

네덜란드 건축정책의 변화 양상과 시사점

신승수
(주)디자인그룹 오즈
건축사사무소 소장

네덜란드 건축정책의 역사

네덜란드 중앙정부는 1991년 세계 최초로 건축정책을 입안한 이후 사반세기 동안 일관된 방향성을 유지하며, 단계적으로 건축정책을 갱신해 오고 있다. 그 주요한 방향성이란 양질의 공간환경을 구축하기 위한 건축 관련 기반시설과 제도를 유지하는 것, 통합적인 공간계획을 통해 품격 있는 공간환경을 조성하는 것, 그리고 좋은 디자이너와 클라이언트를 발굴하고 육성할 수 있도록 합리적이고 창조적인 발주방식을 개발하는 것으로 요약할 수 있다.

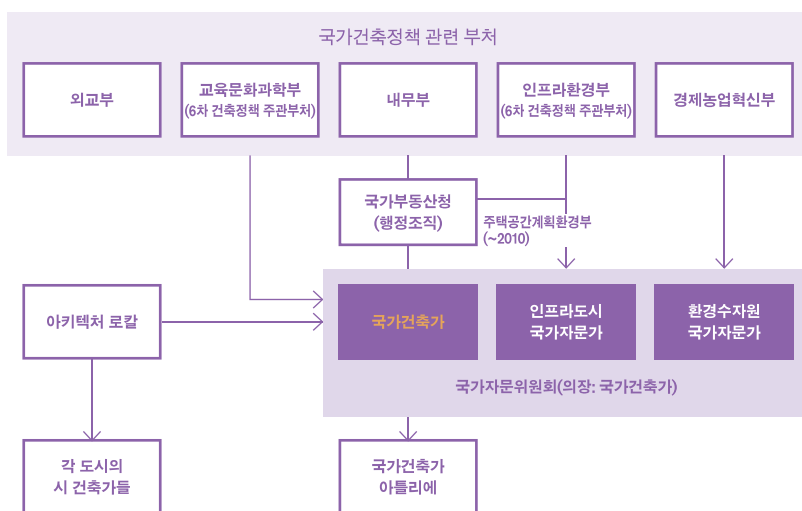
이의 실현을 위해서 다양한 부처와 기관들이 참여하는 4년 단위의 건축정책을 지속적으로 유지해 오고 있다. 여기에는 중앙정부의 경우 내무부 소속의 국가건축가(Rijksbouwmeester)*와 국가건축가 아틀리에, 그리고 내무부·인프라환경부·경제농업혁신부가 공동으로 운영하는 국가자문위원회(College van Rijksadviseurs)가, 중앙정부와 지역의 연결고리로서는 중앙정부의 지원을 받는 민간조직인 ‘아키텍처 로칼(Architectuur Lokaal)’이 중심을 이루고 있다.

* 2017년 현재 국가건축가는 국가부동산청 사업의 자문 및 프로젝트 커미셔너 역할을 비롯하여 국가 건축정책 목표 설정과 세부 활동 기획, 건축 및 공간환경 전반에 관한 정부부처 간의 코디네이션, 국가자문위원회 의장 역할, 국가건축가 아틀리에 운영·감독, 시 건축가들 및 건축·문화유산 관련 기관들과 협력 등의 역할을 담당한다. 본래 국가건축가는 주택공간계획환경부의 국가건설청 소속이었으나, 2010년 주택공간계획환경부가 폐쇄되고 인프라환경부와 내무부로 분리되면서부터 내무부의 국가건설청 소속으로 편입되었으며, 2014년 국가건설청이 국가부동산청으로 통폐합되면서부터 내무부의 국가부동산청 소속으로 활동한다.

