

베버리지 복지국가에서 캐머런 정부까지 : 복지국가 패러다임의 변화에 있어 싱크탱크의 역할과 전략에 대한 영국 사례연구*

김 보 영

(영남대학교)

[요 약]

본 연구는 복지국가 건립, 대처리즘, 제 3의 길 등 세계 복지국가 패러다임에 있어 제도적 선도성을 보여 온 영국 사례연구로 이 변화에 있어 싱크탱크의 역할과 전략을 규명하고 있다. 이를 위해 각 패러다임 출현에 핵심적 역할을 한 것으로 알려진 페이비언 소사이어티, 경제문제연구소(IEA), 공공정책연구소(IPPR), 정책교환소(PX) 등 4개 싱크탱크 관계자 7명과의 인터뷰와 문헌자료 분석을 통해 각 싱크탱크의 시대별 역할을 규명하고, 경제와 복지의 관계에 대한 차별화된 아이디어와 연구 축적, 새로운 정치세력과의 연계, 가치에 기반한 독립성 고수, 다양한 경로의 전략적 소통 등 전략적 공통점이 있었음을 지적하였다. 하지만 페이비언 소사이어티와 경제문제연구소가 서로 좌우의 패러다임을 주도했던 1회전, 공공정책연구소와 정책교환소가 주도했던 2회전 사이에 전략적 차이점도 존재하였는데 1회전에서는 새로운 패러다임에 대한 논의 창출, 2회전에서는 종합적 대안 생산이 주된 초점이었다. 이러한 영국의 사례는 여전히 파편적 공약수준에 머물고 있는 우리나라 정치의 복지논쟁과 싱크탱크의 역할에 유용한 함의를 던져주고 있다.

주제어: 영국, 싱크탱크, 복지국가 패러다임, 베버리지 복지국가, 대처리즘, 제 3의길

* 본고는 희망제작소의 세계 싱크탱크 시리즈의 일환으로 진행된 영국 사례에 대한 연구 내용을 논문으로 발전시킨 것임

1. 서론

복지국가의 역사에서 “요람에서 무덤까지”로 유명한 영국의 베버리지 보고서는 전후 복지국가 건설에서 빼놓을 수 없는 역사이자 문헌이다. 그리고 80년대 이후 복지국가 위기론에서 빼놓을 수 없는 것 역시 영국의 대처정부이자 “대처리즘”이라고도 자주 인용되는 신자유주의 사상 역시 반드시 짚고 넘어가야 할 부분 중 하나이다. 그리고 2007년 대선국면에서 이른바 ‘사회투자론’은 학계 뿐 아니라 정치권에서까지 새로운 대안적 논의로 큰 관심을 받았으며(임채원, 2006; 2007; 김연명, 2007; 김영순, 2007; 양재진, 2007; 유시민, 2007), 이는 또한 영국의 신노동당 정부가 그 대표적 사례로 거론된다(김연명, 2007; 김영순, 2007). 이처럼 영국은 세계적으로나 우리나라에서나 전후복지국가 건설부터 주요한 복지 패러다임의 변화를 이끌었을 뿐만 아니라 현재까지도 복지 패러다임의 변화에 큰 영향을 끼치고 있다.

이처럼 영국 정치가 자주 거론 되는 이유는 주지한 바와 같이 매 시대마다 새로운 사상과 비전을 제시해왔던 역사에서 찾을 수 있다. 문진영(2004: 46)은 이를 영국의 “학문적·이념적 체계화를 기반으로 복지제도의 새로운 패러다임을 제시하는 제도적 선도성”으로 설명하고 있다. 즉 영국 복지국가의 발전 과정은 빈민법 시대에서부터 기존의 복지제도의 틀에 전면적으로 도전하여 새로운 원리와 운영체제를 도입함으로써 일정 정도의 역사적 단절과 새로운 복지체제로의 도약을 이루어내는 특징을 보이고 있다는 것이다. 앞서 예로 든 복지국가의 건설이나 대처리즘, 신노동당 모두 바로 이러한 특징을 잘 보여주는 궤적들이라 할 수 있다. 2차 세계대전 이후 새로운 전후세계에 대한 비전이 바로 베버리지의 복지국가였으며, 70년대 오일쇼크 등과 함께 붙어 닥친 복지국가와 세계경제의 위기상황에서 대안으로 등장한 것이 대처의 신자유주의였으며 국가방임체제가 그 한계를 드러냈을 때 그 중도적 대안으로 등장했던 것이 신노동당의 제3의 길이었던 것이다.

이러한 새로운 사상과 비전의 등장의 배경에는 바로 싱크탱크가 있었다(Mulgan, 2006). 이미 산업혁명 이후에 급증하기 시작한 사회문제 등에 대한 고민으로 시작되었던 페이버언 소사이어티(Fabian Society), 세계대전에 대한 충격 속에 새로운 사회에 대한 고민으로 출발하였던 정치경제계획원(Political and Economic Planning, PEP) 등으로 쌓여진 지식적 자산들이 전후 복지국가 모델 구축에 중요한 기반이 되었다는 점은 부인하기 힘들다. 또한 대처리즘의 등장에 있어 경제문제연구소(Institute of Economic Affairs, IEA), 아담 스미스 연구소(Adam Smith Institute, ASI), 정책연구센터(Centre for Policy Studies, CPS) 등 싱크탱크들이 전진 기지로서의 역할을 했었다는 것 역시 잘 알려져 있다. 그에 대항하여 신노동당 등장에 있어 결정적 기여를 했던 공공정책연구원(Institute for Public Policy Research, IPPR), 데모스(Demos) 역시 비교적 잘 알려진 싱크탱크의 사례라고 할 수 있다.

이러한 싱크탱크들의 궁극적 목적은 정책결정자들에게 정책 쟁점과 관련된 정보를 제공하기 위한 증거들을 생산하는 연구를 수행하는 것이고 또 이를 통해 정치적 행위자들과 연계되어 있는 여론 주

도층의 여론의 기후(climate of opinion)에 영향을 주려는 것이라고 할 수 있지만 지금까지 이에 대한 연구는 명확하게 이루어지지 않았다(Denham and Garnett, 1998b). 그나마 영국의 싱크탱크들에 대한 규모 있는 연구물로는 Stone(1996)이나 Denham과 Garnett(1998a)의 연구가 있지만 벌써 10년이 넘은 연구물들이어서 그 이후의 연구 성과들이나 특히 현재 신노동당 정부와 관련된 최근의 싱크탱크들의 역할이나 새로운 보수당과 그에 따른 새로운 싱크탱크들의 출현과 역할에 대해서는 그에 대한 진단조차 제대로 이루어지지 않은 실정이다. 국내에서 영국 복지 패러다임에 대한 연구는 앞의 사회투자론에 대한 논의와 함께 영국의 신노동당(강욱모, 2000; 이연호, 2001; 윤용희, 2002; 김보영, 2009), 대처리즘(원종근, 2000; 김영세, 2007) 등을 중심으로 적지 않게 이루어진 것이 사실이나 정작 이러한 복지 패러다임의 배경이 되는 싱크탱크에 대한 연구는 이연호(2009)의 연구에서 간략하게 언급된 것 정도의 수준이다.

영국과 같이 싱크탱크가 새로운 패러다임 출현의 산파역을 했던 경험들에 대한 조망은 우리나라에서 민주화 이후 새롭게 일어나고 있는 민주주의적인 정권교체 과정과 집권 시기의 정책 입안과 시행 과정에 있어 싱크탱크들의 역할, 더 나아가 새로운 대안 정책 생산에 있어서의 싱크탱크의 역할에 대해 매우 중요한 함의를 제공해 줄 수 있을 것이다. 이 때문에 이 연구에서는 1940년대 애틀리 정부의 복지국가 건설, 보수당의 7~80년대 대처리즘의 출현, 그리고 90년대의 신노동당의 출현, 그리고 2000년대의 새로운 보수당 흐름까지 복지 패러다임의 전환 시기마다 주요한 역할을 했던 싱크탱크들을 하나씩 선정하여 문헌분석과 현재 관계자 인터뷰를 통해 설립 및 성장과정, 정치 및 정책 과정에서의 역할과 평가, 운영전략 등을 살펴봄으로서 그러한 변화를 이끌었던 요소는 무엇이었는지 찾아보고자 한다.

2. 연구 설계

영국 역사에 있어서 싱크탱크의 발전은 4번의 '물결(wave)'로 설명해볼 수 있다. Denham과 Garnett(1998b)은 산업혁명에서부터 80년대까지 세 번의 물결로 구분하고 있는데 첫번째 물결은 산업혁명 때의 '철학적 급진주의자들(Philosophic Radicals)'과 이어 빅토리아 시대 후반의 경기 침체 이후 등장한 페이버언 소사이어티(1884)의 기간으로, 두번째 물결은 1, 2차 세계대전 사이 왕립국제문제연구소(Royal Institute of International Affair, 1920 설립, 1923 채텀하우스로 병합), 정치경제계획원 등이 설립되었던 양차대전 기간으로, 세번째 물결은 1970년대와 80년대 신보수주의를 표방한 다수의 싱크탱크 설립된 기간으로 설정하고 있다. 그 이후 신노동당 출현의 배경이 되었던 1980년대 이후부터 설립된 공공정책연구소, 데모스 등이 네번째 물결이라고 할 수 있다. 물론 2000년대 들어 설립된 보수성향의 싱크탱크인 정책교환소(Policy Exchange) 등이 또 다른 제 5의 물결을 일으킬지는 아직 진행 중으로 이후 역사의 판단을 기다리고 있다.

하지만 본 연구는 영국 정부의 복지패러다임의 전환에 있어 싱크탱크의 역할을 밝히기 위한 연구이므로 이와 같은 싱크탱크의 역사적 구분은 하기 보다는 복지국가 패러다임 변화를 중심으로 구분하고자 한다. 복지 패러다임은 크게 네 번의 전환으로 구분하였다. 첫 번째는 영국의 산업화가 진행된

19세기 말부터 2차 세계대전 이후 노동당 에틀리 정부의 집권으로 복지국가가 성립된 1950년대까지의 시기이다. 이 시기를 통해 영국 사회는 산업화에 따라 대규모로 출현한 빈곤과 실업문제에 직면하여 빈민법을 중심으로 논란이 뜨거웠으며 이 과정 속에서 국민에 대한 국가의 책임을 인식하게 되고 결국 '요람에서 무덤까지' 빈곤, 불결, 질병, 무지, 무위에 대해 국가가 제도적 보장을 제공하는 복지국가의 성립으로 이어졌다(Gilbert and Terrell, 2005).

두 번째의 전환은 1979년 보수당 대처의 집권으로 시작된 신자유주의 시대이다. 복지국가에 대한 입장은 그 이전과는 정반대로 국가는 문제의 해결자이기 보다는 문제 그 자체로 규정하고 복지국가의 축소와 시장의 확대를 강력하게 추진하였다(Gamble, 1983; Willetts, 1992). 이 시기에 주요 산업 뿐 아니라 공공주거나 사회서비스도 급격하게 민영화되었다.

그 다음의 복지국가 패러다임의 전환은 1997년 노동당의 재집권으로 본격화되었다. 신노동당의 이름을 내걸고 집권에 성공한 블레어 정부는 과거의 노동당의 길도, 이전의 대처의 신자유주의도 아닌 '제 3의 길'이라고 자타가 지칭하였다. 즉, 대처의 신자유주의처럼 국가가 국민을 시장에 방기하기보다는 정당한 기회를 보장하지만, 구 노동당처럼 모든 책임을 떠안기 보다는 개인이 그 기회를 통해 성장해야할 책임을 부여한다는 것이다(White, 1998).

네 번째의 전환은 다시 캐머런의 보수당이 재집권한 2010년으로 설정하였다. 사실 거대한 사회(Big Society)를 내세운 캐머런이 어떠한 새로운 복지국가 패러다임을 내세우고 있는가에 대해서는 논란의 여지가 많고 무엇보다도 이제 집권 1기를 마치면서 패러다임의 전환을 이야기할 충분한 논의나 검증이 이루어졌다고는 할 수 없다. 하지만 본 연구에서는 서서히 신노동당의 패러다임이 퇴조하면서 새로운 논의가 일어나는 시기에 정권교체에 성공하였다는 측면에서, 이 과정상의 싱크탱크의 역할과 전략을 보고자하는 이 연구에서는 이 사례를 포함시키기로 하였다.

