

우리나라 관광지 쇠퇴원인 및 재생계획요건 도출과 사례 적용 연구

The Causes of Decline and the Conditions for Recovery in Tourism Sites

유현아*, 이순자**

서울시립대학교 도시사회학과*, 국토연구원 국토계획·지역연구본부**

Hyunah You(sikndoong81@uos.ac.kr)*, Soonja Lee(sjalee@krihs.re.kr)**

요약

고령화와 인구유출 심화 등으로 지역소멸 위기가 고조되는 가운데 지역에 활력을 불어넣을 핵심대상이자 활용수단으로서 관광자원이 자리잡고 있음을 고려할 때, 전국 관광지의 장소 매력성을 제고하고 이를 통해 지역 회생의 토대를 마련하는 일이 시급하다. 그러나 전국의 228개 관광지 중 약 70%가 2000년대 이전에 지정된 것으로, 쇠퇴 현상과 함께 대내·외 여건 변화에 대응하는데 어려움을 보이고 있다. 이에 이 연구는 우리나라 관광지 쇠퇴원인을 규명하고, 재생을 위한 요건을 도출하며, 전국 관광지 쇠퇴현황 분석과 함께 실증사례 조사를 통해 관광지 쇠퇴와 재생에 대한 이해를 높이고자 수행되었다. 문헌조사를 통해 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인을 도출한 결과 각각 5개의 범주로 구분되었으며, 이들 양자를 종합한 결과 '시설 업그레이드', '콘텐츠 융·복합', '지역역량 및 기반 강화', '기능 확대 및 네트워크'라는 4가지 쇠퇴관광지 재생계획요건으로 재구조화되었다. 또한, 최근 5개년 연평균 관광객수 변화를 기준으로 전국 관광지 쇠퇴여부 및 정도를 분석한 결과, 분석대상 관광지 중 85개소가 쇠퇴단계에 접어들었고, 이 가운데 39개소는 쇠퇴 심화단계에 놓여 있는 것으로 나타났다. 이는 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 관광지 재생도 중요함을 보여주는 증거이자, 그동안 정책사업 형태로 간헐적이고 임시적으로 추진된 관광지 재생정책의 근본적인 변화가 필요함을 보여주는 결과이다. 다만, 실제 관광지 재생은 어느 특정요건에 의해서라기보다 이들이 서로 복합적으로 작동할 때 성공적일 수 있다는 점은 주지의 사실이다. 또한 관광지마다 상황이나 여건, 특성이 다르므로 분석결과 의 일반화에는 어느 정도 한계가 있을 수 있으며, 이는 향후 좀 더 많은 사례를 대상으로 한 추가적 연구 수행이 필요함을 의미한다.

■ **중심어** : | 관광지 쇠퇴 | 쇠퇴원인 | 활성화요인 | 쇠퇴관광지 재생계획요건 |

Abstract

Since the first 12 ones were designated in 1969, 228 places have been designated as tourism sites, and about 70 percent of them were designated before the 2000s. It shows that changes in most of tourism sites are needed in terms of physical, functional and environmental aspects. However, there are still not enough academic progress and policy consideration regarding the decline of tourism sites and the regeneration of them. This study aims to find the causes of decline and the factors to activate in tourism sites, to draw important conditions to recover the attractiveness of tourism sites in decline from the comprehensive analysis of causes and factors, and to apply the conditions to a real case in severely declining stage. According to the findings, the conditions for recovery could be restructured into four categories: 'The upgrade of hardware such as facilities in tourism site', 'the development of software such as contents and programs', 'the reinforcement of local capacity and institutional grounds' and 'the expansion of functions and the building of networks with various external stakeholders such as expert groups, related enterprises, talented individuals and so forth.

■ **keyword** : | Decline of Tourism Site | Causes of Decline | Factors to Activate | Conditions for Recovery |

1. 서론

글로벌 대중문화의 선도, 첨단기술 발달 등에 힘입어 우리나라 국가브랜드 가치가 상승 중인 가운데 국내 입국 외래관광객도 지속적으로 증가해 2019년에는 1,700만 명을 넘어섰고, 2020년에는 2,000만 명 돌파를 목표로 하겠다는 정부발표가 있었다. 하지만 코로나 바이러스감염증-19(이하 '코로나19')로 인한 국제적 이동제한은 세계 관광시장을 크게 위축시켰고 국내 관광시장에도 영향을 미쳐 지역 관광산업은 위기에 직면해 있는데, 이는 여러 지표를 통해서도 확인할 수 있다. 예를 들면, 2020년 국내 입국 외래관광객수는 252만 명으로 전년 대비 85.67%나 감소하였다[1]. [그림 1]에서 보는 바와 같이, 2020년 4월 기준, 방문객수가 계속되는 전국 관광지(1,262개소) 평균 방문객수는 전년 동월 대비 64.18%나 감소한 것으로 분석되었다[2].¹ 한국공정여행협회 자료에 따르면, 2019년 1/4분기 폐업한 여행업체가 11개였던 반면에, 2020년 1~3월 사이 폐업한 여행업체수는 107개에 이른다[3].

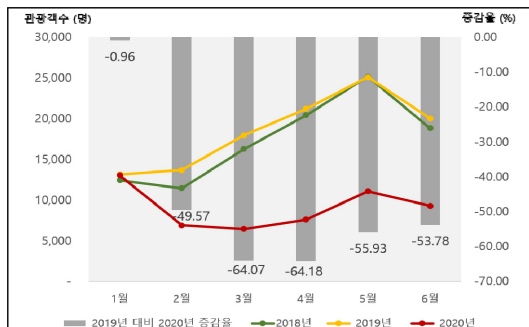


그림 1. 최근 주요 관광지(1,262개소) 평균 방문객수 증감 추이

다만, 이러한 어려움 속에서도 외국으로 향하는 여행 수요는 당분간 회복되기 어려울 것으로 예상되는 반면에 이들이 국내 관광수요로 전환되면서 내수시장은 오히려 회복될 것으로 전망되면서 지역관광에는 기회로

1 코로나19 발생 전과 후 전국 관광지 방문객수 추이 분석은 2020년 1월부터 6월 중 3개월 이상 연속데이터가 제공되는 관광지점 추출(1,688개소) → 이 중 2018년 1월부터 2019년 12월까지 데이터 누락 없이 연속적으로 제공되는 관광지점 추출(1,262개소) → 1,262개소의 방문객수 총합을 관광지점수(1,262개소)로 나눈 값 즉, 관광지점 당 평균 방문객수 제시 순으로 진행함.

작용할 것이라는 관측도 나오고 있다. 한국문화관광연구원(2020)이 실시한 국민여행인식조사에서 코로나19 지속시 해외여행을 희망하는 국민은 4.1%에 불과하나 국내여행 희망비율은 45.8%였고, 코로나19 종식시에도 국내여행 의향이 92.8%로 해외여행 의향 61.1%를 크게 웃도는 것으로 나타났다[4].

코로나19라는 예측하지 못한 외부요인과 더불어 워라벨(Work and Life Balance) 증시, 나중심 가치형 소비 확대에 따른 퀘렌시아(Querencia), 소확행(小確幸), 율로족(YOLO) 확산, 1인 가구 증가에 따른 혼행족 증가, 맞춤형 관광상품에 대한 소비 증대, 환경이슈에 토대를 둔 친환경적 여가활동 수요 증가 등 최근의 트렌드 변화는 지역관광이 살아남기 위해서는 수요 및 공급 측면에서의 변화가 불가피함을 잘 보여준다. OECD(2017)도 관광의 메가트렌드로 세계화와 인구학적 특성에 따른 관광객 수요 변화, 저탄소 및 효율적 자원이용에 따른 지속가능한 관광시장 성장, 신기술 진보에 따른 관광서비스 수요·공급체계 변화, 안전·보안, 세관·입국정책, 교통·인프라 접근성, 항공규제 등에 의해 영향을 받는 여행 이동성 변화 등을 전망하고 있다[5].

이러한 분위기 속에서, 지자체마다 차별화된 지역자원의 활용잠재력을 기반으로 관광화하려는 다양한 시도가 진행되고 있으며, 중앙정부도 주요 국가정책과 계획에서 관광산업 육성을 통한 지역경제 활성화를 도모하려는 의지를 꾸준히 표명하고 있다. 그러나 문제는 전국의 많은 관광지가 이러한 정책적 요구에 대응할만한 여건과 역량을 충분히 갖추지 못하고 있다는 사실이다. 지정 후 20년이 지난 관광지가 159개소로 전국 관광지의 약 70%에 이르고 있어 물리적·기능적 노후화가 우려되는 상황인데다[6], 이는 방문객수 감소뿐만 아니라 주변 상권의 동반 침체를 가속화 시키고 있으며, 결국 지자체 재정부담 가중과 관리 부실에 따른 환경오염을 초래하는 경우까지 발생되고 있는 것이다.

