



30년 간 쌓인 일상의 역사 앞에서

연구원 밖에 나와 살면서 느끼는 바는 “내가 그동안 엄청난 속박체계 안에서 수십 년을 살았다”는 것이다.
작금 어느 중앙부처의 자체평가위원장직을 수행하지만,
남으로부터 실적(때로는 인기까지)을 평가받고 또 남을 평가한다는 일이
얼마나 스트레스를 주고 받는 일인가...다시 그 체계 안으로 들어가라면 못 들어가겠다.
정규직 퇴임 후 자주 느끼지만 “삶의 질은 보수에 반비례한다.”



👤 전재경
한국법제연구원 재직: 1990.09.01~2014.04.15
📄 자연환경국민신탁 대표이사
✉ doctorchun@naver.com



마니산 등산 춘계체육대회

국가사, 왕조사 그리고 민족의 역사와 같은 정사(正史)에 익숙해져 있던 사람들에게 단체사나 기관사는 다소 심드렁할 수 있다. 그러나 “일상의 역사”라는 관점에서 한국법제연구원 30년사에 접근하면, 삼국사기와 삼국유사의 느낌이 전혀 다른 것처럼, 칸트의 인식론이 시사하는 바와 같이, 전혀 다른 모습이 우리 앞에 나타난다. 연구직이 5명뿐이었던 연구원 창립 초기 구성원으로서 나는 30년사에 어떤 삽화를 보낼 수 있을까? 보고서나 논문은 물론이요 일간지 칼럼까지도 늘 주제가 정해져 있는 글만 쓰다가 자유로운 에세이를 쓰려니 신난다. 재미까지는 아닐지라도 다소 후진들의 관심을 끌면서도 조금이라도 유익한 이야기를 남기고 싶다. 먼저 법제연구라는 일을 수행하면서 생긴 나의 직업관부터 소개하고 싶다. 나는 공식 명함 외에 직업을 설명하는 기회가 있으면 스스로를 “재단사”라고 소개한다. 새 옷을 짓고 헌 옷을 고치는 재단사...그것이 지금도 내 주된 직업이다. 법은, 원형이정(元亨利貞)의 섭리에 비취보면, 옷과 같기 때문이다. 옷은 아깝다고 입지 않고 옷장 속에 넣어두면 세월이 지나면 저절로 유행에 뒤진다. 오랜만에 꺼내보면 도무지 어울리지 않는다. 법도 옷과 같다. 법은 제정하는 그 순간부터 그 기반인 사회경제적 실체와 유리되기 시작하기 때문에 때때로 손질하지 않으면 낡아버린다.

법률은 이렇게 유기체와 같이 움직이지만, 그 연구는 참으로 매력적이다. 연구원에 입사하기 전 직장인



11월 양재동 청사 현판식

법무부에서 나는 해외 법제를 소개하고 자문회의나 심의회의를 지원하는데 주력하였지만, 연구원에서는 정부입법안(초안)을 작성한다는데 매우 자부심을 가질 만하였다. 하지만 연구원이 처음부터 법안 연구에 박차를 가한 것은 아니었다. 오히려 개원 초기에는 기초연구에 주력하였다. 법안 연구를 의뢰하는 기관이나 단체가 없었기 때문이다. 법의식, 법제사, 관습법 조사와 연구와 같은 기초법학 연구는 우리 법제의 뿌리를 찾고 나아갈 길을 모색하는 일이었다. 법사회학 방법론에 기초한 입법의견조사는 법안 연구를 위한 초석이 되었다.

DJ 정부에 들어와 “수탁과제를 수행하여 연구원 살림에 보태야 된다”는 방침을 접했을 때 한동안 당황스러웠다. 평소 그쪽으로 안테나가 펼쳐져 있지 아니하던 상황이라 어디에 어떤 입법 수요가 있는가를 파악하기가 어려웠다. 그래서 과제 부탁도 막연하였다. 부탁한 곳으로부터 우문현답이 되돌아왔다. “연구원 실력을 어떻게 믿고 법안개발을 맡기느냐”는 말씀이었다. 경력이 일천하였던 시절이라 마땅히 변론도 어려웠다. 그 대신에 시범연구에 착수하였다. 내가 환경부를 겨냥하여 최초로 수행하였던 법안연구는 ‘수질개선’ 방안이었다. 지금도 원활하지 않은 배출권(Permit) 거래 기반의 오염총량관리제 개념을 연구에 적용하였다.

