

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 790

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

온천관광지구의 활력증진을 통한 도시경쟁력 확보 방안

이승욱 연구위원, 정연준 연구원

주요내용

- 1 국내 관광산업 쇠퇴와 관광트렌드 변화에 따른 온천관광지구의 쇠퇴현황 및 경쟁력을 진단하고 도시 내 온천관광지구의 활성화와 경쟁력 제고 방안을 제시했으며, 이를 위한 도시 및 관광 정책을 제언
- 2 한때 호황을 누리던 온천관광지구는 1980년대 이후 지속적인 쇠퇴상황에 처해 있음
 - 특히 온천관광지는 활성화 단계에서 큰 폭으로 상승해 높은 잠재력을 증명했으나, 우리나라 온천의 특성상 다른 산업 또는 콘텐츠와 결합하기 힘들어 재활성화가 이뤄지지 않고 지속적인 쇠퇴를 보임
- 3 유성·수안보·온양·동래 사례에 대한 온천관광지구의 경쟁력 진단결과는 ① 해외여행 보편화와 시설 노후화로 심각한 관광객 감소를 겪고 있어 지역 상권까지 침체, ② 숙박업소 및 목욕탕 중심의 획일화된 국내 온천 이미지 등 온천관광지구의 정체성 부재, ③ 온천자원은 단순히 입욕탕뿐만 아니라 의학, 미용 등 다양한 분야에서 활용이 가능함에도 불구하고 창의적으로 활용하지 못함
- 4 해외의 온천관광지구 성공사례를 살펴보면 독일의 바덴바덴의 경우, 온천 관련 의학의 전문화와 역사성을 부각시킨 스토리텔링을 통해 온천의 복합화를 추진하고 지역의 고유 역사성·정체성을 보존하고 있음

정책 방안 및 제언

- ① (온천관광지구 활력증진 방안) 온천관광지구의 재생을 위해 하드웨어 중심의 대규모 재생전략보다는 '장소마케팅', '택티컬 어바니즘(Tactical Urbanism)', 'DIY 어바니즘(Do it yourself Urbanism)' 등을 단기적으로 적용함으로써 장기적 변화를 유도할 수 있는 소규모 재생전략 추진 필요
- ② (도시경쟁력 확보 방안) 온천+신산업, 온천+비즈니스, 온천+스마트시티, 온천+자연친화 및 레포츠, 온천+헬스케어, 온천+도시관광 등 지역의 자원을 결합한 6가지 '온천+@ 지역성장 모델' 적용 가능
- ③ (도시정책 제언) 관광지에 적합한 새로운 유형의 도시재생사업 개발과 선정지표 개발, 도시활력 저하를 초래하는 대규모 유흥시설의 가용성 개선을 통한 공적활용 방안 모색, 관광경쟁력을 반영한 도시기본계획 수립 등 도시정책 추진
- ④ (관광정책 제언) 국가 차원의 (가칭) '국제 온천관광 거점지구 조성사업', 전 연령 친화적 온천관광지구 정비 가이드라인 개발, 라이프스타일과 소비트렌드를 반영한 관광특구제도 개선 필요

1. 국내 관광지의 쇠퇴 특성

국내 관광지의 유형별 쇠퇴 특성과 문제점

국내 관광지의 유형별 쇠퇴 특성을 분석한 결과 종합관광·해수욕장·자연관광·문화재관광 유형은 쇠퇴와 재활성화를 반복하고 있는 반면 온천관광지는 활성화 후 지속적인 쇠퇴양상을 보이고 있음

- 관광지의 주요 자원과 유형에 따라 쇠퇴 특성 차이를 보이기는 했으나, 온천을 제외한 모든 유형이 쇠퇴와 재활성화를 반복하는 쇠퇴주기를 보이고 있음
- 온천관광지는 활성화 단계에서 큰 폭으로 상승해 높은 잠재력을 증명했으나, 우리나라 온천의 특성상 다른 산업 또는 콘텐츠와 결합하기 힘든 부분이 있어 재활성화가 이뤄지지 않고 지속적인 쇠퇴를 보임

