

2030 서울플랜에 따른
중심지 용도지역의
재편방향 기초연구

맹다미 장남종

A Study on Rezoning Urban Centers by the 2030 Seoul Plan



서울연구원
The Seoul Institute

2030 서울플랜에 따른
**중심지 용도지역의
재편방향 기초연구**

연구책임

맹다미 도시공간연구실 연구위원

연구진

장남종 도시공간연구실 실장
윤혜림 도시공간연구실 연구원

연구자문(가나다순)

강우원 세종대학교 교수
김승배 (주)피데스개발 대표이사
김지엽 아주대학교 교수
박종현 모리빌딩도시기획주식회사 실장
심재욱 서울특별시 도시계획과 지역계획팀장
이인성 서울시립대학교 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

중심지체계 실현수단으로 용도지역 활용 상업지역은 지역특성별로 차등관리 유도

2030 서울플랜, 중심지체계를 단핵구조에서 다핵구조로 개편

2030 서울플랜에서는 서울의 글로벌 경쟁력을 강화하고 지역별 자족기반을 확충하기 위해 단핵구조의 중심지체계를 다핵구조로 개편하였다.

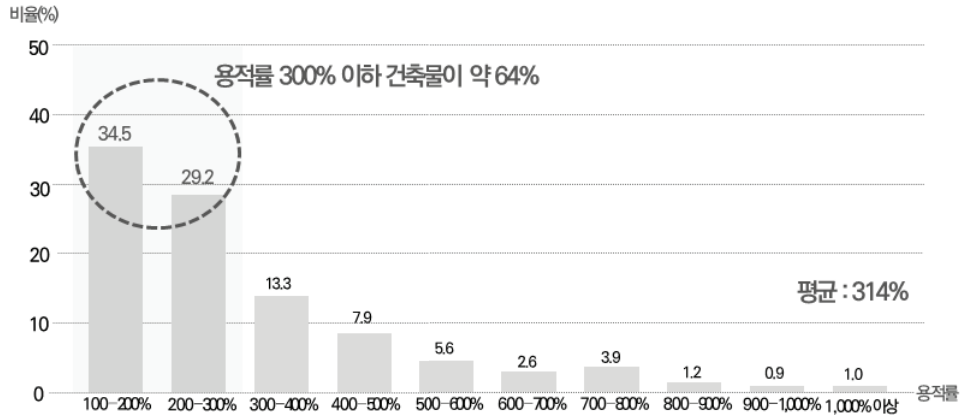
2030 서울플랜을 실현하기 위한 대표적인 도시 관리수단으로는 용도지역이 활용되고 있다. 특히 상업지역은 서울의 글로벌 경쟁력 강화와 지역균형발전 견인을 통해 중심지체계를 실현할 수 있는 핵심 용도지역이다.

따라서 서울시의 특수성을 감안한 상업지역의 역할과 미래상을 토대로 여건 변화에 대응한 상업지역의 정교한 관리방향을 마련해야 할 것이다.

지역별로 밀도·용도 다른 상업지역에 같은 규제 적용이 ‘문제’

서울시는 1998년 도시계획법 개정을 통해 상업지역을 지정목적에 따라 중심일반·근린유통상업지역으로 세분하고, 세분화된 용도지역에 따라 건축물의 건폐율·용적률·용도 등의 기준을 달리 규정하여 운영하고 있다.

그러나 서울시의 상업지역은 일반상업지역이 23.2km²(89.6%)로 대부분을 차지하고 있으며, 그 다음으로 유통상업지역 1.5km²(5.8%), 근린상업지역 0.8km²(3.1%), 중심상업지역 0.4km²(1.5%) 순으로 지정되어 있다.



[그림 1] 서울시 상업지역의 용적률 분포

상업지역 내 입지한 건축물의 용적률 분포는 100%부터 1,000% 이상까지 다양하다. 평균 용적률은 314%로 일반상업지역의 조례상 용적률(800%)의 39% 수준으로 저이용되고 있는 건물이 다수이다. 건축물의 용도는 지역특성에 따라 구성 비율이 다르지만 업무, 근린생활시설, 판매, 숙박위락 등 비주거 용도로 이용되고 있는 비율이 82%, 주거용도로 이용되고 있는 비율이 18%이다.

이와 같이 서울시 상업지역은 지역특성에 따라 밀도와 용도가 다양하게 나타나지만, 상업지역의 대부분이 일반상업지역으로 지정되어 획일적인 밀도와 용도 규제를 적용받고 있다.

중심지 상업지역의 지정취지인 지역특화에도 맞지 않게 개발

중심지 상업지역은 업무 및 상업 기능을 도입하여 고용을 창출하고, 용도의 집적 또는 복합을 통해 지역특화에 부합하는 개발을 유도할 수 있는 지역이다.

도심은 고밀의 업무중심으로 개발되고 있지만, 그 외 중심지는 밀도·용도 측면에서 중심지체계에 따른 차별성이 미미하다. 특히, 중심지체계가 낮은 지역지구중심에서 주거용도의 비율이 40%를 상회하는 지역도 상당수 나타나고 있어 중심지 상업지역이 지정 취지에 부합하지 않게 개발되고 있다.

획일화된 관리수단으로 저성장 등 환경변화에 대응할 수 없어

서울시는 100년 도시계획, 2030 서울플랜 등 사회적 합의를 통해 중심지체계를 개편하고 도시 관리 기반을 마련하였다. 이를 토대로 2030 서울플랜의 후속계획인 생활권계획에서는 생활권 내 중심지의 미래상과 육성방향을 계획하고 있다. 이러한 계획을 실현하기 위해서는 도시관리 계획을 합리적으로 운영할 수 있는 기준이 필요하다.

서울시 각 자치구는 지역 간 불균형을 해소하기 위해 상업지역의 추가 지정을 요구하고 있다. 또한, 서울시 내에는 기존 기능이 이전하면서 대규모 가용지가 발생하고, 시장수요에 따라 상업지역이 아닌 지역에서 새로운 유형의 상권을 형성하고 있다.

그러나 현행 제도는 획일화되어 있어 빠르게 이루어지는 여건 변화에 대응하지 못하고 있다. 부동산 경기가 침체되고 저성장 기조가 지속되고 있는 현 상황에서 고성장시대의 기제에 맞추어진 도시 관리수단을 유연하게 작동할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

서울시 맥락에 맞는 상업지역 미래상 설정해 선도적 역할 수행 유도

지금까지는 상업지역의 역할론이나 미래상에 대한 논의보다 상업지역의 문제점에 초점을 두었다. 그러다 보니 상업지역을 규제 위주로 관리하였고, 정책적으로 일관되지 못하고 전략적으로 활용하는 데에도 어려움이 있었다.

그러나 향후 미래의 변화를 견인하는 선도적인 역할을 수행하기 위해 상업지역의 다양성에 초점을 두어야 한다. 즉, 지역맥락에 적합한 상업지역의 미래상을 설정하고, 상업지역의 역할과 목적에 적합하게 관라운영할 필요가 있다. 이를 통해 상업지역이 미래의 변화를 견인하는 선도적인 역할을 수행하도록 유도해야 할 것이다.



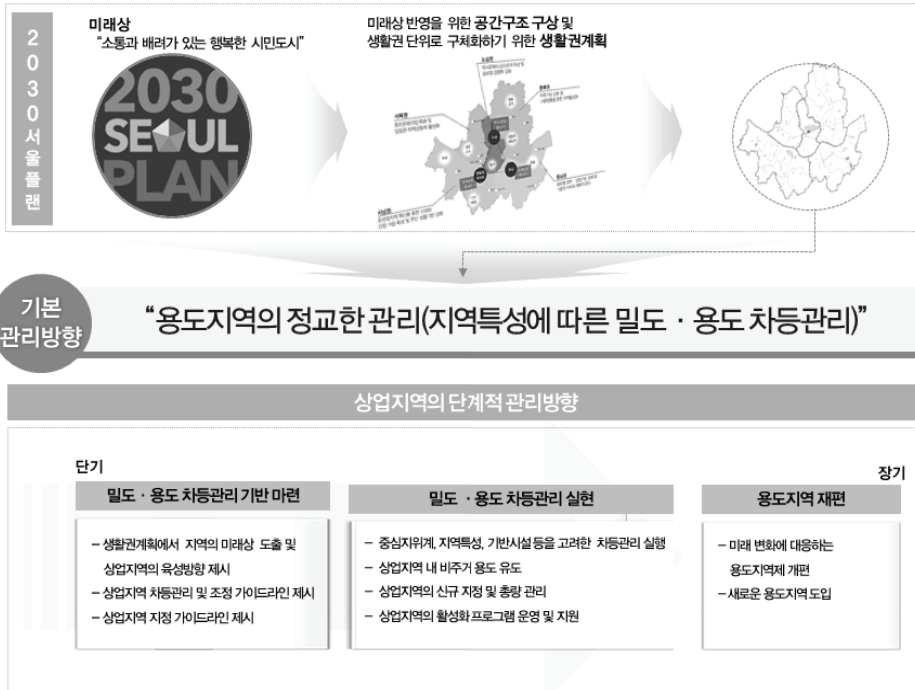
[그림 2] 상업지역을 바라보는 시각의 전환

단계별로 관리하되 단기적으로는 밀도·용도 차등화 가이드라인 수립

2030 서울플랜에서 기합의된 미래상을 토대로 공간구조와 생활권계획을 실현하기 위해 상업지역은 지역특성에 따라 차등 관리해야 한다.

단기적으로 서울시 차원에서 밀도·용도의 차등 적용을 위한 기반을 마련하되 실현은 단계별로 추진하도록 한다. 이를 위해 현재 수립 중인 생활권계획에서 제시하는 중심지의 미래상, 육성 방향과 정합성을 유지하도록 한다. 또한, 신규 상업지역 지정의 기본방향과 원칙, 프로세스 등 밀도·용도 차등 관리를 위한 가이드라인을 수립하여 정책의 일관성을 유도해야 한다.

장기적으로는 시장 수요를 담을 수 있는 새로운 용도지역을 도입하는 등 미래 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 용도지역제로 전환이 필요할 것이다.



[그림 3] 서울시 상업지역의 기본 관리방향

목차

01 연구의 개요	2
1_중심지체계 실현을 위한 상업지역의 중요성 증대	2
2_자료분석 및 심층논의를 통해 상업지역 관리방향 도출	3
02 서울시 상업지역의 쟁점	10
1_일반상업지역 위주로 지정되어 획일적인 밀도·용도로 규제	10
2_중심지 상업지역의 지정 취지에 부합하지 않는 개발	15
3_상업지역 변경만으로는 개발 제한적	23
4_상업지역 차등 관리수단의 실효성 미흡	29
5_상업지역의 전략적 활용 필요	36
03 해외 대도시의 상업지역 관리방향	40
1_미국 뉴욕 : 지역맥락과 기능 중심의 정교한 관리	40
2_일본 도쿄 : 중심지체계를 고려한 밀도 차등 관리	43
3_지속적인 용도지역제 보완을 통해 여건 변화에 대응	47
04 서울시 상업지역의 관리방향	50
1_여건 변화에 대응한 상업지역의 미래상 및 관리방향 마련	50
2_지역특성에 따른 밀도·용도 차등 관리	57
참고문헌	61
Abstract	63

표

[표 1-1] 상업지역 관련 선행연구	6
[표 2-1] 서울시 용도지역 면적(비율)	12
[표 2-2] 상업지역의 세분 및 지정목적	13
[표 2-3] 서울시 상업지역 지정면적 및 비율	14
[표 2-4] 중심지체계별 상업지역의 평균 용적률	17
[표 2-5] 상업지역 변경 사유	24
[표 2-6] 상업지역 관리수단의 지정현황	30
[표 2-7] 주거연면적비율에 따른 용적률 기준	33
[표 3-1] 뉴욕시 용도지역의 종류	40
[표 3-2] 도쿄의 존(Zone)별 목표	44
[표 4-1] 상업지역 추가지정 사유	51

그림

[그림 1-1] 연구의 흐름	4
[그림 2-1] 서울시 상업지역 지정 연혁	11
[그림 2-2] 서울시 용도지역 지정현황	12
[그림 2-3] 서울시의 중심지 및 상업지역 지정현황	13
[그림 2-4] 중심지체계별 상업지역 지정현황	14
[그림 2-5] 서울시 상업지역의 용적률 분포	15
[그림 2-6] 서울시 상업지역의 용적률 분포(2000년 이후 신축)	15
[그림 2-7] 서울시 상업지역의 용도 비율	16
[그림 2-8] 중심지체계별 상업지역의 평균 용적률	17
[그림 2-9] 중심지체계별 상업지역 건축물의 용도 비율	18
[그림 2-10] 도심, 광역중심, 지역중심의 평균 용적률	19
[그림 2-11] 지구중심의 평균 용적률	20
[그림 2-12] 도심, 광역중심, 지역중심의 용도 비율	21
[그림 2-13] 지구중심의 용도 비율	22
[그림 2-14] 상암·수색 광역중심(고밀 업무)	22
[그림 2-15] 가산·대림 광역중심(저밀 근생)	22
[그림 2-16] 마포·공덕 지역중심(고밀 업무)	22
[그림 2-17] 시흥 지구중심(중밀 근생)	22
[그림 2-18] 1995년 이후 상업지역으로 변경된 지역	23
[그림 2-19] 지역중심의 신축비율(2000년 이후)	25

[그림 2-20] 지구중심의 신축비율(2000년 이후)	25
[그림 2-21] 변경 후 신축 등의 움직임 없이 노후화된 상태로 유지되고 있는 지역	26
[그림 2-22] 대규모 주거중심으로 개발된 지역	27
[그림 2-23] 근생, 업무, 주거 등 여러 가지 용도로 신축이 활발한 지역	28
[그림 2-24] 상업지역의 개발 및 활성화 요소	29
[그림 2-25] 상업지역 관리수단	30
[그림 2-26] 서울시 주거복합건물의 공급 현황(2010~2014)	34
[그림 2-27] 상업지역의 쟁점과 향후 과제	36
[그림 3-1] 뉴욕시 상업지역의 용도 및 용적률 규제	41
[그림 3-2] 중심지체계 및 지역특성에 따른 용적률 차등	45
[그림 3-3] 육성용도 및 용적률 인센티브	46
[그림 4-1] 서울시의 정책적 여건 변화	50
[그림 4-2] 시장수요에 의한 상업공간 형성	53
[그림 4-3] 여건 변화와 현행 제도의 미스매치	54
[그림 4-4] 상업지역 관련 주체 간 상이한 입장	56
[그림 4-5] 상업지역을 바라보는 시각의 전환	57
[그림 4-6] 서울시 상업지역의 기본 관리방향	58

01

연구의 개요

- 1_중심지체계 실현을 위한 상업지역의 중요성 증대
- 2_자료분석 및 심층논의를 통해 상업지역 관리방향 도출

01 | 연구의 개요

1_중심지체계 실현을 위한 상업지역의 중요성 증대

2030 서울플랜의 중심지체계 실현을 위한 용도지역의 정교한 관리 필요

2030 서울플랜에서는 서울의 글로벌 경쟁력을 강화하고 지역별 자족기반을 확충하기 위해 기존 중심지체계(1도심 - 5부도심 - 11지역중심)를 3도심 - 7광역중심 - 12지역중심으로 개편하였다.

중심지체계를 실현하기 위한 대표적인 도시 관리수단으로 용도지역이 활용되고 있는데, 그 중 상업지역은 고용을 창출하고 매력적인 장소를 만들 수 있는 핵심적인 용도지역이다. ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토법)’에서는 상업지역을 중심일반근린·유통상업지역으로 세분하고 있다. 그러나 서울시에 지정된 상업지역 현황을 살펴보면 대부분 일반상업지역으로 지정되어 획일적인 밀도·용도 규제를 적용받고 있다. 이에 지구단위계획 등의 관리수단을 활용해 밀도·용도를 차등적으로 관리하도록 유도하고 있다. 그러나 획일적인 용도지역에 의한 기준으로 관리수단이 오히려 용적률을 상향시키는 수단으로 이용되고 있어 지역특성에 적합한 용도, 건물형태 등 정교한 관리가 어려운 실정이다.

대규모 가용지 발생에 따른 여건 변화와 시장의 수요변화에 대응 필요

최근 서울시는 100년 도시계획, 2030 서울플랜 수립을 통해 지속가능한 도시계획의 원칙과 기준을 제시하고 미래상을 설정하였다. 2030 서울플랜의 후속계획인 생활권계획에서는 생활권 내 중심지의 발전방향을 구체화하면서 중간단위계획으로서의 도시 관리 기반을 마련하고 있다.

또한, 창동·상계 광역중심, 삼성동 한전부지 등 대규모 가용지가 발생하면서 이를 전략적으로 개발하기 위한 계획을 논의하고 있다. 한편, 이태원, 가로수길, 홍대 등 상업지역이 아닌 지역에서는 시장수요에 의해 새로운 유형의 상권을 형성하면서 상업기능을 활발히 수행하고 있다. 이러한 서울시의 정책적 수요와 공간수요에 대응이 필요하다.

매력 있는 장소 만들기를 위한 도시 관리수단으로서 상업지역의 중요성 증대

상업지역은 고용창출, 지역 활성화 등 서울시 당면과제를 실현할 수 있는 핵심적인 도시 관리수단 중 하나이다. 그럼에도 불구하고 그동안 용도지역(상업지역)을 관리하고 조정하는 포괄적인 기준만 존재했다. 또한, 상업지역 내 지역특성에 맞는 용도와 밀도의 차별성도 미흡했다. 따라서 서울시의 특수성을 감안한 상업지역의 가치와 역할을 토대로 여건 변화에 맞는 세밀한 관라운영 기준을 마련할 필요가 있다.

또한, 도시 관리 기반을 토대로 상업지역을 도시 경쟁력 강화, 권역별 자족성 강화, 지역 특성을 활용한 매력 있는 장소 만들기를 위한 수단으로 활용해야 한다.

따라서 이 연구는 2030 서울플랜의 중심지체계 개편, 공간 및 시장수요의 다변화 등 여건 변화에 대응하고, 고용창출, 중심지 육성과 기능 강화, 지역 활성화 등 서울시 당면과제를 실현하기 위해 상업지역의 가치와 역할을 고민하고 정교한 관리방향을 제시하는 데 목적이 있다.

