

노후계획도시 정비제도 연구 - 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」을 중심으로 -

김예성*·이은숙**

A Study on Improvement System of Old planned cities
- Focusing on 「the special act on the improvement and support
for old planned cities」 -

Yeasung Kim ·Eunsuk Lee

국문요약 : 주택부족 문제를 해결하기 위해 대규모로 단기간에 공급된 노후계획도시들은 준공 후 30년이 지나면서 건축물의 노후화, 주차장 등 생활편의시설의 부족 등의 문제에 직면해 있다. 그러나 현행 법제도 하에서는 체계적인 광역적 정비가 어려워 노후계획도시의 특성에 맞는 새로운 정비제도에 대한 요구가 높아지자, 정부는 노후계획도시의 특성에 맞는 정비를 추진하기 위해 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」을 제정하였다. 특별법은 노후계획도시 정비절차, 각종 특례 및 공공기여 방식 등을 규정하고 있다. 그러나 여전히 특별법의 역할, 특례의 형평성 및 공공기여의 적정성에 대한 심도있는 논의가 필요하다.

주제어 : 노후계획도시, 정비제도, 규제완화, 공공기여, 특별법

Abstract : The new towns, which were built on a large scale and in a short period of time

* 김·장 법률사무소 전문위원(주저자, Email: yeasungs@naver.com)

** (주)리얼플랜 컨설팅 대표이사(공동저자)

to solve the housing shortage, are facing problems such as aging buildings, parking shortages, and deteriorating infrastructure as 30 years after completion. However, under the current legal system, it is difficult to carry out systematic and wide-scale maintenance, so the government has enacted a special act for improvement that fits the characteristics of old planned cities. The special act stipulates the scope of application of the law, granting various special exemptions such as deregulation, and public contribution methods in order to improvement of old planned cities. However, there is still a need to discuss the role of the special law, the equity of the special exemptions, and the adequacy of public contributions.

Key Words : Old Planned City, Improvement System, Relaxation of Regulation, Public Contribution, Special Act

1. 서론

2023년 12월 26일 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」(이하, “특별법”)이 제정되어 2024년 4월 27일부터 시행 중이다. 특별법은 수도권 1기 신도시 등 노후계획도시의 광역적 정비를 체계적으로 추진하기 위한 절차와 각종 특례 및 지원사항을 담고 있다.

1기 신도시의 재정비 논의는 윤석열 대통령이 수도권의 주택공급 부족 문제를 해결하기 위해 ‘1기 신도시 재건축 특별법 제정’을 대선 공약으로 제시하면서 시작되었다. 대통령 당선 이후 “윤석열정부 120대 국정과제”에 1기 신도시 재건축이 포함되면서 관련 논의가 본격화되었다. 노태우 정부 시절 주택 부족 문제를 해결하기 위해 주택 200만호 건설계획에 따라 서울에서 20~25km 이내에 1기 신도시가 대

규모로 건설되었으며, 수도권 1기 신도시 외에도 부산 해운대, 인천 연수, 대전 둔산, 광주 상무, 대구 수성 등 지방 거점 지역에 대규모 택지개발 사업이 추진되었다.

이러한 신도시 등은 단시간에 대규모 주택 공급이 이루어졌기 때문에 건축물의 노후화로 인한 문제도 대규모로 발생할 가능성이 높다. 특히 건축물의 노후화가 진행됨에 따라 상하수도 부식, 누수 등의 문제가 발생하고 있으며, 층간소음, 단지 내 주차장 부족 등 취약한 생활기반시설로 인해 주민들이 생활에 불편을 겪고 있다. 실제 1기 신도시 주민의 83.8%가 거주 아파트의 재정비가 필요하다고 생각하고 있으며 주거환경 만족도가 낮은 편으로 조사된 바 있다(장윤배 외, 2022).

수도권 1기 신도시는 단지별로 재건축사업과 리모델링 사업 등 재정비를 추진하였으나 기존의 높은 용적률 때문에 사업성이 낮아 사

업추진에 어려움을 겪고 있다(허윤경, 2021). 또한 도시의 전체적인 공간구조를 고려하지 않은 단지별 정비는 도시기반시설의 부족 등 도시문제를 유발할 수 있지만, 현행 법제도 하에서는 개별단지를 넘어선 도시 전체에 대한 광역적이고 체계적인 정비는 어려운 실정이다.

