

도시재생 사후관리 재정의 식별과 제도화에 관한 연구 : 기초지자체의 도시재생기금과 결산 지출구조를 중심으로

Identification and Institutionalization of Post-Project Finance for Urban Regeneration

: Evidence from Urban Regeneration Funds and Final-Account Expenditure Structures
of Korean Basic Local Governments

하 지 만*

Ha, Ji-Man

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 연구 분석틀 및 연구방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 시사점

도시재생사업은 완료 이후의 운영과 유지가 정책성과의 지속을 좌우하지만, 실제 지방정부 결산체계에서 사후관리 재정이 어떻게 식별·제도화되는지에 대한 실증검토는 드물다. 본 연구는 2014~2024년 전국 기초지자체 패널을 활용하여 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련 기금의 채택·규모·확산을 분석하고, 12개 지자체에 대해서는 2023·2024 회계연도 결산서와 기금결산을 직접 코딩한 사례분석을 수행하였다. 분석 결과 직접형 기금은 전국적으로 매우 희소했고, 최초채택 생존곡선에서도 대부분 지자체가 미도입 상태에 머무는 것으로 나타났다. 또한 도시 쇠퇴와 재정역량 변수는 기금의 채택과 규모를 안정적으로 설명하지 못했고, 운영·관리성 지출은 주로 일반회계에 흡수되어 종로 이후 사후관리 재정으로 명확히 귀속되기 어려웠다. 이에 본 연구는 운영·관리성 지출의 표준 항목화, 일반회계·특별회계의 목적지정, 기금의 보완적 활용을 단계적 제도화 방안으로 제안한다.

* 도시재생학 박사(경북대학교)

논문 접수일: 2026. 4. 30. 심사기간: 2026. 4. 30. ~ 2026. 7. 1. 게재확정일: 2026. 7. 1.

□ 주제어: 도시재생, 사후관리 재정, 운영·관리성 지출, 도시재생기금, 제도화

Urban regeneration depends on post-project operation and maintenance, yet limited empirical attention has been paid to how such finance is identified and institutionalized in local government final accounts. This study analyzes direct urban regeneration funds and linked urban-regeneration-related funds using a nationwide municipal panel for 2014–2024, and conducts a case analysis of 12 municipalities by coding 2023–2024 final-account statements and fund accounts. The analysis combines accounting channels, funding structures, expenditure types, and project timelines. The results show that direct funds are extremely rare, and that most municipalities remain non-adopters in the first-adoption survival analysis. Urban decline and fiscal-capacity variables do not consistently explain fund adoption or scale. Case findings further show that operation- and management-related expenditures are mostly absorbed into general accounts and are difficult to attribute clearly as post-project finance without project-timeline information. The study proposes standardized itemization, earmarking within general and special accounts, and complementary use of funds as a staged institutionalization strategy.

□ Keywords: Urban Regeneration, Post-project Finance, Operation and Management Expenditure, Urban Regeneration Fund, Institutionalization

I. 서론

도시재생사업은 지난 10여 년간 노후 주거지 정비, 기반시설 확충, 생활 SOC 공급, 거점시설 조성을 중심으로 추진되어 온 대표적 지역정책이며, 그 과정에서 상당한 규모의 공공재정이 투입되었다. 그러나 도시재생의 정책적 의미는 예산 총액이나 시설 공급 실적만으로 설명되지 않는다. 도시재생이 쇠퇴 지역의 물리적 환경 개선을 넘어 사회·경제·환경 구조의 회복과 지속가능한 도시 구조의 형성을 지향한다면, 정책의 성패는 사업 선정과 집행 단계에 더해 사업 종료 이후의 유지·운영 가능성까지 포괄하여 평가되어야 한다.

도시재생 재정에 관한 최근 연구는 크게 두 흐름으로 전개되어 왔다. 하나는 도시재생예산의 배분 결정요인을 규명하는 연구이며, 다른 하나는 지속가능성을 뒷받침할 재원조달 수단을 모색하는 연구이다. 두 흐름은 도시재생이 단년도 사업비나 일회성 보조금만으로는 지속되기 어렵고, 장기적 운영·관리 재정의 확보가 관건이라는 인식을 공유한다. 다만 사업 완료 이후의 운영·관리 재정이 지방정부 결산체계에서 어떻게 나타나며, 어떤 방식으로 지속적 재정장치로 이어지는가에 대한 실증 검토는 여전히 제한적이다.

이 공백을 메우기 위해서는 도시재생 사후관리 재정이 실제로 어떤 회계 채널에 담기는지를 점검할 필요가 있다. 도시재생 관련 재정은 일반회계, 특별회계, 기금 등 복수의 채널을 통해 편성·집행되며, 운영·관리성 지출 역시 이들 채널에 분산되어 나타난다. 따라서 사후관리 재정의 핵심 쟁점은 예산의 유무가 아니라, 관련 재정이 결산체계 속에서 얼마나 식별 가능하고 어떻게 지속적으로 관리·제도화되는가에 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 두 단계의 분석을 수행한다. 먼저 전국 기초지자체 수준에서 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금의 채택과 규모, 확산 양상을 점검한다. 다음으로 도시재생 관련 지출 가운데 운영·관리성 지출을 식별하고, 이를 사업 타임라인과 결합하여 종료 이후에도 지속될 가능성이 있는 비용을 보수적으로 재해석한다. 이를 토대로 사후관리 재정이 어떤 채널을 통해 집행되며, 어떤 조건에서 명시적 목적재정으로 제도화되는지를 검토한다.

본 연구가 여러 회계 채널 가운데 도시재생기금의 채택 여부와 규모에 특히 주목하는 이유는, 기금이 사후관리 재정의 유일한 통로이기 때문이 아니라 특정 목적의 재원을 명시적으로 적립·전용하고 다년도에 걸쳐 지속시킬 수 있는 가장 강한 제도화 장치이기 때문이다. 일부 조례와 지원체계는 사업 종료 지역의 운영비와 활동비까지 사용범위에 포함하고 있어, 기금이 종료 이후 운영·관리 재정을 담을 제도적 가능성도 확인된다.¹⁾ 따라서 기금은 사후관리 재정 전체를 대표하지는 않지만, 지방정부가 그것을 얼마나 명시적인 목적재정으로 제도화하

고 있는지를 가늠할 수 있는 핵심 지표가 된다.

이상의 문제의식을 바탕으로 본 연구는 다음 네 가지 연구질문을 설정한다. 첫째, 전국 기초지자체에서 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금은 어느 정도 채택되고 있으며, 그 규모와 확산 양상은 어떠한가? 둘째, 도시쇠퇴 정도와 재정·도시 여건은 두 유형의 기금 채택 및 규모와 어떤 관련성을 보이는가? 셋째, 일반회계·특별회계·기금 결산서에서 도시재생 관련 지출은 사업비와 운영·관리성 지출로 어떻게 구분되며, 사업 타임라인을 고려할 때 사업 종료 이후의 사후관리 재정으로 식별 가능한 범위는 어디까지인가? 넷째, 이상의 분석을 바탕으로 도시재생 사후관리 재정은 어떤 재정수단과 제도적 조합을 통해 설계·제도화되는 것이 타당한가?

이를 검토하기 위해 본 연구는 2014~2024년 전국 기초지자체 패널분석과 12개 지자체의 2023·2024 회계연도 결산서·기금결산 코딩, 그리고 사업 타임라인 매칭을 결합한 단계적 통합 연구설계를 채택한다. 이러한 접근은 도시재생 재정 연구의 초점을 사업 선정과 예산 배분에서 사후관리 운영·관리 재정의 식별과 제도화로 확장하며, 도시재생이 단발적 마중물 사업을 넘어 지속가능한 지역정책으로 정착하기 위한 재정 설계에 실증적 근거를 제공한다.

이러한 연구의 목적과 필요성을 바탕으로 제II장에서 도시재생 사후관리와 재정수단에 관한 이론적 배경 및 선행연구를 검토하고, 제III장에서 연구 분석틀과 연구방법을 제시하며, 제IV장에서 전국 패널분석과 사례분석 결과를 제시한 뒤, 제V장에서 결론과 정책적 시사점을 도출한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 도시재생 사후관리 재정의 개념과 정책적 의미

도시재생은 물리적 환경 정비를 넘어 지역의 사회·경제·환경 구조를 회복시키는 종합정책이며, 사업 종료 이후의 운영과 유지가 정책성과의 지속 여부를 좌우한다. 마중물 재원이 종료된 뒤에는 거점시설 운영, 주민조직 활동, 지역서비스 제공, 시설 유지관리 등 후속 비용이 발생하므로, 이를 누가 어떻게 감당할 것인가가 지속가능성의 핵심 쟁점이 된다. 윤혜영

- 1) 예를 들어 서울특별시 도시재생기금 설치 및 운용에 관한 조례는 사업기간이 종료된 도시재생활성화지역 내 마을기업 등의 사전기획비 및 운영비를 기금 사용범위에 포함하고 있어, 기금이 사업 종료 이후의 운영·관리 재정을 담을 제도적 가능성을 보여준다.

(2023)은 인천시 완료 사업 사례를 분석하면서 도시재생 사후관리의 목표를 재최최 방지, 기 투입 공공재원의 효용성 확보, 주민조직 자립과 지역 활성화의 지속으로 정리하였다. 이는 도시재생 사후관리 재정이 단순한 유지보수비가 아니라 사업성과의 지속을 뒷받침하는 정책적 재정수요임을 시사한다.

다만 운영·관리에 관련된 비용은 반드시 사업 종료 이후에만 발생하지는 않는다. 도시재생 지원센터 운영, 코디네이터 인건비, 민간위탁, 시설 운영 등은 사업 추진 중에도 정상적으로 발생한다. 따라서 모든 운영비를 곧바로 사후관리비로 간주하는 것은 개념적으로 과도하다. 이에 본 연구는 사후관리 재정을 선형적으로 고정하지 않고, 먼저 보다 넓은 범주의 운영·관리성 지출을 식별한 뒤 사업 타임라인상 종료 이후에도 지속되는 비용을 사후관리 재정으로 재해석한다. 이는 사후관리 재정의 실재를 보수적이고 엄밀하게 파악하기 위한 분석장치이다.

2. 도시재생 재정수단의 제도적 구조

도시재생 관련 재정은 단일한 수단으로 집행되지 않는다. 실제로 도시재생 재정지원체계를 다룬 정책연구에서도 이러한 문제의식은 분명하게 확인된다. 대표적으로 박소영·정소양·홍나은(2020)은 도시재생 재정지원체계를 예산 운용체계, 지자체 특별회계 운용체계, 도시재생 기금 운용체계로 구분하여 검토하였고, 박소영·정소양·홍나은(2021)은 도시재생기금의 중앙직영 방식의 한계를 지적하면서 광역지자체별 지역기금 설치와 기금 지원체계 개선을 별도의 정책과제로 제시하였다. 이는 도시재생 재정이 보조금이나 단년도 예산만이 아니라 목적성과 운용방식이 서로 다른 복수의 재정장치를 통해 구현된다는 점을 보여준다.

일반회계는 범용적이고 유연한 재정수단이지만, 특정 목적을 장기간 명시적으로 구속하기에는 한계가 있다. 특별회계는 특정 사업 또는 목적과 관련된 지출을 보다 분명하게 관리할 수 있는 장치로서, 도시재생 분야에서도 사업비뿐 아니라 계획수립, 지원센터 운영, 전문가 활용, 지역활성화 조직 운영 등의 지출을 담는 틀로 활용될 수 있다. 기금은 특정 목적의 수입과 지출을 결합하여 적립·전용하고 회계연도를 넘어 지속 운용할 수 있다는 점에서 목적재정으로서 가장 강한 성격을 가진다. 결국 도시재생 사후관리 재정은 어느 한 채널에만 존재하지 않고, 지방정부의 제도 설계와 재정운용 방식에 따라 일반회계, 특별회계, 기금에 분산되어 나타난다. 본 연구가 세 채널을 함께 검토하는 이유가 여기에 있다.

도시재생기금의 제도적 구조를 보면, 수입은 주로 일반회계 전입금, 보조금, 기금 운용수익, 그 밖의 수입 등으로 구성되고, 지출은 도시재생활성화계획 수립, 도시재생사업 추진, 거점시설 운영, 주민조직·마을기업 지원, 민간위탁, 지역활성화 관련 사업 등에 사용될 수 있다.

