[골프장 특혜·규제 완화 문제점과 개선방안] 정책 보고서

골프장
국토를 집어 삼키다

2008. 11

녹색연합·환경소송센터

I 목차 I

1. 들어가며

2. 시기별 골프장 정책 - 골프장은 성공한 국책사업

3. 개발특별지구는 골프장 특혜지구

4. 골프장은 공익시설이 아닌 영리시설이다.

5. 골프장이 지역경제에 도움을 줄까?

6. 마치며

(1) 골프장은 영리목적을 위한 상업시설이다
(2) 골프장은 체육시설이 아닌 관광휴양시설이다
(3) 골프장 땅 토지강제수용은 위헌이다
(4) 골프장 입지규제 강화하고 입지기준 다시 세우자
(5) 골프장이 행정·재정지원을 받아야 할 이유가 없다
(6) 지역공동체가 상생할 수 있는 지역발전방안 만들자

참고문헌

Ⅰ 부록 목차 Ⅰ

1. 골프장 건설 관련 법률

(1) 체육시설의설치및이용에관한법률
(2) 지역특화발전특구에관한규제특례법 - 지역특화지구
(3) 지역균형개발및중소기업육성을위한법률 - 개발촉진지구
(4) 택지개발촉진법 - 택지개발지구
(5) 관광진흥법 - 관광단지, 관광특구
(6) 기업도시특별법 - 관광레저형기업도시
(7) 경제자유구역지정및운영에관한법률 - 경제자유구역

2. 골프장 건설을 둘러싼 갈등 사례

(1) 경제자유구역 - 인천 청라지구
(2) 지역특화지구 - 여수 시티파크리조트
(3) 기업도시 - 무주 관광레저형 기업도시 골프장
(4) 개발촉진지구 - 함양군 다곡리조트, 상남리조트, 함양리조트 개발사업
(5) 토지강제수용 - 안성시 동평리 골프장
(6) 사전환경성검토 부실 - 홍천 구만리 골프장

참고문헌

1. 들어가며

현재 우리나라에는 280여 개 골프장이 운영되고 있다. 이것으로도 모자라 지금 122개소를 건설하고 있거나 지을 예정이다[1]. 운영 중인 골프장 전체 면적은 273㎢로 서울시 면적의 절반에 해당하며, 국토의 약 0.3%를 차지하고 있다. 정부에서는 1988년부터 지속해서 골프진흥정책을 추진해왔다. 골프를 대중화하고, 해외로 나가는 골프 관광객을 국내로 끌어들이고, 경기를 부양하겠다는 취지다.

골프진흥정책의 핵심은 골프장 입지 규제 완화와 감세 정책이다. 참여정부는 2004년 골프장 진흥정책을 발표해서 해안구릉지, 한계농지, 서해안 간척지, 매립지도 골프장 부지로 쓸 수 있게 하였다. 현 정부는 과거 어느 정부보다 큰 폭으로 골프장 입지 규제를 풀었다. 우선, 지자체마다 임야 전체 면적 가운데 골프장 면적을 5% 이내로 제한하던 규정을 폐지했다. 계획관리지역이 50%가 넘으면 생산관리지역과 보전관리지역에도 골프장 건설이 가능하도록 했다. 정부가 골프장 규제를 연이어 풀면서 산 좋고 물 좋은 곳은 어디나 골프장을 건설할 수 있게 되었으며, 앞으로는 골프장 면적이 기하급수적으로 늘어날 예정이다.

지역발전과 지역균형발전을 위한 다양한 개발특별법은 골프장이 급증하는 또 하나의 원인이다. 골프장은 개발특별지구로 지정되면서 전국 방방곡곡에 무제한으로 건설되고 있다. 택지개발지구, 관광단지, 지역개발촉진지구, 지역특구, 관광레저형기업도시, 경제자유구역도시가 개발특별지구에 해당한다. 사실, 개발특별지구는 특혜지구나 다름없다. 개발특별법에서는 개발특별지구에서 사업을 원활하게 진행할 수 있도록 다양한 행정·재정 지원을 규정하고 있다. 해당 사업에 대한 관련 규제를 완화해주고, 수십 종의 인허가 절차를 생략한다. 법인세, 취득세와 같은 세금을 줄여준다. 사업시행자가 사업을 원활히 할 수 있도록 토지를 수용할 수 있는 권한을 가진다. 골프장은 개발특별지구에서 선호하는

1) 문화관광부, 골프장 현황자료(2008. 1. 현재), 문화체육관광부 홈페이지.

대표적인 사업이다. 골프장이 개발특별지구에 건설된다면, 개발특별법이 규정하는 다양한 행정·재정 지원과 특혜를 받는 것이다.

현행 법체계에서 골프장은 매우 모호한 위상을 갖고 있다. 골프장은 현행 법률에서 체육시설에 속한다. '국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)'은 골프장을 '도시기반시설'인 '공공·문화체육시설'로 규정해 공익 목적을 강조한다. 하지만, '체육시설의설치·이용에관한법률(이하 체시법)'은 영리를 목적으로 한 '체육시설업'으로 구분하고 있다. 공익시설과 영리시설 사이에서 두 법률이 충돌하고 있다. 공익시설과 영리시설이 골프장의 첫 번째 모호한 정체성이다. 골프장이 갖고 있는 모호한 정체성으로 인해 현실에서는 상식으로 이해하기 어려운 일이 벌어진다. 그 대표적인 예가 골프장 사업자에게 부여하는 토지수용권이다. 골프장 사업시행자는 토지를 80% 이상 매입하면 토지 매수를 거부한 나머지 20%를 강제 수용할 수 있다. 2003년부터 지금까지 골프장 건설을 위해 토지강제수용을 당한 건은 전국에서 14건 발생해, 강제수용된 면적은 161,4002㎡로 축구장 면적의 226배나 된다.

지방자치단체나 사업시행자는 골프장를 체육시설과 관광레저시설이라는 두 가지 목적으로 건설한다. 체시법이 정한 체육시설로 건설하지만, 지역발전과 지역특성화를 위해서는 관광레저시설이라는 이름을 붙인다. 지역특화지구, 개발촉진지구, 관광단지, 관광레저형기업도시가 그 예이다. 개발촉진지구, 기업도시, 지역특화지구와 같은 개발특별지구는 대부분 지역발전을 위해 골프장을 선택하고 있다. 지역 환경을 파괴하고, 지하수 고갈과 농약 오염으로 지역주민들에게 해를 주지만 골프장 없인 지역발전이 불가능해 보일 정도다. 체육시설과 관광레저시설은 골프장의 정체성을 또다시 혼란스럽게 한다. 정부와 지방자치단체는 지역발전이라는 명목으로 골프장 사업자에게 과도하게 특혜를 주는 것을 당연하게 여기고 있다.

체시법에 따라 건설하든, 개발특별지구 내 건설하든 골프장 사업자가 누리는 지원은 과히 특혜 수준이다. 과연 골프장이 정부로부터 지원을 듬뿍 받을 만큼

공공에 이익을 주는지, 사회에 어떤 의미 있는 역할을 하는지 묻고 가야 할 시점이 왔다.

2. 시기별 골프장 정책 - 골프장은 성공한 국책사업

골프장이 대한민국 국토의 3%나 차지하게 된 이유는 정부 탓이다. 정부가 골프를 대중 스포츠로 육성하고, 경기 부양을 빌미로 추진해온 정책 때문이다. 지난 20년간 정부 정책을 살펴보면 골프장을 확장하려는 정부 의지가 너무 강하다. 마치 골프장 정책을 국책사업인양 착각하게 만든다.

골프장은 1974년 긴급조치로 사치성 시설에 포함되어 건설하는데 많은 제한이 따랐다. 그러나 1988년 노태우 대통령이 골프 대중화 방안을 마련하라고 지시하면서 대중체육시설로 모양새를 갖추어간다. 1989년 '체육시설의 설치·이용에 관한 법률'이 제정되면서, 골프장은 테니스장·수영장·태권도장과 같은 체육시설에 포함된다. 골프 대중화 정책을 추진할 수 있는 법적인 근거를 마련한 셈이다. 이 법률과 함께 업종도 관광업에서 체육시설업으로, 지적법상 유원지에서 체육용지로 변경하였다.

동시에 정부는 골프장 사업자에게 부과하는 세금을 줄여주는 '감세 정책'을 추진한다. 종합토지세·토지초과이득세·특별소비세를 줄여주고, 100% 사치성 재산으로 적용하던 것을 일반재산비율로 일부 전환해줬다. 일정 요건만 갖추면 재벌 그룹이 경영하는 골프장을 모두 업무용으로 인정해주고, 세금 혜택과 은행 대출까지 쉽게 해줬다. 그 결과, 삼성·럭키금성·한진·금호·코오롱과 같은 대기업이 골프장 사업에 쉽게 뛰어들었다[2]. 지자체는 세수를 늘리기 위해 골프장을 적극 유치한다. 이 시기에 전국적으로 급격하게 늘어나서 130여 개의 골프장이 허가를 취득한다.

---

2) 한겨레 신부, 1991.8.6.

노태우 대통령 시절 승승장구하던 골프장 건설은 1993년 문민정부 시설 골프 금족령이 내려지면서 주춤하였다. 그러나 골프 주무부서는 골프 대중화를 위한 노력을 기울인다. 대표적인 것이 감세 정책이다. 골프장 토지는 지방세 중과세 대상이지만 세금 부담을 줄여주고, 시설 일부를 사치성 재산에서 제외하여 일반과세 대상으로 전환하였다. 골프장에 부과하는 세금 부담을 줄이기 위한 법률개정안을 입법 예고하기도 했다[3].

2004년 참여정부는 본격적으로 골프장진흥정책을 펼친다. 골프장이 국책사업의 대열에 들어선 것이다. '골프장 건설 규제 개선(안)'을 발표하여 골프장 입지 규제를 풀고, 인허가 절차를 큰 폭으로 간소화하고, 감세 정책을 추진한다.

골프장진흥정책은 농지전용면적을 1만㎡로 제한한 규정을 폐지했다. 골프장 총 면적 가운데 산지가 차지하는 비율을 50% 이하로 제한했던 규정도 폐지하고, 5부 능선 이하 산지의 표고 제한과 15m 이하로 절개면 높이를 제한한 규정까지 풀었다. 그 결과, 땅값이 싸고 매입하기 쉬운 산지를 골프장 입지로 선택하게 되었다. 당연히 산림을 광범위하게 훼손하는 일이 뒤따랐다. 또한 생태계가 우수하게 보존된 산림까지 골프장으로 개발할 가능성이 높아졌다[4]. 그 결과 지난 5년간 골프장 건설을 위해 산지를 전용한 면적이 51,590,000㎡나 된다[5].

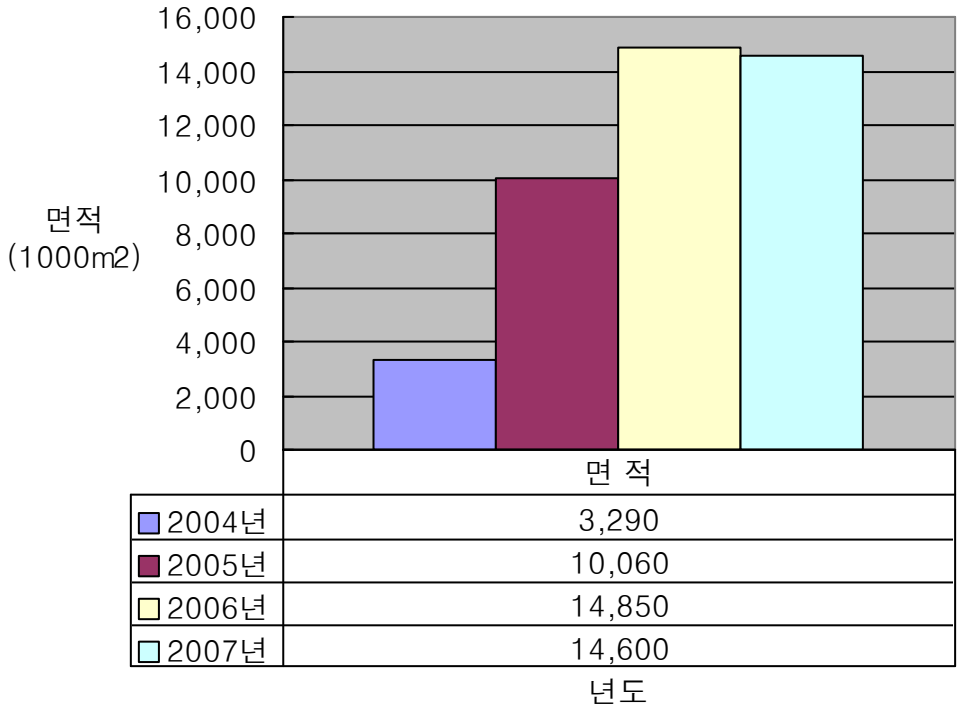
[표 1] 2004년-2008년 사이에 골프장 건설을 위한 산지전용면적

(단위 : 천㎡)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 6월	함 계
면 적	3,290	10,060	14,850	14,600	8,790	51,590

3) 안민석, 골프정책의 변화추이와 정책방향, 충북대 행정학 석사학위논문, 1997.8. p35-45 참고.
4) 김석봉, 정부의 경기부양책과 골프장 건설 규제완화의 문제점, [참여정부의 골프 진흥 정책 관련 긴급 토론회], 2004, p23.
5) 2008.9.19. 정해걸 국회의원 보도자료.

[그림 1] 2004-2007 골프장 건설을 위한 산지전용면적



산림뿐만이 아니다. 그동안 골프장 건설이 불가능했던 해안구릉지, 한계농지, 서해안 간척지와 매립지, 수산자원보호구역에도 건설이 가능해졌다.

정부는 이것으로 그치지 않고 큰 폭으로 감세 정책도 추진한다. 우선 중과세로 부과 대상인 취득세를 지방에 따라 탄력적으로 운영하게 하였다. 특별소비세를 지방세로 이양하였으며, 지자체가 특별소비세와 중과세를 골프장 유치와 연계해서 세금 감면을 추진하도록 했다. 감세정책에 따라 강원도의 경우 '취득세' 중과세율을 10%에서 4%로 완화하였다. 18홀을 기준으로 했을 때 70억 원 납부하던 취득세가 28억 원으로 줄어들어 42억 원이나 세금을 덜 내도록 하였다.

참여정부는 관광레저형 복합도시와 같은 골프 단지 건설을 추진했다. 여기서 골프장 진흥 정책과 국가균형발전을 위한 개발특별법이 만난다. 해당 사업을

추진하는 지자체와 정부기관에서는 지역특화지구, 지역특구, 관광레저형 기업도시, 경제자유구역과 같은 개발특별지구에는 최대 108홀 규모나 되는 초대형 골프단지를 조성한다는 계획을 발표했다. 개발특별법 덕분에 개발특별지구에 골프장을 건설할 때에는 수십 종의 인허가 절차가 생략되는 효과를 본다. 최소 5년 걸리던 골프장 건설이 2년이면 가능해졌다. 법인세, 취득세와 같은 세금도 줄여주었다. 관광레저형 기업도시는 특별소비세로 부과하였던 입장세를 비과세로 완전히 삭감했다. 심지어는 반대하는 주민들의 토지를 강제로 빼앗을 수 있는 권한도 주었다. 정부는 골프장을 국가발전을 위한 국책사업처럼 다양하게 행정·재정지원을 하였다. 본격적인 골프장 특혜가 시작되었다. 골프장이 전국토를 집어 삼키고 있는 것이다.