이렇듯 영국에서 복지국가 패러다임의 변화는 항상 노동당-보수당 간의 정권교체와 맞물려 일어났다. 따라서 이 네 번의 복지국가 패러다임 전환과 함께 이루어진 정권교체 과정에서 가장 핵심적인 역할을 하였다고 알려진 싱크탱크를 선별하여 연구대상으로 설정하였다. 19세기 말에 설립되어서 복지국가의 이론적 기초를 제공하고, 노동당 창립뿐 아니라 복지국가 건설에도 깊숙이 관여한 것으로 알려진 페이비언 소사이어티, 1950년대 말 설립되어 신자유주의 사상의 전진기지 역할을 하며 대처리즘의 형성에 큰 영향을 끼친 것으로 알려진 경제문제연구소, 1980년대 말에 설립되어 신노동당 정부의 기초가 되었던 사회정의위원회의 사무국 역할을 하고 많은 핵심 인사를 배출하였던 공공정책연구소, 그리고 2002년에 설립되어 캐머런의 보수당 당수 당선에서부터 큰 역할을 하고, 존슨 런던시장에도 큰 영향을 미친 것으로 알려진 정책교환소 등을 연구 대상으로 선정하였다. 연구에 포함된 싱크탱크들이 노동당-보수당 간의 정권교체와 복지국가 패러다임 전환에 어떤 역할을 하였는가에 대해서는 다음 장의 분석에서 더욱 자세하게 살펴보도록 하겠다.

연구 대상에 대한 사례연구는 문헌분석과 관계자에 대한 반구조화된 인터뷰를 병행하였다. 문헌조사는 관련 학술문헌 등과 함께 싱크탱크의 인터넷 웹사이트와 연간보고서 등을 활용하였고, 싱크탱크 방문 인터뷰시 추가적인 자료와 문헌을 수집하였다. 인터뷰는 대부분 각 싱크탱크에서 1~2인씩 국장급 이상 상근 근무자를 대상으로 이루어졌으며 각 인터뷰는 1시간 가량 진행되었다. 네 개의 싱크탱

크 모두 2009년 7월 인터뷰를 진행하였으나 2010년 신노동당 정부에서 현 보수당-자유당 정부로 교체되어 이에 따른 역할의 변화를 알아보기 위해 공공정책연구소와 정책교환소는 2011년 7월 한차례 더 방문하여 추가적인 인터뷰를 진행하였다. 각 싱크탱크별 인터뷰 대상자와 직책, 일시는 <표 1>과 같다. 각각의 싱크탱크 사례는 설립과정, 성장과정, 주요 원칙과 전략, 재정과 인력 등 일반적 운영방식 등을 중심으로 분석한 후 사례 간의 공통요소를 도출해보았다. 그러면 먼저 복지국가 패러다임 변화에서 각 싱크탱크의 역할을 간략하게 살펴본 다음에 문헌 분석과 인터뷰를 통해 나타난 공통적 요소를 고찰해보도록 하겠다.

<표 1> 싱크탱크별 인터뷰 대상, 일시 및 인터뷰 당시 직책

싱크탱크	대상자	직책	일시	표기
페이비언 소사이어티	칼릭스 이든(Calix Eden)	사무관리자(Office Manager)	2009년 7월 9일	FS1
경제문제연구소	존 브룬델(John Blundell)	소장(Director General)	2009년 7월 14일	IE1
	리차드 웰링스(Richard Wellings)	부편집장(Deputy Editorial Director)		IE2
공공정책연구소	리사 하커(Lisa Harker)	소장(Director)	2009년 7월 13일	IP1
	윌 스트로우(Will Straw)	전략적 개발 부소장(Associate Director for Strategic Development)	2011년 7월 19일	IP2
정책교환소	로렌스 케이(Lawrence Kay)	연구원(Research Fellow)	2009년 7월 17일	PX1
	닉 페이스(Nick Faith)	커뮤니케이션 국장(Head of Communication)	2011년 7월 18일	PX2

3. 복지국가 패러다임 변화와 싱크탱크

1) 페이비언 소사이어티와 복지국가 건립

페이비언 소사이어티가 설립되었던 19세기 말은 영국에서 가장 불평등했던 시기로 꼽힐 만큼 사회 문제가 극심했던 시기였다. 산업화와 함께 도시로 밀려든 노동자의 삶은 비참하였으며 이들 대부분은 투표권조차 없었고, 빈곤에 대한 대책이었던 빈민법(Poor Law)은 매우 열악하였다. 1884년, 이러한 상황에서 당시 사무 변호사(solicitor) 였던 에드워드 피스(Edward Pease)의 런던 자택에서 이루어진 소수 이상주의자들이 모임이 바로 페이비언 소사이어티의 시작이었다. “당시 시대적으로 새로운 사회

모델에 대한 사고들이 많이 일어났으며 많은 클럽들과 소사이어티가 많이 결성”(FS1)되어 있었고, 그 중 하나였던 이 모임에서 한 일이란 “방에 모여 앉아 한 사람이 맑스나 다른 사상가의 저술을 크게 읽고 나서 그 속의 문장과 문단들에 대해서 토론하는 것”(FS1)이었다. 하지만 이들은 혁명적인 변화가 아닌 점진주의적인 모델을 채택하였고 그것이 지속적으로 적을 괴롭혀 소모시키는 전략을 썼던 파비우스 막시무스(Quintus Fabius Maximus)의 이름을 따 스스로를 페이비언으로 부르기 시작한 이유가 되었다.

하지만 이 페이비언 소사이어티는 “얼마 지나지 않아 자신들의 생각을 뒷받침할 근거가 없다는 것을 깨닫고는 베아트리스 웹(Beatrice Webb)과 같은 사람을 사회조사를 위해 파견”(FS1)하기 시작하였다. 실제 ‘이스트 엔드(East End)’라고 불리는 런던 동부의 노동자 거주 지역에 들어가 방직공장, 정미공장 등에 들어가서 실태를 파악하고 근거와 데이터를 수집하기 시작하면서 당시 사회문제에 대한 실질적인 고찰을 진행했던 것이다. 이러한 연구 활동은 1905년 당시 극심했던 실업문제와 사회불안에 대응하기 위해서 보수당 정부에서 결정하였던 빈민법과 빈곤구제에 대한 왕립위원회(Royal Commission on the Poor Laws and the Relief of Distress)에 참여하면서 결실을 맺게 된다. 20명으로 구성된 이 위원회에서 베아트리스 웹을 비롯한 페이비언들과 노동당 인사들은 소수파였지만 이들이 별도로 발간한 ‘소수 보고서(Minority Report)’는 당시 현실에 대한 엄밀한 고발과 함께 빈곤에 대한 새로운 이해를 제공하고 이를 바탕으로 향후 복지국가의 이론적 기반까지 제시한 역사적 문헌이었다(Horton, 2009).

하지만 그 왕립위원회의 소수 보고서는 물론 다수 보고서도 당시 정부에서는 채택되지 않았다. 그래서 페이비언들은 빈민법 폐지를 위한 전국 위원회(National Committee for the Break-up of the Poor Law)를 조직하고 이끌며 당시 소수에 불과했던 노동당 의원들의 지지를 얻어 빈민법 폐지안을 제출하기에 이르렀다. 하지만 당시 다수당이었던 자유당의 지지를 획득하지 못해 실패하였고, 이는 페이비언 운동의 중대한 전환점을 만들었다. 그 이전까지 상대적으로 진보적이었던 자유당을 바꾸려는 노력이 있었지만 이를 계기로 19세기 말 자신들이 창당에도 관여했던 노동당의 성장에 더욱 집중하기 시작한 것이다(Horton, 2009). 그리하여 결국 1945년 베버리지 보고서의 전면적 시행으로 복지국가 건설을 내세웠던 노동당이 단독집권에 성공하기에 이르고 이로써 영국의 현대 복지국가가 성립하게 되었다. 현재까지의 모든 노동당 정부 총리가 그랬듯이 이 당시 노동당을 이끌고 총리에 올랐던 클레멘트 애틀리(Clement Attlee) 역시 페이비언 소사이어티 회원이었다.

2) 경제문제연구소와 대처의 신자유주의

1955년 경제문제연구소가 설립될 당시 영국은 다른 서구유럽국가와 마찬가지로 복지국가 황금기를 누리고 있었으며 국가개입에 대한 낙관주의가 만연했던 시기로 자유시장경제를 주장하는 사조가 다시 주류를 차지하는 시대가 올 것이라고 예측한 사람은 많지 않았을 것이다. 하지만 공군 재직 시절 하이에크의 ‘노예의 길(the Road to Serfdom)’을 읽고 크게 감명을 받았던 안소니 피셔(Antony Fisher)는 강연에서 만났던 경제학자이자 언론인이었던 랄프 하리스(Ralph Harris)를 찾아가 제안하면서 경

경제문제연구소가 설립되기에 이른 것이다(Blundell, 2007). 경제문제연구소는 허버트 페이퍼(Hobert Paper) 시리즈를 비롯한 다양한 자유시장적 정책대안을 담은 보고서들을 출판하기 시작하였다. 그러다가 1960년대 중반 당시 노동당 정부의 국가계획(National Plan)의 붕괴를 예측했던 보고서가 노동당 정부인사(minister)에 의해 인용이 되면서 본격적으로 주목받기 시작하였고, 1970년대에 비로서 연구소의 위상은 확고히 자리 잡기 시작했다(Erickson, 2001).

하지만 정치적 상황은 결코 경제문제연구소에 호락호락하지 않았다. 감세와 정부지출 감축 등 분명한 자유시장 지향으로 1970년에 출범한 에드워드 히스(Edward Heath)의 보수당 정부는 비참한 실패를 맞이하고 말았다. 노동조합을 통제하기 위하여 1971년에 제출된 노사관계법안(Industrial Relations Bill)은 노동계의 거센 저항에 직면하게 되었고, 실업률까지 치솟자 그 다음 해 철회하고 만 '선회(U-turn)'는 영국 정치사에서 유명한 치욕적 실패로 기록되고 있다. 그 다음 해 불어 닥친 석유파동에 광산 파업까지 겹치자 석유 배급제, 시속 50마일(약 80킬로미터) 속도 제한, 주 3일 근무제 등이 시행되는 위기상황으로 치달았다. 결국 히스 정부는 임기 2년을 앞당겨 의회를 해산하고 "(정부와 노조 중) 누가 통치하는가(Who govern)?"라는 질문을 던지며 선거를 실시하는 정치적 결단을 했지만 결과적으로 노동당에 패하고 말았다. 당시 여론은 오히려 노조에 기울어져있었던 것이다.

이 때문에 1979년 마가렛 대처가 이끄는 보수당이 집권하였지만 대처를 제외한 보수당의 분위기는 자유시장 기조와는 거리가 있었다. 1980년 보수당 전당대회에서 심지어 내각인사들조차 공개적으로 대처의 자유시장 정책에 대해서 비판하며 다시 선회(U-turn)를 주장할 정도였다. 하지만 대처는 자신의 의지를 굽히지 않았고, 노동당의 분당과 포클랜드 전쟁에 힘입어 1983년 다시 보수당이 압승하자 대처 정부의 자유시장 정책은 더 이상 장애물이 없게 되었다. 이러한 과정에서 국가개입주의에 맞서 자유시장 정신을 확산시킨 '아이디어 전쟁(war on idea)'을 벌여왔던 경제문제연구소의 역할이 적지 않았다. 신자유주의 거장 Friedman(2001: 72)도 "2차 세계대전 이후 30여 년간 지식 전투의 중심에 선 용사들"이라고 칭송하였으며 대처 역시도 직접 "우리의 승리가 가능하도록 여론의 기후(climate of opinion)를 창출"하였고 "영국을 구했다"고 치하한 바 있다(Blundell, 2007). 대처 정부가 이 때문에 영국의 현대사에서 가장 큰 정치적 전환이었다고 평가받는 만큼 경제문제연구소는 영국 현대사에서 가장 영향력 있었던 싱크탱크로 꼽히기도 한다(Marr, 2007).