법안연구가 아닌 초기 기본연구에서는 일상에서 연구의 소재를 선택하였다. 쓰레기가 그렇고 전자파가 그랬다. 먼저 ‘쓰레기’ 관리 법제를 기본과제로 올렸다.

1 9 9 9



연구원 설립 9주년 기념식

당시 소각장, 매립장 또는 하수종말처리장 건설이 붐을 이루었고 내가 사는 과천에서도 소각장 건립이 지역사회의 쟁점으로 떠올랐기 때문이다. 과천시가 처리용량 200톤의 소각장을 짓겠다고 발표하였을 때 환경 활동가들은 의아하였다. 인구 7만 도시에 200톤이라니... 여성 활동가들은 8단지 주부들을 조직하여 각 가정에서 배출되는 쓰레기를 분리배출하는 도구[재분이]를 개발하였고 배출량을 계측하였다. 몇 달 후 “50톤이면 족하다”는 결론이 내려졌다. 시당국은 150톤으로 후퇴하였지만 미흡하였다. 더욱 낮추도록 캠페인을 벌였다. 법제 연구를 통하여 시애틀 등 해외 사례를 살펴보니, 소비자의 불편 감수와 시민들의 협력으로 쓰레기 원천감량이 가능하였다. 밀고 당기기를 반복하다가 시당국과 시민단체들은 80톤으로 합의를 보았다.

20년 후 나는 다시 ‘쓰레기’ 관련 연구를 수행하였다. 폐기물 관리를 넘어 자원순환이 화두로 떠올랐기 때문이다. 연구를 통하여 패러다임 전환을 제기하였지만 데이터를 조사하다가 흥미 있는 사실을 발견하였다. 통계치에는 과천시의 쓰레기 배출량이 49톤으로 집계되어 있었다. 80톤도 많다면 50톤을 주장하였던 시민단체들의 계측이 맞았기 때문이다. 기뻐할 일은 아니나 실무와 병행하는 연구에 보람을 느끼는 계기가 되었다. 물론 남은 처리용량을 활용할 수 있다. 나는 후속 연구에서 지역 간 자원순환 ‘폼앗이’를 제안한 바 있다. 지자체들이

2 0 0 2



서승완 원장님 취임식

전처리시설·소각장·매립장·하수종말처리장 등을 각각 설치할 것이 아니라 어느 하나만을 설치하고 다른 것들을 돌아가면서 쓰자는 개념이다.

법률과 같은 추상적 상부구조(meta-physics)는 사회경제와 같은 실물구조(infra-structure)로부터 영향을 받기 때문에 법제연구에서 현장경험은 긴요하다. 해양 법제를 연구할 때에는 수중 바위들이 하얗게 변하고 생태계가 파괴해지는 ‘백화현상’에 접했는데, 전문가들의 설명을 들어어도 감이 오지 않았다. 스쿠버 다이빙을 배워 바다 밑을 직접 둘러보고 나서야 사태를 파악하였다. 그 후 해양환경과 오염에 관해서 자신감을 가졌다. 수중오염에 대한 감시는 지금도 관심사이다. 작년에는 눈부신 해양경관을 자랑하는 제주 정방폭포 앞 수중이 거대한 쓰레기장임을 밝혀 언론에 제공하였다. 내게 다이빙을 가르쳤던 수중세계 이선명 발행인 및 현지 베테랑 김병일 다이버와 함께 조사한 덕분에 길이 남은 영상기록을 남겼다. 현장을 잘 모르고 환경운동을 지원한 적도 있었다. 가야산골프장 저지 때 골프장을 공원시설로 규정한 자연공원법 시행규칙의 오류를 지적했었는데 어느 날 되돌아보니 골프장 반대진영에 서 있었다. 2013년 베트남 친환경법 컨설팅 때에는 수차례 하노이를 방문하면서 현장답사를 원했으나 결국 보지 못하고 보고서를 마무리하였다.

