정책리포트
제312호 2020. 11. 16

서울시 광역중심 기능진단과 육성방안

김선웅
선임연구위원

김상일
선임연구위원

성수연
연구원

서울연구원
The Seoul Institute

ISSN 2586-484X

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.

제312호
서울시 광역중심 기능진단과 육성방안

발행인 서왕진
편집인 최 봉
발행처 서울연구원
06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57
02-2149-1234
www.si.re.kr
ISSN 2586-484X
발행일 2020년 11월 16일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 광역중심 기능진단과 육성방안」을 바탕으로 작성되었습니다.
※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2020. 11. 16
서울연구원 정책리포트
312

서울시 광역중심 기능진단과 육성방안

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

김상일 선임연구위원
02-2149-1089
urbnplnr@si.re.kr

성수연 연구원
02-2149-1229
syseong@si.re.kr

요약 3
Ⅰ. 서울대도시권 거점으로서 광역중심 육성·관리 위한 진단 필요 4
Ⅱ. 광역중심의 기능 진단 7
Ⅲ. 광역중심의 육성 방향 16

요약

서울시는 '2030 서울플랜'을 통해 공간구조를 다핵화하고 용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 마곡, 가산·대림, 잠실 등 총 7개의 광역중심을 지정하였다. 광역중심은 중심성과 광역성을 고루 갖춘 중심지로 관리·육성할 필요가 있다. 광역중심별 밀도·다양성·연결성 측면에서 진단한 결과를 토대로, 지역별 강점을 특화하고 약점을 보완하기 위한 맞춤형 정책수단을 적용해야 한다. 장기적·총량적 관점에서는 '선택과 집중'을 통해 중심지를 지정·육성하되, 서울대도시권 차원에서의 공간구조를 고려하고 역세권 중심으로 거점기능을 육성·관리해나가야 한다.

광역중심은 서울대도시권의 거점 역할을 담당하는 중심지로, 총 7개소 지정

서울시는 2014년 '2030 서울플랜'을 통해 공간구조를 다핵화하고, 서울대도시권 거점 역할을 담당하는 '광역중심'을 신설하였다. 용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 마곡, 가산·대림, 잠실 등 7개 중심지를 광역중심으로 지정하고, 지역별로 특화된 육성·관리로 권역별 균형발전을 도모하고 있다.

광역중심별로 중심성(밀도·다양성)과 광역성(연결성)을 진단

광역중심의 중심성과 광역성을 진단하기 위해 밀도(건축연면적, 용적률, 사업체·종사자수), 다양성(특화용도, 결여용도), 연결성(광역통행) 등 다양한 지표를 활용하여 중심지별 기능과 현황을 분석하였다. 분석 결과, 광역중심 중 중심성과 광역성이 가장 높은 중심지로는 가산·대림을 꼽을 수 있다. 용산, 상암·수색, 잠실 등은 업무·상업기능 집적에 비해 광역성을 보완할 필요가 있고, 창동·상계는 광역성은 높은 반면 중심성을 보완할 필요가 있는 것으로 나타났다. 청량리·왕십리는 광역성과 중심성 모두 보완이 필요한 중심지로 파악된다. 한편 지역중심 중 사당·이수, 천호·길동, 연신내·불광은 서울시 경계에 인접해 있고 광역통행 비율이 높아, 서울대도시권 내 광역거점으로서의 잠재력이 높은 중심지로 나타났다.

중심성과 광역성 고루 갖춘 중심지로 육성하되, 강점 특화·약점 보완하는 정책수단 활용해야

향후 총량적·장기적 관점에서 서울시 중심지 관리를 위한 기본방향을 설정할 필요가 있다. 광역중심은 중심성과 광역성을 고루 갖춘 중심지로 육성·관리해야 한다. 중심지별 강점을 특화하고 약점을 보완할 수 있는 맞춤형 정책수단을 활용하는 것이 바람직하다. 향후 도시기본계획 재정비 시에는 중심지별 기능과 잠재력을 면밀히 재검토하여 지정·육성하는 '선택과 집중'이 필요하며, 중장기적으로는 서울대도시권 차원의 토지이용과 공간구조의 효율성을 높이기 위해 역세권 중심의 거점기능 육성·관리가 필요하다.

Ⅰ. 서울대도시권 거점으로서 광역중심 육성·관리 위한 진단 필요

광역중심은 서울대도시권의 거점 역할을 담당하는 중심지

2030 서울도시기본계획(이하 '2030 서울플랜')에서 광역중심 설정

○ '2030 서울플랜'으로 서울대도시권 거점 역할을 담당하는 광역중심 지정

- 2014년 서울시는 2030 서울플랜을 통해 도시경쟁력 강화와 균형발전을 목표로 공간구조 다핵화를 추진
  - 기존 2020 서울도시기본계획에서 공간구조는 '1도심-5부도심-11지역중심' 체계를 지향했으나, 2030 서울플랜에서는 '3도심-7광역중심-12지역중심'으로 개편
- 중심지 위계 중 서울대도시권 차원에서 거점 역할을 담당하도록 '광역중심'을 신설하고, 용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 마곡, 가산·대림, 잠실 등 7개 중심지를 광역중심으로 지정

[표 1] 2020 서울도시기본계획과 2030 서울플랜의 중심지체계 비교

2020 서울도시기본계획(2006)		2030 서울플랜(2014)	
도심-5부도심-11지역중심-53지구중심		3도심-7광역중심-12지역중심*	
1도심	- 도심	3도심	- 한양도성, 영등포·여의도, 강남
5부도심	- 영동, 영등포, 청량리·왕십리, 상암, 용산	7광역중심	- 용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 마곡, 가산·대림, 잠실
11지역중심	- 동북권: 미아, 망우, 상계 - 서북권: 신촌, 공덕, 연신내 - 서남권: 목동, 대림, 사당·남현 - 동남권: 잠실, 천호·길동 ※ 전략육성중심지: 망우, 상계, 연신내 ※ 전략육성지: 마곡, 문정	12지역중심	- 도심권: 동대문 - 동북권: 망우, 미아, 성수 - 서북권: 신촌, 마포·공덕, 연신내·불광 - 서남권: 목동, 봉천, 사당·이수 - 동남권: 수서·문정, 천호·길동

* 2030 서울플랜에서는 기존 지구중심 유지 원칙, 후속 생활권계획 수립 시 자치구와 주민의견을 고려하여 조정 가능

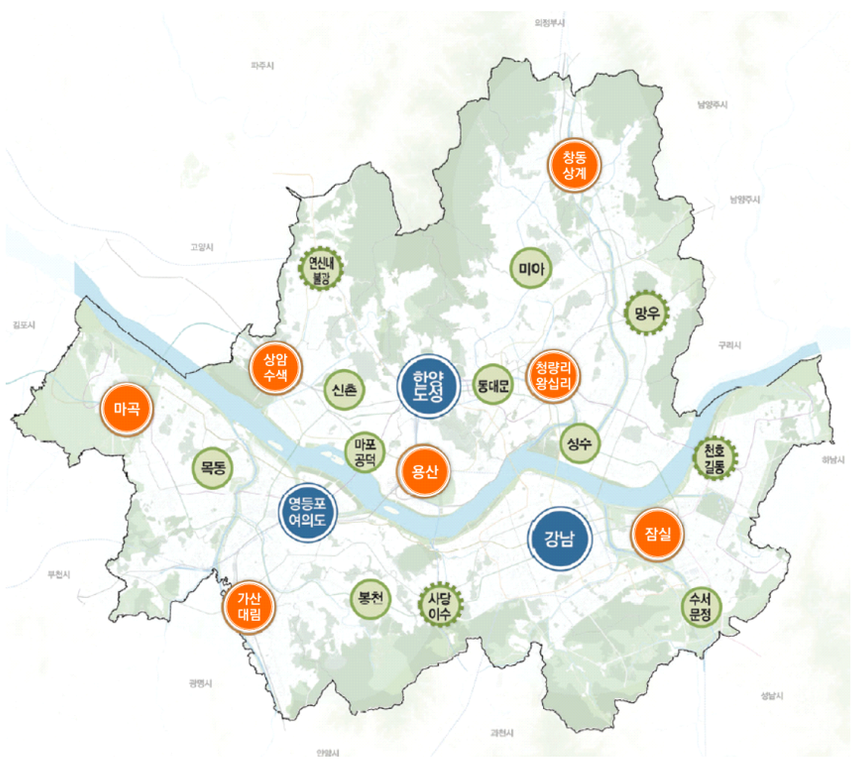
광역중심은 도심 기능을 보완하고, 특화된 중심지 육성으로 권역별 균형발전 도모

