

골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회

전국을 뒤덮은 골프장, 무엇이 문제인가

2008. 11.11

녹색연합, 환경소송센터, 국회의원 최육철

글심는 순서

토론회를 개최하며	· 3
토론회 순서	· 7
발제 1. 특혜 천국 골프장, 무엇이 문제인가? <i>정연경, 환경소송센터 사무국장</i>	- 8
발제 2. 골프장 강제수용 문제점과 대안 <i>박태현, 강원대학교 법과대학 교수</i>	· 39
토론 1. 골프장, 지역경제 활성화론의 허와 실 <i>박정현, 대전충남녹색연합 사무처장</i>	· 60
토론 2. 안성 신미산 골프장 건설 문제점 <i>남경우, 안성생명환경연대 사무처장</i>	· 70
토론 3. 골프장 관련 현행 법적 제도의 문제점 <i>최재홍, 변호사</i>	· 79
토론 4. 지자체, 왜 골프장 광풍에 휘둘리나 <i>조우, 상지대학교 관광학부 교수</i>	- 100

토론회를 개최하며



안녕하십니까? 국회의원 최옥철입니다.

높아진 하늘만큼 결실의 기쁨과 희망으로 가득찬 시기를 맞이하여 「골프장난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회」에 참석해 주신 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 본 행사가 있기까지 많은 노고를 아끼지 않으신 녹색연합 박영신 대표님과 환경소송센터를 비롯한 관계자 여러분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 토론회는 골프장 입지에 따른 각종 사회·환경적 문제의 대안을 찾고 골프장 입지와 관련된 법제도를 정비하기 위해 마련되었습니다.

최근 경기는 하향곡선을 그리고 있으나 지방 곳곳에서는 골프장 건설 붐이 일고 있고 도시에선 스크린 골프장이 성업 중입니다. 지난해 새로 건설승인을 받은 골프장은 무려 50군데에 달합니다. 또한 문화체육관광부가 집계한 올 초 기준 전국 402개 골프장의 30%가량인 122개가 건설 중이거나 착공을 앞둔 상태입니다. 정부의 대폭적인 지원 하에 우후죽순격으로 건설되어 왔지만 규제완화를 비롯한 경기부양책으로 인해 골프장에 부과되는 세금은 지속적으로 감면

되고 있는 실정입니다.

현재 많은 지자체들은 세수증대를 위해 골프장 유치에 많은 노력을 하고 있습니다. 하지만 진정 골프장이 지역발전에 도움이 되는지를 한번 되짚어볼 필요가 있습니다.

또한 일본의 사례를 보면 전국 2,400여개 중 700여개, 전체의 30% 정도가 부도가 나거나 경영난으로 소유주가 바뀌었습니다. 골프장이 지역경제활성화에 기여할 수 있는 매력적인 사업인지에 대해서도 진지한 검토가 이 자리에서 이루어져야 할 것입니다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에는 기반 시설의 정의가 지나치게 포괄적으로 규정되어 있어 등록 체육시설인 골프장도 기반 시설에 포함되어 있습니다. 이로 인해 민간업자가 영리를 목적으로 건설·운영하는 골프장을 도시계획시설로 설치하기 위하여 토지를 수용하는 불합리한 경우가 발생하고 있는 실정입니다.

이 외에도 골프장은 유치과정에서 시행사와 지자체, 주민들 간에 마찰이 발생합니다. 건설이 늘면서 각종 인·허가 문제로 공무원 비리가 발생하기도 합니다. 또한 농약 과다 사용으로 인한 수질오염은 생태계를 위협하고 있고 삼림훼손으로 인해 공기정화 기능은 약화되고 있습니다. 잔디는 삼림에 비해 물 보유 능력이 1/4밖에 되지 않아 홍수시에 물을 함유하고 갈수기에는 물을 내놓는 능력을 저하시켜 여름에는 골프장 아래지역의 홍수피해가 우려됩니다.

과다한 물(지하수)사용으로 갈수기에는 가뭄 발생의 문제도 안고 있습니다. 게다가 무분별한 개발, 운영기업체들의 과다투자로 도산 우려 등의 경영문제도 산적해 있습니다.

오늘의 이 토론회는 골프장 건설과 관련해 위에서 언급한 많은 문제들의 대안을 찾고 골프장의 입지와 관련한 현행 법적 제도를 정비하기 위해 마련되었습니다.

아직 많은 과제들이 남아 있지만 천리 길도 한걸음부터라는 말이 있듯이, 이제는 하나씩 문제들을 풀어갈 시점입니다. 다행히 지금 이 곳에 계신 분들의 지속적인 관심과 노력으로 환경보전과 생활 체육이 어우러지는 방안도 마련될 수 있을 것이라 생각합니다.

끝으로 오늘 개최되는 「골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책 토론회」에 관심을 가져주신 많은 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드리며 참석하신 여러분들의 소중한 고견이 정책적인 결실로 연결되길 기대합니다. 함께하신 여러분의 건승과 행운을 기원하며 인사를 마치겠습니다.

감사합니다.

2008. 11. 11.

국회의원 최 욱 철 拜上

골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회

전국을 뒤덮은 골프장, 무엇이 문제인가

일시 : 2008. 11. 11 (화) 오후 2시 ~ 4시 30분

장소 : 국회 헌정기념관 소회의실

주관 : 녹색연합, 환경소송센터, 국회의원 최육철

토론회 순서

시간	프로그램	세부 프로그램	소요시간
14:00~ 14:10	개회식	좌장_ 최승국, 녹색연합 사무처장	
		인사말_ 최욱철, 국회의원	5분
		인사말_ 박영신, 녹색연합 상임대표	5분
14:10~ 14:50	주제발표	1. 특혜 천국 골프장, 무엇이 문제인가? _ 정연경, 환경소송센터 사무국장	20분
		2. 골프장 강제수용 문제점과 대안 _ 박태현, 강원대학교 법과대학 교수	20분
14:50~ 15:00	휴식	다과	10분
15:00~ 15:40	토론 - 현행 정책과 사례 발표	1. 지자체, 왜 골프장 광풍에 휘둘리나 _ 조우, 상지대학교 교수	10분
		2. 골프장, 지역경제 활성화론의 허와 실 _ 박정현, 대전충남녹색연합 사무처장	10분
		3. 안성 신미산 골프장 건설 문제점 _ 남경우, 안성생명환경연대 사무처장	10분
		4. 골프장 관련 현행 법적 제도의 문제점 _ 최재홍, 변호사	10분
15:40~ 16:10	자유토론	질의응답과 자유토론	30분
16:10~ 16:30	정리	마무리 발언	

골프장, 국토를 집어삼키다

정연경(녹색연합 환경소송센터,사무국장)

1. 들어가며

현재 우리나라에는 280여 개 골프장이 운영되고 있다. 이것으로도 모자라 지금 122개소를 추가로 건설하고 있거나 지을 예정이다¹⁾. 운영 중인 골프장 전체 면적은 273km²로 서울시 면적의 절반에 해당하며, 국토의 약 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. 2004년 참여정부에 이어 이명박 정부도 골프장 규제를 연이어 큰 폭으로 풀면서 산 좋고, 좋은 곳은 어디나 골프장을 건설할 수 있게 되었다. 지역 개발과 지역균형발전을 위한 다양한 개발특별법은 골프장이 급증하는 또 하나의 원인이다. 골프장은 개발특별지구로 지정되면서 전국 방방곡곡에 무제한으

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

로 건설되고 있다. 택지개발지구, 관광단지, 지역개발촉진지구, 지역특구, 관광레저형기업도시, 경제자유구역도시가 개발특별지구에 해당한다. 골프장은 개발특별지구에서 가장 선호하는 사업이다. 골프장이 개발특별지구에 건설된다면, 개발특별법이 규정하는 다양한 행정·재정 지원과 특혜를 받게 된다.

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.

지방자치단체에서는 골프장을 건설하는 주목적으로 관광레저시설을 내세우고 있다. 골프장은 체시법에서 체육시설이지만, 지역발전과 지역특성화를 위해서는 관광레저시설이라는 이름을 붙인다. 지역 환경을 파괴하고, 지하수 고갈과 농약 오염으로 지역주민들에게 해를 주지만 골프장 없인 지역발전이 불가능해 보일 정도다. 체육시설과 관광레저시설은 골프장의 정체성을 또다시 혼란스럽게 한다.

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 변화 - 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 정부의 의지가 너무 강하다. 마치 골프장 정책을 국책사업인양 착각하게 만든다.

골프장은 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.

