

청소년수련지구 및 전용활동지역 운영에 관한 연구*

도 종 수**
이 광 호
정 문 성
김 형 운

- I. 청소년 수련지구의 개념 및 성격
- II. 청소년 수련지구 지정과 관련법률
- III. 수련지구 지정에 따른 사회문제 및 지정기준
- IV. 청소년전용 활동지역의 지정방안
- V. 제 안

본 연구는 청소년 기본법에 규정된 청소년 수련지구 및 청소년 전용활동지역의 지정을 위하여 문헌연구, 설문조사, 전문가 자문회의와 워크샵 등을 통하여 수련지구의 개념 및 성격, 수련지구 지정과 관련법규, 수련지구 지정으로 예상되는 사회 문제, 수련지구 지정지침 및 지정기준, 전용활동지역의 개념과 지정방향을 검토하고 정책방안을 제시하였다.

I. 청소년 수련지구의 개념 및 성격

1. 청소년 수련지구의 개념

청소년기본법 제3조는 ‘청소년수련지구’란 수련활동을 실시할 목적으로 청소년기본법에 의하여 지정된 지구를 말하며, ‘수련활동’이란 청소년이 생활권 또는 자연권에서 심신단련, 자질배양, 취미개발, 정서함양과 사회봉사로서 배움을 실천하는 체험활동을 말한다고 정의하고 있다. 그리고 ‘청소년 수련시설’이란 학교시설 외에 수련활동을 실시할 목적으로 설치된 시설을 말한다.

*이 논문은 본 개발원의 1992년도 연구사업인 “청소년 수련지구 및 전용활동지역 운영에 관한 연구”의 결과보고서를 요약한 것임.

**공동연구자는 본 개발원의 도종수(연구위원), 이광호(선임연구원), 정문성(연구원), 김형운(연구원)임.

동법 제40조는 ‘체육청소년부장관은 수련활동을 지원하기 위하여 필요한 경우에 “명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역”을 수련지구로 지정할 수 있다’고 수련지구 지정의 근거를 마련하였다.

수련지구란 일정한 지역을 선정하여 다양한 수련시설을 설치함으로써 ‘종합적이고 집약적인 수련활동’을 할 수 있게 하는 종합적 공간이라고 할 수 있다. 따라서 수련지구 이외에도 단위시설로서 수련시설이 있을 수 있다. 수련지구는 수련시설과 지원시설 등을 구비하여 단위시설의 한계를 극복하려는 것이다. 자연권에 설치된 기존의 단위 수련시설(심신수련장, 야영장, 자연학습원, 유스호스텔)들은 각각의 특화된 수련활동을 중심으로 구성되어 기능상 분리를 추구하고 있었음에도 불구하고 현실적으로는 기능상의 중복으로 소기의 목적을 달성하지 못했다고 할 수 있다. 이에 수련지구는 개념적으로 새로운 통합모형을 구성·재배치한다는 측면을 가지는 것이다.

수련지구의 지정은 또한 현재 절대적으로 부족한 상태에 있는 청소년수련 시설을 확충하기 위한 토지를 미리 확보하여야만 효과를 기대할 수 있다. 일단 지구를 지정한 후에 장차의 여건에 따라 단계적으로 시설을 설치할 수 있도록 하자는 것이다.

또한 수련지구의 지정은 국토이용의 효율화라는 관점에서 볼 때 단위시설을 통한 국토의 부분적, 개별적 이용보다 몇군데의 대단지 수련지구를 선정하여 종합적으로 이용하는 것이 전국적인 국토이용에 바람직하다는 견해를 배경으로 하고 있다.

2. 수련지구의 성격

청소년기본법이 신설한 ‘청소년수련지구’를 기존의 일반적인 지역지구제의 특성에 비추어 고려할 때 다음의 특징을 볼 수 있다.

1) 수련지구는 개별법상의 지역이다. 국토이용관리법과 도시계획법의 (용도)지역지구제는 전국의 토지를 대상으로 하여 적합용도를 구획 분리하고 각 용도지역에 허용되는 토지행위 유형을 설정하는 종합적이고 체계적인 토지계획이라고 한다면, 각 개별법의 지역지구는 특정 목적 아래 그 목적에 적합한 토지공간을 개발 혹은 보호하기 위한 단일 토지계획이라 할 수 있다.

청소년 기본법은 수련활동을 지원하기 위한 특정한 목적 아래, 명승고적지, 역사유적지 또는 자연경관이 수려한 지역으로서 수련활동에 적합하고 이용이 편리한 지역을 수련지구로 지정한다고 하였다.

2) 수련지구는 지정된 지역의 개발(조성)을 목적으로 한다. 다시말해 현재의 비효율적인 토지이용상태를 개선하고 토지이용계획에서 제시한 발전방향으로 토지이용상태를 유도하기 위한 개발계획이다. 즉 합리적이고 능률적인 토지이용 및 개발을 유도하는 목적을 가지고 있다.

