

싱가포르 도시재개발청의 정책 추진 사례로 본 우리 도시재생의 시사점

이홍수
국토교통부 도시재생과 과장

싱가포르는 센토사 섬을 비롯해 소규모 섬들을 제외한 본토 섬의 크기는 서울과 비슷한 규모의 도시국가이다. 국내에서 해외 도시재생의 사례를 언급할 때 도시재생의 특성이나 규모에 따라 다르지만, 일반적으로 자주 거론되거나 연구·벤치마킹 등의 사례로 삼는 도시들은 대부분 일본·영국·스페인·독일 등의 도시이다.

싱가포르는 도시의 경쟁력을 심사하는 국내외의 저명한 연구기관 등으로부터 다양한 면에서 서울보다 도시경쟁력이 높다는 평가를 받고 있고, 각 분야 고급 인력의 유입인구를 싱가포르 정부가 완급 조절을 해야 할 만큼 세계의 많은 사람들이 살고 싶어 하는 곳이다. 하지만 도시재생이라는 분야에서는 아직 국내에서 생소하다. 그 이유는 무엇일까? 여기서 그 배경과 이유를 알아보고, 이를 바탕으로 국내 도시들의 성공적 도시재생계획과 사업을 위한 시사점을 찾아본다. 이 글에서는 도시재생 유형 중 중심시가지형을 중심으로 살펴보고자 한다.

싱가포르 도시정책, 도시계획 방향과 지속적인 도시 발전의 성공 요소

싱가포르 중심지역의 도시구조는 지금으로부터 약 200년 전인 19세기 초 영국의 식민지로부터 형성되어, 본격적으로 인구가 증가하기 시작한 것은 20세기 초 무렵이다. 싱가포르 정부는 중심지역뿐 아니라 전 국토 지역이 포함된 최초의 마스터 플랜(Master Plan, 1958)*과 콘셉트 플랜(Concept Plan, 1971)**을 수립할 때부터 싱가포르가 크지 않은 제한된 토지면적을 가지고 있다는 것을 이해하고, 도시국가의 발전을 위해서는 중장기적으로 효율적인 국토의 이용이 필요하다는 것을 잘 인지하고 있었다. 처음 콘셉트 플랜이 수립될 1971년 당시 인구 200만 명이었던 도시가 2016년 현재 인구 550만 명의 도시로 성장하였고, 더 나아가 2030년에는 최소 690만 명의 인구가 살아가는 도시로의 발전을 계획하고 있다.

필자는 싱가포르 도시개발청(Urban Redevelopment Authority: URA)에서 일한 경험이 있는데, 현재 개선 중이고 계획 중인 도시·사회·경제·문화를 위한 기반시설 사업들을 고려할 때 싱가포르 내부적으로는 최대 인구 1,000만 명에 육박하는 도시를 최종 목표로 한다고 볼 수 있다.

싱가포르가 세계의 많은 사람들이 살고 싶어 하는 도시로서 지속적으로 발전하고 있는 것에 대해서는 도시정책과 도시계획 분야에서 다음과 같은 성공요소들을 꼽을 수 있다.

첫째는 중장기 계획과 이를 이행할 수 있는 일관된 행정조직구조(Longer term planning with consistent administrative organization)이고, 둘째는 계획의 투명성(Transparency)이며, 셋째는 영어·중국어를 기본으로 한 글로벌 소통(Communication)이다.

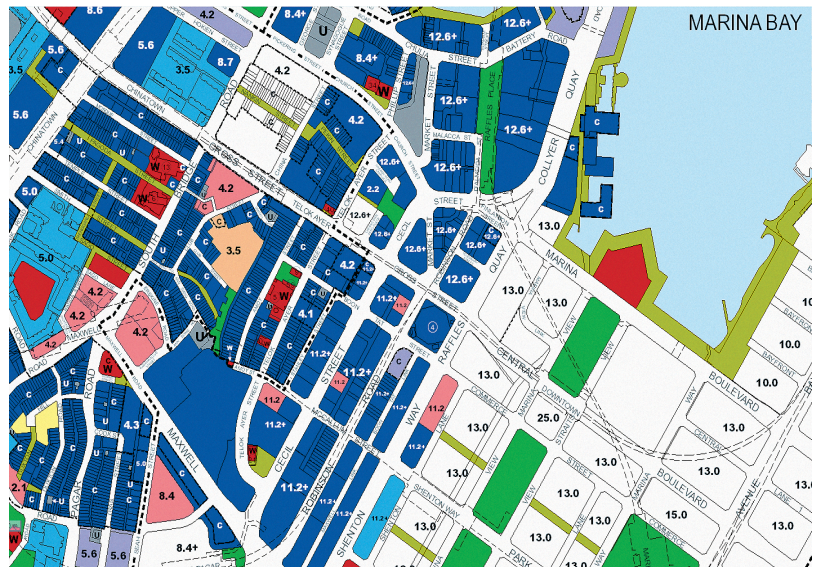
URA의 마스터 플랜과 조직 구성

앞서 설명한 싱가포르 도시의 성공요소와 도시재생의 연결고리를 알아보기 전에, 조금 더 자세한 설명을 하고 독자의 이해를 돕기 위해 URA의 마스터 플랜과 행정 조직을 살펴본다.

URA의 2013 중심상업업무지역 마스터 플랜을 보면 현재의 도시에 향후 10~15년에 걸쳐 이행될 지하·지상의 토지이용계획과 용적률이 세밀하게 표현되어 있다. 5년에 한 번씩 개선되는 마스터 플랜에 의해 지

* 향후 10~15년의 중기 계획을 알려주는 계획

** 향후 40~50년간 도시국가발전의 장기적 정책방향을 알려주는 계획



2013 마스터 플랜 중 중심상업업무지역 일부

역에 따른 정부 정책과 시장의 수요공급 간 균형을 맞추기 위해서 마스터 플랜을 개선하다 보니 생기는 일이다. 지도 중간을 가로지르는 셉톤 웨이 (Shenton Way)라는 도로*를 기준으로 왼쪽은 구도시, 오른쪽은 마리나 베이(Marina Bay)라고 불리는 신도시이다. 20세기 초에 지어진 건물**부터 현재 지어지고 있는 건물 등 다양하게 도시의 (재)개발이 구·신도시에서 복합적으로 마스터 플랜 계획에 맞추어 이행되고 있다.

1958년 처음 수립된 후 대략 5년에 한 번씩 업데이트되고 있는 마스터 플랜은 인구·산업·교통·사회·경제·환경·문화 등을 기본으로 10년에 한 번씩 수립되는 싱가포르의 장기전략계획인 콘셉트 플랜을 현실화하기 위한 중간단계의 계획이다. 싱가포르 정부는 URA를 통해 콘셉트 플랜에서 세운 장기적인 정부정책 목표를 중기목표로 달성하기 위해 마스터 플랜을 수립하고 이행한다. 마스터 플랜은 5년마다 한 번씩 수립하게 되어 있지만, 실제로는 마스터 플랜을 수립한 바로 그 다음 연도부터 차기 마스터 플랜을 위한 도시정책·도시계획의 진단과 분석을 연속해서 준비하고 있으므로, 4년의 준비기간과 1년의 홍보·전시를 위한 기간이 끊임없이 수행되는 셈이다.

* 간척되기 전에는 이 도로가 해안선이였다.

** 예를 들어 우체국 건물로 지어졌으나 지금은 특급호텔로 용도가 변경되어 사용되고 있는 문화계 건물인 풀러턴 호텔(Fullerton Hotel) 등이 있다.

향후 10~15년의 도시정책 방향과 도시계획을 담은 마스터 플랜이 수립 되기 위해서는 도시정책·도시계획과 연관된 정부부처, 기관들 간의 협업을 위한 시간이 4년 동안의 준비기간 중 대부분을 차지한다고 해도 과언이 아니다. URA는 이처럼 관련부처·기관과의 협업을 통해 현재와 추후 계획된 이용가능하고 용도별 필요한 토지의 수요조사를 꾸준히 벌이며, 국토의 효율적 이용방안에 대해서 계획을 세운다. 이 과정에서 계획했던 중기계획의 목표치를 달성하기 위해 수정을 해야 하거나 중점적으로 지원을 해야 할 부분을 지역발전계획을 포함한 마스터 플랜에 담아내고, 시민의 의견수렴을 거쳐서 확정한다. 싱가포르는 일반적으로 계획한 인구와 산업을 기반으로 하여 토지이용계획의 용도와 기반시설에 대해서 정량적인 수치를 기본으로 한 총량적 개발 개념으로 도시국가 전체의 계획을 한 판으로 한 번에 같이 세워 나간다.

