

한국 정당 정책연구소 운영 성과 분석 및 발전 방안 모색*

김형준 · 김도중 | 명지대학교

| 논문요약 |

본 연구는 정치자금법상 국고보조금을 받아 운영되고 있는 각 정당들의 정책연구소 운영 성과를 진단하고 고찰하는 데 있다. 이를 위해 정당 정책연구소들이 중앙선관위에 제시한 실적 보고서를 분석하고, 이를 토대로 발전 방안을 제시한다. 특히, 2005년부터 2008까지의 자료를 바탕으로 변태 추이를 분석한다.

성과 분석 결과, 대부분의 정당연구소들은 연구 인력과 예산에 걸맞지 않게 활동이 저조했다. 정책에 대한 홍보도 크게 미흡했다. 이유는 연구소 활동에 대한 기본적인 계획성이 결여된 채 정치 상황과 일정에 따라 운영되기 때문으로 해석된다. 대부분의 과제들이 1개월 이하의 초단기 과제들로 이루어져 중장기적인 정책 과제에 소홀했다. 수행과제 대부분이 내부연구진에 의해 진행되어 전문성이 부족했다. 정책연구소들은 연구 및 정책개발의 결과에 대한 자료발간이 매우 저조한 것으로 나타났다.

연구 결과, 한국의 정책연구소가 본연의 기능을 다하기 위해서는 다음의 사항의 준수해야 할 것이다. 첫째, 미국의 정책연구소처럼 전문적으로 정책을 분석하고 정책대안을 제시하는 기능을 수행해야 한다. 둘째, 운용의 자율성과 독립성을 갖추어야 한다. 셋째, 정치의 지배를 받지 말아야 한다. 넷째, 선거에서 정책공동체의 역할을 담당해야 한다.

계량적인 수치만 가지고 정책 연구소를 비교·평가하는 것은 한계가 있을 수 있다. 연구의 질적인 면도 함께 다뤄져야 하기 때문이다. 하지만, 이런 한계에도 불구하고 정당정책연구소들에 대한 평가가 언론을 통해 공개되고 활동지침 및 예산사용 지침이 중앙선거관리위원회에 의해 구체화되어 전달될 경우 우리나라 정당정책연구소의 활동은 짧은 기간 내 매우 활성화될 것으로 기대한다.

주제어 | 한국 정당 발전, 정치자금법, 정당 정책연구소, 국고보조금, 정책 개발

* 위 논문은 중앙선관위 위탁 연구 최종보고서 “2008년도 정책연구소 연간활동실적 분석”에 수록된 초고를 토대로 수정 보완한 것임.

I. 문제 제기

기존의 한국 정당은 인적, 물질 자본을 대량 투입하여, 세를 과시하고 유권자를 공략하는 ‘물량중심’의 경쟁방식으로 생존해왔다. 결국 정당자금의 상당 부분이 지구당, 중앙당 운영 경비로 들어가고, ‘정책중심’, ‘가치중심’의 정치가 아닌 ‘조직중심’의 정치가 주를 이루었다. 이러한 고비용 비효율 정치는 정경유착과 국가운영의 비효율이라는 심각한 국가 사회적 문제가 되었다.

우리나라에서 정당정책연구소의 출범 배경에는 고질적인 정당구조가 자리 잡고 있다. 한국 정당의 발전 과정을 보면 정당들은 그때그때 상황에 따라서 또는 집권자가 누구냐에 따라 부침과 소멸, 생성을 반복했다. 이 과정에서 정당은 정당으로서의 기본적인 역할과 기능을 다 하지 못하고 정쟁의 도구로 전락되었다(정진민 2003).

정책과 연결된 한국정당의 심각한 문제점은 정당이 의회위에 군림하는 데 있다. 정당은 국민들이 일상적으로 제기하는 요구를 빠르게 입법기관에 전달하고 정부로 하여금 이를 집행시키고, 문제가 생기면 사법기관이 신속한 판결하도록 하는 이른바 민의를 투입하는 기능 때문에 필요한 것이다. 그런데 정당이 비대해지면서 오히려 입법부의 활동을 방해하고, 의원들의 자율성은 상실된 채 거수기 역할만을 해 왔다. 즉, 정당이 의정활동을 도와주는 것이 아니라 오히려 당론이라는 이름으로 허수아비 의원만을 양산해 왔다고 해도 과언이 아니다. 한마디로, 정당의 기능이 전도된 것이다. 정당이 정책경쟁을 통해서 정치 안정과 정치발전을 담보하는 중요한 메커니즘으로서의 기능을 제대로 하지 못한 채 정당 생산성은 현격하게 떨어졌다. 결과적으로, 한국 정당들은 국민들로부터 철저히 외면당하고 불신받고 있다. 실제로, 2005년 11월에 실시한 ‘세계가치조사(world value survey)’에서 한국 국민들이 정당을 신뢰한다는 응답은 23.8%로 조사 조직 및 단체 중에서 가장 낮은 수준이었다. 시민단체 신뢰도가 63.1%로 가장 높았고, 그 다음으로 사법부(50.2%), 대기업(46.0%), 행정부(45.9%), 노조(41.5%) 순으로 나타났다. 한국사회과학데이터(KSDC)가 2007년 11월에 실시한 ‘국회와 정부와 관한 국민의식조사’에서도 정당에 대해 ‘만

족하지 않는다'는 응답이 68.9%로 '만족한다'(23.9%)보다 3배 가까이 많았다.¹⁾

한편, 2008년 총선 직후 실시한 여론조사 결과, '평소에 가깝게 느끼는 정당이 있다'는 응답이 37.8%였고, '자신의 의견을 잘 대변해주는 정당이 있다'는 응답은 33.1%였다. 하지만 '평소에 가깝게 느끼며 자신의 의견을 잘 대변해주는 정당이 있다'는 응답은 22.6%에 불과했다.²⁾

정당정책연구소 설립은 정책정당화를 통해 한국의 정당정치를 정상화시키기 위한 시대적 요구에서 비롯되었다. 여야 정치권은 17대 국회에서부터 정쟁을 지양하고 합리적인 정책 경쟁이 만발하는 민주정치를 선보이겠다는 명분을 내세우며 앞 다퉈 정책연구소 설립 경쟁에 나섰다. 특히, 지난 2002년 대선 과정에서 주요 정당들이 당권과 대권을 분리하여 대통령 후보가 당 총재로서 당을 지배했던 관행을 깬 것도 정책연구소 출범을 재촉시킨 중요한 요인 중의 하나이다.

지난 2004년 3월 정당법과 정치자금법의 개정으로 정책연구소 설립과 활동의 안정적인 물적 토대가 제한적이거나 마련되었다. 개정된 정치자금법 제28조 2항에 따라 각 정당에 지급되는 국고보조금의 30%를 정책연구소로 배분하도록 규정되었다.³⁾ 그동안 각 정당은 국민의 세금인 국고보조금을 정책 개발보

1) 동일한 조사에서 국회가 '제대로 기능하고 있다'는 응답은 6.3%('잘 기능하고 있다' 1.1% + '대체로 기능하고 있다' 5.2%)에 불과한 반면, 73.1%가 '제대로 기능하지 못하고 있다'('별로 기능하지 못한다' 49.5% + '전혀 기능하지 못한다' 23.6%)고 응답했다. 더구나, 국민들의 5.3%만이 '국회가 국민을 대표하고 있다'고 응답했고, 국회를 '신뢰한다'는 응답은 겨우 5.2%('매우 신뢰한다' 0.2% + '다소 신뢰한다' 5.0%)에 불과했다. 반면, '불신한다'는 응답자는 무려 62.6%('다소 불신한다' 43.8% + '매우 불신한다' 18.8%)에 달했다.