2_자료분석 및 심층논의를 통해 상업지역 관리방향 도출

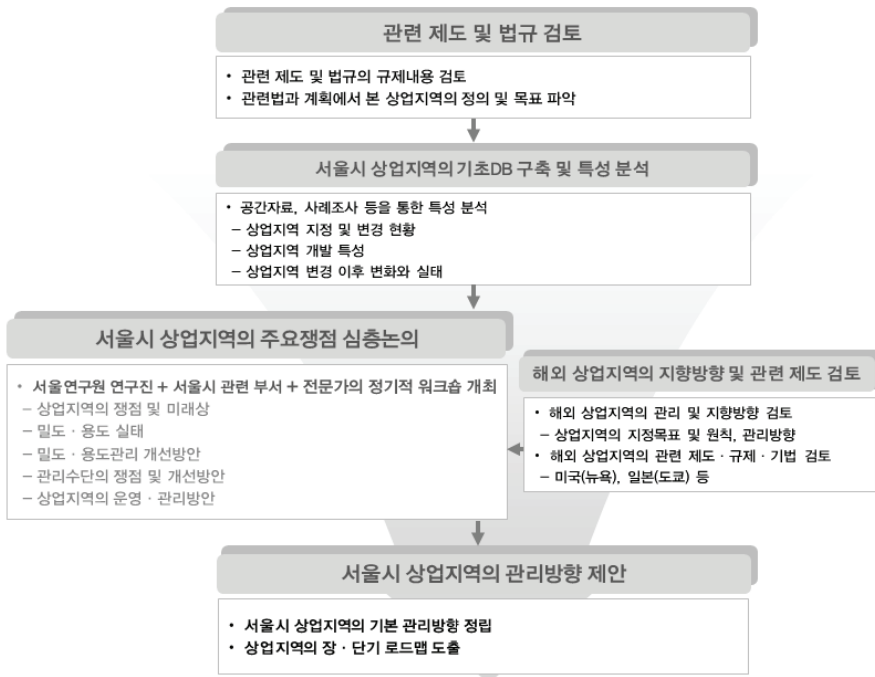
중심지체계 실현의 핵심수단인 상업지역에 초점

중심지는 서울의 미래상을 실현하기 위해 지정되는 공간계획 중 하나이다. 중심지 용도지역은 상업지역, 준공업지역, 주거지역 등을 포함한다. 그러나 이 연구는 고용창출, 지역 활성화 등 중심지 육성 및 기능 강화에 초점을 두고 있으므로 상업지역(유통상업지역 제외)으로 공간적 범위를 한정하였다.

실태분석, 해외사례 검토, 심층논의 등을 거쳐 상업지역의 쟁점 파악

첫째, 서울시 상업지역의 현주소를 살펴보기 위해 국토법, 국토부 도시관리계획 수립지침, 서울시 도시계획조례, 서울시 지구단위계획 수립지침 등 상업지역 관련 법제도를 검토하였다.

둘째, 상업지역 건축물의 용적률, 건축법상 용도 구성 실태를 파악하기 위해 토지대장,



[그림 1-1] 연구의 흐름

건축물대장을 활용하여 기초 DB를 구축하였다. 기초 데이터 분석을 통해 서울시 상업지역의 지정 및 개발 실태를 파악하고 쟁점을 도출하였다.

셋째, 미국 뉴욕, 일본 도쿄의 상업지역 관리방향을 살펴보기 위해 상업지역의 지정목표 및 원칙, 관리의 지향점, 관리수단 등을 검토하였다. 이를 통해 서울에의 시사점을 도출하였다.

넷째, 상업지역의 단기적·장기적 관리방향을 마련하기 위해 서울연구원 연구진, 서울시 관련 부서, 전문가(학계, 민간) 간 심층논의를 진행하였다. 심층논의는 총 5회에 걸쳐 진행하였으며, 회차별로 주제를 발표하고 토론 및 자문을 거쳐 관리방향을 종합 정리하는 방식으로 진행하였다. 심층논의는 서울시 상업지역의 쟁점 및 미래상, 밀도·용도 실태, 밀도·용도 관리의 개선방안, 관리수단의 쟁점 및 개선방안, 상업지역의 운영·관리방안 등의 주제로 진행되었다.

2030 서울플랜 수립에 따른 중심지체계 실현을 위한 상업지역의 관리방향 제언

서울시 상업지역 관련 계획으로는 도시관리계획 재정비(2012), 수도권 광역연계거점 전략적 특화 육성 방안 마련(2013), 2030 서울플랜(2014) 등이 있다. 이 계획에서는 상업지역 및 중심지와 관련된 공간계획과 관리방향을 대략적으로 제시하고 있다.

상업지역 관련 선행연구는 2010년 이후 활발하게 진행되고 있는데, 상업지역 관련 제도의 개선방안을 제안한 연구, 상업지역의 재생 및 활성화 방안을 모색한 연구로 구분된다.

상업지역 관련 제도의 개선방안을 제안한 연구 중 서울특별시(2010), 김상조 외(2011)는 용도지역의 전반적인 제도 및 실태 분석을 통해 패러다임 변화에 대응한 용도지역제의 개선방안을 제안하였다. 김인희 외(2012), 정희운 외(2014)는 서울시의 상업지역에 초점을 두었는데, 상업지역의 밀도·용도 실태 분석을 통해 차등 관리의 필요성과 실현화 방안을 제안하였다. 양재섭 외(2014)는 상업지역에 적용되는 용도용적제의 운영효과 분석을 통해 주거복합건물 관리를 위한 제도 및 정책의 개선방향을 모색하였다.

상업지역의 재생 및 활성화 방안을 모색한 연구는 강민정 외(2008), 이훈 외(2012), 류태창 외(2013)가 있는데, 활성화 지표를 선정하거나 평가방법을 제시해 특정지역을 대상으로 활성화 정도를 평가하였다.

그동안 상업지역 제도 자체의 개편 필요성, 저이용 상업지역을 활성화하기 위한 방안 모색 등 상업지역 관련 연구는 활발하게 진행되었다. 그러나 2030 서울플랜 수립에 따른 중심지체계 개편 등 정책 여건 변화, 시장수요에 의한 새로운 유형의 상권 형성 등 시장수요의 변화에 대응하는 서울시 상업지역의 전반적인 쟁점 파악 및 개선방향에 대한 논의는 부족한 실정이다.

따라서 이 연구는 2030 서울플랜 수립에 따른 중심지체계 개편의 연장선상에서 고용창출, 중심지 육성 및 기능 강화, 지역 활성화 등 서울시 당면과제를 해결할 수 있는 상업지역의 관리방향을 제안한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

[표 1-1] 상업지역 관련 선행연구

	제목	저자(연도)	주요내용
서울시 상업지역 관련 계획	도시관리계획 재정비	서울 특별시 (2012)	용도지역 조정을 검토할 수 있는 지표개발 및 용도지역 변경사례 모니터링 등을 통해 용도지역별 관리방향과 기준을 제시
	수도권 광역연계 거점 전략적 특화 육성 방안 마련	서울 특별시 (2013)	서울과 수도권의 연계 발전을 위해 설정된 광역연계거점의 거점별 세부 전략 수립 및 실현화 방안 제시
	2030 서울플랜	서울 특별시 (2014)	20년 후 도시의 미래상 및 발전방향을 제시 하고, 미래상과 핵심이슈를 공간구조와 토 지이용으로 실현하기 위한 공간계획 제시
상업지역 관련 제도의 개선방안 모색 연구	도시계획체계 유연화방안 연구	서울 특별시 (2010)	용도지역 관련 제도, 운영실태 분석, 외국 도시의 용도지역제 운영사례 고찰을 통해 새로운 도시계획 패러다임에 대응할 수 있 는 용도지역제의 유연화방안 제시
	도시정책 패러다임 변화에 따른 토지 이용규제방식의 개선방안 연구	김상조 외 (2011)	현행 토지이용규제의 문제점과 도시정책 패러다임 변화에 따른 과제를 해결하기 위 해 계획, 규정, 심의허가 체계별로 개선대 안 모색
	서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리 방안	김인희 외 (2012)	서울시 상업지역 관련 제도 및 운영실태 분 석을 통해 문제점을 종합적으로 진단하고 지역특성을 반영한 상업지역의 운영 및 관 리방향을 제시
	기성시가지에 적합한 용도지역제 대안 모색에 관한 연구	정희운 외 (2013)	지역별 특성 규명을 통해 서울시 상업지역 을 유형화하고 모듈러 조닝기법을 적용하 여 기성시가지의 다양성을 살릴 수 있는 맞 춤형 용도지역제의 대안 모색
	서울시 주거복합 건물의 개발특성과 용도용적제 효과 분석	양재섭 외 (2014)	서울시 상업지역에 공급된 주거복합건물 의 개발특성 및 용도용적제의 운영효과 분 석을 통해 주거복합건물의 계획적 관리를 위한 관련 제도 및 정책의 개선방향 모색

[표 1-1 계속] 상업지역 관련 선행연구

	제목	저자(연도)	주요내용
상업지역 재생 및 활성화 방안 모색 연구	도시재생을 위한 도심 상업지역의 노후도 평가지표 개발	강민정 외 (2008)	도심 상업지역의 물리적, 사회적, 경제적 노후도 평가지표를 선정하고, 각 요소들에 가중치를 적용하여 도심의 노후 실태 분석
	경기도 상업지역의 유형 및 특성 연구	이훈 외 (2012)	경기도 상업지역의 물리적 개발특성을 이 용하여 유형화하고, 유형화된 상업지역 군 집별로 발전에 영향을 미치는 요인들을 분 석하고 활성화 요소를 확인
	원도심 상업지역 재생을 위한 정책 평가 연구	류태창 외 (2013)	상권 활성화사업(제도) 평가를 위한 지표 개발 및 평가방법을 제시하고, 상권 활성화 사업을 시행한 6개 지역을 평가

02

서울시 상업지역의 쟁점

- 1_일반상업지역 위주로 지정되어 획일적인 밀도·용도로 규제
- 2_중심지 상업지역의 지정 취지에 부합하지 않는 개발
- 3_상업지역 변경만으로는 개발 제한적
- 4_상업지역 차등 관리수단의 실효성 미흡
- 5_상업지역의 전략적 활용 필요

02 | 서울시 상업지역의 쟁점

1_일반상업지역 위주로 지정되어 획일적인 밀도·용도로 규제

2000 도시기본계획 수립 이후 중심지체계에 따라 지정

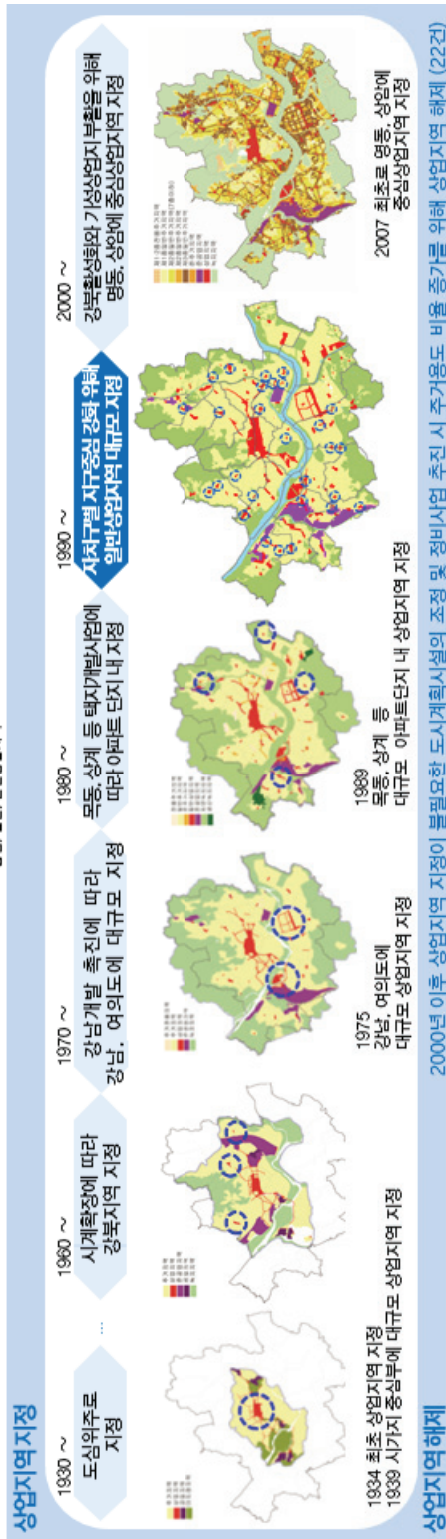
서울시 상업지역은 1934년 ‘조선시가지계획령’을 통해 법제화되어 1939년 최초로 지정된 이후, 현재까지 세분화 등 제도적 변화를 거치면서 지속적으로 확대 지정되었다.

1930년대에는 용도지역제가 최초로 도입되면서 도심 위주로 상업지역이 지정되었다. 1960년대에는 대규모 토지구획사업으로 시가지 확산이 가속화되면서 강북지역에 상업지역이 일부 지정되었다. 1970년대에는 강남개발 촉진책에 따라 신개발지인 강남, 여의도에 상업지역이 지정되었다.

1980년대에는 용도지역의 차별적인 역할에 대한 필요성이 대두되면서 단일 상업지역 체계에서 중심·일반·근린상업지역으로 세분화되었다. 그러나 상업지역은 목동, 상계 등 택지개발사업에 따른 대규모 아파트 단지 건설 시에만 지정되었다. 1990년대에는 유통상업지역이 추가적으로 세분되었다. 또한, 도시기본계획이 최초로 법제화되면서 자치구별 지구중심 강화를 위해 지구단위계획, 도시개발사업 등을 통해 상업지역을 지정하였다.

2000년대에는 지역균형 발전을 위해 명동(2006년), 상암(2007년) 지역에 중심상업지역을 지정하였다. 또한, 대규모 도시개발사업, 재정비촉진사업, 정비사업 등 구체적 개발계획에 따라 상업지역이 지정되거나 지구중심 강화를 목적으로 지정되었다.

이처럼 서울시 상업지역은 공공의 주도적인 도시개발 정책하에 규모 측면에서 양적으로 팽창하였다. 1988년 도시계획법 개정을 통해 상업지역 세분화 기반이 마련된 이후에도 양적 확대가 지속되고 있다([그림 2-1] 참조).



정부의 적극적인 도시발전 정책으로 인구 및 규모 측면에서 양적 팽창

단일 상업지역 체계

지속적인 상업지역의 양적 확대

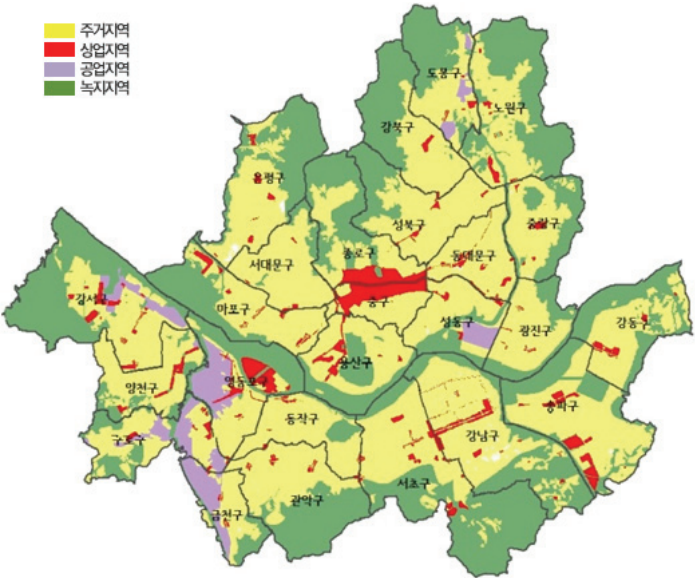
상업지역 세분화 기반 마련

출처 : 김인희 외, 2012, 「서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리방안」, 서울연구원 및 서울시 내부자료(2014) 재구성

[그림 2-1] 서울시 상업지역 지정 연혁

상업지역은 시가화면적 중 7%를 차지

서울시 용도지역은 크게 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분된다. 그 중 서울시의 경쟁력을 견인하는 핵심 용도지역인 상업지역은 25.9km²이다. 이는 서울시 면적의 4.3%, 시가화면적의 7.1%를 차지하며 준공업지역¹⁾ 면적과 유사하다.



자료 : 서울시 UPIS(2014)

[그림 2-2] 서울시 용도지역 지정현황

[표 2-1] 서울시 용도지역 면적(비율)

구분	면적(km ²)	서울시 면적 대비 비율(%)	시가화면적 대비 비율(%)
서울시	605.9	-	-
시가화지역	366.1	60.5	-
주거지역	312.7	51.6	85.4
상업지역	25.9	4.3	7.1
준공업지역	27.5	4.5	7.5
녹지지역	239.8	39.6	-

자료 : 서울시 통계(2014)

¹⁾ 국토법상 공업지역은 전용공업지역, 일반공업지역, 준공업지역으로 세분되나, 서울시는 준공업지역만 지정되어 있다.

상업지역은 대부분 일반상업지역으로 지정

서울시는 상업지역의 지정목적에 따라 상업지역을 중심·일반·근린·유통상업지역으로 세분하고, 건폐율·용적률·용도 등의 기준을 달리 적용하고 있다.

서울시 상업지역은 일반상업지역이 23.2km²(89.6%)로 대부분을 차지하고 있으며, 그다음으로 유통상업지역 1.5km²(5.8%), 근린상업지역 0.8km²(3.1%), 중심상업지역 0.4km²(1.5%) 순으로 지정되어 있다.

[표 2-2] 상업지역의 세분 및 지정목적

구분	지정목적
중심상업지역	도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역
일반상업지역	일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역
근린상업지역	근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역
유통상업지역	도시 내 및 지역 간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역

출처 : 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 시행령(국토법)



자료 : 서울시 UPIS(2014), 다음 로드뷰, 네이버 로드뷰

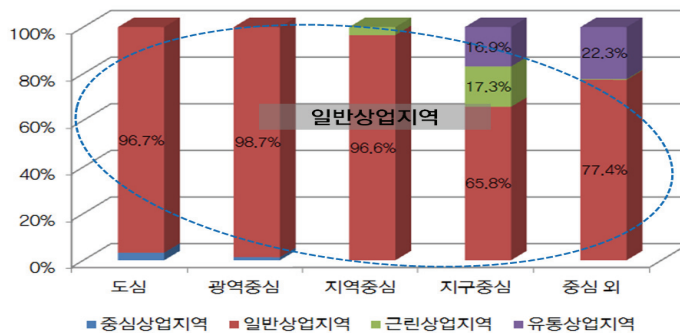
[그림 2-3] 서울시의 중심지 및 상업지역 지정현황

[표 2-3] 서울시 상업지역 지정면적 및 비율

구분	면적(km ²)	비율(%)
중심상업지역	0.4	1.5
일반상업지역	23.2	89.6
근린상업지역	0.8	3.1
유통상업지역	1.5	5.8
계	25.9	100.0

자료 : 서울시 통계(2014)

중심지체계별²⁾ 상업지역에서도 일반상업지역이 가장 많이 지정되어 있다. 그러나 일반상업지역은 금융 관련 업무 중심의 영등포·여의도(도심), 주거지원 근린생활시설 위주의 청량리(광역중심), 주상복합 중심의 망우(지역중심) 등 다양한 모습으로 나타나고 있다. 중심지의 규모, 특성, 주변 여건 등에 따라 다양한 밀도·용도로 나타나는 상업지역이 대부분 일반상업지역으로 지정되어 동일한 밀도·용도 규제³⁾를 적용받고 있다.