표 1 국내 관광지 유형별 쇠퇴 특성

유형	쇠퇴주기(현재 단계)	특성
해수욕장	쇠퇴와 재활성화를 반복 (쇠퇴 후 반등 단계)	• 관광객 수는 증가하고 있으나 종사자 수는 정체
종합관광	쇠퇴와 재활성화를 반복 (쇠퇴 → 재활성화 단계)	• 쇠퇴주기가 짧음 • 등락폭이 작음
자연	쇠퇴와 재활성화를 반복 (강화 단계)	• 방문객이 불규칙 • 2013년 이전 쇠퇴 • 2013년 체류형 관광정책 활성화
문화재	쇠퇴와 재활성화를 반복 (정체 → 탐색 단계)	• 수원만이 유일하게 관광객 증가 • 관광산업이 방문객의 감소에 따라 쇠퇴하는 경향이 나타남
온천	활성화 후 지속적인 쇠퇴 (쇠퇴 또는 정체)	• 2014년 기점으로 쇠퇴 • 지역별로 쇠퇴주기 단계가 다름 - (유성) 쇠퇴 후 정체 단계, (동래) 강화 단계, (그 외) 쇠퇴 단계

출처: 이승욱 외 2019, 68.

도시 내 온천관광지구는 관련 인프라의 투자 등 재생 활성화 대책이 필요한 시점

- 국내 유형별 관광지의 쇠퇴 특성을 살펴본 결과 다른 관광지와는 달리 온천관광지는 지속적으로 쇠퇴하고 있어 관련 인프라 투자 등 온천관광지구의 재생이 필요한 시점인 것으로 분석됨
- 최근 「온천법」의 개정과 기술의 발달로 온천의 잠재력을 활용한 신산업을 육성할 기회가 확대됐으며, 도시 관광을 지향하는 관광트렌드를 고려하여 온천을 활용한 새로운 재생전략이 필요

도시재생과는 차별화된 관광지 재생 및 활성화 전략 필요

- 현 시점에서 도시 내 관광지의 쇠퇴에 대응하기 위한 사업추진 방안으로 도시재생뉴딜사업이 가장 빈번하게 추진되고 있으나, 수명주기론을 이용한 쇠퇴진단과 도시재생종합정보체계를 통한 쇠퇴진단 결과 쇠퇴 관광지구가 매우 상이하게 나타남
- 이는 도시재생사업의 쇠퇴진단지표로 상업의 비중이 높고 방문객의 소비활동을 기반으로 하는 관광도시의 쇠퇴 정도를 판단하기에는 매우 무리가 있음을 보여줌
- 도시 내 관광지의 특성을 고려한 새로운 유형의 관광지 재생전략과 유동인구, 관광시설의 방문객 수, 관련 산업 매출액 등 관광지의 새로운 쇠퇴진단 도구가 필요

2. 온천관광지구의 경쟁력 진단

온천관광지구의 경쟁력 진단을 위해 중점사례지역을 유성, 수안보, 온양, 동래로 선정하고 도시와 관광부문으로 구분하여 정성적 분석과 정량적 분석을 실시

온천관광지구 경쟁력 진단결과 종합

온천자원과 연계한 새로운 성장동력의 모색, 콘텐츠 발굴 및 육성 필요

- 해외여행의 보편화로 인해 온천관광지구는 심각한 관광객 감소를 겪고 있으며, 온천관광은 정적이고 고령층의 전유물로 인식되는 한계를 가지고 있어 젊은 인구 유입이 필요
- 젊은 방문객과 생산가능인구를 기반으로 지역적 특성과 잠재력을 활용하는 지역 고유의 신성장동력 모델을 모색할 필요가 있음
- 급변하는 관광트렌드와 방문객 연령층 확대를 위해 지역 내 고유 자원을 적극 활용하는 등 온천과 연계한 새로운 콘텐츠의 발굴 및 육성 필요

