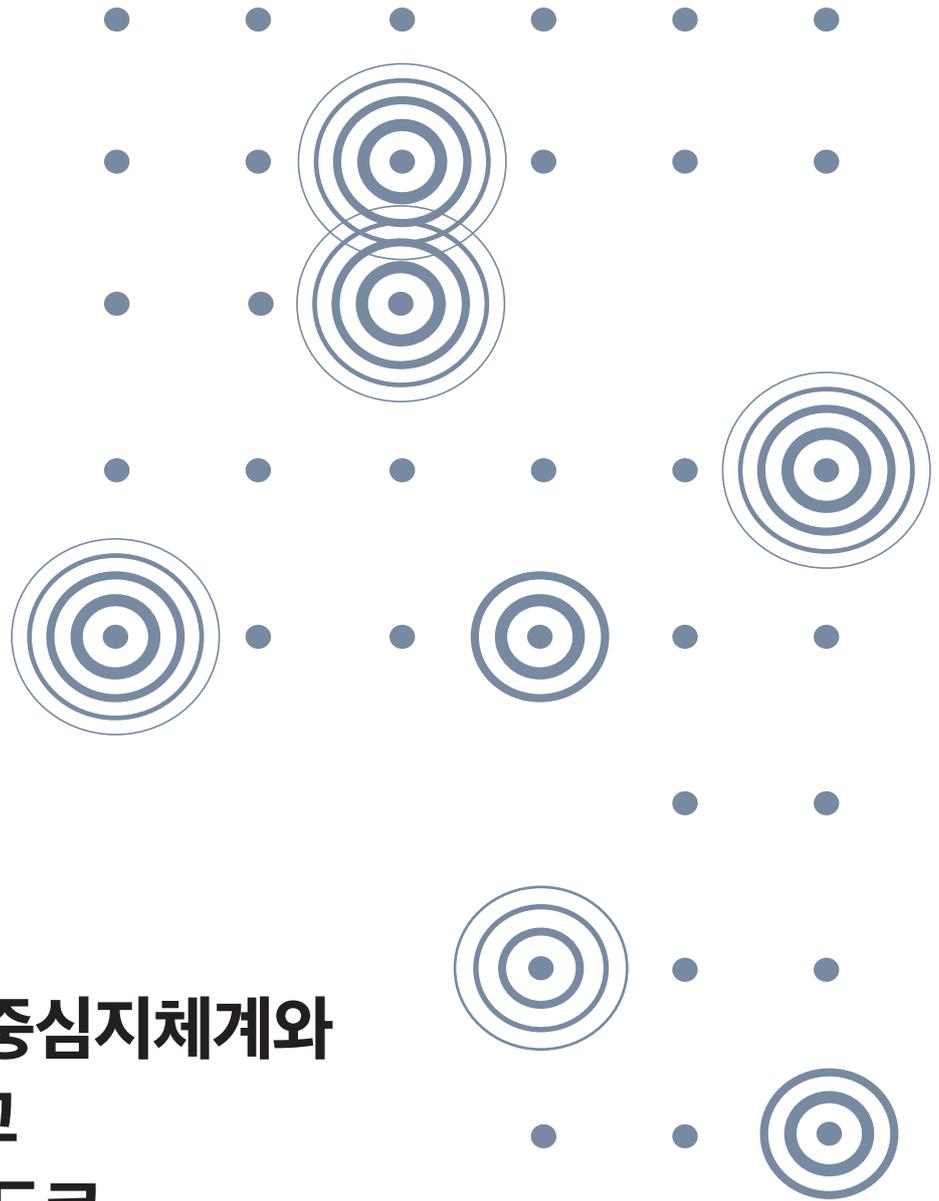


정책리포트

제279호 2019. 7. 15



—
**세계 대도시 중심지체계와
육성전략 비교
: 뉴욕·런던·도쿄**

김선웅

선임연구위원

김희진

연구원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고
서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제279호

세계 대도시 중심지체계와 육성전략 비교: 뉴욕·런던·도쿄

발행인 서왕진

편집인 최 봉

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2019년 7월 15일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「세계 대도시의 중심지체계와 육성전략 비교: 뉴욕, 런던, 도쿄」를 바탕으로 작성되었습니다.

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

세계 대도시 중심지체계와 육성전략 비교 : 뉴욕·런던·도쿄

김선웅 선임연구위원
02-2149-1054
swkim@si.re.kr

김희진 연구원
02-2149-1329
alicekimi85@si.re.kr

요약	3
I. 서울시 중심지 육성전략의 필요성	4
II. 세계 대도시의 중심지체계와 육성방향	5
III. 세계 대도시의 중심지 육성전략	13
IV. 서울에 주는 정책 시사점	17

요약

서울시는 2030 서울플랜과 후속 과제인 생활권계획에서 도시경쟁력을 강화하고 지역균형발전을 도모하기 위해 3도심, 7광역 중심, 12지역중심의 중심지체계를 설정하였다. 그러나 서울에는 중심지의 틀을 갖추어 가는 중심지가 있는가 하면, 아직 중심지로서 역할을 기대하기 어려운 중심지도 있다. 세계 대도시인 뉴욕, 런던, 도쿄의 중심지 육성전략을 살펴보고, 서울에 주는 시사점을 제시하였다.

‘중심지체계 지정·광역교통체계 연계’ ...편리한 공간발전전략 구상

뉴욕·런던·도쿄는 도시기본계획에서 중심지체계와 광역교통체계를 연계하여 수립함으로써 중심지를 육성하고 있다. 뉴욕은 2015년에 ‘OneNYC’를 재수립하며 5개 자치구에 7개의 중심지를 지정하고 육성방침을 수립하였으며, 그에 따른 용도지역 변경, 전략계획과 후속계획 마련으로 이를 실현하고 있다. 런던은 런던플랜(2016)에 따른 발전축을 설정하고, 총 221개 중심지를 중심활동지구와 4단계 위계로 구분했다. 그리고 중심지의 각종 지침과 마스터플랜을 수립하고, 모니터링을 시행하여 이를 런던플랜의 중심지 위계 조정에 반영하고 있다. 도쿄는 2020년 도쿄올림픽 대비 ‘도시만들기 그랜드디자인(2017)’을 수립하여 교류·제휴·도전의 도시구조를 지향하는 중추광역거점을 지정하고, 그 내부에 도심과 부도심, 신거점의 핵심거점과 지역거점, 생활중심지의 3단계 위계로 구성된 중심지체계를 설정했다.

