

국토정책 Brief

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

2026. 8. 24.
No. 1077



발행처 국토연구원
발행인 임재만
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

박정은 연구위원
임상연 연구위원
임정하 부연구위원
정연준 책임연구원
김유란 전문연구원
문대희 연구원
오상영 전 연구원

우리나라 노후주거지는 얼마나 되며, 어떻게 관리해야 할까?

주요 내용

- ① 도시지역 주택 건축가능 필지수의 약 49.6%가 준공 30년 이상, 4층 이하 노후저층주택 필지로 노후주거지가 도시공간 내 상당한 비중을 차지하는 만큼 장기적·계획적 관리 시급
- ② 노후주거지 도시 부문별·규모별 특성 상이
 - 물리적 쇠퇴가 두드러지는 노후주거지는 소형주택비율과 접도불량필지비율이 높은 공통점을 보이며, 전반적으로 노인인구비율과 사업체수 감소율 역시 높게 나타남
 - 특·광역시 및 지방 대도시는 소형주택비율, 인구 및 주택밀도가 높고, 인구 15만 이상 30만 미만 중소도시는 소형주택비율과 접도불량필지비율이 높지만 청년인구비율은 양호한 편이며, 인구 15만 미만 중소도시는 소형주택비율과 노인인구비율이 높은 특징을 보임
- ③ 주민 설문조사 결과 주택은 노후되었으나 주민들의 계속거주 의사는 강한 편
 - 사례 지역별로 주택 만족도, 주거지 만족도 등 차이는 있는 것으로 확인되었으나 이주를 계획 중이거나 희망한다고 응답한 비율은 낮으며(6곳 평균 11.6%), 선호하는 정비방식도 사례지역 특성별로 단독에서 아파트, 단독에서 다세대·다가구, 단독에서 단독 등 다양하게 나타남

정책방안

- ① (노후주거지 관리 기본방향) 첫째, 어디서나 살기 좋은 주거지 형성, 둘째, 다양한 연령층·소득계층을 고려한 주택공급, 셋째, 노후주거지 관리의 지속성 확보
- ② (종합적인 현황 분석과 계획수립) 물리·사회·경제적 특성을 고려한 노후주거지 종합분석을 의무화하고 이를 토대로 시·군 단위 노후주거지 종합관리계획 수립
 - 도시재생전략계획, 도시 및 주거환경정비 기본계획 등 기존 법정계획에 반영하여 수립 가능
- ③ (노후주거지 특성별 관리수단 차별화) 노후주거지 물리적 환경뿐만 아니라 사회·경제적 특성 등을 종합적으로 고려한 노후주거지 특성별 관리수단 차별화 및 구체화
- ④ (현장관리를 위한 주체 발굴·육성) (가칭)노후주거지 종합관리계획 실행력 제고를 위한 현장 관리지원 주체 발굴 및 육성

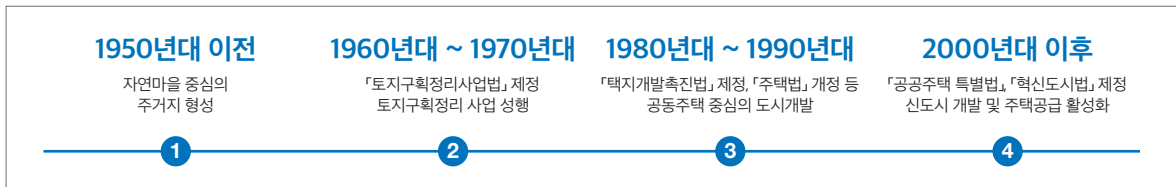
01. 주거지 형성과 노후화 과정

주거지 형성과 노후화 진행

(주거지의 형성과 확산) 우리나라 도시 주거지는 한국전쟁으로 인한 피난민 정착지 형성, 1960~1970년대 급속한 산업화와 도시화에 따른 기존 달동네 확산, 토지구획정리사업을 통한 계획 시가지 조성 등 과정을 통해 형성되어 왔음

- 1970년대 초반까지 단독주택 중심의 도심 주거지가 형성되어 오다가, 1980~1990년대부터는 대규모 주택건설계획과 이를 달성하기 위해 제정된 「주택건설촉진법」(1972), 「택지개발촉진법」(1980) 등으로 공동주택 건설 위주의 도시개발을 통해 신규 주거지가 형성되었음(김동욱 1998, 87)

그림 1 주거지의 형성·발달 과정



(주거지 노후화 심화) 도시지역 주거지는 형성 시기와 배경 등이 모두 다르며, 주거지 특성에 따라 재개발 등을 통해 정비가 이루어진 곳과 그렇지 않은 곳 간의 격차가 심화되고 있음

- 주거지는 1980년대 이후 외곽에 신시가지 및 신도시 개발사업이 추진되었고 기존 도심의 공공시설과 상권 등이 외곽으로 이전하며 도심 쇠퇴는 더욱 심화됨
- 기존에 조성된 주거지는 시간 경과에 따라 노후화가 진행되었으며 일부 지역에서는 재개발·재건축이 추진된 반면, 인근지역 신도시 개발에 따른 수요 감소와 기존 주거지 내 기반시설 공급의 어려움, 사업성 확보 어려움 등으로 인해 정비사업구역에서 제외되며 노후화가 심화되는 정비 사각지역이 공존
- 특히 과거 토지구획정리사업 등을 통해 조성된 노후 단독주택지는 기반시설 확충 없이 다세대·다가구 주택 등이 조성되면서 주거환경은 더욱 악화되었으며, 기반시설 부족 및 고밀화로 인해 재개발·재건축 추진 역시 어려운 상황임

도시공간에서 노후주거지가 가지는 중요성

(서민·청년·고령가구 주거 안정성 확보) 노후주거지, 특히 저층주거지는 저렴한 임대료와 소규모의 신속한 주택공급을 통해 서민 및 청년층의 주거 안정성을 지원하며 주거 사다리 형성의 기반이 되어 왔음

- 2021년 주거실태조사에 따르면 청년 1인 가구의 약 절반이 단독주택에 거주하고 있으며 오피스텔 거주비율도 14.6%로 다른 연령층에 비해 비아파트 거주비율이 높은 수준임을 확인할 수 있음
- 특히, 도심 내 다가구·다세대·연립주택이 밀집한 저층 고밀 주거지는 소규모 가구나 아파트 임차시장에 접근하기 어려운 계층에게 중요한 주택 공급처 역할을 담당해 오고 있음

(도시 공간적 중요성) 도심의 주거지나 초기 개발된 노후 아파트 단지 등은 도시 중심부 또는 주요 교통 거점 인근에 입지한 경우가 많아 도시 기능 활성화 및 재편에 있어 중요한 공간적 잠재력을 지니고 있음

- 오랜 기간 형성되어 온 노후주거지는 기존 기반시설의 활용 가능성이 높고, 주변 지역과의 유기적 연계성이 높아 획일적으로 개발된 신시가지와 달리 고유한 도시경관과 정체성을 가지고 있음

(도시 다양성 및 포용성) 노후주거지는 상대적으로 저렴한 주택가격과 임대료로 인해 저소득층, 청년, 노년층 등 다양한 계층의 주거 수요를 수용하며 도시 내 사회적 다양성과 포용성을 제고하는 데 기여해왔음

