

한국에서 ‘시민사회 싱크탱크’의 발전과 특성: 33개 시민사회 싱크탱크 설문조사 결과 분석을 중심으로

홍 일 표*

본 논문은 한국의 ‘시민사회 싱크탱크’가 어떠한 역사적 맥락 속에서 등장하고, 2011년 현재의 실태와 특징은 무엇인지 분석하는 것으로 목적으로 한다. 한국의 시민단체들은 ‘준싱크탱크’ 역할을 수행하며, 시민사회 정책역량을 결집해 냈지만 점차 정책생산능력의 한계에 직면하였다. 이에 ‘시민사회 싱크탱크’ 설립을 통해 시민사회의 정책역량을 다시 결집하고 있다. 2006년 전후 시민사회 싱크탱크들이 많이 설립되기 시작하였고, 이후 꾸준히 그 숫자와 규모, 위상이 높아져 왔다. 33개 시민사회 싱크탱크들에 대한 설문조사 결과, 재정과 인력 규모는 매우 영세하였고, 사회운동 단체 출신 연구자가 25%나 되었다. 그러나 기존 국내의 싱크탱크들에 비해 훨씬 다양한 연구자 구성의 조직적·인력적 잡종성을 갖춘 것이 확인되었다. 연구보고서나 이메일 뉴스레터를 가장 중시하고 있으나, 아직 소통 방식의 혁신을 충분히 이뤄내지는 못하고 있었다. 최근 시민사회 싱크탱크들이 ‘네트워크들의 네트워크’를 구축하며, 조직 내외 조직 간 ‘이종의 혼성결합’을 시도하고 있음은 중요한 변화이다.

주제어 : 싱크탱크, 시민사회, 시민단체, 잡종성, 네트워크, 정책역량

* 한겨레경제연구소 수석연구원.

1. 들어가며

최근 한국 정치는 ‘복지(국가)논쟁’으로 뜨겁다. 여·야 주요 정치인, 대통령과 정부 관계자, 학자와 사회운동가들이 복지국가의 전망, 경로, 전략, 프로그램에 대한 백가쟁명(百家爭鳴)의 토론을 벌이며, ‘정책이 주도하는 정치’의 가능성을 조금씩 내보이고 있다. 이 논쟁을 복지국가소사이어티라는 싱크탱크가 촉발하고, 주도하였음은 잘 알려져 있다. 희망제작소는 한 언론사의 싱크탱크 순위조사에서 국책연구소와 기업연구소들을 제치고 ‘정치·사회 분야’ 1위로 선정되었다. 그 스스로를 ‘삼성경제연구소의 대항마’로 규정하는 새로운사회를여는연구원은 수준 높은 연구보고서들을 계속 발간하고 있다. 이들 모두 자칭·타칭 ‘연구소’ 또는 ‘싱크탱크’로 불린다.

한국에서 싱크탱크는 그동안 한국개발연구원과 같은 국책연구소나 삼성경제연구소 등의 기업연구소를 지칭하거나, 대선을 겨냥하는 유력 정치인들이 설립한 연구소를 말하는 경우가 많았다. 참여연대나 경실련 등 주요 시민단체 부설 연구소들도 있었지만, 시민단체 자체가 정책대안 생산을 주도하며 ‘준싱크탱크’ 역할을 하기도 하였다. 복지국가소사이어티나 새로운사회를여는연구원, 희망제작소 등은 이들과 분명 다른 성격, 위상, 목표, 인력을 갖춘 조직으로 보인다. 그렇다면 이들은 과연 누구인가?

그러나 ‘새로운 성격(유형)’의 싱크탱크들이 어떻게 등장하고, 성장하였는가를 실증적으로 분석한 연구는 없었으며, 이들의 현황과 특징에 대한 제대로 된 실태조사도 아직 없었다. 이제 겨우 몇 개의 눈에 띄는 싱크탱크가 생긴 단계인지, 이미 다양한 싱크탱크들이 경쟁과 협업을 벌이고 있는 상황인지도 제대로 알려져 있지 않다. 본 논문은 새로운 성격과 유형의 싱크탱크, 즉 ‘시민사회 싱크탱크’가 어떤 역사적

맥락에서 형성되었는지 살피고, 33개 ‘시민사회 싱크탱크’들을 대상으로 진행한 설문조사를 결과를 바탕으로 ‘시민사회 싱크탱크’의 실태를 파악하고, 그 특성을 분석해 보는 것을 목적으로 한다.

2. 싱크탱크 개념과 한국의 ‘시민사회 싱크탱크’

1) 싱크탱크의 개념과 유형

앤드류 리치는 “싱크탱크란 ‘독립적이고, 이해관계에 기반하지 않은 비영리 조직으로, 정책형성과정에 영향력을 행사하기 위한 전문가의 식견과 아이디어를 생산하는 곳’”이라고 설명한다(Rich 2004). 세계 싱크탱크 비교연구를 주도하고 있는 제임스 맥겐 등은 싱크탱크를 “국내외 이슈에 대한 정책 지향의 연구와 분석, 조언을 생산하는 조직으로, 정책결정자와 대중들이 공공정책 이슈들에 대해 충분한 정보를 갖고 결정을 내릴 수 있도록 돕는다. 이들은 학술 이론과 과학 패러다임을 정책과 관련된 것으로 만들려 하는 기관”이라고 정의한다(McGann and Sabatini 2011, 14).

그러나 “싱크탱크에 관한 논의는 ‘싱크탱크란 무엇인가’라는 성가신 질문에 완전히 발목 잡혀 버렸다”라는 사이몬 제임스(James 1998, 409-410)의 지적은 여전히 옳아 보인다. 세계 싱크탱크의 표준처럼 논해지는 ‘미국식’ 싱크탱크라는 개념조차 단일한 것은 아니다. ‘학생 없는 대학’(1세대: 1832-1945), ‘정부 계약의 수행자’(2세대: 1946-1970), ‘정치적 주창자’(3세대: 1971-1994), ‘정치인 장식품’(4세대: 1995-현재) 등 다양한 유형과 개념으로 미국 싱크탱크도 변해 왔기 때문이다 (Weaver 1989; Abelson 2006). 제임스 맥겐은 싱크탱크를 부설기관 여

부에 따라 훨씬 다양하게 분류해 본다(McGann 2007, 11-20).

〈표1〉 싱크탱크의 유형별 분류

기본성격	부설기관 여부	
	독립(independent) 싱크탱크	부설(affiliated) 싱크탱크
전통적 싱크탱크 (a traditional think tank)	학술적-종합형/ 학술적-부문형	정당 부설
싱크 앤 두 탱크 (a think-and-do tank)	계약연구조직	정부 후원
두 탱크(do thanks)	주창형	민간, 영리
	정책 기업	대학 부설
		복합

자료: McGann 2007, 11-20으로부터 재구성

맥겐 등은 미국 싱크탱크들에서 ‘독립 싱크탱크’가 많다고 하면서도, 하나의 싱크탱크가 하나의 유형에만 속하는 것은 아니라고 강조한다(McGann and Sabatini 2011, 22). 따라서 싱크탱크라는 하나의 조직 또는 제도를 정확히 이해하기 위해서는, 그것의 등장과 성장에 대한 역사적 이해, 역할과 기능에 대한 종합적 분석, 이를 위한 적절한 이론적 시각을 동시에 필요로 한다¹⁾. 그동안 미국 싱크탱크에 관한 연구는, 크게 네 가지의 이론적 시각으로 이루어져 왔다. 싱크탱크란 결국 지배 엘리트들이 정책적 영향력을 발휘하는 통로임을 강조하는 ‘엘리트주의적 접근’, 정책시장에서 다양한 행위자들 사이의 정책경쟁에 주

1) 이런 맥락에서 세계 각국의 싱크탱크들에 대한 조사와 비교연구 작업들은 싱크탱크를 입체적으로 이해하는데 상당히 유용한 도움을 준다(Stone, Denham and Garnett (eds.) 1998; McGann and Wever (eds.) 2005(2000); Stone and Denham (eds.) 2004; McGann and Sabatini 2011; McGann 2011). 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 싱크탱크를 바라보는 시각은 여전히 미국 중심적이다. 예를 들어 제임스 맥겐이 주도하는 세계 싱크탱크 실태조사 보고서에서 2010년 현재 한국의 싱크탱크 숫자는 35개로 보고되고 있다(McGann 2011).

목하는 ‘다원주의적 접근’, ‘국가’의 상대적 자율성에 근거하는 ‘국가주의적 접근’, 제도적 구조와 조직의 기원 자체에 관심을 두는 ‘제도주의적 접근’ 등이다(Rich 2004, 97-104). 싱크탱크가 하나의 유형으로 분류될 수 없듯, 싱크탱크 연구가 하나의 이론으로 이루어질 수 없을 것이다. 연구의 목적과 대상에 따라, 동원되는 이론 또한 달라질 수밖에 없다(Rich 2004, 108). 그런 점에서 본 논문은 기본적으로 제도주의적 시각에 입각한 연구라 할 수 있다. ‘시민사회 싱크탱크’라는 새로운 조직 형태(organizational form)의 등장과 그것의 특징을 역사적·실증적으로 분석하는 것을 목적으로 하기 때문이다.

2) 한국의 ‘시민사회 싱크탱크’

그동안 한국 싱크탱크에 관한 연구는 주로 국책연구소의 현황 분석, 역할 평가, 정책 대안에 관한 것(황윤원 외 2003; 황윤원 2006; 2010)이었고, 기업 연구소나 정당 연구소에 대한 연구도 조금씩 늘어나고 있다(황윤원 2009; 2008; 신두철 2009; 이재철·이현우·장지호 2008). 그러나 본 논문에서 다루는 ‘시민사회 싱크탱크’에 대한 독자적 연구는 아직 없었다. 아직은 민주화 이후 성장한 시민단체를 주창형 싱크탱크(advocacy tank)의 일환으로 분석하거나(Mo 2001), ‘정책지식 생태계’ 분석 과정의 일부(김선빈 외 2007)이거나, 민간싱크탱크의 한 부문으로 다뤄지고 있는 수준이다(황윤원 2009). 하지만 국내 싱크탱크 연구자들 역시 싱크탱크 세계에 미세하지만 중요한 변화가 나타나고 있음을 포착하고 있었다. 그들은 이 변화를 ‘민간 비정부 싱크탱크’(황윤원 2006), ‘주창 싱크탱크(advocacy tank)로서의 NGO’(Mo 2001), ‘새로운 성격의 민간 연구소’(김선빈 외 2007), ‘NGO 중심의 싱크탱크’(정광호 2006), ‘독립적인 민간 싱크탱크’(강원택·박인휘·장훈 2006) 등

다양한 개념으로 설명하려 하였다. 하지만 싱크탱크 현장에서는 스스로를 ‘독립 민간 싱크탱크’²⁾나 ‘시민사회 싱크탱크’³⁾라고 부르는 경우가 더 많다.