단계별로 그 외연을 넓혀 온 네덜란드 건축정책은 건축을 중심으로 인테리어·문화유적·조경·도시·기반시설 등 공간환경 전체로 그 공간적 범위가 확장되었으며, 경제·사회·문화·생태학적 가치를 아우르는 통합적인 디자인의 가치를 다룸으로써 그 내용적 범위 또한 생활공간 전반으로 확대되었다.

건축의 품질을 문화적 가치, 실용적 가치, 그리고 미래적 가치가 복합된 종합적인 가치로 규정하고 출발한 건축정책은 초기 성립기인 1990년대(1·2차 건축정책)에는 주로 ‘네덜란드 건축관(Netherlands Architecture Institute: NAI)’, ‘네덜란드 건축기금(Netherlands Architecture Fund)’, ‘베를라헤 인스티튜트(Berlage Institute)’, ‘아키텍처 로칼’, ‘유로판(Europan)’과 같은 기관들을 설립하고 관련 제도를 정비하는 데 초점을 맞추었다. 이어 2000년대에는 여러 부처가 함께 참여한 다양한 유형의 모델 프로젝트(3·4차 건축정책)를 중심으로 실행과 피드백에 기초한 합리적이고 창의적인 디자인 프로세스를 구축하는 데 집중해 왔다. 역량 있는 건축 전문가들을 기획 단계에서부터 참여시켜 프로젝트의 완성도와 정합성을 증진시키는 디자인 발주 시스템, 현업 디자이너와 국가건축가 아틀리에의 전문가 집단이 참여한 ‘디자인을 통한 연구’(Research by Design) 프로세스의 확립, 공공 프로젝트와 관계된 여러 부처들을 대표해서 프로젝트에 관한 자문과 조율을 담당하는 국가

제6차 네덜란드 건축정책 관련 부처 및 조직



자문위원회의 설립 등이 바로 이 기간의 대표적인 성과라고 할 수 있다. 2010년대에 접어들어서부터는 모델 프로젝트를 통해 모니터링해 온 이전 10년간의 경험과 성과를 체계적인 디자인 프로세스와 프로토콜로 정립하여 국가의 모든 공공 프로젝트와 프로그램에 전파·확산하는 한편, 지방과 지역 전역에 디자인의 품질과 지위를 제도적으로 뒷받침하기 위한 다양한 정책적 지원으로 그 초점을 옮겨가고 있다. 이를 위해서 건축을 비롯한 공간 디자인 분야를 ‘디자인 산업(건축·패션을 포함한 디자인, 뉴미디어와 게임 등)’에 편입시키는 한편, 단순한 품질 고양을 넘어서 경쟁력 있는 부가가치를 생산하는 핵심적인 창조산업으로 육성한다는 목표하에 건축을 경제·사회·생태적 부가가치를 생산하는 자산개념으로 접근하기 시작하였다.

이러한 국가적 비전을 담는 전략계획이 제5차 건축정책이었으며, 그 실행계획으로 만들어진 제6차 건축정책에서부터는 이전의 모델 프로젝트를 대신하여 10개의 ‘시급한 디자인 과업(Urgent design tasks)’이라는 이름으로 각각의 과업과 관계된 다양한 주체와 부처가 협업하는 프로그램들이 모색되었다. 아울러 단일 분야의 편드에 의존하는 기존의 제도 및 기관들에 대한 대대적인 통폐합이 단행되었다.

이 같은 네덜란드 건축정책의 간략한 변화양상을 차수별로 정리하여 그 특징적 내용을 기술하면 다음과 같다.

