결국 도와 덕은 서로 떼어 수 없는 상호성을 띠는 용어로서, 여기에 철학자의 해석을 첨언하면, "도를 닦고 덕을 쌓자"로 풀이하는 게 적합하다고 한다 (황경식, 2012: 313). 해설하자면, 나약한 의지를 강화하는 일, 감정을 순화하고 정화하여 거기에서 불화나 갈등이 없게 하고 격조 있는 가치를 추구하는 감정으로 격상, 조율하는 일, 즉 지적인 각성, 의지의 강화, 감정의 조율을 적절하게 결합하여 성격이나 성품에 내재화 내지 내면화 하는 결과로 도덕성을 얻는다고 한다. 그러면 이제 동서양의 도덕성과 윤리에 관련한 대표적인 이론을 차례로 개관하기로 한다.

1) 그리스 철학

서양철학 사상사에서 도덕성 이론의 원류는 역시 그리스 철학이고 거기에는 소크라테스 (Socrates), 플라톤 (Platon) 및 아리스토텔레스 (Aristoteles)라는 이름이 주종을 이룬다.

첫째, 소크라테스의 도덕설은 일단 객관적으로 타당한 기준에 의해서 옳다고 입증할 수 없는 한, 인간의 욕망과 감정을 신뢰하지 않았고, 도덕적 인식을 얻는 수단으로서 이성을 중시하였다. 그는 도덕성에 관련하여 경건한 행동, 정의 같은 덕목을 지적하기는 했지만 직접적으로 정치인의 도덕성 문제를 언급했다고는 알려진 바가 없고, 사람들로 하여금 이성으로써 윤리적인 성찰을 하도록 격려하는 일이 자기의 사명이라고 생각하였다 (Kagan et al., 1987: 90; 램프레히트, 김태길 외 역, 1989: 53-56).

둘째, 관념론적 이상주의자였던 플라톤은 덕, 덕성 혹은 미덕 (virtue)이란 인간을 포함 한 모든 사물이 성숙하여 완전히 발전한 상태로서, 특히 인간에게는 그가 가진 잠재력의 완성이요 온갖 능력을 이상적으로 발휘하여 완벽에 도달함을 의미한다고 하였다. 그리고 인간은 조직적인 사회생활에 참여함으로써만 자신의 인간적인 발전을 실현시킬 수 있다는 관점을 제시하였는데, 그 사회생활의 맥락은 곧 국가 (그리스의 도시국가, polis)였다. 그러므로 국가가 그러한 인간의 성숙을 실현하게 하려면 스스로 완전무결 해져야 하고 그 필요조건은 올바른 질서의 성립이었다. 이러한 국가에서 플라톤이 모색하던 네 가지 기본 덕성은 절제,

용기, 지혜 및 정의로 규정하고, 또한 소크라테스처럼 경건이라는 덕목도 언급하였다.

그런데, 이와 같은 네 가지 기본 미덕은 국가를 형성하는 생산자, 전사, 지배자의 세 계급에 따라 각기 그 지위에 걸맞은 미덕을 별도로 규정하고 각기 이를 실행함으로써 이상국가의 질서가 제대로 잡힌다고 보았다. 지혜는 물론 지배계급의 덕목이고, 용기는 전사의 것이며, 절제는 생산자에 해당하는 것이다. 지혜는 단순한 기술적이고 수단적인 지식을 초월하여 이상국가의 공동생활에 참여하는 모든 사람이 알 아야 할 이상적 가치, 진정한 통일국가가 동경해 마지않는 완전한 탁월성에 관한 지식이다. 전사계급의 용기는 상식적인 신체적 용맹함을 넘어 향락의 탐욕이나 고통의 두려움 같은 것도 물리칠 수 있는 용기를 가리킨다. 그리고 절제는 국가 전체의 구성원이 지녀야 할 덕목으로서 균형의 원리, 모든 계급의 이해관심의 정당한 표현의 원리를 의미한다. 여기에 더하여 정의의 덕은 위의 세 가지 덕이 함께 모여 이루게 될 절정의 것으로서 각자 자신의 본성에 가장 적합한 행동만을 해야만 한다는 덕목이다. 여기서 유명한 플라톤의 ‘철인왕’ (philosopher kings)을 언급하지 않을 수 없다. 플라톤은 지식과 미덕이 하나로 융합한 이런 불변의 지혜는 현실을 직시할 줄 아는 소수자에게만 열린 지식이므로 이상적인 도시국가의 통치는 이런 지혜를 갖춘 철인 왕이 교대로 맡아야 할 임무라고 보았다 (Kagan et al., 1987: 91; 램프레히트, 김태길 외 역, 1989: 61-71).

셋째, 플라톤의 제자 아리스토텔레스는 이상주의자, 관념론자였던 스승보다 기본적으로 온건한 중용론자라고 할 수 있다. 그의 윤리도덕론도 정관(靜觀)하는 삶을 중시하는 의미에서 선한 사람들이 행복한(정의로운) 삶 (eudaimonia)을 추구하지만, 그렇다고 적정한 수준의 부와 평안과 쾌락을 무시하지도 않는 절충주의라 할 수 있다. 그는 모든 사상(事象)은 잠재성을 계발함으로써 그 본연의 목적을 실현한다는 목적론을 제시하고 이를 정치에도 적용하였다. 일단 원시적 본능으로 정치적 존재 (political animal)의 잠재성을 지닌 인간은 도시국가라는 목적을 실현하는 것이었다.

아리스토텔레스에게 국가의 목적은 풍족한 경제도 강력한 군사력도 아닌 도덕이었다. 훌륭한 삶, 선한 삶 (good life), 고귀한 행위를 하는 미덕과 도덕의 삶이었다. 중용론자였던 그는 플라톤처럼 철인왕이 다스리는 이상적인 국가나 최선의 헌법을 염두에 두지 않았고, 현실의 도시국가가 감당할 정도의 정의와 안정을 보장하는 실질적인 국가와 차선의 헌법을 강조하였다. 그런 국가의 특성은 과불급

의 증용 (moderation)이었으므로 그 권력은 자연히 부유층도 빈곤층도 아닌 중간 계급에게 돌아가야 한다고 보았다. 중간 계급은 실상 수적으로도 가장 다수이며 적당한 수준의 부를 누리는 계층이므로 부유층의 오만과 빈곤층의 악의가 아니라 절제의 미덕 등 많은 덕성을 갖추었으므로 가장 안정적인 계층이고, 헌법도 민주정체와 과두정체의 법을 적절히 조화한 것이 특징이라는 것이었다 (Kagan et al., 1987: 91-93; 램프레히트, 김태길 외 역, 1989: 99-107).

아리스토텔레스의 도덕론은 인간이 행동으로 달성할 수 있는 최고선 (the highest good)은 에우다이모니아라고 답하는 것이라 했다. 이는 객관적으로 잘 사는 행복한 삶 (living well, happiness)과 실지로 잘 살아가는 삶 (doing well, human flourishing)을 뜻한다.

그런데 여기서 그리스어의 덕 (virtue)을 가리키는 아레테 (arete)의 의미를 상고할 필요가 있다. 이 말은 모든 것에 있어 뛰어난 속성, 또는 무슨 일을 탁월하게 잘하는 것을 말하며, 도덕적인 덕 (moral virtue)이란 인간의 성품 (character)이 도덕적으로 탁월하다는 것을 뜻하고, 그 도덕적 탁월함은 인간이 그것을 실천함으로써 그 자체가 인간의 최고의 선인 에우다이모니아 (eudamonia)가 된다고 한다. 그러한 덕의 내용은 모든 일에 증용을 중시하여, 용기, 절제, 관대함, 넓은 도량, 격조 높음, 적당한 야망, 인내심, 정직, 기지, 우정, 겸손, 의분 같은 덕목을 예시한다. 이러한 도덕적 덕을 식별할 능력도 필요한데, 이를 위해서는 도덕적 덕, 혹은 탁월함뿐만이 아니라 지성적 덕, 혹은 사교의 탁월함도 습득해야 한다고 말하고 있다. 이런 판별력의 덕은 직관적 이성 (nous, intellect)과 지식 (episteme)이 합쳐진 지혜 (sophia, wisdom)이다. 아리스토텔레스는 그런 덕 중에서 가장 큰 쾌락을 주는 최고의 덕은 그 자체가 목적인 명상 (contemplation)임을 강조한다.

마지막으로 그는 인간이 여러 도덕적 덕과 지성적 덕을 습득하기 위해서는 부모의 훈육이 필요하지만 좋은 법이 꼭 있어야만 한다고 주장하는데, 법은 시민들의 올바른 행동 기준을 규정하고 시민들은 이러한 법이 있을 때 올바른 행동을 하게 되기 때문이다. 결국 인간의 삶의 목적인 덕을 실행하는 행복한 생활은 이러한 생활을 하게끔 만드는 정치가 없이는 불가능하다. 여기서 우리는 정치를 하는 선출직 공직자의 도덕성이 얼마나 중요한지를 발견한다 (Aristotle, 2009; 김경동·이정복·박원호·정현호, 2021: 12-19).

2) 플루타크와 마키아벨리

여기서 잠시 로마와 르네상스 시대의 근대화 전환기로 넘어가 본다. 일단 로마의 도덕론은 그리스와 로마의 역사에서 걸출한 영웅 둘씩 짝을 지어 비교하는 형식으로 펴낸 그리스 출신 철학자요 전기작가인 플루타크 (Plutarch, Ploútarkhos, Lucius Mestrius Plutarchus)의 『영웅전』에서 발췌한다. 영어로 번역한 책의 원명이 “고귀한 그리스와 로마 사람들의 삶”이란 것으로 그가 이들에게서 모범을 찾으려고 했던 덕목을 요약하면 명예, 사랑, 충직, 경건, 열정, 충성심, 청렴, 검소, 우정, 선의와 함께 ‘우국지심’을 기본가치로 삼았다고 한다. 오늘날의 관점에서 보면 이 저술이 비로소 소위 리더라고 칭할 수 있는 사람들의 도덕적 특성을 자세하게 다루는 사례라고 할 만하다. 그리고 그 덕성의 목록은 주로 개인의 심성, 인성, 행위 등의 개인적 특질(traits)을 다룬다는 점도 현대의 리더십 연구와 근접한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 점에서 그리스의 철학자들과도 관심의 초점이 달라졌음을 알 수 있다 (Plutarch, 1996).

다섯째, 이와 같은 로마의 도덕성 인식의 특징은 이제 르네상스 시대의 마키아벨리 (Niccolo Machavelli)가 계승하면서 그가 살던 시대적 문화적 특성을 반영하는 것을 발견한다. 그는 『군주론』에서 정치적 리더의 덕성 (virtue), 덕망, 미덕으로 신중함 (prudence), 정의 (justice), 자제 또는 극기 (temperance) 및 용기 혹은 용맹 (courage)을 적시하였다. 특히 여기서 용맹이라는 덕목을 추가한 것은 그가 살던 시기가 중세 봉건제 아래 무사도를 중시하던 정신적 전통을 이어받고 있었음을 말해주는 하겠다. 이런 성향은 무인이 지배하던 로마에 살던 플루타르코스와 마찬가지로 virtue 라는 단어가 내포하는 남성다움을 암시한다고 볼 수 있다. 마키아벨리 역시 그가 살던 르네상스 시대의 이탈리아에서도 고대 로마를 이끌던 리더십의 주요 덕목으로 소중한 우국지심을 부각시키고자 한 것이었다. 이 점은 후에 살펴보는 동방의 유가사상이 의미하는 덕, 덕성, 덕치에서 치자의 자기 수양을 중심 가치로 중시하는 것과는 흥미 있는 대조를 이룬다 하겠다 (김경희, 2019; 마키아벨리, 2019).

아리스토텔레스에서 마키아벨리로 이어지는 공화주의 전통에서 개인의 삶은 국가의 존재와 분리할 수 없다. 국가는 개인의 삶을 허용하고 보호하는 최대한의 공동체다. 따라서 국가 공동체를 안전하고 풍요롭게 가꾸는 의무는 개인의 행복을 추구할 권리와 동행하는 것이 당연하다. 공적인 삶과 사적인 삶의 연계성을

인식하고 권리와 의무 사이의 불가분성에 기초한 책임을 다하려고 하는 것이 공화국 시민의 덕성인 동시에 통치자의 도덕적 임무로 본 것이다.

3) 칸트의 도덕론

근대화 과정에서는 주로 계몽주의 철학이 도덕성 문제를 다루고 있으므로, 가장 먼저 칸트(Immanuel Kant)의 도덕론부터 살펴보기로 한다. 현대 윤리학의 분류법에 의하면 어떤 행위의 도덕성, 즉 선악, 바르고 나쁨, 옳고 그름(善惡, 正邪, 義不義) 등의 여부는 그 결과로만 판단하는 것이 마땅하다는 결과주의 혹은 결과론(Consequentialism) 내지 목적론(teleological)과 그보다는 행위의 결정 행사 과정에서 어떤 규범적 기준이 작용하는지를 밝히려는 비결과주의 혹은 비결과론(Nonconsequentialism) 내지 의무론(deontology)으로 구분하는데, 칸트는 후자에 속하는 철학자다.³⁾

그에 의하면, 도덕적 행위의 정당성은 결과론처럼 그 결과에 초점을 맞추는 경험적 조건부 판단에 기초하지 않고 인간의 이성(reason)이 자연적으로 드러내는 선형적인(a priori) 선의(선한 의지, good will)를 전제하는 의무감(sense of duty)에서 행한 것이어야 한다. 선한 의지 말고는 아무 것도 무조건적으로(without qualification) 좋고 선하다고(good) 볼 수 없고 조건이 따른다는 말이다. 가령, 지성, 용기, 단호함, 인내와 같은 성품은 통상 바람직하고 좋은 성품이지만, 그것도 이를 이용하는 의지(will)가 나쁘면 좋을 수 없다. 권력, 부, 명예와 같은 행운도 인간의 마음과 원칙에 올바르게 영향을 미칠 선한 의지가 없으면 나쁜 것이 될 수밖에 없다. 요컨대, 선한 의지는 그것이 특정 효과나 결과를 내거나 다른 목적 달성에 적절하다고 선한 것이 아니고, 그 의지(willing) 자체가 선한 것이라는 뜻이다.

행위의 도덕적 가치는 선의에 기초한 의무로부터 나와야 하는데, 이러한 행위의 기준은 달성하려는 목적에 있는 것이 아니라 그 행동이 의무라고 결정해주는 격률 혹은 공리적 준칙(maxim)에 있다. 그러한 도덕적 법칙이란 인간의 행위를 규정하는 사실에 바탕을 두는 상대적인 것이 아니고, 반드시 보편적(universal)이고 절대적으로 필요한(necessary) 것이어야만 하기 때문이다. 그러므로 그 의무는 무조건적이고 절대적인 정언명령(categorical imperative)에 해당한다.

3) 칸트에 관한 논의는 김경동 외(2021), 김경동·김여진(2010) 및 Kant(1959; 1991) 참조.

이 말은 도덕적 법칙은 마치 자연과학의 만유의 법칙처럼 언제 어디서나 타당하며 객관적인 가설적 조건이나 개인의 특수목적, 욕망, 혹은 행위의 결과 등과는 상관없이 모든 이성적인 존재인 인간에게는 필연적으로 해당하며 모든 사람이 예외 없이 수용할 것을 요청하는 것이라는 말이다. 또한 무조건적 정언명령은 이성적인 인간은 자신의 인격과 아울러 다른 모든 사람의 인격에 공히 존재하는 인간성 자체를 항상 어디서나 목적으로 삼아 존중 해야지 어떤 다른 목적의 수단으로 삼지 말아야 함을 요구한다.

물론, 이러한 칸트이 의무론을 비판하는 관점에서는 그것이 지나치게 엄격한 이상주의에 치우친다고 보고, 무조건적 정언명령에만 의존한다는 것은 현실적인 선택가능성을 온통 배제해야 하므로 그것이 도덕적 행위의 필요조건은 될 수 있지만, 충분조건으로서는 부적절하다는 것을 지목한다. 필요조건으로만 의미가 있다면 결국 대안을 취할 여지가 있으므로, 결과적으로는 무조건적 명령 자체가 무효가 될 수 있다는 것이다. 또한 인간성의 존중이라는 명령 역시 현실 세계에서는 어떤 행위가 보는 시각에 따라서는 인간을 수단으로 이용하는 듯이 보이지만 또 달리 보면 그 행위자의 자기의지로 한 것이라면 그 결과로서 행위자에게 유익할 여지도 있다는 상황은 얼마든지 있을 수 있다는 점도 고려해야 한다. 그럼에도, 의무론은 모든 인간의 행위를 단순한 결과만으로 판단하지 않고 확고한 표준에 의해서 할 수 있다는 점과, 인간의 선의, 의무감, 인간성 존중과 같은 인간주의적 가치를 중시한다는 점에서 매우 의미 있는 이론이라 할 것이다.

4) 공리주의의 도덕론

이번에는 행위의 도덕성을 그 맥락과 관찰가능한 결과와 동기, 또는 그런 요소에 관한 합의 등으로 점검하는 수밖에 없지 않는가를 질문하는 결과론적 이론이 있는데, 이 중에서 여기서는 주로 공리주의 (utilitarianism)를 검토하기로 한다. 결과론의 일반적인 논지부터 살펴보자. 행위의 도덕적 정의는 그 결과만이 결정한다는 일반명제가 우선이다. 결과가 좋으면 도덕적으로 옳은 것이고 나쁘면 잘못된 것이다. 덧붙여 결과의 좋고 나쁨 사이의 비(比)를 대비하여 옳고 그름을 판단하기도 한다. 그리고 그 좋고 나쁨의 척도는 인간에게 즐거움 (쾌락, pleasure) 과 행복을 가져다 주도록 이익을 극대화 하는지 여부와 그것의 양적, 질적 차이 및 ‘누구를 위한’ 결과인지를 묻는다. 그 이득이 자신만을 위한 것이면 이기주의

가 되고 다수를 위한 것이면 공리주의라 한다. 이 이론은 주로 벤담 (Jeremy Bentham)과 밀 (John Stuart Mill)이 주창한 것이다.⁴⁾

먼저, 벤담의 기본명제는 “옳고 그른 것의 기준은 최대다수의 최대행복” (the great happiness of the greatest number)이라는 것이다. 어떤 행위의 결과가 모든 사람에게 가장 큰 행복을 초래하면 그것이 바로 도덕적으로 옳다는 원칙이다. 이에 따라, 각 행위의 개연성 있는 장단기 결과를 최선의 방법으로 면밀하게 계산하고 평가해서 도덕성 여부를 따져야 한다. 여기서 소위 비용 (손해, cost/harm)과 편익 (혜택, benefit)의 상대적 크기를 계산한다는 말이다. 이때 행복은 고통 (pain)보다는 쾌락 (즐거움, pleasure)이 훨씬 더 많은 상태를 의미하고, 그 즐거움은 이익, 편익, 쾌락, 좋은 일, 행복 (benefit, advantage, pleasure, good, happiness)을 야기하는 행위를 가리키고, 해악, 고통, 악행, 불행 (mischief, pain, evil, unhappiness)이 일어나지 않도록 막아주는 속성을 지칭한다. 이어서 그는 쾌락과 고통의 종류도 열거하였다. 가령, 쾌락에는 감각, 부, 재능, 친목, 명성, 권력, 신앙심, 자비심, 악의, 기억, 상상력, 기대, 교제, 안도 (senses, wealth, skill, amity, a good name, power, piety, benevolence, malevolence, memory, imagination, expectation, association, relief)라는 14가지를, 고통의 종류로는 결핍, 감각, 어색함, 적의, 불명예, 신앙심, 자비심, 악의, 기억, 상상력, 기대, 교제 (privation, senses, awkwardness, enmity, ill name, piety, benevolence, malevolence, memory, imagination, expectation, association)라는 12가지를 제시하였다. 그리고 이들 각각의 항목에 해당하는 쾌락과 고통의 보기도 예시한다.

그런데, 이러한 벤담의 공리주의는 쾌락과 고통을 수량적 증거만 고려하여 측정하는 점에서 양적 공리주의라고 분류하고, 그러한 접근에 한계가 있음을 지적하는 질적 공리주의가 있음을 주목할 필요가 있다. 이 점에서 J. S. 밀이 바로 이 공리주의의 질적인 면을 강조하였다. 우선, 쾌락의 양적인 측정에 한계가 있고, 그 결과에서 가령 민주주의의 다수결 원칙은 절차 상 소수의 권익을 유린하고 저들의 희생을 무시하는 결과를 초래하므로, 정신적 쾌락이 육체적 쾌락보다 질적으로 더 좋은 것이며, 교육의 확충으로 질 높은 공리의 증대를 추구할 것을 주장한 것이다. 그에게는 우정, 예술, 독서, 대화의 즐거움과 같은 지성적 쾌락이 육체적 즐거움 보다 더 등급이 높고 더 바람직하다고 하였다. 정신적, 도덕적, 미학

4) 여기에 참고한 자료는 김경동 외 (2021), Bentham (2000; 2001) 및 (Mill, 1957) 등임.

적 쾌락이 고급 쾌락 (higher pleasures)이고 감각적인 쾌락은 저급 쾌락 (lower pleasures)이어서, 오랜 동안의 쾌락을 누리려면 고급 쾌락을 즐기는 능력을 배양해야 한다는 것이다.

한 편, 정의 (justice)의 문제는 도덕론이나 윤리학에서 중심적인 주제인데, 일부에서는 공리주의가 개인의 행위를 최대다수의 최대행복에 결부하여 결과를 중심으로 판단하면 그로 말미암아 개인의 권리를 손상시키는 부정의를 야기할 수 있다고 비판하였다. 밀은 이러한 비판을 진지하게 수용하면서 다음과 같이 답하였다. 첫째, 정의감의 뿌리는 부정이란 보복하거나 바로잡아야 한다는 우리들의 의식과 부정의를 당한 사람에게 자연스럽게 갖는 동정심에 있다. 둘째, 부정의는 어느 한 사람의 권리가 침해당했을 때 일어나고 그의 권리는 일반적 행복증진에 공헌하는 한에서만 보호해야 하기 때문에 정의는 공리주의적 기반을 갖는다. 셋째, 무엇이 정의이고 부정의인가에 관해서는 다양한 생각을 가지고 있으므로, 이러한 갈등을 해결하는 데에는 공리주의만이 합리적 근거를 제공할 수 있다.

이 두 철학자의 견해 외에도 약간의 논리적 차이를 보이는 공리주의적 사유도 존재한다. 가령, 어떤 행위가 효용을 극대화할 때만 도덕적으로 옳다고 하는 행위 공리주의가 있고, 행위의 규칙을 중심으로 서로 다른 규칙이 있을 때, 어떤 규칙을 따르는 행위가 도덕적으로 옳은 이유는 그것이 효용을 극대화하기 때문이라는 논지를 펴는 규칙 공리주의 관점도 있다. 또 한 가지 쟁점으로 자기중심적 이익과 다수의 공리적 효용 간의 모순을 해소하는 문제가 있는데, 이를 절충하는 제한적 이기주의도 있다. 애덤 스미스 (Adam Smith)의 ‘보이지 않는 손’ (invisible hand)의 지시대로 자기 이익 추구에 나선 결과 공공이익 또는 총체적 효용을 보장한다면, 이기주의지만 일정한 제약을 두는 논리라 하여 제한적 이기주의도 일종의 공리주의적 사고를 제시한다는 것이다.

2. 현대 서구의 정치인의 도덕성과 덕 윤리 이론

특히 정치인의 도덕성 문제를 다루는 현대 서방의 이론은 크게 두 갈래로 갈리는 논지로 정리할 수 있다. 하나는 베버 (Max Weber)의 정치인의 도덕성과 윤리론이고, 다른 하나는 월저 (Michael Walzer)의 정치인의 “더러운 손”론이다.

1) 정치인의 도덕성론

첫째, 베버는 정치인이 가져야 할 자질은 어떤 목표에 헌신하는 정열, 책임감, 그리고 객관적 판단력으로 허영심을 극복하는 능력이라 하였다. 신념을 현실화하기 위해서는 권력을 장악하고 이를 추구하는 정열이 필요하다. 다만, 권력을 위한 권력의 행사 자체나 그와 같은 허영심이 담긴 목표가 가져올 결과를 책임지는 자세를 갖추고 행동해야 하며, 이를 위해서는 제대로 판단할 수 있는 안목을 가지고 있어야 한다. 정치인은 목표하는 바를 굳게 믿고 이를 성취하려는 신념을 지녀야 하는데, 그런 신념 내지 세계관은 충돌할 수가 있다. 이 같은 충돌에 대처하는 윤리가 있다. 그 윤리는 바로 위에서 제시한 목표에 헌신하되 객관적 판단과 허영심의 극복으로 책임을 지는 그러한 윤리이다(Lassman and Speirs. 2000).

그리고 이러한 논리의 연장 선에서, 베버는 윤리에는 신념윤리와 책임윤리의 두 가지가 있다고 한다. 신념윤리는 자신의 믿는 바를 결코 타협하지 않는 원칙론자의 윤리로서 스스로 해야만 하는 것이라면 결과와는 상관없이 원칙대로 해야만 한다고 믿는 태도를 이른다. 책임윤리는 이와 반대로 목표를 정할 때 무엇이 가능한지를 탐색하고 원하는 목적을 이루자면 어떤 수단을 써야만 하는지를 고민하며, 자신의 행동이 어떠한 결과를 가져올지를 심각하게 고려하는 윤리다. 베버는 특히 신념윤리의 한계를 여러 모로 지적하는데, 가령 모든 책임을 타인에게 전가하는 비합리성, 자신의 신념 목표를 이루려고 윤리적으로 문제가 있는 수단은 채택하지 않는 것이 논리적으로 타당하겠지만 실제로는 종종 반도덕적인 행동도 불사하는 자세 등이다. 그는 실례로 독일의 극단적 혁명주의자들이나 러시아의 볼셰비키들의 예를 들어 반복적으로 비판하고 있다. 결국, 이런 한계를 극복하려면 신념윤리와 책임윤리는 서로 간 절대적인 반대편이 아니고, 그 둘은 서로 보완적이고 그러할 때에만 그 둘은 소명으로서 정치에 종사할 수 있는 진정한 인간을 탄생시킨다고 역설한다.

둘째, 월저는 사르트르의 희곡에서 유래한 “더러운 손”이라는 주제를 가지고 정치인의 도덕적 딜레마를 분석한다. 이 용어는 오늘 날에도 정치철학자들 사이에 널리 통용하는 말이다. 그는 우선 가장 훌륭한 정치인도 순진무구하게는 통치할 수 없다고 말한다. 그럼 왜 정치인들은 더욱 더 그래야만 하는가? 그렇다면 정치인들은 “더러운 손”의 문제를 무시해도 괜찮은가? 월저는 이 두 번째 질문도 아니라고 답한다. 이야말로 딜레마가 아닐 수 없다. 오히려 그는 어느 사회이건

정치인이 일반 국민 보다는 도덕적으로 청렴하지 못하다는 것을 상식으로 받아들인다면 그 이유를 세 가지로 설명한다(Walzer, 1973).

