



기본 | 20-12

지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구

Understanding on the Decline of Tourism Sites and the Ways for Recovery:
Causes, Verification and Policy Implications

이순자, 안소현, 유현아, 심창섭, 정광민

기본 20-12

지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구

Understanding on the Decline of Tourism Sites and the Ways for Recovery:
Causes, Verification and Policy Implications

이순자, 안소현, 유현아, 심창섭, 정광민

■ 저자

이순자, 안소현, 유현아, 심창섭, 정광민

■ 연구진

이순자 국토연구원 선임연구위원(연구책임)

안소현 국토연구원 부연구위원(공동연구원)

유현아 국토연구원 부연구위원(공동연구원)

■ 외부연구진

심창섭 가천대학교 교수(공동연구원)

정광민 한국문화관광연구원 부연구위원(공동연구원)

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장

장철순 국토연구원 국토계획·지역연구본부장

장은교 국토연구원 연구위원

남기찬 국토연구원 연구위원

박정은 국토연구원 연구위원

박경열 상지대학교 교수

최대경 문화체육관광부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 우리나라 지역 관광지가 쇠퇴하고 있는 원인을 찾아보고, 그것을 제거 또는 완화함으로써 관광지 제 기능을 회복하고 매력을 되찾을 수 있는 방안을 모색하는 것이 주된 목적
- 2 이를 위해 관광지 활성화 관련이론을 고찰하고, 관광트렌드 변화 및 코로나19 속에서 지역 관광지가 처한 위기와 기회를 검토하며, 전국 관광지 쇠퇴여부 및 정도를 진단
- 3 지역 관광지 쇠퇴원인을 도출하고, 그 원인 검증을 위한 심층사례조사를 수행하며, 연구 결과를 종합해 다양한 측면에서 지역 관광지 재활성화를 위한 정책방안을 제시

본 연구보고서의 정책제안

- 1 관광지 재생을 위한 법적 근거의 마련: 개념에서부터 대상과 방법, 지원 등 전반적인 사항들을 담은 제도적 장치를 마련함으로써 국가의 대표적인 재생정책의 하나로 정착
- 2 전국 관광지 쇠퇴진단지표의 개발과 적용: 정책 추진시 중요하게 전제되어야 할 것이 어디를 대상으로 할 것인지를 결정하는 것이므로, 관광지 쇠퇴진단지표 개발 및 적용으로 이를 뒷받침
- 3 지역주도형 쇠퇴관광지 재생계획 수립: 지속가능한 관광지 재생이 되기 위해서는 지자체, 주민, 상인, 전문가 등이 계획수립주체가 되어야 하며, 국가는 지원 역할을 수행
- 4 제도 정착을 위한 국가차원의 시범사업 추진: 국가의 마중물 역할을 통해 관광지 재생의 기틀을 다지고, 중·장기적으로는 지역이 자발적으로 사업을 추진할 수 있도록 유도
- 5 지역역량 강화 및 네트워크 구축: 관광트렌드 및 수요 변화에 민감하게 대응하기 위해서는 지역역량 강화 및 내·외부 주체들 간의 네트워크 구축이 중요하며, 이를 위하여 이해관계자 파악, 이들의 역할과 기능의 명확한 설정, 유기적으로 연결할 수 있는 시스템 구축 필요



1. 연구의 개요

□ 연구의 목적

- 이번 연구는 우리나라 관광지의 많은 수가 ‘왜’ 관광트렌드 및 수요 변화에 제대로 대응하지 못하는 것일까, ‘무엇을, 어떻게’ 해야만 관광지로서 기능을 회복하고 매력을 되찾아 지역 활성화의 작은 동력이 될 수 있을까 하는 문제의식에서 출발
- 따라서 지역 관광지가 쇠퇴하는 원인을 찾아보고, 그것을 제거 또는 완화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 연구의 주된 목적

□ 연구대상과 수행방법

- 연구의 공간적 범위는 『관광진흥법』 제52조제1항에 의해 지정된 전국의 관광지를 대상으로 하며, 시간적 범위는 국내에서 최초로 관광지가 지정된 1969년부터 현재까지로 설정
- 이번 연구는 문헌연구를 비롯해, 내용분석과 계량분석, 현지조사와 인터뷰, 심층 사례조사, 외부전문가 활용(특강, 자문회의, 원고 의뢰) 등 다양한 방법을 활용하여 수행

□ 연구의 차별성

- 기존 연구 대부분이 단일 또는 소수 관광지를 대상으로 했다면, 이번 연구는 전국의 모든 지정 관광지를 분석대상에 포함
- 연구내용에 있어서는 관광지 쇠퇴원인을 포스트모더니즘 사회의 생산양식과 소비행태 변화에 의한 것으로 보고, 그것을 해결하는 방안도 관광지 시설 개선이나 콘텐츠 개발의 차원을 넘어서 공간의 재구성이라는 관점을 도입
- 연구방법에 있어서도 문헌연구 위주에서 벗어나 다양한 방법을 적용했으며, 특히 심층사례조사 등 현장밀착형 실증연구를 수행

2. 관련이론 및 지역 관광지의 위기

□ 포스트모더니즘 사회에서 관광지 재생의 이해와 의미

- 1980년대 이후 다양한 형태의 관광소비 등장으로 시작된 대중관광 위주 관광지의 쇠퇴현상은 유연적 생산과 탈물질적 소비, 다양성, 개성 등을 특징으로 하는 포스트모더니즘 사회 생산양식과 소비행태와의 관계 속에서 이해될 필요
- 관광지 재생은 리모델링을 비롯해 개·보수, 재활성화 등 모두를 포함하는 개념으로 관광지 전체, 또는 경우에 따라서 주변지역까지 아우르는 것으로 공간의 재구성을 통해 관광목적지로서 기능과 매력을 회복시키는 것을 의미

□ 관광지 발전단계에 대한 구분과 보완 및 진화

- 관광지를 하나의 상품과 같이 다양한 단계를 거쳐 쇠퇴의 과정을 거치게 된다는 상품생애주기의 개념에서 발전시킨 것이 Butler의 관광지 생애주기모형이며, 생애주기는 탐색, 개입, 개발, 강화, 정체, 쇠퇴/회복단계로 구분
- Butler의 생애주기모형이 지닌 단계별 방향 전환지점 판단의 모호함을 해결하고자, Polli & Cook 모델에서는 제품수명주기 단계 변화율 논리를 토대로 연간 관광객수 변화율을 기준으로 관광지 발전단계를 구분
- Agarwal은 포스트모더니즘 사회로의 전환에 따른 생산양식의 변화가 공간의 생산구조와 과정을 재구성한다는 개념에 기초해 관광지 재생을 이해함으로써 사회적 요인 등 외부적 요인에 대한 이해나 자료, 정보 제공에 한계가 있는 Butler 모형을 보완

□ 관광지, 쇠퇴관광지, 쇠퇴관광지 활성화 방안의 개념 정의

- 이번 연구에서 관광지는 “자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본편의시설을 설치하는 곳으로 『관광진흥법』 제52조제1항을 근거로 시장·군수·구청장이 신청하고 시·도지사가 지정한 관광지”를 의미
- 쇠퇴관광지란 “개발 여건, 관광객 행태와 수요, 사회적 요구 변화 등 외적 영향 요인과 시설 노후화, 매력을 상실한 콘텐츠 및 프로그램, 주변환경 악화 등 내적 영향요인이 복합적으로 작용해 관광지로서의 제 기능이 저하되고 방문객이 감소되는 곳으로, 국가나 지자체의 재정투입이 관광지 자체의 회복과 함께 지역의 활력 제고에 기여할 수 있는 관광지”로 정의

- 쇠퇴관광지 활성화 방안은 “제 기능이 저하되고 방문객이 감소하는 관광지에 물리적, 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 요소를 개입시키거나 개선함으로써 다시 활기를 찾을 수 있도록 하는 정부의 적극적인 행위 또는 시도 전반”을 뜻함

□ 대내·외 환경변화 속 지역 관광지의 위기와 기회

- OECD는 2040년까지 관광산업의 변화를 주도할 주요 트렌드로 여행객 수요의 변화, 지속가능한 관광의 성장, 기술의 진보, 여행이동성의 중요성 증대를 전망
- 한국문화관광연구원도 2020~2024 관광트렌드 전망에서 소소한 여행, 일상에서 만나는 비일상 여행, 경험소비, 여행 트렌드 세터, 누구나 즐기는 여행, 모바일 여행, AI관광시대, 공유여행 등을 제시
- 2019년 말에 발병한 코로나19로 인해 국내는 물론이고 전 세계적으로 이동이 제한되면서 관광의 수요와 공급측면에서 큰 변화가 불가피
- 다만, 그 반대급부로 해외여행 수요가 국내관광 수요로 전환되면서 오히려 내수 시장 증대가 전망되는 가운데, 지역 관광지의 재정비와 관광객 눈높이에 맞춘 적극적인 변화가 어느 때보다 절실한 시기

3. 관광지 활성화 정책의 추진여건

□ 법적 근거의 유무

- 우리나라 관광지는 1963년에 처음 제도가 도입되고 1970년대부터 본격적으로 조성되었으며 1980~90년대 가장 많이 만들어짐. 그러다 보니 전국적으로 지정된 지 20년이 넘는 관광지가 159개소로 전체(228개소)의 약 70%에 이름
- 관광지 조성과 직·간접적으로 관련된 법률로는 『관광진흥법』을 비롯해 『관광기본법』, 『한국관광공사법』, 『국제회의산업 육성에 관한 법률』, 『국가관광전략회의의 구성 및 운영에 관한 규정』 등이 있으나, 이들 중 관광지 재생과 직접 관련된 법률로는 『관광진흥법』 정도에 불과
- 그러나 『관광진흥법』에도 쇠퇴관광지 재생에 관한 직접규정은 부재한 실정이며, 그동안 정부는 필요시 관련사업을 정책사업의 형태로 간헐적 추진

□ 기존 관련사업 추진실태

- 정책적 차원에서 관광지 재생을 위해 기 추진된 문화체육관광부 사업은 ‘관광지 리모델링사업’ (2005~2007년)과 ‘문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업’ (2014~현재)이 대표적
- ‘관광지 리모델링사업’은 시설 노후화 및 관광 콘텐츠·프로그램 등이 미흡해 매력도를 상실한 기존 관광지의 업그레이드 모델 제시를 목표로 3곳(영월 고씨 동굴관광지, 영암 영산호관광지, 웅진 서포리관광지)을 지원한 후 종료
- 이후 관광지 재생의 필요성이 지속적으로 제기되자, 2014년부터 관광지 리모델링 사업 추진과정에서 나타난 사업내용, 주체, 지원내용 등 문제점을 보완해 ‘문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업’을 추진하고 있으나, 관광진흥개발기금 활용이 가능한 생태녹색관광 육성사업의 하위사업 형태로 추진되다 보니 모사업 성격과 불일치하는 문제가 발생하고, 개념과 방안 모색에도 어려움 존재

□ 유사제도의 검토

- 국내 재생 관련제도로 대표적인 것은 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』에 의한 도시재생사업, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 산업단지 재생사업, 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』에 의한 산업단지 구조고도화사업, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』에 의한 노후거점 산업단지 경쟁력강화사업이 있음
- 모두 근거법이 존재하는 등 제도적 장치를 마련해 두고 있다는 점, 시범사업을 통한 보완을 거쳐 제도를 정착시키고 있다는 점, 유형의 세분화 및 타 부처 관련 사업과의 연계 등 시간이 흐를수록 진화하고 있다는 점 등은 관광지 재생정책 추진에 시사하는 바가 큼

4. 관광지 쇠퇴원인 도출과 진단

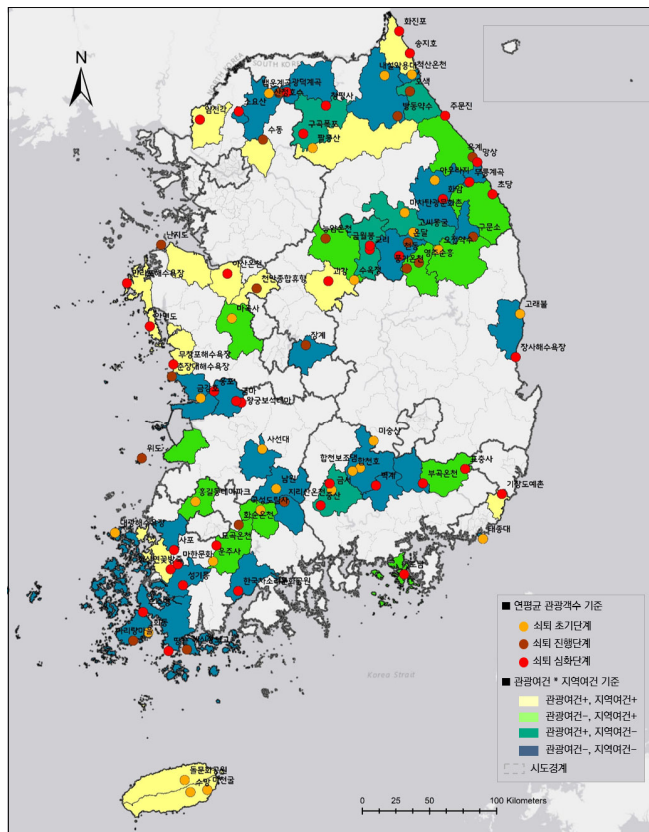
□ 분석의 기본 틀

- 우리나라 관광지 쇠퇴원인 도출과 쇠퇴여부 및 정도 진단을 위하여 단계별로 접근
 - 1단계: 전국 관광지 발전단계 분석, 2단계: 쇠퇴단계 관광지를 대상으로 원인 도출 및 진단, 3단계: 1·2단계 결과를 토대로 재생계획요건 제시 및 정책과제 도출

□ 전국 관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석

- 연구목적에 맞게 관광지 발전단계를 재구성 → 전국 관광지(228개) 중 쇠퇴진단 대상 관광지 도출(171개소) → 관광지 쇠퇴진단지표(5개) 설정 → 쇠퇴관광지 도출(85개소) → 쇠퇴단계 구분(초기 27개소, 진행 19개소, 심화 39개소) → 쇠퇴 심화단계 39개소 대상에 대한 심층분석 실시(관광여건과 지역여건 분석) → 쇠퇴 심화단계 관광지 39개소 중 해당 관광지가 위치한 시·군·구의 관광 여건과 지역여건이 모두 양호하지 못한 관광지는 17개소

그림 1 | 전국 관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석결과



자료: 저자 작성.

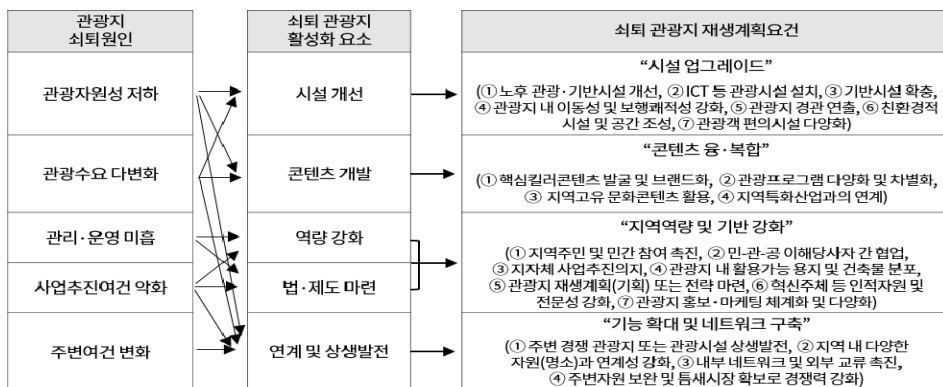
□ 관광지 쇠퇴원인 및 활성화요소 도출

- 관련문헌에 대한 내용분석을 통해 관광지 쇠퇴원인(99개)과 활성화요소(425개) 추출 → 동일하거나 유사한 의미라고 판단되는 요소로 통·폐합(쇠퇴원인 23개와 활성화요소 21개) → 쇠퇴원인과 활성화요소 범주화
- 관광지 쇠퇴원인은 관광자원성 저하, 관광수요 다변화, 관리·운영 미흡, 사업추진 여건 악화, 주변환경 변화 등 5개로, 관광지 활성화요소는 시설 개선, 콘텐츠 개발, 역량 강화, 법·제도 마련, 연계 및 상생발전 등 5개로 범주화

□ 관광지 재생계획요건 제시 및 유형의 구분

- 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요소를 종합적으로 검토한 결과 서로 연결되는 것으로 나타났으며, 이를 쇠퇴관광지 재생계획요건이라는 이름으로 통합하면 ‘시설 업그레이드’, ‘콘텐츠 융·복합’, ‘지역역량 및 기반 강화’, ‘기능 확대 및 네트워크 구축’ 등 4가지 유형으로 정리

그림 2 | 관광지 재생계획요건 제시 및 유형의 구분



자료: 저자 작성.

□ 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사

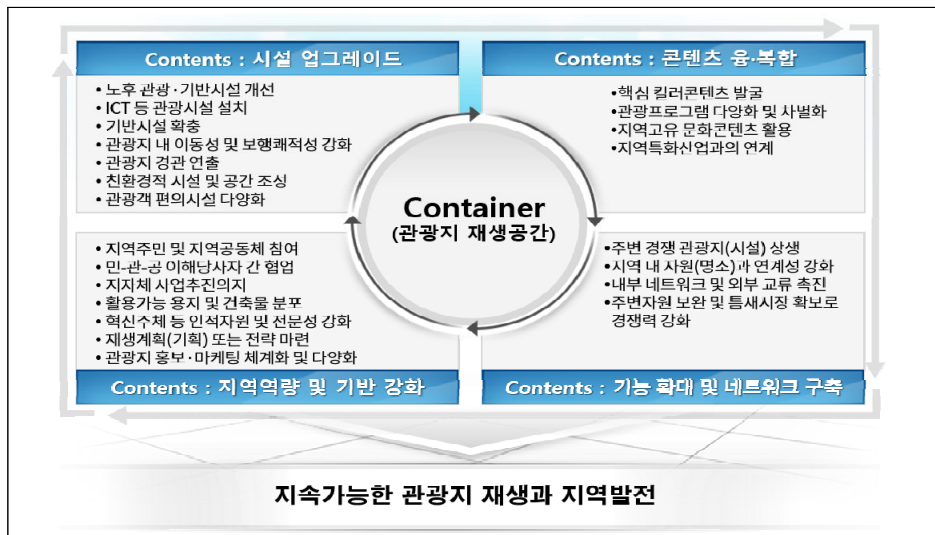
- 쇠퇴 심화단계 관광지(39개소) 중 관광여건과 지역여건 모두 양호하지 못한 관광지 17개를 대상으로 쇠퇴원인, 관광자원 및 입지 특성, 지역 등을 검토한 후 심층사례조사 대상지 4곳(강원 정선군 화암관광지, 전북 익산시 왕궁보석관광지, 전남 해남군 우수영관광지, 경남 창원군 부곡온천관광지)을 선정

- 심층사례조사를 위한 현지조사와 관계자 인터뷰를 통해 관광지 쇠퇴실태 및 재 활성화 노력(시설 등 하드웨어 측면, 콘텐츠 등 소프트웨어 측면, 지역역량 및 기반 측면, 기능 확대 및 네트워크 구축 측면)을 조사하고, 관광지 재생을 위한 과제(시설 업그레이드, 콘텐츠 융·복합화, 지역역량 및 기반 강화, 기능 확대 및 네트워크 구축)를 제안

□ 분석결과 종합 및 정책과제 도출

- 앞선 분석결과를 토대로 “경제적 활력성, 환경적 건전성, 문화적 다양성, 사회적 형평성이 담보되는 지속가능한 관광지 재생”을 기본방향과 목표로 설정
- 이를 달성하기 위해서는 공간재구성을 통한 관광지의 총체적 변화가 필요. 공간은 물리적 공간에 국한되지 않으며, 재생될 관광지를 둘러싼 물적, 비물적 요소들이 작동하는 전반을 의미. 따라서 공간재구성이란 Container + Contents의 결합을 뜻하는 것으로, Container란 관광지 전체를, 더 나아가 주변지역까지 아우르는 개념으로, Contents란 앞서 도출한 재생계획요건(시설 업그레이드, 콘텐츠 융·복합, 지역역량 및 기반 강화, 기능 확대 및 네트워크)을 포함하는 개념

그림 3 | 지속가능한 관광지를 위한 재생계획요건



자료: 저자 작성.

- 관광지 쇠퇴원인 진단을 통해 얻을 수 있었던 정책과제는 크게 세 가지임
 - 관광지 재생을 활성화하기 위해서는 제도적 장치가 필요: 관광지 지정이나 조성 등에 관한 권한과 의무가 지자체에 있다고 하더라도, 정부는 쇠퇴관광지 재활성화 촉진을 통한 지역격차 해소와 국가균형발전을 위해서라도 관광지 재생을 추진할 기회를 제공해야 할 것임. 이에, 지정 또는 조성 후 일정기간이 지난 전국 관광지를 대상으로 쇠퇴진단을 실시하고, 재생계획을 수립하며, 관련사업을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련
 - 지속가능한 관광지 발전을 위해서는 지역 내부역량 강화 필요: 다수 사례들로부터 성공적인 관광지 재생의 가장 기본은 결국 사람임을 발견할 수 있음. 관광지 발전의 이해당사자인 지자체와 관광지협의회, 지역주민, 그리고 전문가 간 협업과 협력환경 조성이야말로 지속가능성 확보를 위해 가장 중요한 요소
 - 주변을 아우르는 재생전략과 외부와의 교류로 확장성 제고 필요: 개별 관광, 친환경 관광, ICT기반 관광 등 최근 트렌드와 수요 변화에 대응하기 위한 시설 업그레이드, 콘텐츠 융복합, 기능 전환이나 확대 등 관광지 재생은 ‘나 홀로’ 보다는 ‘함께’ 할 때, 즉 주변지역과 외부주체들과의 연대와 협업을 통해 추진할 때 더 큰 시너지효과를 창출. 특히, 외부와의 활발한 교류와 네트워킹은 지역으로 하여금 관광트렌드와 관광객 수요 변화에 민감할 수 있는 기회를 제공해 줌으로써 지역주도의 능동적인 대응전략 마련의 토대를 제공

5. 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언

□ 관광지 재생을 위한 법적 근거의 마련

- 관광지 재생은 무엇인가에 대한 근본적인 질문에서부터 출발해 그 대상과 방법 등 전반적인 필수사항들이 담길 수 있도록 제도적 장치를 마련
- 도시재생과 산업단지 재생과 함께 우리나라 국가 ‘3대 재생정책’의 하나로 관광지 재생을 포함함으로써 지역 관광정책의 위상도 제고

□ 전국 관광지 쇠퇴진단지표의 개발과 적용

- 관광지 재생정책을 추진하기 위하여 가장 중요하게 전제되어야 할 것이 어디를 대상으로 할 것인지를 결정하는 일이며, 이를 위해 진단지표 개발 및 적용 필요

- 기존 관광지 관련사업들의 평가기준, 도시재생사업이나 산업단지 재생사업 평가지표, 이번 연구를 통해 발굴한 관광지 쇠퇴진단지표 등을 참고하여 전국 관광지 쇠퇴진단지표(공통지표, 특성지표 등)를 개발 및 시범 적용

□ 지역주도형 쇠퇴관광지 재생계획 수립

- 쇠퇴관광지 재생계획에 관한 제도적 뒷받침은 앞서 제안한 관광지 재생을 위한 법적 근거 마련시 해당 내용을 반영하면 될 것이나, 이를 구체화하기 위해서는 재생계획의 구성체계와 계획수립주체 등에 관한 논의도 필요
- 지속가능한 관광지 재생이 되기 위해서는 해당 지자체와 지역주민, 상인, 전문가 집단 등이 관광지 재생계획 수립주체가 되어야 하며, 중앙정부는 계획수립을 가이드하고 지원하는 역할을 수행

□ 제도 정착을 위한 국가차원의 시범사업 추진

- 도시재생사업 추진과정에서도 그랬듯이 제도 정착을 위해서는 무엇보다 국가의 마중물 역할이 요구되며, 이를 통해 관광지 재생의 기틀을 다지고, 중·장기적으로는 지역이 자발적으로 관광지 재생사업을 추진할 수 있도록 유도할 필요
- 기존 관광지 활성화사업이나 도시재생사업, 산업단지 재생사업 등을 참고로 다양한 사업유형 발굴과 시범사업 추진을 통해 제도를 개선함으로써 전국으로 사업을 확대 추진할 수 있는 기반을 조성

□ 지역역량 강화 및 네트워크 구축

- 관광트렌드 및 수요 변화에 민감하고, 이에 대응해 새로운 방식으로 관광지 재생에 접근할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 지역역량 강화와 내·외부 주체들 간의 네트워크 구축이 필요
- 이를 위하여 관광지 재생을 둘러싼 이해관계자를 파악하고, 이들의 역할과 기능을 명확히 설정하며, 유기적으로 연결할 수 있는 시스템을 구축

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	9
3. 연구의 기본틀	13
3. 선행연구와의 차별성	15
4. 연구의 기대효과	17

제2장 관련이론 및 지역 관광지의 위기

1. 이론적 배경과 논의들	21
2. 주요 개념의 정의	35
3. 대내·외 환경변화 속 지역 관광지의 위기와 기회	39

제3장 관광지 활성화정책의 추진여건

1. 법적 근거의 유무	51
2. 기존 관련사업 추진실태	54
3. 유사제도의 검토	71

제4장 관광지 쇠퇴원인 도출과 진단

1. 분석의 개요	81
2. 전국 관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석	84
3. 관광지 쇠퇴원인 도출과 유형 구분	100
4. 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사	105
5. 분석결과 종합 및 정책과제의 도출	126

제5장 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언

1. 기본방향	131
2. 관광지 재생 활성화를 위한 법·제도적 대응방안	133

제6장 결론

1. 연구의 의의 및 한계	149
2. 향후 연구과제	150

참고문헌	153
------------	-----

SUMMARY	163
---------------	-----

부 록	167
-----------	-----

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 관광지와 관광단지 비교	9
〈표 1-2〉 지정시기별 전국 관광지, 관광단지 및 관광특구 분포현황	10
〈표 2-1〉 Butler 관광지 생애주기모형의 쇠퇴·회생단계 지표	27
〈표 2-2〉 열린 관광지 조성사업 대상지 선정결과	34
〈표 2-3〉 관광지 유형 구분	36
〈표 2-4〉 재생 관련 유사용어	38
〈표 2-5〉 국내 메가트렌드 변화와 관광에 미치는 영향	41
〈표 2-6〉 코로나19로 인한 관광트렌드 변화 전망	45
〈표 3-1〉 『관광진흥법』상 관광지 활성화정책 추진근거	52
〈표 3-2〉 관광지 리모델링사업의 개요	55
〈표 3-3〉 관광지 리모델링사업의 요소 추출	57
〈표 3-4〉 문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생사업의 개요	62
〈표 3-5〉 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업	63
〈표 3-6〉 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생 요소의 추출	65
〈표 3-7〉 도시재생 뉴딜사업 유형별 사업내용	73
〈표 3-8〉 도시재생사업 선정기준(도시쇠퇴 지표)	73
〈표 3-9〉 연도별·유형별 도시재생 사업대상지 선정결과	74
〈표 3-10〉 산업단지 재생사업, 구조고도화사업 및 경쟁력강화사업 대상지 지정기준	76
〈표 3-11〉 연도별·사업별 노후산업단지 재생사업 대상 선정결과	77
〈표 4-1〉 전국 관광지 생애주기단계(발전단계)의 재구분	85
〈표 4-2〉 전국 관광지 228개소 중 쇠퇴 진단대상 관광지 도출결과	86
〈표 4-3〉 유사지표 검토 및 관광지 쇠퇴 분석지표 설정(안)	87
〈표 4-4〉 전국 관광지 쇠퇴 분석지표 도출결과	90
〈표 4-5〉 쇠퇴정도에 따른 관광지 단계 구분결과	91
〈표 4-6〉 쇠퇴단계별 관광지 도출 목록	91
〈표 4-7〉 지역별 쇠퇴정도에 따른 관광지 분포	93

〈표 4-8〉 쇠퇴관광지(85개소)가 위치한 시·군·구(58개)의 관광여건과 지역여건 분석결과	96
〈표 4-9〉 쇠퇴관광지(85개소)가 위치한 시·군·구(58개)의 관광여건과 지역여건 종합결과	97
〈표 4-10〉 쇠퇴관광지 분석을 위한 직접지표와 간접지표 종합결과	99
〈표 4-11〉 관광지 쇠퇴원인 도출결과 및 범주화	102
〈표 4-12〉 쇠퇴관광지 활성화요소 도출결과 및 범주화	103
〈표 4-13〉 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사 대상지 선정결과	105
〈표 5-1〉 관광지 재생에 관한 법적 근거 마련을 위한 대안 예시	134
〈표 5-2〉 관광지의 질적 개선을 위한 지표 개발 예시	137
〈표 5-3〉 관광지 재생계획체계 및 계획수립주체 예시	138
〈표 5-4〉 제도 정착을 위한 국가차원의 시범사업 추진방안 예시	142
〈표 5-5〉 포르투갈의 CREATOUR 프로젝트 실행을 위한 파일럿 기관들의 조직 유형 및 프로젝트 내용	145

그림차례

LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 방한 외래객 수요 전망	4
〈그림 1-2〉 방한 외래관광객의 한국 여행시 방문지 조사결과	7
〈그림 1-3〉 지정시기별 관광지 분포현황	10
〈그림 1-4〉 연구 흐름도	14
〈그림 2-1〉 Butler의 관광지 생애주기모형	26
〈그림 2-2〉 Polli & Cook의 모델	28
〈그림 2-3〉 여행업 폐업현황	42
〈그림 2-4〉 코로나19 발생 전과 후 주요 관광지 관광객수 추이	43
〈그림 3-1〉 관광지 리모델링사업의 추진체계	56
〈그림 3-2〉 영월 고씨굴관광지 리모델링사업 추진모습	60
〈그림 3-3〉 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업 추진체계	64
〈그림 3-4〉 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업의 위상	65
〈그림 3-5〉 원주 간현관광지 재생사업 추진모습	68
〈그림 3-6〉 도시재생사업 추진 계획체계	72
〈그림 3-7〉 도시재생사업 유형의 세분화	72
〈그림 3-8〉 산업단지 재생사업, 구조고도화사업 및 경쟁력강화사업 추진체계	75
〈그림 4-1〉 관광지 쇠퇴원인 도출 및 진단을 위한 단계별 분석내용 및 방법	82
〈그림 4-2〉 전국 관광지 대비 쇠퇴관광지 연평균 관광객 수 추이 비교	92
〈그림 4-3〉 지역별 쇠퇴관광지 분포현황	92
〈그림 4-4〉 쇠퇴관광지 분석을 위한 직접지표와 간접지표 종합결과	98
〈그림 4-5〉 관광지 쇠퇴원인 도출방법과 절차	100
〈그림 4-6〉 관광지 쇠퇴원인 및 활성화요소 도출과정	101
〈그림 4-7〉 쇠퇴관광지 재생계획요건 제시 및 유형의 구분	104
〈그림 4-8〉 화암관광지 최근 관광객 감소현황	106
〈그림 4-9〉 화암관광지 내 노후공간 및 건축물 모습	107
〈그림 4-10〉 화암관광지 동굴지구 내 전시모습 및 콘텐츠 발굴 모습	108

〈그림 4-11〉 왕궁보석테마관광지 최근 관광객 감소현황	111
〈그림 4-12〉 왕궁보석테마관광지 내 박물관과 전시관 모습	112
〈그림 4-13〉 왕궁보석테마관광지 체험프로그램 모습	113
〈그림 4-14〉 우수영관광지 최근 관광객 감소현황	116
〈그림 4-15〉 우수영관광지 전시관 내부 및 외부 모습	117
〈그림 4-16〉 우수영관광지의 명량축제 및 강강술래축제 모습(전시관 내부사진)	118
〈그림 4-17〉 부곡온천관광지 조성계획도	121
〈그림 4-18〉 부곡온천관광지 최근 관광객 감소현황	121
〈그림 4-19〉 부곡온천관광지 내 넓고 노후된 건축물과 거리 모습	122
〈그림 4-20〉 부곡온천관광지 관람 및 체험활동 공간과 어린이 대상 호텔 모습	123
〈그림 4-21〉 부곡온천관광지 옆에 위치한 창녕스포츠파크	124
〈그림 4-22〉 지속가능한 관광지를 위한 재생의 기본방향	126
〈그림 4-23〉 지속가능한 관광지를 위한 재생계획요건	127
〈그림 5-1〉 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언의 기본방향	132
〈그림 5-2〉 독일 라우터바흐 마을 재생사례에서 본 지역의 역할	139
〈그림 5-3〉 스위스의 발스 온천 재생사례에서 본 지역의 역할	140
〈그림 5-4〉 관광지 재생을 위한 주체별 역할 및 유기적 협력체계 구축 예시	144



CHAPTER 1

서론

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	9
3. 연구의 기본틀	13
4. 선행연구와의 차별성	15
5. 연구의 기대효과	17

01 서론

이번 장에서는 지역 관광지 쇠퇴원인 진단과 활성화 방안 연구를 수행하게 된 배경과 목적, 연구 방법과 기존 연구와의 차별성, 연구결과의 기대효과를 소개함으로써 보고서 전체 틀에 대한 이해를 돕는다. 특히, 지역 관광지가 왜 관광트렌드 및 여가 소비수요 변화에 제대로 대응하지 못한 채 쇠퇴하고 있는지 그 원인을 찾아보고, 이들 쇠퇴관광지의 기능과 매력을 되찾아 사람들을 끌어들이기 위해서는 무엇이 필요한지, 또 어떻게 해야만 하는지 등의 문제인식에서 이번 연구가 출발하고 있음을 강조한다.

1. 연구의 배경 및 목적

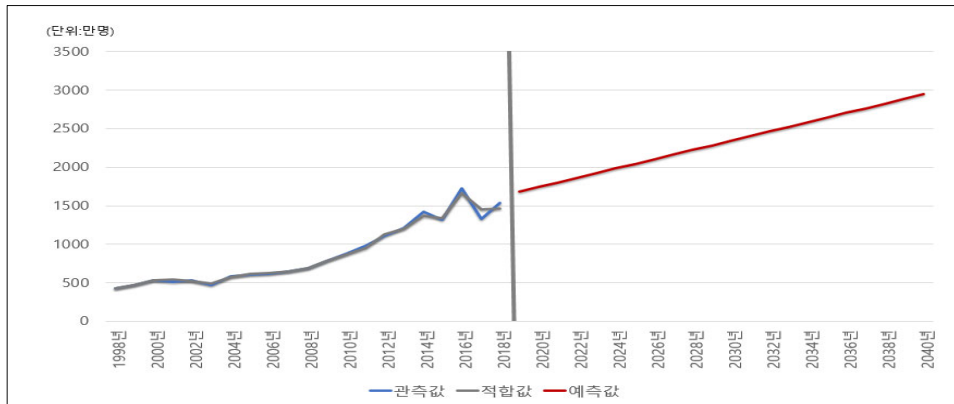
1) 연구 배경

저성장시대 지속가능한 성장동력으로서 다양한 자원의 활용과 고부가가치화를 통한 지역 관광산업 육성이 더욱 중요해지고 있다. 이러한 흐름 속에서 세계관광기구(UN World Tourism Organization, UNWTO)는 Tourism Towards 2030: Global Overview (2011)에서 세계 관광수요가 1980년 2억 7,700만 명에서 2030년 18억 900만 명으로 늘어날 것으로 전망하고 있다. 특히, 아시아, 라틴아메리카, 중앙 및 동유럽, 동지중해, 중동, 아프리카 등 신흥경제국 관광수요 점유율이 57.3%를 차지하면서 북미나 유럽, 아시아태평양지역 선진국의 관광수요를 넘어설 것이라고 한다. UNWTO의 지역별 전망치만 보더라도, 아시아태평양지역 관광객수가 5억 3,500만 명으로 2010년 8.2%에서 2030년에는 29.6%를 차지할 것으로 예상된다. UNWTO는 우리나라가 속한 동북아시

아가 가장 빠른 성장세를 보일 것으로 전망한 가운데, 1995~2010년 간 연평균 성장률이 6.8%로 나타났으며, 2030년 국제관광수요는 2억 9,300만 명으로 아시아태평양지역의 54.8%를 점유할 것으로 추정하고 있다.¹⁾

우리나라로 들어오는 국제관광수요도 증가추세로 2040년에는 외래방문객 수가 3,000만 명에 이를 것으로 추정된다. 2018년 한 해 동안 우리나라를 찾은 외국인 관광객이 1,500만 명을 넘어섰으며, 중국 관광객을 제외하고도 1천만 명을 돌파하는 등 특정국가 의존도도 점차 완화되는 모습을 보이고 있어서 이러한 전망을 뒷받침해 주고 있다.²⁾ 물론 이러한 전망치는 중국인 관광객이 현재와 같은 증가추세임을 가정한 데서 나온 것으로, 사드(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)로 인해 중국인이 크게 감소한 경험으로 미루어 예측 불가능한 질병이나 정치, 국가 간 분쟁 등 변수에 의한 관광시장 불안정성이 상존하고 있음은 주지의 사실이다. 특히, 지난해 말부터 시작된 코로나바이러스감염증-19(이하 ‘코로나19’)로 인한 국제관광시장 위축은 대표적인 예가 될 것이다.

그림 1-1 | 방한 외래객 수요 전망



주: 1. 수요예측모델 중 Winters모델을 이용하여 예측(MAPE: 7.38%).

2. $0 \leq \text{MAPE} < 10\%$: 매우 정확한 예측.

자료: 이순자 외. 2019. 110.

1) UN World Tourism Organization 2011, 15; 18; 34의 본문내용과 부록의 표를 해석하여 재작성함.

2) 이순자, 안소현 2020, 110의 내용을 수정함.

관광시장 불안요인들이 우려되기는 하지만 장기적으로는 관광수요가 증가할 것으로 예상되고 있으며, 최근 제조업 등 기존 산업 부진으로 지역의 성장잠재력이 지속적으로 하락하고 있는 상황 속에서 고용창출 효과가 상대적으로 높은 관광산업 육성에 대한 관심이 더욱 증대할 수밖에 없을 것이다. 산업 공동화와 사회·경제적 쇠퇴를 겪고 있는 국내외 도시들이 활력을 되찾고자 차별화된 지역자원의 활용잠재력을 발견하고 개발해 관광자원으로 만들려는 다양한 시도들을 하는 이유도 여기에 있다 할 것이다.

이러한 분위기 속에서 우리 정부도 관광산업 육성을 통해 지역 활성화를 도모하겠다는 관심과 의지를 꾸준히 표방하고 있다. 「문재인정부 국정운영 5개년계획」(2017), 「문재인정부 국가균형발전 비전과 전략」(2018), 「제5차 국토종합계획」(2019) 등 굵직한 국가차원의 정책 및 계획에서 지역이 지닌 고유자산의 관광자원화와 이를 토대로 한 국가균형발전의 목표를 달성하겠다는 의지를 일관되게 제시하고 있다.

예를 들면, 「문재인정부 국정운영 5개년계획」에서는 주요 국정과제로 관광복지 확대 및 관광산업 활성화와 그에 수반되는 세부과제들을 제시하고 있고, 「문재인정부 국가균형발전 비전과 전략」에서는 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·관광, 지역 유흥자원의 경제적 자산화 등을 포함하고 있으며, 「제5차 국토종합계획」에서도 6대 전략의 하나로 지역 산업혁신과 문화·관광 활성화와 함께 지역자산을 활용한 특색 있는 문화공간 창출, 지역 문화·관광산업 혁신 지원 및 일자리 창출, 지역 간 협력적 관광자원 발굴, 재생을 통한 관광산업 경쟁력 제고 등을 정책과제로 제안하고 있다.

또한, 1차·2차·확대 국가관광전략회의(2017년·2018년·2019년)를 통해 관광으로 끄는 지역과 관련산업 육성을 위한 범부처 협력도 강조하고 있다. 특히, 2차 국가관광전략회의에서는 “지역발전의 새로운 동력, 지역 관광 육성에서 찾겠습니다”라는 목표 아래 지역관광 활성화, 비무장지대(DMZ) 평화관광 거점으로 육성·브랜드화, 명품술 50선 발굴, 오버투어리즘에 따른 관광객·주민 갈등 최소화, 해양레저관광 추진계획(마리나 선박 정비업 신설, 어촌·어항 관광거점 조성, 해양레저스포츠 체험 기회 확대 및 안전 레저환경 조성) 등을 발표하면서 지역관광 육성의 의지를 표방하였다.³⁾

3) 국무조정실 보도자료(2018.07.11.) 내용을 토대로 작성함.

다만 정부의 의지 표명에도 불구하고, 지역 관광지들 중 많은 경우가 관광트렌드 및 여가수요 다변화, 그리고 국가차원에서의 정책적 요구에 대응하기에 그 역량과 수준이 못 미치는 것이 현실이다. 전국에 분포해 있는 관광지(관광지, 관광단지, 관광특구)의 약 60%가 2000년대 이전에 지정된 곳으로 물리적·기능적 측면에서 노후화되고 있다 보니 방문객 수는 줄어들고 있으며, 이는 곧바로 관광지 주변지역 상권의 동반 하락으로 이어지고 있다. 관광지 쇠퇴는 결국 지자체 재정부담을 가중시키고, 관광지와 주변지역 생태계 파괴나 환경오염까지 초래하는 경우도 발생하고 있다.

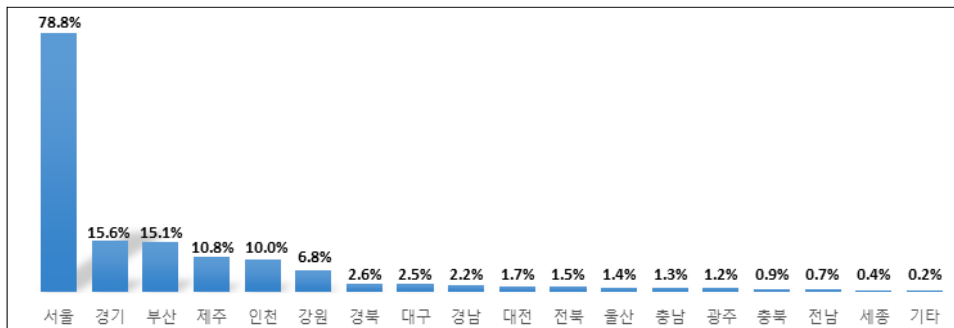
지역 관광지의 이러한 상황은 관광트렌드 및 여가수요 변화에 대처할 수 있는 역량 저하로 이어질 수밖에 없으며, 여가와 취미의 일상화에 따른 워라벨(Work and Life Balance) 중시, 나중심 가치형 소비 확대에 따른 케렌시아(Querencia), 소확행(小確幸), 가심비(價心比), 플라시보(Placebo), 율로족(YOLO) 라이프 스타일 확산, 1인 가구 증가에 따른 나홀로 체험과 혼행족, 맞춤형 관광상품에 대한 소비 증가, 환경이슈에 대한 관심 증대에 따른 친환경적 관광활동 수요 및 소규모와 소프트웨어 중심의 여가활동 증대 등 더욱 빨라지는 변화는 이들 관광지들의 적응을 더욱 어렵게 만들고 있다.

문화체육관광부는 쇠퇴하는 지역 관광지 문제를 해결해 보고자 2005~2007년에 걸쳐 3개 시범사업 관광지(영월 고씨동굴 관광지, 영암 영산호 관광지, 웅진 서포리 관광지)를 대상으로 한시적인 리모델링사업을 추진한 적이 있다. 그러나 기존 관광지의 시설 노후화 및 관광 콘텐츠와 프로그램 업그레이드 매력도를 제고한다는 목표로 추진되기는 하였으나, 시설 개선사업에 치중되어 있었고 그나마도 지속성이 담보되지 못한 채 종료가 되는 아쉬움을 남겼다.

우리나라를 찾는 외래방문객은 증가하고 있으나 이들 중 78.8%(2017년 기준, 방문지 중복응답)가 서울에 집중해 있고, 경기(15.6%), 부산(15.1%), 제주(10.8%), 인천(10.0%) 정도를 제외한 타 지역 방문율은 10% 미만인 것으로 나타났다. 서울 등 특정도시 쏠림현상으로 실제 지역경제 활성화에 미치는 효과도 크지 않은 실정이다. 이러한 문제를 해결하고 세계적인 관광도시 육성과 그것을 통한 국가균형발전에 기여하고자, 문화체육관광부는 2020년 1월 국제관광도시 1곳(부산)과 지역관광거점도시

4곳(강릉, 전주, 목포, 안동)에 5년 간 1,500억 원을 투입해 지역의 관광거점을 조성한다는 계획을 발표하였다. 이들 5개 도시의 집중 육성으로 그 파급효과가 주변지역으로까지 확산될지 여부를 이야기하기에는 아직 이르다. 다만, 관광지가 전국 곳곳에 흩어져 있음을 감안할 때, 확산효과는 한계가 있을 것으로 보인다.

그림 1-2 | 방한 외래관광객의 한국 여행시 방문지 조사결과



자료: 문화체육관광부 2018, 38.

인구감소, 경기침체 등으로 지역 쇠퇴는 날로 심화되는 가운데, 그나마 지역 활성화의 핵심전략이자 수단으로 ‘관광’이 큰 자리를 차지하고 있음을 고려할 때, 지금이야말로 도시 재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 쇠퇴에 대한 이해와 활성화를 위한 정책적인 관심이 필요한 때라 할 것이다. 2019년 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF) 관광경쟁력평가결과(The Travel & Tourism Competitiveness Report)에 따르면, 우리나라 종합순위가 140개 평가대상국 중 16위인 반면에 세부부문 중 관광정책 및 기반 조성은 31위에 그치고 있다.⁴⁾ 이러한 결과는 관광트렌드 및 여가수요 다변화에 적극 대응함으로써 사람들을 관광지로 다시 끌어들이고, 이것이 지역 활력으로 이어질 수 있도록 국가적 차원에서 쇠퇴관광지 활성화전략을 모색해야 하는 근거이자 이유가 될 수 있을 것이다.

4) 문화체육관광부 보도자료(2019.09.09.)의 내용을 토대로 작성함.

2) 연구 목적

이번 연구는 우리나라 관광지의 많은 경우가 ‘왜’ 관광트렌드 및 여가 소비수요 변화에 제대로 대응하지 못하는 것일까, ‘무엇을, 어떻게’ 해야만 관광지로서의 매력을 되찾고 기능을 회복해 지역을 활성화시키는 작은 동력으로서 역할을 할 수 있을까 하는 문제인식에서 출발하였다. 이러한 배경 하에서, 지역 관광지가 쇠퇴하는 원인을 찾아 보고, 그것을 해결함으로써 관광지의 기능을 회복하도록 지지할 수 있는 방안을 모색해 보는 것이 이번 연구의 주된 목적이다.

이를 위하여 우선, 관광지 활성화와 관련된 이론이나 논의들을 고찰한다. 이를 통해 관광지 재생과 지역발전과의 관계를 이해하고, 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 재생의 중요성을 강조한다. 또한, 관광트렌드 및 여가수요 변화, 코로나19로 인한 영향 등 대내·외 여건 변화 속에서 지역 관광지가 처한 위기와 기회를 짚어보고, 앞으로 관광지 재생의 기본방향을 제시해 본다.

그 다음, 급변하는 관광트렌드 및 여가 소비수요와 더불어 경제 저성장, 인구구조 변화, ICT 발달, 교통망 확대, 공모사업을 둘러싼 지자체 간 경쟁 심화 등 정책환경 변화에 대응해 관광지를 되살리기 위해 정부가 무슨 노력을 기울여 왔는지 그 내용과 성과 및 한계를 살펴보고, 관광지 재생과 유사한 정책이나 제도 및 외국의 관광지 재생 사례를 조사한다. 이들을 토대로 지역 관광지 활성화정책이나 제도 도입, 그리고 관련 사업 추진을 위한 여건을 종합한 후, 후술하게 될 관광지 재생 활성화를 위한 정책방안 모색과정에서 해결해야 할 과제로 연결시킨다.

또한, 관련 기초자료 분석을 통해 우리나라 전체 관광지를 대상으로 그 쇠퇴여부 및 단계를 분석하며, 선행연구 고찰을 통한 관광지 쇠퇴원인과 활성화요소 도출결과를 종합해 재생계획요건을 제시 및 유형화 한다. 이들 결과는 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사에 활용한다.

마지막으로, 앞선 연구결과로부터 쇠퇴관광지 활성화를 위하여 개선되어야만 할 과제를 종합적으로 정리하고, 관광지 재생사업 추진에 탄력을 불어넣기 위하여 법·제도 또는 정책적 차원에서 고려해야 할 방안을 모색한다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

(1) 공간적 범위

이번 연구는 『관광진흥법』 제52조를 근거로 지정된 전국의 ‘관광지’를 대상으로 한다. 지정된 관광지를 연구대상으로 설정한 이유는, 관광지란 그것이 위치한 지방자치단체가 국가지원을 받아 지역이 지닌 자연적 또는 문화적 관광자원을 보존·관리 및 활용하기 위해 조성하는 곳으로, 대부분 개발방식 등이 유사해 연구결과의 일관성을 제고할 수 있을 것으로 판단했기 때문이다. 또한 2020년에 들어서면서 광역관광개발사업을 제외한 대부분 관광자원개발사업이 지방으로 전환되면서 앞으로는 관광분야에 있어서는 지역이 핵심주체가 될 수밖에 없는 정책적 환경 변화를 고려하였다.

반면, 관광단지는 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 곳으로 주로 민간이 개발하는 방식으로 추진되다보니 국가적 지원의 타당성이 부족하다고 판단했으며, 관광특구 또한 도시지역을 대상으로 하고 있는데다 수요자도 외래관광객에 초점을 맞추고 있으며, 정책도입의 목적과 취지, 절차 등에 있어서도 관광지나 관광단지와는 달리 주로 규제 완화 등 소프트웨어적인 혜택을 위주로 하고 있다는 점, 그 규모도 광범위하고(예) 제주도 전체, 대관령 전역 등) 일부는 관광지 등이 포함 또는 중첩된 경우도 있다는 점 등을 고려하여 연구대상에서 제외하였다.

표 1-1 | 관광지와 관광단지 비교

구분	관광지	관광단지
신청	기초지자체(시장·군수·구청장)	
지정	광역지자체(시·도지사 및 특별자치도지사)	
사업수행자/조성계획 수립권자	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장 / 공기업·민간
운영주체	시장·군수·구청장	시장·군수·구청장 / 공기업·민간
지정면적	제한 없음	50만㎡ 이상
의무설치시설	공공편익시설	공공편익시설, 숙박시설(1종 이상), 운동·오락시설 또는 휴양·문화시설(1종 이상)
국고지원	관광지 기반시설	별도법에서 정하는 범위

자료: 문화체육관광부 2019, 31을 보완함.

2020년 3월 현재, 전국에 관광지 228개소, 관광단지 47개소, 관광특구 32개소 등 총 307개소가 지정되어 있으며, 이들 중 60.3%가 2000년대 이전에 지정된 것으로 분석되었다. 이번 연구의 대상인 관광지의 경우, 전체 228개소 중 69.8%가 지정된 지 20년이 넘는 곳들로 물리적·기능적 노후화가 우려되는 상황이다.

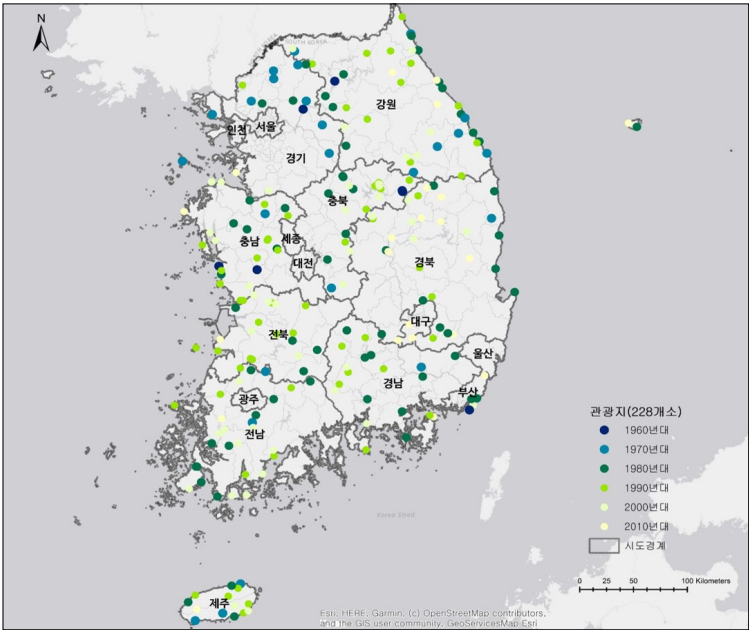
표 1-2 | 지정시기별 전국 관광지, 관광단지 및 관광특구 분포현황

(단위: 개소, %)

구분	총계	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
총계	307 (100.0)	7 (2.3)	27 (8.8)	65 (21.2)	86 (28.0)	73 (23.8)	49 (15.9)
관광지	228 (100.0)	7 (3.1)	25 (11.0)	65 (28.5)	62 (27.2)	47 (20.6)	22 (9.6)
관광단지	47 (100.0)	-	2 (4.3)	-	5 (10.6)	19 (40.4)	21 (44.7)
관광특구	32 (100.0)	-	-	-	19 (59.4)	7 (21.9)	6 (18.7)

자료: 문화체육관광부 2019 및 문화체육관광부. 관광지, 관광단지 및 관광특구 지정현황(2020년 기준) 자료를 토대로 저자 작성.