2008년 이명박 정부는 경제성장을 최고의 가치로 내세운다. 경제성장이라는 목표를 당성하기 위해 '기업하기 좋은 나라'를 전략으로 세웠다면, 규제완화와 감세는 전술에 해당한다. 임기 10개월 만에 대대적인 규제완화와 감세 정책을 전개하였다. 이러한 흐름에 따라 골프장도 예외 없이 혜택을 누렸다. 골프장 건설 관련 규제는 이제 완전히 풀렸으며, 대규모 감세도 추진했다.

입지규제완화의 내용을 보면, 지자체별로 임야면적 가운데 골프장 면적 비율을 5%로 제한하던 규정을 폐지했다. 계획관리지역이 50%가 넘으면 생산관리지역과 보전관리지역에도 골프장을 건설할 수 있다. 사업계획부지 중 40%를 산림과 수림지로 확보해야 하는 비율도 폐지했다. 수질기준 1a등급 하천에서 상류방향으로 20km 이내에는 골프장 숙박 시설이 들어오지 못하게 하는 규정도 폐지하였다. 이제는 맑은 물이 흐르는 곳이라면 으레 골프장이 들어선다. 참여정부 때도 이 규제를 풀 것을 고민했지만, 다양한 계층의 의견을 반영하여 마지막에 유지하기로 결정했다. 경사도 기준도 완화하였다. 기존에는 50% 이상이 경사도 20도가 넘어야 했으나, 이제 경사도 전체 면적 가운데 40% 이상만 25도를 넘어도 가능하다. 경사가 완만한 마을 뒤에 있는 작은 산도 골프장 부지로 쓸 수 있다. 이제 골프장 규제는 없다고 보아도 무방하다.

감세도 큰 폭으로 추진했다. 지방 회원제 골프장의 세금 부담을 줄여줘서, 가격 경쟁력을 높이겠다는 게 주요 취지다. 1인당 2만1000원 가량을 부과하던 개별소비세와 1인당 3000원씩 내던 체육진흥기금을 전액 감해줬다. 종부세(원형보전지 96억 원 초과분) 종합합산 1-4%에서 별도합산특례 0.8%, 재산세(원형보전지) 종합합산 0.2%-0.5%에서 별도합산 0.2-0.4%, 재산세(개발지 및 건축물) 분리과세 4%에서 2%로, 취득세 과세표준액의 10%에서 과세표준액의 2%로 완화하였다.

[표 2] 2008년 서비스산업 선진화 방안에 따른 중과세 완화 주요 내용

내 용	현 행	개 선
개별소비세 등	1인당 2만 1120원	전액감면
체육진흥기금	1인당 3000원	전액감면
종부세(원형보전지 96억 원 초과분)	종합합산 1-4%	별도합산특례 0.8%
재산세(원형보전지)	종합합산 0.2-0.5%	별도합산 0.2-0.4%
재산세(개발지 및 건축물)	분리과세 4%	분리과세 2%
취득세	과세표준액의 10%	과세표준액의 2%

[표 3] 시기별 골프장 정책의 변화

시 기	특 징	근거법과 정책	내 용	비 고
1974년 -1987년	74년 긴급조치로 사치성 시설로 규정	관광진흥법	-	
1988년 -1992년	88년 골프대중화 선언	89년 체육시설의 설치·이용에 관한 법률	관광업 -> 체육시설업 91년 지적법상 유원지->체육용지 중과세금 감면 혜택(종합토지세, 토	130여 개 골프장 허가 취득

			지초과이득세, 특별소비세 감면, 사치성 재산 적용비율을 일반 재산비율로 경감)	
1993년 -1998년	골프금족령	체육시설의 설치·이용에 관한 법률	골프 주무부서는 골프 대중화를 위한 노력을 기울임 지방세 중과세 대상 골프장의 토지와 시설 일부를 사치성 재산에서 제외, 일반과세대상으로 전환 감세를 위한 법류개정안 입법예고 골프장 허가권 지자체로 이관	
2002년 -2007년	골프장 진흥 정책	체육시설의 설치·이용에 관한 법률 골프장 건설 규제 개선(안) 발표	해안구릉지, 한계농지, 서해안 간척지와 매립지, 수산자원보호구역 등에 입지 가능하도록 입지규제 개선 인허가 절차 대폭 간소화 대중골프장 건설을 위해 체육진흥기금 투자, 지원 골프장 특별소비세 지방세로 이양, 세금감면	2002년 163곳이던 골프장 2007년 314곳으로 2배 증가
2008년	대대적인 규제완화 정책	토지이용개선 방안	임야면적대비 골프장 면적 비율 5% 규정 폐지 산림, 수림지 확보비율(사업계획지의 40%) 폐지 수지기준 1a 등급 하천으로부터 상류방향 유하거리 20km 이내의 지역에 대해 골프장 숙박시설 설치 금지규정 폐지 경사도 기준 완화 : 경사도 20도 이상인 면적이 50% 이상에서 25도 이상 면적이 40% 이상으로 완화	
		서비스 산업 선진화 방안	지방 골프장에 대한 감세 추진 중과세 완화	

			개별소비세 전액 감면 체육진흥기금 전액 감면 종부세 1-4%에서 0.8%로 특례 재산세 종합합산 0.2-0.5%에서 별도 합산 0.2-0.4% 재산세 분리과세 4% -> 2% 취득세 10% -> 2% 계획관리지역에 50%만 포함되면 생산관리지역과 보존관리지역에서도 골프장 허용	

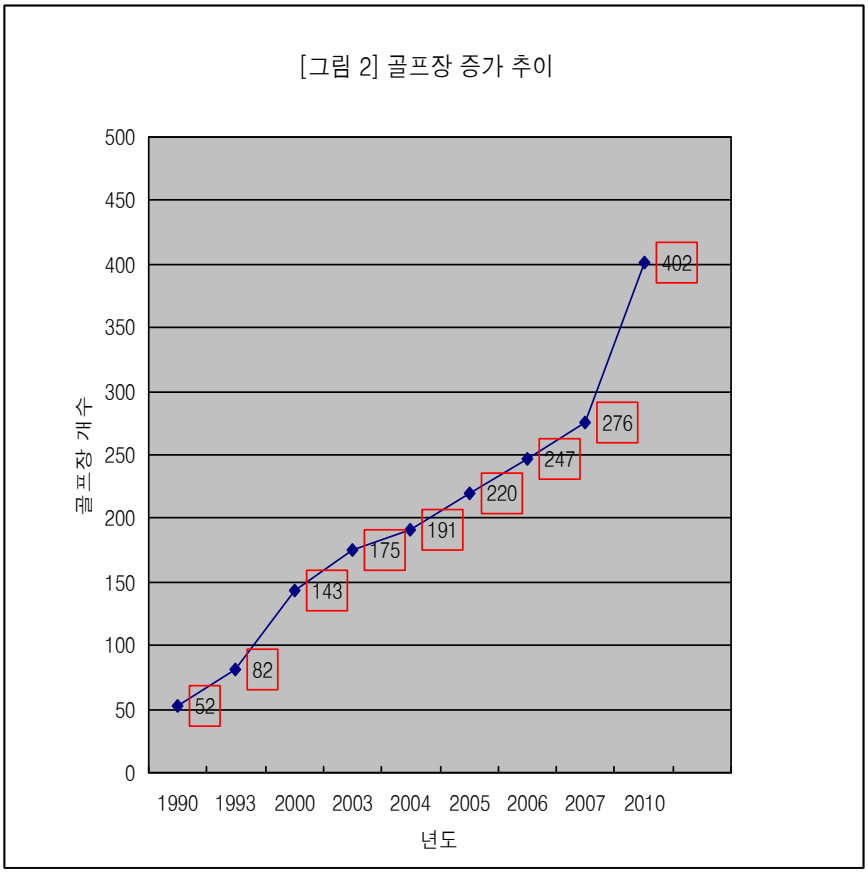
골프장은 지난 20년간 정부 정책에 힘입어 급격하게 증가했다. 20년 동안 여섯 배나 늘었다. 89년 전국에 48곳이 운영되었는데, 2008년에는 280곳으로 늘었다. 건설 중이거나 사업승인을 받은 곳까지 합치면 앞으로 402곳으로 늘어날 것이다. 지난 20년간 우리사회에 골프장만큼 발전한 분야가 또 있을까. 나름대로 성공이다. 골프장은 성공한 국책사업니다.

[표 4] 연도별 골프장 증가 추이

(단위 : 개, ㎡)

구분	1970	1975	1985	1989	1990	1993	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2010
계	9	18	27	45	52	82	143	175	191	220	247	276	402
면적	-	-	-	55,044,000	63,528,848	125,302,000	163,566,351	178,047,724	193,934,709	222,141,498	239,131,172	271,520.364	

[그림 2] 골프장 증가 추이

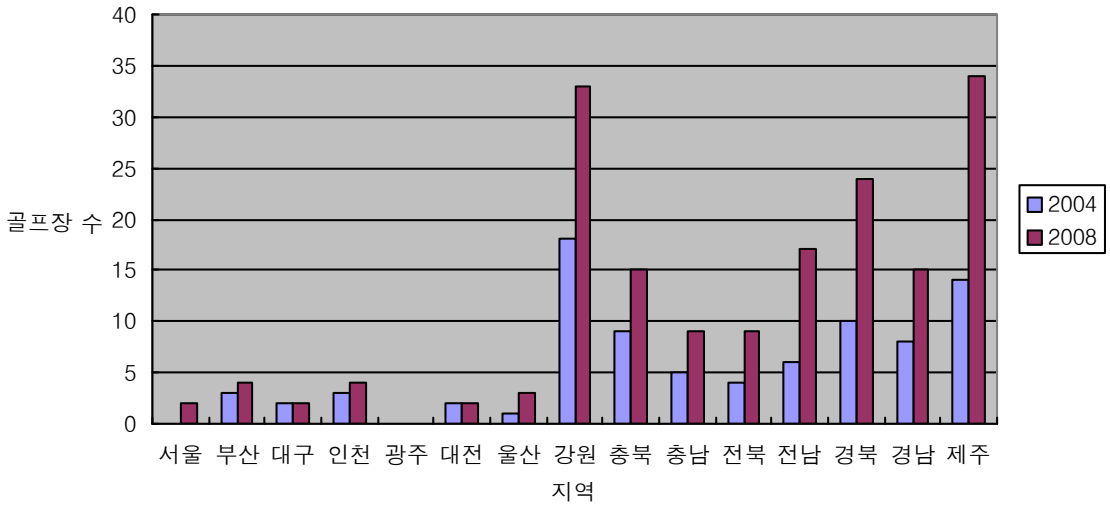


[표 5] 전국 골프장 현황

년도	지역 합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2004	175	-	3	2	3	0	2	1	90	18	9	5	4	6	10	8	14
2008	280	2	4	2	4	0	2	3	107	33	15	9	9	17	24	15	34

문화관광부, 전국등록·신고 체육시설업 현황, 2004 / 문화체육관광부 홈페이지

[그림 3] 지역별 2004-2008 골프장 증가현황



3. 개발특별지구는 골프장 특혜지구

골프장이 국토 곳곳으로 확장될 수 있었던 힘은 규제완화와 감세정책만이 아니다. 오랫동안 우리사회의 화두였던 지방화 시대에 걸맞은 지역발전과 국가균형발전이 한몫하였다. 정부는 국가균형발전을 추진하기 위해 다양한 개발 특별법을 제정하였다.

94년 제정한 '지역균형개발및중소기업육성에관한법'을 시작으로 참여정부 시절 '지역특화발전특구에대한규제특례법', '택지개발촉진법', '기업도시개발특별법', '경제자유구역지정및운영에관한법률'을 제정하였다. 개발특별법에서는 목적한 사업을 추진하기 위해 개발특별지구를 지정하도록 하고 있다. 개발촉진지구, 지역특화발전특구, 관광레저형기업도시, 경제자유구역, 관광단지, 관광특구[6] 등이 해당한다.

개발특별지구에서는 지역개발·발전을 위한 사업을 원활하게 추진하기 위해

6) 관광단지와 관광특구는 관광진흥법에 따라 지정된다. 개발특별법과 목적은 다르지만, 골프장 건설을 위한 지원이라는 측면에서 본 글에서는 개발특별지구에 포함하도록 한다.

다양한 행정·재정 지원을 받는다. 사업시행자는 마치 황금알을 낳는 거위를 잡은 것과 다름없다. 규제특례, 인허가 절차 간소화(의제처리), 세제 혜택, 기금 지원은 물론 토지수용권까지 주어지기 때문이다. 법률에 따라서 많게는 96종이나 되는 인허가 절차를 의제처리할 수 있다. 개발촉진지구와 경제자유구역은 자금 융자를 비롯하여, 농지조성비나 개발부담금을 줄여주기까지 한다. 여기에 더하여 법인세·지방세·취득세와 같은 세금을 줄여준다. 민간 사업자라 할지라도 모든 개발특별지구에서 토지를 강제로 빼앗는 토지수용까지 가능하다.

