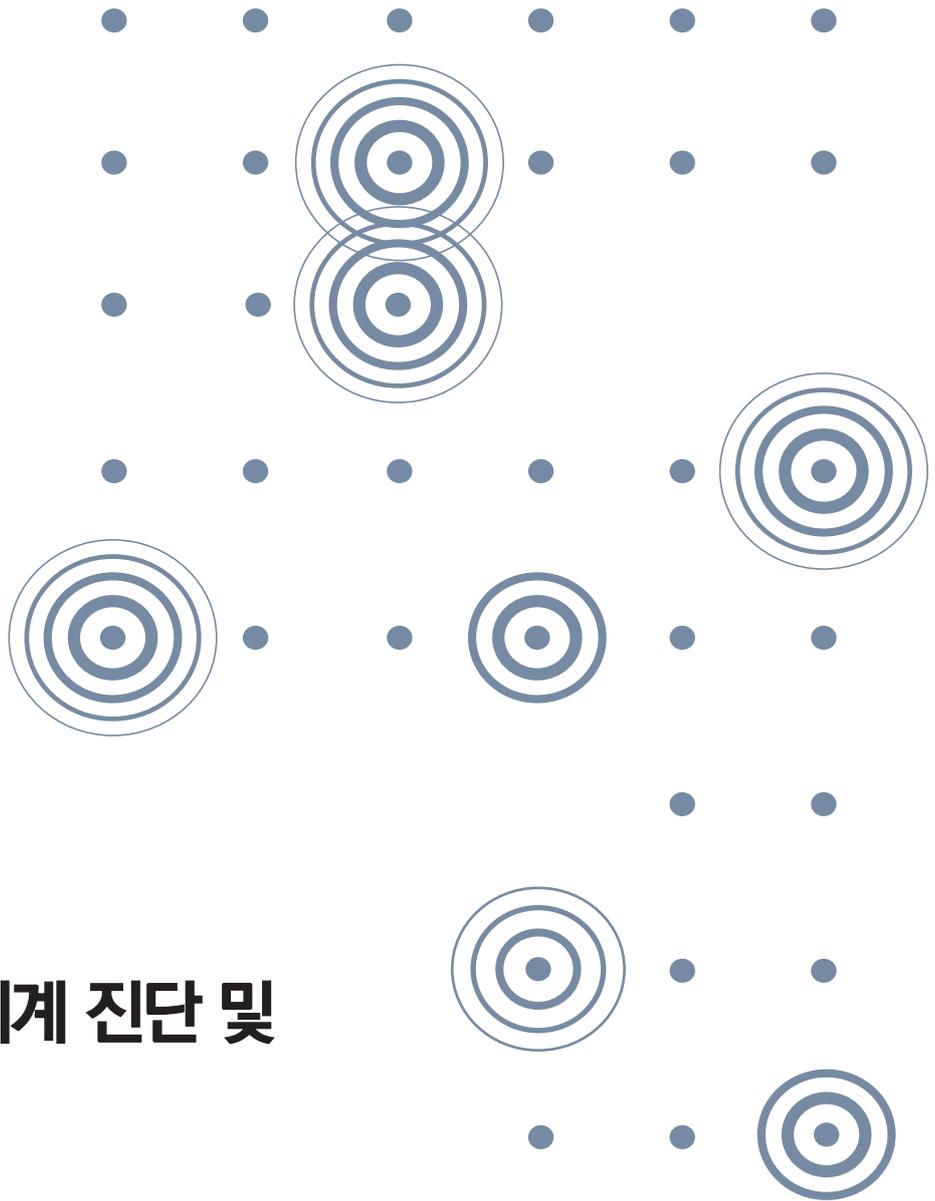


정책리포트

제412호 2025. 1. 13



---

# 서울시 중심지체계 진단 및 재편방향

맹다미  
선임연구위원

성수연  
연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써  
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

#### 제412호

서울시 중심지체계 진단 및 재편방향

발행인 오 균

편집인 이신해

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2025년 1월 13일

---

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2025. 1. 13  
서울연구원 정책리포트  
412호

---

## 서울시 중심지체계 진단 및 재편방향

맹다미 선임연구위원  
02-2149-1178  
dmaeng@si.re.kr

성수연 연구원  
02-2149-1229  
syseong@si.re.kr

요약	3
I. 서울도시기본계획에 따른 중심지체계 변화 및 진단	4
II. 서울시 중심지체계의 주요 쟁점	9
III. 해외 대도시 중심지체계 사례	13
IV. 정책 제언	16

## 요약

서울시는 2040 서울도시기본계획에 의한 3도심-7광역중심-12지역중심 중심지체계를 유지하고 있다. 중심지체계 진단 결과, 중심지별 특성 고려한 기능과 역할 계획 미비, 기능·규모의 편중, 계획과 현황 미스매치 등의 이슈가 제기된다. 장래 서울의 중심지체계는 도시 활력과 다양성을 높이는 ‘다핵 네트워크’ 구조로 전환하고, 각종 도시계획 수단 및 행정재정 지원을 유연하게 적용할 필요가 있다.

---

### 서울의 중심지체계는 3도심-7광역중심-12지역중심, 서울도심과 강남의 2강 구도

서울시는 1990년 이후 법정 도시기본계획을 수립하여 공간목표와 지향점을 제시하고 있다. 2040 서울도시기본계획에서는 2030 서울플랜에서 제시한 3도심-7광역중심-12 지역중심의 다핵구조를 유지하고 기능 고도화에 중점을 두고 있다. 서울의 중심지는 일자리·활동의 거점 역할을 담당하며, 특히 서울도심과 강남의 2강 구도를 유지하고 있다. 도심과 광역중심은 일자리 기능 위주의 집적 경향을 보이고 있으며 지역중심은 주로 생활서비스 기능을 제공하는 것으로 나타났다.

### 중심지별 특성에 맞는 기능과 역할 계획 미비, 기능 및 규모의 편중, 계획과 현황 미스매치 등 발생

서울시 중심지체계의 주요 쟁점사항은 다음과 같다. 첫째, 도시기본계획에서 도심과 광역중심, 지역중심에 대해 일자리 거점으로서 기능과 역할을 유사하게 계획하고 있어 위계에 따른 기능적 차별성이 뚜렷하지 않다. 둘째, 중심지별, 위계별 기능과 규모가 편중되어 있다. 3도심은 중심지 간 규모의 차이로 인해 기능과 활동에도 편차가 나타났다. 광역중심은 일자리 기능이 일부에 편중되어 중심성, 다양성 등이 미흡한 지역이 있고, 지역중심은 고차생활서비스 지원 기능 위주로 권역 내 일자리 거점으로서 역할이 모호하다. 셋째, 장기간 육성 노력에도 불구하고 사업 지연이나 계획 내용의 잦은 변경으로 인해 일부 중심지에서는 계획과 현황의 미스매치가 발생하고 있다. 넷째, 중심지 육성 및 계획 실현을 위해 활용할 수 있는 수단이 제한적인 것으로 나타났다.

### 서울의 중심지체계는 ‘다핵 네트워크’ 구조로 전환, 도시 활력과 다양성 높이는 육성전략 필요

서울의 중심지는 기존의 일자리 집적지 개념에서 벗어나, 도시기본계획에서 제시한 서울의 미래상을 실현하기 위해 일자리·집객 등 다양한 활동중심지로서 역할을 확장해야 한다. 중심지체계는 상호 기능과 역할을 분담하는 ‘다핵 네트워크’ 구조로 전환하여 도심과 그 외 하위 중심지로 구분하고, 권역별 중심지 간 연계를 강화해야 한다. 도심은 글로벌 거점 기능을 유지하되 활동거점에 육성·개발을 집중하고, 광역중심과 지역중심은 기능 특화와 고도화에 중점을 두어야 한다. 중심지 육성을 위해 용도지역제를 유연하게 활용하고, 각종 도시계획 수단 및 행·재정 지원의 적용 대상과 범위를 확대해야 한다. 장기적 관점에서 서울시 및 서울대도시권의 여건 변화를 반영하는 중심지체계로 재편할 필요가 있다.

