http://dx.doi.org/10.14577/kirua.2015.17.4.41

농촌경관관리 개선을 위한 주체 간 인식비교

A Comparative Study on the Perception between Subjects for the Improvements of Rural Landscape Management

이유직, 정재현
Lee, Yoo-Jick, Jeong, Jae-Hyeon
부산대학교 조경학과, 부산대학교 대학원
Department of Landscape Architecture, Pusan National University
Graduate School of Pusan National University

Abstract

The purpose of this study is to examine the Perception of local government officials, who are in charge of The Rural Village Development Project, and planners of local planning firms and Rural Research Institute participating the rural development planning and landscape planning, regarding the problems and improvements for rural landscape management. The results of this research can be summarized as follows. First, the majority of the subject were negative of creating rural landscape and its management. Both groups thought the living landscape was the most problematic. Second, the satisfaction about the rural landscape planning conducted through the Rural Village Development Project was very low. Nevertheless, it is considered that the rural landscape planning will be needed further. Third, the experience of conducting the rural landscape plans is not sufficient enough, which will cause tremendous confusion in the rural landscape administration in the future. Fourth, both groups believed that the rural landscape project will be most effective, while the landscape agreement is least effective. Finally, both groups agreed that strengthening the support for the landscape activities of residents is the most important way improving the further rural landscape management.

키워드 : 경관관리, 농촌경관, 인식조사,

Key Words : Landscape management, Rural Landscape, Perception comparative analysis

Corresponding author : Lee, Yoo-Jick
Tel : 055-350-5404
E-mail : lee@pusan.ac.kr

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

1970년대 새마을운동에서부터 현재의 일반농산어촌개발사업에 이르기까지 농촌의 생활환경을 개선하기 위한 노력은 여러 정책들과 함께 계속되어 왔다. 새마을사업을 통하여 지붕 및 담장개량, 부엌개량, 마을안길 넓히기, 소하천 정비 등이 이루어졌다. 새마을운동이 주로 생활환경의 기초적인 개선을 위한 시설공급에 주안점을 두고 진행되었다면 현재의 일반농산어촌개발사업은 농산어촌 지역 주민의 소득과 생활수준을 높이고 마을사업을 통해 지역별 특화 발전을 목적으로 시행되고 있다.

이러한 노력은 농촌의 생활환경 개선과 주민들의 삶의 질을 높이는데 매우 커다란 기여를 하였음에는 분명하지만 여러 측면에서 문제점을 드러낸 것 또한 부인할 수 없다. 대표적인 문제점 중 하나는 농촌의 경관을 보전하고 계승하는데 한계를 보였으며 심지어 농촌의 경관을 훼손하는 결과를 가져오기까지 하였다는 점이다. 열악한 농촌의 정주환경을 개선하는데 절대적으로 부족한 기초생활 인프라를 공급하는 부분에 있어서 특히 이러한 문제는 두드러지게 나타났으며, 농촌의 원형경관을 고려하지 않은 대규모 시설설치 등은 부조화스럽고 몰개성적인 경관이 형성되는 결과를 낳았다(안완기, 2012).

이러한 문제를 개선하기 위하여 정부에서는 2010년 포괄보조사업의 도입과 함께 대규모 마을개발사업에 대해서 경관계획을 함께 수립하도록 장려하여 왔으며 최근 이러한 추세는 더욱 강화되어 중심지활성화사업이나 일정 규모 이상의 권역사업에 대해서 경관계획 수립을 의무화하는 방향으로 정책을 펴나가고 있다. 농촌개발 사업에 있어서 경관을 중시하는 최근의 정책 행보는 다소 뒤늦은 감은 있지만 대

단히 바람직한 것으로 평가된다. 하지만 현장에서는 기본계획과 경관계획 사이의 효율적인 운용에 대한 시각이 정부와 지자체, 주민, 용역사, 농어촌공사 등 관련 주체들 사이에 서로 달라 많은 혼란이 발생하고 있는 것 또한 사실이다. 그리고 농촌경관계획 수립에 대한 방법론 개선, 관련 법과 제도의 정비, 지속가능한 농촌경관 관리의 실질적 주체인 주민들의 효율적인 참여를 위한 인식 및 매뉴얼 부재, 농촌경관관리 및 경관계획 실행을 위한 전문가 활용시스템 개선 등이 주요 문제로 지적되고 있다.

한편 2014년부터 시행된 개정 경관법은 농촌경관의 문제를 새로운 국면으로 접어들게 하고 있다. 2007년 경관법의 제정 및 시행으로 많은 지자체들이 경관계획을 수립하였는데, 어느 정도 계획수립이 이루어져 가면서 관심의 초점이 경관계획의 수립에서 수립된 경관계획의 실행으로 옮겨 가게된 것이 법을 개정하게 된 이유 중의 하나이다. 금번 경관법의 개정은 농촌지역에 있어서도 몇 가지 중요한 변화를 요구하고 있다. 첫째는 인구 10만 이상의 지자체들에 대해서 경관계획 수립을 의무화함으로써 많은 도농복합 중소도시들이 경관계획을 수립하게 되었다는 점이다. 그런데 현재 일반적으로 통용되고 있는 경관계획 수립의 방법론은 너무 도시중심적이라는 비판을 받고 있으므로 경관계획 수립 지자체의 확대는 도시경관과 농촌경관에 대한 균형 잡힌 방법론의 개선이 반드시 전제되어야 효과를 낼 수 있다. 이와 함께 시군단위의 경관계획(구 경관법에서는 기본경관계획이라 함)과 농촌지역 개발사업에 따른 특정경관계획 사이에 어떻게 정합성을 갖추어야 하는가 하는 문제도 해결해야 한다.

