

농촌경관의 보전 및 관리를 위한 평가지표 개발

안민지* · 박지훈* · 안덕초* · 강은지** · 김용근**

*서울시립대학교 일반대학원 조경학과 · **서울시립대학교 조경학과

I. 연구의 배경 및 목적

우리나라 농촌에서는 도시와 농촌의 균형발전을 목적으로 1958년 지역사회개발사업, 1970년대 새마을 운동, 1980년대 농어촌주거환경개선사업 등 무분별한 개발이 발생하였다(이정원, 2013). 이 과정에서 자연자원과 지역성을 상실하는 등 농촌지역 고유의 경관이 훼손되면서 농촌경관개선 종합대책 수립 등 다양한 농촌경관관리를 위한 정책이 제시되었다. 이러한 정책은 궁극적으로 농촌경관의 보전·형성·관리에 대한 체계적인 방향을 제시하고 있다.

농촌경관의 변화로 농촌경관과 관련한 다양한 정책적 지원사업이 현재 시행되고 있다. 그 중 농림축산식품부의 일반농산어촌개발사업은 2014년부터 총 사업비의 20% 이상을 경관개선 사업에 투자하고, 기존 권장사항이던 농촌경관계획 수립이 의무화되는 등의 경관개선을 위한 노력을 실시하고 있다. 그러나 사업의 내용적인 측면에서 시설물이나 공간을 조성하는 하드웨어적인 경관형성에 치우쳐 있고, 주민참여가 계획단계에서 행적적인 의견수렴에 제한되어 있기 때문에 경관을 보전하고 관리하는 것에 한계가 발생하고 있는 실정이다.

이에 따라 최근 정책적 측면에서 농촌경관의 관리를 위한 지역주민의 주체적 참여의 중요성이 다수 제기되고 있다. 농어촌경관계획 수립요령(2009)은 농어촌경관 및 정비사업의 추진과정에 있어 '해당지역에 거주하고 있으며, 지역실정을 잘 파악하고 있는 지역주민이 지역 활성화의 주체적 역할'을 수행해야 함을 명시하고 있으며, 농어업인의 삶의 질 기본계획(2014)에는 환경·경관 부문의 정책목표인 농어촌다움이 유지 및 보전되기 위한 추진과제로 '주민의 자율적 경관보전 활동 활성화'를 제시하고 있다. 이에 따라 이제는 경관계획이나 사업에 있어 주민이 주체적인 역할을 수행해야 한다는 인식이 필요하며, 농촌경관의 지속적인 보전 및 관리를 위해서는 주민의 자발적 참여가 전제되어야 한다. 따라서 농촌경관관리 활동에 있어 주민의 참여를 유도하기 위한 제도적 장치의 마련이 필요한 실정이다. 이러한 제도적 장치를 본 연구에서는 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 평가지표로 제시하고자 한다.

농촌경관관련 평가 연구는 농촌경관의 시각적 선호에 관한 연구, 농촌경관의 가치평가에 관한 연구, 농촌경관의 평가체계 개발에 관한 연구 등으로 다양한 연구들이 등장해 왔다. 그러나 이러한 연구들은 현 시점의 경관을 평가하는데 유의하지만, 보전과 관리 측면에서는 한계가 있다. 농촌경관을 형성하는 주체는 주민이고, 농촌에서 진행되는 각종 경관사업과 농촌경관계획을 수립하는 등 주민의 활동은 농촌경관에 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있을 것이다. 따라서 주민의 지속적인 경관관리 활동을 유도할 수 있는 평가지표 개발이 필요하다.

이에 본 연구는 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 제도적 장치 마련을 위해 농촌경관관리 평가항목을 주민, 행정, 전문가측면으로 구분하여 평가지표를 제시하고자 한다.

II. 연구방법

본 연구는 크게 평가항목의 도출과 평가항목의 타당성 검증으로 구성되었다. 1단계에서는 관련 문헌 및 선행연구 조사 및 검토를 통해 총 52개의 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 평가항목을 도출하고, OECD의 지표요건을 기준으로 사전검증을 시행하여 부적절한 7개의 항목을 삭제하였다. 2단계에서는 도출된 평가항목의 타당성을 검증하기 위해 농촌경관관련 전문가를 대상으로 델파이 설문조사를 실시하여 평가항목의 수정 및 보완작업을 실시하였다. 본 연구에서는 농촌경관관리 평가항목의 타당성을 검증하기 위해 델파이 설문조사를 총 2회에 걸쳐 진행하였다.

