

2021
4. 12

KRIHS POLICY BRIEF
No. 811

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책

Brief
KRIHS POLICY BRIEF

관광지 쇠퇴현황 및 원인 진단과 재생정책의 추진방향



주요내용

- 1 관광지는 1963년 제도 도입과 1969년 최초지정 이후 1970년대 말부터 본격적으로 조성사업을 시작, 지정 후 20년이 지난 관광지가 전국 관광지 228개소 중 약 70%인 159개소에 이르면서 관광지 노후·유휴화 문제가 꾸준히 지적
- 2 전국에서 지정된 관광지 중 조성사업이 완료된 관광지와 일부 시설 완료 후 운영 중인 관광지 188개소 중 관광객 수 집계가 되지 않는 17개소를 제외한 171개소를 대상으로 쇠퇴여부를 분석한 결과, 약 50%인 85개소 관광지의 관광객 수가 감소 중으로 분석
- 3 관광객 수 증감률(직접지표)과 관광 및 지역여건 점수(간접지표)를 종합한 결과, 관광객 수가 심각하게 감소 중인 쇠퇴심화단계 관광지 39개소 중 관광 및 지역여건 모두 양호하지 못한 지자체 내에 입지해 있는 관광지는 모두 17개소가 도출

정책방안

- 1 (관광지 재생 제도화를 위한 법적 근거 마련) 개념에서부터 대상과 방법, 지원 등 전반적인 사항을 담은 장치 마련으로 국가의 대표 재생정책의 하나로 정착
- 2 (관광지 쇠퇴진단지표 개발 및 적용) 정책 추진 시 중요하게 전제되어야 할 것은 '어디'를 대상으로 할 것인지를 결정하는 것이므로, 이를 위해 우선 관광지 쇠퇴진단지표 개발 및 적용
- 3 (지역주도형 쇠퇴관광지 재생계획 수립) 지속가능한 관광지 재생을 위해서는 지자체·주민·상인·전문가 등이 계획수립 주체가 되어야 하며, 국가는 지원 역할 수행
- 4 (제도 정착을 위한 국가 차원의 시범사업 추진) 국가의 마중물 역할을 통해 관광지 재생의 기틀을 다지고, 지역이 자발적으로 사업을 추진할 수 있도록 유도
- 5 (지역역량 강화 및 네트워크 구축) 관광트렌드 및 수요 변화에 민감하게 대응하기 위해서는 지역의 역량 제고와 내·외부 네트워크 구축이 중요하므로 이해관계자를 파악하여 이들의 역할과 기능 명확화 및 유기적 연결시스템 구축

이순자 선임연구위원
안소현 부연구위원
유현아 부연구위원

1

포스트코로나 시대, 지역 관광지의 위기와 기회

코로나19 등 외부환경 변화에 따라 지역 관광산업도 크게 위축

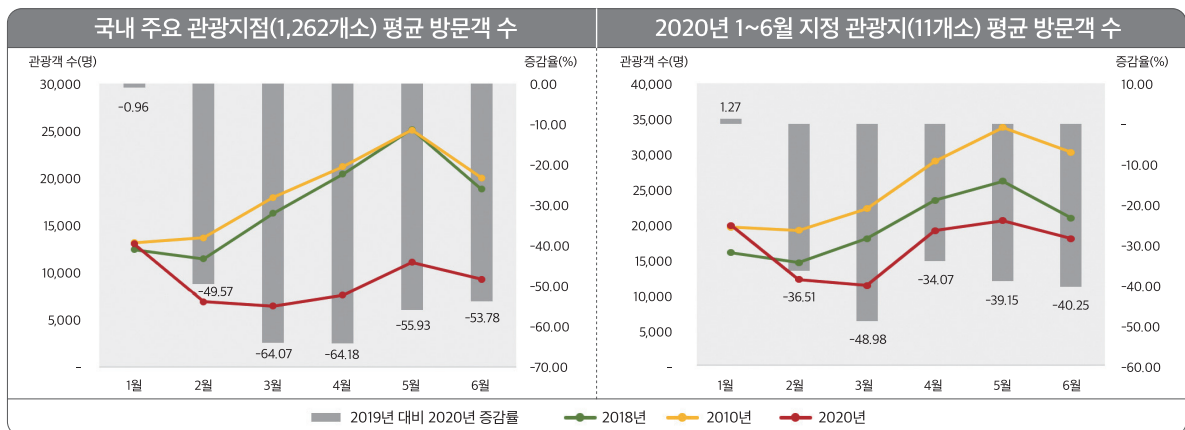
2019년 말 발병한 코로나19로 인해 지역 및 국가 간 이동이 크게 줄어들었고, 이는 결국 소규모 업체 비중이 높은 숙박업, 소매업, 외식업, 관광객 이용시설업 등 관광산업을 위축시키는 결과를 초래