이에 계획도시의 주거환경 개선과 자족 기능 확보, 대규모 이주수요 관리를 위한 법을 제정하여, 질서 있고 체계적인 정비를 통해 계획도시를 단순한 주거밀집지역이 아닌 자족기능이 확충된 지속가능한 미래도시로 재창조하기 위해 특별법 제정이 추진되었다.*

그러나 국회 국토교통위원회 국토법안심사소위원회의 법안 심사과정에서 법의 적용 대상, 용적률 상향 및 안전진단 면제 등 특례의 형평성 및 공공기여의 적정성 등에 대해 주요 논쟁이 발생했다**. 이에 이 연구에서는 특별법의 주요 내용을 살펴보고, 노후계획도시 정비제도와 관련한 쟁점을 분석하여 향후 제도 운용에 대한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

일반적으로 계획도시는 자연적으로 발생한 도시가 아니라 목적을 가지고 계획적으로 조성된 도시를 의미한다. 수도를 이전하기 위해 조성된 브라질리아나 세종시 등이 대표적인 계획도시 사례이다. 기존 도시의 인구를 분산시키기 위해 토지를 계획적으로 개발하여 조성하는 신도시도 계획도시이다.

우리나라의 계획都市는 대부분 주택공급을 위해 조성되었다. 1970년대 주택수요의 증가와 부동산 투기로 주택가격이 폭등하고 심각한 주택난이 발생하였다. 주택 문제 해결을 위해 1980년 공공이 주도하여 저렴한 가격에 대규모 택지를 개발·공급하는 「택지개발촉진법」이 제정되고 법에 따라 택지개발사업이 시행되었다. 택지개발사업은 공공이 주도하여 저렴한 용지를 공급함으로써 빠르게 주택공급을 증가시키는 좋은 수단이었다. 개포·고덕·목동·상계·중계·수서 등 택지개발지구와 수도권 5개 신도시 등은 「택지개발촉진법」 따라 택지개발사업을 시행한 후 개별 주거단지들을 건설하는 방식으로 조성되었다(전상인 외, 2023).

2) 특별법에서 규정한 노후계획도시의 범위

제21대국회에서는 노후신도시 또는 노후계획도시의 정비를 지원하기 위한 제정 법률안이 총 12건 발의되었다.***각 법률안은 노후신도시 등의 정의, 사업추진 절차, 각종 특례 등으로

2. 노후계획도시 개념

1) 계획도시

* 국토교통위원회, 노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법안 심사보고서, 2023.12.

** 국토교통위원회, 제21대 제406회 제6차 국토법안심사소위원회 회의록, 2023.5.30. ; 제21대 407회 1차 국토법안심사소위원회 회의록, 2023.6.15.

<표 1> 법률안별 노후신도시 등의 범위

| 법안명 | 대표발의 | 노후신도시 등의 범위 |
|------------------------------|------|--|
| 노후 도시 활성화 지원에 관한 특별법안 | 장철민 | 노후도시는 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역, 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역, 정부가 「택지개발촉진법」에 의해 택지조성사업 완료 후 20년 이상 경과한 100만 제곱미터 이상의 택지가 포함되는 지역 등임 |
| 노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법안 | 송언석 | 노후계획도시는 대규모 주택공급 등의 목적으로 조성된 100만 m ² 이상인 지역으로서 조성 후 20년 이상 경과한 지역임 |
| 노후 계획도시 재정비를 위한 특별법안 | 황 희 | 노후 계획도시는 수도권 외의 원활한 주택공급을 위하여 관련 법령에 따라 공공이 신시가지 또는 신도시로 조성한 지역으로 개발이 완료된 이후 30년 이상 경과된 지역을 말함 |
| 신도시 재건축 특별법안 | 홍정민 | 신도시는 수도권 1기 신도시와 2기 신도시를 의미하며, 신도시 중에서 20년 이상 경과된 지역을 신도시재생지구로 지정함 |
| 노후신도시재생지원에 관한 특별법안 | 안철수 | 노후신도시는 수도권 1기 신도시 및 2기 신도시 중 준공 후 20년 이상 경과된 건축물 과반이 속하는 지역임 |
| 노후신도시 재생지원에 관한 특별법안 | 김도읍 | 신도시는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 100만m ² 이상 규모로 시행된 주택 건설 또는 택지 조성사업으로 중앙정부 또는 지방자치단체의 계획에 의한 추진하는 도시이며, 노후신도시는 신도시 중에서 조성 이후 20년 이상 경과되었거나 주거환경이 악화된 지역임 |
| 노후계획도시 활성화 및 재생지원을 위한 특별법안 | 하태경 | 계획도시는 1기 신도시, 2기 신도시, 3기 신도시, 부산 해운대고 좌동, 광주 상무지구, 인천 연수, 대전 둔산, 대구 수성 등을 말하며, 노후계획도시는 계획도시 중 20년 이상 경과된 지역임 |
| 노후신도시 재생 및 개선을 위한 특별법안 | 박찬대 | 신도시는 정부가 「택지개발촉진법」에 의한 330만 m ² 이상의 규모로 시행되는 택지개발사업으로 국가적인 차원의 계획에 의해 추진되거나 정부가 특별한 정책적인 목표를 달성하기 위하여 추진하는 도시임. 노후신도시는 신도시 중에서 조성 이후 20년 이상 경과되었거나 주거환경이 악화된 지역임 |
| 노후신도시 재생 및 공간구조개선을 위한 특별법안 | 김병욱 | 노후신도시란 수도권 1기 신도시와 2기 신도시 중에서 조성 이후 20년 이상 경과되었거나 주거환경이 악화된 지역임 |
| 노후신도시재생지원에 관한 법률안 | 송석준 | 노후신도시는 수도권 1기 및 2기 신도시 중 10년 이상 경과된 신도시 지역임 |
| 노후도시의 재생 지원에 관한 특별법안 | 유경준 | 노후도시는 국토교통부장관이 「택지개발촉진법」 및 「도시개발법」 등 관계 법령의 개발계획에 따라 지정하는 신도시에 해당하는 지역으로서, 20년 이상 경과된 지역임 |
| 노후도시의 스마트도시 조성 및 지원에 관한 특별법안 | 김은혜 | 노후도시는 수도권 1기 신도시 및 2기 신도시로서 20년 이상 경과된 지역과 주거환경이 악화된 지역임 |