3) 공공정책연구소와 신노동당 정부의 제 3의 길

공공정책연구소와 같은 독립적이고 진보적인 싱크탱크가 구상된 것은 대처정부가 한참이었던 1986년이었다. 이 당시 영국 주요 신문 중 하나인 데일리 익스프레스(Daily Express) 등의 소유주였던 클라이브 홀릭(Clive Hollick)은 미국에서 미국의 싱크탱크들을 보고 와서 이같은 조직이 영국에 필요하다고 느끼고 존 이트웰(John Eatwell) 캠브리지 대학 경제학 교수 등과 뜻을 같이하고 기금을 모으기 시작하였다. 이는 또한 대처정부를 만드는데 큰 역할을 하였던 아담스미스 연구소, 경제문제연구소와 같은 강력한 싱크탱크들에 대한 진보진영의 대안을 찾기 위한 것이기도 하였다. 그래서 1988년 처음에 설립되었을 당시는 4~5명 정도가 모여서 시작한 매우 작고 실험적인 움직임이었다. 하지만 "새롭

고 혁신적인 아이디어를 가져오는 데에 초점"이 맞춰져 있었고 점차 "적합한 시기에 적합한 사람들로 이루어진"조직으로 인식되기 시작되었으며 결과적으로 당시 노동당 당수 존 스미스(John Smith)가 이 연구소에 관심을 가지기 시작하였다(IP1).

당시 노동당은 무색무취했던 보수당 존 메이저(John Major) 정부를 상대로 신승을 예상했던 1992년 선거에서 패하면서 큰 충격에 빠져있었다. 그래서 베버리지 보고서 50주년이었던 1992년 12월, 노동당 당수 존 스미스는 새롭고 근본적이면서도 구체적인 비전을 모색하기 위해서 사회정의위원회(Commission on Social Justice)를 구성하였으며 공공정책연구소에 이를 설치하였다. "사회정의 원칙과 경제적 경쟁력의 관계를 검토하고, 지난 50년간 경제와 사회의 변화를 분석하고 미래를 전망하여 더 공평하고 정의로운 사회를 창출하기 위한 정책대안을 모색"할 임무(terms of reference)를 부여받은 이 위원회는 다양한 분야의 학자들과 재계, 노동계 등의 다양한 분야의 인사들 15명으로 구성되었다. 약 1년 반가량의 작업을 거쳐 내놓은 결과물이 바로 이 위원회의 최종 보고서 "사회정의: 국가 혁신을 위한 전략(Social Justice: Strategies for National Renewal)" (Commission on Social Justice, 1994)이었다.

같은 해 신노동당(New Labour)의 기치를 걸고 당수에 오른 젊은 정치인 토니 블레어(Tony Blair)는 이 보고서의 기초와 제안을 전폭적으로 수용하였고 뒤이어 1997년 총선에서 보수당에 대해 압도적인 대승을 거두었다. 그리고 사회정의위원회의 전략과 정책은 집권초기부터 분명하게 반영되어 추진되었다. 신노동당은 노동당 역사상 처음으로 3번의 총선에서 연속으로 집권하는 기록을 세웠으며, 10년이 넘는 집권기간 동안 이른바 '제 3의 길'이라고 지칭된 이러한 정책 전략과 기초는 일관되게 지속되었다(김보영, 2009). 이 보고서 작업을 주도했던 공공정책연구소는 신노동당이 가장 선호하는 싱크탱크라는 별칭이 따라 붙었으며 신노동당 집권기간 내내 가장 영향력 있는 싱크탱크로 꼽혔음은 물론이다.

4) 캐머런의 보수당과 정책교환소

정책교환소는 노동당에게 두 번이나 패한 보수당이 여전히 개혁의지가 없음에 실망한 개혁파들이 보수당 바깥에서 모이면서 시작되었다. 이전과 차별화된 새로운 기치를 내건 신노동당에게 연거푸 선거에 패하고도 여전히 대처시절의 경제적 자유주의에 매몰되어있는 보수당 주류에 대해 새로운 길을 모색하게 된 것이다. 2001년 당수 선거에서 당시 예비 재무장관으로 보수당 개혁파의 지지를 받았던 마이클 포틸로(Michael Portillo)가 오히려 결선투표에도 진출하지 못하고, 결국 대처의 공개적 지지를 받은 이안 던컨 스미스(Ian Duncan Smith)가 당수로 당선되자 예비 외무장관(Shadow Foreign Secretary)이었던 프랜시스 모드(Francis Maude)와 그의 친구이자 예비 환경교통지역부 장관(Shadow State of Secretary for Environment, Transport, and the Regions)이었던 아치 노만은 예비 내각에서 나와 "고집이 있는 싱크탱크(thinktank with attitude)"를 설립하겠다고 선언하였다. 여기에 타임즈(Times) 칼럼리스트 출신의 마이클 고브(Michael Gove)가 결합하면서 정책교환소를 2002년에 설립하였다.

보수당은 1992년 존 메이저 정부 시절 굴욕적인 유럽환율체제(ERM) 탈퇴로 경제적 재앙과 국가적 치욕을 영국에 안겨준 이후, 폭락한 지지율은 10년이 지나도 회복될 기미를 보이지 않았다. 2003년 노동당 정부가 이라크 전쟁에 참전한 이후 노동당의 지지율이 하락하였지만 여전히 보수당은 수권가능정당으로 보이지가 않았다. 심지어 보수당은 고리타분하고, 폐쇄적이고, 공격적이며 여성이나 소수 인종과 같은 약자들은 배제하는 '포악한 정당(nasty party)'의 이미지를 굳히고 있었다(White and Perkins, 2002).

하지만 2005년 12월 당수선거에서 해성과 같이 등장한 데이비드 캐머런(David Cameron)이 새 당수로 선출되면서 보수당은 침체의 늪에서 빠져나오기 시작하였다. 젊고 세련된 이미지의 캐머런은 노동당을 침체에서 살려내었던 1990년대 블레어와 직접적으로 비교되면서 블레어가 노동당에서 경직된 좌파 이미지를 벗겼던 것처럼 포악한 우파 정당 이미지를 벗겨냈다. 여성과 소수자에게 적극적으로 후보 기회를 부여하기 시작하고 전통적인 경제 쟁점을 넘어서 삶의 질과 사회적 쟁점을 제기하여 정책논쟁에 있어서 정치적 주도권을 발휘하기 시작한 것이다. 결국 2010년 선거에서 보수당은 기대만큼은 아니었지만 다수당을 접하였으며 캐머런은 총리로 올라섰다.

이렇게 13년 만에 찾아온 보수당의 부흥의 배후에 정책교환소가 있었다는 것은 분명해 보인다. 실제 언론과 정치권에서 주목받지 못했던 데이비드 캐머런이 당수 선거운동을 발족한 곳이 바로 정책교환소였으며, 그의 지향과 정책 뿐 아니라 핵심 인사들도 상당수 정책교환소를 거쳤다. 또한 런던 시장제가 2000년 시행된 이후 두 번의 선거를 이기고 8년 동안 시장직을 유지했던 노동당의 켄 리빙스톤(Ken Livingstone)을 꺾은 보리스 존슨(Boris Johnson)의 배후로도 역시 정책교환소가 꼽힌다. 공공정책연구소가 신노동당 정부에서 그랬던 것처럼 정책교환소 역시 현재 캐머런의 가장 선호하는 싱크탱크로 꼽히면서 그와 동시에 가장 영향력 있는 싱크탱크로 간주되고 있다.

4. 분석 결과

1) 새로운 방향을 중심으로 장기간의 연구와 근거 축적

복지 패러다임의 전환에 핵심적인 역할을 했던 이 싱크탱크들에서 가장 먼저 눈에 띄는 지점은 이들의 지향이 실현되는 정부가 들어서기 수년 전에 그러한 지향에 호의적이지 않은 환경에서 먼저 소규모로 설립이 되어서 꾸준한 연구와 출판을 통해 논의를 축적시켜왔다는 점이다. 페이비언 소사이어티의 경우 1945년 노동당 정부가 집권하기 61년 전에 소수의 지식인에 의해서 결성되었으며 경제문제 연구소는 1979년 대처 집권 24년 전에 피셔가 하리스를 고용하면서 시작되었고, 공공정책연구소는 1997년에 신노동당 집권하기 11년 전에 4~5명으로부터 시작되었으며, 정책교환소는 2010년 캐머런 정부 출범 8년 전에 보수당의 일부 개혁파들이 당 밖으로 모여면서 시작되었다.

싱크탱크 설립과 이에 영향을 받은 같은 지향의 정부가 집권하기까지의 소요기간은 계속 줄어들고

있는데 이는 보다 빨라지는 시대의 변화를 뜻하기도 할 것이고, 패러다임의 변화의 폭을 의미하기도 할 것이다. 가령 18세기 산업화 이후에 가장 전면적인 대안으로 등장한 복지국가의 현대적 틀이 완성되는 것에는 그만큼 오랜 세월이 소요되었고, 다시 자유주의적 대안이 생산되는 것은 그 절반 수준, 또 그 중간의 '제 3의 길'이 생산되는 것은 다시 그 절반 정도였다고 해석할 수도 있을 것이다.

하지만 이보다 더 분명한 것은 분명 이들 싱크탱크가 설립되기 이전에 주도세력은 이미 당시의 지배적인 사조와는 차별되면서 분명한 아이디어가 먼저 존재했다는 점이다. 즉, 싱크탱크가 설립이 되고 그 때부터 대안이 모색된 것이 아니라 아이디어가 먼저 존재하고 그 것을 실현시키는 수단으로서 싱크탱크가 설립이 되었다. 페이지언 소사이어티의 설립을 주도했던 사람들은 그 당시 최고의 전성기를 구가하던 영국 제국의 사회현실에 대해서 비판적인 인식을 가진 일군의 지식인들이었다. 이들은 그러한 문제의식과 함께 "점진적이고 합리적인 방법으로 사회를 재조직하려는 목표"(FS1)를 분명하게 가지고 있었다. 경제문제연구소의 설립자인 피셔는 그 당시 지배적이었던 국가개입주의에 대한 분명한 비판적 인식을 가지고 있었으며 하이에크의 '노예의 길'에 깊이 감명 받아 런던 정경대학(London School of Economics and Politics, LSE)의 하이에크 연구실에 직접 찾아갔던 일화는 유명하다. 그 때 정치를 통해 사회를 바꾸겠다는 포부를 이야기한 피셔에게 하이에크는 "사회는 오직 아이디어에 의해 변화될 수 있고, 합리적인 주장을 가지고 지식인들에게 이르면 사회는 이를 따라가게 되어있다"(IE1)고 조언했으며 그 말에 따라 피셔는 사업성공과 함께 싱크탱크를 설립했던 것이다.

공공정책연구소 역시 대처의 보수당에 3번 연속 노동당이 패배한 이후 뚜렷한 대안을 찾지 못하고 있을 때 "더 높은 사회 정의와 역동적인 경제를 동시에 성취할 수 있다"(IP1)는 분명한 비전이 있었다. 전통적인 노동당 인사들은 자본주의 경제를 좌악시하고 여전히 국유화 기조를 유지하였지만 "역동적인 시장 경제와 사회정의는 동전의 양면"(IP1)이라는 차별화된 기조가 공공정책연구소를 규정하는 것이었다고 지적한다. 이러한 차별화된 접근은 정책교환소에서도 마찬가지였다. 당시 보수당은 대처의 신자유주의 영향력에 갇혀서 경제적 자유주의 이외의 대안을 제대로 제시하지 못하는 상황이었기 때문에 정책교환소 설립을 주도한 개혁파들은 "보수당을 단지 경제적으로 자유주의일 뿐 아니라 사회적으로도 자유주의를 지향하도록 하는데 목적"(PX2)을 가지고 있었다. 경제적 자유주의의 일변도의 한계를 넘어서 중도 우파로서 사회적 대안을 찾고자 했던 것이 정책교환소의 설립정신이었던 것이다.

이러한 아이디어의 공통된 특징은 모두 경제와 복지의 관계 규정이 핵심을 이루고 있다는 점이다. 페이지언 소사이어티에서는 국가의 역할을 통해 경제적 자본주의의 모순을 극복하고자 하였고, 그 수단 중 하나가 복지였다(Taylor, 2007). 이와는 별도로 자본주의의 불안정성을 극복하고 유효수요를 창출하기 위한 국가개입을 주창했던 케인지안 경제학(Keynesian economy)이 복지국가 건설에 이론적 뒷받침이 되었다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그 다음 경제문제연구소는 그 반대의 결론을 가지고 있었다. 국가의 개입(복지)으로 경제적 위기가 찾아왔으며 이를 극복할 때 자유와 번영이 찾아온다는 것이 아이디어의 핵심이었다. 이에 대해 공공정책연구소를 구성한 아이디어의 핵심은 (복지를 통한) 사회정의와 역동적 경제는 동전의 양면이라는 것이었다. 정책교환소의 경우 경제적 자유주의를 사회(복지) 영역으로 확대시킨 것이 핵심이었다.

