

2014. 2. 7(금) 제 1 회의

제 2 분과

행정윤리와 공공서비스

헌법정신에 기초한 공직자 공직가치 교육의 필요성에 관한 논의

신 용 일(중앙공무원교육원)

I. 서론

공무원과 공공기관의 임직원(이하에서 공직자라 칭함)의 뇌물 수수 등 부패행위는 하루가 멀다 하고 수사기관이나 언론에서 발표되고 있는 것이 현실이다. 작년 여름에 공개된 원자력발전을 맡고 있는 한국수력원자력에 원자력 발전관련 부품 납품비리 사건은 정부기관에 근무하는 고위직 공무원으로부터 부품의 품질평가를 맡고 있는 공기업직원 그리고 제조회사인 민간기업의 임직원까지를 포함하는 대규모의 인원이 연루된 비리사건이었다. 세계투명성기구에서 발표하는 국가별 투명성 인식지수에서 한국은 56점으로 세계 46위를 10년 가까이 고수하고 있으며, 또한 국제투명성기구의 뇌물방지협약이행 정도에 대한 평가에서도 대한민국은 협약이행이 거의 또는 전혀 안 되는 국가로 분류되고 있다. 부패문제와 관련해서는 『국민권익위원회설치에 관한 법률』에 근거해서 국민권익위원회를 두고 있으며, 이 법에는 국가투명성을 강화하기 위해 공직자에게 상관의 부당한 명령에 대해 거부할 권리, 행동강령책임관제도, 부패영향평가제도, 부패공직자 고발 및 고발자 포상·보호제도, 정부 및 공공기관 투명성평가제도 등 다양한 제도를 두고 있다. 이 밖에서도 다양한 법률에서 공직자부패를 사전적으로 예방하기 위한 제도와 처벌제도를 명시하고 있다.¹⁾

공직자가 준수해야하는 윤리는 반부패문제만이 아니다. 작년 대통령선거에서 국가정보기관, 경찰청, 군 사이버사령부에의해 주도된 인터넷상의 댓글유포 사건은 공무원의 정치적 중립의무를 위반한 헌법침해 행위로 민주주의의 근간을 위협한 행위라고 볼 수 있다. 또 다른 정치적 중립위반행위는 지방자치단체에서 발생되고 있다. 지방자치단체장 선거에서 공무원단체들이 개입하는 일이 벌어지는가하면 일부 지방자치단체 공무원 인사²⁾에 있어서 직업공무원제도의 주요 구성요소인 실적제가 아닌 정실·엽관인사로 이루어지고 있는 것이 현실이다. 대한민국 헌법과 국가공무원법 그리고 지방공무원법은

1) 『공직자윤리법』에서는 4급 이상 고위공직자 재산신고와 공개의무를 명시하고 있고, 2013년 제정된 진두환 추정법으로 불리는 『공무원범죄에 관한 몰수특례법』에서는 공무원이 범죄행위로 취득한 재산이 제3자에게 이전된 경우에도 추정할 수 있는 근거법이 됨. 또한 『형법』 이외에 특정한 범죄에 대해서 『특정범죄가중처벌법』이 적용되어 가중처벌됨.

2) 2008년도 행정안전부(현 안전행정부) 노사협력과에서 조사한 결과에 의하면 공무원단체에 의한 공무원 단체장 선거과정에서 정치적 중립성을 훼손한 사례가 여럿 있었으며, 2012년도 모단체장이 자신의 출신교 동창회에서 참석하여 공개적으로 출신교 동문들의 인사와 이권에 개입하고 있음을 시사하는 발언을 하여 보직해임된 사례가 있음. 이와 같이 외부로 알려진 사례이외에 정실 및 엽관인사에 대한 불만이 여러 단체에 근무하는 공무원들에 의해 전해지고 있음.

공무원의 정치적 중립 및 공무원의 신분보장을 명시하고 있고 실적을 기초로 객관적인 인사기준에 따라 직업공무원의 인사를 할 것을 제도적으로 명시하고 있지만 기업경영 마인드가 자치단체에 도입되면서 민간기업 사장의 인사방식이 지방자치단체에서도 당연한 것처럼 받아들여지고 있는 것이 현실이다.

또한 지난 이명박 정부에 있었던 국무총리실 공직윤리비서관실의 민간인 사찰문제도 사회적 문제가 되었다. 박근혜 정부의 노인 및 의료복지 정책 확대, 경상남도 도지사의 공립병원 폐원문제, 한국철도공사의 KTX 자회사설립과 민영화문제, 병원의 경쟁력강화와 영리병원 또는 자회사설립문제, 역사교육 및 국정교과서 재추진문제 등 다양한 사회적 문제들에 윤리적인 가치판단의 문제가 내재되어있다.

국가공무원법·지방공무원법의 존재목적은 행정의 민주성과 효율성을 향상시키는 것이라고 명시하고 있는데, 수치상으로 잘 나타나는 경제적인 효율성의 논리는 잘 적용되지만 민주성과 공공성의 논리가 훼손되는 경우가 빈번하다. 국가주도 사업에서 빈번히 발생하는 지역주민들과의 갈등사례도 시민의 사전 참여가 결여되거나 대화기회의 부족이 주요 원인으로 파악되고 있다. 공공기관 업무의 투명성과 개방성을 강화하기 위해 1996년 제정된 『공공기관 정보공개에 관한 법률』도 있지만 세계경제포럼(WEF)의 2012년 설문조사에서 우리나라의 정책결정투명성은 세계133위인 것으로 발표되었다. 현 정부는 정부의 투명성을 더욱 강화하기위해 공공기관의 정책 결정 자료를 원문까지 사전적·시스템적으로 공개하는 정부3.0을 추진하고 있지만 투명성 인식이 얼마나 개선될지는 아직 미지수이다.

이상의 기술과 같이 제도적인 측면에서는 공직자가 준수해야할 법률적·윤리적인 의무의 개념인 공직가치가 제도적으로 잘 규정되어있지만 공무원의 실제 행동이라는 측면에서는 공직가치의 이행이 미흡한 실정이다. 특히 가시적으로 드러나지 않는 민주성이나 공공성이라는 가치는 더욱 그러한 편이다. 어떻게 하면 공직자들의 공적인 직무수행에 있어서 공직가치이행을 강화해서 제도 설정취지에 부합하는 행동을 이끌어낼 수 있을지에 대한 대안모색이 절실히 요구되는 실정이다. 이에 필자는 사람의 행동에 있어서 가치의 역할, 가치와 공직가치 개념 정의 그리고 조직구성원 직무만족도와 조직성과에 있어서 중요성에 대해서 기술하고, 공직자 또는 잠재적인 공직후보자들을 대상으로 하는 교육에 있어 어떤 내용을 공직가치 교육에 포함시킬 것인가에 대해 논의 해 보려한다.

주요 선진국은 공직가치 교육에 있어 자국 국가설계에 기초가 된 근대 공공철학자들의 사상과 각국의 건국아버지의 헌법제정·개정 정신관련 자료 그리고 주요 기본권관련 헌법재판소 판례(미국의 경우에는 대법원)를 읽고 토론하는 시간을 가지고 있다. 우리나라의 경우에는 건국의 아버지라 공식적으로 정해진 분이 아직 존재하지 않는다. 건국헌법작성의 초안을 작성한 초대법제처장인 ‘유진오 박사’를 칭하는 사람도 있지만 사회적 합의가 부족하다. 또한 건국헌법의 정당성에 대해서도 의문을 제기하는 집단이 있는 것도 사실이다. 건국헌법의 제도설계와 국가정체성에 영향을 미친 사건들과 역할자들에 대한 연구가 일부학자들에 의해서 시도되고 있지만 아직 빈약한 형편이다. 한국 행정학의 독자성 측면에서 대한민국 건국헌법에 대한 심도 있는 연구가 국내 행정학자들에 의해 이루어지고 행정학과에서 강의과목으로 이루어지는 것이 바람직할지에

대한 의문을 제기하고 싶다.

마지막으로 제일 중요한 것은 공직윤리와 가치라는 부분이 우리나라 행정학의 연구대상이 될 수 있는지 하는 부분이다. 행정학에서 대한민국 헌법제정 및 개정정신에 대해서 연구한다는 것은 가치지향적인 행정이 될 수 있다는 것을 의미한다. 행정학의 가치중립이 가능하지도 바람직하지 않다고 볼 때(Waldo,1948: Dahl,1947), 한국 공직자들에게 한국만의 독특성 있는 공직윤리와 가치를 발굴하고자 하는 연구의 필요성에 대한 활발한 토론의 필요성이 있다고 생각한다.

II. 공직가치 교육의 주요 이론적 접근

1. 자유주의에 대한 관점

가. 자유주의의 첫 번째 관점: 공리주의적 인간관

15세기부터 18세기까지 자유주의는 재산권과의 관계에서 경제적인 합리주의로 인식되었다(Laski, 1958). 일찍부터 종교의 자유가 주어진 네덜란드와 영국으로 신흥부르주아들이 이주를 하였고 이 두 나라의 경제성장은 다른 유럽 국가들의 선망의 대상이었다(노명식,2011). 그래서 자유주의의 진전은 재산권의 자유와 관계가 깊고 17세기 영국 혁명과 18세기 프랑스혁명은 도덕적 관념에 있어서 공리주의의 승리이라고도 불린다. 자유주의의 한계점이자 공리주의의 문제점은 재산이 있는 사람은 자유를 누리지만 재산이 없는 사람들은 자유가 박탈될 수 있다는 점과 인간을 목적 자체가 아닌 수단으로 취급할 수 있다는 점이다. 이 관점에서의 자유는 누구나 누릴 수 있는 자유가 아닌 재산이 있는 부유한 사람들만이 누릴 수 있는 자유이며 여자와 노예는 자유가 없다고 본다. 또한 가난한 사람들에게 상대적으로 자유가 주어지지 않는 이유를 설명하지 못하는 치명적인 한계가 있다.

그리고 공리주의는 동기가 선하면 사람이 무엇을 해도 괜찮다는 잘못된 생각을 가져올 수 문제점이 있다. 실제로 공리주의적인 도덕관념이 사람들의 인식을 지배할 때 불과 몇 실링 또는 손수건을 훔쳤다는 이유로 사람을 사형에 처하는 일이 빈번하게 발생했다(Hill,1967). 공리주의는 사람행동의 동기가 욕구(preference)의 충족 또는 쾌락의 충족이기 때문에 사람들 각자가 가치를 가지고 있다는 관념은 존재하지 않는다. 공리주의는 추후 신자유주의(New Liberalism) 또는 보수주의로 연결되고 재산권과 관련된 이슈에 있어서 사상적 뿌리가 된다.

나. 자유주의의 두 번째 관점: 평등주의적 인간관

16-17세기 계몽주의 사조에 영향을 받은 인간관으로 개인의 사적판단과 도덕적 삶의 내면성을 강조하고, 개인의 자유의지에 의한 도덕적 판단이 가능하다고 보는 인간관이다. 영국에서는 수평파로 통하고 더 많은 사람들에게 정치적인 참여의 기회를 제공하

려하였으나 자유주의 초기에는 부르주아들로 구성된 크롬웰파와 휘그노파와의 논쟁·전쟁을 통해 많은 사람들이 처형되었다. 19세기와 20세기 초에 와서야 공리주의의 폐해와 인간성과 도덕성의 회복이 중요시되면서 이 관점이 보편적으로 받아들여지기 시작했다. 이 관점에서는 사람들의 자유의지에 의한 선택의 자유를 존중하고 사람들은 옳은 선택을 할 수 있다고 믿는다. ‘이성’이라는 개념과 연결되는 사람들 각자가 자유의지에 따라 옳은 선택을 할 수 있고 그렇기 때문에 사람은 그 자체가 목적이고 존중받을 만한 가치가 있다는 것이다(Sandel, 2010). 여기에서 모든 사람들에게는 권리(the right) 내지는 인권이 있다는 관념이 성립한다. 적극적 자유(liberty)의 개념인 종교의 자유, 양심과 사상의 자유, 언론과 출판의 자유, 집회와 결사의 자유가 여기에 연결된다.

사람들 각자가 옳은 판단 즉 도덕적 판단을 할 수 있고 그 옳은 것이 각자 다를 수 있다는 것 그 다른 것을 존중해야한다는 것은 다양성의 인정 즉, 관용(tolerance)의 정신을 요구한다(Wolff, 1965). 사람들 각자의 옳은 생각이 다를 수 있다는 것은 가치의 다양성을 전제로 하고 사람들의 행동을 유발하는 것은 기본적인 동기가 가치라는 전제에서 출발한다.

가치가 1970년대 신행정학에서 등장하는 새로운 개념일 것 같지만, 행정학자이었던 Mosher가 신행정학의 선두주자인 Frederickson에게 쓴 편지에서 1930년대에도 경제성이나 효율성이 중시된 것이 아닌 사람들의 복지와 행정의 책임성, 대응성, 형평성이 강조되고 중시되었기 때문에 새롭다는 표현은 부적절하다고 쓰고 있다.³⁾

2. 가치와 가치성숙성에 대한 이해

가. 가치란 무엇인가?

가치에 대한 정의는 학자들마다 상의하다. 그러나 공통적으로 받아들여지고 있는 학자들의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

가치란 ‘어떤 행위의 바람직성 혹은 우리 삶에 있어서 동기를 결정하는데 사용하는 목표 혹은 기준이다’라고 Lyons(2006)은 정의한다.

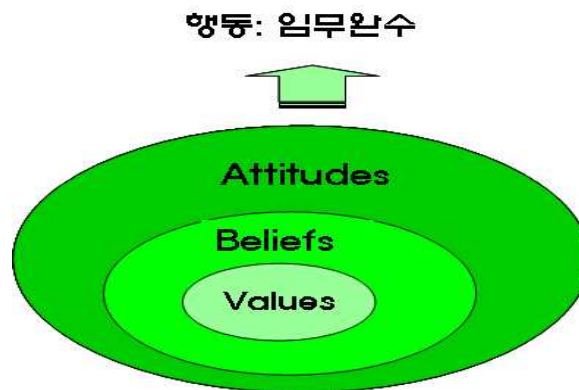
Whetten & Cameron(2005)은 ‘가치는 가장 안정되고 지속적인 사람들의 특성들 중에 하나이다. 가치는 태도와 개인적인 선호가 형성되는 기초이다. 또한 가치는 중요한 결정, 삶의 정향성(life direction) 그리고 개인적인 취향(personal tastes)을 위한 기초이다. 가치는 우리의 도덕성과 선한 것이 무엇인지에 대해 우리의 개념을 정의하는 것을 돕는다. 우리가 누구인지에 대한 많은 것은 우리가 우리의 삶을 통해서 발전시켜온 기본적인 가치의 산물이다.’라고 정의한다.

Lyons의 가치정의를 받아들인다면 가치는 사람들이 옳다고 판단하는 기준이고 삶의 방향을 설정하는데 있어서 중요하게 영향요인이라고 볼 수 있다. 결과적으로 개인의

3) Mosher, F. C.가 신행정학의 선두주자였던 Frederickson에게 쓴 편지의 내용의 핵심부분을 정리한 것임.

삶에 있어서 가치는 삶의 목적이나 목표를 통해서 외형적으로 드러나게 된다.

또한 사람의 가치는 행동으로 표출이 된다. 가치가 믿음이 되었을 때, 우리는 그것을 신념이라고 표현하고 신념으로 굳어졌을 때, 행동(임무수행)으로 이어지게 된다. 이와 같은 가치행동체계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



〈그림3-1. 가치행동체계도〉

Kagan(2012)은 'Death'이라는 책에서 사람행동의 동기를 가치로 보고 사람들이 추구하는 가치에는 외재적 가치(Extrinsic value)와 본질적 가치(Intrinsic value)구분한다. 공리주의자인 Mill이 'On Liberty'라는 책에서 사람은 쾌락을 추구하는데, 저급쾌락과 고급쾌락으로 구분될 수 있다고 말한 것과 대비된다. 여기서 외재적 가치는 금전적인 보상, 승진과 연결되고 본질적인 가치는 개인적인 성취, 성과에 대한 타인의 인정, 인류에 대한 봉사 또는 진정한 사랑과 우정의 교류와 연결된다고 보고 있다. 그는 일시적이 아닌 영속되고 사람들의 삶을 보람되게 만드는 것은 본질적인 가치이라고 말한다. 그래서 삶에 있어서 본질적인 가치를 더 많이 추구하는 것이 더 행복할 수 있다고 이야기하고 있다.

다음은 인지심리학(Cognitive psychology)에서 주장하는 내용으로 사람들에게는 도덕적 가치성숙성수준이 있다는 것이고 누구나 가치성숙성 발달단계를 따라 순차적으로 발달한다는 것 그리고 같은 연령 때이라도 사람에 따라서 성숙수준이 동일하지 않다는 이론이 있어 소개하려고 한다. 사람들이 추구하는 도덕적 가치가 있다하더라도 그 가치에 부합하는 행동여부는 사람들의 성숙성수준에 따라 다르다는 것을 의미한다. 이는 지켜야하는 사회적인 합의 즉 규율이 있다하더라도 사람마다 성숙수준에 따라 부합된 행동을 할 가능성이 달라진다는 것을 의미한다.

