



# 도시재생뉴딜사업 추진에 영향을 미치는 요인분석

## The Study on Factors Affecting the Implementation of the Urban Regeneration New Deal Project

한승욱\* · 방두원\*\* · 권혁신\*\*\*

Han, Seung-Uk · Bang, Doo-Won · Kwon, Hyuck-Shin

### Abstract

We analyzed what factors affect the implementation of urban regeneration projects based on the results of monitoring the progress of the Urban Renewal New Deal project conducted in 2020. To this end, we analyzed which factors resulted in excellent or poor urban regeneration projects and we conducted a logit model and panel logit model to see if there were differences by region and project type.

As a result of the logit model analysis of regional differences, the numbers of excellent urban regeneration projects in the six metropolitan cities were smaller than in other regions. In the field of detailed project performance, we also found that the excellent projects were distributed in the basic local government area and that that is because the basic local governments managed them efficiently. This seems to be because the six metropolitan cities have realistic difficulties in managing urban regeneration projects. The logit model analysis, which considers the project type, also shows that the governance variable has an effect on the excellent urban regeneration projects, which means that governance is the main factor that affects the projects, even more than the projects themselves. Furthermore, for purposes of robustness, we additionally conducted a panel logit analysis and confirmed that governance was found to be the variable that affected the projects in all models.

We concluded that the organizational aspect was more important than the intrinsic factors of the projects and that the establishment of governance should be preceded to successfully implement the projects in the future.

**주제어** 도시재생 뉴딜사업, 도시재생 정책, 도시재생 정책집행, 거버넌스, 패널로지모형

**Keywords** Urban Regeneration New Deal Project, Urban Regeneration Policy, Policy Implementation, Governance, Panel Logit Model

## 1. 서론

한국의 도시들은 급속한 경제성장을 동반한 단기간에 도시화를 거치면서, 도시정책은 부족한 기반시설 조성과 주거안정 확대에 맞춰졌다. 이는 빠르게 증가하는 도시공간 수요에 효과적으로 대응하였고, 사회 구성원들의 주거안정이라는 명분과 결합되어

상당기간 그 정당성이 인정되었다. 종래의 도심 개발 및 정비 또한 이러한 연장선상에서 수익성에 기반을 둔 재개발·재건축 사업의 형식으로 추진되었다. 하지만 이 과정에서 다양한 참여 주체들의 협력보다는 갈등이 사회문제로 대두되었고, 일부 영세한 소유자나 대부분의 세입자들이 사업완료 후 재정착하지 못하거나 기존의 지역 커뮤니티가 붕괴되는 문제점이 발생하였다.

\* Manager, Korea Housing and Urban Guarantee Corporation (First Author: retry012@gmail.com)

\*\* Senior Research Fellow, Korea Housing and Urban Guarantee Corporation (Co-Author: doowoanbang@naver.com)

\*\*\* Senior Manager, Korea Housing and Urban Guarantee Corporation (Corresponding Author: heyoksin@gmail.com)

최근의 도시문제를 둘러싼 제반 환경의 변화로 인해, 성장을 전제로 하는 기존의 전면 개발방식과 이를 뒷받침하는 제도로는 경제적 저성장 시대의 변화된 성장동력의 확보와 빈부 양극화와 같은 문제를 해결하는 데 한계를 드러내고 있다. 더욱이 시민의 다양한 의견표출에 따른 정책의 의사결정 과정에 참여, 잉여가치의 재분배 등과 같은 새로운 가치를 지향하는 정책과 제도로의 전환이 불가피해졌다. 특히 지방 중소도시의 문제는 심각하다. 노동집약형 산업의 해외이전과 지역의 전통산업(부산(신발), 대구(의류), 문경·태백(석탄) 등)의 쇠퇴로 기존의 산업단지가 해체되고, 이와 동시에 인구감소가 급속히 진행되면서 도시의 쇠퇴가 심각해지고 있다. 이러한 도시·사회적 변화에 따라 종래의 산업 조성이나 택지 확보를 위한 전면적 재개발·재건축 방식이 아닌 새로운 형태의 도시정책의 패러다임, 즉 도시재생의 필요성이 강조되었다.

도시재생은 경제적 수의 중심의 물리적 재개발·재건축 방식이 아닌 경제·사회·문화적인 측면도 고려하는 통합적인 도시개발 사업으로 인식되고 있다. 법률상 도시재생사업의 목적은 '공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하고 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지'하는 것이다. 구체적으로는 도시재생은 원도심의 활성화, 새로운 일자리의 창출, 신성장 산업의 발굴 등을 통해 도시의 경쟁력을 강화해 나가는 것이라 할 수 있다.

도시재생의 정책적 중요성 및 문재인 정부에서 중요 국정과제로 채택할 만큼 정책 추진 의지가 높은데도 불구하고 현재 추진되고 있는 도시재생사업이 전반적으로 더디게 진행되고 있다는 것이 일반적인 인식이다. 따라서 일반적인 인식의 구체성, 즉 실제 도시재생사업의 추진상황에 대한 점검이 필요하다. 나아가 사업 추진에 영향을 미치는 요인과 특성이 무엇인지에 대한 연구가 필요하다. 정부가 추진한 도시재생뉴딜사업 전체에 대한 추진실태와 그에 영향을 미치는 요인에 대한 연구가 현재까지 이루어지지 않았다. 이에 본 연구는 2020년도에 실시한 도시재생뉴딜사업 추진상황 점검 결과를 바탕으로 로짓모형 분석을 통해 도시재생 사업추진에 영향을 미치는 요인과 특성을 밝히는 데 그 목적이 있다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 도시재생의 공공정책적 개념

본 장에서는 「도시재생 활성화 및 이용에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」에 따르면 도시재생이란 '인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장 및 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입 및 지역 자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것'이라고 정의하고 있다. 도시재생은 재개발·재건축을

기반으로 한 물리적 정비가 아니라 낙후하고 쇠퇴된 지역의 기능회복을 목표로 하는 것이다. 즉, 지역 중심 산업의 쇠퇴와 그에 따른 인구 감소, 건축물 노후 등으로 낙후된 원도심을 경제, 문화 등 여러 측면의 재생을 통해 도시의 지속가능성을 높이는 것이 목표이다.

