

POLICY BRIEF 2022

2022. 12. vol.59

2022
정책브리프

전라북도 관광특구
활성화 방안

※ 이 자료는 정책과제로 수행한
"전라북도 관광특구 활성화 방안"
일부를 재구성하여 작성하였음

www.jthink.kr

연구책임 | 김형오 연구위원
연구진 | 김수지 전문연구원

POLICY BRIEF 2022

전북연구원 정책브리프
2022. 12. vol.59

CONTENTS

1. 연구의 배경 및 시사점

- 1) 연구의 배경 및 방법
- 2) 전라북도 관광특구 현황
- 3) 전라북도 관광특구 시사점

2. 전라북도 관광특구 비전 및 방향

- 1) 비전 및 목표
- 2) 전라북도 관광특구별 활성화 방향

3. 전라북도 관광특구 전략 및 추진과제

- 1) 추진전략
- 2) 추진과제

4. 정책제언

발행인 권혁남

발행처 전북연구원

주 소 전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696

TEL_063)280-7100 FAX_063)286-9206

※ 지난 호 정책브리프를 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

1. 연구의 배경 및 시사점

1) 연구의 배경 및 방법

- ✔ 관광특구는 관광진흥법 제70조(관광특구의 지정)에 법적근거를 두고 있으며, 국제관광지역으로서의 이미지를 창출할 수 있는 자유로운 관광활동 공간을 마련하고 외래관광객의 유치와 관광산업 진흥을 촉진하기 위한 거점지역 육성을 목적으로 1993년에 도입된 제도임

 - 관광진흥법 제70조에 따라 방문 외국인 관광객 수(10만 명 이상), 관광인프라 구축, 관광특구 토지이용 비율 등의 요건을 모두 갖춘 지역을 관광특구로 지정될 수 있음
- ✔ 동 제도의 도입에 따라 1994년 전국적으로 강원 설악, 경북 경주, 대전 유성, 부산 해운대, 제주도 (전역)를 비롯한 5개 지역에 최초의 관광특구가 지정됨. 이후 1996년 관광특구 지정기준이 일시 완화됨에 따라 14개의 관광특구가 추가 지정되어 개소수가 대폭 증가하게 되었으며, 2022년 5월 현재 관광특구는 전국 13개 시·도에 34개소가 지정되어 있음

 - 관광특구가 가장 많은 지역은 서울(7개소)이며, 경기(5개소), 경북(4개소), 충북(3개소), 전북·부산·강원·충남·전남·경남(2개소), 인천·대전·제주(1개소) 순
- ✔ 한편, 도내에는 정읍 내장산 관광특구와 무주 구천동 관광특구가 1997년 관광특구로 지정된 이후 관광 활성화를 위하여 시설개선사업 및 상품 및 코스개발, 홍보 마케팅 등을 추진하였으나 외래 관광객의 유치 및 관광산업 진흥을 촉진하기 위한 거점지역으로서의 역할이 미흡한 실정임

 - 정읍 내장산 관광특구와 무주 구천동 인근의 주요 관광지를 방문하는 관광객 총량은 최근 5년간(2017년-2021년) 평균 증감률은 각각 약 5.92%p, 약 16.11%p 감소하고 있는 것으로 나타남
- ✔ 본 연구에서는 정읍 내장산 관광특구와 무주 구천동 관광특구의 활성화를 현 관광특구 제도 및 기존 사업을 검토 후 문제점을 파악하고 하드웨어 및 소프트웨어, 휴먼웨어 등 다각적 측면에서 관광특구 활성화 방안을 도출하고자 함
- ✔ 연구의 방법으로는 관광특구의 개념 및 효과, 관광특구 지정현황, 운영사례 등을 검토하여 전라북도에 적용 가능한 정책을 고찰하였으며, 도내 관광특구 일반현황 분석, 관광여건분석, 특구 진흥 계획 분석 등을 실시함
- ✔ 또한, 관광행태에 따라 관광특구유형을 도시관광형과 자연관광형으로 구분한 김영준 & 이준영 (2015)의 분류를 바탕으로 선진사례를 조사·분석하여 도내 관광특구 방향 및 추진과제를 도출함
- ✔ 관광특구협의회, 지역주민, 민간사업체 등을 대상으로 포커스그룹 인터뷰를 실시하고 근거이론 수행 방법의 근거이론 코딩과정 3요소를 바탕으로 분석하고 이를 비전 및 목표, 특구운영방안, 추진과제 등에 반영함


