

# 도심재개발사업의 지역선정과 구역지정

Choiced District and Designated Area of Downtown Redevelopment

崔燦煥/서울시립대 건축공학과 교수

by Choi, Chan-Hwan

## 목 차

- |                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| 1. 도심재개발의 현황과 문제점       | 7. 도심재개발 사업의 정책과제     |
| 2. 도심재개발 사업의 사후 평가      | 8. 도심재개발의 시설기준        |
| 3. 도심재개발 사업의 기법         | 9. 도심재개발 사업에 대한 주민의식  |
| 4. 도심재개발 사업의 지역선정과 구역지정 | 10. 도심재개발 사업에 대한 주민참여 |
| 5. 도심재개발의 외국사례          | 11. 불량주택 재개발 사업       |
| 6. 도심재개발의 관리처분          | 12. 도심재개발 사업의 제도개선    |

도시재개발사업은 대상구역의 지정은 사업시행을 위한 관문일뿐 아니라 첫번째 요건이 된다.

또한 구역지정은 대상지역의 범역을 결정하는 것이므로 구역지정 및 사업시행지구의 지정은 매우 중요하다.

우리나라에서는 도시재개발이 일반적으로 통용되는 도시개발의 수단이 되기보다는 인구 100만 이상의 대도시에 적용되는 특수한 개발 수단이 되고 있으며 지금까지의 구역지정, 사업실적 등으로 보아 서울시에 집중되어 있고 서울시에서도 거의 도심지에 한정되어 있다. 우리나라 도시재개발에서 몇가지 특성이 있다면 도심재개발사업이 상업·업무 용도의 시가지를 대상으로 하고 있으므로 단핵도시에서 다핵도시로의 개편을 위해서는 부도심의 기능과 공간구조 등 정책적 재개발이 요구되므로 재개발구역의 확대가 필요하다 뿐만 아니라 지구중심 등 기존 건축물이 입지해 있는 곳의 개발을 위해서는 재개발이 일반적인 개발수법으로 통용될 수 있어야 한다. 이와같은 관점에서 도시재개발의 구역 지정의 법규정, 구역지정현황과 문제점, 구역의 규모와 경계, 사업시행지구지정 등에 관하여 고찰하고자 한다.

도시재개발의 구역 및 지구 지정은 그 특성상 도심재개발사업과 불량주택재개발사업으로 나누어 고찰할 수 있다.

### 1. 구역지정의 법적요건

도시재개발의 구역지정에 대한 요건은 1965년 도시계획법 개정시부터 재개발구역 지정에 대한 사항이 신설되었고 그후 1976년 도시재개발법이 제정되면서 현재와 같은 구역지정 요건을 명문화 하였다.

도시재개발법 제4조에서 다음의 각항중에 어느것에만 해당되면 도시계획으로 재개발구역을

지정할 수 있도록 되어있다.

- 1) 그 구역안의 토지면적(공공시설용지를 제외함)의 1/2을 초과하는 부분이 최저고도지구이고 그 최저고도지구안에 있는 총 건축물의 바닥면적이 2/3에 해당하는 건축물이 최저한도의 높이에 미달되어 있을때
- 2) 방화지구로서 그 방화지구안에 있는 총건축물의 바닥면적의 2/3 이상에 해당하는 건축물이 방화구조로 되어있지 아니할 때
- 3) 그 구역안의 건축물중 내화구조가 아닌 2층이하의 건축물의 바닥면적(지하층을 제외한다)의 합계가 그 구역안에 있는 총건축물 바닥면적 합계의 2/3를 초과하고 있을때
- 4) 그 구역안의 공공시설 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있을때
- 5) 그 구역안의 건축물이 노후 또는 불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란할 때
- 6) 그 구역안에 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능회복을 위하여 토지의 고도이용이 요청될 때

제4호와 제5호의 규정에 의한 과소토지의 규모 및 건축물의 노후불량의 기준에 대해서는 도시재개발법 시행령 제3조의2에서 보다 구체적으로 규정하고 있다.