그림 1-3 | 지정시기별 관광지 분포현황



자료: 문화체육관광부 2019 및 문화체육관광부. 관광지, 관광단지 및 관광특구 지정현황 (2020년 기준) 자료를 토대로 저자 작성.

(2) 시간적 범위

『관광진흥법』상 관광지는 처음 지정관광지로 불리다가 1981년 국민관광지로, 그리고 다시 1982년 관광지로 일원화되었다. 이번 연구에서는 국내 최초로 관광지가 지정된 해인 1969년부터 현재까지로 시간적 범위를 설정한다. 다만, 연구주제가 쇠퇴관광지라는 점을 고려하여 이들 전체 관광지 가운데서도 운영 중(시설 일부 또는 전부)인 관광지를 대상으로 심층사례조사와 분석을 실시한다.

각종 통계자료는 시간대별 또는 최신의 공신력 있는 자료를 활용하되, 필요시 구득 가능한 관련 중앙부처와 지자체 내부자료, 관련기관 내부자료도 활용한다. 다만, 2013년부터 전국 주요 관광지점 입장객 통계작성지침 변경에 따라 추정방식에 의해 입장객 수를 집계하는 관광지점 통계는 제외되고 있음을 감안하여, 관광객수 관련자료는 2014년부터 최근까지 자료에 한정하며, 국가기관 통합 관광데이터베이스인 관광지식정보시스템(<https://www.tour.go.kr/>)에서 제공하는 자료를 주로 활용한다.

(3) 내용적 범위

이번 연구는 큰 틀에서 크게 네 부분으로 나뉜다. 첫 번째 부분에서는 연구주제와 관련된 이론적 논의들과 최근의 트렌드 변화 등을 고찰하고, 연구 수행과정에서 등장하는 주요 개념들을 정의한다. 전자는 지역관광의 위기를 지적하는 동시에 이번 연구가 왜 필요한지 그 당위성과 이론적 배경을 도출하고, 향후 쇠퇴관광지 활성화정책 추진의 기본방향 설정의 근거도 제공한다. 후자는 핵심 개념들이 담고 있는 의미를 분명히 함으로써 연구대상과 범위를 명료하게 전달한다.

두 번째 부분에서는 쇠퇴관광지 문제가 갑자기 등장한 이슈가 아니라고 한다면, 그동안 정부는 정책차원에서 어떤 노력들을 해 왔는지 그 성과와 한계를 짚어본다. 또한, 쇠퇴관광지가 제 기능을 다시 회복하는 일, 즉 현재 작동하고 있는 관광지 재생과 유사한 법·제도를 살펴보고, 관광지 재생에 유용할만한 시사점을 찾아낸다. 그리고 이를 토대로 관광지 재생정책의 추진여건을 종합하고 개선과제를 도출한다.

세 번째 부분은 문헌연구와 현지조사의 적절한 조화가 필요한 단계이다. 관련 기초 자료 분석을 통해 전국 관광지 중 분석대상 관광지를 추출하고, 여러 기준을 적용해 이들의 쇠퇴여부와 단계를 분석한다. 또한, 여러 선행연구를 기반으로 관광지 쇠퇴원인을 도출하고, 쇠퇴원인별 관광지 재생을 위한 중요 요소들을 정리 및 유형화하며, 심각한 쇠퇴를 겪고 있는 사례를 대상으로 한 심층조사를 실시함으로써 앞서 도출한 쇠퇴원인을 실증한다. 이러한 문헌연구와 사례를 통한 실증연구를 토대로, 관광지 활성화를 위한 과제를 도출하여 제시한다.

네 번째 부분에서는 성공적인 관광지 재생사업 추진을 위해 단계별(쇠퇴 진단 → 계획 수립 → 사업 추진 → 평가/모니터링) 요구사항과 방안을 모색하여 제안한다. 이러한 정책제언은 크게 제도의 마련, 역량의 강화, 네트워크 구축으로 요약된다.

2) 연구 방법

이번 연구는 문헌연구, 내용분석과 계량분석, 심층사례조사(현지조사와 인터뷰), 외부전문가 활용 등 다양한 방법을 통해 수행한다. 우선, 문헌연구를 통해 관련이론 및 선행연구 고찰, 관광트렌드 및 여가수요 변화와 코로나19가 관광에 미치는 영향 전망, 유사 국내·외 사례조사 및 기존 관광지 재생사업 추진실태 분석 등을 수행한다. 문헌연구에서는 특히 관련 학술논문이나 연구보고서, 정부의 공식웹사이트 제공자료, 인터넷 자료 등 다양한 자료원을 활용한다.

그 다음, 관련 선행연구 검토를 통해 관광지 쇠퇴원인을 찾아내는 과정에 내용분석을 수행한다. 다양한 2차 자료원을 통해 관광지가 쇠퇴하는 원인을 도출하고, 유형화를 시도하며, 이 결과는 쇠퇴원인 실증을 위한 심층사례조사에 활용한다. 연구대상인 전국 관광지 중 쇠퇴관광지 도출과 쇠퇴단계 구분을 위하여 계량분석을 수행한다. 우선, 분석을 위한 기준을 설정하고, 이를 토대로 구득가능한 기초 및 통계자료를 구축한 후, 쇠퇴관광지 도출과 쇠퇴단계 구분을 시도한다. 이 결과는 우리나라 관광지 쇠퇴실태를 파악하는 동시에, 심층사례조사 대상지를 선정하는 데 활용한다.

앞서 문헌연구와 내용분석을 통해 얻은 연구결과, 즉 관광지 쇠퇴원인 및 유형 구분

결과는 현재 심각한 쇠퇴를 경험하고 있는 관광지를 대상으로 실시하는 현지조사와 해당 관광지 이해관계자 또는 재생사업에 참여했던 전문가와의 인터뷰 등 심층사례조사를 통해 확인한다. 특히, 계량분석 결과 도출된 쇠퇴가 심각한 관광지에서의 현지조사와 인터뷰 과정에서는 관광지 운영 상 고충과 한계는 무엇이며, 정책차원에서 도와줄 수 있는 일은 무엇인지 등 쇠퇴관광지 활성화정책 마련을 위한 과제도 파악한다.

그동안 국가적으로 추진한 관광지 재생사업에 대한 깊이 있는 이해를 위하여 관련사업에 관여했던 전문가로부터 경험과 노하우, 향후 추진방향 등에 대한 의견을 듣는 자리를 마련하고, 연구의 접근방법과 주요 내용의 적절성, 연구결과 및 성공적인 관광지 재생을 위한 법·제도 및 정책적 대안 제시의 실효성 등을 검토받기 위하여 전문가 자문 회의를 진행한다. 또한, 협업이 요구되는 주제를 정해 관련분야 전문가에게 원고 의뢰를 함으로써 연구결과의 내실화를 도모한다.

한 차례의 전문가 특강(주제: “관광지 쇠퇴현황과 재생방향”)과 3인의 전문가 원고 의뢰(주제: “외국의 관광지 재생 성공사례 조사”, “국내 관광지 재생사업 추진현황과 과제”, “관광지 재생을 위한 지역주도 거버넌스 구축사례 조사”)를 진행하였다. 다만 코로나19로 인해 현지조사와 인터뷰를 진행하는 데 큰 어려움을 겪었으며, 따라서 쇠퇴 심각단계 관광지 모두가 아니라 일부 관광지만을 대상으로 심층사례조사를 진행했다는 점은 아쉬움으로 남는다.

3. 연구의 기본틀

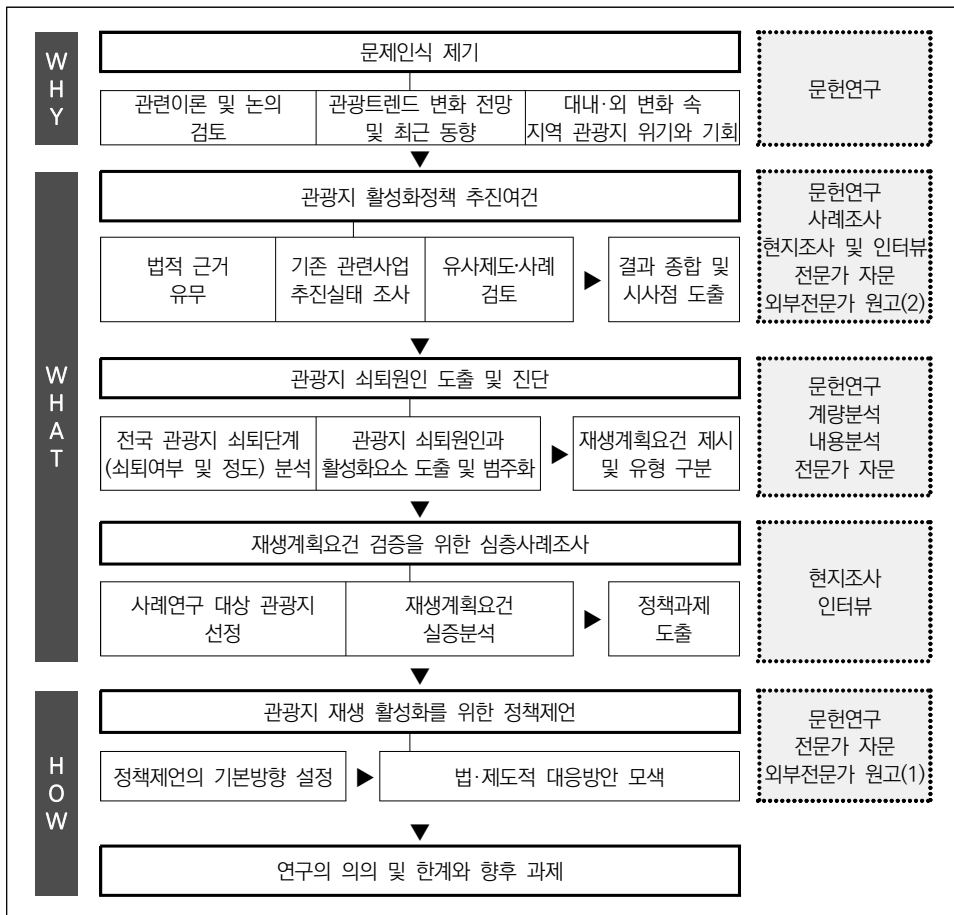
이번 연구는 크게 지역 활성화를 위하여 쇠퇴하는 관광지 활성화정책의 필요성을 강조하는 단계, 본격적으로 관련자료를 조사 및 분석하는 단계, 연구결과를 종합적으로 정리하고 정책방안을 제시하는 단계 등 3단계로 구분하여 진행된다.

우선, 1단계에서는 관련이론 및 논의 검토, 선행연구 고찰, 주요 개념의 정의 등을 통해 연구를 수행하게 된 배경을 제공하고, 그 대상 및 범위를 명료하게 한다. 또한, 관광트렌트 전망과 코로나19가 미칠 관광에 대한 영향을 예측함으로써 지역관광이 처한 위기의식과 그 중심에 놓여 있는 쇠퇴관광지 재생의 중요성을 강조한다.

2단계에서는 우리나라 관광지를 대상으로 쇠퇴여부와 정도를 진단하고, 그 원인이 무엇인지 문헌연구와 현지조사를 통해 살펴본다. 이를 토대로 쇠퇴관광지가 기능을 회복하고 매력을 되찾기 위한 요건들과 이들이 작동하기 위한 과제를 도출한다.

3단계에서는 앞서 도출된 정책과제들을 바탕으로 전국의 쇠퇴관광지 활성화를 위한 방안 마련을 위한 기본방향을 설정하고, 그 방향 하에서 정부가 법·제도적으로 고려해야 할(또는 고려할 수 있는) 방안들을 제안한다.

그림 1-4 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

4. 선행연구와의 차별성

이번 연구를 시작하면서 가장 먼저 쇠퇴관광지, 노후 관광지, 관광지 재생, 관광지 활성화 등을 주제로 다룬 다수의 논문이나 연구보고서를 고찰하였다. 선행연구 고찰결과, 대체로 관광지 쇠퇴에 관한 이론적 연구와 그것을 기반으로 대상 관광지를 진단하는 사례연구, 관광지 재생 또는 활성화를 위한 요소나 지표 설정연구, 쇠퇴관광지 활성화 방안에 관한 연구 등으로 구분되고 있었다.

먼저, 유광민·장병권(2012) 등은 공간의 재구성 관점에서 관광지 재생과 관련된 이론적 논의를 심도 있게 수행하고 있고, 김중재·이경진(2015) 등은 Butler의 관광지 생애주기이론 등 관련논의들을 소개하고 있다. 장은영(2000)은 서울대공원, 김성진(2010)은 남이섬, 서현(2012)은 인천지역, 최병길(2016)은 제주도를 사례로 관광지 생애주기이론을 적용한 진단연구를 진행하였다.

다른 한편, 이정희(2014), 김중재(2016), 임경환(2016), 사현지(2020) 등은 그들의 논문에서 쇠퇴 또는 정체원인을 규명하고, 재생을 위한 요소 또는 지표를 제시해 보고자 하였으며, 최승담·신정미(2002), 이왕건(2010), 김향자(2013), 문화체육관광부(2013), 이재곤·임경환(2017), 이승욱 외(2019) 등은 쇠퇴 또는 노후 관광지를 대상으로 재생과 활성화를 위한 정책과제와 개선방안을 제시하는 연구를 수행하였다.

앞서 고찰된 선행연구 모두는 나름의 목적을 지니고 수행되었으며, 유용한 결론을 제시하고 있고, 이번 연구를 수행하기 위한 이론적 배경과 논의를 위한 시사점을 제공해 주고 있다. 특히, 관광지 쇠퇴원인 도출과 실증사례연구를 수행하는 데 있어서 그 근거와 자료를 마련하는 데 도움을 주었다.

다만, 조금 아쉬운 부분은 관광지의 특성 상 주어진 여건과 주변환경 등이 상호 작용하여 관광지마다 그 쇠퇴원인과 그것들이 미치는 영향정도가 상이할 수밖에 없음에도 불구하고, 대부분 일반화를 전제로 결과를 제시하고 있다는 점과, 많은 경우가 단일 또는 소수 사례를 대상으로 연구를 진행하고 있다는 점이다. 또한, 관광지 생애주기모형에 기반을 둔 연구가 대부분인 반면, 그것의 한계를 보완하기 위한 대안 제시나 접근

노력은 다소 부족한 편이다.

이번 연구에서는 선행연구의 한계를 조금이나마 보완해 보고자 하였다. 우선, 연구 대상과 관련해서, 많은 선행연구가 단일 또는 소수 사례나 도시지역 내 관광단지 또는 국립공원 집단시설지구 사례 등에 초점을 맞추고 있다면, 이번 연구는 관광지 쇠퇴원인 분석대상을 전국의 관광지로 확대하고 있다. 따라서 문화체육관광부 지정현황자료(2020년 3월 기준) 상 228개 전국 관광지를 모두 1차 분석대상에 포함시켰으며, 이들 관광지를 대상으로 한 분석과정에서 연구 세부목적에 따라 조금씩 그 대상 범위를 축소해 가는 방식을 채택하였다.

그 다음 연구내용과 관련해서 이번 연구는 우선, 관광지 쇠퇴원인을 포스트모더니즘 사회 생산양식과 소비행태 변화에 의한 것으로 바라보고 이를 해결하기 위한 방안도 관광지 시설 개선이나 콘텐츠를 개발하는 차원을 넘어서, 공간의 재구성이라는 관점 도입이 필요함을 강조하고 있다는 점에서 선행연구들과 차별성을 지닌다. 또한, 관광지 쇠퇴원인 도출을 넘어서 그 원인을 유형화하고, 그 결과를 토대로 심각한 쇠퇴를 경험하고 있는 관광지 사례에 실제 적용해 봄으로써 실질적인 개선과제를 찾아내고, 그에 따른 방안을 제안해 보고자 하였다.

다수의 선행연구가 주로 문헌연구 위주로 진행하고 있는 반면에, 이번 연구수행을 위하여 다양한 방법을 동원하고 있다는 점에서도 차별성을 지닌다. 예를 들면, 연구수행의 가장 기초가 되는 문헌연구에서부터 선행연구와 정부의 각종 공식자료를 활용한 내용분석과 계량분석을 수행하고 있으며, 문헌연구와 내용분석, 계량분석 등을 통해 도출된 연구결과 실증을 위하여 실제 관광지 재생사업을 추진한 관광지와 심각한 쇠퇴를 경험하고 있는 관광지에 대한 현지조사와 관계자 인터뷰 등 심층사례조사를 실시하고 있다. 또한 관련분야 전문가 자문 및 특강과 더불어, 연구에 필요한 특정주제에 대한 원고의뢰 등 외부전문가와의 협업을 추진하고 있다.

5. 연구의 기대효과

정책적 차원에서 이번 연구는 ‘문재인정부 국정운영 5개년계획’, ‘국가균형발전 비전과 전략’, ‘제5차 국토종합계획’ 등에 제시된 지역자산의 관광자원화 목표를 달성하는 데 있어서 관련정책 마련에 유용한 정보를 제공해 줄 것이다. 또한, 국토교통부의 원도심 재생이나 산업단지 재생 등 도시재생뉴딜사업, 농림축산식품부의 농촌중심지활성화사업, 해양수산부의 어촌뉴딜300사업, 국가균형발전위원회의 새뜰마을사업이나 우리마을살리기사업 등과 관광지 활성화사업 간 연계성 강화를 통한 범부처 협업의 근거를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

학술적 차원에서는 우선, 포스트모더니즘에 기반한 공간재구조화 이론 등도 검토하였으며, Butler의 관광지 생애주기모형 등 관광지 쇠퇴와 관련된 이론적 배경의 한계를 보완하고자 Polli & Cook 모델을 변형 적용해 보고자 했다는 점에서 의미가 있다. 또한, 기존 연구 대부분이 연간 관광객수 변화율을 기초로 관광지 쇠퇴를 판단하였다면, 이번 연구에서는 다양한 변수들(관광사업체수, 관광사업체 종사자수, 인구, 지방세수 등)을 찾아내 적용가능성을 타진하고 있다는 점에서 쇠퇴관광지 활성화를 다룬 연구를 진일보시킬 수 있을 것으로 기대된다.

관광지 리모델링 또는 관광지 재활성화 등의 개념으로 관련연구가 진행되어 왔으며, 2013년 처음 관광지 재생 개념이 정책적 차원에서 관심을 받게 되었다. 다만 여전히 관광지 재생에 관한 실증연구는 부족한 실정에서 관광지 쇠퇴이슈를 포스트모더니즘 사회에서의 생산양식 및 소비행태의 변화 속에서 이해하고자 한 이번 연구는, 포괄적인 관광지 활성화라는 개념 속에서 실제 사례를 통해 확인하고 방안을 제시하고 있다는 점에서 정책적으로나 학술적으로 시사하는 바가 있다 할 것이다.



CHAPTER 2

관련이론 및 지역 관광지의 위기

- 1. 이론적 배경과 논의들 21
- 2. 주요 개념의 정의 35
- 3. 대내·외 환경변화 속 지역 관광지의 위기와 기회 39

02 관련이론 및 지역 관광지의 위기

이번 장에서는 쇠퇴관광지 원인진단과 활성화에 관한 연구를 뒷받침해 줄 수 있는 이론적 배경과 논의들을 검토한다. 특히, 도시재생 관련논의로부터 시사점을 얻고자 했으며, 현재 사회에서 관광지 재생이 지닌 의미를 짚어 보고, 관련이론의 한계 및 보완방안을 제시해 본다. 또한 본격적인 분석에 앞서, 코로나19 등 최근 관광지를 둘러싼 영향요인과 장래 관광·여가 트렌드 전망을 종합 정리함으로써 지금의 지역 관광지가 처한 위기를 극복하기 위하여 관광지 기능 회복 및 매력성 제고를 위한 정책적 방안 마련이 중요함을 강조한다.

1. 이론적 배경과 논의들

1) 도시재생의 등장과 시사점

(1) 도시재생에 관한 개념적 논의

사전적으로 재생(再生)이란 “죽게 되었다가 다시 살아남”, “타락하거나 희망이 없어졌던 사람이 다시 올바른 길을 찾아 살아감”, “낡거나 못 쓰게 된 물건을 가공하여 다시 쓰게 함”으로 정의된다.¹⁾ 영어로 재생(regeneration)은 “어떤 곳이나 시스템을 더 활동적이거나 성공적으로 만들기 위하여 개선하는 일련의 행동”(the act of improving a place or system, especially by making it more active or successful)이라고 정의되고 있다.²⁾

1) 국립국어원 표준어학대사전(<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>)(2020년 4월 13일 검색).

이러한 개념 정의를 토대로 유광민·장병권(2012, 71-72)은 “사전적 의미의 재생은 쇠락한 것을 다시 살리기 위해 새로운 방향으로 생명을 불어넣는 것을 의미하므로 처치와 같은 단기 처방적 성격의 개념이 아니라 일정한 방향성을 가진 전략적 성격을 포함하고 있다”고 하면서, 쇠퇴한 공간 재생에 관한 연구는 쇠퇴원인에 대한 진단과 새로운 공간재구성 방향과 재생전략 등에 대한 이해가 요구된다고 강조하고 있다.

재생과 관련해서 가장 먼저 등장한 것이 바로 도시재생이다. 도시재생(urban regeneration)은 세계경제거점은 곧 도시라는 인식 하에 전개된 도시 간 경쟁 심화, IT 등 발달에 따른 산업구조 고도화, 환경적 위협에 따른 친환경 기술의 발전, 생활양식의 변화, 도시의 외연적 성장의 한계 등을 배경으로 등장하였다.³⁾ 도시 내 공간개발에서의 강조점과 접근전략은 시대에 따라 변화해 왔는데, 이전에 재개발이 노후화된 물리적 환경을 개선하려는 사업을 의미했다면, 1990년대 이후 도시재생은 물리적 환경과 함께 경제적, 환경적, 사회적, 문화적, 상징적, 정치적 영역을 모두 포함하는 종합적이고 통합적인 처방을 강조하는 방식이라고 할 수 있다.⁴⁾

이처럼 도시재생이라는 용어는 사회변화를 반영한 결과로, “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”이라는 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』 관련규정(제2조제1항의1)에서도 잘 드러나고 있다.

아직 도시재생의 개념에 대한 명확한 합의가 이루어진 것은 아니지만, 여러 측면을 고려할 때 포스트모더니즘 사회의 다양한 변화에 대응하기 위하여 쇠퇴한 도심지역에서의 단기적 처방으로서의 시설 개선이나 확충이 아닌 전략적 차원에서의 종합처방으로 이해되어야 할 것이다. 여러 관련문헌을 종합하면, 도시재생이란 기존 도시공간을 새로운 생산양식과 소비행태에 적합하게 재구성하는 것이라고 할 수 있다.

2) Cambridge Dictionary(<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/regeneration>(2020년 4월 13일 검색)).

3) 이정희 2014, 24-25의 내용을 토대로 작성함.

4) 김병준(2010); Smith(2007)를 토대로 작성한 유광민, 장병권 2012, 72의 내용을 재작성함.

(2) 도시재생전략 등장과 관광지 재생전략에의 시사점

도시재생과 마찬가지로 관광지 재생도 쇠퇴한 관광지의 수명을 연장하는 것에 그치지 않고 새롭게 가공하여 새로운 기능과 활력을 불어넣는 전략으로, 포스트모더니즘 사회의 어떠한 변화가 기존 관광지 쇠퇴 또는 새로운 관광지 출현을 촉진하고 있는지, 쇠퇴와 재생의 동력들이 어떠한 관계 속에서 전략의 형태로 나타나고 있는지 등에 대한 포괄적인 이해가 수반될 필요가 있다.

이러한 이유로 기존 도시공간의 재구성전략 또한 쇠퇴관광지 활성화에 마찬가지로 적용된다. 유연적 축적을 특징으로 하는 포스트모더니즘 생산양식의 출현은 자본의 이동성 강화와 생산과정에서 디자인, 정보, 상징과 같은 기호적 요소의 투입 강화를 주요 특징으로 하는데, 도시들을 이러한 변화에 적합하도록 공간을 재구성하게 된다고 한다.⁵⁾ 뉴어바니즘(New Urbanism), 어반빌리지(Urban Village), 창조도시(Creative City), 압축도시(Compact City), 마치쯔꾸리(まちづくり), 슬로시티(Slow City), 살고 싶은 도시 만들기 등 다양한 모습으로 나타나는 도시재생전략들은 모두 포스트모더니즘 사회의 생산양식과 소비행태 등 산업구조의 변화에 대응하려는 전략으로서 나타났다는 공통점을 지니고 있다.⁶⁾

요약하면, 도시재생전략에 대한 고찰과 이해로부터 포스트모더니즘 사회로의 전환과 함께 새로운 소비공간으로서 관광지에 대한 재생도 단순히 물리적 환경 개선이나 상품 개발 등에 한정되어 이루어지기보다는 매력 있는 공간으로의 변신, 관련주체 역량 강화 및 내·외부 네트워크 구축, 다른 곳과는 차별화된 자원과 프로그램, 콘텐츠 발굴과 상품화 등 다차원적인 측면을 포함하는 것, 즉 공간재구성이라는 전략적 접근이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다.

5) 조명래(2002)를 토대로 작성한 유광민, 장병권 2012, 75의 내용을 재작성함.

6) 이정희 2014, 25-26의 내용을 토대로 작성함.

2) 포스트모더니즘 사회에서 관광지 재생이 지닌 의미

1970년대 이후 서구사회를 중심으로 등장한 생산양식과 소비행태의 변화는 자본과 공간의 재구성에 따른 도심지역 쇠퇴와 개발 패러다임의 변화는 물론이고 소비문화에도 변화를 가져왔으며, 이러한 변화로 1980년 이후 다양한 형태의 관광소비가 나타났고, 다시 대중관광 위주의 관광지 쇠퇴를 초래하였다.

앞서 도시재생전략에 대한 고찰에서 보았듯이, 관광지 재생전략 또한 물리적 시설 개선과 확충뿐만 아니라 사회적, 문화적, 상징적, 정치적, 그리고 환경적 영역 등 복합적인 측면에서의 처방을 통한 새로운 소비공간으로서의 매력성 향상이 요구된다. 유광민·장병권(2012)은 이러한 새로운 매력적인 장소로서의 재창조는 다양한 이해집단의 실천전략 속에서 이루어지므로 관광지 재생은 결국 쇠퇴한 관광지를 매력적인 소비장소로 재구성하기 위한 각자의 산업이나 행위집단의 물리적, 경제적, 사회적 전략과 행위에 대한 이해를 요구한다고 주장하고 있다.

다시 말하면, 관광지 재생은 유연적 생산과 탈물질적 소비, 다양성과 개성 등을 특징으로 하는 포스트모더니즘 생산양식과 소비행태와의 관계에 대한 이해와 결합될 필요가 있으며, 이러한 접근은 관광지라는 장소 재생의 방향과 행위주체들 간 관광지의 공간재구성전략에 대한 이해를 가능하게 한다는 것이다.⁷⁾

이러한 관점에서 관광지 재생은 물리적 환경 개선과 시설 확충 등 하드웨어를 위주로 하는 개·보수나 리모델링, 기존 관광지의 하드웨어와 함께 소프트웨어와 휴먼웨어까지 고려하는 재활성화 등 그 명칭이 무엇이든지 이들 모두를 포함하는 것으로, 해당 관광지 전체 또는 경우에 따라서는 관광지 주변지역까지 아우르는 공간의 재구성(포스트모더니즘 사회로의 전환 속에서 생산양식과 소비행태에 맞는 공간으로의 재탄생)을 통해 관광목적지로서 기능을 회복하고 매력을 되찾는 것이라고 할 수 있다.

7) 김성진(2010)을 유광민, 장병권 2012, 79-80에서 인용한 것을 재작성함.

3) 관광지 쇠퇴와 재생에 관한 이론적 배경

(1) Butler ‘관광지 생애주기모형’의 특징과 한계

관광지 변화를 생애주기 관점에서 설명하려는 시도는 이미 1960년대 초부터 있었다. Christaller(1963)에 의하면, 예술가들이 먼저 영감을 얻거나 작품의 재료를 얻기에 적합한 보기 드문 장소를 찾게 되면서 다른 예술가들을 끌어들이게 되고, 결국 이곳이 유명한 장소가 되면서 종국에는 원주민들이 떠나고 본래 매력은 상실된다는 것이다. Plog(1973)는 심리학적 관점에서 관광지 변화양상을 설명하고 있는데, 외향성(allocentric) 관광객이 먼저 발견하고 찾게 되는 지역이 명성을 얻게 되면 관광시설이 입지하여 양향성(midcentric) 관광객이 찾는 곳이 되고, 이러한 관광객 유입은 명성을 더욱 제고하고 접근성과 편리성 등이 향상되어 내향성(psychocentric) 관광객이 찾게 되는 관광지가 된다는 것이다.⁸⁾

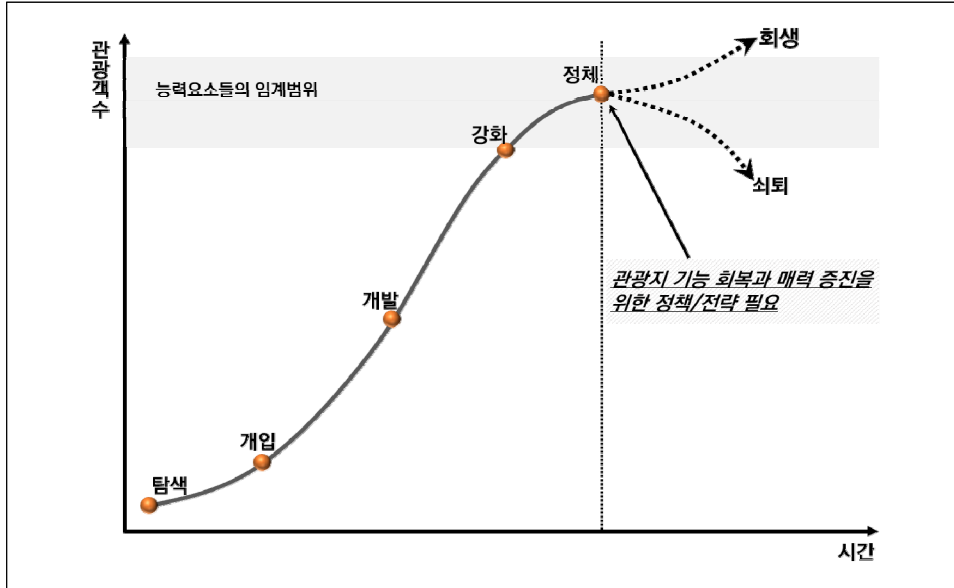
앞선 연구자들이 관광객 성향에 초점을 맞추었다면, Butler(1980)는 상품생애주기(life cycle of product) 개념을 기반으로 관광지도 하나의 상품처럼 다양한 단계를 거쳐 쇠퇴된다는 관광지 생애주기모형을 만들었다. Butler의 관광지 생애주기는 탐색(Exploration), 개입(Involvement), 개발(Development), 강화(Consolidation), 정체(Stagnation), 쇠퇴(Decline) 또는 회생(Rejuvenation) 단계로 구분된다. 관광지는 생성 초기에 방문객이 증가하고, 그 영향으로 발전하며, 이후 정체되었다가 결국 쇠퇴한다는 것이다.⁹⁾ 다만, 모든 관광지가 정체단계 이후 반드시 쇠퇴하지 않는다고 하면서, 사회·문화·환경요인 등에 따라 회복될 수 있음을 연구를 통해 제시하고 있다.

Butler의 관광지 생애주기모형 이후 탐색, 개입, 발전, 정체, 쇠퇴 등 개별적인 단계별 관광지 모형을 검증하기 위하여 사례분석방법 등을 활용한 연구가 활발하게 진행되는 등 현재까지 꾸준히 실증연구의 기반을 제공하고 있다. 지난 시계열 데이터를 기반으로 현재 관광지 단계를 파악하는데 가장 적합한 이론으로 인정받고 있기도 하다.¹⁰⁾

8) 유광민, 장병권 2012, 80의 내용을 토대로 작성함.

9) 이정희 2014, 14-17의 내용을 토대로 작성함.

그림 2-1 | Butler의 관광지 생애주기모형



자료: Butler 1980, 7의 그림을 보완함.

Butler의 관광지 생애주기모형 상 6단계 중 이번 연구와 관련되는 단계는 관광지 쇠퇴 또는 회생단계라고 할 수 있는데, 이들 단계를 구분하는 지표는 다음과 같다. 쇠퇴 단계 관광지는 시장이 공간적으로나 수적으로 정체 국면으로 관광객에게 더 이상 매력을 주지 못하고, 관광기능까지 상실되어 결국 슬럼지구로 변하는 경우가 나타나는 등의 특징을 보인다. 그러다 보니 관광객 편의시설이 다른 시설물로 대체되거나 용도 전환이 쉽게 일어나고, 경우에 따라서는 아주 낮은 가격으로 관광시설이 팔리는 경우도 발생하게 된다. 반면에 회생단계의 관광지는 매력적인 관광자원이 투입되거나 미개발 자원을 개발해 이윤을 창출하는 특징을 보인다. 특히, 회생단계에 있는 관광지를 찾는 관광객, 즉 새로운 관광시장은 특별한 것에 관심을 보이거나 활동성이 강한 관광객을 대상으로 형성된다.

10) 김종재, 이경진 2015, 28의 내용을 수정함.

표 2-1 | Butler 관광지 생애주기모형의 쇠퇴·회생단계 지표

구분	단계별 지표
쇠퇴단계	1. 다른 관광지와 경쟁을 할 수가 없음 2. 시장은 공간적으로나 수적으로 정체 국면 3. 관광객에게 더 이상 매력이 없음 4. 관광객 편의시설이 다른 시설물로 대체 6. 보다 많은 편의시설이 소멸 7. 다른 지역 거주자 및 사업가가 아주 낮은 가격으로 관광객 편의시설을 매입하기 때문에 지방정부 개입이 많아짐 8. 관광객 편의시설의 양도전환이 매우 쉽게 일어남 9. 호텔은 콘도미니엄, 요양소, 은퇴자의 거주지, 편리한 아파트로 쉽게 용도 변환 10. 노년층은 은퇴 후 영구거주지로 관광지를 선호하는 경향 11. 관광지는 관광기능 상실로 슬럼지구로 변하는 경우가 나타남 12. 수용능력 초과현상이 일어남
회생단계	1. 카지노와 같은 매력적인 관광자원 투입 2. 미개발 자원을 개발하여 이익을 얻음 3. 새로운 시장은 모험적인 성향의 관광객을 겨냥한 것이 아니라, 보다 특별한 데 관심이 있거나 활동성이 강한 집단을 대상으로 한 것임

자료: 이영희(2000, 476)를 장은영 2000, 39에서 인용한 표의 일부를 발췌함.

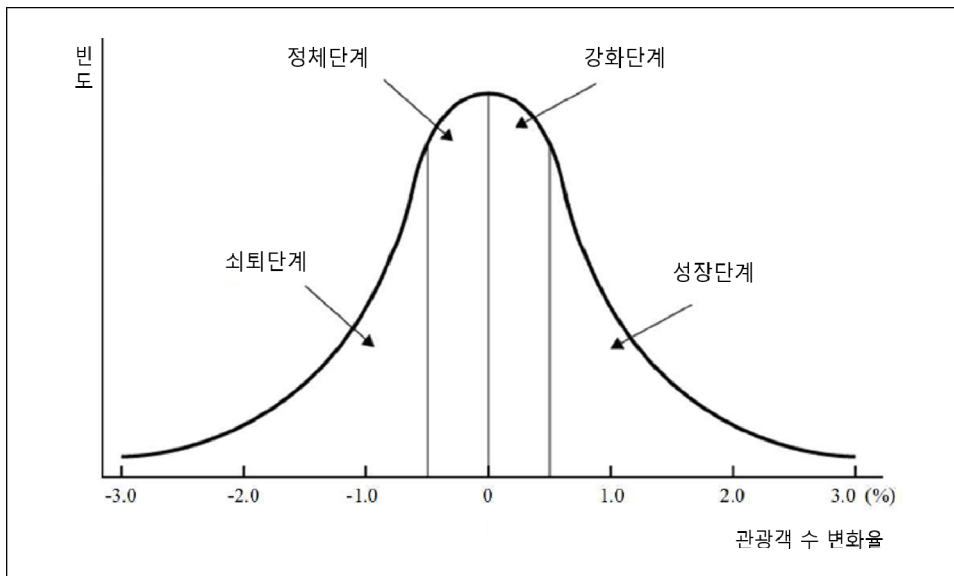
다만, Butler의 관광지 생애주기모형에 의한 진단을 위해서는 충분한 자료 확보가 전제되어야 하지만, 관광지에 대한 정확한 상황을 보여주는 자료가 부족한 것이 현실이다. 게다가 중요한 방향 전환지점을 명확하게 정의하는 데 어려움이 있어 위에서 언급한 관광지 생애주기 6단계 구분을 정량화하는 데 한계가 있다.¹¹⁾

이를 극복하기 위한 방안으로 제안된 것이 Polli & Cook 모델이다. Butler의 관광지 생애주기모형이 지닌 단계구분 정량화 문제를 해결하고자 제시된 것으로, Butler의 관광지 생애주기모형처럼 제품생애주기의 유효성에서 출발하였다. 다만, 제품생애주기 단계를 변화율에 근거를 두고 구분하고 있는데, 관광지 생애주기 단계결정을 연간 관광객수 변화비율, 즉 변화율이 0.5%보다 크면 성장단계(Growth), 0~0.5%이면 강화단계(Maturity), -0.5~0%이면 정체단계(Stagnation), -0.5% 보다 작으면 쇠퇴단계

11) Shaw & Williams(2004)를 토대로 작성한 유광민, 장병권 2012, 81을 재작성함.

(Decline)로 나누고 있다.¹²⁾ 다만 Polli & Cook 모델 또한 관광객수 변화율이라는 한 가지 지표만을 기준으로 관광지 생애주기 단계를 구분하고 있는데다, 단계 전환지점을 구분하기 위한 변화율 수치 범위를 결정하는 근거도 부족하다는 한계가 존재한다.

그림 2-2 | Polli & Cook의 모델



자료: 김중재, 이경진 2015, 28.

Butler의 관광지 생애주기모델의 또 다른 한계는 시설 낙후와 사회적 수용력을 포함한 수용력의 관점에 주로 의존하여 관광지 변화를 설명하기 때문에 관광지 변화를 촉진시키는 관광지 외적인 사회적 요인에 대한 지식을 제공하지 않는다는 점이다. 관광지 생애주기에 대한 이해는 어떤 요인들이 관광지 변화에 영향을 미치고 있는지에 대한 이해와 결부된다. 관광지는 늘 외부환경과 상호작용하면서 진화하기 때문이다.¹³⁾

12) 김중재, 이경진 2015, 28을 토대로 작성함.

13) Agarwal(1997; 2002)을 토대로 작성한 유광민, 장병권 2012, 82-83의 내용을 재작성함.

이를 극복하기 위하여 Agarwal(1997; 2002)은 관광지 변화에 영향을 미치는 요인들을 내부적 요인(자원과 매력물의 독특성, 관광개발에 대한 지역주민들의 태도, 관광 자원의 품질악화 정도, 서비스 제공과 질, 관리 등)과 외부적 요인(소비자 욕구나 선호의 변화, 새로운 생산양식이나 기술의 발전, 공급자, 소비자, 조절당국 등 이해관계자들의 역할)으로 분류하고, 관광지 쇠퇴를 시장경쟁과 내부 환경요인의 상호작용 결과로 보고 있으며, 관광객수 감소, 관광지 이미지 하락, 환경의 질 악화, 투자 감소, 비관광분야로의 전환 등을 그 징후로 제시하고 있다.¹⁴⁾

Butler의 생애주기모형에서 관광지 재생전략은 주로 매력적인 관광자원의 개발과 서비스 품질 향상 등의 수준에서 논의되었다. 그러나 매력성 향상은 사회변화에 따른 소비문화와 선호의 변화를 반영하는 것으로 매력성 향상 또한 포스트모더니즘 사회의 소비문화를 반영한 관광공간과 상품생산이라는 설명과 연결될 필요가 있다. 다시 말하면, 관광지 재생에 관한 연구는 진단에 의한 대응의 문제에서 벗어나, 관광지 쇠퇴에 미치는 원인이나 영향에 대한 자료와 정보를 축적하고, 긍정적인 요소는 극대화하되 부정적인 요소는 해소 또는 보완하는 방향이나 전략을 마련하는 일에 집중할 필요가 있는 것이다.¹⁵⁾

(2) 공간재구성 관점에서의 관광지 재생에 대한 이해

관광지 재생에 있어서 공간의 재구성 관점은 포스트모더니즘 사회로의 전환에 따른 생산양식의 변화가 공간의 생산구조와 과정을 재구성한다는 개념에 기초하여 탄생하였다. 새로운 생산양식은 자신의 사회적 생산관계에 적합한 공간을 생산하며, 이러한 공간을 생산하는 구조와 과정을 변화시킨다. 대표적으로 Agarwal(2002)은 공간재구성 관점에서 관광지 재생을 이해하고 있는데, 여기서의 관광지 재생은 관광지가 사회와 분리된 개별공간으로서가 아니라 총체적인 자본주의 생산양식의 전개과정으로 이해되고 있다. 공간재구성 관점에서의 관광지 재생에 대한 이해는 Butler의 관광지 생애주기

14) Agarwal(2002)을 토대로 작성한 유광민, 장병권 2012, 82의 내용을 재작성함.

15) 유광민, 장병권 2012, 83-84를 토대로 작성함.

모형이 사회적 요인 등 외부적 요인에 대한 이해나 자료, 정보 제공에 한계가 있다는 점을 조금이나마 보완해 줄 수 있다.¹⁶⁾

다만, 유광민·장병권(2012, 85)은 “Agarwal(2002)의 연구는 상품 생산과정 중심의 재구성 특성에 관심을 기울임으로써, 어떠한 주체가 어떠한 재구성 실천전략을 가지고 실천을 수행하고 있는지에 대한 이해와 공간의 재구성 등의 관광공간 생산의 사회적 관계에 대한 이해를 제공하지 못하는 한계를 동시에 보여주고 있다”라고 그 한계를 지적하고 있다.

(3) 이론적 배경에 대한 고찰결과 종합

관광지 재생에 대한 이론적 논의는 도시재생에 비해 상대적으로 취약한 실정이다. 그 한계를 인정하면서도 여전히 Butler의 생애주기모형을 기초로 하는 연구들이 대부분을 차지하고 있는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 관광지 생애주기 단계의 중요한 방향 전환지점을 명확하게 정의하는 것의 어려움이나 관광지 쇠퇴에 미치는 다양한 내부적 요인과 외부적 요인을 파악하는 것의 어려움 등은 앞으로 해결해야 할 과제이다.

정책적 측면에서도 포스트모더니즘 사회로의 전환에 따른 관광수요 다변화에 능동적으로 대응하는 차원에서의 쇠퇴관광지 재생전략 모색은 여전히 부족한 상황이다. 쇠퇴관광지 활성화는 단순히 관광지 매력성을 향상시킨다는 관점을 넘어 사회적 변화과정에서 요구되는 관광지 생산 및 소비 등을 포함한 좀 더 폭넓은 공간재구성 관점에서 이해될 필요가 있음을 밝힌 바 있다. 즉, 기존의 개·보수나 리모델링과 같은 하드웨어 중심의 단기 처방적인 것에서 벗어나 포스트모더니즘 사회에서의 생산양식과 소비문화 변화에 의한 기존 관광지의 쇠퇴원인에 대한 규명과 이러한 변화 속에서 차별적이고 매력적인 관광공간으로의 재구성에 대한 고민이 필요하다.

16) 유광민, 장병권 2012, 85를 토대로 작성함.

4) 관광지 재생과 지역발전의 관계

(1) 관광이 지역발전에 미치는 영향

이승욱 외(2019)는 여러 관련연구 고찰을 통해 관광이 지역의 경제적 측면, 사회·문화적 측면, 공간 및 인프라 측면, 브랜드 및 장소마케팅 측면, 국제화 측면 등 다양한 부분에 직·간접적으로 영향을 미치고 있음을 설명하고 있다.

우선, 다수 연구들이 관광이 지역의 경제성장을 촉진시킨다는 것을 증명하고 있음을 보여주고 있다. 예를 들면, OECD(2020)에 따르면 관광은 평균적으로 가입국 GDP의 4.4%, 고용의 6.9%, 서비스 수출의 21.5%를 기여한다.¹⁷⁾ 관광의 경제적 효과로 1980년대부터 세계 주요 도시들은 불황 타개를 위한 수단으로 관광산업을 선호하고 있으며, 관광산업은 타 산업과 기능적 연계로 산업연관효과가 크므로 지역경제 활력을 제고하고 있음이 증명되고 있다.¹⁸⁾

관광은 관광객뿐만 아니라 지역주민의 문화·여가 수준을 향상시키는 효과를 가져 온다. 관광활동이 집중된 공간의 개발은 관광객과 지역주민 모두에게 여가기능을 제공하고, 관광객들이 관광활동을 통해 지역사회의 집단 및 개인의 가치, 행동, 커뮤니티 구조, 라이프스타일, 삶의 질 등에 영향을 미치며, 문화시설 증대로 관련분야 종사자나 젊은층 유입을 촉진시킴으로써 지역의 인구특성도 변화시킬 수 있다는 것이다.¹⁹⁾

경제와 사회·문화뿐만 아니라 관광은 지역의 공간을 변화시키고 인프라를 확충시킨다. 관광은 새로운 기반시설을 제공하고, 토지의 상업적 변화를 유발하거나 환경 정비, 역사유산의 복원 등의 필요성을 증대시킴으로써 공간을 재편하고 재구조화에 영향을 미치며, 관광객이 관광자원에 효율적인 접근을 할 수 있도록 관광자원 간의 공간적 연계성이 형성되거나 공간적 연결이 개선된다는 것이다.²⁰⁾

17) OECD 2020, 3의 내용을 토대로 작성함.

18) 이영주(2005); 김항자 외 2011을 인용한 이승욱 외 2019, 24-25의 내용을 토대로 작성함.

19) 이영주(2005); Spirou 2011을 인용한 이승욱 외 2019, 25의 내용을 토대로 작성함.

20) 김항자 외 2011, 김흥식 외 2015, 이영주 2005를 인용한 이승욱 외 2019, 25-26의 내용을 토대로 작성함.

그 밖에도 관광은 관광목적지로서 지역의 이미지와 브랜드 제고에 기여한다. 관광목적지로서 관광객을 유인하기 위해 도시를 독특하고 흥미 있는 장소로 변모시키고, 이는 이미지 제고로 이어지는데, 관광의 역할이란 지역적, 역사적, 문화적 자산을 경험하게 하고 이에 대한 긍정적인 의미를 형성하게 하는 것이므로, 각 지역은 지역발전전략으로 장소마케팅을 이용한다는 것이다.²¹⁾

(2) 신규개발 중심에서 기존 관광지 재활성화로 방향전환 모색

위에서 간략하게 정리한 바와 같이, 그동안 관광은 지역경제 촉진, 지역주민 삶의 개선, 공간 변화와 관련인프라 확충, 지역이미지와 브랜드 제고 등 다양한 측면에서 지역발전에 크고 작은 영향을 미쳐 왔다.

이 가운데에서도 특히 관광으로 유발될 지역경제 파급효과는 사업추진의 당위성을 부여하는 가장 핵심적인 근거를 제공해 왔다. 이러한 이유로 전국의 대부분 지자체들은 경쟁적으로 지역주민 소득 증대와 지역일자리 창출, 더 나아가 청·장년층 인구유입을 달성한다는 목표 하에 역사와 문화, 자연, 생태, 산업 등 지역자원에 기반을 둔 관광지 조성사업에 집중하고 있다. 이러한 현상은 분권화로 국가사업이 지방자치단체로 전환되는 과정 속에서, 지역이 살아남기 위한 방편으로 관광에 매달릴 수밖에 없는 상황에서 더욱 심화되고 있다.

게다가 『2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준』(행정안전부)에 의해 관광개발사업 대부분(관광지 개발·조성, 문화관광자원 개발, 생태녹색관광자원 개발, 국민여가캠핑장 조성, 전통한옥체험숙박시설 운영지원, 관광안내체계 구축, 탐방로안내체계 구축 등)이 지자체 전환사업에 포함되면서, 지역의 관광지 개발과 재생사업 추진방식에도 변화가 요구되고 있다. 이렇게 광역관광개발사업, 국제관광도시(1곳) 및 지역관광거점도시(4곳) 조성사업, 계획공모형 사업(사·군·구) 등을 제외한 대부분 관광자원개발사업이 지자체 사업으로 전환되면서 국가지원의 폭도 크게 축소되고 있고, 이 과정에

21) 김항자 외 2011; 김흥식 외 2015를 인용한 이승욱 외 2019, 27의 내용을 토대로 작성함.

서 산업 및 사회구조 변화 등 대내외 여건 변화 대응기반이 부족한 지역들로서는 관광에 집중할 수밖에 없는 것이 현실이다.

지역발전을 위한 계획에서 관광이 차지하는 비중은 무시할 수 없을 정도로, 지역 관광지 관련사업은 앞으로도 지속적으로 관심과 지원의 대상이 될 것으로 예상된다. 더구나 분권화에 따른 예산지원 축소, 코로나19로 인한 관광객 감소 등 지역이 겪는 이중고 타개를 위해 국가공모사업을 신청하거나 언택트(untact) 관광지라는 홍보활동 전개 등 지자체마다 나름의 자구책들을 마련하고는 있으나 근본적인 해결책이 되는데 한계가 있다. 따라서 의미 있는 관광지 재활성화 전략 마련이 무엇보다 중요한 시기이다. 열악한 지방재정과 민간자본 유치의 어려움 등을 감안하면, 관광지 조성에 집중한 기존 방식에서 벗어나 트렌드와 수요 변화에 대응할 수 있도록 기존 관광지 기능 회복과 매력성 제고에 초점을 맞춘 재활성화 모색이 요구된다.

(3) 지속가능성과 포용성을 기본방향으로 하는 관광지 재생정책 추진 필요

위에서는 여러 가지 이유로 관광지 신규개발보다는 기존 관광지 재활성화가 요구됨을 강조하였다. 이제 지역 관광지 재생은 어떤 방향으로 진행되어야 하는지에 대한 고민이 필요하다. 이는 지역 관광지가 지역발전과 함께 경제·사회적 활력을 제고해야만 한다는 논리와 그동안 관광지가 수요 창출이나 고용 증대에 크게 기여하지 못한 채 오히려 외부자본 유입에 따른 원주민 빈곤화, 지역사회 와해, 환경 파괴 등을 초래했다는 비판이 공존하고 있기 때문이다.

더구나 관광지 쇠퇴 자체도 문제이지만 방문객 증가에 따른 부동산 가격의 상승, 수질, 쓰레기, 소음 등 생활환경오염의 심화, 관광지 내 또는 주변지역 주민들의 사생활 침해, 주차난, 대중교통수단 등 교통체계 혼잡, 무분별한 토지이용에 따른 난개발 문제, 지역공동체 와해와 갈등 발생 등으로 인해 결국 관광지 쇠퇴로 이어지는 악순환이 반복되는 사례도 발생하고 있는 상황이어서, 관광지가 지역에 긍정적으로 영향을 미치기 위해서는 누구를 위하여, 무엇을 어떻게 해야만 하는지에 대하여 지역사회가 주도적으로 결정한 내용이 관광지 재활성화 계획에 반영될 필요가 있는 것이다.

여기에 덧붙여, 최근의 국가정책 또한 앞으로 지역 관광지 재활성화 추진의 방향성을 설정하는데 근거를 제공해 주고 있다. 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」(2017년 7월)에서 ‘내 삶을 책임지는 국가’라는 목표 달성을 위한 국정과제로 쉽이 있는 삶, 관광복지 확대와 관광산업 활성화를 제시하고 있으며, 이를 뒷받침하기 위해 문화체육관광부에서 기존 관광지를 개·보수해 장애인, 어르신, 영·유아 동반 가족 등을 포함한 모든 관광객이 최소한의 관광활동을 보장받을 수 있는 관광지로 24개소를 선정하였는데, 이 또한 지역 관광지의 기능과 역할이 어떠해야 하는지 보여준다.

표 2-2 | 열린 관광지 조성사업 대상지 선정결과

지역	선정 관광지			
강원 춘천	남이섬	물길로	소양강 스카이워크	박사마을 어린이글램핑장
전북 전주	전주한옥마을	오목대	전주향교	경기전
전북 남원	남원 관광지	국악의 성지	지리산 허브밸리	백두대간 생태교육장체험관
전북 장수	빙하동 가족휴가촌·자연휴양림	장수누리파크	와룡 자연휴양림	뜬봉샘 생태관광지
경남 김해	김해가야테마파크	낙동강레일파크	봉하마을	김해한옥체험관
제주 서귀포	서귀포 치유의숲	올레7코스	서북전시관	성산일출봉

자료: 문화체육관광부 보도자료(2019.06.20.).

