

새누리당 여의도연구소 심포지엄

정당 싱크탱크 선진화, 어떻게 할 것인가?

::일시 _ **2013. 2. 21(목) 10:00~12:30**

::장소 _ 국회 의원회관(신관) 2층 제2세미나실

::주최 _ 여의도연구소(새누리당)



여의도연구소



“정당 싱크탱크 선진화, 어떻게 할 것인가?”

|| 진행순서 ||

사회 : 권영진 여의도연구소 부소장

- 제1부 -

□ 국민의례

□ 내빈소개

□ 발제 및 토론자 소개

□ 개회사

- 김광림 여의도연구소 소장

□ 축사

- 내빈

- 제2부 -

● 좌장 : 박세일 한반도선진화재단 이사장

□ 발제

- 김형준 명지대 교수, 前여의도연구소 연구위원

- 노르베르트 에쉬보른 독일 아데나워재단 한국사무소장

□ 토론

- 박명호 동국대 정치외교학과 교수

- 전영기 JTBC 메인 앵커, 중앙일보 논설위원

- 이현출 국회 입법조사처 심의관, 前한국정당학회 회장

Contents

목 차

새누리당 여의도연구소 심포지엄 | “정당 싱크탱크 선진화, 어떻게 할 것인가”

한국 정당정책연구소의 혁신 방안에 관한 고찰 3

김형준 (명지대 인문교양학부)

여의도연구소 개혁 17

– 콘라드 아데나워 재단의 관점에서 바라보는 제안 –

노베르트 에쉬보른 (獨 아데나워재단 한국사무소장)

민주시민교육과 정책개발 중심의 정당 정책연구소를 기대하며 ... 27

박명호 (동국대/정치학)

여의도연구소에 바란다! 31

전영기 (중앙일보 논설위원, JTBC 메인앵커)

정당 정책연구소 기능과 역할 검토 및 발전방안 모색 35

이현출 (국회입법조사처 심의관)

한국 정당정책연구소의 혁신 방안에 관한 고찰

김형준 (명지대 인문교양학부)



한국 정당정책연구소의 혁신 방안에 관한 고찰

김형준(명지대 인문교양학부)

I. 정당 정책연구소 현황 및 진단

정책연구소는 정책아이디어와 정책혁신에 필요한 정보와 지식을 제공하는 기능을 수행하며 적극적으로 특정한 정치이념을 정책과정에 구현하고 정당화하는 정치적 역할을 수행하기도 한다. 특히 정책연구소는 정책과정에 필요한 지식과 정보를 제공하고 사회문제에 대한 정책아이디어를 제공함으로써 정책의제화(policy agenda setting) 기능을 수행한다. 또한 정책전문가로 정책효과에 대한 과학적인 평가와 분석을 통하여 정책대안을 제시한다. 이러한 정책과정에서 정책연구소의 역할은 정책네트워크(policy network), 정책공동체(policy community), 인식공동체(epistemic community)의 형태나 정책옹호집단으로 나타난다.

정당 정책연구소의 주요역할은 ① 당의 정치이념 확립과 중장기 정책개발을 위한 Think-Tank, ② 새로운 정치의 기반인 정치인력 Pool을 형성하는 revolving door ③ 민주시민 교육과 진성당원 연수의 장으로 설명할 수 있다.

한국 정당정책연구소의 효시는 지난 1995년 2월 당시 집권당이었던 민자당이 설립한 ‘여의도 연구소’이다. 여의도연구소는 당시 민자당 총재인 김영삼 대통령의 세계화 시책에 부응한다는 기치 아래 43억원의 출연금으로 정치, 경제, 사회 분야에 13명의 박사급 연구위원을 충원한 재단법인 형태로 출범했다.¹⁾

미국의 정부 외적 정책분석 기구는 약 1,000개 정도로 이들 중 100개 정도는 워싱턴 D.C.를 중심으로 위치하고 있다. 미국에서 수많은 정책분석 기구들이 등장한 것은 정책결정자들이 복잡하고 어려운 문제를 다루는데 이들이 도움을 주고 있기 때문이다. 국민들이 행정부와 의회 등 정치제도에 대한 신뢰도가 감소하는 추세에서 정치지도자들은 새로운 업무에 대한 정당성과 합리성을 보다 설득력 있게 제시할 필요성이 있기 때문에 정책분석 기구가 증가하고 있다. 미국 내 대학들이 정책분석에 대한 재원을 갖춘 전문가를 배출한 것도 정책분석 기구가 증가한 원인이다. 이들 정책관련 연구소들 중 대표적으로 브루킹스연구소(Brookings Institution), 미국기업연구소(American Enterprise Institute), 랜드연구소(RAND Corporation), 예산 및 정책중심 연구소(Center for Budget and Policy Priorities) 등이 있다.(이현우, 2007)

1) 당시에 민자당은 자신들 몫의 국고보조금을 재단기금으로 출연한다는 계획을 세웠으나 중앙선관위의 제제를 받았다. 당시 선관위는 “용도가 정해진 국고보조금을 별도기관이나 설립자금으로 운영하는 것은 불법”이라며 국고보조금의 재단기금 출연을 금지한 것이다. 이 바람에 200억원을 목표로 했던 여의도연구소 재단 기금은 43억원을 확보하는 데 그치고 말았다(이창훈 2001).

정광호(2004, 77)는 미국 정책연구소 역할에 대한 분석에서 “2차 세계 대전 전후 미국 정부는 국내외적으로 다양하고 복잡한 문제에 직면하면서 정책연구소(Think Tank)의 도움을 절실히 필요로 했으며, 미국 정책연구소는 대외적으로는 세계 안보와 경제를 주도해야 할 책임감에 따른 효과적인 외교전략 및 정책수립과 집행의 필요성 증가와, 대내적으로는 반전운동, 공민권 운동 그리고 각종 사회문제 해결에 대한 정책수요가 급증함에 따라 대두되었다”고 진단하고 있다. 나아가 “주요 정책 방향과 내용을 둘러싸고 진보와 보수라는 정책이념의 대립이 민주당과 공화당을 중심으로 격화되는 중심에 이들 양 진영을 배후에서 지원하는 데 정책연구소가 자리 잡고 있다”는 주장을 편다.

김영태(2004, 111)의 분석에 따르면 독일 정당은 정치권력을 획득하기 위해 선거에서 상호 경쟁하는 과정을 통해 국민들의 정치적 의사를 결집하는 조직이지만, 정당친화적 정치재단은 정당의 이념과 가치에 바탕을 두면서도 공익을 지향하고 국고보조금을 재원으로 정당과 거리를 두고 자율적으로 운영된다. 이들 재단은 정치적 의사의 형성과 결정과정에 시민들이 참여할 수 있는 기반과 여건을 마련해 주는 조직이라는 평가를 받고 있다. 이런 재단들의 활동은 선거나 일상의 당파적 정치활동을 목표로 해서는 안 되며, 기본적이고 장기적인 목표에서 움직여야 한다는 규정이 있다. 세미나, 토론회, 정치대화 등을 통한 정치교육 역시 특정 정당의 당원만을 대상으로 할 수 없으며, 모두 시민에게 개방적이어야 한다는 규정도 있다. 독일의 정당들이 설립한 공익적 정당친화적 재단으로는 중도 우파 성향의 기독교 민주당은 콘라드 아데나워 재단, 기독교 사회연합은 한스 자이델 재단, 자유민주당은 프리드리히 나우만 재단이 있다. 한편 중도좌파인 사회민주당은 프리드리히 에버트 재단, 친환경의 녹색당은 하인리히 뵐 재단이 있다.

II. 한국 정당정책연구소의 ‘5無 현상’

1. 싱크 탱크(Think tank)로서의 정책 선도 기능 부재

미국 보수의 대표적 정책 연구소인 해리티지 재단은 공세적인 정책 마케팅으로 보수주의적 가치와 정책 어젠다를 정당·의회·정부의 정책에 직접 반영하고 사회적 의제로 확산 하는 보수의 역동성 과시

한국의 정당 정책 연구소의 경우, 당의 이념과 가치관, 장기비전과 좌표정립 노력 부족하다. 단기적 현안에 매몰되어 중장기 핵심 과제 연구에 소홀하다. 정책 어젠다를 선도적으로 제기하는 정책이니셔티브도 취약하다.

2. 정책 활동 자율성 및 독립성 부재

미국 브루킹스는 중립성과 독립성을 최우선 가치로 표방하고, 헤리티지 재단은 기업 및 정부 용역을 사절하는 등 조직과 운영의 독립성이 확보되어 있다. 한국의 현행 정치자금법 제28조 제2항에는 국고 보조금의 100분의 30이상은 정책연구소에 지급하도록 규정되어 있다. 하지만, 정당 연구소가 중앙당을 통해서만 보조금을 받을 수 있는 현행 지급 구조는 연구소가 중앙당에 예속되는 상황을 초래하고 있다. 특히, 연구소 소장과 연구인력 충원, 심지어 연구 활동에서 중앙당과 당 대표의 입김이 강하게 작용하고 있다.

3. 재정적 안정성 부재

미국의 정책연구소의 경우, 개인·기업·재단의 기부금, 정부와 기업으로부터의 용역수입 등으로 운영되고 있다. 미국 보수의 대표적 정책 연구소인 해리티지 재단은 25만 명의 개인기부자 확보해 재정 수입의 72%를 차지. 하지만 한국 정당정책연구소는 오직 국고보조금에만 의존하고 독립적인 후원회 제도가 없다.