서울만 한 크기에 살고 있는 약 550만 명의 도시인구를 위해 약 500명의 인원이 URA에서 도시정책·도시계획·부동산 등에 관련한 일을 한 자리에 모여서 하고 있다. URA는 그간 몇 번의 조직 개편을 거치기는 하였지만, 어느 조직이나 기본적인 조직운동을 위한 필수적인 부서인 운영지원과 대외 홍보부서 등을 제외하고는 크게 세 부분으로 구성되어 있다.

URA 주요 본부 및 업무

본부명	성격	총괄	주요 업무
도시정책·도시계획본부	지역담당 본부	Chief Planner (Deputy CEO)	마스터 플랜의 수립과 이행, 도시정책 발굴과 이해, 인허가 업무, 장소운영 (Place Management)
미래도시전략본부	기획담당 본부	Deputy CEO	컨셉트 플랜 수립, 미래 먹거리 발굴
정부토지매각본부	이행담당 본부	CEO	컨셉트 플랜-마스터 플랜으로 내려온 계획을 실질적으로 시장에 맞춰 이행

도시정책·도시계획본부에서 일하는 공무원을 한국의 도시 관련 행정조직과 굳이 비교해 본다면 각각의 담당지역을 중심으로 하여 동사무소·구청의 업무부터 시작해서 시청의 업무를 넘어 지역의 도시공사나 도시연구원의 업무까지 아우르며, 그 담당지역의 장소운영(Place Management)도 함께 계획하고 운영한다. 경력에 따라서 담당지역의 범위가 점점 커져가거나 혹은 복잡한 구역을 맡으면서 관리자가 되는 구조이다.

이렇게 해서 올라간 관리자는 도시정책·도시계획본부에 계속 남을 수도 있고, 아니면 미래도시전략계획본부로 가서 보다 장기적인 계획을 도시정책·도시계획본부와 함께 세우는 관리자가 될 수도 있다.

정부토지매각본부는 부동산 개발계획·정책 업무만을 전문으로 하는 조직으로, 이곳의 공무원은 각 용도별 국내외 부동산 시장상황을 진단·예측하며 분기별로 국내외 디벨로퍼들을 만나면서 정부의 부동산 정책과 향후 정부 토지매각 및 (재)개발면적의 총량을 도시정책·도시계획본부와 함께 계획한다.

그리고 지역별, 본부별로 조금씩 다르기는 하지만 대체적으로 마스터 플랜과 콘셉트 플랜의 준비와 중간평가를 위해 2~3년마다 세계 유수의 컨설턴트 기관들과 컨설팅을 벌인다. 이를 통해 축적된 민·관 개발의 노하우로써 URA의 행정조직과 구성원은 각 담당 지역의 이장의 역할은 물론 투자 대비 최고의 수익성을 최우선의 목표로 하는 해외 디벨로퍼들보다 우위에서 협의하는 공공 디벨로퍼의 역할까지 수행하며, 적재적소의 개발 또는 재개발로 도시개발의 공공성과 사업성의 균형을 이행할 수 있는 역량을 갖추 나간다.

아울러 사회·도시·부동산·경제·환경·조경·건축·ICT 등의 전문성과 행정·정책 분야의 전문성을 고루 갖추, 도시국가의 중장기 계획을 성공적으로 성취할 수 있도록 민간과 정부부처·기관들에 일관된 행정업무를 제공한다.

도시 재개발(Urban Redevelopment)과 도시재생(Urban Regeneration)

URA의 주 업무는 행정조직의 이름에서도 알 수 있듯이 마스터 플랜에 근거한 도시 재개발 (Urban Redevelopment)이라고 할 수 있다.

그렇다면 우리가 지금 국내에서 사용하고 있는 ‘도시재생(Urban Regeneration)’과 URA의 ‘도시재개발(Urban Redevelopment)’은 무엇이 다를까? 국내에서는 일반적으로 재개발은 예전의 뉴타운개발과 다소 연관되는, 주거환경이 낙후된 지역을 전부 밀어 버리고 새로 아파트를 지어서 주거환경과 도시미관 등을 개선하는 사업을 연상시키는 협의의 개념으로 쓰이는 것 같다. 하지만 해외 도시 분야에서 재개발의 의미는 노후 산업단지를 활성화하기 위해서 산업단지의 일부를 복합용도로 바꿔 신·

개축을 한다든지, 혹은 주택단지 안의 건물 한棟뿐일지라도 보다 넓은 의미에서, 기존 도시의 물리적인 환경을 동시대에 적합하며 사회, 경제적으로도 그 도시가 지속적인 성장과 발전을 할 수 있는 일련의 방향과 과정을 의미한다고 할 수 있다.

