

발 간 등 록 번 호

34-9760871-100032-14

2009년도

정책연구소 연간활동실적 분석집



중앙선거관리위원회

본 내용은 정책연구소의 효율적인 정책연구·개발활동 방안을 모색하기 위하여 한국정당학회(성신여대 서현진 교수, 서울대 강원택 교수)에 의뢰하여 작성한 내용입니다.

2009년도 정책연구소 연간활동실적 분석집

CONTENTS

Part 1	2009년도 정책연구소 연간활동실적 분석	5
	I . 평가 추진배경과 평가 근거	7
	II . 정책연구소의 현실과 발전에 대한 기존 논의	10
	III . 평가내용 및 방법	16
	IV . 정책연구소 활동 평가	19
	V . 향후 정책연구소 발전을 위한 제언	52
Part 2	정책연구소 연간활동실적 보고/여의도연구소(한나라당)	61
Part 3	정책연구소 연간활동실적 보고/민주정책연구원(민주당)	153
Part 4	정책연구소 연간활동실적 보고/자유정책연구원(자유선진당)	305
Part 5	정책연구소 연간활동실적 보고/미래전략개발연구소(친박연대)	337
Part 6	정책연구소 연간활동실적 보고/새세상연구소(민주노동당)	369
Part 7	정책연구소 연간활동실적 보고/사람희망정책연구소(창조한국당)	413
Part 8	정책연구소 연간활동실적 보고/상상연구소(진보신당)	439

Part 1

2009년도 정책연구소 연간활동실적 분석

I. 평가 추진배경과 평가 근거

1. 평가 추진배경
2. 평가 추진근거

II. 정책연구소의 현실과 발전에 대한 기존 논의

1. 정책연구소의 의미와 역할
2. 정책연구소의 문제점과 개선 방안

III. 평가내용 및 방법

1. 평가 내용
2. 평가대상 및 방법

IV. 정책연구소 활동 평가

1. 정책연구소의 수입·지출 내역
2. 정책연구소의 활동형태별 분류
3. 연구·정책개발 활동실적 분류
4. 토론회 등 개최실적 분류
5. 교육 연수 활동실적 분류
6. 정책홍보 활동실적 분류
7. 간행물 등 자료발간 실적 분류

V. 향후 정책연구소 발전을 위한 제언

1. 전체적인 평가
2. 제언

〈참고 문헌〉

평가 추진배경과 평가 근거

1. 평가 추진배경

정당의 정책연구소는 2004년 3월과 2005년 8월 개정된 정당법에 의해 정책 정당화를 촉진한다는 취지에서 설립되었다. 정당법에 의하면 정치자금법상 국고에 의한 “보조금배분대상 정당은 정책의 개발, 연구를 촉진하기 위하여 중앙당과는 별도 법인으로 정책연구소를 설치·운영하여야 한다”고 명시되어 있다(정당법 제38조). 또한 개정된 정치자금법에 의하면 정당에 지급되는 국고보조금의 30% 이상을 정당 정책연구소에 지급하도록 하고 있다(정치자금법 제28조).

이와 같이 정당의 정책개발을 위한 연구소 설치와 운영자금에 대한 제도적 장치가 마련된 것은 정당개혁을 열망하는 시대적 요청이 있었기 때문이다. 역대 우리나라 정당은 인물과 파벌중심 조직으로서 이합집산의 역사를 반복하였고, 민주화 이후 지역주의가 심화되면서 지역정당이라는 비판에 직면해왔다. 특히 선거 때가 되면 특정 인물이나 지역인사를 당선시키기 위해 사조직처럼 급조된 새로운 정당이 생겨나거나 기존 정당이 분열 또는 합당되기도 했다. 네거티브 캠페인과 금권 조직 선거의 대표 조직으로 인식되면서 정당에 대한 국민의 불신은 심화되었다.

선거 외 평상시에도 지구당과 같은 정당조직은 돈 먹는 하마로 불리면서 고비용 저효율 정치의 대표적인 예가 되었기 때문에 늘 정치개혁의 우선순위에 해당되었다. 또한 의원들의 법안 발의와 가결 비율이 정부제출안과 비교하여 현저하게 낮은 상황에서 원내정당은 의원들의 입법과 정책 활동을 돕는 조직이라기보다는 정쟁만 일삼는 패거리 정치 조직으로서의 인상이 강했다.

이런 정당의 모습에 대한 실망과 비난이 쏟아지면서 정당의 책임정치 실현과

정책정당으로서의 변화를 요구하는 시대적 목소리가 높아졌다. 깨끗하고 생산적인 정치를 실현하여야 한다는 요구가 증가함에 따라 국민의 요구를 정책에 반영할 수 있는 정당의 독자적인 제도적 장치가 필요하다는 정치권의 인식도 높아졌다.

동시에 정당에 대한 국고보조금이 정책개발보다는 인건비 등 당의 운영경비로 낭비되던 것에 대한 지적도 있었다. 당시에 각 정당이 국고보조금 총액의 20% 이상을 정책개발비로 사용하도록 규정하는 법이 있었으나 거의 모든 정당이 이를 지키지 않았다(김용호 2001, 321). 이렇듯 국민의 세금이 공익을 위해 사용되지 못하는 도덕적 해이 현상을 바로 잡기 위한 장치가 필요했던 것이다.

이렇듯 정책연구소는 국민의 세금을 방만하게 쓰고 선거승리나 현안 중심으로 급조된 정책을 내놓는 정당의 낡은 모습을 변화시키고자 생겨난 조직이다. 즉, 정책연구소는 정당정치의 선진화와 정책정당 그리고 책임정당의 구현을 목적으로 중장기적 안목을 갖고 심도 있는 연구와 정책 개발을 담당하는 별도의 상설 연구기관으로 설립된 것이다. 따라서 정책연구소의 가장 중요한 역할은 체계적이고 전문적으로 정책을 연구하고 개발하는 것이다.

정책연구소가 법인등록을 한 이후 2005년부터 현재까지 매년 연간 운영과 활동 실적에 대한 평가가 이루어져 왔다. 정책연구소가 제도화된 것이 불과 몇 년 전임에도 불구하고 평가를 실시하는 이유는 정책연구소의 역사가 짧기 때문에 발생하는 시행착오와 문제점을 발견하고 개선책을 마련하려는 것이다. 이를 통해 궁극적으로 연구소 활동이 보다 효율적이고 민주적으로 이루어지도록 하려는 것이다.

구체적으로 평가를 실시하는 주요 목적을 세 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정책연구소가 설립목적에 충실하게 운영되고 적합한 활동을 벌이고 있는가를 평가하기 위함이다. 둘째, 국민의 세금으로 운영되는 정책연구소이므로 운영 실태를 분석하여 납세자들에게 정책연구소의 현주소를 알리고자 함이다. 셋째, 매년 지속적으로 평가를 실시함으로써 기존 보고서에서 지적되어 왔던 문제점이 얼마나 개선되었는지를 점검하기 위함이다.

2. 평가 추진근거

정책연구소의 활성화와 정책 경쟁을 담보하기 위해 평가를 추진하는 근거는 다음과 같다. 정당법 제35조에 의해 정당의 정책연구소는 매년 연간 활동실적을 중앙선거관리위원회에 보고하고, 그것을 당해 정당의 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개하여야 한다. 같은 법 규정에 의해 중앙선거관리위원회도 보고받은 연간 활동실적을 당해 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공개하여야 한다.

정책연구소의 현실과 발전에 대한 기존 논의

1. 정책연구소의 의미와 역할

정책연구소는 학문적 연구와 지식을 바탕으로 정책수립이나 이와 관련된 아이디어를 생산하는 일종의 싱크탱크(Think Tank)로서 정당의 방향성을 제시하고 새로운 정책대안을 만들어내는 핵심기관이다. 선진국들은 정책 개발이나 대안 제시와 관련된 업무를 수행하는 수많은 싱크탱크를 보유하고 있으며 미국과 독일은 의회나 행정부의 정책결정에 직접적인 영향력을 발휘하는 정당연구소도 확보하고 있다.

하지만 국가보조금을 받는 법정기구로서 정책연구소는 우리나라와 독일에만 존재한다고 볼 수 있다. 우리나라보다 의회정치의 역사가 긴 일본을 비롯하여 동아시아 주요 국가에서 정당부설 정책연구소를 운영하고 있는 나라는 없다. 정당정치의 본산인 유럽의 경우 독일이 정당정책연구기관 제도를 가지고 있는 유일한 국가이다. 오스트리아, 프랑스, 네덜란드, 그리고 스웨덴의 일부 정당들이 정책연구소를 설립하여 운영하고 있지만 그 영향력은 크지 않다. 따라서 우리와 가장 비슷한 제도를 가지고 있는 독일의 경우를 먼저 살펴보면, 역사가 오래된 독일의 정당연구소들은 운영방식에서 우리와 차이가 있다. 독일의 경우, 정당들이 기금을 출연하여 연구재단을 설립하였으며 정부는 이들 재단에 국고보조금을 지원하지만 기업과 시민들로부터 기부금을 받는 등 자체 재원의 확보를 위한 제도가 활성화되어 있다.

또한 독일 정당의 연구재단들은 정파적 이익을 초월하여 공익적 성격과 독립성이 보장되어 있다. 정당과 정치재단은 친밀성과 독립성을 동시에 갖는데 독립성은 정당과 재단의 활동영역에서 구분된다. 정당의 임무가 정권획득을 통해 정치적 신념과 계획을 현실정치에서 실천하는 것이라면, 재단은 정책에 대한 숙고와

인식을 담당하는 임무를 수행한다. 즉 재단의 활동은 정치적 성격을 띠지만 정치권의 압력과 정치현안에서 자유로운 활동으로 민주주의의 지속적 발전과 안정을 도모하는 장기적 안목에서 이루어진다는 것이다.

예를 들면 기민당의 아데나워 재단은 이런 임무를 학술연구, 정책 분석, 역사자료 보관 및 전시, 국제협력 등 다양한 활동을 통해 수행하는데 특히 정치교육을 통해 국민을 민주시민으로 양성하는 것이 이 재단의 핵심 활동이다(크라프트 2007). 아데나워 재단처럼 각 정당연구재단의 연구 활동은 특성화되어 있는데 사민당의 프리드리히 에버트 재단은 노사관계, 자유민주당의 프리드리히 나우만 재단은 지방자치, 녹색당의 하인리히 뵐 재단은 환경문제에 연구역량을 집중하고 있다.

한편 우리나라나 독일처럼 국가지원금을 받는 정책연구소는 아니지만 정당 싱크탱크의 대표적인 사례는 미국 공화당의 헤리티지재단과 민주당의 브루킹스 연구소이다. 이들 연구기관의 경우, 이념적 성향이 각각의 정당과 밀접할 뿐이지 실제로 조직적으로나 재정적으로 정당과는 전혀 연계되어 있지 않다. 미국의 정당들 또한 연구소들의 이념적 성향을 떠나 정책대안들이 자신들에게 도움이 된다고 판단되면 서슴없이 채택하고 또 직접적인 도움을 요청한다.

특히 미국 브루킹스연구소는 90년의 역사를 지니고 있는 대표적 싱크탱크로서 비영리, 비당파적인 조직이다. 공공정책 이슈에 대한 연구와 분석을 통해 미국 정부기관의 수행능력을 높이고 공공정책의 수준을 향상시키는 것이 목표다. 따라서 주요활동은 경제, 외교정책, 거버넌스의 주제를 중심으로 연구 활동을 하는 것이며 부수적으로 교육과 정책홍보 활동도 한다.

연구소의 운영 면을 살펴보면, 재정은 자선단체, 기업, 그리고 개인들의 기부와 협조를 통해 이뤄지며 기금은 주로 연구와 교육에 쓰이고 있다. 연구 인력들은 대부분 독립적으로 다양한 프로젝트를 수행하기 때문에 연구중심 기관이고 학자들의 집단으로 평가받는다. 대학기관과 차이점은 이론에 치우치지 않고 공공정책 분야에 대한 실용적인 연구주제를 수행한다는 것이다. 연구실적은 2년의 기한으로 준비되는데 연구내용은 학회, 공무원이나 관계자에 알려지게

된다. 또한 연구내용은 전문가의 견해로서 정책수립에 필요한 정보를 제공하고 그 정보가 정책이나 법률에 반영되는 형식을 취한다.

이와 같이 독일과 미국의 사례를 살펴본 결과를 정리하면, 정책연구소는 정파적 성격이 있지만 공익적 성격이 강하며 재원과 연구 인력을 자율적으로 확보함으로써 전문연구기관으로서의 독립성이 강하다. 가장 핵심적인 정책연구소의 역할은 각 정당의 이념 및 정강에 부합하는 정책을 개발하는 것으로 이를 통해 정당의 지지와 정권획득의 기반을 마련해준다. 동시에 장기적 안목을 갖고 정책을 연구 개발함으로써 민주주의와 공공정책 수준을 향상시키는 국가적 비전을 제시하는 것이다.

이를 위해 정책연구소가 수행하는 기능은 크게 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째, 학문적 연구와 정책개발을 통해 정당에 입법 아이디어와 함께 정책조언을 제공한다. 또한 연구내용은 최고 지도자, 의원, 공무원 등 정책수립 관계자에게 제공되어 정책이나 법률에 반영된다.

둘째, 외부 전문가와의 네트워크를 형성함으로써 정책개발에 필요한 조언과 자문을 주고받는 통로역할을 한다. 또한 일반 국민의 의사를 수시로 파악하고 정책에 반영할 수 있는 네트워크를 형성함으로써 정당과 국민을 연결하는 기능을 수행한다.

셋째, 교육기능을 통해 정당의 정체성에 동조하는 지지자들을 육성하고 결집시킬 뿐 아니라 궁극적으로 정치적 충원의 기반을 조성한다. 즉 당원과 공직선거 후보자(예비후보자 포함)에 대한 정치교육 및 훈련 기능을 수행한다. 또한 일반 국민들을 대상으로 정책에 대한 교육과 홍보를 실시함으로써 정당의 지지기반을 확고히 할 뿐 아니라 정치적 관심과 참여를 독려하고 민주주의 가치를 수호하는 공익차원의 기능을 한다.

2. 정책연구소의 문제점과 개선 방안

정당정치 선진화와 정책정당화를 위한 목적으로 우리나라에서도 정책연구소가 설립되었고 2009년 현재 7개 정당의 정책연구소들이 중앙선거관리위원회에 등록되었다. 우리나라의 정책연구소와 독일의 정당정책재단은 법정기구라는 성격과 국고보조금을 통한 안정적 재원의 확보라는 차원에서 공통점을 갖고 있지만 그 위치와 운영방식은 매우 다르다.

지난 몇 년간 우리나라 정책연구소들을 평가한 기존의 보고서에 따르면, 우리 연구소들은 기금의 대부분을 정당지원금에 의존하고 있으며 정체성도 소속 정당과 일치되어 개별 연구소가 갖고 있는 특성이 없다. 게다가 정당의 잦은 이합집산으로 인하여 정책연구소의 생명력도 짧아 그나마 개별 연구소의 정체성을 발전시킬 시간적 여유조차 갖기 어려운 경우도 있다. 특히 정책개발이 연구소의 가장 중요한 기능이라고 할 때 우리나라의 정책연구소는 정책수요와 공급이라는 양 측면에서 환경적으로 큰 어려움에 직면하고 있다.

먼저, 정당이 연구소의 육성과 활용을 통해 정책정당화를 실현하려는 의지를 보이지 않았는데 이는 우리나라 정당정치에서 정책수요가 그리 많지 않기 때문이다. 정당들은 선거를 정책대결로 치르지 않고 폭로나 흑색선전 등 소위 바람에 의존한 선거운동을 전개하고 있다. 정당들의 의정활동도 정책을 구체화하는 입법 활동과 상호 대안제시를 통한 정책대결이 아니라 정부입법을 강행처리하려는 여당과 이를 무조건 막으려는 야당 사이의 정쟁과 이에 따른 파행의 악순환이 되풀이되고 있는 실정이다.

