

싱가포르 친환경 도시 정책에 사용된 정원 개념의 변화 양상

- 시기별 슬로건 변화를 중심으로 -

조담빈* · 배정환**

*서울대학교 사회학과 학부과정 · **서울대학교 조경·지역시스템공학부 교수

I. 서론

싱가포르는 1960년대부터 다양한 도시 맥락에서 친환경 정책을 추진했다. 이는 국가 슬로건 아래에서 일관적이고 통합적으로 진행되었는데, 1967년 '가든시티(garden city)'가 처음 공식적으로 사용되었고 이후 '시티 인 어 가든(city in a garden)'과 '시티 인 네이처(city in nature)'로 이어졌다. 이러한 슬로건을 비롯해 정부 발표와 홍보물, 국가 시설의 명칭 등에서 '정원(garden)'은 지속적으로 싱가포르 정부의 도시 개발 방향성을 설명하는 중심 개념으로 등장한다.

정원 개념의 중요성은 싱가포르에만 한정되지 않는다. 환경과 지속가능성에 대한 사회적 관심이 높아지며 도시들은 스스로를 친환경 도시로 브랜딩할 필요성이 생겨났다. 이때에 '정원'은 '녹색(green)', '에코(eco)' 등과 더불어 도시 브랜딩을 설명하고 뒷받침하기 위한 주요 개념으로 등장한다. 이런 다양한 배경에서 정원은 인간(문명)과 자연의 교차점으로 다시금 주목받고 있으며 도시의 개선/개조의 매체(medium), 수단, 혹은 은유로 동원되고 있다.

그렇기에 정원 개념, 그 중에서도 도시적 맥락에서 사용되는 정원 상정을 연구하는 것은 [1] 친환경 도시 브랜딩 차원에서의 효율성과 엄밀성을 재고하게 하고, [2] 정원이 동원된 다양한 정책들을 더욱 심도 있게 이해하게끔 할 뿐만 아니라, [3] 나아가 가장 문명화된 곳인 도시에서 자연이 어떻게 이해되는지 파악하는 것이라 할 수 있다. 그 중 싱가포르의 사례는 중장기적으로 일관적 계획이 추진되었다는 점, 작은 규모의 나라여서 지역 간 격차가 매우 적다는 점, 관련 자료가 다양하게 보관되어 있다는 점에서 연구 대상으로 적합하다.

싱가포르의 도시개발 정책에 관련된 선행 연구는 다수 존재하나, 대부분 정책 성과나 기술적 측면에 집중하고 있으며 정책 슬로건 등에 대한 이론적 연구는 제한적이다. 본 연구는 정원 개념을 차용하여 변화하는 슬로건을 중심으로 싱가포르의 도시 개발 정책을 해석하고자 한다. 특히 구체적 정책 예시가 정원 개념과 어떻게 연결되는지 알아보고 정책이 전개됨에 따라 자연과

도시의 관계가 어떻게 변화하며 그러한 관계가 어떻게 슬로건에 반영되는지 알아보고자 한다. 사례 분석은 오랜 기간 정부에 의해 아카이빙된 자료인 싱가포르 정부 기록물(national archives of Singapore)을 비롯한 정부 간행물과 관련 부서나 인사에 의해 집필/발행된 자료를 기반으로 한다.

II. 초기: 자연의 관리·통제와 이상적 자연의 외관 형성

싱가포르의 친환경 도시 정책은 싱가포르 정부가 수립된 1959년 이후 오래 지나지 않아 바로 시작된다. 당시 싱가포르는 녹지 훼손과 황폐화와 더불어 과속한 인구 증가, 주택 부족, 기반 시설 부족 등의 다양한 문제를 마주하고 있었다(Kong & Yeoh, 1996; Yuen, 1996). 이런 배경에서 싱가포르의 첫 총리이자 싱가포르 도시의 초기 설계를 주도했다고 평가되는 리관유(Lee Kuan Yew)는 '깨끗한 녹색(clean and green)' 싱가포르를 만들기 위한 노력을 시작한다. 이러한 정책 초기에는 자연을 통제/관리의 대상으로 삼아 도시 녹화와 정화를 통해 도시로 하여금 이상적 자연의 외형을 갖추도록 하는 움직임들이 나타난다.

