

정책과정에서의 미국 싱크탱크(Think Tank)의 활동과 역할에 관한 예비적 분석*

정 광 호**

〈目 次〉

- I. 들어가는 말
- II. 싱크탱크의 정책역할에 관한 문헌연구
- III. 미국 싱크탱크의 현황과 정책과정에서의 역할 분석
- IV. 결론: 정책시사점과 싱크탱크의 역할방향

〈요 약〉

그동안 싱크탱크가 미국의 국내정책과 대외정책에 있어서 상당히 큰 기여를 해왔다는 사실은 널리 알려져 있다. 특히 근래 들어 정책과정이 점점 더 지식전문화되면서 싱크탱크의 역할이 정책과정에서 더욱 부각되고 있다. 그러나 국내에서 미국 싱크탱크의 발전과정에 대한 체계적인 연구는 드물다. 싱크탱크가 미국의 정책과정에 미치는 영향에 관한 밀도 있는 연구도 적다. 본 연구에서는 미국 싱크탱크의 활동현황과 그 발전과정을 정리하여 소개하고 있다. 또한 정책과정에서의 미국 싱크탱크의 역할과 영향력을 살펴보고 있다. 마지막으로 한국의 싱크탱크가 당면한 재원의 독립성, 연구의 자율성, 그리고 연구역량의 문제를 논의하고 있다.

【주제어: 싱크탱크, 정책형성, 정책아이디어】

* 이 논문은 2005년도 서울대학교 발전기금 연구비 지원으로 이루어졌습니다.

** 서울대 행정대학원 조교수

I. 들어가는 말

최근 정책과정이 점점 전문지식화 되면서 싱크탱크(think tank:정책연구소)¹⁾의 역할에 대한 관심이 증가하고 있다(Abelson, 2002; Ladi, 2004; Rich and Weaver, 2000; Stone and Denham, 2004). 본래 전통적인 의미의 싱크탱크는 정부정책과 독립된 위치에서 과학적 연구를 통하여 정책과정에 도움을 주는 아이디어와 지식을 제공하는데 그 목적을 두었다(Weaver, 1989; Smith, 1991; Abelson, 2000). 일반적으로 싱크탱크는 정책아이디어와 정책혁신에 필요한 정보와 지식을 제공하는 기능을 수행하며, 적극적으로 특정한 정치이념을 정책과정에 구현하고 정당화하는 정치적 역할을 수행한다(Abelson, 2000; Stone & Denham, 2004). 특히 정책연구소는 정책과정에 필요한 지식과 정보를 제공하고 사회문제에 대한 정책아이디어를 제공함으로써 정책의제 형성기능을 수행한다. 또한 정책전문가로 정책효과에 대한 과학적인 평가와 분석을 통하여 정책대안을 제시한다. 이러한 정책과정에서 정책연구소의 역할은 정책네트워크(policy network)²⁾, 정책공동체(policy community), 인지공동체(epistemic community)³⁾의 형태나 정책옹호연합(policy advocacy coalition)으로 개념화되고 있다(Haas, 1992; McGann & Weaver, 2000)⁴⁾. 최근에는 이들 싱크탱크의 역할이 다변화하면서 정책과정뿐만 아니라

- 1) 본래 싱크탱크는 영미전통의 정치체제에서 탄생한 비영리조직(nonprofit organizations)이라는 법적 지위를 가지고 있다. 반면 정책연구소는 싱크탱크 보다 더 광범위한 개념으로 볼 수 있는데 정부조직, 비영리조직, 사설 민간조직 등 여러 가지 법적 지위를 가진 조직으로 운영되기 때문이다. 미국과 달리 유럽의 경우 싱크탱크는 독립된 비영리조직이 아니라 정부에 가까운 (준)정부조직으로 존재하는 경우가 많다. 그러나 이러한 양자의 구분에도 불구하고 본 논문에서는 싱크탱크와 정책연구소를 함께 유사한 용어로 혼용해서 사용하고자 한다. 특히 미국의 정책과정에서 싱크탱크의 성장배경, 특성, 역할 등을 살펴볼 때 이들 대부분은 공공정책을 중심으로 다양한 정책연구소 역할을 수행하고 있어 양자를 특별히 구분할 필요성이 적기 때문이다.
- 2) 유훈(1998)은 정책네트워크에 관한 연구에서 정책공동체, 하위정부, 이슈 네트워크 등 다양한 개념들을 소개되고 있다. 여기서 싱크탱크의 역할과 기능에 대한 직접적인 논의는 없지만 이러한 개념의 이면에는 싱크탱크의 활동이 포함되어 있다. 싱크탱크는 정책공동체를 구성하는 일원이 될 수도 있고 한편으로 유사한 이념과 연구성향을 가진 전문가 중심의 공동체는 Haas의 인지공동체로 발전할 수 있다. 또한 싱크탱크는 하위정부의 구성원이 될 수 있는데 특히 미국 보수주의 싱크탱크의 경우 정책이슈에 대한 정의와 정책마케팅을 통하여 정책과정에 영향력을 발휘한다. 한편 하위정부 개념의 단순성을 넘어 정책과정의 개방성과 갈등을 설명하기 위해 나온 이슈네트워크 모델에 있어서도 싱크탱크는 정책아이디어와 정책전문가를 제공하는 역할을 한다.
- 3) Haas(1992)는 인지공동체를 “특정 정책영역이나 정책이슈에 관해 지식과 의견 면에서 상당한 전문성과 권위를 가진 전문가 네트워크”로 정의하고 있다. Stone(1996)은 인지공동체를 해당 전문영역에서 필요한 정보와 지식을 탐색하는 정치적 동기를 가진 지적 집단으로 정의한다.

선거과정에서 이익집단, 미디어 컨설턴트(media consultants), 스픈닥터(spin doctors), 정치정당(polynomial parties)과 같은 역할도 수행한다(Stone, 2004).

싱크탱크의 성장배경에는 정부업무의 과부하현상, 정책결정과정의 복잡성 증가, 글로벌 현상과 같은 요소가 자리 잡고 있다(Stone and Denham, 2004). 이러한 환경변화는 과학적 증거에 근거한 정책(evidence-based policy)수요를 창출했고 과학적 전문성을 가진 싱크탱크가 이러한 수요를 충족시키는 좋은 공급원으로 역할을 하였다. 또한 정부관료제에 대한 불신과 불만 때문에 정당이나 이익집단 그리고 언론은 싱크탱크의 전문성을 적극적으로 활용했던 것도 싱크탱크 성장의 한 요인으로 볼 수 있다. 정치경제적 불안정성도 싱크탱크 성장의 외생적 요소로 볼 수 있다. 예를 들면, 영미국가의 경우 지난 1980년대부터 케인지안 정책모형에 대한 실패로 우파성향의 싱크탱크가 증가하였는데 이는 기존 정부개입주의 정책패러다임에 대한 비판과 이에 대한 대안으로 신자유주의 패러다임이 등장한데 따른 것이다. 한편 싱크탱크가 가진 지식의 정치화 현상 또한 두드러졌다. 영국이나 말레이지아 싱크탱크의 경우 지위상승이나 정치적 야망을 위한 수단으로 싱크탱크를 이용하면서 싱크탱크의 역할에 공백이 초래되는 현상(hollowing out of think tanks)이 나타나고 있다(Denham and Garnett, 2004; Khoo, 2004). 미국의 ‘회전문현상(revolving door)’도 바로 싱크탱크의 정치화 현상을 잘 반영하고 있다. 그리고 근래에 올수록 미국, 캐나다, 영국, 호주의 경우 싱크탱크의 성향이 점점 특정 정파나 이념을 옹호하는 방향으로 변모하고 있다. 특히 최근에는 싱크탱크의 글로벌 현상이 여러 학자들로부터 주목을 받고 있다(Stone, 2000; Stone and Denham, 2004).

그동안 싱크탱크에 대한 수많은 연구들이 있어 왔다⁵⁾. 이러한 싱크탱크에 대한 학술연구는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 싱크탱크의 성장배경을 분

-
- 4) 여기서 논의하고 있는 것처럼 정책과정에 있어서 싱크탱크의 역할은 그 유형이나 특성에 따라 매우 다양하게 나타나기 때문에 이를 설명하는 개념 또한 다양하게 나타날 수밖에 없다. 따라서 여기서 언급하고 있는 싱크탱크의 다양한 역할개념들은 그 분석수준이 상이할 수 있다. 예를 들면, 유훈(1998)의 연구는 정책공동체나 이슈네트워크를 정책네트워크의 하위유형으로 설명하고 있다. 그렇지만 싱크탱크는 바로 이러한 정책공동체나 혹은 이슈네트워크의 다양한 특성을 가지면서 활동하고 있으며 나아가 상위개념으로 보면 정책네트워크 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다.
- 5) 국내연구로는 여러 저자가 공저한 「싱크탱크와 국가경쟁력(2003)」과 「KDI 정책연구 사례(2003)」 등이 대표적인 문헌이다. 국외문헌으로는 Stone과 Denham이 편집한 책 *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*(2004) 그리고 Abelson의 *Do Think Tank Matters? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*(2002) 등이 대표적이다. 그 밖에도 정책과정에서의 싱크탱크의 역할을 참고할 수 있는 많은 논문들이 있으나 이들을 모두 정리하기는 어렵고 여기서는 주요 논문들(Abelson and Carberry, 1997; Denham, 1999; Fischer, 1991; Haas, 1992; Stone, 2000; Weaver, 1989 등)을 중심으로 싱크탱크의 역할을 살펴보자 한다.

석하고 국가별 싱크탱크의 차이점을 분석하는 연구유형이다(Weaver, 1989; McGann and Weaver, 2000). 둘째, 정책이론 구성이라는 측면에서 정책과정의 참여자로서 정책연구소의 역할과 정책과정에 미치는 영향을 분석하는 연구유형이 있다(Abelson, 1996; 2000; Abelson and Carberry, 1997; Fischer, 1991; Kingdon, 1995; Posen, 2002; Stone and Denham, 2004). 그러나 국내의 경우 정책과정에 있어서 싱크탱크의 역할에 대한 심층 연구를 찾아보기 어렵다⁶⁾. 이에 본 연구는 싱크탱크에 관한 기존 연구를 정리하고, 싱크탱크 활동이 매우 활발한 미국을 소개하여 분석함으로써 향후 국내 싱크탱크의 운영에 대한 시사점을 얻고자한다. 이를 위해 본 연구는 먼저 싱크탱크의 성장배경, 국가별 차이, 정책역할을 간략히 살펴보고 미국연구소의 유형과 성장과정, 정책에 미치는 영향을 분석하였다. 마지막으로 미국정책연구소 연구가 우리에게 주는 시사점을 살펴보고 향후 국내에서 요구되는 정책연구소의 역할 방향에 대해 언급하고 있다.

II. 싱크탱크의 정책역할에 관한 문헌연구

여기서는 기존에 논의되었던 싱크탱크에 관한 내용을 정리하고자 한다. 특히 싱크탱크는 미국에서 두드러지는 현상이기 때문에 미국의 싱크탱크 현황과 정책에서의 역할을 살펴봄으로써 최근 국내에서 증가하고 있는 싱크탱크의 역할론에 대한 시사점을 찾고자 한다.

1. 싱크탱크의 성장에 관한 연구

그동안 싱크탱크의 정치적 영향력에 대한 연구는 방법론적 한계 때문에 상당히 미흡한 반면 싱크탱크의 성장과정과 그 발전 추이에 대한 연구는 상대적으로 활발하였다. 이에 대한 국내 연구로는 황윤원 등이 편집한 「싱크탱크와 국가 경쟁력(2003)」이 있는데 여기에는 국내 싱크탱크의 성장과정과 실태분석이 분야별로 잘 정리되어 있다. 특히 황윤원·허만형(2003)의 연구는 외국의 싱크탱크

6) 한국개발연구원(2003)에 따르면 지난 30년간 한국개발연구원이 경제사회정책에 직접적으로 기여한 정책사례들을 그 당시 직접 해당 정책에 직접 참여한 연구원들의 기록으로 소개하고 있다. 여기에는 경제개발5개년 계획, 1970년대 경제안정화정책 마련을 위한 거시경제예측모형개발, 1970년대 양정정책, 산업구조 고도화 정책, 인적자원과 노사관계, 중화학과업시대의 산업정책, 경쟁정책의 도입, 사회복지제도의 도입, 금리자유화, 1980년 수입자유화 정책, 예비타당성 분석 등이다. 이를 통해 지난 개발시대에 있어서 한국개발연구원은 공공정책분야에서 지대한 영향력을 발휘했음을 간접적으로 유추할 수 있다. 앞으로 국내의 다른 정책연구소도 포함하여 실제로 싱크탱크가 정책과정에 미치는 영향을 좀 더 체계적으로 연구해 볼 필요가 있다.

실태를 일본 NIRA(National Institute for Research Advancement)의 자료를 활용하여 분석하고 있다⁷⁾. 그리고 KDI의 성장과정과 정책과정에서의 역할론에 초점을 둔 「KDI 정책연구사례(2003)」는 KDI라는 단일 연구소의 성장과정과 정책역할 사례를 심도 있게 분석하고 있다. 한편 외국 문헌으로는 Weaver (1989)의 연구가 미국의 싱크탱크에 대한 역사적 고찰을 하고 있으며 Abelson과 Carberry (1998)의 연구에서는 미국과 캐나다의 싱크탱크 성장과정을 비교분석하고 있다⁸⁾.

그러면 여기서 지난 2002년도 NIRA에 등록된 전 세계 275개의 싱크탱크를 중심으로 싱크탱크의 성장과정을 살펴보면 다음과 같다⁹⁾. 지난 1940년대까지 미국에 있는 소수의 싱크탱크만 존재했다. 그러나 전후 싱크탱크는 1990년대까지 급격히 증가하였으며 특히 1970년대와 1980년대에 상대적으로 많이 설립되었다. 산업경제 분야의 경우 지난 1940년대부터 꾸준하게 많이 설립되고 있으며 특히 1960년대와 1980년대에 많이 설립되었다. 정치·국제·국방 분야의 경우 1950년대, 1970-1980년대에 많이 설립되고 있다. 사회·복지·환경 분야의 경우 1970년대에 가장 많이 설립되었다.

현재 전 세계적으로 얼마나 많은 수의 싱크탱크가 활동하고 있는가에 대한 정확한 통계자료는 없다. 미국의 경우 2000년 당시 약 1,200개의 싱크탱크가 활동하고 있는 것으로 나타나고 있으며 유럽의 경우 상대적으로 그 수가 적다. 그 밖에도 라틴아메리카, 동유럽, 아시아, 아프리카 등에서도 싱크탱크가 활발히 성장하고 있다(Stone and Denham, 2004:5). McGann과 Weaver(2000)에 따르면 전 세계적으로 약 4,000개 이상의 싱크탱크가 활동하고 있는 것으로 추정된다고 한다. 그러나 이 연구는 싱크탱크의 범위를 엄격히 제한했기 때문에 실제로 더 많은 수의 싱크탱크가 활동하고 있는 것으로 추정된다.

