

한국 정당연구소의 정치교육 기능에 대한 연구: 2006~2010년 정치교육 활동 자료 분석을 중심으로

서 현 진 | 성신여자대학교

정당정치를 정책대결로 유도하기 위한 방편으로 법제화된 한국의 정당연구소는 독일과 미국 정당재단의 각 장점인 '민주시민교육' 기능과 '싱크 탱크'의 역할을 동시에 추구해 왔다. 그동안 정책 전문기관에 대한 평가에 비해 정치교육기관으로서의 정당연구소에 대한 연구와 관심은 저조하였다. 정당연구소의 정치교육 기능은 정책능력과 소양을 갖춘 차세대 리더나 당원 또는 지지자를 지속적이고 직접적으로 육성한다는 점에서 중요하다. 게다가 일반시민을 대상으로 민주주의의 이상과 가치를 전파하고 교육하는 활동은 건강한 민주시민 양성과 정당정치 환경을 조성한다는 점에서 중요하다. 이 글에서는 정당연구소들이 정치교육 기관으로서의 역할을 어떻게 수행해 왔는지 지난 5년간 교육활동 자료 분석을 통해 살펴보았다. 1346건의 자료를 선별하여 분석한 결과, 정당연구소의 교육활동은 미흡할 뿐 아니라 모 정당의 정치적 입지와 기본 정책에 유리한 여론을 형성하고 지지를 확보하는 활동이 대부분임을 알 수 있었다. 또한 정당별 차이를 보면 여당 정책연구소들은 현안과 관련된 주제로 교육활동을 활발히 한 반면 진보성향의 야당 정책연구소들은 당 정책이나 노선과 관련된 활동을 더 활발하게 한 것으로 나타났다. 전반적으로 정당연구소는 정치적으로 중립적인 민주시민 교육기관보다는 모 정당의 하부기관으로서의 활동에 더 충실한 것을 알 수 있었다.

주제어: 정치교육, 정당연구소, 정당, 민주시민교육, 싱크 탱크

I. 서론

한국 정당은 오랫동안 인물이나 파벌, 지역중심 조직으로서 과도한 정쟁을 일삼는 모습을 보여 왔기 때문에 정책정당화를 통한 정치선진화 요구가 높아졌다. 이에 정당정치를 정책대결로 유도하기 위한 방편으로 2004년에 정당의 정책연구소가 법제화되었다. 정당의 임무가 정권획득을 통해 정치적 신념과 주장을 현실정치에서 실천하는 것이라면, 정책연

구소는 독립기관으로서 정책에 대한 속고와 방향 설정을 담당하는 임무를 수행한다. 때문에 정책연구소는 정당과 친밀성과 독립성을 동시에 갖는다. 내재적으로 정파적 성격을 갖지만 전문 연구기관으로서의 독립성과 공익성도 강하다는 의미이다.

특히 한국의 정당연구소는 독일과 미국 정당재단의 각 장점인 ‘민주시민교육’ 기능과 ‘싱크 탱크’(think tank)의 역할을 동시에 추구해 왔다. 따라서 정책연구소의 주목적인 정책을 연구 개발하는 활동뿐 아니라 당원과 지지자 그리고 공직선거 후보자를 육성하고 결집시키는 교육활동을 한다. 정책개발 활동은 민주주의와 공공정책 수준을 향상시키는 국가적 비전을 제시한다는 점에서 중요하다. 교육활동도 정당의 지지기반을 확고히 할 뿐 아니라 정치적 관심과 참여를 독려하고 민주적 가치를 수호한다는 점에서 중요하다. 이런 활동들은 정치권의 압력과 현안에서 자유로워야 하며 민주주의의 안정과 발전을 도모하는 장기적 안목을 갖고 수행되어야 한다.

그럼에도 불구하고 기존의 평가 보고서에 따르면 그동안 정당정책연구소는 이런 두 가지 역할을 충실히 하지 못한 것으로 나타났다. 무엇보다 심각한 문제로 지적된 것은 정책개발 기관으로서의 전문성과 독립성이 부족하다는 점이다. 형식적으로 독립기관화되어 있지만 모 정당의 정치적 입장과 선거운동을 지원하는 활동에 치중하고 있으며 재정적으로도 정당의 국고보조금에 의존하여 운영되므로 정당의 하부 기관이나 조직으로 존재한다는 것이다. 이런 지적에 따라 연구소가 정책개발의 정치화 현상을 지양하고 정책 전문기관으로서 자리매김하기 위해 시급하게 해결되어야 할 문제점과 개선방안이 잘 제시되었다.

이에 비해 정치교육기관으로서의 정당연구소에 대한 연구와 관심은 저조하였다. 정당이 정권을 획득하고 유지하는 과정에서 시민의 자발적이고 능동적인 지지와 참여는 필수적이므로 시민들에게 정치 정보를 전달하고 지식과 능력을 고양시켜 스스로를 정치 행위자로 자각하게 하는 정당의 정치교육은 매우 중요하다. 하지만 최근 들어 선거경쟁에서 이기기 위한 유권자의 지지에 의존하는 현대정당들은 이런 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 이런 상황에서 정당연구소의 정치교육 기능은 정책능력과 소양을 갖춘 차세대 리더나 당원 또는 지지자를 지속적이고 직접적으로 육성한다는 점에서 중요하다. 게다가 일반시민을 대상으로 민주주의의 이상과 가치를 전파하고 교육하는 활동은 건강한 민주시민 양성과 정당정치 환경을 조성한다는 점에서 중요하다.

이 글에서는 정당연구소들이 이런 정치교육 기관으로서의 기능과 역할을 어떻게 수행해 왔는지 지난 5년간 교육활동 자료 분석을 통해 살펴보았다. 먼저 II절에서는 미국과 독

일의 사례를 중심으로 정당연구소의 기능과 역할에 대해 살펴보고 한국 정당연구소에 대한 기존의 평가 내용을 간략하게 검토하였다. III절에서는 정당연구소의 정치교육 활동 현황과 문제점을 파악하기 위해 교육활동 자료에 대한 경험적 분석을 시도하였다. 분석자료는 2006년부터 2010년까지 매년 정당연구소들이 중앙선거관리위원회에 보고한 실적 중에 정치 지식과 정보를 제공함으로써 합리적 선택과 참여를 유발하는 교육활동으로 선별된 1346건이다. 자료 분석을 통해 구체적으로 정당연구소들이 어떤 교육 주제를 중심으로 정치교육을 실시해왔는지, 교육 주제에 있어서 각 정당 정책연구소별, 교육 대상과 형태별 차이점이 있는지를 살펴보았다. 그리고 결론에서는 경험적 분석 결과의 함의와 시사점에 대해 논의하였다.

II. 정당연구소에 대한 기존 논의

1. 정당연구소의 기능과 역할

한국에서 정당연구소가 설립된 것은 정당변화의 요구 때문이었다. 한국 정당은 오랫동안 정책이나 정견보다는 인물과 파벌 또는 지역중심 조직으로서 이합집산의 역사를 반복해 왔다. 선거 때마다 인물이나 계파를 중심으로 급조된 새로운 정당이 생겨나거나 기존 정당이 분열 또는 합당되기도 했다. 또한 원내정당은 의원들의 입법과 정책 활동을 돕는 조직이라기보다는 정쟁만 일삼는 패거리 정치 조직으로서의 인상이 강했다. 동시에 정당에 대한 국고보조금이 정책개발보다는 당의 운영경비로 낭비되던 것에 대한 지적도 있었다.¹⁾

이렇듯 국민의 세금을 방만하게 쓰고 현안 중심으로 급조된 정책을 내놓는 조직, 네거티브 캠페인과 금권 조직 선거의 대표 조직, 고비용저효율 정치의 대표 조직이 된 정당에 대한 불신과 비판이 심화되었다. 책임정치 실현과 정책정당으로서의 변화를 요구하는 시대적 요청 더불어 국민의 요구를 정책에 반영할 수 있는 정당의 독자적 제도장치가 필요하다는 정치권의 인식도 높아졌다(이현우·이재철 2007, 3). 이에 힘입어 정당정치의 선진화와

1) 당시에 각 정당이 국고보조금 총액의 20% 이상을 정책개발비로 사용하도록 규정하는 법이 있었으나 거의 모든 정당이 이를 지키지 않았다(김용호 2001, 321).

정책정당 그리고 책임정당의 구현을 목적으로 연구와 정책 개발을 담당하는 별도의 상설 기관으로서 정책연구소가 설립된 것이다.²⁾

한국의 정당연구소는 독일 정당재단과 미국 정책연구소의 장점을 동시에 벤치마킹하여 설립되고 운영되었다(신두철 2007, 166). 한국처럼 국가보조금을 받는 법정기구로서 정책연구소가 존재하는 나라는 독일밖에 없다. 동아시아 주요 국가에서 정당부설 정책연구소를 운영하는 나라는 없으며 정당정치の本산인 유럽의 경우에도 정당정책연구기관 제도를 가지고 있는 국가는 매우 드물다.³⁾ 대부분 선진국에서 정당연구소는 자율적이고 독립적인 싱크 탱크로 존재한다. 따라서 여기서는 한국과 가장 유사한 제도를 가진 독일과 그 성격이 유사한 미국 사례를 중심으로 정당연구소의 기능과 역할에 대해 살펴보았다.

먼저 독일의 경우를 보면, 프리드리히 에버트 재단, 콘라드 아데나워 재단, 한스 자이델 재단, 하인리히 뵐 재단, 로사 룩셈부르크 재단 등 역사가 오래된 정당연구소들이 있다. 정당들이 기금을 출연하여 연구재단을 설립하였으며 정부는 이들 재단에 국고보조금을 지원한다. 모 정당이 3회 연속 연방의회에서 5% 이상의 의석을 얻은 경우 공적 지원을 요청할 권리를 얻는다. 이와 같이 국가 지원금을 기초로 하여 활동하지만 기업과 시민들로부터 기부금을 받는 등 자체 재원의 확보를 위한 제도가 활성화되어 있다(신두철 2007, 163).