- 2020년 4월 현재, 방문객 수가 계측되는 전국 관광지(1,262개소) 평균 방문객 수는 전년 동월 대비 -64.18%나 감소, 코로나19로 인한 폐장으로 데이터를 제공하지 않는 관광지를 모두 제외하고 2020년 1~6월까지 관광객 수가 집계된 관광지 11개소*의 평균 방문객 수 또한 전년 대비 크게 감소

* 마니산, 구곡폭포, 성류굴, 표충사, 가산산성, 위도, 마곡사, 문경온천, 홍길동테마파크, 만남의 광장, 부석사

- 한국공정여행업협회 자료에 따르면, 2019년 1/4분기 폐업한 여행업체가 11개였던 반면에 2020년 1~3월 사이 폐업한 여행업체 수는 107개에 이른다(구진경 외 2020)

그림 1 최근 주요 관광지점 및 지정 관광지 방문객 수 변화추이 비교



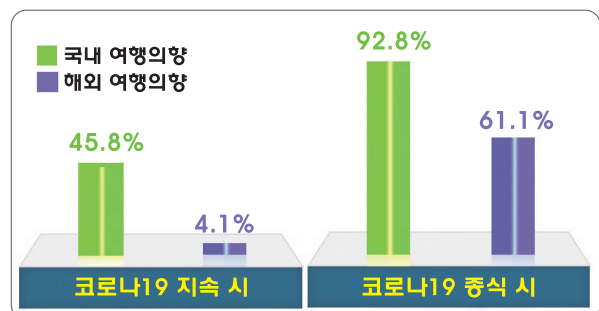
출처: 이순자 외 2020, 43(관광지식정보시스템 주요 관광지점 입장객 데이터를 토대로 저자 작성).

세계적 이동제한에 따라 해외여행 수요가 국내관광으로 전환되면서 지역 관광지에는 기회로 작용

코로나19로 인한 세계적 이동제한으로 관광 수요와 공급 측면에서 큰 변화가 불가피할 것으로 전망되는 가운데, 해외여행 수요가 국내관광 수요로 전환되면서 지역 관광지는 또 다른 기회를 맞이함

- 한국문화관광연구원(2020)이 실시한 국민 여행인식 조사에서 코로나19 지속 시 해외여행을 희망하는 국민은 4.1%에 불과한 반면, 국내여행을 희망하는 국민은 약 45.8%로 나타났으며, 방역지침을 준수한다면 안전할 것이라고 생각하는 비율도 약 75.7%나 됨
- 코로나19 종식 시에도 국내여행 의향이 92.8%로 해외여행 의향 61.1%를 크게 상회하는 것으로 나타남
 - 코로나19로부터 안전한 지역에 대한 선호도와 방역수칙 준수 및 대면접촉이 적은 여행형태에 대한 선호도가 높아진 것으로 조사

그림 2 코로나19 상황에 따른 국민 여행의향 조사결과



출처: 관계부처합동 2020.

