

## 정책분석가 구성이 예비타당성조사 사업비 증감에 미치는 영향: 예비타당성 조사(2012-2014) 분석을 중심으로\*

김정숙\*\*  
안민우\*\*\*  
엄영호\*\*\*\*

본 연구는 예비타당성조사의 예산증감에 있어서 정책분석가의 역할에 대하여 실증적으로 분석하고자 한다. 분석을 위하여 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터의 2012년부터 2014년까지의 연차보고서 자료를 활용하였다. 예비타당성조사의 객관성과 투명성을 높이고 조사결과의 신뢰성을 높이기 위한 중요한 요인은 정책분석가 특히, 외부연구진의 참여와 구성이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 외부연구진의 수와 대학, 기업 그리고 대학과 기업으로 구성된 연구진에서 어떠한 예산증감 행태가 나타나는지를 분석하고자 하였다. 분석결과, 합리적 정책분석가로서 외부연구진의 수가 늘수록 예비타당성조사의 예산은 감소하는 것으로 나타났다. 반면, 연구진 구성의 종류(대학과 기업)는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 이 결과는 크게 두 가지 측면에서 해석될 가능성이 있다. 첫째, 예비타당성조사에서 외부연구진의 참여는 정책분석과 평가에 있어서 객관성을 향상시켜 재정적 효율성에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 둘째, 예비타당성조사에서의 사업비 감소는 사업기안부처 혹은 기관과 한국개발원 사이에 정책분석을 두고 치열한 논쟁이 있었음을 의미할 수 있다. 사업기안 기관과 한국개발원은 서로 간에 자신들의 정책논리를 설득하는 작업을 할 것이고, 이러한 측면에서 외부연구진의 수 증가와 사업비 감소가 해석될 수 있다.

주제어: 예비타당성조사, 정책분석가, 외부 연구진

- 
- \* 이 연구는 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044630).
- \*\* 주저자, 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동대학 박사과정을 재학 중이다. 주요 관심분야는 비영리조직, 지방재정, 거버넌스 등이다(sida9800@gmail.com).
- \*\*\* 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하였다. 주요 관심분야는 지방정치 및 거버넌스, 시민참여, 제도주의 조직론, 행정의 민주적 통제 등이다(ahn.minwoo.kor@gmail.com).
- \*\*\*\* 교신저자, 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동대학 박사과정을 재학 중이다. 주요 관심분야는 제도주의 조직론, 지방행정, 공적개발원조 등이다(eomyoungho@gmail.com).

## I. 서론

예비타당성조사 제도는 지난 1999년부터 현재까지 정부의 대규모 공공투자사업을 수행하는 데에서 사업수행과 예산집행에서의 효율성을 제고하는데 긍정적인 효과를 주었다. 지난 2013년까지 예비타당성조사는 타당성이 낮다고 판단되는 사업을 취소하거나 삭감하여 118조 이상의 비용을 절감하는 효과를 보였다(한국개발연구원 2013, 신가희·하연섭, 2015: 532). 사업에 대한 예산결정과정은 편성권을 가진 행정부가 사업예산안을 국회에 제출하여 심의를 거쳐 결정되며, 이 과정에서 전문성 있는 정책분석가에 의한 예비타당성조사 결과가 전문적이고 합리적인 의견을 제시함으로써 사업 전반에 대한 판단에 긍정적인 영향을 주고 있다(신가희·하연섭, 2015). 그 결과, 예비타당성조사는 점차 행정 부처나 국회를 넘어서 국민들에게까지도 재정의 효율성을 제고하는 제도로서 인정받고 있다.

이 제도는 기획재정부의 주관에 따라 한국개발기획원(KDI)이 관리하고 있는 것으로, 개별 사업은 KDI 내부 연구진과 대학, 민간 컨설팅업체, 국책연구기관으로 구성된 외부 연구진에 의해 검토된다. 이들은 보통 5명~8명의 내·외부 연구진으로 평가팀이 구성되어 약 7개월 동안 500억 이상의 대규모 공공투자사업을 심층적으로 평가한다. 이들은 전문적 지식과 기술을 토대로 평가함으로써 긍정적인 평가를 받으나, 그럼에도 불구하고 몇 가지 중요한 쟁점이 형성되어 왔다. 이는 구체적으로 첫째, 이들이 해당 사업 부처로부터 독립되어 평가하는가, 둘째, 평가 과정이 얼마나 과학적으로 이루어지는가이다. 이 같은 쟁점들은 근본적으로는 정책분석가에게 요구되는 역할과 윤리 문제이며, 이와 같은 주제들은 오랫동안 정책분석 분야에서 연구되어 왔다(고길곤 2007; 송희준 2006; 정광호 2006; 홍준현 2004; Jenkins-Smith 1982; Heineman 2002; Hoppe 1999; Snare 1995).

흔히 정책분석가는 전문가로서 객관적 분석기술형(objective technician), 옹호가로서 고객옹호자(client's advocate)와 쟁점옹호자(issue advocate)로 구분된다(정광호 2006: 231; Snare 1995; Weimer & Vining 2005). 그들은 정책형성, 과정, 평가에 이르기까지 전 과정에서 정책형성가나 정책 관련 이해관계자들에게 판단의 근거가 될 수 있는 정책 정보나 지식을 창출·제공하기 때문에 정책에 미치는 영향력이 크다. 따라서 정책분석가에게 가치 개입을 허용하는가에 따라 전문가와 옹호가로서의 역할이 구분되고, 상대적으로 특정 역할이 증시되는 경향이 존재해왔다.

그렇다면 예비타당성조사에서 평가를 담당하는 연구진들은 정책분석가로서 어떤 역할이 요구되는가? 그리고 그들은 예비타당성조사 결과에 어떠한 영향을 미치는가?

두 가지는 본 연구의 전반을 지배하는 연구 질문으로, 본 연구는 이를 이론적인 논의를 거쳐 실증적으로 규명하고자 한다. 이에 따라 본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 2장에서는 Weimer와 Vining(2005)이 유형화한 정책분석가의 역할과 영향력에 관한 이론적 논의를 정리하였다. 이러한 이론적 논의에 근거하여 3장에서는 2012년부터 2014년까지 KDI 공공투자관리센터의 연차보고서를 활용하여 연구에 활용되는 자료와 변수, 분석방법을 소개하고 4장에서는 외부 의견의 반영 정도를 객관성과 다양성으로 구성하여 이들이 예비타당성조사 결과에 미치는 영향에 관하여 실증적으로 분석하였다. 5장에서는 연구결과를 정리한 후 이를 토대로 정책분석가의 역할 및 방향성에 대한 논의와 정책적 제안을 고찰하였다.

