

광역중심, 서울대도시권 차원 중심성·광역성 필요 ‘강점특화·약점보완’ 지역특성별 맞춤형 전략 적용해야

광역중심, 서울대도시권 거점역할…밀도·다양성·연결성 측면 진단할 시점

서울시가 2014년 발표한 2030 서울플랜에서는 ‘3도심-7광역중심-12지역중심’으로 공간구조를 다핵화하고, 용산, 청량리·왕십리, 창동·상계, 상암·수색, 마곡, 가산·대림, 잠실 등 7개 광역중심을 설정하였다. 광역중심은 서울시 경계부 또는 외곽에 입지하여 서울대도시권 차원에서 거점 역할을 담당하고, 서울시와 인천·경기 등 배후 지역과 연계하여 권역별 자족기반을 강화하는 것을 목표로 한다.

광역중심은 다양한 중심기능이 집적된 “결절점(Node)”으로, 도심의 차하위 중심성을 갖는 부도심과 유사하다. 또한 서울대도시권 배후지에서 도심으로의 통행량 일부를 흡수하고, 도심 또는 지역중심과 “연결(Link)”하는 역할을 담당한다. 광역중심의 기능을 진단하기 위해 중심성 측면에서 밀도와 다양성, 광역성 측면에서 연결성을 분석할 필요가 있다.

광역중심 평균은 연면적 376ha, 조용적률 367.5%, 사업체수 8,431개소

2016년 기준 광역중심의 총 연면적은 2,259ha, 평균 연면적은 376ha이며, 3도심 평균(2,486ha)의 1/7, 12개 지역중심 평균(166ha)의 2.3배에 해당한다. 광역중심 중에서는 가산·대림이 862ha로 규모가 가장 크고, 그 다음은 용산 409ha, 잠실 385ha 순으로 나타났다. 한편 창동·상계는 100ha로, 지역중심 평균에 비해서도 낮은 수준이다.

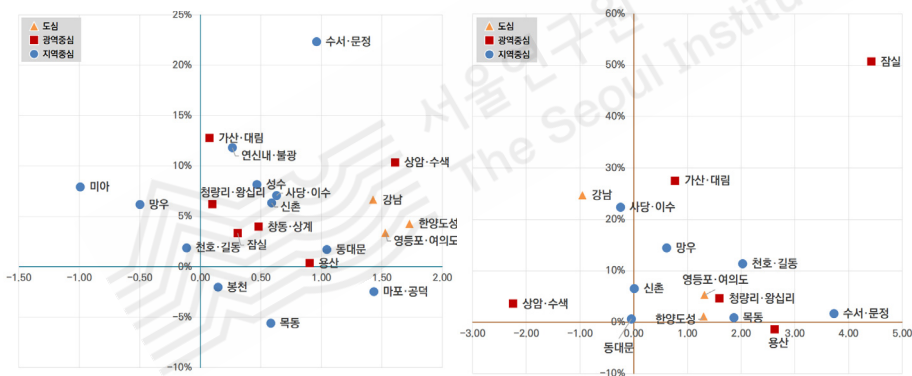
광역중심 평균 조용적률은 367.5%로, 3도심 평균 328.8%에 비해 개발밀도가 높은 편이다. 광역중심별로는 잠실과 상암·수색, 가산·대림 등에서 평균 이상의 밀도를 보인다. 사업체는 광역중심에 5.1만 개소, 지역별 평균 8,431개소가 입지해 있는데, 3도심(17.6만 개소, 지역별 평균 5.9만 개소)에 비해 적은 편이다. 광역중심별로는 가산·대림이 2.2

만 개소로 가장 많고, 그 다음은 청량리·왕십리 9,300여 개소, 용산 6,948개소 순으로 많았다.

광역중심, 비주거용도 비중 높아…업무는 상암·수색, 상업은 잠실·용산 특화

광역중심은 상업 88ha(23.3%), 업무 71ha(18.8%), 주거 70ha(18.6%) 순으로 높게 나타났으며, 기타용도는 148ha(39.3%)를 차지하고 있다. 한편 3도심은 업무 30.9%, 상업 25%, 주거 22.3%, 기타 21.7% 순으로, 업무용도가 전체 연면적의 30% 이상 높은 비중을 보인다.

광역중심은 서울시 전체 대비 업무·상업용도가 특화되어 있다. 업무용도를 기준으로, 최근 개발된 상암·수색은 업무기능이 특화되어 있고 빠른 성장세를 보인다. 가산·대림은 최근 5년간 업무연면적의 연평균 증가율이 13%로 높게 나타났다. 상업용도는 잠실에서 매우 특화되어 있으며, 특히 제2롯데월드 개발 등에 힘입어 연평균 50% 이상의 성장세를 보이고 있다. 용산과 청량리·왕십리 등에서도 상업기능 특화 경향을 확인할 수 있다.