나. 가치성숙성 수준이해

여러 학자들은 사람들에 의해 표출되는 행동이 가치 성숙성 수준의 산물(A product of one's level of values maturity; 자신이 가치 두고 있는 목적을 달성하기 위해서 사용되는 수단)이라고 주장해왔다(e.g., Kohlberg, 1969; Kohlberg & Ryncarz, 1990). 가치성숙성 모델은 하버드 대학의 심리학과 교수로 오랫동안 재직해온 콜버그 박사

(Lawrence Kohlberg)가 1958년 시카고에서 72명의 청소년을 대상으로 연구한 도덕성 판단에 관한 연구결과에 기초한 것이다. 그들의 주장은 다음과 같다.

“사람들은 가치발전 수준이 다르다. 그래서 다른 도구적 가치군들이 다양한 가치발전 단계에 있는 사람들에 의해 보유된다. 사람들은 한 성숙수준에서 또 다른 성숙 수준으로 발전한다. 그들이 성숙하는 것처럼, 그들의 가치 우선순위는 변화한다. 더 높은 가치발전 성숙수준으로 발전된 사람들은 더 낮은 성숙수준에 있는 사람들 보다 질적으로 다른 도구적인 가치군을 가진다.”(Whitten, D. A. & Cameron, K. S. 2005:64-65)

콜버그의 가치성숙도 모형에서 표<1>에서 보는 바와 같이, 세 가지 수준으로 구분된다. 전 인습적인 수준(the Preconventional level), 인습적 수준(Conventional level), 그리고 후 인습적 수준(인습초월, 보편적 도덕성)(Post-conventional level) 등 세 가지 수준이다. 이 세 가지 수준 각각에는 2개의 발달단계가 있다. 1수준에 1단계는 징벌과 복종(Punishment and Obedience)단계로, 옳은 것은 벌을 피하는 것이고 권위의 규칙을 파손시키지 않는 것에 의해 결정된다. 2단계는 개인의 도구적인 목적과 교환단계로, 옳은 것은 한 사람의 즉시적인 관심과 다른 사람들에 대해 공정하거나 동등한 무엇이다. 2수준에 3단계는 상호적 대인간 기대, 관계, 그리고 동조성(Mutual interpersonal expectations, relationships, and conformity)으로, 옳은 것은 다른 사람들의 감정에 대해 관심을 가지는 것과 기대와 헌신을 하는 것에 신뢰를 유지하는 것이다. 4단계는 사회적 체제와 양심유지(Social system and conscience maintenance)이다. 옳은 것은 사회에 대한 자신의 의무를 이행하는 것과 사회질서를 지키는 것이다. 3수준에 5단계는 선험적인 권리와 사회적 계약 또는 효용(Prior rights and Social contract or utility)으로, 옳은 것은 사회 내에 다른 사람의 권리, 가치 그리고 계약을 준수하는 것이다. 6단계는 보편적인 윤리원칙(Universal ethical principles)으로, 옳은 것은 내적이고 보편적인 윤리원칙에 의해 인도된다. 법이 원칙을 위반할 때, 그 법률은 무시된다.

표<1>발전단계로 도덕적 판단의 분류

도덕적 판단의 수준	발전단계
1. 전 인습 수준(자기 중심) 도덕적 사고의 발달은 인간이 경험하는 행동의 결과에 집중된다.	1. 처벌과 순종 옳은 것은 처벌을 피하는 것과 권위 있는 규칙을 위반하지 않는 것에 의해 결정된다.
2. 인습적인 수준(동조) 도덕적인 가치는 사회적 계약을 유지하는 것과 헌신을 유지하는 것, 임무에 존재한다.	2. 개인적 도구적 목적과 교환 옳은 것은 한 개인의 즉시적인 관심을 맞추는 것이다.
	3. 호혜적 대인간 기대, 관계와 동조 옳은 것은 다른 사람의 감정에 대해 관심을 가지는 것과 기대와 헌신을 유지하는 것에 의해 신뢰를 유지하는 것이다. 황금률(The Golden Rule is relevant)과 관련 있다.
	4. 사회적 체제와 양심의 유지 옳은 것은 사회에 자신의 의무를 이행하는 것이고 사회질서를 지키는 것이다.

도덕적 판단의 수준	발전단계
3. 후 인습적 수준(원칙중심) 도덕적인 가치는 자유롭게 선택된 표준, 권리와 의무에 헌신에 존재한다.	5. 선협적 권리와 사회적 계약 또는 효용 옳음은 사회 내에 다른 사람의 권리, 가치 그리고 계 약을 지키는 것이다. 6. 보편적인 윤리원칙 옳음은 내적, 보편적인 윤리원칙들에 의해 인도된다. 법이 원칙을 위반했을 때, 법은 무시된다.

출처) Kohlberg, L.(1981), *Essays in moral development(vol. 1)*. New York:
Harper and Row. 409-412.

1수준의 2단계의 수준에 해당되는 사람들이 공리주의적인 사고관을 가지는데 반해서 2수준의 4단계는 사회적인 합의, 공정성을 이행하는 수준이고 3수준의 6단계는 보편적인 윤리원칙을 준수하는 단계이라고 설명한다.

우리 사회가 선진국이 되려면 대다수의 국민들의 의식수준이 4단계(사회체제와 양심의 유지)가 되어야한다고 한다.⁴⁾ 대다수의 국민이 법과 질서를 존중하고 지키는 사회를 의미한다. 그러면 왜 법과 질서를 존중하고 지켜야할까? 그것은 다원주의 사회에서 다양한 가치를 가진 사람들이 함께 살아가기 위해서 만들어지는 기본적인 합의가 법과 질서이고 그것이 존중되어야 그 사회가 유지될 수 있기 때문이다.

A. Smith(1776: 910)는 ‘국부론’에서 시장이 국가의 통제기구에 의해서가 아닌 가격 기구에 의해서 활성화되고 균형점에 도달될 수 있음을 주장하며, 국가의 보이지 않는 손의 역할을 강조했던 그도 정의의 수준에서 법과 질서가 지켜지는 것이 중요하다는 것을 다음과 같이 강조하고 있다.

“정의의 조직적 집행이 시행되지 않는 어떠한 국가에서도, 국민들이 재산의 소유에서 불안함을 느끼는 어떠한 국가에서도, 계약이 법률에 의하여 보호받지 못하는 어떠한 국가에서도, 국민의 공권력이 지불할 능력을 지닌 사람들로 하여금 채무를 변제하도록 강제할 수 없는 어떠한 국가에서도 상업과 제조업이 장기적으로 번성한다는 일은 거의 발생할 수 없다.”(Smith, 1776, 910)

그러면 6단계의 의식수준인 보편적인 윤리원칙에 맞는 행동은 무엇인가? 가치에 일관된 행동이라고 할 수 있다. 보편적인 윤리원칙으로 ‘정직’이 중요하다면 어떠한 유혹이 있더라도 정직을 일관되게 지켜가는 삶이다. ‘성인’이라 불리는 사람들의 삶이다. 마더 테레사, 간디, 그리고 종교의 성인들의 삶과 같다. 이 단계의 사람들은 법이라 하더라도 그것이 보편적인 윤리원칙에 맞지 않으면, 자신이 희생을 치루더라도 그것을 따르기를 거부한다. 보편적인 윤리관에 부합하는 삶이라고 할 수 있고 공직자에게 요구되는 삶이라 할 수 있다. 그래서 프랑스의 전 대통령인 드골은 다음과 같이 이야기 했다.

4) 이 주장은 교육부 장관을 지내고 현재 서울시 교육감으로 재직하고 있는 문용린 교수의 주장과 일치한다. 문용린 교수는 국가별 도덕적 발달 수준의 차이를 메타 분석한 논문에서 사람들의 도덕적 발달 수준이 국가별로 다르지 않고 단계에 따라 지속적으로 발달함을 연구논문에서 보여주고 있다.

‘공직자의 삶은 종교의 가장 숭고한 가르침을 실천하는 것보다 결코 덜하지 않은 가치를 가진다.’

공직이라는 단어를 영어 고어사전에서 찾아보면 소명(calling)으로 되어있다. 공직을 행하는 것은 소명을 받았다는 뜻으로 해석할 수 있다는 것이다.

연구결과에 의하면, 사람들의 가치성숙성이 향상될 수 있는 방안은 자주 가치와 관련된 문제에 직면되었을 때이라고 한다. 가치와 관련된 사례를 학습하고 토론을 많이 한다면 사람들의 가치성숙성 수준이 향상된다는 것이다(Lickona, 1976). 교육과정 속에서 도덕적 가치판단과 관련된 기준 내지는 사상을 학습하고, 가치와 관련된 사례들을 읽고 교육생 상호간에 토론하는 과정에서 가치성숙성 수준을 향상될 수 있다는 것을 의미한다. 가치성숙성 수준이 높은 공직자는 법규준수도 잘 할 것이고 보편적인 윤리원칙을 잘 준수할 것이기 때문에 비리와 공직자로서 지켜야하는 공직가치 위반행위들이 줄어들 것이다.

다음에는 공무를 담당하는 공직자들이 지켜야하는 공직가치는 무엇이 있는지와 공직가치의 준수가 조직에는 어떤 효과가 있는지 그리고 미국 등 주요 국가들이 공직자에게 공직가치를 준수하게 하기 위해서 어떻게 하는지에 대해서 살펴본다.

III. 공직가치의 개념과 역할 그리고 교육현황

1. 공직가치의 정의

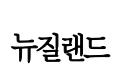
가치의 개념은 행정학 연구에나 실제에 있어서 최근 주요한 특징이 되어 오고 있다. Montgomery van Wart는 별도의 행정가치 학문분야의 창설을 주창하면서, 실무자들에게 있어서 공직가치 관리는 이미 공공조직의 관리자나 지도자에게 있어서 필수적인 관리기술이 되었다고 주장하고 있다. 특히 영국식 정부형태-호주, 뉴질랜드, 영국 및 캐나다-를 가진 국가들이 최근 공직가치를 공직수행과정에 통합시키려는 노력을 적극적으로 수행해 오고 있다(Kernaghan, 2003: 711). Kernaghan은 공직가치(value)와 공직윤리(ethics) 및 공직원칙(principles)으로 구분한다. 그는(2003:712)은 모든 공직가치가 윤리적인 가치(ethical values)는 아니며, 윤리와 관계가 없을 수도 있고 때로는 비윤리적일 수가 있다고 주장한다. 그러나 점차적으로 윤리적인 가치들이 공직가치의 집합체로 인식되고 있다고 주장한다. 한편, 원칙은 가치보다 광범위적인 기초개념으로 이해되고 있으며, 따라서 하나의 원칙이 여러 개의 가치를 포함하는 경우가 많다.

OECD 국가들은 공무원이 중시해야할 공직가치가 무엇인가를 명확하게 또는 법규에 내재되어 반복적으로 규정하고 있고 해야 할 행동과 하지 말아야할 행동과 구분하여 명시하고 있다. 그에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

2. OECD 국가들의 공직가치와 공통적인 가치

OECD국가들은 모든 공무원이 중시해야하는 공직가치를 공식적 또는 비공식적으로 표<2>에서 보는 바와 같이 정의해 놓고 있다. OECD국가 전반적으로 중시하는 공직가치는 공평무사, 효율성, 법 적합성, 평등성, 청렴성, 책임성, 투명성 그리고 정의이다. 몇몇 국가의 공직가치를 살펴보면 다음과 같다.

표<2> OECD국가들의 공직가치 예시

국 가	공 직 가 치	주 요 특 징	비 고
OECD 전반 	○ 공평무사 ○ 법 적합성 ○ 청렴성 ○ 투명성 ○ 효율성 ○ 평등성 ○ 책임성 ○ 정의	○ OECD 국가들의 주요 핵심공직가치로 채택하고 있는 내용 비교	○ 각 국가별 사회적 규범, 공무원들의 인식 등에 따라 다양함
영 국 	○ 청렴성 ○ 정직성 ○ 객관성 ○ 공평무사	○ 각 공직가치별로 이행해야 할 것과 하지 말아야 할 것을 구분하여 제시	○ The Civil Service Code of Conduct ○ 대학과 정부가 협력하여 다양한 교육프로그램 수행
캐나다 	○ 민주적 가치 ○ 전문직업적 가치 ○ 윤리적 가치 ○ 국민의 가치	○ 4개 영역별 가치로 구분하여 세분화하고 있음	○ The Values and Ethics Code for Public Service
호 주 	○ 비정치성, 공개적 책임성, 반응성, 공정성, 합리적 기회제공, 실적기준, 다양성인정, 협동성, 안전한 근무환경, 결과지향 및 성과관리, 고용형평성, 의사결정공정성, 높은 윤리성, 리더십, 경력중심	○ 15개 주요 공직가치를 4개의 관계-정부와 의회 관계, 일반대중과의 관계, 공직내 관계, 개인행태 관계-영역으로 나누어 제시	○ Public Service Act ○ 공직가치의 내재화에 가장 적극적
뉴질랜드 	○ 청렴성 ○ 정직성 ○ 정치적 중립성 ○ 전문직업주의 ○ 법에 대한 복종 ○ 민주주의 제도에 대한 존중 ○ 와이팅기 조약에 대한 존중 ○ 자유롭고 솔직한 자문	○ 전문직업주의가 강조되어 가는 추세	○ 국가공무원위원회에서 공직가치의 이행을 위한 상세 지침서 작성하여 운용

* 출처: 서울행정학회. 전계 보고서에서 인용.

3. 공직가치의 중요성과 역할

1) 직무수행에 있어서의 역할

이상과 같이 알아본 공직가치의 역할은 무엇일까. 공직가치에 대해서 연구했던 서울행정학회(2007)는 공공행정에서 가치의 중요성을 다음과 같이 이야기 한다.

공공행정은 자신의 존재이유인 공익을 실현하는데 있어서 ‘직무를 수행하는 과정에서 무엇을 할 것인가?’에 대한 공직자의 평가적인 가치판단과 실천적 판단에 많은

영향을 받는다. 이러한 평가적 판단과 실천적 판단은 신념의 대상을 설명하는 이론과 대상에 의미를 부여하는 가치간의 상호작용에서 발생하며 이러한 상호작용의 결과는 행위자의 신념이 되므로, 이러한 측면에서 볼 때 공직자의 신념은 자신의 직무를 어떻게 이해, 해석하고 직무를 어떻게 수행할 것인지에 대한 결정을 하는데 결정적인 역할을 한다.

즉, 공직수행의 동기부여 측면에서 중요한 역할을 하고, 현실적으로 공적인 목표를 구성원의 협동적 노력을 통해서 달성하고자 하는 것을 공공행정이라고 할 때 협동하는 사람들의 가치는 중요한 역할을 수행한다. 공직자의 가치는 현실의 인식과 평가, 공적인 목표에 대한 인식과 평가, 대안들에 대한 인식과 평가 등에 영향을 미치게 된다(서울행정학회. 2007).

공직가치가 특히 중요한 역할을 할 때는.....

- 정책 결정할 때
- 입법안 준비 및 준 입법(규제, 지침, 기타)안 작성 시
- 법과 준 입법의 해석 시
- 행정재량을 집행할 시
- 입법, 준 입법안 및 관례가 없을 경우
- 애매한 회색지대
(명확히 옳고 정당한 경우와 부당하고 옳지 않는 경우 사이에 있는 애매한 영역)
- 도덕적 딜레마나 상충의 경우
(도덕적으로 정당한 가치, 규범 또는 양심이 상호 충돌할 때)
- 우선순위를 매길 때
(입법적 수요나 요구들이 부족한 자원 때문에 모두 충족될 수 없을 때)
- 양심이 불복을 요구할 때

(서울행정학회. 2007)

2) 조직문화형성과 조직성과에서의 역할

조직구성원들이 같은 가치를 공유할 경우에 그것을 조직문화라고 한다. 조직문화에 대한 대표적인 학자들의 정의를 살펴보면 다음과 같다. Schein(1990)은 조직문화란 조직 내에서 외적인 적응과 내적인 통합의 문제를 제거하기 위해 구성원들에 의해, 창조, 발전되어 그들의 행동을 이끄는 기본적인 가설, 즉 공유된 가치와 신념의 시스템이다. Greenberg와 Baron(1993)은 조직 내 구성원들에 의해 공유된 태도와 가치관, 행동규범 및 기대 등으로 구성된 인지의 틀이다. Holt(1993)은 구성원들이 집단에서 공통된 행동유형을 결정짓는 일련의 공유된 가치와 신념이다. 조석준(1999)는 조직문화라는 것은 개인의 경우에 성격에 해당하는 부분이라고 할 수 있다. 즉, 조직 속에서 이루어지는 활동들의 뒤에 언제나 따라다니는 눈에 보이지 않는 힘이라는 것이다. 좀 더 구체적으로

로는 가치, 신념, 기대, 전제, 인지, 행동규범, 행동유형 등을 의미한다.

이상의 정의를 살펴보면, 조직문화의 공통적인 구성요소를 발견할 수 있다. 조직구성원의 공유된 가치와 신념을 기초로 하는 공통되고 반복적인 행위의 패턴으로 모든 사람이 당연하게 받아들이는 것이 조직문화라는 것이다.

조직문화에 대한 접근방법을 이중범(1994)은 기능론적 방법과 현상학 및 해석학적 방법이 있다고 한다. 먼저, 해석 및 현상학적 방법에 근거하고 있는 순수이론가들은 조직문화를 “존재(is)”의 상태로서 그리고 형성되어 가는 것으로 파악하려고 한다. 이 접근법은 문화의 존재와 그 내용 및 형성과정을 있는 그대로 서술하려고 한다.