주 1: 수도권 1기 신도시는 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 등 5개 지역을 의미하며, 1기 신도시는 수도권 1기 신도시와 인천 연수, 대전 둔산, 부산 해운대구, 광주 상무지구, 대구 수성구까지 포함함

주 2: 2기 신도시는 성남 판교, 화성 동탄 1, 화성 동탄2, 김포 한강, 파주 운정, 광교, 양주(옥정·회천), 위례, 고덕 국제화, 인천 검단, 아산, 대전 도안임

주 3: 3기 신도시는 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 고양 창릉, 부천 대장, 광명, 시흥, 의왕, 군포, 안산, 화성, 진안임

*** 녹색순환정비를 주요 내용으로 하는 「노후계획도시의 녹색순환정비를 위한 특별법안」(대표발의: 심상정 의원)은 포함하지 않음

구성되어 있다.

그러나 다수의 법률안은 신도시 또는 계획 도시를 1기·2기 신도시로 한정하고 있어(<표 1> 참조) 수도권 신도시에만 특혜를 준다는 비판이 있어왔다. 비슷한 시기에 주택공급이라는 동일한 목적을 가지고 지방거점도시에 조성된 다수의 택지개발지구는 제외하고 수도권 신도시만 법의 적용대상이 되면서 국가균형발전에 역행한다는 지적도 있었다(경실련, 2023).

이에 특별법은 법의 적용대상인 노후계획도시를 지역이 아니라 관계 법령, 조성 경과년수 및 면적을 기준으로 규정하였으며, 대상지가 전국으로 확대됨에 따라 형평성 논란에서는 벗어났다.

특별법 제2조는 “노후계획도시”를 대규모 주택 공급 등을 목적으로 「택지개발촉진법」 등 관계 법령에 따른 택지조성사업 완료 후 20년 이상 경과한 100만㎡ 이상의 택지로 규정하고

<표 2> 지역별 특별법 적용가능 대상 지역 수

| 지역 | 특별법 적용가능 대상 지역 | |
|----|--|-----|
| 서울 | 개포, 목동, 고덕, 상계, 중계, 중계2, 수서, 신내, 가양 | 9곳 |
| 경기 | 고양 일산, 성남 분당, 부천 중동, 안양 평촌, 군포 산본, 부천 상동, 광명 하안, 고양 화정, 광명 철산, 의정부 금오, 고양 능곡, 안양 포일, 안산반월국가산단(배후지), 수원 매탄 1, 수원 천천2, 용인 수지, 용인수지 2, 평택 안중, 하남 시장, 고양 중산, 의정부 송산, 오산 운암, 고양 행신, 구리 교문 토평 인창 일대, 수원 권선 매탄 일대, 용인 기흥 일대, 평택 비전 합정 일대, 평택 송탄 일대 | 30곳 |
| 충청 | 대전 노은, 대전 둔산, 대전 둔산 2, 대전 송촌, 청주 용암, 청주 용암2, 오창과학일반산단(배후지), 대전 중리, 청주하북대, 청주 분평, 청주 가경 복대 산남 일대, 대전 관전 원내 일대, 천안 쌍용 백석, 청주 봉명 운천 일대, 충주 금릉 일대 | 15곳 |
| 전라 | 광주 상무 1, 광주 하남, 광주 문흥, 광주 일곡, 광주 풍암, 전주 아중, 목포 하당, 여수 문수여서, 익산 영등2, 전주 서신2, 대불국가산단(배후지), 전주 서신 서곡 일대, 군산 나운 조촌 일대, 광주 상무 운남 금호 일대, 전주 삼천 효자 일대, 순천 조례 금당 연향 일대 | 16곳 |
| 경상 | 부산 해운대 1,2, 부산 화명2, 대구 칠곡, 대구 성서, 대구 칠곡 3, 울산 화봉, 김해 장유, 김해 내외, 김해 북부, 창원국가산단(배후지), 대구 상인, 대구 대곡, 대구 동서면, 대구 월배, 대구 시지, 양상 서창, 부산 만덕 화명 금곡 일대, 울산 태화 삼호 옥동 일대, 부산 다대 일대, 부산 개금 확장 주례, 대구 범물 지산 안심 일대, 대구 용산 월성 송현 일대, 구미 옥계 구평 일대, 경산 사동 옥산 백천 임당 일대, 김해 내동 구산 | 25곳 |
| 강원 | 원주 구곡, 원주 단관, 강릉 교동2, 원주 단계, 춘천 퇴계 후평 석사 일대 | 5곳 |
| 제주 | 제주 일도, 제주 연동, 서귀포 서호 | 3곳 |