2

노후·유휴화 관광지 재생정책의 추진 필요성

도시와 산업단지 재생이 제도화된 반면, 관광단지 재생사업은 임시적이고 간헐적으로 추진

국내 재생 관련 제도로는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의해 추진되는 도시 재생사업과 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 및 「노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법」에 의해 추진되는 산업단지 재생사업, 산업단지 구조고도화사업, 노후거점산업단지 경쟁력강화사업 등이 대표적임

- 인구가 현저히 감소하는 지역, 총 사업체 수의 감소 등 산업 이탈이 발생하는 지역, 노후주택 증가 등 주거환경이 악화되는 지역을 대상으로 추진되는 도시 재생사업은 2014년 13곳을 시작으로 2016년에 33곳, 2017년에 68곳, 2018년에 100곳, 2019년에 116곳 등 전국에서 모두 330곳이 대상지로 선정되어 관련 사업을 추진
- 산업단지 재생사업은 준공 후 20년 지난 산단을, 산업단지 구조고도화사업과 노후거점산업단지 경쟁력강화사업은 착공 후 20년 이상 된 산단을 대상으로 해 그동안 44개 산단을 대상으로 사업을 추진
 - 최근 정부는 산업단지 대개조 계획을 발표했으며, 5개 산단 선정을 시작으로 2021년 10개소, 2022년 15개소를 선정하겠다는 계획을 발표

도시와 산업단지 재생 모두 근거법이 존재하는 등 제도적 장치를 마련해 두고 있다는 점, 시범사업과 보완을 거쳐 제도를 정착시켜 왔다는 점, 유형 세분화 및 타 부처 관련 사업과의 연계 등 시간이 흐를수록 진화하고 있다는 점 등은 관광지 재생정책 추진에 시사하는 바가 큼

- 도시 재생사업은 타 부처 사업 연계 시 가점을 부여하는 방식을 도입함으로써 예산 효율성 및 사업 시너지효과 제고를 위해 노력하고 있고, 산업단지 또한 소관 부처가 다른 부처들의 유사사업 장점을 살린 통합사업 추진을 시도
 - 여기서 더 나아가 도시 재생사업과 산업단지 재생사업 연계도 계획되고 있는데, 이들 모두 관광지 재생정책 마련을 위한 유용한 정보와 경험을 제공

우리나라 3대 재생사업의 하나로 관광지 재생을 정착시키기 위해서는 무엇보다 정책적 지원 필요

관광지는 1963년 제도 도입과 1969년 최초지정 이후 1970년대 말부터 본격적으로 조성사업을 시작, 지정 후 20년이 지난 관광지가 전국 관광지 228개소 중 약 70%인 159개소에 이르면서 관광지 노후·유휴화 문제가 꾸준히 지적됨

그동안 정부도 관광지 활성화사업을 기획하고, 해당 관광지 재생 및 주변환경 정비를 통한 기능 회복과 매력성 제고를 목적으로 관련 정책사업을 추진

- 시설 노후화 및 관광 콘텐츠·프로그램 등이 미흡해 매력도를 상실한 기존 관광지의 업그레이드 모델 제시를 목표로 3곳(영월 고씨동굴관광지, 영암 영산호관광지, 웅진 서포리관광지)을 지원한 ‘관광지 리모델링사업’(2005~2007년), 관광지 리모델링사업 추진과정에서 나타난 사업내용, 주제, 지원내용 등의 문제점을 보완해 추진한 ‘문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업’(2014년~현재)이 그것임
 - 다만, 전자는 3년 동안 추진되다가 종료되었고, 후자는 독립된 국가사업이 아니라 ‘생태녹색관광 육성사업’의 하위사업 중 하나로 포함되어 추진되다 보니 그 위상이나 성격이 모호

이렇게 기존 관광지 재생을 목적으로 하는 사업은 2개에 불과한데, 이마저도 온전한 모습의 정책사업은 아니며, 그나마 명맥을 유지하는 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업도 공모신청을 통해 대상지로 선정되면 이후 일정 기간 약간의 재정적 지원을 하는 수준

- 관광트렌드와 여가 수요변화에 제대로 대응하지 못한 채 노후 및 유휴화된 관광지가 해당 지역에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 고려할 때, 도시 재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 재생에 관한 정책적 배려도 필요