제1차 건축정책: 건축을 위한 공간 (Space for Architecture, 1991~1996)

1991년 보건복지문화부(Ministry of Health, Welfare & Cultural Affairs : WVC)와 주택공간계획환경부(Housing, Spatial Planning & the Environment: VROM)가 공동으로 입안하였으며, 두 부처의 공동정책 수립을 통해서 사회적 정책과 공간 정책의 결합을 추진하였다. 1990년대 초 네덜란드의 통합적 정책 모색의 움직임과 맥을 같이한 1차 정책은 말 그대로 ‘건축을 위한 공간’, 즉 건축 부문의 활성화를 위한 제도 개선 및 시설 확충에 초점을 두고 있다. 1차 정책을 통해서 ‘네덜란드 건축관’과 ‘네덜란드 건축기금’이 설립되었으며, 지역건축센터의 형성과 지원 등 건축문화 증진을 위한 각종 지원 기관 및 인프라가 조성되었다.*

* 조임식(2006), “네덜란드의 건축정책: 공간 창출의 문화”, 「C3 KOREA 건축과환경」 10월호 참조.

제2차 건축정책: 공간의 건축 (Architecture of Space, 1997~2000)

2차 건축정책은 교육문화과학부(Ministry of Education, Culture and Science: OCW)와 주택공간계획환경부 외에 농수산업부(Agriculture, Nature Management & Fisheries: LNV)와 교통수자원관리부(Transport, Public Works & Water Management: V&W)가 참여하여 총 4개 부처가 공동으로 입안하였으며, 건축정책 범위를 도시개발·조경·기반 시설 등 공간환경 전체로 확장시켰다.

제3차 건축정책: 네덜란드 만들기 (Shaping the Netherlands, 2001~2004)

3차 건축정책은 주택공간계획환경부, 교육문화과학부, 농수산업부, 교통수자원관리부, 경제부(Ministry of Economic Affairs: EZ)가 정책 수립에 참여하였으며, “건축은 모든 이들과 관련된 일”이라는 기조문에서 알 수 있듯이 건축의 공공성 확보에 초점을 맞추었다. 아울러 선도적 시범사업으로 5개 부처가 참여하는 10개의 대형 모델 프로젝트(10 large model projects)를 출범시켰으며, 이들 공공 프로젝트의 통합적인 관리를 위해 농수산업부, 교통수자원관리부, 교육문화과학부에서 임명한 전문가들과 국가건축가로 구성되는 국가자문위원단(College van Rijksadviseurs)이 2004년 설립되었다.

제4차 건축정책: 공간계획과 문화 (Spatial planning and Culture, 2005~2008)

4차 건축정책은 주택공간계획환경부, 교육문화과학부, 농수산업부, 교통수자원관리부, 경제부 외에 외교부(Ministry of Foreign Affairs)와 국방부(Ministry of Defence) 등 7개 부처가 참여한 실행계획안(Space and Culture Action Programme)으로서 경제·사회·문화·생태적 가치가 통합된 총체적인 생활공간을 지향하고 있다. 특히 네덜란드 보존 및 고고학적 유산 서비스 관련 부서와 협력하여 문화정책인 벨베데레 정책(Belvedere policy, 1999)과 건축정책을 긴밀하게 연계시킴으로써 문화유산의 보존과 사용을 통한 문화향유가 집목된 ‘개발을 통한 보존’ 전략이 통합적으로 관리되도록 하였다. 아울러 3차 건축정책에서 선정한 10개의 대형 모델 프로젝트를 재

편하고 새로운 프로젝트를 추가하여 13개의 모델 프로젝트를 선정하였다.

이와 함께 프로젝트 도시 공간계획에서 문화적 요소를 성공적으로 발현하기 위해서 디자인 기초조사를 벌이고 커미셔너를 지정하는 한편 통합적인 디자인 조율과 합리적인 발주방식의 개발을 강조하였다.

제5차 건축정책: 공간계획과 문화 (A Culture of Design, 2009~2012)

5차 건축정책은 교육문화과학부, 주택공간계획환경부, 농업자연식품품질부, 교통수자원관리부, 주택커뮤니티통합부(Housing, Communities and Integration)가 공동으로 입안하였으며, ‘건축과 공간 디자인의 비전’이라는 부제에서 드러나듯이 건축을 비롯한 공간 디자인 분야의 문화적 가치와 역할을 담은 전략계획이다. 디자인을 통해서 복합적인 조건 속의 여러 과업에 대한 지속가능하고 새로운 기회창출을 추구한 5차 정책은 현재의 공간문제와 관련된 과제를 ▲도시지역에서는 고밀복합화 ▲농어촌 지역에서는 규모의 경제와 복합용도개발 ▲준도시지역에서는 새로운 가능성을 창출하는 혁신적인 공간계획으로 규정하였다.