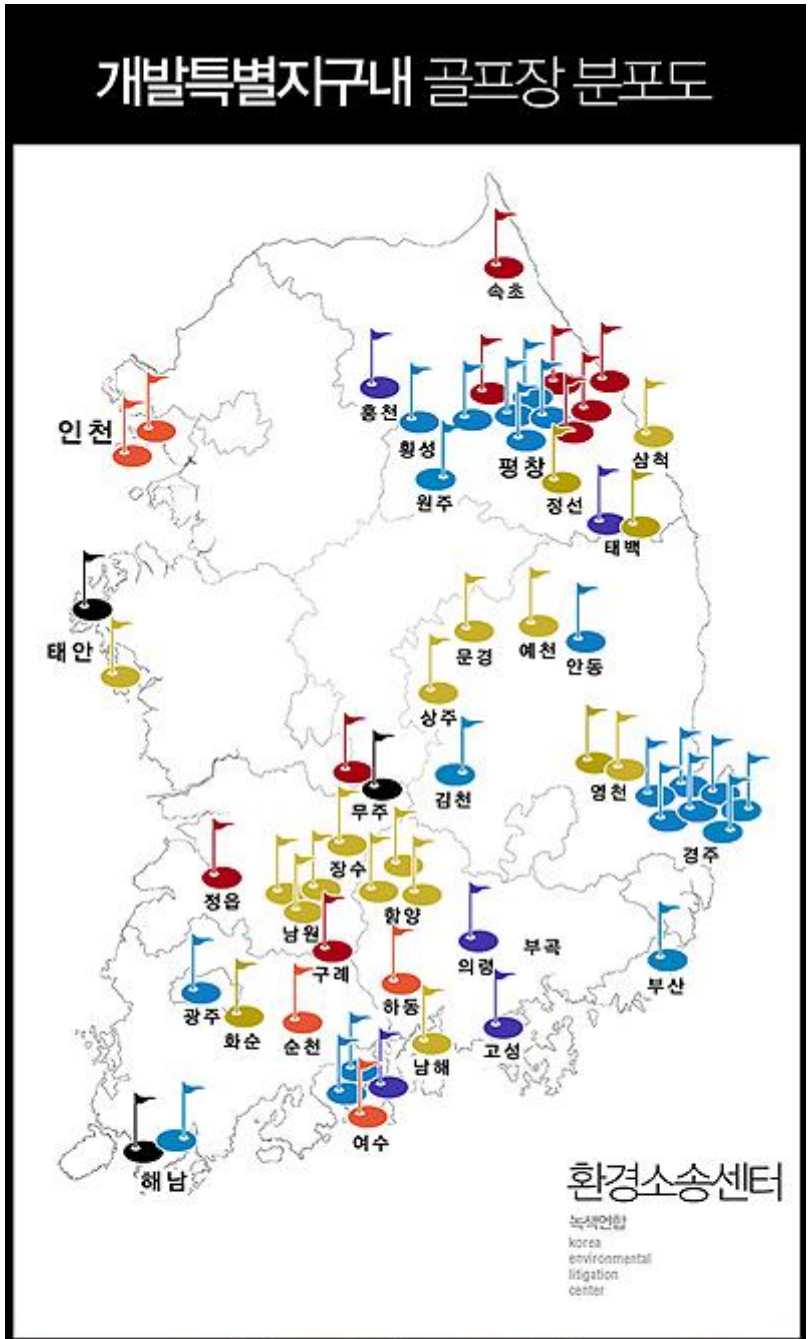
[표 6] 개발특별지구에서 골프장을 건설할 경우 적용되는 특혜

근거법	개발특별지구종류	지원내용			
		행정지원	금융지원	세제지원	토지수용권
지역특화발전특구에대한규제특례법	**지역특화지구**	12종의 토지이용결정의제, 17종의 인허가의제	-	-	토지소유자 2/3 이상의 동의시 부여
지역균형발전및중소기업육성에관한법률	**개발촉진지구**	22개 법률에 의한 49종의 인허가의제	지역균형특별회계에 의한 자금융자와 개발부담금 감면	국세 및 지방세 감면	시행자에게 직접토지수용가능 (민간개발자 2/3이상 매입, 1/2 이상 동의)
택지개발촉진법	**택지개발지구**	도시관리계획의 결정 등 23개 벌률에 의한 55종 인허가 의제	-	-	토지수용가능
관광진흥법	**관광단지사업**	도시관리계획의 결정 등 22개 법률에 의한 45종의 인허가 의제	-	-	토지수용가능
기업도시특별법	**관광레저형도시**	41개법, 88개 인허가 사항		특별소비세 입장료	50%이상의 토지를 확보

		의제처리		비과세	한 후 시행자에게 토지수용권 부여
경제자유구역지정 및운영에관한법률	**경제자유구역**	도시개발구역의 지정 등 15종 지정 효과 농지법 등 특례적용 40개 법률 96종의 인허가 의제	개발부담금, 농지조성비 등 각종 부담금 감면	법인세, 소득세 등 각종 조세감면	토지수용권 부여

개발특별지구가 누리는 특혜 내용을 들여다보면, 개발특별지구에서 지역발전과 국가균형발전을 위해 중요한 사업을 진행하고 있다고 착각하게 된다. 그러나 실망스럽게도 개발특별지구에서 진행되고 있는 사업 대부분은 골프장을 중심으로 하는 관광레저시설·리조트 사업이다. 골프장은 개발특별지구에서 가장 선호하는 사업이다. 마치 골프장이 없으면 개발특별지구 사업이 불가능해 보일 정도다. 골프장이 지역발전과 국가균형발전의 임무를 수행하기 위한 최대 무기인 셈이다.

개발특별지구 가운데 골프장을 운영하거나 건설 계획이 있는 곳은 총 54곳이나 된다. 개발촉진지구 18곳, 지역특화발전특구 5곳, 관광레저형기업도시 3곳, 관광단지 17곳, 관광특구 6곳, 경제자유구역 5곳이다. 홀수를 기준으로 했을 때 1,500홀이 넘으며, 면적도 무려 246,57 1,770㎡로 현재 운영 중인 골프장 면적과 비슷한 수치다. 개발특별지구 내에 계획대로 골프장이 모두 건설된다면, 현재 운영 중인 골프장의 두 배나 되는 골프장이 들어서게 되는 것이다. 말 그대로 개발특별지구는 골프장 특혜지구다.



구 분	골프장	홀 수	면 적
지역특화발전특구	5곳	99홀	3,705,615 ㎡
개발촉진지구	18곳	405홀	23,292,947 ㎡
관광단지	17곳	511홀	25,286,976 ㎡
관광특구	6곳	207홀	12,999,236 ㎡
기업도시	3곳	144(+)홀	22,296,000(+) ㎡
경제자유구역	5곳	216(+)홀	158,991,000(+) ㎡
총 합	54곳	1,582(+)홀	246,571,774(+) ㎡

[그림 4] 개발특별지구내 골프장 분포도

[표 7] 개발특별지구내 골프장 면적과 홀수

구분	근거법	지구수	총 홀수	전체 면적(㎡)
지역특화지구	지역특화발전특구에대한규제특례법	5곳	99홀	3,705,615
개발촉진지구	지역균형발전및중소기업육성에관한법률	18곳	405홀	23,292,947
관광단지	관광진흥법	17곳	511홀	25,286,976
관광특구	관광진흥법	6곳	207홀	12,999,236
기업도시	기업도시특별법	3곳	144(+)홀	22,296,000(+)
경제자유구역	경제자유구역지정및운영에관한법률	5곳	216(+)홀	158,991,000(+)
총 합		54곳	1,582(+)홀	246,571,774

골프장 일색으로 가는 개발특별지구 때문에 발생하는 문제도 한두 가지가 아니다. 함양군은 2001년 개발촉진지구로 다곡리조트·함양리조트·상남리조트 세 곳을 지정받았다. 세 곳 모두 골프장을 중심으로 리조트 사업을 추진한다. 총 면적이 함양군 전체 면적의 22.7%에 해당한다. 함양군 면적의 4분의 1이 골프장 부지가 되는 셈이다. 면적뿐만이 아니다. 다곡리조트 개발계획 부지 350만 평은 광역상수원 상류지역이다. 개발촉진지구에서 50km 하류에 남강댐이 있다. 남강댐은 진주시를 비롯해 사천시·고성군·통영시는 물론 거제시까지 100만 명 가까운 도민들이 이용하는 상수원이다. 개발촉진지구가 아니었다면 골프장을 계획할 수 없는 곳이다.

[그림 6] 경남도민일보 2007. 10.8.

사정이 이렇다보니 개발특별지구에서 진행·계획하고 있는 골프장 사업이 본래 목적에 맞지 않고, 오히려 사업자에게 과도한 특혜만 주는 것이라는 지적도 만만찮다. 2008년 감사원이 진행한 감사 보고서를 눈여겨보자. 감사원은 [지역특화발전특구제도 운영 실태]에 대한 감사보고서에서 골프장 건설·관광호텔업·휴양콘도미니엄과 같은 사업은 많은 지자체에서 운영·설치 중인 사업이며, 이미 많이 설치되어 있는 사업이기 때문에 다른 지역과 구별되지 않고, 특별한 요소가 없다고 지적했다. 특구 지정 목적인 특성화 요소가 없는데도 지역특구로 지정해서 특정 업체에게 도시관리계획 변경 의제와 같은 특례를 적용했다. [여수시티-파크리조트 특구]는 대중 골프장과 관광호텔을 건설하기 위해 산

지전용협의가 부적절하게 진행하였다. 그 뿐만이 아니다. [태백고지대 스포츠 훈련장 특구]의 경우 지역특구와 개발촉진지구로 중복 지정되어 규제특례를 과도하게 적용받고 있다.

[표 8] 1개 업체의 개발사업을 위한 지역특구 지정 현황[7)]

지역특구명	사업자	사업내용	적용한 규제 특례
홍천리더스 카운티 특구 (06.12.28. 지정)	(주)D D	유료노인복지주택(1,347세대), 청소년수련시설(유스호스텔, 골프장) 건설, 운영	도시관리계획 결정, 농업진흥지역 해제 등 3개
여수시티-파크 리조트 특구 (06.3.8 지정)	(주) oo	특급관광호텔(52실), 대중 골프장(18홀) 건설・운영	용도지역・지구 변경, 도시계획시설 결정 등 5개
고성 체류형 레포츠 특구 (07.4.27 지정)	77(주)	휴양콘도미니엄(206실), 골프장(9홀) 건설・운영	도시계획시설 결정, 국・공유재산 수의계약 사용・수익 등 9개

이러한 비판은 기업도시 역시 예외가 아니다. 무주관광레저형기업도시는 개발계획 가운데 골프장・스키장을 주 내용으로 하는 레저지구가 40.7%나 차지하고 있다. 이 가운데 골프장이 199만 7800평방미터(㎡)로 63%나 된다. 토지이용계획가운데 35.7%나 되는 골프장・스키장・콘도미니엄은 사업자가 직접 사용할 예정이다. 결국 기업도시를 건설해 지역 발전을 도모한다는 본래 목적과는 다르게 기업에게 골프장・스키장 건설 특혜만 주는 셈이다. 레저주택・복합관광상업지구・복합주거단지는 분양할 예정인데, 분양으로 기업 이익을 극대화하는 것 아니냐는 비판도 피할 수 없다.

토지수용 문제도 심각하다. 개발특별지구는 근거 법에서 모두 사업시행자에

7) 감사원, 2008, p31, 표 재인용

게 토지수용권을 주고 있다. 무주관광레저형기업도시 사례에서 보듯, 골프장·스키장·부동산 개발 일색인 사업에서 공익성을 찾아보기는 어렵다. 사업자의 이익을 위한 계획이 주다. 그러나 기업도시특별법 제14조에서 민간사업자에게 토지수용권한을 부여한 까닭에 무주군 안성면 덕곡리·두문리 주민들은 골프장을 짓기 위해 토지를 강제수용 당하고, 강제로 이주를 해야 할 판이다.

[표 9] 무주관광레저형기업도시 도입시설 계획

구 분	면 적		내 용
	천㎡	%	
레저휴양지구	3,123	40.7	골프장(36홀) 및 부대시설, 스키장, 숙박시설, 레저주택 등
시니어휴양지구	108	1.4	종합의료센터, 서비스주택, 요양주택 등
비즈니스지구	257	3.3	회의센터 및 기업연수원, 연구업무단지, 비즈니스주택 등
예술인시설지구	74	0.9	갤러리주택, 예술전문학교 등
향토테마빌리지	193	2.5	전통향토테마마을, 허브팜랜드 등
복합주거단지	327	4.2	연립형주택, 아파트형주택, 휴양주택 등
복합관광상업지구	81	1.1	중심상업시설, 숙박시설 등
테마파크	412	5.4	테마시설 및 숙박시설 등
자연체험시설용지	147	1.9	수변생태체험시설, 산림생태체험시설, 부대시설 등
기 타	2,950	38.6	공공시설용지(하천, 저류지, 녹지, 공원 등), 교육시설용지, 체육시설용지, 유보지
합 계	7.672	100.0	

4. 골프장은 공익시설이 아닌 영리시설이다

골프장 땅 토지수용은 공익시설인지, 영리목적시설인지 여부를 놓고 논쟁을 발생시키고 있는 주제다. 지난 10월28일 안성시 보개면 동평리 주민들은 골프장을 짓기 위해 토지수용을 가능하도록 규정한 관련 법률에 대해 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구 했다. 헌법소원 대상 법률은 국토계획법 제2조 제6호, 7호, 제86조 제7항, 제95조 제1항이다. 골프장이 토지를 수용할 만큼 '공공의 필요'를 충족하지 못하고 있으며, 헌법에서 보장한 행복추구권과 재산권을 침해한다는 취지다.

골프장은 국토계획법에 따라 도시계획시설 가운데 체육시설에 해당한다. 국토계획법 제2조 제6호 라목에서 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·체육시설로 '기반시설'에 포함된다. 국토계획법 제2조 제7조에 따라 기반시설 중 도시관리계획(국토계획법 제30조)으로 결정된 시설을 '도시계획시설'로 정하고 있다. 결국 도시계획시설로 공공시설이 되며, 토지소유자 80% 이상이 동의하면 나머지 20%가 소유한 집과 땅을 수용할 수 있다.

2003년도부터 골프장을 짓기 위해 집과 토지를 수용한 건수가 14건이나 된다. 면적도 160만 평방미터(㎡)로 축구장 면적의 226배나 된다. 여기에 개발특별법에 근거해 토지수용을 당한 골프장까지 포함한다면 면적은 몇 배로 늘어날 것이다.

[표 10] 골프장 건설을 위한 토지수용 재결 현황[8)]

(2003-2008.6)

지역	지자체	골프장명	사업규모	재결 일시	토지수용 건 수	토지수용 면 적(m2)	비 고
경기도	안성시	**스테이트웰셔CC**	회원 18홀	2008.6	102건	153,729	

8) 개발특별법에 따른 토지수용 제외

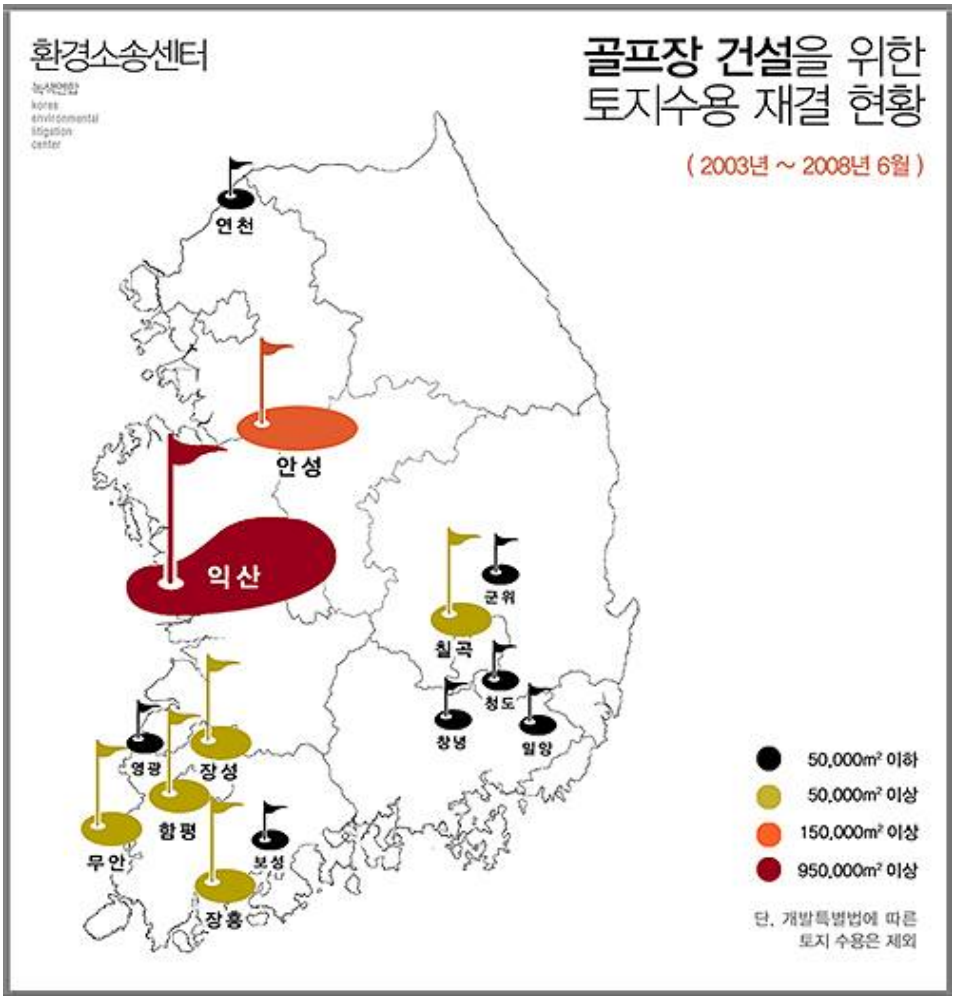
			대중 9홀		49명		
	연천군	**고능 골프장**	대중 9홀	2008.5	1건	18,575	
경상북도	군위군	**세인트 웨스튼 골프 클럽**	회원 18홀	2008.1	5건	11,698	
	밀양시	**리더스컨트리클럽**	대중 27홀	2008.4	1건	59	
	청도군	**그레이스CC**	회원 27홀	2006.2	8건	1,675	분묘, 상석, 망주석, 석축, 복숭아, 감나무, 모과, 둘레석 등 24종
	칠곡군	**씨제이CC**	회원 27홀	2007.12	2건	58,030	분묘 등 28기
경상남도	창녕군	**계성·장마지구 골프장 사업**	회원 18홀, 대중 18홀	2008.6	41건	63,806	감나무 20주
전라북도	익산시	**웅포 골프장**	회원 36홀	2003	140건	955,784	
전라남도	함평군	**다이너스티 골프장 증설**	회원 27홀	2007.8	2건	56,064	
	장흥군	**장평다이너스티**	회원 27홀		15건	91,924	분묘, 상석, 둘레석, 망주석 등 16종
	영광군	**영광골프장 진입도로 개설 공사**		2008.4	1건	203	
	장성군	**장성 동화 CC**	대중 27홀	2007.10	14건	99,398	분묘, 석등, 두레석, 상설, 망주, 백일홍 등
	무안군	**클린밸리 CC**	대중 18홀	2007.4	4건	97,728	묘지, 상석, 향로석, 반월석, 망주, 산신석 등
	보성군	**보성대중골프장**	대중 18홀	2006.10	7건	5,388	농가주택, 관정, 묘지 등
합 계						1,614,061	축구장 면적의 226배(축구장 : 7,140m2)