여러 측면에서의 여건과 정책환경의 변화를 고려하면, 앞으로의 관광지 재생은 무엇보다 경제성, 환경적 건강성, 문화적 다양성, 사회적 형평성이 담보되는 지속 가능한 관광지 재생으로의 고민과 전략 마련이 중요하다는 결론에 이른다.

특히, 『관광진흥법』상 관광지는 관광단지나 관광특구와는 다르게 모든 국민의 여가 수요를 충족시키는 동시에, 남녀노소 누구나 전국에서 고르게 그 서비스 혜택을 제공할 수 있도록 하는 장소, 즉 공공성(公共性)이 강한 곳임을 감안할 필요가 있다.

종합하면, 관광지 재생은 해당 관광지뿐만 아니라 주변까지 아우름으로써 지역의 활력 제고에 기여할 수 있어야 하며, 또한 지역주민과 국민 누구나 접근이 가능한 곳으로의 탈바꿈으로 관광지 지정 및 조성의 취지를 살릴 수 있어야 할 것이다.

2. 주요 개념의 정의

이번 연구에서 가장 핵심이 되는 개념은 관광지, 쇠퇴관광지, 관광지 활성화 또는 재생, 쇠퇴관광지 활성화방안으로 요약된다. 앞선 관련이론과 선행연구 등을 토대로 주요 개념들의 정의를 제시함으로써, 연구대상과 범위를 명확히 하고, 연구에 관한 이해를 돕는다.

첫째, 관광지(觀光地, tourism site; tourism destination)는 다양한 개념으로 정의되고 있는 용어 중 하나이다. 다만, 이들 정의들을 종합하면, 유·무형의 관광상품(자연·인문·시설자원과 콘텐츠 및 프로그램 등)을 보유하고 관련서비스를 제공함으로써 사람들이 일상에서 벗어나 다양한 욕구와 동기를 충족시킬 수 있도록 하는 일정한 장소 또는 공간으로 정의해 볼 수 있다. 특정장소이자 공간으로서 관광지는 그것이 위치해 있는 지역과 주변 자원들과의 관계 속에서 성장하거나 때로는 쇠퇴하는 존재로, 그 관계가 경쟁적일 수도, 상호 보완적일 수도 있다. 『관광진흥법』 제2조의6에서는 “관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역”으로 규정하고 있다. 선행연구와 관련법률을 토대로 하되 연구의 실질적인 대상과 범위를 명료하게 한다는 차원에서, 이번 연구에서는 관광지를 “자연적 또는 문화적 자원을 누릴 수 있도록 관광객을 위한 편의시설을 갖춘 곳으로 『관광진흥법』 제52조제1항을 근거로 시장·군수·구청장이 신청하고 시·도지사가 지정한 관광지”로 정의한다.²²⁾

그동안 선행연구에서는 주로 핵심자원의 특성, 관광지의 입지, 관광지 개발방식, 관광객 활동 등을 기초로 관광지 유형을 구분해 왔다. 자원 특성별 분류의 경우에는 자연자원 중심형, 문화자원 중심형, 인공자원 중심형 등으로, 관광지 입지에 따른 분류에서는 산악형, 해안형, 도서형, 내수면형, 온천형, 도심형 등으로 구분하고 있다. 또한 관광지 개발방식에 따른 분류에서는 복합형, 테마파크형, 위락형, 레포츠형, 역사유적형 등으로, 관광객 활동에 따른 분류에서는 직접참가형, 현장체험형, 탐방형, 관람형, 종교활동형 등으로 구분하고 있다.

22) 『관광진흥법』 제52조(관광지의 지정 등) ①관광지 및 관광단지는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정한다.

표 2-3 | 관광지 유형 구분

선행연구	관광지 유형구분
Jafari(1974)	자연자원 의존형, 문화자원 의존형, 인공시설 의존형
이장춘(1997)	자연중심형, 문화중심형, 인공중심형
박석희(1997)	자연관광자원 의존형, 인문관광자원 의존형, 관광시설자원 의존형
이후석(1999)	자연관광지, 문화관광지, 복합형관광지, 위락형관광지
문화관광부(2003)	입지분류(산악형, 해안형, 내수면형, 온천형, 계곡형, 도심형) 개발형태(종합휴양형, 테마파크형, 온천형, 역사유적형, 사찰형)
문화관광부(2006)	매력물(산악관광지, 수변관광지, 도시관광지, 도서관광지) 범주분류(자연형, 역사·문화형, 위락형, 도시형)
이현종(2007)	자연·휴양림형, 사회형, 역사·문화형, 위락형
김정준(2010)	자연 중심형(산악형, 내륙 수변형, 해안형) 문화 중심형(문화유적형, 종교문화형, 생활현장형, 시설관광형)
임경환(2016)	인문관광자원, 자연관광자원, 시설관광자원

자료: 임경환 2016, 16-17 및 관련 선행연구 고찰을 통해 재작성함.

둘째, 사전적으로 쇠퇴(衰退, decline)란 “기세나 상태가 쇠하여 전보다 못하여 감”을 의미한다. 즉, 힘이나 세력 따위가 약해져 전보다 못한 상태로 되는 것으로 일반적으로는 물리적, 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 측면에서 활기가 떨어져 전보다 못한 상태라고 정의내릴 수 있다.²³⁾ 선행연구를 살펴보면, 쇠퇴라는 용어보다는 노후라는 용어가 더 자주 등장하고 있다. 사전적으로 노후(老朽)란 “제구실을 하지 못할 정도로 낡고 오래됨”을 의미하는 것으로²⁴⁾, 개별 정책에 적용할 경우 대부분 시간의 경과를 기준으로 적용하고 있음을 발견할 수 있다. 예를 들면, 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』 시행령 제17조에서는 도시재생활성화지역 지정의 세부 기준의 하나로 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역을 규정하고 있는데, 구체적으로 전체 건

23) 국립국어원 표준어학대사전(<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>)(2020년 10월 4일 검색).

24) 국립국어원 표준어학대사전(<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>)(2020년 10월 4일 검색).

축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역이라고 규정하고 있고, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제39조의2에서도 준공된 후 20년 이상 지난 산업단지 또는 공업지역을 우선하여 재생사업지구로 지정해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 시간이라는 기준을 적용해 특정공간이나 장소 또는 시설의 물리적 노후와 기능적 쇠락을 노후라고 보고 있는 것이다.

이번 연구에서는 쇠퇴의 개념을 물리적 노후화와 기능적 쇠락이라는 노후의 개념을 차용하고자 한다. 또한, 연구의 목적이 쇠퇴관광지 활성화를 위한 정책방안 도출에 있음을 고려하여 국가와 지자체, 그리고 지역발전과 결부시키고자 한다. 이를 종합하면, 쇠퇴관광지란 “개발 여건, 관광객 행태와 수요, 사회적 요구 변화 등 외적 영향요인과 시설 노후화, 매력을 상실한 콘텐츠 및 프로그램, 주변환경 악화 등 내적 영향요인이 복합적으로 작용해 관광지로서의 제 기능이 저하되고 방문객이 감소되는 곳으로, 국가나 지자체의 재정투입이 관광지 자체의 회복과 함께 지역의 활력 제고에 기여할 수 있는 관광지”라고 정의할 수 있다. 이 개념 속에는 쇠퇴관광지를 그저 쇠퇴하는 곳이 아니라, 공적 개입이나 개선을 통해 재생가능성(또는 재생잠재력)이 있는 관광지로 보려는 의도가 담겨 있다.

셋째, 사전적으로 “낡거나 못 쓰게 된 물건을 가공하여 다시 쓰게 함”²⁵⁾으로 정의되는 재생(再生, regeneration)은 종종 재활성화, 개조, 재활, 재충전, 회생 등 유사용어들과 혼용되고 있다. 앞선 쇠퇴관광지의 개념 정의를 토대로 한다면, 관광지 재생이란 “쇠퇴관광지를 대상으로 기존 시설과 기능, 환경, 사회, 경제 등을 종합적 관점에서 정비해 가치를 재창출해 낼 수 있도록 하는 것”을 의미한다. 특히, 이 개념은 기존의 물리적 시설 개선이나 확충에 한정되던 범위를 넘어서 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 측면 모두를 아우르는 개념으로의 변화가 필요함을 시사하고 있다.

다만, 지역에 있는 관광지가 모두 재생의 대상이 되는 것은 아니며, 관광지 재생전략을 통해 집중 지원함으로써 관광지에 사람을 끌어들이고 관련산업을 발전시킴으로써 지방재정과 지역 활력 제고에 기여하는 역할을 수행할 수 있는 잠재력이 있는 관광지가

25) 국립국어원 표준어학대사전(<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>)(2020년 10월 4일 검색).

대상이 되어야 할 것이다. 아래 표에서는 재생의 대체용어로 쓰일 만한 것이 재활성화임을 발견할 수 있다. 이에, 이번 연구에서는 재생과 재활성화를 동의어로 보고자 하며, 재활성화는 활성화라는 용어로 대신하고자 한다. 따라서, 같은 의미로 ‘재생’과 ‘활성화’를 함께 사용하되, 본문의 맥락에 맞는 용어를 골라 사용한다.

표 2-4 | 재생 관련 유사용어

구분	내용
재생(Regeneration)	① 개심, 갱생, ② 혁신, 개조, 쇄신, ③ 재건, 부흥 등
재활성화(Revitalization)	① 경기부양, ② 활성화, ③ 재생 등
개조(Remodeling)	① 고쳐 만들, ② 형태를 바꿈 등
재활(Rehabilitation)	① 재활, ② 재건, ③ 사회복귀, ④ 갱생 등
재충전(Reengineering)	① 조직 재충전, ② 리엔지니어링 등
회생(Rejuvenation)	① 회생, ② 갱생, ③ 다시 젊어짐 등

자료: 김향자 2013, 73의 내용을 토대로 작성한 김중재 2016, 45를 인용함.

넷째, ‘활성화’는 관광지 제 기능이 활발해지는 것이고, ‘방안’은 어떤 일을 처리하거나 해결할 방법 또는 계획을 의미한다. 전자는 놓인 결과 또는 만들어진 현상을 뜻하며, 후자는 적극적인 행위나 활동 또는 의지를 표현하는 말이다. 따라서, 여기서의 ‘방안’이란 국가나 지자체 등 관련주체들에 의해 선택된 방법이나 계획 또는 행동이나 제반 수단 일체라고 정의내릴 수 있다. 이를 토대로 ‘쇠퇴관광지 활성화 방안’을 정의하면, “제 기능이 저하되고 방문객이 감소되는 관광지에 물리적, 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 요소를 개입시키거나 개선시킴으로써 다시 활기를 찾을 수 있도록 하는 정부의 적극적인 행위 또는 시도 전반”이라고 정의할 수 있다.

3. 대내·외 환경변화 속 지역 관광지의 위기와 기회

1) 지역관광을 둘러싼 대내·외 환경변화

(1) 세계 관광트렌드 전망

전 세계적으로 세계의 경제와 사회를 특정방향으로 변화시킬 수 있는 많은 트렌드가 등장하고 있는데, 이들 중 몇십 년 이상 영향을 미칠 수 있는 중요한 것을 메가트렌드(megatrend)라고 한다. 메가트렌드는 사회, 경제, 정치·행정, 환경, 기술 측면에서 유의미하고 장기적인 변화를 초래할 수 있으므로, 그 불확실성에도 불구하고 세계 각국은 이를 예측하고, 잠재적인 위기와 기회를 찾아내 정책입안시 고려하고 있다.

이를 뒷받침하기 위하여 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)는 *Analysing Megatrends to Better Shape the Future of Tourism*(2017)에서 2040년 4가지 메가트렌드를 전망하고 있는데, 세계화와 인구학적 특성 변화는 관광객 수요를 변화시킬 것이고, 저탄소 및 효과적인 자원이용으로의 전환 가속화는 지속가능한 관광 성장을 촉진시킬 것이며, 신기술 진보로 인해 관광서비스의 수요·공급을 변모시킬 것이고, 관광객수 급성장, 안전 및 보완에 대한 우려, 세관과 입국정책의 변화, 교통혁신, 인프라 접근성, 항공규제 등에 의해 영향을 받는 여행 이동성은 앞으로 관광산업 성장의 중요한 요소가 될 것이라고 한다.²⁶⁾

이 밖에 Skyscanner(항공권예약전문 OTA)의 APAC Travel Trends 2020(2019), Booking.com(숙박예약전문 OTA)의 The Top Travel Trends for 2020(2019), INDEPENDENT(영국신문)의 The Top Travel Trends for 2020, According to the Experts(2019) 등에서도 세계 관광트렌드에 대한 전망을 내놓고 있다. Skyscanner의 경우, 느긋한 여행(Slow travel), 잠수여행(JOMO(Joy Of Missing Out) Trips), 지속가능한 관광(Sustainable Tourism), 짧은 일상 탈출(Micro Escapes), 자기계발 여행(Transformative Journeys), 미식여행(Local Gastronomy)을, Booking.com에서는

26) OECD 2017, 3-5의 내용을 토대로 작성함.

대안여행(The rise of the ‘second city’ traveler), 모험여행(Discovering the all-amusive escape), 반려동물여행(Pets in the priority lane), 은퇴여행(Fast track to long-term travel)을, INDEPENDENT는 탄소배출량 감소와 슬로우여행의 인기로 기차여행, 유명여행지가 아닌 대안여행지로 가는 언더투어리즘과 비수기 여행, 반려동물과 함께 하는 여행, 친구랑 가는 여행, 미국 이민자 후손들의 뿌리찾기 관광과 미국·호주 등 원주민에 대한 역사문화여행, 단기여행, 야생동물 관찰여행, 대가족여행, 자기계발 여행, 전문화된 개인 맞춤형 여행 등을 관광트렌드 변화로 전망하고 있다.

(2) 국내 관광트렌드 변화

관광에 관한 트렌드가 변화하는 속에서 한국문화관광연구원에서도 ‘관광트렌드 분석 및 전망 : 2020-2024’를 통해 10대 관광트렌드를 발표하였는데, ① 소소한 여행(소확행, 가심비, 가시비), ② 일상에서 만나는 비밀상 여행, ③ 경험소비, ④ 여행 액티비티 전성시대, 누구나 즐기는 여행(은퇴에서 100세까지), ⑤ 여행 트렌드 세터, 뉴 제너레이션, ⑥ 다이내믹 방한시장, 유동성과 다변화, ⑦ 관광시민, 여행가치를 생각하다, ⑧ 모바일과 여행 플랫폼 비즈니스의 진화, ⑨ 공유, 여행 공간·이동·경험을 있다, ⑩ 빅데이터가 여는 AI 관광시대 등이 그것이다.

한국관광공사도 최근 3~4년의 소셜 빅데이터와 관광전문가 의견을 종합해 국내 여행 트렌드를 내놓고 있다. 2018년 여행트렌드 “START”(Staycation, Travelgram, Alone, Regeneration, Tourist sites in TV programs)와 2019년 여행트렌드 “BRIDGE”(Break the Generation Gap, Recreational Activities, Influential Contents, Delicious Foods, Go Anytime, East Coast)에 이어 2020년 여행트렌드로 “REFORM”(Regional Creator: 지역 관광명소를 발굴, 소개하는 유튜버 크리에이터의 성장 / Enjoy & Critique Food: 식사 종료는 별점과 함께. 여행자 모두가 음식 비평가 / Find My Trip: 초개인화 시대, 세분화된 취향에 맞는 나만의 여행 찾기 / Other Destinations: 봄비는 인기 여행지에서 쾌적한 숨은 여행지로 / Redesign With Technology: ICT 진화로 여행의 디지털화 가속 / Make Trips Nearby: 짧게 자주 떠나는 여행의 일상화)을 발표하였다.

표 2-5 | 국내 메가트렌드 변화와 관광에 미치는 영향

구분	국내 메가트렌드 전망	관광분야에서의 트렌드 변화
사회 변화 (Society)	- 인구구조 변화(고령화 심화, 1인 가구 및 다문화 가구 증가 등) - 개인 가치관 변화(행복, 삶의 질, 웰빙에 대한 관심 증대, 워라밸 등 일과 여가의 균형적인 삶 중요, 힐링 라이프스타일 확산, 여성 사회 진출 증가, 비혼주의 확산) - 해외 소비동향 변화(아시아 중산층 소비규모 확대, 한류 열풍에 힘입어 우리 역사와 전통문화 관심 증대)	- 액티브 시니어를 위한 시장 성장 - 북캉스, 호캉스, 물캉스, 올로족, 훈행족 등 新 여가형태 및 이슈의 지속적인 등장 - 단기 근거리 여행에 대한 관심과 활동 증가 - 현지인처럼 살아가는 여행 증가 - 단순 관광에서 벗어나 여행지에서의 경험과 체험 등 현지 액티비티 여행 및 개인기호 및 취향을 중시하는 활동 증가 - 한국에 관한 복합콘텐츠로 진화(역사탐방, 전통 문화체험 등과 함께, 뷰티관광, 패션관광, 의료 관광 등 시장 확대)
경제 변화 (Economy)	- 공유경제/접근경제 확산(특정대상을 개인이 소유하지 않고 함께 사용하는 것으로 저비용, 저조건, 저환경오염이라는 긍정적인 이미지로 급성장) - 지역 고용창출 관심 증대(저성장 고실업의 현상이 지속되면서 일자리 창출 관심 집중) - WHO 팬데믹 선언에 이은 세계경제활동 둔화 및 내수경제 침체	- 공유경제 기반의 새로운 문화관광 유니콘 기업 성장(에어비앤비, 아놀자 등) - 관광분야에서의 청년 창업 지원 증가 및 새로운 기술을 적용한 신규 일자리 창출에 정책적 지원 증가 - 코로나19 등에 치친 대국민 심신 건전성 증진을 위한 관광산업 다각화 필요성 증대
정치 & 행정 변화 (Politics & Administration)	- 불평등 완화 및 국가균형발전 추구 - 지역 잠재력 극대화 및 자립적 성장기반 마련에 있어서 지역주도 또는 지자체 간 연계·협력과 거버넌스 구축 필요성 증가 - 모두가 누리는 포용적 발전에 대한 정책적 관심 증대(성별, 연령, 국적, 장애 등 상관없이 누구나 행복한 세상 만들기) - 한반도 정세 변화 예측 어려움 가중	- 관광취약계층도 여행에 참여할 수 있도록 정책적 배려 증가 - 모든 사람을 위한 디자인(유니버설 디자인)을 적용한 열린 관광지 조성 중요 - 관광자원 개발사업 대부분이 지방이양되면서 지자체마다 관광산업 육성 경쟁 심화 - 기존 대형프로젝트 위주의 지역 관광지 개발을 지양하는 방향으로 인식 전환 - 정치적 상황과 분리된 관광전략 수립 필요
환경 변화 (Environment)	- 기온 상승, 미세먼지와 초미세먼지 등 심화로 새로운 소비패턴 등장 - 수질오염 등 환경오염 문제 대두로 인한 재생에 대한 관심 증가 - 지구온난화, 환경 등을 고려하는 녹색산업과 녹색소비자 증가	- 야간관광, 야시장, 심야책방 등 야간 여가활동과 실내활동 인기 - 재생수단이 새로운 관광자원 발굴 및 정책 수단으로 부상 - 저탄소 녹색을 지향하는 관광산업 육성을 위한 노력 지속
기술 변화 (Technology)	- DNA(Data, Network, AI) 제4차 산업혁명 기술 접목 확산 - 최근 코로나19로 인해 언택트(비대면, Untact) 기술의 중요성 증대 - 개인별 스마트 기기를 기반으로 하는 온라인 서비스 이용 확대	- AI, IoT, Big Data, 가상현실 및 증강현실 등 기술을 관광에 접목하려는 시도 증가 - 온라인/오프라인 통합 글로벌 OTA(Online Travel Agency) 플랫폼 시장 급성장 - SNS 콘텐츠를 통한 정보생산과 소비 융합 가속화 및 기술 경쟁과 전문인력 쟁탈전 심화 - 언택 관광 및 여가활동 수요 증가

자료: 선행연구를 토대로 저자 작성.

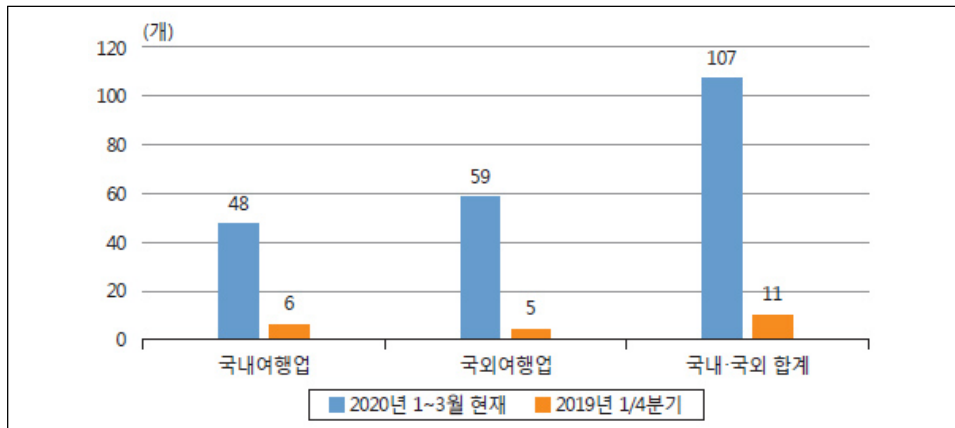
2) 코로나19 장기화가 관광에 미치는 영향

(1) 외부환경 변화에 따른 지역 관광산업 위축

2019년 말 발병한 코로나19는 모든 산업에 영향을 미치고 있는데, 특히 관광산업에 미치는 부정적인 영향은 매우 크게 나타나고 있다. 지역 및 국가 간 이동이 줄어들면서 국내 여객 통행수요가 감소하고 있고, 여객 항공산업도 치명적인 피해를 입고 있다. 국내·외 유동인구 감소는 결국 소규모 업체 비중이 높은 숙박업, 소매업, 외식업, 관광 객 이용시설업 등 관광산업을 위축시키는 결과로 이어지고 있는 것이다.

이러한 현상은 우리나라를 대표하는 제주도 방문 관광객수를 통해서도 확인할 수 있는데, 2020년 3월 말 기준 제주도 관광객수는 1,158,900명으로 전년동기 대비 전체 관광객은 58.4%가, 외국인 관광객은 97.3%나 감소한 것으로 나타났다. 한국공정여행업협회 자료에 따르면, 2019년 1/4분기 폐업한 여행업체가 11개였던 반면에, 2020년 1~3월 사이 폐업한 여행업체수는 107개에 이른다.²⁷⁾

그림 2-3 | 여행업 폐업현황

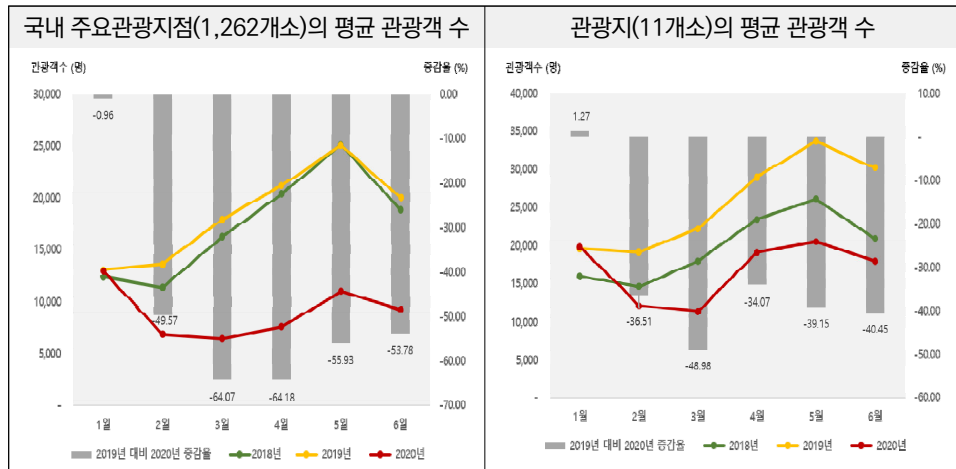


자료: 한국공정여행업협회 정부공시 통합자료(2020년 3월 16일 검색)로 작성한 구진경 외 2020, 22를 인용함.

27) 구진경 외 2020, 21; 25의 내용을 토대로 작성함.

국내 주요 관광지의 관광객수 추이를 보면, 대구 신천지 집단발병이 발생한 3월을 기점으로 큰 폭으로 감소하고 있는데, 2020년 4월 방문자 수가 계속되는 전국 관광지점(1,262개소) 평균 관광객수는 2019년 4월 대비 -64.18%나 감소한 것으로 분석되었다. 코로나19로 인한 폐장으로 관광객수 자료를 제공하지 않는 관광지를 제외하고, 2020년 1월부터 6월까지 자료 구득이 가능한 관광지 11개소(마니산, 구곡폭포, 성류굴, 표충사, 가산산성, 위도, 마곡사, 문경온천, 홍길동테마파크, 만남의 광장, 부석사)의 평균 관광객수 또한 전년대비 크게 감소한 것을 발견할 수 있다.

그림 2-4 | 코로나19 발생 전과 후 주요 관광지 관광객수 추이



- 주: 1. 코로나19 발생 전과 후 전국 관광지 관광객 수 추이 분석은 2020년 1월부터 6월 중 3개월 이상 연속데이터가 제공되는 관광지점 추출(1,688개소) → 2018년 1월부터 2019년 12월까지 데이터 누락 없이 연속적으로 제공되는 관광지점만 추출(1,262개소) → 1,262개소의 관광객 수 총합을 관광지점 수(1,262개소)로 나눈 값 즉, 관광지점 당 평균 관광객 수를 제시하는 순으로 진행함.
2. 이들 관광지 중에서 코로나19로 인한 폐장으로 관광객 수 자료를 제공하지 않는 관광지를 제외하고, 2020년 1월부터 6월까지 자료 구득이 가능한 지정관광지 11개소(마니산, 구곡폭포, 성류굴, 표충사, 가산산성, 위도, 마곡사, 문경온천, 홍길동테마파크, 만남의 광장, 부석사)의 관광객 수 총합을 지정관광지점 수(11개소)로 나눈 평균값을 별도로 분리하여 비교함.
3. 지정관광지(11개소) 관광객 수가 큰 폭으로 감소한 후 점차 증가추세를 보이고 있는 것은, 해당 관광지들이 대부분 코로나19에 비교적 자유로운 자연경관 기반의 실외활동형 관광지이기 때문인 것으로 판단됨.
- 자료: 관광지지정보시스템(www.tour.go.kr) 주요 관광지점 입장객 자료(2020년 10월 16일 검색)를 토대로 저자 작성.

(2) 포스트코로나시대의 지역 관광산업 전망

이처럼 코로나19로 인해 국내는 물론이고 전 세계적으로 이동이 제한되면서 관광 수요측면과 공급측면에서 큰 변화가 불가피할 것으로 예측된다. 관광 수요측면에서는 규모의 변화(개인 또는 가족중심의 소규모 여행), 관광목적지 변화(오픈된 공간·자연 선호), 관광선호지 변화(혼잡하지 않은 관광지 선호), 여행기간 변화(숙박시설 기피로 무박여행 선호), 이동거리 변화(거주지 근처 근거리 여행 선호), 여행시기 변화(봄비지 않는 비수기로 여행시기 분산) 등이 전망된다.

다른 한편, 관광 공급측면에서는 관광분야 온라인 플랫폼의 부상(언택트 서비스 수요 급증)이라든가 비대면 관광서비스 공급(디지털 비접촉식 서비스), 고급화 추세(단체여행에서 소규모 맞춤 여행으로 전환, 안전과 위생의 이미지가 강조되는 고급 숙박시설 사용) 등이 가속화될 것으로 보인다.

각국 정부가 코로나19 확산을 최소화하기 위하여 해외여행을 당분간 자제하도록 권고하고 있는 가운데, 방한 국제관광수요나 외국으로 향하는 해외여행수요는 당분간 회복되기 어려울 것으로 예상된다. 반대급부로 국내 관광수요로의 전환이 가속화되면서 내수시장이 오히려 증가될 것으로 전망되는데, 이는 코로나19로 인해 위기에 처한 지역에 또 다른 기회요인을 제공해 줄 수도 있을 것으로 기대된다. 코로나19 안전지대가 사라지면서 국경을 넘는 해외여행의 시대는 저물고 국내여행이 부상할 것으로 전망되는 가운데, 해외여행 대신 국내여행을 즐기려는 수요가 증가하면서 관광업계에서는 맞춤형 국내 여행상품을 제공하는 추세이기도 하다.²⁸⁾

한국문화관광연구원(2020)이 실시한 전국민 인식조사에서 코로나19 지속 시에도 국내여행을 희망하는 국민은 약 45.8%로 나타났고, 방역지침을 준수한다면 안전할 것이라고 생각하는 비율이 약 75.7%였으며, 포스트코로나시대에 가장 하고 싶은 것은 국내관광(56.1%)으로 해외관광(33.6%)보다 높게 응답한 결과로 미루어 국내 관광수요로의 전환추세가 어느 정도는 지속될 것으로 보인다.

28) 정대영, 이수진 2020, 2; 6의 내용을 토대로 작성함.

표 2-6 | 코로나19로 인한 관광트렌드 변화 전망

구분	주요 내용
Airbnb뉴스룸 (2020)	사람들은 깨끗하고 사적인 전용공간을 찾음. 도시에서 벗어나기를 원함. 사람들은 여전히 연결을 원하고 특별한 경험을 추구. 가까운 곳으로의 여행
정대영, 이수진 (2020)	일정기간 국제관광 수요의 국내 전환, 일상을 벗어나는 여행보다 일상에서 즐기는 여가, 장거리 여행보다는 근거리여행 선호, 관광지와 숙박시설의 결정에 최우선시 되는 청결, 유명관광지보다 사회적 거리두기가 유지될 수 있는 관광지 선호, 관광산업의 디지털 트랜스포메이션 가속화
최경은, 김형중 (2020)	개별화, 소규모화 여행추세의 가속, 관광지/관광시설 선택시 안전 및 위생의 중요도 증대, 관광객들에게 상대적으로 덜 알려진 관광지 선호, 언택트 선호로 인한 비수기의 여행수요 증가, 비대면 관광서비스 수요 증가, 근거리 중심의 단기 일상여행 수요 증가, 건강추구형 및 자연친화형 여행수요 증가
Consumerinsight (2020)	근거리 및 한적한 곳을 찾고 대도시 및 붐비는 곳을 기피, 식도락 중심에서 맛보다는 청결 선호, 도시락으로 매식 기피, 장기간 머무는 연계-체류형 관광전략에서 지역내 주민의 소비지출 촉진전략 중요, 숙박여행 대신 나들이에 가까운 당일여행과 인적이 드문 곳의 장기 침거형 여행 증가로 여행기간의 양극화, 자기만족 중심의 여행에서 위험회피 중심의 여행으로 전환

자료: Aairbnb 뉴스룸 2020; 정대영, 이수진 2020; 최경은, 김형중 2020; Consumerinsight 2020 내용을 토대로 작성함.

3) 지역 관광지가 당면한 위기와 기회

위에서 살펴본 글로벌 주체들에 의한 세계적 관광트렌드 전망과 더불어 국내 관광트렌드 변화를 내놓은 시기가 코로나19 발생 이전으로 세계 관광시장 침체 등을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고, 이들 전망은 지금부터 미래까지 관광산업에 다양한 기회와 과제를 동시에 던지기에 충분하며, 중·장기적 관점에서 우리나라 관광지 재생전략을 마련하는 데 있어서 정책적인 고려사항이자 중요한 이슈들인 것만은 분명하다.

세계 및 국내 관광트렌드 변화 전망과 함께, 최근 관광지에 미치는 가장 강력한 외부요인으로 코로나19의 영향과 포스트코로나시대의 관광패턴 변화도 살펴보았으며, 이를 통해 트렌드 변화와 영향변수는 지역 관광지 입장에서 위기이자 기회로 작용할 수 있음도 알 수 있었다. 이는 변화에 대응하는 능력과 내부역량이 취약한 지역 관광지

로서는 다변화되는 수요에 적응하기에 어려울 수 있는 반면에, 물리적으로나 기능적으로 쇠락해 쇠퇴의 길로 접어들고 있는 관광지를 새롭게 변모시킬 전환점이 될 수도 있다는 것을 의미한다. 국내 관광수요 증가에 힘입어 지역 관광지가 지닌 매력을 끌어올림으로써 틈새시장에서 우위를 점한다면 관광지 활력 제고에 기여하게 될 것이다.

정책입안자와 업계에서는 고령화로 인한 시니어 여행객 증가에 대비해야 하고, 각 관광지에서는 인구학적 변화에 대응해 여행경험의 구성과 마케팅을 다시 고민해야 하며, 지속가능한 관광성장을 위한 방법을 강구해야만 할 것이다. 또한, 환경적이고 사회적인 혼란에 취약한 관광지에서 관광의 흐름을 잘 관리하기 위해서는 지역사회와 긴밀한 협력이 필요하며, 디지털경제로의 전환에 적극 대응해야만 하고, 지역사회와 관광객 모두를 위한 교통서비스 및 인프라 확충도 필요하다.

여행의 일상화, 관광산업의 디지털화 등으로 요약되는 관광수요 및 공급 측면에서의 변화는 그에 대응할 수 있는 적극적이고 신속한 방안 마련을 요구하고 있다. 특히, 포스트코로나시대에 효과적으로 적응하기 위해서는 무엇보다 국내 관광산업에 대한 지원을 비롯해 국내·외 상황에 따른 위기관리대책 마련, 관광산업 고도화를 위한 제도 도입, 관광지 방역관리시스템 구축, 관광객 실시간 이동데이터 구축을 통한 적정 수요관리 및 혼잡관리 시스템 마련 등이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 트렌드가 지역 관광지에 미칠 구체적인 영향은 여전히 불확실하지만, 공공은 먼저 지역경제에서 관광의 가치를 명확하게 파악하고, 구체적인 목표와 명확한 전략을 가지고, 이해관계자들을 하나로 모으는 통합적 접근법을 활용해야 할 것이다.

일상적 공간의 관광지화, 오버투어리즘의 심화, 소도시를 즐기는 여행, 지역이 주인이 되는 관광, 지구를 생각하는 친환경 여행 등 여러 측면을 고려할 때, 지금까지 조성되어 온 국내 관광지는 매력성도 저하되고, 관심도 상대적으로 적어질 수밖에 없는 것이 현실이다. 1969년 처음 관광지 지정 이후 50년이 경과하고 있는 지금 우리 관광지는 시대와 트렌드 변화에 제대로 적용하지 못한 채 찾고 싶고 머물고 싶은 곳으로서의 매력성이 저하되고 관광객들로부터 점차 외면을 받고 있는 이때, 트렌드 변화 속에서 관광지 재생정책에 대하여 심도 있게 고민하고, 중장기적 관점에서 대응방안을 마련할

필요가 여기에 있다 할 것이다. 더구나 코로나19로 해외여행 수요가 국내관광 수요로 전환되면서 오히려 내수시장 회복이 기대되는 가운데, 지역 관광지의 재정비와 관광객 눈높이에 맞춘 적극적인 변화가 어느 때보다 요구되고 있다.



CHAPTER 3

관광지 활성화정책의 추진여건

- 1. 법적 근거의 유무 51
- 2. 기존 관련사업 추진실태 54
- 3. 유사제도의 검토 71

03 관광지 활성화정책의 추진여건

이번 장에서는 지역 관광지를 되살리기 위하여 국가차원에서 그동안 어떤 노력들을 해 왔는지 법·제도적 차원에서 살펴보고, 그동안 공모를 통해 관련사업을 추진한 영월 고씨동굴관광지와 원주 간현관광지에 대한 현지조사 및 인터뷰를 실시하며, 이를 통해 그 성과는 무엇인지, 반대로 한계나 풀어야 할 과제는 무엇인지 도출한다. 이와 함께, 관광지 활성화정책과 유사한 제도로써 도시재생사업과 산업단지 재생사업의 추진내용을 들여다봄으로써 그간 추진된 관광지 활성화사업의 부족한 점을 찾아내고 향후 관련정책 추진을 위한 시사점을 얻는다.

1. 법적 근거의 유무

1963년에 처음 제도가 도입된 이후 국민의 삶의 질 향상과 쾌적한 관광환경 조성을 위하여 1969년에 부산 태종대를 포함한 12개소 관광지가 지정되었고, 1970년대 말부터 본격적으로 조성되기 시작하였다. 상황이 이렇다 보니 전국적으로 지정된 지 20년이 넘는 관광지가 159개소로 전국 관광지의 약 70%에 이르고 있는데, 이들 대부분이 투자 미흡과 여건변화 대응능력 부족, 유사 관광지 증가에 따른 경쟁력 약화 등 어려움을 겪고 있는 실정이다. 1980년대 이전에는 국가의 책임과 함께 관광지의 공익적 성격이 강했으나, 지정권한이 시도지사에게 이관되면서 관광지에 대한 지역의 권한과 의무가 동시에 부여되다 보니 열악한 재정과 저조한 민간투자 속에서 관광지 쇠퇴는 더욱 가속화되고 있는 모습을 보이고 있다.

관광지 조성과 직·간접적으로 관련된 법률로는 『관광진흥법』을 비롯해 『관광기본법』, 『한국관광공사법』, 『국제회의산업 육성에 관한 법률』, 『국가관광전략회의의 구성 및

운영에 관한 규정』 등이 있으나, 이들 중 이번 연구대상과 직접 관련된 법률로는 『관광진흥법』 정도만 존재한다.

그러나 『관광진흥법』에서 조차 쇠퇴관광지 활성화의 근거가 될 만한 직접규정은 찾아보기 어렵다. 작은 관련성이라도 있을 것으로 판단되는 근거가 제48조의5 유휴자원을 활용한 관광자원화사업에서 발견되기는 하나, 이 또한 관광지 활성화를 직접 규정하고 있지는 않으며, 동법 시행령에서도 이에 관한 구체적인 사항을 담아내고 있지 않아 그저 선언적인 수준에 불과하다.

표 3-1 | 『관광진흥법』 상 관광지 활성화정책 추진근거

규정	주요 내용
제47조의7 (관광산업 진흥사업)	1. 관광산업 발전을 위한 정책·제도의 조사·연구 및 기획 2. 관광 관련 창업 촉진 및 창업자의 성장·발전 지원 3. 관광산업 전문인력 수급분석 및 육성 4. 관광산업 관련 기술의 연구개발 및 실용화 5. 지역에 특화된 관광상품 및 서비스 등의 발굴·육성 6. 그 밖에 관광산업 진흥을 위하여 필요한 사항
제48조 (관광 홍보 및 관광자원 개발)	1. 문화, 체육, 레저 및 산업시설 등의 관광자원화사업 2. 해양관광의 개발사업 및 자연생태의 관광자원화사업 3. 관광상품의 개발에 관한 사업 4. 국민의 관광복지 증진에 관한 사업 5. 유휴자원을 활용한 관광자원화사업
제48조의3 (지속가능한 관광 활성화)	에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이고, 지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생발전 할 수 있는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려하기 위하여 정보 제공 및 재정지원 등 필요한 사업
제48조의5 (관광체험교육프로그램 개발)	관광객에게 역사·문화·예술·자연 등의 관광자원과 연계한 체험기회를 제공하고, 관광을 활성화하기 위하여 관광체험교육프로그램을 개발·보급하는 사업

자료: 『관광진흥법』 관련내용 검토를 통해 저자 작성.

연구 서두에서 인구감소, 경기침체 등으로 지역쇠퇴는 날로 심화되는 가운데 그나마 지역 활성화의 핵심전략이자 수단으로서 ‘관광’이 자리 잡고 있음을 고려할 때, 도시 재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 쇠퇴에 대한 이해와 정책적인 관심이 요구되는 때라고 강조한 바 있다. 관광트렌드 변화 및 코로나19로 인한 국내 관광수요 증가에 대응하기 위해서는 전국에 분포해 있는 기존 관광지 활성화에 초점을 맞춘 정책적 고려가 무엇보다 필요함은 물론이다.

그 이유는 앞에서 언급했듯이 『관광사업진흥법』을 근거로 본격적으로 관광지 조성사업이 추진된 이후 50년이 흐른 지금, 지역 관광지들의 많은 경우가 물리적인 시설 노후뿐만 아니라 대내외 여건 변화 속에서 시대적 흐름과 트렌드에 부응하지 못한 채 제 기능을 발휘하지 못해 결국 관광객들에게 외면 받고 있는 현실 때문에 더욱 그렇다.

그럼에도 불구하고, 아직도 관광지 활성화를 위한 법적 근거가 마련되어 있지 못한 상태이며, 필요시 간헐적으로 정책사업의 형태로 추진되어 왔다. 그동안 정부는 관광지 노후화·유휴화 문제에 대한 해결방안으로서 기존 관광지 시설 개선 또는 기능 회복의 관점에서 사업을 기획하는 등 임시적으로 관련이슈에 접근해 왔다.

단순하게 시간 경과만을 기준으로 보더라도 전국에 있는 228개소 관광지 중 70%가 2000년대 이전에 지정되었다는 사실은 사군단위 기초지자체마다 평균 1개의 쇠퇴관광지를 보유하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 다시 말하면, 관광지 활성화 또는 관광지 재생 이슈는 특정 지자체에 한정된 이슈가 아니라 적국 지자체의 대부분이 경험하고 있는 문제임을 뜻하는 것으로, 기존 관광지 활성화정책의 법적 근거가 마련되어야만 하는 가장 중요한 이유이기도 하다.

물론 관광지 지정권한부터 조성책임까지 지자체로 넘어간 상황에서 국가차원의 지원이나 개입에 어려움이 예상되기는 하지만, 인구감소와 경기침체, 더 나아가 지역소멸이라는 말이 등장할 정도로 위기에 처한 지역을 고려한다면, 국가균형발전 차원에서 관광지 재생을 바라보고 배려해야 함은 오히려 당연하다 할 것이다.

2. 기존 관련사업 추진실태

1) 개요

그동안 기 조성된 관광시설과 관광지구에 대한 유희화 문제가 꾸준히 지적되어 왔으며, 노후된 관광도입시설 정비의 필요성도 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 우리 정부도 관광지 노후화·유희화 문제에 대한 해결방안으로서 관광지 활성화사업을 기획하고, 해당 관광지 재생 및 주변환경 정비를 통한 기능의 회복과 매력성 제고를 목적으로 관련 정책사업들을 추진해 왔다.

비록 법적 근거는 없지만, 정부는 정책사업의 형태로 ‘관광지 리모델링사업’ (2005년~2007년)을 추진했으며, ‘문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업’ (2014년~현재)을 추진하고 있다. 전자는 3개년 동안 추진되다가 종료되었으며, 후자는 독립된 국가사업이 아니라 생태녹색관광 육성사업의 하위사업의 형태로 추진되고 있는 실정이다.

이렇게 기존 관광지 재생을 목적으로 하는 사업은 2개에 불과한데, 이마저도 온전한 모습의 정책사업은 아니다. 아예 없어진 관광지 리모델링사업은 그렇다 치더라도 그나마 명맥을 유지하는 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업도 공모신청을 통해 대상지로 선정되면 이후 일정기간 약간의 재정적 지원을 하는 수준이다. 2개 유형의 관련 사업을 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

2) 관광지 리모델링사업

(1) 사업의 주요 내용과 특징

‘관광지 리모델링사업’은 시설 노후화 및 관광 콘텐츠·프로그램 등이 미흡해 매력도를 상실한 기존 관광지의 업그레이드 모델 제시를 목표로 2005~2007년 동안 추진된 사업이다. 『관광진흥법』 제52조 제1항에 의거해 지정된 관광지의 관광자원을 대상으로 했으며, 시·도별로 2개소 이내로 공모신청을 받아 평가를 거쳐 최종 사업대상지를

선정하는 방식이었다. 이렇게 결정된 대상지는 영월 고씨굴관광지, 영암 영산호 관광지, 웅진 서포리 관광지 등 3곳이다.

당시 관광지 리모델링사업은 아래 표에서 보는 바와 같이 사업추진 의지가 높은 곳, 사업의 효과 및 실행가능성이 높은 곳, 리모델링 설계 및 현장적용이 용이한 곳, 지방비 부담 능력, 그밖에 지역사회 발전을 도모할 수 있는 곳 등 선정기준과 세부평가지표를 적용해 선정하였다.

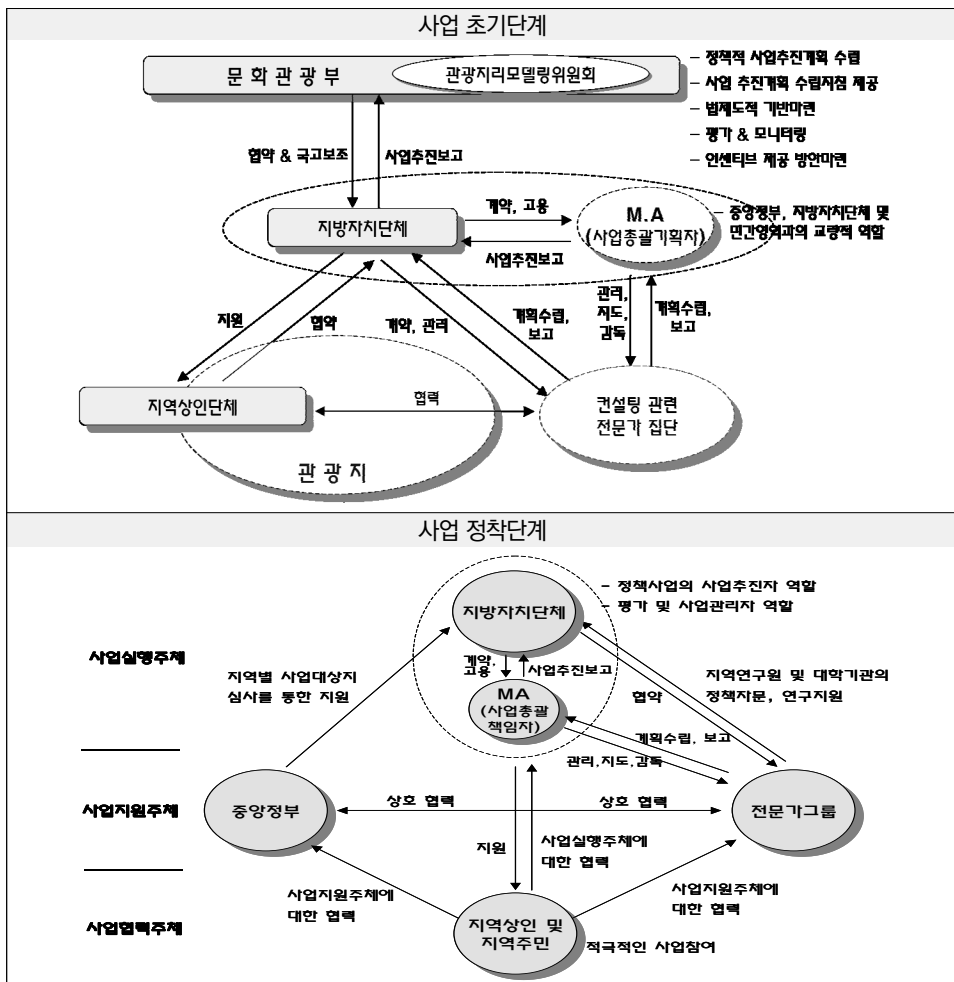
표 3-2 | 관광지 리모델링사업의 개요

구분	주요 내용
주요목적	관광목적지로 자원성은 있으나, 시설 노후화 및 관광콘텐츠, 프로그램이 미흡하여 매력도를 상실한 기존 관광지에 대한 업그레이드 모델 제시
추진방식	지자체 대상 공모사업
공모대상	관광진흥법 상의 관광지를 보유한 시·군·구의 신청을 종합하여 시·도에서 2개소 이내 신청
선정기준	① 사업추진 의지가 높은 곳 - 지방자치단체장 및 관계공무원, 지역주민의 사업 추진의지가 높은 곳 - 지역주민, 상가협의회 등 민간 참여가 적극적인 곳 - 문화관광부(관광지 리모델링추진위원회)와 협력적 업무추진 등으로 사업효과를 극대화 할 수 있는 곳 ② 사업의 실행가능성, 효과성이 큰 곳 - 관광객에게 잘 알려진 관광지로 리모델링 사업으로 관광객 숫자가 대폭 증가될 가능성이 많은 곳 - 관광객에게 잘 알려지지 않았으나 리모델링 사업으로 관광지로서의 활성화 가능성이 매우 큰 곳 - 관광지 자원의 수준은 높으나(자원성) 활성화되지 못한 곳 - 많은 관광객이 찾아오고 있으나 관광지가 노후화되어 리모델링 사업 실시 후 관광지로서의 매력도·쾌적도가 증가할 수 있는 곳 - 관광디자인 관련 전반적인 측면에서 개선(업그레이드)이 가능한 지역 ③ 리모델링 설계 및 현장 적용이 용이한 곳 - 리모델링 방향은 하드웨어·소프트웨어·휴먼웨어의 복합적 리모델링 전략 또는 하드웨어 위주·소프트웨어 위주 등 대상지역 특성에 따라 가중치를 두고 현장적용 용이성 등을 고려, 전략적 선정 가능 - 리모델링 방향이 타당하고 현장에서의 실현가능성이 큰 지역 ④ 지방비 부담 능력 - 지방비 부담 여부 및 부담 규모에 따라 가점 부여 또는 우선 선정 - 관광지 리모델링 기본계획 실행관련, 기 수립된 조성계획 변경 등을 통한 사업추진을 위한 지방비 등 투자여의가 높은 곳 ⑤ 그밖에 지역사회 발전을 도모할 수 있는 곳 - 지역사회의 관광객 증가, 지역경제 발전, 사업효과와 지속가능성 등 관광지리모델링 사업의 파급효과가 높은 지역 - 리모델링 컨셉과 추진전략이 창의적이고 특성화가 가능한 곳

자료: 문화체육관광부 2006의 관련내용을 토대로 저자 작성.

관광지 리모델링사업은 문화관광부와 지자체 간 협력을 기반으로 하고 있었고, 정책 운영은 전문적인 건축, 디자인, 마케팅 등 국내 관광분야 전문가로 구성된 ‘관광지 리모델링 추진위원회’ 및 ‘리모델링 사업총괄기획자(The Master Architect, MA)’가 담당하도록 체계화하였으며, 실행, 지원 및 협력에 있어서 사업추진주체 간 유기적 연대가 형성될 수 있도록 하였다.

그림 3-1 | 관광지 리모델링사업의 추진체계



자료: 문화체육관광부 2013, 36-37.

주요 사업내용은 하드웨어 측면, 소프트웨어 측면, 그리고 휴먼웨어 측면으로 구분하고, 관련 주제 및 영역별 리모델링 요소를 도출하였다. 예를 들면, 하드웨어 요소는 조경이나 건축물 외관, 가로경관, 안내시설 및 광고물, 색채 등이고, 소프트웨어 요소로는 브랜드, 축제나 이벤트, 체험활동 프로그램, 관광지 홍보와 마케팅 등이며, 휴먼웨어 요소로는 민관협의체 구성, 리더 양성과 관광사업자 서비스 교육, 관광객 만족도 관리 등이다. 이들 사업 추진을 위하여 관광지 1개소 당 15억 원 정도를 지원하는 것으로 계획되었으며, 여러 여건을 종합하여 리모델링추진위원회의 심의 등을 거쳐 추가금액을 지원받을 수 있도록 하고 있었다.

표 3-3 | 관광지 리모델링사업의 요소 추출

분류	세분류	리모델링 요소	리모델링 시행
하드웨어 측면	민간영역	• 옥외광고물, 환경색채, 조명 및 건축외관, 조경공간 등	• 경관저해요소의 제거 • 경관관리요소의 개선 • 경관형성요소의 창출
	공공영역	• 관광자원(녹지,수림,문화자원 등) 및 동선체계, 경관 등 • 가로시설물, 주차장, 진입로, 화장실, 보도, 식재 및 안내판, 야외광고물, 조형물, 배너, 환경색채, 조경공간 등	
소프트웨어 측면	프로그램 개발	• 브랜드, 축제 및 이벤트 • 주민참여, 문화체험, 먹거리, 놀거리, 살거리 등	• 지속적 아이템 찾기 • 상징적 아이템 찾기 • 체험적 아이템 찾기 • 연계적 아이템 찾기
	홍보 및 마케팅 안내시스템	• 관광안내센터, 관광안내정보, 관광지 홍보 등	
	경영	• 예산 확보 및 사업 타당성	
휴먼웨어 측면	지역상인 지역주민	• 민관협의체 구성 • 운영관리 조직 설계 및 구성	• 협의체 구성 및 운영 관리 • 전문가지원체계 구축 • 국내외 현장 학습 및 교육 • 관리프로그램
	관리자 운영자	• 리더 양성 • 관광사업자의 서비스교육 등	
	관광객	• 관광객 만족관리 등	

자료: 문화체육관광부 2006, 3.

(2) 사업 추진사례 조사: 영월 고씨굴관광지

강원도 영월군 김삿갓면 진별리 506-22번지에 있는 고씨굴은 4억 년 전부터 형성된 석회암 동굴로 길이는 6.3km에 달하는 곳으로, 1969년 6월 4일 그 가치를 인정받아 대한민국 천연기념물 제219호로 지정되었다. 남한강 상류에 위치한 고씨굴은 임진왜란 당시 고씨라는 성을 가진 일가족이 난을 피해 이곳에 숨어 지낸 곳이라 하여 붙여진

이름으로, 아픈 역사와 그곳에 살던 사람들의 이야기를 간직하고 있다.