- 1) 건축법상 대지면적이 최소한도에 미달되는 토지
- 2) 토지의 형상이 건축에 부적합한 경우의 토지
- 3) 건축구조상 또는 위생상 위해를 발생할 우려가 있는 건축물
- 4) 도시미관이나 주거환경에 현저한 지장을 가져올 우려가 있는 건축물

그리고 건설부훈령(제833호 92. 8. 6)인 도시재개발

업무지침에 구역지정에 대해 구체적인 기준을 정하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

가) 구역지정대상은 노후 또는 불량건물이 밀집되어 주거환경이 불량한 부분으로 한정하되 건축물의 연령, 구조, 설비에 의한 불량률의 정도와 이들 건물의 과밀정도, 상·하수도, 도로 등 공공시설의 설치와 이용상태 및 대지의 규모·안전 등 주거환경의 안전성과 위생상태 및 도시미관 등을 종합적으로 판단하여 정하여야 한다.

나) 재개발구역에는 원칙적으로 공원·녹지·나대지를 포함하여서는 아니된다. 다만 지형여건·건축물의 배치·토지이용계획의 증진을 위하여 필요한 경우 또는 순환재개발방식으로 시행하기 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 포함하여 계획할 수 있다.

이 경우 공원 및 녹지의 해제를 구역지정에 앞서 또는 구역지정과 동시에 하여야 한다.

다) 구역의 범위는 지형, 행정구역, 사업규모, 주민의 의견과 부담능력을 감안하여 하나의 구역이 동시에 사업이 시행될 수 있도록 정한다.

라) 결정하고자 하는 구역의 재개발계획이 다른 도시계획과 일치하지 아니하는 경우에는 관련도시계획의 변경도 동시에 검토하여야 한다.

마) 재개발사업의 시행으로 도로 등 기존의 공공시설의 기능발휘에 장애가 되지 아니하도록 구역을 정하거나 기능이 발휘될 수 있는 시설을 설치할 수 있도록 구역을 정하여야 한다.

바) 지정하고자 하는 구역경계 부근에 도로가 있는 경우에는 그 도로를 경계선으로 한다. 다만 개설된 도로는 가급적 구역에서 제외하고 개설되지 아니한 계획도로인 경우에는 구역에 포함시킬 수 있다.

사) 재개발구역의 진입도로가 필요한 경우에는 재개발구역 결정시 동시에 이를 결정한다.

아) 구역의 형태는 재개발사업 시행시 가급적 효율적인 토지이용이 될 수 있도록 정한다.

자) 구역의 경계선은 원칙적으로 도로를 기준으로 하되 지적경계선을 기준으로 할 경우에는 가급적 직선의 형태로서 굴곡이 심하지 않도록 정한다. 이 경우 구역경계선으로 인하여 분할되는 구역외의 대지는 건축법상 건축이 가능하도록 하여야 한다.

차) 구역의 범위를 확정함에 있어 그 경계선을 토지의 지적경계선 등을 기준으로 함으로써 불가피하게 건축물이 저축되는 경우를 제외하고는 건축물이 포함되지 아니하도록 계획하여야 한다.

재개발구역의 지정 요건은 토지 총면적의 2/3이상, 토지소유자총수의 2/3이상이며 주택개량 재개발은 건물소유자 총수의 90%이상 동의를 구하여 구도시계획위원회의 심의를 받아 시의회에 의안을 상정하여 지방(시) 및 중앙도시계획위원회(건설부) 심의를 거치고 14일간(1회)의 공람공고와 주민의견청취를 받는다. 서울시의 경우 재개발 조합설립 위원회로부터 인가신청을 받은때에는

관련법규를 검토하여 60일 이내 인가처리(시예규 제28조제29조)하며 신청내용의 시행계획별 관련부서와 협의 후 지체없이 30일간 공람조치(시예규 제33조)하고 공람기간중 제출된 의견서의 채택여부를 심사처리(시예규 제34조)하도록 규정하고 있다.

재개발구역의 지정고시는 건설부에서 한다. 그런데 구역지정에 대한 이와같은 규제는 도시재개발법 및 관련규정에 따르게 되는데 도시재개발법의 사업대상과 성격이 서로다른 도심지재개발 사업과 주택개량 재개발사업 모두를 하나의 목표와 절차로 규정하고 있어서 주택개량 재개발 사업이 가지는 특수성이 고려되지 못하고 있고 그결과 도시재개발사업의 합리성이 줄어들게 되므로 현행 도시재개발법의 개정논의가 거론되고 활발히 진행되어야 한다.