또 하나의 큰 문제는 경관심의가 강화됨으로 인해 농촌지역의 많은 사업들이 경관심의를 받게 되는데서 오는 혼란이 예상된다는 점이다. 개정 경관법은 <농어촌정비법>에 따른 마을정비구역에서 시행하는 생활환경정비사업, <농업생산기반시설및주변지역활용에관한특별법>에 따른 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업 중에서 개발면적 30만㎡가 넘는 것들에 대해서 경관심의를 받도록 하고 있다. 경관법은 반드시 경관위원회가 아닌 관련 위원회에서도 심의를 할 수 있도록 허용하였지만, 농촌지역에서의 경관심의는 관련 공무원들의 경험과 지역역량 등을 고려해 볼 때 쉬운 일이 아니라 판단된다. 시군경관계획과 사업단위의 특정경관계획에 대한 내용적, 방법적 개선이 필요한 농촌의 상황에 더하여 수립한 경관계획의 실행에 있어서는 더욱 더 취약한 상황에 놓여 있는 것이다.

이와 같은 복잡한 문제를 해결하기 위한 출발은 무엇보다도 그 중심에서 농촌지역개발사업을 담당하고 있는 공무원들과 관련 계획을 수립하는 용역사들의 역량을 갖추는 일일 것이다. 지역개발사업과 경관계획을 수립하는 담당 공무원들과 용역사들이 농촌경관과 변화된 경관법에 따른 경관계획 수립 및 실행에 대해 어떤 인식을 하고 있는지 정확하게 파악하는 일은 농촌경관의 효율적인 조성과 관리를 위한 출발점이 아닐 수 없다. 본 연구는 일반농산어촌개발사업을 담당하고 있는 지자체 공무원들과 관련 기본계획 및 경관계획의 수립에 참여하고 있는 용역사와 농어촌공사 담당자들을 대상으로 농촌경관의 현황과 관리 및 농촌경관계획 수립과 실행에 관련된 주요 사항들에 대한 인식 실태를 살펴보고 향후 정책의 개선과 효과적인 실행을 위한 시사점을 도출하고자 함을 목적으로 한다.

1.2 연구의 내용 및 방법

1) 연구의 내용

연구의 목적을 달성하기 위하여 우선 문헌연구를 통하여 경관법 개정을 전후로 한 시기의 농촌경관 관련 선행연구들을 검토하고 주요 쟁점들을 도출하였다. 아울러 농촌지역에서 벌어지고 있는 주요 사업들 중에서 일반농산어촌개발사업에 초점을 맞추어 사업 기본계획의 수립과 경관계획의 수립을 동시에 진행함에서 오는 문제점들을 파악하였다.

그리고 문헌연구 결과를 토대로 설문지를 작성하였다. 설문의 항목은 농촌경관 전반적인 사항, 경관계획 수립과 관련한 사항, 경관계획의 실행 및 경관관리와 관련된 항목으로 구성하였다(Table 1 참조). 마지막으로 일반농산어촌개발사업을 담당하고 있는 공무원들과 기본계획 및 경관계획을 수립하는 용역사와 농어촌공사 담당자들을 대상으로 설문조사를 실시하고 이를 종합 분석하여 시사점을 도출하였다.

Table 2. Survey organization and contents

구분	세부항목	척도
농촌경관 일반사항 (5문항)	농촌경관 현황 / 농촌경관 문제점 / 경관문제 원인	명목
	경관유형별 관리 시급도 / 경관관리 주체	서열
농촌경관계획 수립 (5문항)	경관계획 수립 경험	명목
	계획수립 만족도 / 경관계획 필요성	5점 리커트
	경관계획 필요 이유	주관식
	바람직한 계획 순서	서열
경관계획의 실행 및 경관관리 시행체계 (9문항)	심의경험 / 지구지정 경험 / 경관관련 협정경험 및 협정 효과성	명목
	경관법에 따른 심의, 협정, 사업, 조례, 지구지정의 효과성	5점 리커트
	바람직한 경관사업 방향	명목
기본 인적사항 (5문항)	연령 / 직업 / 메일주소 / 재직경력 / 지역개발업무종사기간	명목

2) 연구의 방법

설문문항은 농촌경관에 대한 전반적인 문제점 및 경관 주요주체 및 경관유형에 대한 인지 5문항, 일반농산어촌개발사업에 따른 경관계획과 관련하여 수립경험 여부, 활용만족도 및 개선방안 등에 대한 5문항으로 구성하였고, 경관계획의 실행 및 시행체계의 경우 현재 농촌지역에 운용되고 있는 다양한 시행체계의 경험 여부 및 효과성 그리고 경관법에 따른 시행체계가 얼마나 활용되고 있는 지 파악에 대한 9문항으로 구성하였다.

설문의 형식은 기본적으로 선택형을 사용하였으며 농촌경관 문제의 원인과 사업진행 시 관련심의를 받아 본적이 있

는지를 묻는 질문에 대해서는 복수선택을 하도록 하였다. 경관관리의 시급성 및 경관관리의 주체, 경관사업의 방향에 대한 질문은 제시한 문항들에 대한 순서를 나열하도록 하였다. 경관심의, 경관협정, 경관사업, 경관조례 및 경관관련 지구지정의 효과에 대해서는 5점 리커트 척도를 사용하였다(Table 1 참조).

