

새누리당 여의도연구소 민주당 민주정책연구원 공동세미나

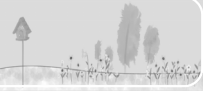
정책정당으로 가는 길 “정당정책연구소에 바란다”

일시 _ 2013년 9월 9일(월) 오전 10시 30분

장소 _ 국회의원회관 제1소회의실



정책정당으로 가는 길
“정당정책연구소에 바란다”



목차
Contents

축사

_ 강창희 국회의장	3
_ 황우여 새누리당 대표최고위원	4
_ 김한길 민주당 대표	6

인사말

_ 변재일 민주정책연구원 원장	8
_ 이주영 여의도연구소 소장	10

세미나 발표자료

발제문

1. 대한민국 정당 정책연구소의 현황 - 인사, 재정 그리고 활동 -- 11 박명호 (동국대 정치외교학과 교수)	
2. 정당연구소의 과제와 발전 방향 ----- 33 정상호 (서원대 사회교육학과 교수)	33

토론문

3. 토론문 ----- 43 최원식 (민주당 국회의원)	43
4. 정당연구소의 혁신적 발전 방향 ----- 49 권영진 (여의도연구소 상근부소장)	49

축 사



국회의장 강 창 희

새누리당 여의도연구소와 민주당 민주정책연구원이 공동세미나를 개최하는 오늘은 우리 정치사에 매우 이채롭게 기록될 날이라 생각됩니다. 그리고 우리 모두는 뜻 깊은 이 자리가 한국정치의 패러다임을 한 차원 높이는 큰 계기가 되기를 함께 기대합니다.

이 자리가 마련되기까지 아마도 어려움이 많았을 것입니다. 큰 결단을 내리신 양당 대표님을 비롯한 지도부와 연구소장님들께 치하의 말씀을 드립니다.

최근에 우리는 두 개의 의미 있는 조사결과를 보고 있습니다.

한국의 민주주의 지수가 〈완전한 민주주의〉 유형으로 분류될 만큼 세계 최상위권이라는 것과, 한국의 사회갈등 수준이 OECD 27개 국가 중 두 번째로 심각하며 이로 인한 경제적 손실이 실로 막대하다는 것이 그것입니다.

우리는 후자에 보다 주목해야 한다고 생각합니다. 우리는 민주주의를 확고히 이루었지만, 민주주의가 우리 사회를 높은 수준의 선진시민사회로 변화시키지는 못 했던 것입니다. 그리고 그것은 정치의 실패를 의미하기 때문입니다.

여의도연구소와 민주정책연구원은 그동안 양당의 정책정당화에 크게 기여해 왔습니다. 오늘의 공동세미나는 그동안의 성취를 토대로 보다 큰 시대의 큰 고민을 안고 먼 길을 향하는 첫 걸음일 것입니다. 이 자리가 아무쪼록 본격적인 정책정당으로 가는 큰 길을 열고, 우리의 오랜 과제인 대화와 타협 그리고 초당적 협력의 정치를 구현해 가는 출발점이 되기를 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

축 사



새누리당 대표최고위원 황우여

반갑습니다. 새누리당 대표최고위원 황우여입니다.

먼저, 여야 싱크탱크가 사상 첫 공동세미나를 열게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 행사 개최를 위해 애쓰신 여의도연구소 이주영 소장님과 민주정책연구원 변재일 원장님을 비롯한 양당 연구소 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 정당정책연구소가 나아갈 방향에 대해 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 깊이 감사드립니다.

지난 대선을 거치면서, 정당정치에 대해 여러 반성의 목소리가 나왔습니다. 정당정치가 국민 눈높이와 어긋날 때, 정치불신을 넘어 정치혐오 나아가 무당파라는 정치적 부작용을 낳게 된다는 사실을 우리는 똑똑히 지켜봤습니다.

새누리당은 대선 승리가 우리 허물에 대한 면죄부가 결코 아니라는 것을 잘 알고 있습니다. 때문에 그동안 당은 잘못된 구태의 허물을 과감히 벗어버리고, 국민 눈높이에 맞는 ‘정치쇄신’ ‘당쇄신’ ‘국회선진화’를 위해 주력해왔습니다. 아울러 SNS시대의 새로운 정치환경과 국민들의 다양한 의사표출, 높은 국민 수준에 걸맞고 미래에 부응하는 정당으로 거듭나기 위해 매진하고 있습니다.

이러한 맥락에서 올해 초부터 당 정책연구소인 여의도연구소를 전면 개편하여, 정책정당, 교육정당의 기반을 마련하고 백년정당, 선진정당이란 새누리당의 꿈을 실현해나가는 데 힘을 모아왔습니다.

그동안 여의도연구소는 정책정당을 선도하는 정책연구소, 성숙한 민주시민을 양성하는 민주시민교육연구소, 지식사회의 중추역할을 하는 허브연구소, 젊은이들에게 꿈과 희망을 주는 청년연구소, 활발한 국제교류를 통해 세계로 뻗어가는 글로벌 연구소 등 5대 목표로 집약되는 혁신 과제를 착실하게 실천에 옮겨왔습니다.

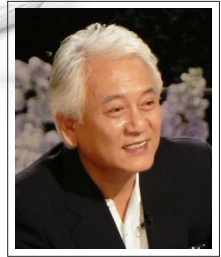
민주정책연구원도 당헌당규개정 등 제도 정비를 완료하고 명실상부한 정책연구소로서 새 출발을 위한 노력을 해온 것으로 알고 있습니다. 오늘 공동세미나도 이러한 양당 정책연구소 혁신의 과정이라고 생각합니다.

2차 세계대전 이후 미국의 번영 뒤에는 나토를 설계하고 마샬플랜을 기획한 브루킹스 연구소가 있었습니다. 위대한 레이건의 시대는 보수혁명을 주도한 헤리티지 재단의 기여 없이는 불가능했을 것입니다. 우리 정당도 정당정책연구소를 소중하게 생각하고 한국의 두뇌로 육성해야 할 책임이 있습니다.

그동안 여의도연구소와 민주정책연구원이 때로는 경쟁하고 때로는 협력하면서 선의의 경쟁을 펼쳐왔습니다. 앞으로 새누리당과 민주당도 정책정당을 구현하고 정치발전을 선도하는 선의의 경쟁에 적극 나서야 할 것입니다.

모쪼록 오늘 양당 정책연구소 공동세미나 개최를 계기로, 국민들의 사랑을 받는 선진정당, 정책정당을 향한 발걸음에 더욱 힘이 실리길 기대합니다. 감사합니다.

축 사



민주당 대표 김한길

반갑습니다. 민주정책연구원 이사장인 민주당 대표 김한길입니다.

먼저 민주정책연구원과 여의도연구소 공동 토론회 ‘여야 썬크뱅크의 만남’의 개최를 축하합니다.

인간이 사회를 이루면서 필요에 의해 자연스럽게 만들게 된 것이 바로 ‘정치’입니다. 그래서 아리스토텔레스는 정치학을 ‘제1의 학문’이라고까지 말하기도 했습니다. 그런데 요즘 우리는 ‘정치의 실종’을 이야기 하고, 우리 국민들은 우리 사회 가장 낙후된 분야로 ‘정치’를 꼽고 있습니다.

저는 그 이유를 ‘국민의 삶’과 밀착하지 못한 정치에서 찾습니다. 이제 국민의 삶과 밀착된 정치로 ‘정치로의 복귀’를 선언해야 합니다. 국민의 사랑과 신뢰를 회복하는 길은 하나입니다. 국민들이 원하는 정치, 국민의 삶에서 시작하는 정치를 펼치는 것입니다. 그리고 그 출발점은 두말할 나위도 없이 ‘민주주의 회복과 민생 살리기’입니다.

국가권력기관에 의한 초유의 정치개입 사건으로 민주주의는 붕괴 직전이고, 서민과 중산층의 삶이 백척간두에 서 있습니다. 국민들은 사회경제적 양극화로 ‘갑과 을의 나라’로 나뉘어 고통 받고 있고, 서민의 삶은 나날이 궁핍해지고, 중산층은 붕괴되고 있습니다. 소수의 특권층과 재벌만 잘 사는 ‘불공정한 사회’로 국민들의 ‘인간 존엄’까지 위협받고 있는 상황입니다.

이제는 서민과 중산층을 강화하기 위한 정책은 물론이고, 국민의 삶과 직결된 주거·보육·일자리 등 서민들의 불안과 고충을 해결하는 제대로 된 정책이 절실한 때입니다.