온천관광지구의 이미지와 정체성 부족

- 경쟁력 진단결과 국내 온천관광지구는 일반적인 목욕탕과 모델, 유흥가의 이미지가 강해 이에 대한 이미지 쇄신이 반드시 필요함
- 획일화된 온천의 이미지와 숙박업소 및 목욕탕 중심으로 온천수를 공급하는 현행법의 한계로 온천관광 지구의 정체성을 회복하고 이미지를 쇄신하는 방안이 우선적으로 고려되어야 함

「온천법」 개정과 온천자원 활용의 새로운 접근방식 필요

- 온천자원은 단순히 족욕탕, 온천탕 등의 입욕탕뿐만 아니라 의학, 미용, 음용 등 다양한 방면에서 활용이 가능함에도 불구하고 창의적인 활용 방안을 도출하지 못하는 상황
- 웰니스(wellness) 산업에 대한 관심과 생활SOC 복합화와 같은 산업적·정책적 측면을 고려한 소규모 온천 개발, 온천 복합화 등 온천자원에 대한 새로운 접근방식이 필요한 시점

표 2 중점사례지역별 경쟁력 진단 결과

구분	유성 온천	온양 온천	수안보 온천	동래 온천
지역 문제	• 충남대, 카이스트, 대덕특구 고급인력들의 서울 유출 • 과거의 MICE 기능 상실 • 20~30대 젊은 여성들은 일본 온천을 선호 • 충남에서 가장 젊은 인구 (유동인구)를 가지고 있지만, 청년공간이 부족 • 유흥, 노점 등의 부정적 도시 이미지	• 방문객의 고령화와 도시활력 감소 • 고령층의 소비활동 및 경제적 효과 부족 • 관광콘텐츠 및 관광수용 태세 부족 • 일자리 및 혁신자원 부족 • 활용가능 부지 부족	• 방문객 감소와 상권 쇠퇴 • 대규모 유흥공간의 발생 (콘도, 모텔, 상가 등) • 광역교통(KTX)과 온천관광 지구의 단절 • 인근 수안보 스키장 폐업 • 지역연계를 고려하지 않는 개발사업 추진 • 지속적인 난개발 속 환경 파괴 (신규 연수원 건설)	• 광역적 접근성과 중심지 기능 부족 • 내부연결성 및 지역자원 간 연계성 부족 • 의료·복지시설, 도서관 등 생활SOC 부족 • 온천 단일시설 중심의 관광 기반과 온천지구 이미지 부족 • 지역 내 성장동력원(산업) 부족 • 활용가능 부지 부족
방문자 욕구	• 청년이 이용하는 온천 • 청년공간 • 새로운 온천관광시설 • 온천과 연계된 콘텐츠 • 지역축제 활성화	• 건강한 온천 • 건강 관련 온천 확대 • 족욕탕 운영 활성화 • 온천시설의 관리 강화 • 저렴하고 맛있는 음식점	• 레포츠를 즐기는 자연온천 • 자연친화 온천환경 • 레포츠 시설 확충 • 광역적 접근성 강화 • 안전한 보행환경	• 콘텐츠가 다양한 온천 • 신성장동력 필요 • 다양한 관광자원을 도보로 즐길 수 있는 온천지구 • 가로 및 쇼핑 환경 개선

출처: 이승욱 외 2019, 114~124의 내용을 바탕으로 저자 작성.

3. 해외 온천관광지구 활성화 사례

해외 온천관광지구 활성화 사례

- **(일본 벳부^{別府})** 소규모 온천 각각의 특성을 발굴하여 여행객 트렌드 변화를 반영한 콘텐츠를 개발하고 지역별 통합 마케팅을 통한 상생발전을 도모
- **(독일 바덴바덴^{Baden-Baden})** 지속적인 연구개발을 통한 온천 관련 의학의 전문화와 역사성을 부각시킨 스토리텔링을 통해 온천의 복합화를 추진하고 지역의 고유 역사성·정체성을 보존
- **(헝거리 부다페스트^{Budapest})** 다양한 연령층 유치를 위한 콘텐츠 개발과 노천 온천 등 다양한 형태의 온천시설 제공으로 방문객들의 선택폭을 확대