02. 우리나라 노후주거지 현황

노후주거지 정의

(노후주거지의 명확한 정의 부재) 노후된 주거지의 정비 관련 이슈는 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 등이 제정된 이후 지속적으로 제기되었으나 '노후주거지'의 정의와 종합적 이해는 없는 상황

(노후주거지 정의) 이 글에서의 '노후주거지'란, 주택 노후화로 인해 주거지로서 제 기능과 역할 수행에 한계가 있으나 정비방안 마련이 어려워 방치되고 있는 '노후 저층주택 밀집지역'으로 정의

- '노후'를 판별하는 시간적 범위는 준공 이후 30년 이상을 적용하였으며, '저층주택'은 「국토계획법」상 주거지역 또는 상업지역 등에 지어진 「건축법」에 따른 아파트 이외의 4층 이하 주택을 말함

노후주거지 현황 분석지표와 분석과정

(분석지표 선정) 관련 연구 및 법정계획에서 도출된 노후주거지 현황 분석지표를 종합하여 3개 부문, 13개 지표를 선정

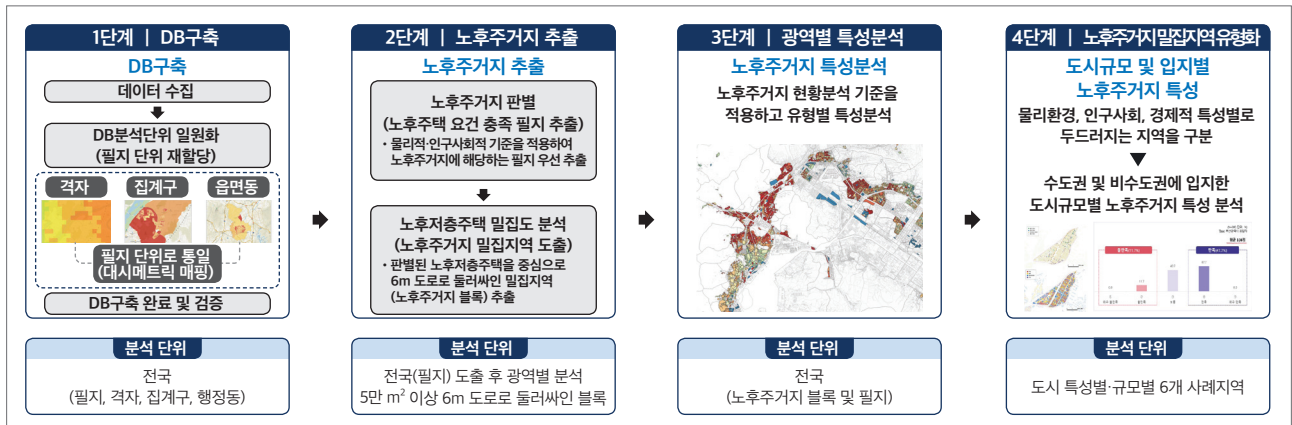
(데이터 구축 및 가공) 데이터 구축 용이성, 지속성 등을 고려하여 공공데이터, 국가기관 정기 수집 데이터를 우선적으로 활용하여 구축하되 데이터 공간 단위는 '필지'로 일원화

- 공공데이터의 경우 격자 또는 집계구 단위로 제공되는 데이터를 필지 단위 데이터로 변환 및 통합 실시
- 집계구 단위 데이터는 계층구조 데이터를 결합하고 필지 단위로 재할당하며, 격자 단위 데이터는 교차영역 공간분석을 통해 산출

표 1 노후주거지 현황 분석지표

구분	분석지표	자료출처	기준연도	단위	표본수(개)	비고
입지 특성	용도지역	국토교통부 토지특성정보	2025년	필지	35,762,895	주거지 여부
물리적 특성	건축물 층수	세움터	-	건축물	2,845,666	
	노후주택비율	국토교통부 건축물연령정보	2024년	건축물	2,845,666	
	소형주택비율	세움터	-	건축물	2,845,666	
	접도불량필지비율	국토교통부 토지특성정보	2025년	필지	4,837,533	
	과소필지비율	국토교통부 토지특성정보	2025년	필지	4,837,533	
	경사도	국토지리정보원 수치지형도	2025년	필지	35,762,895	
인구·가구 특성	인구밀도	인구주택총조사	2023년	격자	10,168,746	
	호수밀도	인구주택총조사	2023년	집계구	108,388	
	청년인구비율	인구주택총조사	2023년	집계구	108,388	
	노인인구비율	인구주택총조사	2023년	집계구	108,388	
경제적 특성	공시지가	국토교통부 개별공시지가정보	2025년	필지	4,837,533	
	사업체수 증감률	전국사업체조사	2022년	집계구	108,388	
	종사자수 증감률	전국사업체조사	2022년	집계구	108,388	

그림 2 노후주거지 분포 현황 및 특성 분석 과정



노후주거지 분포 현황

(노후주거지 현황) 건축물이 위치하는 주택 건축가능 필지수 중 절반가량이 노후 저층주택에 해당함

- 주택 건축가능 필지 전체 면적은 약 2,576.5km²이며, 이 중 약 50%가 건축물을 건축하여 사용 중임
- 건축물이 위치하는 주택 건축가능 필지* 중(필지수 기준) 49.6%(126만 개)가 노후 저층주택으로 나타나 도시지역에서 노후 저층주택이 차지하는 비중이 크다는 것을 확인할 수 있음

* 주택 건축가능 필지는 용도지역상 주거지역(전체), 상업지역 일부와 공업지역 일부가 포함됨. 주택 건축가능 필지를 용도지역상 주거지역으로 한정할 경우, 노후 저층주택의 전국 평균 대비 비중은 건축가능 필지수의 약 53%에 해당하며, 면적으로는 약 29% 수준으로 분석됨

표 2 주택 조성 가능 필지 중 노후 저층주택 필지 현황

(단위: 만 개, km², %)

구분	전국		수도권		특별·광역시		지방도시	
	수	면적	수	면적	수	면적	수	면적
건축물이 위치하는 주택 건축가능 필지 ¹⁾	254.11 (52.53%)	1,259.44 (48.88%)	90.04 (58.54%)	495.68 (51.48%)	67.82 (58.07%)	293.47 (54.58%)	96.25 (45.16%)	470.29 (43.7%)
노후건축물 필지 ²⁾	165.93	675.43	56.15	238.51	48.85	175.24	60.93	261.69
노후 저층주택 필지 ²⁾ (30년 기준)	126.00 (49.58%)	335.50 (26.64%)	41.14 (45.69%)	105.43 (21.27%)	38.26 (56.41%)	92.01 (31.35%)	46.61 (48.42%)	138.06 (29.36%)

주: 1) 용도지역상 주택 건설이 가능한 주거지역(전체), 상업지역 일부(근린상업지역, 일반상업지역), 공업지역 일부(준공업지역)를 포함하고, 도로/임야/하천/구거 등 필지는 제외.

2) 노후건축물 및 노후저층주택에는 건축연령정보상 연령이 누락된 연대미상의 건축물을 포함.