자료 : 서울시 UPIS(2014)

[그림 2-4] 중심지체계별 상업지역 지정현황

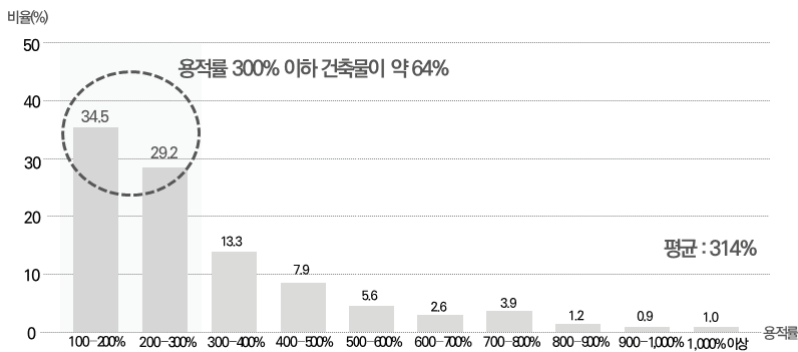
2) 중심지경계는 도시관리계획 재정비(2012)에서 설정한 경계를 준용하였으며, 중심지체계의 변화가 있는 경우 기존 지구단위계획 등을 반영하여 재설정하였다.

3) 서울시 조례는 일반상업지역의 건폐율을 60% 이하, 용적률을 800%(단, 4대문 안 600%) 이하로 관리하도록 규정하고 있다. 건축물 용도는 건축법상 동물 및 식물 관련 시설, 자원순환 관련 시설, 묘지관리시설을 제외하고 대부분 허용되거나 조건부, 세부시설 등의 규정을 충족할 경우 입지가 허용된다.

2_중심지 상업지역의 지정 취지에 부합하지 않는 개발

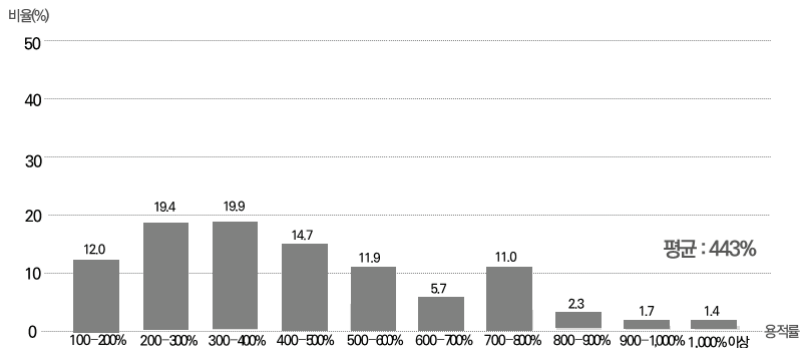
다양한 용적률과 높은 비주거용도 분포

서울시 상업지역의 평균 용적률⁴⁾은 314%로 일반상업지역의 조례상 용적률(800%)의 39% 수준이다. 상업지역에 위치한 건축물의 용적률은 100%부터 1,000% 이상까지 다양하게 분포하지만, 상업지역에 입지한 전체 건축물의 64%가 용적률 300% 이하로 저이용되고 있는 상황이다([그림 2-5] 참조).



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-5] 서울시 상업지역의 용적률 분포



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-6] 서울시 상업지역의 용적률 분포(2000년 이후 신축)

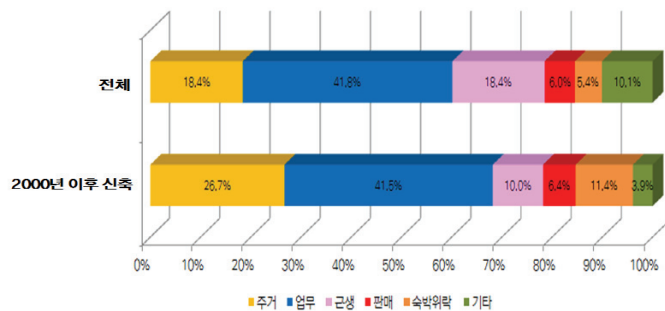
4) 건축물대장상 용적률, 용적률 산정용 연면적 등이 기재된 건축물 중 용적률이 100% 이상인 11,930개(상업지역 건축물의 44%)를 바탕으로 작성하였다.

한편, 2000년 이후에 신축된 건축물의 평균 용적률⁵⁾은 443%로 크게 증가하고 있다. 용적률은 200~600%인 건축물이 가장 많고, 600% 이상인 건축물도 22%를 차지하고 있다 ([그림 2-6] 참조).

서울시 상업지역에 입지한 건축물의 82%는 업무, 근린생활(이하 근생), 판매, 숙박위락 등 비주거용도로 이용되고 있으며, 업무, 근생 용도가 대부분을 차지하고 있다. 한편, 공동주택 등 주거용도로⁶⁾ 이용되고 있는 비율은 18%이다.

2000년 이후 신축된 건축물의 용도도 비슷한 양상을 보이고 있으나, 근생용도의 비율은 10%로 과거에 비해 줄어들고 있다. 이는 노후화로 인해 기존 근생용도의 건축물이 정비 사업이나 개별적인 신축에 따라 사업성을 확보하기 위해 주거용도로 변화하고 있기 때문이라 판단된다. 이로 인해 주거용도의 비율은 27%로 증가하고 있다.

서울시 상업지역에 입지한 건축물의 밀도와 용도를 분석한 결과, 평균 용적률은 100%~1,000% 이상까지 다양하게 분포하고 있었다. 비주거용도의 비율은 82%로 높게 나타나고 있지만 2000년 이후 주거용도의 비율이 증가하는 추세이다.



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-7] 서울시 상업지역의 용도 비율

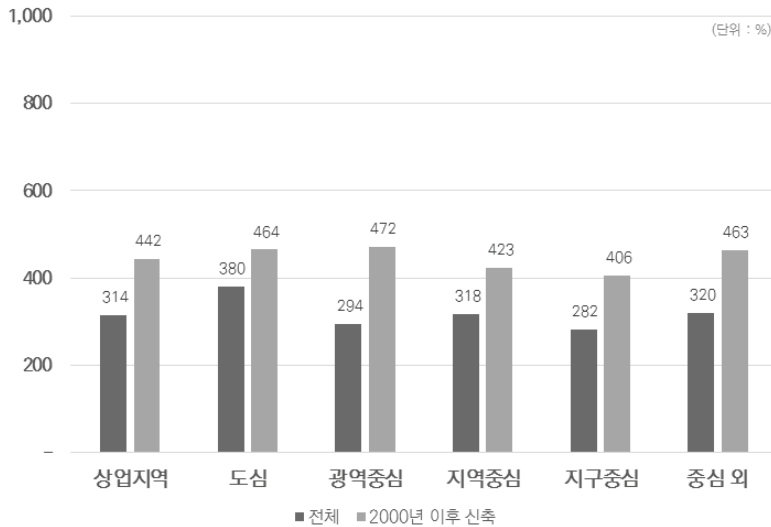
5) 건축물대장상 용적률이 기재된 건축물 중 2000년 이후에 신축된 건축물 3,405개를 바탕으로 작성하였다.

6) 이 연구에서는 건축물의 연면적을 기준으로 용도를 살펴보았으며, 건축법상 건축물의 용도분류를 따랐다. 건축물대장상 단독주택과 공동주택은 주거, 업무시설은 업무, 제1종근린생활시설과 제2종근린생활시설은 근생, 판매시설은 판매, 숙박시설과 위락시설은 숙박위락, 나머지 용도는 기타로 분류하였다.

도심은 고밀의 업무중심, 그 외 중심지는 밀도·용도 차별성 미미

중심지체계에 따른 상업지역의 평균 용적률은 도심(380%), 지역중심(318%), 광역중심(294%), 지구중심(282%) 순으로 낮아지고 있다. 그러나 2000년 이후 신축된 건축물의 평균 용적률은 광역중심(472%), 도심(464%), 지역중심(423%), 지구중심(406%) 순으로 도심과 광역중심 간 용적률 역전현상이 나타난다. 이는 상암수색 등 광역중심에서 신규개발이 일어나고 있기 때문이다.

한편, 2000년 이후 중심지체계에 따른 용적률의 차이는 줄고 있으며, 오히려 중심 외 상업지역의 용적률이 높게 나타나고 있다. 이는 중심 외 상업지역에서 사업성을 확보하기 위해



[그림 2-8] 중심지체계별 상업지역의 평균 용적률

[표 2-4] 중심지체계별 상업지역의 평균 용적률

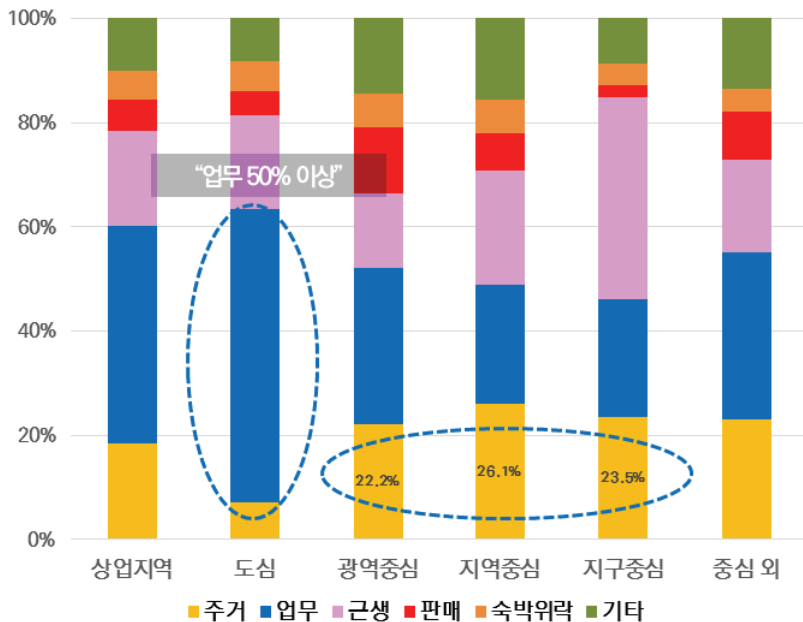
(단위 : %)

	상업지역 평균	도심	광역 중심	지역 중심	지구 중심	중심 외
전체	314	380	294	318	282	320
2000년 이후 신축	442	464	472	423	406	463

자료 : 서울시 건축물대장(2014)

고밀의 주거복합개발이 활발히 이루어졌기 때문이다).

상업지역 건축물의 용도는 중심지체계별로 조금씩 다른 양상을 나타내고 있지만 업무, 주거, 근생 용도가 대부분을 차지하고 있다. 도심은 대규모 업무용 시설, 공공청사 등으로 업무용도의 비율이 절반 이상(56.4%)을 차지하고 있다. 반면, 광역중심, 지역중심, 지구중심은 주거용도의 비율이 25% 내외로 나타나고 있다.



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

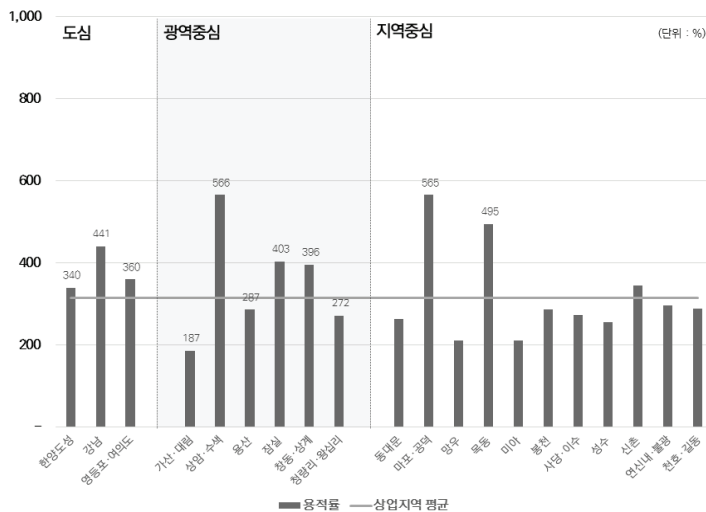
[그림 2-9] 중심지체계별 상업지역 건축물의 용도 비율

기 양재섭(2009)은 상업지역 내 주거복합건물의 개발양상을 살펴보았는데, 상업지역 내 주거복합건물은 중심 외 상업지역에서 19%나 공급되고 있고 외곽의 상업지역으로 확산되는 경향이 있다고 하였다. 또한, 중심지체계별 주거복합건물의 용적률은 중심지 외 상업지역에서 780%(부도심 733%, 도심 719%, 지역중심 718%, 지구중심 705%)로 가장 높게 나타나고 있음을 확인하였다.

동일 위계 중심지의 밀도·용도 편차

중심지별 평균 용적률을 구체적으로 살펴보면, 도심의 평균 용적률은 강남(441%), 영등포·여의도(360%), 한양도성(340%) 순이다. 강남은 테헤란로와 강남대로 주변으로 고층의 업무용 건물이 입지하면서 밀도가 높게 나타난다. 반면, 영등포·여의도는 영등포와 여의도 간 용도와 밀도 차이가 크다. 금융 위주의 업무시설이 입지한 여의도는 평균 용적률이 537%이고, 근생, 숙박위락시설 위주인 영등포는 평균 용적률이 269%로 동일 중심지 내에서도 용적률이 다르게 나타난다. 한편, 4대문 안 한양도성은 역사문화 보전을 위해 별도의 용적률로 관리되고 있어 도심 중 용적률이 가장 낮다.

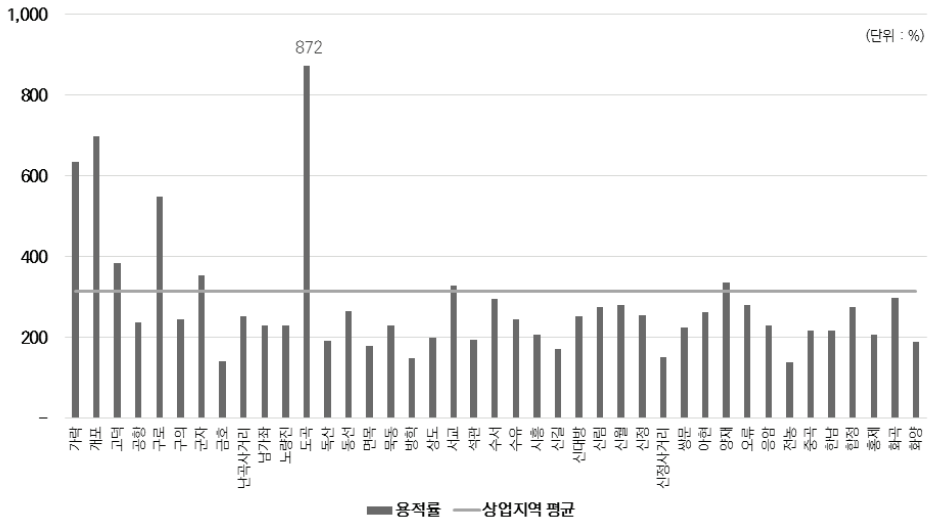
광역중심의 평균 용적률은 상암·수색(566%), 잠실(403%), 창동·상계(396%), 용산(287%), 청량리·왕십리(272%), 가산·대림(187%) 순으로 지역특성에 따라 다양하게 나타난다. 공공에서 전략적인 개발을 주도하고 있는 상암·수색과 창동·상계, 민간 주도의 개발이 진행되고 있는 잠실⁸⁾은 용적률 300% 이상으로 비교적 밀도가 높다. 반면, 그 외 광역중심은 용적률이 300% 이하이다.



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-10] 도심, 광역중심, 지역중심의 평균 용적률

⁸⁾ 현재 개발이 진행 중인 제2롯데월드드는 반영되지 않았다.



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-11] 지구중심의 평균 용적률

지역중심은 상업지역의 평균 용적률보다 낮게 나타나고 있다. 그러나 도시환경정비사업에 의해 개발된 마포·공덕(565%), 대규모 택지개발사업에 의해 개발된 목동(495%)은 다른 지역중심보다 용적률이 높게 나타나고 있다.

중심지체계 중 지구중심⁹⁾은 용적률 편차가 가장 크게 나타나고 있다. 대규모 주상복합과 오피스텔이 입지하고 있는 도곡(872%), 개포(697%), 가락(635%), 구로(548%) 등의 평균 용적률은 도심보다 높은 반면, 나머지 지구중심은 상업지역의 평균 용적률보다 낮다.

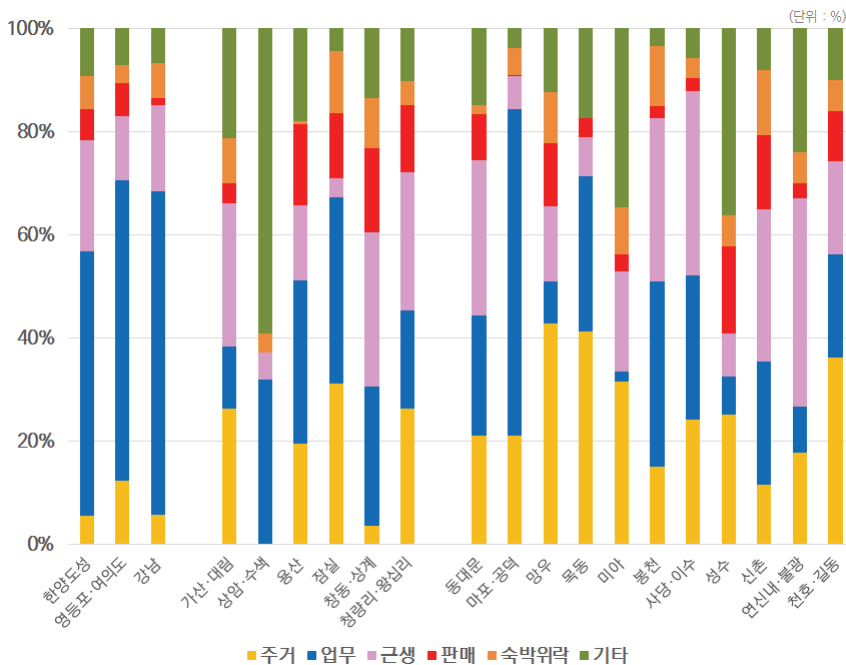
중심지별 용도 현황을 살펴보면, 도심은 비주거용도의 비율이 90% 이상으로 매우 높다. 비주거용도 중 업무비율이 가장 높게 나타나는데, 업무비율이 강남(62.8%), 영등포·여의도(58.4%), 한양도성(51.2%) 순으로 낮아진다.