---

# I. 서울도시기본계획에 따른 중심지체계 변화 및 진단

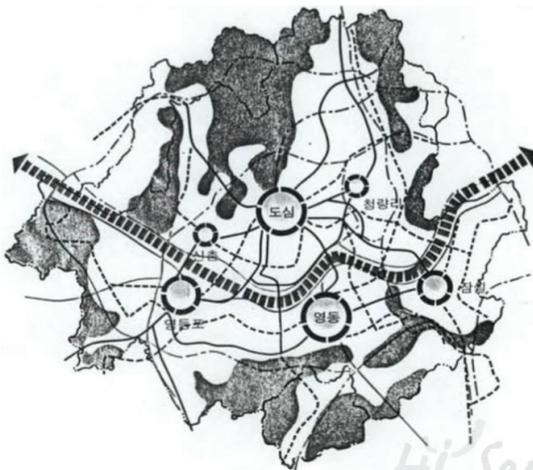
## I 서울의 중심지체계는 3도심-7광역중심-12지역중심으로 다핵화

서울시는 1990년 이후 법정 도시기본계획을 수립하여 미래 공간목표와 지향점 마련

- 도시기본계획에서 공간목표와 지향점 제시, 공간구상을 통해 균형발전 및 광역화 대응 등 실현
  - 서울시는 최초 법정 도시기본계획을 수립한 1990년 이후 총 다섯 차례 계획 발표(1990, 1997, 2006, 2014, 2023년)
  - 도시기본계획을 통해 공간목표와 지향점을 제시하고 있으며, 시기별 인구·사회·경제적 여건에 대응하기 위해 공간구조 구상 보완·발전
    - 1990년대 처음으로 법정 도시기본계획을 수립한 이후 지금까지 강남북 균형발전 지향, 생활권별 중심지를 지정하려는 방향성 유지
    - 2000년대 이후 광역생활권에 본격적으로 대응하기 위한 공간구조를 설정하고, 일부 외곽의 개발가능지를 활용해 전략거점 육성
    - 2010년대 이후 기존 중심지 육성을 통한 다핵화 실현, 중심지 고도화 등에 중점

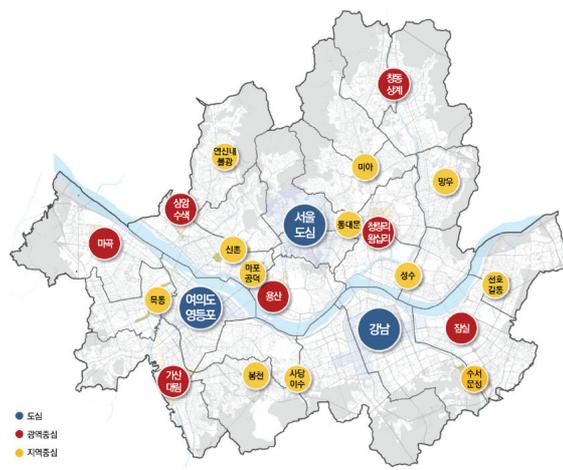
2040 서울도시기본계획에서는 2030 서울플랜의 다핵 중심지 구조 유지 및 기능 고도화 지향

- 기존 중심지 육성을 통한 다핵화 실현, 중심지의 기능 고도화 등에 중점
  - 2030 서울플랜에서 제시한 3도심-7광역중심-12지역중심의 다핵 중심지체계를 유지하고 중심지의 기능 고도화 도모
    - 글로벌 도시로서 서울의 성장세를 유지하고 도시경쟁력을 확보하기 위한 목표와 전략 제시
  - 역세권 중심의 공간구조를 통해 보행일상권 실현, 시민 일상생활의 질적 측면 고려



[그림 1] 2000년대를 향한 서울시 도시기본계획의 공간구조기본구상도

자료: 서울시, 1990, 2000년대를 향한 서울시 도시기본계획, p.58.



[그림 2] 2040 서울도시기본계획의 중심지체계

주: 2030 서울플랜(2014)에서 설정한 중심지체계와 동일함.

자료: 서울시, 2023, 2040 서울도시기본계획, p.104.

- 중심지체계에 따른 위계별 역할을 설정하고, 중심지별 기능 특화 도모
  - ‘도심’은 글로벌 도시경쟁력을 견인하는 중심지로서, 기존 단일 도심에서 발전축을 고려해 다핵화하여 도심(서울도심), 여의도·영등포, 강남을 3개 도심으로 지정
  - ‘광역중심’은 2030 서울플랜에서 새롭게 도입하였으며, 광역경제권의 일자리 거점이자 다기능 복합중심지로 정의
  - ‘지역중심’은 기존의 지역중심을 반영하여, 권역생활권의 자족기능 거점으로서 고차생활 서비스 중심지 역할 담당
  - 기존의 도심에서 부도심, 지역중심으로 이어지는 위계에 따른 중심지체계에서 벗어나, 개별 중심지에 핵심적인 기능을 부여하고 특화하는 체계로 전환 시도

[표 1] 서울 도시기본계획에서 제시하는 중심지 위계별 정의와 역할

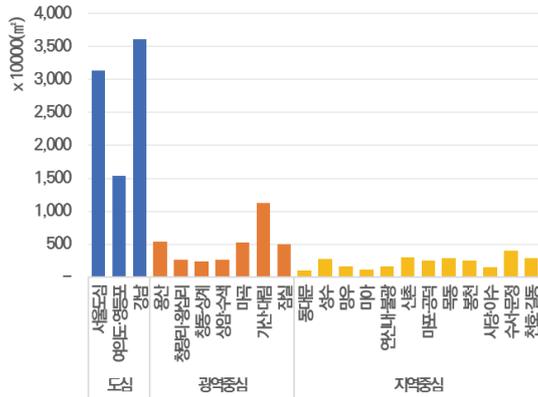
중심지 구분	중심지 위계별 정의 (2040 서울 도시기본계획)	중심지 역할 (2030 서울플랜)	중심지 설정 기준과 입지조건 (2030 서울플랜)
도심 (3)	글로벌 도시경쟁력을 견인하는 중심지	역사문화·국제금융·국제업무 등 특화된 글로벌 기능 담당	기존 사대문 안 도심 외 서울의 대표 발전축을 고려해 3도심 체제 구성
광역중심 (7)	광역경제권의 일자리 및 다기능 복합중심지	도심의 글로벌 기능 보완, 분야별 특화된 광역 고용기반 창출, 지역균형발전 도모	지역중심급 이상 중심지 중 신성장산업 집적도, 광역철도 연계성, 대규모 개발가능지, 개발계획 수립 여부 등을 기준으로 설정
지역중심 (12)	권역별 고용기반 및 고차 생활서비스 중심지	권역생활권별 자족성 제고 위한 상업·업무기능 활성화, 주민 삶의 질 향상 도모	기존 지역 중심지를 기준으로 설정하되, 일부는 개발 현황과 향후 잠재력을 고려해 기존 중심지 범위 확장해 설정

자료: 서울시, 2014, 2030 서울플랜; 서울시, 2023, 2040 서울도시기본계획.

## I 중심지는 일자리·활동의 거점 역할, 서울도심과 강남의 2강(強) 구도

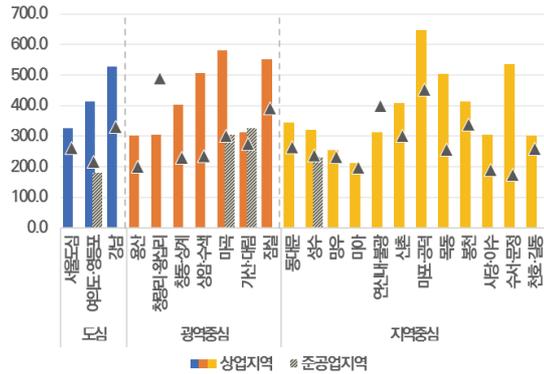
지역중심 이상 중심지의 전체 면적은 63.7km<sup>2</sup>, 서울시 전체의 10.5% 차지

- 3도심-7광역중심-12지역중심(‘지역중심 이상 중심지’) 총면적은 63.7km<sup>2</sup>
  - 도심은 평균 13.2km<sup>2</sup>의 압도적으로 큰 규모, 이어서 광역중심 2.0km<sup>2</sup>, 지역중심 0.8km<sup>2</sup> 순
- 지역중심 이상 중심지 건축물 연면적의 과반은 3도심에 입지, 고차 중심지 용적률이 높은 경향
  - 지역중심 이상 중심지 전체의 건축물 연면적은 145.3km<sup>2</sup>, 3도심이 82.7km<sup>2</sup>로 57%를 차지하고 있으며 광역중심 7개소가 34.7km<sup>2</sup>(37.4%), 지역중심 12개소가 27.9km<sup>2</sup>(11.9%)
    - 3개 도심의 건축물 총 연면적은 평균 27.6km<sup>2</sup>로, 광역중심 평균(5.0km<sup>2</sup>)의 5.6배, 지역중심 평균(2.3km<sup>2</sup>)의 11.9배 많은 건축물이 입지
  - 중심지 위계별 상업지역의 평균 용적률<sup>1)</sup>은 도심 392%, 광역중심 376%, 지역중심 346%



[그림 3] 중심지별 건축물 총 연면적

자료: 건축물대장, 2023.8.