1971년, 고씨굴을 핵심콘텐츠로 영월 고씨굴관광지가 지정되었는데, 실제 관광지는 고씨굴과 남한강(한강천-국가하천)을 사이에 두고 이격되어 조성되어 있다. 현재 관광지 내에는 동굴생태관을 비롯해 아프리카박물관, 아트미로(고씨굴랜드), 레포츠시설(남한강 래프팅) 등이 조성되어 있으며, 지역 향토음식으로 유명한 찹국수 음식점 등 25개 상가가 운영 중이다.

영월 고씨굴관광지는 2005~2007년 진행된 관광지 리모델링사업의 하나로 선정되었으며, 3개년에 걸쳐 고씨굴과 관광지를 연결하는 고씨굴교 건설, 관광지 대형주차장 조성, 관광지 내 아트미로 조성과 보도블럭 정비 등 물리적 시설 및 환경 개선을 중심으로 세부사업들이 추진되었다.

하드웨어 사업 위주이다 보니 고씨굴을 연결하는 교량이나 주차장 등 관광지 관람 및 편의시설은 활용도가 높은 편이나, 다양하고 매력있는 콘텐츠와 프로그램을 지속적으로 공급해야만 제대로 기능을 수행할 수 있는 아트미로의 경우 지금은 아무도 찾지 않는 거의 버려진 장소로 방치되어 있다. 더구나 최근 관광트렌드 변화로 ‘동굴’이라는 테마의 매력이 감소하면서 재방문율이 현저히 낮아지고 있는데, 이는 결과적으로 민간투자에도 영향을 미쳐 숙박시설 조성사업도 중단된 상태이다.

이에 영월군은 자체적으로 ‘고씨굴관광지 리모델링 타당성 검토 및 기본계획 수립’ (2019. 8) 연구용역을 수행했으며, 이를 통해 관광지 재생사업 추진의 발판을 마련하였다. 관광지 리모델링 기본계획의 주요 내용을 보면, 1단계에 아트미로공원 정비, 분수대와 중심상가 중심의 동선 확장 등을, 2단계에는 교량 활용사업 추진, 경관체험 공간 조성 등을 제안하고 있다.

그동안은 관 주도의 계획 수립이었다면, 이번 관광지 리모델링 조성계획 수립과정에서는 관광지 내 주민 참여를 적극 독려하였다. 관광객이 아니더라도 주변지역에서 찹국수를 먹기 위해 찾는 손님들로 어느 정도 소득을 창출하다보니, 처음 계획 수립과정에서는 상가주민들조차 재생의 필요성에 공감하지 못하는 상태였다. 그러다보니 상가 주민들 간에도 갈등이 잦았으나, 그들의 목소리가 계획에 반영되는 것을 체감하게 되

면서 ‘주민발전위원회’를 발족하는 등 적극적으로 참여하기에 이르렀다고 한다.

『관광진흥법』상 관광숙박시설을 『건축법』상 생활형 레지던트호텔로 용도를 변경해 주거나 상가주민들과의 교류기회 확대, 하천부지 활용을 위한 관련기관 허가 노력 등 영월군의 적극적인 행보와 맞물려 주민발전위원회의 자발적인 활동이 시작되었는데, 주민들이 주도적으로 관광지 끝단 하천부지를 활용한 정원 조성사업을 추진하는 등 간접적인 참여를 넘어서 직접 사업을 추진하고 있다.

특히, 영월 고씨굴관광지 재생사업은 관이 앞장서서 민간으로 하여금 아프리카박물관 여유부지를 활용한 캠핑장 조성, 초콜릿체험관 설치 등을 유치하고, 관광지 리모델링 기본계획에 주민의 전체 이익을 고려한 관광객 동선계획을 반영하는 등 관광지 콘텐츠 다양화와 주민역량 강화에 노력하는 것이 인상적인 사례라고 볼 수 있다.

다만, 앞으로 영월 고씨굴관광지가 기능을 회복하고 활성화되기 위해서는 첫째, 관광지 재생사업으로 조성된 시설들, 예를 들면 아트미로 등의 활용성 증대를 위하여 남녀노소가 함께 즐길 수 있는 매력적인 콘텐츠 발굴이 필요하다. 둘째, 국가 천연기념물로 지정된 고씨굴 활용에는 근본적인 한계가 있다는 점을 고려하여 동굴을 재료로 하는 동굴체험공간이나 동굴전시공간 조성, 동굴음악연주회 개최 등과 같은 다양한 프로그램을 개발해 제공할 필요가 있다. 셋째, 지역의 전문성과 노하우, 경험 부족을 보완하기 위하여 전문기관(전문가) 컨설팅사업을 확대할 필요가 있는데, 이 과정에서 국가지원이 필요할 것이다. 넷째, 관광지 내 시설 경영방식의 변화가 필요하다. 예를 들면, 민간 위탁경영이 그것인데, 실제 영월동굴생태관의 경우 시설관리공단보다는 민간이 위탁받아 관리·운영하던 당시의 수익이 더 양호했다고 한다. 다섯째, 고씨굴 이외에 관광지를 대표할 만한 핵심콘텐츠 발굴이 필요하다. 한 예로 관광지 내 칩국수 음식점 손님이 고씨굴 입장객보다 많은 것으로 추정되는데, 최근 먹거리를 찾는 여행이 증가 추세임을 고려하여 전국의 젊은층을 겨냥한 레스토랑 개발과 SNS 홍보 등을 통한 장소마케팅이 요구된다. 여기에 영월이 자랑하는 닭강정, 부침, 전병 등 전통시장의 음식점도 명소화 해 영월 고씨굴관광지와 연결시킴으로써 시너지효과와 지역파급효과 창출도 도모할 수 있을 것이다.

그림 3-2 | 영월 고씨굴관광지 리모델링사업 추진모습



자료: 현지조사 및 심층인터뷰 당시 직접 촬영.

(3) 사업 추진성과와 과제

관광지 리모델링사업은 위원회 등 전문가 그룹의 자문을 통해 지자체 및 지역상인 등 지역주민들의 리모델링 사업 추진에 대한 인식을 강화하는 한편, 위원회의 평가·관리를 통해 관광지 리모델링사업의 지속가능성 및 성과를 제고할 수 있는 방안을 강구하는 등 새로운 접근을 시도했다는 점에서 의미를 지닌다. 또한, 고씨굴과 관광지 간 연결교량으로 접근성을 향상시켰으며, 대형주차장 조성과 보도블럭 개선, 안내시설 확충 등 관광객 편의성 제고 등 소기의 성과를 거두었다고 할 수 있다. 재생사업 추진 이후에도 지자체가 주도해 관련사업을 추진할 수 있는 마중물 역할을 했음은 분명하다.

다만, 관광지 리모델링 추진위원회 구성에 있어서 관광 및 건축 등 시설개발 위주로 전문가를 위촉하다 보니 문화콘텐츠 및 프로그램 연계 추진에 있어서 부족한 부분이 나타났다. 앞서 설명한 것처럼 교량 건설이나 주차장 조성 등 관광객 관람 및 편의성 제고를 위한 물리적 시설 위주의 사업 추진으로, 정작 다양한 모습으로 지속적으로 변모함으로써 관광지 매력을 제고시킬 수 있어야 할 아트미르 같은 장소가 오히려 한 번 찾으면 다시 찾지 않는 곳이 되어 버린 것이다.

또 다른 한계는 『관광진흥법』이라는 법적 근거에 따라 조성된 관광지 내 리모델링 사업이다 보니 여러 가지 준수해야만 하는 행정절차가 존재하고, 이러한 규정들은 오히려 사업추진을 지연시키는 등 문제를 야기시킬 수 있다는 것이다. 예를 들면, 제도적 틀 속에서 리모델링 사업을 추진하고자 할 경우 해당 관광지 조성계획을 매번 변경해야만 하는 것이 그 중 하나이다. 계획 변경과 관련한 사업 지연문제는 이후 소개될 다른 사례지에서도 발견되는 사안으로, 이를 보완할 수 있는 방안이 필요해 보인다.

그 밖에, 관광지 리모델링사업 추진과정에서는 전문가 의견을 체계적으로 반영하여 실천할 수 있는 전문성과 노하우를 갖춘 인적 자원의 부족이라든가, 지자체 주도로 지역주민을 참여시키는 수단 개발과 실질적인 운영의 어려움, 공공부문에 한정된 지원, 사업 추진에 따른 신규 유입주민과 기존 상가주민 간 갈등 등 문제점이 노출되었다.

3) 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업

(1) 사업의 주요 내용과 특징

관광지 재생의 필요성이 지속적으로 제기되자, 정부는 2014년부터 관광지 리모델링 사업 추진과정에서 나타난 사업내용, 주체, 지원내용 등 문제점을 보완하여 ‘문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업’을 추진하고 있다.

문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생은 관광시설의 노후화로 관광기능의 회복 및 재생이 필요한 지자체를 대상으로 공모방식으로 추진하는 사업으로, 사업추진 의지가 적극적인 곳, 사업실행 가능성 및 효과성이 높은 곳, 지방비 부담 능력이 높은 곳, 문화콘텐츠 접목 관광시설 재생사업유형의 병행추진이 가능한 곳을 대상으로 기본영역(필요성과 추진잠재력)과 특성영역(추진여건과 적용요건)을 적용해 선정하고 있다.

표 3-4 | 문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생사업의 개요

구분	주요 내용
주요목적	노후화 등으로 관광매력도를 상실한 관광지에 문화콘텐츠를 발굴 및 융합함으로써 재활성화를 유도
추진방식	지자체 대상 공모사업
공모대상	관광시설의 노후화로 관광기능의 회복 및 재생이 필요한 지자체
선정방향	① 사업추진 의지가 적극적인 곳 ② 사업실행 가능성 및 효과성이 높은 곳 ③ 지방비 부담 능력이 높은 곳 ④ 문화콘텐츠 접목 관광시설 재생사업유형의 병행추진이 가능한 곳
시범사업 후보지 평가기준	① 기본영역 • 재생사업 필요성 - 건축물 여건(준공부터 최소 10년 경과시간, 운영 중단, 철거, 폐쇄 등 운영현황) - 기반시설 여건(인접 인프라 확충여부) • 재생사업 추진잠재력 - 관광객 수(연도별 관광객수 증가율) - 지역관광산업(지역관광총량 증가율, 지역 내 문화, 관광 관련기업 증가율) ② 특성영역 • 재생사업 추진여건 - 지역내 위계(재생사업 대상 관광시설의 지역관광 내 위계, 지역주민 내수시장 규모 등 시장규모) - 추진의지(지자체 추진의지, 지방비 예산확보율, 전담조직 및 인력 현황) - 지지기반(지역거버넌스, 이해관계자 간 참여와 협조) • 재생사업 적용요건 - 재생잠재력(문화콘텐츠 확보 여부 및 차별성, 시설의 내외공간 확장 가능성, 체험형 융합콘텐츠 관련 3대 핵심기술 적용 적정성) - 문화콘텐츠 체험프로그램(문화콘텐츠 프로그램 차별성, 프로그램 전환 및 변화 대응 가능성)

자료: 문화체육관광부 2013, 150-151의 내용을 수정함.

2014년, 원주 간현관광지, 양구 DMZ통일관 관광지, 김제 벽골제 관광지 등 3곳을 시범사업 대상지로 선정한 것을 시작으로 매년 몇 곳씩 선정하여 지원하고 있는데, 2015년에 5곳, 2016년에 3곳, 2017년에 3곳, 2018년에 4곳, 2019년에 5곳, 2020년에 5곳이 지원사업 대상지로 선정되었다. 다만, 이들 중 상당수는 신규 지정이라기보다 전년도로부터 이월되는 사업대상지에 속한다.

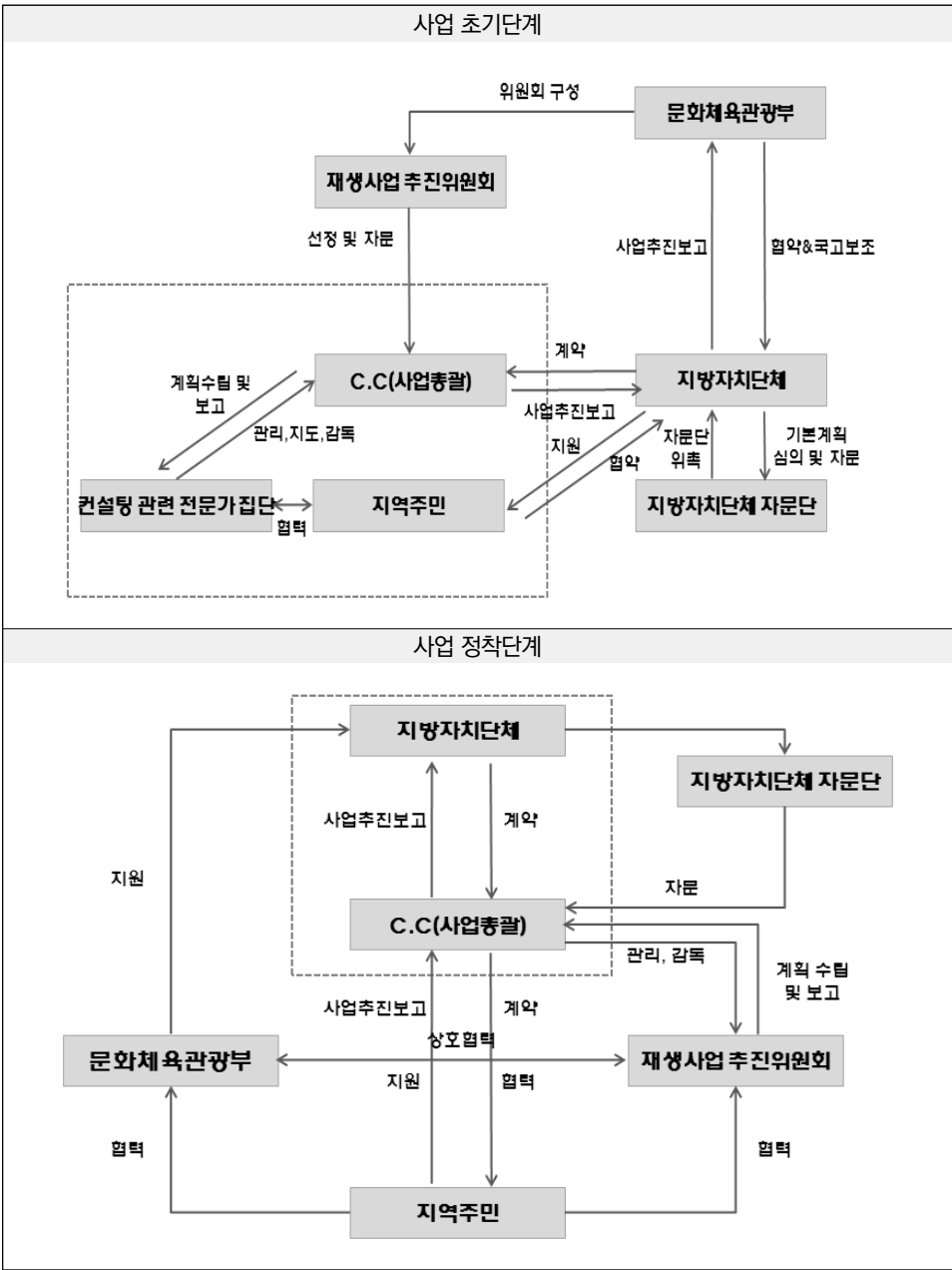
표 3-5 | 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업

연도	대상지	비고
2014	• 시범사업 3곳 (원주 간현관광지, 양구 DMZ통일관 관광지, 김제 벽골제 관광지)	지원
2015	• 5곳(2014년 대상지 + 단양 온달관광지, 동구 “천재동(종합예술가)의 예술 활동을 기조로 문화거리 조성”)	지원
2016	• 3곳(기존 대상지 1곳 + 군산 “햇빛 동네에서 텃구는 근대 인문학 기행”, 양구 “정중앙천문대 전시실 리뉴얼”)	차등지원
2017	• 3곳(남양주 “다산 정약용 마을 한강제일경 인문여행”, 서천 “근대문화유산 미곡창고와 6080 음식골목 맛나로(路)”, 하동 “섬진강 생태여행-반딧불이가 덮고 자는 모래이불”) + 2곳(축제, 시티투어와 함께 연계 통합지원 - 광명, 익산)	차등지원
2018	• 4곳(기존 3곳 + 김해 “김해천문대, 비비단으로 떠나는 별빛여행”)	차등지원
2019	• 5곳(기존 2곳 + 황성 “호수에 어린 오색빛 꿈길여행”, 과산 “연풍, 바람 따라 신나는 숲 여행”, 군산 “금강철새조망대 내 수족관 등을 전시관, 학습장으로 개편”)	차등지원
2020	• 5곳(기존 4곳 + 정선 “감각이 살아나는 동굴 여행”)	차등지원

자료: 문화체육관광부. 보도자료(2014~2020) 관련내용을 토대로 저자 작성.

문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업 추진체계의 특징을 살펴보면, 해당 지자체에서 사업총괄(The Contents Creator, CC) 선임과 전문가 관리를 진행하며, 사업계획 수립에 다양한 주체들이 참여하는 방안을 도입하고 있다. CC는 사업 추진과정에 직접 참여하여 의견을 제시하는 동시에 사업의 별도 사업주체자로서 사업시행에 관한 내용을 총괄하고 있으며, 지자체, 재생사업 추진위원회, 지역주민과의 이해를 돕고 중간자적 역할을 맡는 등의 다양한 역할로 사업의 중심역할을 담당한다.

그림 3-3 | 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업 추진체계



자료: 문화체육관광부 2013, 160-161.

재생사업의 목적에 따라 노후 관광시설 재생사업의 요소를 도출하고 있는데, 이전 관광지 리모델링사업의 한계를 보완하고자 콘텐츠웨어를 공통요소로 포함시켰으며, 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어를 영역별 요소로 분류하고 있다. 특히, 콘텐츠웨어는 관광시설 재생사업에 지역문화 융합을 모색하는 것으로 역사문화, 예술, 대중문화, 스토리텔링, 체험형 융합콘텐츠기술 등이 해당된다. 정부는 매년 3~5개소를 대상으로 사업추진에 따른 예산(국비 0.5억원 규모 + 지방비 50% 매칭)을 지원하고 있다.

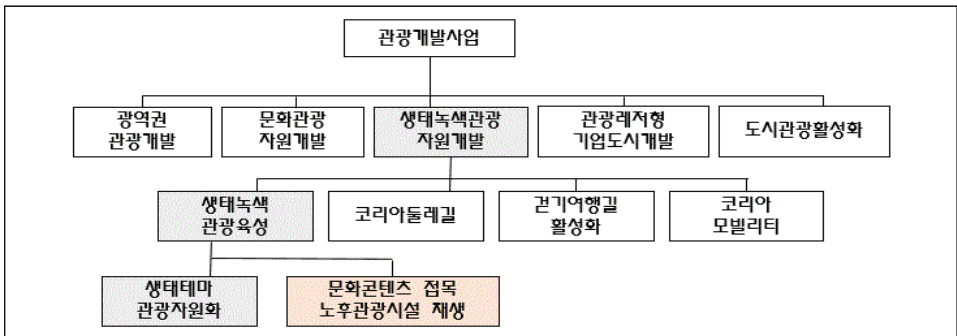
표 3-6 | 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생 요소의 추출

분류		리모델링 요소
콘텐츠웨어		• 역사문화적 콘텐츠, 예술콘텐츠, 대중문화콘텐츠 유무 • 스토리텔링, 스토리화 • 체험형 융합콘텐츠 핵심기술 적용 등
하드웨어	공공편익시설 휴양문화시설	• 시설 외관, 색채, 조명, 동선 체계, 경관 등 • 가로시설물, 주차장, 진입로, 화장실, 안내소, 조형물 등
소프트웨어	프로그램	• 축제, 이벤트, 공연, 관람, 전시 및 체험 프로그램 • 안내 및 해설 등
휴먼웨어	관리자 운영자 관광객	• 문화콘텐츠 기획자 고용 • 교육 및 홍보 인력 교육 • 재생사업 전문조직 등

자료: 문화체육관광부 2013, 148.

다만, 앞서 말했듯이 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업이 단독사업의 형태로 진행되는 것이 아니라, 문화체육관광부 생태녹색관광 육성사업의 하위사업에 포함되어 있다 보니 그 위상이나 성격에 있어서 모호한 측면이 없지 않다.

그림 3-4 | 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업의 위상



자료: 국가관광자원개발통합정보시스템(<https://tdss.kr>) 사업소개 자료(2020년 3월 31일 검색)를 토대로 저자 작성.

(2) 사업 추진사례 조사: 원주 간현 관광지

송강(松江) 정철(鄭澈)이 “한수(漢水)를 돌아드니 섬강(蟾江)이 어디메뇨, 치악(雉岳)은 여기로다”라고 [關東別曲]에서 그 절경을 예찬한¹⁾ 섬강과 백사장, 삼산천이 합수되는 곳에 자리 잡은 간현관광지는 원주 시내에서 서쪽으로 17km 지점인 강원도 원주시 지정면 소금산길 26에 위치해 있다.

1984년 ‘섬강’ (하천)을 핵심자원으로 지정된 간현관광지는 그동안 원주를 대표하는 관광자원으로 명성을 얻어 왔으며, 지역주민 이외에도 대학교 동아리 등 수도권 관광객이 자주 찾았던 곳이기도 하다. 지금은 야영장과 취사장, 수영장, 수변공연장 등 시설이 갖추어져 있어서 이곳을 찾는 사람들에게 다양한 즐길거리를 제공하고 있다.

하지만 지정된 지 30년이 넘는 관광지이다 보니 시설 노후화 문제, 시장수요 대응능력 부족, 관리·운영상의 한계, 섬강 수질 악화 등 복합적인 원인이 작용해, 관광객에게 더 이상 매력적인 장소가 되지 못한지 오래 되었고, 이러한 문제를 해결해 보고자 관광지 재생사업을 추진하게 되었다.

원주 간현관광지 재생사업의 시작은 중부내륙권 광역관광개발사업의 하나로 포함되었던 ‘간현 녹색충전지대 조성사업’이었다. 2010년 사업계획을 재수립하는 과정에서 재생사업에 초점을 맞추게 되었으며, 그 방식도 마을주민 참여방식으로 전환되었다. 여기에 문화체육관광부에서 추진한 ‘문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업’과 ‘야생화 관광자원화사업’이 접목되면서 관광지 재생사업이 탄력을 받게 된 것이다. 부연하면, 중부내륙권 광역관광개발사업의 하나로 추진된 간현 녹색충전지대 조성사업은 자본보조사업으로 물리적 시설 및 환경 개선 등 기반정비 사업에만 예산투입이 가능했다면, 자본보조사업과 경상보조사업이 혼합된 형태인 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업과 야생화 관광자원화사업을 접목시킴으로써 어려움을 겪던 관리·운영비 충당이 가능하게 되었고, 이를 기반으로 사업추진이 활기를 띠게 된 것이다.

원주 간현관광지 재생사업은 결국 ‘사람’ (관리·운영주체)이 사업 추진과정에서, 또

1) 간현관광지 홈페이지(<http://ganhyeon.wonju.go.kr/index.php?gid=ganhyeon>(2020년 6월 25일 검색)에서 인용함.

사업의 지속성 유지를 위하여 얼마나 중요한지를 잘 보여주는 사례이다. 관광지 재생 사업은 기본적으로 원주시가 주도했으나, 참여를 독려하고 정보를 공유하면서 지역상인과 주민들의 인식을 변화시킨 중심에 자리 잡고 있는 간현사회적협동조합의 역할이 매우 컸으며, 이들의 활동이 뒷받침되면서 사업추진에 탄력을 받게 된 것이다.

그 결과 자발적으로(또는 자비를 들여) 노후주택 및 상가 리모델링사업을 추진하고, 오랫동안 불법으로 점거해 온 공유지 시설물들을 모두 철거하는 등 장기적 안목에서 일정부분 개인의 불편을 감소하려는 모습이 나타나기 시작하였다. 더 나아가 주민공동체 주도로 원주 연세대학교 산학협력단(LINC+) 등 지역 내 전문가 그룹과 양해각서(MOU)를 체결했으며, 이를 토대로 간현관광지 브랜드 개발, 축제 발굴, 디자인 제작 등 대학생 대상의 경연을 통해 좋은 아이디어를 사업화하려고 시도하고 있다. 이는 그동안 계획 수립과정에서 지역상인과 주민들의 목소리를 실제 계획에 반영하려고 노력한 결과이기도 하다.

다만, 지속가능한 관광지 측면에서 보완이 필요한 과제는 첫째, 지역상인과 주민 고려화를 고려하여 사업기획과 추진을 위한 중간매개자로서 전문가 또는 전문가집단이 개입과 교류기반 마련을 위한 지원이 필요하다는 것이다. 둘째, 관광지 재생사업을 추진하기 위해서는 관광지 조성계획 변경이 수반되어야 하지만 변경계획 수립주체가 관이 다보니 신속하게 진행시키는 데 한계가 있다는 점이다. 이 문제는 다른 사례에서도 발견되므로, 제도적 보완이 필요해 보인다. 셋째, 현재 원주시가 수립한 ‘간현관광지 종합관광개발 추진계획’은 간현관광지 밖에 위치한 소금산 출렁다리를 중심으로 수립된 것으로, 주변의 경쟁력 있는 장소 조성으로 오히려 간현관광지의 핵심자원(섬강)을 퇴색시키는 결과를 초래하고 있다는 점이다. 따라서, 간현관광지의 본래 모습을 되찾는 동시에, 원주오크밸리, 원주레일바이크, 원주 소금산 출렁다리 등 주변자원과 간현관광지를 연계시킴으로써 시너지효과를 창출할 수 있는 계획 마련이 필요하다. 이는 간현관광지를 상징하는 대표콘텐츠가 섬강임을 고려한 상류지역 수질개선대책이 뒤따라야 함을 의미한다. 넷째, 관광지 재생사업 추진에 따라 관광지 내 부동산 가격이 상승하고 있어 젠트리피케이션 등 부작용 발생에 대비한 방안 마련도 필요하다.

그림 3-5 | 원주 간현관광지 재생사업 추진모습



자료: 현지조사 및 심층인터뷰 당시 직접 촬영.

(3) 사업의 추진성과와 과제

관광지 리모델링사업이 『관광진흥법』 제52조 제1항에 의거해 지정된 관광지를 대상으로 했다면, 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업은 기존에 지정된 관광지를 포함해 지역 특색이 반영된 관광시설을 모두 대상에 포함시키는 등 그 정책범위를 확대하고 있다는 데 의미를 지닌다. 이를 기초로 수요 창출, 경제발전, 지속성 등을 기준으로 경쟁력 있는 사업대상지를 선별하고자 했으며, 지역의 추진의지와 예산 등을 종합적으로 검토해 사업의 실천력과 효과를 제고시키고자 하였다.

다만, 별도 재원 마련의 어려움으로 관광진흥개발기금의 활용이 가능한 생태녹색관광 육성사업의 하위사업으로 추진되다보니 모사업의 성격과 일치하지 않는 문제가 발생하고 있으며, 이러한 한계로 인해 노후시설에 어떻게 문화콘텐츠를 접목할 것인지에 대한 개념과 방법 모색에 미흡한 측면이 존재한다. 또한, 대부분 관광지의 경우 실제 시설 개선이나 기반 정비도 함께 이루어져야 함에도 불구하고, 1억 원 정도 규모의 소규모 사업비 지원으로는 가시적인 효과를 기대하기 어렵다.

4) 조사결과 종합 및 과제의 도출

원주 간현관광지나 영월 고씨굴관광지 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은, 관광지는 모두 다양한 인적·물적 자원을 대상으로 하고 있고 노후화와 유희화가 발생하는 원인도 치한 상황도 각각 상이하므로, 성공적인 관광지 재생을 위해서는 무엇보다 각기 다른 관광지 특성을 제대로 반영해야만 한다는 것이다. 예를 들면, 원주 간현관광지 사례는 관광지 재생이라는 정책영역에서 운영과 지원에 대한 논의가 심도 있고 비중 있게 다루어져야 함을 보여준다.

그다음, 관광지 재생사업이 안정적이고 지속가능하게 추진되기 위해서는 무엇보다 지역의 자발적인 참여가 중요하다는 점을 보여주고 있다. 관광지 활성화에 관한 이론적 배경 고찰에서 보았듯이, 사회·문화·환경 전반을 고려한 공간재구성 차원에서 관광지 재생이 이루어지기 위해서는 기획단계에서부터 다양한 관련주체 간 논의가 선행되

어야 하며, 그 중심에는 지역이 있다는 것이다. 이와 함께, 컨설팅 관련 전문가집단과의 협업을 통해 지역주민의 의견 수렴절차가 실제 작동되게 하고, 더 나아가 자발적이고 적극적으로 재생사업에 참여할 수 있도록 하는 제도적 뒷받침과 분위기를 조성해야 할 것이다.

또한, 계획공모형 지역관광개발사업 등 현재 문화체육관광부가 추진하는 사업 대부분이 쇠퇴관광지 재생을 목적으로 하고 있지 않은데다 관광지 재생을 위한 법적 근거 부재로 사업이 제대로 추진될 수 없는 현실이라는 것이다. 현재 기존 관광지 활성화를 위하여 유일하게 추진되는 ‘문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생사업’ 조차도 1년 지원에 그치고 있어 성과와 파급효과를 발생시키는 데 한계가 있다는 점을 고려하여, 국가차원의 관광지 재생사업 추진근거가 마련되어야 할 것이다.

이 밖에도, 관광지 재생과 관련되어 있는 관광자원개발사업이 관광진흥개발기금 또는 균형발전특별회계로 추진되고 있으나, 대부분 사업추진 권한이 지역으로 이양된 상황이다 보니 실제 사업내용 측면에서 유사하거나 중복되는 경우가 자주 나타난다는 점이다. 이는 관광지 재생사업조차 정형화되는 등의 문제가 제기될 수 있는 상황이어서, 유사·중복사업을 걸러 내거나 핵심콘텐츠 위주로 사업을 추진하도록 유도하는 등 전반에 대한 운영관리체계 구축이 요구되고 있다.

3. 유사제도의 검토

1) 개요

1960~1970년대부터 시작된 경제개발과 그에 힘입은 고속성장 속에서 ‘재생’이 국가정책적 차원에서 키워드로 등장한 경우는 많지 않다. 1990년대부터 개발지향주의에 대한 비판의 목소리가 제기되면서 환경이슈가 대두되었고, 2000년대 들어서면서는 문화가 정책수립의 중심에 자리 잡았다. 그러던 것이 지역 및 도시의 발전전략에 대한 패러다임이 전환되면서 서구 선진국을 중심으로 신규개발보다는 기존 것의 보존과 재활용에 대한 관심이 증대되었고, 최근에 이르러서야 수많은 논의와 시도 속에서 재생이라는 이름 아래 ‘도시재생’이나 ‘산업단지 재생’ 관련정책이 등장하게 된 것이다.

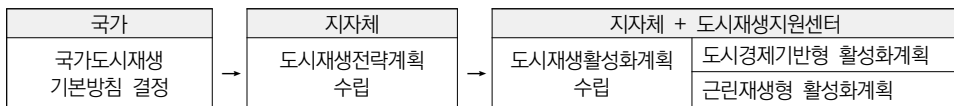
앞서 연구의 배경에서 인구감소나 경기침체 등 위기를 극복하기 위한 방편으로 대부분 지자체가 지역 관광산업 육성을 주요 시책으로 삼고 있는데다 전국 곳곳에 분포해 있는 관광지 활성화를 통해 균형발전을 도모할 수 있으므로, 쇠퇴하는 관광지 재생이야말로 정부가 그동안 집중해 온 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 중요함을 강조하였다. 여기서는 국가정책적 차원에서 추진되고 있는 도시재생사업과 산업단지 재생사업을 들여다봄으로써 관광지 재생정책 마련을 위한 시사점을 얻고자 한다.

2) 도시재생사업

2013년 6월, 쇠퇴도시의 종합적 재생의 활성화 및 지원을 위하여 지자체·주민의 주도하에 도시재생 관련사업이 연계·통합된 종합계획을 수립하고자 제정된 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』 제2조제1항의1에서는 “도시재생이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다”라고 규정하고 있다.

동법에서는 중·장기적 관점에서 체계적으로 도시재생사업을 추진하도록 유도하기 위하여 ‘3단계 도시재생계획체계’를 제시하고 있는데, 국가가 ‘국가도시재생기본방침’을 제시하고, 그것에 따라 지자체가 도시재생전략계획을 수립하며, 실제 사업구역을 대상으로 도시재생활성화계획을 수립하는 시스템이 그것이다.

그림 3-6 | 도시재생사업 추진 계획체계

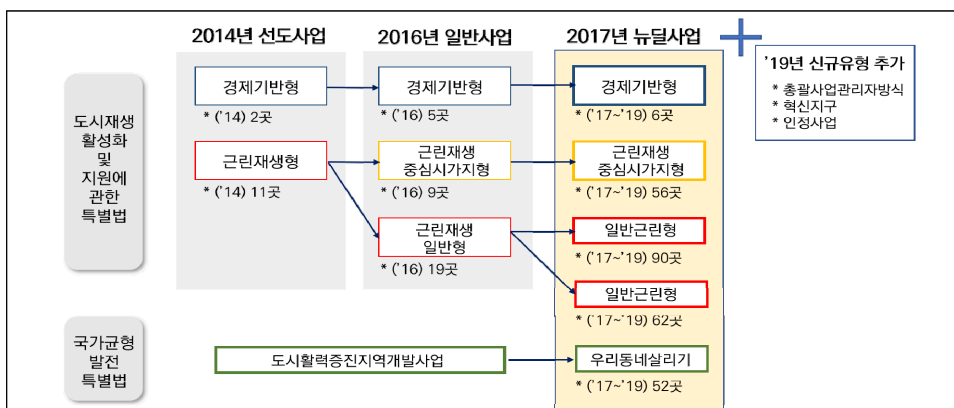


자료: 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』의 내용을 토대로 저자 작성.

도시재생사업은 중앙부처의 도시재생특별위원회를 통해 범부처 협업사업을 패키지로 지원하고, 도시재생지원기구는 사업을 종합적·효율적·체계적으로 수행하기 위해 중앙정부와 지자체 간 가교역할을 하는 중간지원조직으로 현재 8곳이 지정되어 있으며, 지자체는 도시재생지원센터 및 주민과 함께 경쟁력 있는 사업을 추진하는 구조이다.

2014년 선도지역으로 시작해 2016년 일반사업으로 본격화되었으며, 2017년부터는 도시재생 뉴딜사업으로 바뀌었고, 2019년에는 총괄사업관리자방식, 혁신지구, 인정사업 제도를 신설하여 추가지원하는 등 지속적으로 유형을 세분화하면서 진화하고 있다.

그림 3-7 | 도시재생사업 유형의 세분화



자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr/>)(2020년 7월 13일 검색) 및 우리동네 재생정보(www.city.go.kr/map/index.do)(2020년 7월 13일 검색) 자료를 토대로 저자 작성.

표 3-7 | 도시재생 뉴딜사업 유형별 사업내용

유형구분	사업내용
우리동네살리기 (소규모 주거)	생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모 주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복
주거지원형 (주거)	원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 주거지 전반의 여건 개선
일반근린형 (준주거)	주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게 운영, 보행환경 개선 등을 지원하는 사업
중심시가지형 (상업)	원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등을 지원하는 사업
경제기반형 (산업)	국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합영커시설 구축 등 新경제거점을 형성하고 일자리를 창출하는 사업
총괄사업자관리	전략계획수립권자 또는 구청장등이 권한을 공기업 등에게 대행 또는 위탁, 공기업 등이 시행하는 거점개발사업(타법)을 중심으로 활성화계획 수립·시행
혁신지구	도시재생 촉진을 위하여 공공주도로 쇠퇴지역 내 산업·상업·주거 등 기능이 집적된 지역거점을 조성하는 지구단위 개발사업
인정사업	전략계획 수립지역 내에서 추진하는 점단위 사업에 대해 활성화계획 수립 없이 재정과 기금 등 정부지원을 실시

자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents04/link.do>) 자료(2020년 7월 13일 검색) 및 국토교통부 2019의 내용을 보완함.

도시재생사업 대상지역은 인구가 현저히 감소하는 지역, 총 사업체수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역, 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역을 대상으로 하되, 이 중 2개 이상 요건을 만족하는 지역은 도시재생활성화지역에 포함하여 관련계획을 수립하도록 하고 있다.

표 3-8 | 도시재생사업 선정기준(도시쇠퇴 지표)

구분	지표내용
인구 감소	① 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 ② 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
사업체수 감소	③ 최근 10년간 『통계법』 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국 사업체총조사 결과에 따른 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 ④ 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체수가 감소한 지역
생활환경 악화	⑤ 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents01/link.do>) 자료(2020년 7월 30일 검색)를 토대로 저자 작성.

앞의 기준들을 적용하여 2014년에 13곳, 2016년에 33곳, 2017년에 68곳, 2018년에 100곳, 2019년에 116곳 등 전국에서 모두 330곳이 도시재생사업 대상지로 선정되었으며, 유형별로는 일반근린형이 109곳으로 가장 많고, 중심시가지형이 76곳, 주거지지원형이 62곳, 우리동네살리기가 52곳, 경제기반형이 13곳 순이다

표 3-9 | 연도별·유형별 도시재생 사업대상지 선정결과

구분	경제기반형	중심시가지형	일반근린형	주거지지원형	우리동네살리기	총괄사업관리방식	혁신지구	인정사업	합계
2014년	2	11	-	-	-	-	-	-	13
2016년	5	9	19	-	-	-	-	-	33
2017년	1	19	15	16	17	-	-	-	68
2018년	3	17	35	28	17	-	-	-	100
2019년	2	20	40	18	18	2	4	12	116
합계	13	76	109	62	52	2	4	12	330

자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr/>) 자료(2020년 7월 13일 검색)를 토대로 저자 작성.

3) 산업단지 재생사업

노후 산업단지 재생이란 “노후 산업단지의 경쟁력 강화를 위해 물리기반시설, 환경 및 복지시설, 산업구조 및 혁신역량을 개선하여 산업단지로서 기능을 회복시키고, 지역 경제 활성화와 지역주민의 삶의 질 개선에 기여하는 사업”이다(국토연구원 2015, 6).

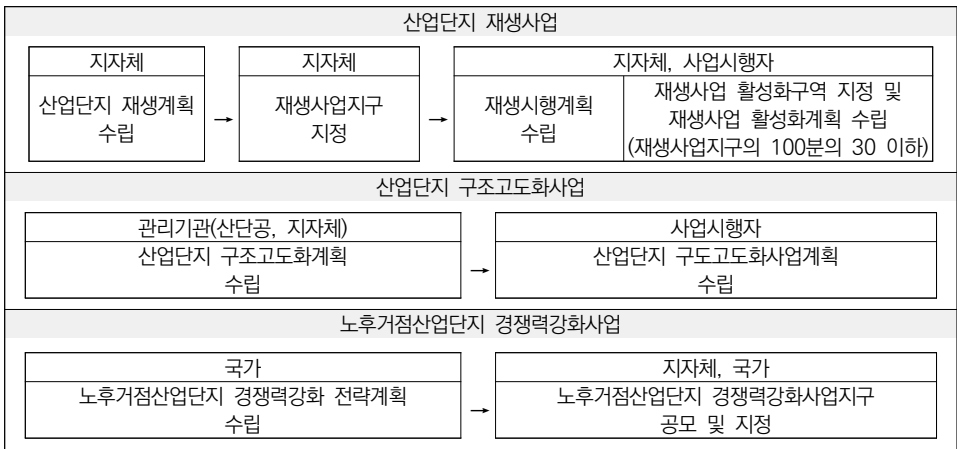
정책적 차원에서 추진되는 산업단지 재생사업으로는 국토교통부가 주무부처인 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 ‘산업단지 재생사업’, 산업통상자원부가 주무부처인 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』에 의한 ‘산업단지 구조고도화사업’, 그리고 국토교통부와 산업통상자원부가 각각 추진하는 재생사업과 구조고도화사업의 장점을 살려 협업할 수 있도록 2015년 1월 제정된 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』에 의한 ‘노후거점산업단지 경쟁력강화사업’이 있다.

3가지 유형 모두 나름의 특징을 지니고 있는데, 산업단지 재생사업은 산업단지 재생

사업지구에서 산업입지기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량하기 위한 사업(『산업입지 및 개발에 관한 법률』 제2조의11)인 반면, 산업단지 구조고도화사업은 산업단지 입주업종의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업집적 기반시설·산업기반시설 및 산업단지의 공공시설 등의 유지·보수·개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업(『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』 제2조의11)이다. 노후거점산업단지 경쟁력강화사업은 산업단지 기반시설 설치 등을 위하여 추진하는 사업, 산업집적, 인력양성 및 연구기반 구축 등을 위하여 추진하는 사업, 정주여건 등 근로자 생활환경 개선을 위하여 추진하는 사업, 문화·체육시설의 설치 등 문화환경 개선을 위하여 추진하는 사업(『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』 제2조의4)이지만, 부처협업이 활발하지 못하다보니 거의 추진이 되지 못하고 있다.

『산업입지 및 개발에 관한 법률』, 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』 등 3개 법률을 근거로 추진되는 산업단지 재생은 먼저 관련계획을 수립하고 이를 토대로 사업지구를 지정한 후 사업을 시행하는 방식으로 추진되는 구조이다.

그림 3-8 | 산업단지 재생사업, 구조고도화사업 및 경쟁력강화사업 추진체계



자료: 『산업입지 및 개발에 관한 법률』, 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』의 관련내용을 토대로 저자 작성.

산업단지 재생사업의 경우 준공 후 20년이 지난 산업단지를 대상으로 하며, 산업단지 구조고도화사업과 노후거점산업단지 경쟁력강화사업의 경우에는 착공 후 20년 이상된 산업단지를 대상으로 선정하고 있다.

표 3-10 | 산업단지 재생사업, 구조고도화사업 및 경쟁력강화사업 대상지 지정기준

구분	지정기준
산업단지 재생사업	준공(부분준공을 포함하며, 공업지역은 지정을 의미)된 후 20년 이상 지난 국가산업단지, 일반산업단지 또는 공업지역
산업단지 구조고도화사업	준공인가를 받은 산업단지(국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지) 중 산업 여건의 변화, 주변 지역의 도시화 등으로 산업단지의 업종 고부가가치화 및 산업재배치가 필요한 경우, 입주기업체의 경영활동을 지원하기 위하여 산업기반시설·산업집적기반시설·공공시설 등의 유지·보수·개량 및 확충이 필요한 경우, 그 밖에 입주기업체의 지원 및 산업단지의 경쟁력을 강화하기 위하여 관리권자가 필요하다고 인정하는 경우 착공일 기준 20년이 경과된 국가산업단지 및 일반산업단지에 대하여 10년 단위의 산업단지 구조고도화계획을 착공일 기준 20년이 경과된 날부터 1년 이내에 수립
노후거점산업단지 경쟁력강화사업	착공 후 20년 이상이 경과한 산업단지 중 균형 있는 지역발전과 건전한 국민경제 발전의 주요 거점역할을 하는 국가산업단지 또는 일반산업단지

자료: 『산업입지 및 개발에 관한 법률』, 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』의 관련내용을 토대로 저자 작성.

국토교통부는 2009년 9월 산업단지 재생사업 시범사업지구 4개소(대전 1·2산단, 대구도심공단, 전주제1산단, 부산사상공단)를 선정하였고, 산업통상자원부도 2009년 12월 산업단지 구조고도화사업 시범사업 4개소(반월·시화 국가산단, 남동 국가산단, 구미 국가산단, 익산 국가산단)를 선정하였다.

산업단지 재생사업과 산업단지 구조고도화사업과 함께, 이들 사업을 연계한 노후거점산업단지 경쟁력강화사업 대상지도 선정하였는데, 2020년 현재 산업단지 재생사업은 22곳, 산업단지 구조고도화사업은 17곳이 각각 진행 중이며, 노후거점산업단지 경쟁력강화사업도 5곳에서 진행 중이다.

지난 2020년 5월 7일 국토교통부 발표에 의하면, 산업단지 대개조 계획(안) 발표(2019년 11월)에 따라 5개(경북 구미, 광주 광주첨단, 대구 성서, 인천 남동, 전남 여수)를 2020년 산업단지 대개조 지역으로 선정하였고, 2021년에 10개소, 2022년에

15개소를 대상으로 선정한다는 계획이다. 산업단지 대개조 계획(안)은 도심 내 노후산단을 혁신성장거점으로 개조한다는 계획을 포함하고 있으며, 한 발 더 나아가 도시재생과 연계한 ‘산업단지 생활권 재생사업’ 추진도 준비 중으로, 도시재생사업과 마찬가지로 다양한 유형 발굴을 통해 점점 진화하는 모습이다.

표 3-11 | 연도별·사업별 노후산업단지 재생사업 대상 선정결과

구분	산업단지 재생사업	산업단지 구조고도화사업	노후거점산업단지 경쟁력강화사업	산업단지 대개조	합계
2009년	4	-	-	-	4
2010년	4	-	-	-	4
2014년	-	7	-	-	7
2015년	9	8	-	-	17
2016년	-	2	-	-	2
2017년	5	-	-	-	5
2018년	-	-	5	-	5
2020년	-	-	-	5	5
합계	22	17	5	5	49

자료: 한국산업단지공단 2017; 일자리위원회·관계부처 합동 2019; 국토교통부(<http://m.molit.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=8795175be03d3209112caf1140a72cee&rs=/viewer/result/20190527>) 자료(2020년 6월 17일 검색)의 내용을 토대로 저자 작성.

4) 검토결과 종합 및 시사점 도출

앞서 살펴 본 바와 같이, 도시재생사업은 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』이라는 근거법이 있어서 활발하게 추진되고 있으며, 제도 자체가 거의 정착단계라고 평가할 수 있다. 산업단지 또한 『산업입지 및 개발에 관한 법률』에 의한 산업단지 재생사업, 『산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률』에 의한 산업단지 구조고도화사업, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』에 의한 노후거점산업단지 경쟁력 강화사업 추진을 위한 제도적 장치를 마련해 놓고 있다.

연구 서두에서 인구감소, 경기침체 등으로 지역쇠퇴는 날로 심화되는 가운데, 그나마

지역 활성화의 핵심전략이자 수단으로서 ‘관광’이 자리 잡고 있음을 고려할 때, 그리고 관광지라는 것이 거의 모든 지자체에 하나 이상은 조성되어 있다는 점을 감안할 때, 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 쇠퇴에 대한 이해와 정책적인 관심이 요구되는 때라고 강조하였다. 그럼에도 불구하고, 관광지 재생을 규정한 법적 근거가 아직 마련되어 있지 못한 실정이며, 그동안 정부는 관광지 노후화·유휴화 문제를 정책 사업 형태로 임시적으로 추진해 왔다.

이런 관점에서, 도시재생사업과 산업단지 재생사업의 추진체계 등은 관광지 재생사업의 추진방향이나 방식을 어떻게 가야할지에 대하여 시사하는 바가 있다. 예를 들면, 도시재생사업이나 산업단지 재생사업 모두 시범사업으로 시작하여 점차 제도가 정착되어 가는 과정을 밟고 있다. 특히, 도시 재생사업의 역사는 10년이 채 되지 않았지만, 2014년 시범사업을 시작으로 점차 모델을 구체화하고 유형화하고 있다. 또한, 도시재생사업이나 산업단지 재생사업 모두 다부처 사업으로 추진하려는 시도를 하고 있는데, 도시재생사업은 마중물 사업으로 타 부처 사업 연계시 가점을 부여하는 방식을 도입함으로써 예산 효율성 및 사업 시너지효과 제고를 위해 노력하고 있고, 산업단지 또한 소관부처가 다른 부처들의 유사사업의 장점을 살린 통합사업 추진을 시도하고 있다. 여기서 더 나아가 도시재생사업과 산업단지 재생사업 연계도 계획되고 있다는 점 등이 모두 관광지 재생정책 마련을 위한 유용한 정보와 경험을 제공하고 있다.



CHAPTER 4

관광지 쇠퇴원인 도출과 진단

- 1. 분석의 개요 81
- 2. 전국 관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석 84
- 3. 관광지 쇠퇴원인 도출과 유형 구분 100
- 4. 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사 105
- 5. 분석결과 종합 및 정책과제의 도출 126

04 관광지 쇠퇴원인 도출과 진단

이번 장은 연구의 가장 핵심이 되는 부분으로, 관광지 쇠퇴원인을 찾아내 정리한다. 이를 위한 사전작업으로 전국의 관광지를 대상으로 쇠퇴여부와 단계를 분석한다. 그다음, 문헌연구를 통해 도출된 쇠퇴원인을 유형화하고, 이를 실증하기 위하여 심각한 쇠퇴를 경험하고 있는 사례를 대상으로 심층사례조사를 진행한다. 마지막으로, 제거 또는 완화해야 할 쇠퇴원인 분석결과를 토대로 관광지 활성화를 위한 정책과제를 도출함으로써 제5장 정책제언을 위한 근거를 제공한다.

1. 분석의 개요

앞서 밝힌 바와 같이, 이번 연구는 우리나라 관광지의 대부분이 급변하는 여가 소비 행태에 제대로 대응하지 못한 채 매력이 저하되고 제 기능을 점차 상실해 가고 있다는 문제인식에서 출발하였다. 따라서, 쇠퇴단계에 접어든 관광지를 찾아내고, 이들이 왜 쇠퇴하게 되었는지 그 원인을 진단하며, 그것을 해결하기 위한 방안을 제안하는 것이 연구의 주된 목적이다.

그 방안찾기를 여기서는 도시재생이나 산업단지 재생 등 학술 또는 정책적 차원에서 부상하고 있는 ‘재생’이라는 이름으로 명명해 보고자 하였다. 방안찾기의 첫 단계로, 전국의 관광지 중에서 관광지 재생에 적합한 대상을 추려내고, 일정기준을 적용하여 이들이 쇠퇴하고 있는지 여부와 쇠퇴하고 있다면 어느 정도인지를 분석한다. 또한, 기존 관광지가 왜 쇠퇴하는지 그 원인을 도출하고 실제 현장에서 검증하며, 이러한 쇠퇴 원인을 완화 또는 제거함으로써 바람직한 또는 지속가능한 관광지로 재탄생시키기 위해서는 어떠한 요건들이 갖추어져야 하는지 검토해 제시한다.

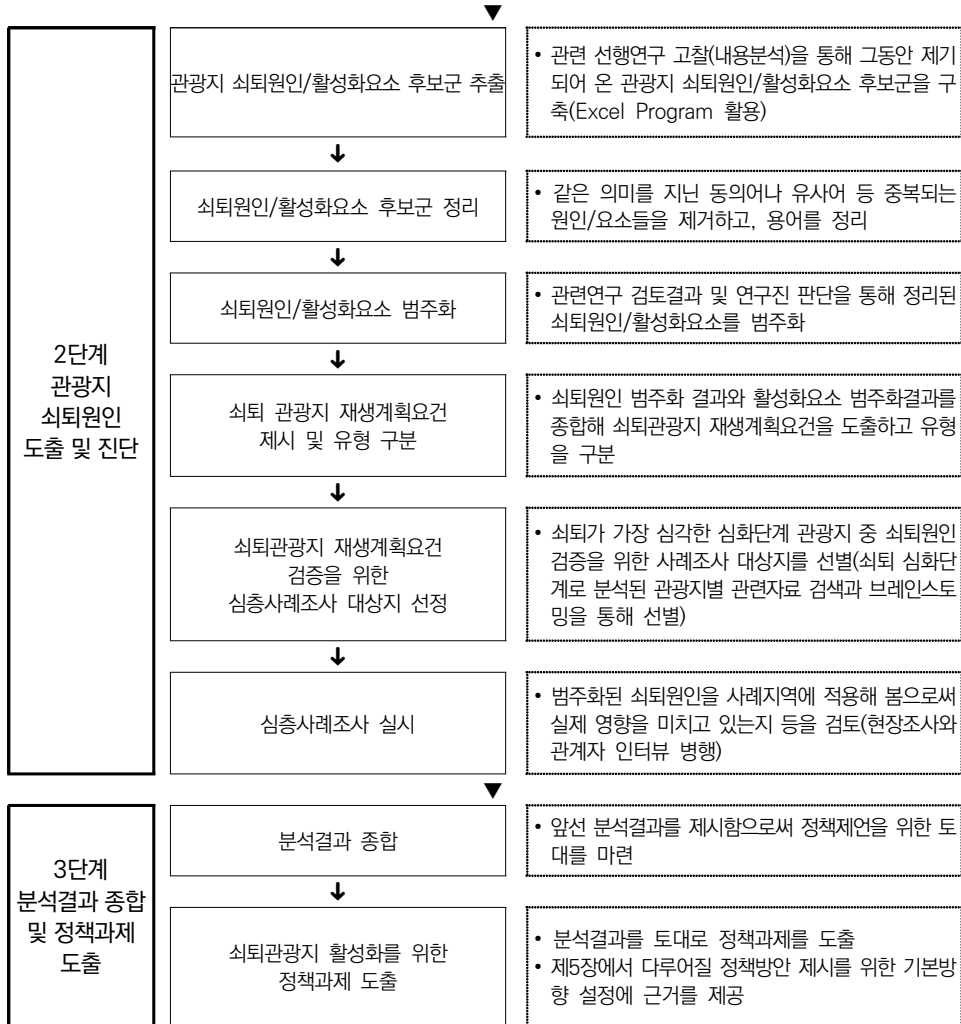
분석에 앞서 밝혀둘 것은, 일반적인 관광지 쇠퇴원인 도출과 쇠퇴관광지 활성화요소 제시는 가능할 수 있으나, 실제 관광지별 특성, 처한 상황이나 주요 이슈, 주변 환경 등이 상이해 그 결과를 일반화하는 데 한계가 존재하며, 따라서 지속적인 고민과 연구가 필요하다는 점이다. 다시 말하면, 분석결과가 모든 쇠퇴관광지에 동일하게 영향을 미치거나 적용가능하기 보다는 관광지별로 영향이 다를 수 있어 실제 사업을 추진하는 과정에서는 이에 대한 보완이 필요할 수 있다는 것이다.

