

## 최근 미국 싱크탱크의 연구방향과 충남연구원에 주는 시사점

홍일표 | (재)더미래연구소 사무처장 / 사회학 박사

미국 싱크탱크들의 특징을 가장 명징하고 간략하게 표현해 본다면 ‘아이디어 전쟁’이라 할 수 있을 것이다. 수도 워싱턴 디씨에만도 400개 가까운 크고 작은 싱크탱크들이 수많은 이슈들에 대한 그들의 ‘생각(idea)’을 다양한 형태로 매일 쏟아 내고 있다. 하지만 그들 모두가 정책결정자에게 전달되고, 대중들에게 영향을 미치지 않는 다. 자신들의 홈페이지에 보고서를 올리고, 소속 연구원이 블로그나 언론매체에 칼럼을 실는다고 하더라도 극히 일부만이 실제 정책결정과정까지 반영된다. 브루킹스연구소나 헤리티지재단, 미국진보센터나 미국기업연구소 등 세계적 싱크탱크 소속 연구자들 또한 이러한 ‘전장(battlefield)’과 ‘시장(marketplace)’의 격렬한 ‘경쟁’과 치열한 ‘검증’으로부터 예외일 수 없다. 자신이 만들어 낸 보고서와 제안한 아이디어가 아무리 뛰어나다고 하더라도 그것을 필요로 하는 상대에게 ‘시의적절’하게 전달되지 못하면 안된다. 그래서 “누가, 무엇을 필요로 하는가?” 즉, 수요(need)에 대한 치밀하고 정확한 파악이 무엇보다 중요하다.

### 최근 미국 싱크탱크 핵심 화두는 ‘저성장’과 ‘불평등’

그렇다면 과연 누가 싱크탱크가 만들어 내는 수많은 보고서와 그보다 더 많은 아이디어들을 필요로 하는가? 당연히 ‘정책결정자’들이다. 세계 곳곳에서 벌어지는 ‘세상의 거의 모든 일’에 관여하는 미국의 정책결정자들에게 싱크탱크는 커다란 원군이 아닐 수 없다. 하지만 미국 행정부나 의회가 가지고 있는 정보량이나 정보수준을 능가하는 정보를 민간 싱크탱크가 가질 수는 없다. 결국 중요한 것은 말그대로 ‘아이디어’, 즉 ‘생각’이다. 더욱 복잡해지는 고차방정식의 정책문제를 해결하기 위해서는 그것을 풀어 가는 실마리가 무엇보다 중요하다. 다양한 싱크탱크와 소속 연구자들이 내놓는 제안들은 구체적인 문제에 대한 구체적 해법, 무엇보다 ‘시의적절’한 해법을 찾는데 도움이 된다. 그렇다고 미국 싱크탱크 정책연구가 전혀 학술적이지 않거나 단기적 처방에만 매달린다고 단정하면 그것은 큰 오해이다. 미국은 물론 세계가 겪고 있는 가장 중요한 두가지 문제, ‘저성장’과 ‘불평등’이라는 거대한 화두를 붙잡고 최고의 전문가들이 주요 싱크탱크를 거점으로 깊이 있는 연구를 진행하고 있다.

지난 3월 30일 미국 연방준비위원회 의장을 지냈던 벤 버냉키가 브루킹스연구소 홈페이지 내에 자신의 블로그를 개설했다. 버냉키는 현재의 ‘저금리·저성장’ 국면에 대한 우려 섞인 진단을 내리면서도 본인 재임기간 동안의 저금리 정책을 비판했던 로렌스 서머스 전 재무장관에 대해 날선 공격을 가했다. 서머스의 재정정책이야말로 ‘넓은 정책’이며, 적절한 ‘통화정책’과 해외투자 활성화 정책을 통해 현재 국면을 넘어설 수 있다고 주장했다. 버냉키는 2014년 1월 31일, 8년간의 연방준비위원회 의장직을 마치

고 2월 3일부터 브루킹스연구소 허치슨센터 상근특별연구위원으로 일하고 있다.