출처: 국토교통부(2024)

있다.

「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법 시행령」(이하, “시행령”)은 관련 조성사업의 범위와 면적 기준을 구체화하였다. 시행령은 대상사업을 택지개발사업 외에도 공공주택사업, 행정중심복합도시건설사업, 혁신도시개발사업, 국민주택건설사업 또는 대지조성사업, 도시개발사업, 산업단지개발사업 등까지 그 범위를 확장하고, 면적기준을 법에서 정한 단일택지가 100만㎡ 이상인 경우 외에 연접·인접한 택지, 구도심, 유희부지를 합산한 면적인 100만㎡ 이상인 경우로 구체화하였다.

이 기준에 따라 노후계획도시는 전국적으로 51곳에서 최대 108곳으로 증가하였다(<표 2> 참조).

3. 특별법의 주요 내용

1) 추진절차

노후계획도시 정비를 위해 국토교통부는 「노후계획도시정비기본방침」(이하 “기본방침”)을, 지방자치단체는 「노후계획도시정비기본계획」(이하 “기본계획”)을 각각 수립해야 한다.

기본방침은 기본계획의 가이드라인 성격으로 노후계획도시 정비의 목표와 기본방향, 노후계획도시의 현황 및 정비 필요성, 기본전략, 기반시설 확보 및 이주대책 수립 등의 내용을 담으며, 기본계획은 노후계획도시의 공간적 범위, 해당 지역 내 특별정비구역 및 선도지구

지정계획, 기반시설 확충 및 특례 적용 세부계획 등을 포함한다.

기본계획의 수립권자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수이며 10년을 주기로 수립하고 5년마다 그 타당성을 검토한다. 다만, 시장·군수가 기본계획을 수립한 경우 시·도지사의 승인을 받아야 하며 시·도지사는 기본계획 승인 전 국토교통부장관과 협의를 해야 한다.

특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 “지정권자”)는 기본계획에 따라 노후계획도시정비사업을 추진하려는 구역을 ‘노후계획도시특별정비예정구역’(이하 “특별정비예정구역”)으로 지정해야 한다. 지정권자는 특별정비예정구역 중 주거단지의 통합적 정비가 필요한 구역(주거단지 정비형), 역세권 및 상업·업무지구의 복합·고밀개발이 필요한 구역(중심지구 정비형), 광역교통시설의 및 기반시설의 확충 또는 개선이 필요한 구역(시설 정비형) 및 이주단지 조성이나 순환용 주택 공급 등 이주대책 추진에 필요한 구역(이주대책 지원형) 등 4개 유형의 노후계획도시 특별정비구역(이하 “특별정비구역”)을 특별정비계획을 수립하여 지정할 수 있다.

또한 지정권자는 노후계획도시의 정비 활성화를 위하여 특별정비예정구역 중 노후계획도시정비선도지구(이하 “선도지구”)를 우선하여 지정할 수 있다. 선도지구로 지정되면 정비사업의 빠른 추진을 위한 각종 지원을 받을 수 있다. 선도지구의 지정 기준은 주민 참여도, 노후도 및 주민 불편, 주변 지역 확산 가능성 등

이다.

3) 특별정비구역에 대한 특례

(1) 도시·건축규제 완화

특별정비구역에서는 건축물의 건축 제한, 건폐율 및 용적률 제한, 건축물의 높이 제한, 도시공원 또는 녹지의 확보기준이 완화된다.

조례에도 불구하고 건폐율은 법적상한의 70%, 용적률은 법정상한의 150%까지 완화가 가능하다. 일반적으로 대규모 공동주택단지의 용도지역은 3종 일반주거지역으로 용적률 상한이 300%인데 특별정비구역으로 지정되면 용적률을 최대 450%까지 상향할 수 있다.

또한 특별정비구역의 일부는 국토계획법 개정으로 새로 도입되는 도시혁신구역으로 지정 또는 변경할 수 있다. 도시혁신구역은 올해 초 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”) 개정으로 새로 도입된 제도로 도시혁신구역으로 지정되면 토지의 용도와 밀도를 자유롭게 계획할 수 있다*.