우리나라 관광지 쇠퇴원인 도출과 쇠퇴여부 및 그 정도 진단을 위하여 1단계 전국 관광지 발전단계(생애주기) 분석단계, 2단계 관광지 쇠퇴원인 도출 및 진단단계, 3단계는 분석결과 종합 및 정책과제 도출단계로 나누어 접근한다.

그림 4-1 | 관광지 쇠퇴원인 도출 및 진단을 위한 단계별 분석내용 및 방법

단계	분석내용 및 절차	분석방법
1단계 전국 관광지 발전단계 (생애주기) 분석	관광지 발전단계(생애주기) 재구성	• Butler와 Polli & Cook의 관광지 생애주기단계 구분과 국내 관광지 조성사업 행정절차 이행단계, 문화체육관광부(2019) 보고서를 검토하여 연구에 적합하도록 관광지 발전단계를 재구성
	↓	
	전국 관광지 중 쇠퇴 진단대상 관광지 도출	• 문화체육관광부 '관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안'(2019) 사도편을 토대로 228개 관광지별 추진단계 정리(Excel Program 활용)
	↓	
	관광지 쇠퇴진단지표 설정	• 도시재생지표, 지역쇠퇴지표, 낙후지역 설정지표 등 유사지표체계 및 항목을 검토하고, 이를 토대로 관광지 쇠퇴진단지표를 설정
	↓	
	관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석	• 쇠퇴 진단대상 관광지에 지표를 적용 • 쇠퇴관광지를 도출 • 관광지 쇠퇴단계를 구분(Polli & Cook의 관광객 변화율 논리를 참조하되, 이번 연구에서 도출된 분석결과를 검토한 후 쇠퇴관광지 단계 구분을 위한 범위(range)를 재설정)
	↓	
	쇠퇴관광지 중 심화단계 관광지를 대상으로 쇠퇴원인 실증을 위한 사례대상지 선정	• 연구의 한계를 고려해 쇠퇴 심화단계의 관광지만을 대상으로 심층사례조사 관광지를 도출

〈그림 계속〉



자료: 저자 작성.

2. 전국 관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석

1) 전체 관광지 중 쇠퇴 진단대상 관광지 도출

(1) 관광지 발전단계의 재구성

본격적인 분석에 앞서 Butler와 Polli & Cook의 관광지 생애주기단계와 우리나라 관광지 생애주기단계 간에는 다소 차이가 있어서 이에 대한 보정이 필요하다. Butler가 수요자 입장에서 관광객 스스로 관광자원을 발굴하는 탐색단계부터 적용한 반면, 우리나라는 공급자 중심으로 지자체에 의한 행정절차 이행단계에 따라 관광지 생애주기단계를 구분해야만 하므로 상기 이론들을 그대로 적용하기에는 무리가 있기 때문이다.

이에, Butler의 6단계 구분과 Polli & Cook의 4단계 구분, 김중재(2016) 등을 토대로 관광지 생애주기단계 재구분을 시도하였다. 재구분 이유는 앞서 제시한 이론적 배경과 현 단계에서 연구자가 구득할 수 있는 자료(문화체육관광부 2019)를 상호 연계시켜야 하기 때문이다. 이를 통해 전국 관광지 쇠퇴여부 및 단계를 진단하기 위한 논리를 제공하기 위함이다.

재구분 결과, 지정단계, 계획단계, 시행단계, 발전단계, 정체단계, 쇠퇴단계의 6단계로 구분해 볼 수 있었다. Butler의 탐색단계-관광지 행정절차 이행단계 기준 상 미지정 또는 지정단계(지정·고시)는 ‘지정단계’로, 개입단계-조성계획 수립 중 또는 승인인 ‘계획단계’로, 발전단계-기반시설 공사 중 또는 관광시설 공사 중은 ‘시행단계’로, 강화단계-관광시설 공사 중 또는 운영 중은 ‘발전단계’로, 정체단계-관광시설 운영 중 / 기반시설 노후 시작은 ‘정체단계’로, 쇠퇴단계-관광시설 운영 중 / 관광시설 노후 및 휴·폐업은 ‘쇠퇴단계’로 이어질 수 있을 것으로 판단하였다. 또한, Butler의 구분 중 회생단계는 이번 연구의 대상인 재생단계로 구분이 가능할 것이다. 이 중 정체단계와 쇠퇴단계는 기존 행정절차이행단계를 기준으로 공급자 위주에서 구분된 것이라기보다는 수요자 입장에서 관광지를 보기 시작하는 단계로 이해할 필요가 있다. 이번 연구에서는 6개 단계 중 쇠퇴단계 관광지를 1차 분석대상으로 설정하였다. 또한, Polli

& Cook의 관광객수 변화비율을 참고로 재설정된 연평균 관광객수 감소율을 기준으로 쇠퇴단계 관광지를 다시 쇠퇴 초기단계, 쇠퇴 진행단계, 쇠퇴 심화단계로 세분하였다.

표 4-1 | 전국 관광지 생애주기단계(발전단계)의 재구분

Butler	Polli & Cook	관광지 행정절차 이행단계 기준	이번 연구
탐색단계	-	미지정단계 또는 지정단계(지정·고시)	지정단계
개입단계	-	조성계획 수립 중 또는 승인	계획단계
발전단계	성장단계	기반시설 공사 중 또는 관광시설 공사 중	시행단계
강화단계	강화단계	관광시설 공사 중 또는 운영 중	발전단계
정체단계	정체단계	관광시설 운영 중 / 기반시설 노후 시작	정체단계
쇠퇴단계	쇠퇴단계	관광시설 운영 중 / 관광시설 노후 및 휴·폐업	쇠퇴단계
(회생단계)	-	(리모델링)	(재생단계)

주: 단계 구분은 편의상 이루어진 것이며, 관광지 조성은 지속적으로 이루어지거나 변경되는 경우가 다반사로 행정절차 이행단계 기준 상 계획단계, 시행단계, 완료단계가 혼재되어 있는 경우가 대부분임을 밝혀 둠.
 자료: 김중재 2016, 97의 내용을 참고하여 저자 작성.

(2) 전체 관광지 중 쇠퇴 분석대상 관광지의 도출

우선, 이번 연구의 주제가 쇠퇴관광지임을 고려하여 『관광진흥법』 제52조 제1항에 의거해 지정된 전국의 관광지 228개소 중 조성사업이 완료된 관광지와 일부시설 완료 후 운영 중인 관광지를 선별하였다. 관광지의 많은 경우가 전체 시설을 완료한 후 개장하는 것이 아니라 시설 일부가 완료되면 운영을 시작한다는 특성과 관광지 내 모든 시설이 완료되는 경우가 흔치 않다는 점을 고려하여 관광시설 전부가 완료된 경우뿐만 아니라 일부 완료 후 운영 중인 관광지까지 분석대상에 포함시킨 것이다.

전국 관광지 228개소의 추진단계 검토는 문화체육관광부의 ‘관광지 등 조성사업 평가 및 활성화 방안’ (2019)¹⁾에서의 관광지별 평가항목 중 추진단계 구분결과를 근거로 수행하였으며, 이런 과정을 거쳐 1차로 걸러진 관광지는 전체 228개소 관광지 중 188개소인 것으로 나타났다.

1) 문화체육관광부는 2013년과 2019년에 전국의 관광지와 관광단지 조성사업 전반에 대한 평가를 실시함. 이 평가는 관광지 및 관광단지 조성사업에 대한 평가이므로 쇠퇴여부 진단에 활용할 수는 없었으며, 따라서 여기서는 사업의 추진단계 평가결과만을 활용함.

표 4-2 | 전국 관광지 228개소 중 쇠퇴 진단대상 관광지 도출결과

구 분	188개소 관광지 목록
일부 완료 후 운영 중 (167)	• 부산 (1): 기장도예촌 관광지 • 인천 (2): 서포리, 마니산 관광지 • 경기 (12): 대성, 산장, 수동, 장흥, 용문산, 신록사, 공릉, 임진각, 내리, 백운계곡, 산정호수, 소요산 관광지 • 강원 (35): 구곡폭포, 청평사, 간현, 옥계, 주문진, 연곡, 등명, 대관령 어흘리, 무릉계곡, 망상, 추암, 구문소, 척산온천, 장호, 맹방, 삼척해수욕장, 초당, 팔봉산, 홍천온천, 어답산, 유현문화, 고씨동굴, 마차탄광문화촌, 미탄마하생태, 화암, 아우라지, 고석정, 광덕계곡, 후곡약수, 내설악유대, 방동약수, 송지호, 삼포문암, 화진포, 오색 관광지 • 충북 (13): 세계무술공원, 충온온천, 능암온천, 충주호제현, 교리, 금월봉, 장계, 레인보우힐링, 수옥정, 괴강, 천동, 다리안, 온달 관광지 • 충남 (17): 천안종합휴양, 마곡사, 공주문화, 대천해수욕장, 무창포해수욕장, 죽도, 신정호, 아산온천, 삽교호, 왜목마을, 난지도, 금강하굿둑, 춘장대해수욕장, 예당, 덕산온천, 만리포해수욕장, 안면도 관광지 • 전북 (13): 석정온천, 금강호, 은파, 남원, 모항, 위도, 금마, 왕궁보석테마, 웅포, 사선대, 오수의견, 방화동, 윤일암반일암 관광지 • 전남 (24): 대구면도요지, 곡성도림사, 지리산온천, 담양호, 율포해수욕장, 한국차소리문화공원, 성기동, 마한문화, 영산호살문화테마공원, 신지명사십리, 장성호, 홍길동테마파크, 정남진 우산도, 녹진, 아리랑마을, 해신장보고, 회동, 사포, 땅끝, 우수영, 도곡온천, 운주사, 화순온천, 대광해수욕장 관광지 • 경북 (22): 경산온천, 문경온천, 오전약수, 다덕약수, 경천대, 회상나루, 안동하회, 고래불, 장사해수욕장, 선바위, 풍기온천, 치산, 포리, 울릉도, 백암온천, 성류굴, 의성탐산온천, 신화랑, 청도용암온천, 주왕산, 가산산성, 호미곶 관광지 • 경남 (15): 거가대교, 가조, 수송대, 당항포, 송정, 실안, 금서, 전통한방휴양, 벽계, 부곡온천, 마금산온천, 도남, 농월정, 합천보조댐, 합천호 관광지 • 제주(13): 제주남원, 돈내코, 수망, 미천굴, 토산, 표선, 객지, 김녕해수욕장, 돌문화공원, 묘산봉, 봉개휴양림, 함덕해안, 협재해안 관광지
전부 완료 후 운영 중 (21)	• 부산(3): 금련산청소년수련원, 태종대, 해운대 관광지 • 경기(1): 한탄강 관광지 • 강원(1): 오토테마파크 관광지 • 충북(4): 능강, 만남의광장, 송호, 무극 관광지 • 충남(3): 태조산, 곰나루, 구드레 관광지 • 전북(2): 벽골제, 모악산 관광지 • 전남(2): 나주호, 화산연꽃방죽 관광지 • 경북(2): 고령부레, 영주순흥 관광지 • 경남(3): 표충사, 중산, 미송산 관광지

주: 상기 관광지 이름은 해당 관광지가 지정된 핵심콘텐츠를 기반으로 붙여진 것으로, 단일 건축물(사찰 등)이나 자연(산 등)만 있는 것이 아니라 핵심자원을 주변으로 관광여가 활동공간이 조성된 곳들임. 예를 들면, 공주의 마곡사 관광지는 마곡사와 일정 규모의 주변지역을 포함한 지역 일대를 의미하는 것임.

자료: 저자 작성.

2) 관광지 쇠퇴여부 및 단계 분석

(1) 관광지 쇠퇴 분석기준의 설정

앞선 1차 작업을 통해 선별된 관광지 188개소를 대상으로 일정기준을 적용하여 쇠퇴 여부 및 단계를 판단하기 위하여 먼저 분석기준을 검토하였다. ‘쇠퇴’의 관점에서 일반적으로 활용되고 있는 도시재생지표, 지역쇠퇴지표, 낙후지역 지정지표 등 관련지표를 참고하여 인구·사회적 측면에서는 2개 지표, 산업·경제적 측면에서는 3개 지표, 물리·환경적 측면에서 1개 지표 등 모두 6개 지표를 도출하였다.

이 과정에서 이용우 외(2003)가 제시한 진단지표 선정기준 중 측정가능성(계량화가 가능한가, 1년 또는 일정기간 단위의 정기적 측정이 가능한가), 객관성(정부 공식통계가 존재하는가, 지표 산출공식이 객관적인가) 및 대표성(부문별 유형을 포괄적으로 판단할 수 있는 대표성을 지니는가)을 중요하게 고려하였다.

표 4-3 | 유사지표 검토 및 관광지 쇠퇴 분석지표 설정(안)

구분	도시재생지표 (도시재생정보체계)	지역쇠퇴지표 (한국지방행정연구원)	낙후지역 지정지표 (국토연구원)	관광지 쇠퇴 분석지표 (이번 연구)
인구 사회	- 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 - 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역	- 연평균인구증감률 - 순이동률 - 노령화지수 - 평균교육연수 - 독거노인가구비율 - 천명당기초생활수급자수 - 천명당소년소녀가장수	- 인구밀도 - 인구증가율	- 관광지 연평균 관광객수 증감률 - 시·군·구 연평균 인구 증감률
산업 경제	- 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국 사업체총조사 결과에 따른 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 - 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역	- 재정자립도 1인당지방세 - 지가변동률 - 천명당총사자수 - 사업체당총사자수 - 제조업총사자비율 - 고차서비스업종사자비율 - 천명당도소매업종사자수	- 지방소득세 - GRDP - 재정력지수	- 시·군·구 연평균 관광사업체 수 증감률 - 시·군·구 연평균 관광사업체 종사자수 증감률 - 시·군·구 연평균 지방소득세 증감률
물리 환경	전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역	- 노후주택비율 - 신규주택비율 - 공가율	- 생활SOC - 지역접근성	관광지 노후시설 분포비율

자료: 저자 작성.

이렇게 도출된 지표별로 관광지 쇠퇴여부 및 단계를 가늠할 기준으로 활용할 수 있을지를 검토했으며, 지표마다 어느 정도 한계를 지니고 있음을 발견하였다. 우선 관광지 연평균 관광객수 증감률의 경우, 2013년 문화체육관광부가 관광객 집계방식을 개편(추정 집계방식 → 주요관광지점별 객관적 집계방식)하면서 전국 모든 관광지의 관광객 수가 집계되는 것은 아니었다. 관광객수를 제공하는 관광지식정보시스템과 한국문화관광연구원 내부자료 모두를 동원하더라도 1차에 걸러진 188개소 관광지 중 17개소의 관광객 수가 누락되는 것으로 나타났다. 따라서 이들 17개 관광지를 2차 분석에서는 제외시키고 나머지 171개소만을 대상으로 분석할 수밖에 없었다. 또한, 시·군·구 연평균 인구 증감률의 경우에도 관광지가 위치해 있는 해당 시·군·구의 인구감소가 반드시 그 관광지로 인한 것인지를 판단하는 데 한계가 있었다.

〈 관광지 연평균 관광객수 증감률 산정방식 〉

- 측정식: 관광지 연평균 관광객 수 증가율 = $[(C_n/C_o)^{(1/n)} - 1] \times 100$
(C_n : 마지막 연도의 관광객수, C_o : 최초 연도의 관광객 수, n : 비교기간(년차))
- 분석기간: 분석대상 관광지 188개 중 공식통계가 집계되는 171개 관광지를 대상으로 최근 5개년(2014~2018) 관광객수 자료를 근거로 연평균 증가율을 계산 (이 중 2019년 관광객 수가 발표된 32개 관광지는 2019년까지 자료로 활용)
- 분석자료: 관광지식정보시스템 주요관광지점 입장객(www.tour.go.kr) & 한국문화관광연구원 내부자료

산업·경제적 측면에서 도출된 연평균 관광사업체수 증감률과 관광사업체 종사자수 증감률의 경우에도 분석에 활용되기 위해서는 여러 단계의 자료가공이 필요했다. 관광산업 조사를 위한 관련 승인통계는 시·도 단위의 통계자료만 제공되고 있어서 조사대상지가 입지한 시·군·구의 관광사업체수와 관광업체 종사자수 관련자료 구득에 어려움이 있었다. 따라서, 관광지가 입지한 시·군·구 단위 관광산업 관련자료로 ‘전국사업체조사통계’를 활용하고자 관광산업 특수분류체계 관련자료를 입수했으며, 이를 한국표준산업분류체계와 매칭(matching)시키는 등의 중간작업을 수행하였다. 산업·경제적 측면의 또 다른 기준인 시·군·구 연평균 지방세수 증감률 또한 앞서 언급한 시·군·구 연평균 인구 증감률과 마찬가지로 관광지가 위치해 있는 해당 시·군·구의 지방세수 감소가 반드시 그 관광지 쇠퇴로 인한 것인지 파악하는 데 어려움이 있었다.

〈 시·군·구 관광사업체수 및 관광사업체 종사자수 관련 통계자료 구득을 위한 대안찾기 〉

- a) 한국관광위성계정(KTSA)* 검토
 - 검토결과: 관광핵심상품(숙박, 음료, 여객운송, 여행사 및 기타 여행보조, 문화, 오락 및 운동관련, 의료관광, 국제회의업)과 관광연계상품(음식료, 쇼핑, 연료회발유 및 경유)이 관광활동과 관련된 부문으로 확인
 - * 관광객을 위해 생산 및 소비되는 모든 상품과 서비스는 이미 다른 산업부문에 부분적 또는 전체적으로 포함되어 있어 관광산업의 실체와 크기를 정확하게 예측하기 어려워 OECD, 유엔통계국(UNSD), 유럽통계청(Eurostat), 경제협력개발기구(OECD) 및 세계관광기구(UNWTO)에서 회원국에게 국민계정의 부속계정이라 할 수 있는 위성계정인 관광위성계정 작성을 권고함. 이에 따라 우리나라는 관광위성계정 권고안(TSA:RMF 2008)을 기반으로 한국 관광위성계정을 구축
- b) 한국표준산업분류(KSIC-9) 대분류 검토
 - 검토결과: G. 도매 및 소매업, H. 운수 및 창고업, J. 숙박 및 음식점업, N. 사업시설 관리, 사업 지원 및 임대서비스업, R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업이 연계된다고 판단
- c) 한국표준산업분류 하위산업 검토 ← '관광산업 특수분류체계' 참조
 - 관광산업 특수분류체계를 참조하여 KSIC-9 하위산업과 맞지 않는 항목, 중복 항목, 관련성이 낮은 항목 등을 제거하는 과정을 거친 후 46개 산업 도출
 - * 관광산업 특수분류체계: 관광정책을 수립하기 위한 기초조사 기준을 마련하기 위해 문화체육관광부가 2000년 처음 만들었으며, 2012년 3차 개정(KSIC-9 기준)
- d) 가장 최근 개정된 한국표준산업분류(KSIC-10) 세세분류와 매칭
 - 상기 관광산업 특수분류체계가 KSIC-9 기준임을 고려하여, 가장 최근 개정된 KSIC-10의 세세분류와 매칭하는 작업 수행. 결과적으로, 산업 통합 등 2개 항목은 삭제, 음식점업 등 세세분류 18개는 추가하는 방식으로 한국표준산업분류 상 62개 항목을 관광산업으로 설정
- e) 62개 항목을 기준으로 전국사업체조사통계로부터 사업체수와 종사자수 자료 구득
 - 구축된 자료는 시군구별 관광사업체수와 관광업체 종사자수(2014~2018년) 연평균 증감률 산정에 활용

물리·환경적 측면에서 도출된 기준인 관광지 노후시설 분포비율의 경우, 자료구득을 위하여 건축물생애이력관리시스템(<http://blcm.go.kr>)을 활용하는 방법을 검토하였다. 그러나, 자료 제공의 공간범위가 읍·면·동 단위여서 해당 관광지 노후시설 분포비율을 파악하기 위해서는 개별조사가 수반되어야 하는 문제가 있었다.

171개소 관광지를 대상으로 쇠퇴여부 및 단계 분석 수행을 위하여 지표별 활용가능성을 검토한 결과, 이번 연구에서는 6개 중 개별 관광지마다 자료구득이 어려운 관광지 노후시설 분포비율을 제외한 5개를 활용하기로 하였다. 또한, 이들 5개 지표를 직접지표와 간접지표로 구분하고, 간접지표는 다시 해당 지역의 관광여건과 지역여건으로 세분하기로 하였다. 직접지표로는 '관광지 연평균 관광객수 증감률'을 배치하였고, 간접지표 중 해당 지역의 관광여건에 관한 지표로 '시·군·구 연평균 관광사업체수 증감률'과 '시·군·구 연평균 관광사업체 종사자수 증감률'을 포함시켰으며, 해당지역의

지역여건에 관한 지표로 ‘시·군·구 연평균 인구 증감률’과 ‘시·군·구 연평균 지방소득세 증감률’을 반영하기로 하였다.

표 4-4 | 전국 관광지 쇠퇴 분석지표 도출결과

구분		쇠퇴여부 및 단계 분석지표
직접지표 (해당 관광지)	관광지	최근 5년 간(2014~2018) 연평균 관광객수 증감률 (2019년 관광객 수 자료구득이 가능한 관광지는 최근 6년 간 증감률로 분석)
간접지표 (관광지가 위치한 시·군·구)	관광여건	시·군·구 최근 5년 간(2014~2018) 연평균 관광사업체수 증감률 시·군·구 최근 5년 간(2014~2018) 연평균 관광사업체 종사자수 증감률
	지역여건	시·군·구 최근 5년 간(2014~2018) 연평균 인구 증감률 시·군·구 최근 5년 간(2014~2018) 연평균 지방소득세 증감률

자료: 저자 작성.

(2) 관광지 쇠퇴여부 분석 및 단계의 구분

첫 번째 분석단계로, 앞서 문화체육관광부(2019) 평가결과를 토대로 도출된 188개소 관광지를 대상으로 직접지표인 연평균 관광객수 증감률을 분석하였다. 실질적으로는 분석을 위한 기초자료인 ‘관광객수’가 집계되지 않는 17개를 제외한 171개소 관광지가 직접지표의 분석대상이 되었다. 171개소 관광지에 대한 연평균 관광객 증가율 분석결과, 최근 5년 간 관광객 수가 감소한 곳은 모두 85개소인 것으로 나타났으며, 그 감소율 폭은 최대 -61.34% ~ 최소 -0.02%로 큰 차이를 보이고 있었다.

앞서 연평균 관광객수 감소율을 기준으로 쇠퇴단계 관광지를 다시 ① 쇠퇴 초기단계, ② 쇠퇴 진행단계, ③ 쇠퇴 심화단계로 세분한다고 밝힌 바 있다. Polli & Cook의 경우 관광객수 변화율이 -0.5%보다 작으면 쇠퇴단계로 보고 있으나, 이번 연구에서는 1차 연평균 관광객수 증감률 결과를 토대로 연평균 감소율 -5.00% 미만 ~ 0.00%를 쇠퇴 초기단계 관광지로, -10.00% 미만 ~ -5.00% 이상을 쇠퇴 진행단계 관광지로, -10.00% 이상을 쇠퇴 심화단계 관광지로 설정하였다. 이러한 기준 적용결과, 쇠퇴관광지 85개소 중 39개소(45.9%)가 쇠퇴 심화단계로, 19개소(22.3%)가 쇠퇴 진행단계, 나머지 27개소(31.8%)가 쇠퇴 초기단계로 분류되었다.

표 4-5 | 쇠퇴정도에 따른 관광지 단계 구분결과

단계	기준	구분결과
계	-	85개 관광지 (100.0%)
쇠퇴 초기단계	연평균 관광객수 감소율 -5.00% 미만~0.00% 관광지	27개 관광지 (31.8%)
쇠퇴 진행단계	연평균 관광객수 감소율 -10.00% 미만~ -5.00% 이상 관광지	19개 관광지 (22.3%)
쇠퇴 심화단계	연평균 관광객수 감소율 -10.00% 이상 관광지	39개 관광지 (45.9%)

자료: 저자 작성.

표 4-6 | 쇠퇴단계별 관광지 도출 목록

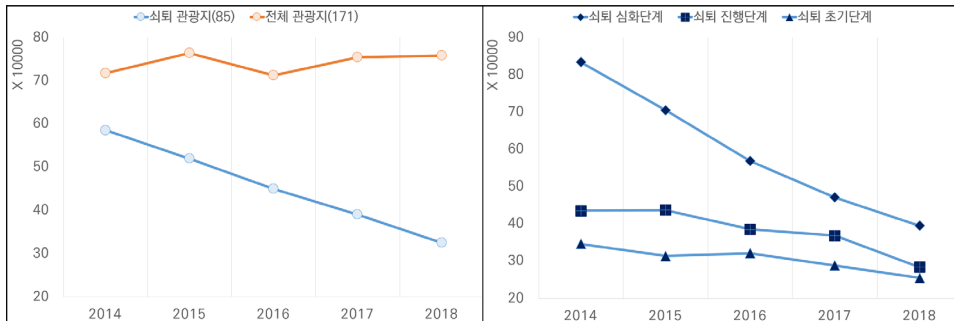
(단위: %)

단계	목 록
계	85개소
쇠퇴 초기단계 (27개소)	정선군 아우라지(- 4.91) / 영도구 태종대(- 4.64) / 서귀포시 미천굴(- 4.13) / 신안군 대광해수욕장(- 3.84) / 영월군 고씨동굴(- 3.81) / 산청군 금서(- 3.75) / 영월군 마차탄광문화촌(- 3.59) / 포천시 산정호수(- 3.25) / 곡성군 곡성도림사(- 3.14) / 진도군 회동(- 2.99) / 임실군 사선대(- 2.92) / 합천군 합천호(- 2.51) / 인제군 내설악용대(- 2.38) / 남원시 남원(- 2.27) / 군산시 금강호- 2.08 / 합천군 합천보조댐(- 1.82) / 태백시 척산온천(- 1.69) / 화순군 운주사(- 1.60) / 합천군 미송산(- 1.53) / 괴산군 수옥정(- 1.43) / 제주시 돌문화공원(- 0.83) / 서귀포시 수망(- 0.60) / 홍천군 팔봉산(- 0.47) / 영덕군 고래불(- 0.43) / 장성군 홍길동테마파크(- 0.30) / 봉화군 오천약수(- 0.25) / 공주시 마곡사(- 0.02)
쇠퇴 진행단계 (19개소)	서천군 춘장대해수욕장(- 9.95) / 천안시 천안종합휴양(- 9.92) / 충주시 능암온천(- 8.90) / 남양주시 수동(- 8.86) / 포천시 백운계곡(- 8.65) / 단양군 온달(- 8.53) / 부안군 위도(- 8.23) / 완도군 해신장보고(- 8.12) / 영주시 영주순흥(- 7.99) / 강릉시 옥계(- 7.94) / 진도군 아리랑마을(- 6.62) / 화순군 화순온천(- 6.09) / 옥천군 장계(- 5.86) / 양양군 오색(- 5.74) / 태백시 구문소(- 5.65) / 당진시 난지도(- 5.51) / 인제군 방동약수(- 5.30) / 구례군 지리산온천(- 5.15) / 영주시 풍기온천(- 5.01)
쇠퇴 심화단계 (39개소)	의령군 벽계(- 61.34) / 제천시 금월봉(- 56.54) / 익산시 웅포(- 54.56) / 보령시 무창포해수욕장(- 51.69) / 함평군 사포(- 48.13) / 충주시 교리(- 48.11) / 창녕군 부곡온천(- 42.77) / 화천군 광덕계곡(- 41.79) / 괴산군 괴강(- 39.02) / 영암군 마한문화(- 34.48) / 삼척시 초당(- 31.33) / 화순군 도곡온천(- 28.42) / 무안군 화산연꽃방죽(- 27.92) / 기장군 기장도예촌(- 25.89) / 정선군 화암(- 22.68) / 영암군 성기동(- 22.59) / 태안군 만리포해수욕장(- 21.80) / 단양군 천동(- 21.79) / 밀양시 표충사(- 19.93) / 산청군 전통한방휴양(- 19.61) / 익산시 금매(- 19.41) / 해남군 우수영(- 19.01) / 익산시 왕궁보석테마(- 18.27) / 산청군 중산(- 17.46) / 해남군 땅끝(- 17.41) / 춘천시 청평사(- 15.73) / 동해시 망상해수욕장(- 15.52) / 파주시 임진각(- 14.50) / 태안군 안면도(- 13.90) / 동두천시 소요산(- 13.31) / 아산시 아산온천(- 13.20) / 통영시 도남(- 13.17) / 춘천시 구곡폭포(- 12.59) / 보성군 한국차소리문화공원(- 12.20) / 강릉시 주문진(- 11.73) / 동해시 무릉계곡(- 10.98) / 영덕군 장사해수욕장(- 10.89) / 고성군 화진포(- 10.85) / 고성군 송지호(- 10.19)

자료: 저자 작성.

전국 관광지 171개소의 연평균 관광객수 변화와 쇠퇴관광지 85개소의 연평균 관광객수 변화율을 비교한 결과, 전자는 정체 또는 약간 증가하는 반면에 후자의 경우는 큰 폭으로 감소하고 있으며, 쇠퇴관광지 중 심화단계 관광지는 초기단계와 진행단계 관광지보다 더 큰 폭으로 감소하고 있음을 발견할 수 있었다.

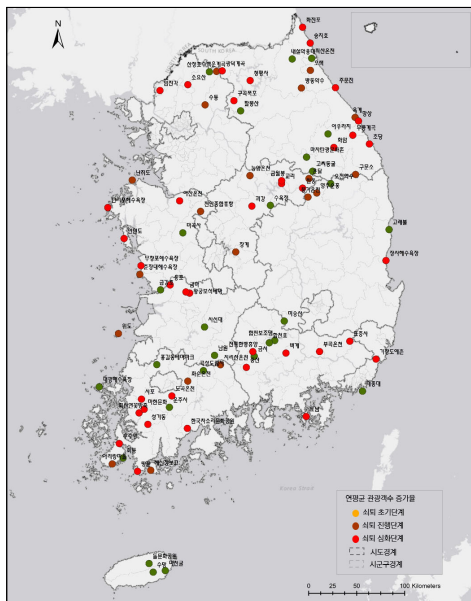
그림 4-2 | 전국 관광지 대비 쇠퇴관광지 연평균 관광객 수 추이 비교



자료: 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr)의 주요 관광지점 입장객 통계(2020년 10월 16일 검색)를 토대로 저자 작성.

지역별로는 모두 58개 시·군·구에 85개 쇠퇴관광지가 분포해 있으며, 관광지가 41개소로 가장 많이 지정된 강원도에 쇠퇴관광지로 도출된 관광지가 가장 많은 20개소가 입지해 있고, 그 다음 전남 17개소, 경남 10개소, 충북과 충남에 각각 8개소, 전북 7개소, 경기와 경북에 각각 5개소, 제주 3개소, 부산 2개소 순으로 분석되었다.

그림 4-3 | 지역별 쇠퇴관광지 분포현황



자료: 저자 작성.

표 4-7 | 지역별 쇠퇴정도에 따른 관광지 분포

지역	쇠퇴 초기단계 (27개소)	쇠퇴 진행단계 (19개소)	쇠퇴 심화단계 (39개소)
부산 (2)	영도구 태종대(-4.64)	-	-
	기장군 -	-	기장도예촌(-25.89)
경기 (5)	포천시 산정호수(-3.25)	백운계곡(-8.65)	-
	남양주시 -	수동(-8.86)	-
	파주시 -	-	임진각(-14.50)
	동두천시 -	-	소요산(-13.31)
	정선군 아우리(-4.91)	-	화암(-22.68)
강원 (20)	영월군 고씨동굴(-3.81), 마차탄광문화촌(-3.59)	-	-
	인제군 내설악유대(-2.38)	방동약수(-5.30)	-
	태백시 청시온천(-1.69)	구문소(-5.65)	-
	홍천군 팔봉산(-0.47)	-	-
	강릉시 -	옥계(-7.94)	주문진(-11.73)
	양양군 -	오색(-5.74)	-
	화천군 -	-	광덕계곡(-41.79)
	산청시 -	-	초당(-31.33)
	춘천시 -	-	청평사(-15.73), 구곡폭포(-12.59)
	동해시 -	-	망상해수욕장(-15.52), 무릉계곡(-10.98)
	고성군 -	-	화진포(-10.85), 송지호(-10.19)
	괴산군 수옥정(-1.43)	-	괴강(-39.02)
충북 (8)	충주시 -	능암온천(-8.90)	교리(-48.11)
	단양군 -	온달(-8.53)	천동(-21.79)
	옥천군 -	장계(-5.86)	-
	제천시 -	-	금월봉(-56.54)
	공주시 마곡사(-0.02)	-	-
충남 (8)	서천군 -	춘장대해수욕장(-9.95)	-
	천안시 -	천안종합휴양(-9.92)	-
	당진시 -	난지도(-5.51)	-
	보령시 -	-	무장포해수욕장(-51.69)
	태안군 -	-	민리포해수욕장(-21.80), 안면도(-13.90)
전북 (7)	아산시 -	-	아산온천(-13.20)
	임실군 사선대(-2.92)	-	-
	남원시 남원(-2.27)	-	-
	군산시 금강호(-2.08)	-	-
	부안군 -	위도(-8.23)	-
전남 (17)	익산시 -	-	웅포(-54.56), 금마(-19.41), 왕궁보석(-18.27)
	신안군 대광해수욕장(-3.84)	-	-
	곡성군 곡성도림사(-3.14)	-	-
	진도군 회동(-2.99)	아리랑마을(-6.62)	-
	화순군 운주사(-1.60)	화순온천(-6.09)	도곡온천(-28.42)
	장성군 홍길동테마파크(-0.30)	-	-
	완도군 -	해신정보고(-8.12)	-
	구례군 -	지리산온천(-5.15)	-
	함평군 -	-	사포(-48.13)
	영암군 -	-	마한문화(-34.48), 성기동(-22.59)
	무안군 -	-	화산연꽃방죽(-27.92)
	해남군 -	-	우수영(-19.01), 평팔(-17.41)
	보성군 -	-	한국차소리문화공원(-12.20)
	영덕군 고래불(-0.43)	-	창시해수욕장(-10.89)
	동화군 오전약수(-0.25)	-	-
	영주시 -	영주순흥(-7.99), 풍기온천(-5.01)	-
	산청군 금새(-3.75)	-	전통한방휴양(-19.61), 중산(-17.46)
경남 (10)	합천군 합천호(-2.51), 합천보조댐(-1.82), 미송산(-1.53)	-	-
	의령군 -	-	벽계(-61.34)
	창녕군 -	-	부곡온천(-42.77)
	밀양시 -	-	표충사(-19.93)
	통영시 -	-	도남(-13.17)
제주 (3)	서귀포시 미천굴(-4.13), 수망(-0.60)	-	-
	제주시 돌문화공원(-0.83)	-	-

자료: 저자 작성.

3) 쇠퇴 심화단계 관광지에 대한 심층조사

(1) 심층조사의 이유와 방법

자료구득이 가능한 171개소 관광지 중 85개소가 쇠퇴관광지로 도출되었고, 이들 쇠퇴관광지 중 39개소가 심화단계에 놓여 있음을 알 수 있었다. 이제 다음 단계로 쇠퇴 심화단계로 분류된 39개소 관광지를 대상으로 심층조사를 실시한다.

이는 앞서 직접지표인 관광지 연평균 관광객수 증감률만으로 도출된 쇠퇴 심화단계 관광지의 전반적인 관광여건과 쇠퇴관광지가 위치한 지자체의 지역여건을 함께 고려함으로써 관광지뿐만 아니라 지역도 쇠퇴하고 있는 곳이 어디인지를 파악하는 등 좀 더 입체적이고 종합적인 분석결과를 얻을 목적과, 후술하게 될 쇠퇴원인 실증을 위한 심층사례조사 대상 관광지를 선정하려는 목적에서 수행되었다. 더불어, 관광지 재생정책 수립시 반드시 관광지 쇠퇴진단지표 개발이 수반되어야 함을 고려하여 여러 가지 지표들의 활용가능성을 가늠해 보는 사전검토로서의 의미도 지닌다.

이를 위하여 우선, 해당 시·군·구 관광여건 평가지표인 연평균 관광사업체수 증감률 및 연평균 관광사업체 종사자수 증감률과 해당 시·군·구 지역여건 평가지표인 연평균 인구 증감률 및 연평균 지방소득세 증감률을 분석한 다음, 앞서 제시된 관광지 연평균 관광객 수 증감률 분석결과와 종합하였다. 여기서는 관광여건과 지역여건을 구성하는 분석지표 간 값들을 서로 비교가 가능하도록 표준화하는 과정이 필요하며, 이에 표준화점수(Z-score)를 구하여 제시하였다.

$$\text{표준화점수(Z-score)} : Z = \frac{X - m}{\sigma}$$

(X : 원점수, m : 모집단 평균, σ : 모집단 표준편차)

우선, 관광여건을 구성하는 분석지표인 관광지가 위치한 시·군·구의 최근 5년간 (2014~2018) 관광사업체수 증감률과 관광사업체 종사자수 증감률 결과를 각각의 표준화점수로 변환한 후, 다시 두 값의 평균을 산출하였다.

$$Z_{t.c} = \frac{X_{t.c} - m_{t.c}}{\sigma_{t.c}}$$

$$Z_{t.e} = \frac{X_{t.e} - m_{t.e}}{\sigma_{t.e}}$$

$$Y_t = \frac{Z_{t.c} + Z_{t.e}}{2}$$

$Z_{t.c}$: 해당 시·군·구 최근 5년간 관광사업체수 증감률의 표준화점수

$Z_{t.e}$: 해당 시·군·구 최근 5년간 관광사업체 종사자수 증감률의 표준화점수

Y_t : 관광여건 종합

지역여건 또한 동일한 방식으로 산출하였으며, 관광지가 위치한 시·군·구의 최근 5년간(2014~2018) 인구 증감률과 지방소득세 증감률 결과를 표준화점수로 변환한 후, 다시 두 값의 평균을 산출하였다.

$$Z_{l.p} = \frac{X_{l.p} - m_{l.p}}{\sigma_{l.p}}$$

$$Z_{l.t} = \frac{X_{l.t} - m_{l.t}}{\sigma_{l.t}}$$

$$Y_l = \frac{Z_{l.p} + Z_{l.t}}{2}$$

$Z_{l.p}$: 해당 시·군·구 최근 5년간 인구 증감률의 표준화점수

$Z_{l.t}$: 해당 시·군·구 최근 5년간 지방소득세 증감률의 표준화점수

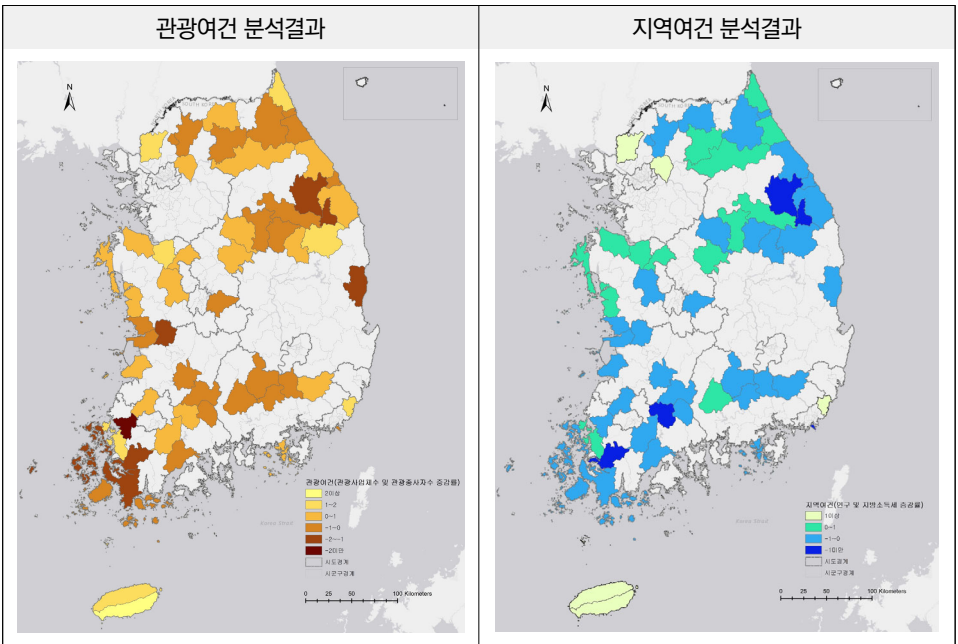
Y_l : 지역여건 종합

(2) 분석결과 및 심층사례조사 대상 관광지 선정

표준화점수(Z-score)를 이용한 관광여건과 지역여건 분석결과, 쇠퇴관광지가 속한 58개 시·군·구 가운데 관광여건 점수가 증가하는 지역은 27개인 반면에 감소되는 지역은 31개로 나타났고, 지역여건 점수가 증가하는 지역이 19개인 반면에 감소하는 지역은 39개로 분석되었다.

표 4-8 | 쇠퇴관광지(85개소)가 위치한 시·군·구(58개)의 관광여건과 지역여건 분석결과

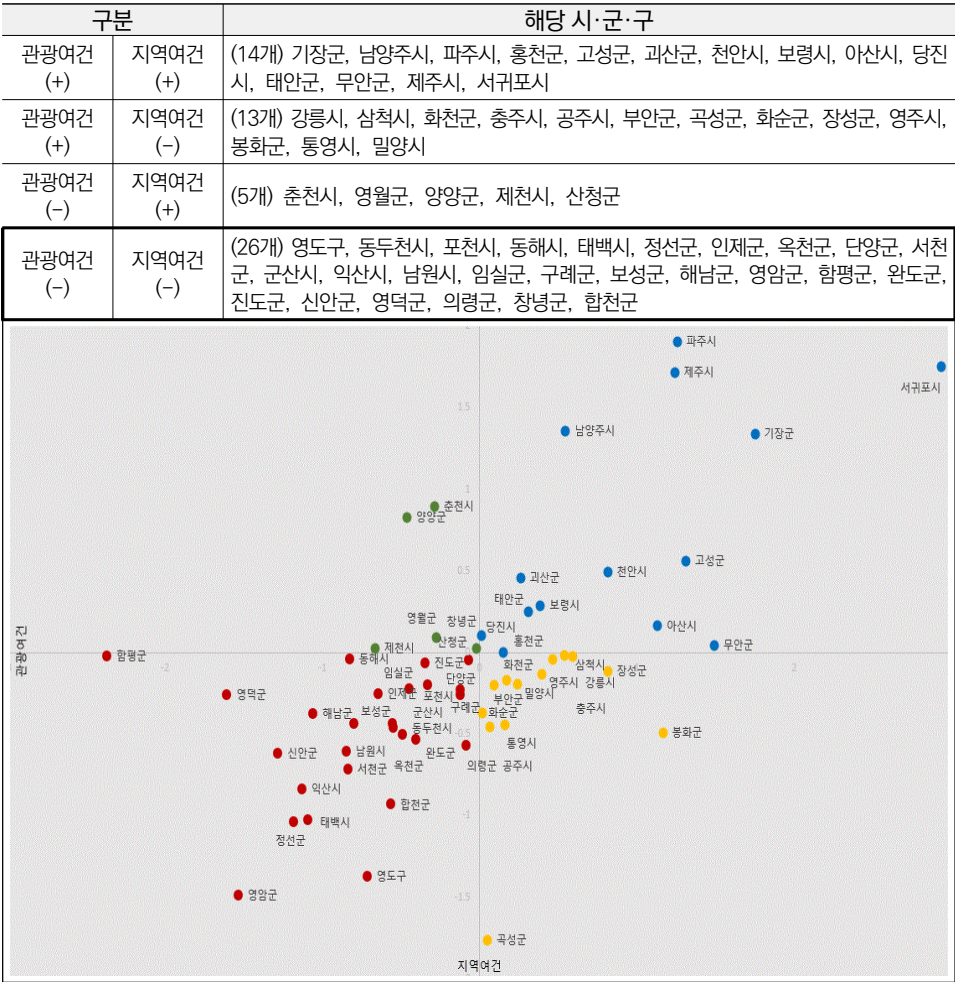
구분			해당 시·군·구
관광여건 (관광사업체수 증감률, 관광사업체 종사자수 증감률)	증가 (27개)	2이상	서귀포시
		1이상~2미만	기장군, 무안군, 고성군, 파주시, 제주시, 봉화군, 아산시
		0이상~미만	장성군, 천안시, 강릉시, 남양주시, 삼척시, 충주시, 영주시, 보령시, 태안군, 과산군, 밀양시, 부안군, 통영시, 홍천군, 화천군, 공주시, 곡성군, 화순군, 당진시
	감소 (31개)	-1이상~0미만	산청군, 창녕군, 의령군, 단양군, 구례군, 영월군, 춘천시, 포천시, 진도군, 완도군, 임실군, 양양군, 옥천군, 동두천시, 군산시, 합천군, 인제군, 제천시, 영도구, 보성군, 동해시, 서천군, 남원시
		-2이상~1미만	해남군, 태백시, 익산시, 정선군, 신안군, 영암군, 영덕군
		-2미만	함평군
지역여건 (인구 증감률, 지방소득세 증감률)	증가 (19개)	1이상~2미만	기장군, 남양주시, 제주시, 서귀포시, 파주시
		0이상~1미만	홍천군, 산청군, 제천시, 무안군, 영월군, 당진시, 아산시, 태안군, 보령시, 과산군, 천안시, 고성군, 양양군, 춘천시
	감소 (39개)	-1이상~0미만	합천군, 익산시, 서천군, 신안군, 남원시, 의령군, 완도군, 옥천군, 봉화군, 동두천시, 공주시, 통영시, 보성군, 군산시, 해남군, 화순군, 영덕군, 단양군, 인제군, 구례군, 임실군, 화천군, 포천시, 밀양시, 부안군, 영주시, 장성군, 진도군, 창녕군, 동해시, 충주시, 함평군, 강릉시, 삼척시
		-2이상~1미만	곡성군, 영암군, 영도구, 정선군, 태백시



자료: 저자 작성.

관광여건 분석결과와 지역여건 분석결과를 종합적으로 고려하기 위하여 매트릭스를 구성하고 4분면을 활용해 분포도를 작성한 결과, 관광여건 점수와 지역여건 점수 모두 증가하는 시·군·구는 14개로 나타났다. 관광여건 점수만 증가하는 시·군·구는 13개였고, 지역여건 점수만 증가하는 시·군·구는 5개로 분석된 반면, 관광여건 점수와 지역여건 점수 모두 감소하는 시·군·구는 모두 26개인 것으로 분석되었다.

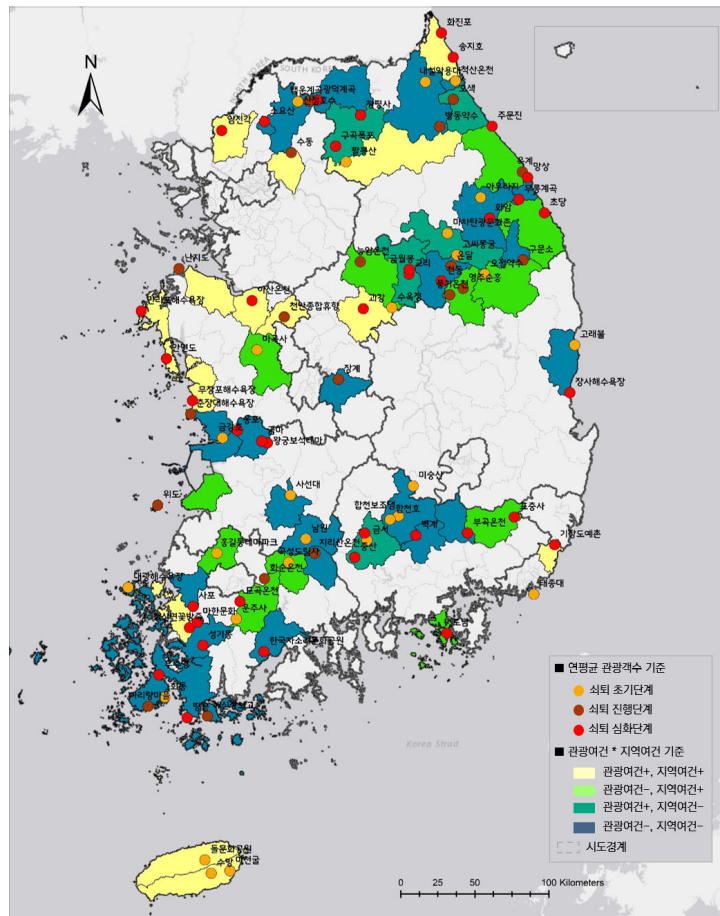
표 4-9 | 쇠퇴관광지(85개소)가 위치한 시·군·구(58개)의 관광여건과 지역여건 종합결과



자료: 저자 작성.

관광여건 점수와 지역여건 점수를 종합한 결과와 앞서 제시한 쇠퇴 심화단계 분석결과를 함께 고려했을 때, 39개소 관광지 중 관광여건과 지역여건이 모두 좋지 못한 시·군·구 내에 입지한 관광지는 모두 17개소(소요산관광지, 망상해수욕장관광지, 무릉계곡관광지, 화암관광지, 천동관광지, 웅포관광지, 금마관광지, 왕궁보석관광지, 마한문화관광지, 성기동관광지, 사포관광지, 우수영관광지, 땅끝관광지, 한국차소리문화공원관광지, 장사해수욕장관광지, 벽계관광지, 부곡온천관광지)로 나타났다.

그림 4-4 | 쇠퇴관광지 분석을 위한 직접지표와 간접지표 종합결과



자료: 저자 작성.

표 4-10 | 쇠퇴관광지 분석을 위한 직접지표와 간접지표 종합결과

지역	직접지표			간접지표	
	쇠퇴 초기단계 (27개소)	쇠퇴 진행단계 (19개소)	쇠퇴 심화단계 (39개소)	관광 여건	지역 여건
부산	영도구 태종대(-4.64)	-	-	-	-
	기장군 -	-	가장도예촌(-25.89)	+	+
경기	포천시 산정호수(-3.25)	백운계곡(-8.65)	-	-	-
	남양주시 -	수동(-8.86)	-	+	+
경북	파주시 -	-	임진각(-14.50)	+	+
	동두천시 -	-	소양호(-13.31)	-	-
충청	영주시 이우리지(-4.91)	-	화암(-22.68)	-	-
	영월군 고씨동굴(-3.81), 마차터·방목장촌(-3.59)	-	-	-	+
강원	인제군 내설악유대(-2.39)	방동약수(-5.30)	-	-	-
	태백시 청수온천(-1.69)	구문식(-5.65)	-	-	-
충남	홍천군 팔봉산(-0.47)	-	-	+	+
	기림시 -	옥계(-7.94)	주문진(-11.73)	+	-
충북	영양군 -	오색(-5.74)	-	-	+
	화천군 -	-	광덕계곡(-41.79)	+	-
충남	산청시 -	-	초당(-31.33)	+	-
	춘천시 -	-	청평사(-15.73), 구곡목포(-12.59)	-	+
전북	동해시 -	-	망상해수욕장(-15.52), 무릉계곡(-10.98)	-	-
	고성군 -	-	화산포(-10.85), 송지호(-10.19)	+	+
전남	고사군 수옥정(-1.43)	-	과강(-39.02)	+	+
	충주시 -	능암온천(-8.90)	교리(-48.11)	+	-
전라	단양군 -	온달(-8.53)	천등(-21.79)	-	-
	옥천군 -	창계(-5.86)	-	-	-
전남	제천시 -	-	금월봉(-56.54)	-	+
	공주시 마곡사(-0.02)	-	-	+	-
전북	서천군 -	춘장대해수욕장(-9.95)	-	-	-
	천안시 -	천안종합휴양(-9.92)	-	+	+
충남	당진시 -	난지호(-5.51)	-	+	+
	보령시 -	-	무창포해수욕장(-51.69)	+	+
전북	태안군 -	-	만리포해수욕장(-21.80), 안면도(-13.90)	+	+
	익산시 -	-	아산온천(-13.20)	+	+
전남	임실군 사선대(-2.92)	-	-	-	-
	남원시 남원(-2.27)	-	-	-	-
전북	군산시 금강현(-2.08)	-	-	-	-
	부안군 -	위도(-8.23)	-	+	-
전남	익산시 -	-	용포(-54.56), 금마(-19.41), 왕궁보석(-18.27)	-	-
	사안군 대평해수욕장(-3.84)	-	-	-	-
전북	곡성군 곡성도림(-3.14)	-	-	+	-
	지동군 화동(-2.99)	이만령마을(-6.62)	-	-	-
전남	화순군 운주사(-1.60)	화순온천(-6.09)	도곡온천(-28.42)	+	-
	장성군 홍길동터마파크(-0.30)	-	-	+	-
전남	완도군 -	해산조망고(-8.12)	-	-	-
	구례군 -	지리산온천(-5.15)	-	-	-
전북	함평군 -	-	시포(-48.13)	-	-
	영광군 -	-	마하문화(-34.48), 서7동(-22.59)	-	-
전남	무안군 -	-	해산연꽃단지(-27.92)	+	+
	해남군 -	-	우영(-19.01), 명평(-17.41)	-	-
전북	보성군 -	-	한도천소리문화공원(-12.20)	-	-
	영덕군 고래불(-0.43)	-	장서해수욕장(-10.89)	-	-
경북	봉화군 오천약수(-0.25)	-	-	+	-
	영주시 -	영주순흥(-7.99), 풍기온천(-5.01)	-	+	-
경남	사천군 금서(-3.75)	-	전통한방휴양(-19.61), 중산(-17.46)	-	+
	합천군 합천호(-2.51), 합천보조담(-1.82), 미송산(-1.53)	-	-	-	-
전남	이천군 -	-	벽계(-61.34)	-	-
	창원군 -	-	부곡온천(-42.77)	-	-
전북	말안길 -	-	표충사(-19.93)	+	-
	통영시 -	-	도남(-13.17)	+	-
제주	서귀포시 미전담(-4.13), 수망(-0.60)	-	-	+	+
	제주시 돌문회공원(-0.83)	-	-	+	+

주: 음영처리된 부분은 쇠퇴 심화단계 관광지 중 관광여건과 지역여건이 모두 좋지 못한 시·군·구 내 관광지를 의미함.
자료: 저자 작성.