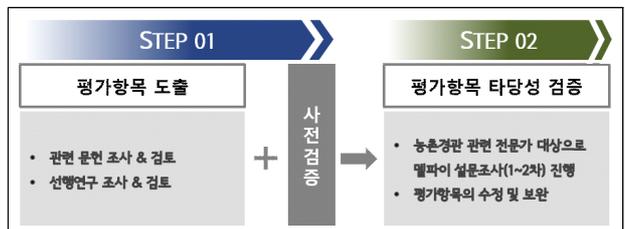


그림 1. 연구흐름도

본 연구는 농촌진흥청 연구사업(세부과제번호 : PJ011645032016)의 지원에 의해 이루어진 것임.

III. 결과 및 고찰

1. 평가항목의 도출 및 사전검증

본 연구는 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 평가지표를 개발하기 위해 '농촌경관관리'에 대한 주제어 검색을 통해 선행연구 및 관련문헌을 조사하였다.

선행연구 및 문헌 조사 결과, 농촌경관을 생산하는 주민의 경관활동 참여와 함께 이를 적극적으로 유도하는 것이 지속적으로 경관을 관리하기 위한 수단이 될 수 있을 것으로 판단되었다. 특히, 주민참여의 경관활동을 활성화하기 위해 점차 행정입장에서 법·제도적으로 지원하는 것과 주민의 농촌경관에 대한 인식향상 그리고 지역전문가, 민간단체 등의 역할이 중요해지고 있음을 알 수 있었다.

이를 통해 기존 농촌경관에 대한 생태적·심리행태적 경관평가가 아닌 관리를 위한, 주민의 지속적인 경관활동 및 관리가 기반이 되게 하는 52개의 평가항목을 도출하였으며, 도출된 평가항목의 검증에 앞서 OECD(1998)에서 제시한 지표의 기본요건에 따른 사전검증을 실시하였다. OECD(1998)에서 제시한 지표의 기본적인 요건인 정책과 연관성 및 사용자에게 유용성(Policy relevance and Utility for users), 분석적 타당성(Analytical soundness), 측정가능성(Measurability)에 입각하여 적합 여부를 '적합', '보통', '부적합' 등 3단계로 평가하고, 4가지 지표의 요건 중 한 가지에서라도 '부적합' 판정이 내려지는 지표를 제외하는 방식으로 검증하여 최종 45개의 평가항목을 도출하였다.

2. 평가항목의 타당성 검증

앞서 도출된 45개의 평가항목을 ① 지자체 지원체계, ② 농촌경관관련 계획수립, ③ 주민참여 촉진 3개 부문으로 유형화 할 수 있었다. 이러한 평가지표(안)의 타당성 검증은 총 2회에 걸쳐 전문가 델파이 설문조사¹⁾를 진행하였다. 전문가는 농촌경관계획 또는 농촌경관관련 실무진, 농어촌공사 경관담당자, 교수진 및 연구원 등으로 한정하였다. 설문은 5점 리커트 척도의 폐쇄형 설문지를 사용하여 각 평가항목의 타당성을 평가하고, 추가로 각 항목에 대한 우선순위에 따른 가점을 산정하였다. 설문결과에 대한 분석으로 전문가 합의가 적절하게 이루어졌는지에 대해 긍정율, 내용타당도(CVR) 분석을 통해 판단하였다.

1차 델파이 설문조사 결과, CVR값이 (-), 긍정율이 50% 미만으로 나타난 지자체 지원체계 부문의 4개 항목과 주민참여 촉진 부문의 3개 항목을 삭제 처리하였다. 또한 기타 의견을 반영하여 수정(4개), 이동(1개), 신규추가(1개)하여 총 38개의 평가항목이 도출되었다.

1차 전문가 델파이 설문조사를 통해 검증된 38개의 평가항

목을 2차 전문가 델파이 설문조사를 시행하여 검증하였다. 그 결과, CVR값이 (-), 긍정율이 50% 미만으로 나타난 지자체 지원체계 부문의 1개 항목과 경관관리관련 계획 수립 부문의 3개 항목, 주민참여 촉진 부문의 3개 항목을 삭제하였다. 최종적으로 ① 지자체 지원체계 부문 14개 항목, ② 경관관리관련 계획수립 부문 6개 항목, ③ 주민참여 촉진 부문 11개 항목이 검증되어 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 평가지표 항목이 확정되었다.