고령화와 인구유출 심화 등으로 지역소멸이라는 위기가 고조되는 가운데, 그나마 지역의 활력 증진을 위한 핵심대상이자 활용수단으로서 관광자원이 자리잡고 있음을 고려할 때, 지금이야말로 도시재생이나 산업단지 재생 못지않게 전국 관광지 쇠퇴에 대한 이해와 이를 토대로 한 재생정책 마련이 요구되는 중요한 때라고

할 수 있다. OECD(2020)에 따르면, 관광은 평균적으로 가입국 GDP의 4.4%, 고용의 6.9%, 서비스 수출의 21.5%나 기여할 만큼 서비스 경제에서 중요한 부문을 차지하고 있다고 한다[7]. 관광지 장소 매력성을 제고하고, 이를 통해 사람들을 끌어들이며, 궁극적으로 지역 회생의 발판을 마련하기 위한 정책적 관심과 전략이 어느 때보다 절실하게 요구되는 이유가 여기에 있다 할 것이다.

이러한 배경 하에서 이번 연구는 전국 관광지 쇠퇴의 주된 원인은 무엇이며, 매력을 회복하기 위한 전제요건은 어떤 것들이 있는지를 살펴보고, 이를 실제 사례에 적용해 봄으로써 유용한 시사점을 도출해 보고자 한다. 이를 위하여 관련 선행연구를 토대로 문헌조사를 실시하고, 이를 통해 도출된 결과를 실제 쇠퇴관광지에 적용하는 사례조사도 수행한다. 관광지 쇠퇴원인 규명과 재생요건 도출, 그리고 실증연구의 결과는 향후 관련분야의 학술적 진전과 함께 관광지 재생정책 추진을 위한 기초자료로 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적 논의

1. 주요 개념의 정의

관광지(觀光地, tourism site)는 그 목적과 대상 등에 따라 다양적으로 사용된다. 관련 선행연구를 종합하면, 유·무형의 관광상품을 보유하고 관련 서비스를 제공함으로써 사람들이 일상에서 벗어나 다양한 욕구와 동기를 충족시킬 수 있도록 하는 일정한 장소 또는 공간으로 정의해 볼 수 있다. 「관광진흥법」 제2조의6에서는 관광지를 “자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역”으로 규정하고 있다. 이번 연구에서는 연구대상과 범위를 명확히 하고자 관광지를 “자연적 또는 문화적 자원을 누릴 수 있도록 관광객을 위한 편의시설을 갖춘 관광지 중 「관광진흥법」 제52조제1항에 따라 시장·군수·구청장이 신청하고 시·도지사가 지정한 관광지”라고 정의한다.

쇠퇴(衰退, decline)란 “기세나 상태가 쇠하여 전보다 못하여 감”이라는 사전적 의미를 지닌다[8]. 힘이나 세력 따위가 약해져 전보다 못한 상태로 되는 것으로 일

반적으로는 물리적, 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 측면에서 활기가 떨어져 전보다 못한 상태를 뜻하는 것이다. 개별 정책에 적용할 경우, 대부분은 ‘시간의 경과’를 기준으로 하고 있음을 발견할 수 있는데, 예를 들면 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 시행령 제17조는 도시재생활성화지역 지정의 세부기준으로 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물 비율이 50% 이상인 지역이라고 규정하고 있고, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제39조의2에서도 준공 후 20년 이상 된 산업단지나 공업지역을 우선 재생사업지구로 지정할 것을 규정하고 있다.

이번 연구에서는 쇠퇴를 물리적 노후화와 기능적 쇠락의 의미로 이해한다. 이를 토대로 쇠퇴관광지를 “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, 기존 시설과 기능을 종합적으로 정비해 관광지로서의 매력을 회복하기 위하여 국가나 지자체 등의 공적 개입이 필요한 관광지”라고 정의한다.

쇠퇴원인이란 한 마디로 관광지 쇠퇴를 일으키는 최종적이고 표면적인 이유이다. 이들 원인은 수많은 인자와 요소로 구성되는데, 여기서 인자는 쇠퇴의 발생 및 진행과 쇠퇴요소의 상태를 결정짓는 가장 기본적인 단위로, 어디에나 존재하나 이것만으로 쇠퇴가 일어나는 것은 아니며, 외부충격이나 변화 등과 결합해 요소에 영향을 미친다. 요소는 쇠퇴의 잠재상태로부터 발생, 진행, 종료 때까지 전 과정에서 관광지 쇠퇴의 진행상태, 구조, 특성, 양태와 정도 등을 결정짓는 변수로 쇠퇴원인을 제공하는 기본단위라고 볼 수 있다. 이런 요소들은 단독 또는 복합적으로 결합해 쇠퇴의 형태를 형성하고, 중국에는 쇠퇴의 원인으로 작용하는 것이다. 쇠퇴요소들의 결합인 쇠퇴원인은 관광지 쇠퇴의 최종적이고 표면적인 이유를 의미하며, 이들 원인 규명을 통해 관광지 쇠퇴구조를 비롯해 그 특성을 파악할 수 있다.

관광지 쇠퇴원인은 역(逆)으로 쇠퇴관광지를 되살리는 조건으로 이해할 수 있다. 다시 말하면, 쇠퇴의 원인을 해소하는 것이 관광지 활성화로 이어지는 것이므로, 양자는 서로 반대의 개념이지만 관광지의 쇠락이라는

과정 속에서 함께 이해되어야만 할 개념인 것이다. 따라서 이번 연구에서는 관광지 쇠퇴와 활성화를 같은 맥락에서 보고자 하며, 이러한 관점을 통해 도출된 것을 재생계획요건이라고 부르기로 한다.

여기서 활성화는 관광지 제 기능이 활발해지는 것이고, 재생계획은 어떤 일을 처리하거나 해결할 방법을 의미한다. 전자는 놓인 결과 또는 만들어진 현상을 뜻하며, 후자는 적극적인 행위나 활동 또는 의지를 표현하는 말이다. 따라서 재생계획요건은 국가나 지자체 등 관광지 관련주체에 의해 선택된 제반 전략이자 수단 일체를 의미한다. 이를 종합하면, 재생계획요건이란 “제 기능이 저하되고 방문객이 감소되는 관광지에 물리적, 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 요소를 개입시키거나 개선시킴으로써 다시 활기를 찾을 수 있도록 하는 적극적인 행위 또는 시도 전반”이라고 정의할 수 있다.

2. 관광지 쇠퇴와 재생에 관한 다양한 논의

관광지의 쇠퇴와 재생을 논하는 데 있어서 빠질 수 없는 것이 관광지도 하나의 상품처럼 탐색(exploration), 개입(involverment), 개발(development), 강화(consolidation), 정체(stagnation), 쇠퇴(decline) 또는 회생(rejuvenation) 단계를 거친다는 Butler의 관광지 생애주기모형이다[9]. Butler 모형은 지금까지도 그것을 검증하기 위한 사례분석 등 실증연구 기반을 제공하고 있으며, 시계열 데이터를 기반으로 관광지 단계를 파악하는데 가장 적합한 이론으로 인정받고 있다[10].

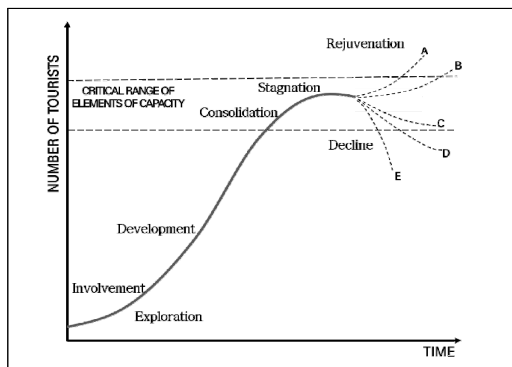


그림 2. Butler의 관광지 생애주기단계(가상의 진화단계)

Butler의 모형이 그동안 관련연구 진전에 기여해 왔음은 분명하나, 몇몇 한계도 지적되어 왔다. 첫 번째는, 관광지 생애주기모형에 의한 진단을 위해서는 충분한 자료 확보가 전제되어야 하나 관광지에 대한 정확한 상황을 보여주는 자료가 부족하다는 점이다. 또한, 중요한 단계의 구분, 즉 진화방향의 전환지점을 분명히 정의하는 데 어려움이 있어 위에서 언급한 관광지 생애주기 단계 구분을 정량화하는 데 한계가 있다는 것이다[11].