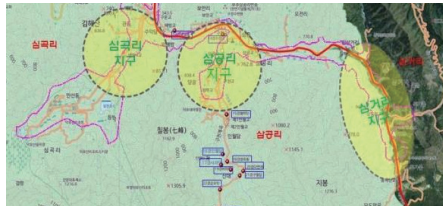
- ✓ 학계 및 관광 관련기관을 대상으로 적극적으로 의견을 수렴하여 특구 내 관광자원, 향후 특구 추진 방향, 상품 및 콘텐츠 개발 등에 반영함

2) 전라북도 관광특구 현황

(1) 일반현황

- ✓ 도내 관광특구는 정읍 내장산과 무주 구천동 2개소가 지정됨. 1996년 관광특구 지정기준인 방문 외국인 관광객 수 요건이 일시 완화됨에 따라 1997년 정읍 내장산과 무주 구천동이 관광특구로 지정될 수 있었음
 - 관광진흥법 제70조, 시행령 제58조에 따르면 해당 지역의 최근 1년간 외국인 관광객 수가 10만 명 (서울특별시 50만 명) 이상 되어야 관광특구로 지정 가능하였으나 1996년 당시 관광특구 지정 요건이 일시 완화됨에 따라 정읍 내장산과 무주 구천동 2개소가 관광특구로 지정됨

<표1> 전라북도 관광특구 현황

구분	정읍 내장산	무주 구천동
위치	정읍시 내장산 일원 (내장동, 쌍암동, 용산동, 신정동) 	무주군 설천면(삼거리, 심곡리) 무풍면(삼거리) 
지정일	1997. 1.18.(문체부 훈령 제3호)	1997. 1.18.(문체부 훈령 제3호)
지정면적	3,448,365㎡	7,603,233㎡
주요 관광자원	내장호, 단풍생태공원, 조각공원, 내장산리조트 관광지 등	덕유산 국립공원, 덕유대 야영장, 무주 덕유산 리조트 등

(2) 지원현황

- ✓ 전라북도 관광특구 지원 사업은 ‘관광특구 활성화 도비 지원’과 ‘공모사업을 통한 국비 지원’ 두 종류 사업임
- 관광특구 활성화 도비 지원 사업
 - ✓ 도비 지원 사업은 2015년부터 지원되기 시작하였으며, 관광특구만의 특성화 사업 부족문제를 해결하고 관광활성화를 위한 자체적인 재원마련을 위해 진행되고 있음
 - 2015년부터 2022년까지 총 8년간 매년 3억 원(관광특구 당 1.5억 원)씩 총 24억 원을 지원하고 있으며, 시·군비 매칭(70%)으로 총사업비는 80억 원임

- 지원금은 경관조명 및 가로등, 데크 등의 관광환경 개선을 비롯하여 관광편의시설 설치 등에 사용되고 있음

<표2> 전라북도 관광특구 활성화 도비 지원 현황

연도	사업내용	
	정읍 내장산	무주 구천동
2015	경관조명 및 데크(L=297m)	옛길 복원 (데크로드, 목교, 데크계단, 안내판)
2016	녹음수 식재(150본), 주차장 조성	구천동 주차장 및 산책로 설치
2017	야간경관개선, 집단시설지구 펜스 교체	화장실 신축 2동
2018	내장호 오솔길 야간경관개선(3.2km)	다목적광장 운영관리실 신축
2019	내장호 주변 야간조명 설치(2.2km)	구천동 상징게이트 개선
2020	가로등 교체, 무장애 탐방로 정비	어서길 추가복원
2021	가로등 설치(L=2.4km)	산책로 보수(L=1.2km)
2022	집단시설지구 수변 데크 조성	다목적광장 무대시설 보수