정당의 연구재단들은 정파적 이익을 초월하여 공익과 독립성이 보장된 활동을 한다. 특히 독일 정당재단은 정치교육 기능에 중점을 두어 독일과 국외에서의 민주주의 발전에 기여하는 것을 주요 과제로 삼고 있다. 예를 들면, 기민당 아데나워 재단의 핵심 목표는 민주 시민양성으로 학술연구, 정책분석, 역사자료 보관 및 전시, 국제협력 등 다양한 활동을 통해 정치교육 기능을 수행한다(크라프트 2007).

또한 정당재단들은 독일 내 대도시 교육시설을 이용하여 정치교육 아카데미를 운영하는데 이는 교사, 학생, 대학생, 기업가, 정치인, 공공단체 대표자들과 같은 여론주도층이 참여하여 의회 민주주의, 사회주의적 시장경제, 유럽통합과 같은 사회적 이슈에 대해서 의

2) 정책연구소는 2004년 정당법과 정치자금법이 개정되면서 설치되었는데 정당법 27조는 국고보조금 배분대상 정당에 한해서 의무적으로 설치하도록 하였다. 이에 2004년 9월과 11월 사이에 국고보조금을 받는 5개 정당의 정책연구소가 공식적으로 설립되었다. 이전에 1995년에 설립된 한나라당 여의도연구소처럼 자체적인 연구소도 있었지만 2004년 개정법은 정책연구소 설립을 법적으로 규정한 것이다.

3) 오스트리아, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴의 일부 정당들이 정책연구소를 설립하여 운영하고 있지만 그 영향력은 크지 않다.

견을 나누는 장으로 활용되고 있다. 모 정당의 기본 강령과는 상이한 주제들에 대해 정보 제공 및 세미나를 마련할 뿐 아니라 기본적으로 인권보호, 민주주의, 법치주의를 전파하는 등 개도국의 민주주의 발전에 도움을 주기 위한 국제교육 사업도 하고 있다.

이처럼 독일 정당재단은 민주적 가치들을 현 사회에 정착시키고 시민참여를 강화하는 정치교육기관으로서의 역할에 충실하다. 예를 들면 아테나워 재단은 통일 이후 구동독 지역에 두 개의 중앙 교육기관을 설립하여 구동독 주민들에게 민주주의 원칙과 가치를 전파하는 노력을 해왔다. 또한 정당재단은 우수 학생 및 연구자 지원 사업을 하는데 지원대상자 선정 기준에서 모 정당에의 가입여부는 큰 비중을 차지하지 않는다. 이보다는 학업 성적, 사회참여와 봉사실적, 정치이념을 확산하는 연구인가 등이 지원기준이 된다(신두철 2007, 163-165).

물론 정당재단의 활동은 모 정당과 관련이 있다. 예를 들면 시민당의 프리드리히 에버트 재단의 경우 유럽 노동운동사에 대한 방대한 자료를 소장하고 있는 ‘사회 민주주의 사료관’을 두고 있는 반면, 아테나워 재단의 ‘기독교 민주주의 정치 사료관’은 독일과 유럽의 기독교 민주주의와 역사에 대한 정치교육 자료를 소장하고 있다. 자유민주당의 프리드리히 나우만 재단은 지방자치, 녹색당의 하인리히 빌 재단은 환경문제에 연구역량을 집중하고 있다. 이렇듯 독일 정당재단들은 모 정당에 밀접하지만, 재정적·조직적으로 독립되어 있으며 모 정당을 위해 직접적으로 선거운동 지원이나 정치적 활동을 하지 않는다. 또한 정당재단의 교육 프로그램과 출판물 그리고 시설물은 모든 시민들에게 개방되고 있다.

한편 미국의 정당재단은 싱크 탱크로서의 역할과 기능이 강하다. 조직적 독립성과 자율성을 갖는 싱크 탱크는 정부, 공공부문 그리고 산업에 관련된 정책을 연구하고 개발하여 그 결과가 정책에 반영되도록 노력하는 기관이다. 싱크 탱크는 연구목적이 공식성을 띠며, 연구자들이 전문성을 갖추어야 하고, 연구결과가 공식 출판물이나 세미나 등을 통해 정책 결정자들에게 전달될 수 있는 환경을 갖추고 있어야 한다(Stone 1996, 14-17).

수많은 싱크 탱크의 대표적 형태인 정당재단은 비영리·비당파적 싱크 탱크로서 이념적 성향이 각각의 정당과 밀접할 뿐이지 실제 조직이나 재정적으로 정당과는 전혀 연계되어 있지 않다. 90년의 역사를 지니고 있는 브루킹스 연구소의 예에서 볼 수 있듯이, 공공정책에 대한 연구와 분석을 통해 미국 정부기관의 수행능력과 공공정책 수준을 향상시키는 것이 이들의 목표이기 때문이다. 미국 정당들 또한 이념적 성향을 떠나 연구소의 정책대안들이 자신들에게 도움이 된다고 판단되면 서슴없이 채택하고 또 직접적으로 도움을 요청하기도 한다. 따라서 의회나 행정부의 정책결정에 직접적인 영향력을 발휘하는 경우가 많다.

또한 정책대안을 통해 정당에 방향성을 제시하거나 정책결정과정에서 보다 실천적인 대안이 만들어질 수 있도록 시민사회가 참여할 수 있는 정책 네트워크를 형성하는 기능을 한다(Rhodes 1997, 58; Rosenau 1992, 291; Weaver and McGann 2000, 3). 공화당의 헤리티지 재단과 민주당의 브루킹스연구소는 공화당이나 민주당에 속하지 않는 비영리성격을 갖고 정책 네트워크(policy network)나 정책 공동체(policy community)로서 정책과정에 영향력을 발휘하는 연구소의 역할을 하는 것이다(정광호 2005, 85).

정책연구소 운영에 필요한 재원은 정치적 성향이 비슷한 집단이나 개인의 기부와 협조를 통해 마련되며 기금은 주로 연구와 교육활동에 쓰이고 있다(김영태 2005, 92). 연구소의 주요활동은 거버넌스, 경제, 외교 등의 주제를 중심으로 연구 활동을 하는 것이지만 부수적으로 교육과 정책홍보 활동도 한다. 연구 인력 대부분이 독립적으로 다양한 프로젝트를 수행하기 때문에 학자 중심의 연구기관이다. 대학기관과의 차이점은 이론에 치우치지 않고 공공정책 분야에 대한 실용적인 연구를 수행한다는 것이다. 연구실적은 2년 기한으로 준비되는데 그 연구내용은 학회, 공무원이나 관계자에 알려지게 된다(이현우·이재철 2007, 6-8).

이상에서 살펴본 바를 정리하면, 독일의 정당재단은 민주시민교육 기관으로서의 역할을 중시하는 반면 미국의 정당재단은 싱크 탱크 기관으로서의 성격이 강한 차이점이 있다. 그럼에도 불구하고 두 나라의 사례에 나타나는 공통점은 정책연구소가 내재적으로 정파적 성격을 갖지만 재원과 연구 인력을 자율적으로 확보함으로써 전문기관으로서의 독립성과 공익성이 강하다는 것이다. 즉, 정당과 정치재단은 친밀성과 독립성을 동시에 갖는데 재단 활동이 정치적 성격을 띠면서도 정치권의 압력과 정치현안에 대하여 자유롭고 민주주의의 지속적 발전과 안정을 도모하는 장기적 안목에서 이루어진다는 것이다.

2. 한국 정당연구소의 기능과 역할에 대한 평가

한국 정당연구소는 독일 정당재단의 장점인 '민주시민교육' 기능과 미국 정책연구소의 장점인 '싱크 탱크'의 역할을 동시에 추구하는데 구체적으로 다음의 세 가지 기능을 수행한다. 첫째, 체계적이고 전문적으로 정책을 연구하고 개발하여 정당에 입법 아이디어와 조언을 제공한다. 둘째, 정책개발에 필요한 조언과 자문을 얻기 위해 외부 전문가와의 네트워크를 형성할 뿐 아니라 여론을 파악한다. 셋째, 당원과 공직선거 후보자뿐 아니라 정당 지지자를 육성하고 결집하는 교육 기능을 한다. 특히 일반인 대상 정치교육을 실시함으로

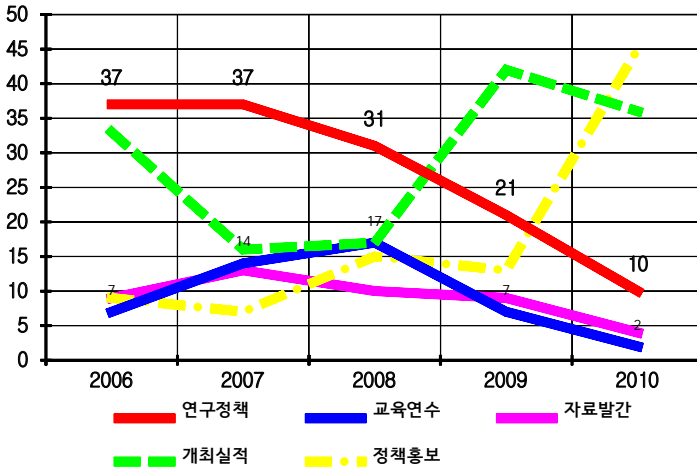
〈표 1〉 2006~2010년 정당 정책연구소

	2006	2007	2008	2009	2010
국민중심당	국민중심정책 연구원	국민중심정책 연구원			국민중심정책 연구원
자유선진당			자유정책 연구원	자유정책 연구원	자유정책 연구원
미래희망연대			미래전략개발 연구소	미래전략개발 연구소	미래전략개발 연구소
한나라당	여의도연구소	여의도연구소	여의도연구소	여의도연구소	여의도연구소
열린우리당 대통합민주신당	열린정책 연구원	한반도전략 연구원			
민주당	국가전략 연구소	국가전략 연구소	민주정책 연구원	민주정책 연구원	민주정책 연구원
민주노동당	진보정치 연구소	진보정치 연구소	진보정치 연구소	새세상연구소	새세상연구소
진보신당			미래상상 연구소	미래상상 연구소	미래상상 연구소
창조한국당			사람희망정책 연구소	사람희망정책 연구소	사람희망정책 연구소
국민참여당					참여정책 연구원

써 정당의 지지기반을 확고히 할 뿐 아니라 정치적 관심과 참여를 독려하고 민주주의 가치를 수호하는 공익차원의 기능을 한다(서현진·강원택 2010).

