

국내외 선진 싱크탱크의 활동과 발전 동향

김영표 | 국토연구원 선임연구위원

1. 전세계 6천여개의 싱크탱크가 다양한 분야에서 활동

세상이 빠르게 바뀌면서 더욱 더 복잡해지고 있다. 한 개인이나 집단이 세상 전체를 이해하고 주어진 상황에 대처할 수 있는 시대는 지나간 지 오래다. 그러므로 빠르게 바뀌는 세상의 흐름을 쫓아가거나 복잡한 세상의 움직임은 간단히 이해하려면 분야마다 포진해 있는 전문가들의 도움을 받을 수밖에 없다. 특히 지구촌이 형성되어 국제적 교류가 활발해지고 지식정보사회로 바뀌어 지식정보의 중요성이 확대되면서, 복잡다단한 국가적 과제나 지역사회적 이슈들을 해결하고 대처하기 위해서는, 제대로 정리된 대안을 제때에 간단명료하게 제시할 수 있는 전문가 집단들이 분야별로 필요하다.

그러한 전문가들이 모여 있는 조직이나 전문가 개인을 싱크탱크(think tank)라고 부른다. 다시 말해서, 싱크탱크란 국가사회정책을 비롯하여 지역정책, 경제적 또는 과학기술적 이슈, 기업의 비즈니스전략 나아가 정치적 전략이나 군사적 조언 같은 사회 각 분야의 이슈나 전략에 관해 연구하고 대안을 제시하는 전문연구 집단이나 개인을 일컫는다.

20세기 초반에 지성집단으로서의 전문가그룹이 처음 등장했을 때, 그들은 브레인 트러스트(brain trust), 브레인 뱅크(brain bank), 싱크 팩토리(think factory) 등으로 불렸다.¹⁾ 1910년까지는 이러한 두뇌집단이 10개 내외에 불과하였다. 당시의 두뇌집단은 정당의 이념에 쏠리지 않는 정책을 제안하거나 군사적 조언을 제시하는데 초점을 맞추고 있었다. 비교적 인력도 많고 예산도 풍부하였다. 1930년대 접어들면서 규모는 작지만 새로운 두뇌집단들이 폭발

1) 신기욱, 2010.4.8, 「미국의 싱크탱크와 정책 경쟁력」, 글로벌 정책 경쟁력과 싱크탱크 세미나 자료집, 경제인문사회연구회, p11.

적으로 늘어나면서 여러 가지 사회적 이슈를 제기하고 정책의제를 발굴하기 시작하였다. 싱크탱크라는 용어는 제2차 세계대전 때 미군의 속어 중 하나로 생겨났다. 미군은 군의 두뇌집단인 군사전략가들과 국방 전문가들이 모여 전쟁계획을 짜고 토론하던(think) 공간(tank)을 속어로 싱크탱크라고 불렀다.²⁾

오늘날 전문가 연구집단으로서의 싱크탱크는 정부나 지방자치단체와 같은 공공기관의 출연, 정치적으로 뜻을 같이 하는 지지자의 후원, 기업의 직접적 지원 등을 통해 예산을 확보하거나, 또는 연구 프로젝트를 수행하거나 컨설팅 업무를 통해서 예산을 확보하기도 한다.

2009년 기준으로 전 세계에는 약 6천여 개의 싱크탱크가 있는데, 그 중 1800여개가 미국에 있으며, 대략 350개 정도의 싱크탱크가 수도 워싱턴에 입지해 있다. .

2. 우리나라의 주요 싱크탱크

우리나라의 싱크탱크는 1966년에 한국과학기술연구원(KIST), 1971년에 한국개발연구원(KDI)이 설립되면서 정책지식생태계로서의 모습을 갖추기 시작했다. 지금은 여러 유형의 싱크탱크가 있는데, 재정지원 측면에서 구분하면 정부출연 연구원, 지방자치단체출연 연구원, 민간연구소, 대학내 연구소, 정부직할 연구기관 등으로 나뉜다. 민간연구소는 순수한 민간재단연구소, 기업부설연구소, 개인연구소 등이 있다.