[그림 1] 업무용도 특화도 대비 연평균 변화율 [그림 2] 상업용도 특화도 대비 연평균 변화율

자료 : 건축물 과세대장, 2011, 2016.

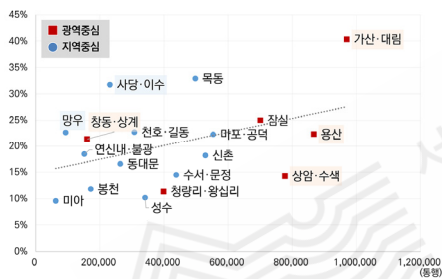
자료 : 건축물 과세대장, 2011, 2016.

한편 광역중심별 평균 대비 부족한 ‘결여용도’를 검토하여 향후 육성·보완이 필요한 용도가 무엇인지 각각적으로 검토하였다. 업무시설은 청량리·왕십리, 잠실 등에서 평균 대비 낮은 비중을 보이고 있으며, 쇼핑시설은 상암·수색, 가산·대림 등에서 부족한 것으로 확인되었다. 문화 및 식음시설은 가산·대림에서 가장 낮게 나타났다.

광역중심, 도심·지역중심보다 광역통행 비율 높고 가산·대림은 광역영향권

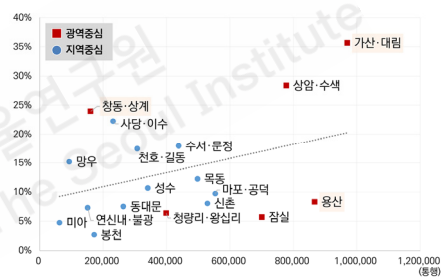
중심지 위계별 출퇴근통행 중 광역통행은 광역중심이 29.8%로 가장 높고, 도심은 22.6%, 지역중심은 20.1%로 나타났다. 업무통행 중 광역통행은 광역중심이 19.3%로 가장 높고, 도심은 10.9%, 지역중심은 11.5%이다.

광역중심별 출퇴근 흡수통행 중 광역 비율은 가산·대림이 40%로 가장 높고, 용산과 청량리·왕십리는 낮게 나타났다. 한편 창동·상계의 경우 업무 규모는 광역중심 중 가장 작지만, 출퇴근 흡수통행 중 광역통행 비율이 높다. 업무 발생통행 중 광역 비율의 경우도 가산·대림이 업무 발생통행 중 광역통행이 35%를 넘어 가장 높게 나타났다. 이밖에도 상암·수색, 창동·상계 등이 20% 이상으로 높은 편이다. 한편 지역중심 중 사당·이수(32%)와 망우(23%)는 상대적으로 업무 규모가 작지만, 광역통행 비율이 높게 나타나 주목할 만하다. 가산·대림과 잠실을 제외한 광역중심보다 많은 광역기능을 수행하는 것으로 나타났다.



[그림 3] 업무유연적과 출퇴근 흡수통행 중 광역통행 비중

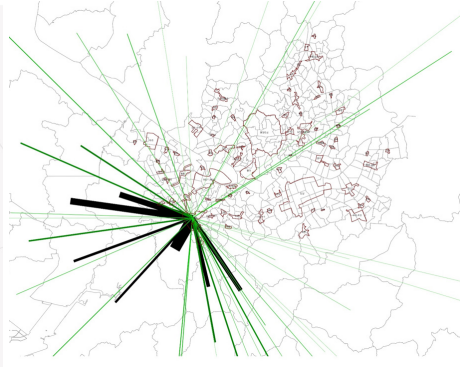
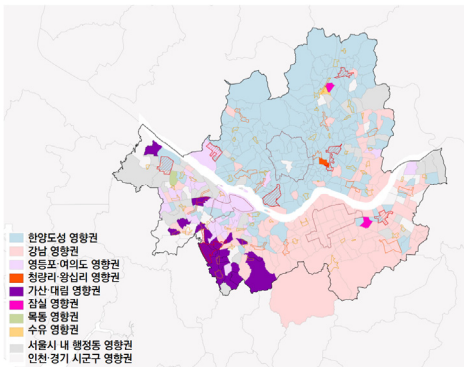
주 : 오전첨두 가정기반 출퇴근 흡수통행 기준
자료 : 건축물 과세대장, 2016; 가구통행실태조사, 2016.