록 규정되는 경우가 많다. 다만 지자체별 조례는 수입원과 지출용도의 구체성에서 차이를 보이며, 조례상 사용 가능성이 곧바로 실제 운용으로 이어지는 것은 아니다. 따라서 도시재생기금은 사후관리 재정을 담을 수 있는 제도적 가능성을 갖지만, 실제 결산상 운용 구조와 지출 성격을 함께 확인할 필요가 있다.

그럼에도 본 연구가 도시재생기금의 채택과 규모를 별도로 다루는 이유는 기금이 여러 수단 가운데 사후관리 재정을 가장 명시적으로 적립·전용할 수 있는 제도화 장치이기 때문이다. 최근 도시재생 공모 가이드라인 또한 지자체의 도시재생특별회계 또는 도시재생 목적의 기금 설치·운용을 현황·계획 및 평가의 검토사항으로 제시하고 있어, 기금은 도시재생 재정운용에서 독립적으로 검토되는 핵심 채널이라 할 수 있다. 다만 목적형 기금은 규범적으로 필요하다고 해서 자동으로 확산되는 제도는 아니다. 최정우 외(2025)는 공유재산관리기금을 대상으로 2019년부터 2025년까지의 설치 근거 마련 여부를 생존분석으로 검토한 결과, 정책확산 속도가 빠르지 않고 규모도 크지 않음을 보여주었다. 해당 연구는 기금 수입원의 다변화, 존속기간과 성과평가에 대한 유연한 적용이 필요하다고 제안하는데, 이는 목적형 기금의 도입과 운용이 제도적 필요성만으로 결정되지 않음을 시사한다. 이러한 점은 도시재생기금 역시 필요성의 제기과 실제 제도화가 서로 다른 차원의 문제일 수 있음을 보여주는 비교 사례로 활용될 수 있다.

3. 선행연구 검토

1) 도시재생예산 배분과 결정요인에 관한 연구

첫 번째 흐름은 도시재생예산이 어떤 지역 조건에서 더 많이 배분되는지를 설명하는 연구이다. 이민우·문국경(2025)은 수도권 66개 기초자치단체의 2018~2021년 패널자료를 구축하고, $t+1$ 시점의 1인당 도시재생예산을 종속변수로 하여 인구·사회, 물리, 경제, 행정·정치요인을 통합 검증하였다. 분석 결과 노령화지수, 청년인구비율, 노후주택비율, 건강보험 직장가입자 비율, 재정자립도, 자치단체장 성향 등이 도시재생예산과 유의한 관련성을 보여, 배분구조를 다차원적으로 설명한다는 의의가 있다. 다만 이 연구의 초점은 배분 결정요인에 있으며, 사업 종료 이후의 운영·관리 재정이 어느 회계 채널에서 식별되고 어떻게 지속되는가는 다루지 않는다.

한편, 도시재생 예산 배분 연구를 보다 넓은 지방세출 배분 및 지방재정지출 결정요인 연구의 맥락에서 보면, 지방정부의 정책 분야별 재정지출은 단순한 재정 여력만으로 결정되기보다 지역의 인구구조, 공간적 특성, 재정구조, 정치·행정적 조건과 결합되어 형성된다. 이창근

(2013)은 시·군·구 단위의 지방재정지출을 투자적 지출과 소비적 지출로 구분하여 기능별 지방재정지출의 결정요인을 분석하였으며, 인구구조와 비도시화비율이 기능별 지방재정지출에 유의한 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다. 신봉호·김제국(2016)은 지방재정 지출구조가 중앙정부와 지방정부 간 협력 및 갈등 구조, 재정분권도, 정치적 조건과 같은 제도·정치적 요인에 의해 달라질 수 있음을 분석하였다. 이러한 논의는 도시재생 사후관리 재정 역시 개별 사업의 종료 이후 단순히 잔여 예산을 집행하는 문제가 아니라, 지역 여건, 지방정부의 재정구조, 제도적 선택, 정치·행정적 맥락이 결합되어 형성되는 지방재정 배분의 문제로 이해될 필요가 있음을 시사한다.

2) 도시재생의 지속가능 자원조달에 관한 연구

두 번째 흐름은 도시재생의 지속가능성을 뒷받침할 자원조달 수단을 모색한다. 이현석·배하누(2017)는 도시재생 뉴딜의 실행방안을 자원조달 측면에서 논의하였고, 남진 외(2010)는 미국 TIF 제도를 중심으로 공공 사업비용 조달방안을 검토하였다. 또한 박원석(2017)은 도시재생사업에서 리츠의 활용 가능성을 분석하며 독립참여형, PFV-REITs형, 역할분담형 등 세 가지 적용모형을 제시하였다. 권혁신·방두완(2021)은 도시재생사업의 낮은 경제성과 부진한 추진실적을 지적하면서, 일회성 보조금이나 예산 의존을 넘어 지역리츠를 통한 수익 재투자 와 선순환 구조의 확립이 필요하다고 주장하였다. 이들 연구는 도시재생이 비수익 또는 저수익 사업이라는 구조적 한계를 지니며, 장기 지속성을 위해 보조금 외의 금융수단과 수익환류 장치가 필요하다는 점을 보여준다. 그러나 대체로 상위 수준의 제도 설계나 프로젝트 파이낸싱 수단을 다루고 있어, 기초지자체 결산체계에서 사후관리 재정이 실제로 어떻게 집행되는 가라는 질문에는 직접 답하지 못한다.

지속가능성의 조건 자체를 다룬 연구도 있다. 김호철(2017)은 근린재생형 도시재생사업의 지속가능한 추진과 성공을 위한 주요 요인을 AHP로 분석한 결과, 지역역량이 가장 중요한 상위 요인이며 중앙의 지원 정도와 도시재생지원센터의 중요도가 높다고 보았다. 이 연구는 도시재생의 지속가능성이 단지 자금의 문제만이 아니라 지역역량, 지원조직, 제도환경과 결합된다는 점을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 다만 해당 연구 또한 재정의 구체적 집행 채널이나 사후관리 비용의 식별 문제를 직접 다루지는 않는다.

3) 도시재생 사후관리에 관한 연구

세 번째 흐름은 도시재생 완료 이후의 사후관리 문제를 다룬 연구이다. 윤혜영(2023)의 인

천시 연구는 실제 완료 사업지를 대상으로 사후관리의 필요성과 방향을 검토하면서, 사후관리의 목표를 재최최 방지와 공공재원의 효율성 확보, 주민조직 자립과 지역 활성화의 지속으로 정리하였다. 또한 사후관리 조례의 필요성, 공공서비스 재원 부담, 사업관리 거버넌스 구축, 거점시설의 용도별 운영방안, 모니터링과 컨설팅 필요성을 제시하였다. 이 연구는 도시재생 사후관리 논의를 가장 직접적으로 다루고 있다는 점에서 본 연구와 가장 근접한 선행연구라 할 수 있다. 그러나 특정 지역의 완료 사업 이슈와 정책 방향을 중심으로 논의하고 있어, 전국 기초지자체 수준에서의 제도화 현황이나 결산체계 속 실제 사후관리 재정의 식별 문제까지는 확장하지 못한다.

4) 목적형 기금의 효과와 정책확산에 관한 연구

목적형 기금을 둘러싼 최근 행정학 연구는 본 연구에 중요한 비교 틀을 제공한다. 임태경(2025a)은 경상권역 기초지자체를 대상으로 지방소멸대응기금 집행 전후의 청년인구 순유입과 지역활력 제고 효과를 DID로 분석하면서, 청년 유입에는 유의한 효과가 있으나 지역활력 제고에서는 통계적으로 유의한 차별적 효과가 나타나지 않는다고 보고하였다. 또한 임태경(2025b)은 지방소멸대응기금 재정지출이 생활인구 유입에 미치는 요인을 검토하였다. 이들 연구는 특정 목적형 기금이 정책목표를 실제로 달성하는지 실증적으로 검증해야 한다는 점을 보여준다. 한편 앞서 본 공유재산관리기금 연구는 목적형 기금이 제도적으로 유용하더라도 실제 지방정부 차원에서의 확산은 완만할 수 있음을 보여준다. 결국 목적형 기금에 관한 선행 연구는 기금의 필요성과 기금의 실제 채택·운용·효과가 서로 다른 분석 과제임을 시사하며, 이는 도시재생기금을 분석하는 본 연구의 문제의식과 맞닿아 있다. 나아가 기금의 도입 여부를 지자체 간 제도 채택의 관점에서 보면, 이는 정책확산(policy diffusion)의 문제와도 연결된다. 정책확산 연구는 새로운 정책이나 제도가 지방정부 사이에서 시간에 따라 어떻게 채택되는지를 설명하며, 특정 정부의 사회·경제적 여건이나 정치·재정 조건을 강조하는 내부 결정요인 모형과 다른 정부의 선행 채택이나 지역적 확산 효과를 강조하는 확산 모형을 구분해왔다. Walker(1969)는 주정부 간 정책혁신의 확산을 분석하였고, Berry and Berry(1990)는 복권정책 도입을 대상으로 내부 결정요인과 확산 요인을 결합한 사건사 분석을 제시하였다. Shipan and Volden(2008)은 정책확산의 메커니즘을 학습, 경쟁, 모방, 강제 등의 차원에서 설명하였다. 본 연구는 도시재생(연계)기금 도입을 지방정부의 제도 채택 사건으로 보고, 최초채택 누적곡선과 Kaplan-Meier 생존곡선, 이산시간 complementary log-log 위험모형을 통해 그 도입과 미도입 지속 양상을 분석한다. 다만 본 연구는 지역 간 모방이나 인접효과를 직접 추정하기보다, 도시재생기금이 전국적으로 얼마나 확산되었는지, 그리고 그 도입이

도시쇠퇴 수준이나 재정여건과 같은 내부 조건만으로 설명되는지를 검토하는 데 초점을 둔다.

4. 선행연구와 본 연구의 차별성

이상의 선행연구를 종합하면, 기존 연구는 도시재생예산 및 지방세출 배분 결정요인, 지속 가능 재원조달 수단, 완료 이후의 사후관리, 목적형 기금의 효과와 정책확산이라는 네 흐름으로 정리할 수 있다. 그러나 이러한 연구들은 각각 중요한 기여에도 불구하고, 도시재생 사후관리 재정이 실제 지방정부의 결산체계에서 어떻게 식별되고 어떤 조건에서 목적재정으로 제도화되는지를 통합적으로 설명하지는 못한다.

본 연구의 차별성은 다음 네 가지이다. 첫째, 도시재생 재정의 범위를 사업비와 예산 배분에 한정하지 않고 사업 완료 이후에도 지속될 수 있는 운영·관리 재정으로 확장한다. 둘째, 국가예산, 균형발전특별회계, 주택도시기금 도시계정, 지자체 특별회계·기금을 상위 수준에서 조망한 기존 연구와 달리, 기초지자체가 조례에 근거하여 설치·운용하는 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금에 초점을 두면서 일반회계·특별회계·기금을 함께 검토한다. 셋째, 운영·관리 관련 지출을 곧바로 사후관리비로 단정하지 않고 운영·관리성 지출로 먼저 식별한 뒤, 사업 타임라인과 결합하여 종료 이후 지속 여부를 재해석한다. 넷째, 2014~2024년 전국 기초지자체 패널분석과 12개 지자체의 결산서·기금결산 코딩, 사업 타임라인 분석을 결합하여 사후관리 재원 확보의 필요성과 전용 재원의 실제 제도화 사이의 간극을 실증적으로 규명한다.