하지만 이러한 싱크탱크들이 가지는 공통점은 새로운 비전과 아이디어에 그치지 않았다. 싱크탱크

들은 이러한 비전을 구체화시키기 위한 수단이었고, 그 때문에 이 싱크탱크들은 오랜 기간 동안 꾸준한 연구를 통해 비전의 실현을 위한 근거들을 축적했다. 이러한 전통은 페이비언 소사이어티가 시작이었다. 초기부터 페이비언 소사이어티는 베아트리스 웹 등을 노동자 거주지역과 공장에 파견하였으며 이는 당시 발달하기 시작하였던 과학적 조사방법론과 맥을 같이 하는 것이었다. 베아트리스 웹의 사촌이 당시 영국 노동자들의 삶에 대한 실증조사로 유명한 “런던 시민의 생활과 노동 조사 Inquiry into the Life and Labour of the People of London”를 이끌었던 찰스 부스(Charles Booth)이었고, 실제 이 조사활동에도 참여함에 따라 이러한 사회조사에 영향을 받았다. 또한 베아트리스 웹이 참여한 왕립위원회 활동 역시 그 자체가 방대한 연구작업이기도 하였다. 4년 동안 진행된 이 왕립위원회의 조사 활동은 그 기록과 증거가 60여권에 이르는 방대한 것이었다. 또한 이러한 엄밀한 조사연구에 기초한 학술적 기반을 중시했던 페이비언들은 런던정경대학 설립을 주도하기도 하였다.

이러한 특징은 경제문제연구소에서도 나타난다. 경제문제연구소는 초기부터 다양한 영역에서 자유주의적 대안을 생산하는 것에 역점을 두었으며 이를 위해 자유주의적 대안을 가진 소장학자들의 연구출판이 핵심 사업이었다. 그 대표적인 것이 허버트 페이퍼(Hobert Paper) 시리즈였고 이를 통해 당시 반시장적이었던 정부정책을 논리적으로 비판하고 대안을 제시하였으며 당시 소매가격 유지정책을 비판했던 첫 책자부터 정책에 반영되는 변화를 만들어내는 성과를 내기도 하였다(Seldon, 2005). 초대 경제문제연구소의 편집장으로 초대소장 하리스와 함께 연구소 초기정착에 핵심적인 역할을 했던 아서 셀던(Arthur Seldon)이 저자들에게 항상 요구했던 원칙은 “당신의 결론을 고수하고 당신의 논리가 인도하는 것을 말하라(Stick to your last and tell us what you think your reasoning leads to)”(Erickson, 2001)는 것이었다. 다시 말해 특정한 결론을 제시하는 것보다 그것이 얼마나 논리적이고 합리적인 근거를 가지고 있는가를 중시하였다. 그래서 인플레이션, 경기침체, 큰 정부의 실패 등의 주제들에 대해 그 시기에 적합한 양질의 연구물들을 지속적으로 출판해 낸 것이 결국 지식과 언론의 기류를 바꾸는데 성공한 것으로 평가하고 있다.

공공정책연구소와 정책교환소 역시 양질의 연구에 큰 비중을 두고 있다. 공공정책연구소는 초기에 기존의 문헌이나 자료, 데이터 등에 근거한 2차 연구가 대부분이었지만 해를 거듭할수록 직접 조사하고 연구하는 1차 연구의 비중을 늘려가고 있다(IP1). 이를 위해 연구원들이 대부분 경제나, 공공정책, 통계방법론 등에 석사학위를 가지고 있고, 몇 명의 박사도 있으며, 문헌자료나 인터뷰 등을 분석하는 질적 연구와 통계분석을 하는 양적연구 등 주요 연구방법론에 대한 담당자를 따로 두고 있으면서 또 연구원들에게도 이를 훈련시키고 있다. 또한 선임 연구원은 신임 연구원의 연구를 지원하여 경험을 쌓도록 하고, 연구 결과물에 대해서는 내부 동료 심사(peer review) 체계를 갖추어 또한 질을 보장하도록 하고 있다. 이를 바탕으로 외부 전문가에게 연구나 집필을 부탁한다고 하더라도 항상 연구는 내부 연구원이 전체 연구를 주도하게 함으로써 철저히 질을 통제하고 있다. “우리의 주장이 선호되지 않을 수는 있지만 근거가 부족하다는 이유로 거부되기를 원치는 않”으며 가치를 지향하더라도 “가치를 뒷받침할 근거가 없다면 (주장을 다시) 재검토”하는 것을 원칙으로 삼는다(IP1).

정책교환소 역시 연구의 질은 싱크탱크의 성장과 영향력에 매우 핵심적인 요소로 인식하고 있다. 정책교환소가 가장 영향력 있는 싱크탱크로 성장한 이유도 정책교환소의 아이디어가 “첫 번째는 새롭

고 혁신적이고, 두 번째는 현실 가능성(workable)이 있다는 것이고 세번째, 일반 대중에게 설득력(appealing)이 있"기 때문이라고 진단한다(PX2). 이러한 양질의 결과물을 위해서 정책교환소의 보고서는 다양한 문헌과 통계자료를 통해 근거를 제시할 뿐만 아니라 연구과정에서 기업, 비영리단체, 주민, 정부관계자들과 지속적으로 소통하고 검토하여 가장 현실적이고 합리적인 대안을 생산한다는 것이다.

2) 정치의 새로운 세력과의 연계

이 싱크탱크들은 단지 새로운 아이디어와 축적된 근거만을 가지고 패러다임 전환에 역할을 한 것은 아니었다. 모든 역사적 사례에서 나타나는 것은 직접적으로 그 당시 차별화된 새로운 정치세력과의 연계가 이루어지면서 싱크탱크의 가치와 지향이 현실화되는 과정이 존재했다. 물론 이러한 연계가 모두 유사하게 이루어진 것은 아니다. 가령 페이비언 소사이어티의 경우에는 전략적인 판단에 의해서 노동당 창립에 참여했으며 또한 노동당의 성장과 집권에 직접적으로 지원을 하였다. 반면에 경제문제 연구소는 이러한 직접적인 정치적 연계를 처음부터 염두에 두었다기 보다는 경제문제연구소가 주목을 받으면서 이에 동의하는 케이스 조세프(Keith Joseph)나 대처가 찾아온 경우이다. 공공정책연구소도 이와 비슷하게 설립 이후 주목을 받기 시작하면서 노동당과 사회정의위원회로 직접 연계되기 시작했다. 반면 정책교환소의 경우에는 출발부터 보수당 개혁파가 주도한 것이었다.

우선 영국 노동당의 역사에서 페이비언 소사이어티는 빠질 수 없는 부분이다. 몇 번 언급한 것처럼 창립부터 직접 참여했을 뿐 아니라 노동당 정부 총리 중 페이비언 소사이어티 회원이 아닌 사람이 없고, 노동당 의원 역시 대부분이 페이비언 소사이어티의 회원이다. 영국 복지국가 성립과정에서 등장하는 핵심 인물 역시 페이비언 소사이어티와 관계가 없는 인물을 찾기가 어렵다. 베아트리스 웹이 페이비언 핵심인사였던 것은 물론이고, 베버리지 보고서 집필자인 윌리엄 베버리지는 왕립위원회 활동 당시 베아트리스 웹의 연구원이었으며 그는 스스로 회고록에서 “베버리지 보고서는 우리 모두가 웹 부부(베아트리스 웹과 그 남편 시드니 웹)로부터 흡수했던 것에서 기인하고 있다”고 밝히고 있다(Katwala, 2009). 또한 전후 집권 노동당 총리였던 애틀리 역시 페이비언 회원이자 빈민법 폐지를 위한 전국 위원회의 조직가로 활동했었다.

경제문제연구소의 경우에는 그 반대의 경우였다. 경제문제연구소는 직접 정치세력과의 연계를 추구하지는 않았으며 새로운 대안에 목마른 보수당 인사들이 직접 찾아왔다. 그렇기 때문에 그 연계는 시간이 매우 오래 걸렸다. 처음 경제문제연구소에 보수당 인사가 찾아온 것은 설립 거의 10년만인 1964년 선거에서 패한 이후였으며 그 때 조세프가 찾아와 “우리가 당신들이 지향하는 것, 일해 온 아이디어에 대해서 알아야 한다고 들었다”고 말했고 그것이 “보수당 고위 인사가 우리에게 우리가 무엇을 하고 있는지에 대해서 물은 첫 번째”였다(Erickson, 2001). 하지만 그 후 10년 동안 아무 일도 없다가 10년 후 히스 정부가 실각한 1974년에 다시 조세프가 찾아왔고, 그 때부터 소수의 보수당 인사들이 본격적으로 관심을 가지며 꾸준히 연구소 모임에 참석하기 시작했고 그 중 한명이 대처였던 것이다. 그 중에 연구소 소개로 대처가 밀턴 프리드만과 1978년 저녁식사를 함께 하면서 환율통제 폐지에 대

해서 장시간 토론을 벌였고, 집권 이후 몇 달 뒤 환율통제 폐지가 단행된 일화 역시 잘 알려져 있다 (Erickson, 2001).

공공정책연구소와 신노동당과의 관계는 사회정의위원회 활동을 통해서 직접적으로 맺어지기도 했지만 신노동당의 주요인사 중 공공정책연구소 출신 역시 많이 꼽힌다. 당시 블레어와 고든 브라운 (Gorden Brown)을 위시한 신노동당 세력은 노동당 내에서 소수파였으며 그 때문에 1994년 블레어의 당수 당선은 쿠데타로까지 지칭되기도 하였다. 그 때문에 신노동당 정부가 집권했을 때 뜻을 같이 하는 많은 인물들이 필요했고, 공공정책연구소는 원하던 원치않든 그 인력의 공급처가 되었다(IP1). 대표적으로 신노동당 정부 외무부 장관을 지냈던 데이비드 밀리반드(David Milliband)는 사회정의위원회 사무국장이었고, 보건부 장관을 지낸 페트리샤 휴위트(Petricia Hewitt), 총리실 정책 및 전략 자문이었던 메튜 테일러(Matthew Taylor) 등이 모두 연구소의 소장 또는 부소장 출신이었다. 그 외 신노동당 집권이후 정부의 정책 자문(policy advisor)이나 특별 자문(special advisor) 등의 역할을 맡은 연구소 출신 인사들은 15명에 이른다(Barnett, 2002).

처음부터 보수당 개혁파로 시작되었던 정책교환소는 그 자체가 보수 개혁파들이 모이고, 배우고, 토론하고, 교류하면서 새로운 보수를 위한 새로운 세력을 길러내는 터로서 자리를 잡았다. 하지만 상대적으로 젊은 이 개혁파들이 말 그대로 보수적인 보수당에서 주도권을 잡는다는 것은 가까운 미래에 이루어질 것이라고 보지 않았었다. 그래서 2005년 데이비드 캐머런이 정책교환소에서 당수 선거 출마를 선언했을 때 그의 당선 가능성을 점친 사람은 거의 없었다. 하지만 내부적으로는 정책교환소의 운명뿐 아니라 보수의 운명까지도 건 도전으로 인식하고 있었다(Beckett, 2008). 그 도전은 의외의 성공을 거두었다. 당시 캐머런은 의원이 되지 4년밖에 안 된 초선 의원이었고 선두 주자인 데이비드 데이비스(David Davis)에 비하면 당내 지지나 인지도에서 한참 떨어지는 존재였다. 하지만 캐머런은 정책교환소에서 함께 모이고 토론했던 젊은 언론인과 정치인들의 네트워크를 가지고 있었고 출마 기자회견부터 차별화를 통해 주목을 받기 시작했다. 이 때 기자들에게 과일 스무디를 나누어주며 카페바 같은 분위기를 연출한 출마 기자회견은 같은 날 기존 방식과 차이가 없었던 데이비스와 대조되는, 신선한 아이디어와 새로운 비전을 가진 후보로 비춰지게 만들었다. 이 효과는 다음 날 언론보도에서 확연히 나타나기 시작해 결국 선거승리로 이어졌다. 정책교환소의 주요인사들 역시 2008년 보리스 존슨의 런던시와 2010년 캐머런 정부에 상당수 진출한 것은 물론이다.