종래의 도시개발은 기존 건물 철거와 신축을 중심으로 한 전면 재개발이 주를 이루었다. 급격한 산업화와 도시화에 따른 주택부족 문제를 대규모 택지조성과 주택공급을 통해 빠르게 공급하였고, 경제활동에 필요한 용지는 수용·정비를 통해 공급하였다. 그러나 산업구조가 변화하고 경제가 저성장시대로 진입하면서 산업화 시기 번성했던 지방도시들은 빠르게 쇠퇴하고 있으며, 원도심 지역의 정주환경은 급속도로 악화되고 있다. 인구가 지속적으로 감소하고 있으나 도시의 외곽을 개발하여 도시발전을 추구하는 기존 도시정책이 유지되면서 원도심의 쇠퇴 문제는 심각성을 더하고 있다.

2013년 6월 「도시재생특별법」이 제정되어 종래의 도시재개발 및 재건축 사업방식과는 다른, 물리적 환경정비와 동시에 경제·사회·문화의 비물리적 측면도 함께 고려하는 도시정책으로의 패러다임이 전환되는 법적·제도적 장치가 마련되었다. 도시재생에서는 그간 지주 중심의 의사결정 과정을 보완하고자 다양한 주체의 참여와 이들 간의 거버넌스를 강조하였다. 도시정책의 새로운 패러다임을 전면에 내세운 문재인 정부에서는 「도시재생뉴딜사업」을 주요 공약으로 내걸었고 핵심정책사업으로 추진 중에 있다.

기존의 추진된 도시재개발에서는 공공시설정비, 주거환경개선이 공공성으로 논의되었다(최승원, 1995). 하지만 도시재생은 물리적 변화뿐만 아니라 경제·사회·문화·예술적 활력의 제고를 통한 도시활성화를 목표로 하기 때문에, 도시재생에서의 공공성은 '지역전반과 다양한 이해관계자들에게 영향을 미치는 성향'이라고 정의할 수 있으며, 지역의 경쟁력 확보와 삶의 질 제고를 위해 필요한 부분을 포함한다.

### 2. 선행연구 검토

정책사업집행 과정에 대한 이해를 높이기 위한 이론 모형은 1973년 Smith의 연구부터 개념적 분석 틀이 학자들에 의해 제시되었다. 예를 들어 Van Meter and Van Horn(1975), Bardach(1977), Lipsky(1980), Edwards(1980), Wolman(1981), Mazmanian and Sabatier(1983) Bullock and Lamb(1984), Alexander(1985), Ripley and Franklin(1986) 등 많은 학자들이 정책집행에 관한 이론 모형을 제시하였다.

이들 이론 모형들의 주된 관심은 성공적인 정책사업집행에 두어졌으며, 성공적인 정책사업집행을 위한 조건들 중에서 어떤 것을 중요시하는가는 이론 모형이 달라진다. 따라서 정책집행 이론 모형의 적용은 분석하고자 하는 대상 정책에 따라 다양할 수 있

다. 성공적인 정책사업집행 변수들을 찾아내기 위해 이들 이론 모형들이 다루고 있는 변수들은 대체로 정책사업 자체와 관련된 변수들, 사업집행 형태와 관련된 변수들, 그리고 정책사업 환경과 관련된 변수들로 나눌 수 있다(송근원, 2004). 그렇지만 도시재생 정책의 분석을 위해서는 기존 학자들이 제시한 집행 이론 모형을 그대로 적용할 수는 없다. 왜냐하면, 도시재생뉴딜사업과 기존 학자들이 분석한 정책사업은 정책사업이라는 큰 틀은 같지만 서로 다른 특성을 지닌 정책이기 때문이다. 도시재생 정책사업집행 과정의 분석에는 도시재생 정책의 성공과 실패를 좌우하는 고유한 변수들이 존재할 수 있으며, 선행 이론 모형에서 다루는 변수들 중에 불필요한 변수도 있을 수 있다. 따라서 도시재생 뉴딜사업의 추진과정을 분석하기 위해서 이러한 이론에 기반을 두고, 도시재생 정책에 관한 선행연구 결과들로부터 중요변수들을 검토하여 분석틀을 구성하도록 한다.

정책사업집행과 관련된 선행들의 주요 내용을 살펴보면 Smith(1973)는 정책사업집행에 영향을 미치는 요인으로 이상화된 정책(idealized policy), 정책대상 집단, 집행조직, 환경적 요인을 제시하였다. Van Meter와 Van Horn(1975)은 정책사업집행의 주요변수로 여섯 개의 변수를 제시하였다. 정책의 목표와 기준, 가용자원, 정책사업집행을 담당하는 조직 간 커뮤니케이션과 집행의 활동, 집행기관 특성, 경제·정치·사회적 환경의 특징, 집행자 성향 및 반응이다.