청소년기본법 제41조에 시·도지사는 수련지구의 지정이 있는 달로부터 2년이내에 조성계획을 수립하여 시행하도록 하고 있고 제43조는 조성계획에 따라서 수련시설 및 기타의 시설을 설치하도록 하고 있다.

3) 수련지구는 복합시설의 대단지이다. 수련

지구는 단일 특성의 시설만을 설치하는 여타의 지구(예를 들어 자연휴양림, 관광지)와는 달리, 자연녹지도 포함하여 휴양, 오락, 모험, 학습등의 다목적적인 시설들의 조합으로서 '집적이익(효과)의 증대를 꾀하는 대단지계획이다. 여러 용도를 혼합하는 혼합용도 지역제 혹은 계획단위개발 등의 집중적인 개발방식이 고려될 수 있다.

청소년기본법 제40조 5항에 의한 시행령(안) 제50조는 수련지구 내에 다음과 같은 종류의 시설을 설치하도록 하고 있다. 1. 수련시설, 2. 체육시설(골프장업용 시설 제외), 3. 식물원, 동물원, 자연관찰원, 과수원, 조류 또는 어류 사육장, 기타 이와 유사한 자연탐구 또는 학습 시설, 4. 극장, 박물관, 미술관, 과학관 기타 이와 유사한 문화·과학시설, 5. 수상·해양·항공·산악훈련장, 극기훈련장 기타 이와 유사한 모험활동시설, 6. 우체국, 파출소등 공공시설, 7. 기타 체육청소년부령이 정하는 시설(시행규칙(안) 제17조 1. 식당, 휴게실 등 편의시설, 2. 대점, 식료품점, 기념품판매점 등 판매시설, 3. 전망대 등 관람시설, 4. 눈썰매장, 놀이기구 등 놀이시설, 5. 관티시설, 6. 기타 시설) 등

4) 수련지구는 공공개발계획이다. 수련지구는 정부가 정한 개발목적에 수행하는 공공계획이다. 종래의 지역지구가 사인의 재산가치의 보호 및 극대화를 목적으로 했던 반면 현대적 의미의 지역지구제는 공공서비스를 위한 토지를 원활하게 공급하는 정책수단으로 되어왔다.

청소년수련지구는 청소년의 심신단련, 자질취양, 취미개발, 정서함양과 사회봉사로서 배움을 실천하는 체험활동(수련활동)을 위해 지정

된 지구이다. 그리고 청소년기본법 제41조 5항은 조성계획의 시행에 필요한 비용의 일부를 보조하도록 하고 있고 제42조는 조성계획의 시행에 필요한 토지 건축물 기타 토지의 정착물이나 이에 대한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다고 하여 공공수용을 명시하고 있다.

5) 수련지구는 지정된 지역의 보호를 목적으로 한다. 용도지역의 지정은 해당지역의 개발과 더불어 보호를 목적으로 하는 경우가 많다. 지역의 특성에 맞는 용도를 지정함으로써(재산)가치를 보호하는 전통적 의미의 지역지구제의 내용이였다. 기본법의 보호규정은 두가지이다. 제41조 3항은 '조성계획은 자연상태를 최대한 보존할 수 있도록 수립되어야 한다'고 하고 있다. 제44조는 수련지구 안에서의 금지행위를 규정하고 있는데, 1. 정당한 사유없이 토석, 자갈, 모래를 채취하거나 입곡, 죽을 벌채하는 행위, 2. 청소년의 사행심을 조장하거나 미풍양속을 행치는 행위, 3. 조성계획에 의하지 아니한 토지의 이용행위(시행령(안) 제56조, 시행규칙(안) 제44조), 4. 기타 대통령령이 정하는 청소년에게 해로운 행위(시행령(안) 제57조)등을 금지하고 있다.

II. 청소년 수련지구 지정과 관련법률

청소년 수련지구 지정과 관련되어 있다고 볼 수 있는 법규는 청소년 시설 설치에 관한 법령인데, 이 중에서도 시설 설치 관리를 규정한 법률보다 공간 시설 조성을 규정한 법률이 직접적으로 관련된다. 청소년 공간 시설의 조성 과 관련된 법률들은 토지의 이용 거래를 규제

하는 법률들로서 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법을 상위법으로 하고, 각각의 특정한 지역을 담당하는 해당법률들로 이루어진다. <표1 참조>

이 법률들은 지역지구를 지정하는 법률과 지역지구의 명칭은 사용하지 않더라도 사실상 지역지구의 의미 효력을 보이는 법률로 구분할 수 있다. 그러나 지역지구의 명칭 사용여부에

상관없이 이 법률들은 수련지구 지정과 직접 관련되어 있는 것이다.

또한 이 법규들은 입법취지상 해당지역에 대한 용도변경없이 관련 행정기관의 협의 절차 완료만으로 계획 추진을 가능케하며 그 개발을 촉진시키고자 기능하는 것과 사전적인 용도변경과 엄격한 승인 허가 절차를 요구함으로써 해당지역의 개발을 억제 보호하는 기능으로 대별된다.