설문조사 대상은 행정그룹과 시행그룹으로 크게 대별하였다. 행정그룹은 전국의 일반농산어촌개발사업을 시행하는 116개 지자체의 담당공무원으로 하였으며 시행그룹은 해당 사업의 기본계획과 경관계획을 수립하는 지역개발업체 및 농어촌공사 담당자들로 정의하였다. 지역개발업체의 선정은 농식품부 홈페이지에 올라와 있는 지역개발업체의 명단(농식품부, 2012) 및 한국농촌지역개발전문기관포럼 회원사를 중심으로 선정하였으며, 농어촌공사의 경우 당해 공사에서 시행한 지역개발 전문가 과정을 이수하고 현장에서 활동하고 있는 전문가들에 대한 리스트를 추천받아 이들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과 공무원들의 경우 54개 지자체로부터 85매의 설문이 회수되었으며, 시행그룹에서는 지역개발 및 경관계획 수립업체에서 38매, 농어촌공사에서 43매 등 81매의 설문지가 회수되었다.

설문지 조사는 2015년 9월 7일부터 9월 25일까지 총 18일간 진행되었다. 설문지는 Google에서 제공하는 인터넷 설문조사 툴인 Google Forms를 이용하였으며 전자우편을 통하여 배부 및 회수되었다. 먼저 전자우편으로 배부하고 정해진 시간까지 회답이 없는 경우 전화를 통하여 회신을 독려하는 방식을 취하였다. 총 166명에 대한 설문분석은 선택형의 경우 항목별로 빈도분석을 실시하였다. 전체적인 반응을 분석하고 그룹 간 인식차이를 측정하기 위해 교차분석 및 그에 따른 상관관계를 분석하였다. 순서를 나열하도록 조사한 항목에 대해서는 중위수검정을 이용하였다. 통계처리는 SPSS를 이용하였으며 유의수준은 0.05로 하였다.

2. 선행연구 고찰

본 연구와 관련된 기존의 연구는 경관법 개정에 따른 농촌경관계획의 효율적 수립 및 농촌경관관리 체계의 개선에 관한 연구와 경관계획 및 관리의 주요한 주체들의 인식에 관한 연구로 크게 대별된다. 전자의 측면에서 경관법 개정 전후로 발표된 주요 연구들을 살펴보면, 김상범 등(2012)은 농촌지역 경관의 보전·형성·관리를 위해서는 (가칭)농촌경관심의회를 두어 농촌경관전문가의 참여 기회를 확립하고 농촌특성을 고려한 경관사업과 제도를 개발해야 한다고 지적하였다. 그리고 차주영 등(2012)은 현행 농어촌 경관관리체계를 조사 분석하여 농어촌지역의 특성을 반영한 종합적 경관관리체계를 구축하기 위한 기본방향으로서 경관법 및 삶의질법 등에 의한 경관계획의 수립지침을 보완하고 경관계획 수립의 의무화, 경관계획 수립 대상기준 및 세부지침의 보완, (가칭)농촌지구 제도의 신설 및 경관협정제도의 활성화, 그리고 경관관리의 실효성 확보 등을 제안하였다.

이밖에 박중신 등(2013)은 농어촌 경관과 관련하여 가장 밀접하게 작동되고 있는 법과 제도들을 분석하여 그 개선방향으로서 주민입장에서의 경관계획 수립, 지자체 단위의 농어촌경관계획 수립 유도, 사업별 경관관리계획 수립의 단계적 의무화, 농어촌 경관 지원기구의 설립과 농어촌 경관에 대한 지속적 대국민 홍보 등을 제안하였다. 그리고 안영진(2013)은 경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선방안으로서 지방자치단체 경관관리의 실행력 확보와 경관심의의 강화, 주민참여를 위한 제도적 장치 강화 등을 주장하였다.

경관법의 개정을 앞두고 발표된 이들의 연구를 종합하여 보면 농촌이라는 지역적 특성을 잘 고려하여 경관계획이 수립될 수 있도록 계획수립의 대상을 분명히 하고 계획수립지침 등 관련 사항을 정비해야 함을 지적하였으며, 경관심의, 지구지정, 경관협정 등 농촌경관이 명실상부하게 지속적으로 관리될 수 있는 실행 관리방안의 정비 또한 공통으로 주문하고 있다. 그리고 주민과 전문가 등 경관활동의 주요 주체들이 능동적으로 경관의 조성 및 보전에 참여할 수 있는 체계를 갖추어야 함을 주장하였다.

이와 한편 경관보전 활동에 있어서 주요 주체들의 인식에 대한 연구로서 전해림 등(2011)은 경관법의 개정을 앞두고 경관계획수립을 완료하였거나 수립 중인 기초지방자치단체 공무원들을 상대로 하여 경관법 개선에 대한 인식을 조사하였다. 결과로서 관련 제도와의 정합성 모색의 측면에서 도시기본계획에서는 기본방향까지 제안하고 경관계획은 그 이후의 내용을 다루는 것이 바람직하다고 하였다. 그리고 심의의 측면에서는 장기적으로 통합위원회의 운영이 바람직한 것으로 제안하였다. 그리고 실행력 확보 차원에서는 용도지구의 법적 근거 마련과 역할 및 기능 재편, 경관사업 유형에 따른 재정기준 및 지원체계 마련, 경관협정 체결 조항의 개선방안 등을 제안하였다. 마지막으로 기본경관계획의 경관설계지침은 각종 심의 기준 및 계획기준과 더 연계될 필요성이 있으며 지침의 내용이 구체화되어야 할 필요가 있는 것으로 보았다. 상기의 연구는 경관계획을 본격적으로 수립하면서 드러난 현장의 문제점들을 담당 공무원들을 상대로 의견을 조사함으로써 경관계획 수립의 실천적 과제를 적절하게 도출한 것으로 판단되며 경관법의 개정 및 이에 따른 경관계획 수립 지침의 개정(2015.3.11)을 통하여 어느 정도 반영된 것으로 평가된다.