그런데 ‘독립 민간 싱크탱크’라는 개념은 정부나 기업으로부터 ‘독립’되어 있고(‘형태’와 ‘가치’), 특히 정부가 아닌 민간 영역에 만들어진 것이라는 의미를 뜻한다. 이 경우 어느 기관의 ‘부설’ 싱크탱크는 ‘독립’ 싱크탱크인가, 아닌가라는 혼란이 발생한다. 예를 들어 한겨레신문 부설 한겨레경제연구소는 ‘독립’ 싱크탱크인가? ‘독립’을 ‘가치’로 설명할 때도 마찬가지이다. 예컨대 금속노조 정책연구원은 ‘독립적’ 연구를 수행하는가? ‘민간’ 싱크탱크를 강조하면, 기업이나 영리 싱크탱크와의 관계 문제가 발생하기도 한다.

본 논문에서는 정부나 정당, 기업 연구소들과도 구분되고, 시민단체들과도 구분되는 새로운 조직을 ‘시민사회 싱크탱크’로 부른다. 이는 한국에서 ‘시민사회’라는 용어가 사용되는 역사적·사회적 맥락을 따르는 것이다. ‘시민사회’에 대한 엄밀한 학술 논쟁과 별개로, 한국에서 ‘시민사회’는 “정부와 기업과 구분되며 ‘공적’이며, ‘비영리적’ 성격의 공간 또는 행위자로 간주’된다. 그것은 ‘정치적’, ‘주창적’ 성격을 가지며 ‘진보적’인 측면과 ‘보수적’인 측면이 공존한다. ‘독립 민간 싱크탱크’나 다른 이름들이 담아내고자 했던 의미들을 모두 포괄하고 있는 것이다.

2) 희망제작소는 홈페이지에서 자신에 대해 “희망제작소는 시민들의 후원과 참여로 운영되는 독립 민간 연구소입니다”라고 설명하고 있고, 한겨레경제연구소가 만들어 내는 <헤리 리뷰>에서도 이들을 지속적으로 ‘독립 민간 싱크탱크’로 부르고 있다.

3) 환경 분야 싱크탱크들이 네트워크를 결성하여 ‘지역전환’의 문제를 다루는 토론회를 개최하며 스스로를 ‘시민사회 싱크탱크 네트워크’라고 불렀고(2010년 7월 19일), ‘공공기관을 서민의 벗으로’ 의정포럼에 사회공공연구소, 새로운사회를여는연구원, 시민경제사회연구소 등 6개 싱크탱크가 참여하였는데 이들을 ‘시민사회 싱크탱크’로 설명하고 있다(2011년 3월 29일).

따라서 ‘시민사회 싱크탱크’는 2000년대 중반 이후 본격적으로 등장하기 시작한 역사적 범주이며, 하나의 단일한 유형이 아니라 몇 가지 다른 유형이 공존하는 것으로 파악된다. 규모의 크고 작음에 따라 ‘중·대형’과 ‘소형’으로 나뉘지고, 다양한 연구 분야를 다루는 ‘종합형’과 한 가지 분야—예를 들어 노동, 환경, 여성, 경제 등—를 주로 다루는 ‘부문형’으로 구분된다. 연구자의 결합방식에 따라 ‘네트워크형’과 ‘상근(연구자)형’으로, 모기관을 갖는가 여부에 따라 ‘부설형’과 ‘독립형’으로 구분해 볼 수 있다.

3. ‘시민사회 싱크탱크’의 역사적 형성

1) 시민사회 정책역량의 결집과 한계

(1) ‘준싱크탱크’로서의 시민단체

1990년대 한국 시민운동은 ‘시민단체’라는 조직 형태를 취하면서 다른 사회운동과 구분되는 독특한 자원동원의 구조를 만들어 냈다. 조직 내부 상근활동가와 조직 외부 전문가를 안정적으로 결합시키고, 대학교수와 법률전문가가 적극 참여시키는 방식으로 정책대안을 만들어 내는 정책생산 메커니즘을 구축한 것이다(조희연·홍일표 2004). 시민단체는 ‘사회운동의 1차 분화’의 결과물(김정훈 2009)인 동시에, 시민사회 정책역량의 ‘1차 구심적 결합’의 조직형태며, 일종의 ‘준싱크탱크’였다. 이는 한국 사회를 오랫동안 지배해 왔던 관료 주도 정책생산 메커니즘에 대한 도전이었다. 민주화 이후 분출하는 시민적 요구와 급속한 시대변화는 다양한 정책의제를 쏟아냈으나, 관료들은 그것을 정책화하는데 능동적이지 않거나, 아예 그것에 반하는 태도를 취하기도

하였다. 그러나 정책형성의 또 다른 제도적 주체인 의원과 정당의 정책역량은 여전히 취약하였다.

이런 상황에서 시민운동은 ‘개혁’과 ‘반개혁’, ‘부패/무능’과 ‘청렴/유능’의 프레임을 적극적으로 활용하여 국민적 지지를 이끌어 내며, 다양한 영역의 정책경쟁에 임하였다(조희연 2004). 2000년 낙선운동 이후 의원들 사이의 입법경쟁이 활발해졌고, 개별 의원들에 대한 정당 지도부의 통제력은 약화되어 갔다. 개별 입법에 대한 의원 개인의 판단이 중요해지면서, 이제 시민운동은 다수 의원들을 한꺼번에 설득해야 하는 구조로 바뀌었다(홍일표 2006, 101). 정책공간에서 다뤄지는 사안들이 더욱 세분화되고, 전문화되었다. 시민단체의 정책역량에 대한 의심과 비판도 빠른 속도로 확산되었다.

(2) 보수 지식인 · 관료 · 삼성경제연구소

2001년 4월 ‘비전@한국’이라는 중도 · 보수 성향 지식인 집단의 단체 창립을 필두로 ‘침묵하던 다수의 지식인’ 담론이 유포되었고, 시민단체로부터 보수 성향 지식인 집단의 이탈이 본격화되었다. 이들은 시민운동을 ‘무오류성의 신화’에 빠져 있는 집단으로 비판하면서, 보수 지식인들을 결집하였다(김만흠 외 2003, 82-89). 참여정부 출범 이후엔 ‘무능한 진보’라는 담론이 확산되었다. 특히 ‘뉴라이트’ 집단은 ‘이념’과 ‘정책’을 결합하고, ‘운동’과 ‘정치’를 연결하는데 주저함이 없었고, 2006년 한해 바른정책포럼, 뉴라이트재단, 한반도선진화재단 등이 만들어 졌다.⁴⁾

김대중 정부 시기부터 이미 ‘관료에 포획된 민주정부’에 대한 우려

4) “한나라당 집권 이후에도 ‘미국식 싱크탱크’ 필요하다”고 주장하면서, ‘정당-보수우파 사회운동-싱크탱크의 연계’를 제안한 여의도연구소의 문건이 2006년 12월에 공개되기도 하였다(허만섭 2006).

와 비판은 계속 되었다(최장집 2002). IMF 경제위기 이후 관료들은, ‘미국’과 ‘시장’을 앞세우며 새로운 권력으로 부활했다. 경제(통상) 관료들과 권력기관 관료들은 대통령과 집권 여당을 포위했고, 자신들의 이해와 가치에 부합하는 정책들을 양산해 냈다. 참여정부 초기 청와대와 각종 정부 부처에 포진하였던 진보 성향의 대학교수, 시민단체 지도자들은 (경제)관료들과의 주도권 다툼을 이겨내지 못하였다(안창현 2006). 관료가 아니면서 정책을 만들고, 다룰 줄 아는 능력을 갖춘 인물과 집단이 더욱 절실하게 요구되었다.

한편 싱크탱크에 대한 진보개혁진영의 관심은 삼성경제연구소의 위력을 실감하면서 더욱 커졌다. 특히 참여정부와 삼성의 유착 관계는 계속 논란이 되었고, 삼성경제연구소는 논란 가운데 계속 등장하였다(한광덕 2009). 삼성경제연구소의 의제설정·대중소통·인물공급 능력과 막강한 자원은 ‘두려움’과 동시에 ‘부러움’의 대상이 되었다.

이처럼 보수 지식인들의 결집, 관료의 전횡, 삼성경제연구소의 위력을 목도하며, 진보개혁진영 내부에서는 집권 이후를 채워낼 정책 콘텐츠의 준비가 중요하고, 이를 위해 정부와 기업으로부터 독립적인 싱크탱크가 필요하다는 인식이 확산되었다(손석춘 2006). 대학교수·지식인 집단 주도로 시민단체와 구별되는 별도의 조직 형태, 즉 ‘싱크탱크’를 만들기 시작하였다. 2005년에 코리아연구원이, 2006년에 좋은정책포럼, 희망제작소, 새로운사회를여는연구원 등이 연이어 설립되었다. 시민사회 정책역량의 ‘2차 구심적 결합’을 위한 시도가 ‘시민사회 싱크탱크’의 설립이라는 형태로 나타났다⁵⁾.

⁵⁾ 김정훈(2009)은 이 시기에 이루어진 사회운동의 ‘2차 분화’—더 다양한 영역과 지역으로의 분화—에 초점을 맞추면서 정책역량 강화의 중요성을 제안하고 있지만, 본 논문에서는 이 시기에 정책역량 강화를 위한 ‘조직형태’ 상의 분화와 ‘2차 구심적 결합’이 ‘시민사회 싱크탱크’를 중심으로 이미 시작되었다는 점에 주목한다.