도심재개발과 불량주택재개발사업은 구역지정의 여건이나 성격부터 대단한 차이가 있기 때문에 동일한 규제기준에 따라 이루어지고 있다는 점은 큰 문제가 아닐수 없으며 개선의 여지가 있다.

## 2. 구역지정현황

서울시 재개발사업은 1966년 건설부 고시 제2819호로 종로에서 퇴계로 구간을 재개발지구로 지정하여 세운상가를 건립하면서 부터 시작되었다. 그러나 1971년 도시계획법 개정으로 도시재개발사업에 관한 조항이 신설된 이후 본격적인 재개발 사업이 이루어지게 되었고 지금과 같은 재개발사업은 1976년 도시재개발법의 제정을 계기로 도심재개발사업을 더욱 본격적으로 추진시키는 계기가 되었으며 1993년 현재 도시 재개발 구역으로 지정된 도심재개발구역은 총 32개 구역 1,729,703㎡에 이른다.

그리고 1972년의 도시계획법개정으로 특정가구정비지구를 지정할 수 있게 하여 특정가구정비지구 4개 지구를 재개발사업구역에 포함된다.

또한 서울시 불량주택재개발 구역은 1993년 8월 31일 현재 대상구역수는 238개이며, 사업완료구역은 110개소, 시행중 69개소, 미시행 구역은 59개소에 달하고 있다.

〈서울시 불량주택 재개발구역〉

	구역수	시행면적(㎡)	정비건물(동)	건립가구
대 상	238	11,651,338	95,403	133,109
완 료	110	3,384,878	27,420	44,472
시행중	69	4,933,368	36,044	88,637
미시행	59	3,333,092	31,939	

자료 : 서울시 주택개량과

## 3. 구역지정의 문제점

도시재개발법 제6조의 2에는 재개발구역을 몇개의 지구로 분할하여 사업을 시행하도록 규정하고 있으며 지구단위로 사업시행이 이루어지고 있어 도심재개발구역은 재개발계획 구역으로의 성격을

가지게 된다. 물론 대가구개발(Super Block development)이나 소규모의 독립된 구역 등은 한계 구역을 한 사업시행단위로 할수도 있지만 기존권리자의 이해관계, 자금조달 등 여러요인때문에 현실적으로는 매우 어렵다.

특히 도심재개발의 경우 지가가 높고 기존의 권리가액이 높기 때문에 사업시행단위에 지구로 나누어 시행하게 되며 불량주택재개발사업의 경우는 대부분 고층 아파트를 건설하기 때문에 단지계획과 함께 구역단위의 개발을 함으로써 얻는 이점이 크기 때문에 사업시행단위가 큰 경우가 대부분이다.

따라서 구역의 설정과 지구의 분할 등은 그 구역의 성장과 구역환경을 개선할 수 있고 사업의 효율성이 제고될 수 있도록 그 규모, 지구의 분할, 경제설정을 결정해야 하며 특히 기존권리자의 이해관계가 예민하기 때문에 여러가지 측면에서 검토해야 한다.

재개발구역지정은 현실적으로 재개발 사업시행이 시급한 지역, 시행하기 쉬운 지역, 사업의 파급효과가 클것으로 예상되는 지역을 선정하도록 유도하고 있으며 현재 구역지정에 대한 몇가지 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구역지정의 요건은 물리적 환경 측면에 편중되어 있다. 재개발의 필요성은 지역의 물리적환경개선 뿐만 아니라 사회·경제적 측면 등 복합적인 요인을 고려해야 하며 그것이 중요한 점에 비추어 반영되지 못하는 실정이다.

둘째, 구역지정요건을 객관화할 방법에 대한 규정이 미약하다. 구역지정에 대한 평가 기준을 마련하고 이를 객관화 함으로써 구역지정의 합리성을 확립해야 함에도 시행령에 과소토지의 규모 및 건축물의 노후, 불량률의 기준만 규정되어 있을뿐 구역지정의 요건에 대한 뚜렷한 근거 규정이 미비되어 있다.

셋째, 비현실적 기준이 포함되어 있다.