9) 2030 서울플랜에서는 중심지체계의 안정성 확보 측면에서 2020 서울도시기본계획의 지구중심을 존중하고 있다. 단, 자치구 내의 중심성 변화, 가용지 및 신규 교통망 개설, 발전 잠재력 등 여건 변화에 따라 조정이 필요한 경우 자치구의 정책적 의지 및 권역생활권 내 연계성 등을 충분히 고려하여 조정하도록 하고 있다. 이에 현재 수립 중인 생활권계획에서 지구중심을 조정하고 있다. 그러나 이 연구에서는 아직 지구중심이 확정되지 않아 2020 도시기본계획에서 설정한 지구중심을 기준으로 살펴보았다.

광역중심은 비주거용도 비율이 70~80% 내외, 주거용도의 비율이 20% 내외를 차지하고 있다. 특히 방송통신시설과 업무시설 위주인 상암·수색, 학원과 병원이 밀집한 창동·상계는 비주거용도 비율이 90% 이상으로, 전체 건축물 중 비주거용도가 대부분을 차지하고 있다.

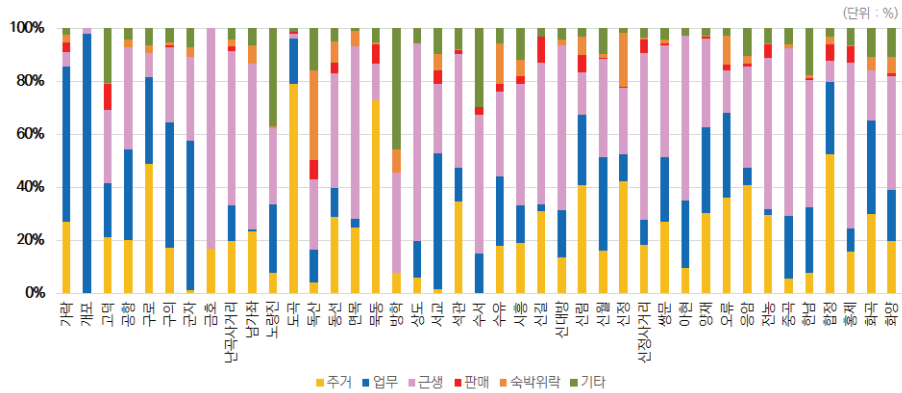
지역중심은 비주거용도의 비율이 지역에 따라 57~100%까지 다양하여 동일한 중심지체계 내에서도 다른 용도 분포를 보이고 있다. 특히 망우, 목동, 천호·길동 등 일부 지역중심은 주거비율이 40% 내외로 높아 중심지로서 기능을 강화하기 위한 비주거용도의 육성이 필요하다.

지구중심은 상대적으로 주거용도의 비율이 높은 편이지만, 지역별로 주거용도의 비율이 큰 차이를 보인다. 도곡, 목동, 구로 등은 주거비율이 50% 이상으로 높은 편인 반면, 개포, 서교, 군자, 가락은 업무용도의 비율이 50%로 비주거용도의 비율이 높게 나타난다.



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-12] 도심, 광역중심, 지역중심의 용도 비율



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-13] 지구중심의 용도 비율

중심지 상업지역의 밀도와 용도 현황을 정리하면 중심지별 밀도 차이는 미미했으며, 동일 위계의 중심지 내에서는 지역특성에 따라 밀도와 용도의 편차가 컸다. 또한, 일부 상업지역은 중심지체계와 관계없이 지역특성이나 개발수요에 따라 다양한 모습으로 개발되고 있었다.



[그림 2-14] 상암수색 광역중심(고밀 업무)



[그림 2-15] 가산대림 광역중심(저밀 근생)



[그림 2-16] 마포-공덕 지역중심(고밀 업무)

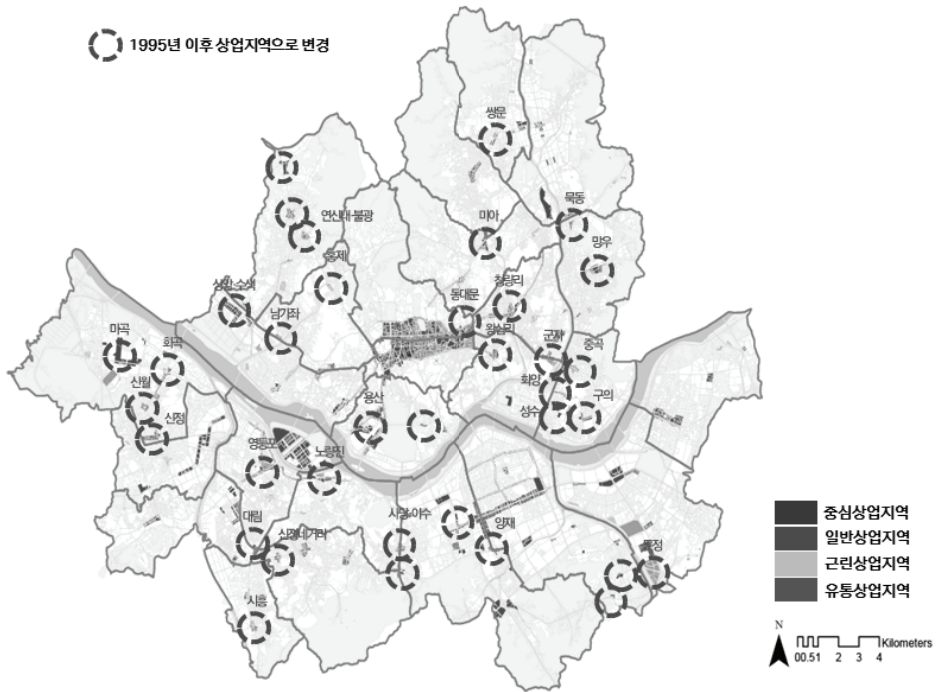


[그림 2-17] 시흥 지구중심(중밀 근생)

3_상업지역 변경만으로는 개발 제한적

1995년 상업지역 면적 대비 약 18.7%(4.1km²) 증가

1995년 이후 지방자치제가 시행되면서 자치구별로 중심지 기능을 강화하기 위해 정비사업 등 개발계획에 따라 서울시 전역에 상업지역을 확대 지정하였다. 1995년 21.85km²이던 상업지역 면적은 지속적으로 증가하여 2013년에는 25.95km²로 4.1km²(약 18.7%) 증가하였다. 추가 지정된 상업지역은 중심상업지역이 0.36km², 일반상업지역이 1.35km², 근린상업지역이 0.83km², 유통상업지역이 1.56km²로 일반상업지역과 유통상업지역이 큰 비중을 차지하고 있다.



출처 : 서울특별시, 2012, 「도시관리계획 재정비」 및 서울시 내부자료(2014) 재정리

[그림 2-18] 1995년 이후 상업지역으로 변경된 지역

대부분 중심지체계 실현을 위해 상업지역으로 변경

1995년 이후 상업지역 변경 사유로는 중심지체계에 적합한 기능을 수행하기 위한 것이 가장 많았다. 현재 광역중심인 상암·수색, 가산·대림은 중심지로서 적합한 기능을 수행하기 위하여 상업지역으로 변경되었으며, 구의, 중곡, 연신내, 목동 등은 생활권에서 중심지 역할을 수행하거나 중심지 기능을 강화하기 위하여 상업지역으로 변경되었다. 이 외에 노량진, 양재 등은 역세권 개발을 추진하기 위하여 상업지역으로 변경되었으며, 사당·이수는 기존 상권 활성화화를 위해, 영등포는 대규모 이전부지에 대한 계획적 관리를 위해 상업지역으로 변경되었다.

[표 2-5] 상업지역 변경 사유

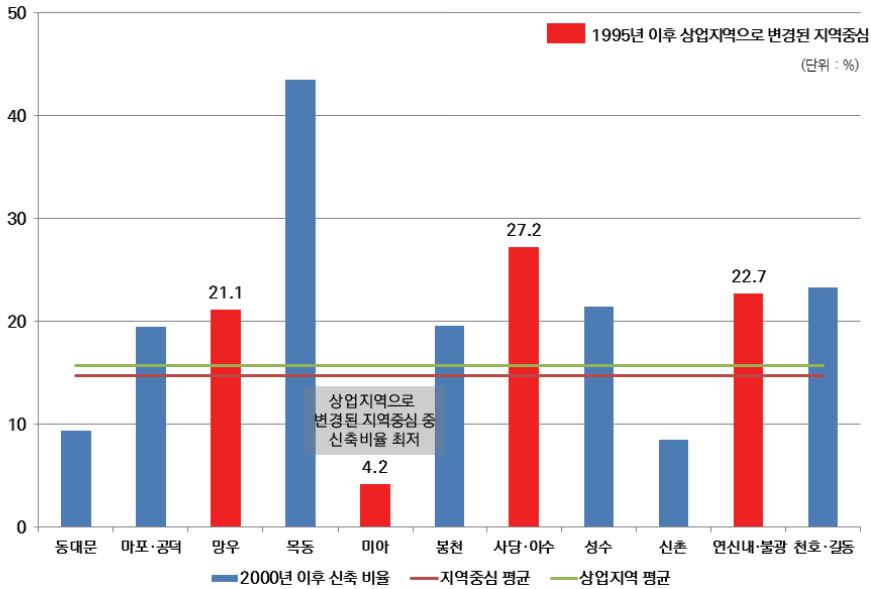
상업지역 변경 사유	주요 중심지
중심지체계에 적합한 기능 수행	수색, 대림
생활권 중심지 역할 수행	구의, 중곡
중심지 기능 강화	연신내, 목동
역세권 개발 추진	노량진, 양재
기존 상권 활성화	사당·이수, 신정
대규모 이전부지에 대한 계획적 관리	영등포

출처 : 서울특별시, 2012, 「도시관리계획 재정비」 재정리

상업지역 변경 지역은 대부분 지역지구중심, 변경 이후 개발 제한적

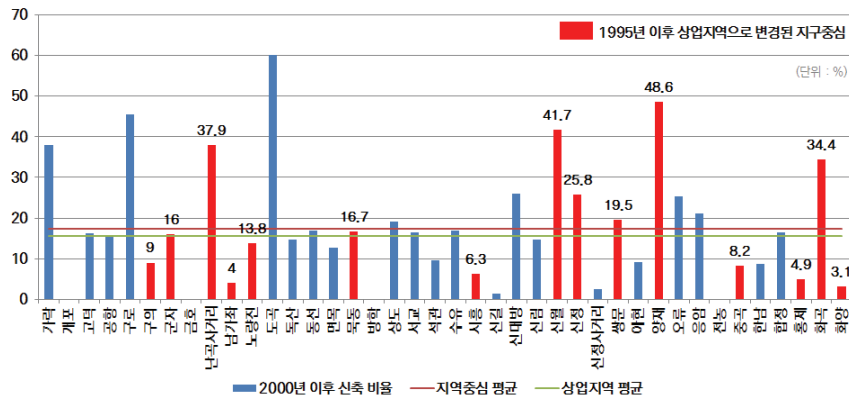
1995년 이후 상업지역으로 변경된 지역은 대부분 지역중심이나 지구중심이다. 지역중심 중에서는 망우, 미아, 사당·이수, 연신내·불광의 4개 중심지가 상업지역으로 변경되었다. 지구중심 중에는 구의, 군자, 난곡사거리, 남가좌, 노량진, 목동, 시흥, 신월, 신정, 쌍문, 양재, 중곡, 홍제, 화곡, 화양 등 40개 중심지 중 15개 지역이 1995년 이후 상업지역으로 변경되었다.

[그림 2-19]와 [그림 2-20]은 지역중심과 지구중심의 신축비율을 나타내고 있는데, 1995년 이전부터 상업지역이었던 중심지와 1995년 이후 상업지역으로 변경된 중심지의 신축비율은 일정한 패턴을 보이지 않고 지역여건이나 특성에 따라 다르게 나타나고 있다.



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-19] 지역중심의 신축비율(2000년 이후)



자료 : 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-20] 지구중심의 신축비율(2000년 이후)

한편, 1995년 이후 상업지역으로 변경된 중심지는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 변경 후 신축 등의 움직임 없이 노후화된 상태로 유지되고 있는 지역, 둘째, 대규모 주거 용도 중심으로 개발된 지역, 셋째, 근생, 업무, 주거 등 여러 가지 용도로 신축이 활발한 지역이다.

노후화된 상태로유지



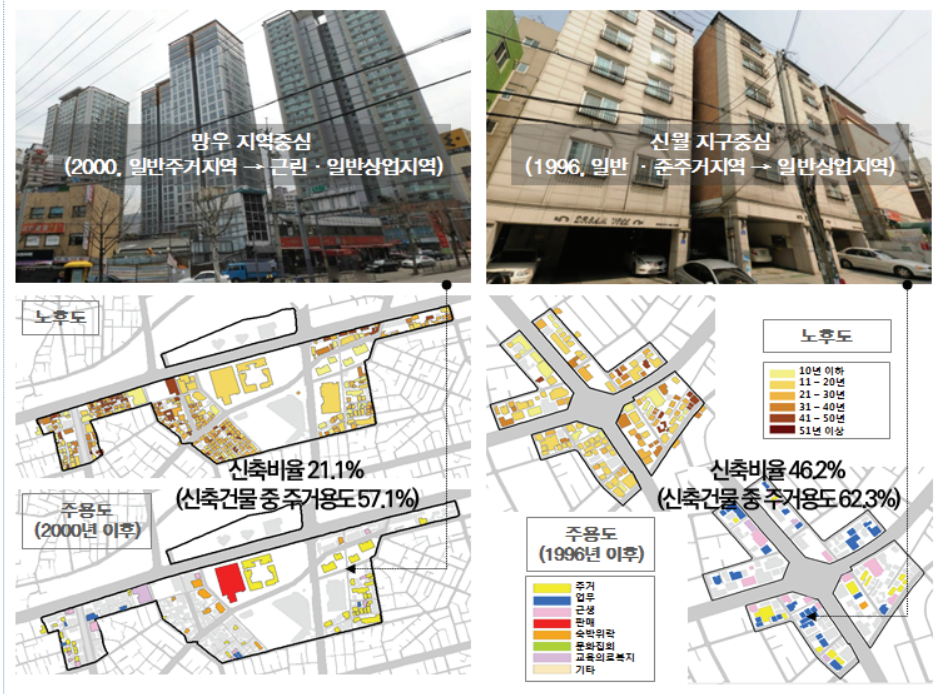
자료 : 서울시 UPIS(2014), 서울시 건축물대장(2014), 다음 로드뷰, 네이버 로드뷰

[그림 2-21] 변경 후 신축 등의 움직임 없이 노후화된 상태로 유지되고 있는 지역

변경 후 신축 등의 움직임 없이 노후화된 상태로 유지되고 있는 지역은 미아 지역중심, 화양 지구중심 등으로 신축비율은 5% 미만, 평균 노후도는 40년에 달한다. 이 외에도 신축비율이 10% 미만인 중심지로 남가좌, 시흥, 중곡, 홍제, 화양 등이 있는데 이 지역은 근생 용도의 비율이 40%를 상회하고 있다는 것이 특징이다. 이러한 지역은 과거 뉴타운 재개발 사업으로 지정되었다가 추진동력이 없어진 지역이거나, 인근 지역으로 개발수요가 이동하여 별다른 움직임 없이 노후화된 상태를 유지하고 있다.

대규모의 주거중심으로 개발된 지역은 망우 지역중심, 신월 지구중심 등이다. 이 지역의 신축비율은 20~46%, 신축건물 중 주거용도 비율은 60%가량이다. 신월 지구중심은 건축물대장상에는 업무시설로 분류되지만 실제로는 주거용 오피스텔로 이용되는 건물도 상당

주거중심으로 개발



자료 : 서울시 UPIS(2014), 서울시 건축물대장(2014), 다음 로드뷰, 네이버 로드뷰

[그림 2-22] 대규모 주거중심으로 개발된 지역

히 많았다. 이 외에도 난곡사거리, 신월, 신정, 쌍문 등에서 오피스텔, 도시형생활주택, 주상복합 등 주거용도의 건물이 활발하게 신축되고 있다.

한편, 상업지역으로 변경된 이후 근생, 업무, 주거 등 여러 가지 용도로 신축이 활발한 지역은 사당·이수, 양재 지구중심 등이다. 이 지역은 신축비율이 30~50% 이상으로 신축 활동이 활발하며, 신축된 건축물의 용도도 업무, 근생, 주거 등으로 다양하다. 또한, 이 두 지역은 경기도와 연계된 대중교통 결절점으로 입지가 좋으며, 주변 배후지역에 일자리와 업무 및 주거중심의 편의시설을 제공한다는 것이 특징이다.



자료 : 서울시 UPIS(2014), 서울시 건축물대장(2014), 다음 로드뷰, 네이버 로드뷰

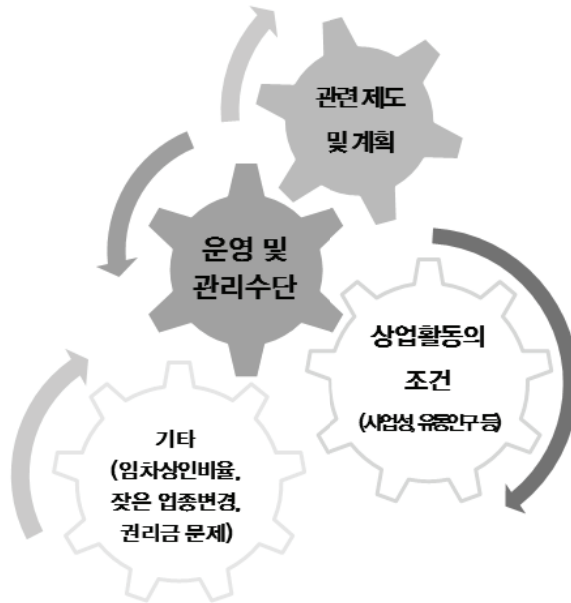
[그림 2-23] 근생, 업무, 주거 등 여러 가지 용도로 신축이 활발한 지역

상업지역 변경만으로 활성화에 한계

상업지역으로 변경된 지역의 개발양상을 살펴보면 상업지역 변경과 상관없이 그 상태를 유지하고 있는 지역, 상업지역의 지정목적과 부합하지 않게 개발되는 지역, 지정목적에 부합되는 방향으로 개발이 활발한 지역이 있었다.