골프장은 민간사업자가 영리를 목적으로 운영하는 시설이다. 공익시설이 아니다. 안성시 동평리에 들어설 골프장 회원권은 시가로 9억 원이나 된다. 대기업이 모두 골프업에 뛰어드는 것은 골프장만큼 수익이 큰 사업이 드물기 때문이다.

골프장 근거법인 체시법에서도 골프장을 '영리를 목적으로 하는 체육시설업'으로 규정하고 있다. 단지 국토계획법에서 기반시설로 분류하여 '도시계획시설'에 포함하였다. 애매모호하게 공익시설로 둔갑한 것이다. 입법 과정에서 현행 법률 사이에 모순 관계를 가지게 된 것이다.

법률 간의 상충관계 뿐만이 아니다. 우리 헌법에서는 공공의 필요를 충족하는 경우에만 토지수용과 같은 재산권을 침해할 수 있도록 규정한다. 공익시설이 되기 위해서는 '공공의 필요'를 충족해야 한다. 골프장은 공공의 필요라는 공익시설이 갖추어야 하는 요건을 전혀 갖추지 않았다. 골프장이 들어선 지역마다 지역주민 간에 갈등이 발생하지 않은 곳이 없다. 골프장은 곧 지역갈등이라는 공식이 성립할 정도다. 주민들은 골프장에서 배출하는 농약 때문에 수질이 오염되고, 심지어는 건강 망가지고 있다. 골프장에서 마구잡이로 지하수를 사용한 덕분에 지하수가 말라버렸다고 하소연하고 있다. 농사지을 물까지 부족한 실정이다. 골프장이 지역경제에 그다지 큰 도움을 주지 않는다는 것도 이미 여러 곳에서 확인되었다.

회원권 하나에 9억 원이나 하는 골프장이 공익시설인지, 영리시설인지 다시 물어야 한다. 골프장이 공익시설이라면 우리사회에 공익시설이 아닌 것이 어디 있겠는가.



[그림 7] 2003년 - 2008년 골프장 땅 토지 수용 재결 현황

5. 골프장이 지역경제에 도움을 줄까?

정부는 골프장 건설을 확대하는 이유에 대해 골프장 건설 경기로 건설투자확대, 일자리 창출 등 지역경제 활성화와 세수증대 등의 경제파급 효과를 내세웠다[9]. 2008년 국회예산정책처에서 조사분석한 [골프장 건설로 인한 지자체 재정확보 및 지역경제발전 효과] 보고서는 골프장 건설의 지방재정 및 지역경제 효과가 과도하게 부풀려져 있다고 지적하고 있다. 또한, 상공회의소(2004) 등 골프장의 건설 및 운영이 경기부양 효과가 있고 골프장 건설을 활성화해야 한다

9) 송정복, 골프장 환경피해 실태와 올바른 정책 방향, 2005, p14.

는 주장에 대해서, 기존 연구의 파급효과는 골프장이 연간 106억 원 이상의 매출액을 달성하고 연간 내장객 9만 3000명 이상이 되어야 한다는 전제 조건이 따라야 하나 골프장이 크게 늘어나면서 2003년부터 골프장 1곳당 연간 내장객 수가 이미 감소하고 있는 상황에서 이 조건은 적절하지 않다는 것을 드러내는 것이다. 또 골프장 수가 적정 수준 이상으로 증가할 경우 일본의 경우처럼 도산하는 골프장이 속출할 수 있으며, 골프장 부지의 자연환경 복원 등에 대한 재정 부담만을 안을 수 있다고 지적하고 있다.

골프장 덕에 세수 증대 효과를 본다는 것도 사실과 거리가 멀다. 종합토지세는 골프장이 아니더라도 부가되는 것이므로, 지방정부의 추가적인 세수는 종합취득세와 골프장에 대한 종토세의 세율 차이에서 발생할 수 있는 2-3억 원에 불과하다. 대전충남녹색연합이 2008년 4월 조사한 자료에 따르면 충청남도의 경우 시군세는 2005년 29억 5700만 원(0.438%), 2006년 38억 9700만 원(0.510%), 2007년 89억 4700만 원(0.542%)을 골프장에서 징수하였다. 전체 시군세 중 골프장에서 징수한 시군세는 보통 0.5% 정도 수준으로 드러났다. 18홀 기준으로 했을 때 도세는 대략 2억 8000만 원, 시군세는 대략 3억 9000만 원 정도였다[10)]

[표 11] 2005-2007년 충남도 골프장 지방세 징수 현황

(단위: 백만원)

구 분	2005년		2006년		2007년	
	골프장 지방세	전체 지방세	골프장 지방세	전체 지방세	골프장 지방세	전체 지방세
***도세**	1,035 (0.139%)	744,118	15,018 (1,908%)	787,104	3,741 (0.478%)	781,174

10) 대전충남녹색연합, 충남·대전지역 골프장 문제 해결을 위한 기자회견, 2008. 4. 29. p10.

***시군구**	2,957 (0.438%)	675,094	3,897 (0,510%)	763,913	5,206 (0.599%)	868,173
합 계	3.992 (0.281)	1,419,212	18.915 (1,2195)	1,551,017	8.947 (0.542%)	1,649,347

대전충남녹색연합, 2008, 재인용

* 도세 : 취득세와 등록세로 골프장 건설을 위해 부지를 취득하거나 건축물을 신축할 때 1회 납부하는 세목

* 시군세 : 법인세, 부가가치세, 종합토지세, 재산세, 취득세(회원권 신규 판매) 등

정부는 현재 골프장 감세정책을 대대적으로 추진하고 있다. 2008년 4월 28일 서비스산업 선진화 방안을 통해 지방 골프장에 대한 감세 정책을 발표하였다. 우선 골프장 중과세가 완화되었으며, 지방 회원제골프장의 세 부담을 완화하여 가격경쟁력을 제고하고, 개별소비세 현행 1인당 2만 1120원에서 전액 감면, 체육진흥기금 1인당 3000원에서 전액 감면, 종부세(원형보전지 96억 원 초과분) 종합합산 1-4%에서 별도합산특례 0.8%, 재산세(원형보전지) 종합합산 0.2%-0.5%에서 별도합산 0.2-0.4%, 재산세(개발지 및 건축물) 분리과세 4%에서 2%로, 취득세 과세표준액의 10%에서 과세표준액의 2%로 완화하였다.

[표 12] 감세정책에 따른 지방 골프장 납부 세금 변화(18홀 기준)

(단위: 억원, 명, %)

세 목	**감세전(2007년도 기준)**		**감세 후**	
	세금 내역	**납부금액**	**세금 내역**	**납부금액**
종부세	원형보전지 - 종부세 0.6-4% (평균 4%) - 재산세 0.2-0.5%	원형보전지 토지 과표 160억원(40만㎡, 공시지가 4만원)×세율4%×적용비율60% = 3.84억원(-재산세 0.48억원) ※ 종부세 : 3.36억원	원형보전지 - 종부세 0.8% - 재산세 0.2-0.4%	원형보전지 토지 과표 160억원(40만㎡, 공시지가 4만원)×세율0.8%×적용비율65% = 0.83억원(-재산세 0.48억원) ※ 종부세 : 0.35억원

		※ 재산세 : 0.48억원		※ 재산세 : 0.48억원
재산세	개발지 -재산세분리과세 4% 건물 - 재산세 건물분 4%	개발지 토지과표 240억원 (60만㎡, 공시지가 4만원)×세율4%×적용비율60% = 5.76억원(+원형보존지 재산세 0.48억원) ※ 재산세(토지) : 6.24억원 ※ 재산세(건물) : 1억원	-재산세분리과세 2% 건물 - 재산세 건물분 2%	토지과표 240억원 (60만㎡, 공시지가 4만원)×세율2%×적용비율65% = 3.12억원(+원형보존지 재산세 0.48억원) ※ 재산세(토지) : 3.6억원 ※ 재산세(건물) : 0.5억원
목적세(지방교육세/농특세)	지방교육세(종부세 20%) 농특세(재산세 20%)	※ 교육세 : 0.67억원 ※ 농특세 : 1.45억원	지방교육세(종부세 20%) 농특세(재산세 20%)	※ 교육세 : 0.12억원 ※ 농특세 : 1.36억원
특별소비세	1인 1회 입장시 21,120원	21,120원×75,000명 = 15.84억원	전액감면	0
체육진흥기금	1,500 - 3,000원	3,000원×75,000명 = 2.25억원	전액감면	0
합 계		**30.35억원**		**5.93억원**

[표 13] 개별 골프장별 시군 지방세액 감소 예상액(18홀 기준)[11]

골프장명	감세 전	감세 후
경기도 안성 베네스트 골프장	10.07억원	5.36억원
충남 당진 파인스톤CC	9.07억원	4.82억원
경북 상주 오렌지 골프 리조트	4.7억원	2.75억원
전북 무주 CC	6.55억원	3.48억원

표에서 보듯이 정부가 2008년 발표한 골프장 중과세 완화에 따라 18홀 짜리 골프장이 납부하는 세금은 30억원에서 6억으로 약 24억원이나 줄어 들었다. 시군구로 편입되는 지방세도 7.24억원에서 4.1억으로 줄어 든다. 정부의 감세정책으로 골프장 지방세는 현재의 지방세 납부액보다 40%는 족히 줄어들 것으로 보인다.

개별 골프장에 대한 감세뿐만 아니라, 개발촉진지구, 지역특화지구, 기업도시와 같은 개발촉진지구에 건설되는 골프장은 이미 개발특별법에서 세금 감면이라는 세제 혜택을 받고 있다. 골프장은 지금도 지역경제에는 별다른 이익을 주지 못하고 있지만, 정부의 감세정책으로 앞으로는 더욱더 지역경제에 미치는 이익은 줄어들 것이다.

고용효과 역시 크지 않다. 18홀 규모의 골프장 운영을 위한 평균 고용 인원은 150명이며, 지역주민들에 대한 고용 창출은 비전문직에 해당하는 클럽하우스의 주방, 경비, 청소, 잡초 제거 등에 종사하는 30-50명 정도다[12].

과연 골프장으로 인해 지역경제를 활성화한다는 것이 맞는 말인가. 일본은 거품경제가 사라지면서 골프장 과잉 공급으로 골프장이 도산을 겪고 있다. 환경파괴로 인한 비용과 함께 지방경제에 부담을 주고 있는 일본의 경험을 그냥 넘겨볼 일이 아니다.

6. 마치며

(1) 골프장은 공익시설이 아닌 영리목적을 위한 상업시설이다.

골프장은 현행 법률에서 체육시설에 속한다. 국토계획법은 골프장을 '도시기반시설'인 '공공·문화체육시설'로 규정해 공익 목적을 강조한다. 하지만, 체

11) 공시지가는 2008.1.1. 적용함
12) 우석훈, 골프장의 경제적 측면 분석, 2004.

시법은 영리를 목적으로 한 '체육시설업'으로 구분하고 있다. 공익시설과 영리목적의 시설 사이에서 두 법률이 충돌하고 있다. '도시기반시설'의 범위에서 골프장을 제외하도록 국토계획법 제2조에 대한 법률 개정이 필요하다. 영리목적을 위한 상업시설인 골프장이 공익시설인양 행세를 하면 곤란하다.

(2) 골프장은 체육시설이 아닌 관광휴양시설이다.

1991년 전국 48개 시민단체는 '골프 대중화 정책의 철회를 위한 관계 법률의 개정을 요구하는 청원서'를 국회에 제출하였다. 골프장 때문에 대규모 산림 훼손과 자연생태계 파괴, 건설·운영 과정에서 환경오염 피해, 지역간 계층간 위화감 조성, 마을 공동체 파괴, 국토의 비효율적 이용 등이 청원 이유다. 청원서는 골프 대중화 정책을 철회하기 위하여 체시법과 관광진흥법을 동시에 개정하여 골프장을 종전과 같이 관광휴양시설의 하나로 원상 회복시켜야 한다고 주장했다[13].

지난 20년간 골프장 건설의 주된 목적은 국민건강증진 등과 같은 체육시설이기 보다는 관광레저시설이다. 개발특별지구에 건설하는 대형 골프장 지구는 관광레저시설이 분명한 목적이다. 체육시설과 관광휴양시설 사이에서 모호한 정체성을 가지기 보다는 관광레저시설로 본래의 위치를 찾아야 한다.

(3) 골프장 땅 토지강제수용은 위헌이다.

골프장은 영리목적 상업시설이다. 지금까지 골프장을 짓기 위해 1,614,002㎡의 토지가 강제수용되었다. 여기에 개발특별지구에서 골프장을 건설할 경우 토지수용한 면적까지 더하면 어마어마한 면적이다. 골프장은 민간기업이 사적 이윤을 추구하기 위하여 진행하는 사업이다. 골프장은 소수 부유층만이 이용 가능하다. 거기에 산림파괴, 지하수 고갈, 농약사용으로 인한 수질오염 등으로 각종 환경오염을 일으킨다. 지역공동체를 파괴하는 골프장이 공익시설이라는 것은 어불성설이다. 골프장을 공익시설이라며 주민을 내쫓고 토지강제수용이 가

13) 안민석, 앞의 책, p39, 1998.