<표 1>

청소년 수련지구 지정 관련 법규

상위법	국토건설종합계획법 국토이용관리법 특정지역종합개발촉진에 관한 특별조치법	
하위법	해당지역 개발 촉진 기능 관계법	해당지역 보호 및 개발억제기능 관계법
청소년 기본법에 의제조항이 있는 법률	자연 공원법 도시 계획법	수도법 하수도법 공유수면관리법 공유수면매립법 하천법 항만법 도로법 사도법 산림법 사망사업법 초지법 농지의 보전 및 이용에 관한 법률
청소년 기본법에 의제조항이 없는 법률	도시공원법 관광진흥법 토지구획정리사업법 수도권정비계획법	문화재보전법 군사시설보호법 환경보전법

1. 수련지구의 지정 및 조성절차

청소년수련지구 지정절차는 용도지역 변경, 수련지구 지정, 수련지구 조성(계획) 및 시설설치(사업시행)로 대별할 수 있다. 절차는 <표 2>와 같다.

2. 수련지구 지정 및 조성에 따른 문제점들

청소년기본법에서는 수련지구 조성사업에 법인·단체 즉 민간의 참여를 허용해 놓았으면서도 그 여건(관계법률)에 대한 제도적 장치는 미흡하다.

<표 2>

청소년 수련지구 지정 조성 절차

지정 절차	주무 기관	주요 사항	관계 조항
용도지역 변경 • 용도지역의 결정 및 변경 요청 • 용도지역의 결정 및 변경 • 다른 지역 지구 구역의 변경 해제	관계행정기관의 장 건설부장관(관계중앙행정기관의장과 협의) 관계행정기관의 장	수련지구 후보지역에 대한 용도지역 결정 변경 요청 용도지역 결정 및 변경 다른 지역 지구 구역의 변경 해제 협의	국토이용관리법 제7조4항 국토이용관리법 제6조 청소년기본법
수련지구 지정 • 수련지구 지정신청 • 수련지구 지정 • 수련지구 지정 고시	지방자치단체의 장 체육청소년부장관(관할시도지사의 의견청취) 체육청소년부장관	체육청소년부장관에 신청 중앙행정기관의 장과 협의 구역, 면적, 지정년월일, 기타 필요한 사항을 고시	제40조4항 제40조2항 제40조3항
수련지구 조성 • 수련지구 조성계획 수립 및 승인신청(변경) • 조성계획의 승인 • 조성계획의 고시 • 조성계획에 의한 시설설치	1. 시, 도지사 2. 법인 또는 단체 체육청소년부장관 시, 도지사 1. 조성계획의 승인을 얻은 자(사업시행자) 2. 조성계획의 승인을 얻은 자외의 자	1. 시, 도지사는 지정일로부터 2년 이내에 수련지구조성계획의 승인신청 2. 법인 또는 단체는 체육청소년부장관의 승인을 얻어(일정 규모 이하의) 조성계획을 수립 시행. 장관은 관할시도지사의 의견청취(면적 3백만m ² 이내의 수련지구에 한함) 1. 법인 또는 단체일 경우 제26조2항의 수련시설의 허가를 받은 것으로 본다. 2. 체육청소년부장관이 당해 조성계획의 승인을 얻은 자의 의견을 들어 허가	제41조1항 시행령(안)제51조 제41조2항 시행령(안)제53조 제41조4항 시행령(안) 제54조 제43조1항 제43조2항 시행령(안) 제55조 시행규칙(안) 제32조

법인세법, 토지초과이득세법, 지방세법 등에서 나타난 세제상 문제점들이라든가 산림법,

농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 초지법 등에서 나타나는 각종 부과금, 부담금의 문제 등

이 이러한 법률상의 요개선사항이라 볼 수 있을 것이다. 특히 세제상의 문제는 두가지 관점에서 고려되어야 할 것이다. 그중 하나는 조성사업에 대한 민간의 참여문제인데, 수련지구 조성사업은 수익성이 있는 사업이 아니기 때문에 토지보유에 따른 세제상의 혜택이라든가 지원책이 없이는 민간의 참여가 원활하지 못할 것으로 예상된다. 또 한가지 문제는 수련지구안에 토지를 소유한 사람들에 대한 문제로서 수련지구 안의 토지 층 보전목적 등에 사용토록 결정된 토지의 소유주에 대한 배려가 요구된다. 이러한 토지는 당연히 국가등에서 매입토록 하는 것이 원칙이겠지만 재정형편 등의 문제로 그렇지 못한 경우가 발생할 것이고 그 경우에 있어서는 종합토지세, 재산세 등을 감면토록 해 주어야 할 것이다.

그러나 현 단계에서 이러한 문제점의 해결에는 어려움이 많은 실정이다. 수련지구 그 자체만 법률상 평문화만 되었다 뿐이지 실제적으로 시행도 안된 상태이고 따라서 현재단계에서 관계법률에의 반영을 요구하기에는 어려움이 많기 때문에 아직 해결되지 않고있는 제도상의 미비점으로 나타나고 있는 것이다.