3. 관광지 쇠퇴원인 도출과 유형 구분

1) 도출방법과 절차

앞서 쇠퇴관광지를 도출했다면, 진단과 처방을 위해서는 그 관광지들을 쇠퇴시킨 원인이 무엇인지 찾아야 할 것이다. 여기서는 관광지 쇠퇴를 키워드로 선행연구 고찰을 수행하며, 이를 통해 관광지 쇠퇴원인 후보군을 추출한다. 이와 함께, 쇠퇴원인은 역으로 활성화요소와 같은 의미를 담고 있으므로, 활성화요소에 대한 후보군도 함께 추출한 후 종합적으로 고려해 최종 재생계획요건을 도출한다.

이를 위하여 우선, 학술전자정보 및 정책연구 검색엔진을 통해 ‘관광지 쇠퇴’, ‘관광지 노후’, ‘관광지 재생’, ‘관광지 활성화’ 등 이번 연구주제와 관련된 주요 용어를 토대로 선행연구에 대한 내용분석을 실시하고, 엑셀 프로그램(Excel Program)을 활용하여 쇠퇴원인 및 활성화요소 후보군을 구축한다.

관광지 쇠퇴원인 및 활성화요소에 대한 선행연구 고찰은 더 이상 새로운 내용이 나오지 않고 동일한 의미를 지닌 내용이 반복적으로 도출되는 시점까지 진행한다. 추출된 원인 및 요소에 대한 코딩 완료 후, 빈도분석과 브레인스토밍을 통한 재분류를 시도하고, 마지막으로 공통속성을 지닌 원인 및 요소들을 범주화한다.

그림 4-5 | 관광지 쇠퇴원인 도출방법과 절차

문제의식	관광지가 쇠퇴하게 된 원인은 무엇이며 어떻게 활성화시킬 수 있을까
자료선정	관광지 쇠퇴 또는 재생을 다룬 선행연구
자료수집	학술논문, 학위논문, 연구보고서 등을 담은 학술전자정보 및 정책연구 검색엔진 이용
코딩계획	관광지 쇠퇴원인 및 활성화요소 후보군 구축을 위한 코딩변수 설정
자료구축	추출된 쇠퇴원인 및 활성화요소를 엑셀 프로그램(Excel)에 코딩
분석실시	추출된 쇠퇴원인 및 활성화요소의 빈도분석 실시 및 유사하거나 동일한 원인/요소 통합
재구조화	공통속성을 지닌 원인 및 요소들을 범주화 및 브레인스토밍을 통해 보완

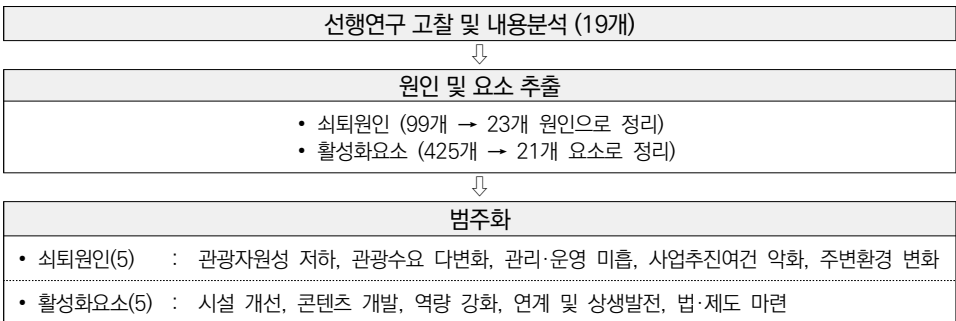
자료: 이순자 외 2015, 95를 참조하여 재작성함.

2) 도출결과 및 범주화

관련 선행연구 19건 고찰을 통해 내용분석을 실시한 결과, 관광지를 쇠퇴시키는 원인 99개(중복여부 미고려)와 활성화요소 425개(중복여부 미고려)를 추출하였고, 중복된 원인이나 요소를 걸러낸 후 이들의 공통점을 기반으로 범주화 과정을 진행하였다.

추출된 쇠퇴원인(99개)에 대해 동일하거나 유사한 의미라고 판단되는 원인으로 통·폐합한 결과, 모두 23개의 원인으로 정리되었으며, 공통속성을 지닌 원인으로 범주화시킨 결과 5개의 범주가 도출되었다. 또한, 추출된 쇠퇴관광지 활성화요소(425개)에 대해서도 동일하거나 유사한 의미라고 판단되는 요소로 통·폐합한 결과, 모두 21개의 요소로 정리되었으며, 이를 범주화시킨 결과 5개의 범주가 도출되었다.

그림 4-6 | 관광지 쇠퇴원인 및 활성화요소 도출과정



자료: 저자 작성.

먼저, 관광지 쇠퇴원인으로 도출된 23개의 원인들은 5개 범주로 재구조화 된다. 관광자원성 저하를 구성하는 원인으로는 관광시설 노후, 관광지 내 편의성 부족, 관광자원의 매력성 저하, 관광지 간 경쟁 심화, 관광객 유치 실패, 관광지 이미지 퇴락, 매력을 상실한 콘텐츠 및 프로그램 등 6개이고, 관광수요 다변화를 구성하는 원인은 관광객 욕구 및 행태 변화, 관광 및 여행경험에 대한 대체물 등장 등 2개이며, 관리·운영 미흡을 구성하는 원인은 지역주민의 부정적 태도 및 참여 부족, 정비 및 관리 부족, 운영주체 경영 악화, 관리자 및 종사자 인적역량 부족, 홍보·마케팅 부족, 계획(기획)

부재 등 6개이다. 사업추진여건 악화를 구성하는 원인은 관광지에 대한 지자체 사업추진의지 저하, 개발용지 미확보, 재원조달 미흡, 이해관계자 간 갈등, 계획달성률 저조, 관광지 지정승인 후 조성사업 착수기간 장기화 등 5개이고, 주변환경 변화를 구성하는 원인은 지역 인구·경제·사회 활성화 저하, 주변(부도심)과 집적경제 형성 실패, 관광지 접근성요인 변화, 주변환경 변화 등 4개이다.

표 4-11 | 관광지 쇠퇴원인 도출결과 및 범주화

범주	관광지 쇠퇴원인	빈도(건)	비율(%)
관광자원성 저하 (6개)	관광시설 노후	2	2.02
	편의시설 부족	3	3.03
	관광자원 매력성 저하	9	9.09
	관광지 간 자원경쟁 심화	9	9.09
	관광지 이미지 쇠락	1	1.01
	매력을 상실한 콘텐츠 및 프로그램	3	3.03
관광수요 다변화 (2개)	관광객 욕구 및 행태 변화	5	5.05
	대체물(ICT 기반 가상여행이나 온라인여행 등) 등장과 확산	1	1.01
관리·운영 미흡 (6개)	지역주민의 부정적 태도 및 참여 미흡	6	6.06
	관광지 정비 및 관리 부족	14	14.14
	운영주체의 경영 악화	1	1.01
	관리자 및 종사자 인적 역량 부족	2	2.02
	홍보·마케팅 부족	1	1.01
	다양한 기획 또는 계획 부재	2	2.02
사업추진여건 악화 (5개)	관광지에 대한 지자체의 사업추진의지 미흡	4	4.04
	개발용지 미확보	1	1.01
	재원조달 미흡	12	12.12
	이해관계자 간 갈등 발생	4	4.04
	관광지 조성사업 미착수	6	6.06
주변환경 변화 (4개)	지역 인구·경제·사회 활성화 저하로 인한 배후시장 감소	7	7.07
	주변지역과의 연계성 미흡	2	2.02
	관광지 접근성요인 변화(고속도로 개통, 열차운행 중단 등)*	3	3.03
	주변 대규모 관광시설(경쟁시설) 조성	1	1.01
합계		99	100.00

주: * 관광지까지의 접근성은 일부 관광지는 교통편의가 증진되며 오히려 관광객이 감소하기도 하고(고속도로 개통으로 관광지를 지나침), 일부 관광지는 교통편의가 증진되어 관광객이 늘기도 하므로 주의가 필요함.

자료: 저자 작성.

관광지 활성화요소로 도출된 21개의 요소들을 범주화한 결과, 5개의 범주(시설 개선, 콘텐츠 개발, 역량 강화, 연계 및 상생발전, 법·제도 마련)로 재구조화 된다. 우선, 시설 개선을 구성하는 요소는 관광지 시설 개선 및 다양성 확보, 관광지 내 동선관리

및 이용·이동 편리성 증진, 공간배분의 효율성 및 연계성 제고, 통일되고 조화된 경관 연출, 관광지 시설·공간의 지속적인 정비, 환경친화적 시설 배치 등 6개이고, 콘텐츠 개발을 구성하는 요소는 지역 관광자원 보전 및 관리, 관광프로그램의 다양성 및 차별성 제고, 지역특화산업 및 지역문화콘텐츠와 연계 강화 등 3개이다. 역량 강화를 구성하는 요소는 관광지 홍보 및 마케팅 강화, 관광객 관리 및 서비스프로그램 운영, 관광 전문인력 양성, 전담조직 및 지역협의체 구축, 지역주민 참여 확대, 지역 내 문화다양성 확보 등 6개이고, 연계 및 상생발전을 구성하는 요소는 주변관광지와 연계성 및 지역 내 자원 간 보완성 증진, 지역 활성화를 위한 인구·경제·사회적 연계성 증진 등 2개이며, 법·제도 마련을 구성하는 요소는 관광지 조성사업 촉진, 소요자원 확보, 재생계획 수립 제도화 및 조성계획 변경절차 간소화, 근거법 마련 등 4개이다.

표 4-12 | 쇠퇴관광지 활성화요소 도출결과 및 범주화

범주	쇠퇴관광지 활성화요소	빈도(건)	비율(%)
시설 개선 (6개)	관광지 시설 개선 및 다양성 확보	33	7.76
	관광지 내 동선 관리 및 이용·이동 편리성 증진	30	7.06
	공간배분의 효율성 및 연계성 제고	14	3.29
	통일되고 조화로운 경관 조성	26	6.12
	관광지 시설·공간의 지속적인 정비	14	3.29
	환경친화적 시설 배치	12	2.82
콘텐츠 개발 (3개)	지역 관광자원 보전 및 관리	35	8.24
	관광프로그램 다양화 및 차별성 제고	31	7.29
	지역특화산업 및 지역문화콘텐츠와 연계 강화	11	2.59
역량 강화 (6개)	관광지 홍보 및 마케팅 강화	25	5.88
	관광객 관리 및 서비스프로그램 운영	19	4.47
	관광 전문인력 양성	13	3.06
	전담조직 및 지역협의체 구축	29	6.82
	지역주민 참여 확대	40	9.41
	지역 내 문화다양성 확보	20	4.71
연계 및 상생발전 (2개)	주변 관광지와 연계성 및 지역 내 자원 간 보완성 증진	13	3.06
	지역 활성화를 위한 인구·경제·사회적 연계성 강화	16	3.76
법·제도 마련 (4개)	관광지 조성사업 촉진	22	5.18
	소요자원 확보	10	2.35
	재생계획 수립 제도화 및 조성계획 변경절차 간소화	11	2.59
	근거법 마련	1	0.24
합계		425	100.00

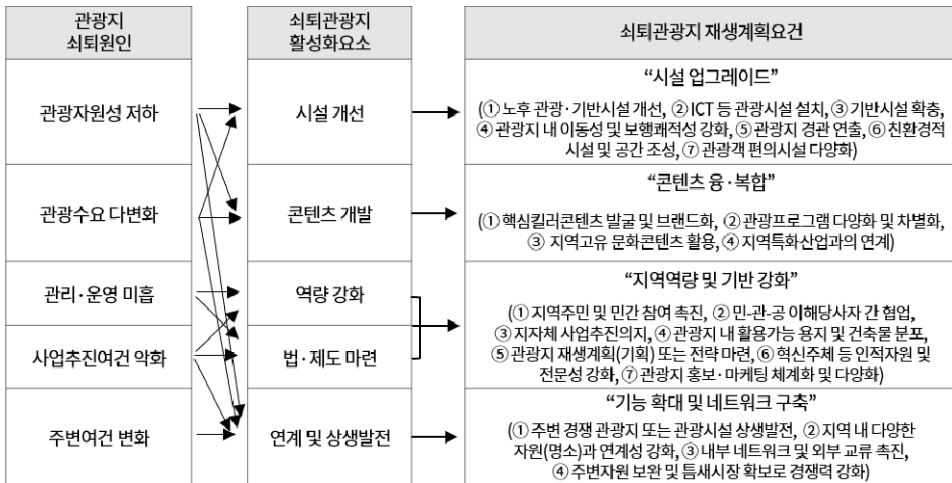
자료: 저자 작성.

3) 쇠퇴관광지 재생계획요건 제시 및 유형 구분

선행연구 고찰을 통해 살펴본 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요소는 결국 관광지 재생계획요건을 찾아내기 위함이었다. 재생계획요건 도출을 위하여 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요소를 비교 검토한 결과, 이들 각각의 범주가 서로 연결되는 것으로 나타났다. 예를 들면, 관광지 쇠퇴원인 범주인 관광자원성 저하나 관광수요 다변화는 쇠퇴관광지 활성화요소 범주의 하나인 시설 개선이나 콘텐츠 개발과 연결되고, 관리·운영 미흡이나 사업추진여건 약화는 역량 강화와 법·제도 마련으로 연결되며, 주변여건 변화는 연계 및 상생발전으로 연결되는 것이다.

이들을 종합하면, ‘시설 업그레이드’, ‘콘텐츠 융·복합’, ‘지역역량 및 기반 강화’, ‘기능 확대 및 네트워크’ 등 4가지 범주로 정리된다. 다만, 여기서 한 가지 강조할 점은 이러한 구분은 재생계획요건을 명확히 설정하고 이후 정책제언으로 이어질 수 있도록 하기 위한 것으로, 실제 관광지 재생은 어느 특정요건에 의해서라기보다는 이들이 서로 복합적으로 작동할 때 성공적일 수 있다는 것이다.

그림 4-7 | 쇠퇴관광지 재생계획요건 제시 및 유형의 구분



자료: 저자 작성.

4. 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사

1) 사례연구 대상의 선정

위에서 설정한 관광지 재생계획요건을 실제 현장에서 확인하고 정책과제를 도출하기 위하여 몇몇 쇠퇴관광지를 대상으로 심층사례조사를 실시한다. 이를 위하여 먼저 사례 연구 대상 관광지를 선정할 필요가 있는데, 여기서는 크게 재생사업 추진 필요성과 지역발전 기여도를 기준으로 삼았다. 이들 기준을 고려할 때, 결국 제4장에서 도출된 쇠퇴 심화단계 관광지 17개소로 심층사례조사 대상지가 압축된다.

다만, 코로나19로 인한 연구진행의 어려움, 시간과 인력 등 현실적인 한계를 감안할 경우 17개소 모두를 대상으로 심층사례조사를 진행할 수는 없었다. 따라서 구글이나 학술논문검색엔진 등을 통해 17개소 관광지의 특성과 쇠퇴현황 등의 검색과 브레인스토밍을 거쳐 대상을 축소해 나갔다. 이 과정에서 2019년 관광지 평가보고서 상 ‘계속추진’인 관광지를 대상으로 하되, 자원과 입지적 특성, 지역 안배 등을 고려했으며, 최종적으로 강원 정선군 화암관광지, 전북 익산시 왕궁보석관광지, 전남 해남군 우수영관광지, 경남 창녕군 부곡온천관광지를 심층사례조사 대상지로 선정하였다.

표 4-13 | 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사 대상지 선정결과

지역	관광지	지정연도	자원분류	입지	주요관광자원	2019년 관광지 평가보고서
경기	동두천시 소오산(-13.31)	1977	자연	산악	사찰, 자연경관	계속추진
강원	동해시 망상해수욕장(-15.52)	1977	자연	해안	망상해수욕장	계속추진
	동해시 무릉계곡(-10.98)	1977	자연	산악	무릉계곡	계속추진
충북	정선군 화암(-22.68)	1977	자연	산악	약수, 동굴, 소금강	계속추진
	단양군 천동(-21.79)	1969	자연	산악	자연경관	계속추진
전북	익산시 웅포(-54.56)	2003	자연	복합	마리나, 피크닉장, 송림사	계속추진
	익산시 금마(-19.41)	1990	문화(역사)	내륙	미륵사지, 왕궁5층석탑	계속추진
전남	익산시 왕궁보석(-18.27)	2001	문화(산업)	복합	전시관	계속추진
	영암군 마한문화(-34.48)	2003	문화(역사)	내륙	옥아리고분군, 신산고분군	계속추진
	영암군 성기동(-22.59)	1986	문화(역사)	내륙	왕인박사유적지, 월출산	계속추진
	함평군 사포(-48.13)	2010	자연	내륙	영산강, 전라수영	추진여부 검토
	해남군 우수영(-19.01)	1986	문화(역사)	해안	명량대첩지, 진도대교	계속추진
	해남군 땅골(-17.41)	1986	자연	해안	송호, 사구미해수욕장	계속추진
경북	보성군 한국차소리문화공원(-12.20)	2003	문화	내륙	울포해수욕장, 제암산	계속추진
	영덕군 장사해수욕장(-10.98)	1981	자연	해안	해수욕장, 산성계곡	계속추진
경남	의령군 벽계(-61.34)	1994	자연	산악	충익사, 봉황대, 정암루	사업내용조정
	창녕군 부곡온천(-42.77)	1977	온천	내륙	온천	계속추진

주: 음영처리된 부분은 쇠퇴관광지 재생계획요건 검증을 위한 심층사례조사 대상지를 의미함.

자료: 저자 작성.

2) 심층사례조사 결과

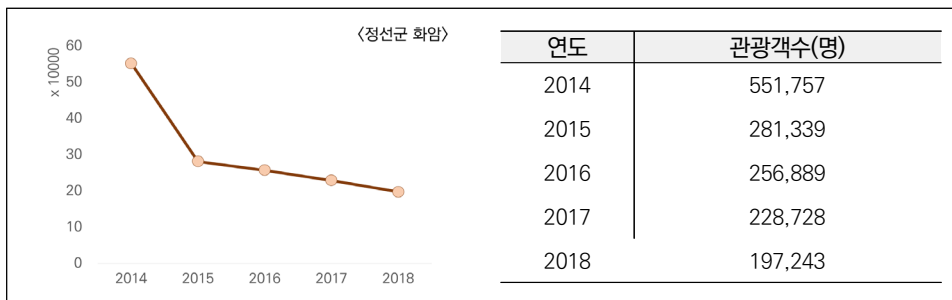
(1) 강원 정선군 화암관광지

□ 개요

강원도 정선군 화암면 화암리 일원에 위치한 화암관광지(213,235㎡)는 1977년 지정된 곳이며, 동굴지구와 약수지구가 분리된 형태로 입지해 있다. 화암동굴(전포금광굴 구간 + 제557호 천연기념물 구간)을 테마로 한 체험형 관광지이자 약수지구를 중심으로 한 휴양형 관광지로 조성된 곳으로, 주변에 화암8경뿐만 아니라, 야영장과 캠핑카라반, 카트체험장, 전포금광촌 재현단지가 위치해 있다. 또한, 동굴지구와 약수지구 사이에 오래된 마을이 위치해 있는데, 2013년 마을미술프로젝트를 진행해 그림바위마을이라고 불리고 있으며, 주변에는 아기동물농장이라는 체험시설도 입지해 있다.

최근 들어, 화암동굴 내에 미디어아트인 ‘꿈꾸는 정원’을 설치하는 등 다양한 콘텐츠 확충으로 테마형 동굴로서의 기능 회복을 위한 사업을 전개하고 있다. 다만, 동굴을 기반으로 한 관광지이다 보니 산속에 위치해 있어서 수도권 등 대도시에서의 접근성이 양호하지 못한데다, 낡고 노후된 상업시설지구는 오래된 관광지의 전형적인 모습을 그대로 보이고 있는 곳으로 최근 관광객이 감소한 관광지이다.

그림 4-8 | 화암관광지 최근 관광객 감소현황



자료: 관광자식정보시스템(www.tour.go.kr/) 주요 관광지점 입장객 통계(2020년 10월 16일 검색)를 토대로 저자 작성.

□ 관광지 쇠퇴실태 및 재활성화 노력

① 시설 등 하드웨어 측면

핵심자원인 화암동굴 내부의 경우 고저차 90m의 상·하부 갱도를 연결하는 365개 이상의 가파른 철책계단을 이용해야 할 뿐만 아니라, 금광굴 구간인 1,803m의 경우에는 그 폭이 확보됨에도 불구하고 도보로만 이동할 수 있도록 되어 있었고, 휴게공간 등의 시설이 충분치 않아 전체적으로 이동이 불편하거나 어려운 장애인이나 어린이 관광객들의 접근이 용이하지 않는 등 관람 및 편의기능이 불충분하였다.

낡고 노후된 상가시설지구에는 대부분 음식점이나 토산품점이 운영 중이나, 어느 관광지에서나 흔히 먹을 수 있는 전통적인 메뉴와 상품을 판매하고 있었으며, 최근 코로나19 등의 영향으로 아예 영업을 하지 않는 상가들도 다수 확인되었다. 또한, 관광지 입구에 있는 그 성격을 명확히 알 수 없는 향토박물관은 이동동선 상 발길이 가지 않도록 배치되어 있었으며, 옛 전포금광촌 재현단지 또한 방문객 눈에 띄지 않는 상가시설 뒤편에 조성해 놓은 상태였다. 약수지구도 크게 다르지 않아, 폐업 후 빈 건물로 방치된 화암장이 위치해 있는데다, 캠핑카라반 등도 이용자들 간 충분한 거리와 공간이 확보되지 못한 채 운영 중이어서 방문 매력도가 크지 않은 실정이었다.

모노레일 설치로 동굴 입구까지 이동성은 확보되어 있으나, 출구에서 주차장까지 이동은 보행으로만 가능한데다 동굴지구와 약수지구 또는 인근 그림바위마을과 관광시설 간에도 자가용 이외에는 이동수단이 없어서 상호 접근성도 양호하지 못한 편이었다.

그림 4-9 | 화암관광지 내 노후공간 및 건축물 모습



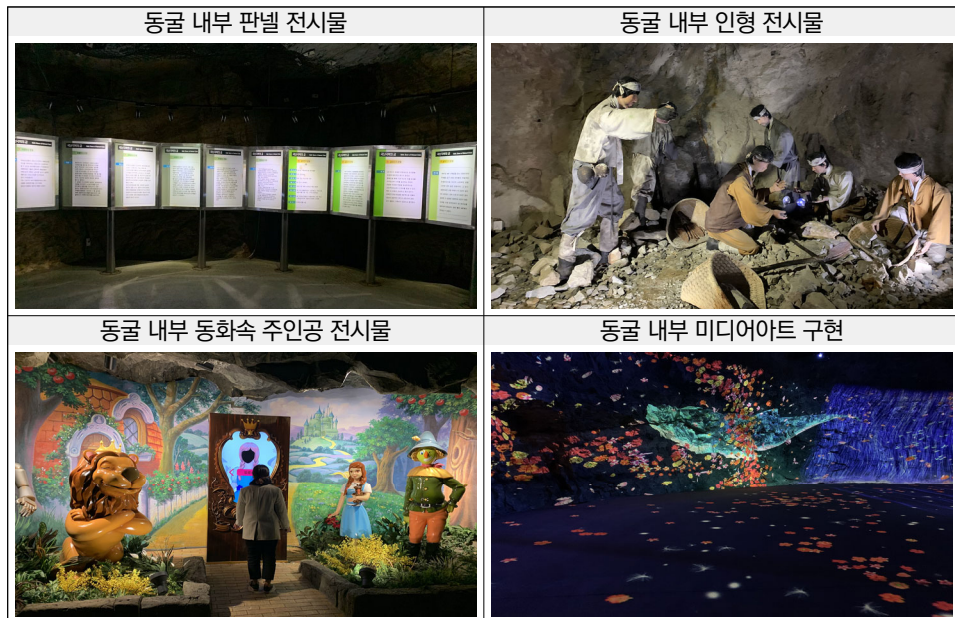
자료: 현지조사에서 저자 촬영.

② 콘텐츠 등 소프트웨어 측면

그동안 관광지 활성화를 위해 도입된 콘텐츠는 대부분 구조물이나 조형물 설치를 중심으로 이루어지다 보니 매력도 증진과 관람객 관심 제고에는 한계가 있었다. 이에 2007년 당시에는 획기적이라고 할 수 있는 동굴 공포체험프로그램을 기획하였으나, 이 또한 잠시 동안의 유명세 이후 새로운 콘텐츠 발굴 부재와 전국에 유사콘셉트의 공포 체험시설이 우후죽순으로 만들어지면서 경쟁력이 저하되었다.

동굴 내부 곳곳에 금광 및 동화콘셉트의 인형물을 설치해 금광과 관련된 다양한 수집품과 판넬전시를 하고 있으나, 동굴 습기 등으로 유지 및 관리에 어려움이 있었다. 코로나19에 대응한 비대면 콘텐츠 개발로 ‘화암동굴 모바일 앱으로 즐겨라’라는 온라인 모바일 투어(‘금나와라 똑딱’이라는 테마로 연상퀴즈와 경품추첨 등을 진행), 동굴 내부 몰입형 미디어아트 전시(‘꿈의 여행’) 등 자구책을 마련하고는 있으나, 여전히 다양성 측면에서는 다소 미흡한 실정이었다.

그림 4-10 | 화암관광지 동굴지구 내 전시모습 및 콘텐츠 발굴 모습



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

③ 지역역량 및 기반 측면

관광지 내 상가시설지구의 음식점과 토산품점은 대부분 원주민들이 소유 및 운영하고 있는 곳으로, 기본적으로 주민들의 기득권이 크게 작용하고 있었다. 이러한 특성은 기존 방식을 고수하는 경영행태를 지속시키는 결과를 초래하고 있으며, 지역상가변영회가 조직되어 있음에도 불구하고 상호 경쟁 분위기로 인해 카페, 편의점 등 최근 트렌드와 관광객 눈높이에 맞춘 신규업종으로의 전환이나 도입을 곤란하게 만들고 있었다.

동굴지구와 약수지구 사이에 위치한 마을은 예술마을로 이름이 나 있으나, 화암관광지와는 별개 공간으로 구분되어 있는 등 주변 자원들과의 연계성도 미흡한 실정이다. 또한, 화암관광지 시설관리공단이 조직되어 있어서 다양한 사업을 구상하고 제안하고는 있으나, 군에서의 계획수립과 관광지 현장과의 거리감이 여전히 존재하고 있으며, 관련기관 간 협업관계라기 보다는 하부조직으로서의 위상에 국한되어 있었다.

다른 지자체들과 마찬가지로 지자체 단위 관광지 재생계획이나 기획 또는 전략이 부재하며, 화암관광지 재생을 위한 예산투입보다는 다른 지역에 새로운 관광시설을 설치함으로써 오히려 관광객 분산과 경쟁력 약화를 발생시킬 우려가 있었다.

④ 기능 확대 및 네트워크 측면

화암관광지는 동굴이라는 확실한 테마를 기반으로 조성된 관광지로 다른 기능으로의 전환이나 보강이 용이하지 않다. 약수지구가 휴양기능을 보완하고는 있으나, 이마저도 환경과 여건이 좋은 다른 지역 시설과의 경쟁 속에서 살아남기 어려운 실정이었다.

또한, 화암동굴 옆의 카트체험장, 화암동굴까지의 이동수단인 모노레일, 스카이박스, 레일바이크 등 유사 놀이시설이 서로 이격되어 위치해 있어서 집적효과가 부족한 형편이었다. 화암 동굴지구 ~ 그림바위마을 ~ 화암 약수지구 간 탐방루트 및 이동수단의 부재로 연계되지 못하고 있어서, 관광객들은 동굴만 관람한 후 바로 빠져나가는 이른바 스쳐 지나가는 관광지로서 한계를 지니고 있었다.

□ 관광지 재생을 위한 과제

우선, 시설 업그레이드 측면에서 두 가지 변화가 요구된다. 하나는 현재 보행위주의 단순관람에서 벗어나 동굴 내부 동굴광차 도입, 동굴 내 계단 대체 미끄럼틀 설치, 출구에서 주차장까지도 산속 미끄럼틀 설치, 관광포인트 간 에코열차 또는 카트 운행 등을 통해 관람행태를 다변화시킬 필요가 있다. 다른 하나는 관광지 입구 향토박물관 이전, 금광촌 재현단지 접근성 개선 등 상업시설지구의 공간 개편 및 관광시설 간 이동동선 확보와 함께, 기존 건축물(민박, 음식점) 리모델링을 통한 세련된 관광지 이미지로의 변화와 최근 관광객 수요에 맞는 업종 다양화가 필요하다.

둘째, 콘텐츠 융복합 측면에서는 고급화, 개별화 등 트렌드 변화에 맞추어 동굴 관람객 입장객수 제한 등 맞춤형 관광 등 혁신적인 변화가 가능하도록 설계할 필요가 있다. 관람객이 모노레일을 타고 동굴 출구에 도착하면, 마을주민해설사의 안내를 받으며 동굴광차를 타고 동굴 내부를 관람 ~ 미디어아트 전시 관람~ 동굴 문화예술공연(작은 음악회 등) 관람 후 에코열차 또는 카트를 이용해 그림바위마을과 약수지구, 화암8경 방문 등 질적 수준이 제고된 패키지프로그램 도입 등이 그 예가 될 수 있을 것이다.

셋째, 지역역량 및 기반 강화 측면에서는 관광지 내 상인번영회 - 마을주민 - 조정자이자 컨설팅을 위한 외부전문가집단을 적극적으로 끌어들이어 거버넌스를 구축하고 이들을 중심으로 재생계획을 수립하고 사업을 기획하는 환경을 조성함으로써, 기존 아이템이나 단일시설 설치 위주의 사업에서 벗어나 전체적인 구상 속에서 사업을 보완해야 할 것이다. 정선군과 화암관광지 시설관리공단은 조력자로서 이들의 활동을 뒷받침하고, 필요한 행재정적 지원을 하는 주체로서 역할을 담당할 필요가 있다.

넷째, 기능 확대 및 네트워크 구축 측면에서는 동굴지구 ~ 그림바위마을 ~ 약수지구 등 관광포인트 간 연계를 비롯해 화암8경이 서로 연결될 수 있도록 탐방루트 개발 및 재미난 이동수단 도입도 필요하다. 또한, 주요 대상층(target)을 아이들로 조정하고 이를 위한 다양한 볼거리, 놀거리, 먹거리를 제공함으로써 ‘젊은 관광지화’를 도모하며, 이를 통해 정선에 대한 이미지 개선도 요구된다.

(2) 전북 익산시 왕궁보석테마관광지

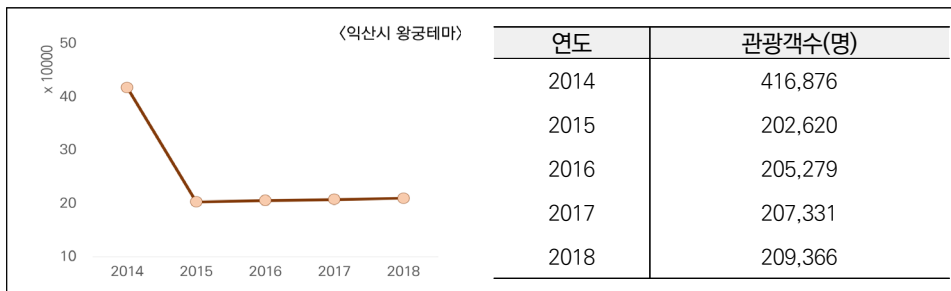
□ 개요

전라북도 익산시 왕궁면 동용리 일원에 위치한 왕궁보석테마관광지(160,460㎡)는 2001년 지정된 곳으로 보석박물관을 비롯해, 주얼팰리스, 화석전시관 등으로 구성되어 있다. 관광지 이름에서도 확인할 수 있듯이, 보석을 핵심테마로 조성된 관광지로 국내 유일의 보석가공단지과 최대 규모의 귀금속보석판매센터(주얼팰리스)가 위치해 있으며, 우리나라 최초의 보석박물관도 입지해 있다,

지역 대표산업인 익산시 귀금속보석산업과 연계시킴으로써 사람들의 관심을 받았으나, 2015년 메르스(MERS, 중동호흡기증후군) 사태 이후 관광객이 급감했으며, 관광 수요 다변화와 맞물려 제 기능을 회복하고 있지 못한 실정이다. 이에, 보석이라는 테마와 함께 화석과 공룡이라는 테마를 추가함으로써 단순 전시에서 체험활동이 가능한 관광지로 탈바꿈하기 위한 노력을 진행했으며, 행정안전부 교부세나 전라북도 대표관광지 사업예산 등을 기반으로 다양한 사업들을 계획하고 있다.

다만, 지정된 지 20년 가까이 된 관광지로 전체적인 시설들이 노후화로 인해 최근 관광객 수요나 눈높이를 충족시키기에는 한계가 있다. 더구나 익산시 내에 관광지가 4개소(금마관광지, 미륵사지관광지, 옹포관광지, 왕궁보석테마관광지)나 있어 서로 경쟁하는 구도 속에서 관광객수 회복의 기회를 잡지 못하고 있는 실정이다.

그림 4-11 | 왕궁보석테마관광지 최근 관광객 감소현황



자료: 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr/) 주요 관광지점 입장객 통계(2020년 10월 16일 검색)를 토대로 저자 작성

□ 관광지 쇠퇴실태 및 재활성화 노력

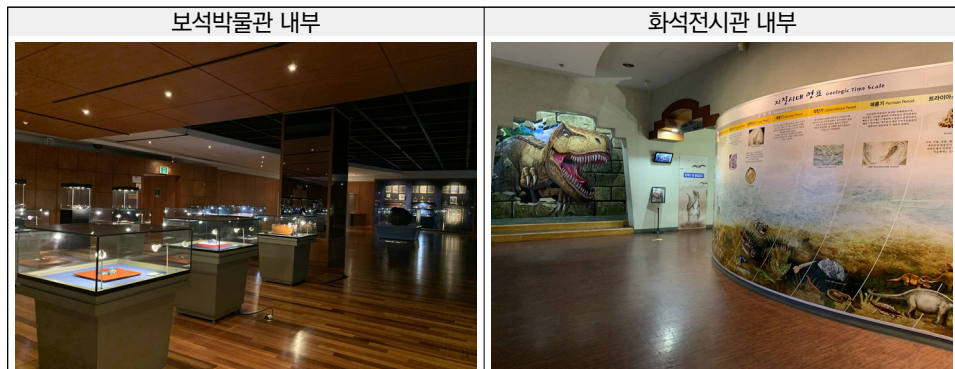
① 시설 등 하드웨어 측면

핵심자원인 보석박물관 내부는 보석 관련된 다양한 전시물을 관람할 수 있는 곳으로 특화되어 있으나, 전형적인 오래된 박물관의 전시형태나 방식이어서 매력 있는 공간이 되지는 못하고 있는 상황이었다. 또한, 보석박물관에서 귀금속보석판매센터(주얼팰리스)로 자연스럽게 연계되도록 동선이 구성되어 있지 않아, 보석상품에 관심이 적은 관광객이라면 굳이 주얼팰리스를 둘러볼 필요가 없는 구조이며, 1층 로비에 있는 카페나 주얼팰리스로 연결되는 에스컬레이터, 편의시설 등이 낡은 모습을 연출하고 있었다.

화석전시관과 공룡테마공원의 경우에도 보석박물관에서 나와 외부로 연결되고 있어서 누군가의 설명이나 미리 알지 못하면 보석박물관만 보고 스쳐 지나갈 수 있는 공간 배치로 이루어져 있으며, 대부분이 정적인 관람행태에 맞추어져 있었다. 넓은 야외 주차장 부지에 비해 별다른 볼거리나 편의시설 등이 조성되어 있지 않고, 주변지역도 대부분 농경지로 경관적 측면에서도 매력도가 저하되고 있었다.

다만, 익산IC에 인접해 있어 외지로부터의 접근성이 양호하며, 금마관광지, 미륵사지관광지 등과 역사문화 탐방루트로 연결이 가능하고, 관광지 바로 앞에 왕궁보석마을 조성계획이 추진되고 있어 귀금속보석가공 체험기능과 연계가 가능하다는 장점도 있다.

그림 4-12 | 왕궁보석테마관광지 내 박물관과 전시관 모습



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

② 콘텐츠 등 소프트웨어 측면

그동안 익산시를 중심으로 관광지 활성화를 위하여 다양한 사업을 추진했으나 기반 시설 위주이다 보니 관광객 수요 다변화에 대응하는 데는 한계가 있었다. 이에 테마를 살린 보석 대축제(4월·10월)를 개최하고 있고, 익산역에서 출발하는 시티투어를 운영해 백제유적지와 연계하고 있으며, SNS(Social Network Service)를 활용한 홍보활동 등 다양한 사업을 전개하고 있다. 특히, 2020년 여름축재인 어린이 직업체험프로그램(‘카자니아 GO’) 등 특색있는 콘텐츠를 개발하고 있었다.

관광객 유인책으로 매주 토·일요일 보석박물관 일원에서 방문객을 대상으로 소규모 상설공연(잼스틱 아이조아 타악 콘서트, 아카펠라그룹 제니스의 파크 콘서트, 퓨전국악, 클래식, 서커스 등), 공예품 만들기, 사금채취 체험, 말체험, 공룡 코스트, 공룡알 키우기, 슬라임 만들기, 에어글라이더, 바닷속풍선, 아트비즈, 반짝반짝부채, 페이스페인팅 등 이색적인 체험프로그램을 운영하고 있었으며, 특히 인근 육군부사관학교와 MOU를 체결해 훈련병 가족을 대상으로 한 할인행사를 추진하는 등 관광지 홍보 및 마케팅을 위한 다양한 노력을 시도하고 있었다.

다만, 단조로운 콘텐츠 한계를 극복하고자 어드벤처 체험시설 등 놀거리를 다양화하려는 사업을 계획 또는 추진 중이기는 하지만, 직접보고 듣고 만지며 느끼는 동적 활동을 추구하는 관광수요 변화 속에서 귀금속보석 자체가 특색있는 테마로 받아들여지는 분위기가 감소하고 있어서 트렌드 변화에 대응하기에는 충분하지 않은 실정이다.

그림 4-13 | 왕궁보석테마관광지 체험프로그램 모습



자료: 주주컬처(<https://jujuculture.kr>) (2020년 10월 5일 검색) 및 전북도민일보(<http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1266744>) (2020년 10월 5일 검색).

③ 지역역량 및 기반 측면

왕궁보석테마관광지는 보석박물관과 화석박물관 등 공공성이 강한 시설들과 함께, 사)주얼팰리스협회가 운영하는 귀금속보석판매센터로 구성된 관광지로 이들의 상생이 무엇보다 중요한 곳이다.

보석박물관 등 주요 시설은 익산시가 직영하고 있는데, 위탁 당시 민원이 너무 많이 발생하면서 다시 직영으로 전환한 경우에 해당된다. 사)주얼팰리스협회는 보석 대축제를 주관하거나, 육군부사관학교, 원광대학교 등과 MOU를 체결하는 등 적극적인 활동을 전개하면서, 왕궁보석테마관광지의 중요 주체로서 역할을 담당하고 있었다.

다른 한편, 익산시는 2012년 조성된 익산왕궁보석가공단지 개발 촉진을 위하여 보석마을 조성사업을 추진 중인데, 이곳이 완료될 경우 왕궁보석테마관광지와 함께 산업 ~ 관광(체험 등)의 한 축을 담당할 것으로 기대된다.

④ 기능 확대 및 네트워크 측면

왕궁보석테마관광지는 지역의 주력산업인 귀금속보석가공산업과 관광을 연계함으로써 시너지효과를 창출하고자 조성되었다는 특징을 지닌다. 그러나, 귀금속이나 보석이라는 테마에 대한 관광객 관심이 줄어들고 있는데다, 다양하고 차별화된 관련 볼거리 제공의 한계로 방문객 증가에 한계가 있으며, 귀금속이나 보석을 보기 위해 다시 찾는 재방문율도 낮은 수준이었다.

이를 해결하기 위해 지자체에서는 주변의 백제역사유적지와 연계한 투어프로그램을 운영하고 있거나, 상설체험프로그램을 운영하고 있었으며, 관광지의 복합문화공간화를 목표로 박물관과 전시관 리모델링사업을 추진 중이다. 다만, 이러한 자구책들로 일시적인 관광객 증가효과는 발생시킬 수 있으나 오랫동안 지속가능하지 못할 수 있다는 우려 또한 존재한다. 왕궁보석테마관광지의 기능 확대와 더불어 금마관광지나 미륵사지관광지 등 주변 자원들과의 연계성 강화가 특히 필요한 이유가 여기에 있다.

□ 관광지 재생을 위한 과제

먼저, 시설 업그레이드 측면에서는 보석박물관 ~ 주얼팰리스, 보석박물관 ~ 화석박물관 ~ 공룡테마공원 간 이동이 자연스럽게 이루어질 수 있도록 동선 확보가 필요하며, 넓은 공간의 적극적인 활용과 백제의 도시라는 이미지 부각 차원에서 칠선녀광장의 일부에 실내 또는 야외 백제정원 조성 등을 검토해 볼 수 있을 것이다. 최근 트렌드가 반영된 전시를 즐길 수 있는 복합문화공간을 조성한다는 목표 하에 보석박물관 기획 전시실에 ICT를 활용한 영상콘텐츠를 설치하고, 화석전시관 리모델링을 통해 체험형 실내 놀이시설을 설치하는 사업을 추진 중이어서 시너지효과가 기대된다.

둘째, 콘텐츠 융복합 측면에서는 보석과 백제역사 콘텐츠의 결합이나, 화석과 보석 콘텐츠의 결합, 또는 보석산업의 관광자원화 등이 다양하게 모색된 프로그램 개발 등 지역적 특색이 가미된 콘텐츠 발굴로 다른 지역들과의 차별성을 제고할 필요가 있다. 또한, 왕궁보석테마관광지의 전반적인 리모델링사업과 함께 인근에 조성 중인 보석마을 ~ 백제유적지 ~ 국립익산박물관과 어린이박물관 등의 연계탐방루트 개발 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 지역역량 및 기반 강화 측면에서는 지자체와 사)주얼팰리스협의회, 보석마을, 금마관광지, 미륵사지관광지 등 주변지역 주체들의 협업거버넌스 구축으로 공공성과 수익성이 확보되는 관광지로 탈바꿈시킬 것이 요구된다. 공공 주도의 관광지 리모델링의 한계가 있음을 고려하여, 중장기적으로는 관련분야 외부전문가 그룹과의 협력체계 구축도 필요하다.

넷째, 기능 확대 및 네트워크 구축 측면에서는 왕궁보석테마관광지 ~ 보석마을 ~ 국립익산박물관 ~ 금마관광지와 미륵사지관광지 간 연계탐방루트 조성 및 이동수단 도입으로 관광지의 확장성을 제고해야 할 것이다. 관광트렌드 변화에 맞추어 기존의 대규모 관광에서 벗어나 가족단위 또는 개별 관광에 초점을 맞춘 홍보·마케팅과 콘텐츠 발굴 및 프로그램 개발로 ‘남녀노소 누구나 찾는 관광지화’를 도모하고, 이를 통해 관광도시 익산에 대한 이미지도 개선할 필요가 있다.

(3) 전남 해남군 우수영관광지

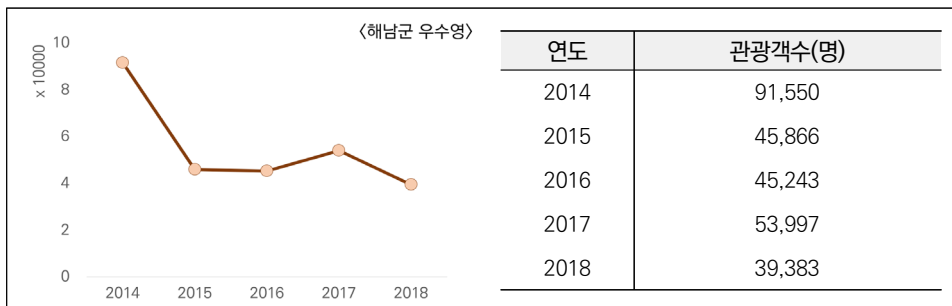
□ 개요

전라남도 해남군 문내면 학동리 일원에 위치한 우수영관광지(250,821㎡)는 1597년 이순신 장군이 왜군을 물리친 울돌목 명량대첩을 기념하고자 1986년 국민관광지로 지정되었다. 2017년에 개관한 명량대첩해전사기념전시관을 비롯해 우수영명량대첩기념공원(명량대첩탑), 해남우수영 유스호스텔, 한눈역사 조망소, 이색대첩비 등과 이순신장군(인물), 명량대첩과 울돌목(역사와 경관), 강강술래(문화) 등 유·무형의 자원이 풍부한 관광지이다.

특히 이순신장군이 왜군을 크게 물리친 명량해전의 역사적 장소인 울돌목 해안을 주요 테마로 삼고 조성된 우수영관광지는 진도군으로 진입하는 진도대교에 바로 인접해 위치한 곳으로, 최근 진도 솔비치 리조트 경유지로 관광객이 조금씩 증가하고 있다. 해남군은 관광객 증가에 대비해 울돌목 해상케이블카, 우수영 역사관광촌, 울돌목 스카이워크 등 사업을 추진 중이며, 울돌목 판옥선 출렁다리 조성도 구상 중이다.

다만, 계획 중인 시설들 대부분이 전국에 유사시설이 이미 운영 중이어서 차별화가 어려운 측면이 있으며, 역사적 장소로서 울돌목 특화도 수시로 바뀌는 물때(시간대)에 의존할 수밖에 없다는 한계가 있는데다, 여전히 노후시설들이 일관성이나 특색이 부족한 채로 남아 있어 역사와 자연경관 테마를 충분히 살리는 데 어려움이 있다.

그림 4-14 | 우수영관광지 최근 관광객 감소현황



자료: 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr/) 주요 관광지점 입장객 통계(2020년 10월 16일 검색)를 토대로 저자 작성.

□ 관광지 쇠퇴실태 및 재활성화 노력

① 시설 등 하드웨어 측면

배후도시 부재나 주변의 오시아노 관광단지로 인해 최근까지도 관광객이 크게 감소했으나, 진도 쏘비치 리조트 개장으로 수도권을 비롯해 전국에서 관광객이 몰리면서 경유 관광지로서 관광객이 다소 증가 추세이다. 다만, 명량대첩해전사기념전시관을 제외하면 특별하게 볼거리가 없는데다, 해남우수영 유스호스텔은 대규모 수학여행 감소로 그 기능을 제대로 발휘하지 못한 채 낡은 건축물로 자리를 차지하고 있고, 축구장과 야구장 활용도도 낮은 실정이었다.

관광지의 핵심시설인 명량대첩해전사기념전시관의 경우에도 기존 전시방식을 고수하고 있거나 교체가 이루어지지 않아 방문객의 흥미 유발에는 한계가 있어 재방문율이 낮은 수준이다. 또한, 역사적 장소로서의 울돌목 해안은 사람들에게 이목을 끌기에 충분하지만, 바로 앞에 펼쳐진 울돌목 물살도 물때에 따라 달라지다 보니 관광자원으로 활용하는 데는 한계가 있었다.

현재 추진 중인 해상케이블카, 역사관광촌, 스카이워크 조성 등으로 즐길거리가 확충되면서 관광객 증가가 예상되고 있으나, 다양한 콘텐츠와 프로그램이 접목되지 않을 경우 지속가능성에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 현상은 2017년 명량대첩해전사기념전시관 개관 당시 반짝 증가했던 관광객이 다시 감소한 것으로 짐작할 수 있다.

그림 4-15 | 우수영관광지 전시관 내부 및 외부 모습



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

② 콘텐츠 등 소프트웨어 측면

우수영관광지는 이전에는 단체관광객 중심으로 운영되던 관광지였으나, 사회적 요구와 트렌드 변화에 따라 개별관광객이 증가하면서 관광객이 큰 폭으로 감소하고 있다. 이유는 결국 관광객의 눈높이를 제대로 충족시키지 못하는 놀거리와 먹거리 부재에서 찾을 수 있는데, 전문기관이 아닌 지자체 직영으로 운영되다보니 다양한 콘텐츠를 발굴하고 활용하는 것에 한계가 있을 수밖에 없다.

관광지 활성화를 위해서는 무엇보다 배후도시 인구가 중요하지만, 대도시와 이격되어 접근성이 떨어지는데다, 한때 20만 명이던 지역 내 인구도 7만명 정도로 감소하면서 관광지를 찾는 사람들이 점차 감소하고 있는 실정이다.

명랑해전과 강강술래는 빼놓을 수 없는 아이টে미기는 하지만, 내부 갈등으로 지역주민 주도의 자생적인 공연 및 체험활동 전개에 한계가 있었으며, 우수영관광지와의 연계성도 미흡하다. 명랑해전, 강강술래, 문화마을, 법정스님 탄생지 등 관광지 내·외부에 다양한 콘텐츠 발굴재료가 있으나 제대로 활용되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 진도 썰비치리조트 가는 길의 길목에 있다 보니 잠시 들르는 경유형 장소 역할만 수행하고 있었다.

그림 4-16 | 우수영관광지의 명랑축제 및 강강술래축제 모습(전시관 내부사진)



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

③ 지역역량 및 기반 측면

우수영관광지와 관련된 지역 내 주체로는 관광지를 직접 운영하고 있는 해남군을 비롯해 우수영 문화마을추진위원회와 지역주민으로 구성된 강강술래보존회, 그리고 돌소리보존회 등 다수이다. 사실 유형(울돌목, 전시관, 유스호스텔, 문화마을, 복원계획 중인 전라우수영 등)과 무형(명량해전, 강강술래, 법정스님 등)의 자원이 풍부한 우수영관광지로서는 인근 지역주민들이 주도하고 지자체가 조력한다면, 차별화된 콘텐츠 발굴과 프로그램 개발이 가능한 잠재력을 보유하고 있다.

다만, 이벤트나 체험활동 추진에 따른 지원금을 둘러싼 다툼으로 지역주민 간에도 협력이 어려운 실정인데다, 이를 중재하거나 조정할 의지 있는 리더의 부재로 지역공동체 형성에 어려움이 있었다. 더구나 울돌목이나 강강술래 등 자연경관과 문화를 공유하고 있으며 진도대교로 바로 이어진 진도군과는 경쟁관계에 있어 연계협력을 기반으로 하는 관광사업 추진도 거의 전무한 실정이었다.

④ 기능 확대 및 네트워크 측면

최근 우수영관광지 방문객 증가는 유명인(송가인)의 고향인 진도를 방문하는 탐방객 증가와 진도 쏠비치 리조트 개장에 따른 것으로 우수영관광지의 자력이라고 보기 어려우며, 다소 일시적인 증가현상으로 볼 수 있다. 이는 역사를 배우고 자연경관을 감상하는 것을 목적으로 조성된 관광지로서 제 기능을 발휘하지 못하고 있는데다, 관광지 내 관련시설들 조차도 수요 변화 대응에 제대로 활용되지 못하고 있다는 데 기인한다.