○ 광역중심은 도심의 글로벌 기능 보완, 권역별 균형발전 도모

- 광역중심은 서울시 경계부 또는 외곽에 입지한 서울대도시권 차원의 거점으로서, 서울시와 인천·경기 등 배후지역과 연계하여 권역별 자족기반 강화 목표
- 광역중심을 육성하여 도심의 글로벌 기능을 보완하고 업무, 상업, 문화, 관광, R&D, 첨단산업 분야 등 특화된 광역 고용기반을 창출하여 권역별 균형발전을 도모

○ 2030 서울플랜에서는 광역중심별 특화기능과 목표 제시

- 용산은 한양도성 및 여의도와 연계하여 상업·업무, 국제비즈니스 등 고차상업·업무기능을 담당
- 청량리·왕십리는 철도교통 및 환승역세권의 잠재력을 활용하여 상업·문화기능 중심지로 발전, 창동·상계는 대규모 이전부지를 활용한 복합개발로 자족성 제고
- 상암·수색은 수도권 광역고용기반을 구축하고, 마곡은 동북아 미래를 선도하는 지식산업 기반 형성, 가산·대림은 창조적 지식기반 고용기능을 확산
- 잠실은 강남도심과 연계하여 국제 업무·관광기반을 구축



[그림 1] 2030 서울플랜에서 제시한 서울시 중심지체계

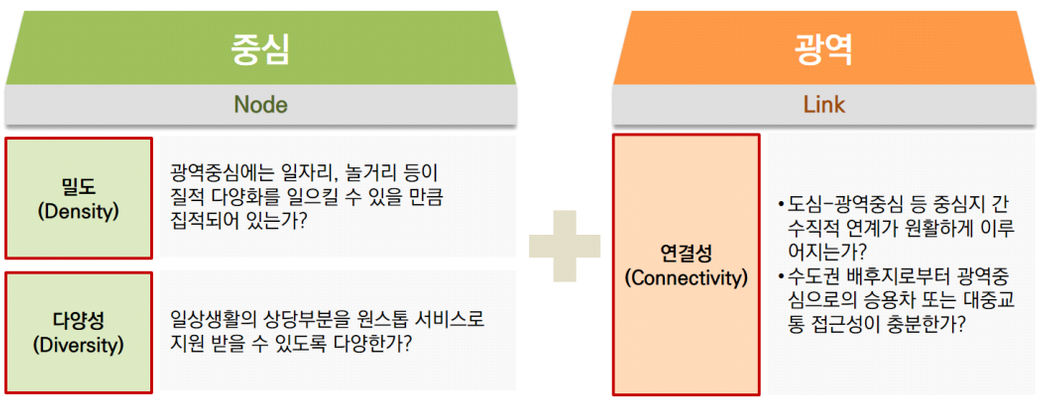
자료: 서울시, 2014, 2030 서울플랜, p.142 재구성

광역중심의 밀도·다양성·연결성 측면을 진단할 시점

광역중심의 진단을 위한 역할과 개념 정의

○ 광역중심은 서울대도시권 내 '결절점(Node)'이자 '연결(Link)'을 담당하는 중심지

- 광역중심은 다양한 중심기능이 집적해 있는 결절점으로, 배후인구의 다양한 활동을 지원할 필요가 있으며, 중심지 위계상 도심의 차하위 중심지라는 점에서 부도심과 유사
- 서울대도시권 차원의 배후지에서 도심으로 향하는 통행량 일부를 흡수하고, 다핵 중층의 도시공간구조 내에서 도심·부도심과의 수직적 연계 기능을 수행



[그림 2] 광역중심 기능 진단을 위한 개념 정의

광역중심의 중심성(밀도·다양성)과 광역성(연결성)을 진단하고, 관리·육성방향 제시 필요

○ 광역중심의 현황과 변화 추이를 진단

- 2014년 새롭게 지정한 광역중심을 대상으로, 밀도와 다양성 측면에서 '중심성'을 진단하고, 연결성 측면에서 '광역성' 진단
  - 중심기능이 충분히 집적해 있어 배후인구에 고차서비스를 제공하고, 질적 다양화를 유발할 정도의 밀도와 양을 갖고 있는지 검토
  - 서울대도시권 차원에서 도심 및 수도권 배후지와의 연결성 분석
- 밀도 진단을 위한 건축연면적, 용적률, 사업체·종사자 수, 다양성 진단을 위한 건축물 용도(특화용도, 결여용도), 연결성 진단을 위한 광역통행 비율 등 관련 지표를 활용하여 중심지별 기능과 현황 분석

○ 광역중심별 발전가능성 검토

- 광역중심별로 예상되는 장래 여건 변화와 활용할 수 있는 잠재요소가 무엇인지를 파악하여, 향후 광역중심 관리·육성에 반영

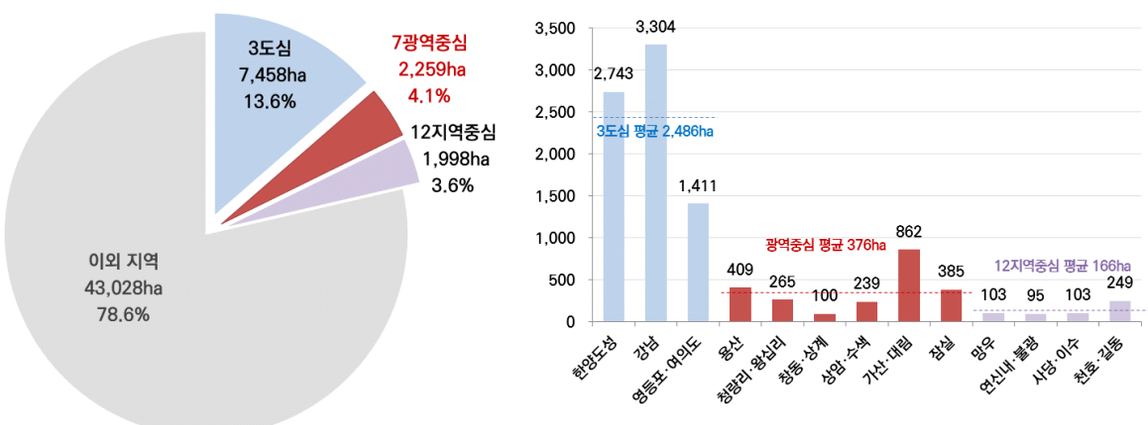
II. 광역중심의 기능 진단

광역중심은 건축연면적 총 2,259ha로 도심 대비 고밀 개발 경향

광역중심에 총 2,259ha의 건축연면적 집적, 서울시 전체의 4.1% 규모

○ 광역중심 평균 연면적은 376ha, 가산·대림, 용산, 잠실 순

- 2016년 기준 광역중심에 입지한 건축물의 총 연면적은 2,259ha로, 서울시 전체 연면적의 4.1% 차지
- 평균 연면적은 376ha로 3도심(2,486ha)의 1/7, 12지역중심(166ha)의 2.3배 규모
- 광역중심별 연면적은 가산·대림이 862ha, 그다음으로는 용산 409ha, 잠실 385ha 순으로 큰 반면, 창동·상계는 100ha로 지역중심 평균에 비해서도 작은 편



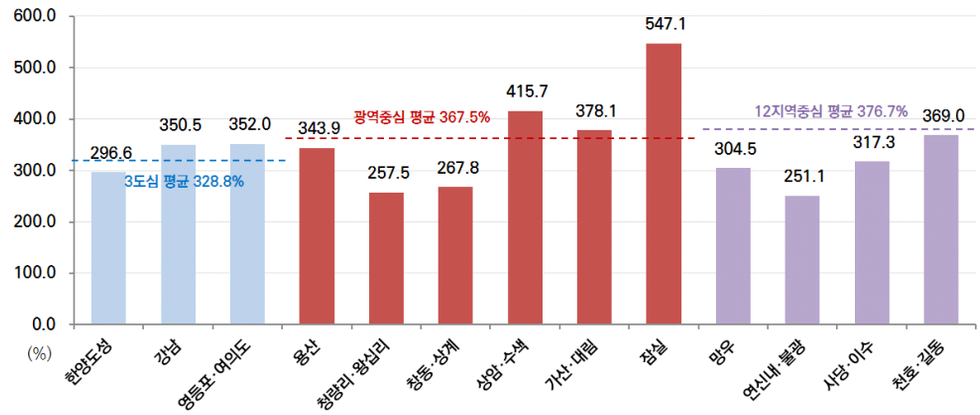
[그림 3] 중심지 위계별 건축연면적 합계(좌) 및 중심지별 건축연면적(우)

주: 마곡 광역중심은 도시개발사업이 진행 중이므로 통계에서 제외; 지역중심의 평균값은 지역중심 전체 12개소를 기준으로 산정한 값임
자료: 건축물 과세대장, 2016.

