

세계 대도시의 중심지체계와 육성전략 비교

뉴욕, 런던, 도쿄

김선웅 양재섭 김희진 성수연

Policies of Systems of Urban Centers and Case Studies
in New York, London, and Tokyo



서울연구원
The Seoul Institute

세계 대도시의
중심지체계와
육성전략 비교

뉴욕, 런던, 도쿄

연구책임

김선용 도시공간연구실 선임연구위원

연구진

양재섭 도시공간연구실 선임연구위원

김희진 도시공간연구실 연구원

성수연 도시공간연구실 연구원

외국사례 집필 참여

김지엽 아주대학교 교수

양도식 수자원공사 수변기획처 부장

윤철재 경북대학교 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

중심지 육성계획·모니터링체계 마련하고 다양한 기능 복합화·민간 활력 활용해야

뉴욕·런던·도쿄의 중심지체계, 육성방향·전략 심층 비교 분석

2030 서울플랜의 공간구조구상에서는 도시경쟁력을 강화하고 대도시권 차원의 상생발전을 통한 지역균형발전을 도모하기 위해 3도심, 7광역중심, 12지역중심의 중심지체계를 설정하였다. 그러나 중심지체계 설정 이후에도 실질적인 광역중심의 육성이 이뤄지지 않고 있다. 이와 관련된 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 도시기본계획에서 제시한 중심지의 정책 방향 외에는 구체적인 중심지 육성 전략이 부재한 실정이다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 후속계획의 수립이 필요하다. 후속계획에서 중심지들의 계획과 각종 개발수요를 분석하여 도시경쟁력을 강화하고 지역균형발전을 위해 중심지들을 어떻게 관리할지 등의 전략이 마련되어야 한다.

둘째, 중심지의 기능이 업무기능 위주로 일률적으로 설정되는 문제이다. 즉, 중심지마다 고차의 업무와 상업 위주의 중심지, 근린상업 위주의 중심지, 산업기능 위주의 중심지 등 중심지의 특성에 따라 용도와 밀도, 높이 등이 다양한데, 중심지의 정책 방향은 중심지의 특성을 반영하지 못하고 있다.

셋째, 권역 간 중심지의 개발수준에 격차가 발생하여 지역불균형 상태가 여실히 나타나고 있다. 예로서, 2010년보다 2015년의 권역별 직주균형지수의 격차가 완화되었지만, 여전히 강북권이 도심권과 동남권보다 낮다. 강북권의 직주균형지수를 높이려면 이들 권역의 중심지에 산업의 증가와 함께 고용자수를 늘릴 수 있는 고용기반을 마련해야 한다.

넷째, 광역전철망은 중심지 육성 측면에서 도심-광역중심-수도권 도시를 체계적으로 연계하여 계획되어야 하나, 교통 수요에 따라 계획되고 있다. 중심지 육성을 위해서는 도심 및 광역중심의 거점역과 주변 지역의 정비를 함께 연계하여 고용증대를 유도해야 한다. 또한, 광역화되는 수도권 통행량의 일정 부분을 대중교통과 연계하여 광역중심에서 흡수해야 한다.

이러한 문제점에 대한 개선 방향을 제시하기 위해 뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 대도시들의 중심지 육성정책을 살펴보았다. 이들 도시는 최근 도시기본계획을 새롭게 수립하고 이에 따라 중심지를 육성하고 있다.

뉴욕: 지역여건·특성 고려해 자치구별 1~2개소씩 중심지 육성

—

뉴욕, 런던, 도쿄의 세계 대도시들은 공간발전전략, 중심지체계 선정, 교통접근성 측면에서 다음과 같은 특성이 있다.

뉴욕은 ① 공간발전전략으로서 광역 간 교통인프라를 확충하여 시민의 편리성을 제고한다. 지역별로는 고용중심지를 선정하고, 지구 차원에서는 저렴주택(affordable housing) 등을 확보한다. ② 중심지체계는 맨해튼 중심에서 벗어나 자치구별로 1~2개소씩 7개의 거점중심지를 선정하였다. ③ 교통접근성 측면에서는 기존 광역철도인 롱아일랜드철도(LIRR)와 메트로-노스철도(MNR)를 맨해튼에서 연결하여 뉴욕대도시권 거주자에게 이동 편의를 제공하고, 공항 접근성을 강화하고 있다.

런던: 4단계 위계에 따라 국제적·대도시권 중심지 등으로 지정

—

런던은 ① 공간발전전략으로서 5개의 발전축과 기회지역, 강화지역, 재생지역, 중심지 등을 설정하였다. ② 중심지체계는 중심활동지구(CAZ)와 4단계 위계의 중심지로 설정하였으며, 4단계 위계는 국제적 중심지, 대도시권 중심지, 지역 중심지, 지구 중심지이다. ③ 교통접근성 측면에서 기존 중심지와 새로운 중심지, 공항 등을 대중교통으로 연결하여 국내외 간 접근성을 강화하고 있다. 이를 위해 최근 광역급행철도인 크로스레일 1, 2를 건설 중이며, 5개 공항에서 CAZ까지 평균 30분 이내에 접근하도록 하고 있다.

도쿄: 세계적 도시로 재도약 위해 도시구조 재편해 중심지 활성화

도쿄는 ① 교류·제휴·도전의 도시구조로서 환상메갈로폴리스 구조를 강화하는 공간구상을 제시하였다. ② 중심지체계는 도심과 7개 부도심, 3개의 신거점을 핵심거점으로 지정하고, 지역 차원에서는 지역거점과 생활중심지를 설정하였다. ③ 교통접근성 측면에서는 삼환도로를 확보하여 중심지들을 연결하고 있다. 기존의 신칸센과 도시철도망 이외에 나고야와 오사카로 연결되는 리니어신칸센을 신설하고 하네다공항과 나리타공항, 도쿄만으로의 접근성을 강화하고 있다.

3개 세계 대도시 6개 중심지 육성사례 분석해 4개 전략 확인

① ‘work-live-play’ 개념 실현되도록 도입기능 복합화

중심지의 활성화를 위해 도입기능을 복합화하는 것은 세계적인 추세이다. 중심지의 주된 기능은 업무이지만, 주거와 상업, 예술·문화, 교육 등을 함께 제공한다. 열심히 일하고, 행복하게 살며, 즐겁게 노는 work-live-play의 개념이 실현되는 중심지로 육성하고 있다.

뉴욕의 다운타운브루클린은 4개의 구역으로 구분하여 중심부는 상업과 업무 기능을, 남쪽과 북동쪽 구역은 주거와 상업 기능을, 북쪽 구역은 교육과 상업 기능을 복합화하고 있다. 기성시가지인 다운타운브루클린의 기능 복합화를 위해 용도지역을 변경하여 개발밀도를 상향 조정하고 복합개발을 장려하였다.

런던의 스트래트포드는 지역 재생을 통하여 주택 2만 호와 일자리 4.6만 개를 만들어서 지역 간 형평성을 도모하는 등 큰 성과를 거두고 있는 중심지이다. 주거와 업무뿐 아니라 대규모 상업시설과 예술·체육 등 문화시설, 교육시설, 공원을 다양하게 도입함으로써 24시간 유지되는 상권 활성화를 꾀하고 있다.

② 중심지·배후지 연계 광역교통망 구축해 접근성 강화

뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 대도시들은 광역화로 인해 넓은 면적의 배후지를 갖고 있다. 따라서 넓은 배후지를 가진 중심지에 광역교통을 강화하여 중심지를 육성하고 있다. 중심지에 거점역을 조성하고, 중심지와 광역권 내 도시 및 국제공항 등을 연계하는 대중교통망을 구축하여 도시경쟁력을 확보할 뿐 아니라 시민들에게 편의를 제공하고 있다.

스트레이트포드는 2012년 런던올림픽을 성공적으로 개최하기 위해 대대적으로 교통인프라를 확충하였으며, 앞으로도 확충할 계획이다. 특히 런던의 동서 주변 도시를 잇고 히스로공항과 여러 중심지를 통과하는 광역급행철도인 크로스레일 1을 2018년에 개통할 예정이며, 유로스타와의 연계를 강화하는 남동부급행철도를 확충하고 있다.

도쿄의 시나가와는 도쿄에서 제2의 터미널 위상을 가질 만큼 통행이 많이 발생하는 곳이며, 확장되는 하네다공항에 인접해 있다. 또한, 2027년에 개통되는 리니어신칸센의 출발역으로 선정되어 기존 역사와는 별도로 새로운 역사를 개발 중이다. 신역사의 개발과 함께 다양한 기업과 인재가 모여드는 새로운 비즈니스 문화를 조성해 국제적 거점으로 육성하는 야심에 찬 목표를 가지고 있다.

③ 지역특성·잠재력 고려해 다양한 개발·정비수법 적용

세계 대도시들은 지역의 특성을 반영하면서 여건에 따라 다양한 방법과 수단을 적용하여 중심지를 정비해가고 있다.

뉴욕의 전통적인 공업지역인 롱아일랜드시티는 기존의 산업기능을 보호하면서 현대적인 상업과 업무, 주거기능을 확보하기 위해 지역의 일부를 특별목적지구의 하나인 복합용도지구로 지정하였다. 특히, 뉴욕시의 산업업무지구(IBZ) 제도를 활용하여 지구 내 제조업 중 4차 산업 등과 관련된 신산업 환경을 조성하고 있다.

도쿄에서는 도심과 부도심뿐 아니라 다른 지역도 지역의 특성과 잠재력을 발휘할 수 있도록 하고 있다. 특히, 도시계획제도의 다양한 개발수법을 활용해 중심지의 위상과 위치에 따라 지역을 정비하도록 유도하고 있다. 도쿄역 부근의 도심 일부 지역인 다이마루유는 도시계획제도를 활용한 민간의 개발이 활발하게 진행되고 있다.

④ 중심지 육성 초기계획단계부터 민간의 적극 참여 유도

세계 대도시들은 각자의 역사적 배경과 시대적 특성에 따라 민간의 활력을 이용하여 중심지를 정비하고 있다.

런던의 킹스크로스 개발은 중앙정부와 런던시, 자치구인 캠던과 이실링턴 등 공공이 논의를 시작하여 큰 틀을 마련하였다. 이후 토지소유자와 개발업체, 커뮤니티 컨소시엄 등 다양한 민간 주체들이 협력하여 킹스크로스 마스터플랜을 작성하는 등 사업을 적극적으로 추진하였다. 아울러, 지역의 대표적인 커뮤니티 컨소시엄으로서 킹스크로스 철도토지그룹(KCRLG)이 구성 되어 지역의 이익을 대변하기 위한 자발적인 활동이 이루어졌다.

도쿄의 다이마루유는 민간조직인 마치즈쿠리협회가 가이드라인을 수립하고 공공에서 이를 지구계획으로 책정하여 법제화하였다. 다이마루유의 민간조직은 중심지의 성장에 따라 에어리어 매니지먼트로 전환되어 중심지 전반을 관리하고 있다. 공공에서는 도시재생본부와 도쿄도, 치요다구가 제도적 기반을 구축하고 행·재정적으로 지원하고 있다.

중심지육성 전반적 체계 구축 등 서울에 주는 시사점 6개 도출

① 역세권 개발·정비 등 중심지 육성 위한 계획체계 마련

뉴욕에서는 전체 중심지의 위상과 육성 방향을 마련하고 중심지별 육성계획을 수립하고 있다. 런던에서도 중심지의 효과적인 육성을 위해 런던플랜 외에 중심지보조계획지침(Town Centre SPG)을 마련하고 있으며, 자치구에서 이를 토대로 중심지 마스터플랜 등을 작성하고 있다.

2030 서울플랜에서 제시한 중심지체계의 실현과 중심지 육성을 위해서는 우선 후속계획을 수립하여 구체적인 육성방안과 전략을 마련해야 할 것이다. 즉, 광역중심이 서울대도시권의 중심지 역할을 할 수 있도록 기능과 시설, 광역철도의 거점역 등을 제시하고, 이를 위한 계획을 수립하여야 한다. 특히 중심지 전체의 위상과 육성 방향, 기능의 분포와 육성 규모, 철도와의 연계, 중심지 내 거점역의 역할과 기능, 역세권의 개발 및 정비 등 중심지 육성의 전반적인 방향을 제시해야 할 것이다.

② 중심지 관련 정책 수립에 활용될 요소 대상 모니터링

중심지 육성을 위해서는 중심지 진단을 위한 모니터링을 실시하는 것이 중요하며, 이를 위해 중심지 관련 정책 수립에 활용될 요소들을 파악하는 것이 필요하다. 런던에서는 중심지를 보다 체계적으로 관리하기 위해 런던시와 자치구가 협력하여 모니터링을 시행하고, 건강점검보고서(Health Check Report)를 발간하고 있다. 서울시도 체계적인 중심지 육성을 위해서 중심지 진단을 위한 모니터링 시행이 필요하다.

예로서, 광역중심의 육성이 서울의 경쟁력 강화에 어떻게 기여하는지, 광역중심 내 고용기반확대를 통해 자족성이 확보되고 있는지, 광역중심에 어떠한 기능이 확보되고 있는지, 중심지 육성이 균형발전에 어떠한 영향을 주는지, 주변 수도권 도시와의 상생발전에 어떻게 이바지하는지 등의 파악이 필요하다.

③ 주거·상업 등 기능 복합화로 중심지 24시간 활성화

세계 대도시들의 중심지 내 도입기능을 보면, 중심지에서 주간활동뿐 아니라 야간활동도 활성화하기 위해 주거와 상업, 문화·예술·여가 기능을 함께 복합화하고 있다. 지금까지 서울시에서 중심지 육성 시 업무·상업 위주의 기능을 도입하였다면, 이제부터는 주거, 문화 등 다양한 기능을 주변부에 확보하여 중심지를 활성화하는 정책을 검토해야 한다.

또한, 현재 서울시의 용도지역은 뉴욕의 용도지역과 비교해보면 단순하게 구분되어 있고, 중심지 위계에 따라 정해지는 용도지역에 따라 용도·밀도·층수도 일률적으로 정해지고 있다. 그런데 중심지는 지역에서의 위치와 위상, 중심지의 형태, 소비자의 이용목적, 대중교통수단의 위치 등에 따라 매우 다양하게 형성되고 있다.

즉, 중심업무 위주, 고급 쇼핑 위주, 저층의 근린상업 위주 등 높이와 용도, 획지의 규모 등 개발의 단위가 지역마다 매우 다양하다. 따라서 상업지역에 있어서도 지역 특성에 따라 다양하게 관리할 수 있도록 용도지역의 세분화가 함께 고려되어야 한다.

④ 서울대도시권 차원에서 '컴팩트 네트워크' 도시 실현

뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 대도시들은 이미 넓은 배후지로 발전하고 있으며, 광역화된 생활권을 통합하여 시민들이 신속하게 이동하는 편리성을 제공하는 것이 하나의 중요한 전략이 되었다.

대도시권 차원에서 중심지를 설정하고 대중교통, 특히 신속성, 정확성, 편리성, 편의성을 고려한 도시철도와 광역전철망을 마련하여 중심지와 수도권 도시 및 공항 등을 연결하고 있다.

서울도 대도시권 차원에서의 중심지체계를 실현하기 위해서는 도심-광역중심-수도권 도시 간의 신속하고 편리한 이동체계를 강화할 필요가 있다. 이를 통해 서울의 중심지만이 아니라 수도권의 거점도시들도 함께 성장할 수 있도록 해야 한다. 이러한 Compact-Network 차원의 도시체계를 구현하여 토지를 효율적으로 이용하는 것이 미래 토지이용의 대안이 될 수 있다.

따라서, 광역중심에 거점역을 형성하고 이 일대를 기존 상업지역과 연결하는 정책이 필요하다. 그리고 거점역을 중심으로 중심지와 배후지를 통행하는 생활권 내의 대중교통체계도 함께 구현해야 한다. 또한, 서울시의 도시경쟁력 제고를 위해서는 도심 및 광역중심에서 인천공항 및 김포공항으로의 접근성 강화가 더욱 필요한 실정이다.

⑤ 중심지 특성 반영한 다양한 정비수법·인센티브 활용

2030 서울플랜에 따르면 중심지의 특성화를 통하여 지역균형발전을 이루도록 하고 있다. 그런데, 광역중심에는 가산·대림과 같이 산업기지 위주로 발전한 중심지도 있고, 잠실처럼 123층의 첨단빌딩이 들어서 있는 중심지도 있는 등 중심지별 특성이 다양하다. 그러나 단순히 도시환경 정비사업에 의해 정비되거나, 지구단위계획과 도시재생활성화계획에 의해 육성·관리되는 등 사용되는 개발·관리수단이 제한적인 실정이다.

세계 대도시들에서는 세분된 용도지역제와 함께 개발업체에 토지소유권 이전, 용적률 매입, 용적과 용도의 이전 등 물리적 개발을 위한 다양한 수법이 사용되고 있다. 따라서, 서울시의 도심과 광역중심의 효과적인 육성을 위해서는 다양한 개발수법들이 마련되어 적절하게 활용될 수 있어야 한다.

⑥ 민간 주도적 참여 가능한 민관협력형 개발모델 정립

2030 서울플랜을 수립하면서 얻은 새로운 성과는 시민참여 제도의 확실한 도입이라고 할 수 있다. 그 이후 생활권계획과 여러 도시재생사업에 시민참여 제도가 활발히 도입되어 많은 진전을 보이고 있으나, 도시계획 및 개발사업에서의 민간참여는 아직 구체적인 성과가 없는 것이 사실이다.

최근 도시재생사업에서 창신동 도시재생지구 등 몇몇 지구에서 협의회가 활동하고 있으며, 무교동 등에서는 TMO(Town Management Organization) 등 민간단체가 필요하다는 주장이 제기되는 등 민간기구의 초기 형성 단계에 있다.

이에 세계 대도시의 사례와 같이 우리의 현실에 맞는 민간단체의 형성과 역할이 필요하다. 앞으로 시민참여가 없는 계획은 도시계획으로서 작동하기가 어렵고, 저성장시대에 민간의 주도적인 참여 없이는 중심지를 정비하고 개발할 수 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서, 도시계획 및 개발, 재생에 민간의 참여를 유도하는 등 민관협력형 거버넌스체계가 구축되어야 하고, 사업을 체계적으로 유도 및 관리하는 방식이 마련되어야 한다.



목차

01 연구의 개요	2
1_연구의 배경 및 목적	2
2_연구의 범위 및 방법	4
3_연구의 흐름	7
02 서울의 중심지체계와 육성 실태	10
1_2030 서울플랜의 공간구조구상	10
2_서울시 중심지 관련 계획과 추진성과	13
3_서울시 중심지 육성 현황과 과제	18
03 세계 대도시의 중심지체계와 육성 방향	26
1_뉴욕	26
2_런던	45
3_도쿄	62
4_종합 및 시사점	80
04 세계 대도시의 중심지 육성 사례 분석	86
1_사례 분석 개요	86
2_도입기능의 복합화와 집적화	88
3_광역교통을 통한 접근성 강화	98
4_지역 특성을 고려한 개발수법 적용	104
5_민간의 적극적인 참여 유도	112
6_종합 및 시사점	119

x / 세계 대도시의 중심지체계와 육성전략 비교: 뉴욕, 런던, 도쿄

05 서울시 중심지 육성 방향과 전략	124
1_중심지 육성 방향	124
2_중심지 육성 전략	126
참고문헌	131
Abstract	135



표

[표 1-1] 서울과 뉴욕, 런던, 도쿄의 도시 주요 현황	4
[표 2-1] 3도심의 육성 방향	12
[표 2-2] 7광역중심의 육성 방향	12
[표 2-3] 3도심 간 대형업무시설의 시기별 공급 건수 추이	20
[표 2-4] 2010~2014년 권역별 직주균형지수 변화	22
[표 2-5] 2010년과 2015년의 수도권 목적통행량	23
[표 2-6] 2010~2015년 수도권의 시도 간 출근통행 변화량 분포	23
[표 2-7] 2010~2015년 수도권 수단통행량 변화	24
[표 2-8] 2015년 수도권의 출근 통행시간 분포	24
[표 3-1] 뉴욕시 중심지 현황	31
[표 3-2] 롱아일랜드철도의 중심지 내 통과 역	35
[표 3-3] 메트로-노스철도의 중심지 내 통과 역	36
[표 3-4] 뉴욕시 상업지역의 조닝 세부 분류	41
[표 3-5] 뉴욕시 중심지별 개발계획과 추진 시기	44
[표 3-6] 런던 중심지의 기능 및 특성	52
[표 3-7] 런던 광역철도 노선	53
[표 3-8] 미래 성장 잠재력에 대한 전략적 지침	57
[표 3-9] 중심지 위계에 따른 핵심지표 설정	58
[표 3-10] 중심지보조계획지침의 목차	61
[표 3-11] 도쿄 도심을 지나가는 JR동일본 노선	73

[표 3-12] 도쿄의 도시개발제제도	78
[표 3-13] 세계 대도시의 공간발전전략과 중심지체계의 특성 비교	80
[표 4-1] 스트래트포드의 교통망	98
[표 4-2] 치요다구 도시계획 마스터플랜상 다이마루유역의 주요 정비방침	109
[표 4-3] 도시재생긴급정비지역의 지역정비방침 내용	109
[표 4-4] KCRLG의 부서와 부서별 활동내용	115
[표 4-5] 세계 대도시 중심지별 비교표	119



그림

[그림 1-1] 연구 방법	6
[그림 1-2] 연구의 흐름도	8
[그림 2-1] 서울시 공간구조의 3가지 방향	10
[그림 2-2] 도심과 광역중심의 사업추진 현황	14
[그림 2-3] 신규철도 건설과 기존선 연장계획	16
[그림 2-4] 서울시 중심지별 비주거용도의 연상면적과 비율	19
[그림 2-5] 서울시 도심과 광역중심의 비주거비율 중 업무기능의 비율 분포	20
[그림 2-6] 서울시 대형업무시설의 연도별 공급 및 입지 현황	21
[그림 3-1] 뉴욕시의 인구 변화(1990~2040 전망)	26
[그림 3-2] 미국과 뉴욕의 고용 증가율	27
[그림 3-3] 저소득 계층 비율(2009~2013)	28
[그림 3-4] 뉴욕의 광역 간 인프라 확충(좌), 지역별 고용중심지(중). 근린지구 결핍비율(우)	29
[그림 3-5] 뉴욕의 중심지체계 현황	33
[그림 3-6] 뉴욕의 롱아일랜드철도 노선	35
[그림 3-7] 뉴욕의 메트로-노스철도 노선	36
[그림 3-8] 공항과 중심지 간의 철도 연계	37
[그림 3-9] 뉴욕의 고용중심지와 인프라 확충계획	39
[그림 3-10] 맨해튼의 펜역과 그랜드센트럴역, 브롱크스의 역 간 연결	40
[그림 3-11] DCP Business District Initiatives 2002~2005	43
[그림 3-12] 뉴욕의 중심지 육성계획 개념도	44

[그림 3-13] 런던 인구(1971~2036)	45
[그림 3-14] 1984~2011년의 데이터에 근거한 2011~2036년 고용예측	46
[그림 3-15] 복합 결핍 지수	47
[그림 3-16] 런던의 발전축과 공간구조구상	49
[그림 3-17] CAZ와 중심지 위치	50
[그림 3-18] CAZ의 다이어그램	52
[그림 3-19] 런던 주변 5개 공항	54
[그림 3-20] 제안된 주요 철도 교통체계	59
[그림 3-21] 런던의 중심지 계획체계	60
[그림 3-22] 도쿄도 연령계층별 인구 변화 추이(2015~2060)	62
[그림 3-23] 일본의 실질 경제성장 추이	63
[그림 3-24] 도쿄도 도시구조 구상의 변천	65
[그림 3-25] 도쿄도 공간구상의 변천	66
[그림 3-26] 교류 · 제휴 · 도전의 도시구조	67
[그림 3-27] 집약적 지역구조	68
[그림 3-28] 중심지체계의 변화: (좌) 핵심거점 등 주요 거점 / (우) 중추광역거점 내 핵심거점	70
[그림 3-29] 도쿄 3개 순환선과 9개 방사선 도로	71
[그림 3-30] 일본의 JR 현황	72
[그림 3-31] 공항에서 도쿄로의 접근 노선	74
[그림 3-32] 삼환도로 완공구간	76
[그림 3-33] 도내 간선도로 네트워크	76
[그림 3-34] 중심지 위계별 육성용도 및 용적률 인센티브 운영 방침	78
[그림 4-1] 도시별 중심지 사례와 위치	87
[그림 4-2] 다운타운브루클린 지도	88
[그림 4-3] 다운타운브루클린 중심지 육성 비전과 구상도	89

[그림 4-4] 다운타운브루클린의 도입기능	90
[그림 4-5] 윌러비 광장 조성 조감도	91
[그림 4-6] 다운타운브루클린 용도지역 변경계획도	92
[그림 4-7] 올림픽 개최지역의 쇠퇴정도	93
[그림 4-8] 올림픽 개최 관련 스트래트포드 위치	94
[그림 4-9] 광역 스트래트포드의 3가지 비전(포부)	95
[그림 4-10] 스트래트포드 광역구상도	97
[그림 4-11] 스트래트포드의 인프라 투자 계획	99
[그림 4-12] 시나가와 전경	100
[그림 4-13] 시나가와 광역 연계축 설정	101
[그림 4-14] 주오신칸센의 노선도	102
[그림 4-15] 시나가와 신역사 조감도	103
[그림 4-16] 시나가와 신역사 조성 개념도	103
[그림 4-17] 롱아일랜드시티 내 공장이 이전한 건물	104
[그림 4-18] 롱아일랜드시티의 전경	105
[그림 4-19] 산업업무지구(IBZ)의 산업보호 내용	106
[그림 4-20] 뉴욕시 산업업무지구와 산업음부즈만지역 지정현황	107
[그림 4-21] 다이마루유 전경	108
[그림 4-22] 다이마루유의 용적률 이전을 통한 미사용 용적률 활용	110
[그림 4-23] 다이마루유 오오테마치지구 연쇄형 재개발프로젝트	111
[그림 4-24] 킹스크로스 센트럴 부지 전경	112
[그림 4-25] 킹스크로스 센트럴 사업 조감도	113
[그림 4-26] 킹스크로스 참여 주체	114
[그림 4-27] 킹스크로스의 자금 확보 내용	116
[그림 4-28] 마치즈쿠리 간담회의 구성 주체	117

[그림 4-29] 다이마루유 마치즈쿠리 가이드라인	117
[그림 4-30] 에어리어 매니지먼트 개념도	118
[그림 4-31] 다이마루유의 거리 축제	118



01

연구의 개요

- 1_연구의 배경 및 목적
- 2_연구의 범위 및 방법
- 3_연구의 흐름

01 | 연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

2030 서울플랜에서는 도시경쟁력을 강화하고 지역균형발전을 도모하기 위해 서울의 중심지체계를 3도심, 7광역중심, 12지역중심으로 설정하였다. 이어서 중심지의 육성을 위한 다양한 계획들이 수립되고 있으나, 광역중심의 실상과 관련하여 살펴보면 다음과 같은 문제점이 드러나고 있다. 즉, 구체적 육성 전략이 부재하며, 기능에서도 업무기능 위주의 일률적 육성이 되고 있다. 그리고, 권역 간 중심지의 개발수준에 격차가 발생하며, 광역전철망 계획도 중심지 육성 측면보다는 교통 수요에 따라 계획되는 등 광역중심 육성에 대한 효과적인 전략이 필요한 실정이다.

이에 세계 대도시 중 뉴욕과 런던, 도쿄를 사례 도시로 선정하고, 그 도시의 중심지체계와 중심지의 육성 방향 및 전략을 살펴보고자 한다. 이들 도시를 보면, 1990년대에 접어들면서 세계도시 간 경쟁이 더욱 치열해졌고 도시의 위상과 영향력을 강화하고자 도시별 중심지에 유치할 기능을 다양화하며 접근성을 향상시키고 있다.

뉴욕은 미국의 경제수도로서 세계 제1도시의 위상을 갖추기 위해 2000년대 들어 공간발전전략과 7개의 중심지를 설정하고 대대적으로 육성하고 있다. 런던은 유럽의 중심도시를 넘어 뉴욕 등과 경쟁하는 세계 수위 도시가 되기 위해 중심활동지역(CAZ) 외에 4단계 위계의 중심지체계를 설정하고 이를 광역철도망으로 연계하고 있다. 도쿄도 아시아 최고의 도시로서 도심과 부도심에 글로벌 기능을 확충하여 세계 거점도시의 역할을 강화하고 있으며, 신칸센과 광역전철망을 확충해 중심지를 연계하고 있다.

이들 도시는 세계의 경쟁력 1위 도시가 되기 위해 글로벌 업무기능과 금융기능 등의 확충을 꾀하고 있다. 그 결과 Mori사가 매년 집계하여 발표하는 GPCI(Global Power City Index)에서 2017년에는 1~3위의 순위를 차지하게 되었다).

이들 도시는 최근에 도시기본계획을 개정하여 공간발전전략과 중심지체계의 정책 방향을 정립하고 이에 따라 중심지들을 육성하고 있다. 특히, 중심지 육성을 통해 공간구조의 문제점들을 개선하려 하며, 주요한 목표가 도시경쟁력 강화와 지역균형발전으로서 서울시와 유사하다. 따라서, 세계 대도시의 중심지체계와 육성 방향을 살펴보고, 도심과 광역중심 수준의 중심지를 어떻게 육성하고 있는지를 검토하여 서울에 시사하는 바를 도출할 필요가 있다.

2) 연구의 목적

최근 서울시 도심과 광역중심의 실태분석을 통해 중심지 육성 관련 문제점들을 도출한다. 문제점에 대한 해결 방향을 도출하기 위해 뉴욕, 런던, 도쿄의 공간발전전략과 중심지체계를 살펴보고, 도심과 광역중심 위상을 갖는 중심지의 육성사례를 통해 기능의 복합화, 광역교통접근성, 개발수법, 민간참여 등 전략을 분석한다. 이를 통해 서울시 중심지 육성을 위한 방향과 전략을 제시하고자 한다.

3) 연구 질문

연구 질문은 다음과 같은 3가지로 설정하였다. 첫째, 변화하는 도시의 여건과 상황에서 세계 대도시들은 어떤 공간발전전략을 취하고 있으며, 그 특징은 무엇인지 살펴본다. 둘째, 공간발전전략을 실현하기 위해 세계 대도시들이 지향하고 있는 중심지 육성 전략과 수법으로는 무엇이 있는지를 파악한다. 셋째, 중심지 육성과 관련해서 차기 도시기본계획 재정비 시 서울시가 고려해야 할 중심지 육성 방향과 전략은 무엇인지를 모색한다.

1) Mori 기념재단 도시전략연구소, 2017, 세계의 도시경쟁력(都市總合力) 랭킹: Global Power City Index 2017-GPCI 10주년 특집호(런던이 1위, 뉴욕이 2위, 도쿄가 3위를 기록하였다.)

2_연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 공간적 범위

이 연구에서 선정한 세계 대都市는 미국의 뉴욕, 영국의 런던, 일본의 도쿄로서 도시의 행정구역 범위를 공간적 대상으로 한다. 그러나, 도시의 공간발전전략과 중심지체계를 언급할 때에는 대도시권을 포함하여 다루고 있다.

이들 도시의 인문적 환경과 사회·경제적 여건으로서 인구, 면적, 고용률, 주택 수를 비교해보면 다음 [표 1-1]과 같다.

[표 1-1] 서울과 뉴욕, 런던, 도쿄의 도시 주요 현황

구분	서울	뉴욕	런던	도쿄(23개 구)
인구 (명)	980만 (2010년)	818만 (2010년)	817만 (2011년)	895만 (2010년)
면적 (km ²)	605	784	1,572	622
고용률 (%)	58.9 (2010년)	55.8 (2010년)	56.8 (2011년)	67.3 (2012년)
주택 수 (호/천 명)	347	412	411	579

출처 : 김선웅 외 3인, 2017, 서울과 세계 대도시: 밀레니엄 이후 도시 변화 비교, 서울연구원.

세계 대도시를 뉴욕, 런던, 도쿄로 선정한 사유는 다음과 같다.

먼저, 이들 도시는 세계의 각 대륙을 대표하는 국가의 수도로서 기능과 역할을 담당하고 있는 도시이며, 인구가 1천만 도시 서울과 유사한 규모의 대도시이다. 또한, 앞에서 언급하였듯이 도시경쟁력에서 세계 1~3위의 도시들로서 서울이 사례로 삼을만 하며, 최근 주요 이슈의 변화에 따라 도시기본계획에서 중심지체계 계획을 새로이 수립하였다.

(2) 내용적 범위

세계 대도시의 중심지체계와 육성 방향을 살펴보기 위해 뉴욕의 도시기본계획인 OneNYC(2015), 런던의 London Plan(2016), 도쿄의 First Tokyo(2016)와 도시 만

들기 그랜드디자인(2017)을 중심으로 살펴보았다.

중심지 사례별 육성 전략은 도시별로 2개의 중심지를 선정해서 4가지 측면에서 분석을 진행하고자 한다. 즉, 서울의 도심 또는 광역중심의 위상을 가진 뉴욕의 다운타운 브루클린과 롱아일랜드시티, 런던의 킹스크로스과 스트래트포드, 도쿄의 다이마루유와 시나가와를 선정하였다. 이들 중심지의 육성배경과 방향, 전략과 개발수법, 주체 등을 구체적으로 살펴보려고 한다.

첫째, 도시별로 업무기능 이외에 어떠한 기능들과 복합화하고 있는지, 둘째, 중심지의 접근성을 강화하기 위해 어떻게 교통체계를 확보하고 중심지와 국제공항을 어떻게 연결하는지를 주목한다. 셋째, 지역 특성을 고려하여 도시에 따라 어떤 개발수법을 쓰고 있는지, 넷째, 민간은 어떤 차원에서 어떤 조직으로 어떻게 중심지 육성에 참여하는지 등을 살펴본다.

2) 연구 방법

(1) 서울의 이슈와 과제의 분석을 위한 문헌 조사와 데이터 분석

2030 서울플랜을 통하여 중심지체계의 개편 방향과 4단계의 중심지 위계, 위계별 중심지와 각 중심지의 육성 방향을 살펴본다. 그리고 최근에 도심과 광역중심 육성에 영향을 주는 각종 개발과 광역전철망 계획의 내용을 살펴본다. 또한, 광역중심이 가진 문제점을 도출하기 위해 광역중심의 현황을 분석한다.

(2) 도시기본계획에 의한 중심지체계와 관련 계획 검토

뉴욕, 런던, 도쿄의 도시기본계획을 중심으로 살펴본다. 뉴욕의 OneNYC(2015), 런던의 London Plan(2016), 도쿄의 First Tokyo(2016) 및 도시 만들기 그랜드디자인(2017) 등이 이에 해당하며, 공간발전전략과 중심지체계와 중심지 육성 방향을 파악한다. 또한, 이들 도시에서 중심지체계를 설정한 배경이 되는 도시의 여건변화 등을 정리한다. 그리고 각 도시의 인구, 주택, 산업 및 지역경제, 교통 등의 도시 현황을 알 수 있는 동향자료 등의 문헌을 조사한다.

(3) 세계 대도시 중심지 육성사례 관련 전문가 자문회의

각계 전문가들과의 논의를 통해 서울과 뉴욕, 런던, 도쿄 등 각 도시의 여건변화와 비전, 중심지체계의 배경과 설정, 관련 이슈, 서울에 주는 시사점 등을 도출하고자 한다. 즉, 서울의 중심지 실태와 육성에 관한 심층 논의를 통해 연구결과를 정리한다.

(4) 전문가의 원고를 통해 해당 도시별 중심지 육성사례와 활용수법 검토

뉴욕, 런던, 도쿄의 중심지체계와 중심지 육성사례를 고찰하기 위해 중심지별 육성배경과 육성 방향, 육성의 주요 내용, 개발 주체 등을 심도 있게 조사한다.

이를 통해 중심지별 도입기능의 복합화와 집적화, 광역교통을 통한 접근성 강화, 지역 특성을 고려한 다양한 개발수법, 민간의 적극적인 참여와 투자 유도 등의 현황을 보다 구체적으로 파악한다.



[그림 1-1] 연구 방법

3_연구의 흐름

먼저 서울시의 중심지체계와 육성 실태와 관련해서 2030 서울플랜의 공간구조구상과 중심지체계의 내용을 기술한다. 그리고 최근의 각종 개발사업과 광역전철망 계획이 서울시의 중심지체계 실현에 주는 영향을 살펴본다. 그런 다음 서울의 중심지 육성 현황을 분석하고 육성과제를 도출한다.

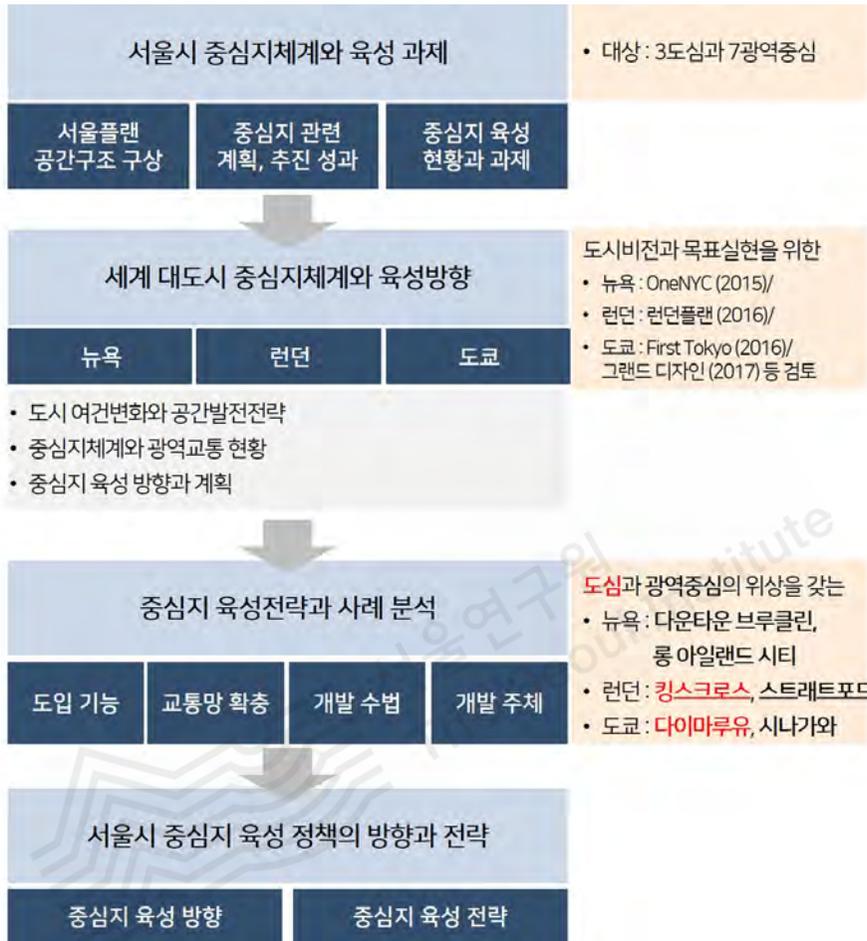
둘째, 뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 대도시들의 최근 발표된 기본계획 등을 토대로 중심지체계와 육성 방향을 살펴본다. 여기에서는 도시 여건변화와 공간발전전략, 중심지체계와 광역교통 현황, 중심지의 육성 방향, 육성계획을 구체적으로 보고자 한다.

