

영국, 프랑스, 독일 그린벨트 정책의 최근 동향과 시사점

- 우리나라 개발제한구역(green belt)은 도시의 연담화 예방과 환경보전을 목적으로 지정, 관리되고 있으나 계속된 제도보완 및 지정해제에도 불구하고 변화하고 있는 국토공간구조와 국민의 요구를 제대로 수용하지 못하고 있음
- 영국의 지방계획, 프랑스의 파트너십에 의한 중앙과 지방정부 간 협력, 그리고 독일의 지자체 간 공동 계획수립에 의한 그린벨트 관리는 우리에게 좋은 시사점을 주고 있음
 - 영국은 2004년 ‘Planning and Compulsory Purchase Act’를 제정하면서 그린벨트 제도에 변화를 기했으나 지방계획체계(LDF)에 의한 관리가 계속되면서 시설물 입지는 여전히 엄격하게 제한하고 있음
 - 프랑스 파리대도시 주변에 설정된 그린벨트 관리는 중앙정부와 지방정부 그리고 기타 이해당사자 간의 파트너십 구축을 토대로 함
 - 독일은 그린벨트에 준하는 Regionalpark를 베를린 - 브란덴부르크주에 지정하여 공동주계획(共同州計劃, Joint Planning for Berlin and Brandenburg)에 의하여 관리하고 있음
- 영국, 프랑스 및 독일의 그린벨트 관리내용을 살펴봄으로써 향후 우리나라 개발제한구역의 역할, 관리계획체계, 주민지원방안 등에 대한 대안을 제시함

1. 문제제기

- 1971년 개발제한구역 제도가 도입된 이후 2006년까지 총 57회에 걸친 제도개선과, 구역조정·해제가 이루어졌으나 제도운영의 큰 틀과 지정목적은 변화없이 유지되어 왔음
 - 개발제한구역은 엄격한 규제대상으로 관리되어 왔으나 실제 공공시설과 불법적 시설이 난립하는 등 관리의 허점을 많이 노출하고 있음
 - 반면 지난 35여 년간 변화된 국토공간구조와 연계된 기능을 갖추지 못하였으며, 도시주변에 설정된 입지적 특성 또한 살리지 못하고 있음
- 현재 개발제한구역 관리현안은 크게 세 가지로 요약할 수 있음
 - 1 개발제한구역 관리계획과 타 국토·도시계획과의 정합성 여부
 - 관리계획은 주로 시설물 설치와 관련된 사항을 다루고 있는데 국토 및 도시계획 차원에서 종합적이고 장기적인 안목에서 다루어져야 함
 - 2 불법 시설물 설치 및 토지형질변경 문제, 관리계획에 의하여 합법적으로 입지하는 공공시설의 증가문제에 대한 근본적 해결대안 모색
 - 개발제한구역에 입지가 가능한 시설물 유형설정과 입지원칙에 일관성을 유지하여야 하며, 이때 불합리한 환경평가등급 문제해결이 선행되어야 함
 - 3 개발제한구역의 역할을 재조정하여 규제일변도의 관리정책에서 탈피
 - 도시확산방지를 위해 ‘단속’ 규제를 통하여 소극적 관리에 치중하고 있는 현행 정책에서 다양한 기능을 부여하여 개발제한구역에 대한 인식전환이 요구됨

2. 영국: 계획적 관리, 엄격하지만 신축적 운용으로 ‘합리’ 중시

● 영국 그린벨트, 목적의 변화와 성과

- 2006년 현재 영국의 그린벨트는 163만 1800ha로 국토의 13%를 차지하고 있으며, 2004년보다 900ha가 증가함
- 그린벨트 및 주변지역 개발억제와 도심재생 유도수단으로 활용
 - 과거에는 도시의 무제한적 확산 및 연담화 방지, 농촌지역 보호에 초점을 두었음