아울러 공간개발의 핵심적 요소인 사회통합, 지속가능성, 다양성 확보를 위한 세 가지 핵심 목표로서 ‘정부 프로젝트와 프로그램 기획 단계부터의 체계적인 디자인 프로세스 확립’, ‘도시 계획과 지역 디자인 지위의 강화’, ‘폐용된 가치 있는 건물이나 지역의 재설계 및 재개발 촉진’을 제시하였다.

제6차 건축정책: 디자인 역량의 강화 (Building on the strength of Design, 2013~2016)

6차 건축정책은 교육문화과학부, 인프라환경부(Ministry of Infrastructure and the Environment: I&M)*, 내무부(Interior and Kingdom Relations: BZK), 경제농업혁신부(Economic Affairs, Agriculture and Innovation: EAA&I)**, 국방부가 참여한 정책문건으로서, 5차 건축정책에 대한 실행 계획이라고 할 수 있다. 6차 정책은 2012년에 입안한 체계적인 협업과 가치평가가 강조된 문화정책 ‘More than quality’와 연계하여 사회의 구조적 변화에 대응한 프로그램 틀을 제시하고 있다. 아울러 정책 입안에 참여한 앞의 5개 부처 외에 외교부가 예산을 지원하고 협업하는 형태로 구성된, 6개 부처 상호간의 공동 프로그램을 운영하고 있다.

5차 정책에 따라 ‘기반시설, 공간계획 및 교통에 관한 다년간 계획’(MIRT)과 ‘문화유산 및 공간계획 실행 프로그램을 위한 비전’에서 디자인 우선원칙에 기초한 프로세스를 정립하였다. 그리고 국가 부동산 포트폴리오에 디자인 항목을 기입하는 등 디자인의 가치를 평가하고 이를 구현할 수 있는 체계적인 발주 프로세스를 공간계획과 관계된 여러 부처에 확대·정착시키는 계획을 마련하였다. 또한 이전의 모델 프로젝트를 대신하여 10개의 ‘시급한 디자인 과업’을 선정하였으며, 이의 실행을 선도하고 지원하는 정책을 통해서 중앙부처에서 지역으로 모델이 확장되고 전파되는 것에 초점을 맞추고 있다.

제6차 건축정책의 특징

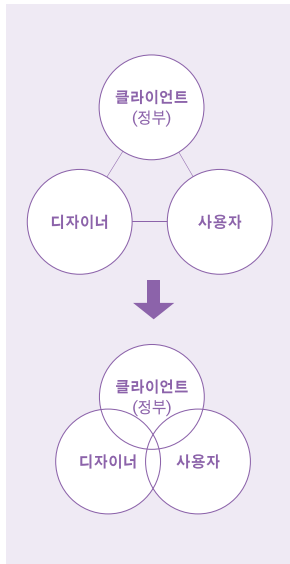
2012년 9월 입안된 제6차 건축정책은 “건축과 공간 디자인이 공간계획의 바람직한 시스템과 국내외적·문화적 인지도에 있어서 핵심적인 역할을 한다”라고 규정하면서 “기능적이고 매력적이며, 혁신적인 동시에 합리적인 가격의 해법을 개발하여 물리적 환경의 복합적 도전에 맞설 수 있을 것이며, 공공적·경제적·문화적 영역에 걸쳐서 사회에 커다란 가치를 갖는 분야”라고 기술하고 있다. 아울러 “금번 실행 계획은 이러한 도전들과 역할 및 프로세스가 급진적으로 변화되고 보다 복합적으로 변해 가는 시기에 공표되었다”라며 “일련의 정책적 수단들은 이와 같은 상황에 분명하게 대처하고, 특히 시급한 디자인 과업 및 역할과 프로세스에 발생하는 급진적인 변화들에 초점을 맞추었다”라고 밝히고 있다.***

