

예비타당성조사제도 변화에 관한 연구: 비수도권 사업의 통과확률이 비대칭적으로 늘었는가?*

최근혁**

김봉환***

〈目 次〉

- | | |
|---------------------|-----------|
| I. 서론 | IV. 분석 결과 |
| II. 이론적 배경과 선행연구 검토 | V. 결론 |
| III. 연구설계 | |

〈요 약〉

본 연구는 예비타당성조사 제도의 개편이 타당성 검증을 수행하는 AHP 평가자의 의사결정에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 예비타당성조사 제도는 2019년 개편 이후 정책분석을 수행하는 주체가 변화하였고 제도의 개편에 따라 AHP 평가자의 의사결정에 영향을 미칠 수 있게 되었다. 본 연구는 이것을 중심으로 AHP 평가 결과가 실제로 변화하였는지 회귀분석을 통해 확인하고 개편의 주요 목적인 비수도권 사업에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악하고자 한다. 분석단위는 2016년부터 2021년까지의 예비타당성조사 대상사업 중 면제사업을 제외한 각각의 실시사업으로 설정하였다. 연구 결과에 따르면 제도의 개편이 실제 평가자들의 의사결정에 영향을 미쳐 AHP 점수에 긍정적으로 영향을 주고 있음을 확인하였다. 또한, 제도 개편 이후 비수도권에서 이루어진 사업의 통과가 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 제도 개편의 목적에 따라 AHP 평가자의 의사결정이 변화하여 실제 사업에 영향을 끼치고 있다는 것을 보여준다. 이를 바탕으로 본 연구는 예비타당성조사제도의 개편이 지니고 있는 영향 요인을 파악하고 향후 사업의 방향성을 제시하였다는 점에서 정책적 의의를 가진다.

【주제어: 제도 개편, 예비타당성조사, AHP, 비수도권 사업】

* 본 논문은 주저자의 서울대학교 행정대학원 석사학위논문을 수정·보완하여 작성되었음

** 주저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(geunhyuk@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구소 겸무연구원(kimbong@snu.ac.kr)

논문접수일(2024.10.28), 수정일(2025.2.18), 게재확정일(2025.3.2)

I. 서론

제도 이론과 제도 변화에 관한 많은 연구는 기존 규범과 관행의 탈제도화와 관련하여 제도 변화의 원인에 주목함으로써 중요한 공헌을 하고 있다(Tina Dacin et al, 2002). 특히 제도는 시간이 지남에 따라 환경 변화와 외부 충격으로 변화를 겪으며, 다양한 요인이 제도의 변화를 요구하고 이에 따라 제도 개편 등의 변화가 이루어진다(Scott, 2008: 35). 이와 같은 변화는 새로운 규범과 가치가 기존 제도에 대해 더 나은 발전을 요구하면서 나타나며, 이는 사회적·문화적 변동을 반영한다(Meyer & Rowan, 1977). 구체적으로 제도의 개편은 정부의 정책과 법적 환경이 중요한 역할로 작용하고 정부 조직은 제도 개편의 요구를 인식하여 기존 제도를 수정하거나 새로운 제도를 도입한다(Tolbert & Zucker, 1983; Levitt & March, 1988). 본 연구에서는 이러한 관점을 바탕으로 예비타당성조사제도의 개편과 그에 따른 효과를 분석할 것이다.

OECD 국가 중 유일하게 중앙정부(기획재정부)에서 총사업비 500억 이상의 공공투자 사업을 일괄적으로 관리하는 제도(Ha, 2014)인 예비타당성조사제도는 1999년에 재정건전성 및 재정의 효율화를 목표로 도입되었다. 이 제도는 국가재정법 제38조 및 같은 법 시행령 제13조의 규정에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용 계획을 수립하고 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가 과정을 거친다(기획재정부, 2019). 예비타당성조사제도는 대규모 공공투자사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산 낭비를 방지하고 재정 운영의 효율성 제고에 기여한다(김봉환, 최근혁, 2022). 실제로 제도의 도입 목적에 부합하여 예비타당성조사는 1999년부터 2015년까지 조사대상 전체 사업비 예산 298조원의 약 42%를 예비타당성조사를 통해 절감하는 효과를 보고 있다(공공투자관리센터, 2015).

다만, 현재 예비타당성조사제도는 비용편익의 관점에 너무 치우쳐있다는 비판을 받고 있으며(김시백, 2016) 경제성 평가를 높게 받을 수 있는 수도권 지역에 유리한 제도가 된 것에 주목하게 되었다. 이에 따라 기획재정부에서는 지역균형발전의 평가 비중을 높이기 위해 2019년에 제도를 개편하였고(기획재정부, 2019) 지역에 따른 점수의 차등이 이루어지게 되었다. 구체적으로 수도권과 비수도권의 지역을 나누어 점수의 배점 차이를 만들고 수도권의 경우에는 비용편익 분석이 최대 70%, 비수도권의 경우에는 지역균형발전이 최대 40%에 해당할 수 있게 바뀌게 되었다.

본 논문에서는 이러한 제도의 개편이 실제 사업을 평가하는 평가자에게 영향을 미쳤는지를 확인하고자 한다. 우리나라의 대규모 국책사업을 결정한다는 점에서 사업의 점수를 측정

하는 평가자는 매우 중요한 역할을 하고 있으며(고길곤, 2007) 예비타당성조사제도 개편이 그들의 의사결정에 어떠한 영향으로 나타나는지 조사할 필요가 있다. 예비타당성조사에 해당하는 실시사업은 다기준분석의 일종인 계층화분석법(이하 “AHP: Analytic Hierarchy Process”라 한다)을 활용하여 사업의 타당성 여부를 확인하며 이를 수행하는 평가자의 의사결정을 살펴보고자 한다. 이들은 정책의 의사결정 과정에 있어서 자신이 갖고 있는 특성을 발휘하여 참여할 가능성이 있고(김규일, 1995) 정책정보, 이해관계, 정책이념 등을 주요 판단기준으로 정책분석을 한다. 본 논문에서는 예비타당성조사제도를 바탕으로 이를 확인하고자 한다. 또한, 제도 개편에 따른 효과를 살펴볼 것이다. 예비타당성조사제도에 관한 선행연구(조공장, 2013; 신가희·하연섭, 2015; 김태윤·조예진, 2018; 박승준, 2022)에서 논의한 내용을 바탕으로 제도의 특징을 파악하고 정책분석가 이론을 활용하여 심층적으로 확인하고자 한다. 더 나아가, 예비타당성조사 실시사업은 각 사업의 금액, 부문 등에 따라 상이한 특징을 지니고 있다. 그로 인해 사업 평가자와 제도 개편의 관계에 차이가 발생할 가능성이 있으며 이를 조절 변수로 설정하여 확인한다. 따라서 본 연구는 제도 개편에 따른 예비타당성조사 사업 평가자의 의사결정 변화를 분석하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 제도의 개편이 실증적으로 평가자의 의사결정에 어떠한 영향을 미쳤는지 확인하고 관련 연구의 확장에 이바지한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 예비타당성조사제도

대규모 국가 예산이 투입되는 예비타당성조사제도는 사업의 타당성을 중립적이고 객관적인 기준으로 사전에 검증하는 제도이며, 우리나라 정부 부처인 기획재정부에서 이를 담당하고 있다(공공투자관리센터, 2019). 1999년에 도입된 이 제도는 예산 낭비와 사업 부실화를 방지하며 국가재정운영의 효율성을 높이기 위해 마련되었고(김봉환 외, 2024)¹⁾ 대규모 공공투자 국책사업의 투명하고 공정한 재정사업 신규투자 우선순위를 정하고 사업의 타당성을 확인하는 역할을 한다(김강수, 2016). 각 부처에서는 이를 위해 수립한 사업계획의

1) 실제로 1997년 이후 국가 및 지방자치단체의 투명하고 건전한 재정운영과 관리를 위해 국가회계법이 제정되었고(김봉환·황선필, 2021) 2007년부터 지방의회와 지역주민 등 다양한 이해관계자들에게 유용한 재정정보를 제공하고자 지방자치단체는 발생주의·복식부기 회계제도를 시행하였다(김봉환·전예진, 2021).

타당성과 대안, 사업 추진 과정에서 고려할 점 등을 검토하여 국책사업의 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다(김태일, 2019). 구체적으로 예비타당성조사제도는 사업의 경제성, 정책성(사업추진 여건, 정책효과 등), 기술성, 지역균형발전 등의 3가지 항목을 종합적으로 고려하여 평가를 수행한다(기획재정부, 2022).

예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 위원회의 심의를 거쳐 선정할 수 있다. 기획재정부(2022)에서 밝힌 예비타당성조사 운용지침에 따르면, 각 중앙관서의 장은 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 할 때, 사업 시행 전전년도까지 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 요구해야 한다. 사업추진이 시급하고 불가피한 사유가 있을 경우, 다음 연도의 신규 예정사업에 대해 예비타당성조사를 요구할 수 있다. 기획재정부장관의 요청에 따라 한국개발연구원(KDI)과 한국조세재정연구원(KIPF)이 선정된 사업의 예비타당성조사를 수행한다. 필요한 경우, 기획재정부장관은 예비타당성조사 수행기관을 변경하거나 추가로 지정할 수 있다. 제도의 일반원칙과 기준에 따라 수행기관은 개별사업의 특성에 맞춰 PM(Project Manager)을 선정하며, 학계, 연구기관, 민간 엔지니어링 회사 등 다양한 분야의 전문가로 연구진을 구성해야 한다. 조사와 분석의 전문성과 객관성을 확보하기 위해 별도의 자문위원회를 구성하여 활용할 수 있다. 조사 및 분석이 완료된 후, 조사 결과가 예산편성 및 기금운용계획 수립에 효과적으로 활용될 수 있도록, 기획재정부장관은 조사 완료 후 위원회의 심의를 거쳐 조사 결과를 해당 부처에 통보하고 이를 실행하는 과정을 진행한다.