따라서 이러한 세제상의 문제점들은 청소년기본법 시행과 더불어 점진적으로 개선해 나가야 할 과제라고 볼 수 있다.

III. 수련지구 지정에 따른 사회적 문제 및 지정 기준

1. 수련지구 지정에 따른 사회적 문제

수련지구 지정은 정책시행에 있어 청소년 육성이라는 범국민적 동의를 구할 수는 있으나, 다른 한편으로 지정과정에서는 부동산투기나

지역주민의 토지관련 민원의 증가, 그리고 조성·운영과정에서 영리운영·유원지화, 환경오염과 자연경관 훼손 등과 같은 문제점을 노출시킬 우려가 있으며 그 외에 전문인력 확보의 문제나 관주도의 형식적·경직적 운영의 우려도 있다. 이러한 문제에 대처하기 위하여 수련지구 지정시 청소년육성보다는 재산가치 활용에 관심을 가지는 부적격자의 유입을 경계하고, 조성과정에서 자연상태를 최소한으로 변형하고 조화를 이룰 수 있는 시설물 설치기법을 개발하며, 현지주민의 재산상의 피해를 최소화하고 합리적이며 공정한 보상수준에 의해 주민과의 협의에 도달할 수 있어야 할 것이다. 그리고 환경훼손을 최소화하기 위하여 사업시행에 있어 환경영향평가와 더불어 잠재수용능력평가제를 도입하고, 목표설정-전략평가-사업시행요령의 매 단계마다 중간점검, 재평가 등의 유연하고 융통성있는 개발전략을 채택하고, 각 지구별로 허용가능한 개발수준을 설정하거나 혹은 한 지구내에 여러 하위지구를 설정하는 등의 정책수단이 요구된다.

2. 수련지구 지정 지침 및 기준

수련지구 지정·조성에 있어 수련지구 본래의 목적에 충실하면서도 발생가능한 법률 관련 문제와 사회적 문제를 최소화할 수 있는 지정 지침으로는 기존시설 우선 지정, 특성화된 수련지구 지정, 민간참여와 관광지구와의 차별화 등을 들 수 있다.

청소년기본법은 청소년수련지구 내 시설의 범위를 광범하게 설정하고 있는데, 이는 한편으로는 세부시행상의 기준 및 지침의 제시로 합당한 수준에 이르지 못한 일부 무적격 청소년 시설의 개발을 사전에 방지하는 효과를 가

지지만, 다른 한편으로는 세부시행상의 기준에 얽매어 이를 일반적으로 만족시키지 못하는 입지는 다른 독특한 자연 및 인문환경 조건이 충족됨에도 불구하고 기준에 일부 합당하지 못함에 따라 지정되지 못하는 시행상의 난점을 가질 수 있다. 이러한 장단점을 고려하여 본 연구에서는 가능하면 청소년 수련지구의 지정 기준과 시설 기준의 개괄적인 사항부터 세부사항까지 제시함으로써 지정 기준 및 시설기준이 최종적으로 작성될 때에 취사선택이 가능하도록 하였으며 세부사항은 수련지구의 위치, 규모, 자연환경조건, 인문환경조건 등의 입지여건에 따라 변경될 수 있음을 전제로 하여 최소한의 조건을 제시하고자 했다. 그 이유는 청소년기본법에서 청소년수련지구 내의 시설을 광범위하게 설정하고 있음에 따라서 사업시행자가 어떠한 시설을 선택하는가 하는 과정이 청소년수련지구의 목적·성격을 구별짓기 때문이다.

IV. 청소년전용 활동지역의 지정 방안

1. 청소년전용 활동지역의 개념 및 성격

현재 제정작업이 진행중인 청소년기본법 시행령(안)중, 제48조3항에 의한 시행령(안)의 청소년전용 활동지역지정 등에 관한 조항의 내용을 참고로 하면, 청소년전용 활동지역은 '생활권에서 청소년에게 유해한 업소의 설치 및 유해한 행위가 금지되고 청소년활동에 필요한 시설이 우선적으로 설치되는 지역'으로 정의된다. 이 규정에 의하면 청소년전용 활동지역은 우선 지역적으로 생활권에 위치하며, 청소년의 건전한 성장과 육성에 장애를 미칠 가능성이 있는

각종 유해한 시설, 장소, 물품 등과 동떨어져 있어야 하며 또한 청소년의 비행을 조장하거나 유발할 우려가 있는 여러 종류의 유해행위가 금지되는 곳이다. 아울러 청소년의 건전활동도 도모할 수 있는 수련활동을 비롯한 각종 문화, 예술, 체육활동 등 학교교육을 보완하여 청소년 스스로 체험하고 즐기는 여러 가지 시설과 환경을 구비한 장소이어야 한다.