정책입안의 배경 설명을 요약하면, 건축과 공간 디자인 분야가 매우 복잡적이고 불확실한 조건에 위치해 있는 위기상황이며, 이를 사회적·경제적·생태적 부가가치를 생산함으로써 극복하고자 하는 문제의식이다. 바로 이러한 상황에서 이전까지의 대규모 모델 프로젝트를 대신해 ‘시급한 디자인 과업’이라는 역할 규정과 행동지침이 정책문건에 등장하게 되었다고 볼 수 있다. 이에 6차 건축정책은 과거와 같은 ‘단일기능적인 건물과 지구’, ‘대규모 지역 개발’, ‘기능의 대규모 변화’ 대신에 ‘충진 및 삽입 개발(in-fill development and embedding)’, ‘레노베이션, 재구획, 재개발’,

* 2010년에 주택공간계획환경부와 교통수자원관리부가 통합하여 만들어진 부처다.

** 2010년에 경제부와 농업자연식품품질부가 통합하여 만들어진 부처로, 2012년부터는 다시 경제부(Ministry of Economic Affairs)로 명명하고 있다.

*** Action Agenda 2013-2016: Building on the Strength of Design.



자료 : 「Action Agenda 2013-2016: Building on the Strength of Design」

‘공간 활성화’ 등처럼 활용도가 떨어진 기존의 공간들을 변화시키는 것으로 과업의 방향이 바뀌었다고 기술한다. 그리고 시급성을 요하는 디자인 과업들로 ‘재개발’, ‘재구획’, ‘학교 교육환경’, ‘인구감소 및 경제위축에 대한 대응’, ‘보건복지’, ‘사무공간’, ‘기반시설 및 공간개발’, ‘농어촌 개발’, ‘물 관리’, ‘에너지 전환’ 열 가지를 제시하고 있다.

선정된 열 가지 과업들에 효과적으로 대응하기 위해서 중앙정부 차원에서는 부처 간 협조와 함께 지방과 지역의 역량 강화가 필수적이라고 규정하고 있으며, 건축 프로젝트를 기획 및 설계와 시공 및 유지·관리 등 전체 프로세스에 걸쳐서 자산 관리 개념으로 접근할 필요성을 피력하고 있다. 실제로 2014년 7월부터 국가 건축정책을 기획하고 지휘하는 역할을 담당하는 국가건축가 조직은 이전의 국가건설청(Rijksgebouwendienst: RBD) 소속으로부터 국가부동산청(Rijksvastgoedbedrijf: RVB)으로 개편되었다.* 이로써 도시 기반시설을 비롯한 모든 공간 환경에 대한 통합적인 디자인이 가속화될 수 있는 계기가 마련되었고, 자금조달 및 운영·관리 등과 같은 매니지먼트 측면도 더욱 부각되고 있다.

이와 관련하여 6차 건축정책은 “오늘날의 디자인 환경에서는 과거처럼 ‘클라이언트(정부)’, ‘디자이너’, ‘사용자’ 사이의 역할 관계가 명확히 구분되지 않을 뿐더러 서로의 역할이 겹치고 협업하는 시대”라고 규정하면서 “디자이너들이 자산 개발까지도 포함하는 프로세스 전반을 디자인하는 것이 필요할 듯하다”라고 예측하고 있다.