- 최근에는, 농촌경관 및 개방성의 보존, 그린벨트와 주변 지역의 개발을 억제하여 도시 내 개발과 도시재생을 지원하는 데 초점을 맞추고 있음
- 오픈스페이스 보전 등 그린벨트 정책이 성공했으나 최근 몇 가지 문제점이 나타남
 - 개발을 금지한 런던의 그린벨트는 만성적인 주택부족과 주택가격 상승을 가져옴(특히, 유럽에서 경제적으로 급속하게 성장하고 있는 런던의 남동부 지역)
 - 그린벨트 내의 생태적 가치가 낮은 농지나 골프장 유지가 도시 내 생태적 중요지역의 개발을 촉진할 수 있다는 비판에 직면
 - 그린벨트가 압축도시(Compact City)로 개발을 유도하기보다는 개구리뿔(Leapfrog)식 개발을 촉진하여 교통수요와 환경오염을 촉발한다는 비판

● 장기적 개발수요 전망을 통한 유보토지 제도의 활용 및 도심재생 활용

- 영국 그린벨트는 계획수립 주체인 District Council에서 관리
 - 그린벨트 계획은 중앙정부의 지침인 Planning Policy Guidance 2(PPG 2), 지역전략계획인 RSS(Regional Spatial Strategy)에 따라 District Council이 지방계획에 포함하여 수립함
 - 그린벨트 관리 및 조정은 타당한 근거 제시와 계획을 바탕으로 신축적으로 시행
- 향후 개발수요에 대응한 유보토지(Safeguard Land) 제도 운영
 - 유보토지에 관한 규정은 PPG 2 - 2.12와 2.13 규정 및 부칙 B에 규정
 - 그린벨트의 보전을 원칙으로 하지만, 예외적으로 장기적 도시개발 수요가 있는 경우, 도시에 인접한 그린벨트에 유보토지를 둘 수 있음
 - 유보토지를 두기 위해서는 지역전략지침(RSG)에 반영되어야 함
- 런던지역과 런던 근교인 케임브리지지역 그린벨트 정책의 가장 큰 차이점은 유보토지 제도의 유무에 있음
 - 런던은 도심재생을 위해 그린벨트 내 유보토지를 두지 않으며 케임브리지는 그린벨트 외곽의 무질서한 개발과 교통거리 증가를 막기 위해 유보토지 설정
- 새로운 그린벨트를 지정하려면, 먼저 지역전략지침(RSG)과 구조계획에 반영되어야 하고, 지방정부는 일반적인 계획과 그린벨트라는 개발규제정책과 같은 예외적인 수단이

필요하게 된 상황변화를 설명해야 함

- 신규 그린벨트의 지정이 지속가능한 개발에 기여할 수 있다는 것을 제시하여야 함

● 지역공간의 하나로서 지방계획체계(LDF)에 의하여 관리

- 영국은 중앙정부 차원의 국토계획이 없는 대신에 관련 법령 및 규칙을 제정하여, 최상위의 공간정책으로서 정부지침(Guidance) 또는 회람(Circular) 등을 통해 지방정부 공간계획에 영향력을 행사함
 - 그린벨트에 대한 주요한 정책은 PPG 2에 규정되어 일관성을 유지하고 있음
- 2004년 Planning and Compulsory Purchase Act가 시행되면서 새로운 계획체계인 지방계획체계(LDF: Local Development Framework)로 전환되고 있고 이때 그린벨트 계획체계도 변화됨
 - 이전의 Planning Policy Guidance(PPG)가 2004년 Planning and Compulsory Purchase Act의 제정으로 Planning Policy Statement(PPS)로 전환되는 과정에 있음
- 광역권(East England 등)은 중앙정부의 PPS 지침에 따라 교통, 주택, 녹지 등 지역전략계획(RSS)을 수립하고, 지방정부의 개발계획을 유도함
- District Councils는 새로운 계획체계인 LDF에 의해 지방계획을 수립하며, RSS에 따라 지방계획에 그린벨트 계획을 포함함

