

잉글랜드 그린벨트 정책 담론과 쟁점 분석

- 주택 개발과 여가 기회를 중심으로 -

남진보*

국립목포대학교 조경학과 교수

Exploring Discourse and Issue on the Policy of England Greenbelt

- Delivering Opportunities for Housing Development and Recreation -

Nam, Jin-Vo*

Dept. of Landscape Architecture, Mokpo National University, Professor.

ABSTRACT

England's green belt policy as it delivered its framework to designating the development restriction zones(DRZ) in Korea is the key to address issues which try to change green belt boundary or/and housing development. Therefore it should necessarily be reviewed on the understanding of how England has been formulating a national policy to deal with the issues focusing on opportunities for housing development and recreation. This study explored the discourse and framework of England's green belt policy as well as driver changes of housing development and recreation. Results show several characteristics of England's green belt policy which are civil society consensus on conservation and management, limited small-scale housing development through management of release rates, a systematic procedure for application and approval, open-recreation space expansion and utilisation under the premise of conservation of natural green areas, and management structure by the involvement of NGO organisations. Therefore, five suggestions can be delivered to developing Korea's DRZ frameworks: first, preceding social consensus on the preservation value of development-restricted zones, second, addressing housing shortages in different alternatives e.g.) environmental-friendly small-scale housing, third, institutionalising the total proportion of release, fourth, establishing an open-recreation space, fifth, introducing expanded public-private partnerships. Ultimately securing the legitimacy of the nation's development-restricted zone system can contribute positively to the environment preservation

First author : Nam, Jin-Vo, Dept. of Landscape Architecture, Mokpo National University, Professor,
Tel : +82-61-450-2364, Email : jinvo.nam@gmail.com

Corresponding author : Nam, Jin-Vo, Dept. of Landscape Architecture, Mokpo National University, Professor,
Tel : +82-61-450-2364, Email : jinvo.nam@gmail.com

Received : 7 January, 2021. **Revised** : 4 June, 2021. **Accepted** : 13 May, 2021.

and human health by promoting public leisure activities in terms of the recent increase in external activities caused by the Covid-19 crisis. Concluding remarks are here that the understanding of England's green belt policy can be delivered to and help formulate domestic policy addressing current issues.

Key Words : *Greenbelt, Housing Development, Nature Conservation, Recreation, NGO Involvement*

I. 서론

국내에서 1960년대 초반 이후, 산업화 도입과 대도시 인구의 급격한 증가는 과도한 도시확산을 초래하였으며, 이로 인해 주택 부족 및 환경오염을 야기하였다. 이에 1971년 수도권에 개발제한구역(Development Restriction Zone: DRZ)을 최초로 지정하였다. 이후 1977년까지 수도권 및 제주도를 포함하는 개발제한구역 지정을 확대하였다. 그러나, 1998년 12월 ‘도시계획법’ 제 21조에 대하여 헌법재판소의 헌법불합치로 인해 ‘선(先) 환경평가 및 도시계획 - 후(後) 해제’ 도출로 DRZ가 순차적으로 해제되었다. 2001년 1월, ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법’은 개발제한구역 내 주민 삶의 질 개선, 생활 편의 증진 및 토지매수 등 재산권을 보장하며, 동시에 구역 훼손에 대한 이행강제금 및 부담을 부과할 수 있는 근거를 마련하였다. 그러나, 국토해양부는 2008년 9월 30일 ‘개발제한구역 조정 및 관리 계획’을 국무회의에서 심의·의결하여 343km²의 개발제한구역 해제 가능 총량을 추가하였다(MLTMA, 2008). DRZ 해제가 주택 수요 해결을 위한 장소제공으로 사용되었다. DRZ 해제를 통한, 주택 개발은 주거환경에 녹지를 공급해, 주거환경에 개선 효과를 불러온다고 주장한다(Choi and Kim, 2008). 그럼에도 이러한 주장은 DRZ 제도가 도시계획 측면보다 자연환경보전, 환경피해 사전예방 등 환경보전 차원에서의 정책적 방향이 주도할 때로 제한한다(Kwon, 2004). 즉, 도시의 지속적인 확산과 환경문제 발생 및 심화는 DRZ에 대한 사회적 공감대가 절대 보전 대상이 아닌 주택 개

발을 위한 도시개발의 활용 대상으로 전환되었음을 시사하며, 해제 가능 총량을 확대하였다(Kim, 2013). 이러한 맥락에서 국내 DRZ 내 주택 개발은 집단 취락 해제가 선행하였다. 해제된 집단 취락은 개발제한구역 제도개선방안 발표(1999) 이후부터, 2015년 말까지 총 1,822개에 달한다(Kim et al., 2017). 그들의 연구에 따르면, 해제된 집단취락 중 새로운 주택사업으로 편입된 취락은, 국민임대주택지구 및 보금자리주택지구 등 공공임대주택지구에 73개소, 택지개발 및 도시개발지구 등에 67개소 등으로 보고되었다. 그런데도 이전 정부에서 해제 가능 총량 확대를 통한 DRZ 해제는 주택 부족 문제를 근본적으로 해결하지 못하였다는 주장이 제기된다(Lee and Jeong, 2019). 더욱이 이와 같은 주택 정책을 추진하면서, 자연과 인간이 공존하는 건전한 주택환경을 조성, 보전·자연녹지인 사유지 매입, 토지의 형질을 변경하는 불법행위 근절, 주민 맞춤형 개발, 개발 후 기반시설 확충과 같은 주요 사항 개선이 제기되었다(Kim et al., 2017).

반면 국외 사례로서, 2000년대 들어서 잉글랜드에서 그린벨트 내 주택 개발에 대한 논의 및 실행 측면에서 이와 같은 유사한 상황을 최소화하고 있다. 잉글랜드의 그린벨트 제도는 한국 정부가 도시 팽창화 문제 해결을 위해 벤치마킹하였으며, 이에 DRZ 제도와 유사하다(Kim, 2013; Lee, 2018). 그러나, 잉글랜드에서 국토계획의 기본정책인 NPPF(National Planning Policy Framework 2012)에서 명시한 그린벨트의 정당성과 사회서비스 및 주택공급 중심의 경제 정책과 충돌하고 있다. 그린벨트 본연의 자연환경보전과 도시 팽창화 억

제 목적과 마찰 양상을 보여준다. 2000년대 양국 공통으로 그린벨트와 DRZ가 주택 수요 문제 해결을 위한 공간으로 활용되면서 문제점이 발생하고 있다. 잉글랜드에서는 NPPF에서의 그린벨트 내 개발에 대해 매우 특별한 상황 ‘very special circumstances’와 지방정부의 지역계획 시 예외적인 상황 ‘exceptional circumstances’를 적용하여, 그린벨트 내 개발에 대한 기회를 제공하고 있다. 또한, 그린벨트 내 주택 수요를 위한 개발이 2012년 100 hectares 이내로 관리되었으나, NPPF 2012 이후 2016년 거의 600 hectares 까지 증가하며 그린벨트 내 주택 개발에 대한 변화를 보여준다. 그러나 동시에 잉글랜드 그린벨트 영역의 확장도 진행되고 있다. 이는 잉글랜드의 그린벨트 제도가 도시확산과 연담화 방지, 도시 과밀화 진행에 따른 교외 지역 보호 및 역사적 경관 보존 등 현재까지 큰 변화 없이 유지 중이라는 평가이다(Lee and Jeong, 2019). 특히, 영국 그린벨트 내 자연 친화적 여가 공간 및 National Trust와 같은 거버넌스 형 관리 체제는, 국내에 DRZ 내 시설 위주의 여가 공간 조성과 비교된다. 국내 DRZ 내 여가 공간은 스포츠 시설 위주로 2008년 이후 대규모 건축을 기반으로 하는 전문체육시설, 국제경기대회시설, 과학관 등은 금지되었으나, 소규모 실내 체육관, 사격장, 양궁장 등 생활체육시설이 주를 이룬다(Kim and Kim, 2020). 잉글랜드의 그린벨트 제도와 한국의 DRZ 제도는 도입 배경과 정책 목적이 유사하나 DRZ 제도는 그린벨트 제도와 비교해 당위성을 잃어가고 있다(Lee and Jeong, 2019). 잉글랜드의 그린벨트는 1938년도 지정 이래 보존에 박차를 가하고 있는 반면, 우리나라 DRZ는 끊임없는 해제 요구에 응하고 있다는 부정적인 분석이다(Na et al., 2005). 잉글랜드 그린벨트의 당위성인 자연녹지와 오픈스페이스를 제공하는 가치에 대해 지속해서 강조하는 것에 비교하여 우리나라 DRZ 제도는 과도한 개발 위주로 당위성 훼손을 보여주고 있다. 이에, 잉글랜드

그린벨트 제도로부터 벤치마킹한 국내 DRZ 제도는 최근 잉글랜드 그린벨트와 주택 수요와 여가 공간 활용 쟁점에 대한 이해와 현황 분석의 필요성이 제기된다. 이는 국내 문제를 해결하기 위한 선행연구로서 의의를 가진다. 이에 본 연구는 잉글랜드 그린벨트 정책적 특징을 살펴보고, 잉글랜드 내 그린벨트 지역의 활용방안 및 그린벨트 내 주택 수요에 대한 현황 및 여가 공간 활용을 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 국내 개발제한구역 제도와 주택 수요문제 쟁점에서의 시사점을 도출하기로 한다.

