

[태재 아카데미 연구보고서: 초일류 역량 확보 2021-03: 싱크탱크]

초일류 역량 확보를 위한 한국 싱크탱크의 혁신과제

명지대학교 미래정책센터

(책임연구: 신정섭 숭실대학교 정치외교학과 조교수)



[태재 아카데미 연구보고서: 초일류 역량 확보 2021-03: 싱크탱크]

초일류 역량 확보를 위한 한국 싱크탱크의 혁신과제

기획

태재 아카데미 · 재단법인 여시재

책임연구

신정섭 숭실대학교 정치외교학과 조교수

공동연구

윤종빈 명지대학교 정치외교학과 교수

김은경 국민대학교 정치외교학과 조교수

송정민 연세대학교 디지털사회과학센터 전임연구원

편집·디자인

태재 아카데미 · 재단법인 여시재

발행 | 2021년 11월

주소 | 서울특별시 종로구 백석동길 224

연락처 | 070-4227-9751

홈페이지 | www.yeosijae.org

이 보고서는 2021 태재 아카데미 초일류 역량 확보 분야 연구 사업의 하나로 수행된 연구과제 중 하나입니다.

출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.

이 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 태재 아카데미의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

[태재 아카데미 연구보고서: 초일류 역량 확보 2021-03: 싱크탱크]

초일류 역량 확보를 위한 한국 싱크탱크의 혁신과제

명지대학교 미래정책센터

(책임연구: 신정섭 송실대학교 정치외교학과 조교수)

목차

I	불확실성 시대에 왜 싱크탱크인가?	13
	1.1 연구의 배경 및 목적	
	1.2 연구의 내용 및 방법	
II	싱크탱크에 대한 이론적 논의	18
	2.1 싱크탱크의 기원과 발전	
	2.2 싱크탱크의 정의와 역할	
	2.3 싱크탱크의 유형과 분포	
III	싱크탱크 평가 모델 분석	26
	3.1 McGann 지표(세계 싱크탱크 지표, GGTTI)	
	3.2 APIA-Burngarner 모델	
	3.3 ODI-Hoveland 모델	
	3.4 Abelson 정책단계 모델	
	3.5 Morariu 모델	
	3.6 An Index of Public Profile	
	3.7 싱크탱크 투명성 지표(Think Tank Transparency)	
	3.8 한경비즈니스 '한국의 100대 싱크탱크' 지표	
	3.9 중앙정부 싱크탱크 평가 모델	
	3.10 지방정부 싱크탱크 평가 모델	
	3.11 소결	

IV	싱크탱크 사례 분석 I : 미국과 유럽	47
	4.1 미국 싱크탱크의 특징과 현황	
	4.2 미국 싱크탱크 사례 분석 1: 헤리티지 재단	
	4.3 미국 싱크탱크 사례 분석 2: 브루킹스 연구소	
	4.4 유럽의 싱크탱크 특징과 현황	
	4.5 유럽의 싱크탱크 사례 분석: 프리드리히-에버트 재단	
	4.6 소결: 한국 싱크탱크와 미국/유럽 싱크탱크와의 비교	
 V	 싱크탱크 사례 분석 II : 아시아	 81
	5.1 일본 싱크탱크의 특징과 현황	
	5.2 일본 싱크탱크 사례 분석 I: 일본국제문제연구소	
	5.3 일본 싱크탱크 사례 분석 II: 미쓰비시종합연구소	
	5.4 싱가포르 싱크탱크의 특징과 현황	
	5.5 싱가포르 싱크탱크 사례 분석: 싱가포르국제문제연구소	
	5.6 소결: 한국 싱크탱크에의 시사점: 글로벌 싱크탱크로의 도약	
 VI	 국내 싱크탱크 현황 분석 및 핵심 요소 도출	 119
	6.1. 국내 싱크탱크 현황	
	6.2 경제인문사회연구회 소속 싱크탱크 분석	
	6.3 한국 싱크탱크의 문제점과 개선방안	
 VII	 한국 싱크탱크 무엇이 필요한가?	 131
	 참고문헌	 136

표 목록

- 〈표 2.1〉 싱크탱크의 유형
- 〈표 2.2〉 싱크탱크 숫자에 따른 국가별 순위
- 〈표 3.1〉 2020 세계싱크탱크 평가 지표 주요내용(McGann 2021)
- 〈표 4.1〉 2020 Global Go To Think Tank Index에서의 헤리티지 재단
- 〈표 4.2〉 헤리티지 재단의 연구센터 리스트
- 〈표 4.3〉 2020년 헤리티지 재단 재무제표
- 〈표 4.4〉 2020 Global Go To Think Tank Index에서의 브루킹스 연구소
- 〈표 4.5〉 브루킹스 연구소의 조직 구성
- 〈표 4.6〉 2020년 브루킹스 연구소 재무제표
- 〈표 4.7〉 2020 Global Go To Think Tank Index에서의 FES
- 〈표 4.8〉 FES의 주요 부서 리스트
- 〈표 4.9〉 2019년 FES 재무제표
- 〈표 5.1〉 일본 싱크탱크의 유형
- 〈표 5.2〉 Phronesis 최근호 제목
- 〈표 6.1〉 싱크탱크의 유형
- 〈표 6.2〉 McGann의 싱크탱크 평가 지표
- 〈표 6.3〉 25개 연구원 총 수입 및 자원 현황
- 〈표 6.4〉 25개 연구원 지출 현황
- 〈표 6.5〉 25개 연구원 수요지표
- 〈표 6.6〉 각 연구원 발간물 분류

그림 목록

(그림 4.1) 브루킹스 연구소에서 제작한 게임 “The Fiscal Ship”

(그림 5.1) 일본의 정책지식 생태계

(그림 5.2) 일본의 싱크탱크 유형

(그림 5.3) 일본 싱크탱크의 역사와 동향

(그림 5.4) 미쓰비시종합연구소 조직 구성

(그림 5.5) 미쓰비시종합연구소의 특징: 고급 전문가

(그림 5.6) 미쓰비시종합연구소의 특징: 지식 재산

(그림 5.7) 미쓰비시종합연구소의 특징: 사회적 자본

(그림 5.8) 미쓰비시종합연구소의 강점

(그림 5.9) 미쓰비시그룹 전체의 전력 소비량

(그림 5.10) 미쓰비시그룹 전체의 종이 소비량

(그림 5.11) 미쓰비시그룹 전체의 폐기물 배출량

(그림 5.12) Phronesis 최근호 표지

(그림 5.13) 싱가포르국제문제연구소 조직

(그림 5.14) 싱가포르국제문제연구소 기부자와 후원자

(그림 6.1) 한국 싱크탱크의 연혁

요약

I. 불확실성의 시대, 왜 싱크탱크인가?

- 본 연구는 싱크탱크의 정의와 역할을 살펴보고, 싱크탱크에 대한 평가 지표 분석과 해외의 다양한 민간 싱크탱크 사례를 통해 한국 싱크탱크 발전을 위한 제언을 하고자 함.
- 정부로부터 독립적이며 연구력을 갖춘 싱크탱크는 오늘날과 같은 복잡하고 예측불가능한 시대에 최선의 공공정책을 수립하는데 매우 필수적인 존재임.
- 기존 한국 싱크탱크 연구는 정부 출자 중심의 싱크탱크 위주로 이루어짐.

□ 본 연구는 ▲싱크탱크 평가 지표 분석 ▲해외 우수 싱크탱크 사례 분석 ▲한국 싱크탱크 현황 및 우수 싱크탱크 사례 분석 ▲한국 싱크탱크 발전을 위한 한국형 싱크탱크 모델 제안의 4개 주제로 구성됨.

II. 싱크탱크에 대한 이론적 논의

- 오늘날과 같은 싱크탱크는 1960년대 전후로 생겨나기 시작했으며, 1970년대를 지나며 기존의 군사 및 대외 정책 조안을 위한 대형 연구소 중심에서 다양한 사회 문제 해결을 위한 공공정책 연구소로 변화함.
- 공공정책 수요가 커지며 미국 뿐 아니라 전 세계적으로 싱크탱크 급격히 증가함.
- 과거 국가적 한계를 넘어 초국적 행위 주체로 초국가적 공공정책과 사회과학 발전에도 중요한 역할을 수행함.
- 싱크탱크에 대한 기존 논의들을 분석하면 싱크탱크는 ▲조직적 독립성과 지속성을 가지며 ▲연구 어젠다에 대한 자율적 결정권을 가지고 ▲이익 집단이나 정부의 이익이 아닌 공적인 이익을 위하여 ▲학문과 경력에 있어 전문성을 갖춘 인력들을 갖추고 ▲순수한 학문적 연구보다는 공공정책과 관련된 연구를 수행하여 ▲정책 결정자와 대중이 이해하기 쉬운 정보를 전달하여 ▲더 나은 공공정책 결정 과정과 시행이 되도록 돕는 조직이라고 할 수 있음.

- 2020년 기준 가장 많은 싱크탱크를 보유한 국가는 미국이며, 전 세계 싱크탱크의 47%가 유럽과 북미 지역에 위치함.
- 아시아 지역은 2000년대 중반 이후 싱크탱크가 급속하게 성장하고 있으며, 중국과 인도의 비약적인 성장이 두드러짐.
- 한국은 2020년 기준 약 412개의 싱크탱크가 설립되어 운영되고 있으며, 세계 5위 수준임.

III. 싱크탱크 평가 모델 분석

- 싱크탱크의 영향력을 평가하는 지표들은 크게 3가지 접근 방식을 취함.
 - 소수 전문가들의 심층적 검토에 기반한 평가 방식
 - APIA-Bumgarner 모델, ODI-Hoveland 모델, Morariu 모델 등
 - 대중매체 보도 횟수 등 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 통하여 싱크탱크의 영향력을 평가하는 방식
 - 글로벌 발전 센터(CGD)의 Index of Public Profile 지표 등
 - 싱크탱크의 다양한 영역에 대해서 전문가와 싱크탱크 종사자 등 다양한 관련자들에게 대규모 설문조사를 실시하는 방식
 - 펜실베니아대 산하의 싱크탱크와 시민사회 프로그램(TTCSP)에서 발표하는 세계 싱크탱크 지표(GGTI) 등
- 다양한 싱크탱크 평가 모델들이 공통적으로 중요한 기준으로 삼고 있는 역량은 ▲운영 능력 ▲의사소통 능력 ▲결과 산출 능력 ▲수용 활용 능력임.
- 싱크탱크 지표들은 단순히 싱크탱크의 연구 능력만을 평가하지 않음. 산출된 연구물을 활용해 얼마나 효율적으로 다른 싱크탱크, 연구기관, 정부, 시민들과 의사소통을 하고 있는지를 중요하게 평가함.
- 싱크탱크의 재정적 독립성도 중요한 평가 기준임.

IV. 싱크탱크의 사례 분석

- 미국과 유럽의 싱크탱크 중 서로 다른 유형을 대표하는 ①헤리티지 재단(미국) ②브루킹스 재단(미국) ③프리드리히-에버트 재단(독일) 등 세 개의 싱크탱크 사례를 분석함.
 - 정책과 이슈에 있어 명확한 자기 위치와 정책적 지지를 나타냄.
 - 의회와 싱크탱크 간의 거리가 가까움.
 - 활발하게 정치와 시민 교육을 실시하고 있음.
 - 새롭게 변화된 인터넷 환경에 발맞춰 적극적으로 소셜미디어를 활용하고 시민들과의 의사소통을 실시함.

- 아시아에서는 세계 싱크탱크 지표에서 높은 순위를 기록하고 있는 일본과 싱가포르의 싱크탱크에 초점을 맞춰 살펴 봄. 일본의 경우 일본국제문제연구소(JIIA)와 미쓰비시종합연구소, 싱가포르의 경우 싱가포르국제문제연구소(SIIA)를 살펴 봄.
 - 아시아는 미국이나 서유럽에 비해 정부 관련 싱크탱크의 수가 민간 싱크탱크보다 상대적으로 많았으며, 정부 산하 싱크탱크들이 두각을 나타내고 있음. 이 같은 경향은 일본에서 더욱 두드러지며, 싱가포르의 경우는 비영리 독립 싱크탱크임에도 SIIA처럼 높은 평가를 받는 기관을 보유하고 있음.
 - 사례 분석을 진행한 아시아 싱크탱크들은 다양한 지역에 대한 전문적 연구를 진행하며 각국 싱크탱크와 국제적인 네트워크를 활발하게 구축하고 있음.
 - 글로벌 이슈에 민감하게 대응하며 연구 분야를 다양화하여 국제적 흐름에 맞게 정책 대안을 제시하고자 함.

V. 국내 싱크탱크에 갖는 시사점

- 한국 싱크탱크들은 양적 성장을 이뤘으나 아래와 같은 문제점을 보여주고 있음.
 - 한국은 민간 주도보다 정부 산하 혹은 정부 주도의 싱크탱크에 의하여 이끌어지고 있음.
 - 민간 싱크탱크의 경우 재정 확보가 쉽지 않으며, 독립성과 자율성이 취약한 싱크탱크들이 많음.
 - 싱크탱크 간, 싱크탱크와 연구기관들 간의 네트워크 및 파트너십이 부족함.
 - 일반 시민들과의 교류와 의사소통이 부족하며 싱크탱크의 역할에 대한 시민들의 인식이 취약함.

○ 새로운 디지털 기술 및 인터넷 환경을 활용한 의사소통 노력이 부족함.

○ 새로운 대내외적 갈등 요인인 불평등, 저출산, 고령화, 국제 분쟁, 경제주권 침해 등에 대응할 역량을 갖춘 싱크탱크가 부재함.

□ 해외 사례 분석을 통해 한국 싱크탱크 들에 아래와 같은 발전 과제들을 도출함.

- ① 명확한 공공정책 대안과 입장 제시
- ② 의회와의 교류 확대와 거리 좁히기
- ③ 일반 시민 상대로의 정치 및 정책 교육 확대
- ④ 소셜미디어의 적극적 활용
- ⑤ 국제적 네트워크와 파트너십 확대
- ⑥ 국제적 흐름에 맞춘 정책 연구 및 연구 분야의 다양화

I

**불확실성 시대에
왜 싱크탱크인가?**

I 불확실성 시대에 왜 싱크탱크인가?

1.1 연구의 배경 및 목적

급변하는 세계질서와 국내외적 사회 환경 변화에 대처하고 성공적인 공공정책 수립을 위하여 싱크탱크(think tank)의 역할이 대두되고 있다. 싱크탱크에 대한 정의는 학자마다 약간씩 다르지만 일반적으로 싱크탱크는 공공정책을 연구하거나 공공정책 관련 연구, 분석, 자문을 통하여 정부의 공공정책 수립과 결정 과정에 영향력을 행사하여 공적인 이익을 위하여 최선의 방향으로 정부의 공공정책이 결정되도록 돕는 역할을 하는 목적을 가진 조직이라고 할 수 있다 (McGann 2021, 13). 싱크탱크의 기원 역시 연구마다 약간의 차이가 있는데, 일반적으로 현재 우리가 알고 있는 싱크탱크의 형태는 제2차 세계대전 중 군사적 결정을 조언하던 그룹들에서 시작되었다고 할 수 있다(Smith 1991). 따라서 싱크탱크의 역사는 사실 그렇게 오래되었다고는 할 수 없다. 그러나 싱크탱크는 현대 정치와 행정에 있어 매우 빠른 성장세로 발전해 오고 있다.¹⁾

싱크탱크는 정의에서 알 수 있듯이 정부의 공공정책 수립과 결정을 돕기 위해 존재하는 비정부 기구이다. 따라서 싱크탱크는 시대에 따라 정부기관들이 최선의 공공정책을 수립하고 결정하는 데 어려움을 겪을 때마다 성장을 해왔다. 그리고 현대 사회는 점점 복잡해지고 예측 불가능한 시대를 겪고 있으며, 시민들의 정부에 대한 요구 수준은 점점 더 높아지고 있다. 이러한 상황 속에서 현대 사회의 대부분의 정부들은 공공의 이익을 위하여 최선의 공공정책을 수립하고 결정하는 데 어려움을 겪고 있다.

국가 내에서는 정부에 대한 시민들의 요구가 증대되고 4차산업혁명으로 불리는 지식정보화 사회가 대두하면서 정부와 공공기관 중심의 정책결정 거버넌스(governance)가 약화되고, 민간의 참여가 중요시되면서 시민사회의 의견을 정부 정책 결정 과정에 투입하는 민간 싱크탱크의 역할이 대두하고 있다(McGann and Weaver 2005). 한편 국제 환경에 있어서는 세계화된 외교 환경 속에서, 국가를 대신한 다양한 행위자들이 외교 무대의 중요 행위자로 기능하고 있는 가운데, 세계의 주요 싱크탱크들은 대학, 민간기업, 정부 등과는 차별화된 전문성을 확보하여 다양한 분야에서 국제적 경쟁력을 가진 '정책지식(policy knowledge)'을 국가와 국제 사회에 공급하면서 특정 국가나 개인이 해결하기 어려운 문제들에 대한 정책 해결 능력을 제공하고 있다(McGann and Sabatini 2011; 박인휘 2012). 이러한 차원에서 미국과 유럽뿐만 아니라 최

1) 2020 세계 싱크탱크 지표(2020 Global Go To Think Tank Index)에 따르면 현재 미국에만 약 2,203개의 싱크탱크가 활동 중에 있으며, 유럽의 경우 2,932개 정도의 싱크탱크가 유의미한 활동을 하고 있는 것으로 나타났다 (McGann 2021).

근 중국의 경우에도 정부의 공공정책 결정에 싱크탱크들이 중요한 정책 지식을 제공하고 국제적 네트워크를 활용하여 정부의 문제 해결 능력과 정책 수립 능력을 크게 돕고 있다. 그러나 외국의 주요 싱크탱크들과 비교하여 한국에서 공공정책의 수립과 수행에 있어 싱크탱크들의 역할은 제한적이었으며, 싱크탱크에 대한 연구도 외국에 비하여 상대적으로 활발하게 이루어지지 않았다.

우리나라 최초의 싱크탱크는 1963년 만들어진 한국경제연구원이라고 알려져 있다(이시욱 2018). 그러나 본격적으로 우리나라에서 싱크탱크가 중요한 역할을 하게 된 계기는 1971년 한국개발연구원(KDI)이 설립되면서부터이다. 박정희 정부는 경제개발 5개년 계획을 추진하면서 경제발전 계획을 좀 더 전문적이고 체계적으로 수립하고 운영하기 위한 전문가 집단이 필요하다고 판단하였고, 이러한 판단 아래서 KDI를 설립 운영하였다. 이후 KDI는 한국의 내로라하는 엘리트들이 거쳐 지나갔으며 현재까지 우리나라에서 가장 영향력 있는 싱크탱크 중 하나로 운영되고 있다. 한편 민간 싱크탱크로는 1984년 대우경제연구소가 처음으로 설립되었고 이후 1986년 삼성경제연구소와 현대경제연구원(당시 현대경제사회연구원)이 설립되었다. 이후 1990년 경제정의연구소를 시작으로 정부기관이나 기업 산하가 아닌 시민사회단체 형태의 싱크탱크들이 본격적으로 설립되기 시작하였다. 한국의 싱크탱크들은 이후 폭발적으로 늘어났는데 현재 한국의 싱크탱크 숫자는 세계 싱크탱크 지표(GTTI)를 기준으로 하여 412개로 세계에서 다섯 번째로 많은 싱크탱크가 한국에 위치하고 있다(McGann 2021, p.44). 이와 같이 한국의 싱크탱크들은 양적인 측면에서 짧은 기간에 매우 빠른 성장을 하였다. 그러나 한국의 싱크탱크들은 질적인 측면에서 상대적으로 약하다는 평가를 받아오고 있으며, 영향력이 큰 싱크탱크들은 대부분 대기업이나 정부 출연 싱크탱크들, 혹은 국고 보조에 크게 의존하며 당파성을 크게 가지는 정당 산하 싱크탱크들이라는 비판이 제기되어 왔다(황윤원 2006; 임유진·서현진 2016; 이시욱 2018).

그러나 우리나라는 과거 어느 때보다도 더 싱크탱크의 역할이 중요한 시기를 대면하고 있다. 국내적으로 우리나라는 저성장이 지속되고 있으며 인구구조적으로 가파른 출산율 저하와 고령화를 맞고 있다. 또한 자산 불평등이 심화되고 부동산 가격이 폭등하였으며, 4차 산업혁명이 가속화되면서 저임금 일자리가 급속히 사라지는 등 경제적 위기가 가중되고 있다. 여기에 국제정치적으로도 남북 관계가 개선되지 못하고 있으며 북핵 문제를 풀지 못하고 있다. 한편 국제환경 역시 급속하게 변화하며 불리한 환경을 조성하고 있다. 글로벌 경기 침체가 지속되는 가운데 코로나19라는 팬데믹의 등장은 세계 경제를 더욱더 불안정하게 만들고 있으며, 무역보호주의의 재등장, 개도국들의 부상으로 인한 경쟁 체제 심화, 미·중 갈등 등으로 우리나라는 매우 어려운 경제적, 정치적 환경에 놓여있다.

이와 같이 복잡하고 예측 불가능한 정치, 경제, 사회문제들을 해결하기 위한 공공정책을 수립하고 결정하기 위해서는 매우 폭넓으면서도 깊이 있는 정보와 논의 과정이 필요하다. 그러나

이러한 모든 숙제를 정부와 정부 산하 기관이 단독으로 처리한다는 것은 거의 불가능하다. 따라서 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 중장기적 차원에서 미래를 예측하고 복잡한 정보를 체계적으로 분석하여 대안을 제시할 수 있는 싱크탱크들의 역할이 그 어느 때보다도 요구된다고 하겠다. 특히 대학이나 학문적 연구기관들과 달리 싱크탱크는 이론이나 이상보다는 실질적인 정책 실현을 위한 대안을 연구하고 정보를 제공하는 조직이기에 실용적인 측면에서도 싱크탱크의 역할은 앞으로 더욱 중요해 질 것으로 예상된다. 왜냐하면 효율적이고 성공적인 싱크탱크는 공공의 이익을 위한 중립적인 정책대안을 제시할 수 있기 때문이다.

이러한 환경 때문인지 최근 들어 우리나라에서도 싱크탱크의 중요성이 점점 강조되고 있으며, 싱크탱크의 역할과 평가를 위한 고민들이 학문적 결과물로 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 한국 싱크탱크 연구들은 주로 정부 산하 연구소나 정당정치연구소와 같은 정부 출자 중심의 싱크탱크에 초점을 맞추어 왔으며 민간 싱크탱크에 대한 관심은 상대적으로 부족하였다. 또한 싱크탱크 평가 지표 분석연구들 역시 주로 정부 산하 연구소들을 평가하기 위한 행정적 차원의 평가 지표 연구들이었다. 이러한 연구흐름 속에서 4차산업혁명과 세계화로 대표되는 변화하는 시대적 흐름에 맞추어 우리나라가 한 단계 더 성장할 수 있는 기반을 마련하기 위한 싱크탱크의 역할에 대한 고민과 연구가 요구된다고 하겠다. 본 연구는 이러한 요구에 기초하여 이론적 차원에서의 싱크탱크의 정의와 역할을 살펴보고, 싱크탱크 성공을 위한 지표 분석과 미국, 유럽, 아시아의 다양한 정부, 민간 싱크탱크들의 성공사례를 분석하여 한국 싱크탱크들의 발전을 위한 제언을 하는데 목적을 가지고 있다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구는 한국의 정책 발전에 기여할 수 있는 한국형 싱크탱크 모델을 제시하기 위하여 크게 다음의 4가지 연구 주제들로 구성된 연구를 진행을 할 것이다. 각 연구 주제는 싱크탱크 평가 지표 분석, 해외 우수 싱크탱크 사례 분석, 한국 싱크탱크 현황 및 우수 싱크탱크 사례 분석, 한국 싱크탱크 발전을 위한 한국형 싱크탱크 모델 제안이다. 4개의 연구주제 중 가장 핵심이 되는 것은 해외 우수 싱크탱크 사례 분석이다. 질적 연구로서 사례 연구는 실제로 한국의 싱크탱크들이 더 나은 정책제안과 정책적 영향력 증대를 위하여 어떠한 발전 방향을 세우고 노력해야 하는지에 대한 비전을 제시해 주는데 많은 도움을 줄 것이다. 이를 위하여 비단 서구권 싱크탱크의 사례 연구에 그치지 않고, 우리와 유사한 문화와 정치적 환경을 가지고 있는 아시아권의 싱크탱크들에 대한 사례 분석을 제시할 것이다. 각 주제별 구체적인 연구 분야는 다음과 같다.

1) 싱크탱크의 정의, 발전과정, 그리고 공공정책 수립과 결정 단계에서 싱크탱크가 수행하는 역할에 대한 이론적 논의를 진행한다.

2) 한국 사회의 정책 발전에 기여할 수 있는 싱크탱크 모델을 수립하기 위하여 국내외의 싱크탱크 주요 평가 지표를 분석하여 싱크탱크 성공의 핵심적 평가 요소를 도출한다.

3) 본 연구의 가장 핵심이 되는 부분으로 우수한 경쟁력을 보유한 해외의 주요 싱크탱크들에 대한 현황과 성공, 실패 사례를 분석하여 한국 사회의 정책 발전을 위하여 한국의 싱크탱크들이 어떠한 역할을 수행해야 하는지를 제시할 것이다. 가장 공신력 있는 싱크탱크 평가 지표로 인정받고 있는 싱크탱크와 시민사회프로그램(TTCSP)에서 발표하는 GGTTI 지표에 기초하여 미국과 유럽, 아시아의 주요 싱크탱크들을 선별하여 이들의 조직과 운영 방식, 정책 지식 제공과 네트워크 형성 과정 등을 분석하여 한국의 싱크탱크들이 벤치마킹할 수 있는 사례를 분석한다.

4) 한국 싱크탱크들의 현황과 역할, 장단점을 파악하여 분석하고, 한국 싱크탱크 사례 분석을 통하여 한국 싱크탱크들의 한계와 발전을 위한 혁신과제를 제시한다.

5) 싱크탱크 평가의 주요 지표 분석과 해외 우수 싱크탱크 사례 분석에 기초하여 한국 사회의 정책 발전에 기여하고 초일류, 초당적 싱크탱크 모델에 대한 청사진을 마련한다. 이를 위하여 주요 지표와 외국 우수 싱크탱크 사례에 기초한 국내 싱크탱크의 현황을 분석하고, 싱크탱크가 활동 할 수 있는 국내의 주요 환경 요인 분석과 국내 싱크탱크가 대응해야 할 역할에 대한 동인을 분석한 후 한국 싱크탱크의 발전을 위한 혁신과제를 제시한다.

II

**싱크탱크에 대한
이론적 논의**

II 싱크탱크에 대한 이론적 논의

2.1. 싱크탱크의 기원과 발전

싱크탱크란 말이 언제부터 사용되었는지는 분명하지 않다. 하지만 스미스(Smith 1971, 1)에 따르면 1908년도 미국의 속어와 신조어 사전에 ‘특이한 사람의 두뇌, 골격’이라는 의미로 등장하면서부터 싱크탱크란 말이 사용되기 시작하였으며, 이후 제2차 세계대전 중 군사 조언 관련 일을 하였던 군대 연구개발 조직(military R&D organizations)을 지칭하였던 군대 속어(brain bank, brain boxes, brain factory, think factory 등)에서 유래했다고 알려져 있다(Smith 1991, xiii; 김판석 2007, 5에서 재인용). 그리고 현대적 의미로 사용되기 시작한 것은 1960년대 이후라고 할 수 있다.

스톤과 덴햄(Stone and Denham 2004, 이시욱 2018, 6에서 재인용)에 의하면 현대적 싱크탱크의 발전은 크게 3단계로 구분할 수 있다. 제1기는 제2차 세계대전 이전, 제2기는 냉전시대, 제3기는 1980년대 이후이다. 사실 싱크탱크라는 단어가 본격적으로 사용된 1960년대 이전에도 카네기 국제 평화 기금(Carnegie Endowment for International Peace, 1910년 설립), 브루킹스 연구소(Brookings Institution, 1916년 설립)와 같이 오늘날 싱크탱크라고 불리는 기관들은 존재하였다. 미국이나 영국 등에서는 급격한 도시화와 산업화 이후 생겨나기 시작한 다양한 사회적, 경제적 문제들을 해결하기 위한 비정부 연구기관들이 1900년대 초부터 설립되었기 때문이다. 그러나 본격적으로 오늘날과 같은 싱크탱크들이 생겨나기 시작한 것은 1960년대 전후이다.

제2차 세계대전과 냉전시대를 겪으면서 미국에서는 정부계약형으로 대외정책 관련 문제들을 전문적으로 연구하는 랜드 연구소(Research and Development Corporation, RAND 1948년 설립)나 허드슨 연구소(Hudson Institute, 1964년 설립)가 설립되었다. 세계대전 이후 냉전 시대를 지나면서 대외정책을 세우기 위한 정보 수집과 정책 결정 과정을 점점 복잡해져 갔으며, 미국에서는 이러한 수요에 발맞춰 정부의 정책 결정 과정에 정보를 제공하는 싱크탱크들이 설립되기 시작하였다. 하지만 이때 까지만 하더라도 미국에서도 싱크탱크라 불리는 기관의 숫자는 20여 개 미만이었으며, 대부분의 연구 주제는 주로 미국 정부에 군사 관련 조언을 하기 위한 것이었다(김판석 2007, 5).

주로 군사 관련 조언이나 대외정책 조언을 위한 대형 연구소 중심의 싱크탱크들이 오늘날과 같이 다양한 사회문제 해결을 위한 공공정책 연구소들로 변화하기 시작한 것은 1970년대를 지나

면서부터이다. 1970년대를 지나 1980년대가 되면서 환경, 빈곤, 젠더, 기업윤리, 인권, 민주주의 등 과거와 다른 다양한 사회적 이슈들이 시민들의 주요 관심사로 떠오르게 되고, 이러한 문제들에 대한 해결책을 요구하는 시민들의 목소리가 커지게 되었다. 이러한 새로운 사회적 이슈들과 이를 해결하기 위한 공공정책에 대한 요구가 커지면서 미국뿐만 아니라 전 세계적으로 싱크탱크의 숫자가 급격하게 늘어나게 되었다. 또한 미국이나 영국에서는 이 시기부터 과거와 달리 이념적 성향이 뚜렷한 싱크탱크들이 경쟁적으로 나타나기 시작하였다(이시욱 2017, 6). 이러한 추세 속에서 미국을 제외한 국가들에서도 싱크탱크는 1990년대와 2000년대 들어서 폭발적으로 성장하였다. 그리고 이제 과거와 달리 싱크탱크들은 국가적 한계 내에서 국내 문제를 해결하기 위한 공공정책 결정 과정에만 영향을 미치는 것이 초국적 행위 주체(supra-national agents)로서 초국가적 공공정책과 사회과학 지식을 발전시키는데도 중요한 역할을 수행하고 있다(Boucher et al. 2004).

2.2 싱크탱크의 정의와 역할

싱크탱크에 대한 연구는 1990년대 이후 급속하게 싱크탱크가 늘어나는 환경 속에서 본격적으로 시작되었다(McGann 2008). 싱크탱크의 정의와 역할에 대한 연구 역시 이 시기부터 시작되었고, 이후 연구들은 싱크탱크가 공공정책 결정 과정과 시행에 미치는 영향력을 주로 분석하였다.

싱크탱크에 대한 가장 유명한 정의 중 하나는 켄트 위버(Keat Weaver)의 정의일 것이다. 위버는 1980년대 후반부터 싱크탱크 분석가이자 저술가로 많은 연구를 수행하였다. 싱크탱크에 대한 위버의 최근 정의는 다음과 같다. “싱크탱크는 비정부, 비이윤추구 연구 기관(non-governmental, not for profit research organizations)으로 정부, 기업, 이익단체, 정당 등과 같은 특정 사회적 이익으로부터 조직적 자율성(organizational autonomy)을 가진 조직이다(Weaver and McGann 2000, 4).”

한편 맥건(McGann)은 싱크탱크를 다음과 같이 정의한다. “싱크탱크는 공공정책 연구와 관련 활동을 하는 조직으로 국제적 이슈와 국내적 이슈에 대해서 공공정책 관련 연구, 분석, 자문을 실시하여 정책결정자들과 대중이 공공정책에 대해서 충분한 정보를 가진 상태로 결정을 내릴 수 있도록 돕는 역할을 한다(McGann 2021, 13).” 맥건과 위버의 정의에 기초해서 싱크탱크의 특징을 규정한다면 가장 중요한 특징 두 가지는 공공정책과 자율성이라는 단어로 요약될 수 있다.

첫째, 맥진과 위버의 정의 모두에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 것은 싱크탱크는 공공정책 연구 조직이라는 것이다. 이러한 정의 때문인지 싱크탱크는 종종 한국에서는 정책연구소라고 불리기도 한다(조진만 외 2019). 싱크탱크는 공공정책을 분석하고 자문을 제공하기 위한 전문가 집단으로 구성된다. 또한 싱크탱크의 궁극적 목적은 학문적 발견이 아니라 공공정책 결정 과정에 영향력을 발휘하여 공공정책 결정 과정과 내용을 발전시키는 데 있다. 따라서 싱크탱크의 논문 발표, 서적 출간, 언론 기고나 인터뷰, 세미나 개최 등 다양한 연구 결과 활동들은 공공정책 결정 과정과 연계되어 있어야 하며, 싱크탱크의 성패는 싱크탱크의 활동이 공공정책 형성과 시행에 얼마만큼 영향력을 발휘하였는지를 통하여 평가받는다 할 수 있다(Pugliaresi and Berliner 1989). 이 점은 싱크탱크가 순수 학문을 주로 연구하는 대학이나 일반 연구기관과의 분명한 차이가 있는 조직이라는 것을 말해준다. 또한 싱크탱크가 비정부, 비이윤추구 조직이라는 점은 싱크탱크를 일반 정부 산하기관이나 기업과 구분하게 만들어 준다.

둘째 싱크탱크는 독립성과 자율성을 가진 조직이라고 규정할 수 있다. 어떤 특정한 이익 집단이나 관점에 치우치지 않고 공적이고 객관적인 측면에서 가장 최선의 공공정책 결정을 위한 정보를 모으고, 분석하여 제공하는 것이 싱크탱크의 가장 중요한 역할이자 존재 이유라는 것이다. 정부의 지원을 받는 경우에도 엄밀하게는 정부로부터 독립적으로 운용되어야 한다(Weiss 1992). 따라서 싱크탱크는 특정한 정부의 정책 과제를 연구하고 해결책을 찾는 정부 산하의 정책 연구기관과는 다른 차이를 가진다. 정부 산하 정책 연구기관은 비록 형식적 독립성을 가지고 있더라도 정부 조직의 하나로서 간주되며, 정부 관료조직에 의하여 운영되고 연구 주제와 방향성을 부여받는다(Stone 1996, 14).

그러나 모든 조직이 그러하듯 싱크탱크 역시 하나의 조직이며, 조직은 자금이 없이는 존속하거나 발전할 수 없다. 따라서 싱크탱크들 역시 자금을 지원하는 조직이나 행위자의 입장, 성향을 고려할 수밖에 없다. 왜냐하면 완전히 순수한 목적만을 가지고 자금을 지원하는 조직이나 행위자는 존재하기 힘들기 때문이며, 존재한다고 하더라도 매우 소수이기 때문이다. 또한 싱크탱크는 매우 다양한 형태로 존재하는데 많은 경우에 정부나 정당과 같은 공공기관이나 대학과 같은 특정 기관에 재정을 크게 의존하는 경우가 많다. 특히 미국과 달리 독일 및 북유럽 지역의 국가들에 있는 싱크탱크들은 주로 정당의 부속기관으로서 정당정책연구소로서 기능하거나, 대학의 부설기관으로 설립되고 운영되고 있다(이연호 2009, 132).

이러한 부분을 고려한다면 싱크탱크의 자율성이라는 것은 재정적 자율성(financial autonomy)이라고 치환하여 부를 수도 있을 것이다. 이러한 이유 때문에 스톤 등(Stone et al. 1998)은 싱크탱크는 어느 한 자금원에 절대적으로 의존해서는 안 되며 재정 조달을 위하여 다양한 자금 조달 출처를 가지고 있어야 한다고 주장하였다.

싱크탱크의 자율성과 독립성에 대한 논의에서 재정적 자율성 못지않게 중요한 것은 학문적 자

율성(scholarly autonomy)이다. 특정한 학문적 관점에 치우치지 않고 다양한 학문적 접근법들을 모두 검토하고, 이 중에서 가장 적절한 해결책을 도출하는 것이 싱크탱크에 있어 중요하다. 특정 접근법이나 관점에 치우치게 된다면 이 역시 특정한 이익 집단이나 관점으로부터 자유롭지 못할 것이기 때문이다. 따라서 학문적 자율성을 유지하는 것은 싱크탱크의 자율성을 지키는 것에 있어 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 스톤(Stone 2004, 5)은 싱크탱크는 조직 안에서 충분하고 엄밀한 동료 평가 메커니즘(peer-reviewing mechanisms)을 확보하고 연구에 있어 투명성을 높이는 노력을 해야 한다고 주장한다.

따라서 싱크탱크는 학문과 공공정책 결정 공동체 사이, 정부 기구와 시민사회 사이를 연결하는 하나의 다리로서 기능해야 하며 하나의 독립적 기구로서 공공의 이익을 위해 봉사하는 조직이어야 한다. 그리고 이를 위하여 싱크탱크는 응용과 기초 학문의 언어를 공공정책결정자와 대중이 이해할 수 있고, 신뢰할 수 있으며, 접근할 수 있는 언어로 번역하는 역할을 해야 한다고 할 수 있다(McGann 2016).

이상의 논의를 종합하여 보면 싱크탱크는 (1) 조직적 독립성과 지속성을 가지며, (2) 연구 여젠다에 대한 자율적 결정권을 가지고, (3) 이익집단이나 정부의 이익이 아닌 공적인 이익을 위하여, (4) 학문과 경력에 있어 전문성을 갖춘 인력들을 갖추고, (5) 순수한 학문적 연구보다는 공공정책과 관련된 연구를 수행하여, (6) 정책 결정자와 대중이 이해하기 쉬운 정보를 전달하여, (7) 더 나은 공공정책 결정 과정과 시행이 되도록 돕는 조직이라고 할 수 있다.

2.3 싱크탱크의 유형과 분포

싱크탱크의 기본적 정의와 개념에 대해서 논의했지만, 싱크탱크는 여전히 매우 다양한 형태를 가지고 있으며, 하나의 일관된 정의의 틀 안에 가두기 어려운 개념이다(James 1998). 또한 싱크탱크의 정의와 역할에서 기존 싱크탱크 연구자들은 싱크탱크의 독립성과 자율성을 강조하였다. 그러나 실제 싱크탱크들 중에는 정부기관 산하에 소속되어 있거나, 정부와 밀접하게 연계되어 있는 싱크탱크들도 많으며, 심지어 영리를 추구하는 기업형 싱크탱크들도 존재한다. 아래 <표 2.1>은 싱크탱크의 독립성과 다른 조직들과의 연계에 따른 싱크탱크의 유형 분류이다(McGann 2021). 백건(McGann 2021)은 싱크탱크의 유형을 7가지 형태로 분류하였다.

〈표 2.1〉 싱크탱크의 유형

유형	정의
독립형 (autonomous and independent)	정부는 물론 어떤 이익단체나 기부자에게도 의존하지 않고 재정과 운영에 있어 완전히 독립적인 유형
준독립형 (quasi-independent)	정부로부터는 독립적이나 특정 이익단체나 기부자에게 재정적 의존을 크게 하여 운영과 재정에 있어 특정 이익단체나 기부자의 영향을 중대하게 받는 유형
정부연계형 (government-affiliated)	공식적인 정부산하기구
준정부연계형 (quasi-governmental)	형식상 정부산하기구로 소속되어 있지는 않지만 정부로부터 배타적으로 재정적 지원과 연구계약을 받는 유형
대학연계형 (university-affiliated)	대학의 정책연구센터
정당연계형 (political-party affiliated)	정당과 공식적으로 연계된 유형
기업형 (corporate for-profit)	기업과 연계되어 있거나 이익을 위하여 운영되는 영리목적의 정책연구 조직

출처: 2020 Global Go To Think Tank Index Report (McGann 2021, p.44)

싱크탱크는 또한 연구 분야에 따라서 분류될 수도 있다. 물론 경우에 따라서는 하나의 싱크탱크가 다양한 분야의 공공정책에 영향을 미치고, 해당 분야에 대해서 연구를 진행하기도 하지만 많은 경우에 싱크탱크들은 자신들의 핵심 연구 분야를 가지고 있다. TTCSP에서 발표하는 세계 싱크탱크 평가 보고서(GGTII)는 싱크탱크를 평가하기 위하여 15개 분야로 나누어 평가를 진행하고 있다. 15개 세부 분야는 다음과 같다.

- (1) 국방 및 안보 정책 분야 싱크탱크, (2) 국내 경제 정책 분야 싱크탱크, (3) 교육 정책 분야 싱크탱크, (4) 에너지 및 자원정책 분야 싱크탱크, (5) 환경 정책 분야 싱크탱크, (6) 대외 정책 및 국제 정치 분야 싱크탱크, (7) 국내 보건 정책 분야 싱크탱크, (8) 글로벌 보건 정책 분야 싱크탱크, (9) 국제 개발 분야 싱크탱크, (10) 국제 경제 정책 분야 싱크탱크, (11) 과학기술 분야 싱크탱크, (12) 사회 정책 분야 싱크탱크, (13) 투명성과 거버넌스 분야 싱크탱크, (14) 물안보 분야 싱크탱크, (15) 식량안보 분야 싱크탱크이다.

싱크탱크의 분포를 살펴보면, 2020년 현재 가장 많은 싱크탱크들을 보유한 국가는 미국이다. 가장 공신력 있는 싱크탱크 평가 지표로 인정받고 있는 싱크탱크와 시민사회프로그램(TTCSP)에서 2021년 발간한 2020년 세계 싱크탱크 평가 보고서에 따르면, 북미 지역(멕시코, 캐나다, 미국)에는 2020년 기준으로 2,397개의 싱크탱크가 있으며, 이중 2,203개의 싱크탱크가 미국에 있다. 유럽 전체의 싱크탱크 숫자가 2,932개라는 것을 감안하면 엄청나게 많은 숫자의 싱크탱크가 미국에 위치하고 있음을 알고 있다. 세계적으로 보면, 전 세계 싱크탱크의 47%가 유럽

과 북미 지역에 위치하고 있으며, 이는 작년과 대비하여 증가한 수치이다. 미국의 경우에도 싱크탱크는 지역적 편중이 심한데, 미국 전체 싱크탱크 중 약 8%가 워싱턴 D.C에 위치하고 있다. 이는 공공정책에 영향을 미치는 것을 목표로 하는 싱크탱크의 목적에 따른 것이라 할 수 있다. 싱크탱크의 숫자는 과거와 비교하여도 매우 늘어났는데, 미국의 경우 1980년대와 비교하여 2020년 현재 싱크탱크의 숫자는 두 배로 늘어났다. 하지만 미국과 유럽에서 최근 새롭게 만들어지고 있는 싱크탱크의 비율은 지난 12년 동안 줄어들어 오고 있는 상황이다.