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 높아졌다²⁾. 그 결과 지난 5년간 골프장 건설을 위해 산지를 전용한 면적이 51,590,000㎡나 된다³⁾. 산림뿐만이 아니다. 그동안 골프장 건설이 불가능했던 해안구릉지, 한계농지, 서해안 간척지와 매립지, 수산자원보호구역에도 건설이 가능해졌다. 또한, 관광레저형 복합도시와 같은 골프단지 건설을 추진했다.

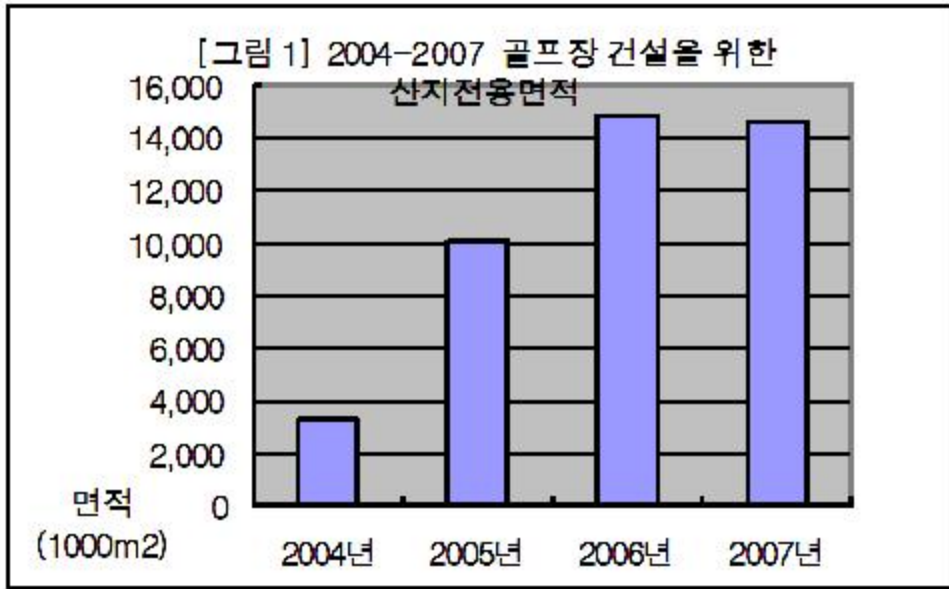
[표 1] 2004년-2008년 사이에 골프장 건설을 위한 산지전용면적

(단위 : m²)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년 6월	합 계
면 적	3,290,000	10,060,000	14,850,000	14,600,000	8,790,000	51,590,000

2) 김석봉, 정부의 경기부양책과 골프장 건설 규제완화의 문제점, [참여정부의 골프 진흥 정책 관련 긴급 토론회], 2004, p23.

3) 2008.9.19. 정해걸 국회의원 보도자료.



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.

2008년 이명박 정부는 경제성장을 최고의 가치로 내세운다. 경제성장이 라는 목표를 달성하기 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 1a 등급 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 증과세 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 증과세금 감면 혜택(종합토지세, 토지초과이득세, 특별소비세 감면, 사치성 재산 적용비율을 일반 재산비율로 경감)	130여 개 골프장 허가 취득
1993년 -1998년	골프금지령	체육시설의 설치·이용에 관한 법률	골프 주무부서는 골프 대중화를 위한 노력을 기울임 지방세 증과세 대상 골프장의	

			토지와 시설 일부를 사치성 재산에서 제외, 일반과세대상으로 전환 감세를 위한 법류개정안 입법예고 골프장 허가권 지자체로 이관	
2002년 -2007년	골프장 진흥정책	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	

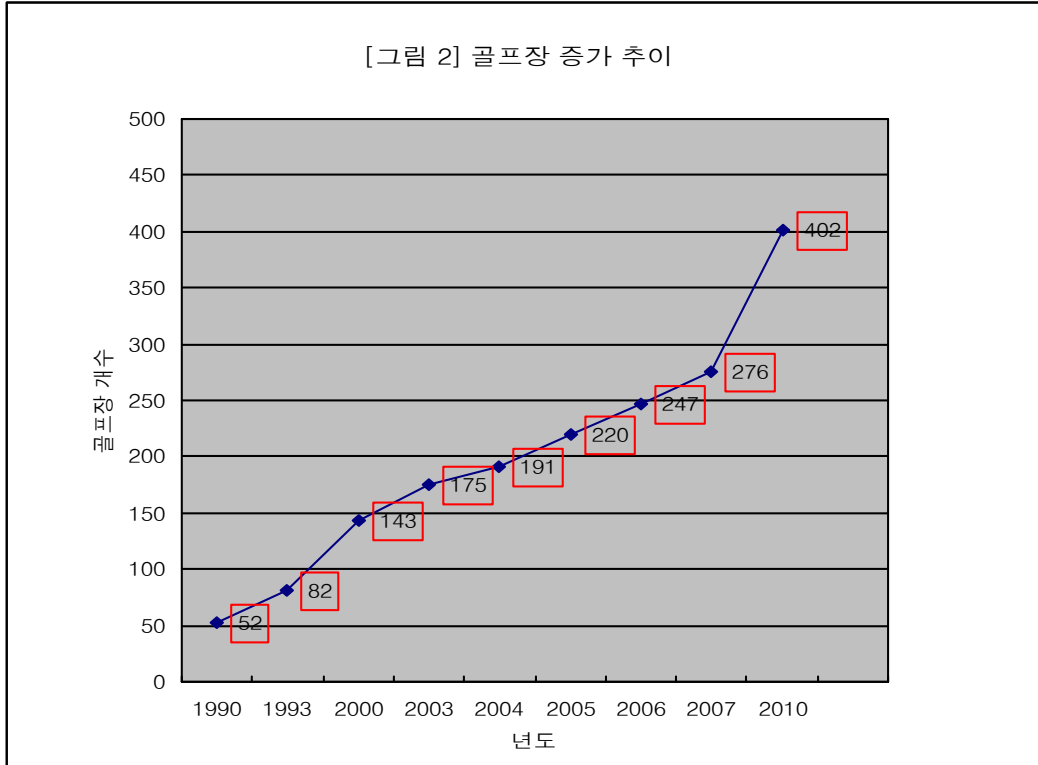
			개별소비세 전액 감면 체육진흥기금 전액 감면 종부세 1-4%에서 0.8%로 특례 재산세 종합합산 0.2-0.5%에서 별도합산 0.2-0.4% 재산세 분리과세 4% -> 2% 취득세 10% -> 2% 계획관리지역에 50%만 포함되면 생산관리지역과 보존관리지역에서도 골프장 허용	
--	--	--	---	--

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 국책사업입니다.

[표 4] 연도별 골프장 증가 추이(운영 중)

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	63,528	125,30	163,56	178,04	193,93	222,14	239,13	271,52	
				,000	,848	2,000	6,351	7,724	4,709	1,498	1,172	0.364	

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’, ‘기업도시

개발특별법', '경제자유구역지정및운영에관한법률'을 제정하였다. 개발특별법에서는 목적인 사업을 추진하기 위해 개발특별지구를 지정하도록 하고 있다. 개발촉진지구, 지역특화발전특구, 관광레저형기업도시, 경제자유구역, 관광단지, 관광특구⁴⁾ 등이 해당한다.

개발특별지구에서는 지역개발·발전을 위한 사업을 원활하게 추진하기 위해 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	개발특별 지구종류	지원내용			
		행정지원	금융지원	세제지원	토지수용권
지역특화발전특구 에대한규제특례법	지역특화 지 구	12종의 토지이용결정 의제, 17종의 인허가의제	-	-	토지소유자2/3 이상의 동의시 부여

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

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 법률에 의한 55종 인허가 의제	-	-	토지수용가능
관광진흥법	관광단지사업	도시관리계획의 결정 등 22개 법률에 의한 45종의 인허가 의제	-	-	토지수용가능
기업도시특별법	관광레저형도시	41개법, 88개 인허가 사항 의제처리		특별소비세 입장료 비과세	50%이상의 토지를 확보한 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

