해외 건축정책 동향

네덜란드 제4차 건축정책(2005~2008)

김영현(건축도시공간연구소 연구원)

네덜란드는 유럽 내에서도 선도적으로 건축정책을 추진해 온 국가이다. 1991년에 “Space for Architecture”라는 이름으로 건축정책 문서가 공식발표 된 이후 2008년까지 총 4차례에 걸쳐 단계별로 건축정책 계획을 수립하였다.

이 중 제4차 건축정책은 문화정책인 벨베데레 정책을 통합시킴으로서 건축이 내포하는 문화적 요소를 강조하고 있다. 최근 국내 국정기조로 경제부흥, 국민행복과 함께 강조하고 있는 것은 “문화융성”이다. 정부는 국민의 문화향유 기회 확대를 위해 문화융성위원회를 조직하기도 하였으며, 국가건축정책위원회에서도 건축문화에 대한 중요성을 강조하고 있다.

본 고에서는 네덜란드의 건축정책 사례를 통해 건축문화가 무엇이고, 건축문화를 진흥시키기 위해 어떠한 전략을 마련하였는지 소개하고자 한다.

◤ 정책내용 구성

네덜란드 제4차 정책보고서인 ‘Spatial Planning and Culture’에서는 건축정책과 벨베데레 정책 내용을 설명함으로서 건축을 문화적 유산으로서 바라보는 관점을 강조하였다. 또한, 건축 및 문화정책의 통합적 정책 실현을 위한 선도요인들로서 디자인 기초조사 수행과 발주업무 개선을 강조하고 있다.

건축 및 문화의 통합적 정책 실행을 위해 선도 시범사업[1], 관련 법률 재·개정, 예산지원 프로그램과 건축 관련 정보 확산을 계획하였으며, 정책 실행 주체로서 일반적으로 다뤄지는 중앙정부, 지방정부 및 기타 유관단체에 대한 역할과 더불어 벨베데레 정책 실행 업무와 관련된 조직 내용 역시 포함하고 있다. 마지막으로 건축·문화 통합정책과 관련하여 구체적인 중앙부처 예산지원 계획에 대한 내용을 설명하고 있다.

1) 선도사업 중 일부는 제3차 네덜란드 건축정책의 주요내용인 9대 시범사업의 지속적인 운영 전략에 대해 설명하고 있다.

◤ 건축정책과 문화정책의 통합

건축정책(Architecture policy)

제1차 건축정책(Sapce for Architecture 1991~1994) 1990년대 초반에 수립된 1차 건축정책은 2개 부처(①보건·복지·문화부(Ministries of Health, Welfare & Cultural Affiars, 현재의 Education, Culture & Science), ②주택·공간계획·환경부(Housing, Spatial Planning & the Environment, VROM))가 참여하였으며, 건축 프로젝트의 커미셔닝 및 전반적인 건축수준 개선에 대한 내용을 포함하고 있다. 1차 건축정책에 의해 NAI(Netherlands Architecture Institute)와 네덜란드 건축기금(Netherlands Architecture Fund)이 설립되었으며, 그 외에도 지역건축센터의 형성과 업무지원이 이루어졌다.

제2차 건축정책(Architecture of Space 1996~1999) 2차 건축정책은 총 4개 부처(①교육·문화·과학부(Ministries of Education, Culture & Science, OCW), ②주택·공간계획·환경부(Housing, Spatial Planning & the Environment, VROM), ③농·수산업부(Agriculture, Nature Management & Fisheries, LNV 현재의 Agriculture, Nature & Food Quality), ④교통·수자원관리부(Transport, Public Works & Water Management, V&W))가 참여하였으며, 정책 범위를 도시, 조경, 인프라를 포함시킴으로서 건축정책의 영역을 확대하였다.

제3차 건축정책(Shaping the Netherlands 2001~2004) 3차 건축정책은 기존 정책내용을 발전시켰으며, 선도적 시범사업으로 9개 주요사업들을 설정하였다. 3차 건축정책에 참여한 각 중앙부처가 최소 1개 사업을 추진하도록 하고 국가건축가위원회(Office of Chief Government Architect)가 계획초기단계부터 참여하여 사업진행방향을 자문·관리하였다.