박진현 등(2012)은 주민, 공무원 및 전문가들을 대상으로 농어촌경관 관리정책의 추진실태, 문제점 및 개선방안, 주민참여 활성화 방안에 대하여 관련 주체 간 인식의 차이를 조사하였다. 그 결과 마을주민들은 농어촌경관 관리의 목표로 주요 관광자원 주변 경관정비를, 효율적인 경관관리 정책수단으로 경관직불제와 연계한 경관작물 식재 확대를, 주민참여활성화 방안으로 행정적·재정적 지원 확대 등 소득관련 항목을 선호한다고 하였다. 반면에 공무원과 전문가들은 경관관리 목표로 농어촌마을의 경관보전과 관리, 효율적인 정책수단으로 경관계획에 입각한 계획적인 경관관리, 주민참여 활성화 방안으로 주민참여 프로그램의 다양화와 교육 및 훈련기회 확대가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 조사하였

다. 상기의 연구는 농촌경관의 주요 문제들에 대해 관련 주체들의 의견을 광범위하게 조사하였다는 점에서 매우 큰 의의를 지니고 있으나 한편으로는 좀 더 구체적으로 농촌경관을 어떻게 계획하고 관리, 보전할 것인가 하는 기술적인 접근은 이루지 못하였다는 아쉬움이 있다. 이러한 점은 주민들을 연구대상에 포함시킨 데서 오는 구조적인 한계라 판단된다.

경관법 개정을 전후로 이루어진 비교적 최근의 농촌경관 관련 논문들을 중심으로 살펴볼 때, 바람직한 농촌지역 경관의 보전·형성·관리를 위해서는 시행체계의 개선과 이를 구현할 사업사이의 정합성을 제고 시키는 것이 무엇보다 중요한 일이라 판단된다. 특히 경관심의, 협정, 사업, 조례, 지구지정 등 경관계획의 실현수단 등에 대한 농촌지역에서의 가능성을 살펴보는 일은 중요하며, 농촌경관 관리 체계의 정비와 가장 대표적인 농촌개발사업인 일반농산어촌개발사업 간의 연계성과 효율성을 확보하는 것은 무엇보다도 시급한 것으로 판단된다. 이런 측면에서 일반농산어촌개발사업을 수행하고 있는 행정그룹과 시행그룹을 중심으로 농촌경관의 보전과 관리에 대한 인식을 파악하고자 하는 본 논문은 보다 합목적적인 농촌지역의 경관정책의 방향을 정립하는데 효과적일 것으로 사료된다.

3. 농촌경관 전반 및 경관계획 수립에 대한 인식

3.1 응답자 속성

설문응답자 166명의 연령대를 살펴보면 40대와 30대의 비율이 각각 43.4%, 35.5%로 높았다. 행정그룹의 경우 40대가 47.1%로 높은 비율을 차지한 반면 시행그룹은 30대가 61.0%를 차지하여 시행그룹 구성원의 연령대가 더 낮았다. 응답자의 지역개발업무 종사기간은 1~3년이 47.6%로 가장 높게 나타났고 4~6년이 21.4%, 10년 이상 종사자가 11.9%, 7~9년 종사자는 9.5%, 1년 미만이 8.9%순이었다. 한편 행정그룹의 경우 1-3년 종사자가 66%를 차지하였으나, 시행그룹의 경우 1-3년과 4-6년 종사자가 각각 28%를 차지하였다(Table 2 참조).

Table 3. Characteristic of respondents

a : Age (Unit : N(%))

구분		전체	행정그룹	시행그룹
연령	20대	10(6.0)	2(2.4)	8(9.9)
	30대	59(35.5)	27(31.8)	32(39.5)
	40대	72(43.4)	40(47.1)	32(39.5)
	50대	25(15.1)	16(18.8)	9(11.1)

b : Work experience related to regional development (Unit : N(%))

구분		전체	행정그룹	시행그룹
관련 업무 종사 기간	1년 미만	15(9.0)	14(16.5)	1(1.2)
	1-3년	79(47.6)	56(65.9)	23(28.4)
	4-6년	36(21.7)	13(15.3)	23(28.4)
	7-9년	16(9.6)	1(1.2)	15(18.5)
	10년이상	20(12.0)	1(1.2)	19(23.5)

x^2=56.216, p=0.000*, df=4, N=166

3.2 농촌경관 전반에 대한 문제점 인식

농촌경관과 관련된 전반적인 문제점에 대한 조사 결과, “우리나라의 농촌경관이 잘 조성되고 관리되고 있다고 생각하는가”라는 질문에 대해 전체의 54%가 넘는 응답자가 부정적으로 답했으며 6.6%만 긍정적으로 답했다(Table 3 참조). 특히 농촌경관의 유형 중 경관관리가 가장 시급한 지역으로서 행정그룹, 시행그룹 모두 생활경관을 1순위로 꼽았다. 그리고 행정그룹은 생산경관을 2순위, 자연경관과 역사문화경관을 3순위로 꼽은 반면, 시행그룹은 생산경관, 자연경관, 역사문화경관을 공동 2순위로 꼽았다(Table 4 참조).