Edwards(1980)는 정책집행 영향요인으로 네 가지를 제시하였다. 요인은 집행담당조직의 내부구조 및 커뮤니케이션, 자원, 성향, 관료제 구조이다. Mazmanian과 Sabatier(1983)는 성공적인 정책사업집행의 요인에 대한 경험적·체계적 연구를 종합하여 정책사업집행과정에 영향을 미치는 요인을 제시하였다. 먼저, 문제의 추적 가능성(tractability of problem)으로 대상 집단의 행태 다양성과 행태변화의 범위, 정책대상 집단의 상대적인 규모, 타당한 이론 및 기술의 활용 가능성 등을 들었다. 둘째, 정책사업결정의 집행구조화 능력에서는 명확한 목표, 적절한 인과이론 보유, 재원, 집행기관 내부의 구조와 상호관계, 규정, 집행담당기관의 성격, 외부인사의 참여 등을 영향요인으로 제시하였다. 셋째, 비법률적 변수와 관련된 요인으로 사회·경제적 상황, 대중의 관심과 지지, 관련단체의 적극성과 지원, 지배기관의 지원, 집행자의 적극성과 리더십 등을 포함하였다. Alexander(1985)는 기존의 논의를 재분류하여 4가지 요인을 제시하였는데, 정책사업관련 변수, 문제관련변수, 집행관련변수, 환경 및 맥락관련변수 등이다. 정책사업관련변수에는 정책사업내용의 일관성과 명확성, 집행과 관련한 변수로는 자원, 조직의 의사전달과 추진활동, 집행주체의 성격과 집행조직의 능력 등을 제시하였다. 문제와 관련하여서는 타당한 인과이론의 존재와 문제 특성으로 구분하였으며, 환경 및 맥락관련 변수로는 정치·경제·사회적 상황과 정책결정자의 지지 및 대중, 매스컴의 관심을 포함하였다.

도시계획 분야에서는 박성현 외(2017)가 도시재생사업 참여자 중 주민들의 인식 분석을 통해서 도시재생사업 추진과정을 평가하고 재생사업이 행정주도가 아닌 주민주도로 전개되어야 한다고 주장하였다. 하지만 도시재생사업 집행에서 예산집행 및 인허가 추진 등과 같은 행정의 역할을 과소평가하였다. 황윤식 외(2019)는 인천시에서 추진된 도시재생뉴딜사업을 대상으로 행정지원 및 재정지원에 대한 전문가의 경험적 분석을 토대로 국비지원 시기와 지방정부의 예산편성 및 집행시기의 불일치와 예산 변경에 따른 사업변경의 범위가 크다는 점을 지적하였다. 중앙정부의 일방적 정책집행과 사업추진 방식에 대한 문제를 지적했음에도 불구하고, 정책사업 추진상의 요인별 분석이 이루어지지 않은 한계가 있다. 김어진·구자훈(2019)은 순천시 도시재생 뉴딜사업 참여자들의 연결중심성 분석을 통해 사업 전반에 걸쳐 전담 공무원 역할의 중요성과 사업초기부터 완료 시까지 지속적인 업무 담당과 사업 추진이 사업성과에 지대한 영향을 미친다는 것을 밝혀내었다. 다만 사업추진과정에서 구체적으로 어떤 역할을 했는가에 대한 분석은 이루어지지 않은 한계를 가진다.

따라서 본 연구에서는 선행연구에서 다루지 않았던 도시재생 뉴딜사업 추진에 영향을 미치는 요인에 대해서 분석하고, 향후 도시재생 뉴딜사업 추진 시에 영향을 미치는 요인을 밝히고자 한다. 또한 우수사업장과 미흡사업장에 영향을 미치는 요인에 대하여 좀 더 정확히 파악하기 위해 로짓분석과 패널로짓 방법론을 사용하여 분석한다.

### III. 도시재생뉴딜사업의 추진경과 및 실적

#### 1. 도시재생뉴딜사업의 추진경과

##### 1) 도시재생정책의 추진경위

2007년부터 국토교통부가 추진한 살고 싶은 도시 만들기 정책을 통해 기존의 전면철거 방식을 대신하여 주민 스스로 주거환경 개선 및 공동체를 회복하는 도시재생에 관심이 높아지게 되었고, 2013년 도시재생특별법이 제정되면서 도시재생사업이 본격 추진되었다. 도시재생특별법 제정 이후 2014년 1차 사업공모에서 13개 지역이 선정하여 도시재생을 추진하였으나, 도시재생사업의 본래의 취지와 다르게 공공이 주도하였고 사업성과는 기대에 미치지 못한다는 지적을 받아왔다. 특히 실질적으로 도시재생이 필요한 노후지역도 사업성이 낮다는 이유로 도시재생사업대상에서 제외되기도 하였다. 문재인 정부는 국정과제로 도시재생사업을 선정하고, 도시재생뉴딜정책을 추진하였다. 도시재생 뉴딜정책은 문재인 정부의 핵심정책으로 기존 도시재생 정책의 한계와 문제점을 극복하고 지역 간 균형발전을 모색하고자 하였다.

도시재생뉴딜사업은 전략계획수립권자<sup>1)</sup>가 도시재생전략계획을 통해 재생사업이 필요한 쇠퇴지역을 '도시재생 활성화지역'으

로 지정하고, '도시재생 활성화 계획'을 수립하여 공적 재원을 집중적으로 지원해서 '도시재생사업'을 추진하는 방식이 일반적이다. 2019년 8월 개정된 법안에는 혁신지구와 인정사업이 도시재생뉴딜사업으로 포함되었다. 도시재생사업은 <표 1>에서 보는 바와 같이 재원 출처에 따라 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업, 공공기관투자사업, 민간참여 사업으로 분류할 수 있다.

## 2. 도시재생뉴딜사업의 추진실적

국토교통부는 2020년 5월에 도시재생뉴딜사업 전반에 대해 추진상황을 점검하였다. 세부사업이 대부분 종료된 2014년도 사업지 13곳과 2019년도 하반기에 선정되어 2020년부터 사업이 착수된 76곳을 제외한 223곳을 대상으로 하였다. 추진실적 평가항목은 거버넌스 구축·운영 실적과 세부단위사업의 추진상황의 2개 분야로 나누어 평가하였다. 평가결과, 우수 사업장은 29곳(중심시가지형 9, 일반근린형 9, 주거지지원형 4, 우리동네살리기 7), 미흡 사업장은 71곳(경제기반형 2, 중심시가지형 14, 일반근린형 28, 주거지지원형 16, 우리동네살리기 11)으로 나타났다.