클린턴 행정부 당시 재무장관이었던 로렌스 서머스는 오바마 대통령 집권 1기의 국가경제위원회 위원장으로 복귀했다. 2008년 금융위기로부터 미국을 구해내야 하는 특명, 소위 ‘오바마노믹스’를 티모시 가이스너 재무장관과 함께 수행하였다. 그리고 2015년 1월 서머스는 전 세계가 현재 가장 고민하는 또 다른 문제, ‘불평등’에 대한 진지한 해법을 담은, ‘포용적 번영(inclusive prosperity)’이라는 제목의 보고서를 내놓았다. 서머스는 영국 노동당 그림자정부의 재무장관 에드 볼스와 공동의장을 맡아 1년 반 동안 미국진보센터의 “포용적 번영 위원회”를 이끌었다. 미국진보센터는 영국을 대표하는 진보 싱크탱크인 공공정책연구소(IPPR)와 함께 ‘불평등 심화’에 맞서 ‘중산층 살리기와 민주주의 구하기’라는 글로벌 프로젝트를 진행했다. 보고서는 최저임금 향상과 완전고용, 누구나 학비 걱정 없이 대학을 갈 수 있는 교육 기회, 혁신적인 산업정책과 지역 클러스터 지원, 주주의 단기적 이익을 넘어서는 기업의 장기적 안목, 그리고 국제 공조를 구체적 대안으로 제시하고 있다. 이를 통해 2016년 대선을 준비하고 있는 힐러리 전 국무장관의 경제정책 방향을 미리 살필 수 있다.

그러나 ‘저성장’과 ‘불평등’이 비단 진보 싱크탱크만의 이슈는 아니다. 미국 싱크탱크들이 벌이는 ‘아이디어 전쟁’은 ‘이념 전쟁’을 한 축으로 둔다. 민주당 계열의 브루킹스연구소에 대항하기 위해 미국기업연구소가 만들어 졌고, 공화당과 보수 세력의 대표 싱크탱크인 헤리티지재단에 맞서고자 ‘진보판 헤리티지재단’을 내세우며 미국진보센터가 만들어진 것은 주지의 사실이다. 2008년 이후 미국과 세계의 신자유주의 정책기조가 약화되고 있지만 ‘저성장’과 ‘불평등’에 대한 싱크탱크들의 해법이 한결같을 수는 없다. 헤리티지재단은 오바마 집권 6년 동안 과도한 ‘규제강화’가 이뤄졌음을 집중적으로 문제 삼고 있다. 부시 행정부에 비해 2배, 금액상으로는 800억 달러 이상의 규제비용이 증가했다는 연구보고서가 제출되었고, 의회가 시급히 이러한 규제들을 없애야 미국 경제가 되살아 날 수 있다고 주장한다. 미국을 대표하는 또 다른 보수 싱크탱크 미국기업연구소는 오바마보다도 더욱 강한 진보 성향인 드 블라지오 뉴욕시장의 반빈곤정책이 효과가 없다는 분석을 내놓으며 ‘불평등’에 대한 진보적 해법을 공격하고 있다. 2016년 대선을 앞두고 공화당 후보들의 출마선언이 이미 시작되고 있고, 이들이 ‘저성장’과 ‘불평등’에 어떤 정책과 대안을 내놓을지 예측하고자 한다면 헤리티지재단과 미국기업연구소의 홈페이지를 꼼꼼히 살피는 것이 출발이 된다.

## **미국의 지역정책 생산과 싱크탱크 네트워크**

브루킹스연구소나 미국진보센터, 헤리티지재단과 미국기업연구소 등이 내놓고 있는 아이디어와 정책들의 주된 청중은 미국 연방정부의 정책결정자나 상하원 의원, 미국과 세계의 정책전문가들이라 해도 과언이 아니다. 최근 미국 싱크탱크들도 블로그나 페이스북, 트위터, 유튜브 등 다양한 소통수단을 활용해 훨씬 더 넓은 범위의 청중들과 소통을 시도하고 있다. 이전에도 뉴욕타임즈나 워싱턴포스터와 같은 유력 일간지에 칼럼을 기고함으로써 대중들에게 자신들의 생각을 전달해 왔지만, 그 범위와 수위

가 크게 달라지고 있는 것이다. 그렇지만 연방국가인 미국에서 워싱턴 디씨의 싱크 탱크들이 개별 주(州)의 정책을 다룬다는 것은 오히려 예외적인 경우라 할 수 있다. 실제로 미국 국내정책들은 연방정부보다는 지방정부 차원에서 만들어 지기 때문에 이를 자신들의 주된 연구대상으로 삼는 주(州) 기반 싱크탱크들 또한 실제로 적지 않다.