도입기능 복합화, 지역특성 맞춘 다양한 개발·정비수법 적용으로 중심지 육성

뉴욕·런던·도쿄의 중심지 육성사례를 4개 측면에서 검토하였다. 첫째는 ‘Work-Live-Play’ 개념이 실현되도록 도입기능을 복합화하는 것, 둘째는 광역교통망을 구축하여 중심지와 배후지를 연계하고 중심지의 접근성을 강화하는 것, 셋째는 지역특성과 잠재력을 고려해 다양한 개발·정비수법을 적용하는 것, 마지막 넷째는 중심지 육성의 초기계획 단계부터 민간의 적극적인 참여를 유도하는 것이다.

서울의 중심지 육성 위한 계획체계 마련, 다양한 정비수법·인센티브 활용 제안

서울에 주는 시사점으로 역세권 개발·정비 등 중심지 육성을 위한 계획체계를 마련하고, 중심지 관련 정책 수립에 활용될 요소의 모니터링 시행, 주거·상업 등 기능 복합화를 통한 24시간 중심지 활성화 방안을 제시하였다. 아울러 서울대도시권 차원에서 ‘콤팩트 네트워크’(Compact-Network) 도시 실현, 중심지 특성을 반영한 다양한 정비수법과 인센티브 활용, 민간의 주도적 참여가 가능한 민관협력형 개발모델 정립 등을 제안하였다.

I. 서울시 중심지 육성전략의 필요성

I 뉴욕·런던·도쿄의 중심지체계·육성방향 검토 후 시사점 도출 필요

2030 서울플랜 수립에 따라 중심지체계·육성방향 명확화 필요

- 2030 서울플랜에서 중심지체계와 육성방향은 제시되었지만, 구체적인 육성전략은 부재
 - 도시경쟁력을 강화하고 대도시권 차원의 상생발전을 바탕으로 한 지역균형발전을 도모하기 위해 3개 도심, 7개 광역중심, 12개 지역중심의 중심지체계 설정
 - 하지만, 중심지마다 여건이 다르기 때문에 구체적 육성전략을 명확히 할 필요
 - 광역중심으로 지정된 곳 중에서도 이미 광역중심의 역할을 수행하고 있는 중심지, 신개발 지로서 장래에 역할을 수행할 중심지, 지정은 되었지만 육성대책이 준비되지 않은 중심지 등 여건이 다양

후속계획 수립 시 중심지 특성에 맞는 다양한 육성전략 마련해야

- 2030 서울플랜 후속계획 수립 시 각 중심지의 계획과 개발수요를 분석하고, 중심지 특성에 따른 다양한 육성전략 마련 필요
 - 중심지의 기능이 일률적이지 않으며, 특성에 따라 용도·밀도·높이를 다양하게 고려
 - 고차 업무와 상업 위주 중심지, 근린상업 위주 중심지, 산업기능 위주 중심지 등
 - 권역 간 중심지의 개발수준 격차로 지역불균형이 해소되지 않은 상태
 - 광역전철망은 도심-광역중심-수도권 도시를 연결하여 생활권 내 통행을 체계적으로 흡수해야 하지만, 도심 통행에 따른 교통 부담도 여전

세계 대도시 중심지 육성전략 살펴보고 서울에 필요한 정책방안 강구

- 뉴욕·런던·도쿄 등 세계 주요도시의 중심지체계와 육성정책을 구체적으로 살펴보고, 서울대도시권에 필요한 중심지 육성정책과 전략을 제시
 - 서울의 광역중심에 초점을 맞추고, 광역중심의 역할을 하는 뉴욕·런던·도쿄의 중심지를 선정해 비교

II. 세계 대도시의 중심지체계와 육성방향

I 뉴욕: 7개 중심지 지정해 배후지와 광역철도로 연결

2015년 'OneNYC' 재수립으로 다양한 공간발전전략 제시

- 시민의 편리성 제고를 위해 광역 교통인프라 확충
 - 맨해튼과 맨해튼 외부지역의 일자리를 강화하고, 주요 중심지와 주변 배후지 간 광역대중 교통 연결로 접근성을 높이며, 지역 간 불평등 해소와 시민 편리성을 제고
 - 지구 차원에서는 59개 근린지구 중 빈곤비율이 높은 지구를 대상으로 물리적으로는 저렴한 주택과 필수 생활서비스를 확충하고, 비물리적으로는 인력 개발을 위한 교육프로그램 제공

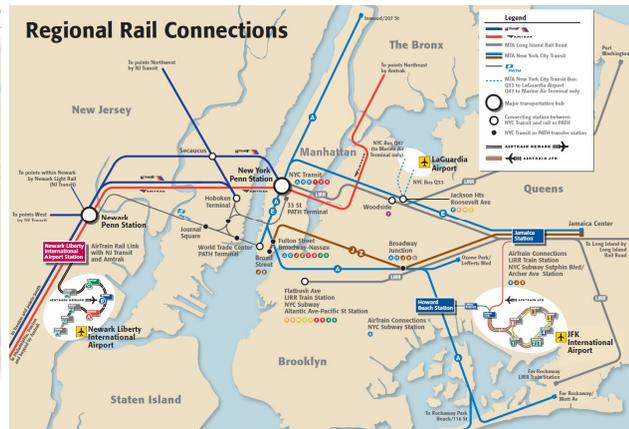
- 뉴욕시는 총 7개의 중심업무지구(CBD: Central Business District)를 선정·육성
 - 맨해튼 위주에서 벗어나, 각 자치구에 1~2개씩 총 7개 중심업무지구를 지정
 - 7개 중심지는 맨해튼의 로어맨해튼, 할렘125번가, 브루클린의 다운타운브루클린, 퀸스의 롱아일랜드시티와 다운타운자메이카, 브롱크스의 사우스브롱크스, 스테이튼섬의 다운타운스테이튼섬

- 교통접근성 강화를 위해 뉴욕의 중심지와 배후지를 광역철도로 연결
 - 뉴욕의 중심지와 주변 배후지를 광역철도인 롱아일랜드철도(LIRR)와 메트로-노스철도(MNR)로 연결하여 중심지의 경제성장을 주도하며 뉴욕대도시권 거주자의 이동편의 향상
 - 뉴욕대도시권 내의 JFK공항, 라과디아공항, 뉴어크공항, 스투어트공항과 각 중심지를 기존 철도망과 급행철도인 Air Train으로 직접 연결해 국제도시 역할 강화



[그림 1] 뉴욕의 중심지체계 현황

자료: NYC, Department of City Planning



[그림 2] 공항과 중심지 간의 철도 연계

자료: 뉴욕·뉴저지항만청(The Port Authority of NY & NJ)