시사점과 국내 적용 방안

- 해외사례들은 지역마다 특성이 있는 고유의 온천관광지구 이미지 및 정체성을 가지고 있으며 지역산업과 연계한 신성장산업 육성과 도전적인 콘텐츠 도입으로 마니아층을 형성
- 우리나라도 온천과 지역 특성을 연결한 도시관광 모델을 개발하고 소규모 자발적 재산을 유도하여 지역의 정체성 강화를 도모할 필요가 있음
- 아울러 온천시설의 복합화와 다양한 이벤트를 발굴하여 새로운 온천문화의 확산이 필요함

표 3 해외 온천관광지구 활성화 사례의 시사점과 국내 적용 방안

종합 시사점	국내 적용 방안
우리나라 온천만의 정체성 부족	• 온천과 지역 특성을 연결한 도시관광 모델 개발 • 소규모 자발적 재산을 유도하여 지역의 정체성 강화 • 장소마케팅을 통한 지역 온천 홍보 • 지역 고유의 역사성·정체성 보존을 위한 방안 마련
온천관광지구 차별화를 위한 법적 규제 강화	• 온천관광지구의 차별화 전략 마련 • 온천수에 대한 엄격한 판단기준으로 온천수의 질 관리 • 관광특구제도 정비 • 소규모 온천 활성화를 위한 기반 마련
에이징믹스(Aging Mix)를 통한 고령화시대의 온천관광지 활성화	• 연령 통합적 온천관광지구 활성화 • 온천시설 복합화 및 이벤트 발굴
온천관광지구와 지역자원을 연계한 신산업 육성	• 이벤트, 서포터 등 온천과 관광을 중심으로 일자리 창출 • 지역산업과 연계한 신성장 동력 마련
도전적인 콘텐츠 도입과 온천문화 혁신을 통한 마니아층 형성	• 온천관광시설의 다양화 • 온천과 연계한 차별화된 관광 콘텐츠 발굴 및 육성
해외 방문객 유치를 위한 관광기반시설 확충과 온천문화 확산	• 외래 관광객 유치를 위한 수용태세 정비 • 새로운 온천문화 확산 • 지역·방문객 주도의 지역 마케팅 확산

출처: 이승욱 외 2019, 165.

4. 온천관광지구 활력증진과 도시경쟁력 확보 방안

온천관광지구 활력증진 방안

- 온천관광지구의 활력증진 방안으로 하드웨어 중심의 대규모 재생전략보다는 ‘장소마케팅’, ‘택티컬 어바니즘(Tactical Urbanism)’, ‘DIY 어바니즘(Do it yourself Urbanism)’ 등을 단기적으로 적용해 장기적 변화를 유도할 수 있는 소규모 재생전략을 제시

표 4 온천관광지구 활력증진을 위한 소규모 재생의 추진

추진 방안	주요내용
장소마케팅 (Place Marketing)	온천과 함께 먹거리와 즐길거리를 혼합한 우리나라만의 온천 이미지 만들기
택티컬 어바니즘 (테스트베드)	단기적이지만 다양한 도시 이벤트를 통해 공간의 잠재성을 발견하고 지속가능한 도시를 계획
DIY 어바니즘 (Do it yourself)	주민이 도시계획의 주체가 되어 모든 과정에 참여하고 도시환경을 능동적으로 변화

출처: 이승욱 외 2019, 170의 내용을 바탕으로 재구성.

- 온천과 도시관광을 결합한 모델의 고도화, 장기적으로 외래 관광객을 위한 온천관광지구 관광수용 태세 확충, 온천시설의 복합화와 이벤트 프로그램 등을 개발

온천관광지구 활력증진을 통한 도시경쟁력 확보 방안

- 온천관광지구의 활력증진을 통한 도시경쟁력 확보 방안을 위해 이 연구에서는 온천 잠재력과 지역의 자원을 결합한 ‘온천+@ 지역성장 모델’을 제시
- 온천관광지구의 방문자 욕구충족을 통해 지역현안 문제를 해결하고 온천자원과 연계한 지역현안사업 추진 및 도시활력 도모 방안을 제시