3) 가치에 기반하되 독립성 고수

앞에서 언급한 것과 같이 이들 싱크탱크들은 새로운 정치세력과 연계를 맺고 그래서 큰 영향력을 발휘하게 되었지만 그와 동시에 공통적으로 정치적 독립성을 매우 중시하며 또한 고수하고 있다. 이는 매우 모순적으로 들릴 수도 있지만 이들 싱크탱크에서 공통적으로 듣는 대답은 가치와 지향은 분명히 하되 연구와 주장에 있어 정치적 영향은 철저하게 배제한다는 것이다. 조직의 위상에 있어서 예외적으로 노동당의 설립에 직접 참여하고 지금까지 노동당 소속 조직으로 되어있는 페이지먼 소사이어티를 제외하면 모두 '공익단체(charity organization)'로 등록되어 있다. 현실적으로 세금공제 등 정

책적 혜택이 주어지는 이 지위는 그만큼 정치적 독립성을 전제로 하고 있다. 전략적으로는 바로 이러한 독립성이 장기적인 영향력을 유지하는 생명과 같은 것으로 인식하고 있었다. 즉, 독립성을 상실한다면 어떠한 주장을 하더라도 정치적 주장으로 간주되어 전체 사회적인 논의를 주도하는데 결정적 한계가 될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 집권세력과의 관계 때문에 영향력에 혜택을 본다고 하더라도 의식적으로 끊임없이 거리를 두고 독립성을 유지하려는 노력을 동시에 하고 있다.

노동당 가입조직인 페이비언 소사이어티의 경우 정치적인 독립성과는 거리가 있지만 적어도 논의의 다양성을 중시하고 있었다. 페이비언은 초기부터 그 이름처럼 점진주의적인 국가중심의 사회주의 실현을 목적으로 하였지만 설립자였던 에드워드 피스는 오히려 다른 의견을 가진 새로운 인물을 더욱 환영하였다(FSI). 선구적인 논의를 위해서는 다양한 사고를 가진 사람들이 필요하다는 것이다. 이 때문에 향후 콜 부부(The Coles)나 헤럴드 라스키(Harold Laski)와 같은 다원주의적 사회주의자들도 페이비언 사상가로서 큰 족적을 남길 수 있었다(Levenson et al., 2004).

하지만 어디까지나 페이비언은 노동당의 조직으로서 정치적 독립성을 유지할 수는 없었고 이점은 오히려 경제문제연구소에 있어서는 반면교사가 되었다. 페이비언 소사이어티가 노동당 창당에 결합하였을뿐만 아니라 1945년 노동당의 집권 이후 정부로 들어가 버려 아이디어의 전장을 비워버렸다는 것이다(IE1). 그래서 페이비언 소사이어티는 빠르게 이전의 영향력을 잃어버렸으며 그 덕분에 경제문제연구소는 아이디어 전장에서 적수 없이 싸울 수 있었고 그것이 영향력을 키울 수 있었던 요인으로 지목한다. 경제문제연구소가 제기했던 노사관계 법률 개혁, 민영화, 공공 주택 매각, 최상위 소득세율 삭감, 가격 및 임금 통제 폐지 등이 대처 정부에서 추진되면서 막강한 영향력을 자랑했지만 반면 대처 정부가 가까이 다가 올 수록 경제문제연구소는 “끊임없이 그들과 우리 사이에 참호를 파고, 우리는 우리의 메시지를 고수했다.”고 진술한다(Erickson, 2001). 가령 대처는 집권 후 초대소장 하리스에게 상원의원직을 제안했지만 하리스는 무소속을 전제로 상원의원직을 수락했다. Friedman(2001: 70)은 이러한 전략을 다음과 같이 평가한다.

경제문제연구소가 성공적일 수 있었던 것은 단기적 영향력을 추구하지 않았기 때문이다. 랄프(하리스)와 아서(샐던)는 잘 정의된 원칙에 기초한 확고한 정책을 유지하면서 현실적인 정치적 가능성이나 당시의 이해에 의한 수용성과 관계없이 이 원칙들을 확증하는 아이디어들을 제시했다.

이렇게 당시의 정치적 이해나 정서와 관계없이 학자들이 자유시장의 원칙에 따라 자신의 논리를 펼칠 수 있도록 하는 연구소의 전략은 많은 젊은 경제학자들을 끌어 들일 수 있었던 매력이기도 하였다. 허버트 페이퍼 시리즈를 하면서 저자에게 준 것이란 100파운드가량(약 20만원)의 원고료가 전부였다. 하지만 샐던은 전통이나 고전에 제약을 받지 않고 이상하게 보일 수 있고, 논란거리가 많더라도 그들이 연구했던 분석에 따라 쓰도록 독려했다. 그것은 또한 의도적으로 기존 관념에 대항하고 깨우기 위한 연구소의 전략에도 들어맞았다. 그렇게 연구소의 출판물들이 주목을 받게 되면서 젊은 학자들이 관심을 받고 자신의 길을 개척할 수 있는 방법으로 여기기 시작했고, 연구소 출판물의 저자가 되기 위해 줄을 서게 되었다는 것이다.

지금도 경제문제연구소의 위상에 있어서 정치로부터의 독립성은 매우 중요하고 그렇기 때문에 경제문제연구소는 정부로부터 지원을 받지 않는다. 현재 연간 재정규모는 1백만 파운드(약 18억원)에 이르고 주요 250여개의 기업으로부터 후원을 받지만 특정업계로부터 일정 비중 이상 후원을 받지 않는다는 원칙을 가지고 있다. 계약업계나 석유업계 등 특정한 이해관계를 가진 업계에 재정을 일정부분 이상 의존할 경우 독립성이나 도덕성을 훼손당할 수 있기 때문이다.

공공정책연구소의 입장에서도 “신노동당의 가장 선호하는 싱크탱크”라는 꼬리표는 “편리하기는 하지만 좋아하지는 않는 칭호”(IP1)였다. 당장의 영향력에서는 유리하지만 여기에서 변화하지 못하면 싱크탱크의 운명은 신노동당 정부와 함께 몰락할 수 있는 것이기 때문이다. 때문에 전략적으로 정치적으로 특정 정당에만 한정된 관계를 지양하면서 지향하는 가치를 중심에 두고 이의 실현을 위해서 누구와도 일할 수 있도록 활동반경을 넓히고 있다. 그래서 신노동당이 실각한 현재 영국 진보에 있어서 중심정당인 노동당을 비롯하여 진보적인 가치를 공유하는 한 연립정부를 구성하고 있는 보수당과 자유민주당의 지도부와도 폭넓은 관계를 구축하고 있다. 이것은 연구소가 특정 정당과의 연계를 넘어서 가치를 중심으로 다양한 네트워크 활동을 통해서 영향력의 범위를 확장시켜온 결과인 것이다. 가령 현재 보수당과 연정을 하고 있는 자유민주당 인사들이 연구소의 정책자문위원회에 참여하거나 행사의 연사로 초청되고, 보수당의 진보적 인사들과 자문들 역시 자주 초청되고 있다(IP2).

이 점은 역으로 현재 정책교환소에서도 마찬가지였다. 정책교환소에서도 현재 우리의 가치와 이념이 누구보다도 캐머런과 가깝다는 것이지 정책교환소는 보수당의 싱크탱크가 아니며 모든 정당에 아이디어를 제공하는 독립적인 싱크탱크임을 강조한다(EX2). 특히 정책교환소는 중도를 지향하면서 테이비드 밀리반드 같은 신노동당 인사와도 가깝고 실제로 정책교환소의 정책 아이디어를 그들이 받기도 한다는 것이다. 이 때문에 정책교환소는 절대 노동당이 틀렸다고 노조를 몰아내야한다는 등 정치적으로 이야기하지 않으며 정책의 언어를 사용한다고 진술했다. 가령 공공부문의 급여와 연금이 쟁점이고, 이 쟁점에서 노동당이 해야 하는 역할이 무엇이어서 하는가에 대해서 이야기 한다는 것이다. 보수당 정부와 가깝지만 ‘비판적 친구(critical friend)’이며 정책교환소가 내놓은 정책대안에 대해 보수당은 전혀 다를 수 있고 오히려 노동당이 동의할 수도 있으며 따라서 정책교환소는 자신의 아이디어가 실현되는 데에는 정당을 가리지 않는다고 강조한다(PX2).

이러한 점은 연구에 있어서 더욱 강조된다. 연구의 신뢰성과 연구의 질은 우수하고 면밀한 근거를 제시하는 것에 그치지 않으며 그러한 연구들이 어떠한 정치적이고 경제적인 이해에 영향을 받지 않고 독립적으로 수행될 수 있도록 하는 것 역시 중요한 지점이라고 인식한다. 절대적으로 가치를 지향한다고 해서 결코 정치적 입장에 따라 근거를 왜곡하거나 곡해해서는 안 된다는 것이다. 이러한 측면은 재정적 측면에서도 마찬가지이다. 공공정책연구소는 연구소에서 연구하고자하는 주제와 질문, 연구방법, 가정 등이 명시된 연구 제안서를 먼저 만든 다음에 이 연구를 후원할 기업을 모집한다. 하지만 후원을 하더라도 결코 후원자의 의도에 의해 연구결과가 영향 받지 않을 것임을 분명히 한다. 이점은 정책교환소에서도 마찬가지였다. 하지만 공공정책연구소와 다른 점은 후원을 받을 때는 연구 프로젝트 단위가 아니라 주제별 연구단위(research unit)로 받는다는 것이다. 특정 기업이나 개인이 특정 연구를 후원할 수는 없도록 하고 연구 주제별로만 후원을 허용함으로써 연구의 독립성과 투명성이 직접

적으로 침해될 수 있는 가능성을 줄이는 하나의 장치를 마련하고 있는 것이다.

물론 이러한 점에도 불구하고 기업의 후원을 받는다는 것 자체가 독립성을 훼손하는 것이 아니냐는 비판이 있을 수 있다. 하지만 그러한 지적에 대해서 일관되게 되돌아오는 대답은 독립성에 대한 보장이 없다면 영향력이 있을 수 없고, 그렇다면 기업이 후원을 할 이유도 없다는 설명이다. 뒤집어 말해 독립성 없이 이해관계나 정치적 관계에 의한 뻔한 결론을 내놓는다면 그런 싱크탱크는 주목을 받을 수가 없고, 주목받지 못하는 싱크탱크에 후원을 할 이유도 없어진다는 것이다. 오히려 영국의 싱크탱크 시장은 현재 사회적 과제에 대해 누가 더 설득력 있는 전략과 정책을 내어 놓는가에 대한 치열한 경쟁적 시장처럼 표현되었고(PX2), 그런 시장에서 튼튼한 근거를 가진 획기적인 아이디어를 생산하기는커녕 독립성을 의심받는다는 것은 치명적 퇴출요인으로 인식되고 있었다(IP2).

이런 상황에서 기업이 후원하는 행위는 연구소 자체에 영향을 주려는 것 보다는 최신 정책 흐름에 있어 연계를 놓치지 않고 정보의 끈을 만들어 놓는 행위로 보였다. 기업으로부터 일정금액의 연간 회비를 받고 공개행사 초청은 물론 별도로 정책 브리핑 등을 제공하는 공공정책연구소에서 운영하는 기업 협력 프로그램(corporate partners programme)이나 정책교환소의 비즈니스 포럼(Business Forum)이 그러한 성격을 잘 보여주고 있었다. 영국의 기업들은 이들 싱크탱크들이 가지는 정책적 영향력을 알고 있기 때문에 일종의 보험이자 보다 빠른 정보 파악을 위해서 비용을 들여서라도 특별한 관계를 유지하려는 것이었고, 싱크탱크 입장에서는 그러한 이유를 알기에 후원을 받으면서도 정책적 영향력 유지를 위해 자신의 결론에 기업의 영향을 받지 않으려는 긴장관계가 있는 것이다.