II. 국내 개발제한구역의 주택 개발과 여가 활용

1. 지속적인 해제 가능 총량 요구와 도시확산의 진행

집단취락 해제 가능 총량의 확대는 1997년 이후 2006년 까지 지속되었으며, 주택 개발을 위한 규제 완화를 동반하였으나, 전국 집단취락 해제 추이는 2000년대 후반 이후 급격히 줄어들어 거의 발생하지 않았다(Figure 1).

이러한 변화는 2000년대 중반 국민임대주택 개발, 2000년대 후반 보금자리주택 보급, 2010년대 초·중반 임대주택 공급 및 주민지원의 규제 완화를 위해 DRZ 해제(Lee and Jeong, 2019)와 해제 가능 총량 확대를 지속해서 요구하는 계기가 되었다. 주택 개발의 허용 방침도 2008년 저층·저밀도 개발 원칙에서 벗어나, 2011년에는 중규모 취락(주택호수 100호 이상 300호 미만)에도 제2종 전용주거지역을 허용하여, 중밀도 개발을 허용하기 시작하였다(Kim et al., 2017). 2014년에는 주거, 상업, 공업지역 및 거점시설의 근접 취락에 주거지역 이상의 근린 상업, 상공업의 용도지역으로 변경 가능케 하였다. 이와 같은 집단 취락 지구에 해제 가능 총량 확대는 규제 완화정책으로 해석되고, 공장이나 창고의 유입이 증가하는 주요 원인으로 지목되기도 하였다(Yoon and Son, 2019). 특정 지자체의 해제 가능 총량 확대 요구에 광역도시계획을 일부 변경하기도 하였다(Kim et al., 2017). 이는 규제의 실효성을 낮추는 결과로

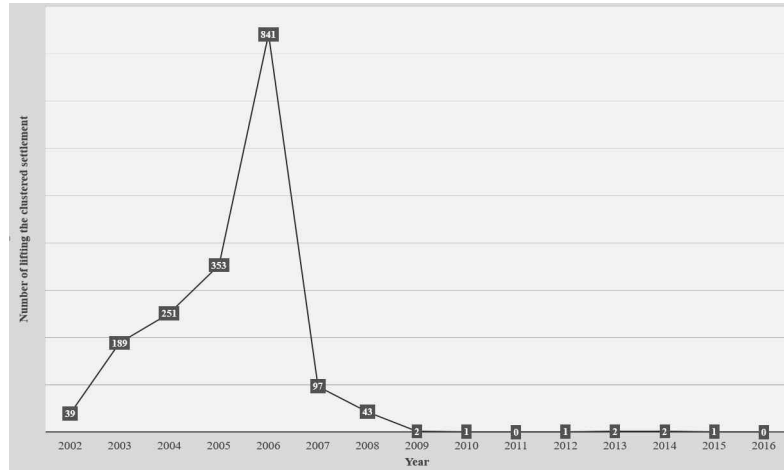


Figure 1. Number of lifting the clustered settlement
(Reformed graph derived from Kim and Lee, 2016)

해석된다. 심각한 것은 대도시에서 점진적으로 DRZ의 해제를 계획하여(Na et al., 2005) 해제 가능 총량이 지속해서 요구될 것이라는 점이다. 그러나 결과적으로 해제 가능 총량 관리와 정부의 DRZ 해제를 통한 주택 부족 해결은 성공적이지 못하다는 평가이다(Lee and Jeong, 2019). 국내 DRZ 정책의 당위성을 잃어가고 있으며, 도시확산은 진행 중이라고 볼 수 있다.

2. 자원 조달 계획 및 관리적 한계

기반시설의 체계적인 구축 없이 우선적인 주택 발전 추진은 난개발로 이어진다. 국내 DRZ 내 주택개발 조성 시, 여러 기반시설의 부족으로 전철이나 버스 등 대중교통 수단이 열악한 지역에 거주하는 주민들의 삶의 질은 상당히 불만족스럽고 불편함을 초래한다(Kim et al., 2017). 이러한 현상은 국내 주택발전에 있어 주요 문제점으로 지적된다. 원인에는 첫째, 국가 및 지자체의 부족한 예산 및 집행 계획이다. 정책적 기반, 경제적, 사회적 여건을 고려하여 점차 지자체가 해제 취락 관리를 위한 권한 위임의 확대가 주장되고 있다(Kim et al., 2017). 그러나 국가 예산상 DRZ 공영 토지매입에도 한계를 보여주고 있으며(Na et al.,

2005), 지자체의 해제 취락의 기반시설 설치에 필요한 재원을 마련하지 못해 미집행 상태로 남아있는 실정이다(Kim et al., 2017). 수도권 개발제한구역 통합적 관리계획(Sung et al., 2020)과 통합 시스템 도입을 통한 양적 확대 평가(Hong, 2018) 등 관리적인 측면에서 방법적 접근을 시도하고 있으나, 지자체의 현실적인 자원 상황을 고려하였을 때, 지구단위계획을 통해 결정된 기반시설들을 집행하는 것은 현재로서는 불가능해 보인다. 둘째, 민간 참여를 통한 예산 운영 조달방식과 관리 문제이다. DRZ 해제지역 개발사업에 민간 참여를 촉진하여 지역투자 활성화를 통해 해소하고자 하는 대안이 제시되고 있다(Ryu, 2017). 그러나, 이미 토지형질변경을 통한 불법 건물 및 창고 증축 건수가 4만 8,206건으로 민간의 무분별한 참여로 인한 불법행위에 지자체의 관리, 감독이 현실적으로 적절하게 이루어지지 않고 있다(Lee and Jeong, 2019). 또한, 적극적인 민간사업, 주민참여 그리고 국가와 지방자치단체의 지속적이고 적극적인 지원이 선행되어야 하나, 현실은 그러하지 못한 실정이다(Kim et al., 2017). 대규모 주택 개발을 위한 시설 및 인프라 구축을 위한 예산 계획을 포함하며, 장기 계획적이며 거시적인 개발제한

구역 정책 운영이 지속되어야 한다. 그렇지 않으면, DRZ 해제를 통한 주택 부족 해결의 실효성 문제와 시설 확충을 위한 자원 마련의 어려움은 대규모 주택 개발을 위한 DRZ 해제라는 방향성에 문제를 유발할 수 있다.

3. 개발제한구역에서의 여가활동 기회 및 관리

개발제한구역에서 여가 활동 활성화는 확대되어야 한다. 그러나, 시설 위주의 여가활동을 위한 조성은 개선되어야 한다. 또한, 관리 체계에 대한 대안도 새롭게 제시되어야 한다.

2017년 기준, DRZ 면적 3,846km²중 36.6%가 수도권에 집중되어 있으며, 2000년부터 2009년까지 시설물 허가 건수는 21,201건이다(Kim and Kim, 2020). 용도별 허가실태를 살펴보면 근린생활시설 38%, 도로 및 광장 11.8%, 주차장 9.5%이며, 여가활동 기회 제공을 위한 체육시설의 공급은 1.7%에 불과하다. 이러한 공급 비율은 DRZ 내 여가활동을 위한 기회 확대의 필요성을 불러온다. 그러나, 1.7%에 해당하는 체육시설은 시설물 위주로, DRZ 내 시설물 위주의 여가활동 개발은 개선되어야 한다. 주차장을 겸비한 소규모 실내생활체육시설, 골프장 등을 통한 여가활동 개발은 이용의 제한적 측면, DRZ의 자연녹지 확충이라는 당위성에 어긋나며, 국내 DRZ 정책이 개발 및 시설물 설치 위주로 편향되어 있음을 보여준다. 이는 과도한 주택 개발 및 DRZ 시설물 구축으로 자연녹지지역이 제공하는 다양한 가치의 중요성을 간과하였기 때문이라고 주장한다(Yoon and Son, 2019).