능하도록 규정하고 있는 법과 제도는, 헌법 제23조에서 보호하고 있는 재산권에 대한 본질적인 침해한다. 또 마을 공동체 파괴와 수용당하는 주민들의 기본권인 헌법 제10조 행복추구권을 침해하는 것이다.

(4) 골프장 입지 규제 강화하고, 입지 기준을 다시 세워야 한다.

현 정부에서 지난 4월 골프장 입지 규제를 큰 폭으로 풀어주었다. 2008년 발표한 입지 규제 완화 정책으로 사실상 골프장 관련 입지 규제는 완전히 해제된 셈이다. 과연 정부가 골프장 입지 규제를 풀어주기 전에 골프장으로 인해 발생하는 많은 문제를 고려하고 세심하게 타당성을 평가했는지 묻고 싶다.

참여정부가 골프장 입지 규제를 완화한 탓에 골프장을 짓기 위해 산지 전용한 면적이 5,159,000㎡나 된다. 최근 5년간 산지 전용한 경우를 살펴보면 택지개발, 공장, 도로 다음으로 골프장이 네 번째로 많다. 이명박 정부의 입지 규제 완화 탓에 골프장을 짓기 위해 산지 전용은 물론, 물 좋고 산 좋은 곳은 어디나 골프장이 건설될 형국이다. 환경파괴는 물론 골프장 인근 주민들이 골프장 때문에 당하고 있는 해를 조금이라도 고려한다면 골프장 입지 기준은 오히려 강화되어야 한다.

정부가 추진하고 있는 골프장 입지 규제완화는 친환경농업을 육성하는 정책과 직접적으로 상충한다. 2001년 친환경농업육성법이 제정되었으며, 농촌농민종합대책(2004년 2월)에 의하여 2012년까지 전체 농산물의 10% 이상을 유기농으로 전환하는 계획이 잡혀있다[14]. 그러나 친환경농법을 유지하기 위해 지하수나 수계를 보전하기 위한 정책은 없다. 예를 들어, 안성시 동평리의 경우 2000년부터 마을 전체가 친환경농법으로 농사를 지어왔다. 2006년에는 친환경 인증도 받았다. 그러나 마을에 27홀 짜리 골프장이 건설될 예정이다. 골프장이 들어서면 지하수와 인근 하천과 저수지가 농약으로 오염된다. 그러면 마을에서 친환경농업은 불가능하고, 친환경 인증도 취소될 수밖에 없다. 정부의 골프장 입지

14) 우석훈, 골프장 문제의 제도적 접근, [참여정부의 골프 진흥 정책 관련 긴급 토론회], 2004, p51-52.

규제 완화는 친환경 농업을 파괴한 위험 외에도 상수원 수계를 더럽힐 가능성이 있다.

법으로 정해놓은 몇몇 생태계 보호지구를 제외하고 골프장이 들어서지 못할 곳이 없다. 백두대간 주변, 상수원보호지역 주변, 수자원보호지역, 양식장 주변 등등. 법에서 정한 생태계 보호지역에 건설하지 않더라도 골프장이 어느 곳에 들어서든 그 주변 생태계를 광범위하게 영향을 미친다. 골프장 입지 기준은 골프장이 주변 생태계에 어떤 영향을 미칠지 반영하지 못하고 있다.

전국에 건설한 골프장이 주민생활과 환경, 생태에 미치는 피해와 영향 조사를 진행해 골프장 입지기준을 다시 세워야 한다. 또 정부가 추진하고 있는 골프장 입지 규제완화 정책이 과연 타당한지 전면 재검토해야 한다.

(5) 골프장이 행정적·재정적 지원을 받아야 할 이유가 없다.

골프장은 정부의 계속되는 규제완화정책과 감세정책으로 다양한 혜택을 받고 있다. 특히 개발촉진지구, 지역특화지구, 관광단지, 기업도시, 경제자유구역과 같은 개발특별지구에서는 더 많은 지원을 받는다. 개발특별지구는 고유의 목적이 있지만, 하나같이 골프장을 선호하고 있다. 개발특별지구에만 1500홀이 넘는 골프장이 건설될 예정이고, 면적도 246,571,774㎡나 된다. 과연 개발특별지구에 골프장 건설이 반드시 필요한 것인지 되물어야 한다. 개발특별지구는 정부가 정책으로 추진하는 것이다. 그런데 정부의 정책으로 일개 기업에게만 너무 많은 지원이 가는 결과를 낳았다. 특혜라는 비난을 피하기 어렵다.

(6) 골프장 대신 지역 공동체가 상생하는 지역발전방안 만들자.

골프장 계획이 세워진 마을 가운데 갈등이 발생하지 않은 곳이 있을까? 골프장은 곧 지역 갈등이라는 법칙이 세워질 정도다. 함양군들은 골프장 건설을 추진하는 군수에 대해 주민소환을 제기했다. 무안 태봉리 주민들은 소송을 제기해 1심에서 이겼으나 2심에서 졌다. 현재 3심을 진행 중이다. 골프장 때문에 형

아우 하던 사이가 갈라지기 일쑤며 심할 경우 폭력사태까지 벌어진다. 골프장 하나를 건설하기 위해 찬성하는 측이든, 반대하는 측이든 막대한 비용과 에너지를 쏟아 부어야 한다. 지역에 심각한 갈등과 분쟁을 일으키면서 건설한 골프장이 지역사회에 좋은 영향을 주는 경우는 별로 없다. 심지어 골프장의 주된 목적이었던 경제적 효과도 좋지 않다. 충청남도의 경우 전체 시군세 중 골프장에서 징수한 시군세는 보통 0.5% 정도 수준으로 드러났다. 18홀 기준으로 했을 때 도세는 대략 2억 8000만 원, 시군세는 대략 3억 9000만 원 정도였다. 수도권 몇몇 지역을 제외하고 별반 다르지 않을 것이다.

일본은 우리보다 먼저 거품경제가 사라지면서 골프장 경제의 몰락을 경험했다. 골프장 건설을 추진했던 지방정부는 지역경제에 도움을 받기보다 환경복원이라는 부담만 떠안았다. 만약 골프장을 막기 위한 지역 주민들의 에너지와 주민들을 설득하기 위해 노력한 지자체의 에너지를 골프장이 아닌 지역 특성을 살리고 지역공동체가 상생할 수 있는 새로운 대안을 마련하기 위해 투자하였다면 어땠을까?

참고문헌

2007. 10. 8. 경남도민일보.

2008. 10, 23. 홍희덕 국회의원 보도자료.

2008.9.19. 정해걸 국회의원 보도자료.

감사원, 감사결과 처분요구서-지역특화발전특구제도 운영실태 , 2008.

건설교통부, 개발촉진기구사업 평가보고서, 2004.

국회예산정책처, 골프장 건설로 인한 지자체 재정 확보 및 지역 경제 발전 효과, 2008.

김석봉, 정부의 경기부양책과 골프장 건설 규제완화의 문제점, [참여정부의 골프 진흥 정책 관련 긴급 토론회], 2004,

대전충남녹색연합, 충남・대전지역 골프장 문제 해결을 위한 기자회견, 2008. 4. 29.

문화체육관광부 홈페이지.

송정복, 골프장 환경피해 실태와 올바른 정책 방향, 2005.

안민석, 골프정책의 변화추이와 정책방향, 충북대 행정학 석사학위논문, 1997.8.

우석훈, 골프장 문제의 제도적 접근, [참여정부의 골프 진흥 정책 관련 긴급 토론회], 2004,

우석훈, 골프장의 경제적 측면 분석, 2004.

지방자치단체 홈페이지

문화관광부 홈페이지

한겨레신문, 1991.8.6.

한국문화관광연구원, 관광특구 평가 및 개선방안, 2008.

[부 록]

1. 골프장 건설 관련 법률

골프장을 건설하기 위해서는 '체육시설의설치및이용에관한법률'에서 정한 인허가 절차를 따라야 한다. '관광진흥법', '지역균형개발및중소기업육성에관한법', '지역특화발전특구에대한규제특례법', '택지개발촉진법', '기업도시개발특별법', '경제자유구역지정및운영에관한법률'에서 정하고 있는 '개발특별지구'에서 체육시설 또는 관광시설 이라는 이름으로 건설하고 있다.

(1) 체육시설설치및이용에관한법률

2008. 1. 우리나라에는 280여개의 골프장이 운영되고 있으며 122개소가 건설중이거나 착공 예정에 있다. 113개의 골프장이 행정절차이행중에 있다. 골프장은 체육시설로 체시법에 근거해 인허가 정차를 받게 되며, 국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)에 의해 도시계획시설에 포함된다. 골프장을 짓기 위해서는 골프장을 지을 수 있는 용도지역으로 변경하여야 하는데, 골프장은 제1종전용주거지역과 자연환경보전지역, 농업진흥지역을 제외한 지역에서 건설이 가능하며, 체시법에 의한 건설은 도시지역 계획관리지역으로 용도변경하여 건설한다. 체시법에 의한 골프장 건설시 사업자는 골프장 건설에 적합한 입지를 선택한 후 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여 도시관리계획(안) 입안할 것을 시장·군수에게 제안 한다[15].

(2) 지역특화발전특구에대한규제특례법 - 지역특화지구

15) 송정복, 골프장 건설 투쟁 지침, 2004, p2.

‘지역특화발전특구에대한규제특례법’(이하 지역특구법)은 국가균형발전정책의 하나로 2004. 3. 22.에 제정되어, 현재 79개 시,군,구에 97개 지역특화발전특구가 지정・운영되고 있다. 지역특구제도는 지역특성에 맞게 선택적으로 규제를 완화하여 지역을 특화 발전시키기 위한 제도이다. 즉, 지역특구제도는 지역의 특성을 살린 차별화된 지역개발을 지원하는 목적이 있고, 그 수단은 지역의 특성화 발전에 장애가 되는 규제를 완화해 주는 것이다[16]. 특화사업의 종류는 지역특성화를 통한 지역개발이라는 목적에 맞으면 특별한 제한은 없다. 단, 생산・연구개발을 위한 사업, 교통・환경・유통・물류 기반의 조성을 위한 사업, 교육・문화・체육・보건의료 및 사회복지 시설의 설치를 위한 사업, 관광지・관광단지의 조성에 관한 사업, 그 밖에 지역특화사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정한 사업을 특화사업으로 시행할 때에는 토지를 수용・사용할 수 있도록 하고 있다[17].

지방자치단체에서 지역특구계획을 수립할 때 특화사업에 적용하기 위해 선택할 수 있는 규제특례는 특구 지정 단계에서 적용되는 규제특례 29종과 특구 운영 단계에서 적용되는 규제특례 62종으로 총 91종이다. 지역특구로 지정된 지역에 골프장을 건설하려고 할 경우, 지역특구법 제39조와 제40조의 규정에 따라 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제30조 규정에 따른 도시관리계획 결정이 의제되고, ‘산지관리법’ 제14조 규정에 따른 산지전용허가도 의제된다. 골프장 시설 등록에 대한 행정권한이 광역시・도지사에서 시・군・구로 위임 된다[18].

[표 1] 지역특구 지정단계에서 적용할 수 있는 규제특례(29종)[19]

구 분	규제 특례의 종류
토지이용계획 결정 의제(12종)	특구 지정이 되면 12종의 계획 등을 결정 의제 - 도시관리계획 결정 - 수산자원보호구역 지정

16) 감사원, 지역특화발전특구제도 운영실태 - 감사결과 처분요구서, 2008, p1.
17) 지역특화발전을 위한 규제 특례법, 제36조 12항.
18) 감사원, 2008, p6-10.

(지역특구법 제39조)	- 수산자원보호구역 변경 - 관광지 지정 - 관광단지 지정 - 산업 유치지역 지정 - 도시개발구역의 지정 - 유통단지 지정 - 산업단지 지정 - 보안림 지정해제 - 농업진흥지역의 변경 또는 해제 - 농업진흥지역 또는 용도구역의 변경 또는 해제
토지이용에 대한 인·허가 의제(17종) (지역특구법 제40조)	특구 지정이 되면 다음 17종의 인·허가 의제 - 초지전용허가 - 산지전용허가, 신고 - 임목벌채 등 허가·신고 - 보안림 내 행위허가·신고 - 농지전용허가 또는 협의 - 농업기반시설 목적외사용 승인 - 농어촌관광휴양단지 사업계획 승인 - 하천점용허가 - 하천수 사용허가 - 공유수면 점·사용허가 - 공유수면 매립면허 - 토지분할·형질변경허가 - 비관리청의 도로공사시행허가 - 사도개설허가 - 관광지조성계획승인 - 관광단지조성계획승인 - 농공단지개발실시 계획승인
토지수용권 부여	다음 사업에 대해 토지 수용 가능 사업자는 국·공유지를 제외한 사업대상토지면적의 2/3 이상에 해당하는 토지 소유, 토지 소유자 총수의 2/3이상의 동의를 얻어야 함 - 생산· 연구개발을 위한 사업 - 교통·환경·유통·물류 기반의 조성을 위한 사업 - 교육·문화·체육·보건의료 및 사회복지 시설을 위한 사업 - 관광지·관광단지의 조성에 관한 사업 - 지역특화사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정한 사업

지역특화지구 지정을 통해 골프장을 계획하고 있는 곳은 의령친환경레포츠파크특구, 홍천리더스카운티특구, 여수시티-파크리조트특구, 고성체류형레포츠특

19) 감사원, 2008, p9 재인용.

구, 태백고지대스포츠훈련장특구 등 5곳 이며 골프장 면적은 3,705,615㎡이다.

[표 2] 지역특화지구 가운데 골프장 건설 대상 지역

시·도	시·군·구	특구 명칭	골프장명	골프장 면적
경남	의령군	의령 친환경 레포츠 파크 특구	의령 친환경대중골프장	9홀 238,838m^2 (확장계획)
강원	태백시	태백 고지대 스포츠 훈령장 특구	서학레저	27홀 1,547,800m^2
전남	여수시	여수 시티파크리조트 특구	포시즌 골프장	18홀 1,047,462m^2
강원	홍천군	홍천 리더스 카운티 특구	골프장	9홀 58,785㎡
경남	고성군	고성 체류형 레포츠 특구	-	36홀 812,730㎡
총면적				**99홀 3,705,615㎡**

(3) 지역균형개발및중소기업육성을위한법률 - 개발촉진지구

개발촉진지구는 지역간 불균형 해소와 국토의 균형발전을 위해 1994년 '지역균형발전및지방중소기업육성에관한법'을 제정하며서 도입된 제도이다. 개발촉진지구는 낙후지역형, 도농통합형, 균형개발형 세가지 유형으로 구분하여 지정된다. 현재(2005년 기준) 도농통합형 3개지구(385km2), 균형개발형 3개 지구(179km2), 낙후지역형 31개 지구(7037.9km2)가 지정되었다. 낙후지역형은 관광휴양형, 지역특화형, 기반시설형으로 나뉘는데, 골프장은 관광휴양형에 포함된

다.

지역촉진지구의 개발계획에는 (1) 생산기반의 조성 및 이에 부대되는 사업 (2) 주민생활환경 개선을 위한 시설의 설치·개량사업 (3) 교통시설, 용수공급시설등 지역발전을 위한 기반시설정비사업 (4) 관광휴양지 조성, 지역특화산업의 육성등 주민소득증대에 기여할 수 있는 사업 (5) 자연환경 보전 등에 필요한 환경관련 사업등이 포함되어야 한다. 개발촉진지구로 지정되면 중앙정부에서 행정지원, 금융지원, 세제지원, 수익성 제고 사업권 부여 등의 각종 지원을 제공한다. 지원의 내용은 아래와 같다[20].