## IV. 집행실적분석을 위한 분석틀

### 1. 분석틀

본 연구에서는 도시재생뉴딜사업의 집행 과정을 분석하기 위해서, 우선 정책집행 연구자들이 선행연구에서 검토한 공통적인 변수를 검토하였다. 여기에 도시재생뉴딜사업의 가장 큰 특징인 거버넌스를 변수로 반영하여 분석틀을 구성하였다(<그림 1> 참조).

이들 변수들은 정책에 규정되어 있는 정책의 목표 및 수단과 관련된 변수들인 정책내재변수와 정책집행과 관련된 정책조직변수의 둘로 나누고, 정책내재변수는 사업선정연도, 사업유형, 사업추진 연차, 세부사업 내용으로 설정하고, 정책조직 변수는 지자체 및 거버넌스로 선정하였다.



Figure 1. Analysis framework of the implementation process of Urban Renewal New Deal Project

## 2. 이론모형

### 1) 로짓모형

본 연구에서는 도시재생 정책의 집행 모형을 분석을 위해, 도시재생뉴딜사업 우수사업장과 미흡사업장으로 구분하여, 로짓모형으로 분석하였다. 본 연구의 종속변수  $y$ 는 정성적인 변수이며, 우리가 분석하려는 부분은  $x$  변수가 주어졌을 때의 기댓값  $E(Y_i | X_{i1}, \dots, X_{ik})$ 인데, 일반적으로 정성적 회귀모형으로 추정해야 하는 모형을 통상적인 ordinary least square(OLS)로 추정하기 어려운 문제가 있다. 따라서 본 연구와 같이 종속변수가 연속형 변수(continuous variable)가 아닌 이산형 변수(discrete variable)인 경우, OLS가 아닌 프로빗(probit) 또는 로짓모형을 사용하여 분석해야 한다. 이에 본 연구에서는 최종적으로 다음과 같은 로짓모형 방정식을 이용하여 분석하였다.

$$d_i = \beta_0 + \beta_1 z_i + \zeta_i \tag{1}$$

$$P = \frac{1}{1 + e^{-d_i}}$$

Table 1. Classification of urban regeneration projects by financial sources

Category	Contents
Priming project	Projects strategically promoted to induce linkage between projects and attract private investment
Budget project	Central government cooperative project Projects promoted by the central government's support budget within the activated area
	Local government project Projects that are being promoted or scheduled to be promoted by local governments' budget to revitalize declined areas
Public agency participated project	Public service projects in which funds from public institutions such as public enterprises are invested within the activated area
Nongovernmental project	Not only projects in which private enterprise capital is invested (including contribution, investment, purchase commitment, and master lease, etc.), but also projects promoted by social enterprises or funded by residents, etc.

Source: Lee, T.H. (2020), p. 8.

단,  $z_i$ 는  $i$  도시재생뉴딜 사업장에 영향을 미친 독립변수 매트릭스,  $d_i$ 는 도시재생뉴딜사업 집행 우수사업장이면 1, 미흡사업장이면 0의 값을 가지는 터미변수,  $P_i$ 는 도시재생뉴딜사업 집행 우수사업장 확률을 의미한다.

1) 패널 로짓모형

본 연구에서는 도시재생뉴딜 우수사업장과 미흡사업장을 사업 유형별로 구분하여 분석하기 위해, 패널 로짓모형으로 분석하였다. 본 연구의 자료는 종속변수가 정성적 이산자료일 뿐만 아니라 5가지 사업유형을 가진 횡단면으로 이질성이 존재하는 자료이다. 따라서 패널 로짓모형을 적용하여 분석하면 순수 횡단면 분석에서 관찰할 수 없는 효과를 더욱 효율적으로 추정할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 패널 로짓모형을 적용하기로 한다.

$$y_{i,t} = \begin{cases} 1, \hat{y}_{i,t} > 0 \text{ 인 경우} \\ 0, \hat{y}_{i,t} \leq 0 \text{ 인 경우} \end{cases} \quad (2)$$

$$\hat{y}_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

위 식에서  $\hat{y}_{i,t}$ 는 관찰되지 않는 종속변수를 의미하며,  $y_{i,t}$ 를  $\hat{y}_{i,t}$ 실제로 관찰한 관측변수이다. 따라서  $y_{i,t} = 1$ 일 확률 즉, 도시재생뉴딜 우수사업장일 확률은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\begin{aligned} P(y_{i,t} = 1) &= P(\hat{y}_{i,t} > 0) \\ &= P(\epsilon_{i,t} > -\alpha - \beta x_{i,t}) = F(\alpha + \beta x_{i,t}) \end{aligned} \quad (3)$$

위 식 (3)에서 함수  $F$ 는 0을 중심으로 하는 누적분포함수(cumulative distribution function, CDF)이며, 함수  $F$ 가 표준정규분포이면 프로빗 모형, 로지스틱 분포이며 로짓모형이 된다.

일반적으로 패널자료의 경우 횡단면 자료와 시계열 자료의 특성을 동시에 가지고 있기 때문에 오차항의 동분산성 가정을 위배하거나, 오차항의 자기상관이 가능성이 높아지게 된다. 이 경우 패널데이터를 합동(pooled) 프로빗 또는 로짓모형으로 추정할 경우 일치추정량이 되지 못하는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 해결하려면, 오차항의 패널 개체특성을 동시에 고려해야 한다.

$$\hat{y}_{i,t} = \alpha + \beta x_{i,t} + \mu_i + \epsilon_{i,t} \quad (4)$$

위 식 (4)는 오차항이 2개로 구성되어 있는데, 이를 이원오차성분(two-way error component) 모형이라고 한다.  $\mu_i$ 는 패널 개체에 따라 달라지는 특성을 가지고 있으며,  $\epsilon_{i,t}$ 는 시간에 따라 변하는 오차항이다. 일반적으로 오차항  $\mu_i$ 를 추정할 오차로 가정하면, 고정효과 모형이 되고,  $\mu_i$ 를 확률 변수로 간주하면 확률효과 모형이 된다.

