

싱가포르의 국가 도시계획·개발기관, URA

이홍수
국토교통부 도시재생과장

싱가포르의 국가 도시계획기관인 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority: URA)은 '살기 좋고, 일하기 좋고, 놀기 좋은(To make Singapore a great city to Live, Work and Play)' 싱가포르를 만들기 위해 노력하고 있다. 서울만한 크기의 도시국가에 국제도시의 면모를 갖추기 위해 필요한 도시기반시설을 갖추도록 하고, 다인종이 살 수 있는 다문화사회를 촉진하며, 도시의 혼잡을 줄이고 심미성을 개선하고, 길지 않은 역사와 문화를 보존하는 일들을 도시계획·도시개발을 통해 수행하고 있다.



시청이 위치한 구도심과 Marina Bay 신도심의 조화로운 개발 전경

“싱가포르의 국가
도시계획기관인
도시재개발청의 심플한
미션은 ‘싱가포르를
살기 좋고, 일하기
좋고, 놀기 좋은 도시로
만들자’는 것이다.”

URA의 역사와 미션

1927년 영국 식민지 아래에 있던 싱가포르는 영국 정부에 의해서 만들어진 Singapore Improvement Trust(SIT)라는 도시환경개선위원회를 통해 도로 확장 등으로 도시의 혼잡을 경감시킬 공공 도시기반시설의 개선 사업을 계획하고 실행하였다. 하지만 SIT는 입법권이 없는 기구로서 단지 국지적인 지역에 제한되었고, 제2차 세계대전 막바지 시기인 1942년과 1945년 사이 일본 식민지 아래의 영향 역시 SIT의 이행사업에 장애가 되었다. 제2차 세계대전 속에서 싱가포르 도시기반시설이 파괴되었고 이로 인해 수많은 노숙자가 발생하여 주택위원회(Housing Committee)가 1947년 성립되었다.

이는 이후 1950년에 도달한 인구 100만 명을 기본으로 한 심각한 주택부족현상을 해결하기 위해서였다. 당시 싱가포르 인구 중 4분의 1이 국토 면적의 1%에 살고, 일부 지역에 주거밀도가 비정상적으로 높은 과밀이 심각한 상태에서 단순한 인구 이주를 고려한 초기의 정책은 실효를 거두지 못했다. 이 때문에 싱가포르 집권당(인민행동당, PAP)의 도시계획·도시개발 기능 등을 주택개발청(Housing Development Board: HDB)이 맡아 1960년 SIT를 대체하게 되었고, 이때부터 건설된 대규모의 공공임대아파트(HDB라 불리는)의 단계적 완공으로 1970년대에는 대부분의 시민이 임대주택을 공급받아 살 수 있게 되었다.

기본적인 도시계획의 개념을 포함한 HDB의 성립은 싱가포르 도시계획의 중요한 전환점을 의미하며, 도시계획·도시개발 기능을 담당하였던 URA 기관은 HDB로부터 1974년에 독립적인 기구로 분리되어 나오면서 생기게 되었다.

그렇다면 URA의 심플한 미션은 무엇일까? “To make Singapore a great city to Live, Work and Play”이다. 이를 단순히 해석해 보면 ‘싱가포르를 살기 좋고, 일하기 좋고, 놀기 좋은 도시로 만들자’인데, 서울만한 크기의 도시국가에 ①국제도시로 발돋움하는 데 필요한 도시기반시설을 갖추도록 하고 ②다인종이 살 수 있는 다문화사회를 촉진하며 ③도시의 혼잡을 줄이고 심미성을 개선하고 ④길지 않은 역사와 문화를 보존하는 일들을 도시계획·도시개발을 통해 수행할 수 있게 하는 미션이다.

URA의 주요 역할과 기능

번역을 하면 ‘도시재개발청’이라고 부를 수 있는 URA는 국가 도시계획기관으로서 국토개발부(Ministry of National Development)의 법정 위원회 조직(Statutory Board) 중 하나로, 의회에서 법률로 통과된 법령에 따라 운영 기능을 수행할 자율성을 부여받은 조직이다. URA에는 다음과 같은 여섯 가지의 주요 책임 업무가 있다.