2) 한편, 2004년 총선 직후 실시한 여론조사 결과, '평소에 가깝게 느끼는 정당이 있다'는 응답이 34.1%였다. 하지만, '자신의 의견을 잘 대변해주는 정당이 있다'는 응답은 22.5%에 불과했다. 더욱이, '평소에 가깝게 느끼며 의견을 잘 대변해주는 정당이 있다'는 응답은 18.2%에 불과한 반면, '평소에 가깝게 느끼며 의견을 잘 대변해주는 정당이 없다'는 응답은 이보다 2.58배 많은 47.1%였다.

3) 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 30 이상은 정책연구

다는 당직자들에 대한 급여 등 당의 운영경비로 대부분 사용함으로써 ‘도덕적 해이’라는 비판에 직면하였지만 이를 막기 위한 견제장치가 마련된 것이다. 이외에 정당법 제35조에 의해 정당의 정책연구소는 매년 연간 활동실적을 중앙선거관리위원회에 보고하고, 그것을 당해 정당의 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개하도록 했다.

본 연구의 목적은 정책연구소 운영 성과를 진단하고 발전 방안을 모색하는데 있다. 이를 위해 정당 정책연구소들이 중앙선거위에 제시한 실적 보고서를 분석하고, 이를 토대로 발전 방안을 제시한다. 특히, 2005년부터 2008까지의 자료를 바탕으로 변화 추이를 분석한다. 분석 대상으로는 한나라당 ‘여의도 연구소’, 민주당 ‘민주정책연구원’, 자유선진당 ‘자유정책연구원’, 친박연대 ‘미래전략개발연구소’, 민주노동당 ‘새세상연구소’, 창조한국당 ‘사람희망정책연구소’, 진보신당 ‘미래상상 연구소’ 등 7개 정당의 정책연구소들이다. 제2절에서는 정책연구소 운영 성과를 진단한다. 제3장에서는 운영 성과 진단을 토대로 발전 방안을 제시한다. 제4절에서는 연구 결과를 요약하고 향후 정책 연구소에 대한 과학적 연구를 위한 방향을 제시한다.

II. 정당정책연구소 운영 성과 진단

정당정책연구소의 가장 기본적인 역할은 정당의 이념 및 정강에 부합되는 정책을 개발하여 지지기반을 확보하는 동시에 장기비전을 제시하는 것이다. 이와 함께 정치를 정쟁이 아닌 건전한 정책대결로 이끌어 정치의 생산성을 향상시키는 데 주도적인 역할을 하여야 한다. 이를 위해 우리나라 정당법 38조는

소(정당법 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의한 정책연구소를 말한다)에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여 사용하여야 한다”고 규정되어 있다.

“보조금 배분대상정당은 … 별도 법인으로 정책연구소를 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 정당이 설립하는 연구소는 정책연구소라고 구체적으로 명문화한 것이다. 각 정당들이 2005년부터 2008년까지 중앙선관위에 제출한 자료를 토대로 한국 정당 정책연구소의 운영 성과를 진단하면 다음과 같다.

1. 정책연구소의 활동형태별 분류

정당의 정책연구소를 법제화한 가장 큰 이유는 정당정치를 정책대결로 유도함으로써 정당 간 과도한 정쟁을 지양하고 정책정당화를 통한 정치선진화를 이룩하자는 것이다. 따라서 정책연구소의 가장 큰 목표는 정책의 산출이라 하겠다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 6개 영역으로 분류된 정책연구소의 활동형태 중 연구·정책개발 실적 항목이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 일단 정책연구소 법제화의 취지에 부합되는 현상이라 평가되어야 할 것이다.

전체 활동 중 31%를 차지하고 있는 연구·정책개발에 이어 정책연구소들은 토론회 개최와 교육·연수활동이 각각 17%의 비중을 차지하고 있다. 개발된 정책이나 정치현안에 대한 외부의견 수렴이라는 취지의 토론회 개최 또한 정책연구소 고유의 기능 중 하나로 이의 활성화는 바람직한 것이다. 이와 함께 당원이나 지지자, 그리고 관심있는 일반인들에 대한 교육과 연수를 통해 정치의식을 함양하고 정치현안에 대한 정보를 제공하는 활동도 정책연구소의 주요 기능 중 하나라고 하겠다.

이어서 정책홍보 15%, 간행물 등 자료발간 10%, 기타 활동 10%의 순으로 활동형태가 이어지고 있다. 전체적으로 볼 때 활동형태는 비교적 균형적으로 구성되어 있다고 판단된다.

다만 이러한 분포는 활동건수 위주의 산술적 계산에 의한 것으로 실제 내용에 있어 산출된 정책들이 정책화나 입법화로 연결되었는지는 확인할 수 없으며, 정책연구소가 각 정당의 정강기조에 적합한 정책의 개발에 방향성을 제시하며 선도적이고 주도적인 역할을 해오고 있다는 확신을 주지 못하고 있는 실정이다.

또한 일부 정책연구소의 경우 연구정책개발실적이 단 1건에 불과해 활동이 매우 미흡했다. 연구소별로도 실적에 있어 큰 차이를 보이고 있는데, 가장 많은 활동실적을 기록한 연구소가 310건이었던 반면 가장 적은 실적은 11건에 불과했다. 이러한 차이는 정책연구소 규모의 차이에 어느 정도 연동될 수밖에 없다고 하겠지만 비슷한 연구인력을 유지하고 있는 여의도연구소와 민주정책연구소를 비교해 볼 때 전자는 116건의 실적을 보고한 반면 후자는 310건의 실적을 기록하는 큰 차이를 보이고 있다. 특히 여의도연구소의 수입이 민주정책연구소에 비해 거의 2.5배에 달하는 점을 고려할 때 연구인력과 예산에 걸맞지 않게 활동이 저조했던 사례로 지적되어야 할 것이다.

한편 정책연구소의 목적이 단순한 정책개발에 그치는 것이 아니라 국민들에게 활동내용을 알리고 유권자들에게 홍보함으로써 여론화를 시도하는 적극성이 포함되어야 할 것이다. 그러한 점을 고려할 때 정책연구소들의 지난 해 정책홍보 건수는 모두 35건에 그쳐 크게 미흡하다고 하겠다.

정책연구소들의 실적보고와는 별도로 이들의 언론매체 노출빈도를 살펴보았다.