○ 광역중심 평균 조용적률[1]은 367.5%, 도심에 비해 높은 개발밀도

- 광역중심 평균 조용적률은 367.5%로, 3도심(평균 328.8%)에 비해 개발밀도가 높은 편이고, 지역별로는 잠실과 상암·수색, 가산·대림 등에서 평균 이상의 밀도 기록
- 광역중심의 비주거용도 평균 조용적률은 299.3%로, 3도심(255.4%)뿐 아니라 12지역중심(278.7%)에 비해서도 높은 편이며, 지역별로는 잠실, 상암·수색, 가산·대림 순

1) 조용적률(%) = (총 건축물 연면적 / 건축가능 토지면적) × 100



[그림 4] 중심지별 조용적률 현황

주: 마곡 광역중심은 도시개발사업이 진행 중이므로 통계에서 제외; 지역중심의 평균값은 지역중심 전체 12개소를 기준으로 산정한 값임

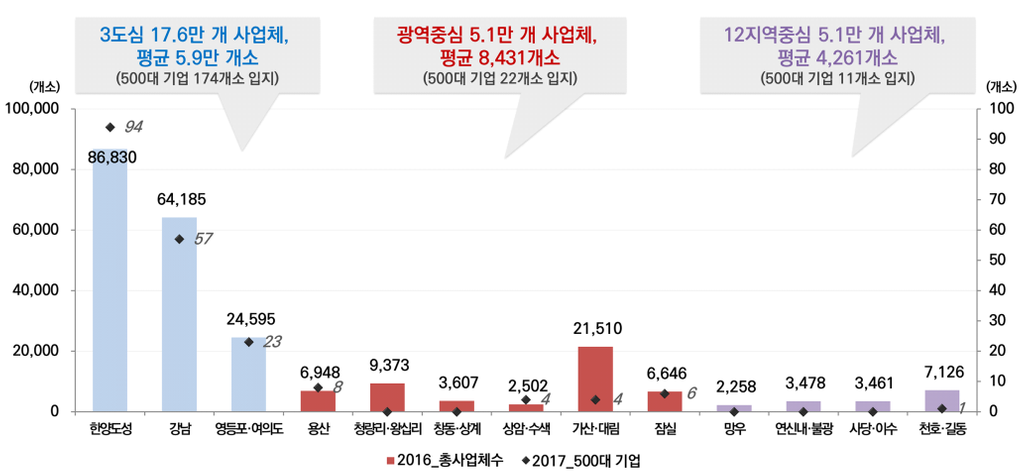
자료: 건축물 과세대장, 2016.

▌사업체 총 5.1만 개소 입지, 종사자 수는 약 42만 명으로 증가세

광역중심 내 사업체는 총 5.1만 개소, 광역중심별 평균 8,400여 개소

○ 광역중심 내 사업체는 총 5.1만 개소가 입지해 있으며, 가산·대림에 2만 개소 이상 집적

- 광역중심 내 사업체는 총 5.1만 개소로, 3도심의 총 17.6만 개소에 비해 적은 편
- 광역중심별로는 가산·대림이 2.2만 개소로 가장 많고, 그다음은 청량리·왕십리(9,373개소), 용산(6,948개소) 순



[그림 5] 중심지별 총 사업체 수(2016)와 500대 기업 현황(2017)

주: 마곡 광역중심은 도시개발사업이 진행 중이므로 통계에서 제외; 지역중심의 평균값은 지역중심 전체 12개소를 기준으로 산정한 값임

자료: 사업체조사 자료, 2016; 매경닷컴, 회사연감서비스, 2017.

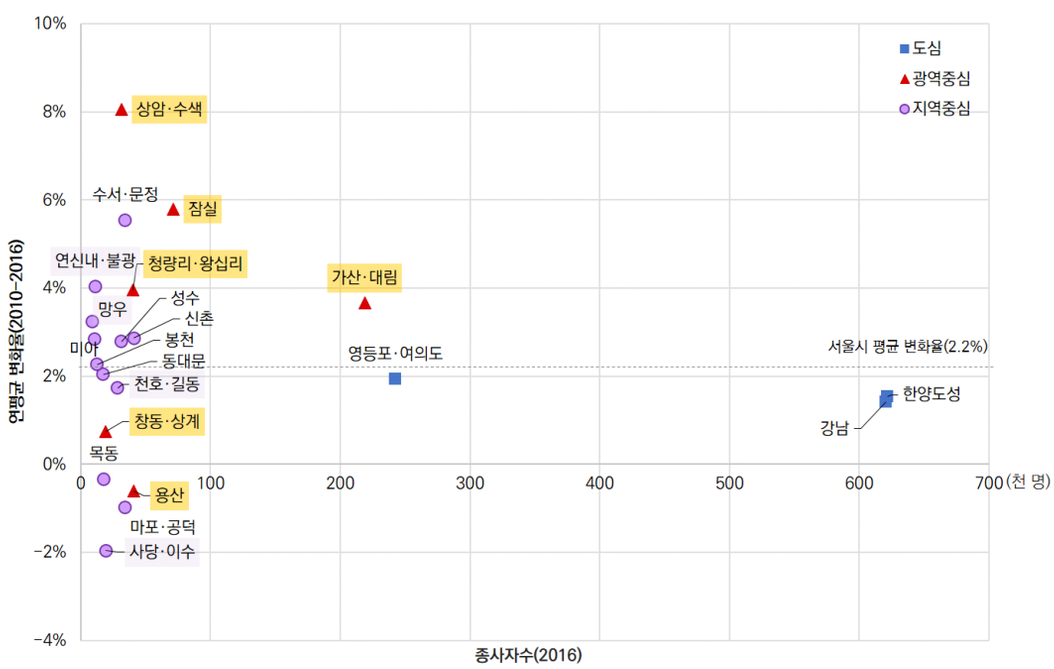
종사자 수는 42.1만 명으로 가산·대림, 잠실, 용산 순, 2010년 이후 상암·수색, 잠실 성장

○ 2016년 광역중심의 총 종사자 수는 42.1만 명, 광역중심별 평균 약 7만 명

- 2016년 광역중심의 총 종사자 수는 42.1만 명으로, 2010년 33.9만 명 대비 연평균 3.7% 증가
- 광역중심별로는 가산·대림의 종사자 수가 21.8만 명으로 전체의 과반을 차지하며, 그다음은 잠실(7.1만 명), 용산(4.1만 명) 순

○ 2010년 이후 상암·수색, 잠실 등을 중심으로 성장세 뚜렷

- 2010~2016년간 오피스와 상업시설이 집중 공급된 상암·수색(8.0%)과 잠실(5.8%) 등에서 연평균 5% 이상의 높은 성장세
- 이 밖에도 청량리·왕십리(4.0%)와 가산·대림(3.7%)이 서울시 평균 변화율 2.2% 이상의 성장세



[그림 6] 중심지별 종사자 수(2016년)와 성장세(2010~2016년)