한가지는, 정치인의 직업은 보통 시민이 종사하는 일과 성격이 다른 면이 있다는 것이다. 그는 국민들을 위해서 일한다고 주장하고 국민의 이름으로 정치적 행위를 수행한다. 그런데, 정치인이 국민들의 지지를 이끌어내고 국민들의 이익에 공헌하는 일을 한다면 실제로는 그러자면 거짓말도 하고 사기도 치고 조작도 하고 음모도 꾸민다는 것이 월저의 논리다. 본인이 아무리 정말로 그러한 동기를 가지고 일할 수도 있고, 그렇다고 믿을 지도 모르지만, 결국은 권력을 쟁취하는데 성공하지 않고서는 국민들을 위해 일할 수 없기 때문에 국민들에게 봉사하기 전에 권력경쟁에서 승리해야 한다. 하지만 유감스럽게도, 권력경쟁은 맹렬하고 이에 수반되는 위험성은 크며 이 때문에 여러 가지 비도덕적 유혹의 힘도 크다. 그 자신은 다른 정치인들과는 달리 순진무구하게 경쟁하기를 원할지는 모르나 이는 불가능한 것이 정치의 현실이다.

다음은, 정치인은 국민의 이름으로 국민 위에 군림하여 통치하면서 이에서 커다란 쾌감을 얻는다. 누구를 통치하는 사람의 쾌감은 통치를 받는 사람의 쾌감과 비교가 안 될 정도로 더 크다. 통치자는 인민의 생명까지도 좌지우지할 권능을 가지고 국민의 삶의 구석구석을 온갖 방법으로 구속하기도 하고 간섭하기도 한다. 어떤 일은 그의 허락을 받아야 하고 또 다른 어떤 일은 금지하면서 말이다. 그 모든 통치 행위도 궁극에는 국민이 갖다 바치는 세금으로 하는데도 그러하니, 일반 국민이 통치자의 이러한 권력을 무서워하지 않을 수 없다. 그는 이러한 여러 문제들에 관해서도 국민들보다는 더 뛰어난 지혜를 가지고 있다는 근거 없는 망상에 빠져 있을 수도 있기 때문에 더 무서워하지 않을 수 없다. 정치인은 바로 이런 상황에서 엄청난 쾌감을 진진다.

마지막으로 월저가 제시하는 논리는 이러하다. 정치인이 손을 더럽히지 않을 수 없는 것이 정치의 현실이라면 손을 더럽혀도 그가 도덕적인 인간으로 남는 방법이 있다는 것이다. 한 마디로, 정치의 현상이 요청하는 조건 때문에, 비록 손을 더럽히는 비도덕적인 행위를 저지른다 해도, 그 것이 잘못된 일임을 내면으로 받아 들이고 이를 반성하고 그에 응당한 책임을 진다면, 그는 비록 손을 더럽히긴 했지만 도덕적인 인간으로 남을 수는 있다는 논리다. 이와 같은 정치철학자 월저의 말을 듣고 보면 정치란 참으로 안타까운 행위임이 분명하다.

2) 덕 윤리론

이제는 현대 서구의 윤리학을 중심으로 새로운 도덕론 내지 덕의 윤리론을 제시하는 관점을 간략하게 살펴본다.

첫번째는 신 덕윤리론 (Neo-Virtue Ethics) 혹은 직관적 윤리학 (Intuitive Ethics)이라고 하는 이론이다. 이들은 계몽주의 이래 윤리론이나 도덕론은 규칙과 원리에 초점을 맞추어 개인이든 집합체든 무엇을 어떻게 해야 그 결과가 옳고 그른지를 다루는 논리는 아무래도 시대와 사회에 따라 상대성을 피하기가 어렵다는 근원적인 문제를 낳는다는 성찰을 반영하는 새로운 윤리학의 시도가 등장하기 시작하였다. 그 중 하나가 직관적 윤리학이다. 이들은 행동주의 심리학이 인간의 행동은 마치 동물의 자극과 반응의 반복이 특정 행동을 생성하는 것과 같은 단순 논리에 기초하여 꾸준한 학습과 주변의 환경적 조건의 영향으로 도덕성을 형성한다는 논지를 수정하고자 한다. 행동주의 학습론 이후 동물심리 연구에서 동물조차도 반드시 A자극이 B행동을 낳지 않고 C행동을, 또는 D자극이 B행동을 자아내는 현상을 발견한다는 결과에 주목하고 인간의 도덕성 형성 과정에도 인간의 뇌 속에도 자극과 반응을 매개해 주는 모듈(module)이 있고, 이것이 우리들의 도덕형성에 결정적인 영향을 미친다고 가정한다 (Haidt and Joseph, 2004).

하이트와 죠셉은 과거 아리스토텔레스가 제시한 바, 도덕은 반복적인 실천에 의해서 익히는 것이고 이것이 습관이 되어 우리들의 제2의 천성 (the second nature)처럼 이루어진 것이라고 주장한 관점을 답습, 발전시킨 이론가들이다. 도덕적 성품은 필요한 때에 숙고의 과정을 거치지 않고 습관처럼 즉각 발현하는 것으로, 인간의 뇌 속에 도덕적 성품을 결정하는 선천적인 모듈이 있다고 주장하게 된 것이다. 이들은 도덕적 가치에 관한 사회과학적 연구에서 공통으로 발견한 세 가지 도덕적 가치를 반영하는 뇌 혹은 마음속 모듈을 다음과 같이 규정하였다. 1) 다른 사람의 고통 에는 즉각 연민의 반응을 보이는 고통/연민 모듈(suffering/compassion), 2) 사기 치는 사람을 보면 즉각 잘못이라는 반응을 보이는 호혜성/공정성 모듈 (reciprocity/fairness), 그리고 3) 젊은 사람이 노인에게 불손한 행동을 하면 즉각 이를 개탄하는 반응을 보이는 위계질서/존경심 모듈 (hierarchy/respect)을 작동하는 가치다. 이때 중요한 것은 이러한 반응이 즉각적, 즉 직관적이라는 것이다.

둘째, 역시 아리스토텔레스의 덕 이론을 복원하려는 시도는 또 약간 다른 각도

에서 이루어지고 있어서 개관하기로 한다. 먼저 공리주의나 의무론이 개인이나 집합체의 행위 결정 과정에서 무엇을 어떻게 해야 옳은지를 특정 원리와 규칙에 의존하는데 비해, 덕의 윤리론 혹은 덕성 윤리학은 인간이 옳게 살고 바르게 행동하려면 어떤 사람이 되어야 하는지를 묻는다. 아리스토텔레스의 윤리학에서는 행위 자체보다 행위자가 중심이므로 행위의 규칙 대신에 행위자의 성품과 성향의 덕목을 중시한다는 말이다. 인간은 지속적인 성향, 소망, 신념, 가치관, 태도 등으로 구성하는 근본적인 정체, 즉 ‘사람됨’ 혹은 인격 (personality)이 중요하다. 이러한 성품이 행복 추구의 필수조건이라는 것이다. 다만 이러한 덕 윤리 개념은 개인 중심이 아니라 안정적이고 통일적인 사회를 상정하는 것도 놓칠 수 없다. 이러한 논지는 중세의 아퀴나스 윤리학에도 이어졌다.

현대의 덕 윤리 내지 도덕성 윤리학은 이러한 고전 이론을 바탕으로 행위의 동기가 되는 이해관심, 욕망, 소원 등은 이미 인간성의 일부로 깊이 배태해 있어서 그러한 성품에서 우러나 행위를 표출한다고 본다. 그러므로 오늘날의 덕 윤리론은 실생활 속에서 어떻게 행동으로 실천해야 가치 있고 만족스러운 인간의 삶에 기여하고 모두의 행복한 삶을 책임질 수 있는지를 모색한다. 여기에는 필연적으로 사회적인 맥락에 관한 검토가 뒤따른다. 덕 윤리는 완벽한 인간적인 삶을 이상으로 삼기 때문에 이를 성취하는 데 필요한 덕목, 덕성을 어떻게 형성하며 그 과정에는 어떤 사회적 집합체가 영향을 미치는지도 살펴야 한다. 그래서 어린 시절의 가족과 부모, 학교 선생님, 종교단체, 친구집단, 특히 현대에는 대중문화와 정보통신기술이 자아내는 디지털 세계 등과 정부와 갖가지 사회제도가 사회화 주관자로 개입하므로 이런 전통을 비롯한 전 사회적인 영향의 문제도 다루게 된다 (김경동·김여진, 2010; MacIntyre, 2007).

이처럼 덕의 윤리학은 행위 자체의 도덕적 진정성을 전제해야 하고 것처럼 행위가 덕성을 품는 것이 되어서 정의롭기 위해서는 타인을 보살피려는 마음씨, 공감 내지 감정이입(empathy) 같은 기본적인 동기가 기초가 되어야 한다는 견해도 있다. 그리고 이러한 정서는 개인 차원에만 머물지 않고 사회의 법이나 제도가 정의롭기 위해서도 사회의 구성원 상호간에 공감하고 배려하는 마음 가짐을 요청한다. 널리는 애국심이나 인도주의 같은 데서 연유하는 거시적인 보살핌과 감정이입이 현대사회에서도 가능하다는 것이다. 이런 논리를 펴는 철학자는 슬로트(Michael Slote)이고 그의 이론을 인도주의적 보살핌의 감성주의(sentimentalism) 덕 윤리라 지칭한다(황경식, 2009; 2012). 또한 특히 실천 행위의 도덕적 진정성,

다시 말해서 행위 자체가 도덕적으로 선해야 하고, 삶이 선해지도록 기여할 수 있어야 하고, 마침내 온 천하의 인류 전체의 선의 추구로까지 연관성을 보여야 한다는 점을 강조하는 도덕성 (morality) 혹은 덕성 (virtue)이론도 있다 (MacIntyre, 2007).

III. 리더십 이론의 윤리적 관심

선출직 공직자의 도덕성이나 윤리의 문제를 논의하는 또 하나의 학문적 영역은 리더십(leadership) 연구 분야다. 여기서 굳이 리더십이라는 외래어를 고집하는 이유는 이 단어를 지도자 다움, 지도자상, 지도자의 자질 등 일관되지 않고 어색한 표현으로 밖에는 번역하지 않는다는 사실을 반영한다. 또한 리더십은 이제 상당 정도 국어의 일부로 토착화한 것으로 인정하기로 한 것이다. 요는, 우리가 주목하는 선출직 공직자는 여러 의미에서 나라의 지도자들이므로 이들에게 기대하는 지도자적 특성을 주목하는 이론적 관점도 개략적이거나 살펴볼 필요가 있다.

우선, 리더십의 개념규정을 할 때, 아래 보기와 같이 ‘목표 달성’과 ‘영향력 행사’라는 공통점을 보이면서, ‘과정’ (process)과 ‘능력’ (ability)이라는 서로 다른 초점을 강조하는 것을 알 수 있다.

“리더십이란 한 개인이 공통의 목표를 달성하기 위해 집단에 영향력을 행사하는 과정이다”(Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal) (Northhouse, 2010: 3).

“리더십이란 특정 비전이나 여러 목표의 달성을 위해 집단에 영향을 미치는 능력이다”(the ability to influence a group toward achievement of a vision or set of goals) (Robbins and Judge, 2017: 420).

이를 참고 삼아, 본고는 다음과 같은 수정개념 정의를 채택하였다.

“리더십이란 특정 비전이나 각종 목표의 달성을 위해 집단에 영향을 미칠 능력을 발휘하는 과정이다”(Leadership is a process whereby the ability to influence a group toward achievement of a vision or set of goals is demonstrated).

그러면 이제 현대 사회과학의 리더십 연구에서 고전적인 대접을 받는 연구가

정리한 개념의 내용을 요약하는 사례를 소개하고 그 후의 이론적 관점의 변천을 개관하기로 한다(Stogdill, 1974).⁵⁾ 이 책의 등장 이후에도 다양한 개념정의가 있었지만, 이 저서에서는 그 말의 용법에서 두드러진 특징적인 뜻풀이를 아래와 같이 정리하고 있다는 장점이 있다.

- ① 집단 과정의 초점으로서 리더십 (Leadership as a Focus of Group Processes)
- ② 특출한 인성을 가진 인물과 그에 영향 받은 결과로서 리더십 (Leadership as Personality and its Effects)
- ③ 타의 추종을 유발하는 기술(예술)로서 리더십 (Leadership as the Art of Inducing Compliance)
- ④ 영향력 행사로서 리더십 (Leadership as the Exercise of Influence)
- ⑤ 행위 또는 행동으로서 리더십 (Leadership as Act or Behavior)
- ⑥ 설득의 한 형태로서 리더십 (Leadership as a Form of Persuasion)
- ⑦ 권력관계로서 리더십 (Leadership as a Power Relation): 권력에는 (1) 준거형 권력 (Referent or liking power): (2) 전문가형 권력 (Expert power): (3) 정당한 권력 (Legitimate power): (4) 보상에 의한 권력 (Reward power): (5) 강제적 권력 (Coercive power) 등이 있다.
- ⑧ 목표달성의 수단으로서 리더십 (Leadership as an Instrument of Goal Achievement)
- ⑨ 상호작용의 효과로서 리더십 (Leadership as an Effect of Interaction)
- ⑩ 차별적인 역할로서 리더십 (Leadership as a Differentiated Role)
- ⑪ 구조의 창시로서 리더십 (Leadership as the Initiation of Structure)

이상과 같은 개념 풀이를 염두에 두고 지금부터는 본격적으로 다양한 리더십의 이론적 접근을 주로 행정학과 경영학 분야에서 대표적인 사례를 중심으로 살펴보기로 한다(Stogdill, 1974; Northhouse, 2010; Robbins and Judge, 2017).

5) 미국의 경영학 및 심리학 교수였던 Ralph M. Stogdill은 1966년에 리더십 연구에 관한 자료를 집대성하고 요약하는 막중한 과업을 시작하여 시초에는 약 5,000 종의 학술지 논문과 저서를 요약하는 일에 착수하고 거기에서 적절한 내용을 담은 자료만을 간추려 1974년 마침내 리더십 연구를 개관하는 방대한 저서를 출판하였다. 이 책에는 참고문헌만 150면을 차지하는 것만 보아도 그 작업의 규모를 짐작할 수 있다. 물론 본 연구는 이 서적을 상세히 소개하는 것이 목적이 아니다.

1. 특질 이론

동서고금을 통틀어 역사 상 특출한 인물을 묘사할 때는 보통사람들과는 다른 특별한 속성을 타고 난 사람이라는 가정 아래 그의 인성, 신체적, 지적, 사회적 특질에 주목하였다. 이런 접근의 리더십 이론을 일컬어 특질 이론 (Trait Theories)이라 한다. 그러한 특질은 대개 선천적인 것으로 간주하지만 실제로는 어떤 특질이든 리더십을 발휘할 수 있는 맥락에서 학습과 훈련으로 습득할 여지도 있으며, 특정한 유형의 특질을 가진 사람이면 누구나 효과적인 리더가 된다는 인과관계는 확인하기 어렵다는 사실에 주의할 필요가 있다. 어차피 훌륭한 리더는 특별한 종류의 행동으로 리더십을 발휘하게 되는 셈이다.

본고의 관심사는 그 동안 이 분야의 연구에서 리더십 특질로 확인한 항목을 전반적으로 파악하는 것에 있으므로 아래 [표 1]에 그 내용을 요약한다. 이 목록에 열거하는 내용은 비교적 개인에 내재하는 인성이나 성격, 성향, 재능 등의 특성과 구체적인 사회적 맥락에서 행동으로 표출하는 리더십 특질이라는 두 가지를 내포한다 (Stogdill, 1974: chaps 5 & 6; Northhouse, 2010: 19). 다만 그 중에서 특별히 도덕성의 요소로서 유관한 항목은 블록체로 강조 표시를 하였으므로 필요에 따라 참조할 수 있을 것이다. 아래 [표 1]에서 주목할 것은 지도자의 특질이라도 크게 나누면 두 가지로 구분할 수 있다는 점이다. 하나는 이 표에서 강조하기 위해 블록체로 표시한 항목은 주로 리더십에서 인성, 인격, 도덕성, 사회성 등을 주목하기 위한 것이라면, 나머지 일반 항목은 대체로 업무 상의 능력, 실력, 역량, 자격 등을 지목하는 보기에 해당한다는 말이다.

앞으로 다시 언급하려니와, 이와 같은 분류법은 이미 동방 사상, 특히 유가의 맹자의 이론에서 나라의 통치자인 군왕의 특질을 사전에 검토할 필요가 있음을 가르치고 있는데, 그 기준 가치의 내용을 현능(賢能)이라는 두 글자로 집약한 것이다. 이때 현은 인격 특히 도덕성 면에서 합격 여부를 판별하는 기준 가치를 가리키고, 능은 바로 실무 능력의 가치를 지칭한다. 본고의 관심사는 물론 전자의 현이라는 가치에 집중한다. 따라서 리더십 연구 분야에서 이와 같은 특질 이론 이외에도 행동 중심의 이론, 지도자와 추종자 내지 부하 직원 사이의 여러 가지 관계 특성과 아울러 그러한 관계와 상호작용의 과정에 작용하여 업무수행, 목표달성에 영향을 미치는 상황적 조건을 다루는 이론이 몇 가지가 더 있지만, 도덕성과 관련이 깊은 이론만을 추가로 개관하기로 한다.

2. 진정성 리더십이론

진정성 리더십 (Authentic Leadership)은 풀어서 적으면 진정성 있는 혹은 진정성을 품은 리더십이라 할 수 있는데, 이것이 학문적인 관심을 유발하게 된 배경에는 21세기 초 미국의 9.11 테러 사태와 2008년 월 스트리트를 중심으로 발발한 금융위기 및 그로 인한 세계경제의 소용돌이 속에서 정치경제 분야의 비윤리적이고 부도덕하며 무기력한 리더십을 둘러싼 불안과 우려가 확산하게 된 엄청난 세계적인 변고가 도사리고 있었다. 마침내 인류의 공동선을 증진하기 위하여 필요한 한층 더 인간적이고, 건설적인 리더십의 요구가 정치경제, 특히 경영 부문에서 끊어 올랐던 것이다 (Northhouse, 2010: 215). 이 이론을 간략하게 규정하여 다음과 같이 이해할 수 있다(Robbins and Judge, 2017: 437).

진정성 리더십은 일단 리더의 도덕적 측면에 초점을 맞춘다. 도덕적이고 진정성 있는 리더는 우선 자신을 알고, 자기가 믿고 존중하는 가치와 신념을 분명하게 인지한 가운데 이를 공개적으로 솔직하게 세상에 알리면서 리더의 역할을 수행한다. 그러므로 그를 따르는 사람들은 그가 윤리적으로 바른 인물임을 인정한다. 이러한 리더십이 발휘하는 핵심적인 특색은 신뢰조성과 겸허함이다. 그는 정보공유, 공개적 의사소통의 권장, 자신의 이상 추구를 위한 노력을 보임으로써 사람들이 그를 믿게 된다. 겸손한 모본을 보이는 리더는 주변의 사람들로 하여금 자신들의 성장과 발달의 과정을 이해할 수 있도록 리더가 도와준다. 따라서 이런 리더가 있으면 전사회적인 능력을 올리는 효과가 나타나면서, 동시에 사회적 책임과 사회적 공헌 운동을 진작시키기도 한다.

진정성 리더십 이론도 학자에 따라 약간의 변차를 보이지만 그 중에서 특히 이론의 기반을 이루는 네 가지 구성요소와 그러한 리더십에 영향을 미치는 요인으로 네 가지 심리적 역량을 제시한 비교적 포괄적이고 체계적인 보기 한 가지만 소개 한다 (Northhouse, 2010: 216-220). 먼저 진정성 리더십의 구성 요소는 다음과 같다.

첫째는 자아의식 (Self awareness)이다. 자신의 장점과 약점, 그것들이 타인에게 주는 영향, 자신이 존중하는 핵심 가치, 자아정체, 감정, 동기, 목표 등 인간적인 깊은 성찰로 얻은 자아의 이해를 할 줄 알아서 스스로의 느낌을 신뢰하는 사람이다. 이런 자아인식을 가지면 결정 행사와 일상 행위에서 그 준거를 확실하게 알기 때문에, 다른 이들은 진정한 리더로 인정한다.

〈표 1〉 리더십 특질/특성

<p>(1) 신체적 특성(Physical Characteristics)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 활동성, 에너지(Activity, energy) • 연령(Age) • 외모, 몸단장(Appearance, grooming) • 판단력, 결단력(Judgment, decisiveness) • 신장(Height) • 체중(Weight) 	<p>(3) 지능과 능력(Intelligence, ability)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인지적 능력(Cognitive abilities) • 지능(Intelligence) • 언어구사력(Fluency of speech) • 지식(Knowledge)
<p>(2) 개인적 특성, 인성(Personality)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 적응력(Adaptability) • 조절력, 정상성(Adjustment, normality) • 공격성, 독단적 고집(Aggressiveness, assertiveness) • 민첩성(Alertness) • 야망(Ambition) • 지배욕(Ascendance, dominance) • 확신신뢰(Confidence) • 양심적 성실성(Conscientiousness) • 보수성(Conservatism) • 믿음직스러움(Dependability) • 감정적 균형, 제어, 안정성(Emotional balance, control, stability) • 감성지능(Emotional intelligence) • 공감 능력(Empathy) • 외향성(Extroversion) • 해학(Humor) • 독립성, 비동조(Independence, nonconformity) • 통찰력(Insight) • 판단력, 결정력(Judgment, Decision) • 활기(Liveliness) • 남자다움(Masculinity) • 기분 조절, 낙관(Mood control, mood optimism) • 동기화(Motivation) • 객관성, 현실적(Objectivity, tough-mindedness) • 창의성(Originality, creativity) • 성실, 청렴, 윤리적 행동(Personal integrity, ethical conduct) • 끈기인내(Persistence) • 임기응변(Resourcefulness) • 학식(Scholarship) • 자신감(Self-confidence) • 자기감시(Self-monitoring) • 강한 확신(Strength of conviction) • 스트레스 견딜 힘(Tolerance of stress) 	<p>(4) 사회적 배경(Social Background)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 교육, 학력(Education) • 사회경제적 지위(Social-Economic status) • 사회적 계층이동(Mobility)
	<p>(5) 업무관련 특성(Task-Related Characteristics)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 성취 추진력, 수월성 욕망(Achievement drive, desire to excel) • 책임 이행 추진력(Drive for Responsibility) • 진취성(Enterprise, initiative) • 장애극복 끈기(Persistence against obstacles) • 목적 추구의 책임감(Responsible in pursuit of objectives) • 업무 지식(Task knowledge) • 업무지향성(Task orientation)
	<p>(6) 사회적 행동 특성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 협동 유발 능력(Ability to enlist cooperation) • 행정 능력(Administrative ability) • 기분 좋은 대응력(Agreeableness) • 매력(Attractiveness) • 협동성(Cooperativeness) • 영향력 행사(Influence) • 따뜻한 애정으로 보살핌(Nurturance) • 개방성(Openness) • 인기, 위세(Popularity, prestige) • 문제 해결력(Problem solving) • 사교성, 대인관계 기량(Sociability, interpersonal skills) • 사회적 지능(Social intelligence) • 사회참여(Social participation) • 재치, 외교술(Tact, diplomacy) • 관용성(Tolerance)

둘째 구성요소는 내면화한 도덕적 시각 (Internalized moral perspective)이다. 이들은 집단이나 사회적 압력 등 외적인 힘보다는 자신의 내적 표준과 가치에 의존해서 실천한다. 타인을 의식하더라도 스스로 제어하는 자아규율적 과정에 익숙한 사람이므로 말로 표현하는 도덕성과 신념이 행동과 일관성이 있다고 사람들이 믿는다.

셋째, 일 처리의 균형 (Balanced processing) 역시 일종의 자아규율적 요소다. 의사 결정에서 정보의 객관적 분석을 위해 타인의 의견도 경청하는 역량이다. 어떤 선입견이나 특별 선호 대신에, 타인의 처지와 견해를 충분히 고려하는 일 처리방식이다. 이처럼 자신의 시각을 항상 공개하고 모두 관점을 경청하는 객관성을 보이면 사람들은 이를 진정성 있는 리더로 본다.

넷째 요소는 관계의 투명성 (Relational transparency)이다. 이 또한 자아규율의 한 차원으로, 자신의 진정한 모습, 즉 가슴 속 깊은 느낌, 동기 및 타인을 대하는 태도 등 자신에 관한 긍정·부정적 측면을 스스로 정직하고 투명하게 타인에게 공개하는 자세다. 이러한 관계적 투명성은 의사소통을 개방해야 하고 사람들과 진심 어린 관계를 시행할 수 있어야 하므로 진정성 있는 리더로 존경하며 따른다.

그러한 진정성에 영향을 미치는 요인으로는 긍정적 심리적 역량 (Positive psychological capacities)과 도덕적 사고력 (Moral reasoning)이 있다.

첫째, 긍정적 심리적 역량은 자신감 (Confidence), 희망 (Hope), 낙관주의 (Optimism) 및 회복력 (Resilience)이다. (1) 자신감이란 특정 과업을 성공적으로 수행할 능력으로, 자신 있는 리더는 성공하려는 동기가 충만하고 장애를 끈기 있게 헤쳐 나가며 도전을 환영한다. (2) 의지력과 희망적인 계획이 있는 리더는 목표 성취에 자신 있으며, 그런 희망이 추종자들에게 영감을 주고 자신들의 목표를 믿게 한다. (3) 낙관주의는 미래에 관한 호의적인 기대를 갖는 자세로, 자신의 역량은 물론 달성할 결과를 긍정적으로 평가하며, 회소성보다는 풍족의 의식으로 삶에 접근한다. (4) 회복력이란 역경, 불운에서 회복하고 적응하는 역량으로서 모든 어려움과 고통스러운 조건을 긍정적으로 헤쳐 나가는 능력이며, 어려움을 잘 견뎌낸 결과는 임기응변의 기지를 키운다.

둘째, 도덕적 사고력이란 옳고 그름, 좋고 나쁨의 판단이 필요한 쟁점에 관한 의사 결정을 할 때 윤리적인 생각을 하는 능력이다. 이러한 도덕적 사고력의 수준이 높은 리더는 사심을 버리고 집단, 조직체, 공동체 및 국가의 이익에 더욱 봉

사할 수 있도록 판단하며, 정의를 증진하고 공동체를 위해 옳은 것을 성취할 수 있다.