이를 위해 각 정당은 대한민국 미래비전을 제시하는 정책정당으로 발전해야 합니다. 민주주의를 회복하고, 서민과 중산층을 살리는 길에 진보와 보수라는 낡은 틀은 무의미합니다. 이제 논쟁을 벌일 시간도 없습니다. 낡은 이념에 매달려 미래를 향한 큰 걸음을 멈춰서는 안 됩니다.

민주정책연구원이 개원한지 5주년이 되었습니다. 민주정책연구원이 민주진보 썬크뱅크의 허브이자 플랫폼으로 거듭나기 위한 준비로 분주합니다. 오늘 여의도연구소와의 공동 토론회를 시작으로 단순한 네트워크 구축을 넘어 지식과 정보를 공유하고, 대한민국 정치발전에 이바지하는 제대로 된 ‘정당정책연구소’로 발돋움하길 기대합니다.

오늘 토론이 여야를 넘어 대한민국 정당이 정책정당으로 변모하기 위한 방안은 무엇인지, 정당의 정책연구소가 혁신해야 할 과제는 무엇인지 그 해답을 찾는 열띤 토론의 장이 되길 기대합니다.

오늘 토론회가 열리기까지 열정을 아끼지 않은 변재일 민주정책연구원장님과 여의도연구소 이주영 소장님께 감사의 말씀을 드립니다. 고맙습니다.

인사말



민주정책연구원 원장 변재일

국민을 위한 ‘선의의 정책경쟁’을 시작합니다!

오늘 민주정책연구원과 여의도연구소는 한국 정당정치사상 처음으로 여당과 야당이 함께 하는 정책토론의 장을 만들었습니다.

“국민을 위한 ‘선의의 정책경쟁’을 시작합니다.”

“민생을 위한 ‘정책정당의 길’을 함께 갑시다.”

우리 민주당은 국가정보원의 대선개입이라는 사상초유의 사건으로 위기에 몰려 있는 민주주의를 지키고 살리기 위해 장외투쟁을 전개하고 있습니다. 정치가 바로 서지 않으면 민생도 바로 살릴 수 없다는 절박함 속에서 천막노숙까지 하면서 국민들에게 호소하고 있는 것입니다. 이러한 절박함 속에서도 민주정책연구원은 여의도연구소와 ‘선의의 정책경쟁’을 통하여 민주주의는 물론 가계부채, 전·월세난, 골목경제의 몰락 등 파탄나고 있는 민생을 살리기 위한 정책대안을 찾고자 오늘 이 자리를 함께 하고 있습니다.

민주정책연구원은 2010년 지방선거를 거치면서 ‘무상급식’을 비롯한 민주당의 무상복지정책의 논거를 제시하였고, 2012년 총선과 대선 때에는 ‘경제민주화’와 ‘보편복지’라는 화두를 던지면서 부족하나마 나름대로 ‘정책선거의 한 축’으로서의 역할을 해 왔다고 생각합니다. 그러나 선거패배 이후 “도대체 무엇을 하였는가?”라는 비판을 받았고, 그 첫 개혁의 대상이 되었습니다. 다행히도 민정연은 우선 공간적 독립을 단행한데 이어 인사와 조직에 있어서도 중앙당으로부터 자율성을 확보하는 등 새로운 도약을 시작하였습니다.

정당은 국민들에게 자신의 철학과 가치 그리고 비전을 담은 국가발전정책과 전략을 제시하고 평가받아야 합니다. 정당은 정책선거와 책임정치의 주체로서의 역할을 수행해야 하는 바, 선거과정에서 정책공약을 제시하고 건전한 경쟁을 통하여 유권자의 선택을 받고 이의 실천에 대한 평가를 받음으로써 책임정치를 구현하는 것입니다. 이때 정당정책연구소는 “국가비전과 전략을 제시하는 ‘희망의 생산기지’”(김대중 전 대통령)가 되어야 합니다.

민정연은 민주당의 가치와 비전을 제시하고 민주당이 실천해야 할 발전정책과 전략을 개발하고 생산하여 전파하는 주체이자 국민 ‘희망의 생산기지’가 되고자 합니다. 나아가 민정연은 민주당의 정책적·전략적 지속성과 일관성을 담보하기 위해 조정하고 조율하는 ‘알람’(Alarm)이 되고자 합니다. 민정연은 국민욕구와 유권자 지형의 변화 등 사회·경제적 흐름을 정확히 읽어내고 이에 부합하는 이슈와 대안을 선제적으로 제시함으로써 기본적으로는 정책정당화에 기여하지만 큰 틀에서는 민주주의 공고화에 기여하는 정당정책연구소가 되고자 합니다.

정책정당으로의 길을 함께 걸어가고 있는 민주정책연구원과 여의도연구소는 갈등과 대립으로 점철되고 있는 한국의 현실정치를 뛰어넘어, 소통과 토론을 통하여 ‘서로 다름’을 확인하면서도 국민의 삶의 질을 높이기 위한 대안을 함께 모색하는 ‘선의의 정책경쟁’의 자리를 정례적으로 만들어 나갈 예정입니다.

대한민국의 민주주의와 대한국인의 민생을 ‘살리기’ 위하여 이념과 가치의 지향을 떠나 함께 이 자리를 마련해주신 여의도연구소 이주영 소장님을 비롯한 관계자 여러분, 그리고 첫 여·야 정당정책연구소간 공동세미나의 발제를 맡아 주신 박명호 교수님과 정상호 교수님께 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

인사말



여의도연구소 소장 이 주 영

우리는 첫 발을 내딛습니다

오늘 아침 “가지 않은 길”이란 시를 쓴 미국의 시인 로버트 프로스트가 생각납니다.

숲속에 두 길이 있었다고,
나는 사람들이 적게 간 길을 택했다고,
그리고 그것 때문에 모든 것이 달라졌다고

오늘 여의도연구소와 민주정책연구원은 아직 한 번도 가보지 않은 미답의 땅에 첫 발을 내딛습니다. 비록 작은 한걸음이지만 갈등과 대립으로 점철된 우리 정당사에 비추어 의미 있는 한 걸음이라고 저는 생각합니다.

오늘 이 모임이 있기까지 누구보다도 민주정책연구원 변재일 원장님의 고뇌가 컸을 것으로 생각합니다. 확고한 신념과 굳은 결단으로 오늘의 공동세미나가 열릴 수 있도록 이끌어 주신 민주정책연구원 변재일 원장님과 연구원 여러분께 존경과 감사의 뜻을 표합니다. 그리고 여야를 초월하여 이같은 공동세미나가 개최될 수 있도록 지원하여 주신 새누리당의 황우여 대표최고위원님, 민주당 김한길 대표님께도 감사를 드립니다.

오늘 이 자리는 여의도연구소와 민주정책연구원이 국민의 기대에 부응하는 정책정당을 구현하기 어떤 역할을 해야 하는 지를 함께 진지하게 고민하는 자리입니다. 오늘 귀중한 발제와 토론을 맡아 주신 박명호 교수님, 정상호 교수님, 그리고 최원식 의원님과 권영진 부소장님께서 지혜와 경륜으로 국민의 대신하여 우리 정당정책연구소에 바라는 국민의 소리를 들려주시기를 기대합니다.

이제 물량 중심에서 가치 중심으로 정당의 경쟁방식이 변화해야 합니다. 지역정당, 보스정당의 낡은 꼬리표를 떼고 정책정당으로 전환해야 합니다. 국민이 식상하는 정치이슈는 그만두고 정책이슈 중심으로 경쟁하는 새로운 정치문화를 만들어야 합니다.

오늘 두 정당정책연구소가 함께 내딛는 이 한걸음이 국민이 신뢰하는 정치를 향한 의미있는 전진이 되길 기대합니다.

감사합니다.

발제문

1

여의도연구소·민주정책연구원 공동세미나

대한민국 정당 정책연구소의 현황 - 인사, 재정 그리고 활동

박명호 (동국대 정치외교학과 교수)







대한민국 정당 정책연구소의 현황

- 인사, 재정 그리고 활동



현황 - 재정 2012

내역 연구소	수입				지출				잔액
	정당 지원금	기타 수입	전년도 이월금	합계	인건비	정책 개발비	기타	합계	
	8,697 (88.5%)	471 (4.7%)	657 (6.6%)	9,826	5,696 (61.8%)	1,259 (13.6%)	301 (3.3%)	9,207	618
	5,427 (93.1%)	15 (0.3%)	384 (6.5%)	5,827	3,044 (59.6%)	1,654 (32.4%)	-	5,106	721
	149 (86.7%)	22 (12.8%)	-	172	26 (28.2%)	4 (4.3%)	0	93	79
	768 (82.4%)	0	163 (17.5%)	932	462 (64.8%)	106 (15.0%)	-	712	219
합계	15,043 (89.7%)	510 (3.0%)	1,205 (7.1%)	16,759	9,229 (61.4%)	3,025 (20.0%)	301 (1.9%)	15,120	1,638

※ 1. 백만원 미만의 금액은 고려하지 않았음.