주: 마곡 광역중심은 도시개발사업이 진행 중이므로 통계에서 제외

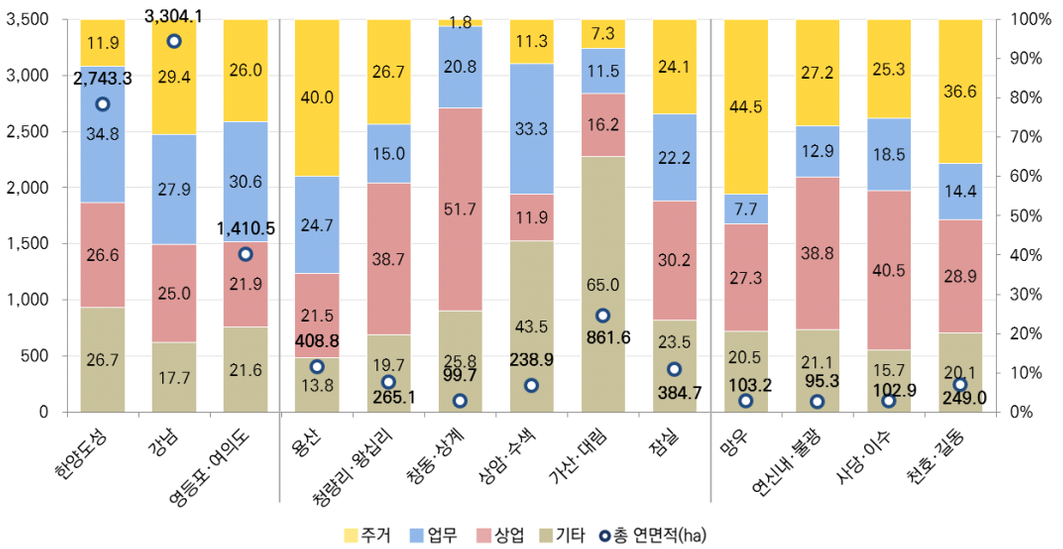
자료: 사업체조사 자료, 2010, 2016.

비주거용도 비중 높고, 업무는 상암·수색, 상업은 잠실·용산에 특화

광역중심은 상업·업무 등 비주거용도 위주 입지 경향

○ 광역중심의 용도별 비중은 상업 23%, 업무 19%, 주거 19%의 분포

- 광역중심은 기타 용도가 가장 많고(148ha, 39%)[2], 상업용도 88ha(23%), 업무용도 71ha(19%), 주거용도 70ha(19%) 순으로 비중 차지
- 광역중심은 도심에 비해 상대적으로 업무용도의 비중이 낮은 편
  - 3도심의 용도별 비중은 업무 31%, 상업 25%, 주거 22%, 기타 22% 등의 분포



[그림 7] 중심지별 건축연면적 용도별 구성비

주1: 마곡 광역중심은 도시개발사업이 진행 중이므로 통계에서 제외

주2: 가산·대림의 지식산업센터는 실제 업무용도로 활용되고 있지만, 건축물 용도 분류상 대다수 지식산업센터가 기타 비주거용도에 포함되어 있음

자료: 건축물 과세대장, 2016.

광역중심별 특성에 따라 업무·상업용도 특화 및 성장세

○ 상암·수색의 업무기능 특화 및 성장세 뚜렷

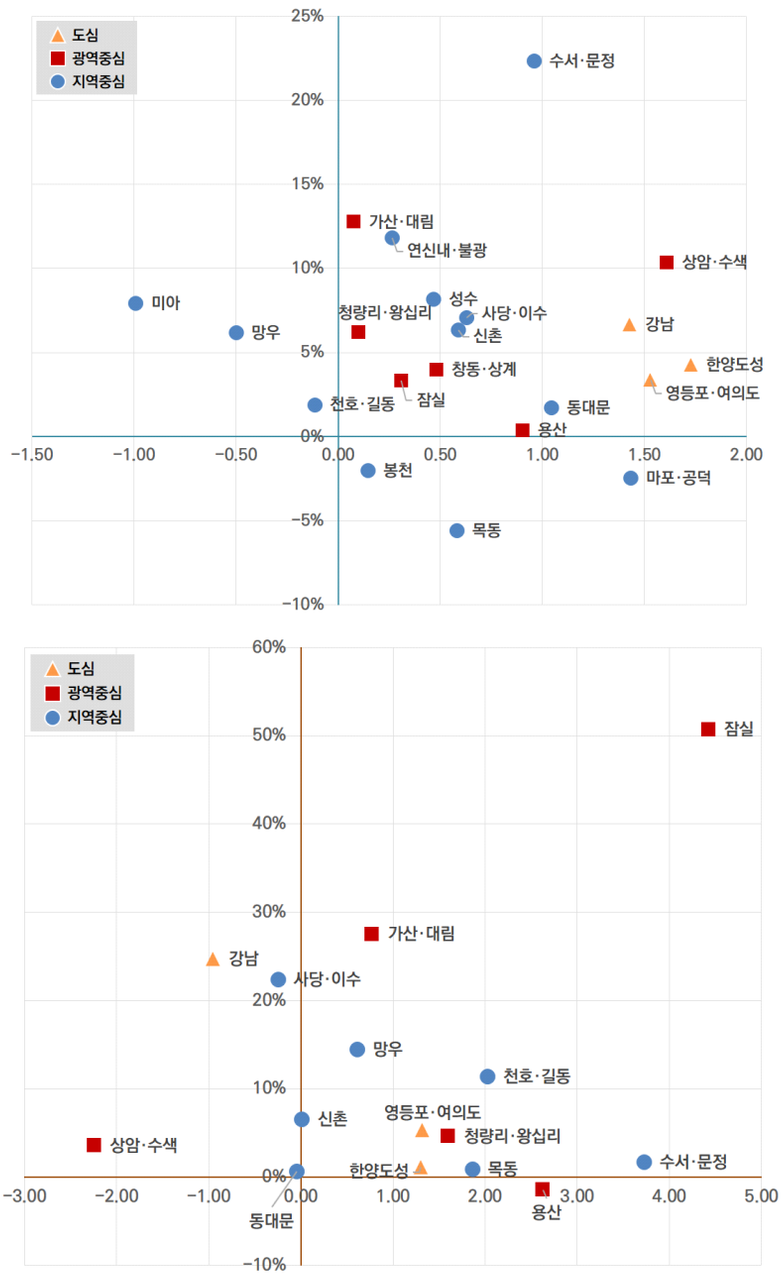
- 최근 개발된 상암·수색은 업무기능이 특화[3]되어 있고, 빠른 성장세
- 용산은 업무기능이 특화되어 있으나 성장세는 미미한 반면, 가산·대림은 최근 5년간 업무용도 연면적이 연평균 13% 성장

2) 실제 업무용도로 활용되고 있지만, 건축물 용도 분류상 기타 비주거용도에 해당하는 지식산업센터 등 포함

3) 광역중심별 A용도 특화도는 "$\log_2(A\text{용도 }LQ) = \log_2(\frac{\frac{\text{해당 광역중심의 }A\text{용도 연면적}}{\text{해당 광역중심의 총 연면적}}}{\frac{\text{서울시 }A\text{용도 연면적}}{\text{서울시 총 연면적}}})$" 값을 기준으로 산정하였으며, LQ가 1 이상 또는 log2(LQ)값이 0 이상인 경우 서울시 전체에 비해 A용도가 특화되어 있다고 판단할 수 있음

○ 상업용도는 잠실에서 특화 및 성장세 뚜렷, 용산과 청량리·왕십리에서도 특화 경향

- 잠실은 제2롯데월드 개발 등에 힘입어 상업용도가 매우 특화되어 있으며, 연평균 50% 이상의 성장세
- 가산·대림은 상대적으로 상업용도가 부족한 편이지만 최근 성장세가 뚜렷하며, 이밖에 용산과 청량리·왕십리 등에서도 상업기능 특화 경향



[그림 8] 중심지별 업무용도(위) 및 상업용도(아래) 특화도 대비 연평균 변화율

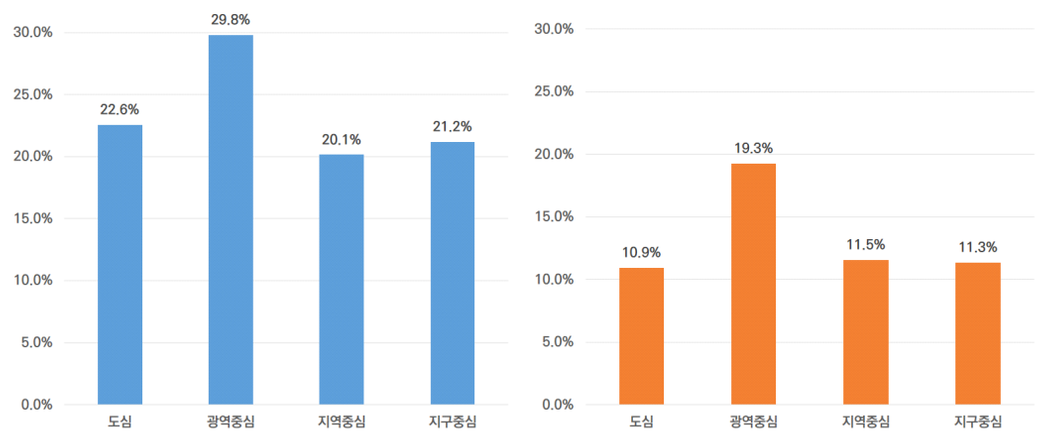
주: 가로축은 특화도로 log2(2016년 상업용도 연면적 LQ) 기준, 세로축은 2011~2016년간 상업용도 연면적의 연평균 변화율 값임
자료: 건축물 과세대장, 2011, 2016.