중앙선거관리위원회는 정당연구소들이 법제화 취지에 맞는 역할과 기능을 수행하는지 살펴보기 위해 2006년부터 현재까지 매년 정당연구소의 운영과 활동 실적에 대한 평가보고서를 작성하여 온라인에 공개하였다. 중앙선거관리위원회에 실적 보고를 한 정당연구소는 〈표 1〉과 같은데 정당의 이합집산과 신생정당의 출현으로 인해 활동하는 정당연구소도 변했다. 이들 중 집권당 소속 정책연구소들은 2006년에 열린우리당의 열린정책연구원, 2007년에 대통합민주신당의 한반도전략연구원, 2008년부터 2010년까지는 한나라당의 여의도 연구소이다.⁴⁾

4) 대통합민주신당은 2007년 8월 20일 열린우리당 의원 80명과 민주당 등 총 84명으로 결성되었고



〈그림 1〉 2006~2010년 활동형태별 실적 비율 변화(%)

정당연구소의 활동실적은 연구정책개발, 토론회 등 개최, 교육연수, 정책홍보, 자료발간 등 5개 항목으로 보고하도록 되어있다. 2006년부터 2010년까지 정책연구소의 실적 추세를 〈그림 1〉과 같이 정리해 보면, 개최 실적과 정책홍보 실적은 상승한 반면 정책의 연구개발이나 교육연수, 자료발간 실적은 감소한 것을 알 수 있다. 개최 실적은 2006년 33%에서 2007년과 2008년에 16%와 17%로 하락하지만 2009년에는 42%로 급격하게 상승하였고 2010년에도 36%로 여전히 높은 비중을 차지했다. 정책홍보 비중은 2006년과 2007년에 9%-7%로 매우 낮다가 2008년과 2009년에 15%와 13%로 상승하였고 2010년에는 45%로 가장 높게 나타났다.

그러나 정책개발 실적이 차지하는 비중은 2006년에서 2008년까지 30% 이상을 유지하다가 2009년에는 21%, 2010년에는 9.5%로 심각하게 감소하였다. 정책연구 결과를 전문서적이거나 자료로 발간하는 실적도 2006년 9%에서 2007년에 13%로 소폭 상승하였다가 2008년부터 다시 하락하여 2010년에는 4%로 매우 낮아졌다. 교육과 연수활동의 비중은 2006년 연구소 활동 중 가장 낮았다가 2008년까지 조금 상승하였지만 2009년과 2010년 7%와 2%로 또 다시 가장 낮은 비중을 차지했다.

8월 20일 창당 시 열린우리당과 합당하여 143석을 차지하여 원내 제1당이 되었다. 이후 2008년 2월 민주당으로 명칭을 변경하고 소멸되었다. 따라서 집권당 소속 한반도전략연구원원은 열린정책연구원과 성격이 유사하므로 분석에서 2006년과 2007년 열린정책연구원으로 통칭하였다.

〈표 2〉 2006~2010년 활동형태별 실적(%)

연구소 활동형태	2006	2007	2008	2009	2010
연구·정책 개발 실적	315 (37%)	176 (37%)	207 (31%)	304 (21%)	351 (9.5%)
토론회 등 개최 실적	279 (33%)	80 (16%)	115 (17%)	611 (42%)	1340 (36.3%)
교육·연수 활동	57 (7%)	65 (14%)	113 (17%)	92 (7%)	84 (2.3%)
정책홍보	71 (9%)	35 (7%)	97 (15%)	196 (13%)	1670 (45.2%)
간행물 등 자료 발간	79 (9%)	60 (13%)	65 (10%)	134 (9%)	159 (4.3%)
기타 활동	41 (5%)	63 (13%)	70 (10%)	117 (8%)	92 (2.5%)
계	842 (100%)	479 (100%)	667 (100%)	1,454 (100%)	3,696 (100%)

왜 최근 들어 개최 실적과 정책홍보 실적이 높은 비중을 차지한 것일까? 〈표 2〉를 보면, 2009년과 2010년에 교육 연수 활동을 제외한 다른 활동에서 실적 비율과 상관없이 건수는 증가한 것을 알 수 있다. 눈에 띄게 활동 건수가 늘어난 형태는 개최 실적과 정책홍보이다. 그래서 이 부분의 각 항목을 검토해 본 결과, 정책홍보는 인터넷 사이트에 게재한 홍보 건수가 급격히 늘어났기 때문이다. 2009년 정책홍보 건수 196건 중 104건과 2010년 1670건 중 1477건이 사이트 게재였다.⁵⁾ 다음 개최 실적이 급증한 주요 원인은 2009년과 2010년에 여론조사 건수가 늘어났기 때문이다. 2009년과 2010년 여론조사 건수는 319건과 1122건으로 개최 실적의 52%와 84%를 차지했다.⁶⁾ 간담회는 2009년 157건에서 2010년 121건으로 줄었고 토론회도 78건에서 60건으로 줄었다. 이 외에 세미나, 포럼, 공청회, 강연회,

5) 2010년 총 사이트게재 1477건 중 44건을 제외한 1433건은 여의도연구소의 실적이다.

6) 정당지원금이 많고 규모가 큰 여의도연구소와 민주정책연구원 등이 실적이 많은 반면 소규모 정당 연구소의 활동실적은 매우 저조하다. 2010년의 예를 보면, 여론조사 총 1122건은 여의도연구소 1064건과 민주정책연구원 58건을 합친 것으로 다른 정책연구소들은 이런 활동을 하지 못했다.

학술회의 등도 총 57건에서 37건으로 줄어들어 매우 저조한 실적을 나타냈다.

이런 정당연구소의 활동 현황에 대해 기존 평가보고서에서 어떤 문제점이 지적되고 개선방안이 마련되었는지 간략하게 검토하면 다음과 같다(김혁·서현진 2011; 김형준·김도중 2008; 2009; 서현진·강원택 2010; 이현우·이재철 2007). 우선 여론조사나 정책홍보 활동에 치중하여 정책 연구개발 활동에 소홀한 점이 가장 심각한 문제로 지적되었다. 이는 정책정당화를 위해 설립된 정당연구소가 정책 브레인 기관으로서 제 기능을 다하지 못하고 있음을 보여주는 현상이다. 이런 현상이 발생한 이유는 자율성과 독립성 부족 때문이다. 정당 부설로 설립되어 운영되는 정책연구소들은 기본적으로 연구소 재원이 소속 정당으로부터 배분되고, 자체적으로 조달할 수 있는 능력이 한정되어 있어서 운용의 자율성과 독립성을 확보하는 데 한계를 갖고 있다. 매년 정책연구소 평가 보고서에 의하면 수입의 대부분을 정당지원금에 의존하는 추세는 변하지 않고 있다.⁷⁾ 지나친 정당보조금에 대한 의존은 연구소를 독립적 연구조직이 아닌 정당조직으로 인식되게 하는 문제점이 있다.

전문성 부족도 시급히 해결되어야 할 문제인데, 대부분의 연구소들은 자체적으로 전문 지식을 생산할 만한 내부 연구 인력을 충분히 확보하지 못한 상태이며 외부 전문가들과의 정책네트워크도 약한 것으로 나타났다. 게다가 정책개발이 중장기적 차원이 아닌 단기적이고 현상적인 이슈에 치우친다는 점도 지적되었다. 즉 정책개발의 정치화 현상을 지양하고 연구소가 제시한 정책 아이디어나 전략이 입법화되는데 실질적인 영향을 미치도록 전문성이 강화되어야 한다는 대안이 많이 제시되었다. 이 외에 연구소의 육성과 활용을 통해 정책정당화를 실현하려는 정당의 의지가 약하기 때문이라는 점도 지적되었다.

이와 같이 기존의 정책연구소에 대한 평가는 정책개발 기능에 집중되었는데 자율성과 전문성 부족으로 인해 정책개발 실적이 미비한 점, 정책개발 분야가 특정 분야로 편중되었다는 점, 정책개발 이슈가 단기적 차원에 집중된 점 등이 가장 심각한 문제로 지적되었다. 형식적으로 독립기관화 되어 있는 정당연구소가 당의 이념과 정책 실현을 위해 설립된 기관의 역할을 하며 재정 면에서도 정당의 국고보조금에 의존하여 운영되므로 당에 소속된 준 독립기관으로 기능한다는 것이다(신두철 2007, 166). 따라서 정당연구소 개선방안도 정당 활동과 선거운동을 지원하는 기관이 아닌 전문 ‘싱크 탱크’ 기능 강화 부분에 집중되었다.

7) 전체 정당연구소 총 수입 중 정당지원금이 차지하는 비율은 2005년 87%, 2006년 77%, 2007년 74%, 2008년 94%, 2009년 85%, 2010년 90%이다.