이 글에서는 경제인문사회연구회 소속 정부출연 연구원을 중심으로 살펴보고자 한다. 1970년대부터 90년대까지 정부 부처들은 앞 다투어 산하 연구원을 설립하였다. 외형적으로는 독립법인의 성격을 가졌으나, 대부분의 정부출연 연구원들은 당시 국가와 국민을 위해서라기보다는 ‘소속한 부처 입장을 대변하는 싱크탱크’에 불과하다는 평가를 받고 있었다. 1997년 예기치 못한 IMF외환관리체제를 거치면서 정부출연 연구원들이 안고 있던 그러한 문제를 해결하기 위해, 정부는 1999년 국무총리 산하에 연구회 체제를 도입하였다.

현재 경제인문사회연구회에는 23개 연구기관에 2,500여 명이 근무하는데, 정부가 연간 약 3천억 원을 출연하고 있다. 연구회 체제 정착 후 연구회 중심으로 해마다 소속 23개 연구기관

2) http://en.wikipedia.org/wiki/Think_tank [2010.6.23] 인용

을 평가하면서, 자연스럽게 연구기관 간에 경쟁 분위기가 조성 되었고, 그 결과 연구보고서의 질이 크게 향상되었을 뿐 아니라, 연구결과의 대국민 공개와 홍보 활동이 활발해졌고, 기관 경영과 행정 체제도 투명하게 발전적으로 정비되었다. 연구회 체제 후 부처로부터 받는 연구의 직접적 간섭은 거의 사라졌으나, 정책 현안과제에 대한 요구는 수시과제나 연구용역과제의 형태로 나날이 늘어나고 있는 실정이다. 한편 정치적 또는 지역적 이해관계가 맞서는 대형 국책 연구 과제를 수행하는 경우, 이해 당사들의 요구사항을 조화롭게 조정하는 일이 쉽지 않은 경우가 적지 않다. 그 과정에서 때로는 연구의 독립성 문제가 제기 되기도 한다. 연구의 독립성 문제는 앞으로도 출연연구기관이 계속 안고 갈 수 밖에 없는 숙명적 과제이다.

3. 외국의 주요 싱크탱크

우리나라와 달리 미국은 민간 주도의 싱크탱크가 주류를 이룬다. 반면 일본은 관료주도형 또는 관민협력의 네트워크형 정책연구소 체제를 갖추고 있다. 프랑스는 정책결정방식이 중앙집권적이므로 연구지식생태계가 우리나라와 비슷하다. 여기서는 세계 싱크탱크의 30% 정도를 보유한 미국에서 가장 저명한 싱크탱크로 평가받는 브루킹스연구소(The Brookings Institution)와 이념 성향이 뚜렷한 헤리티지재단(The Heritage Foundation)에 관해서 살펴보도록 한다.

(1) 브루킹스연구소 : 연구의 독립성과 질을 중시하는 현대 싱크탱크의 원조

브루킹스연구소는 명실 공히 현대적 개념의 싱크탱크의 원형이자, 전 세계에서 가장 대표적인 싱크탱크이다. 미국 워싱턴에 있는 브루킹스연구소는 중도성향의 정치적 이념을 갖는 연구소이다. 이 연구소는 1916년에 설립된 정부조사연구소(Institute for Government Research)와 1922년에 브루킹스(Robert Brookings)가 설립한 경제연구소 및 1924년 설립한 경제·정부대학원이 통합되어 오늘날의 모습으로 출범한 것이다.

현재 이 연구소는 크게 연구조직, 교육조직, 출판조직으로 이루어져 있다. 연구부문에는 250여명의 인력이 연구에 참여하고 있는데, 그 중 절반 정도가 상임직 연구위원이다. 브루킹스연구소가 현재의 명성을 얻기까지 남다른 연구업적과 탁월한 정책제안을 끊임없이 창출해 내었다. 예를 들면, 1921년에 미국 예산회계법의 토대가 된 연구보고서를 제출했었고, 세계 대공황기에는

뉴딜정책을 뒷받침하는 연구를 수행했으며, 제2차 세계대전 때는 전시동원체제와 관련된 수많은 연구를 수행하였다. 세계대전 후에는 마셜플랜의 원형이 된 연구를 앞서 제안했었고, 존슨 행정부의 '위대한 사회 프로그램'을 뒷받침한 기초 아이디어 연구 등 미국 정책사에 큰 획을 긋는 대형 선도프로젝트 또는 창조적 아이디어를 많이 제시하였다.