이처럼 정부와 디자인계의 역할 및 상황변화에 대해서 기술한 후 여러 실행계획들이 등장하고 있는데, 가장 많은 예산이 소요되는 부분은 기초 문화기반시설 구축에 관한 부분이다. 제1차 건축정책이 건축 진흥을 위해서 네덜란드 건축관과 네덜란드 건축기금을 우선적으로 구축했다면, 제6차 건축정책에서는 건축 및 공간 디자인을 포함한 창조산업의 진흥을 위해서 창조산업 지원시설과 창조산업기금을 구축한다는 것이 정책상의 가장 큰 변화이자 특징이다.

이에 따라 2013년 1월에 네덜란드 건축관(NAi)이 프렘셀라 디자인·패션 연구소(Premsele, the Netherlands Institute for Design and

* 국가부동산청은 국가건설청과 국가부동산개발청(Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf: RVOB)이 통합하여 만들어진 조직이다. 국가소유의 8만 1,000ha의 토지와 1,330만m²의 건축물을 관리·운영한다.

네덜란드 제6차 건축정책 부처 간 협업 내용

국가 프로그램과 프로젝트에서의 과제

	교육문화과학부	인프라환경부	내무부	경제농업혁신부	국방부	외교부
출중한 발주						
기반시설, 공간계획 및 교통에 관한 다년간 계획(MIRT)		◆	◆	◆		
정부 부동산 포트폴리오 계획		◆	◆		◆	
문화유산과 공간계획 실행 프로그램 비전 계획	◆	◆	◆	◆		
출중한 프로젝트						
'프로젝트 만들기' 프로그램을 통한 디자인 다이얼로그	◆	◆	◆	◆		
공정한 자문과 지식 교류						
국가자문위원회	◆	◆	◆	◆		

지방과 지역의 디자인 역량과 품질 강화

기초 문화기반시설						
건축, 디자인, e-문화 진흥기금	◆					
창조산업 지원시설	◆					
디자인 혁신 과제						
보건복지 및 학교 건설 프로그램	◆					
도시와 지역 프로그램		◆	◆			
도시 변환 프로그램		◆	◆			
지방 및 지역 디자인 다이얼로그 프로그램		◆				
역할과 프로세스 혁신						
발주 및 계획 법안 프로그램		◆				
디자인 섹터 국제화 프로그램	◆			◆		◆
혁신적 형식의 발주 프로그램	◆	◆	◆			
국가발주상(Golden Pyramid)	◆	◆	◆			
학교건축상	◆					
학교건축 프로그램	◆		◆			
교육, 연구, 정부 간 연계						
디자인과 행정학 창설		◆				
디자인 과정 네트워크 프로그램		◆				

자료: 「Action Agenda 2013-2016: Building on the Strength of Design」

네덜란드 건축정책의 시사점

Fashion)와 가상 플랫폼 e-문화 지식연구소(Virtueel Platform, the e-culture knowledge institute)와 통합되어 '더 뉴 인스티튜트(The New Institute)'라는 이름의 창조산업 지원시설로 재탄생하게 되었고, 창조산업기금(Stimuleringsfonds Creatieve Industrie)이 만들어졌다.

이밖에도 발주 및 계획과 관련한 국내외 지식 교류 프로그램들이 포함되는 '역할과 프로세스의 혁신' 항목이 강조되고 있으며, 국가발주상(Golden Pyramid)과 학교건축상 등을 확대하고 홍보강화를 통해서 활성화할 것 등이 실행계획에 담겨 있다. 지방과 지역정부, 중앙정부, 학교 사이의 연결고리를 강화하는 다양한 형태의 협업 및 교류 프로그램들도 마련해 놓았다. 나아가 이 모든 과업들과 프로그램들을 '부처별'로 관리·운영하는 것이 아니라 '부처 간'의 협업으로 관리·운영한다는 것이 6차 건축정책이 갖는 특별한 점이라고 하겠다.

