

연구원 30년의 회상과 바람



✎ 이준우
 ✉ 한국법제연구원 재직
 1991.10.11.~2016.06.30.
 ✉ namyou8516@gmail.com

이제 이립而立에 선 한국법제연구원의 모습을 보면, 참으로 아련한 느낌이 먼저 드는 것은 나만의 감상인 듯하다. 신문로, 양재동, 반곡동 연구원 모습은 정말 다른 그림으로 떠오른다. 한국법제연구원의 창립 30주년을 축하하며, 지난 30년과 앞으로의 30년을 그려본다.

광화문 신문로의 법제연구원 모습은 좀 어설피고 약간은 안쓰러운 모습이다.

남으로는 이제 왕도, 신하도, 궁녀도, 수문장도 없는 경희궁이 자리를 지키고 있고, 서로는 쌍룡회장의 사저가 부와 멋을 자랑하고 있었다. 지금은 경희궁의 아침이란 고급 아파트촌으로 변신하였지만 북쪽으로는 달동네에 가까운 서민주택가가 밀집하였다. 10분 거리에 정부청사가 있었기에 법제처와는 거리상으로도 업무상으로도 밀접한 관계를 맺고 지냈다.

풍수지리를 들지 않더라도 환경의 영향은 붉은 벽돌로 지은 진학기획빌딩은 연구원의 실상과 닮았다. 건물주의 눈치를 보면서 전세로 사는 일반인의 모습, 정부출연연구기관으로서 대외적으로 존재조차 희미한, 도로 안내표지판조차 걸지 못하는 그런 인지도 없는 연구기관의 모습, 존재하되 자립·자존하지 못한 상태의 위치를 보는 듯했다.

서소문길 새문안교회에서 넓지 않은 이면도로를 따라

주택가를 500m정도 걸어가면 나타나는 서민적 건물, 마치 문화재로만 남은 경희궁을 닮지 말고 성장하는 대기업을 따라가라고 하는 듯했다. 연구사업은 조사·분석이 주류를 이루었고, 수탁과제도 드물었다. 연구실도 국내법제연구실, 외국법제연구실, 특수법제연구실로 나뉘었다. 연구방법론과 연구대상법제를 기준으로 과제가 선정되어 수행되었다. 법제개선방안연구는 비중이 작을 수밖에 없었다. 입법외견조사, 법의식조사, 관행관습조사, 고법전·법제사연구, 북한법제·통일법제, 외국입법동향 등이 그러하다.

연구원 생활 역시 서민적이었고, 돌잔치를 비롯한 직원들의 모든 가족행사까지 챙기고, 퇴근 후의 여유를 한껏 즐겼던 시절, 수석연구원인 나의 월급이 과학기술계연구원의 타이피스트 봉급에 불과하였지만, 연구원 생활 자체는 즐거웠다. 비록 그 끝에는 IMF 외환위기와 공공기관 경영혁신정책이 기다리고 있었지만.....

양재천이 바로 앞으로 흐르고, 동쪽으로는 타워팰리스가 부를 과시하고, 남쪽에는 재개발을 반대하는 깃발이 날리는 곳, 서쪽에는 매현 윤봉길의사의 기념관과 아웅산사태의 희생자를 추모하는 양재동시민공원이 있고, 봄철 벚꽃 만발하는 독길과 서초동 구역의 깎두기 개나리꽃, 그리

고 일년에 한번은 넘치는 빗물에 쓰러진 몸을 기어코 바로 세운 갈대들이 정겨운 곳, 과거를 바탕으로 성장과 발전을 향해 역동적으로 나아가고 있는 우리나라의 축소판, 그 속에서 자체 청사를 처음으로 마련한 연구원의 양재동 청사가 자리 잡았다. 비록 주상복합건물을 리모델링한 건물이지만, 연구자들에게는 2인 1실의 연구실을 배정할 수 있었던, 근무할 맛이 나던 청사였다.