〈표 1〉 주요 선행연구 정리

저자(연도)	연구주제	분석대상 및 방법	핵심 내용
이민우·문국경(2025)	도시재생예산의 결정요인 분석	수도권 66개 기초지자체, 2018~2021 패널, FGLS	인구·사회, 물리, 경제, 행정·정치 요인을 통합적으로 검증하여 도시재생예산 배분 구조를 다차원적으로 설명
이창근(2013)	지방재정지출의 결정요인	2008~2011년 시·군·구 자료, 기능별 지출 분석	인구구조와 비도시화비율이 기능별 지방재정지출에 미치는 영향을 제시
신봉호·김제국(2016)	지방재정구조의 정치적 결정요인	중앙-지방정부 협력·갈등 구조 분석	협력지수, 재정분권도, 정치적 조건이 지방재정 지출구조에 미치는 영향을 제시
권혁신·방두완(2021)	도시재생 지속가능 재원조달 방안	정책·제도 분석, 지역리츠 모델 제안	일회성 보조금과 예산 의존의 한계를 지적하고, 수익 재투자와 선순환 구조를 강조

저자(연도)	연구주제	분석대상 및 방법	핵심 내용
이현석·배하누(2017)	• 도시재생 뉴딜의 실행 방안: 재원조달 측면	• 제도·정책 분석	• 도시재생 뉴딜의 실행을 위한 재원 조달 측면의 논의를 전개
남진·우명제·Catherine L. Ross(2010)	• 도시재생을 위한 공공의 사업비용 조달방안	• 미국 TIF제도 사례 분석	• TIF를 도시재생 공공비용 조달수단으로 검토
박원석(2017)	• 도시재생사업에서 리츠 활용방안	• 제도·모형 분석	• 도시재생사업에서 REITs의 활용 가능성을 분석하고 적용모형을 제시
김호철(2017)	• 지속가능한 도시재생 사업의 중요요인	• 전문가 AHP 분석	• 지역역량, 중앙의 지원, 도시재생 지원센터 등의 중요성을 제시
박소영 외(2020)	• 지역주도형 도시재생을 위한 재정·금융 지원 체계 구축방안	• 국토연구원 연구보고서, 제도·현황 분석	• 예산, 특별회계, 기금의 운용체계와 한계를 종합적으로 검토
박소영·정소양·홍나은(2021)	• 지역주도형 도시재생을 위한 기금 지원체계 개선방안	• 국토정책 Brief, 제도 개선 제안	• 도시재생기금 확대와 지역기반 재정·금융 구조의 필요성을 제시
윤혜영(2023)	• 도시재생사업 사후관리 방안	• 인천시 완료사업 사례분석, 사후관리 방안 연구	• 재취퇴 방지, 공공재원 효용성, 주민조직 자립, 조례·거버넌스·모니터링 필요성 제시
임태경(2025a)	• 지방소멸대응기금의 효과성 평가	• 경상권역 기초지자체, DID	• 청년 유입에는 유의한 효과가 있으나 지역활력 제고에는 제한적 효과를 제시
임태경(2025b)	• 인구감소지역 내 생활인구 유입과 지방소멸대응기금 재정지출 효과	• 인구감소지역 생활인구, 재정효과 분석	• 지방소멸대응기금 재정지출과 20~50대 생활인구 유입 간 관계를 검토
최정우·홍근석·주운현(2025)	• 공유재산관리기금 활성화 방안 연구	• 2019~2025 정책확산, 생존분석	• 기금 확산 속도가 빠르지 않고 규모도 크지 않으며, 수입원 다변화와 유연한 제도 적용이 필요하다고 제시
Walker(1969); Berry & Berry(1990); Shipan & Volden(2008)	• 정책확산과 제도 채택 이론	• 정책혁신 확산, 사건사 분석, 확산 메커니즘 검토	• 지방정부의 정책 도입이 시간에 따라 확산되는 양상을 설명하고, 내부 결정요인과 확산 요인을 함께 고려할 필요성을 제시

III. 연구 분석틀 및 연구방법

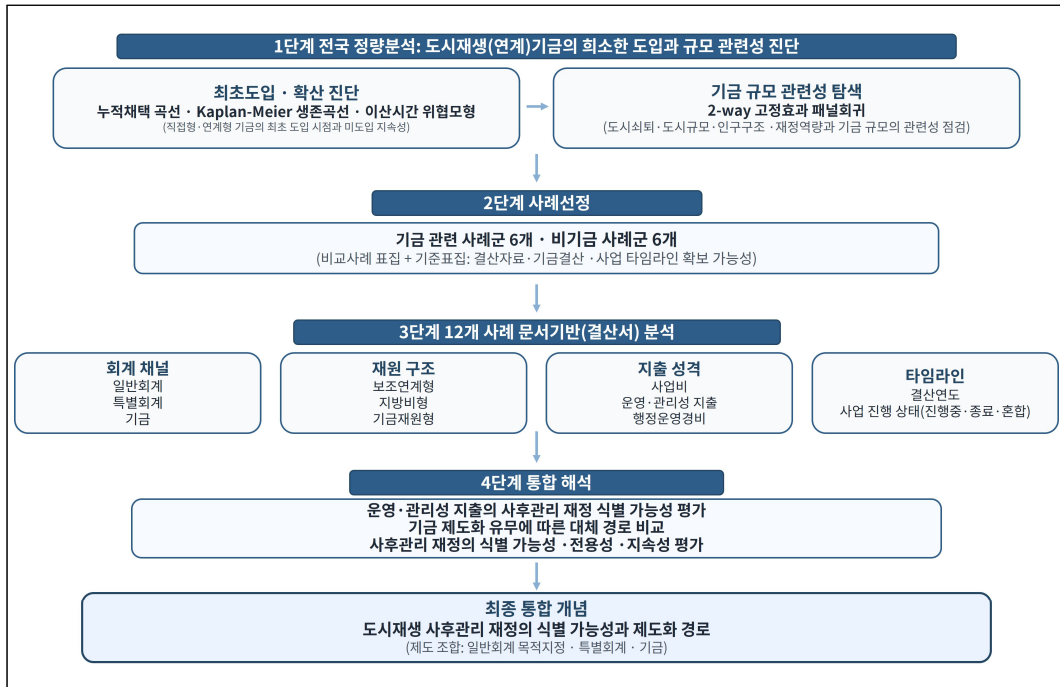
1. 연구설계와 분석틀

본 연구는 도시재생 사후관리 재정의 식별 가능성과 제도화 수준을 분석하기 위해 단계적 통합 연구설계를 채택한다. 구체적으로는 ① 전국 기초지자체를 대상으로 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금의 채택과 규모를 계량적으로 진단하고²⁾, ② 그 결과를 바탕으로 사례를 선정한 뒤, ③ 결산서·기금결산·사업 타임라인을 결합한 문서 기반 사례분석을 수행하며, ④ 두 분석 결과를 종합하여 사후관리 재정의 제도화 경로를 해석한다.

이러한 설계는 사후관리 재정이 단일 회계 항목이나 지표로 직접 관측되기 어렵다는 데서 출발한다. 운영·관리 재정은 일반회계, 특별회계, 기금 등 복수의 채널에 분산되어 나타나며, 결산자료에서도 사업비와 함께 포착된다. 이에 본 연구는 전국 패널분석으로 도시재생기금 채택 수준·규모·확산 양상을 먼저 점검하고, 사례분석으로 운영·관리성 지출이 어떤 채널에서 집행되며 어떤 조건에서 사후관리 재정으로 해석될 수 있는지를 확인한다. 두 단계의 분석은 최종적으로 사후관리 재정이 어떤 재정수단과 제도적 조합을 통해 식별·제도화되는지를 해석하는 토대가 된다.

2) 여기서 직접형 도시재생기금은 도시재생을 직접적인 설치 목적으로 하는 전용기금을, 연계형 도시재생 관련기금은 도시재생과 관련된 사업 또는 지출을 포괄적으로 담는 연계 목적기금을 의미한다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 분석단위 및 자료수집

1) 전국 패널분석의 단위와 범위

정량분석의 기본 단위는 기초지자체-연도(municipality-year)이며, 공간적 범위는 전국 기초지자체, 시간적 범위는 2014년부터 2024년까지이다. 본 연구는 전국 226개 기초지자체를 대상으로 도시재생(연계)기금 관련 조례, 지방재정 공시자료, 재정통계자료, 기금결산서, 기금운용성과분석 자료 등을 연도별로 수집하여 패널자료를 구축하였다. 기금 관련 조례는 국가법령정보센터의 자치법규정보시스템에서, 지방재정 공시자료와 재정통계 변수는 지방재정365에서 수집하였으며, 기금결산서와 기금운용성과분석서는 각 지자체 공식 홈페이지 공시 자료를 활용하였다.

기금 채택 여부는 조례의 존재만으로 판단하지 않고, 결산자료 또는 기금운용자료에서 실제 운용 흔적이 확인되는지를 함께 검토하여 코딩하였다. 이러한 전국 전수 검토 결과는 이후 사례선정과 최초채택 분석의 기초자료로 활용하였다. 사례선정에 반영한 지자체 범위와 구분

은 <표 4>에 제시하였고, 직접형·연계형 기금의 최초채택 추이와 생존곡선은 <그림 4>에 제시하였다. 전국 패널분석은 두 단계로 구성된다. 첫째, 고정효과 패널회귀는 직접형 도시재생 기금 규모를 주된 종속변수로 하고, 전체 자체기금 규모와 연계형 도시재생 관련기금 규모를 각각 참모형과 강건성 검정 모형으로 추가하여 도시쇠퇴와 재정·도시 여건이 기금 규모와 어떠한 관련성을 보이는지를 검토한다. 둘째, 최초채택(first adoption) 사건사 분석은 규모가 아니라 도입 시점을 분석 대상으로 하여, 특정 지자체가 어느 연도에 처음으로 도시재생(연계)기금을 도입하는지를 점검한다. 표본 구성은 <표 2>와 같다.

<표 2> 분석단위 및 표본 구성³⁾

구분	분석단위	공간적 범위	시간적 범위	표본 구성
기술통계·상관관계 분석	기초지자체-연도	전국 기초지자체	2014~2024	완전관측치 표본 N=2,289
고정효과 패널회귀 모형(1)	기초지자체-연도	전국 기초지자체	2014~2024	N=2,481
고정효과 패널회귀 모형(2)	기초지자체-연도	전국 기초지자체	2014~2024	N=2,383
고정효과 패널회귀 모형(3)	기초지자체-연도	전국 기초지자체	2014~2024	N=2,289
최초채택(first adoption) 사건사 분석	1지자체-1연도 위험집합	전국 기초지자체	2014~2024	person-year N=2,237, 사건 수 6
사례분석	기초지자체	기금관련 사례군 6개, 비기금 사례군 6개	2023·2024 회계연도	총 12개 지자체

주: 표본 수(2,481; 2,383; 2,289)는 ‘지자체×연도’ 단위 관측치이며, 이론상 최대치 2,486개(226개×11년)에서 시차변수 적용과 결측치로 일부가 제외된 것이다. 최초채택 사건사 분석의 2,237개는 미채택 시점의 위험집합 관측치이다.

2) 사례분석의 단위와 범위

사례분석의 단위는 기초지자체이며, 시간적 범위는 2023·2024 회계연도 결산자료이다. 본 연구는 실제 집행된 운영·관리 재정을 파악하는 것이 목적이므로, 편성계획을 보여주는 예산자료보다 실제 지출액과 집행 구조를 보여주는 결산자료가 더 적합하다고 판단하였다.

사례는 목적표집⁴⁾에 따라 선정하였다. 본 연구의 사례선정은 두 단계로 이루어졌다. 첫째,

3) 모형(1)~(3)은 종속변수를 동일하게 두고 설명변수를 단계적으로 확장한 고정효과 패널회귀이며, 모형별 N 차이는 시차변수와 결측치에 따른 제외에서 발생한다. 기술통계와 상관관계는 완전관측치 표본(N=2,289) 기준이다. 최초채택 사건사 분석의 2,237개는 미채택 시점의 위험집합 관측치이고, 사건 수 6은 실제 최초 채택 사례 수이다. 사례분석은 최신 확정 결산자료인 2023·2024년을 대상으로 한다.

4) 사례분석의 채택군은 전수 분석의 전체 채택 사례와 동일하지 않다. 사례분석은 결산자료와 사업 타임라인을 통해 운영·관리성 지출 해석이 가능한 지자체만을 목적표집한 결과로, 안산시는 제외되었고 노원

도시재생사업 수행 경험이 있으면서 기금 제도화 형태가 서로 다른 지자체를 비교하기 위해 기금 관련 사례군과 비기금 사례군을 구성하였다. 이는 제도화 형태가 다른 사례를 대비시키는 비교사례 표집의 성격을 가진다. 둘째, 각 사례군 안에서는 2023·2024 회계연도 결산자료, 기금결산, 사업 타임라인 자료를 통해 운영·관리성 지출을 해석할 수 있는 지자체를 선별하였다. 이는 자료 확보 가능성과 분석 가능성을 기준으로 한 기준표집의 성격을 가진다. 따라서 본 연구의 목적표집은 기금 제도화 형태의 차이를 비교하기 위한 비교사례 표집과, 결산·타임라인 자료 확보 가능성을 기준으로 한 기준표집을 결합한 방식이다. 기금 관련 사례군은 인천 동구, 부산 동구, 서울 중랑구, 부산 연제구, 서울 노원구, 부산 서구이며, 비기금 사례군은 서울 은평구, 서울 강북구, 부산 동래구, 부산 영도구, 부산 중구, 인천 중구이다. 사례선정의 기본 논리는 도시재생사업을 수행하되 기금의 제도화 형태가 다른 지자체들을 비교함으로써, 일반회계·특별회계·기금이 어떤 대체 경로로 작동하는지를 살펴보는 데 있다.