한편, 아시아, 남미, 아프리카, 중동 지역에서 싱크탱크는 지속적으로 성장하고 있다. 이 지역들에서는 새로운 싱크탱크의 설립이 늘어나고 있다. 특히 아시아 지역은 2000년대 중반 이후 싱크탱크의 성장이 놀라울 정도로 이루어지고 있다. 특히 중국과 인도는 싱크탱크 분야에서 매우 비약적인 성장을 보여주고 있다. 2020년 기준으로 중국은 1,413개의 싱크탱크가 설립되어 운영되고 있어 미국에 이어 전 세계에서 두 번째로 많은 싱크탱크가 활동하고 있는 국가이다. 인도는 612개의 싱크탱크가 활동하고 있어 3위를 기록하고 있으며, 영국이 515개로 4위, 한국이 412개로 5위를 기록 중이다. <표 2.2>는 싱크탱크 숫자에 따른 국가별 순위를 보여준다. 그러나 북미 지역과 달리 아시아, 남미, 아프리카, 중동 지역의 싱크탱크들은 주로 정부나 대학으로부터 전적으로 재정적 지원을 받고 있으며, 독립형 싱크탱크들의 숫자는 적은 편이다. 그럼에도 불구하고 이 지역들에서의 독립형 싱크탱크 비율은 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 2.2〉 싱크탱크 숫자에 따른 국가별 순위

순위	국가	싱크탱크 숫자
1	미국	2203
2	중국	1413
3	인도	612
4	영국	515
5	한국	412
6	프랑스	275
7	독일	266
8	아르헨티나	262
9	브라질	190
10	베트남	180
11	이탈리아	153
12	러시아	143
13	일본	137
14	멕시코	109
15	남아프리카공화국	102
16	스웨덴	101
17	스페인	95
18	스위스	93
19	우크라이나	90
20	콜롬비아	90
21	이란	87
22	오스트리아	86
23	벨기에	85
23	네덜란드	85
23	캐나다	85

출처: 2020 Global Go To Think Tank Index Report(McGann 2021, p.44)

III

싱크탱크 평가 모델 분석

III 싱크탱크 평가 모델 분석

싱크탱크를 평가한다는 것은 쉬운 작업이 아니다. 왜냐하면 싱크탱크의 성과를 정확하게 파악하는 일이 어렵기 때문이며, 싱크탱크의 성격과 목적이 상이하기에 이를 동일한 기준으로 비교평가하기가 용이하지 않기 때문이다. 이러한 어려움 때문에 싱크탱크를 평가하는 대부분의 연구들은 주로 싱크탱크의 영향력에 초점을 맞추어 평가를 실시하였다(McGann & Johnson 2006; McGann 2021). 그러나 싱크탱크를 평가하는 대부분의 연구들이 싱크탱크의 영향력을 분석하였지만, 싱크탱크의 영향력 역시 동일한 잣대로 비교하는 것이 쉽지가 않다. 왜냐하면, 싱크탱크의 영향력이란 실제 정책결정 과정에서 해당 싱크탱크가 어느 정도의 역할을 하였는지를 의미하는데, 이를 측정하기가 매우 어렵기 때문이다(황윤원 2011). 따라서 많은 연구들이 이러한 싱크탱크의 영향력을 측정하기 위하여 간접적인 지표를 활용한다. 이러한 지표들은 매우 다양한 측면에서 측정되는데, 어떠한 지표들을 사용하는지는 싱크탱크 평가 모델을 구축하는 연구들에 따라 약간씩 다르게 적용되어 왔다.

싱크탱크의 영향력을 평가하는 지표들은 크게 나누어 3가지의 접근 방식을 취하고 있다(Clark and Roodman 2013). 첫째는 싱크탱크가 전통적인 대중매체(traditional mass media)에 얼마나 많이 자주 언급되었는지를 살펴보는 것이다(Ruble 2000; FAIR 2012 등). 이러한 방식의 장점은 비용이 적게 들고 상대적으로 자료를 수집하는 것이 용이하다는 것이다. 그러나 전통적인 언론매체에 얼마나 자주 언급되었는지 하나만 가지고 싱크탱크의 영향력을 분석하는 것은 싱크탱크 영향력의 단편적인 부분만을 평가하는 단점을 가지고 있다. 또한 오늘날 새롭게 떠오르고 있는 뉴미디어의 영향력을 간과한다는 단점을 가지고 있다.

둘째는 싱크탱크가 얼마나 연구 영역에서 인용되고 언급되었는지를 전문가 패널 그룹의 심사에 기초하여 평가하는 것이다(Prospect Magazine 2012). 소수의 전문가 그룹이 엄격하고 심도 깊은 논의를 통하여 선발된 싱크탱크들을 대상으로 한 해 동안 이들 싱크탱크가 주요 논쟁에 영향력을 발휘하였는지를 평가하는 방식이다. 이러한 방식은 분명 평가를 하는 평가자들의 주관적인 평가에 기초한다는 점에서 한계가 있지만, 분명히 각 분야의 전문성을 가진 전문가들의 면밀한 검토에 기초한다는 점에서는 분명한 의의가 있는 방식이다.

셋째는 싱크탱크의 연구와 업무에 익숙한 전문가들이 싱크탱크들에 대해서 가지고 있는 인식을 종합하여 평가하는 모델이다. 가장 대표적인 모델이 펜실베니아대(University of Pennsylvania) 산하의 싱크탱크와 시민사회 프로그램(Think Tanks and Civil Societies Program, TTCSP)에서 발표하는 세계 싱크탱크 지표(the Global Go To Think Tank Index,

이하 GGTTI)이다. 평가는 기본적으로 전문가와 싱크탱크 종사자들을 대상으로 하는 광범위한 인식조사를 기반으로 하여 이루어진다. GGTTI는 현재까지 세계적으로 가장 널리 알려져 있으며 인용되고 있는 싱크탱크 지표라고 할 수 있다.

본 챗터에서는 현재까지 개발되고 사용되고 있는 다양한 싱크탱크 평가 모델들 중 가장 많이 인용되고 주목받고 있는 GGTTI 모델을 중심으로 싱크탱크 평가 지표들에는 어떤 요인들이 있으며, 공통적으로 가장 많이 사용되고 있는 지표들이 어떤 것들인지를 살펴본다. 또한 각 싱크탱크 평가 모델별 차이점을 살펴보고, 싱크탱크 평가 모델 중 가장 효과적인 지표들은 어떤 것들이 있는지를 살펴볼 것이다.

3.1. McGann 지표(세계 싱크탱크 지표, GGTTI)

싱크탱크 평가 모델 중 가장 많이 알려지고, 많이 인용되는 모델은 McGann 모델일 것이다. McGann 모델은 정확하게 말하면 미국 펜실베니아대(University of Pennsylvania) 산하에 있는 러더연구소(Lauder Institute)의 싱크탱크와 시민사회 프로그램(TTCSP)에서 전 세계 싱크탱크들을 평가하기 위하여 만든 세계 싱크탱크 지표(GGTTI)를 의미한다. 맥건(McGann) 교수는 TTCSP의 책임자이다. McGann 지표로도 불리는 이 싱크탱크 평가 모델은 2006년 개발되어 지속적으로 매년 전 세계의 싱크탱크들을 평가해 오고 있으며 현재 2020년까지 싱크탱크 순위를 보고해 오고 있다.

1) 평가 방법

TTCSP는 GGTTI를 위하여 전문가 설문조사와 인터뷰를 실시하고 있다. 전문가 평가에는 전 세계 싱크탱크 실무자들 간의 동료 평가(peer review)를 비롯하여, 대학에 있는 학자, 언론인, 자산단체, 각국 정부 기관 인사들이 패널로 참여하여 설문조사를 통하여 전 세계 싱크탱크를 평가하고 있다. 가장 최근에 발표된 GGTTI 리포트는 TTCSP에 등록된 전 세계 11,175개 싱크탱크들에 협력 요청을 하였고, 44,992명이 넘는 전문가들에게 싱크탱크들에 대한 평가 요청을 보내 3,974명의 참여를 통하여 평가가 이루어졌다. 추가적으로 설문조사 평가에 있어 객관성과 유효성을 높이기 위하여 특정 분야에 치우치지 않고 다양한 분야의 수백 명의 전문가 패널을 구성하여 랭킹 기준과 순위 선정에 대한 개선을 지속적으로 실시해 오고 있다.

2) 평가 과정

GGTTI를 위한 2020년 평가 과정은 다음과 같은 절차와 일정을 통해서 이루어졌다(McGann 2021, 31).

(1) 후보 선정: 전문가 패널(2020년 4월-8월)

- 평가 지표 작성을 위해 지역, 기능, 특수 성과 분야별로 전문가 패널을 구성하여 후보 선정을 실시한다.

(2) 1단계: 추천(2020년 9월-10월)

- TTCSP에 등록된 싱크탱크들과 언론인, 학자, 공공기관 및 정부 기구 실무자, 정책 결정자, 민간 기부자들에게 싱크탱크 추천을 요청하고, 복수의 추천(최소 10명 이상)을 받은 기관을 선발하여 평가 지표 순위에 포함. 이전년도 평가에서 평가 지표 순위에 선정되었던 기관들은 자동적으로 다음 해 순위 명단에 포함한다.

(3) 2단계: 동료 및 전문가 순위 평가(2020년 10월)

- TTCSP에 등록된 싱크탱크들과 각 분야 전문가와 실무자들에게 1단계를 통과한 싱크탱크들에 대한 평가를 요청. 모든 영역별 싱크탱크 순위를 선정함에 있어 지역 및 각 분야 전문가 패널의 자문에 의거하여 싱크탱크를 분류하고 설문조사를 실시한다.

(4) 3단계: 전문가 패널 최종 순위 선정(2020년 11월-12월)

- 2단계를 통하여 각 분야별 싱크탱크들의 순위를 선정한 후, 전문가 패널 회원들에게 해당 순위에 대한 검토를 요청한다.

(5) 발표(2021년 1월 30일)

- 싱크탱크 평가 지표와 순위를 발표하고 보고서를 공개한다.

3) 평가 기준

(1) 싱크탱크 리더십(총책임자 및 이사회)의 수준과 활동

- 싱크탱크의 목적을 얼마만큼 달성하고 프로그램을 얼마만큼 효율적인 재정과 인력으로 운영하였는지를 평가한다.

(2) 싱크탱크 구성원의 수준 및 평판

- 싱크탱크의 전문성 확보를 위하여 얼마만큼 각 연구 분야에서 전문성을 갖춘 인력(학자 혹은 분석가 등)을 고용하고 유지하고 있는지를 평가한다.
- 휴직 중이거나 퇴직한 중견 공무원 지원 활동 정도를 평가한다.

※ 맥긴(McGann 2005, 3) 교수는 싱크탱크를 평가하는 데 있어 질적으로 수준 높은 인적 자원을 얼마만큼 확보하고 있는지를 중요하게 생각한다. 이와 같이 인적 자원을 강조하는 입장에서 맥긴 교수는 싱크탱크를 인적자원 탱크(Human Resource Tank)라고도 부르기도 하였다. 미국의 성공적인 싱크탱크들은 이러한 인적자원을 확보하기 위하여 퇴직한 공직자들을 활발하게 이용하고 있다. 싱크탱크와 공직자들 사이의 활발한 인적교류를 회전문 인사(revolving door appointment)라고 하는데, 미국의 경우 이러한 인적 교류의 긍정적인 측면을 강조하는데 비하여, 한국의 경우에는 이러한 회전문 인사를 엽관주의와 같은 부정적 측면으로만 바라보아 싱크탱크의 인적 자원 확대를 경시하는 경향이 있다는 비판이 있다(황윤원 2011, 444).

(3) 연구 및 분석 결과물의 수준과 평판

- 싱크탱크에서 생산해 낸 결과물들이 얼마만큼 정책 결정자, 미디어, 일반 대중에게 영향을 미칠 수 있는 수준인지를 평가한다.

(4) 학술적 성과 및 평판

- 싱크탱크의 학술적 성과와 평판을 측정하기 위해 싱크탱크의 학자와 분석가 등이 얼마만큼 공식적으로 인정받고 있는지, 싱크탱크에서 출간한 학술 서적의 숫자와 형태(서적, 학술 논문, 정기간행물), 학술 및 전문가 회의에서 발표한 횟수, 인터뷰 수, 브리핑 수, 정책 요약집 배포량, 정부 프로그램 평가 업적, 학술적 저술 등에서 싱크탱크의 연구 발표물이 인용된 횟수 등을 평가한다.

(5) 싱크탱크의 연구 및 프로그램의 영향력

- 싱크탱크의 연구 및 프로그램이 실제 정책 결정자 혹은 정책 실무자들에게 얼마만큼 채택되었는지를 평가한다.

(6) 정책 결정자 사이에서의 평판

- 특정 이슈나 프로그램 이름의 인지도, 발표나 공공 미팅 회수, 정책 브리핑 및 백서 발간 횟수, 국회 청문회 등에 출석 횟수, 법적 증거로 제공된 횟수 등을 평가한다.

(7) 독립적 연구와 분석 결과 실행의 증명

- 싱크탱크의 연구가 엄정한 학술적 기준과 근거에 의해서 이루어지고 있는지, 연구원들의 이익과 충돌 여부를 공개하고 있는지 등을 평가한다.

(8) 주요 기관 접근성 및 네트워크

- 주요 정책 집행자, 다른 싱크탱크와 효과적인 네트워크 파트너십을 갖추고 있는지, 학계, 미디어, 시민단체 등과 얼마만큼 원활하고 효율적인 네트워크를 구축하고 있는지를 평가한다.

(9) 미디어 평판

- 싱크탱크가 주요 언론에 노출된 횟수, 언론 인터뷰 및 인용 횟수 등을 평가한다.

(10) 웹사이트 및 디지털 영향력

- 싱크탱크의 웹사이트 수준, 접근성, 관리 정도, 디지털 트래픽 및 이용 정도(방문자 수, 페이지뷰, 페이지 이용 시간, 팔로워의 수, '좋아요' 등의 횟수 등), 인터넷 및 소셜미디어 이용 정도를 평가한다.

(11) 기금 마련 수준

- 싱크탱크의 지속을 위한 필수적 재원 조달 능력(회원비, 연간 기부, 정부 및 민간 계약, 수익 등)이 있는지를 평가한다.

(12) 효율적 재정 운영

- 효율적 재정 운영 여부 및 정부, 개인, 기업 등의 기부, 지원금, 계약을 얼마만큼 효율적으로 사용하는지를 평가한다.

(13) 새로운 지식, 혁신적인 정책 제안, 정책 대안 아이디어를 만들어내는 역량을 평가한다.

(14) 학계와 정책결정집단을 연결하는 교량적 역할을 평가한다.

위와 같은 지표들은 싱크탱크의 영향력을 평가하는데 매우 중요하게 고려되는 요소들이다. 이러한 다양한 활동을 통하여 싱크탱크는 자신의 정책적 영향력을 발휘할 수 있게 된다. 그리고 맥건(McGann 2005, 17)교수에 따르면, 싱크탱크가 자신들의 정책적 영향력을 강화하기 위해서는 이러한 활동들을 이슈 명료화와 구축 과정(issue articulation and formulation stage)이라 불리는 정책 결정 과정의 초기에 집중하는 것이 가장 효율적이라고 한다.

위와 같은 싱크탱크 평가 기준들은 크게 구분해 보았을 때, 자원 지표, 활용 지표, 산출 지표, 영향력 지표라는 4가지 측면의 지표로 구분해서 볼 수 있다. <표 3.1>은 4가지 주요 지표와 그에 따른 세부 평가 지표를 정리한 것이다.

〈표 3.1〉 2020 세계 싱크탱크 평가 지표 주요 내용(McGann 2021)

평가 지표 구분	평가 세부 내용
자원 (resource)	1) 연구 인력의 고용 및 보유 수준 2) 연구진의 체계적 연구 수행 능력 수준 3) 재정 확보 규모와 안정성 수준 4) 정책 결정자와 정책 실무자와의 친밀도와 접근성 수준 5) 네트워크 및 파트너십 확보 및 관리 수준 6) 정책연구단체와 미디어와의 친밀도와 접촉성 수준 7) 제도적 수용성 수준
활용 (utilization)	1) 언론 노출 빈도, 인용 빈도, 웹사이트 접속 수 2) 미디어 및 정책 결정자, 실무자들의 평판 3) 의회와 행정부 등 증언의 수준 4) 정부 기관에서의 브리핑, 자문 정도 5) 연구 출판물의 판매 부수 및 보고서 배포 정도 6) 연구 결과물의 학계 및 언론 인용 7) 세미나 참석 빈도
산출 (output)	1) 연구 결과물(서적, 학술논문, 정책브리핑 등)의 양적 수준 2) 뉴스 인터뷰 횟수 및 수준 3) 콘퍼런스, 세미나, 정책브리핑 개최 숫자 및 수준 4) 정책제안 횟수 및 수준 5) 연구진의 정부 기관 및 정부 자문기구 추천 횟수
영향력 (impact)	1) 정책 결정자가 채택한 정책 제안 숫자 2) 이슈 네트워크에서의 중심성 3) 정당, 정치인에 대한 자문 수준 4) 학술지 인용 수준 5) 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 미디어 출연 및 공청회, 토론회 참여 수준 6) 웹사이트 접근성 및 메일링 수준 7) 새로운 지식, 혁신적 정책을 제안하고, 채택된 정도

○ James McGann 교수 인터뷰: 예측불가능성 시대의 싱크탱크의 역할²⁾

싱크탱크 연구의 최고 권위자이자 세계의 싱크탱크들을 평가하는 지표 중 가장 널리 사용되고 있는 GGTTI를 생산하는 펜실베이니아대 산하 TTCSP의 수장인 제임스 맥진 교수는 얼마 전 한국의 대표적 민간 싱크탱크 중 하나인 여시재와 인터뷰를 가졌다.

인터뷰에서 맥진 교수는 세계가 점점 복잡해지고 예측불가능해지고 있다고 이야기하면서 이와 같은 혼란과 변화의 시대에 싱크탱크들이 어떤 역할을 해야 하는지에 대해서 이야기를 하였다. 특히 맥진 교수는 싱크탱크들이 성공적인 공공정책 도우미의 역할을 하기 위해서는 자신들의 연구물을 단순히 알리는 것을 넘어서 핵심 오디언스(key audience)와의 상호의사소통이 중요하다고 강조하였는데, 새로운 시대의 핵심 오디언스는 바로 일반 대중이라고 강조하였다. 과거와 달리 오늘날 정보화 시대를 살고 있는 일반 대중들은 양적 질적으로 좋은 정보를 접하고 이를 통하여 새로운 아이디어를 생산해 내거나 발전시킬 수 있기 때문이다. 따라서 전통적인 싱크탱크 오디언스인 언론이나 정책 입안자뿐만 아니라 일반 대중들과 효율적으로 의사소통할

2) 제임스 맥진 교수와 여시재와의 인터뷰 전문은 다음의 여시재 홈페이지에서 열람할 수 있다. (<https://www.yeosisae.org/research/1113>)

수 있는 방법을 찾아야 한다고 지적하였다. 그리고 새롭게 등장하고 있는 디지털 기술은 이러한 의사소통을 효율적이고 생산적으로 만들 수 있다고 강조하였다.

결국 맥진 교수의 지적은 변화하는 새로운 시대에 맞춰 디지털 기술을 사용하여 전통적 엘리트 주의에서 벗어나 일반 대중까지 아우르는 새로운 의사소통 시스템을 구축하는 것이 중요하다고 해석할 수 있다. 맥진 교수는 여기에서 한 발 더 나아가 이러한 시스템을 구축하고 운영하는 데 가장 중요한 것은 디지털 신기술과 경영을 이해하는 리더십이라고 강조하였다. 싱크탱크 역시 하나의 조직이기 때문에 조직의 성패를 가장 크게 좌우하는 리더십이라는 부분을 간과할 수 없다는 것이다. 따라서 예측불가능성을 인지하고 이를 대비하기 위한 디지털 신기술과 경영을 추구할 수 있는 리더십이 오늘날 싱크탱크들에 요구된다고 하겠다.

3.2 APIA-Bumgarner 모델

APIA-Bumgarner 모델은 Arabella Philanthropic Investment Advisors(이하 APIA)가 글로벌개발센터(Center for Global Development, 이하 CGD)³⁾를 평가하기 위하여 Richard Bumgarner를 주축으로 Douglas Hattaway, Geoffrey Lamb, James McGann, Holly Wise가 개발한 모델이다(Bumgarner et al. 2006).

1) 평가 방법

APIA-Bumgarner 모델은 CGD의 주요 사업 중 백신 시장 확대 사업, 나이지리아 채무상환사업, 인구동태와 경제개발 사업을 집중적으로 평가하였다.

(1) 전문가 대상 심층 면접(in-depth interview)

- 150명 이상의 정책 결정자들(미국 정부 담당자들), 개발협력 전문가들, 언론인, CGD 스태프 및 관련 인원을 대상으로 하여 심층 면접을 진행, 1인당 약 45분-60분 정도의 심층 인터뷰를 실시하였다.

(2) 수요자 설문조사

- 1,259명을 대상으로 수요자 설문조사(audience survey)를 온라인으로 실시, 설문조사 대상자는 CGD의 weekly email newsletter를 받아보는 9,745명 대상으로 실시하였다.

3) Center for Global Development는 독립적 국제싱크탱크로 주로 국제원조프로그램의 효과성, 기후변화, 불평등, 빈곤을 비롯하여 국제적인 다양한 이슈들을 연구하는 기관이다. 자세한 내용은 이하의 홈페이지를 참고하기 바란다. (<https://www.cgdev.org>)

(3) 케이스 스터디(case studies)

- CGD의 주요 사업인 백신 시장 확대사업, 나이지리아 채무상환 사업, 인구통태와 경제개발 사업에 대한 케이스 스터디를 실시하였다.

(4) CGD의 웹사이트 및 서류에 대한 포괄적 평가

- CGD의 웹사이트 및 내부 문서, 보고서에 대한 광범위한 평가를 진행한다.

2) 평가 기준

(1) 연구주제 적합 여부

(2) 연구 결과물의 수준

(3) 싱크탱크의 의사소통 수준과 외부 도달 전략(outreach) 적합 여부

(4) 외부 네트워크와 파트너십의 확립 정도

(5) 조직 관리 시스템과 거버넌스

3.3 ODI-Hoveland 모델

ODI-Hoveland 모델은 영국의 Overseas Development Institute(이하 ODI)의 호브랜드(Hoveland)의 주도 하에 개발된 싱크탱크 평가 모델이다(Hoveland 2007). Hoveland 모델은 McGann 지수처럼 지속적으로 싱크탱크들을 평가하여 순위를 매기거나, API-Bumgarner 모델처럼 특정 싱크탱크를 평가하기 위해서 개발된 모델은 아니다. Hoveland 모델은 싱크탱크를 평가하는데 있어서 일종의 가이드라인과 방향성을 제시해주고 있는 모델이라고 할 수 있다.

호브랜드(Hoveland 2007)는 싱크탱크 모델을 평가함에 있어 학술 연구 평가와는 다른 기준을 적용해야 한다고 주장한다. 그는 학술연구는 주로 동료 평가나 피인용지수를 중요하게 생각하여 평가하고, 이러한 측정 지표가 평가 지표로서 중요한 의미를 가질 수 있으나, 싱크탱크는 학술 연구보다는 정책 연구가 주목적이기 때문에 평가 방식도 정책 연구를 평가하는 기준으로 해야 한다는 것이다. 정책 연구는 학술 연구와 달리, 정책 결정 과정과 실제 정책의 변화에 미친

영향력이 중요하고, 정책 연구를 통한 정책 네트워크 간의 관계 구축 등이 중요하기 때문에 정책 평가의 주요 평가 대상은 감시와 평가(Monitoring and Evaluations, 이하 M&E)가 되어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 싱크탱크도 M&E에 기초하여 평가 기준을 설정해야 한다고 주장한다.

1) 평가 기준

(1) 수행 평가 영역 I: 전략과 방향성 평가(Evaluating strategy and direction)

- 로그프레임(logframes), 사회네트워크분석(social network analysis), 영향경로분석(impact pathway), 모듈러 매트릭스(modular matrices)

(2) 수행 평가 영역 II: 운영 평가(Evaluating management)

- 'fit for purpose' 검토, 'lighter touch', quality audits, horizontal evaluation, appreciative inquiry

(3) 수행평가 영역 III: 결과물 평가(Evaluating outputs)

- 싱크탱크가 발표한 학술논문과 연구 보고서 평가, 정책 및 브리핑 보고서 평가, 웹사이트 평가, 싱크탱크 네트워크 평가 등

(4) 수행평가 영역 IV: 수용활용도(Evaluating uptake)

- 영향력 로그(impact logs), 인용 분석(new areas for citation analysis), 사용자 설문조사(user surveys)

(5) 수행평가 영역 V: 산출물과 영향력(Evaluating outcomes and Impacts)

- outcome mapping, RAPID outcome assessment, most significant change, innovation histories, episode studies

3.4 Abelson 정책 단계 모델

Abelson 모델 역시 지속적인 싱크탱크 순위 평가나 특정 싱크탱크 수행평가를 위해서 만들어진 것이라기보다는 싱크탱크 평가의 방향성을 제시하기 위한 연구 모델이라고 할 수 있다. 아벨슨(Abelson 2002)은 싱크탱크의 영향력 평가와 영향력 분석을 실시하는데 있어 싱크탱크와

정책 결정의 특수성을 고려해야 한다고 주장한다. 싱크탱크가 정책 결정 과정에 미치는 영향력은 실질적으로는 공개된 것 보다는 비공개적으로 은밀하게 무대 뒤에서 이루어지는 것이 많다고 주장한다. 따라서 공개된 자료를 바탕으로 싱크탱크들의 영향력을 측정하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 따라서 싱크탱크의 영향력 평가는 정책 결정에 있어 다양한 단계에서 나타나는 직접 지표(direct indicators)와 간접 지표(indirect indicators)를 함께 고려해야 한다고 주장한다.

1) 평가 방법

아벨슨(Abelson 2002)은 정책 결정 과정을 3단계로 분류하고 각 단계별 평가 지표를 다음과 같이 제시한다.

(1) 이슈 명료화(issue articulation) 단계 지표

- 정책 수요자인 대중들에게 직접 정책 이슈에 대한 설득 역량
- 대중과 정책 결정자의 중간 매체인 미디어, 엘리트, 정부 관계자들의 설득 역량
- 정책 이슈를 공중의제(public agenda)로 채택할 수 있게 연합 형성을 통한 역량

(2) 정책 형성(policy formation) 단계 지표

- 연구, 평가, 브리핑, 증언, 상담, 네트워킹, 우상화 작업(iconic project), 시위 등

(3) 정책 집행(policy implementation) 단계 지표

- 계약, 자금, 미디어, 관료 공급, 교육 훈련, 데이터베이스 관리 등

3.5 Morariu 모델

Morariu 모델은 Innovation Network가 Post Carbon Institute를 평가하기 위하여 개발한 싱크탱크 평가 모델이다. 구체적으로 환경 관련 싱크탱크와 기관들을 평가하기 위한 모델로 개발되었다. 모라리우(Morariu 2011)는 기존에 제시된 다양한 싱크탱크 평가 모델을 비교하고, 이러한 비교 분석을 기준으로 하여 싱크탱크 평가 모델을 구축하였다.

1) 평가 방법

(1) 평가 그룹을 구축

- (2) 평가를 위한 체크리스트 구축
- (3) 평가의 목적, 가능한 접근법, 장단점 등에 대한 전문가 토론
- (4) 인터뷰를 통한 데이터 수집
- (5) 인터뷰 분석 및 평가

2) 평가 기준

- (1) 싱크탱크의 조직 역량 및 관리 역량 평가
- (2) 싱크탱크의 전략과 방향 평가
- (3) 싱크탱크 조직의 명성 평가
- (4) 싱크탱크의 의사소통의 효과성과 외부 확산 전략 평가
- (5) 싱크탱크에서 발표한 연구 업적 평가
- (6) 싱크탱크의 의회 증언 활동 등 평가
- (7) 싱크탱크가 발표한 연구의 유용성과 적실성 평가
- (8) 싱크탱크가 제안한 정책에 대한 미디어와 정책 결정자의 수용 정도 평가
- (9) 싱크탱크가 제안한 정책과 발표한 연구들이 다른 연구기관들, 다른 싱크탱크, 정부의 정책 결정자들에게 얼마만큼 영향을 주었는지를 평가

3.6 An Index of Public Profile

글로벌 발전 센터(Center for Global Development)의 클락과 로드만(Julia Clark and David Roodman 2013)은 GGTTT 지표의 한계를 지적하고 an Index of Public Profile이라는 새로운 싱크탱크 측정 지표와 방법을 제시하고 있다. 이들은 GGTTI의 평가가 구체적이지 않으며, 전문가들의 인식에 기초하여 평가하기에 객관성이라는 측면에서 약점을 가지고 있다고 주장하고 자신들의 지표는 좀 더 객관적인 지표를 가지고 좀 더 구체적인 측면에서 평가를 한다고 주장한다.

1) 평가 기준

(1) 소셜미디어 영향력

- 페이스북의 “좋아요”와 트위터의 “팔로워” 수를 측정하여 평가한다.

(2) 웹사이트 트래픽

- 관련 글로벌 웹 트래픽 순위를 조사하여 평가한다.

(3) 싱크탱크 웹사이트 링크

- 싱크탱크의 웹사이트와 연결(link) 되는 사이트의 수로 평가한다.

(4) 언론 인용도

- 인터넷 검색 브라우저인 Nexis와 Google을 활용하여 해당 싱크탱크가 얼마만큼 언론에 인용되었는지를 집계한다. 구체적으로 뉴스 보도에서 해당 싱크탱크를 언급한 경우를 인정하여 집계한다.

(5) 연구 인용도

- Publish 또는 Perish를 활용하여 해당 싱크탱크에서 출판한 모든 출판물을 검색하여 연구 인용도를 집계한다. 이때 싱크탱크의 소속 연구원이 저자인 경우라도 해당 싱크탱크 이름이 아닌 다른 단체를 통해 게재한 출판물은 제외한다.

(6) 싱크탱크의 규모 대비 운영 비용

- 싱크탱크의 연간 운영 비용을 집계한다.

2) 평가 방법

각 지표의 평가 결과를 표준화된 척도로 변환한다. 구체적으로 싱크탱크의 각 지표에 대한 평가 결과를 재조정하여 평균값을 5.0으로 만든다. 이후, 각 싱크탱크의 5개 지표(운영 비용 제외)의 평균 점수를 산출한다.

3.7 싱크탱크 투명성 지표(Think Tank Transparency)

시민단체인 Transparify(<https://www.transparify.org>)는 싱크탱크 투명성 지표(Think Tank Transparency)를 발표해오고 있다. 싱크탱크 투명성 지표는 2013년부터 시작되었는데, Transparify는 10건 이상의 연구 프로젝트와 여러 나라의 설문조사를 기반으로 하여 싱크탱크들의 투명성을 측정해오고 있다.

1) 평가 기준

싱크탱크의 투명성에 따라 별(*)을 부여하는데 가장 투명성이 높은 싱크탱크는 다섯 개의 별을 부여하고 전혀 투명하지 않은 단체는 별을 부여하지 않는다. 5개의 별을 받은 싱크탱크는 후원자가 누구인지 공개된다. 4개의 별을 받은 싱크탱크는 누가 얼마나 후원했는지 공개하지는 않지만 기부액에 따라 기부자들을 분류한다. 3개 이하의 별을 받은 싱크탱크는 투명성이 낮은 단체이다.

(1) 매우 높은 투명성(five stars *****)

- 기부자 명단, 특정 프로젝트의 자금 규모 및 출처를 모두 공개하는 단체

(2) 높은 투명성(four stars ****)

- 미화 5,000달러 이상 기부자는 4개의 엄격한 기준에 따라 분류되며 이름을 공개하지 않는 기부자의 비율은 15%를 초과하지 않는 단체

(3) 평균 이하의 투명성(three stars ***)

- 대부분 혹은 전체 기부자를 2~3개의 광범위한 기준에 따라 분류하는 단체

예시) 미화 5,000~15,000달러 기부자

(4) 낮은 투명성(two stars **)

- 대부분 혹은 모든 기부자의 명단을 공개하지만 기부액은 공개하지 않는 단체

(5) 매우 낮은 투명성(one star *)

- 기부자는 소수 공개하지만 철저하지 않고 체계적이지 않은 단체

(6) 투명하지 않음(zero stars)

- 관련 정보가 없거나 최신 정보가 반영되지 않은 경우

2) 평가 과정

각 싱크탱크의 웹사이트를 방문하여 기부금과 기부자 명단, 연간 보고서를 바탕으로 평가한다. 이 외에도 신뢰도를 높이기 위해 후술할 절차를 거친다.

- (1) 명확한 범주를 바탕으로 한 체계적이고 투명한 접근
- (2) 서로 다른 평가자에 의한 평가(rating)
- (3) 필요한 경우 심사(adjudication)를 거침
- (4) 제3자에 의한 반복 가능성(replicability)

3.8 환경비즈니스 ‘한국의 100대 싱크탱크’지표

우리나라의 경우에는 외국과 비교하여 싱크탱크를 전문적으로 평가하는 지표의 숫자가 상대적으로 적다. 우리나라의 가장 대표적인 싱크탱크 평가 지표는 환경비즈니스의 ‘한국의 100대 싱크탱크’이다.⁴ 환경 비즈니스는 2008년부터 한국의 싱크탱크들을 평가하고 순위를 지속적으로 발표해오고 있다.

1) 평가 기준

환경비즈니스의 한국의 100대 싱크탱크는 다음 3가지의 항목을 중점으로 국내 싱크탱크들을 평가하고 있다.

- (1) 싱크탱크의 대외적 영향력
- (2) 연구 보고서의 질
- (3) 연구 인력의 역량

2) 평가 방법

각 분야 싱크탱크 연구원 및 대학교수를 대상으로 설문조사를 실시한다. 2020년의 경우에는 총 228명의 전문가들이 설문조사에 응답하여 한국의 싱크탱크를 평가하였다. 전문가 설문조사는 위의 3가지 항목(싱크탱크의 대외적 영향력, 연구 보고서의 질, 연구 인력의 역량) 별로 최고의 싱크탱크 10개를 순서대로 답하도록 한 다음 가중치를 부여하여 합산한다. 평가는 분야별로 이루어지는데 경제·산업, 정치·사회, 외교·안보, 여성·노동, 환경 등 5개 분야로 구분하여 실시한다.

4) 다음의 환경비즈니스 기사 참조 (<https://magazine.hankyung.com/business/article/202003313694b>)

3.9 중앙정부 싱크탱크 평가 모델

한국의 싱크탱크 평가모델은 민간 싱크탱크보다는 주로 정부 산하의 싱크탱크를 감독하기 위하여 만들어진 평가 모델이거나 정당 소속 정책연구소에 대한 평가 모델이 대부분이다. 정부의 국책연구기관 통합 관리주체인 경제·인문사회연구회가 1999년부터 시작하여 중앙정부 소관 기관들을 비교평가하여 경쟁을 유도하기 위해 중앙정부 싱크탱크 모델이 대표적인 모델이다.

1) 평가 기준

(1) 연구 분야

- 연구 산업 선정의 적정성
- 연구 산업 추진 및 관리 체계의 효율성
- 연구 분야별 전문화 정도
- 산학연 협동 연구 활성화 정도
- 연구 산업 성과의 우수성
- 연구 성과 활용과 확산도

(2) 경영 분야

- 경영 목표의 설정 및 달성 정도
- 조직 및 인력 관리 적정성
- 재정 및 예산 관리 적정성
- 경영합리화 추진도

3.10 지방정부 싱크탱크 평가 모델

한국의 경우 중앙정부 싱크탱크 평가 모델과 함께 지방정부 산하 기관들 소속의 싱크탱크를 평가하기 위하여 행정안전부 경영 평가 모델이 사용된다. 싱크탱크들의 경영 지도와 감독을 목적으로 행정적 평가를 위하여 만들어진 모델이라고 할 수 있다.

1) 평가 기준

(1) 연구 분야

- 연구 과제의 수행
- 연구 과제의 관리
- 연구 과제의 성과
- 연구 결과의 활용

(2) 경영 분야

- 기관장 리더십
- 책임 경영의 적정성
- 시도의 정책 준수 노력
- 조직 관리 및 인력 관리 적정성
- 재정 구조 건전화 및 예산 집행 적정화

3.11 소결: 싱크탱크 평가 지표 비교 분석

본 챗터는 지금까지 다양한 싱크탱크 평가 모델들을 살펴보았다. 각 싱크탱크 평가모델은 서로 평가 기준이나 방법에 있어 차이점을 가지고 있으나 또한 공통점도 가지고 있다. 평가 방법에 있어서는 크게 세 가지 방법이 있었다. 첫째, 소수의 전문가들에게 싱크탱크에 대한 심층적인 검토를 맡기고 이들의 의견에 기초하여 싱크탱크를 평가하는 방식이다. 위에서 살펴본 사례 중에서는 APIA-Bumgarner 모델, ODI-Hoveland 모델, Morariu 모델 등이 이에 해당한다. 이러한 방식은 일반적으로 특정한 싱크탱크의 활동을 평가하기 위한 방식으로 사용되며 불특정 다수의 싱크탱크들을 비교하고 순위를 매기는 방식으로는 사용되지 않는다. 왜냐하면 이러한 방식은 평가를 하는 심사자들의 주관적 판단에 영향을 크게 받을 가능성이 높기 때문이다. 그러나 반대로 싱크탱크의 문제점이나 장단점을 심도 깊게 분석할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 주관적 평가보다는 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 통하여 싱크탱크의 영향력을 평가하는 방식이다. 대표적으로 글로벌 발전 센터(CGD)의 an Index of Public Profile 지표가 이에 해당한다. 전문가 혹은 싱크탱크 관련자들에게 평가를 맡기게 될 경우에 생기게 되는 평가자의 주관적 편견을 배제하고 대중매체 보도 횟수나 인터넷 웹사이트 접속 숫자와 같이 실제 수치로 측정될 수 있는 요소들만을 가지고 싱크탱크의 영향력을 평가한다. 이러한 지표들은 객관적이라는 측면에서는 높은 점수를 받을 수 있지만 싱크탱크의 영향력은 실제로 눈에 보이지 않으며, 객관적 수치로 측정될 수 없는 부분들이 많이 존재한다는 점을 간과하고 있다. 따라서 싱크탱크의 영향력 중 눈에 보이는 수치로 측정가능한 일부분만을 평가한다는 비판을 받을 수 있다.

셋째, 싱크탱크의 다양한 영역에 대해서 전문가와 싱크탱크 종사자 등 다양한 관련자들에게 대규모 설문조사를 실시하는 방식이다. McGann 모델로 불리는 GGTTI 지표나 환경비즈니스의 한국의 100대 싱크탱크 지표가 이러한 방식이다. 물론 GGTTI는 설문조사와 함께 전문가 심층 검토 단계가 추가되지만 평가 결과에 가장 큰 영향을 주는 것은 싱크탱크 관련자들에 대한 설문조사이다. 이러한 방식은 객관적 수치로 측정될 수 없는 싱크탱크의 영역을 평가할 수 있다는 장점과 함께, 매우 다수의 싱크탱크 전문가와 관련자들에게 설문조사를 실시하여 표본의 증대로 인한 주관적 평가의 편향성을 줄일 수 있다는 장점을 가지고 있다. 다만 이러한 방식은 시간과 비용이 매우 많이 소모된다는 단점을 가지고 있다.

이와 같이 싱크탱크의 영향력을 평가하는 방법은 평가 주체마다 약간씩 다를 수 있다. 그러나 한국 싱크탱크들의 발전과 성장을 위하여 더욱 중요한 부분은 평가 방법 보다는 기존 싱크탱크 평가 모델들이 중요하게 생각한 평가 기준이라고 할 수 있다. 기존 싱크탱크 평가 모델들이 중요하게 생각하는 평가 기준을 분석하고 아는 것은 비단 이러한 평가 지표들에서 높은 점수를 얻기 위한만이 아니다. 싱크탱크 평가 지표에서 높은 점수와 순위를 얻는 것만큼 실제로 싱크탱크의 운영과 발전에 중요한 요소가 무엇인지를 알고 이러한 부분의 발전과 개선을 위하여 노력하는 것이 더 중요하다고 하겠다. 주요 평가 모델들이 평가 기준으로 삼았다는 것은 그러한 영역이 성공하는 싱크탱크들에 있어 매우 중요한 영역이라는 것을 말해주기 때문이다.

각각의 평가 모델들은 서로 약간씩 다른 용어나 개념을 가지고 평가 기준을 선정하였다. 그러나 약간씩 다른 용어나 개념을 사용하고 있다는 하지만 평가 모델들은 서로 유사한 부분을 강조하고 있다. 이러한 평가 기준 중 가장 광범위한 평가 기준을 가지고 있는 모델은 McGann 모델로도 불리는 GGTTI이다. GGTTI는 싱크탱크의 평가 기준을 자원, 활용, 산출, 영향력 부분으로 나누고 있다. 그러나 각 부분의 세부 평가 기준은 완전히 배타적이고 독립된 것이 아니며 약간씩 중첩되기도 한다. 중첩된 부분을 정리하고 큰 평가 기준들을 묶어서 정리해 보면 자원 영역은 연구 인력의 양적 질적 수준, 재정 확보 수준, 네트워크 및 파트너십 수준을 평가하며, 활용영역은 언론 보도와 학계의 인용 수준, 웹사이트 접속 수, 의회·정부기관, 정당 자문 수

준을 평가한다. 산출 영역은 연구 결과물(연구출판물, 세미나 등), 공청회, 인터뷰 등의 양적 질적 수준을 평가하고, 영향력 영역은 제안된 정책의 채택된 숫자 등을 평가한다.

한편 APIA-Bumgarner 모델은 연구 결과물의 수준, 사업 대상과의 의사소통 수준, 네트워크와 파트너십 수준, 조직 관리 수준을 중요한 평가 기준으로 삼았다. ODI-Hoveland 모델은 전략과 방향성, 운영, 결과물, 수용 활용도(인용 정도), 산출물의 영향력을 중요 기준으로 두었으며, Morariu(2011) 모델은 의사소통의 효과성과 외부 확산 전략, 연구 산출물(논문, 책자, 세미나 공청회 등)의 수준, 미디어와 정책 결정자의 수용 정도를 주요 평가 기준으로 삼았다.

반면 아벨슨(Abelson 2002)은 싱크탱크의 평가 기준을 공공정책의 결정 과정에 따라 다르게 제시하였다. 아벨슨은 정책 결정 과정을 이슈 명료화, 정책 형성, 정책 집행의 3단계로 나누고 단계별 평가 지표를 다르게 사용해야 한다고 주장하였다. 이슈 명료화 단계에서는 정책 수요자와 대중과의 소통수준을 중요하게 평가하고, 정책 형성 단계에서는 연구 결과물의 양적 질적 수준을 중요하게 평가하여야 하며, 정책 집행 단계에서는 미디어나 학계의 인용 수준이나 정부 기관의 정책 제안 채택 수준을 중요하게 평가해야 한다고 주장하였다.