1967년 5월, 싱가포르를 가든시티로 만들겠다는 계획이 선언되었고 동시에 도시 미화 프로그램(urban beautification programme)이 시작되어 녹지 확보와 가로 녹화를 우선적으로 추진하였다(Yuen, 1996). 이어서 1970년에 국토개발부(Ministry of National Development) 산하에 가든시티실행위원회(Garden City Action Committee)가 창설되어, 싱가포르의 녹화 정책을 계획하고 이끌었다. 리관유의 목표인 가든시티는 주요 도로와 거리를 따라 나무가 빼곡히 심겨 있으며 가로등이나 육교 등의 시설이 식재로 '위장(camouflage)'되어 있는 모습으로 그려졌으며(Yuen, 1996), 이는 곧 현실화되었다. 도시의 '녹색'은 이를 장식하기 위한 소재이자 수단으로 여겨졌다. 녹화 정책과 더불어 도시의 위생, 정화 정책이 추진되었는데, 여기에는 도시의 오염 상태를 개선하는 것뿐만 아니라 이를 미관적으로 '정리'하는 것도 포함되었다. 각종 규제와 허가제를 통해 거리 미관을 정비하고 수자원의 정화

와 수질 관리를 시작하였다. 쓰레기를 버리는 행위에 대한 일상적 규제가 도입되었으며 거리와 시설을 더럽히는 주변 중 하나였던 껌이 금지되었다. 국민들을 대상으로 자연 보호에 대한 교육을 시작했으며 녹지 훼손을 강력히 제재했다. 서비스 업계 종사자 또한 이 도시 '경관'의 일부로 예의 바르고 친절할 모습을 보일 것을 교육받았다.

이렇듯 정원 같은 도시를 만들겠다는 정책은 녹지나 시설과 같은 물리적 요소뿐만 아니라 도시인의 생활 형식과 가치관까지도 변화시키는 대규모 도시 정화/개편 정책이었다(Craig, 2008). 이 경우에 있어 자연은 인간과 교류하거나 인간으로 하여금 경험하는 존재라기보다는 단지 통제와 관리의 대상으로 위치한다. 관리의 목적은 외적으로 이상적인 '자연'의 모습을 갖추도록 하는 것이며, 외부인의 시각에 놓인다.

실제로 초기 가든시티 비전의 목적은 외적 기준의 성취와 깊이 연관되어 있다. 리완유 총리에게 있어 깨끗한 녹색 싱가포르 개발은 제3세계에서 스스로를 분리시키고 선진국(first world) 수준을 달성해 동남아시아 지역의 중심지가 되기 위한 전략이었으며(Yew, 2011), 잘 정리된 녹색 도시를 보여주는 것이 외국 고위층과 기업인으로 하여금 싱가포르 정부가 효율적이고 믿을만하다는 인상을 심어줄 것이라고 기대했다(Rowe & Hee, 2019). 그는 외국 귀빈이 방문하는 행사 전, 공항에서 도심지로 이어지는 도로의 녹화를 꼼꼼하게 점검했으며 정부 관리들로 하여금 방문객들에게 싱가포르가 좋은 인상을 남길 수 있도록 더 노력할 것을 요구했다(Yew, 2011). 국가 이미지 재고를 위한 총리의 이러한 요구가 그의 자서전 '싱가포르 녹화하기(Greening Singapore)' 장(章)에 담겨 있다는 사실은 싱가포르의 초기 가든시티 정책을 외부에 이상적이고 통제된 경관으로 비추어지고자 하는 욕구와 연관하여 이해해야 함을 알려준다.

녹색(green)과 더불어 또 하나의 중요한 축인 깨끗함(clean)의 개념에도 도시 오염이나 위생뿐만 아니라 정돈됨과 질서의 의미가 함축되어 있으며 이는 정확히 20m 간격으로 심긴 도로변 식물의 배열에서 엿볼 수 있다(Ong, 2015). 도시적 맥락에서 식물은 이러한 질서정연함이 담긴, 인간에 의해 가꾸지고 통제되는 것으로 여겨진다(Yuen, 1996). 이렇듯 깨끗한 녹색 싱가포르, 가든시티 싱가포르를 향한 초기의 노력은 인간의 통제와 관리하에 이상적 외관으로 자연을 가꾸는 것, 즉 장식적 공간으로의 정원 의미를 담고 있다. Velegrinis와 Weller(2007)는 하워드 정원 도시 개념이 장식과 치장이 아닌 구조적 차원의 개념이라 지적했으며, 싱가포르의 도시 개발 양상을 정원도시가 아니라 그저 정원처럼 보이는(gardenesque) 도시라고 평하며 정원 개념을 질서정연함과 아름다움으로만 간주하는 혼란 잘못된 인식을 그대로 답습했다고 비판하기도 했다.