본 연구에서는 패널 로짓 고정효과 모형과 확률효과 모형 중 어떤 모형이 적절한지를 먼저 검증한다. 그리고 이를 이용하여 도시재생 정책 우수사업장 확률을 분석하였다. 승산비(odds ratio, OR)는 다음 방정식으로 계산할 수 있다.

$$\text{승산비} = \frac{P(y_{i,t} = 1)}{P(y_{i,t} = 0)} \quad (5)$$

3. 자료수집 및 분석방법

1) 자료수집

국토교통부는 도시재생 사업지 312곳 중 세부사업 대부분이 종료된 2014년도 사업지 13곳과 19년도 하반기에 선정되어 2020년부터 사업이 착수된 76곳을 제외한 223곳을 대상으로 추진실적을 점검하였다. 거버넌스 구축·운영 실적과 세부단위사업의 추진상황의 2개 분야로 평가항목을 나누고, 분야별 평가단이 서면검토를 통해 정량평가를 실시하였다. 정량평가 후, 해당 지자체의 발표평가 및 추가평가를 거쳐 정량평가의 결과를 보완하였다. 정량평가의 보완은 우수나 보통의 평가를 받은 사업지 가운데 단위사업의 추진율이 저조함에도 불구하고 거버넌스 분야의 점수가 보통 이상을 받은 곳은 평가점수가 높아지는 괴리를 조정하였다. 조정은 정량평가에서 우수 사업장을 기준으로 분야별 점수가 40% 미만인 경우 보통으로, 분야별 점수가 20점 미만인 경우는 미흡으로 하향 조정하였다. 본 연구는 국토교통부가 실시한 추진 실적 점검결과에 따라, 전체 223개 사업지 가운데 우수와 미흡을 받은 100개 사업지를 대상으로 분석을 실시하였다.

2) 데이터

본 연구에서 사용한 도시재생 정책 사업을 분석하기 위한 모형의 종속변수는 도시재생 우수사업장 유무 터미변수이다. 즉 우수사업장이면 1, 미흡사업장이면 0으로 구분되어 있다. 독립변수는 사업유형, 거버넌스 등을 분석 변수로 사용하였다. <표 2>에 변수의 정의 및 변수설명이 제시되어 있다.

본 연구에서 정의한 5가지 사업유형은 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기 사업이다. 경제기반형은 국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합엔지니어링 구축 등 新경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업이다. 중심시가지형은 원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업이다. 일반근린형은 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업

**Table 2.** Definition of variable

Variables		Contents
Dependent variable	Urban regeneration project	1=Excellent urban regeneration project/0=Poor urban regeneration project
	Year	Year of project selection
	Project type	5 type project: central city type, general neighborhood type, urban residential district regeneration type, town regeneration type, urban economic regeneration type
	Local government	Local government that promoted the project
	Period (year)	The elapsed period after project selection
Independent variables	Governance	Administrative support capacity, field support organization, community organization
	Detailed project	Whether the project goal for the year is achieved and the target project cost execution rate
	Additional points	Performance of project promotion, additional discovery of projects linked to other ministries, and efforts to promote projects
	Total score	100 points for governance, 100 points for detail projects, up to 20 points for additional points

이다. 주거지지원형은 원활한 주택개발을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선 사업이다. 우리동네살리기는 공동체 회복을 목표로 생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설을 공급하는 사업이다. 유형별 사업장수는 <표 3>과 같다.

도시재생 사업을 추진한 지자체가 속한 지역과 기 추진 사업수는 <표 4>에 제시되어 있다. 제주, 충북, 대전, 세종, 인천 등은 기 추진 사업수가 적어서 지역별 분석은 어려운 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 서울지역, 수도권 지역, 6대 광역시 등으로 지역을 세분하여, 지역별로 도시재생 사업추진 실적에 차이가 있는 지를 함께 분석해 보기로 한다.

<표 5>는 본 연구에서 사용한 변수들의 기초통계량을 보여준다. 도시재생뉴딜 우수사업장 수는 29개이며, 미흡사업장은 71개로 나타난다. 중심시가지지형은 23개 사업장, 일반형은 36개 사업장, 주거지형 사업장 20개, 우리동네 살리기 19개, 경제형 2개 사업장으로 분석되었다. 분석에 사용된 지역더미 개수는 서울지역 5개 사업장, 수도권(인천, 경기) 16개 사업장, 6대 광역시(인천,

대전, 대구, 광주, 울산, 부산) 31개 사업장, 기타지방 51개 사업장으로 나타났다. 그리고 시업 선정 이후 평균 경과기간은 1.5년으로 나타났으며, 거버넌스의 평균점은 63.38점으로 분석되었다. 그리고 사업홍보실적, 타 부처 연계사업 추가 발굴, 사업 추진 노력 등을 반영하면 가점은 평균 5.92점으로 나타났다. 그리고 우수 사업장은 광역시보다 광역도 산하의 기초지자체에 더 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다.