세계 싱크탱크의 현황과 특징, 변화에 관한 가장 종합적인 조사를 매년 실시하고 있는 미국 펜실베니아대학교 제임스 맥겐 교수가 2015년 2월에 발표한 <2014년 세계 싱크탱크 인덱스 보고서>에 따르면 미국에는 싱크탱크가 총 1,830개가 있다. 이들 중 워싱턴 디씨에 396개로 가장 많지만, 매사추세츠주 176개, 캘리포니아주 173개, 뉴욕주 146개, 버지니아주 105개 등 100개가 넘는 싱크탱크가 있고, 가장 적게는 3개에서 수십개씩의 싱크탱크가 각 주마다 있음도 조사되었다. 미국 싱크탱크가 정치와 정책결정과정에서 영향을 미치는 구조와 전략을 제대로 이해하기 위해서는 지역 싱크탱크에 대한 이해가 반드시 필요하다.

한국도 마찬가지이지만 지역 정치와 정책생산구조에 더욱 강한 영향력을 미치는 것은 ‘진보’보다는 ‘보수’였고, ‘티파티’를 비롯한 미국 ‘풀뿌리 보수주의’의 위력은 개별 지역을 넘어 전국 수준의 정치에까지 영향을 미치고 있다. 예를 들어 알래스카 정책포럼, 아이다호 자유재단, 펜실베니아주의 커먼웰스 재단 등의 지역 싱크탱크들은 보수적 지역정책을 생산할 뿐만 아니라 지역 언론들을 적극 후원하며 정책생산 및 유통 구조에서 주도권을 행사하고 있다. 뿐만 아니라 이들은 <주정책네트워크(State Policy Network, SPN)>에 속해 개별 주의 경계를 넘어선 공동 활동을 벌이고 있다. 1992년 설립된 주정책네트워크는 ‘자유시장’ 싱크탱크들을 모으고 지원하며, 보수적 가치를 구현하는 주 차원의 정책을 개발할 수 있도록 돕고 있다. 이와 더불어 <전미입법교환협의회(American Legislative Exchange Council, ALEC)>가 보수 성향 주의원들의 입법활동을 지원한다.

지역 싱크탱크들의 이와 같은 ‘횡적 교류’만이 아니라 헤리티지재단이 주도하는 ‘종적 연계’ 프로그램인 ‘자원은행(Resource Bank)’도 주목할 만하다. 헤리티지재단은 매년 전국 각지의 보수 싱크탱크 지도자와 활동가들을 모아 보수적 가치와 정책에 대한 정보제공과 네트워킹을 돕는다. 올해로 38회째를 맞는 이 행사가 지난 5월 6일부터 3일간 워싱턴주 벨뷰브에서 열렸다. 여기에는 헤리티지재단의 주요 임원과 연구자는 물론 전세계로부터 초청한 보수 성향의 싱크탱크 대표자, 변호사, 정책전문가, 활동가, 블로거, 기부자, 선출직 공무원들이 수백명 이상 참여했다. 건강보험, 인종, 가족, 교육, 인터넷 자유, 정부개입 등에 대한 ‘보수적 가치’에 입각한 정책세미나는 물론, 풀뿌리 조직화, 모금활동, 선거전략과 전술에 대해서도 토론도 이뤄졌다. 주정책네트워크는 이 프로그램의 주요한 후원자이자 파트너이며, 이를 통해 보수적 가치의 ‘지역화’와 ‘전국화’가 꾸준히 진행되고 있다. 진보 성향의 지역 싱크탱크들도 적지는 않지만, 보수 성향 싱크탱크의 ‘종횡연계 네트워크’를 갖추지는 못하고 있다. 다만 2008년 미국 대선 당시 ‘진보연구소네트워크(Progressive Institute Network)’가 결성되어 대선과 집권 이후 다뤄져야 할 진보의제들의 선택과 조정을 시도한 바 있다.

