

중심상업지역 지정에 따른 향후 도심부 관리방향 - 서울시 명동 관광특구 사례를 중심으로 -

- 지난해 서울시 도시건축공동위원회(제19차/2006. 10. 11)가 명동 관광특구지역을 서울시에서는 최초로 중심상업지역으로 지정(도시계획변경)함
 - 향후 상업특구로 지정된 지역의 경우 지구단위계획을 통한 중심상업지역으로의 용도변경 요구가 제기될 것으로 예상됨
- 용도지역 변경에 따라 예상되는 주요 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있음
 - 특구지정과 용도지역 상향조정 간의 논리적 연관성 결여
 - 용도지역 상향에 따른 건폐율, 용적률, 층수 등 건축규제 완화
 - 명동 고유의 지역성 변질 우려
 - 해당지구와 주변지역 간의 물리적 부조화
 - 지구 내 간선도로와 이면도로변 건축물 계획 간 부조화
- 따라서 개발밀도관리지역 내 용도지역 상향 시 기반시설 용량변화를 정기적으로 검토하여 용적률, 건폐율 등의 완화 여부를 결정하는 등 개발밀도관리지역 내 계획적 관리수단의 실효성을 제고할 필요가 있음
- 용도지역 위계상 최상위 용도로 상향되는 경우, 해당지구의 변화 및 주변지역에 미치는 영향을 고려하여 구체적인 상향조정 요건을 지침화하고, 용도지역 상향에 따른 우발이익의 다양한 내재화 방안을 모색할 필요가 있음

1. 배경 및 문제의식

- ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법’에 명시된 상업지역은 상업지 위계에 따라 중심, 일반, 근린, 유통으로 구분되어 각각의 용도지역 유형별로 물리적 행위규제 내용이 차등화되어 있으나, 전국적으로 중심상업지역은 신도시, 신시가지 개발에 일부 지정되어 있을 뿐 도심부나 기성시가지 내에는 지정된 사례가 없는 실정임¹⁾
 - 이는 일반상업지역 이내로 밀도수준을 제어함으로써 중심상업지역 지정 시 발생될 수 있는 기반시설, 경관 등 도심부 과밀문제를 사전에 계획적인 수단을 통해 간접적으로 관리한 측면이 있음
- 지난해 서울시 도시건축공동위원회(제19차/ 2006. 10. 11)는 명동 관광특구²⁾ 지역을 서울시에서는 최초로 중심상업지역으로 지정(도시계획변경)함
 - 해당지역(중구 명동 54번지 일대)의 면적은 32만 3,000㎡이고, 서울시 여타의 관광특구 면적을 합한 총 면적은 214만 3,117㎡(약 65만 평 규모)로, 이는 서울시 일반상업지역 면적(2,231만 5,939㎡)의 9.6%를 차지함³⁾
- 그동안 지구단위계획의 문제점으로 제기되어왔듯이, 지구단위계획이 지역특성을 감안한 개발사업의 계획적 유도보다는, 용도지역 변경에 따른 개발밀도 상향조정 등 사업성 확보 수단으로 활용된 측면이 있음
 - 상업지역 내 특구로 지정된 지역⁴⁾은 명동 이외에, 북창동 등 서울시내 총 4개소가 있으며, 이들 지역의 경우도 명동과 마찬가지로 향후 지구단위계획 변경결정을 통해 중심상업지역으로의 용도변경을 요구할 것으로 예상됨
- 따라서 도심부 지구단위계획의 결정 및 해당지구 내 개발사업 추진에 있어 기존 일반상업지역 내 지구단위계획과는 차별화된 부문계획의 수립 및 관련지침의 제시가 필요하며, 근본적으로는 전반적인 도심부 관리정책 및 수단에 대한 종합적 검토가 요구됨

1) 기성시가지 내 중심상업지역이 지정된 지자체는 대구광역시로 지정면적 현황은 6.83km²임

2) 외국인 관광객의 유치촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되는 지역으로 1994년 처음 시행되어 전국적으로 20여 개의 특구가 지정됨

3) 건설교통부. 2006. 2005 도시계획현황. p227

4) 서울특별시 고시 제2006-103호

- 용적률 기준 상향에 따라 주변지역과의 조화, 지구 내 건축물 계획 간 조화, 계획 요소별 물리적 기준 및 행위제한 등 물리적, 비물리적 관리수단의 효율성 제고가 필요함