반면에 자연녹지 확충을 통한 DRZ의 효과적인 보존 및 활용 측면에서 관리에 관한 대안의 필요성이 제기된다. Na et al., 2005에 따르면, DRZ의 합리적인 관리를 위해 전적으로 공공부문에 의존하는 관리체제가 아닌 대안을 제시해야 한다. 국내에서도 주민지원사업, 주민참여를 통한 시설 관리를 시도하였으나, 관리부실이나 주민 간의 갈등으로 긍정적인 결과를 끌어내지

못하였다(Lee and Jeong, 2019). 국내에서 DRZ 내에 자연녹지를 활용한 여가활동의 기회와 관리방안에 대한 새로운 시도가 요구된다.

III. 연구 범위 및 방법

1. 연구범위

내용적 범위는 잉글랜드 그린벨트 제도에 대해 정책적 관련성을 처음 언급한 1898년 Ebenezer Howard 가든시티에서의 그린벨트 쟁점을 시작으로 하며, 잉글랜드 국토개발의 지침서인 최근 National Planning Policy Framework 2019(NPPF)까지로 한다. 그린벨트 내 주택 수요와 레크레이션 활용과 관련하여, 통계적 자료가 구축된 2009년부터 2019년을 시간적 범위로 한다. 잉글랜드 지방의 14개 그린벨트 지역(Avon, Burton & Swadlincote, Cambridge, Gloucester&Cheltenham, Hampshire & Dorset, London (Metropolitan), North West, Nottingham&Derby, Oxford, South&West Yorkshire, Stoke-on-Trent, Tyne&Wear, West Midlands, York)을 공간적 범위로 한다(Figure 2).

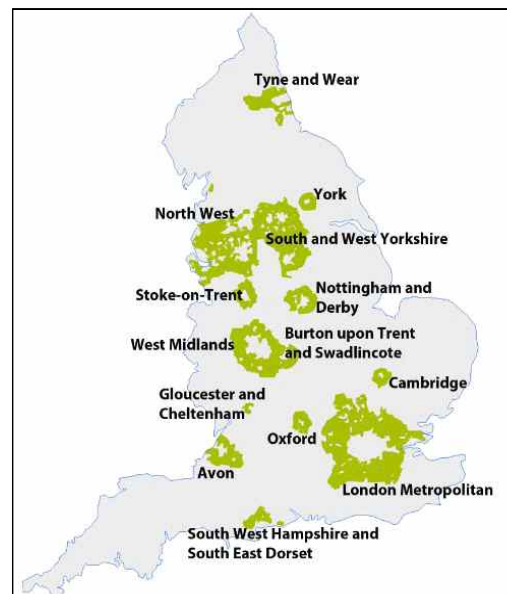


Figure 2. Map of Greenbelts in England (source from Natural England, 2010)

Table 1. Purposes of Green Belt in two policies ‘PPG 2, 1995 and NPPF, 2012’

PPG 2 (1988)	NPPF (2012)
a) to provide opportunities for access to the open countryside for the urban population, b) to provide opportunities for outdoor sport and outdoor recreation near urban areas, c) to retain attractive landscapes, and enhance landscapes, near to where people live, d) to improve damaged and derelict land around towns, e) to secure nature conservation interest, f) to retain land in agriculture forestry and related uses.	a) to check the unrestricted sprawl of large built-up areas, b) to prevent neighbouring towns merging into one another, c) to assist in safeguarding the countryside from encroachment, d) to preserve the setting and special character of historic towns, e) to assist in urban regeneration, by encouraging the recycling of derelict and other urban land.

14개 그린벨트 지역 주택 수요분석은 신청 및 허가 절차와 허가 비율을 중심으로, 그린벨트 활용 특징은 자연 및 유적 보존, 레크레이션, 공공의 길 권리(Public Rights of Way: PRoW)와 국가 사이클 네트워크(National Cycle Network), NGO 주도 관리를 중심으로 분석 및 결과 도출을 연구의 범위로 한다.

2. 연구방법

1898년 Ebenezer Howard의 가든 시티 발표 이후, 그린벨트 정책 및 관련하는 다양한 정책 기록 및 자료를 수집하여 심층 분석하였다. 연구 자료는 주로 영국 입법부(www.legislation.gov.uk), 국가기록보존소(www.nationalarchives.gov.uk), 기타 국가기관 웹사이트(e.g. Ministry of Housing, Communities & Local Government), Web of Science, 및 영국 셰필드 대학교 소장자료를 통해 수집되었다. 특히, 주택공급과 관련하는 정량적 분석은 영국 통계청(Office for National Statistics) 자료를 바탕으로 분석 및 결과를 도출하였다.

IV. 잉글랜드 그린벨트 특징 연구

1. 잉글랜드 그린벨트 개요

영국의 그린벨트 개념은 1898년 Ebenezer Howard의 가든 시티“*planned, self-contained, communities surrounded by greenbelts, containing carefully balanced areas of residences, industry, and*

agriculture”로 부터 역사적 기록을 찾아볼 수 있다(Howard, 1898). 이 후1930년대, 점차적인 도시확장으로 녹지 면적 감소 위기에 대한 정책적 대안은 ‘Act of Parliament in 1938’에 최초로 담겼다. 이후 그린벨트 지역은 점차 확대하였다. 잉글랜드 그린벨트 정책 추진에 중요한 시기 1935년과 1947년 사이 런던과 셰필드에서의 그린벨트 계획, 바로 이은 1947년 ‘The Town & Country Planning Act 1947’, 그리고 1960년대 이후 그린벨트 정책의 지속은 1978년 그린벨트 총면적이 두 배에 이르게 하였다(Elson, 1993; Hall, 2007). 이후 지속적인 정책을 바탕으로, Ministry of Housing, Communities and Local Government (MHCLG)의 2019년 그린벨트 통계 자료에 의하면, 2019년 3월 31일을 기준으로 잉글랜드 총면적 13,046,130 Hectares 중 그린벨트는 1,621,150 Hectares로써 국토면적12.4%를 차지하고 있다. 2011년 1,639,540 Hectares에 비교하면, 그린벨트 면적은 2019년1.1% 줄어들었다. 현재는 잉글랜드 내 그린벨트 지역은 총 14개소가 지정되었다 (Figure 1). 정책과 관련해서는 잉글랜드의 주요 정책 ‘Planning Policy Guidance 2(PPG 2), 1988’ 과 ‘NPPF, 2012’에서 그린벨트 제도의 목적을 명확히 명시하고 있다(Table 1).

주도 정부의 교체에 따른 정책변화와 개정은 그린벨트 제도를 포함하는 주요 국토계획에서 차별된 목적을 추구한다. PPG 2에서는 도시인구 분산과 레크레이션 기회 제공, 경관 및 자연보전,

Table 2. Green belts policies and core approaches

Year	Core Policies	Core approaches
1935	Official planning policy by the Greater London Regional	• First Green Belt proposed in an official planning policy by the Greater London Regional providing public open space and of recreational areas
1938	Green Belt (London and Home Counties) Act	• Making provision for the preservation from industrial or building development and enhancing amenities
1938	Sheffield Green Belt	• Making provision for the preservation from industrial development by local plan
1944	Great London Plan	• Playing a role in the final barrier not to be allowed to extend the town
1947	Town and Country Planning Act	• Defining the sites of land use for agricultural, residential, industrial or other purposes of any class specified in the plan
1955	Duncan Sands MP, Minister for Housing and Local Government	• Preventing the further unrestricted sprawl of the great cities for the well-being of our people
1959	Metropolitan Green Belt	• Metropolitan Green Belt fully designated by local plans
1988	Planning Policy Guidance 2	• Preventing urban sprawl by keeping land openness permanently
2012	National Planning Policy Framework	• Preventing urban sprawl by keeping land permanence and openness
2017	Housing white paper	• Emphasising local authorities action to amend green belt boundaries
2019	National Planning Policy Framework(revised)	• Preventing urban sprawl by keeping land permanence and openness

농업 및 삼림 유지, 버려진 땅 개발이라는 기회와 보존을 위한 정책 방향을 제시하였다. 그러나, NPPF 2012에서는 도시 및 마을 확장 제재, 시골 경관 및 역사적 마을 보호 그리고 버려진 땅 위에서의 재생을 명시하며, 강력한 제어, 보존과 동시에 재생을 도입한 개발을 시도한다. NPPF 2012의 제재와 보존 중심의 정책 수립에도 불구하고, 도시재생 개념을 도입한 주택 수요문제 해결을 위한 허용이 동시에 나타나기도 한다. 주택 및 개발 사업과 관련한 중요한 차별성은 대상지 선정 기준에서 나타난다. PPG 2에서는 주요 개발 부지(major existing developed sites, paragraph 3.4)로 제한한다. 그러나, NPPF 2012에서는 주요 개발 부지의 현재의 시간적 제한을 규정하지 않으며, 기존의 개발된 장소(previously developed sites, paragraph 89)를 포함한다. 이것은 NPPF 2012, 89항에서 이전에 개발된 부지를 식별해야 함에 있어서 명확한 명시가 없다. 이전에 개발된 모든 부지, 즉, 기존의 개발된 장소에 재개발을 위한 부지 사용에 통제를 가하지 않음을 보여준다. NPPF 2012에서 대상지 선정범위와 사업범위가 기존의

PPG 2 보다 확대되었음을 보여준다. 결론적으로, NPPF 2012에서는 PPG 2와 비교해 주택 및 개발 사업에 대한 완화정책을 펼쳤다는 것이다.