**Table 4.** Classification of local governments and the number of implemented projects

Classification of local governments	Region code	The number of implemented projects
Gangwon	1	6
Gyeonggi	2	11
Gyeongsangnam-do	3	10
Gyeongsangbuk-do	4	6
Gwangju	5	7
Daegu	6	7
Daejeon	7	3
Busan	8	7
Seoul	9	5
Sejong	10	3
Ulsan	11	4
Incheon	12	3
Jeollanam-do	13	10
Jeollabuk-do	14	8
Jeju	15	1
Chungcheongnam-do	16	7
Chungcheongbuk-do	17	2

**Table 3.** Descriptions of project type

Project type	Project type code	N
Central city type	1	23
General neighborhood type	2	36
Urban residential district regeneration type	3	20
Town regeneration type	4	19
Urban economic regeneration type	5	2

Table 5. Descriptive statistics

Variables	N	Proportion	Mean	Max	Min	SD
Urban regeneration project	100	Excellent (29%)/Poor (71%)				
Project type	100	Central city type (23%) General neighborhood type (36%) Urban residential district regeneration type (20%) Town regeneration type (19%) Urban economic regeneration type (2%)				
Local dummy	100	Seoul (5%)/Seoul metropolitan area (16%) Six metropolitan cities (31%)/Others (53%)				
Period (year)	100	-	1.5	3	1	0.64
Governance	100	-	63.38	99.5	25	17.66
Additional points	100	-	5.92	19	0	3.38

## V. 도시재생뉴딜사업 집행실적 분석결과

본 연구는 도시재생 우수사업장과 미흡사업장에 미치는 요인이 어떤 것들이 있으며, 어느 정도 영향을 미치는지, 지역별로 차이는 있는지, 사업유형별로 차이가 있는지를 분석하기 위해 로짓 모형과 패널 로짓모형으로 나누어서 분석하였다.

### 1. 로짓분석결과

#### 1) 지역별 분석결과

지역을 고려한 로짓모형 분석결과는 <표 6>에 제시되어 있다. 패널 A의 모형 1, 모형 2 그리고 패널 B의 모형 3, 모형 4에서 지역변수의 영향을 제외하고, 공통적으로 영향을 미치는 변수는 거버넌스

Table 6. Analysis results of the logit model considering region

Panel A.

Variables	Model 1 (Seoul)		Model 2 (Seoul metropolitan area)	
	Coefficient	z value	Coefficient	z value
Constant	-4.698	-2.457 <sup>b</sup>	-4.710	-2.493 <sup>b</sup>
Project type	-0.113	-0.476	-0.106	-0.449
Seoul	-0.126	-0.123		
Seoul metropolitan area			-0.212	-0.328
Period (year)	0.224	0.441	0.219	0.433
Governance	0.046	2.361 <sup>b</sup>	0.046	2.393 <sup>b</sup>
Additional points	0.114	1.520	0.116	1.539
McFadden R-squared	0.114		0.115	

Panel B.

Variables	Model 3 (Six metropolitan cities)		Model 4 (others)	
	Coefficient	z value	Coefficient	z value
Constant	-4.710	-2.501 <sup>b</sup>	-5.749	-3.001
Project type	0.025	0.103	-0.873	-1.252
Six metropolitan cities	-1.577	-2.256 <sup>b</sup>		
Others			1.286	2.389 <sup>b</sup>
Period (year)	0.378	0.733	0.182	0.358
Governance	0.045	2.373 <sup>b</sup>	0.046	2.358 <sup>b</sup>
Additional points	0.095	1.249	0.147	1.883
McFadden R-squared	0.165		0.191	

Note: <sup>a</sup> denotes significance at 1% level, <sup>b</sup> denotes significance at 5% level

인 것으로 나타났다. 그 이유는 지자체의 거버넌스의 역량이 사업 선정 후 사업진행에 실무적으로 영향을 미치지 때문으로 보인다.

지역을 고려한 로짓모형 분석결과에서 주목할 부분은 패널 B의 모형 3과 모형 4이다. 그 이유는 서울이나 수도권과는 다르게, 6대 광역시의 경우 도시재생뉴딜 우수사업장이 광역도 지역에 비해 적은 것으로 나타났다. 이에 반해 광역도 산하의 기초지자체들은 도시재생뉴딜 우수사업장이 상대적으로 많이 분포되어 있다. 이는 도시재생뉴딜사업의 지연요인을 해결하는 데 기초지자체의 역량을 포함 사업에 대한 효율적 관리가 이루어지고 있는 것이 주요 요인으로 보인다.

패널 A의 모형 1 거버넌스 변수의 승산비(OR)는 1.047로 나타났다는데, 이는 거버넌스가 1단위 증가하면, 해당 도시재생 사업장의 우수사업장 확률이 4.7% 증가한다는 의미이며, 패널 B의 모형 3의 6대 광역시 이외 지역의 승산비(OR)가 3.84배 높은 것으로

분석되었다. 그리고 모형 2, 모형 3, 모형 4의 거버넌스 영향은 유사한 것을 확인할 수 있다.

## 2) 사업유형별 분석결과

사업유형을 고려한 로짓모형 분석결과는 <표 7>에 제시되어 있다. 패널 A의 모형 1, 모형 2 그리고 패널 B의 모형 3, 모형 4에서 중심시가지형, 일반형, 주거지형, 우리동네살리기 사업의 유형별로는 도시재생 우수사업장의 차이가 없는 것으로 분석되었다.<sup>2)</sup>

패널 A 모형 1과 모형 2 분석결과 거버넌스 변수와 6대 광역시 변수가 통계적으로 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 패널 B 모형 3과 모형 4 분석결과도 유사한 결과를 보여주고 있다. 거버넌스 변수의 경우 지역을 고려한 로짓모형 분석결과와 유사하다고 할 수 있다. 그리고 <표 7> 패널 A의 모형 1의 6대 광역시 이외 지역의 승산비(OR)가 3.27배 높은 것으로 분석되었다.