〈표 1〉 정책연구소의 활동형태별 분류 분석(2008년)

연구소 활동형태	여의도 연구소	민주정책 연구원	자유정책 연구원	미래전략 개발연구소	새세상 연구소	사람희망 정책연구소	미래상상 연구소	계
연구·정책 개발실적	54 (47%)	68 (22%)	26 (40%)	17 (43%)	23 (45%)	1 (9%)	18 (24%)	207 (31%)
토론회 등 개최실적	29 (25%)	63 (20%)	8 (12%)	1 (3%)	8 (16%)	5 (46%)	1 (1%)	115 (17%)
교육·연수 활동	3 (3%)	67 (22%)	4 (6%)	2 (5%)	7 (14%)	2 (18%)	28 (37%)	113 (17%)
정책홍보	4 (3%)	59 (19%)	7 (11%)	4 (10%)	5 (10%)	1 (9%)	17 (23%)	97 (15%)
간행물 등 자료발간	7 (6%)	22 (7%)	11 (17%)	14 (36%)	8 (15%)	2 (18%)	1 (1%)	65 (10%)
기타 활동	19 (16%)	31 (10%)	9 (14%)	1 (3%)	- (0%)	- (0%)	10 (14%)	70 (10%)
계	116 (100%)	310 (100%)	65 (100%)	39 (100%)	51 (100%)	11 (100%)	75 (100%)	667 (100%)

〈표 2〉 정책연구소별 매체노출빈도 분석

연구소 보도	여의도 연구소	민주정책 연구원	자유정책 연구원	미래전략 개발연구소	새세상 연구소	사람희망 정책연구소	미래상상 연구소	계
기사	369	90	-	-	37	1	10	507
사설	13	1	-	-	1	-	-	15
계	382	91	-	-	38	1	10	522

〈표 2〉에 나타나듯이 일간지를 중심으로 하는 노출빈도는 지난 2008년 총 255건이다. 그중 여의도연구소가 196건을 차지하여 전체의 77%가량을 차지하고 있다. 즉, 한 연구소가 전체 일간지 보도 건수의 3/4 이상을 기록함으로써 다른 연구소들의 대언론매체 활동이 매우 저조한 것을 보여주고 있다. 더군다나 정책연구소 중 2개 기관은 지난 한 해 언론매체에 단 한 번도 기사화되지 않은 것으로 나타났다.

- 검색 사이트: <http://www.kinds.or.kr/>
- 매체: 서울지역 종합일간지(10개지)
[수룩신문: 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 아시아투데이]
- 검색 범위: 제목 + 본문
- 검색 기간: 2008년 1월 1일 ~ 2008년 12월 31일

한편, 〈표 3〉은 2005년부터 2008년까지 연구소들의 활동 추이를 분석한 것이다. 지난 2005년 709건, 2006년 842건, 2007년 479건, 2008년 667건으로 최근 2년간의 활동실적이 오히려 감소하는 모습을 보이고 있다.

정책연구소의 주목적인 연구·정책개발 실적은 연평균 30% 이상을 유지하고 있어 최소한의 본래기능은 수행하고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 정책연구소의 활동실적 건수가 매년 큰 편차를 보이는

〈표 3〉 기간 중 활동형태별 실적

연도 \ 활동형태	2005년	2006년	2007년	2008년
연구·정책 개발실적	223 (32%)	315 (37%)	176 (37%)	207 (31%)
토론회 등 개최실적	215 (30%)	279 (33%)	80 (16%)	115 (17%)
교육·연수 활동	70 (10%)	57 (7%)	65 (14%)	113 (17%)
정책홍보	37 (5%)	71 (9%)	35 (7%)	97 (15%)
간행물 등 자료발간	111 (16%)	79 (9%)	60 (13%)	65 (10%)
기타 활동	53 (7%)	41 (5%)	63 (13%)	70 (10%)
계	709 (100%)	842 (100%)	479 (100%)	667 (100%)

〈표 4〉 기간 중 매체노출빈도

연도 \ 보도	2005년	2006년	2007년	2008년
보도횟수	528	265	255	522

것은 연구소 활동에 대한 기본적인 계획성이 결여된 채 정치상황과 일정에 따라 운영을 하기 때문으로 해석된다.

한편 정책연구소들에 대한 언론매체의 보도는 기간 중 더 큰 편차를 보이고 있다. 〈표 4〉에서 보듯이, 2005년과 2008년은 각각 보도횟수가 528건, 522건으로 비슷한 수준을 유지하고 있으나, 2006년과 2007년은 각각 265건, 255건으로 2005년과 2008년의 반 이하 수준을 나타내고 있다. 이러한 현상 또한 대언론매체에 대한 홍보계획과 홍보인식 자체가 결여되어 있는 것으로 분석된다.

2. 연구·정책개발의 분야별 활동실적

〈표 5〉는 연구·정책개발 분야의 활동실적을 분야별로 분류한 것이다. 분야는 국회 16개 상임위원회와 기타 등 총 17개로 구분하였다.

〈표 5〉 연구·정책개발의 분야별 활동실적 분석(2008년)

분야 \ 연구소	여의도 연구소	민주정책 연구원	자유정책 연구원	미래전략 개발연구소	새세상 연구소	사람희망 정책연구소	미래상상 연구소	계
교육과학기술	1	5	2	1	-	-	4	13
국방	-	-	-	-	1	-	-	1
국토해양	2	6	1	2	5	-	1	17
국회운영	-	-	-	-	-	-	-	0
기획재정	14	15	5	-	4	-	3	41
농림수산식품	4	-	3	2	1	-	1	11
문화체육관광방송통신	5	1	3	-	-	-	-	9
법제사법	1	-	-	2	2	-	1	6
보건복지가족	-	2	2	2	-	-	4	10
여성	-	-	-	-	-	-	-	0
외교통상통일	11	7	3	2	5	-	-	28
정무	7	27		3	1	-	-	38
지식경제	4	1	2	1		-	-	8
행정안전	2	-	2	1	4	-	2	11
환경노동	3	4	2	1		1	2	13
정보	-	-	1	-	-	-	-	1
기타	1	-	-	-	-	-	-	1
합계	54	68	26	17	23	1	18	207

정책연구소의 실적보고서는 이 연구보고서의 분류와 다소 상이한 분야로 실적을 보고하였는데 연구팀은 상이분야를 재차 상임위원회와 기타로 구분하였다. 이 과정에서 연구팀의 임의성이 다소 개선되었음을 밝힌다.

먼저 총 17개 분야 중 상위 3개 분야에 실적이 집중된 것으로 나타났다. 가장 많은 실적을 보인 분야는 기획재정으로 41건의 연구·정책개발이 보고되었다. 그 다음 순으로 정무 38건, 외교통상통일 28건이었다. 이들 세 분야의 실적 107건은 총실적인 207건의 51%를 차지하고 있다. 이들 분야는 국정 우선순위의 상위를 차지하고 있고 국민적 관심도도 높은 분야이므로 실적이 집중되어 있다 하여 큰 문제가 될 것은 없다. 그러나 총 17개 분야들 중에서 상위 3개 분야가 연구·정책개발실적의 절반 이상을 차지하고 있는 것은 과도한 집중이라 하겠다.

반면 국회의원들의 의정활동 및 정치개혁과 밀접한 관련이 있는 국회운영 분야와 여성분야의 실적은 한 건도 없는 것으로 나타났으며 국가예산의 15% 이상이 배정되어 있는 국방 분야에 대한 실적은 단 한 건인 것으로 보고되었다. 이같이 업적이 아예 없거나 한 건에 그친 분야는 17개 분야 중 국방, 국회운영, 여성, 정보, 기타 등 모두 5개 분야나 되는 것으로 나타났다.

국가예산 중 교육과학, 복지, 국방분야가 전체의 반 이상을 차지하고 있는 반면 이 보고서의 분류에 따른 이들 분야의 연구·정책개발실적은 24건에 그쳐 그 비중이 12%에 불과한 실정이다.

즉, 앞의 분석은 정책연구소들의 연구와 정책개발은 국민들의 실생활이나 국가의 예산편성 및 집행과는 관계없이 정쟁적 요소가 많은 분야에 집중되어 있는 것을 말해주고 있다. 앞으로는 정책연구소들이 여야 간의 정쟁이나 정당들의 정무적 관심현안들보다는 국민생활과 밀접한 사안들을 발굴하여 적극적으로 연구하고 정책을 개발하는 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

정책연구소의 실적보고 분야가 해마다 상이하기 때문에 기간 중 정확한 추이를 판단하기는 어려운 문제가 있기는 하나, 2005~2007년까지의 실적을 2008년 기준분야로 재분류하여 <표 6>과 같이 정리하였다.

