

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.