2. 지출에서 합계는 표에서 제외된 사무소 설치, 운영비, 조직활동비 등이 포함된 금액임

※ 출처: 2012년 정당연구소 연간활동실적 분석



현황 - 재정·지출·구성

내역 연구소	전체 수입	인건비	연구원(단위: 명)				직원(단위: 명)		
			박사	석사	기타	합계	자체 고용	외부 파견	합계
	9,826	5,696 (58.0%)	20	19	57	96	1	-	1
	5,827	3,044 (52.2%)	5	6	6	17	17	2 (국회직)	19
	172	26 (15.1%)	1	3	2	6	1	-	1
	932	462 (49.8%)	4	4	4	12	12	-	12
계	16,757	9,228 (55.1%)	30	32	69	131	31	2	33

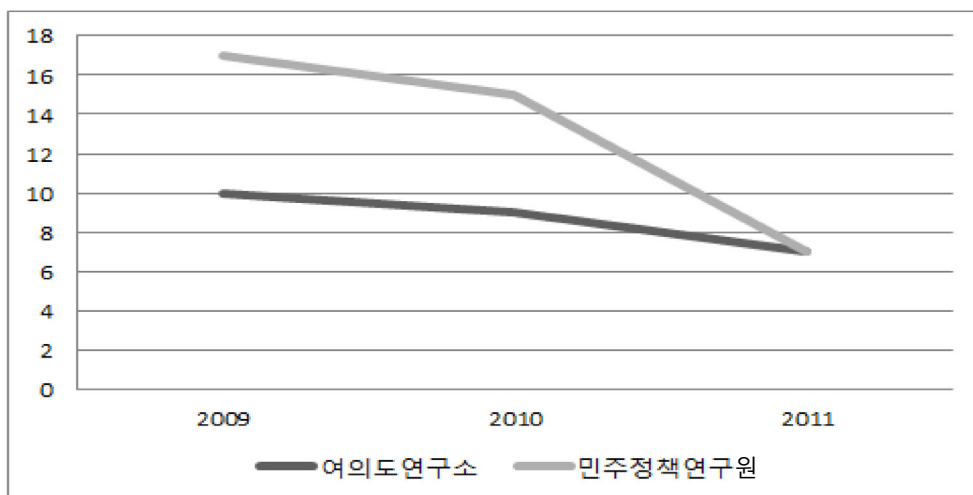
※ 1. 전체 수입은 정당 지원금, 기타 수입, 전년도 이월금을 포함한 금액.
 2. 전체 수입과 인건비 단위는 백만원(이하 모든 표의 금액 수치는 백만원으로 통일).
 3. 인건비 괄호안의 수치는 전체 수입 중 인건비가 차지하는 비율.
 ※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석



현황 - 구성의 변화 - 박사급 연구원 변화추이 2009~2011







과



출처 : 2011년도 정책연구소 연간활동실적 분석집



현황 - 활동유형 2012




연구소 활동 형태				
연구·정책 개발	80 (43.4%)	91 (37.1%)	—	67 (22.5%)
토론회 등 개최	42 (22.8%)	61 (24.8%)	1	49 (16.4%)
교육·연수 활동	13 (7.0%)	1 (0.4%)	—	27 (9.0%)
정책 홍보	36 (19.5%)	12 (4.8%)	—	98 (32.9%)
간행물 등 자료 발간	4 (2.1%)	35 (14.2%)	—	7 (2.3%)
기타 활동	9 (4.8%)	45 (18.3%)	—	49 (16.4%)
계	184 (100.0%)	245 (100.0%)	1	297 (100.0%)

※ 기타 활동에는 당 대표 선출 지원, 지방 정당 조직 실사, TV토론회 지원 등이 포함되어 있음.

※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석







현황 - 연구정책개발 기간 2012

연구소 추진기간				계
1개월 이하	74 (92.5%)	65 (71.4%)	13 (19.4%)	152 (63.9%)
2개월 이하	3 (3.8%)	12 (13.2%)	3 (4.5%)	18 (7.6%)
3개월 이하	3 (3.8%)	6 (6.6%)	—	9 (3.8%)
4개월 이하	—	5 (5.5%)	—	5 (2.1%)
5개월 이하	—	3 (3.3%)	51 (76.1%)	54 (22.7%)
6개월 이하	—	—	—	—
계	80 (100.0%)	91 (100.0%)	67 (100.0%)	238 (100.0%)

※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석



현황 - 정책개발비 변화추이 2008~2012




연 구 소 명	정책개발비				
	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
 새누리당	1,070 (28.0%)	2,111 (30.0%)	2,502 (31.2%)	1,569 (21.3%)	1,259 (13.6%)
 민주당	403 (30.0%)	1,336 (32.0%)	1,273 (31.1%)	940 (23.9%)	1,654 (32.4%)
 진보정의당	-	-	-	-	4 (4.3%)
 통합진보당	-	-	-	-	106 (15.0%)

※ 괄호안의 수치는 정책연구소 전체 지출액에서 정책개발비가 차지하는 비중.

※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석



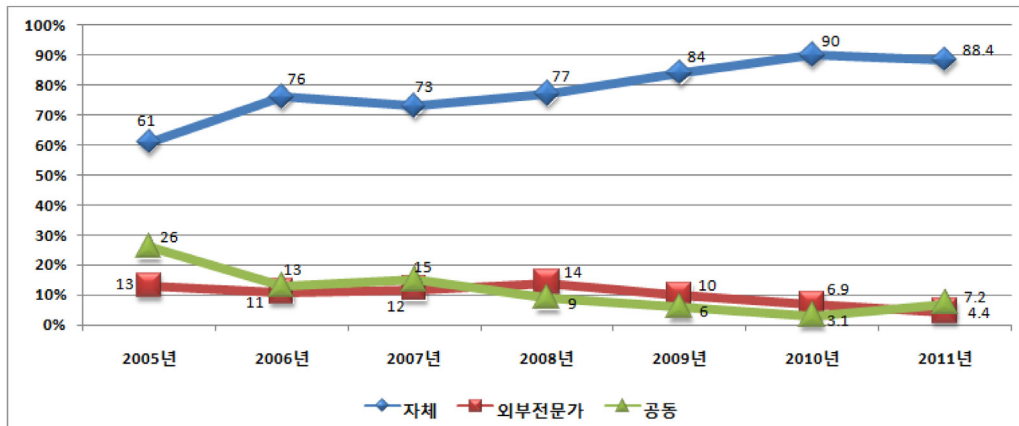
현황 - 연구·정책개발 주체 2012

연구소 주체	 새누리당	 민주당	 통합진보당	계
자체	71 (88.8%)	59 (64.8%)	67 (100%)	197 (82.8%)
외부 전문가	4 (5.0%)	17 (18.7%)	-	21 (8.8%)
공동	5 (6.3%)	15 (16.5%)	-	20 (8.4%)
계	80 (100.0%)	91 (100.0%)	67 (100.0%)	238 (100.0%)

※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석



현황 - 연구·정책개발주체의 추이변화 2005~2011



출처 : 2011년도 정책연구소 연간활동실적 분석집



현황 - 교육과 연수의 대상 2012

연구소 분류	새누리당	민주당	진보정의당	통합진보당
최고 지도자	-	-	-	-
국회의원	-	-	-	-
정당 실무자	-	1	-	14
당원	-	-	-	3
대학생	13	-	-	-
시민	-	-	-	-
기타	-	-	-	10
계	13	1	-	27

※ 진보정책연구소의 10차례 월례 강좌는 대상을 파악하기 어려워 기타로 분류함.