사례분석은 12개 지자체의 2023·2024 회계연도 결산서와 기금결산을 직접 검토하여 도시재생 관련 지출 항목을 코딩하는 방식으로 수행하였다. 각 지자체 도시재생사업의 사업명, 유형, 시작·종료연도, 2023·2024년 기준 추진 상태를 정리한 타임라인 자료를 구축하고, 이를 결산 지출연도와 매칭하였다. <표 3>은 사례분석에 필요한 핵심 정보만을 요약한 것으로, 지자체별 사업 범위와 연도별 진행 상태를 바탕으로 운영·관리성 지출의 시간적 특성을 해석하기 위한 기준 자료로 활용하였다.

〈표 3〉 사례분석에 활용한 12개 지자체 도시재생사업 및 유사 재생사업 타임라인⁵⁾

지자체	포함 사업군 수	주요 사업유형(요약)	사업기간 범위	2023 상태	2024 상태
인천 동구	2	저층주거지 재생(1), 일반근린형 뉴딜(1)	2021~2026	진행중	혼합
부산 동구	2	일반근린형(1), 주거지지원형 뉴딜(1)	2018~2027	혼합	혼합
서울 중랑구	2	일반근린형 뉴딜(1), 도시재생활성화사업(1)	2017~2027	진행중	진행중
부산 연제구	2	주거지지원형 뉴딜(2)	2019~2024	혼합	종료

구는 경계 사례로 포함되었다.

- 5) '상태'는 결산연도 기준 사업 진행 여부를 의미한다. 본 표에는 뉴딜사업 외 유사 재생사업도 포함되나, 동일 정책으로 간주하지 않고 결산 지출을 진행 상태와 연계해 해석하기 위한 타임라인 자료로만 활용하였다.

지자체	포함 사업군 수	주요 사업유형(요약)	사업기간 범위	2023 상태	2024 상태
서울 노원구	1	경제기반형 뉴딜(1)	2015~2030	진행중	진행중
부산 서구	1	주거지지원형 뉴딜(1)	2020~2025	진행중	진행중
서울 은평구	2	주거지지원형 뉴딜(1), 일반근린형 활성화사업(1)	2017~2027	진행중	진행중
서울 강북구	3	일반근린형 활성화사업(1), 중심시가지형 뉴딜(2)	2017~2024	혼합	종료
부산 동래구	1	중심시가지형 뉴딜(1)	2019~2025	진행중	진행중
부산 영도구	5	문화재생(1), 근린재생(2), 새뜰마을(1), 우리동네살리기형(1)	2015~2024	혼합	종료
부산 중구	2	근린재생형 활성화사업(1), 주거지지원형 뉴딜(1)	2016~2025	혼합	혼합
인천 중구	2	일반근린형 뉴딜(1), 저층주거지 재생(1)	2018~2027	진행중	진행중

〈표 4〉 사례분석 대상 구분

구분	지자체
기금관련 사례군(6)	인천 동구, 부산 동구, 서울 중랑구, 부산 연제구, 서울 노원구, 부산 서구
비기금 사례군(6)	서울 은평구, 서울 강북구, 부산 동래구, 부산 영도구, 부산 중구, 인천 중구

주 1: 기금관련 사례군(채택)은 직접형 도시재생기금 실제 운용 사례, 연계형 도시재생 관련기금 사례, 그리고 조례상 설치 근거는 있으나 실운용이 확인되지 않는 경계 사례를 포함한다.

주 2: 서울 노원구는 조례상 기금 설치의 확인이나 결산상 실운용은 확인되지 않는 경계 사례로서 포함하였다.

주 3: 비기금 사례군(비채택)은 도시재생사업 수행 경험은 존재하지만 조례와 결산 기준으로 전용 도시재생기금이 확인되지 않는 지자체이다.

3. 변수의 구성과 조작적 정의

1) 정량분석 변수

정량분석의 변수는 종속변수와 설명변수로 구성되며, 설명변수는 다시 핵심 설명변수와 통제변수로 구분된다. 종속변수는 도시재생기금의 제도화 수준을 반영하도록 세 층위로 설정하였다. 첫째, 직접형 도시재생기금 규모를 기본 종속변수로 사용한다. 둘째, 전체 자체기금 규모를 참고 종속변수로 두어 일반적 기금 보유 규모와 도시재생 목적기금의 차이를 구분한다.

셋째, 연계형 도시재생 관련기금 규모를 강건성 검정용 종속변수로 사용한다.

핵심 설명변수는 전기 쇠퇴지표이다. 이는 도시재생정책이 도시 쇠퇴 지역을 주요 대상으로 한다는 점을 고려하여, 도시쇠퇴 정도가 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금의 채택 및 규모와 어떠한 관련성을 보이는지를 실증적으로 점검하기 위해 포함한 변수이다. 이와 함께 인구 규모, 인구 변화, 가구 규모, 고령화 수준, 채무 수준, 재정자립도, 재정자주도 등을 통제변수로 포함하였다. 주요 변수의 조작적 정의는 <표 5>와 같다.

2) 사례분석 코딩기준

사례분석에서는 도시재생 관련 지출을 체계적으로 비교하기 위해 세 가지 기준에 따라 코딩을 수행하였다. 첫째, 회계 채널은 일반회계, 특별회계, 기금으로 구분하였다. 둘째, 재원 구조는 보조연계형, 지방비형, 기금재원형, 혼합형, 불명으로 구분하였다. 셋째, 지출 성격은 사업비, 운영·관리성 지출, 행정운영경비로 구분하였다.

이후 각 지출항목을 사업 타임라인과 결합하여 해당 지출이 사업기간 중 운영비인지, 종료 이후에도 지속되는 비용인지 보수적으로 해석하였다. 본 연구는 결산서에 나타난 운영·관리성 지출을 곧바로 종료 후 사후관리비로 단정하지 않고, 사업의 진행 상태를 기준으로 제한적으로 사후관리 재정의 가능성을 검토하였다. 이를 위해 사례분석의 상태유형은 진행중, 종료, 혼합의 세 범주로 구분하였으며, 자세한 코딩체계는 <표 6>에 제시하였다.

본 연구에서 통제변수로 포함한 인구 규모, 인구증가율, 가구 규모, 고령인구비율, 채무비율, 재정자립도, 재정자주도는 각각 도시 규모, 인구구조, 행정수요, 재정역량의 차이를 통제하기 위한 변수이다. 다만 일부 변수는 개념적으로 인접한 측면이 있으므로, 본 연구는 이를 단일 모형에서 인과적으로 강하게 해석하기보다 단계적 모형 구성을 통해 결과의 방향성과 일관성을 보수적으로 확인하였다.

<표 5> 정량분석 주요 변수의 조작적 정의⁶⁾

구분	변수명	표기	내용
종속변수	직접형 도시재생기금	$\ln(URF_{it})$	직접형 도시재생기금 규모의 로그값
종속변수(참고)	전체 자체기금 규모	$\ln(TF_{it})$	전체 자체기금 규모의 로그값

6) 분석표기는 본문, 수식, 회귀결과표 전반에 걸쳐 일관되게 적용하였다. $\ln$ 은 자연로그 변환을, $i, t-1$ 은 1기 시차를 의미한다. 한편 본문에서 사용하는 '설명변수'는 핵심 설명변수와 통제변수를 포괄하는 상위 개념으로 사용한다.

구분	변수명	표기	내용
종속변수 (강건성)	연계형 도시재생 관련기금	BRF_{it}	도시재생 관련 연계기금 규모
핵심 설명변수	전기 쇠퇴지표	$Decline_{i,t-1}$	전년도 기준 도시쇠퇴 수준
통제변수	인구 로그	$\ln(Pop_{it})$	인구 규모의 로그값
	인구증가율	$PopGr_{it}$	전년 대비 인구증가율
	가구 수 로그	$\ln(HH_{it})$	가구 수의 로그값
	고령인구비율	$Aged_{it}$	65세 이상 인구 비율
	채무비율	$Debt_{it}$	예산 대비 채무 수준
	재정자립도	FSR_{it}	자체수입 중심의 재정자립 수준
	재정자주도	FAU_{it}	자주재원 중심의 재정운용 자율성

〈표 6〉 사례분석 코딩체계⁷⁾

차원	범주	내용
회계 채널	일반회계 / 특별회계 / 기금	지출이 집행된 공식 회계 통로
재원 구조	보조연계형 / 지방비형 / 기금재원형 / 혼합 / 불명	재정의 실질적 조달 방식
지출 성격	사업비 / 운영·관리성 지출 / 행정운영경비	시설·조성 중심 지출인지, 운영·관리 성격인지 구분
타임라인 상태	진행중 / 종료 / 혼합	결산연도 기준 사업 진행 상태

4. 분석방법

1) 기술통계와 시각화

먼저 전국 기초지자체의 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금 채택 현황을 기술통계와 시각화를 통해 파악하였다. 이를 위해 연도별 채택 지자체 수, 누적 채택 추이, 지역별 분포, 채택 연수 등을 정리하였다. 기술통계는 도시재생기금 채택과 규모가 전국적으로 어떠한 수준에 있는지, 그리고 시간에 따라 어떠한 확산 양상을 보이는지를 파악하기 위한 기초 분석이다.

7) 운영·관리성 지출은 지원센터 운영, 민간위탁, 시설 운영, 프로그램 유지 등 운영·관리 관련 세출항목을 포괄하는 분석용 범주이며, 사업 진행 상태와 결합한 뒤에야 사후관리비로 제한적으로 해석한다. 혼합은 동일 결산연도에 진행중 사업과 종료 사업이 병존하는 경우이다.

2) 기금 규모에 대한 보조 고정효과 패널모형

본 연구의 정량분석은 두 축으로 구성된다. 첫째, 도시재생(연계)기금의 도입이 매우 희소하다는 자료 구조를 고려하여, 최초채택(first adoption) 기준의 누적채택 곡선, Kaplan-Meier 생존곡선, 이산시간 complementary log-log 위험모형을 통해 기금 도입의 확산 양상을 분석한다. 둘째, 기금 규모와 도시쇠퇴·재정·도시 여건 간 관계를 보조적으로 점검하기 위해 2-way 고정효과 패널회귀모형을 사용한다. 이처럼 본 연구의 정량분석은 희소한 제도 도입의 확산 양상 진단과 기금 규모 관련성의 탐색적 점검을 결합한 방식으로 구성된다. 기금 규모와 지역 여건 간 관계는 2-way 고정효과 패널회귀모형을 통해 보조적으로 점검하였다. 이 모형은 각 지자체가 가진 고유한 불변 특성과 특정 연도에 공통적으로 작용하는 외생적 충격을 동시에 통제할 수 있다는 장점을 가진다. 다만 본 연구에서는 기금 도입 사례가 매우 희소하다는 점을 고려하여, 고정효과 패널회귀 결과를 기금 규모에 대한 탐색적·보조적 분석으로 해석한다. 고정효과 패널회귀 모형(1)·(2)·(3)의 종속변수는 모두 직접형 도시재생기금 규모이며, 모형(1)은 핵심 설명변수만 포함한 기본모형, 모형(2)는 도시규모 및 인구구조 관련 통제변수를 포함한 모형, 모형(3)은 재정역량 관련 통제변수까지 포함한 완전모형이다. 세 모형은 종속변수를 동일하게 유지한 채 설명변수를 단계적으로 확장함으로써 결과의 일관성을 확인하도록 구성되었다. 기본 회귀식은 다음과 같다.

$$\ln(URF_{it}) = \beta_0 + \beta_1 Decline_{i,t-1} + \beta_2 X_{it} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$

여기서 $\ln(URF_{it})$ 는 지자체 i 의 t 년도 직접형 도시재생기금 규모의 자연로그값이고, $Decline_{i,t-1}$ 는 전기 쇠퇴지표, X_{it} 는 도시규모·인구구조·재정역량 관련 설명변수 벡터를 의미한다. μ_i 는 지자체 고정효과, λ_t 는 연도 고정효과, ϵ_{it} 는 오차항이다. 모든 패널회귀모형은 기초지자체 기준 군집표준오차를 적용하였다. 참고모형에서는 종속변수를 전체 자체기금 규모로, 강건성 검정에서는 연계형 도시재생 관련기금 규모로 대체하여 결과를 점검하였다.