3. 프랑스: 중앙과 지방정부 간 협력적 관리체계에 따른 ‘조화’ 중시

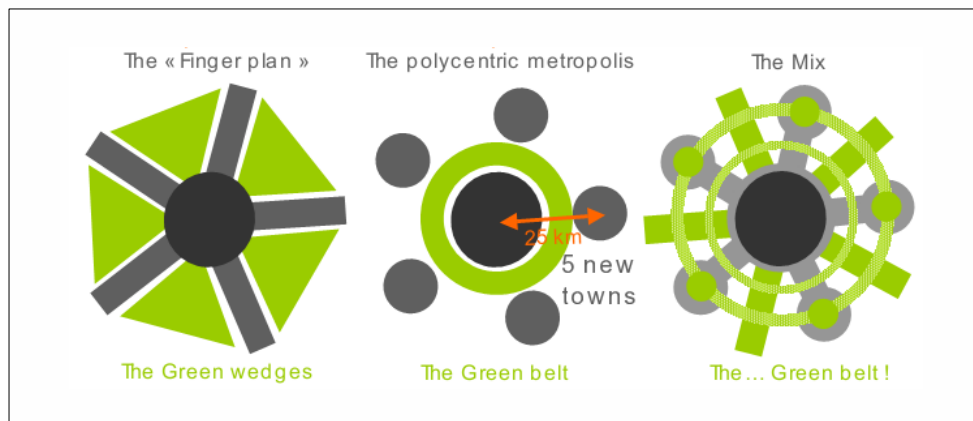
● 공간적 목적과 기능적 목적의 조화를 꾀하는 프랑스의 그린벨트 관리정책

- 프랑스의 그린벨트 정책은 1976년에 도입되었으며, 전국적으로 파리 - 일드프랑스(이하에서는 파리대도시권이라 함) 지역에만 지정되어 있음
- 지정 목적은 크게 공간적 목적과 기능적 목적으로 구분
 - 공간적 목적: 도시의 무분별한 확산 억제, 새로운 도로 및 철도 건설에 따른 오픈스페이스의 단절 방지, 경관 보호와 도심 접근성 향상
 - 기능적 목적: 삼림의 보호와 확대, 레크리에이션 공간의 제공, 도시 근교 농경지 감

소 방지, 지역의 동식물 및 자연유산 보호

- 도시확산 방지의 공간적 목적 달성을 위한 환상형 그린벨트와 레크리에이션 등 기능적 목적 달성을 위한 쐐기형의 그린웨지(green wedge) 공존

[그림 1] 파리대도시권의 그린벨트 형태



● 파트너십 주체 간 합의 시스템에 의한 프랑스의 그린벨트 운영

- 프랑스의 그린벨트 관리정책은 중앙정부와 지방정부 그리고 기타 이해당사자 간의 파트너십 구축을 토대로 추진됨
 - 그린벨트를 법적으로 규제하는 수단(예: 토지이용계획)이 없는 대신 이해당사자 간의 합의에 기초한 관리를 중요시함
 - 그린벨트 내 시설입지는 이해당사자 간의 합의하에 설치할 수 있는 융통성 있는 수단을 사용하고 있음
 - 그린벨트 관리계획은 파리대도시권 국토도시연구소(IAURIF)에서 수립하며, 관리계획의 집행은 파리대도시권 주의회 산하기관인 녹지대관리소(Agence des Espaces Verts)에서 담당함
- 그린벨트 관리주체로서 주의회(Regional Council)의 역할이 가장 중요함
 - 중앙정부보다 파리대도시권 주정부차원에서 그린벨트를 관리하고 있음
 - 파리대도시권 주의회에는 8개의 County Council이 있고, County Council하에는 359개의 코뮌(commune)이 있으며, 각각의 행정단위에서 해당 지역 그린벨트를 관리하지만,