(노후주거지 분포현황) 대도시의 노후 저층주택은 도심에 집중되고 중소도시에서는 산발적으로 나타남

- 수도권, 특별·광역시, 지방 대도시의 경우 도심에 밀집된 경향을 보이며, 지방도시로 갈수록 마을 단위에 점적으로 넓게 분산되어 분포하는 경향을 보임

그림 3 노후주거지 전국 분포 현황



03. 우리나라 노후주거지 특성

노후주거지 현황 및 특성 분석을 위한 지표

(특성분석 대상) 노후 저층주택이 밀집한 노후주거지 특성을 파악하기 위해 노후건축물 과반 및 저층주택 3분의 2 이상 기준을 충족하는 가로구역을 보조간선도로를 경계로 묶어 블록화한 뒤 블록의 부문별 특성을 분석

표 3 노후주거지 현황 분석지표 산정방식 및 판별기준 종합

구분	분석지표(안)	산정방식	심각도 판단기준
물리적 특성 (5)	노후주택비율	(준공 30년 이상 주택수 / 전체 주택수) × 100	50% 이상
	소형주택비율	(전용면적 40㎡ 이하 주택수 / 전체 주택수) × 100	40% 이상
	접도불량비율	(4m 이상 도로에 접하지 못한 필지수 / 전체 필지수) × 100	60% 이상
	과소필지비율	(60㎡ 이하 필지수 / 전체 필지수) × 100	40% 이상
	경사도	(수직 높이 차이(m) / 수평 거리(m)) × 100	15% 이상
인구· 가구 특성 (5)	인구밀도	(해당지역 인구수 / 해당지역 면적(ha)) × 100	300명 / ha 이상
	호수밀도	(해당지역 총 호수 / 해당지역 면적(ha)) × 100	60호 / ha 이상
	청년인구비율	(20세부터 34세까지 인구수 / 해당지역 총인구수) × 100	군지역 평균 이하
	노인인구비율	(65세 이상 인구수 / 해당지역 총인구수) × 100	20% 이상
	거주자 만족도	리커트 척도(설문조사 실시)	-
경제적 특성 (3)	공시지가	해당지역 공시지가 총합 / 총 필지수	지역별 분위수 기준 20% 미만, 80% 이상
	사업체수 증감률	(현재 사업체수 - 최근 10년간 사업체수 최댓값) × 100 / 최근 10년간 사업체수 최댓값	최근 10년간 사업체수 증감률
	종사자수 증감률	(현재 종사자수 - 최근 10년간 종사자수 최댓값) × 100 / 최근 10년간 종사자수 최댓값	최근 10년간 종사자수 증감률

부문별 특성

(① 물리적 특성) 전국 평균 건축물 층수 2.14층, 노후 저층주택비율 59.73%, 소형주택비율 10.38%로 나타남

- 노후 저층주택비율은 전국 모든 시도가 50% 이상인 것으로 집계되었으며, 대구가 65.97%로 가장 높게 나타났고, 강원특별자치도가 52.85%로 가장 낮게 나타남(세종특별자치시 제외)
- 전반적으로 물리적 쇠퇴가 두드러지는 노후주거지의 경우에는 소형주택비율이 높고 접도불량필지비율이 높은 공통점을 발견할 수 있음

표 4 부문별 노후주거지 특성

(단위: %)

구분	물리적 특성			사회적 특성		경제적 특성
	노후 저층주택	과소필지	접도불량필지	청년인구	노인인구	사업체수 증감률*
전국	59.73	11.54	22.95	22.72	23.74	-9.69
서울특별시	56.71	9.47	18.72	27.71	20.05	-11.80
부산광역시	62.63	23.11	34.99	20.07	29.70	-10.92
대구광역시	65.97	6.83	23.52	21.07	26.39	-11.20
인천광역시	60.58	10.32	14.83	20.49	22.67	-12.57
광주광역시	64.20	4.25	23.76	24.74	23.80	-8.84
대전광역시	63.17	6.04	18.02	24.85	22.86	-9.53
울산광역시	55.42	5.46	18.37	18.82	24.34	-12.33
세종특별자치시	51.29	13.85	15.81	25.16	26.14	-4.76
경기도	59.77	8.34	12.90	21.84	20.61	-11.21
충청북도	60.17	8.49	17.74	20.05	24.27	-9.47
충청남도	55.18	13.28	22.89	17.69	27.65	-7.04
전라남도	60.04	15.23	30.29	14.50	32.77	-8.64
경상북도	57.55	12.58	22.95	15.51	31.28	-7.75
경상남도	61.46	12.46	29.67	16.97	27.52	-9.37
강원특별자치도	52.85	13.09	24.23	20.66	28.59	-6.35
전북특별자치도	60.43	12.95	25.13	20.28	29.85	-7.96
제주특별자치도	58.86	5.36	19.56	17.64	21.07	-6.39

* 2012년~2022년 10년간 최고점 대비 2022년 사업체수 증감률.

자료: 박정은 2025를 재구성.

(② 인구·사회적 특성) 노인인구비율은 전 지역 모두 높게 나타났으며, 청년인구비율은 지역별로 차이를 보임

- 대구, 대전, 광주, 강원, 충북, 전북 지역 등을 중심으로 청년거주비율이 타 지역에 비해 상대적으로 높게 나타났고, 청년거주비율이 높은 지역은 대부분 지역 내에 대학이 위치한 지역 인근인 것을 확인할 수 있었음
- 충남, 전남, 경북 등 지역은 대표적으로 노인인구비중이 높은 지역임

(③ 경제적 특성) 전반적으로 종사자수와 사업체수 감소 정도가 크게 나타남

- 대구, 울산과 경기 지역에서 경제적 쇠퇴가 집중되는 경향을 파악할 수 있음
- 경기의 경우 사업체수가 감소하는 지역(예: 광명, 성남 등), 종사자수가 감소하는 지역(예: 평택, 오산, 이천 등) 등이 다양하게 나타남

도시 입지 및 규모별 특성

(① 특·광역시 및 수도권, 지방 대도시) 소형주택비율이 다른 유형과 비교 시 가장 높고 인구 및 주택밀도가 높으며, 대도시 노후주거지 평균 공시지가는 m²당 약 228만 원으로 가장 낮은 중소도시 노후주거지의 약 6.6배에 달함

- 대도시 노후주거지는 청년인구가 가장 많고 노인인구는 적어 상대적으로 많은 경제활동 인구를 보유하고 있으며, 사업체와 종사자수의 감소는 상대적으로 양호한 편임

(② 수도권 중소도시) 다른 유형에 비해 과소필지와 접도불량필지비율, 경사도가 높아 정비환경이 열악한 것으로 나타났으며 건축물 층수는 다른 유형들에 비해 높은 것으로 나타남(저층주택과 상가건물 혼재로 인한 결과로 추측됨)

- 사업체수 감소율이 -11.73%, 종사자수 감소율이 -20.73%로 경제적 쇠퇴가 가장 심각한 것으로 나타남

(③ 인구 30만 이상 중소도시) 노후 저층주택비율이 평균 56.09%로 나타났으며 경사도가 가장 낮은 특성을 보임

- 노인인구비율은 높은 편이며, 경제적 특성 지표 중 하나인 종사자수 감소가 심각한 것으로 분석됨

(④ 인구 15만 이상 30만 미만 중소도시) 접도불량필지비율이 높아 물리적 여건은 열악하나 청년인구비율은 비교적 양호한 것으로 나타남

- 소형주택비율이 11.44%, 접도불량필지비율이 26.52%로 물리적 여건은 열악한 편이나, 청년인구비율이 19.22%로 타 지방 중소도시에 비해 양호한 것으로 나타남