기능론적 접근방법은 문화를 소유(Has)의 대상 또는 조직의 결과에 영향을 주는 변수, 즉 “도구의 의미”의 특성을 갖는 것으로 파악하고 따라서 조직문화를 조직의 능률이나 조직행동의 개선을 위한 방안으로서 파악하려는 성향을 나타낸다. 즉, 문화가 조직의 목표를 달성하기 위한 수단으로서 변수군의 일부를 의미하고 또한 관리 가능한 것으로 파악한다(이중범, 1994; Schein, 1985; Ouchi, 1981; Deal & Kennedy, 1982; Trice & Beyer, 1993).

그러므로 조직문화는 조직효과성을 결정하는 중요한 요소(Sathe, 1983)이다. 이러한 믿음의 근본적인 이유는 조직문화가 조직자체와 구성원들이 공유하고 있는 가치체계에 근거하고, 이 가치체계는 조직의 목적, 전략 및 제반행동에 관한 방향과 지표를 제공하기 때문이다(Weiner, 1988). 또한 조직문화는 통제수단의 하나로서 통제의 효과적인 사용은 성과를 향상시킬 수 있으며, 조직문화는 조직목표 수행 시 필요한 정보를 제공하기 때문이다(주효진, 2004; 이용규·정경일·이중수, 2000; Jones, 1983; Ray, 1986).

문화는 세 수준 그림<3>으로 존재하는 것으로서 받아들여진다. 외형적으로는 복장, 행동양식, 물리적인 상징(배지, 로고), 공식적인 행사 또는 의례, 사무실 배치와 같이 모든 것이 보고, 듣고 관찰 가능한 것이다. 더 깊은 수준에서 표출되는 가치와 믿음이 있다. 그것은 볼 수 는 없으나 사람들이 자신이 한 일을 어떻게 설명하고 정당화시키는 지에서 판별될 수 있는 것이다. 예를 들어, 중앙부처에 근무하는 모든 공무원은 기획보고서를 잘 작성하는 직원이 우수 직원으로 인정받고 보상받는다는 것을 의식적으로 아는 것과 같은 것이다. 어떤 가치들은 조직구성원들이 의식적으로 인식하지 않을 수 있는 문화에 매우 깊게 내재되어 있다. 이들 기본적으로 잠재되어있는 가정(Assumptions)은 문화의 가장 깊은 본질이다. 국립과학수사연구소를 예로 들면, 국과수는 사자(死者)의 마지막 증언을 들을 수 있는 곳이라는 것, 이곳에서 사망의 원인을 밝혀내지 못한다면 영원히 그 원인을 밝혀낼 수 없다는 것 그래서 끝임 없는 과학적인 탐구가 필요하다는 것을 누구나 무의식적인 잠재적 가정으로 가지고 있다. 가정은 일반적으로 표출된 가치로서 시작하나 장기적으로는 더욱 깊게 내재화되고 의문을 갖지 않으며-조직 구성원들은 당연시여기고 행동, 언어, 사회적 상호작용의 방식을 이끄는 가정들을 의식하지 못한다.

박근혜 정부가 창조경제와 국민행복 등을 핵심가치로 내세우고 정부정책을 추진하고 있지만 공무원들에게 내재화되어 있는 근본적인 가정이 단기적인 경제적인 성과를 내는

것이 중시되는 것이라면 또는 사회적 약자에 대한 지원이나 배려가 결집력이 센 집단에 반대 부딪쳐 추진과 성과가 미흡할 경우에 그 결과를 정책을 추진한 공무원이 혼자 책임지게 된다면 장기적인 관점에서 국가의 지속가능성 유지와 국민행복의 달성이라는 궁극적인 목적은 달성되기 어려울 것이다.

그림<2> 조직문화의 수준



공직가치를 내용으로 하는 교육프로그램을 만들어 공무원과 공직후보자들을 대상으로 교육하는 것은 기능론적인 접근이며, 공무원들에게 생애적인 공직가치가 공유되고 강화되어 공직문화로서 정착되는 것이 목적이다. 특히, 신규공직자뿐만 아니라 정책적인 판단 또는 윤리적인 판단에 관여하는 고위공직자들을 대상으로 하는 교육과정인 과장후보자과정, 고위공무원단 후보자과정 그리고 정무직 공무원과정에 공직 가치관련된 이슈를 주기적으로 접할 수 있게 함으로써 공직가치가 잠재된 가정 내지는 깊은 믿음으로 이들에게 내재화되었으면 하는 바램이다.⁵⁾

다. 개인의 가치와 조직가치의 부합의 효과

또한 조직의 가치와 개인의 가치가 부합여부가 개인 또는 조직에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구결과에서 조직의 가치와 부합하는 개인의 가치를 보유하고 있는 직원들은 더욱 생산적이고 직장만족도가 높다(Cable & Judge, 1996; Cameron & Quinn, 1999; Nwachukwu & Vitell, 1977; Posner & Kouzes, 1993). 조직의 가치와 부합하지 않는 개인 가치를 보유한 것은 좌절, 갈등, 그리고 성과하락의 주요근원이다(Fisher, Macrosson, & Yusuff, 1996; Lobel, 1992). 팀 구성원들 사이에 도구적 가치와 궁극적

5) 프랑스의 대입 수능시험인 바칼로리아에 출제되는 문제에 다음과 같은 질문이 있다. 죽음은 삶에 있어서 어떠한 의미를 가지는가? 논술하시오. 이 문제를 풀려면 철학을 공부하지 않으면 풀 수 없다. 미국의 명문대 재학하는 많은 대학생들이 대강당에서 철학 강의를 듣는 모습을 섀넬의 강의를 통해서 알 수 있었다. 앞서 소개한 예일대학 철학과 교수인 Kagan의 강의도 예일대학에서 명강의에 속해서 많은 학생들이 듣는다고 한다. 학생때부터 아이들이 윤리적인 문제에 직면해서 삶을 어떻게 사는 것이 올바른 삶이고 행복한 삶인지를 고민하는 것이다.

가치의 양립성뿐만 아니라 팀 구성원들 사이에 가치공유는 현저하게 효과성을 향상시킨다는 것이 발견되었다(Fisher, Macrosson, & Yusuff, 1996). 공공조직이 생래적으로 보유하고 있는 가치에 구성원들이 부합된 행동을 한다면 그 만큼 공조직에 대한 국민의 신뢰는 높아질 것이다. 신뢰는 사회적 자본의 주요구성요소이라는 것은 널리 알려진 사실이다. 그 국가가 가지고 있는 사회적 자본의 크기가 국가경쟁력이 된다는 것도 잘 알려진 사실이다. 선진국일수록 사회적 자본의 크기가 크다는 것은 대체로 이견 없이 학자들에 의해 받아들여지고 있다.

4. 미국 등 주요 정부의 공직가치 교육현황

가. 미 연방정부 등 전 공직자 대상 공직가치 강화방안

미국 등 주요 국가는 공직자가 준수해야 할 공직가치가 무엇인지를 설정하고 그것을 행동강령(Code of Conducts)의 형태로 만들어서 숙지하도록 하고 교육프로그램으로 만들어서 1년에 1회 이상 주기적으로 교육을 실시하고 있다. 교육내용은 공무원이 지켜야 할 행동강령이 무엇인지 그리고 행동강령 위반사례는 어떠한 것이 있는지, 행동강령에 위반된 행동을 주변사람들에게 건의 받았을 경우에는 어떻게 해야 하는지에 대해서 구체적으로 교육을 시키고 숙지하게 하고 있다. 미국 연방공무원이 지켜야 하는 행동강령 14가지와 행동강령을 강화하기 위한 구체적인 사례에 대해서 소개하면 다음과 같다.

Fourteen Principles of Ethical Conduct for Federal Employees

- (1) Public service is a public trust, requiring employees to place loyalty to the Constitution, the laws and ethical principles above private gain.
- (2) Employees shall not hold financial interests that conflict with the conscientious performance of duty.
- (3) Employees shall not engage in financial transactions using nonpublic Government information or allow the improper use of such information to further any private interest.
- (4) An employee shall not, except as permitted by the Standards of Ethical Conduct, solicit or accept any gift or other item of monetary value from any person or entity seeking official action from, doing business with, or conducting activities regulated by the employee's agency, or whose interests may be substantially affected by the performance or nonperformance of the employee's duties.
- (5) Employees shall put forth honest effort in the performance of their duties.
- (6) Employees shall not knowingly make unauthorized commitments or promises of any kind purporting to bind the Government.
- (7) Employees shall not use public office for private gain.

- (8) Employees shall act impartially and not give preferential treatment to any private organization or individual.
- (9) Employees shall protect and conserve Federal property and shall not use it for other than authorized activities.
- (10) Employees shall not engage in outside employment or activities, including seeking or negotiating for employment, that conflict with official Government duties and responsibilities.
- (11) Employees shall disclose waste, fraud, abuse, and corruption to appropriate authorities.
- (12) Employees shall satisfy in good faith their obligations as citizens, including all financial obligations, especially those -- such as Federal, State, or local taxes -- that are imposed by law.
- (13) Employees shall adhere to all laws and regulations that provide equal opportunity for all Americans regardless of race, color, religion, sex, national origin, age, or handicap.
- (14) Employees shall endeavor to avoid any actions creating the appearance that they are violating the law or the ethical standards set forth in the Standards of Ethical Conduct. Whether particular circumstances create an appearance that the law or these standards have been violated shall be determined from the perspective of a reasonable person with knowledge of the relevant facts.

(하지 말아야하는 사례)

연방공무원은 다음과 같은 사람이나 조직으로부터 선물을 받을 수 없다.

- 직원이 속해있는 기관의 공식적인 업무대상이 되는
- 직원이 속해있는 기관과 비즈니스를 하거나 비즈니스를 하려고 하는
- 직원이 속해있는 기관에 의해서 규제되는 활동과 관련이 있는
- 직원의 공식적인 업무의 수행 또는 비 수행에 의해 실제로 영향을 받을 수 있는 이권을 가지고 있는
- 직원의 공식적 지위와 관련이 있어서 선물을 주는

Sonna는 자신의 팀장의 은퇴선물로 테니스 라켓을 선물하고자 팀 직원들로부터 금전을 걷으려한다. 팀원들 각자가 내야할 돈이 5\$이다.

이것은 허용되는가? No.

특별하고 빈번하지 않은 자발적인 기여에 의한 집단 선물은 허용한다. 쏘냐의 모금 방법은 비자발적으로 주어진 기부를 결과 시키기 때문에 부적절하다. 쏘냐는 일상적인 금액을 제시할 수 있으나 더 적은 금액을 해도 되고 전혀 하지 않아도 된다는 것을 모든 직원들에게 알려주어야 한다.⁶⁾

나. 미 연방 등 고위공직자 공직가치 교육사례

미연방 고위공무원 교육을 담당하고 있는 기관은 인사관리처(OPM: Office of Personnel Management)산하에 교육기관인 FEI(Federal Executive Institute)와 MDC(Management Development Center)이다. 연방고위공무원(Senior Executive Seminar)을 대상으로 하는 LDS(Leadership Development Seminar)과정 총6주 과정중에 1주를 할애해서 공직가치 교육을 실시하기도 하고 별도의 공직가치교육과정을 만들어서 교육을 실시하고 있다.

공직가치 교육프로그램은 교육을 담당하는 컨설팅기관의 이름을 따서 The Aspen Institute Executive Seminar이다. 이 과정의 교육목표는 첫째 민주사회의 기본생각, 가치에 대해 이해하고 이러한 가치가 어떻게 사람들이 생각하는 방법에 영향을 미치는지, 민주사회 시민으로서 행동하게 하는지에 대한 이해, 둘째는 좋은 사회의 기본가치에 대한 심도 깊은 논의, 연방정부 고위공직자로서 업무현장에의 적용, 셋째는 관리자로서 리더십 발휘에서 신뢰와 가치의 중요성에 대한 성찰이다.⁷⁾

주요교육내용은 다음 표에서 보여주는 것과 같다. 주요내용은 미국 국가건설과 정부 정책에 영향을 미친 주요 공공철학과 미국 독립선언문, 미국 독립헌법 그리고 헌법에 명시된 국가기관의 역할과 기본권 관련된 연방대법원의 주요판례를 통해서 국가기관의 역할이 어떻게 설정되었고 기본권이 강화되었는지에 대해서 학습하고 상호토론하고 발표하는 시간을 갖는다. 일주일 교육과정 중에 하루는 미국 건국과정에서 건국 사상에 영향을 미친 초대국무장관이자 3대 대통령을 지낸 토머스 제퍼슨대통령 기념관과 남북 전쟁을 승리로 이끌어 공화국의 분열을 막았던 링컨 기념관, 조지워싱턴 기념관 등을 직접 방문하고 그분의 사상과 국가관에 대해서 학습하는 시간을 가진다.

교육내용	세 부 내 용
공공철학	◎자유, 평등, 효율성, 공동체 네 가지 가치 - 자유: 토마스 홉스의 리바이어던, 존스튜어트밀의 자유론, 밀턴 프리드만의 자본주의와 자유 - 평등: 루소의 사회계약론, 알렉스 토크빌의 미국 민주주의, 버지니아 울프의 자기만의 방 - 효율성: 플라톤의 공화국, 존로크의 제2의 논문, 아담스미스의 국부론, 아서 오쿤의 평등과 효율성 - 공동체: 아리스토텔레스의 정치학, 니코마스 윤리학, 메리 미드글레이의 사랑과 마음, 레이첼 칼슨의 조용한 봄
헌법과 건국이념	◎미국 헌법과 판례 - 페더럴 리스트에 기고된 건국아버지들의 주요 기고문 - 미국 독립선언서 ◎미국 헌법과 판례 - 국가의 주요기관의 역할(입법, 행정, 사법부의 역할)과 관련 판례이해 - 수정헌법 기본권조항과 관련된 연방대법원의 판례 학습 ◎미국 건국아버지와 국가형성에 영향을 미친 정치지도자의 기념관 방문 - 토머스 제퍼슨 기념관, 링컨 기념관, 워싱턴 기념관 등

6) 출처: <http://www.justice.gov/jmd/ethics/general.f.htm>

7) FEI에서 공직가치교육을 담당하는 관리자와의 인터뷰결과이며, 중앙공무원교육원에서 2012년에 FEI에 출장을 다녀온 이후에 출장보고서에 담은 내용임.

IV. 우리나라의 공직가치강화를 위한 제도적 방안 및 주요논제

1. 반부패와 관련된 제도와 교육

국민권익위원회는 공직자들을 대상으로 부패방지과 관련된 교육을 실시하기 위해서 위원회산하에 청렴교육원을 별도 설립하고 운영 중에 있으며, 매년 전 부처 공무원을 대상으로 부패방지 사이버교육 교육과정을 1년에 1회 이상 의무적으로 이수하게 하고 있다. 또한 청렴교육원에서 실시하고 있는 청렴교육과정에서는 조선시대 관료들의 청백리정신과 공직자의 윤리관 그리고 국민권익위원회 설치에 관한 법률에서 공직자 부패관련 규정, 규정위반사례, 부패를 방지하기 위한 사전 및 사후관리 제도 이해, 청렴이 국가경제에 미치는 효과에 관한 연구자료, 사례학습 등을 실시하고 있다. 공직자의 부패를 사전·사후적으로 방지하기 위한 제도적인 장치로 『부패방지 및 국민권익위원회에 설치에 관한 법령』과 대통령령으로 『공무원행동강령』이 있으며, 경조금품 및 선물의 수수금액 한도 및 직무관련자와 식사를 할 경우에 식사비 수수한도 등 구체적인 내용과 행동요령을 규정하고 있다.

또한 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하고, 공무집행의 공정성을 확보하는 등 공익과 사익의 이해충돌을 방지하여 국민에 대한 봉사자로서 가져야 할 공직자의 윤리를 확립함을 목적으로 『공직자윤리법』이 있으며, 공직자 및 공직후보자의 재산등록, 등록재산 공개 및 재산 형성과정 소명과 공직을 이용한 재산취득의 규제, 공직자의 선물 신고 및 주식백지신탁, 퇴직공직자의 취업제한 및 행위제한 등을 규정하고 있다.

국가의 부패수준이 낮아지면 정부와 공공기관에 대한 국민의 신뢰도와 사회적 자본이 커진다는 전제하에서 사회적 자본의 크기가 크면 국가경쟁력이 향상되는 것으로 도구주의적인 관점에서 공직자의 청렴성의 중요성을 강조하고 있다. 1인당 사회적 자본이 가장 큰 나라는 스위스로 542,000달러수준이고 우리나라의 사회적 자본의 크기는 107,000달러수준이다.

2. 공공기관 투명성과 효율성강화 방안으로 정부 3.0추진

공공기관 투명성 확보를 제도적인 방안으로 1996년 공공기관 정보공개에 관한 법률을 제정하였다. 이 법은 국민들이 정보공개청구가 있을 경우에 공공기관은 국민이 요구하는 정보를 일정한 기간이내에 공개할 것을 명시하고 있다. 정보공개가 국민의 청구가 있을 경우에 한정되고 공개의 범주도 청구범위로 한정되기 때문에 정부의 정책결정과정에 대한 투명성을 떨어질 수 밖에서 없다. 세계경제기구(WEF)에서 조사한 결과에 의하면 2012년도 기준 한국의 정책결정투명성은 세계 133위로 아주 낮은 수준에 해당된다.