3

전국 관광지 쇠퇴현황 분석 및 재생계획요건 도출

분석의 개요

관광지 쇠퇴현황(쇠퇴여부 및 단계) 분석

- (대상) 「관광진흥법」 제52조 제1항에 따라 지정된 전국 관광지 228개소(이중 문화체육관광부의 '관광지 등 조성사업 평가 및 활성화 방안'(2019년)을 토대로 조성사업이 완료된 관광지와 일부 시설 완료 후 운영 중인 관광지 선별)
- (방법) Butler의 관광지 생애주기모형(6단계 구분), Polli & Cook 모델(4단계 구분), 김중재(2016)의 관광지 행정절차 이행단계를 토대로 이번 연구를 위한 관광지 생애주기단계 재구분*
 - * 관광지 생애주기를 6단계로 재구분: 지정단계, 계획단계, 시행단계, 발전단계, 정체단계, 쇠퇴단계
 - 쇠퇴단계는 다시 최근 5년간 연평균 관광객 수 증감률을 토대로 쇠퇴초기단계, 쇠퇴진행단계, 쇠퇴심화단계로 세분
- (지표) 지표로서의 적절성과 자료구득 및 측정 가능성 검토를 거쳐 모두 5개의 관광지 쇠퇴 분석지표를 도출

표 1 관광지 쇠퇴 분석지표의 도출결과

구분		쇠퇴여부 및 단계 분석지표
직접지표 (해당 관광지)	관광지 현황	① 최근 5년간(2014 ~ 2018년) 연평균 관광객 수 증감률 (2019년 관광객 수 자료구득이 가능한 관광지는 최근 6년간 증감률로 분석)
간접지표 (해당 관광지가 위치한 시·군·구)	관광여건	② 시·군·구 최근 5년간(2014 ~ 2018년) 연평균 관광사업체 수 증감률 ③ 시·군·구 최근 5년간(2014 ~ 2018) 연평균 관광사업체 종사자 수 증감률
	지역여건	④ 시·군·구 최근 5년간(2014 ~ 2018년) 연평균 인구 증감률 ⑤ 시·군·구 최근 5년간(2014 ~ 2018년) 연평균 지방소득세 증감률

출처: 이순자 외 2020, 90.

쇠퇴관광지 재생계획요건 도출

- (대상) 학술전자정보 및 정책연구 검색엔진을 통해 '관광지 쇠퇴', '관광지 노후', '관광지 재생', '관광지 활성화' 등 이번 연구주제와 관련된 주요 용어를 토대로 선행연구 내용분석 및 엑셀프로그램을 활용한 분석 실시
- (절차) 핵심 키워드를 중심으로 관련된 선행연구를 고찰하고, 이를 통해 관광지 쇠퇴원인 후보군을 추출 + 쇠퇴원인은 역으로 활성화 요소와 같은 의미를 담고 있다는 전제하에 쇠퇴관광지 활성화요소 후보군도 함께 추출 → 양자를 종합적으로 고려해 쇠퇴관광지 재생계획요건 도출

분석대상 관광지 중 약 50%가 최근 5년간 관광객 수가 감소하는 모습을 보이는 것으로 나타남

(1단계: 직접지표 적용) 전국에서 지정된 관광지 중 조성사업이 완료된 관광지와 일부 시설 완료 후 운영 중인 관광지 188개소 중 관광객 수 집계가 되지 않는 17개소를 제외한 171개소를 대상으로 쇠퇴여부를 분석한 결과, 약 50%인 85개소 관광지의 관광객 수가 감소하는 것으로 분석

- 관광지 쇠퇴단계 구분을 위한 기준 적용결과, 최근 5년간 관광객 수가 감소한 쇠퇴단계 관광지 85개소 중 27개소가 쇠퇴초기단계, 19개소가 쇠퇴진행단계, 39개소가 쇠퇴심화단계인 것으로 나타남

표 2 최근 5년간 연평균 관광객 수가 감소하는 관광지(85개소)의 쇠퇴단계 구분결과

구분	쇠퇴단계 구분을 위한 기준	분석결과
쇠퇴 관광지 합계	-	85개소
쇠퇴초기단계	최근 5년간 연평균 관광객 수 감소율 -5.00% 미만 ~ 0.00% 관광지	27개소
쇠퇴진행단계	최근 5년간 연평균 관광객 수 감소율 -10.00% 미만 ~ -5.00% 이상 관광지	19개소
쇠퇴심화단계	최근 5년간 연평균 관광객 수 감소율 -10.00% 이상 관광지	39개소

출처: 이순자 외 2020, 91의 표 재구성.