토지이용계획(Land Use Planning) 수립

싱가포르 55개 도시계획 지역에 5년마다 수립되는 ‘마스터 플랜(Master Plan, 법정계획)’과 10년마다 수립되는 ‘콘셉트 플랜(Concept Plan, 비법정계획)’의 중·장기 전략적 토지이용계획을 수립하는 것이 URA의 가장 기본이 되는 업무라고 할 수 있다. 공식적으로는 5년마다 마스터 플랜을 수립하도록 되어 있지만, 내부적으

“URA는 CP와 DCEO
총괄 지휘하의 본부들이
협력을 하면서 중장기
미래전략에 맞는
지속가능한 도시계획과
도시개발을 이행하고
있다.”

로는 분기별 부동산 시장의 모니터링을 바탕으로 수시로 마스터 플랜을 검토하고 있으며 필요시 수정하고 있다.

개발 계획 평가 및 승인(Development Control)

마스터 플랜에 명시된 지침내용을 바탕으로 이를 준수하는 공공 및 민간 부분의 각종 부동산·도시개발 프로젝트 계획에 대해 평가하고 승인하는 일을 한다. 이때 각 분야 전문가와 시민들로 구성된 위원회와의 협력을 통해 사업성뿐만 아니라 공공성을 고려한 양질의 서비스를 제공하는 업무를 한다.

도시계획(Urban Design) 수립

URA는 싱가포르에 가 보지는 않았더라도 한번쯤은 들어본 오차드 쇼핑거리(Orchard road), 탄중파가(Tanjong Pagar)의 국제 금융업무지역, 싱가포르강(Singapore River)의 수변 문화공간, 마리나 베이(Marina Bay)의 신도시와 같은 지역에 중기 혹은 단기의 도시계획과 이를 바탕으로 한 토지이용계획을 수립한다. 많은 경우 도시계획의 개선과 성공적인 이행을 위해서 다른 정부기관과도 협력한다.

역사적 건물 보전(Building Conservation)

1989년 보전 마스터 플랜을 발표한 뒤부터 역사적 건물 보전은 URA의 중요한 업무 중 하나이다. 단순히 건물을 보전하는 것이 아니라 그 건물 안팎의 문화와 역사, 그리고 살고 있는 사람들과의 소통을 통해서 중요한 건물의 보존을 위한 지침과 프로세스를 규정하고 있다. 현재 7,000개가 넘는 건물이 보존 건물로 지정된 상태이고, 신구의 조화를 위해서 위에 설명한 업무를 담당하는 팀들과 협력하여 업무를 이행한다.

토지 판매(Land Sales)

URA는 정부기관이지만 민간 개발자의 요구를 충족시키기 위해 싱가포르 정부를 대신하여 공개 입찰을 통해서 마스터 플랜과 토지이용계획에 맞는 토지를 판매하고 있고, URA는 정부의 토지매각 에이전트(Land Sale's Agent)로서의 업무를 수행하고 있다. 이때 특히 국가가 보유한 국·공유지를 관리하는 싱가포르 법무부(Ministry of Law)의 법정 위원회 조직인 싱가포르 국토청(Singapore Land Authority: SLA)과 밀접한 협업을 통하여 토지매각을 준비한다.

주차장 운영·관리(Carpark Management)

공공임대아파트(HDB) 외부의 모든 싱가포르 내 공공주차장을 관리하는 업무를 하고 있다.* 따라서 하나의 교통카드로 교통혼잡 부담금부터 시작해서 도시 모든 지역의 주차장 요금(일부 도로주차 제외)을 자동으로 계산할 수 있는 시스템을 가지고 있다. 또한 주요 지역의 주차장은 시대의 흐름에 맞는 도시개발 수요에 민첩하게 대응하기 위한 토지 비축이라는 이중적인 목적도 가지고 있다. 실제로 도심 지역 대