셋째, 세계 대도시의 중심지 육성 사례분석을 위해 중심지별 도입기능의 복합화와 집적화, 광역교통을 통한 접근성 강화, 지역 특성을 고려한 개발수법 적용, 민간의 적극적인 참여 유도 측면에서 살펴보고 시사점을 도출한다.

마지막으로, 이러한 결과를 통하여 서울시 중심지 육성을 위한 정책 방향 및 전략을 제시한다. 먼저 중심지 육성 방향으로서 중심지 육성을 위한 계획체계 마련, 중심지 변화진단을 위한 모니터링 시행방안을 설명한다. 그리고, 중심지 육성 전략으로서 다양한 기능의 복합화로 24시간 중심지 활성화, 서울대도시권 차원에서 Compact-Network 도시실현, 중심지 특성을 반영한 다양한 정비수법 및 인센티브 활용, 민간의 적극적인 참여를 위한 민관협력형 개발모델 마련방안을 서술한다.

공간구조를 볼 때 해비타트 Ⅲ에서도 강조하듯이, 집적경제의 편익이 극대화되도록, 도시의 평면적 확산을 방지하고 압축적(compact) 토지이용을 지향하면서 도시 내 거점 간 연결성(connectivity) 측면²⁾에서 보고자 한다. 이를 위한 문헌조사 결과, 지속 가능한 토지이용의 방편은 공간구조의 다원화(polycentrism), 적정밀도와 연결성(appropriate density and connectivity), 공간의 복합적 이용(multiple use of space), 교통 및 이동성 계획(transport and mobility)³⁾ 등이 강조된다.

²⁾ 최막중, 2016, 해비타트Ⅲ와 한국 도시정책의 방향, [특집] 해비타트Ⅲ와 우리 도시정책의 과제, p.15, 국토, 421호



[그림 1-2] 연구의 흐름도

3) 최막중, 2017, "해비타트Ⅲ 신도시의제와 서울의 도시정책", 『서울 도시기본계획 모니터링 리포트』, 서울시

02

서울의 중심지체계와 육성 실태

- 1_2030 서울플랜의 공간구조구상
- 2_서울시 중심지 관련 계획과 추진성과
- 3_서울시 중심지 육성 현황과 과제

02 | 서울의 중심지체계와 육성 실태

1_2030 서울플랜의 공간구조구상

1) 서울시 공간구조의 3가지 방향

2030 서울플랜에서는 서울의 공간구조 방향과 중심지체계를 다음과 같은 방향에서 설정하였다. ① 서울이 가진 고유한 자연과 역사, 문화자원을 고려하여 공간구조를 설정하고, ② 도시경쟁력과 지역균형발전을 위해 중심지체계를 개편하며, ③ 소통 및 상생발전을 위해 광역대도시권의 축을 설정하고 있다.



[그림 2-1] 서울시 공간구조의 3가지 방향

출처 : 서울시, 2014, 2030 서울플랜

첫째, 서울의 고유한 자연으로 내사산과 외사산의 산악지세, 한강과 청계천, 4대 지천 등이 있다. 그리고, 역사문화유산으로는 역사적 가치가 있는 건축물과 전통거리 및 골목길, 북촌 등 한옥밀집지역 등이 있다. 이러한 자연환경의 보호와 역사문화환경의 보전을 공간구조구상의 가장 중요한 틀로서 제시한 것이다.

둘째, 도시경쟁력과 지역균형발전을 위한 중심지체계 개편이다. 이는 기존의 ‘1도심과 5부도심, 11지역중심’ 체계에서 ‘3도심과 7광역중심, 12지역중심’ 체계로 개편하여 실질적인 다핵의 기능적 체계를 의미한다. 이를 통하여 중심지 간 기능적 연계를 통한 균형발전을 가능하도록 한다.

셋째, ‘광역대도시권 축’은 서울의 광역화에 대응하고자 설정한 발전축과 교통축, 녹지축을 의미한다. 이는 새롭게 개편된 중심지와 주변 도시를 연계하는 5개의 발전축⁴⁾과 광역교통축으로서 대도시권의 권역 간 상생발전을 지향하고 있다.

5개 발전축은 서울대도시권의 다핵화와 권역 간 균형발전을 위해 3도심과 7광역중심, 수도권 도시 간에 다핵연계형 중심지체계를 구축하도록 지정하였다. 그리고, 광역교통축은 서울대도시권의 경쟁력을 강화하고, 직주근접을 통한 에너지절약형 도시구조를 실현하기 위해 서울시의 중심지체계를 대도시권 도시들과 광역철도망으로 연계하여 설정하고 있다.

2) 중심지체계와 중심지 육성 방향

서울시 중심지체계에서 3도심과 7광역중심의 지정과 육성 방향은 다음과 같다.

3도심의 경우 서울의 다핵화된 공간구조 현실을 반영하고 글로벌 경쟁력 강화를 위해 기존 도심이었던 한양도성 외에도 서울대도시권의 대표적인 발전축을 고려하여 강남과 영등포·여의도를 추가로 지정하였다. 3도심별 육성 방향은 한양도성을 국제적 역사문화중심지로, 영등포·여의도를 국제금융중심지로, 강남을 국제업무중심지로 지정하여 3도심을 모두 글로벌 중심지로 육성하고자 다음 [표 2-1]과 같이 설정하였다.

광역중심의 역할은 도심의 기능을 보완하고 권역별 자족기능을 확보함으로써 지역균형발전을 지향하기 위하여 권역별로 1~2개소를 지정하였다. 즉, 도심권에 용산, 동북

4) 동두천 축, 파주 축, 인천 축, 수원 축, 성남 축이 5개 발전축이다.

권에 청량리·왕십리와 창동·상계, 서북권에 상암·수색, 서남권에 마곡과 가산·대림, 동남권에 잠실을 지정하였으며, 육성 방향은 다음 [표 2-2]와 같다.

[표 2-1] 3도심의 육성 방향

3도심	중심지 육성 방향
한양도성	역사문화중심지로서 서울의 국제적 문화교류기능 담당
영등포·여의도	국제금융중심지로서 증권거래소 등을 중심으로 국제금융기능 담당
강남	국제업무중심지로서 국제기구 유치 및 MICE 산업 육성을 통해 다양한 국제비즈니스 기능 담당

출처 : 서울시, 2014, 2030 서울플랜 p.143, 재구성

[표 2-2] 7광역중심의 육성 방향

7광역중심	중심지 육성 방향
용산	고밀·고층의 대형 상업·업무시설 등 흡수 한양도성과 영등포·여의도를 연계한 국제기능 등 고차업무기능 집적
청량리·왕십리	지역 간 철도교통 및 환승역세권 잠재력 활용, 상업·문화중심 기능 집적
창동·상계	창동차량기지 등 가용지 활용, 지역고용기반 구축, 외곽에서 시내로 유입되는 통근교통 흡수, 서울대도시권 동북지역의 자족성 제고
상암·수색	대규모 가용지를 활용, 서울대도시권 서북지역의 광역적 고용기반 구축
마곡	김포공항 및 상암과 연계, 개발가용지 활용, 신규 지식기반산업 창출
가산·대림	산업단지와 구로차량기지 등 가용지 중심의 창조적 지식기반 고용 확장
잠실	도심인 강남과 연계해 MICE산업 등을 육성하여 국제적 관광 쇼핑기반 구축

출처 : 서울시, 2014, 2030 서울플랜 p.144, 재구성

2_서울시 중심지 관련 계획과 추진성과

1) 중심지 육성을 위한 관련 계획

2030 서울플랜이 수립된 이후 서울의 도심과 광역중심에서는 중심지체계에 영향을 주는 다양한 개발계획이 추진되고 있다. 중심지를 육성하기 위한 개발계획뿐만 아니라, 시민들을 위한 광역 차원의 다양한 전철망 확충계획도 함께 추진 중이다. 여기에서는 중심지에 영향을 주는 개발계획과 광역전철망 계획에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 3도심 관련 계획

3도심인 한양도성과 영등포·여의도, 강남과 관련한 최근의 주요 개발계획들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한양도성과 관련해서는 ‘서울역 통합개발’이, 강남은 삼성역과 코엑스, 종합운동장을 함께 엮어 개발하는 ‘국제교류복합지구’와 함께 ‘영동대로 지하화 계획’이, 영등포·여의도에서는 ‘도시재생사업’이 본격적으로 추진되고 있다.

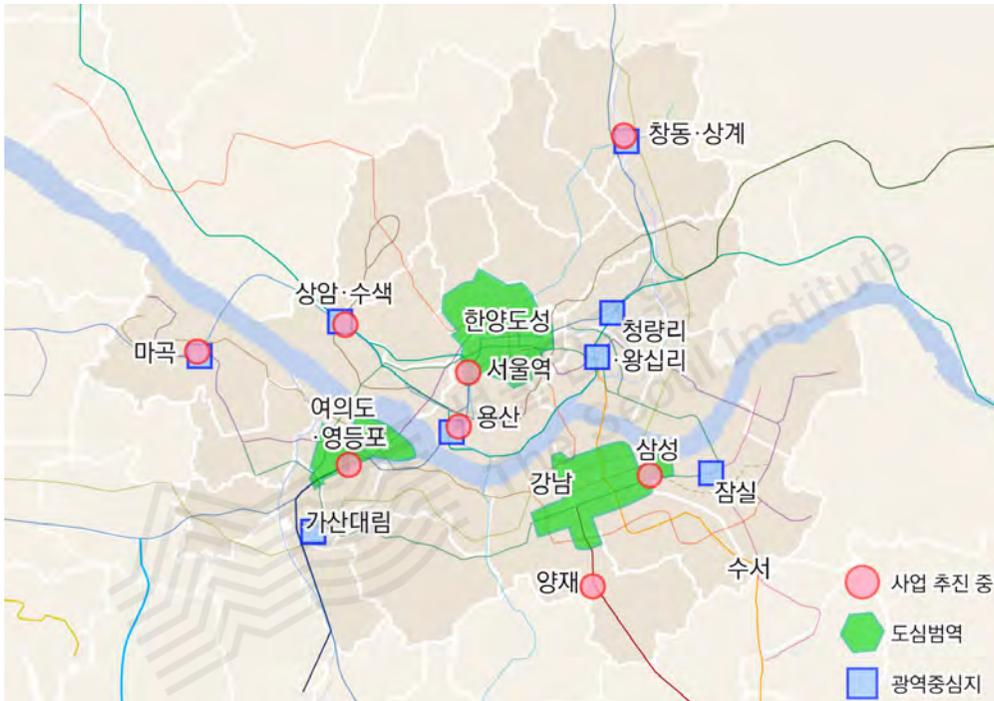
서울역 통합개발은 서울역에 GTX-A, B, 신분당선, 신안산선 등의 광역전철 노선을 확충할 예정이어서 이를 위한 통합 노선을 건설하고 상부와 주변부의 역세권을 개발하는 사업이다. 국토교통부와 서울시, 코레일 등 다양한 이해관계자들의 협업으로 진행하고 있다.

삼성역 일대에는 글로벌 비즈니스 기능과 MICE 복합단지, 국제스포츠 이벤트, 대중문화산업 등의 기능이 확충됨과 동시에 GTX-A노선(서울역-일산 방향)과 C노선(창동-상계-의정부 방향), 삼성·동탄 등 광역급행철도 계획이 진행 중이다. 특히, 최근에 발표된 삼성역과 봉은사역 일대의 영동대로 지하화 사업은 이들 광역전철망과 광역복합환승센터의 건설과 함께 추진되고 있다.

이 사업들을 통해 삼성역 일대가 개발되면 이 일대가 3도심 중에서 위상이 가장 높은 곳으로 발전할 것이며, 서울만이 아니라 전국에서도 가장 변화한 중심지로 발전하게 될 것이다. 이와 더불어, 신산업단지 육성을 위한 ‘양재 R&CD 산업단지 조성’까지 추진되고

있어 강남에 집중된 개발이 더욱 두드러지게 나타날 것으로 판단된다.

영등포역 일대의 도시재생사업은 영등포역 주변 유희부지에 대한 개발과 주변 상인 및 주민들을 대상으로 추진되고 있다. 이 외에도 3도심에서는 도시환경정비사업과 도시재생사업 등 서울시의 정책과 사업들이 추진 중이다.



[그림 2-2] 도심과 광역중심의 사업추진 현황

(2) 7광역중심 관련 계획

3도심에 관한 계획 이외에도 광역중심의 육성을 위해 각종 개발계획과 사업들이 추진되고 있다. 이 중 용산, 창동·상계, 상암·수색, 마곡에 대한 계획이 계속해서 진행 중이며, 잠실은 민간기업에 의한 개발이 거의 완료된 상태이다.

용산은 국토교통부에서 용산공원 조성에 대한 계획을 추진 중이며 용산구청에서 ‘지구단위계획’을 새로이 수립하면서 용산의 역세권 및 주변 지역에 대한 구상을

진행 중으로 과거 좌초되었던 ‘용산국제업무지구’의 개발계획을 재개하고자 하고 있다.

창동·상계는 최근 도시재생활성화지역으로 지정되어 수도권 동북부의 일자리와 문화 중심지로서 지역 고용기반 구축을 통한 자족 기능을 강화하는 정책을 펴고 있다. 과거 십수 년간 여러 차례의 공공 계획이 수립되었던 창동·상계는 서울메트로 창동차량기지과 도봉운전면허시험장 등 공공부지들의 이전계획에 차질이 빚어져 사업추진이 어려운 실정이다. 서울시는 공공부지의 이전이 착실히 시행될 수 있도록 이 지역에 대해 우선 노력할 필요가 있으며, 이를 통해 지역의 고용기반이 구축되도록 해야 한다.

마곡은 서울에서 가장 큰 규모의 미개발지로서 인천국제공항 및 김포공항과 신공항철도로 연결되어 양호한 접근성을 갖추게 된다. 현재 개발계획이 수립된 사업 중 주거단지의 조성은 거의 완료되었으며 지식산업의 혁신기지인 산업업무단지는 2018년도를 목표로 조성 중이다.

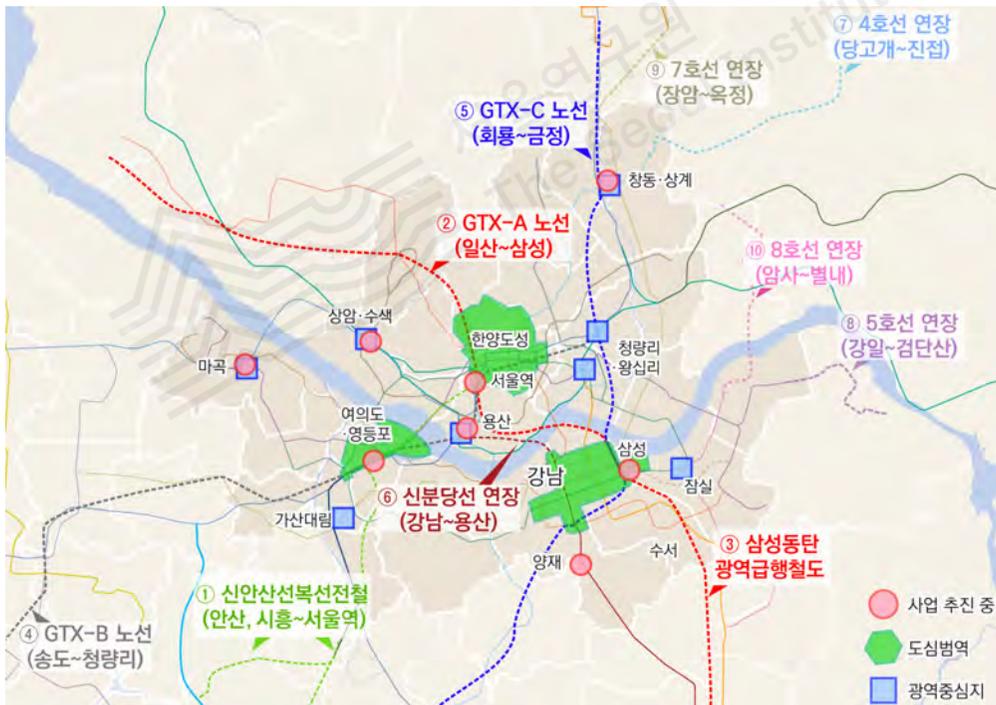
위에 언급한 광역중심들은 공공 또는 민간에 의해 중심지 기능이 확충·운영되고 있으나, 가산대림과 청량리·왕십리에 대한 최근의 계획은 찾아보기 어려운 실정이다. 가산대림은 가리봉 도시재생사업이 시행 중이나 이는 근린재생형 사업으로서 광역중심 즉, 중심지 기능을 육성하고 강화하는 사업은 아니다. 또한, 청량리·왕십리는 과거 균형발전촉진지구로 지정되어 계획이 수립되었으나, 이후 민간의 움직임이 없는 상태이다.

광역중심 지정 목적에 따라 도심의 기능을 보완하고 권역별 자족 기능을 강화하도록 하기 위한 사업인지에 대한 별도의 분석 없이 개별 단위의 사업 위주로 진행되고 있다.

2) 광역철도 확충계획

국토교통부는 2016년 ‘제3차 대도시권 광역교통 시행계획’을 발표하였는데, 2020년까지 서울과 수도권 내에 광역전철의 여러 개 노선을 신규 건설하고 기존 노선을 연장할 계획이다.

신규노선 건설사업으로는 신안선선과 GTX-A, B, C노선, 삼성-동탄 간 광역급행철도가 있다. 기존 노선의 연장사업으로는 신분당선과 4호선(당고개-진접), 5호선(강일-검단산), 7호선(도봉산-옥정), 8호선(암사-별내) 등이 있다. 이 중 신안선선과 신분당선 연장은 2030 서울플랜에서도 제시한 바 있으며, 2020년까지 실현 가능할 것으로 기대된다.



[그림 2-3] 신규철도 건설과 기존선 연장계획

신규로 확충되는 광역철도 노선을 보면, 서울의 중심지와 주변 도시들을 연결하도록 계획되어 있어 서울대도시권의 통행을 원활하게 해줄 것으로 판단된다. 특히, 광역철

도의 확충으로 서울의 3도심 간 직결체계 구축이 가능할 것으로 기대되는데, 강남-서울역은 GTX-A노선에 의해, 여의도·영등포-서울역은 GTX-B노선에 의해, 여의도·영등포-강남은 지하철 9호선에 의해 각각 직결로 연결될 것이다.

또한, 3도심과 광역중심 간의 접근성도 향상될 것이다. 그동안 강남과의 접근성이 좋지 않았던 창동상계에서 강남 도심으로 편리하게 접근할 수 있게 되고, 향후 서울시의 계획대로 동남-서남권 광역급행철도가 추진되면 강남 도심과 가산대림의 접근성도 향상될 것이다.

그러나 GTX-A와 B, C노선 등 광역철도 노선 계획을 보면, 중심지 육성을 고려하여 노선을 확보하기보다는 수도권 도시에서 서울로 통행하는 수요를 고려하여 노선을 선정했다는 지적을 받고 있다. 향후 광역전철망 노선 계획은 3도심-광역중심-수도권 도시들과 연계하여 중심지의 육성에 초점을 맞추어 노선과 역을 선정하는 방식으로 추진되어야 한다. 특히 마곡, 상암·수색, 가산·대림 등의 광역중심이 이러한 광역전철 노선에서 배제되어 신규노선의 보완이 필요한 실정이다.

이제까지 3도심과 7광역중심에서 전개되고 있는 개별사업들과 광역전철망 계획에 대해 알아보았다. 이들 사업이 성공적으로 추진된다면 서울이나 국가의 발전에 이바지할 것이다. 하지만, 서울시의 중심지체계에 미칠 영향은 검토되지 않고 있으며, 개별사업 위주로 진행되고 있어 이러한 부분에서 대응방안의 마련이 필요하다.

서울시의 중심지체계에 대한 구상이 제대로 실현되기 위해서는 서울시와 정부 사업이 서울시 중심지체계에 줄 영향을 분석하여 사업의 우선순위와 광역전철의 노선, 사업 시기 등을 적절히 배분하는 조치가 필요하고, 철도계획 등 공공사업의 선투자가 되어야 할 것이다.

3_서울시 중심지 육성 현황과 과제

1) 중심지 육성 전략의 부재

2030 서울플랜을 발표한 이후 3도심과 7광역중심 등 서울시의 중심지 정책은 도시기 본계획에서 제시한 방향 외에는 구체적인 육성 전략이 부재한 상태이다.

3도심의 경우, 서울역과 삼성역 주변에서 대규모 개발사업이 추진되는 반면 영등포·여 의도에서는 뚜렷한 육성계획이 없다. 7광역중심을 보면, 다른 광역중심과 달리 가산·대림과 청량리·왕십리에는 균형발전촉진지구 이외에 특별한 육성계획이 없고, 상계·창 동의 경우에는 육성계획이 계속해서 수립되고 있다 하더라도 구체적인 성과가 없어 서울시의 적극적인 노력이 필요하다.

현재 신도시로 개발 중인 마곡을 제외하면 광역중심은 대부분 기성시가지로서 주로 도시재생사업으로 활성화를 모색하거나, 지구단위계획에 의해 관리되고 있다. 기성시 가지인 중심지가 정비되어 실질적으로 육성되기 위해서는 그 중심지의 위치와 위상의 설정, 적절한 사업방식, 새로운 교통시설의 연계 등 여러 단계의 적극적인 전략을 담은 계획이 필요하다. 이를 통하여 종합적이고 단계적이고 구체적인 중심지 전략을 마련하고 이 전략의 실현을 위한 노력이 필요하다.

2) 업무기능 위주의 일률적 육성

서울시 중심지들의 기능을 보면, 지역 특성에 따라 매우 다양하나 중심지 육성 방향을 보면 업무기능 위주로 일률적으로 육성되고 있다. 서울시 중심지들의 현 기능을 확인 하기 위해 2015년 기준 비주거용 건축물의 분포를 통해 살펴보았다.

3도심의 비주거용도 비율은 한양도성과 강남이 90% 이상으로 영등포·여의도의 72.1%보다 높게 나타났다. 광역중심의 경우에는 상암·수색과 가산·대림이 80% 후반 대로서 타 광역중심에 비해 높은 편으로 나타났다. 가산·대림은 준공업지역으로서 공장과 벤처시설 등 많은 비주거 건축물이 집적되었고, 상암·수색은 신개발지로서 개발 초기부터 주거의 공급보다 비주거시설의 공급이 많았기 때문에 판단된다.



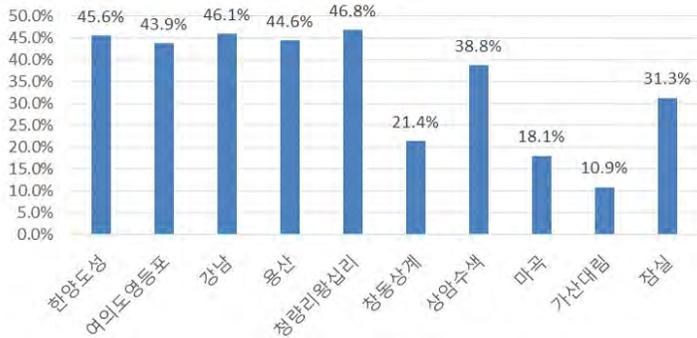
[그림 2-4] 서울시 중심지별 비주거용도의 연상면적과 비율

자료 : 서울특별시 내부자료, 2015년 서울시 건축물대장

비주거 비율 중 업무기능이 차지하는 비중을 살펴보면, 3도심 중 강남이 46.1%, 한양도성이 45.6%, 영등포·여의도가 43.9%로서 모두 43% 이상인 것으로 나타났다. 그러나 7광역중심의 경우에는 가산·대림 10.9%부터 청량리·왕십리 46.8%에 이르기까지 중심지 업무기능의 비중이 다양하게 분포하고 있음을 알 수 있다.

이는 고차의 업무와 상업 위주의 중심지, 근린상업 위주의 중심지, 산업기능 위주의 중심지 등 중심지별 다양한 특성이 있다는 것이다. 즉, 서울의 광역중심은 잠실과 같이 고차의 업무와 호텔, 상업 및 여가 기능이 복합적으로 개발된 중심지, 가산·대림과 같이 준공업지역에 새로운 벤처시설로 정비 중인 산업단지, 마곡의 신산업단지로 개발 중인 곳 등 중심지마다 그 특성이 매우 다양하다.

따라서, 이러한 중심지의 특성에 따라 용도와 밀도, 높이 등이 설정되어야 하는데, 기존의 중심지 육성 방향은 이러한 특성을 반영하지 못하고 일률적으로 정해지고 있다. 그래서, 중심지의 육성 방향도 업무기능 위주가 아닌 지역 특성에 맞는 방향이 설정되어야 한다.



[그림 2-5] 서울시 도심과 광역중심의 비주거비율 중 업무기능의 비율 분포

자료 : 서울특별시 내부자료, 2015년 서울시 건축물대장

3) 권역별 중심지 개발수준 격차로 지역 불균형 문제 상존

○ 강남에 집중된 대형업무시설의 공급⁵⁾

지역균형발전은 과거 도시기본계획뿐만 아니라 2030 서울플랜에서도 중심지 육성의 목적으로 제시되고 있다. 이에 따라 지역균형발전에 가장 영향력이 큰 3도심의 대형업무시설⁶⁾ 공급현황을 1980년 이전부터 2014년까지 살펴보았다.

[표 2-3] 3도심 간 대형업무시설의 시기별 공급 건수 추이

(단위 : 건, %)

	~1980년		1981~1990년		1991~2000년		2001~2010년		2011~2014년		합계	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중
한양도성	111	87.4	76	29.7	56	12.2	36	18.2	12	18.5	291	26.4
영등포·여의도	8	6.3	69	27.0	45	9.8	9	4.5	5	7.7	136	12.3
강남	4	3.1	62	24.2	161	35.2	92	46.5	24	36.9	343	31.1
3도심 소계	123	96.9	207	80.9	262	57.2	137	69.2	41	63.1	770	69.7
서울시	127	100.0	256	100.0	458	100.0	198	100.0	65	100.0	1,104	100.0

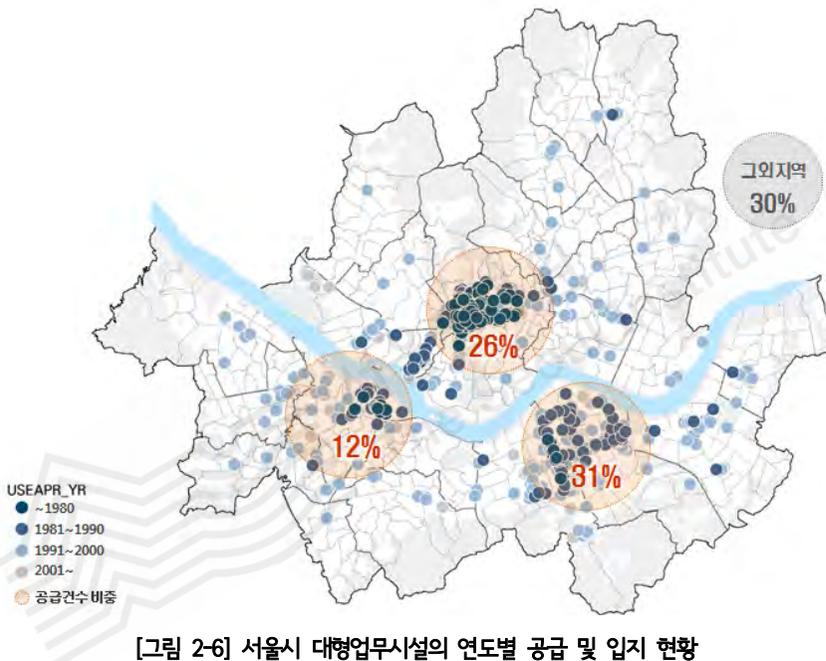
주 : 사용승인일 누락자료 6건 제외

출처 : 양재섭, 2014, 서울시 비주거용 건물의 체계적인 관리를 위한 모니터링 방안, 서울연구원.

5) 양재섭, 2014, 비주거용 건물의 체계적인 관리를 위한 모니터링 방안, 서울연구원.

6) 대형업무시설의 연도별 공급현황은 알투코리아 DB자료와 건축물대장(2014)을 활용하였다.

이 기간에 공급된 대형업무시설 총 770건 중 31.1%가 강남에 집중적으로 공급되었다. 즉, 강남에 343건(31.1%), 한양도성에 291건(26.4%), 영등포·여의도에 136건(12.3%)이 공급되어 기반시설이 양호한 강남에 대형업무시설이 집중된 것으로 나타났다. 1991년부터 보면 이러한 특징이 더 강하게 나타나는데, 3도심 중 강남에 35.2~46.5% 정도로 압도적으로 많이 공급되었음을 알 수 있다.



[그림 2-6] 서울시 대형업무시설의 연도별 공급 및 입지 현황

주 : 사용승인일 누락자료 6건 제외

출처 : 양재섭, 2014, 서울시 비주거용 건물의 체계적인 관리를 위한 모니터링 방안, 서울연구원.

○ 권역별 직주균형지수의 격차 발생

1980년 이후 대형업무시설이 3도심 중 강남에 가장 많이 분포되어 있다는 사실에서 권역별로 고용기반 격차가 심각함을 알 수 있다. 이에 따라 2010년과 2014년의 권역별 직주균형지수(고용자수/주거수)를 비교해보았다.

2010년에 비해 2014년의 직주균형지수를 보면 도심권과 동남권에서는 낮아지고, 동북권, 서북권, 서남권에서는 높아져 호전되고 있음을 알 수 있다. 그러나 동북권과 서

북권 등 강북의 직주균형지수는 여전히 100 이하여서 이 지역에 고용기반을 마련하는 정책이 필요함을 알 수 있다.

특히, 이러한 권역 간의 직주균형지수의 격차는 거주자의 삶의 질뿐만 아니라 더 나아가 도시경쟁력 강화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 이들 권역의 중심지에 고용기반을 확충하여 직장 수를 늘리고 중심지에의 접근성을 향상시키는 직주근접 정책을 추진함으로써 권역 간 불균형을 해소해야 할 것이다.

[표 2-4] 2010~2014년 권역별 직주균형지수 변화

권역생활권	직주균형지수		증감률(%)
	2010년	2014년	
서울시 평균	128.1	128.8	0.55
도심권	389.1	372.9	-4.16
동북권	71.9	75.4	4.87
서북권	90.8	99.0	9.03
서남권	108.4	112.5	3.78
동남권	197.1	182.7	-7.31

주) 직주균형지수 산식 : 권역별 고용자수 / 권역별 일반가구수(서울통계) × 100

자료 : 서울통계(일반가구수, 사업체 현황), 각 연도

4) 광역중심과 연계한 광역교통체계 강화 필요

광역중심의 지정 목적 중 하나는 광역중심과 주변 도시의 기능 및 통행을 연계하여 도시 간 원활한 교류를 통해 상생발전을 도모하기 위함이다. 즉, 수도권 도시에서 도심 등으로 들어오는 통행의 일정량을 광역중심에서 흡수함으로써 장거리통행도 줄이고 통행시간도 감소하여 시민에게 편리한 공간구조를 제공하기 위한 것이다. 현재의 광역 통행 실태를 파악하기 위해 2010년과 2015년 사이 수도권 내 목적통행량과 수단통행량, 통행시간 등을 확인했으며, 특히 출근통행량을 중점적으로 살펴보았다.

먼저 수도권 내 전체 목적통행량을 살펴보면, 2010년에서 2015년까지 5년간 3.3% 증가하였다. 이 중, 출근통행량이 2010년 10,679,575통행에서 2015년 11,428,657통행으로 7.0% 늘어 이 기간에 가장 많이 증가하였다.

[표 2-5] 2010년과 2015년의 수도권 목적통행량

(단위 : 통행, %)

구분	전체	귀가	출근	등교	업무	기타
2010년	57,091,343	24,242,292	10,679,575	4,730,791	4,115,282	13,323,403
2015년	58,972,534	25,105,821	11,428,657	4,267,565	4,325,155	13,845,336
증가율	3.3	3.6	7.0	-9.8	5.1	3.9

자료 : 수도권교통본부, 2017, 수도권 여객 기·종점 통행량(O/D) 현행화 공동사업

시도 간의 출근통행량을 살펴보면, 서울과 인천과 경기도 간의 통행량이 증가했음을 알 수 있다. 서울에서 인천(11,782)과 경기(65,353)로 77,317 통행이 늘었고, 인천(20,722)과 경기(87,876)에서 서울로 108,148통행이 증가하였다. 반면에 서울 내부는 48,780통행이 감소하였다.

이는 수도권 개발로 인하여 통행이 광역화되는 현상을 반영하는 것으로 판단된다. 이를 해석해보면, 서울시에서 거주하는 사람의 일자리가 인천·경기로 이전하였거나, 직장은 서울에 그대로 두고 인천이나 경기도에 집을 마련한 사람들이 서울로 출근하기 때문으로 보인다.

[표 2-6] 2010~2015년 수도권의 시도 간 출근통행 변화량 분포

(단위 : 통행)

출발	도착					합계
	서울	인천	경기	외곽		
서울	-48,780	11,782	65,535	2,873		31,410
인천	20,722	52,908	34,669	-642		107,656
경기	87,876	22,136	501,802	-2,897		608,916
외곽	2,057	411	-1,368	-		1,100
소계	61,875	87,237	600,636	-666		749,082

자료 : 수도권교통본부, 2017, 수도권 여객 기·종점 통행량(O/D) 현행화 공동사업

수도권 내 수단통행량은 5년 사이에 지하철(113.7%)과 승용차(107.8%)의 통행량이 증가했으며, 수도권 통행 시에는 승용차(23.6%) 의존도가 여전히 높은 것으로 나타났다. 향후 승용차보다 대중교통의 의존도를 높이는 대책이 필요하다.

[표 2-7] 2010~2015년 수도권 수단통행량 변화

(단위 : 통행, %)

구분	승용차	도보	시내버스	지하철	합계
변화량	1,115,870	-368,600	-298,923	1,051,949	2,476,099
변화율(%)	107.8	97.4	97.2	113.7	99.9

자료 : 수도권교통본부, 2017, 수도권 여객 기·종점 통행량(O/D) 현행화 공동사업

마지막으로 수도권 내 출근 통행시간 분포를 살펴보면, 전체에서 30~40분 이내 걸리는 통행량이 가장 많으나, 60분 이상도 22.4%나 차지하고 있다. 전체를 가중평균⁷⁾해보면 출근 시간은 평균 약 44.5분이 소요되며, 출퇴근 시간을 고려하면 1시간 30분 정도 걸리는 것으로 나타났다. 수도권에서 장거리통행 시간을 단축시키는 방안의 마련이 필요한 것으로 판단된다.

[표 2-8] 2015년 수도권의 출근 통행시간 분포

(단위 : 통행, %)

구분	시간	10분 이내	20분 이내	30분 이내	40분 이내	50분 이내
	통행량		477,002	1,565,054	1,560,253	2,175,509
비율		4.2	13.7	13.7	19.0	12.5

구분	시간	60분 이내	70분 이내	80분 이내	90분 이내	90분 초과
	통행량		963,632	1,473,359	550,318	378,382
비율		8.4	12.9	4.8	3.3	7.5

자료 : 수도권교통본부, 2017, 수도권 여객 기·종점 통행량(O/D) 현행화 공동사업

점차 증가하는 수도권의 광역 통행량을 대중교통으로 흡수하고 통행시간을 단축시키는 것은 서울대도시권의 지속가능한 관리를 위한 목표이자 중요한 과제라 할 수 있다. 이를 해결하기 위해 광역전철망 계획에서 도심-광역중심-수도권 도시 간 노선이 연계하고 중심지를 육성하는 정책이 필요하다는 것을 알 수 있다.

7) 10분 이내의 경우는 5분을 평균 수치로 고려하였고, 다른 변수에도 같이 적용하였다. 90분 이상은 95분으로 산정하였다.

03

세계 대도시의 중심지체계와 육성 방향

- 1_뉴욕
- 2_런던
- 3_도쿄
- 4_종합 및 시사점

03 | 세계 대도시의 중심지체계와 육성 방향

1_뉴욕

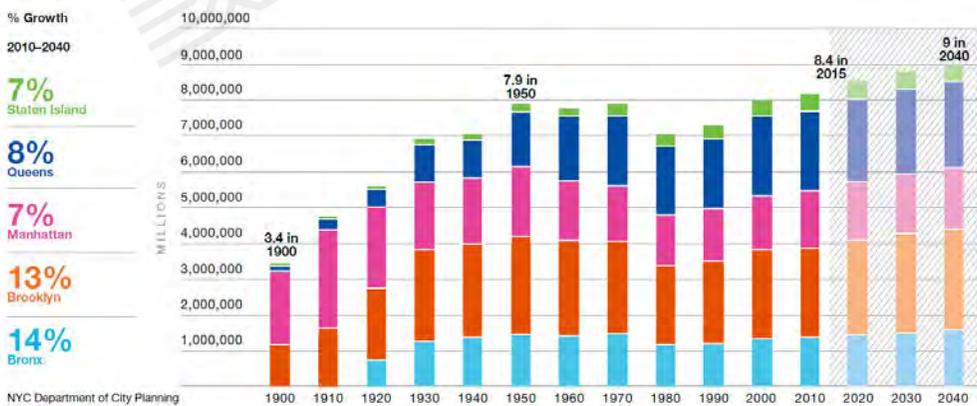
1) 뉴욕의 여건변화와 공간발전전략

(1) 사회경제적 이슈

- 2015년 뉴욕시 인구 역사상 가장 많은 840만 명 기록

뉴욕시는 1950년 790만 명을 기록한 이래 계속 감소하다가 1980년대 가장 낮은 수치를 기록하였다. 그러나 이후 계속 증가하여 2015년에 약 840만 명을 기록하였다. 특히 이 중 외국인이 차지하는 비중이 40% 가까이 되는 것으로 나타났다.

맨해튼 외곽인 브루클린과 브롱크스의 인구 증가가 두드러지고, 이에 따라 지불가능한 저렴주택의 공급이 요구되는 동시에 인프라가 과부하되는 결과를 초래할 것이다. 2040년에는 뉴욕시의 인구가 900만 명에 육박하고 65세 이상의 노인이 취학 연령의 아이들보다 많아 고령화 현상이 예상되므로 적절한 인프라 구축이 필요한 실정이다.