브루킹스 연구소의 연구기능은 크게 세 가지 즉 '5대 기본 프로그램', '14개 연구센터', '연구 프로젝트'로 구분된다.

'5대 기본 프로그램'은 경제 연구(Economic Studies), 대외정책(Foreign Policy), 글로벌 경제와 발전(Global Economy and Development), 거버넌스 연구(Governance Studies), 광역도시정책 프로그램(Metropolitan Policy Program)이다.

'14개 연구센터'는 동북아정책연구센터(Center for Northeast Asian Policy Studies)를 비롯하여 교육정책센터(Brown Center on Education Policy), 세계교육센터(Center for Universal Education), 기술혁신센터(Center for Technology Innovation), 청소년·가족센터(Center on Children and Families), 사회경제동학센터(Center on Social and Economic Dynamics), 미국·유럽센터(Center on the United States and Europe), 보건개혁센터(Engelberg Center for Health Care Reform), 중국센터(John L. Thornton China Center), 중동정책센터(Saban Center for Middle East Policy), 조세정책센터(Urban-Brookings Tax Policy Center), 개발센터(Wolfensohn Center for Development), 도하센터(Brookings Doha Center), 브루킹스-중국청화대학 협동 공공정책센터(Brookings-Tsinghua Center for Public Policy) 등이 있다.

브루킹스연구소가 현재 수행하는 '연구 프로젝트'로는 「미국 번영을 위한 청사진(Blueprint for American Prosperity)」, 「21세기 국방 구상(21th Defense Initiative)」, 「해밀턴 프로젝트(The Hamilton Project)」 등 다수가 있으며, 지난 미국 대선 때에는 「기회 2008: 차기 미국 대통령을 위한 중립적 아이디어(Opportunity 08: Independent Ideas for Our Next President)」라는 정책제안보고서를 발간하여 세인의 관심을 끌었다.

브루킹스연구소는 연구기능 외에도 교육기능을 중시한다. 정부, 의회, 업계의 책임자급 관계자들을 교육 대상으로 하는 최고위직 교육(Executive Education) 프로그램을 운영하고 있는데 매우 인기 있는 프로그램으로 알려져 있다.

또한 시중의 출판사에 버금갈 정도로 방대한 규모의 출판 기능을 보유하고 있는데, 보고서

판매로 얻는 수입이 연구소 전체 예산의 3% 가량을 차지하고 있어서 브루킹스의 주요 수입원의 하나이다.

특히 브루킹스연구소는 연구의 질과 대외 영향력을 높이기 위해 여러 가지 노력을 하고 있는데, 보고서는 반드시 학문적 질과 정책적 실용성을 동시에 충족시키도록 하고 있으며, 내용은 미국과 관련 있는 내용이어야 하고, 형식면에서는 책 분량이 가급적 두껍지 않게 출간하도록 유도하고 있다. 또 연구자들에게는 연구결과를 정책브리프 형태의 보도물로 생산할 것을 권장한다.³⁾



브루킹스연구소의 외부 전경



브루킹스연구소 내부 회의 모습

브루킹스연구소는 홍보를 위해서도 각별히 노력하는데, 연구소 홈페이지에 언론접촉을 지원하는 메뉴가 실려 있을 뿐만 아니라 인터뷰, 기고, 의회 증언하는 법 등 언론과 의회의 접촉에 필요한 교육도 실시한다. 또 홍보를 위해 연구소 내에 자체의 TV 및 라디오 스튜디오를 갖추고 있으며, 수시로 각종 미국내 또는 세계적 이슈에 관한 세미나, 컨퍼런스, 초청강연 등을 개최하여 사회적 이슈에 대한 해결책을 제시하곤 한다.