※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석




현황 - 교육과 연수의 대상 추이 2010~2012

분류 년도	최고 지도자	의원	정당 실무자	당원	대학생	시민	기타	합계
2010년	1 (1.2%)	9 (10.7%)	35 (41.7%)	14 (16.7%)	23 (27.4%)	2 (2.3%)	-	84 (100.0%)
2011년	-	2 (2.3%)	17 (19.8%)	17 (19.8%)	27 (31.4%)	21 (24.4%)	2 (2.3%)	86 (100.0%)
2012년	-	-	15 (36.6%)	3 (7.3%)	13 (31.7%)	-	10 (24.4%)	41 (100.0%)

※ 출처: 2012년 정책연구소 연간활동실적 분석




주요 정당 정책연구소 관련 규정(당헌 및 강령)

정당	당헌	당규
	<p>제28절 정책연구소 및 특별기구 제68조(기타 특별기구)</p> <p>① 대표최고위원은 최고위원회의의 의결을 거쳐 특별기구를 설치할 수 있다.</p> <p>② 정책의 개발·연구활동을 촉진하기 위해 중앙당에 별도 법인으로 정책연구소를 설치·운영한다.</p> <p>③ 대표최고위원은 여성의 정치참여 확대를 위한 인재의 발굴, 육성 및 지원을 위하여 당내 여성정치발전기금을 구성·운영한다.</p> <p>④ 대표최고위원은 여성·청년 등의 신진 정치지도자를 양성하기 위하여 최고위원회의의 의결을 거쳐 당내 정치교육과정을 두며, 여성이 50%이상 참여하도록 한다.</p> <p>⑤ 대표최고위원은 최고위원회의의 의결을 거쳐 당원의 사회봉사활동을 촉진하기 위한 기구를 둘 수 있다.</p> <p>⑥ 위 제3항 내지 제4항에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.</p>	<p>- 정책연구소 설립 및 운영에 관한 규정(총 16개 조항), 파견(제19조), 연구소의 사업(제3조), 이사회의 구성(제5조), 정책조정위원회 기능(제7조), 임용자격 및 임면(제12조)</p>

※ 출처: 각 정당의 당헌 및 강령에서 발췌




주요 정당 정책연구소 관련 규정(당헌 및 강령)

정당	당헌	당규
	<p>제7장 정책연구소 제76조(정책연구소)</p> <p>① 당의 이념과 정책의 실현, 정책 개발, 중장기전략 수립, 당원의 교육과 연수 등을 위해 별도의 재단법인으로 정책연구소(이하 본조에서 "연구소"라 한다)를 설치·운영한다.</p> <p>② 연구소의 이사장은 당대표가 맡고, 연구소장은 최고위원회의 의결을 거쳐 당대표가 선임하되 당무위원회의 인준을 얻어야 한다.</p> <p>③ 연구소의 연구결과는 당과 일반 국민이 이용할 수 있도록 공개할 수 있다.</p> <p>④ 연구소의 구성과 운영 등 필요한 사항은 연구소의 정관으로 정한다.</p> <p>기타 조항: 전국대의원대회(제14조), 중앙위원회(제18조), 당무위원회(제21조), 사무직 당직자 인사위원회(제40조)</p>	<p>- 당규 제4호: 목적(제1조), 중앙당 구성(제2조), 전략기획위원회(제61조, 전략부소장), 국제국-교류협력(제77조), 사무직 당직자 구분 등(제80조)</p> <p>- 당규 제6호 사무직 당직자 인사 및 복무 규정: 사무직 당직자의 범위(제2조), 사무직 당직자의 직제 등(제3조), 직무 계열(제4조), 포상(제25조)</p>

※ 출처: 각 정당의 당헌 및 강령에서 발췌




주요 정당 정책연구소 관련 규정(당헌 및 강령)

정당	당헌	당규
	<p>제9장 정책연구소 제36조(정책연구소)</p> <p>① 당의 이념과 정책의 중장기적 연구를 위해 정책연구소를 둔다.</p> <p>② 정책연구소는 중앙당에 별도 법인으로 둔다.</p> <p>③ 정책연구소의 운영을 위해 이사회를 구성한다.</p> <p>④ 정책연구소의 이사회 구성, 직제와 운영에 관한 세부사항은 당규로 정한다.</p>	<p>- 당규 제7호 정책연구소(총 22개 조항)</p>

※ 출처: 각 정당의 당헌 및 강령에서 발췌



주요 정당 정책연구소 관련 규정(당헌 및 강령)

정당	당헌	당규
	<p>제9장 정책연구소 제40조(정책연구소)</p> <p>① 당의 이념과 정책의 중장기적 연구를 위해 정책연구소를 둔다. ② 정책연구소는 중앙당에 별도 법인으로 둔다. ③ 정책연구소의 운영을 위해 이사회를 구성한다. ④ 정책연구소의 이사회 구성, 직제와 운영에 관한 세부사항은 당규로 정한다.</p>	<p>- 당규 제11호 정책연구소(총 22개 조항) - 통합인사위원회(제3조), 교육·연수위원회(제6조)</p>

※ 출처: 각 정당의 당헌 및 강령에서 발췌



대한민국 정당 정책연구소의 現주소





세계적 수준의 정당 싱크탱크 ?

랭킹	연구소	국가
1	Konrad Adenauer Foundation(KAS)	독일
2	Friedrich Ebert Foundation(FES)	독일
3	Heinrich Boll Stiftung(HBS)	독일
4	Demos	영국
5	Center for Policy Studies	영국
6	Friedrich Naumann Foundation(FNS)	독일
7	Robert Shuman Foundation	독일
8	Hanns Seidel Foundation	독일
9	Center for European Policy Studies	벨기에
10	Progressive Policy Institute(PPI)	미국

※ 출처: 2011 Global Go To Think Tank Rankings(p.67)



세계적 수준의 정당 싱크탱크 ?

11	Fundacion Jaime Guzman	칠레
12	Foundation for Social Studies and Analysis(FAES)	스페인
13	Fabian Society	영국
14	Fundacion IDEAS	스페인
15	Green European Foundation(GEF)	벨기에
16	European Ideas Network	벨기에
17	Central Party School	중국
18	Foundation for European Progressive Studies(FEPS)	벨기에
19	Fundacion Pensar	아르헨티나
20	Wiardi Beckman Foundation	네덜란드
21	Rosa Luxemburg Foundation	독일
22	Foundation for EU Democracy	벨기에
23	Terra Nova	프랑스
24	Italo-European Foundation	이탈리아
25	New Democrat Network	미국
26	Foundation pour l'Innovation Politique	프랑스
27	Institute of European Democrats	벨기에
28	SEDAR Institute	말레이시아
29	Institute of Strategic Analysis and Policy Research(INSAP)	말레이시아
30	Fundacion Armando Alvares Penteado(FAAP)	브라질

※ 출처: 2011 Global Go To Think Tank Rankings(p.67)



現주소

→ 계속 줄어드는 정책개발비,

정책개발 활동 비중 축소 or 정체



現주소

→ 연구인력은 줄어드는데

인건비 비중은 계속 증가?!



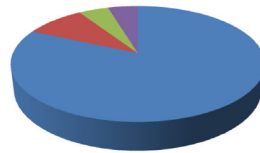


現주소

계속 높아지는 자체 연구 비중,
몇몇 분야 중심 외 정책개발



다양성 부족



現주소

당면과제와 超단기 과제에 집중
→ 중·장기 정책개발 노력 없음



가치와 이념 공동체 구성에 도움 안됨



現주소

상징적 수준의 교육기능
당 연수기관化



약한 교육기능



現주소

수입의 대부분을 정당지원금,
예산 보고와 승인 받아야



재정적 종속성 강화





現주소

정당 연구소·이사회 구성 소장 등 임명권 지배



인사의 종속성 강화



대한민국 **정당 정책연구소**의 미래





가치와 인식의 공동체
&

정책 Network



가치와 정책의 정치경쟁
토대 제공






미국型 정책중심



독일型 교육기능



미국의 싱크탱크와 독일의 정당재단 비교

국가	미국		독일	
명칭	BROOKINGS	 The Heritage Foundation LEADERSHIP FOR AMERICA	 Konrad Adenauer Stiftung	 FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
설립 연도	1916년	1973년	1964년	1925년
주요 활동	정책 연구	정책 연구	민주시민교육과 국제협력	민주시민교육과 국제협력
정치성향	중도 (민주당 성향)	보수 (공화당 성향)	기독교민주당	사회민주당
기능적 성격	민간 정책연구소	민간 정책연구소	정당 공익재단	정당 공익재단
재원 조달	개인·기업 후원	개인·기업 후원	국고 지원	국고 지원
예산	132,000,000달러 (2012년)	81,000,000달러 (2011년)	169,000,000달러 (2012년)	174,000,000달러 (2012년)
직원	377명 (2012년)	334명 (2011년)	563명 (2012년)	620명 (2010년)

※ 출처: 임재주 2012; 중앙일보(2013/04/01)



어떻게 ?

정책연구소 기능·역할 2원화

정무 vs 정책



단기 과제와 중·장기 과제 구분
정무보조기능과 정책개발기능 구분



어떻게 ?

정당정책연구소
후원회와 수익사업 허용



재정적 독립성 강화



어떻게 ?

독자적 예산편성권 보장



재정적 독립성 강화



어떻게 ?

소장선임·이사회 구성방식의 **변화**



인사의 독립성 강화



어떻게 ?

연구인력 **일정 수 유지**와
중앙당파견 인원 **최소화**



연구능력 제고



어떻게 ?