Butler의 관광지 생애주기모형이 지닌 단계 구분의 기준 설정문제 해결방법을 Polli & Cook 모델에서 찾기도 한다. Polli & Cook 모델은 실질적 판매에서의 백분율 변화로 각 제품의 수명주기 단계를 성장단계(growth stage), 지속적인 성숙단계(sustained maturity stage), 쇠약하는 성숙단계(decaying maturity stage), 쇠퇴단계(decline stage)로 구분한 것으로[12], 이 모델을 토대로 연간 관광객수 변화율이 0.5%를 상회하면 성장단계, 0~0.5%이면 강화단계, -0.5~0%이면 정체단계, -0.5% 보다 작으면 쇠퇴단계로 관광지 생애를 구분하는 것이다. 그러나 Polli & Cook 모델 또한 여전히 관광지 생애주기 단계 전환지점 구분을 위한 관광객수 변화율 수치의 범위를 결정짓는 근거가 부족하다는 문제를 안고 있다.

Butler 모형의 두 번째 한계는, 시설 낙후와 사회적 수용력을 포함한 수용력 관점에 주로 의존해 관광지 진화를 설명하고 있다 보니 그것을 촉진하는 외부의 사회적 요인에 대해서는 관련 정보와 지식을 충분히 제공하지 못한다는 점이다. 관광지 생애주기에 대한 이해는 그것이 항상 외부적 환경과 상호작용하면서 진화하므로 어떤 요인들이 해당 관광지의 변화에 큰 영향을 미치고 있는지에 대한 이해와 결부되어야 하는데 말이다[13].

이에 Agarwal은 리조트 사례연구를 통해 관광지 변화는 그것을 진화시키는 내부적 환경과 외부적 환경(internal and external environment)의 복잡한 상호작용에 의한 결과일 수 있음을 보여주고 있다. 다시 말해, 관광자원의 독특함과 매력성 저하, 품질 악화와 경쟁력 상실, 기획과 관리 부재 등 내부요인들과 관광객 수요와 선호 및 동기의 변화, 여가시간의 변화, 기술 발달에 따른 관광객 접근 및 혜택의 변화, 새로운 관광공간과 상품 개발 등 외부요인들이 상호작용한 결과가 관광지 진화이며, 관광객 감소, 형편없고 유행에 뒤떨어

진 관광지 이미지 등장, 환경의 질 악화, 투자 감소, 관광사업의 비관광 용도로의 전환 등을 관광지 쇠퇴 징후로 제시하고 있다[14][15]. 다만 이 또한 한계를 지니고 있는데, 유광민·장병권(2012, 85)은 “Agarwal 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 지적하고 있다[16].

다른 한편, 관광지 생애주기와 함께 살펴보아야 할 것이 바로 관광지 재생과 지역발전의 관계이다. 특정 장소이자 공간으로서의 관광지는 그것이 입지해 있는 지역과 주변 자원과의 관계 속에서 성장하거나 쇠퇴하는 존재로, 상호 경쟁적일 수도 보완적일 수 있기 때문이다. 다시 말하면, 관광지 조성뿐만 아니라 그것의 쇠퇴는 크든 작든 그것이 위치한 지역의 여건 변화, 즉 지역의 발전 또는 쇠퇴와 직·간접적으로 연관되어 있을 수밖에 없다는 것이다. 이는 전국의 지자체가 떠나 할 것 없이 관광지를 만들거나 활성화시키려고 노력하는 이유이다.

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 경제 성장을 촉진시킨다는 것을 증명하고 있음을 보여주고 있다. 또한, 관광은 관광객뿐만 아니라 지역주민의 문화·여가 수준을 향상시키는 효과를 가져온다고 한다. 경제와 사회·문화뿐만 아니라 관광은 지역의 공간을 변화시키고 인프라를 확충시키는데, 신규 기반시설 제공뿐만 아니라 토지의 상업적 이용과 환경 정비 등을 통해 공간 재편이나 재구조화에 영향을 미치며, 관광지로의 효율적인 접근성 제고는 공간적 연계성도 강화시킨다고 한다. 그 밖에도 관광은 관광목적지로서 지역의 이미지와 브랜드 제고에 기여한다고 한다. 관광객을 유인하기 위해 관광지를 독특하고 흥미 있는 장소로 변모시키는데, 이는 곧 이미지 제고와 브랜드 강화로 이어지며, 궁극적으로 장소마케팅으로 활용된다는 것이다[17].

이러한 이유로 전국 대부분 지자체는 경쟁적으로 지역주민 소득 증대와 일자리 창출, 더 나아가 청·장년층 인구 유입 등의 목표를 달성하기 위하여 역사와 문화, 자연, 생태, 산업 등 지역자원에 기반을 둔 관광지 조성 사업에 집중하고 있다. 다만, 열악한 지방재정과 민간자본 유치의 어려움을 감안한다면, 관광지 조성 집중하던 기존 방식에서 벗어나 여가 트렌드와 수요 변화에 대응할 수 있도록 기존 관광지의 기능 회복과 매력성 제고에 초점을 맞춘 재생사업 모색이 필요하다.

그렇다면, 향후 지역 관광지 재생은 어떤 방향으로 진행되어야 할까에 대한 고민이 남는다. 관광지가 지역발전과 함께 지역사회 활력을 제고시켜야만 한다는 논리와 그럼에도 그동안 많은 관광지가 수요 창출이나 지역의 고용 증대에 크게 기여하지 못한 채 오히려 외부 자본 유입에 따른 원주민 빈곤화, 지역사회 와해, 환경 파괴 등을 초래했다는 비판이 공존하고 있기 때문이다.

여러 측면에서의 여건과 정책환경의 변화를 고려하면, 앞으로의 관광지 재생은 무엇보다 경제적 활력성, 환경적 건전성, 문화적 다양성, 사회적 형평성이 담보되는 지속가능한 관광지로의 재생이어야만 한다는 결론에 이른다. 요약하면, 관광지 재생은 해당 관광지뿐만 아니라 주변까지 아우름으로써 지역의 활력 제고에 기여할 수 있어야 하며, 동시에 남녀노소 누구나 접근과 이용이 가능한 곳으로의 탈바꿈을 통해 관광지 지정 취지를 살릴 수 있어야만 한다는 것이다.

3. 관련 선행연구 고찰

이번 연구와 관련된 선행연구의 주제는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 그 하나는 관광지 쇠퇴나 관광지 재생을 다루기 위한 이론적 배경으로 관광지 생애주기를 논하는 것이다. 유광민·장병권(2012)은 공간재구성 관점에서 관광지 재생과 관련된 이론적 논의를 다루고 있고[18], 김중재·이경진(2015)은 Butler의 관광지 생애주기이론을 토대로 국내 관광지 수명주기를 분석하고 있다[19]. 장은영(2000)은 서울대공원, 김성진(2010)은 남이섬, 서현(2012)은 인천지역을 사례로 관광지 생애주기이론을 적용한 연구를 진행하고 있다[20-22].

특히 이번 연구주제와 직접 관련이 된 관광지 쇠퇴 원인을 규명하고 지역 활성화 차원에서 재생요건을 찾

으려는 연구로 이정희(2014)는 도시관광지 재생을 중심으로 관광지 재생지표를 제시하고 있고, 김중재(2016)는 국내 전반의 정체·쇠퇴관광지 재생지표를 도출하고 있으며, 임경환(2016)은 관광자유형별 재생사업 지표 활용에 관한 연구를 수행하고 있다[23-25]. 이들은 논문에서 주로 쇠퇴 또는 정체원인을 규명하고 재생을 위한 요소 또는 지표를 제시하고 있다.

앞서 고찰된 선행연구 모두는 나름의 목적을 지니고 수행되었으며 유용한 결론을 보여주고 있다. 또한 이번 연구의 이론적 배경과 논의를 위한 유용한 시사점도 던져 주고 있다. 다만 관광지 쇠퇴나 재생에 관한 연구는 여전히 도시나 산업단지의 쇠퇴나 재생에 관한 것에 비해 상대적으로 취약한 편이며, 따라서 앞으로 전국의 다양한 관광지 쇠퇴 및 재생사례를 대상으로 좀 더 깊이 있는 연구가 진행될 필요가 있다.

III. 연구설계

1. 분석틀의 설정

이번 연구는 우리나라 관광지의 대부분이 급변하는 관광 및 여가 소비행태에 제대로 대응하지 못한 채 기능을 상실해 가고 있다는 문제인식에서 출발하였다. 따라서, 쇠퇴단계에 접어든 관광지를 찾아내고, 이들이 왜 쇠퇴하게 되었는지 그 원인을 규명하며, 관광지로서의 기능 회복을 위한 재생계획요건을 도출하는 것이 주된 목적이다. 전국적으로 지정된 지 20년이 넘는 관광지가 159개소에 이르고 있으며, 이들 대부분이 투자 미흡과 여건 변화 대응능력 부족, 유사 관광지 증가에 따른 경쟁력 약화 등으로 어려움을 겪고 있는 실정에서, 관광지 쇠퇴는 국가와 지자체 입장에서 매우 중요한 정책 이슈이자 해결해야 할 과제가 아닐 수 없다.