(2) 안전진단 면제 및 기준 완화

특별정비예정구역으로 지정되면 현행 「도시 및 주거환경정비법」(이하, “도시정비법”)에서 규정하는 안전진단 기준을 완화하여 적용하도록 하고, 특히 특별정비예정구역 내에 자족기능 향상, 대규모 기반시설 확충 등을 통해 공공성이 확보되는 경우에는 안전진단 면제가 가능하다.

특별정비예정구역 내에서 통합재건축을 하면서 조례로 정하는 비율 이상의 공공기여를 제공하는 경우에는 안전진단을 면제할 수 있으며, 그 외의 경우에는 지정권자가 5%p 범위 내에서 안전진단 평가항목별 비중을 조정하여 안전진단을 실시할 수 있다.

이 같은 규정에 따라 노후계획도시는 사실상 안전진단을 면제하는 효과를 얻을 수 있게 되었다(국토교통부, 2024).

(3) 부담금 감면 및 통합심의

신속한 정비사업 추진과 비용 지원을 위해 부담금 감면, 각종 심의 통합 진행 및 국·공유 재산의 사용에 대한 특례를 부여하고 있다.

국가 또는 지방자치단체는 사업시행자 등에게 노후계획도시 기본계획 수립 등을 위해 필요한 비용, 정비사업에 필요한 비용, 기반시설 설치 및 운영 등에 필요한 비용 등을 보조하거나 융자할 수 있으며, 이를 위해 노후계획도시 정비특별회계를 설치·운영할 수 있다.

사업시행자는 개발부담금, 공유수면 점용료·사용료, 교통유발부담금 등을 감면받거나 면제 받을 수 있고, 신속한 사업추진을 위해 「건축법」, 「경관법」, 국토계획법 등에서 정하는 각종 심의를 통합하여 받을 수 있다.

(4) 이주대책 수립

특별법은 그간 사업시행자의 몫이었던 이주대책 수립 의무를 지방자치단체가 주도하고 정부가 지원하는 형태로 변경하였다. 국토교통부

* 개정된 법률안은 2024년 8월 7일부터 시행됨

는 기본방침에서 이주대책의 원칙을 제시하고, 지방자치단체는 기본계획에서 이주대책 세부 추진계획을 수립한다.

또한 정부와 지방자치단체는 이주대책이 계획대로 실행되도록 “이주대책사업시행자”를 지정하여 이주단지 조성과 순환형 주택의 공급을 추진하게 할 수 있다.

한국토지주택공사, 지방공사 등이 이주대책 사업시행자로 지정될 수 있으며, 이주대책사업 시행자는 이주단지 조성과 순환형 주택을 공급할 수 있다.

4) 공공기여

특별정비구역은 규제 완화 등 각종 특례가 집중되므로 적정 수준의 초과이익을 환수할 필요가 있다.

이에 특별법은 특별정비계획 수립 시 공공주택의 공급, 기반시설의 설치, 도시기능 향상을 위해 필요한 부지확보 또는 시설의 설치·제공, 공공주택의 공급 비용에 해당하는 금액 납부 등 공공기여 관련 사항을 포함하도록 하고 있다.

기반시설 용량을 고려하여 공공기여를 산정하기 위해 시행령은 용적률을 현재용적률*, 기본계획상 기준용적률**, 특별정비계획상 용적률로 구분하고, 현재용적률에서 기준용적률까지는 증가된 용적률의 10~40% 범위에서 조례로 정한 비율을 적용하고, 기준용적률에서

특별정비계획상 용적률까지는 증가된 용적률의 40~70% 범위에서 조례로 정한 비율을 적용하여 공공기여량을 산출하도록 하고 있다 (<그림 4> 참조).

