

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

구지영 전문연구원
김중은 선임연구위원
송지은 부연구위원

2026. 3. 30.
No. 1056



발행처 국토연구원
발행인 김명수
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

노후계획도시정비, ‘주택 통합 재건축’을 넘어 ‘도시기능 향상’으로

주요 내용

- ❶ 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」은 노후계획도시의 도시기능 향상, 정주여건 개선, 미래도시로의 전환을 통해 국민 생활의 질적 향상을 도모하기 위해 2023년 12월 제정되었으며, 2026년 2월 기준 경기도 산본(군포), 중동(부천), 평촌(안양), 일산(고양), 분당(성남) 등 5개 1기 신도시가 「노후계획도시정비기본계획」을 수립함
- ❷ 노후계획도시정비제도의 주요 목적은 ‘도시기능의 향상’임에도 불구하고 기수립된 5개 「노후계획도시정비기본계획」의 특별정비예정구역 182개소 중 단 1개소를 제외한 181개소가 ‘주택단지 정비형’으로 지정되어 제도의 목적과 취지가 충분히 반영되지 못함
- ❸ 정비를 통한 ‘도시기능 향상’을 위하여 제도적 기반이 마련되었음에도 불구하고 ‘주택단지 정비’ 위주의 기본계획이 수립된 원인을 분석하기 위하여 ‘노후계획도시정비제도’를 제도의 설계와 운영 측면에서 검토하였고, 검토 결과 ‘지표와 계획체계’, ‘공간계획체계’, ‘정비방식’에 대한 개선이 필요함

정책방안

- ❶ (지표와 계획체계 개선) 노후계획도시정비사업을 통한 ‘도시기능 향상’을 위하여 적합한 노후 계획도시의 평가를 바탕으로 실행력 있는 정비계획이 수립될 수 있도록 지표와 계획체계를 개선하여야 함
- ❷ (공간계획체계 보완) 도시기능 향상을 위해 수립된 정비계획이 공간상에 적절히 반영되도록 ‘특별정비예정구역’의 설정 방식을 개선하고, ‘특별정비구역 외 지역’의 관리 기능을 강화하여야 함
- ❸ (다양한 정비방식 유도) 공동주택의 정비뿐 아니라 상업·업무지역의 정비도 활성화될 수 있도록 다양한 정비방식을 유도하고 각 정비방식에 따른 특례·공공기여 기준을 마련하여야 함

01. 노후계획도시정비제도와 도시기능 향상

노후계획도시정비제도의 도입과 목적

「택지개발촉진법」의 제정 이후 대규모로 건설된 ‘계획도시’의 노후화에 따른 문제를 해소하기 위하여 도시 차원의 재정비를 목적으로 한 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」(이하 「노후계획도시정비법」)이 제정됨

- 노후계획도시의 노후화로 인하여 ‘주거환경의 악화’, ‘여건변화에 대응한 물리적 환경 개선의 어려움’, ‘도시기능이 주거에 치중되어 산업·경제 등 타 기능의 경쟁력 부족’과 같은 문제점이 발생함
- 문제 해결을 위해서는 건축물 정비 차원을 넘어 도시 전반에 대한 정비가 필요하다는 인식하에 「도시 및 주거환경정비법」(이하 「도시정비법」) 등 기존의 제도가 아닌 새로운 제도를 마련함(김중은 외 2023)

노후계획도시정비제도의 목적은 ‘도시기능의 향상, 정주여건의 개선, 미래도시로의 전환 도모’ 지원으로, 단순히 공동주택의 재건축·재개발 사업을 복합적으로 추진하는 것이 아닌, 도시 전반의 정비를 통한 도시기능의 향상임

- 「노후계획도시정비법」 제정안의 입법 취지는 “계획도시의 주거환경 개선과 자족기능 확보, 대규모 이주수요 관리를 위한 제도적 근거를 마련하여, 단순한 주거밀집지역이 아닌 자족기능이 확충된 지속가능한 미래도시로 재창조”하기 위함을 명시하고 있음(국회(임시회) 국토법안심사소위원회 2023)
- 「노후계획도시정비법」 제1조의 목적에서도 “이 법은 노후계획도시를 광역적·체계적으로 정비하기 위하여 필요한 사항을 지원함으로써 도시기능을 향상하고 정주여건을 개선하며, 미래도시로의 전환을 도모하여 국민생활의 질적 향상에 이바지함을 목적으로 한다”라고 명시되어 있음