Table.1 농촌경관의 보전 및 관리를 위한 평가지표

평가 항목	세부지표
지자체 지원 체계	1-1. 농촌경관의 관리를 위한 전담부서 마련 여부
	1-2. 지자체장의 농촌경관시책 추진에 대한 적극성
	1-3. 담당공무원의 농촌경관 업무추진을 위한 전문성
	1-4. 담당공무원의 경관의식 및 추진의지
	1-5. 지자체 농촌경관관리를 위한 예산 확보성
	1-6. 농촌경관계획의 경관사업으로의 연계성
	1-7. 농촌경관 관련부서간 업무분담 및 협력체계의 구비성
	1-8. 지역의 농촌경관 자원 및 경관행정업무의 데이터베이스화
	1-9. 지자체 경관관련 법령 및 경관조례에서 농촌경관관리 반영 여부
	1-10. 경관협정 체결의 적절성
	1-11. 농촌지역의 경관지구 및 미관지구 지정 및 활용성
	1-12. 지자체 경관심의제도의 실행 여부
	1-13. 지자체 경관심의회의의 농촌경관 전문가 구성 여부
	1-14. 경관영향평가제도의 도입 및 활용
경관 관리 관련 계획 수립	2-1. 농촌경관계획 및 관리계획 수립
	2-2. 농촌경관 가이드라인 수립
	2-3. 농촌경관계획의 경관자원도(경관맵)상 지역경관자원 반영의 충실성
	2-4. 지역의 농촌경관사업 시행 시 경관자원의 활용성
	2-5. 농촌 마을규약에 의한 건축물 규제방안 수립
	2-6. 농촌경관계획의 결과에 따른 농촌어메니티 증진성
주민 참여 촉진	3-1. 농촌경관계획 및 관리계획 수립 시 주민참여의 적극성
	3-2. 경관가이드라인의 농촌경관 설계지침에 대한 주민의 준수성
	3-3. 농촌지역 경관협정 체결 시 주민참여의 적극성
	3-4. 주민의 자발적 경관활동 지원 및 유도를 위한 시스템 구축 및 실행 여부
	3-5. 경관관련 인센티브제 시행
	3-6. 주민제안 경관형성사업의 지원 및 실행
	3-7. 지자체의 농촌경관관련 주민공청회 및 주민의견 수립 여부
	3-8. 지역주민의 개인공간(주택, 담장 등) 및 마을공간(마을길, 농경지 등) 경관활동 실천의지
	3-9. 경관가치인식 향상을 위한 주민대상 교육 및 세미나 시행 실적
	3-10. 지역 경관전문가의 재능기부 활성화를 위한 지자체의 지원체계 마련 여부
	3-11. 농촌지역 경관개선 및 관리를 위한 지역단체 참여

N. 결론

농촌경관의 보전 및 관리를 위해 지자체지원체계, 경관관리 관련계획 그리고 주민참여 촉진에 대한 평가항목이 도출되었다. 농촌경관의 범위와 개념이 확대되는 시점에서 위와 같은 평가지표를 통해 향후 주민의 경관관리활동 참여를 유도할 수 있을 것이라 판단된다.

이를 위해 향후 본 연구에서 제시한 평가지표를 토대로 사례지에 적용해 봄으로써 현재 농촌경관 관리체계의 개선방안과 평가지표의 활용방안에 대한 후속연구가 필요할 것으로 판단된다.

주 1. 통계된 피드백이 제공되는 2~3차례의 설문조사를 통해 해당분야의 전문가들의 합의를 이루는데 유용한 의사결정 수단으로, 집단으로 하여금 개별적 차원이 아닌 전체적 차원에서 복잡한 문제에 효율적으로 대응하도록 하는 기법

참고문헌

1. 관계부처·청(18개)(2014) 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획.
2. 농림축산식품부(2008) 농어촌경관계획수립 및 경관관리 업무편람.
3. 농림축산식품부(2009) 농어촌경관계획 수립요령.
4. 이정원(2013) 농촌경관계획 및 관리를 위한 주민참여 활성화방안 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.