[그림 4] 업무유연적과 업무 발생통행 중 광역통행 비중

주 : 전일 비가정기반 업무 발생통행 기준
자료 : 건축물 과세대장, 2016; 가구통행실태조사, 2016.

한편 광역통행량 기준 영향권은 한양도성과 강남 등 3도심 위주로 나타났다. 한양도성은 주로 한강 이북지역에서, 강남은 한강 이남과 일부 동북권에서 영향권을 형성하고 있다. 가산·대림은 영등포·여의도와 경합할 만한 규모를 형성하고 있다. 광역중심 중 도심에 비견될 만한 영향권을 형성하고 있는 중심지는 가산·대림이 유일하다. 이로 인해 서남권에서는 강남, 영등포·여의도, 한양도성, 가산·대림, 인천·경기 등의 경합이 확인되었다.



[그림 5] 서울대도시권 내 광역통행 영향권 검토 [그림 6] 가산·대림 출퇴근 도착통행 중 광역통행

자료 : 가구통행실태조사, 2016.

자료 : 가구통행실태조사, 2016.

	연면적	전체용도 개발밀도	사업체수 고용자수	결여용도	특화용도	지하철역	도심과의 연결성	광역급행 철도계획	환승센터 유무	광역통행 담당 비율
광역 중심	용산	○	○	▼	-	쇼핑·문화	4개노선 5개역사	▲	B노선	통근 업무 쇼핑 ▲
	청량리· 왕십리	▼	▼	▼	업무·문화	쇼핑	5개노선 4개역사	▲	B노선	통근 업무 쇼핑 ▲
	창동· 상계	▼	▼	▼	-	-	3개노선 2개역사	▼	C노선	통근 업무 쇼핑 ○
	상암· 수색	▼	▲	▼	쇼핑·의료	업무·문화	3개노선 2개역사	○	-	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 ▲
지역 중심	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 7] 광역중심 기능 진단 종합

주1 : ▲는 평균 이상(광역중심 6개소 기준), ▼는 평균 이하, ○는 평균 수준임을 나타내며, 개발사업이 진행 중인 마곡은 분석에서 제외하였음

주2 : 지역중심의 면적, 밀도, 사업체, 결여용도에 대한 진단은 광역중심 평균 대비 검토한 결과임

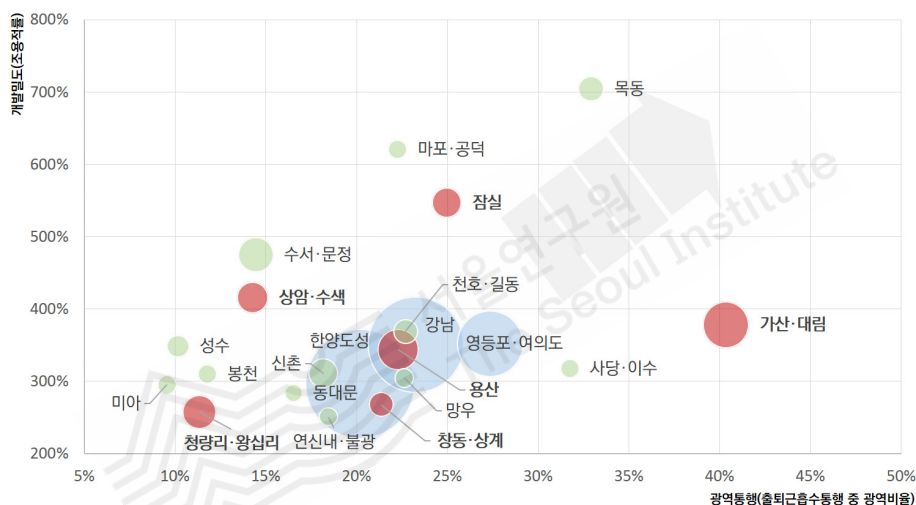
장기적·총량적 관점에서 광역중심 육성계획 세우고 ‘선택·집중’ 전략 중요

향후 광역중심을 육성·관리하기 위해서는 장기적·총량적 관점에서 계획을 수립하고, 일

관성 있게 중심기능의 집적을 유도할 필요가 있다. 새로운 신규 인프라 투자보다는 기존 인프라를 효율적으로 활용할 수 있는 공간구조와 토지이용 전략이 필요하다. 또한 동시다발적 개발·정비보다는 대상지에 대한 '선택과 집중'이 필요하다. 총량을 감안하여 우선순위를 설정하고, 단계적으로 육성·지원해나갈 필요가 있다.