공동주택 정비 위주의 ‘노후계획도시정비기본계획’ 수립

노후계획도시정비제도는 기본계획을 통해 계획의 범위와 목표를 설정하고 이를 공간단위에서 구현할 수 있도록 특별정비구역을 ‘주택단지 정비형’, ‘중심지구 정비형’, ‘시설 정비형’, ‘이주대책 지원형’으로 다양하게 구분함
(표 1 참조)

그러나 제도의 목적과 취지에도 불구하고 최초로 수립된 5개 1기 신도시의 노후계획도시정비기본계획(이하 기본계획)은 공동주택 정비 위주로 수립됨

- 2026년 2월 기준 경기도 군포시, 부천시, 안양시, 고양시, 성남시 등 5개 지자체에서 기본계획을 수립하였으나, 대부분 노후계획도시특별정비예정구역(이하 특별정비예정구역)이 ‘주택단지 정비형’으로 편향됨에 따라 계획의 내용이 공동주택의 정비에 치중되어 제도의 핵심 취지가 충분히 반영되지 못함

표 1 수도권 1기 신도시 정비기본계획 수립 현황

대상지역	특별정비에정구역 유형 현황(개소)				
	합계	주택단지 정비형	중심지구 정비형	시설 정비형	이주대책 지원형
					
		대가구 단위의 주택단지 통합정비	역세권 및 상업·업무지구 정비	도시 내 기반시설 및 자족시설 정비	이주단지 조성 및 순환유동택 공간
산본	16	16	-	-	-
중동	18	18	-	-	-
평촌	20	19	-	-	1
일산	48	47	-	-	1
분당	80	75	1	-	4
합계	182	175	1	-	6

자료: 국토교통부 2024, 68-76; 군포시 2024, 151-153; 부천시 2024, 146-147; 안양시 2025, 132-133; 고양시 2025, 135; 성남시 2024, 127-130를 참고하여 저자 작성.

이처럼 제도적 기반이 마련되었음에도 불구하고 ‘주택단지 정비’ 위주의 기본계획이 수립된 원인을 분석하고, 제도가 ‘통합 재건축 촉진 수단’이 아닌, 도시 전반의 정비를 통한 미래도시로의 전환이 가능할 수 있도록 노후계획도시정비제도에 대한 검토가 필요함

02. 공동주택 중심의 특별정비구역 설계 및 운영

공동주택 중심의 특별정비구역 유형 기준

주택단지 정비형을 제외한 상업·산업·기반시설 등 비주거 시설을 포함한 정비방식에 대해서는 구체적인 가이드라인과 특례가 미비하여 비주거형 특별정비구역을 설정하는 데 한계가 있음(<표 2>, <표 3> 참조)

- 특별정비구역의 구획 기준 및 원칙, 특례 및 지원, 공공기여 산정 등에 대한 내용이 ‘주택단지 정비형’ 또는 공동주택의 재건축·재개발·리모델링 사업에 대해서만 구체화되어 특정 유형(주택단지 정비형), 특정 건축물(공동주택)에 대한 계획 이외에는 정비계획을 수립하기에 한계가 존재함
- 실제 정비단계에서는 개별 사업법에 따라 정비사업이 진행되므로 관련 규정이나 특례가 제도에 명시되지 않았다고 해서 공동주택 정비 이외의 사업이 불가능한 것은 아니지만, 비주거 시설을 포함한 특별정비유형의 설정을 유도하고 활성화하기 위해서는 보완할 필요가 있음