[그림 4] 중심지별 용도지역 용적률 현황

주: 건축물대장 표제부 용적률의 산술평균을 기준으로 산출.

자료: 건축물대장, 2023.8.

## 서울시 종사자의 46%가 지역중심 이상 중심지에서 근무

- 2021년 서울시 전체 종사자 508만 명 중 지역중심 이상 중심지에 234만 명(46%) 근무<sup>2)</sup>
  - 3도심이 145만 명(29%)으로 높은 비중, 광역중심 54만 명(11%), 지역중심 34만 명(7%)
  - 종사자는 강남(65.6만 명), 서울도심(52.4만 명), 여의도·영등포(27.4만 명) 등에 집중, 가산·대림(24.6만 명), 수서·문정(9.3만 명) 등 일부 광역중심과 지역중심에서도 집중 경향 확인
- 300인 이상 종사하는 대규모 사업체는 3도심과 광역중심 중 가산·대림에 주로 분포
  - 대규모(300인 이상) 사업체는 1,564개소로, 영등포구 여의동(99개소), 강남구 역삼1동(59개소), 중구 명동(56개소), 종로구 종로1·2·3·4가동(50개소), 금천구 가산동(41개소) 순
  - 광역중심과 지역중심은 가산·대림, 상암·수색, 마곡, 잠실 등에 해당하는 일부 행정동에 대규모 사업체가 집중해 있어, 중심지 간 편차가 크게 나타남

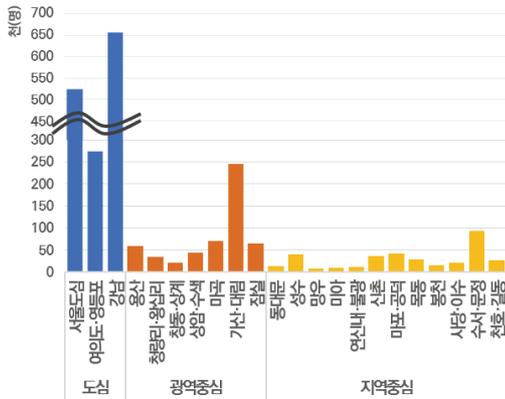
## 서울 생활인구는 3도심 집중, 서울도심과 강남의 활동은 인접 중심지까지 확장·연계 경향

- 서울 생활인구 1,079.6만 명 중<sup>3)</sup> 지역중심 이상 중심지에서 활동한 인구는 전체의 24%
  - 도심이 15.2%(지역당 평균 54.8만 명)로 가장 많고, 광역중심 4.8%(평균 7.4만 명), 지역중심 4.4%(평균 3.9만 명) 순으로, 중심지 위계별로 높은 비중 차이
- 서울도심과 강남은 주요 활동과 기능이 공간적으로 확장되면서 인접 중심지와 연계
  - 서울도심은 마포·공덕과 신촌 또는 용산으로, 강남은 반포와 매현 등 인접 중심지로 확장 경향

1) 2023년 8월 기준 건축물대장 표제부에 기입된 용적률의 산술평균을 기준으로 산출한 값임.

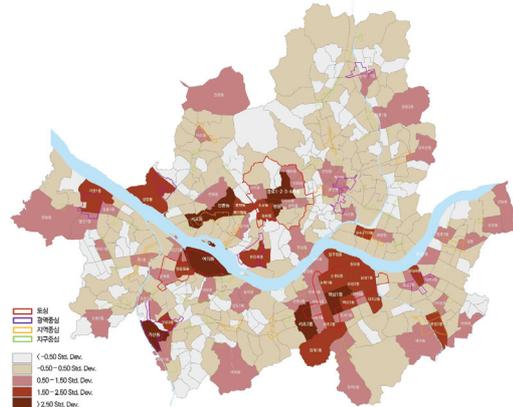
2) 2021년 전국사업체조사 자료를 기준으로 산출하였음.

3) 일평균 생활인구는 2023년 3월, 9월을 기준으로 산출하였으며, 주간 생활인구는 09시부터 18시까지 시간대별 내국인 생활인구의 평균으로 하였음. 생활인구 데이터는 집계구 단위로 제공되기 때문에 중심지에 포함되는 면적 비율을 기준으로 생활인구를 할당하여 계산하였음.



[그림 5] 중심지별 종사자 수 현황

자료: 통계청, 2021, 전국사업체조사.



[그림 6] 서울 생활인구의 공간적 분포 현황

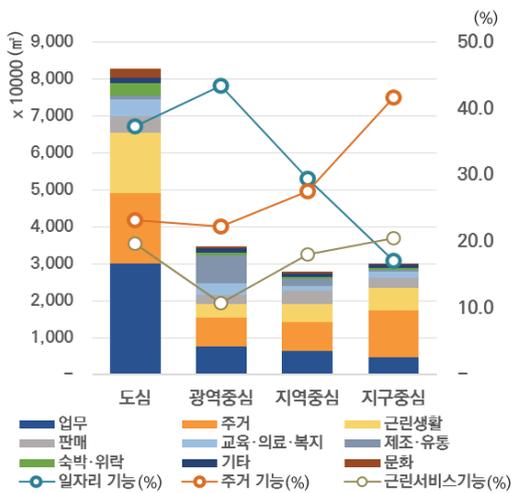
주: 2023년 10월 평일 주간 서울 생활인구 기준.

자료: 서울 열린데이터 광장 (<https://data.seoul.go.kr/>)

## I 도심과 광역중심은 일자리 기능, 지역중심은 생활서비스 지원 기능 집적

### 도심과 광역중심은 일자리·고차서비스 기능, 지역중심은 생활서비스 제공

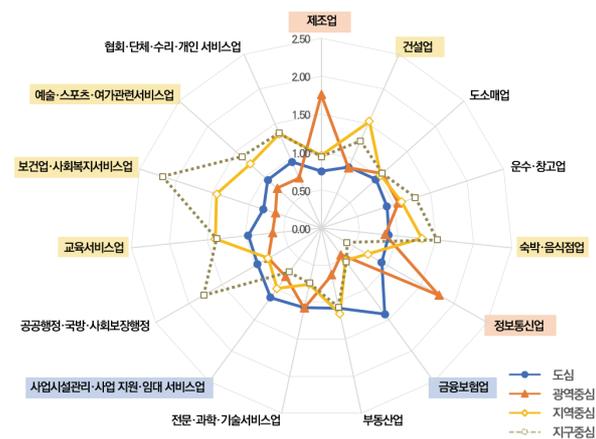
- 일자리 기능은 도심(37%)과 광역중심(43%)에서 주거 기능에 비해 높은 비중
  - 도심과 광역중심은 업무, 제조·유통 등과 같이 일자리 기능<sup>4)</sup>을 갖는 용도의 비중이 높은 편
  - 지역중심은 주거기능과 업무기능이 유사한 수준이며, 지구중심은 주거기능이 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남



[그림 7] 중심지 위계별 건축물 용도별 연면적

주: '일자리 기능'은 업무, 제조·유통 용도 합산, '주거 기능'은 주거, '근린서비스 기능'은 근린생활 용도 기준.

자료: 건축물대장, 2023.8.



[그림 8] 중심지 위계별 산업별 특화도

주: 서울시 내 사업체가 1,000개소 이하인 농업·임업·어업(A), 광업(B), 전기·가스·증기·공기조절공급업(D), 수도·하수·폐기물 처리 등(E)을 제외한 것으로, 중심지 종사자 수를 기준으로 특화도를 산출한 값임.

자료: 전국사업체조사, 2021.