정부의 정책결정의 투명성을 강화하기 위한 차원에서 박근혜정부는 정부3.0을 추진하고 있다. 공공기관 정보공개에 관한 법률을 개정하여 국민들의 정보공개청구가 없더라도 공공기관(범위 확대: 위원회, 출자·출연·보조기관 등 약1,700개 확대)은 공공기관

에서 생산된 문서의 원문까지 시스템적으로 공개(공개로 결정된 문서는 최고결재권자의 결재와 동시에 www.open.go.kr로 이관됨)할 것을 의무화하고 있다. 단, 법 9조에 예외적인 사항으로 법령상 비밀, 국가안보, 국민생명·신체보호, 사생활 보호, 공정한 의사결정, 재판, 경영·영업상의 비밀, 투기우려 정보 등의 경우에 비공개 정보로 최소한으로 규정하고 있다. 정부3.0의 추진을 통해서 공개되는 정보는 획기적으로 확대될 것이다. 2013년 말까지 약 31만 건 ⇒ '14년 말 4.9억 건 ⇒ '15년 말 6.7억 건 ⇒ 16년 말 7.4억 건 ⇒ '17년 말 7.7억 건 ⇒ '18년 말 6.5억 건이 될 것이다.

정부의 정보공개강화는 미국을 비롯한 G8국가들에 의해서도 추진되고 있다. 미국의 경우에는 2009년 1월 오바마 대통령 취임과 동시에 정부부처 및 공공기관들의 “정보의 투명성, 시민참여, 협업체계” 증진을 목표로 “Open Government Initiative”를 마련하고 공공데이터를 전면 개방하였다. 2009년 5월부터 연방정부 각 기관별로 보유하고 있는 공공데이터의 통합 제공을 위해 “Data.gov”라는 통합개방 포털을 구축·운영하고 있다. 유럽연합(EU)은 2011년 12월에 유럽 경제 성장 및 사회현안 해결, 과학기술 선도, 행정의 투명성과 효율성 향상 등을 목적으로 EU기구와 27개 회원국 공공기관의 모든 공공데이터의 온라인 개방을 의무화한 “Open Data Strategy”를 수립하여 발표하였다. OECD는 '11년부터 글로벌 차원에서 국민들의 국정 참여를 활성화하기 위하여 열린정부 파트너십(Open Government Partnership) 사업을 추진하고 있으며, 아래 4개 사항을 핵심요소로 하고 있다.

- ① 재정정보의 투명성: 필수 예산정보가 공개되고 예산편성 절차가 공개적 진행
- ② 공공정보 접근성: 정보공개법이 제정되어 국민들이 모든 공공정보에 손쉽게 접근할 수 있도록 보장
- ③ 고위공무원 재산공개: 선출직 및 고위공무원의 소득과 자산정보가 공개되어 부패방지 및 책임행정이 구현
- ④ 국민 참여 보장: 국민들의 정책결정과정 참여를 보장

(출처: 안전행정부. 희망의 새시대 정부3.0이 함께 열겠습니다. 9)

정부가 가지고 있는 데이터에 대한 개방을 법적으로 의무화하기 위해서 2013년 7월 『공공데이터제공과 이용활성화에 관한 법률』이 제정되었으며, 공공데이터의 개방을 통해 새로운 일자리 창출에 기여하려고 하고 있다. G8국가들은 2013년 6월 북아일랜드 G8 정상회의에서 각국 정상은 오픈데이터 참여원칙을 담은 “오픈데이터 헌장(Open Data Charter)”에 조인하였다. 정부가 가지고 있는 정책결정문서의 개방은 정부의 투명성을 강화하기 위한 방안이라면, 공공기관이 가지고 있는 공적인 데이터의 개방은 공공데이터를 통한 새로운 산업의 창출 또는 일자리 창출이라는 목표를 가지고 있다.

다른 한편으로, 정부업무의 효율성을 강화하기 위한 방안으로 정부3.0은 협업행정을 추진하고 있다. 정부(중앙정부와 지방자치단체)와 공공기관이 가지고 있는 시스템을 연결하고 통합시킴으로서 정부업무의 효율성과 대국민서비스를 강화하고자하는 목적이다. 기존에 정부업무의 효율성을 기하기 위해서 유사부문을 통폐합하는 방식이 하드웨

어적인 접근이었다면 정부3.0은 부처별로 사용하는 업무관리 및 정보관리시스템을 통합하고 연결한다는 측면에서 소프트웨어적인 접근이라고 할 수 있다. 협업행정에 대한 유형을 살펴보면 다음과 같다.

협업행정의 유형은 첫 번째, 참여주체에 따라 중앙부처간 협력형, 예를 들어 석면의 안전관리를 위한 협력으로 안행부, 환경부, 고용노동부, 국토교통부, 농축산식품부간의 사업연계. 중앙부처와 지자체간 협력형, 예를 들어 민간육종연구단지의 활성화 지원을 위한 협력으로 국립종자원과 김제시의 협약체결. 중앙부처와 지자체 그리고 공공기관 간 협력형, 예를 들어 자동차 과태료 일괄 압류해제 납부시스템 구축협력방안으로 국토부, 안행부, 국세청, 경찰청, 지자체, 국민연금건강보험공단 간에 연계. 두 번째, 내용에 따른 분류로 ①자원공동활용형으로 기상청, 국토부, 국방부, 안행부의 기상-강우 레이다 공동활용 협력. ②윈스톱 서비스 제공형으로 관세청, 농진청, 환경부, 산자부, 식약처의 통관창구 단일화를 위한 기관 간 협력. ③기관 간 정책협력형으로 소방방재청, 경찰청, 해양경찰청, 자치단체 및 안행부의 해수욕장 안전관리 효율화를 위한 협력. 셋째 협업효과에 따른 유형으로 ①서비스 만족도 제고형으로 연말정산 간소화를 위한 협력. ②내부 효율성 제고형으로 헬기운영효율화를 위한 협력형이 있다.

3. 고위직 공직자의 공직가치 강화를 위한 교육사례

중앙부처 및 공공기관 소속 고위 공직자의 교육을 담당하고 있는 중앙공무원은 고위직공직자의 윤리관을 강화하기 위해서 강의식 학습과 체험식 학습을 병행하고 있다. 매 교육과정 입교식 이후에는 국립현충원을 찾아 대한민국의 국권회복을 위해 애국지사들과 열사 그리고 전쟁에서 싸우다 순직한 전몰군경, 그리고 직무현장에서 일하다 순직한 공무원을 기리는 충혼탑에 참배하고 공무원에게 국가보위의 의무가 있음을 되새기고 국가의 안녕을 위해 헌신할 것을 다짐하게 한다. 강의식 토론식 교육에서는 헌법 제정·개정 정신의 이해, 철학적 관점에서 공직자의 윤리관, 국가정체성 확립을 위한 공무원이 해야 할 의무와 권리이해, 그에 따른 공직가치 등을 학습한다. 다산의 공직관 이해, 북한 및 동북아시아의 정세이해와 안보관, 주요 군사시설 방문과 군 지휘관 특강의 군의 대비태세 및 군 전력화 계획 이해, 다문화가족에 대한 이해와 지원방안 토의, 올바른 역사의식에 대한 이해 강의 등이 강의식 또는 토론식으로 진행된다. 체험식 학습에는 민생현장 및 중소기업 현장 체험, 국토순례과정에서 농촌체험 및 봉사활동, 각종 사회복지시설 봉사활동, 군주요 시설의 방문 및 브리핑 청취, 독도 및 서북 5도 방문 등이 실시되고 있다. 중앙공무원 교육원 공직가치 프로그램의 주요내용을 헌법정신과 국가정체성에 대한 이해, 공직윤리와 공직관의 이해 그리고 안보관이라는 모듈로 구분하여 주요내용과 참고문헌 그리고 교과목 등을 기술해보면 다음과 같다.

1) 헌법정신과 국가정체성에 대한 이해

(가) 국가형성 주체로서 국민에 대한 이해

주요 내용		참고문헌
-인민과 국민의 개념이해 (주권재민의 원칙 이해) -기본권보장의 주체로서 국가 -국민전체의 봉사자로서의 공무원의 지위		마키아벨리의 군주론 존 로크의 제2의 논문, 루소의 사회계약론 유진오의 헌법해의, 16-17세기의 계몽주의 사상
교과목	-국가관과 공무원의 역할, 공직윤리 및 가치 -사이버 교과: 헌법정신에 기반한 공직윤리 및 가치 -신임사무관 공직가치 기초강연 -헌법교육: 민주공화국과 주권재민의 원칙 -박근혜정부의 국정철학과 공직자의 자세(국민중심, 국민행복 국가실현) -국정지표의 이해 및 실천	

(나) 민주주의와 기회균등의 이해

주요내용		참고문헌
-만민 평등주의와 기회균등 -삼균주의(정치적, 경제적, 교육적 균등) -기본권 조항의 우선순위 이해 -법치주의에서 입헌주의로의 변천사 이해 -사회통합과 실질적 민주주의의 실현 (20세기 초의 공무원 조직의 확대 이유)		이승만의 독립정신 조소앙의 삼균주의 유진오의 헌법해의 정종섭의 대한민국헌법이야기 박은정 왜 법의지배인가 서희경의 제헌헌법사
교과목	-국가관과 공무원의 역할, 공직윤리 및 가치 -공직가치 분임활동 및 발표 -공직가치 사례학습 및 분임연구·발표 -사이버 교과: 헌법정신에 기반한 공직윤리 및 가치 -신임사무관 공직가치 기초강연 -헌법교육: 민주주의 정신과 사회권적 기본권의 이해 -지금은 국민대통합시대 -사회봉사의 이해와 봉사활동·중소기업현장체험 -해외봉사활동: 신임사무관 저개발국가 봉사활동	

(다) 자유주의에 대한 이해

주요내용		참고문헌
-개인주의와 집단주의의 차이 이해 -공리주의와 자본주의의 이해 (인간의 욕구와 쾌락에 대한 이해) -아담스미스의 국가론과 자유방임주의 -적극적 자유와 소극적 자유에 대한 이해 -인간관의 변천과 자유인과 자유주의에 대한 올바른 이해(20세기 입헌주의의 등장: 적극 국가론) -도덕적 선택능력을 가진 자유인으로서 인간관 (민주주의 국가에서의 시민정신)		칸트의 이성에 대한 이해 벤담의 공리주의 맨더빌의 꿀벌의 우화 존 스튜어트 밀의 자유론 롤스와 노직의 자유주의 아담스미스의 국부론과 도덕감정론, 프리드만의 자본주의와 자유 김경희의 공화주의 엘 고어의 이성의 위기 등
교과목	-국가관과 공무원의 역할, 공직윤리 및 가치 -사이버 교과: 헌법정신에 기반한 공직윤리 및 가치 -공직가치 사례학습 및 분임연구·발표 -신임사무관 공직가치 기초강연 -헌법교육: 자유권적 기본권, 재산권보장 조항 -공직자가 갖추어야 할 시민정신	

(라) 공화국과 대한민국 역사의식에 대한 이해

주요내용		참고문헌
-공화주의 사상에 대한 이해 -공화주의와 공동체주의의 차이에 대한 이해 -역사의식과 근대한국사에 대한 올바른 이해 -공익(사회통합)추구자로서 공무원의 역할이해 (시어도러 루즈벨트의 신국가주의 정신 이해)		아리스토텔레스의 정치학 플라톤의 국가론 등 제헌헌법사 아마타 센과 마이클 샌델공 동체주의, 마이클 샌델의 도 덕정치, 정의론 등
교과목	-역사의식 교육: 근대 한국사이해 -공직자로서 갖추어야 할 역사의식 -고구려 역사와 문화 특강 -국립현충원 참배, 국가정체성교육(현장견학) -신임사무관 국토순례 및 봉사활동(농촌·중소기업 봉사 및 체험) -국가관과 공무원의 역할, 공직윤리 및 가치 -사이버 교과: 헌법정신에 기반한 공직윤리 및 가치 -신임사무관 공직가치 기초강연 -헌법교육: 권력분립의 원칙, 견제와 균형의 원리	

2) 공직윤리와 공직관의 이해

(가) 민주주의와 자유주의 정신에 기반한 공직윤리와 공직가치

주요내용		참고문헌
-직업공무원제도와 신분보장에 대한 이해 (소청제도, 재산등록 및 공개제도 등) -공평무사와 정치·종교적 중립성에 대한 이해 -청렴성과 투명성에 대한 이해 -법적합성, 책임성과 대응성에 대한 이해		- 헌법재판소 판례이해 - 막스 베버의 관료제 - 행정이론에 근거한 공직관 - 조선의 선비정신과 청백리제도 - 서울행정학회의 공직가치용역결과보고서 등
교과목	-다산 정약용의 청렴사상, 조선시대의 선비정신 -정부3.0강의 및 공무원 인사관리제도 특강 -종교다양성 관련 강의 -국민권익위원회 반부패 특강 -국가관과 공무원의 역할, 공직윤리 및 가치 -사이버 교과: 헌법정신에 기반한 공직윤리 및 가치 -신임사무관 공직가치 기초강연 -헌법강의: 직업공무원제도와 신분보장, 공무원의 권리와 의무	

(나) 공직자로서의 직업관

주요내용		참고문헌
-국가보위(공동체유지와 지속가능성)의무 -상사의 직무상의 명령에 대한 복종의무 -직무성실, 영리행위 및 겸직금지의무 -국민전체의 봉사자와 국민에 대한 책임의무 -창의성과 효율성의 의무		- 헌법·국가공무원법 이해 - 공무원 선서 - 헌법재판소 판례이해
교과목	-전·현직 장차관 및 선배공직자 특강 -국민권익위원회 반부패 특강 -국가관과 공무원의 역할, 공직윤리 및 가치 -사이버 교과: 헌법정신에 기반한 공직윤리 및 가치, 반부패 청렴교육 -신임사무관 공직가치 기초강연 -창조경제·과학기술, 창조경제의 이해와 추진전략	

3) 안보관

(가) 북한정치체제와 생활에 대한 이해

주요내용		참고문헌
-사회주의와 1인 지배체제에 대한 이해 -통일 대비한 북한주민의 생활과 문화에 대한 이해 -남·북 분단 및 대치상황에서 남북한 군사력에 대한 이해 (육·해·공군에 전력 대한 이해) -한·미 조약과 조·중 조약에 대한 이해 -조·미 휴전협정에 대한 이해		외부 주요인사 특강
교과목	-국가정보보호의 이해 -정전체제와 한미 동맹 -최근 북한정세와 남북관계(탈북공무원 강의 등) -내가 본 대한민국과 북한실상 -신임사무관 전방입소 또는 병영체험 -각군 지휘관의 안보 및 군 발전방향 특강	

(나) 동북아정세와 대한민국의 대응과 준비자세

주요내용		참고문헌
-한·중·일의 정치·경제·군사적인 역학관계 이해 (독도· 간도·이어도 등을 포함한 영토분쟁) -현실주의, 신 현실주의, 구성주의관점에서 이해 -한·미관계, 한·일관계, 한·중관계의 전망과 바람직한 변화방향에 대한 이해 -아세안 국가들과의 관계 이해		외부 주요인사 특강
교과목	-한반도 주변 국제안보 정세 -한반도와 국제정세 -독도에 대한 이해, 독도 표기문제에 대한 특강 -각군 지휘관의 군 전력화 특강	

4. 국가정체성 강화관련 교육자료 개발 및 주요논제

고위공직자 또는 공직후보자들을 위한 교육 자료로서 가장 연구가 부족한 부분이 대한민국 헌법제정·개정정신 내지는 건국아버지들의 국가설계에 바탕이 된 철학적인 사상일 것이다. 대한민국 헌법이 서구의 제도를 이식했다하더라도 대한민국만의 고유한 국가 기본제도에 대한 특징은 존재할 것이다. 기존 연구결과를 보면 대한민국 헌법 또는

국가정체성에 대한 숙고는 적어도 3.1만세 운동 정신을 이어받은 1919년 상해임시정부 수립과 임시헌장제정부부터 있었다는 것에 이견이 없다.⁸⁾ 또한 해방이후에도 많은 건국 세력들은 헌법안을 제출했고 건국세력들의 숙고와 합의의 과정을 거쳐서 헌법안이 만들어졌다는 것을 여러 연구에서 보여주고 있다. 헌법제정·개정정신과 국가정체성을 연구하면 대한민국이 어떤 나라가 되었으면 좋겠는가를 보여주는 국가비전과 그 비전을 실현하기 위한 국가제도 그리고 정부와 공직자의 역할을 추론할 수 있을 것이다. 그것을 밝혀내려고 하는 노력이 대한민국 헌법의 제정과 개정정신에 관련된 연구이다.

대한민국의 국가정체성을 왜 자유민주주의 내지는 사회민주주의가 아닌 민주공화국이라고만 했을까? 민주공화국은 헌법제정권자의 결단이기 때문에 헌법 개정의 대상이 아니라고 하는 데 그 이유는 무엇일까? 건국의회를 왜 양원제가 아닌 단원제로 했을까? 권력분립을 통한 견제와 균형유지, 의회제도로써 양원제와 단원제에 대한 고심, 대통령제와 의원내각제도 중에 어떤 것으로 할 것인가에 대한 고심, 대통령제로 결정한 이후에 대통령의 권력을 견제하기 위한 장치, 기본권 조항의 우선순위에 영향을 미친 철학사상과 우선순위에 따른 배열 및 기본권의 한계에 대한 분명한 명시, 자유시장 경제 질서와 정부개입의 범위와 그 한계에 대한 부분, 국민생활의 균등한 삶을 위한 제도적인 장치 그리고 직업공무원제도에 대한 보장과 공무원의 정치적 중립 의무의 명시, 토지개혁내지는 농자유전의 원칙 천명, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화 실현 등에 윤리적인 판단이 내재되어 있다.