문화정책으로서의 벨베데레 정책(Belbedere policy)

네덜란드는 과거의 급속적인 개발에 의해 등한시 되었던 기존 건조환경에 대한 고려가 필요함을 인식하였으며, 문화유산을 보존하는 방식으로 전통적인 물리적 대상 위주의 접근보다는 지역 위주의 접근방법을 선호하게 되었다.

문화유산 보존에 대한 인식이 전환되면서 건축정책에도 이를 반영하였으며, 제2차 건축정책에 참여했던 교육·문화과학부, 주택공간계획환경부, 농수산업부, 교통·수리관리부가 네덜란드 보존 및 고고학적 유산 서비스 관련 부서와 협력함으로서 문화정책으로서의 벨베데레 정책을 구상하게 되었다.

벨베데레 정책의 핵심전략은 '개발을 통한 보존'으로 문화유산의 보존을 개발과 연계하여 국민이 다양한 문화향유기회를 가질 수 있도록 하자는 것이다. 벨베데레 정책 공식문서(Belvedere Policy Document 2000-2009)를 통해 정부는 도시 공간계획 내 문화적 역사 요소들의 영향력을 제고시키고자 하였다.

◤ 정책 실현을 위해 선행해야 할 사항

개별 도시개발 또는 도시재생과정에 문화적 가치의 보존 및 활용을 강조하였다. 문화적 특성들을 제대로 이해하고 발전시키기 위해서는 개별 지역에 대한 구체적인 분석이 이루어져야 하며, 이를 바탕으로 적정한 디자인 수행이 필요하다. 정부는 건축 및 도시개발 사업을 수행하는 모든 주체들이 이러한 사안을 충분히 인식하고, 공간계획에 있어 문화적 요소가 성공적으로 발현되기 위해 다음 2가지를 강조하고 있다.

디자인 기초조사 수행(Deisgn studies)

무분별한 개발을 지양하고, 지속가능성을 확보하기 위해서는 기존환경에 대한 면밀한 분석을 기반으로 디자인 요소들을 도출해야 한다. 디자인 조사는 현재의 제한된 공간들을 통해 도시 및 비도시 환경을 재편하는 다양한 구상들을 가능케 하는 것으로 과거와 새로운 것, 문화적 통일성, 현대건축 고려사안들이 통합적으로 접근될 수 있다.

사업발주 업무 개선(Commissioning practice)

건축물 및 공간환경의 디자인 품질에 영향을 미치는 주체는 공공 및 민간 발주자들이다. 특히 건설규모가 대규모화, 복잡화되고 있는 현 시점에서는 설계자와 발주자의 책무가 무엇보다 중요하다. 따라서 사업의 성공여부는 발주자가 사업목표를 얼마나 전문적으로, 창의적으로 발전시킬 수 있는가에 달려 있으며, 사업발주업무 관련 개선은 네덜란드 건축정책에서도 주요 개선사항으로 선정하고 있다.

◤ 건축정책 실행계획 주요 내용

건축정책과 문화정책의 통합을 위한 주요정책사업으로 도시 및 비도시, 교통, 수자원 관리 등 다양한 공간적 범위에서 ①선도사업 추진, ②효과적인 정책실현을 위한 법률 검토, ③예산지원 강화 ④건축 관련 정보 확산 등 4개 부문을 채택하였다. 또한, 성공적인 사업수행을 위해 앞서 강조한 디자인 기초조사와 함께 다분야 7개 부처의 유기적인 협력 방안을 제시하고 있다.