표 2 노후계획도시 특별정비구역의 유형 및 기본방침상 유형별 주요 내용

구분	주택단지 정비형	중심지구 정비형	시설 정비형	이주대책 지원형
목적	노후화된 주거환경 개선	도시의 자족성 향상과 도심부 활성화	시대변화에 따른 도시기능 향상	정비로 인해 발생하는 대규모 이주수요 대응
대상	주택 노후도, 기반시설, 생활권 분석 결과 정비사업 추진이 필요한 노후화된 주거지	건축물의 노후도, 기반시설, 자족성 분석 등을 통해 정비가 요구되는 지역	인구·산업구조 및 기반시설 분석과 대상지의 시설노후도, 토지 소유현황 분석 등에 따라 기반시설의 설치가 필요한 지역	이주단지 조성이 가능한 유휴지 또는 기존 임대주택단지
사업 방식	재개발·재건축사업, 리모델링 사업 등	역세권개발사업, 복합환승센터 개발사업, 지구단위계획 정비 등	명시적 기준 부재	명시적 기준 부재
구역의 구획 기준	대로3류, 폭 25m 이상의 도로로 구획된 대가구 단위 (예외조항 있음)	명시적 기준 부재	명시적 기준 부재	명시적 기준 부재
지정 원칙	대가구 내 위치한 모든 기반시설을 포함하여 지정	명시적 기준 부재	명시적 기준 부재	명시적 기준 부재

자료: 국토교통부 2024, 68-76을 바탕으로 저자 작성.

표 3 노후계획도시정비제도의 특례별 대상 및 공공기여 기준

특례 사항	대상	공공기여 기준	비고
방침 6.3.1.(2)가.용도지역의 상향	중심지구 정비형 내 주택단지의 중상향	방침 6.2.4.(2)	공공기여량 산정기준 없음
방침 6.3.1.(2)가.법정 상한 용적을 완화	재건축·재개발 추진 주택단지	방침 6.3.3.	대가구 단위 통합정비 시
방침 6.3.1.(2)나.안전진단면제(완화)	공동주택단지	방침 6.3.3.	
방침 6.3.1.(2)다.리모델링사업의 특례	리모델링사업	방침 6.3.4.	
방침 6.3.1.(2)마.지구단위계획의 변경	전체	없음	

자료: 노후계획도시정비기본방침 2024, 79-81을 바탕으로 저자 작성.

특별정비구역 유형의 배타적 설정에 따른 ‘주택단지 정비형’ 편중 경향

특별정비구역 유형별로 목적과 내용, 정비방식 등이 유사하거나 중복될 수 있으나, 특별정비구역의 유형을 배타적으로 설정하도록 해석되어 결과적으로 주민의 관심도가 높고 비교적 구체적인 가이드라인이 주어지는 주택단지 정비형 위주로 특별정비구역이 설정됨

- 주택단지 정비형의 경우 내부에 공원, 학교, 주차장, 근린생활시설, 공공청사 등을 포함하여 정비할 수 있어 시설 정비형과 유사성이 존재하며, 반대로 역세권에 위치한 주택단지의 경우 중심지구 정비형으로 설정될 가능성도 존재함
- 중심지구 정비형과 시설 정비형 등 두 가지 유형은 대상 지역의 중복 가능성이 높고 정비방식 또한 고밀 복합화를 통한 자족성 강화로 유사성이 많음
- 그럼에도 현재의 제도는 유형의 중복 결정이 가능함을 명시하지 않았고, 각 유형을 배타적으로 설정하도록 해석되어 주민의 관심도와 의사가 비교적 명확하고, 제도가 상세하게 설계된 주택단지 정비형으로 설정되는 경향이 있음