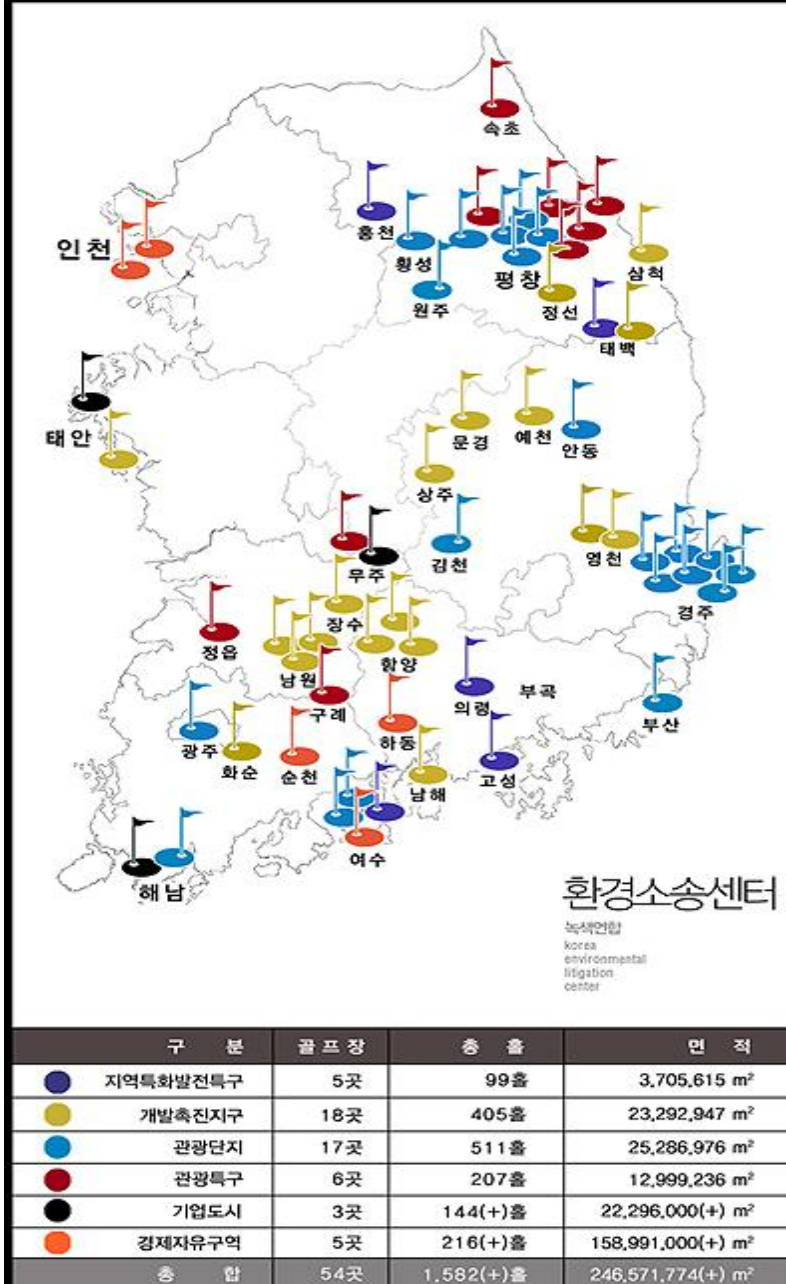
개발특별지구가 누리는 특혜 내용을 들여다보면, 개발특별지구에서 지역

발전과 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.

[표 7] 개발특별지구내 골프장 운영·계획 현황

구분	근거법	지구수	총 홀수	전체 면적(m ²)
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

개발특별지구내 골프장 분포도



[그림 4] 개발특별지구내 골프장 분포도

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 5] 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 대중골프장과 관광호텔을 건설하기 위해 산지전용협회가 부적절하게 진행하였다. 그 뿐만이 아니다. [태백고지대 스포츠 훈련장 특구]의 경우 지역특구와 개발촉진지구로 중복 지정되어 규제특례를 과도하게 적용받고 있다.

[표8] 1개 업체의 개발사업을 위한 지역특구 지정 현황5)

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-파크리조트 특구 (06.3.8 지정)	(주)00	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 수익계약 사용·수익 등 9개

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

토지수용 문제도 심각하다. 개발특별지구는 근거 법에서 모두 사업시행 자에게 토지수용권을 주고 있다. 무주관광레저형기업도시 사례에서 보듯, 골프장·스키장·부동산 개발 일색인 사업에서 공익성을 찾아보기는 어렵 다. 사업자의 이익을 위한 계획이 주다. 그러나 기업도시특별법 제14조에서 민간사업자에게 토지수용권한을 부여한 까닭에 무주군 안성면 덕곡 리·두문리 주민들은 골프장을 짓기 위해 토지를 강제수용 당하고, 강제로 이주를 해야 할 판이다.

5) 감사원, 2008, p31, 표 재인용

[표 9] 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
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.

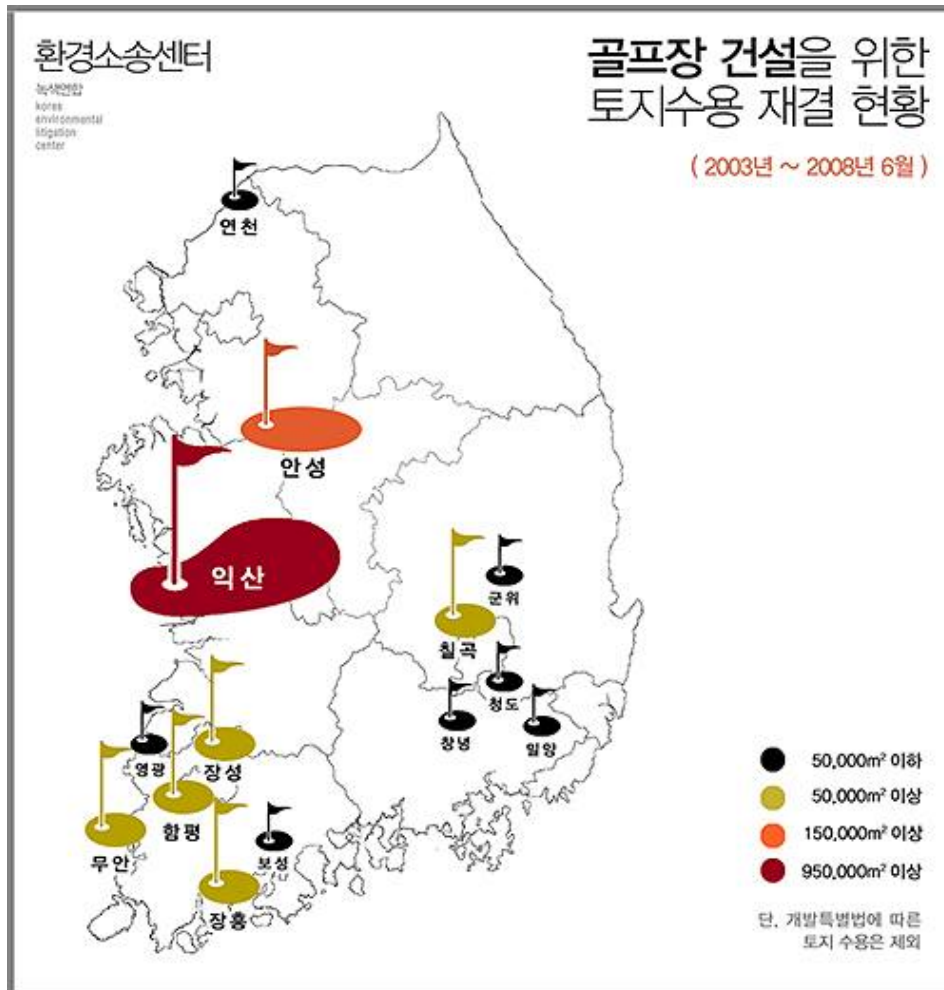
2003년도부터 골프장을 짓기 위해 집과 토지를 수용한 건수가 14건이나 된다. 면적도 160만 평방미터(m²)로 축구장 면적의 226배나 된다. 여기에 개발특별법에 근거해 토지수용을 당한 골프장까지 포함한다면 면적은 몇 배로 늘어날 것이다.

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 체육 시설업'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 말라 버렸다고 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 8] 2003년 - 2008년 골프장 땅 토지 수용 재결 현황

5. 골프장이 지역경제에 도움을 줄까?

정부는 골프장 건설을 확대하는 이유에 대해 골프장 건설 경기로 건설 투자확대, 일자리 창출 등 지역경제 활성화와 세수증대 등의 경제파급 효

과를 내세웠다⁶⁾. 2008년 국회예산정책처에서 조사분석한 [골프장 건설로 인한 지자체 재정 확보 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 한다는 주장에 대해서, 기존 연구의 과급효과는 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 내장객수가 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, 시

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

군세는 대략 3억 9000만 원 정도였다)

[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
*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(원

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

형보전지) 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.

정부의 감세정책으로 골프장 지방세는 현재의 지방세보다 10%는 족히 줄어들 것으로 보인다. 개발촉진지구, 지역특화지구, 기업도시와 같은 개발촉진지구에 건설되는 골프장은 이미 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 고용인원은 150명이며, 지역주민들에 대한 고용 창출은 비전문직에 해당하는 클럽하우스의 주방, 경비, 청소, 잡초 제거 등에 종사하는 30-50명 정도다⁸⁾.

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.

8) 우석훈, 골프장의 경제적 측면 분석, 2004.

7. 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, 체시법은 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 공익시설인 양 행세를 하면 곤란하다.