한편 국내 싱크탱크의 성장과정을 살펴보면, 지난 1960년대 과학기술 분야 중심의 싱크탱크를 시초로 지난 1962년 설립된 한국과학기술정보연구원과 1966년에 설립된 한국과학기술원을 들 수 있다. 그리고 지난 1970년대는 산업분야를 다루는 국책연구소들이 많이 설립되었다. 예를 들면, 지난 1971년 한국경제정책의 핵심브레인 역할을 한 한국개발연구원(KDI)은 사회과학 분야 싱크탱크의 시초였다. 그 이후 꾸준히 국책연구소와 같은 싱크탱크가 설립되었고 지난 1980년

7) NIRA의 홈페이지 주소는 www.nira.go.jp이며 여기에 각 나라별 주요 싱크탱크를 소개해 놓고 있다. 지난 2005년 싱크탱크 목록 책에서는 89개 나라의 318개의 연구소 목록을 정리해 놓고 있다. 자세한 내용은 NIRA(2005)에 소개되어 있다.

8) Abelson과 Carberry(1998)의 연구는 싱크탱크의 성장과정을 제 1세대의 정책연구소, 제 2세대의 정부계약연구소, 제 3세대의 정치옹호형연구소, 제 4세대의 정치적 유산이나 정치적 유행에 근거한 연구소 등으로 나누고 있다.

9) 이에 대한 내용은 황윤원·허만형(2003)의 연구에 잘 정리되어 있다.

대는 과학기술분야의 국책연구소가 또한 많이 설립되었다.

그러나 전반적으로 볼 때 한국의 경우 민주화 이전에는 싱크탱크 설립과 활동이 상대적으로 활발하지 못했다. 그동안 한국의 경우 싱크탱크의 활동이 활발하지 못했는데 그 이유를 보면 무엇보다도 권위주의 체제 속에서 정책과정에 다양한 전문지식을 투입하기 어려웠기 때문이다. 한국의 기존 정책과정을 살펴보면, 관료중심의 정책모델(모종린, 2003), 정책선거가 아닌 인물중심의 정당정치(강원택·박인휘·장훈, 2006), 그리고 정책선거가 아닌 권위주의 타파를 향한 정치투쟁(정광호, 2004)이 지배해 왔음을 알 수 있다.

최근 한국의 경우도 전문적인 정책지식과 아이디어에 대한 수요가 증가하면서 싱크탱크의 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 이제 국내 정책과정도 정책논리와 정책대안을 중심으로 경쟁적 정치시장이 확대되고 있으며 고도의 정책전문성을 갖춘 정치행정 엘리트의 수요가 증가하면서 이의 공급원으로서 싱크탱크의 역할이 부각되고 있다.

예를 들면, 지난 2002년 대통령 선거 이후 소위 인물중심의 정당정치가 아닌 보수와 진보중심의 정책정치의 짹이 자라나고 있다. 특히 TV나 인터넷을 통한 정책아이디어나 정책대안 경쟁이 나타나면서 싱크탱크에 대한 수요가 높아지고 있다. 또한 김대중 대통령 당선 이후에 여야의 정권교체 가능성이 항상 열려 있는 정치지형이 만들어졌고, 이에 따라 국회의원 선거에서도 전문성을 갖춘 정치엘리트 수요가 증가하고 있다. 이에 따라 정치엘리트의 충원과정이 정책에 대한 전문성과 논리를 갖춘 인재를 요구하면서 이의 공급원으로서 대학, 연구소 등 싱크탱크의 인력공급소 역할이 두드러지고 있다.

이러한 정치 환경속에서 최근 국회의 예산정책처의 출범, 정당 소속 정책연구소의 출범, 감사원 소속의 연구평가기능의 강화 움직임, 그리고 각 부처 산하 정책연구소들의 전문화 추세(예: 통계자료 생성, 전문지식의 데이터베이스화 등)는 바로 싱크탱크의 전성시대를 예고하고 있다. 여기서 한국적 싱크탱크의 가능성을 재정의 자율성확보와 독립적인 연구수행에서 시작되어야 한다는 의견이 제시되고 있다. 또한 선거경쟁에 따른 정파적 이해를 옹호하기 위한 단기적인 수단적 연구나 정치인 개인 후보자 후원집단에서 탈피해야 한다는 의견도 제시된다(강원택·박인휘·장훈, 2006).

지난 2005년 기준으로 볼 때 정부산하 국책연구소 형태의 싱크탱크는 44개로 국무총리실 산하에 인문사회연구회, 경제사회연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 공공기술연구회 등 5개의 연구회체제를 유지하며 현재까지 운영되고 있다. 그리고 이들 국책연구소의 분야별 설립추이를 살펴보면, 지난 1990년대 인문사회분야 국책연구소가 많이 설립되고 특히 정책연구 분야의 싱크탱크가 이 당시 많이 설립되었다(황윤원·허만형, 2003). 이러한 한국의 싱크탱크는 여전히

국책연구소 중심이며 한편으로는 민간대기업을 중심으로 한 싱크탱크가 있지만 설립되고 있지만 아직은 상대적으로 규모면에서 취약한 편이다. 한편 NGO 싱크탱크는 아직 역량 면에서 다소 미흡하지만 향후 시민운동의 지속성을 고려할 때 정책역량이 강화될 것으로 예상된다.

2. 국가별 싱크탱크의 특성에 관한 연구

국가별로 싱크탱크의 기반이 다르다. 이러한 국가별 차이는 싱크탱크에 대한 기부전통의 차이, 법적 제도적 차이, 그리고 관료제와 정당의 역할이 어느 정도 싱크탱크 역할을 대체하는가에 따라 달라진다(Stone, Denham and Garnett, 1998). 아래 <표 1>에 나타난 바와 같이 싱크탱크의 운영영역을 정부차원, 정부소속 연구소차원, 시민사회 차원으로 나누어 볼 경우 미국이 거의 모든 영역에서 가장 높은 활동수준을 보여주고 있다. 독일과 영국의 경우 미국에 비해 정부 내 연구기관의 활동 면에서 다소 떨어진다. 일본이나 한국의 경우 이들 선진국에 비해 아직 싱크탱크의 기반이 전반적으로 취약하다는 평가를 받고 있다(모종린, 2003; Weaver and Stares, 2001).

여기에는 여러 가지 정치사회적 배경이 있다(Stone and Denham, 2004: 6-7). 예를 들면, 유럽대륙국가의 경우 미국과 달리 싱크탱크가 정치나 정책과정에 참여하기 어려운 환경 속에 있다. 미국의 경우 유럽국가들에 비해 상대적으로 개방적이며 다원주의적인 전통을 가지고 있고 관료제 또한 개방적인 형태를 띠고 있어 싱크탱크의 활동공간이 넓다. 반면 유럽국가의 경우 강력한 정당시스템, 조합주의적 의사결정시스템, 외부 전문가 영입이 어려운 폐쇄적인 관료체계, 그리고 싱크탱크 활동에 필요한 취약한 기부금 전통 등이 싱크탱크의 활동공간을 제약하고 있다.

미국의 대통령제는 의회와 견제와 균형을 추구하는 과정에서 다양한 정책주체들이 참여하는 다원주의 정치체제를 만들어냈고 여기서 싱크탱크의 활동공간이 자라날 수 있었다. 그러나 유럽의 경우 강력한 정당중심의 의사결정체제를 가지고 있어 외부의 정책전문가가 참여하기 어려운 정책구조를 가지고 있다. 특히 미국의 경우 유럽과 달리 의원 개인들이 정당의 강령에 종속되지 않고 자유롭게 입법활동을 할 수 있는 자율성이 보장되기 때문에 싱크탱크로부터 각종 자문과 아이디어를 얻으려는 수요가 높다. 반면 프랑스와 같이 강력한 관료제 중심의 의사결정시스템의 경우 외부 정책전문가나 싱크탱크로부터 정책자문이나 정책에 필요한 지식과 정보를 얻으려는 수요는 상대적으로 적을 수밖에 없다.

〈표 1〉 국가별 싱크탱크의 특성과 수준

영역	싱크탱크 형태	나라별 싱크탱크 활동정도							
		한국	미국	영국	독일	일본	브라질	폴란드	인도
정부 소속 기관	입법지원기구	◇	◇◇◇	◎	◇◇	◇	◇◇◇	◇◇◇	◎
	의회 위원회 보좌진	◇	◇◇◇	◇	◇◇	◇	◇◇◇	◎	◇
	독립감사기구	◎	◇◇◇	◇◇	◇◇◇	◇	◇◇◇	◇◇◇	◎
	중앙정책평가기구	◎	◇◇	◇◇	◇	◇	◇◇◇	◇◇◇	◎
공공 부문	정부자문위원회	◇◇	◇◇	◇◇	◇◇◇	◇◇	◎	◇	◇◇
	상설 독립자문기구	◇	◇◇◇	◇◇◇	◇◇◇	◇◇	◇◇◇	◇◇	◇◇
	정부산하 싱크탱크	◇◇◇	◇◇◇	◇	◇◇	◇◇	◇◇	◇	◇
	정당소속 싱크탱크	◇◇	◎	◇◇	◇◇◇	◎	◇	◎	◇
시민 사회	연구중심 싱크탱크	◇	◇◇◇	◇◇◇	◇◇◇	◇	◇	◎	◇◇
	이념적 싱크탱크	◇	◇◇◇	◇◇◇	◇◇	◇	◇◇	◇	◇
	연구중심 NGO	◇◇	◇◇	◇◇	◇◇	◎	◇	◇	◇◇

주: ◎ = 해당되는 유형의 싱크탱크가 거의 존재하지 않음. ◇= 싱크탱크의 숫자가 적고 자원, 정책과정에 대한 접근성이나 영향력이 취약하며 조직생존 자체가 위협을 받음.
 ◇◇= 해당 싱크탱크가 최소한 일부는 지원을 받고 있고 정치과정에서 부분적 역할을 인정받지만 장기적인 생존은 불확실함. ◇◇◇= 싱크탱크 운영을 위한 안정적인 재원이 확보되어 있고 정책과정에도 상당히 영향을 주는 사례가 다수 있으며 이로 인해 싱크탱크의 활동과 영향력이 제도화되어 있음. 출처: 모종린(2003) 및 Weaver and Stares(2001)에서 발췌정리함. 한국의 경우 약간 변형하여 발췌함. 예를 들면, 국회 소속의 예산정책처 그리고 정당 소속 연구소가 최근에 법제화되어 운영되기 시작함. 국회 예산정책처의 경우 지난 1994년 8월 국회사무처에 「법제예산실」이 신설된 이후 지난 2003년 2003년 7월 18일 「국회예산정책처법」 제정되면서 2004년부터 국회예산정책처로 운영되고 있음. 정당정책연구소의 경우 지난 2004년 정책정당화를 위한 취지에서 정당법 제 38조(정책연구소 설치 및 운영)와 정치자금법 제 27조 보조금 배분 대상 정당은 의무적으로 정책연구소를 설치하도록 지난 2004년부터 규정되면서 현재 4개 정당에 정책연구소(한나라당: 여의도연구소, 열리우리당: 열린정책연구원, 민주노동당: 진보정치연구소, 민주당: 국가전략연구소)가 설립됨. 지난 2005년부터 평가연구원장 산하에 연구부를 두고 정책평가를 담당하기 위한 제도적 장치를 갖추기 시작함.

한편 행정부에 비해 상대적으로 입법부 나름대로 탄탄한 연구기반으로 싱크탱크를 갖춘 나라는 미국과 브라질을 들 수 있다(모종린, 2003). 정당소속의 싱크탱크는 영국과 독일을 제외하고는 다른 나라에서는 찾아보기 어렵다. 특히 독일의 경우 정부가 정책연구를 위해 정책소속 연구소에 자금을 배정하고 있다. 시민사회를 기반으로 하는 싱크탱크 역할은 미국, 독일, 영국에서 상대적으로 활발하다. 이는 오랜 시민사회의 전통과 비영리조직의 자율성과 재정독립성이 상대적으로 잘 보장된 제도적 환경에서 비롯된 것으로 보인다(모종린, 2003).

한국의 경우 정부산하 연구소에 있어서 미국과 더불어 가장 싱크탱크의 활동이 활발한 나라에 속한다. 그러나 한국은 주요 선진국들에 비해 독립된 감사기

능을 담당하는 싱크탱크는 부족한 것으로 평가된다. 최근 감사원 산하에 정책평가원이 설립되었지만 대통령 직속이라는 한계 때문에 독립성에 문제가 있고 평가기능의 전문성도 충족되어 있지 않다. 국회에 설치된 예산정책처의 경우도 아직 행정 관료집단과 각 행정부처에 소속된 싱크탱크의 역량을 뛰어넘을 만큼 전문성을 충족하지 못한 것으로 평가된다.

최근 많은 나라들이 미국의 성공적인 싱크탱크의 역할을 배우려하고 있다. 미국은 전 세계에서 가장 많은 싱크탱크를 가지고 있을 뿐만 아니라 실질적으로 다른 나라의 싱크탱크에 비해 상대적으로 더 많은 지식과 정보를 가지고 전 세계 정책흐름을 사실상 주도하고 있다. 이러한 미국의 압도적인 우월한 싱크탱크의 수준은 싱크탱크에 대한 오랜 기부금 전통과 전 세계에서 가장 우수한 대학시스템과 같은 공급요인, 그리고 권력분립에 따른 입법부와 행정부의 경쟁적인 싱크탱크 설립과 운영, 원내 정당제도와 연방제도 등과 같은 정책수요 요인과 함께 연관되어 있다(보종린, 2003). 그러나 다른 나라들이 미국과 같은 유형의 싱크탱크를 확보하기는 어렵다. 위에서 언급한 것처럼 미국의 경우 싱크탱크가 성장할 수 있는 고유한 정치사회적 환경이 있는데 다른 나라의 경우는 그렇지 못하기 때문이다.

3. 싱크탱크의 정책역할론

싱크탱크의 정책역할을 설명하는 정책이론을 찾기는 어렵다. 다만 기존에 나와 있는 정책이론들에서 싱크탱크의 역할을 찾아 볼 수 있는 여지는 있다. 예를 들면, 옹호연합모형(advocacy coalition framework)의 경우 동질 정책옹호집단이 가지고 있는 가치관이나 믿음을 중시하는데 이러한 믿음이나 가치관의 형성과 변화에 싱크탱크가 영향을 줌으로써 정책변동의 촉매제 역할을 할 수 있다. 싱크탱크는 옹호연합집단의 믿음이나 가치관을 변화시키는 촉매제로서 정책포럼과 정책학습 기능제공하기 때문이다. 또한 정책네트워크나 정책공동체의 활성화를 통한 옹호연합집단간의 상호교류의 장을 마련해주기 때문이다. 앤소니 다운스(Anthony Downs)가 제기한 정책쟁점관심주기론(Issue attention cycle)은 정책문제의 인지단계에서 대중의 관심을 환기시켜 주요 사회문제를 쟁점화하는 단계, 정책현안에 대한 냉정한 해결책을 고민하는 단계 등을 제시하고 있는데 이러한 쟁점주기과정에 싱크탱크의 역할이 내재되어 있다. 그 밖에 Heclo가 제시한 이슈네트워크의 경우도 싱크탱크가 중심되어 각종 아이디어와 정책방향을 제시함으로써 활발하게 만들어진다. 그밖에 인지공동체나 정책혁신가라는 개념 속에도 이미 싱크탱크의 활동공간이 포함되어 있다. 특히 인재저수지 모형에 따르면 싱크탱크는 자신이 가지고 있는 연구원들을 전문성을 필요로 하는 정치와 행정 분야에 제공하는 역할을 수행한다.