이에 비해 정당연구소의 또 다른 심각한 문제인 정치교육 기능에 대한 평가와 관심은 저조하였다. 앞의 표를 보면 정책연구개발 활동뿐 아니라 정치교육 활동도 매우 소홀했음을 알 수 있는데 매년 교육연수 활동으로 보고된 실적은 매우 저조하며 최근 들어 연구소 수가 증가함에도 불구하고 오히려 활동 건수는 감소했다.⁸⁾ 그럼에도 기존 보고서에서는 정책연구소들이 교육과 연수를 통해 당원이나 지지자들의 참여를 유도하고 있지만 일반 시민이나 단체 등 새로운 집단을 대상으로 하는 교육활동은 매우 제한적이라고만 평가할 뿐 이런 현상이 어떤 점에서 문제가 되는지, 향후 어떤 대안이 마련되어야 하는지 등에 대해서는 큰 관심을 보이지 않았다. 정책전문기관으로서 연구개발 능력 향상을 위한 전문성과 자율성 강화 등은 정책연구소의 실현 과제임이 분명하다. 동시에 교육기관으로서의 정책연구소 역량 향상을 위해 현 시점에서 정치교육 활동의 현황과 문제점을 파악하는 것도 반드시 필요하다고 본다.

III. 한국 정당연구소의 정치교육 활동에 대한 경험적 분석

1. 정당연구소의 정치교육 활동에 대한 이론적 쟁점

언급한 바와 같이 한국 정당의 정책연구소는 미국과 독일 정당재단의 장점인 정책개발과 교육 기능을 동시에 추구해왔다. 이에 따라 정당연구소는 정책연구, 정책 네트워크 형성, 정치교육 기능을 수행하기 위해 여러 가지 활동을 해왔다. 하지만 정책개발과 연구 기관으로서의 정책연구소에 대한 관심에 비해 교육 기관으로서의 역할에 대한 관심과 연구는 저조했다. 따라서 정책연구소가 구체적으로 어떤 정치교육 활동을 하는 것이 바람직한지를 평가할 학문적 근거나 이론적 기준을 찾기도 매우 어렵다. 여기서는 먼저 정책연구소의 교육활동에 대한 방향성 설정을 위해 대의제 민주정치에 있어서 정치교육의 중요성과 의미에 대해 간략하게 살펴보았다.

선거가 필수요소인 대의제 민주주의의 이상적 전제조건은 시민들이 정치적 문제가 무엇인지, 대표자가 어떤 입장을 표명하는지, 선택의 결과가 무엇인지 등에 관해 잘 인식하

8) 2010년 교육연수 활동 총 84건 중 58건은 민주정책연구원의 실적이며 여의도연구소는 12건, 사랑희망연구소 5건, 자유정책연구원과 새세상연구소는 3건 등이다. 상상연구소와 국민중심정책연구원은 단 한 건도 없다.

고 있는 상태에서 투표에 임해야 한다는 것이다(Berelson et al. 1954). 하지만 소외된 한 개인이 효과적으로 정보를 수집하고 정치과정에 참여하여 영향을 미치는 일은 거의 불가능하기 때문에 개개인의 요구를 집약하고 조직하여 정책결정과정에 반영하는 정당 조직이 생겨났다. 현대 민주국가에서 시민들은 ‘정당을 통해서 정당에 의해서 대표’(citizens in modern democracies are represented through and by parties)된다고 할 만큼 정당은 시민과 정부를 연결하는 가장 중요한 공식 조직이 되었다(Sartori 1976, 24).

정당은 일상적으로 민의를 수렴하고 조직화하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진함으로써 정책결정에 반영되도록 하며 선거를 통해 정치권력을 획득한다. 정당이 정권을 획득하고 유지하는 과정에서 시민의 자발적이고 능동적인 지지와 참여는 필수적이다. 때문에 시민들에게 정치적 지식과 정보를 전달하고 정치적 능력을 고양시키며 스스로를 정치 행위자로 자각하게 하는 정당의 정치교육은 매우 중요하다. 궁극적으로 당파적 이해와 요구를 합리적이고 민주적인 방식으로 해결할 수 있는 시민적 능력과 덕성이 전제되지 않는다면 대의 민주주의는 심각한 위협에 직면하게 되므로 이런 시민성 교육은 일상적 정치활동의 근간인 정당의 민주시민교육으로부터 출발해야 한다.

하지만 최근 들어 인터넷과 뉴미디어의 발달과 시민단체의 활성화로 인해 정당의 기능과 역할 자체가 과거에 비해 축소되고 있다. 게다가 당원 중심의 대중정당에서 선거전문가 정당 또는 포괄정당으로 정당의 성격이 변화되면서 정치체제와 정당화 기능과 정치엘리트 충원 기능만 적극적으로 수행할 뿐 정치사회화 기능은 제한적으로 수행하는 것이 일반적 추세다(김영태 2006, 194). 선거경쟁에서 이기기 위해 유권자의 지지에 의존하는 정도가 커진 현대정당들은 이런 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 것이다. 이처럼 현대정당이 처한 상황을 고려할 때 정당재단들에게 보편적인 정치교육 임무가 맡겨진 것은 현실적인 대안으로 보인다.

그렇다면 정책연구소는 어떤 교육활동을 하는 것이 바람직할까? 독일이나 미국의 정당재단 사례에서 보았듯이 정당재단은 소속 정당과 긴밀한 관계를 유지하지만 모 정당으로부터 독립된 기관이다. 정당재단은 모 정당의 활동을 돕는 현안이나 여론에 민감한 이슈보다는 보편적 가치를 바탕으로 비당파적인 정책 연구와 개발 활동에 주력한다. 마찬가지로 정당 연구소의 정치교육도 모 정당의 입장과 상황에 따라 반응하는 현상적 이슈나 단기적 차원이 아닌 중장기적 차원에서 이루어지고 있다. 이성적 토론과 정치참여가 가능한 시민성과 덕성을 함양하는 민주시민교육은 정책연구소가 수행하는 중요한 활동이기 때문이다. 이런 교육활동은 정책능력과 소양을 갖춘 차세대 리더나 당원 또는 지지자를 직접적으

로 육성한다는 측면뿐 아니라 기본적 토양을 마련한다는 측면에서도 중요하다. 일반인 대상 교육활동이 매우 활발한 독일에서 2002년에 10대 소녀가 녹색당 연방의원으로 당선된 데에는 민주시민교육을 통해 만들어진 정치 토양이 중요한 역할을 한 것으로 보인다(중앙일보 10/10/05, 4).

이런 맥락에서 한국의 정책연구소들도 청년미래포럼, 민주아카데미, 정치아카데미 등을 통해 당원과 공직선거 후보자뿐 아니라 차세대 정당 리더와 지지자를 육성하고 결집하는 교육활동을 확대해 왔다. 현재까지 일반 시민이나 단체 등을 대상으로 하는 교육 연수 활동은 제한적이기 하지만 몇몇 정당연구소들은 이런 활동을 확대하고 있다. 민주정치에 대한 보편적 가치와 기본적인 정당 이념을 바탕으로 지속적이고 일관적인 교육이 이루어진다면 건강한 민주시민이 양성될 뿐 아니라 차세대 정당 리더와 지지자도 확보될 것이다. 그러므로 궁극적으로는 정책연구소들이 모 정당의 기본 강령이나 정책과 관계가 있지만 정치적으로 민감한 현안보다는 장기적인 시각에서 보편적 가치를 추구하는 정치교육 활동을 하는 것이 바람직해 보인다.

2. 분석 방법과 자료

위 논의를 토대로 한국 정책연구소가 모 정당의 이념과 정책을 실현하는 기관이 아닌 독자적인 기관으로서 이에 적합한 정치교육 활동을 하고 있는지를 경험적으로 분석해 보았다. 정치교육은 정책연구소의 중요한 기능이지만 이에 대한 기존의 연구가 미비한 실정이기 때문에 학문적 이론을 바탕으로 연구가설을 설정하고 검증하는 방법을 사용하기에는 무리가 있다. 따라서 분석은 다음과 같은 방법으로 이루어졌다. 먼저 앞서 논의된 정치교육 활동 방향을 토대로 정책연구소의 교육활동에서는 주로 어떤 주제들이 다루어졌는지를 살펴보았다. 즉 교육 주제를 모 정당과 관련된 현안, 정당의 기본 이념과 노선에 관한 것, 또는 보편적 가치와 관련된 것으로 나눠 살펴보았다. 다음으로 분석자료에 대한 면밀한 관찰을 통해 정당별로 다루는 주제에 차이가 있는지, 교육 대상과 교육 유형에 따라 주제가 달라지는지 등 교육 주제에 영향을 미치는 요인을 찾아보았다.

분석대상에는 정당연구소들이 교육 연수로 보고한 활동 외에 토론회나 간담회 또는 전문자료 발간과 배포를 통해서 이루어진 교육활동 자료가 포함되었다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 정책연구소들이 보고한 활동 실적을 살펴본 결과 강의와 연수 등 교육 활동에 포함되어야 할 실적이 토론회나 간담회 등 다른 실적에 포함된 경우가 종종 있었

다. 예를 들면 당원 대상 강의나 교육이 간담회 등에 포함된 경우가 있었고 반대로 연수 활동에 교육과는 거리가 먼 정당연구소 실무자 대상 운영회의 성격의 워크숍이 포함되기도 했다. 때문에 분석자료의 손실과 부적합성을 배제하기 위해 가능한 자료를 모두 살펴보았다.

둘째, 정책연구소들이 보고한 실적에 포함된 교육과 연수 활동의 대부분은 소규모 특정인을 대상으로 하는 강의나 연수다. 그런데 독일이나 미국의 예를 보면, 교육활동에는 당원이나 지지자뿐 아니라 일반인을 대상으로 정치적 관심과 의식을 함양하고 정치 전반에 대한 지식과 정보를 제공하는 다양한 활동이 포함된다. 정치교육을 당원 교육과 같은 협소한 의미가 아닌 정책현안뿐 아니라 보편적 관점에서 정치 이슈에 대한 전반적인 지식과 정보를 제공함으로써 합리적 선택과 참여를 유발하는 포괄적인 활동으로 보기 때문이다. 따라서 정당재단은 전문책자나 자료를 발간하고 토론회, 세미나, 간담회 등을 개최함으로써 원하는 모든 사람에게 정책현안이나 이슈에 대한 정보와 지식을 제공하고 정치에 참여할 수 있는 다양한 교육의 장을 마련한다.