[그림 3-1] 뉴욕시의 인구 변화(1990~2040 전망)

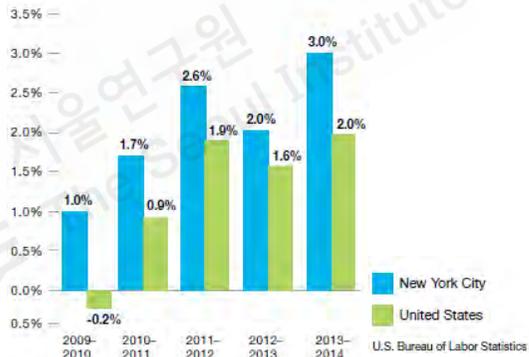
출처 : The City of New York, 2015, OneNYC, p.27

○ 발전하고 진화하는 경제

경제 현황은 뉴욕의 고용상황을 통해 알 수 있다. 뉴욕의 총 일자리는 2015년 사상 최고치인 420만 개에 육박하였으며, 미국 전 국토의 일자리 증가율이 6.1%인 것에 비해 뉴욕의 일자리 증가율은 11.5%로 매우 높은 편이다.

뉴욕의 전통적인 핵심산업인 금융과 보험, 부동산의 일자리는 전체 일자리에서 불과 11.7%를 차지하지만, Gross City Product(GCP) 측면에서는 38.4%를 차지하면서 지속가능한 경제성장과 안정성을 확보해주고 있다. 핵심산업은 주로 맨해튼에 집적해 있다. 맨해튼 외의 자치구에서도 일자리 증가율이 매우 높은 편이지만 여전히 일자리는 맨해튼에 집중되어 있어 지역 간 불균형을 초래하고 있다.

또한, 기업 규모 차원에서 100명 이하의 직원을 고용하고 있는 중소기업이 민간부문 고용의 절반 이상의 일자리를 제공하고 있을 만큼 뉴욕 경제의 중요한 부분으로 자리를 잡았다. 뉴욕시는 중소기업과 창업을 위한 지원을 더욱 강화할 예정이다.



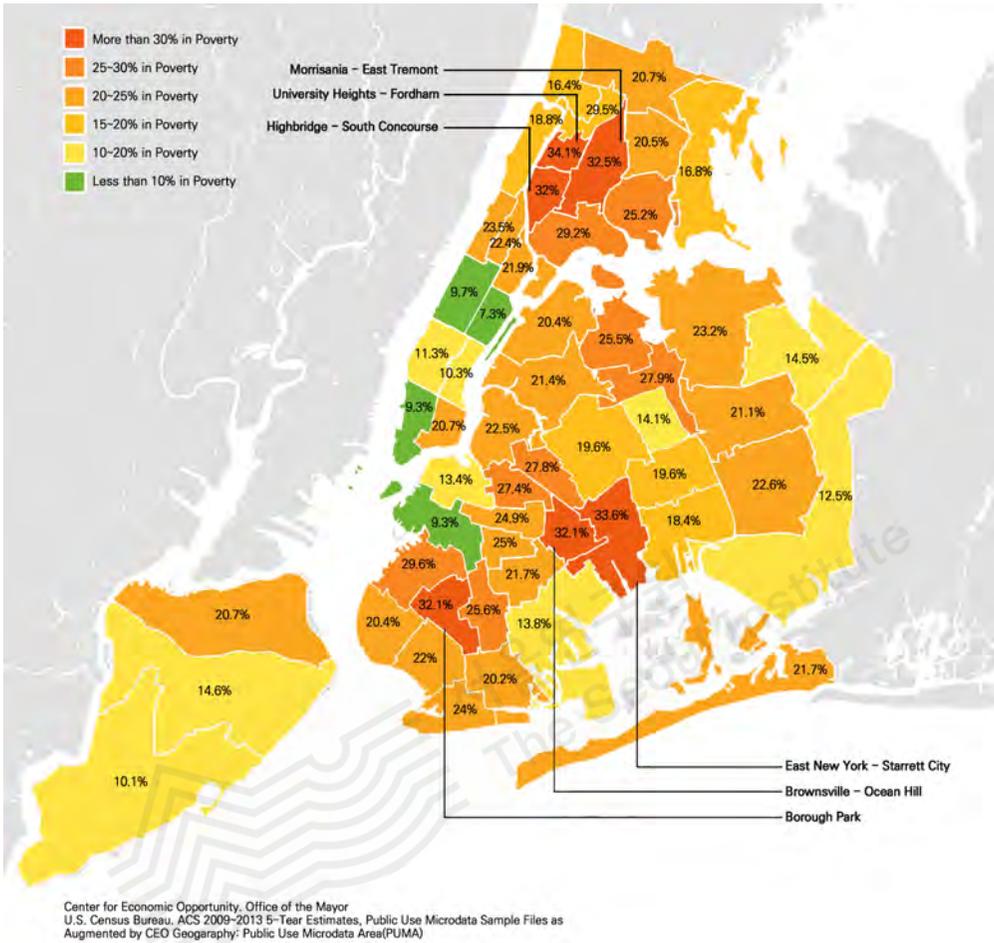
[그림 3-2] 미국과 뉴욕의 고용 증가율

출처 : The City of New York, 2015, OneNYC, p.28

(2) 공간적 이슈

○ 소득의 지역 간 불균형 심화

뉴욕은 전반적인 경제성장에도 불구하고 소득 불균형은 전국에서 가장 심하며, 중산층이 무너지는 위기에 처해 있다. 임금이 하락하거나 오르지 않았던 2008년 금융위기 이후 조금씩 회복되어 2014년에는 실업률이 감소하고 임금이 상승했지만, 여전히 뉴욕시민들은 생계 유지비에 비해 낮은 임금으로 살아가고 있다. 게다가 다인종을 포함한 인구의 절반 이상이 빈곤층인데 이들을 위한 저렴주택이 부족한 형편이다.



[그림 3-3] 저소득 계층 비율(2009~2013)

출처 : The City of New York, 2015, OneNYC, p.31

○ 인프라 노후화

뉴욕의 인프라는 매우 오래되어 낡은 것이 현실이다. 또한, 정비에 필요한 재정이 매우 부족한 실정이다. 지하철과 버스, 여객선을 확장하고 개선하는 것은 도시의 경쟁력을 높이는 핵심적 투자이며, 제대로 투자되지 않으면 향후 인프라를 개선하기 위해서 더 큰 비용을 초래하고, 장기적으로는 뉴욕의 번영을 위태롭게 할 수 있다.

○ 광역의 중요성

최근 뉴욕은 뉴욕의 대도시권에서 많은 통근자가 발생하며 인구뿐 아니라 일자리도 증가하는 등의 변화가 일어나고 있다. 뉴욕시는 주변 지역과 연계해 발전할 수 있을 것으로 기대하고 있지만, 교외 지역과 도시지역의 소득 격차 및 저렴주택의 부족 등 다양한 문제를 안고 있다. 따라서 광역적 이슈가 매우 중요한 과제로 등장했고, 대도시권의 교통연계는 필수적이며 인프라의 통합적인 개선이 필요한 실정이다.

뉴욕시는 증가하는 인구와 성장하는 경제로 인해 도시의 공간적 범위가 점점 확대되고 있다. 이에 따라 성장의 균등한 분배가 가장 큰 이슈라고 할 수 있다. 이와 같은 상황을 반영하여 뉴욕시는 광역적 차원에서 성장하고 안전하며 모두에게 공평한 도시를 구현하고자 한다.

(3) 공간발전전략

앞서 언급한 바와 같이 성장하고 안전하며 공평한 도시를 구현하기 위해 뉴욕시는 2015년에 ‘OneNYC(2015)’를 새롭게 수립하였는데, 여기서 다양한 공간계획을 제시하고 있다. 이를 뉴욕시의 공간발전전략이라 할 수 있다.



[그림 3-4] 뉴욕의 광역 간 인프라 확충(좌), 지역별 고용중심지(중), 근린지구 결핍비율(우)

출처 : The City of New York, 2015, OneNYC

우선 뉴욕은 광역 차원에서 뉴저지와 코네티컷 등 주변 지역과의 연계를 중요하게 다루고 있으며, 이를 위해 낡은 인프라를 개선하고 확충하고자 하는 계획을 세우고 있다. 새롭게 확충되는 인프라는 주요 중심지들을 연계하는 교통인프라를 포함한다.

지역 차원에서는 1mi²당 5만 명 이상의 근로자가 일하고 있는 지역을 고용중심지 (Employment Centers)⁸⁾로 간주하고, 고용중심지와 주변 주거지역과의 접근성을 강화하기 위한 교통인프라를 확충하고 있다. 이는 맨해튼 외부지역의 일자리를 강화하고 일자리와 주거지역의 접근성을 강화함으로써 지역 간 불평등을 해소하기 위한 전략이라고 할 수 있다. 뉴욕에서도 중심지 육성을 통해 도시경쟁력 확보뿐 아니라 지역균형발전을 도모함을 알 수 있다.

마지막으로 지구 차원에서 제시하는 계획은 59개의 근린지구 중 빈곤 비율을 측정하여 빈곤 비율이 높은 근린지구 내에 물리적·비물리적인 혜택을 지원하는 것이다. 물리적인 측면에서는 필수 생활서비스를 확충하고자 하며, 비물리적 차원에서는 인력 개발을 위한 교육 프로그램을 제공하고자 한다.

뉴욕은 광역·지역·지구 차원으로 구체화하여 광역 차원의 인프라 개선, 지역 간 균형 발전을 위한 중심지 설정, 근린 차원의 생활 인프라 확충 등 공간별 다양한 전략을 마련하고 있다. 이 중 뉴욕의 중심지체계와 중심지 육성의 계획 및 방향 등을 자세히 살펴보고자 한다.

2) 중심지체계와 광역교통 현황

(1) 중심지체계 현황⁹⁾

뉴욕의 중심지는 도시의 공간발전전략에서 핵심적인 요소로서 7개의 중심업무지구 (Central Business District, CBD)가 지정되어 있다. 이는 앞서 언급한 공간발전전략 상 고용중심지와도 상응하며, 고용중심지 중 가장 핵심적인 중심지라 할 수 있다.

7개의 중심지는 맨해튼의 로어맨해튼(Lower Manhattan)과 할렘125번가(Harlem

8) 2011년 미국 국제조사국과 미국 주정부에서 함께 관리하고 제공하고 있는 데이터 LEHD(Longitudinal Employer-Household Dynamics)에서 규정한 사항이다.

9) 뉴욕경제개발공사 'NYCEDC(New York City Economic Development Corporation)' 홈페이지

뉴욕경제개발공사에서 중심지(CBD)의 정보를 제공하고, 전략적 투자 그룹 및 뉴욕경제개발공사 내 다른 부서와 함께 CBD의 혁신적인 개발을 모색하고 있다.

125th Street), 브루클린의 다운타운브루클린(Downtown Brooklyn), 퀸스의 롱아일랜드시티(Long Island City)와 다운타운자메이카(Downtown Jamaica), 브롱크스의 사우스브롱크스(South Bronx), 스테이튼섬의 다운타운스테이튼섬(Downtown Staten Island)이 있다([표 3-1] 참고).

중심지의 위치를 보면 자치구별로 1~2개씩 지정되었으며 맨해튼과 인접하여 분포하고 있다. 이는 맨해튼 위주의 중심지 관리에서 벗어나 지역 간 형평성 제고를 통한 균형 발전을 도모하고, 맨해튼에 가까운 주변부의 개발압력이 높아짐에 따라 중심지로 육성하고자 한 것이다. 이들 중심지를 간략히 설명하면 다음과 같다.

[표 3-1] 뉴욕시 중심지 현황

연번	자치구	면적(km ²)	인구(명) ¹⁰⁾	중심지(7개)	
1	맨해튼	59	1,585,873	로어맨해튼 할렘125번가	2개
2	브루클린	183	2,504,700	다운타운브루클린	1개
3	퀸스	283	2,230,722	롱아일랜드시티 다운타운자메이카	2개
4	브롱크스	109	1,385,108	사우스브롱크스	1개
5	스테이튼섬	151	468,730	다운타운스테이튼섬	1개
-	뉴욕시	786	8,175,133	-	7개

자료 : 뉴욕경제개발공사 내부자료

○ 로어맨해튼 : 뉴욕의 대표적 중심지이자 금융과 자본의 세계적 집적지

세계에서 가장 빠르게 변화하고 성장하고 있는 중심지 중 하나로, 사무실 면적이 약 1억ft²이다. 이 중 7천만 개가 A급 사무실로, 최신 디자인과 최첨단 기술을 제공한다. 는 강점이 있다. 이에 따라 금융과 상업의 세계적인 기업이 들어서 있다. 관광 측면에서도 매년 600만 명 넘게 방문하고 있으며, 이들을 수용하는 상업시설은 약 80만 개에 이른다.

¹⁰⁾ 미국 인구조사국의 2010년 4월 1일 인구조사 자료 (출처 : https://ko.wikipedia.org/wiki/뉴욕의_자치구)

○ 할렘125번가 : 낙후지역의 중심지로서 맨해튼과 연계하여 발전

2008년 용도지역 변경을 통해서 새로운 업무와 예술·문화의 중심지로 성장하고 있다. 새로운 업무공간의 조성을 통해 약 480만ft²의 사무실을 보유하고 있는데, 이는 어퍼 맨해튼(Upper Manhattan)의 사무실 수요에 포함되어 다양한 상업시설과 주거공간을 확보하고 있다. 이 중심지는 오랜 역사를 가진 예술·문화의 거리이며, 매년 80만 명 이상의 방문객이 미술 전시회와 박람회, 재즈 페스티벌 등을 찾는다.

○ 다운타운브루클린 : 제2의 맨해튼으로 육성하고자 하는 브루클린의 중심지

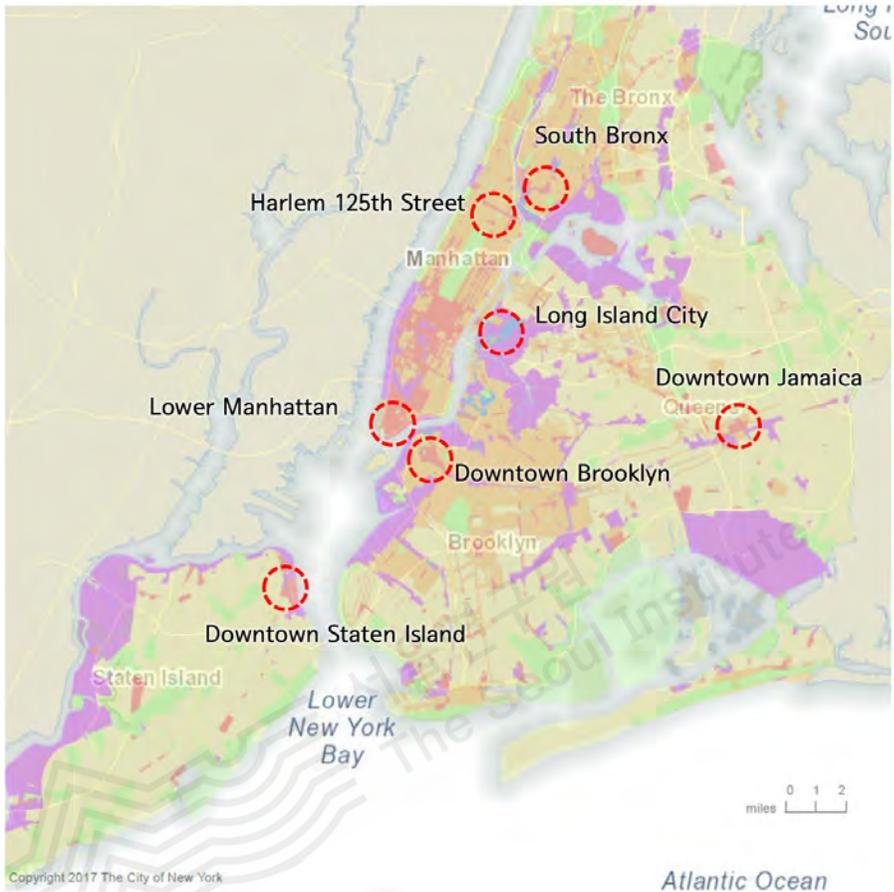
다운타운브루클린은 DUMBO와 브루클린 번화가(Brooklyn Downtown), 해군기지(Navy Yard)를 포함하는 중심지로서 2004년 용도지역 변경을 통해 새로운 중심지로 성장하고 있다. 창조적인 차세대 제조업체의 수가 급격하게 성장하여 약 1,700만ft²에 달하는 사무실 공간을 확보하였으며, 지역 내에 있는 뉴욕대학교(New York University)와 뉴욕시립대학교(New York City Collage) 등 다양한 교육 기관과의 연계를 통해 성장한 산학기반의 산업이 유명하다.

또한, 저렴주택을 포함한 다양한 형태의 주거공간과 근로자 및 거주자의 편의성 제고를 위한 상업시설을 대대적으로 공급하고 있는 중심지이다. 다운타운브루클린은 뉴욕의 중심지 중 맨해튼 다음으로 가장 큰 중심지로서 연구 사례로 선정하여 자세한 육성 전략을 살펴보고자 한다.

○ 롱아일랜드시티 : 쇠퇴한 산업단지를 복합 개발한 신흥 업무지구

쇠퇴한 산업단지를 재생하고자 2001년에 용도지역 변경을 통해서 복합용도지구로 지정하였으며, 공업단지 내 주거와 상업의 복합개발을 추진하여 현재 약 150ft²의 사무실 공간을 확보한 신흥 중심지이다. 다양한 분야의 산업이 함께 어우러져 있는 것이 롱아일랜드시티의 특징이라고 볼 수 있으며, 특히 기존 산업인 제조업의 유지와 성장을 위한 다양한 제도를 활용하면서 예술과 문화공간을 확보하는 데 주력하고 있다.

라과디아 국제공항과 접근성이 좋으며, 롱아일랜드와 맨해튼을 잇는 입지적 요소를 갖췄다. 이러한 잠재력 때문에 뉴욕시가 맨해튼을 제외하고 가장 먼저 육성을 시작한 중심지이기도 하다. 연구 사례로 선정하여 자세한 육성 전략을 살펴보고자 한다.



[그림 3-5] 뉴욕의 중심지체계 현황

출처 : NYC, Department of City Planning / CBD 표기

- 다운타운자메이카 : JFK 국제공항과의 접근성을 활용하여 중심지로 육성

2007년 용도지역 변경을 통해서 중심지 육성을 도모하기 시작하였으며, JFK 국제공항과 연결되는 Air Train 터미널이 개통되면서 새로운 주택과 상업시설, 호텔 등의 프로젝트가 연속적으로 추진되고 있다. 자메이카아비뉴(Jamaica Avenue)는 가장 변화한 거리로 약 15만 명이 거주하며 60만 개가 넘는 일자리를 제공하고 있다.

○ 사우스브롱크스 : 5개 자치구 중 가장 열악한 브롱크스의 중심지

사우스브롱크스는 브롱크스시빅센터(Bronx Civic Center)와 멜로즈코몬즈(Melrose Commons), 3번가(Third Avenue)의 업무지구를 모두 포괄하는 중심지이다. 브롱크스시빅센터는 뉴욕양키스타디움, 게이트웨이센터, 할렘수변공원, 브롱스미술관과 함께 새롭게 중심지의 시설로 부상하였다. 멜로즈코몬즈와 3번가는 문화 및 소매활동이 활발하게 일어나는 주거지역으로 거주자 중심의 주상복합건물과 저렴한 사무실을 제공하고 있다.

○ 다운타운스테이튼섬 : 뉴저지와 맨해튼 사이 중산층이 거주하는 지역의 중심지

1990년에서 2010년 사이 다운타운스테이튼섬의 취업률이 32% 증가하는 등 최근 많은 일자리가 생겨나고 있는 중심지이다. 다양한 인종과 계층이 섞여서 사는 타 자치구와 비교하면 스테이튼섬은 중산층의 백인사회이며, 타 자치구에서 페리 또는 승용차로만 접근할 수 있다. 최근 해안을 중심으로 관광을 위한 다양한 개발사업이 추진되면서 활성화되고 있으며 타 자치구보다 주거비가 저렴하여 젊은 가구가 거주할 수 있는 저렴한 주택 등을 공급하면서 새롭게 부상하고 있다.

(2) 중심지와 광역교통의 연계현황

○ 뉴욕주의 내륙과 롱아일랜드, 뉴저지주, 코네티컷주 등과의 연계

해안도시인 뉴욕시는 미국의 경제수도로서 내륙에 있는 주변 지역과 연계하여 경제성장을 주도하고 있다. 이러한 교통축은 북서쪽 뉴욕주와 동쪽의 롱아일랜드, 북동쪽의 코네티컷주, 서남쪽의 뉴저지주와 펜실베이니아주를 이어주고 있다.

뉴욕시의 광역교통공사인 MTA(Metropolitan Transportation Authority)에서 운영하는 광역철도는 2개로, 롱아일랜드와 연결되는 ‘롱아일랜드철도(Long Island Rail Road, LIRR)’와 뉴욕주-코네티컷주-뉴저지주를 이어주는 ‘메트로-노스철도(Metro-North Rail Road, MNR)’이다. 뉴욕시를 포함하여 약 5천mi²(약 1만 3천km²)에 달하는 지역의 1,530만 명이 2개의 철도와 연결된 대중교통을 이용하고 있다.

○ 롱아일랜드 광역철도 : 맨해튼과 퀸스와 브루클린의 중심지 연결

1834년에 개통된 미국에서 가장 오래된 통근 열차이다. 기점은 맨해튼의 펜역(Penn Station)과 다운타운브루클린의 애틀란틱터미널(Atlrantic Terminal)이며, 자메이카(Jamaica)를 허브로 노선이 구축되어 있다. 롱아일랜드에서 맨해튼 등으로 통근하는 사람들이 주로 이용하는 광역철도 노선이다.



[그림 3-6] 뉴욕의 롱아일랜드철도 노선

출처 : 뉴욕 광역교통청(MTA) 내부자료

[표 3-2] 롱아일랜드철도의 중심지 내 통과 역

자치구	중심지	중심지 내 통과 역
맨해튼	미드타운맨해튼	펜역(Penn Station)
퀸스	롱아일랜드시티	롱아일랜드시티역, 헌터포인트애비뉴역
	다운타운자메이카	자메이카역
브루클린	다운타운브루클린	애틀란틱터미널역, 노스트랜드애비뉴역

○ 메트로-노스철도 : 맨해튼과 브롱크스의 중심지 연결

1983년에 운영을 시작하였으며, 전국에서 두 번째로 큰 규모이다. 맨해튼의 그랜드센트럴역에서 북쪽의 뉴욕주와 코네티컷으로 운행되는 3개 노선과 맨해튼의 펜역에서

뉴저지주와 뉴욕주로 연결되는 2개의 노선이 있다. 사우스 브롱크스의 멜로즈역을 통과하여 브롱크스에서 맨해튼을 이어주는 주요 교통수단이다.



[그림 3-7] 뉴욕의 메트로-노스철도 노선

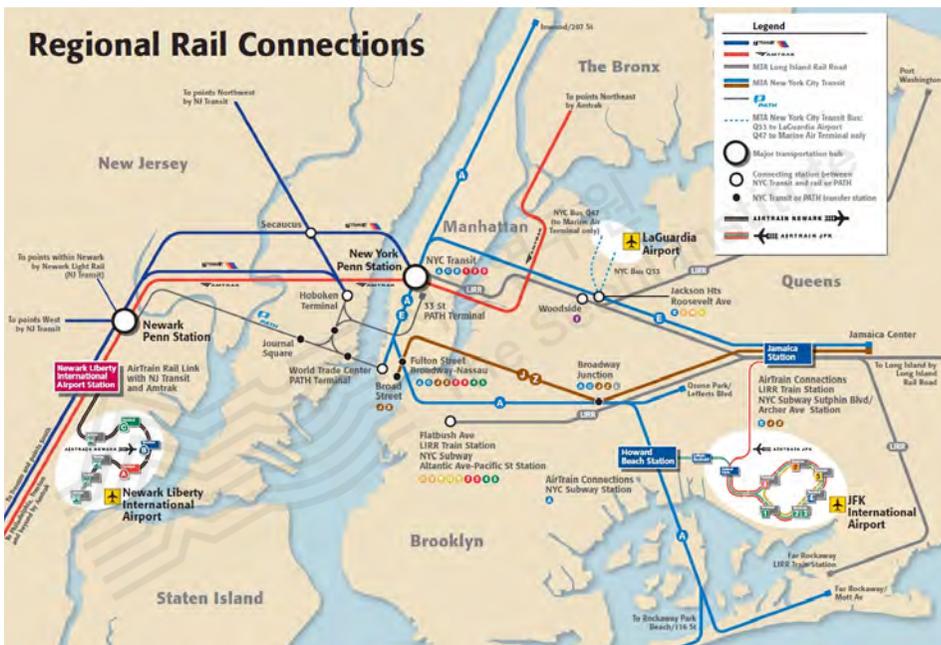
출처 : 뉴욕 광역교통청(MTA) 내부자료

[표 3-3] 메트로-노스철도의 중심지 내 통과 역

자치구	중심지	중심지 내 통과 역
맨해튼	미드타운맨해튼	펜역, 그랜드센트럴역
	할렘125번가	할렘125번가역
브롱크스	사우스브롱크스	멜로즈역

(3) 중심지와 공항의 연계현황

뉴욕시에서 이용할 수 있는 공항은 4개로, 뉴욕시 내의 JFK공항과 라가디아 공항, 뉴저지 내 뉴어크 공항, 뉴욕주 내 스투어트 공항이 있다. 이 중 JFK공항과 라가디아 공항, 뉴어크 공항은 철도와 지하철을 통해 주요 중심지로의 접근이 쉽다. 특히, 공항 급행철도인 Air Train은 뉴욕과 뉴저지주가 공동으로 설립한 뉴욕-뉴저지항만청(The Port Authority of New York & New Jersey)에서 별도로 관리하고 있다.



[그림 3-8] 공항과 중심지 간의 철도 연계

출처 : 뉴욕-뉴저지항만청(The Port Authority of NY & NS) 내부자료

JFK공항이 뉴욕권에서 가장 큰 공항이지만 국제선 전용이라는 점과 맨해튼으로의 접근이 비교적 양호한 뉴어크공항이 기능을 분담하고 있다는 점에서 다른 도시의 대표적인 공항보다 수송 규모 측면에서는 크지 않았었다. 그러나 Air Train의 개장 이후 승객이 대폭 증가하여 2014년에는 5,325만 명이 이용하는 기록을 세웠다. Air Train에 의해 JFK공항과 다운타운 자메이카가 연결되어 뉴욕시 중심지로의 진입이 쉬워졌기 때문이다. 더불어 다운타운 자메이카의 중심지 기능도 더욱 커지게 되었다.

현재 Air Train을 이용하면 맨해튼으로 60분 이내에 도달할 수 있다. 로어맨해튼까지 60분, 미드타운까지 50분, 어퍼맨해튼까지 75분 정도 소요된다. 또한, 퀸스의 남부지역이나 브루클린까지도 50분 이내에 도달할 수 있는 편리함을 갖추고 있다.

3) 중심지 육성 방향

앞서 뉴욕시의 공간발전전략에 따라 7개의 중심지를 집중적으로 육성하고, 중심지와 다양한 교통수단, 공항과 연계되어 있음을 확인하였다. 이에 'OneNYC(2015)'에서 중심지 육성 방향을 어떻게 제시하고 있는지 구체적으로 고찰하고자 한다.

뉴욕의 중심지 육성 방향은 첫 번째는 중심지에서 유치산업에 적합한 사무실이 계속 제공되도록 유도하는 것이며, 두 번째는 중심지의 교통체계 다양화로 접근성을 강화하는 것이다.

(1) 자치구별 중심지 육성과 A급 사무실의 확충

뉴욕시는 세계적인 혁신 경제도시의 위상을 유지하기 위하여 뉴욕에서 새롭게 부상하는 산업을 지속해서 지원하고자 하는 목표가 있다.

뉴욕시는 중심지 내에 최첨단의 최신 시설을 갖춘 A급의 사무실 공간을 확보함으로써 새로운 핵심산업이 요구하는 사무실 형태와 크기 등의 조건에 적합한 공간의 공급이 가능하도록 하고 있다. 이러한 측면에서 중심지의 사무실 공간 확보를 위해 계획적 기법을 개발하고 민간 개발업체의 투자가 활발히 일어날 수 있도록 유도하고 있다.

특히 최근 산업구조의 변화에 따라 기존의 핵심산업 외에도 'OneNYC(2015)'에서는 뉴욕의 새로운 핵심산업으로 진보된 제조업과 디자인, 미디어와 예술, 광고, 전자상거래, 생명공학, 기술과 정보산업 등을 선정하고, 이들 산업의 적극적인 유치와 번성을 지원하고 있다.

(2) 중심지의 교통체계 다양화

○ 광역교통체계 확충

현재 뉴욕은 중심지로의 통근통행과 여행객 수가 증가하는 추세로 지하철과 철도, 버스, 페리 등 다양한 대중교통수단이 마련되어 있다. 그러나 현재 뉴욕시민 중 40%만 45분 이내에 직장에 도달할 수 있다. 이에 뉴욕시는 90%의 뉴욕시민들이 45분 이내에 직장에 도달하는 것을 목표로 삼고 있다.



[그림 3-9] 뉴욕의 고용중심지와 인프라 확충계획

출처 : The City of New York, 2015, OneNYC, p.53 그림 재구성, 로어 맨해튼과 사우스 브롱크스는 추가 작성

따라서 고용중심지¹¹⁾와 주거지 간, 중심지 간, 중심지와 공항(뉴욕의 3개 공항) 간 소요시간을 단축할 수 있는 대중교통 확충계획을 제시하였다.

○ 맨해튼과 다른 자치구의 연계 강화

뉴욕의 최대중심지인 맨해튼과의 연계를 통해 광역으로의 접근을 더 쉽게 하는 계획이 수립되었다. 주요 광역철도인 롱아일랜드철도와 메트로-노스철도의 연계 확충과 더 많은 여객선(Ferry) 노선의 확충이 그 예이다.

맨해튼 내의 롱아일랜드철도의 역은 펜역이 유일하므로 2023년에 펜역과 그랜드센트럴역을 터널로 연결하여 롱아일랜드와의 연결성을 강화할 계획이다. 메트로-노스철도도 기점인 맨해튼의 그랜드센트럴역과 펜역을 연결함으로써 뉴욕의 북측 및 뉴저지주와 코네티컷주의 연결성을 강화하는 것이다. 또한, 브롱크스 일대에 4개의 새로운 역을 추가하여 브롱크스 거주자들이 편리하게 이동할 수 있도록 할 계획이다.

또한, 뉴욕의 5개 자치구는 모두 강과 바다에 접해있으므로 자치구 간의 연결성을 강화하기 위해서 여객선 노선을 확충하고 있다.



[그림 3-10] 맨해튼의 펜역과 그랜드센트럴역, 브롱크스의 역 간 연결

11) 앞서 언급한 중심지 외에 일반적인 고용중심지는 브루클린의 선셋파크(Sunset Park), 퀸스의 JFK공항라과디아공항다운타운플러싱-퀸스센터(Queens Center), 브롱크스의 허친슨메트로센터(Hutchinson Metro Center) 등이 포함된다.

4) 중심지 육성계획

(1) 조닝¹²⁾에 의한 중심지 관리

뉴욕은 토지이용을 관리하기 위해 1961년부터 조닝 조례를 제정하여 활용하고 있다. 이에 따라 토지를 주거지역(R)과 상업지역(C), 공업지역(M)으로 구분하고 있다. 또한 특별목적지구를 별도로 지정하여 관리하고 있다. 용도지역별 건축물의 용도와 용적률, 건폐율, 건축물의 크기, 가구수, 오픈스페이스, 필지선과의 이격거리, 의무설치 주차면 수 등을 규제함으로써 토지이용을 관리하고 있다.

[표 3-4] 뉴욕시 상업지역의 조닝 세부 분류

중분류		소분류		주요 허용용도
		일반	맥락	
일반적인 상업지역	근린상업 C1, C2	C1·C2 중복지구 C1-1, -2, -3, -4, -5 C2-1, -2, -3, -4, -5	-	근린생활 지원을 위한 소매와 서비스시설
		C1·C2 일반지구 C1-6, -7, -8, -9, C2-6, -7, -8	A계열 X계열	주거관리 및 수리업, 소규모 오락시설 등 서비스업
	일반상업 C4	C4-1, -2, -3, -4, -5, -6, -7	A계열, D계열 F계열, X계열	넓은 지역을 배후지로 하는 대부분의 소매 용도
	중심 상업	제한 C5	C5-1, -2, -3, -4, -5	A계열
일반 C6		C6-1, -2, -3, -4, -5, -6, -7, -8, -9	A계열, D계열 X계열	중심지역에 필요한 고밀의 다양한 상업 용도
특수한 상업지역	수변휴양 C3	C3	A계열	수변 휴양 관련 용도
	위락상업 C7	C7	-	실내외 대형 위락시설
	상업서비스 C8	C8-1, -2, -3, -4	-	준공업 관련 중대형 상업서비스

출처: 김지업 외 2인, 2014, "뉴욕시 상업지역 조닝의 특징과 시사점", 『한국도시설계학회지』, 15(6), p.147 재구성

¹²⁾ 배웅규 외 3인, 2009, 「뉴욕시 조닝 핸드북」, 서울시정개발연구원, pp.1~7 인용

○ 상업지역 내 중심업무지구 관리

용도지역제 중 상업지역(C)은 C1~C8로 세분화하여 관리한다. 이 중 C5와 C6은 중심 상업지역이다. C5는 고급백화점과 대형업무시설, 복합용도건물이 허용되고 C6은 기업 본사와 대형호텔, 위락시설, 복합용도건물이 허용된다. C5와 C6으로 지정된 지역은 도시 전체를 배후지로 하는 업무와 상업시설이 집적된 공간으로 뉴욕 중심지의 핵심지역으로서 역할과 기능을 수행하는 지역이다. 대체로 뉴욕 중심지의 핵심지역이 C5와 C6으로 지정되어 있다.

(2) 전략계획을 통해 중심지 육성계획 마련

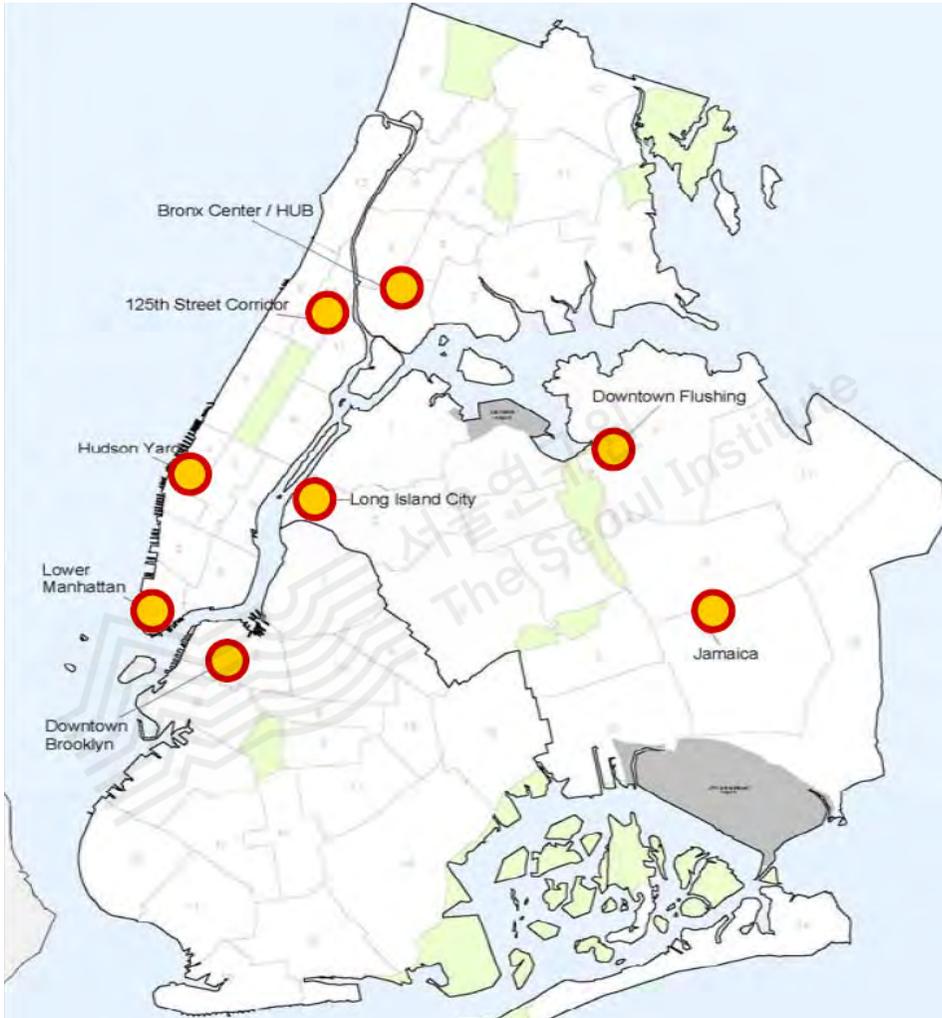
뉴욕시 도시계획국은 2003년에 뉴욕시의 성장과 발전을 위한 준비로, 중심지 육성을 위한 「전략계획(Strategic Plan)」을 수립하였다. 이는 토지이용 조치를 통하여 공공 및 민간개발을 촉진하며, 기술 지원과 계획 정보를 제공하기 위함이었다. 전략계획에는 중심지에 대한 정책분석(Policy Analysis), 근린지구 계획(Neighborhood Plans), 토지이용(Land Use), 설계(Design) 등을 고려하여 중심지에 대한 비전과 육성 방향 및 내용을 구체적으로 제시하고 있다.

뉴욕시의 중심지 육성에 관한 계획은 뉴욕시의 일자리 감소와 업무공간 부족 문제가 대두되기 시작한 2000년부터 시작되었다. 맨해튼을 제외한 뉴욕시의 각 지역 내 일자리 감소에 대처하여 업무공간을 확대하려는 방안으로 출발한 것이다. 이에 따라 로어 맨해튼과 허드슨야드(Hudson Yards), 다운타운브루클린, 롱아일랜드시티, 다운타운 플러싱(Downtown Flushing), 다운타운자메이카, 더허브브롱크스(The hub Bronx), 할렘125번가의 총 8개 지역을 중심지로 지정하여 육성하고 있다.

전략계획은 2005년에 재수립되었으며 2007년에 블룸버그 시장이 도시기본계획인 'PlaNYC'를 뉴욕시 조례로 법제화하면서 전략계획도 도시기본계획의 하위계획으로 포함되었다. 또한, 전략계획과 별도로 중심지별로 계획을 수립하여 중심지 육성을 도모하고 있다.