이번 연구는 모두 6단계를 거쳐 수행된다. 1~4단계까지는 관광지 쇠퇴원인 규명과 재생계획요건 도출과정이다. 그 첫 번째가 관련 선행연구를 토대로 우리나라 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인 후보군을 추출하는 단계이다. 두 번째는 동의어나 유사어 등 중복되는 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인을 통합 또는 제거함으로써 후보군을 정리하는 단계이다.

세 번째는 앞서 추출 후 정리된 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인의 성격과 특성 등을 토대로 범주화하는 단계이다. 네 번째는 각각의 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인 범주화 결과를 종합 분석해 최종적으로 관광지 재생계획요건을 제시하는 단계이다.

5~6단계는 이들 재생계획요건을 실제 사례에 적용하는 단계이다. 5단계에서는 최근 관광객수 증감률을 기준으로 쇠퇴 심화단계에 놓인 관광지를 도출한 후, 그 결과를 토대로 적합한 사례조사 관광지를 선정하고, 6단계에서는 선정된 관광지에 앞서 제시된 쇠퇴관광지 재생계획요건을 적용한 후 시사점을 찾아낸다.

본격적인 단계별 분석에 앞서 밝혀둘 것은, 일반적인 관광지 쇠퇴원인 도출과 쇠퇴관광지 활성화요인 제시는 가능할 수 있으나, 실제 관광지별 특성, 처한 상황이나 주요 이슈, 주변 환경 등이 상이해 그것을 일반화시키는 데는 한계가 존재하므로, 지속적인 관련연구가 필요하다라는 점이다. 다시 말하면, 이번 연구의 분석결과가 모든 쇠퇴관광지에 동일하게 영향을 미치거나 적용 가능하기 보다는 관광지별로 차이가 있을 수 있어서, 실제 쇠퇴관광지 재생사업 추진과정에서는 이에 대한 보완이 필요할 수 있다는 것이다.

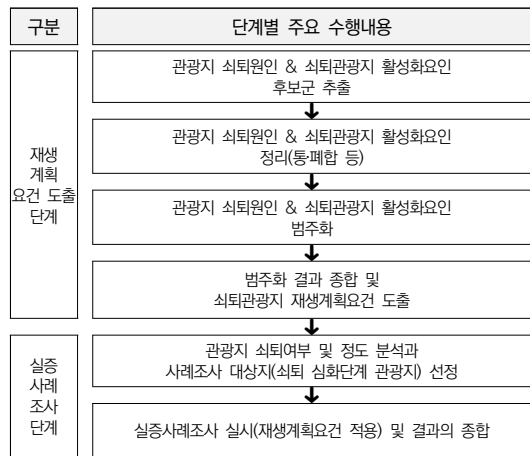


그림 3. 단계별 연구 수행절차

2. 분석대상과 방법 및 자료의 구축

분석틀에서 제시한 단계별 분석대상과 방법 및 자료의 수집을 부연하면 다음과 같다. 먼저, 재생계획요건

도출단계에서의 분석대상과 방법 및 자료 구축이다. 우선 학술논문 전자정보 검색엔진(DBpia, KISS 등)과 관련 연구기관 웹사이트를 통해 관광지 쇠퇴와 활성화를 다룬 논문과 정책연구보고서 등 선행연구를 수집한다.

그 다음 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인 후보군 구축을 위한 코딩변수를 설정한다. '관광지 쇠퇴', '관광지 노후', '관광지 쇠퇴원인', '관광지 노후화 원인', '관광지 재생', '관광지 활성화', '관광지 기능 회복', '관광지 재활성화' 등이 그것이다. 이를 근거로 앞서 수집된 선행연구를 대상으로 내용분석(content analysis)을 실시하며, 엑셀프로그램(Excel program)을 이용해 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인과 관련된 분석결과, 즉 자료를 구축한다. 이때 관광지 쇠퇴원인 및 활성화요인에 대한 선행연구 고찰은 더 이상 새로운 내용이 나오지 않고 동일한 의미를 지닌 내용이 반복적으로 도출되는 시점까지 진행한다. 추출된 관광지 쇠퇴원인 및 쇠퇴관광지 활성화요인에 대한 코딩을 완료한 다음, 빈도분석(frequency analysis)을 실시함으로써 얼마나 자주 해당 변수가 등장하였는지를 파악한다.

기본적인 분석 수행 후, 쇠퇴관광지 재생계획요건을 제시한다. 이를 위하여 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인 후보군을 각각 동일한 방식으로 정리한다. 즉, 유사하거나 동일한 의미를 지닌 원인과 요인을 통폐합하는 과정을 거치는 것이다. 이렇게 정리된 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인 각각을 재분류한 후, 마지막으로 공통속성을 지닌 원인 및 요인을 범주화(categorization) 하는 과정을 수행한다. 쇠퇴원인과 활성화요인은 반대의 의미를 지니는 동시에, 거꾸로 하면 결국 같은 의미를 담고 있다고 판단했으며, 따라서 관광지 쇠퇴원인 범주화 결과와 쇠퇴관광지 활성화요인 범주화 결과를 함께 종합적으로 고려해 쇠퇴관광지 재생계획요건을 제시한다. 이렇게 제시된 재생계획요건을 다음 단계인 쇠퇴 심화단계 관광지를 대상으로 수행될 사례분석에서 실증을 위한 항목으로 활용한다.

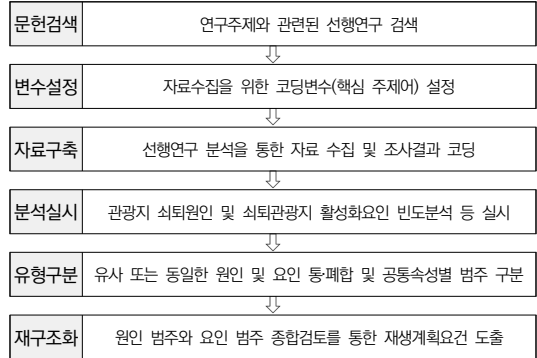


그림 4. 쇠퇴관광지 재생계획요건 도출과정

쇠퇴관광지 재생계획요건 도출이 완료되면, 그 다음 은 이렇게 제시된 요건을 실제 사례에 적용하는 단계이다. 이를 위해 우선 사례분석 대상 관광지를 선정한다. 쇠퇴관광지여야 한다는 전제를 고려해, 전국 관광지(228개소) 중 지정만 되어 있는 관광지나 계획 중인 관광지는 제외하고, '조성사업이 완료된 관광지'와 '일부 시설 완료 후 운영 중인 관광지'를 분석대상에 포함한다. 전국의 대부분 관광지가 전체 시설조성을 완료한 후 개장하는 것이 아니라 시설 일부 조성이 완료되더라도 운영을 시작한다는 특성과 관광지 내 계획된 시설 모두가 완료되는 경우가 흔치 않다는 점을 감안해 시설 전부가 완료된 관광지뿐만 아니라 일부 조성 완료 후 운영 중인 관광지도 분석대상으로 삼는 것이다.

전국의 지정 관광지 228개소의 추진단계 검토는 문화체육관광부의 「관광지 등 조성사업 평가 및 활성화 방안」(2019)에 제시된 관광지별 추진단계 조사결과를 활용한다[26]. 이 보고서의 사업 추진단계를 정리하면 지정단계, 계획단계(조성계획 수립 중, 조성계획 승인), 시행단계(기반시설 공사 중, 기반시설 완료, 관광휴양시설 공사 중, 관광휴양시설 일부 운영 중), 완료단계(조성사업 완료)로 구분할 수 있는데, 이번 연구의 목적에 부합하게 이들 중 '관광휴양시설 일부 운영 중'과 '조성사업 완료'인 관광지만을 도출해 낸다. 그 결과 228개소 중 188개소가 포함되는 것으로 나타났다.

이렇게 걸러진 관광지를 대상으로 쇠퇴여부와 그 정도를 파악하기 위하여 최근 연도 관광객수 변화추이를 분석한다. 다만, 관광객수 과다 추정을 예방하기 위해 2013년 관광객 집계방식이 추정 집계방식에서 주요 관

광지점별 객관적 집계방식으로 개편되었고, 그에 따라 전국의 모든 관광지의 관광객수가 집계되지 않다 보니, 관광지식정보시스템(<https://know.tour.go.kr/>)에서 제공하는 관광지 입장객수 집계자료와 한국문화관광연구원 내부자료를 모두 동원하더라도 17개소 관광지의 관광객수는 파악할 수 없었다. 따라서 앞서 도출된 188개 관광지 중 17개소를 제외한 171개소 관광지만을 대상으로 쇠퇴여부 및 그 정도를 분석할 수밖에 없었다.