최첨단 기능유치에 적합한 용도지역제·전략계획 수립해 중심지 육성

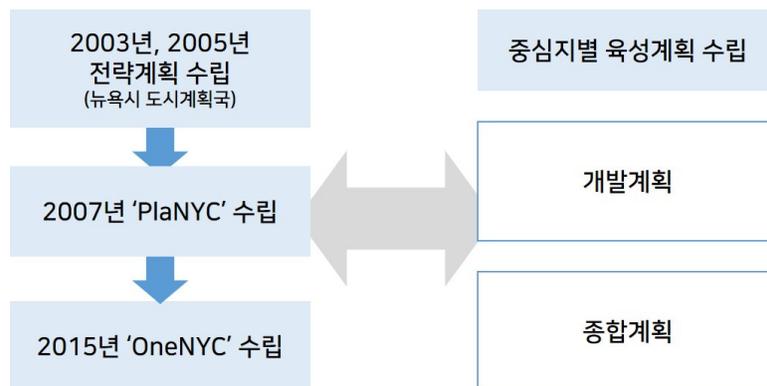
- 뉴욕시는 혁신경제도시의 위상을 갖추도록 용도지역제를 바탕으로 중심지 육성
 - 핵심산업 외에도 신산업화한 첨단 제조업, 디자인·미디어와 예술·광고, 생명공학과 정보 산업 등을 선정하고, 이를 중심지로 유치하기 위해 최고급 사무실 공간을 확보하는 등 중심지 육성에 철저
 - 특히, 뉴욕시는 세분된 용도지역제에 따라 도시를 관리하며, 중심지에 이들 기능을 유도하기 위한 사무실 공간이 들어서도록 용도지역을 변경하는 등 적극적으로 관리
 - 뉴욕시민의 90%가 45분 이내에 직장에 도달하는 것을 목표로 자치구 간의 연결성을 강화 - 지하철과 철도, 버스 등의 대중교통은 물론, 산과 강에 면한 도시특성을 고려하여 페리 노선도 함께 확충

- 전략계획과 다양한 후속계획을 수립해 중심지를 체계적으로 육성
 - 뉴욕시 도시계획국은 2003년과 2005년에 전략계획을 수립하여 중심지의 정책분석과 근린 지구 계획, 토지의 이용과 설계 등을 고려한 중심지 비전과 육성방향을 제시
 - 자치구 및 중심지별 여건과 상황에 따른 개발계획 수립으로 중심지별 구체적 육성방안 마련

[표 1] 뉴욕시 중심지별 개발계획과 추진 시기

연번	중심지	중심지 관련 개발계획과 종합계획	수립시기
1	할렘125번가	125th 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

자료: 뉴욕경제개발공사 내부자료



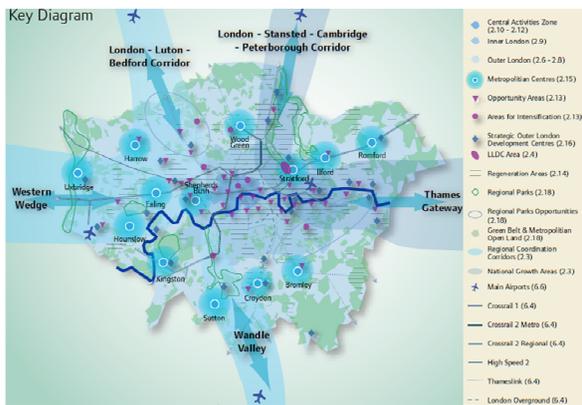
[그림 3] 뉴욕의 중심지 육성계획 개념도

I 런던: 발전축, 중심지 설정으로 국제적·대도시권 중심지 육성

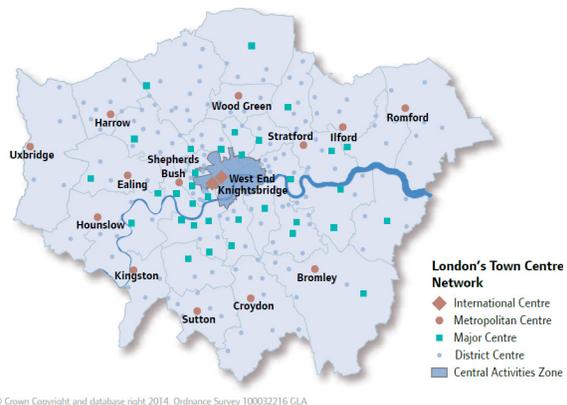
런던, 5개 발전축, 기회지역·강화지역·재생지역 설정해 공간발전전략 제시

- 2개 주 발전축과 3개 보조 발전축을 중심으로 한 중심지 육성계획 설정
 - ‘런던플랜(2016)’에서는 2개 주 발전축이 이어지는 성장지역과 3개 보조 발전축을 설정하여 국가적 성장과 동시에 런던 주변 도시와 동반성장을 도모
 - 주 발전축은 ‘템스게이트웨이-런던 스트래트포드축’과 ‘스트래트포드-스탠스테드-케임브리지-피터보로우축’으로 영국에서 지정·육성하는 거점 중심지인 스트래트포드를 포함
 - 3개 보조 발전축은 주변 도시와 연계된 축으로 ‘웨스턴웨이축’, ‘완들밸리축’, ‘런던-루튼-베드포드축’이며, 연관된 주변 도시와 공동으로 인프라 계획을 수립

- 지역여건에 따라 기회지역·강화지역·재생지역을 설정하여 공간구조의 다양화 추진
 - 기회지역과 강화지역은 인구증가에 수반되는 주거와 일자리를 제공하기 위해 도입한 정책
 - 기회지역은 나대지·저이용되는 부지이며, 강화지역은 수요가 많은 개발지역을 고밀개발할 지역
 - 재생지역은 지역 간 불평등을 해결할 목적으로 상대적으로 열악한 지역을 선정
 - 인문·사회, 경제, 교육, 복지 등 다양한 분야의 프로그램을 추진하여 지역 재생을 모색



