

싱가포르 도시정책, 성공 요인은 무엇인가

– 지속적인 공공 투자를 통해 도시의 새로운 수요와 경제 성장 유인 –

성 유 경 한국건설산업연구원 부연구위원 sungyk@cerik.re.kr

싱가포르 도시정책의 성공 요인

싱가포르는 비즈니스를 하기 좋은 도시로 알려져 있다. 세계도시 종합경쟁력 5위(2017년, 일본 모리기념재단 발표), 글로벌 도시경쟁력 7위(2018년, 컨설팅기업 AT 커니 발표) 등 최고 도시를 선정하는 각종 조사에서 항상 상위권에 들어 있다.

싱가포르는 서울보다 조금 더 큰 정도의 도시 국가로, 싱가포르에서 가장 부족한 자원은 토지라 할 수 있다. 이는 싱가포르의 도시정책이 다른 국가보다 더 중요한 비중을 차지할 수밖에 없는 이유다. 협소한 국토는 그만큼 국가의 철저한 개입 하에 관리되었다. 토지의 90%는 국가 소유이며, 국민의 80%는 공공 임대 아파트에 거주한다. 좁은 국토에 대한 위기의식과 도시개발을 추진하는 국가의 강력한 주도권은 싱가포르 도시정책의 성공 요인이다.

컨셉 플랜과 마스터 플랜

싱가포르는 크게 컨셉 플랜(Concept Plan)과 마스터 플랜(Master Plan)이라는 도시계획을 바탕으로 개발되고 있다. 컨셉 플랜은 40~50년 후의 싱가포르 모습을 제시한 장기 도시 비전으로 모든 도시계획 중 가장 상위에 있다. 1971년 작성된 컨셉 플랜은 1981년에는 생략되었지만, 이후

10년마다 싱가포르의 경제 상황, 인구 변화, 토지 이용 등의 도시 환경을 반영하여 재정비되었다. 마스터 플랜에서는 컨셉 플랜을 실행하기 위한 구체적인 계획이 작성된다. 마스터 플랜은 10년마다 수립되고 5년 단위로 검토된다.

‘컨셉 플랜 1971’

1971년의 컨셉 플랜은 현재 2018년의 싱가포르 모습을 담고 있다. 싱가포르의 유명 관광지이자 업무 지구인 마리나베이(Marina Bay)는 이 당시 구상되었다. 마리나베이의 1/3은 매립지이다. 약 50년 전의 컨셉 플랜에 따라 바다를 매립하고, 매립지 위에 현재의 마리나베이가 들어섰다. 싱가포르가 좁은 국토 문제를 해결해 온 방법은 공중, 지하, 바다의 개발이라 할 수 있다. 그 결과 싱가포르는 고층 건물과 지하 공간이 발달된 도시가 되었다. 매립은 국토를 확장해 온 주요 수단이다. 말레이시아로부터 독립한 1965년, 서울(605km²)보다 작은 580km²였던 싱가포르의 면적은 2017년 현재 720km²로 무려 24%나 증가했다(<그림 1> 참조).

‘컨셉 플랜 1991’

1971년 세워진 컨셉 플랜의 목표가 부족한 사회 기반시설의 확충이었다면, 이후 정비된 컨셉 플랜은 세계적인 도시로 성장하기 위한 질적 변화에

목표를 두었다. 컨셉 플랜을 재정비한 1991년에는 주택 문제 및 실업 문제와 같은 식민지 시대에 발생한 많은 문제들이 해결된 상태였다. 경제가 성장하고, 도시 여건이 크게 달라졌다. 이에 싱가포르 정부는 도시의 양적 성장에서 질적 성장으로 나아가기 위한 비전을 제시했다. 1991년의 도시 비전은 ‘일, 놀이, 문화, 상업이 균형 잡힌 우수한 열대 도시’였다. 컨셉 플랜에는 증가하는 인구에 맞춘 도시기반시설의 확충이 계획되었다. 10개의 위성도시 개발과 대규모 교통시설 개발이 추가되었고, 생활환경의 향상과 예술 및 문화 시설도 강조되었다.

‘컨셉 플랜 2001’

1990년대 싱가포르는 빠른 경제 성장과 함께 도시 위상도 크게 높아졌다. 1994년 싱가포르의 1인당 GDP는 2만 달러를 넘어섰다. 하지만 1997년 발생한 아시아 외환위기가 싱가포르에도 영향을 미치면서 도시의 새로운 성장 동력을 찾자는 요구가 커졌다. 싱가포르는 새로운 성장 동력으로 지식기반 경제와 고부가가치 산업을 제시했고, 금융 및 관광 산업을 새로운 기회로 보았다. 지속적인 경제 성장을 위해 토지와 인프라의 확충이 필요함도 인식하였다. 2001년 발표된 컨셉 플랜 비전은 ‘21세기의 세계적인 도시’이다. 이 계획은 싱가포르의 자연 환경과 인프라를 더욱 고품질화하고, 풍부한 유산과 특색, 그리고 다양성을 갖춘 도시를 세움에 중점을 두었다.

도시의 새로운 성장 동력으로 문화예술 산업에도 주목했다. 이러한 배경에서 2000년대에는 르네상스 시티 프로젝트가 진행됐다. 르네상스 시티 프로젝트를 통해 공연장, 전시장, 복합 문화공간 등 문화예술 도시의 면모를 갖추기 위한 인프라가 구축됐다.