해마다 반복되어 나타나는 현상이기는 하지만 2005~2008년까지 4년 동안의 전체적인 실적도 역시 상위 3개 분야에 실적이 집중되어 있었다. 기획재정, 외교통상통일, 그리고 정무 분야의 실적이 582건으로 전체 실적의 63%를 차지하

고 있다.

반면 4년 동안 10건 이하의 실적을 보인 하위 4개 분야, 즉 국회운영, 법제사법, 여성, 정보 분야는 모두 20건에 불과했으며 특히 국회운영 분야는 단 한 건의 실적도 없었다. 상하위 7개 분야를 제외한 중간분야들은 분야 당 4년 동안 32건의 실적을 생산하는 데 그쳤다. 정책연구소들의 연구 및 정책개발 분야에 대한 다양화가 필요하다고 하겠다.

〈표 6〉 분야별 활동실적 추이 분석

분야 \ 연도	2005년	2006년	2007년	2008년	계
교육과학기술	15	10	8	13	46
국방	12	8	2	1	23
국토해양	7	7	3	17	34
국회운영	0	0	0	0	0
기획재정	41	59	30	41	171
농림수산식품	2	2	2	11	17
문화체육관광방송통신	8	4	2	9	23
법제사법	2	2	0	6	10
보건복지가족	20	15	18	10	63
여성	5	2	2	0	9
외교통상통일	53	70	32	28	183
정무	32	95	63	38	228
지식경제	5	6	4	8	23
행정안전	14	9	7	11	41
환경노동	7	11	4	13	35
정보	0	0	0	1	1
기타	0	15	0	1	16
합계	223	315	177	208	923

3. 연구·정책개발의 추진기간별 분류

연구기간과 관련하여 다소 임의적이기는 하지만 다음과 같이 구분하여 볼 필요가 있겠다. 첫째, 1개월 이하의 초단기 과제, 둘째, 2~3개월의 단기과제, 셋째, 4~6개월의 중기과제, 그리고 마지막으로 6개월 이상의 장기과제이다. <표 7>은 연구·정책개발의 추진기간별로 분류한 것이다. 정책연구소들의 실적보고에는 개별연구과제별로 연구기간이 명시적으로 기재되어 있지 않아 기간별 정확한 분류는 불가능하지만 연구팀이 추적하여 분류한 결과에 따르면, 대부분의 과제들이 1개월 이하의 초단기 과제들로 총 207건의 과제 중 145건, 약 70%가 이에 해당하였다.

그리고 단기과제가 57건으로 27%를 차지하고 있다. 즉, 연구기간을 기준으로 볼 때 단기과제 이하가 정책연구소들이 지난 해 생산한 총과제 중 97%에 이

<표 7> 연구·정책개발의 추진기간별 분류(2008년)

연구기간 \ 연구소	여의도 연구소	민주정책 연구원	자유정책 연구원	미래전략 개발연구소	새세상 연구소	사람희망 정책연구소	미래상상 연구소	계
1개월 이하	41 (76%)	53 (78%)	24 (92%)	2 (12%)	8 (35%)	- (0%)	17 (94%)	145 (70%)
2개월 이하	10 (18%)	6 (9%)	- (0%)	- (0%)	11 (48%)	- (0%)	1 (6%)	28 (13%)
3개월 이하	3 (6%)	7 (10%)	2 (8%)	15 (88%)	2 (9%)	- (0%)	- (0%)	29 (14%)
4개월 이하	- (0%)	2 (3%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	1 (100%)	- (0%)	3 (1%)
5개월 이하	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	1 (4%)	- (0%)	- (0%)	1 (1%)
6개월 이하	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)
6개월 이상 12개월 미만	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)
12개월 이상	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	1 (%)	- (%)	- (%)	1 (1%)
합계	54 (100%)	68 (100%)	26 (100%)	17 (100%)	23 (100%)	1 (100%)	18 (100%)	207 (100%)

르고 있는 것이다. 반면, 중기과제는 4건으로 2%였으며 6개월 이상의 장기과제는 한 건 밖에 없었다.

정책연구소의 연구과제와 정책개발이 학술분야의 연구논문과는 달리 시의성이 강조된다는 점을 인정한다고 하더라도 초단기 및 단기과제가 전체의 97%나 차지하고 있다는 점은 문제로 지적되어야 할 것이다.

정기권이 정책연구소를 법정기구화하고 이들의 활동을 위해 많은 예산을 배정하여 국고보조금을 지급하도록 한 취지는 말 그대로 전문가들을 활용하여 제대로된 정책을 산출하여 우리나라 정당정치를 정책대결로 유도하자는 것이다. 이러한 취지를 살리기 위해서는 정책연구소들이 심도있는 연구를 통해 소속 정당의 정강정책에 맞는 연구를 수행해야 하는 것이다.

예를 들어, 제18대 국회에서 여야 간 최대 정치현안 중의 하나인 비정규직법의 경우 지난 2007년 제정 당시부터 비정규직 노동자의 대량해고가 우려되는 사안이었다. 당시 법안을 합의처리한 현재의 여당 한나라당과 제1야당 민주당이 이러한 우려를 인식한 가운데 소속 정책연구소들에게 문제해결을 위한 개선책 마련을 요구하였다면 지급과 같은 혼란과 극심한 대치상황은 어느 정도 완화시켰을 수 있었을 것이다. 각 정책연구소들이 해결방안을 도출하고 그 방안들을 가지고 연구소 간 합동토론회를 꾸준히 진행하여 왔다면 법률개정안을 위한 최소공배수는 찾아낼 수 있었을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 수십만 명의 고용과 실직문제와 직결되는 사안에 대해 장기적인 연구검토가 정책연구소에서 이루어지지 않았다는 사실은 매우 유감이라 하겠다.

이같이 초단기 및 단기과제에 실적이 집중된 배경은 정책연구소들이 충분한 사전계획 수립없이 정치상황에 따라 발생하는 과제수요에 맞춰 연구를 진행시켜 왔음을 의미한다고 하겠다. 정책연구소 법정화의 근본취지를 무의미하게 만드는 활동을 제한하기 위해서는 사후 실적보고에 대한 평가를 엄격히 하는 동시에 국고보조금 지급에 앞서 연간사업계획서의 제출을 의무화하는 방안을 마련해야 할 것이다.

〈표 8〉은 2005년부터 2008년까지 추진기간별 추이를 분석한 것이다. 이 기간 중 정책연구소의 전체 실적은 1개월 이내의 과제가 전체 실적의 71%를 차지하고 있다.

〈표 8〉 연구·정책개발의 추진기간별 분류(2008년)

연도 연구기간	2005	2006	2007	2008	구분	실적
1개월 이하	175 (78%)	220 (70%)	106 (60%)	145 (70%)	초단기	646 (71%)
2개월 이하	31 (14%)	35 (10%)	23 (13%)	28 (13%)	단기	195 (21%)
3개월 이하	10 (4%)	18 (6%)	21 (12%)	29 (14%)		
4개월 이하	2 (1%)	16 (5%)	10 (6%)	3 (1%)	중기	50 (5%)
5개월 이하	1 (1%)	3 (1%)	5 (3%)	1 (1%)		
6개월 이하	- (0%)	9 (3%)	- (0%)	- (0%)		
6개월~12개월	3 (1%)	9 (3%)	3 (2%)	- (0%)	장기	24 (3%)
12개월 이상	- (0%)	- (0%)	8 (4%)	1 (1%)		
기타 (~현재)	1 (1%)	5 (2%)	- (0%)	- (0%)	소합	915
합계	223(100%)	315(100%)	176(100%)	207(100%)		

이를 3개월 이내의 연구기간 과제로 확대한 단기과제로 구분할 경우 전체의 91%를 차지하고 있다. 정책연구소 설립의 취지가 정책개발을 통한 정책대결의 유도인 점을 감안하면 우리나라 정책연구소들은 지난 2005년 법제화를 통해 활성화된 이후 초단기 및 단기과제에 집중하여 연구를 진행하고 정책을 개발해 온 것을 알 수 있다. 반면 6개월 이상의 과제수행기간을 필요로 하는 장기과제의 비중은 3%에 머물고 있다.