양재동 청사는 공공기관 경영혁신의 충격에서 벗어나서 최저점을 반등한 주식처럼 연구원이 급격한 성장을 이룬 의욕과 보람의 터전이 되었다. 철제 책장으로 연구실을 칸막이 치고, 실장, 수석연구원, 연구원, 연구조원들이 서로 뒤통수를 보는 직렬 책상배치의 환경에서 비로소 개별 연구실 개념의 공간이 직제를 벗어나 배정된 것이다. 물론 행정직의 경우는 여전히 일반 사무실 공간배치에 머물러 있었다. 세종 반곡동 청사도 이 문제는 아직 과제로 남아 있다.

연구조직도 법제처 직제와 대응하고 법령집 편별체계를 참고하여 행정법제연구실, 경제법제연구실, 사회문화법제연구실로 개편되었다. 법제개선방안연구가 중점을 이루는 연구사업과 정부수탁과제가 본격적으로 추진되었다. 경영목표, 발전계획, 자체평가보고서, 품질인증시스템, 최우수기관 표창, 추계 전직원 해외 연수 등등 양재동 청사 시절의 연구원을 떠오르게 하는 단어들이다.

신문로 시절에는 주변에 정부출연연구기관이 없었지만, 양재동에는 교육개발원, 형사정책연구원, 과학기술정책연구원 등이 있었다. 작지만, 도로변에 교통표지판으로 '한국 법제연구원'도 달 수 있었다. 강남대로의 교육개발원 표지판이 부럽기는 했지만, 표지판 설치 자체만으로도 비로소 공인받은 느낌과 자부심이 생겼다. 우리도 이제 일반인에게 국책연구기관이라고 인식되는구나. 외환위기 경영혁신의 서슬에서 벗어나 이제는 계속 나아가면 되겠구나 하는 생각이 들었다.

호사다마라고, 다시 법학전문대학원 제도가 실시되면서 중진 연구자가 대거 학계로 빠져나갔다. 연구원의 허리가 너무 가늘어졌다. 연구사업을 꾸려나가는 것도 문제지만 앞으로 연구진의 보충 보강도 걱정되었다. 저변이 넓어야 높이 올라갈 수가 있는데, 이제 우수한 연구인력의 보급체계가 심각하게 무너졌으니, 갈수록 늘어나는 법제수요를 누가 어떻게 감당할 것인가 하는 문제가 연구원 발전 전력과 맞물려 현안으로 떠올랐다. 최우수 기관평가를 계속하여 받은 바람에 연구원의 증원과 예산 증액을 이루어지고 새로운 분야의 일반과제 역시 수행하는 탄력을 받고 있는 때의 고민이었다.

불행은 홀로 오지 않는다고 했다. 다시 법령정보사업의 분리에 이어 법령집편찬사업의 분리가 본격적으로 추진되었다. 진의와 의사표시의 불일치는 민법의 주요 테마중 하나이다. 정책도 그러한 면이 있는 것 같다. 법제처는 몇 차례나 연구원의 아이템을 가져갔다. 미의회와 추진한 GLIN Project 공동 참여도 그렇고, 법령정보데이터베이스 사업도 마찬가지다. 시작은 연구원이 하고 열매는 법제처가 가져가는 아주 이상한 루틴이 계속되었다. 법령집편찬사업은 수익사업으로 모은 재산 100억원과 함께 연구원에서 분리되어 법제처 산하 한국법령정보원으로 독립되어 법령편찬실 직원 전부가 사업과 함께 떨어져 나갔다. 이는 법령보급과 홍보 및 교육이라는 주요 기능이 영영 연구원과 떨어진 것이다. 이보다 먼저 디지털시대의 법령정보데이터베이스 서비스 사업 역시 해당 인력과 함께 법제처가 가져갔다. 지금의 국가법령정보이다.

연구원은 출연금사업부문만 가지고 다시 법학전문대학원으로 빠져나간 연구인력을 채우며 고유목적사업의 양적, 질적 발전을 도모하는 수밖에 없었다. 어느 정도 한 숨을 돌리는 와중에 다시 공공기관 지방이전이라는 국가균형발전정책의 대상이 되어 새로운 변화를 맞게 되었다.