## II. 정책분석가의 역할과 영향력

정책 분석은 정책에 적절한 지식을 생성하고 평가하고 소통하기 위한 논거를 제시하거나 공공 토론에서 다양한 연구 방법을 활용하는 것이다(Dunn 1994: 84). 이제까지 정책분석에서는 과학, 합리성, 가치중립성의 중요성이 강조되어 왔다(Heineman 2002). 더 많은 정책 지식이 있을수록 정책 지식을 동원하는 것은 더욱 쉬워지기 때문에(Hoppe 1999), 정책학자와 정책 분석가들에게는 두 가지 기술의 발전이 필요하다. 이는 첫째, 활용 가능한 지식을 동원하기 위해서 다른 과학 분야들을 매개할 수 있어야 하고, 둘째, 정책 내외에서의 과학 간 상호의존성을 최대화하기 위하여 정치와 과학을 매개할 수 있어야 한다고 보았다(Heineman 2002).

정책분석가는 정책의 내용, 점검, 평가에 관한 전반적인 과정에 참여하여 정책의 효과나 산출, 정책 옹호 등 정책 분석을 수행하는 광범위한 역할을 수행한다(송희준 2006). 현실에서 정책분석가는 주로 각 부처나 기획재정부, 지방자치단체에서 수행하는 각종 사업이나 프로그램의 타당성이나 적절성을 객관적이고 공정하게 분석하거나 평가하는 역할을 담당한다. 이 때, 각 분야의 전문가들은 주로 사업을 주관하는 부처나 지자체와 계약의 형태로 정책분석가의 역할을 담당한다.

정책은 흔히 가치와 자원의 배분으로 표현된다. 대개의 정책들은 정부가 추구하는 공공 가치에 근거하여 사업의 내용이 정해지며, 누구에게 필요한 사업인가라는 가치 판단 하에 자원의 배분이 이루어진다. 따라서 정부의 정책은 정책결정과정의 참여자들의 윤리의식과 가치관에 의해 영향을 받을 가능성이 높다. 정책의 이러한 특성으로 인하여 국회의 심의·의결 절차를 통하여 합리성을 제고하고자 한다. 또한 정책 관련

전문가에게 정책의 내용 및 집행에 관한 전문적 판단을 요청함으로써 정책의 적절성과 타당성을 확보하고자 한다. 따라서 정책 분석에서는 가치의 개념을 정책 분석 수행에 어떻게 통합할 것인가의 문제가 가장 큰 이슈였다(Heineman 2002).

Weimer와 Vining는 가치와 정책분석의 기본 가치를 기준으로 하여 정책분석가의 역할을 객관적 분석기술형(objective technician), 고객옹호자(client's advocate), 쟁점옹호자(issue advocate)의 세 가지로 유형화하였다(2005; 40-53; 정광호, 2006: 231 재구성). 객관적 분석가는 일체의 가치로부터 중립된 입장을 취하며 분석적 고결성(analytical integrity)을 기반으로 객관적이고 과학적인 분석기법을 수행하는 것을 주된 역할로 삼는다(Weimer & Vining 2005; 정광호 2006: 231). 이에 비해 고객옹호자와 쟁점옹호자는 고객의 요구사항에 성실히 대응하거나 자신이 선호하는 특정 사안에 관한 실현을 최우선의 과제로 보는 등 가치 판단에 근거한 역할로 구분된다(Weimer & Vining 2005: 40-53; 정광호 2006: 231).

정책분석가가 생산한 정책평가 및 분석은 단순히 정책에만 활용되는 것이 아니라 사회 전반에 간접적인 영향을 미치기도 한다. 이들이 정책과 관련하여 내린 전문적인 판단은 정치적 이해관계에 의해 이용되거나 무시되기도 하는 등(고길곤 2006: 1009), 정책평가의 내용은 정책과 관련한 이해관계자들에게 새로운 논리 근거로 제시되기도 하는 것이다. 또한 이들의 정책평가는 관련 의사결정자들의 사고체계에도 영향을 주기 때문에(Weiss 1980; Dunn 1997; 고길곤 2006: 1009), 다음에 이루어질 의사결정의 내용이 달라질 수 있다.

그렇다면 특정 상황에서 정책분석가에게는 어떤 역할이 요구되는가? 이를 규명하기 위하여 본 연구에서는 정책분석가를 가치에 중립적인 합리적 분석가와 가치 판단에 근거한 옹호적 분석가의 두 가지 개념을 토대로 논의를 이어가고자 한다. 합리적 분석가는 과학적인 분석기법이나 전문적인 지식에 근거하여 사업의 합리성을 제고할 수 있는 정책분석가이다. 이에 반해 옹호적 분석가는 대상 고객이나 특정 이슈에 근거하여 일련의 방향으로 정책을 실현시키고자 하는 의지나 바람을 지닌 정책분석가이다.

## 1. 합리적 분석가 대 옹호적 분석가

합리적 분석가는 자신이 지닌 전문적 기술을 바탕으로 객관적이고 과학적인 정책 분석을 실시하기 때문에 합리성을 추구하는 특성을 지닌다(Weimer & Vining 2005; 정광호 2006: 231). 이들은 정책결정을 위한 판단에 도움이 될 수 있는 정보를 제공하며 정책형성가(policy maker)에게 정책 관련 정보와 가이드를 제공하는 역

할을 수행하기 때문에 주로 전문가로서의 역할이 강조된다(Snare 1995). 따라서 그들은 정책문제의 핵심에 관심을 가질 뿐, 정치적 결정이나 환경에는 냉담한 특성을 지닌다.

이에 반해 옹호적 분석가는 대개 고객이나 자기 자신의 특정 선호 이슈에 헌신하는 특성을 지닌다. 선행연구에 따르면 정책분석가가 옹호가로서의 역할을 주로 수행할 때, 목표와 계획을 가진 정치적 행위자로 분류되기도 한다(Snare 1995). 그들은 원하는 의제를 통과시키기 위한 전략을 수행하고자 하기 때문에 합리적 분석가와 달리 정책을 형성하기 위한 기회가 되거나 만들어낼 수 있는 내부 청사진을 가진다. 또한 이들은 흔히 정부 기관이나 지방자치단체들을 고객으로 하기 때문에, 대개의 옹호적 분석가들은 고객인 정부 부처들이 선호하는 특정 정책이 순조롭게 결정되어 집행될 수 있기를 기대한다.

합리적 분석가와 옹호적 분석가는 모두 정책분석가의 역할로서 중요한 의미를 지니지만, 어떠한 환경에서 어떤 정책문제를 다루느냐에 따라 선호되거나 강조되는 역할이 달라진다. Jenkins-Smith는 일반적으로 정책 분석가는 객관적 전문가로서 역할을 수행해야 한다고 설명한다(1982: 91). 정책분석가가 정책에 유의미한 영향을 준다면, 그들은 반드시 옹호자가 아닌 중립적 기술가여야 한다고 보았다(Lester 1993: 269). 이는 앞서 정책분석가가 창출한 지식이 정치적 이해관계자들에게 새로운 논리의 근거가 되거나, 향후 정책형성가들의 사고체계 형성에 영향을 미치는 측면 때문일 것이다.