03. ‘도시기능 향상’계획의 실행력 제약 요인

경제적 자족성 향상 방안의 한계

- 노후계획도시정비제도는 도시의 경제적 자족성 향상을 위하여 지식기반서비스업을 중심으로 직주비¹⁾가 ‘1’ 이상이 되도록 권장하고 있으나, 규모와 형태가 다양한 모든 노후계획도시가 달성해야 할 목표로 설정하는 것은 적절하지 않음
- 2040년까지 노후계획도시 대상지역에 포함이 가능한 지역²⁾은 <표 4>와 같이 도시의 규모가 20만 명에서 3만 명 미만까지 다양하게 분포하고 있음
 - 또한 전체의 90%에 해당하는 131개소가 인구 10만 명 이하, 수도권을 제외한 지방의 경우 약 96%(71개소)가 인구 10만 명 이하로 대부분의 노후계획도시 대상지역이 인구 10만 명 이하인 것으로 나타남
 - Burby & Weiss(1976), Veneri(2013), Eurostat(2021), Morikawa(2022)에 따르면 도시의 기능은 규모나 입지에 따라 달라지며, 인구수 10만 명 이하의 도시는 ‘기초 기능 도시’로, ‘지식기반서비스업을 중심으로 주요 유치업종을 선정’³⁾하여 ‘직주비를 1 이상으로 확보’하도록 하는 것은 부적절한 기준임
- 무엇보다도 실제 계획 수립 시 직주비 ‘1’을 달성하기 위하여 정비사업의 범위 내에서 직접 통제가능한 요소가 아닌, 노후계획도시 외부의 일자리 확보계획을 사용하여 노후계획도시 정비를 통한 경제적 자족성 향상이라고 보기 어려움
- 수도권 5개 1기 신도시 모두 노후계획도시 정비사업을 통해 구체적으로 확보가능한 일자리 수만 포함하여 계획 직주비를 산출할 경우 현황 직주비보다 감소함은 물론이고, ‘1’을 넘지 못하는 경우도 발생함(<표 5> 참조)
 - 그러나 실제 기본계획에서는 기본방침에서 제시하고 있는 목표치 달성을 위하여 구체화되지 않은 계획을 포함하거나 인근 지역의 종사자 수 또는 타 개발계획의 종사자 수를 포함하였으며, 인근지역의 개발계획상 주거계획이 포함될 경우에도 세대수 증가분의 반영 없이 종사자 수만을 반영함

표 4 노후계획도시 대상지역 인구규모 비교

인구규모	수도권		지방		합계 ^{주)}
20만 이상	1	1.4%	0	0.0%	1 (0.7%)
10만~20만	9	12.9%	3	4.0%	12 (8.3%)
3만~10만	34	48.6%	42	56.8%	76 (52.8%)
3만 미만	26	37.1%	29	39.2%	55 (38.2%)
지역별 합계	70	100.0%	74	100.0%	144 (100.0%)

주: 괄호 안은 전국 대상지역 총합계 대비 인구규모별 비율을 나타냄.
 자료: 택지정보시스템(<https://openapi.jigu.go.kr>)(2024년 6월 1일 검색)을 바탕으로
 저자 작성.

- 1) 종사자 수를 가구수로 나눈 값.
- 2) 기본방침 ‘1.2. 노후계획도시의 현황 및 발생 추이’의 분석대상인 170개소 중 기본계획이 수립된 5개소와 택지정보시스템상 인구규모가 누락된 21개소를 제외하고 총 144개소를 대상으로 분석함.
- 3) 기본방침 ‘5.7. 자족기능 확충 등 산업·경제 활성화 계획 수립기준’.

표 5 수도권 1기 신도시 기본계획 규모 및 직주비

구분	현황	계획	
		기본계획 내 ^{주)}	기본계획 외 포함
산본	1.44	1.07	1.12
중동	1.30	0.91	1.09
평촌	1.07	0.79	1.57
일산	1.14	0.91	1.10
분당	1.60	1.11	1.30

주: 노후계획도시정비계획 내 특별정비예정구역 설정과 같은 구체화된 계획만 포함한 경우를 말함(특별정비예정구역 외 계획 제외).
 자료: 국토교통부 2024; 군포시 2024, 195; 부천시 2024, 198; 안양시 2025, 172; 고양시 2025, 219-220; 성남시 2024, 172를 포함하여 저자 작성.