청소년전용 활동지역은 청소년기본법의 시행령(안)의 내용에서 언급하고 있듯이, 대개 다음과 같은 지역을 중심으로한 개념이라 할 수 있다. 첫째 학교, 도서관, 학원가 등의 청소년의 왕래가 빈번한 지역, 둘째 사회적 명소로서 청소년이 자유롭게 활동할 수 있는 곳, 셋째 근린공원이나 광장 등의 청소년의 휴식·산책·운동 공간 등이 주요 청소년전용 활동지역의 대상이 될 수 있을 것이다.

2. 청소년전용 활동지역의 지정과 조성 방안

1) 지정절차

청소년기본법 제48조 3항에서는 국가 및 지방자치단체는 필요한 경우 청소년전용 활동지역을 지정할 수 있으며, 이 경우 청소년 활동에 필요한 시설을 위한 지방행정부서는 지정 및 조성계획을 명확히 작성하고, 향후 관리·운영 방침과 계획을 입안하여 청소년전용 활동지역 설정의 본래 목적과 취지가 훼손되지 않도록 해야 할 것이다. 또한 인근 지역주민들의 의견을 충분히 수렴·반영하는 제도적 절차와 과정을 두어 지역지정에 따른 민원문제나 사회 문제가 발생할 수 있는 소지를 미연에 방지해야 할 것이다.

2) 지정방법

청소년전용 활동지역은 생활권 내에 위치하고 있어 일정한 공간확보가 상대적으로 어려우며 지역 지정에 따라 여러가지 사회적 이해관계가 얽혀 있는 등 갈등의 소지가 있다. 또한 지역지정의 본래 목적과 달리 청소년 비행과 일탈을 조장할 우려가 있는 등의 역기능적 소지가 있음으로 청소년전용 활동지역지정 방법은 제도적으로 치밀하게 준비되고 매우 조심스럽게 실행, 강구 되어야 한다.

청소년전용 활동지역을 지정하는 방법으로 고려될 수 있는 것은 특정지역을 항시적으로 청소년전용 활동지역으로 지정하여 운영하는 항시적 지정방법과, 일정지역을 시간과 때에 따라 혹은 정기적으로 시간을 정해 청소년전용 활동지역으로 지정운영하는 일시적 지정방법 및 다른 용도지역을 청소년전용 활동지역으로 중복하여 지정하는 방법이 있을 수 있다. 우선 항시적 지정운영 방법은 그 지역의 기능과 용도가 청소년을 대상으로 일정한 정향성을 가지고 있을 때 가능하다. 예를 들면, 학교와 학원 주변 지역과 같이 청소년들이 주로 많이 모여 생활하면서 청소년들의 주요 생활근거지가 되고 있는 지역은 지속적으로 청소년전용 활동지역으로 지정하여 관리할 필요가 있을 것이다. 뿐만 아니라 새로이 건립될 청소년수련시설 등이 들어설 지역 등도 지역 여건에 따라서는 장기적인 안목에서 항시적으로 청소년의 활동공간으로 조성하려는 정책적 의지도 필요하다.

둘째, 일정 지역을 청소년전용 활동지역으로 지정함에 있어 영구적 전용지역으로 지정할 것이 아니라 그 방법을 다원화하여 일정지역이나, 특수한 경우 '청소년출입 제한구역'조차도

일과성적으로 지정하여 운영하는 방안이 검토될 수 있다. 예를 들어 청소년들이 주말이나 공휴일을 이용하여 자주 모여들어 그들의 문화를 향유할 수 있는 공간과 지역이 있을 경우 그 지역을 전용활동지역으로 지정하되 주말이나 방학중에만 지정운영하는 방법도 있을 수 있다. 이 경우 항상적인 지정에 따른 지역주민의 부담을 줄일 수도 있고 교통문제 등 지정에 따라 예상되는 갖가지 문제를 최소화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 한편으로 한시적으로 지정함으로써 비지정운영시에 지역의 정화와 관리를 어떻게 보장할 수 있느냐 하는 문제도 동시에 안고 있다.

셋째, 공원지구나 체육시설 지구를 청소년전용 활동지역으로 중복지정하여 운영하는 방법은 현재 한국 사회의 실정에서 불가피할지도 모른다. 예를 들어 체육공원이나 상업지역을 청소년전용활동지역으로 중복지정하여 전전하게 운용할 수밖에 없을 것이다. 단지 여기서는 다음과 같은 방법을 제안하고자 하는 것이다. 즉, 현재 한국사회에는 청소년들이 자주 드나드는 특정 카페골목이나 유흥가가 청소년출입 제한구역으로 지정되어 있는 곳이 많다. 이 지역들은 대개 청소년들의 호기심을 자극하고 흥미를 끌 수 있는 나름대로의 공간과 시설들이 적지않게 구비되어 있는 곳도 적지않다.