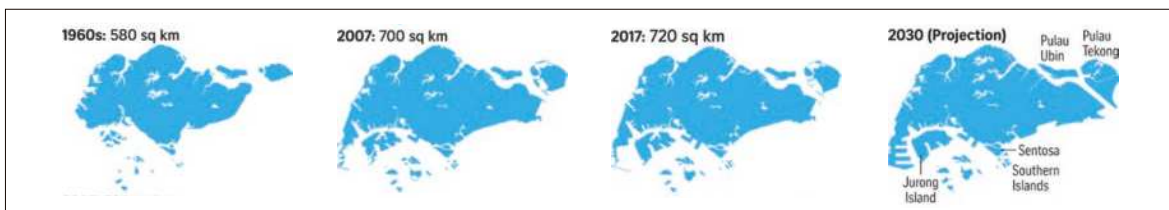
‘컨셉 플랜 2011’

컨셉 플랜 2011은 가장 최근에 발표된 도시계획이다. ‘모든 분야에서 지속 가능한 싱가포르 건설’을 비전으로 삼고 있다. 컨셉 플랜을 기초로 ‘토지이용계획(Land Use Plan) 2030’과 ‘마스터플랜 2014’가 작성되었다. 토지이용계획은 2030년에 싱가포르의 인구가 650만~690만명에 이를 것으로 예측하고, 이들이 높은 생활 수준을 유지하기 위해 필요한 전략을 제시하였다. ‘마스터플랜 2014’는 폭넓고, 살기 좋고, 경제적으로 활기차며 친환경적인 거주지를 만들기 위한 계획이다. 경제·사회·환경 등 모든 측면의 성장을 통해 도시의 지속 가능성을 달성하고자 하며, 이를 위해 주거·경제·공적 공간·교통·여가·아이덴티티라는 6가지 핵심 분야별로 사업 계획을 제시했다.

도시정책, 범국가적으로 추진

이와 같은 싱가포르의 도시계획은 국토개발부(MND, Ministry of National Development) 산하의 도시개발청(URA, Urban regeneration Authority)이 주도하고 있다. URA는 마스터 플

〈그림 1〉 싱가포르 도시 면적의 변화



자료 : The Straits Times(2018.2.4), New ideas to feed a growing island.

랜을 구체화하여 55개로 구획된 싱가포르 각 지역의 개발 계획을 수립하고, 건축 디자인 및 경관 요건, 용적률 등 상세 지침을 마련한다. 계획의 실행에는 여러 공공기관이 참여하는데, 산업부지 개발을 담당하는 JTC(Jurong Town Corporation), 우리나라의 구 주택공사와 유사한 HDB(Housing and Development Board), 도로와 철도 사업을 담당하는 LTA(Land and Transportation Authority) 등이 있다.

싱가포르의 도시계획은 계획 수립 과정에서 여러 중앙 부처와 협의를 거친다. 이러한 과정을 통해 계획의 원활한 실행이 가능해진다고 할 수 있다. 싱가포르의 도시정책은 경제정책과도 밀접한 관련이 있다. 싱가포르의 경제개발청(EDB, Economic Development Board)이 국가 경제 전략의 밑그림을 그리면, 국토개발부뿐만 아니라 관련 부처들이 정책을 마련하고 추진하는 체계이다.

싱가포르 공공 투자 정책, 왜 주목해야 하나

싱가פור는 국가 주도 도시정책의 성공 사례로

이야기된다. 짜임새 있는 도시계획과 정부의 추진력은 도시의 발전을 가져온 중요 요인이다. 싱가포르 정부가 1당 중심의 중앙집권 체제라는 특징도 일관된 도시정책이 가능했던 요인이다. 따라서 우리나라를 포함한 대부분의 국가는 훌륭한 도시 개발 계획을 세우더라도 싱가포르와 같은 추진력을 얻기가 쉽지 않다는 사실을 고려해야 한다.

싱가포르 정부는 건설시장의 규모 조정에도 신경을 쓰고 있다. 건설시장이 과열될 경우 인력 수급 및 물가 상승 등의 문제가 나타날 수 있다. 반대로 건설경기 하락은 싱가포르 경제의 침체로 이어질 수 있다. 이러한 연유에서 싱가포르 정부는 금융위기로 2010년 이후 민간 시장이 축소되자 공공부문의 발주 계획을 확대해 왔다.

시장조사기관인 BMI리서치의 싱가포르 건설시장 전망에 따르면, 싱가포르 주택시장의 투자 심리가 개선되고 있음에도 과도한 재고로 인해 주거시설의 전망은 여전히 좋지 않다. 싱가포르 민간부문 사업의 대부분은 주거시설이다. 반면, 인프라, 매립, 병원 건축 등 공공부문 시장은 전망이 좋다. 지하철, 고속철도, 공항, 항만 등 교통 인프라와 담수 플랜트, 그리고 부족한 의료시설을 확충하기 위한 공공 투자 계획이 세워졌기 때문이다.

선진국 건설시장은 대부분 인프라시장이 포화되고, 경제 성장의 둔화로 건설시장의 장기적인 성장이 지체되는 상태에 처해 있다. 반면, 싱가포르는 도시 경쟁력을 곧 국가의 경쟁력으로 보고 지속적인 공공 투자를 통해 도시의 새로운 수요와 경제 성장을 이끌어 왔다.

도시 국가인 싱가포르의 특수한 여건상, 싱가포르와 같은 정책이 다른 국가에서 동일한 효과를 낼 것이라고 기대하는 매우 어렵다. 하지만 도시의 새로운 성장 동력에 대한 관심과 장기적인 계획의 수립, 국가 경제 성장과 도시계획의 접목 등은 우리의 공공 투자 정책 마련에도 도움이 될 만하다. **END**

〈그림 2〉 ‘마스터플랜 2014’의 주요 가치