3) 전라북도 관광특구 시사점

■ 관광특구 지정 지역 내 개발 한계 극복 방안 마련

- ✓ 내장산 관광특구와 구천동 관광특구 지정지역 내 국립공원이 위치해 있어 토지 대부분이 자연환경 보전지역에 해당하기 때문에 본 지역을 개발하기에 많은 제약요인이 상존함. 충분한 검토를 통해 일부 토지의 용도지역 변경 및 자연공원구역 해제를 고려하는 것도 논의할 필요가 있을 것으로 판단됨
- ✓ 또한 구천동 관광특구의 경우, 부영리조트 등의 대규모 시설이 특구의 핵심지구로 자리 잡고 있어 사업 진행시 국립공원 외에도 협의해야 할 이해관계자가 많아 어려움이 있음. 따라서 군청-국립공원-기업-학계-시민사회 등의 이해관계자가 참여하는 협력 네트워크 구축을 통해 관광특구의 정체성을 확립하고 민관 협력 사업을 추진할 필요가 있음

■ 적극적인 국가공모사업 지원을 통한 재원확보 마련

- ✓ 정읍 내장산 관광특구와 무주구천동 관광특구는 공모사업에 2008년부터 2017년까지 총 6회 선정 되어 국비 총 4,610백만 원(정읍 내장산 관광특구 2,373, 무주 구천동 관광특구 2,237)을 확보하였으나 2017년 이후에는 공모사업이 선정되지 못하고 있음
- ✓ 관광특구진흥계획 집행상황 평가결과 및 지역 여건 분석 등을 통하여 지역 관광자원을 활용한 특색 있고 경쟁력 있는 사업 발굴, 정부 공모사업에 적극적으로 참여하여 오래된 시설 개보수 및 콘텐츠 도입 등 특구의 경쟁력을 강화할 필요가 있는 것으로 판단됨

■ 관광특구만의 연계성 확보 방안 마련

- ✓ 정읍 내장산 관광특구와 무주 구천동 관광특구는 뛰어난 자연생태자원을 보유하고 있지만 특구만의 매력적인 콘텐츠가 부족한 실정임. 특히 정읍 내장산 관광특구는 두 개의 지구로 무주 구천동 관광특구는 세 개의 지구로 분리되어 운영되고 있어 지구 간 연계성이 부족함
- ✓ 이에 특구 내 유입력 있는 콘텐츠 확충 및 지구 간 연계성 확보를 위해 관광특구의 방향성 및 전략을 명확히 설정할 필요가 있음