외부 연구기관과의 협력 강화



다양성과 정당이념 확산 노력



어떻게 ?

시민대상 교육기능 강화



정치공동체 기반 조성



어떻게 ?

黨 정책위원회와 정책연구소의 유기적 협력 강화



**정책개발 주도성 강화
정책정당화 토대 마련**

발제문

2

여의도연구소·민주정책연구원 공동세미나

정당연구소의 과제와 발전 방향

정상호 (서원대 사회교육과 교수)

정당연구소의 과제와 발전 방향

정상호 (서원대 사회교육과 교수)

1. 진단과 해법에 대한 인식 전환이 필요하다

○ 본 발표문의 취지

- 정당연구소들이 안고 있는 문제점을 진단하고 바람직한 발전 방향과 이를 구현하기 위한 구체적인 해법을 모색하고자 함.
- 접근 방법은 정당연구소 일반에 적용될 수 있는 보편적인 대안과 한편으로는 각 정당의 이념적 성향에 따른 특수한 처방을 동시에 제시하고자 함.

○ 필자의 기본 입장

① 비전과 철학의 부재

- 어떤 정당연구소 모델을 추구할 것인가? 미국식 모델인가 아니면 독일식 모델인가? 그것도 아니면 스웨덴 모델인가?
- 개별적이고 임시방편의 처방이 아닌 정당연구소라는 제도로서의 중장기적 전망의 부재가 야기하고 있는 많은 문제들에 대한 간과

② 기존 대안들의 유효성에 대한 회의

- 사실 정당연구소의 발전 방향에 대해서는 지식인과 정치권에서 일정한 합의가 존재. 그러나 내용을 면밀히 검토해 보면 현실과 분리된 적지 않은 문제들이 숨어 있음.
- 가장 대표적인 것이 시민교육 기관으로서 정당연구소를 활용하자는 제안임. 한국과 같이 정치적 양극화가 심각한 정치 지형에서 정당연구소가 당원과 지지자가 아닌 일반 시민을 대상으로 이를 담당하는 것이 가능하며 더구나 바람직한가?

③ 토착적·실용주의적 처방의 필요성

- 무엇이 진짜 문제인가에 대한 實事求是 접근의 필요성. 중앙당으로부터의 자율성인가? 예산

의 제약인가? 취약한 연구역량인가?

- 연구원장 등 리더십과 연구진의 능력 제고가 핵심 관건. 이를 어떻게 확보할 것인가라는 관점이 본질적

2. 기존 대안에 대한 비판적 검토

○ 어느 정도의 합의가 이루어진 영역

〈표 1〉 한국 정당정책연구소 혁신 방향과 과제 (색칠한 부분은 논쟁적인 영역)

혁신 방향	과 제
정책 전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 객관적인 연구 성과 평가 • ‘연구위원 정책 실명제’ 채택 • 중앙선관위 내 ‘정책연구소 평가위원회’ 설치 • 우수인력 충원 및 연구개발비 전체 예산의 최소 50% 이상 사용 의무화
운영의 자율성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 정당 정책연구소의 독립 재단화 추진 • 현역 의원의 연구소 최고 책임자 취임 금지 • 인사 독립(연구소 소장 임기 보장) • 연구소의 중앙당 인력 충원 쿼터제 도입
재정 자립성 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 정치자금법 개정을 통한 국고보조금의 연구소 직접 보조 • 정책연구소 후원회제도 도입 • 『마일리지 정책연구자금 기부시스템』 도입
민주시민교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 시민정치교육을 할 수 있도록 정당법 제38조 개정 • 해외 선진 싱크탱크의 시민정치교육 벤치마킹 • 시민 정치 교육을 위한 현실적 교육 방법 및 모델 개발
네트워크·허브(hub) 기능 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 싱크탱크 및 전문가와 내실있는 협력 추진 • 『청년 정책 캠프』 및 청년 정책 지도자 네트워크 설치

출처: 김형준(2013)에서 재인용

- 한편, 조진만은 첫째, 정책연구소장은 현역의원이 아닌 외부전문가를 영입하고, 임기를 보장할 것. 둘째, 정책연구소와 정책위원회의 기능과 역할에 일정 수준 차별성을 두고, 상호 자율적이고 독립적이면서도 유기적으로 연계할 수 있는 방안들을 모색할 것. 셋째, 정책연구소의 인사 과정의 투명성과 경쟁성 강화. 넷째, 전문 연구 인력의 확충과 안정성 보장을 제시(조진만 2013)

○ 쟁점 영역: 후원금 허용 및 보조금 직접 지급

- 김광림 의원은 정당 정책연구소가 후원회 운영을 통해 모금활동을 할 수 있도록 허용하고 수익사업도 가능하도록 하는 내용의 정치자금법·정당법 개정안을 발의(2013.7.7). 다만 연

간 모금 및 기부한도를 당해 연구소 지급 국고보조금의 3분의 1 수준으로 제한. 양당의 정책 연구소가 각각 40억 원 가량의 국고보조금을 지급받는 것을 감안하면 연간 최대 15억 원의 후원금을 모금 가능

- 반론도 적지 않음. 당의 선거전략 수립과 분석, 주요 선거에 대비한 여론조사 실시 등의 기능을 담당하는 정책연구소에 후원금을 허용하는 것은 부적절. 여당의 정책연구소에 후원금이 집중되는 형평성 문제가 발생할 우려
- 특히, 대기업의 한 관계자는 “정당연구소가 후원금을 모금하고 수익사업을 하게 되면 결국은 기업들에게 손을 벌릴 수밖에 없고, 기업의 입장에서는 거절하기 어렵다”고 밝혔다. 또 다른 기업관계자 역시 “사실상 준조세”라고 부정적인 입장을 표명(헤럴드경제, 2013.7.9)
- 대안으로, 투명성 확보를 위해 정책연구소의 회계 보고와 감사의 강도를 강화하자는 안과 후원금의 사용 항목을 정책 개발로 한정하자는 안

⇒ 필요성과 논리는 이해되나 문제의 본질을 재정으로 한정하는 효과. 아울러 현실적으로 국민을 설득할 수 있을지, 오히려 반정치적 정서를 자극할 우려가 큼.

※ 참여사회연구소(43), 새사연(44), 희망제작소(45), 복지국가소사이어티(46), 여의도연구소(47), 민정연(53)

2012년 대한민국 100대 싱크탱크 (정치사회 부문)

2012년 대한민국 100대 싱크탱크

분야	순위	연구소 이름	약칭	전화	홈페이지
경제 산업	26	무역협회 국제무역연구원	IIT(Institute for International Trade)	1566-5114	it.kita.net
	27	국민전략연구원	nps research	(02)3218-8611-5	www.nps.or.kr
	28	한국농촌경제연구원	KREI(Korea Rural Economic Institute)	(02)3299-4000	www.krei.re.kr
	29	경실련 경제정의연구소	CCEJ(Citizen's Coalition for Economic Justice Institute)	(02)766-5625	www.keji.or.kr
	30	한국경제사회발전연구원	KIESDI(Korea Institute for Economic & Social Development)	(02)3478-2525	www.kiesd.or.kr
	31	국가전략전략연구원	NSI(National Strategy Institute)	(02)786-7799	www.nsi.or.kr
	32	한국수출입은행 해외경제연구소	KERI	(02)3779-5711	keri.koreaexim.go.kr
	33	중소기업연구원	KOSBI(Korea Small Business Institute)	(02)707-9800	www.kosbi.re.kr
	34	한국소비자연맹	CUK(Consumers Union of Korea)	(02)795-1042-3	cuk.or.kr
	35	농협경제연구소	NHERI(NongHyup Economics Research Institute)	(02)6399-5917	www.nheri.re.kr
	36	산은조사분석부	산은경제연구소	(02)787-7815	rd.kdb.co.kr
	37	삼성생명 보험금융연구소	삼성금융연구소	(02)772-6311	없음
	38	IBK경제연구소	IBK research	(02)729-6594	www.ibk.co.kr/research
	39	세계경제연구원	IGE(Institute for Global Economics)	(02)551-3334	www.igenet.com
	40	시장경제연구원	MERI(Market Economic Research Institute)	(02)3461-5550	www.meri.or.kr
	41	한국보건사회연구원	KIHASA(Korea Institute for Health & Social Affairs)	(02)380-8000	www.kihasa.re.kr
	42	한국교육개발원	KEDI(Korean Educational Development Institute)	(02)3460-0114	www.kedi.re.kr
	43	참여연대 참여사회연구소	참사연	(02)764-9581	www.peoplepower21.org
	44	새로운사회를여는연구원	새사연	(02)322-4692	www.saesayon.org
정치 사회	45	희망제작소	The hope institute	(02)3210-0909	www.makehope.org
	46	복지국가소사이어티	WSS(Welfare State Society)	(02)3272-2353	welfarestate.net
	47	세누리당 여의도연구소	여연, YDI(Yeoido Institute)	(02)2070-3308	www.ydi.or.kr
	48	한국행정연구원	KIPA(Korea Institute of Public Administration)	(02)564-2000	www.kipa.re.kr
	49	새로운 코리아 구상을 위한 연구원	KNSI(Korea National Strategy Institute)	(02) 733-3348	knsi.org
	50	동북아시아재단	Northeast Asian History Foundation	(02)2012-6000	www.historyfoundation.or.kr