4. 외부 정책 연구소와의 네트워크 부재

지식사회에서 연구소 위상과 정책허브로서의 역할 취약하고, 네트워킹의 범위가 국책연구기관 및 일부 대학교수로 한정되어 있다. 외부 싱크탱크와 전문가 활용도 미흡하고, 정책수요자와 전문가 집단에 대한 정책홍보 및 소통 노력도 부족하다. 특히, 급진세력에 맞서 지식사회의 비판세력화 견제 역할에도 부족하다.

5. 민주시민 교육 부재

독일의 정당친화적 재단들은 시민정치교육의 중심이 되고 있다. 나치즘, 공산주의와 같은 극단주의 세력에 맞서 민주주의를 수호하기 위한 것이다. 1976년 보이텔스 바흐 협약 : 민주적 시민정치교육의 3대 원칙(강압적·교조적 교육 금지, 균형적 논점의 확보, 현실 정치상황과 자신의 이해관계를 객관화) 수립했다.

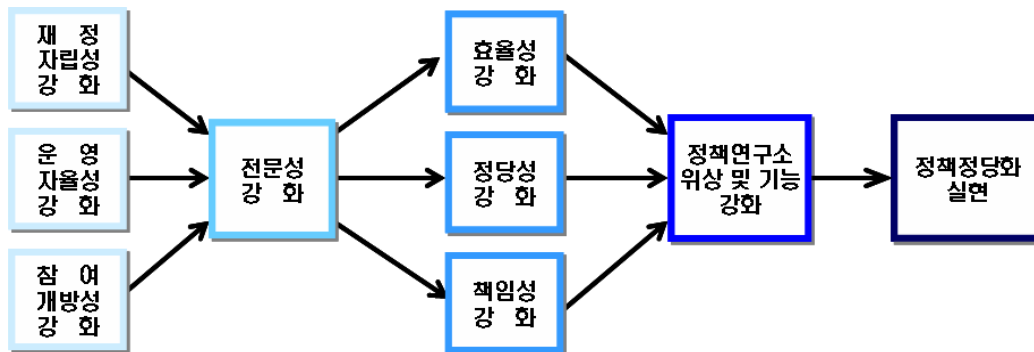
우리나라 정당법은 정당 정책연구소의 시민정치교육을 원천봉쇄하고 있다. 정당법 제38조 제1항 : 정당 정책연구소의 기능을 ‘정책의 개발·연구활동’으로 제한하고 있다. 정치자금법(제28조 제1항, 2항)에서는 정당이 일반 시민을 대상으로 교육을 한 경우 국고보조금에 의한 교육비용 지출은 허용되지 않고 있다.

Ⅲ. 한국 정당정책연구소의 5大 혁신 방안

〈그림 1〉은 한국 정당정책연구소가 발전하기 위한 방향성을 제시하는 분석 모형이다.

분석 모형의 핵심은 정당정책연구소 발전의 필요·충분조건은 연구소의 전문성을 강화하여 정책 형성력을 제고시켜야 한다는 것이다. 한편, 전문성을 강화하기 위한 조건들은 연구소의 재정적 자립성, 운영의 자율성, 참여의 개방성을 강화하는 것이다. 이러한 조건들이 충족되어 연구소의 전문성이 강화되면 연구소의 효율성, 정당성, 책임성은 필연적으로 제고되고 궁극적으로 연구소의 위상과 기능이 강화되어 정책정당화가 구현될 수 있을 것이다. 본 보고서에서는 이러한 분석모형을 바탕으로 한국 정당정책연구소의 발전방안을 제도적 차원(institutional dimension)에서 고찰한다. 제도적 차원이란 구속력을 갖춘 법적·제도적인 개선 방안을 의미하는 것이다.

〈그림 1〉 한국 정당정책연구소 분석 모형



1. 싱크탱크로서의 정책 전문성 강화

미국의 정책연구소처럼 전문적으로 정책을 분석하고 정책대안을 제시하는 기능을 수행해야 한다. 정책과정에 독자적인 목소리를 내세우고 전문성을 가지고 정당성을 확보해야 한다. 또한 연구소의 역할이 중장기 전략과제를 추진하고 국정긴급현안에 대한 명쾌한 방향이나 해답을 제시해야 한다.

(1) 객관적인 연구 성과 평가 및 ‘연구위원 정책 실명제’ 채택

연구소의 전문성은 효율적인 연구 인력 충원 이외에 충원된 연구 인력이 생산적인 정책 연구를 할 수 있는 정책 경쟁 환경을 제도적으로 조성할 필요가 있다. 연구위원들의 업적을 객관적으로 평가할 수 있는 장치가 구축되어야 한다. 가령, 연간 연구수행 최소 의무편수 지정, 외부전문

가가 참여하는 연구성과 평가위원회 운영 및 평가지표 개발 등이 필요하다. 더불어, ‘연구위원 정책 실명제’를 채택해야 한다. 연구소가 발간하는 각종 보고서나 출판물이 어느 연구위원에 의해 작성되었는지를 실명화할 필요가 있다. 2005년 8월에 정당의 정책연구소가 내실 있는 정책연구 활동을 할 수 있도록 정당과 중앙선관위의 인터넷홈페이지 등을 이용하여 연간 활동 실적을 공개하도록 정당법(제35조)을 개정했다. 하지만 이러한 법 개정이 실효성을 띠고 연구의 책임성을 강화하기 위해서는 단순한 연구 활동 공개이외에 누가 연구를 수행했는지를 밝히는 것이 더욱 효과적일 것이다. 이러한 정책실명제는 지금과 같이 연구소가 주요 정책 과제별로 정책 연구를 하는 것이 아니라 단순히 아웃소싱을 주는 기형적인 연구 활동 형태를 바로잡는 기능도 할 것이다.

(2) 중앙선관위 내 ‘정책연구소 평가위원회’ 설치

정치자금법을 개정하여 중앙선관위에 ‘정책연구소 평가위원회’를 설립하도록 하고, 그 결과를 국민에게 공개하는 방안을 채택할 필요가 있다. 평가의 객관성 및 과학성을 충분히 담보하기 위해 정당정책연구소를 대상으로 하는 『업적평가지수』 (Performance Evaluation Index)를 개발할 필요가 있다. 이와 같은 객관적인 지수에 의해 정책연구소를 평가해서 좋은 평가를 받은 정책연구소에는 국고보조금 이외에 추가로 지원해주는 제도를 도입할 필요가 있다.

(3) 우수인력 충원 및 연구 개발비 최소 50% 이상 사용 의무화

우수 인력을 확보하기 위해 연구위원 임용과정의 투명성이 확립되어야 한다. 임용기준 강화, 인사위원회에 외부 인사를 최소 50%이상 참여시킬 필요가 있다. 더불어, 정당정책연구소의 1년 예산 중 연구개발비로 사용하는 비율은 최소한 50%이상으로 의무화하고 이를 지키지 않을 경우, 이에 상응하는 국고보조금을 회수하는 방안을 법제화시킬 필요가 있다.

2. 정당정책 연구소의 자율성 확대

(1) 정당 정책연구소의 독립 재단화 추진

정당법 제38조(정책연구소의 설치·운영) ① 항에는 “「정치자금법」 제27조(보조금의 배분)의 규정에 의한 보조금배분대상정당은 정책의 개발·연구 활동을 촉진하기 위하여 중앙당에 별도 법인으로 정책연구소를 설치·운영하여야 한다.” ②항에는 “국가는 정책연구소의 활동을 지원할 수 있다.”고 규정되어 있다. 한편, 정치자금법 제28조(보조금의 용도제한 등) ②에는 “경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30이상은 정책연구소[(정당법 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의한 정책연구소를 말한다)]에, 100분의 10이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10이상은 여성정치발전을 위하여 사용하여야 한다”고 규정되어 있다. 이런 규정

들을 개정해 정당정책연구소를 독일과 같이 정당친화적 독립 재단으로 전환시킬 필요가 있다.

(2) 현역의원이 정당정책연구소의 최고 책임자로 취임하는 것을 금지

현역 국회의원이 정당정책연구소의 최고 책임자로 취임하는 것을 금지할 필요가 있다. 중앙당 운영이 당 대표의 의지와 판단에 의해 좌우 되는 ‘개인화된 권력구조’가 지속되고 있는 상황에서 연구소 최고 책임자를 당 소속 국회의원으로 임명할 경우, 객관적이고 중립적 입장에서 연구 활동을 하는데 제약을 받게 된다. 연구소 책임자가 당 대표와 개인적인 친분이 강하고 신임이 두터울 경우, 연구소는 당 대표를 보좌하는 기구로 전락할 개연성이 크다. 더구나, 연구소 책임자가 국회의원일 경우 상근해서 연구소 활동에 전념하기가 어렵다. 따라서 연구소를 정치적 외압으로부터 보호하기 위해서는 무엇보다 연구소 책임자를 현역 국회의원으로 임명하는 것을 금지할 필요가 있다.