(2) 골프장은 체육시설이 아닌 관광레저시설이다.

1991년 전국 48개 시민단체는 '골프 대중화 정책의 철회를 위한 관계법률의 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 주장했다⁹⁾.

지난 20년간 골프장 건설의 주된 목적은 국민건강증진 등과 같은 체

9) 안민석, 앞의 책, p39, 1998.

육시설이기 보다는 관광레저시설이다. 개발특별지구에 건설하는 대형 골프장 지구는 관광레저시설이 분명한 목적이다. 체육시설과 관광레저시설 사이에서 모호한 정체성을 가지기 보다는 관광레저시설로 본래의 위치를 찾아야 한다.

(3) 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 진행되는 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 가능하도록 규정하고 있는 법과 제도는, 헌법 제23조에서 보호하고 있는 재산권에 대한 본질적인 침해한다. 또 마을공동체 파괴와 수용당하는 주민들의 기본권인 헌법 제10조 행복추구권을 침해하는 것이다.

(4) 정부의 골프장 입지 규제 완화를 전면 무효하고, 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 완

전히 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 5,159,000m²나 된다. 최근 5년간 산지 전용한 경우를 살펴보면 택지개발, 공장, 도로 다음으로 골프장이 네 번째로 많다. 참여정부에 이어 이명박 정부의 입지 규제 완화 탓에 골프장을 짓기 위해 산지 전용은 물론, 물 좋고 산 좋은 곳은 어디나 골프장이 건설될 형국이다.

2008년 국정감사에서 환경노동위 의원들은 계양산 골프장, 안성 신미산 골프장, 홍청 구만리 골프장 개발에 따른 생태계 파괴문제를 입을 모아 지적하였다. 골프장 입지규제완화 때문에 우수한 자연산림이 훼손될 것을 우려하여 환경부가 규제완화정책에 제동을 걸고 규제강화로 가야한다고 주장했다¹⁰⁾.

정부가 추진하고 있는 골프장 입지 규제완화는 생태계 파괴뿐만 아니라 친환경농업을 육성하는 정책과 직접적으로 상충한다. 2001년 친환경농업육성법이 제정되었으며, 농촌농민종합대책(2004년 2월)에 의하여 2012년까지 전체 농산물의 10% 이상을 유기농으로 전환하는 계획이 잡혀있다¹¹⁾. 그러나 친환경농법을 유지하기 위해 지하수나 수계를 보전하기 위한 정책은

10) 2008. 10. 23. 홍희덕 국회의원 보도자료.

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

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 규제완화는 친환경 농업을 파괴한 위험 외에도 상수원 수계를 더럽힐 가능성이 있다.

계속되는 규제완화로 인해 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) 영리시설인 골프장이 행정적·재정적 지원을 받아야 할 근거가 없다.

골프장은 정부의 계속되는 규제완화정책과 감세정책으로 다양한 혜택을 받고 있다. 특히 개발촉진지구, 지역특화지구, 관광단지, 기업도시, 경제자유구역과 같은 개발특별지구에서는 더 많은 지원을 받는다. 개발특별지구

는 고유의 목적이 있지만, 하나같이 골프장을 선호하고 있다. 개발특별지구에만 1500홀이 넘는 골프장이 건설될 예정이고, 면적도 246,571,774m²나 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) 지역경제에 도움이 안 되는 골프장 대신, 지역 공동체가 상생할 수 있는 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?

[참고자료]

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.

골프장 강제수용의 문제점과 대안*

박태현(강원대, 변호사)

I. 문제의 제기

1. 골프장은 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」이 정한 체육시설이고(법 시행령 별표1), 골프장업은 등록 체육시설업이다(법 제10조). 체육시설업은 영리를 목적으로 체육시설을 설치·경영하는 업을 말하기 때문에 체육시설사업에 필요한 타인의 토지나 물건 기타 권리(이하 “토지”라고만 한다)를 수용 또는 사용할 수 없다. 그러나, 가령 골프장 설치사업이 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」에 따라 특화사업으로 지정된다면, 사업시행자는 사업에 필요한 대상토지를 수용 또는 사용할 수 있다. 또한, 골프장 설치사업이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시관리계획으로 결정되면 골프장은 “도시계획시설(체육시설)”로서의 지위를 가지게 되고(법 제2조 제6, 7호), 사업시행자인 국가나 지방자치단체는 사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있으며 지방공사나 민간사업자는 대상토지면적의 3분의 2 이상에 해당하

는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어 사업시행자로 지정을 받으면(법 시행령 제96조 제3항) 마찬가지로 토지를 수용 또는 사용할 수 있다.

2. 우리 헌법 제23조 제3항에 의하면, 재산권의 수용·사용 또는 제한에는 “공공필요”가 인정되어야 한다. 따라서, 영리를 목적으로 하는 체육시설업으로서의 골프장업을 경영하기 위하여 타인의 토지를 수용 또는 사용할 수 없음은 당연하다. 그런데, 골프장업이 앞서 언급한 바와 같이 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」상의 ‘특화사업’으로 지정되거나 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 ‘도시계획시설사업’으로 결정되게 되면 사업시행자는 골프장업에 필요한 타인의 토지를 수용 또는 사용할 수 있게 된다.

본질적으로 영리성이 내재되어 있는 골프장업이 위 법률들에 의하여 실시계획(인가)의 고시가 있을 때(국토 제96조 제2항), 개발계획승인을 고시한 때(기업도시개발특별법 제14조 제2항)에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보고 있다. “사업인정”이라 함은 공익사업을 토지등을 수용 또는 사용할 사업으로 결정하는 것을 말하는 것으로(법 제2조 제7호) 특정 재산권에 대한 수용권을 부여하는 형성적 행정행위이다.¹²⁾

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의하면,

*이 글은 미완성 상태입니다. 따라서 필자의 사전동의를 받지 아니하고 이 글의 전부 또는 일부분을 무단인용하거나 전제하지 마시기 바랍니다.

12) 류하백, 『토지수용과 기본권 침해』(제2판, 부연사(2007), 78-79면.

사업시행자는 제19조의 규정에 따라 토지를 수용 또는 사용하려면 국토해양부 장관의 사업인정을 받아야 한다(법 제20조 제1항). 국토해양부 장관은 사업인정을 하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사와의 협의하여야 하며, 미리 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 관하여 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다(법 제21조). 국토해양부 장관은 사업인정을 한 때에는 지체 없이 그 뜻을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인, 관계 시·도지사에게 통지하고 사업시행자의 성명 또는 명칭·사업의 종류·사업지역 및 수용 또는 사용할 토지의 세목을 관보에 고시하여야 한다.(법 제22조 제1항) 사업인정은 고시한 날부터 그 효력을 발생한다(같은 조 제3항). 이처럼, 토지의 수용 또는 사용은 특정사업이 공익사업이라고 하여 당연히 할 수 있는 것이 아니라 사업인정절차를 통하여 당해 사업이 공익사업임을 전제로 토지를 수용 또는 사용할 '필요성'이 인정되는 사업으로 결정되어야지 비로소 허용되는 것이다. 그런데, 통상 개발계획의 승인을 고시하면 사업인정 및 사업인정의 고시를 한 것으로 의제처리하고 있는바 사업인정의제조항은 적법절차의 원리 법익형량의 원칙 및 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)등을 침해하는 조항이라고 볼 수 있다.¹³⁾

따라서, 위 법에 의하여 골프장사업은 특화사업 등으로 지정과정을 통하여 사업인정의제조항과 함께 타인의 토지를 수용할 수 있는 공익사업으로 거듭나게 된다. 도대체 우리는 어디에서 이러한 영리사업의 수용권이 부여되는 공익사업으로 거듭남에 대한 헌법적 정당성을 발견할 수

13) 류하백, 같은 책, 92-99면.

있을까?

3. 수용에 대한 직접적인 헌법원칙은 헌법 제23조의 규정에서 표명된 “공공성의 원리”¹⁴⁾ 또는 공공필요성의 원칙이다. 따라서, 위 문제에 대한 접근은 토지수용의 공공성에 대한 해석론에서 출발해야 할 것이다.

II. 공용수용에서의 공공성 개념에 관한 해석론

공공성 또는 공공필요성은 전형적인 불확정개념이다. 따라서 이 개념을 일반적으로 정의내리는 것은 사실상 불가능하고 문제된 개별구체적 영역에서 그 개념을 어떤 내용으로 ‘한정’ 또는 ‘특정’하여 사용할 것인지를 목적의식적으로 탐구해야 한다. 여기서도 공공성의 일반적 정의를 탐색하는 것이 아니라 수용조항에서 이 개념을 어떤 내용으로 정의하고 사용하여야지 수용조항에 관한 헌법원리에 부합하는 것인가 라는 목적론적 관점에서 개념을 정의하고 구성해야 한다.