위의 연구들은 주로 싱크탱크의 영향력을 측정하기 위하여 싱크탱크가 산출해 낸 연구 결과물에 초점을 맞추거나 전통적인 대중매체나 학계의 인용 정도를 중요하게 생각하였다. 그러나 CGD의 an index of public profile의 경우에는 이러한 평가 기준들이 최근 급격하게 중요성이 높아지고 있는 뉴미디어의 영향력을 측정하지 못한다고 지적하며 평가 기준으로 소셜미디어 영향력을 포함해야 한다고 주장하였다. 이를 측정하기 위하여 이들은 대표적인 소셜미디어인 페이스북과 트위터를 활용하여, 싱크탱크 페이스북의 “좋아요”와 트위터의 “팔로워” 숫자를 집계하여 평가 기준으로 포함하였다. 또한 전통적인 싱크탱크 평가 기준인 언론 및 학계 인용도와 싱크탱크 운영 비용과 더불어 싱크탱크 홈페이지 웹사이트 트래픽과 다른 웹사이트에서 해당 싱크탱크가 링크로 연결된 숫자를 싱크탱크 영향력 평가 기준으로 포함하였다.

이상의 검토 결과를 종합하여 본 연구는 주요 싱크탱크 평가 모델들이 중요하게 생각하는 싱크탱크 평가 기준을 다음과 같이 정리하였다.

1) 운영 영역

- 연구인력 수준(양적 숫자와 질적 연구 능력)
- 재정 자립도와 재정 확보 수준

2) 의사소통 영역

- 정책 결정자와의 의사소통 수준
- 네트워크 및 파트너십 수준
- 대중과의 의사소통 수준(소셜미디어 이용 정도 등)
- 웹사이트 접속 정도 및 타 웹사이트 링크 연결 정도

3) 결과 산출 영역

- 연구 결과물(서적, 학술논문, 정책브리핑, 브로슈어 등)의 양적 질적 수준
- 콘퍼런스, 세미나, 정책브리핑, 인터뷰 등의 참여 및 개최 정도
- 정부기관 및 정부 자문기구 등에 자문 정도

4) 수용 활용 영역

- 대중 언론 매체 인용 정도
- 학술적 인용 정도
- 정부기관의 정책제안 채택 정도

IV

싱크탱크 사례 분석 I: 미국과 유럽

IV 싱크탱크 사례 분석 I : 미국과 유럽

4.1 미국 싱크탱크의 특징과 현황

2020년 현재 미국에 존재하는 싱크탱크의 개수는 2,203개로, 전 세계에서 가장 많은 숫자의 싱크탱크들이 활동하고 있는 국가이다(McGann 2021). 2위를 기록하고 있는 중국의 싱크탱크의 개수가 1,413개, 그리고 유럽 전체의 싱크탱크의 개수가 2,932개임을 비교해 볼 때, 미국의 싱크탱크는 양적으로 다른 국가들의 규모를 압도한다. 그러나 미국의 싱크탱크를 분석함에 있어서, 수천만 달러에 이르는 풍부한 재정 자원과 인적 자원만큼이나 더 눈에 띄는 부분은 개별 싱크탱크들이 보여주고 있는 정책 결정 과정에서의 영향력이다. 20세기 초반부터 시작된 싱크탱크들의 오랜 역사 속에서, 미국의 싱크탱크들은 정책 결정자들과 밀접한 연결고리를 유지, 발전시켜왔으며, 실제로 정책 결정 과정에 직접적으로 참여해왔다(Abelson 2018).

미국의 싱크탱크들은 싱크탱크의 본산으로서, 미국 싱크탱크의 특징이 그대로 싱크탱크 일반의 특징인 것처럼 받아들여지는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 싱크탱크들은 다른 지역의 싱크탱크들과 뚜렷하게 구별되는 몇 가지 특징들이 있는데, 라란트와 부처(Lahrant and Boucher 2004)는 다음과 같이 요약한 바 있다. 첫째, 대규모의 예산과 직원을 활용한다. 둘째, 정당들과 일정한 거리를 두고 운영된다. 셋째, 행정부나 의회의 회의 과정에서 직접적인 조언을 전달한다. 넷째, 장기적 관점의 정책보다는 단기적 분석에 집중한다. 다섯째, 보수적 성향의 싱크탱크의 숫자가 더 많다. 여섯째, 국가로부터 세금 감면 등의 혜택을 받고 있지만, 정부 지원에 의지하기보다는 민간 기부자들에 대한 의존도가 높다. 일곱째, 보다 국제적인 활동을 지향한다. 여덟째, 미디어에서의 노출도가 높다. 아홉째, 싱크탱크의 분류에 대한 명확한 법적 규정과 함께 높은 수준의 재정 투명성과 책임성을 요구받는다. 요약하자면, 미국의 싱크탱크들은 정부의 지원과 영향력으로부터 독립적인 조직으로서, 개별적으로 재원을 마련하고 이를 바탕으로 각자의 정책 아이디어를 가지고 이른바 “정책 시장(policy market)”에서 서로의 영향력을 확대하려 경쟁하고 있다고 볼 수 있다.

아벨슨(Abelson 2018)에 따르면, 미국 싱크탱크의 역사는 크게 4개의 시대로 나뉜다. 싱크탱크의 첫 번째 물결(The First Wave)은 1900년부터 1945년까지의 시기를 말한다. 싱크탱크의 시작은 19세기 후반에서 20세기 초반에 이르는 진보주의 시대(Progressive Era)의 사조에 크게 영향을 받았는데, 당시의 학자들은 당면한 사회, 경제, 정치적 문제를 해결하기 위해서 과학적 연구, 특히 사회과학적 연구가 절실하다고 보았다. 이 시기의 싱크탱크는 이념 성향이 뚜렷하지 않은 중립적인 정책 연구소로서, 학술 저널에 실리는 논문들과 같이 증장기적인 연구에

치중하였다. 즉, 단기적으로 정책, 법안에 적용될 수 있는 연구가 아니라, 앞으로 수년의 미래를 바라보고 참고할 수 있는 연구를 생산하는 연구소였다. 브루킹스 연구소와 후버 연구소 등이 이 시기를 대표하는 싱크탱크로 분류된다.

싱크탱크의 두 번째 물결(The Second Wave)은 1946년부터 1970년까지의 시기로, 이 시기의 싱크탱크들은 “정부와의 계약자(Government Contractor)”로 분류된다. 2차 세계대전 중에 안보 전문가들로부터 큰 도움을 받았던 경험으로 말미암아, 정부 관계자들은 자신들이 수행하기 힘든 증장기 연구를 진행할 수 있는 싱크탱크들에게 일종의 “연구 용역”을 맡기게 된다. 이 시기는 특히 냉전 상황에서 안보·외교 정책과 관련된 연구에 대한 수요가 컸는데, 싱크탱크들은 각국 정부의 정치, 경제, 사회, 군사적 상황에 대한 필요한 자료를 작성하고 분석하는 역할을 수행했다. 허드슨 연구소(Hudson Institute), 랜드 연구소(RAND Corporation), 전략국제문제연구소(CSIS: the Center for Strategic and International Studies) 등이 이 시기에 설립된 연구소에 해당한다.

싱크탱크의 세 번째 물결(The Third Wave)은 1971년부터 1989년까지의 시기로, 헤리티지 재단이 바로 이 시기에 포함된다. 세 번째 물결의 싱크탱크들은 “정책 옹호 싱크탱크(Advocacy Think Tank)”로 분류되는데, 분명한 이념적, 당파적 지향을 가지고 현재의 정책적 논쟁에 적극적으로 참여하려는 싱크탱크를 의미한다. 그러나 이 시기의 싱크탱크들을 이전의 싱크탱크들과 더 분명하게 구별해주는 지점은, 싱크탱크들이 생산하는 연구의 형태이다. 이전의 싱크탱크들이 시간을 두고 작성된 다소 긴 형태의 보고서나 논문을 작성하는 데 치중한 것과 달리, 정책 옹호 싱크탱크들은 당장의 정책 현안에 대한 1-2장의 짧은 요약노트를 의회와 행정부의 구성원들에게 전달하는 것을 목표로 했다. 이러한 요약노트들은 기존의 연구들을 종합하고 강조하는 방식으로 작성되는 것이 보통이었다(Weaver 1989). 헤리티지 재단은 공격적인 마케팅과 함께 실제 정책 결정 과정에 개입하고자 했는데, 이전의 싱크탱크들이 사후적인 평가에 집중하거나 가치중립적인 연구를 지향했던 것과는 큰 차이를 보였다. 헤리티지 재단 외에도 락포드 연구소(Rockford Institute), 카토 연구소(Cato Institute) 등이 이 시기의 싱크탱크에 속하며, 브루킹스 연구소와 같이 이전에 수립된 싱크탱크들도 이 시기를 거치며 좀 더 뚜렷한 당파성을 갖게 된다.

싱크탱크의 네 번째 물결(The Fourth Wave)은 1990년부터 현재까지를 포함하는 시기로서, 새로운 유형의 싱크탱크들이 나타남과 동시에, 이전 시기에 수립된 싱크탱크들이 경쟁하며 매우 다양한 성격을 보인다. 이 시기에 헤리티지 재단은 기존의 정책 옹호 싱크탱크로서의 정체성을 유지하면서도 2010년 “헤리티지 액션(Heritage Action)”이라는 의회 로비 조직을 따로 설립하며 시대적 변화에 적응하는 모습을 보였다. 이 시기에 새로 수립된 싱크탱크들은 흔히 “장식용 싱크탱크(Vanity Think Tank)”로 불리는데, 보통 전직 대통령과 같은 유명인사에 의해 설립되어 그들의 정책적 “유산(legacy)”을 이어간다는 목적을 지니고 있다. 카터 센터

(Carter Center), 닉슨 센터(Nixon Center) 등이 대표적이다.

이어서 다음의 챕터들에서는 미국의 수많은 싱크탱크 중에서도 1980년대 레이건 행정부에서부터 최근의 트럼프 정부에 이르기까지 국내외 정책 결정 과정에서 막대한 영향력을 행사하여 온 보수적 성향의 헤리티지 재단(Heritage Foundation)과, 마찬가지로 역대 민주당 정부들의 정책 결정 과정에서 큰 역할을 했던 브루킹스 연구소(Brookings Institute)의 성공 사례에 주목한다.

4.2 미국 싱크탱크 사례 분석 1: 헤리티지 재단

1) 개요

헤리티지 재단은 1973년, 공화당 소속의 비서관이자 공화당 내 연구위원회(Republican Study Committee)의 관리자였던 에드윈 풀너(Edwin Feulner), 그리고 당시 신우파 운동(New Right)을 이끌던 폴 웨이리치(Paul Weyrich)에 의해 설립되었다. 당시 쿠퍼스맥주회사의 대표 조셉 쿠퍼스(Joseph Coors)의 재정적 지원과 함께 설립된 헤리티지 재단은, 설립 이후 변화를 거듭한 끝에 2021년 현재도 미국 내에서 가장 영향력 있는 싱크탱크로서 인정받고 있다. 헤리티지 재단은 미국 싱크탱크 역사의 세 번째 물결의 대표적인 유형인 “정책 옹호 싱크탱크”의 대표적인 사례로, 기본적으로 빠른 호흡의 연구 보고서를 국회의원들에게 전달하여 법안 결정 과정에 영향을 미치고 있으며, 최근에는 별도의 Heritage Action이라는 로비 단체를 만들어 정책 결정 과정에 더욱 적극적으로 개입하고 있다.

다음의 표의 내용은 펜실베이니아대학의 맥건(James G. McGann) 교수가 책임자로 있는 “싱크탱크와 시민사회프로그램(TTCSP: The Think Tank and Civil Societies Program)”에서 발표하는 “Global Go To Think Tank Index(GGTTI)”로 살펴본 헤리티지 재단의 현재의 위상이다(McGann 2021).

〈표 4.1〉 2020 Global Go To Think Tank Index에서의 헤리티지 재단

카테고리		랭킹
연구 분야 순위	세계 싱크탱크 종합	13
	미국 싱크탱크 종합	6
	국가안보(세계)	14
	국내 경제 정책	5
	교육 정책	17
	외교·국제 문제	24
	보건 정책	10
	국제 개발 정책	108
	국제 경제 정책	27
	사회 정책	8
	투명성·거버넌스	15
특별상	Best Advocacy Campaign	2
	Best Managed	6
	Best New Idea or Paradigm	10
	Best Think Tank Network	17
	Best Use of Social Media and Networks	1
	Best External Relations/Public Engagement Programs	5
	Best Use of the Internet	1
	Best Use of Media	8
	Most Innovative Policy Ideas/Proposals	6
	Most Significant Impact on Public Policy Center of Excellence	1
	Outstanding Policy-Oriented Research Programs	20
	Best Independent Think Tanks	13
	Best Quality Assurance and Integrity Policies and Procedures	44
	Best AI Policy and Strategy	33

먼저 연구의 측면에서 볼 때, 헤리티지 재단은 미국에서나 전 세계적으로나 매우 높은 평가를 받고 있다(종합 순위에서 미국 6위, 세계 13위). 그리고 개별 정책 분야별로 볼 때도 골고루 높은 평가를 받고 있는데, 사실상 국가의 모든 주요 정책 분야에서 상위권에 위치해 있다고 볼 수 있다. 특히 국내 경제 정책과 사회(복지) 정책, 보건 정책 분야에서 각각 5위, 8위, 10위로 높은 평가를 받았으며, 이 밖에도 국가안보, 외교, 국제 경제, 투명성과 거버넌스 분야 등에서도 상위권에 포함되었다. 그러나 환경 분야, 에너지와 자원 분야, 과학기술 분야에서는 순위 포함되지 못하였다.

특별상(Special Achievement) 부분은 싱크탱크들의 구체적인 운영과 전략과 관련된 지표들을 포함하고 있다. 정책 옹호 싱크탱크의 시작으로 평가받는 헤리티지 재단은, 2020년에도 정책 옹호 홍보(Best Advocacy Campaign) 부분에서 2위를 차지하며 세계에서 가장 왕성하게

자신들의 이념적 지향 아래서 적극적으로 정책을 지지하고, 홍보하고 있는 싱크탱크 중 하나로 평가받았다. 이와 같은 헤리티지 재단의 특성은 5위를 차지한 대외관계, 시민참여 프로그램(Best External Relations/Public Engagement Programs) 분야에서의 높은 평가에서도 드러난다. 또한 눈에 띄는 부분은 인터넷과 소셜미디어 활용에서의 높은 평가인데, 두 부분 모두에서 1위를 기록하였다. 이는 헤리티지 재단이 변화하는 미디어 환경에 성공적으로 적응하며 과거의 주된 관심의 대상이었던 의회의 구성원들뿐만 아니라 일반 대중, 외부 전문가들까지 연결하는 네트워크를 성공적으로 구축하였음을 함의한다.

2) 목표와 비전

플너와 웨이리치는 “자유로운 기업 활동, 정부의 제한된 역할, 개인의 자유, 전통적인 미국의 가치, 강한 미국의 안보(The Heritage Foundation 2021)”를 위한 공공정책의 수립과 확산을 목표로 재단을 설립하였다. 당시의 진보적인 사회 분위기에도 불구하고 헤리티지 재단은 보수주의야말로 전통적인 미국의 가치에 부합한다는 강한 확신 위에서 설립되었는데, “미국을 자유, 기회, 풍요, 그리고 시민사회가 번성하는 곳”으로 만들겠다는 비전을 제시하였다.

헤리티지 재단이 설립될 당시 미국의 시대적 분위기는 보수주의에 친화적이지 않았다. 시민사회에서는 1960년대 민권운동, 반전운동의 영향력이 강했고, 정치권에서도 민주당 후보들이 계속된 승리를 거두고 있었다. 게다가 상대적으로 중도적인 정책을 추진하고 있던 공화당 닉슨 대통령이 워터게이트 사건으로 물러나면서, 보수 진영에서는 더욱 위기가 깊어졌다. 보수주의자들이 보기에 당시의 학계는 진보 진영에 치우쳐 있었고, 의회에서는 브루킹스 연구소의 활약 속에 진보적인 정책이 지속적으로 개발, 통과되고 있었다(Edwards 2013). 이와 같은 시대적 상황에서 플너와 웨이리치는 보수주의적 시각에서 정책을 연구하고, 법안 통과 과정에 적극적으로 개입할 수 있는 싱크탱크의 필요성에 서로 공감하였고, 헤리티지 재단의 활동을 시작하게 되었다.

3) 조직 구성

임원진(Leadership)은 15명으로 구성되어 있으며, 현재 재단의 대표는 케이 제임스(Kay C. James)로, 2005년부터 이사회에서 활동하다 2018년에 대표로 취임하였다. 케이 제임스는 헤리티지 재단 대표 역사상 최초의 흑인이자 여성으로, 부시 행정부 시절 인사관리국의 국장을 역임한 바 있다. 이들과 함께 재단을 이끌고 있는 조직은 재단 이사회(Board of Trustees)로, 28명의 이사진으로 구성되어 있다. 현재 이사회장은 바브 반 안델-가비(Barb Van Andel-Gaby)로, 암웨이의 모회사(parent company)인 알티코어(Alticor)의 이사회의 일원이기도 하다. 반 안델-가비는 헤리티지 재단 이사회에 1996년 가입하였으며, 자신의 가족 재단인 리처드와 바바라 가비 재단(Richard and Barbara Gaby Foundation) 등을 통해 경험을 쌓은 인물이다.

임원진과 이사진 아래에는 27명의 국장(Directors)이 존재하고 있는데, 이들 중 절반 정도는 기부관리국, 인사 관리, 미디어 관리, 마케팅 관리와 같이 재단의 운영과 관련된 업무를 담당하고 있으며, 12명은 각자의 연구 분야에 따라 센터장의 지위를 갖고 있다. 연구센터의 연구 분야는 다음의 표와 같은데, 국내 교육 정책, 사회 정책, 경제 정책, 외교 정책, 안보 정책, 예산 관리, 국제 무역, 아시아 지역 정책 등으로 구성되어 있다.

〈표 4.2〉 헤리티지 재단의 연구센터 리스트

센터명
Phillip N. Truluck Center for Leadership Development
Center for Education Policy
Douglas and Sarah Allison Center for Foreign Policy
Grover M. Hermann Center for the Federal Budget
Domestic Policy Studies
Margaret Thatcher Center for Freedom
B. Kenneth Simon Center for American Studies
Asian Studies Center
Center for International Trade and Economics
Center for Technology Policy
Center for National Defense
the Thomas A. Roe Institute for Economic Policy Studies

헤리티지 재단에는 총 105명의 연구원이 소속되어 있는데, 브루킹스 연구소나 기타 싱크탱크에 비하면 연구원이 차지하는 비중은 높지 않은 편이다. 실제로 연구원보다 각종 기부 행사나 교육 행사, 정치적 캠페인을 주도하는 스태프의 숫자가 더 많다(143명).

4) 재정 확보

헤리티지 재단의 2020년 재무제표의 주요 항목을 요약한 것이다. 연간 지출액은 7,487만 달러로, 연구 분야와 교육 분야에의 지출이 과반수를 차지하고 있다. 참고로 미국 내 싱크탱크 순위에서 경쟁하고 있는 다른 싱크탱크들의 지출액을 소개하자면, 브루킹스 연구소의 2020년 지출액은 9,337만 달러, 피터슨국제경제연구소(PIIE)의 2020년 예산은 1,300만 달러, 카네기 국제평화재단의 2019년 지출액은 3,703만 달러였다. 헤리티지 재단의 기부금에서는 개인 단위의 기부금이 5,100만 달러로 기부금액의 약 80%를 차지하고 있다. 이와 같은 비율은 다른 미국의 주요 싱크탱크들에 비해서 상당히 높은 편이다.

헤리티지가 집중하는 “직접 우편에 의한 기금 마련(direct-mail fund raising)”은 1975년 취

입한 대표 프랭크 월튼(Frank J. Walton)이 시작한 것으로, 그의 임기 동안에 헤리티지의 수입은 1974년 말 41만 달러에서 1976년 100만 달러로 2배 이상 증가하게 된다. 당시 브루킹스 연구소라는 콜리앗에 맞서는 다윗의 이미지로 헤리티지 재단을 홍보한 직접 우편은 수천 명의 개인 기부자들을 모집했으며 결과적으로 현재 50만 명이 넘는 회원들로부터 지지받은 싱크탱크가 되는데 성공하였다(Edwards 1997). 그러나 개인들의 소액 기부금이 차지하는 높은 비중은 헤리티지 재단으로 하여금 지속적으로 자신들의 정치적 영향력을 대중들에게 증명해야 한다는 일종의 압박으로 작용하기도 하였다(Troy 2012).

지출의 측면에서 볼 때, 물론 연구 관련 지출의 비중이 가장 높지만, 여타 싱크탱크와 비교하면 연구의 비중이 낮은 편에 속한다. 그에 반해 시민 교육이나 미디어-정부 관계, 모금 행사 개최 등을 위한 예산 소요가 높은 편인데, 이와 같은 특성은 미국의 대표 “정책 옹호 싱크탱크”로서의 성격이 예산에 그대로 반영되어 있는 모습이라 하겠다.

〈표 4.3〉 2020년 헤리티지 재단 재무제표

항목		금액(USD)
전체 보유 자산(Total Assets)		\$378,856,050
2020년 수익	기부금 총액	\$66,329,771
	개인	\$51,007,594
	단체	\$13,663,933
	기업	\$1,658,244
	기타 소득	\$10,398,370
	투자 소득	\$8,931,673
	프로그램 수익	\$118,462
	임대 수익 및 기타 수익	\$1,348,235
	연간 총수익	\$76,728,141
	2020년 지출	연구
교육		\$24,644,218
미디어 및 정부 관련 지출		\$8,766,100
모금활동 지출		\$13,265,832
관리·행정비용		\$1,582,263
연간 총지출		\$74,877,911

5) 주요 사업 및 활동 실적

1981년 레이건 행정부 취임 전, 헤리티지 재단은 “리더십 강령(Mandate for Leadership)”이라는 3,000페이지 분량의 정책제안서를 출판했다. 리더십 강령은 무려 2,000개가 넘는 정책제안들이 포함되어 있었고, 당시의 시민운동에 대한 대응, 세금 감면, 도시 내 자유경제구

역, 대통령 거부권, 신형전투기 등 국가의 대부분의 주요 정책들을 모두 아우르고 있었다(Ball 2013). 리더십 강령은 그 요약본도 1,000페이지가 넘을 정도로 막대한 분량이었는데, 그럼에도 불구하고 곧 워싱턴의 베스트셀러가 되었다. 레이건 대통령은 자신의 첫 번째 내각 회의에서 모든 참석자들에게 리더십 강령의 요약본을 배포하였고, 이는 곧 레이건 행정부의 청사진이 되었다. 실제로 창립자 에드윈 풀너가 리더십 강령에 포함된 2,000개의 정책 아이디어 중 60퍼센트가 레이건 행정부의 취임 첫해에 시행되었다고 자부할 정도로, 헤리티지 재단의 영향력은 레이건 정부 내내 압도적이었다.⁵ 그리고 앞선 장에서 살펴본 바와 같이, 헤리티지 재단의 정책적 영향력은 이후의 민주당 정부들을 지나 현재까지도 여전히 유지되고 있다. 이번 장에서는 헤리티지 재단의 주요 사업 및 활동 실적에 대해 살펴보도록 한다.

① 새로운 형식의 정책 보고서

헤리티지 재단 이전에도 보수주의 성향의 싱크탱크들은 존재했다. 1938년에 설립된 미국기업연구소(AEI: American Enterprise Institute)와 1962년에 설립된 전략국제문제연구소(CSIS: Center for Strategic and International Studies)는 각각 경제 정책과 외교·안보 정책 분야에서 워싱턴의 보수 성향의 정치인들에게 분석 자료를 제공하고 있었다(Edwards 2013). 그러나 의회에 있는 정치인들이 활용하기에 AEI와 CSIS의 연구 자료는 큰 도움을 주지 못하고 있었다.

닉슨 대통령은 진보 성향의 브루킹스 연구소의 활발한 활동에 위협을 느끼고 있었고, 특히 의회의 법안 수립 및 통과 과정에서 공화당은 큰 어려움을 겪고 있었다. 닉슨이 보기에 AEI와 CSIS는 지나치게 학술적이었고, 당장의 정책 토론과 결정 과정에서 큰 도움을 주지 못하고 있었다(Ball 2013). 헤리티지 재단의 창립자들인 풀너와 웨이리치의 다음의 일화는 당시 보수 성향의 싱크탱크들과 보수 성향 의원들 사이의 단절을 잘 보여준다(Edwards 2013).

1971년 봄, 초음속 여객기(SST: SuperSonic Transport Plane) 예산 관련 투표에서 패한 뒤, 웨이리치는 한 중도우파 성향의 싱크탱크에서 작성한 SST 예산편성과 관련된 논문을 읽게 되었다. 그 논문은 길었지만, 의원들이 토론에서 그대로 활용할 수 있는 수준의 연구였다. 하지만 그 논문은 이미 의회에서의 토론이 끝나고 며칠 뒤에 웨이리치의 사무실에 도착했다. 웨이리치는 논문을 작성한 싱크탱크의 대표에게 연락하여 왜 논문이 늦게 도착했는지에 대해서 물었다. 그러자 대표는 “우리는 법안 투표 결과에 영향을 주고 싶지 않았어요”라고 답했다. 웨이리치는 이 순간, 풀너와 함께 “의회에서 결정이 이루어지기 전에 정책 토론과 투표에 영향을 미칠 수 있는 독립적인 연구소”가 필요하다는 것에 공감했다.

헤리티지 재단은 의회에서의 법안 결정 과정에 영향을 줄 수 있는 자료를 국회의원들에게 제공하고자 했고, 이는 과거의 연구 보고서들과 다른 형태의 보고서를 만들게 되는 계기가 되었

5) “리더십 강령”의 영향력에 대해 구체적으로 검증되지 않았다는 주장도 존재한다(Abelson 2018)

다. 헤리티지 재단은 하나의 형태의 보고서에 얽매이기보다, 필요와 목적에 따라 여러 형태의 보고서를 작성하게 되었다. 헤리티지 재단을 상징하는 형태의 보고서라고 할 수 있는 “백그라운드(Backgrounder)”는 “국회의원의 서류 가방에 들어갈 수 있는 크기로 국회의원들이 워싱턴과 자신의 지역구를 이동하는 사이에 비행기에서 읽을 수 있는 분량의 보고서(Edwards 2013)”로서, 발간 초기에는 10페이지 이내의 짧은 분량이었으나 현재는 하나의 주제에 대해 보통 15-30페이지 내외의 길이로 작성된다. 약 3일에 1번 발간되며 현재는 재단 홈페이지(heritage.org)를 통해서도 공개되고 있다. 백그라운더는 의원들이 법안 토론에서 활용할 수 있도록 구체적인 사례, 구체적인 데이터를 포함하고 있는 것이 특징이다. 예를 들어 1977년 4월 20일 발표된 백그라운드 1호를 보면, 소련과 쿠바의 양극화 혁명 개입에 대해 소련의 공식 문건에서 언급된 내용, 회의 내용 등을 직접 인용하면서, 동시에 맥락에 익숙하지 않은 의원들을 위한 배경 설명 또한 포함하고 있다. 최근에는 데이터를 활용한 직관적인 그래프들과 함께 과거와 마찬가지로 이슈에 대한 간략한 배경 설명과 논쟁점들을 다루고 있다.

이 외에도 헤리티지 재단은 “이슈 브리프(Issue Brief)”라는 더 짧은 분량의 보고서도 지속적으로 발표하고 있는데, 실제로 이와 같은 시의성에 치중한 짧은 보고서는 다른 싱크탱크들에게도 영향을 미쳐 현재는 브루킹스 연구소와 AEI 등도 같은 유형의 보고서를 발표하고 있다. 그리고 보다 심도 있는 분석이 필요한 이슈의 경우, 비정기적으로 발간되는 “스페셜 리포트(Special Report)”를 통해 50페이지가 넘는 분량으로 자세한 분석을 제공하고 있다.

② Resource Bank와 Heritage Action for America

헤리티지 재단의 창립자들은 보수주의적 가치에 대한 강한 확신과 함께 정책 결정 과정에 적극적으로 영향을 미치고자 했다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 헤리티지 재단은 다른 싱크탱크들과 구별되는 보다 적극적인 전략을 택했다. “Resource Bank”와 “Heritage Action for America(이하 Heritage Action)”는 “정책 옹호 싱크탱크(Advocacy Think Tank)”로서 정책적 영향력을 발휘하기 위한 헤리티지 재단의 대표적인 프로그램들이다.

Resource Bank는 헤리티지 재단이 조직한 전국 단위의 보수주의 정책 전문가들의 네트워크로서, 연례 회의를 통해 학계의 전문가들뿐만 아니라 의회의 보수 성향의 국회의원들까지 함께 하는 학술적·정책적 교류를 확대하고자 하였다. 설립 첫째, Resource Bank는 보수주의 전문가들이 회의 위원회에서 발언할 수 있는 기회를 마련하기도 하였다. 풀리는 실제로 헤리티지 재단이 “연구 조직” 이상의 활동을 해야 한다고 믿었는데, 그는 헤리티지 재단이 “보수주의자들이 점심 식사를 함께하고, 포럼과 원탁회의 등 형식에 구애받지 않고 의견을 자유롭게 나눌 수 있는 장소”가 되기를 바랐다(Edwards 2013). 현재 Resource Bank는 1달에 1번씩 “The Insider Newsletter”라는 이름으로 소속된 전문가들과 정책 결정자들에게 이메일을 통해 뉴스레터를 보내고 있는데, 함께 참여할 수 있는 회의를 제안하고 최근 발간된 출판물들을 소개하고 있다.

Resource Bank를 통해 만들어진 네트워크는, 이후 정치권과 학계가 서로 인력을 주고받는 순환의 구조를 만드는 계기가 되었다. McGann(McGann 2016)은 이를 두고 “회전문(the Revolving Door)”이라는 개념으로 설명하였는데, 싱크탱크가 행정부와 의회가 필요로 하는 실력 있는 인력을 키우고 공급하는 역할을 담당하고, 실무 경험이 있는 정치인들과 관료들은 은퇴 후, 혹은 선거에서 낙선한 뒤 싱크탱크에 와서 정책 논쟁에 대한 실질적인 조언을 제공하는 것이다. 이에 더해 Resource Bank는 “Talent Bank”를 설립하여 의회에서 일하고 싶은 이들의 이력서를 받아 의회에 연결시켜주기도 하였는데, 이는 의회에서 일하고 싶은 이들을 위한 일종의 “직업교육”의 역할을 수행한 것이다. 이처럼 헤리티지 재단을 거쳐 간 인재들이 행정부와 의회에서 활발하게 활동하면서, 헤리티지 재단의 정책적 영향력은 더욱 확대되었다.

한편, 2007년 로비관련법(the Lobbying Disclosure Act)이 개정되면서, 헤리티지 재단은 Heritage Action이라는 자매단체를 출범시켜 로비 활동을 전담시켰다. Heritage Action은 로비 단체, 혹은 정책 압력 단체로서, 국회의원들의 활동을 구체적으로 평가하고, 시민들로 하여금 국회의원들에게 직접 정치적 압력을 행사할 수 있는 조직이다. Heritage Action에서는 “Scorecard”라는 시스템을 통해 국회의원들의 법안 표결(Key Votes), 법안 공동발의(Co-Sponsorships) 자료를 바탕으로 개별 국회의원의 보수주의에 대한 점수를 부여, 공개하고 있다. 실제로 2013년의 농장 관련 법안(the farm bill) 논쟁에서, Heritage Action은 국회의원들에게 “법안에 찬성하게 되면 Scorecard에서 낮은 점수를 받게 될 것(Ball 2013)”이라고 압력을 넣기도 하였다.

Heritage Action은 이 외에도 “파수꾼(Sentinels)”이라는 활동가들을 모집하여 보수적인 시민들이 정치인들에게 직접 압력을 행사(전화하기, 편지 보내기, 소셜미디어에서 홍보하기 등)할 수 있도록 돕고 있는데, 현재 약 20,000명이 파수꾼이라는 자격으로 활동하고 있다. 온라인 광고 또한 Heritage Action의 주요 압력 수단 중 하나인데, 실제로 2013년 오바마케어와 관련된 갈등이 심화되고 있을 때, 당시 오바마케어에 대한 예산 삭감 운동을 펼치던 Heritage Action은 예산 삭감에 찬성하지 않은 공화당 하원의원 100명을 지목하는 온라인 광고에 약 50만 달러를 지출하기도 하였다(Ball 2013).

높아진 영향력만큼이나, 헤리티지 재단이 최소한의 중립성을 잃고 지나치게 정치적인 집단으로 변질되었다는 비판도 있는 것은 사실이다. 특히 공화당의 전통적인 주류 의원들은 Heritage Action의 다소 급진화된 압력에 거부감을 표하며, 이전까지 참석을 허락했던 공화당 내부 회의에의 접근을 차단하기도 하였다(Troy 2017). 그러나 트럼프 행정부와와의 우호적인 관계 속에, 헤리티지 재단의 정책적 영향력은 여전히 강고히 유지되고 있다(Mahler 2018). Resource Network와 Heritage Action의 활발한 활동과 함께, 헤리티지 재단은 2020년 GGTTI의 “대외관계/시민참여 프로그램(Best External Relations/Public Engagement Programs)” 랭킹에서 전체 5위로 매우 높은 평가를 받았다.

③ 뉴미디어 활용과 데이터 분석

새로운 형식의 연구 보고서를 도입했던 헤리티지 재단은, 새로운 미디어의 활용에 있어서도 다른 싱크탱크들을 앞서고 있다. 1980년 라디오, 1990년대 케이블 TV, 2000년대 이후 인터넷과 소셜미디어까지 헤리티지 재단은 정책 결정자들과 시민들에게 접근하기 위한 다양한 방법을 시도해왔다. 인터넷 도입 초기라고 할 수 있는 1995년, 헤리티지 재단은 “타운홀(Townhall)”이라는 인터넷 커뮤니티 사이트를 개설하였다. 타운홀은 진보-보수를 통틀어 미국에서 거의 최초로 만들어진 정치 관련 인터넷 언론이자 온라인 커뮤니티로서, 2005년 헤리티지 재단으로부터 독립한 뒤 현재는 수백 명이 넘는 칼럼니스트들이 글을 기고하고 라디오 방송과 팟캐스트, 만화에 이르기까지 다양한 방식으로 정치적 메시지를 전달하고 있다. 타운홀은 최근에는 “살렘 커뮤니케이션(Salem Communications)”에 인수되었는데, 살렘 커뮤니케이션은 “Twitchy.com”, “RedState.com”과 같은 다른 보수 성향, 기독교 근본주의 사이트를 모두 연합하여 라디오 방송과 팟캐스트를 중심으로 영향력을 더욱 확대하고 있다(Gold 2014).

헤리티지 재단의 홈페이지(heritage.org) 또한 개설 이래 매우 높은 평가를 받고 있다. 헤리티지 재단은 홈페이지를 통해 온라인 강연, 토론 행사를 개최하고 있으며, 사실상 모든 정책 분야(대분야 12개, 소분야 46개)에 대한 코멘터리와 리포트들을 자신들이 매년 업데이트하고 있는 “경제적 자유 지표(Index of Economic Freedom)” 자료 등과 함께 무료로 공개하고 있다. 2010년 5월, 바이빙스 레포트(The Bivings Report)는 헤리티지 재단의 홈페이지를 미국의 전체 싱크탱크들의 홈페이지 중 5위로 평가한 바 있다(Edwards 2013). 또한 헤리티지 재단은 미국 내에서 히스패닉 인구가 증가하고 있음에 주목하여, 2011년 스페인어 웹사이트 “Libertad.org”를 개설하였다. 물론 구체적인 내용에 있어서 특별히 히스패닉 유권자들에게 어필하는 부분은 없지만, 그럼에도 불구하고 가족, 종교와 같이 공유할 수 있는 가치를 강조함으로써 보수주의 정책에 대한 지지 기반을 넓히고자 하고 있다. 이와 같은 노력으로 말미암아 2020년 발표한 GGTTI 순위에서, 헤리티지 재단은 인터넷 사용에서 1위, 그리고 소셜미디어 사용에서도 1위를 차지하였다.

헤리티지 재단은 데이터 분석 측면에서도 매우 적극적으로 투자를 계속해왔다. 이전까지 수십 년 동안, 연방정부와 소속 연구소들은 국가의 주요 데이터에 대해서 독점적인 지위를 누려왔고, 헤리티지 재단은 이에 대한 대안으로서 데이터 분석 센터(CDA: Center for Data Analysis)를 설립하였다. 재클린 흄 재단(the Jaquelin Hume Foundation)의 지원으로부터 설립된 CDA는 그 분석력에 있어서 백악관과 의회의 예산관리국에 비견될 정도로 최신의, 신뢰할 수 있는 데이터를 생산하고 있는 것으로 평가받고 있다(Ball 2013). 대표적인 예로 부시 대통령이 자신의 세금 감면 계획의 예상되는 영향에 대해 재무부에 분석을 요청하였을 때, 재무부는 분석하는 데 몇 주가 걸릴 것으로 답변하였다. 그러나 CDA는 필요한 데이터를 며칠 만에 분석해냈고, 감세가 만들어낼 수 있는 혜택에 대해서 조언했다. 그리고 이와 같은 조언은 이후의 의회에서의 토론에서 공화당의 승리에 큰 역할을 하였다. 2010년 한 해에만 CDA는 국회

의원들의 요청 하에 64개의 법안 초안에 참여하였다(Edwards 2013).

6) 시사점

이상 살펴본 바와 같이, 헤리티지 재단은 미국 싱크탱크의 역사에서 “정책 옹호 싱크탱크”라는 새로운 유형으로 싱크탱크의 패러다임을 바꿨고, 변화하는 시대 환경에 성공적으로 적응하며 기존의 정책적 영향력을 그대로 유지하고 있다. 최근 집권했던 트럼프 행정부에서 헤리티지 재단은, 대응할 수 있는 인력의 범위가 좁았던 ‘외부자’ 트럼프 대통령의 문제를 자신들이 Resource Bank 등을 통해 장기간 축적한 인력 풀을 통해 해결해 주었다. 결과적으로 수백 명에 달하는 인원이 헤리티지 재단의 추천으로 트럼프 행정부에서 일하게 되었으며, 이 중에는 환경보호국장 스캇 프루이트(Scott Pruitt), 교육부 장관 벤티스 데보스(Betsy DeVos) 등도 포함되었다(Mahler 2018).

그러나 2010년 Heritage Action의 창설 이후, 헤리티지 재단이 본래의 ‘정책 연구소’로서의 역할을 하고 있지 못하다는 비판이 제기되고 있다. 이와 같은 논란은 2013년, 짐 드민트 전 상원의원이 재단의 대표로 취임하면서 더욱 부각되었다. 창립자 풀너의 경우 재단의 정책 보고서의 내용에 대해서는 거의 개입하는 법이 없었지만, 드민트는 보다 적극적으로 내용을 검열하기 시작했다. 보고서들은 상당 부분 수정되었으며, 때로는 아예 공개되지 않기도 했다. 결과적으로 소속되어 있던 연구자들 중 일부가 재단에서 나가게 되었고, 재단이 발표하는 연구 보고서의 공신력에 대한 의문부호는 커져갔다(Mahler 2018). 이에 대해 헤리티지 재단의 초기 원로라고 할 수 있는 미키 에드워즈(Mickey Edwards) 전 하원의원은 “헤리티지 재단은 과거 존경받던 싱크탱크였지만, 지금은 그저 당파적 싸움의 수단이 되어 더 이상 싱크탱크라기보다는 ‘티파티(Tea Party)’ 조직에 가깝다”고 평하기도 하였다(Johnson and Cook 2017).

헤리티지 재단이 뚜렷한 이념적 성향에도 불구하고 다수의 정치인들과 시민들에게 어필할 수 있었던 것은, 그들의 연구와 데이터에는 전문성과 진실성이 있었기 때문이었다. 그러나 그들의 이념적 지향과 정치적 목표가 연구의 기능을 압도하면서, 헤리티지 재단은 점차 ‘싱크탱크’로서의 기능을 상실하고 있는 것처럼 보인다. 특히 2020년 대통령 선거에서의 패배 이후, 헤리티지 재단은 부정선거의 가능성을 제기하며, 조지아 주를 포함한 다수의 주에서 흑인의 투표권을 제한하는 법안을 적극적으로 제안하기도 하였다. 이와 같은 모습은 헤리티지 재단이 수십 년간 대표해온 미국의 가치, 보수주의적 가치와는 동떨어진, 단순한 정파적인 이익의 추구에 가깝다. 올 연말 새로운 대표로 맞게 될 헤리티지 재단이 과거의 모습을 회복할 수 있을지 주목해본다.

4.3. 미국 싱크탱크 사례 분석 2: 브루킹스 연구소

1) 개요

브루킹스 연구소(Brookings Institution)은 1916년, 미국 중부 세인트루이스 기반의 기업가이자 자선사업가였던 로버트 브루킹스(Robert S. Brookings)에 의해 설립되었다. 당시 진보주의 시대(Progressive Era)의 개혁주의적 요구로부터 창설된 브루킹스 연구소는, 1916년 당시에는 정부조사연구소(Institute for Government Research)라는 이름으로 창립되었으나, 이후 설립한 경제학연구소(Institute of Economics, 1922년 설립)와 세인트루이스 소재 워싱턴 대학의 로버트 브루킹스 경제학 및 정부학 대학원(the Robert Brookings Graduate School of Economic and Government, 1924년 설립)과 1927년 통합하여 지금의 브루킹스 연구소라는 이름을 갖게 되었다. 브루킹스 연구소는 미국에서 가장 역사가 깊은 싱크탱크 중의 하나로, 브루킹스 연구소의 성공은 이후의 창설된 싱크탱크들에게 귀중한 롤 모델이 되었다. 100년이 넘는 역사에서 변화가 없었던 것은 아니지만, 브루킹스 연구소는 중립적이고, 과학적이며, 장기적인 관점의 정책 연구를 추구하는 싱크탱크로서 여전히 광범위한 신뢰를 받으며 최고의 싱크탱크로서 인정받고 있다.