일반적으로 전통적인 싱크탱크의 역할은 다섯 가지로 나눌 수 있다. 이들은 ① 정부와 시민사이의 중계기능, ② 새롭게 등장하는 정책문제나 정책의제를 인지하고 구체화해서 평가하는 기능, ③ 시민사회와 각종 아이디어나 사회적 쟁점 을 정책 쟁점화하는 기능, ④ 정책논쟁 과정의 핵심 쟁점에 대한 정보와 지식제 공 기능, 그리고 ⑤ 정책과정에서 유관 정책 주체간 정보와 아이디어 교환에 필요한 네트워크 제공기능이다. 이러한 전통적인 싱크탱크의 역할은 아카데믹 유형, 컨설팅 유형, 정치옹호형, 정당소속형으로 나누어지며 최근에는 글로벌화에 따른 국가간 정책공동체 형성을 유도하는 초국가네트워크 유형까지 그 영역을 확대하고 있다.

싱크탱크가 정책에 미치는 영향을 연구함에 있어서 적절한 이론과 정교한 방법론을 둘러싸고 많은 논쟁이 있어 왔다(Rich and Weaver, 2000; Abelson, 2002: 88-122). 싱크탱크의 정책영향력을 과학적으로 분석하는 것이 불가능한 것은 아니지만 상당히 어렵다는 것이다. 그동안 싱크탱크의 영향에 관한 연구는 싱크탱크의 아이디어가 정책과정에서 구현되는 정도(visibility)에 초점을 두고 매체 인용건수(media citations), 의회증언회수(parliamentary testimony), 출판물의 배포와 구독현황 등을 중심으로 진행되어 왔다 (McGann & Weaver, 2000).

이러한 기준에 따라 미국 내 주요 싱크탱크에 대한 영향력을 평가한 사례를 살펴보면, 브루킹스, 헤리티지재단, 카네기평화연구소(Carnegie Endowment for International Peace), 외교위원회(Council on Foreign Relations: CFR), 미국기업연구소, 전략국제문제연구소(Center for Strategic & International Studies: CSIS), 카토 연구소 등이 주요 영향력 있는 싱크탱크로 평가되고 있다¹⁰⁾. 그러나 이러한 싱크탱크의 정책역할을 계량적으로 엄밀하게 평가하기는 어렵다. 실제로 싱크탱크 가 정책과정에 영향을 미치는 요소를 무엇으로 어떻게 측정하느냐가 방법론으로 매우 어려운 문제이기 때문이다.

그동안 학자들에 따라 다르지만 일반적으로 싱크탱크의 영향력을 분석하기 위한 지표를 종합적으로 검토해 보면, 공급지표(supply indicators), 수요지표(demand indicator), 그리고 미션달성지표(mission indicators) 등 세 가지 차원으로 나눌 수 있다¹¹⁾. 첫째, 공급요인의 경우 싱크탱크의 재원과 운영인력 수준, 기부

10) 미국의 'Extra' 2004년 4월호에 따르면 2003년 기준에 근거해서 미국언론에 가장 빈번하게 인용된 싱크탱크 순위를 보면, 브루킹스, 외교위원회, 헤리티지재단, 미국기업연구소, 전략국제문제연구소 등으로 나타났다. 이상 내용은 강원택·박인희·장훈(2006:16-17)에서 재인용하였다. 그리고 각 분야별 미국 연구소의 영향력 정도는 본 논문의 <표 4>, <표 5>, <표 6> <표 7> 등을 참고하면 된다.

11) Abelson(2004:226-229)의 경우 싱크탱크의 영향력을 공식적 영향과 비공식영향으로 나누고 있다. 전자의 경우 공공포럼이나 컨퍼런스 회수, 주요 공공기관에서 행하는 소속연구원의 강의와 연설회수, 의회에서 증언하는 회수, 언론매체에서 인용되는 회

금 확보능력, 싱크탱크 네트워크에 연관된 주요 영향력 있는 인재 등을 들 수 있다. 둘째, 수요요인의 경우, 미디어에 부각되는 정도, 의회증언 건수, 브리핑 건수, 공공기관에 공식적으로 임용되는 연구원 수, 주요 공공기관에 컨설팅하는 정도, 전반적인 정책 환경과 분위기에 영향을 주는 정도 등을 들 수 있다. 셋째, 미션달성 정도의 경우 정책결정자에 의해 채택되는 싱크탱크 아이디어나 제안, 고객집단의 만족도, 싱크탱크를 매개로한 네트워크 활성화 정도, 각종 학술저널에 인용되는 정도, 웹 사이트와 같은 사이버 공간에서의 영향력 등을 들 수 있다.

그러나 실제로 위에서 언급된 영향력 지수를 제대로 측정하기도 어렵고 실제 측정한 자료에 대한 해석에 있어서도 신중할 필요가 있다¹²⁾. 그럼에도 불구하고 이러한 지표들은 싱크탱크의 영향력을 간접적으로 평가할 수 있는 수단이 될 수 있다. 일반적으로 정책과정에서 싱크탱크의 영향력은 정책결정자와 직접적으로 연결되어 영향을 주기보다는 다양한 통로를 거쳐 간접적으로 발휘된다¹³⁾. 나

수, 각종 출판물(잡지, 뉴스레터, 정책메모, 학술지 등), 각종 디지털 매체(예: 헤리티지 재단의 오디오 테입은 보수정치인 집단에게 주요 협안에 대한 설명과 보수적 논리와 관점을 제공함), 인터넷상의 홍보활동, 기금모집 정도 등이다. 후자의 경우 각종 내각이나 고위 관료직에 임용되는 정도, 선거 등 정치적 전환기에 정치참모로서 활동하는 정도, 의회와 연락사무소(liaison office) 활동 정도, 의회의 정책자문단(Congressional Policy Advisory Board)에 임용되는 정도, 전직 정치인이나 고위 관료들이 싱크탱크에서 초빙연구위원 등으로 활동하는 정도, 특정 정치집단(인)을 위해 특별프로그램을 제공하는 정도(예: 1988년 Center for Strategic and International Studies의 Transition project), 주요 정책담당자와 직접적인 연결통로 등을 들고 있다.

12) 예를 들면, 각종 언론매체에 자주 인용되는 싱크탱크는 정책에 있어서 실제 영향력보다 뉴스를 만드는데 더 효과적인 역할을 한다고 볼 수 있을 것이다. 또한 의회에서 증언을 자주하는 싱크탱크 연구원이 있다고 하지만 실제 증언이 의회의 의사결정자 집단에 구체적으로 어떤 영향을 주었는지 알기 어렵다. 그리고 어떤 싱크탱크 소속 연구원들이 정부 주요 자리에 많이 임용되었다고 해서 이것이 어떤 방식으로 정책결정에 영향을 주는가에 대해서는 체계적으로 알려진 바가 없다. 따라서 너무 구체적인 지표에 근거해서 싱크탱크의 정책영향력을 측정하기보다는 싱크탱크의 영향력이 언제, 어떻게, 어떤 방식으로 구체화되는가에 대한 경로를 먼저 밝혀보는 것이 더 적절한 연구접근법이라는 의견이 제시되고 있다(Abelson, 2004:230).

13) 최근에는 브루킹스 연구소(Brookings Institution)나 헤리티지 재단(Heritage Foundation)의 경우 연구원들이 정치권과 밀접한 연계를 가지면서 이들 민간 정책연구소와 고위정책결정자 사이에 탄탄한 유대관계가 형성되기도 한다(Abelson & Carberry, 1997). 그러나 여기서 발생하는 문제점도 있다. 정책연구소가 정책과정에 직접 개입함으로써 특정 정파의 이익을 옹호하는 지나친 정파성을 표출하기 때문이다. 정책연구소가 정권의 주요 핵심인력을 제공하거나 퇴임 후 정치적 재기 장소로 활용되는 '회전문(revolving door)'현상, 그리고 정책연구소의 전문가와 이와 연계된 정책결정자들이 정책결정을 독점하는데 따른 대의민주주의 위기론도 거론된다.

아가 이러한 간접적인 영향경로에 대한 설명이나 논리는 향후 싱크탱크의 정책 영향력을 설명하는 이론개발에도 도움을 줄 수 있다는 점에서 그 효용가치는 여전히 크다.

한편 싱크탱크의 활동이 국내에 한정되지 않고 다른 국가나 지역까지 확산되고 있다(Stone, 2000). 특히 지난 1980년대 말 이후 싱크탱크의 글로벌화가 급속히 진행되고 있다. 예를 들면, 헤리티지재단은 홍콩에, 도시연구소는 러시아에, 국제전략연구소(International Institute for Strategic Studies: IISS)는 런던에 지부를 설치하여 글로벌 네트워킹을 구축해 가고 있다. 최근 전 세계적으로 명망 있는 싱크탱크 지도자들의 모임인 'Global ThinkNet'도 결성되어 있다. 또한 세계경제 포럼(World Economic Forum)과 같은 국제모임도 싱크탱크의 글로벌 현상의 산물이다.

이러한 싱크탱크의 글로벌화 현상을 촉진해 온 요인은 크게 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 하나는 국내에 강력한 기반을 둔 싱크탱크가 해외로 진출하면서 나타난 현상이다. 특히 싱크탱크가 글로벌화를 주도적으로 진단하고 이에 대한 조언하는 과정에서 각종 연구보고서와 포럼 등 활발한 활동을 하고 있다. 또한 이러한 싱크탱크의 활동은 글로벌화에 매우 호의적 성향을 가지고 있으며 국가간 정책공동체와 국가간 시민네트워크의 형성을 통하여 글로벌 관객확보를 지향하고 있다. 다른 하나는 국제기구, 국제재단, 해외 원조기관 등이 싱크탱크의 해외 진출을 촉진하는 호의적인 국제환경적 요소이다. 이러한 싱크탱크의 글로벌화현상은 글로벌 시민사회의 다양화에 따른 산물이며 국가간 비공식적 협의나 파트너쉽에 근거한 글로벌 가버넌스의 확산, 그리고 글로벌화 현상 속에서 요청되는 대표민주주의의 선두주자로 역할에 따른 것이라 볼 수 있다.

III. 미국 싱크탱크(정책연구소)의 현황과 정책과정에서의 역할 분석

여기서는 미국 싱크탱크의 현황과 정책과정에서의 역할을 살펴보고자 한다. 이를 위해 미국 싱크탱크 현황을 유형, 성장배경, 역할모형을 중심으로 나누어 분석하고 있다. 특히 미국 싱크탱크의 역할론을 거대이론과 중범위 이론의 틀에서 분석하고 있다. 거대이론의 경우 엘리트론, 네오맑시즘, 다원주의 시각에서

(Gormley, 1979; Cohen, 1986; Fischer, 1991). 특히 미국 정책과정에서 나타나는 '회전문 현상'은 싱크탱크와 정권담당 집단사이에 형성된 밀접한 연결 고리에 의해서도 잘 부각된다.

싱크탱크의 역할론을 분석하고 중범위이론의 경우 정책지식인 집단의 인지공동체, 정책입안자와 싱크탱크 사이의 연결망, 정책아이디어의 전파와 확산이라는 관점에서 논의하고 있다. 그리고 정책과정에서 미국 싱크탱크의 영향력 분석을 위해 미디어 인용지수, 의회에서의 출연정도, 개별 연구원의 정책과정에서의 활동정도 등을 분석하고 있다. 이러한 논의의 분석들을 정리해보면 다음과 <그림 1>과 같다.

1. 싱크탱크의 유형

싱크탱크의 개념과 유형을 명확하게 정의하기는 어렵다. 다만 여기서는 정부 산하 정책연구소는 제외하고 독립적인 활동을 수행하는 민간 비영리 성격을 띤 정책연구소만 주로 다루기로 한다.¹⁴⁾ 전통적 의미에서 볼 때 싱크탱크(정책연구소)는 정책과 관련된 연구와 정책아이디어나 지식을 생산하는 독립적인 연구기관으로 정의된다. 이러한 전통적 의미의 싱크탱크에 대한 개념은 20세기 초 미국정부의 현대화와 전문화라는 시대적 조류가 있었고 초기 브루킹스 연구소와 같이 불편부당한 입장에서 정책수요에 부응하는 각종 자료와 지식을 제공함으로써 공익에 기여한다는 맥락 속에서 태동하였다(Weaver, 1989; Smith, 1991).

그러나 전후 싱크탱크의 역할은 미국의 글로벌 리더십을 발휘하는 과정에서 미국정부로부터 많은 지원을 받은 연구소들이 생겨났고, 특히 지난 1960-70년대를 거치면서 특정정파나 집단을 지지하는 정치옹호형 싱크탱크들이 급성장하였다. 이제 21세기문턱에서 미국의 싱크탱크들은 약 1,200개 정도로 추산되며 활동영역, 지역, 편당메커니즘 등에서 매우 다양한 모습을 보여준다(Hellebust, 1997). 이를 싱크탱크가 수행하는 역할을 보면 정책아이디어 공장, 정부나 의회에 고위 정책보좌관 제공, 다양한 의견을 가진 정책전문가들의 회합장소제공, 일반시민을 위한 정책지식과 정보제공(engaging the public), 갈등의 중재자 역할, 컨설팅기업유형 등으로 정리되는데 여기서 싱크탱크의 속성을 어느 정도 이해 할 수 있다. 아래에서는 좀더 미국을 중심으로 정책연구소의 유형 및 특성을 살펴보고자 한다.

14) 미국의 경우 행정부나 의회산하 연구소들이 있다. 예를 들면, 행정부의 겨우 미항공 우주국(NASA), 의회의 경우 회계감사원(GAO), 입법조사국(CRS), 의회예산처(CBO)가 있다. 한국의 경우 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 한국노동연구원, 조세연구원, 산업연구원 등이 대표적인 행정부산하 연구소들이다. 반면, 의회소속의 경우 최근에 설립된 예산정책처가 대표적인 싱크탱크이다. 이러한 정책연구소들은 "내부 생산(in-house)형" 연구소이며 독립된 싱크탱크에 비해 소속기관의 영향을 받을 가능성 이 높다.