[그림 4] 런던의 발전축과 공간구조 구상
 자료: GLA, 2016, 런던플랜, p.86



[그림 5] 런던의 중심활동지구와 중심지의 위치
 자료: GLA, 2016, 런던플랜, p.71

중심활동지구·4단계 위계 설정으로 중심지 육성

- 중심활동지구는 국제적·국가적인 주요 기능과 활동이 일어나는 곳이며, 내부에 21개 중심지를 지정
 - 도심부의 시티오브런던과 주변 자치구로, 국가행정클러스터, 법률클러스터, 건강의료클러스터, 예술·문화·엔터테인먼트클러스터, 대학클러스터 등 다양한 기능이 복합개발된 중심지
- 4단계 위계로 구성된 중심지체계를 설정
 - 국제적 중심지 2개, 대도시권 중심지 13개, 지역 중심지 34개, 지구 중심지 151개로 구분
 - 국제적 중심지는 중심활동지구에 위치한 웨스트엔드와 나이트브리지이며, 대도시권 중심지는 스트래트포드와 셰퍼드부시를 포함하여 13개 지정
 - 중심지의 판매기능을 주요 기능으로 강조하고 있으며, 대중교통 이용이 편리한 역세권 등을 중심지로 지정하여 육성

[표 2] 런던 중심지의 기능과 특성

중심지명	기능과 특성
국제적 중심지	· 세계적으로 유명한 소매를 위한 목적지로, 광범위하고 우수한 대중교통 이용이 가능한 편의성을 갖춘 전문 쇼핑몰이 입지
대도시권 중심지	· 주변 자치구와 영국의 남동부 지역을 아우르는 중심지 · 편의용품과 고부가가치 상품, 레저·서비스 제공, 최소 10만 m ² 의 바닥 면적 보유 · 일반적으로 접근성이 뛰어나고 고용과 서비스 여가 기능이 집적
지역 중심지	· 자치구를 아우를 수 있는 중심지로 내부 런던과 몇몇 외부 런던에 존재 · 소매와 레저, 서비스를 위해 최소 5만 m ² 의 바닥 면적 보유 · 고용과 여가, 봉사 및 시민의 활동을 지원
지구 중심지	· 대도시권 중심지와 지역 중심지보다 더 널리 분포되어 지역 사회에 편의용품과 서비스를 제공하고 대중교통과 도보, 자전거로 접근 가능 · 소매와 레저, 서비스를 위해 최소 1~5만 m ² 의 바닥 면적 보유 · 일부 지역은 전문적인 쇼핑 기능으로 육성

자료: GLA, 2016, 런던플랜, p.380, [별첨 2] 재구성

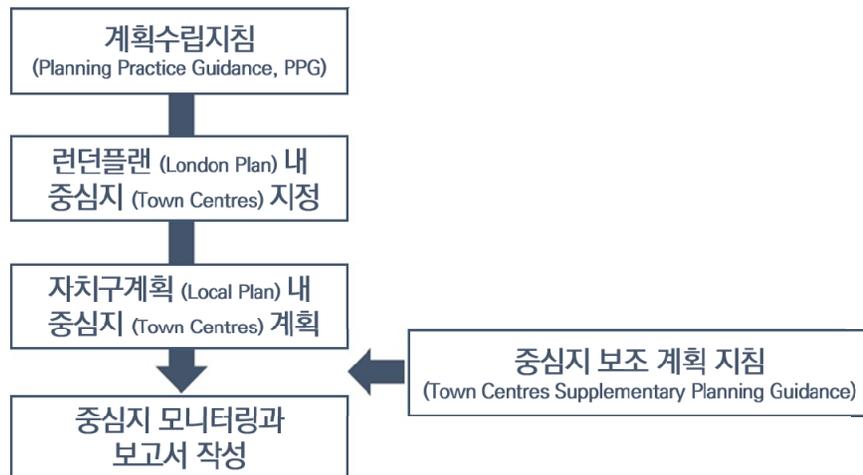
신·구 중심지, 공항 등 광역대중교통으로 연결해 접근성 강화

- 런던은 도시경쟁력 강화를 위해 기존 중심지와 새로운 중심지, 공항 등을 광역대중교통으로 연결하여 국내외 간 통행시간을 단축하는 등 접근성을 강화
 - 중심지 육성과 활성화를 위해 광역고속철도인 크로스레일 1·2선과 HS2 노선을 건설하여, 런던의 중심지들과 유럽 도시는 물론 영국의 다른 도시들과 신속하게 연결하려 노력
 - 런던의 5개 공항은 모두 철도를 이용해 도심과 연결되며, 이들 공항에서 도심까지의 연결 시간이 대중교통으로 평균 30분 이내가 되도록 관리

중심지 구분에 따른 육성계획 수립으로 다중심 공간구조 실현성 담보

- 중심활동지구는 다양한 기능 공급과 중심지를 위계별로 육성하여 다중심 공간구조 실현
 - 중심활동지구를 대상으로 전략적 우선순위, 전략적 기능, 지배적 활동의 3가지 정책을 제시해 중심활동지구의 역할을 강화
 - 중심지의 성장 잠재력을 토대로 고성장, 중성장, 저성장, 재생지역으로 구분하여 지침을 마련하였으며, 중심지 내 상업시설 규모와 광역교통망의 연계 등을 제시

- 런던플랜과 자치구계획, 중심지계획 등을 수립하여 계획의 실현성 담보
 - 런던은 국가지침에 따라 런던플랜을 수립하여 중심지 육성의 큰 틀과 방향을 마련하고, 중심지보조계획지침(Town Centres Supplementary Planning Guidance)을 수립하여 자치구에 제시
 - 자치구는 로컬플랜에서 중심지의 구체적 육성방향을 제시하고 별도의 마스터플랜을 수립 후 중심지 진단 모니터링을 수행
 - 시정부는 모니터링 결과를 바탕으로 중심지 위계와 육성방향을 조정하여 런던플랜에 반영



