

협의를·조정에 기반한 암스테르담의 입체적 도시공간계획*

이세진
건축공간연구원 연구원

들어가며

우리나라는 3기 신도시부터 입체적인 도시공간을 계획하고자 ‘도시건축통합계획’을 적용하도록 규정하였으나, 실효성 있는 제도로 정착하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 이와 관련하여 우리보다 앞서 비슷한 고민과 경험을 한 네덜란드 암스테르담의 사례를 통해, 추상적 개념의 도시계획부터 구체적인 공간 설계단계까지 일관되고 정합성 있는 입체적 도시공간계획을 수립하기 위한 제도 운영현황과 특징을 살펴보고자 한다.

협의를와 조정 기반의 도시공간계획 수립

PLABERUM을 통한

단계적 의사결정체계 마련

‘PLABERUM’은 다양한 이해관계자가 관여하는 도시계획 및 설계과정의 특성을 고려하여 합리적인 의사소통을 위해 개발한 의사결정 및 협의 체계이다. 다시 말해 PLABERUM은 도시계획 및 설계과정의 각 단계에서 어떤 내용에 관해 공식적인 결정을 내리는가에 대해 정립한 체계(system)라고 할 수 있다. 암스테르담은 과거 1980년대부터 신도시를 건설하거나 기존의 도시공간을 재건설하는 과정에서 PLABERUM을 운영하고 있다. PLABERUM은 초기에는 7개의 의사결정 단계로 구성하였으나, 2006년부터는 제도를 효율적으로 운영하고자 일부 단계를 통합하여 4단계로 간소화하였다.

첫 번째는 ‘탐색 및 전략단계’로 개발사업의 기본방향과 원칙을 담은 개발원칙서 또는 전략결정서를 작성한다. 두 번째는 ‘조사 및 타당성 검토 단계’로 사회·경제·환경 분야에서 개발사업의 타당성과 부동산 시장 변화를 고려한 재무적 타당성을 검토하

* 이 글은 건축공간연구원 2024년 기본과제로 수행한 이해원 외 (2024)를 바탕으로 재정리하였다.

고, 개발사업의 실현 가능성을 타진하는 단계이다. 세 번째는 사업성을 더욱 면밀하게 검토하고 정교한 재무 계획을 수립하여 개발사업 진행을 최종 결정하는 단계이다. 이때 기반시설계획과 함께 토지 용도와 블록 규모, 개발 밀도 등을 구체화한다. 3단계에서는 이러한 구체적인 계획내용과 결정사항을 담아 도시계획서(Stedenbouwkundig plan) 또는 SPvE**를 작성하고, 시의회 승인을 거쳐 최종 결정한다. 승인받은 도시계획서는 개발 주체 선정 등 본격적인 투자 결정 및 사업 추진의 근거가 된다.***

이처럼 암스테르담이 초기 단계부터 입체적인 도시공간 계획을 수립하고 발전시킬 수 있는 데는 특유의 공영토지개발방식이 주요한 요인으로 작용한다. 암스테르담은 도시개발사업 추진 과정에서 토지 매입비용과 개발에 따른 토지 매각 및 환수비용 추산을 주요하게 진행하는데, 이 과정에서 블록 규모와 개발 밀도 및 토지용도 등에 대한 검토가 수반되고 단계를 거듭하면서 점차 구체화한다.

끊임없는 검증 과정을 거쳐 계획 고도화

암스테르담 PLABERUM에서 주목할 수 있는 점은 단계별 계획수립의 기간과 협의조정 과정에 기한을 두지 않는다는 것이다. 개발사업의 여건에 따라 계획 수립 기간은 제각각이며, 평균적인 기간조차 산정할 수 없는 이유이기도 하다. 또한 PLABERUM은 공식적으로는 4단계로 구분되어 있으나, 단계 사이에 수많은 비공식적인 문서를 작성하고 검증과 조정 과정을 진행한다.

이러한 지속적인 계획의 검증 과정은 계획 간 결속력을 높이고 정합성과 연속성을 확보하며, 계획의 완결성과 실현 가능성을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 또한 이러한 조정 과정에 다양한 이해관계자가

** 지구 차원에서 물리적 디자인을 표현하는 계획 도구로 ▲전체 계획의 맥락 가운데 해당 계획이 차지하는 위치 ▲토지이용계획 및 공간 구성의 기본원칙 ▲녹지, 교통, 주택, 공공공간, 가로 등의 부문별 계획 등을 정리하여 담는다(이혜원 외, 2024, p.157).