(2) 헤리티지재단 : 미국 보수정책의 발전소

브루킹스연구소와 함께 미국을 대표하는 정책연구 싱크탱크인 헤리티지재단은 미국의 전통적 가치를 바탕으로 시장경제에 입각한 자유무역주의와 감세정책 그리고 국제관계에서 힘을 바탕으

3) 이영섭, 2009.7, 「현대적 싱크탱크의 원형 브루킹스연구소」, 미래정책포커스(2009 07·08월호), 경제인문사회연구회, pp.76~79.

로 하는 국제외교정책 등 정통적 보수정책의 생산 확대를 기치로 표방한 정치적 이념과 지향점이 뚜렷한 연구 및 교육 재단이다. 미국 수도 워싱턴에 있는 헤리티지재단은 1973년에 기업 후원금으로 출범했으나, 지금은 66만여 명의 개인후원금과 기업후원금으로 운영되고 있다. 이 재단에도 250여 명의 직원이 근무하는데, 연간 예산이 800억 원을 상회한다.

헤리티지재단은 자유로운 기업활동 및 시장경제(Free Enterprise), 제한된 정부(Limited Government), 개인의 자유(Individual Freedom), 미국의 전통적 가치(Traditional American Values), 강력한 국방(Strong National Defense) 등 5대 목표를 설정하고, 그에 기반한 보수적 공공정책을 제안하는 연구소이다.

헤리티지재단이 미국사회에서 영향력이 높아지고 세계적 명성을 얻게 된 계기는 레이건 행정부 출범 시 이 재단에서 발간한 정책보고서를 채택했기 때문이다. 재단은 1980년에 레이건 대통령이 당선되자 곧 1천여 쪽에 달하는 「리더십 지침(Mandate for Leadership)」이란 정책 보고서를 제출했는데, 이 보고서에는 미국 정부의 예산과 정책에 대해 3천여 건에 이르는 정책대안을 수록하고 있었다. 레이건은 그 가운데 약 2/3를 정부 정책으로 채택하였다.

그 이후에도 헤리티지재단은 계속해서 미국의 공공정책 창출에 있어서 막강한 영향을 미치고 있다. 그래서 이 재단은 미국뿐만 아니라 세계적으로도 보수정책 연구기관들 가운데 가장 영향력 있는 기관 중 하나로 평가 받고 있다.

특히 헤리티지재단은 2008년에 「미국의 리더십(Leadership for America)」이란 보고서를 발간하면서, 미국이 전통적 가치를 지키고 국제적 리더십을 회복하기 위하여 앞으로 10년 동안 이루어야 할 지침으로 보수적 관점에서 다음의 10가지 강령을 제시하였다.

- ① 미국과 재단의 기본가치인 자유주의를 되살리고 준수 (First Principle)
- ② 헌법 준수를 위한 법치와 원칙 강화 (Rule of Law)
- ③ 시민사회의 근간을 튼튼히 하기 위해 가정과 종교의 통합을 통한 공동체의식 함양 (Family & Religion)
- ④ 시민사회의 근간을 튼튼히 하기 위해 위기에 처한 교육환경의 체질 개선 (Education)
- ⑤ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 사회보장·의료 수준급 개혁 (Entitlement)
- ⑥ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 보건의료제도 개혁 (Health Care)
- ⑦ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 에너지와 환경에 대한 자유시장적 접근 (Energy & Environment)

- ⑧ 경제적 기회와 번영을 신장하기 위해 기업 활동과 혁신에 대한 장애요인을 제거함으로써 자유시장 활동 강화 (Enterprise & Free Market)
- ⑨ 각종 위협으로부터 국가안보를 강화하여 국가와 국민 보호 (Protect America)
- ⑩ 자유세계와 국제안보를 지키기 위한 미국의 리더십 강화 (American Leadership)

헤리티지재단도 연구 성과의 배포와 홍보에 엄청난 노력을 기울이고 있다. 재단은 현안 발생 시 자료를 즉각적으로 제공하고 철저히 홍보하는 전략을 구사한다. 다시 말해서 싱크탱크주의에 입각하여 사회적 이슈나 현안 과제에 대하여 단기간에 치밀하게 준비하고 제때에 정책대안을 제시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그러한 홍보 전략에 맞추어 연구보고서를 다양한 형식으로 내놓고 있다. 그 유형을 보면, 「미국의 리더십(Leadership for America)」과 같은 중장기 전략방향 보고서를 비롯하여 국내외 주요현안에 대한 정책보고서(Program Paper), 온라인 정책보고서(Policy Archive), 단기정책보고서(Short Position Paper), 팩트 시트(Fact Sheet) 등이 있다. 이 가운데 단기정책보고서는 이슈가 생긴 뒤 48시간 안에 재단의 공식견해를 밝히는데 활용하며, 팩트 시트는 바쁜 고객을 위해 만드는 1장짜리의 별도 보고서이다.⁴⁾