2) 시민사회 정책역량 재강화를 위한 세 가지 길

(1) 시민단체로의 재결집

국민의 정부와 참여정부 기간 동안, 진보 진영의 지식인, 시민단체 출신 인물들 다수가 행정부, 의회, 각종 정부 위원회 등에 참여하며 정책 역량 강화의 기회를 얻었다. 그러나 개인적 차원의 경험과 경력이 다시 시민사회로 환류되는 메커니즘이 부재하였고, 시민단체 출신들이 정권에 ‘흡수’되어 버리며, 시민사회 정책역량이 ‘약화’되는 결과를 낳기도 하였다(홍일표 2009). 한편 2002년 노사모 활동, 효선-미순이 사건, 2004년 탄핵반대국민운동, 2008년의 광우병 쇠고기 수입 반대 촛불시위를 거치며, ‘시민참여’와 ‘집단지성’을 통한 대안생산도 요구되었다(이태호 2008). 그러나 참여정부 당시에는 이라크 파병, 한미 FTA, 신용카드 대란, 부동산값 폭등, 양극화 심화 등 다뤄야 할 정책 범위가 빠르게 팽창하면서, ‘활동가와 전문가의 결합 메커니즘’을 보다 강화함으로써 정책역량을 키우려는 시도가 이어졌다.

시민운동 경력이 10년을 넘는 상근 활동가 세대가 늘기 시작하면서, ‘전문가형 간사’에 대한 기대와 요구가 커졌다(조희연·홍일표 2004). 그러나 석사 수준으로 획득할 수 있는 전문성에는 한계가 컸고, 업무와 박사과정을 병행하더라도 실제 박사학위를 취득하는 경우는 소수에 불과하였다. 동시에 ‘간사형 전문가’ 양성도 시도되었다. ‘상근 변호사’를 두고 법률자문과 정책개발에 참여하는 시도가 있었고, 박사급 연구자들이 시민단체 상근자로 결합하는 사례도 발견된다. 그러나 교수 및 연구자들에 대한 업적평가의 압력이 거세지고, 소장 연구자들이나 변호사·회계사 등의 시장상황이 나빠지면서 전문가 집단의 참여가 점차 정체를 보이기 시작하였다. 기존 방식으로 시민사회의 정책역량을 결집하는 것의 한계가 확인되었다.

(2) 정당 정책역량의 제도적 강화

2000년 낙선운동 이후, 시민단체들은 개별 의원들의 입법활동을 모니터링하며, 의원과 정당의 정책능력 제고를 더욱 압박하였다. ‘탄핵 반대국민연대’를 뒤이어 결성된 2004 총선시민연대는 낙선운동을 ‘정책검증’과 ‘정책대결’ 구도로 전환시키려는 시도였다. 또한 2004년 선거에서 정당명부식 비례대표제가 도입되면서 민주노동당이 10석을 얻으며 원내진입에 성공하였고, 이는 정책공간 자체가 확장되고, 정당의 정책역량을 강화할 수 있는 중요한 정치적 기회가 되었다. ‘정책정당’에 대한 계속된 요구는 민주노동당을 넘어 다른 정당으로도 확산되었고, 이를 돕는 제도변화도 함께 이루어졌다. 2004년 정당법, 정치자금법 개정을 통해 정당 국고보조금의 30%를 정당연구소의 정책연구에 사용토록 정해졌고, 이후 여의도연구소, 열린정책연구원(2004년 당시), 진보정치연구소(2004년 당시) 등이 1년에 수억~수십억원씩 사용가능하게 되었다(신두철 2009). 2003년 국회예산정책처가, 2007년 국회입법조사처가 만들어지면서 의회의 입법지원기구도 확보되었다. 이와 같은 제도변화는 시민운동의 일관된 요구사항이었고, 중요한 성과였다. 그러나 정당의 정치적·정책적 대표성은 여전히 낮았고, 시민사회 정책역량을 모아내기 위한 노력은 별도로 요구되었다.

(3) 시민사회 싱크탱크의 설립

한국을 대표하는 중도보수 성향의 지식인 가운데 한명인 박세일 교수는 ‘시민사회능력(civic competence)’을 강화시키는 두 가지 제도 또는 운동으로 시민운동과 독립적 싱크탱크 운동을 제시한 바 있다(박세일 2001, 19). 그는 시민운동의 ‘정책능력’의 강화를 역설하며, 브루킹스 연구소와 같은 시민사회 싱크탱크 건설을 과제로 제안하였다(박세일 2001, 20-22). 그리고 2006년 한반도선진화재단이라는 싱크탱크를 스

스로 설립한다.

2004년 즈음부터 진보 진영의 정책역량 강화를 위해 ‘싱크탱크’의 설립이 필요하다는 주장이 본격화되었다(조희연·홍일표 2004). 2004년 5월에 민주사회정책연구원과 학술단체협의회가 공동으로 개최한 토론회에서도 진보개혁세력이 “비판에서 건설로” 역할을 전환하여야 하고, 이를 위해 정책연구소의 설립과 정책역량 강화가 시급하다는 주장도 본격화되었다. 2006년경에는 진보개혁진영의 ‘싱크탱크 창립’은 하나의 바람으로까지 주목받았고(제정남, 2006), 싱크탱크에 대한 언론의 기획보도 또한 계속 되었다⁶⁾. 시민단체나 노동조합 부설의 싱크탱크가 아닌 독립적 형태의 싱크탱크들이 속속 만들어지기 시작하였고, 지금까지 약 5년 동안 양적, 질적으로 다양한 종류의 시민사회 싱크탱크들이 더 생겨났다. 특히 2012년 총선과 대선은 시민사회 싱크탱크를 포함한 다양한 종류의 싱크탱크에 대한 사회적 관심을 높이는 계기가 되고 있다.⁷⁾

이처럼 시민사회 정책역량 강화를 위한 ‘2차 구심적 결합’이, 시민단체와 싱크탱크의 ‘2차 조직적 분화’와 함께 본격화되는 양상이다. 실제로 한국의 시민사회 싱크탱크들은 사회운동을 자신의 기원과 기반으로 하는 경우가 많다. 그렇다면 과연 지난 5년 동안 한국의 시민사회 싱크탱크들에선 어떤 변화가 발생하였을까? 본 논문에서는 이를 파악하기 위해 시민사회 싱크탱크들에 대한 설문조사를 실시하고, 그

6) 서울신문은 창간 102주년을 맞은 지난 2006년, <세계의 싱크탱크를 가다>라는 시리즈를 6개월 여 동안 진행하였고, 한겨레신문은 2006년 5월에 진보 싱크탱크들에게 ‘새 진보’의 길을 묻는 기획을 지면화하였다.

7) 박근혜 의원의 국가미래연구원, 정몽준 의원의 ‘해밀을 찾는 소망’, 손학규 대표의 ‘동아시아미래재단’, 정세균 의원의 ‘미래정치경제연구회’ 등이 대권주자의 싱크탱크들로 알려져 있다. 미국 싱크탱크 연구자인 애벌슨은 ‘선거 후보자 지원용’ 싱크탱크가 늘고 있는 것을 새로운 현상으로 설명하고 있다(Abelson 2006 : 47-48). 그러나 한국에선 오히려 매우 익숙한 장면이다.

결과를 분석하였다. 그리고 그러한 특성을 낳게 된 요인을 살피고, 향후 전망을 제시해 본다.

4. 2011년 한국의 시민사회 싱크탱크: 설문조사 결과의 분석을 중심으로

1) 조사 개요와 단체 현황

아직 한국에서는 시민사회 싱크탱크는 물론 싱크탱크 일반에 대한 실태조사가 이뤄지지 않고 있다. 이미 많이 알려진 바와 같이 미국 싱크탱크의 실태 조사는 다양한 방식으로 진행되고 있고, 일본 역시 총합연구개발기구가 매년 일본 싱크탱크 실태에 대한 앙케이트 조사(법인형태, 전문분야, 설립경위 등)를 실시해 오고 있고, 그 결과가 공개되고 있다(總合研究開發機構 2011). 한국 싱크탱크에 관해서는 언론사들의 조사가 진행된 적이 있다. 대표적인 조사로는 2008년부터 매년 계속되고 있는 『한경비즈니스』의 ‘대한민국 100대 싱크탱크’ 랭킹 발표가 있고, 2010년 3월 한겨레경제연구소가 오피니언 리더 100인을 대상으로 ‘국내 싱크탱크에 대한 설문조사’도 있다.⁸⁾ 이들 조사 역시 제3자의 ‘인지도 조사’ 수준이었으며, 이 가운데 시민사회 싱크탱크로 분류할 수 있는 기관들은 더욱 소수였다⁹⁾.

이번 조사는 지금까지의 연구, 조사가 갖는 한계를 보완하고자 한국 시민사회 싱크탱크들의 실태를 파악하는 것을 목적으로 실시되었다.

8) “독립민간‘싱크탱크’균형사회밝힌다” 『헤리리뷰』11호. (http://english.hani.co.kr/arti/economy/heri_review/407609.html 검색일 : 2011.3.29)

9) 한편 한국 시민사회단체들에 대한 전국조사가 매년 이루어지고 있으나(시민운동정보센터 2009), 조사내용이 그다지 풍부하지 못하다.

그러나 현재 시점에서 전수조사는 물론 대표성을 갖는 표본조사 자체가 어려운 상황이기 때문에, 다소 제한적 범위¹⁰⁾에서 총 35군데의 1차 접촉대상을 선정하였다. 2011년 3월 14일부터 24일까지 11일 동안 이메일 설문조사를 실시하였고, 그 가운데 33군데 기관으로부터 답변을 받아 94%의 높은 회수율을 기록하였다. 설문 문항 가운데 일반적인 단체 대상 설문조사에서 공개를 꺼리는 내용—예를 들어 각 연구소의 예산규모, 수입원의 구성, 상근연구자 최종학력과 직전경력 등—도 다수 포함되어 있고¹¹⁾, 응답자들의 기관 내 대표성이 높았다는 점에서, 조사결과의 유용성과 신뢰성은 비교적 높다고 할 수 있다.

설문에 응한 33군데 시민사회 싱크탱크들을 유형별로 살펴보면, 27군데가 특정한 연구분야를 중심으로 하는 ‘부문형’이고, 여섯 군데가 여러 분야를 동시에 다루는 ‘종합형’이었다. 모기관을 갖고 있는 ‘부설형’이 11개이며 어디에도 속하지 않는 ‘독립형’이 22개였다. 주로 외부 연구자들의 협업을 중심으로 운영되는 ‘네트워크형’ 싱크탱크가 7개였고, 상근연구자의 숫자가 설령 적더라도 그들이 직접 연구성과를 생산해내고 있는 ‘상근(연구)자형’이 26개였다. 한국의 시민사회 싱크탱크들은 대체로 ‘부문형’, ‘독립형’, ‘상근(연구)자형’을 주된 조직 유형으로 하고 있음을 확인할 수 있다.