2012년 대한민국 100대 싱크탱크

분야	순위	연구소 이름	약칭	전화	홈페이지
정치 사회	51	서울대 사회과학연구원	CSS SNU (the Center for Social Sciences in Seoul National University)	(02)880-5475-7	css.snu.ac.kr
	52	한국학중앙연구원	AKS(The Academy of Korean Studies)	(031)709-8111	www.aks.ac.kr
	53	민주당 민주정책연구원	IDP(The Institute for Democracy and Policies)	(02)630-0114	idp.minjoo.kr
	54	역사문화연구원	역문연	(02)3672-4191	www.kistory.or.kr
	55	국립보건연구원	NIH(Korea National Institute of Health)	(043)719-8029	www.nih.go.kr
	56	한반도선진화재단	한선, Hansun Foundation for Freedom & Prosperity	(02)275-8391-2	www.hansun.org
	57	한국지방행정연구원	KRILA(Korea Research Institute for Local Administration)	(02)3488-7300	www.krila.re.kr
	58	한국교육과정평가원	KICE(Korea Institute of Curriculum & Evaluation)	(02)3704-3704	www.kice.re.kr
	59	서울연구원	SI(the Seoul Institute)	(02)2149-1234	www.si.re.kr
	60	한국형사정책연구원	KIC(Korean Institute of Criminology)	(02)575-5282 (02)575-5285	www.kic.re.kr
	61	한국도시연구소	KOCER(Korea Center for City and Environment Research)	(02)738-4292	www.kocer.re.kr
	62	한국문화관광연구원	KCTI(Korea Culture & Tourism Institute)	02-2669-9800	www.kcti.re.kr
	63	한국법제연구원	KLRI(Korea Legislation Research Institute)	(02)579-0090	www.klri.re.kr
	64	한국빈곤문제연구소	poverty21	(02)577-6809	poverty21.com.ne.kr
	65	한국청년정책연구원	NYPI(National Youth Policy Institute)	(02)2188-8880	www.nypi.re.kr
외교 안보	66	국립외교원 외교안보연구소	KNDA(Korea National Diplomatic Academy) 및 외교안보연구원	(02)3497-7600	www.ifans.go.kr
	67	통일연구원	KINU(Korea Institute for National Unification)	(02)900-4300	www.kinu.or.kr
	68	한국국방연구원	KIDA(Korea Institute for Defense Analyses)	(02)967-4911	www.kida.re.kr
	69	세종연구소	Sejong Institute	(031)750-7500	www.sejong.org
	70	동아시아연구원	EAI(EAST ASIA INSTITUTE)	(02)2277-1683	www.eai.or.kr
	71	국가안전전략연구소	INSS(The Institute for National Security Strategy)	(02)572-7090	www.inss.re.kr
	72	국방대 안보문제연구소	RINSA(Research Institute on National Security Affairs)	(02)375-8244	www.kndu.ac.kr/rinsa
	73	경남대 국동문제연구소	IFES(The Institute for Far Eastern Studies)	(02)3700-0700	ifes.kyungnam.ac.kr
	74	아산정책연구원	The Asan Institute for Policy Studies	(02)730-5842	www.asaninst.org
	75	제주평화연구원	JPI(Jeju Peace Institute)	(064)735-6500	www.jpi.or.kr

3. 정책연구소의 발전 방향

1) 어떤 정당연구소 모델을 추구할 것인가?

○ 한국의 정당연구소는 미국과 독일식의 혼합형 모델

- 한국의 정당연구소는 정당 산하의 재단 법인이라는 점과 재원이 국고 보조금으로 이루어진다는 점에서 독일식 모델을, 그러나 주요 활동이 선거전략, 정세분석, 단기 현안 및 중장기 정책 수립이라는 점에서는 미국식 모델을 혼합하고 있음.

※ 이러한 결합을 정당연구소의 혁신 모델로 천명한 바 있음. 여의도연구소는 혁신을 위해 선진국의 대표적인 정당친화적 싱크탱크인 미국의 정책연구소와 독일의 정당재단을 집중적으로 벤치마킹했음. 미국의 정책연구소는 정책선도와 정책주창을 통해 국가발전을 선도했고, 독일의 정당재단은 시민정치교육을 매개로 국민과 소통하면서 국민통합에 기여하고 있음(김원표 2013).

〈표 2〉 미국의 싱크탱크와 독일의 정당재단 비교

국가	미국		독일	
명칭	브루킹스	헤리티지	콘라드 아데나워	프리드리히 에버트
설립 연도	1916년	1973년	1964년	1925년
주요 활동	정책 연구	정책 연구	민주시민교육과 국제협력	민주시민교육과 국제협력
정치성향	중도 (민주당 성향)	보수 (공화당 성향)	기독교민주당	사회민주당
기능적 성격	민간 정책연구소	민간 정책연구소	정당 공익재단	정당 공익재단
재원 조달	개인·기업 후원	개인·기업 후원	국고 지원	국고 지원
예산	132,000,000달러 (2012년)	81,000,000달러 (2011년)	169,000,000달러 (2012년)	174,000,000달러 (2012년)
직원	377명 (2012년)	334명 (2011년)	563명 (2012년)	620명 (2010년)

※ 출처: 임재주 2012 ; 중앙일보(2013/04/01)

○ 혼합식 모델의 추구는 정당연구소의 발전에 걸림돌로 작용할 우려가 있음

- 후원금 및 수익사업 허용은 정당연구소의 미국화(Americanization)를 초래할 가능성이 큼. 일부 큰 손과 대기업의 영향력 증대 우려
- 주지하다시피 미국의 싱크탱크 정치에서 기업은 가장 유서 깊고 체계적인 최대 후원자(high demander). 규제완화에 관한 이론적 산실인 기업연구소(AEI)는 1943년에 기업협회가 만들었는데 윌리엄 바루디, 어빙 크리스톨, 진 커크패트릭 등은 이곳에서 네오콘의 기본 정책을 구상. 1973년에 설립된 헤리티지 재단 역시 양조업을 하였던 조지프 쿼스(Joseph Coors)가 설립하였고, 1977년에는 에너지 재벌인 코치 가문(Koch Family)이 카토 연구소를 공동 설립. 어빙 크리스톨의 수제자인 마이클 조이스(Michal Joyce)가 이사장으로 있는 네오콘

의 대표적 잡지인 내셔널 리뷰(National Review)는 석유재벌 2세인 윌리엄 버클리의 자금 지원 덕에 설립. 우파의 토론장으로 알려진 퍼블릭 인터리스트(The Public Interest)는 닉슨 정부의 재무 장관이자 사업가인 사이먼(William Simon)이 후원. 싱크탱크와 기업의 관계를 가장 간명하게 보여주는 것이 클린턴 탄핵운동을 주도한 알칸소 프로젝트에 거액의 자금을 제공하였던 맬론 재단. 유명한 언론 재벌인 리처드 맬론 스캐이프(Richard Mellon Scaife)는 1960년 이후 지금까지 헤리티지 재단을 포함하여 우파조직에 약 6억 2천만 달러를 지원(Covington 1997, 16-25; Callahan 1999, 31-42)

○ 독일식 모델도 현재의 정치문화와 상황으로는 요망함(자료 1) 참조).