현재의 중심지는 전략계획에서 제시한 중심지와 다소 차이가 있다. 2003년에 제안된

허드슨야드와 다운타운플러싱이 제외되었고, 다운타운스테이튼섬이 추가되었으며, 더 허브브롱크스가 사우스브롱크스로 변경되면서 더 넓은 권역을 포함하게 되었다.



[그림 3-11] DCP Business District Initiatives 2002~2005

출처 : Department of City Planning, Strategic Plan, Summer 2005, p.30.

○ 육성이 필요한 중심지별로 개발계획과 전략 수립

전략계획과는 별도로 육성이 필요한 중심지에 대해서는 개발이 촉진될 수 있도록 ‘용도지역 변경’을 포함하는 개발계획서를 작성하였고, 최근 들어 중심지의 현황분석부터 비전, 육성 방향, 정책, 전략 등을 담은 종합계획 등을 수립하였다.

용도지역 변경을 포함하는 개발계획서는 뉴욕시의 도시계획국과 뉴욕경제개발공사에서 공동으로 마련하였으며, 종합계획은 중심지의 육성을 위해 활동하는 민간 파트너십에서 작성하였다. 민간 파트너십은 지역 내 비영리 단체로서 뉴욕시와 해당 자치구, 해당 중심지 내 기업과 시민, 대학 등과의 협력을 통해 중심지 발전을 도모하고 있다.

[표 3-5] 뉴욕시 중심지별 개발계획과 추진 시기

연번	중심지	중심지 관련 개발계획서와 종합계획서	수립시기
1	할렘125번가	125 th Street Development Plan	2008년
2	다운타운브루클린	Downtown Brooklyn Development Plan	2004년
3	롱아일랜드시티	Long Island City Rezoning	2001년
		LIC Comprehensive Plan	2016년
4	다운타운자메이카	Jamaica Now Action Plan	2015년
5	사우스브롱크스	South Bronx Initiative Plan	2008년

출처 : 뉴욕경제개발공사



[그림 3-12] 뉴욕의 중심지 육성계획 개념도

2_런던

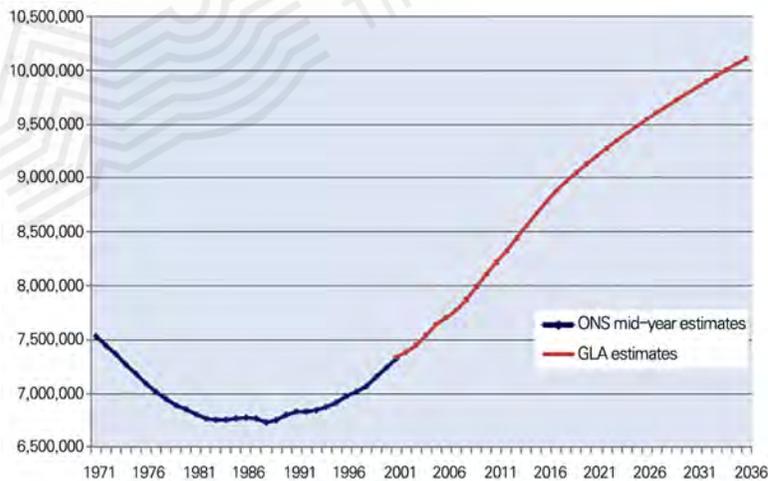
1) 런던시의 여건변화와 공간발전전략

(1) 사회경제적 이슈

○ 급격한 인구 증가로 2036년에 1,000만 명 이상 돌파 예상

런던의 인구는 1988년 이후 꾸준히 증가하고 있으며 2020년에는 런던 역사상 가장 많은 인구가 거주할 것으로 예상된다. 2011년 820만 명에서 2021년에는 920만 명, 2026년에는 954만 명, 2031년에는 984만 명, 2036년에는 1,011만 명으로 인구가 계속해서 증가할 것으로 예측되었다.¹³⁾

생애주기 측면에서 출생자 수가 사망자 수를 초과하는 추세이며, 인구가동 측면에서 런던으로 유입하는 국내외 인구가 유출하는 인구보다 많다. 이러한 인구 증가는 부동산 시장 특히, 동남권 주택 시장에 큰 영향을 주고 있다.



[그림 3-13] 런던 인구(1971~2036)

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.12

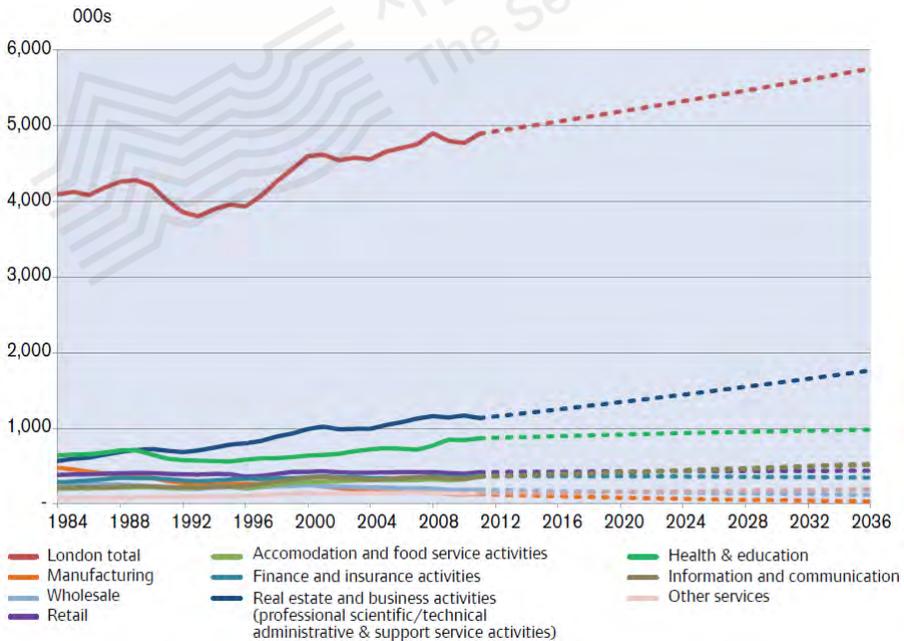
13) 런던플랜에서는 높은(High) 시나리오와 낮은(Low) 시나리오, 중간(central) 시나리오의 3가지 인구 예측모델 중에서 중간 시나리오에 따른 결과를 제시하고 있다.

또한, 2011년 인구와 2036년의 인구(예측치)를 비교하였을 때 모든 연령대에서 인구가 증가할 것으로 예측되었다. 청소년층이 17%, 35~64세는 28% 증가하고, 의학이 발달하고 생활의 질이 향상됨에 따라 64세 이상 인구는 무려 64% 증가하고, 90세 이상 인구도 증가할 것으로 예측된다.

○ 일자리의 증가와 산업구조의 변화

2013년 초부터 6개월 동안 런던의 일자리는 다른 지역보다 약 4% 정도 증가한 것으로 나타났으며 향후 지속해서 성장할 것으로 예상된다.

세계 경제가 2007년~2009년 사이 큰 위기를 겪으면서, 세계 각국은 시장을 더욱 개방하고 세계 경제의 도약을 도모하였다. 런던은 과거 1990년대에 일자리가 감소하는 등 경제적 위기를 경험하였으나 이후 회복하였으며, 국제기구의 조사에 따르면 여전히 국제비즈니스의 중심도시 역할을 잘 수행하고 있다.



Source: GLA Economics 2013

[그림 3-14] 1984~2011년의 데이터에 근거한 2011~2036년 고용예측

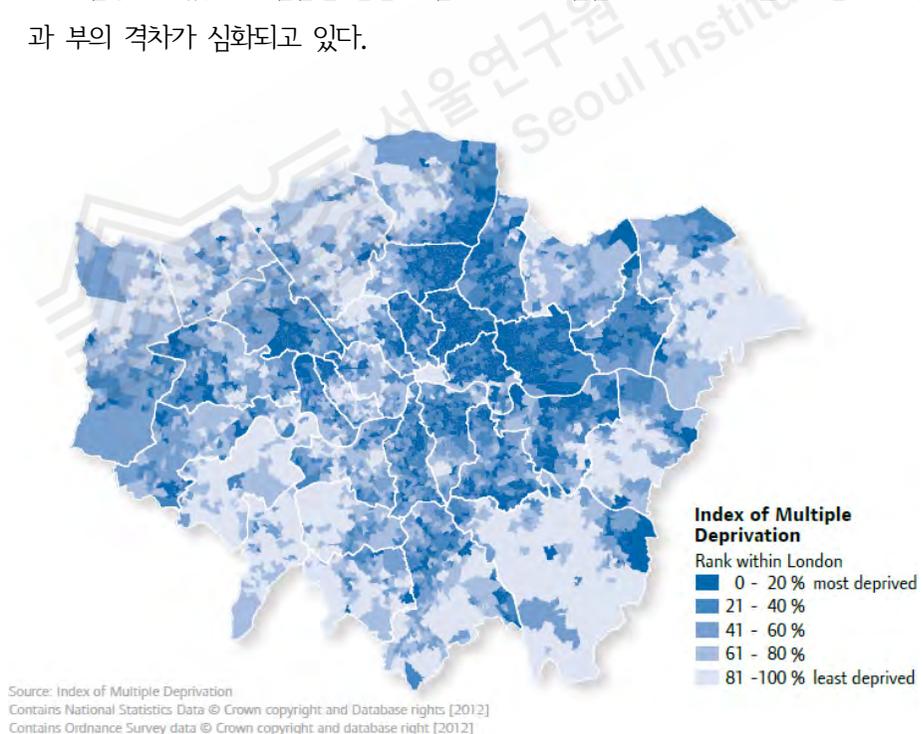
출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.18

최근 런던의 제조업체 수가 점점 줄어들고 있지만, 전문직과 부동산, 과학과 기술 분야 등의 고용이 증가하여 새로운 일자리의 49%를 차지하는 등 고용 구조의 변화가 예상된다. 일자리의 증가는 런던 중심인 CAZ와 내부 런던에서 집중적으로 나타날 것으로 보여, 외부 런던과의 일자리 불균형이 초래되지 않도록 지원정책을 마련하고 있다.

(2) 공간적 이슈

○ 빈곤과 불균형의 지속적인 문제

런던의 경제는 지난 20년 동안 많은 성장을 이루었으나 성장의 혜택이 고르게 돌아가지 못하였고, 빈곤율도 감소하지 않고 있다. 특히 아동과 근로자, 연금수급자의 소득 빈곤율은 영국의 다른 지역보다 높으며 빈곤은 흑인과 아시아인, 소수인종과 장애인에게 집중되어 있다. 고임금을 받는 사람의 수와 고임금의 수치가 더 높아지면서 소득과 부의 격차가 심화되고 있다.



[그림 3-15] 복합 결핍 지수

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.23

○ 2012년 올림픽 유산(Legacy) 활용

2012년 올림픽과 장애인 올림픽은 전략적으로 정책과 계획을 마련하여 가장 안전하고 친환경적이며 성공적으로 개최되었다. 이러한 2012년 올림픽 유산을 런던시민의 유산으로 확보하도록 하기 위해 런던유산개발공사(London Legacy Development Corporation)는 지속적인 계획으로 올림픽시설을 개선하고 있다. 특히 런던에서 가장 쇠퇴했던 동부권은 올림픽 개최를 통해 지역 재생이 촉진되고, 긍정적이고 지속 가능하며 접근 가능한 경제, 사회 및 환경의 변화가 기대되고 있다.

이렇듯, 런던시도 뉴욕시와 마찬가지로 인구와 경제가 꾸준히 성장하는 가운데, 인구 증가로 인한 주택 문제와 빈곤, 성장의 혜택이 골고루 분배되지 못하는 것이 중요한 문제점으로 등장하고 있다. 이에 따라 런던은 하드웨어적인 인프라의 확충뿐 아니라 생활 인프라를 꾸준히 제공하고, 2012년 올림픽 유산을 지역 시민의 유산으로 활용함으로써 지역 간의 불균형과 빈곤을 해소하고자 하고 있다.

(3) 공간발전전략

런던이 직면하고 있는 인구 증가와 경제성장, 여러 계층에서 나타나는 불평등 등에 대응하기 위하여 ‘런던플랜(2016)’을 수립하고 다양한 정책들을 마련해오고 있다.

그중 공간발전전략으로는 세계적·광역적 맥락에 따른 성장지역과 축의 설정, 2012년 올림픽 유산 활용 계획, 5개 권역과 외부런던(Outer London)의 비전·경제·교통에 대한 구상, 내부런던(Inner London)과 중심활동지구(Central Activities Zone, CAZ)의 전략적 원칙·기능·활동, 기회지역(Opportunity Area)과 강화지역(Intensification Area), 재생지역(Areas for Regeneration), 중심지(Town Centre), 전략적 외부중심지, 전략적 산업 지역 등의 설정, 녹색 인프라 구상 등을 제시하였다.¹⁴⁾

○ 2개의 주 발전축과 3개의 보조 발전축 설정

런던은 2개의 주 발전축이 이어지는 성장지역과 3개의 보조 발전축을 설정하여 국가

14) 런던시의 33개 구(borough) 중 시티오브런던을 포함하여 안쪽에 위치한 14개의 자치구가 내부런던에 포함되고, 나머지 19개의 자치구는 외부런던으로 분류되고 있다.

적 성장과 동시에 런던의 주변 도시와의 동반성장을 도모하고 있다.

2개의 주 발전축은 ‘템스게이트웨이(The Thames Gateway)-런던 스트래트포드(Stratford)축’과 ‘스트래트포드-스탠스테드-케임브리지-피터보로우축’이다. 이 두 축이 만나는 성장지역에는 중심지인 스트래트포드가 위치하며, 국가에서 주 발전축으로 지정하여 육성하고 있다. 3개 보조 발전축은 주변 도시와 연계된 축으로 런던과 주변 도시들은 공동의 인프라 계획을 수립하고 있다. ‘웨스턴웨지(Western Wedge)축’, 개트릭공항으로 이어지는 ‘완들밸리(Wandle Valley)축’ ‘런던-루튼-베드포드축’이다.



[그림 3-16] 런던의 발전축과 공간구조구상

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.86

○ 기회지역과 강화지역, 재생지역 설정

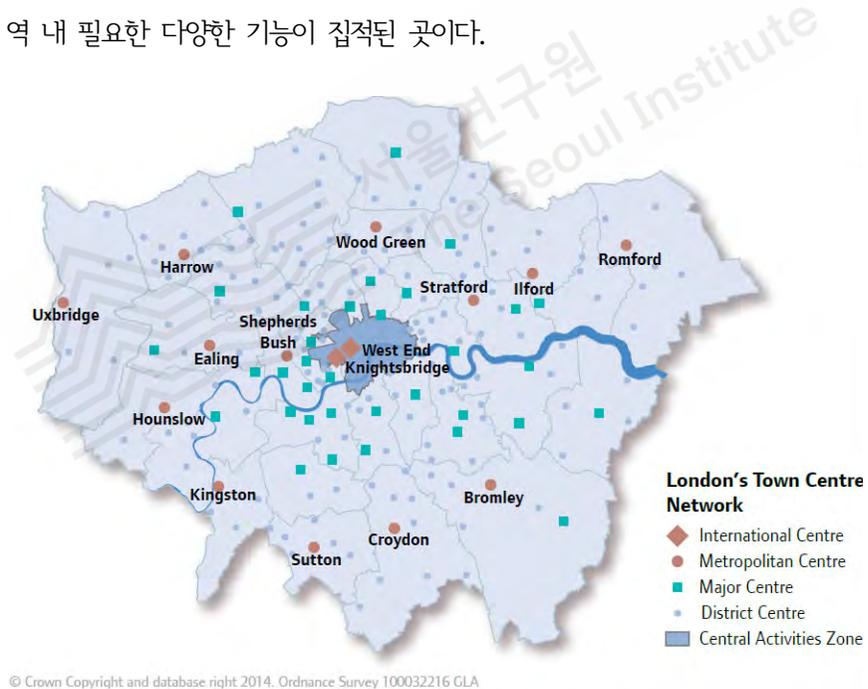
기회지역과 강화지역은 인구 증가에 따라 주거와 일자리를 제공하기 위해 도입한 정책이다. 기회지역은 나대지 또는 저이용되고 있는 부지를 활용하여 대규모의 주거단지화 일자리를 공급하기 위한 지역이며, 강화지역은 이미 수요가 많고 개발된 지역을 다시 고밀 개발하여 주거와 일자리를 공급하려는 지역이다.

또한, 런던에서 상대적으로 열악한 지역을 재생지역으로 선정하여, 인문·사회, 경제, 교육, 복지 등 다양한 분야의 프로그램을 추진하여 지역을 재생시킴으로써 결과적으로 불평등을 해소하려 하고 있다.

2) 중심지체계와 광역교통 현황

(1) 중심지체계 현황

런던의 중심지는 런던시 중앙에 위치하는 중심활동지구(CAZ)와 4단계 위계로 지정된 중심지(Town Centre)들이다. 중심활동지구는 주로 런던시를 견인하는 국제적 또는 국가적 차원의 도시기능이 집적된 곳이며, 런던 전역에 골고루 퍼져 있는 중심지는 지역 내 필요한 다양한 기능이 집적된 곳이다.



[그림 3-17] CAZ와 중심지 위치

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.71

○ 중심활동지구 설정 및 기능

기존 중심활동지구는 런던의 중앙에 있는 시티오브런던과 시티오브웨스트민스터(City of Westminster) 자치구에서 시작하였다. 이후 점차 도시가 성장하면서 주변 자치구인 이즐링턴(Islington)과 캠던(Camden), 켄싱턴과 첼시(Kensington & Chelsea), 윈즈워스(wandsworth), 램버스(Lambeth), 서더크(southwark)의 일부 지역까지 확대되었다.

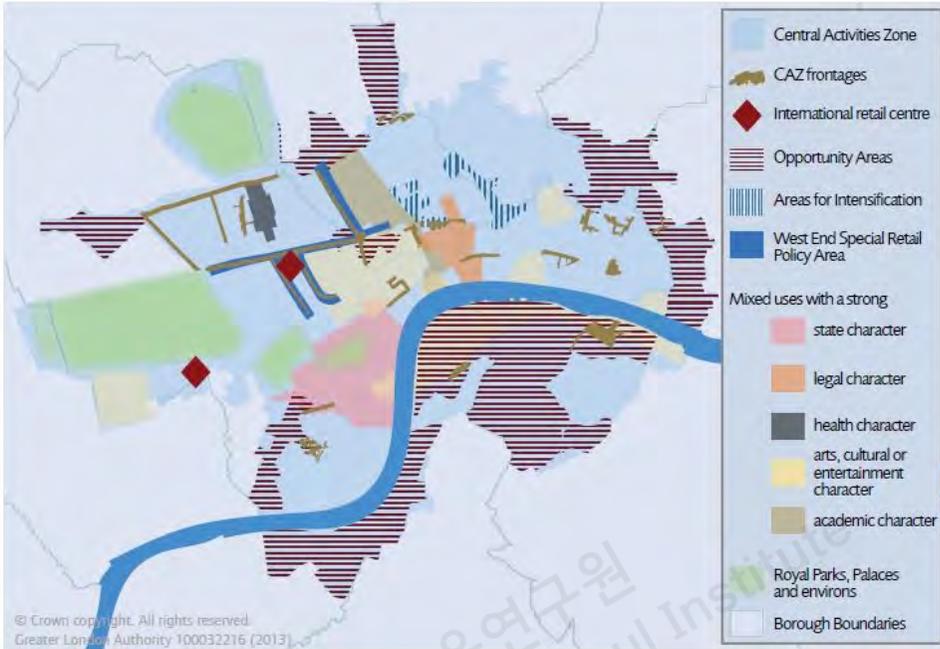
중심활동지구는 국제적 또는 국가적 주요 기능과 활동이 일어나는 중심지이다. 중심활동지구 내 클러스터별 기능은 다음의 5가지 정도로 볼 수 있다. 시티오브런던의 재정서비스와 인스오브콜트(Inns of Court)와 더로얄코트오브저스티스(The Royal Courts of Justice)의 법률클러스터, 블럼스버리(Bloomsbury)와 스트랜드(Strand)의 대학클러스터, 메이페어(Mayfair)의 부동산과 헤지펀드클러스터, 할리스트리트(Harley Street)와 웨스트엔드(West End)에 위치한 씨어터랜드(Theatreland)의 의학 서비스 등이 있다.

○ 국제-대도시권-지역-지구 중심지 등 200개 중심지 설정

중심지체계는 위상과 기능 및 규모에 따라 4가지의 위계에 따라 국제적 중심지(International Centre), 대도시권 중심지(Metropolitan Centre), 지역 중심지(Major Centre), 지구 중심지(District Centre)로 구분하여 설정하고 있다.

국제적 중심지는 2개이며, 중심활동지구에 있는 웨스트엔드와 나이트브릿지(Knight bridge)이다. 대도시권 중심지는 스트래스포드와 셰퍼드부시(Shepherd's Bush)를 포함하여 13개가 지정되어 있다. 지역 중심지는 34개가 지정되었고, 지구 중심지는 151개로 가장 많이 지정되었다.

중심지의 위계별 기능을 살펴보면 중심지의 주요 기능으로 판매기능을 강조하고 있으며, 대중교통의 이용이 편리한 곳을 중심지로 지정하여 육성하고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-18] CAZ의 다이어그램

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.58

[표 3-6] 런던 중심지의 기능 및 특성

중심지명	기능 및 특성
국제적 중심지	· 세계적으로 유명한 소매 목적지로, 광범위하고 우수한 대중교통 이용 편의성을 갖춘 전문 쇼핑몰이 입지
대도시권 중심지	· 주변 자치구와 영국의 남동부 지역을 아우르는 중심지 · 편의용품과 고부가가치 상품, 레저 및 서비스를 제공하며, 최소 10만㎡의 바닥 면적 보유 · 일반적으로 접근성이 뛰어나고 고용과 서비스 여가 기능이 집적됨
지역 중심지	· 자치구를 아우를 수 있는 중심지로 내부 런던과 몇몇 외부 런던에 존재 · 소매와 레저, 서비스를 위해 최소 5만㎡의 바닥 면적을 보유하며 편의용품을 판매하는 것보다 많은 비중을 차지 · 고용과 여가, 봉사 및 시민의 활동을 지원
지구 중심지	· 대도시권 중심지와 주요 중심지보다 더 널리 배포되어 지역 사회에 편의용품 및 서비스를 제공하고 대중교통과 도보, 자전거로 접근 가능 · 소매와 레저, 서비스를 위해 최소 1~5만㎡의 바닥 면적 보유 · 일부 지역은 전문적인 쇼핑 기능으로 육성되었음

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.380, Annex Two 재구성

(2) 중심지와 광역교통의 연계현황

○ 3개 국영철도와 10개 민간 철도로 연결

런던을 통과하는 국영철도로는 템스링크(Thameslink)와 오버그라운드(Overground), TfL Rail이 있다. 국영철도 외에도 민간 철도 10개가 런던 시내·외를 운행하고 있다. 영국은 19세기 초 세계 최초로 철도를 운행하기 시작했고, 처음부터 모두 민간 자본에 의해 건설되어 발전해옴에 따라 민간회사가 많다. 이후 국가가 철도를 국가산업으로 간주하고 1940년대에 이르러 정책을 펼치기 시작했다.

[표 3-기] 런던 광역철도 노선

구분	철도 노선명
국영 철도 (3개)	London Overground, Thameslink, TfL Rail(민간 운영)
민간 철도 (10개)	Chiltern Railways, c2c, Great Northern, Great Western Railway, Greater Anglia, London Midland, Southern, Southeastern, Southeastern High Speed, South West Trains

출처 : 런던 교통국 내부자료

템스링크는 영국 교통청이 운영하는 국가 철도로서 런던시 외곽의 통근통행을 위해 건설되었으며 현재 총 4개의 지선으로 운영되고 있다. 런던의 남쪽으로 브라이튼(Brighton)과 북쪽으로 베드포드(Bedford)와 세인트올번스(St. Albans), 동남쪽으로 켄트해안(Kent Coast)까지 연결되는 광역교통망이다. 중심활동지구에서는 세인트판크라스역(St. Pancras)을 통과하고 있다.

오버그라운드는 런던교통국에서 운영하는 지상철로 런던의 북서쪽 왓포드(Watford) 지역과 북쪽의 체스헌트(Cheshunt)를 런던의 도심과 이어주는 광역교통망이며, 중심활동지구 내 유스턴역(Euston)과 리버풀역(Liverpool Street) 등을 기점으로 한다.

TfL Rail(Transport for London Rail)은 런던 철도교통의 약칭으로 런던교통국에서 건설하고 MTA라는 홍콩의 민간회사에서 운영하는 철도이며, 광역통근을 위해 건설되었다. 중심활동지구의 리버풀역과 스트래트포드역을 통과하여 북동쪽에 있는 브렌트

우드(Brentwood)까지 연결되는 철도 노선이다. 특히 향후 건설되는 크로스레일 1이 TFL Rail의 노선을 통해 운영될 예정이다.

(3) 중심지와 공항의 연계현황 : 런던 주변의 5개 공항과 평균 30분 내로 연결

런던시를 가기 위해 이용하는 공항으로는 도시 중심에 있는 시티(City)공항과 서쪽의 히스로(Heathrow)공항, 남쪽의 개트윅(Gatwick)공항, 북쪽의 스탠스테드(Stansted)공항, 북서쪽의 루턴(Luton)공항이 있다. 이 중 가장 수송이 많은 공항은 히스로공항이다. 런던시 주변 5개의 공항은 모두 철도에 의해 도심과 연결되며, 도심에서 거리상 시티공항이 12마일 정도 떨어져 있어 도심에 가장 가까이 있다. 5개 공항에서 대중교통으로 평균 30분 이내로 도심에 도착할 수 있다.



[그림 3-19] 런던 주변 5개 공항

○ 히스로공항은 히스로 커넥트(Connect)와 히스로 익스프레스(Express)로 연결

히스로공항에서 히스로 커넥트를 이용하는 경우 도심인 패딩턴역(Paddington)까지 25분이 걸리는 반면, 운임이 2배인 히스로 익스프레스를 이용하는 경우 15분이 소요된다. 히스로 커넥트가 2005년부터 운영되어 패딩턴역까지 5개의 역에 정차하지만, 2008년에 마련된 히스로 익스프레스는 패딩턴역까지 무정차하는 전용서비스를 제공하고 있다.

개트윅공항은 1984년에 민간회사에 의해 개통된 개트윅 익스프레스로, CAZ에 있는 빅토리아역(Victoria)까지 30분 정도 소요된다. 또한, 스탠스테드공항에서 Greater Anglia라는 광역철도회사의 공항 급행열차인 스탠스테드 익스프레스를 이용하면 런던 도심 내 리버풀스트리트역까지 약 47분 내로 도착한다.

영국의 민간회사에서 운영하는 이스트미들랜드철도(East Midlands Trains)를 이용하면 루턴공항부터 런던 도심 내 세인트판크라스역까지 최소 25분 안에 도달할 수 있다. 시티공항의 경우는 런던교통국 소유의 경전철인 도클랜드경전철(Docklands Light Railway, DLR)로 도심 내에 있는 뱅크역(Bank)까지 약 25분 정도 소요된다.

3) 중심지 육성 방향

지금까지 중심활동지구와 중심지를 설정하고 중심활동지구로의 다양한 광역철도망을 확보하며, 공항과의 접근성도 마련했음을 확인하였다. 지금부터는 ‘런던플랜(2016)’에서 중심지 육성 방향을 어떻게 제시하고 있는지 고찰하고자 한다.

(1) 중심활동지구(CAZ) : 업무기능 강화와 주택 등 다양한 기능 공급

런던플랜에서는 중심활동지구에 대한 3가지 정책을 소개하고 있다. 첫 번째는 ‘전략적 우선순위(strategic priorities)’, 두 번째는 ‘전략적 기능(strategic functions)’, 세 번째는 ‘지배적인 활동(predominantly activity)’을 제시하여 중심활동지구의 역할을 강화하려고 하고 있다.

첫 번째는 ‘전략적 우선순위’로 12개의 우선순위를 정하였다. 중심활동지구를 복합용

도로 육성하는 것, 인프라와 서비스를 제공하는 것, 시티오브런던의 기능을 강화할 뿐 아니라 아일랜드독스(Isle of Dogs)의 금융과 비즈니스 서비스를 강화하는 것, 템스강과 세계문화유산 등 역사적인 유산을 유지하고 강화하는 것, 전략적으로 중요한 재정과 비즈니스 서비스를 제공하도록 보장하는 것, 글로벌 쇼핑과 관광지로 육성하는 것 등 런던 중심부로서의 우선순위를 정하여 관리하고자 한다.

두 번째인 '전략적 기능'에서는 '전략적인 우선순위'와 상통하는 내용으로 볼 수 있는데, 중심활동지구 내에 사무실 공급 시 주거를 포함한 다양한 용도를 계획하는 것, 역사적인 문화유산을 훼손하지 않으면서 업무 및 상업시설 개발 방안을 모색하는 것, 중심활동지구 내 전략적이고 지역적인 필요를 충족하기 위해 상업시설을 확대하는 것 등 기능들을 전략적으로 도입하는 방법에 대한 정책적 지침을 제시했다.

세 번째인 '지배적인 활동'에서는 중심활동지구 내 주거지역을 보호 및 강화하되, 주거 지역이 아닌 지역에서는 전략적 기능을 손상하지 않도록 복합용도 정책을 민감하게 사용할 것, 지역 주민과 수많은 방문객·근로자가 필요로 하는 사회 인프라 시설을 제공하기 위한 협력을 추진하는 것을 강조하고 있다.

런던플랜의 방향에서 볼 수 있듯이 중심활동지구는 기존에는 업무기능이 주 용도였지만, 점차 기존의 주거지역과 더불어 추가적인 주택의 공급이 확대되고, 복합용도에 의해 관리될 것으로 보인다.

(2) 다중심 공간구조(Polycentric Structure)를 위한 중심지의 위계별 육성

중심지에 대해서는 성장 잠재력을 고려한 규모 선정과 야간 경제 활성화, 특성화된 사무실 개발 방식 적용 등으로 육성을 도모하고 있다.

먼저, 중심지의 미래 성장 잠재력을 바탕으로 고성장(high growth), 중성장(medium growth), 저성장(low growth), 재생(regeneration)으로 구분하여 지침을 마련하고, 중심지 내 소매 등 상업시설의 규모와 광역교통망의 연계 등을 제시하였다.

[표 3-8] 미래 성장 잠재력에 대한 전략적 지침

성장 잠재력	전략적 지침
고성장	<ul style="list-style-type: none"> • 수요가 많아 전략적으로 중요한 수준의 성장 또는 대규모 소매, 레저 또는 사무실 개발을 경험할 수 있는 중심지가 포함됨 • 이를 수용할 수 있는 기존 또는 잠재적 대중교통수단을 갖춰야 함
중성장	<ul style="list-style-type: none"> • 소매, 레저 또는 사무 공간에 대한 적절한 수준의 요구를 수용할 수 있는 물리적 및 대중적 운송 능력을 갖춘 중심지가 포함됨
저성장	<ul style="list-style-type: none"> • (a) 물리적, 환경적 또는 대중교통접근성 제약이 있거나 • (b) 수요 감소로 인해 기존 수용력을 최대한 활용하여 통합 정책을 추구하도록 장려되는 중심지
재생	<ul style="list-style-type: none"> • 물리적, 환경적 및 경제적 개선을 포함하여 재생산 목표를 달성하기 위해 기존 용량을 활용할 수 있는 중심지

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.381

야간 경제 활성화를 위해서는 야간 경제의 성격이 국제적(international), 지역적 또는 부분 지역적(regional/sub-regional), 국지적(more than local significance) 중요성에 따라 3단계로 구분하여 24시간 불이 꺼지지 않는 도시를 만들기 위한 지침을 마련하였다.

그리고 중심지에 사무실 공간의 확보를 위해 사무실 공급 방식을 다양화하여 추가적인 사무실을 제공하거나 기존 건물의 재고를 관리하여 용도를 변경하는 등 지역 특성에 맞는 사무실을 공급하도록 유도하고 있다.

무엇보다 런던은 외부런던위원회(Outer London Commission)를 조직하여 외부런던 중심지의 활성화를 도모하고 있으며, 외부런던의 중심지가 내부런던에 있는 중심 활동지구의 역할과 기능을 보완하는 다중심 공간구조를 실현하고자 하고 있다.

[표 3-9] 중심지 위계에 따른 핵심지표 설정

핵심지표	중심지 위계			
	국제적 중심지	대도시권 중심지	지역 중심지	지구 중심지
총 연면적(m ²) (소매, 서비스, 여가시설)	240,000+	100,000~ 500,000	50,000~ 100,000	10,000~ 50,000
총 소매업 연면적(m ²)	200,000+	85,000~ 500,000	35,000~ 85,000	6,000~ 35,000
총 일반소매업 연면적(m ²)	180,000+	65,000~ 500,000	20,000~ 65,000	4,000~ 20,000
총 소매업 연면적 대비 일반 소매업 연면적 비중(%)	85~100	75~100	60~80	33~60
총 소매업 연면적 대비 식음료소매업 연면적 비중(%)	0~10	5~15	5~30	10~60
여가 서비스 시설(m ²)	250,000+	20,000+	10,000+	2,000~ 10,000
사무실 연면적(m ²) (2012년 3월 말 기준)	10,000,000+	70,000~ 10,000,000	40,000~ 70,000	2,000~ 40,000
2012년 임대료(£/m ²)	4,000+	1,000~4,000	700~1,500	400~1,000
대중교통접근성 등급 (PTAL, 중심점 기준)	6	5~6	5~6	3~5

출처 : GLA, 2013, London Town Centre Health Check, p.97

(3) 광역 차원의 급행철도를 확보하여 중심지 간 연결성 강화

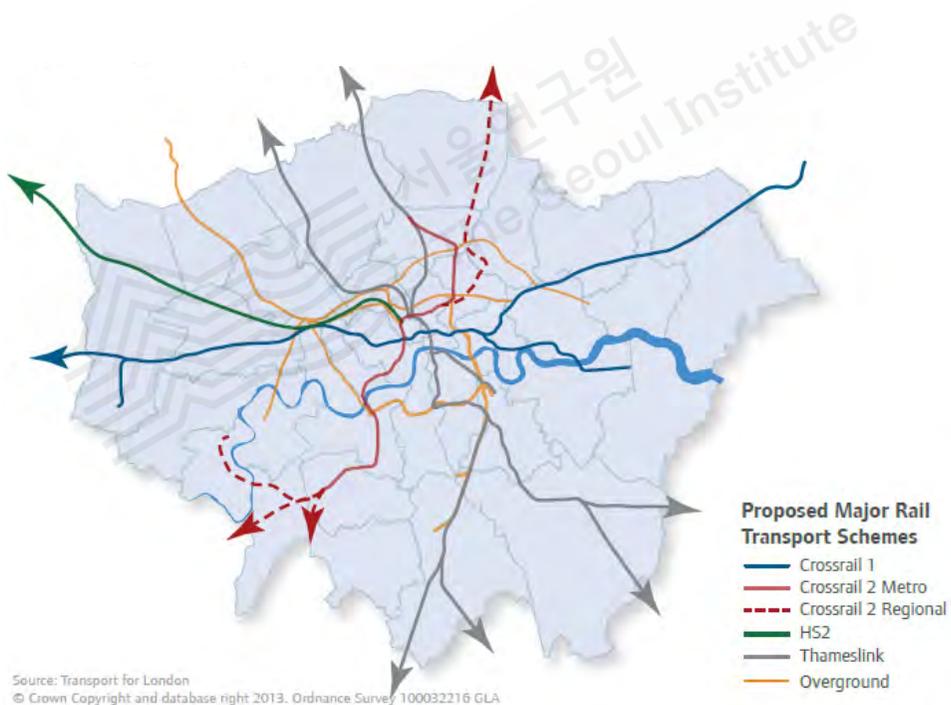
앞서 13개의 광역철도가 지나가는 방대한 교통체계를 보유하고 있음을 확인하였다. 런던에는 광역철도 외에도 11개의 지하철과 4개의 지상철이 운행되고 있다. 나아가 광역적 차원에서 크로스레일 1과 2, 국가적 차원의 HS2 등이 추가될 예정이다.

크로스레일 1과 2는 런던교통국과 영국 교통청이 함께 추진하고 있는 광역급행철도이다. 성장축과 비교해보면, 북쪽의 런던-스탠스테드-케임브리지-피터보로우, 서쪽의 템스케이트웨이축, 동쪽의 웨스턴웨이축을 지원할 것이다. 2018년에 개통 예정이며, 히스로공항과 런던 주변 도시에서 런던의 중심활동지구 내 위치한 패딩턴역과 토트넘 코트로드역(Tottenham Court Road), 리버풀역 등에 45분 내로 도착할 수 있다. 현

재 국제적 중심지로 도약 중인 스트래트포드역과 연결함으로써 동북부 낙후지역에 역을 확보하여 중심지로서의 육성을 도모하고 있다.

크로스레일 2는 현재 계획단계에 있는 중심활동지구 내 토트넘코트로드역과 세인트판크라스역을 통과하여 런던의 북과 서남을 잇는 노선을 계획 중이다.

HS2는 영국 교통청이 운영하는 국가 철도이자 고속철도로서 영국의 주요 도시들과 연결하기 위해 건설되고 있으며, 우리나라의 KTX에 해당한다고 할 수 있다. HS2는 런던의 유스턴역에서 시작되는데, 유스턴역은 중심활동지구 내에 존재하는 킹스크로스역(King's Cross)과 세인트판크라스역에 가까이 위치한 도심의 중요한 역이다.



[그림 3-20] 제안된 주요 철도 교통체계

출처 : GLA, 2016, 런던플랜, p.251

4) 중심지 육성계획

○ 런던플랜과 자치구 계획, 중심지계획 지침 등 수립

런던은 국가지침에 따라 런던플랜을 수립하고 있으며, 런던플랜에서 중심지 육성의 큰 틀과 방향을 마련하고 있다. 또한, 런던시 차원에서 중심지 육성과 관련된 지침인 중심지보조계획지침(Town Centres Supplementary Planning Guidance)를 수립하여 자치구가 중심지계획 수립과 개발 시 참고하도록 하였다.

자치구 계획인 로컬플랜(Local Plan)에서 중심지에 대한 구체적인 육성 방향을 제시하고 별도의 중심지 마스터플랜을 수립하고 있다. 자치구별 중심지를 진단하는 모니터링을 시행하고, 런던시 차원에서 이를 바탕으로 런던플랜 수립 시 중심지의 위계와 육성 방향을 조정한다.