법제연구원은 세종시 반곡동. 괴화산 자락 아래 금강을 마주하고 황량한 들판에 내비게이션은 거녕 도로망조

차 금강дук길밖에 없는 곳에 배정되었다. KDI가 선발대로 이전하고, 경제·인문사회연구회 소속 출연연구기관으로 두번째로 법제연구원이 청사를 신축하여 이전하였다. 출근하는 대중교통은 세종시 첫마을 991번 버스가 유일하였다. 점심은 KDI 셔틀버스를 협조받아 2부제로 KDI 구내식당을 이용하였다.

허허벌판에서 유일한 기쁨은 도로 중앙의 표지판에 한국법제연구원이란 글자가 곳곳에 자리잡고 있었다는 점이다. 지금은 다른 안내표지에 가려져 일부만 남아서 아쉽지만 당시에는 다들 좋아했다. 이름을 널리 알린다는 게 이렇게 자긍심을 줄 수 있구나 싶었다.

이제는 국책연구단지에 10여개 연구기관이 들어서고, 이웃으로 국토연구원과 조세재정연구원이 경계를 같이 하고 있다. 돌산 밭파로 조세재정연구원 직원이 사망하고, 원룸에 가족과 떨어져 지내던 법제연구원의 박사가 세상과 이별한 때도 벌써 몇 년이 지났다.

금강변에 매년 개나리와 금계국이 끝없이 피어 노랗게 물들면, 여기에 자리잡은 연구원도 세월을 따라 번창하여야겠구나 싶었다. 비록 세종시가 행복도시로 발전하기에 많은 시간이 필요하듯 법제연구원도 새롭게 연구망을 구축하고 각 혁신도시로 흩어진 공공기관과 연구기관과의 공조, 여전히 서울에 남아 있는 수많은 대학 및 연구 관련 단체, 학계 등과의 새로운 방식의 연구협력을 모색하여야 하는 등의 많은 숙제를 안고 있지만 잘 극복하리라.

2014년에 반곡동 청사로 옮긴 연구원은 다시금 도약을 위한 준비와 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 갈수록 늘어나는 입법수요에 비하여 연구원이 충족하는 비중이 갈수록 작아지는 문제점, 출연금사업에 비하여 정부수탁사업 비중이 계속 증가하는 현상, 인적구조의 비정상적 형태, 연구인력과 연구지원인력의 비율 적정화의 문제, 연구사업계획에 대한 정부, 연구회 및 국회의 간섭 강화로 인한 자율성 약화 등은 향후 30년의 연구원 전망을 어둡게 하고 있다. 지도관리기관인 경제인문사회연구회가 설립 당

시의 취지에서 벗어나 감독기관화하고 있고, 근래에 들어 연구회는 물론 국회는 연구사업과제마저 수정하거나 삭제하려고 하고 있다. 과제선정 결정권을 상실한 연구기관은 상상조차 하기 싫은 것은 나만 유별나서 그러한 것은 아닐 것이다.

다시 30년 후에는 법제연구원이 최고의 국책연구기관으로 발전하기를 바라는 마음에서 몇 가지 품질인증시스템에서 사용하는 KPI를 제시하고자 한다.

연구원이 최고수준이라는 것을 증명할 수 있는 객관적 지표가 있는가?

첫째로, 입안율과 반영률 및 인용률이다. 연구과제명 및 연구결과인 법령안 제명과 일치하는 비율¹년의 통과법령 대비 입안율은 과제 선정의 실효성을 의미한다. 반영률은 연구성과의 실효성으로 1개 법령 중 연구과제 성과가 반영된 비율개정법령, 제정법령 기준 전체 조문수 대비 연구성과 시안조문 비율을 뜻한다. 여러 고려 가능한 대안 중에서 연구원의 성과가 반영된 것을 의미하므로 연구기관으로서의 권위를 표상한다.

인용률은 연구의 선도성과 창의성을 뜻한다. 제1안으로 채택되지 않았으나, 인용 법안 내지 입법정책안으로 참고 내지 참조된 비율로서 직접 본문이나 각주로 인용표시된 건수¹법령당에 연동된다.