도심·지역중심보다 광역통행 비율 높고, 가산·대림은 광역영향권 형성

광역중심은 도심과 지역중심에 비해 광역통행 비중이 높은 편

○ 통근통행 중 30%, 업무통행 중 19%로 광역통행 비율이 높은 편

- 통근 흡수통행 중 인천·경기에서 서울 시계를 넘어 이동하는 광역통행은 광역중심 29.8%, 도심 22.6%, 지역중심 20.1% 순(오전첨두 가정 기반)
- 업무통행 중 서울 시계를 넘어 인천·경기로 이동하는 광역통행은 광역중심 19.3%, 지역중심 11.5%, 도심 10.9% 순(전일 비가정 기반)
- 한편 쇼핑·기타 목적 통행 중 광역통행 비율은 도심(6.8%)과 지구중심(6.2%)이 높고, 광역중심(5.6%)과 지역중심(4.3%)은 상대적으로 낮은 편



[그림 9] 중심지 위계별 목적통행 중 광역통행 비율 – 통근(좌), 업무(우)

주: 오전첨두 가정 기반 통근 흡수통행, 전일 비가정 기반 업무 발생통행
자료: 가구통행실태조사, 2016.

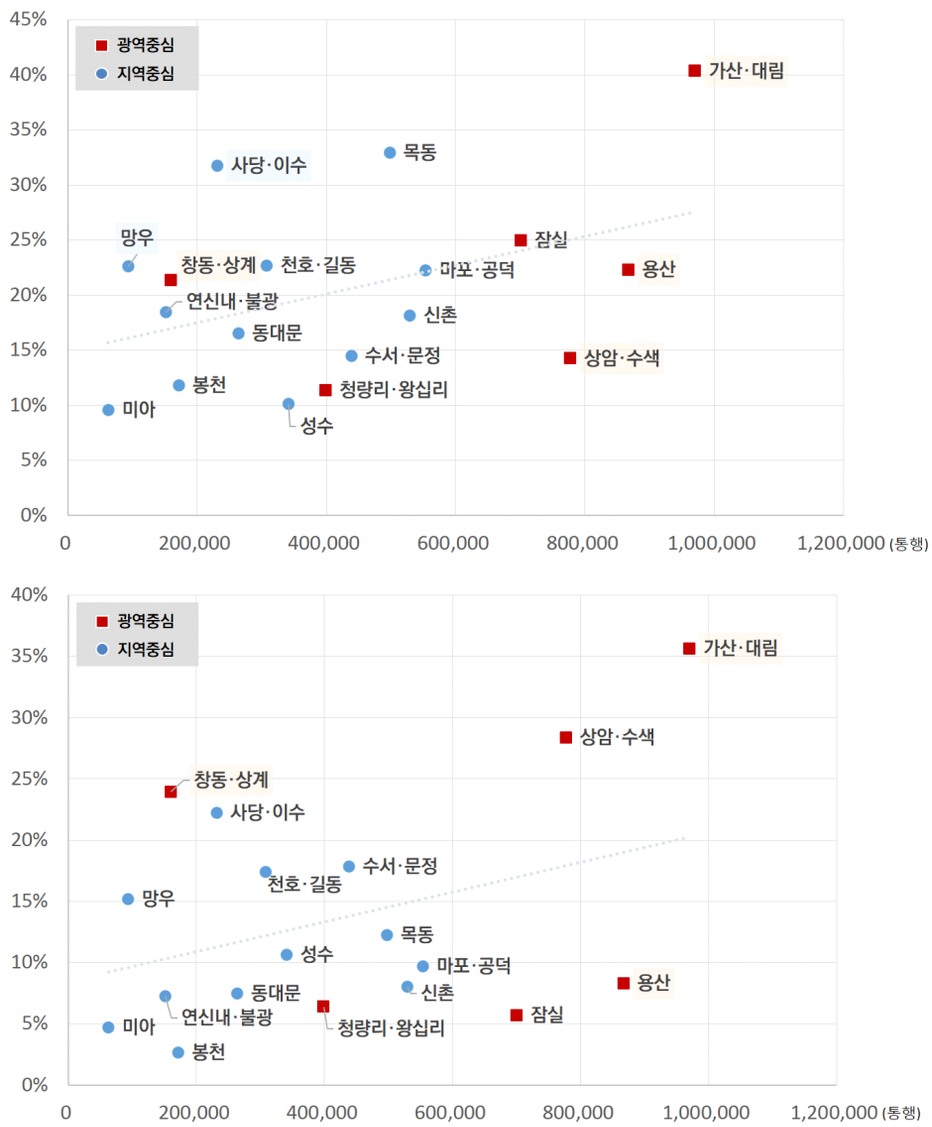
광역 통근통행은 가산·대림, 광역 업무통행은 가산·대림, 상암·수색 등에서 높은 비중

○ 통근 흡수통행 중 광역통행 비율은 가산·대림이 높고, 용산과 청량리·왕십리가 낮은 것으로 파악

- 가산·대림은 업무기능 집적도가 높을 뿐 아니라, 인천·경기로부터의 광역통행 비율이 전체 통근 통행의 40%에 달하는 것으로 조사
- 용산과 상암·수색은 업무기능의 집적에 비해 광역통행 비율이 낮고, 청량리·왕십리는 업무기능의 집적과 광역통행 비율 모두 낮은 편
- 지역중심의 광역통행 비율은 사당·이수(32%)와 망우(23%) 등에서 높게 나타나, 이들 중심지가 광역거점 기능을 담당하는 것으로 파악

○ **업무 발생통행 대비 광역통행 비율은 가산·대림, 상암·수색, 창동·상계 등에서 높은 편**

- 광역중심은 업무통행 중 광역통행(전일 비가정 기반 업무 발생통행 중 인천·경기로 이동하는 통행)의 19%를 담당
- 광역중심별로는 가산·대림, 상암·수색, 창동·상계 등은 광역통행 비율이 20%를 상회하는 반면, 용산, 잠실, 청량리·왕십리 등은 10% 미만
  - 가산·대림의 업무 발생통행 중 광역통행 비율이 35% 이상으로 가장 높은 것으로 조사
  - 용산은 업무 연면적 대비 광역통행 비율이 낮은 반면, 창동·상계는 24%로 높은 수준
- 지역중심 중 사당·이수의 광역통행 비율이 22%로 높게 나타났으며, 천호·길동과 망우도 15%를 상회



[그림 10] 업무 연면적과 통근 흡수통행 중 광역통행 비중(위) 및 업무 발생통행 중 광역통행 비중(아래)