[그림 6] 런던의 중심지 계획체계

I 도쿄: 세계적 도시로 재도약 위해 도시구조 재편해 중심지 활성화

2020년 도쿄올림픽 대비 ‘도시만들기 그랜드디자인(2017)’ 수립

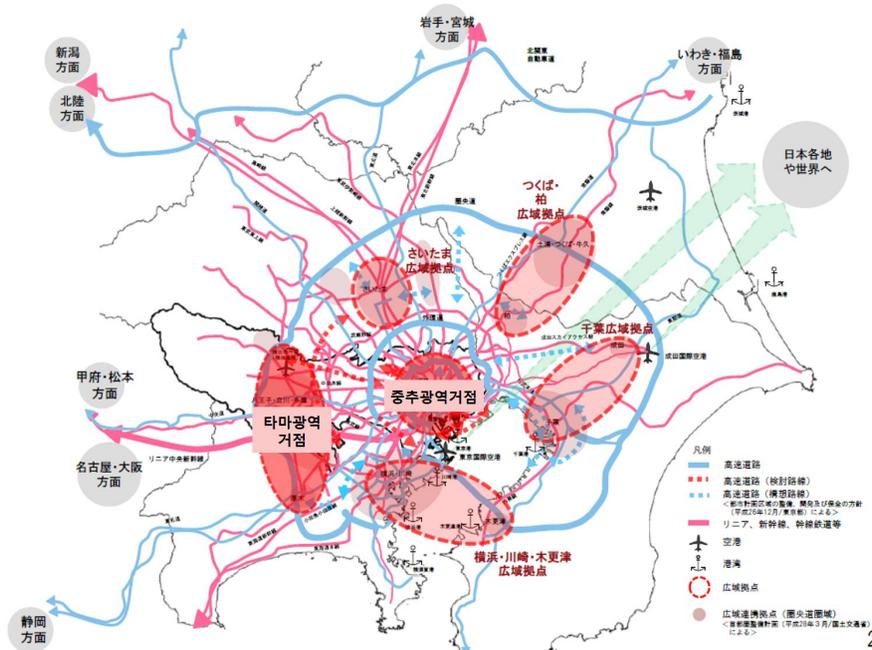
- 인구감소·고령화에 대응하고 다가오는 올림픽에 대비하는 공간발전전략 ‘도시만들기 그랜드디자인(2017)’ 수립
 - 도쿄도는 2000년 계획에서 추진했던 환상(環狀) 메갈로폴리스 구조를 2009년부터 지역 차원에서 도시기능을 집약하는 구조로 재편해 추진
 - 2017년에는 도쿄도 전체를 4개 지역(중추광역거점지역, 타마광역거점지역, 신도시생활 창조지역, 자연환경공생지역)과 2개 존(국제비즈니스교류존, 타마혁신교류존)으로 설정



[그림 7] 도쿄도 도시구조 구상의 변천

교류·제휴·도전의 도시구조 지향하는 중추광역거점 지정

- 기존 환상 메갈로폴리스 구조를 발전시킨 교류·제휴·도전 도시구조의 중추광역거점 지정
 - 도쿄의 도로네트워크를 강화하고 거미줄처럼 확보된 철도망을 활용하여 ‘자유로운 이동과 교류’를 지향
 - 이를 위해 23개 특별구를 ‘중추광역거점’으로 지정하고 그 안에 ‘국제비즈니스교류존’을 설정하였으며, 기존의 도심과 부도심, 신거점 등을 ‘핵심거점’으로 지정
 - 광역거점은 총 6개로, 도쿄도 내에 ‘중추광역거점’과 ‘타마광역거점’을, 도쿄도 외부에는 ‘사이타마’, ‘츠클바·가시’, ‘지바’, ‘요코하마·카와사키·키사라즈’의 4개를 선정



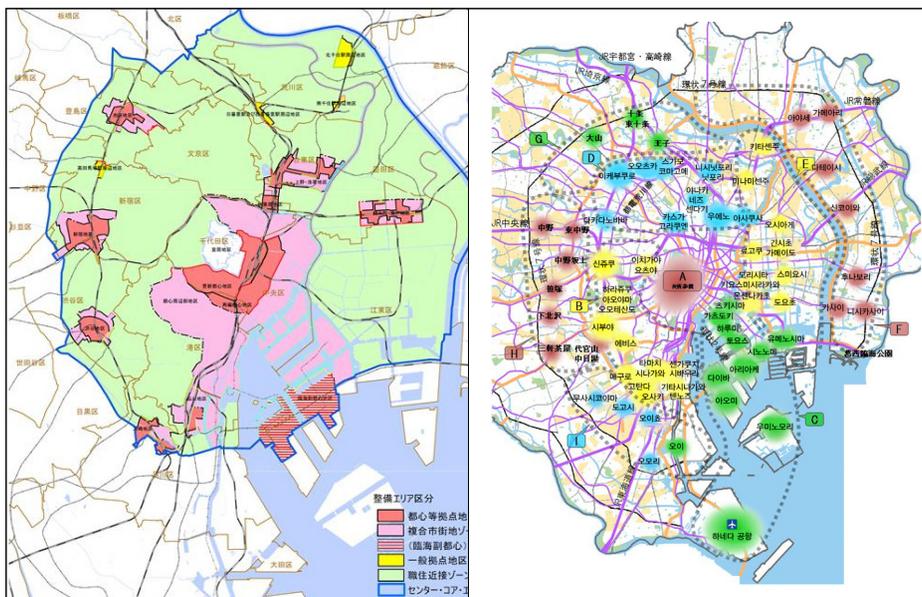
[그림 8] 교류·제휴·도전의 도시구조
 자료: 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인, p.21.

핵심거점(도심·부도심·신거점), 지역거점, 생활중심지의 3가지 위계 중심지체계

- 국제적·국가적 도시기능이 집적된 장소를 핵심거점으로 지정하고, 지역 차원에서는 지역거점과 생활중심지로 구분하여 관리
 - 도심과 7개 부도심, 3개 신거점을 핵심거점으로 지정
 - 도심은 구획을 재편하여 집적된 업무·상업기능을 갱신·육성하는 등 중심지의 질적 고도화를 도모
 - 부도심은 핵심 교통결절기능을 강화하고 지역 특성을 살리는 기능을 유도
 - 신거점은 핵심교통기능을 강화하며, 도시기반의 재편과 민간개발을 일체적으로 추진하여 다양한 기능을 갖춘 복합용도의 거점으로 육성
 - 핵심거점의 육성방향은 위계와 기능에 얽매이지 않고 지역의 특성을 고려
 - 중심지의 차등적인 육성을 위해 고도이용지구, 특정가구제도, 도시재생특별지구 등 도시개발제도(都市開発諸制度)를 활용

중심지 특성 살린 지역만들기, 새로운 토지이용 전개

- 지역특성을 활용한 거점의 매력을 극대화하여 도쿄의 질 높은 성장을 추구하고, 변화하는 근무 형태와 생활방식에 따라 토지와 건물의 복합화 유도¹⁾
 - 중심지 위계와 기능에 국한하지 않고 민간개발이 활성화되는 지역을 우선하여 '지역의 개성과 잠재력을 발휘하며 상호 경쟁하면서 새로운 가치를 창조해 나가는 것을 중시'하는 정책으로 전환
 - 거점 육성의 방향을 상·업무기능으로 한정하지 않고 기존 토지이용에 지형과 지역 특성을 고려하여 역사·문화, 예술, 연구, 스포츠 등 해당 지역의 고유 기능을 중요하게 평가
 - 2020년 도쿄올림픽을 지원하고 수도기능 극대화를 위해 수도권 삼환도로와 간선도로 네트워크를 확충
 - 오사카와 리니어신칸센으로 연결하고 하네다공항과 도쿄만으로의 접근성 강화
- 다양한 개발제도 마련, 중심지 육성 용도 도입, 차등적인 인센티브 운용
 - '새로운 도시만들기를 위한 도시개발제도의 활용방침'을 만들어 지역 특성에 맞는 기능과 육성용도 도입을 유도하고, 육성 촉진 지구·구역 설정해 최대 300%까지 인센티브 부여
 - 도심 등 업무·상업시설 집적지역에는 사무실 이외에 상점, 레스토랑, 컨벤션, 문화시설 등을 유도하고, 부도심과 신거점은 지역 특성에 따라 다양한 기능을 육성