〈표 4.4〉 2020 Global Go To Think Tank Index에서의 브루킹스 연구소

카테고리		랭킹
연구 분야 순위	세계 싱크탱크 종합	1
	미국 싱크탱크 종합	1
	아시아(한국, 중국, 일본) 싱크탱크 종합(China)	40
	중동, 북아프리카 싱크탱크 종합(Brookings Doha Center)	6
	국가안보(세계)	3
	국내 경제 정책	1
	교육 정책	2
	에너지·자원 정책	14
	환경 정책	11
	외교·국제 문제	1
	국내 보건 정책 / 국제 보건 정책	3 / 4
	국제 개발 정책	2
	국제 경제 정책	2
	과학 기술 정책	27
	사회 정책	3
	투명성 거버넌스	6
특별상	Best Institutional Collaboration Involving Multiple TTs	2
	Best Managed	2
	아시아(한국, 중국, 일본) 싱크탱크 종합(China)	9
	Best Think Tank Conference	7
	Best Think Tank Network	4
	Best Transdisciplinary Research Think Tanks	1
	Best Use of Social Media and Networks	3
	Best External Relations/Public Engagement Programs	2
	Best Use of the Internet	6
	Best Use of Media	3
	Most Innovative Policy Ideas/Proposals	1
	Most Significant Impact on Public Policy Center of Excellence	2
	Outstanding Policy-Oriented Research Programs	3
	Best Independent Think Tanks	4
	Best Quality Assurance and Integrity Policies and Procedures	3
	Best Regional Studies Centers(Qatar)	6
	Best Regional Studies University-Affiliated Center (Brookings Institution-Tsinghua Center for Public Policy in China)	1
Best AI Policy and Strategy	1	

앞선 장에서 헤리티지 재단의 순위를 살펴본 바와 같이, 본 장에서도 “Global Go To Think Tank Index(GGTII)”로 브루킹스 연구소의 현재 위상에 대해 살펴보았다. 먼저 연구와 관련된 순위를 살펴보면, 브루킹스 연구소는 사실상 거의 모든 분야에서 최상위의 평가를 받고 있다. 헤리티지 재단이 국내 문제에 비해 국제 개발이나, 환경, 에너지·자원 등에서는 상대적으로 낮은 평가를 받았던 것에 비해, 브루킹스 연구소는 국내·국제 정책 분야를 가리지 않고 매우 높은 점수를 받았다. 또 하나 주목할 점은, 워싱턴 D.C.에 위치한 브루킹스 연구소뿐만 아니라, 각 지역에서 활동하고 있는 센터들이 아시아와 중동/북아프리카 모두에서 높은 평가를 받았다는 점이다. 중국 베이징의 칭화대에 위치한 브루킹스 연구소가 아시아 싱크탱크 중 40위에 올랐으며, 카타르 도하에 위치한 브루킹스 도하 센터는 지역 싱크탱크 6위에 올랐다.

싱크탱크의 운영과 뉴미디어 관련 부분 순위에서도 브루킹스 연구소는 높은 점수를 받았다. 헤리티지 재단과 가장 뚜렷하게 구별되는 차이점은, 헤리티지 재단이 정책 옹호 홍보 부문에서 최상위권의 평가를 받은 것과 달리, 브루킹스 연구소는 해당 부문에서 순위권 안에 포함되지 못하였다. 이는 브루킹스 연구소가 미국 싱크탱크 역사의 세 번째, 네 번째 물결을 거치면서 어느 정도 정책 옹호의 기능을 수행했음에도 불구하고, 여전히 중립적이고 비당파적인 싱크탱크로서 평가받고 있음을 보여준다. 또한 다른 싱크탱크와의 협업 부문에서 2위에 오르며 높은 평가를 받은 점, 그리고 중국과 카타르의 지역 센터가 지역 연구 분야에서 높은 평가를 받은 점도 주목할 만하다. 새로운 혁신적 정책 아이디어, 그리고 인공지능 정책 분야에서도 1위에 올랐는데, 미국에서 가장 오랜 역사를 지니고 있는 싱크탱크가 시대적 변화에 가장 민감하게 대응하고 있는 것으로 나타났다.

2) 목표와 비전

1차 세계대전 동안 정부와 일했던 경험을 가졌던 로버트 브루킹스는 전시 상황에서의 중요한 국가적 결정이 충분한 과학적 근거 없이 결정되는 것에 아쉬움을 느꼈다. 전시에서의 교훈을 바탕으로 브루킹스는 “국가 공공 정책에 대한 사실에 기반을 둔 연구에 매진하는 독립적인 기관”을 만들고자 했다. 이와 같은 브루킹스의 비전은 중립적이고 객관적이며, 과학에 기반을 둔 깊이 있는 연구를 정부에 제공할 수 있는 싱크탱크, 브루킹스 연구소의 창설로 이어졌다. “학생 없는 대학교”라는 초기 싱크탱크 모델을 대표하는 브루킹스 연구소는, 이후의 정책 옹호 싱크탱크들과 달리 특정한 가치나 정치적 이념을 거부하고, 엄정한 학문적 기준에 따르는 독립적인 연구기관으로 자리매김하고자 했다. 그 결과, 국회의원들의 빠른 요구에 대응할 수 있는 짧은 길이의 보고서에 집중하는 헤리티지 재단과 달리, 브루킹스 연구소는 지속적으로 오랜 기간이 소요되는 깊이 있는 연구에 치중하고 있다(Abelson 2018).

연구소의 당파적 중립성에 대한 추구는 창립 초기부터 꾸준히 이어지고 있다. 1930년대, 브루킹스 연구소의 학자들은 대공황의 위기를 분석하며 당시 민주당 루스벨트 대통령의 초기 경제 정책의 의제 설정에 기여한 바 있다. 그러나 당시 연구소장이었던 해럴드 몰튼을 비롯한 다수의 연구소 소속 학자들은 당시 민주당 정부의 뉴딜 정책에 대한 강하게 반대하였다(Troy 2012). 또한 1970년대에는 소위 ‘리버럴 싱크탱크’라는 외부의 시선을 벗어나고자 공화당 출신의 브루스 맥로리(Bruce MacLaury)를 5대 소장으로 선출하기도 하였다(Smith 1991). 현재 까지도 브루킹스 연구소는 소속 학자들의 공개적인 당파적 행위를 금지하고 있으며, 한편으로는 학자 개개인의 연구에서의 독립성을 철저히 인정하고 있다.

3) 조직 구성

브루킹스 연구소에는 총 389명의 연구원들이 활동하고 있으며, 이들은 크게 5개의 연구 프로그램(Research Programs)의 구성원으로서 조직되어 있다. 5개의 연구 프로그램은 1) 경제 정

책, 2) 외교 정책, 3) 국제경제 및 개발, 4) 정부 거버넌스, 5) 도시 정책 프로그램으로 구성되어 있다. 각 프로그램에는 4-5명의 임원진과, 50명 내외의 박사학위 연구원들로 구성되어 있는 전문가팀, 데이터 분석이나 기타 업무를 수행하는 20-30명 내외의 연구 스태프, 그리고 행정과 기타 행사 업무를 담당하는 20명 내외의 스태프들이 속해 있다. 5개의 연구프로그램 산하에는 16개의 연구센터들이 존재하고 있는데, 구체적인 구성은 <표 4.5>와 같다.

〈표 4.5〉 브루킹스 연구소의 조직 구성

프로그램명	연구센터명
1) 경제 정책	가족 정책 규제와 시장 사회적 동학과 정책 재정/통화 정책 조세 정책
2) 외교 정책	동아시아 정책 중동 정책 안보, 전략, 군사기술 미국과 유럽 중국
3) 국제 경제 및 개발	지속가능한 발전 보편 교육
4) 정부 거버넌스	교육 정책 효율적인 공공 관리 기술 혁신
5) 도시 정책	변혁적 공간 구성

또한 이와 같은 연구센터들의 활동 외에도, 브루킹스 연구소는 당면한 현안에 대한 해결책을 모색하기 위해 복수의 프로젝트들을 운영하고 있는데, 현재는 총 41개의 연구 프로젝트가 활동 중이다. 현재 활동 중인 41개의 프로젝트에서는 미국의 인종 문제, 자살률 증가 등의 삶의 질 문제, 경제적 불평등, 기후 변화, 인공 지능과 신기술, 새로운 지정학 등의 이슈들을 다루고 있으며, 홈페이지 상에서는 기존에 활동했던 총 24개의 프로젝트의 활동 내역도 확인할 수 있다. 지역적으로 볼 때, 지난 종료된 프로젝트에서는 9.11 이후의 당시의 시대적 관심사를 반영 하듯 중동 정치와 관련성이 높은 내용들이 많았던 반면, 현재 진행 중인 프로젝트에서는 아프리카 지역과 관련된 프로젝트들의 숫자가 늘어난 것을 확인할 수 있다.

현재 브루킹스 연구소의 제8대 연구소장을 맡고 있는 존 앨런은 미 해군 대장 출신이자 아프가니스탄에서 나토 국제안보지원군의 사령관을 역임한 인물로, 2017년에 연구소장에 취임 하였다. 역대 브루킹스 연구소장의 이력을 보면 어느 쪽에도 치우치지 않겠다는 브루킹스 연구소의 비전과 정신이 잘 나타나는데, 제1대 연구소장인 해롤드 몰튼(Harold Moulton)과 제

2대 연구소장인 로버트 켈킨스(Robert Calkins)는 경제학자였으며, 제3대 연구소장인 커미트 고든(Kermit Gordon)은 예산국장 출신이었다. 제4대 연구소장인 길버트 슈타이너(Gilbert Steiner)는 정치학자였고, 공화당 출신으로 주목받았던 제5대 연구소장 브루스 맥로리는 미네아폴리스 연방준비은행의 의장이었다. 제6대 연구소장 마이클 아마코스트(Michael Armacost)는 최초의 외교관 출신 연구소장이었으며, 2002년부터 2017년까지 연구소장직을 역임한 제7대 연구소장 스트로브 탈보트(Strobe Talbott)는 외교 전문 기자이자 국무부 차관 출신이었다.

4) 재정 확보

브루킹스 연구소는 GGTTI에서 발표한 “가장 독립적인 싱크탱크(Best Independent Think Tanks)” 순위에서 4위에 올랐는데, 싱크탱크의 독립성이란 싱크탱크의 재정 확보의 측면과 밀접하게 연관되어 있다. 아래의 표에서 알 수 있는 것처럼, 브루킹스 연구소는 개인이나 기업의 기부금이 연간 소득에서 차지하는 비중이 다른 싱크탱크에 비해 작은 편이다. 앞서 살펴봤던 헤리티지 재단과 비교하자면, 헤리티지 재단의 경우 대부분의 연간 소득이 “기부금(Contributions)”에 의존하고 있었고(전체 7,600만 달러 중 6,600만 달러), 연구나 기타 프로그램을 통한 수익은 11만 달러에 그칠 정도로 작았다. 하지만 브루킹스 연구소의 경우, 기부금이 없더라도 자신들이 기존에 보유하고 있던 막대한 자본금을 활용한 투자 수익이 약 1,800만 달러에 이르렀고, “연구 기관(Research Institution)”으로서의 명성에 맞게 연구프로젝트를 통한 수익 창출의 규모가 약 3,300만 달러로 수익의 가장 큰 부분을 차지했다.

창립 이래로 연구소의 독립성을 강력하게 지켜온 브루킹스 연구소지만, 2014년에는 해외 정부로부터 지원받은 연구 프로젝트의 중립성 여부가 논란이 되었다(Lipton et al. 2014). 당시 뉴욕타임즈의 탐사보도에 따르면, 2013년에만 브루킹스 연구소는 카타르 정부로부터 1,480만 달러에 달하는 연구지원금을 받았고, 이 외에도 노르웨이 정부로부터도 상당한 연구지원금을 받았는데, 결국 브루킹스 연구소와 같은 싱크탱크를 통해 미국의 대외정책에 영향을 미치려는 로비스트들의 시도가 이루어진 것이라는 비판이었다. 물론 이와 같은 논란에 대해 당시의 연구소장이었던 스트로브 탈보트는 성명문을 통해 즉시 “우리의 연구자들이 우리의 연구 내용과 정책적 제안을 결정하는 것이지, 돈이 결정하는 것이 아니다”라고 반박하였다(Talbott 2014).

지출의 측면에서 보면, 지출의 대부분이 브루킹스 연구소를 구성하는 5개의 주요 연구프로그램과 기타 연구 프로젝트에 소비되었다. 각 프로그램에 소비된 지출의 세부 내용을 살펴보면, 대부분이 연구원들에 대한 임금으로 지출되었으며, 그 외에도 연구를 지원하기 위한 문서 비용, 교통비, 학회비, 기술 비용 등으로 많은 비용이 지출되었다. 이 부분 또한 헤리티지 재단과는 뚜렷하게 구분되는 지점인데, 헤리티지 재단의 경우에도 2020년 전체 7,480만 달러의 지출 중에서 약 2,661만 달러를 연구(Research)에 지출하였지만, 그보다 많은 비용인 약 3,300

만 달러를 시민들을 사상대로 한 교육 활동(Education)과 미디어-정부와의 홍보 활동(Media and Government Relations)에 지출하였다.

〈표 4.6〉 2020년 브루킹스 연구소 재무제표

항목	금액(USD)
전체 보유 자산(Total Assets)	\$492,548,000
총 연간 소득	\$86,280,000
투자 회수금	\$17,991,000
연구지원금 및 연구용역 계약금	\$33,464,000
기부금	\$29,584,000
프로그램 서비스 수익	\$1,124,000
브루킹스 출판사 수익	\$1,491,000
시설 수익	\$1,621,000
이자 수익, 배당금 등	\$745,000
기타 소득	\$278,000
총 연간 지출	\$93,372,000
프로그램 지출	\$70,848,000
경제 정책	\$16,632,000
외교 정책	\$14,852,000
국제 경제 및 개발	\$11,540,000
정부 거버넌스	\$9,721,000
제도적 변화	\$6,032,000
도시 정책	\$8,466,000
브루킹스 출판사	\$1,928,000
커뮤니케이션	\$1,677,000
지원 서비스 지출	\$22,524,000
관리 및 일반 비용	\$19,481,000
기금 모금 관련	\$3,043,000

5) 주요 사업 및 활동 실적

① 2차 세계대전과 마셜 플랜

미국의 2차 세계대전 참전이 아직 시작되지 않았던 1938년, 브루킹스 연구소는 미국 전쟁부(Department of War)로부터 전시 중의 가격 통제의 문제에 대한 분석을 요청받는다. 또한 당시 연구소장이었던 몰튼은 대통령으로부터 “전쟁 자원 이사회”의 일원으로 일해줄기를 요청받았는데, 전시 중의 인적·물적 동원과 관련된 문제를 다루게 되었다. 이를 위해 연구원들은 직접 영국에 가서 영국의 전시 동원 경험을 비교연구하였으며, 이들의 연구는 결과적으로 전시 상황에서 성공적으로 물가를 통제하는데 기여하였다(Dews and Burk 2014).

브루킹스 연구소는 독일과의 전쟁을 앞두고 미국의 대응 전략을 결정하는데도 크게 기여하였다. 브루킹스 연구소는 “미국의 산업 생산의 우월성을 통한 단기전(A Short War through

American Industrial Superiority)이라는 단행본을 통해, 독일의 군사 생산력을 몇 배 이상으로 압도하는 전격전(Blitzkrieg)으로 전쟁을 끝내야 한다고 주장하였다. 이를 위해 생산 공장을 매일, 24시간 내내 가동하고, 다른 민간 공장을 군수용 공장으로 변환시켜야 한다고 제안하였는데, 이와 같은 제안은 어느 정도 수용되어 1942년, 루스벨트 대통령이 “전쟁 생산 이사회(War Production Board)”를 창설하게 되는 계기가 되었다.

전쟁 이후 유럽의 경제 부흥을 위한 마셜 플랜의 수립 과정에서, 브루클린 연구소는 당시 상원의 외교위원회 의장으로부터 도움을 요청받게 된다(Nessen and Dews 2016). 요청을 받은 당시 몰튼 연구소장은, 모든 인력을 총동원하여 약 4주 만에 20페이지 분량의 보고서를 완성하게 된다. 이 보고서에는 마셜 플랜의 전체적인 구조와 목표, 그리고 시행 절차 등에 대한 여덟 개의 구체적인 제안이 담겨 있었고, 이는 곧 공식적으로 “유럽 부흥 프로그램(European Recovery Program)”으로 명명된다. 그리고 2002년에 수행된 정치학자 및 역사학자 대상 설문조사 결과에서 마셜 플랜은 2차 대전 이후 미 연방정부의 최고의 성공으로 평가받았다.

② 정책 효과에 대한 시뮬레이션

브루킹스 연구소는 중요 정부 정책들이 충분한 과학적 근거 없이 실행되고 있는 것에 대한 문제의식으로부터 창설된 연구소이다. 따라서 브루킹스 연구소의 많은 연구들은 해당 정책이 실행됐을 때의 예상되는 결과를 실제 수치와 함께 과학적으로 예측하고자 하는 시도들이 많았고, 이와 같은 시도는 꾸준히 중요한 성과를 만들어냈다.

브루킹스 연구소의 이와 같은 노력은 먼저 1921년 미국 최초의 예산국(Bureau of the Budget) 창설로 이어졌다(현재는 비서실 소속의 관리예산실). 당시 대통령이었던 워렌 하딩은 예산국의 창설을 두고 미국 건국 이후 최고의 정부개혁이었다고 평가한 바 있는데, 예산국은 정부부처 프로그램과 정책들의 효율성을 평가하고 재정 지원의 우선순위를 정하는 역할 등을 수행하였다. 브루킹스 연구소는 이후 의회 내의 예산실(CBO: Congressional Budget Office) 창설에도 기여하였는데, 연구소 소속의 앨리스 리블린(Alice Rivlin)이 초대 실장에 임명되었다.

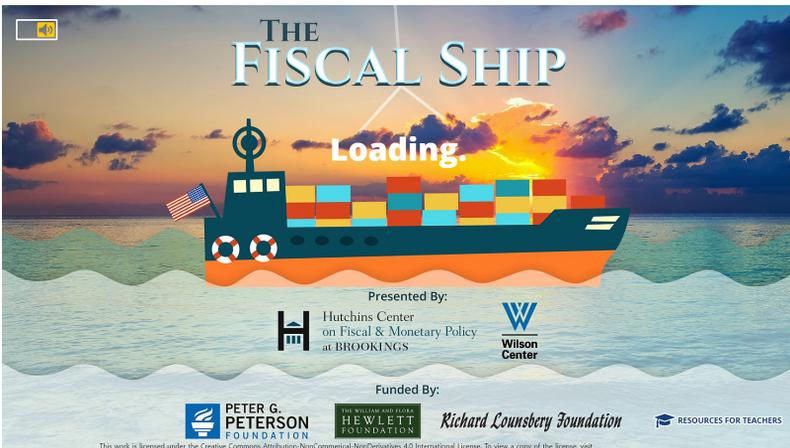
정책 효과의 예측·검증을 위해 브루킹스 연구소는 스스로 “정부의 실험실”로서의 역할을 자임하였는데, 먼저 닉슨 행정부 시절 창설된 “The Monitoring Studies group”의 연구가 대표적이다. 이들은 닉슨 행정부의 1972년 주정부, 지방정부로의 보조금 지급과 관련된 “신 연방주의(New Federalism)”에 대한 연구를 비롯하여, 1976년 긴급 일자리 프로그램법과 같은 대규모 정책 프로그램의 효과를 검증하였는데, 이는 서로 다른 전공의 전문가들과 함께 협업을 이끌어 낼 수 있는 브루킹스 연구소의 방대한 네트워크가 있었기에 가능한 일이었다. 실제로 브루킹스 연구소는 교육, 보건, 복지 정책의 효과를 검증하기 위해 1970년대 중반부터 사회적 실험 기법

을 선제적으로 도입하기도 하였다(Smith 1991).

브루킹스 연구소는 또한 2002년, 도시연구소(Urban Institute)와의 협업으로 조세정책센터(Tax Policy Center)를 창설하였는데, 조세정책센터는 개인소득세와 법인소득세의 세율 변화에 따른 효과를 추적하고자 하였다. 조세정책센터는 관련 정부 부처로부터 필요한 정보를 받아 정교화된 수학적 모델로 예측되는 변화를 시뮬레이션하였는데, 이 연구는 적은 비용으로 국가 정책의 효과를 과학적으로 예측한 좋은 사례로 인정받고 있다(Struyk 2021). 조세정책센터는 현재까지도 자신들의 마이크로시뮬레이션 모델을 통해 조세법의 변화로부터 예상되는 조세 수입과 소득 분배의 변화에 대해 지속적으로 예측 결과를 발표하고 있다.

최근 브루킹스 연구소는 일반 대중들과 학생들에게도 이러한 정책 효과를 예측하고 경험할 수 있는 기회를 제공하고 있는데, 홈페이지 상에서 제공하는 인터랙티브 차트는 물론이거니와, 학교 수업에서 활용할 수 있는 쉬운 게임까지 발표한 바 있다. 가장 대표적인 것이 최근 미국 정치의 주요 화두인 재정 정책과 관련된 게임인 “The Fiscal Ship(fiscalship.org)”인데, 브루킹스 연구소 산하의 재정&통화 정책 연구 센터에서 만든 이 게임은 재정 정책의 목표를 달성하는 데 있어서 고려해야 할 여러 가지 직접적·간접적 정책 효과에 대해 쉽게 이해할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

(그림 4.1) 브루킹스 연구소에서 제작한 게임 “The Fiscal Ship”



6) 시사점

많은 싱크탱크들이 소위 “정책 옹호 싱크탱크”로서의 성격을 강화하고 있는 시대적 흐름이지만, 브루킹스 연구소는 여전히 자신들의 비당파성과 객관성, 그리고 “연구기관(Research Institution)”으로서의 정체성을 유지하고 있다.

이와 같은 브루킹스 연구소의 변하지 않는 정체성은 2021년 지금에도 브루킹스 연구소가 정책적 영향력을 강하게 발휘할 수 있는 근간이 되고 있다. 아벨슨(Abelson 2018)은 브루킹스 연구소의 연구 역량 외에도 “객관적이고, 균형 잡혀 있고, 과학적으로 엄밀한 연구”를 수행하고 있다는 대외적 이미지가 그들의 연구에 대한 신뢰도를 키워주고 있다고 지적한 바 있다.

그럼에도 불구하고 브루킹스 연구소의 중립성에 대한 의심의 목소리는 항상 존재해왔다. 공화당 소속의 닉슨 대통령은 브루킹스 연구소를 매우 싫어했고, 실제로 “누군가 브루킹스 연구소에 들어가서 베트남 전쟁과 관련된 파일을 훔쳐 왔으면 좋겠다”고 언급할 정도였다(Troy 2017). 물론 이와 같은 시선을 의식한 듯 브루킹스 연구소는 공화당 출신의 브루스 맥로리를 연구소장으로 선출하기도 했고, 실제로 브루킹스 연구소는 민주당 카터 행정부와도 많은 마찰을 빚기도 했다. 그러나 미국의 정치자금의 흐름을 추적하는 단체인 “오픈시크릿(opensecrets.org)”에 따르면, 브루킹스 연구소의 구성원들의 절대다수가 민주당 후보에게 후원금을 보냈으며, 그 규모가 최근 10년 사이에 급상승하였다. 2004년의 경우 민주당 후보에게 총 44,000달러, 공화당 후보에게 총 4,200달러가 후원되었지만, 2020년의 경우 민주당 후보에게 총 349,000달러, 공화당 후보에게는 단 45달러만이 후원되었다(Opensecrets 2021).

이와 더불어 앞서 언급한 카타르, 노르웨이로부터 받은 엄청난 규모의 연구지원금은 브루킹스 연구소가 지켜온 중립성과 객관성의 실체에 대해 의구심을 갖게 하였다. 과거에 비해 기하급수적으로 늘어난 싱크탱크의 숫자, 그리고 정책 옹호 싱크탱크의 도전 속에서 브루킹스 연구소가 지속적인 수익 확보와 함께 중립적인 연구기관으로서의 전통을 지켜나갈 수 있을지 주목된다.

4.4. 유럽의 싱크탱크 특징과 현황

2020년 현재, 유럽에는 2,932개의 싱크탱크들이 활동하고 있다(McGann 2021). 물론 단일 국가로서는 2,203개의 싱크탱크가 활동하고 있는 미국의 숫자에 미치지 못하지만, 대륙 단위로 보면 3,389개의 아시아에 이어서 2위를 기록하고 있다. 유럽 내의 분포를 보면 중부 유럽, 동유럽 국가들에 비해 서유럽 국가들이 많은 숫자를 차지하고 있으며, 단일 국가로 보면 515

개의 영국이 1위, 275개의 프랑스가 2위, 266개의 독일이 3위, 153개의 이탈리아가 4위, 그리고 143개의 러시아가 5위를 차지하고 있다. 많은 숫자만큼이나, 개별 싱크탱크들의 연구 성과와 정책 영향력에 대한 평가도 뛰어난데, 맥건(McGann 2021)의 2020년 리포트에 따르면, 유럽연합 기반의 싱크탱크인 브뤼겔(Brugel)이 전 세계 싱크탱크 중 2위에 선정되었고, 그 외에도 프랑스의 국제관계연구소(French Institute of International Relations)가 5위, 영국의 채텀 하우스(Chatham House)가 6위, 독일의 대표적인 정당 연계 싱크탱크라고 할 수 있는 콘라트-아데나워 재단과 프리드리히-에버트 재단이 15위와 17위에 올랐다.

유럽의 싱크탱크들은 싱크탱크의 본산이라고 할 수 있는 미국의 싱크탱크들과 유사점과 차이점 모두를 공유하고 있다. 영국의 경우 소위 “영미식(Anglo-American)” 싱크탱크로 분류되며 미국의 싱크탱크들과의 유사점이 보다 주목되는 반면, 독일과 프랑스의 싱크탱크들의 경우 “대륙형(Continental)” 싱크탱크로서, 미국의 싱크탱크들과의 차이점이 보다 부각된다(Kelstrup 2016). 대륙형 싱크탱크는 상대적으로 보조금 지원 등의 측면에서 국가의 역할이 크고,⁶ 영미식 싱크탱크는 공공 정책의 개발과 채택을 두고 시장에서 싱크탱크들이 경쟁하는 모델을 상정한다. 라란트와 부처(Lahrant and Boucher 2004)는 다음과 같이 유럽식 싱크탱크와 미국식 싱크탱크의 차이점에 대해 정리한 바 있는데, 유럽식 싱크탱크는 1) 국가의 재정적 지원을 받아 좀 더 작은 규모로 운영되고, 2) 정당과 보다 직접적으로 연계되어 있으며, 3) 싱크탱크와 정당, 행정부 간의 ‘회전문 인사’는 거의 찾아보기 힘들고, 4) 좀 더 장기적 관점에서 ‘큰 정책’을 제안하고, 5) 진보적인 싱크탱크가 더 많으며, 6) 개인의 기부보다 공적인 지원에 의존하고, 7) 보다 학술적이고 국내 정치에 집중하며, 8) 미디어 노출이 적고, 9) 재정 운영의 투명성과 책임성에 대해 충분히 강조되지 않는다고 정리한 바 있다.

그러나 라란트와 부처가 연구를 발표한 2004년 이후 거의 20년의 시간이 지났고, 이후 유럽의 싱크탱크는 많은 구조적 변화를 경험하였다. 특히 2010년대 초반의 유로존 경제 위기 이후에 공적 예산의 지원 규모가 제한되면서, 기부금 세액공제 제도 등을 통해 사기업이나 개인으로부터의 기부를 확대하고자 했고, 한편으로는 국내뿐만 아니라 국제적으로 활동 규모를 넓히고자 하였다(Stone 2013). 유럽 내부의 싱크탱크들 간의 차이점 또한 점차 부각되기 시작하였는데, 각국의 서로 다른 정치, 경제, 역사적 요인들이 반영되면서, 싱크탱크는 “비교 정치(comparative politics)” 연구의 한 분야로서 자리 잡기에 이르렀다. 특히 최근의 유럽 싱크탱크들은 정치 변동의 핵심 변수로서 기능하였는데, 2010년대 유럽 경제 위기, 최근의 기후 위기 등의 국면에서 정책 결정 과정의 중요한 역할을 담당해왔다(Plehe et al. 2018; Almiron et al. 2020).

미국의 싱크탱크의 역사가 크게 네 가지 시기로 구분되는 것처럼, 유럽의 싱크탱크의 역사 또

6) 독일의 경우, 전체 싱크탱크 중 50%가 정부의 지원에 의존하고 있고, 25%가 정부 지원금과 민간 기부금으로 운영되며, 나머지 25%만이 민간의 재정적 자원으로 유지되고 있다(Thunert 2006).

한 크게 네 개의 시기로 구분된다. 스톤과 울리치의 2003년 연구(Stone and Ullich 2003), 그리고 TTCSP가 2020년 발표한 유럽 싱크탱크에 대한 분석에 따르면(Orner et al. 2020), 유럽 싱크탱크의 첫 번째 물결은 19세기 후반에서 20세기 초반 사이에 시작되었다(Stone and Ullich 2003). 이 당시에 영국과 독일에서는 안보와 외교정책을 주로 다루는 싱크탱크들이 창설되었는데, 영국의 왕립합동군사연구소(Royal United Services Institute)와 페이비언 협회(the Fabian Society)가 대표적이다. 이 시기의 싱크탱크들은 단행본 길이의 연구 결과물을 발표하였으며, 특정 분야에 국한되지 않고 다양한 분야를 연구하였다.

두 번째 물결은 제2차 세계대전 이후의 시기로, 이때의 싱크탱크들은 실용주의적 입장 아래서 높은 객관성, 중립성을 목표로 하였다. 연구 분야에 있어서 이 시기는 전쟁 이후 경제 회복에 대한 요구를 반영하듯 경제 정책을 포함한 국내 정책을 연구하는 싱크탱크의 숫자가 크게 늘었던 시기였다. 이 시기에 유럽의 싱크탱크들은 영국, 독일뿐만 아니라 다른 나라들에서도 나타나기 시작하였는데, 프랑스의 국제문제연구소(French Institute of International Relations)와 독일의 생태경제연구소(the Institute for Ecological Economic Research)가 대표적이다.

세 번째 물결은 1980년부터 2000년까지의 시기로, 이 시기 유럽의 싱크탱크들은 그 규모를 확대하고 초국가적으로 활동하기 시작했다. 이 시기의 싱크탱크들은 미국의 소위 “정책 옹호 싱크탱크”들과 마찬가지로 공개적으로 정파적 입장을 표방하고, 정책적 영향력과 정부 관계자들과의 접근성을 확보하기 위해 다른 싱크탱크들과 공격적으로 경쟁하였다. 과거의 싱크탱크들에 비해 이때의 싱크탱크들은 보다 특정 분야에 전문화된 모습을 나타냈고, 이는 과거에는 다루지 않았던 환경 문제(독일의 외코 연구소, 프랑스/벨기에/영국의 유럽 환경 정책 연구소 등이 대표적)나 노동 정책과 관련된 연구소들의 창설로 이어졌다.

네 번째 물결은 2000년대 이후의 변화로, 유럽연합 기반의 싱크탱크들의 성장이 두드러졌던 시기이다. 2005년에 창설되어 2020년 싱크탱크 종합 순위 2위에 올랐던 브뤼겔(Bruegel) 연구소가 대표적으로, 이러한 유형의 싱크탱크들은 개별 국가의 정책 결정 과정보다 유럽연합의 주요 정책 결정 과정에 보다 적극적으로 참여하는 모습을 보인다. 또한 이 시기를 거치면서 기존의 정당 연계 싱크탱크도 이제 유럽연합 단위에서 네트워크를 형성하여 활동하게 되었는데, 보수 성향의 the European Ideas Network, 진보 성향의 the Transform Network, 신자유주의 성향의 the Stockholm Network, 그리고 사회민주주의 성향의 the Policy Network 등이 있다(Plehwe 2010). 최근 유럽연합은 “유로재단(Eurofoundations)”을 통해 유럽연합 단위의 정당들의 발전을 위해서 정당 연계 싱크탱크들을 지원하기로 결정한 바 있다(Regulation 1524/2007).

다음 챕터에서는 다양한 유럽의 싱크탱크 중에서 미국의 싱크탱크들과 가장 뚜렷한 차이를 보여준다고 할 수 있는 독일의 정당 연계 싱크탱크에 대해 분석한다. 독일에서는 주요 정당들이

직접 싱크탱크를 창설하고 시민들의 교육과 정치사회화 과정에 적극적으로 영향을 미치고 있다(Miragliotta 2018). 현재 독일에는 총 6개의 정당 연계 싱크탱크들이 존재하고 있는데, 가장 먼저 사회민주당의 프리드리히-에버트 재단이 1925년 창설되었으며, 기독교민주당의 콘라드-아데나워 재단이 1955년, 자유민주당의 프리드리히-노이만 재단이 1958년, 기독교사회연합의 한스-자이델 재단이 1967년, 진보당의 로자-룩셈부르크 재단이 1990년, 마지막으로 1997년에 녹색당의 하인리히-볼 재단이 창설되었다. 본 연구는 이 중에서 가장 규모가 크고 오랜 역사를 자랑하는 사회민주당 연계의 “프리드리히-에버트 재단”의 사례를 중심으로 정당 연계 싱크탱크의 특성과 성공 요인에 대해 검토해 보고자 한다.

4.5 유럽 싱크탱크 사례 분석: 프리드리히-에버트 재단

1) 개요

프리드리히-에버트 재단(FES: Friedrich-Ebert-Stiftung)은 독일의 사회민주당과 연계된 정당 연계 싱크탱크로, 1925년에 창설되었다. 프리드리히 에버트는 민주적으로 선출된 독일 최초의 대통령으로, 재단은 1925년 그의 사망 이후 그의 유지에 따라 만들어졌다. 당시 독일의 사회민주당의 연간 보고서는 “프리드리히-에버트 재단은 젊은 노동자들이 다른 이들과 똑같이 공공 기관에서처럼 교육받을 기회를 제공하기 위해 설립되었다”라며 당시의 설립 이유를 요약하고 있다(Braun 2005). 이는 프리드리히 에버트 개인의 어린 시절 경험에서부터 시작된 것으로, 노동자들의 자녀들이 초등학교 이상의 공적인 교육 기회를 박탈당한 탓에 대학교에 다니는 친구들에게 도움을 요청하며 홀로 공부해야 했기 때문이다.

FES는 설립 이후 1933년 나치 정부에 의해 활동을 금지당했으나, 2차 세계대전이 끝나고 1947년 다시 재단을 재창설하게 된다(Pinto-Duschinsky 1991). 그러나 이때의 FES와 다른 정당 연계 싱크탱크들은 전쟁 이전보다 좀 더 큰 목표를 갖고 활동을 시작한다. 나치의 독재가 끝나고 다시 민주주의 정부를 수립한 당시의 독일은, 정치적 양극화에 따른 과도한 혼란 속에 무너졌던 바이마르 공화국의 실패를 반복하지 않기 위해 고민하였다. 바이마르 공화국 당시의 주요 정당들은 어떤 정당도 과반수가 넘는 의석을 차지하지 못했고, 반체제적 가치와 극단적 민족주의를 지지하는 정당들의 영향력은 통제되지 못하였다(Braun 2005). 독일은 정당 연계 싱크탱크를 통해 대중들에게 민주적 가치와 민주적 정치문화를 교육하고자 하였고, 이는 정당 연계 싱크탱크에 대한 국가적 지원으로 이어지게 되었다. 정당 연계 싱크탱크는 연계된 정당들로부터 법적으로는 독립되어 있으나(보조금을 정당에서 받는 것이 아니라 연방정부로부터 직접 받는다), 연방의회 선거에서 네 번 이상 5% 이상의 의석을 얻은 정당만이 자신들이 인정하는 정치 재단에 국가 지원금을 요청할 수 있으며, 재단의 이사회는 많은 경우 연계 정당의 유력 정치인들로 구성된다(Pinto-Duschinsky 1991; 신두철 2009).

〈표 4.7〉 2020 Global Go To Think Tank Index에서의 FES

카테고리		랭킹
연구 분야 순위	세계 싱크탱크 종합	17
	서유럽 싱크탱크 종합	6
	국가안보(세계)	83
	외교-국제 문제	67
	국제 개발 정책	13
	사회 정책	23
	투명성-거버넌스	38
특별상	Best Institutional Collaboration Involving Multiple TTs	7
	Best Managed	8
	Best New Idea or Paradigm	51
	Best Think Tank Conference(FES Turkey)	62
	Best Think Tank Network	1
	Best Think Tanks with a Political Party Affiliation	1
	Best Use of Social Media and Networks	19
	Best External Relations/Public Engagement Programs	14
	Best Use of Media	30
	Most Innovative Policy Ideas/Proposals	13

GGTTI를 통해 FES의 현재 위상에 대해 살펴보면, 서유럽에서나 전 세계적으로나 높은 평가를 받고 있음이 확인된다. 그러나 앞서 살펴본 헤리티지 재단과 브루킹스 연구소와는 뚜렷한 차이가 나타나는데, 전체 13위에 오른 국제 개발 정책과 23위에 오른 사회 정책 분야를 제외하면 정책 연구 분야에서는 뚜렷한 존재감을 나타내고 있지 못하다. 반면 다른 싱크탱크들과의 협력이나 네트워킹 부분에서는 매우 높은 점수를 받았는데, 싱크탱크 네트워크 부분에서는 전체 1위에 올랐고, 다른 싱크탱크들과의 제도적 협력 부분에서도 전체 7위에 올랐다. 이와 같은 차이점은 FES가 기본적으로 시민들에게 민주주의적 가치와 사회민주주의적 가치를 접하게 하는데 그 핵심 목표가 있고, 그와 같은 목표를 달성하기 위해 독일뿐만 아니라 해외의 민주주의 국가들에서도 사무소를 건립해 활동하고 있는 데에 기인하는 것으로 보인다.

2) 목표와 비전

사회민주당과 연계된 싱크탱크로서, FES는 사회민주주의의 핵심 가치인 자유, 정의, 연대, 평화를 추구하는데 그 목표를 둔다. 그러나 이와 같은 가치를 추구하는 데 있어서, 다른 정당이 추구하는 가치들을 배척한다거나 억압하려는 것을 목표로하지는 않는다. 정당 연계 싱크탱크라는 독일의 국가 제도를 만들 때부터 목표하였듯이, 각 정당들이 대표하는 가치들이 다원주의적 원칙 하에서 자유롭게 사회적으로 소통될 수 있게 하는 것이 FES를 포함한 독일의 모든 정당 연계 싱크탱크의 목표이다.

따라서, FES를 포함한 정당 연계 싱크탱크의 가장 주된 목표는 시민들에 대한 교육이다. FES의 시작은 노동자 계급이나 어려운 경제사정으로 인해 충분한 교육의 기회를 받지 못한 젊은 학생들의 교육을 돕기 위함이었으며, 이와 같은 목표는 최근의 이민자 가족에게까지 확대되었다. 그러나 현재 FES의 교육에 대한 노력은 경제적으로 어려운 학생들을 위한 장학금 지급에 그치지 않는다. 과거 바이마르 공화국 붕괴와 나치 독재의 경험은 FES로 하여금 일반 시민, 특히 젊은 시민들을 대상으로 한 정치 교육의 중요성을 깨닫게 하였다. 젊은 유권자들이 반민주적인 가치를 대표하는 극단주의 세력에게 휩쓸리지 않도록, FES는 이들에게 정치 아카데미(Political Academy) 등을 통해서 정치 과정, 주요 정치 현안에 대한 기본 지식과 함께 스스로 건전한 사회정치적 의견을 형성할 수 있도록 훈련의 기회를 제공한다. 이와 같은 성격은 정책 개발을 주된 목적으로 하는 미국의 주요 싱크탱크들과 가장 구별되는 지점이다.

사회민주당과 연계된 싱크탱크로서, 사회민주주의적 가치의 확산은 당연히 FES의 또 다른 주된 목표이다. FES는 경제적 불평등과 젠더 불평등, 이민자에 대한 차별을 배격하고, 노동자의 권리를 보호하고자 한다. FES는 스스로를 사회민주주의 커뮤니티와 전 세계적인 노동조합운동의 일원으로서 정의하는데, 이와 같은 정체성은 FES의 활발한 국제적인 네트워크로 이어졌다. FES는 본과 베를린의 본부를 포함하여 독일 전역에만 15개의 사무소를 건립해 운영하고 있으며, 전 세계적으로는 한국을 포함하여 100개가 넘는 사무소를 건립해서 활동하고 있다.

3) 조직 구성

FES의 조직 구성을 살펴보면, 총 8개의 주요 부서가 존재하고 있다. 앞서 연구중심의 싱크탱크들이 연구 분야에 따라 큰 조직이 나누어졌던 것과 달리, FES의 경우 연구팀이 “분석, 계획, 정책 컨설팅(Analysis, Planning, and Consulting)”이라는 하나의 부서에 모두 포함되어 있다. 정책 컨설팅팀에서는 경제, 사회문제, 이민, 교육, 문화, 기후변화, 가족, 노동조합 등 다양한 정책 분야의 담당자들이 나누어져 있지만, 그 규모로 볼 때 다른 연구 중심의 싱크탱크들에 비해서는 작은 수준이다.

대신 FES의 부서들은 시민교육과 국제협력 부분에 좀 더 특화되어 있는데. 아래의 표에서 나타난 바와 같이 3개의 부서(“시민 교육과 정치적 대화”, “국제 개발 협력”, “국제적 대화”)가 이러한 업무를 담당하고 있다. 먼저 “시민 교육과 정치적 대화” 부서는 FES에서 가장 큰 부서로, “정치 아카데미(Political Academy)”와 같은 시민들을 위한 교육 프로그램과 “베를린 포럼”과 같이 독일 민주주의가 당면한 문제에 대해 콘퍼런스나 콜로키움 등을 통해서 시민들과 소통하는 프로그램 등을 모두 관장한다. 또한, 독일 각 지역에 위치한 사무소들이 모두 이 부서의 지휘를 받고 있는데, 다시 말해 이 부서는 FES가 시민들과 소통하고, 민주적인 지역 커뮤니티를 형성하는 데 있어서 가장 중요한 역할을 하고 있는 부서이다. 실제로 FES는 2020년에만 3,048 번의 교육 행사를 개최하였으며, 참여 인원만 12만 명에 이른다(Friedrich-Ebert-Stiftung

2020).⁷

“국제 개발 협력” 부서와 “국제적 대화” 부서는 해외의 사무소들을 통한 시민들과의 소통과 해외의 노동조합과의 소통을 담당하고 있다. 또한 이 부서들은 유럽 통합, 국제 경제, 기후변화와 에너지, 국제 평화와 안보 등과 같은 유럽연합 단위에서 대응해야 할 이슈에 대한 정책 연구를 담당하고 있다. 이 외에 주목할 부서는 장학금 프로그램 부서로, 물론 다른 싱크탱크들에서도 장학금 프로그램이 존재하지만, 이처럼 독립된 부서의 지위를 갖고 있는 것은 경제적으로 어려운 학생에게 평등한 교육의 기회를 주고자 했던 창립자의 이념이 반영된 결과라고 할 수 있다. 2020년 12월 31일 현재, 독일 내에 있는 FES 직원은 487명이며, 해외에는 111명이 있다.