그러나 옹호자로서의 역할이 더욱 중시되는 상황 또한 존재한다. 그것은 바로 정책 분석가가 정책형성가, 정책 과정과 함께 관계를 가지면서 이른바 "기회의 창(window of opportunities)"을 열어내야 할 필요가 있을 때이다(Snare 1995). 대개 정책형성가의 정치 흐름과 정책대안을 제시하는 정책분석가의 입장이 일치할 때, 정책 변화나 혁신이 일어날 수 있는 기회를 만들 수 있기 때문에, 정책변화나 혁신에 대한 사회적 요구가 높을 때 옹호가로서의 역할이 강조될 수 있다. 예를 들어 반값 등록금이나 의약분업 등의 사안을 정책형성가가 정책분석가와 함께 "기회의 창"을 열어낸 사례로 보기도 한다(이현출 2001; 김시진·김재웅 2012).

문제는 옹호가로서 생산한 정책에 관한 정보가 고객이나 정책형성가가 원하는 방향과 일치하지 않을 수도 있다는 점이다. 정책분석가들은 흔히 정부 기관이나 지방자치단체들을 고객으로 하기 때문에, 대개의 고객들은 특정 정책이 순조롭게 결정되어 집행될 수 있기를 기대한다. 이러한 경우, 정책분석가와 고객이 동일한 가치관을 가진다면 정책분석가가 자신의 가치관으로 볼 때 사회에 부정적인 영향을 미칠 수

있는 정책을 실현시키기 위해 노력해야 하는 모순적인 상황이 올 가능성은 드물다(Weimer & Vining 2005: 43). 그러나 정책분석가와 고객의 가치관이 상충할 때에는 옹호형 정책분석가가 고객이 요구하는 방향에 헌신하는 특성을 지니기 때문에 정책이 가져올 부정적인 영향을 무시할 수 있으며 이러한 경향은 고객과의 관계가 오랫동안 지속되었을수록 더욱 강해질 수 있다(Weimer & Vining 2005: 43). 이러한 경우, 정책분석가는 분석가로서의 갖는 본래 역할이 아닌 정책형성가에 충성하는 역할에 그치는 한계를 가진다.

또한 정책 문제의 특성이나 환경에 따라 옹호가로서의 역할보다는 전문가로서 합리적 분석가의 역할을 요구받기도 한다. 선행연구에서는 정책 문제의 성격, 정책 분야의 전문성, 정책 환경이 정책분석가의 역할 선택에 영향을 미친다고 보았다(송근원 1989). 정책문제의 성격이 복잡할수록 정책분석가는 현존 정책을 지지하기 쉽고, 더 높은 전문성이 요구될수록 옹호가로서의 역할보다는 전문가로서 합리적 분석가를 필요로 하는 것이다. 정책분석가들은 정책문제를 정의한 후 합리적 분석가로서 정책 정보와 지식을 창출하고, 문제의 핵심을 파악하여 해결책을 제시하는 역할을 수행할 수 있다.

## 2. 예비타당성조사에서의 정책분석가

### 1) 예비타당성조사 현황

성과주의 예산제도가 정부사업에 대한 사후 평가의 기능을 한다면, 예비타당성조사제도는 정부투자사업에 대한 사전 평가라고 할 수 있다(하연섭 2014). 사전평가의 경우 사업 시행 전에 재정의 낭비를 줄일 수 있고 사업을 통한 효과를 검토할 수 있기 때문에 계획적인 사업 집행의 가능성을 높인다. 예비타당성조사는 정부가 시행하는 공공사업 중 총사업비가 500억 이상의 대규모 개발사업을 대상으로 하여 사업의 타당성을 객관적이고 공정하게 평가하는 제도이다. 이 제도는 IMF로 인한 긴축 재정 하에서 투자의 효율성 제고방안이 시급히 요구되어 공공사업 효율화 종합대책의 일환으로 도입되었다. 지난 1999년 예산회계법 시행령 개정용 계기로 근거조항을 신설하여 도입되었고, 지난 2008년 국가재정법시행령 개정으로 건설·정보화·R&D 분야에서만 시행하던 것을 2010년 예산안 편성부터는 사회복지·보건·산업 분야까지 확대 적용하게 되었다(신가희·하연섭, 2015: 531).<sup>1)</sup>

1) 「국가재정법」 제38조 (예비타당성조사) ①기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업

예비타당성조사의 대상사업은 1) 총사업비 500억 이상의 예산 또는 기금 사업으로 건설공사가 포함된 대규모 신규 개발사업, 2) 추정 총사업비 500억 미만 사업이라도 사업추진과정에서 500억 이상으로 증액될 것이 명백한 사업(기획예산처 장관 직권으로 수행), 3) 지방자치단체 보조사업으로 총사업비 500억 이상이고 정부 재정지원이 300억 이상인 사업, 4) BTO나 BTL과 같은 민간투자사업은 총사업비 500억 이상, 정부 재정지원이 300억 이상이 전제된 경우 등이다. 모두 총사업비 500억 이상을 대상으로 하는 것을 원칙으로 하지만, 국도·국대도·국지도의 경우 개별사업을 종합적으로 묶어 예비타당성조사를 시행한다.

예비타당성조사의 주관 기관은 기획재정부이고, 전반적인 평가사업과 관리를 한국개발기획원 공공투자관리센터가 담당한다. 사업을 평가하는 연구진은 공공투자관리센터 내부 연구진과 외부의 전문가로 구성되며 외부 전문가의 경우 원칙적으로 공개경쟁으로 선정하나, 전문국책연구기관의 경우 수의계약을 수행하기도 한다. 대개의 경우 예비타당성조사 제도에 투입되는 외부 연구진 1~5명 정도 선임되며, 평가 비용은 약 5천만 원 정도 책정되어 있다.

도입 초기부터 2013년까지 예비타당성조사제도는 총 576건이 실시되었으며 이중 216건의 사업에 타당성이 없다고 분석하면서 118조 이상의 비용을 절감하여 재정적 효율성을 확보하는데 기여한 것으로 보고되어 있다(한국개발연구원 2013, 신기획·하연섭 2015: 532).

## 2) 예비타당성조사의 주요 쟁점과 정책분석가의 역할

정책분석가에게 요구되는 역할은 정책 환경이나 정책 문제의 성격에 따라 다르다. 앞서 언급한 것처럼 객관적 전문성에 근거하여 창출한 지식이 정책을 형성하거나 판단하는 데에서 중요한 영향을 미칠 경우, 정책 문제의 성격 상 합리적 정책분석가로서의 역할을 필요로 한다. 이에 비해 정책형성가와 함께 ‘기회의 창’을 필요로 할 때

---

에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 「국가재정법시행령」 제13조(예비타당성조사) ①법 제38조제1항에서 “대통령령이 정하는 대규모 사업”이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다. 1. 건설공사가 포함된 사업, 2. 「정보화촉진기본법」 제11조에 따른 정보화 사업, 3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업, 4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

(Snare 1995), 옹호자로서의 역할이 강조되기도 한다. 그렇다면 예비타당성제도의 경우 어떠한 정책분석가의 역할을 필요로 하는가?