2. 잉글랜드 그린벨트의 시대적 변화

잉글랜드의 그린벨트 정책의 시대적 변화 특징은 첫째, 도시팽창에 대한 규제 둘째, 지방정부 주도 정책의 양상을 보인다.

1) 도시팽창 규제

그린벨트를 통한 기존 경관 보존이 아닌 주택 수요요구에 맞서는 도시팽창 규제를 위한 정책 방향이다. 1938년 가든 시티에서의 그린벨트 개념을 시작으로 1935년 최초 그린벨트 정책 목표는 주거지, 산업화, 농업의 균등 발전을 위한 균형 논리였다. 동시에, 공공장소와 레크리에이션을 위한 장소를 제공하기 위한 기회의 제공이었다(Table 2).

1938년 ‘Green Belt (London and Home Counties) Act’의 핵심 사항에 따르면, 산업화 및 건축 개발이 점차 확산하는 상황에서 대도시를 중심으로 확산을 막고자 하였다. 연장선에서

1947년 ‘Town and Country Planning Act’에서 그린벨트를 농업, 산업, 거주 목적의 사용으로부터 규제하기 위한 용도를 명확히 구분하고자 하였다. 또한, 지방 정부의 그린벨트 운영과 관련하여 예산에 대한 부담을 덜어주며, 지방정부 주도의 정책을 지지하였다(Hall, 2002). 1955년 ‘Duncan Sands MP, Minister for Housing and Local Government’는 도시확산 규제를 위한 그린벨트 체계를 확립한다. 주택 개발 위주의 성장을 규제하고 마을의 역사적 특징을 보존하기 위함이다. 의미 있는 조항은 제5항으로 구체적이지 않으나 ‘매우 특별한 상황’이라는 조항이 최초로 삽입된다. 그런데도 농업, 스포츠, 공동묘지 등의 목적을 제외하고 그린벨트 허가에 엄격함을 보여준다. 제6항에서도 산업 및 상업을 목적으로 하는 추가적인 건물의 허가는 금지하고 있다. 이와 같은 시설에서 노동인구 증가로 인한 주택 건설을 위한 요구를 사전에 제거하기 위함이다.

1988년 PPG 2에서는 그린벨트 정책의 목표와 상징성을 부여한다. 그린벨트의 가장 중요한 상징을 개방성(openness)과 지속성(permanence)으로 정의하며, 도시확산을 규제하고자 하였다. 반면, PPG 2에서 지방정부가 그린벨트 내 개인적인 개발신청과 청구에 대해 심사를 할 것을 명시한다. 이러한 시작이 최근 그린벨트 지정과 규제의 맥락에서 최근 주택 수요와 개발에 관심을 불러오는 계기가 되었다. 더욱이 2017년 Housing White Paper에서 명시한 지자체의 그린벨트 경계 수정은 주택 수요를 위한 압력을 가한다. 그럼에도, NPPF(2019)의 그린벨트 정책은 기존의 정책을 기조로 하여, 도시확산 규제를 중심으로 열린 공간과 그린벨트의 지속성을 강조한다(Figure 3). 예외적인 상황에서의 새로운 그린벨트 지정과 그린벨트 경계변경에 대한 엄격한 명확성과 구체성을 제시하고 있다. NPPF 2019, 제139절 e) 항에 그린벨트 경계변경이 필요하지 않음을 명확히 하는 엄격한 조항이다. 그러나, 제143절부터 147절까지의 ‘매우

특별한 상황(very special circumstances)’은 그린벨트 규제로부터 건물과 주택 설립을 위한 기회를 제공한다. 이는 주택공급을 위한 요구에 그린벨트 규제의 완화정책을 보여준다. 그러나, 무분별한 완화는 허용하지 않음을 시사한다. 그린벨트 해제의 확대를 제한하기 위한 경계변경 및 해제에는 엄격함을 제시하였기 때문이다.

2) 지방정부 주도 정책

그린벨트 정책이 지방정부 주도로 계획 및 관리가 이루어진다. 영국은 지방자치단체 제도가 일찍이 정착된 나라로 잘 알려져 왔으며, 특히 녹지 관련 정책은 1972년 ‘Localism Act’ 이후, 지속해서 지방정부에 의한 녹지관리 체계는 강화되었다(Nam and Kim, 2019). 그린벨트의 경우, Table 2에서 나타나듯이, 1935년 런던(London)을 시작으로 1938년 셰필드(Sheffield)와 같은 대도시의 지방정부가 주도하였다. 과거 중앙정부 정책인 Structure Plans(1968~2004년) 그리고 Regional Spatial Strategies(2004년)를 바탕으로 그린벨트 보전 중심의 강력한 제도장치를 시행하였다. 지방정부는 이러한 정책에 의존하여, 그린벨트에 대한 관리를 시행하였다. 그러나, 이러한 정책이 폐지된 이후, 그린벨트 정책에 대한 새로운 국가 또는 지역 정책의 부재는 혼선을 불러왔다. 지방정부에 그린벨트 관리 및 계획에 대한 부담이 가중되었다. 예로 ‘Localism Act of 2011’은 중앙정부가 그린벨트 관리에 대한 책임을 지방정부에 전가하는 의미 있는 정책이다. 최근에는 NPPF 2019에서도 83절에 그린벨트 및 경계에 대한 관리 및 계획을 지방정부가 주도할 것을 명시하고 있다.¹⁾ 그러나 흥미로운 것은 그린벨트 내 주택 개발을 위한 ‘매우 예외

1) ‘Local planning authorities with Green Belts in their area should establish Green Belt boundaries in their Local Plans’ (and that) ‘once established, Green Belt boundaries should only be altered in exceptional circumstances, through the preparation or review of the Local Plan.’

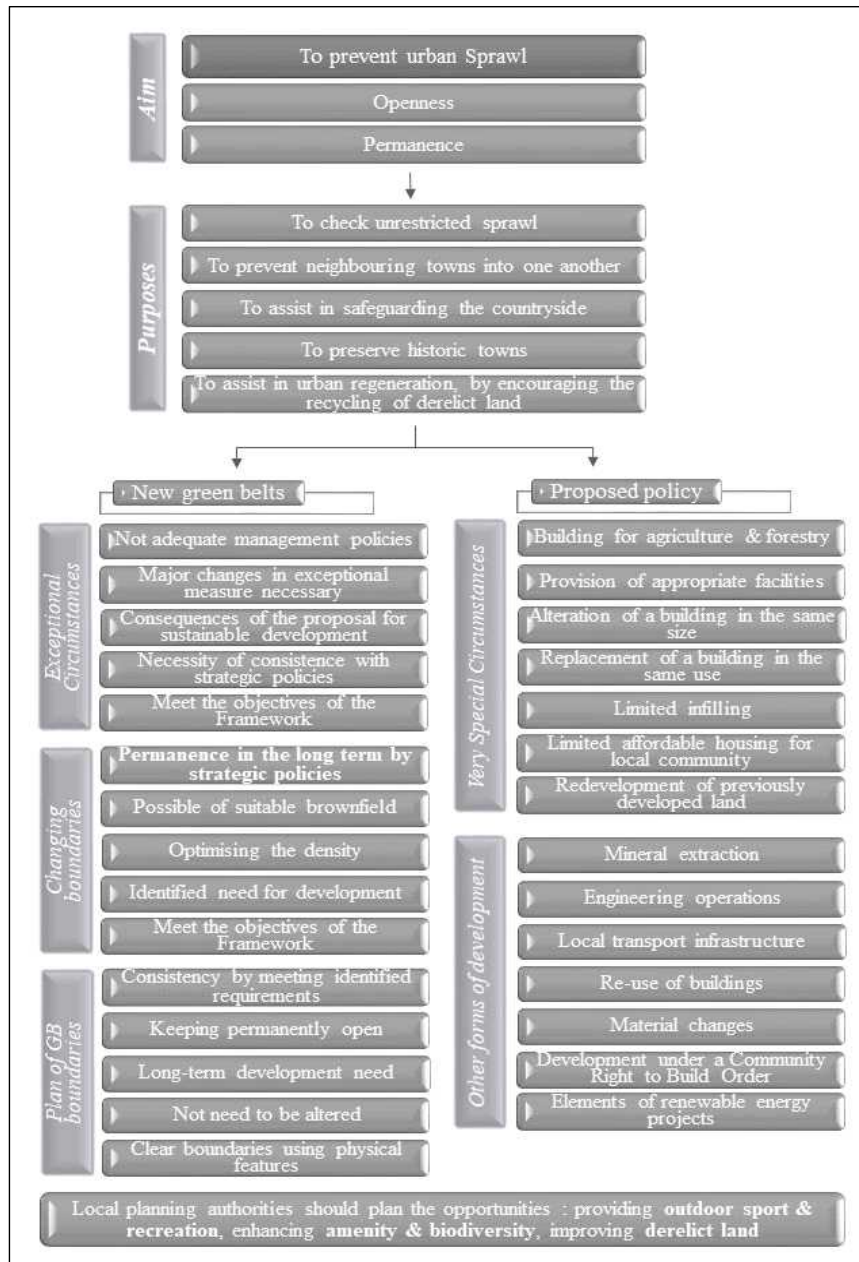


Figure 3. The framework of green belts policy in NPPF 2019, charted by the author