*** 이러한 이유로 암스테르담시 내부에서는 도시계획서가 투자계획서로 통용되기도 한다.

PLABERUM 단계별 의사결정 사항 및 결정권자

2006년 이전	텍스트 기반 계획			도면 및 시각적 이미지 기반 계획			
	0	1	2	3	4	5	6
의사결정 사항	기본 지침 (Starting Note)	타당성 조사 (Feasibility Study)	원칙 각서 (Memorandum of Principles)	도시계획서 (Stedenbouwkundig plan), SPvE	도시설계 상세 (Urban Design Plan)	계획 실현 (Implement)	유지·관리 (Maintenance)

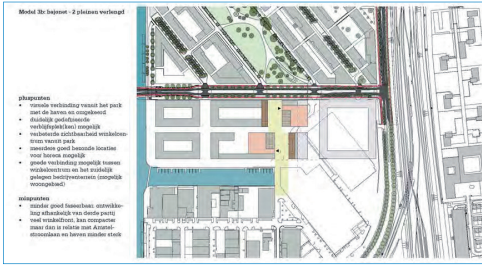


2006년 이후	텍스트 기반 계획	도면 및 시각적 이미지 기반 계획		
	1	2	3	4
의사결정 사항	탐색 및 전략 (Exploration & Strategy)	조사 및 타당성 (Research & Feasibility)	설계 및 투자 결정 (Program and design & investment decision), 입체적 도시공간계획	실행 (Excution)
결과물	개발원칙서, 전략결정서 (Policy Note)	조사 보고서 (Project Note)	도시계획서 (Stedenbouwkundig plan), SPvE, 투자결정서 (Investment Note)	

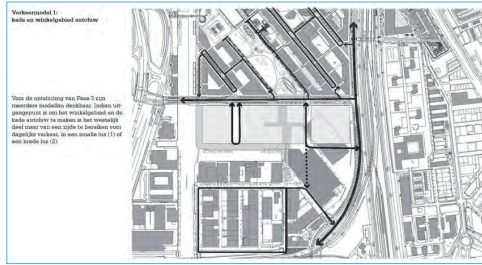


의사 결정권자	공간계획을 담당하는 시의원이 최종 결정 시장 및 시의회 동의 필수 ★
---------	---

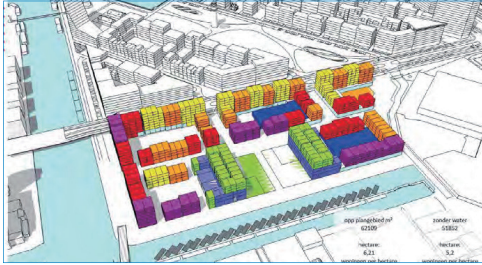
PLABERUM 3단계 도시계획서: 암스텔크바르티어르(Amstelkwarter) 개발구역



주요 상업가로 구성 시물레이션



교통 흐름 시물레이션



개발 밀도 시물레이션

출처: Gemeente Amsterdam(2020, p.56, p.64, p.103, p.111)



계획 검증 시물레이션

지속적으로 참여하여 논의함으로써 계획에 대한 이해도를 높이고, 동시에 이해관계자와 지역사회 구성원의 합의를 끌어낸다.