(3) 인사의 독립

당의 중장기 정책과 전략을 개발해야 할 연구소가 당 정책위의 부속기관 역할에만 그쳐서는 안 된다. 연구소의 생산적인 활동을 제약하는 일방적이고 권위주의적 결정이 이뤄지지 않도록 하기 위해서는 인사의 독립이 절대적으로 필요하다. 이사회는 중량감 있는 정책전문가 들로 구성하고, 이사 영입 및 이사진 중심의 자율적인 운영이 보장되어야 한다. 국회의원이 이사회 구성의 1/3을 넘지 못하도록 명문화 할 필요도 있다. 소장의 임기(예: 2년)를 보장하고, 연구위원들은 평가와 연계, 계약기간 연장(현 1년) 및 정년트랙 도입 등 신분 보장이 필요하다.

(4) ‘중앙당 인력 충원 쿼터제’

한 조직이 전문성을 구축하기 위해서는 무엇보다 전문적인 지식과 경험을 갖춘 사람들이 자율성을 갖고 안정적으로 기능할 때 가능하다. 따라서, 정당 연구소의 전문성은 우선적으로 전문적인 지식을 갖춘 전문 인력을 충분히 확보하는 데 있다. 현재 한국 정당정책연구소 인력의 상당 부분은 소속 정당으로부터 충원되고 있다. 연구소가 중앙당으로부터 자율성을 갖고 보다 전문적인 인력을 충원하기 위한 제도적 장치가 필요하다. ‘중앙당 인력 충원 쿼터제’를 실시하여 연구소 인력에 중앙당 인사가 일정 비율을 넘지 못하도록 규제를 가할 필요가 있다. 또는 중앙당에 근무한 사람이 연구소에 취업할 경우 일정 기간이 경과하도록 하는 방안을 검토해 볼 만하다.

3. 재정 자립성 강화

(1) 정치자금법 개정을 통한 국고보조금 배분 방식 변화

국고 보조금을 연구소에 직접 지급하는 방식이 바람직하다. 다만, 연구소에 국고 보조금을 직접 보조할 경우에는 다양한 통로에서 재정의 투명성을 검증받도록 해야 한다. 현재와 같이 정치자금법 제40조에 따라 연구소의 모든 수입과 지출을 중앙선관위에 보고하여 실사를 받는 것 이외에 감사원의 감사도 받는 방안을 검토해 볼 만하다. 독일의 경우는 국가로부터 보조를 받는 정치 재단에 대한 회계 감독은 연방과 주회계청, 재무부, 기타 지원기관(내무부나 외무부 등) 등 다양한 기관에 의해 이루어지고 있다.(김영태 2004, 116)

(2) 연구소 후원회 제도 활성화

정당정책연구소가 후원회를 통해 외부에서 재정적인 보조를 받도록 하는 방안을 검토해 볼 만하다. 2004년 3월에 정치자금법이 개정되기 이전에 정당정책연구소는 정당법 규제 밖에 있었고, 정당정책연구소는 자신들의 정관에 따라 후원회 제도를 활용할 수 있었다. 하지만, 정당법 제38조(정책연구소의 설치·운영) 규정에 따라 정책연구소는 정당법의 규제를 받게 되어 있다. 연구소가 중앙당으로부터 재정 자립도를 높여 연구 활동의 자율성을 도모하기 위해서라도 정당 연구소도 후원회를 두어 정책 연구를 위한 기부금을 받을 수 있도록 제도화 할 필요가 있다. 현행 정치자금법 31조(기부의 제한)에 따르면 “외국인, 국내·외의 법인 또는 단체는 정치자금을 기부할 수 없다”고 규정하고 있다. 이를 정책연구소에 연구 자금으로 지원할 경우 예외로 하는 규정을 도입해볼 필요가 있다.

(3) 『마일리지 정책자금 기부 시스템』 도입

정당정책연구소가 『마일리지 정책자금 기부 시스템』을 통해 국민들부터 기부를 받는 제도를 검토해 볼 만하다. 『마일리지 정치자금 기부 시스템』은 특정 카드회사가 자사의 홈페이지를 통해 온라인상에서 마일리지를 정치자금으로 기부할 수 있도록 하는 제도이다. 마일리지의 정치자금 기부제도는 기업체가 마케팅 전략으로 적립·운용하고 있는 비현금 마일리지를 고객이 희망하는 경우 고객이 선택한 후원회에 현금화하여 정치자금으로 기부할 수 있게 하고, 고객은 후원회로부터 영수증을 받아 세제 혜택을 부여받을 수 있는 제도이다. 이러한 제도는 정책연구소가 재정적 안정성을 확보하는데 크게 도움을 받을 것이다.

4. 민주시민 교육 기능 강화

(1) 시민정치교육을 할 수 있도록 정당법 제38조 개정

연구소의 정책 형성력을 제고시키기 위해서는 연구소 연구 인력의 전문성을 강화시키는 것도 중요하지만 연구소와 외부 전문 인력 또는 연구소와 일반 국민들의 연계를 강화하는 것도 중요하다. 즉, 연구소의 참여 개방성을 증진시키는 작업이 필요하다. 이를 위해 우선, 연구소가 연중 일정기간 당원만을 상대로 하는 것이 아니라 일반 시민을 대상으로 한 정치교육을 실시하도록 하는 정당법과 정치자금법을 개정

(2) 해외 선진 싱크탱크의 시민정치교육 벤치마킹

독일의 각 정당의 재단들은 연구 활동을 통해 정당의 이념적 스펙트럼에 부합하는 정책을 개발하는 것은 물론 시민 정치교육이나 환경·노동 등 주요정책 관련 세미나 개최, 언론 및 학술활동 지원 등 공익사업을 활발히 펼치고 있다.(김영태 2004) 독일의 정책 재단의 경우, 이익집단과 시민들의 기부도 활발하다. 정당간 이념적 정체성에 따라 에버트 재단은 노사관계, 나우만재단은 지방자치, 자이텔 재단은 통일과 평화문제, 뵐 재단은 환경문제로 영역을 나누어 소속 정당의 정책개발을 지원하고 있다. 이를 벤치마킹할 필요가 있다.

(3) 시민 정치 교육을 위한 현실적 교육 방법 및 모델 개발

당원교육용 커리큘럼 및 콘텐츠 개발하고, 포털, SNS 등에 정책주제별 아고라형 자유토론방 개설 등 사회적 담론 주도할 필요가 있다. 한편, 당과 연구소간의 역할분담을 명확하게 해야 한다. 장기적으로는 당은 당원교육, 연구소는 시민교육과 차세대 육성으로 교육기능 차별화 할 필요가 있다.

5. 네트워크 · 허브(hub) 기능 혁신

(1) 국내외 싱크탱크 및 전문가와 내실있는 협력 추진

지식사회의 공론의 장으로서 정책 저널 발행하고, 국내 외부 싱크탱크와 교류협력을 활성화해야 한다. 정책연구 결과에 대한 모니터링을 강화하고, 정책 세미나, 심포지엄 공동개최 등 공동연구를 활성화시킬 필요가 있다. 해외 유수의 싱크탱크와 실질적인 교류를 위해 공동세미나 개최, 연구원 교환 등을 추진 할 필요가 있다.

(2) 『청년 정책 캠프』 및 청년 정책 지도자 네트워크 설치

‘청년 정책 캠프’는 정치권에서 고급 청년 인력을 흡수하여 젊은 세대들의 아이디어를 수용함으로써 세대 간 차이를 극복하는데 기여할 수 있고, 나아가 젊은 세대의 정치 불신을 완화시키는 역할을 할 수 있을 것이다. 더불어 이런 활동을 통해 ‘청년 정책 지도자 네트워크’가 구축될 수 있다.

〈표 1〉 한국 정당정책연구소 혁신 방향과 과제

혁신 방향	과 제
정책 전문성 강화	· 객관적인 연구 성과 평가
	· ‘연구위원 정책 실명제’ 채택
	· 중앙선관위 내 ‘정책연구소 평가위원회’ 설치
	· 우수인력 충원 및 연구개발비 전체 예산의 최소 50% 이상 사용 의무화
운영의 자율성 강화	· 정당 정책연구소의 독립 재단화 추진
	· 현역 의원의 연구소 최고 책임자 취임 금지
	· 인사 독립(연구소 소장 임기 보장)
	· 연구소의 중앙당 인력 충원 쿼터제 도입
재정 자립성 강화	· 정치자금법 개정을 통한 국고보조금의 연구소 직접 보조
	· 정책연구소 후원회제도 도입
	· 『마일리지 정책연구자금 기부시스템』 도입
민주시민교육 강화	· 시민정치교육을 할 수 있도록 정당법 제38조 개정
	· 해외 선진 싱크탱크의 시민정치교육 벤치마킹
	· 시민 정치 교육을 위한 현실적 교육 방법 및 모델 개발
네트워크 · 허브(hub) 기능 혁신	· 국내외 싱크탱크 및 전문가와 내실있는 협력 추진
	· 『청년 정책 캠프』 및 청년 정책 지도자 네트워크 설치

IV. 결론

한국의 정당정책연구소는 전문성을 바탕으로 한 연구 기능 수행의 한계를 갖고 있다. 일반적으로 정당정책연구소는 정책 아이디어와 정책혁신에 필요한 정보와 지식을 제공하는 기능을 수

행하며 적극적으로 특정한 정치이념을 정책과정에 구현하고 정당화하는 정치적 역할을 수행한다. 한마디로, 우리나라 정당정책연구소의 현 주소는 정책과정에서 연구소가 제시하는 정책 아이디어나 전략이 여론과 언론의 조명을 받고 나아가 정책이념에 따라 중앙당과 밀접하게 연결되어 정책과정의 한 축을 형성하는 수준에 이르지 못하고 있다. 오로지 중앙당의 정책을 사후적으로 정당화하는 보조적인 역할에 머물고 있는 실정이다. 다시 말해, 정책과정에 독자적인 목소리를 내세우고 전문성을 가지고 정당성을 확보하지 못하는 한계를 안고 있다.