3) 희소한 기금 도입에 대한 최초채택 사건사 분석

직접형과 연계형 도시재생기금의 도입은 사건 수가 매우 적은 제도채택에 해당한다. 이러한 특성을 고려하여 본 연구는 최초채택(first adoption) 기준의 사건사 분석을 통해 도시재생(연계)기금의 도입 양상과 미도입 상태의 지속성을 점검하였다. 먼저 기초지자체-연도 자료를 1지자체-1연도 위험집합(person-year risk set)으로 재구성한 뒤, 직접형과 연계형 정의

별 최초 채택(first adoption) 기준 누적채택 곡선과 Kaplan-Meier 생존곡선을 산출하였다. Kaplan-Meier 생존곡선은 특정 사건이 아직 발생하지 않은 상태가 시간에 따라 얼마나 유지되는지를 비모수적으로 보여주는 방법으로, 본 연구에서는 도시재생(연계)기금의 최초 채택이 시간 경과에 따라 어떻게 나타나는지를 시각적으로 확인하기 위해 활용하였다(Kaplan & Meier, 1958). 또한 연계형 도시재생 관련기금을 대상으로 discrete-time complementary log-log hazard model을 추정하여 기금 최초도입의 조건부 확률을 점검하였다. 이 모형은 특정 지자체가 어떤 연도에 처음으로 기금을 채택할 조건부 확률을 추정하는 방식으로, 사건 수가 적고 도입 시점이 이산적인 정책도입 자료를 분석하는 데 적합하다(Prentice and Gloeckler, 1978; Jenkins, 1995).

4) 비교 다중사례연구와 타임라인 결합 분석

사례분석은 Robert K. Yin의 사례연구 설계 논리에 따른 비교 다중사례연구로 수행하였다. 본 연구의 사례는 지자체라는 공간적 경계, 2023·2024 회계연도라는 시간적 경계, 도시재생 관련 세출항목이라는 내용적 경계를 가진다. 분석에는 조례, 일반회계 결산서, 특별회계 자료, 기금결산, 기금운용자료, 사업 타임라인 등 복수의 문서자료를 결합하였다. 또한 각 사례의 도시재생사업 타임라인을 결산 지출연도와 매칭하여 운영·관리성 지출을 일괄적으로 사후관리비로 보지 않고, 사업 상태를 함께 고려하여 그 성격을 해석하였다.

5. 타당성 확보

본 연구는 분석의 타당성을 확보하기 위해 다음의 절차를 거쳤다. 첫째, 기금 관련 사례군과 비기금 사례군 모두 동일한 회계연도와 동일한 코딩 기준을 적용하였다. 둘째, 조례, 결산서, 기금결산, 기금운용자료, 사업 타임라인을 상호 대조하여 단일 자료원에 의존한 해석의 한계를 줄였다. 셋째, 전국 패널분석에서는 지자체 고정효과와 연도 고정효과를 동시에 포함하고 군집표준오차를 적용함으로써 추정의 안정성을 높였다. 넷째, 기금 채택 사건 수가 적다는 점을 고려하여 기술통계, 시각화, 생존곡선, 위험모형을 병행함으로써 희소한 제도도입 양상을 다각도로 확인하였다.

IV. 분석결과

1. 전국 패널 기초통계 및 상관관계

전국 기초지자체 패널의 기술통계는 직접형 도시재생기금이 매우 드문 제도임을 보여준다. 완전관측치 표본에서 직접형 도시재생기금 존재 여부의 평균은 0.006, 기금규모 로그의 평균은 0.047에 머문다. 반면 전체 자체기금 규모 로그의 평균은 7.328로 나타나, 지방자치단체가 기금 자체를 사용하지 않는 것이 아니라 도시재생 목적재정으로 특화하여 제도화하는 경우만 제한적임을 확인할 수 있다. 직접형 기금 조성액의 최대값이 12,699에 이르는 점도 실제 조성 사례가 소수 지자체에 집중되어 있음을 시사한다.

〈표 7〉 기술통계

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
직접형 기금규모 로그 (ln_urf_n)	0.047	0.606	0.000	9.449
직접형 기금 존재 여부 (urf_exist_n)	0.006	0.078	0.000	1.000
직접형 기금 조성액 (urf_amt_narrow)	29.263	519.062	0.000	12699.000
전체 자체기금 로그 (ln_totalfund)	7.328	3.679	0.000	16.819
전체 자체기금 조성액 (total_fund_amt)	51823.615	840570.594	0.000	20151127.000
전기 쇠퇴지표 (decline_share_lag)	0.684	0.282	0.000	1.000
인구 로그 (lnPop)	11.832	1.062	9.090	14.000
인구증가율 (PopGrow)	-0.171	9.223	-74.922	298.759
가구 수 로그 (lnHouseholds)	11.068	0.985	8.568	13.201
고령인구비율 (elderly_ratio)	21.768	8.806	6.400	47.500
채무비율 (DebtBudgetRatio)	1.139	2.345	0.000	32.310
재정자립도 (fiscal_self_reliance)	20.286	12.139	4.000	68.900
재정자주도 (fiscal_autonomy)	53.458	10.737	16.500	83.300

주: 기술통계는 완전관측치 표본(N=2,289)을 기준으로 산출하였다. 이는 〈표 9〉 Panel A~C의 완전모형(모형 3)과 동일한 표본이며, 변수의 정의와 측정은 〈표 5〉를 따른다.

〈표 7〉과 〈표 8〉은 도시재생기금의 제도화가 일반적 도시·재정 구조와 기계적으로 연결되지 않음을 보여준다. 직접형 도시재생기금은 전체 자체기금 규모 및 전기 쇠퇴지표와 매우 약한 정(+)의 상관만 보였으며, 재정자주도와는 약한 부(-)의 상관을 보였다. 반면 통제변수 사이에서는 인구와 고령인구비율, 인구와 재정자립도, 고령인구비율과 재정자립도 사이에 통상

적으로 예상되는 관계가 나타났다. 이는 도시재생기금의 채택과 규모가 도시 규모나 재정기반에 의해 일률적으로 결정되기보다, 보다 선택적이고 제도적인 성격을 가짐을 시사한다.

〈표 8〉 상관관계(피어슨)

변수	직접형 기금	전체기금	쇠퇴지표	인구	증가율	고령비율	채무비율	재정자립	재정자주
직접형 기금	1.000	0.040	0.062	-0.023	-0.008	0.013	-0.037	-0.027	-0.083
전체기금	0.040	1.000	-0.055	0.145	0.022	-0.057	0.041	0.148	0.036
쇠퇴지표	0.062	-0.055	1.000	-0.221	-0.100	0.361	-0.131	-0.379	-0.274
인구	-0.023	0.145	-0.221	1.000	0.097	-0.798	0.149	0.690	-0.360
증가율	-0.008	0.022	-0.100	0.097	1.000	-0.113	0.049	0.114	0.032
고령비율	0.013	-0.057	0.361	-0.798	-0.113	1.000	-0.192	-0.720	0.242
채무비율	-0.037	0.041	-0.131	0.149	0.049	-0.192	1.000	0.147	0.141
재정자립	-0.027	0.148	-0.379	0.690	0.114	-0.720	0.147	1.000	0.105
재정자주	-0.083	0.036	-0.274	-0.360	0.032	0.242	0.141	0.105	1.000

주: 피어슨 상관계수이며, 〈표 7〉과 동일한 완전관측치 표본(N=2,289)을 기준으로 산출하였다. 변수의 정의와 측정은 〈표 5〉를 따른다.

2. 전국 패널 회귀분석과 지리적 분포

고정효과 패널회귀 결과는 〈표 9〉에 정리하였다. 다만 본 연구의 패널회귀는 희소한 기금 도입 자체를 설명하는 주분석이라기보다, 기금 규모와 도시쇠퇴·재정·도시 여건 간 관계를 탐색적으로 점검하는 보조분석으로 이해할 필요가 있다. Panel A에서 직접형 도시재생기금을 종속변수로 한 기본모형, 도시여건 통제모형, 완전모형 모두에서 전기 쇠퇴지표의 계수는 음(-)의 방향을 보였으나 통계적으로 유의하지 않았다. 인구 규모, 인구증가율, 가구 수, 고령 인구비율, 채무비율, 재정자립도, 재정자주도 역시 일관된 유의성을 보이지 않았다. 이는 직접형 도시재생기금의 규모가 도시쇠퇴의 심화나 재정여건의 차이만으로 안정적으로 설명되기 어렵다는 점을 시사한다. 참고모형인 Panel B에서 전체 자체기금 규모를 종속변수로 둔 경우에도 대부분의 변수는 유의하지 않았으며, 완전모형에서 재정자주도만 10% 수준에서 약한 음(-)의 관련성을 보였다. 강건성 검증인 Panel C에서는 연계형 도시재생 관련기금을 종속변수로 사용하였는데, 전기 쇠퇴지표가 기본모형에서만 10% 수준의 음(-)의 관련성을 보였고 다른 변수는 유의하지 않았다. 종합하면, 도시재생(연계)기금의 제도화는 도시쇠퇴 수준이나 재정기반만으로 예측되기 어렵고, 개별 지자체의 정책 선택과 제도 설계에 더 크게 좌우되는 선택적 제도화의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 통계적으로 유의한 계수는 Panel B 모형(3)의

재정자주도와 Panel C 모형(1)의 전기 쇠퇴지표 두 개뿐이며, 모두 10% 수준에 그치므로 해석에는 신중할 필요가 있다.

〈표 9〉 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금에 대한 고정효과 패널회귀 결과

구분	설명변수	(1)	(2)	(3)
Panel A. 직접형 도시재생기금 규모(종속변수: $\ln(\text{URF_it})$)	전기 쇠퇴지표	-0.127 (0.097)	-0.134 (0.106)	-0.142 (0.105)
	인구 로그	—	-0.039 (0.041)	-0.047 (0.058)
	인구증가율	—	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
	가구 수 로그	—	-0.015 (0.029)	-0.028 (0.059)
	고령인구비율	—	-0.008 (0.011)	-0.007 (0.012)
	채무비율	—	—	0.003 (0.005)
	재정자립도	—	—	0.006 (0.006)
	재정자주도	—	—	-0.006 (0.004)
	기초지자체 고정효과	예	예	예
	연도 고정효과	예	예	예
	N	2481	2383	2289
	R ²	0.454	0.454	0.455
Panel B. 전체 자체기금 규모(종속변수: $\ln(\text{TF_it})$)	전기 쇠퇴지표	0.033 (0.190)	0.042 (0.209)	0.043 (0.218)
	인구 로그	—	-0.006 (0.053)	-0.007 (0.070)
	인구증가율	—	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
	가구수 로그	—	-0.011 (0.028)	-0.019 (0.058)
	고령인구비율	—	-0.001 (0.013)	-0.001 (0.013)
	채무비율	—	—	0.000 (0.006)
	재정자립도	—	—	0.008 (0.006)

구분	설명변수	(1)	(2)	(3)
	재정자주도	—	—	-0.007* (0.004)
	기초지자체 고정효과	예	예	예
	연도 고정효과	예	예	예
	N	2481	2383	2289
	R ²	0.481	0.481	0.482
Panel C. 연계형 도시재생 관련기금 규모(종속변수: BRF_it)	전기 쇠퇴지표	-1.491* (0.842)	-1.322 (0.821)	-1.037 (0.841)
	인구 로그	—	-0.888 (0.667)	-1.195 (0.831)
	인구증가율	—	0.001 (0.002)	0.001 (0.002)
	가구수 로그	—	-0.312 (0.368)	-0.468 (0.561)
	고령인구비율	—	-0.154 (0.126)	-0.205 (0.129)
	채무비율	—	—	0.063 (0.066)
	재정자립도	—	—	0.064 (0.041)
	재정자주도	—	—	0.051 (0.035)
	기초지자체 고정효과	예	예	예
	연도 고정효과	예	예	예
	N	2481	2383	2289
	R ²	0.432	0.434	0.436

주 1: 괄호 안은 기초지자체 기준 군집표준오차(clustered standard errors)이다.