이와 유사하게 한국 정책연구소들도 일반인이나 지지자 등을 대상으로 공개 토론회나 학술회의 또는 간담회 등을 개최한다. 실무자나 전문가 간 논의의 장을 마련하여 문제점을 찾고 이를 보완하여 좀 더 내실 있는 후속 연구를 하기 위해 내부 세미나도 개최한다. 또한 자료 발간을 통해 정책 개발 단계뿐 아니라 이미 연구 및 개발된 정책을 외부로 공개하고 홍보하는 활동을 한다. 물론 이런 활동들의 주목적은 민주시민교육이라기 보다는 정책 연구와 개발에 대한 다양한 의견을 수렴하기 위함이다. 전문 자료나 세미나 등이 국회의원이나 당원 등 당내 인사를 대상으로 하여 공개되지 않는 경우도 있으며 공개되는 경우라도 일반인의 참여 기회는 제한된다.

그럼에도 불구하고 이런 활동은 특정 대상자와 일반인 모두에게 교육 기회를 제공한다. 당내 인사나 일반인을 대상으로 배포되는 전문자료는 노동자 경영참가 실태와 민주적 기업통제 방안이나 런던플랜 등의 예와 같이 특정 주제나 정책에 대한 정보와 지식을 제공한다. 당내 전문가나 실무자 또는 핵심 당원 간 토론회와 간담회는 어떤 주제에 대해 실무적이거나 이론적인 정보와 의견을 교환하고 다양한 관점에서 문제점과 해결책을 논의함으로써 토론 참여자 상호 간 교육이 이루어지는 장이다. 또한 이런 논의의 장을 공개하는 대국민 공개 토론회는 일반 대중에게 쟁점 이해와 대안모색에 필요한 보다 깊이 있는 지식과 정보를 제공한다는 점에서 좋은 교육활동이라고 볼 수 있다.

그러므로 분석에는 강의와 연수, 토론회 등 개최 실적, 자료 발간 실적 중에서 정치 지식

과 정보를 제공함으로써 합리적 선택과 참여를 유발하는 교육활동을 선별하여 분석에 포함하였다. 개최 실적 중에는 여론조사 실적을 제외한 토론회, 공청회, 강연회, 세미나, 학술회의, 간담회 등이 포함되었다. 연구소가 발간하는 자료는 연구논문, 토론회 자료, 심포지엄 자료, 학술회의 자료, 세미나 자료, 교육연수 자료, 공청회 자료, 기념식 자료, 백서, 행사자료, 연구소 홍보자료, 소식지 등 매우 다양했다. 이 중 분석에는 연구논문이나 보고서, 연구논총, 계간지, 정책 자료집, 백서 등 정책정보나 보편지식 중심의 전문자료만 포함되었다. 이외에 정책연구소 활동에 대한 단순 홍보자료나 토론회 자료집 등은 제외되었다.⁹⁾

3. 분석결과

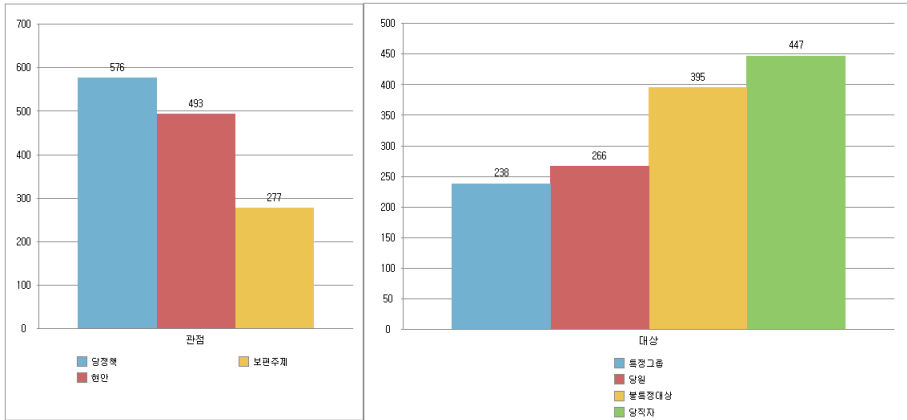
1) 교육활동 분포

2006년부터 2010년까지 정책연구소들의 활동 중에 분석대상이 된 교육활동 자료는 모두 1346건이었다. 먼저 총 1346건 자료의 분포를 보면, 정책연구소가 다루는 교육활동 주제는 <그림 2>와 같이 세 가지로 분류되었다. 전체 정책연구소들의 교육활동 주제는 한나라당의 기본 정책, 민주노동당 기본 전략과 강령이나 뉴민주당 플랜 등 당 기본 정책과 강령에 관한 것이 43%(576건)로 가장 많았다. 다음은 한미 FTA, 지방선거 쟁점과 전망, 쇠고기 수입문제, 세종시, 4대강 사업, 비정규직 법안, 천안함이나 연평도 포격사건 대응 등 매년 시급하게 논의되어야 할 사회적 이슈가 되어 정책현안으로 떠오른 것은 37%(493건)다. 장기적 관점에서는 당 정책 수립과 관련이 있지만 단기적으로 시급한 현안이나 당의 정치적 입장과 관련이 없는 보편적 주제는 전체의 20%를 차지하여 가장 저조했다.¹⁰⁾

다음 교육 대상자 별로 자료를 보면 노조, 장애인, 여성, 청년, 대학생, 리더십 아카데미나 지도자 과정 수강자 등 제한된 인원으로 이루어진 특정 대상자 교육이 238건으로 가장

9) 토론회 자료집 등은 토론회나 간담회 내용 분석에 이미 포함되어 중복으로 분석되기 때문에 제외하였다. 여론조사 자료나 홈페이지나 보도 자료를 통한 정책설명, 단순 토론회 개최 일정 소개, 정책연구소나 모 정당 또는 의원 홍보자료, 동영상과 e-뉴스레터 등 한시적으로 정당 현안 홍보 자료, 정책연구소 운영회의 자료도 교육활동 분석에서 제외하였다.

10) 예를 들면, 독일 사회민주당의 역사, 진보정치운동의 역사, 세계 경제위기의 원인과 문제점, 오바마 행정부의 외교정책, 중국과 북한 관계의 현황과 전망, 선진국 주요정당의 시스템, 정당정치와 민주주의, 북유럽 복지국가의 정치교육, 참여민주주의와 시민사회, 고통화 사회의 전망과 대책, 정당정치이론, 선진국 정당재단의 역할과 정당정치, 정치커뮤니케이션과 선거, 뉴미디어와 정치참여, 선진국의 기부문화 등이 보편주제에 해당된다.



〈그림 2〉 교육 주제와 교육 대상 분포(N)

작은 18%를 차지했다. 이중 대학생 대상 교육이 102건으로 가장 많았다. 다음 당원은 전체의 20%를 차지했는데 당원 교육이 109건, 핵심 당원 교육이 135건, 당원 중 지방선거출마자 교육이 22건이었다. 불특정 다수 일반인을 대상으로 교육이 이루어진 경우도 많은데 395건으로 전체의 29%를 차지했다. 가장 많은 교육 대상자 그룹은 당직자였는데 당내 전문가나 실무자 대상 교육이 430건이고 국회의원과 최고 지도자 대상 교육 17건을 포함하여 전체 447건으로 가장 많았다.

이 외에 다른 교육활동 자료의 분포는 〈표 3〉에 정리되었다. 교육 형태로는 당직자 또는 전문가 내부 토론회나 대국민 공개 토론회 등 토론회 형식이 31%로 가장 많았다. 다음은 국회의원 간담회, 내부 실무자 또는 전문가 간담회, 핵심당원 간담회, 핵심간부 간담회, 지방선거 출마자 등 주요 당원대상 간담회 등 간담회 형식이 28%로 많았다. 특강은 전체의 19%를 차지했는데 대학생 정책아카데미, 청년미래포럼, 여성리더십과정, 노조리더교육, 리더십 아카데미, 참정치 아카데미, 지방자치아카데미, 장애인리더십과정, 최고지도자과정 등 다양한 형태로 나타났다. 대학생 정책자문단 연수, 정예당원교육 연수, 지방선거 출마자나 당선자 연수, 선관위 합동 사무처 당직자 연수 등 연수는 전체의 11%를 차지했다.¹¹⁾ 마지막으로 일방적 정보제공 형태인 전문자료 배포 활동이 11%로 가장 낮은 비중을 차지했다.

11) 각종 연수에서 강의가 대부분을 부분을 차지하는 등 강의와 연수 활동의 대상이나 내용 면에서 차별성이 적어 실제 분석에서는 강의와 연수를 하나의 카테고리로 묶어서 사용하였다.

〈표 3〉 분석자료 분포(N)

		N	%			N	%
형태	토론회	416	31	연도	2010	260	19
	간담회	379	28		2009	388	29
	강의	253	19		2008	213	16
	연수	152	11		2007	172	13
	전문자료	146	11		2006	313	23
분야	정치	616	46	정당	자유선진	51	4
	정치문화소통	49	4		국민중심	32	2
	법제도	82	6		미래희망	44	3
	통일	77	6		한나라	220	16
	외교안보	66	5		열린우리	233	17
	경제재정	105	8		민주당	412	31
	노동고용분배	142	10		민노당	210	16
	복지여성	121	9		진보신당	71	5
	교육	49	4		창조한국	65	5
	환경건설	39	3		국민참여	8	0.6

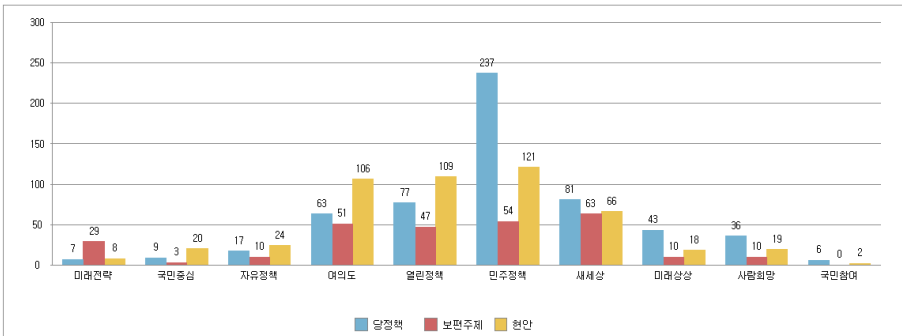
교육활동에서 다루어지는 이슈를 분야별로 보면, 정치와 관련된 것이 가장 많았고 법과 제도, 통일, 외교, 경제 등을 모두 포함하면 무겁고 전통적인 정책 영역 분야가 대부분을 차지했다. 반면 노동, 고용, 분배, 복지, 교육 등 생활 정치 영역의 이슈는 26%에 불과했다. 최근 들어 정치커뮤니케이션 이슈도 새롭게 다루어져 전체의 4%를 차지했다. 연도 별로 교육활동 자료의 양을 보면 지난 5년간 증가하거나 감소하는 추세가 발견되지는 않는다.