(⑤ 인구 15만 미만 중소도시) 과소필지와 접도불량필지비율이 높은 편이며, 노인인구비율이 가장 높게 나타남

- 필지규모가 작고 차도에 면하지 않은 맹지가 많아 주거환경이 열악한 편이나 경제적인 측면에서 사업체수 감소율은 타 도시 규모와 비교할 때 높지 않은 편임

표 5 도시 입지 및 규모별 노후주거지 특성

구분	분석지표(단)	전국	특·광역시 및 수도권, 지방 대도시	수도권 중소도시	30만 이상 중소도시	15만 이상 30만 미만 중소도시	15만 미만 중소도시
물리적 특성	건축물 평균층수(층)	2.14	2.33	2.30	1.93	1.69	1.47
	노후 저층주택비율(%)	59.73	60.99	57.18	56.09	60.82	55.37
	과소필지비율(%)	11.54	10.56	9.81	11.08	13.41	14.22
	소형주택비율(%)	10.38	10.28	5.62	7.59	11.44	11.76
	접도불량필지비율(%)	22.95	22.27	11.51	21.25	26.52	26.01
	평균경사도(%)	3.21	3.31	2.57	2.53	3.08	3.10
인구·가구 특성	인구밀도(인/ha)	151.09	203.14	179.18	90.84	71.40	49.90
	호수밀도(호/ha)	46.45	60.73	52.02	30.18	24.46	19.20
	청년인구비율(%)	22.72	23.93	20.83	18.87	19.22	13.59
	노인인구비율(%)	23.74	22.61	22.20	28.26	29.94	31.94
경제적 특성	공시지가(만 원/m ²)	166.56	228.16	168.17	71.09	48.43	34.74
	사업체수 증감률(%)*	-9.69	-10.77	-11.73	-9.34	-8.68	-6.44
	종사자수 증감률(%)*	-18.85	-20.35	-20.73	-20.05	-17.03	-14.24

* 사업체수 및 종사자수 증감률은 최근 10년간 최대치 대비 증감률을 산정함(이하 사업체수 증감률, 종사자수 증감률이라 표기함).

04. 사례를 통해 본 노후주거지 실태와 주민인식

조사 개요

(분석대상 및 방법) 수도권 및 비수도권 등 도시 입지, 인구규모 등을 고려하여 전국 도시 중 6곳을 선정하여 노후주거지 실태 및 주민인식 조사 실시(인구규모별 해당 도시수를 고려하여 지방 중소도시는 인구규모가 다른 2곳을 선택)

표 6 노후주거지 실태 분석대상

입지	구분	분석대상 도시	인구	주거지 형성 배경/특성	분석방법
수도권 및 특·광역시	특·광역시 및 대도시	대도시	부산광역시(해운대구)	325만(37만)	정책이주지
	중소도시	중소도시	경기도 이천시	22만	원도심 업무상업지 배후주거지
비수도권 광역도 및 특별자치도	인구 50만 이상	거점도시	충청북도 청주시	86만	대학가 주거지 (하숙, 자취 등)
	인구 30만 이상~50만 미만	중소도시	경상북도 포항시	49만	산업단지 배후 주거지
	인구 15만 이상~30만 미만	중소도시	강원특별자치도 강릉시	20만	향교 인근 0씨 일가 집성촌
	인구 15만 미만	소도시	전라남도 담양군	4.4만	군청 배후주거지

* 설문조사는 2025.9.29.~10.15.까지 거주민을 대상으로 실시. 총 1,800부.

실태 분석대상지 노후주거지 실태

(대도시) 부산시 반송2동은 도심 철거민을 위한 정책이주지로 노후주거지 소형주택비율, 과소필지비율, 점도불량 필지비율이 부산시 평균을 상회하는 수준으로 물리적 환경은 열악한 편임

(수도권 중소도시) 이천시 창전동 지역은 원도심 중심상업지역과 인접하여 형성된 상업지역 배후주거지로 경기도 평균과 비교 시 물리적 환경은 상대적으로 양호한 편이며, 노인인구비율이 경기도 평균보다 낮고 청년인구비율은 높은 지역임

(지방 거점도시) 청주시 우암동 지역은 대학 설립 이후 학생 주거수요가 증가하면서 자연발생적으로 형성된 곳으로 노후주거지 소형주택비율, 점도불량필지비율 등이 충북 평균을 상회하고, 청년인구비율도 충북 평균을 상회함

(지방 중소도시 1) 포항시 해도동은 포항제철 근로자들을 위해 형성된 원도심 산업단지 배후 주거지로 물리적 환경은 경북 평균보다 양호한 것으로 나타났으나 사업체수 증감률이 경북 평균을 상회하는 것으로 나타남

(지방 중소도시 2) 강릉시 교2동은 향교를 중심으로 형성된 주거지로 점도불량필지비율과 고령인구비율이 높음

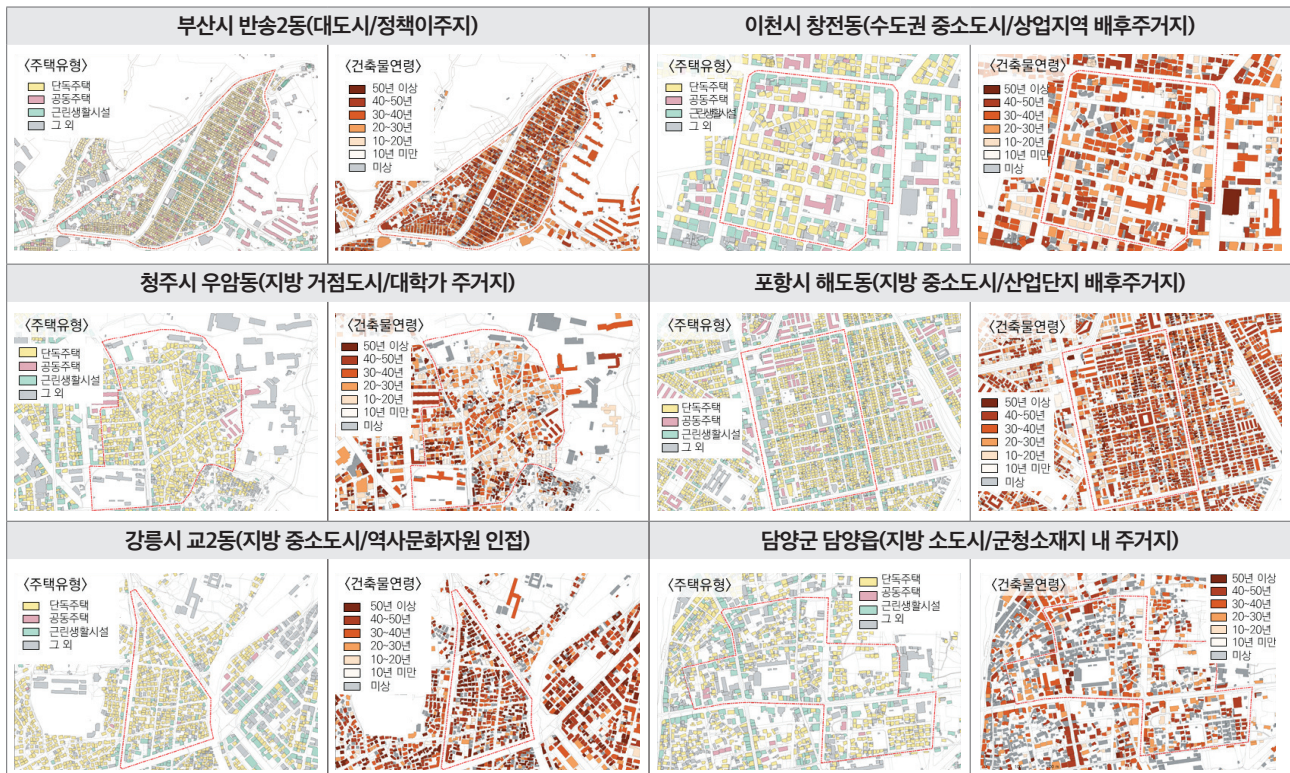
(지방 소도시) 담양군 담양읍 지역은 군청과 읍사무소를 중심으로 형성된 자연취락지로 물리적 환경은 양호하고 청년인구비율은 전남 평균과 유사하며 노인인구비율은 담양군 노후주거지 평균보다 낮게 나타남