네덜란드 건축정책은 차수별로 단계적 목표를 설정하고 오랜 시간에 걸쳐서 지속적으로 관리·운영되어 왔다. 선례가 없는 건축정책을 약 25년 동안 유지해 오면서 그 내용적 범위와 대상 또한 점진적으로 확장되어 왔으며, 관계된 부처 및 민관의 협업 파트너들도 지속적으로 확대되었다.

단계적 계획에는 장기적 비전이 반드시 담겨야 함은 두말할 필요가 없다. 네덜란드 정부는 먼저 관련 제도와 기관을 마련하고, 이를 기반으로 민간전문가(건축가)가 기획설계 단계부터 참여하는 선도 프로젝트를 진행하였고, 다시 이 과정에서 드러난 문제점들을 체계적으로 해결해 가면서 발주부터 평가에 이르는 디자인 프로세스 전반을 통합적으로 관리·운영하는 조직(국가건축가아틀리에, 국가자문단 등)을 정립해 나갔다.

이와 함께 관계된 파트너들의 협업 시스템(여러 부처 간 공동 입안, 여러 학제 간 통합 계획, 아키텍처 로칼 및 지역 건축센터를 통한 지역 단위의 협업체계 조직)도 건축정책을 통해서 제도적으로 구축해 나갔다. 그리고 무엇보다도 정부, 홍보매체, 기금, 포상제도, 연구 및 교육기관, 시민단체, 일선의 건축가 등이 긴밀한 공조를 이룬다. 즉 규제하기보다는 유도하는 방식, 상향식 피드백을 열어두는 방식으로 관리되고 있다는 점이 특징적이라고 할 수 있다. 제6차 건축정책이 말하는 '새로운 디자인의 과제'가 바로 전문가, 민, 관 사이의 새로운 협업적 관계 정립이라는 사실 또한 우리 사회에 많은 것을 시사해 준다.

최근 국내에서도 대규모 도시재생 프로젝트를 진행하면서 통합설계에 대한 논의가 뜨겁다. 예컨대 서울역 고가 프로젝트는 건축 프로젝트인가? 아니면 도시, 조경, 경관 혹은 토목 프로젝트인가? 규정하기 어렵다. 마찬가지로 문화재와 관계된 프로젝트이자 교통에 대한 이슈가 매우 중요한 프로젝트이고 주변 건물과의 연계를 고려한다면 민간 파트너들과의 협조가 절대적인 프로젝트이기도 하다.

통합 디자인이 절대적으로 중요한 이러한 프로젝트와 관련하여 우리에게도 네덜란드 국가자문단과 같은 조율기관, 그리고 국가건축가 아틀리에 같은 기획기관의 존재가 점점 더 절실해질 전망이다. 장기적인 비전을 세우고 단계적으로, 그러나 연속적으로 입안되고 관리되는 건축정책을 통해서 우리도 이러한 건축 인프라를 하나하나 만들어 나가길 기대해 본다.

참고문헌

- 1 Interministerial Platform on Architectural Policy Document Project Group et.al(2001), *Shaping the Netherlands: Architectural Policy 2001-2004*(Summary).
- 2 Marc. A. Visser(2006), *Constructing the Netherlands*, THOTH Publishers, the Netherlands.
- 3 European Forum for Architectural Policies(2011), *Survey on Architectural Policies in Europe Final Report*, 2011.
- 4 Ministry of Infrastructure and the Environment(2011), *Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning: Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe*.
- 5 Ministry of Infrastructure and the Environment, Ministry of Education, Culture and Science, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Ministry of Economics Affairs, Agriculture and Innovation, Ministry of Defense(2012), *Action Agenda 2013-2016: Building on the Strength of Design*.
- 6 조임식·김광현(2009), "건축의 공공성을 추구하는 건축정책의 해외사례 연구", 『대한건축학회논문집』 v.243, 대한건축학회.
- 7 김영현(2014), "네덜란드 제4차 건축정책(2005~2008)", 『건축도시정책동향』 v.14, 건축도시공간연구소.