거대 정당정책연구소가 수십억원의 국고보조금을 받고 있지만 국민 혈세를 쓰는 것에 걸맞은 생산적인 결과물을 내놓지 못하고 있다. 한국 정당정책연구소는 싱크탱크로서 규모 있는 정책을 개발하는 역할을 하기보다는 연구소 인력이 갖고 있는 인적 네트워크를 통해 필요할 때 정책개발의 아웃소싱이나 정책자문단을 구성하는 싱크 넷(Think Net)의 기능에만 치중하고 있다. 한마디로, 비록 역사가 일천하기는 하지만 예산 규모에 비해 연구소로의 기능은 실망스런 수준에 머물고 있는 실정이다.

전 여의도연구소 소장 출신인 박세일(2005) 한선재단 이사장은 한국의 정당정책연구소가 담당해야 할 3가지 핵심 역할을 다음과 같이 지적했다.

(1) ‘물량중심’에서 ‘가치중심’의 경쟁전략으로 정당경쟁 방식을 변화에 기여

기존의 한국 정당은 인적, 물적자본을 대량 투입하여, 세를 과시하고 유권자를 공략하는 ‘물량중심’의 경쟁방식으로 생존해왔다. 결국 정당자금의 상당부분이 지구당, 중앙당 운영 경비로 들어가고, ‘정책중심,’ ‘가치중심’의 정치가 아닌 ‘조직중심’의 정치가 주를 이루었다. 이러한 고비용비효율 정치는 정경유착과 국가운영의 비효율이라는 심각한 국가 사회적 문제를 야기하는 결과를 가져왔는데 ‘정책연구소’ 설립은 각 정당이 ‘이익지향,’ ‘정쟁대결’에서 벗어나 새롭게 ‘이념과 가치’를 규범화하고, 각자의 이념과 가치에 기반한 ‘정책경쟁’을 펼치는 계기를 마련해 준다.

(2) ‘지역정당,’ ‘보스정당’에서 ‘이념정당,’ ‘정책정당’으로의 전환에 기여

한국 정당들은 소수 지도자들에 과도하게 의존하는 사당적(私黨的) 성격이 강했다. 소수 지도자들의 정치적 이해에 의해 생성, 소멸, 이합집산을 거듭하였다. 이러한 정당은 체계화된 당의 이념과 가치, 이를 공유하는 당원들과의 탄탄한 조직적 연대성이 부족했고, 그 결과로 ‘지역주의’와 ‘연고주의’가 기승을 부렸다. ‘정책연구소’가 정당의 가치적, 철학적 기반과 정치세력의 기반을 제공하고, 그에 기반한 정책경쟁을 펼쳐나갈 때, ‘보스정당,’ ‘지역정당’의 한계를 극복하고 진정한 ‘국민정당’으로서의 위상을 확립할 수 있다.

(3) ‘정치이슈’ 중심에서 ‘정책이슈’ 중심 경쟁으로 새로운 선거문화를 주도

한국 정당은 선거에서 특별한 정책적 차별성 없이 주로 ‘지역감정,’ ‘흑색선전’ 등의 방법에 기대어 경쟁하여 왔다. 이로 인해 국민들의 정치에 대한 불신은 더욱 높아지고, 정당간의 반목과 갈등은 점점 심화되어 왔다. ‘정책연구소’가 선거에서 다양한 ‘정책이슈’들을 제기하면서, 정당간의 ‘정책이슈’ 경쟁을 주도해 나갈 때, 진정한 ‘정책정당’ ‘선진정치’를 구현할 수 있다. 이를 통해 정당정치 전반에 대한 국민들의 신뢰를 회복하고, 각 당이 ‘정책이슈’를 중심으로 국민들의 광범위한 참여와 지지를 새롭게 구축해낼 수 있다.

한국의 정당정책연구소들이 여야, 진보와 보수를 넘어 최소한 이와 같은 3대 핵심 기능을 담당해야만 당의 정치 이념 확립, 정책 선도, 시민정치 교육 강화와 같은 미래창조의 싱크탱크로 거듭날 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김영태. 2004. “독일의 정당친화적 정치 재단과 정치발전.” 중앙선거관리위원회 『각 정당의 정책연구소 창립 기념식 심포지엄』 발표논문.
- 박세일. 2005. “정당 정책연구소의 바람직한 역할.” 중앙선거관리위원회 주최 『정책 정당으로 가는 길』 세미나 발표 논문.
- 정광호. 2004. “미국 정책연구소(Think Tank)의 역할 분석.” 중앙선거관리위원회 『각 정당의 정책연구소 창립 기념식 심포지엄』 발표논문.
- 정진민. 2003. “정당개혁의 방향 : 정당구조의 변화를 중심으로.” 한국 정당학회 학술회의 발표논문.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』 제9권 제1호(통권 제15호)
- 황윤원 외. 2003. 『싱크탱크와 국가경쟁력』, 서울 : 나남 출판사.

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.

여의도연구소 개혁

— 콘라드 아데나워 재단의 관점에서 바라보는 제안 —

노베르트 에쉬보른 (獨 아데나워재단 한국사무소장)



여의도연구소 개혁

- 콘라드 아데나워 재단의 관점에서 바라보는 제안 -

노베르트 에쉬보른 (獨 아데나워재단 한국사무소장)

오늘 저에게 연설의 기회를 주신 여의도연구소에 이 자리를 빌어 진심으로 감사의 마음을 전합니다. 외부인에게 특히 저와 같은 외국인에게 내부의 조직 개혁에 관한 의견을 구하는 것은 쉬운 결정은 아닐 것입니다. 이에 여의도연구소의 임원진과 직원들의 열려 있는 생각을 알 수 있었습니다.

콘라드 아데나워 재단과 여의도연구소는 상호간에 추구하는 이데올로기가 유사하며 정치적으로도 우호 관계를 맺고 있습니다. 지난 2010년 여의도연구소와의 양해각서(memorandum of understanding MOU) 체결을 통해 콘라드 아데나워 재단과 제도적으로 좀더 긴밀하게 연계되어 있으며, 전문성과 책임감을 갖춘 협력이 이루어지고 있습니다. 콘라드 아데나워 재단이 내용적인 측면과 재정적인 측면을 후원하고 있는 여의도연구소의 행사는 이미 위와 같은 형태를 갖추고 있습니다. 오늘 우리는 한 걸음 더 나아가 정당의 싱크 탱크로서의 여의도연구소의 개혁에 대해 논의할 것이며, 향후 여의도연구소의 역할과 기여도에 관해 새롭게 규명하고자 합니다. 여의도연구소가 보여준 콘라드 아데나워 재단의 역할에 대한 신뢰에 다시 한 번 감사의 마음을 전합니다.

여의도연구소의 개혁 과정에서 독일 정당 재단을 모범 사례로 삼을 경우, 양국의 정치문화의 차이로 인해 독일의 모델을 1:1로 도입시키는 방식을 저는 추천하고 싶지 않습니다. 여의도연구소와 콘라드 아데나워 재단은 다른 과제를 가지고 있다고 생각합니다. 외교 정책의 적극적인 지원, 총 예산의 60% 이상을 해외 사무소에서 집행하는 점은 독일 정당 재단의 핵심적인 업무의 한 부분이며 재단의 존재의 의미이기도 합니다. 여의도연구소는 또한 여러 가지 의문점들이 있을 것입니다. 전반적인 콘라드 아데나워 재단의 역사, 업무방식 그리고 독일 기독교 민주당과의 관계에 대해 저에게 문의하신다면, 이런 복잡한 상황에 대해 말씀을 드리자면 하루의 시간도 부족할 것입니다.

여의도연구소의 개혁에 있어서 저의 의견은 외국의 사례로서, 여의도연구소와 새누리당이 한국의 중요한 목표그룹과 집중적으로 협력할 수 있도록 여의도연구소에 구체적이며 도움이 될 수 있는 방향을 제안하고자 합니다.

교황 요하네스23세(Johannes XXIII 1958-1963)는 20세기 가톨릭교의 위대한 개혁가로 개혁의 의미란 '모든 것을 듣고, 많은 것을 잊고, 일부를 개선하는 것'이라 말했습니다. 또한 아일랜드 출신의 작가 조지 버나드 쇼(George Bernard Shaw 1856-1950)는 '세상에서 내가 본 사람들 중 최고의 개혁가는 스스로 개혁하는 사람'이라고 말했습니다. 이 문구는 제게 이제부터 여러분께 헤드릴 수 있는 조언에 영감을 주었습니다.

무엇을 목표로 여의도연구소를 개혁해야 하는가?