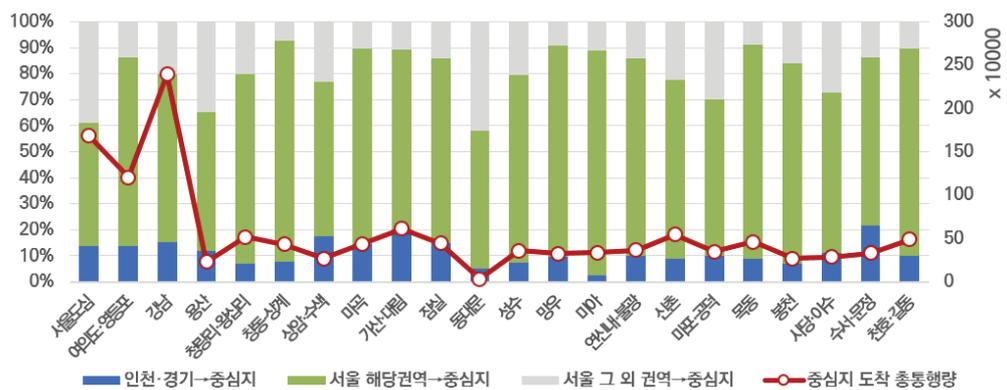
4) 건축물대장의 용도분류에 따라 업무용도에는 오피스텔이 포함되어 있음.

- 도심은 금융보험업, 광역중심은 정보통신·제조업, 지역중심은 숙박·음식점, 교육서비스 등 특화
  - 금융보험업과 정보통신업은 도심과 광역중심이 각각 기능을 분담하고 있으며, 전문과학기술업 등은 도심과 광역중심 간 유사한 특화 경향
  - 교육서비스업, 부동산업, 사회복지, 숙박·음식점업 등 근린생활을 지원하는 산업기능은 주로 지역중심과 지구중심에서 특화되어 있으며, 도소매업은 중심지 위계별로 고른 분포

## I 지역 특성 및 배후지 여건에 따라 중심지 유입통행 특성에 편차

### 광역통행은 도심·광역중심, 권역 내 통행은 지역중심에서 높은 편, 지역 특성에 따른 차이 존재

- 광역통행 비율은 도심·광역중심 등에서 대체로 높지만, 일부 광역중심은 광역거점 기능 미약
  - 2021년 통행 전수화 자료<sup>5)</sup> 분석 결과, 수도권 내 서울 유입통행의 11%는 광역통행<sup>6)</sup>
  - 광역통행 비율은 도심은 14%, 광역중심 13%, 지역중심 10%로 상위 중심지일수록 높은 경향
    - 3도심과 더불어 수서·문정(22%), 가산·대림(20%), 상암·수색(17%) 등 외곽에서 높은 편
    - 광역중심 중 청량리·왕십리, 창동·상계 등 일부는 광역통행 비율이 낮은 반면, 2000년대 이후 조성된 강일, 문정·장지 등 시 외곽의 신규 개발지에서 높은 광역통행 비율 보임
- 권역 내부 통행의 비율은 지역중심 74%, 광역중심 71%로 높고, 도심은 61% 수준
  - 지역중심 중 미아(86%), 창동·상계(85%), 목동(82%) 등 높고, 타 권역으로부터 통행이 많거나(동대문, 마포·공덕, 사당·이수), 광역통행 많은 지역중심(수서·문정 등)의 권역 내부 통행 비율 낮음



[그림 9] 중심지별 통행량 및 광역통행 비율

자료: 서울·인천·경기, 2021, 수도권 여객 기종점 통행량 전수화 공동사업.

- 5) 2021년 조사는 기존(2016년) 가구조사 방식에서 개인조사 및 온라인조사(일부 고령층 전화조사) 방식으로 전환되었음. 또한 표본 추출 방식이 기존 인구주택총조사 10% 표본조사구 기준에서 SKT통신사 가입자 기준으로 전환됨(서울·인천·경기, 2022, 「2022년 수도권 여객 O/D 전수화 공동사업 최종보고서」 일러두기 참조).
- 6) 광역통행에 해당하는 '수도권 내 서울 유입통행'은 서울·인천·경기에서 출발하여 서울에 도착하는 통행을 기준으로 하였으며, '권역 내부 통행'은 해당 중심지가 속해 있는 대생활권에서 출발하여 중심지에 도착하는 통행을 의미함. 한편 수도권 내 서울로 유입되는 일평균 2,831만 통행 중 광역통행은 310만 통행으로, 이 중 통근·통학(목적통행 중 출근 및 등교 통행량)으로 한정하면 광역통행의 비율은 22% 수준임(일평균 577만 통행 중 126만 통행).

## II. 서울시 중심지체계의 주요 쟁점

### I 중심지 위계별 특성을 고려한 기능과 역할 계획 미비

#### 일자리 거점으로서 중심지 기능과 역할 강조, 오히려 위계별 차별성 약화

- 도시기본계획에서는 도심과 광역중심, 지역중심에 대해 고용기반 확보 위한 육성방향 강조
  - 2040 서울도시기본계획에서는 중심지의 장소성과 정체성을 강화하고, 일자리·주거·여가 기능을 복합하여 활력 거점으로 조성하는 것을 목표로 제시
    - 도심은 다핵화된 서울의 공간구조를 반영하여 기존 3도심을 유지하고, 글로벌 대도시로서 서울의 경쟁력을 높일 수 있도록 국제적 수준의 역사문화·금융·업무 기능 제공
    - 광역중심은 도심의 글로벌 기능을 보완하고 업무·상업·R&D·첨단산업 등 특화된 광역 고용기반을 창출함으로써 권역별 균형발전에 기여할 수 있도록 함
    - 지역중심은 권역생활권 내에서 직주기능이 균형있게 유지될 수 있도록 고용기반 형성
- 중심지별 역할과 방향은 생활권계획에서 구체화, 각 중심지의 지향점과 목표가 유사한 실정
  - 정비사업 또는 복합개발 활용, 권역별 자족성 높이고 균형발전을 실현하기 위한 목표 유사

### I 일부 중심지에 기능과 규모 편중되는 양상

#### 3도심 간 물리적 규모의 차이로 특정 도심에 기능 편중

- 서울도심, 여의도·영등포, 강남은 특화된 산업 중심으로 역할 분담
  - 서울도심은 금융보험업과 공공행정 등, 여의도·영등포는 금융보험업과 사업지원서비스업, 강남은 정보통신업, 부동산업, 전문과학기술서비스업 등 고부가가치 산업 위주 특화
- 3도심 간 규모의 차이로 인해 서울도심과 강남 위주로 기능과 활동 집중
  - 건축물 규모, 업무기능, 생활인구 등 측면에서 서울도심과 강남은 다른 중심지에 비해 압도적으로 우세한 반면, 여의도·영등포는 서울도심 및 강남의 절반 수준
    - 건축물 연면적은 강남 3,604만㎡, 서울도심 3,130만㎡로, 여의도·영등포(1,537만㎡)의 2배 이상
    - 주간 생활인구는 강남 76만 명, 서울도심 66만 명인 데 비해 여의도·영등포는 22만 명 수준

## 광역중심은 일부 중심지에 일자리 기능이 집중, 중심성·다양성 등의 측면에서 편차

- 광역중심별 중심성은 창동·상계, 청량리·왕십리 등이 상대적으로 미흡
  - 중심성<sup>7)</sup> 분석 결과, 7개 광역중심 모두 1 이상의 특화도
  - 광역중심이 도심의 일자리 기능을 보완한다는 점을 고려할 때, 창동·상계, 청량리·왕십리 등은 중심성이 미흡한 편
- 다양성 측면에서는 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색, 잠실 등이 서울시 평균 이상
  - 다양성<sup>8)</sup> 분석 결과 용산, 청량리·왕십리, 상암·수색, 잠실 등이 서울시 전체 평균(0.65)을 상회하는 반면, 가산·대림과 마곡은 평균 미만
- 일부 광역중심은 대도시권 내 광역통행 거점으로서 연결성 미흡
  - 광역중심에 도착하는 통근통학 통행량은 평균 10.4만 통행/일로, 도심(53.3만 통행/일)보다 낮고 지역중심(6.4만 통행/일)에 비해 높은 수준
  - 가산·대림과 상암·수색 등 일부 광역중심에서는 광역 통근통행 비중이 높은 반면, 청량리·왕십리와 창동·상계 등은 광역 통근통행 비중이 낮게 나타남



[그림 10] 중심지별 중심성 및 다양성 분석: 광역중심과 그 외 중심지 비교

주: 2023년 8월 건축물대장의 용도별 건축물 연면적 기준, 그래프 내 원의 면적은 건축물 총 연면적에 비례함.  
 자료: 건축물대장, 2023.8.