여기서 한 가지만 더 지적하면, 진정성 있는 리더십 함양의 배경에는 일생의 역정에 무언가 남다른 결정적인 경험 (critical life events)을 했다는 사실이 자리한다. 일생의 다양한 긍정적 또는 부정적인 경험은 중요한 변화를 가져오는 데에 결정적 촉매로 작용 한다는 논지다.

3. 윤리적 리더십

경영학 분야에서 윤리문제는 전반적인 기업경영 차원에서 윤리경영 (ethical management) 혹은 경영윤리(business ethics)라는 명목으로 상당히 활발하게 논의하고 연구해 왔지만, 기본적으로 사회생활을 영위하는 인간이 상호간에 인간으로서 존중하고 도덕적으로 행동해야 한다는 규범은 보편적인 가치이다. 다만 리더는 영향력을 행사해서 다른 사람의 삶에 변화를 초래하는 위치에 있다는 차이 때문에 각별하게 윤리도덕을 중시해야 하는 것이다 (Mihelic, et al. 2010: Northhouse, Peter G. 2010; Robbins and Judge, 2017).

아직은 이론적으로 확실하게 자리 잡지는 않고 논의를 계속하는 상태지만, 일단 지금까지 개발한 윤리적인 리더십의 원리는 아래와 같다.

- ① 윤리적인 리더는 겸손하다 (humble). 거만하거나 자기 잇속만 채우는 행동을 하지 않는다.
- ② 윤리적인 리더는 정직하고 솔직하다 (honest, straightforward). 리더가 정직하지 못하면 신뢰도, 의존성도, 존경도 받지 못하므로, 영향력이 반감할 수밖에 없고 관계 자체의 의미가 약해진다. 정직이란 진실을 말하는 것도 있지만, 단순히 속이지 않는 것 이상으로 상대방을 회피하지도 않고, 숨김도 꾸밈이 없이 충분히 개방적이어야 한다는 의미가 있다.
- ③ 윤리적인 리더는 지키지 못할 약속을 하지 않고 약속한 것은 지키려고 노력한다.(fulfills commitment, keep one's word).
- ④ 윤리적인 리더는 책임을 진다 (takes responsibility). 자신에게 주어진 의무를 억제하지 않고, 책임을 회피하지 않으며, 다른 사람에게 책임을 전가하지 않는다.
- ⑤ 윤리적 리더는 공정하다(just). 정의와 공정성은 윤리적 리더십의 최우선 특

성이다. 누구든 차별도, 특별한 배려도 하지 않는 원칙 아래, 혹 차별적인 대우나 상별이 불가피할 때는 반드시 명백하고 합리적인 이유와 도덕적인 가치에 근거해야 마땅하다. 동시에 이 원리는 “타인이 너에게 해주기를 원하는 일을 너도 그에게 해주라”는 ‘황금율’의 준수를 요청한다. 그 역의 논리도 마찬가지다. 또한 공동생활에서 분배정의 원리를 적용할 때는 다음과 같은 조건을 염두에 두고 실행할 것이다. (1) 동등한 배당 또는 기회, (2) 각자의 욕구, (3) 각자의 권리, (4) 각자의 노력, (5) 각자의 기여도, 그리고 (6) 각자의 업무실적에 따라 분배한다.

- ⑥ 윤리적인 리더는 옳은 일을 위해서는 단호히 옹호하는 용기 (courage)를 발휘한다. 불의, 부당한 일을 보고도 맞서는 용기가 부족한 비굴한 사람이 아니다.
- ⑦ 윤리적인 리더는 다른 사람을 존중 (respect)한다. 칸트 (Immanuel Kant)의 주장 대로 사람은 특정 목적을 위한 수단이 아니고 자율적으로 설정한 삶의 목표가 있는, 그 자체 목적으로서 가치 있는 존재로 생각하고 대해야 한다. 따라서 그 사람의 결정과 가치, 그의 독창적인 소원과 욕망을 존중하는 게 마땅하다. 그러자면 상대방의 이야기를 경청하고 공감하며 반대 이견도 관용할 줄 알아야 한다. 또한 적자생존 때문에 상대방의 존엄과 인간성을 존중할 책임을 면하려 하지 않음을 뜻하기도 한다.
- ⑧ 윤리적인 리더는 다른 사람을 격려하고 발전하도록 도와준다 (encourage and develop others). 주위의 사람들이 더 발전할 수 있도록 응원하고 지지하는 것도 이런 리더십의 눈에 띄는 덕목이다.
- ⑨ 윤리적인 리더는 다른 사람에게 봉사하고 섬기는 종복 (servant)이다. 봉사의 원리는 곧 이타적 가치를 반영하며 상대방의 복리를 최우선으로 삼는다. 봉사 리더십에 관해서는 추가로 다시 살펴볼 것이다.
- ⑩ 윤리적인 리더는 거시적으로 공동체의 공동선, 공공이익에 큰 관심을 보인다 (concern for the greater good). 자신의 이익만을 추구하는 자기중심적 관심을 초월 하고자 하는 의지가 강하다.
- ⑪ 윤리적 리더는 공동체를 짓는다 (Build Community). 리더십의 정의에서는 ‘공통의 목표’를 언급하는데, 공통의 목표란 모두 함께 라는 공공성을 함축하며, 거기에는 당연히 ‘여러 사람’의 이익과 의향에 관심을 가지고 염려하고 협동해야 함을 전제하므로 불가불 윤리적 요소가 떠오른다. 공동선에

관심을 가져야 한다는 사실은 결국 공동체의 이익에 주목하게 되며, 윤리적 리더는 다른 이를 염려하고 돌보는 데 힘쓰지 않을 수 없으니 공익을 중시하는 자세가 중요하다. 이런 리더십이 일상적인 삶의 세계에서 중시하고 추구하려는 가치는, 정직, 성실, 책임, 충성, 상호신뢰, 인권 존중 등이다.

4. 섬김의 리더십

리더십에서 도덕성이나 윤리라는 용어를 굳이 내세우지 않고 이 문제에 접근하는 리더십 연구에서는 섬김의 리더십 (Servant Leadership) 내지 종복 (從僕)형, 공복형 (公僕型) 리더십이라는 이름으로 봉사의 원리를 강조하는 추세가 현저해지고 있다. 통상 리더라면 명령하고 지시하는 권위의 위치에서 다른 사람들에게 영향을 행사하는 사람이다. 그런데 종복처럼 이들에게 섬김의 자세로 봉사하라면 모순이라 볼 수 있다. 하지만 진정한 리더십은 애초에 자기중심적인 이익 추구가 주목적이 아님을 앞에서 명시한 것처럼 여러 사람의 일에 유의하고 필요할 때는 시중도 드는 것이야말로 도덕적 리더십의 받침판이라 할 수 있다.

혹자는 리더의 중요한 과업은 공동체의 비전을 실천하는 집사 (종복)에 비유하기도 한다. 왜냐하면 집사는 자신의 목적이나 이익을 초월하는 공동체 전체의 비전을 명확히 하고 그 실현을 위해 열의로써 가꾸는 일을 하기 때문이다. 그러자면 결단코 자기중심일 수가 없고 자신의 비전과 사회 전체의 비전을 하나로 통합하고자 해야 한다. 이런 리더는 가령 저소득층과 같이 사회에서 소외당하고 불이익을 받는 이들의 복리 증진에 봉사하고 더 큰 목적과 가치를 위해 자신을 내던지는 정신으로 모두를 위한 더 큰 선에 기여하려는 리더십을 발휘하는 사람이다. 이런 윤리관을 실현하고자 하는 구체적인 보기 한 가지만 들면, 지난 2009년 하버드 경영대학원의 졸업반이 자신들은 책임감을 가지고 윤리적으로 행동하며 타인의 이익을 희생시키면서 자신의 야망을 추구하는 일은 하지 않겠다는 서약을 했다고 한다 (Wayne, 2009).

5. 공직부문 리더의 윤리적 역량 이론

특히 공직부문에서 윤리적 리더십 주제를 다루는 새로운 시도에 나서는 연구에서는 리더의 윤리적 역량 (ethical competence)이라는 비교적 포괄적 개념으

로 접근하는 보기가 있다 (Cooper and Menzel, 2015). 흔히 역량이란 개념은 주어진 업무의 완수가 요청하는 능력 내지 자질의 표준을 뜻하는데, 여기에 윤리라는 수식어가 붙으면 과연 무엇을 의미 하는지를 천착하는 연구를 가리킨다. 이 주제가 떠오르게 된 배경에는 1999년 미국의 13개 대표적 행정대학원 졸업생 1천명의 교과과정에 관한 의견 조사를 실시한 것이 보기로 등장한다. 이들이 자신들의 현직(연방, 주 및 지방 정부)에서 “성공적 업무 수행을 위해 매우 중요하다”고 생각하는 항목 중 가장 높은 응답률 (75~ 89%)을 보인 내용이 “윤리적 표준을 유지하는 것”이었는데 비해서, 자기네 대학원에서 가르친 내용 중에 매우 도움이 된 교과로 그러한 윤리적 표준 유지를 선택한 응답은 48% 에 불과했다는 결과가 나왔다는 것이다. 다시 2006년의 지방정부 수장의 연구에서도 10중 8명의 응답이 “윤리가 성공에 극히 중요하다” (extremely important)는 것이었고, 기타 예산처리, 정책평가, 정책분석, 공공기관과 민간의 협업 관련 지식이나 기능 (skill)은 윤리와 정직성에 근접하지도 않았다고 보고하였다 (Cooper and Menzel, 2015: 3).

이러한 연구 등에 기초하여 이들이 본격적으로 연구하게 된 공직자의 윤리적 역량 개념은 다음의 상호 연관성을 지닌 다섯 가지 내용을 담은 포괄적 접근으로 규정하고 있다 (Cooper and Menzel, 2015: 9-10). (1) 개인적, 전문가적 행동에서 높은 수준에 헌신하는 자세, (2) 윤리적 규정과 법률에 관한 지식, (3) 윤리적 사고에 임하는 능력, (4) 공직의 윤리와 가치의 확인과 실행, 그리고 (5) 공공기관에서 윤리적 실천과 행동의 증진이다. 이러한 관심을 구체적으로 실천하기 위하여 조직한 결사체가 1914년 미국과 캐나다에서 공동으로 설립한 ICMA (International City Managers' Association)인데, 이 기구가 채택한 윤리강령은 12개항에 본문과 보론에 거의 5천자를 담고 있지만, 그 강령의 기본적인 정신에서 강조하는 항목은 다음의 여덟 가지로 집약하기도 한다 (Cooper and Menzel, 2015: 13).

- ① 업무 수행에 최선을 다한다 (Do my best at work).
- ② 이해관계의 갈등을 기피한다 (Avoid conflict of interest).
- ③ 권력자에게 직언한다 (Speak truth to power).
- ④ 훌륭한 시민으로 살아간다 (Be a good citizen).
- ⑤ 공직을 이용한 어떤 사적인 이득도 취하지 않는다 (shun any private gain from public employment).

- ⑥ 공명정대하게 행동한다 (act impartially).
- ⑦ 내가 대접받기를 원하는 대로 다른 사람을 대우한다 (Treat others the way I would like to be treated).
- ⑧ 낭비, 사기 협잡, 부패를 공개적으로 보고한다 (Report waste, fraud, and corruption).

일단 이상으로 서구 학계를 중심으로 리더십에 관련한 이론적 담론 중에서 주로 본 연구의 주제와 비교적 가까운 유관적합성이 있는 내용을 요약하였다. 이제 본 연구의 주제인 선출직 공직자와 직접적인 관심사를 중심으로 한 가지 이론을 추가적으로 소개한다. 그런 다음 눈을 동방으로 돌려 동아시아 문명의 리더십 이론 혹은 사상을 검토한다.

6. 선출직 공직자와 유권자의 관계: 정체의식 이론

특히 선출직 공직자를 다루는 이론 중에서 정체의식의 경제학 (identity economics)의 논지는 매우 흥미로운 분석을 제공하므로 여기에 따로 소개한다. 이 이론적 담론은 “왜 비도덕적인 정치인이 당선이 되는가”와 “정치인은 왜 비도덕적인 행위를 하는가”를 정체의식의 경제학 이라는 이론으로 설명한다. 도덕적 윤리규범의 필요성을 주장하는 정체의식의 경제학은 2001년 ‘정보 비대칭성’ 시장에서 수요자와 공급자가 가지고 있는 정보의 차이로 발생하는 현상을 설명하여 노벨 경제학상을 받은 조지 애커로프 (Akerlof, 2010)가 사회적 범주 (social category), 규범(norm), 정체의식의 효용 (identity utility)이라는 개념 등을 경제학에 도입해 만든 개념이다. 행동경제학이 심리화적인 요소를 중심으로 인간이 비합리적인 선택을 한다는 것을 설명했다면, 정체의식의 경제학은 금전적 동기 및 심리적 요인으로 설명하지 못한 것을 정체의식의 개념을 더해 설명해 낸다.

이 이론에 의하면 한 개인이 자신이 속한 ‘사회적 범주’에서 요구하는 윤리 ‘규범’을 따를 때 정체의식의 효용을 극대화하는 선택을 한다고 본다. 선출직 공직자 개인은 ‘정치’라는 ‘사회적 범주’에 속하고, 정치영역의 사회적 범주는 해당 영역에 속하는 개인에게 기대하는 윤리적, 도덕적 규범이 있다. 정치인으로서 정체의식을 갖춘 사람은 정치영역에서 요구하는 도덕 규범을 따르지 않을 때 겪는 내적인 심적 괴로움, 비난 등으로 인해 정체의식의 효용이 감소하기 때문에 정치영역

에서 요구하는 도덕규범을 따르면서 정체의식의 효용(명예와 자긍심)을 높이는 선택을 한다는 것이다.

그러나 현재의 정치영역(사회적 범주)에서 요구하는 도덕적, 윤리적 ‘규범’을 제대로 정립하지 않았거나 실천하지 않은 상황에서는 선출직 공직자는 개인의 양심에 따라 도덕적 행위결정을 하고 있다. 이런 현상으로 말미암아 비도덕적인 선출직 공직자의 행위를 자주 목격하게 되는데, 이같은 비도덕적인 행위는 정치문화와 규범의 저급한 윤리도덕수준을 창출하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 선출직 공직자의 윤리적 도덕적 규범을 올바르게 세워 저급해진 규범기준을 향상시킬 필요가 생기는 것이다. 도덕규범의 수준이 향상된 상황에서 규범을 따르지 않을 때는 내적, 심리적 괴로움과 외부의 비난, 질타로 발생하는 비용(정체의식의 효용 감소)이 더 크게 증가하게 되고, 반대로 도덕규범을 따를 때는 내적인 자긍심, 사회적 명예(정체의식의 효용 증가)가 더 크게 증가하게 되므로 보람과 긍지를 느끼는 방향으로 유도할 수 있다.

한 편, 같은 이론적 관점에서 제시하는 합리적 투표행위 이론에 따르면, 유권자는 자신에게 이익을 가져다 줄 정치인을 선택한다. 그렇다면, 선출직 공직자(정치인)는 시민이 원하는 말과 행동을 하거나 공약과 정책을 제시해야 한다. 하지만 현실은 정반대로 작동한다. 애커로프는 선출직 공직자가 오히려 시민들을 자신과 같은 사회적 범주(지역, 역사관, 이념)로 들어오도록 설득하고, 동일한 사회적 범주에서 요구하는 규범(같은 지역 출신이거나 지지하는 이념이 같다면 지지해주어야 한다는)을 따르도록 유도한다. 시민들은 자신과 다른 지역, 역사기억, 이념을 지닌 후보자를 선택하면 정체의식의 효용(만족감)이 떨어지기 때문에, 동일한 사회적 범주에서 요구하는 규범에 따라 지역출신, 역사관, 이념을 지닌 후보자를 지지함으로써 정체의식의 효용을 높이는 선택을 한다고 설명한다. 후보자는 유권자의 요구와 필요에 맞추기 보다는 연설과 설득으로 유권자를 동일한 사회적 범주에 속하는 사람(정체의식)으로 끌어들이 동질적인 사회적 범주가 요구하는 규범을 따르도록 유도할 수 있다는 말이다. 요컨대, 정치인은 유권자의 선호와 요구를 기준으로 저들이 바라는 도덕성과 역량을 갖추려 하기보다는 오히려 지역, 이념 등의 사회적 범주를 유권자에게 인지시켜 정체의식에 따른 투표행위를 하게 만든다. 이로써 도덕성과는 관계없이 유권자에게 비슷한 범주의 정체의식을 호소하는 정치인이 당선하는 일이 일어난다는 논리다.

문제는 이처럼 비도덕적인 정치인이 당선하면 정신적, 경제적, 사회적 차원에

서 국민, 사회, 국가에 많은 비용을 발생시킨다는 점이다. 정신적 차원에서는 정치인의 비리와 부정부패, 유착관계, 막말, 거짓말 등은 대의정치에 관한 불신을 만들고, 경제적으로는 정치인은 장기적인 국가발전, 경쟁력 제고보다는 자신의 재선(정체의식의 효용)을 위해 노력하고, 사회적으로는 지역주의, 연고주의, 불공정 청탁, 계급의식 등, 사회통합이 아니라 사회갈등을 유발하게 한다. 정치라는 '사회적 범주'에 속하는 정치인은 공적 권한과 지위를 활용해 부당이익을 취해도 크게 문제되지 않는 정치문화가 요구하는 저급한 수준의 '규범'에 따라 이득을 취득하지 않으면 오히려 사회적 명예와 지지를 크게 받지 못하게 되므로 도덕적인 행위가 장기적으로는 이익보다는 비용(경제적 손해)이 크다고 인식한다. 경제적 이득과 이권을 쟁취하는 장기적 이익과 잠시 비난을 받는 비용을 비교하는 손익 계산으로 이익이 크다는 합리적 판단(정체의식의 효용)이 앞서면 대의민주주의에 악영향을 끼치는 방향의 행위를 반복하게 된다.

따라서, 정치인이 유권자에게 정체의식을 호소함으로써 유권자가 도덕성을 분간하는 투표행위를 하기보다는 정체의식에 따른 투표행위를 하도록 만들어서, 도덕성 판단에 기초한 투표행위를 제약하는 효과가 나타난다고 볼 수 있다. 결국, 분명하고 명확한 선출직 공직자의 도덕성 기준을 분명히 정립하여 국민들의 눈높이(정치적 정체의식)를 높이는 것과 동시에 정당도 높아진 국민의 정치의식 수준에 맞게 명확한 도덕성을 갖춘 인물을 공천(공직 후보자 추천)하도록 만드는 것이 중요한 것이다.

IV. 동방의 전통적 리더십 이론

1. 리더십과 도덕성

우리나라의 생활문화 전통에서 가장 큰 비중을 차지하는 동방사상은 유교 내지 유가사상이다. 불교와 도교도 상당 기간 우리 조상의 삶에 긴요한 길잡이가 되기는 했지만, 역시 한국의 지배적인 사상적 유산은 유학이다. 그러므로 본고에서는 주로 유가사상의 공직자상과 관련한 도덕론을 개관하기로 하였다. 특히 유교의 철학은 본 연구의 주제와 관련하여 다음과 같은 특징을 가장 풍부하게 발견할 수

있다.

첫째, 유가사상은 다른 동양의 어떤 철학이나 종교보다도 특별히 인간의 도덕성을 가장 중요한 주제로 다루었다. 인간주의적 인본사상으로서 사람이 사람답게 살아 가기 위한 원리를 우주론적 관점에서 이해하고 그 원리에 기초하여 살아가는 데 필요한 인간 스스로의 마음가짐과 몸가짐, 삶의 자세, 그리고 나아가 더불어 살아가는 인간 공동체의 구성과 작동원리를 면밀하게 다루는 데 있어서 그 기반을 도덕성의 정립에 두고 있다는 점이 특이하다. 인간다운 삶을 보장하려면 사람들 스스로가 ‘인의예악지신’ (仁義禮樂智信)과 같은 근본적인 사회적 덕목, ‘신육덕’ (新六德)을 실천하며 살아야 한다는 논리다 (김경동, 2022).

둘째, 그러한 도덕적인 삶을 실현하는 인간의 목표는, 다산 정약용이 집약적으로 설파한대로 “공자의 사상은 오로지 수기치인일 따름” (孔子之道修己治人而已)이라는 것이다. 선비(사대부)의 이상형인 군자의 삶은 스스로 수양한 연후에 세상을 다스리는 일을 궁극의 목표로 삼을 뿐이라는 것이다 (한우근 외, 1985; 김경동, 2002). 물론 이 같은 유가적 정치사상은 기본적으로 엘리트주의적 성향을 지니지만, 실제로 현대사회라 해도 세상을 경영하는 일은 어차피 엘리트층, 즉 리더가 담당하게 되는 주된 과업이다. 유가의 가르침에서 중요한 것은 그러한 엘리트층이야말로 가장 도덕적으로 완벽한 사람으로 거듭나고 나서야 세상경영의 리더십을 제대로 발휘할 수 있다고 보는 관점이다.

셋째, 다만 그와 같이 도덕성을 강조한다고 해서 사대부가 자기수양의 공부에만 몰두하여 현실세계의 실질적인 과업수행을 게을리한다면 이 또한 부질없음을 중시한다. 공자의 유가적 이상향(대동의 공동체)에서는 현자(賢者)와 능자(能者)를 우대하여 일할 자리를 마련해야 한다는 균형적인 원칙은 함께 가야 하며, 이를 맹자가 이어 받았다. 특히 실학자인 다산의 학문관에서는 군자의 학문을 두 가지로 규정하였다. 수기와 치인은 각기 성리학적 개념으로 체(體)와 용(用)이고, 신심성명(身心性命)에 관한 궁리를 수기지학(체)으로, 치민(治民), 변속(變俗), 이재(理財), 병농(兵農) 등의 경세지학(經世之學)을 치인지학(용)으로 보아, 이 두 가지를 겸비해야 할 것을 주장하였다 (한우근 외, 1985: 19).

가령 민주주의적 이론과 직접적인 관련이 있는 군주의 선출과 퇴출 절차를 직접 다루는 일에 관한 생각은 고대 유학자 중 특히 맹자의 사상에서 이미 나타났고, 이를 다산이 계승 발전시킨 바 있다. 군주를 세울 때 먼저 백성에게 후보자를 선 보이고 공적인 과업을 수행하도록 함으로써 그가 도덕적으로 명분을 충족시키

고 실천 능력 면에서도 자격이 만족스럽다고 인정받으면 비로소 천명으로 왕좌에 오르도록 하는 절차를 시행한 기록이 있다. 마찬가지로 군주가 실력이 부족할 뿐 아니라 특히 도덕적으로 타락하여 정치가 지리멸렬이 되어 인민의 삶이 지극히 궁핍하고 불안정해지면 자격 상실로 축출하고 새로운 군주를 추대하는 것이 옳다고 주장하였다. 한 보기로, 제나라 선왕이 과거 은나라 탕왕이 걸왕을, 주나라 무왕이 주왕을 제거한 사실을 들어 “신하가 그의 임금을 시해해도 괜찮습니까?”라고 맹자에게 물었을 때, 그의 대답이 “인(仁)을 해치는 자를 적(賊)이라 하고, 의(義)를 해치는 자를 잔(殘)이라 하여 하찮은 사내라 하는데, 하찮은 사내를 베었다는 말은 들었으나 임금을 시해했다는 말은 듣지 못했습니다”였다 (김학주, 2002: 95; 김경동, 2022: 326-327). 여기서도 도덕성과 능력이라는 현능의 양면을 두루 살펴야 한다는 논지를 함축하여, 유교 사상의 능력주의 (meritocracy)의 효시라 할 것이다 (Chan, 1973: 50). 이때의 능력주의란 업무능력에만 국한하지 않고, 현능을 포함한다고 보아야 한다. 그러면 어떤 현능을 중시하였는가?

그 지도자의 능력을 판단하는 근본적인 원칙은 “민의 복리와 번영”을 목표로 한다는 것이다. “맹자의 주장에 의하면 군주가 민의 복리와 번영을 달성할 목표 아래 보통의 백성을 위해 통치를 할 때 하늘은 그러한 통치를 지배하는 도덕적 질서를 감독한다” (de Bary and Bloom, 1999: 115). 여기서 우리는 고대 유학의 ‘위민’사상의 요체를 읽는다. 왜 위민인가? 그 대답은 유교의 ‘민본’주의에서 찾는다. 맹자는 국가를 논할 때 민의 일차적 중요성을 강조하여 (Chan, 1973: 62), “민이 가장 중요하고, 사직이 그 다음이요, 군주(治者)는 가장 덜 중요하다” 하였다 (民爲貴 社稷次 君主輕; 김학주, 2002: 473-474; Chan, 1973: 62; de Bary and Bloom, 1999: 156). 그 이유는 맹자의 인간관에서 찾을 수 있다. 맹자는 모든 사람의 본성에는 하늘이 내린 도덕적 권능이 내재하므로 모든 개인은 “그 자체로서 완벽하다” 하였다. 따라서 누구나 사람은 성인이 될 수 있고, 모든 사람은 평등하다고 보았다. 요컨대, 맹자에게는 민이야말로 정치의 가장 중요한 요소였다(Chan, 1973: 50). 이 같은 민본주의의 이론적 근거는 천인합일(天人合一)의 사상이다. 군왕이 하늘의 아들(天子)이라면 민의 뜻은 곧 하늘의 뜻이라는 관념이다.

그러한 민본정치의 실현은 덕치(德治)와 인정(仁政)으로 이루어진다. 첫째, 덕치의 뜻은 이러하다. 공자는 제자가 정치에 관해 질문했을 때 “정치(政)란 정(正)이란 뜻이다”라고 대답하였다. 왜냐 하면 리더가 “올바르게 이끈다면 누가 감

히 올바르지 않겠는가?”(政者 正也, 『논어』 안연편) 라는 것이다 (김학주, 2009: 203; Chan, 1973: 39). 정치란(政) 바르게, 정의롭게(正) 하면 된다는 말이다. 군주가 스스로 성실하게 행동하고 살아감으로써 민이 그의 명에 따르게 됨을 강조한다. 가령, “군주가 선하기를 원하면, 민도 선해질 것이고...군주의 성품은 바람과 같고 민의 성품은 풀과 같아서 바람이 부는 방향으로 풀이 숙일 것이다”라는 논지다 (Chan, 1973: 40). 그럴진대, 정치를 함에 있어서 군주의 주된 관심사가 무엇이겠는가? 공자의 생각에는 다음과 같은 민의 안정과 평화이다. “내가 듣건대 국가를 다스리는 사람은...부의 불평등한 배분을 걱정하며 가난함은 걱정하지 않고 불안정을 걱정한다 하였다. 부를 평균하게 분배하면 가난함이 없어지고,...안정과 평화가 이루어지면 나라가 기울어지는 일이 없다”는 것이다 (김학주, 2009: 285; Chan, 1973: 44-45).