〈표 4.8〉 FES의 주요 부서 리스트(2021년 9월 버전)

부서명
Analysis, Planning, and Consulting
Civic Education and Political Dialogue
International Development Cooperation
International Dialogue
Scholarship Programme
Archive of Social Democracy
Finance and Organization
Human Resources

4) 재정 확보

〈표 4.9〉는 2020년의 연간 보고서에 공개된 2019년 FES의 재무제표이다(Friedrich-Ebert-Stiftung 2020). 국가의 보조금으로 운영되는 싱크탱크인 FES는, 먼저 전체 보유 자산의 규모 자체가 매우 작다. 앞서 살펴본 민간 싱크탱크들이 연간 수입 이상의 자산을 보유한 채로 그 자산을 활용하여 또 다른 수익을 만들어낸 것과 달리, FES의 경우 매년 보조금을 받아 그만큼 지출하는 시스템을 갖고 있다. 보조금의 비중을 살펴보면 전체 1억 8천만 유로 중 1억 7천만 유로를 연방 정부의 보조금으로 충당하고 있는데, 물론 기타 기부금이나 수익 사업이 없는 것은 아니지만 소득의 94%가 하나의 재원에서 나오고 있다는 점에서 매우 정부 의존적인 재정 구조라고 할 수 있다.

7) 물론 이와 같은 특성은 독일의 정당 연계 싱크탱크들에서 공통적으로 나타나는 것이기도 하다. 독일의 정당 연계 싱크탱크들은 2012년, 평균 1,000개 이상의 행사를 개최하였는데, 같은 기간, 영국, 유럽연합, 덴마크 싱크탱크들의 평균값은 64, 52, 15개였다(Kelstrup 2016).

지출의 경우 국제 협력과 이해(International Cooperation and Understanding) 사업이 1억 9백만 유로로 가장 많은 비중을 차지하였다. 이는 전 세계적으로 사무소를 설치하고 시민교육을 추진하는데 상당히 많은 비용을 지출하고 있음을 보여준다. 시민 교육, 사회정치 교육에도 2천 3백만 유로가 지출되었는데, 사실 국제 협력과 이해 사업의 상당 부분이 해외에서의 시민 교육이라는 점을 감안하면, FES 지출에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 교육 사업이라고 할 수 있다. 그에 비해 연구 프로젝트의 비중은 국제협력의 약 5%에 지나지 않았는데, 앞서 조직 구성에서도 나타난 바와 같이 FES의 주된 목표가 정책 연구에 있지 않음을 잘 보여주는 부분이라 하겠다.

〈표 4.9〉 2019년 FES 재무제표

항목	금액(Euro)
전체 보유 자산(Total Assets)	€19,559,253
총 연간 소득	€188,653,687
연방 정부 보조금 / 연구지원금	€177,197,131
지방 정부 보조금 / 연구지원금	€3,161,906
기타 보조금 / 연구지원금	€2,440,840
일반 기부금	€163,299
연구, 장학 기부금	€100,000
장학 프로그램을 위한 “연대 펀드”	€323,943
과거 보조금 이전	€3,228,538
프로그램 참가비	€647,736
기타 소득	€1,390,290
총 연간 지출액	€190,270,886
장학금	€27,193,385
시민 교육, 사회정치 교육	€23,306,443
국제협력과 이해	€109,869,950
연구 프로젝트	€6,774,200
예술 지원	€70,280
자산의 감가상각	€3,764,421
고정자산을 위한 자금 조달	€2,285,974
행정 비용	€17,006,233

5) 주요 사업 및 활동 실적

① 정치 교육 사업

FES의 핵심 사업인 정치 교육 사업은 “정치 아카데미(Political Academy)”와 “정치적 대화(Political Dialogue)”라는 두 개의 부서에서 담당하고 있다. 먼저 정치 아카데미에는 사회 민주주의 아카데미(Academy for Social Democracy), 경영과 정치 아카데미(Academy for Management and Politics), 저널리스트 아카데미(Journalist Academy), 미디어 정책 아카데미(Media Policy), 청년과 정치 포럼(Forum Youth and Politics), 온라인 아카데미(Online Academy), 노동자 평생교육 아카데미(Academy for Employee Training), 지방도시 아카데미(Municipal Academy) 등의 세부 아카데미들이 존재하고 있다. FES의 연간 보고서에 따르면, 코로나 바이러스의 확산으로 인한 어려움에도 불구하고 FES의 정치아카데미는 웨비나(webinars) 등의 디지털 포맷을 활용하여 2020년에만 910개의 행사를 개최하였다(Friedrich-Ebert-Stiftung 2020).

정치 아카데미의 사업 중 가장 눈에 띄는 사업은 “청년과 정치 포럼”인데, 청년들의 민주시민으로서의 역량을 키우기 위해 계획된 이 사업은, 시뮬레이션 게임, 눈 맞추고 말하기, 전시회 프로젝트, 자유시 낭독대회 등과 같은 포맷의 프로그램을 통해 청년들의 정치적 말하기 역량을 키우고자 한다. 이 외에도 이 포럼에서는 도덕적 용기와 관용의 민주적 공존과 같은 정치철학적 질문으로부터 경제, 환경, 이민자, 세계화, 최근의 반-민주주의적 흐름과 같은 정치적 현안까지 다양한 분야에 대해 서로 의견을 나누고 배울 수 있는 기회를 제공하고 있다.

“정치적 대화” 부서에서는 전문가 포럼, 콜로키움 등을 주로 담당하는데, FES의 최신 연구 결과, 정책적 제안들을 소개하며 시민들로 하여금 주요 이슈에 대해 높은 이해를 갖는 것을 목표로 한다. 대부분의 사회, 정치, 경제적 이슈를 다루고 있지만, FES의 주된 관심사는 민주주의 원리를 위협하는 극우주의 운동이다. 정치적 대화 부서의 핵심 프로그램인 “베를린 포럼”은 최근 극우주의 운동의 발흥에 맞서서 관련 프로젝트를 진행하고 있는데, “독일을 위한 대안(AfD)”와 같은 극우주의 정당을 비판하는 전시회를 개최하는 한편, 중도적 입장의 중요성을 설문조사 결과와 함께 발표하기도 하였다. 이 외에도 이민자 정책, 젠더 정책과 관련된 세미나 개최와 단행본 발간을 통해 FES는 사회적 약자에 대한 혐오를 조장하는 극우주의 운동을 비판하고 있다.

② 민주주의의 확산과 국제 교육 사업

FES는 과거 권위주의 국가의 민주화 과정에서도 결정적인 역할을 수행하였는데, 1980년대 당시 권위주의 국가였던 칠레에게 FES를 포함한 독일의 정당 연계 싱크탱크들은 대외적으로는 정치와 관련 없이 보이는 조직들을 지원하는 방식으로 지원금을 보냈다. 1984년부터 1988년까지, 당시 서독의 정당 연계 싱크탱크들은 당시 달러화 기준으로 2,600만 달러를 지원하였는데

데, 이는 미국의 민주주의 단체가 보낸 지원금의 4배가 넘는 금액이었다. 이 외에도 FES는 아프리카와 라틴 아메리카의 노동조합 운동을 적극 지원하는 방식으로 권위주의 국가들의 민주화에 기여하고자 하였다(Pinto-Duschinsky 1991).

민주주의 확산에 있어 FES의 가장 결정적인 대외적인 기여는 스페인에서 이루어졌다. 당시 스페인의 사회당(Spanish Socialist Worker's Party)이 프랑코의 권위주의 정부를 무너뜨리고 새로운 민주 정부를 창설하는 과정에서 FES는 재정적 지원과 인적 지원을 아끼지 않았다.(Sanchez 2016). 당시 정당 내부의 조직 구조가 약했던 스페인 사회당은, FES의 재정적 지원을 받아 1976년 4월 27개의 지역사무소들을 설치하였으며, 마드리드에 본부 조직을 창설하였으며, FES는 또한 1976년, 당시 사회당과 노동조합의 간부들을 대상으로 교육 코스를 진행하기도 하였다. FES가 주도한 사회당 간부들과의 세미나는 특히 중요한 역할을 수행하였는데, 사회당 간부들로 하여금 과거의 급진주의적 태도를 버리고, 마르크스주의에 대한 이론적 토론 대신 실용적 사고를 통해 대중적 지지를 확보하게끔 하였다.

물론 현재의 FES는 과거와 같이 자신들이 지지하는 세력에게 지원금을 보내는 방식으로 민주주의의 확산에 기여하지 않는다. 대신 FES는 해외에서의 시민교육에 많은 투자를 하고 있는데, 특히 민주주의가 안정화되어 있지 않고 시민적 자유가 평등하게 보장되지 않은 국가들에서 그 존재감이 보다 두드러진다. 특히 아시아 지역에서는 젠더 불평등을 해결하기 위해 인도와 몽골 등지에서 워크숍을 개최하였고, 최근에는 “이민 네트워크에서의 여성”이라는 단체와 함께 난민 여성들의 인권을 지키기 위한 공동 대응에 나서기도 하였다(Friedrich-Ebert-Stiftung 2020). 미얀마에서는 다양한 정당, 인종, 종교의 젊은 시민들과 함께 1주일 간 시민 교육 프로그램을 진행하였으며, 이 중 세 명의 참가자는 2020년 미얀마 국회의원 선거에 출마하기도 하였다(Friedrich-Ebert-Stiftung 2019).

6) 시사점

2차 세계대전이 끝나고, 프리드리히-에버트 재단의 목표는 민주주의를 위협하는 극단주의로부터 민주주의를 지켜내는 것이었다. 그 목표를 위해 FES는 시민들에게 민주적 가치를 체험할 수 있게끔 교육하였고, 잘못된 포퓰리즘에 휩쓸리지 않도록 정치적 현안에 대한 정확한 정보를 제공하고자 하였다. 이와 같은 FES의 노력은 충분히 성공적인 것으로 보인다. 독일은 오늘날 유럽연합의 핵심적인 국가로서 성장하였고, 이제는 다른 국가들에 민주적 가치를 앞장서서 전파하는 역할을 수행하고 있다.

이와 같은 FES의 성공은 사실 독일 정당 연계 싱크탱크 시스템의 성공이기도 하다. FES뿐만 아니라 기독교민주당과 연계된 콘라트-아테나워 재단, 그리고 다른 4개의 정당 연계 싱크탱크들은 모두 민주적 가치의 확산이라는 공동의 목표에 적극적으로 협동해왔다. FES가 스페인의 민주

화 과정에 기여한 것처럼, 콘라드-아데나워 재단의 경우 라틴 아메리카의 가톨릭 세력을 지원함으로써 민주화 과정에 크게 기여하였다. 그리고 독일의 정당 연계 싱크탱크들은 유럽의 다른 정당 연계 싱크탱크들과 밀접한 네트워크를 형성하면서 그 민주적 영향력을 키워가고 있다.

그러나 최근 극우정당 “독일을 위한 대안(AfD)”의 선거에서의 성공은 독일의 정당 연계 싱크탱크 시스템에 커다란 도전이다. AfD 또한 데시데리우스-에라스무스 재단(DES: Desiderius-Erasmus-Stiftung)이라는 자신들과 연계된 싱크탱크를 갖고 있는데, 이 싱크탱크는 AfD와 마찬가지로 반이민 태도를 골자로 하는 싱크탱크이다. 현재는 AfD가 아직 “연방의회 선거에서 네 번 이상 5% 이상의 의석을 얻은 정당만이 자신들이 인정하는 정치 재단에 국가 지원금을 요청할 수 있다”는 법적 조건을 채우지 못하였기 때문에, DES는 국가로부터의 지원 없이 여타 싱크탱크와 마찬가지로 자체적인 세미나와 출판물을 발간하고 있다(Brooks 2021). 그러나 가장 최근에 열렸던 2021년 9월의 선거에서도 AfD는 10%가 넘는 의석을 차지했고, 이와 같은 추세 가 계속된다면 10년 뒤에는 DES가 공식적으로 인정받을 수 있는 자격을 갖추게 된다.

민주적 가치를 확산하는 것을 최우선적인 과제로 삼아왔던 독일의 정당 연계 싱크탱크 시스템이, DES와 같이 비(非)민주적이고 소수자에 대한 혐오를 골자로 하는 싱크탱크를 수용하게 된다면 이는 시스템의 근간을 흔드는 사건이 될 수 있다. 아직은 시간이 남아 있지만, 다가올 미래에 법에 규정된 원칙과 제도의 근본적 목표 사이에서 독일 정부가 어떤 결정을 내리게 될지 주목된다.

4.6 소결: 한국 싱크탱크와 미국/유럽 싱크탱크와의 비교

이제까지 본 연구는 미국과 유럽의 싱크탱크 중 서로 다른 유형을 대표하는 세 개의 싱크탱크, 헤리티지 재단, 브루킹스 연구소, 프리드리히-에버트 재단의 성공 요인을 분석해보았다. 그렇다면 이들의 성공이 한국의 싱크탱크들에게 주는 교훈은 무엇인가? 본 장에서는 이제까지의 논의를 정리하면서, 동시에 한국 싱크탱크들과의 비교를 통해 한국 싱크탱크들이 나아갈 방향에 대해 제시해 보고자 한다.

첫 번째로 지적할 수 있는 차이점은 한국의 주요 싱크탱크 중에는 정책 옹호 싱크탱크가 존재하고 있지 않다는 점이다. 한국의 싱크탱크들의 절대다수는 정부의 지원금으로 운영되는 정부 산하의 싱크탱크들이고, 이들은 그 어떤 정파적 입장도 드러내는 것이 사실상 금지된다. 민간 싱크탱크의 경우에도 대기업 산하의 싱크탱크들, 그리고 동아시아연구원, 아산정책연구원, 세종연구소 등과 같이 영향력 있는 싱크탱크들 대부분이 명확한 이념성이나 당파성을 갖고 있지 않은 싱크탱크들이다. 물론 헤리티지 재단의 사례가 보여준 것처럼, 정책 옹호 싱크탱크의 존

제가 항상 사회 전체에 좋은 영향을 미치는 것은 아닐 수 있다. 그러나 미국의 경우 서로 다른 이념 성향의 정책 옹호 싱크탱크들이 대중들의 지지를 얻어내기 위해 경쟁하고 있고, 그 결과 싱크탱크는 대중들이 정치적으로 참여할 수 있는 또 하나의 귀중한 통로가 되었다. 즉 미국에서의 정책 옹호 싱크탱크는 대중들이 일종의 일체감을 느끼면서 지지하고 자발적으로 기부금도 낼 수 있는 문화가 조성된 반면, 한국에서 싱크탱크는 정치 참여의 기능을 전혀 수행하고 있지 못한 탓에 대중들이 그에 부여하는 정치적 의미 또한 더욱 약화된 측면이 있다.

두 번째로 지적할 수 있는 차이점은 의회와 싱크탱크 간의 거리이다. 미국 싱크탱크의 역사를 보면, 싱크탱크들은 의회의 구성원들이 개별적으로 수행하기엔 시간과 전문성 측면에서 부족하지만 국가적으로나 정치적으로나 중요한 이슈에 대해서 빠른 시간 안에 필요한 연구 결과를 전달해 주었다. 물론 대부분 영세한 규모의 한국의 싱크탱크를 미국의 싱크탱크와 인력과 자금력 측면에서 비교하기는 어렵겠지만, 상대적으로 풍족한 정부 산하 싱크탱크들에게도 상황은 크게 다르지 않다. 이들은 대부분 행정부로부터 발주된 용역을 수행하는 일이 많을 뿐, 이들의 연구 또한 의회와는 동떨어져 있다. 특히 한국과 같이 초선 의원이 많고 세부 정책에 대한 의회 구성원들의 전문성이 떨어지는 상황에서, 이들이 한국의 주요 싱크탱크들로부터 정책적 도움을 받고 있지 못하다는 부분은 한국 정치의 행정부 우위 현상을 더욱 가속시키는 원인이 되고 있다.

세 번째로 지적할 수 있는 차이점은 정치 교육의 부재이다. 안타깝게도 한국 싱크탱크에서는 민주적인 가치를 지닌 시민을 양성하려는 기능도 부족하고, 사회의 주요 이슈를 일반 시민들이 이해할 수 있게끔 쉽게 교육하려는 노력 또한 부족하다. 먼저 민주적 시민 양성과 관련된 부분에서 살펴보면, 독일의 정당 연계 싱크탱크의 체계적인 교육 프로그램을 벤치마킹할 필요가 있다. 이들은 국가로부터 “정치 교육 기관”으로서의 사회적 기능을 인정받고 그에 따르는 충분한 예산을 국가로부터 지원받고 있다. 하지만 국내의 싱크탱크들, 특히 정당연구소들은 국가로부터 지원은 받고 있지만 그 지원이 교육의 기능을 전면적으로 확장하기에는 무리가 있으며, 교육을 하는 경우에도 체계적인 커리큘럼이 없어 청소년이나 청년층으로부터 전혀 흥미를 이끌어내지 못하고 있다. 마찬가지로 정치적 이슈에 대한 정보를 교육하는 데 있어서도, 브루킹스 연구소는 중, 고등학교 수업에 사용될 수 있는 플래시 게임을 만드는 등 최대한 젊은 층에게 다가가려는 노력을 하고 있는 반면, 한국의 싱크탱크들의 연구는 일반 시민들에게 전혀 공유되지 못하고 있다.

마지막으로 지적할 수 있는 것은 소셜미디어의 활용 부분이다. 현재 세계의 유력 싱크탱크들은 대부분 소셜미디어를 활발히 활용하며 대중들, 특히 젊은 층에게 영향력을 확대하려 노력한다. 홈페이지는 이제 기본이 되어야 하고, 독일의 FES의 경우 청년층을 겨냥한 채팅 어플리케이션까지 공개하면서 싱크탱크의 노출도를 높였다. 유튜브 사용이 전 세계 어떤 국가들보다 높은 한국의 미디어 환경은 싱크탱크들에게 좋은 기회가 될 수 있다. 이미 유튜브에서는 10분-20분

길이의 정치적 현안에 대한 영상들이 높은 조회 수를 기록하며 대중들의 관심을 받고 있는데, 이와 같은 현상은 기존의 우려와 달리 한국의 대중들이 정치적으로 무관심하다거나 자극적인 정보만을 추구하고 있지는 않다는 점을 보여준다. 소위 유튜버들에 비해서 전문성도 높고, 대중들로부터 더 신뢰받을 수 있는 브랜드 밸류도 갖고 있는 싱크탱크들이 이와 같은 미디어 환경을 적극적으로 활용하고 있지 않은 것은 매우 유감스러운 부분이다. 가까운 시일 내에 한국의 싱크탱크들이 시민들, 그리고 의회의 구성원들과의 거리를 좁히고 영향력을 확대하기를 기대해본다.

V

**싱크탱크 사례 분석 II :
아시아**

V 싱크탱크 사례 분석 II : 아시아

5.1. 일본 싱크탱크의 특징과 현황

1) 정부(관료) 주도형

일본은 전형적인 정부 주도형 발전 국가로 성장했다. 이는 존슨(1982)의 저서 『MITI and The Japanese Miracle』에서도 설명하고 있다. 일본은 통상산업성(현 경제산업성)의 관료가 주축이 되어 정책을 주도해 왔으며, 관 주도에 의해 경제대국으로 성장했다는 것이다.

이러한 특징은 현재까지도 이어지고 있는데, 관료들의 능력이 상당히 우수하며 정책의 입안에서부터 정책을 추진하고 평가하기까지의 일련의 모든 과정에서 관료 집단의 영향력이 강력하다는 점을 알 수 있다. 이는 일본의 정책결정 과정에서의 싱크탱크의 영향력이 상대적으로 매우 약하다는 점을 시사한다.

정책 결정 과정에 관료 집단의 영향력이 매우 강하게 작용하는 이유는 우수한 인재가 관료로 충원되고 있어 상대적으로 관료 집단의 지적 능력이 매우 높기 때문이기도 하다. 또한 일본의 엘리트 관료들은 기업이나 민간 업무의 현장에 대한 이해도가 높고, 현장에 대한 이해를 정책을 입안하고 추진하는 과정에서 매우 중요한 업무로 여기고 있어 정책 결정 과정의 중추적 역할을 담당할 수밖에 없다는 평가이다(경제·인문사회연구회 2009).

2) 관민협력형 - 네트워크형

일본은 국가전략을 구상하고 정책을 생산하는 데 있어 각 분야를 조율하는 조직의 역할이 취약한 편이다(김선빈 외 2007). 일본의 정책 결정 과정에서의 관료의 역할이 매우 큰 점을 감안할 때, 정부 산하 싱크탱크라 하더라도 그 역할에 한계가 존재하기 때문이다.

이에 따라 일본의 싱크탱크는 관료 집단에서 주관하는 정책에 직접적으로 관여하기보다는 협력체로서의 기능을 담당하고 있다. 즉 (그림 5.1)에서와 같이 “관(官)-관(官)에 “싱크탱크-민(民)”이 협력하는 체제로 정책 지식 생태계가 구성되어 있는 것이다(경제·인문사회연구회 2009).

(그림 5.1) 일본의 정책 지식 생태계



싱크탱크는 관료 집단이 정책을 구상하고 추진하는 과정에서 기초 조사 및 정보 전달과 같은 역할을 제공하며, 다른 한 편으로는 정책을 심의하고 자문하는 기구에 인력을 제공하는 역할을 담당하고 있다. 실제로 일본의 심의회와 위원회에는 정부 산하 싱크탱크 또는 민간 싱크탱크의 연구원이나 대학 교수, 기업인 등이 참여하고 있다.

일본의 싱크탱크가 관료 집단에 인력을 제공한다고 하지만, 연구기관이나 싱크탱크도 외부 전문가 네트워크를 체계적으로 구축하여 활용하고 있다(통일연구원 2018). 대부분의 싱크탱크는 상주하는 상근직 전문가의 숫자가 많지 않으며, 이에 따라 고급 인적 자원은 아웃소싱(outsourcing)으로 활용하는 경우가 많다.

관민이 협력하여 정책을 생산하는 구조를 지니고 있지만, 여전히 관료 집단의 영향력이 막강하기 때문에 싱크탱크 역할에는 한계가 존재한다. 관료의 정책 결정 과정에 확실한 제동을 거는 싱크탱크는 부재하며, 또한 싱크탱크 자체에서 정책을 생산하는 경우도 찾아보기 어렵다. 일본이 정책의 일관성은 높지만 사회 변화에 대한 정책의 유연성이 낮은 이유가 바로 이러한 특징 때문이라고 할 수 있다.

3) 싱크탱크의 유형

일본의 싱크탱크가 얼마나 관료 집단으로부터 독립적으로 조직·운영되고 있는지를 기준으로 구분하면 (그림 5.2)와 같이 4가지 유형으로 분류할 수 있다.

(그림 5.2) 일본의 싱크탱크 유형



자료: 경제인문사회연구회, 2010, 『주요 5개국의 싱크탱크』의 내용을 참조하여 재구성

제1유형은 외부 정부 산하 싱크탱크로, 이는 소관성청으로부터 재원을 조달 받고 있지만, 전문가 인력은 독자적으로 구성하여 운영한다. 이 유형에 속하는 대표적인 싱크탱크는 경제산업성 산하 아시아경제연구소(アジア經濟研究所, IDE-JETRO)로 일본 내 사회과학계열 최대 규모의 싱크탱크이며, 개발도상국을 중심으로 한 지역연구를 주로 수행한다. 이 외에도 후생노동성 산하 일본노동정책연구·연수기구(日本労働政策研究·研究機構, JILPT)와 국립사회보장·인구문제연구소(国立社会保障·人口問題研究所, NIPSSR)가 이 유형에 속한다.

제2유형은 내부-외부 공존형 정부 산하 싱크탱크로, 재정은 소관 관청의 지원으로 충당하고, 조직적으로도 소관 관청에 종속되어 있는 공공 연구기관이다. 이 유형의 싱크탱크의 연구 인력은 관료 집단에서 파견된 연구자와 대학이나 타 연구소의 연구원 신분으로 겸직하는 연구자, 그리고 싱크탱크 전임 연구자로 구성되어 있는데, 사실상 전임 연구자의 비율이 상당히 낮은 경우가 많다. 이 유형의 대다수의 싱크탱크의 출발이 소관 성청의 내부 조직에서 시작되었으며, 이로 인해 관료 집단에서 파견된 연구자의 영향력이 매우 강한 경우가 많다. 이 유형의 싱크탱크로는 외무성 산하 일본국제문제연구소(日本國際問題研究所, JIIA)가 대표적으로, 미국 펜실베이니아대의 “Global Go To Think Tank Index(GGTTI)” 발표에서 2014년부터 현재까지 아시아 1위를 차지하고 있는 조직이다. 이 외에도 내각부 산하 경제사회총합연구소(經濟産業研究所, RIETI) 등이 있다.

제3유형은 외부 민간 싱크탱크로 주로 대기업 계열의 싱크탱크이거나 금융권 싱크탱크가 해당된다. 또는 퇴직 관료가 설립하는 경우도 있다. 이 유형의 싱크탱크로는 노무라총합연구소(野村総合研究所)와 미쓰비시총합연구소(三菱総合研究所)가 있다. 상대적으로 대형 싱크탱크이기는 하나 정책 형성에 영향력을 행사하기보다는 실무적인 측면의 강점을 살려 정책의 효과 분석과 같은 분야에 주도적인 역할을 하고 있다.

제4유형은 다른 국가들에서는 싱크탱크의 분류로 보기는 어려우나 일본의 관민 협력의 특징을 반영한 조직으로, 심의회 또는 위원회가 해당된다. 일본은 정책 입안에 앞서 심의회를 주체별로 조직하고 있으며, 대부분 대학이나 연구소 등의 외부 전문가로 구성된다. 이 전문가들이 공동으로 정책 형성에 역할을 담당하고 있기 때문에 싱크탱크의 한 유형으로 분류되고 있다.

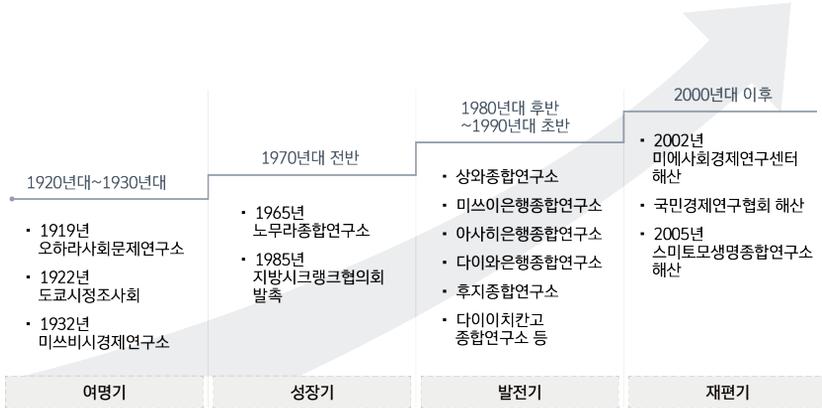
〈표 5.1〉 일본 싱크탱크의 유형

유형	제1유형: 외부 정부 산하 싱크탱크	제2유형: 내부-외부 공존형 정부 산하 싱크탱크
조직 독립도	<ul style="list-style-type: none"> • 비교적 강한 독립성 • 특히 연구인력 구성의 독립성 • 조직 규모가 대형 • 연구 내용의 독립성은 연구소별로 다양 	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 성청 내 In-house 연구부서로 존재하여 종속적 • 특히 연구인력 구성의 종속적 • 파견 관리가 행정 총괄, 연구진은 학자/관료 출신이 검직 • 독립행정법인화 이후 조직 독립도 강화 추세
정책적 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 연구소별로 천차만별 • 아시아경제연구소: 정책기여도 낮음 • 일본노동정책연구 · 연수기구: 정책기여도 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 재무성, 경제산업성 산하 연구소의 정책기여도는 낮음 • 거시 관련은 일본은행(BOJ)이 중요한 싱크탱크 역할 수행
싱크탱크	<ul style="list-style-type: none"> • 경제산업성 산하 아시아경제연구소(IDE) • 후생노동성 산하 노동정책연구 · 연수기구(JILPT) • 후생노동성 산하 국립사회보장 · 인구문제연구소 	<ul style="list-style-type: none"> • 외무성 산하 일본국제문제연구소(JIIA) • 재무성 산하 재무총합연구소 • 경제산업성 산하 경제산업연구소(RIETI) • 내각부 산하 경제사회총합연구소
유형	제3유형: 외부 민간 싱크탱크	제4유형: 심의회/위원회
조직 독립도	<ul style="list-style-type: none"> • 완전 독립적 • OB 관리 설립 연구소는 정부 및 지자체 발주 용역에 의존 	<ul style="list-style-type: none"> • 성청에 종속적 • 구성원으로 정부 산하 싱크탱크 연구자, 학자 등 다수의 외부 전문가로 구성
정책적 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 효과 B/C, 시뮬레이션 분석 등 계량 분석 수행 • OB 관리 설립의 소규모 연구소의 역할은 한정적 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 형성이나 생산보다는 정책 결정에 있어 보조적 역할에 국한 • 복수의 정책 옵션에 대한 선택 어드바이스 정도
싱크탱크	<ul style="list-style-type: none"> • 미쓰비시총합연구소, 노무라총합연구소 등 민간 싱크탱크 • 관청가인 인근 OB 관리 설립의 공익 재단법인 · 사단법인 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 성청별로 다수 존재 • 경제산업성 산하 산업구조심의회, 소비경제심의회, 계량행정심의회, 수출입거래심의회 등

4) 싱크탱크의 역사와 동향

일본 싱크탱크는 크게 1920년대에서 1930년대까지의 여명기와 1970년대 전반의 성장기, 그리고 1980년대 후반에서 1990년대 초반까지의 발전기와 2000년대 이후의 재편기로 구분할 수 있다.

(그림 5.3) 일본 싱크탱크의 역사와 동향



① 여명기

일본의 사회과학 분야 싱크탱크는 1919년에 설립된 오하라사회문제연구소(大原社会問題研究所)가 시초라 할 수 있다. 당시 구라시키방직(倉敷紡績)의 오하라(大原孫三郎) 사장은 제1차 세계대전 직후의 불황경제에 대한 연구를 진행하기 위해 연구소를 설립하였으며, 이것이 일본 싱크탱크의 효시라 보고 있다. 1922년에는 재단법인 도쿄시정조사회(東京市政調査會)가 설립되어 도시 문제 및 지방자치 문제에 대한 연구를 진행하였다.

민간의 싱크탱크가 등장한 것은 1932년으로, 미쓰비시(三菱) 재벌에 의한 미쓰비시경제연구소가 설립되었고, 1970년에는 미쓰비시 그룹의 싱크탱크로서 주식회사 미쓰비시종합연구소로 변경되었다. 그러나 향후 그룹의 지원은 축소되었고, 현재는 일본의 대표적인 민간 싱크탱크로서 재정에 있어서도 자체적으로 운영되고 있다.

② 성장기

1970년대 전반의 경제 상황은 그리 좋지 못했다. 경제 성장 이후의 환경 문제 및 도시 문제가 사회적으로 이슈가 되었고, 새로운 발전 모델에 대한 요구와 산업 구조에 대한 변화의 목소리가 높아졌다. 이러한 사회적 분위기 속에 많은 민간 기업들이 싱크탱크를 설립하기 시작했다.

1965년에 일본 최대의 민간 싱크탱크인 노무라총합연구소가 설립되었고, 일본총합연구소와 미즈호정보총합연구소 등 싱크탱크의 붐이 일기 시작했다. 1970년대 후반부터 1980년대 중반에는 지방자치단체의 싱크탱크가 우후죽순으로 생겨나기 시작했다. 약 10년 동안 40개의 지방자치단체의 싱크탱크가 등장했고, 1985년에는 78개 지방자치단체의 싱크탱크가 참여한 지방싱크탱크협의회(地方シンクタンク協議会)가 발족했다.

③ 발전기

1980년대 후반에서 1990년대 초반까지는 싱크탱크의 발전기라 할 수 있다. 이 시기에 설립되는 대다수의 싱크탱크는 은행이나 보험 등의 금융기관의 자본으로 등장한 것이었다. 상와총합연구소(現 미쓰비시UFJ리서치&컨설팅), 미쓰이은행총합연구소(現 일본총합연구소에 합병), 아사히은행총합연구소, 다이와은행총합연구소, 후지총합연구소, 다이이치칸교총합연구소, 스미토모생명총합연구소, 야스다총합연구소, 닛세이기초연구소 등이 금융계 싱크탱크로 등장했다. 1990년대 후반에는 환경 문제에 대한 싱크탱크도 등장하기 시작했는데, 이들은 대부분 비영리단체의 성격으로 설립되었다.

④ 재편기

일본의 경제 불황이 지속되면서 2000년대에는 싱크탱크의 해산과 통폐합이 빈번하게 발생했다. 2002년에는 미에사회경제연구센터가 해산했고, 2004년에는 국민경제연구협회가 해산했으며, 2005년에는 민간의 스미토모생명총합연구소가 해산하는 등 싱크탱크의 재편이 이뤄졌다.

재정적으로 운영이 어려워진 싱크탱크들이 구조조정을 단행했고, 결국 정부의 재정 지원을 받는 싱크탱크가 아닌 민간의 싱크탱크의 영향력은 더욱 약해졌다고 볼 수 있다.

5.2 일본 싱크탱크 사례 분석 I: 일본국제문제연구소(The Japan Institute of International Affairs : JIIA)⁸⁾

1) 개요

1959년 12월 요시다 시게루(吉田茂) 총리의 주도로 영국 왕립 국제문제연구소(채텀 하우스)를 모델로 하여 설립되었다. 설립시에는 고 요시다 총리가 회장에 취임하면서 여야 정치인, 경제계 지도자, 학계, 언론계를 대표하는 오피니언 리더들의 전폭적인 지원을 받았다.

1960년 9월에 외무성 산하의 재단법인으로 인가되었고, 1963년 3월에는 '특정 공익 증진 법인'으로 인정을 받았다. 이후 2012년 3월에는 총리의 인정을 받은 '공익재단법인'으로 인정을 받아 같은 해 4월에 재단법인으로 전환하여 현재에 이르고 있으며, 2014년 4월에 일반재단법인인 '세계경제조사회'를 합병하기도 했다.

1981년부터 태평양경제협력회의(PECC) 일본위원회의 사무국으로 활동하고 있고, 1994년부터는 아시아태평양안전보장협력회의(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)의 사무국으로서도 활동을 펼치고 있다.

미국 펜실베이니아대의 "Global Go To Think Tank Index(GGTTI)" 발표에 따르면, 일본국제문제연구소는 2008년 아시아 2위를 차지했고, 2014년부터 지금까지 아시아 1위로 평가를 받고 있다.

2) 목표와 비전

연구소는 국제 문제를 조사하고 연구하여 일본의 외교를 과학적으로 분석하고, 정책 기획 및 구상에 대한 제언을 하는 동시에 국제 문제에 대한 지식의 보급 및 정보의 배포, 또한 전국 대학 및 연구 단체의 국제 문제 연구를 장려하고 바람직한 국제 여론의 형성에 기여하며, 일본 외교의 건전한 운영의 확보에 이바지해 세계 평화와 번영에 기여하는 것을 목적으로 한다.

○ 연구소는 이러한 목적을 달성하기 위해 다음 사업을 진행한다.

- ① 국제 문제에 관한 조사 연구 및 정책 제언
- ② 국제 문제에 관한 국내외 대학, 연구소, 연구 단체 등과의 대화 및 교류
- ③ 포괄적 핵 실험 금지 조약(CTBT) 등에 관한 사업
- ④ 전 각호의 사업 및 기타 국제 문제에 대한 전자 매체, 잡지 및 서적 등의 출판, 강좌, 강연회,

8) 일본국제문제연구소, <https://www.jiia.or.jp/>(최종검색일: 2021.8.2.)

좌담회 등을 통한 지식의 보급 및 내외로의 정보 발신

⑤ 기타 본 연구소의 목적을 달성하기 위해 필요하다고 인정하는 사업

3) 조직 구성

○ 이사장 사사에 겐이치로(佐々江 賢一郎)

- 1974년 3월 도쿄 대학 법학부 졸업 / 1974년 4월 외무성 입성 (그동안 영어 연수(미국 스와스 모어 대학교) 주한 미국 대사관 일등 서기관, 북 미국 북미 들깨 과장, 영국 국제 전략 문제 연구소 연구원, 유엔 난민 고등 판무관(UNHCR) 보좌관(스위스·제네바) 등 역임) / 1997년 아시아 국 동북아 과장 / 1999년 아시아 국 참사관 / 2000년 4월 총리 비서관(모리 내각) / 2001년 4월 종합 외교 정책국 심의관 / 2002년 3월 경제 국장 / 2005년 1월 아시아 대양주 국장 / 2008년 1월 외무 심의관(정무 담당) / 2010년 8월 외무 사무 차관 / 2012년 9월 주한 미국 駐箚 특명 전권 대사 / 2018년 대사 이임, 공익 재단법인 일본 국제 문제 연구소 이사장 겸 소장

○ 회장 오카 素之

- 1943년 도쿄 출생 / 1966년 게이오 대학 경제 학부 경제학과 졸업, 같은 해 스미토모 상사 주식회사 입사 / 1992년 미국 스미토모 상사 회사 휴스턴 지점장 / 1998년 전무 이사 / 2001년 대표 이사 사장 취임 / 2007년 대표 이사 회장 취임 / 2018년 명예 고문 / 규제 개혁 회의를 주재 외, 산업 경쟁력 회의의 위원을 맡고 있다. / 2020년 옥일중광장(旭日重光章) 수상

○ 연구진 구성

간부 4명(이사장, 소장, 사무국장, 군축·과학기술센터 대표) / 고문 1명 / 부장 2명(연구조정 부장, 군축·과학기술센터 기획부장) / 특별연구원 1명 / 주임연구원 3명 / 연구원 17명 / 상석 객원연구원 7명 / 객원연구원 32명 / 선임 펠로우(Senior Fellow, non-resident) 5명 / 해외 초청 펠로우(Visiting Fellow) 1명

○ 연구부에 상근연구원 외에도 교수 등 일본 국내의 저명한 학자 및 전문가들이 비상근 객원 연구원으로 포함되어 있다는 점이 특징이다.

4) 주요 사업 및 활동 실적

○ 중·장기 외교정책 및 국제문제 연구

- 국제 관계·외교 문제의 기초 연구, 국제 정세 조사 연구, 외국 연구기관과의 학술교류 등
- 아시아태평양양안정보장협력회의(CSCAP) 및 태평양경제협력회의(PECC)를 지원

○ 최근 연구 프로젝트

- 국제 질서의 전환기에 있어서의 일본의 질서 형성 전략 대두하는 중국과 일본 미국 유럽의 새로운 협력

I "새로운 시대"중국 動勢와 국제 질서의 변화

II 국제 질서의 동요와 미국의 글로벌 리더십의 행방

III 미중 패권 경쟁 하의 일 유럽 통합

- 대국 간 경쟁 시대의 일본의 안전 보장

I 대국 간 경쟁 시대의 미·일 동맹

II "대국 간 경쟁의 시대" 한반도 질서의 행방

III 대국 간 경쟁 시대의 러시아

- 국제 질서 변화 시대의 경쟁과 함께 글로벌 거버넌스 재구축을 위한 일본 외교에 대한 제언

I 경제·안보 연계

II 지구 규모 과제

- 자유롭고 개방된 지역 질서 구축의 "기축 국가 일본"인도 태평양 전략

I 인도 태평양

II 중동·아프리카

○ 최근 연구 보고서

- 탈 탄소 세계의 조류에 대한 러시아 정부와 석유 가스 회사에 의한 대응 현황

- 이스라엘 신정권과 이란 문제

- 대국 정치 속 이라크

- 이집트 대러·대중 관계

- 중국은 중동에서 대국 외교를 실천할 수 있는가

- 동북아역사재단 편 "서양 고지도 속의 한반도 동해 그리고 독도" 비판

- 미국과 러시아 관계에서의 SolarWinds 사이버 보안 사례

- 일본의 과학기술 정책 및 보안: 제6기 과학기술 기본 계획에 이르기까지

○ 간행물

- 연구소는 각종 정기 간행물 및 단행본을 출판하고 있다.

- 일본 외교정책 및 국제 관계 분야 선도적인 간행물인 「국제문제」를 1960년 창간 이래 월간으로 간행하고 있으며, 2006년 4월부터는 홈페이지에 온라인용을 게재하고 있다.
- 이 밖에도「焦點」, 「러시아연구」, 「Japan Review of International Affairs」 등의 정기간행물을 발행하고 있다.

○ 한반도 관련 연구

- 연구소 내부의 '조선반도연구회'에서 북한 문제를 분석하고, 한반도 시나리오별 연구를 진행하고 있으며, 한반도 정세 및 안전보장 등을 연구한다.

5.3 일본 싱크탱크 사례 분석 II: 미쓰비시종합연구소(Mitsubishi Research Institute: MRI)⁹⁾

1) 개요

1970년 설립된 미쓰비시종합연구소(MRI)는 일본의 대표적인 민간 싱크탱크 중 하나이다. 1970년 주식회사의 형태로 출발했을 시기는 일본의 싱크탱크 성장기로 당시 금융 계열 기업들은 불확실한 미래를 대비하기 위해 앞다퉈 싱크탱크를 설립했다. 미쓰비시종합연구소도 은행 계열에서 출발한 싱크탱크라는 점에서 당시 설립된 싱크탱크들과 비슷하다고 볼 수 있으나, 설립 모체가 대기업이 아니라는 점에서 차이가 있다. 재벌 기업으로서 사회 전반적으로 큰 영향력을 지니고 있던 미쓰비시 그룹은 2차 세계대전이 끝나고 재벌 해체 작업을 통해 각각의 독립 기업으로 나뉘게 된다. 즉 노무라 종합연구소, 다이와 종합연구소, 후지 종합연구소 등이 각각 금융업계의 탄탄한 자금 지원 모체로 탄생한 것과 비교하면 미쓰비시종합연구소는 설립 당시부터 취약한 재정 기반을 가지고 있었고, 그로 인해 설립 후 10여 년간은 적자구조를 탈피하지 못했다.

○ 주요 연혁

- 1970년 5월 (주)미쓰비시총합연구소(三菱総合研究所) 설립. 자본금 5억 엔
- 1971년 4월 오사카 지사(현, 간사이센터) 개설
- 1973년 7월 미쓰비시총합연구소보(三菱総合研究所所報) 창간
- 1975년 5월 자회사 (주)기술경제정보센터(현, MRI비즈니스) 설립
- 1979년 5월 본사 현 오오테마치(大手町) 사옥으로 이전
- 1984년 6월 주식회사 시스템21(현, MRI리서치어소시에이트) 설립

9) 미쓰비시종합연구소, <https://www.mri.co.jp/en/index.html>(최종검색일: 2021.9.26.)