주 2: 모든 모형은 기초지자체 고정효과와 연도 고정효과를 포함한다.

주 3: Panel A는 직접형 도시재생기금 규모에 대한 주분석, Panel B는 전체 자체기금 규모를 종속변수로 한 참고모형, Panel C는 연계형 도시재생 관련기금을 종속변수로 한 강건성 검정 결과이다.

주 4: 각 패널에서 모형 (1)은 핵심 설명변수 중심의 기본모형, 모형 (2)는 도시여건 통제모형, 모형 (3)은 재정역량 변수까지 포함한 완전모형이다.

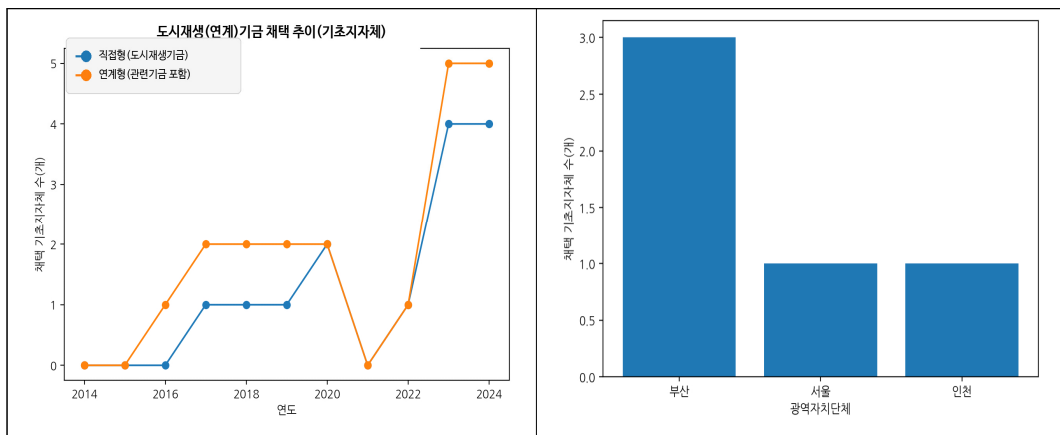
주 5: Panel C의 종속변수 BRF는 연계형 도시재생 관련기금 규모를 포괄 기준으로 산정한 강건성 검정 변수이며, Panel A·B의 로그 종속변수와 계수 크기를 직접 비교하지 않는다.

주 6: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01.

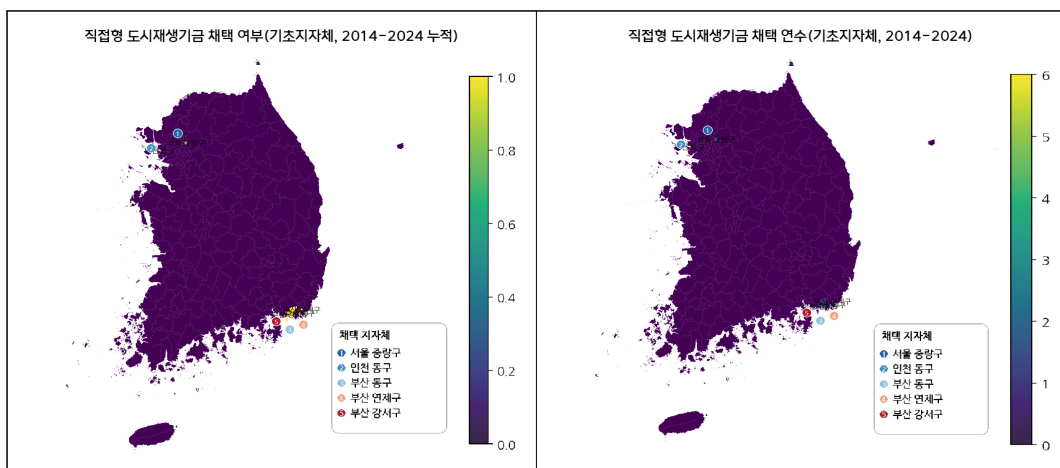
주 7: 본 표에서 통계적으로 유의한 계수는 Panel B 모형(3)의 재정자주도(-0.007*)와 Panel C 모형(1)의 전기 쇠퇴지표(-1.491*) 뿐이며, 두 계수 모두 10% 유의수준에서만 확인된다.

시각화 결과 역시 이러한 해석을 뒷받침한다. 연도별 채택 지자체 수와 시군구 단위 채택 지도, 채택 연수 지도는 두 유형의 도시재생기금 모두 전국적으로 일반화된 제도라기보다 소수 지자체에 선택적으로 나타난 장치임을 보여준다. 누적 지도에서도 채택 사례는 전국에 고르게 확산된 형태가 아니라 일부 지역에 제한적으로 분포하며, 채택 연수 역시 장기간 유지된 지자체가 많지 않다.

〈그림 2〉 연도별 채택 지자체 수와 채택 지자체 지역 분포(광역 기준)



〈그림 3〉 시군구 단위 직접형 도시재생기금 실제 운용 지자체와 연수(2014~2024)⁸⁾

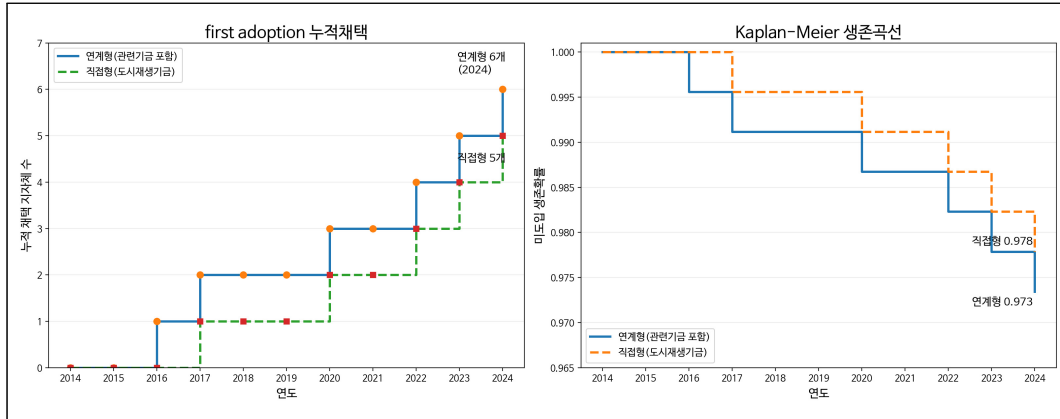


8) 〈그림 3〉은 직접형 도시재생기금의 실제 운용 사례만을 시각화한 것으로, 조례상 설치만 확인된 서울 노원구와 연계형 사례인 경기 안산시·부산 서구는 제외하였다.

3. 희소한 기금 도입에 대한 최초채택 사건사 분석

기금 채택의 희소성을 도입 시점의 관점에서 확인하기 위해 최초채택(first adoption) 기준의 사건사 분석을 수행하였다. 이 분석은 사례분석 표본이 아니라 전국 전수 검토 결과를 기준으로 직접형과 연계형 도시재생(관련)기금의 최초 도입 시점을 비교한 것이다. 연계형 도시재생 관련기금의 최초 도입은 2016년 경기 안산시, 2017년 인천 동구, 2020년 부산 동구, 2022년 서울 중랑구, 2023년 부산 연제구, 2024년 부산 강서구 순으로 나타났으며, 직접형 도시재생기금은 안산시를 제외한 5건으로 확인되었다. 이는 도시재생(연계)기금의 도입이 전국적 확산이라기보다 드문 선도사례가 시간에 따라 추가된 양상에 가깝다는 점을 보여준다.

여기서 누적채택 곡선은 최초 채택 사례의 누적 수를, Kaplan-Meier 생존곡선은 아직 기금을 채택하지 않은 상태의 잔존 확률을 보여준다. 따라서 시간 경과에 따라 전자가 증가할수록 후자는 감소하는 것이 정상적이다. 본 연구의 결과 역시 이러한 패턴을 분명히 드러낸다. 2024년 말 기준 미도입 생존확률은 연계형 도시재생 관련기금에서 0.973, 직접형 도시재생 기금에서 0.978로 나타나, 관측기간 종료 시점에도 기초지자체의 97% 이상이 도시재생기금을 최초 도입하지 않은 상태로 남아 있다. 연계형 도시재생 관련기금을 대상으로 한 discrete-time complementary log-log hazard 모형 역시 같은 방향의 결론을 제시한다. 사건 수가 6건에 불과해 해석에는 신중함이 요구되나, 전기 쇠퇴지표, 인구 규모, 재정자주도는 모두 유의하지 않았고 부호 또한 안정적 확산 패턴을 보이지 않았다. 이는 도시재생기금의 최초 도입이 표준적인 쇠퇴 수준이나 재정조건만으로 설명되기보다 개별 지자체의 정책적 판단과 제도 설계에 더 크게 좌우됨을 시사한다.

〈그림 4〉 직접형·연계형 도시재생기금 최초채택 누적추이와 Kaplan-Meier 생존곡선⁹⁾〈표 10〉 연계형 도시재생 관련기금 최초채택에 대한
discrete-time complementary log-log hazard 모형

변수	(1)	(2)
상수	-7.206 (1.813)	-4.904 (7.780)
연도추세 (t)	0.100 (0.154)	0.085 (0.149)
전기 쇠퇴지표	0.960 (1.776)	0.392 (1.653)
인구 로그	—	0.075 (0.553)
재정자주도	—	-0.055 (0.036)
사건 수	6	6
위험집합 관측치 N	2,237	2,237
McFadden pseudo-R ²	0.011	0.046

주: 종속변수는 연계형 도시재생 관련기금의 최초도입 여부(해당 연도 최초도입=1)이다. 표본은 1지자체-연도 위험집합(person-year) 자료이며, 완전관측 위험집합은 2,237개, 사건 수는 6건이다. 괄호 안은 기초지자체 기준 군집표준오차이다. complementary log-log link를 사용하였다. 모형 (1)은 연도추세와 전기 쇠퇴지표를 포함하고, 모형 (2)는 인구 규모와 재정자주도를 추가한다. 직접형 도시재생기금의 최초도입 사건은 5건으로 더 적어 별도 hazard 모형은 생략하고 〈그림 4〉의 생존곡선으로만 제시하였다.

9) 본 그림은 전국 전수 검토 결과에 기초하여 직접형·연계형 도시재생(관련)기금의 최초채택 누적추이와 미도입 생존확률을 제시한 것이다.

4. 12개 사례와 타임라인 결합 분석

전국 수준의 희소한 제도화 양상이 실제 결산구조에서 어떻게 나타나는지를 확인하기 위해 기금 관련 사례군 6개와 비기금 사례군 6개, 총 12개 지자체의 2023·2024 회계연도 결산자료를 비교하였다. 분석 결과 도시재생 관련 지출은 주로 일반회계에서 식별되었고, 재원 구조는 보조연계형과 지방비형이 혼재되어 있었다. 특별회계는 제도적으로 중요한 수단임에도 본 사례에서는 도시재생 관련 지출의 직접 식별이 상대적으로 약하게 나타나, 실질 비교는 일반회계와 일부 기금을 중심으로 이루어졌다. 운영·관리성 지출은 지원센터 운영, 코디네이터 인건비, 거점시설 운영·관리, 민간위탁금 등으로 확인되었으나, 이를 곧바로 종료 이후의 사후관리비로 단정할 수 있는 경우는 많지 않았다. 12개 지자체의 지출 구조 요약은 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 12개 지자체 도시재생 지출 구조 비교 요약

(단위: 백만 원)

지자체	기금 여부	2023 사업비	2023 운영·관리/ 행정	2024 사업비	2024 운영·관리/ 행정	사업비 합계	운영·관리/ 행정 합계	지배 경로
인천 동구	직접형	2,612.2	489.2	6,688.0	430.0	9,300.1	919.2	사업비 우세
부산 동구	직접형	2,101.7	109.7	5,910.2	163.9	8,011.9	273.6	사업비 우세
서울 중랑구	직접형	7,862.9	103.6	3,839.3	133.8	11,702.2	237.5	사업비 우세
부산 연제구	직접형	38.5	16.8	291.6	10.8	330.1	27.6	사업비 우세
부산 서구	연계형	554.0	0.0	274.0	0.0	828.0	0.0	사업비 우세
서울 노원구	조례	0.0	128.0	135.1	80.1	135.1	208.1	운영·관리/ 행정 우세
서울 은평구	비채택	2,904.1	82.3	4,871.0	70.8	7,775.1	153.1	사업비 우세
서울 강북구	비채택	5,172.3	1.6	2,506.7	1.5	7,679.0	3.1	사업비 우세
부산 동래구	비채택	6,032.0	19.0	5,010.0	38.3	11,042.0	57.4	사업비 우세
부산 영도구	비채택	2,625.6	61.4	3,186.7	40.8	5,812.3	102.1	사업비 우세

지자체	기금 여부	2023 사업비	2023 운영·관리/ 행정	2024 사업비	2024 운영·관리/ 행정	사업비 합계	운영·관리/ 행정 합계	지배 경로
부산 중구	비채택	2,672.8	120.0	3,332.5	211.8	6,005.2	331.8	사업비 우세
인천 중구	비채택	1,660.4	433.0	2,269.0	556.8	3,929.4	989.8	사업비 우세

주 1: 운영·관리/행정은 운영·관리성 지출과 행정운영경비를 합산한 값이다.