이는 곧 두 번째 인정과 연관성을 갖는다. 맹자는 인과 의가 정치의 지도원리여야 한다고 생각하였다. 힘으로 하는 ‘폭군’의 정치가 아니고 도덕적 권능으로 하는 ‘임금다운’ 정치를 희망하였다 (Chan, 1973: 50). 인정을 중시한 맹자는 “인자하지 못하고도 작은 제후국 하나 정도를 취한 자는 있어도, 인자하지 못한 군주가 거대한 제국을 차지한 자는 없었다”고 선언하였다 (de Barry and Bloom, 1999: 156). 그 이유는 이러하다. “만일 군주가 인자하면 모든 백성이 인자할 것이고, 군주가 의로우면 모든 백성 또한 정의롭게 될 것이기 때문이다” (de Barry and Bloom, 1999: 141). 그리고 나아가 맹자의 ‘여민동락’ (與民同樂)의 사상은 유명하다(김학주, 2002: 83). 백성들의 임금이 되어서 백성들과 더불어 즐기고 걱정도 천하와 더불어 한다면, 그러고도 왕(王者) 노릇을 제대로 하지 못한 사람은 있을 수 없다 하였다.

그렇다면 이런 모습의 사회를 가능케 하는 정치인, 공직자 및 사회정치적 엘리트의 자질과 역량이 어떠해야 할지를 요청하는 유가적 덕목의 내용도 살펴보아야 한다.

2. 공직자의 덕목: 선비의 길

조선조의 공직자는 사대부 혹은 선비라 일컬었기 때문에 공직에 종사하는 선비에게 기대하는 유가적 덕목이 있었다. 여기에는 그런 덕목의 대표적인 보기를 일단 나열하여 그 항목이 우리가 고찰하려는 미래사회의 선출직 공직자에게도 적절

하게 해당하는지를 살펴보는 자료로 삼고자 한다 (문화체육관광부, 퇴계학연구원, 2011; 김경동, 2022).

1) 공직의 기본철학

- ① 덕치 (德治)
- ② 인정 (仁政)
- ③ 국민중심, 봉사정신으로 애휼정치 (愛恤政治)를 편다.
- ④ 이 (利)보다 의 (義)를 앞세우는 정치를 추구한다.
- ⑤ 다산의 수기치인 삼기 (三紀)는 율기 (律己), 봉공 (奉公), 애민 (愛民)이다.
- ⑥ 대국민 책임정치

2) 공직자의 마음가짐

- ① 자기성찰: 날마다 세 번 스스로를 돌아본다 (吾日三省吾身).
- ② “경” (敬): 자신을 다스림, 자립, 확고한 신념, 불의 (不義)에는 수치심, 불인 (不仁)은 혐오, 즉 남을 해치지 않음 등의 덕목이다.
- ③ 신독: 혼자 있을 때도 늘 삼가면 스스로를 속이지 않는다 (慎其獨 毋自欺: 퇴계).
- ④ 극기복례: 스스로 욕심을 누르고 성정을 다스리면 천하가 인으로 돌아온다 (克己復 禮 天下歸仁焉): 세 가지 극기의 보기는 편벽한 성미, 이목구비 (욕심, 욕망)를 정제하고, 시기를 억제한다.
- ⑤ 입지 (立志; What am I to be?): 성인, 공자, 주공, 요순 같은 선현은 모두 스스로 무엇이 되고자 함인지 먼저 뜻을 세웠다.

3) 공직자의 삶의 태도와 행위 규범

- ① 소신과 원칙을 중시한다.
- ② 정의, 공사와 의리를 분별한다.
- ③ 정직: 경솔한 승낙을 엄금하고 약속은 이행한다.
- ④ 공정, 공평: 사사로움이 없고, 개인 감정, 선입견, 주관적 판단, 불공정 태도 등은 불가하며, 공정성을 위해 벼슬 등을 사양하는 피혐 (避嫌) 제도 (引避)를 시행한다.

- ⑤ 청렴: 욕심을 버리고, 부(富)를 탐하지 말며, 뇌물수수는 불가하고, 청탁은 하지도 받지도 않는다.
- ⑥ 소박: 절검(節儉)과 상검(尙儉)의 정신
- ⑦ 여인위선(與人爲善): 남을 위해 좋은 일은 충실히 도모하고, 독선과 아집은 과감히 척결하며, 남을 대함에 돈후(敦厚)와 신의를 중시하고, 사기종인(舍己從人), 즉 자기 것을 버리고 남을 따라 선을 행한다(순임금), 그리고 선(맹자)과 의리(퇴계)를 중시한다.
- ⑧ 솔선수범: 남보다 먼저 실천하는 본보기를 보인다.
- ⑨ 모범적 공직자의 덕목: 국민 중심의 자세로, 부하에게 모본을 보이고, 친절하게 경청하며, 세금 허납용을 금지하고, 오류는 시인하여 시정하며, 정책은 숙지하여 미비와 오집행을 예방하고, 부당한 청탁은 단호히 거절하며, 뇌물의 유혹을 배척하고, 승진을 목적으로 동료들을 비방하는 일은 금지하며, 시대 변화에 맞춰 신 지식으로 재충전한다.

3. 다산의 목민심서 개요

이어서 여기에는 다산의 목민심서를 중심으로 그의 공직자관을 요약 정리하였다(한양원, 2019).

1) 부임육조(赴任六條): 관직에 부임할 때 지켜야 할 사항

- ① 행차는 검소하게 하여 청렴을 상징적으로 보여라.
- ② 태도는 장중하고, 화평하며, 간결하고, 과묵하게 취하라.

[이하 ③~⑥ 생략]

2) 율기육조(律己六條): 공직자의 자기관리

- ① 몸가짐 바르게 갖는다.
 - 여가에는 정신을 가다듬고 생각을 집중하여 백성을 편안케 하는 방법 연구에 최선을 다한다.
 - 말수를 줄이고 사납게 화내지 않는다.

- 아랫사람을 너그럽게 대한다.
- 음주가무를 멀리하고 공손하며 단정하고 엄숙하게 행동하며, 시간낭비는 금물이다.
- ② 청심(청렴)을 가다듬고, 탐욕을 경계한다.
- ③ 제가: 가정을 철저히 단속하되 특히 청탁과 뇌물을 금지한다.
- ④ 손님은 잘 구분(屏客)해서 관리하되 특히 친인척과 친구 관리에 조심한다.
- ⑤ 절용(節用): 절약이 애민의 첫걸음이므로 공적 지출을 특별히 절약하고, 물건을 아껴 쓴다.
- ⑥ 낙시(樂施), 즉 즐거운 마음으로 기꺼이 베푸는 것은 덕을 심는 근본이며, 녹봉, 토지 수확 등을 나누기에 아끼지 말아야 한다.

3) 봉공육조(奉公六條): 공직수행 자질

- ① 솔선수범(率先守法), 자신이 몸소 법 지키기에 앞장선다.
 - ② 원만한 대인관계를 위해 공손하고, 예의 바르게 행동한다.
- [이하 ③~⑥ 생략]

4) 애민육조(愛民六條): 백성을 섬기는 서비스 정신

- ① 어른을 공경한다.
 - ② 불우한 어린이를 돌본다.
 - ③ 어려운 국민을 구제한다.
 - ④ 죽은 자에게 예를 갖춘다.
 - ⑤ 병자와 장애인을 보살피고, 재난으로부터 백성을 보호한다.
- (이하 ⑥은 생략)

이상에서 개관한 리더십 이론의 특성은 서구의 현대 이론과 유사한 점이 다수이지만, 간략하면서도 명쾌하고 현실적이라는 특징이 엿보인다. 다만 실질적으로 적용하는 데는 시대적 배경의 차이를 고려하여 적절히 선별적으로 활용할 필요가 있다. 다만, 이론적 담론을 마무리하며 정치와 도덕성의 현실적인 관련성을 간략하게 살펴보고 다음 방법론 논의로 이행하겠다.

우선, 현실적으로 우리나라를 포함해서 수 많은 국가에서 정치인의 신뢰도가 저조하다는 사실을 주목할 필요가 있다. 것처럼 신뢰하지 못하는 이유는 바로 그들이 국민의 선택을 받아 정치에 임하면서도 특권만 누리면서 정작 국민을 위한 일에서 책임을 다 하지 못한다는 아주 실질적인 약점 때문이다. 더군다나 이들의 문제점을 지적하면서 이를 시정하기 위한 제도를 개혁해야 한다고 주장해도 그 제도의 개선을 책임진 장본인들이 자신에게 불리한 개혁은 기피하므로 실제적인 효과를 기대하기도 어렵다는 조건이 가로 막는다. 여기에 정치인의 도덕성 구비의 요구가 발생하는 근원적인 연유를 발견한다. 결국 어떻게 하면 저들로 하여금 자신에게 권력을 맡긴 국민의 요구와 수요에 적극적으로 반응하면서(responsiveness) 주어진 책무(accountability)를 다해야겠다는 의지를 발휘하게끔 하는가라는 질문이 떠오른다. 이를 위해서는 저들이 국민 앞에 얼마나 도덕적으로 정당하고 떳떳한지를 국민 스스로가 판단할 기회를 만들어야 한다는 현실적인 접근이 한 가지 답이라 할 수 있다. 국민이 보는 정치인의 도덕성을 공공연하게 물어서 이를 공개함으로써 정치인 스스로가 각성하고 올바른 정치를 하겠다는 의지를 굳히게 하자는 취지다. 이것이 바로 본 연구가 제시하고자 하는 방법이므로 이제부터 그 방법론에 관한 논의를 주제로 삼아 전개하기로 한다.

V. 방법론적 접근의 개관

이제 본격적으로 이 연구가 목표로 삼는 선출직 공직자의 도덕성 측정을 위하여 실시한 방법론을 살펴보기로 한다. 그러한 목표를 위해서는 크게 세 가지 단계를 거쳤음을 미리 밝혀 둔다.

1. 도덕성 지표화를 위한 기본 가치체계 수립 (제1단계)

첫째는 그러한 실증적 조사연구를 위한 도덕성이라는 개념의 조작적 정의를 시도하였다. 이 것이 본 연구의 제1단계 작업이었으며, 2019년에 실시하여, 2020년에 단행본으로 그 결과를 발표하였다. 다만 그 개념의 의미가 매우 추상적이고 내용이 복합적이므로 이를 한 문장으로 규정하는 것이 아니라 그 개념이 함축하

는 내용을 하나의 가치체제로 간추리는 가치의 틀 (value framework)을 구성하는 데서 시작하였다. 이 작업은 맨 먼저 위에서 정리한 바와 같은 도덕성의 이론을 기초로 삼아 어떤 내용을 담을지를 결정하는 데 지침을 삼았다. 이를 구체적으로 경험적인 방법으로 확인하기 위한 추가적인 자료를 분석하였는데, 그 자료의 성격은 주로 세계 주요국가의 선출직 공직자, 특히 국회의원을 대상으로 하는 윤리규정 등이었고, 거기에 몇 가지 보충자료를 추가하였다. 이들 자료의 내용은 그 저서 [부록 1]에 밝혔다 (김경동 외, 2020).

둘째로, 그 자료에서 추출한 내용을 지표로 전환하기 위해서는 거기에 예시한 특정한 행동 규범을 문장으로 바꾸고 이를 앞으로 시행할 조사에 사용할 수 있는 질문서 작성에 포함할 구체적인 질문을 만들었다. 그리하여 이 질문서 초안의 타당성을 확인하는 소수의 전문가 집단에게 초점집단 집중 (Focus Group Interview: FGI) 면접을 시행한 다음 일군의 전문가와 시민을 대상으로 하여 그들의 의견을 수렴하는 방식인 델파이 (Delphi) 조사를 2차에 걸쳐 실시하여 질문서를 작성하는 일을 일단 마치고, 이를 실제 여론조사에서 활용하는 검증 절차를 밟았다. 본 제2단계 연구는 2021년 초에 시작하여 최종결과 보고서를 연말에 제출하였다.

셋째는, 제2단계 조사 결과를 토대로 마지막 (2022-2023)으로 또 한번 전문가의 초점집단 집중 면접과 델파이 조사를 거듭 시행하여 질문서 정교화 과업을 추가하였다. 그 결과를 토대로 이제는 중앙 및 지방 정부의 각각의 해당 대상 선출직 공직자의 실증 조사에 필요한 지침서를 작성하였고, 이를 각 관련 기관에 배포함으로써 장차 선거 과정에서나 공직자의 직무 수행 과정에서 그들의 도덕성을 평가하는 데 실제 이용할 수 있도록 준비하였다.

그러면 우선 간략하게 가치 (values)의 개념을 정리하기로 한다. 다만 여기에서 가치는 경제학에서 말하는 화폐로 계산하는 물질의 사용 또는 교환 가치를 뜻하기보다는 사회철학적인 관점에서 인간의 판단, 평가, 선택의 행위를 결정하는 의식의 내용이라는 주관적인 요소를 가리키는 개념이다. 인간은 그에 기초하여 행동으로 표출하는 기준으로서 가치관 또는 가치의식이라 칭하기도 하는데, 이런 의미의 가치는 인간의 관념이나 신념 중에서도 쉽사리 변하지 않고 비교적 지속적인 성질을 띠는 것이 특징이다. 이런 의미의 가치는 사람들이 주어진 대상을 두고 바람직스럽다 (desirable), 선호한다 (preferable), 좋다 (good), 옳다 (right), 중요하다 (important), 아름답다 (beautiful), 유쾌하다 (pleasant)라는 등의 판단을 내릴 때 그 기준을 제공하는 원천이다. 나아가 개인과 사회가 추구

하는 목표 (goal)를 선택할 때나 행동을 할 때 참조하고 그 행동의 동기를 정당화하는 원칙과 기준이기도 한다. 좀더 간추려 일반화하면, 무슨 행동을 어떻게 해야 하는지에 관한 관념 내지 신념이고, 무엇을 평가하기 위해 설정하는 표준 (standard) 이라고도 한다 (Bell, 2004: 4; Rokeach, 1973; 1979; Williams, 1970; Zavalloni, 1980; 김경동, 2019).

이렇게 구상한 선출직 공직자의 도덕성의 가치 체계는 본고 말미의 [부록 2] 「선출직 공직자의 도덕성 평가 : 실증적 측정을 위한 지침서」의 [자료 4]로 제시하였는데, 상당한 지면을 차지하지만, 일단 이와 같은 기본 개념들을 한 번 정해놓으면 앞으로 이 방향의 연구를 하고자 할 때 유익한 기초가 되는 것이라는 의미에서 본래 작성한 모습으로 여기에 실었다. 물론 본고가 고찰하는 연구에서도 이 틀에 의거해서 도덕성의 영역과 그 영역이 담는 구체적인 행동 양식 등을 지표화 하여 설문조사의 질문을 작성한 것이다.

2. 도덕성 지표화를 위한 경험적 사전 연구 (제2단계)

위의 가치체계의 구성을 잠시 되돌아 보면, 먼저 기본 가치 항목에 (1) 국가의식, (2) 헌법 주의·준법정신, (3) 공직 가치, (4) 전문직 가치, (5) 사회적 가치 및 (6) 윤리적 가치의 여섯 가지 범주를 설정하였고, 기본 가치의 하위항목으로 가치·규범의 구성내용과 그에 따른 구체적 행위지침 등을 예시한 다음, 마지막 비고란에는 그러한 내용을 도출한 원전으로 법령 기타 규칙 등을 차례로 밝히고 있다. 본 연구는 그 틀을 그대로 살려서 여섯 가지 기본가치 항목의 구체적 행위지침을 측정지표로 삼기 위한 문장으로 담아 내기로 하였다.

지표 작성을 위한 문항의 구성은 상기 6개 대범주를 유지하면서 이를 다시 19개 소범주로 정리하고 구체적인 질문 문항을 작성하는 방식으로 접근하였다. 그 전반적 구성은 다음 [표 1]과 같이 꾸몄다.

〈표 1〉 도덕성 평가를 위한 질문서 작성의 지표 개발 현황

대범주	소범주	질문 항목 수
1. 국가의식	1-1 애국심	3개
	1-2 선공후사	2개
	1-3 민주성	3개
2. 헌법수호와 법의 지배	2-1 헌법수호	2개
	2-2 법의 지배	3개
3. 공직 가치	3-1 공공선 중시	3개
	3-2 봉사과 헌신	3개
	3-3 품위유지와 개방성	4개
4. 전문적 가치	4-1 전문성	2개
	4-2 책임의식	2개
	4-3 공정성	4개
	4-4 실사구시	3개
5. 사회적 가치	5-1 배려와 관용	3개
	5-2 신의와 예절	2개
	5-3 협동과 참여	3개
6. 윤리적 가치	6-1 도덕과 양심	3개
	6-2 청렴	3개
	6-3 검약과 근면	2개
	6-4 용기와 성찰	2개
(합계)	19개	52개

그리고 그 지표의 주제별 질문형식을 예시하면 아래와 같다.

대범주	소범주	세부 가치와 규범 (질문 문항)
1. 국가의식	1-1. 애국심	1-1-① 국가의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리증진을 위해 노력한다.

다만, 이러한 지표구성 이전에 우리나라 정부에서 마련한 각종 도덕성 관련 지침과 실제 공직자 청문회 등에서 취급한 관련 내용 등을 일단 참고자료로 삼아 검토를 마쳤음을 밝혀 둔다. 그 자료의 사례는 다음과 같다.

- 1) 헌법·법률적 직책·권한 및 지위 분석 통한 선출직 관련 도덕성 요소 검토
- 2) 국회-정부의 도덕성 평가 요소 검토
 - ① 고위 공직자 인사 검증에 관한 법안 비교 (의원입법 6개 vs 정부 입법 7개)
 - ② 고위 공직자 인사 검증 주요 항목 (6가지) 도출

- ③ 정부 고위공직자 예비후보 사전 질문서 분석 (이명박-문재인 정부)
- ④ 고위공직 예비후보자 사전 질문서 주요 항목 분석 (이명박 정부)
- ⑤ 고위공직 예비후보자 사전 질문서 주요 발췌 내용 (문재인 정부)
- ⑥ 언론에서 정리한 고위 공직자의 도덕성 의혹 분류체계 (17개)

3) 역대 인사청문회 의혹 및 결과 분석

- ① 인사청문 공직 대상 및 도입 경과
- ② 역대 국회 인사청문회 결과 (선출직 국회의원 포함)
- ③ 역대 인사청문회 분석 결과 및 특이점
- ④ 선출직 공직자의 주요 도덕성 의혹 제기 영역 요약

이 단계의 연구 실시 과정은 상기 「**지침서**」 [자료 4]의 가치체계의 체제에 맞춰 측정 지표 구성이 먼저 이루어 졌고, 이에 준하여 구체적인 질문 문항을 작성하였다. 이를 위해서는 위에 예시한 각종 자료에서 채택한 항목과 사용 언어 표현 등을 참작하였다. 그런 다음 표현 방법과 내용의 타당 여부를 검토하고자 델파이 조사법을 이용하였다.

1) 델파이 조사 개요

델파이 기법은 정책결정이나 사업기획을 위해 관계 전문가의 의견을 수렴할 목적으로 고안 한 조사방법의 일종이다. 지금까지 알려지지 않았거나 일정한 합의점에 도달하지 못한 내용을 두고 수차례에 걸친 전문가 의견조사를 하여 합의가 이루어진 내용을 도출하는 데 효과적인 조사방법이다. 델파이의 개념은 미국 랜드연구소의 Kaplan이 제안한 것이며, 1960년대 중반부터 산업계의 기술발전 예측과 조직의 목표설정 및 정책수립 과정 등에서 광범위하게 활용하고 있으며, 특히 미래 연구 분야에서 적극 이용하는 방법이다. 이 델파이 기법의 장점은 익명성을 보장하여 자유로운 의견 개진이 가능하고, 이메일로 설문을 진행하여 지역과 장소에 구애 받지 않고 전문가를 섭외할 수 있다는 점이다. 또한, 익명으로 의견을 제시하기 때문에 응답자들이 특정인의 의견에 영향을 크게 받지 않고 스스로 판단하여 의견을 제시할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 의견의 수렴을 확보하기 위해서는 제1차 델파이의 응답 분포 자료를 위시하여 2차 이후부터는 매번 그것을 모든 응답자와 익명으로 공유 함으로써 여러 차례 거듭하는 결과가 대체로 어떤 중간치에 가까운 의견으로 모아진다는 점을 고려하여 미래 예측이나 정책

결정에 도움을 주는 것을 특징으로 하는 접근법이다 (김경동, 2002; 김경동 외, 2009; 배규한, 2000).

2) 델파이 조사의 목적과 시행

본 연구에서 델파이 조사의 목적은 연구진이 구성한 선출직 공직자의 도덕성 평가지표의 '중요성'과 '실효성' 여부를 검증하고자 다양한 견해를 가진 전문가들의 의견을 모으는 데 있다. 이를 위해 앞에서 보고한 대로 2019년도 연구에서 도출한 '선출직 공직자의 도덕성 가치체계'를 바탕으로 '내용 분석' 연구를 실시하여 선출직 공직자의 도덕성 평가 용 52개의 질문 항목을 개발하였다. 그런데, 정치인의 도덕성 평가 주체는 주로 시민이 될 것인데, 실제 상황에서 일반 시민과 전화로 구두면접을 할 때는 최대 20문항을 초과하지 않도록 하는 것이 원칙이고, 조사 실시 과정의 현실적인 제약을 참작해서 실용 문항의 수는 10-15 질문으로 한정하는 것이 관례다. 대체로 이런 일반 시민 대상 여론조사는 직접 대면 조사가 가장 신빙성이 있지만, 그러자면 상당한 비용과 시간 요소를 감당해야 하므로, 일단 온라인 조사나 전화 면접법을 채택하고, 온라인 면접은 표본의 편향성이 생길 개연성이 크기 때문에 대개 전화면접을 실시하는 것이 보편적이다.

다만 52개 질문을 가지고 전화로 문답식 면접을 진행해야 하는데 실제로 이렇게 하면 응답자에게 거의 불가능할 정도의 부담을 주게 된다. 그러니까 52개 문항을 대략 15개 이하 정도로 축소하는 일을 해야 하고, 이를 연구진이 임의로 하기 보다는 역시 시민의 관점을 직접 수용하는 객관적 접근이 필수다. 그렇더라도 처음부터 시민을 대상으로 바로 조사를 시행하기 전에 과거에 선출직의 경험이 있는 인물과 각 분야의 전문직 종사자들의 의견을 먼저 들어서 그들의 문항 자체에 관한 평가에 기초하여 숫자를 줄이고자 하는 취지에서 델파이법을 활용하는 것이다. 이것이 델파이 접근법의 실질적인 목적이라 할 수 있다.

그와 같은 문항 검토 자체를 우선적으로 이 방면의 상당한 지식과 경험을 갖춘 전문가 집단에게 의뢰하면서 동시에 시민의 의견도 들어보는 식으로 델파이 조사를 실시하였다. 따라서 제1차 델파이 조사는 대개 2021년 5월~8월 사이 우선 전직 국회의원 모임인 현정회 회원 30인과 전문가 15인에게 자료를 제시하고 의견을 듣기로 했다. 전문가 집단에는 과학기술, 공학, 국제정치학, 정치학, 경제학, 동양철학, 서양철학 분야 등에서 비교적 활발하게 연구하는 학자와 이 분야 관련

시민운동에서 활동하는 전문가를 포함 하였다. 다음으로 9월~11월 어간에 시행하는 제2차 델파이 조사에는 300명의 일반 시민의 표본과 국회의원 보좌관도 조사대상으로 추가 책정했다. 특히 후자는 일상적으로 국회의원과 같은 선출직 공직자와 근접해서 생활하기 때문에 이들의 객관적인 견해도 청취하는 것이 유익하다고 본 것이다. 이 모든 범주의 응답자는 나이, 경력, 성별, 지역, 정당 등의 편파성을 최소화하는 방식으로 표본을 추출하고자 했음을 밝혀 둔다.

3) 제1차 델파이 조사 결과

델파이 조사 제1차에는 애초에 내용분석으로 추출한 52개 문항으로 의견을 청취하였다. 이 질문서는 우선 각각의 문항이 담은 가치나 규범의 내용이 선출직 공직자가 지켜야 할 가치·규범으로서 얼마나 중요한지, 그리고 그런 가치·규범이 그들을 평가하려 할 때 현실적으로 얼마나 실효성이 있는지를 물으면서, 동시에 이를 시간 차원에서 현재의 시점과 30년 후의 미래 시점에서 그 중요도와 실효성 정도를 모두 감안하여 7점 척도를 기준으로 해당 응답 난에 자신의 의사표시를 해달라는 요청을 하는 형식으로 꾸몄다. 그 한 가지 보기는 다음 [표2]와 같이 각 질문 마다 그 우측 응답난의 해당 번호 (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7)에 ○ 또는 √ 표시를 하도록 한 것이다. 여기서 1점은 “전혀 중요하지 않음”과 “매우 비현실적”임을 가리키고, 7점은 “매우 중요”하거나 “매우 현실적”임을 말한다.

이 표에서 각각의 질문 문항 앞의 1-1-① 등으로 숫자를 매긴 의미는, 1-은 가치 체계에서 첫번째 6개 대범주의 ‘국가의식’을, 거기서 또 첫째 소범주인 ‘애국심’은 1-1, 그리고 마지막으로 그 소범주에 속하는 개별 질문의 순서 ①을 가리킨다. 다만 ‘실효성’을 묻는 질문의 응답지는 ‘현실적’ 또는 ‘비현실적’이라 수정 표현하였다.

델파이 제1차 조사결과의 분석은 여러 차원에서 비교하면서 결과의 내용에 초점을 맞추어 다음과 같은 접근법을 적용하였다. 기본적으로는 응답에서 산출한 평균과 분산도 등 통계치를 정리하고, 그러한 데이터의 특이점을 분석하였다.