그러나 개발행위는 상업 활동의 조건(수요, 사업성, 유동인구 등), 임차관계 등 다양한 요소들이 맞물려 일어나기 때문에 상업지역으로 변경된 모든 지역에서 개발이 일어나는 것은 아니다. 즉, 상업지역은 관련 제도 및 계획, 운영 및 관리수단, 상업 활동의 조건, 임차관계, 시장수요 등 여러 가지 조건이 맞물려 적합한 조합이 이루어졌을 때 개발이 이루어진다.

따라서 일관성 있고 정교한 상업지역의 지정을 토대로 상업 활동을 지속적으로 유지발전시킬 수 있도록 운영 및 관리시스템을 마련할 필요가 있다.



[그림 2-24] 상업지역의 개발 및 활성화 요소

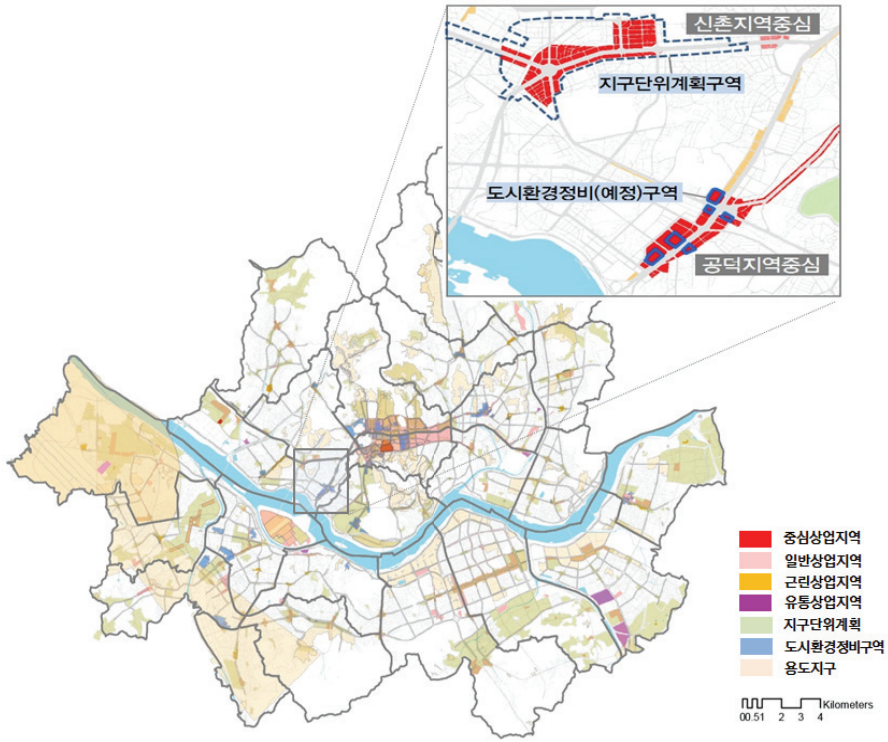
4_상업지역 차등 관리수단의 실효성 미흡

상업지역의 대부분이 지구단위계획, 도시환경정비사업, 용도지구로 관리

상업지역으로 지정된 지역은 지역의 특성과 역할을 구체화하고자 추가적으로 지구단위계획, 도시환경정비구역, 용도지구 등을 지정하여 관리하고 있다. 이러한 관리수단은 지역특성에 따라 밀도와 용도, 높이 등을 차등 관리할 수 있도록 규정하고 있다.

서울시 상업지역의 92%¹⁰⁾에 추가적인 관리수단이 지정되어 있다. 그 중 상업지역의 55%가 지구단위계획구역, 13%가 도시환경정비구역, 38%가 용도지구로 지정되어 있다.

¹⁰⁾ 관리수단별 지정면적은 서울시 UPIS(2014)를 기준으로 산정하였기 때문에 서울시 통계(2014) 자료와 차이가 있다. 또한, 관리수단이 중첩되는 부분은 ArcGIS를 활용하여 보정하였다.



[그림 2-25] 상업지역 관리수단

[표 2-6] 상업지역 관리수단의 지정현황

	지구단위계획	도시환경정비구역	용도지구	관리수단 지정	관리수단 미지정
면적(km ²)	12.7	3.0	8.9	21.4	0.18
비율(%)	54.6	12.9	38.3	92.1	7.9

자료 : 서울시 UPIS(2014), KUIS(2014)

상업지역을 차등 관리할 수 있는 지구단위계획

지구단위계획은 상업지역을 관리하는 주요 수단 중 하나로 국토법 시행령 및 조례상의 범위 안에서 지역특성에 따라 건축물의 용도, 용적률, 높이 등의 사항을 별도로 정하여 각 지역을 구체적으로 관리하도록 규정하고 있다.

건축물 용도 측면에서는 국토법 시행령 및 조례상 상업지역 안에서 건축할 수 없도록 규

정된 용도를 제외하고 구역의 지정목적에 부합하는 별도의 용도계획을 수립할 수 있다. 이때, 동일구역 내에서도 입지특성에 따라 지정·허용·권장·불허용도¹¹⁾ 등으로 용도계획을 차별화할 수 있다. 용적률은 기준·허용·상한용적률¹²⁾체계를 준용하고 있는데, 지침 준수에 따른 인센티브 제공을 통해 용적률의 차등 관리를 유도하고 있다.

그러나 목동 지구단위계획구역(2007년 재정비)¹³⁾의 용도·밀도계획을 살펴보면, 권장용도는 당연히 입지할 수 있는 용도 위주로 지정되어 있다. 또한 불허용도는 상위법 및 관련법에서 허용되지 않는 용도 위주로 지정되어 있어 실제로 주거 위주로 개발되는 등 지구단위계획에서 용도를 규제하는 효과가 미미하다. 용적률은 목동의 지역특성보다 간선 또는 이면도로 등 접도조건 중심으로 계획하고 있어 차등 관리가 미흡하다.

서울시 상업지역의 55%가 지구단위계획 구역으로 지정되어 있어 구역의 특성에 맞게 밀도와 용도를 차등 관리할 수 있다. 그러나 건축, 형태 등 공간적 측면보다 밀도상향 측면을 중시하고 있어 중심지체계나 지역특성에 따른 차등 관리가 미흡한 실정이다. 따라서 용도지역과의 역할분담을 통해 지구단위계획의 기본 취지를 살릴 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

도시환경을 개선하기 위하여 시행되는 도시환경정비사업

도시환경정비사업은 도시기능의 회복이 필요한 상업지역의 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업으로, 중심지를 대상으로 구역이 지정되면 토지이용 및 주용도, 건폐율·용적

11) 지정용도 : 지구단위계획에서 특정한 목적을 위하여 건축물의 용도 중에서 지정한 용도

허용용도 : 관련 법령에 의해 허용되는 용도 중 지구단위계획에 의하여 건축이 허용되도록 결정한 용도

권장용도 : 관련 법령에 저촉되지 않으면서 대상지역의 계획적 기능 육성 등을 위하여 필요하다고 인정하여 권장된 용도

불허용도 : 관련 법령의 규정에 의해 허용되더라도 도시관리 등을 위하여 그 필지에서는 허용되지 않는 건축물의 용도

12) 기준용적률 : 지구단위계획구역에서 전면도로의 폭, 경관, 그 밖의 기반시설 등 입지적 여건을 고려하여 조례에서 정한 용적률의 범위 안에서 블록별, 필지별로 별도로 정한 용적률

허용용적률 : 지구단위계획을 통하여 정해지는 용적률로서 인센티브로 제공되는 용적률(획지계획, 상한용적률을 적용받지 않는 공동개발, 건축물용도, 대지 안의 공지, 친환경 계획요소, 주차 및 차량동선 등 해당 지구단위계획에서 정한 사항을 이행하는 경우 제공되는 용적률)과 기준용적률을 합산한 용적률로 당해 용도지역의 용적률 범위 안에서 별도로 정한 용적률

상한용적률 : 건축주가 토지를 공공시설 등의 부지로 제공하거나 공공시설 등을 설치하여 제공하는 경우 또는 공공시설 확보를 위하여 공동개발을 지정하는 경우 추가로 부여되는 용적률을 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률

13) 지구단위계획 재정비계획(서울특별시 고시 제2007-24호) 참고

를, 높이 등의 사항을 도시환경정비기본계획에서 별도로 제시하고 있다.

우선, 도시환경정비구역에서는 토지이용계획으로 구분한 지역별 주용도(해당 건축물에서 가장 많은 연면적을 차지하는 용도)를 3개 이상 복수로 제시하고, 하나를 선택하는 방식을 취하고 있다. 용적률은 지구단위계획과 동일하게 기준허용상한용적률의 3단 체계로 운영되고 있다.

그러나 마포로1구역 도시환경정비사업 계획(2012년 재정비)¹⁴⁾이 수립된 마포·공덕 지역중심의 용적률은 700~800%로 계획 및 개발되고 있었으나 용도계획과 맞지 않는 주거용도의 건축물도 다수 존재하고 있었다.

도시환경정비사업은 상업지역의 약 13%에 지정되어 있는 관리수단으로, 상업지역을 정비하고 활성화시키는 중요한 수단이다. 그러나 실제로 주용도는 도시계획조례에서 허용되는 용도로 한정하고 있어 특성화된 용도계획이 미흡하다. 또한, 중심지의 지역특성과 무관하게 동일한 용적률 계획이 수립되고 있다. 이로 인해 도시환경정비사업 목적과 부합하지 않는 전면 철거 위주의 대규모 주거용도 개발현상이 두드러지고 있다. 따라서 도시환경정비사업을 활성화하고 지역특성을 반영하기 위한 밀도·용도기준과 다양한 소단위 정비수법이 요구된다.

용도지역의 기능을 증진시키기 위해 지정되는 용도지구

용도지구는 용도지역의 기능을 증진시키기 위해 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 제한을 강화하거나 완화 적용하는 도시관리계획 중 하나로, 상호 지정목적이 모순되지 않는 한 동일 위치에 중복지정이 가능하다.

서울시 도시계획조례는 용도지구의 목적을 고려하여 건축물의 용도를 불허용도 위주로 규제하고 있으며, 용도지구별로 건폐율, 층수(높이)를 규제하고 있다. 그러나 미관 유지를 위해 지정하는 미관지구(5.5km², 상업지역의 21.1%), 쾌적한 환경 및 토지의 효율적 이용을 위해 건축물 높이의 최저최고한도 규제가 필요한 고도지구(2.4km², 상업지역의 9.4%), 화재 위험을 예방하기 위해 지정하는 방화지구(2.4km², 상업지역의 9.3%) 등 일부 지구에 서만 규제가 가해지고 있어 밀도·용도 차등의 실효성이 크지 않다.

14) 도시환경정비사업 정비계획 변경계획(마포구 고시 제2012-43호) 참고

상업지역에 비주거용도를 유도하기 위한 용도용적제

서울시는 상업지역 안에서 과도한 주거복합건물(공동주택과 주거 외의 용도가 복합된 건축물)의 양산을 제어하기 위해 주거복합건물을 건축할 경우, 주거비율이 증가할수록 용적률을 하향하는 ‘용도용적제’를 운영하고 있다. 서울시 도시계획조례상 주거복합건물에 적용되는 구체적인 용적률 기준은 [표 2-7]과 같다. 그러나 도시환경정비구역 중 도시 및 주거환경정비기본계획에 의하여 시장이 주거기능의 입지가 필요하다고 인정한 지역, 균형발전사업지구, 재정비촉진지구, 시장정비사업 추진계획 승인대상 전통시장의 경우 위원회 심의를 거쳐 용도용적제의 배제가 가능하다.

용도용적제의 도입 취지와 운영 성과를 검토하기 위해 양재섭(2009)은 1990~2010년 상반기까지 건립된 서울시 주거복합건물의 입지실태와 개발양상을 분석하였다. 분석 결과, 2003~2007년 동안 신축된 건축물의 수가 202건¹⁵⁾으로 많았고, 규모도 중형 이상(85㎡)이 70%를 차지하고 있음을 확인하였다. 2000년 용도용적제를 도입한 이후 평균 용적률은 732%, 평균 주거비율은 63%로 나타나고 있음을 확인하였다. 뿐만 아니라 주거복합건물은 공간적으로 중심지체계와 무관하게 상업지역 전역에 분포하고 있음을 파악하였다.

[표 2-7] 주거면적비율에 따른 용적률 기준

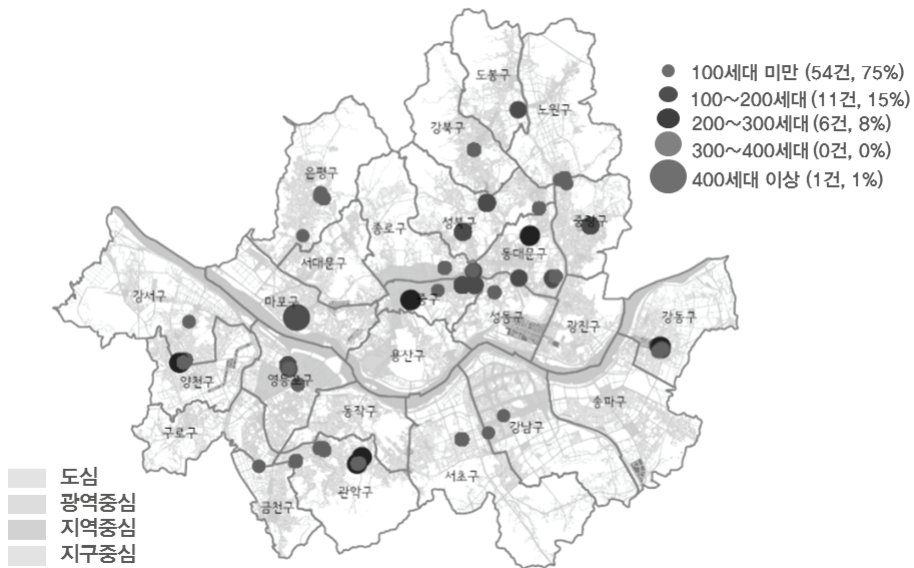
주택면적비율(%)	중심상업지역		일반상업지역		근린상업지역	
	4대문 안	기타지역	4대문 안	기타지역	4대문 안	기타지역
80 이상 ~ 90 미만	600		480		420	
70 이상 ~ 80 미만	650		510		450	
60 이상 ~ 70 미만	700	720	540	600	480	480
50 이상 ~ 60 미만	750	790	570	650	510	510
40 이상 ~ 50 미만	800	860	600	700	540	540
30 이상 ~ 40 미만	800	930	600	750	570	570
20 이상 ~ 30 미만	800	1,000	600	800	600	600
20 미만	800	1,000	600	800	600	600

자료 : 서울시 도시계획조례(2014)

15) 1990~2010년 상반기까지 총 289건이 건립되었으며, 2003년부터 2007년까지 5년간 202건(전체의 70%)의 주거복합건물이 공급되었다.

그러나 2010년부터 2014년 초까지 건립된 주거복합건물의 개발양상¹⁶⁾을 살펴본 결과, 2010년 이후에는 공급된 72건의 주거복합건물 중 76%(56건)가 도시형생활주택이었다. 또한, 200세대 미만의 주거복합건물이 동북권에 집중적으로 분포하고 있으나 중심지체계와 무관하게 공급되고 있었다([그림 2-26] 참조). 2010년 이후 건설된 주거복합건물의 평균 용적률은 540%로 2010년 이전에 공급된 건축물(용적률 732%)보다 낮지만, 주거비용은 65%로 2010년 이전(63%)보다 다소 높게 나타나고 있었다. 2010년 이전과 이후 주거복합건물의 가장 큰 차이점은 주택의 규모로 2010년 이후에는 85㎡ 이하의 소형 주거복합건물이 85%나 공급되었다는 점이다.

서울시 내 공급된 주거복합건물의 개발 실태를 분석한 결과, 주거복합건물은 1990년대부터 현재까지 중심지체계 등 지역특성과 무관하게 입지하고 있었다. 또한, 1990년대 중반 이후 900% 선을 유지하던 주거복합건물의 평균 용적률이 용도용적제 도입 이후 2010년



자료 : 서울시 UPIS(2014), 서울시 건축물대장(2014)

[그림 2-26] 서울시 주거복합건물의 공급 현황(2010~2014)

16) 상업지역의 건축물 중, 2010년 이후 신축된 10층 이상의 주거복합건물을 대상으로 분석하였다.

까지는 732%, 2010년 이후는 540%로 나타나는 것으로 보아 일정 정도 용적률 제어 효과가 있었다고 판단된다. 주거용도의 비율은 여전히 60~70%대를 유지하고 있으나, 획일적 비주거 비율에 따라 공실률이 높다는 주장도 있다¹⁷⁾. 그러나 상업지역 내 주거용도의 허용 및 비율에 대해서는 찬반논란이 계속되고 있어 용도용적제의 비주거용도 제어효과를 판단하기에는 논란의 여지가 있다.

용도용적제에 대해서는 다음과 같은 문제점이 제기되고 있다¹⁸⁾. 첫째, 중심지체계나 지역별 상업수요와 무관하게 비주거비율 70%가 일률적으로 적용되고 있다는 점이다. 둘째, 주거비율 10% 내 동일구간 내에서 동일한 용적률이 적용된다는 점이다. 셋째, 주거 도입 비율에 따른 밀도의 변화가 4대문 외 상업지역의 경우 600~800%의 범위에서 운영되고 있어 용적률 차이가 200%에 불과하다는 점이다. 넷째, 4대문 외 상업지역의 경우 의무적으로 비주거용도를 전체 개발면적의 30% 이상 확보해야 함에 따라 상업업무 수요가 낮은 지역은 공실률로 인해 사업이 어렵다는 점이다. 또한, 최근에는 1~2인 가구, 외국인, 고령인구 증가로 인한 도심화귀 등 여건 변화로 인해 도시형생활주택, 소형임대주택 등 새로운 유형의 주거수요가 나타나고 있다. 따라서 용도용적제의 문제점을 개선하고 여건 변화에 대응하기 위해 용도용적제를 재검토할 필요가 있다.

17) 서울특별시(2010)에 따르면 주거복합건물의 평균 공실률은 약 9%로 나타나고 있다.