[표 3] 개발촉진지구 지원내용

구 분	지원내용
행정지원	o 공공시설 점용허가 - 국공유지 점용허가 o 토지·시설의 매입 업무대행 o 주민이주대책수립 및 시행에 관한 업무대행 o 실시계획 승인 후 22개 법률에 의한 인·허가 의제 처리 - 도시관리계획의 결정, 개발행위의 허가, 시행자의 지정, 실시계획의 인가, 토지거래계약의 허가 - 명승이나 천연기념물로 지정되거나 가지정된 구역, 보호구역 안에서 동물, 식물, 광물을 포획(捕獲)·채취(採取)하거나 구역 밖으로 반출하는 행위 허가, 국가지정문화재의 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위 허가 - 산지전용허가 및 산지전용신고, 입목벌채등의 허가·신고 - 사방사업법에 의한 벌채등의 허가, 사방지의 지정 해제 - 농지전용의 허가 또는 협의 - 수도사업의 인가 - 공공하수도사업의 허가 - 공유수면의 점·사용허가, 실시계획의 승인 또는 신고 - 매립기본계획의 결정, 공유수면매립면허 협의·승인 - 항만공사시생의 허가, 하천 점용허가, 하천수의 사용허가

20) 건설교통부, 개발촉진지구 평가 및 선정지표 정비 관련 연구, 2005, p29.

	- 도로공사시행허가, 도로의 점용허가 - [도시개발법]에 의한 사용자의 지정, 조합설립의 인가, 시시계획의 인가, 환지계획의 인가 - [주택법]에 의한 사업계획의 승인 - [택지개발촉진법]에 의한 예정지구의 지정, 실시계획의 승인 - 산업단지의 지정, 산업단지개발실시계획의 승인, 농공단지개발실시계획의 승인 - 초지전용의 허가 - 측량성과사용승인 - [국유재산법]에 의한 사용·수익의 허가 - 소하천공사의 시행허가, 소하천의 점용허가 - 무연분묘개장허가 - 관광지 및 관광단지의 지정, 조성계획의 승인 및 조성사업시행의 허가 - 가설건축물의 건축허가·신고 - [체육시설의설치·이용에관한법률]에 의한 사업계획의 승인 - 골재채취의 허가
금융지원	실시계획 승인 후 토지 관리 및 지역균형특별회계에 의한 자금융자와 개발 부담금의 감면
세제지원	조세감면규제법, 지방세법, 지방세 징수조례에 따라 개발사업에 대한 국세 및 지방세 감면
토지 수용권 부여	사업시행자의 토지수용을 원활하게 하기 위해 시행자에게 직접 토지 수용이 가능토록 함 단, 민간개발자의 경우 사업대상 토지면적의 2/3이상 매입하고 토지소유자 총수 및 건물소유자 총수의 각 1/2이상에 해당하는 자의 동의 획득이 있으면 직접 토지수용이 가능

2008년 현재 개발촉진지구 지정에 의해 골프장 건설이 추진되고 있는 곳은 아래 표와 같다.

[표 4] 골프장 운영·건설 계획이 있는 개발촉진지구

종류	시도	시군구	개발촉진지구명	골프장명	골프장 면적
개발촉진지구	전북	장수군	장수개발촉진지구	장수골프장	18홀 1,238,085㎡
		남원시	개발촉진지구	상록 CC	18홀 1,185,890㎡
			개발촉진지구	북남원 CC	18홀 948,197㎡
			개발촉진지구	비젼 CC	18홀 -
	전남	화순군	화순·강진개발촉진지구	블랙스톤 골프장	18홀 1,225,600㎡
	경남	남해군	개발촉진지구	힐튼 남해 골프 앤 스파 리조트	18홀 833,799㎡
		함양군	함양개발촉진지구 (다곡리조트)	다곡 골프장	54홀 3,405,180㎡
			함양개발촉진지구 (함양리조트)	함양 골프장	18홀 1,067,000㎡
			함양개발촉진지구 (상남리조트)	상남 골프장	27홀 2,314,050㎡
	경북	문경	소백산주변지역개발촉진지구(문경, 봉화, 예천)	외어 골프장	27홀 1,725,000㎡
		상주	개발촉진지구	경천대 골프장	27홀 1,386,017㎡
		영천	개발촉진지구	임고골프장 (레이포드골프장)	27홀 1,359,110㎡
			개발촉진지구	청통골프장	18홀 997,676㎡
		예천	소백산주변지역개발촉진지구	한맥 CC	18홀 1,333,952㎡
	강원	태백시	탄광지역개발촉진지구	오투(O2) 리조트	27홀 1,547,800m^2
		삼척시	탄광지역개발촉진지구	블랙밸리CC (상덕골프장)	18홀 979,681m^2
		정선군	탄광지역개발촉진지구	강원랜드 하이원CC	18홀 1,097,662m^2
	충남	태안군	안면도 관광지	골프장	18홀 1,851,248m^2
	총면적				405홀 23,292,947m^2

(4) 택지개발촉진법 - 택지개발지구

택지개발지구는 '택지개발촉진법'에 의거하여 도시지역의 주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거 생활의 안정과 복지향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

택지개발촉진법에서는 국토계획법 제2조 6항에서 기반시설로 정의하고 있는 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설, 광장·공원·녹지 등 공간시설, 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설, 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·문화체육시설, 하천·유수지·방화설비 등 방재시설, 화장장·공동묘지·납골시설 등 보건위생시설, 상하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설을 '공공시설용지'로 정하고 있다[21]. '택지개발촉진법 시행령' 제2조제1호에서는 운동시설, 교육연구시설, 우체국, 일반목욕장, 종교집회장을 공공시설로 정하고 있다. 현행 법상 체육시설로 분류되고 있는 골프장은 국토계획법에 의한 기반시설이로 택지개발지구 조성시 공공시설로 건설 가능하다.

[표 5] 택지개발지구 실시계획 승인 시 지원 사항

구 분	규제 특례의 종류
인허가 의제사항 (택지개발촉진법 제11조)	택지개발지구 실시계획 승인을 얻으면 - [국토계획및이용에관한법률] 도시관리계획의 결정, 개발행위의 허가, 도시계획시설사업의 시행자의 지정, 실시계획의 인가 - [도시개발법] 실시계획의 인가 - [주택법] 사업계획의 승인 - [수도법] 일반수도사업과 공업용수도사업의 인가, 전용수도설치의 허가 - [하수도법] 공공하수도사업시행의 허가 - [공유수면매립법] 공유수면의 점용 및 사용의 허가 - [공유수면매립법] 매립면허, 매립실시계획의 인가·협의·승인 - [하천법] 하천고사시행의 허가, 하천공사실시계회의 인가, 하

21) 택지개발촉진법 제2조 2항.

	천의 점용허가 - [도로법] 도로공사시행의 허가, 도로점용의 허가 - [농지법] 농지전용의 허가·협의, 농지의 전용신고, 타용도 일시사용허가·협의, 용도변경의 승인 - [산지관리법] 산지전용허가, 산지전용신고 - [산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률] 입목벌채의 허가·신고 - [초지법] 초지전용의 허가 - [사방사업법] 벌채의 허가, 사방지지정의 해제 - [산업입지및개발에관한법률] 산업단지개발사업시행자의 지정, 산업단지개발실시계획의 승인 - [광업법] 부허가처분, 광구감소처분, 광업권취소처분 - [한국토지공사법] 실시계획의 승인 - [건축법] 가설건축물의 허가·신고 - [낙농진흥법] 낙농지대 해제 - [국유재산법] 행정재산 및 보존재산의 사용·수익 허가 - [지방재정법] 행정재산 및 보존재산의 사용·수익 허가 - [장사 등에 관한 법률] 무연분묘의 개장허가 - [소하천정비법] 비관리청의 공사시행허가, 소하천의 점용허가
토지수용권 부여	예정지구안에서 택지개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 토지 수용 가능

현재 택지개발지구내 골프장이 건설되고 있는 사례는 경기도 평택시 청북택지개발지구로 9홀 규모의 대중 골프장이 건설될 계획이다.

[표 6] 골프장 건설 계획이 있는 택지개발지구

시도	시군구	택지개발지구명	골프장명	골프장 면적	비고
경기	평택시	청북택지개발지구	청북지구 골프장	9홀 423,838 m^2	

(5) 관광진흥법 - 관광단지, 관광특구사업

골프장은 관광진흥법에 의하여 관광지[22], 관광단지[23], 관광특구[24]에 건설되고

있다.

관광진흥법 제48조에서는 관광자원의 개발을 위하여 o 문화·체육·레저 및 산업시설 등의 관광자원화사업 o 해양관광의 개발사업 및 자연생태의 관광자원화사업 o 관광상품의 개발에 관한 사업 o 국민의 관광복지 증진에 관한 사업을 추진하도록 하고 있다. 골프장은 지방자치단체에서 문화·체육·레저 시설로 가장 선호하는 시설이다. 현재 관광단지는 전국적으로 17곳 지정되어 있다. 17곳 가운데 계획이 확정되지 않은 송도를 제외하고 16곳에 골프장이 건설되어 운영 중이거나 건설될 계획이다. 관광단지내에 골프장이 차지하는 면적은 25,286,976㎡이다.

[표 7] 골프장이 운영·계획되어 있는 관광단지

시도	시군구	관광단지명	골프장명	골프장 면적	전체 면적(km2)
경북	경주	보문단지	경주컨트리클럽	18홀 -	8.006
			신라컨트리클럽	36홀 2,148,770m^2	
			코오롱가든 골프클럽	8홀 24,000m^2	
			보문골프클럽	18홀 752,707m^2	
			마우나오션컨트리클럽	18홀 6,645m^2	
			디아너스 컨트리클럽	27홀 1,388,436m^2	
제주도	서귀포	중문단지	중문골프클럽	18홀 917,764㎡	3.562

22) 관광진흥법 제2조6호 “관광지”란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역

23) 관광진흥법 제2조7호 “관광단지”란 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점 지역

24) 관광진흥법 제2조11호 “관광특구”란 외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광 활동과 관련된 서비스· 안내 체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역

			중문컨트리클럽	18홀 921,000㎡	
전남	해남	해남화원단지	골프리조트존	27홀 1,375,000㎡	5.084
전남	여수	화양단지	골프 아일랜드	18홀 2,314,060㎡	9.989
			마리나 비치치구 내	18홀 2,149,000㎡	
경북	경주	감포단지	감포제이스 시사이트	18홀 958,682m^2	3.975
강원	원주	원주 오크밸리	오크밸리C.C. 오크힐스C.C 퍼블릭골프장	63홀 1,553,726m^2	11.300
경북	김천	김천 온천단지	김천골프클럽	18홀 33,000m^2	1.424
강원	평창	평창 봉평 단지	보광휘닉스 파크	18홀 1,058,644m^2	3.995
인천	중구	용유·무의 단지	-	-	21.650
강원	평창	평창 용평 단지	용평골프클럽	18홀 838,497m^2	17.129
			비치힐골프클럽	18홀 983,642m^2	
			용평나인골프코스	9홀 81,246m^2	
경북	안동	안동 문화 단지	안동골프장	18홀 1,026,680m^2	1.662
부산	기장군	동부산 단지	골프장	1,123,972m^2	3.638
강원	횡성	횡성 두원 단지	계획중	27홀 1,504,139m^2	4.251
강원	평창	알펜시아 단지	알펜시아 700골프클럽	27홀 1,517,410m^2	4.912
광주	광산	광주 어등산 관광단지	-	27홀 1,547,114m^2	2.732
인천	연수	송도	잭 니콜라우스 골프 클럽 코리아	18홀 946,000㎡	미정
			송도 골프장	8홀 116,842㎡	
총면적				**511홀 25,286,976㎡**	

[표 8] 관광단지 조성계획 승인 시 지원 사항

구 분	지원 사항
인허가 의제사항 (관광진흥법 제58조)	관광단지 조성계획 승인을 얻으면 - [국토계획및이용에관한법률] 도시관리계획 중 제2종지구단위계획 및 제2종지주단위계획구역의 결정 , 용도지역 중 도시지역이 아닌 지역의 계획관리지역 지정, 개발진흥지구의 지정, 개발행위의 허가, 도시계획시설사업 시행자의 지정, 실시계획의 인가 -[수도법] 일반수도사업의 인가, 전용 상수도설치시설의 인가 -[하수도법] 공공하수도 공사시행 등의 허가 -[공유수면매립법] 매립의 면허, 실시계획의 승인, 매립의 협의 또는 승인 -[공유수면관리법] 점·사용허가, 실시계획의 승인 또는 신고 -[하천법] 하천공사 등의 허가, 실시계획의 인가, 하천점용허가, 실시계획의 인가 -[도로법] 도로공사시행의 허가, 도로 점용 허가 -[항만법] 항만공사 시행의 허가, 항만공사 실시계획의 승인 -[사도법] 사도개설의 허가 -[산지관리법] 산지전용허가, 산지전용신고 -[산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률] 입목벌채 등의 허가와 신고 -[농지법] 농지 전용허가 -[자연공원법] 공원사업의 시행 및 공원시설관리의허가 -[공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률] 사업인정 -[초지법] 초지전용의 허가 -[사방사업법] 사방지 지정의 해제 -[장사 등에 관한 법률] 분묘의 개장 허가 -[폐기물관리법] 폐기물 처리시설의 설치 승인 또는 신고 -[온천법] 온천개발계획의 승인 -[건축법] 건축허가, 건축신고, 가설건축물 건축의 허가 또는 신고 -[관광진흥법] 관광숙박업, 관광객 이용시설업·국제회의업의 사업계획 승인 -[체육시설의 설치·이용에 관한 법률] 등록 체육시설업의 사업계획 승인
토지수용권 (관광진흥법 제61조)	조성사업의 시행에 필요한 토지와 물권에 대한 사용 및 수용권 부여

관광특구는 1993년 12월 관광진흥법 개정과 함께 도입된 제도이다. 외국인

관광객 유치촉진과 지역 관광산업을 전략적으로 육성하기 위하여 도입되었다. 관광진흥법 제2조11항은 '관광특구'라 함은 외국인 관광객의 유치촉진 등을 위하여 관광활동과 관련된 관계법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광활동과 관련된 서비스·안내체계 및 홍보 등 관광여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역으로 정하고 있다. 2006년 현재 24개소의 관광특구가 지정되어 있다[25].

관광특구로 지정되면 국토계획법 제51조에 의해 제1종지구단위계획구역으로 지정될 수 있다[26]. 관광특구로 지정되면 '관광진흥개발기금법', '관광진흥개발기금법시행령'에 의해 관광편의시설, 공공편익시설, 문화·체육시설, 숙박시설, 상가시설 등에 대한 관광진흥개발기금지원이 가능해진다.

관광특구 가운데 골프장이 운영·건설중인 곳은 설악관광특구의 골든비치 골프리조트, 대관령 관광특구의 망상 골프리조트, 평창의 용평리조트와 휘닉스파크, 무주구천동 관광특구의 무주리조트, 정읍내장산 관광특구의 용산지구 내장산리조트 관광지, 구례 관광특구의 산동 골프장, 부곡 온천 관광특구의 부곡골프장(?) 등이 있다.