[표 1] 서울시내 관광특구 지정현황

특구명	지정일자	면적	업소현황	비고
이태원 관광특구	1997. 9. 29	383,292m ²	쇼핑상가 등 2,027여 개	국제적인 쇼핑거리
명동, 남대문, 북창동	2000. 3. 30	633,514m ²	쇼핑상가 등 8,819여 개	고급쇼핑 및 재래시장 지역
동대문패션타운	2002. 5. 23	585,709m ²	쇼핑상가 등 29,800여 개	첨단 하이패션 타운
종로청계 관광특구	2006. 3. 22	540,602m ²	쇼핑상가 등 14,000여 개	전통문화 및 특화쇼핑지역

2. 명동 관광특구 제1종 지구단위계획 개요 (도시계획 변경결정)

● 계획목적

- 주변지역 변화에 대응할 수 있도록 기성시가지의 관리 및 재생을 위한 제도적 기반을 마련하고, 명동 관광특구 내 관광, 쇼핑, 문화의 중심지 육성을 위해 가로 및 옥외광고물 정비 등 공공부분 환경개선사업 지원에 대한 근거 마련
 - 서울의 대표적인 도심부 업무 및 상업의 중심지로서 타지역과 차별화된 지역성을 유지하며, 강북활성화와 기성상업지 부활의 상징적 의미를 가지는 해당지역의 장소성을 유지하고 창출함

● 추진경위

- 2004. 12. 29 지구단위계획 수립 착수
- 2005. 3. 29 ~ 11. 4 주민설명회 5회 및 자문회의 6회 실시

- 2005. 11. 17 지구단위계획구역 및 옛 국립극장 개발계획 결정고시
- 2006. 7. 1 ~ 7. 14 지구단위계획(안) 열람
- 2006. 8. 23 도시·건축공동위원회 심의(보류)
- 2006. 10. 11 도시·건축공동위원회 심의(수정가결)
- 2006. 11 지구단위계획(안) 재열람 후 결정고시
- 2006. 12 ~ 2007. 12 가로환경개선사업 시행

● 물리적 현황

○ 도시관리계획 현황

- 용도지역 및 지구: 일반상업지역(구역 전체)
 방화지구(간선도로 및 명동길 도로부분 제외한 전 지역)
 미관지구(간선도로변 양측 12m, 명동길변 양측 12m)
- 도시계획시설: 시장(현 명동타워), 학교(구 계성초등학교), 공공청사(현 KT)
- 기타 구역지정 현황: 도시환경정비구역(명동구역)

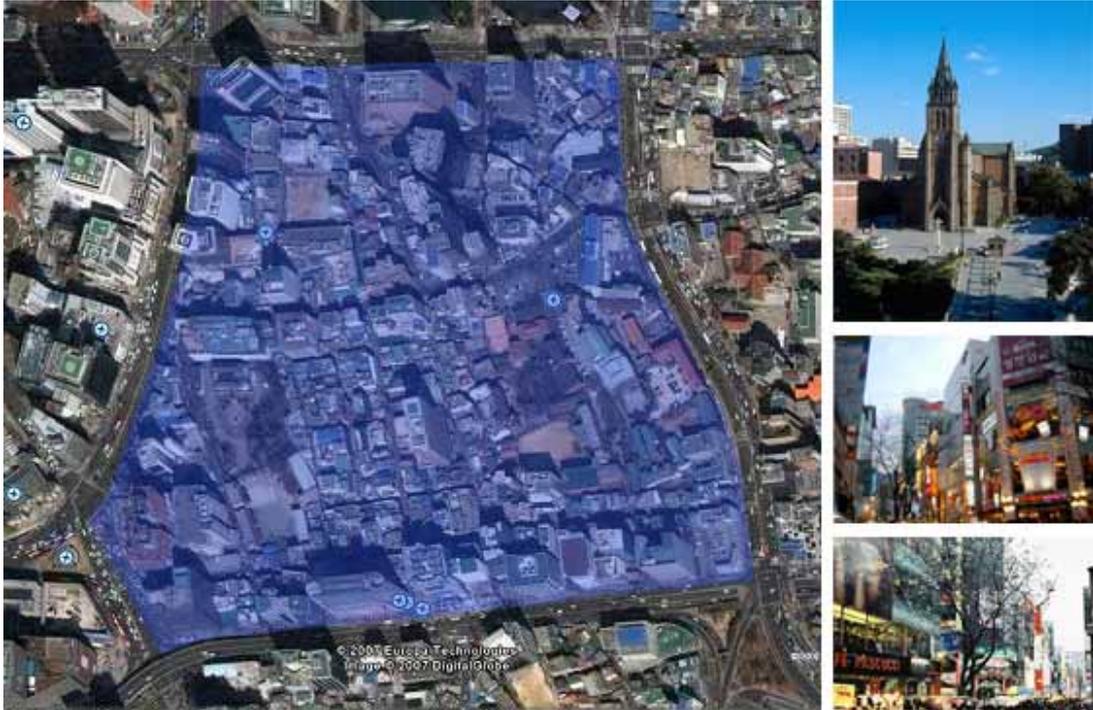
○ 필지규모 현황

- 1,000㎡(약 300평 규모) 이상 대형 필지가 전체 면적의 60% 이상을 점유(최근 필지 합병에 따른 대규모 개발양상이 나타남)
- 그러나 내부 상업로 주변의 상가규모는 50평 미만, 간선도로 중 충무로 주변의 상가는 100평 미만이 대부분임

[표 2] 대상지 필지규모 현황

구분	90㎡ 미만	90㎡~ 150㎡	150㎡~ 300㎡	300㎡~ 500㎡	500㎡~ 1,000㎡	1,000㎡ 이상	비고
건수(%)	53.7	18.6	13.7	6.0	2.5	5.5	100
면적(%)	7.2	7.5	10.1	8.0	5.5	61.7	100

[사진] 대상구역 범위 및 주요가로 전경



○ 노후도 현황

- 등재 건축물 기준, 건축연한 22년 이상(1983년 이전) 건물이 전체의 69%이며, 44년 이상(1962년 이전) 건물도 42%를 차지하고 있어 전반적으로 구조·안전에 취약함
- 건축조례 제정(1993년)으로 건폐율이 60%로 하향 조정된 이후, 신축비율은 3.2%로서 신축은 거의 이루어지지 않고 있음

○ 높이 현황

- 주로 간선도로변을 따라 11층 이상의 대형 업무·판매시설이 입지하고 있으며, 내부 상업가로인 중앙로 및 그 일대를 중심으로 5층 이하 건축물이 전체의 60%를 차지함

○ 밀도 현황(건폐율, 용적률)

- 건폐율의 경우, 현행 기준인 60%를 초과하는 건축물의 수가 전체의 80% 이상이며, 내부 상업가로인 명동길 및 중앙로 일대의 건축물은 대부분 건폐율 90%를 초과함
- 용적률의 경우, 내부 상업지역은 약 300 ~ 400%, 간선도로변은 600 ~ 1,000%의 분포를 보이고⁵⁾ 있으나 건축물대장상 건폐율 및 건축면적 사항의 미등재 비율이 70%

에 달해 관리상의 문제점이 있음

● 용도지역 변경사유 및 행위제한 변경내역

- 현행 일반상업지역의 계획항목별 규제내용을 근거로 할 경우, 노후한 건축물의 정비가 어려운 상황이므로 용도지역 변경이 불가피한 측면이 있음
- 일반상업지역에서 중심상업지역으로 용도지역이 변경되었을 경우, 건폐율, 용적률 등 계획기준 규제내용의 변화는 [표 3]과 같음

[표 3] 용도지역 변경시 계획기준 변동사항

계획요소 (규제항목)	규제내용 변경사항		비고
	변경 전(일반상업지역)	변경 후(중심상업지역)	
용적률 ⁶⁾	500% 이하	800% 이하	사대문 이외 지역 1,000%
건폐율 ⁷⁾	60% 이하	85~90% 이하 신축 시 90%,	증·개축, 대수선 시 80% 이하
주차면적	-	주차장 설치 면적도 50~100% 감면	‘차 없는 거리’ 확대 운영 및 구역별 지침 준수 시
건축물 높이	도심부관리계획상 최고높이제한 90m	주요간선도로변 사선제한 예외, 최고 90m까지 완화	-

3. 용도지역 변경에 따라 예상되는 문제점

- 특구지정과 용도지역의 상향조정 간의 논리적 연관성 결여
 - 중심상업지역으로의 용도변경이 관광특구 지정목적에 보다 부합하는 방향으로 작동할 것이라 담보할 수 없으며, 오히려 이로 인한 개발규제 완화가 기존의 물리적 현황을 포함한 장소적 컨텍스트를 훼손할 가능성이 있음

5) 도심부 용적률 전체 평균은 270%이며, 명동 지구의 평균 용적률은 407%임(서울특별시, 2004. 청계천 복원에 따른 도심부 발전계획, p56)

6) 서울시 도시계획 조례 중 용도지역별 건축물 계획기준 관련 내용에 의거

7) 변경 후 건폐율 완화계획은 가로구역 특성(간선/상업)과 세부지침에 준수 여부에 따라 조정됨

- 용도지역 상향에 따른 건축규제 완화
 - 용적률, 높이 등 건축규제가 완화됨으로써 ‘청계천 복원에 따른 도심부 발전계획 (2004)’에 언급된 도심부 개발의 기본원칙(‘과도한 고층고밀개발 지양’ 및 ‘특성보유 구역의 보존’)에 반하는 개발행위가 발생할 여지가 있음
- 해당지구의 지역성 보전
 - 10만 평 규모의 명동지역 내부에는 근대건축물 등 다양한 문화재가 입지하고 있어 고층의 상업, 업무시설군이 마천루를 형성하는 중심상업지역의 일반적인 이미지와는 배치됨
- 지구 내 간선도로와 이면도로변 건축물 계획 간 부조화
 - 필지 규모와 인접도로의 물리적 여건 등을 고려했을 때, 중심상업지역으로 지정됨으로써 내부 상업가로변 건축물과 간선도로변 건축물 간의 규모 차이가 더욱 벌어질 것으로 예상됨⁸⁾
 - 간선도로변 건축물 높이를 지나치게 완화할 경우, 블록 내부와 외부 건축물 간의 물리적 규모 차이로 경관상의 부조화가 심화될 것으로 예상됨
- 주변지역과의 조화
 - 간선도로를 중심으로 명동지역과 마주보는 주변지역은 일반상업지역으로 존치됨에 따라 건축물 계획요소 간 기준 차이가 발생하며,
 - 특히 주요 간선도로변 사선제한 규제에 대한 예외규정을 둠으로써 인근 주변지역과 건축물 규모 차이가 예상되고, 이는 결과적으로 간선 보행환경에 부정적 영향을 미칠 수 있음

8) 이는 중심상업지역으로 용도가 변경된 이후에도, 내부 상업가로변 건축물의 경우, 도로폭원에 의한 사선제한 규정에 의해 개발가능한 규모가 제한되는 반면, 간선도로변 건축물의 경우 이러한 높이제한 규정이 완화 적용되기 때문임

4. 향후 정책적 시사점

- 지구단위계획의 차별화 및 질적 수준 제고
 - 지구단위계획 수립지침에 근거한 획일적인 계획이 아닌, 해당지역의 물리적 특성 및 용도지역 변화 여부를 종합적으로 고려한 질적으로 차별화된 계획을 수립
- 현행 용도지역제 관리방식과 지구단위계획 운영상의 조화
 - 지구단위계획에서 제시하는 상한, 허용용적률이 대부분 조례에서 규정하고 있는 밀도상한 수치에서 출발하여, 결과적으로 과도한 개발밀도를 허용하고 있음
 - 지구단위계획 시 조례에서 규정한 밀도상한 수치가 아닌, 밀도현황과 기반시설 현황에 맞게 조율된 밀도 수치에 근거하여 상한, 허용용적률을 적용하되 지구단위계획 내용에 따라 밀도완화 수준을 탄력적으로 운용
- 개발밀도관리지역 내 계획적 관리수단의 실효성 제고
 - 개발밀도 현황이 비교적 높은 지역의 경우 ‘개발밀도관리지역’으로 지정하여 기반시설용량이 허용하는 범위 내로 개발을 억제하고 있음
 - 개발밀도관리지역 내 용도지역 상향 시 개발밀도관리구역 안의 기반시설 용량변화를 정기적으로 점검하여 용적률, 건폐율 등의 완화 여부를 결정
- 용도지역 위계상 최상위 용도로 상향조정되는 경우, 해당지구의 변화 및 주변지역에 미치는 영향을 고려하여 구체적인 상향조정 요건을 지침화하고, 용도지역 상향에 따른 우발이익의 다양한 내재화 방안을 모색

● 국토연구원 도시연구실 김현식 선임연구위원 (hskim@krihs.re.kr, 031-380-0300)

● 국토연구원 도시연구실 안용진 연구원 (yjahn@krihs.re.kr, 031-380-0194)