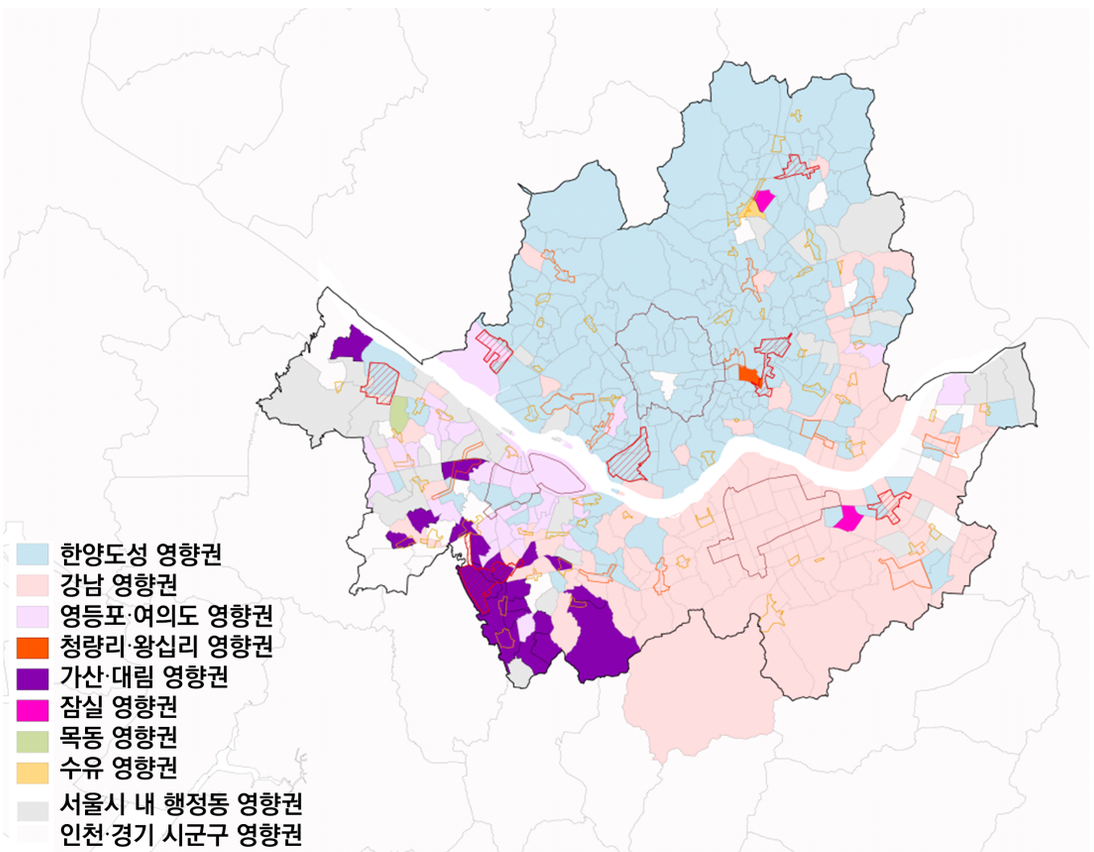
주: 오전첨두 가정 기반 통근 흡수통행 기준, 전일 비가정 기반 업무 발생통행 기준

자료: 건축물 과세대장, 2016; 가구통행실태조사, 2016.

광역중심 중에서도 가산·대림은 도심에 비견될 만한 광역영향권 형성

○ 광역통행량을 기준으로 한 영향권은 한양도성과 강남 등 3도심 위주

- 한강 이북지역은 주로 한양도성의 영향권, 한강 이남과 일부 동북권은 강남의 영향권에 포함
- 서남권은 타 권역과 달리 강남, 영등포·여의도, 한양도성, 가산·대림, 인천·경기의 경합지로 확인
- 광역중심 중에서는 가산·대림이 유일하게 영등포·여의도와 유사한 면적(面的) 규모의 영향권을 형성하고 있으며, 가산·대림에 해당하는 행정동이 가산·대림 영향권에 포함



[그림 11] 서울대도시권 내 광역통행 영향권

주: 오전첨두 가정 기반 통근 통행자료를 기준으로, 서울시 행정동 및 인천·경기 시군구에서 출발하여 가장 많이 도착하는 중심지 또는 행정동을 범례로 구분(통행 절대량 기준)

자료: 가구통행실태조사, 2016.

광역중심별 진단 결과를 바탕으로 지역별 맞춤형 전략 적용 필요

○ 중심성과 광역성 측면에서 광역중심 현황 종합

- 밀도(건축연면적, 사업체·종사자 수), 다양성(특화용도), 연결성(광역통행 담당 비율) 등의 분석결과를 종합해볼 때 가산·대림의 중심성과 광역성이 가장 높은 수준
- 광역성을 보완할 필요가 있는 중심지는 용산[4], 상암·수색, 잠실로, 개발밀도, 특화용도 등에 비해 상대적으로 통근 등 광역통행 담당 비율이 낮은 편
- 중심성을 보완할 필요가 있는 중심지는 창동·상계, 광역성과 중심성 모두 보완이 필요한 중심지는 청량리·왕십리

○ 광역거점으로서 잠재력이 있는 지역중심 검토

- 지역중심 중 사당·이수·천호·길동, 연신내·불광 등 일부 중심지는 광역중심에 비해 중심성은 낮지만 광역통행 비율이 높은 편
- 향후 도시기본계획 재정비 시 광역거점으로서 잠재력이 있는 지역중심에 대한 면밀한 재평가가 이루어질 필요

		밀도			다양성		연결성				
		연면적	전체용도 개발밀도	사업체수 고용자수	결여용도	특화용도	지하철역	도심과의 연결성	광역급행 철도계획	환승센터 유무	광역통행 담당 비율
광역중심	용산	○	○	▼	-	쇼핑·문화	4개노선 5개역사	▲	B노선	△ (예정)	통근 ▼ 업무 ▼ 쇼핑 ▲
	청량리·왕십리	▼	▼	▼	업무·문화	쇼핑	5개노선 4개역사	▲	B노선	▲	통근 ▼ 업무 ▼ 쇼핑 ▲
	창동·상계	▼	▼	▼	-	-	3개노선 2개역사	▼	C노선	△ (예정)	통근 ▲ 업무 ▲ 쇼핑 ○
	상암·수색	▼	▲	▼	쇼핑·의료	업무·문화	3개노선 2개역사	○	-	△ (예정)	통근 ▼ 업무 ▲ 쇼핑 ▼
	마곡	-	-	-	-	-	3개노선 4개역사	▼	-	-	-
	가산·대림	▲	○	▲	쇼핑·문화·식음·의료	기타 (지식산업센터)	3개노선 4개역사	▲	-	▲	통근 ▲ 업무 ▲ 쇼핑 ▲
	잠실	○	▲	▼	업무·의료	쇼핑·문화	2개노선 4개역사	▲	-	▲	통근 ○ 업무 ▼ 쇼핑 ▼
지역중심	망우	▼	▼	▼	업무·쇼핑	문화	2개노선 2개역사	▼	B노선	-	통근 ▲ 업무 ▲ 쇼핑 ○
	사당·이수	▼	▼	▼	쇼핑·문화·숙박·의료	식음	3개노선 2개역사	▲	-	▲	통근 ▲ 업무 ▲ 쇼핑 ▲
	천호·길동	▼	▲	○	업무	쇼핑·문화·식음·의료	2개노선 3개역사	▼	-	-	통근 ▲ 업무 ▲ 쇼핑 ▲
	연신내·불광	▼	▼	▼	업무·쇼핑·문화·숙박	쇼핑·식음	2개노선 2개역사	▼	A노선	-	통근 ○ 업무 ○ 쇼핑 ○

[그림 12] 광역중심 기능 진단 종합

주1: ▲는 평균 이상(광역중심 6개소 기준), ▼는 평균 이하, ○는 평균 수준임을 나타내며, 개발사업이 진행 중인 마곡은 분석에서 제외함
주2: 지역중심의 면적, 밀도, 사업체, 결여용도에 대한 진단은 광역중심 평균 대비 검토 결과임

4) 용산은 최근 대규모 업무복합개발을 추진하였으며, 분석에 활용한 통계자료 기준연도인 2016년 이후 중심성이 향상되었음

Ⅲ. 광역중심의 육성 방향

광역중심의 기능 진단을 통한 맞춤형 관리·육성방향

광역중심은 서울대도시권 차원에서 중심성과 광역성을 갖춘 거점으로 관리·육성

○ **광역중심 관리를 위한 기본방향 설정**

- 총량적·장기적 관점에서 중심지 관리를 위한 기본방향을 설정하고, 일관성 있게 중심지별 단계적 투자와 지원 추진
- 광역중심은 서울대도시권 차원의 거점 역할 담당, 지역별 특화 기능은 존중하고 결여기능은 보완하며, 배후지 및 도심으로의 연결성을 높이는 방향으로 육성 필요