[표 9] 골프장이 건설·계획되어 있는 관광특구

시도	시군구	관광특구명	골프장명	골프장 면적
강원	속초	설악관광특구	골든비치 골프리조트	27홀 475,756㎡
강원	평창	대관령 관광특구	망상골프리조트	27홀 2,148,770m^2
			용평리조트	18홀 838,497m^2
				18홀 983,642m^2
				9홀

25) 한국문화관광연구원, '관광특구 평가 및 개선방안', 2008, p3-15.
26) 지구단위계획은 도시를 체계적이고 효율적으로 개발하고 관리하기 위하여 특정 필지에 특정조건을 의무로 부과하여 개발 시키는 행정행위입니다.

				81,246m^2
			휘닉스파크	18홀 1,058,644m^2
전북	무주	무주구천동관광특구	무주리조트	27홀 4,033,076m^2
	정읍	내장산 관광특구	용산지구 내장산 리조트	18홀 913,095m^2
전남	구례	구례 관광 특구	산동 골프장	27홀 1,474,770m^2
경남		부곡 온천 관광 특구	부곡 골프장	18홀 991,740m^2
총면적				**207홀** **12,999,236㎡**

(6) 기업도시특별법 - 관광레저형기업도시(태안, 무주, 영암 · 해남)

기업도시개발특별법은 기업이 원하는 지역을 직접 개발하게 함으로써 기업의 국내 투자 확대와 경제를 활성화하며, 지역의 전략산업을 육성하여 자립형 지방화를 통한 국토의 균형발전을 촉진하기 위하여 제정되었다[27]. 기업도시는 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시를 말하며, 제조업과 교역 위주의 '산업교역형 기업도시', 연구개발 위주의 '지식기반형 기업도시', 관광·레저·문화 위주의 '관광레저형 기업도시', 지역혁신의 거점이 되는 '혁신거점형 기업도시'로 구분한다.

기업도시는 실시계획승인시 국토계획및이용에관한법률등 41개 법, 88개 인허가 사항을 의제처리 하게 된다. 또한, 기업도시특별법 제14조는 기업도시개발사업의 시행을 위하여 개발구역 토지면적의 50% 이상의 토지를 확보한 후에 민간사업자에게 토지를 수용할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

관광레저형 기업도시의 경우 구역지정·계획승인의 인·허가 의제 등 개발구

27) 미래형 관광레저도시 조성 구상 및 중장기 정책방향 연구, p158.

역 지정시에 국토해양부와의 협의를 거쳐 국토계획법에 의한 수산자원보호구역을 해제하고, 실시계획 승인시에는 환경부 등과 협의를 거쳐 관광진흥법에 의한 관광지·관광단지 조성계획, 체육시설법에 의한 체육시설 사업계획을 승인한다. 시행자와 지자체에게 관광진흥개발기금을 지원하고 있다. 문화관광부는 '골프장 사전환경성 검토규정', '기업도시 계획기준', '농지법 시행령' 등의 개정을 통해 기업의 참여 여건을 개선하였다[28]. 현재 관광레저도시로 골프장이 추진되고 있는 곳은 태안, 영암, 해남 및 무주이다.

[표 10] 골프장이 건설·계획되어 있는 관광레저형 기업도시

시도	시군구	골프장명	골프장 면적	전체 면적(km2)
충남	태안	태안기업도시골프장	108홀 5,223,000㎡	14,624,000㎡
전북	무주	무주기업도시골프장	36홀 3,123,000㎡	7,672,000㎡
전남	해남·영암	해남기업도시골프장	미정	

(7) 경제자유구역지정및운영에관한 법률 - 경제자유구역

경제자유구역은 21세기 경제자유도시로 일정한 구역을 지정하여 다른 경제활동의 예외조치를 허용해주며 혜택을 부여해주는 경제 특별 구역이다. 21C 경제자유도시는 인천 경제자유구역으로 송도지구, 청라지구, 영종지구, 부산·진해 경제자유구역으로: 신항만지역, 명지지역, 지사지역, 두동지역, 웅동지역, 광양만권 경제자유구역으로 광양지구, 율촌지구, 신덕지구, 화양지구, 하동지구가 지정되어 있다.

28) 문화관광부, 문화정책백서, 2006, p102.

경제자유구역으로 지정되면 지정만으로도 도시개발구역의 지정, 택지개발계획, 국가산업단지, 관광단지 등 14종으로 지정, 수립, 승인 또는 변경이 되는 효과가 있다. 또한, 경제자유구역 개발사업의 시행 과정에서 [국토계획법], [체시법], [농지법]에 대하여 특례를 적용하고 있으며, [초지법] 등 40개 법률 96종의 인허가가 의제 처리된다.

개발사업시행자에게 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 법인세·소득세・관세・취득세・등록세・재산세 등 각종 조세를 감면해준다. 또한, 개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료・사용료, 환경개선부담금, 기반시설부담금 및 광역교통시설부담등을 감면하거나 부과하지 아니한다. 경제자유구역개발계획에는 개발사업의 시행기간, 용수・에너지・교통・정보통신 등 기반시설, 문화시설・공원・녹지계획, 도시경관계획, 존치하는 기존 건축물 및 공작물 등에 관한 계획, 공동구 등 지하매설물 계획, 주요 유치시설 및 그 설치기준에 관한 사항, 경제자유구역 개발에 필요한 주요 사회간접자본 등 기간시설계획의 경제성 검토 등의 내용이 포함되어야 한다.

[표 11] 경제개발구역 내에서 개발사업 시행 시 지원 사항

구 분	지원 내용
지정효과 (제8조)	-[도시개발법] 도시개발구역의 지정, 도시개발사업계획의 수립 -[택지개발촉진법] 예정지구의 지정, 택지개발계획의 승인 -[산업입지 및 개발에 관한 법률] 국가산업단지・일반지방산업단지 및 도시첨단산업단지의 지정 -[관광진흥법] 관광지 및 관광단지의 지정 -[물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률] 물류단지의 지정 -[국토의 계획 및 이용에 관한 법률] 도시기본계획의 수립・변경 -[공유수면매립법] 매립기본계획의 변경 -[연안관리법] 연안통합관리계획, 연안관리지역계획의 변경 -[하천법] 하천기본계획의 변경

	-[수도법] 수도정비기본계획의 변경 -[하수도법] 하수도정비기본계획의 변경
특례적용 (제9조)	[국토의 계획 및 이용에 관한 법률]에 관한 특례 - 150/100내에서 건폐율 또는 용적율 최대한도 조정가능 - 도시관리계획의 결정 시·도지사에게 이양 [체육시설의 설치·이용에 관한 법률]에 관한 특례 - 시설물의 설치 및 시설기준의 특례 [농지법]에 관한 특례 - 농지전용 허가 시·도지사에게 이양
인허가의제 (제11조)	[초지법] 등 40개 법률 96종의 인허가가 의제 처리
세제지원 (제15조 1항)	개발사업시행자에게 경제자유구역 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 법인세·소득세·관세·취득세·등록세·재산세 등 각종 조세를 감면
부담금 감면 (제15조 2항)	개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 교통유발부담금, 생태계보전협력금, 공유수면 점용료·사용료, 환경개선부담금, 기반시설부담금 및 광역교통시설부담등을 감면하거나 부과하지 아니함
토지수용권 부여	개발사업시행자에게 토지수용권 부여

경제자유구역 내에 골프장이 추진되고 있는 지역은 여수 화양골프장, 인천 청라지구, 영종지구이다.

[표 12] 골프장 건설 계획이 있는 경제자유구역

시도	시군구	경제자유구역	골프장명	골프장 면적
인천	계양	청라지구	테마파크형 골프장	152,000,000㎡
	영종	영종지구	골프장	54홀 4,000,000㎡
광양만권	여수	화양지구	골프아일랜드지구	36홀 2,149,000㎡
	순천	신덕지구	골프장	18홀 842,000㎡

	하동	하동지구	미정	미정
총면적				158,991,000㎡

2. 골프장 건설을 둘러싼 갈등 사례

(1) 경제자유구역 - 인천 청라지구

청라지구는 송도지구, 영동지구와 함께 인천 경제자유구역의 하나로 당초 외국의 금융자본과 본사를 유치하기 위한 국제금융도시를 표방하며 2003년 8월 시작됐다. 총538만평(17.78㎢) 규모에 국제금융, 업무 및 레저 스포츠, 화훼단지, GM대우 R&D시설로 개발될 예정이다. 청라지구에는 1.52㎢(전체의 8.0%)가 골프장(27홀), 단독주택 190세대, 골프아카데미 등 부대시설을 갖춘 테마형 골프장으로 개발될 예정이다.

경제자유구역에 왜 골프장이 건설되어야 하는지 계획 초기단계에서부터 문제제기가 있어왔다. 골프장 건설이 가져다주는 고용창출효과가 매우 적다는 것은 이미 잘 알려진 사실이고, 우리나라에서 지자체의 재정확보를 위해 골프장 건설이유를 내세우지만 경제자유구역내에서는 이마저도 면제되는 상황에서 굳이 경제자유구역내에 골프장을 건설할 이유가 없다는 것이다[29].

수많은 특혜 속에서 진행되는 경제자유구역의 유일한 절차인 환경영향평가 역시 부실하게 진행되었다. 인천녹색연합의 조사결과에 의하면 청라지구에는 환경부지정 멸종위기 양서류인 금개구리와 맹꽁이가 국내 최대 규모로 서식하고 있는 것이 확인됐으며, 역시 멸종위기 조류인 검은머리갈매기와 검은머리물떼새가 번식하는 것이 확인되었다. 뿐만 아니라 황새, 큰고니를 비롯한 21종에 달하는 환경부지정 멸종위기 야생동물과 문화재청 지정 천연기념물이 서식·도래하는 것으로 조사되었다. 하지만 이러한 사실이 환경영향평가서에서 누락된 채 공사가 진행되고 있다.

29) 인천녹색연합 홈페이지 http://www.greenincheon.org/

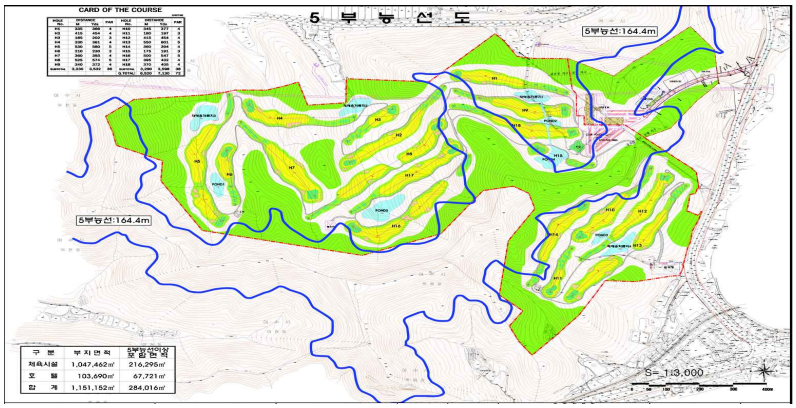
[그림 1] 청라지구로 날아온 큰 고니들　　사진: 인천녹색연합

(2) 지역특화지구 - 여수시티파크리조트

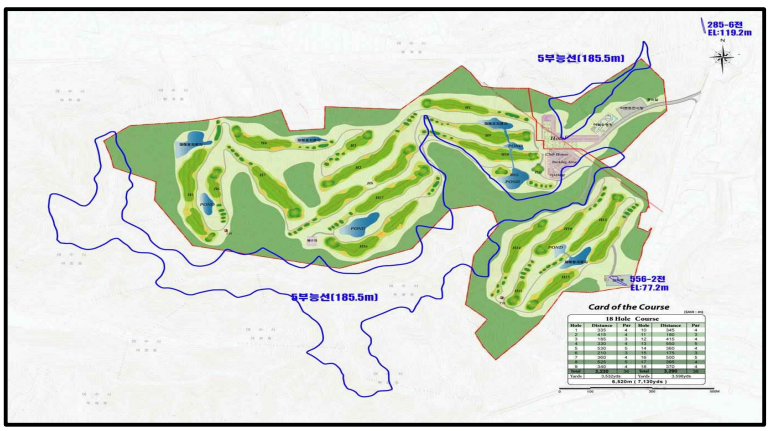
여수시티파크리조트 사업은 여수시에서 2012년 세계박람회를 유치하기 위한 사업으로 200%년 지역특화발전특구로 지정되었다. 2007년까지 도심에 골프장 18홀, 관광호텔 52실 등을 건설하는 사업이다. 여수시티파크리조트 사업은 특구 지정단계에서부터 타당성에 대한 문제가 제기되었다. 특히, 국민고충처리위원회는 해당 골프장 사업부지의 51.49%가 경사도 20도 이상이라 골프장 입지요건에 대한 사전환경성 검토 기준인 '골프장 사업계획 부지 면적 중 경사도 20도 이상인 지역의 면적이 50% 이상 포함되지 아니하도록 한다'는 관련규정과 배치되는 점, 대규모 토목공사로 심각한 지형훼손과 도시화지역 도심녹지(도로, 철도 등으로 경계된 독립적 녹지공간)의 약 30%를 차지하는 배후역할을 하는

곳이라 골프장 등의 사업부지로 적절하지 않다는 의견을 제시했다[30].

감사원의 '지역특화발전특구제도 운영실태' 감사결과 처분요구서에서도 여수시티파크리조트특구에서 계획하고 있는 대중골프장과 관광호텔업은 특성화 요소가 없는데도 특구로 지정함으로써 특정 업체의 사업에 도시관리계획 변경의제 등 특례를 적용하게 되었다고 지적하고 있다[31]



[그림 2] 기준에 따른 「여수시티-파크리조트특구」 산지 5부 능선과 전용도, 자료: 여수시, 감사원 2008, p41 재인용



[그림 3] 실제 적용한 「여수시티-파크리조트특구」 산지 5부 능선과 전용도, 자료: 여수시, 감사원 2008, p41 재인용

30) www.sisatoday.co.kr, 2006.12.04.
31) 감사원, 감사결과 처분 요구서 - 지역특화발전특구제도 운영실태, 2008, p31.

(3) 기업도시 - 무주 관광레저형 기업도시 골프장

무주관광레저형기업도시는 전북 무주군 안성면 공정리, 금평리, 덕산리 일원 7,672,000m2에 골프장, 스키장, 콘도미니엄, 레저주택 등 레저휴양지구, 비즈니스지구, 시니어휴양지구, 예술인시설지구, 향토테마빌리지, 복합주거단디, 복합관광상업지구, 테마파크, 자연체험시설용지, 교육시설용지, 체육시설용지, 유보지 등의 시설이 들어설 예정이다. 전체 개발계획 가운데 골프장·스키장을 주내용으로 하는 레저지구가 40.7%나 차지하고 있다[32]. 또한, 토지이용계획도 골프장, 스키장, 콘도미니엄 등 35.7%는 사업자가 직접사용하고, 레저주택, 복합관광상업지구, 복합주거단지 등 27.6%는 분양계획을 가지고 있다. 기업도시가 지역의 발전이라는 본래의 목적과는 다르게 기업에게 골프장과 스키장 건설에 특혜를 주고, 분양을 통해 기업의 이익을 극대화화는 것 아니냐는 비판이 제기되고 있다.