Table 4. Construction and management practice of rural landscape (Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
매우 잘되고 있다	2(1.2)	2(2.4)	0(0)
잘되고 있다	9(5.4)	6(7.1)	3(3.7)
보통이다	65(39.2)	35(41.2)	30(37.0)
아니다	76(45.8)	39(45.9)	37(45.7)
매우 아니다	14(8.4)	3(3.5)	11(13.6)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=7.917, p=0.095, df=4, N=166

Table 5. Improvement priority of landscape issues (Unit : N(Cumulative frequency))

구분	전체				행정그룹				시행그룹			
	생활경관	생산경관	자연경관	역사문화경관	생활경관	생산경관	자연경관	역사문화경관	생활경관	생산경관	자연경관	역사문화경관
1순위	94	30	19	19	48	15	13	7	46	15	8	12
2순위	30(124)	59(89)	41(60)	39(58)	15(63)	31(46)	19(32)	15(22)	17(63)	25(40)	20(28)	19(31)
3순위	23(147)	43(132)	63(123)	38(96)	15(78)	19(65)	34(66)	19(41)	6(69)	22(62)	29(57)	24(55)
4순위	19(166)	34(166)	43(166)	70(166)	7(85)	20(85)	19(85)	44(85)	12(81)	19(81)	24(81)	26(81)
대표값	1순위	2순위	3순위	3순위	1순위	2순위	3순위	3순위	1순위	3순위	3순위	3순위

- 전체 응답의 중위수 83, 행정그룹의 중위수 43, 시행그룹의 중위수 41

3.3 농촌경관계획 수립에 대한 인식

전체 응답자 166명 중 일반농산어촌개발사업에 따른 경관계획을 수립해본 경험이 있다고 응답한 응답자는 123명(74.1%)이었다(Table 5 참조). 수립경험이 있다고 답한 응답자를 대상으로 수립한 경관계획에 어느 정도 만족하는지를 물어본 질문에 대해서는 전체 응답자 중 13.0%만 만족한다고 하였으며 31.7%는 불만족한다고 답하여 불만족하는 비율이 월등하게 높았다(Table 6 참조). 그리고 불만족한 이유에 대해서는 ‘경관계획의 활용도 낮음’과 ‘경관계획 방법론 미흡’, ‘경관계획의 내용부실’이 각각 32.1%, 25.6%, 24.4%의 순으로 높았다. 반면에 ‘경관계획 수립 시간부족’과 ‘능력 있는 경관계획 용역사의 부족’을 선택한 응답자는 각각 1.3%, 6.4%로 낮게 조사되었다. 이러한 결과는 일반농산어촌개발사

업을 수행하면서 권장하고 있는 경관계획 수립이 현장에서는 매우 부정적으로 여겨지고 있음을 보여준다. 특히 경관계획의 활용도가 높지 않음을 지적하는 비율이 높은 점은 경관계획 수립의 내용과 방법을 다시 점검해 보아야 함을 시사한다고 하겠다. 사업이 완료되더라도 경관계획은 계속해서 해당지역 경관의 보전, 형성, 관리에 기여할 수 있도록 계획 수립의 방법론을 개선하고 내용을 내실 있게 제고하여야 할 것이다(Table 7 참조).

이렇게 경관계획에 대한 만족도가 낮았음에도 불구하고 응답자의 72.3%는 경관계획의 수립이 앞으로도 계속되어야 한다고 답하였다. 그리고 경관계획 수립의 필요성에 대한 주체 간 인식에는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났는데, 공무원들에 비해 계획을 수립하는 시행그룹에서 훨씬 더 높은 것으로 조사되었다(Table 8 참조). 이렇듯 향후에도 경관계획 수립이 필요함을 나타내는 비율이 압도적으로 높음은 현재의 경관계획의 내용과 방식에는 불만족스럽지만 이를 개선해서 지속적으로 운용해 나가야 함을 현장에서는 요구하고 있다고 해석된다.

Table 6. Interaction of landscape plan (Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
수립경험 있음	123(74.1)	58(68.2)	65(80.2)
수립경험 없음	43(25.9)	27(31.8)	16(19.8)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=3.118, p=0.077, df=1, N=166

Table 7. Satisfaction of landscape plan (Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
매우 만족	3(2.4)	2(3.4)	1(1.5)
만족	13(10.6)	9(15.5)	4(6.2)
보통	68(55.3)	32(55.2)	36(55.4)
불만족	31(25.2)	12(20.7)	19(29.2)
매우 불만족	8(6.5)	3(5.2)	5(7.7)
계	123(100)	58(100)	65(100)

x^2=4.188, p=0.381, df=4, N=123

Table 8. Reasons for dissatisfaction on the landscape plan (Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
마을정비계획과 내용 중복	8(10.3)	2(6.7)	6(12.5)
경관계획의 내용 부실	19(24.4)	6(20.0)	13(27.1)
시간 부족	1(1.3)	0(0)	1(2.1)
경관계획 방법론 미흡	20(25.6)	10(33.3)	10(20.8)
경관계획 활용도 낮음	25(32.1)	10(33.3)	15(31.3)
능력있는 경관계획 용역사 부족	5(6.4)	2(6.7)	1(6.3)
계	78(100)	30(100)	48(100)

* 복수응답

Table 9. Necessity of landscape plan (Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
매우 필요	44(26.5)	10(11.8)	34(42.0)
필요	76(45.8)	45(52.9)	31(38.3)
보통	19(11.4)	15(17.6)	4(4.9)
불필요	20(12.0)	11(12.9)	9(11.1)
매우 불필요	7(4.2)	4(4.7)	3(3.7)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=22.298, p=0.000*, df=4, N=166

4. 농촌경관계획 시행 및 관리체계에 대한 인식

4.1 관련 경험여부

경관계획의 주요 시행체계인 경관심의, 경관협정, 지구지정 등을 대상으로 경험 여부를 살펴보았다. 먼저 경관관련 심의를 경험한 적이 있다고 답한 응답자는 전체의 과반이 못되는 43.4%로 나타났다. 경험한 적이 있다고 답한 응답자들은 경관심의, 도시계획심의, 건축심의, 산지의 이용 및 보전심의 순으로 경험하였다고 답하였으며 이는 전체 응답자의 각각 24.6%, 18.0%, 13.2%, 10.2%이었다(Table 9 참조). 협정 체결의 경우 경험한 적이 없다고 대답한 사람이 71.1%로 나타나 경험해 본 응답자의 2.5배 정도 되었다. 경험한 협정의 종류는 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법에 따른 경관보전협약이 15.0%, 경관법에 따른 경관협정 경험이 12.6%, 경관보전직불제도에 따른 마을경관보전협약이 12.0% 순으로 나타났다(Table 10 참조). 경관관련 지구지정의 경우 경험한 적이 없다고 대답한 사람은 143명(86.1%)명으로 경험한 사람에 비해 6배가 넘는 것으로 나타났다(Table 11 참조).