■ 외래관광객 유치에 위한 수용태세 개선 및 마케팅 강화

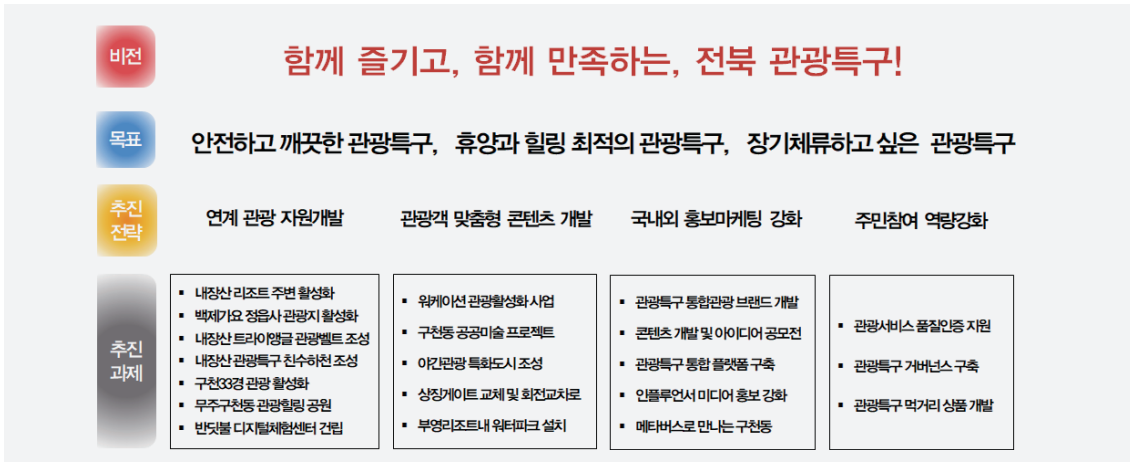
- ✓ 정읍 내장산 관광특구와 무주 구천동 관광특구 모두 집단시설지구의 상가 및 숙박시설들이 대부분 노후화 되어 있으며, 상가 안쪽이 정비되지 못해 시설 현대화 사업과 경관정비 사업이 필요함
- ✓ 정읍 내장산 관광특구와 무주 구천동 관광특구는 외국인 관광객들을 위한 기반 인프라 시설이 부족한 상태이므로 외국어 안내표지판 구축 및 관광 해설 도입 등이 필요함. 코로나19 회복기에 들어섬에 따라 외국인 관광객을 타깃으로 한 홍보마케팅 강화를 통해 외래관광객을 적극적으로 유치할 필요가 있음

2. 전라북도 관광특구 비전 및 방향

1) 비전 및 목표

- ✓ 전라북도 관광특구 활성화를 위한 비전으로는 ‘함께 즐기고, 함께 만족하는, 전북 관광특구!’로 명명함
 - 시군별 관광특구 비전은 시·군 관광특구 진흥계획을 준용함. 내장산 관광특구 비전은 ‘사계절 생태 문명의 길, 세계로 열린 내장산 관광특구’이며, 구천동 관광특구 비전은 ‘구천번의 감동 체험 특구 구천동 관광특구’임
- ✓ 전라북도 관광특구는 ‘안전하고 깨끗한 관광특구’, ‘휴양과 힐링 최적의 관광특구’, ‘장기체류 하고 싶은 관광특구’ 라는 3가지 목표로 설정함
 - 코로나19 팬데믹의 영향으로 관광객들은 복잡한 여행지를 선호하지 않으며, 휴양과 힐링의 최적지를 찾아가는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음. 전라북도 관광특구는 국립공원에 속해 있어 ‘안전하고 깨끗한 관광특구’와 ‘휴양과 힐링 최적의 관광특구’에 조건에 부합됨
 - 최근 인구감소에 따른 지방소멸이 가시화 되고 있는 상황 속에서 전북의 관광특구 활성화를 통해 ‘장기체류하고 싶은 관광특구’로 발전시켜야 함

<그림1> 전라북도 관광특구 활성화 비전 및 목표



2) 전라북도 관광특구별 활성화 방향

■ 정읍 내장산 관광특구 : 생태체험관광 중심 특구

- ✔ 내장산 국립공원, 내장산 케이블카, 내장산골프앤리조트, 연수원 등의 자원을 활용하여 ‘생태관광 체험 중심 특구’ 로 발전시켜야 함
- ✔ 2017년부터 내장산 관광특구 인근 주요관광지점 관광객 변화 추이는 지속적으로 감소하고 있는 실정으로 신규 관광객 유입 전략 마련이 필요함
- ✔ 한국관광데이터랩 2021년 정읍시 내 관광지 검색순위 상위 20위를 살펴보면, 내장산 국립공원, 내장산골프앤리조트, 태인CC, 내장산 케이블카, 내장산 등의 순으로 높게 나타나 내장산 인근의 관광지를 검색하는 경우가 많은 것으로 나타남
- ✔ 2010년 이후 내장산 관광특구 내 관광시설 사업은 총 4건이 이루어졌으며, 이 중 완료된 사업은 1건, 추진 중인 사업은 3건으로 나타남
- ✔ 정읍 내장산 관광특구 추진과제는 총 11개 사업을 제안함. 연계 관광 자원개발은 4개, 국내외 홍보 마케팅 강화 4개, 주민참여 역량강화 3개 사업을 제시함