주 2: 기금 여부에서 직접형은 직접형 도시재생기금 채택 사례, 연계형은 연계형 도시재생 관련기금 채택 사례, 조례는 설치 조례는 있으나 실운용이 확인되지 않은 사례를 의미한다.

주 3: 지배 경로는 사업비 합계와 운영·관리/행정 합계를 비교하여 상대적으로 우세한 집행 구조를 표시한 것이다.

주 4: 원자료 기준 금액을 백만원 단위로 환산하고 소수점 첫째 자리에서 반올림하였다.

주 5: 노원구의 경우 기금 설치 조례는 확인되나, 실제 기금 조성 및 운용은 확인되지 않음.

〈표 11〉의 지출 구조를 집단 수준으로 요약하면 〈표 12〉와 같다. 채택군 6개 지자체의 2023·2024년 평균 사업비 합계는 약 50.5억 원, 평균 운영·관리/행정 합계는 약 2.8억 원이며, 비채택군은 각각 약 70.4억 원과 약 2.7억 원이다. 중앙값 기준으로도 채택군은 약 44.2억 원 대 약 2.2억 원, 비채택군은 약 68.4억 원 대 약 1.3억 원으로, 두 집단 모두 사업비가 운영·관리/행정 지출보다 훨씬 큰 구조를 유지한다. 이는 기금 채택 여부와 무관하게 도시재생 관련 재정의 중심이 여전히 사업 추진비에 놓여 있고, 운영·관리 재정은 상대적으로 작은 규모로 집행되고 있음을 보여준다.

〈표 12〉 채택군과 비채택군의 사업비 및 운영·관리/행정 지출 평균 비교

(단위: 백만 원)

그룹	사례 수	평균 사업비 합계	평균 운영·관리성 + 행정 합계	중앙값 사업비	중앙값 운영·관리성 + 행정
채택군	6	5,051.2	277.7	4,420.0	222.8
비채택군	6	7,040.5	272.9	6,842.1	127.6

주 1: 금액은 원자료를 백만원 단위로 환산한 뒤 소수 첫째 자리에서 반올림하였다.

주 2: 운영·관리성/행정 합계는 운영·관리성 지출과 행정운영경비를 합산한 값이다.

주 3: 평균과 중앙값은 각 지자체의 2023·2024년 합계값을 기준으로 산출하였다.

특히 사업 타임라인과 결산 지출연도를 결합해 보면, 운영·관리성 지출을 자동적으로 종료 이후의 사후관리비로 읽을 수 없다는 점이 분명해진다. 이를 보다 간결하게 정리하기 위해 지

자체별 상태 변화를 몇 가지 패턴으로 묶어 운영·관리성 지출의 해석 결과를 요약하면 <표 13>과 같다.

<표 13> 사업 타임라인 패턴별 운영·관리성 지출 해석 요약

패턴	해당 지자체	운영·관리성 지출 해석	분석상 시사점
진행중→진행중	서울 중랑구, 서울 노원구, 서울 은평구, 부산 동래구, 인천 중구	• 두 연도 모두 사업기간 중 운영·관리성 지출로 해석	• 운영·관리 재정은 존재하지만 사후관리비로 단정하기 어려움
진행중→진행중 (운영·관리 미확인)	부산 서구	• 운영·관리성 지출 미확인	• 연계형 기금이 있어도 운영지출이 자동으로 수반되지는 않음
진행중→혼합	인천 동구	• 2023년은 사업기간 중 비용으로 해석, 2024년은 종료 이후 비용 단정 곤란	• 일반회계와 기금의 병행 가능성
혼합→혼합	부산 동구, 부산 중구	• 두 연도 모두 종료 이후 비용 단정 곤란	• 기금 존재 여부와 무관하게 귀속 불명확
혼합→종료	부산 연제구, 서울 강북구, 부산 영도구	• 종료 이후 비용 가능성은 있으나 개별 지출의 귀속 추가 판별 필요	• 종료 상태도 귀속 검토 필요

주 1: 패턴은 지자체별 도시재생사업의 2023년 상태와 2024년 상태를 결합해 요약한 것이다.

주 2: 진행중은 해당 연도에 확인된 관련 사업이 모두 진행중인 경우, 종료는 모두 완료된 경우, 혼합은 진행중 사업과 종료된 사업이 함께 존재하는 경우를 의미한다.

주 3: 이 표는 지자체별 상세 금액표가 아니라 타임라인과 결산 해석을 요약한 분석표이다.

<표 13>에서 보듯, 진행중 → 진행중 사례는 대체로 사업기간 중 운영·관리성 지출로 해석되며, 혼합이 포함된 사례는 종료 이후 비용으로 단정하기 어렵다. 혼합 → 종료 패턴은 상대적으로 종료 이후 비용의 가능성을 더 강하게 시사하지만, 현행 결산자료만으로는 개별 지출이 특정 종료 사업의 후속 운영·관리비에 정확히 귀속되는지를 완전히 분리하기 어렵다. 따라서 본 연구의 핵심 쟁점은 운영·관리성 지출의 존재 여부 자체보다, 그것이 현행 결산체계 속에서 종료 이후 사후관리 재정으로 얼마나 명확하게 식별될 수 있는가에 있다.

5. 핵심 사례의 재해석

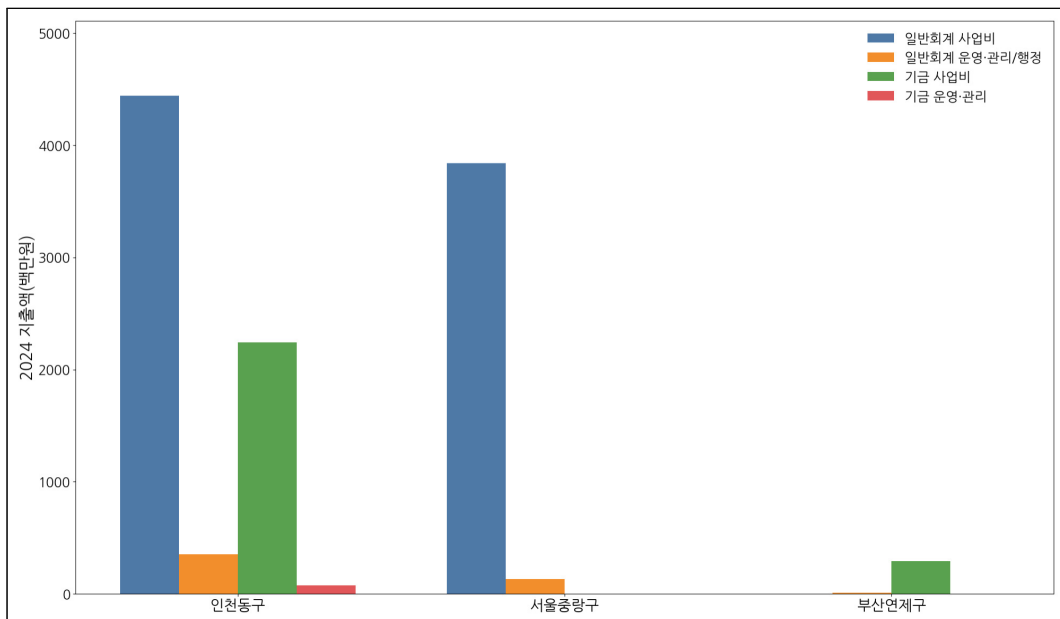
핵심 사례를 중심으로 보면, 먼저 서울 중랑구는 일반회계에서 반복적인 운영·관리성 지출이 확인되는 사례이다. 이는 운영·관리 재정이 실제로 존재한다는 점을 보여주지만, 관련 사업이 2023년과 2024년 모두 진행중 상태로 확인되므로 이를 곧바로 종료 이후 운영·관리비

로 해석하기는 어렵다. 따라서 중랑구는 사후관리비의 대표 사례라기보다 운영·관리 재정이 사업 전 과정에 걸쳐 지속적으로 발생한다는 점을 보여주는 사례로 이해하는 것이 타당하다.

부산 연제구는 도시재생기금이 존재하지만 실제 기금 집행은 설계용역과 조성공사 등 사업비 중심으로 이루어진 사례이다. 일반회계에서는 거점시설 운영 및 관리, 현장지원센터 운영 등 운영·관리성 지출이 확인되지만, 기금 자체가 그러한 지출의 핵심 통로로 작동한다고 보기는 어렵다. 이 사례는 전용기금이 설치되어 있다는 사실만으로 곧바로 운영·관리 재정의 전용장치가 마련되었다고 판단할 수 없음을 보여준다. 반면 인천 동구는 일반회계의 도시재생지원센터 운영과 함께 기금의 민간위탁금이 실제 집행된 사례로서, 기금이 운영·관리 재정의 통로가 될 수 있는 가능성을 보여준다. 다만 인천 동구 역시 종료 사업과 진행중 사업이 함께 존재하므로, 해당 지출을 순수한 종료 이후 사후관리비로 단정하기에는 한계가 있다.

종합하면, 핵심 사례들은 도시재생 관련 운영·관리성 지출이 결산서상 식별되더라도 그것이 곧바로 종료 이후의 사후관리 재정으로 자동 판정되지는 않음을 보여준다. 이러한 지출은 대체로 일반회계에 흡수되어 나타났고, 기금은 일부 지자체에서 보완적 통로가 될 가능성을 보이지만 그 존재 자체가 곧바로 사후관리 재정의 전용화로 이어지지는 않았다. 따라서 도시재생 사후관리 재정의 핵심 쟁점은 기금의 유무가 아니라, 운영·관리 재정이 어떤 회계 채널을 통해 얼마나 명확하게 식별되고 지속적으로 제도화되는가이다.

〈그림 5〉 핵심 사례(인천 동구·중랑구·연제구) 비교



V. 결론 및 정책적 시사점

1. 연구결과의 요약

본 연구는 기초지자체 차원에서 도시재생 사후관리와 관련된 운영·관리성 지출이 결산체계에서 어떻게 식별되고 제도화되는지를 분석하였다. 이를 위해 2014~2024년 전국 기초지자체 패널을 구축하여 직접형 도시재생기금과 연계형 도시재생 관련기금의 채택 수준·규모·확산 양상을 점검하고, 이어 12개 지자체의 2023·2024 회계연도 결산서와 기금결산을 직접 코딩하여 회계 채널, 재원 구조, 지출 성격, 사업 타임라인을 결합해 분석하였다.

전국 패널분석 결과, 직접형 도시재생기금은 매우 희소한 제도로 확인되었다. 직접형과 연계형 모두 소수 지자체에서만 선택적으로 채택되었으며, 도시쇠퇴지표·인구규모·재정역량 변수는 기금의 채택과 규모를 안정적으로 설명하지 못하였다. 최초채택 사건사 분석에서도 대부분의 지자체가 여전히 미도입 상태에 머물러 있어, 도시재생기금이 전국적으로 보편화된 제도라고 보기는 어렵다.