헤리티지재단의 외부 모습



라이스 전 미국무장관이 헤리티지재단에서 연설하는 모습

4) 이상민, 2009. 9, 「미국 보수정책의 산실 헤리티지재단」, 미래정책포커스(2009 09·10월호), 경제인문사회연구회, pp.80~83.

4. 싱크탱크의 발전 동향

(1) 선진 싱크탱크의 시사점

선진 싱크탱크로 발전하기 위해서 갖추어야 될 요건은 앞서 살펴본 브루킹스연구소와 헤리티지재단으로부터 그 시사점을 얻을 수 있다. 요약하면, 먼저 대외적으로 연구와 재정의 독립성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 대내적으로는 연구원들 간에 우수한 연구 성과를 얻기 위한 공정한 경쟁체제와 보상체제가 함께 갖춰져 있어야 한다. 연구방식에 있어서는 외부에 있는 다양한 인적 네트워크를 확대하여 연구역량을 한층 강화해야 한다. 연구결과물에 대해서는 치밀하고 광범위한 홍보 전략을 마련하여 적극적으로 홍보하는 체제를 갖추어야 하며, 이 때 철저히 고객에 초점을 맞추어 서비스를 제공해야 한다.

(2) 싱크탱크가 지속적으로 발전하기 위해 갖춰야 할 3대 요소

브루킹스연구소의 홈페이지 첫 화면 맨 윗줄에는 Quality, Independence, Impact라는 세 단어가 늘 자리 잡고 있다. 이 세 단어는 바로 선진 싱크탱크가 지향해야 할 가장 중요한 덕목이다. 오랜 연구와 기관운영 경험에서 나온 세 마디로 보인다. 이 세 단어 즉 연구의 질(Quality), 연구의 독립성(Independence), 연구 성과의 영향력(Impact)이 싱크탱크가 지속적으로 발전하기 위해 갖춰야 할 3대 요소이다.

첫째, 연구의 질을 높이기 위해서는 무엇보다 연구의 주제를 잘 선정해야 한다. 주제는 바로 연구의 얼굴이기 때문이다. 그리고 연구는 가급적 문(文), 사(史), 철(哲), 기(技)에 바탕을 둔 철학 있는 연구라야 생명력을 갖게 된다. 또 연구를 하면서 전체를 꿰뚫는 연구방법론을 채택한다면 금상첨화일 것이다. 연구보고서를 작성할 때에도 논리를 갖추고(眞), 알기 쉬우면서(善), 보기에도 아름다운(美) 진선미(眞善美)를 갖춘 명품보고서를 만들도록 심혈을 기울여야 한다.

둘째, 연구의 독립성은 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 재원으로부터의 독립이 필요하고, 다른 하나는 이념적 중립성을 유지하는 일이다. 싱크탱크에 영향을 미치려는 외부 환경 때문에 3대 요소 가운데 가장 지키기 어려운 요소임에 틀림없다. 그렇더라도 선진 싱크탱크가 되려면 꾸준히 노력하면서 발전적으로 추구해 나가야 할 사항이다.

셋째, 연구 성과의 영향력을 확대하는 것은 연구자와 연구기관이 공동으로 노력하기에 달려 있다. 선진 싱크탱크들이 하고 있듯이, 미리 선도적으로 또는 제때에 단행본이나 정책보고서를 내는 것이 중요하며, 정책 고객이 연구결과물에 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 형태의 정책 브리프나 메모 등을 발간하는 일도 필요하다. 또 논평이나 기고 등을 통해 언론 접촉을 활성화 하는 것도 연구 성과의 영향력 확대에 반드시 필요한 일이다. 그리고 관련 세미나, 워크숍, 포럼, 초청강연 등을 수시로 개최하여 연구 성과 홍보의 장을 마련할 수 있어야 한다.