- 1987년 8월 주식회사 MRI스텔서비스 설립
- 1992년 10월 연구소 내 現 과학·안정정책연구본부 설치
- 2000년 10월 비즈니스 솔루션 사업본부(현, 솔루션 부문) 설치
- 2002년 12월 ISO9001, ISO14001 인증 취득
- 2005년 3월 현 미쓰비시총연DCS에 자본 참가
- 2005년 4월 컨설팅사업본부 설치. 現미쓰비시도쿄UFJ은행과 업무 제휴
- 2006년 1월 미쓰비시UFJ리서치&컨설팅에 자본 참가하여 컨설팅 부문 강화
- 2009년 6월 미쓰비시DCS/미쓰비시전기IS 공동출자 MRI밸류컨설팅 설립
- 2009년 9월 동경증권거래소시장 제2부에 민간 싱크탱크로는 처음으로 상장

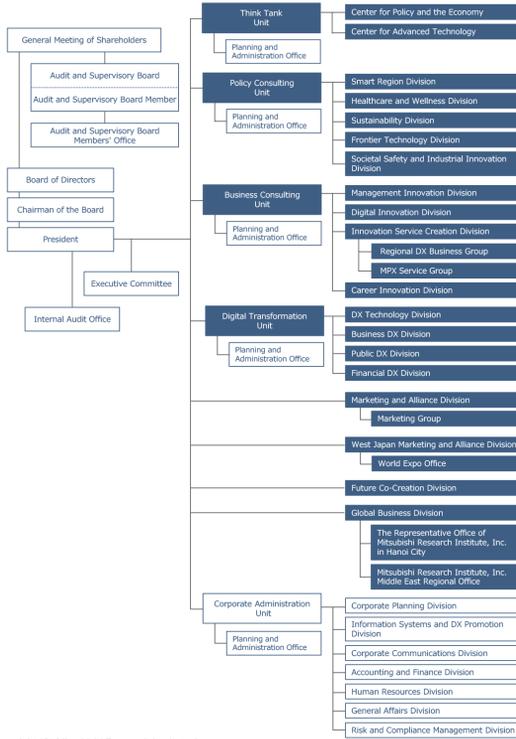
2) 목표와 비전

미쓰비시종합연구소는 ‘미래를 꿈꾸며 변화를 주도한다’는 비전을 제시하고 있다. 아울러 ‘스스로의 강점을 살려 독창적인 지견(知見)에 근거한 기업 활동을 행함으로써 21세기 사회의 발전에 공헌한다’는 이념을 가지고 운영하고 있다.

또한 5대 약속을 제시하며 연구소의 전문가들의 헌신을 공헌하고 있다. 첫 번째는 성장에 대한 헌신으로 사회와 고객에 대한 미쓰비시종합연구소의 가치를 지속적으로 연마한다는 것이다. 연구소는 사회와 고객에게 문제 해결에 필요한 솔루션을 제공하는 것에 전념하고, 전문가로서 고객의 요구와 기술 및 사회의 새로운 추세를 예상하여 개인의 가치를 지속적으로 개선하고 함께 성장하는 것을 지향한다. 두 번째는 집합적 지식으로 다양한 지식 분야 간의 허브 역할을 한다는 것이다. 연구소는 미쓰비시 그룹과 사회 전반, 그리고 일본 및 전 세계에서 개인과 차이를 존중하면서 다양한 지식 분야를 연결한다는 것을 의미한다. 또한 기존 지식의 새로운 조합을 형성하고, 사회 및 고객, 그리고 파트너 간의 공동 창조를 촉진하고자 한다. 세 번째는 명확한 입장으로 과학적 통찰력을 사용하여 이상적인 미래를 향한 적절한 경로를 식별한다는 것이다. 미래의 이상적인 세계를 지속적으로 구상하고 그 실현에 대한 올바른 경로를 개념화하고 명확하게 전달한다는 약속이다. 그리고 올바른 행동 방침에 대한 명확한 입장을 취함에 있어 반대와 비판에 직면하게 되지만, 과학적 통찰력과 가치, 상생의 협력 정신을 바탕으로 연구소의 입장을 견지할 것을 약속하고 있다. 네 번째는 도전하겠다는 약속이다. 즉 새로운 방식으로 세상을 변화시키는 것을 목표로 하고 있으며, 단순히 추천에 그치는 것이 아니라 행동으로 옮겨 그동안의 장벽을 허물고 사회와 고객의 신뢰를 얻고 인정을 받겠다는 것이다. 마지막으로 현실가능한 것으로 실현 가능한 권장 사항에 대한 헌신 및 구현을 약속하고 있다. 경험을 통해 얻은 실용적인 지혜를 집약하여 현실적인 조언을 하기 위해 노력하겠다는 것으로 그 과정에서 다양한 이해관계자와 협력하여 권장 사항을 현실화하는 데 전념하겠다는 약속이다.

3) 조직 구성

(그림 5.4) 미쓰비시종합연구소 조직 구성



4) 재정 확보

MRI의 재원은 일반적인 민간분야의 싱크뱅크와 같이 거의 100% 외부 수탁 수입이다. 회계연도 2008년(2008년 10월~2009년 9월) 연구소 총매출은 연결기준 734억 엔, 개별기준 277억 엔이다. 당기순이익은 연결기준 29억 엔, 개별기준 23억 엔을 기록했다. 연결 매출액의 100%가 수탁과제 수입인데, 부문별로는 209억 엔이 컨설팅 및 조사 수입이고, SI 개발이 525억 엔을 기록했다(경제인문사회연구회 2010).

5) 주요 사업 및 활동 실적

□ 해외 정책 수립 지원

○ 일본 정부와 수년간의 협력 경험을 통해 MRI는 환경 및 에너지, 식품 및 농업, 인프라 및 의료와 같은 분야에서 광범위한 지식을 개발했으며, 이 전문 지식과 기술적으로 유능한 일본 기업 네트워크를 활용하여 세계 각국의 사회적 문제 해결에 건전한 지원을 제공한다.

○ MRI는 일본 정부를 통해 수행되는 프로젝트뿐만 아니라 외국 정부의 해외 프로젝트를 수행할 수 있다. 일본 기업의 네트워크와 해외 진출 시 필요한 지식을 바탕으로 MRI는 일본 기업과 해외 정부 사이의 가교 역할을 하여 일본 투자를 유치하기 위한 외국 정부의 전략을 수립하고 실행함으로써 국내의 산업을 활성화한다.

○ 기본 서비스: 기존 정책 및 현안 연구 / 향후 정책 개요 / 프로그램 기획, 행정 개혁 지원, 역량 강화 지원 / 정책 시행 지원

○ 연구 경험

- 금융시장 기반 시설 개발 사업 컨설팅 용역(미안마중앙은행)
- 일본과 대만의 기술 개발 전략 및 계획의 비교 벤치마킹(Institute for Information Industry(Institute for Information Industry(Market Intelligence & Consulting Institute, Institute for Information Industry))
- 에너지 효율 로드맵 컨설팅 서비스(Qatar General Electricity and Water Corporation)
- 일본 기업의 A국 투자 유치 지원(A국 투자개발청)
- 동아시아 정상 회의 지역의 에너지경영체제 고도화에 관한 연구(아세안-동아시아경제연구소, ERIA)

□ 일본 기업의 투자 유치 지원

많은 일본 기업은 현재 해외 시장과 비즈니스 기회를 첨단 기술과 인적 자원이 번성할 수 있는 장소로 보고 있다. 그러나 일본 기업은 고유한 내부 문화와 사고방식을 가지고 있어 때때로 해외 시장 진출에 대한 두려움이 있다. 또한 일본 기업의 글로벌 전략은 새로운 시장의 급속한 성장에서 2007-08년의 금융 위기 및 COVID-19 대유행과 같은 재난에 이르기까지 외부 요인의 영향을 크게 받는다.

MRI는 이러한 기업에 대한 투자의 장점을 자의적으로 홍보하기보다 IPA가 외국 기업과 상호 커뮤니케이션을 구축하고 대상 기업의 비즈니스 전략에 맞는 해외 확장 시나리오를 작성할 것을 권장한다. MRI는 다양한 일본 기업의 비즈니스 전략 설계 및 해외 진출을 지원한 경험을 바탕으로 고객에게 일본 기업의 관점에 부합하는 해외 진출 시나리오와 투자 유치를 위한 조언을 제공한다.

○ 기본 서비스

- 일본 산업 및 기업 분석 / 일본 기업의 투자 유치를 위한 고객 전략 개발 지원 / 일본 기업 투자 유치 활동 지원 / 일본 기업을 위한 이벤트 개최

○ 연구 경험

- 아시아 국가에 일본 기업의 차세대 제조업 투자 유치 지원
- 북미 국가에 차세대 모빌리티 분야 일본 기업 투자 유치 지원

□ 경영 컨설팅

○ 비즈니스 성장, 혁신 및 혁신을 위한 심층적인 싱크탱크 지식 기반 전략을 개발하고 구현한다.

- 관리 및 비즈니스 전략; Post-Coronavirus 경제에서 경영 및 비즈니스 컨설팅; 중장기 사업 비전, 신사업 및 서비스 개발 컨설팅 새로운 비즈니스 및 혁신 창출; 운영 컨설팅; 조직 및 인적 자원에 대한 컨설팅; 기업 위험 관리; 기술, R&D 및 지적 재산권에 대한 컨설팅 해외사업개발 지원 해외 정책 수립 지원; 건강 및 생산성 관리; 식품 및 농업 사업

□ 디지털 트랜스포메이션

○ 전략 개발, 시험 실시, 본격적인 구현 감독, 디지털 기술 및 새로운 비즈니스 창출에 활용하는 인력을 교육한다.

- 디지털 혁신 및 디지털화; 시스템 컨설팅; ICT 거버넌스 지원; 프로세스 마이닝 솔루션 (Celonis)을 통한 비즈니스 개선 및 개혁; 제조 혁신; AI 기반 서비스에 대한 연구 및 개발; 프로젝트 관리 사무실 서비스; 디지털 기술 및 행정 프로세스 재설계의 적용; 지역 기반 마케팅 전략 컨설팅; 비용 관리 컨설팅; 모기지 데이터 컨소시엄; 초기 신용 모델 구축 및 모니터링 금융기관에 대한 시장 지원 영업 사무소 및 관리 센터를 위한 비즈니스 프로세스 재설계 컨설팅; 비즈니스 통합 컨설팅; 금융 혁신을 위한 통합 플랫폼 모기지 분석 및 시뮬레이션 도구(MAST); AI 기반 소매 마케팅; 데이터 언어화 AI 서비스 지역 디지털 통화에 대한 플랫폼 서비스; AI 기반 시립 챗봇 서비스; 시립 상담 창구를 위한 AI 지원 시스템; HACCP 내비게이션 시스템

□ 에너지

○ 에너지 분야의 정책 및 비즈니스 문제를 식별하고 도메인을 혁신하기 위해 고객과 협력한다.

- 에너지 사업; 장기 에너지 비전; 기후변화에 대한 위험 관리; 지역 에너지; 신재생에너지 생산 관리 평가; 전기 거래 서비스; 해외 환경 사업 원자력 시설의 안전한 운영을 위한 지원 해체 관리; 이전 원자력 운영으로 자국 지역에 대한 지원; 후쿠시마 지역 활성화; 후쿠시마의 환경 개선; 해외사업개발 지원 해외 정책 수립 지원

□ 지속 가능성

○ ESG(Environmental, Social, and Corporate Governance) 및 SDG(Sustainable Development Goal) 개념에 기반한 지속 가능한 경영에 대한 위험-기회 분석 및 컨설팅은 고객과 사회 전체의 지속 가능성을 보장한다.

- ESG 및 지속 가능한 관리; 장기 에너지 비전; 기후 변화에 대한 위험 관리; 신재생에너지 생산관리 평가; 재활용 정책 및 사업; 지역 에너지; 해외 환경 사업 해외사업개발 지원 해외 정책 수립 지원

□ 정보통신기술

○ 통신 및 방송 분야의 초기 연구부터 사업화까지의 전 과정에서 비즈니스 성장을 지원한다.

- ICT 및 미디어 전략 컨설팅; 전파 사용 및 무선 통신; 사이버 보안 컨설팅; CyCraft AIR: AI 기반 MDR(사이버 보안 운영); 클라우드 서비스 보안 감사

□ 프론티어 기술

○ 첨단 기술과 혁신에 대한 전문성과 지식을 바탕으로 다양한 서비스를 통해 사회와 고객의 비즈니스, 조직 경쟁력의 지속 가능한 성장에 기여한다.

- 기술 전략 컨설팅; 과학기술기반 혁신 창출 지원 우주 사업 컨설팅; 드론 활용; 기술 응용의 새로운 분야에 대한 조사; AI 기반 서비스에 대한 연구 및 개발; 기술, R&D 및 지적 재산권에 대한 컨설팅 데이터 언어화 AI 서비스; 지역 디지털 화폐 플랫폼 서비스

□ 스마트 시티 및 모빌리티

○ 자율주행차 등 첨단기술을 기반으로 하는 교통 시스템의 도시 및 지역적 적용을 종합적으로

로 지원하고 환경 부담 감소 및 에너지 효율 증대를 통한 지역사회 중심 사회 실현을 지원한다.

- 지역 및 도시 개발; 스마트 커뮤니티; 오사카 엑스포 2025 & 미래 사회를 위한 테스트베드 제공; 인프라 사업; 시설 관리; 공공시설 및 기반 시설을 위한 민관 파트너십/민간 금융 이니셔티브; 공항 운영; 증거 기반 정책 수립 및 통계 개혁; 스마트 모빌리티; 차세대 도시 교통; 철도 회사의 해외 진출 신흥 대중교통사업을 위한 철도 경영 컨설팅

□ 보건의료

○ 건강, 예방, 의료 문제에서 일하는 방식 개혁에 이르기까지 의료 산업의 발전에 기여한다.

- 고급 의료 컨설팅; 간호 의료 장비 및 로봇 공학의 개발; 데이터 상태 관리; 의료기기 사업 컨설팅 건강 및 생산성 관리; 해외 정책 수립 지원; 노인 자립 지원 서비스, 재활을 위한 신체 기능 측정 LINE과 E-mail을 활용한 건강검진 프로모션 서비스

□ 방재 및 위험 관리

○ 기업과 사회 전체가 직면한 모든 유형의 위험에 대한 위험 예측, 영향 분석, 위험 관리 전략 개발, 비즈니스 연속성 계획에 이르기까지 전체 서비스를 통해 탄력 있고 포용적인 사회를 추진한다.

- 재해 예방 및 위기 관리; 산업 위험 관리; 기업 위험 관리; 사이버 보안 컨설팅; CyCraft AIR: AI 기반 MDR(사이버 보안 운영)

□ 경제, 사회 및 R&D

○ 선진 연구 및 분석 기법을 적용하여 미래의 사회 문제와 목표로 하는 이상적인 상태를 식별한다.

- 경제 분석 및 정책 제안; 플랫폼 소사이어티에 대한 연구; 오픈 이노베이션을 통한 미래 공동 창조; 오사카 엑스포 2025 & 미래 사회를 위한 테스트베드 제공

6) 시사점

□ 특징

○ 고급 전문가

MRI 그룹의 가치 창출의 원천은 직원들의 고도의 전문성, 다년간의 연구 개발 및 계약 기반 프로젝트를 통해 습득한 지식, 그룹 내외부의 다양한 네트워크이다. 836명의 MRI 연구원 중 3/4이 자연과학에 학력을 가지고 있고, 80% 이상이 석사 이상의 학위를 가지고 있다. 또한 IT 시스템/프로젝트 관리에 풍부한 경험을 갖춘 전문가가 대거 포진해있다.

(그림 5.5) 미쓰비시종합연구소의 특징: 고급 전문가



Qualification among IT Professionals

(Mitsubishi Research Institute DCS non-consolidated basis as of October 2020)

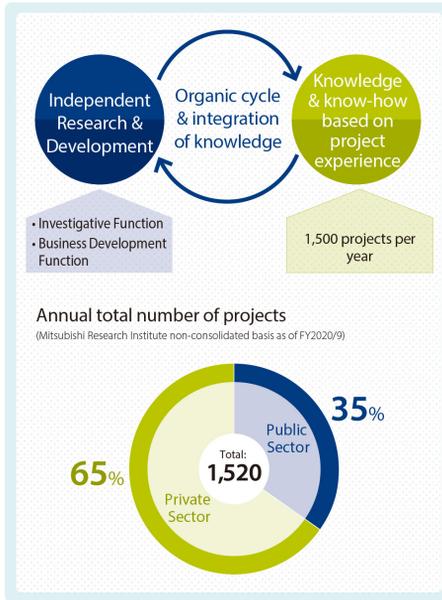
IT Strategist	24	System Auditor	17
Systems Architect	70	Applied IT Engineer	568
Project Manager	58	Registered Information Security Specialist	13
Network Specialist	63	Senior Telecommunications Engineer	8
Database Specialist	65	IT Coordinator	17
Embedded Systems Specialist	1	Project Management Professional (PMP®)	166
IT Service Manager	19		
Information Security Specialist	114		

Total: **1,203**

○ 수십 년의 경험을 통해 축적된 광범위한 지식

수년간 다양한 공공 및 민간 부문 고객에게 서비스를 제공하고 자체 연구 개발 활동을 통해 지식과 노하우를 축적하였다. 이는 적극적인 연구개발과 다양한 고객들을 위한 50년간의 프로젝트 경험을 통해 지적 자산을 지속적으로 개발하고 업데이트한 결과라 할 수 있다.

(그림 5.6) 미쓰비시종합연구소의 특징: 지식 재산



○ MRI 그룹 내부 및 외부의 다양한 네트워크

미쓰비시종합연구소의 큰 특징은 바로 사회적 자본이다. MRI 그룹과 협력업체뿐만 아니라 공공 부문, 기업, 스타트업, 학계로 구성된 광범위한 네트워크를 통해 MRI는 이러한 다양한 주체를 연결하여 공동 창작을 촉진할 수 있다. MRI 그룹 회사, 협업 및 제휴 파트너 및 공동 제작 파트너와 협력하여 가치를 창출한다.

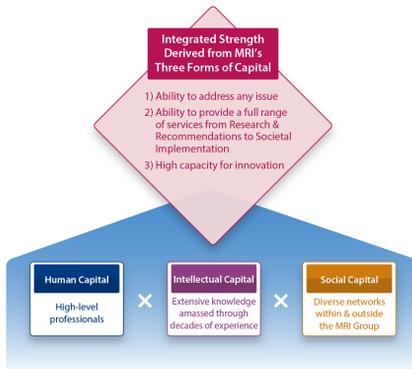
(그림 5.7) 미쓰비시종합연구소의 특징: 사회적 자본



□ 강점

위의 세 가지 형태의 자본은 MRI에 문제를 해결할 수 있는 능력, 연구 및 권장 사항에서 사회적 구현에 이르기까지 광범위한 가치를 제공할 수 있는 능력, 광범위한 분야의 지식을 새로운 조합으로 혁신할 수 있는 능력을 부여한다.

(그림 5.8) 미쓰비시종합연구소의 강점



□ ESG 경영

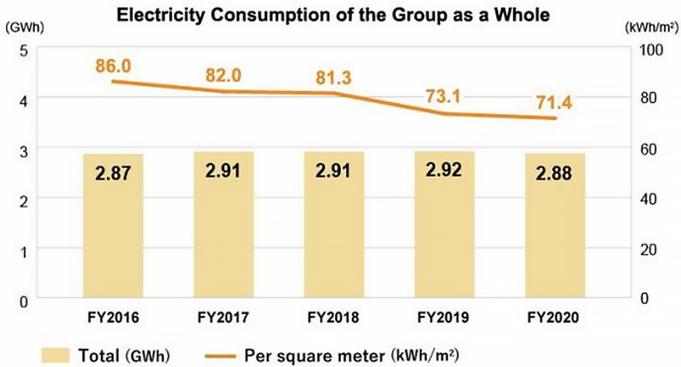
① 환경

MRI 그룹은 비즈니스 활동을 통해 지구 환경에 대한 부담을 줄이고 지속 가능한 사회 실현에 기여하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 세 가지 정책을 추진하고 있다. 첫째, 지속가능한 환경 경영을 추진한다. 에너지 소비, 종이 소비, 폐기물 발생을 줄이기 위해 불필요한 비용을 줄이는 동시에 지구 환경 보존에 기여한다. 둘째, 다양한 환경 사업을 추진한다. 지속가능한 사회를 만드는 데 기여하는 제품, 서비스 라인업 및 사업을 확대하여 지구 환경 보존에 기여한다. 셋째, 지식 제공으로 환경과 사회에 공헌한다. 싱크탱크로서 통합된 강점을 활용하여 선도적인 환경 보존 권장 사항을 제시하고 환경에 기여하는 활동을 수행한다.

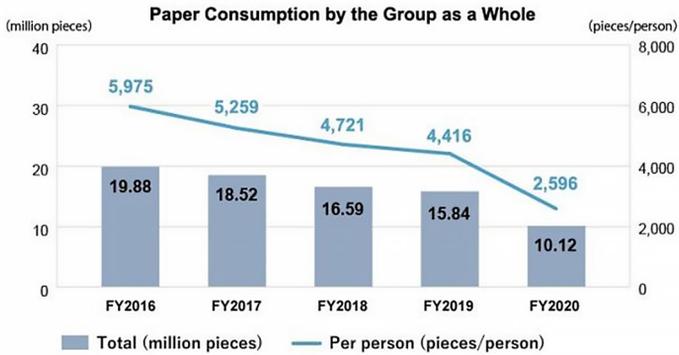
○ 환경경영

- MRI는 2002년 12월 ISO 14001 인증(환경 경영 시스템에 대한 국제 표준)을 획득하여 환경을 생각하는 사업 운영에 대한 약속을 공고히 했다. MRI 그룹은 기업 활동과 관련하여 발생하는 환경적 부담을 줄이기 위해 노력하는데, 연구소는 정기적으로 전기 소비량, 종이 소비량 및 폐기물 배출 수준을 모니터링한다. 환경 부담이 증가하는 추세를 감지하면 이를 줄이기 위한 조치를 취한다. 이러한 노력의 결과 지난 몇 년 동안 전력 소비, 종이 소비 및 폐기물 배출량이 지속적으로 감소했고, 보다 효율적인 운영, 더 나은 생산성 및 작업 방식 개혁을 지속적으로 추구함으로써 환경 부하를 더욱 줄이기 위해 노력하고 있다. 또한 재활용을 촉진하기 위해 책을 재사용하고 병뚜껑 드라이브를 실행하며, Warm & Cool Biz 등의 프로그램을 통해 임직원의 근무환경 개선에도 적극 노력하고 있다.

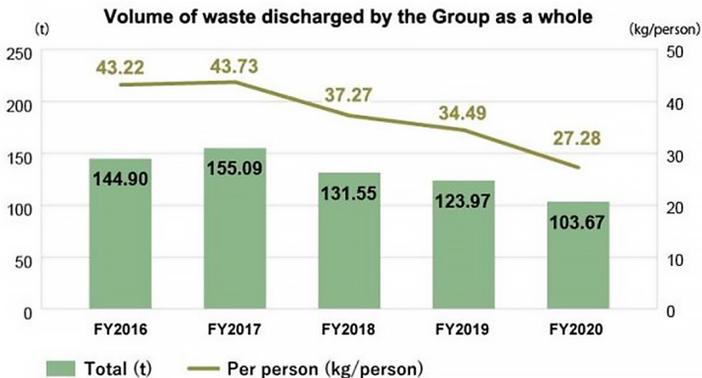
(그림 5.9) 미쓰비시그룹 전체의 전력 소비량



(그림 5.10) 미쓰비시그룹 전체의 종이 소비량



(그림 5.11) 미쓰비시그룹 전체의 폐기물 배출량



○ 사회공헌

- 환경에 기여하는 성장하는 기업: MRI가 수행하는 연구 및 컨설팅 프로젝트를 통해 공공 정책을 수립 및 구현하고 관리 전략을 개발하며 환경 부담을 줄이기 위한 전략의 구현을 지원한다. 또한 고객이 전체 IT 솔루션을 통해 환경 발자국을 줄이는 데 도움을 준다.

- 지식 제공으로 환경과 사회에 공헌: MRI 그룹은 환경에 기여하는 지역 사회 활동에 적극적으로 참여한다. MRI는 환경 및 에너지 분야의 프로젝트 결과를 활용하여 광범위한 커뮤니케이션을 통해 관련 문제와 해결 방법에 대한 대중의 인식을 제고하기 위해 노력한다. 예를 들어, MRI 연구원은 MRI Monthly Review¹⁰를 통해 지속 가능성 및 관련 문제에 대한 접근 가능한 논평을 제시한다.

- 국제기구를 통한 기부: 2010년 4월 19일 MRI는 일본 싱크탱크 중 최초로 유엔글로벌콤팩트에 가입했다. 2018 회계연도에는 Global Compact Network Japan의 8개 소위원회에 15명의 직원이 참여했으며, CSV(Creating Shared Value) 및 WEP(Women's Empowerment Principles) 소위원회의 조직자로 활동했다. 2015년 파리 협정 서명 이후, 전 세계 비정부 기구는 기후 변화 대응을 위한 조치에서 중요한 역할을 해왔다. 일본 기후 이니셔티브는 2018년 7월에 시작되었는데, MRI는 처음부터 이 단체에 참여해 왔다. 2018 회계연도에 MRI는 소비자 포럼(CGF)에 합류했다. CGF는 70개국 400여 개 회원단체로 구성된 소비자 유통산업 단체인데, MRI는 CGF에 참여함으로써 환경적 지속 가능성, 사회적 지속 가능성, 식품 안전과 같은 조직이 목표로 하는 사회적 문제를 해결하는 데 도움이 된다.

10) MRI 월간 리뷰: MRI의 연구 활동을 통해 얻은 지식과 정보를 바탕으로 선별된 통찰력을 다양한 주제에 대한 최신 뉴스와 논평을 담은 간결한 보고서로 제공(www.mri.co.jp/en/knowledge/mreview/)

② 사회

○ 지식 공유를 통한 미래 공동 창조

- Phronesis: 연구 개발 활동의 결과를 공유하는 출판물인 Phronesis는 독자들에게 다가올 미래에 대한 포괄적인 개요를 제공한다. 이를 통해 독자는 미래로 이어지는 경로에 대한 자신의 상세한 이미지를 상상할 수 있다. 이 잡지는 최근 다음과 같은 제목으로 발행되었다.

〈표 5.2〉 Phronesis 최근호 제목

	제목
21호	미래가 선택한 기업(2019년 9월)
20호	새로운 인프라 이론: “Interstructure”를 통한 스마트한 미래 창조 (2019년 3월)
19호	100세 시대 의학: 환자 우선 모델 구현을 위한 혁신(2018년 9월)
18호	새로운 차원의 식품: 시장 포화에서 벗어난 산업(2018년 3월)
17호	스마트 머티리얼의 탄생: 물질혁명과 급격한 사회변화를 주도하다 (2017년 9월)

(그림 5.12) Phronesis 최근호 표지



- MRI Monthly Review: 회사의 연구 활동에서 수집한 지식과 정보를 기반으로 광범위한 주제를 다루는 간결한 독립형 기사 모음이다.

- 미디어 참여: 미디어 회원들과의 토론의 장으로서, 연구소는 시급한 주제를 공유하기 위해 일 년 내내 정기적으로 미디어 콘퍼런스와 여러 주제 기반 미디어 워크숍을 개최한다. 2019 회계연도 동안 연례 미디어 콘퍼런스에는 136명의 미디어 회원이 참석했으며 참가자들은 토론을 위해 8개의 주제 기반 그룹(세계 경제, SDG, 생명 공학, AI, MaaS, 드론, World Expos,

Open Innovation)으로 나누어 토론했다. 같은 회계연도에 총 14회의 미디어 워크숍이 개최되었으며 총 참가자 수는 300명이 넘었다.

- 지역사회 및 이해관계자에 대한 기여: 임직원 개인의 사회공헌 활동은 지역사회 활동, 학교 봉사활동, NPO 활동 등 다양한 활동을 포함하고 있다. MRI는 또한 재해 관련 자원 봉사 활동에 참여하는 직원을 지원하는 프로그램을 유지하고 있다. 그룹사들도 직장 헌혈, 폐트병 뚜껑 수거, 책 재활용, 중고 우표 및 카드 제공 등 사회공헌 활동을 활발히 펼치고 있다. 고객, 비즈니스 파트너, 주주, 직원 및 그 가족을 포함한 모든 이해관계자가 MRI 그룹에 대해 더 깊이 이해할 수 있도록 지속적으로 노력하고 있다. 고객의 고위 경영진을 위해 주제별 주제에 중점을 둔 Mitsubishi Research Institute Forum을 개최하고, 직원과 그 가족을 위해 매년 가족의 날 행사를 개최하여 직원 가족 간의 유대감을 형성하고 있다.

- 인계 육성을 통한 사회공헌: 미래공동창작교실: MRI는 중·고등학생의 미래 리더들에게 꿈의 미래를 상상하고 그려보는 기회를 제공하기 위해 Future Co-Creation Class를 운영하고 있다. 2019 회계연도 동안 총 5회의 워크숍을 개최하여 267명의 참여 학생들에게 활발한 토론의 기회를 제공했다.

- 대학 교육에 기여: 대학 교육에 기여하기 위해 직원을 대학 및 대학원에 강사로 파견한다. 일본 국내 대학에서 인턴(2019년도 200명)을 유지하는 것 외에도 해외 대학에서 인턴을 유지하고 있다. 2019 회계연도에는 UC San Diego, Stanford University, Oxford University 및 Peking University에서 총 10명의 학생이 당사에서 인턴십에 참여했다.

- 아시아 연구 펠로우 장학금 프로그램: MRI는 2010년부터 일본에서 공부하는 국제 대학원생을 위한 장학금 프로그램을 제공하고 있다. 이 프로그램은 21세기 아시아의 발전에 기여하고 일본과의 미래 교류를 주도할 전문가를 양성하기 위한 것으로, 이 프로그램은 ASEAN 10개국과 인도의 학생들에게 열려 있다. 2019 코호트에 이어 프로그램은 갱신을 위해 일시 중지되었다. 2019년까지 태국, 인도네시아, 베트남, 말레이시아, 미얀마, 인도, 싱가포르 등 7개국에서 온 23명의 학생들에게 장학금이 지급되었다. 프로그램의 이전 참가자 간의 교류를 더욱 촉진하고 일본뿐만 아니라 아시아 국가의 발전에 기여하는 활동을 계속할 예정이다.

- 지방자치단체, 중앙부처 및 기업 직원의 호스팅: MRI는 상호 전문성 개발을 돕기 위해 파견된 다른 조직의 직원을 호스트한다. 현재 지방자치단체, 중앙부처, 민간부문에서 파견근무자를 모집하고 있고, MRI에서 호스팅되는 Secondee는 설문 조사, 연구 및 기타 컨설팅 작업을 수행하는 자체 연구원과 함께 일하게 된다. 프로그램 참가자는 또한 다양한 위치 및 조직에서 현장 작업 및 실습 경험에서 독립적인 연구 프로젝트에 이르기까지 사무실 외부 활동에 참여할 수 있는 많은 기회를 갖는다.

○ 좋은 근무 환경 조성 및 다양성 활용

다양한 개인의 능력을 결합하여 통합된 강점을 적용한다는 경영철학의 기본 원칙을 바탕으로 다양한 직원이 연령, 성별, 기타 관계없이 자신의 능력을 극대화할 수 있는 환경을 조성하고 실현하는 정책을 추진한다. 2016년 후생노동대신은 직장여성발전 우수기업에 대한 최고상인 에루보시 3급 인증을 통해 여성 직장여성발전을 위한 우리의 노력을 인정했다.

③ 지배 구조

<기업 지배 구조>

- MRI의 기본 기업 지배 구조 정책은 사회적 가치, 고객 가치, 주주 가치, 직원 가치의 4가지 가치의 집합체인 기업 가치를 지속적으로 향상시키는 활동을 경영 철학에 따라 적절하게 실행하는 것이다. MRI 이사직의 3분의 1 이상은 사외이사로 구성되어 있으며, 외부감사인은 감사인의 과반수를 차지하고 있다. 이러한 구성을 통해 경영 결정에 외부 관점을 적극적으로 활용할 수 있다. 경영 회의는 이사회가 정한 경영 기본 방침에 따라 업무 수행에 관한 사항을 의결한다. 중요한 사항을 결정할 때는 경영진 회의 전에 여러 내부 위원회와 협의한다. MRI에는 또한 Mitsubishi Research Institute DCS 및 기타 모든 그룹 자회사 및 계열사와 공유되는 공통 행동 강령, Mitsubishi Research Institute 기업 지배 구조 지침 및 적절한 운영 수행을 보장하기 위한 시스템(내부 통제 시스템)이 있다. 이는 규범, 지침 및 시스템의 공통 목표가 공통 가치와 윤리의 기초가 된다.

- 이사회, 임원 구조 및 지배 구조 자문위원회: MRI의 이사회는 8명의 이사(사외이사 3명 포함)로 구성되어 있으며, 경영에 관한 의사결정과 이사의 직무 집행을 감독하는 권한을 가지고 있다. 현 사외이사 3명 중 2명은 타회사 경영자 경험이 있고, 1명은 정부기관 경험이 풍부한 교육자이다. 이를 통해 사외이사는 각자의 직위, 경험, 지식 등을 바탕으로 폭넓은 관점에서 의사결정을 하고 경영진을 모니터링할 수 있다. 8명의 임원을 선출하고 경영과 집행을 분리하여 효율적이고 정확한 의사결정과 업무 집행 책임을 명확히 하기 위해 노력한다. 또한 이사회는 자문 기구 역할을 하기 위해 거버넌스 자문 위원회를 설립하였다. 이사회는 임원의 선출·해임 및 임원 보수에 관한 의견을 요구할 수 있으며, 위원회에 이사회에 실효성 분석 및 평가를 요청할 수 있다.

- 감사원: 회사법 및 관계법령에 의거하여 감사회를 둔 회사의 기업 구조를 채택하고 있다. 감사원은 5명의 감사위원(사외감사위원 3명 포함)으로 구성되어 있으며, 감사위원은 법률에 따라 주주총회 및 이사회에 출석하고 이사, 집행임원, 임직원 및 회계감사인의 보고를 받을 권리를 행사한다. 감사원은 경영회의, 내부위원회 등 중요 회의에 참석하여 내부감사 보고를 받고, 보고 결과를 감사원 전원과 공유함으로써 회사를 효과적으로 감사한다.

- 경영진 회의 및 임원 회의: 경영 회의는 상임이사, 상무를 맡은 상임임원, 단위장으로 구성된 다. 경영 회의는 이사회에서 결정한 기본 방침에 따라 경영에 관한 중요한 제반 사항을 토의·의결한다. 매주 수요일 정기적으로, 필요에 따라 임시로 진행되는 것을 원칙으로 하며, 감사위원은 모든 경영회의에 모니터로 참여하고 있다. 집행임원회의는 집행이사, 집행임원, 연구위원으로 구성된다. 임원 회의는 원칙적으로 월 1회 개최한다. 임원 회의에서는 상임이사는 집행임원의 업무 집행 현황을 확인하고 이사회를 대신하여 이사회 의 지시와 결정을 집행임원에게 알린다. 사장은 집행임원에게 경영 현황을 설명하고 각 집행임원에게 필요한 지시를 한다. 기타 집행임원 및 연구위원은 자신의 업무 수행 또는 현황을 보고한다.

- 각종 내부 위원회: 경영진 회의의 자문 기관으로 다양한 내부 위원회를 설치했다. 경영전략, 통합경영, 내부통제, 정보시스템, 연구개발, 인사, 징계, 대규모 프로젝트 지시 등 중요한 경영사항에 대해 투명하고 견제하며 다양한 의사결정이 가능하도록 한다. 임원을 위원장으로 하는 내부 위원회에서 충분한 논의를 거쳐 경영 회의에 회부하여 특정 경영노선만이 아닌 폭넓은 관점에서 대책을 강구한다.

○ 이사 및 감사의 선출/해임

- 임원 선출 기본 방침: 항상 경영 이념을 실천하는 사람 / 필요한 통찰력, 높은 윤리적 기준, 경험, 능력 및 임원으로서의 자질을 입증하는 사람 / 외부임원의 경우 당사의 경영과 관련하여 외부 제3자의 관점에서 엄격하게 모니터링하고 조언을 제공할 수 있는 경험, 능력 및 자격을 갖춘 자

○ 임원 보상

- 임원 보상 기본 방침: 주주의 소명에 부응하는 경영방침을 실천하기 위해 임직원이 직무를 수행할 수 있도록 동기를 부여하는 공정한 보상 제도를 마련한다. 이해관계자에 대한 책무성을 확보하기 위해 투명성, 공정성, 합리성을 보장하는 적절한 절차를 통해 임원 보상을 결정한다. 지속적인 성장에 필수적인 인재를 확보하기 위해 장기적으로 매력적인 수준의 임원 보상을 목표로 한다.

<이해관계자와의 관계>

○ 주주와의 대화 방침

- 주주 및 투자자와 건설적인 대화를 통해 중장기적으로 당사의 지속적인 성장과 기업가치 향상에 기여할 수 있도록 노력한다. 이사 및 기타 임원은 건설적인 대화를 원하는 주주 및 투자자의 인터뷰 요청에 필요한 경우 응답한다. 주주 및 투자자와의 건설적인 대화를 구체화하기 위한 시스템 및 이니셔티브의 개발을 위해 다음과 같은 정책을 수립했다. 주주 및 투자자와의 대화를 총괄하는 책임자로 IR 담당자를 IR 담당자로 지정하고, IR, 기업기획, 총무, 기업 등 유관

부서 간의 충분한 정보 공유를 통해 대화를 지원하는 유기적 조정을 도모한다. MRI에 대한 이해를 돕기 위해 투자자 설명회, 대표이사 간담회, 투자자 방문 등을 적극적으로 실시한다. 또한, MRI Group Report, 주주총회 관련 자료, 재무실적 관련 자료를 주주 및 투자자에게 적시에 제공하여 이해를 높일 수 있는 도구로 마련하고 있다. 투자자와의 대화 및 주주 설문조사를 통해 얻은 의견 및 요구 사항을 IR 담당 부서에서 분석하여 대표이사 및 담당임원에게 피드백한다. 또한 MRI의 중기경영계획 수립 및 공시에서는 수익 계획 및 자본정책에 관한 기본 방침, 수익성 및 자본효율성 목표, 목표 달성 방안 요약 등을 공개하고 있다.

<특수관계자 거래>

- 특수관계자 거래에 해당하는 거래에 대하여는 이사회 규칙의 규정에 의하여 해당 거래에 관련된 이사를 제외하고 개최하는 이사회 의결을 다음과 같이 하고 있다. 또한 MRI 전 직원을 대상으로 설문조사를 실시하여 특수관계자 거래 여부를 파악하는 등 특수관계자 거래 관리 체계를 구축하였다. 이사가 겸직하는 기업과의 거래에 대해 매월 사후관리를 실시하여 이해 상충이 발생하는 거래가 있는지 여부를 판단하는 제도를 구축하고 있다.

<내부 통제>

- 업무의 적정성을 확보하기 위한 제도(내부통제제도)를 구축하고 있다.

: 이사 및 임직원의 직무수행이 법령 및 정관을 준수하도록 하는 제도 / 이사의 업무 수행에 관한 정보의 보존 및 관리에 관한 제도 / 손실 위험 관리에 관한 규정 및 기타 시스템 / 이사의 효율적인 업무 수행을 위한 제도 / MRI 및 그 자회사로 구성된 기업집단의 기업가치 제고 및 기업집단 운영의 적정성을 확보하기 위한 제도 / 감사원의 직무를 지원하는 직원의 선임 및 이사로부터 해당 직원의 독립성을 확보하기 위한 제도 및 감사원의 지시의 실효성에 관한 사항 / 이사 및 임직원이 감사원에게 보고하는 제도 및 감사원에 대한 보고에 관한 기타 제도 / 감사원의 업무 수행과 관련하여 발생하는 비용의 선지급 또는 환급 절차, 그 밖에 업무 수행과 관련하여 발생하는 비용 또는 채무의 처리에 관한 사항 / 감사원의 감사가 효과적으로 수행될 수 있도록 기타 시스템

<뇌물 방지 정책>

- 뇌물수수 금지: 일본의 형법, 회사법, 부정경쟁방지법, 미국의 해외부패방지법, 영국 뇌물법 및 뇌물수수 행위를 금지하는 국내외 법률을 엄격히 준수하도록 하며, 직접적으로 다음과 같은 행위를 하지 않는다. 또는 제3자를 통해 상대방과의 관계에서 부당한 목적으로 또는 사회적으로 허용되는 한계를 넘어서 접대 또는 선물을 제공하거나 수락하는 행위, 그리고 급행료(정규 정부 서비스를 촉진하기 위한 소액)를 지급하지 않는다.

- 철저한 기록 관리: 뇌물을 방지하고 증거를 보호하기 위해 모든 거래, 지불 및 자산 처분에 대한 정확하고 적절한 회계 처리를 기록하고 유지한다.
- 내부 규정 개발 및 직원 교육: 뇌물을 체계적으로 방지하기 위한 내부 규칙과 구조를 수립하고 엄격하게 시행한다. 또한 임직원이 이러한 내부 규정을 숙지할 수 있도록 내부 매뉴얼을 제정하고 지속적으로 임직원에게 뇌물 방지 교육을 실시한다.
- 내부고발제도: 준법신고상담센터를 통해 뇌물 수수 및 뇌물 수수 의혹을 제기할 수 있는 행위의 조기 적발 및 개선을 추진한다.
- 모니터링 및 지속적인 개선: 뇌물을 방지하고 필요에 따라 개선하기 위해 시스템을 지속적으로 검토한다.

<정보공개제도>

- 정보공개 기본 방침: 사회 규범을 준수하는 MRI 그룹의 "행동 강령"에 따라 항상 사회에 대한 책임을 다하고 증권 거래소의 법률 및 규정 및 적시 공시 규칙을 엄격하게 준수하는 공정한 기업 활동을 수행한다. 증권거래소의 적시공시규정에 따라 적시에 적절한 기업 정보를 공개하는 것이 건전한 자본시장 형성의 근간임을 인식하고 주주 및 투자자를 비롯한 이해관계자에게 중요한 정보를 항상 공개한다. 증권 거래소의 적시 공시 규정에 명시된 중요 정보 외에도 MRI 그룹에 대한 사회의 더 넓은 이해를 촉진하고 MRI 그룹의 기업 가치를 적절하게 평가하는 데 도움이 된다고 판단되는 정보를 사전에 공개한다.

5.4 싱가포르 싱크뱅크의 특징과 현황

싱가포르의 인구는 580만 명에 면적은 서울과 비슷한 작은 도시국가이다. 쌀 등 기본 식량이나 마실 물까지도 수입에 의존할 정도로 자원이 없는 국가이다. 인구는 말레이계와 중국계, 그리고 인도계 등 다민족으로 구성되어 있으며, 종교나 언어 또한 이질적이다. 이로 인해 사회적 통합을 위한 막대한 비용이 필요하다. 지리적으로도 강대국에 둘러싸여 있어서 매우 열악한 환경에 처해 있다고 볼 수 있다.

이러한 환경 속에서도 싱가포르는 1965년 독립한 이후 고도성장을 거듭했다. 1인당 6만 달러가 넘는 국민소득으로 세계에서 높은 소득을 자랑한다. 아울러 자원이 거의 없는 작은 도시 국가임에도 불구하고 세계의 정치경제 질서의 변화 과정에 중요한 역할을 담당하고 있다. 새로운 아이디어를 제시하거나 중요 인사이트를 제공하기도 한다.