(2단계: 직접·간접 지표 적용) 직접지표인 관광지의 연평균 관광객 수 증감률로 도출된 쇠퇴단계 관광지의 전반적인 관광여건과 해당 관광지가 위치한 지자체의 지역여건을 함께 고려함으로써 좀 더 입체적이고 종합적인 분석결과를 도출

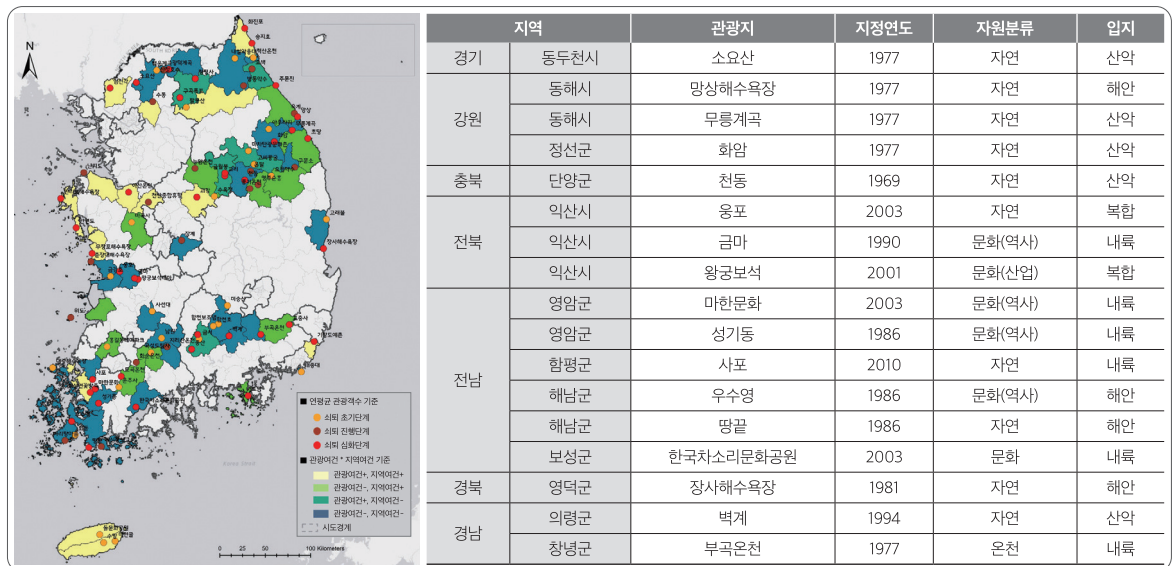
- 우선, 해당 시·군·구 관광여건 평가지표인 최근 5년간 ‘연평균 관광사업체 수 증감률’ 및 ‘관광사업체 종사자 수 증감률’과 해당 시·군·구 지역여건 평가지표인 최근 5년간 ‘연평균 인구 증감률’ 및 ‘연평균 지방소득세 증감률’을 분석한 후, 앞서 제시된 관광지 ‘연평균 관광객 수 증감률’ 분석결과와 종합*

* 관광여건과 지역여건을 구성하는 분석지표 값들을 서로 비교할 수 있도록 표준화 점수(z-score)로 구해 적용

- 쇠퇴단계에 놓인 관광지(85개소)의 위치를 분석한 결과, 모두 58개 시·군·구에 분포하는 것으로 나타남
- 58개 지자체를 관광여건과 지역여건을 분석하기 위한 대상으로 삼았으며, 관광 및 지역 여건을 종합하기 위해 매트릭스(4분면)로 분포도를 작성한 결과, 관광여건과 지역여건 모두 양호하지 못한 지자체는 26개가 도출