또한 정책공급 측면을 살펴보면 정책수립과 관련된 자료와 정보를 행정부와 산하 연구소들이 거의 독점하고 있으며 해당분야에 대한 전문성과 연구능력에서 정책연구소가 그들을 능가하지 못한 것이 현실이다. 최근에는 대기업 연구소들이 막대한 자금동원력을 활용하여 장기과제를 통해 거시적인 정책방향을 제시하고 있다. 게다가 지난 1990년대부터 특정분야의 NGO들이 매우 구체적인 정책을 개발하여 제시하고 있다. 이들과 비교해 볼 때, 정책연구소들은 막대한 국고보조를 받고 있음에도 불구하고 전문성의 한계와 자금, 그리고 여론형성의 기술 부족 등으로 유권자들에게 깊이 인식될만한 정책 산출 활동에 미흡했다.

이런 문제점을 해결하기 위해 여러 가지 대안이 제시되었는데 첫 번째 정책수요의 문제는 정당 자체나 정당정치 풍토와 문화가 변해야 해결되는 문제이다. 그러므로 여기서는 두 번째로 지적된 문제점을 중심으로 정책연구소가 직접적으로 당면한 문제점과 기존 연구자들이 제시한 해결 방안을 다음과 같이 요약하였다.

첫째, 재정 자립성이 강화되어야 한다. 정당 부설로 설립되어 운영되는 정책 연구소들은 기본적으로 연구소 재원이 소속 정당으로부터 배분되고, 자체적으로 조달할 수 있는 능력이 한정되어 있어서 운용의 자율성과 독립성을 확보하는데 한계를 갖고 있다. 지나친 정당보조금에 대한 의존은 연구소를 독립적 연구조직이 아닌 정당조직으로 인식되게 하는 문제점이 있다. 이를 해결하기 위해서는 무엇보다 정책연구소들이 정당보조금 비중을 줄이고 자율적으로 재원을 늘려가는 노력이 필요하다. 또한 정책연구소에 지급하는 국고 보조금을 중앙당이 아니라 연구소에 직접 보조하도록 국고보조금 배분방식을 변화시켜야 한다.

둘째, 전문성이 강화되어야 한다. 예산 규모에 비해 정책연구소의 연구와 정책 개발 실적은 양적이나 질적으로 모두 미흡한 실정인데 그 근본 이유는 중앙당이 잉여 인력을 연구소에 배당함으로써 전문 인력을 충원하는데 한계가 있기 때문이다. 따라서 인력 충원의 독립성이 확보되어야 하고 충원된 연구 인력이 생산적인 정책 연구를 할 수 있는 정책 경쟁 환경을 제도적으로 조성할 필요가 있다. ‘연구 위원 정책 실명제’를 채택하여 연구소가 발간하는 각종 보고서나 출판물이 누구에 의해 작성되었는지를 공개할 필요가 있다.

또한 기존 보고서에 의하면 정책 연구와 개발이 주로 정치 현안에 편중되는 경향이어서 중요한 정책쟁점이나 장기 정책과제에 대한 명쾌한 방향이나 해답을 제시하지 못했다. 또한 연구 정책 개발의 분야별 활동 실적은 통일외교통상, 정치, 재정경제 분야에 집중된 반면 교육, 복지 등 민생분야의 연구 활동은 미미했다. 따라서 이런 정책개발의 정치화 현상을 지양하고 연구소가 제시한 정책 아이디어나 전략이 여론과 언론의 조명을 받고 나아가 입법화되는데 실질적인 영향을 미치도록 전문성을 강화해야 한다.

셋째, 연구 결과물의 객관성과 과학성을 담보하기 위해 중앙선관위에 학계,

전문가들로 구성된 ‘정책연구소 평가위원회’를 설립하고, 그 결과를 국민에게 공개하는 방안을 채택할 필요가 있다. 정책분석과 대안을 제시함에 있어서 구체적인 과학적 증거와 방법론이 뒷받침되고 수준 높은 학술지에 게재될 수 있을 정도로 연구의 질을 확보할 수 있기 때문이다. 정당의 정책연구소는 전문적 연구를 통해 정책방향을 제시해야 하며 정책연구소들의 연구 활동 업적을 비교·평가할 수 있는 평가단 구성을 제도화할 필요가 있다.

넷째, 해외 정책연구재단과의 국제교류에 주력해야 한다. 미국·독일·일본 등의 정당 연구재단 및 정당협력 연구기관들과의 적극적인 국제교류에 나서야 한다. 이를 통해 연구의 전문성을 확보해야 한다.

다섯째, 정책 네트워크를 구축하고 활성화해야 한다. 정책연구원은 연구사업과 교육 사업에 사회 각계와의 네트워크를 활용해야 한다. R&D사업을 직접수행하면서도 아웃소싱과 네트워크를 활용하여 사회각계 전문가들의 의견이 수렴될 수 있는 창구를 확보해야 한다. 특히, 국내외 국책연구소, 기업연구소, 국내외 정치재단 등과 함께 국가전략 등을 논의하는 국제컨퍼런스를 수시로 개최할 필요가 있다. 또한 연구원들이 직접 행정부에 진출하거나 의회나 행정부의 고위 정책결정자들을 초청하여 각종 토론회를 개최하고 이들에게 정책자문을 해주는 형식으로 정책연구소가 추진하는 정책이 형성되도록 영향력을 행사할 수 있다.

여섯째, 정책연구소는 미국의 경우처럼 일반 국민에 대한 여론형성을 통해 정책과정에 영향을 미칠 수 있다. 즉 일반 국민과 지지자를 대상으로 보고서, 학술지, 정책메모, 의회청문회 참석, 공공포럼 개최, 미디어마케팅을 통해 정책을 홍보하고 이에 영향을 미칠 만한 여론을 형성하는 것이다.

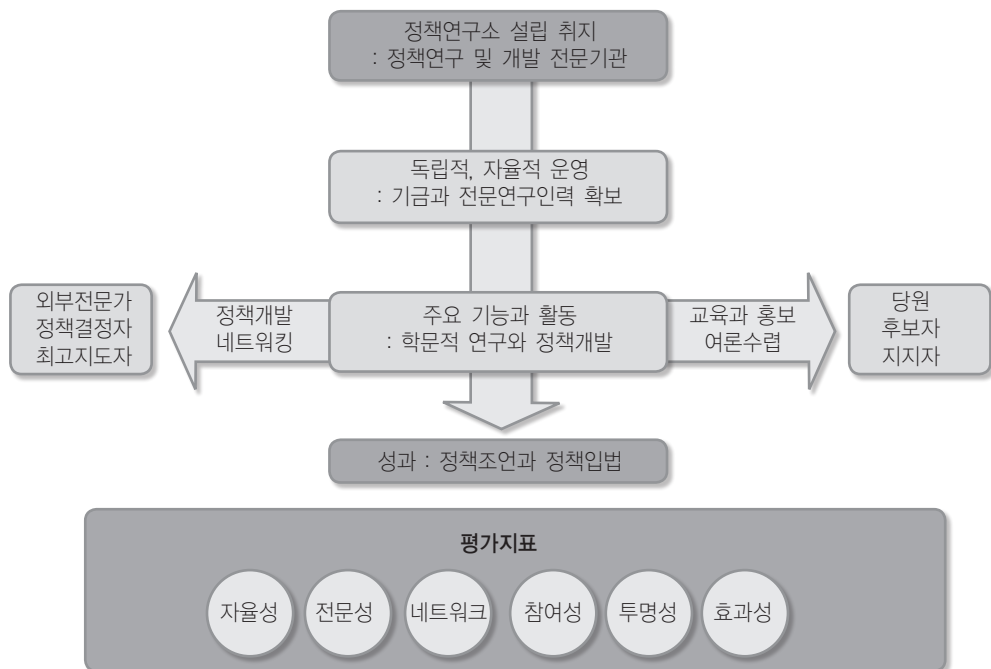
이와 관련하여 연구소의 재량에 따라 온라인 정책참여 및 의제 설정기능을 활성화해서 열린 광장을 지향해야 한다. 정책연구원은 사이버공간의 활용을 극대화하여 당 내외 정책관계자와 분야별 전문가, 지지자그룹, 그리고 다양한 계층의 국민들이 참여할 수 있는 공간을 제공하는 기능과 정책의 효용에 대한 상호대화를 통해 비판과 개선방향을 수렴하여 보다 우수한 연구 성과를 이룰 수 있는 열린 정책 광장의 토대를 마련해야 한다.

평가내용 및 방법

1. 평가내용

앞에서 미국과 독일 사례를 중심으로 살펴본 정책연구소의 핵심 역할과 기능을 <그림 1>과 같이 정리하였다. 정책연구소의 설립 목적은 정책 연구 및 개발을 전문적으로 담당하는 것이다. 전문성을 강화하기 위해 연구소의 운영은 기금을 독립적으로 마련하고 전문 연구 인력을 확보하는 등 비영리적, 자율적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 정책연구소는 학문적 연구와 정책개발, 정책네트워크 구축, 정치교육과 홍보 기능을 수행하기 위해 여러 가지 활동을 한다. 이런 활동의 결과는 정책조언과 정책입법이라는 성과로 나타난다.

<그림 1> 정책연구소의 운영과 활동에 대한 평가지표



이 보고서에서는 2009년 정책연구소의 운영 실태와 활동 실적을 <그림 1>에 정리된 내용을 중심으로 평가하고자 한다. 특히 정책연구소들이 기존 보고서에서 지적된 문제점들을 개선하고 ‘전문성 강화를 통한 정책형성력 제고’라는 목표에 좀 더 근접하는 운영과 활동을 했는지를 평가해 보고자 한다. 평가내용을 좀 더 체계적으로 정리하기 위해 자율성, 전문성, 네트워크, 참여성, 투명성, 효과성 등 굿 거버넌스(Good Governance) 지표를 사용하였다.

2. 평가대상 및 방법

평가대상은 2009년 현재 중앙선거관리위원회에 등록된 7개 정당의 정책연구소들이다. 한나라당의 여의도연구소, 민주당의 민주정책연구원, 자유선진당의 자유정책연구원, 친박연대의 미래전략개발연구소, 민주노동당의 새세상연구소, 창조한국당의 사람희망정책연구소, 진보신당의 상상연구소이다. 평가 자료는 이들 7개 정책연구소가 중앙선거관리위원회에 제출한 「2009년도 정책연구소 연간활동실적보고서」 및 「2009년도 정치자금 회계보고」이다.

본 보고서에서는 2009년 정책연구소의 운영과 활동이 설립목적에 맞는 방향으로 이루어졌는지, 기존 보고서에서 지적되었던 문제점이 보완되었는지를 평가함에 있어서 정부조직이나 국제기구의 굿 거버넌스(Good Governance) 실태 평가에 사용되는 지표를 적용하고자 한다.

굿 거버넌스 개념은 원래 UN, World Bank, EU 등 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안된 개념이다. 이 개념은 신자유주의적 경제개혁, 기술관리주의적 행정개혁, 서구 자유민주주의적 정치개혁 등 특정 가치 및 목표를 지향하는 개념으로서 해외 원조의 효과를 극대화하기 위해 국제기구를 중심으로 다양한 국가들이 협력하는 방안으로 제시되어 왔다 (Demmers et al, 2004).

현재 굿 거버넌스 개념은 정치, 행정, 국제관계, 경제, 시장, IT 등 다양한 분야로 확대되어 사용되고 있다. 정치 분야에서는 정부조직이나 기관 등 다양한 정치

행위자들에 대한 평가 뿐 아니라 이런 행위자들 간의 관계나 특정 정책에 대한 결정과정과 집행결과를 평가하는 요소로도 활용되고 있다.

그런데 굿 거버넌스를 측정하는 데 필요한 요소는 각 분야와 이슈별로 또는 국가적 맥락과 특정 시점에서 다르다. 예를 들면, UN, World Bank, EU 등 국제기구에서 사용하는 굿 거버넌스는 개발원조 사안에 집중되어 효율성을 강조한다. 이에 대해 정치적 문제를 단순히 기술적 또는 관리적 문제로 처리하다 보니 정책결정과정의 민주성 등에는 무관심하다는 비판을 받아왔다(Nanda 2006). 임성학 외(2007)의 연구는 한국적 굿 거버넌스를 측정할 수 있는 세부지표는 국가로부터의 자율성, 전문성, 참여성, 다양한 행위주체들의 네트워크, 분권화, 정책결정과정의 효과와 효율성, 책임성 등이라고 주장한다.

이와 같이 굿 거버넌스를 측정하는 요소는 다르지만 보편적으로 참여성, 투명성, 자율성, 반응성, 분권화, 네트워크, 조정력, 전문성, 효과성, 효율성 등은 핵심적인 평가요소이다. 이런 여러 가지 굿 거버넌스의 평가 요소 가운데 우리나라 정당 정책연구소의 운영 실태와 활동실적을 평가하는데 현실적으로 사용 가능한 요소를 선택하여 <표 1>과 같이 평가요소와 항목을 만들었다.

<표 1> 평가 지표

평가요소	평가항목
자 율 성	<ul style="list-style-type: none"> •재정 자립도는 어느 정도인가? •내부 인력이 자율적으로 총원되는가?
전 문 성	<ul style="list-style-type: none"> •내부 전문 인력이 어느 정도 확보되었는가? •전체 지출 중 정책개발비 비중은 어느 정도인가? •전체 활동 중 정책 연구 및 개발 비중은 어느 정도인가? •전문성이 요구되는 연구 수행 비중은 어느 정도인가? •전문 간행물이나 출판물이 어느 정도 있는가?
네 트 워 크	<ul style="list-style-type: none"> •외부 전문가로부터의 자문 네트워크가 있는가? •다른 전문가 집단들과 정책연대가 형성되었는가? •당원, 지지자들과의 공식 네트워크가 있는가?
참 여 성	<ul style="list-style-type: none"> •일반인, 당원, 지지자 등이 정책개발 과정에 참여할 수 있는 통로가 있는가? •새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가? •다양한 의견 수렴을 위한 사전조사나 활동을 했는가?
투 명 성	<ul style="list-style-type: none"> •연구소 운영실적과 회계 자료가 공개되고 있는가? •회의록이나 국회보고 등 자료가 공개되는가?
효 과 성	<ul style="list-style-type: none"> •연구 개발된 정책이 당 공식정책으로 채택된 비율은? •입법사례와 비율은?

정책연구소 활동평가

1. 정책연구소의 수입·지출 내역

(1) 2005-2009 변화와 지속성

2005년부터 2008년까지 기존의 정책연구소 평가에 따르면, 수입과 관련된 문제로 가장 많이 지적된 사항은 총 수입 중 정당지원금 비율이 너무 높다는 것이다. 지출과 관련된 문제는 예산에 비해 사용하지 않은 예산이 많고 정책개발비 비중이 작다는 점이다. 이런 지표는 연구소가 정책개발에 소홀하거나 다른 용도로 예산이 사용될 가능성을 나타내기 때문에 시급하게 개선될 점으로 지적되었다. 여기서는 이런 문제점들이 개선되었는지를 다음과 같이 살펴보았다.

〈표 2〉 2005년 ~ 2009년 수입·지출 내역

(단위 : 백만원)

연도		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
내역	연구원	106	107	143	141	154
	수입					
	정당 지원금	8,778	8,960	10,166	7,354	12,642
	기타 수입	262	697	1,475	20	670
	전년도이월금	1,023	1,915	2,129	485	1,565
	합계	10,063	11,572	13,770	7,859	14,877
	지출	7,502	9,446	11,701	6,294	13,845
	잔액	2,561	2,126	2,069	1,565	1,033
	잔액비율	25%	18%	15%	20%	6.9%

〈표 2〉를 보면 지난 5년간 정책연구소들의 수입-지출 내역을 알 수 있다. 먼저 정책연구소의 수입 부분을 보면, 이전과 비교해 볼 때 큰 변화가 없다. 매년 정책연구소의 가장 큰 수입원은 정당지원금인데 총 수입 중 정당지원금이 차지하는 비율은 2005년 87%, 2006년 77%, 2007년 74%, 2008년 94%, 2009년 85%로

약간의 변동이 있다. 하지만 수입의 대부분을 정당지원금에 의존하는 추세는 현재까지 계속되고 있다.

다음 예산운용과 관련하여 2009년도 정책연구소들의 잔액비율을 보면, 6.9%로 이전의 잔액비율 15% ~ 25%와 비교해 볼 때 매우 낮아졌다. 이처럼 정책연구소들이 이전에 비해 적극적으로 예산을 집행한 것은 정책연구소들이 활발한 활동을 한 결과로 해석될 수 있다. 활발한 활동을 한 사실만큼 중요한 것은 예산을 정책개발비에 얼마나 지출하였는가 하는 것이다.

정책연구소의 정책개발비와 비중에 어떤 변화가 있었는지를 살펴보기 위해 2008년과 2009년 자료를 비교해보았다. 정당의 이합집산과 신생정당의 출현으로 인해 2005년부터 2007년까지 5개 정당연구소들이 존재하였으나 2008년부터 2009년까지는 7개 연구소들이 활동을 하고 있다. 따라서 여기서는 연구소별 정확한 비교가 가능한 2008년과 2009년 자료만 살펴보았다.

〈표 3〉 정책연구소의 정책개발비 비중

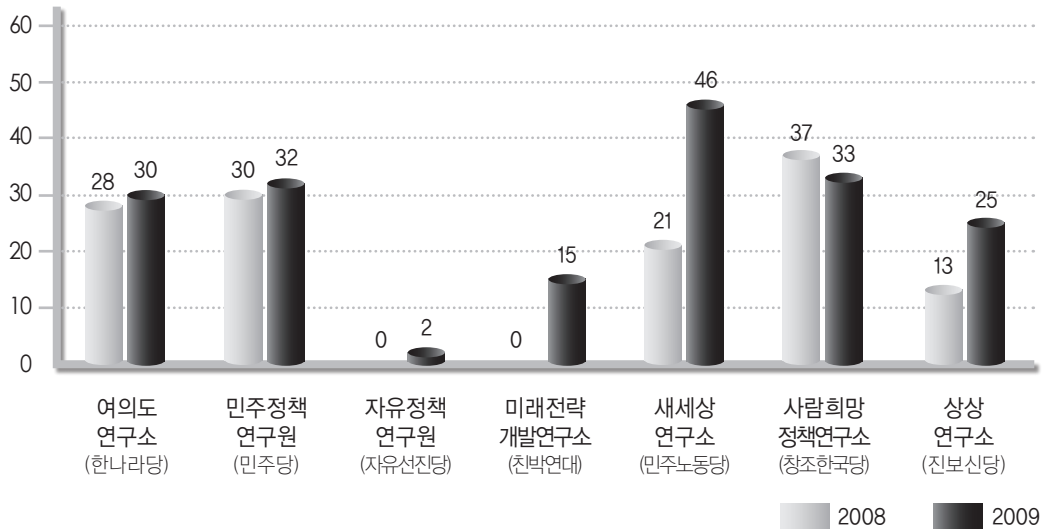
(단위 : 백만원)

연 구 소 명	2008년		2009년	
	정책개발비	비율(%)	정책개발비	비율(%)
여의도연구소 (한나라당)	1,070	28	2,111	30
민주정책연구원 (민주당)	403	30	1,336	32
자유정책연구원 (자유선진당)	0.7	0.001	24	2
미래전략개발연구소 (친박연대)	0	0	82	15
새세상연구소 (민주노동당)	77	21	239	46
사람희망정책연구소 (창조한국당)	34	37	88	33
상상연구소 (진보신당)	13	13	60	25
총 계	1,597	25.4	3,940	28.5

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 전체 정책연구소의 정책개발비는 2008년 15억 9,700만원에서 2009년 39억 4,000만원으로 대폭 증가했다. 따라서 7개 정책연구소의 평균

정책개발비는 2008년에 2억 2,800만원인데 비해 2009년에는 5억 6,300만원으로 3억 원 가량 증가했다. 매년 전체 지출에 대한 정책개발비 비중도 2008년 25.4%에서 2009년 28.5%로 3.1% 포인트 증가한 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 정책연구소별 정책개발비 비율(%) : 2008년 ~ 2009년 비교



정당별로도 차이는 있지만 〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이 정책개발비 지출 비중이 증가하는 추세가 발견된다. 2008년 대비 2009년 정책개발비 비중은 여의도 연구소와 민주정책연구원 그리고 자유정책연구원에서 2% 포인트 증가했다. 미래 전략개발연구소, 새세상연구소, 상상연구소에서는 12% ~ 25% 포인트까지 그 증가폭이 훨씬 더 컸다. 사람희망정책연구소에서만 4% 포인트 감소한 것으로 나타났다.

또한 정책연구소의 전문성을 평가하기 위해서는 정책개발비를 얼마나 지출하는가도 중요하지만 정책 연구기능을 수행하는데 필수적인 전문 연구 인력을 얼마나 확보하고 있는지를 살펴보는 것도 중요하다. 〈표 2〉에 나타난 추세를 보면, 연구 인력의 경우 2005년 106명에서 2009년 154명으로 대폭 늘어났다. 하지만 이는 신생 정당의 출현으로 연구소 숫자가 증가했기 때문이며 실제적으로는 정책연구소 당 평균 연구원은 2005년 21명, 2009년 평균 22명으로 큰 변화가 없어 보인다.

(2) 2009년 정책연구소 예산 집행과 연구인력 현황 분석

〈표 4〉를 보면 2009년 정책연구소의 수입과 지출 내역을 알 수 있다. 2009년 7개 정당 정책연구소는 총 148억 7,700만원의 수입을 확보하였으며 그 중 138억 4,500만원을 지출하여 약 7%의 잔액을 남겼다. 정당별로는 한나라당과 민주당 등 원내 다수 의석을 확보한 정당의 정책연구소들이 소수 정당 정책연구소들에 비해 활발하게 예산집행을 하였다.

〈표 4〉 2009년 정책연구소의 수입·지출 내역 분석

(단위 : 백만원)

연구소	내역	수입			지출				잔액
		정당지원금	기타수입	합계	인건비	정책개발비	기타	합계	
여의도연구소 (한나라당)	6,454 (90.9%)	640	7,094	3,822 (54.7%)	2,111 (30.2%)	1,059	6,992	102 (1.4%)	
민주정책연구원 (민주당)	3,883 (87.3%)	564	4,447	2,422 (58.7%)	1,336 (32.4%)	371	4,129	318 (7.2%)	
자유정책연구원 (자유선진당)	654 (56.5%)	504	1,158	684 (59.5%)	24 (2.1%)	438	1,146	12 (10.4%)	
미래전략개발연구소 (친박연대)	636 (99.8%)		636	327 (59.1%)	82 (14.6%)	144	553	83 (12.9%)	
새세상연구소 (민주노동당)	573 (67.7%)	272	845	212 (40.7%)	239 (46.1%)	69	520	326 (38.5%)	
사람희망정책연구소 (창조한국당)	227 (52.2%)	209	436	96 (35.1%)	88 (32.5%)	87	271	165 (37.7%)	
상상연구소 (진보신당)	215 (82.4%)	46	261	153 (65.2%)	60 (25.3%)	21	234	27 (10.3%)	
합계	12,642	2,235	14,877	7,716	3,940	2,189	13,845	1,033 (6.9%)	

전체 수입총액 중 국고보조가 대부분인 정당지원금은 126억 4,200만원으로 수입의 85%를 차지했고 나머지 기타 수입이 15%를 차지했다. 기타 수입은 대부분 전년도 이월금 15억 6,500만원으로 10.5%를 차지하며 그 밖의 수입은 6억 7,000만원으로 4.5%를 차지했다.

정당별로 보면, 여의도연구소, 미래전략개발연구소, 민주정책연구원, 상상연구소가 정당지원금 비율이 80 ~ 90%대로 높은 편이고 자유정책연구원, 새세상연구소,

사람희망정책연구소의 비율은 50 ~ 60%대로 낮은 편이다. 정당지원금을 제외한 나머지 수입원은 대부분 전년도 이월금이였다.

자유정책연구원과 사람희망정책연구소는 그 밖의 수입이 각각 4억 원과 1억 3,500만원이며 그 비율이 35%와 31%로 다른 연구소에 비해 월등히 높았다. 따라서 기타 수입이 수익사업을 통해 얻어진 것인지 살펴보았다. 하지만 아쉽게도 자유정책연구원의 경우 차용금 변제 등의 수입이었고 사람희망정책연구소의 경우도 중앙당 대여금과 사무실 보증금 반환금 등이였다.

정책연구소의 지출부분은 인건비와 사무소 설치 및 운영비로 구성되는 기본경비, 정책개발비, 조직활동비, 그 밖의 경비를 포함한 정치활동비, 그리고 지원금으로 구성되었다. 이 중 정책연구소들이 지원금으로 지출한 자금은 없으며 가장 많이 지출한 부분은 대부분 기본경비다. 특히 인건비 비율이 높는데 새세상연구소와 사람희망정책연구소를 제외한 다른 연구소들은 50%이상을 인건비로 지출했다.

정치활동비 중 가장 큰 지출 비율을 차지하는 것은 정책개발비다. 정책개발비는 앞서 언급했듯이 정당별 편차가 큰 데 새세상연구소는 전체 지출의 46%를 정책개발비로 지출한 반면 자유정책연구원은 2.1%만을 지출했다. 또한 자유정책연구원과 사람희망정책연구소는 그 밖의 경비로 각 각 25%와 31%를 지출했는데 주로 중앙당으로 부터의 대여금이나 차용금을 상환한 비용이였다.

요약하면, 정책연구소들은 수입의 대부분을 정당보조금에 의지하고 있으며 그 밖의 수입은 없었다. 지출부분에서도 인건비와 사무소 설치 및 운영비 등 기본경비가 차지하는 비중이 현저하게 높은 현상이 거의 모든 정책연구소에서 나타났다.

〈표 5〉에는 2009년 정책연구소의 연구진 현황이 정리되어 있다. 연구진 숫자를 보면, 정책연구소의 취지에 맞게 정책개발을 담당하는 전문 박사급 인력을 가장 많이 확보한 연구소는 민주정책연구원이다. 반면 전문 인력을 가장 적게 확보한 연구소는 미래전략개발연구소로 석박사급 연구원이 한 명도 없다. 각 연구소마다 인건비로 가장 많은 예산을 지출을 하고 있었는데, 이런 정당별 전문 인력 수와 비율의 차이는 인건비 지출액과는 별로 연관성이 없어 보인다.

〈표 5〉 2009년 정책연구소의 연구진 현황

연구소	내역	인건비 (단위 : 백만원)	연구원(단위 : 명)				직원 (단위 : 명)
			박사	석사	기타	합계	
여의도연구소 (한나라당)		3,822	10	16	32	58	0
민주정책연구원 (민주당)		2,422	17	12	24	53	0
자유정책연구원 (자유선진당)		684	5	5	6	16	10
미래전략개발연구소 (친박연대)		327	0	0	3	3	7
새세상연구소 (민주노동당)		212	1	4	6	11	0
사람희망 정책연구소 (정조한국당)		96	2	2	1	5	0
상상연구소 (진보신당)		153	1	7	0	8	0
합계		7,716	36	46	72	154	17

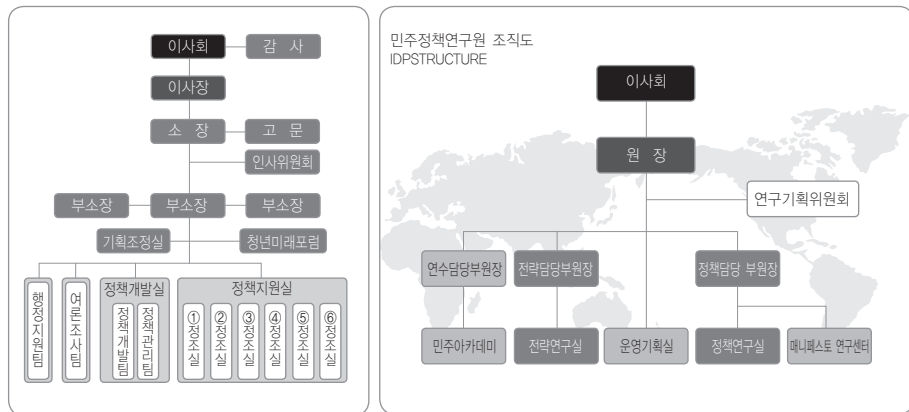
또한 인건비 지출 총액을 단순히 연구진과 직원 수를 합산한 기준으로 산술적으로 나누면 1인당 인건비는 여의도연구소 6,600만원, 민주정책연구원 4,600만원, 자유정책연구원 4,300만원, 미래희망연대 3,300만원, 새세상연구소, 사람희망 정책연구소, 상상연구소는 모두 1,900만원이다. 연구소마다 1인당 인건비의 차이는 매우 커 보인다. 하지만 이런 기초적 자료만으로는 실제로 연구진에게 지불되는 연구비와 처우에 대해 알 수 없기 때문에 인건비의 실효성을 제대로 평가하기 어렵다.

또한 각 연구소가 제출한 연구진에 대한 자료만으로는 정책 연구와 개발에 적합한 전문 인력을 충분히 확보하고 있는지를 평가할 수 있는 근거가 부족했다. 그래서 여의도연구소와 민주정책연구원의 홈페이지를 방문했는데, 아래 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이 두 연구소는 전문연구기관으로서 정책연구개발조직을 갖추고 있다. 하지만 전문 연구진들에 대한 정보는 매우 부족했다. 여의도연구소 홈페이지에서 정책개발팀을 누르면 정치행정, 통일외교안보, 경제, 사회문화 팀 연구위원

이름과 연락처만 확인가능하다. 민주정책연구원의 경우도 연구기획위원회이라는 코너에 위원장과 외부 이사들의 프로필만 공개되고 정책연구실의 연구진은 이름과 전화번호만 나온다.

정책연구소가 자율적으로 내부인력을 충원할 수 있는 능력이 있는지, 전문 지식을 생산할 능력이 있는 전문가 집단을 확보하고 있는지, 그리고 자체적으로 전문 정보와 지식을 생산할 수 있는 조직이 마련되어 있는지 등을 평가할 수 있도록 연구진의 채용과정, 학력, 경력, 전문 분야, 연구실적 등에 대한 자료가 공개되면 좋을 것이다.

〈그림 3〉 여의도연구소와 민주정책연구원 조직도



2. 정책연구소의 활동형태별 분류

(1) 2009년

정당의 정책연구소를 법제화한 가장 큰 이유는 정당정치를 정책대결로 유도함으로써 정당 간 과도한 정쟁을 지양하고 정책정당화를 통한 정치선진화를 이룩 하자는 것이다. <표 6>에는 2009년에 정책연구소들이 취지에 맞게 활동을 하였는지를 살펴본 결과가 정리되어 있다.

〈표 6〉 정책연구소의 활동형태별 분류 분석

(단위 : 건)

연구소 활동형태	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
연구·정책 개발실적	68 (15%)	109 (19%)	24 (42%)	24 (55%)	27 (29%)	13 (13%)	39 (38%)	304 (21%)
토론회 등 개최실적	303 (65%)	226 (38%)	5 (8%)	3 (7%)	28 (30%)	30 (31%)	16 (16%)	611 (42%)
교육·연수 활동	7 (1%)	48 (8%)	4 (7%)	1 (2%)	8 (8%)	8 (8%)	16 (16%)	92 (7%)
정책홍보	61 (13%)	97 (16%)	4 (7%)	5 (11%)	9 (9%)	20 (20%)	- (0%)	196 (13%)
간행물 등 자료발간	19 (4%)	47 (8%)	10 (18%)	10 (23%)	21 (22%)	2 (2%)	25 (24%)	134 (9%)
기타 활동	9 (2%)	62 (11%)	10 (18%)	1 (2%)	2 (2%)	26 (26%)	7 (6%)	117 (8%)
계	467 (100%)	589 (100%)	57 (100%)	44 (100%)	95 (100%)	99 (100%)	103 (100%)	1,454 (100%)

정책연구소들의 활동실적은 총 1,454건이며 그 중 민주정책연구원의 활동실적이 589건으로 가장 많고 다음 한나라당이 467건으로 두 정책연구원이 가장 활발한 활동을 한 것으로 나타났다. 이에 비해 소수 정당의 정책연구원들은 활동건수가 적었는데 상상연구소 103건, 사람희망연구소 99건, 새세상연구소 95건, 자유정책연구원 57건, 미래전략개발연구소 44건 순이다.

이러한 차이는 정책연구소 규모와 예산의 차이에서 기인할 수밖에 없는데 예산과 전문 인력을 많이 확보한 여의도연구소와 민주정책연구원의 활동이 다른 소수 정당 연구소에 비해 활발할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 예산이 가장 적은 상상연구소는 수입이 가장 많은 여의도연구소에 비해 1/26밖에 되지 않지만 소수 정당 연구소 중 가장 활발한 활동을 한 것으로 나타났다.

정책연구소들은 정책입법 아이디어나 조언을 제공하는 기능, 정책개발 네트워킹 형성 기능, 교육과 홍보 기능을 수행한다. 이런 기능을 수행하기 위해 정책연구소가 펼친 여러 가지 활동 실적을 5개 영역으로 분류하여 살펴보면 토론회 개최실적이 42%로 가장 많고 연구 정책 개발 실적 21%, 정책홍보 13%, 간행물 등 자료발간 9%, 교육연수활동이 7% 순으로 나타났다.

먼저 정책연구소의 가장 중요한 목적이 정책 산출이라는 점을 고려할 때 연구·정책개발 실적 항목이 21%의 비중을 차지하는 것은 정책연구소 법제화의 취지에 부합되지 않는 현상이다. 특히 예산과 규모가 큰 여의도연구소와 민주정책연구원의 연구정책 개발 실적이 각 연구소 전체 활동 실적의 15%와 19%로 평균보다도 저조한 것은 개선되어야 할 부분이다.

다음으로 정책 개발에 필요한 조언과 자문을 위해 외부전문가와 토론기회를 갖고 일반 국민의 의사를 파악하여 정책에 반영하는 등 네트워킹 형성은 정책연구소의 중요한 기능 중 하나이다. 따라서 토론회 등 개최 실적 비중이 높은 현상은 긍정적이지만 다른 분야와의 균형이 깨질 정도로 지나치게 높은 것은 문제다. 특히 국회의석의 대부분을 차지하고 있는 한나라당과 민주당의 정책연구소들에서 정책개발 실적 비중보다 이 비중이 월등히 높게 나타난 것은 심각한 문제이다.

이 외에 교육과 연수를 하거나 정책을 홍보하고 간행물 등 자료를 발간함으로써 당원이나 지지자, 그리고 관심 있는 일반인들에 대한 정치의식을 함양하고 정치현안에 대한 정보를 제공하는 활동도 정책연구소의 주요 기능 중 하나이다. 이런 활동이 전체의 1/3도 차지하지 못한 것은 정책연구소들이 여러 기능을 균형 있게 수행하지 못했다고 평가할 수 있다.

(2) 2005년 ~ 2009년 추이

2009년 정책연구소의 활동을 이전과 비교한 결과는 <표 7>에 나타나있다. 지난 2005년 709건, 2006년 842건, 2007년 479건, 2008년 667건으로 최근 2년간 정책연구소의 활동실적이 감소하는 모습을 보였는데 2009년에는 1,454건으로 크게 증가하는 변화가 생겼다.

〈표 7〉 2005년 ~ 2009년 기간 중 활동형태별 실적

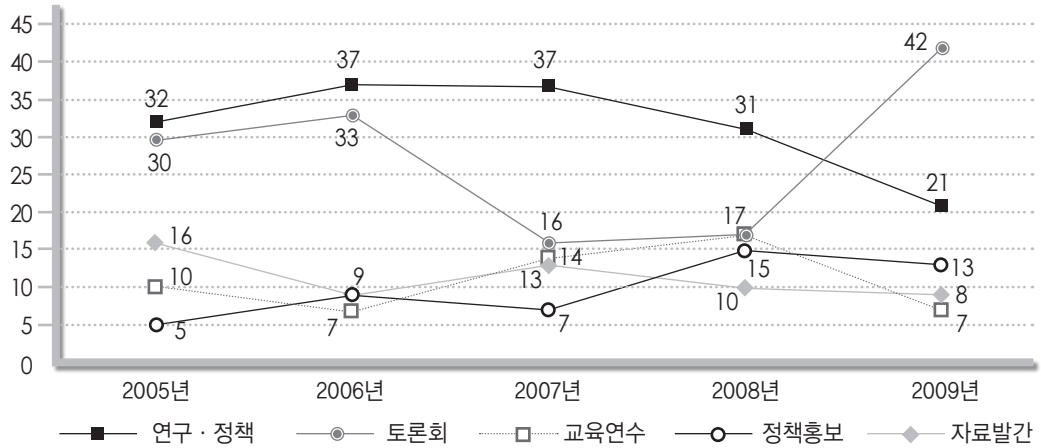
(단위 : 건)

연도 \ 활동형태	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
연구·정책 개발실적	223 (32%)	315 (37%)	176 (37%)	207 (31%)	304 (21%)
토론회 등 개최실적	215 (30%)	279 (33%)	80 (16%)	115 (17%)	611 (42%)
교육·연수 활동	70 (10%)	57 (7%)	65 (14%)	113 (17%)	92 (7%)
정책 홍보	37 (5%)	71 (9%)	35 (7%)	97 (15%)	196 (13%)
간행물 등 자료발간	111 (16%)	79 (9%)	60 (13%)	65 (10%)	134 (9%)
기 타 활 동	53 (7%)	41 (5%)	63 (13%)	70 (10%)	117 (8%)
계	709 (100%)	842 (100%)	479 (100%)	667 (100%)	1,454 (100%)

하지만 아쉽게도 <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 정책연구소의 주목적인 연구·정책개발 실적이 차지하는 비중이 2005년 ~ 2008년간 30% 이상을 유지한 반면 2009년에는 21%로 감소하였다. 물론 이는 연구소 간 편차가 있고 다른 부진한 분야의 실적향상에 치중하다보니 생긴 결과이겠지만 정책연구소 본래 목적에 맞는 활동이 연구 정책 개발이기 때문에 이런 감소추세는 바람직하지 않은 현상이다.

토론회 개최실적은 2005년과 2006년에는 30%정도 수준을 유지하다가 2007년과 2008년에 16%대로 하락하였다. 하지만 2009년에는 42%로 급격하게 상승한 것을 볼 수 있다. 이 외에 교육연수활동이나 간행물 발간 실적 등은 큰 변동은 없지만 꾸준히 하락세를 보이는 반면 정책홍보실적은 증가 추세를 보인다.

〈그림 4〉 2005년 ~ 2009년 활동형태별 실적 비율 변화(%)



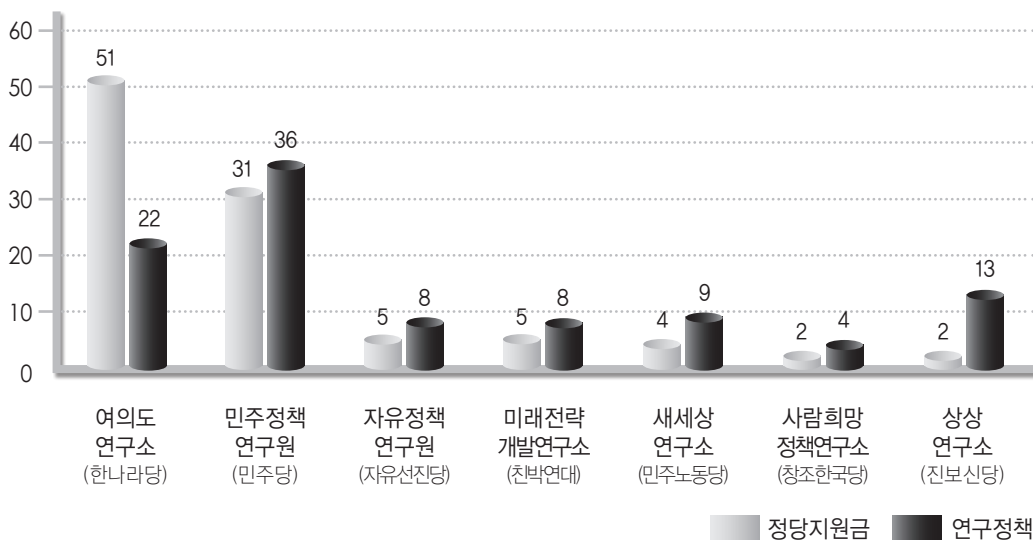
이와 같이 정책연구소의 활동실적 건수가 분야별, 연도별, 정당별로 편차를 보이는 것은 연구소 활동에 대한 기본적 틀이나 합의가 결여되었기 때문이다. 예를 들면, 정책연구소는 반드시 전체 활동 중 1/3을 연구정책 개발 활동에 할애해야 한다는 제도적 장치를 마련할 수는 없지만 이런 활동을 주로 해야 한다는 기본적 취지에 대한 합의는 마련될 수 있을 것이다. 그 동안 정책연구소에 대한 평가 보고서는 이런 기본적 원칙과 합의를 만드는데 어느 정도 기여했다고 본다. 이런 원칙을 바탕으로 정책연구소가 운영될 때 그 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있을 것이다. 다음에서는 활동 형태별로 좀 더 구체적인 내용을 살펴 보고자 한다.

3. 연구·정책개발 활동실적 분석

앞의 <표 6>에서 살펴보았듯이, 2009년 정책연구소의 활동실적 1,454건 중 연구 정책의 개발실적은 304건으로 5가지 활동형태 중 두 번째로 높은 비중(21%)을 차지했다. 정책연구소의 주요 기능이 정책을 연구하고 개발하는 것인데 이런 활동의 비중이 토론회 등 개최실적보다 낮은 것에 대한 문제점은 이미 지적했다. 여기서는 연구 정책 개발 활동의 내용을 구체적으로 살펴봄으로써 정책연구소별 차이와 문제점을 찾아보고자 한다.

연구 정책개발의 활동 실적에 있어서 연구소별로 큰 차이를 보이고 있다. 전체 304건의 실적 중 가장 많은 활동실적을 기록한 민주정책연구원은 109건으로 36%인데 반해 사람희망정책연구소는 4%인 13건에 불과해 가장 저조한 실적을 기록했다. 가장 많은 예산과 전문 인력을 확보하고 있는 여의도연구소는 정책 개발 실적이 68건으로 민주정책연구소와 비교해 볼 때 훨씬 저조하다.

〈그림 5〉 연구소별 정당지원금 비율과 연구·정책 개발실적 비율(%)



〈그림 5〉에서 보는 바와 같이, 여의도연구소의 정당지원금이 전체 정책연구소 지원금의 51%를 차지하는데 연구실적 비율은 전체의 22%에 불과하다. 연구 인력과 예산에 걸맞지 않게 연구 정책 개발 활동에 소극적인 것은 시급하게 개선되어야 할 문제점이다. 반면 정당보조금 뿐 아니라 전체 수입이 가장 적은 상상연구소의 연구정책 개발실적은 세 번째로 많았다. 예산대비 연구정책 개발 실적 비율이 매우 높다고 할 수 있다.

(1) 분야별 활동실적

아래의 〈표 8〉은 연구·정책개발 형태의 활동실적을 각 정책연구소가 보고한 총 17개 분야별로 분류한 것이다. 먼저 총 17개 분야 중 가장 많은 실적을 보인 분야는 정치이고 다음은 외교통상 분야로 두 분야의 실적이 39%를 차지했다.

다음은 환경노동, 기획재정, 보건복지가족 분야 순으로 세 분야를 합쳐서 전체의 27%를 차지했다.

이들은 정치적으로 중요한 정책 분야이며 국민적 관심도도 높은 분야이므로 정책연구소 정책개발에서 비중 있게 다루어진 것으로 보인다. 또한 정책연구소 간 차이가 발생했지만 각 정당이 중요하게 다루는 사안의 우선순위에 차이가 있기 때문에 이런 현상은 문제가 되지 않는다고 판단된다.

하지만 국회의원들의 의정활동 및 정치개혁과 밀접한 관련이 있는 국회운영 분야와 정보화 사회에 필요한 여러 가지 정보 정책 관련 분야의 실적이 한 건도 없는 것은 바람직한 현상은 아니다. 또한 여성 분야의 실적은 상상연구소가 단 한 건만 있었다. 법제사법이나 농림수산 분야도 각각 2건과 3건으로 매우 저조했다.

〈표 8〉 연구·정책개발의 분야별 활동실적 분석

(단위 : 건)

정책연구소 분야	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
교육과학기술	3 (5%)	5 (5%)	1 (4%)	3 (13%)	2 (7%)	5 (38%)	-	19 (6%)
국 방	4 (6%)	5 (5%)	-	1 (4%)	-	-	1 (3%)	11 (3%)
국 토 해 양	-	7 (6%)	2 (8%)	7 (30%)	-	-	2 (5%)	18 (6%)
국 회 운 영	-	-	-	-	-	-	-	0
기 획 재 정	4 (6%)	10 (9%)	4 (16%)	1 (4%)	6 (22%)	1 (8%)	2 (5%)	28 (9%)
농림수산식품	-	-	-	1 (4%)	-	-	2 (5%)	3 (1%)
문화체육관광 방송통신	8 (12%)	3 (3%)	-	-	-	-	3 (7%)	14 (4%)
법 제 사 법	-	-	-	1 (4%)	-	-	1 (3%)	2 (1%)
보건복지가족	2 (3%)	14 (13%)	3 (14%)	1 (4%)	-	1 (8%)	6 (15%)	27 (9%)
여 성	-	-	-	-	-	-	1 (3%)	1 (1%)
외교통상통일	20 (29%)	11 (10%)	5 (20%)	1 (4%)	6 (22%)	1 (8%)	4 (10%)	48 (16%)

정책연구소 분야	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (진박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
정 무	-	1 (1%)	-	6 (25%)	-	-	1 (3%)	8 (3%)
정 치	14 (20%)	38 (35%)	-	-	11 (41%)	-	1 (3%)	64 (21%)
지식경제	-	2 (2%)	3 (14%)	-	-	1 (8%)	2 (5%)	8 (3%)
행정안전	4 (6%)	4 (3%)	4 (16%)	-	1 (4%)	-	2 (5%)	15 (5%)
환경노동	5 (7%)	9 (8%)	2 (8%)	1 (4%)	-	2 (15%)	10 (25%)	29 (9%)
정 보	-	-	-	-	-	-	-	-
기 타	4 (6%)	-	-	1 (%)	1 (4%)	2 (15%)	1 (3%)	9 (3%)
합 계	68 (100%)	109 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	27 (100%)	13 (100%)	39 (100%)	304 (100%)

2009년도 분야별 활동실적을 이전과 비교해 본 결과는 <표 9>에 정리되어 있다. 이전과 비교하여 2009년 분야별 활동실적에 큰 변화는 나타나지 않았다. 다만 2005 ~ 2008년까지 4년 동안의 전체 실적이 기획재정, 외교통상통일, 그리고 정무 분야에 집중되어 있었던 반면, 2009년에는 이런 집중이 완화되는 현상이 나타났다.

기획재정은 과거보다 훨씬 비중이 줄어들었다. 외교통상통일도 비중이 약간 줄어드는 추세를 보였다. 반면 2009년에 가장 많은 실적을 보인 분야는 정치로 이전에는 정무에 포함되어 있었는데 이번에 따로 분류되었다. 이전과 같이 정치와 정무를 합하면 23%인데 이 분야는 여전히 높은 비중을 차지했다. 하지만 이 세 분야를 합해도 예전처럼 과반을 넘는 높은 비중을 차지하지는 않았다. 이는 정책연구소들이 좀 더 다양한 분야에 관심과 연구개발 노력을 기울인 결과라고 볼 수 있다.

그러나 아쉽게도 이전과 같이 2009년에도 여전히 국회운영, 법제사법, 여성, 정보 분야는 활동실적이 매우 저조한 하위 4개 분야로 보고되었다. 이전 평가에서 국가예산의 반 이상을 차지하는 교육과학, 복지, 국방 분야 등에 대한 활동실적이 저조하다는 지적을 받았는데 이에 대한 개선도 별로 이루어지지 않았다. 이런 분야에 대한 활동실적은 이전과 변함없이 저조하였다.

〈표 9〉 2005년 ~ 2009년 분야별 활동실적

(단위 : 건)

분야 \ 연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	계
교육과학기술	15 (7%)	10 (3%)	8 (5%)	13 (6%)	19 (6%)	65 (5%)
국 방	12 (5%)	8 (2%)	2 (1%)	1 (1%)	11 (4%)	34 (3%)
국 토 해 양	7 (3%)	7 (2%)	3 (2%)	17 (8%)	18 (6%)	52 (4%)
국 회 운 영	-	-	-	-	-	-
기 획 재 정	41 (19%)	59 (19%)	30 (17%)	41 (20%)	28 (9%)	199 (16%)
농 립 수 산 식 품	2 (1%)	2 (1%)	2 (1%)	11 (5%)	3 (1%)	20 (1%)
문화체육관광방송통신	8 (4%)	4 (1%)	2 (1%)	9 (4%)	14 (5%)	37 (3%)
법 제 사 법	2 (1%)	2 (1%)	0	6 (3%)	2 (1%)	12 (1%)
보 건 복 지 가 족	20 (9%)	15 (5%)	18 (10%)	10 (5%)	27 (9%)	90 (7%)
여 성	5 (2%)	2 (1%)	2 (1%)	-	1 (1%)	10 (1%)
외 교 통 상 통 일	53 (24%)	70 (22%)	32 (18%)	28 (13%)	48 (16%)	231 (19%)
정 무	32 (14%)	95 (30%)	63 (36%)	38 (18%)	8 (2%)	236 (19%)
정 치	-	-	-	-	64 (21%)	64 (5%)
지 식 경 제	5 (2%)	6 (2%)	4 (2%)	8 (4%)	8 (2%)	31 (3%)
행 정 안 전	14 (6%)	9 (3%)	7 (4%)	11 (5%)	15 (5%)	56 (5%)
환 경 노 동	7 (3%)	11 (3%)	4 (2%)	13 (6%)	29 (9%)	64 (5%)
정 보	-	-	-	1 (1%)	-	1 (1%)
기 타	-	15 (5%)	-	1 (1%)	9 (3%)	25 (2%)
합 계	223 (100%)	315 (100%)	177 (100%)	208 (100%)	304 (100%)	1,227 (100%)

그 동안 정책연구소들은 국민들의 실생활이나 국가의 예산편성 및 집행과는 관계없이 정쟁적 요소가 많은 분야에 집중하여 활동하고 있다는 비판에 직면해 왔다. 향후 이런 비판에서 벗어나려면 정당 간 정쟁이나 정치적 현안들보다는 국민 생활과 밀접한 사안들을 발굴하여 적극적으로 연구하고 정책을 개발하는 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

(2) 연구 · 정책개발의 추진기간별 분류

여기서는 <표 10>에서 보는 바와 같이 각 연구소가 추진한 연구와 정책개발 과제들을 기간별로 분류하여 살펴보았다. 과제 추진기간을 살펴본 이유는 정책 연구소가 시의적절한 단기 과제와 전문성이 요구되는 중장기 과제를 균형 있게 수행하고 있는지를 평가하기 위함이다. 전체 정책연구소가 수행한 과제를 보면, 1개월 이하의 초단기 과제는 총 304건 중 186건으로 61%를 차지했다. 6개월 이하의 단기 과제도 35%를 차지했고 나머지 4%만이 중장기 과제였다.

<표 10> 연구 · 정책개발의 추진기간별 분류

(단위 : 건)

연구소 연구기간	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (진보연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
1개월 이하	55 (81%)	89 (81%)	5 (21%)	-	6 (22%)	11 (84%)	20 (51%)	186 (61%)
2개월 이하	7 (10%)	5 (4%)	11 (46%)	-	9 (33%)	1 (8%)	5 (13%)	38 (12%)
3개월 이하	6 (9%)	4 (4%)	7 (29%)	24 (100%)	6 (22%)	-	5 (13%)	52 (17%)
4개월 이하	-	2 (2%)	1 (4%)	-	1 (4%)	1 (8%)	7 (18%)	12 (4%)
5개월 이하	-	2 (2%)	-	-	-	-	2 (5%)	4 (1%)
6개월 이하	-	2 (2%)	-	-	1 (4%)	-	-	3 (1%)
6개월 이상 12개월 미만	-	4 (4%)	-	-	3 (11%)	-	-	7 (2%)
12개월 이상	-	-	-	-	1 (4%)	-	-	1 (1%)
기 타	-	1 (1%)	-	-	-	-	-	1 (1%)
합 계	68 (100%)	109 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	27 (100%)	13 (100%)	39 (100%)	304 (100%)

정책연구소 별로 살펴보면, 연구 정책개발 활동 실적이 많은 여의도연구소와 민주정책연구원이 수행한 과제의 81%는 1개월 이하의 초단기 과제였다. 여의도연구소의 경우, 모든 과제의 수행기간은 3개월 이하로 매우 짧았다. 민주정책연구원이 수행한 과제 중에도 중장기 과제는 단 5%에 불과했다. 다른 소수정당들도 대부분 단기과제를 수행하였고 새세상연구소만 총 수행과제 27건 중 4건을 6개월 이상 수행했다.

2009년 분석결과를 2005 ~ 2008년 기간 중 정책연구소의 과제 추진 기간별 결과와 비교한 내용은 <표 11>에 나타나있다. 1개월 이내의 초단기과제가 전체 실적의 68%를 차지하고 있다. 그런데 2009년의 초단기 과제 비율은 2008년보다는 줄어든 비율이다. 하지만 이전에 나타난 단기과제 비율이 높고 6개월 이상의 기간이 필요한 중장기 과제의 비율이 5%이하인 현상은 2009년에도 그대로 남아있다. 이를 통해 우리나라 정책연구소들이 지난 2005년 법제화를 통해 활성화된 이후 현재까지 초단기 및 단기과제에 집중하여 연구를 진행하고 정책을 개발해 온 것을 알 수 있다.

<표 11> 추진기간별 추이

(단위 : 건)

연도 연구기간	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	구분	실적
1 개 월 이 하	175 (78%)	220 (70%)	106 (60%)	145 (70%)	186 (61%)	초 단 기	832 (68%)
2 개 월 이 하	31 (14%)	35 (10%)	23 (13%)	28 (13%)	38 (12%)	단 기	354 (29%)
3 개 월 이 하	10 (4%)	18 (6%)	21 (12%)	29 (14%)	52 (17%)		
4 개 월 이 하	2 (1%)	16 (5%)	10 (6%)	3 (1%)	12 (4%)		
5 개 월 이 하	1 (1%)	3 (1%)	5 (3%)	1 (1%)	4 (1%)		
6 개 월 이 하	- (0%)	9 (3%)	- (0%)	- (0%)	3 (1%)		
6개월 ~ 12개월	3 (1%)	9 (3%)	3 (2%)	- (0%)	7 (2%)		
12 개 월 이 상	- (0%)	- (0%)	8 (4%)	1 (1%)	1 (1%)		
기 타	1 (1%)	5 (2%)	- (0%)	- (0%)	1 (1%)	소 합	1,218
합 계	223 (100%)	315 (100%)	176 (100%)	207 (100%)	304 (100%)		

이는 정책연구소의 설립 취지가 정책개발을 통한 정당 간 정책대결의 유도인 점을 감안하면 상당히 문제가 되는 현상이다. 정책연구소에서는 여러 가지 과제를 다룰 수 있기 때문에 정치적 사회적으로 민감한 사안이며 시의성이 강조되는 초단기나 단기과제를 수행하는 것은 당연하다. 하지만 이런 과제의 비율이 지난 몇 년간 지속적으로 95% 수준을 유지했다는 점은 문제다.

중장기 과제 또한 단기 과제만큼 중요하므로 정책연구소들이 이를 소홀히 해서는 안 된다. 중장기 과제를 통해 연구되어야 하는 내용은 정책자체의 개발 뿐 아니라 정책이 실현되었을 경우 생기는 최대 수혜집단과 정책의 유용성, 그리고 최대 피해 집단과 정책의 문제점과 부작용 등에 대한 분석이다. 시간과 노력이 요구되는 보다 내실 있는 연구를 수행함으로써 정책연구소가 독립성과 자율성 뿐 아니라 전문성을 확보할 수 있을 것이다.

(3) 연구주체별 분석

〈표 12〉는 연구주체별로 수행과제를 분류한 것인데, 2009년에 정책연구소들이 수행한 연구과제의 84%는 내부 자체인력에 의해 수행되었음을 보여주고 있다. 정당별 차이도 크지 않은데 대부분의 정책연구소가 수행한 과제들 중 외부전문가나 공동으로 수행한 연구비율은 매우 적었다. 상상연구소만 예외적으로 반 정도의 과제를 외부전문가나 공동으로 수행하였다.

〈표 12〉 연구 주체별 분석

(단위 : 건)

연구소 연구주체	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
자 체	59 (87%)	92 (84%)	24 (100%)	24 (100%)	25 (93%)	11 (85%)	20 (51%)	255 (84%)
외부전문가	9 (13%)	8 (8%)	-	-	-	2 (15%)	13 (34%)	32 (10%)
공 동	-	9 (8%)	-	-	2 (7%)	-	6 (15%)	17 (6%)
계	68 (100%)	109 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	27 (100%)	13 (100%)	39 (100%)	304 (100%)

〈표13〉에 나타난 연구주체별 과제수행 결과의 추이를 보면 지난 몇 년간 자체 내부인력에 의한 과제수행 비율이 점차 증가하고 있다. 반면 외부전문가와 공동수행은 반대로 감소하고 있는 현상이 나타나고 있다. 2009년에 외부전문가에 의해 수행된 연구의 비율도 이전에 비해 줄어들었다. 내부 인력에 의한 연구가 증가하는 현상은 정당정책성과 정책의 일치성을 높이고 정당 특성상 과제내용의 보안유지가 필요하다는 점에서는 이해할 수 있다.

하지만 정당의 정책연구소가 다루는 국정분야의 사안들은 매우 광범위하고 다양하다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 대부분의 정당들은 예산 등의 이유로 박사급 연구원 등 충분한 전문 연구 인력을 확보하고 있지 못하다. 이런 상황에서 지나친 내부인력 의존은 전문성의 취약을 가져올 수 있다. 특히 석·박사급 연구원이 하나도 없는 미래전략개발연구소의 경우, 모든 연구가 자체 인력으로 수행되었다는 것은 전문성 면에서 의심의 여지가 있다.

〈표 13〉 2005년 ~ 2009년 기간 중 연구주체별 추이

(단위 : 건)

연구주체 \ 연 도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
자 체	136 (61%)	238 (76%)	128 (73%)	160 (77%)	255 (84%)
외부전문가	30 (13%)	35 (11%)	21 (12%)	29 (14%)	32 (10%)
공 동	57 (26%)	42 (13%)	27 (15%)	18 (9%)	17 (6%)
계	223 (100%)	315 (100%)	176 (100%)	207 (100%)	304 (100%)

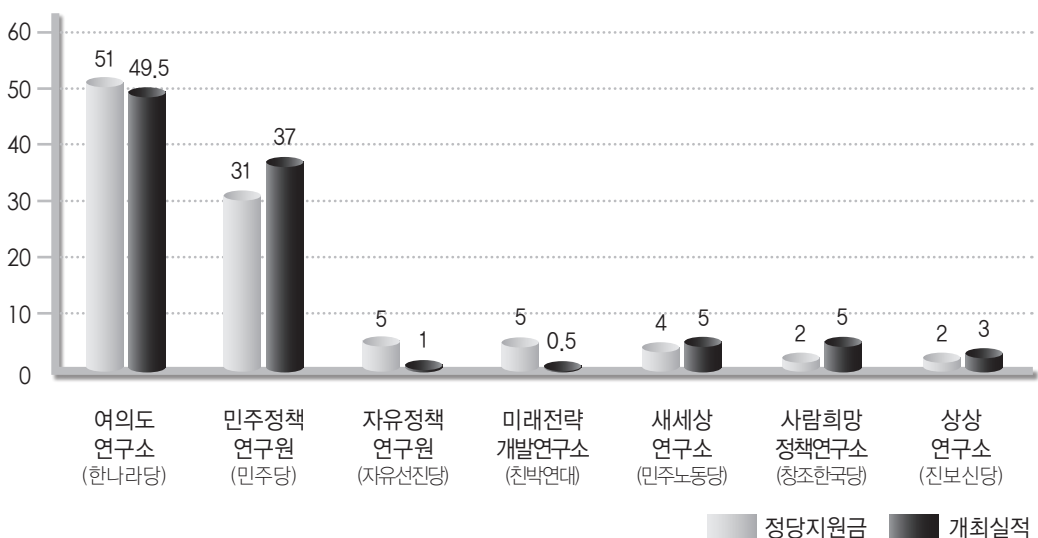
따라서 연구결과의 전문성과 내실화를 제고하기 위해서는 외부 전문가의 조력을 받는 것이 현명한 방법이다. 더구나 수시로 발생하는 현안에 민감할 수밖에 없는 내부인력이 장기과제를 수행하는 일은 매우 비현실적이다. 외부의 다양한 시각을 반영하고 과제 수행의 원활화를 도모하기 위해 외부전문가나 공동으로 수행하는 연구의 비중을 늘리는 것이 필요하다. 자체, 외부전문가, 공동 연구 수행의 적절한 균형은 정책연구소의 생산성 향상에 도움이 될 것이다.

4. 토론회 등 개최실적 분류

2009년 정책연구소의 활동실적 1,454건 중 토론회 등 개최실적은 611건으로 5가지 활동형태 중 월등히 높은 비중(42%)을 차지했다. 정책연구소의 주요 활동은 정책을 연구하고 개발하는 것이지만 이를 위해 내·외부 인사들의 의견을 수렴하는 장으로서 토론회를 개최하는 것 또한 중요한 활동이다. 정책연구소는 정책 개발을 위해서 뿐 아니라 이미 개발된 정책과 정치현안에 대한 다양한 의견을 수렴하기 위해서 토론회나 간담회 등을 열어 전문가, 당원, 지지자, 또는 일반 국민의 의견을 수렴하는 기회를 가져야 한다. 따라서 이처럼 정책연구소들이 의견수렴 활동에 적극적이었던 점은 높이 평가할 만하다.

정책연구소의 회의 개최 실적도 연구소 별로 편차가 매우 큰 편이다. 여의도 연구소가 303건으로 가장 많고 다음은 민주정책연구원 226건이며 실적이 가장 적은 미래전략개발연구소는 3건에 불과했다. 연구소 활동이 예산과 밀접한 관계가 있기 때문에 정당지원금을 많이 확보한 큰 정당들이 소수 정당들에 비해 활동이 많은 것은 당연하다. 그럼에도 불구하고 <그림 6>에서 보는 바와 같이 자유정책연구원과 미래전략개발연구소는 다른 연구소들에 비해 예산대비 활동이 저조했다고 볼 수 있다.

〈그림 6〉 연구소별 정당지원금 비율과 토론회 등 개최실적 비율(%)



(1) 종류별 활동실적

구체적으로 각 연구소가 주로 어떤 활동을 했는지 살펴본 결과는 <표 14>와 같다. 여론조사가 319건으로 전체의 52%를 차지했으며, 간담회가 157건으로 26%, 토론회가 78건으로 13%를 차지했다. 다른 세미나, 포럼, 학술회의, 강연회, 공청회, 정책개발 활동은 매우 저조한 실적을 나타냈다.

<표 14> 2009년 토론회 등 개최실적 종류 분석

(단위 : 건)

연구소 분류	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (진보연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
토론회	16 (5%)	19 (9%)	4 (80%)	2 (67%)	20 (72%)	8 (27%)	9 (56%)	78 (13%)
간담회	30 (10%)	126 (56%)	-	1 (33%)	-	-	-	157 (26%)
여론조사	251 (83%)	68 (30%)	-	-	-	-	-	319 (52%)
포럼	-	10 (4%)	-	-	2 (7%)	10 (33%)	7 (44%)	29 (5%)
세미나	-	-	-	-	4 (14%)	12 (40%)	-	16 (3%)
학술회의	1 (0.5%)	3 (1%)	-	-	-	-	-	4 (0.6%)
정책개발	4 (1%)	-	-	-	-	-	-	4 (0.6%)
강연회	-	-	-	-	2 (7%)	-	-	2 (0.3%)
공청회	1 (0.5%)	-	1 (20%)	-	-	-	-	2 (0.3%)
계	303 (100%)	226 (100%)	5 (100%)	3 (100%)	28 (100%)	30 (100%)	16 (100%)	611 (100%)

정당별로 보면, 실적이 가장 많은 연구소는 여의도연구소인데 이 실적의 83%가 여론조사라는 점은 심각한 문제이다. 여의도연구소는 다양한 정책 이슈와 현안에 대해 매달 ARS 정기조사를 포함하여 2009년 한 해 동안 251건의 여론조사를 실시하였다. 여론조사는 일반 국민의 여론을 가장 쉽고 빠르게 파악할 수 있기 때문에 정책의 연구 개발과 수정보완에 있어서 가장 기초적이고 유용한 자료가

된다. 따라서 정기조사를 통해 여론변동의 추이를 살피고 민감하게 대처하는 것을 나쁘다고 할 수는 없다. 하지만 여론조사를 통해 얻을 수 있는 정보는 한계가 있기 때문에 정책연구소가 너무 이 자료 수집에만 집중할 필요는 없다고 본다.

일반 국민 대상이나 지지자 대상 여론조사 보다 더 중요한 것은 내·외부 인사들 간 토론의 장을 마련하고 전문가 집단의 정책자문과 조언을 구하는 일일 것이다. 간담회나 토론회 또는 학술회의가 이런 기회를 제공한다고 보는데 여론조사 대비 이런 활동의 비중은 매우 저조했다. 그나마 다행이었던 점은 토론회 16번 중 4번은 한국지식연구원, 한국인터넷진흥원, EBS, 한국인구학회 등 외부 기관과의 공동주최를 통해 전문가의 의견을 듣고 정보를 수집할 기회를 가졌다는 점이다. 또한 간담회 30번 중 17번은 통일외교, 경제, 행정, 교육, 사회복지 등 각 분야의 연구기관장을 초청하여 정책자문을 들었고 국외 인사로 일본 전 외무차관도 초청하였다.

여의도연구소 다음으로 실적이 많은 민주정책연구원은 226건 중 126건의 간담회를 개최하여 56%로 가장 큰 비중을 두었다. 다음은 역시 ARS 정기조사를 포함한 여론조사 실시가 68건으로 30%의 비중을 차지했다. 이 외에 토론회, 정책포럼, 학술회의 순으로 많았다. 민주정책연구원의 경우, 간담회 비중이 큰 것은 1만 핵심간부정책간담회를 지역별로 74회 실시했기 때문이다. 이 활동을 통해 실제로 얼마나 내부 핵심간부 당원의 의견이 폭넓게 수렴되었는지 모르겠지만 이런 노력 자체만으로도 정책개발에 있어서 민주성을 높이려는 시도로 볼 수 있다.

그러나 보고 자료에 따르면 전문가 간담회는 단 4건, 자문간담회 2건으로 표기되어 있어 전문가 의견 수렴에는 소극적이었다고 본다. 또한 홈페이지에 게재된 민주정책 포럼의 경우 5번 정도는 외부 전문가를 초청하여 자문을 구한 흔적이 보이지만 중앙선거관리위원회에 제출한 실적보고 자료에는 아무런 표기가 없었다. 따라서 얼마나 외부 전문가로부터 정보나 정책자문을 받았는지를 평가할 수 없다. 토론회 역시 공동주최로 표기된 경우가 없었다. 다만 3번의 학술회의를 외부 학술단체와 공동주최한 자료만 남아있다.

이 두 연구소들과 달리 다른 정책연구소들의 경우, 여론조사나 간담회 실적은

거의 없다. 이들은 주로 토론회, 포럼, 세미나 등을 개최한 것으로 나타났고 외부 전문가를 초청하거나 공동 주최로 토론회 등을 열었다는 자료는 없었다. 새세상 연구소만 홍희덕의원실, 정책위원회와 공동으로 토론회를 한 번 주최한 것으로 나타났다.

(2) 주제별 활동실적

개최실적에서 건수도 중요하지만 어떤 주제를 가지고 토론회를 개최했는지도 중요하다. 각 정책연구소가 열었던 토론회의 주제를 분야별로 살펴본 결과는 <표 15>과 같다. 정치, 경제, 법, 통일외교안보, 교육, 사회복지 등 다양한 분야에 대한 토론회를 열긴 했지만 대체로 교육이나 복지, 환경 등에 대한 주제가 덜 다루어진 경향이 있다. <표 16>에 나타난 간담회의 주제를 보아도 다양한 분야를 다루고 있지만 민주정책연구원의 경우 정치 주제가 월등히 많은 것을 알 수 있다.

<표 15> 토론회 주제 분석

(단위 : 건)

주제 \ 연구소	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (청조한국당)	상상 연구소 (진보신당)
정 치	3	12	2	1	6	1	4
경 제	3	4	-	-	5	4	-
법 제 도	2	2	2	-	1	2	1
통일외교안보	-	1	-	-	6	-	1
교 육	5	-	-	-	1	-	1
사 회 지	2	-	-	1	1	-	2
환 경	-	-	-	-	-	1	-

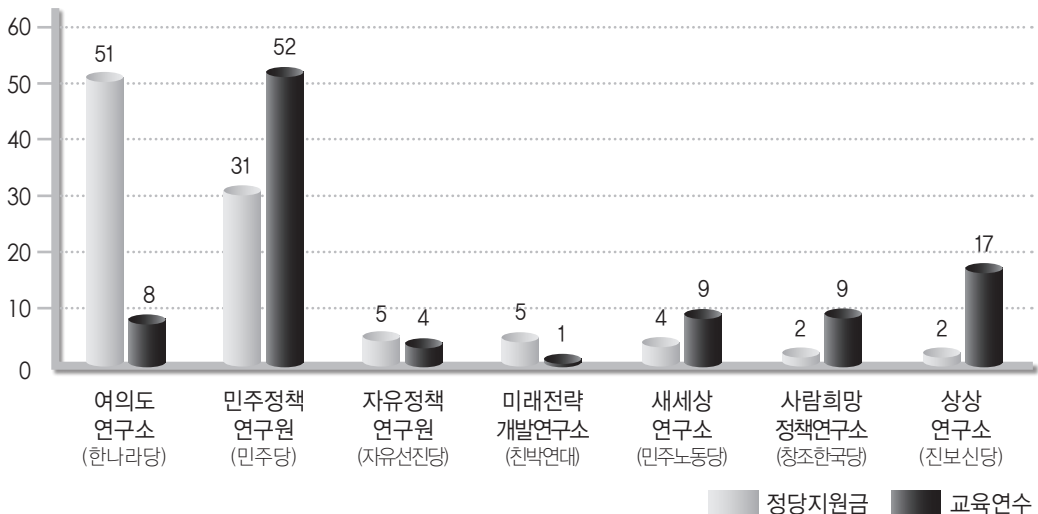
〈표 16〉 간담회 주제 분석

주제 \ 연구소	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)
정치	6	83	-	-	-	-	-
경제	9	14	-	-	-	-	-
법제도	-	2	-	1	-	-	-
통일외교안보	7	6	-	-	-	-	-
교육	2	8	-	-	-	-	-
사회복지	5	10	-	-	-	-	-
환경	-	3	-	-	-	-	-

5. 교육 연수활동 실적 분류

교육과 연수를 통해 정치현안과 정책이슈에 대한 정보를 제공함으로써 여론을 형성하고 파악하는 것도 정책연구소가 해야 할 일이다. 2009년 정책연구소의 활동실적 1,454건 중 교육 연수활동은 92건으로 5가지 활동형태 중 가장 비중(7%)이 작았다. 정책연구소 교육연수 활동 실적 총 92건 중 52%인 48건은 민주정책연구소원의 실적이며 상상연구소가 16건으로 그 다음을 기록했다. 새세상 연구소와 사람희망정책연구소도 실적이 8건인 등 진보성향 정당 정책연구소들이 활발하게 교육연수 활동을 벌인 것에 반해 여의도연구소, 자유정책연구원, 미래전략연구원 등 보수 성향 연구원들의 활동은 저조했다.

〈그림 7〉 연구소별 정당지원금 비율과 교육·연수 활동실적 비율(%)



〈표 17〉을 보면, 각 연구소가 누구를 대상으로 교육과 연수를 실시했는지 알 수 있다. 가장 활발한 활동을 한 민주정책연구원의 주요 교육 대상자는 대학생이었는데 선거, 외교, 안보, 문화 등 다양한 주제를 가지고 24번의 교육활동을 실시했다. 또한 최고지도자나 정당실무자를 대상으로도 연수와 교육활동을 한 것으로 나타나 양 측의 균형을 맞춘 것을 알 수 있다.

하지만 두 번째로 실적이 많은 상상연구소는 4번의 당원 연수를 제외하면 모두 시민단체 등을 대상으로 한 일반시민 대상 연수였다. 전체적으로 다른 정책연구소들의 교육연수 대상자도 최고지도자나 의원 또는 정당실무자보다는 당원이나 일반 시민 또는 시민단체 등이 많았다. 이는 정책연구소들이 교육이나 연수활동을 자신들의 정책을 지지자와 일반인들에게 알리는 기회로 활용했음을 의미한다.

〈표 17〉 교육 연수활동 대상별 분석

(단위 : 건)

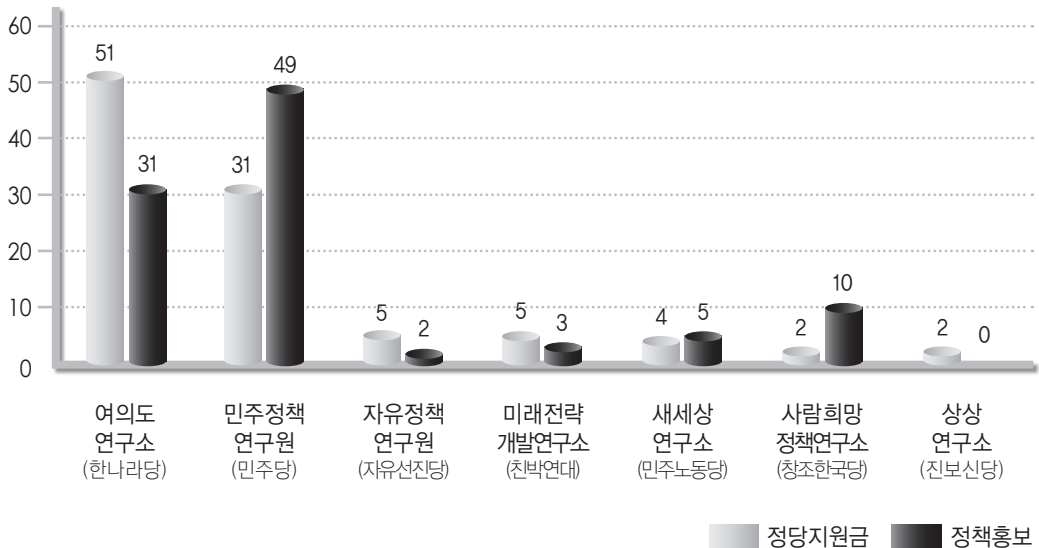
연구소 대상자	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
최고지도자	-	16 (33%)	-	-	-	-	-	16 (18%)
의 원	-	-	2 (50%)	-	-	-	-	2 (2%)
정당실무자	1 (14%)	3 (6%)	-	-	-	-	-	4 (4%)
당 원	-	-	1 (25%)	-	-	-	4 (25%)	5 (6%)
대 학 생	4 (57%)	24 (50%)	-	-	2 (25%)	-	1 (6%)	31 (33%)
시 민	-	-	-	-	6 (75%)	6 (75%)	1 (6%)	13 (14%)
기 타	2 (29%)	5 (11%)	1 (25%)	1 (100%)	-	2 (25%)	10 (63%)	21 (23%)
계	7 (100%)	48 (100%)	4 (100%)	1 (100%)	8 (100%)	8 (100%)	16 (100%)	92 (100%)

6. 정책홍보 실적 분류

정책연구소는 정책개발 뿐 아니라 국민들에게 정책과 활동내용을 알리고 홍보함으로써 정책결정과 집행에 영향을 미치는 여론형성에 중요한 역할을 하기 때문에 정책연구소의 정책홍보 활동은 매우 중요하다. 따라서 2009년 정책연구소의 활동실적 1,454건 중 정책홍보 실적이 196건으로 세 번째로 높은 비중을 차지한 것은 긍정적인 현상이다.

그런데 <그림 8>에서 볼 수 있듯이, 정책홍보 실적 총 196건 중 49%인 97건은 민주정책연구소의 실적이며 여의도연구소가 61건(31%)으로 그 다음을 기록했다. 이들 연구소에 비해 다른 정당연구소들은 홍보활동에 매우 소극적이었고 상상연구소는 정책홍보 실적이 한 건도 없는 것으로 보고되었다. 앞서 교육 연수 활동에서 당원과 시민 대상으로 활발히 활동한 점을 고려한다고 해도 가장 직접적으로 시민을 대상으로 할 수 있는 정책홍보 활동을 전혀 하지 않은 것은 바람직하게 연구소를 운영한 행위로 평가하기 어렵다.

<그림 8> 연구소별 정당지원금 비율과 정책홍보 실적 비율(%)



〈표 18〉 정책홍보 방법 분석

연구소 홍보방법	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
사이트게재	39 (64%)	51 (53%)	-	-	-	14 (70%)	-	104 (53%)
e-뉴스레터	22 (36%)	11 (11%)	-	-	9 (100%)	1 (5%)	-	43 (22%)
보도 자료	-	35 (36%)	-	-	-	1 (5%)	-	36 (18%)
방 송	-	-	-	5 (100%)	-	-	-	5 (3%)
책 자 배 포	-	-	4 (100%)	-	-	1 (5%)	-	5 (3%)
기 타	-	-	-	-	-	3 (15%)	-	3 (1%)
계	61 (100%)	97 (100%)	4 (100%)	5 (100%)	9 (100%)	20 (100%)	-	196 (100%)

정책홍보의 방법을 정당별로 분석한 결과는 〈표 18〉에 정리되어 있다. 정책 연구소들은 정책홍보 방법으로 홈페이지 사이트를 가장 많이 이용하는 것으로 나타났는데 그 비율은 53%였다. 다음으로 온라인을 이용하여 지지자나 잠재적 지지자들에게 e-뉴스레터를 발송하는 타겟팅 방법이 22%였다. 인터넷이 홍보 수단으로 가장 많이 이용되고 있음을 알 수 있다. 다음은 각 언론사에 보도 자료를 배포하는 방법이 18%였고 방송을 이용하거나 책자를 배포하는 방법은 거의 사용되지 않고 있었다.

이와 같이 정책연구소에서는 인터넷과 보도 자료 배포 등을 통해 직접적인 홍보 활동을 하는 것이 일반적 현상이다. 하지만 언론매체에 노출을 통한 홍보활동도 간접적으로 정책연구소의 활동을 알리는 중요한 방법이 된다. 〈표 19〉를 보면, 일간지를 중심으로 하는 노출빈도는 지난 2009년 총 602건이다. 그중 여의도 연구소가 452건을 차지하여 전체의 75% 가량을 차지하고 있다. 이에 비해 다른 연구소들의 대언론매체 활동은 매우 저조하였다. 지난 한 해 언론매체에 단 한 번도 기사화되지 않은 정책연구소도 두 곳이나 되었다.

〈표 19〉 정책연구소별 매체 노출 빈도 분석

연구소 보고	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
기사	430 (95%)	105 (97%)	-	30 (100%)	20 (100%)	-	19 (100%)	577 (96%)
사설	22 (5%)	3 (3%)	-	0 (0%)	0 (0%)	-	0 (0%)	25 (4%)
계	452 (100%)	108 (100%)	-	30 (100%)	20 (100%)	-	19 (100%)	602 (100%)

- 검색 사이트 : <http://www.kinds.or.kr/>
- 매 체 : 서울지역 종합일간지(10개 지)
- 검색 범 위 : 제목 +본문
- 검색 기 간 : 2009년 1월 1일 ~ 2009년 12월 31일

정책연구소들에 대한 언론매체의 보도는 2005년-2009년 기간 중 큰 편차를 보이고 있지만 지난 2년간에는 증가 추세가 나타났다. 2005년 528건이었던 정책연구소에 대한 보도횟수가 2006년과 2007년에는 각각 265건과 255건으로 급격히 감소하였다. 정책연구소에 대한 언론의 관심이 줄어든 이유는 경험적 분석이 필요하기 때문에 여기서 설명할 수는 없다. 하지만 언론에 보도될 만한 유인을 정책연구소가 제공하지 않은 것도 한 가지 이유가 될 것이다. 2008년에는 보도횟수가 다시 522건으로 크게 증가하였고 2009년에도 이런 추세는 지속되었다.

〈표 20〉 2005년 ~ 2009년 매체노출빈도

(단위 : 건)

연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
보도횟수	528	265	255	522	602

언론에 많이 노출되는 것이 반드시 정책연구소의 활동에 대한 긍정적인 인식을 불러일으키는 것은 아니다. 오히려 반대로 부정적인 홍보 효과가 나타날 수도 있다. 또한 언론에 많이 노출되는 연구소가 그렇지 않은 연구소보다 더 활발한 활동을 벌인다고 해석할 수도 없다.

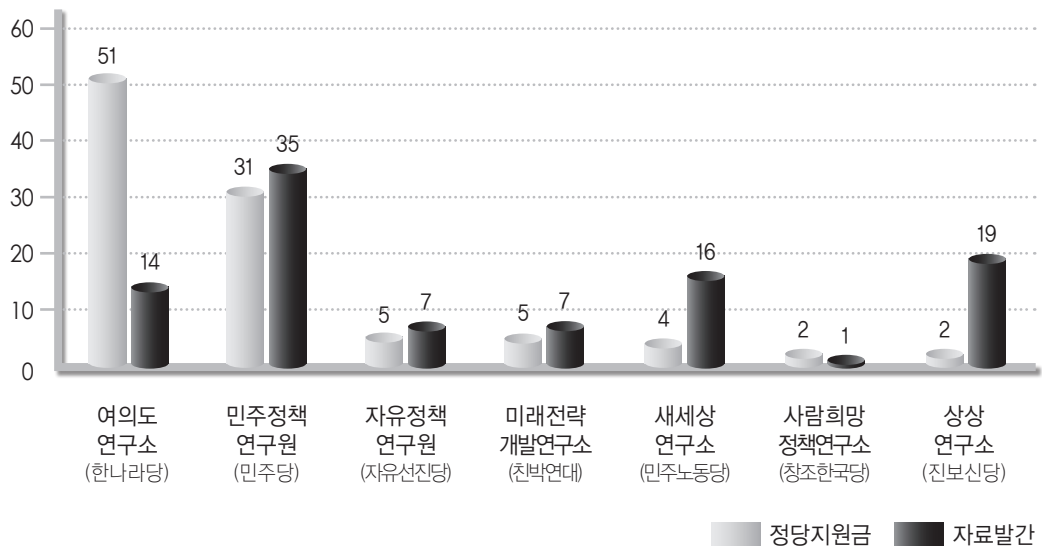
하지만 언론노출을 통해 정책연구소는 자신들의 정책 활동을 홍보할 기회를 갖게

되는 것이며 국민의 입장에서서는 단순히 정보를 제공받기도 하고 이런 정보를 바탕으로 정책연구소 활동에 대한 지지나 반대 의견을 갖게 되기도 한다. 즉, 국민들은 정책연구소 활동을 평가할 기회를 갖게 되며 긍정적인 평가는 연구소의 활동을 격려함으로써 정책 정당의 브레인 기관으로 자리매김하도록 도와줄 것이다. 따라서 정책연구소들이 대언론 매체 홍보활동에도 보다 적극적인 자세를 가져야 할 것이다.

7. 간행물 등 자료발간실적 분석

마지막으로 정책연구소들의 자료 발간 실적에 대해 살펴보겠다. 2009년 한 해 동안 7개 정책연구소가 발간한 자료는 모두 134건에 그쳤다. 전체적으로 정책연구소들이 연구 및 정책개발의 결과에 대한 자료발간 활동을 매우 소홀히 하는 것을 알 수 있다. 정당별로는 민주정책연구원이 가장 많은 자료를 발간하였고 예산이 가장 적은 상상연구소가 다음으로 많은 자료를 발간했다. 새세상연구소도 정당지원금 대비 활발하게 자료 발간 활동을 한 것으로 나타났다. 반면 정당지원금이 가장 많은 여의도연구소의 자료발간 실적은 매우 저조한 것으로 나타났다.

〈그림 9〉 연구소별 정당지원금 비율과 자료발간 실적 비율(%)



〈표 21〉 간행물 등 자료 발간실적 분석

(단위 : 건)

연구소 종류	여의도 연구소 (한나라당)	민주정책 연구원 (민주당)	자유정책 연구원 (자유선진당)	미래전략 개발연구소 (친박연대)	새세상 연구소 (민주노동당)	사람희망 정책연구소 (창조한국당)	상상 연구소 (진보신당)	계
연구 논문	1 (5%)	5 (11%)	-	10 (100%)	-	-	1 (4%)	17 (12%)
토론회 자료	15 (79%)	24 (51%)	4 (40%)	-	19 (90%)	2 (100%)	24 (96%)	88 (65%)
심포지엄자료	-	-	-	-	-	-	-	-
기자간담회자료	-	-	-	-	-	-	-	-
간담회 자료	2 (11%)	-	-	-	-	-	-	2 (2%)
교육연수자료	-	-	-	-	-	-	-	-
포럼 자료	-	8 (17%)	-	-	-	-	-	8 (5%)
공청회 자료	-	-	1 (10%)	-	-	-	-	1 (1%)
워크숍 자료	-	-	-	-	-	-	-	-
기념식 자료	-	1 (2%)	-	-	-	-	-	1 (1%)
강의 자료	-	3 (7%)	-	-	1 (5%)	-	-	4 (2%)
정책 자료 집	1 (5%)	1 (2%)	-	-	-	-	-	2 (2%)
교육 자료 집	-	-	-	-	-	-	-	-
자료 집	-	2 (4%)	-	-	-	-	-	2 (2%)
추모 집	-	2 (4%)	-	-	-	-	-	2 (2%)
백서	-	-	1 (10%)	-	1 (5%)	-	-	2 (2%)
간행물	-	-	4 (40%)	-	-	-	-	4 (3%)
소식지	-	1 (2%)	-	-	-	-	-	1 (1%)
계	19 (100%)	47 (100%)	10 (100%)	10 (100%)	21 (100%)	2 (100%)	25 (100%)	134 (100%)

정책연구소가 발간한 자료의 종류는 주로 어떤 것인지 살펴본 결과는 〈표 21〉과 같다. 2009년 정책연구소에서 발간한 총 134건의 자료 중 토론회 자료가 88건으로 절대 다수인 65%를 차지하고 있어서 다른 자료의 발간 실적과 매우 불균형한

형태를 취하고 있다. 정책연구소가 토론회를 개최하는 것은 연구결과에 대한 내·외부 전문가의 피드백을 받아 좀 더 내실 있는 후속연구를 하려는 목적이므로 긍정적인 활동이라고 본다. 그러므로 토론회 자료는 외부 홍보용이라기보다는 내부 활용자료로 간주될 수밖에 없다.

반면 연구결과를 외부로 전파하는 자료 발간 활동에는 정책연구소들이 소극적이었던 것을 알 수 있다. 2009년 정책연구소들의 토론회 관련 자료는 88건인데 비해, 연구논문 자료 발간 실적은 단 17건에 그쳤다. 그것도 미래전략개발연구소가 발간한 논문자료가 10건이고 다른 연구소보다 연구 활동을 훨씬 활발히 했던 민주정책연구원과 여의도연구소는 자료 발간 실적이 각각 1건과 5건으로 매우 저조하다. 또한 교육자료, 정책자료, 간행물 등 정책연구소의 활동을 직접 외부에 홍보할 수 있는 자료도 거의 없다.

2009년 자료 발간 실적을 이전과 비교한 결과는 <표 22>와 같다. 정책연구소들의 자료발간 추이를 보면 발행건수가 감소하는 추세를 보이다가 2008년에 조금 증가하였고 2009년에는 두 배 이상 증가세를 보였다. 2005년 111건을 기록한 이후, 2006년 79건, 2007년 60건, 2008년 65건으로 대폭 감소하여 정체현상을 보였지만 2009년 들어 회복세가 나타난 것은 바람직한 현상이다. 이는 이전과 비교하여 2009년에 정책연구소들의 연구정책개발 실적이나 토론회 개최실적이 증가한 현상과 관련이 있을 것이다.

그런데 정책연구소가 발간한 자료 중 2005년-2008년 기간에 연구논문과 토론회 자료가 전체의 58%를 차지하고 있는 현상이 2009년에는 더욱 심화되어 전체의 77%를 차지한 것으로 보고되었다. 특히 2009년에는 연구논문 자료의 비중은 12%로 이전보다 훨씬 감소한 반면 토론회 자료 비중은 65%로 20% 포인트 이상 증가했다. 연구정책 개발 실적과 토론회 개최실적이 모두 증가했지만 자료 발간에서는 이런 차이가 발생한 것이다.

〈표 22〉 2005년 ~ 2009년 기간 중 자료 발간실적 추이

종류 \ 연도별	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	누계
연구논문	28(25%)	24(31%)	20(33%)	15(23%)	17(12%)	104(22%)
토론회자료	35(31%)	20(25%)	20(33%)	27(41%)	88(65%)	190(40%)
심포지엄자료	-	-	-	1(2%)	-	1(1%)
기자간담회자료	-	-	-	1(2%)	-	1(1%)
간담회자료	-	2(3%)	1(2%)	-	2(2%)	5(1%)
교육연수자료	-	-	-	1(2%)	-	1(1%)
포럼자료	-	-	-	11(17%)	8(5%)	19(3%)
공청회자료	1(1%)	-	-	-	1(1%)	2(1%)
워크숍자료	2(2%)	-	-	-	-	2(1%)
기념식자료	-	-	-	-	1(1%)	1(1%)
강의자료	-	-	-	-	4(2%)	4(1%)
정책자료집	-	1(1%)	7(12%)	-	2(2%)	10(2%)
교육자료집	-	1(1%)	-	-	-	1(1%)
자료집	13(12%)	7(9%)	2(3%)	4(6%)	2(2%)	28(5%)
추모집	-	-	-	-	2(2%)	2(1%)
백서	2(2%)	5(6%)	3(5%)	2(3%)	2(2%)	14(3%)
간행물	-	2(3%)	1(2%)	3(4%)	4(3%)	10(2%)
연구논총	-	1(1%)	3(5%)	-	-	4(1%)
계간지	4(4%)	1(1%)	2(3%)	-	-	7(1%)
연구보고서	-	1(1%)	1(2%)	-	-	2(1%)
연구소기관지	-	2(3%)	-	-	-	2(1%)
이슈브리프	6(5%)	1(1%)	-	-	-	7(1%)
교육교재	4(4%)	10(13%)	-	-	-	14(3%)
행사자료	6(5%)	-	-	-	-	6(1%)
소책자	1(1%)	1(1%)	-	-	-	2(1%)
단행본	9(8%)	-	-	-	-	9(2%)
소식지	-	-	-	-	1(1%)	1(1%)
계	111 (100%)	79 (100%)	60 (100%)	65 (100%)	134 (100%)	449 (100%)

또한 앞에서 살펴보았듯이 정책연구소의 정책홍보 실적도 이전과 비교하여 2009년에는 두 배 이상 증가하였지만 정책연구소의 활동과 연구결과를 정기적으로 내외부에 알리는 정기간행물 발행건수는 증가하지 않았다. 연구논총, 계간지, 연구소 기관지 등의 간행물 발행건수가 지난 4년 동안 13건에 머물러 있었는데 2009년에는 한 건도 없다는 사실은 연구소 활동 및 연구결과에 대한 정책홍보가 매우 미흡하다는 것을 말해주고 있다.

이런 현상이 정책연구소들이 충실하게 정책개발과 연구 활동을 하고 있음에도 불구하고 단순히 홍보활동에 매진하지 못해서 일어난 것인지 아니면 홍보할 만한 결과물을 생산해내지 못해서 빚어진 것인지 알 수 없지만 양자의 경우 모두 연구소 활동에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 못한다. 연구결과 및 개발한 정책에 대한 홍보를 위해서는 언론기관, 유관 정부부처, 연구소, 학계 등 유관기관에 대한 자료제공이 활성화되어야 할 것이다. 정책연구소는 검증과 피드백을 받음으로써 연구결과를 수정 보완할 수 있고 이를 통해 현실 가능한 정책 대안을 제시할 수 있게 되기 때문이다.

향후 정책연구소 발전을 위한 제언

1. 전체적인 평가

이상 정책연구소의 운영 실태와 활동실적에 대한 평가결과를 앞서 제시한 굿 거버넌스 평가지표에 적용하여 상중하로 살펴보면 <표 23>과 같다.

<표 23> 평가 결과

평가요소	평가항목	결과
자율성	<ul style="list-style-type: none"> •재정 자립도는 어느 정도인가? •내부 인력이 자율적으로 충원되는가? 	하 -
전문성	<ul style="list-style-type: none"> •내부 전문 인력이 어느 정도 확보되었는가? •전체 지출 중 정책개발비 비중은 어느 정도인가? •전체 활동 중 정책 연구 및 개발 비중은 어느 정도인가? •전문성이 요구되는 연구 수행 비중은 어느 정도인가? •전문 간행물이나 출판물이 어느 정도 있는가? 	중 중 중 하 하
네트워크	<ul style="list-style-type: none"> •외부 전문가로부터의 자문 네트워크가 있는가? •다른 전문가 집단들과 정책연대가 형성되었는가? •당원, 지지자들과의 공식 네트워크가 있는가? 	중 하 중
참여성	<ul style="list-style-type: none"> •일반인, 당원, 지지자 등이 정책개발 과정에 참여할 수 있는 통로가 있는가? •새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가? •다양한 의견 수렴을 위한 사전조사나 활동을 했는가? 	중 하 중
투명성	<ul style="list-style-type: none"> •연구소 운영실적과 회계 자료가 공개되고 있는가? •회의록이나 국회보고 등 자료가 공개되는가? 	중 하
효과성	<ul style="list-style-type: none"> •연구 개발된 정책이 당 공식정책으로 채택된 비율은? •입법사례와 비율은? 	- -

먼저, 자율성 부분에서 정책연구소들의 재정자립도는 매우 낮은 편이었다. 2009년 연구소들이 보고한 연간활동 수입과 지출 내역을 정리한 결과 이전에 문제로 지적된 수입의 대부분을 정당지원금에 의존하는 추세는 2009년에도

계속되었다. 내부인력이 자율적으로 충원되고 있는지는 자료의 한계로 인해 평가할 수 없었다.

다음 정책연구소가 자체적으로 전문적 정보와 지식을 생산할 수 있는지 전문성 수준을 평가한 5가지 항목을 살펴보자. 정책연구소별로 차이는 있지만 대부분 내부적으로 전문 지식 생산에 필요한 인력을 확보하고 있었다. 다만 전문 연구진에 대한 정보가 불충분하고 자체적으로 정책개발을 담당하기에는 수적인 면에서도 부족하다고 판단하여 중간수준인 것으로 평가하였다.

정책개발을 위해서는 또한 자금이 필요한데 2009년 정책연구소들의 예산 운용을 보면 이전에 비해 정책개발비 비중은 증가했다. 민주주의가 발전함에 따라 정당들의 정책경쟁이 더욱 요구되는 시점에서 이와 같은 정책연구소들의 정책개발비 비중의 증가추세는 매우 긍정적이고 바람직한 현상이다. 그럼에도 불구하고 지출부분에서 인건비 등 기본경비가 차지하는 비중이 현저하게 높은 현상은 지속되었기 때문에 중간수준으로 평가하였다.

전체 연구소 활동 중 연구소의 주목적인 정책 연구 및 개발 실적이 차지하는 비중은 어느 정도인가? 2009년 정책 연구 개발 비중은 21%로 아주 낮은 편은 아니지만 이전에 30% 이상을 유지했던 추세가 감소한 것은 바람직한 현상은 아니다. 더욱 심각한 문제는 초단기 및 단기과제에 연구 실적이 95%이상으로 과도하게 집중된 현상이 2009년에도 나타났다는 점이다. 보다 내실 있는 학문적 연구와 전문성이 요구되는 연구 수행 비중은 매우 낮은 것으로 평가된다. 이와 같이 연구정책 개발 실적이 적고 정치상황에 따라 발생하는 과제수요에 맞춰 연구를 진행하는 것은 정책연구소 법정화의 근본취지를 무의미하게 만드는 것이다.

게다가 정책연구소의 정책홍보 실적이 이전과 비교하여 2009년에는 두 배 이상 증가하였지만 정책연구소의 연구결과를 정기적으로 내외부에 알리는 정기간행물 발행건수는 증가하지 않았다. 연구논총, 계간지, 연구소 기관지 등의 전문 간행물이나 출판물 발행건수가 2009년에 한 건도 없다는 사실은 연구소의 전문성 수준이 매우 낮음을 의미한다.

세 번째 네트워크를 보면, 정책연구소들은 외부전문가들을 자문위원이나 이사로 위촉하여 정책 자문네트워크를 구축하고 있었다. 하지만 연구소별 편차가 있는데 대부분의 연구소들이 간담회나 토론회 또는 학술회의 등을 통해 내·외부 인사들 간 토론의 장을 마련하고 전문가 집단들과 정책연대를 형성하는 활동에는 소극적이었다. 그리고 대부분 연구소들이 당원이나 지지자들로부터 정책의견을 수렴하고 반영하기 위한 공식 네트워크를 구축하는 활동에도 소극적이었다. 그럼에도 불구하고 지속적인 교육과 연수 활동을 펼치고 있는 것은 이런 네트워크 구축을 위한 노력의 일환으로 평가할 수 있다.

네 번째 참여성을 보면, 정책연구소들은 교육과 연수를 통해 최고지도자나 의원 또는 정당 실무자보다 당원이나 지지자들의 참여를 유도하고 있었다. 따라서 당원이나 지지자들이 정책개발 과정에 참여할 수 있는 통로는 마련되었다고 볼 수 있다. 또한 시민단체나 대학생 등 새로운 집단을 대상으로 교육활동을 실시하고 자신들의 정책을 알리는 기회로 활용하여 이들의 참여를 독려하는 시도도 있었다. 하지만 이런 활동은 매우 제한적이며 일부 연구소에만 이루어지고 있어 매우 낮은 수준인 것으로 평가된다. 게다가 일반 국민이나 지지자를 대상으로 다양한 의견을 수렴하는 활동은 주로 여론조사를 통해서만 활발하게 이루어지고 있었다. 그리고 이런 활동이 여의도연구소와 민주정책연구원에서만 활발하게 이루어질 뿐 다른 연구소들에서는 거의 나타나지 않았기 때문에 전체적으로는 저조했다고 볼 수 있다.

다섯째 투명성을 보면, 연구소의 운영실적과 회계 자료는 매우 구체적이지는 않지만 공개되어 열람이 가능하기 때문에 중간수준으로 평가하였다. 하지만 내부 회의록이나 국회 보고 등의 자료는 공개되지 않아서 낮은 수준으로 평가되었다.

마지막으로 연구소의 효과성은 개발된 정책이나 연구의 성과를 통해 평가된다. 그런데 연구 개발된 정책이 당의 정책입법을 위한 제고 자료로 쓰인다는 표시만 있을 뿐 실제로 어떤 정책이 개발되었고, 이중 당의 공식 입장으로 채택되는 비율은 얼마나 되는지, 법안으로 발의되거나 가결되는 비율은 얼마나 되는지 등에 대한 자료를 얻을 수가 없다. 따라서 효과성은 연구소 평가에 있어 가장 중요한 부분임에도 평가가 불가능하였다.

이와 같이 정책연구소들은 기대만큼 성과를 내지 못했고 기존에 지적된 문제점의 대부분이 2009년에도 그대로 남아있었다. 하지만 짧은 역사와 경험을 고려할 때 이런 문제들이 단기간 내 해결되기를 기대하는 것은 무리다. 향후 시간을 두고 시행착오를 겪으며 문제점을 개선하다 보면 우리나라 연구소들도 미국이나 독일 연구소들처럼 제 역할을 할 날이 올 것이다.

2. 제언

이러한 평가를 바탕으로 연구소 발전에 필요한 몇 가지 제언을 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 정책연구소의 전문성과 자율성을 향상시키기 위해 지나치게 국고보조에 의존하고 있는 수입구조의 고질적 문제를 개선해야 한다. 그리고 지출부분에서도 기본경비가 차지하는 비중을 줄이고 정책개발비 등 정치활동비 비중을 늘리는 노력이 필요하다. 동시에 지출의 가장 큰 비중을 차지하는 인건비 항목을 좀 더 세분화하여 정책연구소의 예산집행이 본래의 목적에 맞게 효율적으로 이루어지고 있는지를 확인 및 평가할 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

그리고 연구진에 대해서도 채용과정, 전문 분야, 경력 등에 대한 자료를 공개하여 정책연구소가 정책개발에 적합한 전문가 집단을 확보하고 있는지 평가할 수 있도록 해야 한다. 또한 이들이 구체적으로 여러 가지 정책연구소 활동에 있어서 어떤 역할을 하고 있는지를 알 수 있도록 개별 업적 등에 대한 보고와 자료 공개가 필요하다고 본다. 이는 각 연구소들이 정책연구와 개발에 부적합하거나 불필요한 인력을 중심으로 방만하게 예산을 낭비하고 있지는 않은지를 평가하는데도 중요한 근거가 될 것이다.

둘째, 정책연구소의 전문성 향상을 위해 공고한 정책개발 네트워크 구축이 필요하다. 정치권이 정책연구소를 법정기구화하고 이들의 활동을 위해 많은 예산을 배정하여 국고보조금을 지급하도록 한 취지는 전문가들을 활용하여 심도 있는 연구와 정책을 산출하여 우리나라 정당정치를 정책대결로 유도하자는 것이다. 하지만 대부분의 연구소들은 예산 등의 이유로 박사급 연구원 등 충분한

전문 연구 인력을 확보하고 있지 못하다. 이런 상황에서 내부인력에 의존한 자체 연구와 단기 정치현안 과제 중심의 연구비중이 지나치게 높은 것은 연구소의 전문성을 떨어지게 할 수 있다. 따라서 좀 더 장기적인 안목을 갖고 체계적 계획을 수립하여 정책을 연구 개발하는 등 연구결과의 전문성과 내실화를 제고 하기 위해서는 외부 전문가의 조력을 받는 것이 현명한 방법이다.

셋째, 2005년 8월에 정당의 정책연구소가 내실 있는 정책연구 활동을 할 수 있도록 정당과 중앙선관위의 인터넷홈페이지 등을 이용하여 연간 활동 실적을 공개하도록 정당법(제35조)을 개정했다. 이러한 법 개정의 실효성과 연구의 책임성을 강화하기 위해서는 연구 활동 공개 뿐 아니라 정책연구소의 사후 실적보고에 대한 평가도 엄격하게 해야 한다. 그 평가결과를 근거로 다음 해 국고 보조금 지급에 참조하는 방안을 마련하는 작업도 필요하다. 각 정책연구소들이 설립취지 및 운영에 적합한 과제를 수행했는지 내용 뿐 아니라 연간계획이 예상대로 잘 이행되었는지를 심사하는 일도 제도화해야 한다.

넷째, 연구소의 다양한 활동이 실질적 성과로 이어졌는지를 평가할 수 있는 자료를 보고해야 한다. 현대정당은 정체성에 기초하여 공약과 정책을 개발하고 제시함으로써 선거에서 유권자의 지지를 획득하고 정권을 창출 및 유지하거나 확대 재생산한다. 따라서 정책을 연구하고 개발하는 기능이 강화될수록 그 정당의 경쟁력과 생명력은 강해지는 것이다.

정책연구소가 이런 기능을 수행한다고 볼 때, 연구소의 생산성을 평가하는데 가장 좋은 지표는 연구소가 개발한 주요 정책이 입법의제로 채택되었는지, 실제 정책이나 법안으로 국회에서 발의되고 가결되었는지를 살펴보는 것이다. 앞에서 살펴본 연구소 자료는 활동건수 위주의 산술적 계산에 의한 것으로 실제 내용면에 있어 산출된 정책들이 얼마나 정책 입법으로 연결되었는지를 확인할 수는 없다. 또한 정책연구소가 각 정당의 정강기초에 적합한 정책 개발에 방향성을 제시하며 선도적이고 주도적인 역할을 해오고 있는지를 질적으로 평가하기에도 부족하다.

마지막으로 정책연구소에 대한 평가 결과는 연구소별로 편차가 심했는데 일반적으로 큰 정당에 비해 소수 정당 연구소들의 활동실적은 부진했다. 따라서 소수

정당의 정책 개발 육성책이 필요하다. 현행과 같은 국고보조금 배분 방식은 지나치게 원내교섭단체의 대정당 중심으로 이루어져 ‘정책개발의 빈익빈 부익부’ 현상을 고착화시킨다. 더구나, 원내교섭 단체를 갖춘 정당은 국고보조금 배분에서의 혜택 이외에 국회법상 국회에 수십 명의 정책연구위원을 별도로 둘 수 있기 때문에 거대 정당과 소수 정당간의 ‘정책연구 및 개발 양극화’는 가속화되고 있다. 그러므로 기존의 원내교섭 단체 중심의 국고보조금 배분 방식을 소수 정당의 정책 개발을 보호하기 위해 「소수 정당 정책 개발 육성 방식」으로 전환할 필요가 있다.

참고 문헌

- 강원택·박경미·배영. 2006. 『2005년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』 중앙선거관리위원회.
- 김민전. 2005. “국회 운영의 문제점과 제도개선 방안” 국회개혁 특별위원회 국회관계법 개정에 관한 공청회 자료.
- 김영태. 2004. “독일의 정당친화적 정치 재단과 정치발전” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책 연구소의 비전과 발전 전략』 세미나발표 논문.
- 김용호. 2001. 『한국정당정치의 이해』 서울 : 나남.
- 김윤태. 2003. 『소프트 파워 시대 : 정보시대의 정치와 문화』 서울 : 새로운 사람들.
- 김충남. 2005. “싱크탱크, 나랏돈 쓰면서 대권주자 사기구화” 문화일보 (7월 4일).
- 김형준. 2008. “정책연구소 운영 성과 진단 및 발전 방안 모색” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책연구소 운영 활성화를 위한 토론회』 발표 논문.
- 김형준·김도중. 2008. 『2007년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』 중앙선거관리위원회.
- 김도중·김형준. 2009. 『2008년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』 중앙선거관리위원회.
- 라미경. 2008. “정책 연구소의 정책 기능 활성화 방안” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책연구소 운영 활성화를 위한 토론회』 발표 논문.
- 박세일. 2004. “정당 정책연구소의 바람직한 역할” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책 연구소의 비전과 발전 전략』 세미나발표 논문.
- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석.” 『한국정치학회보』, 43권 2호, 89-112.
- 신두철. 2009. “독일 정치재단과 한국정책연구소에 주는 시사점”
- 신승근. 2004. “너희가 ‘싱크탱크’를 믿느냐.” 『한겨레21』 제 512호 (6월 3일).
- 신창훈. 2005. “여당 싱크탱크 열린 정책연구원 재집권 프로젝트” 내일신문 (1월 6일)
- 심지연. 2009. 『한국정당정치사』 서울 : 백산서당.
- 이현우·이재철. 2007. 『2006년도 정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서.』 중앙선거관리위원회.
- 이창훈. 2001. “민주당 국가전략연구소 vs 한나라당 여의도 연구소” 『신동아』 (4월호).

- 임성학 · 서창록 · 민병원 · 전재성. 2007, 『한반도 평화 번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』, 통일연구원.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』 제9권 제1호(통권 제15호)
- 장훈. 2010. 『20년의 실험 : 한국 정치개혁의 이론과 역사』 서울 : 나남.
- 정광호. 2004. “미국 정책연구소(Think Tank)의 역할 분석.” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책 연구소의 비전과 발전 전략』 세미나 발표논문.
- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』 서울 : 인간사랑.
- 크라프트, 로타. 2007. “정당기관 : 민주시민으로의 교육,” 한국민주시민교육학회, 독일 콘라드-아데나워 재단 주최 『한국과 독일 정당연구소와 정당민주주의』 2007 정당민주주의 포럼 발표 논문.
- 황윤원 외. 2003. 『싱크탱크와 국가경쟁력』 서울 : 나남.
- Demmers, Jolle, Alex E. Fernandez Jilberto, and Barbara Hogenboom(eds.). 2004, Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa, London: Routledge.
- Nanda, V.P.. 2006, “The Good Governance Concept Revisited,” Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 603, No. 1.