4) 다양한 경로를 통한 전략적 소통

싱크탱크의 활동에 있어 연구와 함께 중요한 또 하나의 축은 바로 소통이었다. 다시 말해 싱크탱크로서 가장 첫 번째는 아이디어가 있어야 하고, 이에 근거를 제시하고 구체화하는 연구가 필요한 것이며 그 다음으로는 이를 확산시키고 논의를 일으키는 전략이 필요한 것이다. 소통의 방식은 전통적으로 크게 출판과 행사(events)로 이루어져 있으며 이는 싱크탱크의 일상적 활동의 줄기를 차지했다. 그 중 가장 기본은 연구의 결과를 내어놓는 출판이었고 각 싱크탱크마다 고유한 출판전략을 가지고 있었다. 페이비언 소사이어티의 핵심전략은 수십 페이지 분량의 소책자로 발행되는 페이비언 팜플렛이었다. 이 간략한 페이비언 팜플렛은 새로운 주장을 간결하게 설파할 수 있는 수단이었으며 1984년부터 발간되기 시작한 이후 별다른 소통수단이 없었던 그 당시에는 큰 주목을 받아 일부는 재인쇄까지 되어 3만부 이상 팔리기도 하였다(FS1).

여전히 페이비언 팜플렛은 다양한 논의를 촉진하는 중요한 도구로 자리잡고 있다. 개인도 팜플렛 제안서를 제출할 수 있으며 그러면 집행위원회 위원으로 구성된 연구 및 출판위원회(Research and Publication Committee)에서 심사하여 승인이 되면 출판을 할 수 있다. 팜플렛에서 제시되는 입장에 관계없이 연구가 우수하고 의미 있는 토론을 제기한다고 한다면 승인되어 출판될 수 있다. 신노동당의 토니 블레어와 고든 브라운도 페이비언 팜플렛을 통해 자신의 정치적 사상을 천명한 것으로 유명하다. 그 외 페이비언 소사이어티에서는 단행본과 정책 (연구) 보고서, 온라인 상의 프리싱킹

(Freethinking) 시리즈 등 다양한 출판을 하고 있다.

경제문제연구소의 경우에는 독특한 출판 전략이 연구소의 성공을 이끈 핵심 요인으로도 꼽히고 있다. 초대 편집장이었던 샐던은 집필, 편집, 출판에 있어서의 완벽주의자로 어떤 전문적 내용이든지 분명하고 간결하며, 읽기 쉽게, 전문용어나 복잡한 논리를 사용하지 않고 쓸 수 있는 최고의 편집자로 평가받고 있다. 이러한 편집 방향은 설립자의 의도이기도 하였다. 피셔는 연구소 설립이전 공장식 사육을 배우기 위해 미국을 방문했을 때 미국의 경제교육재단(Foundation for Economic Education, FEE)을 방문했고 거기에서 그 곳의 출판물이 매우 읽기가 쉽게 써졌다는 점에 깊은 인상을 받았다.

그래서 연구소 설립 이후에도 피셔는 연구소의 출판물이 지나치게 학술적이지 않고 항상 간결하고 읽기 쉬운 것을 요구했고, 편집장이었던 샐던은 전문적인 내용을 그렇게 쓰는데 매우 유능하였다. 이것은 연구소가 세상을 바꾸기 위한 핵심전략이 “여론의 기후”를 바꾸는 것이었기 때문에 특히 중요했다. 이를 위해서는 자유 시장 대안에 대해서 여론 주도층을 교육해야 했고, 언론인, 정치인, 교사, 출판인, 평론가, 작가, 만화가, 예술가 등을 아우르는 이들은 모두가 학자가 아니기 때문에 전문적인 내용을 다루더라도 전문용어와 복잡한 논리를 사용하지 않고 간결하고 선명하면서도 읽기 쉽게 써내는 것이 중요했던 것이다. 이러한 출판전략은 “경제문제연구소가 선도적으로 이루어낸 혁신”(IP2)으로 여겨지고 있다. 이 전략은 지금도 유지되고 있으며 연구소의 모든 출판물은 상당량의 편집과정을 거치고 있다.

또한 경제문제연구소는 당시 국가개입주의가 지배하던 시기에 여론의 기후를 바꾸기 위해 젊은 학생들에게 주목하였다. 연구소가 판단하기에는 1950년대 대학생들 중 열에 아홉은 좌파였다. 그래서 이들에게 어떻게 접근할 것인가에 대해 고민하던 중 다양한 주제에 대해 입문서로 읽을 수 있는 쉽고 간결한 4~50페이지짜리 소책자를 고안해냈다. 그러면서 풍부하게 각주를 달고 책목록을 실어 관심 있는 학생들은 스스로 더 공부할 수 있도록 배려하였다. 그래서 고등학교 상급생부터 대학 1학년생까지 쉽게 읽을 수 있는 생생한 소책자를 전략적으로 출판했던 것이다. 그렇게 연구소에서는 허버트 페이퍼백 시리즈(Hobert Paperbacks), 비정기 페이퍼 시리즈(Occasional Papers), 연구 단행본 시리즈(Research Monographs) 등 다양한 출판물 시리즈와 학술지인 이코노믹 어페어스(Economic Affairs)와 같은 출판 사업이 이어지고 있다. 지금도 현재 연간 8~9권의 소책자를 펴내며 6권 정도를 출판사와 공동으로 출판을 하고, 10여건 정도 인터넷상 보고서를 출판한다.

이러한 출판은 공공정책연구소와 정책교환소에서도 핵심을 차지하고 있다. 공공정책연구소와 정책교환소의 연구결과물은 기본적으로 출판물로 발표되는데 간략한 1년여 연구에 의한 주요 보고서까지 공공정책연구소는 2010년 1년 기간 동안 70여건, 정책교환소는 50여건의 출판이 있었다. 한 가지 정책교환소 출판물에서 흥미로운 특징은 모든 보고서에는 항상 두껍게 칼라로 인쇄된 한 장 요약본이 따라 붙는다는 것이다. ‘원페이지(Onepager)’라고 불리는 이 요약본은 문제의 배경과 핵심 연구 결과, 권고안 등을 담고 있어 긴 보고서의 내용을 한 눈에 간결하고 눈에 띄게 볼 수 있어 기자나 정치인에게 쉽게 보고서의 핵심 내용을 보여줄 수 있는 장점이 있었다.

그 다음 소통의 핵심적인 수단은 강연과 토론 등의 각종 행사였다. 지금과 같이 언론이 발달하지 않았던 당시 페이비언 소사이어티의 경우 출판과 함께 토론과 강연이 매우 중요한 소통의 수단이었음

은 분명하다. 극작가로서도 유명한 페이비언인 조지 버나드 쇼(George Bernard Shaw)는 페이비언 초기에 10여 년간 지역의 노조 행사, 토론회, 클럽 모임 등 규모와 장소에 관계없이 천여 개의 모임을 주도하였다. 심지어 그의 초기 작품들이 이러한 모임을 오고가는 기차 안에서 쓰였다고 할 정도였다. 지금도 1주일에 강연, 컨퍼런스 등 다양한 행사들이 1주일에 2~3개씩 진행되고 있다. 노동당에 소속되어 있고, 대부분의 주요인사가 회원으로 참여하는 페이비언의 행사는 “정치인에게는 우호적이고 생각을 공유하는 사람들과의 토론을 통해서 정치인에게 필요한 토론의 기술들을 배울 수 있는 좋은 장소”로 인식되고 있으며 또 실제로 “예비 의원 후보들(potential parliamentary candidate, PPC)이 페이비언 토론을 통해서 명성을 얻기도 하고 노동당 내부에 알려지기도”한다고 한다(FS1).

경제문제연구소에서 초기에 전략적 소통의 중심은 초대 소장이었던 하리스였다. 그는 대중연설, 광고에 능하고 항상 새로운 아이디어와 제안이 넘쳐났으며, 또한 연구소의 아이디어와 생산물을 어디서든 팔고 다닐 수 있는 세일즈맨이었다고 평가받는다(Friedman, 2001). 그리고 연구소의 핵심적인 전략적 행사는 바로 점심모임이었다. 1960년대 말부터 샌드위치와 샐러드와 같은 간단한 점심식사를 함께 하며 허버트 페이지의 저자들이 간략하게 자신의 연구결과를 발표하고 토의했던 허버트 점심(Hobert Lunch)은 현재 매주 정기모임으로 이어지고 있다. 특히 초기 경제문제연구소는 당시 잘 보여야 이단, 심하게는 극우 파시스트(fascist)로 간주되기도 하던 때라 끈질기고 전략적인 접근이 필요했다. 그래서 파이낸셜 타임즈(Financial Times), 타임즈(Times), 가디언(Guardian) 등과 같은 유력 고급지 언론인들에게 특히 집중하였다. 왜냐하면 이러한 신문에서 연구소 출판물에 대한 비평이라도 되면 그 효과는 배가되고 훨씬 더 주목을 받을 수 있을 것이라고 생각했던 것이다. 의도적으로 이들에게 “출판물을 보내고, 점심에 초청” 했고, 언론인들은 음료와 스낵이 있는 점심을 좋아했다(Erickson, 2001: 31-32). 그런 점심이 계속되자 이들의 신뢰를 얻기 시작했다는 것이다. 이 점심모임에는 언론인뿐만 아니라 의회건물과 가까워 정치인들도 많이 참여하며 대치가 참여했던 것도 이 모임이고, 노동당 정치인들까지도 많이 찾아온다고 한다. 저녁에는 매주 2회 정도의 행사가 열리는데 출판 기념회(book launch), 강연, 패널 토론 등이 열린다. 패널 토론의 경우 5~6명의 관련 전문가가 참여하여 각자 10분 동안 모두 발언을 하고 토론을 진행하는 식이다. 이러한 저녁 행사에는 보통 언론인, 학자, 학생들이 많이 참여한다. 이러한 행사에는 초대에 의해서만 참석할 수 있는 연간 약 45건의 비공개 점심이나 저녁식사도 있다(IE2).

공공정책연구소와 정책교환소에서도 역시 행사는 중요한 소통의 수단이었다. 매주 2~3건의 공개 또는 비공개 행사가 진행된다. 가장 대표적인 행사는 기초연설로 이런 행사에는 총리와 장관, 정책차관, 주요 정당 당수와 예비 내각(shadow cabinet) 인사, 고위 관료 등 주요 정책 결정자들과 정치인들이 주요 쟁점에 대해서 연설이나 발표를 한다. 이 때 주요한 정책적 입장이 발표되는 경우도 적지 않기 때문에 언론 등에서 많은 관심과 주목을 받는다. 이 때 각 싱크탱크의 로고가 배경이 되어 홍보의 주요한 수단이 되기도 한다. 그 다음 특정 정책 쟁점에 대해서 관련 전문가 여러 명을 초청하여 집중적으로 토론하는 주제 토론도 중요한 행사로 꼽힌다. 이러한 행사는 때로는 비공개로 진행되기도 하고 또는 녹화하여 웹사이트에 공개하기도 한다.

그 다음 중요한 소통의 수단은 언론을 꼽을 수 있다. 경제문제연구소는 앞서 언급한 바와 같이 전

략적으로 유력 고급지 언론인들과 접촉하여 연구소를 인식시키고 적극적으로 연구결과와 논의를 공유하였다. 이 때 경제문제연구소는 언론의 성향을 가리지 않았으며 이러한 접근은 정책교환소로 이어지고 있다. 정책교환소에서는 고급지 중 데일리 텔레그래프(Daily Telegraph)와 같은 보수언론과도 적극적인 관계를 맺고 있지만 상대적으로 좌파성향 언론으로 꼽히는 가디언이나 인디펜던트(The Independent) 등에도 적극적으로 기고활동을 벌이고 있다(PX2). 공공정책연구소의 경우에는 뉴미디어에 또한 강조점을 두고 있는데 블로그나 소셜미디어, 웹사이트에서의 멀티미디어 등 다양한 수단과 다양한 매개체를 통해서 보다 많은 사람들의 관심을 끌고, 또한 소통하는 것을 시도하고 있다(IP2).