공용수용에서의 공공성의 개념에 관하여 대강 다음과 같은 해석이론을 상정할 수 있을 것이다.

1. 공공소유설 (the theory of public ownership’)

2. 공공이용설 (the theory of ‘use-by-the-public’)

14) 백승주, 『토지공법강의』 (개정판), 동방문화사(2008), 75면.

공용수용은 공공이 피수용재산을 사용할 권리를 가질 때에만 허용된다는 이론이다. 여기서 토지소유권의 귀속 자체에 대해서는 따지지 아니한다. 따라서, 피수용재산이 반드시 '공공소유public ownership'로 되어야 하는 것은 아니지만, '공중에 의한 이용use-by-the-public'이 보장되지 않으면 수용은 허용되지 않는다고 한다. Kelo 사건¹⁵⁾에서 토마스 대법관(Justice Thomas)이 이 해석이론을 견지하여 공공사용은 그 수용으로부터 예상가능한 편익(conceivable benefit)을 실현시킬 수 있다는 것이 아니라 오로지 공공이 피수용재산을 사용할 권리를 가질 때에만 수용이 허용된다.¹⁶⁾

3. 공공목적설 (the theory of public purpose)

'공공소유public ownership'와 '공중에 의한 이용use-by-the-public'은 공용수용의 범위를 지나치게 제한하여 비현실적이라는 판단전제에서 수용이 공공목적public purpose에 기여하는 수용이라면 헌법을 만족시킬 수 있다는 이론이다. 다만, 이 이론범위 내에서도 세부내용에서 의견차이가 생길 수 있다. 이는 공공목적도 공공성과 동일하게 추상적·개방적·불확정 개념이라는 점에서 비롯된다. 따라서, 공공목적을 공용수용에서 공공성으로 인정하더라도 이러한 인정에는 제한이 있어야 한다. 이 제한조건과 관련하여 이를 너그럽게 기준과 (상대적)으로 엄격한 기준을 설정

15) Kelo v. City of New London 125 S. Ct. 2655 (2005)

16) (id. at 2680)

하려는 태도가 있다. kelo 사건에서 다수의견은 전자의 입장을 반대의견 (토마스 대법관을 제외한 반대의견)이 후자의 입장을 취하였다. Kelo 사건은 뉴런던시가 일자리 창출 등을 통하여 경제적으로 낙후된 시를 활성화시키기 위한 개발계획(사업)에 필요한 토지를 확보하기 위하여 원고들의 토지를 수용한 사건이다.¹⁷⁾ 여기서 다수의견은 시의 개발계획을 위하여 수용할 공공필요(public needs)가 있는지에 관한 입법부의 결정이 명백하게 비합리적이지 않는 한 존중하여야 한다고 하였다.¹⁸⁾(다수의견을 입장을 순수 공공목적설the theory of pure public purpose로 명명하겠다) 그러나, 반대의견은 **수용이 직접적으로 공공이익 public benefit을 달성할 때 공공목적이 실현되는 것**이므로 이 경우에 한하여 공용수용이 허용된다고 보았다.¹⁹⁾(반대의견의 입장을 직접기여성설the theory of direct contribution to public benefit 로 명명하겠다).

한편, 위 직접기여성설과 달리 가령 수용이 '간접적'으로 어떤 공공복리를 실현시키더라도 공공필요성이 인정될 수 있다는 주장도 있다.²⁰⁾ 이 주장은 사인을 위한(또는 사인에 의한) 공용수용의 헌법적 허용성 여부와 관련하여 제출된 것으로 예컨대, 실업률이 높은 또는 경제구조가 상

17) 보다 자세한 내용은 박태현, 사인을 위한 공용침해 재고-경제개발을 위한 수용의 합헌성에 관한 미국연방대법원 판례를 중심으로-" 토지공법연구 제40집(2008.5), 55면 이하 참조.

18) Id. at 2664.

19) ...Thus a public purpose was realized when the harmful use was eliminated. Because each taking *directly* achieved public benefit..", kelo, at 2674.

20) 정연주, "공용침해의 허용조건으로서의 공공필요-서독기본법 제14조 3항 1문의 해석을 중심으로-, 160-161면.

당히 침해되어 있는 지역에 고용수준이 높고 생산성이 뛰어난 일정 사기업의 건설 또는 확장을 위해 불가피한 경우 공용침해를 허용해 줌으로써 결국 해당사기업의 원활한 영업활동의 결과 그 지역의 고용이 증대되고 지역별·분야별 경제구조가 현저히 개선된다면, 이러한 경제적 공익은 헌법상의 공공필요성에 해당될 수 있다고 한다. 다만, 이 견해는 그 전제로 그 기업으로 하여금 해당 공익사업을 항구적으로 추진하도록 통제하는 법적·제도적 장치가 반드시 마련되어야 한다고 한다.²¹⁾(이 견해를 법적 기속장치설the theory of legal constraining mechanism로 명명하겠다).

한편, 법적 기속장치설과 유사한 이론으로 공공책임성(the theory of Public Accountability)이론이 있다. 이 이론에 따르면 수용은 재산을 이전받은 사적 당사자가 공공(the public)에게 책임짐을 보장하는 어떠한 통제가 있는 경우에 허용된다. Hathcock 사건²²⁾에서 미시건주 대법원이

21) 정연주, 앞의 글, 162-163면. “이러한 안전장치 없이는 제14조 3항 1문의 규정은 그 존재의의를 상실할 것이며 사인으로부터 사인에게로의 자의적 재산권 이전을 용이하게 하기 위한 부당한 헌법제도로 전락할 것이기 때문”이라고 하신다. 한편, 김성수 교수도 그 지역의 고용수준의 현저한 증가, 지역별·분야별 경제구조의 개선이라는 경제·사회적 공익의 증진은 헌법상 공용침해의 요건인 공공필요의 개념에 해당하며, 계속적 공익사업의 수행을 보장하는 법적 장치가 반드시 요구된다고 한다(김성수, 『일반행정법판』(제2판), 법문사(2004), 650-651면. 같은 견해로는 김연태, “공용수용의 요건으로서의 ‘공공필요’”, 고려법학, Vol.48, 101면; 김남철, “기업도시에서의 사인을 위한 토지수용의 법적 문제”, 토지공법연구 제24집(2004), 585-587면.

22) County of wayne v. Hathcock 684 N.W. 2d 765(Mich 2004) 이 사건의 사안은 다음과 같다: 디트로이트의 특별도시 웨인 카운티(Wayne County)는 20억 달러 상당의 공항 개선공사(renovation)에 착수하였다. 공항의 확장에 따라 추가적인 교통체증에 따라 발생할 소음이 주변토지소유자의 생활환경을 방해하게 될 것이라는 우려가 제기되었다. 이 우려에 대응하여 웨인 카운티는 공항주변의 토지를 매입하는 계획을 수립하였다. 카운

이러한 견해에 서 있었다.

4. 검 토

오늘날 공용수용의 허용요건으로서의 공공성을 공공소유 또는 공중에 의한 이용으로 제한적으로 해석하는 견해는 공공의 목적 실현의 관점에

티는 이 계획의 실행에 필요한 자금을 연방항공부(Federal Aviation Administration; FAA)로부터 지원을 받으려고 하는데 FAA의 자금지원규정에는 동 자금으로 매입하는 토지는 경제적으로 생산적인 용도에 사용되어야 한다고 조건이 정해져 있었다. 카운티는 이러한 FAA의 자금지원조건을 만족하기 위하여 토지매입계획을 1,300에이커에 business and technology 공원을 건설하는 Pinnacle Project로 발전시켰다. 위 카운티는 이 계획이 경제를 부양하고 일자리를 늘일 것이라고 기대하였다. 그리고 공원을 건설하기 위하여 필요한 토지를 협의매수하고 임의매도를 거절한 토지에 대해서는 수용권을 발동하였다. 토지소유주들은 수용권 행사에 반대하여 카운티 순회법원에 제소하였는바 사실심법원은 Pinnacle 개발사업은 수용권 행사가 공적 사용요건(the public use requirement)을 만족시켰다고 판결하였고, 항소심법원도 사실심법원의 결론을 수긍하였다. 이에 토지소유주들이 대법원에 상고한 사안이다. 대법원은 공적 사용을 만족시키는 재산이전의 세 가지 범주를 확정하였다(Id. at 781-783). 수용한 토지를 사적 당사자에게 이전은 다음 세 가지 범주 중 어느 하나에 해당되는 때에는 적정하다고 하였다(id) 1) 극도의 공공필요성(public necessity)이 있을 때 2) 사적 주체에게 이전 후 피수용재산이 공공감시(public oversight)대상이 되는 경우 3) 피수용재산이 재산이 종국적으로 이전되는 사적 주체의 이해관계가 아니라 독자적인 공공적 중요성(independent public significance)의 사실 때문에 선정된 경우(at 783). 법원은 피나클 프로젝트는 이 범주의 어느 것에도 해당되지 아니한다고 하며 따라서 사적 당사자에게 재산을 이전하려는 카운티의 동 계획은 헌법에 부합하지 아니한다고 판결하였다(id. at 783-784)