싱가포르는 동남아의 중계무역의 기지로서 기능하고 있다. 미국과 유럽, 동북아와 연결되는 경

제적 허브 기능을 하면서 경제성장을 달성한 것이다. 즉 싱가포르의 주변국의 정치 및 경제 질서의 변화에 민감하게 대응해야 하고, 세계의 변화를 주시해야 하는 입장이다. 이러한 국가적 상황에 싱크탱크가 매우 중요한 역할을 해왔다.

아태 지역의 전략과 국제 동향을 연구하는 난양공대 라자라트남 국제관계대학원¹¹(S. Rajaratnam School of International Studies: RSIS)을 비롯하여, 영국에 본부를 두고 외교 및 안보 분야에 전문 싱크탱크로서 싱가포르에서 샹그릴라 대화를 주관하고 있는 국제전략문제연구소¹²(The International Institute for Strategic Studies: IISS), 또한 동아시아, 특히 중국의 정치 및 경제, 사회 발전과 일본, 한국, 아세안 지역과 세계와의 경제 관계 증대 방안에 대해 연구하는 싱가포르국립대 동아시아연구소¹³(East Asian Institute: EAI)가 있다. 그리고 동남아시아의 사회, 정치 및 안보, 경제 동향 및 발전과 지정학적 환경과 경제 환경을 연구하는 싱가포르 동남아연구소¹⁴(Institute of Southeast Asian Studies: ISEAS Yusof Ishak)와 민간 비영리 독립 싱크탱크인 싱가포르 국제관계연구소(Singapore Institute of International Affairs: SIIA), 싱가포르 국내 정책을 연구하는 싱가포르국립대 리관유공공정책대학원 정책연구소¹⁵(Institute of Policy Studies: IPS)가 있다.

5.5 싱가포르 싱크탱크 사례 분석: 싱가포르국제문제연구소(Singapore Institute of International Affairs : SIIA)¹⁶

1) 개요

1962년에 설립된 SIIA(싱가포르 국제문제연구소)는 정책 분석을 생성하고 심층 대화를 촉진하며 정책 입안자, 민간 부문 의사 결정자 및 전문가 간의 격차를 해소하여 공공 정책을 형성하는데 전념하는 비영리 독립 싱크 탱크이다. 그리고 사회적 반응, 아세안에 초점을 맞춘 주제를 중심으로 연구소는 국제 문제 및 환경 지속 가능성을 주도하는 문제에 대한 정책 분석을 제공하는 것을 목표로 한다. SIIA는 펜실베이니아대의 “Global Go To Think Tank Index(GTTTI)”에서 동남아시아 및 태평양 지역의 선두 싱크탱크 중 하나로 지속적으로 선정되었다. 또한 미국을 제외한 세계 50대 싱크탱크 중 하나로 인정받았다. 2019년, 남아시아, 동남아, 태평양(인도 제외) 싱크탱크 1위를 인정받았다. 2020년에는 코로나19 팬데믹에 대한 최고의 정책과 제도

11) <https://www.rsis.edu.sg>

12) <https://www.iiss.org>

13) <https://research.nus.edu.sg/eai>

14) <https://www.iseas.edu.sg>

15) <https://lkyspp.nus.edu.sg/ips>

16) 싱가포르국제문제연구소, <http://www.siiainline.org/about-us> (최종검색일: 2021.9.28.)

적 대응을 가진 싱크탱크 중 하나로도 인정받았다.

창립자 및 초기 위원회 구성원에는 싱가포르 대사인 Tommy Koh 교수와 같은 저명한 사상가와 학자가 포함된다. 독립 이후 정치 연구 센터의 故 GG Thomson과 1980년대부터 1990년대 초까지 연구소의 의장을 역임한 전 하원 의원인 Dr. Lau Teik Soon, 1999년부터 SIIA의 의장은 싱가포르국립대 법학 교수인 Simon SC Tay 부교수가 맡고 있다. 2010년부터 전직 언론인인 Nicholas Fang은 국회의원 지명 의원으로 활동했으며 보안 및 글로벌 업무 이사로 합류했다. 2005년 당시 공화국 대통령인 S.R. Nathan이 SIIA의 첫 명예회원을 승인했고, 2011년과 2014년에는 각각 Tommy Koh 교수와 Mr. JY Pillay가 그 뒤를 이었다.

2) 목표와 비전

아이디어가 차이를 만든다는 생각으로 각자가 소중하게 여기고 말하고 행동하는 것이 중요하고, 상황을 개선할 수 있다는 믿음 아래 관찰하고, 분석하고, 지지하고 권하는 비전을 제시한다.

○ 관찰하다: 글로벌 맥락에서 아시아의 주요 동향을 관찰하면서 지역의 부상을 기대하면서도 의문을 제기한다. 정보와 데이터를 정책 입안자, CEO 및 전문가로부터 배운 것과 여행 및 참여에 대한 개인적인 통찰력과 경험을 결합한다.

○ 분석하다: 정치적 사건과 정책을 맥락에서 더 깊은 관점으로 분석한다. 학문적 지식과 이론뿐만 아니라 경험을 바탕으로 한다. 이것을 위협과 기회, 그리고 성공을 위한 조건에 대한 통찰력(간단하고 솔직한)으로 정제한다.

○ 지지하다: 관찰하고 분석한 내용을 공유하며 정부, 시민, 기업이 고려해야 할 정책과 조치를 제시한다. 주요 신문 및 뉴스 채널에서 논평을 하고 주요 정책 입안자, 전문가 및 활동적인 시민과 아이디어를 공유하는 등 옹호를 위한 다양한 방법이 활용된다.

○ 권하다: 정부 지도자든 개인이든 기업이든 이해를 높이고 전략을 수립하며 정책과 조치를 올바르게 취하는 데 도움이 되는 지식이 풍부하고 실용적인 조언과 비공개 대화가 필요하다. 도전, 위협 및 기회에 대해 조언한다.

3) 조직 구성

2020년은 코로나19 대유행으로 인한 불확실한 경제 상황 때문에 SIIA는 신중함을 실천했고, 주요 직책 교체로 신입 직원을 제한했다. 따라서 전체 인원수는 2019년 16명에서 2020년 13

명으로 축소되었다. ASEAN 지속가능성 부국장과 선임정책분석가 자리는 각각 간메이시와 로히니 남비아라가 맡았다. SIIA는 성공적으로 SGUnited 교육생 프로그램에 따라 채용을 신청했으며 2021년 1월부터 지속가능성 프로그램에 따라 일할 직원 1명이 새로 채용되었다.

(그림 5.13) 싱가포르국제문제연구소 조직

Management		Communication, Events & Membership	
Chairman (Pro-Bono)	Mr. Simon Tay	Director, Operations	Ms. Seraphim Cheong
Chief of Staff	Ms. Connie Wong	Deputy Director of Operations	Ms. Michelle Moakes
		Senior Executive - Events and Marketing	Ms. Michelle Teo
		Executive - Marketing & Membership	Ms. Joey Teo

Finance & Administration		Policy Research & Public Education	
Director, Finance	Ms. Daphne Lee	Assistant Director, ASEAN	Ms. Jessica Wau
Manager, Finance & Admin.	Ms. Marion Grace Lim	Assistant Director, Sustainability	Ms. Gan Meixi
		Assistant Director, International Affairs & Media	Mr. Aaron Choo
		Senior Policy Research Analyst, ASEAN	Ms. Rohini Nambiar
		Senior Executive - Media and Marketing	Ms. Siti Bazilah
		Policy Research Analyst, ASEAN	Ms. Sarah Loh

4) 재정 확보

○ SIIA의 수입원은 다음과 같은 경로에서 파생된다.

- 후원 / 기부 / 회원가입 / 연구·자문 서비스

○ 코로나19 대유행의 영향을 크게 받은 흔치 않은 해인 2020년에 SIIA는 큰 적자를 경험했다. 운영과 기금 모금 행사에 지장이 있었다. 그러나 SIIA는 26만 197달러의 흑자를 기록할 수 있었다. 그 이유는 다음과 같다.

- 정부의 일자리 지원 제도를 통한 인력비 지원
- 2020년 1월에 개최된 연례 만찬을 위해 모금된 기금
- 연말 기금 모금 행사를 위한 기부자의 지속적인 지원
- 현장 이벤트를 온라인 플랫폼으로 전환함으로써 이벤트 운영 비용 절감

- 내부 출처 최적화 및 신규 인력 동결을 통한 비용 관리

○ 2020년 총 수집액은 2,083,808 달러에 달했다. 한 해 동안 소비된 총 리소스 수1,823,611 S\$에 달하여 260,197 S\$의 흑자를 낳았다.

○ 2020년 기부자와 후원자

(그림 5.14) 싱가포르국제문제연구소 기부자와 후원자: 2020년

CORPORATE DONORS/ SPONSORS	
Donations \$50,000 and above Japan Bank for International Cooperation Lee Foundation Singapore Totalisator Board	Donations from \$10,000 to \$24,999 (CONT'D) LGT Bank (Singapore) Ltd Millenia Private Limited Moody's Morgan Stanley Musim Mas Holdings Pte Ltd Novena Point Pte Ltd PrimePartners Corporate Finance Pte Ltd PSA Corporation Limited RiverHub Pte Ltd SC Global Sembcorp Development Ltd Singapore Exchange Limited Standard Chartered Bank (Singapore) Limited Temasek The PwC Singapore Foundation United Overseas Bank Limited WongPartnership LLP
Donations from \$25,000 to \$49,999 Asia Resource Corporation Pte Ltd Economic Research Institute for ASEAN and East Asia Japan Embassy Mitsubishi Wing Tai Foundation	Donations below \$10,000 Haw Par Management Services Pte Ltd
Donations from \$10,000 to \$24,999 APRIL International Enterprise British High Commission Citibank N.A. City Developments Limited DBS Bank Ltd Expedia Singapore Pte Ltd HSBC Keppel Care Foundation KPMG LLP Konrad-Adenauer-Stiftung (MORE)	
INDIVIDUAL DONORS	
Gautam Banerjee Heinrich Jessen Simon Tay Seong Chee Daniel Teo	

5) 주요 사업 및 활동 실적

□ ASEAN

○ SIIA는 동남아 국가 연합(ASEAN), 그룹 활동에 대한 인식을 제고하고 지역 협력 프로세스를 장려하는 것이다. 연구소의 연구는 2015년에 설립된 ASEAN 경제 공동체와 같은 ASEAN의 연결성을 구축하기 위한 공동의 노력에 중점을 둔다. 연구 및 이벤트는 특히 그룹이 2015년 이후로 이동함에 따라 ASEAN의 주요 우선순위를 탐구한다. SIIA는 또한 ASEAN 및 ASEAN 그룹 내의 국가에 대한 세미나, 워크숍, 기업 브리핑 및 회의를 실시한다.

○ 연례 ASEAN 및 아시아 포럼(AAF)은 싱가포르 민간 부문이 이 지역의 정치, 경제 및 기타

전략적 개발에서 발생하는 도전과 기회를 이해하기 위한 선도적인 회의로 SIIA에서 주최한다. 이 포럼은 공공 부문과 민간 부문 간의 연결을 구축하고 의미 있는 교류와 토론의 장을 만드는 것을 목표로 한다.

□ 지속가능성

○ SIIA는 업계 관계자와 사상가를 참여시켜 모범 사례를 공유하고 지속 가능한 사례를 향한 행동을 촉진한다. 정부, 기업, NGO, 금융 기관 및 기타 기관과 긴밀하게 협력한다. 예를 들어, 동남아시아에서 반복적으로 발생하는 안개는 기업과 소규모 자작농이 화재가 불법일 뿐만 아니라 자신들의 이익에도 어긋난다는 사실을 인식할 필요가 있음을 보여준다. 소비자들은 또한 구매 시 지속 가능한 기준을 요구하기 시작했으며, 은행, 규제 기관 및 정책 입안자들은 자원 산업과 농업이 안전하고 지속 가능한 방식으로 수행되도록 하는 데 점점 더 앞장서고 있다. 이는 다양한 이해관계자 그룹 간의 협업을 촉진하는 통합 접근 방식의 필요성을 강조한다. SIIA는 지속 가능성 문제에 대한 정기 보고서 및 정책 브리핑을 발표하고 회의, 원탁회의, 작업 그룹 및 기타 행사를 조직한다.

○ SIIA는 아시아 자원 부문의 지속 가능하고 평등한 성장을 추구하는 데 있어 최신 기회와 도전에 대해 논의하기 위해 정책 입안자, 업계 대표, NGO 대표, 학계 및 언론인을 한자리에 모아 매년 지속 가능한 세계 자원에 관한 싱가포르 대화(SDSWR)를 조직한다. 2014년 첫 번째 Dialogue 이후, Dialogue는 모범사례, 새로운 약속 및 주목할 만한 교차 부문 협력을 특징으로 하는 주요 다중 이해관계자 플랫폼 역할을 했다.

□ 출판물

○ SIIA는 서적, 논문, 저널, 비디오 및 다큐멘터리 등 다양한 출판물을 통해 인사이트를 제공하고 있다.

- Yeo Lay Hwee. "Covid-19 Pandemic – Our Response, Our Future" EU Centre Working Paper, 14 April 2020.
- Yeo Lay Hwee. "Covid-19: Blame Game and the Battle of Narratives" EU Centre Commentary, 28 April 2020
- Yeo Lay Hwee "Europe has a role amid US-China blame game over Covid-19" (Straits Times, 4 May 2020)
- Yeo Lay Hwee. "Impact of Covid-19 pandemic on Asia-Europe Relations" in Asia-Europe Journal, Vol 18, No June 2020
- Tommy Koh and Yeo Lay Hwee, eds. ASEAN-EU Partnership: the Untold Story (World Scientific, 2020)
- Tommy Koh and Yeo Lay Hwee. "ASEAN and EU: The Untold Story" (Straits Times, 14 Oct 2020)
- Yeo Lay Hwee and Shada Islam. "Upgrade of ASEAN-EU ties comes at right time (Straits Times, 3 Dec 2020)
- Yeo Lay Hwee. "The European Security Architectures: Current Developments" in Rahul Mishra, Azirah
- Hashim and Anthony Milner, eds. Asia and Europe in the 21st Century: New Anxieties, New Opportunities(Routledge, forthcoming 2021)

5.6 소결: 한국 싱크탱크에의 시사점: 글로벌 싱크탱크로의 도약

1) 국제적 네트워크 확대

○ 일본국제문제연구소는 한국, 러시아 등 다양한 지역에 대해 전문적인 연구를 지속적으로 진행해오고 있으며, 각 국의 싱크탱크와도 네트워크를 구축하고 있다.

<북미 지역>

U.S.

American Enterprise Insittute for Public Policy Research (AEI) / Asia Foundation / Asia Society / Atlantic Council / The Brookings Institution / National Committee on American Foreign Policy (NCAFP) / Council on Foreign Relations (CFR) / The Chicago Council on Global Affairs / National Bureau of Asian Research (NBR) / The Center for a New American Security (CNAS) / New America Foundation / Center for Strategic and International Studies (CSIS) / RAND Corporation / Institute for National Strategic Studies (INSS), National Defense University (NDU) / School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University (SAIS) / East-West Center / Pacific Forum CSIS / The Asia/Pacific Research Center, Stanford University (A/PARC) / The Aspen Institute / Carnegie Council on Ethics and International Affairs / Carnegie Endowment for International Peace / Cato Institute / Columbia University / Columbia International Affairs Online (CIAO) / The George Washington University / Henry L.Stimson Center / Massachusetts Institute of Technology (MIT) / The Stanley Foundation / The Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University (WCFLA) / United States Institute of Peace

Canada

Asia Pacific Foundation of Canada / Center of International Relations, University of British Columbia / York Centre for International and Security Studies

<유럽, 러시아, CIS 지역>

France

Asia Centre, Centre etudes Asie / Fondation pour la recherche stratégique (FRS) / Institut Francais des Relations Internationales (IFRI) / Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) / European Union Institute for Security Studies / Center for Internatlnal Studies and Research (CERI)

Germany

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) / Research Institute of the German Council on Foreign Policy (DGAP) / Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)

United Kingdom

The Royal Institute of International Affairs (Chatham House) / The International Institute for Strategic Studies (IISS) / Royal United Services Institute (RUSI) / Wilton Park / The Mountbatten Centre for International Studies (MCIS), University of Southampton Oxford Economics

Netherlands

The Netherlands Institute of International Relations (Clingendael)

Poland

The Polish Institute of International Affairs (PISM)

Russia

Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) / The Institute for Public Projects / Carnegie Moscow Center / Moscow State Institute of International Relations (MGIMO) / Institute of Far Eastern Studies, The Russian Academy of Sciences / The Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences

Norway

Norsk Utenrikspolitikk Institutt (NUPI)

Sweden

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

Finland

The Finnish Institute of International Affairs / Bank of Finland Institute for Economies in Transition

Latvia

Latvian Institute of International Affairs (LIIA)

Uzbekistan

Center for Political Studies (CPS)

<아시아 태평양 지역>

China

China Institute of Contemporary International Relations (CICIR) / China Institute of International Studies (CIIS) / Institute for International Strategic Studies, Central Party School of C.P.C. / Institute of International Studies, Fudan University / Institute of Modern History Chinese Academy of Social Sciences / Shanghai Institute for International Studies (SIIS) / The Institute of East European, Russian and Central Asian Studies (IEERCAS) / China Foundation for International and Strategic Studies

Korea

Institute for Japanese Studies Seoul National University / Institute of Foreign Affairs and National Security (IFANS) / International Policy Studies, Institute of Korea (IPSIKOR) / Korea Foundation / Korea Institute for Defense Analyses (KIDA) / Korea Institute for Industrial Economics & Trade / Korea Institute for National Unification (KINU) / Korea University Library / Seoul National University / The Asan Institute for Policy Studies (AIPS) / The Institute for National Security Strategy of Korea (INSS) / The Sejong Institute

Indonesia

Centre for Strategic International Studies (CSIS) / Malaysia / Institute of Strategic and International Studies (ISIS) / Institute of Islamic Understanding Malaysia (IKIM)

Philippines

Institute for Strategic and Development Studies (ISDS)

Singapore

Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) / Institute of Policy Studies / S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) / The Singapore Institute of International Affairs (SIIA)

Thailand

Institute of Security and International Studies / Cambodia / Cambodian Institute for cooperation and Peace

Vietnam

Diplomatic Academy of Vietnam, Ministry of Foreign Affairs

India

Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA) / The United Service Institution of India (USI) / Observer Research Foundation(ORF) / Delhi Policy Group / Indian Council of World Affairs (ICWA) / Confederation of Indian Industry (CII)

Australia

Australian Institute of International Affairs (AIIA) / Australian Strategic Policy Institute (ASPI) / National Library of Australia / Strategic and Defence Studies Center / The Lowy Institute for International Policy / Griffith Asia Institute

New Zealand

New Zealand Institute of International Affairs (NZIIA)/ Centre for Strategic Studies (CSS)

<중동, 아프리카 지역>

Turkey

Foreign Policy Institute, Bilkent University (TFPI)

Jordan

Center for Strategic Studies / Jordan Institute of Diplomacy

Iran

The Institute for Political and International Studies (IPIS)

Israel

The Institute for National Security Studies (INSS)

Saudi Arabia

The Information and Studies Center / Institute of Diplomatic Studies / King Faisal Center for Research and Islamic Studies

Egypt

Al-Ahram Centre for Political and Strategic Studies (ACPS)

싱가포르의 싱크탱크 역시 국제적 네트워크를 공고히 하고 있다. ASEAN-ISIS(ASEAN 전략국제문제연구소)네트워크는 동남아시아국가연합(ASEAN)이 인정하는 싱크탱크 연합체다. 1988년에 설립된 창립 회원은 인도네시아의 전략 및 국제 연구 센터(CSIS), 말레이시아의 전략 및 국제 연구 연구소(ISIS), 필리핀의 전략 및 개발 연구 연구소(ISDS), 싱가포르로 구성되어 있다. 태국 국제문제연구소(SIIA)와 국제안보연구소(ISIS)가 있다. SIIA는 이러한 연합에 포함되어 있으며, 네트워크 국가 간의 협력을 장려하고 동남아시아의 평화와 안보에 영향을 미치는 문제에 대한 정보 교환을 촉진한다. 또한 주 정부 간의 공식 "트랙 I" 외교를 보완하는 "트랙 II" 외교를 위한 플랫폼 역할을 담당하고 있다. ASEAN-ISIS는 1993년 싱가포르에서 개최된 ASEAN 고위 관리 회의(SOM)를 계기로 열린 ASEAN-ISIS 수장과 ASEAN 고위 관리 회의에서 ASEAN 회원국으로부터 정책 결정을 위한 귀중한 메커니즘으로 인정받았다.

이러한 사례와 같이 한국의 싱크탱크는 세계 여러 기관 및 싱크탱크와의 연계를 통해 글로벌 이슈에 민감하게 대응하고, 국제 정세 및 경제 문제에 적극적으로 참여하여 정책적 대안을 제시할 필요가 있다.

2) 국제 사회에 발맞추는 싱크탱크의 운영

일본과 싱가포르의 싱크탱크는 국제적 흐름에 맞추어 ESG(Environmental, Social, and Corporate Governance) 및 SDG(Sustainable Development Goal) 개념에 기반한 지속 가능한 경영에 대한 정책방안을 준비하고 있다. 일본 미쓰비시종합연구소(MRI)는 ESG 경영을 내세우며 내부적 환경 및 사회, 지배 구조 개선에 주력하면서도 이와 관련된 정책적 제언을 통해 사회적 변화를 도모하고 있다.

싱가포르 국제문제연구소(SIIA)도 일본 등의 국가와 파트너십을 체결하여 지속가능한 분야에 대한 연구를 진행해오고 있다. 아세안의 녹색 경제 회복을 위한 인프라 자금 조달과 녹색 경제 회복을 위한 지속 가능 인프라를 구축하기 위한 노력을 하고 있으며, 지속 가능한 인프라에서 싱가포르의 역할을 고민하고 있다.

한국의 싱크탱크도 국제규범을 준수하고 환경 및 사회적 책임과 지배 구조 개선 등의 문제에 관심을 기울여 글로벌 무대에서의 그 위상을 높여갈 필요가 있다.

VI

국내 싱크탱크 현황 분석 및 핵심요소 도출

VI 국내 싱크탱크 현황 분석 및 핵심요소 도출

6.1 국내 싱크탱크 현황

싱크탱크(Think Tank)에 대한 정의는 다양하다. 앤드류 리치는 싱크탱크를 “독립적이고 이해관계에 기반하지 않은 비영리 조직으로, 정책에 영향력을 행사하기 위한 아이디어를 생산하는 곳”으로 설명하는 한편(Rich 2004; 홍일표 2011 재인용), 위버와 맥건(Weaver and McGann 2000)은 정책의 문제점과 해결책에 대해 연구하며, 정부가 고려하고 있는 즉각적인 정책 현안에 대한 조언을 제공하는 기관을 싱크탱크로 정의하였다. 여러 개념적 정의를 살펴보았을 때 종합적으로 싱크탱크란 정책 결정에 영향력을 행사하기 위한 정보와 이론을 생산하는 조직이라고 할 수 있다.

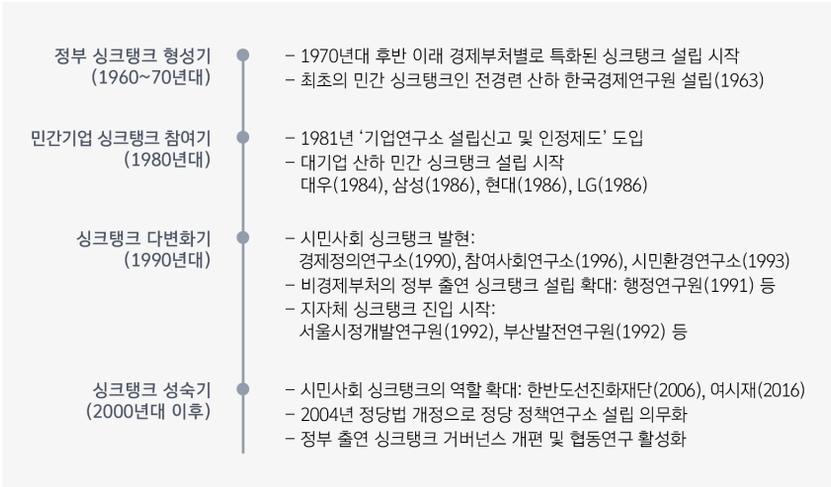
국가통치체도가 정부 중심에서 민간의 참여를 강조하는 거버넌스(Governance)적인 것으로 변화하였기 때문에 시민사회의 의견을 정부에 투입하는 역할을 하는 싱크탱크의 중요성은 점차 확대되고 있다(이연호 2009). 국가별로 싱크탱크의 영향력은 상이하나, 일반적인 의미에서의 싱크탱크는 구성원들이 미디어와 정책결정자들을 대상으로 세미나 등을 개최하여 자신들의 아이디어를 적극적으로 마케팅해 여론 형성에 주도적으로 참여한다(김판석 2007). 이렇듯 싱크탱크는 여론을 형성, 주도하여 제도권 내에 시민들의 의견을 전달하고 이를 정책에 반영하게 한다는 점에서 중요성이 크다고 할 수 있다.

매년 발표되고 있는 대표적인 세계 싱크탱크 연구인 맥건 교수의 <2020 Global Go to Think Tank Index Report> 자료의 국가별 싱크탱크 수 순위(표 2.2)에 따르면 국가별 싱크탱크 수 순위에서 한국이 5위인 것으로 나타나, 양적 우수성 부분에서는 양호한 것으로 확인되었다.

또한 한국개발연구원(KDI)은 국내적 경제정책 싱크탱크(Domestic Economic Policy Think Tanks) 부문 9위, 국제적 경제정책 싱크탱크(International Economic Policy Think Tanks) 부문 10위를 차지하는 성과를 도출하였다.

맥건 교수의 보고서의 평가에서는 한국의 싱크탱크의 양적 우수성을 확인할 수 있었다. 그러나 싱크탱크의 특성상 숫자보다는 각 기관의 내실이 보다 중요하다고 할 수 있기에 본 연구에서는 양적 분석뿐만 아니라 질적 분석을 통해 여러 싱크탱크의 특성과 역할에 대해 연구하고자 한다.

(그림 6.1) 한국 싱크탱크의 연혁



한국의 싱크탱크의 발전 연혁을 정리한 위의 (그림 6.1)에 따르면 크게 정부 싱크탱크 형성기, 민간기업 싱크탱크 참여기, 싱크탱크 다변화기, 싱크탱크 성숙기 네 단계로 나눌 수 있음. 각 단계를 살펴보면, 싱크탱크의 출발은 경제 부처별로 정부와 연계된 싱크탱크를 설립하는 것이었으며, 이후 대기업을 중심으로 민간 기업이 싱크탱크를 설립하는 모습을 보였다. 또한 싱크탱크 다변화기에는 정부와 민간 기업뿐만 아니라 시민사회에서 여러 싱크탱크를 설립하여 활동하는 움직임을 보였으며, 지자체 또한 각 지자체의 시정을 연구하는 등의 목적으로 여러 연구기관들을 발족하였다. 2000년대 이후에는 정당법 개정으로 인해 여러 정당 연구소가 출범하였고, 시민사회에서 시작된 싱크탱크의 역할이 강화되는 등 전반적인 흐름을 통해 보았을 때 정부 주도의 싱크탱크에서 민간 주도의 싱크탱크의 역할 강화로 발전해 온 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 민간 영역 싱크탱크의 기능 확대는 정책 결정 과정에서 다양한 의견이 반영될 수 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 싱크탱크의 정의와 유사하게 유형 또한 학자마다 분류 기준이 다양한데 이시욱(2018)은 한국의 싱크탱크를 아래의 <표 6.1>과 같이 유형화하였다.

〈표 6.1〉 싱크탱크의 유형

유형	주요 기관 사례
정부 출연형	KDI, KIEP 등 경제인문사회연구회 소속 26개 기관, KIST 등 국가과학기술연구회 소속 25개 기관
지자체형	서울연구원, 부산발전연구원, 인천발전연구원
민간기업형	삼성경제연구소, LG경제연구원, 아산정책연구원, 한국경제연구원
정당형	민주연구원, 여의도연구원, 국민정책연구원, 바른정책연구소
시민사회형	경제정의연구소, 참여사회연구소, 희망제작소, 한반도선진화재단, 여시재
영리형	맥킨지, 보스턴 컨설팅, PWC, 한국능률협회컨설팅사, 김광수경제연구소
국제기구형	World Bank, ADBI, IMF, GGGI, ODI, USAID
기타	대학부설연구소, 국회예산정책처

자료: 이시욱(2018) 참조하여 재구성함

위와 같이 싱크탱크는 정부와의 연계 여부 등에 따라 정부 출연형, 지자체형, 민간기업형, 정당형, 시민사회형, 영리형, 국제기구형 등 다양한 유형으로 분류될 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 민간이 주도하는 싱크탱크 보다는 정부출연형 연구소들이 상대적으로 좋은 평가를 받고 있다. 본 장에서는 맥킨지의 싱크탱크 평가 지표를 바탕으로 경제인문사회연구회 소속 25개 기관에 대한 분석을 통해 정부 출연형 싱크탱크에 대한 분석을 실시하였다.

물론 3장에서 살펴본 것과 같이 다양한 싱크탱크 평가 지표들이 있지만, 맥킨 교수의 싱크탱크 평가 지표가 가장 널리 그리고 가장 쉽게 이해할 수 있는 싱크탱크 평가 지표이기에 본 장에서는 McGann 싱크탱크 평가 지표를 사용하였다. McGann 싱크탱크 평가 지표 역시 년도에 따라 약간씩 상이한 평가 기준이나 지표를 사용하기도 한다. 따라서 본 장에서는 McGann 싱크탱크 평가 지표 중 매년 크게 변하지 않고 공통적으로 사용되는 지표들을 한국의 싱크탱크들을 평가하기 위하여 사용하였다. 이러한 기준에 의해서 사용된 McGann 평가 지표의 구체적인 기준들은 〈표 6.2〉와 같다. 크게 자원 지표, 수요 지표, 영향력 지표 세 가지로 구분되어 있으며 자원 지표에는 재정 수준과 안정도, 연구 인력의 수준, 정책 결정자에 대한 접근성 등이 포함되어 있고, 수요 지표는 언론에의 노출 정도, 책자의 판매 수, 정책 보고서의 배부 수, 토론회 및 세미나 개최 수 등으로 구성되었다. 세 번째 지표인 영향력 지표는 정책 입안자에 의해 채택되거나 고려된 정책 수, 정책 조언 횟수 등이 고려된다.

〈표 6.2〉 McGann의 싱크탱크 평가 지표

구분	지표
자원 지표	<ul style="list-style-type: none"> 재정의 수준 및 안정도 정책 결정자에 대한 접근성 연구 인력의 수준 네트워크의 질과 신뢰성
수요 지표	<ul style="list-style-type: none"> 언론 노출 정도 / 홈페이지 방문 수 / 발표 등 책자의 판매 수 정책보고서의 배부 수 정책 자문 토론회 및 세미나 개최 수
영향력 지표	<ul style="list-style-type: none"> 정책 입안자에 의해 채택되거나 고려된 정책 사용자의 인식 정당, 후보자에 대한 자문역할 학문적 학술지에 출판되거나 인용된 수

자료: 이재철 외(2008)

6.2 경제인문사회연구회 소속 싱크탱크 분석

본 연구에서는 민간 기구와 대비하기 위해 경제인문사회연구회 소속 연구기관 25개를 분석 대상으로 설정하였다.¹⁷⁾ 25개 기관명은 〈표 17〉 참조. 경제인문사회연구회 소속 연구기관은 KDI 국제정책대학원을 포함하여 총 26개이나, KDI국제정책대학원은 교육기관으로서 분석에 포함한 다른 기관들과는 성격이 상이하다고 판단하여 분석대상에서 제외하였다.

모든 자료는 2020년 한 해를 기준으로 하였으며, McGann의 평가 지표에 따라 자원 지표(총 수입 및 재원 현황, 지출 현황), 수요 지표(언론 노출, 출간물 수, 토론회/세미나 등 개최 수)로 나누어 분석하였다.

1) 25개 연구원 자원 지표

〈표 6.3〉은 각 기관의 총 수입과 재원에 대해 정리한 자료이다. 먼저 기관들의 평균 수입은 약 416억이었으며, 수입 규모가 가장 큰 기관은 한국교육과정평가원인 것으로 나타났다. 뒤이어 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교통연구원이 총 수입 부문에서 각각 2~4위를 차지하였다. 반면 수입 규모가 가장 작은 기관은 육아정책연구소인 것으로 확인되었으며, 한국형사법무정책연구원(24위), 통일연구원(23위)인 것으로 나타났다.

17) 25개 기관명은 〈표 17〉 참조. 경제인문사회연구회 소속 연구기관은 KDI국제정책대학원을 포함하여 총 26개이나, KDI국제정책대학원은 교육기관으로서 분석에 포함한 다른 기관들과는 성격이 상이하다고 판단하여 분석대상에서 제외하였다.

〈표 6.3〉 25개 연구원 총 수입 및 재원 현황¹⁸⁾

단위: 백만원

연구원	수입								정부 출연금 비율(%)	
	정부지원수입				정부지원수입 외					수입 총계
	정부 출연금	사업 수입	위탁 수입	부대 수입	기타 사업 수입	부대 수입	기타			
과학기술정책연구원	16,287	7,277	0	162	293		1,308	25,327	64.3	
국토연구원	18,918	19,699	0	121	0	24	7,816	46,578	40.6	
대외경제정책연구원	29,642	2,855	0	66	1,593	2,413	2,149	38,718	76.6	
산업연구원	19,734	0	0	0	13,278	0	3,237	36,249	54.4	
에너지경제연구원	9,332	0	7,183	0	11,192	134	3,680	31,521	29.6	
정보통신정책연구원	0	13,977	0	0	0	0	18,464	32,441	-	
통일연구원	11,334	1,041	0	16	0	0	1,525	13,916	81.4	
한국개발연구원	38,746	35,544	0	174	0	0	7,094	81,558	47.5	
한국교육개발원	17,754	57,104	0	146	0	0	1,139	76,143	23.3	
한국교육과정평가원	22,286	73,189	53,571	190	0	0	19,138	168,374	13.2	
한국교통연구원	17,529	27,534	5,308	129	681	0	4,137	55,318	31.7	
한국노동연구원	15,375	10,787	0	53	477	0	508	27,200	56.5	
한국농촌경제연구원	15,621	12,595	16,505	41	0	0	2,585	47,347	33.0	
한국법제연구원	12,366	0	0	62	0	0	8395	20,823	59.4	
한국보건사회연구원	23,021	10,663	0	82	4,225	10	3,165	41,166	55.9	
한국여성정책연구원	14,352	9,091	0	32	0	0	0	23,475	61.1	
한국조세재정연구원	31,886	10,390	0	143	1,574	6	2,335	46,334	68.8	
한국직업능력연구원	21,230	25,210	0	104	1,176	0	2,943	50,663	41.9	
한국청소년정책연구원	9,695	5,742	0	0	0	0	718	16,165	60.0	
한국해양수산개발원	20,423	21,445	8,598	192	1,373	0	0	52,031	39.3	
한국행정연구원	13,361	0	0	0	3,728	329	672	18,090	73.9	
한국형사법무정책연구원	10,605	1,269	0	18	0	0	718	12,610	84.1	
한국환경정책평가연구원	20,731	24,291	0	100	0	0	3,889	49,011	42.3	
건축공간연구원	10,438	5,875	0	44	0	0	957	17,314	60.3	
육아정책연구소	8,011	0	0	0	3,599	0	0	11,610	69.0	

자료: 공공기관 경영정보공개시스템(www.alio.go.kr) 참조하여 재구성함

18) 공공기관 경영정보 공개시스템의 2020년 결산 자료를 이용하여 직접지원 및 간접지원을 '정부지원수입'으로, 그 외 모든 수입을 '정부지원수입 외'로 분류하였다.

한편 정부부문 싱크탱크는 그 성격상 정부 출연금이 높은 비중을 차지할 수밖에 없다. 하지만 정부 출연 외 수입은 각 기관이 단순히 기본 연구 과제를 수행하거나 경상비로 지출하는 측면에서 벗어나 새로운 정책 연구 인프라를 갖출 수 있는 출발점이 된다는 점에서 중요하다(황윤원·김재홍 2011). 기관들의 정부 출연금 비율은 평균 52.8%인 것으로 나타났으며, 가장 높은 기관은 한국형사·법무정책연구원(84.1%)으로 확인되었으며, 뒤이어 통일연구원(81.4%), 대외경제정책연구원(76.6%)이 정부 출연금 비율이 높았다. 반면 정보통신정책연구원은 정부 출연금이 0원으로 출연금 비중이 가장 낮았으며, 간접 지원이라고 할 수 있는 사업 수입 비중이 높은 것으로 확인되었다. 또한 한국교육과정평가원(13.2%)은 정보통신정책연구원에 뒤이어 출연금 비중이 낮은 기관으로 확인되었다. 한국교육과정평가원은 수입 규모가 가장 큰 기관이자 정부 출연금 비중이 가장 낮은 기관인 것으로 나타났는데 이는 해당 기관이 사업 및 위탁 수입으로 재원이 형성되어있고 이를 바탕으로 운영되고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 6.4〉 25개 연구원 지출 현황

단위: 백만원

연구원	지출					
	사업비	인건비	경상 운영비	기타	지출 합계	사업비 비율(%)
과학기술정책연구원	8,059	12,369	2,825	2,074	25,327	31.8
국토연구원	16,115	19,886	1,478	9,099	46,578	34.6
대외경제정책연구원	14,763	14,328	3,414	6,213	38,718	38.1
산업연구원	10,847	16,598	3,749	5,055	36,249	29.9
에너지경제연구원	11,011	14,916	1,435	4,159	31,521	34.9
정보통신정책연구원	9,562	14,473	2,285	6,121	32,441	29.5
통일연구원	4,233	6,341	1,332	2,010	13,916	30.4
한국개발연구원	33,667	34,405	3,429	10,057	81,558	41.3
한국교육개발원	49,307	16,348	3,036	7,452	76,143	64.8
한국교육과정평가원	109,300	26,447	2,576	30,051	168,374	64.9
한국교통연구원	28,373	17,086	4,516	5,343	55,318	51.3
한국노동연구원	12,342	11,117	2,820	921	27,200	45.4
한국농촌경제연구원	27,117	13,026	1,402	5,802	47,347	57.3
한국법제연구원	7,863	8,437	1,022	3,501	20,823	37.8
한국보건사회연구원	17,883	15,761	3,942	3,580	41,166	43.4
한국여성정책연구원	8,795	9,337	2,497	2,846	23,475	37.5
한국조세재정연구원	15,168	24,619	1,931	4,615	46,334	32.7
한국직업능력연구원	25,470	16,337	4,351	4,505	50,663	50.3
한국청소년정책연구원	6,602	5,530	1,636	2,397	16,165	40.8

한국해양수산개발원	24,771	17,591	2,335	7,334	52,031	47.6
한국행정연구원	7,707	7,787	1,334	1,262	18,090	42.6
한국형사법무정책연구원	3,570	5,925	2,136	979	12,610	28.3
한국환경정책·평가연구원	20,263	17,198	3,605	7,945	49,011	41.3
건축공간연구원	4,946	6,957	1,477	3,934	17,314	28.6
육아정책연구소	5,734	3,834	1,199	843	11,610	49.4

자료: 공공기관 경영정보공개시스템(www.alio.go.kr) 참조하여 재구성함

〈표 6.4〉는 지출 항목을 분석한 자료이다. 지출 항목 경상 운영비, 인건비 등을 제외한 사업비 비율이 높다는 것은 해당 기관의 사업 내실을 보여주는 점이라고 평가할 수 있다. 모든 기관이 수입과 동일하게 지출하여 기관들의 평균 지출은 약 416억 원인 것으로 나타났으며, 전체 지출 대비 사업비 비율의 평균은 41.4%이었다. 사업비 비율이 가장 높은 기관은 한국교육과정평가원(64.9%), 한국교육개발원(64.8%), 한국농촌경제연구원(57.3%) 순인 것으로 나타났다. 한국교육과정평가원의 사업비 지출 내역을 구체적으로 살펴보면, 수탁 용역 사업과 정부 대행 사업이 사업비의 과반을 차지했으며 사업 내용은 국가 교육과정 개발 및 각종 국가고사 출제 등 수탁용역사업(이상 수탁용역사업), 대학수학능력시험 출제 및 시행(정부대행사업)인 것으로 확인되었다. 한편 사업비 비율이 낮은 기관은 한국형사·법무정책연구원(28.3%), 건축공간연구원(28.6%), 정보통신정책연구원(23%) 순이었으며 각 기관이 제출한 자료를 보다 구체적으로 확인할 필요가 있으나, 해당 자료를 통해 보았을 때 다른 기관들보다 경상비나 인건비에 많은 지출을 하고 있다는 점에서 싱크탱크 본연의 기능인 정책 생산의 역할 부문에서 미흡하다고 평가할 수 있다.

한편 2017년 발표된 한 조사 결과에 따르면, 국책 연구기관 연구자의 70% 가량이 ‘연구에 정치적 이해관계를 고려하고 있다’고 응답하였으며, 정부 부처로부터의 독립성과 자율성을 묻는 질문에는 53.4%가 ‘보장이 안된다’고 응답하였다(디지털타임스 2017/10/31). 이는 정부 출연형 싱크탱크의 한계로서, 각 기관 소속 연구진들의 개인적인 특성과는 상관없이 정부 출연금을 바탕으로 운영되고 있는 기관이기에 정치적 상황에서 자유로울 수 없는 현실을 보여주는 것이다.

2) 25개 연구원 수요 지표

〈표 6.5〉는 맥진 교수의 평가 지표 중 수요 지표의 항목에 대해 정리한 것으로 언론 노출 빈도, 출간물 수, 토론회/세미나 개최 수를 정리한 자료이다.¹⁹⁾ 첫 번째로 언론 노출도는 한국언론진흥재단의 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr/>) 시스템을 이용하여 정리하였으며, 언론 노출 빈도의 평균은 851건인 것으로 나타났다. 언론노출 빈도가 가장 높았던 기관은 한국개발연구원으로 4,068건으로 확인되었으며, 뒤이어 국토연구원(1,668건), 한국교육과정평가원(1,639건), 산업연구원(1,535건)으로 나타났다. 반면 건축공간연구원은 12건의 언론 노출 건수로 가장 낮은 순위를 차지했으며, 육아정책연구소(129건), 한국법제연구원(213건)이 뒤를 이었다.