<그림 1> 본 연구의 분석틀

미국의 싱크탱크 현황분석	구체적인 분석내용	싱크탱크의 영향력 분석	정책 시사점 도출
	→		
○ 싱크탱크 유형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설립주체 ○ 정치성향 ○ 역할유형 		
○ 싱크탱크 성장과정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 역할유형과 유사 <ul style="list-style-type: none"> - 순수연구소형 - 정부계약형, - 정치옹호가형, - 명망형 및 장식형 연구소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송매체 인용건수 ○ 신문 인용 건수 ○ 의회 증언 건수 	
○ 싱크탱크 역할모형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거대이론 <ul style="list-style-type: none"> - 엘리트론 - 네오맑시즘 - 다원주의론 ○ 중범위이론 <ul style="list-style-type: none"> - 정책네트워크 (정책공동체, 인지공동체), 이슈네트워크 - 정책연결망 (정책옹호연합모형, 회전문현상, 인재저수지모형) - 정책아이디어 확산이론 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별연구원 언론 인용 건수 	

전후 미국정부는 국내외적으로 다양하고 복잡한 문제에 직면하면서 싱크탱크의 도움을 절실히 필요로 했다. 대외적으로는 세계안보와 경제를 주도해야 할 책임감에 따른 효과적인 외교전략의 정책수립과 집행의 필요성이 증가했고, 대내적으로는 반전운동, 공민권 운동 그리고 각종 사회문제 해결에 대한 정책수요가 급증하고 있었다. 나아가 주요 정책방향과 내용을 둘러싸고 진보와 보수라는 정책이념의 대립이 민주당과 공화당을 중심으로 격화되는 중심에는 이들 양 진영을 배후에서 지원하는 정책연구소가 자리 잡고 있었다. 특히 1960년대 진보성향의 정책연구소가 설립되고 1970년대에는 보수성향의 주요 정책연구소가 설립되면서 정책연구소간의 정책대립도 본격화되었다(Smith, 1991).

그러나 미국의 정당들은 자신의 정책연구소를 소유하고 있지 않기 때문에 자체적으로 중요과제에 대한 정책분석과 정책대안을 분석하는데 근본적인 한계를 가지고 있다. 따라서 이를 보완하는 차원에서 정책연구소의 역할이 주목받게 된

것이다. 또한 위상된 외부출신의 강한 정책이념을 가진 대통령 후보자들도 선거나 정권인수과정에서 정책연구소의 전문인력과 정보에 크게 의존하는 경향을 보여준다(Abelson & Carberry, 1997). 한편 이러한 정책연구소의 활성화배경에는 부를 축적한 기업이나 개인을 중심으로 연구소나 각종 재단설립을 선호해온 미국식 전통도 수많은 정책연구소의 탄생에 기여를 했다(Weaver, 1989; 정서환, 1997). 최근 미국의 주요 정책연구소 현황을 간단히 정리하면 아래 <표 2>와 같다.

이들 연구소 성향은 연구소의 주요 활동내용이나 미션을 보고 분류한 것인데 시대상황에 따라 성향이 변하기도 한다. 예를 들면, 브루킹스 연구소는 진보적 색채를 벗어나기 위해 제 1기 Clinton 행정부 시절 대거 입각한 연구원들과 이 사진을 보충하기 위하여 부시대통령 시절의 공화당 출신 관료들을 대거 연구소로 영입하였다.¹⁵⁾ 아래에서 정책연구소 유형을 연구소 성향이나 소재지 그리고 역할을 중심으로 좀 더 자세히 살펴보자.

첫째, 정책연구소의 성향은 일반적으로 크게 보수, 중도, 그리고 진보로 나눌 수 있다. 보수성향의 정책연구소는 자유시장 체제, 작은 정부, 개인자유, 그리고 가족가치관을 강조한다. 반면 진보성향의 정책연구소는 경제사회적 불평등 문제를 정부개입을 통하여 해결하려고 하며 지속가능한 환경정책을 응호하고 지나친 국방비를 비판하는 경향이 있다. 중도성향의 연구소는 여전히 미국에서 다수를 차지하고 있다. 지난 1970년의 경우 59의 정책연구소중 14개만이 강한 이념성을 내포한 연구소로 분류되었고 나머지는 중도 혹은 특정이념을 표방하지 않았다.

그렇지만 최근 이데올로기적 성향을 띤 연구소가 점점 증가하고 있다. 지난 1996년 당시 306개의 정책연구소 중 165개가 특정 이데올로기를 표방하는 연구소로 분류되었다. 이것은 전체 연구소의 약 54%에 해당된다. 이들 165개 중에서 약 65%는 보수성향의 연구소로 나머지 35%는 진보성향의 연구소로 분류된다. 또한 지난 1985년에서 1995년 사이에 연방국가차원의 정책연구소의 성장속도를 보면 중도(무정파)성향의 연구소는 매년 2.7개, 보수성향의 연구소는 매년 2.6개, 그리고 진보성향의 연구소는 매년 1.3개로 나타났다. 진보성향의 연구소보다는 보수성향의 연구소가 더욱 활발하게 설립되고 있다(Rich, 2001).

15) Clinton 정부 이전의 부시행정부 시절 교육위원회 부의장이었던 Julie Englund가 브루킹스 재무국장으로 백악관 인사국장을 지냈던 Constance Horner, 교육부 교육개혁 담당 부국장을 지냈던 Diane Ravitch가 연구원으로 영입되었다(정서환, 1997:79-80).

〈표 2〉 미국의 주요 정책연구소(싱크탱크) 현황

연구소	성향	설립 연도	인력			예산(1999) (단위: \$, 백만)	위치
			F	P	S		
American Enterprise Institute (AEI)	보수	1943년	100	-	65	10+	DC
Brookings Institution (Brookings)	중도 진보	1927년	79	-	161	20+	DC
Cato Institute (Cato)	보수	1977년	42	-	20	10-20	DC
Center on Budget and Policy Priorities (CBPP)	진보	1981년	-	-	-	-	DC
Center for Strategy & International Studies(CSIS)	보수	1962년	92	140	-	15+	DC
Economic Policy Institute (EPI)	진보	1986년	18	-	20	2-5	DC
Economic Strategy Institute (ESI)	보수	1989년	-	-	-	-	DC
Heritage Foundation (Heritage)	보수	1973년	134	-	46	30+	DC
Hudson Institute (Hudson)	진보	1961년	54	10	13	10+	Indianapolis
Institute of International Economics(IIE)	중도	1981년	24+	-	-	7+	DC
Manhattan Institute for Policy Research	보수	1977년	25+	-	-	-	New York
Milken Institute (Milken)	보수	1991년	-	-	-	-	DC
Progressive Policy Institute (PPI)	진보	1998년	17	-	3	1-2	DC
Rand	보수	1946년	543	80	453	100+	Santa Monica
Reason Foundation	보수	1968년	18	-	6	3.3+	Los Angles DC
Urban Institute (Urban)	진보	1968년	212	33	134	10+	DC

주: F=Full time researchers, P=Part time researchers, S= Support staff. 자료: Abelson (2000), Table I.1에서 부분발췌 및 관련 연구소 웹 사이트를 활용하여 추가로 보완한 것임. DC= Washington D.C. (-): 자료가 이용 가능하지 않음.

둘째, 소재지나 설립주체에 따른 분류이다. 대부분의 미국의 정책연구소는 위성단 지역을 중심으로 근처에 집중되어 있다. 다만 랜드연구소(캘리포니아), 후버연구소(캘리포니아), 리즌연구소(캘리포니아), 허드슨 연구소(인디애나폴리스), 맨허튼연구소(뉴욕) 등이 대표적인 비위성단 지역 정책연구소라고 볼 수 있다. 설립주체별로 보면 개인자선사업가 의해 설립된 브루킹스, 기업발전을 위한 협

회 형태의 미국기업연구소(AEI), 그리고 입법부 보좌관출신들이 주축이 된 헤리티지 재단 등으로 분류할 수 있다.

셋째, 정책연구소의 역할에 따라 연구소 유형을 분류할 수 있다. 연구소의 역할은 순수한 학문 및 정책연구를 하는 대학형태의 연구소, 연구용역을 주로 하는 용역연구소, 정치나 정책과정에 영향력을 발휘하기 위한 정치옹호가형 연구소, 그리고 정당의 정책연구소를 들 수 있다(<표 3>참고). 그렇지만 이러한 각각의 유형에 전적으로 해당되는 연구소를 찾아보기를 어려우며 이들 역할유형이 상당부분 섞여 있다. 다만 정책연구소에 따라서 이들 유형 중 중점을 두는 영역이 다를 뿐이다. 가령 정부용역연구소의 성격을 상대적으로 많이 가지고 있는 연구소로 국방성의 대규모 장기과제를 주로 수행하는 랜드연구소, 주요 정책현안에 대해 장기 연구과제를 수행하는 도시연구소(Urban Institute), 단기간의 시급한 현안에 대한 분석을 하는 브루킹스나 CSIS 등을 들 수 있다. 한편 헤리티지 재단의 경우 정치적 옹호가형 연구소의 성격을 상대적으로 많이 가지고 있다.

<표 3> 정책연구소의 역할모형과 주요 특성

연구소 유형	주요 특징과 활동성과				성향	형성요인	예시
	연구인력 특성	재원 조달	정책의제 설정경로	성과물			
학생없는 대학연구소	뛰어난 학문적 연구기반	재단, 기업, 개인	연구소	학술적 발표문, 학술논문	엘리트성향 아카데믹 싱크탱크	비당파적 정책아이디어	Brookings, IIE(U.S.)
용역계약 연구소	아카데mic 기반 및 비당파적 연구	정부 기관	계약기관 의향	정책 보고서	전문화된 연구원	정부의 용역연구지원	Rand Corp, Urban Institute
정파옹호형 연구소	이데올로 기 적 기반	재단, 기업, 개인	조직리더	특정주제 정책메모	특정정치집단 옹호	재단이나 기업의 지원	Heritage, Centre for Policy Studies(U.K.)
정당 정책연구소	강한 정당소속 의식	정당, 정부 보조	정당	혼합	소속정당 정책지원	정책정당을 위한 정부지원	Konrad Adenauer Stiftung (Germany)
Government (Congress) Think Tank	소속 기관의 정책지원	소속 기관 용역	소속 기관	정책 보고서	소속기관 미션지지	소속기관 정책지원	한국개발원 미국 CBO, CRS 등

2. 미국 싱크탱크의 성장배경

제 2차 세계대전 이전에 미국은 25개도 안되는 민간부문의 정책연구소를 가지고 있었다. 그렇지만 1980년대 초반까지 약 100개 이상의 연구소가 위싱턴에 설립되었으며 그 이후에도 수백 개의 연구소가 추가로 설립되어 20세기 말에는 약 1,200개 정도에 이르고 있다(Day, 1993; Hellebust, 1997). 이러한 정책연구소의 성장배경을 간단히 살펴보면 크게 정책전문가의 필요성을 부각시킨 시대적 요인, 정책전문가의 활동공간을 만들어준 미국의 정치적 요인, 그리고 미국의 기부문화를 들 수 있다.

첫째, 시대적 배경이나 상황에 따라 연구소의 성장을 살펴볼 수 있다. 제 2차 세계대전 이전에는 미국의 민간정책연구소는 유럽국가에 비해 상대적으로 매우 적은 규모였다. 그러나 전후 미국의 민간정책연구소는 미국정부의 국내외 정책에 대한 정책아이디어와 자문요구가 증가하면서 크게 증가했다. 전후 세계안보를 주도해야 했던 미국의 외교전략은 고도의 정책전문가를 필요로 했으며 이러한 안보나 외교분야의 정책수요는 Rand(1948), FPRI(Foreign Policy Research Institute, 1955), IDA(Institute for Defense Analysis, 1956), 그리고 CSIS(1962)의 설립을 촉진했다(Muravchik, 1987). 또한 전후 확대된 미국연방관료제도 정책전문가를 필요성을 높이는데 부분적인 역할을 했다. 특히 지난 1970년대의 경우 사회문제를 해결을 위한 정부의 과도한 개입에 대한 비판으로 기업과 개인의 가치를 중시하는 보수진영의 주요 정책연구소가 탄생했다. 반전운동과 공민권운동(civil rights movement)에 대한 대응으로 진보와 보수 색채를 띤 각종 연구소가 탄생했다. 진보진영의 경우 IPS(Institute for Policy Studies, 1963), 보수진영의 경우 ICS(Institute for Contemporary Studies, 1972), Heritage Foundation(1973), CATO Institute(1977)를 들 수 있다(Ehrman, 1995).¹⁶⁾ 한편 지난 1970년대 이후 미국의 정책연구소는 양적으로 엄청난 성장을 거듭했는데 이와 관련된 주목할만한 현상은 새롭게 탄생하는 정책연구소들이 강한 이념적 성향을 가지고 있었고 정책이념이나 아이디어를 적극적으로 정치권에 마케팅하고 정책과정에 반영하려고 노력한다는 사실이다(Rich, 2001). 예를 들면, 지난 1994년 중간선거 이후 공화

16) Irving Kristol은 지난 Wall Street Journal에 개인의 자유와 ‘작은 정부(small government)’를 지지하고 시장역할을 선호하는 연구소나 학자들에게 기업들이 기부할 필요성이 있다고 주장하였다. 기업과 보수진영의 학자들을 연계시키기 위해 노력했다. 또한 닉슨과 포드행정부시절 재무장관을 역임한 William Simon도 보수진영의 정책이나 가치가 충분한 지적 기반에 근거하지 않고 있음을 비판하였다. 그리고 기업들이 경제적 자유의 중요성을 잘 이해하고 옹호하는 학자, 저술가 작가들에게 재원을 지원해야 한다고 주장하였다. 특히 소비자 보호, 환경규제강화, 작업장내 안전규제강화 그리고 기업이윤율의 저하 등을 기업가들로 하여금 위기의식을 느끼게 만들었으며 보수성향의 싱크탱크의 활성화를 가져왔다(Ehrman, 1995).

당으로 의회권력이 넘어가자 보수성향의 정책연구소 출범을 촉진하기도 했다. 이 당시 CEI(Competitive Enterprise Institute), CSE (Citizen for a Sound Economy), 그리고 PFF(Progress & Freedom Foundation)이 설립되었다(Jacobson, 1995).

둘째, 미국의 정치구조도 연구소 탄생과 어느 정도 연관성을 가지고 있다. 미국의 경우 정당 간 교차투표가 인정되고 정당소속감이 상대적으로 다른 선진국에 비하여 느슨한 편이다. 이러한 정치상황은 정치인으로 하여금 다양한 정책의견과 이념을 가질 수 있는 공간을 제공하고 정책아이디어에 대한 수요를 만들어냈다. 또한 미국 정당의 경우 스스로 정책연구소를 가지고 있지 않으면 스스로 체계적인 정책정강을 개발할 만큼 정책능력을 가지고 있지 못하였다.¹⁷⁾ 여기에 필요한 각종 정책정보나 지식은 비슷한 정책성향을 가진 연구소를 통하여 보완될 수 있었다(Weaver, 1989). 또한 의회와 행정부에 분산된 권력구조도 연구소가 다양한 통로를 통하여 정책아이디어를 전파할 수 있는 구조를 만들어 주었다. 나아가 미국의 대통령 후보들은 자신의 정책이념과 정책전문성을 보강하고 스스로 정책에 대한 지식과 훈련을 쌓기 위하여 연구소를 적극적으로 활용하였다(Abelson and Carberry, 1997). 이러한 미국의 다원화된 정치권력과 복잡한 의사결정과정은 정책연구소가 참여하여 영향을 미칠 수 있는 공간을 만들어 주었다.