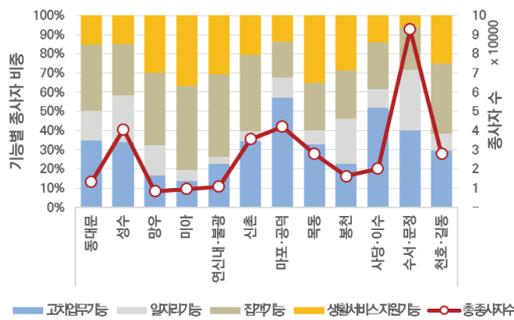
7) 중심성은 업무 및 제조·유통 용도 특화도로 산정하였고, 1 이상인 경우 서울시 전체에 비해 해당 용도가 특화되어 있다고 판단하였음.

$$\text{특화도(LQ)} = \frac{\frac{\text{해당 광역중심의 업무 및 제조·유통 연면적}}{\text{해당 광역중심 건축물의 총 연면적}}}{\frac{\text{서울시 업무 및 제조·유통 연면적}}{\text{서울시 건축물 총 연면적}}}$$

8) 다양성은 엔트로피 지수( $E = -\sum_{i=1}^k (p_i \times \ln p_i)$ )에 의해 산정하였음. 엔트로피 지수는 해당 중심지가 단일 용도로 구성되어 있을수록 0에 가깝고, 다양한 용도가 균등하게 혼합되어 있을수록 1에 가까운 값을 나타냄.

## 지역중심은 고차생활서비스 지원 기능 위주, 권역 내 일자리 거점으로서 역할 모호

- 지역중심은 집객기능과 생활서비스 등 고차생활서비스 지원 담당
  - 지역중심별 건축물 평균 연면적은 232만㎡로 광역중심(496만㎡)과 지구중심(57만㎡)의 중간 규모이며, 주로 집객기능과 생활서비스 기능 담당<sup>9)</sup>
    - 지역중심의 집객 및 생활서비스 종사자 비중은 42%로 도심(34%)·광역중심(33%) 대비 높음
    - 배후지 특성에 따라 신촌, 동대문, 성수 등과 같이 집객기능이 집중된 지역과 천호·길동, 연신내·불광 등의 지역처럼 생활서비스 지원기능 위주인 지역으로 구분. 일부 마포·공덕, 수서·문정 등에서는 종사자가 많은 일자리 거점 역할도 수행
- 지역중심의 야간 생활인구 대비 주간 생활인구 비율은 도심 및 광역중심에 비해 낮은 수준
  - 중심지 위계별 야간 생활인구 대비 주간 생활인구 비율은 도심 2.01, 광역중심 1.83, 지역중심 1.28 순으로, 지역중심 이상 중심지의 전체 평균은 1.79
    - 주로 생활서비스 지원 기능이 두드러지는 지역중심에서 주·야간생활인구비가 낮은 경향



[그림 11] 지역중심별 산업기능별 종사자 현황

주: [집객기능] 도소매업 및 숙박음식점업,  
[생활서비스] 공공행정, 교육서비스, 보건사회복지서비스,  
예술스포츠여가서비스, 개인서비스업 합산  
자료: 통계청, 2021, 전국사업체조사.



[그림 12] 중심지별 주·야간 생활인구비 현황

주: 주·야간생활인구비 = 주간 생활인구/야간 생활인구  
자료: 2023년 서울 생활인구 기준. 서울 열린데이터 광장  
(<https://data.seoul.go.kr/>)

## I 중심지 계획과 현황의 불일치

### 장기간 육성 노력에도 일부 중심지에서는 계획과 현황의 미스매치 발생

- 현재 서울도심과 강남의 ‘2강(強)’ 양상, 광역중심 중 일부 중심지에 일자리 기능 편중
  - 도심은 3개 도심의 균형 있는 발전을 목표로 하였으나 여의도·영등포의 중심성은 상대적으로 미흡하며, 규모의 차이와 사업 지원 등으로 3도심 간 기능 분담에 차이

9) ‘집객’ 기능을 대표하는 도소매업 및 숙박음식점업과 ‘생활서비스’ 기능을 대표하는 공공행정, 교육서비스, 보건사회복지서비스, 예술스포츠여가서비스, 개인서비스업을 합산하여 분석한 결과임.

- 광역중심은 가산·대림, 잠실, 마곡, 용산 등 위주로 일자리 기능 집적
  - 창동·상계, 청량리·왕십리 등은 광역중심으로서 전략적 육성이 필요하지만, 사업이 장기간 지연되거나 계획내용의 잦은 변경으로 광역중심으로서 목표 실현에 제한적

## I 중심지 육성 및 실현수단의 제한적 활용

### ‘신규 지정에 따른 전략적 육성’과 ‘기성시가지 역세권 정비·관리’ 방식으로 중심지 육성

- 서울시는 도시기본계획에서 대규모 개발가능지 파악 및 관리방향 설정, 신규 중심지 조성 방향 제시
  - 1990년대 이후 장기간 전략적 육성으로 현재 특정 산업과 기능이 집적한 일자리 거점 조성
    - 산업·주거 복합 대규모 신도시(상암, 마곡), 배후지 개발계획 연계한 고용중심지(문정, 강동 등)
- 기성시가지 내 중심지 활성화 위해 균형발전촉진사업·정비사업, 도시관리계획 등 활용
  - 정비사업은 영등포, 청량리·왕십리, 용산 등 기존 부도심 위주로 추진되었으며, 지역 특성과 시정 변화에 따라 전면철거 방식 또는 수복형 정비방식 등 적용
  - 지역중심 또는 주요 역세권에 지구단위계획(특별계획구역) 지정, 지역 특성별 기능 유도

### 기능 고도화·집적을 유도하기 위한 도시계획 수단 한정적, 잦은 재검토로 계획의 실현 제약

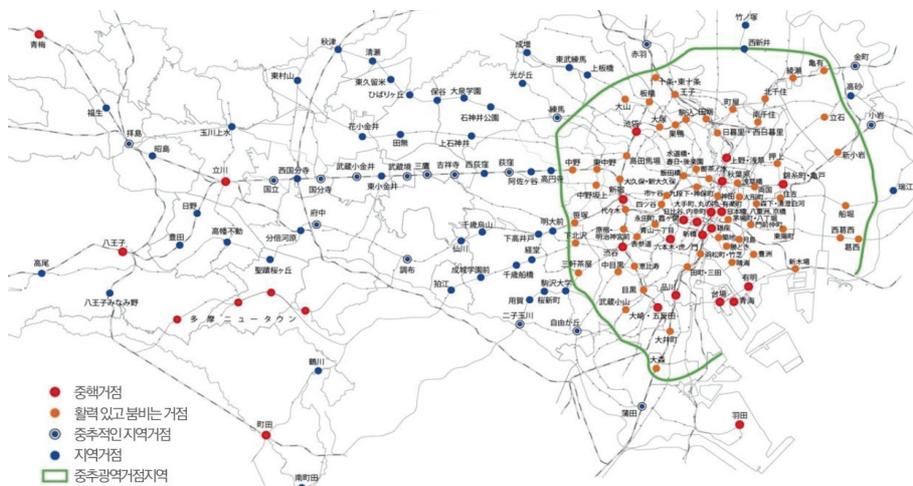
- 중심지로서 기능을 고도화하거나 다양한 기능 집적을 유도하기 위한 용도지역제 활용 미흡
  - 도심과 광역중심 등 상위 위계에 속하는 중심지에서도 상업지역 비율 낮은 편
    - 중심지 내 고차 업무·상업·여가 기능을 복합·집적하기 위한 상업지역 평균 비율은 28%
    - 도심의 상업지역 비율은 27.0%로 이 중 중심상업지역은 0.8%에 불과
  - 제한된 토지자원의 효율적 이용을 위한 도시계획 수단으로서 용도지역제 우선 고려할 필요
- 이미 활성화된 중심지에 대해 도시정비형 재개발사업 적용 제한
  - 2030 도시주거환경정비기본계획(도시정비형 재개발부문)에서는 지역별 균형발전을 고려하여 정비예정구역으로 지정할 수 있는 ‘정비가능구역’ 선정 대상에서 강남, 여의도 등 활성화된 중심지는 제외
  - 기성시가지 내 중심지 육성을 위해 도시정비형 재개발사업의 대상 범위 재검토 필요성 제기
- 정책 기조 변화에 따른 잦은 중심지 육성방향 재검토
  - 급격히 변화하는 여건에 대응하기 위해 중심지 육성계획을 일부 조정하는 것은 불가피하나, 잦은 계획 변경으로 중심지 육성과 계획 실현이 더뎠을 우려
    - 특히 일부 중심지는 산업생태계나 권리관계 등이 복잡하게 얽혀 있기 때문에 장기적 관점에서 사업의 방향성을 설정하고 공감대를 형성할 필요