정책사업 목표

- 정책사업을 추진함에 있어 역사문화, 건축 및 도시계획, 조경 분야의 통합적인 접근과 협조
- 다양한 부처간 협조적 업무 수행체계 구축·운영
- 사업 추진간 다양한 전문가 의견협의를 위한 커미셔너를 지정하고, 통합적인 개발 방식을 채택할 수 있도록 지원

- 사회·경제적 여건을 종합적으로 고려하기 위해 문화 및 역사적 건축 현황, 도시계획 실태 등 디자인 기초조사 수행
- 전문성 확보를 위해 건축 및 문화유산 관련 단체의 전문가 활용
- 네덜란드 공간계획 및 문화 실행계획이 구체화되는 과정에서 국제적 입지 및 협조 조성

선도 시범사업 선정 및 추진

신규사업을 발굴하기 보다는 중앙부처에서 추진계획이 있는 사업 중에서 파급효과를 고려하여 선도시범사업으로 선정하였으며, 각 사업별 정부의 역할, 사업규모, 사업단계, 디자인 측면에서 다양하게 구성되어 있다.

- (**레이크스미술관 리모델링, The New Rijksmuseum**) 역사적 보존가치가 높은 대규모 건물의 리모델링
- (**네덜란드 워터라인 프로젝트, The New Holland Water Line**) 다이나믹한 지형 내 위치한 역사적 방어시설의 보존 및 개발
- (**도로 디자인 개선, Design of motorway routes and their surroundings**) 도로 품질과 주변환경의 개선
- (**비즈니스 공원 건축, Business park architecture**) 공원 배치, 조경 및 건물의 품질 개선
- (**발주체계 개선, Improvement of professional commissioning practices**) 새로운 사업 실행에 있어 공간 품질 개선
- (**외교관 건물 개선, Embassy buildings**) 네덜란드를 상징적으로 대변하는 외교관 건물의 디자인 개선
- (**기존 군사방어 시설의 기능 변화, Change of function of sites and structures formerly used for Defence purposes**) 문화적·역사적으로 가치가 높은 군사방어 진지 및 구조물을 새로운 사용자 측면에서 기능 변화·개선
- (**아프슬라위트다이크, Afsluitdijk**) 75년간의 엔지니어링 기술 기념
- (**로마제국 요새 보존, Limes**) 로마제국 경계지역에 위치했던 요새에 대한 디자인 개선
- (**랜드스타드 디자인, Design in the Green Heart**) 네덜란드 서쪽의 광역 도시권의 중심부 디자인
- (**전후 지역의 도시재생, Post-war districts**) 문화적 가치들을 강조한 도시 재생 추진

• (**공간 디자인 요소로서의 물 활용, Water as element in spatial design**) 물 관련 사안들을 디자인을 통해 해결

• (**세계유산 보존, World heritage**) 세계적으로 유명한 문화적 유산들의 보존 및 개발

법률 검토 및 예산지원 강화

통합적인 건축정책 및 벨베데레 정책 실현을 위해 건축사법, 환경영향평가체계 등 일부 법률을 검토하여 개정하였다.

또한, 도시재생에 있어 문화적 요소를 강화시키기 위해 ISV(도시 재생과 지역정부의 사업 지원을 위한 정부 투자 기금)에 추가적인 목표와 기금들을 설정하고, 네덜란드 지형 및 조경 보존을 위해 ILG(비도시 개발과 지역정부의 사업 지원을 위한 정부 투자 기금)의 강화방안을 검토하였다.

건축 관련 정보 확산

건축정책 및 문화정책의 진흥 및 통합을 위해 전문가 및 일반대중의 건축 관련 지식 습득, 관련 정보 교환 및 개발을 위한 전시, 교육 프로그램, 국제적 교류 등에 대해 폭넓게 투자하였다.

◤ 참여주체간 역할

중앙정부(Central government)

네덜란드 건축정책은 7개 중앙부처 교육·문화·과학부(Ministries of Education, Culture & Science, OCW), 주택·공간계획·환경부(Housing, Spatial Planning & the Environment, VROM), 농업·자연·식품관리부(Agriculture, Nature & Food Quality, LNV), 교통·수자원관리부(Transport, Public Works & Water Management, V&W), 경제부(Economic Affairs, EZ), 외교부(Foreign Affairs, BuZa), 국방부(Defence)가 참여하고 있으며, 다부처간의 협력을 무엇보다 중요하게 강조하고 있다.