사례분석에서는 도시재생 관련 운영·관리성 지출이 결산서상 식별되었으나, 대체로 일반회계에 분산·흡수되어 있었고 사업비에 비해 작은 규모로 집행되었다. 더욱이 사업 타임라인과 결산 지출연도를 함께 고려하지 않으면 이를 종료 이후의 사후관리 재정으로 명확히 귀속하기 어렵다는 점이 확인되었다. 운영·관리성 지출은 지원센터 운영, 민간위탁, 거점시설 관리 등 다양한 항목으로 나타났지만, 사업 타임라인과 결산 지출연도를 결합하면 이를 곧바로 종료 이후의 사후관리 재정으로 단정하기 어려웠다. 특히 진행중 사업과 종료 사업이 함께 존재하는 혼합 사례에서는 동일 세출항목이 어느 사업에 귀속되는지를 분리하기 곤란하였다.

핵심 사례의 재해석도 같은 결론을 보여준다. 서울 중랑구는 반복적인 운영·관리성 지출을 통해 운영·관리 재정의 실재를 보여주지만, 관련 사업이 계속 진행중이어서 이를 사후관리 재정으로 보기 어려웠다. 부산 연제구는 기금이 존재하더라도 실제 집행은 사업비 중심으로 이루어져, 기금의 존재와 운영·관리 재정의 전용화가 동일하지 않음을 보여주었다. 반면 인천 동구는 일반회계와 함께 기금에서 민간위탁금이 집행된 사례로서, 기금이 운영·관리 재정의 보완적 통로가 될 수 있는 가능성을 보여주었다. 종합하면, 본 연구의 실증분석 결과는 도시재생 사후관리 재정의 핵심 문제가 재정의 부재라기보다 재정의 식별과 귀속, 그리고 제도화의 불명확성에 있음을 시사한다.

2. 정책적 시사점

이상의 결과를 바탕으로 할 때, 도시재생 사후관리 재정의 제도화는 단일한 재정수단 하나로 해결되기보다 식별-목적지정-전용화의 단계적 접근으로 설계될 필요가 있다. 다만 본 연구가 실증적으로 확인한 것은 목적지정이나 기금 전용화의 효과 그 자체가 아니라, 현행 결산체계에서 운영·관리성 지출이 일반회계에 분산·흡수되어 사후관리 재정으로 명확히 식별되기 어렵다는 점이다. 따라서 아래의 정책제언은 효과가 검증된 처방이라기보다, 본 연구의 실증결과에서 드러난 식별 가능성의 한계를 보완하기 위한 제도 설계 방향으로 이해할 필요가 있다.

첫째, 운영·관리성 지출의 표준화된 항목화와 공시체계 정비가 가장 우선되어야 한다. 현재 결산체계에서는 지원센터 운영, 민간위탁, 시설 운영·관리, 코디네이터 인건비 등이 서로 다른 세출항목에 분산되어 있고, 복수 사업의 지출이 묶여 제시되는 경우도 적지 않다. 따라서 도시재생 관련 결산 항목에 운영·관리성 지출을 별도로 식별할 수 있는 공통 하위 항목을 두고, 사업비와 운영·관리비를 구분하여 공시하는 체계를 마련할 필요가 있다.

둘째, 사후관리 재정의 현실적 기본 채널은 일반회계와 특별회계의 목적지정에 두어야 한다. 본 연구는 운영·관리 재정이 대부분 일반회계에 분산·흡수되어 있음을 확인하였으며, 이는 일반회계가 사실상의 핵심 집행채널로 작동하고 있음을 의미한다. 따라서 단기적으로는 일반회계 안에서 도시재생 운영·관리 관련 세출을 목적지정 항목으로 분리하고, 필요한 경우 특별회계에서 반복적 운영·관리 지출을 별도 관리하는 구조를 마련할 필요가 있다.

셋째, 기금은 기본 채널이 아니라 장기성과 전용성을 강화하는 보완적 장치로 활용해야 한다. 본 연구는 도시재생기금이 전국적으로 희소하며, 그 존재 자체가 운영·관리 재정의 전용화를 의미하지 않음을 보였다. 따라서 기금은 일률적 설치 대상이 아니라, 장기적 반복 비용이 크고 비교적 안정적인 재원 기반을 갖춘 지자체에서 운영·관리 재정을 보완적으로 적립·전용하는 수단으로 활용할 필요가 있다.

넷째, 사업 계획 단계에서부터 타임라인과 연동된 사후관리 재정계획을 포함해야 한다. 본 연구에서 확인된 가장 큰 어려움은 운영·관리성 지출을 종료 이후 비용으로 명확히 귀속하기 어렵다는 점이었다. 이는 사후관리 재정이 사업 종료 이후 별도로 발생하는 것이 아니라, 사업 추진 과정에서부터 누적되는 비용임을 의미한다. 따라서 사업계획 단계에서 어떤 비용이 언제부터 발생하며 종료 이후 어떤 회계 채널로 이어지는지를 명시한 후속 재정계획을 포함할 필요가 있다.

3. 연구의 한계와 향후 과제

본 연구는 도시재생 사후관리 재정의 실재와 제도화 경로를 전국 패널분석과 사례분석을 결합하여 검토하였다는 점에서 의의를 가지지만, 몇 가지 한계도 존재한다. 첫째, 사례분석은 2023·2024 회계연도 결산자료를 기준으로 수행되었기 때문에, 2025년 이후 보다 명확하게 나타날 수 있는 종료 후 운영·관리 지출은 충분히 반영하지 못하였다. 둘째, 현행 결산자료는 복수 사업의 지출이 통합되어 제시되는 경우가 많아, 혼합 상태의 지자체에서는 특정 운영·관리성 지출이 어느 사업에 귀속되는지를 완전히 분리하기 어렵다. 셋째, 본 연구의 정량분석은 도시재생 사후관리 재정의 제도화 수준과 확산 양상을 식별하는 데 초점을 두고 있으므로, 개별 설명변수의 강한 인과효과를 확정적으로 검증하는 데에는 일정한 한계가 있다. 특히 직접형 도시재생기금 도입 사례가 매우 희소하고 일부 계수의 통계적 유의성이 제한적이라는 점에서, 고정효과 패널회귀와 최소차택 사건사 분석 결과는 도시재생기금의 결정요인을 확정적으로 규명한 결과라기보다 제도화의 희소성과 식별 가능성의 한계를 보여주는 탐색적 진단으로 이해할 필요가 있다. 따라서 본 연구의 결과는 국비지원 종료 이후 도시재생 사후관리 재정이 지방정부 내부에서 명확한 제도적·회계적 범주로 충분히 정착되지 못한 현실을 보여주는 근거로 해석될 필요가 있다.

또한 사례분석 대상이 서울·부산·인천에 집중되어 있어, 본 연구에서 확인한 운영·관리성 지출의 식별 양상이 비수도권 중소도시나 군 지역에서도 동일하게 나타나는지는 본 자료만으로 일반화하기 어렵다. 따라서 본 연구의 사례분석 결과는 통계적 일반화라기보다 도시재생 사후관리 재정의 식별 문제를 보여주는 분석적 일반화의 성격으로 이해할 필요가 있다.

향후 연구에서는 보다 장기적인 결산자료를 활용하여 종료 직후와 종료 수년 후의 운영·관리 재정이 어떻게 변화하는지를 추적할 필요가 있다. 사업 단위로 세분화된 결산자료가 확보된다면 운영·관리성 지출의 귀속과 지속성을 더욱 엄밀히 판별할 수 있을 것이다. 더 나아가 지자체 내부의 예산편성 과정, 조례 운용, 사후관리 조직 및 운영주체에 관한 자료를 결합한다면 사후관리 재정의 제도화 조건과 인과적 메커니즘을 보다 정교하게 분석할 수 있을 것이다. 또한 도시재생 사업유형, 거점시설의 성격, 주민조직의 운영 구조 등을 함께 고려하여 어떤 지출이 일반회계의 목적지정에 적합하고 어떤 지출이 특별회계 또는 기금에 적합한지를 비교하는 후속 연구도 요구된다.

【참고문헌】

- 권혁신·방두완. (2021). 도시재생사업의 지속가능성을 위한 자원조달 방안 연구: 지역리츠제 도입을 중심으로. 「도시재생」, 7(1): 5-20.
- 김호철. (2017). AHP분석을 통한 지속가능한 도시재생사업의 중요요인 분석 연구: 근린재생형 도시재생사업을 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 29(3): 201-216.
- 남진·우명제·Ross, Catherine L. (2010). 도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구: 미국 TIF의 운용과 분쟁 실태를 중심으로. 「국토계획」, 45(7): 47-65.
- 박소영·정소양·홍나은. (2020). 「지역주도형 도시재생을 위한 재정·금융 지원체계 구축 방안」. 세종: 국토연구원.
- 박소영·정소양·홍나은. (2021). 지역주도형 도시재생을 위한 기금 지원체계 개선방안. 「국토정책 Brief」, 813.
- 박원석. (2017). 도시재생사업에서 리츠의 활용 방안. 「주택도시연구」, 7(2): 1-17.
- 신봉호·김제국. (2016). 지방재정구조의 정치적 결정요인: 지방정부와 중앙정부의 협력 및 갈등 구조. 「한국지방재정논집」, 21(3): 213-246.
- 윤혜영. (2023). 「인천시 도시재생사업 사후관리 방안 연구」. 인천: 인천연구원.
- 이민우·문국경. (2025). 도시재생예산의 결정요인 분석: 수도권 기초자치단체를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 39(4): 23-53.
- 이창근. (2013). 지방재정지출의 지역별 효과 분석. 「한국지방재정논집」, 18(2): 57-81.
- 이현석·배하누. (2017). 도시재생 뉴딜의 실행방안: 자원조달측면을 중심으로. 「주택도시금융연구」, 2(2): 33-55.
- 임태경. (2025a). 지방소멸대응기금의 효과성 평가에 관한 연구: 경상권역의 청년유입효과와 지역활력제고 효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 29(2): 147-167.
- 임태경. (2025b). 인구감소지역내 생활인구 유입에 대한 지방소멸대응기금의 재정적효과: 20-50대 연령층을 중심으로. 「한국지방행정학보」, 22(3): 25-45.
- 최정우·홍근석·주운현. (2025). 공유재산관리기금 활성화 방안 연구. 「한국지방행정학보」, 22(3): 351-368.
- Berry, F. S. and W. D. Berry. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Creswell, J. W. and V. L. Plano Clark. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fetters, M. D., L. A. Curry, and J. W. Creswell. (2013). Achieving Integration in Mixed

- Methods Designs: Principles and Practices. *Health Services Research*, 48(6 Pt 2): 2134-2156.
- Jenkins, S. P. (1995). Easy Estimation Methods for Discrete-Time Duration Models. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57(1): 129-138.
- Kaplan, E. L. and P. Meier. (1958). Nonparametric Estimation from Incomplete Observations. *Journal of the American Statistical Association*, 53(282): 457-481.
- Prentice, R. L. and L. A. Gloeckler. (1978). Regression Analysis of Grouped Survival Data with Application to Breast Cancer Data. *Biometrics*, 34(1): 57-67.
- Shipan, C. R. and C. Volden. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6th ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 국가법령정보센터. 자치법규정보시스템. <https://www.law.go.kr> (검색일: 2026.04.13).
- 지방재정365. 지방재정통합공개시스템. <https://www.lofin365.go.kr> (검색일: 2026.04.13).
- 통계청. 국가통계포털(KOSIS). <https://kosis.kr> (검색일: 2026.04.13).

하 지 만: 2026년 경북대학교 일반대학원 도시재생학과에서 도시재생학 박사학위를 취득하였다. 주요 관심 분야는 도시재생, 도시행정, 지방재정 등이다. 최근 연구로는 “장기파동이론을 적용한 대구광역시 중구의 도시 쇠퇴와 발전 양상 분석 및 도시재생 전략 제안”(2024, 제1저자), “문화예술적 도시재생 사례 비교분석: 일본 가나자와시 시민예술촌과 대구광역시 삼성창조캠퍼스를 중심으로”(2024, 단독저자), “역사·문화적 도시재생 측면에서의 경주 황리단길 발전 방안 탐구: 가나자와 히가시차야가이 지구와의 비교분석을 중심으로”(2025, 단독저자) 등이 있다(haj3343@naver.com).