¹⁰⁾ 언론보도(지난 10년간 한겨레신문 1회 이상 인용)와 기존의 조사(『환경비즈니스』 ‘한국의 100대 싱크탱크’ 및 <한겨레> 『헤리리뷰』), <한겨레>의 『싱크탱크 맞대면』에 1회 이상 기고한 시민사회 싱크탱크 가운데 연구자가 선정하였다.

¹¹⁾ 7,570개 전국 시민사회단체를 조사한 『2009한국민간단체총람』 자료에서, 예산규모에 대한 응답은 1,130개밖에 이루어지지 않았다(시민운동정보센터 2009, 567에서 재인용).

〈표2〉 설문조사 응답 싱크탱크 목록

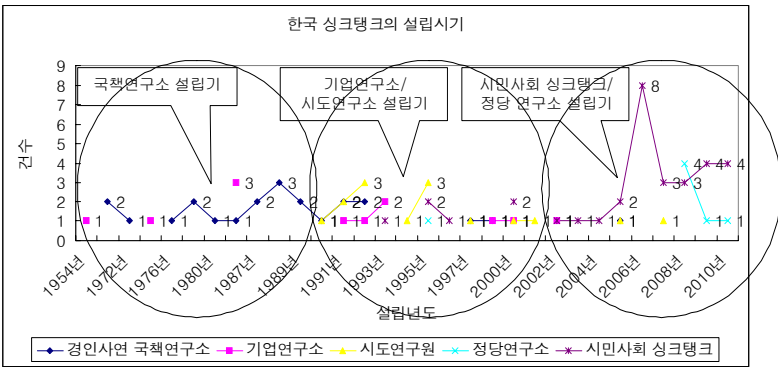
	유형	설립 년도	소재지	원장(소장)	응답자 (직책/직급)
경제개혁연구소(경제개혁연대 부설)	부문형/부설형	2009	서울시 종로구	김우찬	연구위원
글로벌정치경제연구소	부문형/독립형	2010	서울시 마포구	홍기빈	연구행정
금속노조 정책연구원 (금속노조 부설)	부문형/부설형	2008	서울시 중구	공계진	연구위원
금융경제연구소 (금융노조 부설)	부문형/부설형	2004	서울시 중구	조원희	연구위원
기후변화행동연구소	부문형/독립형	2009	서울시 종로구	안병옥	소장
김광수경제연구소	부문형/독립형	2000	경기도 고양시	김광수	부소장
농업농민정책 연구소 너름 (전농/전여농 부설)	부문형/부설형	2010	서울시 영등포구	문경식	연구기획팀 장
모심과 살림 연구소 (한살림 생협 부설)	부문형/부설형	2002	서울시 중구	주요섭 (부소장)	연구실장
미래자원연구원	부문형/독립형	2008	서울시 금천구	박성계	연구위원
복지국가소사이터티	부문형/독립형/ 네트워크형	2007	서울시 마포구	최병모/이상이/ 이래경/이태수(공동대표)	사무처장
사회공공연구소 (공공노조 부설)	부문형/부설형	2008	서울시 영등포구	강수돌	연구실장
사회디자인연구소	종합형/독립형	2006	서울시 영등포구	김대호	소장
새로운사회를여는 연구원	종합형/독립형	2006	서울시 마포구	정태인	부원장
생태지평	부문형/독립형	2006	서울시 마포구	전승수	사무처장
생활정치연구소	부문형/독립형/ 네트워크형	2009	서울시 영등포구	정해구	책임연구원
시민건강증진연구소	부문형/독립형	2006	서울시 서초구	김창엽	연구실장
시민경제사회연구소	부문형/독립형	2005	서울시 서초구	박주현	소장
에너지기후정책 연구소	부문형/독립형	2009	서울시 서대문구	박진희	부소장

	유형	설립 년도	소재지	원장(소장)	응답자 (직책/직급)
젠더사회연구소	부문형/독립형/ 네트워크형	2010	서울시 마포구	이숙진	소장
좋은예산센터	부문형/독립형	2010	서울시 마포구	김태일	부소장
좋은정책포럼	종합형/독립형/ 네트워크형	2006	서울시 종로구	김형기	사무간사
참여사회연구소 (참여연대 부설)	종합형/부설형/ 네트워크형	1996	서울시 종로구	조홍식	간사
코리아연구원	부문형/독립형/ 네트워크형	2005	서울시 중구	박순성	사무처장
토지+자유 연구소	부문형/부설형	2007	서울시 용산구	남기업	소장
풀뿌리자치연구소 이음	부문형/독립형	2006	경기도 군포시	이호	소장
한겨레경제연구소 (한겨레신문 부설)	부문형/부설형	2007	서울시 마포구	이원재	연구위원
한국노동사회연구소	부문형/독립형	1995	서울시 서대문구	김유선	연구실장
한국노총 중앙연구원 (한국노총 부설)	부문형/부설형	1995	서울시 영등포구	노진귀	연구위원
한국대학교육연구소	부문형/독립형	1993	서울시 성동구	박거용	연구원
한국비정규노동센터	부문형/독립형	2000	서울시 영등포구	이남신	소장
한반도선진화재단	종합형/독립형/ 네트워크형	2006	서울시 중구	박세일 (이사장)	사무처장
환경정의연구소	부문형/부설형	2003	서울시 마포구	서왕진	소장
희망제작소	종합형/독립형	2006	서울시 종로구	유시주	사무국장

설립시점을 살펴보면, 설문대상 기관 가운데 한국대학교육연구소가 1993년에 설립되어 가장 설립시점이 빨랐고, 참여사회연구소, 한국노동사회연구소, 한국노총 중앙연구원 등을 제외한 29군데 싱크탱크들은 2000년대에 설립되었다. 특히 2006년에 여덟 군데가 설립되었고, 그 이후에도 한해 3~4곳씩의 싱크탱크가 꾸준히 설립되었다. 국책연

구소들이 주로 1970-1980년대에 설립되기 시작하고, 1990년대에 들어 광역시도연구원들이 만들어지기 시작하였다. 1980년대 중반 이후 재벌과 금융권의 연구소들의 설립이 이어졌다. 그 뒤를 이어 2000년대 중반 이후 정당 싱크탱크와 시민사회 싱크탱크들이 등장하고 있다. 미국 싱크탱크 역사에서도 시기에 따라 성격과 유형을 달리 하는 싱크탱크들이 동시에 집중적으로 설립되었던 것처럼, 한국에서도 크게 세 번 정도의 시기적 구획이 있음을 알 수 있다.

〈그림1〉 한국 싱크탱크의 설립시기



시민사회 싱크탱크들의 소재지들도 일정한 특징을 보이고 있다. 설문에 응한 33군데 가운데 31개 싱크탱크가 서울에, 2개가 경기도에 위치해 있었고, 특히 마포구(8곳)와 영등포구(6곳), 종로구(5곳)와 중구(5곳)에 많이 모여 있었다. 미국 싱크탱크들 역시 가장 많은 숫자가 워싱턴 디씨에 소재하고 있고(McGann and Sabatini 2011), 상당수는 ‘싱크탱크 거리’라 불리는 ‘듀폰서클’ 주위에 모여 있는 것과 유사하다. 싱크탱크란 ‘정치와 정책에 영향을 미치는 것을 목적’으로 하고 있기 때문에 백악관과 주요국 대사관, 의회 등에 근접한 지역을 선호한 결과

이다. 동시에 싱크탱크 상호간의 교류와 협력을 용이하게 하는 효과도 크다(홍일표 2008). 한국의 시민사회 싱크탱크들 역시 정부 청사나 국회 의사당에 비교적 가까운 영등포구나 종로구, 중구 등에 위치해 있지만, 상호지근거리에 분포하고 있지는 않다. 마포구에 가장 많이 위치하고 있는 것은 임대료가 비교적 싸면서도 여의도와 종로 양방향 교통이 모두 편리하고, 시민단체들이 이미 많이 위치하고 있는 것과 관련이 깊다.

2) 응답내용 분석

(1) 재정

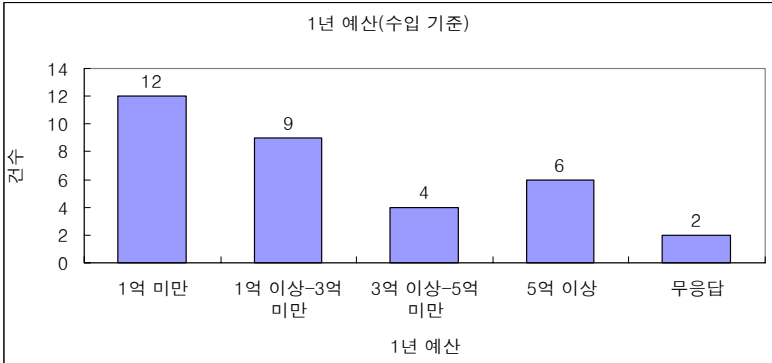
사단법인의 형태가 15건으로 가장 많았고, 타 기관 부설이 6건으로 다음으로 많았다. 재단법인 4건, 임의단체 4건, 주식회사 2건, 유한회사도 1건이 있어, 법적 형태는 비교적으로 안정적이다.¹²⁾ 33개 싱크탱크의 76%, 25개는 전월세 임차로 사무실을 운영하고 있었고, 무상임대 등 ‘기타’ 방식으로 사용하고 있는 곳이 여섯 군데였으며, 자가 건물을 소유한 곳은 두 군데에 불과하였다. 지출의 일정 비율 이상을 임대비용으로 사용해야함에도 수입이 충분하지 못할 경우 재정압박의 요인이 될 수 있다.

시민사회 싱크탱크들의 예산규모(수입기준)는 예상대로 크지 않았다. 1년 예산이 1억 미만인 곳이 12군데로 전체의 30%를 넘었고, 1억 이상 3억 미만인 곳들도 9군데나 되었다. 반면 5억 이상의 수입을 올리고 있는 곳도 여섯 군데였고, 이 가운데 희망제작소는 과거에 비해

¹²⁾ 시민사회단체들의 경우, 임의단체의 비율이 월등히 높다. 조사대상 7,570개 가운데 5,659개 임의단체였고, 1,839개만이 법인형태를 취하고 있었다(시민운동정보센터 2009, 568).

규모가 많이 줄어들었으나 1년 수입이 30억원을 넘었다.¹³⁾ 시민사회 싱크탱크들 내에서도 상당한 수준의 규모 격차가 이미 존재함을 알 수 있다.