■ 무주 구천동 관광특구 : 힐링여행 중심 특구

- ✔ 덕유산 국립공원, 구천동계곡, 무주덕유산리조트, 스키&골프 등 자원을 활용하여 ‘힐링여행 중심 특구’ 로 발전시켜야 함
- ✔ 2017년부터 구천동 관광특구 인근 주요관광지점 관광객 변화 추이는 지속적으로 관광객이 감소하

고 있는 실정으로 신규 관광객 유입 전략 마련이 필요함

- ✓ 한국관광데이터랩 2021년 무주군 내 관광지 검색순위 상위 20위를 살펴보면, 무주덕유산리조트 곤돌라, 무주덕유산 리조트, 골포존 카운티 무주 등의 순으로 높게 나타남
- ✓ 2010년 이후 구천동 관광특구 내 관광시설 사업은 총 16건이 이루어졌으며, 이 중 완료된 사업은 12건, 추진 중 사업 3건, 추진 계획 사업 1건으로 나타남. 2010년 이후 구천동 관광특구 외 관광시설 사업은 총 18건이 이루어졌으며, 이 중 완료된 사업은 16건, 추진 중 사업 1건, 추진 계획 사업 1건으로 나타남
- ✓ 무주 구천동 관광특구 추진과제는 총 9개 사업을 제안함. 연계 관광 자원개발은 3개, 관광객 맞춤형 콘텐츠 개발 5개, 국내외 홍보마케팅 강화 1개 사업을 제시함

3. 전라북도 관광특구 전략 및 추진과제

1) 추진전략

- ✓ 추진전략은 문헌조사, 사례조사, 특히 의견청취(관광특구협의회, 지역주민, 민간사업체 등) 주요 결과를 반영하여 4개 추진전략 및 20개 추진과제를 도출함
- ✓ 관광특구 활성화를 위해 하드웨어 개발이 우선적으로 추진되어야 하며 관광객 니즈를 반영하기 위해 관광객 맞춤형 콘텐츠 개발이 필요함
- ✓ 관광특구 본래 취지에 맞는 외국인 관광객 유치 전략적으로 추진하며 시설개선 및 관광상품 개발, 홍보 마케팅 등을 강화해야 하며, 국내·외 홍보 마케팅 강화를 위해 다양한 마케팅 수단을 도입하여 관광특구를 육성해야 함
- ✓ 또한 지속가능한 특구 발전을 위해 지역의 거버넌스 체계가 고도화되어야 하며, 주민참여 역량 강화 사업이 필요함
- ✓ 20개 추진과제에 대한 사업별 특징은 다음과 같음. 20개 추진과제는 선행연구, 전문가 자문, 시군 협의, 연구진 회의를 통해 사업추진의 타당성, 재원확보 및 추진의지, 입지의 적합성 등을 종합적으로 고려하여 결정함
 - 상위계획 검토는 전라북도(2021) 「제7차 전북권 관광개발계획」, 정읍시(2021) 「내장산 관광특구 진흥계획 수립」, 무주군(2021) 「무주 구천동 관광특구 타당성 조사 및 진흥계획(변경)」을 검토 후 계속 사업으로 추진할 계획이며 사업내용은 일부 수정