공식통계가 집계되는 171개 관광지를 대상으로 최근 5개년(2014~2018년) 관광객수 연평균 증감률을 분석한다. 2019년 관광객수가 발표된 32개소 관광지는 최근 6개년(2014~2019년)까지 자료를 활용하였다. 관광지 연평균 관광객수 증감률 산정식은 아래와 같다.

$$\begin{aligned} & \text{관광지 연평균 관광객수 증감률} \\ & = [(C_n/C_o)^{(1/n)} - 1] \times 100 \\ & C_n : \text{마지막 연도의 관광객수} \\ & C_o : \text{최초 연도의 관광객수} \\ & n : \text{비교기간(연차)} \end{aligned}$$

최근 연평균 관광객수 증감률 분석결과는 해당 관광지 쇠퇴여부와 함께 그 정도를 판단하는 근거가 된다. 우선 관광객수 증감률이 0.00% 미만인 경우가 쇠퇴관광지에 포함된다. 그 다음 관광지 연평균 관광객수 감소율을 기준으로 쇠퇴단계 관광지를 다시 ① 쇠퇴 초기 단계, ② 쇠퇴 진행단계, ③ 쇠퇴 심화단계로 세분한다. 이때 쇠퇴의 정도, 즉 단계 구분은 위에서 소개한 Polli & Cook 모형을 참조한다. 다만, 단계 구분을 위한 증감률 결정은 171개소 관광지 연평균 관광객수 증감률 분석결과를 토대로 결정한다. 이러한 과정을 통해 도출된 쇠퇴관광지 중 심화단계 관광지를 골라내고, 이들 중 위에서 제시된 쇠퇴관광지 재생계획요건을 적용할 사례분석 대상지를 최종 선정한다.

IV. 분석결과

1. 관광지 쇠퇴원인 및 쇠퇴관광지 활성화요인 도출

학술전자정보 검색엔진과 관련 연구기관 웹사이트(정

책연구보고서 등)를 통해 발굴한 19건의 관련 선행연구를 대상으로 분석을 실시한 결과, 우리나라 관광지 쇠퇴원인은 99개(중복여부 미고려)와 쇠퇴관광지 활성화요인은 425개(중복여부 미고려)가 추출되었다. 99개 원인과 425개 요인 중 동일하거나 유사한 의미를 지닌 것들을 통폐합시킨 결과, 관광지 쇠퇴원인은 23개로 정리되었으며, 쇠퇴관광지 활성화요인은 21개로 정리되었다. 이렇게 정리된 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인 각각을 공통속성을 지닌 원인 및 요인으로 범주화한 결과, 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인은 각각 5개씩의 범주로 구분되는 것으로 나타났다.

우선 관광지 쇠퇴원인 23개를 구분한 결과, 관광자원성 저하, 관광수요 다변화, 관광지 관리·운영 미흡, 사업추진여건 악화, 주변환경 변화로 범주화가 가능하였다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, '관광자원성 저하'를 구성하는 원인은 관광시설 노후, 편의시설 부족, 관광자원 매력성 저하, 관광지 간 자원경쟁 심화, 관광지 이미지 쇠락, 매력을 상실한 콘텐츠 및 프로그램 등 6개였고, '관광수요 다변화'를 구성하는 원인은 관광객 욕구 및 행태 변화, 관광 및 여행경험에 대한 대체물 등장과 확산 등 2개였으며, '관광지 관리·운영 미흡'을 구성하는 원인은 지역주민의 부정적 태도 및 참여 미흡, 관광지 정비 및 관리 부족, 운영주체의 경영 악화, 관리자 및 종사자 인적 역량 부족, 홍보·마케팅 부족, 다양한 기획 및 계획 부재 등 6개였다. '사업 추진여건 악화'를 구성하는 원인은 관광지에 대한 지자체 사업 추진의지 부족, 개발용지 미확보, 재원조달 미흡, 이해관계자 간 갈등 발생, 관광지 조성사업 미착수 등 5개였고, '주변환경 변화'를 구성하는 원인은 지역 활력(인구·경제·사회) 저하로 배후시장 축소, 주변지역과의 연계성 미흡, 관광지 접근성요인 변화, 주변 대규모 관광시설(경쟁시설) 조성으로 경쟁력 약화 등 4개가 포함되는 것으로 나타났다.

관광지 쇠퇴원인의 5개 범주에 관한 빈도분석 결과, '관광자원성 저하'와 '사업 추진여건 악화'가 가장 높은 비율(27.27%)을 차지하고 있었고, '관광지 관리·운영 미흡'도 비슷하게 높은 비율(26.26%)을 보이고 있었으며, 그 다음은 '주변환경 변화', '관광수요 다변화'로 나타났다.

다. 구체적인 원인별 빈도분석 결과를 보면, '관광지 정비 및 관리 부족'이 가장 높은 비율을 보이고 있었고, '재원조달 미흡', '관광자원 매력성 저하', '관광지 간 자원경쟁 심화', '지역 활력 저하로 인한 배후시장 감소' 등이 그 뒤를 따르고 있었다. 한 가지 해석시 주의가 필요한 것은 관광지로의 접근성 개선으로 관광객이 증가할 수도 있으나, 반대로 교통편의 증진으로 오히려 지나치는 관광지가 되어 관광객이 감소하는 경우도 발생하는 등 관광지마다 그 결과가 다르게 나타날 수 있다는 점이다.

표 1. 관광지 쇠퇴원인 도출 및 범주화 결과

범주	관광지 쇠퇴원인	빈도(건)	비율(%)
관광자원성 저하	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
소계		27	27.27
관광수요 다변화	관광객 욕구 및 행태 변화	5	5.05
	대체물 등장과 확산	1	1.01
	소계	6	6.06
관광지 관리·운영 미흡	지역주민의 부정적 태도 및 참여 미흡	6	6.06
	관광지 정비 및 관리 부족	14	14.14
	운영주체의 경영 약화	1	1.01
	관리자 및 종사자의 인적 역량 부족	2	2.02
	홍보·마케팅 부족	1	1.01
	다양한 기획 또는 계획 부재	2	2.02
	소계	26	26.26
사업 추진여건 약화	지자체의 사업 추진의지 부족	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
소계	27	27.27	
주변환경 변화	지역 활력 저하로 인한 배후시장 감소	7	7.07
	주변지역과의 연계성 미흡	2	2.02
	관광지 접근성요인 변화	3	3.03
	주변 대규모 관광시설(경쟁시설) 조성	1	1.01
	소계	13	13.13
합계		99	100.00

쇠퇴관광지 활성화요인으로 정리된 21개의 요인을 범주화한 결과, 시설 개선, 콘텐츠 개발, 역량 강화, 연계 및 상생발전, 법·제도 마련 등 5개 범주로 구분되었다. 이들 각각의 구성요인을 보면, '시설 개선'은 관광지 시설 개선 및 다양성 확보, 관광지 내 동선 관리 및 이용·이동 편리성 증진, 공간배분의 효율성 및 연계성 제

고, 통일되고 조화된 경관 연출, 관광지 시설·공간의 지속적인 정비, 환경친화적 시설 설치 등 6개로, '콘텐츠 개발'은 지역 관광자원 보전 및 관리, 관광프로그램의 다양성 및 차별성 제고, 지역특화산업 및 지역문화콘텐츠와 연계 강화 등 3개로, '역량 강화'는 관광지 홍보 및 마케팅 강화, 관광객 관리 및 서비스프로그램 운영, 관광전문인력 양성, 전담조직 및 지역협의체 구축, 지역주민 참여 확대, 지역 내 문화다양성 확보 등 6개로 나타났다. 또한, '연계 및 상생발전'의 구성요인은 주변 관광지와 연계성 및 지역 내 자원 간 보완성 증진, 지역 활성화를 위한 인구·경제·사회적 연계성 증진 등 2개, '법·제도 마련'은 관광지 조성사업 촉진, 소요재원 확보, 재생계획 수립 제도화 및 조성계획 변경절차 간소화, 관광지 재생에 관한 근거법 마련 등 4개로 나타났다.

쇠퇴관광지 활성화요인의 범주를 기준으로 본 빈도 분석 결과, '역량 강화'가 34.35%, '시설 개선'이 30.34%로 높은 비율을 차지하고 있었고, '콘텐츠 개발', '법·제도 마련', '연계 및 상생발전' 순으로 나타났다. 개별 활성화요인별 빈도분석 결과를 보면, 지역주민 참여 확대, 지역 관광자원 보전 및 관리, 관광지 시설 개선 및 다양성 확보, 관광프로그램 다양화 및 차별성 제고, 관광지 내 동선 관리 및 이용·이동 편의성 증진, 전담조직 및 지역협의체 구축 등 순으로 나타났다.