[그림 9] 도쿄도 중심지체계의 변화: (좌)핵심거점 등 주요 거점 / (우)중추광역거점 내 다양한 거점
 자료: (좌)도쿄도, 2014, 도시계획 마스터플랜 / (우)도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인

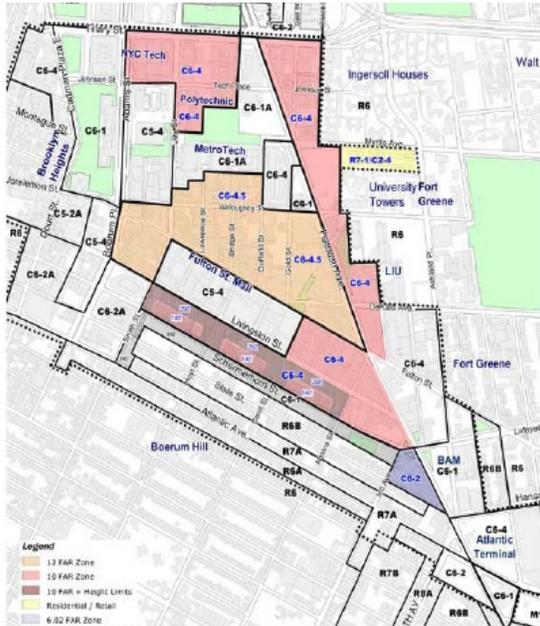
1) 도쿄도, 2017, 도시만들기 그랜드디자인

III. 세계 대도시의 중심지 육성전략

I 'Work-Live-Play' 개념 실현되도록 도입기능 복합화

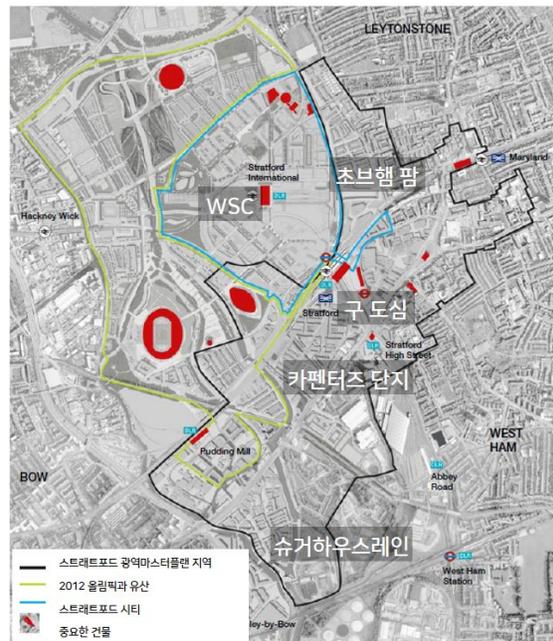
업무기능 외 주거·상업·문화예술·교육 기능 함께 제공

- 뉴욕의 다운타운브루클린을 4개 구역으로 세분하여 중심부의 활성화 추진
 - 중심부는 상업과 업무 기능을, 남쪽과 북동쪽 구역은 주거와 상업 기능을, 북쪽 구역은 교육과 상업 기능을 복합화
 - 기능 복합화를 위해 용도지역을 변경하여 개발밀도를 상향 조정하고 복합개발을 장려
- 런던의 스트래트포드는 지역 재생을 바탕으로 지역 간 형평성 도모
 - 스트래트포드는 런던의 대도시권 중심지 중 하나이자 주요한 도시재생지역이며, 주택 2만 호와 일자리 4.6만 개를 조성
 - 주거와 업무뿐 아니라 대규모 상업시설과 예술·체육 등 문화시설, 교육시설, 공원을 다양하게 도입해 24시간 유지되는 활성화된 상권을 형성



[그림 10] 뉴욕 다운타운브루클린의 용도지역 변경계획도

자료: 다운타운브루클린 개발계획서



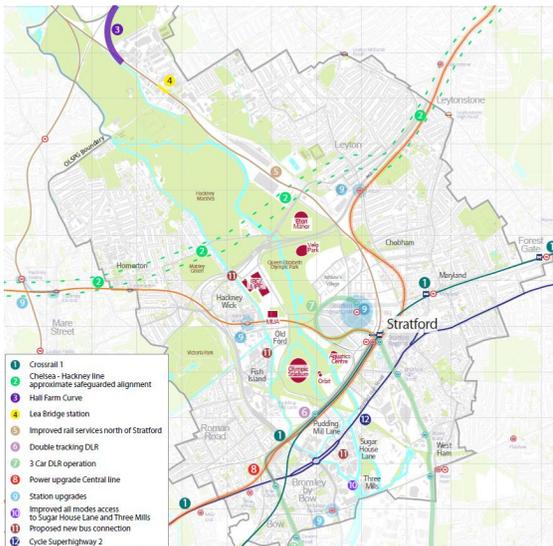
[그림 11] 런던 스트래트포드의 광역구상도

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

I 중심지 - 배후지 연계 광역교통망 구축해 접근성 강화

광역화된 대도시권의 넓은 배후지에 광역교통 확충해 중심지 육성

- 런던의 스트래트포드는 2012년 런던올림픽의 성공적 개최를 위해 대대적으로 교통인프라 확충
 - 런던의 동서 주변 도시를 잇고 히스로공항과 여러 중심지를 통과하는 광역급행철도인 ‘크로스 레일 1’을 올림픽을 대비하여 착공(실제 개통은 2018년)
 - 유로스타와 연계를 강화하는 남동부급행철도 확충
- 도쿄의 시나가와는 통행 측면에서 도쿄의 제2터미널 위상을 가지며, 확장되는 하네다공항에 인접
 - 2027년에 개통되는 리니어신칸센의 출발역으로 선정되어 기존 역사와 별개의 신역사 개발 중
 - 다양한 기업과 인재가 모여드는 새로운 비즈니스 문화를 조성해 국제적 거점으로 육성



[그림 12] 런던 스트래트포드의 인프라 투자 계획
 자료: OLSPG, 2012, Development Capacity
 Methodology Report.