Table 7. Analysis results of the logit model considering project type

### Panel A.

Variables	Model 1 (Central city type)		Model 2 (General neighborhood type)	
	Coefficient	z value	Coefficient	z value
Constant	-5.412	-2.632 <sup>a</sup>	-4.798	-2.526 <sup>b</sup>
Central city type	0.660	1.070		
General neighborhood type			-0.565	-1.019
Six metropolitan cities	-1.452	-2.095 <sup>b</sup>	-1.660	-2.386 <sup>b</sup>
Period (year)	0.524	0.960	0.515	0.939
Governance	0.052	2.528 <sup>b</sup>	0.049	2.505 <sup>b</sup>
Additional points	0.071	0.920	0.074	0.956
McFadden R-squared	0.175		0.174	

### Panel B.

Variables	Model 3 (Urban residential district regeneration type)		Model 4 (Town regeneration type)	
	Coefficient	z value	Coefficient	z value
Constant	-4.896	-2.621 <sup>a</sup>	-5.024	-2.631 <sup>a</sup>
Urban residential district regeneration type	-0.889	-1.259		
Town regeneration type			0.939	1.462
Six metropolitan cities	-1.405	-2.017 <sup>b</sup>	-1.661	-2.383 <sup>b</sup>
Period (year)	0.377	0.735	0.412	0.777
Governance	0.049	2.539 <sup>b</sup>	0.045	2.379 <sup>b</sup>
Additional points	0.112	1.484	0.115	1.504
McFadden R-squared	0.179		0.183	

Note: <sup>a</sup> denotes significance at 1% level, <sup>b</sup> denotes significance at 5% level

2. 패널로짓 분석결과<sup>3)</sup>

지역을 고려한 패널 로짓모형 분석결과는 <표 8>에 제시되어 있다. 패널 A의 모형 1(서울), 모형 2(수도권), 패널 B의 모형 3(6대 광역시), 모형 4(기타 지방도시)에서 공통적으로 영향을 미치는 변수는 로짓모형과 같이 거버넌스인 것으로 나타났다. 그 이유는 로짓모형과 같이 지자체의 거버넌스의 역량이 사업 선정 후 사업 진행에 영향을 미치기 때문으로 보인다.

결론적으로 로짓모형과 같이 서울이나 수도권과는 다르게, 6대 광역시의 경우 도시재생뉴딜 우수사업장이 다른 지역에 비해 적은 것으로 나타났으며, 기타 지방도시는 도시재생뉴딜 우수사업장이 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 따라서 패널 로짓모형의 분석결과와 로짓모형의 분석결과와 유사한 것으로 분석되었다.

VI. 결론

지난 7년간 정부가 추진한 도시재생사업의 추진상황은 지자체 별로 그 정도가 다르게 나타났다. 본 연구는 2020년 5월에 국토교통부가 실시한 도시재생사업 추진상황 점검결과를 1차 분석하였다. 이를 토대로 도시재생뉴딜사업 우수사업장과 미흡사업장에 미치는 요인이 어떤 것들이 있으며, 어느 정도 영향을 미치는지,

지역별로 차이는 있는지, 사업유형별로 차이가 있는지를 분석하였다. 이를 위한 방법론으로 로짓모형과 패널 로짓모형을 사용하여 심층 분석하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫 번째 지역을 고려한 로짓모형 분석결과, 6대 광역시가 다른 지역에 비해 우수사업장이 적은 것으로 나타났다. 이에 반해 광역도 산하의 기초지자체들은 도시재생 우수사업장이 상대적으로 많이 분포되어 있어, 도시재생뉴딜사업의 지연요인을 해결하고 사업을 효율적으로 관리하고 있는 것이 주요 요인으로 보인다. 이런 결과는 승산비를 분석한 결과에서도 6대 광역시 대비 이외의 지역의 승산비가 3.84배 높은 것에서도 확인할 수 있다.

사업유형을 고려한 로짓모형 분석결과에서 사업의 유형별로는 도시재생 우수사업장의 차이가 없는 것으로 분석되었으나, 거버넌스 변수는 사업유형별 분석에서도 도시재생 우수사업장에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 거버넌스 변수의 경우 6대 광역시 이외 지역의 승산비(OR)가 3.27배 높은 것으로 나타났다. 이는 사업유형과 관계없이 광역시도보다는 기초자치단체의 집행실적이 우수한 것을 의미한다. 즉 앞서 지역을 고려한 로짓모형 분석결과와 더불어 광역시보다 광역도 산하의 기초지자체가 도시재생뉴딜사업을 효율적으로 관리하고 있다는 사실을 실증적으로 통계적 결과로도 확인하였다. 이러한 결과는 광역도 산하의 기초

Table 8. Analysis results of the panel logit model considering region<sup>4)</sup>

Panel A.

Variables	Model 1 (Seoul)		Model 2 (Seoul Metropolitan Area)	
	Coefficient	z value	Coefficient	z value
Constant	-5.156	-2.510 <sup>b</sup>	-5.091	-2.510 <sup>b</sup>
Seoul	-0.216	-0.210		
Seoul metropolitan area			-0.238	-0.370
Period (year)	0.249	0.460	0.233	0.440
Governance	0.047	2.240 <sup>b</sup>	0.047	2.260 <sup>b</sup>
Additional points	0.121	1.630	0.123	1.650
Log likelihood	-53.371		-53.415	

Panel B.

Variables	Model 3 (Six metropolitan Cities)		Model 4 (Others)	
	Coefficient	z value	Coefficient	z value
Constant	-4.669	-2.530 <sup>b</sup>	-6.226	-3.070 <sup>a</sup>
Six metropolitan cities	-1.562	-2.280 <sup>b</sup>		
Others			1.248	2.401 <sup>b</sup>
Period (year)	0.381	0.740	0.384	0.730
Governance	0.045	2.410 <sup>b</sup>	0.051	2.580 <sup>a</sup>
Additional points	0.093	1.250	0.104	1.420
Log likelihood	-50.271		-50.389	

Note: 1. <sup>a</sup> denotes significance at 1% level, <sup>b</sup> denotes significance at 5% level

2. We estimate panel logit models using random effects method

지자체의 경우 추진하는 타 사업수가 적고 기초지자체의 행정역량을 도시재생사업에 집중하는 것이 주요한 요인으로 작용했다.