그러므로 이 지역중에서 청소년들에게 현저하게 악영향을 미칠 수 있는 향락업소가 밀집해 있거나 그밖에 청소년의 접근을 허용해서는 안될 유흥가로 이루어져 있는 지역을 제외하고는 일정한 시간과 공간을 선택하여 한달에 한번 등이나 한시적으로 청소년전용 활동지역으로 활용할 수 있는 방안도 검토해볼직하다. 이러한 특정 지역을 평상시에는 청소년의 출입을

철저히 제한하였다가 일정시점을 택해 반복적으로 중복활용함으로써 청소년들의 출입과 호기심에 대한 기회충족을 보완함은 물론 이런 지역의 계속적이고 악질적인 향락화도 개선할 수 있으며, 업주들의 청소년에 대한 배려와 청소년보호와 육성에 대한 사회적 참여의 기회도 마련할 수 있을 것이다.

이상과 같은 청소년전용 활동지역의 지정방법을 한국의 사회현실과 관련하여 살펴볼때, 학교나 주변지역과 같은 특수화된 구역을 제외하고는 가능한 한 항상적으로 전용활동 지역을 지정하는 것은 가급적 피해야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 항상적인 전용활동 지역의 운영은 뒤에서 언급하겠지만, 관리운영상의 문제점을 노출할 수 있으며 자칫 전용활동 지역이 청소년들의 배타적인 전용지역으로 인식되어 문제행동을 유발하는 온상이 될 소지가 많으며 성인들의 출입이 극히 제한되어 공존이 불가능해짐으로써 오히려 사회적 역기능을 초래할 수도 있기 때문이다.

3) 조성·운영방안

청소년전용 활동지역의 조성과 관리운영은 전용활동지역의 본래의 목적을 달성하고 그 역기능을 최소화하는 데 가장 중요한 요소이다. 왜냐하면, 청소년전용 활동지역을 지정해놓고 지속적으로 관리운영되지 못한다면 그 지역은 오히려 건전한 청소년들이 기피하는 악동들의 집합소로 전락할 가능성이 많기 때문이다. 이러한 전용활동 지역이 갖는 역기능적 요소를 최소화하기 위해서는 지정에 못지않게 작동 필요 공간과 시설을 조성하고 관리 운영하는 방안이 제도적으로나 비제도적으로 치밀하게 구축되어야 할 것이다.

우선 청소년전용 활동지역을 조성하는데 있어 필요한 시설로는 체육·수련시설, 간단한 문화시설, 휴식시설, 놀이 및 공연장, 건전한 대중음식점 등이 비교적 잘 구비되어 있어야 할 것이다. 이러한 시설들은 단기간에 막대한 비용을 투자하여 조성될 수 있는 성격의 것이 아니며, 일정한 상업성을 전제한 민간자본의 유치에 의해 이루어질 수 있을 뿐이다. 따라서 이러한 시설의 경영인이나 투자자들은 언제나 청소년들을 대상으로 지나친 상업성을 추구할 유혹을 받게 된다. 특히 이들 업소나 영업장의 경영인들에게 지나치게 교육적인 제재를 요구할 수도 없다. 이러한 요인들은 바로 청소년을 대상으로 하는 영업장이나 일정 시설에 대해 치밀하게 제도화된 감시망과 지원책을 동시에 구비해야 한다는 필요성을 일깨워 주고 있다.

청소년전용 활동지역내의 특정시설을 무조건 제한하기 보다는 청소년들의 요구와 흥미를 고려하여 가능한 한 허용하되 시설의 내부를 공개하는 등의 일정한 한계와 범위를 설정하여 그 경계를 벗어나지 않도록 유도하는 개방적 조성책이 타당하다. 이를 위해서는 각종 영업장의 시설기준을 엄격히 하여 조성할 필요가 있다. 또한 각종 유해환경이 침투하지 못하도록 하는 직·간접적인 감시망을 갖추어야 하고 지역내 유익환경이 생존력을 가질 수 있도록 계속적인 이니셔티브와 지원을 보장할 수 있어야 할 것이다. 이와 아울러 앞서 밝힌 바와 같이 청소년 대상 사업의 특수한 여건을 고려하여 전용활동 지역내 사업장에 대한 세제혜택 등 다양한 제도적 노력이 병행되어야 할 것이다.

일차적으로 전용활동지역 내 청소년대상 사업장 대표자 협의회 같은 자율적인 기구를 구

성하여 이익집단화하여 일정한 이윤보장을 위한 조건을 충족하도록 해줄 뿐만 아니라 전용 활동 지역을 자유적으로 정화하고 관리할 수 있는 민간기구로 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이러한 제도적기구는 일과성 지정 또는 중복지정 시에도 민간 자율 정화·관리기구로 활용이 가능하다.

그리고 해당 지방자치단체장은 지역사회 내의 전용활동 지역의 바람직한 조성·운영을 위해 주민대표, 각종 사업자 대표, 지역 치안 담당기구 등으로 구성된 관리운영위원회등을 구성하여 관계자들의 관심과 감시를 항상 동원할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다. 또한 정기적인 주민행사나 청소년과 함께 할 수 있는 축제 등의 기획프로그램을 운영하는 기구로 활용할 수 있어야 할 것이다. 이와 같이 청소년 전용 활동지역의 관리운영은 지역주민과 청소년들의 지속적인 참여를 전제하지 않고는 그 실효성을 보장하기 어렵다. 청소년전용 활동지역은 어떻게 보면 얼마나 청소년들과 지역주민의 참여를 가능하게 하느냐에 따라 그 성과가 좌우된다고 해도 과언이 아니다.