〈그림2〉 시민사회 싱크탱크의 1년 예산(수입기준)



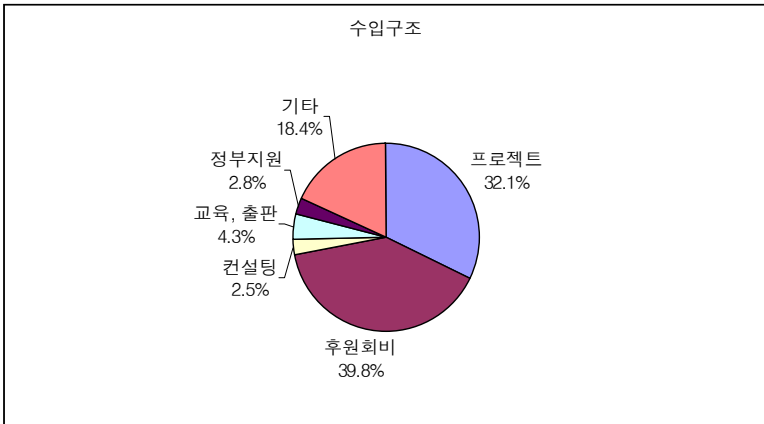
경제인문사회연구회 산하 23개 국책연구소들 1년 평균 예산이 약 28억원이며, 15개 광역시도연구원들의 1년 예산은 대략 86억원이다. 국고보조금을 지원받고 있는 정당연구소의 경우, 가장 예산규모가 큰 한나라당 여의도연구소는 1년 예산이 70억원에 달하고, 민주정책연구원은 40억원이 넘는 예산을 사용하고 있다. 삼성경제연구소의 한해 매출은 2006년 당시 이미 900억원이 넘었고, LG경제연구원이 400여억원, 현대경제연구원이나 포스코경영연구소가 180억원 내외였다(박승엽·박원규 2007, 315). 이처럼 정부나 기업의 막강한 물적 지원을 받고 있는 싱크탱크들과 비교한다면, 시민사회 싱크탱크의 예산 규모는 매

¹³⁾ 희망제작소의 예산규모는 상당한 수준의 것으로 보아야 할 것이다. 2009년 경제위기와 정치적 압박 등으로 인한 재정난으로 연구원의 절반 가량이 퇴사하기 전인 2008년의 경우, 1년 수입이 57억원을 넘었다(희망제작소 2010).

우 영세한 수준이다.

33개 싱크탱크들의 수입구조에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 후원회비(39.8%)이며, 다음이 프로젝트(32.1%)였다. 컨설팅이나 교육, 출판 등의 비중은 여전히 낮으며, 정부지원을 받고 있는 곳은 한국노총 중앙연구원밖에 없다. 노동조합이나 타 기관 부설인 경우 대부분 모기관의 전액 지원을 받고 있었다.¹⁴⁾ 후원회비 비중이 높은 것은 미국과 같은 민간 재단의 싱크탱크 지원이 거의 없고, 시민사회 싱크탱크에 대한 정부의 연구용역 발주도 거의 이루어지지 않는 상황과 직결된다. 따라서 이러한 수입구조는 능동적이기보다 수동적 선택의 결과일 가능성이 높다.¹⁵⁾

〈그림3〉시민사회 싱크탱크의 수입구조



¹⁴⁾ 아래 <그림3>에서 기타 비율이 비교적 높게 나온 것은 이와 관련된다.

¹⁵⁾ 미국 헤리티지재단이나 케이트연구소 역시 후원회비가 예산에서 차지하는 비중이 매우 높고, 정부 지원을 의도적으로 거부하고 있다. 보수 재단들로부터의 연구용역 수주도 상당히 많지만, 보다 자유롭게 자신들의 주장을 펼치기 위해 회비 기반의 재정구조를 갖췄기 때문이다(홍일표 2008, 90-92).

시민사회 싱크탱크들의 회원규모는 크지 않았다. 회원이 100명 이상 500명 미만인 경우가 전체 30%인 열두 군데였고, 여섯 군데는 100명 미만인 것으로 확인되었다. 1,000명이 넘는 경우는 세 군데였는데, 희망제작소의 경우 2011년 3월 현재 6,000명이 넘는다. 그러나 열군데 싱크탱크들은 아예 후원회원 제도가 없는데, 이들은 타 기관 부설 단체이거나 주식회사, 유한회사 등인 경우였다.

이처럼 재원구조가 영세하고, 후원회비와 프로젝트가 차지하는 비율이 절대적으로 높음에도 불구하고, 독자적인 재원개발부서나 회원사업부서를 두고 있는 곳은 다섯 군데에 불과하였다.¹⁶⁾ 영세한 재정구조가 조직의 전략적 투자를 어렵게 만들고, 친분에 근거한 소액·단기 프로젝트에 기대게 하는 결과를 낳고 있다.¹⁷⁾ 회원사업 역시 독자적인 전략과 고도의 노하우, 충분한 투자를 필요로 함에도, 시민사회 싱크탱크들은 전담부서나 인력을 두지 못하고 있는 실정인 것이다. 이로 인해 새로운 ‘회원확대’는 물론 기존 ‘회원관리’조차 어려운 경우가 많다.

(2) 인력

미국 싱크탱크의 가장 중요한 자산은 ‘돈’과 ‘사람’이다. 물론 ‘사람’이 꼭 이미 검증된 고급 인력을 의미하는 것만은 아니며, 새로운 세대를 포함한다. 메드베츠가 21개의 미국 우수 싱크탱크 소속 1,011명 연

16) 재원개발부서나 회원사업부서의 존재가 싱크탱크의 예산규모와 반드시 일치하는 것은 아니었다. 다섯 가운데 세 군데는 1년 예산이 5억 이상인 곳이지만, 1억-3억, 3억-5억인 곳도 각각 한군데씩 있었다. 5억 이상인 다른 곳 세 군데조차 독자 부서를 두지 않고 있다.

17) 미국 싱크탱크들의 경우, 싱크탱크 운영재원의 상당 부분을 주요 재단으로부터의 프로젝트에 의지하고 있기 때문에, 프로젝트의 개발, 회원확대와 관리 등을 전담하는 재원개발부서(development department)를 두고 있고, 그 위상이 매우 높다(홍일표 2008, 211-214).

구자들의 학력 사항을 조사한 결과에 따르면, 연구원들의 90.1%가 석사 이상의 학위를 가지고 있었고, 이 가운데 절반 가량(51.2%)은 박사 학위 소지자였다. 그러나 메드베츠는 ‘박사학위 소지’ 여부만으로 연구자의 전문성과 조직의 정책열량을 논하기 어렵다고 보고 연구자의 경력을 함께 추적하였다(Medvetz 2007, 27). 그 결과 싱크탱크들에 따라 연구자, 행정부나 의회, 민간 기업, 언론 등의 출신 비율이 달랐고, 외교관계평의회, 카네기국제평화기금, 미국진보센터 등은 여러 경력을 함께 갖춘 연구자들이 많은 ‘하이브리드형 조직’임을 발견하였다(Medvetz 2007, 28-32)¹⁸⁾. 연구자의 규모만이 아니라 구성 또한 중요하다는 지적이다.

33개 시민사회 싱크탱크의 상근연구원¹⁹⁾ 숫자는 총 185명으로 집계되었다. 연구원 당 평균 5.61명 정도의 상근연구원을 두고 있는 것으로 계산된다. 그러나 희망제작소 한 군데의 상근연구원 숫자가 52명에 달하기 때문에, 이를 제외하고 평균을 계산할 경우 4명 정도로 줄어든다. 상근연구원이 한명도 없는 연구소도 세 군데가 있었고, 10명 이상의 상근연구원을 두고 있는 곳은 희망제작소, 생태지평, 경제개혁연구소 등 세 군데였다. 상위 10위까지의 구성을 살펴보면, ‘종합형’이 세 군데에 불과하고, 오히려 ‘부문형’이 일곱 군데였고, ‘부설형’이 세 곳, ‘독립형’이 일곱 곳이었다. 유형과 규모 사이에 특별한 상관관계를 발

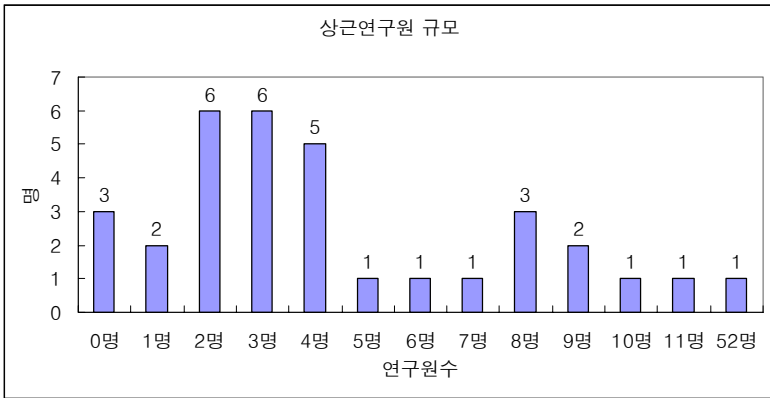
18) 한국의 국책연구소나 광역시도연구원, 기업연구소 등의 경우, 다양한 경력을 갖춘 이들의 진입 자체가 어렵기 때문에 대부분 ‘박사학위 소지자 비율’로 해당 연구소의 연구역량을 추론하는 경우가 많다. 경제인문사회연구회 소속 국책연구소의 경우, 평균 165명의 연구자 가운데 61명 정도가 박사학위 소지자들이며, 광역시도연구원 역시 연구직의 약 70-80%가 박사학위 소지자들이다.

19) 설문조사에서 ‘상근연구원’은 반상근이나 비정규직을 포함하여 ‘고정급여’를 받고 있는 연구원을, ‘비상근 연구원’은 무급 또는 용역별 결합의 연구원으로 구분하였다. ‘상근자 전체’는 202명이었는데, 이는 지원업무 담당자를 포함한다. 한 조직 당 0.5명 정도의 지원업무 규모라는 수치는, 연구업무와 지원업무의 구분도 거의 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있다.

견하기란 어렵다. 삼성경제연구소나 LG경제연구원 등 기업연구소들의 연구원 숫자가 평균 100명 내외에 이르고, 경제인문사회연구회 소속 국책연구소 25개의 연구자가 3,800여명에 달하는 것과 비교한다면, 시민사회 싱크탱크들의 연구자 숫자는 매우 적다.