적 상황(very exceptional circumstances)’에서 중앙정부와 지방정부의 방향성에 차이를 보인다. 즉, 지방정부는 주택공급 해결을 위한 그린벨트 활용에 상대적으로 적극적이지만 중앙정부는 외면적으로 적극성을 표출하지 않는다. 즉, 큰 틀

에서 중앙정부는 잉글랜드 그린벨트의 당위성을 지키고 국가적 차원에서의 도시확산 방지를 위한 방향성을 지키고자 함이다. 최소한의 개발을 통한 주택 문제 해결을 지방정부에 의해 해결하고자 하는 전략을 엿볼 수 있다. 지방정부에서는

이러한 전략적 연결성에 있어서 매우 예외적인 상황에 대한 구체성과 다양한 최소화 된 개발의 전략을 이어나간다. 예로 그린벨트에 외부운동 시설, 레크레이션, 공동묘지, 시민농장, 농업 용지 등 시민들을 위한 시설 확충을 위한 계획을 NPPF 2019, 제145절을 근거로 시행하고 있다. 지방정부 주도 그린벨트 내 주택공급과 시민 공동시설에 대해서는 제 V 장과 VI 장에서 자세히 분석하기로 한다.

V. 잉글랜드 그린벨트 주택 개발

1. 그린벨트 내 주택 개발 전개

잉글랜드 그린벨트 내 주택발전을 위한 정책은 최근 주택 부족의 심각성을 반영한다. 그러나, 소규모, 친환경적, 경관을 고려한 고품질 주택 개발로 그린벨트 내 환경 훼손을 최소화하려는 의도를 보여준다.

그린벨트 내 주택발전의 기회 활용이 증가하고 있다. 1898년 Howard의 가든 시티 발표와 1947년 ‘Town and Country Planning Act’에서 언급된 주거, 산업, 농업지역의 균형과 활용은, 1955년 Ministry of Housing and Local Government에 의해 그린벨트 보전에서 주택 개발을 위한 ‘매우 예외적 상황’ 항목을 통해 가속화되었다. NPPF 2012에서의 주택 개발에 대한 규제와 지방정부의 지역계획을 통한 그린벨트 내 주택 및 기타 거주지 조성은 충돌을 불러오기도 한다. 더욱이 최근 왕립도시계획연구소(Royal Town Planning Institute)의 주택문제 해결을 위한 압박이 가해지면서, NPPF 2019에서의 그린벨트 경계를 재고하여 주택 쟁점을 해결하기 위한 고민이 나타난다. 주택 건설 협회(the Home Builders Federation)의 평가도 지방정부의 그린벨트 경계 수정에 있어서 그들의 주택공급의 필요성을 명확히 보여주었으며, 책임과 지속적인 계획에 고민하는 모습을 보여준다(Booth, 2017). 이러한 전개는 최근 그린벨트 지역의 가치를 존

중하며, 훼손을 최소화하는 소규모, 친환경, 고품질 주택 개발이라는 방향성 아래 진행 중이다. 즉, NPPF 2019, Paragraph 79와 13장에 근거한 주택 개발 사업 승인이 허가되고 있다. Paragraph 79는 빼어난 수준 그리고 혁신적인 자연형 디자인을 통한 거주지 조성은 그린벨트 내 주택발전의 질적 허용²⁾을 보여준다. 이것은 잉글랜드 그린벨트 내 질적 허용 정책의 방향성인 미적, 생태적 원리의 적용을 반영한다(Mace, 2018). 패시브하우스 설계 원리(Passivhaus Design Principles)³⁾, 제로 탄소(Zero Carbon Design Principles), 다가구주택(Multiple Dwelling Houses)을 조건을 만족시키기 위한 전문가와 건축가 네트워크들이 사업을 진행 중이며, 잉글랜드에서는 ‘Paragraph 79 House’라 불리운다(Figure 4).



Figure 4. The cases of ‘Paragraph 79 Houses’: resources from Urbanist Architecture

- 2) 사물의 근본적인 가치나 질과 관련하여, 상당한 수준으로 검증되어 경관적 가치를 높임으로서의 허용을 의미함.
- 3) 태양광 같은 자연 에너지를 최대한 활용하여 최소한의 냉난방으로 적당한 실내온도를 유지할 수 있게 지어진 주택으로 연평균 20℃의 기온을 유지.

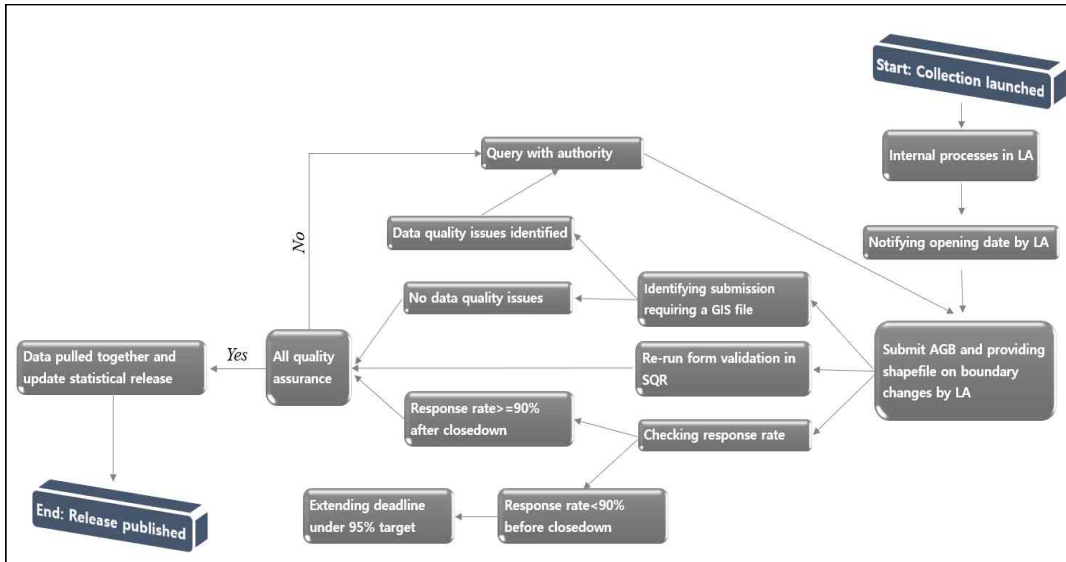


Figure 5. The process of application for green belts (LA: Local Authority), charted by the author.

그린벨트 내 주택산업은 NPPF 2019 제13장에 의한 주택 개발은 다음의 6가지 근거에 따라 활성화되고 있다: 첫째, 지역계획 프로세스를 통해 그린벨트 해제, 둘째, 기 개발토지의 재개발, 셋째, 농업건물의 전환, 넷째, 기존 주택 사이의 빈 공간에 새 주택을 짓는 “Infill” 개발, 다섯째, 그린벨트 대지의 저렴한 주택, 여섯째, 농업 또는 임업 종사자를 위한 주택 건설. 즉, 최근 그린벨트 정책이 민간건설 부문의 사업 적극성과 지방 정부의 그린벨트 신청과 허가를 위한 최소 8단계 프로세스(Figure 5)에 이르기까지 친화적이며, 주택 개발 기회에 수용적인 측면을 보여준다.