예비타당성조사제도는 사업의 향후 추진 여부 및 적정 사업 시기, 사업 규모 등에 대한 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 각 부처가 수립한 사업계획에 대한 타당성 및 대안의 검토, 사업 추진과정에서 고려할 점 등을 분석한다(기획재정부, 2019). 분석 방법으로는 크게 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석이 있으며 이에 대한 평가 결과를 종합적으로 고려하여 제시한다. 먼저 경제성 분석은 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석한다. 비용-편익 분석을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정한다. 기타 재정사업 등 비용-편익 분석이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 비용-효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)을 실시한다. 또한, 여유자금 등을 활용하여 수입 증대를 주요 목적으로 하는 사업은 경제성 분석 대신 수익성 분석으로 대체한다. 두 번째 정책성 분석은 해당 사업과 관련된 사업추진 여건, 정책효과, 사업 별도평가항목(선택) 등 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석한다. 정책성 분석을 수행함에 있어 재원조달위험성, 문화재가치 등 개별사업의 특성을 고려할 필요가 있을 경우에는 사업 별도평가

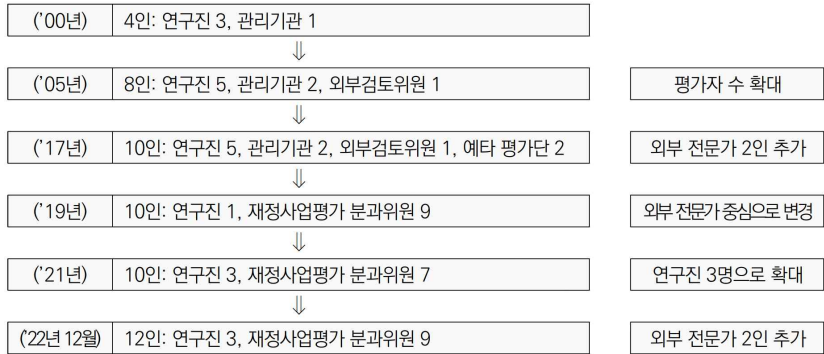
항목에 반영한다. 특히 예비타당성조사 수행기관은 정책성 분석 과정에서 필요한 경우 재무성 분석을 진행하고 그 결과를 나타낸다. 마지막으로 지역균형발전 분석은 지역간 불균형 상태의 심화를 방지하고 지역간 형평성 제고를 위해 지역낙후도 개선, 지역경제 파급효과 등 지역개발에 미치는 요인을 분석한다. 그중에서 지역낙후도는 사업이 시행되는 지역의 낙후정도에 따라 1점에서 9점의 범위 내에서 평가한다. 위의 분석이 모두 진행된 이후에는 사업 타당성에 대한 종합평가를 시행하며 평가항목별 분석결과를 토대로 AHP를 활용하여 계량화된 수치로 도출한다. 일반적으로 AHP 점수가 0.5 이상일 경우 사업의 타당성이 있음을 의미하며 사업의 진행이 이루어진다.

2. 재정사업평가위원회

재정사업평가위원회의 도입은 사업의 통과 여부를 결정짓는 B/C분석에 영향을 끼치는 요인으로 볼 수 있으며(정동호, 2024) 이는 제도 개편의 중요한 변화로 볼 수 있다. 특히 예비타당성조사 등의 종합평가를 수행하기 위하여 도입한 분과위원회인 ‘사회기반시설 분과위원회’, ‘사회·문화·산업 분과위원회’, ‘사회복지·소득이전 분과위원회’가 이를 대표한다. 예비타당성조사 운용지침(2022)에 따르면 위원회는 예비타당성조사 대상사업과 면제사업 선정, 조사 방법·수행과 결과에 관한 사항을 심의하고 타당성재조사 및 사업계획 적정성(재)검토 운영, 조사 수행 및 결과에 관한 사항을 논의한다. 또한, 예비타당성조사 운용지침, 예비타당성조사 수행총괄지침, 도로·철도·공항·항만·수자원·정보화·기타 재정 등 각 부문별로 예비타당성조사의 수행방법 및 기준 등에 관한 세부사항을 규정하는 세부지침(이하 “세부지침”이라 한다) 등의 제·개정 활동을 하고 기타 사업평가 등과 관련해 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하여 부의한 사항에 대해 논의하는 역할을 담당한다. 위원회의 구성은 기획재정부 2차관을 위원장으로 각 분야에 해당하는 일반직 공무원을 위원으로, 민간분야 전문가를 민간위원으로 하여 구성한다. 위원회의 위원은 기획재정부, 과학기술정보통신부, 농림축산식품부, 국토교통부, 해양수산부의 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(‘가’급 이상) 및 당해 사업을 추진하고자 하는 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원(‘가’급 이상)이 된다. 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 경제, 산업, 재정, 사회기반시설, 환경, 사회복지 등의 분야에 대한 전문지식을 갖춘 15명 이내의 민간위원을 위촉한다. 이 경우 민간위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있으며, 임기가 종료된 위원은 신규 위원이 위촉될 때까지 그 지위를 유지한다. 위원회는 분기별 1회 개최를 원칙으로 하되, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 수시로 위원회를 소집하며 재적 위원 과반수의 출석으로 회의를 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원회는 긴

급을 필요로 하거나 여건상 부득이한 경우 서면으로 의견을 제출하고 있으며 위원장은 위원회의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 지방자치단체의 장 등 당해 사업과 관련된 기관의 관계자로 위원회에 참석하여 발언하게 한다.

〈그림 1〉 AHP 평가자 구성의 변천



3. 정책분석가 이론

1) 정책분석가의 역할

정책의 내용, 점검, 평가에 관한 전반적인 과정에 참여하여 정책의 효과나 산출, 정책 옹호 등을 분석하는 광범위한 역할을 정책분석가는 수행한다(송희준, 2006). 현실적으로 정책분석가는 각 부처나 기획재정부, 지방자치단체가 수행하는 다양한 사업이나 프로그램의 타당성과 적절성을 객관적이고 공정하게 분석하거나 평가하는 책임을 주로 맡는다. 이 과정에서 각 분야의 전문가들은 보통 사업을 주관하는 부처나 지자체와 계약을 통해 정책분석가의 역할을 수행하게 된다. 가치와 자원의 배분으로 정책은 흔히 표현된다. 대부분의 경우, 정책은 정부가 추구하는 공공 가치를 바탕으로 사업의 내용이 결정되며, 이러한 가치판단에 따라 자원의 배분이 이루어진다(김정숙 외, 2017). 따라서 정책 결정 과정의 참여자들의 윤리의식과 가치관이 정부 정책에 영향을 미칠 가능성이 높다. 이러한 이유로, 국회의 심의·의결 절차를 통해 정책의 합리성을 높이하고자 한다. 또한, 정책 관련 전문가에게 정책의 내용 및 집행에 관한 전문적 판단을 요청하여 정책의 적절성과 타당성을 확보하려는 노력을 기울인다. 정책분석은 정책의 적절한 지식을 생성하고 평가하며 이를 소통하기 위해 논거를 제시하거나 공공 토론에서 다양한 연구 방법을 활용하는 것을 의미한다(Dunn, 1994: 84). 이 과정에서 정책분석 분야는 과학, 합리성, 그리고 가치중립성을 특히 중요하게 여겨

왔다(Heineman, 2002). 정책 지식이 풍부할수록 정책 지식을 동원하는 일이 쉬워지므로(Hoppe, 1999), 정책학자와 정책분석가들은 두 가지 중요한 기술을 발전시킬 필요가 있다. 첫 번째로는 다른 과학 분야들을 연결하여 활용 가능한 지식을 효과적으로 동원할 수 있는 능력이 필요하며, 두 번째로는 정치와 과학을 연결하여 정책 내외에서 과학 간 상호의존성을 최대화할 수 있는 능력이 요구된다(Heineman, 2002).

따라서 정책분석에서는 가치의 개념이 정책분석 수행에 어떻게 통합될지가 주요한 고민거리였다. 이 문제를 해결하기 위해 Weimer와 Vining은 정책분석가의 역할을 세 가지로 유형화했다: 객관적 분석기술형(objective technician), 고객옹호자(client's advocate), 쟁점옹호자(issue advocate)(2005: 40-53; 정광호, 2006: 231). 객관적 분석가의 주된 역할은 일체의 가치로부터 중립된 입장을 취하며, 분석적 고결성(analytical integrity)을 기반으로 객관적이고 과학적인 분석기법을 수행하는 것이다. 이와는 반대로, 고객옹호자와 쟁점옹호자는 고객의 요구사항에 성실히 대응하거나 자신이 선호하는 특정 사안의 실현을 최우선 과제로 삼는 등, 가치판단에 근거한 역할로 구분된다. 이를 통해 정책분석의 다양한 측면을 고려하고 가치판단에 따른 역할의 차이를 이해할 수 있다. 결론적으로 정책분석가가 생산한 정책평가 및 분석은 단순히 정책에만 활용되는 것이 아니며 이러한 평가와 분석은 사회 전반에도 간접적인 영향을 미칠 수 있다(Meltsner, 1976). 이들의 전문적인 판단은 정치적 이해관계에 따라 이용되거나 무시될 수 있으며(Weimer, 2002), 정책평가의 내용은 정책과 관련한 이해관계자들에게 새로운 논리적 근거로 제시될 수 있다. 또한, 이들이 수행한 정책평가는 관련 의사결정자들의 사고체계에도 영향을 미치기 때문에(Weiss, 1980; Dunn, 1997; 고길곤, 2007), 이후에 이루어질 의사결정의 내용 역시 변화시킬 수 있다. 이렇듯 정책분석가의 평가와 분석은 정책뿐만 아니라 광범위한 사회적 맥락에서도 중요한 역할을 한다.