정당별로 보면, 민주당연구소에서 실시한 교육활동 건수가 31%로 가장 많았다. 열린우리당 연구소는 2년간의 활동실적임에도 불구하고 17%로 그 다음을 차지했는데 연평균으로 보면 가장 활발한 활동을 했다. 한나라당과 민주노동당 연구소의 활동 건수는 16%이고 나머지 다른 소수 정당 연구소들의 활동건수는 비교적 적은 것을 알 수 있다. 이를 통해 정당지원금이 많고 규모가 큰 정당연구소들이 소수 정당 연구소들보다 많은 활동을 한 것을 쉽게 이해할 수 있다. 하지만 민주노동당처럼 큰 정당연구소들과 별 차이가 나타나지 않는 경우도 있다. 이념 성향별 특징을 보면, 진보 성향의 정당 연구소들이 보수 성향의 정당 연구소들보다 상대적으로 적극적인 활동을 한 것으로 나타났다.

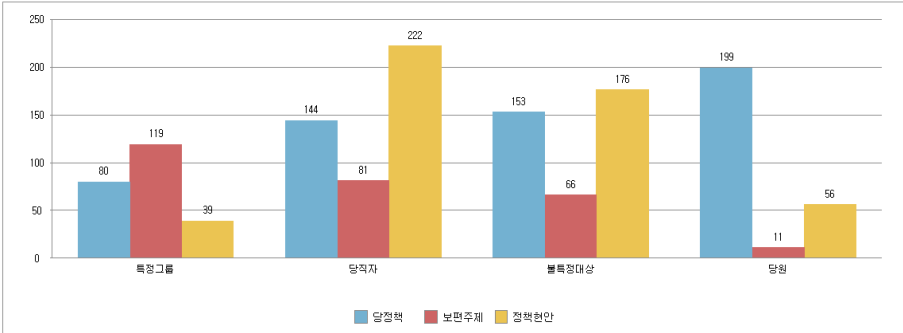
2) 정당별, 대상별, 형태별 교육활동 주제의 분포

교육 주제에 있어서 각 정당별로 어떤 차이가 있는지를 살펴본 결과는 <그림 3>과 같다. 먼저 미래희망연대의 미래전략개발 연구소를 제외한 모든 정당연구소들의 활동에서 보편 주제는 가장 적게 다루어진 것을 알 수 있다. 당 정책과 현안을 비교해 보면, 국민중심당, 자유선진당, 한나라당 등 보수 성향 정당연구소들은 현안과 관련된 주제를 더 많이 다루었다. 반면 민주당, 민주노동당, 진보신당, 창조한국당, 국민참여당 등 진보 성향 정당연구소들은 현안보다 당 정책과 관련된 주제를 더 비중 있게 다룬 것을 볼 수 있다. 예외적으로 여당 소속이었던 열린정책연구원은 다른 진보 정당연구소들과는 달리 정책현안 주제를 더 많이 다루었다. 따라서 정치교육 주제에 있어서 정당연구소별 차이는 진보와 보수 성향 간과 여야 간 구분이 혼합되어 나타난다.

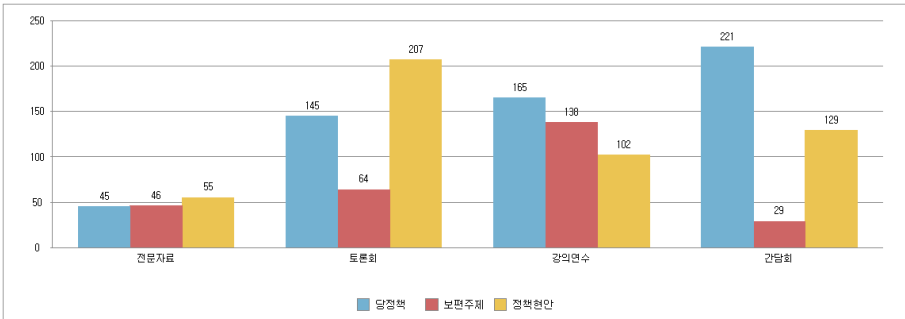
다음으로 대상자별 교육 주제 <그림 4>를 살펴보면, 당의 기본 정책과 이념에 대한 교육은 당원을 대상으로 한 경우가 가장 많은 반면 당직자나 불특정 다수를 대상으로 하는 교육은 정책현안에 관한 주제가 많았다. 제한된 특정 그룹을 대상으로 하는 교육에서는 보편주제가 가장 많이 다루어졌다. 형태별 차이 <그림 5>를 보면, 전문가로 배포와 토론회에서는 정책현안 주제가 가장 많이 채택된 반면 강의 연수 활동이나 간담회에서는 당 정책을 중심으로 한 논의가 가장 활발하였다. 보편주제는 강의연수 활동에서 가장 많이 다루어진 것도 알 수 있다.



<그림 3> 정당별 교육 주제(N)



〈그림 4〉 대상자별 교육 주제(N)



〈그림 5〉 형태별 교육 주제(N)

3) 정치교육 주제에 영향을 미치는 요인 분석

이와 같이 분석자료의 분포를 살펴본 결과 정당별, 교육 대상과 형태별로 다루는 주제에 차이가 나타났다. 이런 차이가 통계적 의미를 갖는지를 살펴보기 위해 여기서는 교육 주제에 영향을 미치는 요인을 찾아보았다. 종속변수는 각 교육 주제로 현안, 보편주제, 당정책과 노선을 1로 그렇지 않은 주제는 0으로 측정되었고 분석에는 로지스틱회귀분석 방법이 사용되었다. 각 교육 주제에 영향을 미친 독립변수는 정책연구소의 소속정당, 교육 형태와 대상자 혼합 더미 변수, 연도, 정치이슈 여부가 사용되었다.

첫 번째 독립변수인 정책연구소의 소속 정당 변수는 여당, 보수야당, 진보야당으로 측정되었다. 앞에 정당별 교육 주제 분포를 보면 진보야당과 보수야당 간 차이는 매우 미비한 반면, 보수 성향과 진보 성향 야당 정책연구소 간 차이가 존재한다고 추정할 수 있다. 이를 근거로 향후 분석에서는 정당변수를 여당 소속 정당연구소(2006~2007년 열린정책연구원

〈표 4〉 교육 주제에 영향을 미치는 요인의 평균분석(ANOVA)

		N	현안		보편주제		당정책	
			Mean	F	Mean	F	Mean	F
정당	여당	370	.4703	20.192***	.2216	5.197**	.3081	37.055***
	보수야당	210	.4429		.2762		.2810	
	진보야당	766	.2950		.1789		.5261	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
당원 간담회	기타	1202	.4052	77.294***	.2304	43.058***	.3644	214.568***
	당원간담회	144	.0417		.0000		.9583	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
당원 연수	기타	1256	.3615	1.869	.2166	13.433***	.4220	2.727
	당원연수	90	.4333		.0556		.5111	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
특정대상 연수	기타	1124	.4110	61.422***	.1459	167.983***	.4431	6.390**
	특정연수	222	.1396		.5090		.3514	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
일반 토론회	기타	1046	.3260	33.551***	.2228	8.296**	.4512	10.480***
	일반토론회	300	.5067		.1467		.3467	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
일반 자료	기타	1298	.3683	.619	.2034	1.288	.4284	.026
	일반자료	48	.3125		.2708		.4167	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
당직자 간담회	기타	1118	.3318	34.517***	.2245	14.270***	.4436	6.681**
	당직자간담회	228	.5351		.1140		.3509	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
당직자 토론회	기타	1244	.3577	5.186*	.2106	2.330	.4317	.936
	당직자토론회	102	.4706		.1471		.3824	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
당직자 자료	기타	1280	.3625	1.598	.1953	17.755***	.4422	21.983***
	당직자자료	66	.4394		.4091		.1515	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	

〈표 4〉 계속

		N	현안		보편주제		당정책	
			Mean	F	Mean	F	Mean	F
연도	2010	260	.2654	8.828***	.2500	4.398**	.4846	12.407***
	2009	388	.4098		.1985		.3918	
	2008	213	.2723		.1174		.6103	
	2007	172	.3663		.2674		.3663	
	2006	313	.4601		.2045		.3355	
	Total	1346	.3663		.2058		.4279	
	정치 이슈	기타	599		.4541		36.788***	
정치이슈		747	.2959	.2517	.4525			
Total		1346	.3663	.2058	.4279			

과 2008~2010년 여의도연구소), 보수성향 야당 정당연구소(2006~2007년 여의도연구소, 미래전략연구소, 국민중심연구소, 자유정책연구원), 진보성향 야당 정당연구소(민주정책연구원, 새세상연구소, 미래상상연구소, 사람희망정책연구소, 국민참여정책연구원) 세 가지 범주로 분류하여 그 차이를 살펴보았다.