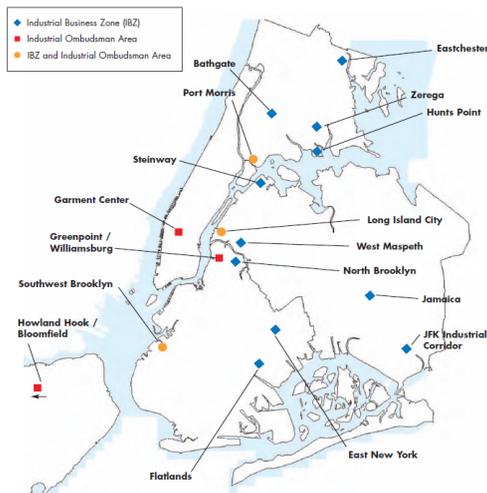


[그림 13] 도쿄 시나가와역의 신역사 조성 개념도

I 지역특성·잠재력 고려해 다양한 개발·정비수법 적용

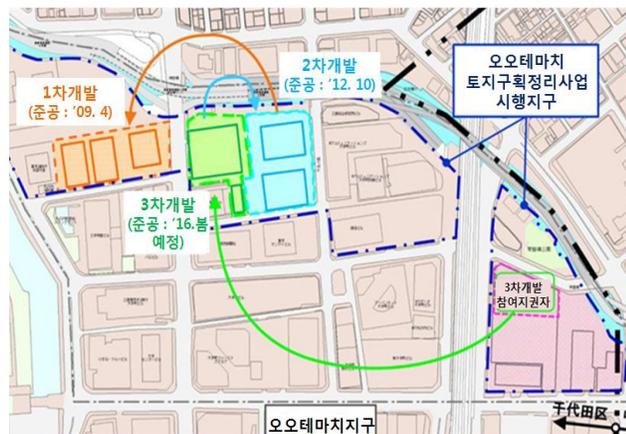
용도지역제·지역 매니지먼트 등 도시특성에 맞는 관리수법 적용해 중심지 정비

- 뉴욕의 전통적 공업지역인 롱아일랜드시티는 기존의 산업기능을 보호하면서 다양한 기능의 복합화 추진
 - 현대적인 상업과 업무, 주거기능을 확보하기 위해 지역의 일부를 특별목적지구 중 하나인 복합용도지구로 지정
 - 뉴욕시의 산업업무지구(IBZ) 제도를 활용하여 지구 내 제조업 중 4차 산업 등과 관련된 신 산업 환경 조성
- 도쿄는 도심과 부도심뿐 아니라 다른 지역도 특성과 잠재력을 발휘하도록 유도
 - 도시개발제제도의 다양한 개발수법을 활용해 중심지의 위상과 위치에 따라 지역을 정비하도록 유도
 - 도쿄역 부근 도심의 다이마루유는 도시개발제제도 활용으로 민간의 개발이 활발하게 진행



[그림 14] 뉴욕시 산업업무지구 지정현황

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

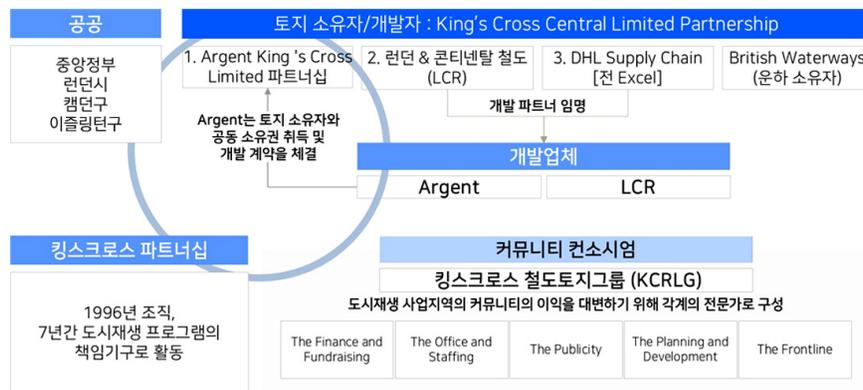


[그림 15] 다이마루유 오오테마치지구의 연쇄형 재개발프로젝트

I 중심지 육성 초기계획 단계부터 민간 적극 참여 유도

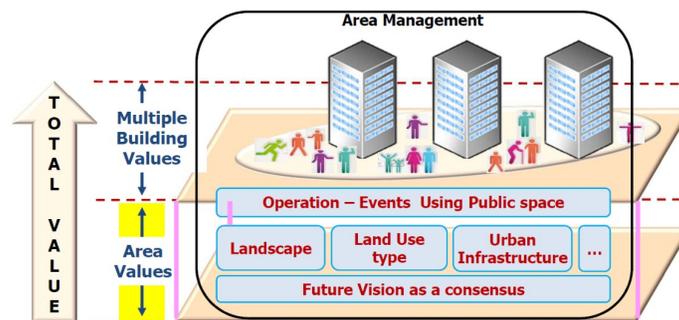
도시의 역사적 배경·시대적 특성에 따라 민간 활력 이용해 중심지 정비

- 런던의 킹스크로스는 중앙정부와 런던시, 관련 자치구가 논의하여 큰 틀을 마련하고 민간기구와 협력
 - 중앙정부와 런던시, 캠던과 이즐링턴 등 자치구가 논의를 시작하여 큰 틀을 마련하고, 토지 소유자와 개발업체, 커뮤니티 컨소시엄 등 다양한 민간 주체가 협력하여 킹스크로스 마스터 플랜 작성
 - 지역의 대표적인 커뮤니티 컨소시엄으로 킹스크로스 철도토지그룹(KCRLG)이 구성되어 지역의 이익을 대변하기 위한 자발적인 활동 시작



[그림 16] 런던 킹스크로스의 참여 주체별 역할

- 도쿄의 다이마루유는 마치즈쿠리협의회가 가이드라인을 수립하고 공공에서 이를 지구계획으로 채택
 - 민간조직인 마치즈쿠리협의회가 가이드라인을 수립하고 중심지의 성장에 따라 에어리어 매니지먼트로 전환하여 중심지 전반을 관리
 - 이에 따라, 도시재생본부와 도쿄도, 치요다구 등 공공이 제도적 기반을 구축하고 행·재정적으로 지원