III. 변화: 인프라스트럭처와 체계로의 중심 이동

1980년대에 들어서면서 친환경 도시개발 정책의 중심이 도시의 미관과 녹지에서 다양한 맥락의 통합 체계로 점차 이동한다. 녹지에 있어서는 가로 수목부터 근린공원, 도시공원, 국가공원의 위계를 수립한 뒤 이들을 연결하는 파크 커넥터(park connector)의 개념이 등장하며(Yuen, 1996), 장기적 국가 개발 계획인 개념 계획(concept plan)과 마스터플랜(master plan), 2030년을 목표로 하는 친환경 개발 계획인 싱가포르 녹색 계획(Singapore Green Plan)과 지속가능한 싱가포르 청사진(Sustainable Singapore Blueprint)에 반복적으로 녹지 체계와 연결망의 개념이 담겼다. 이후엔 이렇게 형성된 녹지 체계에 옥상 정원, 수직 정원 등 새로운 녹지가 더해지고, 이는 시민들의 일상 속 공간으로 활용되었다(Ng, 2008).

이렇게 싱가포르의 녹지들은 개별 개체이자 공간임을 넘어 사람들의 삶의 기반이 되는 하나의 장(field)으로 기능하게 되었다. 수자원 체계에 있어서도 단순 정화 위주 정책이 수로와 수역 관리로 발전되어 1989년엔 수역 설계 패널(Waterbodies Design Panel)이 신설되었고, 2001년에 싱가포르 수자원 공사(National Water Agency)인 PUB에 의해 수자원 공급, 배수, 하수 및 전체 수자원 순환을 관장하는 ABC(active, beautiful, clean) 수자원 계획이 실행되었다(Centre for Liveable Cities, 2019). ABC 수자원 계획은 수자원의 경계를 허물고 이가 주위 녹지와 통합되도록 관리한다(Ng, 2008). 이러한 정책을 통해 수자원은 단순한 기반 시설을 넘어 사람들이 물을 접하고 경험할 수 있는 장으로 기능하게 된다.

이렇게 정책의 중심이 이동하면서 수자원과 녹지는 더 이상 개별적이고 분리된 대상이 아닌 하나의 통합적 도시 체계의 일부로 기능하게 된다. 이를 기반으로 다양한 환경적, 기술적, 사회적, 정치적 요소가 결합되어 싱가포르의 도시 체계가 완성된다(Rowe & Hee, 2019). 녹지를 가꾸거나 수자원을 관리하는 것이 정원 안에 있는 식물 개체와 호수를 돌보는 차원에서 상호보완적이고 유기적인 하나의 세계를 구성하는 차원으로 이동하게 된 것이다. 이는 슬로건의 변화에서도 드러나는데, 2013년에 싱가포르 정부는 기존에 사용하던 '정원도시(garden city)' 대신 '정원 속 도시(city in a garden)'라는 새로운 슬로건을 사용하기 시작했다. 전자에서 정원은 도시를 설명하기 위해 동원된 대상으로, 이는 정원(요소들이 있는) 도시 내지는 정원(처럼 보이는/생긴) 도시라는 의미를 담고 있다. 앞에서 언급된 것처럼 깨끗하고 녹색이 가득한 도시의 외형을 정원에 빗대어 정원 도시라는 이상으로 제시한 것이라 할 수 있다. 여기에서 발전된 형태의 비전인 '정원 속 도시'에서 정원은 도시의 기반이다. 이때 정원은

더 이상 시각적, 장식적 장소가 아닌 하나의 판(surface)이자 사람들이 활동하고 교류하는 장(field)의 지위를 획득한다. 이 장 위에서 사람들은 자연과 접촉하고 교류하며 도시 환경에서 자연과 인공 사이의 관계를 강화한다(Rowe & Hee, 2019).

IV. 계속 하나의 도시 통합 체계로서의 자연

싱가포르는 2030년을 목표로 한 Singapore Green Plan 2030을 발표하면서 정원 속 도시에서 한번 더 도약해 '자연 속 도시(city in nature)'라는 세 번째 슬로건을 내세웠다. 정원 개념을 자연으로 확장시키며 자연과 인간의 접점이었던 정원에서 나아가 자연 속으로 도시를 삽입할 것을 이야기한다. 싱가포르 친환경 도시 개발의 중심 기관 중 하나인 국립공원위원회(National Parks Board)는 기관 목표를 해당 슬로건으로 내걸며 지금까지 해왔던 녹지와 오픈 스페이스, 수자원 체계의 지속적인 재정비와 연결성 강화를 계획, 실행하고 있다. 이번 전환에서 싱가포르르는 또한 지속가능성에 주목하고 있다. 리관유 총리의 아들이자 싱가포르의 현 총리인 리셴룽 총리는 2015년 지속가능한 싱가포르 청사진(Sustainable Singapore Blueprint)을 발표하며 현 세대의 중심 문제이자 도전으로 기후 위기를 언급했고, 자원, 교통 등 다양한 차원의 지속가능성 정책을 도입했다(National Parks Board, 2021).