세 번째 강건성을 분석하기 위해 패널 로짓모형을 추가로 분석하였는데, 실증 분석결과는 로짓모형과 같이 모든 모형에 공통으로 영향을 미치는 변수는 거버넌스인 것으로 나타났으며, 패널 로짓모형의 분석결과와 로짓모형의 분석결과와 유사한 것으로 나타났다. 구체적으로는 거버넌스가 1단위 증가하면 해당 도시재생사업장이 우수사업장이 될 확률이 4.7% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 사업시행 준비단계에서부터 거버넌스의 역량을 강화하고 견실성을 높이면 사업의 성공도에 영향을 미치는 주요한 정책적 요인이라는 것을 밝힌 점에서 시사하는 바가 크다.

다만 광역시에 비해 광역도 산하의 기초지자체들이 추진실적 점검에서 우수사업장이 많은 요인 가운데 거버넌스를 제외한 다른 요인들, 예산집행, 행정조직의 전문성 등과 같은 정책집행 주체에 대한 분석은 본 연구에서 다루지 못하였다. 이는 향후 구체적인 사업대상지를 지정하여 정책사업의 집행사례의 연구로 남겨둔다.

주1. 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수(광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 제외).  
 주2. 사업 유형 중 경제기반형은 2개의 사업장만 존재하여 분석에서 제외하였다.  
 주3. 본 연구는 패널 로짓모형을 분석하기 위해 고정효과와 확률효과 모형 중 어떤 모형이 분석에 적절한지를 하우스만 검정(Hausman test)으로 분석하였다. 분석결과  $\chi^2(4)=(b-B)[(V_b-V_B)^{-1}](b-B)$ 의 값이 4.64, 그리고 확률이 0.326으로 추정되어 확률효과 모형으로 분석하였다(귀무가설(H0)은 "확률효과 모형이 적절하다."이다).  
 주4. 패널 로짓 분석결과에 대하여 모형별 승산비(OR) 추정결과를 살펴보면, 기타지방 사업체가 우수사업장일 승산비가 3.483으로 다른 지방보다 훨씬 높은 것을 확인할 수 있다. 승산비(OR) 세부 추정결과는 <부록 표 1>을 참고.

인용문헌  
References

1. 김어진·구자훈, 2019. "도시재생사업 주요 참여주체 변화에 따른 연결중심성 변화 특성 분석: 순천시 원도심을 중심으로", 『국토연구』, 103: 61-78.  
 Gim, E.J. and Koo, J.H., 2019. "Analysis of Changes in Degree Centrality According to Changes in Major Participants by Time in Urban Regeneration Project: Focusing on the Suncheon City", *The Korea Spatial Planning Review*, 103: 61-78.

2. 박성현·변장섭·유창호, 2017. "도시쇠퇴 인식구조를 통한 도시재생사업의 추진과정의 평가에 관한 연구-목포시 도시재생사업을 사례로", 『한국지적정보학회지』, 19(1): 57-72.  
 Park, S.H., Byoen, J.S., and Yu, C.H., 2017. "Evaluation of the

Implementation Process for the Urban Regeneration Project Based on an Analysis of Perceptions Related to Urban Decline", *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, 19(1): 57-72.

3. 송근원, 2004. 『사회복지정책학』, 서울: 학지사.  
 Song, G.W., 2004. *Social Welfare Policy*, Seoul: Hakjisa Publishing.

4. 이태희, 2020. 「민간참여 도시재생사업 활성화 방안」, 건설이슈 포커스: 한국건설산업연구원.  
 Lee, T.H., 2020. *A Study on the Promotion of Private Participation in Urban Regeneration*, Construction Issue Focus: Construction & Economy Research Institute of Korea.

5. 최승원, 1995. "도시재개발의 공공성과 거주자 보호", 『부동산법학』, 3(3): 209-249.  
 Choi, S.W., 1995. "Publicity of Urban Redevelopment and Protection of Residents", *Real Estate Law*, 3(3): 209-249.

6. 황윤식·김성규·김경매, 2019. "인천시 도시재생 뉴딜사업의 문제점과 개선방안 연구", 『IDI 도시연구』, 16: 185-208.  
 Hwang, Y.S., Kim, S.K., and Kim, K.B., 2019. "A Study on the Problems and Improvements of Incheon City's Urban Renewal New Deal", *IDI Urban Study*, 16: 185-208.

7. Alexander, E.R., 1985. "From Idea to Action; Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process", *Administration & Society*, 16(4): 403-426.

8. Bardach, E., 1977. *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge: MIT Press.

9. Bullock, C.S. and Lamb, C.M., 1984. *Implementation of Civil Rights Policy*, Monterey: Brooks/Cole.

10. Edwards, G.C., 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press: Washington, DC.

11. Lipsky, M., 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.

12. Mazmanian, D.A. and Sabatier, P.A., 1983. *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott Foresman & Company.

13. Ripley, R.B. and Franklin, G.A., 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, Homewood: The Dorsey Press.

14. Smith, T.B., 1973. "The Policy Implementation Process", *Policy Science*, 4: 197-209.

15. Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E., 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, 6(4): 445-488.

16. Wolman, H., 1981. "The Determinants of Program Success and Failure", *Journal of Public Policy*, 1(4): 433-464.

Date Received 2020-11-10  
 Reviewed(1<sup>st</sup>) 2021-01-05  
 Date Revised 2021-01-06  
 Reviewed(2<sup>nd</sup>) 2021-04-18  
 Date Accepted 2021-04-18  
 Final Received 2021-05-03

부록  
Appendix

**Table 1.** The odds ratio of panel logit analysis by model

Category	Model 1	Mode 2	Mode 3	Mode 4
Seoul	0.805			
Seoul metropolitan area		0.788		
Six metropolitan cities			0.210	
Others				3.483
Period (year)	1.282	1.262	1.464	1.469
Governance	1.049	1.048	1.046	1.052
Additional points	1.128	1.130	1.098	1.110