현재 예비타당성제도는 세계에서 유일하게 우리나라에서만 시행되고 있으며, IMF 금융위기를 타파하고자 이루어진 공공부문 개혁안에서 사업의 타당성을 객관적으로 분석·평가하여 재정부효율성을 제고하기 위한 방안으로서 도입되었다(신가희·하연섭 2015). 물론 예비타당성제도를 사전타당성 검토라는 측면으로 넓혀서 보았을 때, 해외에도 미국의 사전타당성조사제도인 TIP(Transportation Improvement Program)와 STIP(Statewide Transportation Improvement Program), 일본의 사전평가방법(지침), 영국의 Gateway Review 등 비슷한 제도가 존재한다.

우리나라에서는 재정을 담당하는 부처가 국가재정법과 총사업비 관리지침에 근거하여 사업별로 타당성을 검토하고, 검토안을 예산편성에 반영한다(KDI 2011: 9). 이에 반해 미국의 경우 사업을 수행하는 부처가 사업의 타당성을 판단하여 예산편성을 마련하되 예산과 관련한 규정과 지침을 따르는 방식을 택한다(KDI 2011: 9). 일본 역시 해당 부처가 스스로 사전평가방법을 마련하여 사업의 사전평가를 시행하도록 하여 전문성과 유연성을 높이고 있다(KDI 2011: 12). 미국과 일본의 경우, 해당 부처가 스스로 평가지침을 마련하여 전문성을 높인다는 측면에서 우리나라에서 실시하는 예비타당성제도와 대비되는 특성을 지닌다.

반면, 영국의 경우 2001년 2월부터 시행된 Gateway Review 제도를 실시한다(KDI 2011: 20~22). 이는 정부조달부(Office of Government Commerce)가 선정한 사업의 책임자가 잠재위험평가(Risk Potential Assessment)를 실시하고 이에 근거하여 독립된 평가팀이 사업 전반을 점검하는 방식으로 이루어진다. 우리나라에서는 예비타당성조사를 토대로 사업을 취소하거나 예산배정을 조정하는 반면, 영국에서는 사업 시행 여부가 확정된 후 예산을 보다 효율적으로 집행하도록 하기 위하여 Gateway Review를 활용하는 것이다(KDI 2011: 22). 이를 토대로 본다면, 우리나라의 예비타당성조사 제도는 영국의 Gateway Review와 달리 사업 결정 권한이 더욱 강하다고 볼 수 있다.

예비타당성조사 제도 관련 주요 쟁점은 강한 사업결정 권한에서 비롯된다. 선행연구에서는 지난 1999년부터 2003년까지 예비타당성조사 결과 153건의 공공투자사업 중 78건의 사업이 보류되는 등 실제 예산배분에서 매우 큰 의미 있는 영향을 주고 있다고 밝혔다(고길곤 2006: 1009). 이는 과거 대규모 국책사업이 실제 정책의 필요성이나 타당성에 근거하여 객관적으로 사업의 타당성을 평가받지 않고, 상당 부분 정치적 논리에 의해 휘둘렸던 것과 비교하면 재정 효율성 향상에 기여하였다고 볼 수 있



다. 뿐만 아니라 우리나라의 예산 담당 기관과 정치권은 예비타당성조사의 결과를 중요한 판단기준의 하나로서 정책결정에서 반영하기도 한다.<sup>2)</sup> 이처럼 해당 사업부처가 사업계획을 수립하더라도 예비타당성조사를 통해 타당성이 있다고 판단되지 못한다면 사업이 승인되지 못하거나 예산이 삭감되기 때문에 타당성조사를 담당하는 정책분석가의 역할이 매우 중요해진다.

따라서 예비타당성조사제도에 참여하는 정책분석가들에게는 과학적인 분석방법을 통해 사업의 타당성을 조사하여, 정책 결정의 합리적 판단기준을 제시하는 역할을 요구받는다. 이러한 경우 앞서 언급했던 합리적 정책분석가의 역할이 더욱 적절하다고 보여진다. 외부연구진의 경우, 정책에 직접적으로 관련된 예산기관이나 사업 관련 주무부처와는 별개로 독립적인 정책 분석 및 판단이 가능한 지위에 있다.

이 때, 정책분석가의 구성이나 인원 측면이 중요한 이슈가 될 수 있다. 예비타당성조사의 경우 500억 이상의 대규모 사업을 심층적으로 분석해야 함에도 불구하고, 평가에 참여하는 외부 연구진은 현재 1명~5명이 배정된 상황이다. 이러한 외부 연구진의 수는 사업 분석의 정밀성뿐만 아니라, 대규모 국책사업을 둘러싼 정치적 이해관계로부터 자유로울 수 있는 가능성을 더욱 높일 수 있다. 또한 외부 연구진이 다양한 기관이나 학교 출신으로 구성되는 경우, 개인의 이해관계와 연관성이 낮기 때문에, 연구진 개인이 독립적인 판단을 할 수 있는 환경이 마련될 수 있다.

이러한 특성으로 인하여 외부 연구진들이 얼마나 합리적 분석가로서 제 역할을 다할 수 있는 조건인가의 문제가 정책결정에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 정책에 미치는 영향을 고려해볼 때, 정책분석가에게는 중립적이고 합리적인 기술가로서의 역할이 요구된다(Lester 1993: 269). 따라서 예비타당성조사의 핵심적인 역할을 담당하는 정책분석가가 합리적 분석가로서 역할을 수행할 수 있도록 제도의 재정비가 필요하다.

### III. 연구 설계

#### 1. 분석자료 및 방법론

본 연구는 정책분석가가 예산합리성에 미치는 영향요인을 실증적으로 검정하고자 한다. 분석을 위하여 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터의 2012년부터 2014년

2) 월간조선 2015년 1월호, 김강수, (한국개발연구원 공공투자관리센터 소장). “현실적으로 우리나라의 예산당국과 정치권은 예비타당성조사의 판단을 존중해 예산 반영 여부를 결정한다.”

까지 연차보고서를 활용하였다. 공공투자관리센터는 대규모 재정투자사업과 민간투자사업 등 공공투자사업의 검토와 평가를 통해 사업의 효율성 및 투명성을 제고함과 동시에 사업추진 프로세스 개발 및 공공투자관련 제도개선을 수행하고 있다. 이러한 공공투자관리센터의 연차보고서는 주요 업무 수행 결과뿐만 아니라 예비타당성조사, 타당성재조사, 적격성조사, 실시협약, 국제협력, 공공기관 예비타당성조사의 업무실적과 조사결과를 제시하고 있다. 이를 통해 타당성 판단에 대한 객관성 및 투명성, 일관성을 제고하고자 연차보고서를 발간한다.