본 논문에서는 이러한 정책분석가를 예비타당성조사 AHP 평가자에 적용하여 확인하고자 한다. 가치에 중립적인 합리적 분석가와 가치판단에 근거한 옹호적 분석가의 두 가지 개념을 토대로 본문의 논의를 이어가고자 한다.²⁾ 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.

2) 합리적 분석가와 옹호적 분석가

객관적이고 과학적인 정책분석의 합리적 분석가는 자신이 지닌 전문적 기술을 바탕으로

2) 김정숙 외(2017)에서 다루고 있는 정책분석가에 관한 내용을 바탕으로 이론적 토대를 정리하였다.

합리성을 추구하는 특성을 지닌다(Weimer & Vining, 2005; 정광호, 2006). 이들은 정책형성가(policy maker)에게 정책 관련 정보와 가이드를 제공하며, 정책결정을 위한 판단에 도움이 될 수 있는 정보를 제공하는 역할을 수행하기 때문에 주로 전문가로서의 역할이 강조된다(Snare 1995). 따라서 그들은 정치적 결정이나 환경에는 냉담한 특성을 보이며, 정책문제의 핵심에만 관심을 가진다. 반면에, 옹호적 분석가는 대개 고객이나 자기 자신의 특정 선호 이슈에 헌신하는 특성을 지닌다. 이들은 특정 정책의 실현을 위해 자신의 가치와 신념을 바탕으로 적극적으로 활동하며, 정책 결정 과정에서 자신의 입장을 강력히 주장하는 경향이 있다.

합리적 분석가와 옹호적 분석가는 그들이 다루는 정책문제와 환경에 따라 선호되는 역할이 달라진다. 물론 정책분석가가 일반적으로 객관적 전문가로서 역할을 해야 한다고 설명하지만(Jenkins-Smith, 1982), 정책에 유의미한 영향을 주려면, 정책분석가는 옹호자가 아닌 중립적 기술가여야 한다는 관점도 존재한다(Lester, 1993). 이는 정책분석가가 만들어진 지식이 정치적 이해관계자들에게 새로운 사고방식의 근거가 될 수 있으며, 이후 정책 결정에 영향을 줄 수 있다는 것을 의미한다(Wildavsky, 2017). 기존 연구에 의하면, 정책분석가가 옹호자의 역할을 주로 수행할 때, 그들은 목표와 계획을 지닌 정치적 행위자로 분류될 수 있다(Snare 1995). 이들은 자신이 원하는 의제를 통과시키기 위한 전략을 수행하며, 합리적 분석가와 달리 정책 형성을 위한 기회를 만들거나 내부 청사진을 마련할 수 있다. 또한, 정책 분석가들은 종종 정부 기관이나 지방자치단체를 고객으로 두기 때문에, 이들이 선호하는 특정 정책이 순조롭게 결정되고 집행되기를 기대하는 경향이 있다. 정책분석가의 옹호자 역할이 중요한 또다른 이유는 정책분석가가 정책형성가, 정책 과정과 관련하여 “기회의 창(window of opportunities)”을 열어야 할 필요성 때문이다(Snare 1995). 일반적으로 정책분석가의 입장과 정책형성가의 정치적 흐름 및 정책대안 제시가 일치할 때, 사회적 요구가 높아 정책변화나 혁신이 가능한 기회가 생기는 경우가 많다. 이런 상황에서 정책분석가의 옹호자 역할이 강조되는 것으로 볼 수 있다(이현출 2001; 김시진·김재웅 2012).

본 연구에서는 예비타당성조사 평가자를 정책분석가의 옹호자 역할에 초점을 두고 제도의 개편이 그들의 의사결정에 미치는 영향을 분석한다. 정책문제의 성격, 정책 분야의 전문성, 정책 환경이 정책분석가의 역할 선택에 영향을 미치게 되며(송근원 1989) 예비타당성조사제도의 개편을 바탕으로 확인하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구가설 설정

본 연구는 다음 질문에 대해 탐구하려 한다. 예비타당성조사제도의 개편이 사업의 진행 여부를 결정하는 AHP 평가자의 의사결정에 어떠한 영향을 미치는가? 먼저 2019년 이후부터 예비타당성조사제도의 개편 방안이 적용되었으며 제도 개편의 목적은 지역에 따른 BC 차등 적용이라고 할 수 있다. 수도권 사업의 경제성 평가 항목의 AHP 비중과 비수도권 사업의 경제성 평가 항목의 AHP 비중이 큰 차이를 보이게 되었으며 이에 따른 평가자들의 AHP 평가 분석 변화를 살펴보고자 한다. 아래의 <그림 2>는 예비타당성조사 제도 개편 전과 후의 평가항목 비중의 변화를 비교한 자료이다. 실제로 제도의 개편 이전에는 수도권과 비수도권의 경계가 없이 동일하게 평가를 진행하였던 것을 확인할 수 있다. 다만, 제도의 개편 이후 지역에 따른 평가 비중의 차이를 두면서 비수도권의 경제성 평가를 줄이고 지역균형발전 비중을 높인 것을 확인할 수 있다.

〈그림 2〉 예비타당성조사 제도 개편 전·후 비교

구 분	개편 전		개편 후	
			수도권	비수도권
❶ 경제성	35 ~ 50%	⇒	60 ~ 70%	30 ~ 45%
❷ 정책성	25 ~ 40%		30 ~ 40%	25 ~ 40%
❸ 지역균형발전	25 ~ 35%		-	30 ~ 40%

출처: 기획재정부 등(2019), 「예비타당성조사 제도 개편방안」, p.3

제도 개편의 목적은 예비타당성조사 사업의 지역을 수도권과 비수도권으로 나누어서 평가를 진행하기 위한 것으로 볼 수 있다. 위의 <그림 2>에서 다루었듯이, 제도 개편 이전에는 지역에 따른 평가항목의 구분이 존재하지 않았다. 경제성, 정책성, 지역균형발전 평가 모두 같은 비중으로 예비타당성조사가 진행되었는데 이것이 지역의 특성을 명확하게 반영하지 못한다는 지적이 있었다(엄근용, 2019). 비수도권 지역 사업의 경우 수도권 밀집화 현상에 따른 인구 부족 및 각종 인프라 구축의 미비 등으로 인해 지역에서 이루어지는 사업의 경제성 평가가 낮게 측정되고 있다. 이것에 주목하여 사업의 BC가 1보다 낮아 예비타당성조사 경제성 평가에 불리한 측면을 지적한 연구가 많아지고 제도의 개편이 이루어지게 되었다.

따라서 경제성 평가 점수로부터 비교적 자유로워진 비수도권 지역의 사업이 이번 제도 개편에 가장 큰 영향을 받을 것으로 판단하였다. 즉, AHP 평가에 있어서 긍정적인 영향을 받을 것으로 예측할 수 있다.

다만, 수도권 사업의 경우에는 긍정적인 효과를 크게 기대하기 어려운 것으로 보여진다. 비수도권 사업의 경우, 지역균형발전 평가항목이 최대 40%까지 평가에 영향을 줄 수 있는 것과는 달리 수도권 사업은 경제성 평가와 정책성 평가 모두 고르게 증가하여 제도 개편에 따른 효과가 미미할 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 전체 사업에 대해서는 제도 개편에 따른 효과가 상쇄되어 통계적으로 유의미한 결과를 얻지 못할 것으로 예측할 수 있다. 결국 AHP 평가자의 의사결정에 영향을 주지 못할 것이고 따라서 제도 개편이 전체 사업에 대한 통과 여부 및 사업을 평가하는 점수 모두에 긍정적인 영향을 미치지 못할 것으로 가설을 설정하였다.

가설 1: 제도 개편이 전체 사업에 대해서는 AHP 평가자의 의사결정에 영향을 미치지 못할 것이다.

가설 1-1: 제도 개편이 전체 사업에 대해서는 AHP 통과에 영향을 미치지 못할 것이다.

가설 1-2: 제도 개편이 전체 사업에 대해서는 AHP 점수에 영향을 미치지 못할 것이다.

Weimer & Vining(2005)의 내용을 토대로 본 연구에서는 AHP 평가자의 유형을 합리적 정책분석가와 옹호적 정책분석가로 나누어 살펴볼 것이고 옹호적 정책분석가의 관점을 주로 다룰 것이다. 예비타당성조사제도의 개편으로 인해 AHP 평가자들은 사업의 경제성 측면이 낮은 ‘비수도권 사업’의 AHP 점수를 제도의 개편 이전보다 더 높게 점수를 평가하여 예비타당성조사 시행이 적정하다고 판단하는 사업의 수가 증가할 것으로 예상하였다.

또한, 합리적 분석가와 옹호적 분석가는 모두 정책분석가의 역할로서 중요한 의미를 지니지만, 어떠한 환경에서 어떤 정책문제를 다루느냐에 따라 선호되거나 강조되는 역할이 달라진다. 본 연구에서는 정책분석가가 정책형성가, 정책 과정과 함께 관계를 바탕으로 이른바 “기회의 창(window of opportunities)”을 열어내는 역할(Snare 1995)을 하는 것으로 보았기 때문에 옹호적 정책분석가를 주된 변수로 설정하였다. 정책형성가의 정치적 흐름과 정책 대안을 제시하는 정책분석가의 입장이 일치할 때, 정책변화나 혁신이 이루어질 가능성이 커진다. 따라서 정책변화나 혁신에 대한 사회적 요구가 높을 경우, 이들은 옹호자로서의 역할에 더욱 주목한다(김정숙 외, 2017). 따라서, 옹호적 정책분석가의 성향을 바탕으로 AHP 평가자들은 제도 개편의 목적에 따라 그들의 평가 점수를 반영하는 경향을 보일 것으로 예측한다. 예비타당성조사제도에서 각 평가자는 사업 시행 점수와 사업 미시행 점수를 산출하고 최대값과 최소값을 제외한 평가값을 종합하여 AHP 점수를 확정한다. 이 과정에서 평가자들의 점수가 제도 개편의 의도와 같은 방향을 보일 것으로 예측할 수 있으며 제도 개

편 이전과 비교하였을 때 ‘비수도권 사업’의 AHP 점수가 높아지는 것으로 설정하였다. 즉, 제도 개편이 예비타당성조사 시행 여부를 측정하는 평가자들의 전반적인 AHP 점수를 높일 것으로 예상하였다.