### III. 해외 대도시 중심지체계 사례

## I 도쿄: 국제경쟁력 강화 위한 공간구조 구상, 중핵거점 등 재편·정비

### 23개 특별구를 중추광역거점으로 지정, 지역 특성 반영하는 공간구조로 재편

- 중추광역거점 내 지역 특성을 고려하여 중핵거점과 활력 있고 봄비는 거점으로 재편
  - 도쿄의 중추기능 범위가 점차 확장함에 따라 도시만들기 그랜드 디자인(2017)에서는 도쿄도를 4개 지역으로 구분, 이 중 23개 특별구를 중추광역거점으로 지정
  - 중추광역거점 내 중심지를 도심, 부도심, 신거점 등 위계로 구분하던 것에서 벗어나, 지역 특성을 반영할 수 있도록 공간구조 재편
    - 2021년 ‘도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침(도시계획구역 마스터플랜)’에서는 중심지의 육성·강화를 위해 고차기능이 집적된 중핵거점 등의 역할 강화, 그 외 지역은 활동·교류를 위한 생활중심지 조성 강조
- 최상위 고차서비스를 담당하는 도심부 ‘중핵거점’
  - 주요 거점을 촘촘하게 연결하는 철도망을 활용, 국제비즈니스·교류 기능, 업무·상업 복합 기능, 지역의 매력을 살리기 위한 특화기능을 가진 거점 형성
    - 주로 거점기능이 고밀 집적된 지역에 지정하며, 최근 민간 개발 등으로 고밀복합개발이 추진된 롯폰기·토라노몬 지역 추가
- 지역 내 도시기능이 일정 수준 집적된 지역은 ‘활력 있고 봄비는 거점’으로 지정
  - 기존에 중심지로 지정되지 않았던 지역 중에서 철도 승차 인원이 매년 1,600만 명 이상에 이르는 유동인구가 많은 지역을 대상으로 설정



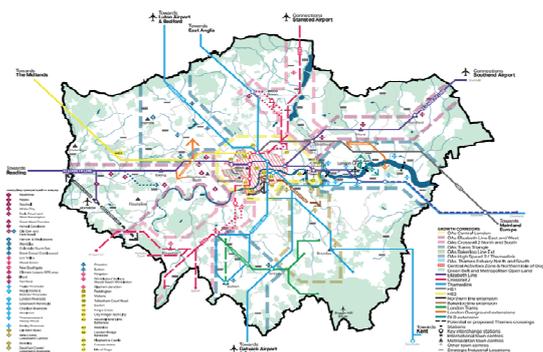
[그림 13] 도쿄도 핵심 거점 현황

자료: 도쿄도, 2021, 도쿄도시계획 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침, p.15.

# I 런던: 기회지역 연계한 발전축 제시, 중심지 위계별 개념 명확화

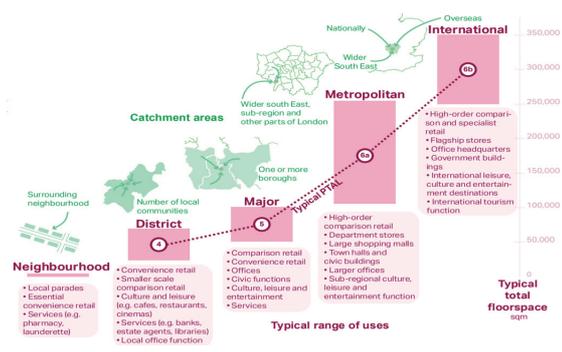
## 발전축은 기회지역을 묶어 면(面)으로 지정, 중심지 위계별 정의 명확히 하고 정기 진단 실시

- 런던플랜(2021)에서는 교통망을 공유하는 9개 발전축 설정, 상호 연계 강조
  - 2011년 43개소였던 기회지역은 2021년 48개소로 확대·조정, 기존 기회지역과 강화지역으로 구분하던 것을 일원화
  - 발전축 내 기회지역이 독립적으로 계획되지 않고 신규 인프라 및 주거·상업 공급 계획 등이 상호 연계성을 갖고 추진될 수 있도록 함
- 중심지 위계별로 규모 및 용도, 배후지 범위 등 정의 명확화
  - 국제중심, 대도시권중심, 지역중심, 지구중심, 근린중심 등 5개 위계로 구분, 중심지 위계별로 물리적 규모, 대표적인 용도, 배후지 범위 등으로 정의하여 구체화
    - 예를 들어 대도시권 중심은 대형 오피스와 판매시설 등 고용 및 서비스·여가기능이 집적된 중심지로 규정하고, 10만㎡ 이상 총 연면적을 갖는 집적된 거점으로서 광역적 교통망이 충분히 확충되어 배후지로부터 높은 접근성을 갖는 지역으로 정의함
- 런던의 중심지를 대상으로 정기 진단 실시, 장래 중심지 육성·조정 등에 활용
  - 런던플랜<sup>10)</sup>에서는 런던의 중심지를 정기적으로 진단(London Town Centre Health Check)해야 함을 명시, 진단 결과는 중심지를 육성하거나 위계를 조정하는 데 활용
    - 중심지 내 위계 구분을 위한 핵심지표는 소매시설, 여가시설, 오피스 등 용도별 총 연면적과 종사자 수, 임대료 수준, 대중교통 접근성 등



[그림 14] 런던 공간발전구상

자료: GLA, 2021, The London Plan, p.28.



[그림 15] 런던플랜에서의 중심지 위계별 정의

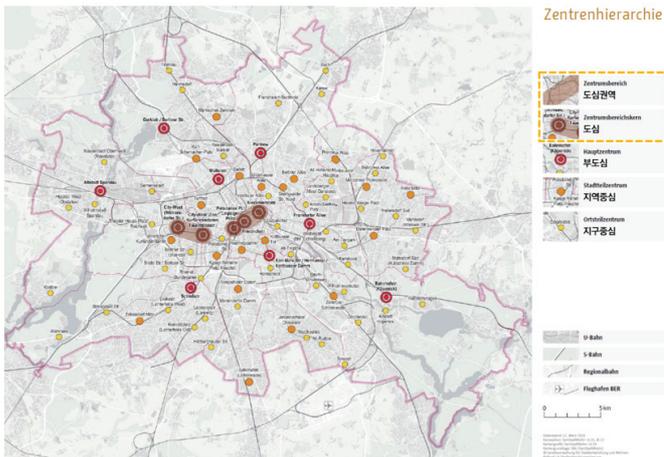
자료: GLA, 2021, The London Plan, p.94.

10) 2021년 런던플랜 중 '정책 SD9(Town centres: Local partnerships and implementation)'에서는 정기적인 중심지 진단을 위한 지역 파트너십과 실행에 관한 내용을 명시하고 있음.

# I 베를린: 다양한 집객기능 고려한 중심지체계, 도시활력 제고 도모

## 도심권역 내 핵심 역세권(도심) 위주의 개발·정비, 집객기능 고려한 중심지 지정 및 관리

- 베를린은 도시발전계획의 부문별 계획으로 중심지계획 수립, 중심지체계의 일관성·지속성 도모
  - 베를린 중심지계획(2019)은 도시발전계획의 부문별 계획으로 수립되었으며, 중심지체계 육성 및 관리는 교통·경제 등 관련 부문의 계획과 긴밀하게 연계하여 방향 설정
  - 중심지체계의 일관성과 지속성을 유지하고 대내외 여건 변화에 대응 추진
    - 2019년 계획에서는 문화·여가공간 수요 증가, 토지의 효율적 이용 및 고밀복합 요구 증대, 오프라인 상업 면적 감소 등 여건 변화에 대응하여 중심지 관리방향 제시
- 중심지는 4개 위계로 구분, 이 중 도심권역 내 핵심 역세권을 도심(코어)으로 지정
  - 베를린의 중심지는 도심권역, 부도심, 지역중심, 지구중심 등 4가지 위계로 구분
  - 도심권역을 광범위한 면으로 지정하고 그 중 고차기능이 집적된 역세권을 도심(코어)으로 설정하여 개발·정비 유도
- 도시활력 제고를 목표로 업무·판매 등 다양한 집객기능 고려한 중심지 위계별 지정·관리 추진
  - 중심지 내 도시활력의 원동력인 상업, 판매, 식음료·식당 등 집객기능 활성화 도모
  - 정량지표(판매용도 면적, 방문객 수, 공실 등)와 정성지표(매력도, 관련 계획 수립 여부 등)를 종합적으로 분석하여 현황과 기능을 모니터링하고, 중심지 조정에 활용



[그림 16] 베를린 중심지체계

자료: Berlin, 2019, Stadtentwicklungsplan Zentren 2030, p.43.