그러나 막상 오바마가 집권 이후에도 헤리티지재단 ‘자원은행’과 같은 프로젝트로 발전하지도, 지속되지도 못하였다.

### 스무살 청년 충남연구원의 ‘이중적 역할’과 새로운 과제

충남연구원이나 서울연구원과 외형적으로 유사한 조직이 미국 싱크탱크 생태계에서 발견되지 않지만, 충남연구원은 헤리티지재단(또는 브루킹스연구소)과 주정책네트워크가 하고 있는 역할을 ‘이중적’으로 수행해야 한다. 우선 ‘저성장’이나 ‘불평등’과 같이 정책결정자나 대중들이 가장 절실하게 필요로 하는 주제에 대한 깊이 있고 시의적절한 연구를 통해 정책에 대한 사회적 ‘수요’에 부응해야 한다. 이 때 중요한 것은 광역 시도연구원 프로젝트의 주된 발주자인 지자체(예컨대 충청남도)로부터의 ‘용역수주’를 ‘정책수요’로 곧바로 일치시켜서는 안 된다는 사실이다. 충남연구원의 연구를 필요로 하는 것은 용역을 발주하는 충청도청 부서나 충청도지사 개인만이 아니라, 충청남도민과 나아가 충청남도에 관심을 갖는 대한민국 국민 모두가 중요한 ‘수요’의 원천이 된다. 이를 위해서는 단체장이나 발주기관의 입맛에 맞추는 연구, 사후정당화에 동원되는 연구, 교통이나 건설 등 ‘개발시대’의 요구에 편중된 연구 경향을 극복해야 한다. 또한 중앙정부로부터 더 많은 국고보조를 받고, 국책사업을 유치하기 위한 논리와 정책을 개발하는데 주력하는 모습 또한 벗어나야 한다. ‘지역’과 ‘기초’, ‘지역 시민사회’ 등의 현장성을 연구 대상과 주제로 확대하는 노력이 필요하다. ‘독립성’과 ‘독창성’, ‘현장성’을 강화해야만 연구 수요에 대한 정확한 파악과 그에 대한 충실한 대응이 가능해 질 수 있다.

이와 동시에 충남연구원과 같은 광역시도연구원은 해당 지역 싱크탱크들의 역량강화와 정보교환을 지원하는 역할을 해야 한다. 주정책네트워크가 ‘보수적 가치’라는 전략적 목표를 명확히 하고, 그것에 걸맞는 대상과 수단을 갖춰나갔다는 점에 주목해야 한다. 지역 내 싱크탱크들에 대한 ‘재원배분’에만 초점을 맞추으로써 재정지원에 적극적인 싱크탱크들 중심의 계약관계로 관계형성이 주로 된다면, 이것 역시 ‘수주’가 ‘수요’를 대체하는 셈이 된다. 그렇기 때문에 지역 정책지식 생태계가 필요로 하는 것에 대한 정확한 파악과 충분한 조사가 반드시 우선되어야 한다.

한걸음 더 나아가 충남연구원은 이제 충청남도 ‘안’이 아니라 ‘밖’까지 포괄하는 시대적 요구와 사회적 수요를 파악할 필요가 있다. 예를 들어 행정수도 이전과 혁신도시 이후의 ‘2단계 국가균형발전’에 대한 고민은 충청남도의 문제임과 동시에 전국적 사안이다. 충남연구원이야말로 독자적으로 이를 시작할 수 있고, 또한 동시에 국토균형발전이라는 수요에 대한 충청남도 안팎의 ‘전략적 연계’를 이끌어 낼 수 있는 최적의 연구기관이다. 스무살 청년 충남연구원은 그동안의 충청남도라는 울타리 안에서 만들어졌던 안온한 ‘수주/발주’ 관계를 넘어, 전국적인 사안에 대한 격렬한 ‘아이디어 전쟁’에도 참여할 수 있음을, 또는 참여해야 함을 이해해야 할 것이다. 그것이 바로 충남연구원에 주어진 새로운 과제, 즉 시대적이고 사회적인 ‘수요’이기 때문이다.