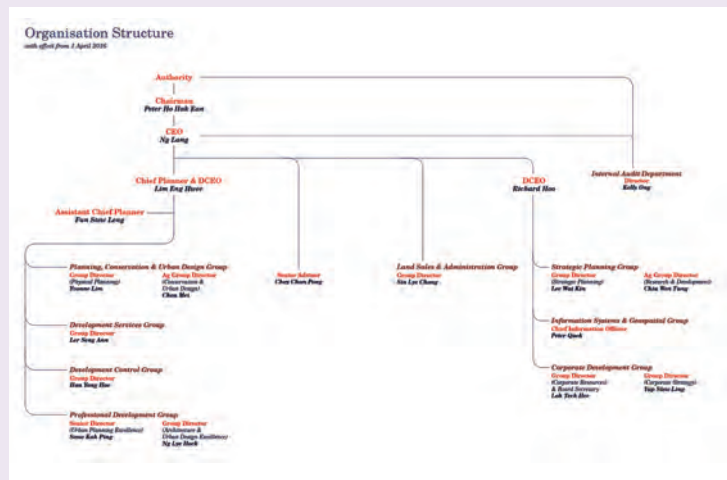
* 공공임대아파트의 내부는 HDB가 담당 관리

부분의 공공주차장 부지는 URA가 아닌 공공이나 민간으로부터 항상 다양한 개발 압력을 받고 있다. URA의 도심 지역을 관할하는 도시계획 관련 부서는 제안된 개발 계획의 타당성 평가를 마스터 플랜 안의 인구, 산업, 개발 규모와 단기 부동산 모니터링, 도시개발계획 등을 통해 다각도로 검토를 하며, 제안된 안이 URA와의 협의를 거쳐서 실제 개발된 사례도 있다.

URA의 조직 구성

조직도에서 보는 것처럼 URA는 정부 조직인데도 최고경영자를 뜻하는 CEO라는 직책을 쓰고 있다(비슷한 일을 하는 홍콩의 URA가 'Managing Director'를, 미국 보스턴의 BPDA가 'Executive Director'라는 직책을 기관장에 쓰는 것과 비교된다). 또 하나 'Land Sales & Administration Group'이라는 토지매각본부(부동산 모니터링 업무 포함)가 최고경영자 조직의 직속으로 있다는 점도 눈여겨볼 만한데, 토지매각을 통한 수익은 싱가포르 국가의 1년 순투자수익의 50%에 육박하고* 국고로 바로 들어가게 되어 연간 재정의 일부가 된다.

최고경영자 밑으로는 두 그룹의 주요 조직이 있다. 하나는 수석 계획가(Chief Planner: CP) 아래의 조직과 부 최고경영자(Deputy CEO: DCEO) 아래의 조직이다. 통상 URA의 직원이 올라갈 수 있는 최고의 직책인 CP는 20년 이상의 도시계획·도시개발 경험을 바탕으로 단계별 승진을 하여 직책을 맡게 되며, 따로 정해진 임기는 없지만 보통 7~8년 이상 업무를 수행한다. 참고로 이번 9월에 새로 부임한 CEO는 처음으로 CP가 승진해서 직책을 맡게 되었고, 이는 전문성을 강조하는 싱가포르 조직의 단면을 보여준다.



URA 조직도

* 2016년 6월 The Independent 기사 인용

“URA의 조직은 다른
정부기관, 민간기관과도
협력하여 다양한
프로젝트를 진행하며
활발한 협력을 통해 더
좋은 도시공간을 만드는
데 힘쓰고 있다.”

CP는 PCUDG, DSG, DCG, PDG*를 DCEO는 SPG, ISGG, CDG**를 총괄 지휘한다. 이를 간략히 설명하면 도시계획·도시개발과 관련된 업무는 CP가, 미래전략이나 정보체계 시스템 및 조직의 혁신적 운영·관리와 관련된 업무는 DCEO가 맡아서 하고 있다. 싱가포르의 국가가 현재 보유한 국·공유지의 단계적 개발을 위해서 앞으로 30년 후까지의 매각을 통한 개발 우선순위 계획을 세워놓고 매년 타당성을 검토하고 있는데, 위에서 설명한 토지매각본부는 지역마다 각 특성에 맞는 활성화 전략, 앵커시설, 그리고 중장기 미래전략에 맞는 용도·규모·시기 등을 논의하기 위해 CP와 DCEO 총괄 지휘하의 본부들이 협력을 하면서 지속가능한 도시계획과 도시개발을 이행하고 있다.

재원·예산 조달

URA의 재원, 예산 그리고 보유액에 대해서 알아보기 위해 2016년 Annual Report를 참고해 보면, 재원은 다음과 같이 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

- 싱가포르 국내외 도시계획 컨설팅과 URA 조직 운영 등에 대한 교육 서비스로부터 받는 비용
- 도시개발 승인과 허가를 해주고 받는 비용
- 주차장에서 나오는 주차비용

이러한 재원(2016년 기준 약 2,000억 원 규모)을 가지고, URA의 전체 운영에 필요한 비용(임금, 보너스, 사무실 운영비 등)을 지불하고 매년 남는 금액을 모은 것이 2016년 기준 약 1조 원 규모이다. URA는 그간 싱가포르 재정부(Ministry of