표 7 노후주거지 실태 분석대상지 부문별 현황

구분	부산시 반송2동	이천시 창전동	청주시 우암동	포항시 해도동	강릉시 교2동	담양군 담양읍	
(열악여건)	물리+인구+경제	인구사회여건	인구사회+경제여건	인구사회여건	물리적 여건	경제적 여건	
주거지 특성	• 소형주택비율 45.86%(고) • 과소필지비율 73.14%(고) • 점도불량필지비율 61.39%(고)	• 소형주택비율 0.24%(저) • 과소필지비율 9.38%(보통) • 점도불량필지비율 6.45%(저)	• 소형주택비율 6.89%(고) • 점도불량필지비율 36.61%(고) • 경사도 3.69%(고)	• 소형주택비율 2.29%(저) • 과소필지비율 2.04%(저) • 점도불량필지비율 19.93%(저)	• 소형주택비율 7.30%(보통) • 점도불량필지비율 34.33%(고)	• 소형주택비율 2.86%(보통) • 과소필지비율 26.60%(보통) • 점도불량필지비율 32.13%(보통)	
	인구 특성	• 노인인구비율 (39.60%)(고)	• 청년인구비율 (27.15%)(고)	• 청년인구비율 (24.63%)(고)	• 노인인구비율 (39.00%)(고)	• 청년인구비율 (12.57%)(저) • 노인인구비율 (35.37%)(고)	• 청년인구비율 13.14%(보통) • 노인인구비율 (29.71%)(저)
	경제 특성	• 총사자수 증감률 (-16.52%)(고)	• 총사자수 증감률 (-16.93%) (고/경기도 평균 수준)	• 총사자수 증감률 (-17.25%)(고)	• 사업체수 증감률 (-10.94%)(고)	• 평균 공시지가(고)	• 사업체수 증감률 -7.38%(보통)

주: 특성분석의 '고/보통/저' 등 판단기준은 해당 도시의 광역 노후주거지 평균값과 비교한 결과임.

그림 4 노후주거지 실태 분석대상지 현황



노후주거지 거주 형태·환경 및 거주민 인식

(주거형태 등 거주환경) 도시규모별·주거지 형성 배경별로 선정한 사례분석 대상지 6곳에서 주민 설문조사를 실시한 결과, 자가비율이 높았으며 반송2동, 창전동, 우암동, 해동동은 '다세대·다가구와 단독주택이 혼재'된(일부 소규모 아파트도 혼재) 주거지이며 교2동과 담양읍은 '단독주택 중심'의 주거지임을 확인할 수 있음

- 반송2동, 창전동, 우암동 등은 도시가스가 모두 공급되는 주거지이며, 교2동은 일부 가구에 공급이 되지 않고, 지방 중소도시에 해당하는 교2동과 소도시인 담양읍은 도시가스 공급이 되지 않는 가구 비중이 높게 나타남
- 조사지역 6곳에서 모두 응답자 대부분이 '근 시일 내 이주계획은 없다'라고 응답하였음(계속거주 의사가 높음)

(주택 만족도) 주택에 대한 만족도 질문에는 공통적으로 '만족'으로 응답한 비율이 높은 편이나, '보통'이라고 응답한 비율과의 차이가 크지 않은 것으로 나타남

- 창전동과 교2동은 주택 만족도 질문에 타 지역과 비교 시 '불만족'으로 응답한 비율이 높은 편임

(주거지 만족도) 주거환경 즉, 동네에 대한 만족도는 반송2동, 창전동, 담양읍은 '만족'으로 응답한 비율이 높게 나타났으며 나머지 3곳 우암동, 해동동, 교2동은 '보통'이라고 응답한 비율이 높게 나타남

(주거만족도 결정요인) 주거만족도를 결정하는 가장 중요한 요인으로 공통적으로 '장보기 등 편의시설', '의료 및 복지시설 접근성', '대중교통 접근성'으로 응답한 것으로 볼 때, 도심 내 노후주거지는 상대적으로 생활기반시설 접근성이 양호함을 짐작할 수 있음

(주택 정비 수요) 주택을 정비한다면 가장 필요한 것이 무엇이라는 질문에 공통적으로 '노후배관 및 누수 문제 해소'와 '단열 및 냉방을 위한 창호 등 교체'라고 응답하였음

(주거환경 정비 부문 및 방식) 주민들이 볼 때 노후환경 개선을 위해 가장 필요한 것이 무엇이라는 질문에 '노후주택의 개보수 또는 정비'라고 응답하였으며 선호하는 정비방식은 도시규모별로 다르게 나타남

- 대도시이며 기존에 정비 시도가 있었던 지역인 반송2동 등 일부 지역에서는 '단독주택에서 아파트로'의 전환에 대한 관심이 높았으며 지방 중소도시인 해동동은 '단독에서 밀도가 향상된 다세대·다가구 주택'으로의 전환을, 교2동과 담양읍 주민은 '단독에서 단독'으로의 개별 재건축 형태를 선호하는 것으로 나타남

(희망하는 정비지원 사항) 노후주거지를 정비할 때 공공에서 지원이 필요한 사항으로는 6곳 모두 동일하게 '정비비용 저리 융자지원', '공사 중 임시거주 지원' 순으로 높게 응답하였음

표 8 노후주거지 유형별 실태조사 종합

구분		부산시 반송2동 (대도시)		이천시 창전동 (수도권 중소도시)		청주시 우암동 (지방 거점도시)		포항시 해동동 (지방 중소도시)		강릉시 교2동 (지방 중소도시)		담양군 담양읍 (지방 소도시)	
주거 형태 등*	가구구성	• 2인(37.7%)		• 2인(38.7%)		• 3인(39.0%)		• 2인(37.7%)		• 2인(33.0%)		• 2인(29.0%)	
	거주기간	• 20년 이상(45.7%)		• 10~20년(36.0%)		• 10~20년(38%)		• 20년 이상(47.3%)		• 10~20년(23.7%)		• 20년 이상(39.7%)	
	주거형태	• 자가(66.3%)		• 자가(66.3%)		• 자가(82.7%)		• 자가(69.0%)		• 자가(51.7%)		• 자가(81.7%)	
	주택종류	• 다세대/다가구 등 (59.3%)		• 다세대/다가구 등 (48.7%)		• 다세대/다가구 등 (49.0%)		• 다세대/다가구 등 (43.0%)		• 단독(52.7%)		• 단독(60.3%)	
	주택면적	• 90~99㎡(30.3%)		• 50~59㎡(27.7%)		• 50~59㎡(37.7%)		• 90~99㎡(25.0%)		• 100㎡ 이상(21.7%)		• 70~79㎡(19.7%)	
	방수	• 3개(58.3%)		• 3개(48.3%)		• 3개(41.0%)		• 3개(39.0%)		• 3개(50.3%)		• 3개(55.%)	
	도시가스	• 있음(100%)		• 있음(100%)		• 있음(100%)		• 있음(98.7%)		• 있음(57.0%)		• 있음(70.0%)	
	이주계획	• 없음(82.0%)		• 없음(97.0%)		• 없음(98.0%)		• 없음(82.7%)		• 없음(78.3%)		• 없음(92.7%)	
만 족 도	주택	만족	40.7	만족	44.0	만족	45.0	만족	38.0	만족	40.0	만족	37.3
		보통	37.3	보통	22.7	보통	43.3	보통	41.3	보통	38.0	보통	43.0
		불만족	22.0	불만족	33.3	불만족	11.7	불만족	20.7	불만족	22.0	불만족	19.7
	주거지	만족	47.7	만족	41.6	만족	43.0	만족	34.7	만족	39.3	만족	48.0
		보통	40.7	보통	39.7	보통	49.0	보통	44.7	보통	42.0	보통	35.0
		불만족	11.7	불만족	18.7	불만족	8.0	불만족	20.7	불만족	18.7	불만족	17.0
주거만족도 결정요인 (1+2+3순위 통합)		• 가로경관 및 조경		• 의료 및 복지시설		• 의료 및 복지시설		• 장보기 등 편의시설		• 대중교통 접근성		• 장보기 등 편의시설	
주택정비희망(1순위)		• 노후배관 및 누수		• 노후배관 및 누수		• 단열, 냉방		• 단열, 냉방		• 노후배관 및 누수		• 단열, 냉방	
선호정비 방식		• 단독→아파트		• 단독→아파트		• 단독→아파트		• 단독→다세대/ 다가구 등		• 단독→단독		• 단독→단독	
주거환경 정비(1순위)		• 노후주택 개보수/정비		• 노후주택 개보수/정비		• 노후주택 개보수/정비		• 노후주택 개보수/정비		• 노후주택 개보수/정비		• 노후주택 개보수/정비	
정비지원 희망 (1순위>2순위)		• 정비비용 저리 융자지원 > 공사 중 임시거주 지원		• 정비비용 저리 융자지원 > 공사 중 임시거주 지원		• 정비비용 저리 융자지원 > 공사 중 임시거주 지원		• 정비비용 저리 융자지원 > 공사 중 임시거주 지원		• 정비비용 저리 융자지원 > 공사 중 임시거주 지원		• 정비비용 저리 융자지원 > 공사 중 임시거주 지원	

* 주거 형태 등 특성은 응답비율이 가장 높은 1순위를 기재.

실태분석 결과 종합

(노후주거지 체계적 관리 부재) 주거지별로 과거 주택정비 시도가 있었던 곳도 일부 확인되었으나 대부분 성공하지 못했으며 현재 구축과 신축, 단독과 공동주택 등이 혼재된 주거지가 대부분이나 통합적인 관리방안은 없는 상태로 쇠퇴가 심화되고 있음을 확인할 수 있음

- 6곳 모두 현재 노후주거지 관리·정비 거버넌스가 구축되어 있지 않아 단발성 점 단위 개별 정비사업 중심으로 관리되고 있으며 노후주거지 전반의 체계적인 관리를 위한 관리계획은 마련되어 있지 않음

(주거지 여건별 주민 만족도 차이 고려) 설문조사 결과 창전동, 교2동은 주택에 대한 불만족 비율이 높은 편이었으며 우암동, 해동동, 교2동은 주거지 만족도가 타 지역에 비해 낮은 것으로 나타난 것을 볼 때 주택에 대한 개별 정비가 필요한 곳과 생활기반시설 등 확충을 통해 생활환경 개선 필요한 곳 등으로 차별화된 접근 필요

- 조사지역이 제한적이기 때문에 일반화하는 데 한계는 존재하나 현장조사, 설문조사 결과 등을 종합해 볼 때 지방 중소도시에 해당하는 우암동, 해동동, 교2동 등의 주거환경이 상대적으로 열악한 것으로 판단됨
- 특히 이들 지역은 주민이 선호하는 정비방식이 공동주택 중심의 방식이 아닌 것으로 볼 때 지방 중소도시 여건에 맞는 정비방식 차별화(특화)와 함께 열악한 주거환경 개선 방안 병행 검토가 필요한 것으로 판단됨

(주거환경에 적합한 정비방식 모색) 6곳 조사지역은 대부분 단독과 다세대·다가구가 혼재된 전형적인 도심 주거지 형태를 보이나, 도시규모와 입지 등에 따라 신축과 구축이 혼재되어 있으며 소규모 아파트도 혼재되어 있어 사업성 확보 가능성을 논외로 하더라도 과거와 같은 대규모 전면 철거형 정비는 적용하기 어려울 것으로 예상됨

- 또한 주민들이 선호하는 정비방식도 아파트 등 공동주택으로의 전환뿐만 아니라 다세대, 단독 등으로의 전환을 희망하는 것으로 나타나 도시규모와 여건에 맞는 정비방식 차별화 및 구체화가 시급함을 확인할 수 있음

05. 노후주거지 관리를 위한 정책적 대응방향

노후주거지 관리를 위한 기본방향

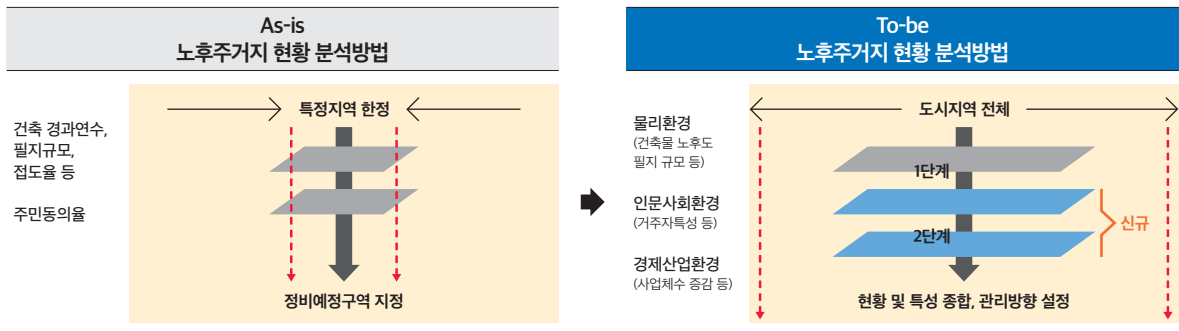
- (❶ 어디서나 살기 좋은 주거지 형성(기본 생활여건 충족)) 노후주거지에서 공통적인 불편 사항으로 제기되는 도로(소방도로), 주차장 등 기본적인 생활여건 개선을 통해 전국 어디서나 살기 좋은 주거지 조성
- (❷ 다양한 연령층·소득계층을 고려한 주택 공급(주택 다양성)) 다양한 연령층과 소득계층 등이 도시 내에서 저렴하고 양호한 주택, 주거지를 선택하여 어디서나 자유롭게 거주할 수 있도록 다양한 형태의 주택을 안정적으로 공급
- (❸ 노후주거지 관리 지속성 확보(주민주도 관리)) 실제 거주하는 주민을 중심으로 관리체계를 구축하고 공공의 다양한 지원 방안과 주민참여 유도 방안을 마련하여 지속가능한 노후주거지 관리체계 구축

대응방향 ①: 도시 전체를 대상으로 한 노후주거지 특성 종합분석 의무화

(노후주거지 특성을 고려한 현황종합 분석) 개별법에서 정하는 정비사업구역 지정을 위한 분석 또는 공모사업 추진을 위한 분석 등 특정 목적을 위한 단편적 분석 방식에서 벗어나 노후주거지 물리적 쇠퇴도와 정비여건, 적용 가능한 관리수단 등을 고려한 물리·사회·경제적 종합분석 실시

- 물리적 특성과 인문사회적 특성, 산업경제적 특성으로 구분하여 도시지역 전체 노후주거지의 특성을 분석하고 지역의 여건과 특성을 고려하여 다양한 노후주거지 관리 방향 설정

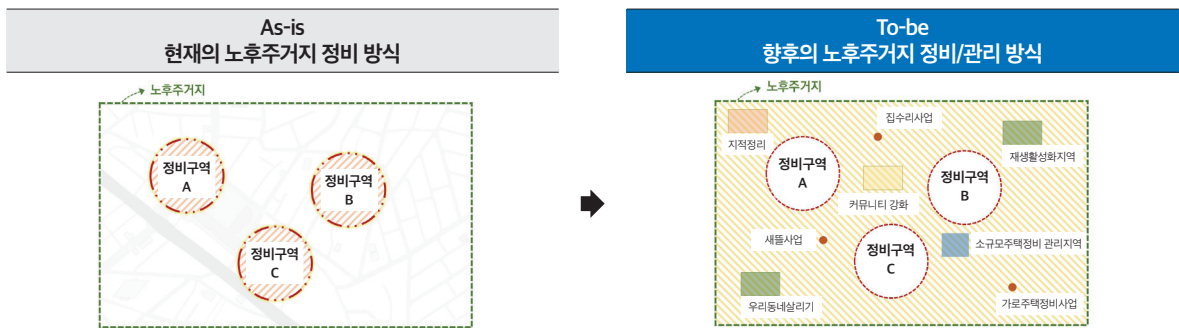
그림 5 노후주거지 현황 분석방식의 전환: 대상과 부문의 확대



대응방향 ②: 시·군 단위 노후주거지 관리전략 수립

((가칭)노후주거지 종합관리계획 수립) 시·군 단위 노후주거지 관리전략을 마련하여 지역 전반의 노후주거지 실태를 점검하고 특성에 맞는 정비 및 지원방안을 도출하는 중장기 종합관리계획 수립

그림 6 노후주거지 전체 관리전략 마련 및 관리방식 패키지화



(유관 사업과의 연계 강화) 도시 단위 관리전략 수립을 통해 기존의 사업구역 단위 정비계획 수립 방식에서 탈피하여 노후주거지 전반의 생활환경 개선 관점에서 유사사업(재개발, 재건축, 도시재생사업 등)과의 연계방안 적극 모색

대응방향 ③: 노후주거지 특성별 관리수단 차별화 및 구체화

(노후주거지 특성별 관리수단 차별화) 노후주거지의 특성을 종합적으로 분석하여 맞춤형 솔루션 제공

- 수도권의 노후주거지는 '주택공급', 지방도시 노후주거지는 '계속거주'에 초점을 맞추어 관리수단 차별화
- 청년주거지, 사회취약계층 집중지역, 기초생활인프라 부족지역, 산업쇠퇴로 인한 인구급감지역 등 지역별 사회적·경제적 특성을 고려하여 관리수단을 다각화하고 문제해결 중심의 관리방식 구체화

(생활안전·편의·재난대응 인프라 구축) 노후주거지의 안전성 확보와 쾌적한 정주환경 제공을 위해 생활안전(소방도로), 기본 편의 제공(주차장), 재난대응(침수방지) 등을 위한 노후주거지 인프라를 세분화하여 공급방안 구체화

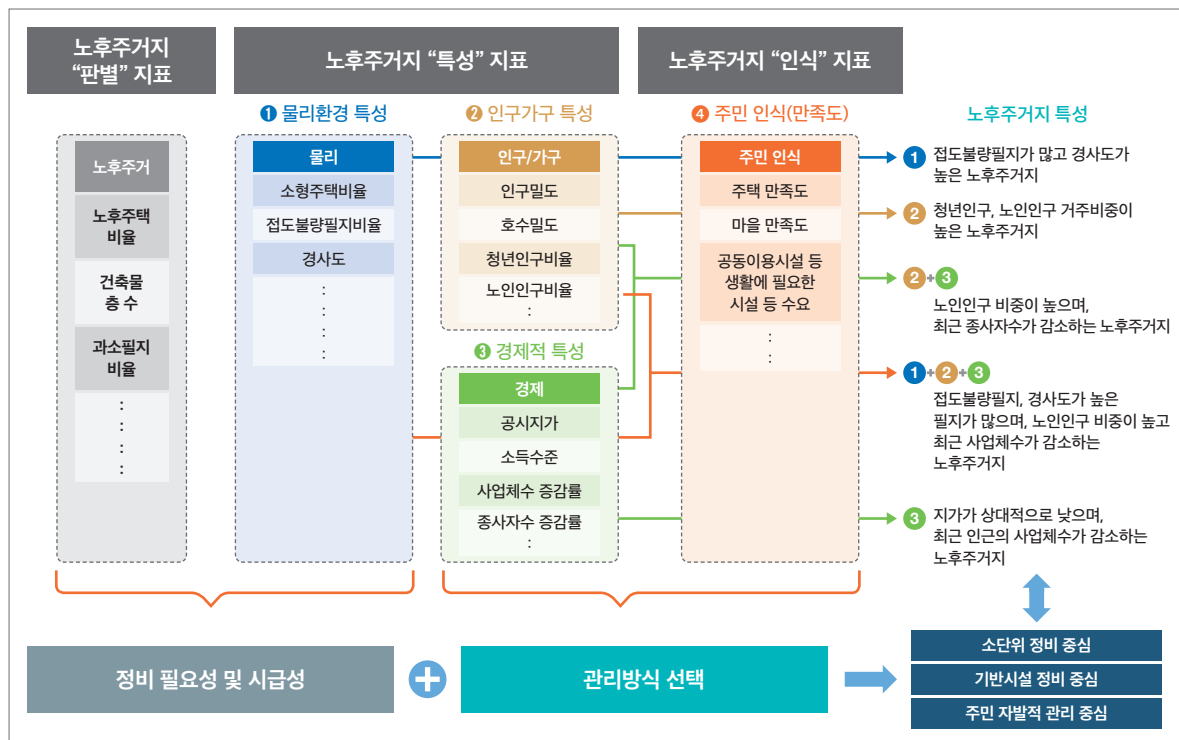
(공공지원 확대) 사업성 확보가 어렵고 향후 지속적인 인구감소가 예상되는 지방도시 노후주거지 쇠퇴는 더욱 심화될 가능성이 높으므로 사업성에 기반한 관리방식이 아닌 공공지원 확대를 통한 '계속거주' 가능 환경 조성 유도