○ **광역중심별 강점은 특화하고 약점은 보완하는 맞춤형 육성전략 필요**

- 광역중심별 입지, 인프라, 통행패턴을 고려하여 중심성·광역성 제고를 위해 활용 가능한 정책수단을 검토하고, 지역별 맞춤형 육성전략 마련

○ **서울대도시권 차원에서 공간구조 재검토**

- 중심지별 기능을 면밀히 진단하여, 잠재력 있는 지역중심 재검토 등 '선택과 집중'으로 도시기본계획상 중심지체계 조정 검토
- 서울대도시권 차원의 수요에 대응할 수 있도록 서울·인천·경기 거점기능의 배분·연계를 검토하고, 주요 역세권 단위로 거점기능을 육성하여 토지이용의 효율성 제고

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
광역중심의 역할과 기능을 설정하고, 관리를 위한 기본방향 마련	- 장기적·총량적 관점에서 중심지 관리의 기본방향 설정 - 광역중심은 중심성과 광역성을 고루 갖춘 거점으로 관리·육성 - 중심성과 광역성 향상을 위한 기능 육성과 연결성 증진
광역중심은 지역 특성에 맞는 정책수단을 활용하여 육성	- 광역중심 육성·관리를 위해 활용 가능한 정책수단 검토 - 광역중심별로 강점은 특화하고 약점은 보완하는 정책수단을 활용한 육성전략 제시
서울대도시권 차원에서 공간구조 재검토	- '선택과 집중'으로 도시기본계획상 중심지체계 조정 검토 - 서울대도시권 차원의 공간구조 효율화 - 역세권 단위의 거점기능 육성·관리

광역중심의 역할과 기능을 설정하고, 관리를 위한 기본방향 마련

장기적·총량적 관점에서 중심지 관리의 기본방향 설정

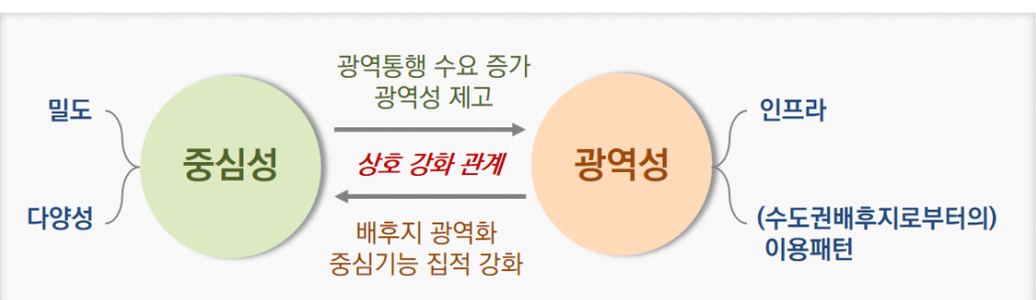
○ 총량적·장기적 관점에서 관리의 기본방향을 설정하고, 일관성 있는 단계적 투자·지원 필요

- 중심지 역할을 수행하는 데 필요한 상업·업무·제조업 등의 공간 수요가 더이상 크게 늘어나지는 않을 것으로 예상되기 때문에, 어느 한 쪽을 개발하면 다른 곳은 쇠퇴하거나 비워지는 부정적 영향도 고려 필요
  - 수요 측면에서, 서울의 인구는 1990년대 이후 지속적으로 감소하고, 서울의 주간인구 증가세도 둔화되는 경향
  - 과거와 달리 구매력 증대가 공간의 소비로 직접 연결되지 못하는 상황
- 저성장 기조에 접어들면서 물리적 인프라 공급 확대를 위한 공공재원 투입에도 한계가 예상되므로, 기존 인프라를 효율적으로 활용할 수 있는 공간구조와 토지이용 전략 필요
- 잠재력 있는 지역부터 선택적으로 육성하되, 정비와 개발이 시급함에도 불구하고 자발적 정비가 어려운 지역은 총량적 관점에서 우선순위를 설정하고 단계적으로 투자 및 지원해 나갈 필요

광역중심은 중심성과 광역성을 고루 갖춘 거점으로 관리·육성

○ 광역중심은 서울대도시권 차원의 거점으로서 '중심기능'과 '광역기능' 서비스 담당 필요

- 광역중심은 중심지 위계에 부합하는 고차서비스를 제공하고, 일정 수준 이상의 일자리, 놀거리 등이 질적 다양화를 일으킬 수 있을 만큼 충분한 집적 필요
- 생활권 내 이동이 용이하도록 연결되어 있고, 광역중심과 도심 또는 수도권 배후지 간 높은 대중교통 접근성 필요



[그림 13] 중심성과 광역성의 관계

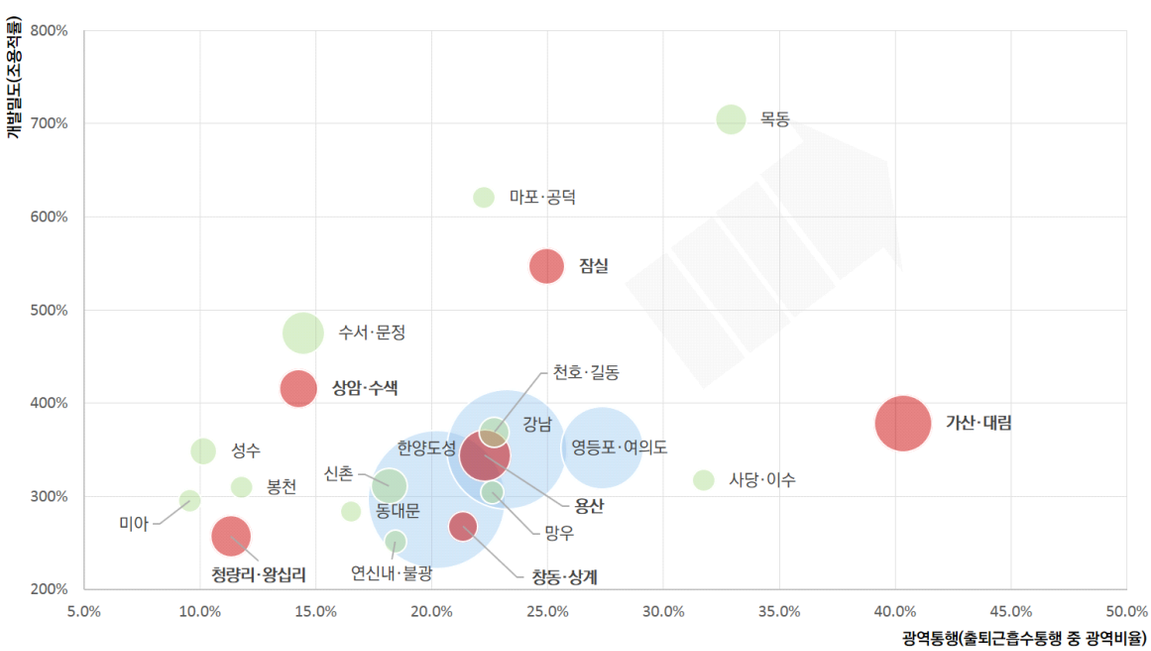
중심성과 광역성 향상을 위한 기능 육성과 연결성 증진

○ 광역중심의 '중심성'을 높이기 위해 지역별 특화 기능은 존중하고 결여기능은 보완

- 특화용도의 지속적인 육성과 더불어, 특화용도를 강화하거나 광역성을 높이는 데 필요한 결여기능 위주로 보완 필요
- 중심지가 하나의 통합된 공간으로 작동하여, 역 주변 보행권역 내 이동과 중심기능 이용 편의성을 높일 필요
  - 만약 중심지 여건상 하나의 보행권역을 형성하기 어렵다면, 내부 교통망을 강화하거나 블록단위로 구분하여 육성하는 방안 검토

○ '광역성'은 배후지 및 도심으로의 연결성을 높이는 방향으로 육성

- 광역중심은 인천·경기 배후지로부터 높은 접근성을 갖고, 도심 등 여타 중심지로의 긴밀한 연결성을 가질 필요
- 이미 추진 중인 광역교통망 계획에 도시계획적으로 대응하거나, 이를 위해 대중교통 수단별 전환을 용이하게 하는 정책수단을 활용
  - 이 밖에도 제한적이나마 신규 공급을 검토하는 방안, 기존 노선을 고속화하는 방안 등 검토