현장 속에 살면서 연구와 환경운동을 병행한 역사는 잊을 수 없다. 『전자과의 법적과제』 보고서는



개원 23주년 기념 국제학술회의

2000년부터 5년간 끝냈던 청계산 송전선로 우회운동의 소산이었다. 과천 문원동에는 이미 성남에서 과천을 지나는 154KV 고압선로가 있었는데 다시 345KV 선로가 추가로 건설된다기에, 한국전력에 대하여 “민가들에 너무 접근하니 뒤로 물러나라”는 요구로 맞섰는데, 이 과정에서 일화가 많았다. 환경영향평가가 모두 끝난 단계에서 시민운동에 참여해보니 송전선로의 전자파가 관건이었다. 법정 평가항목에 없었지만 사상 초유로 전자파 영향을 평가하도록 요구하였다. 당시 여성들은 몸을 사리지 않고 운동에 앞장섰다. 할아버지들은 뒷짐을 지고 바라보는데, 할머니들은 “나부터 묻으라”며 공사장 포크레인 앞에 누웠다. 당시 주민들의 집회와 농성이 이어졌지만 민사·행정·형사 소송 등이 6차례나 벌어졌다. 주민들이 강선을 붙잡고 저지함에도 사업자가 공사를 강행하여 수십 명이 다치는 사건이 벌어졌을 때 공동대표들은 한전 사장을 미필적 고의에 의한 살인혐의로 고발하였다. 불기소로 종결되자, 한전 사장이 위자료 청구소송을 냈다. 300만 원을 물어주라”는 판결을 받았지만 “강제집행하라”며 10년을 지냈다. 우회 운동은 성공했으나 상흔이 많았다. 일부 지도자들은 장기 농성으로 건강을 잃거나 가정사에 어려움을 겪었다. 나는 긴급체포를 당했었고, 한전으로부터 밥 한 끼 얻어먹은 적이 없었는데 “3억 원을 받았다”는 누명을 썼다. 지역구 국회의원으로부터 “시민운동가들이 왜 정치에 관여하느냐”라는 힐난을 받기도 하였다.



대만 국회의원 연구원 방문

연구생활이 모두 순탄했음은 아니다. 고비도 있었다. 수산업법 전부 개정안을 연구할 때, 나는 양식업이 10년의 면허기간에도 불구하고 강력한 물권으로 보호받고 있음을 깨달았다. 완도 등지를 방문하였을 때 시설이 과밀하다는 느낌을 받았고 흑산도 등지에서는 양식장 아래 수중오염이 심각함을 알았다. 일본은 과밀양식 문제를 해결하기 위하여 정부(지자체)가 양식업 면허를 모두 매입하고 한정된 물량을 다시 배정하는 과정을 거쳤다. 나는 공유수면을 강력한 물권으로 보호하는 것이 정의롭지 못하다는 생각에 “양식면허에 대하여 부동산 물권을 준용한다”는 구절을 삭제하고 수면 ‘이용권’이라는 구절로 대처함이 마땅하다는 이론을 구성하였다. 해양수산부 담당관들도 동의하였다.

하지만 사고는 밖에서 터졌다. 양재동 청사 시절 어느 날 버스 1대가 연구원 마당으로 들어오더니 건장한 남자들 수십 명이 소리치며 내렸다: “전재경이 대체 누구야? 나오라고 그래~ 자기가 뭔데 우리 면허를 뚫개...” 2층에 있던 내 연구실에서는 마당이 잘 보였다. 현관에서 수십 명이 웅성거리고 대표자 몇 사람이 연구실로 들어왔다. 양식업 조합 관계자들이었다. 그들은 대뜸 “왜 면허를 없애느냐”며 목청을 높였다. 해양수산부에도 갔다 온 눈치였다. 나는 “백면서생이 아니라 섬에서 중학교를 나왔다. 수산업의 애환을 이해한다. 면허를 지운 것이 아니다. 법적 성질이 소유권이 아니라 이용권이기 때문에 그렇게 표현한 것이다”라고 답하였다. 내가 섬

출신이라는 말에 그들의 태도가 다소 누그러졌다. 뒷날 담당관과 마무리 지었다: “우리 판단이 사리에 맞지만 사세부득이하니 이번에는 후퇴하자.” 하지만 아직도 전진하지 못하고 있다.

백두대간보전법안을 기초하였을 때에는 양상이 좀 달랐으나 역시 진통이 따랐다. 백두대간은 환경부와 산림청이 관할을 다투던 곳이라 법안의 소관부터 살바싸움이 있었다. 결국 환경부가 기본시책을 정립하고 구역확정은 산림청이 맡는 것으로 정리되었다. 제도설계는 법제연구원이 그리고 기술실무는 국토연구원이 맡았다. 그러저럭 법안이 통과되고 나서 홀가분한 마음으로 백두대간 구역인 태백시를 방문하였다. 거기에는 커다란 현수막이 붙어 있었다. 을사오적(에) 버금가는 백두대간 오적들의 이름이 나붙었다. 국립공원 규제도 싫은데 백두대간이라고 또 규제한다는 피해의식이 주저리주저리 느껴졌다. 규제의 형식이 법령인지라 보전법은 규제가 불가피한 일이겠으나 중복규제를 피함이 상책이다. 그때의 경험은 규제개혁위원으로 활동하는 지금도 귀감이 되고 있다.