그러나, 이와 같은 체계적인 절차는 그린벨트 내 무분별한 주택 개발을 제한하는데도 기여한다. Holman et al.,(2015)에 따르면, 주택발전 계획 승인 후, 추가적인 지방정부의 허가 후 체계적인 관리하는 허가 건수의 절반이 실제 주택 조성에 포기하게 하여, 난개발 난입에 긍정적으로 작용하였다는 주장이다.

2. 그린벨트 내 주택 개발에 대한 정량적 분석

2009년 이후, 잉글랜드 그린벨트 내 주택 개발

에 대한 주택개발계획 및 주택 신청과 허가와 관련한 정량적 자료를 분석하였다(Table 3).

2009/2010년 96건이었던 주택개발계획 신청은 지속적인 증가세를 보인다, 2013/2014년에 229건으로 급격한 활성화를 보여준다. Booth(2017)의 분석은 이를 뒷받침하며, 특히 보수 정부 집권 이후 NPPF 2012의 영향으로 주택발전 신청 건수는 약 두 배 증가하였다고 주장한다. 이후, 2017/2018년 361건으로 2009/2010년 이후, 약 3배 증가하였다. 주택 신청 건수는 2013/2014년에 전년도 대비 두 배 증가하였다. 주택개발계획 건별 주택 수가 2009/2010과 2013/2014년 크게 증가한 것을 제외하고, 2014./2015년 이후 100개 내외로 유지되고 있다. 주택개발계획 승인율에 있어서 2011/2012년을 제외하고 70% 미만에서 관리되고 있다. 오히려, 최근에는 승인율이 점차 낮아지는 경향을 보였다. 이와 비슷하게 주택지 승인율 또한 최근 60% 초반대로 유지하고 있는 것으로 나타났다. 결론적으로, 주택발전 활성화는 2009년대 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 2013년부터 급격한 상승세를 확인할 수 있다. 이는 NPPF 2012의 정책 시행과 관련이 깊다. 주택 개발 계획 신청

Table 3. Residential planning application(units) and approvals in green belt between 2007 and 2018

Year	Residential Planning Applications and Units			Approved Applications						Approved Units					
	Application	Units	Per	Granted		Refused		Withdrawn		Granted		Refused		Withdrawn	
2009/2010	96	16,050	167	61	66%	23	25%	9	10%	3,409	21%	1839	12%	10,633	67%
2010/2011	134	7,219	54	86	67%	31	24%	12	9%	5,157	78%	734	11%	762	11%
2011/2012	130	8,241	63	94	75%	22	18%	9	7%	6,825	89%	761	10%	98	1%
2012/2013	164	14,112	86	111	69%	37	23%	12	8%	7,214	67%	2953	27%	623	6%
2013/2014	229	30,115	132	138	65%	54	26%	19	9%	15,343	75%	4480	22%	680	3%
2014/2015	250	25,399	102	139	61%	62	27%	26	11%	8,872	60%	5084	35%	743	5%
2015/2016	269	25,590	95	130	68%	44	23%	17	9%	10,689	78%	2420	18%	521	4%
2016/2017	338	41,822	124	56	54%	35	34%	13	13%	3,474	62%	1269	23%	849	15%
2017/2018	361	38,304	106	58	50%	42	36%	16	14%	3,977	60%	2233	33%	469	7%
Average	219	22,984	105	97	64%	39	26%	15	10%	7,218	66%	2419	21%	1,708	13%

Re-analysed and provided data by the author derived from Office for National Statistics 2019

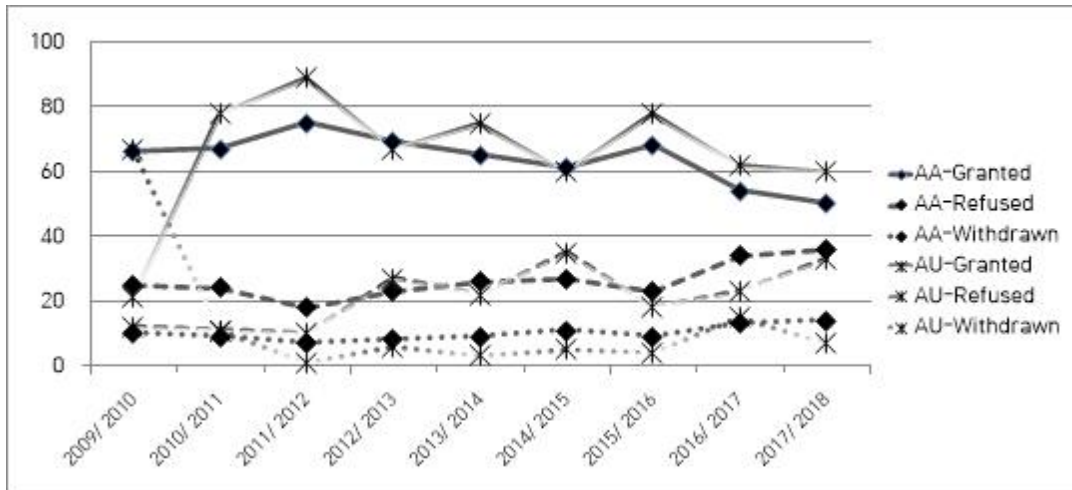


Figure 6. Changing rates of approved applications and units for residential planning in green belt from 2009 to 2018 (AA: Approved Applications, AU: Approved Units)

수는 2012년 이후 2013년부터 급격한 증가추세를 보았을 때, NPPF 2012에서의 그린벨트 내 주택 개발 활성화를 위한 기회를 상당히 제공하였다. 그러나, 그린벨트 신청 승인율은 낮추며, 반대로

거절률을 증가시켜, 2012년 NPPF 2012 시행 이전의 비율을 유지하는 것으로 나타났다. Grimwood and Barton(2020)에 따르면, 지역에서의 주택 필요 건수는 수시로 분석하며, 이러한 결과로 OECD

Table 4. Opportunities for nature preservation and recreation in green belt

	Nature and history preservation (ha)				Recreation (ha)				
	National Nature Reserve	Local Nature Reserve	Ancient Woodland	RSPB Reserves	Country Park	Registered Park and Garden	Open Access Land	Common Land	Community Forest
Land Total*	8,490	14,039	62,693	4,801	20,909	40,814	55,594	9,738	526,525
% of England Total**	9%	34%	17%	9%	47%	23%	5%	8%	34%
All England Total	93,635	40,487	363,519	52,023	43,686	172,891	1,020,086	369,393	1,545,009

*Nature preservation land total within Green Belts, **Recreational land total within Green Belts as % of England Total green belts. Re-analysed data by the author derived from Office for National Statistics 2019

국가 중 지난 20년 동안 가장 낮은 그린벨트 내 주택 승인율을 보여준다는 주장이다. 이것은 그린벨트 내 주택 개발에 대한 급격한 확산을 관리하며, 그린벨트 본연의 목적인 보존 가치를 꾸준히 지켜오고 있는 것으로 분석된다.

VI. 잉글랜드 그린벨트 활용과 관리

잉글랜드 그린벨트의 다양한 기능적 활용은 제한적이나, 보존, 레크레이션 등은 필요성을 인정한다(Buxton, 2019). 지방정부 또한 공공성을 강조한 여가활동을 위한 그린벨트 활용에 적극적이다(Mace, 2018). 이러한 방향성은 주택 개발 외 자연 및 유적 보존, 레크레이션, 공공의 길 권리(Public Rights of Way: PRoW)와 국가 사이클 네트워크(National Cycle Network), NGO 주도 관리라는 활용 및 특징을 가지고 있다.

1. 자연 및 유적 보존

사회적으로 자연보존지역 가치에 대한 이해는 그린벨트 내 자연 및 유적 보존을 위한 보이지 않는 합의가 선행된다. 즉, 제한적 개발과 자연환경 보존이라는 두 맥락에 대해 사회적으로 자연환경 보존이라는 대전제를 우선으로 하는 성향을 보여준다. 중앙 또는 지방정부 주도가 아닌 자연녹지 훼손과 난개발 방지를 위한 주민들의

요청(Na et al., 2005)을 수용하였다는 점이다. 자연 및 역사적 보존지역이 차지하는 물리적 영역과 추가로 조성되는 지역의 확대는 위 주장을 뒷받침한다. 그린벨트 내 자연 및 유적 보존지역은 국가 자연보존지역, 지역 자연보존지역, 고대 숲 그리고 왕립조류보호협회(Royal Society for the Protection of Birds: RSPB) 보존지역이 있으며, 총면적은 90,023ha이다(Table 4).

2009년 이후, 48개소의 새로운 지역 자연보전 지역이 조성되었다. 고대 숲이 62,693ha로 가장 넓은 면적으로 분포하고 있다. 지역 자연보존지역은 14,039ha로, 잉글랜드 전체 지역 보존지역 34%의 큰 비중을 차지하고 있다.