두 번째 독립변수인 교육 대상과 형태의 혼합변수는 8개의 더미 변수로 측정되었다. 교육 대상과 형태는 상관관계가 .58로 다소 높게 나타났고 이는 통계적으로도 의미가 있었다.¹²⁾ 때문에 두 변수를 함께 사용하지 못하고 교차분석을 통해 관련 항목을 찾아 새롭게 변수를 만들었다. 예를 들면 당원을 대상으로 이루어지는 교육 형태는 주로 간담회(54%)와 연수(34%)인 반면 전문자료 배포(12%)는 매우 적었고 토론회(0%)는 전혀 없었다. 이렇게 만들어진 8개 더미 변수들 중 상관관계가 높게 나타난 변수들은 없었다.

이 외에 연도와 정치이슈 여부 변수가 통제변인으로 분석에 포함되었다. 정치이슈는 정치, 정치문화와 소통 그리고 법과 제도에 관련된 이슈를 1로 그렇지 않은 이슈를 0으로 코딩하였다. 이는 각 분야와 교육 주제 간 연관성을 살펴보았을 때 앞에 언급된 세 분야와 나

12) 교육 대상자와 형태 변수는 순위(ordinal)가 아닌 명목 척도(nominal) 변수이므로 각각 4개의 더미(dummy) 변수로 분석에 사용하려 했다. 그러나 변수들 간 상관관계가 높아 사용하기가 어려웠다. 예를 들면, 당직자(1/0) 변수와 불특정 대상자(1/0) 변수 간 상관관계가 .45이며 간담회(1/0) 변수와 토론회(1/0) 변수 간 상관관계도 .42 등으로 나타나 이들 간 자기상관관계(auto-correlation)의 위험성이 있어 분석에 함께 사용하지 않았다.

머지 다른 분야들 간의 차별성이 가장 크게 나타났기 때문이다.

이상의 변수들을 대상으로 먼저 평균차이를 분석한 결과는 <표 4>에 정리되었다. 정당별 차이는 통계적으로 유의미한데 여당인 열린우리당과 한나라당의 정책연구소들은 현안을 주제로 한 교육활동이 전체의 47%를 차지했으며 보수야당 소속 정책연구소들의 활동도 44%로 많았다. 이에 비해 진보야당 소속 정책연구소들의 현안 교육은 평균 29.5% 정도로 낮다. 이런 정당별 차이는 통계적으로도 매우 유의미한 것으로 나타났다.

보편주제에서도 비슷한 성향이 발견되었는데 정책연구소들 간 평균 차이가 통계적으로 의미가 있지만 크지는 않다. 보수야당 정책연구소들의 평균이 27.6%로 가장 높았고 여당 정책연구소들의 활동 평균은 22%였다. 현안과 비슷하게, 진보야당 정책연구소들의 활동 평균이 17.9%로 가장 낮다. 하지만 당 기본 정책이나 노선과 관련된 주제를 보면, 진보야당 소속 정책연구소들의 활동 평균이 52.6%로 가장 높은 것을 볼 수 있다.

이를 통해 여당과 보수 성향 정책연구소들은 현안과 관련된 주제로 교육활동을 가장 활발히 한 반면 진보 성향의 야당 정책연구소들은 당 정책이나 노선과 관련된 활동을 가장 많이 한 것을 알 수 있다. 또한 정당별 차이가 발견되었지만, 보편주제는 대부분 정책연구소들의 교육활동에 있어서 가장 적게 다루어지는 주제임을 알 수 있다.

다음 교육 대상자와 형태의 조합을 통해서 생성된 8개 더미 변수의 평균차이를 살펴본다. 우선 당원 대상 교육활동과 관련된 형태는 간담회와 강의연수다. 당원 대상 간담회에서 다루어지는 주제는 다른 활동들과 비교해 볼 때 평균차이가 있었고 모두 통계적으로 유의미했다. 당원 간담회에서 현안은 4.2%만 다루어지고 보편주제는 전혀 다루어지지 않은 반면, 당 정책과 노선에 관한 주제는 전체의 95.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 비슷하게 당원 연수에서도 보편주제는 5.6%로 거의 다루어지지 않았다. 현안이나 당 정책 주제는 많이 다루어진 것으로 나타났지만 이 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다.

제한된 인원으로 이루어진 특정 그룹 대상 교육과 관련 있는 것은 강의와 연수로 전체의 93%를 차지했다. 특정 대상 강의와 연수 활동을 보면, 다른 그룹 평균과 비교해 볼 때 현안과 당 정책 주제는 적게 다루어진 반면 보편주제는 월등히 많이 다루어진 것을 알 수 있다. 한편 불특정다수를 대상으로 한 교육활동은 주로 토론회나 전문가 배포를 통해서 이루어졌다. 일반 대중에게 공개되는 토론회에서는 다른 그룹에 비해 현안과 관련된 주제가 많이 논의된 반면 보편주제나 당 정책은 덜 논의된 것을 알 수 있다. 그러나 일반 대중에게 공개된 전문가자료에서는 통계적으로 의미 있는 차이가 발견되지 않았다.

당직자를 대상으로 한 교육활동은 주로 간담회, 토론회, 전문가 자료를 통해서 이루어졌

〈표 5〉 정치교육 주제에 영향을 미치는 요인들(Logistic Regression Analysis)

	현안		당정책		보편주제	
	B	S.E.	B	S.E.	B	S.E.
여야 3	-.220**	.081	.246**	.079	-.033	.093
당원간담회	-2.234***	.458	3.447***	.456	-20.292	3347.491
당원연수	.545*	.282	.372	.276	-1.863***	.506
특정그룹연수	-1.236***	.262	-.296	.222	1.328***	.244
일반토론회	.603**	.213	-.407	.212	-.367	.261
일반자료	-.167	.359	-.075	.342	.313	.388
당직자간담회	.651**	.225	-.372	.226	-.578*	.294
당직자토론회	.062	.285	.017	.287	-.177	.367
당직자자료	.202	.308	-1.320***	.387	.998**	.330
정치이슈	-.266*	.131	-.402**	.131	.933***	.157
연도	.086	.047	-.017	.046	-.096	.056
Constant	-.191	.325	-.601	.319	-1.510	.374
-2 Log likelihood	1544.419		1578.034		1108.221	
Overall %	64.3		68.3		82.7	

주: 유의수준 ***p < .001, **p < .01, *p < .05

다. 당직자 간담회와 토론회의 주제로는 주로 현안이 다루어진 반면 당 정책이나 보편주제는 다른 그룹 평균에 비해 낮았다. 이와 달리 당직자들에게 배포된 전문자료에서는 보편주제가 많이 다루어진 반면 당 정책과 관련된 주제는 덜 다루어진 것으로 나타났다.

마지막으로 연도를 보면, 통계적으로 유의미한 차이가 있지만 최근 들어 현안 주제가 줄고 보편주제가 증가하는 등의 추세가 나타나지는 않았다. 이슈의 경우, 정치이슈가 다른 이슈들에 비해 평균적으로 보편주제나 당 정책 관련 주제와 관계가 있는 것으로 나타났다.

이런 평균 차이가 각 변수들의 영향력을 통제된 후에도 유의미한지 살펴본 결과는 〈표 5〉에 정리되었다. 현안, 정당정책, 보편주제 등 세 가지 교육 주제를 다루는 교육활동에 영향을 미치는 요인들을 로지스틱회귀분석을 통해 살펴보았다. 각 분석에서 정당 변수는 여당(1), 보수야당(2), 진보야당(3)으로 코딩하였고 교육 대상과 형태를 혼합하여 생성한 8개의 변수들은 모두 더미 변수(1/0)로 코딩하였다. 통제변수로 사용된 연도는 2006년부터 2010년까지 1-5로 코딩되었고 정치이슈 변수는 정치이슈(1)와 다른 이슈(0)로 코딩하였다.

먼저 현안을 주제로 한 교육활동에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과를 보면, 야당 소속 정책연구소들 보다 여당 소속 정책연구소들이 현안과 관련된 주제로 교육활동을 하는 확률이 높은 것으로 나타났다. 또한 당원 연수나 일반 국민을 대상으로 한 토론회 그리고 당직자 간담회에서는 현안과 관련된 주제가 다루어질 가능성이 높은 것으로 나타났다.

반면 모 정당의 기본 정책이나 노선에 대한 교육활동에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과에서는 진보야당 소속 정책연구소일수록 이에 대한 교육활동을 더 많이 하는 것으로 나타났다. 특히 당원을 대상으로 하는 간담회가 중요한 영향을 미치는 변수로 나타났다. 예를 들면 민주당 정책연구소의 경우, 1만 핵심당원을 대상으로 지역별 순회 정책간담회를 가졌는데 여기서는 당 기본 정책노선과 강령에 대한 교육이 주로 이루어졌다.

마지막으로 현안이나 당 정책과 관련이 있긴 하지만 직접적이지 않은 보편적 주제들에 대한 교육활동에 영향을 미치는 변수들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 보편주제를 다루는 교육에 있어서 정당별 차이는 발견되지 않았다. 다만 제한된 특정 인원을 대상으로 하는 강의와 연수 활동에서는 보편 주제가 많이 다루어진 것을 알 수 있다. 당 내부자를 대상으로 배포되는 전문 서적이나 논문에서도 보편주제가 많이 다루어진 것으로 나타났다. 교육 이슈를 정치 분야와 경제, 사회 복지, 교육 등 다른 분야로 나누어 살펴본 결과에서는 정치 분야에 대한 내용이 보편주제 중심의 교육활동에서 많이 다루어지는 것을 알 수 있다. 이외에 통제변수로 사용된 연도는 교육 주제에 있어서 별 차이는 없는 것으로 나타났다.¹³⁾

이상의 분석을 통해 발견된 정당연구소의 교육활동 특징을 정리하면, 여당 정책연구소들은 현안과 관련된 주제로 교육활동을 활발히 한 반면 진보 성향의 야당 정책연구소들은 당 정책이나 노선과 관련된 활동을 더 활발하게 한 것을 알 수 있다. 이처럼 모 정당이 여당 위치에 있을 경우 현안 중심 교육이 심화되는 현상을 통해 현안 해결의 정치적 책임이 크고 이를 통해 권력유지가 가능해지는 모 정당의 정치적 입지와 정당연구소 교육활동의 연관성이 높음을 알 수 있다. 야당의 경우 현안에 민감하지만 이를 직접 해결하기 보다는 여당의 대처에 대해 비판적 입장을 표명하고 차기 권력획득을 위해 당 차원의 정책과 비전을 제시하는 일에 더 관심을 가질 가능성이 높다. 따라서 야당 정책연구소들은 모 정당의 정책 노선에 유리한 여론을 형성하고 지지를 확보하는 교육활동에 주력한 것으로 보인다.