세 가지 범주에 대해 부연설명을 하면 다음과 같다: 제1 범주인 극도의 공공필요성(Public Necessity)이라 함은 가령 고속도로(highways)나 철도(railroads)와 같이 공공편익(public benefit)에 제공되는 경우를 말한다.(id. at 781-82). 제2범주가 바로 공공책임무성(public accountability)이다. 제3범주인 공적 사용으로서 수용(Condemnation as Public Use)은 노후지역의 재개발(slum clearance)과 같이 토지수용 그 자체가 공적 사용이 되는 경우를 말한다.(id. at 783)

서 지나친 비현실성으로 인하여 거의 지지를 받지 못하고 있다. 따라서, 공용수용에서 말하는 공공성의 개념은 특정한 상황에서 공공목적에 기여하는 수용도 경우에 따라서는 헌법상 허용되는 수용으로 인정하여야 한다고 본다. 그런 점에서 공공목적설의 기본입장에는 찬동한다. 그러나 순수공공목적설의 입장과 같이 생각할 수 있는(conceivable) 어떠한 공공 목적에 합리적으로 관련되어 있는 한(즉, 합리성 심사기준 rational basis test을 만족하는 한) 그 수용은 공공성을 가지는 것이라고 한다면 특별한 사정이 없는 한 어떠한 수용도 공공성 요건을 만족시키게 될 것이다.²³⁾ 달리 말하면, 수용이 공공의 목적에 이바지할 것이라는 입법부의 결정이 전적으로 자의적(wholly arbitrary)이지 아니하는 한 또는 명백히 불합리한 것이 아닌 한(manifestly irrational) 그 결정을 존중한다고 한다면 사실상 입법부의 판단이 결정적(well-nigh conclusive)이게 된다.²⁴⁾ 이 입장은 사법심사를 사실상 포기하는 결과로 귀결되게 된다는 점에서 결코 찬동할 수 없다.

필자의 견해는 다음과 같다: 순수한 사적 수용에서는 공공성이 인정되지 아니한다는 것이 수용조항의 기본원리이다.²⁵⁾ 따라서, 수용은 공적 목적에 기여한다는 공공성의 표지를 가지고 있어야 한다는 것이다. 다시

23) Erwin Chemerinsky, 『CONSTITUTIONAL LAW-Principles and Policies』 (3rd Ed.), aspen publishers(2006), p.640

24) Laura Mansnerus, "Public Use, Private Use And Judicial Review In Eminent Domain", 58 N.Y.U.L. REV. 409 at 426)

25) "A purely private taking could not withstand the scrutiny of the public use requirement; it would serve no legitimate purpose of government and would thus be void"Id. at 2674.

말하면, 수용으로 인하여 직접적으로 공공 이익public benefits의 달성에 직접적으로 기여하든지(예컨대, 노후지역의 재개발slum clearance) 아니면 수용 후 수용재산이 법을 통하여 공공의 통제를 받음으로써 수용재산이 공공이익의 달성에 이바지 할 수 있어야 한다는 것이다.(공공목적 달성에의 수단성을 상실해서는 아니 된다는 것이다)

이렇게 본다면 토지수용권의 행사로 인하여 수용재산이 사업시행자인 사인에게 이전된다 하더라도 또 수용재산이 기본적으로 영리를 목적으로 하는 경영활동에 사용된다 하더라도 수용이 허용될 수도 있다. 그렇다면 논의는 수용(특히 사인을 위한 수용)이 허용되려면 어떠한 형태 및 내용의 공공의 통제 내지 법적 기속장치가 있어야 하는지 문제로 초점이 맞추어져야 한다. 항을 바꾸어 살펴보겠다.

Ⅲ. 공공의 통제장치 또는 법적 기속장치

법적 기속장치설은 공공성을 보장하는 수단과 내용의 강도와 엄격성은 공익사업의 계속적인 원활한 실현의 가능성과 '비례성'이 유지되어야 한다는 전제에서²⁶⁾ 일반적 보장수단으로 환매권이나²⁷⁾ 행정행위나 행정행위의 부관 또는 공법상 계약 등이 고려될 수 있는데²⁸⁾ 이러한 보장수단

26) 정연주, "사인을 위한 공용침해-공익사업의 계속적 수행을 위한 보장책의 문제를 중심으로-", 석정허영민박사회갑기념논문집(1993), 17-18면. 즉 공익성의 계속적 실현가능성이 적으면 적을수록 그 강도와 엄격성은 더 강화되어야 한다

27) 같은 글, 18면 이하. 다만, 정교수께서는 글에서 공법상 계약이 아니라 '사법상 계약'이라고 적고 있으나, 앞선 내용에서 공법상 계약으로 적시하고 있고 또 문맥에 비추어 보면 이는 공법상 계약의 오기로 여겨진다.

들 중에서 관할 행정청은 공익사업의 종류와 내용 및 기타 여러 가지 구체적 상황 등을 고려하여 사안에 적합한 보장수단 및 보장내용을 결정해야 한다고 한다.²⁹⁾

한편, 미시건주대법원은 피나클 개발사업이 공적 사용요건(즉 공공성)을 만족하려면 어떤 형태의 통제가 필요한지에 관하여 명시적으로 지지하지 않고 다만 Board Of Health V. Van Hoesen³⁰⁾ 및 Berrien Springs Water Power Co. V. Berrien Circuit Judge³¹⁾ 등의 선례를 인용하였다. 따라서 이 선례를 통하여 공공의 통제에 관한 아이디어를 얻어낼 수 있을 것이다.

우선, Van Hoesen 사건을 살펴본다. 이 사건은 공동묘지(cemetery)를 확장하기 위하여 진행된 수용절차의 유효성을 따진 사안이다. 피고는 확장제안된 공동묘지는 지역에 공동묘지를 조성하고 이를 유지·관리하기 위하여 조직된 법인의 소유가 되지 아니하므로 수용이 허용될 수 없다고 주장하였다.³²⁾ 법원은 사적 법인을 위한 토지수용이 정당화되려면 그 목적이 공공적 이해관계를 가져야 할 뿐 아니라 주(state) 역시 대중(the

28) 같은 글, 24면.

29) “해당 공익사업이 지역적 또는 분야별 실업률을 완화시키거나 국민경제적으로 중요한 재화의 공급을 확보하기 위한 사회·경제·정책적 목적을 추구할 경우 일반적으로 할당 의무를 해당기업에게 부과하는 내용의 보장책이 적절한 보장내용으로 거론될 수 있을 것이다. 예컨대 당해 기업으로 하여금 일정 수 이상의 일자리를 마련하여 구체적인 고용 증대의 효과를 발생시키게 하거나, 일정량 이상의 연료나 재화 또는 원료를 생산하여 일정 주민이나 지역에 대하여 공급하도록 의무지우는 내용의 보장책이 고려될 수 있을 것이다”(같은 글 25-26면).

30) 87 Mich. 533, 49 N.W. 894(Mich 1891)

31) 133 Mich. 48, 94 N.W. 379(Mich 1903)

32) 위 49 N.W. 894 at 894.

public)이 어떠한 방법으로 사용·수익할 것인지에 관해 목소리를 낼 수 있어야 한다고 하였다. 이와 같은 전제에서 법인에 의한 사적 재산으로의 사용에 관하여 법적 통제를 받지 아니한 채 단지 수용에 의하여 공동체의 일반적 번영이 증진된다는 것만으로 부족하다고 하였다. 즉 법원은 피수용토지가 사적 소유 및 통제 아래 놓여 있는 한, 그리고 그 토지를 사용할 권리 또는 관리감독권이 공중에게 부여되지 아니한 한 그 사용은 사적인 것이라고 하였다.³³⁾

Berrien Springs 사건을 살펴본다. 이 사건은 Berrien Springs Water Power 회사가 댐을 건설하기 위하여 수몰예정지역을 수용하려고 한 사안이다. 개발사업의 목적은 성 요셉강(St. Joseph river)의 항행가능성(navigability)을 생성 또는 증진시켜 운송업을 수행하고 수력발전(소)의 연고자 함에 있었다. 법원은 수력발전소가 건설된 다음 비록 그것이 공공의 목적을 위하여 사용된다 하더라도 회사가 그것을 전적으로(entirely) 사적 목적(private purpose)으로 사용할 수 있는 선택권(option)을 가지고 있는 한 수력발전은 본질적(in its character)으로 사적인 것이라고 하지 아니할 수 없다며 이를 건설하기 위한 목적의 수용은 허용될 수 없다고 하였다.³⁴⁾ 즉, 법원은 회사가 생산된 전력에 대한 배타적 통제(exclusive control)를 보유하고 있으므로 피수용재산의 사적 사용이 지배적 사용(dominant use)이 될 수 있다는 잠재성 때문에 수용신청을 기각한 것이다.³⁵⁾

33) Id. at 896.