- 주민설문 조사결과가 시사하는 바와 같이 노후주거지 주민 계속거주 의사가 높은 만큼 노후주거지를 살기 좋은 양호한 주거지가 될 수 있도록 공공지원을 확대함과 동시에 공기업, 지방공사 등 참여 확대방안 모색

(새로운 정비수단 발굴) 중간주택, 자율주택정비 등 주택 규모와 조성방식 등 다각화를 통해 집수리와 재개발·재건축 등으로 양극화되어 있는 노후주거지 정비수단의 공백문제를 해소함과 동시에 선택 가능한 주택유형 폭을 전면 확대

(지역특화형 주택 공급 활성화) 커뮤니티 주택, 청년주택, 고령친화형 주택, 주거복지·의료·생활돌봄 결합형 주택, 마을관리협동조합 연계 주택 등 지역여건에 맞는 특화형 주택 공급주체(민간에서 협동조합, 지역공사 등), 공급방식(테마주택) 등 다각화

그림 7 노후주거지 특성별 관리방안 차별화



대응방향 ④: 현장 관리지원 주체 발굴 및 육성

(현장에서 주민지원을 위한 주체 발굴 및 육성) 노후주거지 종합계획의 단계별 이행, 주민 사업이해도 증진, 사업참여 독려 등을 위한 현장 지원주체 발굴 및 육성

(다양한 분야 전문가 협업체계 구축) 현재 도시재생지원센터 인력 재교육을 통한 정비 관련 전문성 강화와 함께 현장 코디네이팅 역할 담당을 위한 지역 건축사, 공인중개사 등 협업을 통한 체계적 주민대응 및 관리 실효성 제고

06. 노후주거지 체계적 관리를 위한 제도개선 방안

노후주거지의 법률적 개념 정립

(노후주거지의 법률적 정의) 노후주거지의 개념을 명확히 하여 관리의 방향과 목적을 설정할 수 있도록 규정

- 노후주거지의 정의: 건축 후 30년(또는 20년) 이상 지난 단독주택, 다세대·다가구 주택이 밀집된 쇠퇴지역으로 정비여건 개선 및 기반시설 정비(또는 공급)가 필요한 지역

노후주거지 체계적 관리를 위한 계획적 수단 개선

(노후주거지 종합계획 법정 계획화) 노후주거지 전체를 대상으로 현황을 종합적으로 분석하고 주거지 여건과 특성에 맞는 사업·정책 발굴을 위해 종합계획 수립을 법정 계획화

- 종합관리계획 수립은 의무화하되 「도시정비법」과 「도시재생법」 등 유관계획을 통해서도 수립할 수 있도록 법률을 개정하고 지자체 특성과 노후주거지에 대해 설정한 관리 방향에 따라 계획수립 방식 선택권 부여
- 도시 특성별로 노후주거지 관리를 '정비'에 초점을 맞출 것인지, '관리'에 맞출 것인지를 결정하고 도시 및 주거환경정비 기본계획 또는 도시재생전략계획에 해당 내용을 포함(지자체 관리전략에 따라 선택 가능)

(관련 사업과의 시너지 창출을 위한 통합 가이드라인 개발) 노후주거지 관리 및 정비에 대한 근거법은 상이하나 노후주거지 특성별로 적절한 관리수단을 선택하고 연계할 수 있도록 「(가칭)노후주거지 통합관리 가이드라인」 신설

- 분산된 노후주거지 관련 정비사업, 도시재생사업을 종합적으로 안내하고 연계 추진이 가능하도록 지자체 공무원, 유관기관 담당자 등의 업무수행 지원

표 9 제도개선 이슈별 법령개정안 반영 방안 종합

제도개선 이슈	반영 수단	주요 반영 사항(개정안 제안)
노후주거지 정의 추가	「도시 및 주거환경정비법」 개정	법 제2조(정의) 3. “노후주거지” 정의 추가
노후주거지 관리 법정 계획 수립 의무화	「도시 및 주거환경정비법」 개정 및 도시 및 주거환경정비 기본계획 수립 지침 개정	법 제5조(기본계획의 내용) ① 계획내용 수정(주거지 관리계획 내용 구체화)
	「도시재생법」 개정 및 도시재생전략계획 수립 가이드라인 개정	법 제13조(도시재생전략계획의 내용) ① 계획내용 추가(노후주거지 관리방안 추가)
통합가이드라인 작성 및 배포	통합가이드라인 신설	「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재개발 / 재건축사업 「소규모주택정비법」에 따른 빈집정비사업, 소규모주택정비사업 「도시재생법」에 따른 도시재생사업 등 뿐만 아니라 집수리, 주민역량강화 등을 모두 포괄하는 계획수립 가이드라인 마련

참고문헌

김동욱. 1996. 토지구획정리사업의 고찰과 개선방안. 국토 통권 175호. 세종: 국토연구원.
박정은, 감미나, 조정희, 김유란, 박성경. 2022. 노후주거지 정비 사각지역 해소를 위한 소규모정비 재생 연계방안. 세종: 국토연구원.
배웅규, 김지엽, 정종대, 김소라. 2011. 저층주거지 특성에 따른 관리방향 및 검토과제 도출연구. 한국도시설계학회지 제12권 제3호: 137-152.
임희지, 양은정. 2020. 다세대·다가구주택지 재생을 위한 슈퍼블록단위 통합·연계형 가로주택정비사업 추진방안. 정책리포트 제305호. 서울: 서울연구원.
홍민우, 이석정. 2010. 토지구획정리사업으로 조성된 다가구 다세대주택 지역의 주거환경개선 방안. 도시설계 제11권 제5호: 21-36.

- 박정은 국토연구원 도시연구본부 연구위원(jepark@krihs.re.kr, 044-960-0284)
- 임상연 국토연구원 도시연구본부 연구위원(sylim@krihs.re.kr, 044-960-0230)
- 임정하 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jhim@krihs.re.kr, 044-960-0360)
- 정연준 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(yjeong@krihs.re.kr, 044-960-0299)
- 김유란 국토연구원 도시연구본부 전문연구원(yrkim@krihs.re.kr, 044-960-0177)
- 문대희 국토연구원 도시연구본부 연구원(dhmoon@krihs.re.kr, 044-960-0183)
- 오상영 전 국토연구원 도시연구본부 전 연구원

※ 이 브리프는 “박정은, 임상연, 임정하, 정연준, 김유란, 문대희, 오상영. 2025. 노후주거지 실태와 정책적 대응방안. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

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