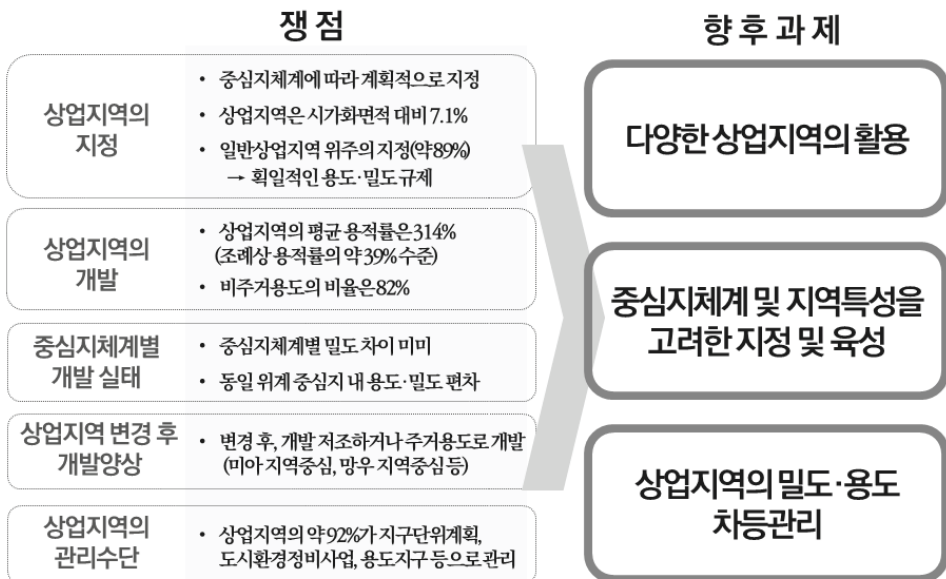
18) 서울특별시, 2012, 「도시관리계획 재정비」

5_상업지역의 전략적 활용 필요

서울시 상업지역의 쟁점과 향후 과제는 다음과 같다.

첫째, 서울시 상업지역은 1998년 도시계획법 개정을 통해 세분화 토대를 마련한 이후, 현재까지 지속적으로 확대 지정되고 있다. 그러나 대부분 일반상업지역으로 지정되어 지역 특성에도 불구하고 획일적인 용도·밀도 규제로 관리되고 있다. 따라서 중심지체계를 실현할 수 있도록 지역특성을 반영한 상업지역의 정교한 관리방안을 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 서울시 상업지역의 평균 용적률은 조례상 개발 가능한 용적률의 절반 수준에도 미치지 못하고 있다. 그러나 2000년 이후에는 고밀개발 추세로 변화하면서 평균 용적률이 증가하고 있으며, 지역특성에 따라 100~1,000% 이상까지 다양하게 분포하고 있었다. 상업지역 건축물의 용도는 업무, 근생, 판매, 숙박위락 등 비주거용도 비율이 80% 이상을 차지하고 있으나 2000년 이후에는 주거용도 비율이 증가하고 있는 추세이다. 그러므로 지역특성에 적합하도록 용적률을 차등하고 상업지역 내 주거용도를 계획적으로 관리할 수 있는 방향을 정립하는 등 중심지별 육성방향에 적합한 밀도와 용도의 관리가 필요하다.



[그림 2-27] 상업지역의 쟁점과 향후 과제

셋째, 1995년 이후 지역중심과 지구중심 위주로 상업지역이 대거 지정되었으나 지정 이후 대부분 개발이 활성화되지는 않았다. 지정 후 신축 등의 움직임 없이 개발이 저조한 지역이 대다수였으며, 개발이 되더라도 대규모 주거용도로 이용되고 있어 가로연속성을 저해하고 있었다. 따라서 상업지역으로 변경할 시에는 지역특성을 면밀히 검토하여 구체적인 지역의 육성방향을 제시하고 이를 실현할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

넷째, 서울시 상업지역은 지구단위계획, 도시환경정비사업, 용도지구 등으로 관리되고 있다. 그러나 지구단위계획은 밀도·용도를 차등 관리할 수 있는 수단임에도 불구하고 실제로는 중심지체계 및 지역특성에 따른 차등 관리가 미흡했다. 또한, 도시환경정비사업은 상업지역을 정비하고 활성화시키는 중요한 수단임에도 불구하고 특성화된 용도계획이 미비했으며 지역특성과 무관하게 중심지별로 동일한 용적률을 적용하고 있었다. 과도한 주거복합건물의 양상을 제어하기 위해 도입된 용도용적제는 도시형생활주택, 소형임대주택 등 새로운 도심주거 수요에 대응해야 할 시점이다. 그러므로 용도지역제를 밀도·용도의 정교한 관리 등 본래 취지에 맞도록 개선함으로써 지구단위계획 등의 관리수단이 본연의 역할을 수행하도록 유도하는 것이 필요하다.

03

해외 대도시의 상업지역 관리방향

- 1_미국 뉴욕 : 지역맥락과 기능 중심의 정교한 관리
- 2_일본 도쿄 : 중심지체계를 고려한 밀도 차등 관리
- 3_지속적인 용도지역제 보완을 통해 여건 변화에 대응

03 | 해외 대도시의 상업지역 관리방향

1_미국 뉴욕 : 지역맥락과 기능 중심의 정교한 관리

도시 내 다양한 용도에 대응하기 위해 상업지역 세분화

뉴욕은 1916년 최초로 ‘용도지역제(Zoning)’를 도입한 이후, 사회경제적 변화에 따라 용도지역을 지속적으로 세분화하였다. 뉴욕시 용도지역은 크게 주거지역(R), 상업지역(C), 공업지역(M)으로 구분되며, 상업지역은 크게 일반 상업지역과 특수한 상업지역으로 구분된다. 이 중 일반 상업지역은 주변 주거지역의 상업요구를 충족하기 위해 지정되며, 특수한 상업지역은 중심업무수변재생 등 특수한 목적을 위해 지정된다. 구체적으로는 입지조건에 따라 8개의 지역(C1~C8)으로 분류되며, 맥락 등을 반영하여 73개로 세분된다¹⁹⁾.

[표 3-1] 뉴욕시 용도지역의 종류

주거지역 (R)	저밀주거 (R1 - R5)		
	중밀주거 (R6 - R8)		
	고밀주거 (R9 - R10)		
상업지역 (C)	일반 상업지역	근린상업 (C1)	C1-1, C1-2, C1-3, C1-4 ... 14개
		근린서비스상업 (C2)	C2-6, C2-6A, C2-7, C2-7A ... 12개
		일반상업 (C4)	C4-1, C4-2, C4-2A, C4-3 ... 17개
		제한 중심상업 (C5)	C5-1, C5-1A, C5-2, C5-2A ... 7개
		일반 중심상업 (C6)	C6-1, C6-1A, C6-2, C6-2A ... 16개
	특수한 상업지역	수변휴양 (C3)	C3, C3A ... 2개
		위락상업 (C7)	... 1개
		일반 서비스상업 (C8)	C8-1, C8-2, C8-3, C8-4 ... 4개
공업지역 (M)	경공업 (M1)		
	공업 (M2)		
	중공업 (M3)		

출처 : NYC Zoning 홈페이지 및 김지엽·커즈 포터·정희훈, 2014, “뉴욕시 상업지역 조닝의 특성과 시사점”, 「도시설계」 재정리

¹⁹⁾ C (1~8) - (1~) (A, B, D, X)에 따라 구분된다.

상업지역 중분류 소분류 맥락조닝 여부

뉴욕시 용도지역제에서 주목할 점은 첫째, 세분화된 용도지역에 따라 밀도·용도가 차등적으로 적용된다는 점, 둘째, 밀도와 용도가 연동되지 않고 용도를 통해 기능을 부여하고 현황을 고려해 밀도를 계획한다는 점, 셋째, 주거지역에서는 소매 및 상업용도를 허용하지 않고 상업지역에서는 주거를 허용한다는 점²⁰⁾이다.

		용도·밀도규제 분리	
		소매·상업 허용	용적률(FAR)
주거 지역 (R)	저밀 주거(R1-R5)	X	50 ~ 165%
	중밀 주거(R6-R8)	X	78 ~ 602%
	고밀 주거(R9-R10)	X	99 ~ 1,000%
상업지역 세분화 (총 73개)	근린상업지역(C1)	O	200%
	근린서비스상업지역(C2)	O	
	일반상업지역(C4)	O	(100 ~ 1,000%) + α
	제한중심상업지역(C5)	O	(400 ~ 1,500%) + α
	일반중심상업지역(C6)	O	(600 ~ 1,500%) + α
	수변휴양상업지역(C3)	O	50%
	위락상업지역(C7)	O	200%
	일반상업서비스지역(C8)	O	100 ~ 200%

※ α : 공개공지제공 시 용적률 인센티브 제공
상업지역에서 주거용도를 도입할 경우, 등가주거지역 적용
등가주거지역에서는 해당 상업지역의 용적률을 적용하지 않고 별도의 주거용적률 적용

출처 : NYC Zoning 홈페이지 재정리

[그림 3-1] 뉴욕시 상업지역의 용도 및 용적률 규제

²⁰⁾ 놀이공원, 스케이트장, 미니골프장 등이 주로 허용되는 위락 상업지역(C7), 자동차 전시관 및 수리점, 창고, 주유소, 세차장 등이 주로 허용되는 일반 상업서비스지역(C8)은 주거용도가 허용되지 않는다. 한편, 나머지 상업지역은 허용되는 소매 및 상업용도 군이 세분화된 상업지역 특징에 따라 구체적인 용도에 차이를 두고 있다(예 : 근린상업지역(C1)-미용실, 잡화점 등 근린생활 지원을 위한 소매와 서비스 시설, 일반상업지역(C4)-전문상가, 백화점, 극장, 업무시설 등 넓은 지역을 배후지로 하는 대부분의 소매용도 등).

용적률은 세분화된 상업지역에 따라 범위가 주어지는데, 상업용도가 입지할 경우 일반적으로 최소 50% ~ 최대 1,500%의 범위 내에서 용적률이 설정된다²¹⁾. 그러나 일반상업지역(C4), 제한 중심상업지역(C5), 일반 중심상업지역(C6)에서 플라자(Plaza)²²⁾를 설치할 경우 20%의 용적률 보너스가 추가적으로 제공된다.

별도의 수법으로 상업지역에서 주거용도 허용

주거용도가 허용되는 상업지역에서는 등가주거지역의 용적률이 적용된다. 등가주거지역(Residential District Equivalent)이란 상업지역에서 주거용도를 허용하는 수단으로, 전면 및 측면 공지 규정과 같이 주거지역에서 적용받는 규정들은 적용받지 않으면서 세분화된 상업지역마다 정해진 등가주거지역의 용적률은 적용받는 것이다. 예를 들어 C4-1 지역에서 주거용도를 도입할 경우 등가주거지역 R5의 용적률인 125%가 기본적으로 적용되며 용적률 보너스 항목을 도입하면 용적률이 추가적으로 제공된다.

지역의 맥락과 상권의 연속성 중시

뉴욕시는 용도지역제에 의해 계획된 지역이 주변 여건과 지역 맥락을 훼손시키는 것을 보완하기 위해 맥락조닝(Contextual Zoning)을 도입하였다. 맥락조닝이란 기존 근린지역(Neighbourhood)의 특성과 어울리는 건물 개발을 유도하기 위해 신축 건물의 높이와 용적, 건축선 후퇴, 도로 전면부에 면한 건물의 폭 등을 규제한다. 상업지역에서는 맥락상업지역과 비맥락 상업지역으로 구분하여 관리한다. 맥락 상업지역은 일반적으로 주거지역의 특성을 지닌 지역에 지정하는데, 주변지역의 다른 건물과 조화로운 관계를 유지하고 양호한 보행환경을 조성하기 위해 용적규정을 적용받는다. 반면, 비맥락 상업지역은 천공노출면²³⁾ 규정을 적용받으며, 최고 밀도지역에서는 타워규정²⁴⁾을 따르도록 규정하고 있다.

21) 주거용도가 입지할 경우, 해당 상업지역의 용적률을 적용하지 않고 별도의 주거 용적률이 적용된다. 또한 플라자, 계층통합형 주거(저소독층이나 중하소독층, 중간층을 위해 저점주택을 공급할 시 연면적을 추가로 허용하는 제도)를 도입할 경우 용적률 보너스가 제공된다.

22) 건물에 연접하고 일반인이 접근 가능한 개방된 공지이다(뉴욕시 조닝 핸드북, 2009).

23) 일정 높이에서 시작되고 조닝지역 규정에 제시된 수평거리에 대한 수직거리의 비율로서 필지 내부로 기울어진 가상적인 경사면이다. 주로 중밀과 고밀 지역에서 채광과 통풍을 제공하기 위한 목적으로 설치되며, 허용된 장애물 이외의 어떠한 구조물 또는 건물에 의해 관통되어서는 안된다(뉴욕시 조닝 핸드북, 2009).

사회경제적 여건 변화에 대응하기 위해 용도지역 변경(Rezoning) 활성화²⁵⁾

뉴욕은 사회경제적 변화에 신속하게 대응하기 위해 2000년 이후부터 용도지역의 변경을 적극 장려하고 있다. 1999년 9월 맨해튼의 첼시 리조닝 프로젝트를 시작으로 전 지역에 걸쳐 조닝변경이 활발하게 진행 중이며, 2010년 기준 113개 조닝변경 프로젝트가 이루어졌다. 이중 변화하는 지역여건을 고려하여 지역특성과 맥락을 유지하기 위해 변경(Contextual Zoning)된 것이 63%, 양호한 저밀주거지 보호를 위한 다운조닝(Down-zoning)이 23%, 개발가능지의 개발압력에 대응하기 위한 업조닝(Up-zoning)이 14%를 차지하고 있다.

2_일본 도쿄 : 중심지체계를 고려한 밀도 차등 관리

‘도시만들기 비전’을 통해 도쿄의 장래 미래상과 중심기능 설정

도쿄는 ‘도시만들기 비전’을 통해 장기적인 관점에서 도쿄가 지향해야 할 장래상을 설정하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 추진 정책과 전략을 제시하고 있다.

2001년 최초 수립 후, 2009년 개정된 도시만들기 비전에서는 도쿄의 비전을 ‘세계의 모범이 되는 매력과 활력을 갖춘 환경 선진 도쿄의 창조’로 설정하였다. 이를 실현하기 위한 도시상은 ‘환상 메트로폴리스 구조²⁶⁾’로 설정하고, 도쿄도를 5개의 존(Zone)으로 구분하였다. 5개의 존은 존별 지역상과 주요 중심지별 장래상을 제시하고 있으며, 토지이용의 전략적 방향과 각각의 존이 대처해야 할 전략을 제안하고 있다.

24) 타워는 천공노출면 또는 다른 높이 제한을 침범하는 건물 부분이며 뉴욕시에 규정된 고밀지역에서만 허용되는 건물의 형태이다. 타워는 주거, 상업, 커뮤니티 시설 용도로 사용될 수 있다. 기본 타워규정은 일반적으로 필지면적의 40% 이하지만, 20,000sf보다 작은 필지에서는 50%까지 건물의 타워부분을 허용한다. 건물의 타워부분은 광로로부터 최소 10피트, 협로로부터 15피트 후퇴되어야 한다. 이런 규정들은 다른 용도들과 지역에서 달라질 수 있다(뉴욕시 조닝 핸드북, 2009).

25) 김지엽·커즈 포터·정희운, 2014, “뉴욕시 상업지역 조닝의 특성과 시사점”, 「도시설계」 재정리

26) 업무, 거주, 산업, 물류, 문화 등 도쿄가 가진 다양한 기능을 각각의 지역이 분담하고, 광역 연계에 의해 지역 간에 활발하게 교류함으로써 활력과 매력이 넘치는 공간으로 유도하기 위해 설정하였다.

[표 3-2] 도쿄의 존(Zone)별 목표

존(Zone)	목표
센타코어 재생 존	· 국제적인 비즈니스 센터의 기능 강화 · 도심거주의 유도 · 역사와 문화를 살린 도시공간의 형성
도쿄만 워터프론트 활성화 존	· 도쿄의 관문 역할을 강화 · 활력과 매력이 있는 수변도시의 정비 · 아시아 등지와 연계된 산업기능의 육성
도시환경재생 존	· 목조주택 밀집지역의 안전 확보 및 환경 향상 · 수변 및 녹지정비를 통한 도시골격의 형성 · 커뮤니티를 바탕으로 하는 마을 만들기
핵도시 광역 연계 존	· 환상 방향의 도시기반 정비를 통한 거점 육성 · 산학공 연계를 통한 산업입지의 촉진 · 주거지역을 계획적으로 정비
자연환경 보전·활용 존	· 풍부한 자연을 활용한 도쿄권의 레크리에이션 존으로 육성

출처 : 東京都, 2009, 「東京の都市づくりビジョン」 재구성

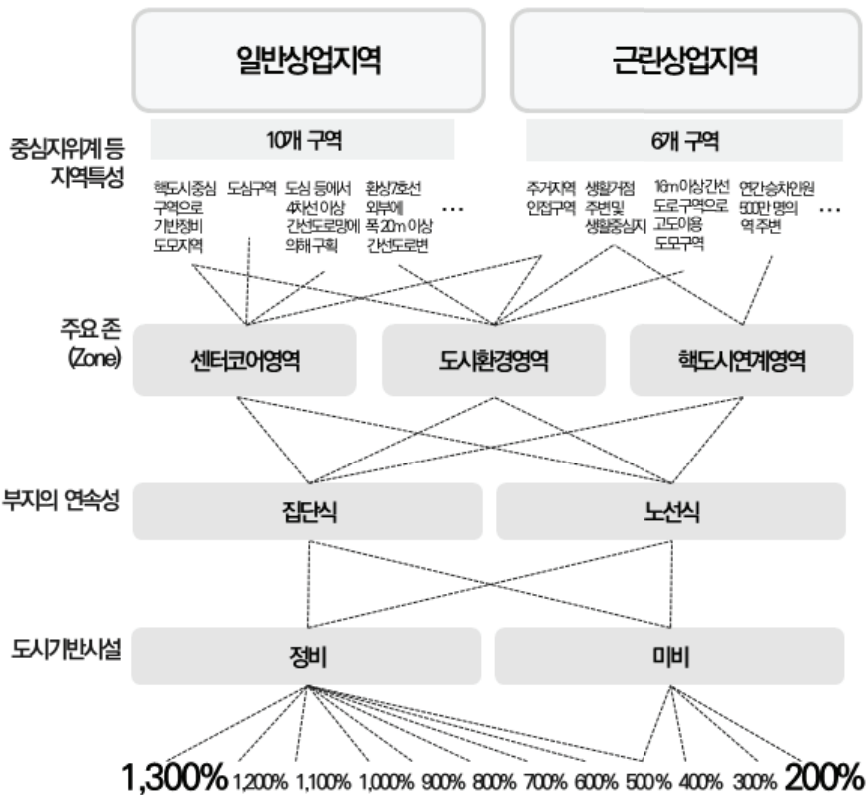
중심지체계 및 지역특성에 따른 용적률 차등

도쿄는 ‘도시만들기 비전’에 입각한 토지이용 방침을 설정하고, 정책 유도형 도시계획을 추진하기 위해 ‘용도지역 등에 관한 지정방침 및 지정기준(2002)’을 책정하였다. 여기서는 용도지역의 지정 목표를 도시 활력의 유지·발전, 풍부한 도시환경의 형성, 안전하고 건강하게 살 수 있는 생활환경의 형성으로 설정하고, 용도지역의 지정방침을 제시하고 있다.