4. 주요 쟁점

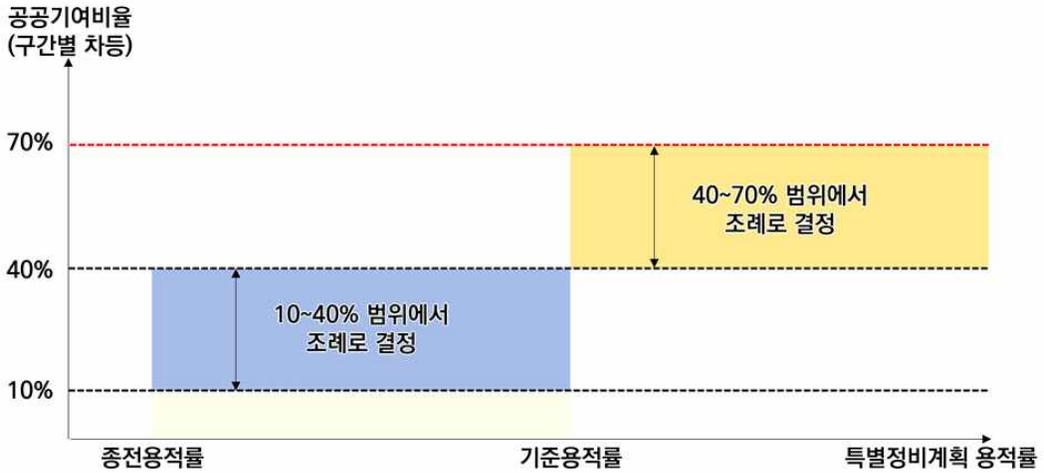
1) 특별법의 역할

윤석열정부의 120대 국정과제 중 7번은 “주택공급 확대, 시장기능 회복을 위한 주거안정 실현”이다. 당시 정부는 주택공급 확대를 위해 「1기 신도시 특별법」을 제정하여 10만 호 이상의 양질의 주택공급 기반을 마련하겠다고 밝혔다.

이후 다양한 논의를 거쳐 특별법이 제정되었지만, 여전히 특별법 제정의 필요성에 대해서는 논란이 있다. 이미 도시정비법, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 등 노후계획도시를 정비할 수 있는 제도가 있음에도 불구하고, 주택공급의 확대, 미래도시 조성, 기존 정비 제도만으로는 광역적·체계적인 정비의 어려움을 이유로 다양한 특례를 포함한 특별법 제정이 이루어졌다. 특별법이 제정되자 시민단체는 충선을 의식한 정치권의 무책임한 대표행위라고 비난했으며, 전문가들은 실현 가능성에 의문을 제기다***.

* 현재용적률은 지구단위계획상 용적률과 건축물대장상 용적률 중 높은 값을 적용함

** 기준용적률은 도로, 상하수도, 학교, 공원 등 기반시설 용량 및 확충계획을 고려한 도시 전체의 적정 개발밀도임



<그림 1> 용적률 상향 정도에 따른 공공기여 비율

출처: 국토교통부(2024)

그러나 노후계획도시는 과거 주택공급을 목적으로 공공이 마스터플랜에 따라 단기간에 대규모로 건설한 고밀 주거단지로, 도시 자족성 확보 부족, 여건변화에 맞는 토지이용의 제약, 주택재정비 시기가 일시에 도래하는 문제점 등을 내재하고 있다. 이에 정부는 노후계획도시의 특성을 고려하여 도시차원의 광역적 정비, 새로운 도시기능 부여, 부동산 시장의 안정 등을 위해 국가 차원에서 정비 방향을 제시하고 법제도를 마련해야 한다고 주장하였다(김중은, 2024).

노후화된 기반시설의 확충, 기술개발로 인한 도시관리 방식의 변화, 도심항공교통(UAM) 등 새로운 교통수단의 출현, 광역교통망의 확충,

인구감소 및 인구구조 변화로 인한 필수 기반 시설의 유형 변화 등을 고려할 때 통합적인 도시의 정비는 바람직하다. 실제 특별법 및 시행령은 통합정비를 유도하기 위해 2개 이상의 단지를 하나의 사업구역으로 묶어서 정비하는 경우 안전진단 면제 등 더 많은 특례를 제공하고 있다.

이 같은 통합정비는 기반시설 확보에 유리하여 시행자 입장에서도 규모의 경제를 실현할 수 있다는 장점이 있다. 다만 각 단지가 가진 조건이 다른 상황에서 통합정비가 실현되기까지 예측이 어려운 다양한 갈등이 발생할 수 있으며, 이로 인해 오히려 사업이 지연될 가능성이 높다(이태희, 2024). 특별법은 통합정비를

*** 송진식, "전국 100만여 가구에 '특혜'...노후계획도시특별법 선거용 논란", 경향신문, 2023.12.12.

유도하고 있지만, 노후계획도시의 정비사업은 각 개별법에 따라 이루어지기 때문에 각 개별법에 따라 통합정비를 추진하는 과정에서 발생가능한 갈등을 해소할 수 있는 방안이 제시되어야 할 것이다.

특별법의 적용 범위가 확대되면서 수도권에서는 1기 신도시 외에도 용인 수지, 고양 행신, 수원 정자 등도 노후계획도시에 포함되었다. 지방거점신도시에 비해 사업성이 좋은 수도권 택지지구들이 특별법 적용대상이 됨에 따라 노후계획도시 정비의 수도권 쏠림 현상이 촉발될 수 있다. 이는 수도권의 주택가격 상승을 유발하여 국가균형발전을 저해할 수 있다는 점 또한 고려해야 할 것이다.

2) 특별부여의 형평성

특별법은 도시·건축규제완화, 안전진단 면제 또는 기준 완화, 부담금 감면 및 통합심의 등 다양한 특례를 제공하고 있다. 특히 특별법에 규정하고 있는 특례는 대부분 조례에도 불구하고 적용하도록 하고 있다.