도심에서는 최고고도지구를 지정하여 시행한 적이 있으나 대부분 이를 해제하였고 최저고도제한 규정은 미관지구의 건축조례에 의해 가로변을 따라 띠 모양으로 지정되어 있어 재개발구역 지정과는 잘 맞지 않는다.

따라서 재개발법 제4조제1항제1호의 최저고도지구지정은 그 실효성이 없으며 제2호의 방화지구, 제3호의 내화구조가 아닌 건축물 등은 구역지정의 기준으로는 적합하지 않다. 왜냐하면 토지의 고도이용을 전제로 하는 방화지구와 건축물의 방화구조 여부는 재개발 대상 구역 지정 요건에서 큰 비중을 둘 수 없으며 목조건축물이 거의 없어진 현실에서 목조건축물을 겨냥한 내화구조여부는 큰 의미가 없다.

근래에 이르러 엄청난 발전과 변화를 가져왔음에도 불구하고 옛날 저층 목조건축물이 대부분이었던 시기에 맞추어진 구역지정요건을 아직도 손질하지 않고 두었다는 점에서 개선의 여지가 크다.

넷째, 구역지정에 대한 종합적인 판단기준이 없다.

지금까지는 6개 구역지정요건중 어느하나에 해당되면 구역으로 지정할 수 있으며 이는 객관적이고 합리적인 기준에 근거한다기 보다는 정책적 경험이나 통찰력 등에 의해 결정된다는 비판을 받게 되었다.

구역지정은 도시발전방향을 고려한 도시계획적인 거시적 관점에서와 지역이 지닌 현황의 여건과 개발잠재력 등 미시적인 측면을 종합 검토하여 우선순위에 따라 단계적으로 구역지정과 지구지정이 이루어져야 한다는 점이 매우 중요하다고 생각한다.

다섯째, 도시재개발구역의 공간적 확산이 필요하다. 도심재개발 구역지정과 사업시행은 공간적으로 도심을 중심으로 하는 특정지역에 한정되어 있다.

즉 서울시의 경우 도심지역과 마포로지역에 국한되어 있으며 마포로 구역은 정책적인 견지에서 지정된 구역이다. 그러나 영등포, 신촌, 청량리 등 부핵이나 부도심지역에 있는 기존 시가지의 일부는 재개발의 필요성이 상존함에도 구역지정이 안되고 있음은 제고의 여지가 있다.

#### 4. 구역의 규모

재개발구역의 규모는 매우 다양하며 큰것은 마포로구역의 약 200,000m<sup>2</sup>정도에서 적게는 신문로구역의 약 5,000m<sup>2</sup> 정도 까지이고 구역당 평균규모는 약 52,000m<sup>2</sup>(약 15,700평)으로 산출된다.

구역지정은 주로 간선도로를 중심으로 이를 둘러싼 가구 또는 가구내의 세로가 기준이 되어 사업편의성 위주로 구분된 것으로 보인다.

그러나 구역지정은 인접가구와의 관련성, 사업의 파급효과, 사업시행후의 여건변화 등 크고 작은 여러요인을 분석검토하여 정하는 것이 필요하다.

물론 구역규모의 적정여부를 판단하기가 쉽지 않으며 주어진 구역의 여건에 따라 달라질 수 밖에 없는 것이며 시설계획적인 측면에서 구역의 규모가 크면 계획의 일관성과 공간의 통합, 시설물간의 유기적 관련성은 높아져 개발효과 등은 클 수 있겠지만 기존권리자의 이해조정, 사업시행의 시차, 막대한 소요자금의 조달 등 사업추진에 어려움을 줄 수도 있다.

반대로 소규모로 지정할 경우 단일건축물을 재개발구역에 단순히 건축하는 재건축의 성격을 가지게 되어 공공용지의 확보와 유기적인 연결체계구축이 미흡하고 개발의 효과도 낮아지는 등의 각각의 장단점을 가지고 있다.

구역의 규모는 재개발방법, 도입기능 등에 따라 달라질 수 있고 가구의 크기, 형태 등에 따라 달라질 수 있다.

일본의 경우 권리변환방식인 제1종 시가지 재개발사업과 용지매수방식인 제2종 시가지재개발사업으로 구분하여 시행하는데 제2종은 최소한 면적이 10,000m<sup>2</sup>이상이어야 한다고 규정하고 있다.