또한, 우수영관광지가 제공하지 못하는 관광서비스를 제공할 수 있는 오시아노 리조트가 인근에 위치해 있었고, 인근 마을과의 협력 하에서 지역 특산품 판매 증대 등의 부수적인 효과를 가져올 수 있음에도 연계성 미흡으로 한계가 있었다.

□ 관광지 재생을 위한 과제

시설 업그레이드 측면에서는 우선, 관광지 내 폐쇄된 舊유물전시관을 최근 관광객 수요에 맞는 기능으로 전환(고급레스토랑이나 카페 등)하고, 울돌목 자연경관을 살려 트렌디(trendy)한 건축물로 리모델링함으로써 관광지 주요 집객장소로 조성할 필요가 있다. 우수영 유스호스텔을 학생 이외에 사람들도 이용할 수 있는 곳으로의 기능 전환(힐링센터 등)을 검토하고, 그 기능에 걸맞은 모습으로 리모델링을 하며, 축구장과 야구장도 그 기능에 맞는 용도로 바꾸거나 특화정원 등을 조성하는 방안 검토가 필요하다. 또한, 관광지 입장객이 명량대첩해전사기념전시관만 관람한 후 빠져나가는 문제를 해결하기 위해 내부 테마길이나 루트를 조성해 관광객 이동이 관광지 내 곳곳으로 자연스럽게 연결될 수 있도록 동선을 유도할 필요가 있다.

둘째, 콘텐츠 융·복합 측면에서는 전라우수영, 명량해전, 울돌목, 강강술래, 법정스님 등 역사문화적 아이টে으로부터 다양한 콘텐츠 발굴을 시도해야 한다. 특히, 관광지 내에 위치한 강강술래전수관 등 기존 시설과 관광지 공간을 활용해 조선시대 수병훈련 체험이나 강강술래 전수 등 다양한 역사문화체험프로그램을 운영하도록 함으로써 그 활용도를 제고할 필요가 있다.

셋째, 지역역량 및 기반 강화 측면에서는 강강술래보존회와 돌소리보존회, 문화마을추진위원회 등 다양한 지역주체들의 협력분위기 조성을 위해 외부전문가집단 등의 활용을 고려하고, 그 기반 위에서 자생적으로 지역공동체가 형성되도록 유도할 필요가 있다. 이때, 우수영관광지만 대상으로 할 것이 아니라 주변에 있는 다양한 자원들을 함께 고려한 관광지 재생전략을 마련한다.

넷째, 기능 확대 및 네트워크 구축 측면에서는 우수영관광지가 지닌 역사와 자연경관이라는 핵심테마는 확대 생산하는 한편, 더 다채로운 모습으로 배우고 체험하여 즐길 수 있도록 기능을 보완해야 할 것이다. 명량해전과 울돌목, 강강술래 등 많은 자원을 공유하고 있으며, 쏠비치 리조트로 인한 부수적 효과를 누릴 수 있다는 점을 고려하여 진도군과의 협업방안도 모색할 필요가 있다.

(4) 경북 창녕군 부곡온천관광지

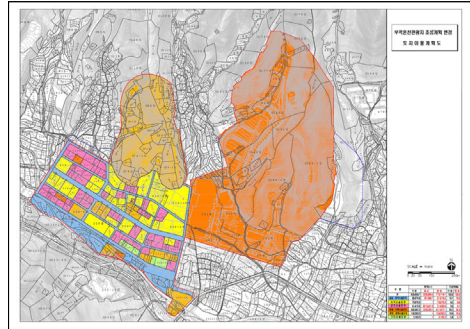
□ 개요

경상남도 창녕군 부곡면 거문리 일원에 위치한 부곡온천관광지(775,715㎡)는 1977년 지정된 오래된 관광지로 부곡온천관광특구 내에 자리 잡고 있다. 1979년 개장한 국내 최초의 워터파크인 부곡하와이가 관광지의 50% 이상을 차지하고 있다. 이곳 부곡하와이는 1980년대를 거치면서 신혼여행지로 전국적인 유명세를 누렸으며, 부곡온천관광지를 대표하는 브랜드로 성장하면서 지역경제에 큰 영향을 미쳤다.

이러한 이유로 2017년 부곡하와이 폐업 소식은 곧 부곡온천관광지가 사라진 것으로 인식되는 해프닝도 발생하고 있으며, 부곡하와이 폐업 이후 관광객이 급속하게 감소하면서 부곡온천관광지 전체의 침체를 가속화시키고 있다.

최근 몇몇 업주를 중심으로 관광수요 변화에 대응해 보려는 시도가 진행 중이고 창녕군도 지역경제에 미치는 영향을 고려해 부곡온천살리기를 위한 사업을 추진 중이나 그 효과는 아직 미미하고, 활용가능용지 부족 등 여러 가지 한계도 존재한다.

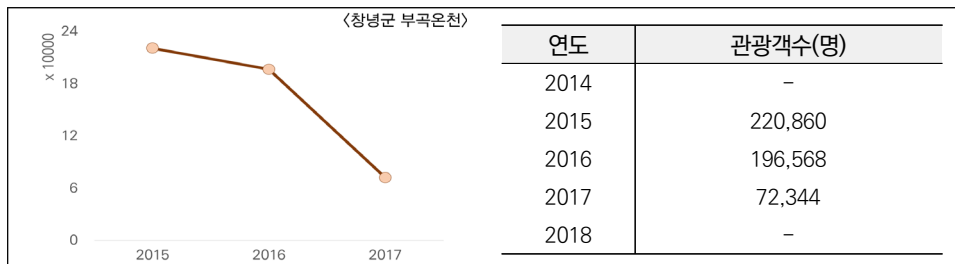
그림 4-17 | 부곡온천관광지 조성계획도



주: 도면에서 주황색 부분이 부곡하와이 부지임.

자료: 창녕군 내부자료.

그림 4-18 | 부곡온천관광지 최근 관광객 감소현황



자료: 관광지식정보시스템(www.tour.go.kr/) 주요 관광지점 입장객 통계(2020년 10월 16일 검색)를 토대로 저자 작성.

□ 관광지 쇠퇴실태 및 재활성화 노력

① 시설 등 하드웨어 측면

관광지 내에서 유일하게 종합적인 즐길거리를 제공하던 부곡하와이 건축물과 리조트 부지가 관광지 중심에 자리잡고 있다 보니 더욱 강한 침체분위기를 조성하고 있었다. 전체가 전형적으로 오래된 관광지 모습을 지니고 있었는데, 노후된 숙박시설과 음식점, 크고 무질서한 간판 등으로 관광지 경관이 훼손되고 있었으며, 중심도로에서 벗어난 외곽에 입지한 업체들의 폐업은 더욱 심각해 슬럼화까지도 우려되는 상황이었다.

지자체에서도 부곡온천관광지 재활성화를 위한 자구책으로 테마거리 조성이나 테마 산책로 조성, 야간경관 조성 등 사업을 추진하고는 있었으나, 관광지 대부분이 사유지로 거리를 중심으로 하는 공용부지 이외에 손을 댈 수 있는 공간도 거의 없는 실정이었다. 더구나 온천지구라는 특성으로 대부분 숙박시설의 규모가 크다 보니, 비용문제로 시설 개선 등을 위한 리모델링 사업추진에 근본적인 한계가 존재하고 있었다.

그림 4-19 | 부곡온천관광지 내 낡고 노후된 건축물과 거리 모습



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

② 콘텐츠 등 소프트웨어 측면

부곡하와이가 결국 폐업을 하게 된 가장 큰 이유는 우선 1990년대 중반 이후 관광트렌드 변화로 온천에 대한 수요가 감소한 데 기인하며, 2014년 불과 46km 정도 거리에 있는 김해 장유 롯데워터파크가 개장하면서 경쟁에서 밀렸기 때문이다. 이것은 비단 부곡하와이만의 문제가 아니라 부곡온천관광지 전체 온천숙박시설이 안고 있는 문제로, 살아남기 위한 자구책이 절실한 이유이기도 하다.

이에 지자체에서는 관광지 입구에 부곡온천르네상스관을 조성해 홍보관이자 다양한 관람 및 체험이 가능한 거점공간으로 조성함으로써 주변지역 방문객들을 유치하려고 노력하고 있었다. 또한, 몇몇 업주들은 트렌드 변화에 따른 관광객 맞춤형 아이디어를 실천해 성공을 거두고 있었는데, 대표적인 사례가 어르신들을 주요 대상으로 했던 종전 방식에서 벗어나 아이들을 주요 대상으로 리모델링한 KIDS STAY 호텔이다. 이곳은 모든 아이템을 아이들 위주로 구성해 가족단위 관광객들에게 큰 호응을 얻고 있었으며, 이러한 효과로 주변의 온천숙박시설들도 가족형으로 운영방식을 바꾸고 있었다.

다른 한편, 부곡하와이가 제공했던 다양한 즐길거리를 대신해 창녕군과 부곡온천관광협의회가 함께 부곡온천축제(4월)를 개최하고는 있으나, 전국 어느 지자체에서나 볼 수 있는 다소 진부한 축제형태로 진행되고 있어서 젊은층의 관심 유도에는 한계가 있었다.

그림 4-20 | 부곡온천관광지 관람 및 체험활동 공간과 어린이 대상 호텔 모습



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

③ 지역역량 및 기반 측면

부곡온천관광지를 움직이는 주체는 크게 창녕군과 부곡온천관광협의회, 그리고 부곡하와이 종사자이던 지역주민들로 구성된다. 부곡하와이 폐업 당시 종사자들을 중심으로 거센 반발을 겪기도 할 정도로, 부곡하와이가 부곡온천관광지에서 차지하는 비중이 높았다. 현재 가장 중요한 주체는 관광지 내 대부분 부동산을 소유하고 있는 업주들로 구성된 부곡온천관광협의회로, 부곡온천축제 개최 등 여러 사안 결정과정에 영향력을 발휘하고 있어서 관광지 재생을 위해서는 무엇보다 이들의 역할이 요구된다.

다만, 온천이라는 자원을 기반으로 동일업종을 운영하다보니 서로 협력하기보다는 견제하는 분위기가 좀 더 강한 것이 사실인데다 관광지 내 토지 대부분이 협의회 구성원들의 소유이다 보니, 공공에 의한 사업추진에 어려움이 존재한다. 지자체의 운신의 폭이 크지 않은 상황에서, 부곡온천관광지가 지속가능하기 위해서는 무엇보다 부곡하와이라는 단일기업 의존도를 낮추고 구성원들의 자발적인 연대와 협업 속에서 자생력을 키울 수 있는 재활성화 전략 마련이 무엇보다 중요하다.

④ 기능 확대 및 네트워크 측면

최근 들어, 도로를 사이에 두고 바로 인접한 창녕스포츠파크를 이용하는 전지훈련 선수단과 그 가족들의 숙박 및 서비스 제공 등 새로운 돌파구를 모색하기 시작하였다. 다만, 그 수요가 충분하다고 할 수는 없어서 아이들이나 가족단위 등 대상층 전환과 함께, 재활성화를 위한 외부전문가 집단과의 협업도 필요해 보였다.

그림 4-21 | 부곡온천관광지 옆에 위치한 창녕스포츠파크



자료: 현지조사에서 저자 촬영.

□ 관광지 재생을 위한 과제

부곡하와이가 부곡온천관광지에서 차지하는 영향력을 잘 알고 있기에 창녕군을 중심으로 그곳을 인수할 새로운 기업체를 찾기 위해 노력하고는 있으나, 해당 부지가 대규모인데다가 시설 노후화가 심하다 보니 막대한 비용을 투입할 주체를 찾는 데 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 시설 업그레이드를 통한 관광지 쇄신을 위해서는 무엇보다 부곡하와이의 변신이 필수적이며, 이와 함께 관광지 전체적으로 오래된 건축물들의 외관 단장과 간판 정비, 안전하고 걷기 좋은 관광지 거리 및 경관 조성 등이 필요하다.

둘째, 콘텐츠 융·복합 측면에서는 동적인 여가행태로의 변화 속에서 다소 정적인 온천문화는 매력이 떨어질 수밖에 없어서 수요 변화에 대응할 수 있는 다양한 콘텐츠 발굴이 필요한데, 개별관광객과 가족단위 관광객에 집중함으로써 좀 더 젊은 온천문화생성이 필요하다. 부곡온천관광지를 둘러보다 보면 그나마 눈에 띄는 곳이 최근에 리모델링에 성공한 KIDS STAY 호텔과 창녕군에서 운영하는 부곡온천르네상스관이 유일한데, 이곳을 중심으로 최근 트렌드 변화를 확인할 수 있었다.

셋째, 지역역량 및 기반 강화 측면에서는 무엇보다 관광지 재생에 대한 부곡온천관광협의회 구성원들의 인식 전환이 필요하며, 이 과정에서 부곡하와이 같은 단일기업 의존도를 낮춤으로써 개별 기업의 폐업이 전체 관광지 쇠퇴로까지 이어지는 구조를 개선할 필요가 있다. 여기서 더 나아가 리더들의 헌신과 지자체의 사업추진의지, 여기에 덧붙여 객관적인 시각으로 관광지 현실을 진단하고 개선책을 제시할 수 있는 외부전문가 집단의 참여가 보장될 수 있도록 협력적 거버넌스 구축도 필요하다.

넷째, 기능 확대 및 네트워크 구축 측면에서는 먹고 마시며 즐기는 관광지에서 ‘문화’가 있는 관광지로의 변모가 필요하며, 이를 위하여 지역과 외부 예술인들과의 협업 네트워크 구축을 통한 각종 전시, 공연, 회의(MICE) 등 기능 복합화를 추구할 필요가 있다. 창녕스포츠파크와의 연계에서 볼 수 있듯이, 기다리는 것이 아니라 수요가 있을 만한 곳으로 찾아가는 서비스를 통한 관광객 유치가 무엇보다 중요한 시대인 것이다.

5. 분석결과 종합 및 정책과제의 도출

1) 바람직한 관광지 재생 추진방향

지금까지 관광지 쇠퇴원인을 도출하고 몇몇 쇠퇴관광지 심층사례조사를 통해 그 원인들이 어떻게 영향을 미치고 있는지, 또 그 원인들을 제거하거나 완화하기 위해서는 무엇이 필요한지도 제안해 보았다. 이제 이러한 진단결과를 토대로 앞으로 쇠퇴관광지를 대상으로 추진해야 할 재생의 기본방향과 목표를 고민해 볼 필요가 있다.

앞서 제2장에서 지속가능한 관광지 재생의 중요성을 강조한 바 있다. 여러 측면에서의 여건과 정책환경의 변화를 고려할 때, 앞으로의 관광지 재생은 무엇보다 경제적 활력성, 환경적 건강성, 문화적 다양성, 사회적 형평성이 담보되는 지속가능한 관광지 재생으로의 고민과 전략 마련이 중요하다는 결론이었다. 이것과 연동하면, 우리가 추구하는 바람직한 관광지 재생이란 곧 지속가능한 관광지 재생을 의미하는 것이다.

그렇다면, 지속가능한 관광지 재생은 무엇인가. 기존 관광지와의 비교 속에서 그 답을 찾을 수 있을 것이다. 즉, 이번 연구에서는 지속가능한 관광지 재생을 기존 관광지의 성격을 ▶ 단일기능 중심에서 융복합 또는 멀티기능으로, ▶ 시설공급 위주에서 수요맞춤 공간 조성으로, ▶ 단독 개발에서 연계 및 네트워크 구축으로, ▶ 개발 후 운영 중심에서 모니터링과 환류시스템으로, ▶ 1일형 또는 경유형에서 체류형으로, ▶ 대중화에서 대중화 + 고급화로의 전환을 지향하는 것으로 제안해 보고자 한다.

그림 4-22 | 지속가능한 관광지를 위한 재생의 기본방향

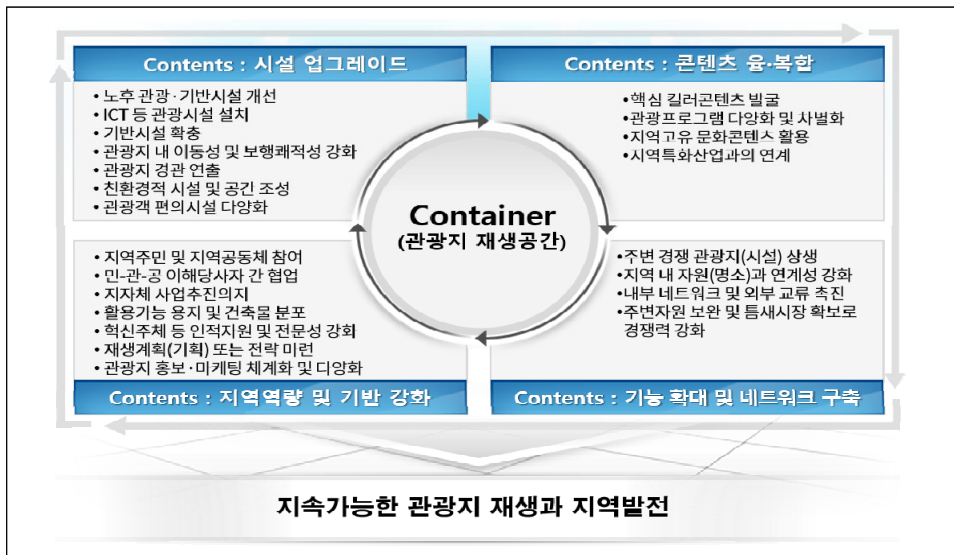
기존 관광지		재생 관광지
단일기능 (볼거리)	→	융·복합 또는 멀티기능 (볼거리, 놀거리, 먹을거리 등)
시설공급 위주 (관광시설)	→	수요맞춤 공간 조성 (다양한 시설과 콘텐츠 활용)
단독 개발 (나홀로 관광지)	→	연계 및 네트워크 (인근마을 지역주민 공동체 형성)
개발과 운영 중심 (결과 중시)	→	모니터링과 환류시스템 (결과와 과정 중시)
1일 또는 경유형 (관광지만 방문)	→	체류형 (관광지와 주변지역 방문)
대중화 (단체관광)	→	대중화 + 고급화 (개별관광, 질적 개선)

자료: 저자 작성.

이러한 관광지 재생의 기본방향과 목표를 달성하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 공간재구성을 통한 관광지의 총체적 변화를 가져올 수 있어야 할 것이다. 여기서 공간은 물리적 공간에 국한되지 않으며, 재생될 관광지를 둘러싼 물적 또는 비물적 요소들이 작동하는 전반을 의미한다. 따라서 공간재구성이란 Container + Contents의 결합을 뜻하는 것으로, 관광지 재생계획요건 또한 이것을 모두 담아내야 한다. 여기서 Container란 관광지 전체, 더 나아가 주변지역까지 아우르는 개념으로, Contents란 앞서 도출한 재생계획요건(시설 업그레이드, 콘텐츠 융·복합, 지역역량 및 기반 강화, 기능 확대 및 네트워크)을 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

앞으로의 관광지 재생은 ‘선순환 구조’ 속에서 궁극적으로 지속가능한 관광지 재생과 지역발전으로 이어질 수 있도록 해야 한다고 강조한 바 있는데, 이는 어느 특정요건에 의해 좌지우지되는 것이 아니라, 이들 요건이 복합적으로 연결되고 작동될 때 비로소 가능한 것이다. 관광지마다 좀 더 고려할 부분은 있다고 하더라도, 아래 제시하고 있는 재생계획요건은 기본적으로 모든 쇠퇴관광지 재생시 고려해야 할 사항일 것이다.

그림 4-23 | 지속가능한 관광지를 위한 재생계획요건



자료: 저자 작성.

2) 관광지 재생정책 추진을 위한 과제의 도출

앞으로 관광지 재생정책을 원활히 추진하기 위한 과제는 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 관광지 재생을 활성화시킬 제도적 장치가 갖추어져야 한다. 관광지 지정이나 조성 등에 관한 권한과 의무가 지자체에 있다고 하더라도, 정부는 쇠퇴관광지 활성화 추진을 통한 지역격차 해소 및 국가균형발전을 위하여 관광지 재생을 추진할 기회를 제공할 필요가 있다. 앞서 강조했듯이 관광지는 전국 곳곳에 분포해 있으며, 쇠퇴관광지는 특히 어려운 형편의 지자체에 더 많이 분포하는 경향을 보이고 있기 때문이다. 또한, 관광트렌드와 수요 변화는 지속적으로 일어나고 있음을 고려한다면 관광지 재생은 늘 필요하며, 따라서 이를 뒷받침할 제도적 장치 마련이 무엇보다 중요하기 때문이다. 이에, 지정 또는 조성 후 일정기간이 지난 전국 관광지를 대상으로 쇠퇴진단을 실시하고, 재생계획을 수립하며, 관련사업을 추진할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

둘째, 지속가능한 관광지 재생을 위해서는 무엇보다 먼저 지역 내부역량을 강화해야 할 것이다. 다수 사례들은 성공적인 관광지 재생의 가장 기본적인 필수조건은 결국 사람과 조직임을 보여주고 있다. 관광지 발전의 이해당사자인 지자체와 관광지협의회, 주변 지역주민, 그리고 전문가 간 협업과 협력환경 조성이야말로 지속가능성 확보를 위하여 중요한 전제가 되고 있다.

셋째, 주변을 아우르는 재생전략 마련과 외부와의 교류로 확장성 제고가 필요하다. 개별 관광, 친환경 관광, ICT 기반 관광 등 최근 트렌드와 수요 변화에 대응하기 위한 시설 업그레이드, 콘텐츠 융복합, 기능 전환이나 확대 등 관광지 재생은 ‘나 홀로’ 보다는 ‘함께’ 할 때, 즉 주변 지역과 외부주체들과의 연대와 협업을 통해 추진할 때 더 큰 시너지효과가 창출된다. 특히, 외부와의 활발한 교류와 네트워킹은 지역으로 하여금 관광트렌드와 관광객 수요 변화에 민감할 수 있는 기회를 제공해 줌으로써, 지역주도의 능동적인 대응전략 마련에 긍정적인 자극이 될 수 있을 것이다.

CHAPTER 5

관광지 재생 활성화를 위한 정책제언

1. 기본방향 131
2. 관광지 재생 활성화를 위한 법·제도적 대응방안 133

05 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언

이번 장에서는 앞서 제4장과 제5장에서의 분석결과와 시사점 및 정책과제 도출결과를 토대로 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언의 기본방향을 설정하고, 구체적인 법·제도적 대응방안을 제안한다. 여기서 정책제언은 재생계획의 요건들이 제대로 작동되어 지속가능한 관광지로 발전되도록 하기 위한 대응단계별 중요사항에 초점을 맞추었다.

1. 기본방향

앞서 관광지 재생은 근본적으로 생산양식의 변화와 소비문화의 변화 등 사회적 변화에 따른 새로운 수요 발생에 적극 대응하기 위하여 추진될 필요가 있음을 강조한 바 있다. 이는 앞으로의 관광지 재생 추진방향은 단순한 매력성 제고 차원을 넘어 공간재 구성의 관점에서 관광지 매력의 총체적 변화를 가져오는 것이어야만 할 것이며, 관광객과 지역주민 모두의 만족도를 높이고, 유인력을 증대시키며, 다시 관광객 증가로 이어지는 ‘선순환 구조’ 속에서 궁극적으로 지속가능한 관광지 재생과 지역발전으로 이어질 수 있도록 해야 함을 의미한다.

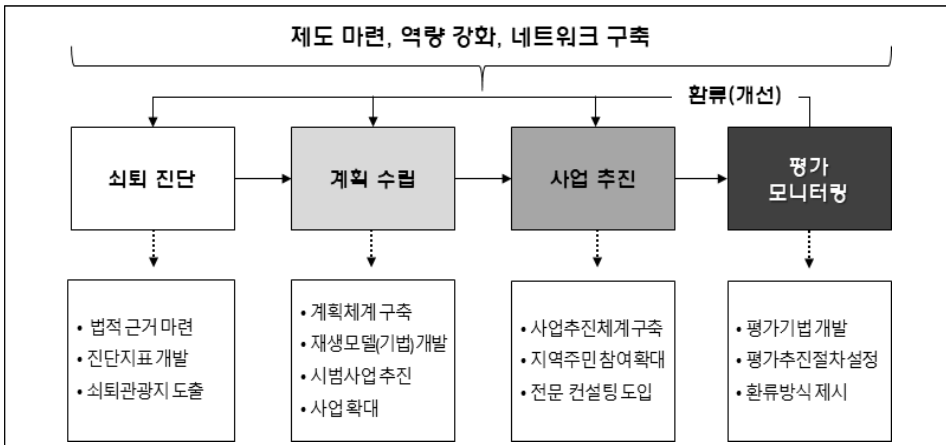
이러한 목적 하에, 여기서는 지속가능한 관광지 재생을 위한 정책제언의 기본방향을 설정함으로써 좀 더 체계적인 정책제언이 도출될 수 있도록 유도하였다. 이를 위하여 먼저, 재생계획요건이 제대로 작동해 지속가능한 관광지로 발전하는 과정, 즉 쇠퇴 진단 → 계획 수립 → 사업 추진 → 평가와 모니터링 단계별로 정책 대응방안을 강구한다. 이러한 전 과정은 제도 마련이나 지역역량 강화 및 네트워크 구축에 의해 전체적으로

영향을 받을 수 있음은 당연하다.

이러한 기본방향 하에서 제안해 볼 수 있는 법·제도적 대응방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 임시방편이 아닌 제도적 기반을 강화한다는 차원에서 관광지 재생을 위한 법적 근거를 마련하는 것이다. 둘째, 관광지 재생을 위한 대응 1단계로 관광지 쇠퇴진단지표를 개발하고 적용해 보는 것이다. 셋째, 쇠퇴진단결과를 기초로 지역주도형 쇠퇴관광지 재생계획을 수립하는 것이다. 넷째, 관광지 재생제도의 조기 정착과 시행착오 최소화를 위하여 국가차원의 시범사업을 추진하는 것이다. 다섯째, 관광지 내·외부 교류 및 경험과 노하우 공유를 위하여 지역역량 강화 및 네트워크를 구축하는 것이다.

여기서 한 가지 부연할 것은, 재생계획의 요건들이 제대로 작동되어 지속가능한 관광지로 발전하기 위한 대응단계 중 평가 및 모니터링과 관련된 방안의 경우, 문화체육관광부 등 관련부처의 현행 평가 및 모니터링 수단을 차용하면 될 것으로 판단했기 때문에 구체적인 방안을 제시하지 않았다는 점이다. 다만, 관광지 재생은 처음 관광지를 조성하거나 여타의 개발사업과는 다른 측면이 존재하므로, 그에 대한 검토와 장치 마련은 필요하다. 지역주민과 관광객 만족도 조사결과의 강화나 이해관계자 협의체의 실질적인 운영현황(의사결정건수, 자체 사업추진건수 등) 파악 등이 그 예가 될 수 있을 것이다.

그림 5-1 | 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언의 기본방향



자료: 저자 작성.

2. 관광지 재생 활성화를 위한 법·제도적 대응방안

1) 관광지 재생을 위한 법적 근거의 마련

□ 필요성

앞서 언급한 바와 같이, 관광지 재생과 관련된 법적 근거가 부재한 상태로, 정부는 그동안 관광지 리모델링사업과 문화콘텐츠 접목 노후관광시설 재생사업 등 정부사업의 형태로 간헐적 또는 임시적으로 관광 노후화 및 유희화 문제에 대응해 왔다. 그러다 보니 정책적 차원에서의 관광지 재생에 대한 개념부터 모호할 수밖에 없으며, 이는 곧 관광지 쇠퇴여부나 단계를 판단하는 기준 부재로까지 이어지고 있다.

무엇보다 관광지 재생은 무엇인가에 관한 근본적인 질문부터 시작해, 그 대상과 방법 등 전반적인 사항들이 담길 수 있도록 법적 근거 등 제도적 장치 마련이 필요하다. 법적 근거의 마련은 도시재생과 산업단지 재생과 함께 우리나라 국가 ‘3대 재생정책’의 하나로 관광지 재생을 포함시킴으로써 지역의 관광정책 위상도 제고시킬 수 있을 것이다.

□ 추진방안

관광지 재생 활성화를 위한 법적 근거 마련을 위한 대안은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』이나 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』과 같이 단독법률(가칭)관광지 재생 활성화 및 지원에 관한 특별법)을 제정하는 방안이다. 다만, 이 경우에는 긴 시간과 노력 등을 필요로 하는 것으로 실현가능성이 상대적으로 낮은 대안이다.

둘째, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』이나 『산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률』과 같이 『관광진흥법』에 하나의 ‘장’을 빌려 관광지 재생에 관한 규정을 신설하는 대안이다. 이것은 법률안 제정보다는 용이하고 재생사업의 위상도 어느 정도 갖출 수 있는 대안으로 여겨진다.

셋째, 『관광진흥법』 내 계획(관광지 조성계획 수립 등) 관련조항에 관광지 재생계획 수립에 관한 내용을 추가하는 것으로, 가장 현실성이 있는 대안이기는 하지만, 자칫 임의로 해석되어 실질적인 재생사업이 담기지 않을 수도 있다는 단점이 있다.

우선, 첫 번째는 장기적인 대안으로, 향후 관광지 재생이 정책적으로 얼마나 중요해 지느냐에 따라 특별법 제정까지도 검토해 볼 수 있다. 이 경우, 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』이나 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』 등 유사법률 제정과정과 내용 등을 따를 수 있을 것이다.

두 번째 대안은 『관광진흥법』 상 하나의 장으로 편재를 하는 것으로, 중기적인 대안으로 검토가 가능할 것이다. 이 경우, 『관광진흥법』 제5장(관광지 등의 개발) 다음에 제6장으로 관광지 등의 재생이라는 이름으로 배치시키고 관련규정을 절이나 조로 규정하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

세 번째 대안은 『관광진흥법』 내 관련조항에 관광지 재생계획 수립에 관한 내용을 추가하는 것으로, 단기적인 대안으로 검토가 가능할 것이다. 예를 들면, 『관광진흥법』 제5장(관광지 등의 개발) 하위 규정 중 제54조(조성계획의 수립 등)에서 관광지 재생에 관한 문구를 추가하고, 그 구체적인 내용은 시행령에 반영하는 것이다.

표 5-1 | 관광지 재생에 관한 법적 근거 마련을 위한 대안 예시

대안	주요 내용
장기적 대안	가칭) 관광지 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정 제1장 총칙... 제2장 관광지 재생 추진체계... 제3장 관광지 재생계획 수립... 제4장 관광지 재생사업 시행... 제5장 관광지 재생 활성화를 위한 지원... 제6장 보칙...
중기적 대안	관광진흥법 제6장 관광지 등의 재생 신설 제1장 총칙 제2조 12. 관광지 재생이란... 제5장 관광지 등의 개발 제6장 관광지 등의 재생 제1절 관광지 제75조 관광지 쇠퇴 진단 제76조 재생대상의 선정

대안	주요 내용
	제77조 관광지 재생계획의 수립 제78조 관광지 재생계획의 확정 및 승인 제79조 관광지 재생사업의 시행 제80조 관광지 재생사업의 평가... 제2절 관광단지
단기적 대안	관광진흥법 관련조항 세부항목으로 재생을 포함 관광진흥법 제49조(관광개발기본계획 등) ②시·도지사(특별자치도지사는 제외한다)는 기본계획에 따라 구분된 권역을 대상으로 다음 각 호의 사항을 포함하는 권역별 관광개발계획(이하 "권역계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 1. 권역의 관광 여건과 관광 동향에 관한 사항 2. 권역의 관광 수요와 공급에 관한 사항 3. 관광자원의 보호·개발·이용·관리 등에 관한 사항 4. 관광지 및 관광단지의 조성·정비·보완·재생 등에 관한 사항 4의2. 관광지 및 관광단지의 실적 평가에 관한 사항 5. 관광지 연계에 관한 사항 6. 관광사업의 추진에 관한 사항 7. 환경보전에 관한 사항 8. 그 밖에 그 권역의 관광자원의 개발, 관리 및 평가를 위하여 필요한 사항 관광진흥법 시행규칙 제60조(관광시설계획 등의 작성) ① 영 제46조제1항에 따라 작성되는 조성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 관광시설계획 가. 공공편익시설, 숙박시설, 상가시설, 관광 휴양·오락시설 및 그 밖의 시설지구로 구분된 토지이용계획 나. 건축면적이 표시된 시설물설치계획(축척 500분의 1부터 6천분의 1까지의 지적도에 표시한 것이어야 한다) 다. 조경시설물, 조경구조물 및 조경식재계획이 포함된 조경계획 라. 그 밖의 전기·통신·상수도 및 하수도 설치계획 마. 관광시설계획에 대한 관련부서별 의견(지방자치단체의 장이 조성계획을 수립하는 경우만 해당한다) 2. 투자계획 가. 자원조달계획 나. 연차별 투자계획 3. 관광지 등의 관리계획 가. 관광시설계획에 포함된 시설물의 관리계획 나. 관광지등의 관리를 위한 인원 확보 및 조직에 관한 계획 다. 그 밖의 관광지등의 효율적 관리방안 4. 관광지 등의 재생계획 가. 나.

주: 상기 대안은 예시로 실제 정책적 차원으로 실현하기 위해서는 면밀한 검토가 필요함.
자료: 저자 작성.

2) 전국 관광지 쇠퇴진단지표의 개발과 적용

□ 필요성

앞서 살펴본 관광지 리모델링사업의 기준(사업추진 의지가 높은 곳, 사업의 실행가능성, 효과성이 큰 곳, 리모델링 설계 및 현장 적용이 용이한 곳, 지방비 부담 능력, 그 밖에 지역사회 발전을 도모할 수 있는 곳)은 자의적인 부분이 많아 평가의 객관성이 확보되지 않는다는 한계가 있었다.

관광지 재생정책을 추진하는 데 있어서 가장 먼저 해야 할 일이 누구 또는 어디를 대상으로 할 것인지를 결정하는 것이며, 이것은 관광지 쇠퇴진단지표 개발 및 적용을 통해 뒷받침될 필요가 있다.

□ 추진방안

관광지 쇠퇴진단지표 개발을 위해 보다 구체적인 평가기준을 제시한 문화콘텐츠 접목 노후관광지 재생 시범사업 후보지 선정기준, 즉 재생사업 필요성(건축물 여건, 기반시설 여건), 재생사업 추진잠재력(관광객 수, 지역관광총량, 관광 관련기업 등), 재생사업 추진여건(지역내위계, 추진의지, 지지기반 등), 재생사업 적용요건(재생잠재력, 문화콘텐츠 프로그램 등) 등을 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

또한, 『산업입지 및 개발에 관한 법률』, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』 등과 같이 착공이나 준공 또는 관광지 지정시기를 기준으로 설정해 볼 수도 있을 것이다. 『산업입지 및 개발에 관한 법률』은 준공 후 20년이 경과한 산업단지를 노후 산업단지로, 『노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법』은 착공 후 20년이 경과한 산업단지를 노후 산업단지로 규정하고 있다.

또 다른 하나는 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』이나 이번 연구에서 쇠퇴 관광지 여부 및 단계 분석시 활용한 지표를 근간으로 할 수도 있을 것이다. 도시재생사업은 공모를 통해 인구 감소, 사업체수 감소, 생활환경 악화 등 기준에 만족하는 지역을 대상으로 선정하고 있다. 이번 연구에서는 직접지표로 최근 5년간 관광지 관광객수

증감률을 활용하였고, 간접지표로 최근 5년간 해당 시·군·구 관광사업체수 증감률, 최근 5년간 해당 시·군·구 관광사업체 종사자수 증감률, 최근 5년간 해당 시·군·구 인구 증감률, 최근 5년간 해당 시·군·구 지방소득세 증감률을 활용하였다. 이 과정에서 자료 구득이 어려운 경우에는 새롭게 추정방식을 만들어 제안하기도 하였다.

다만, 착공이나 준공 또는 지정시기를 기준으로 하는 것과 특정지표를 기준으로 하는 것은 그 활용목적이 다를 수 있다는 것이다. 전자는 전국 관광지 중 쇠퇴관광지를 판단할 때 활용이 가능한 기준인 반면, 후자는 공모사업 등 추진과정에서 관광지 재생 사업 대상지 선정시 활용이 가능할 것이다.

관광지 쇠퇴진단지표 개발시 유의할 점은 우선 측정가능성과 자료구득가능성, 객관성을 고려해야 한다는 것으로, 공식적인 통계자료 등의 부재가 진단지표 개발의 어려움으로 작용할 우려가 크기 때문이다. 따라서, 쇠퇴진단지표 개발과정에서는 관련 기초 및 정책연구의 수행과 시범적용을 통한 보완이 수반되어야 한다.

표 5-2 | 관광지의 질적 개선을 위한 지표 개발 예시

구분	주요 내용
일본 국립공원 재생전략 마련에서 활용하는 질적 지표	• 방문자수 • 소비액 • 숙박자수 • 재방문자수 • 재방문비율 • 만족도 등
제주도 지속가능한 관광을 위한 질적 성장지표(안)	1. 경제 - 항공여객제공좌석수, 관광수입, 소비단가(1인당 지출비용), 체재일수(체재관광객 비율 포함), 지역경제 파급효과 2. 관광객 - 관광객수(내·외국인), 관광시장 다양성 지수, 관광만족도(내·외국인), 재방문율 3. 주민 - 주민소득, 거주편의성(정주만족도), 관광시책 중요도 인식 4. 환경 - 생태관광 인증현황, 문화 관련사업(이벤트) 5. 관리 - 도 관광예산 비율 * 향후 5년 이내 보완지표 - 연간 숙박자수, 종사자수(도민비율), 무장애관광지수, 환경인증사업, 관광진흥기금

자료: 일본국립공원 2018, 14-27; 신동일 2017, 40의 내용을 토대로 작성함.

3) 지역주도형 쇠퇴관광지 재생계획 수립

□ 필요성

쇠퇴관광지 재생계획에 관한 제도적 뒷받침은 앞서 제안한 관광지 재생을 위한 법적 근거 마련시 해당 내용을 반영하면 될 것이나, 이를 구체화하기 위해서는 관광지 재생 계획의 구성체계와 계획수립주체 등에 관한 논의가 필요하다.

그동안 쇠퇴원인 확인과 재생계획요건 적용을 위한 심층사례조사 대상지 답사를 통해서 발견할 수 있듯이, 해당 지역 내 관련주체들의 관심과 의지, 참여 등이 지속가능한 관광지 재생에 있어서 무엇보다 중요하다. 따라서, 앞으로의 관광지 재생계획 수립은 해당 지자체와 지역주민, 상인, 전문가집단이 중요한 계획수립주체가 되어야 하며, 중앙정부는 계획수립을 가이드하고 지원하는 역할에 한정해야 할 것이다.

□ 추진방안

우선, 관광지 재생을 위한 계획체계는 두 가지로 구분해 볼 수 있다, 하나는 3단계 시스템 하에서 계획위계는 『관광진흥법』 상 권역별 관광개발기본계획 - 관광지 재생계획 - 관광지 재생사업계획으로 구성하는 것이다. 다른 하나는 2단계 시스템 하에서 『관광진흥법』 상 권역별 관광개발기본계획 - 관광지 조성 변경계획으로 구성하는 것이다.

표 5-3 | 관광지 재생계획체계 및 계획수립주체 예시

구분	주요 내용
3단계 계획체계	권역별 관광개발기본계획(시·도지사) → 관광지 재생계획(시장·군수·구청장) → 관광지 재생사업계획(관광지 재생사업 추진위원회)
2단계 계획체계	권역별 관광개발기본계획(시·도지사) → 관광지 조성 변경계획(관광지 재생사업 추진위원회)

자료: 저자 작성.

이때, 어느 대안이든 해당 지역에 재량권을 부여하는 동시에 계획수립주체를 구성하도록 유도함으로써 지역주도형 재생계획이 되도록 할 필요가 있다. 가장 중요한 것은 관광협의회, 지역주민과 공동체, 전문가집단 등이 참여하는 관광지 재생사업 추진위원회의 구성 필요성을 명료하게 하는 일이며, 이들이 자발적으로 계획수립의 주체가 될 수 있도록 유도하는 것이다.

지역주도형 쇠퇴관광지 재생이 필요한 이유는, 사실 해당 지역 관광지의 핵심자원(killer contents)을 가장 잘 파악하고 있는 주체들이 바로 이들이기 때문이기도 하다. 독일의 라우터바흐(Lauterbach) 마을 재생사례나 스위스의 발스(Vals) 온천 재생사례 등 다수 사례들로부터 지역(주민) 주도로 경쟁력 있는 관광콘텐츠를 발굴하고 관광객을 유치함으로써 지역 활력을 제고하는 모습을 발견할 수 있다.

그림 5-2 | 독일 라우터바흐 마을 재생사례에서 본 지역의 역할

- 1884년 독일 정부에 의해 휴양지로 지정이 된 후 1970년대까지 연간 14만 명이 방문하는 대표적인 흑림지대 장기휴양지였으나, 의료보험을 통한 정부의 장기요양에 대한 비용지원이 사라지면서 관광객수가 급격히 감소
- 점차 감소하는 관광객을 다시 끌어들이기 위해 1990년부터 민박시설을 운영하고 있는 일부 농가를 중심으로 정부의 교육프로그램 참가를 통해 얻은 정보를 기반으로 가족형 휴가마을로의 변화를 모색하기 시작. 이를 통해 중세유적으로 잘 알려진 로덴버그를 찾는 관광객들에게 농가민박의 특별한 경험을 제공
- 마을주민들은 사용되지 않는 농장이나 농업용 건물들을 개조해 13개의 관광객 숙소를 건축함으로써 숙박인프라를 갖추었고, 공공부문 지원을 통해 가족단위 관광객과 어린이가 참여할 수 있는 게임, 이벤트, 교육프로그램, 체험활동 등 다양한 콘텐츠를 발굴
- 지역이 지닌 '중세의 유적'이라는 이미지를 최대한 활용할 수 있도록 전문적인 관광업체를 통해 홍보를 진행하였고, 인근의 유명 역사도시인 로트바일 방문객들에게 가족과 함께 시간을 보낼 수 있는 농가민박을 제공한다는 아이디어로 틈새시장을 공략
- 라우터바흐 마을은 새로운 관광트렌드의 변화에 부합할 수 있도록 2004년부터는 주변 지역과 연계해 휴양과 치료를 접목한 웰니스관광지로의 육성을 추진



자료: 라우터바흐마을(www.lauterbach-hessen.de); 이호철 2004; 해남신문(2012.12.31.); Lauterbach im Schwarzwald(www.lauterbach-schwarzwald.de); Blackforest Farms(www.blackforestfarms.de/ac/comodation-farm.php?id=14)를 발췌 및 관련자료를 토대로 작성함.

그림 5-3 | 스위스의 발스 온천 재생사례에서 본 지역의 역할

- 스위스 발스지역은 19세기 말 온천이 발견되어 노인이나 환자들이 주로 찾는 작은 휴양지였으나, 접근성이 떨어지는 한계를 극복하지 못하고 1983년에 호텔이 도산하며 지역이 쇠퇴하는 단계에 이름
- 지역주민들은 부도난 호텔과 온천시설을 마을 공동으로 인수했으나, 단기적 재개장보다는 지역의 자연환경 및 문화적 맥락을 잘 이해할 수 있는 설계자인 건축가 피터 Zumthor(Peter Zumthor)에게 증개축 설계를 맡김
- 1986년에 설계가 시작되었지만 졸속으로 재개관하기보다는 완벽함을 원하는 지역주민들과 느낌의 건축가 특성이 결합되어 10년만인 1996년 12월에 재개관
- 긴 호흡 속에서 지역주민들은 쇠퇴해 가는 호텔을 인수한 후 지속적인 관심을 가지고 설계과정을 지켜보았으며, 그 결과 세계적인 건축물이 탄생
- 온천은 호텔 부속시설로 증축되었는데, 자연을 압도하는 것이 아닌 알프스 중턱 동굴을 파고 자연 속에 들어가 있는 직육면체 형태로 건축됨. 경사진 암반에 건물의 반 정도를 감추어 기존 경관과 자연스러운 연속성을 강화했으며, 지붕 유리창을 통해 하늘 조망이 가능
- 주로 지붕에 사용하는 재료인 규암을 내·외장재로 사용해 지역의 독특한 정체성을 건축물에 담아냈는데 마을에서 2km 떨어진 곳에서 채석된 규암 석판을 단순히 외장으로 사용한 것이 아니라 총 6만 개의 석판을 겹겹이 쌓아 건축하는 방식을 따름
- 온천 번지수에서 이름을 딴 7132호텔에는 총 91개의 객실에서 숙박이 가능한데, 피터 Zumthor(Peter Zumthor)를 비롯해 안도타다오(안도 とうただお), 쿠마 켄고(くま けんこ), 톰 메인(Thom Mayne) 등 세계적인 건축 거장들이 디자인한 개성 있는 객실들로 가득 차 있으며, 파인레스토랑 및 캐주얼 레스토랑 등 원하는 음식을 즐길 수도 있음
- 140명을 수용할 수 있는 온천에는 매년 14만 명이 방문하고 있으며, 마을인구 1천 명 중 140여 명이 이 온천에서 근무하고 있을 정도로 관광산업은 마을의 주요 수입원이 됨
- 온천건물에 지역의 독특한 정체성을 일관성 있게 담아냈으며, 건축물도 친환경적으로 운영하면서 지속가능한 시스템으로 발전



자료: Murray 2007, 363-369; 건설경제(2011.4.20.); 매경프리미엄(2019.11.29.); 우지연 2010, 77-85; 월간중앙 (2012.7.18.); 조선일보(2018.3.14.); 7132Hotel(<https://destinationdeluxe.com/7132-hotel>)을 발췌 및 관련자료를 토대로 작성함.

4) 제도 정착을 위한 국가차원의 시범사업 추진

□ 필요성

관광지 지정과 조성 등에 관한 권한과 의무가 모두 지역으로 이관된 상황에서 굳이 국가가 나서서 공모사업을 추진할 필요가 있느냐는 반론이 제기될 수도 있다. 그러나, 도시재생사업 추진과정에서도 그랬듯이 제도 정착을 위해서는 무엇보다 국가의 마중물 역할이 중요하며, 이를 통해 관광지 재생의 기틀을 다지고, 중·장기적으로는 지역이 자발적으로 관광지 재생사업을 추진할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

인구감소, 경기침체 등으로 지역쇠퇴는 날로 심화되는 가운데, 그나마 지역 활성화의 핵심전략이자 수단으로서 ‘관광’이 자리 잡고 있는데다, 포스트코로나시대 국내 관광수요로의 전환이 예상되고 있어서 어느 때 보다 관광지 재생을 통한 질적 수준을 향상시키는 일이 중요한 과제를 고려할 때, 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 쇠퇴에 대한 이해와 정책적 관심이 요구된다.

□ 추진방안

국가차원의 관광지 재생사업은 크게 두 가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 하나는 공모사업으로 추진하는 것으로 국토교통부의 도시재생사업과 같이 문화체육관광부가 평가 기준, 사업유형 등 지침을 제시하고, 이를 토대로 쇠퇴관광지를 포함하고 있는 시·군·구가 재생사업계획을 제출하며, 객관적인 평가를 거쳐 시범사업을 선정하는 방식이다. 다른 하나는 이전에 정부가 지역거점 문화도시 조성사업을 추진했을 때처럼 문화체육관광부 정책사업의 하나로 편재해 국책사업으로 추진하는 방안으로, 정부가 지자체를 선정한 후, 해당 지자체와 공동으로 계획을 수립하고 관리하는 방식이다.

그것이 공모사업의 방식이든 국책사업의 방식이든 시범사업(지역맞춤형 또는 유형별 재생사업)을 추진한 후에는 추진결과와 성과를 평가하고 개선 및 보완책을 강구한 후 지속 또는 확대함으로써 시범사업으로서의 의미를 살려야 할 것이다. 초기에는 단순한 유형을 고려하다가 정착단계에서는 카테고리를 다양화하거나 타 부처와의 협업도

고려할 수 있을 것이다.

도시재생사업이나 산업단지 재생사업 모두 시범사업으로 시작해 점차 제도가 정착되어 가는 과정을 밟고 있음은 주지의 사실이다. 특히, 도시재생사업의 역사는 10년이 채 되지 않았지만, 2014년 시범사업을 시작으로 점차 모델을 구체화하고 유형화하고 있으며, 도시재생사업이나 산업단지 재생사업 모두 다부처 사업으로 함께 추진시키려는 시도들이 계획 또는 진행되고 있다.

표 5-4 | 제도 정착을 위한 국가차원의 시범사업 추진방안 예시

구분	공모사업으로 추진	국책사업으로 추진
절차 및 방식	공모신청 가이드라인 제시(문화체육관광부) → 재생사업계획 수립(쇠퇴관광지 포함 시·군·구 & 해당 관광지 협의회 등) → 공모 신청 → 제안서 평가(문화체육관광부 평가단) → 재생사업 시행(쇠퇴관광지 포함 시·군·구 & 해당 관광지 협의회 등) → 평가 및 모니터링(문화체육관광부 평가단)	관광지 재생사업 추진계획 마련(문화체육관광부) → 국책사업 대상 시·군·구 선정(문화체육관광부) → 재생사업계획 수립(문화체육관광부 & 쇠퇴관광지 포함 시·군·구 & 해당 관광지 협의회 등) → 재생사업 시행(쇠퇴관광지 포함 시·군·구 & 해당 관광지 협의회 등) → 평가 및 모니터링(문화체육관광부 평가단)
장점	- 지역의 관심 유도 - 다양한 사업계획 축적 및 아이디어 발굴 - 지역 자율성 확대 및 재생기반 마련 - 사업 추진성과 책임 명확 - 추진과정에서 전문가 의견 반영 용이 등	- 관광정책에 대한 정부 역할 제고 - 문화체육관광부의 정책에도 반영 용이 - 국가정책사업으로서 지자체 관심 유발 - 지속적인 모니터링 가능 - 공모사업보다는 짧은 시간 내 추진 가능
단점	- 공모~평가~사업시행 등 일정기간 소요 - 별도예산 확보 필요 - 과도한 지자체 간 경쟁 유발 - 불필요한 사업계획 수립예산 지출 수반 - 평가에 따른 행정비용 발생 등	- 선정에서 탈락시 지자체 반발 우려 - 국가예산 확보 필요 - 다양한 사업계획 및 아이디어 확보 곤란 - 사업 추진성과 책임소재 불분명 - 공모사업보다는 지역 자율성 확대 소극적

자료: 문화체육관광부 2013, 152~154의 내용을 토대로 작성함.

5) 지역역량 강화 및 네트워크 구축

□ 필요성

앞서 제시한 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요소 분석결과를 비롯해 심층사례 조사 결과는 모두 관광지 재생의 핵심요건은 지역, 특히 지자체의 의지와 관광협의회를 비롯한 주변지역 주민 등 지역공동체 간 협업임을 보여주고 있다.

또한, 각 주체 간의 역할분담을 명확히 하는 동시에 유기적인 연대와 협업을 통해 관광트렌드 변화에 대응하면서 콘텐츠를 제공하고, 지역의 이익을 보호하기 위해서는 외부와의 공식적·비공식적 네트워크 구축이 필요하며, 재생사업의 구상, 계획, 집행의 전 과정에서 매개요인으로 작용하는 전문가의 중요성도 강조하고 있다.

다시 말하면, 기존의 전통적인 관광지 조성의 문제점을 제대로 파악하고 관광트렌드 및 여가수요 변화에 민감할 수 있도록 함으로써 새로운 방식으로 관광지 재생에 접근할 수 있도록 기회를 제공받을 수 있기 위해서는, 무엇보다 지역의 역량 강화와 내·외부 주체들 간의 네트워크 구축이 필요하다는 것이다.

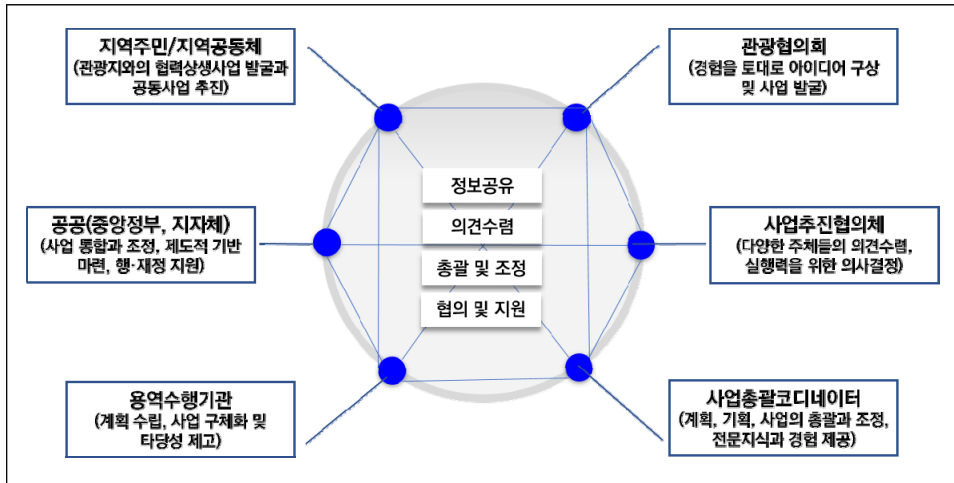
□ 추진방안

우선, 관광지 재생을 둘러싼 이해관계자들을 파악하고, 이들의 역할과 기능을 명확히 설정하며, 유기적으로 연결할 수 있는 시스템을 구축한다. 예를 들면, 관광지 재생의 총괄기관으로서 사업추진협의체는 다양한 이해관계자들의 의견 수렴과 실행력 있는 의사결정을 담당하고, 관광지 실정을 가장 잘 아는 관광협의회는 경험을 살려 재생의 실마리를 찾기 위한 아이디어 구상 및 사업 발굴의 역할을 수행하며, 관광지 재생의 브레인으로서 사업총괄코디네이터는 계획과 기획을 총괄 및 조정하고 전문지식과 경험을 제공하는 역할을 담당하는 것이다.