특별법에서 가장 주목을 받은 특례는 도시·건축 규제 완화이다. 준공 후 30년이 지난 수도권 1기 신도시의 경우 현재도 도시정비법에 따라 재건축이 가능하나 1기 신도시의 평균 용적률은 198%*로 일반 분양분 확보를 위한 여유 용적률이 부족하여 사업성이 낮아 재건축

추진에 어려움을 겪어 왔다.

특별법이 특별정비구역에서 용도지역·용도지구에서의 건축물 건축 제한, 건폐율 및 용적률 제한, 건축물의 높이 제한, 도시공원·녹지의 확보기준을 완화하여 적용할 수 있도록 함에 따라 정비사업의 사업성이 높아졌다.

그러나 용적률 상향에 앞서 용적률 상향에 따른 부작용에 대한 검토가 기본계획 수립 단계에서 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 용적률을 상향하면 인구 증가로 상·하수도, 도로, 공원, 교통 인프라 등 도시 기반시설이 부족할 가능성이 높아, 현 기반시설의 노후도 및 용량과 용적률 상향에 따라 증가하는 인구 등을 면밀히 검토하여 노후계획도시의 적정 개발밀도를 정해야 할 것이다. 광역차원에서의 기반시설의 공급에 대한 체계적인 계획 수립과 공급주체에 대한 논의도 별도로 이루어 질 필요가 있다.

규제 완화 특례 부여로 인해 유사한 시기에 조성되었지만 면적 기준을 충족하지 못해 법 적용 대상이 되지 못한 택지들과** 도시정비법에 따라 재건축을 추진하고 있는 다른 아파트단지와의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

실제 80~90년대 지어진 중·고층 아파트단지 중에는 높은 기존 용적률로 인해 사업성이 낮아 재건축을 포기하고 리모델링을 추진하는 경우가 다수이다(이태희, 2023)***. 이 상황에

* 수도권 1기 신도시의 용적률은 일산 169%, 분당 184%, 평촌 204%, 산본 205%, 중동 226% 순으로 높으며, 일반적으로 용적률이 200%가 넘어가면 사업성이 낮아 재건축 진행이 어려움

** 2000년까지 조성된 신도시 등 공공택지는 366곳임(국토교통위원회, 노후신도시 재생지원에 관한 법률안, 노후신도시 재생 및 공간구조개선을 위한 특별법안 검토보고, 2022.4.)

서 노후계획도시에만 도시·건축규제를 완화하여 높은 개발이익을 보장한다면 도시정비법에 따라 정비사업을 추진하고 있는 타 공동주택 단지에서 반발이 있을 수 있다.

3) 공공기여의 적정성

공공기여는 법적으로 정의된 용어는 아니며, 학술적으로 합의된 정의도 없다(허자연·김예성, 2023). 일반적으로 공공기여란 도시계획 변경으로 발생하는 개발이익으로 공공시설 등의 부지를 제공하거나 공공시설 등의 설치 및 그 비용을 부담하는 것으로 이해할 수 있다(김예성, 2021).

2021년 국토계획법에 공공시설 등의 설치비용을 규정하는 조항이 추가되면서 공공기여의 법적 기반이 마련되었다. 국토계획법에 따라 건축물을 건축하려는 자는 용도지역이 변경되어 용적률이 높아지거나 건축제한이 완화되는 경우와 도시·군계획시설 결정이 변경되어 행위 제한이 완화되는 경우에 변경으로 인한 토지가치 상승분의 범위에서 시설의 부지를 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하거나, 장기미집행시설 또는 기반시설의 설치비용을 납부할 수 있다.

반면 특별법은 공공기여에 대한 별도의 정의 또는 조건 없이 용적률 상향 정도에 따른 공공기여 방식만을 규정하고 있을 뿐이다.

시행령은 공공기여에 적용되는 용적률 상승 정도에 따라 2개의 구간으로 구분하고 각 구간에 대해 10~40%, 40~70%의 범위에서 조례로 정한 비율을 적용하며, 공공기여금은 공공기여 비율×증가한 연면적×감정평가액으로 산정하도록 하고 있다(<그림 4> 참조).

즉 서로 다른 2개의 사업지가 똑같이 특별정비계획용적률까지 용적률을 상향해도 사업지의 위치에 따라 적용되는 공공기여 비율이 달라질 수 있으며, 토지가격이 높을수록 공공기여금도 많아지게 된다.

공공기여 비율에 대해 과도하여 사업성을 저해한다는 의견과(김정주, 2024) 다양한 특례를 주는 만큼 초과이익을 환수하여야 한다는 입장이 존재한다(국토교통부, 2023). 노후계획도시 정비가 도시기능 향상과 도시 재창조라고 공익적 목적을 가지고 추진되기 때문에 특례는 필요하지만, 특례에 대한 적절한 공공기여 비율과 공공기여금의 사용처를 놓고 논란이 계속될 가능성이 높다.