그린벨트 내 시설물 입지 등 관리를 위한 큰 틀은 주정부에서 만든 계획서(planning documents)를 따름

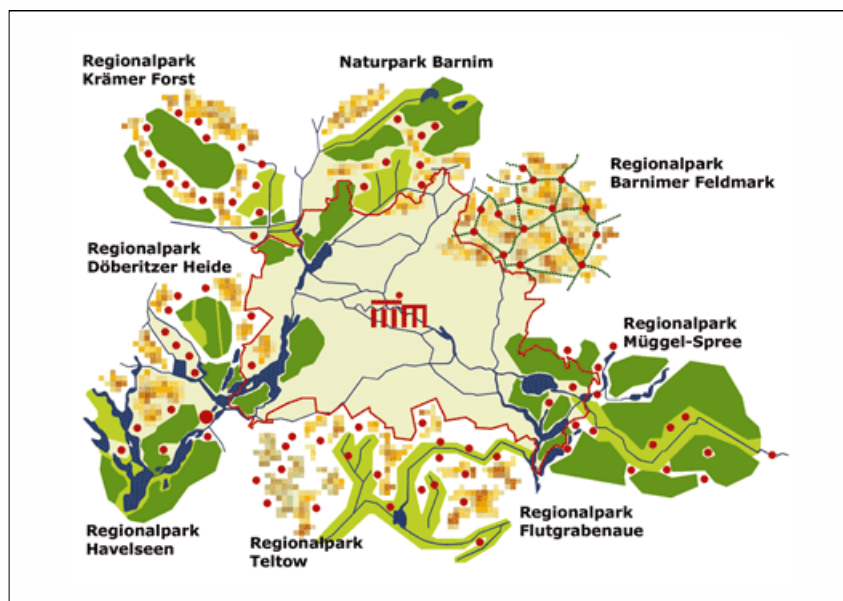
- 행정단위별 그린벨트 관리에서 이해가 상충하는 부분에 대해서는 이해당사자 간의 설득과 합의과정을 가장 중요하게 고려하여 합의결과를 그린벨트 관리에 반영

4. 독일 : 지역주민보상을 고려한 다양한 활동 도입으로 ‘실용’ 중시

● 그린벨트를 대신하는 Regionalpark 지정

- 독일에는 영국이나 프랑스에서처럼 도시의 무분별한 확산을 방지하기 위해 설립한 그린벨트 제도는 없으며, 그린벨트에 준하는 기능을 녹지대 또는 Regionalpark가 담당함

[그림 2] 베를린과 브란덴부르크의 Regionalpark



- 베를린과 브란덴부르크(Brandenburg)는 베를린-브란덴부르크주 공동주계획(共同州計劃, Joint Planning for Berlin and Brandenburg)을 통해 8개의 Regionalpark를 두고 있음
- Regionalpark는 총면적 2천km² 정도이며, 각기 지역의 독특한 경관 특성을 지닌 곳을 지정하고 있음
- 1998년 공동주계획프로그램(LEPro)과 공동주개발계획(LEPeV)을 통해 Regionalpark를 설치

- Regionalpark는 단순한 공원을 의미하는 것이 아니라 일종의 지역계획전략 및 지역발전 개념을 내포하는 것으로 베를린이 가진 고유한 역사적 배경을 고려하여 지정되었음
 - 1990년 독일 통일 후 베를린과, 베를린을 둘러싼 브란덴부르크주의 주요 관심사는 베를린의 경우 녹지와 레크리에이션 공간확보에 있는 반면, 브란덴부르크는 경제 발전에 관심이 집중됨
 - 각 주의 개별적인 개발정책으로 무계획적인 개발과 도시의 무질서한 확산방지를 위하여 1995년에 베를린과 브란덴부르크주는 공동주계획 수립에 착수하였으며 1996년에 공동주 공간계획국(Joint Spatial Planning Department)을 설립함
 - Regionalpark 개념은 장래의 공간개발에 대한 논의에서 등장하였으며 1998년에 베를린과 브란덴부르크주 양자 모두가 공간계획의 일환으로서 Regionalpark에 대한 공통의 목표를 공유하게 됨