재건축의 성격을 가급적 배제하기 위해서는 구역의 최소규모가 규정되어야 하겠지만 유형화 하는 것이

바람직하다. 즉 외국의 경우에는 10ha 미만의 소규모, 10~100ha 미만의 중규모, 100ha 이상의 대규모로 나누는 경우가 있다.

그러나 우리나라에서는 마포로구역이 약 20ha로서 가장 크기 때문에 외국과 같은 유형구분은 어려운 실정이며 기존구역의 평균규모(약 52,000m<sup>2</sup>)와 다음과 같은 빈도수 분포를 고려하여 설정하는 것이 필요하다.

- 30,000m<sup>2</sup> 미만구역 : 12개구역
- 30,000~50,000m<sup>2</sup>구역 : 9개 구역
- 50,000~100,000m<sup>2</sup>구역 : 13개 구역
- 100,000m<sup>2</sup> 이상 구역 : 2개 구역

따라서 우리나라에서는 1개 구역이 2~3개 이상의 사업지구로 분할가능한 규모이상으로 하고 도시설계작성, 일단의 주택지 조성사업 등 연관사업의 구역크기를 함께 고려하되 최소한 10,000m<sup>2</sup> 이상이 되도록 설정하는 것이 좋을 것으로 생각한다.

그리고 규모의 유형화는 우리나라의 현실적인 여건을 고려하여

소규모(3ha 미만), 중규모(3~10ha 미만), 대규모(10ha 이상)로 설정하는 것을 제안하고자 한다.

불량주택재개발사업에 있어서는 주거단지 개발사업이 되어 구역이 사업시행지구와 거의 일치하는 경우가 많고 도심재개발사업과는 구별되는 특성이 있다. 구역의 크기도 상당한 차이가 있어 큰 구역인 응암2구역은 192,345m<sup>2</sup>인 반면에 묵정 2구역은 2,426m<sup>2</sup>로서 규모가 매우 다양하다.

사업시행에 따른 불량주택재개발구역의 규모를 정리하면 다음표와 같다.

〈서울시 불량주택 재개발구역 규모〉

93.8.31 현재

구분	구역수	구역면적(m <sup>2</sup> )	1개구역 평균면적(m <sup>2</sup> )
사업완료구역	110	3,384,878	30,772
사업시행구역	69	4,933,368	71,498
미시행구역	59	3,333,092	56,493
총계	238	11,651,338	48,955

자료 : 서울시 주택개발과

주택개발재개발구역의 평균 규모는 4.9ha 정도이고 사업완료구역은 3ha, 사업시행구역 7.1ha 미시행구역 5.6ha로서 차이가 크다.

사업완료구역은 78~93년도까지 준공된 것으로 인가고시는 74~90년까지이고 구역지정일은 73~87년까지 분포되어 있으나 대부분 70년대에 구역지정이 된 것으로서 초기에는 구역의 규모가 상대적으로 적은 편이다. 사업시행구역은 자력개발 15개구역(1,605,228m<sup>2</sup>)과 합동개발 54개 구역(3,328,140m<sup>2</sup>)로서 자력개발은 1개구역 평균면적이 107,015m<sup>2</sup>이고 합동개발은 1개구역평균면적이 61,632m<sup>2</sup>로서 자력개발의 구역 평균면적이 크게 나타나고 있다.

합동개발은 83년부터 도입된 것으로 주민조합과 주택건설업자가 합동으로 개발함으로써 상호보완적인

역할을 하게 되며 주민은 자금조달이 용이하고 사업시행과정에서 야기되는 여러가지 어렵고 번거로운 일을 전문업자에게 맡기고 개발의 전문성을 살릴 수 있는 반면 건설업자는 주택 건설사업의 시행자로서 참여할 수 있다는 상호의 이점이 있기 때문에 근년에 크게 성행되고 있는 제도이며 이와같은 특성으로 보아 합동재개발의 구역크기가 자력개발에 비해 클 수 있음에도 그 반대 현상이 있음은 특이한 일이라고 볼 수 있다.

그러나 합동재개발이 상호의 필요에 의해 결합된 것이라면 개발 이익의 분배과정에서 상당한 마찰이 야기될 수도 있다.