가설 2: 제도 개편은 비수도권 사업의 AHP 평가에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1: 제도 개편은 비수도권 사업의 AHP 통과 여부에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2: 제도 개편은 비수도권 사업의 AHP 점수에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 데이터 및 기술통계량

본 연구는 제도 개편 이후 AHP 평가자가 평가 결과에 미치는 영향 요인을 실증적으로 검증하고자 한다. 분석을 위하여 기획재정부 재정관리국 타당성심사과의 ‘예비타당성조사 실시 및 면제사업 리스트’ 자료를 활용하였고 분석대상은 각 사업이다. 본 연구에서 사용한 예비타당성조사 사업자료는 타당성 및 면제 여부에 관한 결과를 확정된 자료들이며 예타 의뢰 연도가 아닌 출판연도의 자료이다.

본 연구의 목적은 예비타당성조사제도의 개편에 따라 비수도권 사업의 통과확률이 비대칭적으로 늘었는지 확인하는 것이다. 따라서 제도의 개편이 이루어진 2019년을 기준으로 전·후 3개년을 나누어 표본의 선정 및 데이터 구축을 하였다. 개편 이전인 2016년부터 2018년까지의 자료와 제도 개편 이후인 2019년부터 2021년까지 총 6년간의 자료를 바탕으로 본 연구를 진행하였다. 아래의 <표 1>은 연구에서 사용한 표본의 선정 및 데이터 구축에 대한 자료이다. 2016년부터 2021년까지의 우리나라 예비타당성조사 대상사업은 총 335개이고 이 중에서 164개의 면제사업을 제외하였다. 또한, 조건부 시행 등의 이유로 AHP가 적시되지 않은 10개의 사업을 제외하였다. 마지막으로 본 연구는 제도의 개편이 수도권 사업과 비수도권 사업에 어떠한 영향을 불러일으키는지 명확하게 확인하기 위하여 33개의 ‘전국’ 단위 사업을 배제하였고 총 128개의 사업을 본 연구에서 활용하였다.

<표 1> 표본의 선정 및 데이터 구축

2016년부터 2021년 사이의 표본 자료	합계
해당 기간의 예비타당성조사 전체 대상사업	335
예비타당성조사 면제사업	-164
AHP 명시가 안된 사업	-10
‘전국’ 단위의 사업	-33
최종 표본 개수	128

본 연구의 독립변수는 제도 개편이다. 제도의 개편으로 인해 예비타당성조사를 담당하는 평가자들의 AHP 점수가 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다. 연도 더미변수를 활용하여 2019년 이후의 사업을 1로 설정하고 이전의 사업을 0으로 설정하여 독립변수로 연구를 진행한다. 제도의 개편이 실제 정책을 분석하고 평가하는 평가자의 의사결정에 어떠한 영향을 미치게 되는지 파악하고자 한다. 본 연구의 가장 주요한 관점은 비수도권 사업의 변화이다. 제도 개편 이전에는 낮은 BC로 인해서 예비타당성조사 실시사업에 해당하지 못한 사업들이 이번 개편으로 인해 어떠한 영향을 받게 되는지 실증분석을 바탕으로 살펴보고자 한다. 종속변수인 평가자의 의사결정은 사업의 AHP 통과 여부, AHP 점수로 측정한다. 먼저 AHP 통과 여부는 사업 평가 점수 0.5를 기준으로 하여 점수와 동일하거나 이상일 경우 1, 미만일 경우 0으로 하여 더미변수를 만들어 사용한다. 0.5 이상의 점수를 받은 사업은 예비타당성조사의 시행 적정 판단을 받은 것으로 사업의 시행이 이루어진다. 본 연구에서는 이를 AHP 통과 여부로 설정하여 종속변수로 활용하고자 한다. 특히 제도의 개편에 영향을 받아 통과되는 사업이 어떻게 변화하는지 확인할 것이다. 두 번째인 AHP 점수는 평가자들의 평가 점수에 관한 변수다. 제도가 개편된 이후 평가자들은 개편 목적에 순응하여 수혜 대상 사업인 비수도권 사업에는 높은 평가 점수를 부여하여 평가 점수의 향상이 이루어질 것이다. 즉, 제도의 개편이 평가자들의 의사결정에 영향을 주는 요인으로 작용하여 결과적으로 평가자들의 AHP 점수는 전반적으로 증가할 것이다. 이전에 비해 확연한 차이를 나타낼 것으로 예상할 수 있으며 위의 두 변수를 종속변수로 설정하여 연구를 진행하였다.

다양한 요인들을 통제하여 종속변수와 독립변수 간의 관계를 더 정확하게 추정하고자 하였다. 우선 각 사업의 비용편익 점수인 BC 점수와 사업의 규모 및 금액을 통제변수에 포함하였다. 또한, 각 지역의 여당·야당 국회의원의 수를 통제변수로 활용하였다.³⁾ 예비타당성조사제도도 다양한 이해관계에 따른 지대추구행위가 이루어질 수 있고 이에 대한 주요 변수로 국회의원의 수를 설정하였다(박민정, 2020). 분석단위가 사업인 것을 고려하여 사업에 영향을 주는 요인들을 통제하였다. 첫 번째는 지역의 수다. 시·도 광역단체를 기준으로 예비타당성조사 사업이 복수의 지역에 걸쳐서 시행되는 지역의 수가 몇 개인지 파악하는 것이 중요하며 이것을 통제해 연구를 진행하고자 하였다. 두 번째는 사업 부문이다. 김봉환·최근혁(2022) 논문에서의 기준을 토대로 사업의 부문을 12개의 분야로 나누어 분석을 진행하였다.⁴⁾ 본 연구의 조절변수는 본 연구의 주요 변수로 활용한 비수도권 더미변수이다. 제도의

3) 본 논문에서 통제변수로 활용한 여당·야당 국회의원의 수 등은 대통령 선거에 의해 정권이 바뀌게 될 때를 기점으로 여·야를 뒤바꾸어 적용하였다.

4) 총 12가지의 사업 부문으로 나누어서 분석을 진행하였으며 분류 기준은 아래와 같다. 1. SOC(철도, 도로, 공항, 항만, 상하수도, 방파제), 2. 교육, 3. 복지(보건, 복지, 고용), 4. 문화(문화, 체육, 관광), 5. 국방, 6.

개편 목적이 수도권과 비수도권의 AHP 차이를 줄이기 위한 것임을 실증분석하고자 지역에 따른 더미변수를 조절변수로 활용하였다. 수도권 지역인 서울, 경기, 인천을 포함하지 않은 사업의 경우 1로 설정하였고 그 외의 사업을 0으로 설정하여 비수도권 더미변수를 사용하였다.⁵⁾⁶⁾

〈표 2〉 가설검증을 위한 변수의 정의

구분	변수명	조작적 정의	비고
종속 변수	AHP 통과 여부	AHP 점수가 0.5 이상일 경우 1, 나머지 0	
	AHP 점수	예비타당성조사 사업의 AHP 점수	
독립 변수	제도 개편	2019년 이후의 사업은 1, 나머지는 0	
통제 변수	BC	예비타당성조사 사업의 b/c 점수	
	사업 규모	예타 사업 예산의 로그값	
	여당 의원 수	각 지역 연도별 여·야 소속 국회의원 수	20-21대 국회의원 선거 기준
	야당 의원 수		
	지역 수	예타 사업이 진행되는 시·도 광역단체 지역의 수	
	사업 부문	예타 사업의 부문별 변수	정부의 예산안 개요 및 국가재정운용계획에서 국가재정을 12대 분야로 나눈 것을 기준
조절 변수	비수도권 더미	예타 사업 중에서 수도권 지역에 해당하지 않은 사업은 1, 나머지는 0	수도권 지역 (서울, 경기, 인천)

〈표 3〉은 본 연구에서 활용한 변수들의 기술통계량을 나타낸 자료이다. 총 128개의 자료를 바탕으로 연구를 진행하였으며 종속변수인 AHP 통과 여부와 AHP 점수의 기술통계량을

안전, 7. R&D(과학, 기술, 개발), 8. 외교(외교, 통일, 국제통상), 9. 환경(환경, 에너지, 신재생), 10. 행정(디지털-정보, 통신, 스마트, 빅데이터, 네트워크), 11. 산업(산업, 산업단지, 클러스터), 12. 건축(신·중축, 시설, 이전, 리모델링, 건립)

5) 다만, 수도권 중 접경·도서, 농산어촌 지역(경기도 김포시, 파주시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군, 가평군, 양평군, 인천광역시 강화군, 옹진군)은 비수도권으로 분류하였다(기획재정부, 2019).

6) 수도권과 비수도권 지역의 중복사업은 2016년 국토부 주관의 ‘철도물류 수송력 향상을 위한 유효장 확장 사업’이 유일한 사업이다. 경기도, 세종특별자치시, 충청북도, 경상남도, 경상북도 총 5개의 지역에 걸친 사업이며 수도권 사업으로 분류해 연구하였다. 다만, 본 연구에서 해당 사업을 제외하더라도 가설검증을 위한 주요 결과에는 큰 차이가 발생하지 않으며 분석 결과에 영향을 미치지 않음을 확인하였다.