기반시설·생활환경 향상 방안의 한계

노후계획도시정비제도에서 기반시설⁴⁾과 생활환경시설⁵⁾은 별도의 구분 없이 사용되고 있으며, 해당시설에 대해 ‘기초조사-계획연구설정-공간계획(특별정비예정구역)-기반시설계획-재원조달계획’으로 연동되도록 계획을 수립하여야 하나 이에 대한 제도적 가이드가 부족함

- 기반시설 측면의 도시기능과 생활환경 측면의 도시기능은 그 성격이 다름에도 불구하고 노후계획도시정비 제도에서는 ‘기반시설’이라는 명칭으로 구분없이 다뤄지고 있음
- 그리고 ‘기반시설’은 기초조사, 계획연구설정, 공간계획(특별정비예정구역), 기반시설계획, 재원조달계획 등이 기본계획 전반에 걸쳐 연동되도록 제도가 설계되어 있으나, 이에 대한 가이드가 부족하여 실제 기본계획에서는 단계별로 연동되지 않거나 다루는 시설의 범위가 상이함(<표 6> 참조)

또한 기반시설 및 생활환경 기능계획은 기본계획 중 비교적 실행력이 뒷받침되지 않는 ‘부문별계획’, ‘특별정비예정구역 외 지역의 관리방안’ 등에 포함되어 있어, 결과적으로 현재의 노후계획도시정비제도는 실행력 측면에서 기존 주택정비제도에 도시기능 강화라는 수사(Rhetoric)만 덧붙여진 구조가 됨

표 6 수도권 1기 신도시 기본계획상 기반시설 단계별 검토 현황

구분	분당	중동	산본	평촌	일산
공원 및 녹지	●▲■◇	●▲■◆	●▲■◇	●▲■◆	●▲■◆
상·하수도	●▲■◆	●▲□◆	●▲□◇	●▲□◆	●▲■◆
전력	○△□◇	○△□◇	○△□◇	●△□◇	●▲□◇
지역난방	○△□◇	○△□◇	○△□◇	●△□◇	●▲□◇
공동구	○△□◇	○△□◇	●△□◇	○△□◆	○△□◇
학교	●▲■◆	●▲□◇	●▲□◇	●▲■◇	●▲■◆
공공청사	●△■◆	○△□◇	○△□◇	○△□◆	○△□◇
공공 문화 체육시설	●△■◆	○△■◆	●△□◇	○△■◆	○△■◆
우수저류시설	○△□◇	○△□◇	●△□◇	○△□◇	○△□◇

주: ●: 현황검토, ▲: 계획연구설정, ■: 기반시설계획, ◆: 재원조달계획

●: 유 / ○: 무

자료: 군포시 2024; 부천시 2024; 안양시 2025; 고양시 2025; 성남시 2024를 바탕으로 저자 작성.

04. 도시기능 향상을 위한 노후계획도시정비제도개선 방향

도시기능 진단·평가·계획 지표 연계 및 계획의 실행력 강화

노후계획도시정비제도의 목표에 맞춰 도시기능을 진단하고, 부족한 기능에 대한 확충 목표와 계획을 수립하여 달성 여부를 평가할 수 있도록 지표를 다변화하고 ‘진단·평가·계획’으로 연결되는 체계의 정리가 필요함

- (‘진단·평가·계획’ 환류 체계 구축) 도시기능을 정밀 진단하고, 부족 기능에 대한 확충 목표를 수립하는 일관된 지표 체계 마련
- (경제적 자족성 지표 고도화 및 실행력 강화) 경제적 자족성의 경우 기존 ‘직주비’ 지표에 대해 재검토하여 도시 규모와 역할에 따른 목표값 설정이 필요하며, 산업·경제활동 공간조성계획과 유기적으로 연계
- (기반시설 및 생활환경시설 평가 강화) 기반시설 및 생활환경시설로 분류하여 기반시설(공원, 녹지, 학교 등)은 적정성 평가를 기초조사부터 실행계획까지 공간계획 및 재원조달계획과 연동하고, 생활환경시설은 국가적 최저 기준을 준용하여 삶의 질 개선을 위한 생활환경 접근성 진단 및 단계별 반영

4) 기반시설 측면의 도시기능이란 도시 거주민들이 삶을 영위하는 데 필수적인 요건에 대해 인구당 필요량을 제공하고 있는가를 의미하며, 필요량이 개별법에 의해 제시되고 있는 경우가 다수 존재하므로, 기반시설의 규모가 필요량 기준에 맞게 제공되고 있는가를 고려해야 함.

5) 생활환경 측면의 도시기능이란 도시 거주민들의 삶을 영위하는 데 필수적인 요건은 아니나 삶의 질 제고를 위한 기능을 제공하고 있는가를 의미하며 복지시설, 문화시설, 체육시설 등이 해당하여 해당시설들은 1인당 총량보다는 접근성이 더 중요하게 고려될 필요가 있음.