2) 추진과제

<표3> 전라북도 관광특구 추진전략 및 추진과제

추진전략	추진과제	시군	계획반영
연계 관광 자원 개발	내장산 리조트 주변 관광 활성화	정읍시	제7차 전복권*
	내장산 관광특구 친수하천 조성	정읍시	제7차 전복권
	내장산 트라이앵글 관광벨트 조성	정읍시	제7차 전복권
	백제가요 정읍사 관광지 활성화	정읍시	제7차 전복권
	구천33경 관광 활성화	무주군	제7차 전복권
	무주구천동 관광힐링공원	무주군	제7차 전복권
	반딧불 디지털체험센터 건립	무주군	제7차 전복권
관광객 맞춤형 콘텐츠 개발	워케이션 관광활성화 사업	무주군	
	구천동 공공미술 프로젝트	무주군	
	야간관광 특화도시 조성	무주군	
	관광특구 상징게이트 교체 및 회전교차로 설치	무주군	무주 진흥*
	부영리조트내 워터파크 설치	무주군	무주 진흥
국내외 홍보 마케팅 강화	내장산 관광특구 통합관광 브랜드 개발	정읍시	정읍 진흥*
	내장산 관광콘텐츠 개발 및 아이디어 공모전	정읍시	정읍 진흥
	내장산 관광특구 통합 플랫폼 구축	정읍시	정읍 진흥
	인플루언서 미디어 홍보 강화	정읍시	정읍 진흥
	메타버스로 만나는 무주 구천동 관광특구	무주군	
주민참여	관광서비스 품질인증 지원사업	정읍시	정읍 진흥
	내장산 관광특구 거버넌스 구축	정읍시	정읍 진흥
	내장산 관광특구 먹거리 상품 개발	정읍시	

주. 제7차 전복권은 「제7차 전복권 관광개발계획」, 정읍 진흥은 「내장산 관광특구 진흥계획 수립」, 무주 진흥은 「무주 구천동 관광특구 타당성 조사 및 진흥계획(변경)」의 상위계획에 포함된 사업을 의미함

4. 정책제언

■ 문화체육관광부의 재정지원 및 제도개선 필요

- ✔ 관광특구로 지정된 지역은 각종 법령에 의한 제한 중 일부 제한 허용 및 완화될 수 있는 규제특례를 비롯하여 금융지원 및 재정지원 등의 혜택을 받을 수 있으나 기존 법령의 개정 및 재정지원 부족 등의 문제로 인해 실질적인 혜택은 크지 않은 실정임
- ✔ 문화체육관광부는 ‘관광특구 활성화 사업 공모’만이 진행되고 있음. 매년 5개 내외 특구에 대하여 3~10억 원의 기금을 지원하고 있어 관광특구 지정 실익이 크지 않은 실정임
- ✔ 또한, 문화체육관광부의 관광분야 상위계획인 「관광개발기본계획」, 「관광진흥기본계획」에 관광특구의 대한 정책적 지원 방안을 강구해야하며, 관광진흥개발기금의 활용 범위를 확대해 볼 필요가

있음. 관광진흥개발기금 내에 관광특구진흥기금을 별도 계상하여 지원을 확대하는 정책적 지원이 마련되어야 함

- ✔ 관광사업체들이 지속적으로 요구하고 있는 각종 규제 완화 및 신규 사업에 대한 어려움을 덜어 주기 위한 관광진흥법에서 타 법제도의 규제특례 사항을 명시하거나 관광특구 내에서 각종 관광개발사업 추진을 위한 관광진흥법에 최소한의 의제처리 조항 신설이 필요함