[그림 14] 광역중심의 중심성과 광역성 종합

주1: 중심성은 시가화면적 대비 전체 건축물의 조용적률(%)을 기준으로 하였으며, 광역성은 오전첨두 통근 흡수통행 중 광역통행 비율(%)을 기준으로 하였음

주2: 그래프 내 원의 면적은 중심지 면적에 비례함

광역중심은 지역 특성에 맞는 정책수단을 활용하여 육성

광역중심 육성·관리를 위해 활용 가능한 정책수단 검토

○ 중심성 제고를 위한 토지 공급 및 토지이용 유도

- 물리적 토지 공급(평면적)뿐 아니라, 재개발사업 또는 용도지역 변경 등의 과정에서 밀도를 높이는 방식(수직적) 등을 활용하여 중심성 제고 가능
  - 창동·상계나 용산과 같이 역세권 중심으로 활용 가능한 대규모 가용지가 있는 지역에서는 가용지를 적극 활용하거나, 일부 용도지역 변경 등을 검토
  - 청량리·왕십리, 잠실, 상암·수색 등과 같이 가용지가 충분하지 않은 지역에서는 정비사업 등으로 밀도를 상향하는 방식 활용
- 역세권 등 보행권역 내 중심기능의 집적도를 높이고 토지이용을 유도할 필요
  - 지구단위계획으로 지정하여 관리하거나, 개발계획 또는 정비계획과 연계하여 필요한 기능을 도입

○ 광역성 제고를 위한 환승 및 보행기능 강화

- 광역교통망 확충 계획이 있는 청량리, 용산, 창동 등과 주요 교통결절점을 중심으로 환승기능을 강화하는 방안 검토
- 노후한 시가지에서는 가로환경을 정비하고, 가로 활성화를 유도하여 보행여건을 개선해 나갈 필요

[그림 15] 광역중심 육성을 위해 활용 가능한 정책수단 검토

광역중심별로 강점은 특화하고 약점은 보완하는 정책수단을 활용한 육성전략 제시

○ 기성시가지에 적합한 정책수단 중심으로 적용 가능성 검토

- 대부분 다양한 용도와 특성이 혼재되어 있는 기성시가지에 해당하므로, 지구단위계획, 정비사업 등을 중심으로 적용방안을 검토

○ 입지, 인프라, 통행패턴을 고려한 지역별 육성전략 구체화

- 용산과 청량리·왕십리는 입지적으로 수도권 내 배후지 형성 및 광역성 제고에 한계
- 현재 개발 중인 마곡과 창동·상계는 개발계획을 통해 중심성을 확보해나갈 것으로 예상
- 가산·대림, 상암·수색, 잠실 등의 중심지에서는 입지, 인프라, 통행패턴 등 여건을 고려한 육성전략 마련 필요

[표 2] 광역중심별 육성전략 종합

광역중심	기본전략	토지이용 집적·효율화	광역성 제고
용산	중심성과 광역성 모두 보완하되, 용산역 일원의 광역기능 제고에 초점	• 현재 주거기능 비율이 높으므로, 국제비즈니스를 위한 중심기능 집적 제고 • 가용지(정비창 부지, 캠프킴 부지)를 활용한 개발사업에 집중 • 가용지 개발계획에 우선순위를 두고, 재개발사업은 후순위로 검토	• 복합환승센터를 설치하여 교통수단 간 환승 편의 제고 • 용산역에 환승 기능 집중 • 동-서 간 보행 단절을 극복하기 위한 전략 마련 • 주차상한제(부설주차장 설치제한 제도) 적용을 완화하여 승용차 접근성 향상
청량리·왕십리	청량리역 중심으로 광역기능 집적, 내부 직결체계를 강화하여 하나의 중심지로서 역할 필요	• 청량리역 일대 재정비촉진사업의 원활한 추진, 유동인구 집적을 위한 중심상업·업무기능 도입 검토 • 보행여건 개선, 버스노선 신설 등으로 내부 직결체계 강화	• 청량리역 중심으로 광역교통망 확충에 대응 • 주차상한제 적용을 완화하여 환승 기능 강화
창동·상계	대규모 가용지를 활용해 특화산업 등 고용기반 마련에 중점	• 가용지 개발계획의 원활한 추진으로 특화산업 집적 및 육성	• 창동역을 중심으로 광역급행철도 공급에 대응하여 환승 기능 강화
상암·수색	광역기능을 높이기 위해 대중교통 환승 기능을 강화하는 데 초점, 부족한 지원기능 확충	• 수색복합역사 개발 시 업무 지원기능 및 집객시설 도입 검토 • 대중교통 확충, 슈퍼블록 및 지상철 구간의 보행환경을 개선하여 내부 연계 강화	• 공항, 수도권 서북부와 직결하는 DMC역 중심으로 환승 기능 집적, 대중교통환승센터 확충
마곡	마곡지구 개발계획에 따라 추진하되, 역세권 중심 환승 기능 강화	• 마곡지구 개발계획의 지속적인 추진	• 마곡~김포, 부천 등과 연계 위해 마곡나루역 주변 환승센터 설치 검토
가산·대림	중심성 및 광역성이 모두 높은 편이나, 산업단지 기능 재편 추진	• 산업단지 기능 전환에 대응하여 산학연계공간 등을 확충할 수 있도록 관련 제도 정비 • 가산디지털단지역사 복합 개발로 문화·식음기능 육성	• 대중교통을 이용한 환승이 용이하도록 환승 기능 집적·확대 • 교통혼잡 완화 및 내부 직결체계 개선을 위해 대중교통망 재검토
잠실	광역거점으로서 기능을 강화하고 상업·업무기능 육성	• 신개발보다는 정비로 상업 특화거리 보행환경을 개선하고 신규 업무기능 확충	• 잠실역 주변 주차상한제 적용을 완화하여 다양한 교통수단 간 환승 기능 집적·강화

서울대도시권 차원에서 공간구조 재검토

‘선택과 집중’으로 도시기본계획상 중심지체계 조정 검토

○ 기존 중심지에 대한 진단 및 잠재력 있는 지역중심 재검토

- 제한된 공간과 재원을 효율적으로 활용하기 위해서는 중심지별 기능과 잠재력을 면밀히 검토하여 지정·육성하는 이른바 ‘선택과 집중’ 필요
- 중심지체계 개편 이후 현황상 주목할 만한 변화가 없고, 가용지 공급 또는 교통망 확충 등 계획적 노력이 미흡한 중심지는 재검토 필요
- 향후 도시기본계획 재정비 시 중심지 위상과 기능에 걸맞은 정책적 노력을 강화하거나, 잠재력 있는 중심지에는 현황 및 가시화된 계획을 바탕으로 적절한 위상과 기능 부여 필요

서울대도시권 차원의 공간구조 효율화

○ 서울대도시권 차원에서 수요에 대응하고, 자족적 생활권 형성 필요

- 지금까지 서울의 중심지체계는 서울시 위주로 토지이용 현황과 계획내용을 검토한 것에 따른 결과물
- 향후 서울의 중심지체계는 시계를 넘어 인천·경기 등 광역생활권을 아우르는 토지이용 검토과정을 거쳐 설정
- 서울·인천·경기가 일관성 있고 효율적인 공간구조를 설정하고 거점 기능을 배분·연계해 나갈 필요

역세권 단위의 거점기능 육성·관리

○ 역세권 위주로 거점기능을 육성·관리하여 공간구조 및 토지이용의 효율성 제고

- 주요 역세권 중심의 거점기능 집적으로 토지이용의 효율성을 높이고 대중교통, 보행 중심의 효율적인 공간구조를 형성
  - 도보권을 벗어난 두 개의 거점을 하나의 중심지로 관리하는 것은 장기적 관점에서 효율적인 토지이용을 저해하거나 공간구조를 왜곡시킬 우려
  - 한양도성 등 일부 역세권이 연담화(連擔化)되어 있는 지역은 하나의 중심지로 지정할 수 있으나, 일반적으로는 역세권 단위로 유동인구, 중심업무·상업기능 등을 진단하고 장래 발전 가능성 검토 필요

06756
서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr