

요약

중심지체계 실현수단으로 용도지역 활용 상업지역은 지역특성별로 차등관리 유도

2030 서울플랜, 중심지체계를 단핵구조에서 다핵구조로 개편

2030 서울플랜에서는 서울의 글로벌 경쟁력을 강화하고 지역별 자족기반을 확충하기 위해 단핵구조의 중심지체계를 다핵구조로 개편하였다.

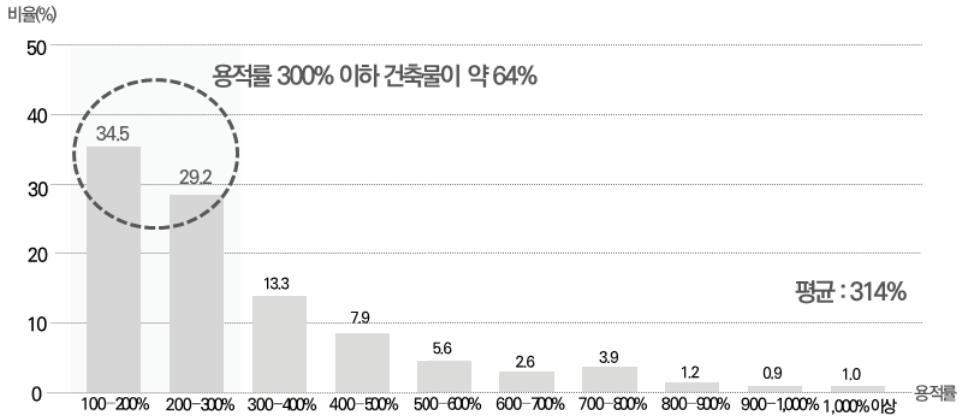
2030 서울플랜을 실현하기 위한 대표적인 도시 관리수단으로는 용도지역이 활용되고 있다. 특히 상업지역은 서울의 글로벌 경쟁력 강화와 지역균형발전 견인을 통해 중심지체계를 실현할 수 있는 핵심 용도지역이다.

따라서 서울시의 특수성을 감안한 상업지역의 역할과 미래상을 토대로 여건 변화에 대응한 상업지역의 정교한 관리방향을 마련해야 할 것이다.

지역별로 밀도·용도 다른 상업지역에 같은 규제 적용이 '문제'

서울시는 1998년 도시계획법 개정을 통해 상업지역을 지정목적에 따라 중심일반·근린유통상업 지역으로 세분하고, 세분화된 용도지역에 따라 건축물의 건폐율·용적률·용도 등의 기준을 달리 규정하여 운영하고 있다.

그러나 서울시의 상업지역은 일반상업지역이 23.2km²(89.6%)로 대부분을 차지하고 있으며, 그 다음으로 유통상업지역 1.5km²(5.8%), 근린상업지역 0.8km²(3.1%), 중심상업지역 0.4km²(1.5%) 순으로 지정되어 있다.



[그림 1] 서울시 상업지역의 용적률 분포

상업지역 내 입지한 건축물의 용적률 분포는 100%부터 1,000% 이상까지 다양하다. 평균 용적률은 314%로 일반상업지역의 조례상 용적률(800%)의 39% 수준으로 저이용되고 있는 건물이 다수이다. 건축물의 용도는 지역특성에 따라 구성 비율이 다르지만 업무, 근린생활시설, 판매, 숙박위락 등 비주거 용도로 이용되고 있는 비율이 82%, 주거용도로 이용되고 있는 비율이 18%이다.

이와 같이 서울시 상업지역은 지역특성에 따라 밀도와 용도가 다양하게 나타나지만, 상업지역의 대부분이 일반상업지역으로 지정되어 획일적인 밀도와 용도 규제를 적용받고 있다.

중심지 상업지역의 지정취지인 지역특화에도 맞지 않게 개발

중심지 상업지역은 업무 및 상업 기능을 도입하여 고용을 창출하고, 용도의 집적 또는 복합을 통해 지역특화에 부합하는 개발을 유도할 수 있는 지역이다.

도심은 고밀의 업무중심으로 개발되고 있지만, 그 외 중심지는 밀도·용도 측면에서 중심지체계에 따른 차별성이 미미하다. 특히, 중심지체계가 낮은 지역지구중심에서 주거용도의 비율이 40%를 상회하는 지역도 상당수 나타나고 있어 중심지 상업지역이 지정 취지에 부합하지 않게 개발되고 있다.

획일화된 관리수단으로 저성장 등 환경변화에 대응할 수 없어

서울시는 100년 도시계획, 2030 서울플랜 등 사회적 합의를 통해 중심지체계를 개편하고 도시 관리 기반을 마련하였다. 이를 토대로 2030 서울플랜의 후속계획인 생활권계획에서는 생활권 내 중심지의 미래상과 육성방향을 계획하고 있다. 이러한 계획을 실현하기 위해서는 도시관리 계획을 합리적으로 운영할 수 있는 기준이 필요하다.

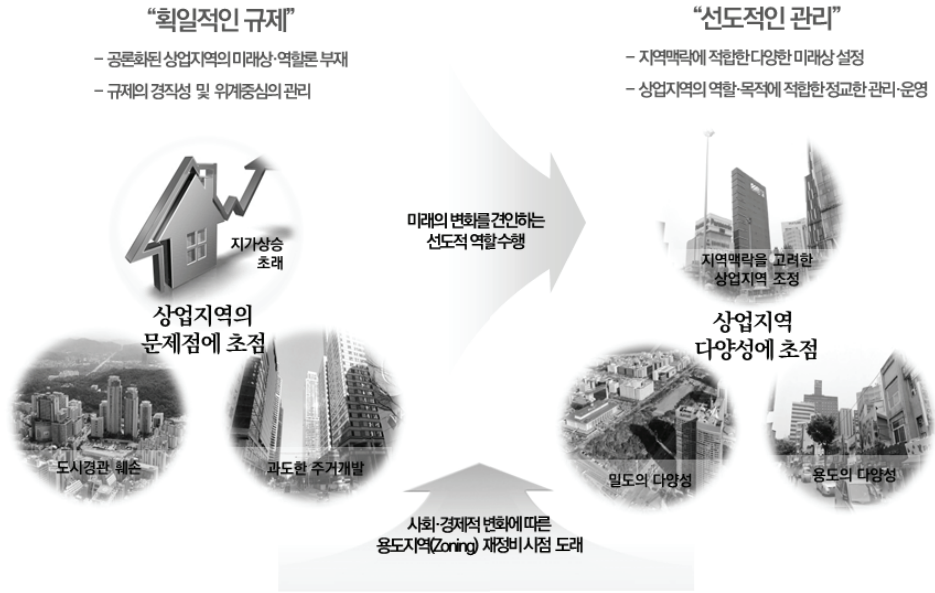
서울시 각 자치구는 지역 간 불균형을 해소하기 위해 상업지역의 추가 지정을 요구하고 있다. 또한, 서울시 내에는 기존 기능이 이전하면서 대규모 가용지가 발생하고, 시장수요에 따라 상업지역이 아닌 지역에서 새로운 유형의 상권을 형성하고 있다.

그러나 현행 제도는 획일화되어 있어 빠르게 이루어지는 여건 변화에 대응하지 못하고 있다. 부동산 경기가 침체되고 저성장 기조가 지속되고 있는 현 상황에서 고성장시대의 기제에 맞추어진 도시 관리수단을 유연하게 작동할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

서울시 맥락에 맞는 상업지역 미래상 설정해 선도적 역할 수행 유도

지금까지는 상업지역의 역할론이나 미래상에 대한 논의보다 상업지역의 문제점에 초점을 두었다. 그러다 보니 상업지역을 규제 위주로 관리하였고, 정책적으로 일관되지 못하고 전략적으로 활용하는 데에도 어려움이 있었다.

그러나 향후 미래의 변화를 견인하는 선도적인 역할을 수행하기 위해 상업지역의 다양성에 초점을 두어야 한다. 즉, 지역맥락에 적합한 상업지역의 미래상을 설정하고, 상업지역의 역할과 목적에 적합하게 관리·운영할 필요가 있다. 이를 통해 상업지역이 미래의 변화를 견인하는 선도적인 역할을 수행하도록 유도해야 할 것이다.



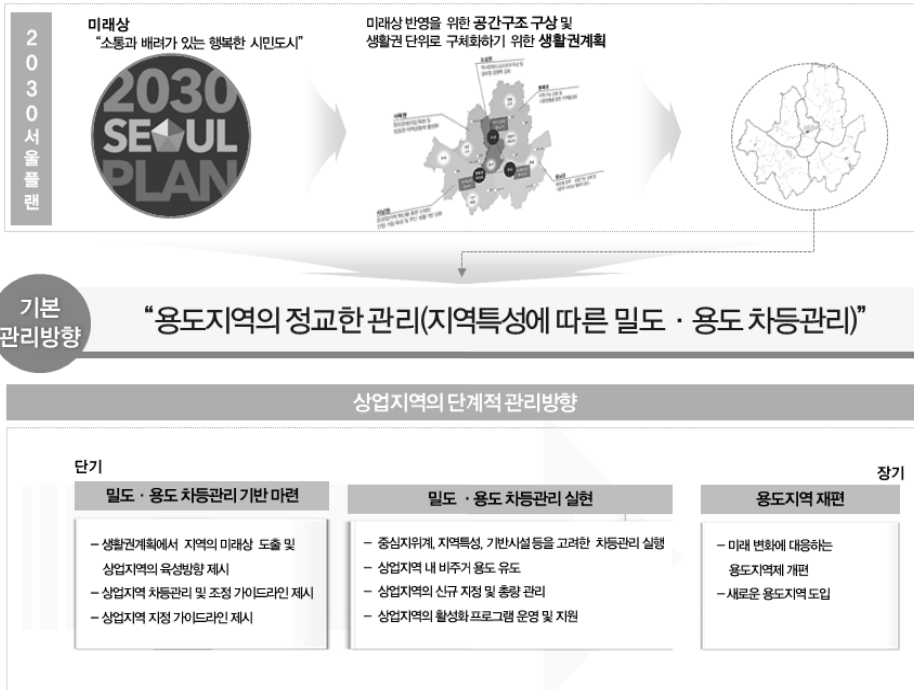
[그림 2] 상업지역을 바라보는 시각의 전환

단계별로 관리하되 단기적으로론 밀도·용도 차등화 가이드라인 수립

2030 서울플랜에서 기합이된 미래상을 토대로 공간구조와 생활권계획을 실현하기 위해 상업지역은 지역특성에 따라 차등 관리해야 한다.

단기적으로 서울시 차원에서 밀도·용도의 차등 적용을 위한 기반을 마련하되 실현은 단계별로 추진하도록 한다. 이를 위해 현재 수립 중인 생활권계획에서 제시하는 중심지의 미래상, 육성 방향과 정합성을 유지하도록 한다. 또한, 신규 상업지역 지정의 기본방향과 원칙, 프로세스 등 밀도·용도 차등 관리를 위한 가이드라인을 수립하여 정책의 일관성을 유도해야 한다.

장기적으로는 시장 수요를 담을 수 있는 새로운 용도지역을 도입하는 등 미래 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 용도지역제로 전환이 필요할 것이다.



[그림 3] 서울시 상업지역의 기본 관리방향