표 2. 쇠퇴관광지 활성화요인 도출 및 범주화 결과

범주	쇠퇴관광지 활성화요인	빈도(건)	비율(%)
시설 개선	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 설치	12	2.82
	소계	129	30.34
콘텐츠 개발	지역 관광자원 보전 및 관리	35	8.24
	관광프로그램 다양화 및 차별성 제고	31	7.29
	지역특화산업 및 문화콘텐츠와 연계 강화	11	2.59
소계	77	18.12	
역량 강화	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
	소계	146	34.35
연계 및	주변 관광지와 연계성 및 자원 간 보완성 증진	13	3.06

상생발전	지역 활성화를 위한 인구·경제·사회적 연계성 강화	16	3.76
	소개	29	6.82
법·제도 마련	관광지 조성사업 촉진	22	5.18
	소요자원 확보	10	2.35
	재생계획 수립 제도화 및 조성계획 변경절차 간소화	11	2.59
	관광지 재생에 관한 근거법 마련	1	0.24
	소개	44	10.36
합계		425	100.00

2. 쇠퇴관광지 재생계획요건 제시

선행연구 고찰을 통해 살펴본 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인은 결국 관광지 재생계획요건을 찾아내기 위함이었다. 재생계획요건 제시를 위하여 쇠퇴원인 범주화 결과와 쇠퇴관광지 활성화요인 범주화 결과를 비교 검토한 결과, 이들 각각이 서로 연결되는 것으로 나타났다. 예를 들면, 관광지 쇠퇴원인 범주인 관광자원성 저하와 관광수요 다변화는 쇠퇴관광지 활성화요인의 시설 개선, 콘텐츠 개발, 연계 및 상생발전으로 연결되고, 쇠퇴원인 범주인 관리·운영 미흡이나 사업추진여건 악화는 쇠퇴관광지 활성화요인의 범주인 역량 강화와 법·제도 마련으로 연결되며, 쇠퇴원인의 범주인 주변여건 변화는 쇠퇴관광지 활성화요인의 범주인 연계 및 상생발전으로 연결되는 것이다.

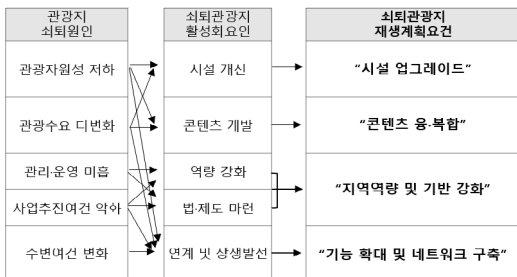


그림 5. 관광지 쇠퇴원인 범주와 쇠퇴관광지 활성화요인 범주의 종합 검토

이렇게 상호 관련성과 연관성을 종합한 결과, ‘시설 업그레이드’, ‘콘텐츠 융·복합’, ‘지역역량 및 기반 강화’, ‘기능 확대 및 네트워크’ 등 4가지로 재구조화가 가능하였다. 이를 여기서는 쇠퇴관광지 재생계획요건이라고 명명하였다. 앞서 재생계획요건을 “제 기능이 저하되고 방문객이 감소되는 관광지에 물리적, 기능적, 환경적, 사회적, 경제적 요소를 개입시키거나 개선시킴으로써

다시 활기를 찾을 수 있도록 하는 적극적인 행위 또는 시도 전반”이라고 정의한 바 있으며, 4가지 재구조화 결과 또한 이러한 개념을 반영하고 있다. 다만, 여기서 한 가지 밝혀둘 것은 재생계획요건의 명확한 설정은 실증 사례분석을 수행하기 위한 것으로, 실제 관광지 재생은 어느 특정요건에 의해서라기보다는 이들이 서로 복합적으로 작동할 때 성공적일 수 있다는 점이다. 쇠퇴관광지 재생계획요건별 구성요소 예시는 [그림 6]과 같다.



그림 6. 쇠퇴관광지 재생계획요건 도출 결과 및 구성요소 예시

3. 사례분석 대상지 선정

전국에서 ‘조성사업이 완료된 관광지’와 ‘일부시설 완료 후 운영 중인 관광지’ 188개소 가운데 최근 연도의 관광객수 자료구득이 가능한 171개소를 대상으로 연평균 관광객수 증감률을 분석한 결과, 관광객수가 감소하는 관광지는 85개소로 나타났고, 감소율 범위는 -61.34%에서 -0.02%로 큰 차이를 보이고 있었다.

연평균 관광객수 감소율을 기준으로 85개 쇠퇴단계 관광지를 세분하였다. Polli & Cook 모델을 근거로 앞선 연구에서는 관광객수 변화율이 -0.5%보다 작으면 쇠퇴단계로 보고 있으나, 이번 연구에서는 171개소 관광지의 연평균 관광객수 증감률 분석결과를 토대로 감소율 -5.00% 이상 ~ 0.00% 미만을 쇠퇴 초기단계, -10.00% 이상 ~ -5.00% 미만을 쇠퇴 진행단계, -10.00% 미만을 쇠퇴 심화단계 관광지로 구분하였다. 적용결과, 쇠퇴관광지 85개소 중 27개소(31.8%)가 초기단계, 19개소(22.3%)가 진행단계, 39개소(45.9%)가 심화단계 관광지로 나타났다.

표 3. 쇠퇴단계별 관광지 현황

구분	쇠퇴관광지 현황(연평균 관광객수 증감률, %)
계	85개소
쇠퇴 초기단계 (27개소)	정선군 아우라지(- 4.91) / 영도구 태종대(- 4.64) / 서귀포시 미전굴(- 4.13) / 신안군 대광해수욕장(- 3.84) / 영월군 고씨동굴(- 3.81) / 산청군 금서(- 3.75) / 영월군 마차탄광문화촌(- 3.59) / 포천시 산정호수(- 3.25) / 곡성군 곡성도립사(- 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) / 속초시 척산온천(- 1.69) / 화순군 운주사(- 1.60) / 합천군 미송산(- 1.53) / 과천시 수목정(- 1.43) / 제주시 돌문화공원(- 0.83) / 서귀포시 수망(- 0.60) / 홍천군 팔봉산(- 0.47) / 영덕군 고래불(- 0.43) / 장성군 홍길동테마파크(- 0.30) / 봉화군 오전약수(- 0.25) / 공주시 마곡사(- 0.02)
쇠퇴 진행단계 (19개소)	서천군 중장대해수욕장(- 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 용포(- 54.56) / 보령시 무청포해수욕장(- 51.69) / 함평군 사포(- 48.13) / 제천시 교리(- 48.11) / 창녕군 부곡온천(- 42.77) / 화천군 광덕계곡(- 41.79) / 과천시 괴강(- 39.02) / 영암군 마한문화(- 34.48) / 삼척시 초당(- 31.33) / 화순군 도곡온천(- 28.42) / 무안군 화산연꽃방죽(- 27.92) / 기장군 기정도예촌(- 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 금마(- 19.41) / 해남군 우수영(- 19.01) / 익산시 왕궁보석테마(- 18.27) / 산청군 중산(- 17.46) / 해남군 망골(- 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 정사해수욕장(- 10.89) / 고성군 화진포(- 10.85) / 고성군 송지호(- 10.19)

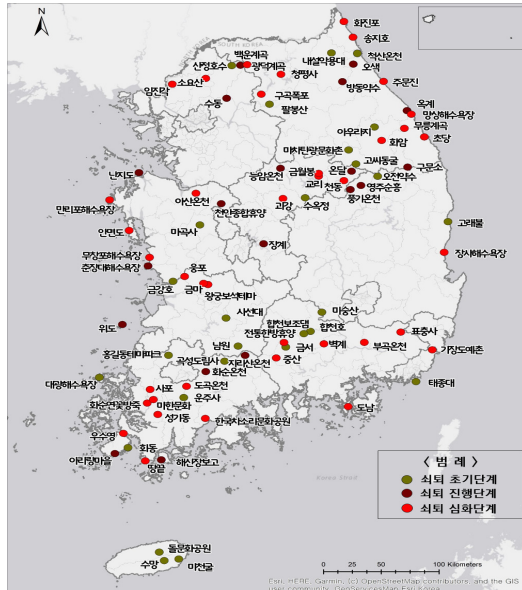


그림 7. 쇠퇴관광지 분포 현황

4. 실증을 위한 사례조사

4.1 개요

경상남도 창녕군 부곡면 거문리 일원에 위치한 부곡 온천관광지(775,715㎡)는 1977년 지정된 관광지로 부곡온천관광특구 내에 자리 잡고 있다. 1979년 개장한 국내 최초 워터파크인 부곡하와이가 부곡온천관광지의 50% 이상을 차지하고 있는데, 이곳은 1980년대를 거치면서 신혼여행지로 전국적인 유명세를 누리던 곳으로 부곡온천관광지의 대표브랜드로 자리 잡으면서 오랫동안 지역경제에 영향을 크게 미쳤다.