상업지역은 상업과 업무 용도를 유도하기 위해 일반상업지역, 근린상업지역의 두 가지 유형으로 지정하도록 제시하고 있다. 일반상업지역은 센타코어 재생 존, 핵도시 광역 연계 존의 중핵거점, 교통 편리성이 높은 터미널역 주변 등의 생활거점, 일상생활편리시설 등의 커뮤니티 인프라가 집적된 생활중심지 및 업무 상업기능을 집적해야 하는 간선도로변 등에 지정하도록 명시하고 있다. 반면 근린상업지역은 일상구매품 취급 점포 등이 이미 집적된 구역이 계속해서 그 기능을 유지할 필요가 있는 지구에 지정하도록 하고 있다.

밀도는 주변지역의 특성, 중심지체계, 기반시설 정비²⁷⁾, 부지의 연속성 등을 고려하여 최소 200%~최대 1,300%의 범위에서 차등 적용하고 있다.

건축물 용도는 용도지역별로 구체적인 용도의 가능, 불가능 여부를 제시하고 있다. 상업 지역에서는 업무, 상업, 숙박시설 등 대부분의 용도가 허용되고, 공장, 창고 중 위험성이 있거나 환경 악화 우려가 있는 공장, 화약, 섬유류 등 위험물 저장처리량이 조금 많은 시설 등만 불허²⁸⁾된다.



출처 : 東京都, 2002, 「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」 재구성

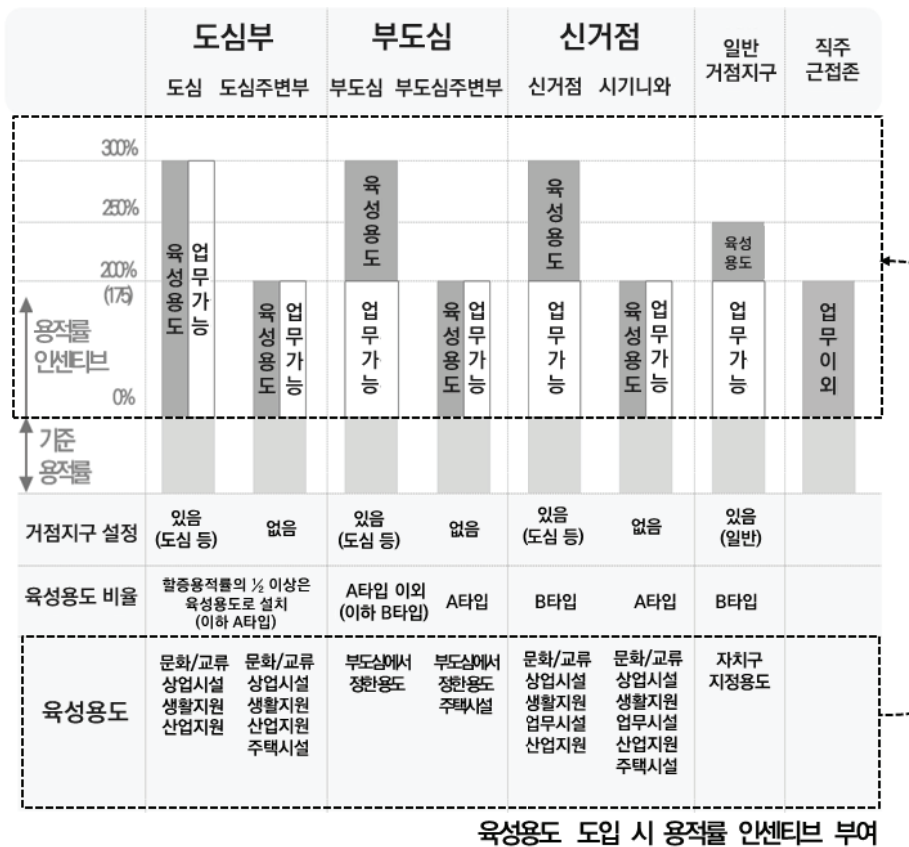
[그림 3-2] 중심지체계 및 지역특성에 따른 용적률 차등

27) 도시기반시설의 정비, 미비 정도는 일반상업지역의 경우에만 고려한다.

28) 근린상업지역에서는 유흥시설, 풍속시설 중 카바레, 댄스홀, 개별 부속 욕탕의 입지가 불가능하다.

중심지 특성에 따라 육성용도 및 용적률 인센티브 운영

도표는 ‘도시만들기 비전’을 실현하기 위해 중심지 특성에 따라 육성용도를 설정하고 육성용도에 따라 용적률 인센티브를 제공하고 있다. 즉, 업무, 상업, 문화, 교류시설 등 지역특성에 맞는 다양한 기능을 유도하기 위해 육성용도를 촉진해야 하는 지구 또는 구역을 설정하고, 중심지와 주변부로 구분하여 육성용도를 설정하고 있다. 한편, 육성용도의 도입에 따라 제공되는 용적률 인센티브는 최대 300%이다.



출처 : 서울특별시, 2009, 「서울 도시계획 중심지에 대한 평가 및 위계 재정립방안 연구」, p.57 재구성

[그림 3-3] 육성용도 및 용적률 인센티브

3_지속적인 용도지역제 보완을 통해 여건 변화에 대응

미국 뉴욕과 일본 도쿄의 상업지역 지정목표 및 원칙, 관리수단은 서울시 관련 법 체계, 관리 지향점 등과 맥락이 다르다. 우선, 뉴욕은 주거용도의 정온화를 추구하고 있어 주거 지역에서는 소매 및 상업 용도를 허용하지 않고 있다. 이로 인해 상업지역은 주변 주거지역의 상업요구를 충족하기 위해 지정되며, 상업기능에 따라 근린, 중심, 위락, 상업 등 다양하게 유형화될 수 있다. 그러나 서울시는 주거지역과 상업지역의 허용용도에서 큰 차이를 보이지 않는다. 이로 인해 상업지역이 반드시 상업기능을 수행하기 위한 공간으로 조성되지 않고 있는 실정이다. 도쿄는 도시만들기 비전을 통해 도쿄가 지향해야 할 장래상을 ‘매력과 활력을 갖춘 도시’로 설정하고 이를 유도하기 위해 존(Zone)별 용도지역 방침을 설정하는 등 계획의 정합성을 유지하고 있다. 이러한 차이점을 전제로 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지역특성에 따라 상업지역을 차등적으로 관리하고 있다. 우선 뉴욕은 용도, 건축물 형태, 가로특성 등 다양한 지역특성을 고려하기 위해 상업지역을 73개로 세분화하고, 세분화된 용도지역에 따라 밀도·용도 규제를 달리 적용하고 있다. 한편, 도쿄는 상업지역을 2개로 구분하고 있으나, 중심지체계 등 지역특성, 주요 존(Zone), 부지의 연속성, 도시기반시설 등을 고려하여 밀도를 200~1,300%의 범위까지 세분하여 적용하고 있다. 그러나 서울시는 상업지역이 중심일반·근린·유통상업지역으로 세분되어 있음에도 불구하고 대부분 일반상업지역으로 지정되어 획일적인 밀도·용도 규제가 적용되고 있다. 따라서 서울시도 지역특성에 따라 상업지역을 차등적으로 관리할 필요가 있다.

둘째, 가로활성화를 위해 상권의 연속성을 중시하고 있다. 용도지역제 차원에서 건축물의 용도뿐 아니라 형태까지 제어해 주변 건축물과 맥락을 맞추고, 이를 통해 가로변의 연속성을 확보하고 있다. 그러나 서울시는 용도지역제에서 형태적인 측면을 고려하지 않을뿐더러, 용도지역제의 경직성을 보완하기 위해 도입된 지구단위계획에서조차 건축물의 배치, 형태보다 밀도 상향에 초점을 두고 있다. 이로 인해 주변 도시조직과 부정합한 고층고밀의 주상복합 개발이 지속되고 있으며, 주변 맥락을 고려하지 않은 공개공지 제공으로 가로변이 들쭉날쭉 구성되어 있다. 따라서 용도지역제는 획일적인 밀도·용도 규제 개선을 통해 밀도·용도 관리를 충실히 이행하고, 지구단위계획은 본래 취지에 따라 건축, 형태 측면

을 고려하여 지역특성에 적합하게 관리할 필요가 있다. 뿐만 아니라 상업시설 저층부에 판매 용도를 유도하는 등 가로를 활성화하기 위한 구체적인 수단이 필요하다.

셋째, 용도지역제의 큰 틀은 유지한 채 인구사회·경제적 여건 변화에 대응해 용도지역제를 수정·보완하고 있다. 또한, 용도지역의 변경을 적극적으로 실시하고 있다. 뉴욕은 1999년 이후 지역여건 변화, 양호한 저밀주거지 보호, 개발가능지의 개발압력 등에 대응하기 위해 리조닝(Rezoning) 프로젝트를 활발히 진행하고 있다. 한편, 도쿄도 도쿄의 도시상 실현을 위해 2004년 ‘용도지역 등에 관한 지정방침’을 책정한 이후, 대대적인 용도지역 변경을 추진하였다. 따라서 서울시도 상업지역의 미래상과 역할을 명확히 설정하고 이를 실현하기 위해 가이드라인을 마련하는 것이 필요하다.

04

서울시 상업지역의 관리방향

- 1_여건 변화에 대응한 상업지역의 미래상 및 관리방향 마련
- 2_지역특성에 따른 밀도·용도 차등 관리

04 | 서울시 상업지역의 관리방향

1_여건 변화에 대응한 상업지역의 미래상 및 관리방향 마련

서울시 100년 도시계획, 2030 서울플랜을 통해 도시관리 기반 마련

서울시는 서울의 미래모습에 대한 시민의 합의와 이를 뒷받침할 도시계획에 보편적으로 적용되는 근본적인 원칙이 필요하다고 판단하였다. 이에 2013년 시민의 합의를 기반으로 지속가능한 도시계획의 원칙 및 기준과 도시계획이 장기적으로 지향해야 할 가치를 규범화하여 100년 도시계획의 기반을 마련하였다.

서울시는 합의된 원칙과 기준을 바탕으로 2030 서울플랜을 수립하였으며, 다양한 인문, 사회적 가치를 반영하여 최초로 시민이 서울의 미래상을 결정하였다. 또한, 권역 간 격차 심화, 서울대도시권으로의 광역화, 글로벌 대도시권 간 경쟁심화 등 공간구조와 관련한 과제를 선도적으로 해소하기 위해 기존 단핵구조에서 다핵구조로 중심지체계를 전환하였다. 현재 2030 서울플랜에서 제시된 공간계획과 핵심이슈별 계획의 실현성을 높이기 위해 5개 생활권별로 생활권계획을 수립 중이다.

100년 도시계획의 기반 마련



- 지속가능한 도시계획 원칙과 기준 제시

2030 서울플랜 수립



- 중심지위계 조정
- 1도심 5부도심 11지역중심
▽
3도심 7광역중심 12지역중심

생활권계획 수립 중



- 지역 특성을 반영한 계획 수립
- 지구중심의 조정
- 중심지의 발전방향구체화

[그림 4-1] 서울시의 정책적 여건 변화

이처럼 사회적 합의를 바탕으로 한 도시 관리 기반이 마련되면서 도시관리계획의 중요한 실현수단인 용도지역에 대한 정교한 관리방안이 요구되고 있다. 특히, 2030 서울플랜에 따른 중심지체계를 실현하기 위한 수단으로서 상업지역에 대한 요구가 증대하고 있다. 또한, 생활권계획에서 제시할 중심지의 미래상을 실현하기 위한 상업지역의 역할이 필요하다.

지역 간 불균형 해소 마련 요구

서울시 각 자치구는 지역 간 불균형 해소를 위한 방안 중 하나로 상업지역의 추가지정을 요구하고 있다. 서울특별시(2012), 현장시장실 요구사항, 구청장 요구사항 등 서울시 내부자료에 따르면 서초구, 관악구, 강동구, 광진구, 동작구 등의 지역에서 중심지 기능 강화 및 지역 활성화를 위해 상업지역의 추가지정을 요구하고 있다. 추가지정 사유는 중심지 기능 강화 및 지역 활성화(58%), 주변 도시환경 및 토지이용상 대응(22%), 1개 필지의 2개 이상 용도지역(14%) 등 다양하게 나타난다([표 4-1] 참조).

그러나 앞서 상업지역 변경 이후 변화에서 살펴보았듯이, 상업지역 변경만으로 개발행위가 일어나지 않으며 무조건 지역이 활성화되는 것도 아니다. 따라서 상업지역 변경으로 문제를 해결하기보다 그 지역의 장기적인 미래상과 역할을 우선적으로 고민할 필요가 있다. 서울시는 현재 생활권계획에서 중심지의 발전방향을 구체화하고 있다. 이에 따라 우선 생활권계획의 내용을 고려할 필요가 있으며, 도시관리계획의 실현수단으로서 상업지역의 추가지정은 필요시에 검토하도록 한다.

[표 4-1] 상업지역 추가지정 사유

사유	건수(건)	비율(%)
중심지 기능 강화 및 지역 활성화	21	58
주변 도시환경 및 토지이용상 대응	8	22
1개 필지에 2개 이상 용도지역	5	14
형평성 제고	1	3
기타	1	3
계	36	100

출처 : 서울특별시, 2012, 「도시관리계획 재정비」 및 서울시 내부자료(2014) 참고

대규모 가용지의 발생에 따른 전략적 개발 필요

서울시에는 기존 기능이 다른 곳으로 이전함에 따라 대규모 가용지가 발생하고 있다. 2030 서울플랜에서는 대규모 가용지를 고용창출과 지역 발전에 부합하는 방향으로 개발되도록 유도하고 있다.

특히, 창동 차량기지는 동북권의 고용기반을 창출하고 미래의 성장산업을 전략적으로 육성하기 위해 서울시 차원에서 용도지역의 변경을 계획하고 있다. 이를 통해 중심업무, 상업, 컨벤션, 호텔, 복합 문화공연시설 등을 3단계로 조성해 창동-상계 광역중심을 신(新)경제중심지로 조성할 계획²⁹⁾이다. 삼성동 한전부지³⁰⁾는 최근 현대차 기업이 매입하였으며, 부지면적의 40% 내외를 공공기여하는 조건으로 제3종일반주거지역을 일반상업지역으로 변경할 예정이다. 이를 통해 삼성동 한전부지를 현대차 신사옥, 호텔, 컨벤션센터, 아트홀 등으로 구성된 초고층 현대차 글로벌 비즈니스센터로 건립할 계획이다.

서울시는 개발가능한 가용지가 제한적이기 때문에 대규모 가용지에 대한 전략적인 대응이 필요하다. 우선 도시 전체의 공간구조, 지역단위의 기능을 고려하여 가용지의 장래상을 마련할 필요가 있다. 또한, 가용지의 상업지역 변경은 장래상 실현을 유도하기 위해 실시되어야 한다. 상업지역 변경 후에는 개발 확산 가능성을 대비해 주변 상업지역과의 연계 관리방안을 마련하는 등 도시관리 차원에서 가이드라인을 마련해야 한다. 이와 더불어 사회경제적 측면에서 인센티브를 제공하는 행정적 지원도 병행되어야 한다.

시장수요에 의한 상업공간 형성

최근 서울시에는 상업지역이 아님에도 불구하고 상업기능이 활발한 지역으로 이태원, 신사동 가로수길, 홍대 지역 등이 각광받고 있다.

이태원은 이태원역 주변으로 상업지역이 일부 지정되어 있으나 한강진역~녹사평역 거리는 준주거지역, 최근 상업기능이 확장되고 있는 경리단길 일대는 제2종일반주거지역이다.

²⁹⁾ 2030 서울플랜, 서울시 보도자료(2015. 2. 4.) 참고

³⁰⁾ 서울시 보도자료(2014. 9. 3., 2015. 2. 1.) 참고



자료 : 서울시 UPIS(2014), 다음 로드뷰, 네이버 로드뷰

[그림 4-2] 시장수요에 의한 상업공간 형성

이태원은 대부분 소규모 필지로 4층 이하의 저층 건축물이 분포하고 있지만, 최근에는 리모델링을 통해 소규모 점포 개발이 활발하게 진행되고 있다.

가로수길은 과거 신사동 화랑거리가 대중화되면서 브랜드화된 지역이다. 대로변을 따라 노선상업지역이 지정되어 있으나 제2종일반주거지역인 가로수길을 따라 패션, 식음 관련 용도가 활성화되어 있다. 그러나 최근 대규모 프랜차이즈 점포 입점으로 규모, 용도 측면에서 변이과정을 겪고 있다.

홍대는 역세권, 대학가라는 특수성에 힘입어 상업기능이 활발한 지역으로 대부분 제2종일반주거지역이다. 그러나 최근 상수동, 연남동까지 상권이 확장되면서 주거와 비주거 기능의 공존이 필요한 대학가의 주거지역이 비주거용도로 빠르게 변화하고 있다.