확인할 수 있다. 먼저 첫 번째 종속변수인 AHP 통과 여부의 중간값은 1, 평균은 0.710으로 통과된 사업이 다수를 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 두 번째 종속변수인 AHP 점수는 최대값이 0.792, 최솟값이 0.193으로 매우 큰 차이를 나타내고 있음에도 중간값과 평균이 0.5 근처에 형성되어 있어 변수가 매우 고르게 분포되어 있다는 것을 알 수 있다. 주목할 만한 점으로는 종속변수인 두 변수를 비교하였을 때 AHP 점수의 평균과 중간값이 0.5에 가까운 것과 비교하여 통과 여부가 0.7 이상의 평균을 나타내고 있다는 것이다. 이는 AHP 점수 자체가 높은 것이 아닌 통과 여부를 결정짓는 0.5점 근처의 사업이 많다는 것을 의미한다.

독립변수인 제도의 개편은 평균이 0.359, 중간값이 0으로 제도의 개편 이후에 사업 수가 줄어들었다는 것을 의미한다. 통제변수로는 먼저 사업의 규모를 확인할 수 있다. 최댓값이 12조 4천억, 최솟값이 512억으로 예비타당성조사 사업 간의 규모가 매우 큰 차이를 나타내고 있다. 다만, 중간값이 2,016억인 것과 비교하여 평균값이 6,625억인 것은 특정 사업들에 의해 규모가 크게 나타나고 있음을 의미한다. 사업의 경제성 평가 항목인 BC(비용/편익) 변수는 최댓값 5.18, 최솟값 0.02로 매우 큰 차이를 나타내고 있다. 다만, 중간값과 평균이 1 근처에 형성되어 있어 AHP 점수와 비슷하게 고른 분포를 나타내고 있다. 정치적 요인의 변수인 여당·야당 의원 수는 지역별로 비슷한 수치를 나타내고 있다. 사업이 이루어지고 있음을 보여주는 지역 수 변수는 최대값 5, 최솟값 1로 차이가 있지만 평균과 중간값이 1에 가까운 것으로 나타나고 있어 대다수 사업이 시·도 1개의 지역에서 진행되고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 비수도권 더미의 평균이 0.679, 중간값이 1인 것을 통해 제도의 개편 전과 후 사업들의 상당수가 비수도권에서 이루어진 사업이라는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 기술통계량

변수	표본크기	평균	중간값	표준편차	최솟값	최댓값
AHP 통과 여부	128	0.710	1	0.455	0	1
AHP 점수	128	0.521	0.539	0.128	0.193	0.792
제도 개편	128	0.359	0	0.481	0	1
BC	128	1.041	0.97	0.743	0.02	5.18
사업 규모	128	6,625	2,016	14,865	512	124,284
여당 의원 수	128	14.765	5	20.776	0	122
야당 의원 수	128	11.133	6	15.795	0	123
지역 수	128	1.210	1	0.542	1	5
사업 부문	128	3.921	2	3.116	1	12
비수도권 더미	128	0.679	1	0.468	0	1

아래의 <표 4>는 예비타당성조사제도 개편 이전·이후 연도별 사업 시행 수를 나타낸 자료이다. 분석에 사용된 자료는 제도 개편 이전인 2016년 29개 사업, 2017년 33개 사업, 2018년 20개, 총 82개 자료와 제도 개편 이후인 2019년 19개, 2020년 16개, 2021년 11개, 총 46개의 예비타당성조사 자료이며 총합 128개의 사업이다. 시간의 경과에 따라 사업의 수가 줄어드는 특징을 나타내고 있으며 제도 개편 이전과 이후의 사업 수가 2배 가까운 차이가 발생하고 있다. 제도 개편 이전인 2016년부터 2018년 기간에는 수도권 지역의 사업이 총 26개, 비수도권 지역의 사업이 총 56개로 합계 82개이다. 하지만 제도 개편 이후인 2019년부터 2021년 기간에는 수도권 지역의 사업이 총 15개, 비수도권 지역의 사업이 31개로 합계 46개인 것을 확인할 수 있다. 지역에 따른 사업 수의 차이도 나타나고 있다. 제도 개편 이전과 이후 모두 동일하게 비수도권 지역의 사업이 수도권 지역의 사업에 비해 2배 가까이 많이 이루어지고 있으며 이는 면제사업의 경향과도 같은 맥락을 지니고 있다.⁷⁾

〈표 4〉 제도의 개편 이전·이후 연도별 사업 시행 수⁸⁾

(단위: 개수)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	계
수도권	10	9	7	7	3	5	41
비수도권	19	24	13	12	13	6	87
계	29	33	20	19	16	11	128

아래의 <표 5>는 제도의 개편 이전·이후 사업의 통과 비율 변화를 나타낸 자료이다. 제도 개편 이전인 2016년부터 2018년 기간에는 수도권 지역의 사업 통과율은 전체 26개 사업 중 21개 통과로 80.7%이다. 제도 개편 이후인 2019년부터 2021년 기간에는 전체 15개 사업 중 12개 통과로 80%이다. 수도권 지역의 사업은 제도 개편 여부와 관계없이 동일하게 높은 비율의 통과율을 보여주고 있다. 반면에 비수도권 지역의 사업 통과율은 제도 개편 이전과 이후의 차이가 뚜렷하게 나타나고 있다. 제도 개편 이전인 2016년부터 2018년 기간에 비수도권 지역의 사업 통과율은 전체 사업 56개 사업 중 30개 통과로 53.5%이다. 하지만 제도 개편 이후인 2019년부터 2021년 기간에는 비수도권 지역의 사업 통과율은 전체 사업 31개 사업 중 28개 통과로 90.3%로 나타나고 있다. 제도 개편 이후에 비수도권 사업의 전체 수는 감소

7) 예비타당성조사 면제사업의 경우, 해당 기간 수도권 지역의 사업은 43개, 비수도권 지역의 사업은 121개로 실시사업보다 더 큰 차이를 나타내고 있다.

8) 예비타당성조사 실시사업과는 달리 면제사업은 해당 기간(2016년부터 2021년)에 17개, 12개, 30개, 47개, 31개, 27개로 증가세를 가지고 있다.

하였지만 통과율은 증가하였다.

〈표 5〉 제도의 개편 이전·이후 사업의 통과 비율 변화

(단위: 개수, %)

		2016	2017	2018	소계	2019	2020	2021	소계
수도권	A	7	7	7	21	6	3	3	12
	B	3	2	0	5	1	0	2	3
	합계	10	9	7	26	7	3	5	15
	C(%)	70	77	100	80.7	85	100	60	80.0
비수도권	A	13	9	8	30	11	11	6	28
	B	6	15	5	26	1	2	0	3
	합계	19	24	13	56	12	13	6	31
	C(%)	68	37	61	53.5	91	84	100	90.3

주: A = 통과 사업, B = 비통과 사업, C = 전체 사업 대비 통과 사업

아래 〈표 6〉은 해당 기간에 이루어진 예비타당성조사 사업의 부문별 자료이다. 본 연구는 김 봉환·최근혁(2022) 논문에서의 기준을 토대로 사업의 부문을 12개의 분야로 나누어 분석을 진행하였고 9개의 부문이 사업에서 활용되었다. 사업 수를 기준으로 SOC 부문이 79개로 가장 많이 나타나고 있으며 산업 부문이 14개, 문화 부문이 10개로 그 뒤를 이었다. 주목해서 볼 점은 사업 총액 부분이다. SOC 부문이 74.21조로 전체 사업 금액의 87.5%를 사용하였다.

〈표 6〉 예비타당성조사 부문별 규모⁹⁾

(단위: 개수, 조원)

부문	사업 수	사업 평균액	사업 총액
R&D	2	0.21	0.42
SOC ¹⁰⁾	79	0.94	74.21
건축	8	0.15	1.23
교육	2	0.09	0.18
국방	0	0	0
문화	10	0.09	0.94
복지	3	0.27	0.82
산업	14	0.37	5.20
안전	1	0.05	0.05

9) 면제사업의 경우 사업의 수는 환경 부문이 41개로 가장 많았고 복지 부문이 32개, SOC 부문이 24개로 뒤를 이었다. 다만, 사업의 총액으로는 복지 부문이 43.8조로 가장 많았고 SOC 부문이 23.7조로 두 번째로 많았다.

외교	0	0	0
행정	0	0	0
환경	9	0.19	1.74
합계	128	2.36	84.79

3. 분석모형

가설 1을 검정하기 위한 회귀분석의 연구모형은 아래와 같다.

$$1. (\text{예비타당성조사 통과 여부}) = \beta_0 + \beta_1 * (\text{제도의 개편}) + \beta_2 * (\text{BC}) + \beta_3 * (\text{사업 규모}) \\ + \beta_4 * (\text{여당 의원 수}) + \beta_5 * (\text{야당 의원 수}) + \beta_6 * (\text{지역 수}) + \beta_7 * (\text{사업 부문}) + \epsilon$$

$$(\text{예비타당성조사 AHP 점수}) = \beta_0 + \beta_1 * (\text{제도의 개편}) + \beta_2 * (\text{BC}) + \beta_3 * (\text{사업 규모}) \\ + \beta_4 * (\text{여당 의원 수}) + \beta_5 * (\text{야당 의원 수}) + \beta_6 * (\text{지역 수}) + \beta_7 * (\text{사업 부문}) + \epsilon$$

가설 2를 검정하기 위한 회귀분석의 연구모형은 아래와 같다.

$$2. (\text{예비타당성조사 통과 여부}) = \beta_0 + \beta_1 * (\text{제도의 개편}) + \beta_2 * (\text{비수도권 더미}) + \beta_3 * \\ (\text{제도의 개편}) \times (\text{비수도권 더미}) + \beta_4 * (\text{BC}) + \beta_5 * (\text{사업 규모}) + \beta_6 * (\text{여당 의원 수}) + \beta_7 * (\text{야당 의원 수}) + \\ \beta_8 * (\text{지역 수}) + \beta_9 * (\text{사업 부문}) + \epsilon$$

$$(\text{예비타당성조사 AHP 점수}) = \beta_0 + \beta_1 * (\text{제도의 개편}) + \beta_2 * (\text{비수도권 더미}) + \beta_3 * \\ (\text{제도의 개편}) \times (\text{비수도권 더미}) + \beta_4 * (\text{BC}) + \beta_5 * (\text{사업 규모}) + \beta_6 * (\text{여당 의원 수}) + \beta_7 * (\text{야당 의원 수}) + \\ \beta_8 * (\text{지역 수}) + \beta_9 * (\text{사업 부문}) + \epsilon$$

10) 부처별로 확인하였을 때, 사업 수는 국토부가 64개로 가장 많았고 그 다음으로는 해수부가 14개로 많았다. 사업의 예산은 국토부가 58.41조로 가장 많은 사업 예산을 사용하였고 해수부가 18.14조를 사용하여 두 번째로 많은 금액을 사용하였다. 두 부처의 사업 예산의 합은 76.55조로 전체 예산의 90%를 차지하고 있으며 SOC 부문에 해당 내용이 반영된 것을 알 수 있다.