기성의 법령 체계를 전면 개편하거나 새로운 법령 체계를 한 벌 마련한다는 일은 재단사(요즘의 디자이너)로서 참 보람된 일이다. 법률도 아닌 규칙으로서 어업인들의 권리를 제한하고 처벌까지 도모하였던 「수산자원관리규칙」을 수산자원관리법으로 전면 개편하여 모호한 법률관계를 정리하고 어업인들과 법 집행 당국의 이해관계를 조정하였음은 비록 법안에 연구자의 이름이 남지 않더라도 입법기술자로서 흐뭇한 일이다. 중학 시절 같이 자취하던 친구는 여전히 어업에 종사하고 있는데 지금도 나를 만나면 수산업법과 수산자원관리법에 불만을 터뜨린다. 수산업법이 연안어업과 근해어업을 구분하지 아니하여 연안 어장의 망가짐은 방지하고 있다는 주장이다. “그렇다”고 동의하면서도 다른 한편 “수산자원관리법을 지켜야 어업이 지속가능하다”고 설득한다.

용역 발주처의 요구를 어디까지 수용할 것인가는 언제나 어려운 일이다. 단체가 아닌 행정기관도 경우에 따라 행정편의주의적 접근을 요구한다. 변호사의

경우와 마찬가지로 범리를 중시하려는 연구자의 주관과 현실을 절충하는 발주처의 입장이 때로 충돌한다. 해양심층수법안을 새로 기초하는 일을 맡았을 때에는, 먹는 샘물과 심층수와의 관계가 문제되었다. 먹는 샘물에 관하여서는 엄격한 규제가 시행되기 때문에 심층수도 같은 수준을 유지해야 한다는 반론이 제기되었다. 또 심층수 기준을 해저 200미터로 정할 것인지 아니면 300미터로 정할 것인지도 어려운 문제였다. 실제 하와이 같은 경우에는 1500미터 해저에서 취수한다. 해수부와 해양과학원 그리고 법제연구원 사이에 많은 협의가 진행되었다. 그 사이에 담당과장과 사무관 모두 세 차례나 바뀌었다. 세 번째 승계한 공무원 팀은 두 번째 팀의 입장을 부인하였다. 규제와 완화를 오가다가 원안으로 돌아갔다.

내가 입안한 법령규정이 빛을 봐서 기쁜 일도 있었으나 그 규정이 맥을 추지 못하여 가슴 아픈 일도 겪었다. 도룡농에 의지하여 경부선 KTX 천성산 노선을 지지하려던 지을 스님의 단식투쟁^{2004년}에서 볼 수 있듯이, 도로나 송전선로 등 경제통로가 생태축을 단절시키는 일은 언제나 보전과 개발 사이의 갈등을 야기시킨다. 나는 환경부를 설득하여 자연공원법^{2008년}에 생태축우선의 원칙을 넣었다: “도로·철도·궤도·전기통신설비 및 에너지 공급설비 등 시설·구조물은, 해당 행정기관장이 불가피한 사유를 증명하지 아니하는 한, 자연공원 안의 생태축 및 생태통로를 단절하여 통과하지 못한다”는 규정^{제23조의2}이 그것이다. 물론 이러한 보호장치는 국립공원 밖에서는 힘을 발휘하지 못한다. 환경부^{환경과학원}는 “백두대간 생태축을 복원한다”는 계획 아래 “사치재^{전북장수}에서 백두대간을 동서로 단절하는 88고속도로변의 논들을 매입해 줄 수 있냐”는 의향을 자연환경국민신탁에 타진한 바 있다. 고속도로 선형이 변경되는 호기를 맞아 사치재 구간의 고속도로와 지방도로를 폐지하려는데 인근 경작지 때문에 지방도로를 폐지하기 어려우니 경작지를 확보하면 지방도 자체를 폐지할 수 있을 것이라는 판단이 여기에 깔려 있다. 국민신탁은 기업의 기부를 받아 논 7필지를 매입하였다. 하지만 전북도는 민원을 내세워 사치재 구간 고속도로를 지방도로 변경하여 쓰겠다고 우겼다. 국민신탁은

생태축 우선의 원칙을 내세워 불가함을 주장하였다. 하지만 사치재는 북쪽의 덕유산국립공원과 남쪽의 지리산국립공원 사이에 끼어 있어 공원구역이 아니기 때문에 생태축 우선의 원칙이 무력함이 드러났다.