따라서 재개발조합이 결성되고 잘 운용될 수 있을 경우에는 건설업자는 주민의 자력개발에 시공자의 역할만 하게 되어 개발방법과 구역의 크기는 큰 상관없이 없는 것이 아닌가 생각된다.

### 5. 구역의 경계

구역의 경계는 기존의 권리를 중심으로 하는 지적선을 기준으로 할 수도 있고 사업시행이후의 정리된 지적범위를 기준으로 설정할 수도 있다.

기존 지적선을 기준하는 전자의 경우는 권리관계는 뚜렷해지나 구역의 물리적 범위가 부정형하거나 불규칙할 수 있으며 후자의 경우에는 한 필지가 구역경계로 나누어지게 되고 공공시설 용지에 걸린 권리자의 사업참여지구의 결정문제 등 사업시행상의 어려운 점이 있는 등의 장, 단점이 있다.

구역의 경계는 기존 토지 소유자의 재산권행사에 미치는 영향 뿐만 아니라 재개발계획 전체에 큰 영향을 미치게 된다.

도심재개발의 경우 대개 간선도로나 지역내부의 도로가 구역 경계가 된 경우가 대부분이고 명확한 구역경계를 설정하는 경우가 많다.

그러나 노후 불량주택이 밀집된 불량주택 재개발 사업에서는 주민의 사업참여 여부에 따라 구역의 경계를 설정하는 일이 대부분이며 주거 단지개발을 하는 경우이므로 구역 자체가 사업시행지구가 되기때문에 간선도로 등 뚜렷한 구역경계를 가지지 못하는 경우가 대부분이다.

왜냐하면 간선도로변에 접한 기존권리자는 불량주택재개발사업에 참여하여 공동주택을 받기 보다는 기존주택을 상가 등의 용도로 사용하는 것이 좋다고 생각하여 사업참여를 꺼리게 되므로 대부분의 불량주택재개발사업구역은 간선도로에 연결한 필지를 구역으로 편입하지 못하고 있다. 이와같은 현상때문에 구역경계가 불명확하고 고층대형건축물과 소규모건축물이 서로 인접하여 어색한 경관을 내는가 하면 이로 인하여 재개발사업시행에서도 불리한 규제를 받게 될뿐 아니라 재개발의 파급효과도 줄어든다.

재개발구역을 지정함에 있어 다음의 몇가지 사항을 고려하여야 한다.

첫째, 구역의 성격, 주변지역과의 관계, 성장잠재력

등을 고려하고 동질성있는 지구들을 포함하도록 한다.

둘째, 구역의 규모, 재개발후의 파급효과, 시행방법과 유형구분 등을 고려해야 한다.

셋째, 구역의 경계는 간선도로나 보조간선도로 등을 기준으로 하여 정함으로서 명확하게 설정될 수 있게 하며 최소한 도로로 경계지우는 것이 좋다. 불량주택재개발의 경우에는 인근 필지의 상황을 검토하여 피해를 줄이고 재개발 효과를 극대화하는 것이 중요하다.

## 6. 사업시행지구

재개발구역이 여러개의 사업시행지구로 분할되는데 서울시 도심재개발에서는 1개 재개발구역의 지구수는 평균 11개로 구분하여 사업을 추진하고 있으며 사업시행지구당 평균면적이 약 4,700㎡로 산출되고 있으며 사업시행지구별로 면적의 차이가 크다.

구역의 경계설정과 마찬가지로 사업지구를 어떻게 구획하느냐는 것이 매우 중요하다.

대체로 단일건축물의 대지로서 나누어지는 것이 대부분이어서 기존 권리자의 공동개발이라는 측면에서 적절한 지구의 크기를 설정하는 것은 드물다. 또한 기존의 필지경계로 지구를 설정하기보다는 재개발후의 필지를 기준으로 하기 때문에 한필지에서도 사업시행지구가 2개이상 나누어지는 경우도 있으며 공공용지에 편입된 토지의 권리자는 공공용지를 부담해야하는 사업시행 지구에 해당된다고 할 수 있겠으나 명확하지 않다.

왜냐하면 사업시행지구별 공공용지 부담방법을 어떻게 하느냐에 따라 참여하는 지구가 결정될 수 있는데 사업시행지구별 공공용지 부담방법이 결정되지 않는 상황에서는 사업참여가 가변적일 수 밖에 없기 때문이다.