[표 13] 무주관광레저형기업도시 도입시설 계획

구 분	면 적		내 용
	천m2	%	
레저휴양지구	3,123	40.7	골프장(36홀) 및 부대시설, 스키장, 숙박시설, 레저주택 등
시니어휴양지구	108	1.4	종합의료센터, 서비스주택, 요양주택 등
비즈니스지구	257	3.3	회의센터 및 기업연수원, 연구업무단지, 비즈니스주택 등
예술인시설지구	74	0.9	갤러리주택, 예술전문학교 등
향토테마빌리지	193	2.5	전통향토테마마을, 허브팜랜드 등
복합주거단지	327	4.2	연립형주택, 아파트형주택, 휴양주택 등
복합관광상업지구	81	1.1	중심상업시설, 숙박시설 등

32) 레저휴양지구 중 골프장이 1,997,880m2로 63%를 차지한다.

테마파크	412	5.4	테마시설 및 숙박시설 등
자연체험시설용지	147	1.9	수변생태체험시설, 산림생태체험시설, 부대시설 등
기 타	2,950	38.6	공공시설용지(하천, 저류지, 녹지, 공원 등), 교육시설용지, 체육시설용지, 유보지
합 계	7.672	100.0	

무주관광레저형기업도시는 골프장과 스키장개발, 부동산 개발로 공익성보다는 사업자의 이익을 위한 계획 일색임에도 무주군 안성면 덕곡리, ·두문리 주민들은 골프장 건설을 위해 토지를 강제수용당하고, 강제로 이주를 해야 할 처지이다. 기업도시특별법 제14조는 기업도시개발사업의 시행을 위하여 필요한 경우 민간기업인 사업시행자에게 토지 등을 수용할 권한을 부여하고 있다. 사업시행자가 재결을 신청하기 위해서는 개발구역 토지면적의 50% 이상에 해당하는 토지를 확보(토지소유권을 취득하거나 토지소유자로부터 사용동의를 얻은 경우)한 후에 할 수 있으나 지방자치단체 등과 공동으로 개발사업을 시행하는 경우에는 제외 된다[33]. 무주관광레저형기업도시 예정 지역 주민들은 2007년 기업도시법 제14조의 수용조항에 대한 위헌법률심판제청을 신청하였다.

33) 2007구합 45941 무주관광레저형 기업도시 개발구역 지정 및 개발계획 승인 취소, 위헌법률심판제청신청 소장

[그림 4] 무주 기업도시 예정부지의 광경
출처 : http://cafe.naver.com/muju21.cafe

(4) 개발촉진지구 - 함양군 다곡리조트, 상남리조트, 함양리조트 개발사업

함양군에는 현재 다곡리조트, 함양리조트, 상남리조트 3곳이 2001년 3월 개발촉진지구로 지정되어 지역균형개발및중소기업육성에관한법률에 의해 리조트 조성사업으로 골프장 건설을 추진 중에 있다. 개발촉진지구는 함양군 전체면적의 22.7%에 해당하는 165㎢(4950만평)에 해당한다. 3곳 모두 골프장을 핵심으로 하는 리조트 사업을추진하고 있다.

다곡리조트 개발계획은 경상남도 함양군 서하면 다곡리, 지곡면 덕암리 일원 9,667,463㎡에 생태공원, 아트빌리지, 컬쳐센터 등 관광휴양지구와 54홀 규모의 골프장(회원 36홀, 대중 18홀)과 스키장, 공원묘원지구를 건설할 예정이다. 다곡

리조트 개발계획은 지난 1996년 경남도지사가 공약한 사업으로 본래 스키장을 건설하는 계획이었다. 그러나 당시 스키장을 개발하기 위한 지역적 조건이 맞지 않아 국내 굴지의 기업들이 투자를 포기해 사실상 백지화된 계획이었다. 스키장 사업은 포기할 수 밖에 없는 사업이기 때문에 결국, 골프장 건설을 목적에 둔 계획이다[34].

함양리조트 개발계획은 는 서상면 대남리 일원에 106만7000㎡의 면적에 18홀 규모의 회원 골프장, 클럽하우스, 숙박시설, 주차시설, 오수처리시설 등을 갖춘다는 계획이다.

상남리조트는2001년 3월 개발촉진지구로 지정되었다. 서상면 상남리 일원에 3,023,820m2의 면적에 27홀 규모(회원제 18홀, 대중9홀)의 골프장과 숙박시설, 기업형 농업단지를 설치할 계획이다.

[표 14] 함양군 개발촉진지구 개발 계획

명 칭	시설구분	면 적(㎡)	비 고
다곡리조트	관광휴양지구	2,576,711	
	스키장지구	360,072	
	골프장지구	**3,405,180**	
	공원묘원지구	97,728	
	녹지	3,227,777	
함양리조트	**골프장 시설**	**1,067,000**	회원제 18홀, 클럽하우스, 티하우스, 숙박시설, 관리동, 주차장, 배수지, 오수처리장 등
상남리조트	**골프장 시설**	**2,314,050**	회원제 18홀, 대중제9홍, 클럽하우스, 티하우스, 숙박시설, 관리동, 주차장, 배수지, 오수처리장 등

34) 김석봉, 광역상수원 상류지역에 350만평 개발촉진지구 승인한 막가파식 건설행정, 함께사는 길.

	기업형 농공단지	709,770	산머루, 산약초, 고랭지 채소재배단디

다곡리조트 개발계획 부지 350만평은 광역상수원 상류지역이다. 개발촉진지구로부터 50km 하류에 남강댐이 위치하고 있다. 남강댐은 지금도 광역상수원으로 진주시를 비롯해 사천시, 고성군, 통영시는 물론 거제시까지 100만명 가까운 도민들이 이용한다. 게다가 4대강 특별법으로 상수원으로 이용하는 지역은 물이용부담금을 내고 있고, 상류지역은 상수원보호구역과 수변구역으로 지정하여 관리하고 있고 있는 곳이다. 주민들의 고통을 강요하면서까지 수자원의 안정적 관리정책을 시행하면서도 건설교통부는 진양호 광역상수원보호구역 상류지역에 대규모 개발사업을 승인했다[35].

[그림 7] 다곡리조트 조감도 / 경남도민일보 2007.10.5

35) 김석봉, 앞의 글.

2004년 국감에서 다곡리조트는 사업의 타당성과 사업진행의 투명성에 문제가 있고, 예산낭비의 요소는 물론 개발사업이 골프장 건설에 치중되어 있는 등 환경파괴의 우려가 높아 사업에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 점이 지적되었었다. 또한, 개발촉진지구로 지정되면 사업시행자가 직접 토지 수용을 가능하도록 하고 있다. 민간개발자의 경우에도 사업대상 토지면적의 2/3이상 매입하고 토지소유자 총수 및 건물소유자 총수의 각 1/2이상에 해당하는 자의 동의 획득이 있으면 직접 토지수용이 가능하다. 또한 도시관리계획의 결정 등 22개의 인허가가 의제 처리되며, 사업시행으로 취득하는 토지에 대해서는 취득세·등록세 면제는 물론, 재산세·종합토지세의 50% 감면 등 세제 지원이 이루어진다. 대부분의 지자체에서 지방세수 증대를 위해 골프장을 건설하고 있는데 개발촉진지구내에서 골프장을 건설할 경우 큰 폭의 감세가 추진된다. 본래 의도대로 과연 골프장으로 인해 지역경제가 활성화될 수 있을까. 개발촉진지구는 감세와 인허가 의제를 통해 지역경제에도 도움이 되지 않으면서 골프장에 대한 특혜로 작용하고 있는 것이다[36].

함양군수는 군면적의 22.7%나 되는 면적으로 지역개발촉진지구로 지정받았지만 이 과정에서 직접적인 이해관계자가 있는 주민들에게 이를 공개하지 않고, 공론화 과정도 거치지 않았다는 점 때문에 2007년 10월 주민소환이 제기되었었다[37]. 함양지역주민들은 함양군수주민소환추진위원회를 구성하여 지곡-서하에 걸친 다곡리조트, 서상 상남골프장, 서상 대남골프장, 수동원평농공단지, 안의농공단지, 유림면의 헬기격납고 및 훈련장, 마천면의 지리산댐 건설 등 함양군에서 진행되고 있는 대형 개발 사업들로 인하여 지역에 남은 것은 주민들의 불안과 갈등뿐이라고 말한다.

36) "다곡리조트 골프장, 불법 간벌과 개촉지구 논란", 굿모닝지리산, 2004. 10. 13.
37) 경남도민일보, 2007. 10. 5. 기사

(5) 토지강제수용 - 안성시 동평리 골프장

스테이트월셔 골프장은 안성시 보개면 동평리 산 11-1번지 일원, 총 1,636,149㎡면적으로 27홀 규모(회원제 18홀, 대중 9홀)로 건설예정이다. 골프장 예정부지인 동평리 일대는 경사가 급한 지역으로 1988년과 1991년 골프장 구역 내에 산사태가 발생하여 주민 2명이 사망하는 사고가 발생했던 곳으로 골프장 건설에 따른 산사태 위험에 위치하고 있다. 또한 보개면 동양마을 주민들은 친환경농업을 시작하여 2006년 10월 친환경농산물 인증을 받았고, 친환경농법으로 농사를 짓고 있다. 친환경농업을 위해서는 농업보호구역이 반드시 필요하나 골프장 구역내에 포함농업진흥지역 60,348㎡(농업진흥구역 485㎡, 농업보호구역 59,863㎡)이 농지전용허가를 통하여 해제되었다. 골프장으로 인한 고질적인 지하수 오염과 농약오염문제 역시 동평리 골프장 계획과정에 제기되고 있다. 현재 상수원 시설이 들어와 있지 않다. 골프장의 경우 골프장 운영시 필요한 생활용수와 관개용수를 지하수로 공급할 예정이라 지하수 고갈의 우려가 있으며 연간 1,962kg에 이르는 농약사용으로 인해 지하수와 토양 오염 문제가 제기되고 있다. 또한 미술관과 인근 주택이 없는 지도를 제출하여 환경영향평가를 받아 환경영향평가 부실 의혹이 제기되고 있다.

무엇보다. 골프장 때문에 조상대대로 물려온 선산과 작업실과 집을 강제로 수용 당할 위기에 처해있다. 골프장은 도시계획시설이기 때문에 [공익시설을 위한 토지수용 및 보상에 관한 법률]에 의해 토지수용이 가능하기 때문이다. 스테이트월셔 골프장은 골프장 건설을 위해 토지, 주택, 분묘 등 153,729㎡의 토지에 대한 수용재결을 마친 상태이다. 동양마을 주민 6명은 소수 민간업자에게 이익을 주는 골프장 민간사업자에게 토지수용권을 허용하고 있는 국토계획법 제95조 제1항은 헌법 제23조에서 보호하고 있는 재산권에 대한 본질적인 침해이며, 마을 공동체의 파괴와 수용당사는 주민들의 주민들의 기본권인 헌법 제10조 행복추구권을 침해하고 있다는 취지로 2008년 6월 위헌심판신청을 제기했다.

[그림 5] 동평 골프장 예정지는 1988년, 1991년 두 차례의 산사태로 인명피해를 냈다.

[그림 6] 동양마을은 임야, 분묘, 주택을 포함하여 102건, 153,729m2의 토지가 골프장을 짓기 위해 강제수용을 당할 예정이다.

(6) 사전환경성검토 부실 - 홍천군 구만리 골프장 천연기념물 하늘다람쥐 서식지 누락

홍천 구만리 골프장은 골프장 사전환경성검초제도의 부실을 나타내는 대표적인 사례이다. 원하레저(주)는 강원도 홍천군 구만리 일대 1,538,920㎡ 면적에 27홀 규모의 골프장을 건설하는 파넘브라리조트 조성사업을 추진하고 있다. 골프장 건설이 예정되어 있는 구만리에는 천연기념물 제328호인 하늘다람쥐가 집단으로 서식하고 있는 곳이다. 하늘다람쥐는 환경부 지정 2급 멸종위기 야생동물이다. 그러나 골프장 사업자가 작성한 사전환경성검토서에는 하늘다람쥐 서식지가 완전히 빠져있다. 주민들도 어렵지 않게 발견했었고, 2007년 2월에는 주민이 촬영을 하기도 했었던터라 사업자 측에서 골프장 건설을 추진하기 위해 고의로 누락한 것이 아니냐는 비판이 일고 있다. 원주 지방 환경청은 사전환경성검토를 승인해준 주무부처이지만 책임 있는 답변을 하지 못하고 있다.

하늘다람쥐와 같은 멸종위기 야생동식물 서식지는 골프장 사업계획이 승인이 날 수 없는 곳이다. '골프장의 중점 사전환경성 검토항목 및 검토방법 등에 관한 규정'에 따르면 멸종위기 야생동식물 서식지는 골프장 사업부지에서 완전히 제외되어 있다. 사전환경성검토서가 부실하게 작성된 탓에 하늘다람쥐 서식지가 골프장 건설로 인해 훼손될 상황이다.

홍천 구만리 골프장 예정지는 멸종위기 식물인 삼지구엽초 서식지이다. 삼지구엽초는 1997년 산림청에서 희귀 및 멸종위기 식물로 지정되었으나 골프장 조성을 위해 벌채를 하면서 서식지가 사라지고 있다. 구만리 일대 면 골프장 예정 부지에 멸종위기 야생동식물이 서식하는 지역을 원천적으로 제외한다고 명시되어 있다.

홍천 구만리 주민들은 지난 9월부터 사전환경성검토 부실 작성, 지하수 오염, 농약 오염으로 인한 생존권 위협 등의 이유로 골프장 건설 반대 집회 이후 군청 앞에서 농성 중에 있다. 골프장 사업자인 원하레저(주)는 주민 9명에게 사업방해를 이유로 11억9천800만원의 손해배상청구 소송을 제기했다.

참고문헌

송정복, 골프장 건설 투쟁 지침, 2004.

감사원, 지역특화발전특구제도 운영실태 - 감사결과 처분요구서, 2008.

지역특화발전을 위한 규제 특례법

건설교통부, 개발촉진지구 평가 및 선정지표 정비 관련 연구, 2005.

택지개발촉진법

관광진흥법

기업도시특별법

경제자유구역지정및운영에관한법률

지역균형개발및중소기업육성을위한법률

한국문화관광연구원, 관광특구 평가 및 개선방안, 2008.

문화관광부, 문화정책백서, 2006.

인천녹색연합 홈페이지 http://www.greenincheon.org

www.sisatoday.co.kr, 2006.12.04.

2007구합 45941 무주관광레저형 기업도시 개발구역 지정 및 개발계획 승인 취소, 위헌법률심판제청신청 소장

김석봉, 광역상수원 상류지역에 350만평 개발촉진지구 승인한 막가파식 건설행정, 함께사는 길. 2004,

“다곡리조트 골프장, 불법간벌과 개촉지구 논란”, 굿모닝지리산, 2004.10.13.

경남도민일보, 2007. 10. 5. 기사

녹색연합·환경소송센터

펴 낸 이 박 영 신 ·우 경 선

글 쓴 이 정 연 경

펴 낸 달 2008년 11월

펴 냄 터 (우 136-821)
서울시 성북구 성북2동 113-34 녹색연합

소 리 통 02)747-8500 / 02)747-3753

누 리 방 www.greenkorea.org / www.greenlaw.or.kr