5) 토론과 논의 공간 제공 전략과 종합적 대안 생산 전략

앞서 영국 싱크탱크의 역사는 4번의 물결로 설명할 수 있었지만 영국에서 좌파와 우파간의 북지 패러다임의 전환을 기준으로 구분한다면 크게 두 번의 회전(round)으로 구분할 수 있다. 그 1회전은 페이비언 소사이어티와 경제문제연구소였으며 2회전은 공공정책연구소와 정책교환소였다. 각 회전은 접근방식에 있어서도 서로 차별되는 특징을 지닐 뿐만 아니라 서로 영향을 받았음을 명시적으로 밝히고 있기도 하다. 가령 경제문제연구소는 설립을 모색할 때부터 피셔는 “사회주의정당에 페이비언 소사이어티가 한 것 같은 역할을 비사회주의 정당에 할 수 있는 기관 설립”을 생각하고 있었다(IE1). 또한 하이에크가 1949년 “지식인과 사회주의(The intellectuals and Socialism)”에서 페이비언으로부터 얻은 다음과 같은 교훈을 적고 있는데, 이는 피셔에게 경제문제연구소를 세우게 된 동기가 되었고, 초대 소장 하리스에게도 연구소 운영의 핵심적 원칙이 되었다.

사회주의자의 성공으로부터 진정한 자유주의자들이 반드시 배워야하는 핵심 교훈은 이상주의자가 되었던 그들의 용기이다. 이 것이 지식인의 지지를 얻게 해주었고, 그래서 공공 여론에 영향을 만들었고, 그래서 요원해 보이던 것을 이제는 매일 가능하게 만들었다(Erickson, 2001: 39).

정책교환소가 공공정책연구소로부터 받은 영향은 더욱 직접적인 것이었다. 보수당 개혁파 일원으로 정책교환소 첫 소장을 맡은 니콜라스 볼스(Nicholas Boles)는 언론과의 인터뷰에서 설립당시 친구이자 공공정책연구소 소장이었던 매튜 테일러(Matthew Taylor)를 만나 많은 대화를 나누었고, 공익단체(charity)로 등록할 때 공공정책연구소 제안서와 유일한 차이점은 ‘중도 좌파’를 ‘중도 우파’로 바꾼 것뿐이었다고 농담처럼 말한다고 털어놓을 정도였다(Hencke, 2008).

이렇게 영향을 받은 만큼 각 회전별로 뚜렷한 전략의 차이도 나타나고 있다. 1회전 싱크탱크들의 전략은 가치와 지향을 기반으로 토론과 논의를 촉발시키는 것이 핵심이었다. 페이비언 소사이어티는 “진보 정치의 미래를 구성할 수 있는 정치적 사고와 논쟁을 창출”하는 것을 분명한 사명으로 삼고 있다. 다시 말해 페이비언은 페이비언의 이름으로 무엇을 주장하는 것이 아니라 페이비언이라는 그릇 안에서 다양한 의견과 생각이 공유되고 이로서 토론을 창출하여 진보 정치의 미래 비전을 만들어가는 조직인 것이다. 그래서 페이비언 소사이어티의 “가장 핵심적인 특징 중에 하나는 토론을 위한 열린

공간이란 것”이고 그래서 “페이비언의 입장을 특정하지 않으며 모든 출판물 처음에 여기서의 입장은 저자의 것이라고 명시하도록”하고 있다(FS1).

페이비언 사무총장인 Katwala(2004)는 이러한 전략을 ‘수정주의자의 수정(revisionists revise)라고 지칭한다. 이에 따라 페이비언은 매 정치 세대마다 진보와 좌파라는 것이 무엇을 의미하는가에 대해서 지속적으로 재사고해 왔으며 이러한 사고의 다원성과 다양성을 통해서 지금까지도 끊임없는 영향력을 지속하고 있다는 것이다. 그리고 페이비언의 토론은 당장 무엇을 어떻게 할 것인가와 같은 단기적 질문에 초점을 맞추기 보다는 어떻게 사회를 재조직화 할 것인가에 대한 장기적인 주제에 초점을 맞춘다. 이렇게 다양성과 차이를 존중하면서 장기적인 비전과 방향을 모색하는데 초점을 맞추는 페이비언 소사이어티의 전략은 그 오랜 생명력과 영향력의 원천이라고도 할 수 있다.

이러한 점은 경제문제연구소도 마찬가지이다. 경제문제연구소 역시 연구소의 입장은 없으며 모든 출판물에 저자의 의견이 연구소를 대표하고 있지 않음을 명시한다. 이 원칙은 역시 당시의 지배적인 관념에 대항하고자 다양한 논의를 촉발시키고자 했던 연구소의 전략에 있어 매우 중요한 것이었다. 그래서 앞서 언급한대로 연구출판에 있어서 입장에 저자를 구속하지 않고 “당신의 논리가 인도하는 것을 말하라”고 요구했다. 그래서 당시 편집장이었던 쉘던은 페이비언 설립자가 다른 입장을 환영했던 것처럼 연구출판의 약 30%정도는 의도적으로 노동당 등 좌파진영에서 자유시장에 가까운 저자들에게 할애하였다.

공공정책연구소와 정책교환소의 경우에는 이와 반대로 싱크탱크에서 직접 주도적으로 정책대안을 생산하는 것을 핵심전략으로 삼는다. 그리고 한정된 영역에 집중하기보다는 모든 주요 정책영역을 포괄하여 종합적인 대안을 생산하는 것이 다른 싱크탱크들과 갖는 차별점이다. 가령 영국 좌파진영의 경우 공공정책연구소 말고도 다른 싱크탱크들이 존재하며 적지않은 영향력을 가지고 있다. 하지만 이러한 싱크탱크들은 많은 경우 보다 특화된 영역을 가지고 있는데 반하여 공공정책연구소는 모든 주요 정책영역을 포괄하고 있으며, 규모 면에서도 가장 크다(IP1). 정책교환소는 설립때부터 기존의 우파 싱크탱크들이 지나치게 경제일변도인 것에서 탈피하여 사회부문을 포괄하는 싱크탱크를 지향했으며 그래서 범죄와 정의(Crime and Justice), 디지털 정부(Digital Government), 경제와 사회정책(Economics and Social Policy), 교육과 예술(Education and Art), 환경과 에너지(Environment and Energy), 안보(Security) 등 6가지 영역으로 연구조직을 구성하여 영국 정치의 주요영역을 거의 포괄하고 있다.

이러한 전략은 하나의 정책을 생산한다고 할 때에도 서로 다른 영역의 관점에서 종합적으로 검토하여 더욱 우수한 결과물을 내놓을 수 있다는 점에서도 중요하다(PX2). 하지만 가장 기본적으로는 언제나 당시 사회와 정치의 중심의제를 다룰 수 있도록 하며 그래서 집권(세력)을 위한 종합적인 대안을 생산하기 위한 목적이 전제되어 있다. 가령 경제성장을 이야기한다고 해도 이제는 과거처럼 경제만 이야기할 수는 없고 인적자원 개발을 위한 교육을 이야기해야 하고 복지에 대한 비용도 고려해야 하기 때문에 이를 종합적으로 고려할 수 있는 능력이 필수적이라는 것이다(PX2). 공공정책연구소의 경우에는 2011년 인터뷰 당시부터 이미 2015년 총선을 대비하여 핵심적인 쟁점이 될 주요 아젠다로 경제와 공공 서비스 개혁으로 설정하고 2년 기간의 전략 연구 프로젝트인 ‘영국의 성장 촉진과 공

유된 번영(Promoting growth and shared prosperity in the UK)' 을 발족시키는 등 이 쟁점을 선점하기 위한 광범위하고 구체적인 준비를 이미 진행 중에 있었다. 좌파진영의 종합적인 집권계획(manifesto)을 준비하고 있는 것이다(IP2).

5. 결론

이 연구에서 현대 사회복지의 역사에 있어서 시기마다 새로운 패러다임을 주도했던 영국이 그럴 수 있었던 요인을 살펴보기 위해서 각 패러다임의 출현에 있어서 핵심적인 역할을 한 것으로 알려진 싱크탱크들의 사례들을 고찰해보았다. 이를 위해서 19세기 말에 조직되어 전후 현대 영국 복지국가를 수립하였던 노동당 설립에 참여했을 뿐만 아니라 복지국가의 이론적 기초를 제공하였던 페이비언 소사이어티, 복지국가에 대한 낙관이 한창이던 1955년에 설립이 되어 꾸준히 자유시장의 대안을 생산하고 논의를 촉발시켜 1979년 대처의 집권과 신자유주의 정책 관철을 가능케 한 용사들로 평가받는 경제문제연구소, 대처리즘이 맹위를 떨치던 1986년에 설립되어 신노동당 정부의 밑그림을 제공한 사회정의위원회 활동을 주도하였으며 신노동당 집권기간 동안 가장 영향력 있는 싱크탱크로 꼽혔던 공공정책연구소, 수권능력 자체를 의심받던 보수당에서 혜성과 같이 등장한 캐머런의 배후였으며 사회적 인 주요쟁점에 대한 우파의 주도권을 다시 회복하도록 하였으며 캐머런 정부에서 가장 영향력 있는 싱크탱크로 꼽히는 정책교환소 등 네 가지 사례를 문헌연구와 관계자 인터뷰를 통해 분석하였다.

그 결과 이 싱크탱크들이 성장하고 영향력을 발휘하는데 있어서 5가지 공통지점이 존재하였다. 첫 번째는 이 싱크탱크들은 설립되기 이전에 그 당시 지배적인 사조와는 차별화된 확고한 방향성이 존재하였고, 싱크탱크는 이를 실현하기 위한 목적으로 설립되었다. 요약하자면 선(先) 싱크탱크, 후(後) 아이디어가 아니라 선 아이디어, 후 싱크탱크였던 것이다. 페이비언 소사이어티는 당시 급증하는 사회모순에 대응하여 “점진적이고 합리적인 방법으로 사회를 재조직”한다는 목표를 가지고 있었으며 경제문제연구소는 당시 지배적이던 국가개입주의에 맞서 자유주의를 실현시키고자 했다. 또한 공공정책연구소는 사회정의와 역동적 경제를 동시에 추구할 수 있다는 생각이 당시 좌파의 지배적인 생각과 구분되는 지점이었고, 정책교환소의 경우에는 경제적 자유주의에만 국한되지 않고 자유주의적인 사회적 대안을 제시해야 한다는 것이 당시 우파의 주류와 뚜렷한 차이를 보이는 지점이었다. 이들 아이디어의 공통점은 모두 경제와 복지의 관계 규정이 핵심이었다는 것이다. 그리고 싱크탱크를 통해 길게는 반세기 이상, 짧게라도 적어도 10년 가까이 이 아이디어를 현실화시키기 위한 꾸준한 양질의 연구를 축적하는데 집중했었다는 점 역시 공통되게 나타나고 있는 특징이다.

두 번째는 이 싱크탱크들은 어느 한 시점에서 전략적으로 의도했던 그렇지 않은 당시 새로운 정치세력과 연계가 이루어졌다는 점이다. 페이비언 소사이어티는 전략적으로 노동당 창립에 참여했을 뿐만 아니라 빈민법 폐지가 좌절된 이후 노동당의 성장과 집권에 더욱 역점을 두었다. 경제문제연구소는 꾸준한 자유시장 정책을 설파하면서 언론의 조명을 받게되고 계속 선거에서 보수당이 패하자 일부 인사들이 연구소를 찾아오기 시작하였으며 그 중 한명이 대처였다. 공공정책연구소는 계속해서 선거

에서 패하는 노동당의 활로를 모색하려는 당시 당수였던 존 스미스의 눈에 띄었으며 좌파의 총체적 대안을 모색하기 위한 사회정의위원회 활동을 맡게 되었다. 그리고 정책교환소의 경우 출발부터 보수당 젊은 개혁파들이 중심이 되었으며 그래서 2005년 당수 선거에서 캐머런 후보를 전략적으로 지원하여 당선에 성공시키고 이어진 2010년 선거에서 집권에 성공하였다.