셋째, 비영리조직과 기부금에 대한 조세감면제도가 정책연구소 설립에 촉매 역할을 하였다. 특히 정치적 성향을 함께 하는 집단이나 개인이 연구소 운영에 필요한 각종 기부를 함으로써 많은 연구소가 탄생할 수 있었다(Chrisolm, 1990). 20세기 초 미국은 록펠러, 카네기, 러셀, 세이지 같은 갑부들이 각종 재단을 설립하고 이들이 각종 정책연구소 역할을 수행하거나 혹은 대학의 정책연구를 지원함으로써 미국 정책연구소의 활성화에 토대를 마련해 주었다. 브루킹스연구소는 주유소 종업원이었던 로버트 브루킹스(Robert Brookings)가 부를 축적하여 환원한 기부금으로 설립되었다(정서환, 1997: 54-60).

17) 선거에서 승리하는데 중점을 둔 나머지 정책을 개발하는 것을 등한시하는 정당이 있다. 반면 선거에도 역량을 집중하지만 한편으로는 정책의제와 정책요강을 만드는데도 상당한 관심을 쏟는 정당도 있다. 전자의 경우 미국을 비롯한 대통령제 국가에서 흔히 발견되는 정당이며 후자의 경우 영국과 같은 의원내각제에서 찾아볼 수 있다. 미국의 경우 대개 대통령선거가 있는 시기에만 당의 강령(platform)을 작성하고 중간 선거가 있는 시기에는 강령을 작성하지 않는다고 한다. 반면 영국의 경우 의원후보자의 과반수 이상이 자기 소속정당의 정책요강의 범위 내에서 선거운동을 한다고 한다(Olson, 1980; 유훈, 2000:165에서 재인용).

3. 정책과정에 있어서 미국 싱크탱크의 역할

1) 미국 싱크탱크의 역할모형

시대별로 미국 정책연구소의 역할모형은 크게 네 가지로 나누어지는데 이를 차례로 살펴보면 다음과 같다. 이러한 연구소의 역할유형은 앞에서 논의한 것과 중복되지만 정책과정에 미치는 역할과 관련시켜 자세히 살펴볼 필요가 있다.

(1) 제 1세대 공공정책 연구소의 역할모형: 비당파적 입장에서 정책과정에 도움을 주는 역할

제 1세대 연구소의 활동 시기는 대략 1900년 초기부터 시작되어 현재에도 그 성향을 유지하고 있다. 초창기 제 1세대 정책형성과 집행에 영향을 준 사회과학 분야의 주요 공공정책연구소(재단)로는 (Russell Sage Foundation, 1907), (Carnegie Endowment for International Peace, 1910), (Brookings Institution, 1927), (Hoover Institution, 1919), 그리고 (Council on Foreign Relations, 1921)를 들 수 있다. 이들 연구소는 개인이나 재단으로부터 지원을 받았으며 당파성으로부터 자유롭게 사회문제에 대한 이해를 높이는데 기여를 하였다. 이들 기관들은 의회나 행정부 그리고 재원기부자와 정치적 관계를 형성하기 위한 정치적 동기보다는 공익옹호자로서 정부에 전문지식을 제공하는 것으로 주요 미션으로 설정하고 있었다. 후버연구소의 20세기 전쟁원인과 결과에 대한 연구, 브루킹스연구소의 국가예산 시스템에 대한 구상과 제안들, 외교관계협회의 전쟁과 평화연구프로젝트 등이다. 이들 연구소들은 계속해서 미국의 장래진로에 대한 길잡이 역할을 한 것으로 평가된다. 브루킹스 연구소는 미국이 효과적으로 테러리즘에 대응할 수 있는 정책방안을 그리고 후버연구소는 국가미사일 시스템에 대한 전략을 제공하였다 (Day, 1993). 나아가 이들 연구소들은 주요 정책의 장기적 파급효과 연구에 상당한 연구역량을 투입하고 있다. 그렇지만 이들 연구소는 특정한 정치성을 가지기 보다는 기본적으로 정책결정자들로 하여금 정책과정에 대한 이해를 돋는데 그 목적을 두고 있다.

한편 카네기재단과 록펠러재단의 경우 정책전문가와 정부를 연결시켜주는 각종 정책과제에 대한 지원을 해 오고 있다. 특히 랜드연구소와 도시연구소는 ‘대학생 없는 대학(universities without students)’처럼 엄청난 규모의 용역과제를 통하여 학문적 연구를 수행하였다. 이들 연구소들은 정책분야의 주요 연구장점을 발굴하고 체계적으로 연구하는데 연구역량을 집중하였으며 여기서 나온 결과물은 정책결정자뿐만 아니라 아카데미공동체로부터도 큰 주목을 받았다. 최근에도 브루킹스연구소와 랜드연구소는 정부와 계약된 대규모 연구 과제를 수행하면서 정부 관료와 워싱턴 정책공동체로부터 여전히 주목을 받고 있다.

(2) 제 2세대 정부계약연구소(government contract research institutions) 모형

제 2차 세계대전 이후 미국은 국내외적으로 엄청난 환경변화에 직면하게 되면서 전문적 정책대응의 필요성이 증가하였다. 국제적으로는 소련팽창에 따른 새로운 국제전략 체제구축의 필요성과 국내적으로는 사회정책분야에 분출하는 정책수요를 감당하기 위하여 대규모 정책과제를 민간연구소에 위탁하게 된다. 이 당시 체계이론과 게임이론 분야에 강점을 보인 Rand연구소의 경우 국방성으로부터 핵무기와 미사일방어체계 연구에 관한 엄청난 규모의 용역을 수주하게 된다. 도시연구소도 존슨대통령 이후 미국사회에 진행되는 인종 간 계층간 갈등이나 빈곤문제에 대한 정부의 연구용역을 수행하였다. 이와 같이 제 2세대 연구소들은 이러한 대규모 정부 연구과제에서 나오는 재원에 의존하면서 성장하였지만 한편으로는 후원자의 정치적 의도나 정파성을 대변하는 방향으로 제 1세대 본래의 연구소 미션이 변질될 가능성을 안고 있었다.

(3) 제 3세대 정치적 옹호자(polynomial advocacy) 모형

Robert Brookings와 Andrew Carnegie와 같은 초창기 연구소 설립자들은 연구소를 정치로부터 분리하여 순수한 학문연구를 강조하였다. 그렇지만 헤리티지재단(Heritage foundation)처럼 객관적으로 국내외 정책문제를 분석하는데 만족하지 않고 특정 정치적 입장을 취하여 이를 관철시키는데 목적을 둔 정치옹호자형 연구소가 생겨나기 시작하였다. 이들은 연구결과물을 아카데미 공동체와 연결시키는 것이 아니라 정치적 결정과정에 연결시키고자 하였다. 특히 지난 1980년대부터 12년간 공화당이 집권하면서 보수주의 정책연구소들이 엄청나게 정치권에 영향력을 발휘하였다. 이것은 지난 1940년대부터 시작된 미국의 보수주의자들의 가치관이 1970년대 각종 보수성향의 정책연구소 탄생으로 연결되면서 1980년대와 1990년대에 각종 정책아이디어로 주요 정책과정에 반영되었다.

(4) 제 4세대 장식용 정치후보자군(vanity and candidate based think tank) 연구소 모형

소위 정치적 장식용 연구소는 정치적 옹호가형 연구소와 유사한 역할을 수행한다. 이들은 학문적 연구에는 관심이 없으며 정치적 목적을 위해 존재하는 조그마한 규모의 연구소들이다. 미국기업연구소(AEI)나 헤리티지재단처럼 대규모의 연구 인프라를 갖추지 않고 조그마한 규모의 형식적인 연구소 형태를 띠고 있다. 예를 들면, Ross Perot의 ‘United WE Stand,’ Newt Gingrich의 ‘Contract with America,’ 그리고 Bob Dole의 ‘Better America’ 등이다. 그렇지만 이러한 형태의 연구소들의 지속적으로 성장가능성은 낮은 것으로 보고 있다.

2) 미국 싱크탱크의 정책역할론

정책과정에 영향을 주는 정책연구소의 경로에 대한 여러 가지 이론들이 있을 수 있다. 여기에는 정책연구소의 역할을 거시이론의 관점에서 평가하는 이론들이 있고 좀 더 구체적으로 중범위 이론이나 미시적 개념을 가지고 설명하는 이론들이 있다. 이들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 거대 이론에서 본 싱크탱크 역할

정책과정에서 정책연구소의 영향을 관한 거시이론(grand theory)으로는 엘리트주의, 네오맑시즘, 그리고 다원주의를 들 수 있다.

첫째, 엘리트 시각에 따르면 정책연구소는 주요 핵심정책결정자와 연구소의 정책전문가를 연결하는 핵심적 역할을 수행한다. 정책연구소가 정당이나 기업 그리고 행정부 고위 관료와 탄탄한 연결고리를 가지고 있기 때문이다. 브루킹스와 해리티지 재단이 여기에 해당되는 엘리트 연구소라고 볼 수 있다. 이러한 엘리트론적 시각은 정책연구소의 정책전문가나 테크노크라트 계층이 정책이 미치는 영향에도 주목한다(Fischer, 1991).

둘째, 네오맑시즘 시각에서 볼 때 정책연구소는 특정집단의 이해를 대변하고 정책이념에서 혜택모니터를 생취하기 위한 수단으로 인식된다. 정책연구소는 정책과정에서 주도권 획득에 필요한 정치적 합의를 이끌어내는 역할을 한다. 안토니오 그람시(Antonio Gramsci)의 견해처럼 정책연구소는 기업가, 학문연구 집단, 그리고 과학공동체의 공유된 지식네트워크를 형성하는 매개역할을 수행한다. 여기서 각종 연구나 자문을 통하여 세계화를 응호하거나 시장논리를 강조하는 싱크탱크 활동의 배후에는 거대자본가 집단과 이들을 응호하는 지식인 그룹이 함께 있다고 한다(Sinclair, 2000).

셋째, 다원주의 시각에서 볼 때 엘리트주의적 시각보다 다양한 소규모의 연구소 역할을 인정한다. 그리고 정치시장에서 연구소의 아이디어가 경쟁하고 정책과정에 대한 참여도 상당히 보장되어 있다. 정책연구소는 상위의 정책네트워크 속에서 정책공동체, 인식공동체, 그리고 정치적 마케팅 그룹을 형성하는데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 궁극적으로 싱크탱크는 정책과정에 지식과 정보를 제공함으로써 정책참여자를 계몽시키는 기능도 수행한다(Weiss, 1979). 다만 모든 정책연구소들이 동등하게 정책과정에 참여할 기회가 주어진다고는 보지 않으며 정치권과 연계나 정치구조에 따라 특정 정책연구소에 의한 정책의제가 편향되게 반영될 수 있다.

(2) 중범위 이론에서 본 싱크탱크 역할

중범위 혹은 미시차원의 이론으로는 정책네트워크(정책공동체)이론, 이슈네트워크모델, 회전문현상, 인재저수지 모형을 들 수 있다. Abelson(2000)의 연구, 그리고 Stone과 Denham(2004)의 연구에 따르면 싱크탱크 정책역할은 정책이슈의 구체화(대중활동이나 미디어 등을 활용한 정책의제화 단계), 정책형성(각종 연구나 평가 그리고 공청회 및 의회증언 등을 통한 정책형성 기능), 정책집행(실제 정책집행에 필요한 인재, 아이디어, 자료 제공 등)의 측면에서 살펴볼 수 있다고 한다. 여기서는 다음과 같은 세 가지 측면에서 싱크탱크 정책역할을 살펴보고자 한다.

첫째, 정책연구소는 정책아이디어의 원천, 정책제안서의 평가, 정부정책의 사후적 평가, 그리고 정책정보에 대한 전문성과 권위를 제공하는 역할을 수행한다 (Weaver, 1989). 나아가 정책연구소는 정책공동체를 형성하는 연결고리역할을 한다. 예를 들면 레이거노믹스라는 정책의제가 나오기 까지는 이를 정책의제화시킬 수 있는 정책공동체가 있었다. 여기에는 보수성향의 정책연구소가 큰 역할이 있었다. 특히 전문가들로 구성된 인식공동체(epistemic community)를 형성하여 정책의 내용, 원인분석과 효과에 대한 평가를 둘러싼 기법이나 접근방법에 공통점을 찾아낸다(Haas, 1992; 정정길 외 2003.). 이러한 인지공동체가 바로 정책연구소에서 형성되고 발전된다.

둘째, 싱크탱크는 이슈네트워크 형성과 발전에 깊이 관련되어 있다(Helco, 1978). 전문성은 이슈네트워크 입문의 기본 전제조건이 되기 때문이다. 이러한 전문가 중심의 이슈네트워크 구성원 모임은 ‘전문가형 정책정치인(technopolis)’의 양성소 기능을 수행한다. 이와 같이 싱크탱크는 이슈네트워크 구성원의 공급원이며, 중장기적으로 정책전문가를 제도적으로 육성하는 역할을 수행한다. 나아가 싱크탱크는 복잡한 정책과정에 있어서 기술적으로 선택가능한 정책대안의 범위와 수준에 대한 합의형성을 유도하는 기능을 한다(Kingdon, 1995: Ch.6).

셋째, 싱크탱크는 정책옹호연합(policy advocacy coalition)형성에도 관련되어 있다. 서로 다른 입장과 가치관을 가진 정책연합을 형성하는데 싱크탱크가 주축이 될 수 있으며 여기서 싱크탱크는 정책연합간 합의형성보다는 갈등과 대립의 중심 축 역할을 수행한다(Sabatier, 1988). 정책을 둘러싼 불확실성이 높아짐에 따라 정책문제의 정의, 인과관계, 정책대안에 대한 다른 의견이 전문가들 사이에서 나타날 가능성이 높다. 여기서 싱크탱크는 정책논쟁의 핵심주체로 등장한다(Jenkins-Smith, 1991:163).

넷째, 정책연구소의 기능적 측면에서 보면 미국의 정책연구소는 인재저수지로서 인재보급소 역할을 수행한다. 미국 대통령 후보자와 연결되면서 선거캠페인이나 정권인수과정에서 연구소의 연구원들이 적극 참여함으로써 연구소의 정

책아이디어를 정책에 반영한다(Abelson and Carberry, 1997). 특히 소위 엘리트 정책연구소 연구원들이 행정부 고위직에 진출함으로써 연구소와 정치과 밀접히 연결되면서 연구소의 정치화현상이 나타나고 있다. 워싱턴 외부출신(Washington outsiders)으로 강한 이데올로기적 성향(strong ideologue)을 가진 후보자일 경우 정책전문가의 필요성, 워싱턴 정치과정에 대한 이해, 그리고 정책강령의 이데올로기적 합리화를 위해 정책연구소에 대하여 강한 의존성향을 보였다. 1976년의 카터 대통령 후보는 IPS (Institute for Policy Studies)나 브루킹스와 밀접한 관계를, 1980년의 레이건 대통령 후보의 경우 후버연구소(Hoover Institute)와 해리티지 재단과 밀접한 관계를 유지했다. 1988년의 Dukakis와 1992년 클린턴 대통령도 이러한 부류에 속한다. 반면 워싱턴 내부출신이며 약한 이데올로기 성향을 보인 경우 정책연구소에 대한 필요성이 적다고 볼 수 있다. 여기에는 1980년 카터 대통령의 두 번째 선거, 1984년 레이건 대통령의 두 번째 선거, 1988년과 1992년 선거당시의 부시대통령이 해당된다.