종합해 보면 대부분의 일반농산어촌개발사업 관련 공무원 및 용역사들은 심의 외에는 지구지정 및 협정체결에 대한 경험이 낮은 것으로 나타났다. 특히 경관관련 지구지정 및 협정체결에 있어서는 그룹 간 경험비율의 차이가 유의미 한 것으로 나타났는데 (p값 각각 0.013과 0.011) 두 경우 모두 시행그룹의 경험비율이 행정그룹에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

Table 10. Deliberations related to landscape
a : Experience of deliberations related to landscape
(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
경험 있음	72(43.4)	32(37.6)	40(49.4)
경험 없음	94(56.6)	53(62.4)	41(50.6)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=2.326, p=0.127, df=1, N=166

b : Details of deliberations related to landscape

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
경관심의	41(24.6)	17(20.0)	24(29.6)
도시계획심의	30(18.0)	16(18.8)	14(17.2)
건축심의	22(13.2)	9(10.5)	13(16.0)
공동주택심의	4(2.4)	3(3.5)	1(1.2)
자연경관심의	7(4.2)	2(2.3)	5(6.1)
산지의 이용 및 보전심의	17(10.2)	9(10.5)	8(9.8)
고도보전심의	3(1.8)	0(0)	3(3.7)
기타	7(4.2)	1(1.1)	6(7.4)

* 복수응답

Table 11. Agreements related to landscape

a : Experience of agreements related to landscape

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
경험 있음	48(28.9)	17(20.0)	31(38.3)
경험 없음	118(71.1)	68(80.0)	50(61.7)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=6.737, p=0.009*, df=1, N=166

b : Details of agreements related to landscape

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
경관협정	21(12.6)	6(7.0)	15(18.5)
경관보전협약	25(15.0)	8(9.4)	17(20.9)
마을경관보전협약	20(12.0)	7(8.2)	13(16.0)
녹지보전협약	6(3.6)	2(2.3)	4(4.9)
문화유산보전협약	9(5.4)	2(2.3)	7(8.6)

* 복수응답

Table 12. Experience of district designations related to landscape

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
경험 있음	23(13.9)	6(7.1)	17(21.0)
경험 없음	143(86.1)	79(92.9)	64(79.0)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=6.742, p=0.013*, df=1, N=166

4.2 효과성 인지

경관계획의 주요 시행체계인 경관 관련 지구지정, 경관협정 체결, 경관사업의 시행, 경관심의 운용, 경관조례 제정에 대해 각각의 효과에 대한 응답을 살펴본 결과 경관사업 62.7%, 경관조례 56.6%, 지구지정 49.4%, 경관심의 48.7%, 협정체결 45.7%의 비율로 응답하였다. 이들 반응에 대한 교차분석 결과 시행체계 간 효과는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났는데 응답자는 경관사업에 대한 효과성을 가장 크게 느끼고 있었고 경관협정에 대해서는 가장 작게 느끼고 있었다(Table 12 참조).

한편, 경관관련 협정체결과 조례제정에 있어서는 행정그룹과 시행그룹 간에 인식의 차이에 있어서도 유의미한 것으로 나타났다. 두 경우 모두 행정그룹 보다 시행그룹이 효과를 크게 인식하고 있는 것으로 나타났다(Table 13, 14 참조).

Table 13. Effectiveness of implementation systems

(Unit : N(%))

	시행체계				
	지구지정	경관협정	경관심의	사업	조례
매우크다	18(10.8)	19(11.4)	20(12.0)	35(21.1)	32(19.3)
크다	64(38.6)	57(34.3)	61(36.7)	69(41.6)	62(37.3)
보통이다	63(38.0)	60(36.1)	60(36.1)	42(25.3)	55(33.1)
작다	14(8.4)	27(16.3)	21(12.7)	18(10.8)	12(7.2)
매우작다	7(4.2)	3(1.8)	4(2.4)	2(1.2)	5(3.0)
계	166(100)	166(100)	166(100)	166(100)	166(100)

x^2=27.831, p=0.033*, df=16, N=830

Table 14. Effects of agreements related to landscape

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
매우크다	19(11.4)	6(7.1)	13(16.0)
크다	57(34.3)	23(27.1)	34(42.0)
보통이다	60(36.1)	38(44.7)	22(27.2)
작다	27(16.3)	15(17.6)	12(14.8)
매우작다	3(1.8)	3(3.5)	0(0)

x^2=12.212, p=0.016*, df=4, N=166

Table 15. Effects of enacting landscape ordinance

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
매우크다	32(19.3)	7(8.2)	25(30.9)
크다	62(37.3)	32(37.6)	30(37.0)
보통이다	55(33.1)	38(44.7)	17(21.0)
작다	12(7.2)	6(7.1)	6(7.4)
매우작다	5(3.0)	2(2.4)	3(3.7)

x^2=18.322, p=0.001*, df=4, N=166

4.3 향후 농촌경관관리 개선방안

농촌경관의 합리적인 보전, 형성, 관리를 위해서 가장 우선적으로 해결해야 할 문제로서 전체 응답자의 50.0%가 주민의 경관활동 지원 강화라고 하였으며 그 다음으로 17.5%가 농촌경관계획수립 매뉴얼 개발을 지적하였다. 이 질문에 대해서는 행정그룹과 시행그룹 사이에 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 행정그룹은 시행그룹에 비해 주민의 경관활동 지원 강화가 무엇보다도 중요한 것으로 지적하였지만(60.0%) 시행그룹은 이에 대해 39.5%가