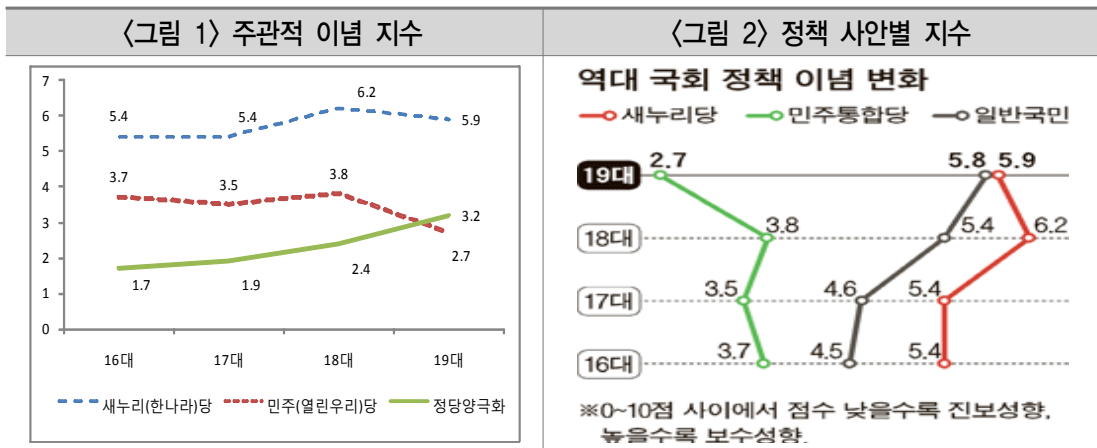
- 필자의 반대 근거. 한국에서의 이념적 양극화는 시민이 주도한 것이 아니라 정치권(의회 엘리트)이 촉발한 것이라는 점
- 당분간 사회통합 차원에서 (민주)시민교육은 정당이 아니라 중앙선관위나 국회와 같은 보다 공정한 기관이 수행하는 것이 바람직
- 대신 당원과 대의원, 지지자들에 대한 정치교육과 훈련, 리더십 프로그램을 다양화, 체계화 하고 보다 적극적으로 담당할 필요

○ 스웨덴 모델에 대한 검토의 필요성

- 스웨덴 모델에서 정당 연구소는 시민과 당원 모두를 대상으로 한 정치교육의 일차적 주체가 자 가장 핵심적인 정책생산 기구
- 스웨덴 모델의 핵심은 정당 산하 연구소가 이념과 성향을 공유하는 우호적인 직능 및 시민사회단체, 지구당(정당의 지역조직)과 함께 정책을 생산한다는 것(현장 중심). 오랜 성인교육과 정치교육 경험에 의해 노동자 및 성인교육협회들은 기초적 자료와 데이터, 커리큘럼 등을 축적하고 있으며 각 정당들과의 조직적 연계는 중앙뿐만 아니라 지역 차원에서 당원 교육이 원활하게 수행될 수 있는 제도적 조건을 구비
- 보수당과 중앙당, 자유당은 성인교육협회를 통해 당원 교육 및 리더십 훈련, 정당 프로그램 개발 등의 다양한 정치교육을 진행. 이러한 정책생산 및 정치교육 방식은 스웨덴의 대중운동 및 노동운동이 지역의 풀뿌리 교육단체와 함께 성장해온 근대 이후의 역사적 경험에 근거(조찬래 2012.9)

〈자료 1〉 정당 주도 정치적 양극화의 심화 현상

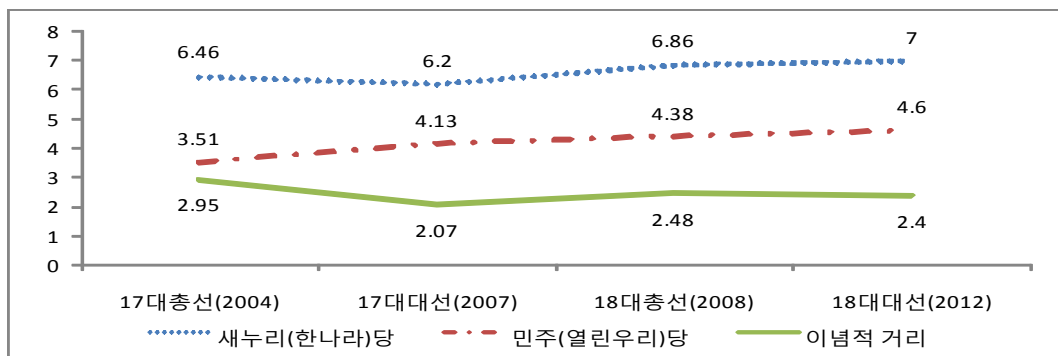
- 〈그림 1〉에서 나타난 것처럼 16대 국회 당시 두 정당의 이념 격차는 불과 1.7에 그쳤지만 이번 19대 국회에서 그 값은 거의 두 배인 3.2에 이르고 있음. 민주당은 이 시기를 거치면서 가파른 진보화의 경향을 띠었고 새누리당 역시 보수화의 경로를 걸었음.
- 정당 엘리트의 양극화는 〈그림 2〉의 정책 이념 조사에서도 그대로 나타났다. 특히 외교·안보 영역에서 두 정당의 이념 격차는 19대에 이르러 무려 3.9로 벌어졌음.



출처: 『중앙일보』 (2012.7.23.)

- 반면 『중앙일보』의 조사에 따르면, 유권자 수준에서의 이념적 양극화 경향은 발견하기 어려움. 의원들과 달리 유권자들은 주요 정책 선호에 있어 중도 보수화의 경향을 보이고 있음. 한국의 경우 유권자 수준에서 관찰된 정당 양극화는 2004년이 가장 높았고, 그 이후로는 2012년까지 다소 감소하거나 혹은 유사한 수준을 보이고 있음.
- 결국 한국사회에서 심화되고 있는 이념 갈등의 원인은 일반 국민들 사이의 이념적 양극화의 증대 때문이라기보다는 정치 엘리트들 사이의 이념적 거리가 커졌기 때문(이내영 2011)이라고 정리할 수 있음.

〈그림 3〉 유권자의 이념적 양극화 경향



2) 대안: 정책 생산의 보조자로 전략한 것이 문제의 본질

○ 선거와 집권 이후 정책생산의 기지로서 사설 싱크탱크의 부상

- 21세기에 들어 나타난 새로운 정치현상 중 하나는 전문가 집단의 영향력 확대와 정치화에 따른 싱크탱크 정치(think tank politics)의 대두(Montecinos 1998, 132). 특히 대통령제 국가에서 이들은 민간 부문의 전문성을 중시하는 세계화 시대의 지적 유행과 정치적 임명직이라는 제도화된 채널을 통하여 정부와 의회의 고위직을 과점하면서 새로운 권력 네트워크를 형성(남궁곤 2005, 27-28)

※ 박근혜 정부의 국가미래연구원(미래연), 이명박 정부의 안국포럼 등

○ 후보중심, 인물중심의 정책 자원을 내부화·제도화하는 것이 관건

- 스웨덴 모델(유럽정당모델)에서 교수, 연구자, 활동가 등 전문가 집단은 특정 유력 정치인의 개인 자문이나 사조직 활동보다는 정당과 정책연구소 중심으로 연계되고 참여
 - 한국은 철저하게 비공식적이고 사적인 자문과 연계 방식을 보임. 누가 당권과 대권을 갖느냐에 따라 즉 어떤 인물이 대표와 후보가 되느냐에 따라 정당 연구소의 리더십과 연구진이 변화 ⇒ 조직 및 신분 안정성을 심각히 저해
 - 당과 이념·정책 정체성을 공유하는 외부의 전문가를 연구소의 대표로 임명하고 성과 및 기여도에 따라 정치적 진입을 보장
 - 비례대표의 직능 대표성은 보장. 그러나 정당과 학계 및 시민단체와의 연계를 강화하기 위하여 정당연구소의 정책 생산 및 발전에 기여한 정도에 따라 배려. 비례대표 및 각종 위원 선정 시 직능 대표성과 더불어 당(연구소)의 정책 발전에의 기여 정도를 반영
- ⇒ 정책연구소가 분야별 정책 전문가 집단을 양성하는 배수지(정치인의 충원 채널)

○ 모든 연구소의 중심은 연구진

- 국립, 기업, 개인 등 법적 성격과 기구의 형태와 상관없이 성공한 연구소의 첫 번째 조건은 능력 있는 연구진

〈표 3〉 정책연구소 연구진 현황 변화

내용	연구원 수											
	2009년			2010년			2011년			2012년		
	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타
여의도연구소	10	16	32	9	8	9	7	4	8	20	19	57
민주정책연구원	17	12	24	15	14	23	7	13	33	5	6	6

※ 조진만(2013)

- 연구소의 역량에 맞는 자체 연구보고서(정책과 담론지향) 정세나 선거분석)를 생산할 필요
※ 국회입법조사처의 <뉴스레터>와 <이슈와 논점>
- 정책 전문가로의 성장 비전을 제공하거나 지방의회와 자치단체장예의 진출을 격려함으로써
풀뿌리 생활정치의 인적 인프라를 구축

○ 신뢰할만한 선거 및 유권자 집단의 자료 은행

- 잦은 당명 변경과 통폐합으로 정당의 선거 및 정책 자료 관리가 부실
- 계층별, 지역별, 성별, 연령별 집합 데이터의 체계적인 관리, 학술적 목적에의 제공