도심 관리를 위한 주요 지표	
공간범위 및 기능	• 글로벌 도시, 광역 대도시권, 베를린 전역
공공시설 공급	• 정부기관, 산업협회, 대학, 교육기관 등 상위기능
문화시설 공급	• 극장, 콘서트 홀, 국제전시장, 박물관, 도서관
서비스 공급	• 대기업 본사·지사, 다양한 금융 및 의료서비스 외
식음료업 공급	• 고급호텔, 호텔, 레스토랑, 카페, 비스트로 • 식음료업 비율 15% 미만
소매업 판매 방식	• 쇼핑센터, 백화점, 대형 식료품점, 전문점, 체인점
가로환경	• 매력도가 높고 다양하며, 잘 디자인 된 가로공간과 오픈스페이스로 집객 유도
교통망 연계	• 주요 간선도로망과 연계가능한 거점에 위치
대중교통 접근성	• 광역철도, 지하철, 트램 등
판매용도 면적	• 100,000m <sup>2</sup> 이상

[그림 17] 중심지 위계별 관리를 위한 주요 지표: '도심' 특성 예시

자료: Berlin, 2019, Stadtentwicklungsplan Zentren 2030, pp.40~41 재구성.

## IV. 정책 제언

### I 중심지체계 재편을 위한 기본방향

#### 서울의 중심지체계 및 육성전략은 도시 활력과 기능적 다양성을 높이는 방향으로 전환 필요

- 다양한 도시활동 거점으로서 중심지 개념과 역할의 확장
  - 서울의 중심지는 기존의 일자리 집적지 개념에서, 일자리·집객 등 다양한 활동중심지로 역할 확장
  - 장기적 관점에서 대내외 여건 변화를 반영하여 중심지체계 재검토
- 기능과 역할 분담하는 다핵 네트워크 구조의 중심지체계로 전환
  - 도심과 하위 중심지를 구분하는 위계는 유지, 권역별 중심지 간 연계 및 기능 분담에 중점
  - 3도심은 기존의 위상을 유지, 서울의 도시경쟁력을 견인하고 권역 간 균형발전을 도모
  - 광역중심 이하 중심지는 기능 특화 유도
- 중심지별 기능 고도화, 도심은 선택과 집중 통한 차등 관리
  - 도심은 권역 내부에서 거점기능의 집적도가 높은 활동거점 위주로 강화
  - 광역중심과 지역중심은 계층적 관리보다는 기능별 특화와 고도화에 중점
- 여건 변화에 대응 및 중심지 기능 고도화 위해 다양한 도시계획 수단 활용방안 모색
  - 기성시가지를 압축적으로 활용하는 중심지 육성을 위해 기존 용도지역 제도 적극 활용
  - 각종 도시계획 수단을 선택적으로 활용할 수 있도록 적용 대상과 범위 확대

#### 주요 추진전략

주요 과제	추진전략
다양한 도시활동 거점으로서 중심지 개념과 역할의 확장	- 서울의 중심지는 일자리·집객 등 다양한 활동의 중심지로서 역할 확립 - 장기적인 관점에서 여건 변화 반영하는 서울의 중심지체계로 재편 필요
기능과 역할 분담하는 다핵 네트워크 구조의 중심지체계로 전환	- 중심지체계상 도심과 그 외 중심지로 구분하는 위계는 유지 - 권역별 중심지 간 연계 강화 및 기능 분담
도심은 차등 관리, 광역중심과 지역중심은 기능 특화 및 고도화 중점	- 도심은 글로벌 거점기능 유지강화, 선택과 집중을 통해 활동거점 위주의 차등 관리 - 광역중심과 지역중심은 계층적 관리보다 기능 특화와 고도화에 중점
중심지 육성 위해 다양한 도시계획 수단의 활용	- 용도지역제의 유연한 활용 통한 중심지 육상·관리 - 각종 도시계획 수단 및 행정·재정 지원의 적용 대상과 범위 확대

## I 다양한 도시활동 거점으로서 중심지 개념과 역할의 확장

### 서울의 중심지는 일자리·집객 등 다양한 활동의 중심지로서 역할 확립

- 지금까지 서울의 중심지체계는 고용 집적지를 중심지로 지정, 신규 일자리 거점 육성하는 방식
  - 과거 서울은 사대문 안을 공공·업무·상업 등 고차업무기능을 담당하는 도심으로 정하고, 도심 기능을 보완하기 위한 부도심을 교통결절점에 지정
  - 2030 서울플랜 이후 서울의 공간구조 다핵화 및 중심지별 기능 특화에 중점을 두고 있으나, 고용 집적지를 중심지로 지정·육성하는 중심지체계의 지향점은 일관성 있게 유지
- 향후 일자리 및 쇼핑·여가·문화 등 도시활동 전반이 집적된 ‘활동중심지’로 중심지의 개념 확장
  - 서울은 각종 도시기능이 고도화·복합화, 24시간 활력 있는 도시공간 구조 목표
  - 중심지는 2040 서울도시기본계획의 미래상 “살기 좋은 나의 서울, 세계 속에 모두의 서울”을 실현하기 위해 일자리, 주거, 여가기능이 복합된 도시활동의 거점 지향

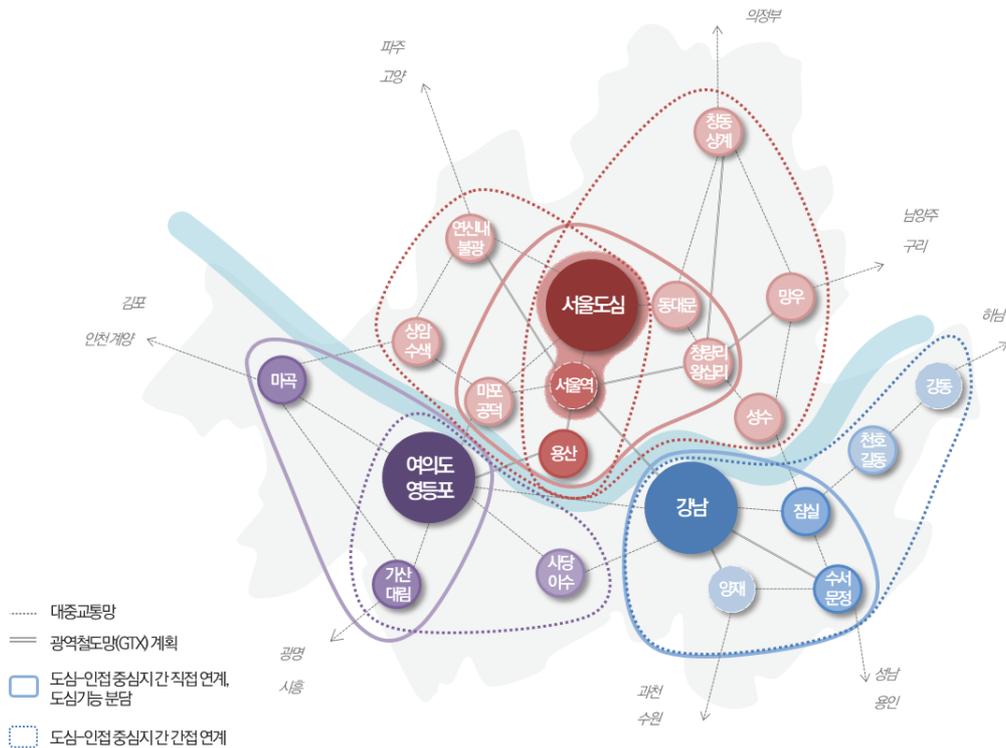
### 장기적 관점에서 여건 변화 반영하는 서울의 중심지체계로 재편 필요