상근연구원이 없는 코리아연구원이나 좋은정책포럼 등은 비상근 연구원을 각각 50명, 30명씩 둬으로써 연구역량의 한계를 보완하고 있었다. 복지국가소사이어티 역시 80명이 넘는 비상근 연구원을 갖추고 있고, 한반도선진화재단은 200명의 비상근연구원을 두고 있었다. 하지만 여섯 군데 싱크탱크는 비상근 연구원을 아예 두고 있지 않고, 10명 미만의 비상근연구원이 있는 곳이 22군데에 달했다. 시민사회 싱크탱크가 상근연구원 중심성을 높여 보겠다는 의지와, 비상근연구원의 인력 풀이 크지 않다는 현실을 동시에 보여 준다.

〈그림4〉 시민사회 싱크탱크의 상근연구원 규모



상근연구원들의 학력은 석사 이상이 71명으로 가장 많았고, 학사 62명, 박사 33명으로 파악되었다.²⁰⁾ 20% 미만 정도가 박사 학위자였고,

40% 가량이 학사 학력인 것은 미국 싱크탱크들은 물론, 국내 국책연구소나 기업연구소보다 학력수준이 낮은 것이다. 응답한 서른 한군데 싱크탱크 가운데 박사학위 소지자가 가장 많은 곳이 4명이었고, 상근 연구자의 절반 이상이 박사학위를 소지한 싱크탱크의 숫자는 일곱 군데였다. 흥미로운 사실은 모든 ‘부설형’ 싱크탱크는 1명 이상의 박사 연구자를 두고 있었고, 12곳의 싱크탱크에는 한명의 박사 연구자도 두고 있지 않았다. 한편 상근 연구원들의 최종 학력을 기준으로 전공을 조사해 본 결과, 법, 정치, 사회학 계통이 90명으로 절반 정도 되었으며, 경제, 경영학 계통이 43명으로 다음을 이었다.

상근연구원 186명²¹⁾ 가운데 25% 가량인 48명이 대학(원) 졸업 직후 싱크탱크에 결합하였고, 47명이 사회운동단체로부터 싱크탱크에 참여하였다. 다음으로 민간기업 출신들이 29명이 많았고, 전체 상근 연구원의 10% 정도인 19명이 다른 연구소 출신이었다. 정당이나 국회의원 보좌관 출신과 언론인 출신이 각각 13명, 청와대를 포함한 행정부로부터 시민사회 싱크탱크에 온 경우는 7명으로 가장 적었다.²²⁾ 메드베츠의 미국 싱크탱크 분석 결과에선 보이지 않는 사회운동단체 출신이 무려 1/4이나 되었다는 사실은, 한국 시민사회 싱크탱크의 사회운동적 기원과 기반을 명확히 보여 준다.²³⁾ 그리고 비록 불균형하긴 하나 다양한 직업배경을 갖춘 이들이 시민사회 싱크탱크 연구원으로 활약하

20) 상근 연구원의 최종학력에 대해 응답하지 않은 연구소가 세 군데 있어, 총 170명의 연구자들을 대상으로 정리한 결과이다. 대학 중퇴 등 ‘기타’로 분류된 경우가 4명이었다.

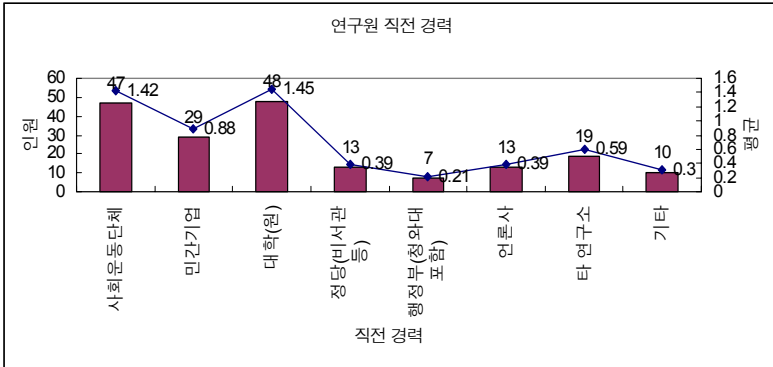
21) 상근 연구원의 전체 숫자는 185명이나, 한 연구소에서 비상근 연구자 1인을 포함하여 직전 경력에 응답하여 왔다.

22) 희망제작소에 민간기업 출신이 워낙 많아(21명), 전체에서 민간기업 출신 비중이 너무 크게 나온 측면이 있다. 희망제작소를 뺀 경우, 민간기업 출신은 크게 줄어, 다른 연구소 출신이 두 번째로 많은 범주가 되고, 정당이나 언론 출신과 민간기업 출신은 비슷하다.

23) 한편 사회운동단체 출신이 한명도 없는 싱크탱크도 전체의 절반인 16곳이나 되었다.

고 있음을 알 수 있다.²⁴⁾

〈그림5〉시민사회 싱크탱크의 상근연구원 경력



(3) 활동

열악한 재정 여건과 부족한 연구 자원이라는 제약 조건 하에서 한국의 시민사회 싱크탱크들은 어떤 방식으로 자신들의 목소리가 들리도록 하고 있을까? 미국 싱크탱크들이 정책적 영향력을 행사하는 방식을 조사한 결과에 따르면, 그 방식은 크게 ‘공적 영향’²⁵⁾과 ‘사적 영향’²⁶⁾ 두 가지로 나뉜다(Abelson 2006, 148-153). 얼마나 많은 연구 성과물을 만들어 내고 있는지, 주요한 언론에 얼마나 많이 인용되고 있

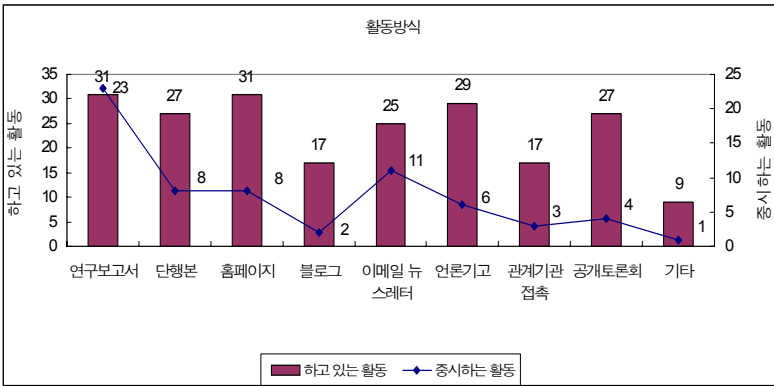
24) 본 조사에서는 ‘직전 경력’만 질문했기 때문에 여러 경력을 함께 갖춘 이들의 존재는 파악되지 않았다. 그리고 메드베즈 조사에서 ‘학계(academic)’라는 범주와 달리 본 조사의 ‘대학(원)’ 출신은 대부분 학부나 석사 졸업 정도의 젊은 연구자들이다(박사 학위 소지자 숫자로 추론 가능). 또한 ‘행정부 출신’ 역시 직업관료 출신보다는 대부분 청와대 등 정부직 관료 출신들이다.

25) 공개 토론회, 세미나, 컨퍼런스 개최 및 참석, 대중 강연, 의회 증언, 단행본 출판, 잡지, 뉴스레터, 정책 브리핑 등의 발간, 홈페이지 개설, 언론 출연 등.

26) 행정부의 각료 또는 관료로 직접 참여, 대통령 선거 기간 중 태스크포스나 인수위에서 활동, 특정 정책결정자와의 미팅, 전직 정책결정자에게 자리 제안하기, 정책결정자를 위한 연구와 정책 브리핑 등.

는지, 청문회의 증언자로 얼마나 자주 참석했는지 등을 통해 미국 싱크탱크의 영향력을 객관적으로 살피려는 연구는 계속 이루어지고 있다(Abelson 2002; Abelson 2006; Rich 2004). 그러나 한국의 경우 의회 청문회가 갖는 정치적 위상이 낮고, 인사 청문회 이외의 입법 청문회는 거의 열리지 않기 때문에 이를 기준으로 삼기가 어렵다(정상호 2011). 미국 싱크탱크들이 적극적으로 활용하는 ‘기명칼럼(op-ed page)’에 기고하기 역시 잘 이뤄지지 않는다. 여론 공간에서 시민사회 싱크탱크들의 존재가 잘 드러나지 않는 상황인 것이다.

〈그림6〉 시민사회 싱크탱크의 활동방식



시민사회 싱크탱크들은 연구보고서 작성, 홈페이지 운영, 공개토론회, 언론기고, 이메일 뉴스레터 발송 등은 대부분 하고 있는 반면, 관계기관과의 접촉이나 블로그 운용은 상대적으로 소극적이었다.²⁷⁾ 가장 중시하는 두 가지 활동방식으로는 연구보고서 작성과 이메일 뉴스레터라는 응답이 가장 많았다. 그러나 블로그 운용, 관련 기관 접촉,

27) 시민사회단체들의 실태를 조사한 결과에 따르면, 홈페이지를 개설한 단체가 49.2%, 정기 간행물 발행단체는 16.36%에 불과하였다(시민운동정보센터 2009, 569).

공개토론회 개최 등에 대해선 역시 소극적이었다. 자신들의 연구 성과를 대중이나 정책결정자들에게 적극적으로 알리기 위한 노력, 방법론적 혁신²⁸⁾, 그것을 가능케 하는 자원과 전략 등이 전체적으로 부족하였다.

국내 시민사회 싱크탱크들의 언론보도 빈도는 여전히 낮은 수준이다.²⁹⁾ 보수 성향의 동아일보에서는, 2001년 1월 1일부터 2011년 3월 18일까지 10년 동안 총 441건이 검색되었다. 1년에 10건을 겨우 넘을 정도로 매우 낮다. 진보 성향의 한겨레신문은 동아일보에 비해 6배 정도 더 많이 싱크탱크들을 언급하고 있다. 2001년 1월 1일부터 2011년 3월 21일까지 총 2,714건의 기사에서 싱크탱크들이 등장하였다.³⁰⁾

지난 10년간 동아일보에서 가장 많이 등장하고 있는 시민사회 싱크탱크는 희망제작소(144건)이며, 다음이 한반도선진화재단(108건), 한국노동사회연구소(38건) 등이었다. 한겨레신문에는 한겨레경제연구소(503건), 희망제작소(452건), 한국노동사회연구소(312건) 등이 300건이 넘는 기사에서 등장하고 있고, 참여사회연구소, 새로운사회를여는연구원, 금융경제연구소, 한국비정규노동센터, 한국대학교육연구소³¹⁾ 등이 100건 넘는 기사에서 다루지고 있다. 희망제작소를 제외한 대부분의 시민사회 싱크탱크들은 이념 성향에 따라 언론에 인용되는 양상이 크

28) '기타' 응답 가운데 '페이스북'을 답한 곳이 발견되어, 33개 싱크탱크의 페이스북 가입 여부를 확인해 본 결과, 9개 기관이 페이스북에 가입해 있었다. 새로운 소통기제 활용이 아직은 활발하지 않음을 보여 준다.