표 5 온천+@ 지역성장 모델의 기능적·이용자·지역활력 측면 종합

모델	기능적 측면	이용자 측면	지역활력 측면
온천 + 신산업	• 온천수를 활용한 신산업 • 대학 등 혁신자원과 연계 • 연구개발-생산-판매	• 기업창업 • 지역정책 • 관련 상품의 소비	• 신산업 육성 • 일자리 창출 • 지역경제 활성화
온천 + 비즈니스	• MICE 기능 • 각종 행사 개최 • 유희공간 활용	• 비즈니스 후 온천 • 휴식 및 힐링 • 일상생활 속 온천	• MICE 산업육성 • 상권 활성화 • 도시효율 및 활력증진
온천 + 스마트시티	• 청년창업 공간 • 문화·예술·공연 공간 • 체육시설, 도서관, 기숙사	• 문화활동 • 혁신공간 증가 • 창조활동 증가	• 젊은 유입 • 상권 활성화 • 지역투자
온천 + 자연친화 및 레포츠	• 자전거 코스, 캠핑장 • 수상레저 • 스키장	• 레저관광 • 활동 및 휴식 • 즐길거리 풍부	• 상생발전 • 체류형 관광 • 상권 활성화
온천 + 헬스케어	• 의료·복지센터 • 건강·힐링 상품 • 의료산업	• 치료·건강·미용 등 • 건강상품 소비 • 휴식 및 힐링	• 신산업 육성 • 일자리 창출 • 지역 활성화
온천 + 도시관광	• 도시서비스 • 음식점, 전통시장 • 종합 쇼핑센터	• 도시형 찜질방 • 다양한 먹거리, 놀거리 • 쇼핑, 도시체험	• 도시산업과 연계 • 유동인구 증가 • 상권 활성화

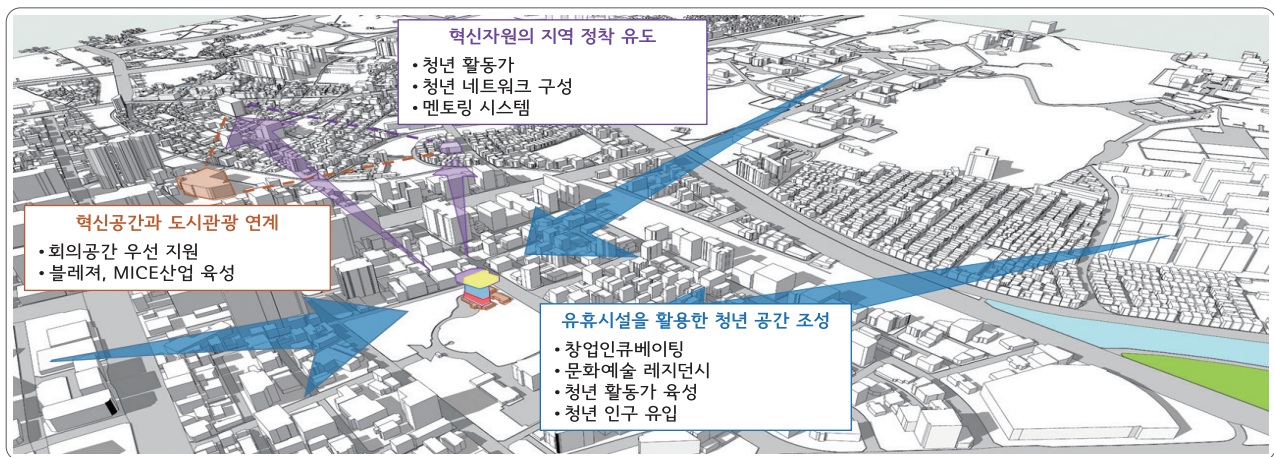
출처: 이승욱 외 2019, 184.