여의도연구소의 홈페이지를 방문하면, 여의도연구소가 정당의 훌륭한 싱크탱크 역할을 수행하며 내부적으로도 구성이 잘된 조직이란 인상을 받을 수 있습니다. 여의도연구소는 비전을 가지고 있고, 분명한 목표를 설정했으며, 짜임새 있는 내부 조직체계를 갖추고 있습니다. 또한 다양한 간행물과 연구결과를 보여주고 있으며, 그 또한 모두 진중하고 의미 있는 결과물입니다. 홈페이지에서 제시하는 것처럼 여의도연구소가 운영된다면 개혁은 필요하지 않았을 것입니다.

그럼에도 불구하고 여의도연구소에서 개혁을 단행하신다면, 저는 그 원인이 여의도연구소의 책임자 분들이 여의도연구소의 구조와 업무방식, 그리고 무엇보다도 여의도연구소가 이루어 낸 결과물에 대해서 진심으로 만족하지 않는데 있다고 봅니다. 혹은 개혁을 통해 현재 충분히 활용되지 못하는 업무성과향상의 가능성을 기대하시는지요? 오늘 저는 이 자리에서 여의도연구소를 위한, 내부적 개혁을 이끌 수 있는 근본적인 변화의 열쇠가 무엇인지 찾을 수 있기를 바랍니다.

오늘 이 자리에서 외부 전문가 없이 여의도연구소가 개선해야 할 분야는 어디인지, 오직 여의도연구소 관점에서만 본다면 콘라드 아데나워 재단은 그저 입바른, 듣기 좋은 조언만 드릴 수 밖에 없을지도 모릅니다. 여의도연구소의 임원진들, 혹은 직원 여러분들께서, 저에게 지난날 여의도연구소의 성과물에 대해 알려주셨다면 아마도 조언을 드리기가 조금은 더 수월했을지도 모른다는 생각을 해 봅니다.

개혁은 단기간에 이루어 질 수 없습니다. 오늘 이 화합의 자리가 끝나기 전에 개혁안을 완성시킨다는 것은 사실상 어려운 일입니다. 하여 저의 경험을 바탕으로 말씀 드리자면, 여의도연구소는 지금부터 여름이 시작되기 전까지 일단은 모든 것을 그대로 두고, 충분한 고민의 시간을 가져야 할 것입니다. 외부의 압력 없이 충분한 고민의 시간을 거쳐 신중하게 연구소의 개혁안을 실행하실 수 있을 것입니다.

저는 지난 일 년간 여의도연구소와의 협력을 통해 여의도연구소의 업무방식을 접할 기회가 있었습니다. 그렇기에 연구소의 업무방식에 대해 조금이나마 알 수 있었습니다. 제가 연구소 개혁 전략에 관한 말씀을 드려도 된다면, 정치적인 내용을 다루기 보다는, 그 보다 먼저 연구소 내부의 업무방식과 조직체계를 비판적으로 검토해봐야 한다고 조언해 드리고 싶습니다. 이런 조직적 개혁안을 실현하기 위해선 여러 분야에서 다양한 변화가 필요합니다. 후에 제가 여러분께 소개해 드리고자 하는 것도 바로 이런 여러 분야의 다양한 변화를 수반한 과정들입니다.

문제분석

앞서 언급한 바가 있습니다: 현 상황에 대해 여의도연구소가 만족하고 있지 못하다면, 그래서 개혁을 추진 중이라면 우선적으로 정확한 문제분석에 나서야 합니다. 이것은 아주 중요한 과제이며 구체적으로 계획되어야 합니다. 독일에서는 흔히 주말에 평가워크숍을 진행합니다. 임원과 직원들이 함께 도시에서 조금 떨어진 외각에서 당일 내지 혹은 이틀 동안 집중적으로 문제분석에 대한 토론을 합니다. 도시에서 떨어진 곳이 아무래도 워크숍 중간에 집으로 돌아갈 확률이 적습니다. 함께 문제를 해결해나가고 여유있게 시간을 갖는다는 것은 목표달성을 위해서도 중요하지만 팀워크를 위해서도 필요합니다.

문제분석이라는 것은 참석한 모든 사람들이 빠짐없이 개인의 의견을 제시하며, 문제는 어디에 있는지, 개선점과 부족한 점은 무엇인지를 토론하게 됩니다. 모든 의견들은 기록되며 보드판에 붙이게 합니다. 그리고 난 후 모든 의견들은 주제별로 분류시켜 우선순위를 정합니다. 워크숍의 성과는 주제별로 체계화된 개혁 아젠다라고 볼 수 있습니다. 이것은 다음 단계를 위한 기본작업입니다. 문제분석에 있어 피드백 분석은 중요한 부분입니다. 여의도연구소 행사에 참여한 모든 분들에 대한 의견과 평가라고 볼 수 있습니다. 이것은 질문지, 이메일 또는 SNS 등 다양한 방식으로 이루어져야 합니다. 여의도연구소도 그 동안 정보를 수집하고 기록하였을 것이라고 믿습니다. 그렇지 않다면 문제분석에 있어 보완할 수 있는 좋은 방법이 될 수 있으니 도입하셔도 좋을 것 같습니다. 문제분석에 있어 가장 주의해야 할 점은 솔직한 대답에 대해 질타를 받거나 불이익을 당해서는 안됩니다. 개혁과정에 있어서 진솔한 대화가 오고 가지 않거나 직접적으로 문제들이 언급이 되지 않는다면 개혁의 의미는 없습니다.

목표설정

대부분의 개혁들은 목표가 분명하게 설정되어 있지 않기 때문에 실패하는 경우가 많습니다. 구체적인 목표가 없다면 목표를 달성하는데 있어 성공적인 전략 또한 없습니다. 목표와 전략이 없다면 직원들은 자신이 하는 일에 있어 방향성을 상실하게 됩니다. 목표설정은 문제분석이 가져다 준 결실이라고 볼 수 있습니다.

목표설정만 잘한다면 개혁의 첫 번째 단계는 성공적이라고 볼 수 있습니다. 여기에서는 너무 겸손하거나 지나친 포부는 금물입니다. 너무 소극적인 목표달성은 발전하는데 걸림돌이 되며 개혁하는데 있어 성공하기 쉽지가 않습니다. 너무 많은 욕심을 낼 경우에는 자신이 가지고 있는 역량과 자원을 과대평가하며, 체계를 잃게 되면서 아무것도 이루지 못하게 됩니다.

때로는 일년에 한 가지 목표를 달성하는 것조차 어려울 때가 있습니다. 반면에 일년에 열 가지 목표를 달성하는 경우도 있습니다. 적절한 목표를 설정하는 것이 무엇보다도 중요합니다. 목표 달성에 대한 예를 들면 달 마다 진행되는 정기적인 감사가 진행되어야 합니다. 개혁에 있어 “목표달성을 위해 현재 우리는 어느 위치에 있는가?”를 끊임없이 질문하며, 이에 대해 솔직하게 대답하는 것이 성공적인 개혁의 핵심입니다.

무엇보다 중요한 것은 임원진들께서 직원들이 목표달성을 할 수 있도록 책임감을 가지고 서면을 통해 협의를 하는 것입니다. 개혁과정에 있어서 또한 인적자원이 낭비되지 않도록 업무분담을 확실하게 하는 것이 좋습니다. 직위가 높아질수록 더 적극적인 참여가 요구되며 해당 사람들에게 동기부여를 통해 목표달성을 가능케 방향을 잡아줘야 합니다.

여의도연구소는 누구를 위한 것인가?

‘이해관계자’들은 여의도연구소로부터 무엇을 기대하는가?

여의도연구소의 업무가 공무상 명확할지라도 개혁과정에 있어 가장 중요한 목표대상이 누구인지를 설정하는 것과 개혁과정에서 대상자들의 요구에 맞춰 미래의 목표설정과 업무방식을 설정하는 것은 중요한 과제입니다.

이런 개념을 영어에서 흔히 ‘이해관계자 분석(stakeholder analysis)’이라고 합니다.

여의도연구소의 이해관계자들은 아래와 같다고 판단됩니다.

- 새누리당, 즉, 여기서: 대한민국 새누리당 당원
- 새누리당 국회의원
- 새누리당의 정부관계자
- 정치에 관심을 가진 젊은 층

여의도연구소는 이해관계자들이 명확하게 구분되어 있는지, 다른 이해관계자들은 없는지 정의해야 합니다. 이해관계자 정의가 명확하다면, 또한 다음과 같은 질문을 할 수 있습니다. 여의도연구소는 이들 이해관계자들에게 그들이 바라고, 필요로 하는 서비스를 정확하게 제공하고 있습니까? 이해관계자들과의 의사소통이 어떠한 상황인지 그리고 여의도연구소에서 제시하고 있는 자료가 이해관계자들에게 유익한 것인지 스스로에게 질문을 해 보시면 좋을 것 같습니다.

저는 여기서 두 가지 예시를 언급하겠습니다.

콘라드 아데나워 재단 한국사무소의 대표로서, 저는 전문성이 부족한 국회의원들을 만나는 기회가 종종 있었습니다. 작년 특정분야의 전문성을 갖춘 국회의원들, 예를 들어 외교, 금융, 경제, 법 분야의 전문 강연자를 초대하려고 계획했었습니다. 그러나 이 전문분야에 대해 자격을 갖춘 전문가를 추천 받는 것이 쉽지는 않았습니다. 과거 많은 한국의 교수들은 한국의 국회의원들이 업무수행에 있어 책임감이 결여되어 있다고 말했습니다.