이러한 이유로 2017년 부곡하와이 폐업 소식은 곧 부곡온천관광지가 사라진 것으로 인식되는 일이 발생했으며, 실제 부곡하와이 폐업 이후 관광객 급감으로 관광지 전체의 침체도 가속화되었다. 최근 몇몇 업주들을 중심으로 여가수요 변화에 대응하려는 시도가 진행 중이고, 지자체도 지역경제에 미치는 영향을 고려해 관광지 살리기 사업을 추진 중이나 그 효과는 아직 미미하다.

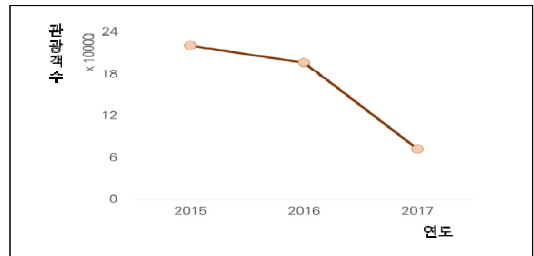


그림 8. 최근 부곡온천관광지 관광객수 변화추이

4.2 재생계획요건 적용과 관광지 실태분석

① 시설 업그레이드 등 하드웨어 측면

관광지 내에서 유일하게 종합적인 즐길거리를 제공 하던 부곡하와이 부지가 관광지 중심에 위치해 있다 보니 전체적으로 침체분위기가 더 강하게 형성되어 있었다. 관광지 전체가 전형적으로 오래된 관광지 모습으로 노후된 숙박시설과 음식점, 크고 무질서한 간판 등은 관광지 미관을 훼손하고 있었고, 특히 관광지 외곽에 있는 업체들이 폐업되면서 슬럼화도 우려되는 상황이 었다. 지자체에서도 부곡온천관광지 재활성화를 위한 자구책으로 테마거리, 산책로, 야간경관 조성사업 등을 추진하고 있었으나, 관광지 대부분이 사유지로 거리를

중심으로 하는 공용부지 이외에는 재생사업에 쓰일 가용지 자체가 부족한 실정이었다. 여기에 온천지구의 특성 상 대부분 숙박시설의 규모가 크다 보니 재생에 따르는 비용문제로 개인사업자가 시설 리모델링을 추진하는 데는 한계가 있었다.



그림 9. 노후된 부곡온천관광지 모습

② 콘텐츠 융복합 등 소프트웨어 측면

부곡온천관광지의 핵심이었던 부곡하와이가 폐업을 하게 된 가장 큰 이유는 1990년대 중반 이후 관광트렌드 변화로 온천에 대한 수요가 감소한데다, 2014년에는 불과 46km 거리에 있는 김해 장유 롯데워터파크가 개장하면서 경쟁에서 밀렸기 때문이다. 이는 비단 부곡하와이만의 문제가 아니라 부곡온천관광지 전체 온천 숙박시설들이 안고 있는 한계로, 주변 신규 시설과의 경쟁에서 살아남기 위한 자구책이 절실해 보였다.

이에 해당 지자체에서는 홍보관이자 다양한 관람 및 체험이 가능한 거점공간으로 관광지 입구에 부곡온천 르네상스관을 조성하는 등 방문객 유치를 위한 노력을 진행하고 있었다. 또한, 몇몇 숙박시설 업주들은 관광트렌드 변화에 따른 방문객 맞춤형 아이디어 실천을 통해 성과를 거두고 있었는데, 대표적인 사례가 아이들을 주요 대상으로 리모델링한 KIDS STAY 호텔이었다. 그동안 온천관광지의 주요 고객이 노년층이었다면, 이곳은 모든 아이들을 아이들 위주로 구성해 가족단위 방문객에게 큰 호응을 얻고 있었으며, 이러한 효과는 주변 온천숙박시설들의 리모델링과 운영방식 변화에도 영향을 미치고 있었다. 다만, 그동안 부곡하와이가 제공하던 다양한 즐길거리를 대신해 지자체에서는 부곡온천관광협

의회가 함께 부곡온천축제를 개최하고 있었으나, 전국 어디에서나 볼 수 있는 다소 진부한 이벤트로 운영되는 등 젊은층 관심 유도에는 한계가 있었다.

③ 지역역량 및 기반 강화 측면

부곡온천관광지를 움직이는 주체는 크게 지자체와 부곡온천관광협의회, 그리고 부곡하와이 종사자였던 지역주민들로 구성된다. 부곡하와이 폐업 당시 종사자들의 거센 반발을 겪을 정도로, 부곡하와이가 부곡온천관광지에서 차지하는 비중은 지대했다. 현재 가장 중요한 주체는 관광지 내 대부분 부동산을 소유하고 있는 숙박시설 업주들로 구성된 부곡온천관광협의회로, 부곡온천축제 개최 등 여러 사안 결정과정에 영향력을 발휘하고 있어 관광지 재생사업의 원활한 추진을 위해서는 누구보다 이들의 적극적인 참여가 요구된다.

다만, 온천이라는 자원을 기반으로 동일업종을 운영하다보니 서로 협력하기보다는 견제하는 분위기가 강한 것이 사실이고, 관광지 내 토지 대부분이 협의회 구성원들의 사유지이다 보니 공공에 의한 재생사업 추진에도 어려움이 있었다. 지자체 운신의 폭이 크지 않은 상황에서, 부곡온천관광지가 지속가능하기 위해서는 무엇보다 부곡하와이라는 단일기업 의존도를 낮추는 동시에 구성원의 자발적 연대와 협업 속에서 자생력을 키울 수 있는 재활성화 전략 마련이 중요하다.

④ 기능 확대 및 네트워크 측면

최근 부곡온천관광지는 지자체와 함께 관광지 재활성화를 위한 색다른 방안을 모색하고 있었다. 그중 하나가 찾아오는 관광객을 대상으로 하던 소극적인 관광객 유치에서 벗어나 새로운 돌파구를 모색하려는 것이다. 예를 들면, 관광지 정문 앞 도로를 사이에 두고 위치한 창녕스포츠파크를 이용하는 전지훈련 선수단과 그 가족에게 숙식 등 서비스 제공을 통해 관광지 이용을 증가시키는 전략으로, 기존 관광지 운영방식을 탈피해 새로운 수요를 창출해 보려는 시도이다.

다만, 아직 그 수요가 충분하다고 할 수는 없어서 앞서 소개한 KIDS STAY 호텔 리모델링 사업 등 다양한 관광지 서비스 제공 대상층 전환 노력도 필요하다. 특히 온천관광지가 지닌 진부한 이미지를 벗고, 남녀노소

모두에게 즐길거리를 제공하는 등 그 기능을 확대함으로써 장소 매력성을 제고시켜야 할 필요가 있으며, 이를 위해서는 무엇보다 관광트렌드와 여가소비 패턴을 제대로 파악하고 대응할 수 있도록 인적 역량 강화가 요구된다. 관광지 내부의 인적 자본과 전문성, 노하우 부족은 외부 전문가집단이나 유사기관과의 협업 및 네트워크 구축으로 보완할 필요가 있다.

4.3 관광지 재생을 위한 계획과제

부곡하와이가 부곡온천관광지에서 차지하는 영향력을 잘 알고 있기에 지자체를 중심으로 부곡하와이를 인수할 새로운 기업을 찾기 위한 노력이 진행되고 있었다. 다만, 해당 부지가 대규모인데다가 시설 노후화가 심하다 보니 막대한 비용을 투입할 사업주체를 찾는 데는 한계가 있었다. 그럼에도 불구하고, 시설 업그레이드를 통한 전체 관광지 쇄신을 위해서는 무엇보다 그 중심에 위치한 부곡하와이의 변신이 필수적이다. 또한 관광지 전체적으로 낡고 노후된 건축물 외관 개선과 간판 정비, 안전하고 걷기 좋은 거리 및 경관 조성 등도 필요하다.

콘텐츠 융복합 측면에서는 개별 관광객과 가족단위 관광객에 집중함으로써 좀 더 젊은 온천문화 조성이 필요하다. 최근 들어 다양한 활동을 몸소 체험하는 동적 여가활동이 각광을 받고 있으나, 다분히 정적인 활동 위주의 온천문화는 그 매력 저하될 수밖에 없다. 이에 대응하기 위해서는 무엇보다 흥미로운 콘텐츠 발굴과 프로그램 개발이 지속적으로 이뤄져야 한다.