[그림 3-21] 런던의 중심지 계획체계

○ 중심지의 계획 시 중심지보조계획지침(Town Centres SPG) 활용

런던시에서 수립하는 지침서는 중심지보조계획지침으로서 총 7가지의 대목차로 구성되어 있다. ‘1. 중심지 발전과 다양성 지원’, ‘2. 복합용도 주택 강화’, ‘3. 중심지의 질 향상’, ‘4. 접근성과 연결성 향상’, ‘5. 중심지 재생과 계획’, ‘6. 적극적인 중심지

전략, ‘7. 전략적인 외부런던 중심지’가 그것인데, 이를 통해서 중심지의 기능과 성격
을 참고할 수 있다. 특히 중심지의 모니터링에 대한 지침은 ‘6. 적극적인 중심지 전략
내 중심지 건강점검(Health Check)에서도 언급되고 있다.

[표 3-10] 중심지보조계획지침의 목차

대목차	소목차
1. 중심지 발전과 다양성 지원	소매업 / 예술·문화여가 및 야간 경제 / 사무실과 일자리 공간 / 주택
2. 복합용도 주택 강화	중심지 강화를 위한 대책 / 성공적인 고밀도 주거 강화 설계
3. 중심지의 질 향상	공공장소 / 평생동네 계획 / 접근과 포용 / 소규모 상점
4. 접근성과 연결성 향상	도시 중심에서의 수송과 개발의 통합 / 지속가능한 교통의 접근성 촉진 / 도로망과 주차 / 중심지 배달과 서비스
5. 중심지 재생과 계획	중심지 재생 / 빈집의 재활용 / 사업개선구역 / 타자원과 계획
6. 적극적인 중심지 전략	중심지 전략과 관리 / 중심지 네트워크 관리 / 중심지 개발에 대한 순차적인 접근과 영향 시험 / 보다 넓은 대도시와의 조율 / 중심지 건강체크
7. 전략적인 외부런던 개발 중심지	전략적인 외부런던 개발 중심지 실현 원칙 / 잠재적인 새로운 ‘전략적인 외부런던 개발 중심지’ 식별을 위한 기준과 프로세스

3_도쿄

1) 도쿄도의 여건변화와 공간발전전략

(1) 사회경제적 이슈

○ 인구감소와 고령화에 직면

2015년에 도쿄도 총인구는 1,352만 명이었으며, 2025년에는 1,398만 명까지 증가하다가 2040년에는 1,346만 명으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 도쿄도 23개 특별구의 인구도 2015년 927만 명이었으며, 2030년에 979만 명까지 증가하다가 2040년 952만 명으로 감소할 전망이다.

도쿄의 65세 이상 노인 인구는 급격히 증가하는 추세로 2015년에 301만 명이었으며 고령화율은 22.7%였다. 이는 일본 전체 고령화율(26.6%)보다는 낮은 수준이지만, 2045년에는 노인 인구가 411만 명으로 증가하여 고령화율이 31.3%까지 높아질 것으로 예측된다.



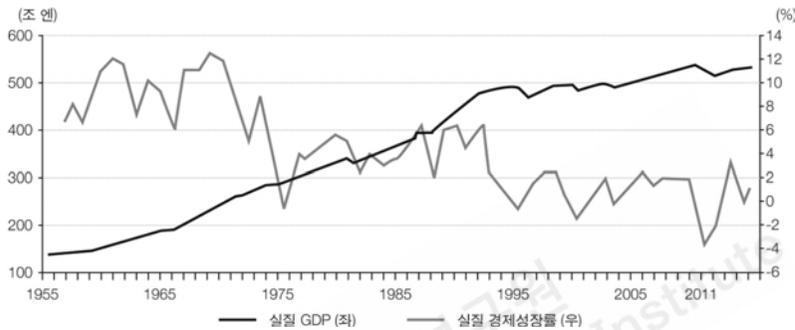
(備考) 1. 2020년 이후는 東京都政策企画局による推計
 2. 四捨五入や、実績値の総数には年齢不詳を含むことにより、内訳の合計が総数と一致しない場合がある

[그림 3-22] 도쿄도 연령계층별 인구 변화 추이(2015~2060)

자료 : 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인(안), p.5.

○ 실질 GDP와 국제경쟁력 하락¹⁵⁾

1990년대 초 버블붕괴가 시작된 이후 일본은 ‘잃어버린 20년’이라 불릴 정도의 심각한 경기 침체를 경험했다. 일본의 실질 GDP 성장률은 1981~1990년 연평균 4.6%에서 1991~2014년 0.9%까지 감소하였으며, 글로벌 금융위기 이후 낮은 성장률을 유지하고 있다.



[그림 3-23] 일본의 실질 경제성장 추이

자료 : 서울연구원, 2016, 「저성장시대 서울의 도시정책을 말하다」, 한울, p.136;
国土交通省, 2013, 「国土交通白書 2013」.

도쿄는 경제 불황이 지속되면서 사무실 공실이 급증했고, 지가가 하락하였다. 장기 불황에 따른 부동산 가치 하락으로 기업들이 연이어 도산하였고, 다국적 기업이 감소하였는데 이는 국가 및 도시경쟁력 하락으로 이어졌다. 스위스국제경영개발원(IMD)에 따르면, 일본의 국가경쟁력은 1996년 4위에서 2009년 17위까지 하락한 바 있다.

또한, 글로벌화와 정보화 등으로 도시 간 경쟁이 더욱 치열해지면서 도쿄의 위상은 더욱 위기를 맞이하게 되었다. 도쿄 주식시장의 상장 외국기업은 1990년 125개에서 2000년 41개, 2013년 말 11개까지 감소하였다. 해외 진출을 계획하고 있는 기업을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 2007년 일본은 아시아 지역의 거점으로서 매력도가 1위였으나, 2013년에는 3위로 밀려나기도 하였다.

이에 따라 도쿄는 국제경쟁력을 높이고, 국제비즈니스 거점의 역할을 강화하기 위해

¹⁵⁾ 도쿄도, 2014, 도쿄도 장기비전.

특구제도 등을 활용하여 외국기업의 본사를 유치하려 하였다. 이러한 노력으로 2012년 이후 외국기업의 유치현황이 호전되는 추세이다. 2013년 도쿄권에 있는 외국계 기업 본사는 2,752개소로 전국(3,107개소) 대비 90%를 차지하고 있다.

(2) 공간적 이슈¹⁶⁾

○ 주변부로의 인구이동에 따른 인프라의 부조화 발생

도시가 확대되는 과정에서 도심부의 업무와 상업 등의 수요자인 인구가 감소하는 시기가 도래하고 있었다. 정비가 이뤄지지 않은 도심부에서 양호한 주택이 많은 주변부로 인구가 이동하게 되고, 주변부에서는 생활에 필요한 인프라 즉, 학교, 병원, 도로 등에 대한 수요가 급증해 생활에 불편을 겪는 일이 발생하였다. 따라서 도심부의 원활한 재생과 주변부와의 교통망 확보가 무엇보다 중요한 시기가 되었다. 그리고 도심부와 주변부 간 단순한 방사형의 교통망보다 주변부의 다양한 특색을 가진 지역 간 연결 교통네트워크의 형성이 더욱 중요하게 되었다.

○ 2020년 도쿄올림픽 개최를 계기로 네트워크 확충

2020 도쿄올림픽을 계기로 도쿄도는 성공적인 ‘교류와 제휴, 도전’을 위하여 환상 메갈로폴리스 구조와 네트워크를 확충하고 강화하고 있다. 즉, ‘국내외의 사람·물건·정보의 자유자재 이동과 교류’를 실현하고 경제 활력을 높이고 있다. 또한, 올림픽을 통해 도쿄도민의 생활에서도 스포츠·문화의 발전과 다인종과의 차별 해소 등 다양한 변화를 기대하고 있다.

이처럼 도쿄는 2025년 이후 인구는 감소하나 노인 인구가 증가하는 초고령사회에 직면해 있다. 버블경제위기 이후에 도쿄의 경제는 회복되고 있으며 실업자수도 많이 줄어들었으나, 도시경쟁력을 회복해야 하는 과제가 있다. 또한, 도심부의 원활한 재생을 촉진하면서 주변부와의 네트워크 형성의 필요성도 인식하고 있다. 이는 2020년에 열리는 도쿄올림픽을 성공적으로 개최하기 위해서도 그러하다. 이를 통해서 국제교류를 더욱 확대하여 도시경쟁력을 높이는 기회로 삼고 있다.

¹⁶⁾ 伊藤 滋, 2017, 『かえよう東京: 世界に比類のない国際新都心の形成』

(3) 공간발전전략

2017년 도쿄도는 도쿄가 직면하고 있는 인구감소와 고령화에 대응하고, 2020년의 도쿄올림픽을 대비하여 ‘도시만들기 그랜드디자인(2017)’을 수립하였다. 이 그랜드디자인에서 도쿄가 지향하는 도시구조를 제시하고 이를 위한 공간발전전략을 마련하였다.

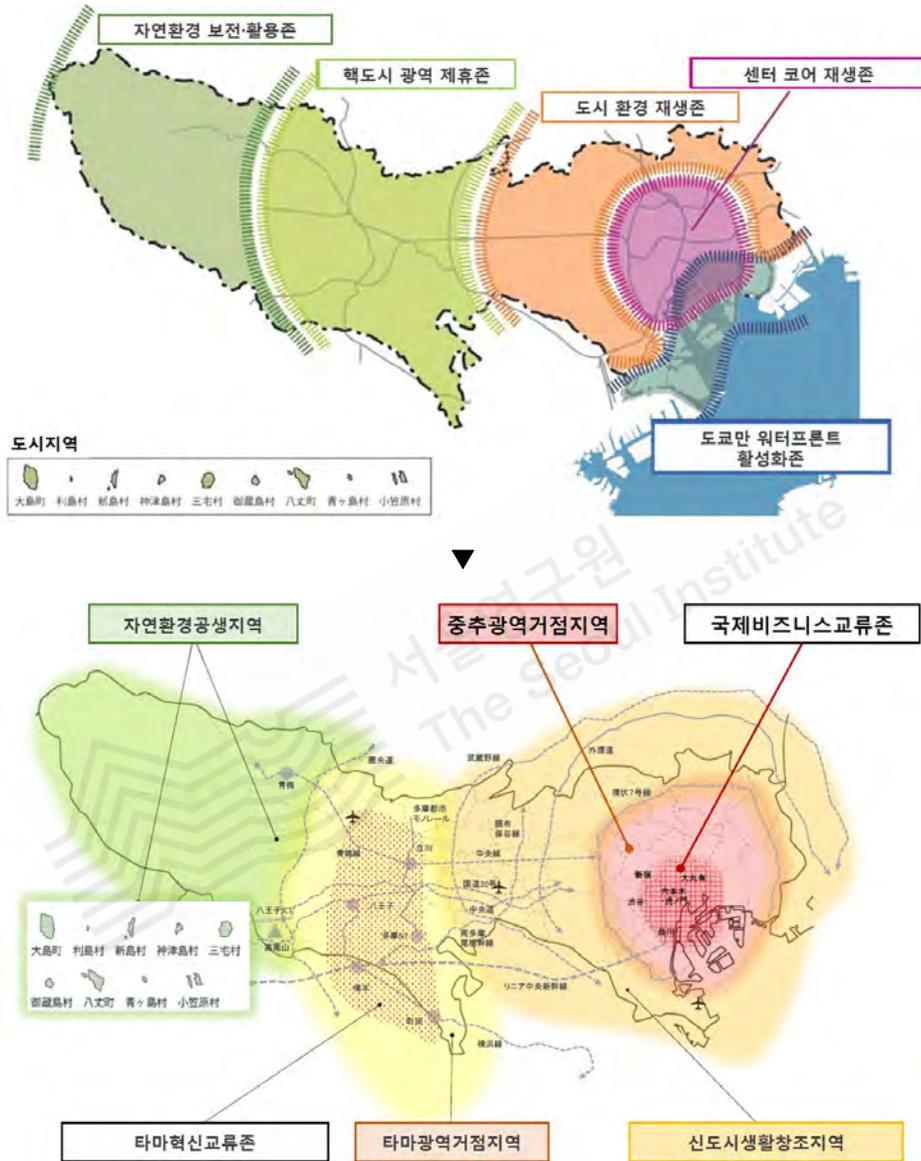
도쿄도에서는 2000년부터 환상메갈로폴리스 구조에 따른 5개 존을 구상해왔고, 2009년부터는 지역 차원에서 도시기능을 집약하는 구조로 재편하는 것을 추진해왔다. 2017년에는 도쿄도 전체를 4개의 지역으로 구분하고 2개의 존을 설정하는 동시에 과거 도심과 부도심, 신거점으로 지정된 중심지에 대한 육성 방향을 새로이 재편하여, 지역의 개성과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 도시구조를 지향하고 있다.

연도	2000	2010	2015	2020
도쿄 종합계획 (비법정)	도쿄구상 2000		장기비전 2014	퍼스트도쿄 2016
도시 만들기 비전 (비법정)	2001년 제정	2009년 변경		2017년 도시 만들기 그랜드디자인 제정
도시구조구상	5개의 존 구상 환상 메갈로폴리스 + 집약적 지역구조		4개의 지역과 2개의 존 구상 + 지역의 개성을 중시	

[그림 3-24] 도쿄도 도시구조 구상의 변천

○ 4개의 지역 구분과 2개의 존 구상

환상메갈로폴리스 구조는 도쿄도를 「센터코어재생존」 등 4개의 지역으로 구분하고, 임해부를 「도쿄만위터프론트활성화존」으로 규정해왔다. 그러던 중 도쿄의 중추기능의 범위가 확대되거나 임해부와 도심이 일체적으로 발전해 나가면서 조금씩 그 형태도 변경되었다. 이러한 특성과 함께 지금까지 갖춰진 도시기능의 집적과 지역 특성, 인프라 정비 상황, 향후 사회 경제 정세의 동향 등을 예측하고, 광역적 도시구조를 고려하여 도쿄도를 「중추광역거점지역」, 「타마광역거점지역」, 「신도시생활창조지역」, 「자연환경 공생지역」의 4개의 새로운 지역으로 구분하여 재편하였다.



[그림 3-25] 도쿄도 공간구상의 변천

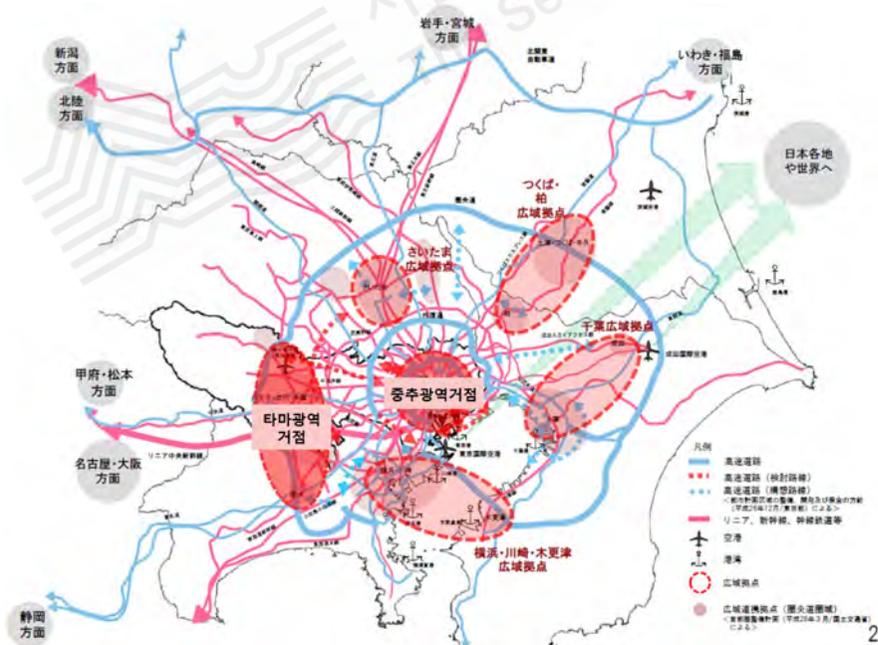
출처 : (상) 도쿄도, 2014, 도시계획 마스터플랜 / (하) 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인

○ 광역 차원 : 교류·제휴·도전의 도시구조, ‘중추광역거점’ 지정

기존의 ‘환상메갈로폴리스 구조’는 활발한 교류를 실현하고 공항·항만으로의 접근성을 높이기 위한 환상형의 광역교통네트워크 기반을 강화하고 있다. 더욱이 최근에는 이를 더욱 진화시켜 ‘교류·제휴·도전의 도시구조’를 실현하려 하고 있다. 도쿄는 이러한 도로네트워크를 더욱 강화하고 거미줄처럼 확보된 철도망을 활용하여 ‘자유자재의 이동과 교류’를 지향하고 있다.

이를 위해 23개 특별구를 ‘중추광역거점’으로 지정하였고, ‘중추광역거점’에 ‘국제비즈니스교류존’을 설정, 기존의 도심과 부도심, 신거점 등을 ‘핵심거점’으로 지정하였다.

‘광역거점’은 총 6개로 도쿄도 내에 ‘중추광역거점’, 타마지역에 ‘타마광역거점’이 있으며, 도쿄도 외부에 ‘사이타마’, ‘츠클바·가시’, ‘지바’, ‘요코하마·카와사키·키사라즈’의 4개 광역거점이 있다.



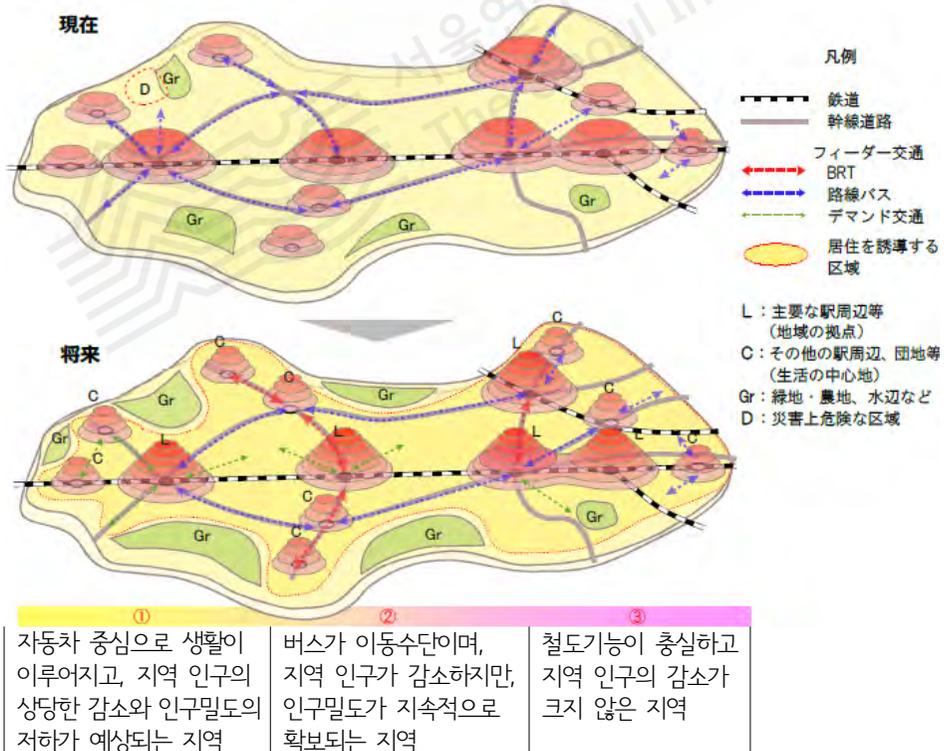
[그림 3-26] 교류·제휴·도전의 도시구조

출처 : 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인, p.21.

○ 지역 수준 : 집약적인 지역구조, 지역거점과 생활중심지 지정

도쿄는 향후 인구감소와 노령화 및 기술 혁신 등을 고려하여 주요 역 주변과 가까운 중심지로 생활에 필요한 기능을 집적시키고자 한다. 도보권에 주거지역을 조성하여 걸어서 다닐 수 있는 마을로 재구성하는 동시에, 역이나 시내에서 떨어진 지역에는 푸른 환경을 형성하는 것이 '집약형의 지역구조'라 할 수 있다.

지역 차원에서는 '지역거점'과 '생활중심지'를 설정하였다. '지역거점'은 상업, 의료, 노인 복지, 육아 지원시설 등 기본적인 생활에 필요한 도시기능이 집적된 곳을 의미하는데, 이를 고려하여 주요 역 주변을 '지역거점'으로 지정하였다. '생활중심지'는 지역거점 이외의 역 주변이나 상가 등 사람들의 활동과 교류의 장이 되며, 지역 사회를 기반으로 친밀한 생활을 유도할 수 있는 곳을 의미한다.



[그림 3-27] 집약적 지역구조

출처 : 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인, p.25.

2) 중심지체계와 광역교통 현황

(1) 중심지체계 현황

○ 핵심거점(도심, 부도심, 신거점)과 지역거점, 생활중심지의 3가지 위계

도쿄도의 공간구상 속에서 중심지는 국제적 또는 국가적 도시기능이 집적한 핵심거점, 지역 차원에서 지역거점과 생활중심지로 구분하여 관리하고 있다. 여기에서는 핵심거점 위주로 설명하려고 하며, 핵심거점은 도심(都心)과 부도심(副都心), 신거점(新拠点)을 포함한다. 이들 중심지의 차등적인 육성을 위해서 고도이용지구, 특정가구제도, 도시재생특별지구 등 도시개발제도를 활용하고 있다.

○ 도심 : 업무기능 위주의 육성용도 도입 및 고도화

다이마루유(大丸有)는 오오테마치(大手町)와 마루노우치(丸の内), 유락쵸(有楽町)를 포함하는 도쿄역 부근 도심의 핵심지역이다. 도심은 다이마루유와 함께, 우치사이와이쵸(内幸町), 가스미가세키(霞ヶ関), 나가타쵸(永田町), 니혼바시(日本橋), 아에스(八重洲), 교바시(京橋), 긴자(銀座), 신바시(新橋) 등을 포함한다.

도심에서는 구획을 재편하여 집적된 업무·상업 기능을 갱신·육성하는 등 중심지의 질적 고도화를 도모하고 있다. 또한, 철도와 도로 등 교통 인프라에 주는 영향을 고려하고 생활인프라를 정비함과 동시에, 다양하고 특색 있는 도시기능을 육성하여 품격 있는 도시경관을 창출하고 형성하려 하고 있다.

○ 부도심(7개) : 핵심 교통결절기능 강화 및 지역 특성을 살리는 기능 유도

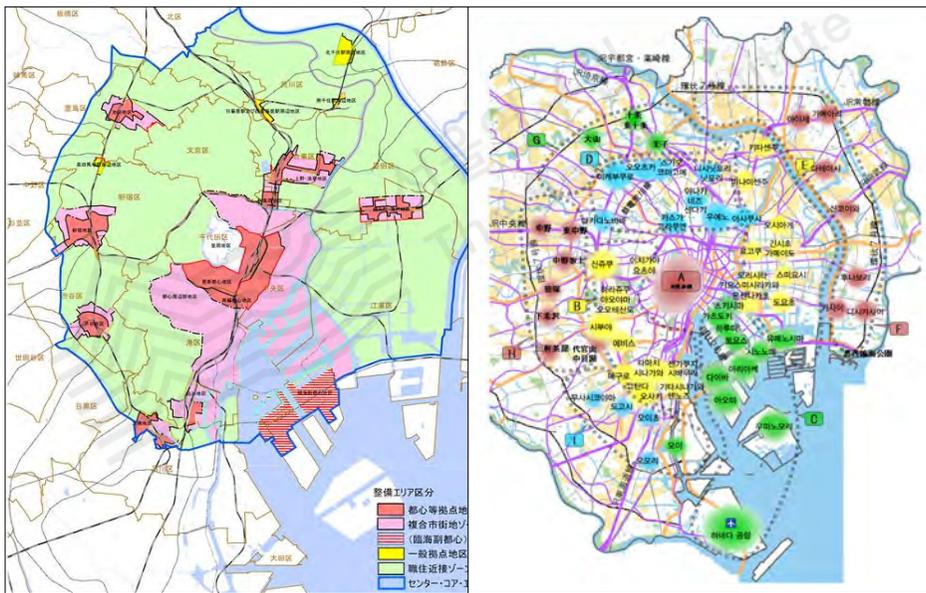
도쿄도는 도심과의 관계와 미래의 발전 가능성 등을 고려하여 7개의 부도심을 육성·관리하고 있다.¹⁷⁾ 신주쿠(新宿)와 시부야(渋谷), 이케부쿠로(池袋), 오오사키(大崎), 우에노·아사쿠사(上野·浅草), 긴시쵸·카메이도(錦糸町·亀戸), 임해부도심(臨海副都心)이 이에 해당한다.

¹⁷⁾ 東京都, 1997, 副都心整備計画 1997-2005.

부도심은 핵심 교통결절기능을 강화하고, 도시기반의 재편 및 일체적인 민간개발을 추진하여 업무·상업·문화교류 등을 중심으로 생활 정보, 연구개발기능 등 각각의 지역 특성을 살릴 수 있는 기능의 집적을 도모하고자 한다.

○ 신거점(3개) : 다양한 기능을 갖춘 복합 거점으로 육성

하네다공항과 가까운 시나가와(品川)와 아키하바라(秋葉原), 하네다(羽田) 지역이 이에 해당한다. 신거점에서는 도심, 부도심과 마찬가지로 핵심 교통결절기능을 강화하고, 도시기반의 재편 및 민간개발을 일체적으로 추진하여 다양한 기능을 갖춘 복합 용도의 거점으로 육성하고자 한다.



[그림 3-28] 중심지체계의 변화 : (좌) 핵심거점 등 주요 거점 / (우) 중추광역거점 내 핵심거점
출처 : (좌) 도쿄도, 2014, 도시계획 마스터플랜 / (우) 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인

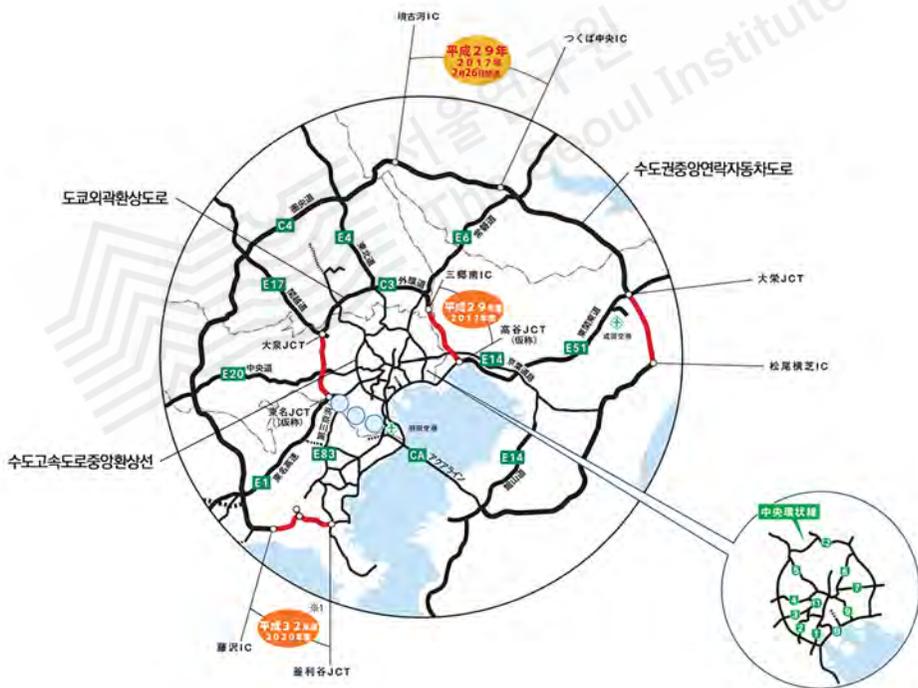
그러나, 2017년에 수립된 ‘도시만들기 그랜드디자인’에서 제시하는 핵심거점에 대한 육성 방향은 위계와 기능에서 탈피하여 지역의 특성을 고려한 내용을 담고 있다. 현재 도쿄도는 2017년 ‘도시만들기 그랜드디자인’에 기초하여 법정계획인 ‘도시계획 마스터플랜’을 개정하고 있다.¹⁸⁾

(2) 중심지와 광역교통의 연계현황

○ 삼환(三環)도로를 통해 수도권 지역의 교통체증 완화

일본 국토교통성은 도쿄의 꾸준한 교통체증을 완화하기 위해서 수도권 도로망 계획을 수립하였다. 이는 3개의 순환선과 9개의 방사선으로 이뤄져 있으며 이를 환상 메갈로폴리스 구조의 기반으로 볼 수 있다.

바깥부터 수도권중앙연락자동차도로(首都圏中央連絡自動車道路), 두 번째는 도쿄 외곽환상도로(東京外かく環状道路), 세 번째는 수도권고속도로중앙환상선(首都高速道路中央環状線)이 위치하고 있다.



[그림 3-29] 도쿄 3개 순환선과 9개 방사선 도로

출처 : <http://www.ktr.mlit.go.jp>(일본 국토교통성 홈페이지)

18) 중심지의 위계와 중심지별 기능에 관한 내용은 과거 2009년 '도시만들기 비전'을 기초로 한 '도시계획 마스터플랜'의 내용을 중심으로 구성하였다.

○ 6개의 JR동일본 노선과 20개의 사철(私鐵)로 광역철도교통망 연계

도쿄의 광역철도교통으로는 민간회사인 JR동일본에서 운영하는 철도가 가장 대표적이라 할 수 있다. JR은 일본 전체 지역을 총 6개의 공간으로 구분하여 철도를 확보하고 있는데, JR동일본은 도쿄와 동부 혼슈지역의 7,538.2km에 이르는 노선이다.

JR은 1987년 국영철도의 사유화로 인해 홋카이도여객철도와 동일본여객철도, 도카이여객철도, 서일본여객철도, 시코쿠여객철도, 규슈여객철도, 일본화물철도의 7개 철도 회사로 출범하였고, 이 중에서 동일본여객철도가 일본에서 가장 큰 철도회사이다.

도쿄 도심과 근교를 지나가고 있는 JR은 조반선과 소부선, 게이요선, 주오선, 야마노테선, 요코스카선, 쇼난신주쿠선, 도카이도선, 사이쿄선, 게이힌도호쿠선으로 총 10개의 노선이다.

도쿄에는 JR동일본 외에도 여러 사철이 있는데, 도큐(이케가미선, 오이마치선, 메로구선, 도요코선, 덴엔토시선), 오다큐선, 게이오선, 세이부(신주쿠선, 유라쿠초선, 이케부쿠로선), 도부(도조선, 스카이트리라인), 츠쿠바 익스프레스, 케이세이(본선, 가나마치선), 린카이선, 도쿄 모노레일, 케이큐선, 나리타 스카이엑세스, 호쿠소선 등이다.



[그림 3-30] 일본의 JR 현황

[표 3-11] 도쿄 도심을 지나가는 JR동일본 노선

노선명	기점-종점		연장(km)
조반선	닛포리역 (도쿄도 아리카와구)	이와누마역 (미야기현 이와누마시)	350.4
소부선	도쿄역 (도쿄도 지요다구)	조시역 (지바현 조시시)	145.4
게이요선	도쿄역 (도쿄도 지요다구)	소기역 (지바현 지바시 주오구)	54.3
주오선	도쿄역 (도쿄도 지요다구)	나고야역 (아이치현 나고야시 나카무라구)	424.6
야마노테선	시나가와역 (도쿄도 미나토구)	다비타역 (도쿄도 기타구)	34.5
요코스키선	도쿄역 (도쿄도 지요다구)	구리하마역 (가나가와현 요코스카시)	23.9
쇼난신주쿠선	오미야역 (사이타마현 사이타마시 오미야구)	오후나역 (가나가와현 가마쿠라시)	80.6
도카이도선	도쿄역 (도쿄도 지요다구)	이타미역 (시즈오카현 이타미시)	104.6
사이쿄선	오사키역 (도쿄도 시나가와구)	오미야역 (사이타마현 사이타마시 오미야구)	36.9
케이힌 도호쿠선	오미야역 (사이타마현 사이타마시 오미야구)	요코하마역 (가나가와현 요코하마시 니시구)	59.1

(3) 중심지와 공항의 연계현황

도쿄도로 진입할 수 있는 공항으로는 하네다공항과 나리타공항이 있다. 하네다공항은 오타구에 위치하며 1931년에 처음 조성되었다. 1978년에 지바현 나리타시에 나리타공항이 조성되면서 국제선 기능을 전담하고, 하네다공항은 국내선 기능만 담당하게 되었다. 그러나 국가 간 정치적 문제와 도쿄 도심에 가까운 하네다공항의 이점을 살려 2003년부터 하네다공항의 국제선 기능을 부활시키고, 2011년에는 확장사업을 추진하면서 지금의 모습을 갖추게 되었다.

하네다공항에서 도쿄 도심까지는 게이큐선과 도쿄모노레일로 연결되어 있다. 게이큐선을 이용하면 시나가와역을 거쳐 신바시역까지 30분 이내로 도착할 수 있다. 도쿄모노레일을 이용하면 하네다공항에서 하마마쓰초역까지 약 18분, 하마마쓰초역에서 신바시역까지 약 7분 정도 소요되어 합쳐서 약 25분 정도면 도착한다.

과 함께 많은 업무기능이 집적되었지만, 어떤 지역에서는 정비가 이루어지지 않아 불균형이 발생하게 되었다. 또한, 핵심거점으로 성격을 부여하지는 않았지만, 민간개발을 통해 고도의 기능이 집적된 지역도 나타나게 되었다.

따라서 거점 육성에 있어서 반드시 업무기능으로 한정하지는 않고 있다. 입지 특성이나 역사문화적 성격 등 해당 지역 고유의 기능을 중요하게 평가하고자 하는 취지로 중심지의 위계와 기능에 국한하지 않고 민간개발이 활성화되는 지역을 우선하는 정책을 펴고 있다. 즉, 향후 도쿄가 한층 질 높은 성장을 이루어가기 위해서 도심, 부도심 등에서 탈피하고 '지역의 개성과 잠재력을 최대한 발휘하며 상호 경쟁하면서 새로운 가치를 창조해 나가는 것이 중요하다고 생각하고 있다.

또한, 저층 주거지역 등 지금까지 단일 용도에 한정하여 사용한 지역에 대해서도 「다양한 생활 방식을 창조하고 새로운 가치를 창출하는 장소」로 설정하여 편리하고 좋은 주거환경을 보장하면서 토지이용의 복합화를 유도하고자 한다. 도쿄의 기존 토지이용에 지형과 지역 특성, 시가지의 실정 등을 고려하여 연구, 문화, 예술, 스포츠, 농업 등 새로운 관점을 부여함으로써 새로운 가치를 창출하고 다양한 생활 방식을 충족할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

○ 수도권 교통체계 강화를 위한 삼환(三環)도로 및 간선도로 네트워크 확충

2017년 2월 말 삼환도로의 정비율은 79% 수준으로, 서울과 베이징 등 주요 도시의 환상(순환)도로 정비율에 비해 낮은 수준이다.¹⁹⁾ 외부 고속도로의 경우 2020년 도쿄올림픽까지 개통을 목표로 하여 칸에츠도로(関越道)~토메이고속도로(東名高速道路) 구간을 정비하며, 이 구간이 정비되면 소요시간이 약 1/5로 단축될 것으로 예상된다. 그리고 삼환도로로 접근이 쉽도록 주변 도로 정비를 연계하여 효과적인 정비를 추진하도록 하고 있다.

도쿄올림픽대회를 지원하고, 대회 후에도 수도기능을 극대화하기 위해 수도고속 하루미선(하루미~도요스 구간)을 완성할 예정이다. 도쿄의 방재력을 높이고 잠재력을 끌

¹⁹⁾ 일본 국토교통성 홈페이지(<http://www.ktr.mlit.go.jp/honkyoku/road/3kanjo/international/foreign.htm>)

어내고자 구부(区部) 방사선·순환도로, 타마남북도로 등 간선도로네트워크를 2024년까지 완성하고자 한다. 또한, 도로와 교량을 중점 정비하여 도시 경계를 넘는 네트워크를 형성하고 도시 간 연계를 강화하며 광역적 방재를 도모한다.

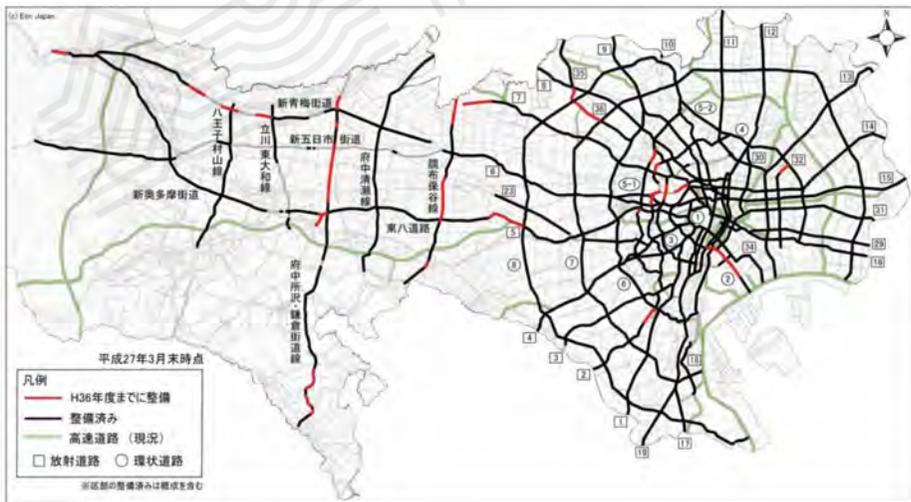
도쿄항 주변의 광역도로망을 형성하는 국도 357호는 도쿄항터널(동쪽방향) 개통, 타마터널의 조기 정비, 기타 미정비 구간의 사업을 조기 착수하고, 켄오도(圏央道)와 연결되는 도로와 국도 20

호20)의 조기 정비 등 수도권 도시 간 연계를 강화하는 국도 정비를 촉진할 예정이다. 환상 2호선의 츠키지시장도 도요스로 이전한 후 지상부 도로를 정비하고자 한다.



[그림 3-32] 삼한도로 완공구간

출처 : <http://www.ktr.mlit.go.jp>
(일본 국토교통성 홈페이지)



[그림 3-33] 도내 간선도로 네트워크

자료 : 도쿄도, 2014, 도쿄도 장기비전, p.97; 도쿄도, 2016, 「FIRST TOKYO」, p.250.

20) 国道20号八王子南バイパスや日野バイパス(延伸)

○ 수도권 공항의 기능 강화

하네다공항의 경우, 국제화를 통해 수도권의 활력을 높이는 국제적인 거점 공항의 구실을 할 수 있도록 하는 계획을 추진하고 있다. 2020년까지 공항 용량(발착횟수)을 연간 3.9만 회 확대하기 위해 새로운 경로 운영에 필요한 시설정비와 소음·안전대책을 마련하고, 공항과의 접근성 강화를 위해 공항과 연결되는 광역간선도로를 정비하여 교통 결절점에서 환승이 원활히 이루어질 수 있도록 할 계획이다.