다섯째, 정책연구소는 정치권이나 고위행정직과 상호인사교류를 통하여 정책과정에 영향력을 행사한다. 이러한 인사교류는 정책연구소가 정책과정에 깊숙이 개입할 수 있는 기회를 제공해 준다. 그렇지만 이러한 상호 밀착관계가 공익과 대의민주주의를 틀을 훼손시킨다는 비판도 제기된다. 가령 특정 산업체의 배경을 가지고 정부에 참여할 때 정책과정 참여여전의 배경변수가 정책에 영향을 줄 수 있다 (Gormley, 1979; Cohen, 1986). 한편 전직 의원이나 행정고위 관료들이 자신의 직책을 떠나 관련 집단의 임원으로 채용되거나 또는 계약에 의한 로비스트로 활동한다. 이러한 정부와 민간사이의 인적 교류현상은 공익을 침해할 수 있다. 소위 이러한 ‘회전문(revolving door)’현상과 결부시켜 미국의 정책연구소가 정치나 행정에 어떻게 연결되는가를 살펴볼 수 있다. 정책연구소와 연구원 그리고 이를 지원하는 행정부, 의회 간의 인적교류는 삼자만의 협조관계로 이어진다. 군산복합체에 랜드연구소 등 정책연구소가 개입되면서 군산연복합체의 구성원으로서 정책연구소가 일조를 하기도 한다. 가령 클린턴 행정부 1기 시절 브루킹스 소속 연구원들이나 이사들이 대거 행정부로 진출했다.¹⁸⁾ 또한 브루킹스, 해리티지, 전략문제연구소 등 미국의 주요연구소는 전직 고위 정치관료들이 연구소에 와서 활동함으로써 정책과정에 큰 영향을 발휘하고 있다. 브루킹스 연구소 5대 소장을 역임한 마이클아마코스트(Michael Armacost)는 미국 국무부 정무차관을 역임하였다. 미국의 전략문제연구소(CSIS)는 키신저와 브레진스키와 같

18) 브루킹스 연구원인 Elisa Harris는 국가안보위원회 위원으로 Alice Rivlin은 OMB 부국장으로 임명되었다. 브루킹스 이사진도 Clinton 행정부에 상당수 인원이 참여했다. Donna Shalala는 보건복지부 장관으로, Laura d'Andrea Tyson은 시설 대통령경제자문회의 의장이 되었다. Vernon E. Jordan은 Clinton 대통령의 절친한 친구로소 정권 인수팀을 주도했다(정서환, 1997: 78-80).

은 전직 고위관료들이 활동하면서 정책과정에 큰 영향력을 행사하는 연구소로 거듭날 수 있었다.

최근 국내뿐만 아니라 국가간 정책확산 과정과 관련하여 정책연구소의 역할에 관한 논의들이 나오고 있다(Stone, 2000; Ladi, 2004). 여기에는 정책연구소가 가진 정보정리와 제공¹⁹⁾, 특정 정책아이디어와 정책마케팅, 국내외의 정책네트워크, 그리고 특정 정책에 대한 전문성을 담보할 수 있는 지적 학문적 기초능력을 들 수 있다. 정책연구소는 단순히 연구결과 나온 정책아이디어를 토론하는 것에 머물지 않고 언론매체나 다른 통로를 이용하여 적극적으로 알려서 정치적 지지를 이끌어내는 정책마케팅을 강조한다. 또한 특정 가치관을 사회에 주입시킴으로써 의사결정자와 여론의 인식 틀을 바꾸고자 한다. 시장(market)의 가치를 강조하는 헤리티지 재단이 이러한 유형의 연구소에 속한다. 한편 정책연구소는 정책이념과 정책대안의 논리와 내용에 공감하는 인지공동체(epistemic community)를 형성함으로써 정책 확산에 기여하고 정책발전에도 도움을 줄 수 있다(Haas, 1992; 노화준, 2003: 548-549).

3) 정책과정에 대한 미국 싱크탱크의 영향 분석

정책연구소의 주요 목표라고 볼 수 있는 정책과정과 여론에 대한 영향력을 분석하는 것은 이 분야 연구에서 매우 중요하다. 그러나 아직 정책과정에서 정책연구소가 얼마나 어떤 경로를 통하여 영향력을 미치는가는 주요 연구과제로 남아 있다. 실제 정책에 미치는 영향력을 측정하기가 쉽지 않기 때문이다. 그렇지만 최근 연구들은 여러 가지 간접적인 영향력 지표를 활용하여 정책연구소가 정책에 미치는 영향력을 측정해 왔다. 아래에서는 이를 간단히 살펴보고자 한다.

(1) 정책에 영향을 주는 경로

일반적으로 정책연구소는 정책의제설정과정에서 직접적인 영향을 행사하기보다는 간접적인 경로를 통하여 영향을 미친다. 특정 사회문제를 분석하여 정책 대안을 제시함으로써 사회문제를 특정정책의제로 설정할 수 있다. 또한 정책대안을 비교하고 그 장단점을 평가함으로써 정책대안을 둘러싼 정치집단간 이해 관계에도 영향을 준다. 그리고 정책효과를 평가함으로써 정책과정에 대한 지식

19) 민영화 확산에 기여하고 있는 정책연구소의 역할을 분석한 Stone의 연구에 따르면 헤리티지 재단의 경우 민영화에 전문지식을 가진 개인목록을 '리소스 뱅크'를 통하여 제공하고 있다. 리전(Reason) 재단의 경우 민영화 경향에 대한 'Privatization Yearbook'과 'Privatization Watch'를 월단위로 만들어서 배포했다. 이렇게 축적된 정보와 증거들은 점차 정책결정자들의 인식변화를 가져와서 민영화에 대한 정책공감대를 이끌어 냈다고 한다(Stone, 2000: 53-54).

과 정보를 제공해준다.

최근에는 정책연구소의 마케팅 역량이 주목받고 있다. 이러한 마케팅의 궁극적인 목적은 정부정책에 영향력을 행사함으로써 연구소의 위신과 명성 나아가 재원조달능력을 향상시키는데 있다. 최근에 들어서서 정책연구소의 연구는 정치투쟁의 무기로 활용되고 있으며 사회나 공공정책의 비전을 제시하는 수단으로 널리 활용되고 있다. 가령, 연구결과물의 마케팅, 연구결과물의 바탕을 형성하고 있는 가치나 원칙의 마케팅, 연구소가 생산하는 책이나 각종 출판물의 마케팅, 연구소 자체의 이념이나 미션의 마케팅, 그리고 연구소 조직의 마케팅 전략이 포함된다. 혜리티지재단의 경우 연구결과의 마케팅, 시의적절한 자료와 연구발표, 짧은 정책메모나 모노그래프(monograph)를 통하여 연구소를 홍보하는데 가장 모범적인 사례로 꼽힌다. 정책연구소가 정책과정에 미치는 통로는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 하나는 공식적인 통로를 활용하는 공적 방법과 비공식적인 통로를 활용하는 사적 경로가 있다.

첫째, 정책연구소가 공적 영향의 통로로 활용되는 사례를 살펴보자. 여기에는 외교, 안보, 그리고 각종 국내문제에 대한 공공포럼이나 학술대회를 개최하여 주요 정책쟁점을 토의하고 공중에 알리는 것도 포함된다. 또한 대중과 정책결정자들을 교육시키는 기능도 포함된다. 대학이나 각종 클럽을 대상으로 강연을 하거나 의회 청문회에 적극적으로 출석하여 증언한다. 각종 미디어에 연구소의 연구 성과물이나 정책아이디어를 제공하는 것도 중요한 연구소의 공적 마케팅 기능에 포함된다. 이러한 활동과정에서 연구소의 보고서나 논평, 연구소에서 출판된 서적, 학술지, 정책메모가 적극적으로 이용된다. 최근에는 인터넷 홈페이지를 활용하여 연구소의 정책이념이나 아이디어를 전파한다. 연구소에 대한 기부자 집단을 연구소 구성원으로 끌어들이는 흡수(co-optation)전략을 활용하기도 한다.

둘째, 정책연구소가 사적 영향 통로를 활용하는 경우를 살펴보자. 먼저 연구소 연구원이 내각이나 고위 관료에 취임함으로써 연구소의 영향력을 확대할 수 있다. 또한 대통령 선거의 참모조직이나 인수팀에 들어감으로써 연구소의 정책이나 아이디어가 정책에 반영된다. 혜리티지 재단의 경우 의회에 연락사무소를 두고 연구소와 항상 긴밀한 교류를 유지한다. 그리고 각종 정책토론회에 의회나 행정부의 정책결정자들을 연구소 포럼이나 회의에 초청한다. 한편 주요 정책결정자들에게 도움이 되는 각종 보고서를 작성하여 제공하고 정책결정자들과 연구소 사이에 직접 교신통로를 가지고 있다. 이러한 직접인 교류는 비공식적으로 이루어지지만 매우 큰 영향력을 행사할 수 있는 통로이다.

(2) 싱크탱크의 영향에 대한 실증분석

위에서 언급한 것처럼 정책과정에서 정책연구소의 공식 및 비공식 영향력을 어떻게 객관적으로 측정하고 평가할 것인가는 여전히 해결되지 않는 연구과제로 남아 있다. 그동안 학자들은 연구소가 어떻게 정치적 의제에 영향력을 행사하는가에 대하여 심층적 연구를 못하였다. 그리고 정책과정 단계별로 싱크탱크의 영향이 달라진다는 주장도 있다²⁰⁾. 여기서는 최근 연구된 논문을 중심으로 싱크탱크의 영향력을 미디어 가시성²¹⁾과 의회증언²²⁾ 회수를 중심으로 살펴보고자 한다(Abelson, 2000; Posen, 2002)²³⁾.

- 20) Cato 연구소의 경우 정책형성단계에서 정책의 제화에 강한 영향력을 갖고 있는 반면 Rand 연구소의 경우 정책이 공식적으로 채택된 이후 영향력을 발휘한다는 것이다. 전자의 경우 정책방향이나 특정이념에 근거해서 주요 현안을 정책의 제화하는데 초점을 두고 있고 후자의 경우 구체적인 정책목표와 수단을 작성하는데 뛰어난 역량을 갖고 있기 때문이다(Abelson, 2002: 120).
- 21) 미국의 정치과정에서 싱크탱크가 미디어로부터 관심을 받는다는 것은 매우 중요한 조직 목표로 인식되고 있다. 미디어 가시성은 싱크탱크의 아이디어가 신속하게 여론과 주요 정책담당자에게 전달될 수 있는 중요한 수단이 되기 때문이다. 이러한 미디어 가시성은 미국에서 싱크탱크의 활력과 성공정도를 간접적으로 보여주는 지표로 사용되고 있다(Rich & Weaver, 2000). 그러나 이러한 미디어 가시성 정도 바로 정책과정에 있어서 영향력 지표 혹은 얼마나 정책현안에 맞는 적절한 아이디어를 제공하고 있는가를 보여주는 것은 아니라고 한다. 단지 얼마나 미디어 가시성을 위해 싱크탱크 열심히 활동하고 있는가를 보여주는 것에 불과하다는 의견도 있다(Abelson, 2002:106-107).
- 22) 싱크탱크에 있어서 의회증언도 매우 중요한 영향력 지표로 인식된다. 미국에서의 의회증언은 일반적으로 정책현안 분야의 제일 손꼽히는 전문가로 엄선되기 때문이다. 특히 의회에서의 증언은 바로 방송매체에 의해 인용될 가능성이 높기 때문에 의회증언 자체가 미디어 가시성으로 연결될 가능성이 매우 높다. 미국의 학자들도 해당 전공분야에 대해 의회에서 증언하는 것을 바로 그 분야에서 상당한 전문가로 평가받는 중요한 수단으로 인식하고 있다. 그런데 의회증언회수와 싱크탱크의 위치와 정책이념에 대한 관련성이 주목할 필요가 있다. 의회가 위치해 있는 워싱턴에 기반을 둔 싱크탱크가 의회증언에 참가할 가능성이 높다. 또한 의회에서 증언할 명단을 작성하는 의회위원회 구성원들의 정책성향과 일치하는 연구성향을 가진 싱크탱크의 구성원이 증언에 참여할 가능성이 높다. 예를 들면, 미국 양院을 모두 공화당이 장악하고 있을 때 보수성향의 싱크탱크 연구원이 의회에서 증언한 경우가 매우 많았다고 한다(Abelson, 2002:113-114).
- 23) 정책과정에 있어서 싱크탱크의 영향력을 미디어 가시성이나 의회증언 만으로는 평가하기 어렵다. 그 밖에도 싱크탱크의 전문성에 근거한 권위, 독립적이며 규형적인 정책이념과 토�性, 싱크탱크가 가진 평판이나 정당성도 중요한 변수로 고려되어야 한다. 또한 주요 정책현안을 주도하고 이끌어가며 장단기 정책과정에 있어서 필요한 정책아이디어와 정책추진에 보탬이 되는 자원을 가지고 있는 싱크탱크의 역량도 중요하다. 그러나 이러한 요소들은 실제로 계량화하기 어렵기 때문에 실제 실증연구에서 잘 사용되지 못하는 한계가 있다.

첫째, 정책연구소별로 지난 1991년부터 1997년까지 미국의 주요 일간지 인용된 건수를 살펴보면 브루킹스 연구소가 단연 압도적으로 많음을 알 수 있다 (<표 4> 참고). 그 다음으로 미국 기업연구소가 많이 인용되고 있다. 연구소 마케팅에 많은 역량을 투입하고 있는 해리티지 재단의 경우 신문에 인용되는 건수는 상대적으로 적다. 이것은 해리티지재단의 정책보고서나 결과물이 브루킹스에 비하여 새로운 문제에 대한 심층적 접근노력과 학문적 과학성의 결핍에 기인한 것으로 보인다²⁴⁾.

<표 4> 주요 일간지 인용건수 (1991~1997)

연구소	워싱턴 포스트	뉴욕 타임스	크리스찬 사이언스 모니터	USA Today	월스트리트 저널	워싱턴 타임스	합계
Brookings Institution	1,205	881	416	493	526	699	4,220
American Enterprise Institute	602	487	239	171	487	737	2,723
Carnegie Endowment	647	317	153	335	384	236	2,072
Cato Institute	320	165	57	132	332	831	1,837
CSIS	240	123	150	139	146	780	1,578
Heritage Foundation	105	142	39	46	255	731	1,318
Institute for Policy Studies	306	339	101	74	227	151	1,198
Progressive Policy Institute	315	261	155	62	127	236	1,156
Urban Institute	418	246	76	94	155	119	1,108
Worldwatch Institute	114	81	41	40	176	271	723
Hoover Institution	208	68	44	36	114	167	637
Hudson Institute	69	192	21	24	141	95	542
Manhattan Institute	67	49	74	24	21	38	273
RAND	74	35	11	9	6	53	188
Rockford Institute	3	7	2	0	8	50	70

출처: Abelson(2000) Table 5.1에서 발췌하여 재정리함.