끝으로 청소년전용 활동지역의 지정은 앞서 살펴본 바와 같이 공간확보의 난점, 기존 도시계획과의 상충 등 많은 문제점을 내포하고 있다. 따라서 지역지정의 가능성, 지정 및 활용 방안, 지정에 따른 사회적 분제, 지속적인 관리 운영 방안 등에 대한 별도의 심층적인 연구를 거쳐 단계적으로 신중하게 추진되어야 한다.

V. 제 안

지금까지 살펴 본 청소년수련지구 및 전용활동지역 지정의 목적이 유지되면서, 관련 제반

법규와의 절차상의 상충점 및 지구·지역 지정으로 예상되는 문제점과 부작용을 최소화하고 효율적인 조성사업의 수행을 기대할 수 있는 적절한 정책적 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 사실상 본문 전체가 정책시행의 지침이 될 수 있을 것이지만 여기서는 근간이 되는 사항만 지적하기로 한다.

첫째, 시범 청소년 수련지구를 조성 운영한다.

지나치게 많은 지역을 일시에 지정할 것이 아니라, 일단제로 한 두개의 시범 청소년지구를 지정·운영하여 법규, 주변환경 등 제반 문제점을 시정 보완한 후, 이단계에서 시도별로 시범 청소년수련지구를 지정·조성하여 운영하다가 차후에 단계적으로 확대 지정하는 전략이 요망된다. 일례로, 세계잡보리대회 개최지였던 강원도 고성군 토성면의 경우에는 77만 4천평의 부지가 도로 등 기간시설이 부분적으로 구비된 상태에 있어 관광휴양지역으로 되어 있는 지역의 용도변경을 거쳐 시범수련지구로 활용하기에 적합한 조건을 갖추고 있다.

둘째, 수련지구와 관광지구의 성격의 차별화를 기할 수 있는 범위 내에서 민간자본을 유치한다.

현재 수련지구 지정 계획상 재정적 부담을 고려하여 지구 조성에 민간참여를 허용할 방침으로 있고, 또 설문분석 결과를 보더라도 민간의 적극적인 참여 요구는 높은 것으로 확인되었다. 청소년수련지구 사업은 대단위 개발사업이기 때문에 민간이 참여한다 하더라도 대자본이 참여할 수 밖에 없는데, 대자본이 비수익사업인 청소년사업에 운영상의 경상수지 확보의 어려움에도 불구하고 참여할 지는 의문이다. 자칫 부동산투기, 영리를 위한 운영, 유원지화

등의 부작용과 함께 청소년 수련지구 본래의 목적이 훼손될 가능성이 높은 것이다. 민간의 참여는 공공성 확보 방안과 함께 청소년 수련지구의 기본성격을 유지시키는 한도 내에서 허용되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 기존시설을 우선지정하도록 한다.

기존시설을 우선적으로 지정할 경우 신규 지정 개발에 드는 재정적 부담을 덜 수 있으며, 자연훼손이나 지역주민과의 마찰 등의 문제를 최소화할 수 있고, 노후화되거나 미비된 기존시설을 개보수, 신증축으로 확충·활성화할 수 있으며, 기존의 청소년 육성 경험을 살릴 수 있는 장점이 있다. 또한 기존시설은 대체적으로 수련지구로 지정하기에 적합한 지역에 위치하고 있으며, 현시설 근무자도 당해 시설을 수련지구로 지정하는 것에 동의하고 있다는 점도 고려되어야 한다. 다만 기존 시설의 개증축으로 '누더기 수련지구'가 되지 않도록 사례별로 충분한 사전검토가 있어야 할 것이다.

넷째, 기존의 다른 여가공간에 대한 중복지정, 단기간 지구 지정을 고려한다.

소수의 차별화된 시범 수련지구의 운영과 더불어 수련수요를 충족시키기 위한 방안으로 중복지정을 생각할 수 있다. 중복지정이란 청소년 수련지구의 신규지정과 개발에 소요되는 토지매입비와 기반시설(도로, 상하수도, 전력 등) 조성비를 절약하기 위해 기존의 여가공간(관광지, 국도국립공원의 집단 시설지구 등)의 일부를 분양, 매입 또는 단순히 협의만으로도 지정·개발하는 방식이다. 이는 현실적으로 청소년기본계획에 규정한 광대한 면적의 땅을 전용용지로 확보하기 곤란한 점을 고려하여, 청소년만을 원래의 목적으로 하는 지구는 기본시설을 포함한 최소한의 시설과 면적을 지정하고 나머

지 소요되는 공간을 인근의 다른 지역을 활용하는 방안을 고려하자는 것이다. 이 경우 개발면적을 최소화할 수 있게 되어 자연 훼손이나 지역사회에의 부작용을 크게 피해 갈 수 있을 것이다.