이렇게도 보편주제에 대한 분석에서는 별다른 정당별 차이가 나타나지 않았는데 이는 대부분 정책연구소들이 정치교육 활동에서 보편주제를 가장 적게 다루기 때문인 것 같

13) 선거가 있는 해와 없는 해 등으로 구분해 보아도 연도별 차이는 나타나지 않았다.

다. 또한 보편주제 중심의 교육활동은 주로 특정 그룹 대상 강의와 연수이거나 당직자 대상 전문자료를 통해서 이루어졌는데 이런 활동은 몇몇 연구소에서만 매우 제한적으로 펼쳐졌을 뿐이다. 결과적으로 정당연구소들이 그 동안 펼친 교육활동은 정책과 현안 홍보나 당원교육 성격이 강했다는 것을 알 수 있다. 이런 분석 결과는 정당연구소들이 중립적이고 장기적인 시각에서 보편적 가치를 교육하는 기관이라기보다는 모 정당의 입장과 정책을 지지하는 교육 기관으로서의 역할에 더 충실했음을 말해준다.

IV. 결론

이 글에서는 정당연구소의 정치교육 기능과 활동에 대해 살펴보았다. 전반적으로 지난 5년간의 정당연구소 활동을 살펴보면 현안에 대한 여론조사나 정책홍보에 치우쳐 연구소 본래의 중요 기능인 정책연구개발뿐 아니라 교육 연수 활동에 매우 소홀했음을 알 수 있다. 정당 국고 보조금의 30%를 지원받는 정당연구소들이 차세대 리더의 훈련이나 지지자 육성 또는 당원 교육 보다 정치 현안에 대한 대응에 집중하였다는 것은 문제다. 그 동안 정당연구소는 전문 연구기관으로서 뿐 아니라 정치교육기관으로서의 기능도 충실히 하지 못했다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 정당연구소가 향후 정치교육기관으로 발전할 수 있는 가능성을 찾아보기 위해 그 동안의 교육활동 현황과 문제점을 심도 있게 관찰하였다. 구체적으로 정책연구소는 어떤 교육활동을 했는지 살펴보기 위해 교육과 연수 활동을 포함하여 토론회나 간담회 또는 전문자료 발간과 배포를 통한 정치교육 활동 자료를 선별하여 경험적으로 분석하였다. 자료 분석을 통해 주로 어떤 교육 주제가 다루어지고 있는지 살펴본 결과, 의회민주주의, 시장경제, 정당의 역할과 기능 등 보편적 가치를 다루는 주제를 가지고 중립적 입장에서 실시하는 교육보다는 모 정당과 연관된 정치 현안이나 정당의 기본 노선과 정책을 주제로 하는 교육활동이 더 활발한 것을 알 수 있었다.

또한 정당별 차이와 무관하게 보편주제는 대부분 정책연구소들의 교육활동에 있어서 가장 적게 다루어지는 주제였다. 교육 대상과 형태별 차이점을 보면 당원 간담회에서는 당 정책 주제가 많이 다루어지고 당원 연수나 당직자 간담회 또는 대국민 토론회에서는 현안 관련 주제가 많이 다루어진 것으로 나타났다. 반면 보편주제 중심의 교육활동은 주로 특정 대상 강의와 연수이거나 당직자 대상 전문자료를 통해서 제한적으로만 이루어졌다. 이

처럼 다양한 대상으로 여러 가지 활동을 했다는 점은 고무적이지만 일반인 대상 활동이 주로 현안을 다루는 토론회로 민주시민교육 보다는 정책홍보 성격이 강하며 실질적인 참여도 제한된다는 점은 아쉽다.

이상의 내용을 정리하면, 한국 정당연구소의 교육활동은 미흡할 뿐 아니라 모 정당의 정치적 입지와 기본 정책에 유리한 여론을 형성하고 지지를 확보하는 활동이 대부분을 차지했다. 때문에 정치적으로 중립적인 정치교육기관이라기보다는 모 정당의 하부기관으로서의 활동에 더 충실한 것이 현실이다. 이렇듯 정당연구소들이 기대만큼 성과를 내지 못하고 있지만 짧은 역사와 경험을 고려해볼 때 상황이 그리 나쁘지만은 않다고 본다. 향후 다음과 같은 점들이 개선된다면 정당연구소는 정당 소속 기관이 아닌 독자적 교육기관으로서 보다 발전된 모습을 보일 것이다.

우선 현재 연구소 활동 중 정책홍보나 여론조사 활동에 편중된 노력을 교육활동에 균형 있게 분배하면 좋을 것 같다. 예를 들면 정치교육 세미나를 활성화시키고 전문자료 발간 사업을 차츰 확대한다면 궁극적으로 정치교육 기능이 회복될 것이라고 본다. 둘째 단계적 관점이 아닌 중장기적 관점에서 민주적 이상과 가치를 전파하고 교육하는 활동을 확대하는 것이 필요한데 교육을 통해 합리적 판단력을 가진 지지자를 확보한 정당은 정책정당화를 통해 생명력과 정책대결 선거에서 경쟁력이 강해질 것이기 때문이다. 셋째 현재 한국 사회는 특정 단체들에 의한 일시적이고 분파적인 운동이 아닌 체계적 민주시민교육과 차세대 정치리더 양성 교육이 절실히 필요하지만 성인 대상 정치교육전담기관에 대한 합의는 이루어지지 않고 있다. 이런 상황을 고려해 볼 때 정당연구소가 일반인, 지지자, 당원, 차세대 리더 등 교육 대상을 다양화하고 활동을 장기적이고 체계적으로 확대하는 것은 좋은 대안이라고 본다.

마지막으로 본 연구를 통해 얻어진 결과는 정당연구소의 정치교육 기능에 대한 연구가 미흡한 현 시점에서 연구소 교육활동 자료를 경험적으로 분석함으로써 현실적 문제점을 파악하고 향후 개선방안 마련을 위한 단초를 제공했다는 점에서 의의가 있다고 본다. 하지만 기존의 학문적 연구나 논의가 부재한 상황에서 경험적 분석을 시도하였기 때문에 이론적 가설이나 체계적으로 정치교육 활동에 영향을 미치는 요인을 설정하는데 많은 한계가 있었다. 그러므로 이런 기본연구를 시작으로 향후 정당연구소의 정치교육 기능 활성화에 영향을 미치는 제도적, 구조적, 경험적 요인 등이 다각적으로 심도 있게 연구되기를 희망한다.

투고일: 2011년 12월 24일

심사일: 2012년 1월 11일

게재확정일: 2012년 1월 30일

참고문헌

- 김영태. 2005. “독일의 정당친화적 정치 재단과 정치발전.” 중앙선거관리위원회주최 정당 정책연구소의 비전과 발전전략 토론회. 서울. 9월.
- _____. 2006. “민주시민교육으로서 당원교육의 중요성과 전략.” 『한국민주시민교육학회보』 11권 2호, 193-206.
- 김용호. 2001. 『한국정당정치 이해』. 서울: 나남.
- 김혁·서현진. 2011. 『2010년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 김형준·김도중. 2008. 『2007년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 2009. 『2008년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 서현진·강원택. 2010. 『2009년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 신두철. 2007. “한국 정당정책연구소와 독일 정당재단의 역할과 특징: 2005년 한국정당정책연구소의 성과와 문제점을 중심으로.” 『유럽연구』 25권 1호, 157-178.
- 이현우·이재철. 2007. 『2006년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 정광호. 2005. “미국 정책연구소(Think Tank)의 역할 분석.” 중앙선거관리위원회 주최 정당 정책 연구소의 비전과 발전 전략 토론회. 서울. 9월.
- 크라프트, 로타. 2007. “정당기관: 민주시민으로의 교육.” 한국민주시민교육학회·독일 콘라드-아데나워 재단 주최 2007 정당민주주의 포럼. 서울: 9월
- Berelson, Bernard, et al. 1954. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Pen University Press.
- Rosenau, J. N. and E-O. Czempiel, eds. 1992. *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. London: Cambridge University Press.

Stone, Diane. 1996. *Capturing the Political Imagination*. London: Frank Cass.

Weaver, R. Kent and J. G. McGann. 2000. *Think Tanks and Civil Societies*. New Brunswick: Transaction Publisher.

ABSTRACT

Korean Policy Research Institutes and Political Education

Hyun-Jin Seo | Sungshin University

What kinds of roles do the policy research institutes of the political parties in Korea play? The policy research institutes of the Korean political parties were established in 2004 to help build policy-oriented political parties. The functions of these institutes are to serve as think tanks to improve the policies and strategies of the parties and to provide necessary political information to the supporters as the institutes for democratic citizenship education. While previous studies focused heavily on the roles of the think tanks, little attention has been paid to the educational activities. Thus this study attempts to review and evaluate various educational activities including lectures, workshops, seminars and publications in terms of democratic citizenship education. This analysis found overall educational activities have been neglected. It also found that the subjects of education activities are very limited to current policy agendas and issues related to party politics. Especially the ruling parties' institutes are more likely to deal with the political issues of strategic interests to the political parties. These findings show that the institutes exist as parts of the party organizations, not as independent democratic citizenship education bodies to develop Korean democracy by creating and disseminating comprehensive knowledge.

Keywords: political education, Policy Research Institute, political party, citizenship education, think tank