이 외에도 삼청동, 서촌 등의 지역에서 주택가가 새로운 상업공간으로 대체되는 젠트리피케이션(Gentrification)³¹⁾ 현상이 진행되고 있다. 젠트리피케이션은 노후화되고 정체된

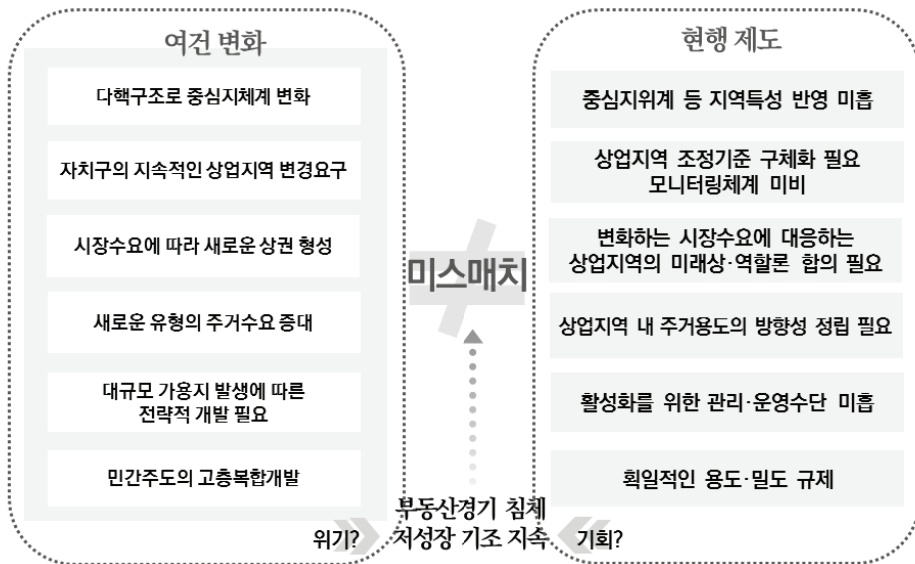
31) 젠트리피케이션은 1964년 영국의 사회학자 루스 글래스에 의해 처음 사용되었는데, 저소득 노동자들이 거주하는 주거지에 중산층이 유입되면서 중산층 거주지로 대체되는 현상으로 기술하였다. 그러나 2001년 미국 브루킹스 연구소는 과거의 개념은 부정확하고 정치적 함의가 강하기 때문에 상위 소득 거주자가 하위 소득 거주자를 대체해 감으로써 네이버후드의 성격과

지역이 다시 활성화된다는 점에서 긍정적인 측면이 많으나, 자가상승으로 인해 기존에 거주하던 원주민이나 사업자들이 임대료를 감당하지 못해 다른 지역으로 이주하는 부작용도 있다.

따라서 변화하는 시장수요에 대응하여 상업지역의 역할과 가치를 재정립하는 것이 필요하다. 나아가 상업공간으로 빠르게 변화하고 있는 비상업지역의 성공요인이 무엇인지 되짚어 봄으로써 저이용 상업지역에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

여건 변화에 대응할 수 있도록 관리수단 보완 필요

서울시는 권역 간 격차 심화 등 공간구조와 관련한 과제를 해소하기 위해 다핵구조로 중심지체계를 전환하였다. 자치구는 지역 간 불균형을 해소하기 위해 지속적으로 상업지역의 변경을 요구하고 있으며, 서울시 내에는 대규모 가용지가 발생하고 있다. 또한, 주거지역에서 시장수요에 따라 새로운 유형의 상권이 형성되는 등 서울시, 자치구의 정책적 수요와 시장 수요는 계속해서 변화하고 있다.



[그림 4-3] 여건 변화와 현행 제도의 미스매치

성향이 바뀌어가는 과정으로 재정의하였다. 또한, 기존 거주민의 대체, 네이버후드의 물리적 개선, 네이버후드 특성의 변화를 3가지 조건으로 제시하고 갖추어야 한다고 주장하고 있다(Kennedy and Leonard, 2001). 그러나 이는 유럽이나 미국에서 정의한 개념으로 서울시에서 나타나는 현상과는 다소 차이가 있다.

그러나 현행 제도는 중심지체계나 지역특성을 반영하지 못하고 있다. 또한, 상업지역 변경 요구에 대응할 수 있는 상업지역 조정기준도 구체적이지 않은 실정이다. 무엇보다 상업지역의 미래상과 역할에 대한 합의가 필요한 상황이며, 상업지역을 활성화할 수 있는 관리·운영수단에 대한 고민이 필요하다.

이처럼 여건 변화와 현행 제도가 미스매치되는 상황에서 부동산 경기는 침체되어 있고 저성장 기조가 지속되고 있다. 따라서 고성장시대의 기제에 맞추어져 있던 도시 관리수단을 점검하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

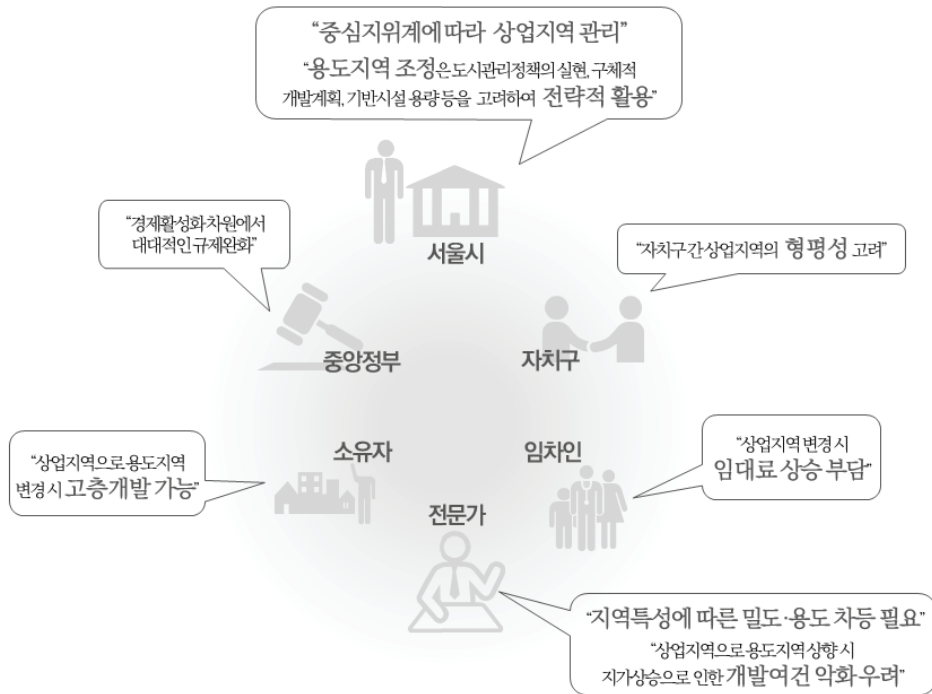
다양한 이해관계자와 공론화를 통한 상업지역의 관리방향 정립

상업지역은 제도적으로 고밀개발이 가능하고 다양한 용도가 허용되기 때문에 관리지정과 관련해 다양한 주체들이 상이한 입장을 보이고 있다.

신규 상업지역의 지정과 관련해서는 각 주체들이 다양한 목소리를 내고 있다. 도시관리의 실질적인 주체인 서울시는 도시관리정책의 실현, 구체적 개발계획, 기반시설 용량 등을 고려하여 상업지역을 전략적으로 지정하도록 유도하고 있다. 그러나 자치구 입장에서는 자치구 간 상업지역의 형평성을 고려해 상업지역 변경을 지속적으로 요구하고 있는 상황이다. 소유자는 상업지역으로 지정될 경우 고층개발이 가능하다고 판단하고 있으며, 상업지역에서 실질적인 상업 활동을 하고 있는 임차인은 상업지역으로 지정될 경우, 용도지역 상향으로 인한 지가상승이 임대료 상승으로 이어져 부담이 가중될 것을 우려하고 있다. 학계·민간전문가 역시 상업지역으로 용도지역이 상향될 경우, 지가상승으로 인해 개발여건이 악화될 우려가 있어 조심스러운 접근이 필요하다고 주장하고 있다.

상업지역은 다양한 주체들이 각각의 역할을 수행하면서 공간으로 형성되나 각 주체들은 이해관계에 따라 상이한 입장을 주장하고 있다. 따라서 상업지역의 관리방향에 대해 다양한 이해관계자의 공감대 마련이 필요하다.

아직까지 많은 이들이 ‘상업지역은 고층·고밀의 업무지역이다’라는 고정적 인식을 가지고 있다. 그러나 앞서 살펴본바와 같이, 상업지역은 지역특성에 따라 밀도·용도 측면에서 다양한 모습을 보이고 있다. 또한, 상업지역의 가치와 역할, 실태, 관리수단의 문제점, 활성화 방안 등 상업지역과 관련한 쟁점들은 무수히 많다.



[그림 4-4] 상업지역 관련 주체 간 상이한 입장

따라서 앞으로는 2030 서울플랜 등 기합의된 계획과 정합성은 유지하되, 서울시, 자치구, 소유자 등 지역주민, 전문가, 개발자 등 다양한 이해관계자와 상업지역의 쟁점을 공론화할 필요가 있다.

2_지역특성에 따른 밀도·용도 차등 관리

미래의 변화를 견인하는 선도적인 관리로 전환 필요

지금까지는 상업지역의 역할론이나 미래상에 대한 논의보다 고밀개발로 인한 도시경관 훼손, 과도한 주거개발, 상업지역 변경으로 인한 지가상승 등 상업지역의 문제점에 초점을 두었다. 그러다 보니 상업지역을 규제 중심으로 관리하였고, 전략적인 활용이 어려웠다.

그러나 최근에는 대내외적인 여건 변화로 상업지역이 아닌 용도지역에서 새로운 유형의 상권이 형성되고 있으며, 상업지역은 지역특성에 따라 밀도·용도 측면에서 다양한 모습으로 개발되고 있다. 따라서 앞으로는 상업지역의 다양성에 초점을 두고, 지역의 장래상을 실현할 수 있는 상업지역의 정교한 관라운영이 필요하다. 이를 통해 상업지역이 미래의 변화를 견인하는 선도적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.



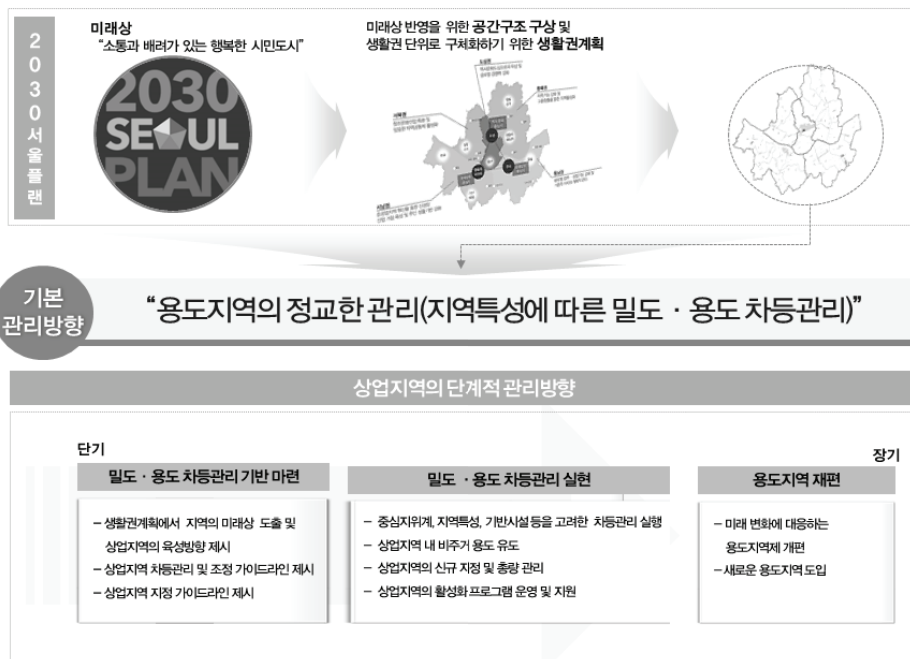
자료 : 다음 로드뷰, 네이버 로드뷰

[그림 4-5] 상업지역을 바라보는 시각의 전환

지역특성에 따른 밀도·용도 차등, 기반 마련 후 단계별로 실행

2030 서울플랜의 실현수단으로서 상업지역이 선도적인 역할을 수행하기 위해서는 서울시 상업지역의 역할을 재정립할 필요가 있다. 이 연구에서는 2030 서울플랜에서 기합의된 미래상을 토대로 공간구조와 생활권계획을 실현하기 위해 상업지역의 역할을 글로벌 경쟁력과 지역균형발전 견인, 지역특성을 활용한 매력 있는 공간 창출로 설정하였다. 이를 실현하기 위한 기본 관리방향은 “지역특성에 따른 밀도·용도의 차등관리”로 정하고, 단계적으로 실현할 수 있도록 로드맵을 제시하였다([그림 4-6] 참조).

현행 법·제도상(국토법 시행령 제85조 2항) 지자체는 관할구역을 세분하여 용적률을 차등 적용할 수 있다. 우선 서울시 차원에서 단기적으로 밀도와 용도를 차등 관리할 수 있는 기반을 마련하되 차등 관리의 실현은 단계적으로 접근하도록 한다. 단기적으로 기존 상업지역은 현재 수립 중인 생활권계획에서 제시하는 각 중심지의 미래상, 육성방향을 존중하도록 한다. 이를 고려하여 상업지역의 유형을 도출하고 지구단위계획 재정비 시 활용할



[그림 4-6] 서울시 상업지역의 기본 관리방향

수 있는 밀도·용도 차원의 차등 관리 가이드라인을 수립하도록 한다. 또한, 관련 계획 및 제도와 연계한 운영 및 관리수단을 모색하여 상업지역 관리의 선순환 구조를 마련한다. 신규 상업지역의 지정은 기본방향과 원칙, 프로세스 등 밀도·용도 차등 관리를 위한 가이드라인을 수립하여 정책의 일관성을 유도해야 한다.

장기적으로는 시장 수요를 담을 수 있는 새로운 용도지역을 도입하는 등 미래 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 용도지역제로 전환이 필요할 것이다.

참고문헌

- 강민정·김주현·하재명, 2008, “도시재생을 위한 도심 상업지역의 노후도 평가지표 개발”, 『대한건축학회지』, 24(2).
- 김상조·김성수·김동근·오선영, 2011, 「도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안 연구」, 국토연구원.
- 김인희·이성창·김상일, 2012, 「서울시 상업지역의 밀도 및 용도의 차등 관리 방안」, 서울연구원.
- 김지엽·커즈 포터·정희운, 2014, “뉴욕시 상업지역 조닝의 특성과 시사점”, 『한국도시계획학회지』, 15(6).
- 류태창·최봉문, 2013, “원도심 상업지역 재생을 위한 정책 평가 연구”, 『대한국토·도시계획학회지』, 48(6).
- 맹다미·장남중, 2010, 「서울시 중심지체계 개편에 따른 생활중심의 도입방안 연구」, 서울연구원.
- 서울연구원, 2009, 「뉴욕시 조닝 핸드북」.
- 서울특별시, 2006, 「2020 서울특별시 도시환경정비기본계획」.
- 서울특별시, 2009, 「서울 도시계획 중심지에 대한 평가 및 위계 재정립방안 연구」.
- 서울특별시, 2010, 「도시계획체계 유연화방안 연구」.
- 서울특별시, 2010, 「주거복합건축물의 비주거용도 실태조사 및 합리적 관리방안 연구」.
- 서울특별시, 2012, 「도시관리계획 재정비」.
- 서울특별시, 2013, 「수도권 광역연계거점 전략적 특화 육성 방안 마련」.
- 서울특별시, 2014, 「서울특별시 지구단위계획 수립기준」.
- 서울특별시, 2014, 「2030 서울도시기본계획」.
- 양재섭, 2009, 「서울시 주거복합건물의 입지실태와 계획적 관리방향」, 서울연구원.
- 양재섭·권마리·이재수, 2014, “서울시 주거복합 건물의 개발특성과 용도용적제 효과 분석”, 『대한국토·도시계획학회지』, 49(1).
- 이훈·이주아·안건혁, 2012, “경기도 상업지역의 유형 및 특성 연구”, 『대한국토·도시계획학회지』, 47(4).
- 정희운·임희지·안내영, 2013, 「기성시가지에 적합한 용도지역제 대안 모색에 관한 연구」, 서울연구원.
- 東京都, 2002, 「用途地域等に関する指定方針及び指定基準」.
- 東京都, 2004, 「用途地域等の見直し」.
- 東京都, 2009, 「東京の都市づくりビジョン」.

Glass, R., 1964, **London : aspects of change**, MacGibbon & Kee.

Kennedy, M. and Leonard, P., 2001, **Dealing with Neighborhood Change : A Primer on Gentrification and Policy Choices**, Brookings Institution.

<http://legal.seoul.go.kr/legal>(서울시 도시계획조례)

<http://map.daum.net>(다음 로드뷰)

<http://map.naver.com>(네이버 로드뷰)

<http://stat.seoul.go.kr>(서울시 통계)

<http://www.nyc.gov>(NYC Zoning 홈페이지)

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp>(도쿄도 도시정비국)

Abstract

A Study on Rezoning Urban Centers by the 2030 Seoul Plan

Da-Mi Maeng · Nam-Jong Jang · Hye-Rim Yoon

In 2030 Seoul Plan, the central place system by 2020 Seoul plan has changed into 3 International centers, 7 metropolitan centers, and 12 regional centers aiming at urban competitiveness and balanced development for Seoul. Zoning system plays an essential role in achieving the central place system of the Plan. Among different zones, a commercial zone is a core urban management tool to attract people and generate employment in a city.

The commercial zone needs a future vision and specific principle to carry out its key role to manage Seoul in terms of its uniqueness. Even though the commercial zone is specified into central, general, neighborhood, and distribution areas, most of the areas are designated as the general commercial areas applied to the same restrictions for density and building uses. In reality, each commercial area consists of its own characteristics and performs different functions such as business, wholesale, retail, and so on. The density of the commercial areas also varies. For instance, the floor area ratio (FAR) of each commercial area ranges from 100 ~ 1,000%. Although various management tools try to lead differences in building uses & density based on local characteristics, it is difficult to apply tools to a certain area. Recently, Seoul has gone through changes in socio-economic aspects, it requires a flexible principle and implementation for market demand. The city also needs to strategically develop massive developable land.

Therefore, this research aims to examine the issues of the commercial zone in terms of central place system by the 2030 Seoul plan. Then it

proposes a long-term roadmap on future vision and management directions of the commercial zone.

First, the current uniform system does not correspond to the rapidly changing circumstances. To address this issue we have to consider the diversity of the area, set the target, and manage the role of the commercial zone. Second, although the zoning has emphasized to restrict the commercial areas, this research suggests to initiate changes in the management directions into “contextual management of density and building uses based on local characteristics” consistent with the 2030 Seoul Plan and the ongoing Neighborhood Plans. This first requires to establish the principle and standards to differentiate density and uses of the area and then implement them in the long run.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and purpose
- 2_Methodology

02 Current issues of commercial zone in Seoul

- 1_Designation
- 2_Density and use
- 3_Development changes after up-zoning
- 4_Urban management tools for commercial zone
- 5_Challenges

03 Case studies : Zoning system

- 1_New York, USA : Contextual zoning
- 2_Tokyo, Japan : Density differentiation
- 3_Implications

04 Future management directions for Seoul's commercial zones

- 1_Policy and spatial changes in Seoul
- 2_Future management directions for Seoul's commercial zone

서울연 2014-BR-11

2030 서울플랜에 따른
중심지 용도지역의
재편방향 기초연구

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 3월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-075-3 93530 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.