[그림 17] 도쿄의 에어리어 매니지먼트 개념도

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

IV. 서울에 주는 정책 시사점

I 역세권 개발·정비 등 중심지 육성 위한 계획체계 마련

- 세계 대도시는 중심지의 육성방향을 구체적으로 수립하고 후속계획 작성
 - 뉴욕은 전체 중심지의 위상과 육성 방향을 마련하고 중심지별 육성계획을 구체적으로 수립
 - 런던도 중심지의 효과적인 육성을 위해 런던플랜 외에 중심지보조계획지침(Town Centre SPG)을 마련하고 있으며, 자치구에서 이를 토대로 중심지 마스터플랜 등을 작성
- 2030 서울플랜의 중심지 육성을 위해서는 후속계획 수립, 구체적인 육성방안과 전략 마련 필요
 - 광역중심이 서울대도시권의 중심지 역할을 할 수 있도록 기능, 시설, 광역철도 거점역 등을 제시하고, 이를 위한 계획을 수립
 - 중심지 전체의 위상과 육성 방향, 기능의 분포와 육성 규모, 철도와 연계, 중심지 내 거점역의 역할과 기능, 역세권의 개발과 정비 등 중심지 육성의 전반적인 방향 제시 필요

I 중심지 관련 정책수립 활용요소 대상 모니터링 시행

- 중심지 진단을 위한 모니터링을 시행하고, 중심지 육성정책 수립 시 관련 요소를 활용할 필요
 - 런던에서는 중심지를 더 체계적으로 관리하기 위해 런던시와 자치구가 협력하여 모니터링을 시행하고, 건강점검보고서(Health Check Report)를 발간
- 서울시도 중심지 진단을 위한 상세 모니터링 시행 필요
 - 예로서, 광역중심 육성의 경쟁력 강화 기여도, 고용기반 확대를 통한 자족성 확보, 다양한 도시기능의 확보, 균형발전에의 영향, 주변 수도권 도시와의 상생발전 기여도 등 다양한 특성을 파악할 필요

I 주거·상업 등 기능 복합화로 중심지의 24시간 활성화 추진

- 세계 대도시는 중심지 도입기능의 복합화를 추진해 주간활동뿐 아니라 야간활동도 활성화
 - 중심지 내 도입기능을 보면, 주거·상업에 문화·예술·여가 기능을 더해 복합화를 추진
- 서울수도 주거·문화 등 다양한 기능을 주변부에 확보하여 중심지를 활성화하는 정책 검토
 - 현재 서울시의 용도지역은 뉴욕에 비하면 단순하게 구분되어 있고, 중심지 위계에 맞춰 정해지는 용도지역에 따라 용도·밀도·층수도 일률적으로 규정
 - 중심지는 지역에서의 위치와 위상, 중심지의 형태, 소비자의 이용목적, 대중교통수단의 위치 등에 따라 매우 다양하게 형성
 - 중심상업과 업무기능 위주로 되어 있는 거점 중심지 주변 지역은 상업·문화·예술·여가 기능을 보완하는 방향으로 복합화하여 24시간 활성화되도록 추진

I 서울대도시권 차원에서 '콤팩트 네트워크' 도시 실현

- 뉴욕·런던·도쿄 등의 대도시에서는 시민 이동의 편리성 제공이 중요 전략으로 부상
 - 대도시는 광역화된 생활권의 넓은 배후지를 통합하여 시민에게 신속하고 편리한 이동을 제공하는 것이 하나의 중요한 전략
 - 대도시권 차원에서 중심지를 설정하고, 대중교통의 신속성·정확성·편리성·편의성을 고려한 도시철도와 광역전철망을 마련하여 대도시권의 중심지와 배후지·공항 등을 연결
- 서울도 대도시권 차원의 중심지체계를 실현하기 위해서는 도심-광역중심-수도권 도시 간의 신속하고 편리한 이동체계 강화 필요
 - 서울의 중심지만이 아니라 수도권의 거점도시들도 함께 성장할 수 있도록 '콤팩트 네트워크' 차원의 도시체계를 구현하여 토지를 효율적으로 이용하는 것이 미래 토지이용의 대안
 - 광역중심에 거점역을 형성하고 이 일대를 기존 상업지역과 연결하여 정비하며, 거점역을 중심으로 중심지와 배후지를 통행하는 생활권 내의 대중교통체계도 함께 구현
 - 서울시의 도시경쟁력 제고를 위해서는 도심과 광역중심의 인천공항·김포공항 접근성 강화가 더욱 필요한 실정

I 중심지 특성 반영한 다양한 정비수법·인센티브 활용

- 도시의 세분된 용도지역제, 중심지 정비수법 다양화 필요
 - 세분된 용도지역제와 함께 개발업체에 토지소유권 이전, 용적률 매입, 용적과 용도의 이전 등 물리적 개발을 위한 다양한 수법을 활용
- 광역중심도 중심지에 따라 특성이 매우 다양하므로 중심지에 적절한 개발수법 활용
 - 같은 광역중심이라도 가산·대림과 같은 산업기지 위주로 발전하는 중심지도 있고, 잠실 처럼 123층의 첨단빌딩이 들어선 현대화된 중심지도 있는 등 중심지별 특성이 매우 다양
 - 단순히 도시환경정비사업에 따른 정비나, 지구단위계획과 도시재생활성화계획에 따른 육성·관리 등 활용되고 있는 개발·관리수단은 매우 제한적인 실정
 - 도심과 광역중심의 효과적인 육성을 위해서는 다양한 개발수법을 마련하여 각 중심지의 특성에 맞도록 적절하게 활용할 필요

I 민간의 주도적 참여 가능한 민관협력형 개발모델 정립

- 2030 서울플랜을 수립하면서 시민참여 제도를 도입하였지만, 민간참여 활용은 아직 부진
 - 2030 서울플랜 이후 생활권계획에는 시민참여 제도가 도입되는 추세이지만, 각종 재개발 사업에서 민간참여의 구체화된 성과는 없는 실정
 - 최근 무교동 등 재개발사업에서 민간 이해관계자를 중심으로 한 지역협의체의 활동이 있지만, 그 활동은 아직 초기단계
- 지역협의체 등 우리의 현실에 맞는 민간단체의 형성과 역할 정립 필요
 - 앞으로 시민참여가 없는 계획은 도시계획으로 작동하기 어렵고, 저성장시대에 민간의 주도적인 참여 없이는 중심지를 정비하고 개발할 수 없는 것이 현실
 - 도시계획과 개발·재생에 민간의 참여를 유도하는 등 민관협력형 거버넌스체계가 구축되어야 하고, 사업을 체계적으로 유도·관리하는 방식을 마련할 필요

06756

서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr