

용산 미군기지 공원화의 정책방향

1. 들어가는 말
2. 용산 미군기지의 현황과 서울시의 계획 기초
3. 정부의 용산공원 조성계획
4. 일부 반환부지의 주상복합개발, 과연 타당한가
5. 정책제언

1. 들어가는 말

- 지난 7월 28일 건설교통부는 반환되는 용산 미군기지 터에 민족·역사공원을 조성한다고 밝히면서 「용산 민족·역사공원 조성 및 주변지역 정비에 관한 특별법안」을 입법예고하였음.
- 이 법안에는 용산공원 부지 일부를 공원이 아닌 주거, 상업, 업무 등의 복합용도로 개발한다는 개발방향을 명시하고 있어, 서울시가 그간 지향해 온 '미군기지 전체의 공원화'라는 도시계획 기초와 상치되고 있음. 이에 서울시의 복합개발 반대 입장 표명, 정부 측의 해명, 기타 각계의 의견 개진이 이어지는 등 사회적 관심으로 대두되고 있음.
- 본 고에서는 용산 공원화 정책을 둘러싼 핵심 이슈를 객관적으로 검토해 보고 그에 따른 바람직한 대안마련을 위한 정책방향을 모색코자 함.

2. 용산 미군기지의 현황과 서울시의 계획 기초

○ 용산 미군기지 현황

- 용산 미군기지 일대는 미군이 사용 중인 메인포스트와 사우스포스트로 구성되는 모(母)부지와 주변 산재부지, 그리고 용산가족공원, 국립중앙박물관, 국방부, 전쟁기념관 등 이미 반환된 부지로 구성되어 있으며 전체 면적은 약 111만 4천 평임.

- 모 부지: 810천 평 (메인포스트 240천 평, 사우스포스트 570천 평)
- 산재부지: 58천 평 (캠프킴 16천 평, 유엔사 16천 평, 수송단 26천 평)
- 기반환부지: 246천 평 (국립중앙박물관, 국방부, 전쟁기념관, 용산가족공원)



[그림 1] 용산 미군부지 현황

- 이 중 서울시의 기본입장은 적어도 모 부지 81만 평은 전체가 공원으로 조성되어야 한다는 것으로 판단됨.
- 용도지역은 모 부지와 기 반환부지가 자연녹지지역으로, 산재부지는 일반주거지역으로 지정되어 있음.
- 산재부지는 2008년에 반환되며, 모부지는 정부 측 계획에 의하면 2009년까지 이전을 끝내고 공원기반 조성에 착수할 예정임.

○ 서울시의 계획기조

- 용산 미군기지의 활용에 대한 서울시의 첫 구상은 1991년 계획¹⁾에서 나타남. 이 계획에서는 미군 이적지의 기능을 도심녹지공간으로 규정하고 도시공원으로서의 개략적 공간구상을 담고 있음.

1) 서울특별시, 「용산 군이적지 활용방안과 기본계획」, 1991.2.

- 이 같은 기본방향은 1995년에 수립된 도시기본계획 상의 공원녹지계획에서 남북 녹지 축 형성의 거점으로서 용산 미군기지 일대를 대규모 녹지공간으로 설정하면서 공식적인 도시 계획 기조가 되었으며, 2006년의 도시기본계획에서도 용산기지 일대의 공원/녹지화 방향을 재확인하고 있음.



[그림 2] 1991년 용산 미군기지 공원화 계획

<표 1> 서울시의 용산기지 공원화 관련 계획

연도	관련계획	내용
1991	용산 군이적지 활용방안과 기본계획	활용방향을 도심 녹지공간 자원으로 설정하고 공원기본구상 제시
1995	2011년 도시기본계획	용산 등의 공원화를 통한 남북녹지축의 완성: 단절된 구간의 복원 ※ 북한산~세운상가~남산~용산미군기지~동작지구~관악산
2006	2020년 도시기본계획	· 용산 기지를 서울 공원녹지 네트워크의 주요거점으로 설정 · 용산 기지 공원화를 통한 남북녹지축 확보 · 대규모 이전적지 및 대형 신개발지 등의 공원녹지 확보를 제고

3. 정부의 용산공원 조성계획

○ 정부의 미군 반환부지 활용 원칙

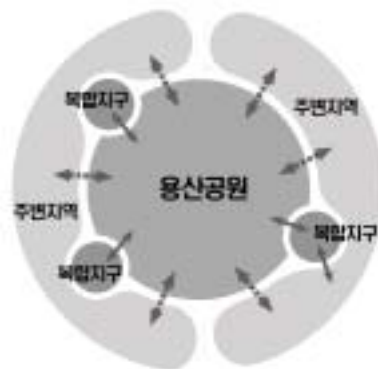
- 2004년 정부는 미군 반환부지 활용 원칙으로 다음의 세 원칙을 제시한 바 있음. 첫째, 정부가 땅장사를 하기 위해서 민간에 매각하지 않겠다는 것, 둘째, 구체적인 활용방안은 지자체와 협의해서 결정한다는 것, 그리고 마지막으로 이전부지가 국유재산임을 감안하여 해당 지자체도 무조건 땅만 내놓으라는 일방적인 요구를 해서는 안 된다는 3대 원칙임²⁾. 이 중 민간매각 불가 원칙은 특별법에 복합개발지구 개념을 도입함으로써 일관성을 유지하지 못하고 있음.

○ 용산공원 조성계획

- 정부 계획은 현재까지 공식적으로 발표된 계획은 없으며³⁾ 일부 기사화된 연구용역 검토 단계의 자료로 비추어 보건데 부지일부를 주거, 상업, 업무 등 복합용도로 개발하는 구상도 포함하여 검토하는 것으로 추정됨.

○ 용산공원 조성 특별법(안)

- 정부가 발표한 용산 민족·역사공원 조성 및 주변지역정비에 관한 특별법(안) 입법예고(2006.7.28)에는, 정부 주도로 반환부지 중 일부 부지의 주/상/업무 복합개발 추진 의지를 담고 있음. 필요시 용산공원 주변부지까지 포함하여 개발할 수도 있게 되어 있음.



[그림 3] 용산공원 정비구역 개념도

(출처: 건설교통부 보도자료, 2006.7.28.)

2) 서울특별시(도시계획국 도시계획과), “용산공원특별법 입법예고(안)에 대한 서울시 의견제출”, 보도자료, 2006.8.6., 이 외에 2004년 7월 3일자 연합뉴스(기사제목: 반환기지 용도변경시 국방장관 협의조항 삭제) 등 신문기사 참조. 국무조정실 산하 주한미군대책기획단의 발표자료 중에서 대통령이 제시한 원칙임.

3) 2005년 초(1.29.)와 말(12.22.) 경 중앙일보에 연구용역단계의 구상이 일부 보도된 바는 있음.

4. 일부 반환부지의 주상복합개발, 과연 타당한가⁴⁾

○ 용산 미군기지의 의미성

- 용산 미군기지는 1882년 임오군란 때 청나라 군대가 주둔한 이래 일본군 보급기지로, 해방 이후 미군의 주둔으로 124년 이상 외국의 군대가 점유했던 지역임. 이 점은 민족자존, 국가주권 측면에서 기지 이전, 부지반환 논의를 지속케 한 원인으로 작용해왔음.
- 또한 수도 서울의 중심이라는 입지적 상징성이 함께 맞물리면서 반환부지의 의미가 단순히 군부대가 이전하고 남은 가용지라는 의미수준을 넘어서고 있음. 그 땅의 활용 또한 효율성 또는 합리성이라는 기계적 가치관에 기초할 수 없다는 지적이 일반적이며 이는 서울시의 미군부지에 대한 계획 기조에도 지속적으로 반영되어 왔음.

○ 재원마련

- 이전비용을 위해 부지매각 원칙(개발하여 민간에 분양하는 방식도 원칙적으로 동일함)이 지속되는 요인은 국방부의 단조로운 재원조달방식에 있다고 보임.
- 관련 연구⁵⁾에서 밝힌 바와 같이 국내 군부대 이전사업들은 대부분 부지 매각이라는 단조로운 재원조달방식에 의존하고 있으며, 보다 근본적으로 독립채산성 확보를 원칙으로 운영되는 국방부의 예산구조에 있다는 지적임.
- 이는 부지 개발 외의 다양한 재원확보 방안에 대한 신속한 검토를 진행하는 데 있어 한계로 작용할 것으로 보임.

○ 도시기능

- 현재 용산공원 주변지역은 광범위한 도심재개발, 재건축, 주거중심의 뉴타운개발 등이 동시다발적으로 진행 중임. 따라서 업무상업 및 주거 수요는 충족될 수 있을 것으로 보임. 특히 17만 3천 평에 이르는 대규모 철도공작창 부지에 국제업무기능을 담기 위한 도시개발사업이 가시화 되고 있어, 주거, 업무, 상업 등의 추가 공급은 당분간 시급하지 않을 것으로 판단됨.

4) 정부의 구체계획이 없는 상황에서 이 이슈의 핵심은 부지 일부의 수익목적 개발의 타당성 여부에 있음.

5) 임창호 외 4인, "군 이적지 재개발사업 추진을 위한 기초연구", 「국토계획」, 대한국토도시계획학회지, 제39권 4호, 2004.8.

○ 도시경관

- 일부 개발의 목적이 미군 이전비용 마련이라는 개발이익 확보를 전제로 하므로 최대한 고층고밀개발로 진행될 것으로 예상됨.
- 현재 용산공원 주변 개발과 유사한 형태로 개발된다는 전제로 40층 건물로 개발(용적률 964%, 건폐율 50%, 용산역 전면 특별계획구역 개발사례 적용)될 경우를 검토해 보면, 개발 위치와 밀도, 배치에 따라 차이가 있을 수 있으나 공원 내부에서 외부로의 조망을 상당부분 차단시키는 결과를 초래할 것으로 예상됨.
- 또한 공원 인접대지의 고층개발은 공원 음영 문제를 야기할 수 있음. 공원 내부 개발시에는 전 시간대에 걸쳐서, 공원 동, 서측 개발 시에는 오전, 오후 시간대에 긴 음영이 발생할 것임.

○ 공원주변 도시관리

- 공원 주변의 고층 고밀개발이 초래하는 이와 같은 부정적 영향을 사전에 방지하자는 측면에서 미국 주요도시의 경우에는 고층개발이 이루어지지 못하도록 규제하고 있음(보스톤의 퍼블릭 가든(Public Garden), 보스톤 컴먼(Boston Common) 공원과, 뉴욕시의 센트럴파크(Central Park) 공원 주변의 도시관리를 예로 들 수 있음).
- 일반적으로 도심의 대규모 공원 주변지역의 도시관리는 공원의 휴식기능(쉼터)과 조화를 이룰 수 있도록 고층개발과 차량 진출입을 억제하고 휴먼스케일의 보행중심 경관 형성과 보존을 기본방향으로 정하고 있음.

<표 2> 뉴욕시 센트럴파크에 인접한 특별관리지구(Special Park Improvement District)의 지정취지⁶⁾

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 풍부한 랜드마크와 역사문화적 건조물을 보유하고 있는 Fifth Avenue, Park Avenue의 일부 주거지역의 건축물 특성을 보존한다. 2. 센트럴파크와 파크애브뉴 물 경관에 많이 나타나고 있는, 5번가 파크 애브뉴 가로변의 플라자와 아케이드 개발에 대안을 주고자 한다. 3. 주변 공원이나 다른 공공공간의 개발, 미화, 관리에 민간참여를 유도하고자 한다. 4. 현재 개발된 건물들의 높이와 조화를 이루는 개발을 유도하고자 한다. 5. 가장 바람직한 토지이용이 되도록 장려함으로써 지가와 건물가를 보존하고 이를 통해 시 세수를 보존하고자 한다. |
|--|

6) 출처: New York City, Zoning Resolution Web Version, Article IX: Special Purpose Districts, Chapter 2, 2006.

- 기능 측면에 있어 과도한 상업개발 보다는 문화 또는 양호한 주거공간, 도시설계 측면에 있어 기존 도시맥락과 조화를 중시하며, 휴먼스케일의 보행 위주의 가로환경 등 공원 주변 지역 도시경관에 대한 이러한 원칙들은 민족/역사공원을 자처하며 마땅히 그러해야 하는 용산공원에서도 적극 검토되어야 하는 원칙으로 판단됨.

5. 정책제언

○ 정부

- 부지매각 이외의 이전비용 마련 방안 검토: 국민 세부담 증가 등 부지매각원칙의 배경을 감안하더라도 국내 타 이전부지와 분명한 차별성을 가지는 용산 미군기지를 위해서는 별도의 재원확보방안이 검토되어야 할 것임.
- 추진과정 공개와 사회적 합의 형성: 국내외 사례를 보더라도 군 이적지 활용사업은 기본적으로 상당한 이해관계와 갈등구조를 본질적으로 내재하는 사업임. 원칙적으로 이러한 사업에 있어 우선되어야 할 것은 추진과정의 공개와 의견수렴, 이를 통한 사회적 합의 형성에 기반해야 함.

○ 서울시

- 공원 경계 지역의 관리: 도심의 대규모 공원 경계지역은 입지적 편익으로 당연히 고부가가치 용도로의 고밀개발이라는 압력을 지속적으로 받게 될 것이므로 엄격한 개발관리 방향과 원칙이 마련되어야 할 것임. 공원화 초기부터 공원경계지역의 도시관리 원칙과 방향 설정이 분명하지 않을 경우 가시화 되고 있는 용산 부도심 구성과 용산 부도심지역 전체 도시계획에 왜곡을 초래할 수 있음.

박현찬 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1070
hcbahk@sdi.re.kr