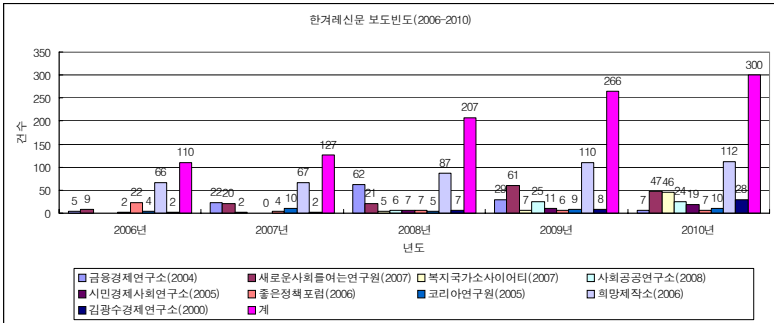
29) 동아닷컴 미디어 검색(<http://www.donga.com/>)과 한겨레신문 기사 데이터베이스(<http://hansari.hani.co.kr>)에 접속하여, 33개 시민사회 싱크탱크 전체 이름을 검색하는 방식으로 진행하였다.

30) 신문보도에서 해당 싱크탱크들의 연구성과나 소속 연구자의 발언을 '인용'하고 있는 것만은 아니다. 기사에 단순 '등장'(예를 들어 인사동정, 토론회 주최자)하는 경우까지 포함된다. 이는 현실적으로 '인용'되거나 '기고'한 내용만을 구분하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 그것의 '존재(presence)' 자체의 증감도 주목할 지점이기 때문에 일단 '등장'하는 경우 전체를 포괄하여 검색하였다.

31) 한국대학교육연구소의 경우 설립 시점이 가장 빨랐다는 사실을 감안할 필요가 있다.

게 달랐다. 반면 삼성경제연구소나 한국개발연구원, 같은 기간 동안 양쪽 모두 수천 건의 기사에서 등장하였다.³²⁾ 그러나 2006년 이후부터 시민사회 싱크탱크 관련 보도도 계속 늘어나고 있다.³³⁾

〈그림7〉 지난 5년간(2006.1.1~2010.12.31) 한겨레신문에 등장한 주요 시민사회 싱크탱크



(4) 고민

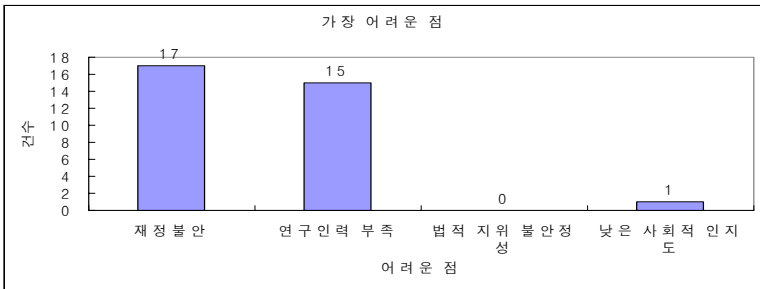
그렇다면 과연 한국의 시민사회 싱크탱크들이 가장 어려움을 호소하고 있는 점은 무엇일까? ‘재정 불안’이라고 답한 싱크탱크가 17건으로 50%가 조금 넘어 가장 많았지만, ‘연구인력 부족’이라고 답한 싱크탱크 역시 15개로 거의 같은 수준이었다. 연구 인력 부족을 재정 불안의 결과로 해석하거나, 결국 같은 것으로 간주하는 것은 적절하지 않다. ‘연구인력 부족’이라고 답한 싱크탱크들 가운데 상당수는 재정적으로 오히려 안정적인 곳들이며, 훌륭한 연구자를 확보하는 것은 싱크탱크들에 있어 독립된 과제이기 때문이다(鈴木崇弘 2007, 259-266).

32) 같은 방식의 조사에서 삼성경제연구소는 동아일보 3,488건, 한겨레신문 1,480건에 등장하였고, 한국개발연구원은 동아일보 2,713건, 한겨레신문 1,630건이 등장하고 있다.

33) 2006년을 전후하여 설립되고, 인용건수가 50건을 넘는 9개 시민사회 싱크탱크들을 비교해 본 결과이다(한겨레경제연구소는 제외).

더욱이 한국은 미국과 같은 국·과장급 관료 집단의 ‘회전문’이 돌 아가지 않는 구조이기 때문에 중견 정책 전문가의 확보가 기본적으로 어렵다(김판석 2007). 국책연구소나 기업연구소, 그리고 대학 강단을 포기하고 시민사회 싱크탱크에서 ‘정책전문가’로서의 역할을 수행하는 것 역시, 현실적으로 쉬운 선택은 아니다. 또한 대학(원)을 마친 신진 정책 전문가들이 커리어를 쌓아갈 수 있는 상황도 아직 아니다. 시민사회 싱크탱크 연구자들 상당수가 사회운동단체 출신인 것도, 역사적 연원만이 아니라 이러한 현실적 제약 조건과도 깊이 관련된다.

〈그림8〉 시민사회 싱크탱크들의 운영상 가장 어려운 점



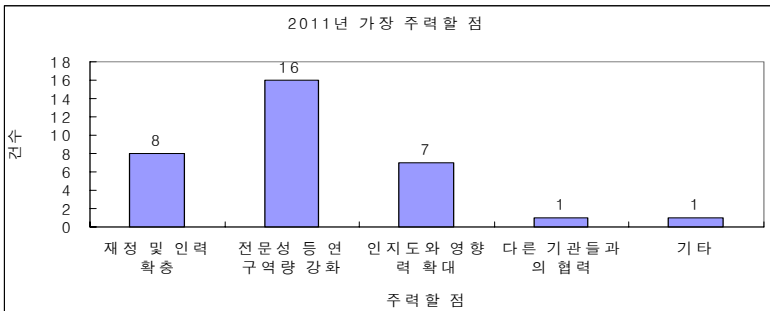
2011년 가장 주력할 사업에 대해 ‘재정 및 인력 확충’이라고 답한 싱크탱크는 8개에 불과하였고, ‘전문성 등 역량강화’를 답한 곳이 약 50%, 16군데였다. ‘재정 및 인력 확충’의 필요성에도 불구하고, 2011년에 그것을 당장 실현할 수 있는 가능성은 낮기 때문에, 싱크탱크에 기본적으로 요구되는 ‘전문성 등 연구역량 강화’에 우선 주력하겠다는 신중한 태도를 읽을 수 있다³⁴⁾. 그러나 ‘영향력과 인지도 제고’라고

³⁴⁾ 앞서 싱크탱크들의 언론보도 빈도를 통해서도 확인할 수 있지만, 아직까지 시민사회 싱크탱크들의 연구성과에 대한 사회적 관심이 낮은 것은 물론 연구성과의 수준 자체가 그리 높지 않은 것은 사실이다. ‘연구소’라는 이름을 내걸고 있고, ‘싱크탱크’로

답한 곳(8군데)과 ‘다른 기관들과의 협력’(1곳)이라는 답변이 전체의 약 25%를 차지하였다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이 두 응답은 적극적 의지와 계획을 보여 주는 것들로, 지금까지보다 훨씬 적극적으로 시민사회 싱크탱크로서의 역할 확대를 목표로 하고 있음을 의미한다.

특히 2012년 총선과 대선을 앞두고 정책 대안에 대한 정치적, 사회적 수요가 급격히 늘면서, ‘인지도와 영향력 확대’의 필요성과 가능성은 더욱 높아가고 있다. ‘다른 기관들과의 협력’은 현재의 제약을 극복하고, 미래의 목표를 달성할 수 있는 주요한 전략이 될 수 있으며, 이러한 시도는 이미 다양한 형태로 시작되고 있다.³⁵⁾ 싱크탱크와 싱크탱크, 싱크탱크와 정당, 싱크탱크와 언론, 싱크탱크와 사회운동 사이의 연대와 협력이 만들어지면서, ‘네트워크들의 네트워크’가 구축되고 있는 것이다.

〈그림9〉 시민사회 싱크탱크들의 2011년 가장 주력할 사안



분류되지만 그들 사이에 ‘연구역량의 편차’가 매우 크다는 점은 분명하다. 이러한 사실을 설문에 응한 싱크탱크 스스로 충분히 인지하고 있고, 그것이 응답 결과에 반영된 것으로 보인다.

³⁵⁾ 공공기관혁신 의정포럼, 금융재정포럼, 한국젠더네트워크, 환경분야 시민사회 싱크탱크 네트워크 등이 만들어져 시민사회 싱크탱크들의 협력이 실현되고 있다. 또한 민주정책연구원, 새세상연구소, 상상연구소, 참여정책연구원 등 야4당 정책연구소와 한겨레경제연구소가 공동정책포럼을 1년간 매달 진행하기로 했다.

5. 맺으며

민주화 이후 시민사회 정책역량이 결집했던 시민단체로부터 또 다른 분화와 결집을 거치며 2000년대 중반 이후 시민사회 싱크탱크라는 새로운 조직 형태가 성장해 오고 있다. 이들은 재정과 인력의 영세함, 조직 내 역할의 미분화, 혁신적 활동방식의 부족함, 언론 노출의 불충분과 불균형 등, 여러 측면에서 아직 어려움에 처해 있지만, 상근 연구자를 두고, 특정 기관에 속하지 않으며, 자기 전문 분야를 갖는 싱크탱크들을 중심으로 규모와 위상을 키워 오고 있었다. 최소한 이미 서른개가 넘는 시민사회 싱크탱크들이 각 분야에서 활동하고 있고, 사회적 평판이나 언론 보도 빈도 등이 상승하고 있음도 알 수 있었다. 지금까지 ‘조직으로서의 실체’, ‘집단으로서의 존재감’이 분명치 않았던 시민사회 싱크탱크들의 실태가, 이번 조사결과를 통해 부족하게나마 실증적으로 확인된 것이다. 또한 한국의 시민사회 싱크탱크에 사회운동단체 출신 연구자들이 상당수 포진하고 있었던 것은, 그것의 사회운동적 기원과 기반을 보여준다. 이러한 특징들은 ‘시민사회 싱크탱크’라는 이름으로 묶일 수 있는 ‘새로운 범주’의 싱크탱크가 발전해 왔음을 말해 주는 것이다.