(3) 우리의 현실을 고려한 연구 비중과 연구 인력의 구성

대부분의 싱크탱크가 연구를 추진할 때 현재 당면하고 있는 현안과제의 해결책을 마련하는데 가장 심혈을 기울이기 마련이다. 현안 연구는 싱크탱크와 고객이 바로 접촉하는 징검돌이므로 당기에 신속히 처리하고 결말을 봐야 하는 속성을 지닌다. 그런데 싱크탱크가 현안과제 해결에만 매몰되어서는 크게 발전해 나갈 수 없다. 싱크탱크가 이름에 걸맞게 사회의 발전을 선도하기 위해서는 다른 사람이나 조직보다 멀리 내다보는 미래전망연구와 이를 뒷받침 할 수 있는 방법론개발연구도 반드시 필요하다. 이러한 미래연구가 싱크탱크의 역량을 강화하는 주춧돌 역할을 하기 때문이다. 그러므로 미래연구를 추진할 때는 가급적 중장기적 차원에서 길게 보고 유연하게 추진하면서 지속적으로 변화를 반영해 나가는 접근이 필요하다. 현재연구와 미래연구를 위한 디딤돌로서 과거연구의 가치 또한 소홀히 해서는 안 된다. 과거의 성공과 실패로부터 교훈을 얻기 위한 역사연구와 더불어 과거자료를 축적하는 연구를 장기적으로 꾸준히 추진하는 것이 바람직하다. 과거, 현재, 미래 연구의 비중을 어떻게 배분할 것인가는 싱크탱크의 운영과 관련하여 매우 중요한 과제인데, 이는 그 싱크탱크가 처한 환경에 따라 달라질 것이다. 그러나 미래와 과거 연구에 적어도 30% 이상의 비중을 할당하는 것이 바람직할 것이다.

한편 우리 국민의 정치적 성향과 스펙트럼이 나날이 분화되면서 요즘은 다양하게 표출되고 있다. 아무래도 중도적 성향을 지닌 국민들이 무게 중심을 잡고 있지만 시대 상황에 따라 보수 또는 진보로 중심추가 움직이는 양상이다. 이제는 우리 사회의 싱크탱크도 이러한 시대 변화에 적극적으로 대처해 나가야 한다. 조직의 여건 상 어차피 이념이나 성향을 표방할 수 없는 싱크탱크라 하더라도, 국민이나 지역민의 다양한 의견을 담고 반영하기 위해서는 중도 성향의 연구원을 다수 확보한 가운데, 보수 성향과 진보 성향의 연구원을 적정 비율 확보하여 인력 구성의 조화를 꾀하는 것이 장기적으로는 지혜로운 일일 것이다. 싱크탱크가 처한 상황에 따라 현안정책과제에 대해

서는 동일한 성향의 연구원을 과제책임자로 지정할 때 성과도 높아지고 연구신념도 유지할 수 있을 것이다.

(4) 우리나라 싱크탱크가 극복해야 할 길

우리나라 싱크탱크들은 앞으로 극복해 나가야 할 장애요인들이 많다. 앞의 제안은 우리의 현실을 고려한 것이다. 그러나 장기적으로 보면 중립성을 지향하는 싱크탱크들이 연구의 범역도 넓어 다양한 계층의 지지를 받을 수 있기 때문에 빠르게 발전할 수 있다. 또 연구의 질을 높이기 위해서는 비록 실용적 연구를 수행한다고 하더라도 연구 결과에 대해 학문적으로 엄격한 기준을 적용해야 한다. 그리고 현안과제에만 매몰되기 보다는 국가와 지역사회를 선도하는 중장기적 정책연구의 비중을 높여가는 것이 바람직하다. 싱크탱크는 늘 변화에 신속히 대응할 수 있도록 조직을 유연하게 운용해 나가야 한다. 끝으로 연구 성과의 영향력을 보다 확대하고 수요자와 소통을 강화하기 위한 다양한 홍보 전략과 수단을 개발하는 일이 중요하다.