세 번째는 뚜렷한 가치와 지향, 새로운 정치세력과의 연계에도 불구하고 끊임없이 독립성을 고수한다는 점이다. 정당설립에 직접 참여하여 소속조직으로 들어간 페이비언 소사이어티의 경우를 제외하면 모두 공익단체로 등록되어 독립적 위상을 확보하고 있었다. 페이비언 소사이어티 역시 초기부터 정치적 입장에 구애받지 않고 오히려 다양한 입장을 더욱 환영하였다. 경제문제연구소도 당시의 정치적 상황이나 입장에 의해 저자의 연구결과가 왜곡되는 것을 원치 않았으며 오직 “논리가 인도하는 것을 말”할 것을 요구하였다. 그리고 대차 정부에서 막강한 영향력을 행사하면서도 끊임없이 정권과 연구소 “사이에 참호를 파고, 우리는 우리의 메시지를 고수했다”고 말한다. 공공정책연구소와 정책교환소 역시도 당시 집권 정당의 가장 선호하는 싱크탱크라는 별칭에도 이에 제한받지 않기 위해 다른 정당의 정치인이나 인사들을 자문기구 등에 참여시키고, 행사의 연사를 초청하는 등 의도적으로 노력하고 있었다. 또한 역시 연구결과가 정치적이거나 경제적인 이해에 의해 왜곡되지 않고 엄밀한 근거를 바탕으로 현실적이고 설득력 있는 대안을 생산하는 것을 중시했으며 이는 치열한 싱크탱크의 경쟁시장에서 살아남을 수 있는 핵심적인 요건으로 인식되고 있었다.

네 번째는 다양한 경로를 활용하여 전략적인 소통이 있었다. 그 중 가장 기본은 출판이었으며 이는 싱크탱크의 연구 성과를 공개하는 기본적인 수단이었다. 페이비언 소사이어티의 ‘페이비언 팜플렛’과 경제문제연구소의 ‘허버트 페이지’시리즈는 그 자체로도 잘 알려져 있다. 공공정책연구소와 정책교환소 역시 간단한 브리핑에서 규모있는 연구 보고서, 인터넷 전용 출판물까지 다양한 포맷을 활용하고 있었으며 특히 정책교환소의 경우 모든 연구보고서에는 한 장짜리 요약본인 ‘원페이지’를 첨부하여 핵심적인 내용이 간결하고 쉽게 파악될 수 있도록 하였다. 이렇게 생산된 내용들은 강연, 토론회 같은 각종 행사를 통해서 적극적으로 확산시키고 논의를 촉발시켰다. 특히 이러한 행사들은 다양한 정치인과 언론인 등 정책결정자들은 물론 다양한 여론주도층과 지속적인 교류를 하도록 하는 주요한 수단이었고 실제 이러한 장을 통해 새로운 정치세력의 등장을 돕거나 연계를 이루기도 하였다. 또한 최근 싱크탱크의 로고를 배경으로 하는 주요 인사들의 기조연설을 통한 언론노출은 싱크탱크의 주요 홍보 수단이기도 하였다.

하지만 싱크탱크들의 전략에는 공통점만 있는 것은 아니었다. 페이비언 소사이어티와 경제문제연구소로 최우가 주고받은 1회전과 공공정책연구소와 정책교환소가 주고받은 2회전 간에는 분명한 차이를 보이기도 하였다. 당시 지배적인 사조에 반하여 새로운 논의를 창출하는 것이 주요한 사명이었던 1회전의 싱크탱크들은 싱크탱크의 자체적인 입장을 가지지 않고 가치를 공유하는 다양한 논의를 촉발시키는데 초점을 두었다. 반면 공공정책연구소와 정책교환소는 직접 종합적인 집권대안을 생산하는 것에 초점을 맞추었으며 이를 위해 전문적 영역에 집중하기 보다는 정치의 주요쟁점을 아우르는 구조를 가지고 있었다. 이러한 1회전 싱크탱크끼리, 2회전 싱크탱크끼리 공유하는 공통점은 자연스럽게 보다는 의도적으로 뒤의 싱크탱크가 앞의 싱크탱크를 벤치마킹하면서 각 회전마다 전략적인 공통점이 나

타나게 되었다는 점 역시 흥미로운 점이다.

이러한 영국 싱크탱크들의 사례는 고통화, 저출산, 양극화 등 다양한 사회적 도전에 직면하여 이명박 정부의 성장담론, 그리고 최근 총선과 대선에서 나타나는 복지담론 등 본격적인 패러다임간의 경쟁이 나타나고 있는 우리나라에 적지 않은 함의를 던져주고 있다. 우리나라에서 20여개에 달하는 국책연구소, 주요 대기업이 설립한 경제연구소, 거의 모든 광역시도에 설립되어 있는 지방정부의 연구소, 각 정당별 연구소 등 싱크탱크의 규모는 결코 작다고 할 수 없다. 하지만 열거하면서 나타났듯이 이러한 싱크탱크들은 차별화된 방향성을 가지고 설립되었다기보다는 각자의 소속조직에 정책을 공급하기 위한 생산기구에 가까우며 그러다보니 당연히 독립성과는 상당한 거리가 있다. 또한 최근 다양한 민간 싱크탱크들이 생겨나고 있지만 대부분 영세한 규모로 꾸준한 연구축적이나 종합적인 대안생산과는 거리가 있다.

이러한 한계들로 인하여 아직까지 우리나라에서 총체적인 비전이나 대안 간의 경쟁 보다는 추상적이 구호나 이데올로기적 대립, 아니면 개별적이고 파편적인 '공약수준의 논쟁에 국한되고 있는지도 모른다. 그렇기 때문에 선거 때는 앞다투어 내놓았던 복지 공약들이 정작 집권 후에는 뒤집어지고, 쟁점마다 정당들이 일관된 입장을 가지기 보다는 정치적 득실에 의해 입장을 바꾸는 모습을 쉽게 볼 수 있다. 이러한 상황에서 주요 복지 패러다임을 주도했고, 그 패러다임의 형성에 핵심 역할을 해왔던 영국의 주요 싱크탱크들의 사례는 우리나라에서 새로운 비전을 만들어내고 현실화하는데 있어 필요한 싱크탱크가 어떤 것인지에 대한 단초를 제공해줄 수 있을 것이다. 물론 이와 같은 영국 사례로부터 구체적인 함의를 도출하기 위해서는 우리나라와 영국 간에 정당구조와 집권과정, 싱크탱크의 특징과 정당과의 관계 등을 비교하여 분석하는 후속 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 강옥모, 2000, “영국 신 노동당의 ‘제3의 길’ 복지 정책: 좌·우파 복지 모델과의 단절인가”, 『현상과 인식』, 82: 62-81.
- 김보영, 2009, “영국 블레어 정부의 정치사상에 대한 분석 및 한국에의 함의”, 『사회복지정책』, 36(2): 83-112.
- 김연명, 2007, “사회투자론의 한국적 적용가능성과 쟁점”, 『사회복지정책』, 30: 423-443.
- 김영순, 2007, “사회투자국가가 우리의 대안인가?: 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점”, 『경제와 사회』, 여름호.
- 김영세, 2007, “영국 대처(Thatcher) 정부의 경제정책과 함의”, 『유럽연구』, 25(3): 213-235.
- 문진영, 2004, “영국의 근로복지(Workfare) 개혁에 관한 연구: 노동당의 이념적 변화를 중심으로”, 『한국사회복지학』, 56(1): 45-70.
- 양재진, 2007, “사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판”, 『경제와 사회』, 가을호.
- 원종근, 2000, “대처리즘과 영국의 경제개혁”, 『EU연구』, 6: 189-206.
- 유시민, 2007, 『대한민국 개조론』, 서울: 돌베개.

- 윤용희, 2002, “토니 블레어 신노동당의 이념과 정책”, 『한국정치외교사학회』, 24(2): 125-156.
- 이연호, 2001, “영국 신노동당의 자본주의개혁: “이해관계보유경제”(the stakeholding economy)의 실현과 국가성격의 변화”, 『한국국제정치학회』, 41(2): 203-221.
- 이연호, 2009, “작은 정부를 만들기 위한 싱크탱크(Think Tank)의 역할 : 미국, 영국의 사례와 한국”, 『국제정치논총』, 49(2): 129-153.
- 임채원, 2006, 『신자유주의를 넘어 사회투자국가로』, 서울: 한울.
- 임채원, 2007, 『사회투자국가: 미래한국의 새로운 길』, 서울: 한울.
- Barnett, A., 2002, “Path to influence? The think-tanks”, *Observer*, Jun 30, 2002.
- Beckett, A., 2008, “What can they be thinking?”, *The Guardian*, September 26, 2008.
- Blundell, J., 2007, *Waging the War of Ideas*, London: The Institute of Economic Affairs.
- Commission on Social Justice, 1994, *Social justice: Strategies for National Renewal*, London: Vintage.
- Denham, A., and Garnett, M., 1998a, *British Think-tanks and the Climate of Opinion*, London: UCL Press.
- Denham, A., and Garnett, M., 1998b, “Think tanks, British politics and the ‘climate of opinion’”, 21-41, in *Think Tanks across Nations: A Comparative Approach*, edited by Stone D., Denham, A., and Garnett, M., Manchester: Manchester University Press.
- Erickson, S., 2001, *A Conversation with Harris and Seldon*, London: The Institute of Economic Affairs.
- Friedman, M., 2001, “The IEA’s influence in our time,” in *A Conversation with Harris and Seldon*, edited by Erickson, S., London: The Institute of Economic Affairs.
- Gamble, A., 1983, “Thatcherism and Conservative politics”, 139-151, in *The Politics of Thatcherism*, edited by Hall, S., and Jacques, M., London: Lawrence and Wishart.
- Gilbert, N., and Terrell, P., 2005, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Boston: Pearson Education.
- Hencke, D., 2008, “Thinkers behind fresh Tory policies move up in party hierarchy,” *The Guardian*, July 6, 2008.
- Horton, T., 2009, “A short guide to the Minority Report,” in *From the Workhouse to Welfare: What Beatrice Webb’s 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, edited by Wallis, E., London: Fabian Society.
- Katwala, S., 2004, “Introduction”, in *Fabian Thinkers: 120 Years of Progressive Thought*, edited by Levenson, E., Lodge, G., and Rosen, G., London: Fabian Society.
- Katwala, S., 2009, “Introduction”, in *From the Workhouse to Welfare: What Beatrice Webb’s 1909 Minority Report Can Teach Us Today*, edited by Wallis, E., London: Fabian Society.
- Levenson, E., Lodge, G., and Rosen, G., 2004, *Fabian Thinkers: 120 Years of Progressive Thought*, London: Fabian Society.
- Marr, A., 2007, *A History of Modern Britain*, London: Macmillan.
- Mulgan, G., 2006, “Thinking in tanks: the changing ecology of political ideas”, *Political Quarterly*, 77(2): 147-155.
- Seldon, A., 2005, “The development of the IEA’s academic reputation - a personal reflection”, in *Towards a Liberal Utopia?*, edited by Booth, P., London: The Institute of Economic Affairs.
- Stone, D., 1996, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London:

Frank Cass.

Taylor, G., 2007, *Ideology & Welfare*, New York: Palgrave Macmillan.

White, M., and Perkins, A., 2002, "'Nasty party' warning to Tories", *The Guardian*, February 9, 2002.

White, S., 1998, "Interpreting the 'third way': not one road, but many", *Renewal*, 6(2): 17-29.

Willets, D., 1992, *Modern Conservatism*, London: Penguin Books.

From Beveridge Welfare State to Cameron Government : A Case Study of Britain on the Role and Strategies of Think Tanks in Welfare State Paradigm Changes

Kim, Boyung
(Yeungnam University)

This case study is to identify the role and strategies of think tanks in Britain which have shown institutional initiative in global welfare paradigm such as the establishment of welfare state, Thatcherism, and the Third Way. Fabian Society, Institute of Economic Affairs (IEA), Institute for Public Policy Research (IPPR), and Policy Exchange (PX) were selected for the research, and seven staff members from these think tanks were interviewed while their relevant publications were gathered and analyzed. As a result, the role of each think tank in welfare paradigm change were presented as well as strategic similarities were found: distinguished idea on the relationship between economy and welfare, adherence to independence based on their values, and strategic communication with diverse routs. However, there was also strategic difference between the first round and the second in the history. In the first round between Fabian Society and IEA, building a space for discussion based on new paradigm was the key, while in the second round between IPPR and PX, producing a set of alternative policies was the main task for them. This British example may provide useful implication to Korea, in which political debate on social welfare still just focus on individual pledges competition and the role of think tank is highly limited.

Key words: Britain, think tank, welfare state paradigm, Beverage Welfare State, Thatcherism, the Third Way

[논문 접수일 : 15. 04. 02, 심사일 : 15. 04. 13, 게재 확정일 : 15. 05. 06]