대한민국 국가제도 설계에 있어서 바탕이 된 근대 공공철학은 무엇이었는가? 공화주의, 자유주의, 신(Neo)자유주의, 사회주의, 신(New) 자유주의, 공동체주의라 불리는 철학사상의 주요내용, 건국헌법에 사상적 기반을 제공한 사상가의 범위는 이승만 박사, 유진오 박사, 조소앙선생, 김구 선생, 김규식 선생, 조봉암 선생 등등 누구를 건국의 아버지라고 부를 수 있을까? 대한민국의 헌법의 정신적 기원은 어디에 있을까? 예를 들어, 만민공동회와 헌의 6조, 삼일독립정신과 상해임시정부 헌법, 해방이후에 만들어진 임시강령 등 주요교육자료 및 사례의 범위는 어떻게 할 것인가? 행정학분야에서 다루어야만 하는 연구대상 또는 범위에 속하는지에 대해 의문을 제기한다. 기존 대한민국 헌법정신에 대한 연구는 헌법학, 정치학 또는 사학분야에서 도출된 것이 일부 있다.

고위공직자의 주요 정책결정에 있어서 윤리적인 판단기준을 제시하는 헌법제정 및 개정정신 그리고 철학적 배경이 된 철학사상은 공직가치에 대한 연구 분야로서 행정학에서 다룰 수 있는 연구주제이라고 생각한다. 행정학 연구가 주어진 목표에 대한 능률적인 수행을 위한 능률성을 추구하는 가치중립에서 출발했다할지라도 행정에서 가치판단을 배제하는 것이 가능하거나 바람직하지 않다고 볼 때 한국행정의 방향성을 제시하는 건국헌법과 헌법제정 및 개정정신 그리고 그 사상적인 배경은 철학사상에 대한 연구가 필요하다고 생각한다.

8) 서회경. (2012). 대한민국헌법의 탄생-한국 헌정사, 만민공동회에서 제헌까지. 창비. 김수용. (2008). 건국과 헌법-헌법논의를 통해 본 대한민국 건국사. 경인문화사. 박찬승. (2013). 대한민국은 민주공화국이다-헌법 제1조 성립의 역사. 돌베개. 정종섭.(2013). 대한민국 헌법이야기, 이승만. (1904). 독립정신 등을 참조하여 기술하였음

V. 결론

현대의 고위공직자들이 정책결정과 집행과정에서 직면하는 문제들은 대부분이 윤리적인 문제들일 수 있다. 최근 여러 공직윤리와 관련된 문제들이 사회적인 문제로 부각되어 온 나라를 시끄럽게 하고 있다. 노인연금 및 노인의료 확대를 포함한 복지확대에 대한 논쟁, 무상급식과 대학등록금 반값 관련되어 보편적 복지정책이 바람직한지 또는 선별적인 복지정책이 바람직한지에 대한 논쟁, 영리법인의 허용문제, 시장자유와 정부개입의 범위에 관한 논쟁 등 다양한 문제에서 고위공직자들에게 윤리적인 판단을 요구하고 있다.

필자는 서구에서 발전되고 이식된 철학사상에 대한 이해, 미국에서 기원한 행정학 이론에 대한 이해 이외에 대한민국의 국가정체성에 부합하는 윤리적인 판단의 필요성이 더 크다고 생각한다. 그래서 필자는 우리 선조들이 건국헌법을 만들 때 품었던 국가의 비전이 무엇이었는지? 어디로부터 헌법정신의 기원을 삼을 것인지? 누구를 헌법정신에 영향을 미친 건국의 아버지라고 부를 수 있을지? 국가비전을 실현하기 위해서 어떻게 국가제도를 설계하는 것이 바람직한지에 대한 행정학 분야에서 진지한 연구가 필요할 것이라고 생각한다.

최근 한국 정부는 시장 또는 기업마인드를 정부에 도입하는 것이 마치 직업윤리인 것처럼 생각해왔다. 기업처럼 모든 업무에서 성과를 내는 것이 좋은 것이고 그 성과를 가지고 평가를 받아왔다. 여기서 문제는 기업에서 성과향상에 도움이 되었다고 소개되는 대부분의 연구결과들이 단기 성과이고 경제적인 성과평가에 의존했다는 것이다. 즉, 경제적인 합리성을 위주로 하는 공리주의 철학에 기초한 성과이다. 정부와 기업의 존재목적이 다른데, 기업에서 경제적인 성과향상에 도움이 된 기법이 과연 정부에도 잘 접목될 것이라고 생각하는 것은 오판일 수 있음을 생각해야한다. 또한 정부의 존립목적과 관련된 윤리적인 판단이 더 중요할 수 있음을 생각해야한다. 미국 등 주요 국가들과는 다른 대한민국의 정체성에 부합하는 국가제도의 설계와 정책집행은 헌법제정과 개정제 합의한 주권자인 국민을 진정으로 섬기는 자세가 될 것이다. 그래야 국민이 행복한 국가를 실현할 수 있을 것이다. 결론적으로 고위공직자와 공직후보자들을 위한 공직가치교육의 필요성을 제안하고 그 교육 내용이 될 수 있는 국가정체성에 대한 연구의 필요성을 제안한다.

[참고문헌]

- 고려대학교출판부. (2009). 「현민 유진오 제헌헌법 관계 자료집」. 고려대학교 출판부
- 국가경쟁력위원회. (2008). 국가경쟁력강화를 위한 법질서 확립 방안. 국가경쟁력강화를 위한 7차 회의자료.
- 김수용. (2008). 「건국과 헌법」-헌법논의를 통해 본 대한민국건국사-. 서울대학교 법학연구소 변학연구총서. 18. 경인문화사
- 노명식. (2011). 「자유주의의 역사」. 책과 함께
- 마이클샌델. (2010). 「정의란 무엇인가」. 도서출판 김영사.
- 마이클샌델. 안진환·이수경 역.(2010). 「왜 도덕인가?」 한국경제신문.
- 밀턴 프리드먼. 심준보·변동열 옮김. (2007). 「자본주의와 자유」. 청어람미디어.
- 서울행정학회. (2007). 새로운 공직가치 도출과 교수체제 개발을 위한 연구. 「공직가치도출을 위한 중간보고서」
- 서울행정학회. (2007). 새로운 공직가치 도출과 교수체제 개발을 위한 연구. 「공직가치도출을 위한 결과보고서」
- 서희경. (2012). 「대한민국 헌법의 탄생」-한국 헌정사, 만민공동회에서 제헌까지. 서남동양학술총서. 창비.
- 송복 외. (2011). 「저서를 통해 본 이승만의 정치사상과 현실인식」. 현대한국학연구소 학술총서. 15. 연세대학교 출판부
- 세실 라보르드 외. 역/곽준혁. (2009). 「공화주의와 정치이론」. 도서출판 까치.
- 신용일·정우진.(2009). 조직효과성 향상 결정요인으로서의 조직문화변화에 관한 연구 : 법무부 적용사례를 중심으로. 「한국인사행정학회」 제8권 2호. 27-57.
- 아리스토텔레스. 역/천병희. (2009). 「정치학」. 도서출판 숲.
- 안전행정부. 2013. 「희망의 정부3.0이 함께 열겠습니다」. 2013. 5. 발표자료
- 엘 고어. (2008). 역/안종철. 「이성의 위기」. 도서출판 : 중앙북스.
- 원재훈. (2010). 「안중근, 하얼빈의 11일」. 사계절.
- 유진오. (1949). 「헌법해의」. 서울: 명세당
- 유홍립. (2003). 「현대정치사상연구」. 인간사랑.
- 이승만. (2008). 「풀어쓴 독립정신」. 청미디어.
- 이성호. (1985). 「바른사고 바른행동」. 현대인력개발원.
- 이용규·정경일·이중수. (2000). Geert Hofstede의 조직문화 비교방법의 고찰. 한국행정학회. 「2000년도 동계학술대회 발표논문집」-새천년의 행정학 패러다임(1), Vol. 0. No. 0. 7-21.
- 이종범. (1994). “행정학의 연구와 조직문화 : J. Martin의 조직문화에 관한 3가지 관점,” 「한국행정학보」. 28권 2호. 707-717.
- 이종범.(1986). 「국민과 정부관료제」. 서울 : 고려대학교 출판부.
- 이세정·이상윤. 「2008 국민 법의식 조사연구」. 한국법제연구원.
- 장호순. (2009). 「민주주의와 인권을 신장시킨 명판결」-미국헌법과 인권의 역사. 개마고원
- 정정길. (2010). 「행정학의 새로운 이해」. 대명출판사.
- 콜버그·레빈·휴어 著. 문용린 옮김. (2000). 「콜버그의 도덕성 발달이론」. 대우학술총서.

- 아카넷.
- 하유식. (2000). 대한제국기 이승만의 정치사상과 대외인식. 부경역사연구소, 「지역과 역사」. 6. 19-33.
- Amartya Sen. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, Mass : Harvard University Press.
- Colby, A., Kohlberg, L., Gibbs, J., and M. Lieberman. (1983). A Longitudinal Study of Moral Judgment. *Monographs of the Society for Research in Child Development*, Vol. 48, No. 1/2. 1-124.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millenium : A Meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86, 425-445.
- Dahl. R. (1947). The Science of Public Administration: Three Problems, *Public Administration Review*, Vol. 7. In Yeom, Jae-Ho. (1996). *"The Contribution of Organizational Theories to the Study of Public Administration,"* 「행정과 정책」 2호.
- Demzets, H. (2002). Toward A Theory of Property Rights II : The Competition Between Private & Collective Ownership. *The Journal of Legal Studies*. 653-672.
- Hampden-Turner, C., and F. Trompenaars. (1998). *Riding the waves of culture*. New York : McGraw-Hill.
- Helm, C., & M. Morelli. (1979). Stanley Milgram and the Obedience Experiment : Authority, Legitimacy, and Human Action. *Political Theory*. Vol. 7. No. 3. Aug. 321-345.
- Hill, Christopher.,(1967). *Reformation to Industrial Revolution*. Weidenfeld & Nicolson.
- Janis, I. L. (1989). *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: Free Press.
- Kagan. S. (2012). *Death*. Yale university press
- Kant, I., (1785). *Groundwork for the Metaphysics of Morals*. translated by H. J. Paton.(1964). New York : Harper Torchbooks.
- Kelling, G. L., & W. J. Bratton. (1993). Decling Crime Rates : Insiders' Views of the New York City Story. *The Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol 88. No 4. Symposium. (Why is Crime Decreasing).
- Kohlberg, L. (1969). The cognitive-development approach to socialization. In Goslin, D. A. (Ed.). *Handbook of socialization theory and research*.
- Kohlberg, L.(1981), *Essays in moral development*(vol. 1). New York : Harper and Raw. Chicago : Rand McNally.
- Kohlberg, L. & Ryncarz, R. A. (1990). Beyond justice reasoning : Moral development and consideration of a seventh stage. In Alexander, C., & Langer, E. J.(Eds.), *Higher stages of human development*. New York : Oxford University Press. In Whetten, D. A., & Cameron, K. S. (2005). *Developing Management Skills*. New Jersey : Pearson Education, Inc.
- Laski, Harold. J. (1958). *The Rise of European Liberalism*, George Allen & Unwin

- Lickona, T.(1976). Critical issues in the study of moral development and behavior. In T. Lickona (Ed.), *Moral development and behavior: theory, research, and social issues*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Lowi, T. J., Ginsberg, B., & Shepsle, K. A. (2008). American Government : Power and Purpose. brief tenth edition. W.W. Norton & Company, Inc.
- Macintyre, A. (2006). Ethics and Politics. Selected Essays, Vol 2. Cambridge University Press.
- Moon, Yong-lin. (1986). A Review of Cross-cultural Studies on Moral Judgement Development Using the Defining Issues Test. The journal of Educational Reasearch. Vol. 24, No. 2. 95-115.
- Nozick, R. (1974). Anarchy, State, And Utopia. Basic Books, Inc., Publishers.
- Osborne & T. Caebler. Reinventing Government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. A Plume Book.
- Rawls, J. (1971). A Theory of Justice . MA : The Belknap Press of Harvard Univ Press
- Rawls, J. (2001). Justice as Fairness : A Restatement. edited by Erin Kelly. Cambridge, Mass : Harvard University Press.
- Reynolds, D. R. & F. M. Shelley. (1985). Procedural justice and local democracy. Political Geography Quarterly, Vol. 4, No. 4, October. 267-288.
- Rokeach, M.(1973). The nature of human values. New York : Free Press
- Sandel, M. J. (2009). Justice What's The Right Thing to Do?. NY : Farrar, Straus and Giroux
- Sandel, M. J.(2005). Public Philosophy. Harvard University Press.
- Sathe, V. (1985). Organizational Culture and Leadership. SanFrancisco : Jossey-Bass.
- Schein, E. H. (1990). Organizational Culture. American Psychologist 45. No. 2. (Feburary) 109-119.
- Smith. A. (1779). *The Theory of Moral Sentiments*. 250th Anniversary Edition. Penguin Classics.
- Smith. A. (1759). The Theory of Moral Sentiments. edited by D. D. Raphael and A. L. Malie(Glagow Edition : 1976). Clarendon Press를 김광수. (2008). 애덤 스미스의 법과 경제 : 정의와 효율성간의 관계를 중심으로. 경제학연구 제57집 제1호. 77-106.
- Walzer. (1983). Spheres of Justice. Basic Books.
- Waldo, D. (1948). The Administrative State:Study of the Political Theory of American Public Administration. New York:Ronald Press Company In Yeom, Jae-Ho. (1996). *"The Contribution of Organizational Theories to the Study of Public Administration," 「행정과 정책」* 2호.
- Wolff, Robert. P.,(1968). Poverty of Liberalism, Bacon Press
- Whetten, D. A. & K. S. Cameron.(2005). Developing Management Skills. Peason : Prentice Hall.
- Yeom, Jaeho. (1996). "The Contribution of Organizational Theories to the Study of Public Administration," 「행정과 정책」 2호.

우리나라 연구윤리 확립을 위한 정부의 역할과 한계 연구

이 민 호(한국연구재단)

초 록

2005년 서울대 교수님의 배아줄기 세포 관련 논문조작 사건을 계기로 우리 정부는 신뢰 받는 연구문화 정착 및 연구윤리 확립을 위하여 관련 제도 마련 및 각종 정책을 수립하여 집행하였다. 그럼에도 불구하고, 우리 사회는 여전히 학위논문 표절 등 연구부정행위가 지속적으로 발생되고 있다. 연구부정행위는 우리 인류의 발전에 지대한 영향을 끼치는 과학 기술개발 및 학문의 발전을 저해하는 행위로서 최소화 내지는 근절시켜야 한다는 측면에서 정부가 적극적으로 개입해야할 당위성이 있다. 반면, 정부정책의 대상이 되는 학문공동체는 학문의 다양성과 자율성이 존중되어야 하는 영역으로서 정부의 개입이 최소화되고 학문공동체 스스로의 활발한 자정활동이 바람직한 측면이 공존한다.

이에 본 고에서는 그 동안 우리 정부가 추진해온 연구윤리 정책과 그 효과, 정부정책의 한계에 대한 고찰과 몇 가지 정책 대안을 제시하였다.

주제어: 연구윤리, 연구진실성, 연구부정행위, 위조, 변조, 표절

I. 서론

우리나라에서 연구윤리에 대한 관심과 본격적인 논의가 시작된 역사는 매우 짧으며, 불과 10여년도 채 안 된다. 2005년도 발생한 서울대 교수팀의 배아줄기세포 논문조작 사건을 계기로 우리나라는 연구윤리 관련 규정을 제정하고, 관련 규정을 토대로 대학 등 연구기관으로 하여금 연구윤리 교육 실시 및 관련부서 설치 등을 권고하였다. 비록 짧은 역사이지만, 연구윤리 확립을 위한 정부의 노력과 대학 등 연구기관의 호응에 따라, 4년제 국·공립 및 사립대학 대다수가 연구윤리 관련 규정 제정 및 연구윤리 관련 부서를 설치하였다.

그러나, 정부 및 대학의 연구윤리 확립 노력에도 불구하고 논문표절 등 연구부정행위가 지속적으로 발생하고 있으며, 그 양상은 과거 고위공직후보자에서 유명연예인, 스포츠스타 심지어 종교인에 이르기까지 직종을 불문하며, 광범위한 양상을 보이고 있다. 경찰고위직 공무원 절반이 논문표절이라는 주장이 제기되기도 하였으며, 어느 한 일간지

는 ‘표절대한민국’¹⁾이라 표현할 정도이다. 표절을 둘러싼 연구부정행위가 이 정도이면, 연구부정행위가 개인의 도덕과 양심의 문제를 넘어선, 우리 학계를 비롯한 우리 사회 전체의 문제로 보아야 할 것이다.