4) 중심지 육성수단

도쿄도는 중심지 육성을 위하여 다양한 개발제도를 마련하였다. 중심지 위계별 육성 용도와 차등적인 인센티브를 운용하여 중심지 육성을 추진하고 있다.

○ 중심지 위계별 육성용도 및 용적률 인센티브 차등 운용²¹⁾

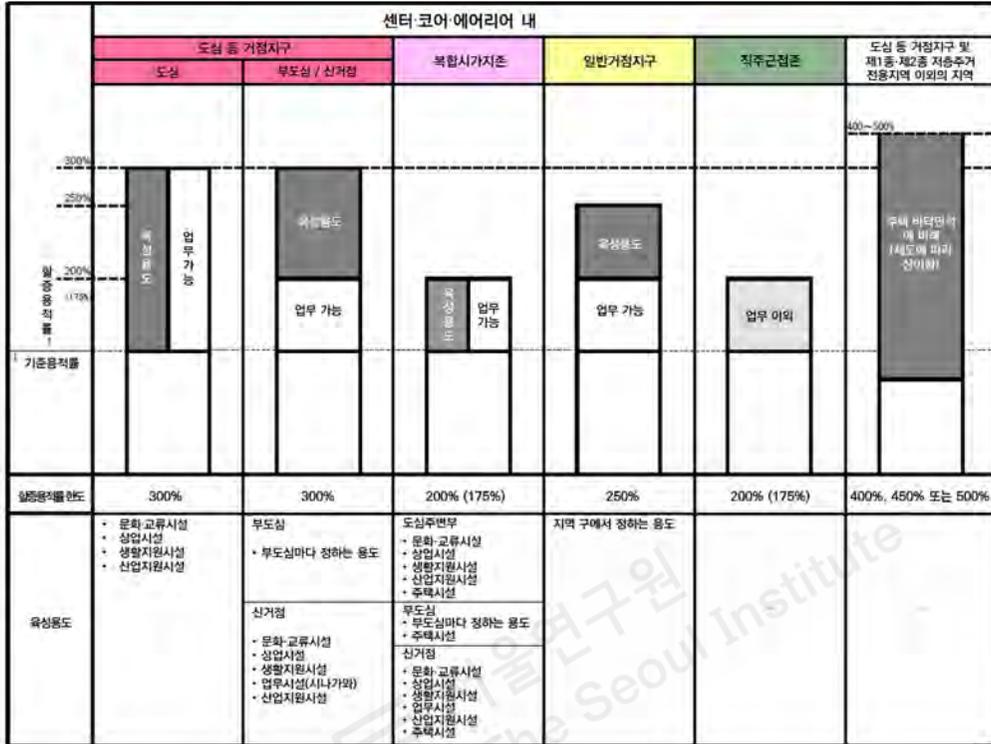
도쿄도에서는 중심지 육성을 위한 제도적 시책으로 ‘새로운 도시만들기를 위한 도시 개발제제도의 활용방침’을 만들어 민간개발 시에 도쿄도가 원하는 정비 방향으로 유도하고 있다. 거점을 중심지와 주변부로 구분하여 업무, 상업, 문화교류 등 지역 특성에 맞는 기능과 육성용도를 도입하도록 유도하고, 육성을 촉진해야 하는 지구 또는 구역을 설정하였다. 육성용도의 도입에 따라 최대 300%까지 용적률 인센티브를 부여하고 있다.

○ 도시개발제제도를 활용한 인센티브 부여

도시개발제제도의 활용방침은 도시계획법과 건축기준법에 근거한 기존 4가지의 개발제도인 총합설계제도, 고도이용지구, 특정가구제도, 재개발촉진지구 계획과 도시재생특별조치법을 근거로 하는 도시재생특별지구에 대한 내용으로 구성되어 있다.²²⁾

21) 東京都 2017, 新しい都市づくりのための都市開発制度活用方針, pp.21~41. (7장: 도시개발제제도 운영의 기본 방침에 대해) (2017년 3월 일부 개정, http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/new_ctiy/)

22) 2003년 도시개발제제도 활용방침의 최초 수립 시에는 총합설계제도, 고도이용지구, 특정가구제도, 재개발촉진지구 계획 등의 4개 제도로 구성되어 운영되어 오다 2009년 개정 시 도시재생특별지구가 포함되어 5개 제도로 확대 적용되기 시작하였다.



[그림 3-34] 중심지 위계별 육성용도 및 용적률 인센티브 운영 방침

자료 : 도쿄도, 2017, 새로운 도시만들기를 위한 도시개발제도의 활용방침(참고자료)

[표 3-12] 도쿄의 도시개발제도의

구분	내용
총합설계제도	• 공개공지의 설치 등을 통해 주변의 환경 정비에 이바지한다고 인정되는 경우, 용적률과 사선제한, 절대높이제한을 완화해주는 제도
고도이용지구	• 기성시가지에서 작게 분할된 대지의 통합(5,000㎡ 이상)을 도모함으로써 건축물의 소규모화를 억제하고 부지 내에 유효한 공지를 확보하고자 함
특정가구제도	• 상당 규모의 블록(5,000㎡ 이상)에 양호한 환경과 건전한 형태로 건축물을 건축하고 유효공지를 확보하는 등의 방법을 통해 시가지의 개선을 도모
재개발 촉진지구	• 일정 규모 이하로 이용률이 낮은 토지이용의 전환을 도모하고 건축물과 공공시설의 정비를 통합적으로 추진 • 적합한 지구계획에 대해 용도, 용적률, 건축물의 높이 규제 등을 완화
도시재생 특별지구	• 도시재생특별지구는 2002년 제정된 도시재생특별조치법 ²³⁾ 이 근거법 • 도시재생긴급정비지역 내에서 기존의 용도지역 등에 근거하는 용도나 용적률 등의 규제를 적용하지 않으므로써 자유롭게 계획을 수립하도록 한 지구

○ **활력 있는 도심부를 형성하기 위한 주거 등 다양한 용도 육성**

도심 등 업무·상업시설이 집적된 지역은 사무실뿐 아니라 상점, 레스토랑, 컨벤션센터, 문화시설 등 집객 효과가 있는 시설을 육성용도로 지정하여 일자리를 창출하고 활력 있는 중심지를 형성하고자 한다. 부도심과 신거점은 각 지역의 특성과 정비 상황이 다르므로 지역마다 강화 또는 유도해야 할 용도를 정하고 다양한 기능을 육성하고자 한다.

특히 부도심과 신거점의 ‘복합시가지존’은 지역별 육성용도 외에도 주택을 육성용도로 지정하여 도심 거주를 촉진하고 있으며, 도심 주변부에서는 문화교류, 상업, 산업지원, 생활지원시설을 유도하고 정주인구 확보를 위해 주택을 육성용도로 지정하여 도심의 거주를 촉진하고 있다.



23) 일본 경제의 재생을 목적으로 긴급경제대책의 일환으로 한시법을 제정하여 기존의 도시계획법 등에 제한받지 않고 민간의 힘을 이용해 도시재생을 실현하기 위한 제도이며, 이후 2번의 연장조치가 취해졌다.

4_종합 및 시사점

1) 공간발전전략과 중심지체계의 특징

지금까지 세계 대도시의 중심지 관련 현황과 정책 사향에 관해 살펴보았다. 공간발전 전략과 중심지체계 및 중심지 육성 방향에 있어서 주요한 특징을 기술하고자 한다.

뉴욕은 ① 공간발전전략으로서 광역 차원에서는 교통인프라를 확충하여 시민의 편리성을 높이고, 지역별로는 고용중심지를 육성하며, 지구 차원에서는 필수 인프라 등을 확보하고자 한다. ② 중심지체계는 맨해튼 위주에서 벗어나 지역 간 형평성 차원에서 자치구별 1~2개소씩 7개의 거점중심지를 선정하여 육성하고 있다.

런던은 ① 공간발전전략으로서 5개의 발전축과 기회지역, 강화지역, 재생지역, 중심지 등을 설정하였다. 발전축 중 2개의 주 발전축은 국가 발전을 위해 설정되었으며, 3개의 보조 발전축은 주변 도시와의 연계발전을 위해 설정되었다. ② 중심지체계는 중심 활동지구(CAZ)와 4단계 위계에 의해 국제적 중심지, 대도시권 중심지, 지역 중심지, 지구 중심지로 설정하고 있다.

도쿄는 ① 교류·제휴·도전의 도시구조로서 환상메갈로폴리스구조를 강화하며 공항·항만으로의 접근성을 향상시키고, 이에 따라 도쿄도 23개 특별구를 ‘중추광역거점’으로 지정하고 광역거점 내에 ‘핵심거점’을 설정하였다. ② 도쿄도의 중심지체계는 중심부의 핵심거점 체계를 의미한다. 도심과 7개 부도심, 3개의 신거점을 지정하고, 지역 차원에서는 지역거점과 생활중심지를 설정하여 지역 편의도 도모하였다.

[표 3-13] 세계 대도시의 공간발전전략과 중심지체계의 특성 비교

구분	뉴욕	런던	도쿄
공간발전 전략	<ul style="list-style-type: none"> 광역 간 교통 등 인프라 확보 지역별 고용중심지 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 5개 발전축 설정 기회지역과 강화지역, 재생 지역, 중심지 등 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 환상메갈로폴리스 구조 광역거점과 핵심거점 설정
중심지 체계	<ul style="list-style-type: none"> 맨해튼 위주에서 자치구 1~2개소씩 중심지 설정 	<ul style="list-style-type: none"> CAZ와 4단계 위계의 중심지 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 핵심거점(도심, 부도심, 신거점) 지역거점과 생활중심지

2) 지역 간 균형발전을 위한 중심지 육성

세계 대都市는 지역균형발전을 위해 중심지를 육성하고 있는 것이 보편적이다.

뉴욕은 인구와 경제가 지속적으로 성장하고 있지만 이러한 성장의 혜택이 고르게 분배되지 못하여 중산층이 무너지는 위기에 처해 있다. 그래서, 뉴욕에서도 브롱크스의 낙후지역 등을 고려하여 지역 간 형평성 강화를 최대의 목표로 삼고 있다. 이를 위해, 맨해튼 위주의 중심지에서 자치구별 1~2개소의 중심지를 선정하고 이들 중심지를 육성하는 정책을 펴고 있다. 이에 따라 중심지의 고용기반과 주거의 균형을 통해 직주근접을 이루어 지역 간 형평성을 맞추려 하고 있다.

런던에서도 인구와 경제가 지속적으로 성장하고 있지만, 낙후지역이 여전히 존재하고 있어서 낙후지역의 경제를 활성화해서 지역 간 형평성을 개선하는 것이 중요한 목표이다. 따라서 런던시 전역에 4단계의 중심지를 적절하게 분포시켜 육성하고자 하며, 이를 통해 다중심의 구조를 실현하고자 한다. 특히, 런던의 낙후지역인 동북지역은 경제를 회복시켜 지역균형발전을 이루려 하고 있으며, 이를 고려하여 2개의 발전축과 이 지역의 중심지인 스트래트포드를 대도시권 중심지로 설정하였다. 2012년 런던올림픽을 준비하면서 동북부지역의 본격적인 재생을 추진하였다.

이렇듯 세계 대도시들을 보면 공간구조에서 지역 간 균형발전은 간과할 수 없는 중요한 과제이다. 우리도 강남·북 간 불균형 문제가 꾸준히 제기되고 있으며, 도시기본계획의 공간구조 이슈로서 이에 대한 해결방안을 지속적으로 내놓고 있다. 즉, 동남권의 발전과 함께 타 권역 내 중심지의 발전을 촉발할 수 있는 여러 대안을 찾고 있다.

3) 도시경쟁력 강화 차원에서의 중심지 육성

앞에서 언급한 지역균형발전과 함께 도시경쟁력 강화는 중심지 육성을 위한 중요한 목표이다. 뉴욕, 런던, 도쿄의 3개 도시는 도시의 경쟁력 제고를 위해 글로벌 업무기능과 금융기능, 문화와 예술기능, 새로운 신산업 등 핵심기능을 강화하면서 대도시권의 경제를 부흥시키고 새로운 산업과 고용을 창출하는 기능을 육성하고 있다.

뉴욕은 맨해튼을 대상으로 국제적 기업 사무실, 국제금융기능과 상업기능, 문화예술 등 기존의 국제적 도시기능을 강화하여 계속해서 세계 경제를 주도하는 정책을 지향하고 있다. 이를 위해 중심지에 관련 산업을 유치할 수 있는 최첨단 사무실 등을 확보하고자 하며, 민간개발이 활발히 일어날 수 있는 정책을 모색하고 있다.

런던도 중심활동지역 내에 다국적 회사의 업무를 위한 사무실, 국제금융기능, 예술기능 등의 글로벌 기능과 5개의 산업클러스터지역에 재정과 금융, 법률, 대학과 의학서비스 등을 더욱 집적시키려고 하고 있다. 그리고 중심지에서도 2개의 국제적 중심지를 지정하고, 대도시권 중심지 중 스트래트포드와 셰퍼드부시를 국제적 중심지로 육성하려고 하고 있다.

도쿄는 고도의 업무기능과 국제금융기능, 고급 상업기능 등을 갱신하고 문화·교류, 생활정보, 연구개발기능 등을 도심과 7개 부도심, 3개 신거점에서 차별적으로 육성하려고 하고 있다. 그런데, 최근 핵심지역에서도 육성기능이 채워지지 않은 지역이 있고, 이외의 지역에서도 민간개발 등에 의해 고도의 기능이 집적된 지역도 나타나게 되었다. 따라서 중심지의 위계와 기능에 국한하지 않고 역사적, 문화적 성격 등 지역 고유의 특성을 반영하여 육성하는 전략을 제시하고 있다.

4) 도시경쟁력 강화를 위한 중심지의 교통접근성 개선

도시에서 중심지 간 교통접근성을 높이는 것은 도시경쟁력 강화를 위해 중요한 이슈이다. 뉴욕, 런던, 도쿄는 이러한 도시의 기존 교통여건과 함께 타 도시와의 접근성, 도시 내 주요 중심지와 거점지역 간의 연결성을 고려한 대도시권의 통합적 공간구성, 국제공항과의 연결성 등을 종합적으로 고려하여 중심성을 강화하고 있다.

뉴욕은 이미 시가지가 뉴욕시를 넘어 주변의 뉴욕주, 뉴저지주, 코네티컷주 등 광역대 도시권에 넓게 형성되어 있는데, 대도시권에서의 통근을 대중교통으로 흡수하는 정책을 이전부터 지속적으로 추진해왔다. 그의 일환으로, 기존 광역철도인 롱아일랜드철도(LIRR)와 메트로-노스철도(MNR)의 편역과 그랜드센트럴역을 연결하여 뉴욕대도시권 거주자에게 이동의 편의를 제공하고 있다. 그리고, 다운타운브루클린과 롱아일랜드

드시티 등 중심지 내 거점역으로 조성하여 대중교통의 접근성을 강화하고 있다. 아울러, JFK공항 등 국제공항에 대한 접근성 강화를 위해 공항철도로 이들 중심지를 직접 연결하였다.

런던은 광역철도로 런던의 외부와 중심활동지구를 직접 연결하여 접근성을 확보하고 있다. 특히, 5개 공항과 중심활동지구를 광역전철망으로 직접 연결하여 평균 30분 이내에 접근하도록 하고 있다. 그리고 대표적인 중심지 간 광역급행철도로 상호 연결함으로써 중심지를 육성함과 동시에 국내외 간 접근성을 강화하는 정책을 펴고 있다. 이러한 대표적인 광역철도망으로는 유로스타의 출발역인 세인트판크라스역과 히스로 공항 등 지역의 거점을 잇는 ‘크로스레일 1’ 등이 있다.

도쿄는 기존의 신칸센 국가철도망과 JR 등 여러 도시철도를 구축하여 도심과 주요 중심지, 주요 도시들을 연결하였다. 이 외에도 나고야와 오사카를 연결하는 리니어 신칸센을 신설하고 있으며, 지역 간 연결성을 강화하고 하네다공항과 나리타국제공항, 도쿄만으로의 접근성을 강화하여 도쿄의 중심지들을 육성하고 있다.

5) 후속계획과 관리체계 마련

뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 대도시는 도시기본계획에서 중심지체계를 설정한 이후에 중심지 육성을 위한 후속 계획을 공공과 민간의 적절한 역할 분담하에 수립하고 있다.

뉴욕은 2003년 이후 중심지 선정 및 육성을 위한 전략계획을 수립하다가 2007년에 ‘PlaNYC’를 세워 공간구조의 전략적 틀을 마련하였다. 이후 이 계획은 몇 차례 수정되어 2015년에 ‘OneNYC’가 작성되었다. 뉴욕의 중심지 육성은 처음에는 도시계획국에서 담당해 왔는데, 이후 구체적인 개발사업은 뉴욕경제개발공사에서 관리하고 있다.

뉴욕은 용도지역체계를 통해 도시관리를 하고 있다. 중심지도 중심지별로 용도지역을 합리적으로 조정하고 필요한 경우 특별목적지구로 지정하여 중심지를 육성하고 있다. 그리고 민간의 파트너십들을 통해 중심지별로 종합계획이나 액션플랜 등을 수립하여 이를 더욱 구체화하고 있다.

런던은 국가의 지침에 따라 ‘런던플랜’을 수립하여 중심지 육성의 큰 틀과 방향을 마련하고, 중심지보조계획지침을 수립하여 자치구에 내리고 있다. 그러면 각 자치구에서는 로컬플랜에서 중심지에 대한 구체적인 육성 방향을 마련하고 별도의 중심지 마스터플랜 등을 작성하고 있다.

도쿄는 도쿄도에서 장기비전과 도시계획구역 마스터플랜을 작성하면 자치구에서 이 계획을 이어받아 자치구 기본구상과 기본계획을 거쳐 도시계획 마스터플랜을 수립한다. 이러한 계획체계에 따라 도쿄도에서 수립한 계획으로 ‘도쿄도 장기비전(2014)’과 최근 이를 개정하여 수립한 ‘퍼스트도쿄(2016)’가 있다. 이에 따라 ‘도시만들기 그랜드디자인 초안(2017)’이 수립되었으며, 2014년에 수립되었던 도시계획구역 마스터플랜도 개정될 예정이다. 또한, 도시계획구역 마스터플랜에서 공간구조구상과 중심지체계 계획이 확정되면 자치구가 이어 도시계획 마스터플랜을 수립하여 해당 중심지에 대한 구체화한 비전과 정책방향을 제시하게 된다. 아울러, 자치구는 그 중심지에 대한 ‘마치즈쿠리 가이드라인’을 민간이 제시하면 합리적인 선에서 지구계획에 반영한다.

이처럼, 뉴욕, 런던, 도쿄에서는 시도와 자치구, 민간으로 구성된 관리 주체의 역할하에 도시 특성에 따른 계획들을 수립하여 중심지의 정책 및 육성 방향을 구체화하고 있다. 그리고, 민간의 적극적인 참여하에 중심지에서의 다양한 사업들을 단계적으로 시행함으로써 중심지의 육성과 관리가 체계적으로 진행된다.

04

세계 대도시의 중심지 육성 사례 분석

- 1_ 사례 분석 개요
- 2_ 도입기능의 복합화와 집적화
- 3_ 광역교통을 통한 접근성 강화
- 4_ 지역 특성을 고려한 개발수법 적용
- 5_ 민간의 적극적인 참여 유도
- 6_ 종합 및 시사점

04 | 세계 대도시의 중심지 육성 사례 분석

1_사례 분석 개요

이번 장에서는 세계 대도시의 중심지 육성사례를 검토함으로써 제3장의 뉴욕, 런던, 도쿄의 도시별 중심지체계 및 중심지 육성 방향에서 설명한 내용을 구체적으로 살펴 보고자 한다. 이를 위해서 도시별로 서울의 도심과 광역중심 위상에 해당하는 사례 중심지를 2개씩 선정하였다.

뉴욕에서는 다운타운브루클린과 롱아일랜드시티를 선정하였다. 이 두 개의 중심지는 맨해튼 위주의 단핵중심에서 주변 자치구들의 중심지를 포함하는 다핵화로 전환하기 위한 전략하에 육성되었다. 두 중심지 모두 복합용도개발을 통해서 업무기능과 상업, 주거 등의 다양한 기능을 도입하였으며, 이를 통해 새로운 중심지로 성장하였다.

런던에서는 도심의 킹스크로스과 대도시권 중심지인 스트래트포드를 선정하였다. 킹스크로스는 중심활동지구 내에 위치하며, 유럽 대륙을 잇는 유로스타의 출발역인 세인트판크라스역과 인접해 있다. 따라서 킹스크로스는 두 역사의 리모델링과 함께 주변의 넓은 지역을 함께 개발하고 있다. 스트래트포드는 런던 동부의 낙후지역을 갱신하기 위해 올림픽시설을 건설하고 올림픽 이후 이 시설들을 재활용하여 주거와 상업시설들을 조성하여 성공적인 대도시권 중심지로 주목받고 있다. 광역급행철도인 크로스레일 1이 통과할 예정이며 런던의 국제적 중심지로 육성되고 있다.

도쿄에서는 도심의 오오테마치(大手町)와 마루노우치(丸の内), 유라쿠초(有楽町)를 아우르는 다이마루유(大丸有)와 신거점인 시나가와(品川)를 선정하였다. 다이마루유는 도쿄역과 인접해 있으며, 도심에서도 핵심지역에 속하는 중심지로서 활발한 민간참여에 의한 시가지 정비로 글로벌 업무와 금융기능이 집적한 중심지이다. 시나가와는 하네다공항에 인접하고, 향후 나고야와 오사카를 연결하는 리니어신칸센의 출발역으로서 도쿄에서는 국제적 거점으로서 다양한 개발사업이 추진되고 있는 중심지이다.



[그림 4-1] 도시별 중심지 사례와 위치

사례지역을 조사하기 위하여 사례지역의 개발계획서를 비롯하여 관련 문서들을 검토 하였으며, 이를 통해 육성 배경, 육성 방향과 기간, 도입기능과 규모, 교통체계, 개발 주체 등을 파악하였다.

이상 6개의 사례지역을 통해 다음과 같은 4가지 측면의 육성 전략을 고찰하였다. 첫째는 중심지 활성화를 위한 도입기능의 복합화와 집적화 측면, 둘째는 중심지 간 광역 교통에 의한 접근성 강화 측면, 셋째는 지역 특성을 고려한 다양한 개발수법 측면, 넷째는 민간의 적극적인 참여와 투자 유도 측면이다.

2_도입기능의 복합화와 집적화

1) A급 사무실 확충으로 일자리 제공, 직주근접 실현(다운타운브루클린)

○ 맨해튼의 배후 업무지역으로 성장 잠재력을 갖춘 중심지

다운타운브루클린은 현재 뉴욕시의 거점 중심지 중 신흥 업무지구로서 급격히 성장한 중심지이다. 뉴욕시는 뉴욕시에 인접한 뉴저지 수변에서 육성되고 있는 지역과 경쟁할 수 있는 잠재력을 갖춘 가장 중요한 지역으로 이 지역을 선정하여 육성을 시작하였다.



[그림 4-2] 다운타운브루클린 지도

출처 : “To the Heights and the Slope, Add ‘Downtown’”, 2012.5.17, The New York Times

다운타운브루클린은 맨해튼의 큰 배후 업무지역이며, 전통적인 업무중심지인 월가(Wall Street)가 있는 로어맨해튼과도 가까울 뿐 아니라, 지역 및 광역 대중교통체계도 비교적 잘 갖춰져 있는 입지적 잠재력이 있는 지역이다.

육성이 시작된 2000년 초반 당시 다운타운브루클린 중심부에 1,100만ft² 정도 규모(A급 업무공간은 600만ft²이며 공실률은 0.2%)의 업무공간을 갖추고 있었다. 이 지역에는 JP모건(JP Morgan), 골드만삭스(Goldman Sachs), HSBC 등 메이저 금융회사들을 포함해 7천 명의 인력이 근무하고 있었다.

또한, 뉴욕대학교, 롱아일랜드대학교, 뉴욕시립대학교, 브루클린 로스쿨 등 3.2만여 명의 학생이

다니는 7개 교육·연구시설이 밀집해 있다.

1천여 명이 중심지 부근에 거주하고 있었으며, 매년 수백만 명이 방문하는 브루클린아트뮤지엄(Brooklyn Museum of Art), 브루클린식물원(Brooklyn Botanical Garden) 등 약 30만ft² 규모의 문화시설들이 있어 지역문화가 활성화되어 있다.

따라서, 당시 진행되고 있었던 주요 사업들과 더불어 A급 업무공간과 다양한 도시환경이 조성된다면 향후 브루클린의 중심지로서 위상을 확보하면서 새로운 산업도 육성할 수 있을 것으로 판단하여, 뉴욕시의 새로운 중심지로 육성하기 시작했다.

The Vision

- Economic center of America's 4th largest city
- Strong and diverse commercial & retail environment
- Residential communities integrated in Downtown
- Premier cultural and educational destination
- Vibrant public environment served by enhanced transit network



[그림 4-3] 다운타운브루클린 중심지 육성 비전과 구상도

출처 : Department of City Planning, 2004, Downtown Brooklyn Plan, Summary.

2004년 발표한 다운타운브루클린 육성계획의 비전은 총 5가지였다. 첫째, 미국에서 4번째 규모의 중심지로 육성, 둘째, 다양하고 활성화된 상업지역 및 가로상권 구축, 셋째, 다운타운과 통합된 주거 커뮤니티 조성, 넷째, 최고 수준의 문화와 교육의 중심지로 육성, 다섯째, 개선된 대중교통망으로 지원되는 활력있는 공공환경 조성 등이다.

즉, 다운타운브루클린의 육성은 경제적 중심지의 역할과 함께 상업, 주거, 문화, 교육 공간을 복합적으로 확대하고, 특히 대중교통과의 연계를 강화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

○ 업무, 주거, 상업, 교육 등의 복합기능 유도

다운타운브루클린을 뉴욕의 대표적인 중심지로 육성하기 위해 460만²의 사무실을 추가하고 주거와 다양한 기능의 복합개발을 장려하고 있다. 개발구역은 총 4구역으로 구분할 수 있는데, 메트로테크(Metro Tech²⁴)에 인접한 중심부와 중심부의 남쪽 구역, 중심부의 북동쪽 구역과 중심부 북쪽 구역이다.

구역별 도입기능을 살펴보면, 중심부에 중심상업과 업무기능(Commercial Core/Retail)을 유도하고, 이와 연계된 남쪽 구역과 북동쪽 구역에 주거와 상업기능(Residential/Retail)을 유도하였다. 북쪽 구역은 교육과 상업기능(Academic/ Commercial)을 복합적으로 조성하고, 메트로테크와 중심부 사이의 공공공간(Public Space)에 윌러비광장(Willoughby Square)을 조성하여 쾌적한 업무환경을 제공하였다.



[그림 4-4] 다운타운브루클린의 도입기능

윌러비광장은 약 1에이커 정도의 규모로 카페, 레스토랑 등 다양한 소매시설이 함께 제공되며, 공공에서 약 1억 달러가 투자되고 있다.

24) 다운타운브루클린의 대표적인 구역으로, 국가 최대의 산학연 단지로 1980년대부터 육성하였다.

이렇듯 다양한 기능의 복합화를 추진하고 녹지공간 및 새로운 편의시설을 제공하는 것이 중심지가 상업과 문화의 허브로 성장하는 데 매우 필수적인 요소인 것으로 고려된다.



[그림 4-5] 윌러비 광장 조성 조감도

○ 고밀의 복합개발을 위한 수법 적용

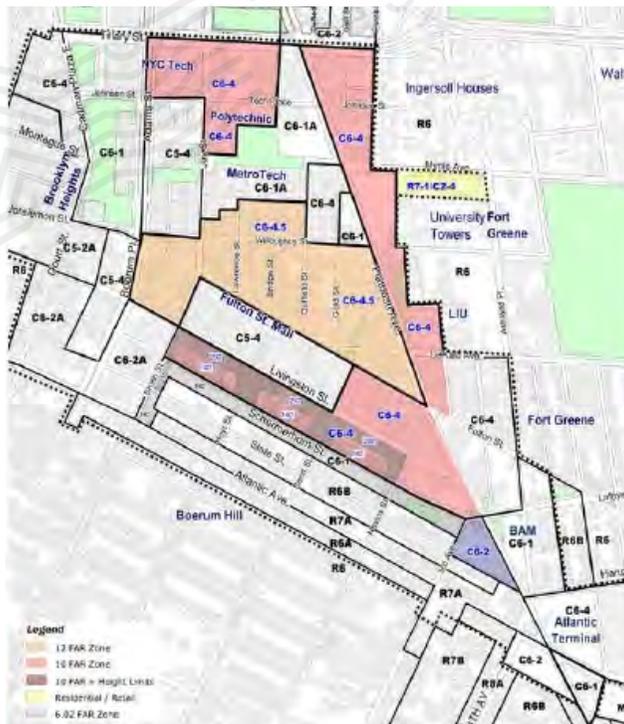
다양한 기능을 복합하기 위해서는 고층의 건물들이 필요했다. 따라서 용도지역 변경을 통해 개발밀도를 상향 조정하고 대량의 민간부지(주거부지 130개와 사업체부지 100개)의 복합개발을 장려하고 있다. 기존의 용도지역은 용적률이 1,000%까지 허용되었지만, 일반적으로 600% 정도의 상업지역이 대부분이었다. 용도는 업무시설, 소매점, 커뮤니티시설 등이 허용되었으나, 대부분이 자동차서비스시설과 극장 등이었다.

용도지역상 600~1,000%까지 허용되던 C6-1과 C5-4를, 용적률을 1,200%까지 허용하는 C6-4.5([그림 4-6])로 변경하였다. 그리고 저밀의 자동차관련시설과 공업관련건물, 소규모상점과 주거용건물이 분포하고 있는 플랫폼슈어비뉴(Flatbush Avenue) 우측은 중심지의 관문 역할을 할 수 있도록 용적률 1,000%까지 허용하는 C6-4([그림 4-6])로 변경하였다.

용도지역상 C6-4에서 주거 용도의 개발은 용적률 1,000%가 최대이지만 공개공지나 저렴주택을 제공하면 인센티브를 통해 1,200%까지 개발할 수 있도록 하였다. 주거 용도의 개발 시에는 가로 부분에 상가를 설치하여 보행 활력을 높이는 데 일조하였다.

뉴욕대학교가 있는 메트로테크 북쪽 구역은 공공과 민간의 협력 개발을 통해 교육과 업무의 복합개발을 활성화하고 있다. 특히 대학교의 새로운 개발에 대한 수익성을 보장하기 위해 용적률 1,000%까지 허용하는 C6-4로 변경하고 교육시설에 상업과 업무 용도의 복합을 허용하였다.

범례	용도지역	용적률	
		기존	변경
주황색	C6-4.5	600~1000%	1200%
빨간색	C6-4	600%	1000%



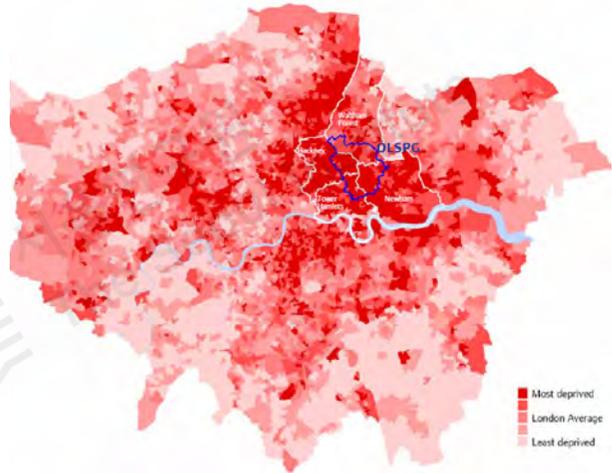
[그림 4-6] 다운타운브루클린 용도지역 변경계획도

2) 올림픽시설에 기반을 둔 주거, 업무, 상업기능 복합화(스트래트포드)

○ 산업구조 변화에 따른 장기 침체와 슬럼화로 재생 필요성 대두

스트래트포드에 인접한 리밸리(Lea Valley)는 런던의 북쪽에 위치한 루턴으로부터 흘러나와 템스강과 연결되는 런던의 주요한 강이다. 리밸리 하류에 있는 스트래트포드는 과거부터 습지지역으로 밀 산업이 활발히 이뤄졌던 곳이다. 1800년대 이후 산업혁명과 함께 물길과 철길이 조성되어 산업화가 급속히 진행되었지만, 2차 대전 이후 전쟁피해와 서비스산업의 증가에 따른 산업구조의 변화는 리밸리 하류를 중심으로 스트래트포드를 비롯한 주변 지역의 침체와 슬럼화를 가져왔다.

오랜 시간 침체를 겪은 리밸리 하류 지역은 런던시에서 가장 빈곤율이 높은 지역이었다. 그런데 템스강의 항구였던 도클랜드(Dockland)에서 1981년부터 추진된 재생사업이 성공적으로 이뤄지면서 인접한 스트래트포드에 재생사업을 추진하고자 하는 움직임이 나타나기 시작했다.



[그림 4-7] 올림픽 개최지역의 쇠퇴정도

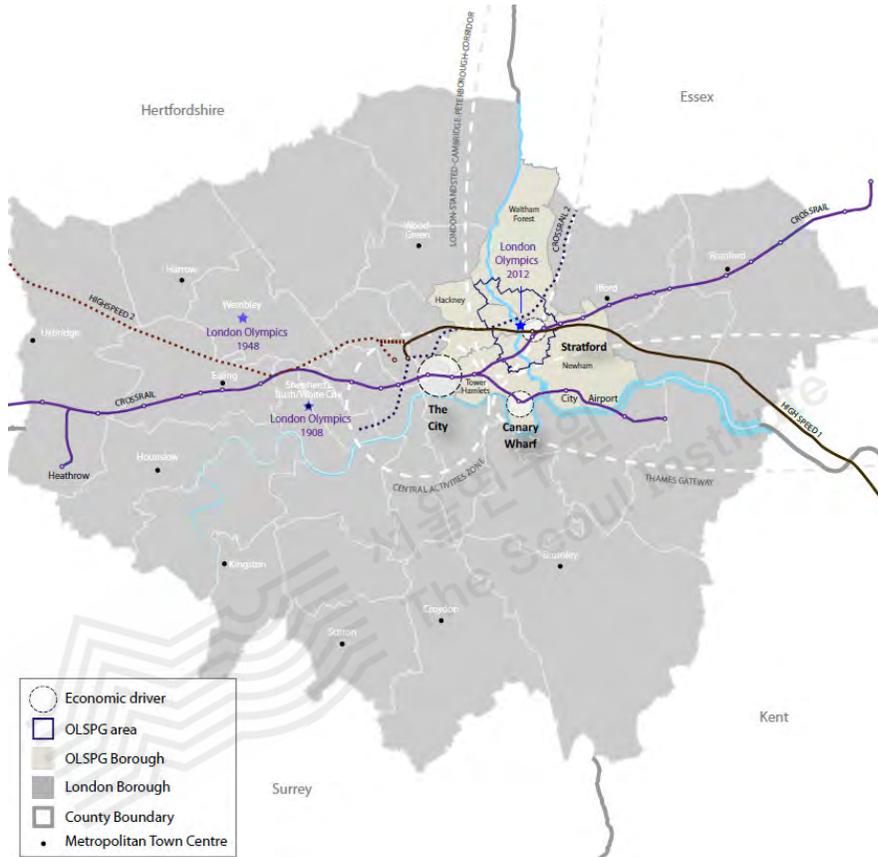
출처: Olympic Legacy Supplementary Planning Guidance, 2012.

스트래트포드의 재생사업은

2012년 런던올림픽의 개최지로 결정되면서 본격화되었다. 이전부터 국가차원에서 ‘템스 게이트웨이 개발계획’을 통해 이 지역의 재생을 추진하였으며, 이후 런던시 차원의 ‘리밸리 하류 (재생)개발계획’과 ‘스트래트포드시티 개발사업’, 뉴햄 자치구 차원의 ‘스트래트포드 광역마스터플랜’을 각각 수립하여 지역 내 재생을 단계적으로 추진하였다.

또한, 스트래트포드는 런던플랜에서 설정한 2개의 국가 발전축(‘The Thames Gateway’와 ‘London - Stansted - Cambridge - Peterborough’)이 만나는 지역에 위치한 장래 성장이 예상되는 중심지이다. 우선, 대규모의 교통인프라를 확충하고, 버려지고

오염된 산업부지에 올림픽을 위한 다양한 경기장을 만드는 동시에 새로운 주거와 업무, 상업, 문화시설, 공원과 녹지공원을 조성하는 계획을 수립하였다.



[그림 4-8] 올림픽 개최 관련 스트래트포드 위치

출처 : Olympic Legacy Supplementary Planning Guidance, 2012.

스트래트포드는 크게 세 구역으로 구분되는데, 하나는 올림픽 개최 장소이고, 다른 하나는 스트래트포드시티이고, 또 다른 하나는 기존 스트래트포드의 구도심을 포함한 나머지 지역이다. 뉴햄자치구에서는 이들을 통틀어 ‘스트래트포드 광역마스터플랜’을 수립하였는데, 다양하게 추진하는 사업들이 스트래트포드와 뉴햄자치구 및 런던시에 미칠 긍정적 효과와 비전을 제시하였다.

첫 번째 비전은 ‘안정되고 균형된 공동체(stable & balanced communities)’이며, 두 번째 비전은 ‘런던 제3의 도시(London’s third city)’이고, 세 번째는 ‘대안적이고 다양한 경제(alternative & diverse economy)’였다.

첫 번째 비전인 ‘안정되고 균형된 공동체’가 의미하는 바는 주민들이 떠나지 않고 평생 이 지역에서 살 수 있는 공동체를 구축하는 것이다. 두 번째 비전인 ‘런던 제3의 도시’는 런던의 도심인 CAZ 내에 있는 시티오브런던과 웨스트민스터 다음의 도시가 되도록 사업과 교육, 예술 등을 런던시의 수요에 맞출 수 있도록 개발하는 것이다. 세 번째는 ‘대안적이고 다양한 경제’로서 지역의 강점을 기반으로 뉴햄 주민들에게 경제적 기회를 제공하는 대안적이고 다양하며 혁신적인 경제로 성장할 것을 의미한다.

즉, 런던시의 국제적 중심지로서 다양하고 혁신적인 경제를 제공하여 사람들이 이탈하지 않는 공동체를 형성하는 것이 광역 스트래트포드의 비전과 목표이다.



[그림 4-9] 광역 스트래트포드의 3가지 비전(포부)

출처 : Newham Council, 2011, Stratford Metropolitan Masterplan, p.8.