● Regionalpark의 전략

- Regionalpark는 지방당국이 주도하며 5가지 기본 원리를 가지고 있음
 - **협력**: 모든 행정기구 및 공공기관, 농민, 시민단체의 협력을 기본으로 함
 - **통합**: 자연적, 문화적, 생태적, 사회적 및 경제적 유산을 통합적으로 활용
 - **경관의 질**: 자연과 문화경관의 잠재력을 발전시키고 오픈스페이스체계 유지
 - **지역활동**: Regionalpark에서 나타나는 다양한 활동들은 경제적 이득으로 연결
 - **네트워킹**: 경관, 비오톱, 수계 등 환경적 연계 그리고 관련 계획의 이해당사자 등의 인적 연계로 구성
- Regionalpark 지정목적은 베를린과 브란덴부르크주의 지속적인 발전을 위해 경제발전과 환경보전이 조화를 이루고, 공원 내에서 산업과 고용을 창출하고 레크리에이션 기회를 제공하여 지역소득을 창출하는 데 있음
 - 지역경관의 특수성, 동식물을 보호하는 것을 기본으로 하면서, 지역의 경관, 매력적인 주거지, 농산물 등 경쟁력을 가질 수 있는 상품 개발
 - 접근성 및 레크리에이션시설 개발, 경관의 정보화 및 고부가가치화, 자연 및 문화유산의 유지, 브랜드화, 마케팅 및 이미지 형성전략 추구

5. 외국 경험을 통한 개발제한구역 관리방향 제안

- 개발제한구역의 역할 재정립 및 다양한 기능부여 방안 검토
 - 지정 당시의 국토공간구조와 현재는 차이가 있으므로 도시확산방지 및 환경보전과 더불어 도시민의 휴양활동을 위한 공간이라는 새로운 역할 부여
 - 도시근교농을 활성화할 수 있는 여건을 조성하여 생산성 높은 공간으로 활용
- 광역도시기본계획의 일환으로 관리체계를 일원화하는 방안 검토
 - 광역적인 전략계획의 일환으로 체계적 관리가 요구됨
 - 공공시설을 포함한 각종 시설은 도시규모, 특성, 장래 발전방향 등을 고려하여 공급 하도록 함
 - 국민임대주택사업의 경우도 지역계획과 연관하여 계획적으로 추진되도록 함
- 개발제한구역의 지정, 조정 또는 행위제한의 완화는 유럽 3국의 경우처럼 기대감을 갖지 못하도록 일관성을 유지하도록 함
 - 개발제한구역이 규제대상이 아니라 다양한 활동도입에 따른 활용가능 공간이 되도록 하여 국민건강과 생활에 유익한 공간으로 인식되도록 운영·관리하여야 함
 - 개발제한구역에 대한 사회적 합의와 운용과정을 통해 이해당사자 간의 합의채널을 이루고, 국민이 새로운 개발제한구역의 지정을 받아들일 수 있는 여건 조성
- 개발제한구역 내 거주민들에게 다양한 지원체계 구축
 - 환경과 경관보전을 전제로 한 다양한 소득창출 사업을 할 수 있는 여건과 지원체계를 조성하고 관련 지자체 간 협력네트워크를 구축하도록 함
 - 도시민의 레크리에이션 공간조성을 통해 지역민 소득창출전략과 연계함

● 국토연구원 국토환경·문화연구실 최영국 실장(031-380-0153, ykchoi@krihs.re.kr),

● 국토연구원 국토환경·문화연구실 김명수 책임연구원 (031-380-0150, mskim@krihs.re.kr)