공간계획 체계의 개편

구체화된 도시기능 향상 지표 및 체계에 따라 수립된 계획을 공간상에 반영하고, 노후계획도시 전체에 대해 실행력 있는 계획이 수립될 수 있도록 공간계획 체계를 개선함

- (특별정비구역 설정의 유연성 확보) 현행 대가구 단위 구획 원칙은 유지하되, 경직된 '유형' 구분을 삭제하여 공간계획 전반의 적합성과 다양성을 확보
- ('특별정비구역 외 지역' 관리 강화) 노후계획도시의 공간적 범위 전체에 대해 구역별 정비·관리계획이 수립될 수 있도록 특별정비구역에 포함되지 않는 지역(특별정비구역 외 지역)에 대해서도 별도의 구역(준치정비구역, 준치관리구역)을 특성에 따라 분류하고 설정·관리하여 계획의 실행력이 향상될 수 있도록 보완

정비방식의 다각화 및 특례·공공기여 기준 보완

공동주택 정비뿐 아니라 상업·업무지역의 정비가 활성화되도록 다양한 정비방식을 유도함

- (상업·업무지역 정비 활성화) 전면 철거방식 외에도 지구단위계획 완화를 통한 '필지 단위 점진적 정비' 병행 장려
- (환경정비 및 기능 복합화) 공용주차장, 보행환경 개선, 특화거리 조성 등 건축물 이외 환경정비를 병행하고 기능 복합화를 통해 미래 수요에 대응
- (민간 참여 유도) 상업·업무지역의 재개발 추진 요건 완화 및 사업 특성을 고려한 공공기여 기준 수립을 통해 민간 참여 유도

참고문헌

- 국토교통부. 2024. 1기 신도시 정비 마스터플랜(정비기본방침) 수립 및 제도화 방안 연구. 세종: 국토교통부.
국회(임시회) 국토법안심사소위원회. 2023.
고양시. 2025. 2035년 고양 노후계획도시정비기본계획(안). 일산신도시.
군포시. 2024. 2035년 군포 노후계획도시정비기본계획(안). 산본신도시.
김중은, 이진희, 송지은, 유예진, 이우민, 박효숙. 2023. 노후계획도시의 미래도시 전환을 위한 재정비 방향 연구. 세종: 국토연구원.
노후계획도시정비기본방침. 2024. 국토교통부고시 제2024-620호 (2024.11.18, 고시).
노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법. 2024. 법률 제20549호 (2024.12.3, 타법개정).
부천시. 2024. 2035년 부천 노후계획도시정비기본계획(안). 중동신도시.
성남시. 2024. 2035년 성남 노후계획도시정비기본계획(안). 분당신도시.
안양시. 2025. 2035년 안양 노후계획도시정비기본계획(안). 평촌신도시.
택지정보시스템. <https://openapi.jigu.go.kr> (2024년 6월 1일 검색).
Burby, R. J. III, and S. F. Weiss. 1976. New Communities U.S.A. Lexington Books.
Eurostat. 2021. Applying the degree of urbanisation manual - Extensions to level 1 of the classification. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Applying_the_degree_of_urbanisation_manual_-_Extensions_to_level_1_of_the_classification (2026년 3월 23일 검색).
Morikawa, H. 2022. A Study of Urban Functions and City Classification in Japan. *Geographical Sciences* 77, no.4: 191-205.
Veneri, Paolo. 2013. On City Size Distribution: Evidence from OECD Functional Urban Areas. OECD Regional Development Working Papers, no. 2013/27. OECD Publishing.

- 구지영 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(jiyeonggu@krihs.re.kr, 044-960-0675)
- 김중은 국토연구원 도시재생·정비연구센터장(jekim@krihs.re.kr 044-960-0235)
- 송지은 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jesong@krihs.re.kr, 044-960-0674)

※ 이 브리프는 “구지영, 김중은, 송지은. 2025. 도시기능 향상을 위한 노후계획도시정비제도 개선방안 연구. 세종:국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