현재의 시행지구 분할에서 나타난 문제점을 보완하기 위해서는 다음의 몇가지를 고려할 필요가 있다.

첫째, 사업시행후에 지적경계를 기준하더라도 건축물의 용도 개발시기 등이 다르고 개발후에는 건설자금을 위한 분양차분 하는 부분이 있기 때문에 구역내 권리자가 권리의 이동이 가능할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

즉 사업지구별로 권리상과 분양상을 구분하기보다는 구역내에 기존권리자는 어떤 곳이라도 참여할 수 있게 개방하는 방법도 바람직하다.

물리적으로는 사업시행지구를 구분한다하더라도 재산권에 있어서는 구역내에 자유롭게 이동할 수 있는 소위 순환재개발 방법이 채택될 수 있다.

둘째, 사업시행지구가 단일 건축물을 건축하기 위한 대지의 성격으로만 분할할 것을 지양해야 한다. 소규모의 것은 몇개의 획지를 묶어 1개지구로 분할하여 건축물 상호간의 유기적 동선연결과 공간구성을 기하고 주차장, 조경 등 공공용도의 공간을 함께 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

이렇게 되면 1개사업지구에서 토지의 공유지분과

건축물의 구분이 가능하게 되어 융통성이 커진다.

기존권리자의 권리관계와 결합상태에 따라 다양한 권리조정과 개발을 할 수 있도록 유도하는 효과가 있다.

셋째, 지구분할시 공공용지에 위치하게 되는 권리자는 보상으로 사업참여를 배제하기보다는 각 사업시행지구와의 협의에 의해 재개발사업에 참여할 수 있도록 한다.

토지구획정리 사업의 환지에서 비환지 개념이 입체환지를 해야하는 재개발사업에서도 적용되는 것이 필요하다.

넷째, 사업시행지구가 사업시행시 다시 합병 또는 재분할 되는 경우는 이로 인한 영향을 면밀히 분석·검토하여 합리적으로 조정되어야 한다.

다섯째, 존치건축물이 있는 사업시행지구에 대한 재검토가 필요하다.

존치건축물과 주변지역과를 묶어 사업시행지구로 한 경우는 재개발이 이루어지지 않기 때문에 존치 건축물의 공공용지 부담 방법을 강구하고 재개발사업시행지구 지정시 충분히 검토하여 지구를 설정해야 한다.

도시재개발에서 구역지정에 나타난 현황의 문제점과 개선방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 구역지정의 기준을 확립하고 합리적인 평가가 이루어져야겠다.

현재의 구역지정규정은 불합리하며 물리적, 사회, 경제 그리고 정책적인 요소 등에 따른 지정기준을 마련하고 이에따른 우선순위 등을 정할 필요가 있다.

둘째, 도시재개발구역의 지정과 사업시행은 도심에 국한하기 보다는 이를 확대시행할 수 있도록 일반화할 필요가 있다.

셋째, 구역의 규모는 외적, 내적인 여건과 조건에 따라 융통성있게 설정해야겠지만 개발효과를 위한 최소한의 단위를 설정하고 대규모, 중규모, 소규모의 유형화가 필요하다.

넷째, 구역의 경계는 명확하게 구분하고 사업시행지구는 1개 건물대지로서 구획하지 말고 다양화할 필요가 있으며 공공용지, 공간의 유기적 연결체계 확립 등이 될 수 있도록 한다.

다섯째, 공공용지는 기금적 비환지하도록 하고 존치건축물이 있는 경우는 지구지정을 현실적으로 개발할 수 있는 단위로 조정할 필요가 있다.

또 사업시행지구에서 합병, 분할은 한정된 범위에서 허용하도록 하여 전체의 유기적 질서를 깨뜨리거나 혼란을 초래하지 않도록 한다.

여섯째, 사업시행지구를 물리적 범위로 구획하되 사업참여와 권리이전을 용이하게 하여 비환지개념, 분양상의 사업시행지구외의 확보 등을 할 수 있도록 한다.

일곱째, 불량주택재개발사업이나 재건축의 경우 단지개발의 효과가 극대화 될 수 있게 구역이나 지구설정을 정형화하는 것이 필요하다.