(3단계: 1·2단계 결과 종합) 관광 및 지역여건 점수 종합결과와 1단계에서 도출한 쇠퇴심화단계 분석결과를 함께 고려했을 때, 관광객 수가 심각하게 감소 중인 쇠퇴심화단계 관광지 중 관광 및 지역 여건이 모두 양호하지 못한 지자체 내에 입지해 있는 관광지는 모두 17개소인 것으로 분석

그림 3 쇠퇴관광지 도출을 위한 직접지표와 간접지표 분석결과 종합



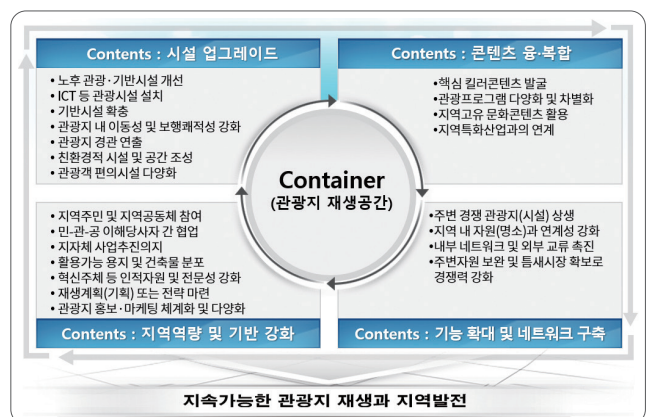
출처: 이순자 외 2020, 98, 105의 그림 및 표 재구성.

관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요소를 종합해 관광지 재생계획요건(4개 범주로 구성) 도출

관광지 쇠퇴원인은 5개 범주(관광자원성 저하, 관광수요 다변화, 관리·운영 미흡, 사업추진여건 악화, 주변환경 변화)로, 쇠퇴관광지 활성화요소도 5개 범주(시설 개선, 콘텐츠 개발, 역량 강화, 연계 및 상생발전, 법·제도 마련)로 정리

- 관광지 쇠퇴원인 5개 범주와 쇠퇴관광지 활성화요소 4개 범주를 종합한 결과, ‘시설 업그레이드’, ‘콘텐츠 융복합’, ‘지역역량 및 기반 강화’, ‘기능 확대 및 네트워크’라는 4개 범주의 쇠퇴관광지 재생계획요건이 도출
- 범주마다 몇 개의 중요 인자들로 구성되어 있는데, 관광지를 둘러싼 대내·외 여건에 따라 이들 인자는 조금씩 변화될 것으로 예상
- 실제 관광지 재생은 특정요건이나 요인에 의해서라기보다 이들이 복합적으로 작동할 때 성공적일 수 있음은 주지의 사실

그림 4 쇠퇴 관광지 재생계획요건 도출결과



주: Container는 관광지와 주변지역 등 재생공간을, Contents는 재생계획요건을 의미.
출처: 이순자 외 2020, 127.

4

쇠퇴 관광지 활성화를 위한 정책 추진방향

관광지 재생계획요건이 제대로 작동해 지속가능한 관광지로 발전하는 과정, 즉 관광지 쇠퇴 진단 → 재생계획 수립 → 재생사업 추진 → 평가와 모니터링 단계별로 정책 대응방안을 강구할 필요