IV. 분석 결과

본 연구의 첫 번째 결과는 가설 1을 검정하기 위해 제도 개편이 AHP 평가자의 의사결정에 미치는 영향에 대해 회귀분석을 수행한 것이다. 더미변수인 AHP 통과 여부는 Logit 모형을 활용하였고 AHP 점수는 합동 OLS 모형으로 분석을 진행하였다. 아래 표에서 내용을 확인할 수 있다.

〈표 7〉은 가설 1을 분석한 결과이다. 본 연구의 주요 종속변수인 AHP 통과 여부와 AHP 점수를 분석한 결과, 제도 개편이 전체 사업에 대해 AHP 통과 여부에는 유의미한 영향을 미치지 않았다는 것을 확인할 수 있다. 다만, 두 번째 종속변수인 AHP 점수에는 1% 수준에서 유의미한 영향을 주고 있다는 것을 알 수 있다. 경제적 요인으로 활용한 주요 통제변수인 BC(비용/편익) 변수도 두 종속변수에 유의미한 영향을 끼치고 있다. 흥미로운 점은 여당의 원 수와 야당의원 수 변수이다. 두 변수 모두 AHP 통과 여부에 유의미한 영향을 끼치고 있지만 서로 다른 방향을 띄고 있다. 여당의원 수 변수는 AHP 통과 여부에 양(+)의 방향을 나타내고 있어 여당의원 수가 많아질수록 사업의 AHP 통과가 높아지는 것을 볼 수 있다. 반면에 야당의원 수 변수는 AHP 통과 여부에 음(-)의 방향을 나타내고 있어 야당의원 수가 많아질수록 사업의 AHP 통과가 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 가설 1 분석 결과

변수	AHP 통과 여부	AHP 점수
제도 개편	0.1256 (0.0779)	0.0587*** (0.0185)
BC	0.2799*** (0.0509)	0.1061*** (0.0121)
사업 규모(log)	-0.0191 (0.0342)	-0.0075 (0.0081)
여당의원 수	0.0042* (0.0023)	0.0003 (0.0005)
야당의원 수	-0.0050 (0.0030)	-0.0007 (0.0007)
지역 수	-0.0492 (0.0723)	0.0078 (0.0172)
상수항	0.4732 (0.3788)	0.3705*** (0.0899)
사업 부문	YES	YES
Observation	128	128

(표본크기)		
Pseudo R	0.3436	0.5375
Adj R ²	0.2623	0.4801

주: ()안의 값은 표준오차, *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

〈표 8〉은 가설 1 분석 결과의 내용을 정리한 자료이다. 제도 개편 전과 후를 비교하였을 때, 사업 통과 여부에 가장 많은 영향을 끼치는 0.5점 점수 부근에서의 변화가 크지 않다. 이와 달리 이미 높은 점수를 획득하여 사업 통과가 이루어진 0.55점 이상의 사업들이 제도의 개편 이전인 37.8%보다 58.7%로 더 많아졌다. 이는 AHP 평가자들이 사업 분석 및 평가를 보수적으로 하여 통과 여부에서 자유로운 사업들에는 더 높은 평가를 한 결과로 볼 수 있다.

〈표 8〉 예비타당성조사 전체 사업의 AHP 비중

(단위: %)

AHP 점수 구간	제도 개편 이전	제도 개편 이후
0.45 - 0.5	2.44	10.87
0.5 - 0.55	24.39	28.26
0.55 이상	37.8	58.7

〈표 9〉는 가설 2의 내용인 제도 개편이 비수도권 사업에 관한 AHP 평가자의 의사결정에 미치는 영향을 분석한 결과이다. 제도의 개편으로 인해 사업의 경제성 측면이 낮은 ‘비수도권 사업’의 AHP 점수가 제도의 개편 이전보다 더 높게 평가될 것이고 예비타당성조사 시행이 적정하다고 판단하는 사업이 증가할 것으로 예상한 것을 실증분석하였다. 따라서 본 연구의 주요 조절변수인 ‘비수도권’ 더미변수를 독립변수와 결합하여 조절효과를 확인하고자 하였다. 따라서 제도 개편 이후, 비수도권 지역의 사업일 경우를 확인하였다. 그 결과 AHP 점수에는 유의미한 영향을 미치지 않았지만 AHP 통과 여부에는 유의수준 1% 수준에서 유의미한 영향을 주고 있다는 것을 파악하였다. 통제변수인 BC(비용/편익) 변수와 여·야 의원 수 변수도 앞서 분석한 결과와 비슷하게 나타나는 것을 확인할 수 있다.¹¹⁾

11) 가설 1 분석 결과와 동일하게 여당의원 수 변수는 AHP 통과 여부에 양(+)의 방향을 나타내고 있어 여당 의원 수가 많아질수록 사업의 AHP 통과가 높아지는 것을 볼 수 있다. 반면에 야당의원 수 변수는 AHP 통과 여부에 음(-)의 방향을 나타내고 있어 야당의원 수가 많아질수록 사업의 AHP 통과가 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 가설 2 분석 결과

변수	AHP 통과 여부	AHP 점수
제도 개편	-0.2043 (0.1357)	0.0181 (0.0332)
비수도권 더미	-0.2078* (0.1089)	-0.0150 (0.0266)
제도 개편 × 비수도권 더미	0.4749*** (0.1604)	0.0577 (0.0392)
BC	0.2643*** (0.0496)	0.1045*** (0.0121)
사업 규모(log)	-0.0275 (0.0334)	-0.0081 (0.0082)
여당의원 수	0.0053* (0.0027)	0.0006 (0.0007)
야당의원 수	-0.0075** (0.0031)	-0.0010 (0.0008)
지역 수	-0.0456 (0.0703)	0.0078 (0.0172)
상수항	0.6976* (0.3905)	0.3849*** (0.0955)
사업 부문	YES	YES
Observation (표본크기)	128	128
R ²	0.3940	0.5463
Adj R ²	0.3066	0.4809

주: ()안의 값은 표준오차, *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

위의 결과에 덧붙여 주목해서 확인할 점으로는 크게 두 가지가 있다. 먼저 수도권 지역과 비수도권 지역의 차이다. 이전의 가설 1 분석 결과와는 다르게 비수도권 더미변수를 추가하여 분석한 결과는 제도 개편이 AHP 통과 여부에 음(-)의 영향을 주고 있으며 비수도권 더미변수도 AHP 통과 여부에 음(-)의 영향을 주고 있다는 점이다. 이러한 결과는 제도 개편 이후의 비수도권 사업이 증가할수록 AHP 통과도 늘어나는 것을 의미하는 것과 달리 제도 개편 이전의 비수도권 지역의 사업은 AHP 통과와 음(-)의 관계를 지니고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 비수도권 변수가 더미변수로 되어 있다는 점을 바탕으로 수도권 지역은 AHP 통과 여부와 양(+)의 관계를 지니고 있다는 것을 알 수 있다.

또한, 가설 2의 분석을 좀 더 구체적으로 확인하고자 한다. 수도권 지역의 사업과 비수도권 지역의 사업을 나누어 제도 개편의 이유와 목적에 따른 영향을 더 명확하게 분석하였다.

아래의 <표 10>은 가설 1의 분석 결과를 지역별로 나누어 각각 다시 회귀분석을 한 결과이다. 수도권 지역의 표본은 41개, 비수도권 지역의 표본은 87개로 분석을 진행하였다. 이전의 결과에서는 제도 개편이 AHP 통과 여부에 유의미한 영향을 끼치지 않은 것으로 나타났다. 하지만 지역을 나누어 분석한 결과, 수도권 지역은 유의미한 영향을 받고 있지 않지만 비수도권 지역에서는 제도의 개편이 AHP 통과 여부와 AHP 점수에 유의미한 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다.¹²⁾

<표 10> 지역에 따른 제도 개편의 효과

변수	AHP 통과 여부		AHP 점수	
	수도권	비수도권	수도권	비수도권
제도 개편	-0.0514 (0.1514)	0.2556*** (0.0909)	0.0411 (0.0350)	0.0628*** (0.0226)
BC	0.2283** (0.1045)	0.2568*** (0.0622)	0.0641** (0.0242)	0.1174*** (0.0155)
사업 규모(log)	0.0439 (0.0627)	-0.0408 (0.0432)	-0.0239 (0.0145)	0.0027 (0.0107)
여당의원 수	0.0030 (0.0043)	0.0088* (0.0050)	0.0011 (0.0010)	0.0015 (0.0013)
야당의원 수	0.0049 (0.0057)	-0.0134*** (0.0046)	0.0005 (0.0013)	-0.0022* (0.0011)
지역 수	-0.1169 (0.1038)	-0.0804 (0.1104)	-0.0149 (0.0240)	0.0207 (0.0275)
상수항	0.1068 (0.5360)	0.6823 (0.4112)	0.6252*** (0.1239)	0.2824*** (0.1023)
사업 부문	YES	YES	YES	YES
Observation (표본크기)	41	87	41	87
Pseudo R	0.3217	0.4821	0.4218	0.6332
Adj R ²	0.0644	0.3814	0.2025	0.5619