그럼에도 불구하고 법제 연구자는 인내심을 가질 필요가 있다. 국토계획과 환경계획의 대화에서 시사점을 얻을 수 있다. 오래전 스웨덴을 방문하였을 때 생태자연도와 유사한 지도책을 접하였는데, 담당관들의 설명에 따르면, 모든 개발자들은 개발계획을 수립하기 전에 이 도면을 참조하여야 하며 그렇지 아닐 경우 개발허가가 나지 아니한다. 당시 스웨덴에는 환경보호허가위원회가 있어 환경계획이 국토계획에 우선하였다. 우리 환경계획이 국토계획과 단절되어 있음을 아쉽게 생각한 나는 『국토·환경계획조화』 연구를 통하여 국토계획을 수립할 때 환경계획을 감안하여야 한다는 원칙을 환경정책기본법에 넣고 제안하였다. 독일 건설법전에 “건설계획이 경관계획을 고려하여야 한다”는 사례가 있었다. 국토연구원 연구진에 요청하여 국토기본법도 같은 취지를 규정하자고 말하였다. 대선공약 수준에서 이러한 접근이 이뤄지는 데 10년이 소요되었다.

갈릴레오 갈릴레이 사례를 보더라도, 연구자는 꽃길이 아닌 가시밭길을 걷는 경우도 흔하다. 기본과제가 아닌 연구용역 과제에서 이러한 위험성은 커진다. 발주처의 숨겨진 의도 때문이다. 그것이 집단이기주의이건, 행정편의주의이건 아니면 규제중심주의건 간에 연구가 마무리되기 전에 속내를 드러내는 발주처가 있다. 그럴 때 “좋은 것이 좋다”고 발주처의 의견을 듣지 못할 바는 아니다. 법리상 문제가 있는 대목들은 이후의 입법과정에서 걸러질 것이므로 구태여 연구자가 고집을 부릴 필요가 없을 지도 모른다. 그러나 긴 호흡에서 바라볼 때, 사세에 밀려 사리를 소홀히 하면 전문가의 위치가 흔들린다. 발주처의 입장만 수용하다가 가는 전문가로서 대우를 받지 못한다. 자문회의 등에서 만난 전문가들에게 명함을 건넬 때, “아~ 보고서를 자주 봤습니다”라는 인사말을 들을 때가 있다. 서로 글을 통해서 아는 경우가 있음은 저간의 경험이 말해 준다.



한국법제연구원 초창기 필자 연구보고서

지금도 법제연구원 보고서는 관계 부처에서, 대학원이나 또 전문연구기관에서 자주 읽힌다. 그리고 시차가 있지만 정책으로 반영된다. 연구를 수행하다 보면, 발주처의 당초 주문이나 계약 조건이 법리상 무리함을 발견하는 경우가 있다. 그럴 때는 번거롭지만 대안 연구가 필요하다. 발주처의 요구를 시나리오 A로 보고 거기에 맞는 이론을 구성하고 사례를 수집하겠지만, 칸트의 언명대로, 사회과학에서는 정반대의 결론을 내릴 수도 있다. 연구자의 양심에 맞는 시나리오 BPlan B를 마련하여 “시나리오 A와 함께 검토될 수 있다”는 주석을 붙이면, 뒷날 후자가 채택될 수도 있다. 물론 일단의 법리가 아닌 일부분만의 대체조항^{alternative}도 가능하다.

연구원 밖에 나와 살면서 느끼는 바는 “내가 그동안 엄청난 속박체계 안에서 수십 년을 살았다”는 것이다. 작금 어느 중앙부처의 자체평가위원장직을 수행하지만, 남으로부터 실적(때로는 인기까지)을 평가받고 또 남을 평가한다는 일이 얼마나 스트레스를 주고 받는 일인가... 다시 그 체계 안으로 들어가라 하면 못 들어가겠다. 정규직 퇴임 후 자주 느끼지만 “삶의 질은 보수에 반비례한다.” 자신의 목표를 향하여 또 가정을 위하여 속박을 감내할 만한 동력이 부족한 단계에 이르면 돈보다 자유로움이 편함을 느낀다. 그래서 때로는 용역이 아닌 자원활동에도 노력을 경주한다. 국민신탁National Trust 체계를 세우고 경영을 맡는 일이나 국내외 전문기관들과 함께 자연해택생태계서비스에 대한 지불제PES를 마련하는 일 등이 그렇다. 되돌아보면 삶에는 초지일관도 있겠으나 각 단계에 알맞은 변증법이 있다. 코로나 19번 사태로 어수선한 시절, 연구원 가족들의 행운을 빈다. 30