특히 통합정비를 유도하면서도 이익과 부담을 배분하는 방식이 명확하게 결정되지 않았기 때문에 단지별로도 서로다른 입장으로 인한 불필요한 사회적 갈등을 발생할 것이다. 추후 관련 지침 및 기본계획을 수립하는 과정에서 이 문제를 어떻게 조율할지에 대한 논의가 필요하다.

*** 평촌신도시의 경우 평촌신도시 내 아파트 단지는 모두 54개로, 이중 절반인 27개 단지가 평촌 리모델링 연합회에 참여하고 있으며, 8개 단지에서 리모델링을 추진 중이었음(김원진, 『재건축 어느 세월에...1기 신도시, 리모델링 전환는다』, 대한전문건설신문, 2022.11.30.)

5. 결론

1980년대 말 주택 부족 문제 해결을 위해 공공 주도하에 대규모로 단기간에 공급된 계획 도시들은 준공 후 30년이 지나면서 건축물 노후화로 인해 발생하는 여러 문제에 직면해 있다.

그러나 현행 법제도 하에서는 신속하고 체계적인 광역적 정비가 어려워 노후계획도시의 특성에 맞는 새로운 정비제도에 대한 요구가 높아지자, 정부는 특별법을 제정하였다.

1기 신도시만을 위한 특별법이라는 오명을 벗기 위해 특별법 및 시행령은 노후계획도시의 정의를 명확하게 규정하고, 그 대상을 전국으로 확대하였으며 각종 특례와 공공기여 방식 등을 규정하고 있다. 그러나 여전히 특별법 제정의 필요성과 그 역할이 명확하지 않다. 기반 시설 부족 문제를 해결하기 위해 통합정비를 강조하고 있지만, 정비사업의 특성상 여러 단지를 통합하면 사업이 지연될 가능성이 높다.

특별법은 도시재구조화를 위해 도시건축규제 완화, 절차감소화, 안전진단 기준 완화 등 다양한 특례를 제공하고 있다. 그러나 규제 완화 특례 부여로 인해 도시정비법에 따라 재건축을 추진하고 있는 다른 아파트단지와의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 점도 고려해야 할 것이다.

또한 특례로 인한 초과이익 환수를 위해 공공기여는 필요하지만, 공공기여 비율을 조례로

정하도록 하면서 적정 공공기여 비율과 공공기여금의 사용처를 놓고 논란이 발생할 가능성이 높다.

특별법은 많은 논란에도 제정되었으며, 여전히 특별법의 필요성에 대해서는 의문을 가지고 있다. 향후 법 제정이 노후계획도시의 효과적인 정비에 기여할 수 있도록 사업추진과정에 나타나는 문제점에 즉각 대응하고 제도를 보완해가야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

1. 국토교통부, 2023, 질서 있고 체계적인 광역 정비를 위한 「노후계획도시 정비 및 지원에 관한 특별법」 주요 내용.
2. 국토교통부, 2024, 노후계획도시정비특별법 시행령 입법예고.
3. 경실련, 2023, 노후계획도시 특별법에 대한 경실련 입장.
4. 김정주, 2024, 노후 계획도시 재정비 사업 세제 및 금융 방안, 「노후 계획도시 재정비 사업 개요 및 정부 지원 방안 세미나 자료집」, 국토교통부(사)한국부동산금융투자포럼.
5. 김예성, 2021. 공공기여 제도 변화의 주요 내용과 과제, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처.
6. 김중은, 2024, 노후계획도시 정비제도의 주요 이슈, 「부동산시장 현안 대응을 위한

- 릴레이 세미나 II 자료집」, 국토교통 유관 연구기관 공동릴레이 세미나.
7. 이태희, 2023, 대한민국 도시재생의 중요한 분기점이 될 1기 신도시 재정비사업: 주요 쟁점 고찰, 「Urban Planners」, 도시계획가협회.
 8. 이태희, 2024, 부동산 시장 안정을 위한 지속 가능한 공급체계 구축 방안: 노후계획도시 정비사업을 중심으로, 건설산업연구원.
 9. 장윤배·권진우·조안나, 2022, 경기도민은 새로운 1기 신도시를 기대한다, 「이슈&진단」, 경기연구원.
 10. 전상인 외, 2023, 「도시계획 개념사전」, 서울: 학고재.
 11. 허윤경, 2021, 수도권 1기 신도시 현황과 발전 방향 모색, 「건설이슈포커스」, 건설산업연구원.
 12. 허자연·김예성, 2023, 공공기여란 무엇인가: 재정학적 부담기준을 중심으로, 「입법과 정책」, 15(3), 국회입법조사처, pp.111~136.

게재신청 2024.04.14

심사일자 2024.04.26

게재확정 2024.05.03

주저자: 김예성, 교신저자: 이은숙