주: ()안의 값은 표준오차, *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

통과를 결정짓는 AHP 0.5 부근을 확인하기 위해 아래의 <표 11>을 살펴볼 수 있다. AHP 점수 구간 0.4~0.5 구간의 사업들은 제도 개편 이전에는 12.5%로 나타나고 있지만 제도 개

12) 수도권 사업의 경우, 종속변수인 AHP 통과 여부 및 AHP 점수가 다른 변수에는 통계적 유의성을 보이지 못했지만 BC에는 유의미한 영향을 받고 있음을 나타내고 있다. 이를 통해 경제성 중심의 평가가 수도권 사업에는 중요한 평가 항목으로 작용하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

편 이후에는 6.4%로 그 비율이 절반 가까이 줄어들었음을 확인할 수 있다. 또한, AHP 점수 구간 0.5 ~ 0.6 구간에서는 제도 개편 이전에는 30.3%를 차지하고 있었지만 제도 개편 이후에는 51.6%를 나타내고 있어 사업의 통과 여부를 결정짓는 AHP 0.5점 부근에서 변화가 발생하였다는 것을 알 수 있다.

즉, 제도가 개편되기 전에 아쉽게 통과하지 못하였던 사업들이 제도가 개편된 이후에는 통과로 넘어갔다는 것을 의미한다. 이는 제도 개편이 AHP 평가자들의 의사결정에 영향을 끼친 결과로 볼 수 있으며 사업의 평가가 바뀌게 된 이유로 알 수 있다. 또한, 앞선 회귀분석 결과 2에서 두 종속변수가 상반된 결과가 나타난 것에 대한 설명으로 자료를 이해할 수 있다.

〈표 11〉 비수도권 사업의 AHP 점수 구간의 변화

(단위: %)

AHP 점수 구간	제도 개편 이전	제도 개편 이후
0.4 ~ 0.5	12.5	6.4
0.5 ~ 0.6	30.3	51.6

주: 전체 사업 중 차지하는 비율을 나타낸 자료이다.

〈표 12〉 Two-sample t-test 분석을 바탕으로 위의 내용을 좀 더 명확하게 확인할 수 있다. 제도 개편 이전에는 지역에 따른 AHP 통과 여부의 차이가 많이 발생하고 있었지만, 제도 개편 이후에는 두 집단간의 차이가 유의미하게 나타나고 있지 않다. 실제로 사업의 통과를 결정짓는 AHP 0.5 ~ 0.6 구간의 변화를 t-test 분석을 통해 확인할 수 있는 결과이다.

〈표 12〉 Two-sample t-test

AHP 통과 여부	제도 개편 이전		제도 개편 이후	
	평균값	표준편차	평균값	표준편차
수도권	0.8076	0.0788	0.8000	0.1069
비수도권	0.5357	0.0672	0.9032	0.0539
diff	0.2719		-0.0103	
t값	2.4183**		-0.0963	

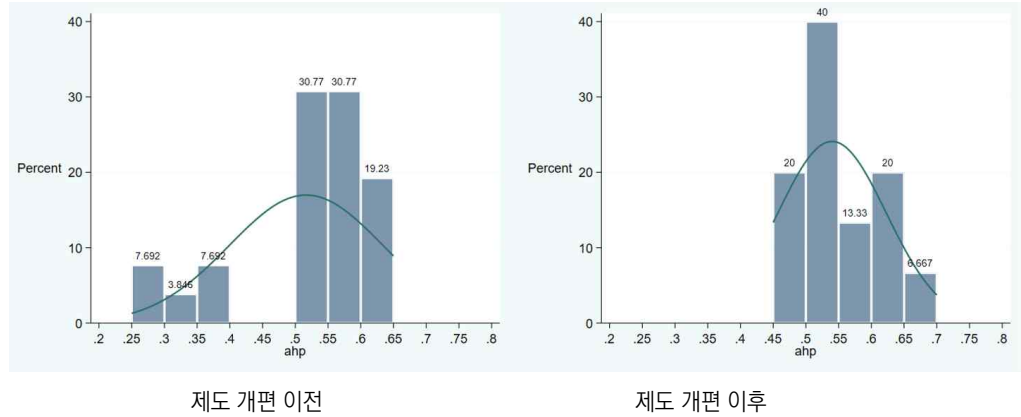
주: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01

마지막으로 아래의 〈그림 3〉과 〈그림 4〉는 제도 개편 전·후 사업의 AHP 비중의 변화에 관한 자료이다. 주목해서 볼 점으로 비수도권 지역은 제도의 개편이 이루어지기 전에는 AHP 점수가 0.5보다 낮아 통과되지 못한 사업이 전체 사업 중 46.42%에 해당한 것이다. 하지만

제도 개편 이후에는 90% 이상의 사업이 모두 통과가 되면서 제도 개편의 목적에 따른 효과를 보고 있다는 것을 알 수 있다.

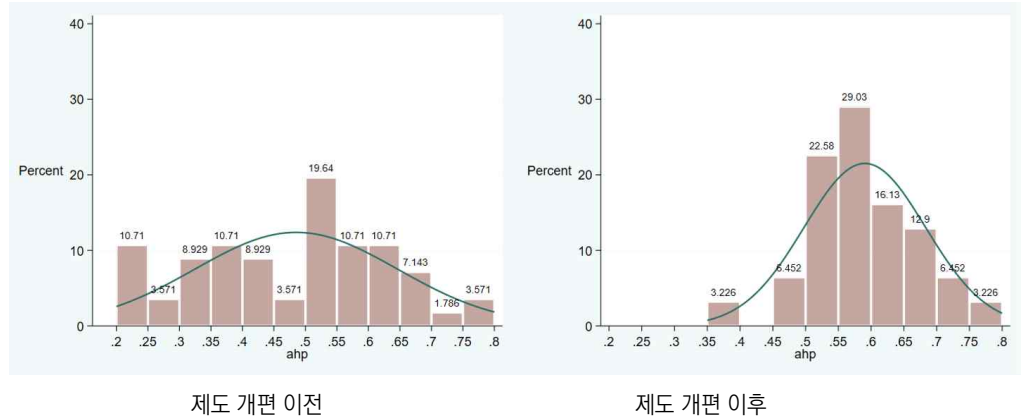
〈그림 3〉 제도 개편 전·후 수도권 사업의 AHP 비중의 변화

(단위: %)



〈그림 4〉 제도 개편 전·후 비수도권 사업의 AHP 비중의 변화

(단위: %)



V. 결론

본 연구는 제도의 개편이 AHP 평가자의 의사결정에 어떠한 영향을 미치는지 2016년부터 2021년까지의 우리나라 예비타당성조사 사업을 분석하여 알아보았다. 예비타당성조사 제도는 국책사업 시행 전, 500억 원 이상의 대규모 공공투자 사업의 타당성을 검증하는 제

도이다. 경제성 평가, 정책성 평가, 지역균형 평가 등을 종합하여 사업의 점수를 산정하고, 이를 바탕으로 시행 여부를 결정한다. 예비타당성조사와 관련하여 최근 연구가 활발히 이루어지고 있으며 앞서 확인하였던 것과 같이 다양한 요인에 의해 영향을 받고 있다는 것이 밝혀지고 있다. OECD 국가 중에서 유일하게 중앙당국에 의해 국책사업이 진행되고 있다는 점¹³⁾과 예산을 담당하는 의회와 국정을 운영하는 행정부 사이의 지대추구 행위 등이 맞물려 있는 제도이기에 연구 가치가 매우 높은 주제라고 볼 수 있다. 최근 예비타당성조사제도가 개편되어 타당성 검증을 수행하는 AHP 평가자들의 구성에 변화가 생기게 되었고 이에 따라 사업의 통과 여부에 영향을 끼칠 수 있게 되었다. 본 연구는 정부 정책 방향성이 예비타당성조사 AHP 평가자의 의사결정에 영향을 미쳐, 사업의 통과 여부에 반영되는 과정을 실증 분석한 데 의의가 있다.

또한, 정책분석가 이론이 예비타당성조사제도에 적용되고 있다는 것을 밝혔다는 점에서 이론적 함의를 갖는다. 정책분석가 이론에 의하면 옹호적 분석가들은 정부 부처에서 선호하는 특정 정책이 순조롭게 결정되어 집행될 수 있기를 기대하는 성향을 지니고 있다. 그들은 정책분석에 따른 다양한 이해관계자들을 고려하고 있으며 옹호적 입장을 갖는 특정 정책이 순조롭게 결정되고 집행되기를 기대하고 이를 의사결정에 반영한다. 이러한 논점을 바탕으로 정부의 2019년 예비타당성조사제도의 개편은 정책분석을 수행하는 평가자들에게 영향을 끼쳤고 실증분석을 통해, 정부의 목적에 따라 평가자들이 반응한 결과를 분석하여 제시했다는 것에 의의가 있다. 또한, 통계적 자료의 제시를 넘어서 제도의 개편 전과 후의 3개년 자료를 실증분석하여 영향요인을 밝혔다는 점에서 정책적 의의가 있다. 실제로 제도의 개편이 사업의 타당성을 평가하는 AHP 평가자의 의사결정에 작용하여 실제 비수도권 지역의 사업 통과가 높아졌고 이러한 결과는 앞으로의 제도 개편 및 수정과 예비타당성조사 사업 사이의 관계를 예측할 수 있게 하였다. 이전에는 막연하게 제도의 개편이 지역에 영향을 줄 수 있는 수단으로서의 인식이 강했다면 이후에는 실증적 분석을 바탕으로 한 정책분석가의 의사결정을 변화하는 목적으로서의 성격을 제고할 수 있게 되었다. 또한, 향후 관련 제도의 개편 및 국정운영의 방향성 등에 관하여 예비타당성조사제도의 활용도를 예측할 수 있게 되었다는 점에서 정책적 의의가 있다.