중점사례지역별 경쟁력 확보 방안

유성, 수안보, 온양, 동래 등 중점 사례지역의 지역문제, 방문자 욕구, 지역 잠재력, 지역자원 등을 고려하여 지역 맞춤형 온천+@ 지역성장 모델을 적용

- **(유성 온천)** 유성 온천관광지구는 주변 충남대, 카이스트, 대덕 연구단지 등 우수한 인재 및 혁신자원을 지역에 정착시키기 위해 **스마트 및 비즈니스 온천 모델**을 적용
 - **(목표)** 창조계층, 트렌드세터(trend-setter, 유행을 이끄는 사람), 인플루언서, 전문직이 살고 싶은 도시 유성
 - **(추진전략)** 소규모 온천 및 MICE산업 육성, 스마트 공간 확충, 유흥도시 이미지 탈피, 젊고 트렌디한 빛의 도시 이미지 육성, 유흥공간의 택티컬 어바니즘 적용, 안전한 보행체계 등

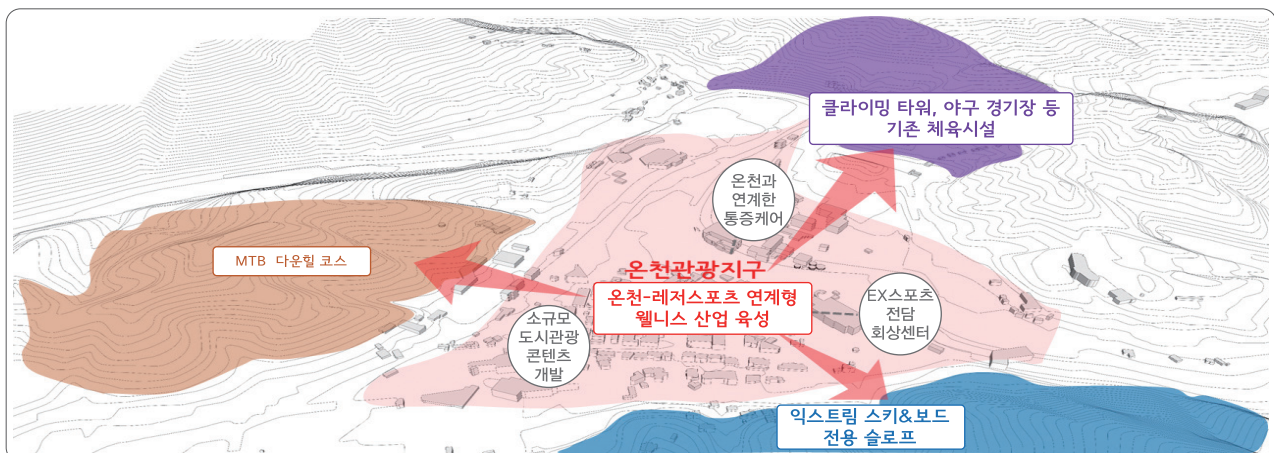
그림 1 스마트 공간 및 MICE산업 육성(예시)



출처: 이승욱 외 2019, 194.

- **(수안보 온천)** 수안보 온천관광지구는 우수한 자연환경과 1일 이상 체류하는 방문객의 특성을 반영하여 주변 자연과 레포츠를 즐길 수 있는 **자연친화, 레포츠 모델**을 적용
 - **(목표)** 1일 이상의 장기체류자들이 놀고 치유하고 싶은 도시 수안보
 - **(추진전략)** 자연친화 레저 콘텐츠 연계개발, 대규모 유흥시설의 활용 방안 모색, 천연자연과의 연계 및 경관 보존전략 수립, 광역교통망 확보를 통한 접근성 강화 등