〈표 6.5〉 25개 연구원 수요 지표

	언론 노출	출간물 수	토론회/세미나 개최 수
과학기술정책연구원	411	328	12
국토연구원	1,668	255	29
대외경제정책연구원	1,206	181	20
산업연구원	1,535	206	13
에너지경제연구원	594	256	17
정보통신정책연구원	427	161	16
통일연구원	1,230	362	25
한국개발연구원	4,068	210	22
한국교육개발원	897	237	20
한국교육과정평가원	1,639	201	24
한국교통연구원	1,023	77	26
한국노동연구원	746	140	14
한국농촌경제연구원	1,041	63	7
한국법제연구원	213	143	26
한국보건사회연구원	770	247	19
한국여성정책연구원	493	156	23
한국조세재정연구원	788	61	12
한국직업능력연구원	403	188	10
한국청소년정책연구원	253	66	8
한국해양수산개발원	701	317	14
한국행정연구원	232	74	62
한국형사법무정책연구원	537	57	16
한국환경정책·평가연구원	259	159	45
건축공간연구원	12	100	21
육아정책연구소	129	90	21

자료: 각 기관 홈페이지 자료를 참고하여 재구성함

19) 수요 지표 또한 자원 지표와 동일하게 분석 대상을 2020년 한 해로 설정하여 조사하였음

출간물의 경우 연구 보고서, 단행본, 웹진, 학술지, 정보 제공을 위한 통계자료 등 정기적으로 발간하는 자료 전체를 포함하였다. 25개 기관의 평균 출간물 수는 연 175.44건이었으며, 통일 연구원이 362건으로 발간의 양적인 측면에서 1위를 차지하였고 과학기술정책연구원(328건), 한국해양수산개발원(317건), 한국개발연구원(295건)이 뒤를 이었다.

토론회/세미나 개최 건수는 기관이 주최 혹은 주관한 토론회, 세미나, 간담회, 포럼 등의 행사 건수를 집계하였으며, 기관 구성원이 단순 참석만 한 행사와 내부 운영협의회 등의 회의는 제외하였다. 자료를 살펴보았을 때 기관들은 연평균 20.9회 행사를 개최한 것으로 확인되었으며, 한국행정연구원이 62건을 개최하여 가장 많은 행사를 주최한 것으로 나타났다. 뒤이어 한국환경정책·평가연구원, 국토연구원이 연구 성과 등을 발표, 홍보하는 행사를 다수 개최한 것으로 확인되었다. 반면 한국농촌경제연구원은 비교적 높았던 언론 노출 빈도를 나타냈으나, 행사 개최 수(7건)에서는 가장 마지막 순위를 차지하였으며 한국청소년정책연구원(8건), 한국직업능력연구원(1건) 또한 저조한 행사 개최 수를 기록하였다.

(표 6.6) 각 연구원 발간물 분류

연구원	분류	연구원	분류
과학기술정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 320(97.5%) 단행본: 8(2.5%) 	한국법제연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 55(29%) 이슈브리핑: 73(38%) 단행본: 9(5%)
국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 156(61%) 이슈브리핑: 83(33%) 단행본: 16(6%) 	한국보건사회연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 198(80%) 이슈브리핑: 46(19%) 단행본: 3(1%)
대외경제정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 42(23%) 이슈브리핑: 104(58%) 단행본: 9(5%) 기타(사실): 26(14%) 	한국여성정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 116(74%) 이슈브리핑: 39(25%) 기타(애뉴얼리포트): 1(1%)
산업연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 120(58%) 이슈브리핑: 84(41%) 단행본(학술지): 2(1%) 	한국조세재정연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 18(30%) 이슈브리핑: 39(64%) 단행본: 4(6%)
에너지경제연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 70(27%) 이슈브리핑: 186(73%) 	한국직업능력연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 144(63%) 이슈브리핑: 41(18%) 단행본: 3(1%)
정보통신정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 53(33%) 이슈브리핑: 88(55%) 기타(사실): 20(12%) 	한국청소년정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 45(68%) 이슈브리핑: 21(32%)
통일연구원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 17(5%) 이슈브리핑: 341(94%) 단행본(학술지): 4(1%) 	한국해양수산개발원	<ul style="list-style-type: none"> 정책제안: 55(17%) 이슈브리핑: 255(80%) 단행본: 6(2%) 기타(연차보고서): 1(1%)

한국개발연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 102(49%) • 이슈브리핑: 101(48%) • 단행본: 7(3%) 	한국행정연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 23(31%) • 이슈브리핑: 41(55%) • 단행본: 10(14%)
한국교육개발원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 215(91%) • 이슈브리핑: 12(5%) • 단행본: 10(4%) 	한국형사·법무정책연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 42(74%) • 이슈브리핑: 15(26%)
한국교육과정평가원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 111(56%) • 이슈브리핑: 75(37%) • 단행본: 3(1%) • 기타(웹진): 12(6%) 	한국환경정책·평가연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 109(69%) • 이슈브리핑: 44(28%) • 단행본: 5(2%) • 기타(연차보고서): 1(1%)
한국교통연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 37(48%) • 이슈브리핑: 27(35%) • 단행본: 13(17%) 	건축공간연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 39(39%) • 이슈브리핑: 38(38%) • 단행본: 12(12%) • 기타(인포그래픽스): 11(11%)
한국노동연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 90(64%) • 이슈브리핑: 46(33%) • 단행본: 4(3%) 	육아정책연구소	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 67(74%) • 이슈브리핑: 23(26%)
한국농촌경제연구원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책제안: 34(54%) • 이슈브리핑: 25(40%) • 단행본: 4(6%) 	평균	<ul style="list-style-type: none"> - 정책제안: 91.12 - 이슈브리핑: 72.96 - 단행본: 4.92 - 기타: 6.6

〈표 6.6〉은 각 연구원의 출간물을 유형을 나누어 분석한 것이다. 현안 분석 후 정책 대안 제시 및 정책 개발과 관련된 출간물은 ‘정책제안’, 현안 및 동향에 관한 기본적인 정보 제공이 목적인 출간물은 ‘이슈브리핑’, 연구원에서 발간한 학술지나 저서는 ‘단행본’, 다른 분류에 포함되지 않은 자료는 ‘기타’로 구분하였다.

정부출연형 싱크탱크의 경우 정책제안과 관련한 출간물을 가장 많이 발행하였으며 평균 91.12건의 출간물을 발간하였다. 특히 한국교육개발원은 215건의 정책제안과 출간물을 발간하며 정책개발 및 제시에 가장 적극적이었다.

이슈브리핑의 경우 정책제안에 이어 두 번째로 높은 비율을 차지하였으며 25개 연구원은 평균 72.96건의 출간물을 발간하였다. 특히 통일연구원의 경우 341건의 이슈브리핑 관련 출간물을 발표하며 정보 제공에 제일 적극적이었고, 한국해양수산개발원이 255건으로 그 뒤를 차지하였다.

학술지 및 저서 등 단행본의 경우 25개 연구원의 연평균은 4.92건이었으며, 한국교통연구원이 13건, 건축공간연구원이 12건으로 가장 많은 단행본을 발간하였다. 기타는 평균 6.6건이었고 단순 사설이나 기고문, 영상 발간물, 웹진, 연차보고서 등 그 구성이 다양하였다.

6.3. 한국 싱크탱크의 문제점과 개선방안

1) 미시적 측면에서

첫째, 앞서 살펴본 정부 출연 기관에 속해있는 연구자들을 대상으로 한 설문조사 자료에서 확인할 수 있듯이 민간 기관과 대비해 보았을 때 정부 출연 기관은 정치적 논쟁에 대한 부담감으로 연구의 자율성은 물론 정부 부처로부터의 독립성이 취약한 것으로 나타났다. 따라서 전문적인 싱크탱크 발전을 위해 가장 시급한 것은 중립적이고 심층적인 연구조사 활동을 위한 독립성의 확보이다.

둘째, 자원 지표의 측면에서 정부 출연 기관은 민간 싱크탱크에 비해 사업비 비율이 낮은 것으로 확인되었다. 정부 출연 기관은 재정 확보가 상대적으로 수월해 대외적인 사업에 대한 수요가 높지 않은 반면, 민간 싱크탱크는 사업비 확보를 위해 노력하고 있는 것을 알 수 있다. 민간 싱크탱크가 충분한 사업비를 확보할 수 있도록 정부의 재정 지원이 증가되어야 할 것이다.

셋째, 한국 사회에 아직은 기부 문화가 정착되지 못해 재정이 열악한 상황에서 시민사회의 싱크탱크들은 그 역할이 충분히 활성화되어 있지 못하고 사회적 쟁점과 현안에 대한 분석 역량이 있어서도 한계가 존재한다(황윤원 2009; 이시욱 2018). 이는 자원 지표 분석에서 확인할 수 있듯이 연간 예산에 있어서 민간 싱크탱크는 정부출연형 기관에 비해 저조한 상황이다. 기부 문화가 제고될 수 있도록 싱크탱크에 대한 신뢰를 확보할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 언론 노출의 빈도에서 민간·시민사회형 싱크탱크는 정부출연형 싱크탱크보다 언론의 관심도가 낮은 것을 확인할 수 있다. 대부분의 관련 자료는 정부출연형 싱크탱크에서 인용되고 있었고 기본적으로 정부출연형 싱크탱크와 민간·시민사회형 싱크탱크가 발간하는 출간물 수와 토론회/세미나 개최 수에서 확연한 차이를 보이기 때문에 언론 노출에 있어서 차이가 나는 것은 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 언론 노출이 제고될 수 있도록 언론과의 협력을 증진하고 언론이 관심을 가질 사회적 쟁점을 발굴하고 대안을 마련하는 작업에 집중해야 할 것이다.

다섯째, 본 연구에서는 영향력 지표를 분석에 포함하지 못했는데 그 이유는 싱크탱크들의 실질적인 영향력 행사는 직접 드러나기보다는 보이지 않는 곳에서 비공식적인 채널을 통해 자신의 정책의지를 표현하는 경우가 많기 때문이다(황윤원, 김재홍 2011). 그럼에도 불구하고 수요 지표로 분류되지만 영향력 지표로 간주할 수 있는 것은 출간물의 여러 종류 중 하나인 ‘정책제안’ 관련 내용물이다. 한 가지 흥미로운 점은 25개의 정부출연형 싱크탱크 모두가 적극적으로 정책을 제안하고 정책 개발을 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다는 것이다. 그러나 민간·시민사회형 싱크탱크의 경우 대체로 일반적인 정보 제공을 하거나 혹은 연구의 자료가 될 수 있는 데이터들을 공개하는 경우가 많았다. 물론 정부출연형 싱크탱크가 발표하는 ‘정책제안’ 출간물

들이 실제 정책에 반영되었는지 그 여부를 확인하고 측정하는 것은 현실적으로 어렵다. 그럼에도 불구하고 정책제안의 빈도를 통해 간접적으로 싱크탱크의 영향력을 확인해본 결과, 민간·시민사회형 싱크탱크의 영향력이 상대적으로 크지 않다는 것을 확인할 수 있었다.

2) 거시적 측면에서

첫째, 싱크탱크의 활성화를 위한 구조적인 한계로는 4차 산업혁명의 새로운 디지털 시대에 부응하는 싱크탱크 역할의 중요성에 대한 사회적 인식과 공감대가 형성되어 있지 않다는 점이다. 새로운 기술이 급격하게 발전하고 플랫폼 공유경제가 활발해짐에 따라 사회구조 재편과 정치·사회적 쟁점에 대응하는 싱크탱크의 역할이 중요해졌지만 그 필요성에 대한 사회적 인식과 공감대는 충분히 형성되어 있지 못하다.

둘째, 민주화 이후 민주주의의 새로운 과제인 민주주의 혁신(Democratic Innovations)을 위한 시민사회의 자발적이고 제도적인 참여를 위한 인프라 환경이 미흡하다. 아무리 제도적 장치가 우수해도 시민의 자발적인 참여와 통제가 없는 대의제와 민주주의는 지속 발전하기 어렵다. 시민 참여가 열악한 환경에서 시민주도의 싱크탱크는 탄생과 도약, 지속적 발전에 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

셋째, 새로운 대내외적 갈등 요인인 불평등, 저출산 고령화, 국제분쟁, 경제주권 침해 등에 대응할 역량을 갖춘 다양한 싱크탱크가 부재한 상황이다. 이러한 역량을 갖춘 싱크탱크가 탄생하기 위해서는 정부 재정 지원의 확대는 물론 기업들의 사회적 기부가 활성화되어 젊고 유능한 인재들이 싱크탱크에 영입되어야 할 것이다.

넷째, 정부 및 대기업 주도의 태생적인 성격으로 시민 없는 싱크탱크라는 한계를 노출해 생산된 정책의 사회적 파급력이 매우 미약하다. 정책적 영향력을 제고하기 위한 보다 본질적인 방안으로는 시민들의 자발적인 참여와 기부를 활성화하기 위한 법적, 제도적 장치의 마련이 시급히 필요하다고 생각된다.

다섯째, 우리나라의 정치·정치인·정당이 보여주는 시민소통의 한계를 싱크탱크 또한 동일하게 노출하였다고 생각된다. 4차 산업혁명 시대의 플랫폼 경제에 걸맞은 플랫폼 기반의 새로운 소통 방식의 도입이 필요하다.

여섯째, 정책 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 싱크탱크 간의 소통 및 네트워킹을 통한 공동의 정책 대안 마련과 공동의 영향력 행사를 위한 노력을 제고해야 할 것이다.

VII

한국 싱크탱크 무엇이 필요한가?

Ⅶ 한국 싱크탱크 무엇이 필요한가?

정부로부터 독립적이고 연구력을 갖춘 싱크탱크들은 오늘날과 같은 복잡하고 예측불가능한 시대에 최선의 공공정책을 수립하는 데 있어 매우 필수적인 존재로서 여겨지고 있다. 특히 과거와 달리 현대의 정책 결정은 정부의 독단적인 결정에 의해서 만들어지는 것이 아니며 시민사회의 다양한 목소리가 함께 반영되어야 하기에, 민간의 참여를 강조하는 거버넌스(governance)적 차원에서도 싱크탱크들은 최근 지속적으로 국내외에서 주목을 받아오고 있다.

한국의 경우에도 이러한 상황을 반영하듯 싱크탱크들의 숫자가 매우 빠르게 늘어나고 있다. 1960년대 처음으로 싱크탱크가 만들어진 이후 현재까지 2020년 기준으로 약 412개 정도의 싱크탱크가 한국에 설립되어 운영되고 있다. 412개라는 숫자는 전 세계에서 다섯 번째로 많은 싱크탱크가 한국 사회에 존재하고 있다는 것을 보여준다. 그러나 한국의 싱크탱크들은 이러한 양적인 팽창에도 불구하고 일부의 경우를 제외하고는 아직까지 서구 민주주의 사회에서 보여주는 정도의 영향력과 존재감을 보여주고 있지 못하다. 특히 높은 평가를 받는 대부분의 싱크탱크들이 정부 산하의 연구소들이며, 미국 등과 같은 독립적이고 자생력 있는 민간 싱크탱크들의 활동은 미비한 상황이다. 맥진과 위버의 정의에서 알 수 있는 것과 마찬가지로 싱크탱크란 독립성과 자율성을 가진 공공정책 연구기관이라고 할 수 있는데, 대부분의 영향력 있는 한국의 싱크탱크들이 정부 산하에 소속되어 있다는 점을 고려하면 한국 사회에서 싱크탱크들이 얼마만큼 중립적이고, 시민사회의 목소리를 정부와 정치권에 전달하고 있는지에 대해서 회의감이 들 수밖에 없다.

특히 본 연구의 6장에서는 한국 싱크탱크의 현주소에 대해서 살펴보았다. 이를 통해 한국 싱크탱크들의 문제점을 요약하면 다음과 같았다. 첫째, 한국 싱크탱크들은 민간주도보다는 정부 산하 혹은 정부 주도의 싱크탱크들에 의하여 이끌어져 가고 있다. 정부 산하 싱크탱크들의 경우 싱크탱크의 정의 상 독립적이라고는 하지만 미국이나 서유럽의 싱크탱크들과 비교하여 정부의 눈치를 보거나 예측적인 측면이 많은 것으로 나타났다. 둘째, 자원 측면에서 재정적 확보나 독립성과 자율성이 취약한 싱크탱크들이 많은 것으로 나타났다. 특히 급속한 양적 팽창으로 인하여 내실 없는 부실한 싱크탱크들이 양산되었고, 이러한 싱크탱크들은 재정적 측면에서 매우 취약한 경우가 많았다. 셋째, 싱크탱크들 간, 싱크탱크와 연구기관들 간의 네트워크 및 파트너십이 부족하다. 넷째, 일반 시민들과의 교류와 의사소통이 부족하며 시민들의 싱크탱크의 역할에 대한 인식이 취약하다. 다섯째, 새로운 디지털 기술 및 인터넷 환경을 이용한 의사소통이 취약하다. 여섯째, 새로운 대내외적 갈등 요인인 불평등, 저출산 고령화, 국제분쟁, 경제주권 침해 등에 대응할 역량을 갖춘 다양한 싱크탱크가 부재한 상황이다.

이러한 문제점들을 해결하고 더 나은 싱크탱크 환경을 만들고자 하는 고민 속에서 본 연구는 한국 싱크탱크들의 질적인 발전을 위하여 필요한 점들이 무엇인지를 살펴보았다. 이를 위하여 우선 싱크탱크의 정의와 역할에 대해서 살펴보았다. 싱크탱크에 대한 다양한 정의와 역사적 흐름에 따른 싱크탱크의 역할을 변화에도 불구하고 성공적이라고 평가받는 싱크탱크들의 공통점은 독립성과 자율성을 확보하고 우수한 공공정책 연구능력을 바탕으로 정책 결정자와 시민들과 활발하게 의사소통을 수행하는 것이었다.

이러한 싱크탱크의 이상적 모습은 싱크탱크를 평가하는 각종 평가 지표들 속에도 드러났다. 싱크탱크를 평가하는 평가 지표들은 평가의 목적이나 대상, 평가 기관에 따라 약간씩 차이가 있었다. 그럼에도 불구하고 싱크탱크를 평가함에 있어 공통적으로 중요한 기준으로 삼은 것은 크게 보아 운영 능력, 의사소통 능력, 결과 산출 능력, 그리고 수용 활용 능력이었다. 운영 능력은 싱크탱크가 확보하고 있는 연구자들의 양적, 질적 수준을 평가하고, 싱크탱크가 정부나 특정 기관에 예측되지 않고 얼마만큼 독립적으로 재정 자립도를 확보하고, 재정을 효율적으로 운영 하는지를 평가하는 것이다. 의사소통은 싱크탱크가 얼마나 양적, 질적으로 훌륭한 네트워크 및 파트너십을 맺고 있는지를 평가하고, 정책결정자와 일반 시민들과 얼마나 자주, 효과적으로 의사소통을 하고 있는지를 평가한다. 특히 일반 시민들과의 의사소통을 평가하기 위하여 최근에는 소셜미디어의 활용이나 이용 정도, 웹사이트 접속 정도나 타 웹사이트 링크 연결 정도를 중요하게 평가하였다. 결과 산출 부분은 주로 연구 역량과 밀접하게 관련이 있었다. 싱크탱크의 소속 연구자들 혹은 싱크탱크와 관련된 연구자들이 생산해 낸 다양한 연구 결과물(서적, 학술 논문, 정책브리핑, 브로슈어 등)의 양적, 질적 수준을 평가하고, 싱크탱크가 개최하거나, 싱크탱크 소속 인원들이 참여한 콘퍼런스, 세미나, 정책브리핑, 인터뷰의 양적, 질적 수준을 평가한다. 그리고 정부기관 및 정부 자문기구 등에 자문이나 정책제안을 한 정도를 평가한다. 마지막으로 수용 활용 부분은 싱크탱크나 싱크탱크 연구 결과물, 혹은 싱크탱크 소속 인원들이 대중 언론 매체나 학술적으로 얼마만큼 많이 인용되었는지를 평가하고, 실제로 제안한 공공정책이 정부기관의 정책으로 채택된 정도를 평가한다.

이러한 싱크탱크 평가 지표들은 결국 훌륭한 싱크탱크가 갖추어야 하는 역량을 보여준다고 하겠다. 따라서 이러한 영역별 평가 지표들은 싱크탱크들이 발전하기 위하여 목표로 해야 하는 하나의 목표점이 될 수도 있다고 하겠다. 싱크탱크 지표들은 단순히 싱크탱크의 연구 능력만을 평가하지는 않았다. 특히 산출된 연구물을 가지고 얼마나 효율적으로 다른 싱크탱크, 연구기관, 정부, 시민들과 의사소통을 하고 있는지를 중요하게 평가하였다. 또한 싱크탱크의 재정적 독립성을 중요하게 평가하였다. 이러한 점은 한국의 싱크탱크들의 약점으로 지적되어 온 것이다. 한국의 싱크탱크들은 연구 능력에 비하여 상대적으로 네트워크나 파트너십 등 의사소통에 부족한 약점을 가지고 있으며, 재정적 독립성에서도 서구의 민간 싱크탱크들과 비교하여 부족한 점을 가지고 있다고 평가되어 왔기에 이러한 부분에서의 보완이 필요하다고 하겠다.

한편, 본 연구는 우리나라 싱크탱크들의 발전을 위한 롤 모델로 삼고자 다른 국가들의 싱크탱크들에 대한 사례 연구를 진행하였다. 사례 연구는 크게 나누어 가장 모범적인 사례로 평가받고 있는 미국과 서구 유럽의 싱크탱크 사례와, 문화적으로 유사성을 가지고 있는 아시아의 싱크탱크 사례를 살펴보았다.

우선 미국과 유럽 사례로서는 미국과 유럽의 싱크탱크 중 서로 다른 유형을 대표하는 세 개의 싱크탱크, 헤리티지 재단, 브루킹스 연구소, 프리드리히-에버트 재단의 사례를 분석하였다. 이들 싱크탱크들은 다음과 같은 부분에서 한국의 싱크탱크들과 다른 차별점을 가지고 있었다. 첫째, 이들 싱크탱크들은 정책과 이슈에 있어 명확한 자기 위치와 정책적 지지를 나타내었다. 독립성은 싱크탱크의 중요한 요소이다. 그러나 독립성이 반드시 중립성을 의미하는 것은 아니다. 중립성이란 듣기에 따라서는 매우 좋게 들릴 수 있지만 경우에 따라서는 이도 저도 아닌 것을 의미한다. 사회는 기본적으로 서로 다른 이익과 위치를 가진 사람들이 공존하여 살고 있는 곳이다. 따라서 공공정책을 수립하는데 있어 사회의 모든 구성원을 만족시키는 것은 불가능하다. 그러므로 공공정책을 수립하고 결정하는 데 있어서 항상 갈등과 대립이 존재할 수밖에 없다. 이러한 상황 속에서 중립을 지킨다는 것은 공공정책 수립에 큰 도움이 되지 않을 수 있다. 중립적으로 공공정책 결정을 위한 대안을 살펴보고 연구하는 것은 당연히 요구되지만 연구의 마지막에 가서는 결국 특정한 정책적 대안을 선택하고 이를 제한하는 것이 싱크탱크들에 요구된다고 하겠다. 이러한 의미에서 위에서 살펴본 싱크탱크들은 분명한 자신들만의 입장과 정책적 제안을 실시하고 있다. 이와 비교하여 국내의 싱크탱크들은 중립성이라는 명분만을 내세워 명확한 정책적 대안을 제시하지 못하고 있는 상황이다.

둘째, 의회와 싱크탱크 간의 거리이다. 공공정책의 결정은 결국 의회에서 가장 많이 이루어지게 되어 있다. 이러한 차원에서 싱크탱크들은 의원들에게 많은 정보를 제공해 주고 의원들이 의회에서 가장 바람직하고 공적인 정책결정을 하도록 도와주는 역할을 해야 한다. 위에서 살펴본 싱크탱크들은 모두 이러한 점에서 매우 활발하게 의원들과 교류를 하고 있다. 그러나 한국의 싱크탱크들은 이러한 차원에서 상대적으로 의회와 의원들과의 교류가 취약하다고 할 수 있다. 특히 한국과 같이 초선 의원이 많은 경우에는 의원들이 싱크탱크들로부터 더 많은 도움을 받을 수 있으며, 받아야 함에도 불구하고 싱크탱크들과 의원들과의 교류가 약하다는 것은 오히려 아이러니라고 아니할 수 없다.

셋째, 싱크탱크는 공공정책을 수립함에 있어 비단 정책 결정자들에게 정보와 대안을 제공하는 일만을 하는 것은 아니다. 싱크탱크는 올바른 공공정책이 만들어질 수 있도록 시민들과 교류하고 시민들의 의견을 형성하는데도 영향을 미칠 수 있다. 이러한 차원에서 싱크탱크들은 활발하게 정치와 시민교육을 실시하고 있다. 예를 들어, 브루킹스 연구소 같은 경우에는 중, 고등학교 수업에 사용될 수 있는 플래시 게임을 만드는 등 학생들과 시민들에게 친근하게 정치적 정보를 전달할 수 있는 노력을 지속하고 있다. 그러나 우리나라의 싱크탱크들은 이러한 측면에서 시민

들과 함께하는 노력이 약하다고 평가할 수 있다.

마지막으로 위에서 살펴본 미국과 유럽의 싱크탱크들은 새롭게 변화된 인터넷 환경에 발맞추어 적극적으로 소셜미디어를 활용하여 시민들과 의사소통을 실시하고 있다. 그러나 세계에서 가장 빠른 인터넷과 가장 잘 보급된 인터넷 망을 갖추고 있는 국가 중 하나인 우리나라의 경우에는 오히려 이러한 부분에서의 싱크탱크들의 노력이 잘 보이지 않고 있다. 의사소통이 싱크탱크 성공의 가장 중요한 부분 중 하나라는 측면에서 본다면 매우 아쉬운 점이라 할 수 있다.

본 연구는 다른 한편으로 한국과 유사한 정치·문화적 환경을 가지고 있는 아시아 국가들의 싱크탱크 사례를 살펴보았다. 특히 세계 싱크탱크 지표에서 높은 순위를 기록하고 있는 일본과 싱가포르의 싱크탱크에 초점을 맞추어 살펴보았다. 미국이나 서유럽 국가들의 싱크탱크들과 비교하여 아시아 지역의 싱크탱크들은 상대적으로 민간 싱크탱크보다는 정부와 관련된 싱크탱크들이 많았으며, 두각을 나타내는 싱크탱크들 역시 정부 산하 싱크탱크들이었다. 특히 일본의 경우에는 이러한 점들이 더 두드러졌다. 그러나 싱가포르의 경우에는 SIIA(싱가포르 국제문제연구소)와 같이 정부 산하가 아닌 비영리 독립 싱크탱크임에도 높은 평가를 받는 싱크탱크를 보유하고 있었다. 아시아 싱크탱크들을 사례 분석하면서 본 연구는 다음과 같은 두 가지 부분을 눈여겨보아야 할 요소로 선정하였다.

첫째는 국제적 네트워크의 확대이다. 앞에서 이미 수차례 밝힌 것과 같이 의사소통은 성공한 싱크탱크의 중요한 덕목이다. 특히 의사소통 중 네트워크와 파트너십의 확보는 싱크탱크를 평가하는 중요 지표이기도 하다. 이러한 점에서 일본과 싱가포르의 성공한 싱크탱크들은 매우 폭넓고 깊은 네트워크를 가지고 있었다. 이렇게 폭넓고 깊은 네트워크는 자신의 공공정책 연구의 깊이를 더해 줄 뿐만 아니라 자신들이 생산해 낸 연구 결과물을 널리 알리고 홍보하며, 이를 통하여 공공정책에 영향력을 행사하는데도 큰 도움을 준다고 하겠다. 그러나 이러한 이점에도 불구하고 한국의 싱크탱크들은 이러한 부분에서 상대적으로 취약성을 드러내었다. 둘째, 싱크탱크의 연구 분야를 다양화하고 정책 대안을 국제적 흐름에 맞추어 제시할 필요가 있다. 예를 들어, 일본과 싱가포르의 싱크탱크들의 경우에는 ESG나 SDG에 맞추어 새롭게 변화하고 있는 국제적 환경에 맞는 공공정책을 연구하고 대안을 제시하고 있다. 그러나 한국의 싱크탱크들은 이러한 영역에 있어 상대적으로 적은 관심을 가지고 있는 것으로 평가된다.

이와 같이 외국의 주요 성공한 싱크탱크들과 비교하여 한국의 싱크탱크들은 발전해 나가야 할 점들이 아직 많이 남아 있다고 하겠다. 특히 해외 사례는 한국 싱크탱크들에게 명확한 공공정책 대안과 입장 제시, 의회와의 교류 확대와 거리 좁히기, 일반 시민 상대로의 정치, 정책교육 확대, 소셜미디어의 적극적 활용, 네트워크와 파트너십의 확대, 그리고 공공정책 연구 대상의 다양성을 중요한 발전 과제로 안겨주었다.

이러한 점은 최근 가진 제임스 맥건 교수와의 인터뷰에도 잘 들어나고 있는 내용들이다. 세계에서 가장 큰 영향력을 가지고 가장 많이 인용되고 있는 세계 싱크탱크 평가 지표인 GGTI를 생산하는 펜실베니아대 산하 TTCSP의 수장인 맥건 교수는 최근 본 연구와의 인터뷰에서 다음의 세 가지를 싱크탱크의 미래 과제로 제시하였다. 첫째, 디지털 기술을 적극적으로 활용해 성과를 확산시켜라. 둘째, 엘리트주의에서 벗어나 일반 대중과의 접점을 넓혀라. 셋째, AI 등 신기술과 경영을 이해하는 리더십이 중요하다. 이 세 가지 미래과제는 앞서 성공한 싱크탱크들의 성공 요인들과도 매우 유사한 점을 가지고 있다. 정책 결정자들뿐만 아니라 시민들과 적극적인 의사소통을 실시하며, 이러한 의사소통에 소셜미디어 등의 디지털 환경을 적극적으로 이용해야 한다는 점은 맥건 교수의 인터뷰와 성공한 싱크탱크들의 성공 요인에서 공통적으로 나타나는 점들이다. 여기에서 맥건 교수는 더 나아가 이러한 요인들을 성공적으로 이끌기 위한 싱크탱크 리더의 리더십을 강조하였다.

우리나라는 현재 대내외적으로 많은 어려움에 직면해 있다. 대내적으로는 저성장, 저출산, 고령화, 자산불평등의 심화가 심각해지고 있으며, 대외적으로는 미·중 갈등, 보호무역주의의 확산, 개도국의 부상과 여전히 풀리지 않는 일본과의 관계 및 남북 관계 등을 마주하고 있다. 여기에 최근 2년째 지속되고 있는 코로나19 팬데믹으로 인하여 대내외적 악재가 더욱 심해지고 있는 상황이다. 이와 같이 대내외적 악재가 심화되고 예측 불가능한 환경 속에서 정부 홀로 공공정책을 결정하고 수립하는 것은 더욱 어려운 일이 되어 가고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 주요 선진국에서는 이미 오래전부터 싱크탱크들의 역할에 주목하였다. 그리고 주요 선진국들의 싱크탱크들은 정부를 도와 가장 최선의 공공정책을 수립하고 결정하는 역할을 수행해오고 있다. 즉 정부, 시민사회와 함께 공공정책을 결정하는 새로운 거버넌스 환경을 싱크탱크가 앞장서서 주도해 오고 있다. 그리고 이러한 거버넌스를 통한 공공정책 결정이 정부 단독의 정책 결정보다 더 나은 결과를 가져오고 있다는 것을 많은 경우에서 우리는 목격해 왔다. 이제 우리나라도 양적 성장을 넘어 질적인 성장을 통한 싱크탱크들의 분발과 발전이 이루어져 이와 같은 합리적이고 최적의 공공정책 결정 환경이 만들어져 나가야 할 것이다. 이러한 싱크탱크들의 질적 성장에 있어 앞서 제시된 본 연구의 분석과 제안들이 도움이 되기를 희망한다.

참고문헌

- 강원택, 박인휘, 장훈. 2006. 『한국적 싱크탱크의 가능성』삼성 경제 연구소.
- 김판석. 2007. “싱크탱크의 발전과 정책연구: 미국의 주요 싱크탱크 사례 연구.” 『한국공공관리학보』. 21(1): 1-31.
- 디지털타임스. 2017. “〈국감〉국책연구기관 종사자 70% 상당 ‘연구에 정치적 이해관계 고려한다’” (http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2017103102109957044_001&ref=naver)
- 박인휘. 2012. “세계화시대의 외교정책과 싱크탱크: 정책지식의 전문성과 글로벌네트워크.” 『국제정치논총』. 52(2): 93-116.
- 신두철. 2009. “독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구.” 『한독사회과학논총 19(3): 85-106.
- 이명지. 2020. “[2020 대한민국 100대 싱크탱크] 총괄표.”. 한국경제 (<https://magazine.hankyung.com/business/article/202003313715b>)
- 이시욱. 2018. Think Tank의 중요성과 역할. 2017 Global Think Tank 순위 보고서 발표 포럼. KDI 한국개발연구원. 세종.
- 이연호. 2009. “작은 정부를 만들기 위한 싱크탱크(Think Tank)의 역할: 미국, 영국 사례와 한국.” 『국제정치논총』. 49(2): 129-153.
- 이재철, 이현우, 장지호. 2008. “McGann 지표를 활용한 국내 주요 정당 정책연구소 평가.” 『정책분석평가학회보』. 18(1): 153-175.
- 임유진, 서현진. 2016. “정당 싱크탱크의 다양성과 유형화: 선진 민주주의 국가의 경험과 한국.” 『사회과학논집』. 47(2): 103-121.
- 조진만, 박진수, 민정훈, 박상운. 2019. 『해외 국가 정당의 정책연구소 운영 현황과 한국에의 개선 방안에 관한 연구』. 2019년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서
- 홍일표. 2011. “한국에서 ‘시민사회 싱크탱크’의 발전과 특성: 33 개 시민사회 싱크탱크 설문조사 결과 분석을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 9(1): 93-128.

- 황윤원. 2006. “정부부문 싱크탱크의 실태분석과 발전방향.” 『한국거버넌스학회보』. 13(3): 385-416.
- 황윤원. 2009. “정책 결정 과정에서의 민간싱크탱크 역할과 발전방안 연구.” 『한국거버넌스학회보』. 16(3): 1-32.
- 황윤원. 2011. “우리나라 지방정부 싱크탱크 평가 연구: 15개 시도연구원에 대한 McGann 모델 분석.” 『한국정책연구』. 11(3): 441-468.
- 황윤원, 김재홍. 2011. “McGann 지표를 응용한 한국의 싱크탱크 평가: 경제, 인문사회연구회 산하 23개 국책연구원을 중심으로.” 『국가정책연구』. 25(3): 97-123.
- Abelson, E. Donald. 2002. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Abelson, E. Donald. 2018. *Do think tanks matter?: Assessing the impact of public policy institutes*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Abelson, D. E. 2021. “The Rise or Demise of American Think Tanks.” In Donald E. Abelson and Christopher J. Rastrick eds. *Handbook on Think Tanks in Public Policy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Almiron, N., Boykoff, M., Narberhaus, M., & Heras, F. (2020). “Dominant counter-frames in influential climate contrarian European think tanks.” *Climatic Change*, 162(4), 2003-2020.
- Ball, Molly. 2013. “The Fall of the Heritage Foundation and the Death of Republican Ideas” *The Atlantic*. Sep 25, 2013.
- Boucher, Stephen, Ben Hobbs, Juliette Ebele, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Diego Cattaneo, and Radoslaw Wegrzyn. 2004. *Europe and its Think-tanks: a Promise to be Fulfilled. An Analysis of Think-tanks Specialized in European Policy Issues in the Enlarged European Union*. Notre Europe. Studies and Research no. 25, October

- Bumgarner, Richard, Douglas Hattaway, Geoffrey Lamb, James G. McGann, and Holly Wise. 2006. "Center for Global Development: Evaluation of Impact" Arabella Analytical Report. Arabella Philanthropic Investment Advisors.
- Braun, Bernd. 2005. *Wie alles begann: 80 Jahre Friedrich-Ebert-Stiftung*. FES Publication.
- Brooks, Stephen. 2021. "Think Tanks Confront the Challenge of Populism." In Donald E. Abelson and Christopher J. Rastrick eds. *Handbook on Think Tanks in Public Policy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Clark, Julia and David Roodman. 2013. "Measuring Think Tank Performance: An Index of Public Profile" CGD Policy Paper 025. Washington DC: Center for Global Development. (<http://www.cgdev.org/publication/metrics-think-tank-profile>)
- Dews, Fred and Alison Burke. 2014. "Brookings Now: On 70th Anniversary of D-Day, a Look Back at Brookings's Involvement in World War II." <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2014/06/06/on-70th-anniversary-of-d-day-a-look-back-at-brookings-involvement-in-world-war-ii/>
- Edwards, L. 1997. *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years*. Jameson Books, Inc.
- _____. 2013. *Leading the way: The story of Ed Feulner and the Heritage Foundation*. Crown Forum.
- Fairness and Accuracy in Reporting. 2012. 1 June. "Think Tank Spectrum Revisited: Conservatives gain within still-narrow spectrum." <http://fair.org/extraonline-articles/think-tank-spectrum-revisited/> on 26 March 2013.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. 2019. *2019 Annual Report – 2020 Outlook*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- _____. 2020. *2020 Annual Report – 2021 Outlook*. Berlin: Friedrich-

Ebert-Stiftung.

- Gold, Hadas. 2014. "A New Power in Conservative Media". Politico. Jan 04, 2014.
- Hovland, Ingie. 2007. "Making a Difference: M&E of Policy Research" Working paper 281. Overseas Development Institute, London, UK.
- James, Simon. 1998. "Reviewing of Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process" Public Administration. 76(2): 409–410.
- Johnson, Eliana, and Nancy Cook. 2017. "The Real Reason Jim DeMint Got the Boot." Politico. May 2, 2017.
- Kelstrup, Jesper Dahl. 2016. The Politics of Think Tanks in Europe (Routledge Research in Comparative Politics). Taylor and Francis.
- Lahrant, M. and Boucher, S. 2004. Think Tanks in Europe and US: Converging or Diverging? Paris: Notre Europe.
- Lipton, Eric, Brooke Williams, and Nicholas Confessore. (2014). "Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks." The New York Times, 6 September 2014.
- Mahler, Jonathan. 2018. "How one Conservative Think Tank is Stocking Trump's Government". The New York Times Magazine. June 20, 2018.
- McGann, G. James. 2005. "Think Tanks and Policy Advice in the US." Foreign Policy Institute. University of Pennsylvania.
- _____. 2008. The Global 'go-to Think Tanks'. The Leading Public Policy Research Organizations in the World. Online available from www.crisisgroup.org/library/documents/miscellaneous_docs/leading_think_tanks_in_the_world.pdf.
- _____. 2016. The Fifth Estate: Think Tanks, Public Policy, and Governance. Brookings Institution Press.

- _____ . 2021. "2020 Global Go To Think Tank Index Report" TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports 18 https://repository.upenn.edu/think_tanks/18
- McGann, G. James and Erik C. Johnson. 2006. *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. Edward Elgar Pub.
- McGann, James and Kent Wever. 2005. *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Actions*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- McGann, James and Richard Sabatini. 2011. *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*. Abingdon: Routledge.
- Miragliotta, N. 2018. "Institutional dynamics and party think tank development: Britain and Germany compared." *Commonwealth & Comparative Politics*, 56(2), 234–256.
- Morariu, Johanna. 2011. *Lessons Learned Evaluating a Environmental Think Tank/ Advocacy Organization*. Environmental Evaluators Network Fourm, June 11. PPT document.
- Nessen, Ron, and Fred Dews. 2016. "Brookings's Role in the Marshall Plan." <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2016/08/24/brookings-role-marshall-plan/>
- Orner, Andrew, Kamryn Jackson, Italia Messina, Anna Newnam, Gabriella Rabito, Bianca Serbin, Pedro Siemsen Giestas, Annarosa Zampaglione, and Valeria Zeballos Doubinko. 2020. "The Varied Composition of a Think Tank Hub: An Analysis of Western European Think Tanks." *Think Tank and Civil Societies Program Summer 2020*.
- Pinto-Duschinsky, M. 1991. "Studies of political funding in Germany." *Comparative Issues in Party and Election Finance: Volume 4 of the Research Studies*, 4, 179.
- Plehwe, D. 2010. "Paying the Piper – think tanks and lobbying." *Bursting the Brussels Bubble: The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU*, Brussels: ALTER-EU.

- Plehwe, D., Neujeffski, M., and Kramer, W. (2018). "Saving the dangerous idea: austerity think tank networks in the European Union." *Policy and Society*, 37(2), 188–205.
- Prospect Magazine. 2012. "Think Tank of the Year Awards 2012" Prospect Magazine Online. <http://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/think-tank-of-the-year-awards-2012/> on 26 March 2013.
- Pugliaresi, Lucian and Diane Berliner. 1989. "Policy Analysis at the Department of State: The Policy Planning Staff." *Journal of Policy Analysis and Management* 8(3): 379–394.
- Regulation 1524/2007. Regulation (EC) No 1524/2007 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007 amending Regulation (EC) No 2004/2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.
- Rich, Andrew. 2004. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press.
- Ruble, Nicolas S. 2000. "Think Tanks: Who's Hot and Who's Not." *The International Economy*. Fall 2000. pp.10–16.
- Sanchez, A. M. 2016. "The Friedrich Ebert Foundation and the Spanish socialists during the transition to democracy, 1975–1982." *Contemporary European History*, 25(1), 143–162.
- Smith, James Allen. 1991. *Brooking at Seventy-Five*. Brookings Institution Press.
- Stone, Diane. 1996. *Capturing the Political Imagination*. London: Frank Cass
- _____. 2004. "Introduction: Think-tanks, Policy Advice and Governance. Stone, Diane; Denham, Andrew." (eds) *Think-tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester University Press : Manchester, pp 1–18.
- _____. 2013. "The policy roles of private research institutes in global politics."

In Private Organizations in Global Politics. Routledge.

- Stone, Diane, Andrew Denham, and Mark Garnett. 1998. *Think Tanks Across Nations. A Comparative Approach*. Manchester : University Press.
- Stone, D., and Ullrich, H. 2003. "Policy research institutes and think tanks in Western Europe: Development trends and perspectives." *Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute.
- Struyk, Raymond J. 2021. "Addressing 'new' think tank management problems." In Donald E. Abelson and Christopher J. Rastrick eds. *Handbook on Think Tanks in Public Policy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Talbott, Strobe. 2014. "A Message from Strobe Talbott, President of the Brookings Institution." *Brookings Institution News Release*, 7 September 2014.
- Thunert, M. W. 2006. "The development and significance of think tanks in Germany." *German Policy Studies*, 3(2), 185–221.
- Troy, Tevi. 2012. "Devaluing the think tank." *National Affairs* 10, 75–90.
- _____. 2017. "The Dilemma of the D.C. Think Tank." *The Atlantic*. Dec 20, 2017.
- Weaver, R. Kent and James G. McGann. 2000. (eds) *Think-tanks & Civil Societies. Catalysts for Ideas and Action*. New Jersey: Transaction Publishers.
- _____. 2017. "Think tanks and civil societies in a time of change" In *Think Tanks & Civil Societies* (pp. 1–36). Routledge.
- Weiss, Carol. 1992. "US History of Think Tanks" In Carol Weiss (Ed.) *Organisations for Policy Advice: Helping Government*. California: Sage.