신뢰받는 연구문화 정착과 연구윤리 확립은 연구부정행위가 발생하지 않도록 하는 사전예방 노력이 최선책이며, 보완적으로 이미 발생한 연구부정행위 의혹사건에 대해서는 공정한 조사절차를 통한 객관적이며, 투명한 사후처리가 이루어지도록 하는 것이 관건이다. 그러나, 대학 등 연구기관에서의 연구윤리 교육 등 사전예방 노력은 미흡한 수준이며, 연구부정행위 의혹에 대한 제보는 학문의 발전이 아닌 상대방을 공격하기 위한 수단²⁾으로 활용되고 있으며, 조사기관인 피제소자의 소속기관은 해당 사건에 대한 공정한 처리와 사후조치 등이 제대로 이루어지지 않고 있다. 정부는 이러한 현실인식을 바탕으로 정부개입의 수준을 조절하면서, 연구윤리 확립을 위한 정책을 수립하여 집행할 필요가 있다.

이에 본 고에서는 우리 정부가 연구윤리 문제해결을 위하여 어떤 문제 의식을 갖고, 어떤 정책을 진행하였으며, 그 결과는 무엇인가?에 대하여 살펴볼 것이다. 또한, 정부의 정책집행에 있어 부딪히는 한계에 대한 연구와 덧붙여서 향후 연구윤리 확립을 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

II. 연구윤리에 대한 일반적 고찰

1. 연구와 윤리

우리나라는 일제 식민지 지배를 벗어나 남북분단의 아픔과 6.25라는 큰 시련을 겪었으며, 근대화 과정을 성공적으로 마침으로써, 이제는 국민 1인당 소득 2만불을 넘어선 경제적 규모를 갖추었다. 흔히, 압축성장으로 표현되는 우리나라의 경제적 발전은 짧은 기간에 고도의 경제성장을 이룬 특징이 있으며, 이 과정에서 과학기술은 절대적으로 중요한 역할을 수행하였다. 5.16 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권은 취약한 정권의 정통성(legitimacy)을 경제적 성장으로 보완함으로써, 18년이라는 장기 집권을 가능케하였다. 특히, 박정희 정권은 경제성장을 이루는 데 있어 과학기술의 힘이 절대적으로 필요하다고 판단하였으며, 이에 1962년부터 시작된 경제개발5개년 계획 수립과 더불어, 동등한 비중을 두고 과학기술진흥계획을 수립하여 지속시켰다.

박정희 이후 역대 정권에서도 과학기술육성 정책은 국가 주요 정책으로 일관되게 유지되었으며, 이러한 정책에 힘입어 과학기술에 대한 투자는 매년 큰 폭으로 증가하여, 우리나라의 총연구개발투자는 2012년 기준으로 55.2조원에 이르렀다. 이는 국내총생산(GDP) 대비 연구개발비 투자비중이 4.36으로 세계 2위에 해당되는 규모이다.³⁾ 또한 과

1) 조선일보, 2013.4.18, A01면.

2) “요격용 미사일”로 표현되기도 함(남형두, “저작권, 요격용 미사일?” 조선일보 2007.3.7)

학기술 투자를 비롯한 경제적 성과를 종합하여 판단하는 과학기술혁신역량지수에 있어서도 세계 8위를 기록하는 등 투입과 성과 모든 면에서 과학기술발전은 경제성과를 마찬가지로 압축성장을 하였다. 그러나, 문제는 이러한 압축성장을 하는 과정에 있어서, 지나친 성과주의 평가, 연구실의 칸막이 문화, 경쟁심화, 연구자의 연구윤리의식 부재, 스펙쌓기 수단의 학위 취득자 증가 등에 따라, 연구가 진실되지 않게 진행되는 부작용을 낳는 결과를 초래하였다. 이에 연구분야에 있어 윤리의 문제가 크게 부각되고 있는 것이 현실이다.

과학기술, 또는 연구에 있어 윤리가 왜 중요한가? 첫째, 오늘날 과학기술은 어느 특정집단에서만 이루어지는 것이 아니며, 우리 일반인들의 실생활 속에 깊숙이 영향을 미치고 있다. 연구개발을 통한 결과물이 의약품, 의료기술에서부터, 기후, 환경, 식품, 교통 실로 우리 인류 실생활 어느 곳도 영향을 미치지 않는 곳이 없다. 이와 같이 인류에 지대한 영향을 끼치는 과학기술 개발 및 연구가 진실되지 않고, 부정직 또는 비윤리적으로 진행될 때, 그 악영향은 우리 인류에게 엄청나게 다가올 것이다. 둘째, 과학기술의 발전은 정직하고, 신뢰성 있는 연구를 통해서 이루어진다는 점이다. 즉, 과학기술의 발전은 창의적이고 독창적인 연구를 통해서 이루어지며, 남의 것을 도용하는 연구를 통해서선 결코 연구의 발전을 기대할 수가 없다. 셋째, 부정직한 연구는 개인의 명예와 연구업적 실추는 물론, 그가 속한 학문공동체 및 나아가 국가의 이미지와 신뢰를 크게 훼손시킨다는 것이다. 이런 이유 등으로 과학기술의 발전, 연구자 개인의 보호, 학문공동체 및 국가의 신뢰 보호 등을 위하여 윤리의 문제는 연구에 있어 중요하게 다루어질 영역이다.

2. 연구윤리 제도화 과정

연구윤리에 대한 세계 각국의 제도화 과정은 주요 사건 즉 스캔들을 통해서 발전되었다.

가. 미국⁴⁾

1970~80년 이후 미국에서 연구부정행위가 증가하였으며, 대표적인 연구부정행위 사건으로 ‘윌리엄 서머린(William Smuuerlin)’사건과 ‘존 다시(John Darsee)’사건을 예로 들고 있다. ‘윌리엄 서머린’사건은 피부암 연구를 하던 면역학자 윌리엄 서머린이 흰 쥐의 피부 일부를 검은 펜으로 칠하고선 마치 검은 쥐의 피부를 이식하는 실험에 성공한 것처럼 발표한 조작 사건으로 일명 ‘색칠한 사건’으로 불리워지기도 한다. 미국에서 대중적 주목을 끌게하였던 최초의 데이터 조작사건이다. 연구부정행위의 대표적 또 한 사례인 ‘존 다시’사건은 하버드 의대의 심장병학 연구자인 존 다시가 학부시절부터 하버드 대학에 이르기까지 존재하지 않는 환자나 공동연구자를 꾸며내고, 광범위하게 데이터를 조작하여 그가 발표한 100여편의 논문과 초록 상당수를 철회한 사건이다. 이 사건은

3) 한국과학기술기획평가원, 「2012년도 국가연구개발사업 성과분석 보고서」, 2013.

4) 과학기술부, 「연구윤리 확보를 위한 지침 해설서」, 2007.

데이터 조작이라는 연구윤리와 함께 연구에 참여하지 않은 수많은 명예저자를 논문에 올려놓아 저자표시문제의 윤리성까지 본격 제기된 사건이다.

미국은 이러한 연구부정행위 사건 이후 연구부정행위 방지를 위한 관련 제도와 장치를 연속해서 마련하는 과정을 거치게 된다. 1985년 ‘보건연구부속법(Health Research Extension Acts)’을 제정함으로써, 연구부정행위 사례를 다루는 절차와 정부의 역할을 규율하였으며, 1986년에는 국립보건원(NIH)의 ‘연구비 지원 및 계약에 대한 지침’을 제정하여 연구부정행위에 대한 정의⁵⁾를 구체화시켰다. 1989년에는 ‘보건연구부속법’을 구체적으로 시행하기 위한 과학윤리국(OSI: Office of Scientific Integrity)과 과학윤리심의국(OSIR: Office of Scientific Integrity Review)을 신설하였으며, 이후 1992년 두 기관을 통합하여 오늘날까지 연구윤리를 다루는 미국의 대표기관으로 자리매김한 연구진실성국(ORI: Office of Research Integrity)으로 발족시킨다. 이후 미국 백악관 과학기술정책국(OSTP: Office of Science and Technology Policy)은 1999년에 연구윤리 가이드라인인 ‘연구부정행위에 대한 연방정책(Federal Policy on Research Misconduct)’을 마련하여 2000년 12월부터 본격 시행하게 된다. 이러한 연구부정행위 방지를 위한 관련 제도 및 조직 설치에도 불구하고, 이후 계속해서 말콤 피어스 사건, 헤르만 브라흐 사건이 터지자, 연구부정행위를 FFP(위조, 변조, 표절)로 한정하였으며, 이 기준은 미국의 연구진실성국(ORI)을 비롯한 과학재단(NSF) 등 모든 연방기구가 따르게 됨에 따라, 미국에서의 연구부정행위에 대한 정의 및 범위로 보편화되었다. 2005년에는 ‘연구부정행위방지법’으로 불리는 42CFR Part 93을 제정함으로써, 연구부정행위를 규율하는 법적 제재근거를 마련하게 되었다.

나. 영국⁶⁾

1980~90년대에 10여 건의 연구부정행위가 발생하자 1991년 왕립의사협회(Royal College of Physicians, RCP)는 ‘의학 연구에서의 기만행위와 부정행위’를 발간하였다. 이어서 1994년에 ‘말콤 피어스(Malcolm Pearce)’⁷⁾ 사건이 발생하자 의학연구재단(Medical Research Council, MRC)은 1997년에 ‘과학 부정행위 고발 조사를 위한 정책과 절차’를 제정하였으며, 이후 2000년에는 역시 의학연구재단이 ‘좋은 연구실천을 위한 지침’을 제정하여 소속 연구자들에게 배포하게 된다.

한편, 1997년에 20여개 학술지 편집인들이 모여 연구논문 발표에서의 부정행위 문제

5) 연구부정행위 정의 속에 위조, 변조, 표절 이외에 ‘과학자 집단에서 통상적으로 용인되는 정도를 심각하게 벗어난 행위까지 포함시키고 있음(fabrication, falsification, plagiarism or other practices that seriously deviate from those that are commonly accepted within the scientific community). 우리도 이것을 기준하여 연구윤리지침을 제정하였으나, 미국은 통상적으로 용인되는 범위가 불명확하다는 비판이 일어나자 미 백악관이 2000년도에 FFP로 축소하여 한정함

6) 교육인적자원부, 학술진흥재단, 「연구윤리확립 중장기 전략수립에 관한 연구」, 2008, p.31; 이인재, 「국내 연구윤리 활동 실태 조사·분석」, 2007, pp.101-102.

7) 산부인과 의사인 말콤 피어스가 자궁외 임신 태아의 자궁 내 이식 및 다낭나소질환에 관한 연구로 세계적으로 주목받은 논문 2편이 조작된 것으로 밝혀진 사건으로 피어스는 세인트조인트 병원에서 해고되고 의사면허 박탈이라는 징계 받게 되었다. 이 사건을 계기로 1998.12월 과학기술청(OST)과 8개 연구회(Research Council)가 공동으로 「바람직한 연구수행을 위한 보호조항(Safeguarding good scientific practice)」을 발표하였다.(과학기술부, 2007)

를 토론하기 위한 ‘논문발표윤리위원회(Committee on Publication Ethics, COPE)를 조직하였으며, 논문발표윤리위원회는 1998년에 ‘좋은 논문 발표 실천을 위한 지침’을 발표하고, 연구윤리 문제를 다루는 국가위원회(National Commission)의 설치를 건의하게 된다. 그에 따라, 2005년에 보건 및 생명의학 연구윤리를 위한 국가위원회가 영국대학 연합(Universities UK) 산하에 신설된다.

다. 독일⁸⁾

독일의 과학자들은 미국에서 연구부정행위가 발생하는 것을 보며, 이는 미국의 과학계가 직면한 ‘미국적인 재앙’에 불과하다고 치부하면서 외면해왔다. 그러나, 2차 대전 이후 유럽 과학계에서 일어난 최대 규모의 연구부정행위 사건으로 알려진 ‘헤르만-브라흐(Hermann-Brach)’⁹⁾ 사건이 1997년에 독일에서 발생하자, 독일 정부 및 과학계는 독일의 연구윤리 문제를 다루는 제도적 장치를 정비하게 되었다.

74개 기초연구기관을 관할하는 막스플랑크연구회(Mark Plank Gesellschaft, MPG)는 1997년 12월에 부정행위로 의심되는 사건이 발생했을 때 이를 처리하는 방법 및 절차에 대한 내부 규정을 승인하였다. 독일의 연구지원 기관인 독일연구협회(Deutsche Forschungs Gemeinschaft, DFG)는 위원회를 구성하여 1998년 1월에 ‘훌륭한 과학실천을 위한 지침’을 마련함으로써, 각 대학들로 하여금 연구윤리 준수 노력을 실천하도록 하였다. 즉, 지침에 따라, 각 대학은 2002년까지 훌륭한 과학실천의 규칙들을 교육하고, 음브즈만(민원조사관)을 둠으로써 젊은 과학자들이 실험실에서의 부정행위에 대한 우려를 상담할 수 있도록 하였다. 만일, 이 규정의 요구사항을 갖추지 못한 대학은 DFG 지원을 받지 못하게 함으로써 정책의 실효를 거두었다.

이후 막스플랑크연구회(MPG)는 독일연구협회(DFG)와 유사한 ‘훌륭한 과학실천을 위한 지침’을 2000년 12월에 마련함으로써, 산하 연구기관에서 근무하는 과학자들에게 지침을 지키겠다는 동의서에 서명을 의무화하겠다고 발표하였다. 또한, 막스플랑크연구회(MPG)는 젊은 연구자를 위한 연구윤리교육 프로그램 마련을 결정함으로써, 연구부정행위에 대한 사후 처벌보다는 교육을 통한 사전예방 노력을 강조하였다.

라. 우리나라¹⁰⁾

우리나라도 해외 주요국과 마찬가지로 연구부정행위와 관련된 대형 스캔으로부터 연구윤리 제도화의 과정을 거치게 되었다. 2005년도 말 발생한 서울대 배아줄기세포 연구관련 논문조작 사건은 국내외적으로 큰 파장을 일으켰으며, 특히 연구윤리가 개인뿐만 아니라 그가 속한 학문공동체, 나아가 국가의 신뢰도와 경쟁력 제고에 얼마나 중요한가를 보여주는 계기가 되었다. 이 사건을 계기로 우리 정부는 2007년 2월에 「연구

8) 한국연구재단, 2011, pp.38-40.

9) 유전자 치료 및 암 연구에서 두각을 나타내던 분자생물학자인 프리드헬름 헤르만(Friedhelm Herrmann)과 그의 제자이자 연인이기도 한 마리온 브라흐(Marion Brach)가 공저한 수십 편의 논문이 조작된 것으로 밝혀진, 2차 대전 이후 유럽 과학계에서 일어난 최대 규모의 연구부정행위 사건. 97편의 논문이 조작되었음이 확인되자 헤르만과 브라흐가 각각 교수직에서 사퇴하거나 파면당함(과학기술부, 2007, p.13)

10) 한국연구재단, 2011, pp.38-40.

윤리확보를 위한 지침」을 마련함으로써, 연구부정행위에 대한 정의, 연구윤리 의무화 교육, 연구부정행위 발생 시 검증절차와 기준, 조사결과와 후속조치 등에 대한 기본적인 원칙과 방향을 제시하였다. 각 대학, 정부출연연구소 등 연구소 및 학회 등은 이 지침에 따라 자체 「연구윤리 지침」 또는 「연구윤리진실성 위원회에 관한 규정」을 제정하였다.

「연구윤리확보를 위한 지침」은 우리나라 연구윤리에 대하여 가장 폭넓으면서, 체계적으로 다루고 있는 규정으로서 현재 교육부가 주관부처로 관리하고 있으며, 2007년 제정 이후 몇 번의 개정과정을 거쳐, 연구부정행위 검증시효 폐지, 연구부정행위 조사의 공정성을 기하기 위한 조사위원 구성 시 외부위원 비율 상향 조정, 적용대상 사업의 확대 등 관련 분야의 개정수요를 반영하였다. 현재 우리 정부는 연구윤리 확보를 위하여 지침을 통해, 연구윤리에 대한 기본방향과 원칙만 제시하고, 대학 등 연구기관의 자율적 운영을 강조하고 있으며, 대신 연구부정행위 사전예방을 위한 연구윤리 교육¹¹⁾ 및 연구윤리 관련 정보제공¹²⁾ 등에 힘쓰고 있다.

3. 연구진실성과 연구윤리

가. 연구활동의 스펙트럼¹³⁾

흔히, 연구활동을 나눌 때 3개 영역으로 나누어서 보는 경향이 있다. ‘좋은 연구수행(Good Research Practice, GRP)’, 나쁜 연구인 ‘연구부정행위(Research Misconduct)’와 나쁜 연구로 ‘의심되는 연구수행(Questionable Research Practice, QRP)’이다. 먼저 좋은 연구수행(GRP)은 책임 있는 연구수행(Responsible Conduct of Research, RCR)으로도 불리는 연구영역으로서 연구자나 연구기관이 실현하기 위해 노력해야 할 이상적인 기준(ideal standard)을 의미하며, 연구의 진실성을 확보하기 위한 필수적인 연구영역이다. 책임 있는 연구수행은 연구부정행위와 의심스런 연구수행을 포함하는 넓은 의미의 올바른지 않은 연구수행과 대비되는 것으로, 미국의 연구진실성국(Office of Research Integrity, ORI)은 연구자가 지켜야할 연구의 핵심 가치로 정직성(정직한 정보전달과 연구자 윤리강령의 성실 이행), 정확성(연구결과의 정확한 보고와 데이터의 최소 오차), 효율성(현명하고 낭비 없는 자원 이용), 객관성(명확한 설명과 부당한 편견의 기피)을 들고 있는 데, 연구자가 바로 이러한 가치들을 잘 알고 실천하는 것을 말하고 있다.