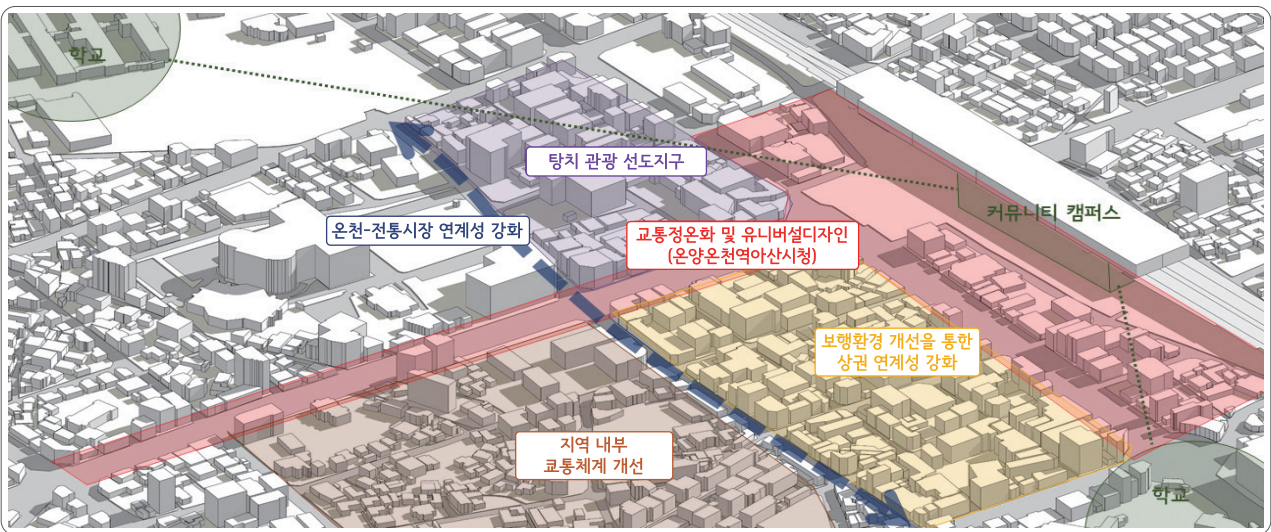
그림 2 온천자원 연계한 자연친화 레저 콘텐츠 개발(예시)



출처: 이승욱 외 2019, 199.

- **(온양 온천)** 온양 온천관광지구 전통시장 등 주변 상권과 우수한 대중교통의 접근성을 활용하여 주요 방문객인 고령층을 타깃으로 한 **헬스케어 모델**을 적용
 - **(목표)** 탕치, 미용 등 데일리 헬스케어로 방문객을 유치하여 다양한 계층이 공존하는 자생적 도시
 - **(추진전략)** 에이징 프리(Aging Free) 교육타운 조성, 온천자원과 연계한 헬스케어산업 육성, 관광수용 태세 정비 및 콘텐츠 발굴, 택티컬 어바니즘을 활용한 유희공간 활용성 제고 등

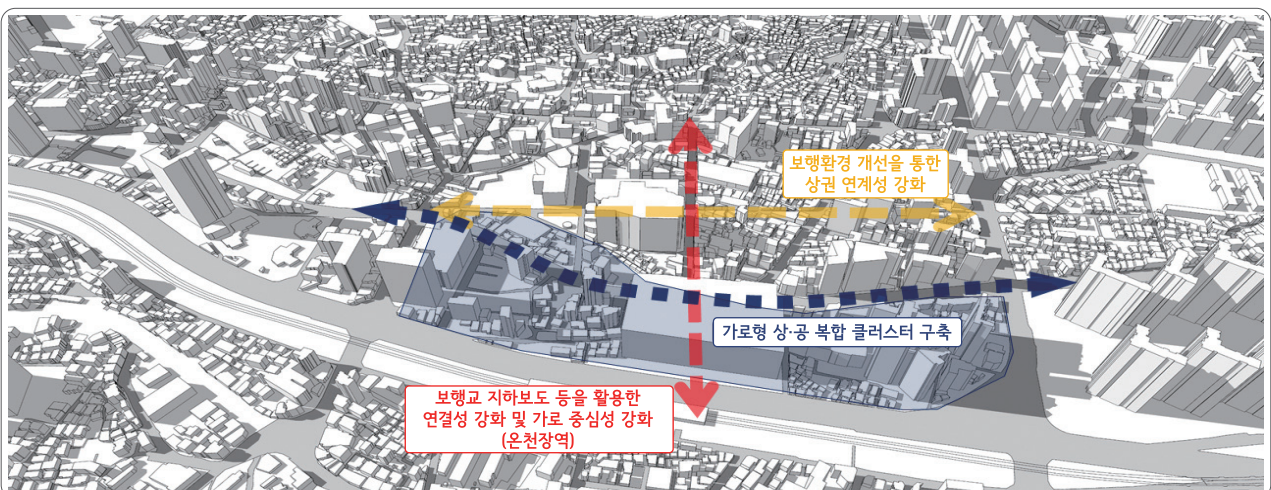
그림 3 에이징 프리(Aging Free) 교육타운 조성(예시)



출처: 이승욱 외 2019, 205.