본 연구에서는 연차보고서 중 2012년부터 2014년까지의 3개년도 자료를 활용하여 각 연도별 예비타당성조사를 대상으로 외부 의견 반영 정도로서 외부 연구진의 절대적 수치와 구성 등이 예비타당성조사에 있어서 예산의 증감에 어떠한 영향을 미치는지 검증하고자 하였다. 분석에 사용된 자료는 2012년 36개 사업, 2013년 13개 사업, 2014년 36개 사업의 총 85개 예비타당성조사 자료를 대상으로 분석하였다. 영향요인의 검정을 위하여 공공투자관리센터 연차보고서 자료를 활용하여 다중회귀분석(multiple linear regression analysis)을 이용하고자 하며, 통계적 분석은 통계패키지 STATA SE 13.0을 사용하였다.

## 2. 변수 측정

본 연구의 종속변수인 예비타당성조사의 사업비 증감은 예비타당성조사의 사업계획(안)의 총사업비 대비 예비타당성조사의 총사업비 비중으로 측정하였다. 예를 들면, 사업계획(안)에 100 억원의 총사업비를 계획하였으나 예비타당성조사 결과 10 억원이 증액된 110 억원의 총사업비가 예상된다면 이 경우 1.1의 값을 갖게 된다. 이 중 예비타당성조사의 총사업비 비중은 연차보고서에 제시된 검토안과 대안의 평균값을 사용하여 분석하였다. 일반적으로 분석기관에서는 예비타당성조사 결과를 제시함에 있어서 최종안만을 제시하나, 일부 결과보고서에서는 검토안과 대안으로 나누어 제시하고 있다. 이때 검토안은 사업계획의 원안을 준용했을 경우이며, 대안은 검토과정에서 사업단계별 안을 제시하거나 잠재적 사업 변경에 따른 예산안을 담고 있는 경우가 대부분이다. 본 연구에서는 사업계획안 대비 예비타당성 조사의 결과에 따른 증감을 확인하는데 있어서 검토안과 대안을 구분하여 분석하는 것은 실제 국회 심의과정에 대한 결과를 포함하여야 한다는 점에서 이 둘을 구분하지 않고 그 평균값을 사용하였다.

예비타당성조사에 있어서 정책분석가의 역할을 보다 구체적으로 검증하기 위하여 본 연구에서는 설명변수로 외부 의견 반영 정도로서 객관성과 다양성에 대해 살펴보

았다. 먼저, 객관성은 각 예비타당성조사의 연구진 중 외부연구진의 수를 측정하였다. 또한 다양성은 외부연구진의 구성으로서 대학과 민간기업을 구분하여 변수화하였다. 대학으로 구성된 경우와 기업으로 구성된 경우, 대학 및 기업으로 구성된 경우로 유형화하여 가변수로 측정하였다.

외부연구진을 통한 정책분석가의 역할 이외에도 본 연구에서는 공공투자관리센터의 연차보고서를 통해 양적자료로 변환 및 측정할 수 있는 주요한 요인들을 통제하였다. 먼저, 전체적인 예산규모에 대한 통제를 위하여 예비타당성조사의 총사업비를 로그값으로 전환하여 통제변수로 구성하였으며, 예비타당성조사의 사업주체에 따른 영향요인을 통제하기 위하여 사업주체가 단독인지여부 및 중앙정부부처(산하기관 포함) 여부를 측정하였다. 예비타당성조사의 핵심적인 사항인 B/C 분석 결과값을 비롯하여 전체 사업기간, 예비타당성조사 과업기간 및 2012년, 2013년, 2014년의 연도 역시 통제하여 분석을 실시하였다. 종속변수를 비롯하여 독립변수 및 통제변수를 요약하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 변수 요약

변수		측정	비고	
종속변수	사업비 증감	사업계획(안)의 총사업비 대비 예비타당성조사의 총사업비 비중		
독립변수	외부 의견의 반영	수	외부연구진 수	
		구성	외부연구진 구성의 유형 (1) 대학, 2) 기업, 3) 대학 및 기업)	
통제변수	예비타당성조사 재정규모		예비타당성조사 총사업비 금액(억원)	로그
	사업주체	단독	단독=1, 이외=0	가변수
		중앙정부	중앙정부=1, 이외=0	가변수
	B/C분석 결과		B/C분석 결과값	
	사업기간		사업기간(년)	
	과업기간		과업기간(개월)	
연도		연도	가변수	

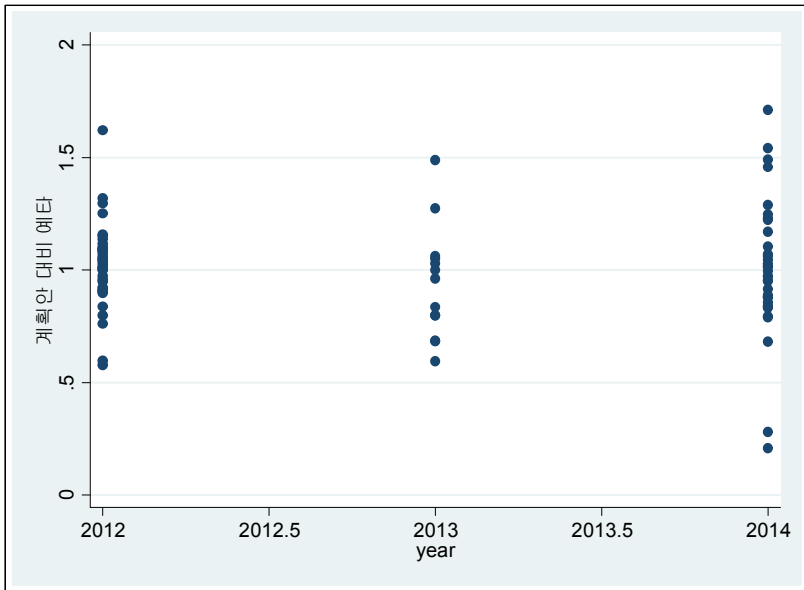
## IV. 실증분석

### 1. 기초통계 및 상관분석

본 연구의 분석대상은 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터의 2012년부터

2014년 연차보고서의 예비타당성조사 자료이다. 2012년 36개 사업, 2013년 13개 사업, 2014년 36개 사업이 분석대상이며, 전체 관측치(observation)는 85개이다. 각 변수들의 기초통계량 및 상관관계는 아래의 <표 2>와 <표 3>에 제시하였다. 종속 변수인 예비타당성조사의 사업비 증감은 평균 1.0026의 값을 지니고 있는 것으로 나타났다. 최소 0.209에서 최대 1.713으로 그 편차(variation)가 매우 큰 것을 알 수 있다. 종속변수를 [그림 1]을 통해 조금 더 살펴보면, 2012년 대비 2014년에 사업계획(안) 대비 예비타당성조사를 통해 사업 예산이 조정되는 정도가 훨씬 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 예비타당성조사의 중요성으로 볼 때, 사업기간 부서에 매우 큰 영향력을 줄 수 있음을 의미한다. 본 연구의 필요성은 예비타당성조사의 사업비 증감이 어떠한 요인에 의해 영향 받는지를 살펴보는 것이기 때문에 이 같은 변화는 본 연구의 필요성을 좀 더 부각할 수 있는 측면이다.