독일의 경우 원내에는 각 분야에 이른바 '대변인'이 있습니다. 대변인은 국회의원이며, 집중적으로 몇 년간 그 분야에서 완벽한 전문가의 실력을 갖추게 됩니다. 그들은 당의 정책수립과 지역의 정책분야에 있어서 중요한 역할을 수행합니다. 그들은 각 당의 전문가로서 활동을 하고 있으며, 정당의 전문분야의 자격을 갖추고 있습니다. 이따금 정당은 특정 정치영역의 인물이 아닌 전문 능력을 갖춘 인물을 선택하곤 합니다.

독일의 콘라드 아데나워 재단과 한국의 여의도연구소는 공통점이 있습니다. 두 기관 모두 각 소속 정당의 국회의원들에게 어려운 주제에 대하여 정치적 조언을 하고, 그를 통해 정치가들이 올바른 결정에 도달할 수 있거나 혹은 최근 국회에서 소위 '택시법' 사례와 같은 잘못된 판단을 하지 않도록 도와줍니다. 당시 이명박 대통령의 택시법 거부권 행사는, 제 개인적인 의견으로 매우 올바른 선택이었다고 봅니다. 이런 택시법과 같은 법안도, 외부 조언을 통하여 개선될 수 있습니다. 당 지도자들은 국회가 잘못된 의사결정에 이르기 전에 외부 조언을 받아들여야 하며 국회의원들도 귀를 기울여야 합니다

새누리당의 미래를 생각한다면 무엇보다도 여의도연구소가 목표대상과 이해관계자인 "젊은 층"에 초점을 맞추는 것은 중요합니다. 저 또한 독일의 현 집권당인 기민당에서 24년간의 당원으로서 활동하였습니다. 이런 말씀을 드리는 것이 결례가 된다면 용서 부탁드립니다. 하지만 그 어떤 나라에서도 젊은 사람들이 새누리당에게 비판적인 견해를 가진 정당은 보지 못 했습니다. 제가 보았던 대부분의 부정적인 시각들은 새누리당은 부자를 위한 정책에만 관심을 가지고, 젊은 세대에 관심이 없다는 것이었습니다. 이러한 계기들을 통해 여의도연구소가 더욱 더 젊은이들의 요구에 부응해야 하며 장기적으로 젊은이들의 사회적 참여뿐만 아니라 새누리당에서의 활발한 활동을 할 수 있도록 키워나가야 할 것입니다. 그렇지 않다면 보수정당에 대해 거리를 두는 젊은 세대들이 성장하여 자칫 많은 유권자들을 잃을 수도 있을 겁니다. 지난 총선 때와 대통령선거에서 보여주듯이 많은 젊은이들과 고학력자들이 야당을 뽑은 이러한 양상을 우려하지 않을 수가 없습니다.

콘라드 아데나워 재단의 경우 아시아에서 "콘라드 아데나워 재단 젊은 정치인 양성학교"(KASYP)라는 프로그램을 진행 중입니다. 이 프로그램은 정기적으로 특정 주제를 가지고 정치와 관련된 일에 매진하는 젊은이들에게 프로그램을 제공하고 있습니다. 향후 이들이 정치와 사회 곳곳에서 중요한 역할을 수행할 수 있는 역량을 길러주는 것이 프로그램의 목표입니다.

독일에서는 이러한 측면이 조금 발전된 것 같습니다. 방법론에 있어서도 온라인 교육을 기본으로 하고 있습니다, 왜냐하면 정치교육 또한 트렌드가 변하기 때문에 전통방식인 세미나와 간행물에서 인터넷강연과 현장 상호참여학습을 선호하는 추세입니다.

아무래도 주중에는 사람들이 힘들게 일하고 나니 주말까지 세미나실에서 지루한 강연을 듣고자 하지 않을 겁니다.

여의도연구소는 스스로 목표대상을 명확히 설정하고, 이들을 대상으로 설문을 통해 직접 만족도 조사부터 개선방안까지 분석해야 합니다. 이러한 방법들을 통해 연구소개혁이 가능할 것입니다. 어떤 측면에서는 여의도연구소는 기업에 가까울 수도 있다는 생각을 합니다. "시장이 요구하는 바에 부합하지 않는 자, 경쟁을 이길 수 없으리라."

최상위 원칙으로서의 최고 수준의 인력과 프로젝트:

‘여의도연구소 브랜드’ 키우기

성공적인 개혁에 대해 얘기할 때, 무엇을 하는 지 보다 어떻게 하는 지가 중요하지 않게 다뤄지는 경향이 있습니다. 타의에 의해 이루어진, 종이로만 존재하는 개혁은 의미가 없습니다. 누군가 미리 써놓은 ‘레시피’를 단순히 베낄 수 있는 경우가 항상 존재하는 것은 아니지만, 이런 아이디어를 모방하는 사람은, 그 실수까지 따라 하기 마련입니다. 그렇기 때문에 여의도연구소만을 위한 특별한 전략이 가장 최선의 선택일 것입니다. 시류에 적합하면서도 조직개편을 위한 목표성 수립, 특히 한국의 젊은이들에게 호감을 살 수 있는 세련된 이미지, 이 두 가지가 바로 키워드입니다.

한국은 아주 많은 교육기관을 가진 나라입니다. 많은 연구소가 높은 퀄리티를 가지고 있지만, 모든 기관이 높은 평가를 받고 있는 것은 아닙니다. 민주시민교육기관에 있어서 중요한 것은, 기관이 하고 있는 프로젝트가 좋은 명성을 얻고 있느냐입니다. 문제점이 많다고 국민에게 인식되어 있는 정당이라면, 무엇보다도 정당소속교육기관에 더 많은 노력을 기울여 의심할 여지 없이 좋은 평판을 받을 수 있는 프로그램을 만들어 내야 합니다. 이미 한국에는 높은 수준의 교육을 받은 지식인과, 국제적 다양한 경험을 한 학자들이 많기 때문에 큰 어려움 없이 이를 수 있을 꺼라 생각합니다. 허나 이러한 지식인과 학자들의 대부분이 정치와, 정치인 그리고 정치적 교육기관에 대해 매우 큰 선입견을 갖고 있으며 그들과 협력한다는 데에 회의적인 입장을 취한다는 문제가 있습니다. 그렇기 때문에 여의도연구소와의 협력이 매우 의미 있는 것이라는 인식을 심어주는 것이 바로 여의도연구소의 향후 과제라고 생각합니다.

여의도연구소는 개선을 위해 어떠한 것을 할 수 있는가?

콘라드 아테나워 재단의 관점에서 볼 때 사람이 중요한 역할을 한다고 생각합니다. 저는 여의도연구소의 소장이 평균 일년마다 바뀐다고 알고 있습니다. 잦은 교체로 인해 콘라드 아테나워 재단에서는 소장의 교체에 대한 정보를 추후에 알게 되는 경우도 있었습니다. 여의도연구소 소장은 그 여타 기관과 마찬가지로, 때로는 적극적인 소장이 임명되기도 하고 그렇지 않은 분이 임명된다고 비춰집니다. 즉 모든 소장들이 같은 열정을 가지고 있지는 않습니다. 어떤 이들에게는 이 자리가 오히려 부담으로 다가올 수도 있을 거라 생각합니다. 이 같이 짧은 임기 동안 지도력을 기대하기란 어렵습니다. 하지만 이것은 연구소를 성공적으로 운영하고 저명한 싱크탱크로 키워가기 위해서는 중요합니다. 이러한 짧은 임기기간 내 가시적인 성과를 낸다는 것은 거의 불가능하다고 판단됩니다.

콘라드 아테나워 재단에서는 재단의 총재가 선출되기까지 많은 고민이 있습니다. 여의도연구소와 마찬가지로 선발에 있어 정치지도자들이 영향력을 가지고 있습니다. 저희는 원로 정치인, 즉 승진에 연연해 하지 않은 은퇴를 앞둔 정치인들을 선호했기에 좋은 결과를 얻을 수 있었습니다. 왜냐하면 이들은 훨씬 더 여유를 가지고 있으면서 솔직한 입장을 밝힐 수 있기 때문입니다. 이러한 이유에서 재단업무에 전적으로 임할 수 있으며 대외적으로도 상당히 효과적입니다. 정치에 오랜 기간 동안 몸 담은 사람이기 때문에 신뢰를 줄 수 있으며 연구소에도 많은 도움을 주리라 생각합니다.

그렇기 때문에 초선 정치인보다는 어느 정도 지명도가 있는 원로정치인이라면 더욱 더 좋습니다. 말할 것도 없지만 대표가 법에 위배되는 행위로 인해 언론에 노출되는 것 또한 부정적인 영향을 미칩니다. 이것은 훌륭한 파트너를 찾는데 있어서도 걸림돌이 되며 여의도연구소라는 브랜드 이미지에도 타격을 입게 됩니다. 그러한 이유에서 신중한 선발은 무엇보다도 중요합니다.

콘라드 아테나워 재단에서는 대표의 임기는 2년이며 연임이 가능합니다. 선출은 콘라드 아테나워 재단 이사회에서 진행이 됩니다. 이것은 일종의 재단의회로서 구성원은 전. 현 고위공직자인 정치인, 정치적 방향을 함께하는 학자 및 경제대표자들입니다.

외부의 업무를 맡는 대표자가 있다면 젊고 활동적인 책임자를 두어 내부의 업무를 전적으로 맡기는 것도 필요합니다. 이로 인해 내적 업무에 대한 동력이 이루어져야 합니다. 구성원들을 이끌며 동기를 부여하며, 여의도연구소의 목표가 높은 질적 수준을 달성하도록 도와줘야 합니다. 가장 이상적인 인물은 국회 및 정부업무에 경험이 있다면 금상첨화일 것입니다. 새누리당 내에서도 좋은 인맥관계가 중요합니다.

실례가 되지 않는다면 당대표께도 한 말씀 올리겠습니다. 여의도연구소개혁에 있어서의 당 대표의 역할은 많은 사람들이 생각하는 것 보다 훨씬 크고 중요하다고 생각합니다. 현 메르켈 총리

도 콘라드 아데나워 재단 이사회의 회원으로서 국내 및 해외에서 활동을 활발히 하고 있습니다. 여의도연구소의 성공에 있어서도 당대표께서 핵심적 역할을 해주시길 부탁드립니다. 여기에는 진정성을 갖춘 개혁의지와 참여, 원내대표부로부터의 여의도연구소에 대해 적극적인 지원이 따라야 성공적인 개혁이 이루어질 것입니다.

여의도연구소 소장에 대한 기대와 요구가 높아질수록 직원들은 동기부여가 되며 좋은 성과를 이룰 수 있을 겁니다. 이것은 또한 이해관계자들의 이미지에도 좋은 영향을 줄 것입니다.

당대표의 잦은 방문은 여의도연구소의 중요성을 상징하는 것이라고도 생각하며 정치적 지원을 받고 있다는 것입니다. 그렇다고 해서 여의도연구소와 정당이 늘 같은 입장을 가질 필요는 없다고 생각합니다.

보수적인 가치와 이념을 매력적으로 바꾸기: 여의도연구소의 미션

독일 정당재단들의 특징은, 중립적이지 않으며 독일의 정치적 다원주의를 대표합니다. 각자의 교육사업을 통해서 헌법에 기초한 다양한 정치적 방향을 대표하여 자기만의 가장 이상적인 해결 방식과 다수를 끌어들이고자 합니다. 독립적 특징을 가진 정당재단들, 즉 정당과의 정치적 방향을 함께 하면서 동시에 분리되어있다는 점은 각기 다른 정치적 설득력을 가졌지만, 자유민주주의 질서 속에 이념적 경쟁을 할 수 있는 것이 가능합니다. 이러한 평화적 결합, 다양한 정치관의 통합, 그리고 이해관계는 정당의 의미에 더욱 힘을 실어줍니다. 민주주의와 정당은 자유로운 사회에서 뗄 수 없는 관계입니다. 서로가 꼭 필요한 존재입니다.

여의도연구소는 한국사회에서 보수적 관점을 가진 정당기관으로서 위의 언급한 과제들을 앞으로 해결해야 할 것입니다. 여의도연구소에서 콘라드 아데나워 재단의 도움이 필요하시면 언제라도 연락 바랍니다.

민주시민교육과 정책개발 중심의 정당 정책연구소를 기대하며

박명호 (동국대/정치학)



민주시민교육과 정책개발 중심의 정당 정책연구소를 기대하며

박명호 (동국대/정치학)

- ◎ 정당 정책연구소의 새로운 역할과 방향성 정립을 위한 고민과 결단의 시기에 필요한 세미나로서 향후 여의도연구소뿐만 아니라 우리나라 정당 정책연구소의 역할과 기능에 대한 새로운 계기가 되는 세미나임
- ◎ 특히 국내최초 정당 정책연구소인 여의도연구소에서 자신의 고민과 갈등을 공론화하여 대안을 모색하려는 노력은 바람직하다고 보임
- ◎ 김형준 교수님의 발제문에 전체적으로 동의하고 우리나라 정당 정책연구소의 미래방향과 지향점을 적절하게 요약하고 있으며, 구체적 실천방안에 대해 공감함
- ◎ 특히 정당 정책연구소 간 정책토론회 의무화는 정책선거의 실현을 위해 당장 실행되어야 한다고 보임
 - 나아가 정책연구소 간 정책토론은 ‘정례화’하고 분야별로 동시다발적으로 진행되도록 하여야 함
 - 정당 정책연구소 간 정책토론회는 선거기간과 비(非)선거기간을 구분하지 않고 진행되어야 함
- ◎ 정책연구소의 정치적 중립성 또는 “정치적 입김 최소화”는 ‘동전의 양면’으로 고민이 필요한 부분이라고 생각됨
- ◎ “연구소 이사회 구성시 정치적 입김 최소화”와 “현역의원의 연구소 최고 책임자 취임금지” 방안은 정책연구소의 자율성 또는 독자성을 유지하는 방안으로 사료됨.
 - 그러나 정당의 정책연구소가 정당의 단기적 필요 또는 정치적 상황에 따른 다양한 단기적 요구사항을 전혀 무시할 수 없다고 할 수 있음
 - 따라서 정책연구소 책임자 또는 정책연구소 지도부의 정치력과 의지가 정치기구로서의 정책연구소의 지위 및 기능과 자율적 연구기구로서의 정책연구소의 기능과 지위 간 조화를 이루는데 결정적 역할을 할 것으로 생각됨
 - 이를 위해서는 무엇보다 정당 지도부의 의지가 중요하며 정책연구소 책임자의 역할이 중요함
- 같은 맥락에서 정당 정책연구소의 향후 기능과 역할 등과 관련하여 몇 가지 고민사항이 있을 수 있고 다음과 같은 방향이 바람직하다고 생각됨

- 정당과 정당 정책연구소 간 역할분담을 통한 정책연구소의 효율적이며 효과적인 기능정립을 시도할 필요가 있음
- 즉, 의정활동 지원과 당면정책 현안 등에 대한 대응은 당에서 담당하고, 중장기적 정책대안마련과 향후 정당의 가치지향 등은 정책연구소에서 담당하도록 할 필요가 있음
- 물론 정책연구소에서 정당의 단기적 정치적 필요에 대한 대응작업에서 전적으로 분리될 수 없는 것이 현실이나, ‘정무담당 부소장’과 ‘정책담당 부소장’의 이원화를 통해 정책연구소의 기능을 조정하는 것도 고려할 수 있음
- 향후 우리나라 정당 정책연구소의 기능은 정책과 시민정치교육을 중심으로 발전되어야 함
- 하지만 현행 정당법은 정당 정책연구소의 기능을 정책연구개발로 제한하고 있어 정당 정책연구소의 활동영역 확장이 불가능한 상황임
- 따라서 정당법의 개정을 전향적으로 검토할 필요가 있음
- 앞으로 시민정치교육은 정당의 지지층 확산은 물론 우리나라 민주정치발전을 위한 중요한 초석을 놓는 기능을 수행할 것으로 판단됨
- 다만 이 과정에서 정당의 당파성과 민주정치과정 참여자 교육이라는 공통성 간 조화를 어떻게 구현할 것이냐가 관건임

■ 결론적으로 향후 우리나라 정당 정책연구소는 민주시민 교육과 가치개발과 가치구현을 위한 정책개발 중심으로서 역할과 기능을 정립해야 함

여의도연구소에 바란다!

전영기 (중앙일보 논설위원, JTBC 메인앵커)



여의도연구소에 바란다!

전영기 (중앙일보 논설위원, JTBC 메인앵커)

〈1〉 ‘도요타의 렉서스’ 같은 여의도연구소

- (1) 독보적 전통 18년= 민자당, 신한국당, 한나라당, 새누리당 개체발생은 되풀이 되어도 변함없이 이어지는 유전자 같은 것. 유전자 안에 연속개체의 정체성이 고스란히 담겨있어.
- (2) 정당 연구소의 가치= 후보 연구소(국가미래연구원, 바른정치연구원, 지방자치연구원)는 집권과 함께 사라짐. 당밖 이념정책 연구소(한반도선진화재단, 아산정책연구원, 김대중재단, 노무현재단, 희망제작소, 사회디자인연구소, 사회민주센터……)는 주로 ‘정치의식 시장’을 겨냥하고 있음. 집권(執權)과 용권(用權)을 겨냥한 고도로 응집된 ‘권력 연구소’는 정당 연구소 밖에 없음. 탄탄한 예산.

〈2〉 정권을 이끄는 기획의 산실

- (1) ‘융합형 정치인’의 등장= YS의 정치적 기여 가운데 하나는 이재오, 김문수 같은 인물을 1996년 총선에 데뷔시킨 것. 여의도연구소의 과학적 여론조사에서 비롯된 자신감이 바탕. 좌파운동+보수국익의 융합. “민족 보다 위대한 대한민국” 가치의 탄생. 이제 자학적 역사관에 기초한 폐쇄적 민족주의 인간형에서 긍정적 역사관에 기초한 개방적 한국인이라는 새로운 인간형의 탄생이 필요. 이 새로운 인간형의 탄생에 여의도연구소가 기여해야 함.
- (2) ‘정당개혁의 시작’= 선거관련 여론조사의 정확성, 분석력 확보. 여의도연구소의 역사성과 객관성이 정당개혁을 시작하는 자격을 부여함.