연구부정행위(Research Misconduct)는 연구자가 속임수, 자기기만 등으로 인하여 연구자 자신은 물론 그가 속한 연구공동체와 국가 사회에 심각한 해로움을 유발하는 것으로 흔히 FFP라고 불리는 위조(날조, fabrication), 변조(falsification), 표절(plagiarism)이 대표적으로 여기에 속한다.¹⁴⁾ 연구부정행위는 ‘연구와 관련된 모든 나쁜 행위의 집

11) 한국연구재단 위탁연구기관인 ‘국가과학기술인력개발원(KIRD)’이 주관하여 연구윤리 교육을 체계적으로 실시하고 있음(참고: www.kird.re.kr).

12) 한국연구재단 지정 연구윤리정보센터(www.cre.or.kr)가 운영되고 있음

13) 이원용, 2013.

14) 이인재, 2010, p.271.

합'이 아니라, '진실성 검증 체계 내에서 규율의 대상이 되는 행위'를 의미하며, 나쁜 행위임에도 불구하고 적용상의 문제로 연구부정행위에 포함되지 않는 경우¹⁵⁾도 있을 수 있다. 이와 같이 연구부정행위는 가장 나쁜 행위로서 모든 연구자들이 피해야만 할 연구영역이다.

의심스런 연구수행(QRP)은 연구부적절행위(research misbehavior)로도 불리는 연구영역으로서 '연구부정행위처럼 심각한 행위는 아니지만 그렇다고 결코 바람직하거나 좋은 연구수행도 아닌, 결과적으로 책임 있는 연구수행을 방해하는 행위'를 일컫는 연구영역이다. 의심스런 연구수행은 편견에 사로잡힌 연구나 데이터 관리의 소홀 및 부주의, 빈약한 연구설계 등과 같이 연구부정행위에 비해 연구윤리에서 벗어난 정도가 심하지 않는 것을 말하는 데, 이는 연구부정행위와 책임 있는 연구수행 사이에서 위치하여, 어떤 연구수행이 잘 한 것인지 잘못된 것인지 그 경계가 모호한 회색지대(grey area)를 말한다.

미국 국립보건원(NIH)으로부터 연구비를 지원받은 연구자 3,247명을 대상으로 설문조사한 결과는 이상의 3가지 영역에 대한 연구활동의 실상을 보여주고 있다. 이 조사결과에 따르면, 연구자가 저지르는 연구부정행위의 발생비율은 1%이하인데 비해, 의심스런 연구수행은 최소 10%에서 최대 50%까지 발생하는 것으로 나타나고 있다.¹⁶⁾ 각 국가가 연구윤리 확립을 위한 정책 수립에 있어 연구부정행위 방지는 물론 의심스런 연구수행까지 관심을 가져야 하는 이유가 여기에 있다. 즉, 의심스런 연구수행은 연구부정행위에 비해 그 위해성이 적다고 할 수 있지만, 발생 빈도가 훨씬 더 높다는 점에서 그 만큼 연구자가 문제시하지 않거나, 위반해도 별 문제 없겠지 하는 안이한 생각을 하는 것과 무관하지 않다고 보여진다.

나. 연구부정행위

연구부정행위가 무엇인가?에 대한 세계 각국의 정의는 해당 국가의 문화 및 제도 등의 상황에 따라 다양하게 나타나고 있다. 세계에서 최초로 연구부정행위에 대해 체계적인 대응을 시작한 미국은 본인의 연구활동에서의 진실성 확보는 물론, 연구활동을 통해 다른 연구자들의 연구활동을 오도하거나 피해를 주지 않는 '책임있는 연구행위(Responsible Conduct of Research, RCR)'를 강조한다.¹⁷⁾ 따라서, 문제발생 시 책임소재가 비교적 분명한, 위조, 변조, 표절로 제한하여 정의하고 있다. 이는 미국의 경우, 연구부정행위를 책임성이 분명한 영역으로 제한시키고 있으며, 그 이유는 사법체계를 통한 문제해결 방식이 발달한 미국의 공판중심의 산물이라 할 수 하다.¹⁸⁾

반면, 유럽의 경우는 연구부정행위의 적발·처벌을 넘어서 정직하고, 합리적이며, 자율적인 연구풍토의 조성을 이상향으로 간주하여, '바람직한 과학연구 실천(Good Scientific

15) 연구비의 부적절한 사용이나 개인적 착복은 의심의 여지없는 부정행위이지만 '연구부정행위'의 범주에 포함시키지 않고 형법상의 범죄에서 다루는 것이 일반적이다.

16) Nature, 2005.5., 이원용, 2013 재인용.

17) 과학기술부, 2007, p.32.

18) 과학기술부, 2007, p.32.

Practice)’을 강조한다. 연구부정행위를 FFP(위조, 변조, 표절) 이외에 부당한 논문 저자 표시, 데이터의 부적절한 처리·보관, 연구비 착복 등 폭넓게 정의하고 있다. 미국과 달리 유럽에서는 연구부정(research misconduct)과 연구부정직(research dishonesty)을 구분하지 않고 사용하고 있음을 알 수 있다.¹⁹⁾

우리나라는 2005년 서울대 교수팀의 배아줄기세포 논문조작 사건을 계기로 2007년 2월 연구윤리확보를 위한 지침’을 과학기술부 훈령으로 제정하였으며, 이 지침은 대학 등 각 연구기관들이 연구윤리·진실성을 확보하는 데 필요한 역할과 책임에 관한 기본 원칙과 방향을 담고 있다. 지침은 이후 몇 번의 개정과정을 거쳤으며, 최근 2012.8월 교육과학기술부 훈령으로 발령되어 현재까지 적용되고 있다. 현행 지침은 연구부정행위에 대하여 FFP(위조, 변조, 표절) 이외에 부당한 논문저자표시,²⁰⁾ 연구부정행위 의혹 조사에 대한 고의적인 방해행위 등을 포함하고 있다.²¹⁾ 이는 우리나라 연구부정행위 정의가 미국보다는 넓고, 유럽보다는 좁다는 특징을 지니고 있으며, 결과적으로 연구부정행위 정의에 대한 범위는 유럽형에 가깝다고 말할 수 있다. 그러나, 연구부정행위를 정부규정으로 정의하고 있다는 측면에 있어서는 미국형이라 볼 수 있다.

Ⅲ. 정부의 연구윤리 확립 노력 및 국내 연구윤리 실태

1. 정부의 연구윤리 확립 노력

우리 정부는 2005년 발생한 서울대 교수팀의 배아줄기 세포 논문 조작 사건을 계기로 연구윤리 및 진실성 확보에 대한 본격적인 관심을 갖고, 각종 제도 및 프로그램을 운영해오고 있다. 정부부처 중 교육부가 종합적인 차원에서 연구윤리에 지속적인 관심을 갖고 관련 예산을 확보하여, 산하 전문기관인 한국연구재단을 통하여 연구윤리 확

19) 이인재, 2010.

20) 연구부정행위에 ‘부당한 논문저자표시’를 표시함으로써 유럽형을 택한 이유는 지침 제정 당시 우리나라 학계에서 근절되어야 할 심각한 문제로 간주하였기 때문이다.

21) 지침 제4조(연구부정행위의 범위)①이 지침에서 정하는 연구부정행위는 다음 각 호를 말한다.

1. "위조"는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위
2. "변조"는 연구 재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위
3. "표절"은 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 적절한 인용 없이 사용하는 행위
4. "부당한 논문저자 표시"는 연구내용 또는 결과에 대하여 공헌 또는 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 공헌 또는 기여를 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위
5. 본인 또는 타인의 부정행위의 의혹에 대한 조사를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 인문·사회 및 과학기술 분야 등 각 학문분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위 등

②연구기관 등의 장은 제1항에 따른 연구부정행위 외에도 자체 조사 또는 예방이 필요하다고 판단되는 행위를 자체규정에 포함시킬 수 있다.

립을 위한 각종 프로그램을 연구윤리 제도확립(Institution), 교육강화(Education), 문화 확산(Culture)으로 구분하여 운영하고 있다.

가. 연구윤리 제도(Institution) 확립

정부는 우선적으로 연구윤리 관련 규정을 제·개정함으로써, 연구윤리 확립을 위한 초석을 다지고 있다. 2007.2월‘연구윤리 확보를 위한 지침’을 제정함으로써, 대학 등 각 연구기관의 연구윤리 강화를 위한 기본원칙과 방향을 제시하였다. 이후 정부는 관련분야로부터 지침에 대한 개정수요를 수렴하여 2014년 2월 현재까지 총 4회의²²⁾ 개정 작업을 거쳤다. 특히, 2011년 6월에 실시된 제3차 개정 시에는 연구부정행위에 대한 5년의 검증시효를 폐지함으로써, 국가연구개발사업으로 지원된 연구논문의 경우 논문 발표년도에 관계없이 검증대상에 포함시키도록 하였으며, 연구부정행위 의혹 건에 대해서는 조사의 공정성을 확보하기 위하여 본조사 조사위원회의 외부전문가 비율을 기존의 20%에서 30%로 상향토록 하였다. 그러나, 현행 지침은 2013년 3월 박근혜 정부 출범에 따른 정부조직 개편에도 불구하고 이를 반영한 지침 개정이 이루어지지 않아 조속한 시일 내에 현실에 맞도록 개정의 필요성이 있다.²³⁾

연구윤리 확립을 위한 또 다른 측면으로서 정부는 2006년부터 격년제로²⁴⁾ ‘국내 연구윤리 활동 실태 조사’를 위한 정책연구과제를 지원하고 있다. 해당 정책연구는 국내 대학 등 연구기관들의 연구윤리에 대한 인식의 향상 정도와 연구윤리 확립을 위한 연구기관들의 자체 노력 등에 대한 조사를 주된 연구내용으로 하고 있으며, 연구윤리 확립을 위한 정책을 아울러 제안하고 있다. 정부는 도출된 연구결과와 정책제안을 토대로 정책개발 및 운영에 활용하고 있다.

나. 연구윤리 교육(Education) 강화

정부는 연구윤리 확립을 통한 신뢰받는 연구문화 정착을 위하여, 연구부정행위 사전 예방 활동으로써, 정부가 주도가 되어 연구윤리 교육에 힘쓰고 있다. 국가과학기술인력개발원(KIRD)를²⁵⁾ 통하여 연구윤리교육을 실시하고 있으며, 교육방식은 대학(원)생, 대학 교원, 대학 실무자, 대학 및 연구기관 소속 연구원 등 수요자별도 다양한 교육컨텐츠를 개발하여 수요자 맞춤형 형태로 진행되고 있다. 지난 5년간의 교육실적을 보면 <표 1>과 같으며, 매년 교육 횟수와 교육 이수생은 증가되고 있다. 그러나, 교육 실적과 교육효과와의 상관분석 및 영향분석은 아직 미흡한 실정이며, 향후 교육효과 측정 도구 및 방법 개발과 분석결과 활용을 통한 새로운 교육방식으로의 전환도 모색할 시점이다.

22) 1차(2008.7.28.), 2차(2009.9.23.), 3차(2011.6), 4차(2012.8)

23) 지침의 주무부처도 현행 교육부가 아닌, 교육과학기술부로 되어 있으며, 부처 조정에 따른 지침의 적용 대상 사업도 달리 규정될 필요가 있다.

24) 2년마다 시행되고 있으며, 지금까지 총 4회(2006, 2008, 2010, 2012년) 지원되었으며, 2013년부터는 매년 지원하는 것으로 결정되어 2014년 6월 종료예정으로 연구과제가 진행되고 있다.

25) 국가연구개발사업에 참여하는 대학 등 연구기관을 상대로 교육을 전담하는 교육기관인

〈표 1〉 연구윤리 교육 실적²⁶⁾

구분	2009	2010	2011	2012	2013	계
교육 이수생	467	358	2,731	4,070	9,699	17,325
교육 횟수	5	3	47	49	100	204

정부는 연구부정행위 사전예방을 위한 또 다른 교육방법으로 각 대학의 자율적인 연구윤리 교육과정 개설을 통한 교육을 강조하고 있으며, 이를 위하여 각 대학에 연구윤리 교육과정 개설에 대한 지원을 해오고 있다. 이 프로그램은 2011년부터 지원하기 시작되어 2012년, 2013년 지원되었으며,²⁷⁾ 지원된 연구비는 교육과정 개발 및 개설을 위한 조사연구 및 기획비, 교재 개발비, 강의 운영비 등에 활용토록 안내되고 있다.

다. 연구윤리 인식과 문화(Culture) 제고

보다 근원적인 연구윤리 확립을 위해서는 연구자를 비롯한 우리 사회 구성원들의 인식이 바뀌어야 한다. 정부는 연구윤리 인식 제고를 위하여, 연구윤리 포럼 행사 개최에 매년 연구비를 지원하고 있으며, 한국학술단체총연합회가 위탁지원 받아 행사를 주관하고 있다. 연구윤리 포럼은 2007년부터 매년 연구윤리에 대한 이슈를 발굴하여 1~2회 개최됨으로써, 대학교원, 연구원, 연구윤리 실무자 등이 참석하여 연구윤리에 대한 폭넓은 토론의 장을 마련하고 있다.

정부는 연구윤리 인식제고를 위한 또 다른 방식으로써 한국연구재단 지정 ‘연구윤리 정보센터(www.cre.or.kr)’을 2009년부터 운영하고 있다. 일반연구자 및 실무자, 학생 등은 센터 포털 사이트 접속을 통하여 연구윤리 관련 보고서, 규정 등 각종 정보 및 자료를 쉽게 구할 수 있으며, 웹 및 유선전화를 통하여 연구윤리 관련 애로사항에 대한 상담 및 자문을 받을 수도 있다. 이외에도 연구윤리정보센터는 연구윤리 인식 확산을 위하여 EBS 등 공중파 방송을 활용한 연구윤리 캠페인 활동과 연구기관 자체 교육활성화를 위한 연구윤리 전문가 Pool을 웹상에서 제공하고 있다.

2. 국내 연구윤리 실태 현황

2007년 이후 지난 5~6년간 정부의 연구윤리 확립을 위한 노력의 결과는 어떠했을까? 이를 확인하기 위하여 지난 2013년 4월~5월 교육부는 국내 연구윤리 실태에 대한 조사를²⁸⁾ 별도로 실시하였다. 조사결과를 살펴보면, 정부의 연구윤리 확립을 위한 각종 정책집행에도 불구하고 몇 가지 문제점이 있는 것으로 드러났다.

26) 한국연구재단 내부자료 참조

27) 2011년 5개 과제, 2012년 10개 과제, 2013년 13개 과제가 지원되었다.

28) 교육부 학술진흥과에서 2013년 4월 12일~5월 3일까지 국내 197개 국·공립 및 사립대학을 대상으로 실시하였으며, 조사대상 84.3%인 166개 대학이 응답하였음(교육부 · 한국연구재단 내부자료, 연구윤리 활동 실태 조사 결과보고서, 2013.5)

첫째, 연구윤리 제도수립 및 시스템 운영에 대한 형식화의 문제이다. 대학 및 연구기관은 정부가 2007년 2월에 제정된 ‘연구윤리 확보를 위한 지침’ 및 정부당국의 연구윤리 확보를 위한 각종 안내 공문에 따라, 연구윤리 제도 마련 및 시스템을 갖추기는 하였으나, 실제 운영 등에 있어서는 아주 미흡한 실정이다. 응답대학(167개 대학)의 93.4%인 157개 대학이 연구윤리 규정을 갖추고 있으며, 연구윤리 부서 및 연구진실성 위원회를 설치한 대학도 각각 응답대학의 97.6%인 163개 대학, 61.4%인 103개 대학으로 높게 나타나, 각 연구기관의 연구윤리 확립을 위한 노력에 있어 양적 성장이 있음을 보여주고 있다. 그러나, 각 대학에 설치된 연구윤리 부서에 전담직원이 배치되어 근무하는 대학은 응답대학의 35.3%인 59개 대학에 불과하였다. 또한 연구윤리진실성위원회가 설치된 대학(103개)의 55.3%인 57개 대학의 위원회가 연간 개최 횟수가 1회 이하로 나타나 거의 활동을 안 하는 것으로 판단할 수 있다. 이로써, 각 연구기관의 연구윤리 제도 및 시스템이 질적으로 부실하게 운영됨으로써, 이름뿐인 형태로 형식적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 연구윤리 제도 및 운영 실적²⁹⁾

제도 및 시스템	양적 성장	질적 부실		
	제정 및 설치	전담직원 근무	근무인원 (전담+겸임, 1인 이하)	연간 개최횟수 (1건 이하)
연구윤리 규정	93.4% (157개 대학)	N/A	N/A	N/A
연구윤리 부서	97.6% (163개 대학)	35.3% (59개 대학)	49.1% (82개 대학)	N/A
연구진실성 위원회	61.4% (103개 대학)	N/A	N/A	55.3% ^{주)} (57개 대학)

주) 연구진실성위원회 설치 대학(103개) 대비 비율이며, 셀 내 나머지 비율은 응답대학 수(137개) 대비 비율임

둘째로는, 각 연구기관이 연구윤리 확립 및 연구부정행위 방지를 위한 사전예방노력이 미흡한 것으로 나타났다. 우선적으로 연구부정행위 방지를 위한 연구윤리 교육에 별도의 정규교과목으로 편성하여 운영하는 대학이 응답대학의 24.0%인 40개 대학에 불과하다. 또한 연구윤리 교육전문가로서 소속교원을 확보한 대학은 응답대학의 22.2%인 37개 대학으로 나타났으며, 나머지는 강사를 동원한 특강 형식으로 진행하고 있다. 연구부정행위의 대표적 유형인 논문표절 방지를 위한 논문 유사도 검색시스템을 도입한 대학은 응답대학의 13.3%인 22개 대학에 불과한 것으로 나타났다.