2. 여가활동

시민사회 합의에 따른 자연보전을 전제로 하는 개방형 여가활동의 특징이 잉글랜드 그린벨트 내에서 발견된다. 여가를 목적으로 하는 그린벨트 내 지역은 국가공원, 공원 및 정원, 개방 접근영역, 일반지역, 커뮤니티 숲 지역으로 활용되고 있으며, 총면적이 653,580ha에 이른다(Table 4). 커뮤니티 숲이 526,525ha로 가장 많은 지역을 차지하고 있으며, 개방공간 접근지역과 공원 및 정원이 각 40,814ha와 55,594ha의 면적 분포를 보인다. 특히, 그린벨트 내 공원 및 정원은 잉글랜드 전체 공원 및 정원의 23%를 차지하는 넓

Table 5. Data of Public Rights of Way and National Cycle Network in 14 green belt areas

Green Belt Areas	PRoW* Total (km)	PRoW dataset availability	NCN** (km)
Avon	1,804	100%	184
Burton upon Trent & Swadlincote	16	100%	0
Cambridge	252	100%	26
Gloucester & Cheltenham	211	100%	4
London (Metropolitan)	10,466	97%	446
North West	5,684	95%	293
Nottingham & Derby	1,172	100%	35
Oxford	591	100%	38
SW Hampshire & SE Dorset	425	100%	26
South Yorkshire & West Yorkshire	4,455	76%	299
Stoke-on-Trent	835	100%	24
Tyne & Wear	873	83%	98
West Midlands	2,206	58%	132
York	196	80%	44
Green Belt Total	29,187	88%	1,650
Green Belt as % of England Total	17%		12%
England Total	175,875	93%	13,546

*Public rights of way, **National Cycle Network. Re-analysed data by the author derived from Office for National Statistics 2019

은 면적이다. 잉글랜드 정부가 지역 주민들에게 자연 친화적 그린벨트를 조성하여 삶의 질을 향상하고자 하는 목표 설정(Lee and Jeong, 2017)을 실현하고자 함을 보여준다. Mace(2019)도 악화된 건강과 노동계급의 건강을 위해 그린벨트 내 여가활동 기회는 적극적으로 활용되어야 한다고 언급하였다. 대단위 시설의 제한, 개방녹지에서의 여가활동 기회의 제공에 대한 주민들의 요청을 반영하는 것으로 보인다. 조성 및 관리 주체인 공공부문에서도 시설 위주의 여가활동 공간 조성을 위한 재원 마련의 부담 측면에서 긍정적으로 작용한다.

3. 공공의 길 권리(Public Rights of Way)와 국가 사이클 네트워크(National Cycle Network)

잉글랜드 그린벨트 활용에 있어서 흥미로운 점은 자전거 도로로 활용하고 있다는 점이다. 국

내에서 자연녹지지역을 중심으로 도로를 내어 도로를 따라 난개발이 확산(Kim et al., 2017)하는 국내 상황과 대비적이다. 그린벨트 내 자전거 도로는 길이 총 29,187km로 잉글랜드 전역의 자전거 길의 17%를 차지하고 있다(Table 5).

Public Rights of Way와 National Cycle Network 두 개의 루트를 통해 활용되고 있다. 이러한 자전거 길 활용이 활성화되기 위해, 일부 지역을 제외한 그린벨트 지역에서 자전거 길 활용이나 관리를 위한 데이터 구축을 철저히 하고 있다는 점이다. Table 5에서 보여주는 분석 자료와 같이 93%의 PRoW 데이터가 공유되어 이용할 수 있다. 잉글랜드 내 활성화된 자전거 문화를 통해 그린벨트 내 자연에 접근토록 하는 그린벨트 활용방안이며, 그린벨트 지역에 접근 가능성을 높이는 정책 추구(CPRE, 2009)와도 방향성을 같이 한다.

Table 6. The areas of NGO-managed green belts

	National Trust Land (ha)	RSPB Reserves	Woodland Trust Land (ha)	Total
Green belt Total	30,021	4,801	4,764	39,586
Green belt as % of England Total	10%	9%	35%	11%
Totals for England	305,325	52,023	13,549	370,897

Re-analysed data by the author derived from Office for National Statistics 2019

4. NGO 주도 그린벨트 관리

잉글랜드 그린벨트 관련 흥미로운 점은 NGO들의 적극적인 관리 참여이다. 그린벨트의 약 4만ha가 그들에 의해 관리되고 있다는 점이다 (Table 6).

대표적으로 내셔널 트러스트(National Trust)가 약3만ha, RSPB가 4,801ha 그리고 Woodland Trust가 4,764ha를 관리하고 있다. 이러한 배경에는 정책적 기반이 조성되었기 때문이다. 예로, 내셔널 트러스트는 1900년대 초반 ‘The National Trust Acts’에 의해 관리 권한 위임과 책임소재의 명확성을 포함한 정책이 소개된 후 현재까지 활동을 체계적이며, 활발히 이어가고 있다. 전체 잉글랜드 내셔널 트러스트에 의해 관리되는 면적의 10%로 해당한다. Woodland Trust 관리면적은 4,764ha이며, 잉글랜드 전역의 관리면적의 35%에 해당한다. 즉, 그린벨트 전체 면적의 약 11%가 NGO들에 의해 관리되고 활성화하고 있음을 발견할 수 있다. 영국 거버넌스 형 관리발달의 모습이 그린벨트 관리까지 확대되었음을 알 수 있다.

VII. 개발제한구역 제도 방향성 시사

잉글랜드의 그린벨트 연구를 통해 국내 개발 제한구역 제도 개선을 위한 일곱 가지 시사점을 도출하였다.

첫째, 개발제한구역 제도의 기본 취지인 자연 녹지 보존에 대한 사회적 합의가 선행되어야 한다. DRZ 제도의 당위성이 과도한 개발 위주로의

방향성은 제고될 필요가 있다. 둘째, DRZ 해제로 대규모 주택 부족 문제를 해결하기 위한 방법론에 대한 대안이 요구된다. 선행연구의 주장과 같이 국내 주택 부족 문제 해결을 위해 DRZ 해제를 진행해 왔으나, 성공적인 평가를 받지 못하고 있다. 대규모 주택단지 조성으로 인한 환경파괴가 주요 문제로 대두된다. 또한, 지자체의 예산 부족으로 대규모 시설 위주 인프라를 구축하려는 과정에 제동이 걸리고 있다. 이에, 친환경, 소규모, 고품질, 주택 개발을 고려할 필요가 있다. 셋째, 영국 그린벨트 해체 시 양호한 농지는 보전하고 대규모 취락이나 노후시설 재생이 필요한 곳을 중심으로 해야한다. 즉, 가치 있는 농업 용지는 주택 개발을 위한 대상이 될 수 없다(Buxton, 2019). 국내에서는 개발 제한 구역 해체 시 특히, 경지정리지역에 이와 같은 기준이 제시되어야 한다. 넷째, 해체 가능 총량 비율을 제도적으로 관리해야 한다. 국내에서 1997년 새로운 정부 출범으로 해체 가능 총량이 총781km²에서 최근 정부에서 총8km²(Lee and Jeong, 2019)로의 감소는 긍정적으로 평가되며, 이와 같은 추세가 유지되기 위한 제도적 장치가 필요하다. 다섯째, 지자체의 요구에 대한 허가를 가능케 하는 형식적 절차를 수정하는 절차적 정당성을 강조하는 체계가 마련되어야 한다. 또한, 신청내용 및 범위에 대해서도 잉글랜드의 예외적인 상황의 조항과 같이 필요성에 대한 사회적 정당성이 개입되어야 한다. 이에, 적용 범위에 대한 정책, 제도적 장치가 구체화 되어야 한다. 여섯째, 여가활동을 위한 DRZ 활용 측면에서 보존을 전제로 하는 개방형 공간이 조성

되어야 한다. 이는 DRZ의 최소 개발을 통한 보존과 국민 여가활동을 동시에 만족하는 대안이 된다. 더욱이 최근 Covid-19 사태로 자연녹지를 이용한 외부활동이 증가하고, 그 가치에 대해 긍정적 평가를 받는 시점에 적극적으로 고려할 필요가 있다. 일곱째, DRZ 관리에 대한 민·관 파트너십 협력 체제를 통한 관리방식에 대한 다각화를 추구해야 한다. 국내에서도 Nam and Kim(2019)와 Nam, et al.(2019)에 의해 녹지에서의 민·관 그리고 커뮤니티의 조성에서 관리까지의 참여의 필요성이 언급되었다. 민·관 파트너십이 계획을 위한 의사결정 참여에 머물러서는 안 된다. 즉, 확장된 거버넌스 형 DRZ 관리로써, 공공부문의 지자체와 민간부문에서는 NGO 비영리단체의 모니터링, 제안, 의사결정 참여, 재원 마련으로 이어지는 실질적인 참여와 책임을 수반하는 활동이 요구된다. ‘The National Trust Acts 1907’과 같은 NGO들의 참여와 책임을 확대를 뒷받침할 정책이 국내에 수반되어야 한다. 그러기에 국내에서 자연공원의 공유화 방안 일환으로, 국가 및 지방정부에 내셔널 트러스트 운동을 촉진 시킨 ‘국민자연신탁법’ 조례의 입법이 다시 촉구되어야 할 것이다.