또한, 관광지 주변지역 주민과 지역공동체는 관광지와의 협력·상생사업을 발굴하고 공동사업을 추진하며, 공공은 사업의 통합과 조정, 제도의 마련, 행·재정 지원 등을 수행하고, 그 밖에 용역기관은 관광지 재생계획을 수립하고 사업을 구체화하며 타당성을

제고하는 역할을 수행한다. 이들 각각의 역할은 별개로 움직이는 것이 아니라, 지속가능한 관광지 재생을 위하여 유기적으로 연결되어 시너지효과를 창출하게 되는 것이다.

그림 5-4 | 관광지 재생을 위한 주체별 역할 및 유기적 협력체계 구축 예시



자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents04/link.do>) 도시재생 성공 키워드(2020년 10월 16일 검색)를 참고하여 저자 작성.

관광지 재생을 통해 해당 지역의 발전동력을 제공할 수 있어야 하는데, 이는 빠르게 변화하는 관광시장 속에서 지역 내 거버넌스 구축과 더불어 외부 주체들과의 네트워크 구축으로 경험과 노하우를 지속적으로 공유할 때 가능하다. 예를 들면, 일본의 국립공원 재생전략에서는 사업대상 8개 국립공원마다 관계기관 협의회를 설치해 다른 국립공원으로 성과를 확산시키고 있으며, 중앙정부 관광정책과 연계시키기 위해 국립공원을 중심으로 한 광역관광계획을 수립하고 있고, 국립공원이 광역적 관광거점이 되어 광역관광 DMO(지역관광홍보마케팅주체) 간 연계 강화 및 온천이나 음식 등 콘텐츠를 포함한 관광루트 개발과 제공의 역할을 수행하고 있다.¹⁾

또 다른 예로는 포르투갈의 CREATOUR 프로젝트로 비영리재단, 플랫폼기업, 지역

1) 일본국립공원 2018; 조아라 2018를 토대로 작성함.

공공기관, 예술가집단, 관광업체 등 10개 파일럿 조직을 중심으로 다양한 창조관광콘텐츠를 제공함으로써 지역의 장소적 정체성을 형성하는데 기여하고 있는데, 이들은 지역의 문화적 전통과 기술, 지식, 예술 등을 활용한 다양한 창조관광활동을 개발하고 상호 지역적, 광역적 네트워크를 통해 경험과 노하우를 지속적으로 공유하면서, 급변하는 트렌드 및 수요 변화에 대응역량을 길러 지역이익을 보호하고 있다.

표 5-5 | 포르투갈의 CREATOUR 프로젝트 실행을 위한 파일럿 기관들의 조직 유형 및 프로젝트 내용

기관명	조직	프로젝트 내용
MARCA - ADL	지역 공공 기관	• Masterclass Outings: 지역의 예술, 유산, 환경 관련단체들과 협력하여 도자기 제작, 바구니 세공 등의 특정주제와 관련된 장소에서 장인 및 전문가와 함께 진행되는 3~4시간의 체험워크숍을 제공하거나 장기체류프로그램을 제공함
CACO	예술가 협회	• Hand from Here: 전통예술과 수공예의 지속가능성 및 혁신성을 보여주는 프로그램으로서 직물, 보석, 도자기, 목공예 등의 제작에 관광객이 참여할 수 있도록 함
CECHAP	비영리 재단	• Marble Route of the Estremoz Anticlinal: 대리석산업과 관련된 다양한 장소와 체험을 할 수 있는 산업관광 프로그램으로 채석 및 제조과정, 기념물 및 건축유산 등을 직접 관람할 수 있게 함
Beja 시청	지방 정부	• Beja CRIARTE: 베자지역의 미술, 수공예, 전통음악, 요리, 제빵 등을 직접 배워볼 수 있는 프로그램을 제공함
Reguengos de Monsaraz시청	지방 정부	• Casa do Barro: 포르투갈 최대의 도자기센터를 중심으로 지역의 다양한 문화, 음식, 예술을 경험할 수 있는 프로그램을 제공함
Mértola 시청	지방 정부	• Creative Walks: 지역의 다양한 예술가 및 조직이 참여하는 워킹가이드 투어프로그램을 제공함으로써 참가자들이 지역의 역사적, 자연적 환경을 경험하고 다양한 문화적 정체성을 경험할 수 있도록 함
Genuine Alentejo	민간 기업	• Portugal's Remarkable Tourist Experiences: 퍼실리테이터가 함께 동행하는 유산, 미식, 예술, 환경, 스포츠 등의 투어프로그램을 제공함
VAGAR Walking Tours	민간 기업	• Évora시의 역사와 문화를 도보관광을 통해 체험할 수 있는 관광프로그램을 제공하고 있는데, 특히 아동, 청소년, 가족 등을 위한 다양한 프로그램을 제공하고, 게임 및 다양한 키트를 활용해 진행함
Nova Tradução	민간 기업	• Craft-based textile workshops: 전통적인 직물 수공예와 현대적인 디자인간의 융합을 통해 새로운 슬로우패션을 만드는 과정을 경험할 수 있는 워크숍을 제공함
João Cutileiro 아틀리에	민간 기업	• 포르투갈 출신의 세계적 조각가 João Cutileiro의 작업실에서 그의 작업도구를 실제로 활용하여 조각과 관련된 체험활동 및 장기체류·교육을 받을 수 있는 프로그램을 제공함

자료: CREATOUR(<http://creatour.pt>)(2020년 7월 6일 검색) 자료를 토대로 작성함.

6) 기타 : 조성계획의 경미한 변경사항 범위 확대 및 변경제도 간소화

□ 필요성

관광지의 경우, 『관광진흥법』 제54조 제1항 및 제3항의 규정에 의거해 조성계획을 수립하고 이를 고시해야 하는데, 동법 시행령 제47조에 규정되어 있는 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 제외하고는 조성계획을 변경하는 경우도 같다.

『관광진흥법』 시행령 제47조에 규정된 경미한 변경사항은 주로 면적변경만을 규정하고 있었으나, 2020년 6월 숙박시설지구 내에 설치할 수 있는 시설 간 변경, 시설지구에 설치하는 시설의 명칭 변경, 사업시행자의 성명 또는 사무소 소재지의 변경에 관련된 사항이 추가되면서 경미한 사항의 적용범위가 확대되었다.

다만, 관광지 조성계획에 관광시설계획, 토지이용계획, 조경계획, 투자계획, 관리계획 등 광범위한 내용을 포괄하고 있다 보니, 시행령 제47조 규정을 제외한 사항 중 일부가 변경되더라도 조성계획 수립 절차와 동일한 절차 즉, 조성계획 변경계획을 수립하고 승인 및 고시하는 절차를 거쳐야만 한다. 이러한 과정은 빠르게 변화하는 관광 수요에 신속 대응하는 데 어려움을 야기하고 있으며, 각종 협의 및 승인절차는 사업추진의 불확실성을 증가시킬 뿐만 아니라 사업비용 증가로도 이어지고 있다.²⁾

□ 추진방안

관광지 조성계획에 부합하면서도 동시에 단순변경사항 변경절차가 용이할 수 있도록 경미한 변경사항에 대한 범위 확대가 필요한 이유가 여기에 있다. 이를 위하여 우선 관광지 조성계획 변경을 수반하지 않으면서도 소기의 목적을 달성할 수 있을 정도의 경미한 사항을 조사 및 정리하고, 이를 토대로 『관광진흥법』 시행령 제47조 관련규정을 현실에 맞게 보완 및 개정한다.

2) 국민참여입법센터(2020.04.01.) 제공자료를 토대로 작성함.



CHAPTER 6

결론

1. 연구의 의의 및 한계 149
2. 향후 연구과제 150

06 결론

이 장은 전체 보고서를 마무리하는 부분이다. 이번 연구는 관광지 재생정책이 도시재생정책이나 산업단지 재생정책 못지않게 중요함을 강조하고 있으며, 관광지 쇠퇴여부와 정도 진단에 있어서 전국의 관광지를 대상에 포함시킴으로써 연구결과의 일반화를 제고시키려고 노력했다는 점, 쇠퇴원인을 찾기 위한 실증연구를 수행했다는 점 등에서 의의를 찾을 수 있다. 다만, 관광지 재생과 지역발전과의 관계 규명과 관광지 재생모델 제시에는 이르지 못하고 있어서, 향후 이에 대한 다양한 연구와 깊이 있는 논의가 지속되기를 바란다.

1. 연구의 의의 및 한계

관광지 리모델링 또는 관광지 재활성화 등의 개념으로 관련연구가 진행되었고 2013년 처음 관광지 재생 개념이 등장하면서 정책적 관심을 받게 되었으나, 여전히 관광지 재생에 관한 실증연구는 부족한 것이 현실이다. 이번 연구는 관광지 쇠퇴이슈를 포스트모더니즘 사회에서의 생산양식 및 소비행태의 변화 속에서 이해하고자 하였으며, 포괄적인 관광지 활성화라는 개념 속에서 실제 사례를 통해 확인하고 방안을 제시하고 있다는 점에서 학술적으로 시사하는 바가 있다. 또한, 기존 연구 대부분이 연간 관광객수 변화율을 기초로 관광지 쇠퇴를 판단하였다면, 이번 연구에서는 다양한 변수들(관광사업체수, 관광사업체 종사자수, 인구, 지방소득세 등)을 찾아내 적용가능성을 타진하고 있다는 점에서 쇠퇴관광지 활성화를 다룬 연구를 진일보시키는데 작지만 기여할 것으로 기대된다.

특히, 도시재생이나 산업단지 재생이 법적 근거를 갖추고 있는 반면에 아직 제도적

근거조차 제대로 마련되지 못한 채 간헐적으로 또는 임시적으로 추진되어 온 관광지 재생을 위해 어떤 정책적 고려가 있어야만 하고, 앞으로 어떻게 추진되어야만 하는지 그 기본틀을 제공하고자 했다는 점에서 정책적인 의미가 있다 할 것이다. 덧붙여 인구 감소나 경기침체 등 위기를 극복하기 위한 방편으로 대부분 지자체가 지역 관광산업 육성을 주요 시책으로 삼고 있는데다 전국 곳곳에 분포해 있는 관광지 활성화를 통해 국가균형발전을 도모할 수 있다는 측면에서, 쇠퇴하는 관광지 재생이야말로 정부가 그동안 집중해 온 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 중요함을 강조함으로써 관광지 재생정책의 추진근거와 당위성을 제시하고 있다는 점에서도 의의가 있다.

다만, 이번 연구의 특성 상 전국의 쇠퇴관광지를 많이 둘러보고 관계자들의 의견을 수렴했어야만 하는 연구였음에도 불구하고, 2019년 말 발발해 지금까지 이어지고 있는 코로나19로 인해 당초 계획했던 현지답사를 제대로 수행하는 데 어려움을 겪었으며, 쇠퇴 심각단계 관광지 중 일부 관광지만을 대상으로 심층사례조사를 진행할 수밖에 없었다는 점은 아쉬움으로 남는다.

또한, 전국 관광지를 분석대상으로 설정하기는 하였으나, 여전히 그 연구결과를 전국의 쇠퇴관광지 모두에 적용하기에는 무리가 있는 것이 사실이며, 쇠퇴를 진단하고 재생계획요건을 도출하고자 활용된 지표들이 관광지 관광객수를 제외하면 대부분 직접 영향을 미치는 요인으로 보기 어렵다는 점에서 연구결과의 일반화와 인과관계 규명에 한계가 있음을 밝히는 바이다. 이러한 한계는 결국 관광지 재생과 지역발전의 관계 규명에도 한계가 있음을 의미하는 것이기도 하다.

2. 향후 연구과제

앞서 지적한 연구의 한계는 곧 향후 연구과제로 이어질 수 있다. 특히, 관광지 재생이 지역경제 회복이나 활력 증진의 중요역할을 할 수 있을 것인가에 대해서는 좀 더 깊이 있는 연구가 진행되고 결과가 축적되어야 할 것으로 보인다.

특히, 일반적인 관광지 쇠퇴원인 도출과 재생계획요건 제시는 가능할 수 있으나, 실제 관광지별 특성, 처한 상황이나 주요 이슈, 주변 환경 등이 상이해 그 결과를 일반화하는 데 한계가 존재하고, 따라서 지속적인 고민과 연구가 필요하다는 점이다. 다시 말하면, 분석결과가 모든 쇠퇴관광지에 동일하게 영향을 미치거나 적용가능하기 보다는 관광지별로 영향이 다를 수 있어 실제 사업을 추진하는 과정에서는 이에 대한 보완이 필요하다는 의미이다. 향후 연구를 통해 지속적으로 고민하고 그 결과를 축적함으로써 관광지 재생정책을 만들고 정착시키는 데 기여할 수 있기를 바란다.

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 간현관광지 홈페이지(<http://ganhyeon.wonju.go.kr/index.php?gid=ganhyeon>) (2020년 6월 25일 검색).
- 건설경제(2011년 4월 20일자). “유럽의 현대건축을 말하다”. http://m.cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=201104201801581710261 (2020년 6월 10일 검색).
- 관광진흥법. 법률 제16902호(2020년 1월 29일 타법개정). 제2조의6 및 제52조제1항.
- 구진경, 이동희, 이순학, 김천곤, 송영진, 박지혜, 박지원. 2020. 코로나19가 국내 산업에 미치는 영향: II. 코로나19가 서비스업에 미치는 영향과 대응방안. KIET 산업경제: 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).
- 국립국어원 표준어학대사전(<https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>) (2020년 4월 13일; 10월 4일 검색).
- 국무조정실. 보도자료(2018. 07. 11.). “제2차 국가관광전략회의”. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1525714> (2020년 4월 7일 검색).
- 국민참여입법센터. 2020년 4월 1일자. 관광진흥법 시행령 일부개정령(안) 입법예고 중 조문별 재·개정이유서. <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/58372?opYn=Y&lsNm=%EA%B4%80%EA%B4%91&isOgYn=Y&edYdFmt=2020.+11.+24.&stYdFmt=2020.+4.+1.&btnType=1> (2020년 11월 1일 검색).
- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년계획.
- 국토교통부. 2019. '20년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인.
- _____. 보도자료(2019. 05. 27). “국토부-산업부 맞손, 노후산단 지역성장 거점으로 키운다”. <http://m.molit.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=8795175be03d320911>

-
- 2caf1140a72cee&rs=/viewer/result/20190527(2020년 6월 17일 검색).
- 국토연구원. 2015. 산업단지 리모델링 종합계획 연구.
- 김병준. 2010. “도시재생의 활성화 방안에 관한 연구”. 단국대학교 박사학위 논문.
- 김성진. 2010. “관광지 재생 : 남이섬 사례 연구”. 관광학연구 제34권 제4호: 183-202.
- 김중재. 2016. “국내 정체·쇠퇴관광지 재생지표에 관한 연구”. 공주대학교 박사학위 논문.
- 김중재, 이경진. 2015. “국내 관광지의 수명주기 분석 연구”. 한국조경학회지 43(6): 25-40.
- 김향자. 2013. “관광지 재생정책의 추진방향”. 한국관광정책(52): 71-79.
- 김향자, 하보란, 나효선. 2011. 도시관광 활성화정책 추진방안. 서울: 한국문화관광연구원 (이승욱, 김태환, 조판기, 김중은, 안소현, 정연준, 윤준도, 임영식, Timothy Lee. 2019. 도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고 방안 연구. 세종: 국토연구원에서 인용한 내용을 수정).
- 김흥식, 한성미, 박혜연. 2015. 지역구도심 재생을 위한 도시관광 정책방안 연구. 수원: 경기연구원(이승욱, 김태환, 조판기, 김중은, 안소현, 정연준, 윤준도, 임영식, Timothy Lee. 2019. 도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고 방안 연구. 세종: 국토연구원에서 인용한 내용을 수정).
- 노후거점산업단지의 활력 증진 및 경쟁력 강화를 위한 특별법. 법률 제16904호(2020년 1월 29일 타법개정). 제2조의4.
- 도시재생종합정보체계. “도시재생 뉴딜사업 사업유형”. <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents04/link.do>(2020년 7월 13일 검색).
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법. 법률 제16904호(2020년 1월 29일 타법개정). 제2조제1항의1; 시행령 제17조의3.
- 대한민국정부. 2019. 제5차 국토종합계획.
- 라우터바흐마을. www.lauterbach-hessen.de(2020년 6월 10일 검색).
- 문화체육관광부. 2006. 2006년도 관광지 리모델링사업 추진계획(안).
- _____. 2013. 문화콘텐츠 접목 노후 관광시설 재생사업 추진방안.
- _____. 2018. 외래관광객 실태조사.

-
- _____. 2019. 관광지등 조성사업 평가 및 활성화 방안.
- _____. 보도자료(2019. 06. 20.). “2019 열린 관광지 24개소 선정”.
http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156337124&call_from=seoul_paper(2020년 10월 5일 검색).
- _____. 보도자료(2019. 09. 09.). “대한민국 관광경쟁력 세계 16위, 역대 최고 수준”. https://www.mcst.go.kr/kor/s_notice/press/pressView.jsp?pSeq=17462(2020년 4월 7일 검색).
- 매경프리미엄(2019년 11월 29일자). “돈으로 움직일 수 없는 건축가들이 존경하는 건축가 페터 Zumthor”. <https://www.mk.co.kr/premium/life/view/2019/11/27223>(2020년 6월 1일 검색).
- 사현지. 2020. SMART기준을 활용한 관광지 재생 진단 지표 개발. 세종대학교 박사학위 논문.
- 산업입지 및 개발에 관한 법률. 법률 제16568호(2019년 8월 27일 타법개정). 제2조의 11. 및 제39조의2.
- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률. 법률 제17219호(2020년 4월 7일 타법개정). 제2조의11.
- 서현. 2012. “Butler의 관광지 수명 주기이론에 의한 지역분석 연구: 인천지역을 대상으로”. 관광·레저연구 제24권 제2호(통권 제65호): 25-40.
- 신동일. 2017. 제주관광 질적 성장지표 관리방안. 제주: 제주연구원.
- 우지연. 2010. “피터 Zumthor의 썸 발즈에 나타난 감성 디자인 접근에 관한 연구”. 한국실내디자인학회 논문집 19(3): 77-85.
- 유광민, 장병권. 2012. “관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석”. 관광학연구 제36권 제5호: 69-91.
- 이순자, 안소현. 2019. “매력적인 문화관광 기반 조성 및 협력적 지역관광 활성화 방안”. 국토종합계획연구단. 제5차 국토종합계획 연구자료 : 전략편. 세종: 국토연구원: 102-122.
- 이순자, 이동우, 박태선, 박경현, 장은교, 박경열, 장세길. 2015. 국토문화자원을

- 활용한 지역발전전략 연구. 안양: 국토연구원.
- 이승욱, 김태환, 조판기, 김중은, 안소현, 정연준, 윤준도, 임영식, Timothy Lee. 2019. 도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고 방안 연구. 세종: 국토연구원.
- 이영주. 2005. 도시관광 개발사례 연구. 춘천: 강원연구원(이승욱, 김태환, 조판기, 김중은, 안소현, 정연준, 윤준도, 임영식, Timothy Lee. 2019. 도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고 방안 연구. 세종: 국토연구원에서 인용한 내용을 수정).
- 이영희. 2000. “관광지 라이프사이클에 따른 수안보온천의 활성화 방안”. 대한지리학회지 35(7): 473-488(장은영. 2000. 관광지 수명주기 연장에 관한 연구: 서울대공원을 사례로. 경기대학교 박사학위 논문에서 인용한 것을 수정).
- 이용우, 윤양수, 최영국, 정영근, 정옥주, 최선주, 나까구치 다카히로, 피에리 라부. 2003. 지속가능한 국토개발지표 설정에 관한 연구. 안양: 국토연구원.
- 이왕건. 2010. “도시 내 노후시설의 재생 : 국민관광지와 유원지의 재생”. 도시문제 Vol. 45. No. 498: 27-31.
- 이원희, 박주영, 조아라. 2019. 관광트렌드 분석 및 전망: 2020-2024. 서울: 한국문화관광연구원.
- 이정희. 2014. 관광지 재생 지표 개발에 관한 연구: 도시관광지 재생을 중심으로. 경희대학교 박사학위 논문.
- 이재곤, 임경환. 2017. “지속가능한 문화적 관광지 재생 활성화 방안”. 관광경영연구 제21권 제2호(통권 75): 85-104.
- 이호철. 2004. “해외 그린투어리즘의 성공사례에서 배운다”. 충청남도농업기술원.
- 일본국립공원. 2018. 国立公園満喫プロジェクトの 今後の進め方.
- 일자리위원회·관계부처 합동. 2019. 일자리창출과 제조업 혁신을 위한 산업단지 대개조 계획.
- 임경환. 2016. 관광지유형별 재생사업 지표활용 연구. 경기대학교 박사학위 논문.
- 월간중앙(2012년 7월 18일자). “테르메 발스 알프스의 대자연을 품은 온천”. <https://jmagazine.joins.com/monthly/view/293771>(2020년 6월 10일 검색).

-
- 정대영, 이수진. 2020. “코로나19, 여행의 미래를 바꾸다”. 경기연구원 GRI 이슈&진단 No. 429. 수원: 경기연구원.
- 장은영. 2000. 관광지 수명주기 연장에 관한 연구: 서울대공원을 사례로. 경기대학교 박사학위 논문.
- 전북도민일보(2019년 10월 16일자), “익산 보석대축제 23일 보석테미관광지서 개막”, <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1266744>(2020년 10월 5일 검색).
- 조명래. 2002. 현대사회의 도시론. 서울: 한울아카데미.
- 조선일보(2018년 3월 14일자). “6만개 규암을 쌓아 만든 건물로 세계를 놀라게 한 무명 건축가”. http://realty.chosun.com/site/data/html_dir/2018/03/13/2018031302832.html(2020년 6월 10일 검색).
- 조아라. 2018. 일본의 외국인 관광객 지방유치 정책 분석. 서울: 한국문화관광연구원. 주주컬처. http://jujuculture.kr/sub/sub_detail_fevent.html?id=180&offset=0&findvalue=&search=&returl=sub/s4_1(2020년 10월 5일 검색).
- 지역발전위원회. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략.
- 창녕군. 부곡온천관광지 조성계획도. 내부자료.
- 최경은, 김형중. 2020. “코로나19에 따른 관광시장 전망”. 한국관광정책 제80호: 30-38.
- 최병길. 2016. “관광목적지 생애주기에 따른 제주관광의 공급변화”. 관광연구 제31권 제4호: 131-150.
- 최승담, 신정미. 2002. “낙후관광지 활성화 수단으로서 재개발방식 적용에 관한 고찰”. 관광학연구 제25권 제4호: 33-47.
- 한국관광공사. 보도자료(2017. 12. 14.). “빅데이터로 살펴본 17/18 여행 트렌드는 S. T. A. R. T.”. <https://kto.visitkorea.or.kr/viewer/view.kto?id=52977&type=bd> (2020년 6월 17일 검색).
- 한국관광공사. 보도자료(2018. 12. 17.). “소셜 빅데이터로 살펴본 2019 국내여행 트렌드는 B. R. I. D. G. E.”. <https://kto.visitkorea.or.kr/viewer/view.kto?id=58816&type=bd> (2020년 6월 17일 검색).

-
- _____. 보도자료(2019. 12. 16.). “2020년 국내여행 트렌드는 R.E.F.O.R.M.”.
<https://kto.visitkorea.or.kr/viewer/view.kto?id=65756&type=bd>(2020년
6월 17일 검색).
- 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](https://know.tour.go.kr/ptourknow/knowplus/kChannel/kChannelPeriod/kChannelPeriodDetail19Re.do?seq=102929)(2020년
11월 16일 검색).
- 한국산업단지공단. 2017. 노후산업단지 구조고도화사업의 추진현황과 활성화 방안.
해남신문(2012년 12월 31일자). “가족농장체험으로 성공한 독일 라우터바흐 마을”.
www.hnews.co.kr/news/quickViewArticleView.html?idxno=30643(2020년
6월 10일 검색).
- Aairbnb 뉴스룸. 2020. “에어비앤비 직원들이 말하는 코로나 이후의 여행 트렌드”.
<https://news.airbnb.com/ko/employee-new-travel-trends/>(2020년 10월 12일
검색).
- Agarwal, Sheela. 1997. “The Resort Cycle and Seaside Tourism: An Assessment
of Its Applicability and Validity”. *Tourism Management*, 18(2): 65-73(유광민,
장병권. 2012. “관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행
연구 분석”. *관광학연구* 제36권 제5호: 69-91에서 작성한 내용을 수정).
- _____. 2002. “Restructuring Seaside Tourism: The Resort Lifecycle”.
Annals of Tourism Research, 29(1): 25-55(유광민, 장병권. 2012. “관광지
재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석”. *관광학연
구* 제36권 제5호: 69-91에서 작성한 내용을 수정).
- Blackforest Farms. www.blackforestfarms.de/accomodation-farm.php?id=14
(2020년 6월 10일 검색).
- Booking.com. 2019. “Booking.com Predicts the Top Travel Trends for 2020”.
[https://globalnews.booking.com/bookingcom-predicts-the-top-travel-trends
-for-2020/](https://globalnews.booking.com/bookingcom-predicts-the-top-travel-trends-for-2020/)(2020년 7월 6일 검색).

-
- Butler, Richard W., 1980. "The Concept of A Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources". *Canadian Geographer* 24(1): 5-12.
- Cambridge Dictionary(<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/regeneration> (2020년 4월 13일 검색)).
- Christaller, Walter. 1963. "Some Considerations of Tourism Location in Europe: The Peripheral Regions-Underdeveloped Countries-Recreation Areas". *Regional Science Association Paper*, 12: 95-105(유광민, 장병권. 2012. "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석". *관광학 연구* 제36권 제5호: 69-91에서 재인용).
- Consumerinsight. "국내여행 트렌드 예측; 비포코로나 VS 애프터코로나". CI 여행리포트 20-11. www.consumerinsight.co.kr/travel/report_view.aspx?idx=3102&PageNo=0(2020년 10월 12일 검색).
- Spirou, Costas. 2011. *Urban Tourism and Urban Change: Cities in a Global Economy*. New York: Routledge(이승욱, 김태환, 조판기, 김중은, 안소현, 정연준, 윤준도, 임영식, Timothy Lee. 2019. 도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고 방안 연구. 세종: 국토연구원에서 인용한 내용을 수정).
- CREATOUR. <http://creatour.pt>(2020년 7월 6일 검색).
- INDEPENDENT. 2019. "The Top Travel Trends for 2020, According to the Experts". <https://www.independent.co.uk/travel/news-and-advice/travel-trends-2020-voluntourism-dogs-train-overtourism-a9225076.html>(2020년 7월 6일 검색).
- Lauterbach im Schwarzwald. www.lauterbach-schwarzwald.de(2020년 6월 10일 검색).
- Murray, Scott. 2007. "Material Experience: Peter Zumthor's Thermal Bath at Vals". *The Senses and Society*, Vol. 2, No. 3: 363-369.
- OECD. 2017. *Analysing Megatrends to Better Shape the Future of Tourism*. <https://www.oecd.org/cfe/tourism/Tourism-meeting-Issues-Paper-on-Analysing-Megatrends-to-Better-Shape-the-Future-of-Tourism.pdf>(2020년 6월 11월 검색).

-
- _____. 2020. *OECD Tourism Trends and Policies 2020*. <https://www.oecd.org/cfe/tourism/OECD-Tourism-Trends-Policies%202020-Highlights-ENG.pdf> (2020년 10월 30일 검색).
- Plog, Stanley C. 1973. "Why Destination Areas Rise and Fall in Popularity". *The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Vol. 14: 55-58(유광민, 장병권. 2012. "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석". *관광학연구* 제36권 제5호: 69-91에서 재인용).
- Polli, Rolando and Cook, Victor. 1969. "Validity of the Product Life Cycle". *The Journal of Business*, Vol. 42(4): 385-400(김중재, 이경진. 2015. "국내 관광지의 수명주기 분석 연구". *한국조경학회지* 43(6): 25-40에서 재인용).
- Shaw, Gareth and Williams, Allan M. 2004. *Tourism and Tourism Space*. SAGE Publications Ltd. (유광민, 장병권. 2012. "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석". *관광학연구* 제36권 제5호: 69-91에서 작성한 내용을 수정).
- Skyscanner. 2019. "APAC Travel Trends 2020". [https://content.skyscnr.com/m/2e5f560cce234a5b/original/APAC-Travel-Trends-2020-WEB.pdf?fbclid=IwAR1eChuFgk9VLu5B3djvYZmBqPiBrbWOyigLOUVMR0jiU9jOPrXZ8PMhSXo\(2020년 7월 6일 검색\)](https://content.skyscnr.com/m/2e5f560cce234a5b/original/APAC-Travel-Trends-2020-WEB.pdf?fbclid=IwAR1eChuFgk9VLu5B3djvYZmBqPiBrbWOyigLOUVMR0jiU9jOPrXZ8PMhSXo(2020년 7월 6일 검색)).
- Smith, Melanie K. 2007. *Tourism, Culture and Regeneration*. Wallingford: CAB International.
- UN World Tourism Organization. 2011. *Tourism Towards 2030: Global Overview*. https://www.globalwellnesssummit.com/wp-content/uploads/Industry-Research/Global/2011_UNWTO_Tourism_Towards_2030.pdf (2020년 4월 13일 검색).
- 7132Hotel. <https://destinationdeluxe.com/7132-hotel> (2020년 6월 10일 검색).

【 관련문헌 】

국가관광자원개발통합정보시스템(<https://tdss.kr>) 사업소개 관련자료(2020년 3월

31일; 2020년 10월 16일 검색).

관광지식정보시스템(www.tour.go.kr) 주요 관광지점 입장객 통계(2020년 10월 16일 검색).

도시재생종합정보체계. “도시재생 성공키워드”. (<https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents04/link.do>) (2020년 10월 16일 검색).

문화체육관광부. 관광지, 관광단지 및 관광특구 지정현황(2020년 기준).
_____. 보도자료(2014~2020).

우리동네 재생정보(www.city.go.kr/map/index.do) 관련자료(2020년 7월 30일 검색).

한국공정여행업협회(http://www.kaft.or.kr/search/search_list_gov) 정부공시 통합
자료(2020년 3월 16일 검색).

【부 록】

각 부처 공식사이트 및 관련자료

SUMMARY



Understanding on the Decline of Tourism Sites and the Ways for Recovery: Causes, Verification and Policy Implications

Lee Soonja, An Sohyun, You Hyunah, Shim Changsup, Jeong Kwangmin

Key words: Decline of Tourism Sites, Decline Causes, Reactivation,
Regeneration Policies

A While the growth potential of regions continues to decline due to the waning of manufacturing industry, a lot of local governments have searched resources with the attraction and potentiality of development in their tourism sites. However, the problem is that many of tourism sites are not capable of responding to the diversification of tourists' demand. Since 12 places including Taejongdae in Busan in 1969, over 200 sites have been designated as tourism sites, and about 69.8 percent of designated tourism sites are more than 20 years old. It means that most of them are necessary to rebuild or remodel in terms of physical, functional, environmental, social and economic aspects. In declining tourism sites, the number of tourists is decreasing, which immediately leads to a concomitant decline in local commercial areas as well. This increases the financial burden of local governments, and eventually could cause ecosystem destruction and environmental pollution in tourism sites and their surrounding

areas. In this respect, it is time to find strategies to regenerate declining tourism sites so that they can attract tourists and lead to local revitalization.

This study aims to find the causes to decline tourism sites and propose some ways to recover the attraction of tourism sites. The main method employed to achieve research purposes are literature review, content analysis, quantitative analysis, in-depth case study, co-work with outside experts, etc. The objects of this study are 228 tourism sites designated as of 2020, and the analysis of causes to decline tourism sites and the empirical study to prove them in the fields follow three steps such as: The first step for analyzing the life cycle of 228 tourism sites; the second step for finding causes to decline tourism sites; and the third step for verifying causes in some declining tourism sites and drawing policy implications from the results.

From the main findings, the study proposed five institutional and operational policy directions to regenerate declining tourism sites: 1) the establishment of a legal basis for the regeneration of declining tourist sites; 2) the development of a framework and indicators for diagnosing whether or not tourism sites are declining; 3) the creation of conditions for the establishment of local-led regeneration plan in tourism sites; 4) the promotion of national-level pilot projects for the setting of policy system; and 5) the reinforcement of local capabilities for the regeneration of tourism sites and the extension of network with both inside and outside.

There are few studies that deal with the regeneration of declining tourism sites from the analysis of multi-cases. It means that it may not be easy to generalize the findings. This study may have some limits to find out possible policy implications as well. Although it is possible to find general causes to decline tourism sites or preconditions to regenerate them, there is a limit to the generalization of the results because the characteristics of each tourism site, the

situation or major issues, and the surrounding environment are overall different. Even so, the attempt here may be able to provide useful suggestions to public authorities seeking for the desirable models which are able to regenerate declining tourism sites.

부 록

APPENDIX



▣ 부처별 관광 관련사업 종합정리

문화체육관광부	
구분	관련내용
광역관광 개발	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지역의 경쟁력 있는 잠재자원을 활용한 지속가능한 광역관광 개발을 통해 국가 균형발전을 도모 □ (주체) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) - 완료 사업: 남해안 관광벨트 개발('00-'09), 경북북부 유교문화권 관광개발('00-'10), 남해안 관광클러스터('10-'17), 지리산권 관광개발('08-'17), 서해안권 광역관광개발('08-'17), 동해안권 광역관광개발('09-'18) - 진행 중 사업: 3대문화권 문화생태 관광기반 조성('10-'21), 한반도 생태평화벨트 조성('13-'22), 중부내륙권 광역관광개발('13-'22), 서부내륙권 광역관광개발('17-'26), 충청유교문화권 광역관광개발('19-'28) - 광역권 관광개발사업과 관련하여 11개 광역권 별 성과평가를 진행 - (제도개선) 권역 재설정 및 권역 설정시 기준 및 방침 마련, 진흥사업 확대 및 사업모델 개발, 평가/모니터링 체계 개선 및 제시
관광자원 개발	□ (회계) 국가균형발전특별회계 지역자율계정 □ (목적) 지속가능하고 균형 잡힌 관광개발 추진 □ (주체) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 관광지 개발, 문화관광자원개발, 생태녹색관광자원개발, 광역권 관광자원 개발 사업, 국민여가캠핑장 조성, 전통한옥체험숙박시설 운영지원, 관광안내체계구축, 탐방로 안내체계 구축
문화도시 조성	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지역별 특색 있는 문화도시 조성으로 문화균형발전 견인 □ (주체) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 문화프로그램 및 공간 조성 지원, 문화도시 콘텐츠 개발 및 브랜드화 지원, 사회적 경제조직 육성 지원 등
핵심관광지 육성	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 지역별 관광시설 및 관광콘텐츠의 집중 개발을 통해 핵심관광권역 육성 및 고품격 관광코스 개발 □ (주체) 한국관광공사, 시·군·구 □ (내용) 개별지역의 관광객 동선 연계, 지역스토리 등 인문자원 융합, 볼거리/즐길거리/이동망 등 종합지원, 유망권역 대상 집중 지원, 기존 관광자원의 수준 업그레이드 등

문화체육관광부	
구분	관련내용
한국형 생태녹색관광 육성	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 지속가능한 관광의 육성 및 지역경제 활성화 도모 □ (주체) 문화체육관광부, 한국관광공사, 지자체 등 □ (내용) DMZ, 습지 등 한국을 대표하는 생태녹색관광자원 발굴, 노후화된 관광시설 개선, 코리아 둘레길 등 걷기여행길 조성 등
열린관광지 조성	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 전 국민의 균등한 관광활동 여건을 조성하여 관광 향유권을 보장하고, 고령사회를 대비하여 관광환경을 개선 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 관광지점별로 진입지점부터 주요 관광시설·편의시설까지 무장애 동선 조성, 각 관광지점별로 체험형 열린관광 콘텐츠 확보, 확보된 동선을 바탕으로 리플렛 등 온·오프라인 정보제공 강화, 관광지 종사자 대상 열린관광 교육 추진
국민여가캠핑장 조성	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 야영장 등의 숙박시설과 취사장, 세면장, 운동·놀이시설 등의 공공편의시설 등을 갖춘 쾌적하고 저렴한 가족단위 관광숙박시설 확충 □ (주체) 한국관광공사, 국립공원관리공단, 지자체 □ (내용) 국민여가캠핑장 및 관광진흥법 상 등록된 민간야영장을 대상으로 시설 정비 및 확충, 안전교육 프로그램 운영 지원
지역 특화 스포츠관광산업 육성사업	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 스포츠자원과 지역특화 비교우위 관광산업이 융·복합된 스포츠관광 프로그램을 개발하고 사업화하여 지역경제 활성화를 도모하고 균형적 스포츠산업의 발전기반 마련 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 스포츠자원과 지역별 비교우위 관광자원 등이 융·복합된 신규 스포츠관광프로그램 개발 및 수행(수익창출 기반 마련)
의료 및 웰니스 관광 육성	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 의료 및 웰니스 관광 육성을 통한 외래관광객 유치 확대 □ (주체) 한국관광공사, 지자체 등
관광활성화 기반 구축	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 지역 주민공동체가 주도하는 관광사업체의 성공적인 창업과 자립 및 발전을 통한 지속가능한 지역발전 선순환구조 확립 □ (주체) 지역 주민사업체, 관광두레PD □ (내용) 관광두레 PD활동 지원, 주민사업체 육성 지원, 관광두레 홍보·마케팅
도시관광 및 산업관광 활성화	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 관광의 잠재성이 큰 올해의 관광도시를 선정하여 관광목적지로 육성 □ (주체) 지자체, 한국관광공사 □ (내용) 올해의 관광도시 선정 및 육성, 산업관광 활성화, 문화콘텐츠형 시티투어 지원, 생활관광 활성화 등
공공디자인으로 행복한 공간만들기	□ (회계) 일반회계 □ (목적) 공공디자인을 통해 지역의 정체성과 품격을 높이고 주민의 문화향유권을 증대하기 위한 사업으로, 지역주민의 적극적인 참여를 통하여 공공디자인 사업에 대한 이해를 확산하고, 공공디자인의 장기적 토대 마련 □ (주체) 시·도 및 시·군·구

문화체육관광부	
구분	관련내용
	□ (내용) 생활안전을 더하는 공공디자인, 모든 이를 위한 공공디자인, 생활편의를 더하는 공공디자인, 생활품격을 높이는 공공디자인 사업 추진
지역문화기반시설 구축	□ (회계) 일반회계 □ (목적) 지역의 거점 문화기반시설 조성을 통한 지역문화 활성화 및 문화자원을 활용한 지역발전 사업 지원 □ (주체) 문화체육관광부, 지자체, 민간단체 □ (내용) 도청이전터 개발, 유희공간 문화재생사업 활성화, 목포근대문화자원 활용 관광자원화
문화시설 확충 및 운영	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 박물관, 미술관, 도서관 등 문화기반시설 확충 □ (주체) 지자체 □ (내용) 국립박물관 건립 지원, 공공도서관 건립 지원, 국립미술관 건립 지원, 문예회관 건립 지원, 지방문화원 시설비 지원
문화예술 향유 지원	□ (회계) 문예기금 □ (목적) 문화소외계층 대상 문화예술 향유 및 참여 프로그램 제공을 통해 문화 향유권 신장 및 문화 양극화 해소에 기여 □ (주체) 문화 소외계층 및 일반국민 □ (내용) 신나는 예술여행(매칭형), 신나는 예술여행(발굴형), 신나는 예술여행(청년예술형)
산업단지·폐산업 시설 문화재생	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지역의 노후 산업단지, 폐 산업시설 등 제 기능을 잃은 유희공간을 문화예술로 재창조하여 지역 주민문화향유 공간 확대 및 지역 활성화 도모 □ (주체) 지자체 □ (내용) 산업단지, 폐산업시설 문화재생사업
체육문화예술사업의 지원	□ (회계) 국민체육진흥기금 □ (목적) 주민 문화공동체 확산 □ (주체) 일반 주민조직 및 문화예술단체, 관련기관, 관련시설 등 □ (내용) 생활문화공동체 형성 지원, 생활문화공동체 역량 강화 및 현장 컨설팅 지원, 생활문화 발전방안 연구 등
관광안내체계 구축 지원	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 국내·외 관광객이 관광지로 쉽게 이동할 수 있도록 심미성 높은 표준화된 안내시스템 구축 □ (주체) 지자체 □ (내용) 관광지, 문화, 교통여건과 관광객의 이동동선 등을 고려한 기본계획 수립, 실시 설계 완료 후 시설물 설치 등
전통한옥체험 숙박시설 운영 지원	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 전통한옥 체험과 숙박시설 운영 지원을 통해 지역경제 활성화 □ (주체) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 전통한옥 시설 개·보수 및 편의시설 설치 지원, 전통한옥 체험프로그램 운영 지원
전통문화 체험 지원	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (목적) 전통문화 활용 활성화사업 발굴 및 지원 □ (주체) 지자체 □ (내용) 전통문화유산을 활용한 프로그램 운영, 시설 지원, 콘텐츠 개발 등으로 전통문화를 활용한 관광상품화, 템플스테이, 전통문화체험시설 지원 등

문화체육관광부	
구분	관련내용
생활문화센터 조성 지원	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 기존 문화시설 및 유휴공간을 활용하여 지역주민의 문화여가 참여 및 생활문화예술 접근성을 제고하고 공존과 소통의 공간을 제공함으로써 지역문화생태계를 조성하고 사회적 통합을 유도하여 건강하고 활기찬 지역공동체 회복
작은영화관 조성 지원	□ (회계) 영화발전기금 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 극장 부재 지역 주민의 영화문화 향유권 강화를 위한 작은영화관 조성
작은도서관 조성 지원	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 지역 간 정보격차 해소와 지식정보 접근 확장을 위해 농어촌 및 도시생활환경 취약 지역의 공공 유헴시설이나 노후시설을 리모델링해 작은도서관으로 조성
관광거점도시 육성 (국제관광도시, 지역관광거점도시)	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (회계) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 일정수준의 관광인프라와 관광자원을 보유한 도시를 선정, 세계적 수준의 관광목적지로 도약시키기 위한 통합 지원
문화콘텐츠형 시티투어	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 지역관광 활성화 기반을 마련하기 위해 시티투어버스를 지역의 매력적인 관광지와 접목시켜 명물 관광콘텐츠로 육성
생활관광 활성화	□ (회계) 관광진흥개발기금 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 각 지역이 지닌 고유한 문화 및 지역주민들의 일상과 그 속에 담긴 이야기를 관광자원화하여 현지나들이형(체험형 관광), 현지살아보기형(체류형 관광) 사업 등 추진

문화재청	
구분	관련내용
문화유산 관광자원 개발	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지역에 소재한 문화유산의 효율적·체계적 보존·정비·활용을 통한 관광자원화 기반 구축 및 지역경제 활성화 도모 □ (주체) 시·도 □ (내용) 서대문 형무소 역사관 정비, 부산 범어사 성보관 건립, 광주 신창동 선사체험학습관 건립, 안성 죽주산성 테마역사공원 조성, 용인 처인성 역사공원 조성 등
문화유산 활용 진흥	□ (회계) 일반회계 □ (목적) 문화재 활용이 최대의 문화재 보존이라는 새로운 가치 확립 □ (주체) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 생생문화재 사업, 문화재야행 사업, 향교·서원문화재 활용사업, 전통산사문화재 활용사업 등

국토교통부	
구분	관련내용
도시재생	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 인구감소, 사업체수 감소, 노후건축물 증가 등 전국적으로 발생하고 있는 도시 쇠퇴에 대응하여 주거환경을 개선하여 삶의 질을 제고하고 도시공간 혁신을 통한 도시활력 회복 □ (주체) 지자체 □ (내용) 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지원형 등
도시활력증진	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지역 간의 균형 있는 발전과 상호 협력 증진을 위하여 도시활력증진지역의 주민 생활기반 확충과 소규모 동네 단위의 주거환경 개선 및 역량 강화 □ (주체) 지자체 □ (내용) 도시생활환경개선사업, 지역역량강화사업, 우리동네살리기 등
해안내륙권 연계협력형 지역개발	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지자체 간 연계·협력을 기반으로 잠재력있는 다양한 지역자원을 발굴하고 가치를 증진함으로써 새로운 발전동력 마련 □ (주체) 8대 해안내륙권 포함 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 남해안권, 경기 해안내륙권, 강원 해안내륙권, 충북 해안내륙권, 충남 해안내륙권, 전북 해안내륙권, 전남 해안내륙권, 울산·경북 해안내륙권 등 각 해안내륙권 연계협력형 지역계획에 포함된 사업
성장축진지역 개발	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 성장기반 및 기초인프라가 부족한 낙후지역 지원을 통해 경제적·사회적 성장 촉진 □ (주체) 성장축진지역에 포함된 70개 시·군 □ (내용) 지역개발사업, 도서개발사업 등
해안·내륙권 발전	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 동·서·남해안권 및 내륙권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 위하여 경제·문화·관광 등 지역산업을 활성화하고, 지역 간 교류와 국제협력 증대 도모 □ (주체) 시·도 및 시·군·구(동해안·서해안·남해안선에 연접한 기초자치단체로 해안내륙발전법 제5조제3항 및 제6조의 해안권발전종합계획에서 지정한 시·군·구) □ (내용) 남해안권, 서해안권, 동해안권, 백두대간권, 내륙첨단산업권, 대구·광주 연계협력권 등 각 해안·내륙권 발전종합계획에 포함된 사업

농림축산식품부	
구분	관련내용
경관보전직불제	□ (회계) 농어촌구조개선특별회계 □ (목적) 지역별 특색있는 경관작물 재배를 통해 농촌의 경관을 아름답게 형성·유지·개선하고 이를 지역축제·농촌관광·도농교류 등과 연계함으로써 지역경제 활성화 도모 □ (주체) 지자체, 국립농산물품질관리원 □ (내용) 시장·군수와 마을경관보전 협약 체결 후 농지에 경관작물 재배 및 관리를 통한 마을경관가꾸기 등 협약사항 이행에 따른 경관보전활동 지원

농림축산식품부	
구분	관련내용
농촌자원 복합산업화	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 농촌의 다양한 자원을 기반으로 1차·2차·3차 복합산업화를 촉진하고 창업 및 기업 유치를 활용함으로써 지역의 경제활동 다각화와 소득·고용기회 증대 도모 □ (주체) 지자체 등 □ (내용) 농촌산업화 기획평가체계 구축, 농산물 생산·유통기반, 농산물 제조·가공, 농산물 체험·전시, 농촌 체험·관광, 특화농공단지 조성 및 노후단지 정비, 6차산업화 지원, 농촌공동체회사 우수사업 등
농촌공동체 활성화	□ (회계) 농어촌구조개선특별회계 □ (목적) 인구감소, 고령화 등으로 침체된 농촌에 새로운 활력을 불어넣고, 농촌복지 증진을 위한 의료·문화·보육·주거환경 개선, 사회서비스 확충 및 일자리 창출, 국토 균형발전과 농촌 지역주민의 삶의 질 향상에 기여 □ (주체) 지자체 등 □ (내용) 주민주도 마을만들기, 농번기 주말돌봄방 지원, 농촌지역종합개발 지원 등

산림청	
구분	관련내용
산림경영자원 육성	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 다양한 목재체험의 기회를 제공하고, 지역별 중점 생산 품목을 중심으로 농산촌 경제 활성화 도모 □ (주체) 지자체, 민간기업 □ (내용) 수출용 임산물 표준규격 출하사업, 목재이용가공지원, 나무은행, 임산물 관광자원화 사업 등
산림휴양 녹색공간 조성	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 국민의 다양한 여가 수요에 따른 산림휴양시설·레포츠·숲길·치유 등 산림복지 서비스 기반 확충 □ (주체) 시·도 □ (내용) 지자체 자연휴양림 조성, 산림생태문화체험단지 조성, 숲속야영장 조성, 숲길 조성 및 관리, 산림레포츠시설 조성, 치유의 숲 조성, 지자체 도시숲 조성, 지방정원 조성, 공동체정원 조성, 지방수목원 및 박물관 조성, 자연생태숲 조성, 산림복지단지 조성, 수목장림 조성 등
숲길네트워크 구축	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 최근 증가하고 있는 산림 내 여가활동에 부응하여 쾌적하고 안전한 숲길 환경 조성 및 지역경제 활성화 □ (주체) 산림청 □ (내용) 등산로 정비, 트레킹길 조성 및 관리, 백두대간마루금 훼손지 보전 및 관리 등

해양수산부	
구분	관련내용
마리나항만 조성	□ (회계) 교통시설특별회계 □ (목적) 해양관광의 중심지, 마리나산업 클러스터, CIQ(세관·출입국관리·검역) 처리 기능, 국제 마리나 네트워크 구축 등의 인프라 조성을 위해 주요 거점지역에 국가지원 거점형 마리나항만 조성 추진 □ (주체) 국가, 지자체, 민간사업자 □ (내용) 지자체나 민간이 시행하는 거점형 마리나항만의 방파제 및 외곽시설 등 기반시설 지원 등
어촌 6차산업화 지원	□ (회계) 농어촌구조개선특별회계 □ (목적) 각종 프로그램 및 홍보 등을 지원하여 어촌관광을 활성화시킴으로써 어업 외 소득 증대 및 국민에게 휴식처 제공에 기여 □ (주체) 지자체, 한국어촌오향공단, 어촌주민, 귀어인 등 □ (내용) 어촌산업 융·복합 지원, 어촌관광 활성화, 어촌정책 연구 및 평가 등
해양 및 수자원 관리	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 해양 및 수자원 관리를 통한 경쟁력 제고 □ (주체) 9개 시·도 및 58개 연안 지자체 □ (내용) 연안 정비, 해양관광자원시설 지원, 미래시설 조성, 해양쓰레기 정화, 조업 중 인양쓰레기 수매, 해양쓰레기 선상집하장 설치 등
어촌뉴딜300	□ (회계) 농어촌구조개선특별회계 □ (목적) 300개의 어촌과 어항을 현대화하여 해양관광 활성화 및 어촌의 재생과 혁신성장 견인 □ (주체) 지자체 □ (내용) 어촌뉴딜을 통한 혁신어촌 조성, 어촌의 지속가능한 발전 지원 등

환경부	
구분	관련내용
생태탐방체험시설 및 에코촌 조성	□ (회계) 환경개선특별회계 □ (목적) 환경적으로 보전가치가 있고 생태계 보호의 중요성을 체험·교육할 수 있는 생태관광 인프라 구축 및 이를 통한 지역경제 활성화 □ (주체) 국립공원관리공단 □ (내용) 국립공원 생태탐방원 조성, 환경친화적 에코촌 조성, 생태관광센터 마련 등
생태관광지역 지정·육성	□ (회계) 환경개선특별회계 □ (목적) 환경적으로 보전가치가 있고 생태계 보호의 중요성을 체험·교육할 수 있는 지역을 '생태관광지역'으로 지정 및 육성하고, 이를 통해 자연자원 보전과 지역경제 활성화를 동시에 추구 □ (주체) 시·군·구 □ (내용) 생태관광지역 협의체 구축 및 운영, 생태관광프로그램 운영, 보전활동, 홍보 등 경성경비 지원
국토생태네트워크 구축	□ (회계) 환경개선특별회계 □ (목적) 전국의 생태축과 자연생태계를 유기적으로 연결하기 위한 국가생태문화탐방로 조성으로 자연과의 공존, 삶의 질 향상, 지속가능한 발전기반 구축 □ (주체) 시·도 및 시·군·구 □ (내용) 국가생태문화탐방로 조성 등

행정안전부	
구분	관련내용
특수상황지역 개발	□ (회계) 국가균형발전특별회계 □ (목적) 지리적 여건 등으로 소외된 특수상황지역 주민의 복리 증진, 지역의 부존자원과 관광자원 발굴 및 특화 개발 등을 통해 주민소득 증대 및 지역경제 활성화 □ (주체) 접경지역 15개 시·군 및 178개 개발대상도서(성축지역 포함 개발대상도서 제외) □ (내용) 기초생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화를 비롯해 특성화 사업, 복합커뮤니티센터 조성 등 다양한 사업 추진

기본 20-12

지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구

저 자 이순자, 안소현, 유현아, 심창섭, 정광민

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2020년 11월 30일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 7,000원

I S B N 979-11-5898-575-2

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

이순자, 안소현, 유현아, 심창섭, 정광민. 2020. 지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구.

세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구

Understanding on the Decline of Tourism Sites and the Ways for Recovery:
Causes, Verification and Policy Implications



제1장 서론

제2장 관련이론 및 지역 관광지의 위기

제3장 관광지 활성화정책의 추진여건

제4장 관광지 쇠퇴원인 도출과 진단

제5장 관광지 재생 활성화를 위한 정책제언

제6장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