지역역량 및 기반 강화 측면에서는 무엇보다 관광지 재생에 관한 부곡온천관광협회 회원들의 인식 전환이 요구된다. 또한, 부곡하와이 같은 단일기업 의존도를 낮춤으로써 개별 기업의 폐업이 전체 관광지 쇠퇴로까지 이어지는 구조를 개선할 필요가 있다. 여기서 더 나아가 관광지 리더들의 헌신과 지자체의 사업 추진의지, 객관적 시각으로 관광지 현실을 진단하고 개선책을 제시할 수 있는 외부 전문가집단 참여가 보장될 수 있도록 협력적 거버넌스 구축도 필요하다.

마지막으로 기능 확대 및 네트워크 구축 측면에서는 먹고 마시며 즐기는 관광지에서 문화가 있는 관광지로의 변모가 요구되고 있는데, 이를 위하여 지역과 외부

예술인들과의 네트워크 구축을 통한 각종 전시, 공연, 회의(MICE) 등으로 그 기능을 확대하고 복합화시킬 필요가 있다. 창녕스포츠파크와의 연계에서 볼 수 있듯이, 기다리는 관광지가 아니라 수요가 있을 만한 곳으로 찾아가는 서비스, 더 나아가 새로운 수요 창출로 관광객을 유치하는 관광지로의 변모가 무엇보다 중요하다.

V. 함의 및 결론

지금까지 우리나라 관광지 쇠퇴원인과 쇠퇴관광지 활성화요인을 도출했으며, 이를 근거로 쇠퇴관광지 재생계획요건도 제시하였다. 또한, 전국 관광지 쇠퇴여부 및 그 정도를 분석하였고, 그것을 토대로 쇠퇴 심화단계 관광지를 도출했으며, 한 곳을 대상으로 재생계획요건을 실증하기 위한 사례조사도 수행하였다. 이를 통해 전국의 쇠퇴관광지가 85개소로 전체 분석대상 관광지의 절반이나 되는 것을 발견할 수 있었다. 이는 관광지 재생정책 구체화가 시급함을 보여주는 결과이다.

그러나, 도시재생이나 산업단지 재생과 다르게 여전히 관광지 재생사업 추진을 위한 법적 근거가 마련되어 있지 않은 실정이며, 필요시 간헐적으로 정책사업의 형태로 관광지 재생사업이 추진되고 있다. 그동안 정부는 관광지 노후 및 유희화 문제, 즉 관광지 쇠퇴 해결방안으로 관광지 내 시설 개선이나 기능 회복의 관점에서 사업을 기획하는 등 임시적으로 관련 이슈에 접근해 온 것이다. 사정이 이렇다 보니, 관광지 재생사업의 지속성과 연속성, 실천력이 담보되지 못하고 있으며, 관광지 대부분이 급변하는 관광트렌드와 여가 소비행태에 제대로 대응하지 못한 채 관광지로서의 매력은 저하되고 제 기능을 상실하고 있는 것이다.

대내외 여건 변화 속에서 지역에 활력을 불어넣을 수 있는 중요한 대상이자 활용가능한 수단으로서 관광자원이 자리 잡고 있음을 고려할 때, 그리고 관광지라는 것이 대부분 지자체에 한 곳 이상은 조성되어 있다는 점을 감안할 때, 도시재생과 산업단지 재생 못지않게 관광지 쇠퇴에 대한 이해와 재생정책에 관한 관심이 어느 때보다 요구된다.

이러한 문제인식 하에 이번 연구에서는 주로 관광지

쇠퇴의 원인을 규명하고, 재활성화를 위한 요건을 도출하며, 실제 전국 관광지 쇠퇴현황 분석과 함께 실증 사례조사를 수행함으로써 관광지 쇠퇴와 재생에 관한 이해를 증진시키고자 하였다. 다만, 앞서 언급한 것처럼 관광지마다 처한 상황이나 여건, 특성이 모두 다르다 보니 이번 연구의 결과를 전국 관광지에 일반화시키는 데는 한계가 있다. 따라서, 앞으로 좀 더 많은 관광지 쇠퇴 및 재생사례를 대상으로 다양하고 깊이 있는 연구를 수행함으로써 이러한 한계가 보완되기를 기대해 본다.

* 이 논문은 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구'(2020)의 일부 내용을 수정·보완한 것임.

참 고 문 헌

[1] 관광지식정보시스템 국내 입국 외래관광객 자료, <http://know.tour.go.kr/>.

[2] 관광지식정보시스템 주요 관광지점 입장객 자료, <http://know.tour.go.kr/>.

[3] 구진경, 이동희, 이순학, 김천근, 송영진, 박지혜, 박지원, "코로나19가 서비스업에 미치는 영향과 대응방안," KIET 산업경제, 4월호, pp.20-30, 2020.

[4] 관계부처 합동, *케이(K)-방역과 함께하는 관광 내수시장 활성화 대책*, 국가관광전략회의 보고자료, 2020.

[5] OECD, "Analysing Megatrends to Better Shape the Future of Tourism," Issue Paper, 2017, <http://www.oecd.org/cfe/tourism/Tourism-meeting-Issues-Paper-on-Analysing-Megatrends-to-Better-Shape-the-Future-of-Tourism.pdf>.

[6] 문화체육관광부, *관광지, 관광단지 및 관광특구 지정 현황(2020년 기준)*, 2020.

[7] OECD, *OECD Tourism Trends and Policies 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6b47b985-en>, 2020.

[8] 국립국어원 표준국어대사전 온라인 정보제공 사전, <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>.

[9] Butler and W. Richard, "The Concept of A Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources," *Canadian Geographer*, XXIV, Vol.1, pp.5-12, 1980.

[10] 김중재, 이경진, "국내 관광지의 수명주기 분석 연구," 한국조경학회지, 제43권, 제6호, p.28, 2015.

[11] 유광민, 장병권, "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석," *관광학연구*, 제36권, 제5호, p.81, 2012.

[12] Polli, Rolando, Cook, and Victor, "Validity of the Product Life Cycle," *The Journal of Business*, Vol.42, No.4, pp.385-400, 1969.

[13] 유광민, 장병권, "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석," *관광학연구*, 제36권, 제5호, pp.82-83, 2012.

[14] Agarwal and Sheela, "The Resort Cycle and Seaside Tourism: An Assessment of Its Applicability and Validity," *Tourism Management*, Vol.18, No.2, pp.65-73, 1997.

[15] Agarwal and Sheela, "Restructuring Seaside Tourism: The Resort Lifecycle," *Annals of Tourism Research*, Vol.29, No.1, pp.25-55, 2002.

[16] 유광민, 장병권, "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석," *관광학연구*, 제36권, 제5호, p.85, 2012.

[17] 이승욱, 김태환, 조판기, 김중은, 안소현, 정영준, 윤준도, 임영식, Timothy Lee, *도시내 온천관광지구 활력증진을 통한 경쟁력 제고방안 연구*, 세종: 국토연구원, 2019.

[18] 유광민, 장병권, "관광지 재생 연구방향 모색을 위한 관광지 재생 의미와 전략 선행연구 분석," *관광학연구*, 제36권, 제5호, pp.69-91, 2012.

[19] 김중재, 이경진, "국내 관광지의 수명주기 분석 연구," 한국조경학회지, 제43권, 제6호, pp.25-40, 2015.

[20] 장은영, *관광지 수명주기 연장에 관한 연구: 서울대 공원을 사례로*, 경기대학교, 박사학위 논문, 2000.

[21] 김성진, "관광지 재생 : 남이섬 사례 연구," *관광학연구*, 제34권, 제4호, pp.183-202, 2010.

[22] 서현, "Butler의 관광지 수명 주기이론에 의한 지역 분석 연구: 인천지역을 대상으로," *관광·레저연구*, 제24권, 제2호, pp.25-40, 2012.

[23] 이정희, *관광지 재생 지표 개발에 관한 연구: 도시관광지 재생을 중심으로*, 경희대학교, 박사학위논문, 2014.

[24] 김중재, *국내 경제 쇠퇴관광지 재생지표에 관한 연구*, 공주대학교, 박사학위논문, 2016.

[25] 임경환, *관광지유형별 재생사업 지표활용 연구*, 경기대학교, 박사학위논문, 2016.

[26] 문화체육관광부, *관광지 등 조성사업 평가 및 활성화*

방안, 2019.

저 자 소 개

유 현 아(Hyunah You)

정회원



- 2007년 2월 : 성신여자대학교 지리교육학과(교육학석사)
- 2019년 3월 ~ 현재 : 서울시립대학교 도시사회학과(박사과정)

〈관심분야〉 : 지역계획, 장소마케팅, 지역활성화 등

이 순 자(Soonja Lee)

정회원



- 1993년 2월 : 건국대학교 행정학과(학사)
- 1995년 2월 : 건국대학교 행정학과(석사)
- 2006년 5월 : Colorado State University 정치학과(박사)
- 1995년 5월 ~ 현재 : 국토연구원

선임연구위원

〈관심분야〉 : 국토 및 지역계획, 고도(古都), 문화도시 등