<그림 1> 연도별 예비타당성조사 예산 조정 분포



주요한 설명변수인 정책분석가의 경우, 외부 의견 반영 정도로서 객관성(외부연구진 수)은 평균 2.14명이며 최소 1명에서 최대 5명의 외부연구진이 예비타당성조사에 참여한 것으로 나타났다. 외부 의견 반영 정도로서 다양성(외부연구진의 구성)은 대학

이 가장 많고, 다음으로 기업의 순이었다.<sup>3)</sup>

총속변수를 측정하기 위해 사용된 사업계획(안)의 총사업비와 예비타당성조사 결과의 총사업비를 각각 통제하였다. B/C분석 결과값은 평균 1.0147으로 나타났으며, 최소값은 B/C분석 결과 0.01로 나타났으며 최대값은 4.38로 나타나고 있다. 사업기간은 2년에서 12년으로 계획되었으며, 각각의 예비타당성조사를 분석하기 위한 과업기간은 평균 10개월이며 최소 4개월에서 최대 28개월로 나타났다.

상관분석 결과 전반적으로 상관계수가 매우 낮게 나타났으나 사업계획(안) 총사업비와 예비타당성조사 결과의 총사업비의 상관계수가 매우 높은 것으로 확인되었다. 따라서 변수들에 대한 분산팽창계수(Variance Inflation Factor)를 분석한 결과<sup>4)</sup>, 다중공선성으로 인한 회귀모델의 편향성을 고민해야 하는 일반적인 계수값 10 미만으로 나타났다.

회귀분석을 실시함에 있어서 각각의 변수들을 제외하면서 모형 전체의 결과값을 확인하였으나 통계적으로 유의미한 값을 가지는 변수들의 결과가 변하지 않았으며, 그 방향성 역시 동일하였다. 다중회귀분석의 예측력을 높이기 위해 본 연구는 두 변수를 모두 포함하여 분석을 실시하였다.

---

3) 총 87개 사업의 외부연구진수는 최소 1명에서 최대 5명이다. 외부연구진수가 2명인 경우가 전체 87개 사업 중 76개를 차지해서 압도적으로 많았다. 연구진구성에서 빈도수가 가장 높은 내부-외부 연구진 조합은 내부 2명, 외부 2명인 것으로 나타난다. 외부연구진수가 3명이 상인 경우가 총 10개 사업이며, 외부연구진 수가 1명인 사업이 1개 있다. 연구진 수의 차이는 개별 사업별로 다를 수 있으나 연차보고서 데이터를 기준으로 보면, 사업의 예산규모에 따른 차이로 해석할 수 있다. 사업계획안 예산 기준으로 보면 외부연구진이 3명이상인 10개 사업의 경우 평균 예산액수가 20361억원이다. 이는 전체 사업들의 평균 예산액수인 5660억의 약 4배에 해당하는 수준이다. 실제 이 10개 사업들에는 수도권 광역급행철도(GTX)건설사업 예비타당성조사, 글로벌 EXCEL(WCU, BK21후속) 사업/ 글로벌 수준의 박사양성 프로젝트와 같은 대형 사업들이 포함된다.

4) VIF 결과: 외부연구진 구성(대학 및 기업) 4.34, 연도(2012) 3.21, 외부연구진 구성(대학) 3.05, 연부연구진 구성(기업) 2.78, 연도(2014) 2.51, 외부연구진 수 1.98, 예비타당성조사 총사업비 1.92, 사업기간 1.64, 과업기간 1.56 사업주체(단독) 1.52, 사업주체(중앙정부) 1.42, B/C분석 결과 1.10

〈표 2〉 기초통계량

변수		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값		
종속 변수	사업비 증감	85	1	0.27	0.21	1.71		
독립 변수	외부 의견의 반영	객관성	85	2.14	0.49	1	5	
		다양성	대학	85	0.08	0.28	0	1
			기업	85	0.07	0.26	0	1
			대학 및 기업	85	0.76	0.43	0	1
통제 변수	예비타당성조사 총사업비		85	5313.91	13604.47	479.88	115840	
	사업 주체	단독	85	0.64	0.48	0	1	
		중앙정부	85	0.09	0.29	0	1	
	B/C분석 결과		84	1.01	0.57	0.01	4.38	
	사업기간		85	5.71	2.26	2	12	
	과업기간		85	10.49	4.35	4	28	
	연도(2012)		85	0.42	0.50	0	1	
	연도(2013)		85	0.15	0.36	0	1	
	연도(2014)		85	0.42	0.50	0	1	

〈표 3〉 상관관계 분석

		1	2	3	4	5	6	7
1	사업비 증감	1						
2	외부							
3	의견의							
4	반영							
5	예비타당성조사 총사업비							
6	사업 주체							
7	중양정부							
8	B/C분석 결과							
9	사업기간							
10	과업기간							
11	연도(2012)							
12	연도(2013)							
13	연도(2014)							
		8	9	10	11	12	13	
8	B/C분석 결과	1						
9	사업기간	-0.1584	1					
10	과업기간	0.0629	0.1335	1				
11	연도(2012)	-0.0813	0.1651	-0.5106*	1			
12	연도(2013)	0.1308	0.0410	0.2537*	-0.3642*	1		
13	연도(2014)	-0.0144	-0.1950	0.3258*	-0.7347*	-0.3642*	1	

\* :  $p < 0.05$

## 2. 예비타당성조사에 있어서 정책분석가의 역할 분석

실증분석 결과, 예비타당성조사에서 외부 연구진의 수가 매우 중요한 영향요인으로 밝혀졌다. 사업 분석에서 객관성에 영향을 줄 수 있는 외부 연구진의 수가 많을수록 사업비가 더 많이 삭감되었다. 반면, 외부 연구진의 구성 형태의 경우 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 즉, 대학교수, 기업, 대학 및 기업 등 외부 연구진이 다양하게 구성되었는가의 여부보다 외부 연구진이 많이 참여한 것이 더 중요함을 의미한다.