○ 기타

- 의원들의 정책 전문성을 강화하고 자체 연구기획 기능을 활성화하기 위해 공모를 통해 충원
된 연구원장과 정책위의장이 공동대표제를 맡는 방안, 당 정책위원회와 연구소의 순환 및
파견근무, 의원급 임원진의 정책 간담회 등의 정례화 등을 검토

<참고 자료>

- 김형준. 2013.2. 21. “한국 정당정책연구소의 혁신 방안에 관한 고찰” 여의도연구소 심포지움. <정
당 싱크탱크 선진화 어떻게 할 것인가?> 자료집.
- 남궁 곤. 2005. “미국 신보수주의의 정의와 정치적 의의: 연구방법과 연구현황.” 남궁 곤. 『네오콘
프로젝트: 미국 신보수주의의 이념과 실천』. 사회평론.
- 이내영. 2011. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?.”
『한국정당학회보』. 10권 2호.
- 이재목. 2013.6.28. “정당 양극화를 통해 바라 본 한미정당 비교.” <한국정당학회 하계학술대회 자
료집>.
- 조진만. 2013.5.29. “정책정당 실현을 위한 정책연구소의 역할과 과제.” <중앙선거관위·한국정당학
회 공동 세미나 자료집>
- 조찬래외. 2012.9. “외국 정당의 정치교육과 제도화에 관한 연구” 중앙선거관리위원회.

Montecinos, Verónica 1998. “Economists in Party Politics: Chilean Democracy in the Era
of the Markets” Centeno, M. A. and Patricio Silva, *The Politics of Expertise in Latin
America*.

토론문

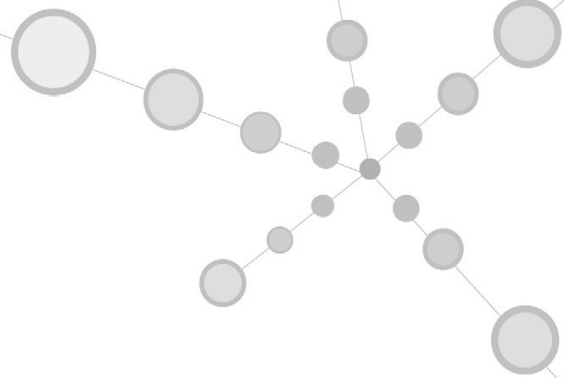
3

여의도연구소·민주정책연구원 공동세미나

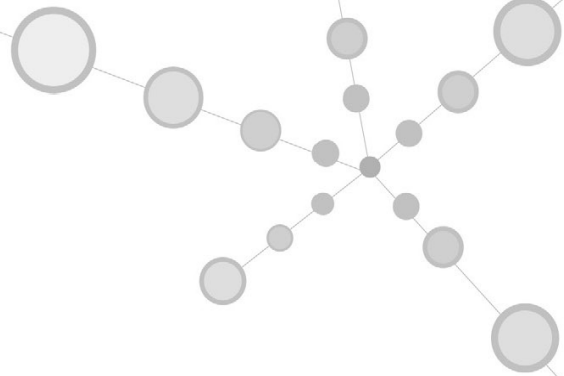
토론문

최원식 (민주당 국회의원)

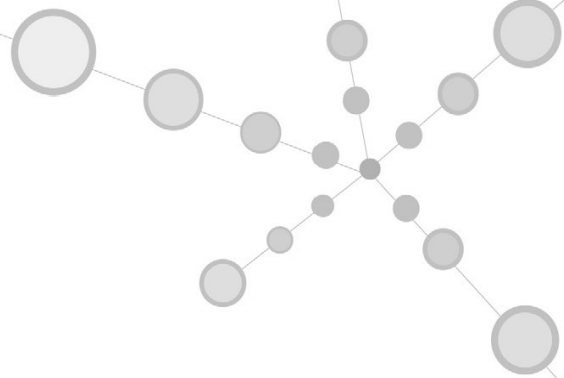
MEMO



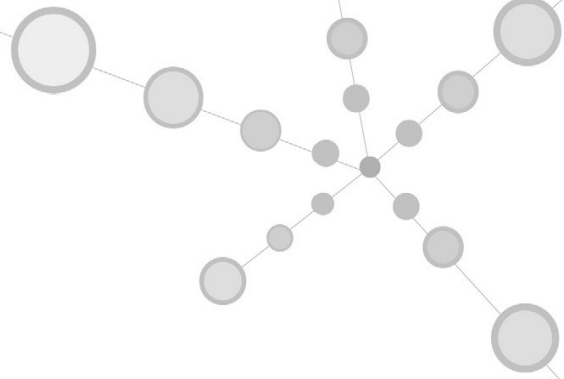
MEMO



MEMO



MEMO



토론문

4

여의도연구소·민주정책연구원 공동세미나

정당연구소의 혁신적 발전 방향

권영진 (여의도연구소 상근부소장)

정당연구소의 혁신적 발전 방향

권영진 (여의도연구소 상근부소장)

1. 왜 정당연구소 혁신인가?

(1) 정치환경

- 1) 정책정당화의 당위적 요구에도 불구하고 현재 정당간 경쟁은 비전과 정책중심 보다 현안과 정치쟁점을 중심으로 한 정쟁적 대결 구조 지속
 - 당이 추구하는 국가 비전과 실천전략을 국민들에게 보여 주는 데는 한계, 이념정당이라기 보다 포괄 정당
 - 선거를 의식한 급조된 정책, 공약(空約)의 남발로 인한 정치 불신 가중되거나 미래지향적 국가발전과 상충
- 2) 권력쟁취에 대한 집착은 강한 반면 성공적인 집권 기반을 위한 인적역량의 축적에는 한계
 - 정당이 대통령 후보를 배출하고 집권에 성공하더라도 대통령의 인재풀은 당내에 있지 못하고, 후보의 개인 자문 그룹이나 사조직적 성격의 당외 인력풀에 의존
 - 정부주도형 국정운영과 정책, 대통령·정부와 집권 여당간 협치와 책임정치의 한계, 대통령과 여당간 초복말항 현상 (대통령 임기초반에는 청와대의 지시를 복명하고 임기말에는 차별화 내지 항명) 지속
- 3) 국민과의 소통부재, 다양한 국민 이익 대변 체계로서의 정당 역할 한계
 - 정당 무용론, 직접 민주주의 선호 양상

(2) 정당연구소 내부 환경

1) 재정·인력의 한계

- ① 국고보조금 30%(년간 40-50억원)와 정당지원금이 재원의 전부, 인건비 비중이 50% 이상
 - 연간 예산 1천억원 이상인 해외 정당연구소와는 비교가 안되며, 정부 산하 국책연구원도 최소 200-300억원의 예산으로 운용

② 싱크 탱크로서는 부끄러운 연구인력

- 2012년 말 기준 연구소 인원(여연 97명, 민연 36명)
- 대부분이 당 파견 근무 직원, 순수연구 인력은 극소수

2) 당부설연구소로서의 거버넌스의 문제,

① 운영에 있어 당에 지나친 종속화

- 재단법인이면서도 당지도부의 의사결정 종속
- 최고 책임자(소장, 이사장)의 당직화로 인한 잦은 교체
- ※ 여연 : 23년동안 17번째 소장, 민연: 5년동안 6번째 이사장

② 국가와 당의 중장기 비전이나 정책 보다 선거지원과 현안중심의 정책연구에 치중

- 당의 비전이나 집권후 국가발전 전략 연구의 한계

3) 연구소 운영의 투명성, 공개성 결여

2. 어떻게 혁신 할 것인가?

(1) 위상의 재정립(당과의 관계)

- 선진국형 독립 법인/한국형 종속 법인?
 - ☞ 부설연구소 성격을 유지하되 자율성 신장(당의 외연 확대)
- 당과의 유기적 협력 체제(당기구와의 역할 분담)
 - ☞ 당 정책위: 현안 중심, 연구소: 중장기 비전과 정책 중심
 - ☞ 당 연수국: 당원과의 소통·교육, 연구소: 시민과의 소통·교육

(2) 집권기반 구축을 위한 인재풀로서의 기능 재정립

- 연구역량의 확충(실질적인 싱크탱크화)
- 정당과 지식사회를 연결하는 허브연구소

(3) 정당과 국민들 사이의 소통의 가교 역할

- 시민교육 및 차세대 지도자 양성

(4) 연구소 운영의 공개성, 투명성 증대

- 객관적인 성과평가 시스템 도입
- 정책실명제, 연구성과의 공개 등

(5) 재원의 확충

- 국고보조금 확대, 후원금 및 수익사업 허용