지적한 반면 법적·제도적 보완(21.0%), 개발사업의 효과적 시행(18.5%), 농촌경관계획 수립 매뉴얼 개발(17.3%) 등에 대해서도 중요하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다(Table 15 참조). 그리고 농촌경관의 바람직한 관리를 위해서는 누구의 역할이 중요한가라는 질문에 대해서 응답자 전체는 전문가를 1순위, 그다음으로 주민, 행정의 순이라 대답하였다(Table 16 참조).

한편 일반농산어촌개발사업의 일환으로 시행되고 있는 지역경관개선사업의 올바른 방향에 관하여 전체 응답자는 마을만들기의 시작단계로서 공동체 활동 촉발을 가장 중요하다고 응답하였으며 그다음으로 아름다운 마을경관의 조성, 공간의 환경적 문제 해결, 경관자원의 활용을 통한 경제적 가치 창출 순으로 응답하였다(Table 17 참조).

Table 16. Solution of rural landscape problem

(Unit : N(%))

구분	전체	행정그룹	시행그룹
법적, 제도적 보완	25(15.1)	8(9.4)	17(21.0)
개발사업의 효과적 시행	25(15.1)	10(11.8)	15(18.5)
농촌경관계획 수립 매뉴얼 개발	29(17.5)	15(17.6)	14(17.3)
주민의 활동 지원강화	83(50.0)	51(60.0)	32(39.5)
기타	4(2.4)	1(1.2)	3(3.7)
계	166(100)	85(100)	81(100)

x^2=9.533, p=0.049, df=4, N=166

Table 17. Main agent of rural landscape management

(Unit : N(Cumulative frequency))

구분	전체			행정그룹(A)			시행그룹(B)		
	행정	전문가	주민	행정	전문가	주민	행정	전문가	주민
1순위	40	83	43	17	39	29	23	44	14
2순위	24(64)	37(120)	105(148)	14(31)	25(64)	46(75)	10(33)	12(56)	59(73)
3순위	102(166)	46(166)	18(166)	54(85)	21(85)	10(85)	48(81)	25(81)	8(81)
대표값	3순위	1순위	2순위	3순위	2순위	2순위	3순위	1순위	2순위

- 전체 응답의 중위수 83, 행정그룹의 중위수 43, 시행그룹의 중위수 41

Table 18. Desirable directions of rural landscape activity

(Unit : N(Cumulative frequency))

구분	전체				행정그룹(A)				시행그룹(B)			
	사회적 가치	심미적 가치	환경적 가치	경제적 가치	사회적 가치	심미적 가치	환경적 가치	경제적 가치	사회적 가치	심미적 가치	환경적 가치	경제적 가치
1순위	84(84)	46(46)	19(19)	17(17)	37(37)	26(26)	8(8)	14(14)	47(47)	20(20)	11(11)	3(3)
2순위	30(114)	55(101)	48(67)	33(50)	20(57)	31(57)	19(27)	15(29)	10(57)	24(44)	29(40)	18(21)
3순위	26(140)	44(145)	67(134)	29(79)	12(69)	19(76)	41(68)	13(42)	14(71)	25(69)	26(66)	16(37)
4순위	26(166)	21(166)	32(166)	87(166)	16(85)	9(85)	17(85)	43(85)	10(81)	12(81)	15(81)	44(81)
대표값	1순위	2순위	3순위	4순위	2순위	2순위	3순위	4순위	1순위	2순위	3순위	4순위

- 전체 응답의 중위수 83, 행정그룹의 중위수 43, 시행그룹의 중위수 41

5. 결론

본 연구는 개정 경관법의 시행으로 농촌경관의 조성 및 관리가 새로운 국면으로 접어든 현시점에서 일반농산어촌개발사업을 담당하고 있는 지자체 공무원들과 관련 기본계획 및 경관계획의 수립에 참여하고 있는 용역사 및 농어촌공사 담당자들을 대상으로 농촌경관의 현황과 관리 및 농촌경관계획 수립과 실행에 관련된 주요 사항들에 대한 인식 실태를 살펴보고 향후 정책의 개선과 효과적인 실행을 위한 시사점을 도출하고자 함을 목적으로 수행되었다.

연구결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 농촌경관의 조성과 관리에 대해 부정적인 견해가 다수였으며 그 중에서도 생활경관이 가장 문제가 많은 것으로 공무원들과 시행그룹은 공통으로 인식하고 있었다. 둘째, 일반농산어촌사업에서 권장하고 있는 특정경관계획 성격의 농촌경관계획의 경우 전체 응답자의 3/4정도가 수립에 관여한 경험이 있는 것으로 조사되었지만 이에 대한 만족율은 매우 저조한 것으로 나타났다. 불만족한 이유로서는 경관계획의 활용도가 낮다는 점이 가장 큰 비중을 차지하였으며 경관계획의 내용과 방법에 대해 전반적인 보완이 필요한 것으로 조사되었다. 흥미로운 점은 현재 수립되고 있는 경관계획에 대해서는 비록 만족스럽지 못하다 하더라도 경관계획의 수립은 앞으로도 계속해서 필요한 것으로 인식하고 있다는 점이었다. 이러한 생각은 담당 공무원들로 구성된 행정그룹보다는 실제계획을 수립하는 시행그룹에서 보다 강하게 느끼고 있었다.