예비타당성조사 제도의 개편 전과 후를 비교하여 실증분석한 결과를 제시하였지만, 개편 전과 후의 표본이 각각 3개년으로 총 128개의 자료를 연구에 사용하였다는 점이 연구의 한계로 남는다. 적은 수의 표본으로 인해 연구 결과의 적정성 문제가 생길 수 있다는 점이 있다.

13) 미국, 영국, 일본 등 해외 주요국들은 정부 재정사업의 추진에 있어 사전평가를 도입하고 있으나, 예산 및 재정을 관리하는 기관에서 직접적으로 수행하지 않고 가이드라인 또는 지침만을 제공하며, 사전평가는 사업 주무 부처에서 수행하는 차이가 있다(엄근용, 2019).

또한, 분석 기간이 2019년부터 2021년으로 동일한 집권 정부에서의 자료를 바탕으로 연구하였다는 점이 연구의 한계이다. 다른 정부에서의 결과는 다르게 나타날 수 있으며 제도의 개편에 따른 효과에 차이가 있을 수 있다. 분석 기간에 따른 연구의 한계라고 할 수 있다. 앞서 언급하였던 것과 같이 예비타당성조사와 관련한 연구가 최근에 활발히 이루어지고 있지만 각 사업을 분석단위로 연구를 진행하는 것은 미비한 상황이다. 본 논문에서는 수도권 지역과 비수도권 지역을 구분하여 연구를 진행하였지만 지역 구분에 관한 한계가 존재한다. 예비타당성조사 사업은 대규모 공공투자 사업으로써 여러 지역에 걸쳐 사업이 이루어지는 경우가 많고 수도권 지역과 비수도권 지역 모두에서 사업이 진행되는 경우가 있다. 본문에서는 수도권 지역(서울특별시, 경기도, 인천광역시)에 하나라도 걸쳐 있는 사업을 수도권 지역의 사업으로 설정하여 분석을 진행하였고 그 외의 사업을 비수도권 지역으로 설정하였다. 이는 지역에 따른 정밀한 분석을 방해하는 요인이 될 수 있으며 본 연구의 한계로 남아있다.

다만, 실제 자료를 바탕으로 제도 개편과 AHP 평가자의 의사결정 간 영향 요인을 실증 분석했다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 이는 향후 연구의 방향성 등을 제시하였다고 볼 수 있으며 예비타당성조사제도의 목적과 활용에 관한 연구의 촉매 역할이 될 수 있다. 또한, 본 연구가 지니고 있는 한계를 채워 더 정밀한 연구가 이루어질 수 있는 토대를 마련했다고 볼 수 있다. 이번 연구를 통해 예비타당성조사제도 개편에 관한 연구가 앞으로 활발히 이루어질 것으로 생각한다. 제도의 개편 이외에도 다양한 요인들이 평가자의 의사결정에 주요 변수로 작용하고 그에 따른 이론을 적용하여 더 많은 후속 연구가 이루어질 것으로 기대된다.

참고문헌

- 고길곤. (2007). 다차원 공공투자의사결정 문제에 있어서 정책분석가들의 의사결정 행태분석: 가중치 부여행위를 중심으로. 『한국정책학회보』, 16(1), 23-48.
- 공공투자관리센터. (2015). 2015년도 공공투자관리센터 연차보고서. KDI.
- 공공투자관리센터 (2019). 2019년도 공공투자관리센터 연차보고서. KDI.
- 기획재정부. (2019). 예비타당성조사 정책브리핑.
- 기획재정부. (2022). 예비타당성조사 운용지침. 국가법령정보센터.
- 김강수. (2016). 대규모 사업의 예비타당성조사 성과와 과제. 『국토』, 413(3), 12-17.
- 김규일. (1995). 정책분석가의 윤리문제. 『한국정책학회보』, 4(2), 161-184.
- 김봉환·전예진. (2021). 지방자치단체 재무제표 품질실태와 품질제고 방안: 회계검토를 중심으로. 『감사논집』, 37(2), 37-59.

- 김봉환·정호용·최근혁. (2024). 예비타당성조사의 정치성 연구: 어느 과정에서 어떻게 작동하는가?. 「재정학연구」, 17(2), 35-67.
- 김봉환·최근혁. (2022). 정책이념이 예타면제에 미치는 영향 분석. 「행정논총」, 60(3), 77-100.
- 김봉환·황선필. (2021). 지능정보사회의 공공부문 회계감사. 「감사논집」, 36(2), 31-57.
- 김시백. (2018). 예비타당성조사, 지역 균형발전을 위해 접근 방식 재고해야. 이슈브리핑, 전북연구원, 166.
- 김시진·김재웅. (2012). Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석. 「교육행정학연구」, 30(3), 181-203.
- 김정숙·안민우·엄영호. (2017). 정책분석가 구성이 예비타당성조사 사업비 증감에 미치는 영향: 예비타당성 조사 (2012-2014) 분석을 중심으로. 「정부학연구」, 23(1), 95-115.
- 김태윤·조예진. (2018). 예비타당성조사제도의 타당성에 대한 연구: 예비타당성조사의 지침을 둘러싼 쟁점. 「행정논총」, 56(2), 279-311.
- 김태일. (2019). 예비 타당성 조사의 쟁점 및 개편안 분석: 건설 사업을 중심으로. 「한국행정학보」, 53(3), 243-268.
- 박민정. (2020). 국책사업 예비타당성조사 면제를 둘러싼 정치경제학적 논의: 지대 추구론을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 34(3), 101-123.
- 박승준. (2022). 연구개발사업 예비타당성조사 제도 개선효과에 관한 연구. 「한국정책연구」, 22(4), 29-43.
- 송근원. (1989). 정책분석가의 역할, 윤리 및 지식. 「한국행정학보」, 23(2), 601-611.
- 송희준. (2006). 정책 윤리와 정책분석가 윤리. 한국정책학회 하계학술발표논문집, 1-17.
- 신가희·하연섭. (2015). 예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구-예산결산특별위원회 회의록 분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 24(2), 527-564.
- 엄근용. (2019). 경제·사회 환경 변화에 따른 예비타당성조사 제도의 개선 방안. 「이슈포커스」, 2019(1), 1-30.
- 이현출. (2001). 거버넌스와 NGOs: 의약분업 사례를 중심으로. 「한국정치학회보」, 35(3), 217-236.
- 정광호. (2006). 정책과정에서의 미국 싱크탱크(Think Tank)의 활동과 역할에 관한 예비적 분석. 「행정논총」, 44(1), 265-304.
- 정동호. (2024). 예비타당성조사 제도개편의 효과 분석 - 2019년 변화를 중심으로. 「한국정책학회보」, 33(2), 163-190.
- 조공장. (2013). 대규모 개발사업의 지속가능성 확보를 위한 예비타당성조사 제도 개선 방안 연구. 기본연구보고서, 한국환경연구원, 2321-2437.
- Dunn, W. N. (1994). Public policy analysis: An introduction, 2nd edn. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Dunn, W. N. (1997). Probing the boundaries of ignorance in policy analysis. American Behavioral Scientist, 40(3), 277-298.

- Ha, Y. (2014). The institutionalization of preliminary feasibility studies and its contributions to the public inquiry process. MOSF-KDI-World Bank International Conference on Strengthening the Management of Public Investment: Korea and International Experience.
- 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. *Knowledge*, 14(3), 267-290.
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, 14(1), 319-338.
- Meltsner, A. J. (1976). Policy analysts in the bureaucracy. University of California Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Ronald, C. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4, 386-405.
- Scott, W. R. (2008). Institutions and organizations: Ideas and interests. Sage.
- 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.
- Tina Dacin, M., Goodstein, J., & Richard Scott, W. (2002). Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, 45(1), 45-56.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22-39.
- Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2005). The P-Case: One strategy for creating the policy analysis "case". *Thinking Like a Policy Analyst: Policy Analysis as a Clinical Profession*, pp. 153-170.
- Weimer, D. L. (2002). Enriching public discourse: Policy analysis in representative democracies. *The Good Society*, 11(1), 61-65.
- Weimer, D., & Vining, A. (2017). Policy analysis: Concepts and practice. Routledge.
- Weiss, C. H. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge*, 1(3), 381-404.
- Wildavsky, A. (2017). Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis. Routledge.

ABSTRACT

A Study on Changes in the Preliminary Feasibility Study System: Has the Approval Probability of Non-Metropolitan Projects Increased Asymmetrically?

Geunhyuk Choi & Bong Hwan Kim

This study aims to analyze empirically the impact of the reorganization of the preliminary feasibility study system on the decision-making of AHP evaluators conducting feasibility verification. The entities responsible for conducting policy analysis have changed since reorganization in 2019, which may have influenced the decision-making of AHP evaluators. This study employed regression analysis to investigate whether the AHP evaluation results actually changed. The analysis focused on each of the projects conducted between 2016 and 2021, excluding exempt projects. According to the research findings, the reorganization has positively affected the decision-making of actual evaluators, leading to positive changes in AHP scores. Additionally, it was observed that projects conducted outside the Capital Area showed a higher likelihood of passing after the system's reorganization. These results demonstrate that the decision-making of AHP evaluators has changed in line with the objectives of the reorganization, thereby impacting actual projects. This study has policy significance based on this in identifying the factors influencing the reorganization of the preliminary feasibility study system and suggesting future directions for projects.

【Keywords: institutional reform, preliminary feasibility studies, ahp, non-metropolitan projects】