○ 대규모 부지를 3개의 구역으로 구분하여 재생사업 추진

스트래트포드는 앞에서 크게 세 구역으로 구분된다고 하였다. 그것은 올림픽 개최 장소, 스트래트포드시티, 기존 스트래트포드의 구도심을 포함하는 지역이다.

올림픽 개최 장소는 2012년 올림픽 유산계획을 수립한 곳으로 올림픽 개최를 위한 경기시설이 마련되었지만, 올림픽이 종료된 현재는 퀸스엘리자베스올림픽공원(Queen Elizabeth Olympic Park, QEOP)이 조성되었고 몇몇 경기장은 영구적으로 사용하기

도 하지만, 일부는 해체하기도 하였다.

스트래트포드시티 사업은 리밸리 하류 재생계획에서 가장 중요한 계획 중 하나였으며, 런던올림픽 개최 이전부터 추진되고 있었다. 과거 스트래트포드가 유로스타의 노선으로 논의되기 시작하면서 국제역사 건설계획을 추진하였고, 더불어 주변 지역에 대한 개발사업도 추진하였다. 그러나 스트래트포드 인터내셔널역(Stratford International Station)에 유로스타가 정착하지 않고 세인트판크라스에서 엡스플리트(Ebbsfleet)로 직행하게 되었다. 그래서 현재 남동부지역 급행철도와 도클랜드 경전철(DLR)의 역사로 활용되고 있으며, 주변에 대규모 쇼핑몰과 업무 및 주거공간을 확보하였다.

스트래트포드 광역마스터플랜은 구도심 주변 소규모 지역의 재생을 도모하고자 수립한 계획으로 구도심을 포함하여 카펜터즈(Carpenters)단지, 초브햄팜(Chobham Farm), 슈거하우스레인(Sugar House Lane) 등 4개 거점지역을 개발하였다.

○ 복합용도개발로 주택 2만 호와 일자리 4.6만 호 공급 계획

2012 올림픽 유산은 주택 6천 호와 일자리 3.5천 개를 공급하고, 스트래트포드시티에서는 주택 6천 호와 일자리 3.1만 개를, 스트래트포드 광역마스터플랜 수립지역에서는 주택 8천 호와 일자리 1.15만 개를 공급할 수 있을 것으로 예상하였다. 결과적으로 3개의 구역을 개발함으로써 주택 2만 호와 일자리 4.6만 개를 공급하고 있다. 이후 개발사업을 통해 정확한 수치는 다를 수 있으나, 올림픽 개최를 통해 지역 내 주거와 일자리를 확보함으로써 스트래트포드에 혜택을 가져다줄 수 있었다.

특히 구역별로 대규모의 특징적인 여가 공간을 마련하였다. 2012년 올림픽 유산지역에서는 앞서 언급한 대로 퀸스엘리자베스올림픽공원을 조성하여 현재 다양한 스포츠와 사회적 이벤트를 진행하면서, 지역의 문화와 레저의 관광명소로 발돋움하였다. 매년 평균 930만 명에 육박하는 관광객이 방문하는 대표적인 공간이 되었다.

스트래트포드시티에는 웨스트필드 스트래트포드시티(Westfield Stratford City, WSC)라고 하는 대규모 쇼핑몰이 입지하였다. 이는 250개의 상점과 80개의 식당, 17개의 스크린을 가진 영화관과 600개의 객실을 가진 호텔, 1천 호의 학생 아파트와

1,200개의 신규주택, 110만 ft^2 에 달하는 사무공간을 보유한 대규모 복합공간이다. 따라서 이 지역은 일대에서 가장 유명한 복합단지로 많은 사람이 방문하는 대표적인 관광명소가 되었다.

스트래트포드 광역마스터플랜 수립지역에는 스트래트포드센터라는 24시간 개방되는 쇼핑몰이 들어섰다. 이곳에는 62개의 소매점이 연속적으로 들어서 있어 시장처럼 운영된다는 특징이 있다. 스트래트포드시티의 WSC보다는 작은 규모의 공간이지만, 24시간 개방된다는 점에서 주민들이 선호하고 있고, 매년 2,600만 명이 방문하는 관광명소이다.



[그림 4-10] 스트래트포드 광역구상도

출처 : Newham Council, 2011, Stratford Metropolitan Masterplan, p.4.

3_광역교통을 통한 접근성 강화

1) 장기적이고 대대적인 인프라 투자(스트래트포드)

○ 2012년 런던올림픽 개최를 위해 약 170억 파운드의 인프라 계획 수립

런던에서 리버리 하류 지역의 재생과 성공적인 올림픽 개최를 위해서 가장 크게 주력한 부분이 광역교통망의 확보였다. 국가 차원에서 1990년대 초 ‘템스게이트웨이 개발 사업’이 논의되는 시점부터 유로스타의 정착역으로서 스트래트포드에 새로운 역사²⁵⁾를 신설하는 계획이 함께 추진되었으며, 기존의 스트래트포드역에도 교통망을 확충하였다.

영국 정부는 런던올림픽 개최를 위해 2012년까지 총 170억 파운드를 투자하여 교통망을 확충하는 계획을 마련해 올림픽조달청과 런던올림픽조직위원회를 중심으로 교통인프라 개선사업을 추진하였다. 이로써 2012년까지 새로운 역인 스트래트포드 인터내셔널역에는 2개의 노선이, 기존 스트래트포드역에는 5개의 노선이 확보되어, 스트래트포드 전 지역에 총 9개의 지하철과 철도 노선이 확보될 수 있었다.

이러한 노력을 통해 최대 3.7만여 명의 수용 능력에 그쳤던 스트래트포드역이 12만 명을 수용할 수 있는 역으로 갱신되었다.

[표 4-1] 스트래트포드의 교통망

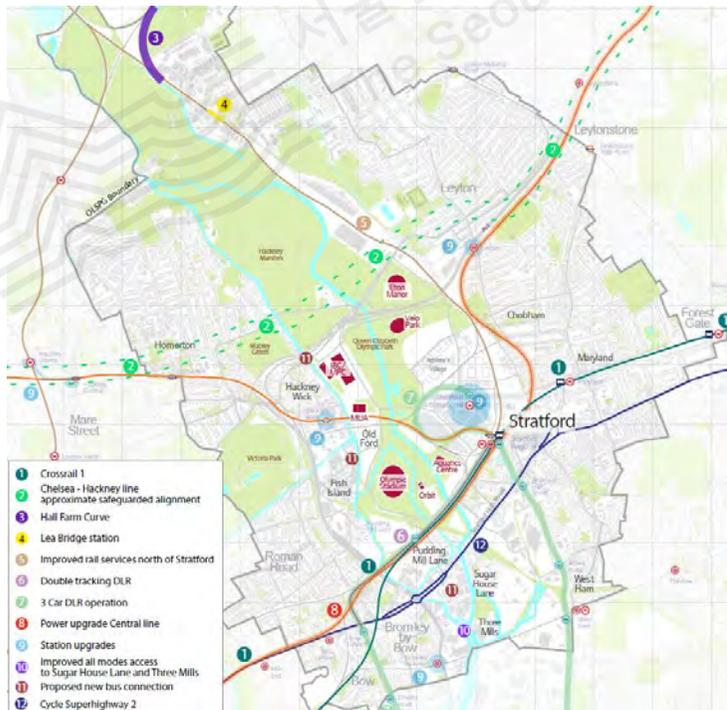
역사명칭	노선명칭	비고
스트래트포드 인터내셔널역	고속전철 1(High Speed 1)	철도
	도크랜드경전철	경전철
스트래트포드역	런던 지상철(London Overground)	지상철
	중앙선(Central Line)	지하철
	쥬빌리선(Jubilee Line)	
	도크랜드경전철	경전철
	그레이터앵글리아(Greater Anglia)	철도

25) 스트래트포드 인터내셔널역사를 의미한다.

○ 런던올림픽 이후 크로스레이일 1 등 12개의 광역교통망 확충 및 개선 추진

2012년 런던올림픽 개최 이후 올림픽 유산을 활용하는 계획을 추진하는 ‘런던유산개발공사(London Legacy Development Corporation)’가 설립되면서 스트래트포드 주변 12개의 교통인프라 확충사업도 함께 추진하고 있다. 이 중 가장 주목받는 사업은 앞서 런던의 중심지 육성 방향에서도 언급했던 ‘크로스레이일 1’이다. 런던의 동부와 서부를 잇는 광역급행철도로 2018년 12월 개통을 앞두고 있다.

또한, 스트래트포드 인터내셔널역에는 남동부(Southeastern)급행철도 노선이 놓이게 되는데 이는 유로스타가 정치하는 세인트판크라스역과 직통으로 연계되는 노선이다. 이 밖에도 중앙선(Central Line) 지하철과 도클랜드경전철 확충 등 주요 철도역사 개선사업, 버스터미널 건설 등을 함께 추진함으로써 스트래트포드가 국제적 중심지의 역할과 기능을 할 수 있도록 도모하고 있다.



[그림 4-11] 스트래트포드의 인프라 투자 계획

출처 : OLSPG, 2012, Development Capacity Methodology Report.

2) JR 차량기지 이전 적지 정비를 통해 국제교류거점 형성(시나가와)

○ 하네다공항에 인접하여 국제적 중심지로의 잠재력 확보

시나가와역과 타마치역 주변지역은 도쿄 도심과 하네다공항 사이에 위치하며, 도심과는 물론 신주쿠와 시부야 등의 부도심을 연결하는 기능을 하고 있다.

시나가와에 대한 개발구상은 1980년대 초부터 추진되었다. 철도 화물장 및 차량기지로 이용되던 토지를 1984년에 민간개발사업자가 취득함에 따라 1992년 「재개발지구 계획제도」에 의한 재개발사업이 시작되었다.

시나가와역은 JR히가시니혼, JR도카이, 케이유(급행)전철이 통과하면서 총 7개의 노선과 20개의 플랫폼을 보유하고 있다. 도쿄행은 무려 5개의 플랫폼이 제공되고 나리타공항과 하네다공항에서도 신속한 접근이 가능하다. 따라서, 시나가와는 도쿄 제2의 터미널 수준을 갖추고 있다고 말할 수 있다.

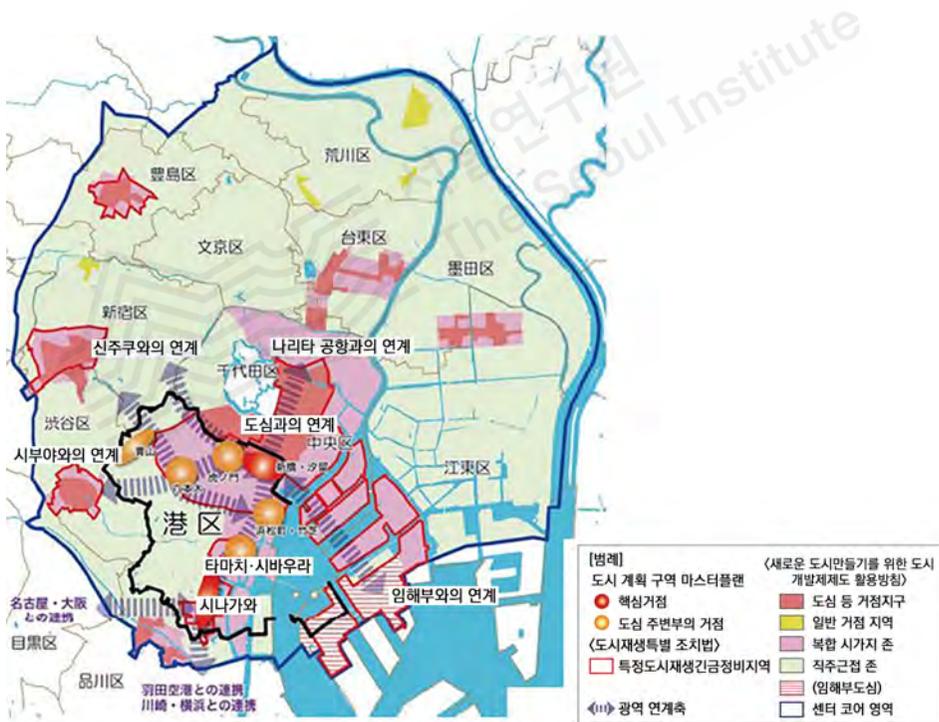


[그림 4-12] 시나가와 전경

시나가와를 육성하기 위한 다양한 계획에서 정비 방향들이 모색되었는데, 자치구 차원에서 ‘미나토구 마치즈쿠리 마스터플랜’을 수립하였고, 도쿄도 차원에서 ‘시나가와

역·타마치역 주변 마치즈쿠리 가이드라인'을 수립하면서 '시나가와역 주변지구 지구계획'도 마련하였다.

2015년 수립된 지구계획에서 시나가와역 주변에 대한 목표는 다음과 같이 설정되었다. 첫 번째로는 세계로부터 선진적인 기업과 인재가 모여들어 다양한 교류를 통해 새로운 비즈니스 문화가 창출되는 지역만들기를 추진하는 것이다. 두 번째로는 역 앞 광장을 매개로 하여 지역과 일체화된 새로운 역사를 정비하는 것이다. 세 번째는 바람의 길 등을 배려하면서 국제경쟁력을 지지하는 높은 수준의 기능이 집적하는 복합 시가지를 형성함으로써 시나가와역과 새로운 역사를 중심으로 국제교류거점을 실현하는 것이다.



[그림 4-13] 시나가와 광역 연계축 설정

출처 : 미나토구, 2017, 미나토구 마치즈쿠리 마스터플랜.

○ 리니어신칸센의 확충으로 광역적 접근성 강화

도쿄의 제2의 터미널이라 불릴 만큼 교통결절점으로서 위상이 높은 시나가와역에 리니어신칸센인 주오신칸센(中央新幹線)이 추가로 개통될 예정이다. 주오신칸센은 도쿄의 시나가와를 기점으로 나고야, 오사카를 연결하는 자기부상열차로 이동되는 광역 급행철도이다. 2014년 12월에 착공해서 2027년에 나고야를, 2045년에 오사카를 연결하는 것을 목표로 하고 있다.

주오신칸센이 개통되면 시나가와에서 나고야까지는 40분, 오사카까지는 67분이 소요될 것으로 발표되었다. 따라서 도쿄의 동남쪽 주요 도시들과의 연계를 통해서 더 활발한 광역적 교류가 예상되며, 이를 통해 시나가와의 국내의 위상과 역할이 제고될 것으로 예상된다.



[그림 4-14] 주오신칸센의 노선도

출처 : 주오신칸센의 경유 노선, 위키백과 홈페이지

○ 신역사, ‘글로벌 게이트웨이 시나가와’ 조성

시나가와역과 타마치역 주변 지역은 수도권과 세계, 국내의 각 도시를 연결하는 광역 교통결절점으로서 그 중심부에 위치하는 시나가와 차량기지의 약 13ha에 달하는 대규모 부지를 활용하여 새로운 역사를 개발하려 하고 있다. 신역사 개발을 통해 다양한 기업과 인재가 모여들게 하고 활발한 교류를 통해 새로운 비즈니스 문화를 탄생시켜 국제적 거점으로 육성하는 것이 목표이다.



[그림 4-15] 시나가와 신역사 조감도

출처 : <http://www.jreast.co.jp>(JR이스트 홈페이지)

신역사 조성을 위한 부지 기반의 정리는 도시재생기구인 UR이 담당한다. UR은 토지구획정리사업의 시행자로서 도시기반을 정비함과 동시에 프로젝트 전체 코디네이터 역할을 하고 있다.

토지구획정리사업을 통해 신역사에 접속되는 도시계획도로와 간선도로 등을 정비하고, 신역사 주변에는 국제경쟁력 강화를 도모하는 업무상업기능을, 지구 북측에는 도심 주거를 지원하는 도시형 집합주택 등을 계획하였다. 또한, 국제교류거점의 형성과 연계하여 주변 지역과 조화된 토지이용을 도모하기 위하여 토지구획정리사업지구 내에 있는 국도 15호선을 중심으로 집약적 고층화를 유도하고 있다.



[그림 4-16] 시나가와 신역사 조성 개념도

4_지역 특성을 고려한 개발수법 적용

1) IBZ(Industrial Business Zone) 산업보호정책(롱아일랜드시티)

○ 과거 산업기능의 쇠퇴로 재생이 필요했던 중심지

맨해튼의 이스트강(East River) 건너편에 있는 롱아일랜드시티는 퀸스(Queens)구의 가장 서쪽에 위치하고 있으며, 전통적으로 경공업과 물류산업 활동이 활발하던 공업 지역으로 지난 반세기 동안 뉴욕시의 중요한 산업 활동을 담아내던 지역이었다.

그러나 탈산업화 이후 공업기능이 이전하면서, 공장 이전지 등 대형부지들이 미개발 지로 남겨지면서, 지역 전체가 쇠퇴하기 시작하였다. 이에 따라 롱아일랜드시티의 새로운 육성과 재생은 필수적이었으며, 2001년부터 본격적으로 육성되기 시작하였다.



[그림 4-17] 롱아일랜드시티 내 공장이 이전한 건물

롱아일랜드시티는 중심지로 육성되기에 좋은 자리적 조건을 갖추고 있었다. 뉴욕시 전역에서 보면 중심에 위치하고, 맨해튼의 미드타운까지는 5분 정도 소요되는 접근성을 가졌으며, 롱아일랜드(Long Island)에서 뉴욕시로 접근하는 관문 역할을 한다. 이 때문에 뉴욕-뉴저지 교통(NJ Transit), 메트로-노스철도, 롱아일랜드철도 등의 광역철도가 이 지역을 통과하고, 라교디아공항과도 인접하여 국제적인 교통의 요충지로 육성할 수 있는 기반을 갖추고 있었다. 뉴욕시는 맨해튼의 배후 업무지역으로 저렴한 업무공간 공급이 가능하다고 판단하여 공업기반의 복합개발을 추진하였다.

롱아일랜드시티의 육성 방향에는 5개의 원칙이 있다. 첫 번째는 복합용도개발, 두 번

째는 밀도와 대중교통 간의 밀접한 관계, 세 번째는 다양한 건물의 유형, 네 번째는 활발한 1층 용도, 다섯 번째는 새로운 오픈스페이스이다.

롱아일랜드시티의 이러한 5가지 원칙은 복합용도개발을 지향하면서 개발밀도가 높아짐에 따라 통행이 원활해야 함을 강조하고, 활동적인 도시경관과 가로경관을 지향하며, 근로자와 주민에게 쾌적한 녹색 공간을 제공하고자 하는 방향이다.



[그림 4-18] 롱아일랜드시티의 전경

출처 : Long Island City Partnership, 2016, Comprehensive Plan.

○ 뉴욕시 전역에 걸친 제조업의 쇠퇴

롱아일랜드시티는 앞서 언급한 대로 공장지대가 주를 이루던 곳이었으며, 2001년 용도 지역 변경계획과 함께 기존의 산업지역을 활성화하고자 하였다. 이러한 측면에서 2005년 마이클 블룸버그(Michael Bloomberg) 뉴욕시장은 기존의 제조업 지역을 보호하고 성장을 장려하기 위한 산업업무지구(Industrial Business Zone, IBZ) 제도를 도입하였다.

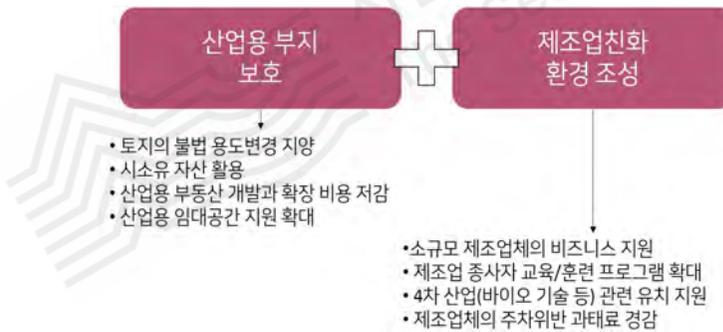
당시 뉴욕시 제조업 분야 육성의 문제로는 임대료 상승과 토지 및 시설비용의 증가, 주차단속 등의 규제가 있었다. 첫 번째는 역설적으로 그동안 뉴욕시의 많은 공업지역이나 준공업지역에 대해 적극적으로 용도를 상향해 온 결과, 공장 규모를 확장해야 하는 제조업체들을 위한 공간이 50% 이상 부족해졌고, 결국 임대료가 상승하는 결과를 초래했다. 즉, 공업지역이나 준공업지역이 타 용도지역으로 변경됨에 따라 제조업이 입지할 수 있는 토지가 부족해졌을 뿐 아니라, 부동산 개발압력으로 인해 제조업

체들이 쫓겨나는 현상이 일어났다.

두 번째는 토지와 시설비용의 증가인데, 제조업의 특성상 높은 임금은 높은 기술력에 비례하기 때문에 산업구조가 고부가가치 산업으로 변화하지 않은 상태에서 토지와 시설비용의 증가는 생산비용의 증가로 이어져 도시 내 입지를 어렵게 하였다. 세 번째는, 제조업 분야의 특성상 운영에 따르는 교통혼잡, 주차위반, 폐기물 처리 등의 규제 문제였다. 이러한 세 가지의 문제점으로 인해 롱아일랜드시티의 제조업이 전반적으로 어려움을 겪고 있었다.

○ ‘산업부지 보호’와 ‘제조업 친화환경 조성’에 주력

제조업의 이러한 어려움을 극복하기 위해 뉴욕시는 롱아일랜드시티를 포함한 16개 지역에 산업업무지구제도를 도입하여 ‘산업부지 보호’와 ‘제조업 친화환경 조성’을 위한 전략을 수립하였다.

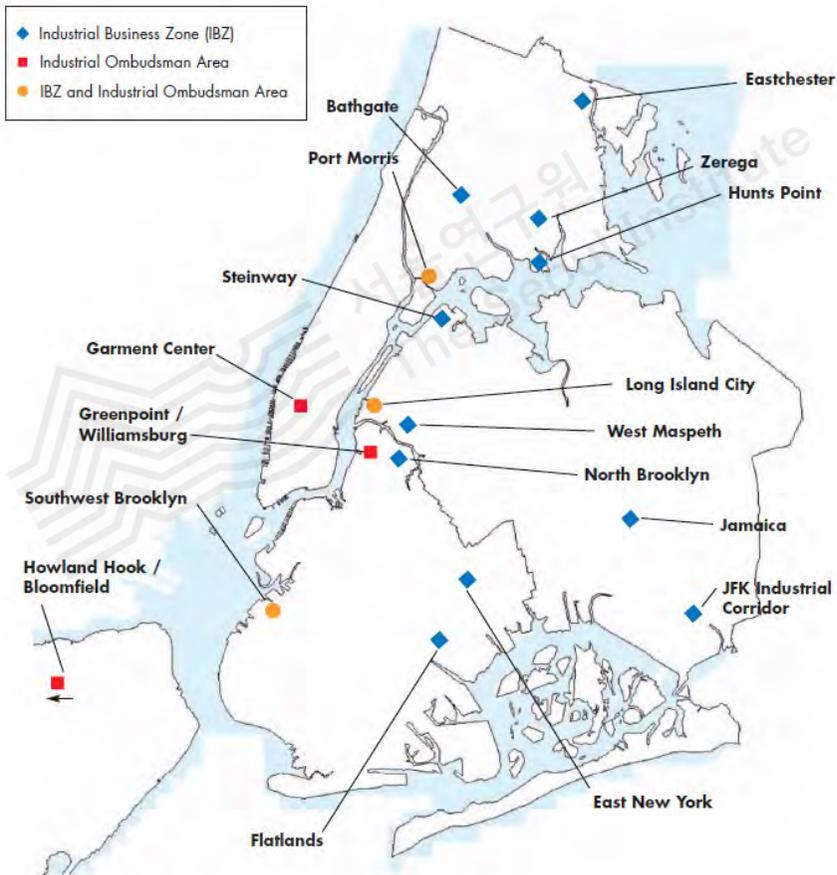


[그림 4-19] 산업업무지구(IBZ)의 산업보호 내용

먼저 산업부지 보호를 위해 공업이나 준공업용 토지의 불법 용도변경을 지양하고, 산업용지 확보를 위해 시소유 자산을 활용하며, 산업용 부동산 개발과 확장을 위한 비용 저감 지원책을 마련하였다. 특히, 산업용 임대공간 개발업자를 위한 ‘뉴욕시 산업개발청(NYC Industrial Development Agency, NYCIDA)’의 지원을 확대하고, 제조업 임대차자들을 위한 ‘상업적 확장프로그램(Commercial Expansion Program, CEP)’을 활성화하며, 뉴욕시 내외부 산업체에 대한 인센티브 제도를 활성화하였다.

제조업 친화환경을 조성하기 위해 현재 제조업체들의 요구를 적극적으로 반영하여 제조업체들의 주차위반 과태료 경감과 소규모 제조업체들의 비즈니스를 지원하기 위한 ‘뉴욕시 비즈니스솔루션센터(NYC Business Solution Centers)’ 설치, 제조업 종사자들을 위해 프로그램화된 교육·훈련 서비스 확대 등의 수단을 확보하였다.

IBZ and Industrial Ombudsman Area Designations



[그림 4-20] 뉴욕시 산업업무지구와 산업음부즈만지역 지정현황

출처 : The City of New York, 2005, Protecting and Growing New York City's Industrial Job Base.

2) 특례용적률과 도시개발제제도 등 다양한 수법 활용(다이마루유)

○ 도쿄의 도심으로서 일본의 대표적인 중심지

다이마루유지구 즉, 오오테마치·마루노우치·유락초는 항공 동쪽과 도쿄역의 서쪽 사이에 위치하는 약 120ha에 달하는 남북으로 긴 형상의 지역으로서, 국내외 기업의 본사들이 있는 일본 전체의 중심적 경제활동이 일어나는 곳이다.



[그림 4-21] 다이마루유 전경

출처 : “도쿄 마루노우치지구 타운매니지먼트 사례”, 2017, 타운매니지먼트 국제심포지엄 발표자료.

다이마루유의 육성은 1890년에 미쓰비시사가 지역 내의 국유지를 국가로부터 일괄 불하받으면서 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 미쓰비시사는 토지를 취득한 후, 문명 개화 시대에 적합한 도시의 미관을 확보하기 위하여 벽돌조나 석조의 서양풍 건물을 새롭게 짓는 마치즈쿠리를 지향하였다. 2차대전 이후 고도 경제성장 시기에 사무실 수요가 증가하고 자동차 사회로 전환됨에 따라 1959년 ‘마루노우치 종합개조계획’을 수립하여 근대적인 사무실 중심가로 재정비하였다.

근래에는 마루노우치빌딩의 재건축(2002년)을 시작으로 사무실뿐만 아니라 상업시설이나 호텔들도 다수 자리 잡았으며, 다이마루유지구를 연결하는 나카도오리의 정비를 통해 주말에도 방문객들로 활기가 가득한 지역이 되었다.

다이마루유의 육성을 위해서 자치구는 치요다구 도시계획 마스터플랜을 수립하고, 국가 차원에서 도시재생긴급정비지역으로 지정하여 정비하려는 방향은 다음과 같다.

[표 4-2] 치요다구 도시계획 마스터플랜상 다이마루유의 주요 정비방침

지역	주요 정비방침
오오테마치 1·2정목	· 고도의 도시기반을 살려 세계 교류 커뮤니티 형성 지향 · 다양한 사람들에게 열린 상업·업무·문화정보거점, 숙박 기능 집적 · 환경과 공생하는 도시 조성
마루노우치 1·2정목	· 고도의 도시기반, 황궁과 도쿄역 중심으로 세계 교류 커뮤니티 형성 지향 · 다양한 사람들에게 열린 상업·업무·문화교류 기능 집적
마루노우치 3정목, 유락초 1·2 정목	· 유락초역 주변 국제포럼, 상업시설, 영화관·극장 등의 업무·생활·문화·교류 시설 · 긴자와의 접근성을 살려 세계 교류 커뮤니티 형성 지향 · 생활·문화·교류시설이 한층 집적된 거리 조성

출처 : 치요다구, 1998, 치요다구 도시계획 마스터플랜.

[표 4-3] 도시재생긴급정비지역의 지역정비방침 내용

구분	내용
다이마루유 정비목표	· 도쿄 도심과 국가의 핵심으로 역사와 문화 활용, 활력과 품격있는 가로 형성 · 고차업무기능 및 지원기능, 국제금융 등 국제적 업무교류 거점 형성 · 상업/문화/교류 등 다양한 기능을 도입하여 활력과 회유성을 갖춘 도시 공간 형성

출처 : 도쿄도 도시재생본부, 2012, 도시재생긴급정비지역 지역정비방침.

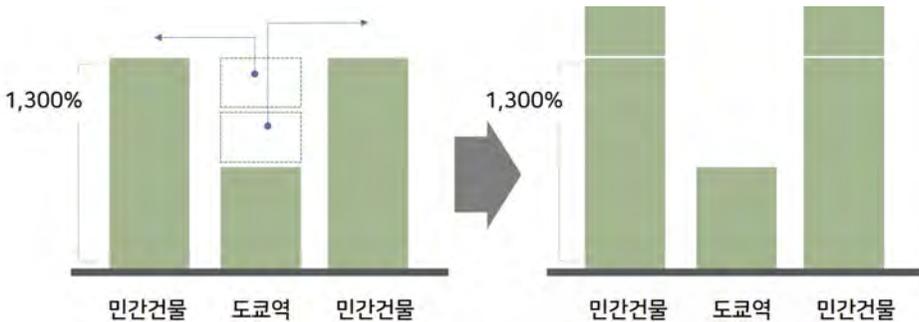
관련 계획상의 정비 내용을 보면 도쿄의 중심업무기능이 집적한 본 지구에 대해 업무 기능을 강화함과 동시에 상업, 문화, 교류 등의 다양한 기능을 함께 집적시키고 있다.

○ 용적률 이전을 통한 미사용 용적률 활용

마루노우치 빌딩의 재건축을 계기로 마루노우치 오아조, 신마루노우치빌딩(2007년), JP타워(2012년) 등이 계속 정비되었고, 마루노우치의 도쿄역사 보존 및 복원(2012년)을 계기로 역 주변 블록의 대규모 재개발은 거의 완성되었다. 각각의 건물은 '마치즈 쿠리 가이드라인'을 준수하여 추진되었으며, 현재는 역전광장의 정비사업(2017년 준공예정)이 진행되고 있다.

이러한 재개발 사업에 있어 특례용적률적용지구 및 도시개발제제도의 활용에 따른 용

도교환, 용적률 이전 및 육성용도에 따른 인센티브 상향 등이 적극적으로 활용되었다. 이 중 미쓰비시가 JR동일본으로부터 마루노우치의 도쿄역에서 미사용된 용적률을 매입하는 용적률 이전을 통해 기존 1,300% 용적률을 1,760%까지 활용할 수 있었다.



[그림 4-22] 다이마루유의 용적률 이전을 통한 미사용 용적률 활용

다이마루유지구에서 추진된 정비사업 중 총합설계제도를 활용한 건수는 9건, 특정가구제도를 활용한 건수는 7건, 도시재생특별지구로 규제가 완화된 건수는 10건에 달한다. 이처럼 다양한 수법을 활발하게 적용하여 현재 다이마루유의 모습을 갖출 수 있었다.

○ ‘연쇄형 재개발프로젝트’에 의한 도심재생사업 활성화

오오테마치에는 국제금융정보통신미디어 등의 분야별로 다수의 기업건물이 있으며, 세계 유수의 국제비즈니스센터로 일본 경제의 중추적 역할을 해 왔으나, 최근에 건물의 노후화가 진전되면서 지구 정비의 필요성이 대두되었다.

지구 정비로 인해 기존의 기능 및 업무 활동이 중단되거나 이전하는 사태를 방지하기 위하여 낡은 건물들을 연속적으로 재건축하는 프로젝트를 고안하게 되었다. ‘오오테마치 연쇄형 재개발프로젝트’는 오오테마치가 글로벌 비즈니스의 전략거점 역할을 유지하면서 환경을 정비할 수 있는 바람직한 정비수법이다.

이를 위하여 도시재생기구인 UR이 오오테마치지구 합동청사부지 재개발사업에 참여하였다. 연쇄형 재개발프로젝트를 추진하기 위해서 국유지 확보가 최우선 과제였으

며, 오오테마치 합동청사 1, 2호관이 있던 이전부지가 활용되었다. UR은 합동청사 이전부지를 불하받아, 코디네이터이자 토지구획정리사업이 진행 또는 완료된 지구의 시가지재개발사업 시행자로서 사업을 추진하였다. 이후 민간 토지 등 소유자가 시가지 재개발사업이 완료된 신규건축물을 분양받는 대신 재개발되어야 하는 토지지분을 제공하는 방식으로 연쇄적으로 사업이 추진되었다.

민관협력 방식으로 재개발사업을 추진하기 위하여 도시재생특별지구 지정과 시가지재 개발사업의 수법이 추가로 적용되면서 원활하게 추진되었다.



[그림 4-23] 다이마루유 오오테마치지구 연쇄형 재개발프로젝트

5_민간의 적극적인 참여 유도

1) 다양한 이해관계자의 참여와 지속적인 협업 추진(킹스크로스)

○ 국제적 교통결절점의 역할 부여에 따라 중심지로 육성

킹스크로스역은 런던의 중심부인 중앙활동지역(CAZ)에 위치하며 캠던자치구와 이실링턴자치구의 경계에 있다. 킹스크로스역은 세인트판크라스역과 인접해 있으며, 두 역사는 1850년대에 지어졌다. 킹스크로스역 관련 개발사업은 1994년 세인트판크라스역이 유럽 대륙을 연결하는 유로스타 종착역으로 결정되면서 본격화되었다. 유로스타가 개통된 세인트판크라스의 수송 인원은 연간 6천3백만 명으로 예상되어 수요 증가로 인해 주변부에 대한 개발이 불가피했다.

개발사업의 정식명칭은 ‘킹스크로스 센트럴(King’s Cross Central)’이며, 킹스크로스역세권 재생(Regeneration)사업이라고도 한다. 약 67acre에 달하는 면적으로 2004년 첫 런던플랜 수립 시 기회지역으로 지정하여 육성을 도모하였다. 1996년부터 본격적으로 계획 수립을 추진하였고, 10년 뒤인 2006년에 마스터플랜이 승인되어 사업이 진행되었다.



[그림 4-24] 킹스크로스 센트럴 부지 전경

런던은 킹스크로스 센트럴사업의 7가지 육성 방향을 다음과 같이 설정하였다. 첫 번째는 센트럴 사업을 통해 국제적으로 런던의 위상이 더 높아지는 것이며 지역이 주거

지와 비즈니스 커뮤니티 등의 융합으로 지역의 발전이 유지되도록 하는 것이다. 두 번째는 주변의 주거와 판매, 문화와 레저, 업무공간과 좋은 조화를 이뤄야 하고, 세 번째는 활기차고 안전하고 매력적인 거리와 공공장소가 어우러진 다양한 건축 양식을 지향하는 것이다. 이러한 측면에서 네 번째는 기존에 이어져 있던 빅토리아 양식의 유산을 존중한 현대적이고 독특한 건축양식을 적용하는 것이다. 다섯 번째는 중앙에 있는 리젠트운하(Regent's Canal)를 통한 이동성을 확보하는 것이고, 여섯 번째는 편리하고 안전한 접근성을 확보하여 교통량을 최소화하는 것이다. 마지막으로 설계에서 시공에 이르기까지 자연환경을 존중하는 지속가능한 수법을 활용하는 것이다.

킹스크로스 센트럴의 육성 방향은 세계적인 도시인 런던의 중심부로서 그 위상을 더욱 높게 하며, 지역의 커뮤니티와 기존의 건물, 환경을 존중하면서 접근성이 좋은 중심지로 육성하는 것이다.



[그림 4-25] 킹스크로스 센트럴 사업 조감도

출처 : Argent St. George, 2002, A Framework for Regeneration.

○ 국가 차원의 논의부터 지역의 충분한 의견까지 수렴

킹스크로스 센트럴사업은 1987년부터 논의되었다. 영국과 프랑스를 연결하는 해저터널법령(Channel Tunnel Act)이 발표된 이후인데, 이는 1994년 유로스타의 종착역을 세인트판크라스역으로 확정하면서 본격적인 개발이 추진되었다. 이 개발계획의 수립

에 참여한 다양한 주체로 첫째는 중앙정부이고, 둘째는 런던시와 관련 자치구 등의 지방정부, 셋째는 사업지역 주변의 커뮤니티, 넷째는 토지 소유주를 비롯한 개발업자 등이다.

킹스크로스파트너십은 이 지역의 이익을 대변할 뿐만 아니라 지역의 개발과 관련하여 다양한 자문을 하는 각계의 전문가로 구성되어 있다. 1996년 통합도시재생예산 (Single Regeneration Budget) 3,750만 파운드를 재원으로 조직되었으며, 킹스크로스 역세권 반경 2마일 내 공공, 민간, 지역 커뮤니티 등과의 협력을 도모하였다. 특히 지역의 목소리와 이익을 대변하는 커뮤니티 컨소시엄인 킹스크로스 철도토지그룹 (King's Cross Railway Lands Group, KCRLG)이 중요한 역할을 했다.



[그림 4-26] 킹스크로스 참여 주체

○ 논의과정을 통해 지역 내로 환원되는 개발이익 극대화

킹스크로스 철도토지그룹은 철도토지커뮤니티그룹(Railway Lands Community Group)이 모태가 되어 1987년 8월 설립되었으며, 각계의 전문가로 구성되었다. 10명으로 이루어진 관리위원회(Management Committee)를 구성하여 이들 중 4명은 회장, 부회장, 회계, 비서직을 수행하였다. 조직의 산하에는 [표 4-4]와 같이 총 5개 부서가 활동하였고, 설립 목적은 다음과 같다.

1. 도시재생 사례지역에서 일하고 거주하는 사람과 커뮤니티의 이익을 대변하고 모니터링 시행
2. 킹스크로스 도시재생 사례와 관계된 모든 정보의 수집과 보급
3. KXRLG 그룹의 견해와 정책의 홍보
4. 지역주민의 의견과 견해 그리고 관심을 공평하고 균형된 시각에서 대변하며 지역 커뮤니티의 참여 유도
5. 평등한 기회를 제공하는 도시재생사업 추진

[표 4-4] KCRLG의 부서와 부서별 활동내용

부서	활동내용
The Finance and Fundraising Working Group	재생사업의 재정적 절차와 관련 정책 모니터링 시행과 KCRLG의 기금 활동과 재정 관리
The Office and Staffing Working Group	KCRLG의 인력과 광고, 관리, 사무공간과 시설 담당
The Publicity Working Group	조직의 공공행사와 출판물, 정체성 형성을 위한 활동
The Planning and Development Working Group	사업지역과 주위에서 발생하는 모든 상황에 대해 조직을 대변하는 도시계획 관련 정책 개발
The Frontline Working Group	실제 공사현장에서 일어나는 일들의 모니터링을 통해 지역의 주민과 커뮤니티에 부정적 영향을 주는 요소들을 제어

출처 : <https://kxdf.wordpress.com>(킹스크로스 센트럴 홈페이지)

이러한 킹스크로스 철도토지그룹은 개발업체인 아젠트(Argent)가 작성한 마스터플랜의 적절성에 대해 비판한 바 있다. 런던플랜에서 제시하는 저렴주택 공급률이 50%인 것에 비해 아젠트의 마스터플랜에서는 이에 미치지 못하는 34%였기 때문이다. 이후 킹스크로스 철도토지그룹에서 작성한 마스터플랜은 50%의 저렴주택과 기존 운하 주변의 공공공간과 녹지공간을 조성하도록 계획되었다.