강점 특화·약점 보완으로 광역중심지별 특성에 맞는 정책수단 활용 바람직

광역중심의 중심성과 다양성을 높이기 위해 활용할 수 있는 정책수단은 제한적이다. 광역중심별 토지이용 현황 진단과 SWOT 분석 결과를 바탕으로 정책수단의 활용가능성을 검토한 후, 강점은 특화하고 약점은 보완하기 위한 맞춤형 전략을 적용할 필요가 있다.



[그림 8] 광역중심의 중심성과 광역성 종합

용산은 최근 대규모 숙박·쇼핑 기능을 강화했으나, 중심성과 광역성 보완을 위해 도심의 고차업무기능을 지원하고 환승기능을 강화하기 위한 도시계획적 전략이 필요하다. 정비창부지 개발계획을 우선적으로 추진하고, 국제비즈니스를 위한 업무용도 위주의 지속적인 육성이 필요하다. 광역성 측면에서는 신규 광역교통망 확충 시 용산역 중심으로 환승기능을 집적하여 기존 철도노선과 연계하고 환승 편의를 높일 필요가 있다.

청량리·왕십리는 청량리역, 왕십리역 두 거점 간 연계가 부족한 한계가 있다. 현재 청량리역 중심으로 추진 중인 정비사업을 통해 중심상업·업무기능을 육성해나갈 필요가 있다. 또한 청량리역의 GTX-B, C 노선 등 공급계획에 대응하여 환승기능을 더욱 강화하

고, 왕십리와외의 직결체계를 강화하여 하나의 중심지로서의 역할을 담당할 필요가 있다. 창동·상계는 현재 고용기반이 부족한 저개발지역이지만, 창동차량기지, 도봉면허시험장, 환승주차장 등 가용지가 충분한 지역이다. 개발계획을 통해 특화산업을 육성하여 동북부 광역생활권 내 고용기반을 마련할 필요가 있다. 창동역 중심으로는 GTX-B 노선 등 광역급행철도가 예정되어 있으므로 환승기능을 강화해나갈 필요가 있다.

상암·수색은 미디어산업 위주의 업무기능이 집적해 있으나, 상대적으로 상업·문화기능이 약하므로 지구단위계획을 통해 필요기능을 도입할 필요가 있다. 또한 광역생활권 및 상암·수색 지역 간 연계, 보행 편의성을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

마곡은 지식산업 위주의 육성방향을 유지하고, 마곡지구 개발계획에 따라 차질 없이 사업을 추진해나갈 필요가 있다. 최근 인천공항철도 개통, 김포 신도시 등의 개발로 배후지가 확대된 점을 감안하여 마곡나루역을 중심으로 환승기능을 강화해나가야 할 것이다. 가산·대림은 광역중심 중 중심성과 광역성이 가장 높고, 서울대도시권 서남부 지역의 거점 역할을 충분히 수행하고 있는 것으로 확인되었다. 준공업지역의 특성을 감안하여 산업단지 고도화에 대응하고, 지식산업에 필요한 지원공간을 확충할 필요가 있다. 이를 위해 산업단지 관리기본계획상 허용업종의 재검토·확대, 인센티브 등의 검토가 필요하다. 잠실은 상업기능 측면에서는 매우 특화되어 있으나 업무기능은 상대적으로 부족한 편이고, 광역통행 역시 개발계획의 규모나 밀도에 비해서는 미흡한 편이다. 대규모 가용지가 충분하지 않은 지역이므로 지구단위계획과 연계하여 잠실대로 이면부 등 노후 상업지역을 정비하고, 다양한 교통수단에 대응한 환승기능을 강화할 필요가 있다.

잠재력 있는 지역중심 위계조정 검토·서울대도시권 차원 공간구조 효율화 필요

추후 도시기본계획 재정비 시에는 광역중심으로 지정된 이후 주목할 만한 변화가 없거나 잠재력이 부족한 지역에 대해서는 중심지 육성을 위한 보완방향을 검토할 필요가 있다. 반면, 지역중심 중에서도 광역기능을 수행하는 지역에 대해서는 위계 상향을 검토할 수 있다.

또한 서울의 중심지체계는 시계를 넘어 인천·경기 등 광역생활권을 아우르는 토지이용을 검토하여 설정할 필요가 있다. 지금까지는 중심지 설정 시 서울시 위주의 관점에서 토지이용 현황과 계획내용을 검토해왔으나, 서울대도시권은 이미 광역생활권과 경제권을 형성하고 이를 공유하고 있다. 따라서 서울·인천·경기가 일관성 있고 효율적인 공간구조를 설정하고 거점 기능을 배분·연계할 필요가 있다.