이 같은 현상은 상당한 문제점을 노출하고 있다. 무엇보다도 1개월 이하의 과제수행을 통해 얼마나 내실있는 결과를 도출할 수 있겠느냐 하는 내용의 충실도와 관련된 문제점이 지적되어야 할 것이다.

이와 관련된 문제점을 해결하기 위해서는 각 정책연구소들이 수행한 초단기

과제에 대한 집중적인 분석이 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 그러한 과제들이 정책연구소의 설립취지 및 운영에 적합한 것인지를 판단하여 진정한 정책 개발의 기관으로 유도하는 방안을 마련해야 할 것이다.

4. 연구주체별 분석

〈표 9〉는 연구주체별로 수행과제를 분류한 것이다. 대부분의 과제가 내부인력에 의해 수행되었음을 보여주고 있다. 수행과제 중 약 4/5가량이 내부연구진에 의해 진행되었는데 정당정체성과 정책의 일치성을 높이고 정당 특성상 과제내용의 보안유지가 필요하다는 점을 인정한다 하더라도 지나친 내부인력 의존은 전문성의 취약을 가져올 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

정당의 정책연구소는 모든 국정분야의 사안들을 다뤄야하기 때문에 종합연구소의 성격을 띤다. 예산 등의 이유로 이에 맞는 연구인력을 유지할 수 없는 것은 너무 분명한 사실이다. 그렇다면 연구결과의 전문성과 내실화를 제고하기 위해서는 외부 전문가의 조력을 받을 수밖에 없다. 특히 장기과제 수행의 경우, 수시 발생하는 현안에 주력할 수밖에 없는 내부인력이 전적으로 이의 수행에 배치될 수 없는 것이 현실이다. 따라서 좀더 과감한 아웃소싱을 통해 과제수행의 원활화를 도모하는 것이 연구소의 생산성 향상에 도움이 되는 방법

〈표 9〉 연구주체별 분석 (2008년)

연구소 연구주체	여의도 연구소	민주정책 연구원	자유정책 연구원	미래전략 개발연구소	새세상 연구소	사람희망 정책연구소	미래상상 연구소	계
자체	42 (78%)	46 (68%)	26 (100%)	15 (88%)	17 (74%)	- (0%)	14 (78%)	160 (77%)
외부전문가	1 (2%)	17 (25%)	- (0%)	2 (12%)	6 (26%)	1 (100%)	2 (11%)	29 (14%)
공동	11 (20%)	5 (7%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	- (0%)	2 (11%)	18 (9%)
계	54 (100%)	68 (100%)	26 (100%)	17 (100%)	23 (100%)	1 (100%)	18 (100%)	207 (100%)

〈표 10〉 기간 중 연구주체별 추이 분석

연도 연구주체	2005년	2006년	2007년	2008년
자체	136 (61%)	238 (76%)	128 (73%)	160 (77%)
외부전문가	30 (13%)	35 (11%)	21 (12%)	29 (14%)
공동	57 (26%)	42 (13%)	27 (15%)	18 (9%)
계	223 (100%)	315 (100%)	176 (100%)	207 (100%)

이라 하겠다.

〈표 10〉은 2005년부터 2008년까지 연구주체별 과제수행 추이를 분석한 것이다. 연구주체별 과제수행 결과를 보면 자체 내부인력에 의한 과제수행건수가 점차 증가하고 있는 반면 외부전문가와 공동수행은 반대로 감소하고 있는 현상이 나타나고 있다. 순수 외부전문가에게 용역을 의뢰한 과제의 숫자는 기간 중 큰 변화를 보이지 않고 있다. 앞에서 지적한 것 처럼 자체 내부인력에 의한 과도한 연구수행 비중은 외부의 시각을 반영시키는 데 한계가 있다는 문제점을 가지고 있다. 자체, 외부전문가, 공동 수행의 적절한 안배를 고려해야 할 것이다.

5. 간행물 등 자료발간별 분류

전체적으로 정책연구소들은 연구 및 정책개발의 결과에 대한 자료발간이 매우 저조한 것으로 나타났다. 〈표 11〉이 보여주듯이 7개 정책연구소의 한 해 동안 자료발간실적은 모두 65건에 그쳤다. 그중 토론회 자료, 심포지엄 자료, 기자간담회 자료, 교육연수 자료, 포럼 자료가 41건, 63%를 차지하고 있는데, 이들 자료는 내부 활용자료로 간주될 수밖에 없다.

간행물 발간의 저조는 정책연구소의 산출물이 외부에 홍보되지 않고 있거나

〈표 11〉 간행물 등 자료발간 실적 분석(2008년)

연구소 분류	여의도 연구소	민주정책 연구원	자유정책 연구원	미래전략 개발연구소	새세상 연구소	사람희망 정책연구소	미래상상 연구소	계
연구논문	1	-	-	14	-	-	-	15
토론회자료	6	4	7	-	8	2	-	27
심포지엄자료	-	1	-	-	-	-	-	1
기자간담회자료	-	1	-	-	-	-	-	1
교육연수자료	-	1	-	-	-	-	-	1
포럼자료	-	11	-	-	-	-	-	11
자료집	-	4	-	-	-	-	-	4
백서	-	-	1	-	-	-	1	2
간행물	-	-	3	-	-	-	-	3
계	7	22	11	14	8	2	1	65

부정적으로 해석하면 외부에 자신있게 알릴만한 내용의 산출물이 없다는 것을 의미한다. 후자의 경우라면 매우 심각한 문제라 아니할 수 없다.

연구결과 및 개발한 정책에 대한 홍보를 위해서는 언론기관, 유관 정부부처, 연구소, 학계 등 유관기관에 대한 자료제공이 활성화되어야 할 것이며 이를 통해 정책연구소 활동이 검증받고 피드백이 발생함으로써 연구결과의 보완이 일어나는 선순환고리를 형성해야 할 것이다.

〈표 12〉는 2005년부터 2008년까지의 자료발간 실적 추이를 분석한 것이다. 연구소들의 자료발간 추이를 살펴보면 검토대상 전체기간 중 연구논문과 토론회자료가 전체의 58%를 차지하고 있다.

이는 정책연구소의 성격상 큰 문제라 할 수는 없다. 정책연구소의 활동과 연

〈표 12〉 기간 중 자료발간 실적 추이

분류 \ 연도별	2005년	2006년	2007년	2008년	누계
연구논문	28	24	20	15	87
토론회자료	35	15	20	27	97
심포지엄자료				1	1
기자간담회자료				1	1
교육연수자료				1	1
포럼자료				11	11
자료집	13	6		4	23
백서	2	5	3	2	12
간행물		2	1	3	6
정책자료			7		7
연구논총		1	3		4
계간지	4	1	2		7
자료		1	2		3
연구보고서		1	1		2
간담회자료		2	1		3
정책자료집		1			1
연구소기관지		2			2
소책자	1	1			2
교육자료집		1			1
이슈브리프	6	1			7
토론회자료집		5			5
교육교재	4	10			14
행사자료	6				6
공청회자료	1				1
워크숍자료	2				2
단행본	9				9
계	111	79	60	65	315

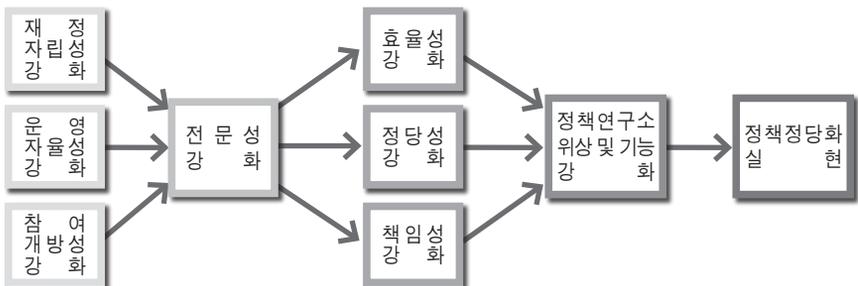
구결과를 정기적으로 내외부에 알리는 정기간행물에 해당되는 연구논총, 계간지, 연구소 기관지 등의 발행건수가 4년 동안 13건에 머물러 있다는 사실은 연구소 활동 및 연구결과에 대한 홍보가 매우 미흡하다는 것을 말해주고 있다. 이와 함께 정기간행물 발간이 제대로 이루어지지 않고 있는 사실을 의미한다고 하겠다.

자료 발간과 관련하여 가장 큰 문제점은 지난 4년간 발행건수가 점차 감소하는 추세를 보이고 있다는 점이다. 즉, 2005년 111건을 기록한 이후, 2006년 79건, 2007년 60건, 2008년 65건으로 대폭 감소하여 정체된 상태라고 하겠다. 연구결과는 외부로 전파되며 계속 축적되어야 지속적인 피드백과 좀더 내실있는 후속연구와의 연계가 가능하다는 점을 고려할 때 정책연구소들의 자료발간이 더욱 활성화되어야 할 것이다.

Ⅲ. 정책연구소 발전을 위한 제언

〈그림 1〉은 향후 한국 정당정책연구소가 발전하기 위한 방향성을 제시하는 분석 모형이다. 분석 모형의 핵심은 정당정책연구소 발전의 필요·충분조건은 연구소의 전문성을 강화하여 정책 형성력을 제고시켜야 한다는 것이다. 한편,

〈그림 1〉 한국 정당정책연구소 분석 모형



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. 이 글에서는 이러한 분석모형을 바탕으로 한국 정당정책연구소의 발전방안을 제도적 차원(institutional dimension)에서 고찰한다. 제도적 차원이란 구속력을 갖춘 법적·제도적인 개선 방안을 의미하는 것이다.

1. 전문성 강화 방안

1) '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. '연구위원 정책 실명제'를 채택하여 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 공개 이외에 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. 더불어, 정책연구가 특정분야에만 치우치지 않고 다양하게 이뤄져야 하며, 학술지에 게재될 수 있을 정도로 연구의 질을 높여야 한다. 또한 연구소는 수준 높은 연구의 결과를 근거로 바람직한 정책방향을 제시해야 할 것이다.

2) 정당 연구소 간 정책토론회 개최 의무화

정당 정책연구소 간 정책토론회 개최를 의무화하고 이를 공영방송이 생중계 하며 인터넷 홈페이지에 공개하는 방안을 검토해 볼 만하다. 지난 2005년 8월 4일에 개정·공포된 정당법 제39조(정책토론회)에는 국고보조금 배분대상 정당의 대표등이 참여하는 ‘TV 정책토론회’를 연 2회 이상 개최하도록 규정되어 있다. 정당정책토론회는 정당이 방송을 통하여 유권자에게 각 당의 정책을 비교할 수 있는 기회를 제공하고, 정책으로 경쟁하는 풍토를 조성하기 위하여 마련된 토론의 장이다. 정책토론회에서는 각 당 대표 등이 정치·경제·외교·안보·사회·문화·교육 등 각 분야에 걸친 당면한 중요 국정 현안에 대해 자당의 입장과 정책 대안을 제시하게 되지만 토론 범위가 지나치게 광범위하다는 문제가 있다. 따라서 정치, 경제, 사회 등 분야를 세분화하여 개최하는 방안을 검토해 볼 만하다.

3) 중앙선관위 내 ‘정책연구소 평가위원회’ 설치

정당정책연구소들의 연구활동 업적을 비교·평가할 수 있는 평가단 구성을 제도화할 필요가 있겠다. 선관위의 연구소에 대한 업적 비교·연구 평가는 연구소 활동에 대한 간접으로 비춰질 수도 있지만, 국민의 혈세로 유지되는 연구소의 경우, 평가를 받는 것은 당연하다. 더욱이, 정책연구소에 대한 지원을 확대하기 위해서는 정책연구소에 대한 평가가 바탕이 되어야 한다. 정당들은 선관위가 정책연구소의 활동 실적을 비교·공개하기로 한데 대해 “정책연구소가 제 궤도에 올라선 뒤 실적을 평가해야 결과가 타당성을 가질 것”이라며 사실상 반대 의사를 개진하겠지만, 연구소 연구활동을 업그레이드시키기 위해서는 필수적인 사항이다. 연구활동 비교·평가는 정당 정책연구소 간 합리적인 정책 경쟁을 유도할 수 있기 때문에 긍정적인 효과가 크다. 이를 위해 정치자금법을 개정하여 중앙선관위에 ‘정책연구소 평가위원회’를 설립하도록 하고, 그 결과를 국민에게 공개하는 방안을 채택할 필요가 있다. 평가의 객관성 및 과학성을 충분히 담보하기 위해 정당 정책연구소를 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.

4) 연구개발비 최소 50% 이상 사용 의무화

정당 정책연구소의 1년 예산 중 연구개발비로 사용하는 비율은 최소한 50% 이상으로 의무화하고 이를 지키지 않을 경우, 이에 상응하는 국고보조금을 회수하는 방안을 법제화시킬 필요가 있다.

2. 조직 운영의 자율성 강화

1) 현역의원이 정당 정책연구소의 최고 책임자로 취임하는 것을 금지

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

2) 연구소 이사회 구성시 정치적 입김 최소화

당의 중장기 정책과 전략을 개발해야 할 연구소가 당 정책위의 부속기관 역할에만 그쳐서는 안 된다. 연구소의 생산적인 활동을 제약하는 일방적이고 권

위주의적 결정이 이뤄지지 않도록 하기 위해서는 정당 대표가 연구소의 당연직 이시장직을 맡지 못하도록 금지하고, 국회의원이 이사회 구성의 1/3을 넘지 못하도록 명문화할 필요가 있다.

3) 중앙당 인력 총원 쿼터제

한 조직이 전문성을 구축하기 위해서는 무엇보다도 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 정당 정책연구소 인력의 상당 부분은 소속 정당으로부터 충원되고 있다. 연구소가 중앙당으로부터 자율성을 갖고 보다 전문적인 인력을 충원하기 위한 제도적 장치가 필요하다. ‘중앙당 인력 총원 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) 국고보조금 배분 방식 변화

정당 정책연구소에 지급하는 국고 보조금을 중앙당이 아니라 연구소에 직접 보조하도록 해야 한다. 현행 정치자금법 제28조 제2항에는 국고 보조금의 100분의 30 이상은 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 연구인력의 충원, 심지어 연구 활동에서 중앙당과 당 대표의 입김이 강하게 작용하고 있다. 이를 개선하기 위한 방안으로 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 감사를 받는 방안도 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) 소수 정당의 정책 개발 육성

기존의 원내교섭 단체 중심의 국고보조금 배분 방식을 소수 정당의 정책 개발을 보호하기 위해 「소수 정당 정책 개발 육성 방식」으로 전환할 필요가 있다. 현행 정치자금법 제27조는 동일 정당 소속 의원으로 교섭단체(국회법 제33조제1항에서는 국회에 20인의 소속의원을 가진 정당)를 구성한 정당에 대하여 50%를 정당별로 균등·분할하여 배분하도록 규정하고 있다. 의석수가 5석 이상 20석 미만인 정당에는 5%씩 배분하고, 의석이 없거나 5석 미만인 정당 중 최근에 실시된 국회의원 총선거에 참여한 정당의 경우에는 그 국회의원 선거에서 유효 투표총수의 2% 이상을 득표한 정당 등에 대해서는 2%씩 배분하도록 되어 있다.

하지만, 이와 같은 국고보조금 배분 방식은 지나치게 원내교섭단체의 대정당 중심으로 이루어져 ‘정책개발의 빈익빈 부익부’ 현상이 고착화되고 있다. 더구나, 원내교섭 단체를 갖춘 정당은 국고보조금 배분에서의 혜택 이외에 국회법상 국회에 수십 명의 정책연구위원을 별도로 둘 수 있기 때문에 거대 정당과 소수 정당 간의 ‘정책연구 및 개발 양극화’는 가속화되고 있다. 이러한 정책연구의 불평등 구조를 개선하고 소수 정당의 정책연구소 기능을 활성화시키기 위해서는 국고보조금의 일정 부분(예: 30%)은 최소한의 기준을 만족시키는 정당의 정책연구소에 균등하게 직접 배분하는 방식을 도입해 볼 만하다. 정당별 국고보조금의 30%를 정책연구소에 배분하는 것 이외에 기본 운영경비를 별도로 지급해 줄 것을 검토해 볼 필요가 있다. 일률적으로 국고보조금의 30%를 정책연구소에 배분할 경우 국고보조금이 적은 소수당은 정책연구소 운영경비도

마련하기 어렵기 때문에 정책정당의 기반을 형성하기 위해서는 별도의 입법을 통해서라도 지원을 확대해야 하기 때문이다. 최소한의 기준으로는 국회 의석 5석 이상 또는 총선에서 정당명부식 비례 투표에서 3%이상을 획득한 정당으로 규정하면 큰 무리가 없을 것이다.

3) 연구소 후원회 제도 활성화

정당 정책연구소가 후원회를 통해 외부에서 재정적인 보조를 받도록 하는 방안을 검토해 볼 만하다. 2004년 3월에 정치자금법이 개정되기 이전에 정당 정책연구소는 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 제도화할 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 도입해 볼 필요가 있다.⁴⁾

4) 「마일리지 정책자금 기부 시스템」 도입

정당 정책연구소가 「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

4) 독일의 정책 재단의 경우, 이익집단과 시민들의 기부도 활발하다. 정당간 이념적 정체성에 따라 에버트 재단은 노사관계, 나우만 재단은 지방자치, 자이텔 재단은 통일과 평화문제, 빌 재단은 환경문제로 영역을 나누어 소속 정당의 정책개발을 지원하고 있다. 다만, 한국 정책연구소 후원회 제도가 기업 및 이익집단 간의 새로운 정치자금 기부의 수단으로 악용되는 것을 막기 위한 별도의 제도적 장치도 강구해야 할 것이다. 즉, 재정 지출의 투명성을 높이고 정파적 이해를 초월한 공익적 성격과 독립적인 활동이 대세를 이루도록 해야 할 것이다.

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 확보하는 데 크게 도움을 받을 것이다.

4. 교육 및 참여 개방성 강화

1) 시민대상 민주시민 교육 의무화

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 제도화하는 방안을 채택할 필요가 있다. 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).

김영태(2004, 111)의 분석에 따르면 독일 정당은 정치권력을 획득하기 위해 선거에서 상호 경쟁하는 과정을 통해 국민들의 정치적 의사를 결집하는 조직이지만, 정당친화적 정치재단은 정치적 의사의 형성과 결정과정에 시민들이 참여할 수 있는 기반과 여건을 마련해 주는 조직이라는 평가를 받고 있다. 이러한 점에서 “정당친화적 정치재단의 활동은 선거나 일상의 당파적 정치활동을 목표로 해서는 안 되며, 근본적이고 장기적인 목표에서 움직여야 하고, 세미나, 토론회, 정치대화 등을 통한 정치교육 역시 특정 정당의 당원만을 대상으로 할 수 없으며, 모두 시민에게 개방적이어야 한다는 규정이 있다”는 점을

〈표 13〉 한국 정당정책연구소 발전 과제(제도적 측면)

방향성	과 제
연구 전문성 강 화	• 중앙선관위 내 『정책연구소 평가위원회』 설립: 정당정책연구소 『업적평가지수(Performance Evaluation Index)』 개발
	• 정책연구소 간 정책토론회 개최 의무화
	• 연구소 연구위원 정책실명제 도입
	• 연구개발비 전체 예산의 최소 50% 이상 사용 의무화
재정 자립성 강 화	• 국고보조금의 연구소 직접 보조제도 도입
	• 소수 정당 정책개발 육성제도 도입
	• 정책연구소 후원회제도 도입
	• 『마일리지 정책연구자금 기부시스템』 도입
운영 자율성 강 화	• 정책연구소 최고 책임자의 국회의원 임명 금지
	• 사회의 국회의원 총원 제한제 도입
	• 연구소의 중앙당 인력 총원 쿼터제 도입
교육 및 참여 개 방 성 강 화	• 민주시민교육 의무화
	• 『정당정책 활동육성법』 제정을 통한 ‘청년정책인턴십’ 제도 도입

밝히고 있다. 한국 정책연구소들은 이러한 독일 정책연구 재단의 시민정치교육 모델을 벤치마킹할 필요가 있다.

2) 「청년 정책 인턴제」 활용

「정당 정책 활동 육성법」을 제정하여 연구소가 ‘청년 정책 인턴제’를 실시하고 국가가 인턴의 보수를 직접 보조하는 제도를 활용해 볼 만하다. 모든 정책연구소 차원에서 전문적인 지식을 겸비한 청년들을 활용하는 방안을 제도화할 필요가 있다. ‘청년 정책 인턴제’는 정치권에서 고급 청년 인력을 흡수하여 젊은 세대들의 아이디어를 수용함으로써 세대 간 차이를 극복하는 데 기여할 수 있고, 나아가 젊은 세대의 정치 불신을 완화시키는 역할을 할 수 있을 것이

다. <표 13>은 제도적 측면에서 지금까지 논의한 한국 정당정책연구소의 발전 과제를 요약한 것이다.

IV. 결론

한국의 정책연구소는 전문성을 바탕으로 한 연구 기능 수행의 한계를 갖고 있다. 일반적으로 정책연구소는 정책 아이디어와 정책혁신에 필요한 정보와 지식을 제공하는 기능을 수행하며 적극적으로 특정한 정치이념을 정책과정에 구현하고 정당화하는 정치적 역할을 수행한다. 특히 정책연구소는 정책과정에 필요한 지식과 정보를 제공하고 사회문제에 대한 정책아이디어를 창출함으로써 정책 의제화(policy agenda setting) 기능을 수행한다. 또한 정책 전문가로 정책효과에 대한 과학적인 평가와 분석을 통하여 정책대안을 제시한다. 이러한 과정에서 정책연구소의 역할은 정책네트워크(policy network), 정책공동체(policy community), 인식공동체(epistemic community)의 형태나 정책옹호집단으로 나타난다(정광호 2004, 77).