하지만 사회운동단체가 아닌 경력을 갖춘 이들이 3/4을 차지하고 있다는 사실에도 동시에 주목할 필요가 있다. 시민사회 싱크탱크는, 불균형하지만 다양한 배경의 연구자들이 함께 만든 조직으로, 이는 국책연구소나 기업연구소, 그리고 시민단체와 구별되는 특징이다. 이러한 시민사회 싱크탱크의 조직적·인력적 ‘잡종성(hybridity)’은, 그것을 어떻게 활용되는가에 따라, 단순히 자원 부족의 결과가 아니라, 기존 조직이 갖추지 못한 새로운 힘으로 발휘될 수 있다. 우리 사회가 필요로 하는 정책지식의 성격 자체가 더욱 복합적인 것이 되어 가고 있기

때문이다.

또한 한국의 시민사회 싱크탱크들이 ‘네트워크들의 네트워크(network of networks)’를 구축하고 있는 것 역시 주목할 만하다. 인적·물적 자원의 부족함을 극복하기 위해 ‘싱크넷(think net)’ 형태를 취한 시민사회 싱크탱크들은 이미 많다. 하지만 제대로 된 싱크‘탱크’가 없는 상태에서, 분절화된 싱크‘넷’들만으로는 시민사회 정책역량을 다시 결집·강화시킬 가능성은 낮다. 그런 의미에서 최근 싱크탱크들과 싱크탱크, 언론, 정당(연구소), 시민단체가 잡종적 네트워크(hybrid networks)를 결성하는 것은 중요한 변화라 할 것이다. 한국의 시민사회 싱크탱크들이 직면한 제약과 한계를 돌파하고 시대변화에 조응하기 위해, 조직 내부에서, 그리고 조직 사이에서 이중의 혼성 결합(dual hybrid combination)을 보다 적극적으로 시도할 필요가 있다. ‘모자람’과 ‘다름’이 함께 만들어 내는 힘 때문이다.

(2011년 4월 2일 접수, 5월 15일 심사완료, 5월 16일 게재확정)

참고문헌

- 강원택·박인휘·장훈. 2006. 『한국적 싱크탱크의 가능성』. 서울: 삼성경제연구소.
- 김만흡 외. 2003. 『한국의 언론정치와 지식권력』. 서울: 당대.
- 김선빈 외. 2007. 『대한민국 정책지식 생태계』. 서울: 삼성경제연구소
- 김정훈. 2009. “사회운동의 위기와 새로운 전환의 과제.” 『환경과생명』. 2007년 봄호(통권 51호). 58-72.
- 김판석. 2007. “싱크탱크의 발전과 정책연구: 미국의 주요 싱크탱크 사례연구.”

- 『한국공공관리학보』.21(1). 31-61.
- 박세일. 2001. “21세기의 국가, 시장, 그리고 시민사회: 제2세대 개혁의 기본방향.” 『국제·지역연구』. 10(1). 1-27.
- 박승엽·박원규. 2007. 『삼성 vs LG』. 서울: 미래의 창.
- 손석춘. 2006. “진보의 현주소를 묻는다 - 진보세력의 싱크탱크가 필요하다.” 『기독교사상』. 50(2) (통권 제566호). 40-8.
- 시민운동정보센터. 2009. 『한국시민사회연감 2010』. 서울 : 재외동포신문사
- 신두철. 2009. “독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구.” 『한독사회과학논총』. 19(3). 106.
- 안창현. 2006. “청와대 경제라인 재경부 출신 장악.” 『한겨레신문』. 2006.5.31.
- 이태호. 2008. “시민운동의 위기와 새로운 혁신의 과제.” 『시민과세계』. 13. 103-43.
- 이재철·이현우·장지호.2008. “McGann 지표를 활용한 국내 주요 정당 정책연구 소 평가.” 『정책분석평가학회보』. 18(1). 153-175.
- 정광호. 2006. “정책과제에서의 미국 싱크탱크(Think Tank)의 활동과 역할에 관한 예비적 분석.” 『행정논총』. 265-304.
- 정상호. 2011. 『한국 민주주의의 제도화』. 서울 : 모티브북.
- 제정남. 2006. “붓물 터진 진보개혁진영의 ‘씽크탱크’ 창립바람.” 『월간 말』. 2006년 8월호.
- 조희연. 2004. 『비정상성에 대한 저항에서 정상성에 대한 저항으로』. 서울 : 아르케.
- 조희연·홍일표. 2004. “개혁적 싱크탱크와 시민사회운동.” 『창작과비평』. 32(1). 108-122
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의 : 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울 : 후마니타스.
- 한광덕. 2009. “‘마우스탱크’ vs ‘시민탱크.’” 『한겨레21』.752. (2009.3.20).
- 홍일표. 2006. “민주화 이후 한국 시민입법운동의 구조와 동학, 1988년~2005년.” 서울대학교 사회학과 박사학위논문.

- 홍일표. 2008. 『세계를 이끄는 생각: ‘사람과 아이디어를 키워라’—미국 싱크탱크의 전략』. 서울: 중앙북스
- 홍일표. 2009a. “네트워크 코디네이터(network coordinator)의 등장 : 2008년 미국 대선과 진보 싱크탱크의 역할 확장.” 『경제와사회』. 83. 284-312.
- 홍일표. 2009b. “‘이중의 탈제도화’ 압력과 한국 시민운동의 대응: 참여연대의 “소통적 제도화” 전략 검토.” 『기억과전망』. 21. 75-109.
- 황윤원. 2006. “정부부문 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향.” 『한국거버넌스학회보』. 13(3). 385-416.
- 황윤원. 2008. “우리나라 정당 싱크탱크의 실태 분석과 발전방향.” 『한국거버넌스학회』15(3). 383-413.
- 황윤원. 2009. “정책결정과정에서의 민간싱크탱크 역할과 발전방안 연구.” 『한국거버넌스학회보』. 16(3). 1-31.
- 황윤원 · 허만형. 2010. “지방정부 싱크탱크의 정책역할 연구: 연구실적 중단면 및 횡단면적 연구주제 비교분석을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 22(4) (통권 72호). 29-56.
- 허만섭. 2006. “한나라당 ‘정권 창출·유지 전략’문건: 집권 후, 우파-기업 연대한 ‘부국강병’ 대중운동 전개.” 『신동아』2007년 12월(통권 267호). 210-215.
- 희망제작소. 2010. 『2009 희망제작소 활동보고서』. 서울: 희망제작소.
- Abelson, Donald. 2002. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institute*. Montreal & Kingston · London · Ithaca: McGill-Queen’s University Press.
- Abelson, Donald. 2006. *A Capitol Idea : Think Tanks & US Foreign Policy*. Montreal & Kingston · London · Ithaca : McGill-Queen’s University Press.
- James, Simon. 1998. “Review of *Capturing the Political Imagination : Think Tanks and the Policy Process*.” *Public Administration*. 76(2) : 409-10.
- McGann, James. 2010. *Think Tanks and Policy Advice in the United States : Academics, advisors and advocates*. Oxon and New York : Routledge.

- McGann, James. 2011. "The Global Go-To Think Tanks 2010." http://www.gothinktank.com/wp-content/uploads/2010GlobalGoToReport_ThinkTankIndex_UNEDITION_15_.pdf(검색일 : 2011. 3. 28)
- McGann, James and R. Kent Weaver (eds.). 2005(2000). *Think Tanks & Civil Societies : Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick and London : Transaction Publishers.
- McGann, James. and Richard Sabatini. 2011. *Global Think Tanks : Policy Networks and Governance*. London and New York : Routledge.
- Mo, Jongryn. 2001. "Republic of Korea." in R. Kent Weaver and Paul B. Stares (eds.). *Guidance for Governance : Comparing Alternatives Sources of Public Policy Advice*. Tokyo and New York : JCIE.
- Mdevetz, Thomas. 2007. "Hybrid Intellectuals: Toward a theory of think tanks and public policy experts in the United States." <http://www.socialsciences.cornell.edu/0609/Medvetz.hybrid.pdf>(검색일 : 2011.3.29)
- Rich, Andrew. 2004. *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York : Cambridge University Press.
- Stone, Diane, Andrew Denham and Mark Garnett (eds.). 1998. *Think Tanks across nations: A comparative approach*. Manchester and New York : Manchester University Press.
- Stone, Diane and Andrew Denham(eds.) 2004. *Think Tank Traditions*. Manchester and New York : Manchester University Press.
- Weaver, Kent R. 1989. "The Changing World of Think Tanks." *Political Science and Politics*. 22(3). pp.563-78.
- 鈴木崇弘. 2007, 『日本に‘民主主義’を起業する.』. 東京 : 第一書林
- 総合研究開発機構. 2011. "「シンクタンク情報2011」の調査結果の概要." http://www.nira.or.jp/pdf/tt2011_gaiyo.pdf(검색일 : 2011년 3월 28일).

Development and Characteristics of 'Civil Society Based Think Tanks(CSTTs)' in Korea : Focusing the Analysis of the Survey Results on 33 CSTTs

Il-Pyo Hong

This paper aims to analyse how 'civil society based think tanks in Korea' were emerged and what are their current conditions and characteristics in 2011. NGOs in Korea played a role of "pseudo-think tanks" and could gather the policy capacities of civil society. However, they faced the limits of policy capacities. They started to recollect policy capacities through building civil society based think tanks(CSTTs).

From around 2006, CSTTs had started to be established and their numbers, size and status were increased. Examining the result of survey on 33 CSTTs, we found that their size of finance and manpower were still very small. The rate of researchers who have background from social movement organization are about 25%. It shows that many of civil society based think tanks in Korea rooted from social movements.

However, CSTTs are composed of researchers who have colorful backgrounds, comparing to other established think tanks. We can find the organizational hybridity of them. They make much of producing research paper and e-mail newsletter, but they couldn't develop the innovation of communication repertoires, yet. It is important that for CSTTs to make 'network of networks' and to build 'the dual hybrid combination' inside the organization and between organizations.

Key words : think tank, civil society, NGOs, hybridity, network, policy capacities