- **(동래 온천)** 동래 온천관광지구 지역은 부족한 일자리를 창출하고 다양한 도시관광자원을 활용하는 **도시관광 및 신성장동력 모델**을 적용
 - **(목표)** 신성장동력과 일자리 창출을 통한 온천장의 자생력 강화와 장소 만들기(Place Making)로 온천관광지구의 정체성과 도시 활력증진
 - **(추진전략)** 온천자원을 활용한 신성장동력 창출, 가로형 상·공 복합 클러스터 구축, 온천장역 연결성 강화를 통한 지역 접근성 강화, 도시디자인을 활용한 온천장 고유의 이미지 제고 등

그림 4 가로형 상·공 복합 클러스터 구축



출처: 이승욱 외 2019, 210.

5. 온천관광지구 지원정책 제언

도시정책 제언

- 도시재생뉴딜사업의 새로운 유형으로 관광지재생형을 개발하여 온천관광지구를 포함한 관광지의 단기적 적용으로 장기적 변화를 유도할 수 있는 소규모 재생전략 추진
- 관광지 쇠퇴를 진단하기 위해 일반적 도시쇠퇴지표와는 차별화된 유동인구, 관광시설 이용객 수, 관련 산업 매출 등 새로운 관광지 쇠퇴진단 도구 개발
- 쇠퇴하는 관광지에서 발생하는 대규모 유흥부동산의 활용성 회복을 위해 제도 기반을 마련하고 활용성 제고를 위한 공공과 민간의 역할 제고
- 지역자원을 연계한 도시관광의 사회적·경제적 영향력을 고려하여 관광경쟁력을 반영한 도시기본계획 수립

관광정책 제언

- 국가차원의 ‘(가칭) 국제 온천관광 거점지구 조성사업’을 추진하여 쇠퇴하는 온천관광지구의 새로운 활력을 불어넣고 한국만의 특색 있는 온천관광산업 발굴
- 인구감소 및 고령화 시대에 대응하여 웰빙, 헬스케어 등 온천자원이 가지는 잠재력을 활용
- 온천관광지구의 방문객 특성을 반영한 전 연령 친화적 정비 가이드라인을 개발하여 온천자원과 연계한 도시 환경개선 방안 모색
- 라이프스타일 및 소비트렌드 변화와 심야영업의 보편화로 경쟁력을 상실한 관광특구제도를 정비하여 관광산업 활성화를 도모

표 6 온천관광지구 활력증진을 위한 도시 및 관광 정책 제언

구분	정책제언
도시정책	• 도시재생뉴딜사업의 새로운 유형으로 관광지재생형을 개발 • 관광지 특성을 고려한 새로운 쇠퇴진단 도구 개발 • 대규모 유흥부동산의 활용성 회복을 위한 제도 기반 마련과 공공과 민간의 역할 제고 • 관광경쟁력을 반영한 도시기본계획 수립
관광정책	• 국가차원의 ‘(가칭) 국제 온천관광 거점지구 조성사업’ 추진 • 인구감소 및 고령화 시대에 대응하는 온천관광지구 정비 가이드라인 개발 • 온천자원과 연계한 도시 환경개선 방안 모색 • 관광특구제도의 개선

출처: 이승욱 외 2019, 요약 xvii.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 ‘이승욱·김태환·조판기·김중은·안소현·정연준, 2019. 도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고 방안 연구. 세종: 국토연구원’의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

이승욱 도시연구본부 연구위원(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)
정연준 도시연구본부 연구원



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