29) 한국연구재단 내부자료 참조

〈표 3〉 논문 유사도 검색 시스템 도입 현황

도입제품	도입 대학 수 (응답수 대비)	대학 설립 형태별	
		국공립	사립
Copy Killer	8 (4.8%)	2	6
Turn it in	7 (4.2%)	2	5
Meme Checker	3 (1.8%)	1	2
DOCRUZER	0	0	0
Scholar's Aid	2 (1.2%)	1	1
기타	3 (1.8%)	0	3
계	22 (13.3%)	6	16

국내 연구윤리 실태 세 번째로 나타난 문제점은 연구부정행위 관련 당사자에 대한 사후조치가 미흡하다는 것이다. 논문표절, 대필, 위·변조 등 연구부정행위자에 대하여 주의/경고 등 가벼운 처벌을 가하거나, 퇴직 등의 이유로 아예 미부과하는 사례가 조사 대상 256개 대학의 54%에 이르는 것으로 나타났다.³⁰⁾

IV. 연구윤리 확립을 위한 정부의 역할과 한계

정부의 연구윤리 확립을 위한 노력에는 정책대상이 지니고 있는 특성 때문에 일정한 한계를 지니고 있다. 과거 정부는 연구윤리 문제해결을 위한 보다 근원적인 정책을 시도하다가 이러한 정부개입의 한계를 인식하고 중도에 그만둔 사례가 있다.

1. 연구윤리 가이드라인 제정

연구윤리 확립을 위해서는 무엇보다 중요한 것이 연구윤리에 대한 적합한 기준 및 절차의 마련이다. 그럼에도 정부는 이에 대한 구체적인 기준안을 마련하지 못하고 있다. 현재, 구체적인 게임의 룰이 정해지지 않은 상황에서 선수들한테 게임의 룰을 준수토록 강요하고 있는 형국이다. 그러나, 정부는 연구부정행위에 대한 기준을 정하기 위하여 2007년에 시도한 바가 있다. 당시 교육부 및 한국학술진흥재단은 연구윤리 기준을 정하기 위한 정책연구과제를³¹⁾ 발주하여 진행하였다. 이 보고서에서는 연구부정행위의 한 유형인 표절에 대한 판단기준을 ‘키워드를 중심으로 여섯 단위 이상의 연쇄표

30) 출처: 2013년 국정감사 자료(김희정 의원); CNB 뉴스(2013.10.31.)

31) 이인재, “인문사회과학분야 표절 가이드라인 제정을 위한 기초연구”, 서울교육대학교, 2007.

현이 일치하는 경우'로 제안하고 있다. 이 보고서는 교육부 및 한국학술진흥재단에 보고가 되었고, 관계 당국은 인문사회과학 분야에 국한하지 말고, 전 학문 분야에 통용될 수 있는 가이드라인을 만드는 것이 좋겠다는 식의 적극적인 자세로 변화함에 따라, 이를 위하여 실무 연구진이 구성되어 연구가 진행되었고 학계의 의견 수렴을 거치게 된다.³²⁾ 그러나, 학계의 의견 수렴을 거친 후에는 연구윤리 가이드라인 제정에 대한 후퇴 입장으로 다시 바뀌게 된다.³³⁾ 즉, 정부가 직접 가이드라인을 제시하는 것보다는 학계가 자율적으로 연구윤리 가이드 라인을 만드는 것이 좋겠다는 식으로 의견이 모아져, 보고서에서 제시한 초안은 한국학술단체총연합회(학총)에 의뢰하게 되었고, 학총은 추가적인 의견수렴을 거쳐 학총의 연구윤리지침이 2009년 10월 경에 나오게 된다.³⁴⁾ 이 지침에는 교육과학기술부에서 학총에 의뢰한 초안을 거의 그대로 수용하면서, 논란의 여지가 있는 표절의 판단기준인 여섯 단어 부분은 삭제되었다.³⁵⁾

이상에서 보듯이, 연구윤리 가이드라인 제정 시도는 정부가 연구윤리 표준 및 기준을 획일적으로 수립 시 학문공동체의 자율성과 학문의 다양성을 훼손할 수 있기 때문에 적극적으로 개입하지 못하고 중간에 정책집행을 그만둔 사례이다. 현재, 정부에서 공식적으로 발표한 연구윤리 가이드 라인 및 표절 판단기준은 없는 상황이다. 그럼에도, 당시 공청회 때³⁶⁾ 제시되었던, 여섯단어 기준이 마치 정부가 정한 논문표절 판단의 표준인양 잘못 이해되어 활용되는 경우가 자주 발생하고 있다. 현재까지도 정부는 표절판단 기준 수립에 직접적으로 개입할 의사가 없으며, 학계의 자율에 맡기고 있는 상황이다.³⁷⁾

2. 논문표절 검색시스템 구축

논문표절 여부에 대한 최종적인 판단은 해당 학문분야의 전문가 집단에서 판단할 문제이다. 그러나, 논문표절 조사자에게는 표절판단을 위한 보조적인 장치로서, 또는 논문표절 작성자에게는 논문표절 방지를 위한 유용한 수단으로서 '논문표절 검색시스템'³⁸⁾이 있다. 현재 이 분야에서 대중적으로 널리 보급된 국외 논문표절 검색시스템으로 'Turnitin(www.turnitin.com)'이 있으며, 국내 제품으로는 카피킬러 등 여러 개의 제품이 있다. 현재, 일부 대학이 학위논문 표절예방을 위하여 논문표절 검색시스템을 활용하고 있으며, 정부는 논문표절 검색시스템의 필요성을 인지하고, 연구현장에 널리 보급하기 위하여 논문표절 검색시스템 구축을 시도한 적이 있다. 논문표절 검색 시스템을 개발하기 위하여 2011~2012년에 정책연구과제를 발주하여 진행하였으며,³⁹⁾ 주된 연구

32) 정책연구과제 책임자(이인재, 서울교육대 교수) 이메일 인터뷰 내용 정리(2013.10.30.)

33) 앞의 글

34) 앞의 글

35) 앞의 글

36) 공청회(2007.11.23.일., 서울교육대학교 에듀웰 센터 2층 컨벤션 홀)

37) 학계의 자율적인 연구윤리 표준 매뉴얼 제작을 위하여, 2013년도에 '인문사회 분야' 및 '이공계 분야'에 각각 1개 과제씩 지원되고 있으며, 각기 2014년 3월에 제작 보급할 예정이다.

38) 요즘은 검색결과를 논문표절 판단의 절대치로 삼으려는 경향 및 오해를 없애기 위하여 '문장유사도 검색 시스템'이라는 용어를 정부가 의도적으로 사용하고 있다.

내용은 외국산 검색엔진을⁴⁰⁾ 도입하여 시스템을 시범 구축한 뒤, 추가적인 연구를 통하여 국내 제품을 개발하여 연구기관에 보급할 계획이었다. 그러나, 동 연구는 논문표절 검색시스템 보급을 위한 추가적인 연구가 진행되지 못하였다. 정부는 정부주도의 논문표절방지 시스템 도입이 연구부정행위를 감소시키는 긍정적인 측면도 있지만, 학문의 자유 및 대학의 자율성 존중이라는 측면에서 바람직하지 않다고 판단하였기 때문이다. 한편, 정부주도로 논문표절 검색시스템을 전면 보급 시 사회적인 파장도 우려한 듯하다. 즉, 엄격히 말해, 논문표절은 해당 분야 전문가 집단의 판단임에도 불구하고, 일반인들이 누군가를 공격하기 위하여 검색시스템을 통한 악의적으로 활용될 것을 우려한 측면이 있다고 볼 것이다.

3. 정부의 한계 속에서 연구윤리 확보를 위한 제언

연구윤리 및 연구진실성 확보는 우리나라 학문의 발전을 위하여 정부와 학계가 함께 노력해야할 영역이다. 궁극적으로는 학문공동체 자율의 연구윤리 확보 및 연구부정행위 자정노력이 보다 바람직하지만, 초기에는 정부의 개입을 통한 연구윤리 기반 확보 노력이 필요하다. 그러나, 정부개입은 학문의 다양성과 학문공동체의 자율성을 훼손하지 않아야 한다는 전제하에서 이루어져야 하고, 그 전제는 정부 역할의 한계로 작용한다. 이에 연구윤리 확보를 위한 정부의 한계를 극복함과 동시에, 학문공동체의 자정노력을 높일 수 있는 몇 가지 정책대안을 제시해보고자 한다. 제시된 정책대안의 기본방향은 대학 등이 연구윤리 교육과 연구윤리 인프라 구축 등에 대한 필요성을 가질 수 있도록 정부가 다양한 인센티브 및 제재조치 전략을 시행하는 것이다.

우선, 정부는 학문분야별로 연구윤리 기준을 체계적이며, 구체적으로 정립할 수 있도록 분위기를 조성해야 한다. 연구윤리 기준은 학문의 다양성으로 인해 쉽지 않기 때문에 정부가 획일적으로 정하기보다는 학계가 자율적으로 만들어 갈 수 있도록 조장할 필요가 있다. 학문분야별로 연구윤리 기준을 위한 노력이 활발해지다보면 유사 학문분야 간 의견이 수렴되어, 공통적인 것은 통일되고, 학문의 독특한 특성에 대해서는 일부 차별화하여 해당 분야의 연구윤리 표준 매뉴얼이 만들어질 것이다. 이를 위하여 정부는 일부 분야에 대해서는 연구비 지원을 통하여 연구윤리 기준 마련을 독려하거나, 학회 및 학술지 평가에 연구윤리기준 마련에 대한 부분을 평가항목으로 포함시켜 유도하는 것이다.

둘째로, 대학 및 연구기관이 연구윤리 기준 및 절차에 대한 교육을 충실히 수행하여, 연구부정행위 사전예방 활동에 힘쓰도록 하는 것이다. 문제는 정부가 연구윤리 교육을 강조하여도 대학 등에서 적극적으로 협조하지 않을 경우, 정책의 실효성이 없을 수 있다는 점이다. 이를 방지하기 위한 대책으로 정부는 대학 등 연구기관에 연구윤리 교육의 필요성과 수요를 발생시키는 것이다. 연구윤리 교육의 수요를 발생시키기 위한 전략으로 학위논문 제출 시 또는 국가연구개발사업 과제 신청 시 ‘연구윤리 교육 이수증’

39) 최기석, “학술논문 표절탐색 시범시스템 구축”, 한국과학기술정보연구원, 2012.

40) 검색엔진명은 ithenticate로서, turnitin의 동일 판매회사인 아이패러다임스社와 계약함

을 함께 제출토록 할 수 있다. 또 다른 전략으로는 국가연구개발사업 평가 시 해당 연구기관에서 연구윤리 교육 제도 및 시스템, 교육실적 등을 평가항목에 포함시키는 것이다.

셋째로, 연구기관에서 논문표절 검색시스템 적극 도입 활용을 유도하는 것이다. 이를 위한 구체적 전략으로 학위논문 제출 시 표절검사 확인서 사전제출을 의무화함으로써, 출처누락, 표절 등에 대한 자가검정 노력을 강화할 수 있을 것이다. 현대 중앙대, 세종대, 동국대 등 일부 대학에서 실제 논문표절 검사 확인서를 제출토록 의무화하고 있다.⁴¹⁾

V. 결론

지금까지 본 고를 통하여 최근 국내외적으로 문제가 되고 있는 연구윤리의 개념, 현황 및 연구윤리 확보를 위한 우리 정부의 노력과 한계 등을 살펴보았다. 과학기술 발전을 위한 연구활동은 우리 인류의 삶의 질 향상과 편리성 도모에 직결되는 것으로서 앞으로도 지속되고, 확대되어져야 할 것이다. 또한, 연구활동은 진실되게 이루어져야 하며, 무엇보다도 독창성과 창의성을 핵심가치로 삼아야 한다. 이에 반해, 연구의 본질을 저해하는 연구부정행위(Research Misconduct)는 연구자 본인은 물론 해당 학문공동체 및 그가 속한 국가의 신뢰를 보호하기 위하여, 발생되지 않도록 하는 것이 중요하며, 연구부정행위 방지 노력에 연구자는 물론 학계 및 정부가 다 같이 협력하여야 할 것이다. 특히, 연구부정행위 발생 원인을 해당 연구자의 과립치한 행위로 치부할 것이 아니라, 그러한 행위가 나오게 된 그 사회의 제도 및 시스템에서 찾아 해결하려는 노력이 보다 근원적인 문제해결 방법일 것이다.

그간 정부는 연구윤리 확보를 위한 시스템적 노력으로 연구윤리 제도확립, 교육강화, 인식확산이라는 측면에서 정책을 펼쳐 왔으며, 지난 몇 년간 실시된 국내 연구윤리 실태조사를 통해서 어느 정도 정책의 효과가 나타난 것으로 확인되었다. 그러나, 정책의 효과는 연구윤리 관련규정 제정, 연구윤리 관련부서 설치, 연구윤리진실성위원회 설치 등 양적인 부분에서 크게 나타났으며, 연구윤리 전담직원의 배치, 위원회의 활발한 운영, 연구윤리 정규 교과목화 등 질적인 운영 측면은 매우 미흡한 것으로 드러났다.

정부의 연구윤리 확립노력이 보다 실질적인 효과로 나타나기 위해서는 또 다른 접근법이 필요한 시점이다. 무엇보다도 대학 및 연구기관의 연구윤리 확립 및 연구부정행위 방지 노력이 기관자체의 자율적으로 운영되도록 유지하는 것이 중요하다. 정부의 요구나 강제에 의한 연구윤리 교육이 아닌, 진정한 학문활동의 주체로서 연구윤리 교육과 시스템 구축이 필요하다. 이를 위해 정부는 사전적으로 대학 등 연구기관을 상대로 자율적인 연구윤리 활동이 강화될 수 있도록 다양한 인센티브 및 제재조치 전략을 펼칠 필요가 있다. 그러나, 정부의 연구윤리 확립을 정책에는 학문의 자율성과 다양성

41) 인터넷신문 뉴스에듀, 2013.11.25.

을 훼손하지 않아야 한다는 전제 속에 이루어져야 한다. 이러한 정부개입의 한계는 학계 및 민간 영역에 대한 간접지원 방식을 통해 극복이 가능할 것이다.

우리나라 과학기술 수준은 이미 세계적인 수준에 도달하였다. 그럼에도 불구하고 아직 우리나라에서 노벨 과학상 수상자가 한 명도 배출되지 못하고 있는 실정이다. 그 원인으로 우리나라 과학기술에 대한 세계로부터의 신뢰가 부족한 측면에서 찾을 수가 있을 것이다. 세계가 우리나라 과학기술에 대한 신뢰 및 존경이 있을 때, 세계 과학기술계는 우리의 과학기술 수준을 진정으로 이해해 줄 것이며, 나아가 우리가 세계 과학기술계를 리드하는 분위기 속에서 우리 나라 과학자의 노벨 과학상 수상 시기도 한층 더 앞당겨질 것이다. 앞으로 우리나라 정부 및 과학기술계를 비롯한 전 분야 학문공동체가 연구윤리 확보를 위하여 노력해야 하는 이유가 여기에 있을 것이다.

[참고문헌]

- 과학기술부, 『연구윤리 확보를 위한 지침 해설서』, 2007.
- 교육인적자원부, 학술진흥재단, 「연구윤리확립 중장기 전략수립에 관한 연구」, 2008, p.31.
- 남형두, “저작권, 요격용 미사일?”, 조선일보, 2007.3.7.
- 양승식, “죄의식 없는 ‘표절 대한민국’”, 조선일보, 2013.4.18., A01면.
- 이원용, 『연구윤리 실무 가이드라인 제시를 위한 매뉴얼 편찬』, 한국연구재단, 2013.
- 이인재, “연구진실성과 연구윤리”, 한국윤리교육학회, 『윤리교육연구』, 제21집, 2010.
- 이인재, 「국내 연구윤리 활동 실태 조사·분석」, 2007, pp.101-102. 2008, p.31
- 이인재, 「인문사회과학분야 표절 가이드라인 제정을 위한 기초연구」, 서울교육대학교, 2007.
- 최기석, 「학술논문 표절탐색 시범시스템 구축」, 한국과학기술정보연구원, 2012.
- 최원식, “5년간 대학 연구윤리 위반사례 16건...파렴치 행위 8..”, CNBNEWS, 2013.10.31.
- 한국연구재단 내부자료(이민호, 2013년도 상반기 학습조직 결과 보고서)
- 한국과학기술기획평가원, 「2012년도 국가연구개발사업 성과분석 보고서」, 2013.
- 한국연구재단, 『연구윤리 이해와 실천』, 2011.

도시정부 생활폐기물관리서비스 공급을 위한 민간위탁의 효율성 분석

권 경 환(경남대학교)

<별 책>