24) Rich와 Weaver(2000)의 연구에 따르면 싱크탱크의 미디어 가시성에 영향을 주는 요인으로 싱크탱크의 위치여부, 싱크탱크의 정책이념 성향, 해당 분야(중동문제, 아시아문제 등)에서 최고의 전문가를 소유하고 있는 정도, 그리고 선거와 전쟁 등 환경적 요소를 꼽고 있다.

둘째, 지난 1991년부터 1999년까지 미국 주요 방송국의 저녁 뉴스에 시간에 보도된 연구소의 인용건수도 브루킹스, 카네기, 미국기업연구소, 헤리티지 재단의 순서로 나타나고 있다. 브루킹스 연구소의 인용건수가 헤리티지의 그것보다 3배 이상 많음을 알 수 있다(<표 5> 참고). 반면 그 외 상당수 연구소들(Urban Institute, Cato Institute, Hoover Institution, Rockford Institute, Manhattan Institute, Institute for Policy Studies, Hudson Institute 등)이 거의 주요 방송국 저녁뉴스에 인용되지 않고 있다.

<표 5> 주요 방송국 저녁뉴스에 인용되는 연구소현황(ABC, NBC, CBS, CNN)

Institute	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Brookings Institution	47	40	26	12	15	13	18	171
Carnegie Endowment for International Peace	15	8	12	19	7	7	1	69
American Enterprise Institute	10	9	14	9	8	6	5	61
Heritage Foundation	8	11	7	1	8	4	8	47
Center for Strategic & International Studies	7	5	8	15	2	1	4	42
RAND	2	4	3	3	1	5	6	24
Progressive Policy Institute	1	5	0	1	5	0	1	13
Worldwatch Institute	2	3	2	2	0	0	3	12
Urban Institute	0	0	0	0	0	1	1	2
Cato Institute	0	0	0	0	0	1	0	1
Hoover Institution	0	0	0	1	0	0	0	1
Rockford Institute	0	0	0	0	0	0	0	0
Manhattan Institute	0	0	0	0	0	0	0	0
Institute for Policy Studies	0	0	0	0	0	0	0	0
Hudson Institute	0	0	0	0	0	0	0	0

출처: Vanderbilt University Television News Archive. Abelson(2000) Table 5.2에서 발췌하여 재정리함.

셋째, 지난 1997년부터 1999년까지 미국의회에 출석하여 증언한 회수를 살펴 보면 브루킹스와 헤리티지 재단 모두 36회로 동일하게 나오고 있다(<표 6> 참

고). 그 다음으로 AEI나 IIE가 의회에 출석하는 회수가 27회와 21회로 나타났다. 위에서 살펴본 것처럼 연구결과물이나 연구원의 언론매체 인용건수는 브루킹스가 헤리티지에 비하여 단연 압도적으로 많으나 의회 출석건수의 경우 양 기관은 유사한 회수를 기록하고 있다. 아마도 의회청문회 출석의 경우 공화당과 민주당의 정치적 고려에 따라 각 정당에 맞는 성향의 연구소가 적절히 안배되는 것과 관련이 있어 보인다.

〈표 6〉 미국연구소의 활동현황

연구소	의회 Testimony
American Enterprise Institute	27
Brookings Institution	36
Cato Institute	19
The Center on Budget and Policy Priorities	14
Economic Policy Institute	10
Economic Strategy Institute	11
Heritage Foundation	36
Hudson Institute	7
Institute of International Economics	21
Milken Institute	0
Progressive Policy Institute	2
Urban Institute	15
Total	198

자료: Posen (2002)에서 인용하여 정리함. 분석시기: 1997년 7월 1일~ 1999년 6월 30일.

넷째, 지난 1997년부터 1999년까지 미국 정책연구소 소속 연구원들이 언론에 얼마나 인용되는가를 분석한 결과 브루킹스 연구원들이 상당수 많이 인용되고 있음을 알 수 있다(〈표 7〉 참고). 그 밖의 IIE나 Cato연구소 연구원도 개인적으로 상당히 많이 인용되고 있다. 브루킹스의 경우 Robert Litan, Robed Reischauer, Nicholas Lardy, Henry Aaron 등이 10위권 안에 포함되어 있다. IIE의 경우 Fred Bergsten과 Morris Goldstein이 자주 언론에 인용되는 연구원들이다. CATO 연구소의 Stephen Moore와 Urban Institute의 Marilyn Moon도 자주 인용된다.

〈표 7〉 미국의 주요 연구소 소속 연구원들의 언론 인용건수

연구원	싱크탱크	초점	언론인용 건수(순위)
Litan, Robert	Brookings	국내외문제	100 (1)
Bergsten, Fred	IIE	대외문제	76 (2)
Reischauer, Robed	Brookings	국내문제	70 (3)
Moore, Stephen	Cato	국내문제	58 (4)
Lardy, Nicholas	Brookings	대외문제	47 (5)
Moon, Marilyn	Urban	국내문제	44 (6)
Goldstein, Morris	IIE	대외문제	39 (7)
Aaron, Henry	Brookings	국내문제	32 (8)
Bernstein, Jared	EPI	국내문제	32 (8)
Mastel, Greg	ESI	대외문제	32 (8)
Prestowitz, Clyde	ESI	대외문제	29 (11)
Reynolds, Alan	Hudson	대외문제	28 (12)
Gale, William	Brookings	국내문제	26 (13)
Glassman, James	AEI	국내외문제	24 (14)
Chimerine, Lawrence	ESI	대외문제	20 (15)
Makin, John	AEI	국내외문제	20 (15)
Lav, Iris	CBPP	국내문제	18 (17)
Greenstein, Robert	CBPP	국내문제	17 (18)
Hassett, Kevin	AEI	국내문제	17 (18)
Rector, Robert	Heritage	국내문제	17 (18)
Stein, Herbert	AEI	국내문제	17 (18)
Tanner, Michael	Cato	국내문제	17 (18)
Gaddy, Clifford	Brookings	대외문제	15 (23)
Lindsey, Lawrence	AEI	국내외문제	15 (23)
Posen, Adam	IIE	대외문제	13 (25)
Bosworth, Barry	Brookings	국내외문제	12 (26)
Hahn, Robert	AEI	국내문제	12 (26)
Mitchell, Daniel	Heritage	국내문제	12 (26)
Niskanen, William	Cato	국내문제	12 (26)
Lincoln, Edward	Brookings	대외문제	11 (30)

자료: Posen (2002)에서 발췌 정리함. 분석시기: 1997년 7월 1일 ~ 1999년 6월 30일.

IV. 결론: 정책시사점과 싱크탱크의 역할방향

1. 정책시사점(Policy Implications)

위에서 언급한 것처럼 미국 싱크탱크는 시대적 상황에 따라 크게 네 가지 유형으로 나누어진다. 첫째, 비당파적 입장에서 정책과정에 아이디어, 지식, 정책 대안을 제공함으로써 간접적으로 정책의제형성과 정책평가에 기여하는 전형적인 연구소 역할모형이다. 둘째, 정부와 계약을 통하여 연구를 수행하는 정부계약형 연구소모형이다. 셋째, 특정 정파적 이해를 가진 집단의 지원으로 설립된 정치적 옹호가형의 연구소모형이다. 넷째, 정치지도자들을 중심으로 만들어진 일종의 장식용 연구소모형이다.

대부분의 싱크탱크는 일반적으로 장식용 (정치후보자용) 연구소 모형을 제외한 나머지 요소를 모두 가지고 있다. 브루킹스의 경우 전형적인 정책연구기관으로서 정부계약도 함께 수행한다. 나아가 클린턴행정부 사례에서 나타난 것처럼 선거캠페인, 정권인수와 운영에 깊이 참여하기도 한다. 반면 헤리티지의 경우 외부 연구용역은 수행하지 않으며 정책아이디어와 의제개발 그리고 정치적 옹호역할에 더 큰 비중을 두고 있다. 랜드연구소나 도시연구소(Urban Institute)의 경우 대규모 정부용역을 통하여 중요한 정부의 장기과제에 대한 전문지식을 제공하고 있다. 최근 미국 싱크탱크는 대통령 선거를 배경으로 공화당과 민주당으로 나뉘어져 각 선거참모진에 직접 참여 내지 조언을 제공하며 당선 후 함께 정권을 이끌어가면서 정치와 아주 밀접하게 연계되고 있다. 특히 보수진영의 연구소가 그렇다. 이러한 미국 싱크탱크의 특징은 다원주의 정치체제하에서 의회와 행정부 이를 둘러싼 각종 이익집단간의 정책논쟁에 싱크탱크가 차지할 영역을 확장시켜 주었다. 또한 싱크탱크의 심층적 분석과 적절한 대안의 제시는 의회나 행정부로 하여금 정책방향을 가늠하고 구체적인 실천전략을 마련하는데 상당한 기여를 한 것으로 평가된다.

미국 싱크탱크의 정당성은 여론과 정책에 대한 영향력에서 찾아 볼 수 있다. 싱크탱크의 정책과정에 대한 영향은 공적 영향과 사적 영향으로 나눌 수 있다. 전자는 보고서, 학술지, 정책메모, 의회청문회 참석, 공공포럼개최, 미디어마케팅을 통하여 이루어진다. 후자는 연구원들이 직접 행정부에 진출하거나 의회나 행정부의 고위 정책결정자들을 초청하여 각종 토론회를 개최하고 이들에게 자문을 해주는 비공식적인 방식으로 이루어진다.

한편 미국의 싱크탱크는 언론매체나 의회청문회 증언 통하여 다양한 마케팅 활동을 하고 정책과정에 영향력을 행사하고 있다. 미국언론의 인용보도 회수로는 브루킹스 연구보고서가 제일 많게 인용되며 헤리티지 재단의 경우 상대적으로 적다. 의회청문회 출석건수는 브루킹스나 헤리티지 모두 유사하게 나타나고

있다. 그렇지만 신문이나 방송으로부터 인용되는 회수는 브루킹스 연구소가 단연 압도적인데 이것은 브루킹스 연구소의 연구결과물이 나름대로 상당한 연구 수준의 방법론과 전문성에 기반을 두고 있기 때문이다. 반면 헤리티지 재단의 경우 미국 보수집단과 사적으로 밀접하게 연계되면서 정책결정에 상당한 영향을 주고 있는 것으로 평가된다.

그러나 한편으로 싱크탱크의 지나친 정치적 마케팅이나 정치권과의 연계에 대한 비판도 제기된다. 정책전문가와 정책형성 사이의 밀착이 공익을 해손하고 대의민주주의에 나쁜 영향을 준다는 비판도 있다(Fischer, 1991; Stone, 2004). 특히 책임도지지 않으면서 막강한 영향력을 행사한다는 비판도 있다(Denham and Garnett, 1999). 최근에는 정책형성에 있어서 엘리트 싱크탱크의 역할이 강조되고 이들의 정치지향성이 정책과정에 상당한 영향을 주면서 상대적으로 위축될 수밖에 없는 일반시민들의 정책참여를 어떻게 바라볼 것인가도 쟁점으로 남는다. 싱크탱크와 정권담당자 사이에 밀접한 비공식통로가 형성되고 여기서 중요한 정책결정이 이루어진다면 대의정치의 본질이 해손될 가능성이 있다. 특히 싱크탱크와 정권사이에 인사교류를 통하여 형성되고 있는 소위 ‘회전문 현상’에서 이러한 문제점을 발견할 수 있다.

2. 한국에서의 정책 싱크탱크의 방향

한국의 경우 미국처럼 정책이념이나 혹은 비당파적 입장에서 전문적으로 정책을 분석하고 정책대안을 제시하는 비영리민간연구소를 찾기 어렵다(황윤원 외, 2003). 먼저 한국의 경우 정부 산하기관으로 설립되어 운영되는 연구소들이 있는데 이들은 정부재원과 외부 용역과제 등을 수행한다. 기본적으로 연구소 재원이 소속 부처에서 배분되고 자체적으로 조달할 수 있는 능력이 한정되어 있어서 운용의 자율성과 독립성을 확보하는데 한계가 있다. 또한 전반적으로 볼 때 연구소 인력의 전문성과 질이 다른 민간연구소나 대학의 연구능력을 넘어서 만큼 수준이 높다고 보기 어렵다. 이러한 상황에서 연구소의 역할이 중요한 정책쟁점이나 장기정책과제에 대한 명쾌한 방향이나 해답을 제시하는데 한계가 있고 정부의 정책을 사후적으로 정당화하는 보조적인 역할에 머물고 있는 실정이다. 미국의 민간 싱크탱크와 달리 정책과정에 독자적인 목소리를 내세우고 전문성을 가지고 정당성을 확보하지 못하는 한계를 안고 있다. 한편 민간기업의 연구소들도 나름대로 정책분석이나 정보를 제공하고 있지만 주요 정책과제에 대한 체계적인 연구를 수행한다고 보기 어렵고 컨설팅 수준에서 연구과제를 수행하는데 여전히 조직역량이 집중되어 있는 것 같다. 결국 한국 싱크탱크의 현주소는 미국처럼 정책과정에서 싱크탱크가 제시하는 정책아이디어나 전략이 여론과 언론의 조명을 받고 나아가 정책이념에 따라 정권과 밀접하게 연결되어

정책과정의 한 축을 형성하는 수준에 이르지 못하고 있다.

최근 한국의 주요 정당이 중심이 되어 정당 산하에 싱크탱크를 설립하여 운영하고 있다. 그러나 너무나 정파적 이익만을 추구하고 있어 전통적 의미에서의 중립적 전문적 싱크탱크의 역할을 제대로 수행하지 못한다는 비판이 있다. 특히 과학적 전문적 증거와 자료를 바탕으로 한 정책자문이나 아이디어 제공능력이 매우 취약하다²⁵⁾. 향후 다음과 같은 측면에서 한국의 싱크탱크의 역할이 요구된다.