〈3〉 ‘평양 노동당’을 극복하겠다는 시야의 확보

박근혜 정권 이후= 박근혜 정부가 ‘복지 개혁’, ‘경제민주화 개혁’에 성공한다면 한국내 좌우, 심리적 양극화가 정치적으로 극복될 수 있음. 그 다음 정부의 시대적 요청은 ‘남북통합’ 혹은 ‘남북통일’일 것임. 남북통합 혹은 남북통일을 한국 정권적 차원에서 가장 집중적으로 연구해야 할 곳은 여의도연구소임. 노동당을 어떻게 극복할 것인가가 여의도연구소의 비전, 시야 속에 들어와야 할 것임. (민주당 정책연구소 역시 이 문제가 제1의 과제가 되어야 할 것임.) 이는 차기 집권과 밀접히 연관돼 있는 주제라고 봄. 시대정신의 문제.

<4> 차기 집권의 밑그림 경쟁

- (1) 정책으로 집권하는 시대의 도래= 2012년 선거의 특징. 새누리당과 민주당을 극복하고 정계개편을 노리는 각종 정치세력, 정책세력, 이념세력이 연구소 이름으로 등장하고 있음. 새로운 정당의 탄생 가능성. 우습게보다간 큰 코 다칠 수 있음.
- (2) 당 밖 연구소들과 경쟁과 협력= 수백 개 국가정책 연구집단, 기업연구소, 단체연구소, 사설 정책연구소들을 리스트업해 협조 시스템을 만들어 총체적 국익창출을 도모할 필요 있음. 70억 예산의 어마어마한 힘.
- (3) 거미줄 같은 '풀뿌리 정치학습 조직' 확충= 오프라인 의사소통이 단절된 사회. 반사회 소멸로 지역공동체 와해. 기형적인 온라인 과잉 사회+과대표된 특정 시민사회의 폐해. 여의도 연구소 기획으로 전국적인 정당조직 혁신해 신지역공동체 정치운동을 펼칠 야심을 가져보면 어떨까.

정당 정책연구소 기능과 역할 검토 및 발전방안 모색

이현출 (국회입법조사처 심의관)

정당 정책연구소 기능과 역할 검토 및 발전방안 모색

이현출 (국회입법조사처 심의관)

I. 싱크탱크의 기능

- 정부입법자와 시민 사이의 중재자 기능을 하며 국가와 사회의 현안들이 정책에 반영될 수 있도록 공론의 장을 여는 기능
- 공공정책에 관한 연구, 아이디어 제공, 분석 및 정책수립과정에서의 영향력 행사
 - 아이디어와 새롭게 부각되는 정치, 사회 문제들을 정책이슈로 전환하는 기능
 - 이슈 및 정책 등을 해석하여 미디어가 보도할 수 있도록 도와줌으로써 국내외적 현안에 대한 (대중, 정책입안자) 이해를 높이는 기능
- 다양한 포럼 등을 통하여 전문가들 간의 아이디어 및 정보의 교환의 장을 마련
 - 사회 다양한 이슈들에 대한 이슈 네트워크 형성

II. 정당정책연구소 활동 평가

1. 정당정책연구소 전략실행의 장애요인

- 비전·목표 장애: 목적과 정책방향이 추상적이고 불분명하고, 조직구성원간 비전과 목표가 공유되지 않음
- 인적 장애: 안정적 정책산출과 정책의 질을 담보할 전문연구인력의 충원과 네트워킹의 부족 및 정책개발에 따른 유인 부족
- 자원 장애: 정당정책연구소의 비전, 목표와 실행 전략이 상호 연계되지 않음
- 관리 장애: 조직 인적자원 및 재정적 자원의 상당수가 장기적 정책개발이 아닌 단기적 정치적 대응에 투입

2. 평가의 요약²⁾

- 비전 목표의 측면: 정당의 싱크탱크로서의 비전과 목표 결여
 - 정책연구소 지출 중 정책개발비 비중이 지속적 감소 추세: 2011년 여의도연구소와 민주정책연구소의 정책개발비 비중은 21.3%, 23.9%
 - 연구소 활동중 연구정책개발 실적이 차지하는 비중이 하락하는 추세
 - 여의도연구소와 민주정책연구소의 활동중 연구정책개발이 차지하는 비중은 13.2%, 15.6%에 불과
 - 총선, 대선 등 선거국면에 필요한 매니페스토 개발 기능 취약
 - 국회의원의 의정활동 심의기능 강화를 위해 정책위와 연계된 연구개발 기능 취약
 - 정책연구개발 과제의 주제별 비중을 살펴봐도 정무/정치, 외교통상통일, 행정안전 등 특정분야에 집중되는 경향을 보여 종합정책연구기관으로서의 기능 약화
- 인적 측면: 전문연구인력 부족으로 전문성 취약
 - 전문연구원 특히 박사석사 급의 전문 인력은 감소하는 추세를 보임. 특히 2011년의 정책연구원의 연구인력은 2009년과 2010년에 비하여 심각히 악화됨
 - 연구인력 감축은 곧바로 정책연구소 연구역량의 하락으로 이어짐
 - 연구정책개발 과제 추진주체의 비율을 보면 자체연구의 비중이 지속적으로 상승하고 있음. 광범위한 주제를 모두 자체 연구인력만으로 수행할 때 정책의 전문성을 고려할 때 개선이 필요한 부분임
- 자원의 측면: 비전, 목표와 실행 전략이 상호 연계되지 않음
 - 비전과 목표의 명확한 부각이 없는 상황에서 추진전략 수립에 어려움이 있음
 - 정당의 정책비전, 의정활동의 전략 또는 정책적 지향점 등 방향 수립이 필요
- 관리운영의 측면: 중장기적 비전제시 기능 미흡
 - 연구개발 과제들의 기간별 비중도 초단기와 단기부분에 집중되어 중장기적 차원에서 우리 사회 문제해결의 방향제시 기능 미흡

Ⅲ. 정당정책연구소 발전을 위한 과제

- 목표와 비전의 수립
 - 정당과 국회, 그리고 정부 사이에서 무슨 역할을 할 것인가?
 - 총선과 대선 국면에서 정당연구소는 무슨 역할을 하였는가?

2) 이 내용은 한국정당학회가 중앙선거관리위원회의 의뢰를 받아 수행한 “2011년도 정책연구소 연간활동실적 분석”의 일부를 발췌함

- 정당은 국민의 이익집약과 표출에 그 기능이 있음. 과거에는 대중정당 모델에 따라 주어진 또는 대표하는 사회적 계급이나 집단의 이익을 대변하면 되었음. 그러나 오늘날은 사회적 균열구조가 매우 유동적이며 사회변화 속도가 빠른 상황에서 유권자의 이익 또한 고정적이지 않고 매우 가변적임
- 사회변화의 흐름을 예지하고 국가정책 방향을 선점할 때 유권자의 지지를 확보할 수 있음. 2010년 지방선거 이후 무상급식 논란은 우리 사회가 신자유주의 이후 나타난 양극화 등 많은 문제에 대한 대응방향을 제시하는 과정에서 등장한 문제임. 그러한 사회적 변화에 대해 정당연구소가 전문가들의 의견을 수렴하고, 정책방향에 대한 보고서를 발간하여 정당의 정책방향의 궤도를 수정하는 데에 어떤 역할을 수행하였는가?
- 따라서 정당정책연구소는 국가의 중장기적 비전과 단기적 의정활동 이슈에 대한 정당의 대응방향을 제시하는 기능을 수행하는 것으로 비전과 목표를 제시하여야 할 것임 (Heritage Foundation, Finger wagging, telling the government what to do)

○ 전문성 확보

- 중앙당과 연구소간 인력 충원의 불투명성으로 연구소의 전문성 담보에 어려움이 있음
- 중장기적 안목에서 전문가의 충원과 전문 싱크탱크와의 네트워킹 등을 통하여 정책생산 및 분석 능력을 키워나가야 할 것임
- 인건비에 집중된 예산을 정책연구개발비 비중을 늘려 나가는 방향으로 재편성하여야 할 것임

○ 재정자립도 제고

- 정당연구소 기금의 대부분이 국고보조금에서 충당됨으로 연구소가 독립성을 가지고 정책개발에 주력할 수 없는 현실임
- 정책연구소가 정당조직이 아닌 독립적인 연구조직으로 거듭나기 위하여 다양한 방식의 재정충원 제도가 논의되어야 할 것임
- 국고보조를 직접 정당연구소에 제공하는 방안과 연구소 후원제도를 도입하여 후원금 모금과 매칭으로 국고보조를 하는 방안도 생각할 수 있을 것임

○ 정당과 연계

- 오늘날 정당의 외연이 좁아지고 정당 지지기반의 유동성 강화로 전통적 당원개념의 지지자 확보에 어려움이 예상됨
- 따라서 정책적 연대 또는 지지자 형성을 위하여 정당연구소가 나서는 방법을 모색해볼 수 있을 것임
- 정당에서 대통령후보 경선 국면에서 캠프를 중심으로 전문가의 이합집산이 이루어지는 점을 감안할 때 정당연구소 차원에서 전문가 네트워크를 형성하여 정권 창출 시 주요직에 배출함으로써 전문가들의 참여 유인을 높이는 방안 검토
- 독일 정당연구소에서 시행하는 민주시민교육을 학생 등 청년 유권자 대상으로 실시하는 방안

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

MEMO

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.