그리고 단기간 지구지정을 기존의 여가공간 중에서 적당한 곳을 선정하여 예를 들어 1-2년 동안만 한시적으로 청소년수련지구로 지정하여 수련활동 수요에 종당하고자 하는 방식이다.

다섯째, 특성화된 수련지구를 배치한다.

수련지구의 전국적 배치는 청소년 인구분포, 지구의 자원성, 행정 구역 등에 따라 달라지겠지만, 그와 더불어 같은 유형의 지구를 전국적으로 개발할 것인가 아니면 기본적인 시설만 규정하고 지역특성에 맞게 특성있는 주제에 따라 지구를 배치할 것인가 하는 기능적 측면에서의 배치에 대한 기준도 고려되어야 한다.

특성화된 수련지구를 배치하여, 지역적, 문화적, 자연적 특성을 부각시키고, 특성화된 수련지구를 순환 방문하여 다양한 경험을 할 수 있는 기회를 마련하고, 한가지 주제에 대한 포괄적이며, 상세한 부문을 교육적, 체험적 활동으로 전환하여 전문성을 살릴 수 있게 해야 할 것이다.

여섯째, 수련지구의 조성과 이용은 환경보존의 원칙 아래에서 시행되어야 한다.

수련지구의 지정과 조성에 따른 환경훼손을 최소화하기 위해 환경에 대한 의식의 전환이 우선되어야 하며 녹색여행운동, 환경관광 등의 지침이 교육되고 지켜져야 한다. 사업시행과 운영에 있어서 환경영향평가와 잠재수용능력평가제를 도입하여 정기적으로 점검함으로써 영원한 자원인 환경을 잘 보존하도록 해야 한다.

일곱째, 법률상의 의제조항, 지원규정, 세제

등의 혜택을 확대해야 한다.

현행 청소년기본법에 규정된 의제조항과 개발관련 지원규정은 필요한 최소한도에 국한되어 있다고 할 수 있다. 조성사업의 원활하고 효율적인 수행을 위해 이들 조항 및 규정의 확대가 요청된다. 그리고 민간의 참여를 사실상 가로막고 있는 법인세법, 토지초과이득세법, 지방세법 등 세제상의 문제와 산림법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 초지법 등의 각종 부과금, 부담금의 문제도 개선되어야 한다.

여덟째, 수련지구 지정·조성과 운영을 주관할 상설기관을 설치해야 한다.

중앙 및 지방자치단체별로 각계 전문가로 구성된 심의위원회를 두어 충분한 시간을 가지고 각계의 의견을 수렴하고 종합 연구 검토하여 신중하게 수련지구를 지정하여야 한다. 지구 지정시에는 사전에 전문가들에 의한 세심한 검토와 지역주민과의 사업추진에 따른 공감대 형성이 요구된다. 그리고 수련지구 관리·운영 주체는 청소년, 학부모, 전문가의 직접적인 참여 기회를 확보할 수 있는 상설기구가 되어야 한다. 왜냐하면 청소년 수련지구가 잘못 지정·조성된다면 청소년은 물론이고 지역사회 그리고 자연환경·생태계에 회복할 수 없는 피해를 줄 수 있는 사업이기 때문이다. 관리·운영을 담당하는 기관은 수련지구의 이용 및 운영상황을 파악하여 수련지구 내의 탈선행위나

잘못된 시설사용, 유원지화, 영리추구 위주 운영 등 문제점을 관리하고 해결함으로써 본래의 목적에 맞게 운영되고 활성화되도록 필요한 조치를 강구해야 한다.

아홉째, 전용활동지역 지정은 항시지정과 일시지정, 중복지정 등 현실에 맞는 다양한 방법을 활용하여야 하며, 비행지역화하는 등의 부작용을 예방하기 위해 관리와 운영을 위한 기구와 제도의 설치를 필요로 한다.

전용활동지역의 지정은 지역 및 시설물 특성에 맞게 학교와 학원주변등을 항시적으로 지정하거나, 주말이나 공휴일에만 일시적으로 지정하고, 경우에 따라서 한시적으로 지정하여 순환하는 등 지역사정에 맞게 다양한 방법으로 지정하는 것이 바람직하다. 공원지구나 체육시설 설치지역 등은 전용활동지역으로 중복지정할 수도 있을 것이다. 일단 지정되고 운영이 될 경우에는 전용활동지역이 비행청소년의 집합소나 활동무대가 되거나 유흥지화 하는 등의 부작용을 방지하기 위해 필요한 감독과 지원을 할 수 있는 적절한 기구나 제도를 설치해야 한다. 전용활동지역의 지정은 공간확보의 난점, 기존 도시계획과의 상충 등 많은 문제점을 내포하고 있으므로, 지역지정의 가능성, 지정 및 운영방안, 지정에 따른 사회적 문제 등에 관한 단계적인 연구를 거쳐 신중하게 추진되어야 한다.