첫째, 싱크탱크가 객관적이고 전문적인 시각에서 자율적인 연구수행을 하기 위해서는 연구와 재정에 있어서 독립성이 담보되어야 한다. 연구주체의 선정과 연구내용과 분석에 있어서의 독립성은 기본적으로 재정적 독립성을 그 전제로 한다. 또한 연구소 내부 운영에 있어서 연구자의 활동에 대해서 연구소 이사회나 연구소장 등 조직내부에서의 자율적인 연구분위기 형성도 매우 중요하다. 그렇지 않으면 정부정책이나 사회현안에 대해 다양한 비판적 목소리를 내기 어렵다. 정책형성과 분석에 있어서 정치권이나 정부 관료의 의견만이 지배함으로써 사전에 정책과정에 있어서 문제점들이 제대로 부각되기 어렵다. 정책의 품질을 높이고 정책실패를 줄이기 위해서라도 전문성을 갖춘 싱크탱크의 다양한 비판적 목소리가 제시될 수 있어야 하면 이를 위해 싱크탱크의 자율성이 필수적으로 요구된다²⁶⁾. 한편 향후 국책연구소의 중심의 싱크탱크의 편향성을 해소하기

25) 반면 미국의 경우 연구소가 특정 정당소속에 소속되어 있지 않은 비당파적 연구소이거나 혹은 특정 정당의 이름에 가까운 정책연구를 수행하는 연구소들이다. 다만 최근 보수주의 입장에서 정책이념을 추구하고 정책대안을 찾는 미국의 해리티지 같은 싱크탱크들이 공화당과 밀접하게 인맥을 형성하고 정책결정에 참여함으로써 공화당 소속 싱크탱크와 유사한 기능을 수행하고 있다. 그렇지만 특정정당에 소속되어 있지 않기 때문에 특정정파로부터 자유롭고 객관적으로 정책을 분석할 수 있는 자율성을 가지고 있다. 특히 의회나 고위 행정부에 의견에 따라 연구소 기능이 변질될 우려보다 연구소의 정책이념이나 아이디어에 따라 의회나 행정부의 정책방향이 바뀔 가능성도 있다. 이들 싱크탱크가 상당한 수준의 연구의 자율성, 객관성, 과학성을 담보하고 있기 때문이다.

26) 참여정부가 들어선 이후 각종 정책에 대한 비판적 목소리를 높이는 경우가 있었지만 정부로부터 각종 압력이 가해지는 사례가 신문보도를 통해서 제기되고 있다. 즉, 참여정부의 경우 국책연구소는 정부의 정책논리와 다른 의견을 제시하지 못함으로써 결과적으로 싱크탱크가 관변논리를 대변하는 기관으로 변질될 우려가 있다는 비판이 제기되고 있다. 예를 들면, 지난해 어느 국책연구소에서 출자총액제한제도와 기업투자에 관한 보고서 내용이 정부 내용과 다르게 나왔다는 이유로 '공개불가'라는 판정을 받았다 (2005년 10월 14일 동아일보 A34면 보도). 민간 싱크탱크의 경우도 정부의 정책에 비판적인 의견을 내기가 어렵다. 각종 유무형의 압력이 민간연구소에 들어오기 때문이다. 예를 들면, 경제성장을 전망치를 3%로 발표했다고 정부가 발표한 5%와 상당한 차이가 있어 이를 다시 수정해서 발표하는 일이 있었던 것이다(매일경제신문, 2005년 1월 6일 2면).

위해 민간부문의 자발적인 싱크탱크 설립이 활발해질 필요가 있다. 특히 미국처럼 민간 부문의 싱크탱크의 활성화를 위해 기업가의 활발한 기부가 있어야 할 것이다. 또한 NGO 중심의 싱크탱크도 그 역량을 강화하여 비판적 목소리가 전문성과 과학성에 근거해서 나올 수 있는 기반을 갖출 필요가 있다.

둘째, 싱크탱크가 어떤 정책이념을 객관적으로 분석하고 이에 필요한 정책대안을 제시하기를 원하는지 명확히 할 필요가 있다. 또한 주요 정책쟁점사항을 과학적으로 분석하고 평가할 수 있는 능력을 갖추어야 되고 이를 위한 핵심인력 양성작업이 체계적으로 이루어져 할 것이다²⁷⁾.

셋째, 싱크탱크의 정당성을 확보하기 위해서는 주요 정책분야에 관한 연구소 전문성이 대학의 연구능력을 뛰어넘을 수 있어야 한다.²⁸⁾ 나아가 연구소 자체적으로 모든 정책영역에서 뛰어난 역량을 발휘하는데 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 관련 학계와 공동으로 연구를 수행하거나 초청연구원으로 교류할 수 있는 인사제도를 활용할 필요가 있다.

넷째, 연구결과물의 객관성과 과학성이 담보되어야 한다. 정책분석과 대안을 제시함에 있어서 구체적인 과학적 증거와 방법론이 뒷받침되고 수준 높은 학술지에 게재될 수 있을 정도로 연구의 질을 확보할 수 있어야 한다. 정당의 싱크탱크는 이러한 엄격한 연구방법론과 자료에 근거하여 정책방향을 제시해야 한다.

다섯째, 연구결과물이나 정책제안이 행정부나 의회 및 정당 등에서 중요한

27) 이와 관련하여 1930년대 영국 보수당 산하 싱크탱크로서 보수당의 실업보험정책에 체계적인 대안을 제시한 CRD(Conservative Research Department)가 좋은 사례가 될 수 있을 것 같다. CRD는 크게 세 가지 기능을 수행했는데 첫째, 보수당이 직면한 주요 문제들에 대한 중장기 정책연구를 통하여 대안을 제시하였다. 둘째, 당의 주요 지도자들과 개별 소속의원들 그리고 입후보자들에게 정보를 제공하였다. 셋째, 보수당을 위한 정책연구가 기본 임무지만 선거기간동안에는 당의 정책선전활동에도 적극적인 역할을 수행했다. 또한 소속 연구원들이 내각, 의회, 그리고 보수당의 각종 위원회의 지도자로 활동하는데 필요한 자질을 교육하는 기관으로서 역할을 수행했다(홍석민, 2003: 166-168).

28) 미국 브루킹스 연구소의 경우 학문적 전문성은 미국 학계에서도 널리 인정받고 있다. 여기서 출판된 책이나 정책메모는 학자의 연구와 수업교재로 많이 사용되고 있다. 특히 학술지로 발간되는 *Brookings Papers on Economic Activity*, *Brookings Papers on Education Policy*, *Brookings Trade Forum*, *Brookings-Wharton Papers on Financial Services*, *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, *Economía*, *The Future of Children* 등을 해당 학계에서도 널리 그 수준을 널리 인정받고 있다. 또한 이 연구소 연구원들의 출신배경을 보면 거의 대부분 미국 대학에서 열에서 최상위에 올라 있는 대학의 출신이며 연구원으로 근무하다가 이를 대학교수로 근무하는 경우가 많다. 한편 영국의 CRD의 연구원들은 대부분 사립중고등학교와 옥스브릿지 출신들로 다른 일류급 행정부 공무원에 뉘지지 않는 전문성을 가진 집단으로 구성되었다(홍석민, 2003:172).

참고자료로 활용되어야 한다.²⁹⁾ 이를 위해 연구소의 재정이 안정되어야 연구원들로 하여금 당의 정책결정과정에 참여해서 발언할 수 있는 자율성이 보장되어야 한다. 소속기관 연구소만으로 기능을 제한할 경우 싱크탱크의 목소리가 정책 결정에 반영되는데 한계가 있을 수밖에 없다.

끝으로 싱크탱크의 관리에 대한 구체적인 전략을 가지고 있어야 한다. 이것은 기본적으로 싱크탱크의 신망획득전략, 주요 정책담당자의 관심제고전략, 재원전략에 초점을 맞추어야 한다. 또한 연구소의 품질이나 이미지 관리를 어떻게 할 것인가도 고민해야 한다. 또한 연구소 결과물을 책이나 보고서로 발간할 뿐만 아니라 자체적으로 명망 있는 학술지나 잡지를 어떻게 출판한 것인지도 고려해야 한다. 연구과제(research agenda)의 설정과 연구방향도 사회적으로 현안이 되는 정책우선 순위나 연구소의 역량을 고려하여 전략적으로 설정할 필요가 있다. 특히 이러한 과정에서 연구소 산출물을 의회, 행정부, 언론, 여론주도집단, 그리고 일반 시민에게 효과적으로 마케팅(marketing)할 수 있는 전담 인력과 조직 구성이 매우 중요하다.

참고문헌

- 강원택·박인휘·장훈. (2006). 「한국적 싱크탱크의 가능성」. 서울: 삼성경제연구소.
- 노화준. (2003). 「정책학 원론」. 서울: 박영사.
- 모종린. (2003). 정책연구의 세계적 추세와 KDI의 역할. 한국개발연구원. 「KDI 정책 연구사례: 지난 30년의 회고」. 서울: 한국개발연구원. pp. 451-470.
- 유훈. (1998). 정책네트워크의 유형과 변동. 「행정논총」, 36(1): 87-99.
- 유훈. (2000). 「정책학 원론」. 서울: 법문사.
- 정서환. (1997). 「세계를 움직이는 미국의 싱크탱크」. 서울: 모색.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. (2004). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정광호. (2004). 우리나라 선거에 있어서 정책대결의 현주소 및 개선방안. 「선거관리」, 50: 126-145.
- 한국개발연구원. (2003). 「KDI 정책연구사례: 지난 30년의 회고」. 서울: 한국개발연구원.

29) CRD의 역할은 당의 핵심당직자들이 정책지향적일수록 그리고 CRD 연구원들이 당내 정치적 영향력이 클수록 CRD의 영향이 커졌다. 특히 이러한 당내 CRD의 영향력을 가능하게 준 요인으로 보수당에서 핵심적 역할을 수행하고 있는 Chamberlain의 적극적인 후원을 들 수 있다. 지난 1930년대 보수당이 집권한 초반기 CRD는 행정부처로부터 신뢰를 얻지 못했으나 1930년 말경에는 각 정부 부서로부터도 신뢰를 받아 행정부와 CRD 사이에 긴밀한 관계가 형성되었다(홍석민, 2003:168-169).

- 홍석민. (2003). 보수당 실업보험 정책의 형성. 「영국연구」, 9: 165-203.
- 황윤원 외. (2003). 「싱크탱크와 국가경쟁력」. 서울: 나남출판사.
- 황윤원·허만형. (2003). “싱크탱크의 실태.” 황윤원 외. (2003). 「싱크탱크와 국가경쟁력」. 서울: 나남출판사. pp. 35-53.
- Abelson, D.E. (1996). *American Think Tanks and their Role in US Foreign Policy*. New York: St Martin Press.
- _____. (2000). *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Abelson, D. E., and C. M. Carberry. (1997). Policy Experts in Presidential Campaigns: A Model of Think Tank Recruitment. *Presidential Studies Quarterly*, 27(4):679-697.
- Chrisolm, L.B. (1990). Sinking the Think Tank Upstream: The Use and Misuse of Tax Exemption Law to Address the Use and Misuse of Tax Exempt Organizations by Politicians. *University of Pittsburgh Law Review*, 51(3):577-640.
- Cohen, J.E. (1986). The dynamics of the revolving door on the FCC. *American Journal of Political Science*, 30(4): 680-708.
- Day, A. (1993). *Think Tanks: An International Directory*. Essex: Longman Group.
- Denham, A., and Garnett, M. (1999). Influence without responsibility? Think-tanks in Britain. *Parliamentary Affairs*, 52: 46-57.
- _____. (2004). A 'hollowed-out' tradition? British think tanks in the twenty-first century.. In D. Stone and A. MaGann (ed.), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. pp. 232-246.
- Ehrman, J. (1995). *The Rise of Neo-Conservatism: Intellectuals and Foreign Affairs 1945-1994*. New Haven: Yale University Press.
- Feulner, E. (2000). The Heritage Foundation. In James G. McGann and R. Kent Weaver(ed.), *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers. pp. 67-85.
- Fischer, F. (1991). American Think Tanks: Policy Elites and the Politicization of Expertise. *Governance*, 4(3):332-353.
- Gormley, W.T. (1979). A test of the revolving door hypothesis at the FCC. *American Journal of Political Science*, 23(4): 665-683.
- Haas, P.M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46:3.

- Helco, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In Anthony King(ed), *The New American Political System*. Washington D.C.: American Enterprise Institute. pp.87-124.
- Hellebust, L.(ed.). (1997). *Think Tank Directory: A Guide to Nonprofit Public Policy Research Organizations*. Kansas: Government Research Service.
- Jacobson, L. (1995). Tanks on the Roll. *National Journal*, (July 8):1767-1771.
- Jenkins-Smith, H.C. (1991). Alternative Theories of the Policy Process: Reflections on Research Strategy for the Study of Nuclear Waste policy. *PS: Political Science and Politics*, 24:157-166.
- Khoo, Su-ming. (2004). Think Tanks and Malaysian Development. In D. Stone and A. MaGann (ed.), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. pp. 179-197.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2nd ed). New York: Harper Collins.
- Ladi, S. (2004). *Globalization, Policy Transfer, and Think Tanks*. Cheltenham, Edward Elgar.
- McGann, James G., and R. Kent Weaver. (2000). *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Melton, R.H. (1995). Closing of Dole's Think Tank Raises Questions About Fundraising, *Washington Post*, 18 June:8.
- Muravchik, J. (1987). The Think Tank of the left, *New York Times Magazine*, 27 April:46.
- NIRA. (2005). *NIRA's World Directory of Think Tanks 2005 (NWDTT 2005)*. Tokyo: Center for Policy Research Information.
- Olson, D.M. (1980). *The Legislation Process: A Comparative Approach*, New York: Harper.
- Posen, Adam S. (2002). Think Tanks: who's hot and who's not; the latest study comparing economic think tank visibility in the media. The hot economists and hot topics. *The International Economy*, 16(4): 8-17.
- Rich, Andrew. (2001). US Think Tanks and the Intersection of Ideology, Advocacy, and Influence. *NIRA Review*, Winter: 54-59.
- Rich, A. and Weaver, K. Think Tanks in the U.S. Media. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 5(4):81-103.
- Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and

- the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Science*, 21:129–168.
- Sinclair, T.J. (2000). Reinventing Authority: Embedded Knowledge Networks and the New Global Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18:487–502.
- Smith, J.A. (1991). *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Free Press.
- Stone, D. (1996). *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London and Portland: Frank Cass.
- _____. (2000). Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance: An International Journal on Policy and Administration*, 13(1):45–70.
- _____. (2004). Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Contesting Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes. *Comparative Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy*, 16–17 December 2004, Amsterdam.
- Stone, D., and Andrew Denham. (2004). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Weaver, K. (1989). The Changing World of Think Tanks. *Political Science and Politics*, 22(3):563–578.
- Weaver, K., and Stares, P. (eds.). (2001). *Guidance for Governance: Comparing Alternatives Sources of Public Policy Advice*. Tokyo, Japan: Japan Center for International Exchange.
- Weiss, C.H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review*, 39(5):426–431.

Abstract

A Preliminary Analysis of Policy Activities and Roles of U.S. Think Tanks

Kwangho Jung

There is no doubt that think tanks have made valuable contributions to American foreign and domestic policy. Policy making appears to be a more knowledge-intensive process. Think tanks are particularly important in the agenda-setting of the policy process. There are, however, few studies in South Korea to explore the evolution and proliferation of American think tanks. Very Few studies have paid close attention to how think tanks see to wield public and private influence in public policy. This paper provides an overview of the activities and institutional development of think tanks in the United States. In addition, this paper discusses the roles and influence of think tanks in the United States. Finally, this paper addresses several challenges such as financial independence, scholarly autonomy, and research capacity facing think tanks in South Korea.

【Key words: Think tank, Policy process, Policy idea】