- 서울시 중심지 주변의 개발계획, 시 외곽지역의 신규 산업공간 등에 대응
  - 최근 3도심 및 주변부에서 동시다발적으로 추진 중인 대규모 개발계획에 선제적 대응
    - 예를 들어 서울도심의 경우 연접해 추진 중인 서울역 북부역세권, 용산 국제업무지구 등 대규모 복합개발사업 고려, 도심과 주변부를 포함한 도심권역의 통합적 관리방향 모색
  - 서울 외곽지역의 신규 산업공간을 고려한 중심지체계 재검토
    - 최근 문정비즈밸리, 고덕비즈밸리 등이 조성된 바 있으며, 서울의 미래 산업공간으로서 강동일반산업단지, 신내지구 일대 개발계획 등 고려할 필요
- 서울 대도시권 차원의 배후지 및 일자리 공간 변화 고려
  - 연접 도시 내 일자리와 도시활동의 변화, 상호 관계 등을 면밀하게 진단하여 서울시 중심지체계에 대한 변경·조정 검토
    - 수도권 2·3기 신도시 공급계획 추진, 최근 경기 남부권역의 반도체산업 및 신산업 성장세 등 고려하여 해당 지역과 연계 강화, 역할 분담을 위한 서울의 중심지 조정 및 역할 재설정 필요
  - 서울 대도시권 차원에서 도시활동의 거점 기능을 담당할 필요가 있는 지역은 전략육성지역으로 지정하여 정책적 지원 집중 필요

# I 기능과 역할 분담하는 다핵 네트워크 구조의 중심지체계로 전환

## 도심과 그 외 하위 중심지로 구분하는 위계 유지, 권역별 중심지 간 연계 강화

- 3도심의 역할과 위상 유지, 광역중심 이하 중심지는 기능 중심으로 전환
  - ‘3도심’과 그 외 ‘하위 중심지’로 구분, 3도심은 서울의 경쟁력을 견인하고 균형발전 도모
  - 광역중심 이하 중심지는 기능 고도화를 전제로 특화 기능 부여
- 신규 광역교통망 등에 기반하여 3도심 직결체계 강화, 도심과 인접 중심지 간 연결성 제고
  - 서울도심과 여의도·영등포를 연결하는 GTX B노선(서울역~용산~여의도 구간), 서울도심과 강남을 연결하는 GTX A노선(서울역~삼성 구간) 등을 적극 활용
  - 광역중심 이하 중심지는 인접한 도심과의 물리적 연결성 제고, 상호보완적 협력 체계를 구축하고 시너지 창출



[그림 18] 주요 중심지 및 상호 연결체계 개념도

주: 현재 중심지체계에 기반하여 상호 연결체계를 표현한 예시적인 개념도이며, 향후 중심지체계는 차기 도시기본계획 수립 시 후속 논의를 통해 구체화할 필요가 있음.

# I 도심은 차등 관리, 광역중심과 지역중심은 기능 특화 및 고도화 중점

## 도심은 글로벌 거점기능 강화, 선택과 집중을 통해 활동거점 위주의 차등 관리

- 도심은 서울 및 전국의 경쟁력을 강화하기 위한 글로벌 거점 기능 유지 및 강화
  - 도시기본계획에서 제시한 바와 같이, 서울도심은 국제문화교류중심지, 여의도·영등포는 국제금융중심지, 강남은 국제업무중심지 등의 위상을 유지하면서 기능 집적
- 중심지를 면(面)으로 지정하고, 도심권역 내 집적도가 높은 활동거점 위주로 압축개발 유도
  - 면으로 지정된 3도심에는 하나 이상의 ‘활동거점’을 지정하여 압축 개발을 유도하고, 그 외 지역에는 이를 지원하거나 관련된 기능이 입지할 수 있도록 차등 관리<sup>11)</sup>
    - 서울도심은 서울역과 종로3가부터 을지로 일대로 이어지는 두 개의 거점을 확인할 수 있으며, 강남은 테헤란로변, 여의도는 금융특정개발진흥지구 일대가 도시활동의 거점
  - 향후 차기 도시기본계획 수립 시 도심 내 활동거점 개념을 도입하기 위해서는 3도심에 대한 객관적 현황 진단이 선행될 필요
  - 3도심 중 상대적으로 중심성이 미흡한 여의도·영등포의 위상과 역할 재검토

## 광역중심과 지역중심은 계층적 관리보다 기능 특화와 고도화에 중점

- 광역중심은 실질적인 광역생활권 내 거점 역할을 할 수 있도록 육성·관리
  - 광역생활권 단위에서 일자리, 쇼핑, 여가·문화 등 도시 활동을 대변하는 특화기능 고도화
  - 현재 광역중심 중 일부는 서울시 균형발전 관점에서 지정되어, 연접 지자체와의 실질 생활권을 고려한 ‘광역’ 거점 기능을 수행하기 어려운 입지이므로 향후 광역생활권 거점으로서 역할을 수행할 수 있도록 조정 검토 필요
- 지역중심은 도심 및 광역중심을 지원하는 역할 설정
  - 새롭게 도입된 보행일상권 개념과 연계하여 시민 삶의 질 제고를 목표로 설정
  - 대생활권(권역) 수요에 대응한 고차 생활서비스에 우선순위를 두고 발전전략 구체화 필요

11) 이를 구체화하기 위해서는 권역생활권계획을 활용하는 방안을 검토해볼 수 있음. 이미 동남권에서는 강남도심 내 6개 중심지구를 지정하여 각 중심지구의 발전방향과 기능을 제시한 사례가 있음(서울시, 2018, 2030 서울권역생활권계획-동남권, pp.143~149.).

# I 중심지 육성 위해 다양한 도시계획 수단의 활용

## 용도지역제의 유연한 활용 통한 중심지 육성·관리

- 양호한 인프라를 갖춘 기성시가지의 압축적 이용을 위해 유연한 용도지역제 활용 필요
  - 성숙기 서울에서는 가용지 규모나 입지가 제한적이므로, 선별적·압축적 토지이용 지향
    - 기존 도시공간의 평면적 확장 방법인 신규 개발사업은 제약이 있으므로, 효율적인 토지이용을 통해 밀도를 높여 수직적 확장 도모
  - 고밀복합화에 따른 부정적 외부효과를 최소화하기 위해 용도지역 지정(변경)에 대한 원칙과 기준, 세부 적용방안에 대한 다각적인 검토가 선행될 필요

## 각종 도시계획 수단 및 행·재정 지원의 적용 대상과 범위 확대

- 도심 내 활동거점 등에서 도시계획 수단을 선택적으로 활용할 수 있도록 적용 대상과 범위 확대 검토
  - 도시정비형 재개발사업 가능 대상지를 확대하여, 정비 시기가 도래한 활성화된 중심지나 동남권역에서도 재개발사업 추진을 지원하는 방안 모색 필요
- 2024년 2월 국토계획법 개정으로 새롭게 도입된 ‘공간혁신구역’<sup>12)</sup>의 적용
  - 공간혁신구역은 건축물의 용도와 건폐율·용적률 등을 완화 적용하는 도시계획 특례구역으로 도시혁신구역, 복합용도구역, 도시계획시설 입체복합구역 등으로 구분
    - 특히 ‘도시혁신구역’은 민간의 혁신적이고 창의적인 계획 수립을 유도하고 용도·밀도의 제약이 없는 용·복합 개발을 도모하는 것으로, 공간재구조화계획을 통해 중심지 등에 지정할 수 있음
- 중심지 기능을 고도화하기 위한 행·재정적 지원, 비도시계획적 수단 등 고려
  - 노후 인프라 정비와 신규 공급, 각종 사업의 활성화를 위한 절차 간소화, 다양한 기능 도입을 유도하기 위한 행·재정적 지원 다각적으로 검토
  - 비도시계획적 지원 방안 발굴·적용 위해 유관부서(경제실, 균형발전본부 등)와 협력, 핵심 기업 유치를 비롯해 입주기업에 대한 세제 및 융자 지원방안 등 구체화 필요

12) “도시를 새롭게…공간혁신구역 선도사업 후보지 16곳 선정”(국토교통부 보도자료, 2024.7.1.일자)

---

06756  
서울특별시 서초구  
남부순환로 340길 57

02-2149-1234  
[www.si.re.kr](http://www.si.re.kr)