분석 결과는 크게 두 가지 방향으로 해석될 수 있다. 첫째, 예비타당성조사 제도가 본래의 목적에 맞게 사업의 타당성을 객관적으로 분석하기 위하여 많은 외부연구진이 참여하여 사업에 대한 감시와 통제를 강화할 것이 요구된다. 고길근(2006: 1022)은 예비타당성조사에서 정책분석가들 각자가 가지고 있는 정책논리가 상당한 편차를 보임을 실증적으로 증명했다. 이처럼 정책분석가들이 서로 다른 정책시각과 논리를 통해 하나의 사업에 대해 다양한 의견을 낸다면, 최종적인 사업 예산 결정 과정까지 다양한 측면에서 감시와 통제가 이루어질 수 있다. 물론 다수의 외부 연구진으로 구성된 것 자체가 정책분석의 합리성을 무조건 보장하지는 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 선행연구에 따르면 학문 분야에서 구성된 다양한 정책분석가들의 수와 다양성은 방법론 전반에서 품질의 차이를 불러온다는 연구 결과를 보더라도(Feller 2003), 그들이 가진 학문적 관점과 가치관이 정책 분석의 과정에도 투영될 가능성은 높다. 이러한 경우 정책 분석의 결과를 조정할 수 있는 합리적인 수와 다양한 인적 구성이라면 정책분석 결과의 객관성과 합리성에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

둘째, 사업기안부서와 한국개발원은 서로 간의 정책논리를 갖고 논쟁을 하는데, 외부 연구진의 참여와 이로 인한 사업비의 삭감은 정책분석가가 이러한 조직 간 논쟁이나 다툼을 조정하는 역할을 수행하는 것으로도 이해될 수 있다. 정광호(2006)는 아시아문화전당 건립을 두고 KDI와 문화중심도시 기획단이 서로 의견 충돌을 보인 사례를 분석하면서 각 기관들은 분석논리, 고객과 공익에 대한 책임성에서 서로 다른 입장을 보인다고 설명하였다. 이처럼 KDI가 사업기안부서와 충돌을 벌일 시, 외부 연구진은 두 기관으로부터 독립성을 지니고 양측의 의견을 조정하는 원충재로서 역할을 수행하는 것이다.

물론 정책분석가들은 비용편익분석(Benefit-Cost Analysis, BC)이나 계층분석방법(Analytic Hierarchy Process, AHP)이라는 과학적인 분석방법을 활용하여 전문가로서 합리적 분석가의 역할을 수행하지만, 몇몇 경우, 외부 연구진들 역시 정치적 논리에 의해 좌우되거나 전략적으로 행동하는 경우 역시 존재한다. 실제 지난 2008년 감사

원은 해당 사업의 주무부처에서 정책 용역에 참여했던 업체가 또다시 예비타당성조사 연구진에 포함된 사례가 있었다고 지적하여 이러한 의혹을 불러일으킨 바 있었다.

그러나 이는 오히려 예비타당성조사 제도가 객관성과 합리성을 보장하기 위해서는 좀 더 독립적인 정책 분석이 가능한 환경을 조성해야 함을 강조하게 한다. 예비타당성조사 제도의 정책분석가들은 주무부처나 관련 기관과 상관없이 좀 더 독립적이고 전문성을 갖춘 연구자들로 구성할 필요가 있는 것이다. 또한 이 과정에서 주무부처의 해당 사업을 진행했던 업체를 걸러낼 수 있는 구조적 장치를 필요로 함을 의미한다.

사업을 신청하는 부처의 경우 사업의 규모 및 중요성을 강조하고, 부처의 이해관계 및 정치적 논리 등으로 인하여 사업추진이 타당하다는 분석결과를 도출하는 것이 매우 절실하다(정광호 2006). 즉, 부처의 경우 총사업비 및 B/C분석 결과가 실제보다 높게 책정될 가능성이 높게 된다. 따라서 예비타당성조사를 수행하는 연구진의 경우 객관성과 중립성을 가장 중요한 판단근거로 선정하여야 한다. 따라서 외부연구진들이 객관적이고 종합적인 판단을 할 수 있는 환경을 조성함으로써 사업의 타당성 유무를 밝혀내야 한다.

정책분석가의 역할 이외에도 예비타당성조사에 영향을 미치는 통제변수들의 경우, 예비타당성조사의 총사업비, 사업기간이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이 외의 B/C분석 결과를 비롯하여 사업주체 및 과업기간, 연도는 유의미하게 나타나지 않았다.

〈표 4〉 예비타당성조사 결과 예산 증감의 영향요인 실증분석 결과

사업비 증감			예비타당성조사 결과 예산 증감		
			Coef.	Std. Err.	
독립변수	외부 의견의 반영	객관성	-0.1458**	0.0715	
		다양성	대학	-0.2722	0.1693
			기업	-0.1852	0.1618
			대학 및 기업	-0.1678	0.1243
통제변수	예비타당성조사 총사업비		0.0830**	0.0329	
	사업 주체	단독	0.0456	0.0642	
		중앙정부	0.0774	0.1016	
	B/C분석 결과		0.0648	0.0467	
	사업기간		-0.0433***	0.0142	
	과업기간		-0.0038	0.0072	
	연도(2012) <sup>1)</sup>		0.0136	0.0904	
	연도(2014)		0.0351	0.0803	
_cons			1.0035***	0.2781	
N			84		
R-squared			0.1942		

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

주<sup>1)</sup> ) reference : 2013년



## V. 결론 및 함의: 제도개선 방안

본 연구는 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터의 연차보고서 자료를 활용하여 예비타당성조사의 예산증감에 있어서의 정책분석가 역할을 실증적으로 분석하였다. 이론적 논의에 따르면, 정책분석가는 정책 분석 및 평가에서 과학적 분석을 담당한다. 따라서 정책분석가로서 외부 연구진은 예비타당성조사의 객관성과 투명성을 높이고 조사결과의 신뢰성을 높이는 데 중요한 영향을 줄 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 외부연구진의 수와 대학, 기업 그리고 대학과 기업으로 구성된 연구진에서 어떠한 예산증감 행태가 나타나는지를 분석하고자 하였다. 분석결과, 외부연구진의 실질적 수가 늘수록 예비타당성조사의 예산을 감소시키는데 중요한 역할을 하였지만, 대학과 기업의 구성 등 외부연구진의 구성은 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않았다.

이러한 분석결과는 향후 예비타당성조사에 있어서 정책적 기여가 높다고 생각된다. 특히, 대규모 사업에 대한 정치적 이해관계를 넘어서서 정부정책의 신뢰 증진을 높일 수 있는 주요한 방안이라고 판단된다. 즉, 한국개발원(KDI)의 공공투자관리센터의 독립성과 더불어 외부연구진의 참여는 사업에 대한 정보 및 폭넓은 이해를 바탕으로 전문가들의 판단이 예산집행과 사업추진에 있어서 보다 객관적이고 효율적인 판단을 제공해 줄 수 있다. 소수의 내부 및 외부연구진에 의한 평가의 객관성 저해 및 평가결과의 왜곡을 막을 수 있다는 점과 전문가의 책임성을 제고할 수 있다.