자연이 도시의 자원이나 기반 체계로 사용되며 도시민의 삶에서 의미를 획득하는 단계가 '정원 속 도시'에서 보여졌다면, 이를 넘어 도시적 삶이 곧 자연 속 삶이 되는 단계가 바로 '자연 속 도시'라고 할 수 있다. 도시는 자연과의 중간 지대인 정원을 건너 자연 속에 직접 위치함으로써 자연의 변화와 움직임을 더욱 민감하게 인식하게 되었으며, 이러한 자연과의 동행 속에서 지속가능성은 도시적 삶에서도 필수적인 요소가 되었다. 자연과 도시를 이분법적으로 이해하던 과거를 지나, 자연과 도시의 동행이 시작된다.

V. 결론

본 연구는 정원의 장식적, 시각적 특질에 집중한 '가든시티' 슬로건으로 시작된 싱가포르의 도시 정책이 슬로건 변화를 거치며 자연과 만나는 장으로서의 '정원-도시', 나아가 자연 그 자체와 유기적으로 연결되는 도시 개념으로 발전하는 양상을 살펴보고 있다. 싱가포르에서 자연은 도시 이미지를 높이기 위한 장식으로 관리되는 존재에서 도시적 삶의 기반 시설과 체계로, 나아가 도시적 삶 그 자체로 변화하였다. 싱가포르의 녹색 도시 개발은

정원을 은유와 상징, 마케팅 수단으로만 이용했다는 비판을 받기도 한다(Park *et al.*, 2017). 그러나 싱가포르의 변화하는 정책과 슬로건은 분명히 이에서 멈추지 않고 자연과 교류하고 자연을 경험하는 장으로서의 정원 개념을 도시에 도입하고, 나아가 자연 자체와 유기적으로 결합하는 도시 개념을 제시했다. 이는 자연과 인간의 점점으로서의 정원 개념이 도시적 맥락에서 도시와 자연의 대립과 이원화가 아닌 자연을 통한 도시성의 강화 또는 도시를 통한 자연의 확장을 이룰 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

도시의 지속가능성과 친환경성은 현대 사회에 들어 도시의 생존과 번영에 필수적인 요소가 되었다. 싱가포르의 사례는 자연과 인간의 중간 지대로 재조명받는 정원 개념이 도시의 맥락에서 어떻게 사용될 수 있는지 보여주며 도시에서 정원 개념의 활용성을 시사한다. 정원 개념을 이용해 도시와 자연을 결합한 정책 사례는 싱가포르에 한정된 것이 아니다. 한국과 싱가포르는 많은 유사점을 가지며, 한국에서도 정원에 대한 관심이 높아지고 있기에 한국의 맥락에서도 정원도시는 의의를 가진다. 따라서 본 사례에 대한 추가적인 이론적·개념적 연구를 통해 자연과 도시의 이분법을 벗어나 이 둘의 공존을 위한 방법을 탐구할 필요가 있다.

참고문헌

1. Center for Liveable Cities(2019) Active, Beautiful, Clean Waters (AB C Waters) Programme. Singapore Infopedia. eresources.nlb.gov.sg/info/pedia/articles/SIP_2019-08-21_203240.html
2. Craig, J.(2008) Green Modernism: The Irony of the Modern Garden Cities in Southeast Asia. 44th ISOCARP Congress.
3. Kong, L. and B. S. A. Yeoh (1996) Social Constructions of Nature in Urban Singapore 23.
4. National Parks Board,(2021) Singapore, a City in Nature. www.nparks.gov.sg/about-us/city-in-nature
5. Ng, L.(2008) A City in a Garden. Civil Service College: World Cities Summit Issue. www.csc.gov.sg/articles/a-city-in-a-garden
6. Ong, J. Y.(2015) Building the Garden City: The Clean and Green Movement in Singapore, 1965-2010.
7. Park, J-M., J. Sung, and H-R. Cho(2017) A study on the progress and implication of garden cities for the sustainable development. Journal of The Urban Design Institute of Korea 18(2): 21-35.
8. Rowe, P. G., and L. Hee(2019) A City in Blue and Green: The Singapore Story. Springer Singapore.
9. Velegrinis, S. and R. Weller(2007) The 21st-century garden city? The metaphor of the garden in contemporary Singaporean urbanism. Journal of Landscape Architecture, 2: 30-41.
10. Yew, L. K.(2011) From Third World to First: Singapore and the Asian Economic Boom. HarperCollins.
11. Yuen, B.(1996) Creating the garden City: The Singapore experience. Urban Studies 33(6): 955-970.