즉 싱가포르처럼 중장기 인구·산업계획을 기초로 한 마스터플랜을 통해 적재적소에 맞는 재개발계획을 꼼꼼히 계획하고 이행할 수 있도록 유도할 수 있다면 지금 우리가 말하는 경제, 사회, 물리, 환경적으로 필요한 도시재생이 부분적이지만 이미 끊임없이 진행 중인 것이다. 아울러 이러한 재개발은 인근의 낙후된 지역의 건축물을 소유하고 있는 건물주와 거주민들에게 적절한 사업성과 물리적인 경쟁심을 유발시켜 인접지역 재개발의 선순환을 이끌어내고, 이를 바탕으로 구도심의 도시기반시설과 환경을 조금씩이지만 지속적으로 개선하여 그 지역을 활성화시키는 것이다.

실질적으로 URA는 현재 국가가 보유한 국·공유지를 앞으로 30년 후까지의 매각 우선순위 계획을 가지고 있다. 특히 지역마다 필요 시 정부의 개입으로 그 지역을 활성화하기 위한 앵커시설을 넣을 수 있는 국·공유지를 입지가 좋은 지역에 반드시 확보하고 있다. 그러한 도심에 위치한 유보지 중 일부는 미국금융위기로부터 시작되어서 경기가 침체되려고 했을 때, 2008년부터 약 3년에 걸쳐 국내외 디벨로퍼들에게 매각하여 싱가포르 경제를 세계 경제위기로부터 ‘구조’하는 데 일조하였다. 그리고 당시 시작한 대규모 재개발이 지난해(2015)부터 속속 완공되고 있고, 이러한 경제, 사회, 물리, 환경적 활성화는 다시 주변지역으로 파급되고 있다.

또한 국·공유지 주변과 인접한 개인 소유 토지들은 주변 개발 시 정부에 매각하여 함께 개발하도록 유도하고 있다. 하지만 무엇보다 중요한 것은 정부에서 시대와 상황에 맞는 인센티브(용도, 용적률, 세금 혜택 등)를 재개발사업에 주는 것은 물론, 시민과 디벨로퍼와의 지속적인 대화를 통해서 국내외 시장이 원하는 산업과 개발 용도를 일찍 알아내고, 이를 바탕으로 공공성과 사업성의 균형을 맞추면서 재개발 사업을 지원할 수 있는 정책을 순발력 있게 내놓음으로써 동시대에 맞는 도시의 지속적인 사회, 경제, 물리, 환경적 활성화를 투명하게 이행하고 있다.

URA가 주택개발공사(Housing Development Board: HDB)로부터 분리되어 독립적인 조직을 갖추게 된 것은 1974년, 즉 지금으로부터

42년 전이다. 당시 싱가포르의 중심지역은 교통·주거·상업 할 것 없이 모두 열악한 상황이었지만 지금도 그 당시의 도시구조를 대부분 기본으로 유지하고 있고, 또한 추후 기존의 현재 도심보다 더 큰 지역을 간척하여 도심 확장 계획을 가지고 있었음에도 불구하고, 행정기관의 이름을 도시‘재개발’청 (Urban ‘Redevelopment’ Authority)으로 정한 이유를 다시 한번 생각해보자.

국내 도시재생계획 사업에 주는 시사점

국내의 도시들은 싱가포르 같은 도시국가와는 달리 인접 도시나 광역으로 서로 복잡하게 유기적으로 연계된 부분이 많고, 국가와 지자체의 정책 방향에 따라서 민감하게 변할 수 있는 다소 복잡한 구조이다. 또한 국내에도 싱가포르의 컨셉트 플랜과 마스터 플랜에 비교될 만한 도시기본계획과 도시관리계획이 있고, 이를 통해서 도시의 중장기적인 발전 방향을 도시공간에 구체화하고 또 실현하고 있다.

그러나 ‘작은 차이가 명품을 만든다’는 말이 있듯이 앞서 설명한 싱가포르의 도시정책·도시계획 사례, 즉 도시계획 분야에서 국제적으로 널리 알려진 싱가포르의 ‘그것’과 국내의 도시정책·도시계획을 비교해 보면 나름 배울 만한 작은 차이점과 시사점이 있을 듯하고 그런 부분들을 확인해 볼 필요가 있다. 그리고 그것들이 현재 대다수 국내 쇠퇴도시들의 성공적인 활성화의 근간이 되는 도시재생 계획 (전략계획, 활성화 계획)과 사업을 좀 더 명품으로 만들 수 있기 때문이다.

도시의 인구와 산업을 배경으로 한

도시 전체 중장기 계획 및 계획에 대한 투명성 확보

우선 도시별 특성과 쇠퇴현상에 대한 정확한 진단을 바탕으로 각 도시의 앞으로 인구와 중심산업을 예측하고, 이를 토대로 향후 10~15년에 걸쳐서 이행해 나가야 할 도시별 도시 전체의 중기 마스터 플랜의 수립과 시민들과의 정보 공유가 필요하다. 이때 수립된 계획을 얼마나 잘 이행하고 있는지에 대한 과정과 결과에 대한 정보의 투명성을 반드시 확보해야 한다.

일관성 있는 도시정책·도시계획 관련 행정과 공무원 조직

도시 전체를 한 판으로 보고 계획할 수 있는 행정 조직과 도시계획 사업별 전문 공무원, 여기에 지역별 전문 공무원을 두어 그 해당 지역이라는 공간적 범위에서 일어나는 모든 업무와 이벤트를 수립된 마스터 플랜의 방향에 맞추어 일관성 있게 총괄하고 이행할 수 있는 구조를 갖추는 일도 중요하다.

싱가포르의 예를 한 가지 더 들자면, 싱가포르는 국토균형발전이라는 계획 아래 ‘지방분권개발(Decentralisation)’ 정책을 2001년 콘셉트 플랜 때부터 중심정책 중 하나로 수립하여, 중심상업업무지역만이 아니라 도심 외곽지역도 같이 균형발전을 꾀하도록 계획을 세우고 이행하는 중이다. 따라서 국내외의 부동산 디벨로퍼들이 중심상업업무지역의 구도심이나 신도심 마리나 베이에 부동산 개발을 원하고 있음에도 불구하고, 도심외곽지역의 정부토지매각을 지속적으로 유도하여, 싱가포르 전체의 균형발전을 성취하려고 하고 있으며, 당장의 시장성이나 사업성이 좋다고 무분별하게 중심상업업무지역의 개발을 허용하거나 지방분권개발 정책 방향에 맞지 않는 개발은 허용하지 않고 있다. 이로 인해 도심외곽지역인 주롱 레이크 지역(Jurong Lake District)에 말레이시아와 연결되는 고속열차의 정거장을 도심지역 대신에 넣으려는 계획을 하고 있다. 이는 국내의 상황(두 지역에 기차역을 다 넣거나 기차역을 모두 요구하는 두 지역의 중심이 되는 지역에 기차역을 위치하게 함)과 달리 지역간의 불필요한 경쟁을 유발시키지 않고 모든 지역이 각기 다른 특색을 가지고 개발이 될 수 있도록 일관성 있게 정책을 펼치고 있다. 이 정책을 더 강화하기 위해 얼마 전 URA를 비롯한 관련 부처와 기관들의 내부 조직개편을 하였고, 이는 디벨로퍼들에게 상대적으로 관심이 부족한 도심외곽지역을 일관성 있게 활성화 시키기 위해서 한층 더 노력을 하고 있는 중이다.

외국어를 기반으로 한 소통력 및 도시경쟁력을 제고

도시재생으로 인한 지역 활성화의 결과가 결국 국내 도시들 간의 제로섬 게임이라는 한계를 극복하기 위해서라도 각 도시의 경쟁력들을 국제적으로 제고시킬 필요가 있다. 사회·문화·환경적으로 충분히 경쟁력 있는 국내 도시들을 해외로부터의 관광, 인력 그리고 자본의 유입을 통한 도시 활성화를 꾀해야 하고, 이를 위해서는 국제공용어 기반의 도시행정 서비스의 수립이 필요할 것이다.