〈표 2〉 실제 질문서의 질문 형식 구도

질문	가치, 규범 내용			
	중요성		실효성	
	현재 매우 중요(7)	30년 후 매우 현실적(7)	현재 매우 중요(7)	30년 후 매우 현실적(7)
	-	-	-	-
	전혀 중요하지 않음(1)	매우 비현실적(1)	전혀 중요하지 않음(1)	매우 비현실적(1)
1-1-① 국가의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리 증진을 위해 노력한다	응답 (1 ~ 7)	응답 (1 ~ 7)	응답 (1 ~ 7)	응답 (1 ~ 7)

- 1) 중요성과 실효성을 비교했을 때, 전자가 후자보다 점수가 더 높았다는 점을 주시하였다. 대개 중요성이라면 ‘바람직하다’는 의미를 함축하므로 일반적인 응답율이 높을 수밖에 없다는 점이 드러난 것이라 해석할 수 있고, 현실적으로는 그런 질문 내용에 해당하는 행동을 기대하기는 쉽지 않을 것임을 반영한다고 간주하려 하였다는 말이다. 따라서 개개 질문을 분석할 때 실효성을 기준으로 우선 순위를 중시하였다.
- 2) 시간 차원에서는 본 연구의 주제인 “미래사회 선출직 공직자의 도덕성 평가”를 중시하는 취지에서 현재보다도 미래의 예측을 기준으로 자료 검토를 시행하였다.
- 3) 델파이 조사에 참여한 인사의 경력 내지 현직 범주 사이에 어떤 차이가 있는지도 살펴보았다. 여기에서도 주제의 성격에 따라 정치에 직간접으로 참여한 경력자 (헌정회, 보좌관) 집단과 전문가 및 시민 사이에는 일정한 차이를 드러내고 있음을 발견하였다.

이와 같은 여러 가지 변수를 감안한 평균치를 두고 한 두 가지 추가한 것이 있다. 하나는 질문의 내용이 다른 질문과 중첩하거나 거의 유사한 것인지를 확인하여 이들을 삭제하는 일이었고, 다른 한 가지는 질문의 표현과 언어구사가 지나치게 추상적이거나, 어색하고 의미 전달이 미비한 것으로 판단한 것도 수정하는 작업이었다. 중복 내용의 질문은 4개를 발견하고 이를 삭제함으로써 이제 48개 문항으로 2차 델파이에 임하게 된 것이다. 구체적인 문항 수정의 보기만 소개하면

다음과 같다.

1) 중복 내용 문항의 사례

가령 “열린 태도를 가지며, 다른 사람의 의견을 청취하고 반영하려 노력한다”는 질문은 대범주 국가의식 (1)의 소범주 민주성 (1-3)을 다루는 1-3-① 문항인데, 대범주 3 (공직 가치)의 소범주 3-3 (품위유지와 개방성)에 해당하는 문항 (3-3-③)이 “외부의 의견에 대해 항상 개방적인 태도를 갖는다”이므로, 이 둘 중에 더 구체적인 내용을 담은 앞의 1-3-①을 유지하고 후자의 3-3-③ 문항을 삭제하였다.

2) 문구 수정의 보기

예컨대, 1-1-① 문항이 “국가의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리 증진을 위해 노력한다”라는 문장을 “대한민국의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리 증진을 위해 노력한다”로 바꾸고, 1-3-① 문항의 문장은 “개방적·관용적 태도를 가지며, 타의 의견을 청취하고 반영하려 노력한다”라고 표현한 것을 “열린 태도를 가지며, 다른 사람의 의견을 청취하고 반영하려 노력한다”로 고쳤으며, 3-1-① 문항은 “공동체의 대의가 무엇인지를 추구하려고 노력한다”에서 “공동체의 대의를 추구한다”라고 수정하였고, 4-1-① 문항에 서는 “전문분야에 대한 지식이 풍부하다”를 “전문분야에 대한 경험과 지식을 중시한다”로 고쳤다 (밑줄 부분 수정).

〈표 3〉 1차 수정 후 확정된 지표 구성용 문항 48개

대범주	소범주	세부 가치와 규범(질문 예)
1. 국가의식	1-1. 애국심	1-1-① 국가의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리 증진을 위해 노력한다.
		1-1-② 헌법이 지향하는 가치에 따라 국가에 헌신한다.
		1-1-③ 국가에 대한 자긍심을 가진다.
	1-2. 선공후사	1-2-① 공동체와 지역을 위해 헌신적으로 봉사한다.
		1-2-② 국민의 일부집단이 아닌 전체에 대해 봉사한다.
	1-3. 민주성	1-3-① 열린 태도를 가지며, 다른 사람의 의견 청취하고 반영하려 노력한다.
		1-3-② 국민의 참여와 의사를 존중한다.
		1-3-③ 다양한 생각과 가치관을 존중한다.

대범주	소범주	세부 가치와 규범(질문 예)
2. 헌법 수호와 법의 지배	2-1. 헌법수호 2-2. 법의 지배	2-1-① 헌법의 원리와 기본 정신을 잘 이해하고 있다. 2-1-② 헌법상 선출직 공직자의 의무를 이행 2-2-① 국가의 법률과 법규를 모범적으로 준수 한다. 2-2-② 권력을 남용하지 않는다 2-2-③ 과거에 범법 행위로 처벌받은 적이 없다.
3. 공직 가치	3-1. 공공선 중시 3-2. 봉사와 헌신 3-3. 품위유지와 투명성	3-1-① 공동체의 대의를 추구한다. 3-1-② 개인의 이익 보다 국민의 이익을 우선시한다. 3-1-③ 직무상 비밀을 이용하여 재물취득을 하지 않는다. 3-2-① 특권의식이 없으며 특권을 행사하지 않는다. 3-2-② 모범적으로 맡은 역할을 솔선수범한다. 3-2-③ 맡은 임무를 자기 희생을 마다하지 않고 헌신적으로 일한다. 3-3-① 품행을 바르게 하여 문란한 언동을 하거나 동료를 모욕하지 않는다. 3-3-② 반대자에 대한 비판을 할 경우에도 항상 스스로를 절제한다. 3-3-③ 모든 공적인 결정과 행동을 공개적이고 투명한 방식으로 진행한다.
4. 전문적 가치	4-1. 전문성 4-2. 책임의식 4-3. 공정성 4-4. 실사구시	4-1-① 전문분야에 대한 경험과 지식을 중시 한다. 4-2-① 정책적 결정의 결과에 대해 책임을 진다. 4-2-② 압력과 유혹에 굴하지 않고 소신을 가지고 업무를 처리한다. 4-3-① 지위를 통해 취득한 정보의 활용을 하지 않는다. 4-3-② 공무를 바르고 정당하게 처리하며 특정 개인이나 집단에 특혜를 주지 않는다. 4-3-③ 국민을 차별적으로 대하지 않는다. 4-3-④ 자신, 가족 또는 친지의 이익을 위해 물질적 편의 제공을 하지 않는다. 4-4-① 형식주의를 지양하고 실질적인 결과를 만드는 데 힘쓴다. 4-4-② 불필요한 절차나 관습을 과감하게 혁파할 준비가 되어 있다. 4-4-③ 관료주의를 극복하고자 노력한다.
5. 사회적 가치	5-1. 배려와 관용 5-2. 신의와 예절	5-1-① 사회적 약자를 배려한다. 5-1-② 사회적 분열과 차이를 양보를 통해 포용할 준비가 되어 있다. 5-2-① 당장 손해를 보더라도 신의를 지키는 것을 영예로운 일로 생각한다. 5-2-② 몸짓, 표정, 인사 등의 적절한 예절이 평소 몸에 배어 있다.

대범주	소범주	세부 가치와 규범(질문 예)
	5-3. 협동과 참여	5-3-① 공적 업무 과정에서 주변의 단합을 이끌어내려고 노력한다. 5-3-② 소수의견을 존중하고 경청하며 개방적 태도를 지닌다.
6. 윤리적 가치	6-1. 도덕과 양심	6-1-① 규범을 지키는 것 자체를 중요하게 생각하며 스스로 지키려 노력한다. 6-1-② 거짓을 말하지 않으며 언행이 일치한다. 6-1-③ 부적절한 행위에 대해 언제든지 이의를 제기할 준비가 되어 있다.
	6-2. 청렴	6-2-① 법으로 인정된 보상 이외의 뇌물, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금을 받지 않는다. 6-2-② 이해충돌의 상황을 스스로 판단하고 피해나갈 수 있다. 6-2-③ 재산형성과정이 투명하며 정치자금법 등을 위반하지 않았다.
	6-3. 검약과 근면	6-3-① 사치와 향락주의를 지양한다. 6-3-② 수행원과 수행차량을 최소화한다.
	6-4. 용기와 성찰	6-4-① 원칙 위반으로 기인한 오류의 시정을 공개적으로 요구하고 부패와 투쟁할 수 있다. 6-4-② 자신의 잘못을 인정하고 공개적으로 반성할 수 있다.

2) 제2차 델파이 조사 결과

제2차 델파이 조사에서는 위에 지적한 방식의 수정을 거친 질문서를 모든 패널에게 다시 보내면서 제1차 조사의 응답 결과를 분석한 통계 자료와 제1차의 응답 결과 자체를 참고하도록 제공하였다. 2차의 질문서에 자신의 응답을 할 때 이들 기존의 자료를 참작해서 어떤 내용에 어떤 반응을 하는지를 검토하기 위해서다. 그 결과 2차 델파이 자료 분석에서는 각각의 질문 항목에 응답한 결과 값(점수)이 상하로 분산하는 정도가 줄어들고 중앙치로 집중하는 정도를 찾으려는 것이다. 다시 말해서, 각기 문항의 현재와 미래 시점의 중요성, 현실성 점수의 집단 내 및 집단 간 점수가 중앙치로 집중하는 정도를 가리킨다. 그 문항의 집중도가 클수록 여러 집단의 의견이 더 일치하는 정도를 보여준다는 해석이 가능하다는 말이다. 이는 곧 그 질문 문항이 실제 조사에서 활용할 가치가 비교적 높다는 것을 뜻한다.

이와 같은 질문 항목의 점수 분포의 중앙치를 향한 집중 외에도 문항의 타당성 검토를 위해서 본 연구에서는 요인분석 (factor analysis)도 병행하였다. 여기서

는 현정회, 전문가, 보좌관 및 일반시민 네 집단 모든 변수들(48개 항목*현재 중요성/현재 실효성/미래 중요성/미래 실효성)을 평가한 측정치를 요인분석 하였다. 모든 데이터를 한꺼번에 넣고 요인분석을 한 결과 가장 주요하게 떠오른 사실은 첫번째 요인 1 (Factor 1)이 “실효성 요인”, 2번째 요인 2 (Factor 2)가 “중요성 요인”으로 2개의 요인이 따로 뭉쳐 명백하게 갈라진 것을 발견하였다. 여기에는 그 구체적인 내용에 관한 언급은 생략하지만, 본 연구에서 구상한 질문 문항의 타당성을 점검하는 또 하나의 결과라는 의미만을 지적한다.

이상의 분석 절차로써 이제 질문 문항의 타당성에 관한 1차적인 점검을 마친 셈이다. 그러면 이제 본 2차 연구의 주 목적으로 시선을 돌린다. 이번 연구를 ‘사전 연구’ (pretest)라 지칭한 대로, 실제 상황에서 시민의 의견을 물어도 의미 있는 대답을 얻을 수 있는 타당성을 가진 질문서를 작성하려는 사전 작업이므로, 위에서 해설한 방식으로 세밀하게 점검한 마지막 48개 문항을 두고 추가의 자료 분석과 교정에 착수하였다. 물론, 현실 적용 단계에는 최소 1,000명 이상의 응답자를 대상으로 전화면접을 해야 한다는 조건 때문에 최후 질문 수는 20개를 초과하지 않도록 추려내야 하는 것이다.

따라서, 우선적으로 전체 문항의 순위를 결정하기 위한 서열화를 실시하였다. 응답 패널의 직업별로 중요성과 현실성 평균 점수가 가장 높은 문항이 서열 1순위가 되고 가장 낮은 문항이 48위가 되도록 서열을 매긴 것이다. 당연히 점수 순위가 높은 문항을 채택하기 위한 것이다. 이 기준에 의거하여 현재-중요성, 미래-중요성, 현재-실효성 및 미래-실효성 등의 네 가지 축에서 공통으로 상위 50%에 해당하는 문항을 먼저 선별한 다음, 그 문항들 중에서 다시 상위 10%에 공통으로 중복하는 항목을 가려내는 절차를 밟아, 각기 전 항목 내의 서열 상위 10%를 도출한 것이다. 문항 합계가 48개이므로 10% 이내인 4개의 문항을 일단 선정하였다. 여기에 더하여, 각각의 집단에서 현재-중요성, 미래-중요성, 현재-실효성, 미래-실효성 등의 축에서 다시 서열로 선별하였다. 이 절차는 상위 10%의 문항을 각각의 집단 내에서 가려내면 여타 집단과 차이가 발생하게 되므로, 각각의 집단과 시간차원의 차이를 관찰하여 가능하면 10% 범위에는 해당하지 않는 사례가 발생할 때를 대비하여 최소의 순위 항목을 가려내려면 적어도 절반 정도의 수준 까지를 일단 살펴보기로 한 것이다.

그 결과 금번의 예비조사에서는 다음과 같은 6 가지 문항을 활용하기로 결정하였다. 이들은 앞서 [표 3]에 정리한 지표 구성 용 문항 체계의 어떤 범주에 해당

하는지를 아래 질문 말미 괄호 속에 그 번호와 명칭을 밝혀 두었다.

1. 국가의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리 증진을 위해 노력한다 [1: 국가의식].
2. 헌법의 원리와 기본 정신을 잘 이해하고 있다 [2: 헌법수호와 법의 지배].
3. 국민의 참여와 이를 통한 결정을 존중하고 수용한다 [1: 국가의식].
4. 직무상 비밀을 이용하여 재물취득을 하지 않는다 [3: 공직가치].
5. 재산형성과정이 투명하며 정치자금법 등을 위반하지 않았다 [6: 윤리적 가치].
6. 법으로 인정된 보상 이외의 뇌물, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금을 받지 않는다 [6: 윤리적 가치].

2. 실제 여론조사에 의한 사전 연구 결과

앞으로 실질적인 적용을 염두에 둔 연구이므로 그 실용의 맥락이 다양하다는 점을 먼저 고려할 필요가 있다. 선출직 공직자라면 국가 수준의 행정수반인 대통령과 입법기구의 국회의원을 위시하여 각종 특별시와 도, 일반 시, 군, 구의 행정책임자, 즉 특별시장, 도지사, 시장, 군수, 구청장, 그리고 각각의 지방 자치단체 의회 의원을 필요에 따라 조사하는 것이 원칙이다. 이들을 대상으로 1) 선거를 치르는 과정에서 도덕성 평가를 할 수도 있고, 2) 선출 후 임무 수행 중에 수시로 조사를 시행할 필요도 있다. 이번 제2차 연구는 2021년 연말에 종결하기로 계획한 것인데, 마침 이듬해 2022년 3월 9일에 제20대 대통령 선거를 치르게 되어 있었으므로 당시의 이 선거에 출마한 소속 정당의 대통령 후보자의 도덕성 평가를 위한 여론조사를 할 수 있었다. 다만, 그 결과가 나온 다음에 이를 일반 매체에 공개하는 문제는 상당히 민감한 것이었으므로 중앙선거관리위원회의 의견을 청취하여 일단 보류하는 방향으로 방침을 정하였다. 그러나 본 연구에는 그 결과를 개관함으로써 이러한 평가 연구가 어떤 실질적인 의미를 지니는지를 밝히고자 하였다.

1) 제20대 대통령 선거 주요 정당 후보자의 도덕성 여론조사 결과 개요

여론조사는 한국갤럽에 의뢰하여 18세 이상 남녀 1,001명을 대상으로 선거 1개월 전인 2022년 2월 9일부터 11일까지 3일에 걸쳐 유·무선 전화 인터뷰 (무선 90%, 유선 10%)를 실시하여 응답율 14.8% (접속 5,752명 중 1,001명)의 결

과를 획득하였다. 가중치 산출 및 적용은 2022년 1월 행정안전부가 발표한 주민 등록 인구 기준으로 성별, 연령별, 지역별로 부여하여 적용하였고 결과적인 표준 오차는 95% 신뢰수준에 $\pm 3.1\%$ 포인트였다. 질문의 형식과 응답지는 앞에서 소개한 대로다. 주어진 각기 질문에 응답하는 점수 척도로 1점 (“전혀 그렇지 않다”)에서 7점 (“매우 그렇다”)을 제시하고 그 중에서 한 응답지 (점수)를 선택하는 식으로 조사를 진행하였다. 그리고 물론 본 조사연구에서는 이들 응답자군의 특성에 관한 몇 가지 기초 문항도 포함했지만, 이와 관련한 상세한 분석자료는 본고에서는 생략하고, 조사 결과 만을 간략하게 보고하기로 한다. 그런 의미에서 주요 정당인 더불어 민주당 (당시 여당)의 이재명 후보자와 국민의 힘 정당의 윤석열 후보자 2인에 관련한 응답 중 주요내용만 간추린다.

참고로 이번 조사에 사용한 문항은 상기한대로 6개이고, 각 질문에는 1~7의 7개 응답지를 주고 그 중 1개를 선택(0 또는 X)하는 형식으로 제시하였다. 응답지의 형식은 아래와 같다.

전혀 아니다		←		보통이다		→		매우 그렇다		모름/응답거절
1	2	3	4	5	6	7			9	

이에 더하여, 앞선 6가지 도덕성 평가 질문을 고려하면 각 후보자의 도덕성이 어느 정도인지 종합적으로 묻는 질문을 한 가지 추가했고, 그 응답 지의 10점 기준 형식은 다음과 같다.

전혀 도덕적이지 않다		←		보통이다		→		매우 그렇다		모름/ 응답 거절	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

(1) 국가의식 수준 평가

먼저 첫 번째 문항에 응답한 내용은 다음 [표 4]에 실었다. 요약하면, 국가의식에 관한 두 후보자의 점수 평균치는 1~7점 척도에서 이재명 후보자 4.0점, 윤석열 3.91점으로 밝혀졌다. 그리고 특기할 것은 양 후보자 공히 점수 1점인 “전혀 그렇지 않다”는 응답지에 나타난 값이 기타 응답지의 점수보다 가장 높았다는 점이다. 여기에서도 근소한 차이로 윤 후보자의 값이 높았다. 이 모든 수치는 적어

도 통계분석 기준으로 보아 유의미한 차이가 아님을 밝혀 둔다. 다만 이러한 숫자의 의미를 달리 풀이하면, 이런 평가가 나올 수도 있다. 아래 수표의 오른쪽 난의 평균치는 응답자가 선택한 일곱 개의 응답지를 만점 7점으로 계산할 때 이 후보자는 100점 만점 기준으로는 57.1점에 해당하고, 윤 후보자는 55.8점을 받은 것으로 해석을 할 수 있다. 두 후보자 공히 통상 낙제점이라 하는 50점은 겨우 면했으나, 실질적으로는 거의 낙제점에 가까운 점수로 이해해도 될 것이다. 나머지 5개 문항의 평균 점수의 해석도 그와 같은 이치로 해석하면 될 것이다.

[표 4] “국가의 이익과 국민의 자유, 행복 및 복리 증진을 위해 노력할 것이다” 응답(%)

	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	모름/응답 거절	계	평균 (점수)
이재명	22.7	6.5	9.7	18.1	13.6	7.3	20.9	1.2	100.0	(4.00)
윤석열	23.4	6.1	9.5	21.3	14.0	5.3	19.5	1.0	100.0	(3.91)

이어 두 번째 국가의식 문항에서는 응답은 [표 5]에서 볼 수 있듯이 두 후보자의 평균치는 동일하고, “전혀 그렇지 않다”는 부정 응답에서 역시 가장 높은 점수가 나왔으나 이번에는 아주 근소한 차이로 이재명 후보자의 값이 더 컸다. 말하자면 이 문항에 관한 한 두 후보자 사이에는 차이를 발견하지 못한다는 말이다.

[표 5] “국민의 참여와 이를 통한 결정을 존중하고 수용할 것이다” 응답표(%)

	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	모름/응답 거절	계	평균 (점수)
이재명	24.9	7.3	10.1	15.0	12.3	7.6	21.6	1.3	100.0	(3.93)
윤석열	24.6	6.2	9.0	17.9	13.3	7.2	20.1	1.7	100.0	(3.93)

(2) 헌법수호와 법의 지배 수준 평가

다음으로 세 번째 헌법수호와 법의 지배 문항에서는 평균 점수가 이재명 후보자 3.98점, 윤석열 후보자 4.4점으로 국가의식과는 반대로 윤 후보자가 약간 높은 점수를 얻었고, 이번에는 이재명 후보자가 부정 평가에 해당하는 “전혀 아니다” (1점)에서 24.6%로 가장 높은 응답율을 보인 데 반해, 윤석열 후보자는 “매우 그렇다” (7점)는 긍정 평가에서 28.1%로 가장 높은 평가를 받았다 [표 6]. 이 점수 차이는 통계적으로 의미 있는 차이라는 특징이 흥미롭다.

[표 6] “헌법의 원리와 기본 정신을 잘 이해하고 있다” 응답표(%)

	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	모름/응답 거절	계	평균 (점수)
이재명	24.6	5.4	9.6	16.1	13.7	7.8	21.0	1.8	100.0	(3.98)
윤석열	20.3	4.0	7.1	17.0	13.4	9.1	28.1	1.1	100.0	(4.40)

3) 공직가치 수준 평가

넷째로 제시한 질문은 직무상 비밀을 이용하여 사사로운 이익추구를 하는지를 묻는 공직 가치의 문항이었는데, 여기에서도 윤 후보자가 평균치 4.07점으로 3.43점을 받은 이 후보자보다 근소하지만 그런대로 유의미한 수준의 더 높은 점수를 얻고 있다. 다만 평균점수 차이가 상기 국가의식과 헌법 준수 항목들보다 더 크다는 점이 눈에 뜨인다. 특히 점수 1점 (부정 평가)의 비율에서 이 후보자가 그 어느 문항보다도 가장 큰 비율 (33.2%)을 보이는 반면, 윤 후보자는 7점 (긍정 평가)의 비율이 이 후보자보다 차이가 큰 편이다 [표 7]. 그리고 이 항목의 점수 차이도 의미 있는 결과다. 그리고 주목할 것은 평균치를 자세히 살펴보면 이 후보자는 3.43점으로 7의 절반인 3.5를 밑도는 것이 눈에 뜨인다. 말하자면 낙제점에 속한다고 할 것이다.

[표 7] “직무상 비밀을 이용하여 사적인 이익을 추구하지 않을 것이다” 응답표(%)

	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	모름/응답 거절	계	평균 (점수)
이재명	33.2	9.1	10.0	13.7	9.2	4.1	18.4	2.4	100.0	(3.43)
윤석열	25.9	4.6	6.9	15.5	12.4	8.7	23.6	2.4	100.0	(4.07)

4) 윤리적 가치 수준 평가

다섯 번째 질문은 윤리적 가치 수준 평가를 위한 두 가지 문항 중 하나로 [표 8], 재산 취득 과정의 위법성 여부와 재산형성의 투명성에 관한 것이다. 이 문항에서도 윤 후보자 (3.78점) 가 이 후보자 (3.42)점보다 평균치에서 미세한 우세를 보였다. 다만 한 가지 주목할 것은 양 후보자 공히 응답 비율상으로는 1점 (부정적)에서 가장 큰 비중을 보이고 있다는 점이다. 여기에서도 그 차이는 통계분석상 의미 있는 범위의 차이를 보인다. 이 문항에서도 이 후보자의 평균치는 낙제

점 이하 (3.42)임을 볼 수 있다.

[표 8] “재산 취득과정이 위법하지 않으며 재산형성 과정이 투명한 것이다” 응답표(%)

	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	모름/응답 거절	계	평균 (점수)
이재명	31.6	9.5	10.9	14.5	9.3	5.7	16.0	2.5	100.0	(3.42)
윤석열	27.9	6.0	8.0	16.9	12.5	6.2	19.3	3.0	100.0	(3.78)

윤리적 가치의 수준을 평가하는 두 번째 질문은 합법적인 것 이외의 정치자금을 받지 않을 것인지를 물었다 [표 9]. 그 결과 평균치에서 다른 문항보다 가장 큰 점수 차이가 드러나며 윤 후보자 (4.19점)가 이 후보자(3.53점)를 앞섰다. 그리고 긍정적인 응답지 (7점)에서 윤 후보자는 가장 높은 비율 (27.2%)을 보인 반면, 이 후보자는 부정 응답 지(1점)에서 32.9%라는 큰 비중을 점한다. 이 응답 역시 통계적으로 유의미한 차이가 있다.

[표 9] “법으로 인정된 보상 이외의 뇌물, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금을 받지 않을 것이다” 응답표(%)

	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	모름/응답 거절	계	평균 (점수)
이재명	32.9	7.9	9.7	15.3	7.1	5.3	20.2	1.6	100.0	(3.53)
윤석열	23.8	5.8	7.3	13.7	12.9	7.1	27.2	2.2	100.0	(4.19)

이상의 자료에서 주목할 것은 전체 6개 문항에서 2개, 그것도 공직가치에서 1개 (직무상 비밀을 이용하여 사적인 이익 추구) 및 윤리적 가치에서 1개 (재산 취득과정이 위법하지 않으며 재산형성 과정의 투명성)이라는 항목에서 이 후보자가 각각 평균치 **3.43**과 **3.42**로 50점 만점에 해당하는 **3.50**에 미치지 못하고 낙제점을 받았다는 사실이다.

다음으로는, 앞서 예시한대로 이번에는 상기 6가지 도덕성 평가 항목을 고려했을 때 각 후보자가 얼마나 도덕적이라고, 혹은 도덕적이지 않다고 생각하는지, 도덕성을 종합적으로 평가하기 위한 점수 척도를 10점 (“매우 도덕적이다”)에서 0점 (“전혀 도덕적이지 않다”)으로 평가하게끔 물었다. 아래 [표10]에서 보듯이, 최고 점수가 7점이 아니고 10점으로 상향조정된 탓이기는 하나, 일단 두 후보자 모두 평균 점수가 약간 상승한 것을 볼 수 있고, 여기서도 여전히 윤 후보자의 평균 값 (4.76점)이 이 후보자의 3.96점 보다 높게 나왔다. 이 수치는 통계적으로 의미

있는 것이 아니지만, 가장 부정적인 응답 (전혀 도덕적이지 않다)에서 무려 10점이라는 상기 어느 문항보다도 제일 큰 차이를 보인다는 점이 특기할 만하다.

[표 10] 도덕성 수준 종합 평가 응답표(%)

	0점	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점	10점	모름/응답 거절	평균 (점수)
이재명	26.0	5.0	5.9	8.7	6.1	21.2	4.5	5.7	3.6	1.9	10.6	0.9	(3.96)
윤석열	16.5	5.7	3.5	9.2	5.7	23.4	5.2	8.6	5.6	2.6	13.4	0.6	(4.76)

그리고 위의 6개 문항에서 두 후보자의 평균의 평균치를 보면, 이 후보자가 3.71이고, 윤 후보자는 4.04으로 결국 종합적으로 보나 개별 문항의 평균치로 보나 윤 후보자의 점수가 근소한 차이로 우위에 있음을 알 수 있다. 그러나 이 역시 통계적으로는 의미 있는 차이가 아니라는 사실은 분명하다. 이와 같은 항목 별 및 종합 평가에서 평균값이 동일한 평가 범주 “국가 의식”의 제2 문항, “국민 참여”만 제외하면, 나머지 질문 전부에서 윤 후보자의 점수가 근소하지만 긍정적인 방향으로 상대 후보자를 능가하였음을 발견한다. 한 마디로 결론을 내자면, 우리가 구상하고 검토하여 선택한 질문을 도구로 삼아 경험적 방법을 그대로 시행한 결과는 바로 실제 상황에서 일어난 이듬해 (2022년 3월)의 대통령 선거에서 두 후보자의 득표 수로 나타난 승패여부와 평균치의 차이가 대동소이로 근접하는 것을 간접적이거나 입증한 것으로 볼 수 있고, 따라서 그만큼 일단 그 방법론의 타당성과 그 결과의 신뢰도를 수용해도 좋겠다는 자신감을 얻었다. 따라서, 앞으로는 이와 같은 선출직 공직자를 포함한 정치인과 공직자의 도덕성 연구를 할 때는 이런 도구를 활용할 만한 가치를 인정받았다고 생각하기로 하고 이에 한 가지 보기로 학계와 관련 정계 및 정부에 조사연구 지침서를 작성하여 제공하는 연구를 다음 단계에 진행하였다.

지금부터는 기왕에 이 방면의 조사연구를 실시했으니 정치인의 도덕성을 국민이 어떻게 받아 들이고 선출직 공직자의 어떤 특성을 중심으로 투표에 임할지를 탐색하는 두 가지 질문을 곁들였다. 이런 조사문항에 응답한 결과를 보고함으로써 정치에서 도덕성이 얼마나 중요한 덕목인지를 다시 한 번 확인하려는 취지에서이다.

2) 공직자 선출을 위한 투표 행위 관련 질문의 응답 사례

여기에는 두 가지 질문을 제시했는데, 그 첫째는 “‘대통령, 국회의원 등 선출직 공직자의 도덕성 수준이 높을수록 선출될 가능성이 높다’는 명제를 주고 이 주장에 동의 하는지 그 여부를 물어 본 것이다. [표 11]은 이 질문에 응답한 결과를 제시하였는데, 흥미로운 사실은 “매우 동의한다”라는 응답이 32.3%, “어느정도 동의한다”가 39.8%, “별로 동의하지 않는다”는 20.6%, 그리고 “전혀 동의하지 않는다”에 5.9%의 응답율을 보였다는 점이다. 한 마디로, 도덕성 수준이 높으면 높을수록 선출될 가능성이 높다는 생각에 동의하는 비율이 매우 동의, 32.3%, 어느정도 동의, 39.8%, 도합 72.1%로 상당히 크다는 것을 보여 주는 자료라 하겠다. 다른 말로 해석하면, 역시 선출직에는 도덕성 수준이 높은 인물을 뽑아야 한다는 강한 의견을 암시한다는 뜻이다.

[표 11] “선출직 공직자의 도덕성 수준이 높을수록 선출될 가능성이 높다” 응답표 (%)

응답지	매우 동의	약간 동의	약간 부동의	전혀 부동의	모름/응답 거부	계
	32.3	39.8	20.6	5.9	1.5	100.0

추가로, 이러한 의견이 자신이 지지하는 후보자에 따라 차이가 있는지를 교차 분석으로 추적해보았다. 여기서도 꽤 주목할 만한 응답 유형이 나타났다 [표 12]. 전체 응답자 1,001명 중 지지후보자 별로 해당 질문 응답 비율을 보면, 윤석열 후보자가 이번 선거에서 대통령이 되는 것이 가장 좋다고 밝힌 응답자는 ‘선출직 공직자의 도덕성 수준이 높을수록 선출될 가능성이 높다’는 응답에 동의하는 비율이 82.7%로 가장 높았고, 이재명 후보자 지지를 밝힌 응답자 중에서는 71.9%로 뒤를 이어 두 번째로 높았다. 요컨대, 자신이 지지하는 후보자가 도덕적으로 앞선다고 본 시민이 역시 도덕성에서 긍정적인 평가를 더 받는 후보자의 선출 가능성도 높다는 의식을 표현하고 있는 것이다. 다만, 그 응답 비중 (82.7%)이 위의 일반적으로 도덕성이 우수하면 선출 가능성도 크다고 본 비율 (72.1%) 보다 더 크다고 응답한다는 점을 주목할 필요가 있다.

[표 12] “선출직 공직자의 도덕성 수준이 높을수록 선출될 가능성이 높다” 지지후보자 별 비교 (%)

응답지	매우 동의	약간 동의	약간 부동의	전혀 부동의	모름/응답 거부	계
이재명	30.5	41.4	22.3	4.7	1.3	100.0
윤석열	44.5	38.2	13.9	2.2	1.3	100.0

이상과 같이 본 연구의 1차 단계인 2019년 연구에서 구상한 198개의 도덕성 가치 체계에서 2차 연구에서는 그 많은 모든 해당 항목의 ‘내용분석’을 실시하여 48개 문항으로 이루어진 도덕성 평가 지표를 개발하였다. 이렇게 도출한 48개의 도덕성 항목을 실제 선출직 공직자의 도덕성 평가를 위한 중요성과 실효성 여부를 좀더 객관적으로 확인하기 위해서 델파이 조사를 진행하였다. 특히 이 단계에서는 실제 유권자에게도 그 항목들이 중요하고 유효한지를 알아보기 위하여 델파이 조사에 참여하게 하였고, 그 결과를 모두 종합적으로 검토하여 48개 문항체계를 작성하는 과정을 거친 다음, 본 연구가 목표한 바 실제 시민에게 질문하여 현실적으로 유효한 지를 검증하고자 여론조사를 실시하였다. 그 조사는 마침 대통령 선거를 치르던 중이라 유력한 후보자 2인을 제시하고 이들의 도덕성에 관한 여론조사 용 질문 6개를 도출하여 그 결과까지 분석하는 작업까지 마침으로써 일단 지금까지 개발한 지표의 실효성을 검증하는 데까지 이르게 되었다.

4. 실증적 측정 지침서 개발을 위한 평가 문항 검토 과정 (제3단계)

그와 같은 배경에서 제3차 연구는 이제 앞으로 선거가 있을 때마다 각기 선거의 종류와 성격에 해당하는 후보자의 도덕성에 관한 유권자의 의견과 전문가의 견해를 물어보는 여론조사를 실시할 수 있도록 구체적인 질문서 문항을 최종적으로 개발하여 이를 실제 현장에서 활용할 수 있는 지침서를 작성하는 것이 주목적이었다. 이런 작업이 재차 필요한 이유는 선출직 공직자의 유형에 따라 약간의 변차를 두고 질문서를 작성하는 일이 필요하므로 이를 반영하는 지침서를 그 유형에 맞춰서 별도로 작성해야 했기 때문이다. 우리나라의 선출직 공직자는 대통령을 비롯하여 특별시장 및 도지사, 일반 시장, 구청장, 군수 등 중앙과 지방 정치의 수장과, 중앙 및 각 지역의 대의기구의 의원(국회의원, 특별시·도의원, 시의원, 구군의원)도 포함한다.

1) 지침서 개발을 위한 평가 문항 1차 검토: 초점집단 면접

이 마지막 단계에서는 신중을 기하기 위하여 지금까지 제1, 2차 연구에서 도출한 선출직 공직자 도덕성 지표 48개 ([표 3])를 기초로 개발한 질문 문항을 최종적으로 수정하는 작업을 진행하였다. 이를 위해서는 우선 연구진이 수 차례에 걸친 회의에서 검토함과 동시에 객관적 의견을 청취하기 위한 소수의 초점집단 면접과 그 결과에 기초한 델파이 조사도 다시 결들이기로 하였다. 이 지표 재구성의 원칙은 그 간의 예비 연구 단계에서 드러난 중요하고 실질적이 윤리적 역량 지표가 다음의 두 가지로 집중한다는 것을 보여 준 데 근거한 것이다. 선거 후보자가 윤리적인 측면에서 규범적인 태도와 의식을 갖추고 있는지, 그리고 후보자의 과거 행적 중심으로 사실적인 행위 자체가 도덕적이었는지를 평가하는 일에 초점을 두고 문항을 정비하려는 것이었다. 또한 이번에는 실질적인 활용 단계에서 평가 당사자인 선출직 공직자의 직책도 다양하므로 이에 적합한 문항을 각각 작성하는 것도 고려하였다.

최종 단계인 만큼 되도록 더 면밀한 검토가 유용하다는 취지로 먼저 청년층만을 면접 대상으로 한정하고 그 숫자도 모두 8인에 한정하여 집중적인 초점집단 면접을 다음과 같이 시행한 결과 6개 대범주-19개 소범주-총 48개 지표에서 6개 대범주-20개 소범주- 총 42개 문항으로 재구성하였다.

- ① 청년 정치인 (1인, 1회): 청년 정치인이 생각하는 도덕성 평가 내용과 방법
- ② 청년정치참여 연구자 그룹 (4인, 2회): 도덕성 평가 항목 및 평가 설계 방식 자문
- ③ 2030세대 정치활동가 그룹 (3인, 2회): 도덕성 문항범주 구조 검토 및 문항 재검토
- ④ 2030세대 정치활동가 그룹 (3인, 2회): 도덕성 평가 항목 및 평가 설계 방식 자문

먼저, 대 범주 중에서는 3 (공직가치), 4 (전문적 가치), 5 (사회적 가치), 6 (윤리적 가치)라는 제목에 “의식”이라는 용어를 각각 추가함으로써, 평가받는 당사자의 의식에 관한 질문을 한다는 것을 직접적으로 표현하는 방향으로 변경하였다. 기타 소범주 중에서 변경 사항은 일일이 서술하지 않고 다음 [표 13]에 요약하였다.

[표 13] 대범주 및 소범주 변경 사항 개요

대범주		소범주	
재작성 전	재작성 후	재작성 전	재작성 후
1. 국가의식	1. 국가의식	1-1. 애국심	1-1. 애국심
		1-2. 선공후사	1-2. 안보의식
		1-3. 민주성	1-3. 민주성
2. 헌법 수호와 법의 지배	2. 헌법 수호와 법의 지배	2-1. 헌법수호	2-1. 헌법수호
		2-2. 법의 지배	2-2. 법의 지배
			2-3. 준법정신
3. 공직가치	3. 공직가치 의식	3-1. 공공선 중시	3-1. 공공선 중시/선공후사
		3-2. 봉사과 헌신	3-2. 공정성
		3-3. 품위유지와 투명성	3-3. 봉사과 헌신
			3-4. 품위유지와 개방성
4. 전문적 가치	4. 전문적 가치 의식	4-1. 전문성	4-1. 전문성
		4-2. 책임의식	4-2. 책임의식
		4-3. 공정성	4-3. 혁신역량
		4-4. 실사구시	
5. 사회적 가치	5. 사회적 가치 의식	5-1. 배려와 관용	5-1. 배려와 관용
		5-2. 신의와 예절	5-2. 신의와 예절
		5-3. 협동과 참여	5-3. 협동과 참여
6. 윤리적 가치	6. 윤리적 가치 의식	6-1. 도덕과 양심	6-1. 도덕과 양심
		6-2. 청렴	6-2. 청렴
		6-3. 검약과 근면	6-3. 검약과 근면
		6-4. 용기와 성찰	6-4. 용기와 성찰

다음은 세부 문항의 내용분석을 재시도하여 최종 질문 항목을 결정하는 과정을 밟았다. 그 결과 또한 자세한 설명과 내용 자체를 본문에 제시하기보다는 본고의 말미에 제공하는 [부록 2] 「**선출직 공직자의 도덕성 평가: 실증적 측정을 위한 지침서**」의 [자료 5]에 집약하여 제시하기로 하였다. 바로 이 표에 담긴 42개 문항이 앞으로 이 방면의 연구를 하고자 할 때 참고하여 연구의 목적과 성격에 따라 필요한 문항을 선별적으로 활용할 수 있게 될 표준 문항 체계가 될 것이다.

2) 신뢰성 있는 문항 개발을 위한 2차 검토: 델파이 조사

앞서 제2단계 사전 연구에서도 델파이 조사를 2차에 걸쳐 실시했듯이, 이번에도 연구진과 초점집단 면접에 참여한 청년집단이 면밀하게 수정한 안(총 42개 문항)을 가지고 역시 2차의 델파이 조사를 시행하였다. 다만, 이 마지막 단계의 조사는 평가 대상인 선출직 공직자의 지위가 국가 단위, 광역시·도 및 지방 시·군·구 행정수반과 대의기구 의원임을 염두에 두고 각기 그 지위에 적합한 상이한 문항을 선별해낼 필요가 있으므로, 크게 3개 집단의 델파이 자문단을 초빙해야만 했다. 그리고 자문단의 구성도 실제 정치 경력이 있는 인사와 시민사회와 전문분야 인사의 두 범주에서 선정하였다. 특히 정치 경력을 가진 인물에는 가능하면 정치이념 상 보수와 진보 성향의 인사를 균등하게 포함하려 하였다. 또한 남녀 성비는 선출직 공직자의 성비를 조사하여 대체로 여성이 20~40%를 차지하는 수준이었으므로 이를 염두에 두고 적정하게 선발하였다. 이러한 기준에 의거 자문에 응한 델파이 조사단의 구성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 국가 단위: 현정회 소속 보수 정당 8명, 진보 정당 8명, 전문가 6명, 도합 22명.
- ② 광역 단위: 전현직 광역 단체장으로 보수, 진보 정당 각 2명, 전현직 시/도 의원 보수, 진보 각 3명, 그리고 전문가 6명 등 모두 16명. 그리고
- ③ 기초 단위: 전현직 기초단체장 보수 성향 정당 2명, 진보 성향 정당 2명, 전현직 시/군/구의원 보수 성향 3명, 진보 성향 3명, 전문가 6명으로 구성하였다.

(1) 델파이 1차 조사 결과

이렇게 진행된 델파이 1차 조사에서는 선출직 공직자의 도덕성을 평가하기 위해서 중요한 항목이 무엇인지, 어떠한 항목을 사용해야 선출직 공직자의 도덕성을 효과적으로 평가할 수 있는지에 대해 7점 척도로 응답을 받았다. 42개의 문항 별로 응답의 평균값을 산출하였다. 그리고 중요성과 실효성 평가 축을 기준으로 평균값이 어떻게 분포하고 있는지를 확인하기 위해 평균과 편차를 계산하였다. 대체로 국가/광역/기초 단위 별로 전반적으로 '중요성' 보다 '실효성' 점수가 낮게 나오는 것을 확인하였다.

(2) 델파이 2차 조사 결과

2차 델파이 조사에서도 마찬가지로, '중요성' 보다 '실효성'의 측정 값이 더 저조하게 나오는 경향이 있다. 이는 2021년 사전 연구와 동일한 추세이다. 그리고 대체로 1차에 평가했던 순위는 2차에 크게 바뀌지 않았다. 1차 응답시 중요하고 실효성이 있다고 평가한 항목은 2차 응답 시에도 동일하게 중요하게 평가하였다.

3) 지침서 개발을 위한 최종 문항 선정

이때부터는 마지막 과제인 지침서에 답을 문항을 추려내는 작업을 실시함으로써 본 연구의 과제를 마무리하였다. 그 과정은 먼저 제2단계 사전 연구에서 진행했던 절차대로 1, 2차 델파이 조사 결과를 종합하여 국가, 광역 및 기초 등 행정 단위의 공직자를 평가하는 질문으로서 자문단이 부과한 점수가 전체 문항 (42개) 중 10% 이상인 질문부터 선별하였다. 그 결과는 각각의 지역별 단위에서 5개 문항을 일단 선택하게 되는데, 앞으로 이 지침서를 이용하여 현장에서 여론조사 등 실제 조사를 하는 데 필요한 문항 수는 대강 10문항 내외까지는 확보하는 것이 관행인만큼, 각기 행정 단위마다 적어도 5개 이상의 문항을 더 추가하는 작업을 해야만 했다.

이 과정에서 물론 세 가지 행정 단위 간에는 약간의 중복과 차별이 보이는 것은 당연한 것으로 인정하고, 전체 42개 문항 중 적어도 50% 이내에 해당하는 질문 중에서 가장 적합하다고 볼 수 있는 문항을 가려내는 작업을 연구진의 회의에서 내용분석에 의한 선별작업을 시도하여 마지막 결과를 도출하였다. 편의 상, 이 결과물은 본문에 신지 않고, [부록 2] 「**선출직 공직자의 도덕성 평가: 실증적 측정을 위한 지침서**」의 [자료 1], [자료 2], [자료 3]으로 각각 제공하였다.

이와 같은 연구 활동을 마친 상태에서 본 연구진은 그 모든 과정과 결과에 관한 객관적인 평판을 받아서 전체 과제를 마무리하는 것이 마땅하다고 여겨 연구 결과 발표와 이를 두고 벌이는 토론회를 개최하였다. 본고에서 그 내용을 자세히 밝을 필요는 없고, 그 회의에 참여한 토론자의 주요 의견을 요약함으로써 본 연구에서도 반영할 수 있는 데까지 하고 아니더라도 장차 이런 연구를 하고자 하는 연구자들에게 참고가 되라는 취지에서 여기 소개하는 것이다. 이를 위해서는 발언자의 실명을 밝히는 것이 공정하다고 여겨 명시하였다.

- ① 정치인과 가족까지 평가되어야 한다 (배종찬),
- ② 최소주의 및 최대주의 평가 기준을 고려한 평가 기준 정리가 필요하고 정당 및 집단의 도덕성 평가가 필요하다(정창우).
- ③ 스포츠로 인식될 시 공존이 가능하지만 정치는 본질적으로 집단의 문제이며 집단·진영 간 전쟁 시 도덕 공존, 도덕 작동은 불가능하다, 도덕적이지 않은 사람이 시스템에 들어가면, 도덕적인 행위를 할 수 있도록 만드는 시스템 또는 제도에 대한 연구가 지속되기를 요청한다 (박성민).
- ④ 국무총리, 장관 등 임명직도 도덕성 평가 대상에 포함하는 것이 필요하다 (문정림).
- ⑤ 선출직 공직자는 일반 시민보다 높은 도덕성의 기준을 요구하는 것이 필요하다 (최운열).
- ⑥ 특정 분야 전문가가 관련 상임위에서 활동할 경우, (사전 인적 관계 때문에) 전문가 도덕성 위험에 노출될 가능성이 높으며, 개인적인 민원처리가 부패한 조례 제정으로 이어지기도 하기 때문에 과정의 투명화가 필요하다 (박성연).
- ⑦ 과거 도덕성 평가가 미래 도덕성을 보장하지 못한다. 경제사회구조로 인해 청년의 부패 가능성이 적지 않는가에 대한 주장 (예윤해).
- ⑧ 정치는 도덕가치 실현을 위해 존재하는 수단이다. 현재는 목적을 잃고 살고 있지만 효용 극대화는 무엇을 위한 것인가를 고민할 필요가 있다. 수단적 합리성은 발달했으나 목적론적(telos) 합리성은 발달하지 않았다 (배기철).
- ⑨ 가령 애국심 등 단어의 편향성이 우려된다. 전문성이 있는 사람들이 역할을 해야 하며 공천 과정에 도덕성 내용 추가가 필요하다 (이동진).

이상의 평론은 본연구의 범주를 초월하는 내용이 다수 있지만, 앞으로는 참고할 만한 내용도 포함하고 있어서 그대로 여기에 소개한 것이다.

VI. 결론

결론적으로, 본고는 허두에서도 밝힌 바와 같이 현금의 세계적인 정세가 전반적으로 매우 어수선한 가운데 특히 정치부문의 선출직 공직자의 도덕성 내지 윤리적 역량이 증대한 비판의 대상으로 떠올라 있다는 현실에 주목하며 시작한 일련의

실증적 연구의 방법론적 특징을 개관한 논문이다. 논의의 초점은 어디까지나 방법론이라는 점을 강조하려 한 것이다. 그 것이 개관인 까닭은 여기에는 2019년부터 2023년에 이르는 기간에 필자가 책임연구자로 공동연구자 제위와 함께 세 차례의 연구과제를 수행한 내용을 그 방법론적 과정과 주요 자료 등을 중심으로 매우 집약적으로 서술하고 있기 때문이다. 왜 이 시점에 이러한 연구를 시도했는지는 서론에서 밝혔고, 이론적인 고찰을 바탕으로 구체적인 접근법을 차례로 소개하는 데 주목적이 있었음을 거듭 천명하고자 한다.

이처럼 특정 연구의 방법론을 정리하여 소개하는 이유는 두 가지다. 하나는 우리나라에서는 이런 내용의 주제를 이 같은 방식으로 연구한 보기가 아직은 없었다는 점이고, 달리는 이처럼 어떤 특정 연구의 방법론을 주제로 삼아 논문을 작성하는 형식의 연구도 일종의 교육적 의미를 부여할 수 있다고 보아서다. 나아가 이 연구에서 다루는 내용은 그 실용 단계에서는 대단히 중요한 사회적 가치를 실현할 수 있다는 믿음이 있기 때문이다. 정치인, 특히 선출직 공직자의 도덕성이나 윤리적 역량을 연구하는 의미는 현상적으로 이들의 언사나 행태가 어떤 도덕군자가 아닌 일반 시민의 안목으로만 보아도 지나치리 만큼 몰염치하고 비윤리적이라는 현실을 부인할 사람은 없다고 보는 데서 우선 찾을 수 있다. 그러니까 이를 시정하고 올바른 가치관과 윤리관을 가진 정치인의 사회적 필요성이 편재한다는 뜻이다. 그런데 이를 바로잡기 위해서는 어떤 방법을 활용하든지 저들의 정체를 국민이 알아낼 수 있게 해야 한다는 현실적인 요청이 있음에도 아직은 어떤 제도나 행동 지침이 존재하지 않는 것도 한계다. 이를 타개하는 한 가지 첫걸음은 국민이 정치인의 정체를 알아내는 방안을 제공하는 일이 될 수 있음을 예시하려 함이다. 나아가 이와 같은 조사를 실시한다는 사실 자체는 해당 정치인의 자가성찰의 자극제로 작용할 소지도 부인할 수 없다.

그런 방법이 바로 현역은 물론 장차 정치에 입문하고자 하는 인물의 도덕성이나 윤리적 역량을 알 수 있는 방법을 제공하는 일이다. 경험적인 연구방법으로 실증적인 자료를 제공하자는 취지에서 되도록이면 자세하게 그 방법을 보고하여 누구나 그런 판단 기제를 만들고 활용할 수 있음을 보여주려는 것이다. 그러므로 본고는 본문 외에도 수표와 기타 연구 방법론과 관련한 자료를 본문과 부록에 담았다. 그 중 일부는 분량이 많아서 지면을 상당히 크게 차지하는 점도 명기해 둔다. 물론 이러한 연구 자체가 우리가 염려하는 정치인의 도덕성이나 윤리적 역량이 하루 아침에 개선하리라 믿는 것은 아니다. 다만 하나의 작은 첫걸음이라도

시작해보자는 뜻을 천명할 따름이다. 필자를 위시하여 본 연구 시리즈의 공동 참여 연구자는 모두가 이와 같은 사례를 참고 삼아 앞으로 여러 분야의 관련 학문 분과는 물론 사회의 주요 부문에서도 이러한 실제 연구 활동을 시도함으로써 주권자인 시민은 민주시민다운 자각을 하게 되고, 특히 시민의 안녕과 복리를 제고하는 일이 주된 책무인 정치인 자신은 진정한 민주정치가 요구하는 도덕성과 윤리적 역량을 구비하고자 하는 각성을 경험하고 이를 지속적으로 발휘하려는 노력을 하는 모습을 보는 날이 하루 속히 오기를 염원하는 바이다.

[부록 1] 국내외 의원 윤리규정 및 관련 법령사례

1) 대한민국 선출직 공직자의 윤리 관련 법령 및 규정

공직선거법. 법률 제 11212호. 2019
공직자윤리법. 법률 제 14839호. 2017
국정감사 및 조사에 관한 법률, 법률 제 16325호. 2019
국회법, 법률
국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률. 법률 제 15621호. 2018
국회윤리실천규범. 국회규칙 제 200호. 2017
국회의원선거구획정위원회 구성 및 운영 등에 관한 규칙. 국회규칙 제162호. 2011
국회의원수당 등에 관한 법률, 법률 제 15711호. 2018
국회의원수당 등에 관한규칙, 국회규칙 제 47호. 1988
국회의원윤리강령. 강령 제 1호. 1991
국회의원윤리실천규범(00073)
국회의원청가및결석에관한규칙, 국회규칙 제 90호. 1995
대한민국 헌법. 제 10호. 1987
윤리특별위원회 운영 등에 관한 규칙. 국회규칙 제215호, 2018
인사청문회법. 법률 제 12677호. 2014
정당법. 법률 제15750호. 2019
정부조직법. 법률 제 15624호. 2018
정치자금법. 법률 제 14838호. 2017
지방자치법. 법률 제14839호, 2017

2) 해외 선출직공직자의 윤리 관련 법령 및 규정

(1) 미국 상원

U.S. Senate. 2013. Standing Rules of The Senate. 113Th Congress 1St Session

U.S Senate. 2015. The Senate Code of Official Conduct. Select Committee on Ethics; United States Senate one Hundred Fourteenth Congress First Session

U.S. Senate. 상원 윤리특별위원회 매뉴얼. 서울:국회도서관 번역

(2) 미국 하원

- U.S. House of Representatives. Rules of The House of Representatives. One Hundred Sixteenth Congress
- U.S Federal Stop Trading on Congressional Knowledge Act. 2012
- U.S House of Representatives. Committee on Ethics. 2015. Highlights of The House Ethics Rules
- U.S. House of Representatives. 2008. House Ethics Manual. Committee on Standards of Official Conduct 110Th Congress, 2D Session
- U.S. House of Representatives. Committee on Ethics. 2015. Rules Committee on Ethics. 116Th Congress

(3) 미국 선거법 및 정치자금법

- National Voter Registration. 52 U.S.C. Ch.205
- U.S Federal Campaign Finance. 52 U.S.C Ch. 301
- U.S Federal Election Campaign Laws. 52 U.S.C Ch. 301
- U.S Federal Election Commission. 2019. Federal Election Campaign Laws
- U.S. Federal Election Commision. 2004. Federal Campaign Finance Law. Retrieved From <https://Transition.Fec.Gov/Pages/Brochures/Fecfecsa.Shtml>
- Voting Rights Act. 52 U.S.C Ch.101~107(1965)

(4) 영국 의원 윤리

- Greg Power.2010. Handbook on Parliamentary Ethics And Conduct - A Guide For Parliamentarians. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)-Westminster Foundation For Democracy (WFD)
- European Parliament. 2017. Code of Conduct for Members of the European Parliament With Respect To Financial Interests And Conflicts Of Interest
- U.K The Electoral Commision. 2018. European Parliamentary Elections in Great Britain-Guidance For Candidates And Agents Part1~6

U.K The Electoral Commision. 2018. U.K Parliamentary General Election-Guidance for Candidates And Agents Part1~6

U.K. House Of Commons. 2012. The Code of Conduct-The Guide to The Rules Relating to The Conduct of Members. The House of Commons London: The Stationery Office Limited

U.K. The House of Lords. 2019. The House of Lords: Code of Conduct for Members of The House of Lords, Guide to The Code of Conduct, Code of Conduct for House of Lords Members' Staff. Seventh Edition

(5) 독일 의원 윤리제도

독일 연방의회 의원의 행동규칙. 별표 제 1호. 연방법률관보 제1권 1980년 P.1237~1255

German Bundestag. 2013. Code of Conduct for Members of The German Bundestag. English Revised. Language Service of The German Bundestag

German Bundeswahlgesetz 1956 (Revised 1996), BGW. Federal Electoral Law. Federal Law Gazette I, P. 38

(6) 프랑스

French Electoral Code (Regulatory Part) Excerpts on Financing Elections 2012

(7) 핀란드

Finland. Election Act. Ministry of Justice. 1998 (Amended 2004)

(8) 뉴질랜드

뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정

(9) 스웨덴

En Uppforandekod for Ledamoterna

(10) 캐나다

The Senate of Canada. 2014. Ethics And Conflict of Interest Code for
Senators

Canada Elections Act. 2000(Amended 2019)

(11) 중국

중국 공산당 윤리 관련 자료

(12) 일본

법제처 세계법제정보센터. 법령정보관리원. 1950(2017 개정). 일본공직선거법.
제100호

일본 참의원정치윤리심사회 규정. 서울:국회도서관 번역. 2014

Japan National Public Service Ethics Act. 1999

[부록 2] 선출직 공직자의 도덕성 평가 : 실증적 측정을 위한 지침서

김경동·이정복·정현호
2023. 6.
글로벌사회발전연구소

[지침서 목차]

1. 선출직 공직자의 도덕성 평가 목적 및 취지
 1. 연구의 목적과 경과
 2. 지침서 작성 목적
 3. 지침서 활용의 정치사회적 의의
 2. 선출직 공직자의 도덕성 평가 방법
 1. 평가 유형 : 평가 시기 및 평가 영역
 2. 평가 방법 (평가 주체별)
 3. 선출직 유형별 조사문항
 1. 선출직 공직자의 유형 구분
 2. 선출직 공직자의 유형별 평가 문항 작성 기준
 3. 선출직 유형별 평가 문항
 - 1) 유형 (1): 국가 단위(대통령, 국회의원)
 - 2) 유형 (2): 광역단위(시장/도지사, 시의원/도의원,)
 - 3) 유형 (3): 기초 단위(시장/군수/구청장, 시의원/군의원/구의원)
 4. 부록 - 도덕성 가치 체계 및 도덕성 평가 문항
 1. 도덕성 가치 체계 일람표(2019년)
 2. 도덕성 평가 문항 42개(델파이 조사 결과)
-

1. 선출직 공직자의 도덕성 평가 목적 및 취지

1-1. 연구의 목적과 경과

- 현재 정치인에 대한 국민 불신의 원천이 무엇인지를 추적해보면 궁극적으로는 정치인 자신들의 도덕성의 문제에서 기인하였음을 인지할 수 있다.
 - 우리 국민의 정치인 신뢰도가 극도로 저조한 엄중한 현실과 내로남불식 정치 양극화를 눈여겨볼 때 이것은 무엇보다도 근원적으로 정치인 스스로의 도덕성에 문제의 원천이 있다는 말이다.
- 이러한 현실 의식에 기초하여 본 글로벌사회발전연구소는 태재연구재단의

지원으로 '어떻게 하면 선출직 공직자의 도덕성을 제고할 수 있을지'에 관한 실증적 연구에 착수하였다. 그리하여 지난 2019년부터 2023년까지 3차례에 걸친 연구를 단계적으로 실시하였다.

- 1단계 연구에서는 도덕성과 리더십이라는 주제에 관한 철학적, 과학적 이론을 검토하고, 이론에 기초하여 선출직 공직자의 도덕성을 측정할 때 각 계각층의 해당국민들에게 물어볼 내용을 중심으로 지표를 개발하고 질문서를 작성할 기준설정을 위한 도덕성의 가치체계를 우선 정립하였다.
- 2단계 연구에서는 그러한 가치체계에 기초하여 국민을 대상으로 실증적 조사 연구에 임할 때 필요한 구체적인 지표와 실제 질문의 문항을 개발하기 위한 사전연구(pretest)를 수행하였다. 사전연구에서는 질문 구성의 타당성을 확보하고자 실제적으로 지난 20대 대통령 선거에 출마한 2대 정당 후보자의 도덕성에 관한 국민의 의견을 듣는 여론조사도 실시하였다.
- 특히 이 단계 연구는 국민이 정치인의 도덕성에 관해서 평가할 때 중요하게 또는 민감하게 생각하는 요소로 구성하는 평가 기준을 제공하고자 했다. 그러한 요소를 추출하는 과정에는 과거의 선출직 공직자 이력의 헌정회 회원, 다양한 분야의 전문가, 선출직 공직자의 보좌관, 일반시민 등 4개 집단의 의견을 충분히 반영할 수 있는 실증적 연구 절차를 밟았다.
- 세 번째 연구에서는 이러한 이론적 검토와 사회 각계각층의 의견을 청취하는 실증적 검증을 거쳐 질문서의 체계를 더 면밀히 검토한 다음, 중앙과 지방 등 선출직 공직자의 다양한 범주를 고려하여 각각에 적합한 내용으로 도덕성을 측정할 수 있는 질문서를 작성함으로써 이를 실제로 활용하고자 할 때 참고할 수 있도록 그 각각의 범주에 해당하는 지침서 3종을 개발하였다.

1-2. 지침서 작성 목적

- 실증적 연구에 기초한 도덕성 평가 틀을 활용하여 공천과정과 선거 과정에서 도덕성과 윤리적 역량이 있는 선출직 공직자를 선택할 수 있도록 이 지침서를 작성하였다.
- 이러한 도덕성 측정의 구체적인 방법과 실행 수단을 제공함으로써 유권자 또는 주요 이해관계자들이 선출직 공직자의 도덕성을 평가할 수 있는 기

초를 마련하게 하고 도덕성 판단을 위한 실증적 측정을 수행하는 민관 기관이 사용할 지침을 제공하고자 한 것이다.

1-3. 지침서 활용의 정치사회적 의의

- 선출직 공직자라는 정치인의 도덕성을 불신하는 국민 정서와 정치 현실을 고려할 때 정치인의 윤리적 역량 제고가 필수적이라는 인식하에서, 본 지침서는 이를 이해당사자들에게 제공함으로써 장차 다음과 같은 의식을 함양하고 이를 위한 제도적 실천을 촉구하는 의미에서 만들어졌다.
- 선출직 공직자의 도덕성의 수준 제고와 질적인 향상 도모에 활용
 - 이러한 평가의 과정과 결과에서 정치인들이 영향을 받아서 그들 스스로 자신의 도덕성을 높이는 계기가 되도록 한다.
- 선출직 공직자의 질적 평가 도구로 활용
 - 선출직 공직자의 정당에 의한 공천과정에서부터 정치공학에 의한 당선 경쟁력 등을 고려하는 여론조사를 극복하고, 인물의 질적 평가를 가능하도록 하는 지침이 된다.
- 정치 신뢰도 및 투명성 제고를 위한 도덕성 평가 제도화에 활용
 - 공천 전후 및 임기 수행시점에서 시기별로, 혹은 항시적으로 시민과 외부 이해관계자가 정치인의 도덕성 평가에 참여하는 과정을 제도화하여 정치인의 윤리적 역량과 도덕성을 제고하는데 활용한다.

2. 선출직 공직자의 도덕성 평가 방법

2-1. 평가 유형

- 평가 시기 및 평가 영역
 - 유권자의 투표에 의해 선출직 공직자를 선출하기 전과 후의 시점에 따라, 설문지의 평가 방법을 아래의 표와 같이 달리 할 수 있다.
 - 평가 시점은 크게 1) 선거를 치르는 과정과 2) 선출 후 임무 수행 과정으로 나눌 수 있고, 그 맥락에 적합한 방안을 강구하여 실시하여야 한다.
 - 선거 과정에서는 선거의 전반적인 시간적 한계가 있으므로 최소 1회 이

상, 가능하면 그보다 더 자주 평가를 하고, 당선 후 임무 수행 기간에는 시행할 수 있을 때까지 수시로 반복함이 바람직하다.

시기 구분	선출 전 (선거 과정)		선출 후 (의정 활동 중)	
평가 영역	1) 공천 전 (예비 경선 중)	2) 공천 후 (선거진행 중)	3) 임기 중	4) 임기만료 전

2-2. 평가 방법 (평가 주체별)

○ 공천 전·후/임기 중·만료에 따라 다양한 평가 주체 및 방법 적용

구분	선출 전 (선거과정)		선출 후 (공직수행 중)
	1) 공천 전 (예비 경선 중)	2) 공천 후 (선거진행 중)	3) 임기 중 + 4) 임기만료 전
목적	공천 시 후보에 대한 도덕성 판단자료 제공	선거때 유권자들이 알아야 하는 후보들의 도덕성 판단 자료 제공	도덕성 중간 점검 및 종합 평가자료를 제공
피평가자 신분	예비 후보자	후보자	당선자
평가주체	공천 이해관계자 (공천관리위원회, 배심원단 등) + 후보자	지역 유권자	시민 + 공직기관
평가방법	<평가단(배심원) 평가> 비교평가 통한 평가 결과 차이 소명	<타운홀 미팅 평가> 후보자 정견 청취 후 질문서 응답	<공직 도덕성 평가> 비교평가로 신뢰도, 윤리적 역량 검증
진행방식	1. 공천 평가단 구성 2. 설문지 기반 평가 - 후보자 자가 평가 - 평가단 평가 3. 결과 차이 비교 - 자가평가-시민평가 - 소명 및 계획 평가	1. 후보자 정견 발표 2. 청취 후 질문지 배부 3. 질문지 기반 평가	1. 시민 평가단 구성 - 설문지 기반 평가 2. 공직자 자가평가 - 설문지 응답 - 실천사례 기술 3. 결과 종합 비교 - 자가-시민평가 검증
평가내용	1. 설문지 평가 2. 소명 및 실천 계획 - 평가 결과 차이 소명 및 인식 차이 개선을 위한 도덕성 실천 계획	1. 후보자 기초 평가 - 도덕성 관련 이력 - 공직 수행 계획 2. 형식화된 질문 평가	1. 설문지 평가 2. 심층 평가 - 임기 중 공직 도덕성 실천사례 평가 3. 공직자 평가 검증 - 설문문항-실천사례

3. 선출직 유형별 조사문항

3-1. 선출직 공직자의 유형 구분

○ 구분 기준

- (행정부-의회) 수행 기관인 행정부와 견제 및 입법 기관인 의회를 두 축으로 하여 선출직 공직자의 유형을 분류하였다.
- (중앙 정부-지방자치단체) 중앙 정부를 국가 단위로 분류하고, 지방자치단체를 광역-기초 단위로 세분화하여 유형을 구분하였다.

구분	국가단위	광역 단위 (시장/도지사, 시의원/도의원)	기초 단위 (시장/군수/구청장, 시의원/군의원/구의원)
정부	대통령	시장/도지사 (17개시도)	시장/군수/구청장
의회	국회의원	시의원/도의원 (17개시도)	시의원/군의원/ 구의원

3-2. 선출직 공직자의 유형별 평가 문항 작성 기준

○ 선출직 유형별 주요 평가 문항 선정 기준

- [표 1] 198개의 가치체계에서 <내용 분석>과 <의견 수렴>을 통해 [표 2] 42개의 문항으로 압축하였다.
- 42개의 문항 중 상위 10%에 해당하는 약 5~6개 문항 선정 후, 전문가 협의 거쳐 개별 문항 5~6개 추가하였다.

4. 선출직 유형별 최종 평가 문항 예시

[자료 1] 유형 (1): 국가 단위(대통령, 국회의원)

소범주	국가단위(12개) : 대통령, 국회의원
1. 국가 의식	1-1-① 애국심이 있다.
2. 헌법 수호와 법치 의식	2-1-① 헌법의 자유민주주의 가치를 이해하고 실천한다.
	2-2-③ 자기 이익을 위해 권력을 남용하지 않는다.
3. 공직 가치의식	3-2-① 공무를 수행할 때 특정 개인이나 집단에게 특혜를 주지 않는다.
	3-4-① 문란한 언동으로 공직자의 품위를 손상하지 않는다.
4. 전문적 가치의식	4-2-① 정책적 결정과 행동의 결과에 대해 잘 알고 책임을 진다.
5. 사회적 가치의식	5-1-① 사회적 약자를 배려한다
6. 윤리적 가치의식	6-1-② 거짓말을 하지 않고 매사에 정직하다.
	6-2-① 뇌물, 접대, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금 등을 받지 않는다.
	6-2-② 재산형성과정이 정당하다.
	6-3-② 공무를 수행할 때 예산을 적절히 사용한다.
	6-4-① 자신에게 잘못이 있을 때는 솔직하게 인정하고 공개적으로 사과한다.

- 설문 조사 시 응답 요령 문구 예시
 - 1. 귀하는 000후보자가 애국심이 있다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
 - ⑥ 모르겠다 ⑦ 무응답
- [이하 질문에서도 응답 요령 문구는 동일함]

[자료 2] 유형 (2): 광역단위(시장/도지사, 시의원/도의원)

소범주	광역 단위(12개) : 시장/도지사, 시의원/도의원
1. 국가 의식	1-3-① 다른 사람의 의견을 주의 깊게 청취하고 반영하려 노력한다.
2. 헌법 수호와 법치 의식	2-1-② 시도 주민의 복리 증진을 위한 의무를 성실히 수행한다.
	2-2-③ 자기 이익을 위해 권력을 남용하지 않는다.
3. 공직 가치의식	3-1-② 직무상 비밀을 이용하여 사익을 취하지 않는다.
	3-2-① 공무를 수행할 때 특정 개인이나 집단에게 특혜를 주지 않는다.
4. 전문적 가치의식	4-2-① 정책적 결정과 행동의 결과에 대해 잘 알고 책임을 진다.
5. 사회적 가치의식	5-1-① 사회적 약자를 배려한다.
6. 윤리적 가치의식	6-1-② 거짓말을 하지 않고 매사에 정직하다
	6-2-① 뇌물, 접대, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금 등을 받지 않는다.
	6-2-② 재산형성과정이 정당하다.
	6-3-② 공무를 수행할 때 예산을 적절히 사용한다.
	6-4-① 자신에게 잘못이 있을 때는 솔직하게 인정하고 공개적으로 사과한다.

정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고

- 설문 조사 시 응답 요령 문구 예시
 1. 귀하는 000후보자가 다른 사람의 의견을 주의 깊게 청취하고 반영하려 노력하고 있다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
 - ⑥ 모르겠다 ⑦ 무응답
- [이하 질문에서도 응답 요령 문구는 동일함]

[자료 3] 유형 (3): 기초 단위(시장/군수/구청장, 시의원/군의원/구의원)

소범주	기초 단위(11개) : 시장/군수/구청장, 신/군/구 의원
1. 국가 의식	1-2-② 시군구 주민의 안전을 보호하려는 의지가 강하다.
2. 헌법 수호와 법치 의식	2-1-② 시군구 주민의 복리 증진을 위한 의무를 성실히 수행한다.
3. 공직 가치의식	3-1-② 직무상 비밀을 이용하여 사익을 취하지 않는다.
	3-2-① 공무를 수행할 때 특정 개인이나 집단에게 특혜를 주지 않는다.
4. 전문적 가치의식	4-2-① 정책적 결정과 행동의 결과에 대해 잘 알고 책임을 진다.
5. 사회적 가치의식	5-1-① 사회적 약자를 배려한다.
6. 윤리적 가치의식	6-1-② 거짓말을 하지 않고 매사에 정직하다
	6-2-① 뇌물, 접대, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금 등을 받지 않는다.
	6-2-② 재산형성과정이 정당하다.
	6-3-② 공무를 수행할 때 예산을 적절히 사용한다.
	6-4-① 자신에게 잘못이 있을 때는 솔직하게 인정하고 공개적으로 사과한다.

- 설문 조사 시 응답 요령 문구 예시
 1. 귀하는 000후보자가 시군구 주민의 안전을 보호하려는 의지가 강하다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
 - ⑥ 모르겠다 ⑦ 무응답
- [이하 질문에서도 응답 요령 문구는 동일함]

[자료 4] 도덕성 가치 체계 일람

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
1) 국가의식			
우국지심	충성심 애국심 국리민복 복리 증진	국민에 대한 충성 흔들리지 않는 믿음 애국 국민의 자유와 행복,	중국공산당 규약 제6장 제35조중국 전국 인민대표대회 의원 자질 평가 항목 (1) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치 관 (팔영팔치 八榮八恥) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치 관 (베이징정신) 한국 국회법 제24조
렬사봉공	헌신성 봉사정신 희생, 살신성인	공동체와 지역을 위한 헌 신적인 봉사 국민 전체에 봉사 희생을 두려워하지 않고 선뜻 나서서 용감하게 싸움	캐나다 상원의원윤리와이해충돌에 관한 법 “원칙”의 2. (2) (a) 일본 국가공무원윤리법 제3조(직원이 준 수해야 할 직무와 관련된 윤리 원칙) ① 중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (8)
민본, 위민	민주 성-국민 의 참여와 결 정 존중 국민에 관한 관심	대중과 밀접히 연계, 문 제에 관한 대중과 상론, 대중의 요구 반영 문제해결 위해 국민 접촉	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (7) 중국 당내감독조례 제정 (중앙 8항 규정) (1)
2) 헌법주의·준법정신			
헌법준수	헌법정신	헌법준수를 위한 행위	한국 국회법 제24조(선서)
법의 지배	준법정신, 준 법-의식, 법· 규율 준수	정치규율, 국가의 법률과 법규를 모범적으로 준수 법률법규, 국가의 재정경 제법규와 인사제도 준수 규율과 법을 영예롭게 준 수, 법을 어기고 규율을 혼란하게 하는 수치적행 위 금지 이해관계 충돌 규제 및 품행 기준 법률이나 규정 준수	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (4) 중국공산당 규약 제5장 제32조 (7) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치 관(팔영팔치 八榮八恥) 미국정부윤리법 제110조
3) 공직가치			
소명의식	리더십 책임성, 사명감 -임무달성	리더십과 모범으로 모든 가치의 원칙 장려 및 지지 맡겨진 임무 성과적 수행	영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반 원칙 “지도력” 중국 공산당 규약 제5장 제32조 (1)

정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
공공선, (공동선) 중시, 공익 위주 대의 추구	공동체 의식, 공익성 - 선공후사 사익초월	도로 교통통제 최소 도로 교통통제 최소 국민 전체의 이익 우선	영국상원의원윤리규칙 일반원칙 9. (a) 이기심, 공익의 관점에서 행동 영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반 원칙 "이기심" 한국 당내감독조례 제정 (중앙 8항 규정) (5) 한국 헌법 제46조, 국회법 24조
봉사정신	봉사성 섬김 리더십	특권의식, 특권행사, 관 존민비 탈피 국민을 위한 봉사	중국 공산당 규약 제6장 당의 간부 제36조 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관 (팔영팔치 八榮八恥)
술선수범	모범성, 적극성 모범, 선봉	경제발전과 사회 진보를 위하여 생산, 사업, 학습 및 사회생활에서 선봉적 모범적 역할 술선수범 행위	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (2) 중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조
헌신	헌신성 의무에 헌신	헌신적으로 일하며 많은 기여 자기희생	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (3) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치 (마오쩌둥의 가치)
품위유지	품위	높은 수준의 품위, 상원 의원 및 상원에 부정적 행위 삼가 기본적인 의무와 역할을 품위, 명예 및 윤리의식을 갖고 행함 문란한 행위 모욕적 언사 사용 특정 의원 상대로 개인적 의견 피력 의회나 의원의 특성 또는 품행을 손상시키는 행위 품위를 바르게, 문란한 언행, 동료 모욕 삼가 절차규칙을 무시한 무질서한 행위 국회규칙을 위반하여 회장의 질서를 어지럽히는 행위 본회장, 의장석, 위원회 회의장 의장석 점거	캐나다 상원의원윤리와 이해충돌에 관한 법 7.1(1) 일반적 행위 캐나다 상원의원윤리와 이해충돌에 관한 법 7.2 의회에 대한 의무와 역할 뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제89조 (문란행위) 뉴질랜드 하원 의사규칙 중 제117조 (의회나 사법부에 대한 모욕적 언급) 제119조 (모욕적이거나 문란한 언사) 한국 국회법 제 146조 뉴질랜드 하원 의사규칙 중 제120조 (개인적 의견) 뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제409조(의회 모욕죄), 제410조(모욕죄의 벌례) (0) 한국 국회법 제25조, 제146조, 제147조, 제148조 미국 상원 윤리특별위원회 매뉴얼 제1조 5항 한국 국회법 제 145조 1항, 148조, 148조 2

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
개방성	개방성 공개성 투명성 반응성	공개적이고 투명한 방식으로 행동하고 결정 투명성의 원칙으로 모든 결정과 행동	영국 상원의원윤리규칙 일반원칙 9. 개방성
원칙 견지	원칙성	법과 원칙에 따른 행동, 의사결정 및 일 처리 엄격한 기준 유지 하여 공적 의무 수행 출장 및 공무 비용 원칙과 기준에 맞게 사용, 원칙 견지, 법에 의해 일을 처리 압력과 유혹에 굴하지 않고 소신있게 업무 처리	영국 상원의원윤리규칙 일반원칙 9. (g) 지도력, 원칙 추구 영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙, “지도력” 중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조 (5) 한국 국회의원 행동강령 제3조
4) 전문직 가치			
전문가 의식	전문성	과학, 문화 법률 지식과 실무지식	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (1)
책임의식	책임감, 투철한 직업의식 행위에 책임짐	겸임금지 다수의 특정한 전문직 활동 금지 특정 기업, 파트너십, 협회, 주식회사 또는 기타 법인에게 이름을 사용하도록 허용하는 행위 이중 근로소득 전문직 활동에 대한 보수 수수 금지 행동과 관련하여 국민에게 책임 짐, 이를 보장하기 위해 모든 조사에 응함 분쟁해결을 위한 조치를 취할 의무 의원이 제공하는 전문 서비스에 대해 수입료 수락 행위 책임의식으로 사업수행 공적 사업에 의욕과 정치적 책임감	미국상원윤리특별위원회매뉴얼-제3장 외부 근로소득 (규칙 36) 미국상원윤리특별위원회매뉴얼 제6장 정치활동 규칙 38.2, 40, 및 41 미국상원윤리특별위원회매뉴얼 이해의충돌(규칙 37) 제5항(a) 미국 정부윤리법 1978 제5편 이중 근로소득 및 이중 취업에 대한 범정부적 제한 제501조 (이중 근로소득 제한) 제502조 (이중취업에 대한 제한) 영국 상원의원윤리규칙 일반원칙 9. 책임성, 행동에 대한 책임 영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙 “책임성” 영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙 “정직성” 뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제409조 (의회 모욕죄), 제410조 (모욕죄의 범례) (k) 중국 공산당 규약 제6장 제35조 중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조(4)

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
		대가성에 관계없이 특정인에게 특별한 호의나 특권 제공의 부당 차별 금지	미국상원윤리특별위원회 매뉴얼 제2장 선물 규칙35 및 39
중립성	객관성: 직계나 친족도 엄격하게 관리·감독	<p>국회의장 당적 보유 금지</p> <p>이해충돌 방지, 지위의 영향력을 부당하게 행사하여 발생하는 보수</p> <p>자신이나 가족을 위해 호의 또는 편의를 받아들이는 행위</p> <p>의원이 신탁의 수탁자이고 그 가족이 고용되거나 재정적 이익을 받는 행위</p> <p>의원이 배우자의 고용으로 부당하게 이익을 취하는 행위 금지</p> <p>자녀, 배우자 등 직계 친족의 규정에 어긋난 기업경영, 상업행위, 직무담임, 겸직보수 수수 행위 등 금지</p> <p>의원이 가족이 주로 이용할 수 있는 기관 또는 단체의 임원 또는 이사회 구성원으로 보수를 받는 행위</p> <p>자신, 가족 또는 친구의 이익을 위해 물질적 편의 제공 목적으로 의사결정 행위</p> <p>사익, 가족, 집단의 사익 추구를 위한 정보 공유</p>	<p>한국 국회법 제 20조의 2</p> <p>미국 상원윤리특별위원회매뉴얼 제3장 이해의 충돌(규칙 37) 및 외부근로소득</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제2장 선물 규칙35 및 39</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제3장 이해의 충돌(규칙 37)</p> <p>영국 상원의원윤리규칙 일반원칙 9. (b) 윤리성, 가족 지인에게 금전적/물질적 혜택 금지</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제3장 이해의 충돌(규칙37)(6)(a)</p> <p>영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙 “이기심”</p> <p>캐나다 상원의원의 윤리와 이해충돌에 대한 법 “행위규칙” 정보의 전달 (2)</p>
공사구분	정직성, 공사판단	<p>직무상 습득한 정보에 대해 국민의 일부만 유리해지는 취급</p> <p>금전적 이득의 이해 충돌 방지</p>	<p>일본 국가공무원윤리법 제3조(직원이 준수 해야 할 관련된 윤리 원칙) ①, ②</p> <p>한국 공직자윤리법 제1조, 제2조의2, 제4조, 제14조의2, 국회법 제29조의2, 제40조의2, 제42조, 제46조의2</p>

정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
		<p>이해충돌 직무에 대한 대한 관여 금지</p> <p>상원의원의 퇴임 후 영향을 미칠 수 있는 로비스트 등록 행위 금지</p> <p>퇴임 후 의원의 영향력을 미칠 목적으로 한 기관과의 만남 및 통신 금지</p> <p>공사 구별 명확, 사적 이익을 위해 직위 이용</p> <p>자신의 금전상 이익을 위한 입법 진행</p> <p>상원의원의 미국정부와 계약 또는 협약 체결 행위</p>	<p>한국 공직자윤리법 제14조의 11</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제3장 이해의 충돌(규칙 37)</p> <p>일본 국가공무원윤리법 제3조(직원이 준수해야 할 관련된 윤리 원칙) ①, ②</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제3장 이해의 충돌(규칙37)</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제3장</p>
투명성	투명성, 개방성 적극적 정보개방 국민의 알 권리 보장	<p>재산공시, 겸직, 기타 소득, 주식 거래, 기부, 현물 증여, 선물 등 공개</p> <p>의원 가족의 재산에 대한 예금, 주식, 채권, 부동산, 대출 등의 증명 본인 또는 가족이 보유하는 신탁이나 기타 금융약 정상 지분과 그로부터 발생하는 소득 공개</p> <p>공식 선물 기록 유지 상금 등</p> <p>상원 직원의 연방 선거 자금 취급하는 행위 정치자금 지명을 받은 직원 이외의 모금 참여, 수령, 청탁, 보관, 분배 행위</p> <p>선거모금, 정치자금 관련 재무 공개</p> <p>공무와 관련된 모든 사익 공개</p> <p>혜택 및 선물의 성격, 출처 및 그 상황 공개</p>	<p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제2장 선물 규칙 35 및 39</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제5장 재무 공개 규칙 34</p> <p>미국 정부윤리법 1978 제1편 미연방 공직자 재산공개 요건 제101조(보고서 제출 의무자)부터 제111조(규정 관리)까지</p> <p>미국정부윤리법 제102조</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 상원규칙 35.1(a)</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 정치활동 규칙 38.2, 40, 및 41</p> <p>영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙 “정직성”</p> <p>캐나다 상원의원의 윤리와 이해충돌에 대한 법 “행위규칙” 진술: 선물 또는 기타 혜택 (3)</p>

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
		<p>특정 이익 명부로 유지</p> <p>재정 이익의 공표</p> <p>업무 외 겸직 현황, 의원직 의외의 보수, 정치활동의 금전적 기부 및 현물 증여, 선물 등</p> <p>주식거래나 소득 등의 보고</p> <p>성실한 재산등록 주식 거래, 기부, 현물 증여, 선물 등</p> <p>의원의 미래의 고용, 정부 서비스 기간 중 휴가, 미국 정부 이외의 종전 고용주에 의한 지급, 종전 고용주에 의하여 관리되는 피용인 복리후생계획의 지속적 참여에 관한 협약 또는 계약 등에 대한 공개.</p> <p>미국 이외의 기업 및 단체에 고용되었던 직책 공개</p> <p>관련 정보 최대한 공개</p>	<p>뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제163조 (금전 등 기타 특정 이익) (2)</p> <p>뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제165 (재정 이익의 공표)</p> <p>독일 연방의회 의원 행동규칙 제1조 신고의무</p> <p>일본 국가공무원윤리법 제7조 (주식거래 등의 보고), 제8조 (소득 등의 보고)</p> <p>한국 공직자윤리법 제12조</p> <p>한국 국회법 제149조의2, 공직자윤리법 제1조</p> <p>미국정부윤리법 제102조 (6) (7)</p> <p>영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙 “개방성”</p>
진정성	잔심(殘心)	일을 마무리한 후 최후 마지막까지 진심을 다해 점검하는 마음	일본 마쓰시타 정경숙의 면접 요소
창조성 (혁신)	창의성 개척성 개혁혁신 개혁정신 창조성	<p>창의적 인재 양성 개혁혁신의 행위</p> <p>자수자득 (自修 自得): 새로운 시대를 창조하는 지도자</p>	<p>중국공산당 규약 제5장제32조 (5) 중국공산당 규약 제6장 당의간부 제36조 (3)</p> <p>일본 마쓰시타 정경숙의 교육 비전</p>
바른 기풍 수립	도덕수양	도덕수양 강화, 당성 강화	중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조(5)

정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
실사구시	실효추구, 실제적 관점 효율성 구관습 타파, 형식주의, 관료주의의 타파 현지, ·현장주의	실사구시적 관점 및 행위, 실효추구, 실제적인 일 (3) 형식주의의 지양 (5) 불필요한 문건 남용 금지 불필요한 공항 영접 금지(4) 정치국원 회의, 활동사항 보도 최소화(6) 현장에 몸을 담아 문제의 본질 파악 및 연구실천활동	중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조 (3), (5) 중국 당내감독조례 제정 (중앙 8항 규정)(3) 중국 당내감독조례 제정 (중앙 8항 규정) (4), (6) 중국 정부의 4대 악풍 “형식주의”, “관료주의” 일본 마쓰시타 정경숙의 교육 비전 일본 마쓰시타정경숙의 3-4년차 커리큘럼 (비전에 기반한 실천 활동)
5) 사회적 가치			
타인에 관한 관심	타인 존중	의원의 발언은 다른 의원의 발언에 의하여 정지되지 아니함	한국 국회법 제100조
약자 보호 돌봄(caring)	배려, 포용 낙시(樂施) -	사회적 약자에 대한 배려 “후덕”	중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관 (베이징정신)
관용(관대)	양보, 관용 배려 개방성, 다양성	사회분열과 차이를 양보로써 “포용”함 타인에 대한 배려 타인의 모든 결정과 행동에 관련하여 개방적인 행위	중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관 (베이징정신) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치(마오쩌둥의 가치) 한국 국회법 제62조, 제117조, 제118조
신의(신뢰)	신의성실	신의성실의 행위 신을 지키는 것은 영예, 이익을 쫓아 의를 잊는 것은 수치	중국 공산당 규약 총강령 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관 (팔영팔치 八榮八恥)
예절	공손 예의바름 애교(愛嬌) 잔심(殘心)	타인에 대한 예절과 공손한 행위 타인에게 긍정적인 영향을 미침, 몸짓, 표정, 인사 등 몸에 배인 평소 예절 인간관계에서 끝까지 예의를 다하는 모습	일본 마쓰시타 정경숙의 면접요소
정의	정의	정의로운 행위	중국 공산당 규약 총강령
참여	참여	당내 사무 공개하여 더 많은 참여 유도	중국 공산당 규약 제2장 제10조 (4)

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
협동	협동성 단합심 존중심 다양성	자신과 의견이 상이한 동지를 포함한 모든 동지들과 단합하여 함께 사업 수행, 존중행위	중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조 (6), (7)
협업	포용성	다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하는 행위	한국 국회법 제 146조
협력	평등, 배려, 다양성 소수에 대한 존중	단결과 상호부조 남에게 해를 끼치고 자기만을 위하는 것은 수치 소수의견자의 우선 발언 존중 개방적 태도, 반응적 태도, 타 의견 반영 태도 의원실 직원의 고용에서 인종이나 피부색, 종교, 성별, 국적, 연령, 장애에 대한 차별 금지	중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관 (팔영팔치 八榮八恥) 한국 국회법 제 101조 한국 국회법 제1조, 제11조, 제15조, 제17조 미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제9장 고용관행
6) 윤리적 가치			
모범적 도덕성	높은 도덕성	기록위조, 의원이나 의회 공직자 공격, 위협, 협박 방해, 위해 행위 폭력행사 및 회의 중 함부로 발언 또는 소란 행위 서류 및 기록 무단제거 (d) 서류 및 기록 위변조 행위(e) 의회나 위원회 오도 고의적 시도(b) 금전 및 기타 특정 이익 반환 시 고의적 허위 또는 오도 정보 제공 행위(h) 절차나 보고서 누설하여 의사규정에 반하는 행위 (q) 절차나 보고서 누설하여 의사규정 위반 행위(q)	뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제409조 (의회 모욕죄) 위 규정 제410조 (모욕죄의 범례) (m), (n) 한국 국회법 제147조(발언 방해 등의 금지) 뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제409조 (의회 모욕죄), 제410조 (모욕죄의 범례) (d), (e), (b), (h), (q), (r), (u), (w), (x), 한국 공직선거법 제 250조 (허위사실 공표죄)

정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
		증인의 발언 방해, 증언이나 증거를 제출할 수 없도록 증인을 협박, 방해행위(u) 특정 위원 공격, 위협(w) 증인증언에 보복(x) 국가기밀엄수, 정보위원회 등 직무수행상 알게 된 국가기밀에 속하는 사항 공개 등 기밀 누설행위 법에서 요구하는 정보 허위 제출 또는 또는 보고하지 않는 행위	한국 국회법 제54조의2, 제62조, 제75조, 제118조 미국정부윤리법 제104조 (a)
도덕적 사고력	도덕적 가치 언행일치 운(運)	재덕겸비, 덕행우선 하늘의 뜻인 윤리와 도덕을 잘 지켜 온 사람, 긍정적이며 감사할 줄 아는 인성	중국공산당 규약 제6장 당의 간부 제35조 일본 마쓰시타 정경숙의 면접 요소
정직성	정직(솔직)	공직자 답게 수준 높은 정직한 행위	영국 상원의원윤리규칙 일반원칙 9. (f) 정직성 중국 전국인민대표대회 의원의 자질 평가 항목 (4)
진정성	진실성	수준 높은 진실한 행위	중국 전국인민대표대회 의원의 자질 평가 항목 (4)
양심(성실)	양심에 따른 판단	양심적 완전무결 행위 부적절 행위에 이의제기 양심에 따른 성실한 직무 수행	영국상원의원윤리규칙 일반원칙 9. (g) 한국 헌법 제46조, 국회법 제11조의 2
청렴	청렴성 사익 추구/ 이해관계 추구 금지	영리업무 종사 금지 영리행위 금지 뇌물수수, 정탁, 특혜, 정치자금, 금전적 및 물질적 혜택 수수 금지 금전적 또는 기타 채무 관계 불허 본인과 가족 또는 집단사익의 부적절 추구 행위 금지	한국 국회법 제29조, 제40조의2 영국 상원의원윤리규칙 일반원칙 9 (b) 윤리성, 영향력을 미칠 수 있는 개인/기관에 대한 의무 금지 한국 헌법 제46조, 국회의원윤리실천규범 제3조, 제5조 영국 하원의원윤리규칙 4. 윤리규칙의 일반원칙 “윤리성” 캐나다 상원의원의윤리와 이해충돌에 대한 법 “행위규칙” 8. 사익의 추구

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
		<p>사익 또는 가족의 이익 추구하기 위해 의원 지위 이용 금지</p> <p>법으로 인정한 보상 외 선물 및 다른 혜택 불가</p> <p>뇌물 수수/청탁(i) 뇌물 제공과 시도 행위(l) 금지</p> <p>이해관계에 있는 사람의 급전, 물품 및 기타 재산상의 이익 공여 혹은 향응접대 불가</p> <p>증양의 기준을 아니 받은 행사 참석 금지</p> <p>값비싼 선물, 향응, 호의, 접대, 용자, 호텔 또는 여행경비 지불, 투자에 대한 내부자문, 구매할인 및 수당.</p> <p>정기적으로 갱신되는 특별 보고서비스 또는 기타 수집품.</p> <p>규정에 어긋나는 행사 무료참석 지원.</p> <p>공식출장에서 취득한 할인쿠폰 및 마일리지 개인적 부당사용 등 일절 금지</p> <p>개인의 고용기관과 함께 사업을 수행하는 기관의 금품수수, 개인의 공무수행 또는 비수행에 의거하여 실질적으로 영향을 받을 수 있는 자의 선물수수 행위 금지</p> <p>비공식 직무 계정, 의원실 운영과 위원회 활동과 관련하여 발생하는 경비의 민간 보조금 수수 행위 금지</p> <p>금융신탁 등의 투자고문과 관리자는 이해관계자와 무관한 인물의 고용 금지.</p>	<p>캐나다 상원의원의윤리와 이해충돌에 대한 법 “행위규칙” 9. 영향력의 행사</p> <p>캐나다 상원의원의윤리와 이해충돌에 “행위규칙” 금지:선물 및 기타 혜택17.(1)</p> <p>뉴질랜드 하원 의사규칙 중 의원윤리 관련 규정 제409조(의회 모욕죄), 제410조(모욕죄의범례) (i), (l)</p> <p>일본 국가공무원윤리법 제3조(직원이 준수해야 할 직무와 관련된 윤리 원칙) ③</p> <p>중국 당내감독조례 제정(증양 8항 규정) (2)</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제2장 선물 규칙35 및 39</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 제7353조</p> <p>미국 상원윤리특별위원회 매뉴얼 4장 규칙38, 해석판정 444호</p> <p>미국정부윤리법 102조 (f) (3), 제505조</p>

정치인의 도덕성: 경험적 연구 방법론 일고

기본 가치	가치·규범의 구성내용	구체적 행위지침	비고(법령 등)
		신탁관리자에 직간접적 영향을 주는 행위 금지. 규정에 위반한 사례금, 선물 수수 금지	
겸약	절용, 소박 향락주의, 사치금지	간고소박, 사치 풍조 향락주의 지양 수행원과 수행 차량의 최소화, 플래카드, 화환, 연회 개최 금지 (1) 각종 행사 지양 (2) 근검 절약 정신으로 규정 외 숙박, 차량 사용 금지 (8) 사치와 방탕은 수치 검소하고 절제된 생활 검약한 행위	중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조(5) 중국 정부의 4대악풍 “향락주의”, ”사치풍조” 중국 당내감독조례 제정 (중앙 8항 규정) (1), (2), (8) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관(팔영팔치 八榮八恥) 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치 (마오쩌둥의 가치) 한국 공직자윤리법 제1조
근면	근면성	근면한 행위 근면한 노동	중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조 중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관(팔영팔치 八榮八恥)
겸손	겸허	특권의식, 관존민비 교만은 수치	중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치관(팔영팔치 八榮八恥)
용기	반부패	원칙을 위반한 언행과 사업에서 발로된 결함과 오류를 대담하게 폭로, 시정, 부패와의 투쟁	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무(6)
충직	충직성 충성심	국가에 대한 충성	중국 중앙당교에서 가르치는 윤리적 가치 (마오쩌둥의 가치)
윤리적 성찰	자기 성찰 자기감시 극기복례	자기비판 대중의 비판 접수, 자중, 자성	중국 공산당 규약 제3조 당원의 의무 (6) 중국 공산당 규약 제6장 당의간부 제36조(5)
제가(齊家)	가족에 관심 가족 질서정비	배우자, 자녀 및 주변 사람들에 대한 엄격한	중국 영도간부 승진강등 규정 제7조 교육과 규제 및 묵인

[자료 5] 선출직 공직자의 도덕성 평가 문항 42개

범주	소범주	세부 문항
1. 국가 의식 (5개)	1-1. 애국심	1-1-① 애국심이 있다.
	1-2. 안보 의식	1-2-① 북한의 군사적 위협을 엄중하게 여긴다.
		1-2-② 국민의 안전을 보호 하려는 의지가 강하다.
1-3. 민주성	1-3-① 다른 사람의 의견을 주의 깊게 청취하고 반영하려 노력한다.	
	1-3-② 국민의 참여와 의사를 존중한다.	
2. 헌법 수호 와 법의 지배(6개)	2-1. 헌법수호	2-1-① 헌법의 자유민주주의 가치를 이해하고 실천한다.
		2-1-② 국민의 복리 증진을 위한 의무를 성실히 수행한다.
	2-2. 법의 지배	2-2-① 법 위에 있는 것처럼 행동하지 않는다.
2-2-② 법을 자기 마음대로 해석하지 않는다.		
2-2-③ 자기 이익을 위해 권력을 남용하지 않는다.		
2-3. 준법정신	2-3-① 국가의 법률을 모범적으로 준수하는 사람이다.	
3. 공직 가치 의식(9개)	3-1. 공공선 중시 /선공후사	3-1-① 공직자 개인의 이익보다 공동체의 이익을 추구한다.
		3-1-② 직무상 비밀을 이용하여 사익을 취하지 않는다.
	3-2. 공정성	3-2-① 공무를 수행할 때 특정 개인이나 집단에게 특혜를 주지 않는다.
		3-2-① 특권의식이 없는 사람이다.
	3-3. 봉사와 헌신	3-3-② 국가와 지역을 위해 헌신적으로 봉사한다.
		3-4-① 무관한 언동으로 공직자의 품위를 손상하지 않는다.
3-4. 품위유지와 개방성	3-4-② 공무 수행 중 함께 일하는 사람들에게 모욕적인 언동을 하지 않는다.	
	3-4-③ 누구를 비판할 때는 그 근거가 합리적이다.	
	3-4-④ 모든 공적인 결정과 행동을 투명하게 공개한다.	
	4-1-① 공적 업무 수행 능력이 탁월하다.	
4. 전문적 가치 의식 (6개)	4-2. 책임의식	4-2-① 정책적 결정과 행동의 결과에 대해 책임을 진다.
		4-2-② 압력과 유혹에 굴하지 않고 소신 있게 일을 추진한다.
		4-2-③ 공적 업무 수행에 있어서 비난 받을 만한 처신을 한 적이 없다.
4-3. 혁신역량	4-3-① 사람을 대하는 태도가 권위주의적이지 않다.	
	4-3-② 새로운 변화에 민첩하게 대응한다.	
5. 사회적 가치 의식 (6개)	5-1.배려와 관용	5-1-① 사회적 약자를 배려한다.
		5-1-② 사회적 분열을 포용으로 극복한다.
	5-2. 신의와 예절	5-2-① 손해를 보더라도 신의를 지킨다.
5-2-② 타인에게 항상 예의 바르게 행동한다.		
5-3. 협동과 참여	5-3-① 공적업무를 수행할 때 협력을 중시한다.	
	5-3-② 생각의 다양성을 존중한다.	
6. 윤리적 가치의식 (10개)	6-1. 도덕과 양심	6-1-① 항상 수신하는 자세로 공무를 수행한다.
		6-1-② 매사에 정직하고 거짓말을 하지 않는다.
		6-1-③ 주위의 부적절한 언행이나 상황을 바로 잡으려 한다.
		6-1-④ 도덕적으로 비난 받을 사생활을 하지 않는다.
	6-2. 청렴	6-2-① 뇌물, 접대, 청탁, 특혜나 부당한 정치자금 등을 받지 않는다.
		6-2-② 재산형성과정에 위법성이 없다.
6-2-③ 이해충돌이 일어날 업무는 맡지 않는다.		
6-3. 검약과 근면	6-3-① 개인 생활에서 사치와 향락을 자제하고 근검절약한다.	
	6-3-② 공무를 수행할 때 예산 낭용을 하지 않는다.	
6-4. 용기와 성찰	6-4-① 자신에게 잘 못이 있을 때는 솔직하게 인정하고 공개적으로 사과한다.	

참 고 문 헌

- 강정석·류현숙·박정호·김서용·이근주. 2015. 『공직가치 재정립 및 내재화 방안』. 인사혁신처·한국행정연구원.
- 김경동. 2002. 『미래를 생각하는 사회학』. 나남출판.
- 김경동. 2018. “현대민주주의의 위기와 미래 민주주의의 유가적 구상.” 『미래연구』 3(2): 5-76.
- 김경동. 2019. 『사회적 가치: 문명론적 성찰과 비전』. 푸른사상.
- 김경동. 2022. 『선비문화의 빛과 그림자: 지식인 파워엘리트의 사회학』. 박영사.
- 김경동·김여진. 2010. 『한국의 사회윤리: 기업윤리, 직업윤리, 사이버윤리』. 철학과현실사.
- 김경동·이온죽·김여진. 2009. 『사회조사연구방법: 사회연구의 논리와 기법』. 박영사.
- 김경동·이정복·박원호·정현호. 2021. 『미래사회 선출직 공직자의 도덕성 평가를 위한 사전 연구』. 글로벌사회발전연구소.
- 김경동·이정복·정현호. 2023. 『선출직 공직자의 도덕성평가: 경험적 측정을 위한 지침서 개 발연구』. 글로벌사회발전연구소.
- 김경동·진덕규·박형준. 2020. 『정치의 품격: 선출직 공직자의 도덕성』. 푸른사상.
- 김경희. 2019. 『마키아벨리: 르네상스 피렌체가 낳은 이단아』. 아르테.
- 김학주. 2002. 『신완역 맹자』. 명문당.
- 김학주. 2009. 『논어』. 서울대학교출판문화원.
- 램프레히트·스털링·김태길 외 역. 1989. 『서양철학사』. 을유문화사.
- 마키아벨리, 니콜로. 신봉룡 옮김. 2019. 『군주론』. 을유문화사.
- 문화체육관광부, 퇴계학연구원. 2011. 『선비정신에서 찾는 공직자의 길』. 문화체육관광부, 퇴계학연구원.
- 배규한. 2000. 『미래사회학』 (개정판). 나남출판.
- 이상은 감수, 1983. 『한한대사전』. 민중서관.
- 한우근 외. 1985. 『정다산연구의 현황』. 민음사.
- 황경식. 2009. “정감어린 여행(Sentimental journey): 덕 윤리학자 슬로트(Michael Slote)와의 대담.” 『철학과 현실』 82: 257-298.
- 황경식. 2012. 『덕윤리의 현대적 의의』. 아카넷
- Aristotle. 2009. *The Nicomachean Ethics*, translated by David Ross. New York: Oxford University Press,
- Bell, Wendell. 2004. *Foundations of Futures Studies: Values, Objectivity, and the Good Society. Human Science for a New Era Vol. 2*. New Brunswick (USA)

- and London (UK): Transaction Books.
- Bentham, Jeremy. 2000. *An Introduction to Principles of Morals and Legislation*. Botoche Books, Kitchener.
- Bentham, Jeremy. 2001. *A Fragment on Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chan, Wing-Tsit. 1973. *A Source Book in Chinese Philosophy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cooper, Terry L., and Donald C. Menzel. 2015. *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. London and New York: Routledge.
- de Barry, Wm. Theodore, and Irene Bloom. 1999. *Sources of Chinese Tradition* Volume I, Second Edition. New York: Columbia University Press.
- Gibbs, Nancy. 2017. "Will the Nation Succeed Where the President Failed?" *Time*, 22-23. August 28.
- Gurri, Martin. 2014. *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millennium*. Kindle Edition.
- Haidt, Jonathan & Craig Joseph. 2004. "Intuitive Ethics: How Innately Prepared Intuitions Generate Culturally Variable Virtues," *Daedalus* (Fall): 55-66.
- Kagan, Donald, Steven Ozment, and Frank M. Turner. 1987. *The Western Heritage*. Complete in one volume. Third Ed. New York: Macmillan.
- Kant, Immanuel. 1959. *Foundations of the Metaphysics of Morals*. translated by Lewis White Beck. New York: The Liberal Arts Press.
- Kant, Immanuel. 1991. *Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lassman, Peter, and Ronald Speirs. 2000. *Max Weber: Political Writings*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Luce, Edward. 2017. *The Retreat of Western Liberalism*. New York: Little, Brown Book Group. Kindle Edition.
- MacIntyre, Alasdair. 2007. *After Virtue A Study in Moral Theory*, Third Edition. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Mihelic, Katarina Katja, Bogdan Lipicnik and Metka Tekavcic. 2010. "Ethical Leadership." *International Journal of Management & Information Systems* 14(54th Quarter): 31-41.
- Mill, John Stuart. 1957. *Utilitarianism*. New York: The Bobbs-Merrill Company.
- Northhouse, Peter G. 2010. *Leadership: Theory and Practice*, Fifth ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Novak, Michael. 1994. Was Western Civilization a Bad Idea? *AIE Newsletter*, March, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy.
- Plutarch, Lucius Mestrius. 1996. *Lives of the Noble Grecians and Romans*. ed. by A.H. Clough. Champaign, IL: Project Gutenberg.
- Rokeach, Milton. 1973. *The Nature of Human Values*. New York: Free Press.
- Rokeach, Milton. 1979. *Understanding Human Values*. New York: Free Press.
- Robbins, Stephen P., and Timothy A. Judge. 2007. *Organizational Behavior*, 12th Edition. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Soros, George. 1997. "The Capitalist Threat." *The Atlantic Monthly*. 279(2; February): 45-58.
- Stogdill, Ralph M. 1974. *Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research*. New York: Free Press.
- Walzer, Michael. 1973. , "Political Action: The Problem of Dirty Hands," *Philosophy and Public Affairs*, 2 (Winter): 160-180.
- Wayne, L. 2009. "A Promise to be Ethical in an Era of Immorality." *New York Times*. May 30(<http://www.nytimes.com/2009/05/30/business>).
- Williams, Robin M. Jr. 1970. *American Society*. Third Edition. New York: Alfred Knopf.
- Zavalloni, Marisa. 1980. "Values." Pp. 73-120 in H. C. Triandis and R. W. Brislin (eds.), *Handbook of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 5. "Social Psychology." Boston: Allyn and Bacon.

ABSTRACT

**Moral Orientations of Politicians:
Toward Empirical Assessment**

Kim Kyong-Dong*

The main objectives of this work are 1) to provide systematically summarized methodological ingredients of a study aimed at empirically assessing morality and ethical competence of the elected politicians; 2) for the academic community interested in studying this issue; 3) for those public agencies in charge of evaluating and maintaining the same issue, and 4) for the ordinary citizens who may wish to find out the current conditions of the elected officials relative to the issue. The author of this piece as the principal researcher of a collaborative effort to develop a methodological package for the subject matter has prepared this paper. The study introduced here was conducted in three consecutive stages from 2019 to 2023 as follows: The First Stage started with a review of the philosophical and scientific theories and ideas of morality and ethical competence of East and West. On this basis, the “Value Framework” was created to help prepare the indicators and survey questions for the study. We also consulted with the existing regulations and manuals dealing with the moral maturity and ethical competence of the elected officials in a dozen countries of East and West. In the Second Stage, we tried a pretest for the validity of our questionnaire items. For this purpose, delphi method survey was conducted with 30 retired assemblymen, 15 professionals of various fields and with 300 general citizen sample plus aides of the assemblymen. In addition, since the 20th Presidential Election was upcoming, we conducted a sample survey with a randomly selected 1,001 citizens to

* Member, The National Academy of Sciences, Republic of Korea

compare the moral-ethical quality of the two leading candidates, and we discovered that the result came very close to the actual election results, which we considered as an indication of the validity of our questionnaire tool.

Now, in the Third Stage of the study, we prepared a Manual for Assessment of Ethical Competence of the Elected Officials. For this purpose we included tools for three levels of governance, 1) the national level for President and National Assembly members, 2) Mayors of Special Metropolitan Cities and Governors of Provinces, and provincial and municipal legislative councilors for each of the local governments, and 3) Mayors of Local Cities, and Magistrates of Counties and urban Wards, and their municipal or local councils for each. In this case, too, we conducted compact FGI with 8 young political aspirants and delphi surveys with 44 retired magistrates, councilors, and their aides. With these results of empirical studies, we again looked into the material carefully to assure methodological adequacy, and then, we distributed the completed manuals to the pertinent public agencies such as the National Election Commission, university departments and civil society organizations with an interest relevant to our study. This kind of study, we hope, may duly stimulate the elected politicians to push themselves toward the goal of becoming morally mature and ethically competent public servants, to awake the citizens to arm themselves with clear consciousness to closely watch out their elected representatives to serve the people righteously, and to help educate our future generations to be prepared to grow as mature and righteous citizens themselves.

Key words : elected politicians, morality, ethical competence, value framework, positive assessment methodology, delphi method, focus group interview