또한 정책분석가로서 외부 연구진은 사업기안부서와 예비타당성 담당기관 사이에 존재하는 의견 충돌이나 논쟁의 가능성을 줄여주는 완충재로서 중대한 역할을 담당할 수 있다. 사업을 담당하는 사업기안부서는 사업이 통과되지 못하거나 사업 예산이 삭감되는 것이 정치적으로 큰 부담이 되기 때문에 이를 막는 데 이해관계를 가지며, 예비타당성 담당기관은 전반적인 예비타당성조사의 과학성과 합리성을 보장하고자하기 때문에 둘 간의 충돌 가능성은 높을 것이다. 따라서 사업담당과 사업평가 사이에 존재하는 근본적인 충돌을 피하기 위해서는 두 기관으로부터 독립적인 외부 연구진의 중립적인 분석·평가가 필요하다. 따라서 외부 연구진을 좀 더 확대함으로써 현재 예비타당성조사 제도의 합리성을 높일 수 있을 것이다. 물론 해당 사업을 담당하는 부처가 외부 연구진들에게 정치적 영향력을 행사할 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 이러한 가능성은 정책분석가들의 독립적인 지위를 확보하는 방안이 가장 적절한 대안이라 할 수 있다. 따라서 주무 부처나 제도 관련 기관과 관련 없는 외부 연구진으로 구성하는 방안이 요구된다.

대학 및 기업의 연구진 구성은 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 외부 연구진

의 구성과 관련하여 실증적으로 뒷받침할 수 있는 정책 제안은 향후 보다 엄밀하게 분석함으로써 도출할 수 있을 것이다. 다만, 본 연구의 분석결과에 따르면 구성보다는 외부연구진의 참여를 증대시키는 것이 더 중요함을 보여주고 있다.

예비타당성조사는 타당성 조사에 앞서 대규모 투자사업 의사결정과정을 선행하고 있는데 이로 인한 중복조사연구의 우려와 주무부처의 입지 약화 문제, 경제성과 지역 균형개발의 문제, 타당성조사 결과의 부담 문제 등 다양한 비판과 한계가 존재한다. 이러한 문제의 장기적 해결 및 제도화를 위한 첫 번째 제안은 외부연구진의 폭넓은 참여이다. 이는 주무부처에서의 사업결정도 신중해지고 보다 전문적이게 할 것이며, 다양한 전문가들은 단순한 경제성의 논리를 넘어서서 균형과 형평의 문제에 있어서도 소수의 연구진을 보완할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 예비타당성조사에 있어서 정책분석가, 특히 외부연구진의 폭넓은 참여의 중요성을 실증적으로 분석하였다는 점에서 정책적, 이론적으로 기여할 수 있고 다양한 함의를 제공할 수 있다. 그러나 본 연구 역시 한계가 존재한다. 먼저 외부연구진의 참여 스펙트럼을 구체화하지 못하였다. 참여자의 세부전공 및 백그라운드에 대한 데이터 수집을 통한 보완이 필요하다. 또한 2012년부터 2014년까지 3년간의 연차보고서를 분석하였으나, 3년은 분석을 일반화하기에 세계적으로도 그리고 데이터의 양적 측면에서도 부족하다고 생각된다. 적어도 10년 이상 기간을 대상으로 전체 예비타당성조사의 3/2정도에 대한 자료수집과 실증분석이 필요하다.

## ■ 참고문헌

- 고길근. 2006. “다차원 공공투자사업결정 문제에 있어서 정책분석가들의 의사결정 행태 분석: 가치치 부여행위를 중심으로.” 《한국행정학회 추계학술발표논문집》, (단일호): 1-22.
- 고길근. 2006. “다차원 공공투자사업결정 문제에 있어서 정책분석가들의 의사결정 행태 분석: 가치치 부여행위를 중심으로.” 《한국행정학회》, 16(1): 23-48.
- 김시진·김재웅. 2012. “Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석.” 《교육행정학연구》, 30: 181-203.
- 송근원. 1989. “정책분석가의 역할, 윤리 및 지식.” 《한국행정학보》, 23(2): 601-611.
- 송희준. 2006. “정책 윤리와 정책분석가 윤리.” 《한국정책학회 하계학술발표논문집》, (단일호): 1-17.

- 신가희·하연섭. 2015. “예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구: 예산결산특별위원회 회의록 분석을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 24(2): 527-563.
- 예산춘추. 2009. “예비타당성조사 제도의 문제점과 개선과제.” 《예산춘추》, 봄호.
- 이현출. 2001. “거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로.” 《한국정치학회보》, 35(3): 217-236.
- 정광호. 2006. “아시아문화전당 정책사례: 예비타당성 논쟁과 정책분석가의 역할을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 15(2): 213-245.
- 하연섭. 2014. 《정부예산과 재무행정 제 2판》. 서울: 다산.
- 한국개발연구원. 2013. 《교통부문 예비타당성조사 쟁점 연구》.
- 한국개발연구원. 2013. 《2012년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서》.
- 한국개발연구원. 2014. 《2013년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서》.
- 한국개발연구원. 2015. 《2014년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서》.
- 홍준현. 2004. “정책분석가의 윤리 인식 및 실태에 관한 연구.” 《한국정책과학학회보》, 8(3): 150-16.
- Dunn WN. 1994. Public policy analysis, An introduction, 2nd edn. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Feller, I. 2003. The academic policy analyst as reporter: the who, what and how of evaluating science and technology programs. Learning from science and technology policy evaluation: Experiences from the United States and Europe, 18-31.
- Heineman, R. A. 2002. The world of the policy analyst: Rationality, values, and politics, CQ Press.
- Hoppe, R. 1999. “Policy analysis, science and politics: from ‘speaking truth to power’ to ‘making sense together’”. *Science and public policy*, 26(3); 201-210.
- Jenkins-Smith, H. C. 1982. “Professional roles for policy analysts: A critical assessment.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(1); 88-100.
- Lester, J. P. 1993. “The utilization of policy analysis by state agency officials.” *Science Communication*, 14(3); 267-290.
- Snare, C. E. 1995. “Windows of opportunity: when and how can the policy analyst influence the policymaker during the policy process.” *Review of Policy*

*Research*, 14(3-4): 407-430.

Weimer, D. L., & Vining, A. 2015. *Policy analysis: Concepts and practice*, Routledge.

Weiss, C. H. 1980. "Knowledge creep and decision accretion." *Science Communication*, 1(3): 381-404.

## The Effects Budget Variations: Analyzing Preliminary Feasibility Studies in Korea from 2012 to 2014

Jungsuk Kim, Min Woo Ahn & Young Ho Eom

This study empirically illuminates the role of policy analysts in making budget adjustments in preliminary feasibility studies. The data analyzed for this study were the Korea Development Institute's 2012 to 2014 annual Public and Private Infrastructure Investment Management Center reports. To enhance the rationality and transparency of these studies, who participates in them is important. The study analyzed the impacts of numbers and compositions of non-KDI researchers, such as from the university and business sectors, on budget adjustments, and the results showed that more outside researchers led to greater budget savings compared with original agency plans. The study results can be interpreted in two ways: First, policy analysts outside the KDI provide diverse opinions and perspectives, which can improve the efficiency of policy analysis and evaluation. However, at the same time, the budget cuts in preliminary feasibility studies can be interpreted in terms of inter-organizational disputes and politics between the KDI and policy implementation agencies. The KDI could possibly attract more outside researchers to defend its policy logic and rationales against individual agencies.

※ Key Words: Preliminary Feasibility Study, Policy Analyst, Visiting Researcher