VIII. 결 론

국내 개발제한구역 제도가 잉글랜드 그린벨트 제도의 개념을 벤치마킹하였기에, 개발제한구역 해제와 그린벨트 해제를 통해 발생하는 공통적인 쟁점 속에서 잉글랜드의 그린벨트 정책 변화에 대한 이해는 중요성을 가진다. 이에 본 연구를 통해서 다음과 같은 결론을 도출하였다. 첫째, 중앙정부에서의 그린벨트를 통한 도시확산 규제의 당위성을 지키고자 하며, 지방정부 주도의 주택 문제 해결을 위한 최소 개발과 그린벨트 활용을 위한 다각화 정책을 펼치고 있다. 둘째, 매우 예외적인 상황을 설정하여, 주택 개발의 최소화와 양적, 질적 관리 시도 아래, 제

한적 개발을 허용하고 있다. 셋째, 보존과 공유로서의 그린벨트 활용을 보여준다. 즉, 유적 및 자연 보존을 기초로 국민 여가활동 확대와 관리 측면에서의 책임 공유를 통해 공간과 관리의 공유라는 시민 합의가 이루어져 있다. 이와 같은 결론 도출로 본 연구는 국내 개발제한구역 제도의 정책적 벤치마킹 주체로서 잉글랜드 그린벨트의 특징을 주택문제 해결과 여가 기회를 중심으로 이해하는 계기를 마련하였다. 또한, 그린벨트 본연의 보존 가치 범주 안에서 다각화된 활용 방법에 대해 분석하였으며, 그린벨트와 관련하여 조성에서 관리까지의 확대된 분석 접근을 시도하여 결과를 도출하였다. 그러나, 그린벨트 개발에 대한 비용 및 편익 분석을 기본으로 하는 작동 기제에 대한 논의 부족 및 국내 개발제한구역 관리적 측면의 미흡한 분석을 통한 결과 도출은 본 연구의 한계로 지적된다. 이것은 국내의 개발제한구역과 관련하는 예산 문제 해결 방안 및 개발제한구역 개발부터 관리까지의 확대된 실현 가능한 대책을 제시하기 위한 향후 과제가 될 것이다.

References

- Booth, R. 2017. Campaigners accuse Conservatives of failing to protect England’s green belt. Planning policy. The Guardian.
- Buxton, M. 2019. Green Belts: Past; Present; Future?, Planning Theory & Practice, 20(2) : 311-314.
- Campaign to Protect Rural England(CPRE). 2009. Vision for the Countryside. London: CPRE.
- Choi, YJ and Kim, DY. 2008. An Analysis on the Economic Effects of the Reduction of Green-Belt by Housing Market Model. Environmental and Resource Economics Review. 17(2) : 235-254. (in Korean with English summary)

- DCLG. 2017. Housing white paper: Fixing our broken housing market. London: Department of Communities and Local Government.
- Elson, M. 1993. The Effectiveness of Green Belt Policy, paragraph 1.1. (for Department for the Environment). HMSO.
- Grimwood, G.G and Barton, C. 2020. Green Belt: Briefing Paper. London: House of Commons Library.
- Hall, P.G. 2002. Urban and regional planning. London: Routledge.
- Hall, P. 2007. Rethinking the Mark Three Green Belt. *Town & Country Planning*, August: 229.
- Holman, N., Fernandez-Arriagoitia, M., Scanlon, K., and Whitehead, C. 2015. Housing in London: Addressing the supply crisis. London: LSE.
- Hong, JP, 2018. Evaluating Quantitative Expansion Goals of the National Protected Areas Integrated System. *Journal of the Korea Society of Environmental Restoration Technology*. 21(3) : 57-65. (in Korean with English summary)
- Howard, E. 1898. To-morrow: a Peaceful Path to Real Reform, (reissued in 1902 as Garden Cities of To-morrow). Kessinger Publishing.
- Kim, DH, Park, MI. 2020. Installing sports facilities in limited development districts. *The Journal of Sports and Entertainment Law*. 23(3) : 177-190. (in Korean with English summary)
- Kim, EJ, Lee, MJ. 2016. KRIHS POLICY BRIEF, NO 590. Korea Research Institute for Human Settlements.
- Kim, EJ, Lee, SW, Kim, DW, Kim, TW, Kim, DG, Lim, JY. 2017. Green Belt Management Strategy in Consideration of Metropolitan Spatial Structure. Korea Research Institute for Human Settlements.
- Kim, JE, Lee, MJ, Kim, SH. 2017. Survey and Policy Implications for Improvement of Infrastructure in Collective Villages Released from Development Restriction Zone. *Journal of the Korean Urban Management Association*, 30(4) : 105- 127. (in Korean with English summary).
- Kim, SY. 2013. A Study on the Problem and Improvement Plan of the Restricted Zone Management. Research report to Audit and Inspection Research Institute.
- Kwon, YW. 2004. Regional Policy after the Deregulation of Greenbelt in Korea. *The Geographical Journal of Korea*., 38(3) : 241-258. (in Korean with English summary)
- Lee, S. 2018. The Impacts of Greenbelt Policies on Anti-Sprawl. *Journal of Korea Planning Association*. 53(2) : 45-65. (in Korean with English summary)
- Lee, SW. 2018. The Impacts of Greenbelts Policies on Anti-Sprawl. *Journal of Korea Planning Association*. 53(2) : 45-65. (in Korean with English summary)
- Lee, YH, Jeong, WT. 2019. A Study of on the Improvements of Land Use in the Development Restricted Zone Act. *Korean Law Association*. 19(2) : 287- 304. (in Korean with English summary)
- Mace, A. 2018. The Metropolitan Green Belt, changing an institution. *Progress in Planning*. 121 (2018) : 1-28.
- MHCLG. 2012. The National Planning Policy Framework. Ministry of Housing and Local Government.
- MHCLG. 2019. The National Planning Policy Framework. Ministry of Housing and Local Government.
- MHCLG. 2019. Local authority green belt statistics for England: 2018 to 2019. Research report

- to Ministry of Housing, Communities & Local Government.
- Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs(MLTMA). 2008. Revision of guidelines for adjustment and release of development-restricted zones. Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
- Nam, JV, Kim, NC, Kim, DW, 2019. Exploring Policy Contexts and Sustainable Management Structure for Park Regeneration-A Focus on the Case of Green Estate Ltd, Sheffield, UK -. Journal of the Korea Society of Environmental Restoration Technology. 22(4) : 15-34. (in Korean with English summary)
- Nam, JV, Kim, NC, 2019. An understanding of green space policies and evaluation tools in the UK: A focus on the Green Flag Award. Journal of the Korea Society of Environmental Restoration Technology. 22(1) : 13-31. (in Korean with English summary)
- ODPM. 1988. Planning Policy Guidance Notes 2. Office of the Deputy Prime Minister.
- Park, EK. 2013. A Study on the Improvement of Facility Site Standards in the Development Restriction Zone, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Rye, JW. 2017. A Study on the Improvement Plan of the Restricted Zone Management. The Journal of Comparative Law. 17(1) : 7-40. (in Korean with English summary)
- Sung, HC, Jeon, SW, Lee, EJ, 2020. A Study on the Environmental Enhancement of the Development Restricted Zone(DRZ) Management Plan. 23(6) : 1-14. (in Korean with English summary)
- Tizot, JY. 2018 Ebenezer Howard's Garden City Idea and the Ideology of Industrialism. Cahiers victoriens & édouardiens, 87.
- Yun, SY, Son, YH. 2019 Land Use Changes according to Recent Land Use Policy in the Greenbelt of Seoul Metropolitan Area. Journal of Korea Planning Association, 103(2019.12) : 99-114. (in Korean with English summary)
- Yun, SY, Son, YH. 2018. Changes of rural landscape in the lifted green-belt area using resident employed photography(REP). Journal of the Korea Society of Rural Planning. 24(4) : 15-25. (in Korean with English summary)
- <https://urbanistarchitecture.co.uk/how-to-get-planning-permission-for-building-on-greenbelt-land-in-the-uk/>
- <https://www.ons.gov.uk/>