킹스크로스 철도토지그룹은 2006년 킹스크로스 재개발 마스터플랜이 승인되기까지 지속해서 커뮤니티의 사회·경제적 이익을 대변해 왔다. 그리고 독자적으로 마스터플랜을 작성하여 개발의 이익이 커뮤니티에 최대한 돌아가도록 활동하였다.

○ 민간은행 대출, 공적자금 제공, 투자파트너 설정으로 자금 안정성 확보

이러한 개발사업에서 무엇보다 필요한 것이 자금인데, 킹스크로스는 다양한 이해관계자들과의 충분한 협력을 통하여 자금의 안정성을 확보하였다.

세계적인 은행인 바클레이스은행(Barclays Bank)과 HSBC 등은 3개의 상업시설과 인프라의 최종 단계, 그리고 272개의 아파트 건설을 위한 대출 또는 투자 대출을 통해서 자금을 지원하였다. 저렴주택 건설을 위해 ‘영국 주택 및 지역사회 기구’에서 4천 2백만 파운드를 제공하였다. 그리고 영국의 연금계획을 지원하는 에르메스(Hermes)는 부동산 개발업체인 킹스크로스 리미티드 파트너십의 투자파트너로 활동하면서 안정적인 자금을 확보하도록 지원하였다.



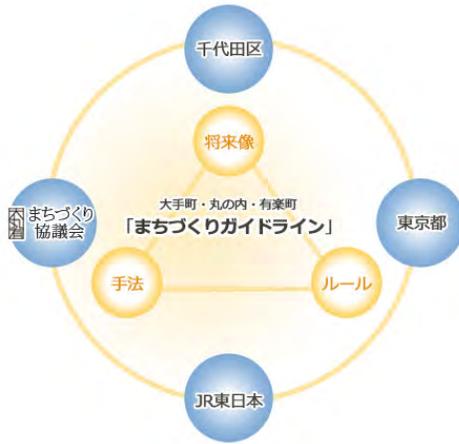
[그림 4-27] 킹스크로스의 자금 확보 내용

2) 민간파트너십 형성을 통한 지구정비 추진(다이마루유)

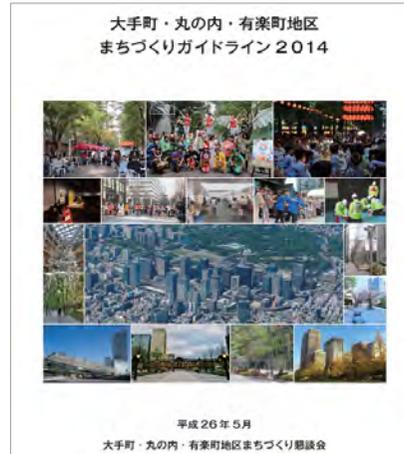
○ 민간에 의한 ‘다이마루유 마치즈쿠리 가이드라인’ 작성

도쿄의 중심지 육성은 정부와 도쿄도 차원에서 큰 정비 방향을 제시하고 이와 더불어 민간협력을 통해 상향식 지구정비를 추진하고 있다.

다이마루유의 경우에도 1988년 다이마루유의 지역개발과 관리를 위해서 지권자(地權者)를 회원으로 하는 마치즈쿠리협회가 설립되었고, 치요다구와 도쿄도, JR동일본, 마치즈쿠리협회의 지속적인 간담회로 관민이 합의한 가이드라인을 수립하였다.



[그림 4-28] 마치즈쿠리 간담회의 구성 주체



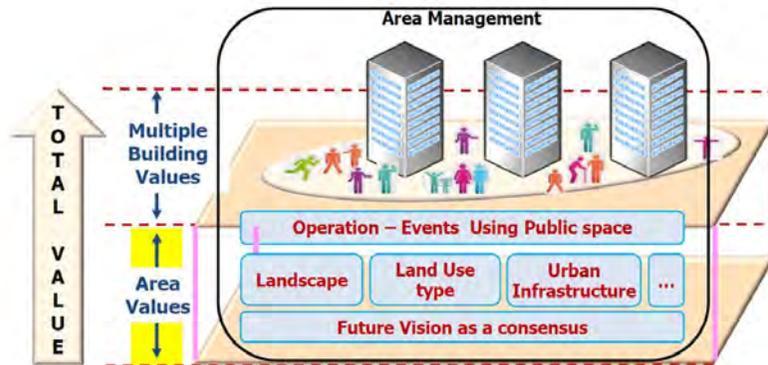
[그림 4-29] 다이마루유 마치즈쿠리 가이드라인

이 간담회에서는 다이마루유지구의 바람직한 미래상과 그 미래상을 실현하는 데 필요한 존과 축 및 거점을 활용하여 강약이 있도록 기능을 배치하고, 스카이라인 등을 제시하여 수법과 규칙을 결정하였다. 이후 개별적인 개발이 가이드라인에 따라 추진됨으로써 관민의 특징 있는 공적 공간 정비와 네트워크 형성 등이 실현되고 있다.

가이드라인은 2000년에 제정되었고, 2014년까지 4번 개정되었다. 치요다구에서는 이 가이드라인을 반영하여 2015년에 '지구계획'을 수립함으로써 법적 구속력을 갖게 되었다.

○ 에어리어 매니지먼트(Area Management)에 의한 지역관리

1988년 다이마루유에서 마치즈쿠리협회가 설립된 이후 활발한 활동이 전개되었고, 2002년에는 다이마루유의 에어리어매니지먼트협회가 설립되었다. 에어리어매니지먼트협회는 지역의 가치를 상승시키기 위한 다양한 일을 추진하는데, 지역의 미래상을 통해서 경관과 토지이용, 도시 인프라 등을 개선하고 공공공간을 활용하여 이벤트 등을 운영하고 있다. 뉴욕의 비즈니스환경개선지구(BID)와 유사한 역할을 하고 있다.



[그림 4-30] 에어리어 매니지먼트 개념도

출처 : Hiroaki Fujii, Urban Development through Area Management 발표자료.



[그림 4-31] 다이마루유이의 거리 축제

출처 : <https://www.atpress.ne.jp/news/131771>.

에어리어매니지먼트협회 설립 이후 2007년에는 도시개발에서의 지속가능성 확보를 위한 협의회를 설립하여 지속가능성을 위한 연구를 통해 도시개발에 적용하고자 노력하고 있다. 이처럼 다이마루유이는 지역 내 민간이 스스로 지역을 개발하고 발전시키고자 하는 다양한 노력과 시도를 하고 있다.

6_종합 및 시사점

6개의 중심지 육성사례를 통하여 육성 전략을 구체적으로 살펴보았다. 중심지 육성의 사례를 중심지 활성화를 위한 도입기능의 복합화와 집적화 측면, 중심지 간 광역교통에 의한 접근성 강화 측면, 지역 특성과 잠재력을 고려한 다양한 개발수법 마련 측면, 중심지의 계획부터 관리까지 민간참여 유도 측면으로 나누어 보았다.

이를 도시별로 종합해보면 아래의 [표 4-5]와 같다.

[표 4-5] 세계 대도시 중심지별 비교표

구분	특징			
	도입기능의 복합화와 집적화	광역교통을 통한 접근성 강화	지역 특성을 고려한 개발수법 적용	민간의 적극적인 참여와 투자 유도
중심지	다운타운브루클린	●		
	롱아일랜드시티			●
	킹스크로스			●
	스트래트포드	●	●	
	다이마루유			●
	시나가와		●	

1) 도입기능의 복합화 및 집적화

중심지 활성화를 위해 도입기능을 복합화하는 것은 세계적인 추세이다. 중심지의 주된 기능은 업무지만, 주거와 상업, 예술·문화, 교육 등을 함께 제공하여 열심히 일하고, 행복하게 살며, 즐겁게 노는 work-live-play의 개념이 실현되는 중심지로 육성하고 있다.

다운타운브루클린은 4개의 구역으로 구분하여 중심부는 상업과 업무기능을, 남쪽과 북동쪽 구역은 주거와 상업기능을, 북쪽 구역은 교육과 상업기능을 복합화하고 있다.

그리고, 이러한 기능을 기성시가지에서 복합화하기 위해서는 집적화가 필요한데, 용도지역의 변경을 통해서 개발밀도를 상향 조정하고 복합개발을 장려하였다.

스트래트포드는 올림픽 개최 지역과 스트래트포드시티, 광역마스터플랜이 수립된 지역의 재생을 통하여 주택 2만 호와 일자리 4.6만 개를 만들어서 지역 간 형평성을 완화하는 등 큰 성과를 거둔 중심지이다. 주거와 업무뿐 아니라 대규모 상업시설과 예술, 체육 등 문화시설, 교육시설, 공원 등을 다양하게 도입함으로써 24시간 유지되는 상권 활성화를 꾀하고 있다.

2) 광역교통을 통한 접근성 강화

뉴욕, 런던, 도쿄 등 세계 대도시도 광역화로 인해 넓은 면적의 배후지를 갖고 있다. 이러한 넓은 배후지의 중심지 간 광역교통의 연결을 통해 접근성을 강화하여 중심지를 육성하고 있다. 즉, 육성하고자 하는 중심지에 거점역을 조성하고, 이들 중심지와 대도시권의 거점지역, 국제공항 등을 광역교통망에 의해 연결하여 도시경쟁력을 확보할 뿐 아니라 시민들에게 편의를 제공하고 있다.

스트래트포드는 올림픽 개최를 위해 약 170억 파운드(약 26조 원)를 들여 교통인프라를 확충했고, 앞으로도 확충할 예정이다. 특히 런던의 동서 주변 도시를 잇고 히스로 공항과 여러 중심지를 통과하는 광역급행철도인 크로스레일 1을 2018년에 개통할 예정이고, 유로스타와의 연계를 강화하는 남동부급행철도를 개선하고 있다.

시나가와는 도쿄 제2의 터미널이라는 위상을 가질 만큼 통행이 많이 발생하는 곳이다. 확장되는 하네다공항에 인접해 있고 향후 나고야와 오사카를 연결하는 리니어신칸센의 출발역으로 선정되어 철도 내에 새로운 역사를 개발 중이다. 특히, 신역사의 개발과 함께 다양한 기업과 인재가 모여드는 새로운 비즈니스 문화를 탄생시켜 국제적 거점으로 육성하려는 야심에 찬 목표를 가지고 있다.

3) 지역 특성을 고려한 개발수법 적용

세계 대도시들은 중심지를 육성하기 위해 지역의 상황과 여건, 잠재력 등을 고려한 다양한 개발수법을 적용하고 있다. 이를 통하여 중심지의 위상을 극대화하고 중심지에서 실현하고자 하는 육성 목표에 도달하고자 한다.

뉴욕의 제조업이 과거보다 전반적으로 침체하면서 제조업이 집적한 롱아일랜드시티도 자연히 침체하고 있었다. 이에 따라 뉴욕시는 산업업무지구제도를 마련하여 롱아일랜드시티를 포함하는 15개 지역을 산업업무지구로 지정하였다. 이 제도는 산업용 부지들의 보호뿐만 아니라 제4차 산업과 신산업을 포함한 제조업 친화환경을 조성하기 위한 각종 지원을 포함하고 있다. 이 제도로 지역 고유의 제조업 기능이 유지 및 장려될 수 있었다.

다이마루유는 도시계획제제도 등 다양한 효과적인 수법들을 적용하여 도쿄의 도심으로서의 위상을 유지할 수 있었다. 활용된 수법으로는 용적률 이전제도와 총합설계제도, 특정가구제도, 도시재생특별지구 등이 있다. 이는 공공이 제시하는 육성 방향에 민간의 계획이 부응할 경우 이를 인정하고 민간의 활력을 시가지의 개발과 정비에 활용하는 좋은 정책이라 할 수 있다.

4) 민간의 적극적인 참여와 투자 유도

세계 대도시의 중심지에서 민간의 역할은 매우 중요하다. 민간의 역할은 계획의 초기 단계부터 중심지 육성 후 관리까지 모두 포괄하고 있다. 공공은 민간의 주도적인 육성을 제도적으로 지원하는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

킹스크로스는 개발의 논의가 공공에서부터 시작되었으며, 이후 토지소유자와 개발업체, 커뮤니티 컨소시엄 등 다양한 주체들이 협력하여 사업을 추진하였다. 중앙정부, 런던시와 자치구인 캠던과 이슬링턴이 공공으로 개발에 대한 큰 틀을 마련하고, 이후 토지소유자와 개발업체에서 킹스크로스 마스터플랜을 작성하며 사업을 추진하였다. 아울러, 지역의 대표적인 커뮤니티 컨소시엄으로 킹스크로스 철도토지그룹(KCRLG)이 구성되어 지역의 이익을 대변하였다.

다이마루유는 민간조직인 마치즈쿠리협회가 가이드라인을 수립하고 공공에서 이를 지구계획으로 책정하기까지 민간이 큰 역할을 하고 있다. 다이마루유의 민간조직은 중심지의 성장에 따라 에어리어 매니지먼트로 전환되어 중심지에 대한 전반을 관리하고 있다. 공공에서는 도시재생본부와 도쿄도, 치요다구에 이르기까지 제도적 기반을 구축하고 행·재정적 지원을 하고 있다. 민간의 개발여건을 공공과 협력하여 실현해가는 좋은 사례이다.



05

서울시 중심지 육성 방향과 전략

1_중심지 육성 방향

2_중심지 육성 전략

05 | 서울시 중심지 육성 방향과 전략

여기에서는 세계 대도시의 경험을 토대로 서울시 중심지 육성을 위한 정책방향과 전략을 제시한다. 이를 위해 먼저 서울시 중심지 육성 방향을 ① 중심지 육성을 위한 계획체계 마련과, ② 중심지 변화진단을 위한 모니터링 시행으로 구분하여 기술하고자 한다.

그리고 중심지 육성 전략으로서 ① 다양한 도시기능의 복합화로 24시간 중심지 활성화, ② 서울대도시권 차원의 Compact-Network 도시 실현, ③ 중심지 특성을 반영한 정비수법 및 인센티브 활용, ④ 적극적인 민간참여를 통한 민관협력형 개발모델 마련을 제시하려고 한다.

1_중심지 육성 방향

1) 중심지 육성을 위한 계획체계 마련

2030 서울플랜에서 중심지의 육성 방향을 설정하였지만, 그 구체적인 육성방안과 전략 등은 후속계획이 수립되지 않아 마련되지 않았다. 예로서, 한양도성은 역사도심으로 국제적인 문화교류기능을 담당하도록 하며, 기존 도심의 범위를 한양도성 안으로 한정하여 역사보전에 초점을 맞추고 대한민국의 수도 서울의 경제, 행정, 문화 중심지로서의 특별한 지위를 유지하도록 하고 있다. 그러나 그 후속계획이 없어 서울의 경제, 행정, 문화 중심지를 장래에는 어떻게 가져가야 하는지, 어떤 기능을 펼쳐갈지 등 구체적으로 육성 방향과 전략이 마련되어 있지 않다. 그리고 한양도성을 육성하기 위한 광역전철망에 대한 서울시의 구체적인 전략이 없는 실정이다.

세계 대도시를 보면, 런던시가 중심지의 육성 방향과 중심지보조계획지침을 마련하면, 자치구에서는 관련 중심지별 육성 방향을 구체화하여 해당 중심지별 마스터플랜을 작성하고 있다. 뉴욕은 2000년 이후 중심지에 따라 중심지 개발계획, 종합계획, 이니셔

티브계획, 액션플랜 등으로 중심지 발전계획을 다양하게 수립하고 있다. 그리고 이러한 계획에 따라 중심지를 육성하고 있다.

서울시는 도시기본계획(2030 서울플랜)을 통해 중심지체계 구상을 발표하고, 한양도성의 ‘역사도심기본계획’ 등을 수립한 바 있지만, 삼성동 일대의 국제교류복합지구 등 중심지 육성과는 별개로 단일 사업 위주의 계획을 수립하는 것이 보편적이다. 중심지의 육성이 제대로 되기 위해서는 중심지 전체의 위상, 육성 방향과 기능의 분포, 육성 규모와 문제점 등 중심지 육성의 전반적인 방향을 제시하는 계획체계를 마련해야 할 것이다.

2) 중심지 변화진단을 위한 모니터링 시행

런던에서는 중심지를 육성하고 이를 점검하기 위해 런던시와 자치구 간에 역할 분담을 통하여 모니터링을 시행하고 있다. 즉, 런던시에서는 중심지보조계획지침을 마련하고, 이에 따라 중심지 모니터링을 시행하도록 하고 있다. 그러면, 자치구에서는 이 지침에 따라 해당 중심지에 대하여 각 중심지 위계별로 제시된 여러 도시기능의 규모에 맞도록 육성되고 있는지를 점검하여 자치구 중심지 분석보고서(예, Town Centre & Retail Study Update)를 작성하여 런던시에 제출한다. 이후 런던시는 각 자치구의 보고서를 종합하여 런던시의 중심지들에 대한 건강점검보고서(Town Centre Health Check Analysis Report)를 작성하고 있다.

우리도 중심지의 육성 이후 중심지의 위상, 도시기능의 유형과 규모의 분포, 중심지에 영향을 미치는 관련 계획(개발 및 정비계획, 광역전철망 계획 등)의 추진상황, 향후 중심지에 미칠 영향 등을 명확히 파악·진단하여 정책에 반영할 수 있도록 중심지 진단 모니터링을 상시로 시행해야 한다. 한 가지 방법은 현재 수행 중인 도시기본계획 모니터링에 포함하여 통합적으로 시행하는 것이다. 그러나, 중장기적으로는 중심지의 성과와 프로그램 모니터링을 통하여 종합적인 점검을 하는 것이 바람직하다.

2_중심지 육성 전략

1) 다양한 기능의 복합화로 24시간 중심지 활성화

뉴욕, 런던, 도쿄의 중심지 활성화 정책을 살펴보면, 중심지에서 주간활동뿐만 아니라 야간활동도 활성화하기 위해서 업무·상업과 함께 주거·문화·예술·여가기능을 복합화하고 있다. 뉴욕의 경우 다운타운브루클린에서는 맨해튼의 넘쳐나는 고급 업무기능과 상업기능을 흡수함은 물론 야간활동도 활성화하기 위해 주거기능과 예술·문화기능 등을 적극적으로 유치하여 복합화하고 있다. 런던의 스트래트포드에서도 올림픽시설을 기반으로 지역의 저이용 토지를 개발하여 주거·업무·상업기능을 복합화하였다.

그리고 도쿄에서도 도심 등 업무·상업시설이 집적된 지역에는 레스토랑, 컨벤션센터, 문화시설 등 집객효과가 있는 시설을 집적하도록 활성화하고 있다. 그리고 도심 주변부에는 문화교류, 상업, 산업지원, 생활지원시설을 유도하며, 정주인구 회복을 위한 주택을 육성용도로 지정하여 도심 거주를 촉진하고 있다. 특히, 부도심과 신거점의 복합사가지에는 지역별 육성용도 이외에도 주택을 육성용도로 하고 있다.

따라서, 세계 대도시의 이러한 복합화 추세를 참고하여, 서울시에서도 중심지 육성 시 업무·상업 위주로 용도를 결정하는 정책에서 탈피하여 이제는 복합개발을 추진하는 방향으로 전환해야 하겠다. 이를 위해 우선 중심지 주변지역에 주거기능과 함께 문화, 예술 등 다양한 기능을 확보하여 업무·상업기능을 보완하는 방향으로 복합화하는 것이 바람직하다.

중심지는 지역에서의 위치와 위상, 중심지의 형태, 소비자의 이용목적, 지역의 교통수단과 시설의 입지에 따라 매우 다양하게 형성된다. 서울시에서도 중심업무기능과 고급 쇼핑 위주, 중심상업기능 위주, 저층의 상업기능 위주 등 높이와 용도, 획지의 규모 등 개발의 단위가 지역마다 매우 다양하게 나타나고 있다.

그런데, 용도지역을 뉴욕 등의 도시와 비교해보면 서울은 매우 단순하게 되어 있고 중심지 위계에 따라 용도·밀도·층수도 일률적으로 정하고 있다. 따라서 중심지의 특성에 따른 활성화를 위해서는 용도와 밀도, 층수를 지역의 특성에 따라 다양하게 지정

할 수 있도록 주거지역만이 아니라 상업지역에 있어서도 용도지역제의 세분화가 필요한 실정이다.

예로서 뉴욕의 경우 서울과 같이 용도지역제가 도시관리의 기본 틀인데 그 내용을 자세히 보면, 상업지역이 C1에서부터 C8까지 구분되어 있으며 지역특성에 따라 용도와 밀도, 그리고 층수를 다양하게 지정할 수 있다. 그리고 지역의 특성에 따라 특별목적 지구를 별도로 지정할 수 있도록 규정함으로써 지역의 특수한 상황을 고려하여 계획할 수 있는 것이 특징이다.

2) 서울대도시권 차원에서 Compact-Network 도시 실현

서울대도시권의 중심지체계와 광역교통체계를 연계해 상호 발전하는 도시체계를 구상하기 위해 세계 대도시의 정책을 살펴보았다. 뉴욕, 런던, 도쿄는 세계의 거점도시로서 시가지가 이미 도시를 넘어 넓은 배후지로 발전하고 있다.

이들 도시의 중요한 과제 중 하나는 중심도시로서 광역화된 생활권을 통합하여 신속하게 이동할 수 있게 해줌으로써 시민들의 생활을 편리하게 해주는 것이다. 이를 위해 승용차보다는 대중교통, 특히 도시철도와 광역전철망을 기반으로 대량의 이동체계를 신속성, 정확성, 편리성, 편의성에 따라 구축하면서 중심지와 공항 등 주요 거점 간을 연결하고 있다. 서울도 2030 서울플랜의 중심지체계를 육성하기 위해서는 도심-광역 중심-수도권 도시 간에 신속하고 편리한 이동체계를 구현하면서 중심지와 배후 주거지 간 통행체계를 구축할 필요가 있다.

먼저, 3도심과 7광역중심, 그리고 수도권 도시들을 연계한 이동체계를 구현하는 것은 서울시의 개발밀도가 컴팩트한 차원을 넘어 비교적 높아 개발이 가능한 토지가 거의 없는 현실을 고려할 때 수도권의 토지를 효율적으로 이용하기 위한 대안이 될 수 있다. 즉, 서울의 중심지만이 아니라 서울대도시권의 거점도시들도 함께 성장할 수 있도록 ‘Compact’하고 ‘Network’ 차원에서 상호 연결하여 서로 보완하는 계획을 구현하는 방법이 하나의 방안이 될 수 있다.

서울의 중심지들과 수도권 도시들을 광역전철망으로 연결하여 대도시권 통행수요를 대중교통체계로 흡수하는 것은 지속가능성을 평가할 때 매우 중요한 정책이다. 이를 위해서는 광역중심의 핵심지역에 거점역을 형성하고 이 일대를 중심으로 기존 상업지역과 연결하는 정책이 필요하다. 그리고 서울시의 도시경쟁력 제고를 위해서는 이들 도심과 광역중심에서 인천국제공항 및 김포공항으로의 대중교통 접근성 강화가 필요하다.

3) 중심지 특성을 반영한 다양한 정비수법 및 인센티브 활용

세계 대도시에서는 개발업체에 토지소유권 이전, 용적률 매입 및 이전, 용도 이전 등 물리적 개발을 위한 다양한 수법이 사용되고 있으며, 산업기능의 보호와 육성을 위해서 산업업무지구(BIZ)와 같이 지역 상황에 따른 육성정책을 도입하고 있다.

뉴욕의 경우에는 세분화된 용도지역제와 도시계획법제에 의한 여러 제도, 공공과 민간 간의 협력에 의한 비즈니스개선지구(BID) 등 다양한 수단을 가지고 민간참여를 활성화시키고 있다. 런던의 킹스크로스는 개발업체가 토지소유권을 부여받아 사업을 추진함으로써 원활한 사업추진과 자금의 조달이 가능하게 되었다. 더불어 지역의 역사적 유산을 보존하기 위해 여러 건축물의 기존 양식과 형태를 유지하면서 재생사업을 추진하여 사업비 절감 효과도 얻을 수 있었다.

도쿄는 계획체계가 민간주도형 관민협력체계로서 관련 법체계 내에서도 용적률 이전 제도와 용도교환제도, 토지구획정리사업에 의한 연쇄형 개발 등이 있어 기성시가지의 활발한 정비사업에 활용되고 있다. 아울러, 총합설계제도, 고도이용지구, 특정가구제도, 재개발촉진지구, 도시재생특별지구, 국가전략특구 등 다양한 도시개발제도를 활용하여 시가지를 정비하고 있다,

서울시의 중심지는 대부분 재개발사업과 도시환경정비사업으로 정비되거나 지구단위 계획과 최근에 도입된 도시재생활성화계획 등으로 관리하고 있다. 이 제도들에서 사용되는 개발수법은 주로 권장용도의 설정과 공개공지 기부채납에 따른 용적률 인센티브가 제공되는 정도이다.

서울시의 도심과 광역중심을 효과적으로 육성하기 위해서는 지역 특성에 따라 적용할 수 있는 다양한 수법들이 개발되어야 하며, 용적률 인센티브뿐만 아니라 용적의 매입과 이양, 용도 이전 등의 수법을 적절하게 도입하여 활용할 수 있도록 해야 한다. 또한, 서울시에서 현재 활발히 추진하고자 하는 도시재생과 리모델링사업에도 적절한 개발수법을 적용하여 새로운 시가지의 재생과 역사문화유산의 보존이 병행되어 일어나야 한다.

4) 적극적인 민간참여를 통한 민관협력형 개발모델 마련

2030 서울플랜이 수립되면서 새롭게 얻은 성과는 시민참여 제도의 확실한 도입이라고 할 수 있다. 그 이후 생활권계획과 여러 도시재생사업에 시민참여가 활발히 도입되어 많은 진전을 보고 있다. 이처럼 시민참여의 전반적 도입에도 불구하고 도시계획 및 개발사업에 대한 민간참여는 아직 구체적인 성과가 없는 것이 사실이다. 그런데, 앞으로 시민참여가 없는 계획은 도시계획으로의 역할이 어렵고, 민간의 주도적인 참여 없이는 저성장 시대에 정비와 개발이 없다고 해도 과언이 아니다.

런던의 경우 킹스크로스에서 공공의 주관하에 토지소유자와 개발업자, 커뮤니티 컨소시엄 등 여러 기관을 아우르는 킹스크로스파트너십이 1995년에 조직되어 이 일대 사업의 책임기구로 활동하고 있다. 이에 따라 공공과 재생사업 담당회사, 커뮤니티 컨소시엄이 각자의 역할을 체계적으로 잘 담당하며 협력적으로 사업을 진행해오고 있다.

도쿄 도심의 다이마루유지구에서는 민간의 가이드라인 수립에서 공공의 지구계획 책정에 이르기까지 민간주도의 민관협력형이라고 할 수 있을 정도로 민간이 큰 역할을 하고 있다. 공공은 총리실 주관의 도시재생본부와 도쿄도, 치요다구에 이르기까지 제도적 기반을 구축하고 행·재정적으로 지원하고 있다. 그리고, 민간조직으로서 다이마루유 마치즈쿠리협회가 지구개발의 방향을 담은 가이드라인(2014)을 수립하고, 치요다구가 다이마루유 지구계획(2015)으로 법제화하였다. 이것은 민간의 개발여건을 공공과 협력하여 실현해가는 좋은 사례이다.

서울에서도 최근 도시재생사업을 보면 창신동 도시재생지구 등 몇몇 지구에서 협의회

가 활동하고 있으며, 무교동 등에서는 TMO(Town Management Organization) 등 민간단체가 필요하다는 주장이 제기되는 등 민간기구의 초기 형성 단계에 있다. 이러한 차에 뉴욕, 런던, 도쿄의 사례를 통해 우리의 현실에 맞는 민간단체의 형성을 통하여 관 주도의 계획 수립에서 벗어나 민간의 활력을 도시계획 및 개발, 재생에 활용하는 등 민관협력형 거버넌스체계가 구축되어 사업을 체계적으로 집행해나가는 방식을 마련해야 하겠다.



참고문헌

- 김선웅 외 3인, 2017, 서울과 세계 대도시: 밀레니엄 이후 도시 변화 비교, 서울연구원.
- 김지엽 외 2인, 2014, “뉴욕시 상업지역 조닝의 특징과 시사점”, 『한국도시계획학회지』, 15(6).
- 맹다미, 2014, 2030 서울플랜에 따른 중심지 용도지역의 재편방향 기초연구, 서울연구원.
- 맹다미, 2016, 런던 올림픽 후 관련시설 재활용과 주변지역 재생사례 분석, 서울연구원.
- 민승현, 2016, 도쿄 2020 올림픽에 대비한 인프라 확충과 도시변화 진단, 서울연구원.
- 배용규 외 3인, 2009, 뉴욕시 조닝 핸드북, 서울시정개발연구원.
- 서울시, 2014, 2030 서울도시기본계획 2030 서울플랜, 서울시.
- 서울시, 2015, 서울 도시기본계획 모니터링 리포트, 서울시.
- 서울연구원, 2016, 「저성장시대 서울의 도시정책을 말하다」, 한울.
- 양재섭, 2014, 서울시 비주거용 건물의 체계적인 관리를 위한 모니터링 방안, 서울연구원.
- Argent St. George, 2001, Parameters for regeneration, London, Argent St. George.
- Argent St. George, 2001, Principles for a human city, London, Argent St. George.
- Argent St. George, 2002, A Framework for Regeneration, London, Argent St. George.
- Argent St. George, 2003, Framework Findings, London, Argent St. George.
- British Railway, 1986, Channel Tunnel International Rail Link, London.
- Bertolini, L and T. Spit, 1998, Cities on Rails: the redevelopment of railway station areas London, Spon.
- Chalmers, L., 1997, King's Cross: Past, Present and Future, Vision for London.
- Department of City Planning, 2004, Downtown Brooklyn Plan Summary, The City of New York.
- Department of City Planning, 2005, Strategic Plan, The City of New York.
- Department of City Planning, 2009, Shaping The City: A Strategic Blueprint for New York's Future, The City of New York.

Edwards, M, Ellen Leopold and Mike N Geddes, 1990, King's Cross Railway Lands: second report London, Bartlett School, UCL.

Edwards, M, 1992, 'A microcosm: redevelopment proposals at King's Cross' in The crisis of London Ed. A. Thornley. London, Routledge, pp.163-184.

Edwards, M., E Leopold and M. N. Geddes, 1990, King's Cross Railway Lands: second report London, Bartlett School, UCL.

Edwards, M. and E. Mutale, 2000, King's Cross Partnership: Evaluation of baseline data Bartlett School, UCL.

GLA, 2013, London Town Centre Health Check, GLA.

GLA, 2016, London Plan, GLA.

Hunter, R. and R. Thorne, 1990, Change at King's Cross from 1800 to the present London, Historical Publications.

Newham Council, 2011, Stratford Metropolitan Masterplan, Newham Council.

Newham Council, 2012, Newham 2017: Newham's Local Plan - The Core Strategy, Newham Council.

London Borough of Camden, 1988, King's Cross Community Planning Brief London, LBC.

London Borough of Camden, 1995, King's Cross: a new quarter for London London, LBC.

Long Island City Partnership, 2017, 2016 Annual Report, LICP.

Long Island City Partnership, 2016, Comprehensive Plan, LICP.

LLDC, 2015, London Legacy Development Corporation Plan 2015 to 2031, LLDC.

OLSPG, 2012, Development Capacity Methodology Report, OLSPG.

Parkes, M., 1990, King's Cross Railway Lands towards a People's Plan KCRLG.

Parkes, M., 1990, King's Cross Railway Lands A People's Brief London, King's Cross Railway Lands Community Development Group.

Parkes, M., 1991, King's Cross Railway Lands: towards a people's Plan London, King's Cross Railway Lands Community Development Group.

Parkes, M., 1995, Good practice guide to community planning and development London, LPAC.

The City of New York, 2007, PlaNYC: A Greener, Greater New York, New York City.

The City of New York, 2008, PlaNYC: Progress Report 2008, The City of New York.

The City of New York, 2009, PlaNYC: Progress Report 2009, The City of New York.

The City of New York, 2010, PlaNYC: Progress Report 2010, The City of New York.
 The City of New York, 2005, Protecting and Growing New York City's Industrial Job Base, The City of New York.
 The City of New York, 2010, OneNYC: A Plan for a Strong and Just City, New York City.
 Thorne, R., 1997, The History of the King's Cross Area, in Vision for London.
 UK, 2012, National Planning Policy Framework Communities and Local Government, UK.

国土交通省, 2013, 「国土交通白書 2013」.

都市再生本部, 2012, 都市再生緊急整備地域の地域整備方針, 東京都.

東京都, 1997, 副都心整備計画 1997~2005.

東京都, 2014, 都市計画区域マスタープラン.

東京都, 2015, 東京都長期ビジョン(発表資料).

東京都, 2016, 東京の労働力(労働力調査結果).

東京都, 2016, 都民ファーストでつくる「新しい東京」~2020年に向けた行プラン~).

東京都, 2017, 新しい都市づくりのための都市開発諸制度活用方針.

東京都, 2017, 都市づくりのグランドデザイン(案).

港区, 2017, 港区まちづくりマスタープラン.

千代田区, 1998, 千代田区都市計画マスタープラン.

<http://downtownbrooklyn.com>(다운타운브루클린파트너십 홈페이지)

<http://www.jreast.co.jp>(일본 JR이스트 홈페이지)

<http://www.ktr.mlit.go.jp>(일본 국토교통성 홈페이지)

<https://kxdf.wordpress.com>(런던 킹스크로스 센트럴포럼 홈페이지)

<https://www.london.gov.uk>(런던시 홈페이지)

<http://www.longislandcityqueens.com>(롱아일랜드시티파트너십 홈페이지)

<http://www.mta.info>(뉴욕 광역교통청)

<https://www.newham.gov.uk>(뉴햄자치구 홈페이지)

<http://www1.nyc.gov/site/planning/index.page>(뉴욕시 도시계획국 홈페이지)

<https://www.nycedc.com>(뉴욕경제개발공사 홈페이지)

<http://www.panynj.gov>(뉴욕·뉴저지 항만청)

<https://www.tokyometro.jp>(도쿄메트로 홈페이지)

<http://www.queenelizabetholympicpark.co.uk>(퀸엘리자베스공원 홈페이지)



Abstract

Policies of Systems of Urban Centers and Case Studies in New York, London, and Tokyo

Sun-Wung Kim · Jae-Seob Yang · Hee-Jin Kim · Su-Youn Seong

The present study aims to identify changes in the urban conditions, strategies of spatial development, and promotion of urban centers in association with deducting the implications to the urban center policies of Seoul. The implications to Seoul can be derived as strategies related to the metropolitan transportation system and revitalization of urban centers, methods to promote urban centers, and policies of public and private partnership, by conducting case studies on the existing special urban centers of each city.

The policies studied were related to the system of urban centers in New York, London, and Tokyo. The centers published their own urban master plans such as OneNYC(2015), London Plan(2016), and First Tokyo(2016) and Interim Version of Grand Design(2017). In New York, overall seven urban centers were selected like 1 or 2 centers of each of 5 boroughs. New York positions importance on the balanced growth of its boroughs. However, London's case seems to be similar to the system of urban centers of Seoul. London has 5 development axes in the metropolitan area and CAZ and 4 hierarchical systems of urban centers like international, metropolitan, major, and district centers accounting for 200 urban centers. Japan has a major center, 7 sub-centers, and 3 new centers. Japan calls these urban centers as core nodal point and escapes existing policies on urban centers. The centers are not limited to business functions but focus on regional original functions such as culture and history and their potentials.

In the present work, case studies are also conducted with a focus on two urban centers of each city such as New York, London, and Tokyo. The centers were Downtown Brooklyn and Long Island City in New York, King's Cross and Stratford in London, and Daimaruyu of the Major Urban center and Shinagawa in Japan. The analyses were conducted with respect to four aspects such as a mixed development of functions introduced towards activating the urban centers, the connection between urban centers and metropolitan transportation network, various promotional policies considering regional characteristics and potential, and public-private participation from planning to management.

The present study concludes that the studied cities activated the urban centers by connecting several other metropolitan centers, other cities, and air ports by major transportation network. Secondly, all the urban centers continuously encourage mixed development with business, retail, culture, arts, and even housing. Thirdly, all the cities we studied have many tools to promote the activation of urban centers. For example, Tokyo has various tools in several cases for urban redevelopment by transferring floor-area ratio and uses, and by applying sequential developments in several different lots, and three-dimensional development of urban planning system in the related urban law. Furthermore, Tokyo is supported by many systems of the comprehensive-design area, height-use districts, special block area, urban redevelopment promotion districts, urban regeneration special districts, and national strategic special districts.

Therefore, firstly, a mixed development with housing and cultural functions should be allowed to the business and commercial districts. Secondly, it is recommended that major urban centers in Seoul should be well connected by metropolitan rapid transits. Thirdly, Seoul should have the appropriate tools of urban developments in its planning-related laws. Finally, private institutes should be encouraged to play an important role by cooperating in various developmental processes with public.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Scope and Method of the Study
- 3_Contents of the Study

02 A System of Urban Centers and Major Issues in Seoul

- 1_The Direction of Urban Spatial Structure in 2030 Seoul Plan
- 2_Trends of Promoting Plans toward Urban Centers
- 3_Major Status and Tasks Related to Urban Centers

03 Systems of Urban Centers and the Directions in the World Cities

- 1_New York
- 2_London
- 3_Tokyo
- 4_Implications

04 Case Studies among Urban Centers in the World Cities

- 1_Major Meanings of the Case Studies
- 2_Mixed-Use Development of Various Functions in Centers
- 3_Strengthening the Accessibility by Metropolitan Transport System
- 4_Development Methods according to the Regional Characteristics
- 5_Active Participation and Investment of a Private Institute
- 6_Implications

05 Policy Directions toward Bringing up Urban Centers in Seoul

1_Directions toward Bringing up the Centers

2_Strategies toward Bringing up the Centers



서울연 2017-PR-23

세계 대도시의
중심지체계와
육성전략 비교

뉴욕, 런던, 도쿄

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 11월 30일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-258-0 93530 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.