■ 국가공모사업에 적극적인 대응으로 자원 확보 마련

- ✔ 문화체육관광부는 관광특구별 관광콘텐츠 개발 및 육성, 외국인 관광편의 기반확충 및 외국인 관광객 유치 촉진을 위해 공모사업을 실시하여 국비를 지원하고 있음
- ✔ 관광특구의 자원 확보 및 활성화를 위해 보다 적극적인 국가 공모사업에 대응해야 함. 최근 문화체육관광부에서는 신규 공모사업을 계획하고 있기에 전라북도, 시·군, 전북연구원, 전문가 등과 함께 적극적인 대응 방안 마련이 요구됨
- ✔ 또한 코로나19 이후 원격 근무·수업 및 일과 삶의 균형 인식 확산 추세를 반영, 한국형 워케이션 모델 개발·확산을 위한 '워케이션 활성화 사업'과 지역경제 상생 발전과 숙박-음식-관광지-체험 모두 만족시키는 지역 고유 미식 상품·콘텐츠 개발을 통한 '미식관광 활성화', 한류에 관심 있는 외국인이 우리나라에 장기간 체류하며 배우고 여행하는 '한류 체험·교육형 관광 육성' 사업 등을 계획하고 있기에 대응마련이 필요함

■ 국내·외 관광객 유치를 위한 전북관광 플랫폼 구축

- ✔ 관광특구는 외국인 관광객 유치를 위한 특별한 지역이므로 지역만의 특화된 콘텐츠를 바탕으로 지역성을 강화시켜야 함. 특구 간 관광상품 확충 및 연계성 확보를 통해 코로나19 이후 새로운 비전과 전략을 바탕으로 재도약의 계기로 삼아야 함
- ✔ 관광특구를 국내·외 관광객 모두들 만족시킬 수 있는 전북 관광의 플랫폼 역할을 담당하기 위해서는 전라북도, 시·군의 적극적인 행·재정적 지원이 필요함

Summary

A Study on the Revitalization of Jeollabuk-do Special Tourist Zone

Hyeong-O Kim, Suji Kim

1. Study Objectives and Method

- ✔ Gaining momentum and setting direction for promoting the Special Tourist Zone: We aim to gain momentum for the continuous promotion of the Special Tourist Zone by preemptively preparing for the increase of domestic and foreign tourists in the post-pandemic era and establishing a long-term plan.
- ✔ Strengthening competitiveness in the tourism industry through tourist programs and the development of new tourist content: We aim to explore tasks commensurate with latest tourism trends and tourism policy and to find ways to promote the Special Tourist Zone by analyzing its current status, diagnosing problems, reviewing existing promotion plans, and conducting interviews.

2. Conclusion and Policy Suggestion

- ✔ The vision of revitalizing the Jeollabuk-do Special Tourist Zone is “Enjoy Together, Happy Together, Jeonbuk Special Tourist Zone!”
 - The visions of cities and counties for the Special Tourist Zone will follow the Jeollabuk-do Special Tourist Zone Revitalization Plan. The vision of the Naejangsan Special Tourist Zone is “Trails to four-season ecological civilization; the Naejangsan Special Tourist Zone is open to the world.” The vision of the Gucheondong Special Tourist Zone is “9,000 touching experiences, the Gucheondong Special Tourist Zone.”
- ✔ The Jeollabuk-do Special Tourist Zone has set three goals: “Safe, clean special tourist zone,” “Special tourist zone for maximum recreation and healing,” and “Special tourist zone ideal for long-term stays.”
 - Amid the COVID-19 pandemic, tourists do not look for bustling tourist attractions; rather, they seek places for resting and healing. Jeollabuk-do’s two special tourist zones are located in national parks, meeting the conditions for safe, clean, and ideal locations for recreation and healing.
 - As local extinction is taking place due to population decline, Jeollabuk-do’s Special Tourist Zone revitalization policy aims to build “Special Tourist Zones for long-term stays.”

Key Words Special Tourist Zone, Tourism industry, Tourism trend, Tourism policy, Promotion plan



A Study on the Revitalization of Jeollabuk-do Special Tourist Zone

Hyeong-O Kim, Suji Kim



전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696(효자동3가 1052-1)
대표전화 063.280.7100 팩스 063.286.9206

발행인 _ 권혁남 발행처 _ 전북연구원

※ 이 정책브리프의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.
※ 지난 호 정책브리프를 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.