둘째, 입법과제율과 현안분석율은 좀 더 느슨한 개념인데, 입법과제율은 연구원 보고서 중 시안을 제시한 보고서의 비율보고서 기준, 시안 제시과제vs전체 과제를 의미하고, 현안분석률은 입법의견 조사 결과 및 현안분석과 정부의 차년도 입법계획 일치율³년 기준 조사결과와 부합률, 일치율, 전체 의견수 비율, 연도별 입법의견 vs 연도별 정부 입법계획을 뜻한다. 입법과제율은 직접적이고 구체적인 입법시안을 제시하여 정부입법정책을 지원하는 비중과 정도를 말하고, 현안분석률은 조사·분석의 정확성 및 현안의 중요성 판단능력을 의미한다. 정부의 향후 입법계획과 동떨어진 연구사업은 정부출연연구기관과 관계가 없다. 물론 기초연구의 성과는 별개의 문제이다.

셋째, 참여율과 수탁률은 정부로부터 연구진의 능력을

인정받는 정도이다. 공청회^{국회}, 정부 주관, 중앙행정기관의 장관 정책자문위원회 활동 건수를 의미하는 참여율은 연구원에 대한 인지도와 개별 연구자에 대한 인지도를 뜻하며, 수탁률은 법제연구원의 인지도로 연구능력 수준에 대한 인정도를 뜻한다.

연구원의 권위는 연구성과물과 정부위원회 등에 참여 정도로 나타난다. 누가 주동적이고 주관하는 성과인가 하는 문제와 연구원의 성과가 어느 정도 채택되고 반영되는가 하는 문제와 직결된다. 연구자 개인의 역량이 모여 연구원의 권위로 이어진다.

넷째, 입법계획 부합률이다. 2020년의 정부입법계획은 190개 법률을 예정하고 있다. 최근 3년의 법제연구원 연구성과는 이와 어느 정도 부합하고 있는가, 정부의 입법관련 수탁과제 중 어느 정도를 법제연구원이 수행하고 있는가를 살펴 보아야 할 것이다. 정부출연연구기관의 고객 중 최대 수요자는 행정부이다. 이를 입증하는 것은 법령의 입안과 법령의 제개정으로 나타난다. 이들이 외면하는 순간 연구원의 존재 이유는 사라질 것이다. 연구원에 애정을 가진 분들의 걱정은 이들 KPI가 계속 낮아지고 있다는 점이다. 법제연구원이 국책연구기관으로서 필수적인 기관이 되려면 이러한 KPI의 수준이 높아야 할 것이다.

몇 년 전 파리1대학 법대학장실에서 내려다 본 판테온이 생각난다. 루소, 볼테르 같은 프랑스의 위인들이 모셔진 곳으로 파리1대학생의 인생지표라고 말한 학장의 설명이 떠오른다. 연구원 건물에 중정 남쪽 원형 타워 2개층 공간이 있다. 설계 당시 내심 휴게공간으로 사용되기는 하겠지만, 세월이 흐르면 연구원의 기록관으로 연구원을 빛내거나 연구원 출신으로서 법제분야에 이바지한 명사들을 기념하는 공간이 되기를 바랐다.

30년에 30년을 더한다면, 작지만 알찬 연구원의 판테온으로 될 수 있지 않을까 생각한다. 양재동 청사에 역대 원장의 사진만 걸린 대회의실이 너무 아쉬웠다. 임원과 직원 모두를 기념하는 공간 하나쯤은 있었으면 하는 바람이다.

연구성과야 모두 온라인 웹상으로 무료 공개되어 있으니 별도의 전시 공간은 필요하지 않더라도 연구원에 재직 중이거나 거쳐 간 사람들의 자긍심과 추억의 공간이 하나 별도로 주어진다면, 명예의 전당처럼 채워간다면, 더 희망차고 가슴 두근거리는 연구원 생활이 되지 않을까 여겨본다.

중정^{中庭}의 배롱나무꽃, 연못의 분수와 물고기, 수련을 보면서 원탑의 판테온에서 차 한 잔 하는 후배 연구원 직원들의 모습을 그려보고 싶다. 다시 30년이 지난 환갑의 연구원은 좀 더 멋있지 않을까!