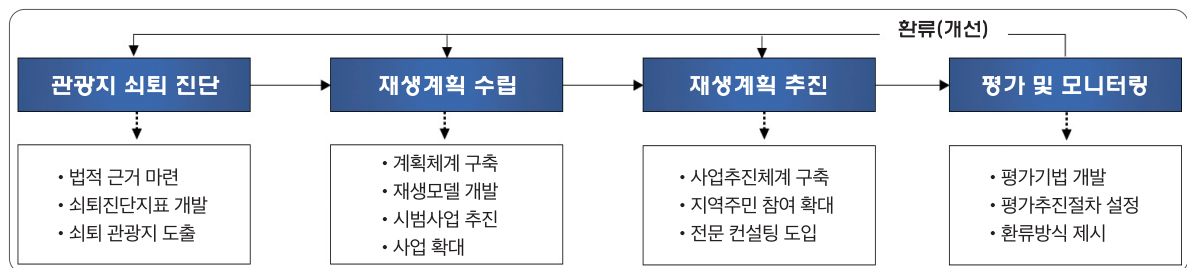
- 주요 정책 대응방안은 ① 임시방편이 아닌 제도화를 위한 법적 근거 마련, ② 관광지 쇠퇴진단지표 개발 및 적용, ③ 지역주도형 관광지 재생계획 수립, ④ 제도의 조기 정착과 시행착오 최소화를 위해 국가차원의 시범사업 추진, ⑤ 관광지 내·외부 교류 및 경험과 노하우 공유를 위한 지역역량 강화 및 네트워크 구축 등임

특히, 법적 근거의 마련을 통해 도시 및 산업단지 재생과 함께 우리나라 국가 '3대 재생정책'의 하나로 관광지 재생을 포함함으로써 지역의 관광정책 위상도 제고시킬 필요가 있음

- 법적 근거 마련을 위하여 ① 단독법률(가칭 '관광지 재생 활성화 및 지원에 관한 특별법')을 제정하는 대안, ② 「관광진흥법」에 하나의 '장'을 빌려 관광지 재생에 관한 규정을 신설하는 대안, ③ 「관광진흥법」 내 계획(관광지 조성계획 수립 등) 관련 조항에 관광지 재생계획 수립에 관한 내용을 추가하는 대안 등을 검토해 볼 수 있음

중요한 것은 도시 재생이나 산업단지 재생과 같이 관광지 재생정책 또한 여러 측면에서의 사전작업을 통해 조금씩 변화 및 발전시킴으로써 제도적으로 정착을 유도해 나가야 한다는 것임

그림 5 관광지 재활성화를 위한 단계별 정책 대응방안



출처: 이순자 외 2020, 132의 그림 수정.

참고문헌

- 관계부처합동. 2020. 케이(K)-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책. 5월 26일, 보도자료.
- 관광지식정보시스템. 주요 관광지점 입장객 통계. www.tour.go.kr (2020년 10월 16일 검색).
- 구진경·이동희·김천곤·박지혜·이순학·송영진·박지원. 2020. 코로나19가 국내 산업에 미치는 영향: II. 코로나19가 서비스업에 미치는 영향과 대응방안. KIET 산업경제 4월호: 20-30. https://www.kiet.re.kr/kiet_web/main.jsp?sub_num=12&state=view&idx=56250&pageNo=1&pageNoS=2 (2020년 11월 16일 검색).
- 김중재. 2016. 국내 정체·쇠퇴관광지 재생지표에 관한 연구. 박사학위 논문, 공주대학교.
- 한국문화관광연구원. 2020. 코로나19에 따른 국민들의 여행 인식 및 검색량 변화 분석. 트렌드검색포스트 제22호. <https://know.tour.go.kr/ptourknow/knowplus/kChannel/kChannelPeriod/kChannelPeriodDetail19Re.do?seq=102929> (2020년 11월 16일 검색).
- Butler, Richard W. 1980. The Concept of A Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources. *Canadian Geographer* 24, no.1: 5-12.
- Polli, Rolando and Cook, Victor. 1969. Validity of the Product Life Cycle. *The Journal of Business* 42, no.4: 385-400 (김중재·이경진. 2015. 국내 관광지의 수명주기 분석 연구. 한국조경학회지 43권 6호: 25-40에서 재인용).

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '이순자·안소현·유현아·심창섭·정광민. 2020. 지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구. 세종: 국토연구원'의 일부 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

- **이순자** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원
(sjalee@krihs.re.kr, 044-960-0250)
- **안소현** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원
(shan@krihs.re.kr, 044-960-0187)

- **유현아** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원
(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)