Q-team을 통한 더 좋은 도시공간 구현

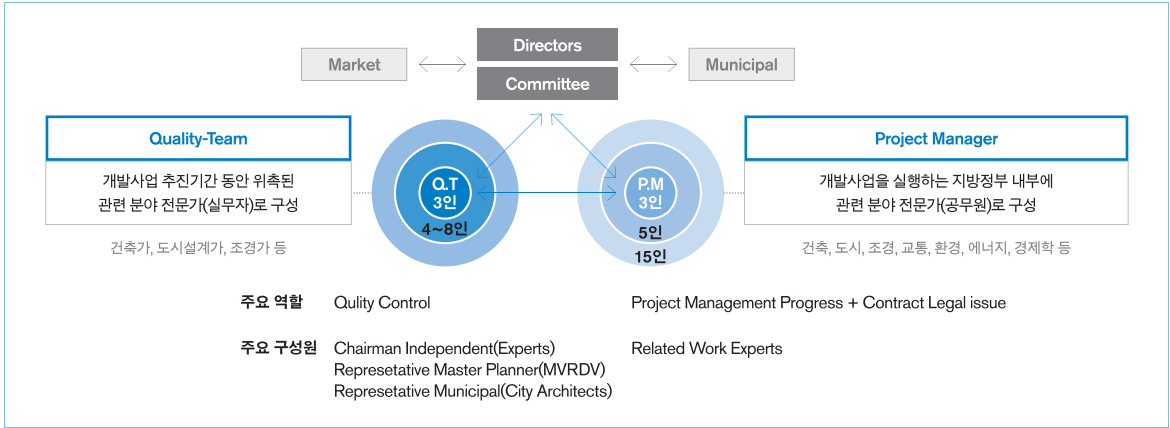
디자인 설계 품질을 관리하기 위한 Q-team 운영

암스테르담은 앞서 PLABERUM 3단계에서 수립한 도시계획서 또는 SPvE를 실행하는 과정에서 계획에 담긴 아이디어를 실제 도시공간으로 구현하고 더 좋은 계획으로 구체화하고자 ‘Q-team’을 운영하고 있다. Q-team은 Quality Team의 약자로, 용어에서 알 수 있듯이 디자인 및 설계 품질을 관리하는 조직이다. 이를 위해 Q-team은 더 좋은 계획으로 구체화할 수 있도록 조언하고, 다양한 주체 간 견해 차이를 조율하고 합의 과정을 끌어내는 데 주요한 역할을 수행한다. Q-team 운영이 의무사항은 아니지만, 암스테르담을 비롯한 네덜란드의 도시건축계획 및 사업 전

반에 걸쳐 운영되며, 공영개발사업뿐만 아니라 민영 개발사업에서도 운영하는 특징이 있다.

Q-team에는 해당 사업의 관할 지방정부 담당자부터 도시·건축·조경 분야 실무전문가 등 다양한 전문가가 참여하며, 여러 층위로 구성된다. 대표적인 사례인 하이드파크(Hyde Park) 개발사업은 민영개발방식으로 추진한 주거 및 업무 단지 개발사업 중 하나로, * Q-team을 3개 층위(ring)로 구성하였다. 첫 번째 층(ring)은 가장 핵심으로 ‘마스터플래너

- * 하이드파크 개발계획 개요(이혜원 외, 2024, p.165)
 - 대지면적: 400,000m²
 - 주요 기능: 주거(4,000세대) 및 복합용도
 - 참여주체: (사업시행사) 할렘머메어(Haarlemmermeer) 지방자치단체, Hyde Park 개발사
(계획수립자) 디자인전략계획: Urhahn, Dijk & Co
Landschapsarchitecture
도시건축 통합계획: [MP] MVRDV,
[블록별 PA] Barcode, Team V, MVSA,
Manuelle Gautrand, Studio Nine Dots,
INBO 등



하이드파크 개발사업 Q-team 관계도

출처: 이해원 외(2024, p.163)

(MVRDV), 도시계획 담당 공무원(할렘머메어시청 도시계획국), 도시설계 분야 전문가 대표' 3인으로 구성하고, 논의 안건에 따라 유관부서 담당자 및 관련 분야 전문가를 추가하여 Q-team을 운영한다.

협의·조정 과정을 통해 더 나은 계획으로 발전

Q-team은 보통 정해진 기간 안에 결정하는 방식에 초점을 두는 것이 아니라, 도시공간 단위에서 구체적인 설계 과정에서 발생하는 여러 의견을 수용하고 조정 과정을 거쳐 모두가 합의하는 계획을 수립하는 데 목표를 둔다. 하이드파크 개발사업의 경우 블록별 상세계획을 구체화하는 과정에서 반대의견에 대해 다수결에 의한 결정방식이 아닌 조정을 통해 전원 합의한 결정을 원칙으로 운영하고 있다.

도시공간의 운영과 실제 작동에 지향점과 목표 설정

Q-team은 조연자의 역할뿐만 아니라 마스터플랜을 실제 공간 단위로 구체화하는 과정에서 발생하는 다양한 이슈를 검토하고 아이디어를 제시한다. 마스터플랜을 실현하면서 부딪히는 현실적인 문제를 해결하고, 사회적·경제적·제도적 여건 변화에 따라 계획을 변경하고 발전시킨다. 또한 프로그램 운영계획

및 커뮤니티 조성계획 등 도면상의 도시공간이 우리 삶에서 실제 작동하는 도시공간으로 구현되기 위해 고려해야 할 지점에 대해 Q-team에 참여한 다양한 전문가가 함께 고민하고 만들어간다.

나오며

네덜란드 암스테르담의 입체적 도시공간계획은 오랜 시간 동안 협의·조정 과정을 통해 도시계획을 정교화하고 발전시켜 나가는 방향을 보여준다. 이러한 단계적 절차를 통해 계획의 연계성과 정합성을 이뤄내고, 사회구성원들이 합의한 도시개발의 방향으로 구체화한다. 설계 공모 당선 이후 입체적 도시공간계획 수립부터 지구계획 승인까지 1년이라는 짧은 호흡으로 진행되는 우리나라 3기 신도시 도시건축통합계획에 많은 시사점을 제시한다.

참고문헌

- 1 이해원, 백선경, 이세진, 임유경. (2024). 3기 신도시 도시건축 통합계획 모니터링을 통한 제도 개선 연구. 건축공간연구원.
- 2 Gemeente Amsterdam. (2020). Bijlagen Stedenbouwkundig Plan Amstelkwartier 3e fase: OverAmstel. Amstelkwartier.