셋째, 경관계획의 시행 경험과 관련하여 경관관련 심의는 응답자의 43.4%, 경관관련 협정은 28.9%, 경관관련 지구지정 등에 대해서는 13.9%만이 경험이 있는 것으로 조사되었다. 특히 협정과 지구지정의 경우 행정그룹 보다 시행그룹의 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 최근 경관행정이 계획의 수립에서 수립된 계획의 실행으로 초점이 옮겨가고 있다는 점을 고려해 볼 때, 향후 농촌지역에서는 경험미숙에서 오는 혼란이 많이 생길 수 있음을 시사한다.

넷째, 경관 관련 지구지정, 경관협정 체결, 경관사업의 시행, 경관심의 운용, 경관조례 제정 등 경관계획의 주요 시행체계들의 효과에 대해서 전체적으로 모두 효과가 있을 것이라 인식하였는데 그중에서도 경관사업에 대해서는 가장 효과가 있을 것으로, 경관협정에 대해서는 가장 효과가 적을 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 한편 경관협정과 조례제정의 경우 시행그룹이 행정그룹보다도 더 효과가 클 것으로 인식하였다.

마지막으로 향후 농촌경관관리의 개선을 위해서는 주민의 경관활동의 지원을 강화하는 것이 가장 중요한 일이라 공통적으로 답하였다. 그다음으로 행정그룹은 농촌경관계획 수립 매뉴얼의 개발을 들었으며 시행그룹은 법적·제도적 보완을 지적하였다. 아울러 농촌경관의 바람직한 관리를 위해서 가장 중요한 역할을 해야 할 집단은 전문가라고 답하였으며, 일반농산어촌개발사업의 일환으로 시행되고 있는 지역경관개선사업의 올바른 방향으로서 마을만들기의 시작단계로서 공동체 활동 촉발이 가장 중요하다고 응답하였다.

이러한 연구결과를 바탕으로 향후 농촌경관 정책의 개선

과 효과적인 실행을 위한 시사점을 정리하면 첫째, 지역개발사업에서 수립되고 있는 경관계획의 내용과 방법론을 보완하여 기본계획 수립에 부수되는 하위 계획이 아니라 지역개발 사업이 종료되어도 그 지역의 경관을 합목적적으로 보전, 형성, 관리하는데 기여할 수 있도록 계획의 실효성을 높여야 한다. 둘째, 지역개발사업과 관련 경관계획을 담당하고 있는 공무원과 계획 수립 시행그룹의 경관계획 실행에 대한 경험이 아직은 충분하지 못하므로 이들에 대한 경관계획 실행과 관련된 역량강화 프로그램의 운영이 필요할 것으로 판단된다. 아울러 지역에 맞는 농촌경관심의가 이루어 질 수 있도록 관련위원회의 구성과 운영에 대한 행정적 대안을 찾도록 유도하여야 할 것이다. 셋째, 농촌경관 활동의 사회적 가치가 새롭게 인식되고 주민 경관활동의 지원 강화 및 전문가 역할의 중요성에 대한 공감대가 이루어지고 있음을 고려할 때, 지역의 전문가들과 주민이 함께하는 경관보전 사업을 개발하여 상향식으로 실천할 수 있도록 정책지원이 필요할 것으로 판단된다.

본 연구는 농촌진흥청 연구사업(세부과제번호: PJ01164502)의 지원에 의해 이루어진 것임.

인용문헌

1. 국가건축정책위원회 (2012) 농어촌 경관의 실증적 연구를 통한 제도개선방안. 국토교통부.
2. 김상범, 손호기, 김은자, 이동관 (2012) 경관관련 제도변화에 따른 농촌경관계획의 발전방안 연구. 농촌계획 18(4): 35-44.
3. 농림수산식품부 (2012) 2012년 농어업경영컨설팅인증업체 소개집. 농업인재개발원.
4. 문지원 (2011) 경관계획에서의 주민참여 활성화를 위한 방향 제시 연구. 대한국토·도시계획학회지 국토계획 46(6): 5-19.
5. 박중신, 김승근 (2013) 농어촌 경관계획 관련 법·제도의 개선방향 검토. 한국농촌건축학회지 15(3): 25-32.
6. 소순열 (2010) 농촌마을 개발과 주민참여. 지역사회연구 18(2): 113-131.
7. 양용석 (2006) 농촌정비사업에서의 주민참여를 위한 행정의 역할_일본 시가현 코우라초의 어메니티 시설을 중심으로. 대한국토·도시계획학회지 국토계획 41(3): 217-232.
8. 윤준도 외 3인 (2009) 경관계획 수립 및 추진과정에서 주민참여 활성화 방안 연구. 건축도시공간연구소.
9. 이정원 (2013) 농촌경관계획 및 관리를 위한 주민참여 활성화방안 연구. 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문.
10. 차주영, 이상민 (2012) 농어촌 경관관리체계 개선을 위한 정책방향 연구. 건축도시공간연구소.
11. 농어촌연구원 (2006) 농촌경관의 보전·형성·관리를 위한 종합대책 수립방안 연구. 농어촌연구원.
12. 안영진 (2013) 경관관리의 실효성 확보를 위한 법적 개선방안. 공법학연구 14(1): 303-324.
13. 전해림 외 2인 (2011) 경관법 개선 방향에 관한 연구. 한국도시설계학회지 12(2): 67-85.
14. 농림축산식품부 http://www.mafra.go.kr/main.jsp

접 수 일 자 : 2015. 10. 10
심사완료일자 : 2015. 11. 20
게재확정일자 : 2015. 11. 23