한마디로, 우리나라 정책연구소의 현 주소는 정책과정에서 정책연구소가 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 정당 정책연구소가 수십억 원의 국고보조금을 받고 있지만 국민 혈세를 쓰는 것에 걸맞은 생산적인 결과물을 내놓지 못하고 있다. 한국 정당 정책연구소는 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. 한마디

로, 비록 역사가 일천하기는 하지만 예산 규모에 비해 연구소로의 기능은 실망스런 수준에 머물고 있는 실정이다. 한국의 정책연구소가 본연의 기능을 다하기 위해서는 다음의 사항의 준수해야 할 것이다.

첫째, 미국의 정책연구소처럼 전문적으로 정책을 분석하고 정책대안을 제시하는 기능을 수행해야 한다. 정책과정에 독자적인 목소리를 내세우고 전문성을 가지고 정당성을 확보해야 한다. 또한 연구소의 역할이 중요한 정책쟁점이나 장기정책과제에 대한 명쾌한 방향이나 해답을 제시해야 한다.

둘째, 운용의 자율성과 독립성을 갖추어야 한다. 한국 정당 정책연구소가 운영의 자율성을 확보하지 못한다는 것은 중앙당에 대한 건설적인 비판과 합리적인 대안을 제시하는 데 한계를 갖게 되고 궁극적으로 연구소 밖의 정치요인에 의해 운영이 좌우될 수밖에 없다는 사실을 의미한다.

셋째, 정치의 지배를 받지 말아야 한다. 일반적으로 정책과정에서 정책연구소의 영향력은 연구소 최고 책임자와 고위 정책 결정자와 간접적으로 연결되어 영향을 주기보다는 다양한 통로를 이용해 직접적으로 영향력을 행사하려는 경향을 보인다. 즉, 정책연구소 최고 책임자가 당을 이끌어가는 대표와 밀접한 연계를 유지하면서 탄탄한 유대 관계가 형성되기도 한다. 그러나 여기서 발생하는 문제점도 있다. 정책연구소가 정치와 직접적으로 연계되면서 특정 지도자 또는 정파의 이익을 옹호하는 정치화 문제가 대두된다. 정책보다는 정치에 지배를 받기 때문에 국가·정당정책이 장기적인 비전을 갖지 못하고, 다소 근시안적이고 형식적인 것에 치우치는 경향을 보이게 된다.

넷째, 선거에서 정책공동체의 역할을 담당해야 한다. 지난 2007년은 대선이 있던 해였다. 정책연구소는 정책 아이디어의 원천, 정책제안서의 평가, 정부정책의 사후적 평가, 그리고 정책정보에 대한 전문성과 권위를 제공하는 역할을 수행해야 한다(Weaver 1989). 더 나아가 정책연구소는 선거에서는 정책공동체를 형성하는 연결 고리역할을 해야 한다. 예를 들면, 1980년 미국 대선에서 공화당 레이건후보가 레이저노믹스라는 정책의제를 제기할 때 이를 정책의제화시킬 수 있는 정책공동체(policy community)가 있었다. 여기에는 보수성향의 정책연구소가 큰 역할을 하였다. 특히 전문가들로 구성된 인식공동체(epistemic community)를 형성하여 정책의 내용, 원인분석과 효과에 대한 평가를 둘러싼

기법이나 접근방법에 공통점을 찾아냈다.(Haas 1992; 정정길 외 2003) 이러한 인식공동체가 바로 정책연구소에서 형성되고 발전된다. 한국의 정당정책연구소들도 이러한 기능을 수행해야 한다.

계량적인 수치만 가지고 정책연구소를 비교·평가하는 것은 한계가 있을 수 있다. 연구의 질적인 면도 함께 다뤄져야 하기 때문이다. 하지만, 이런 한계에도 불구하고 정당 정책연구소들에 대한 평가가 언론을 통해 공개되고 구체화된 활동지침 및 예산사용지침이 중앙선거관리위원회에 의해 구체화되어 전달될 경우 우리나라 정당 정책연구소의 활동은 짧은 기간 내 매우 활성화될 것으로 기대한다.

[참고문헌]

강원택·박경미·배 영. 2006. 『2005년도 정당정책연구소 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. 『각 정당의 정책연구소 창립 기념식 심포지엄』 발표논문.

김윤태. 2003. 『소프트 파워 시대: 정보시대의 정치와 문화』. 서울: 새로운 사람들.

김충남. 2005. “싱크탱크, 나랏돈 쓰면서 대권주자 사기구좌.” 『문화일보』(7월 4일).

김형준. 2005. “정치 갈등 결정 요인에 대한 고찰: 제도와 문화의 상관관계를 중심으로.” 한국학술연구원. 『제5차 코리아 포럼』 발표논문.

김형준·김도중. 2008. 『2007년도 정당정책연구소 연간 활동 실적 평가 보고서』. 중앙선거관리위원회.

김호경. 2005. “대통령이 당정분리 훼손 대야 협상 전열 혼선 초래.” 『국민일보』(4월 17일).

박세일. 2005. “정당 정책연구소의 바람직한 역할.” 중앙선거관리위원회 주최. 『정책 정당으로 가는 길』 세미나 발표 논문.

신승근. 2004. “너희가 ‘싱크탱크’를 믿느냐.” 『한겨레 21』 제512호 (6월 3일).

신창훈. 2005. “여당 싱크탱크 열린 정책연구원 재집권 프로젝트.” 『내일신문』(1월 6일).

이창훈. 2001. “민주당 국가전략연구소 vs 한나라당 여의도 연구소.” 『신동아』(4월호).

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.

이현우. 2007. 『2006년도 정당정책연구소 평가 보고서』. 중앙선거관리위원회.

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.

투고일: 2011.03.05

심사일: 2011.04.12

게재확정일: 2011.04.15

[ABSTRACT]

A Study on the Operational Performance and Development of Korea Political Party's Policy Institute

Kim, Hung Joon · Kim, Dohjong | Myongji University

This research examines and studies each political party's policy institute that is managed through government subsidies according to the Political Fund Act. For this, the reports submitted to the National Election Commission(NEC) by each political party's policy institute have been analyzed, and a way for improvement is introduced, drawn from the analysis. In particular, the changing trends have been examined based on the reports from 2005 to 2008.

The results of the analysis show that most of the political party's policy institutes performed little concerning the number of researchers and the scale of the budget. Publicizing policies were also insufficient. It seems that the activities of each institute merely followed political situations and schedules, due to lack of basic planning. Most activities were short-term projects for less than a month, therefore, mid-and long-term projects were neglected. In addition, most projects lacked professionalism since they were carried out by internal researchers, and there were very few reports published concerning research and results of policy development by the institutes.

Concluding this study, for Korean policy institutes to fully commit to their duty, they should comply with the followings. First, institutes must professionally analyze policies and provide alternatives like the policy institutes in the U.S. Second, institutes must be managed autonomously and independently. Third, they should not be ruled by politics. Fourth, they should act as a policy community during elections.

There can be limits in comparing and assessing policy institutes using only

numerical figures. The quality in research ought to be considered together. Despite the limits, however, by releasing the assessment of political party's policy institutes through the media, and delivering specific guidelines for projects and budget management through National Election Commission, the activities of Korea's political party's policy institutes can be expected to become much more active within a short period of time.