지방정부(Local government)

지방정부는 대부분의 선도사업에 대해 직·간접적으로 참여하고 있으며, 특히 기존 투자 프로그램에 문화적 목표들을 추가함으로서 지역정부가 공간계획 수립 단계에서 디자인 품질 및 문화적 역사 요인들을 고려하도록 도모하고 있다.

지방정부차원에서의 사업은 개별 사업에 대한 예산 지원, 역사·문화적 정보 인프라 구축, 지형 및 조

경 계획, 문화정책(벨베데레) 프로젝트 조직의 지원업무 등이 있다.

국가건축가와 정부 자문 이사회(Chief Government Architect and Board of Government Advisors)

국가건축가의 권한은 중앙정부를 대상으로 공간계획, 인프라 및 지형 개발, 각종 규율 검토, 건축교육, 건축정책 코디네이팅, 건축에 대한 이해 및 관심 도모 등에 대해 권위있는 자문을 수행하고 있다. 주로 정부부처들을 대상으로 건축계획과 건축가에 대한 구체적인 제안을 할 수 있으며, 공공건축물, 보존가치가 있는 건축문화유산, 시각 예술 분야에 대한 자문을 수행하고 있다.[2)]

2004년 이후로 국가건축가는 정부 자문 이사회의 의장으로 역임되었으며, 정부 자문 이사회는 유동적으로 업무를 수행하는 조직이라 할 수 있다. 또한, 조경 및 지형, 문화적 유산, 인프라에 대한 정부 자문위원은 각각 농업·자연·식품관리부(LNV), 교육·문화·과학부(OCW)와 교통·물관리부(V&W)의 정부 관료로 구성되어 있다.

각 자문위원은 소속 부처를 대상으로 부처 관련 정책 사안들에 대해 자문을 수행하며, 정부를 위해 디자인 및 건축 정책 사안들을 폭넓게 논의하며, 네덜란드 건축정책으로 수행되는 모든 사업에 대해 자문 역할을 수행하고 있다.

건축과 문화유산 보존 관련 단체(Architecture and heritage organisations)

건축 및 문화유산 보존 관련 단체들은 중앙 및 지방정부의 정치인과 정책 입안자, 계획가, 건설가, 프로젝트 개발자, 디자인 전문가, 문화적 역사가와 일반 대중을 대상으로 네덜란드 건축과 벨베데레 정책 실현을 위해 각종 계획을 추진하고 있다.

중앙정부는 국가적으로 또는 국제적으로 위상과 권한이 있는 단체들을 선정하여 지원하며, 지방정부 위계에서는 다양한 비도시, 지역특화 센터 및 단체들을 중심으로 네트워크가 구축되어 있다.

◤ 예산지원 계획

정부의 예산 지원은 건축 단체 및 벨베데레 정책 실현을 위한 일반적인 예산 부문과 본 실행계획의 세부 사업 추진을 위한 부문으로 구분된다.

주택·공간계획·환경부(VROM)와 교육·문화·과학부(OCW)는 건축단체 지원을 위해 2005년 기준 매년 1억 5,000만 유로(한화 약 1,559억 8,065만 원)를 지원하고 있으며, 이 중 4,500만 유로(한화 약 668억

2) 국내에서는 대통령 소속으로 국가건축정책위원회가 구성되어 이와 유사한 업무를 수행하고 있으며, 지역차원에서는 건축위원회 위원 중 일부로 구성된 지역건축정책위원회가 있다.

4,885만 원)는 NAI를 위해, 3,300만 유로(한화 약 490억 2,249만 원)는 네덜란드 건축 기금(Netherlands Architecture Fund)을 위해 소요하고 있다. 또한, 2005-2009년간 주택·공간계획·환경부(VROM)와 교육·문화·과학부(OCW)는 ISV(도시 재생과 지역정부의 사업 지원을 위한 정부 투자 기금)의 문화사업 지원을 위해 연간 400만 유로(한화 약 59억 4,212만 원)를 지원하고 있다.