		2015/2016 \$m	2014/2015 \$m
Operating income			
Income from planning and other services	10	48,411	46,333
Agency and consultancy fee	10	35,437	35,093
Income from development control	10	35,269	35,395
Parking fee and related charges	10	49,095	51,044
Special events		7,686	6,147
Other operating income		1,306	1,480
		171,204	169,492
Expenses			
Operating expenses			
Depreciation on equipment and staff facilities	30	110,491	100,000
Operating salaries and services	40	49,264	46,100
Temporary engagement services fee	40	10,819	10,043
Depreciation of property, plant and equipment	5	13,814	13,200
Property and car park maintenance		11,305	11,000
		196,693	176,343
Operating surplus	20	74,511	93,149
Non-operating surplus			
Net (disposal)/from bank deposit and investment	10	14,390	49,170
Other non-operating income		1,111	40,443
		15,501	89,613
Surplus before contribution to Consolidated Fund		90,012	182,762
Contribution to Consolidated Fund	10	(80,001)	(71,440)
Net surplus for the financial year (representing total comprehensive income for the financial year)		10,011	111,322

		2015/2016 \$m	2014/2015 \$m	2013/2014 \$m
Balance at 1 April 2015		87,000	1,393,141	1,317,880
Total comprehensive income for the year		10,011	111,322	1,317,880
Transfer of completed infrastructure projects	30	—	(1,070)	(1,070)
Funding for government projects	30	—	(1,140)	(1,140)
Unvested paid	30	—	(10,419)	(10,419)
Balance at 31 March 2016		97,011	1,492,944	1,492,944
Balance at 1 April 2016		97,011	1,492,944	1,492,944
Total comprehensive income for the year		10,011	111,322	1,317,880
Transfer of completed infrastructure projects	30	—	(1,070)	(1,070)
Funding for government projects	30	—	(1,140)	(1,140)
Unvested paid	30	—	(10,419)	(10,419)
Balance at 31 March 2016		97,011	1,492,944	1,492,944

URA 재원·예산 조달 현황

- * PCUDG(Planning, Conservation & Urban Design Group), DSG(Development Services Group), DCG (Development Control Group), PDG(Professional Development Group)
- ** SPG(Strategic Planning Group), ISGG(Information System & Geospatial Group), CDG(Corporate Development Group)



URA가 최근 추진 중인 Rail Corridor 프로젝트 계획안

Finance)의 우선순위에서 밀린 공원·주차장 등의 도시기반시설 개선 프로젝트나 친보행자 도시, 자전거 타기 좋은 도시 등의 도시 환경개선 프로젝트에 이러한 비축 보유금을 활용하고 있다.

시사점

싱가포르의 도시계획·도시개발을 위한 URA라는 조직 외에도 다양한 부처의 법정 위원회 조직들이* 각 분야의 전문성을 가지고 도시이자 국가의 경쟁력을 지속적으로 높이려 협력하고 있다. 국내에도 각 지자체에 다양한 전문기관들이 있는데, 이 기관들도 전문성을 바탕으로 도시의 중·장기 계획을 수립하고 이행하여 도시 경쟁력을 높일 수 있는 보다 효율적인 시스템을 갖출 필요가 있다.

URA의 조직은 다른 정부기관, 민간기관과도 협력하여 다양한 프로젝트를 진행한다. 최근 말레이시아 정부와 협상을 벌여 반환받은 토지에 진행 중인 개발 프로젝트인 'Rail Corridor'도 그중 하나다. 이처럼 URA는 국내외 다양한 기관들과 활발한 협력을 통해 더 좋은 도시공간을 만드는 데 힘쓰고 있다.

* 법무부 산하 국토청, 국토개발부 산하 주택개발청, 국립공원청(National Parks Board), 산업통상부(Ministry of Trade and Industry) 산하 주룽타운개발청(JTC Corporation), 싱가포르 관광청(Singapore Tourism Board), 경제개발청(Economic Development Board), 교통부(Ministry of Transport) 산하 토지교통청(Land Transport Authority) 등

참고문헌

· 위키피디아(https://en.wikipedia.org/wiki/Urban_Redevelopment_Authority)
· 2015년, 2016년 URA Annual Report
(https://www.ura.gov.sg/uol/publications/corporate/ar/ar15_main,
https://www.ura.gov.sg/uol/publications/corporate/ar/ar16_main)