34) 94 N.W. 379 at 380-381.

35) Rachel A. Lewis, "Strike That, Reverse It: County Of Wayne v. Hathcock: Michigan

IV. 법률의 검토

아래에서 검토하게 될 법률은 모두 수용으로 인하여 간접적으로 공공이익이 달성될 수 있는 경우이므로 검토의 주안점(공공성의 원리에 비추어 본 법률의 합헌성 여부)은 공공의 통제장치를 적정하게 규정하고 있는지 여부에 있다.

1. 지역특화발전특구에 대한 규제특례법

가. 관련규정

동법은 지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조). 동법에 의하면 시장·군수·구청장이 특화사업을 추진하고자 하는 경우에는 지역특화발전특구계획(이하 "특구계획"이라 한다)을 작성하여 지식경제부장관에게 특구의 지정을 신청하고, 지식경제부장관으로부터 특구계획의 승인 및 특구지정을 받아야 한다(제4조). 이 때 특구가 지정·고시된 때 특구계획의 승인을 얻은 것으로 보며, 특화사업자의 지정을 신청한 자로서 특구계획에 포함된 자는 특화사업자로 지정된 것으로 본다(제11조).

Redefines Implementing Economic Development Through Eminent Domain", 50 Vill. L. Rev. 341 at 367.

체육시설의 설치를 위한 특화사업자는 특화사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 국·공유지를 제외한 사업대상토지면적의 3분의 2이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지 소유자 총수의 3분의 2이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 함을 전제로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 해당 토지를 수용 또는 사용할 수 있다(제36조의12 제1항, 2항)

나. 분석

체육시설등의 설치에 관한 규제를 기본적으로 해제를 목적으로 하는 법률이므로 특화사업의 공공성을 유지보장하기 위하여 공공의 통제장치는 부재하다. 따라서 특화사업이 간접적 결과적으로 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전으로 이어질 가능성이 있고 또한 사업대상토지면적의 일정 이상을 소유하는 등의 수용조건을 부과하고 있다 하더라도 공공성 통제장치가 결여된 이상 골프장업과 같이 본질적으로 영리를 목적으로 하는 사기업활동을 위하여 수용권을 부여하는 것은 헌법 제23조 제3항의 공공(필요)성의 원리에 부합하지 아니한다.

2. 지역균형발전 및 중소기업육성에 관한 법률

가. 관련규정

동법은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이

효율적으로 시행될 수 있도록 합과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 한다(제1조).

동법에 의하면 국토해양부장관은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 또는 광역시장 또는 도지사의 요청을 받아 개발촉진지구를 지정할 수 있다(제9조 제1항). 또한, 시장·군수·구청장, 일정한 정부투자기관 및 지방공사 또는 지역개발사업에 참여하고자 하는 민간개발자는 국토해양부장관에게 개발촉진지구의 지정을 제안할 수 있다(동조 제3항).

개발촉진지구 안에서 시행되는 지역개발사업의 시행자는 사업시행에 필요한 토지를 수용 또는 사용할 수 있지만, 사업시행자가 민간개발자(지역개발법인의 경우에는 민간투자자의 출자비율이 100분의 50 이상인 경우에 한한다)인 경우에는 사업대상 토지면적의 3분의 2이상을 매입하고 토지소유자 총수 및 건물소유자 총수의 각 2분의 1이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 한다(제19조 제1항)

한편, 이 법에 따른 실시계획의 고시가 있을 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다(동조 제2항).³⁶⁾

36) 함양군에서는 2001. 동법에 따라 다곡리조트·함양리조트·상남리조트 3곳이 개발촉진지구로 지정되었다고 하는데 세 곳 모두 골프장을 중심으로 하는 리조트 사업이라고 한다. 사업의 총합계면적이 함양군 전체 면적의 22.7%에 해당한다고 한다. 또한, 다곡리조트 계획부지 350만평은 광역상수원(남강댐: 진주시를 비롯해 사천시·고성군·통영시는 물론 거

나. 분석

동법은 개발촉진지구개발사업의 효율적 추진을 위하여 인허가 의제(제18조), 토지수용권 부여(제19조), 기반시설의 설치(제23조), 조세감면(제54조)을 인정하고 있으며 특히 민간부문의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 민자유치사업에 관한 지원규정을 두고 있다(제31조).³⁷⁾

한편, 공공적 통제에 관한 규정으로는 사업시행자가 지구개발사업의 시행으로 새로이 공공시설(주차장·운동장 그 밖에 대통령령이 정하는 시설을 제외한다)을 설치하거나 기존의 공공시설에 대체되는 시설을 설치한 경우 그 시설의 관리청에게로의 무상귀속을 규정하고 있는 제20조 및 민간개발자는 특별한 사유가 없는 한 당해 공공시설에 대한 일반인의 이용 또는 사용을 제한하여서는 아니된다는 규정이 있다(제33조 제1항)³⁸⁾. 그런데, 여기서의 “공공시설”이라 함은 도로·공원·철도·수도 및 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설

제시까지 100만명 가까운 도민들이 이용하는 상수원) 상류지역이라고 한다(정연경, “골프장, 국토를 집어삼키다”, 골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회 “전국을 뒤덮은 골프장, 무엇이 문제인가”의 발표문, 10면)

- 37) ①중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제27조의 규정에 의한 민자유치계획에 따라 관계행정기관의 장과 협의하여 민자유치사업을 시행하는 민간개발자에게 1. 공공시설에 대한 점용허가 2. 사업에 소요되는 토지나 시설 등의 매입업무의 대행 3. 민간개발자의 수익성을 보장하는 범위 내에서의 주변토지개발권 부여 등에 대하여 지원조치를 할 수 있다
- 38) 민간개발자가 이를 위반한 경우 또는 이용료 등에 관하여 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 협의한 내용을 이행하지 아니한 경우 이의 시정을 명하여야 한다(제2항). 민간개발자가 시정명령에 응하지 아니할 경우에는 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 당해 공공시설의 관리권을 취소할 수 있다.(제3항)

비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거 및 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·납골시설을 말한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제13호 및 동법 시행령 제4조). 따라서, 특별한 의미를 가지는 공공의 통제규정이라고 보기는 어렵다.

동법은 개발촉진지구 안에 입주하는 기업은 특별한 사유가 없는 한 이주자 또는 개발촉진지구와 인접한 지역의 주민을 우선적으로 고용하여야 한다고 규정하고 있다(법 제24조 제2항). 그러나 이 규정은 임의규정에 불과한 것으로 우선적 고용의무를 이행하지 아니한 경우 지구지정 취소 또는 효력정지 기타 적정한 방법을 통하여 그 이행을 간접적으로 강제할 방법이 없다는 점에서 사업시행자의 수용을 정당화할만한 공공의 통제장치로 보기 어렵다고 할 것이다.

중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 민자개발사업자와 1. 사업시행에 관한 사항 2. 사업계획의 변경에 관한 사항 3. 사업시행 후 시설물의 관리에 관한 사항 4. 사업수익의 배분에 관한 사항 등에 관하여 협약을 체결하여야 한다(제28조). 이 내용 자체만으로 공공의 통제장치라고 보기는 어렵다. 그러나 만약 동 협약을 통하여 사업의 시행 및 사업시설물 등에 관하여 공공기관의 통제를 보장하는 적정한 기속장치가 마련이 된다면, 수용이 허용될 여지가 있다 하겠다.

동법은 관계중앙행정기관장 등의 명령에 따라 지역개발사업의 시행자에게 사업추진 실적, 사업비 투입내역 및 향후 계획 등을 보고하고 관련 자료를 제출할 의무를 부과하고 있다. 아울러 관계중앙행정기관장 등에 지역개발사업에 관한 업무를 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다(제

52조 제1항). 사업시행자가 정당한 사유 없이 보고의무를 거부하거나 검사행위를 방해하거나 공공시설의 이용에 관하여 협의한 내용을 이행하지 아니하는 경우에는 국토해양부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 인가·승인 또는 지정을 취소하거나 그 효력의 정지, 공사의 중지 기타 필요한 조치를 명하거나 처분을 할 수 있다(제53조). 동 규정이 공공의 통제장치에 관한 일반조항으로서의 지위를 가질 수 있다. 그런데 문제는 감독권한을 발동할 수 있는 사유가 매우 제한적으로 규정되어 있다는 점이다. 지역주민의 우선적 고용의무를 이행하지 아니하거나 사업의 경영에 관한 협약내용을 이행하지 아니한 경우에 감독권한을 발동할 수 있는 것으로 규정하였다면, 동 규정은 유용한 공공의 통제장치로 기능할 수 있을 것이다.

3. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

가. 관련규정

관할구역안의 도시계획시설사업의 시행자는 원칙적으로 특별시장·광역시장·시장 또는 군수다(제86조 제1항). 그러나, 1. 「지방공기업법」에 의한 지방공사 및 지방공단 2. 다른 법률에 의하여 도시계획시설사업이 포함된 사업의 시행자로 지정된 자 3. 공공시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되는 공공시설을 설치하고자 하는 자 4. 기부를 조건으로 시설물을 설치하고자 하는 자도 도시계획시설사업의 대상인 토지(국·공유지를

제외한다)면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 얻는다면 도시계획시설사업의 시행자로 지정될 수 있다(동조 제7항 및 동법 시행령 제96조 제3항). 도시계획시설사업의 시행자는 도시계획시설사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있다(제95조 제1항). 또한, 도시계획시설에 관한 실시계획또는 실시계획인가의 고시가 있을 때에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 규정에 의한 사업인정 및 그 고시가 있는 것으로 본다.³⁹⁾

나. 분석

도시계획시설의 관리는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국가가 관리하는 경우에는 대통령령으로, 지방자치단체가 관리하는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 도시계획시설의 관리에 관한 사항을 정한다(제43조 제3항).

그리고 도시계획시설결정의 고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 토지소유자는 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다(제47조 제1항).

39) 2008. 10. 28. 안성시 보개면 동평리 주민들은 골프장을 짓기 위해 토지수용을 가능하도록 규정한 동법 제2조 제6호, 7호, 제86조 제7항, 제95조 제1항에 대하여 골프장이 토지를 수용할 만큼 '공공의 필요'를 충족시키지 못하며 헌법에서 보장한 행복추구권과 재산권을 침해한다는 이유에서 헌법소원심판을 청구하였다고 한다. (정연경, 앞의 글, 14면)

한편, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그 이행을 담보하기 위하여 도시계획시설사업의 시행자로 하여금 이행보증금을 예치하게 할 수 있다(제89조 제1항). 다만, 1. 국가 또는 지방자치단체 2. 정부투자기관 3. 「지방공기업법」에 의한 지방공사 및 지방공단에 대하여는 그러하지 아니하다(동항 단서 및 동법 시행령 제98조 제2항).

또한, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 실시계획 인가내용과 다르게 도시계획시설사업을 하는 자에 대하여 그 토지의 원상회복을 명할 수 있다. 이를 이행하지 아니하는 때에는 시행자가 예치한 이행보증금으로 행정대집행을 할 수 있다(제89조 제3항, 4항)

도시계획시설의 관리에 관한 사항을 대통령령이나 조례로 정한다는 규정, 토지매수청구권을 인정하는 규정은 공공의 통제장치로 적정하다고 볼 수 있다. 이행보증금 예치규정도 그 자체로는 적정한 통제장치로 평가할 수 있으나 정부투자기관이나 지방공사 및 지방공단을 예치대상에서 면제한 것은 부당하다고 본다.

V. 결 론

우리 대법원은 토지수용재결의의사건에서 “상대방의 재산권침해를 정당화할 만한 공익의 존재가 쌍방의 이익의 비교형량의 결과로 입증되어야 하며, 그 입증책임은 사업시행자에게 있다”(대법원 2005.11.10. 선고 2003

두7507 판결)고 판시한 바 있다. 따라서, 이 사건에서 공익성의 인정여부는 원고가 침해받는 이익과 이 사건 개발계획(사업)에 의하여 달성하려는 이익을 형량(“이익형량”)하여 판단하여야 할 것이다.⁴⁰⁾

한편, 우리 헌법이 보장하는 재산권의 종류 및 내용은 매우 다양한바 단순히 ‘가치증식 수단’으로서 의미를 가지는 재산권이 있는 반면에 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하는 수단으로서 의미를 가지는 재산권이 있다. 그런데, 어떠한 권리가 상위의 헌법적 가치와 직접적으로 관련성을 가지거나 그 가치를 실현하는 데 필수적인 역할을 한다면 그 권리는 헌법적 가치질서 내에서 더 큰 비중을 가지게 되고 따라서 더 강한 보호를 받아야 한다.⁴¹⁾ 달리 말하면, “동등한 인간존엄성이라는 상위가치의 실현에 보다 더 기여하는 행위에 대한 자유권 유형이면 일수록 그 제한사유의 정당성(긴박성) 중요도는 그만큼 커져야 한다”는 것이다.⁴²⁾ 골프장 설치하기 위하여 타인의 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 권한을 부여하는 법률 및 이 법률에 의한 수용행위에 대한 헌법적 판단에서는 재산권이 가지는 이러한 인격성을 충분히 고려해야 한다.

40) 김남진, “공공적 사용수용”, 『고시연구』(1998. 11), 24면 이하(석종현, 『신토지공법론』, 경진사(1994), 249면에서 재인용).

41) 김도균, “법원리로서의 공익-자유공화주의 공익관의 시각에서-”, 서울대학교 法學 제47권 제3호(2006), 202면 참고.

42) 김도균, 같은 글, 204면.

골프장, 지역경제 활성화론의 허와 실

(대전충남지역 사례를 중심으로)

박정현(대전충남녹색연합, 사무처장)

1. 골프장 피해 주민민원 증가

최근 충남지역의 골프장 건설 열풍은 골프장 반대 민원으로 이어지고 있다. 2005년부터 2007년 사이 해당 중앙부처와 충남도에 접수된 골프장 관련 민원은 총 14건으로 골프장 건설 전, 반대 민원이 12건이고 운영 중인 골프장으로 인한 피해 민원이 2건이다. 지역별로는 태안군이 제일 많았다.

국민권인위원회의 대전·충남지역 골프장 관련 정식민원 내용을 정보공개요청으로 확인한 결과 2005년~2007년 3년 동안 충남지역 민원 접수는 3건, 대전지역 민원 접수는 1건이 확인되었다. 주요 민원 내용은 토사유실 등 주변 농사 피해 우려, 생활급수 등 주변 농사 피해우려, 소음 공해 피해, 골프장 허가 과정 중 부당행정 시정 요구, 건설 공사로 인한 교통불편 등이다.

<표.1> 05년~07년 충남지역 골프장 민원

민원기관 및 부처	건수	접수일	지역	내용
환경부 (일반민원)	2건	06년 12월 07년 05월	천안시 태안군	북면골프장반대 근흥면 정죽리 바지락 폐사
국토해양부 (국민참여)	2건	05년 06월 05년 07월	태안군	태안기업도시 골프장개발 반대 태안 천수만 B지구 골프장 개발반대
문화체육관광부 (국민마당)	2건	05년 6월 05년 6월	태안군	태안 천수만 기업도시 반대 태안 천수만 기업도시 반대
충남도청 (자유게시판 등)	4건	05년 9월 05년 10월 05년 10월 07년 3월	아산시 논산시 예산군 논산시	아산 굿모닝힐 골프장 건설 반대 상월골프장 건설 반대 예산골프장 건설 반대 논산 상월골프장 건설 반대
국민권익위원회 (국민신문고)	4건	06년 1월 06년 12월 07년 5월 07년 7월	서산시 천안시 태안군 태안군	서산시·현대건설 공동골프장 건설 반대 북면골프장 건설 반대 근흥면 정죽리 골프장 반대 민원 근흥면 정죽리 바지락 폐사 민원
합계	14건			

조사 : 대전충남녹색연합

대전충남지역 각 시군에 접수된 골프장 민원은 <표.2>와 같이 서산시 23건, 천안시 29건, 태안군 23건, 예산군 8건, 논산시 5건, 아산시 3건, 당진군 1건으로 총 92건이고 모두 골프장 반대 민원이다. 서산시는 골프장 건설이 포함된 웰빙특구 문의 및 반대 민원이 23건, 골프장 건설 관련 문의 2건으로 골프장 관련 문의 및 반대 민원이 제일 많았다.

천안시는 31건의 골프장 건설 계획 문의 민원이 있는 등 골프장 건설에 대한 지역주민들의 관심과 우려가 매우 높았다. 홈페이지 이용을 잘 안하는 주민들의 특성상 서류 등으로 접수한 민원은 훨씬 더 많을 것으로 판단된다.

<표.2> 04년~08년 시군별 골프장 민원

지역	04년	05년	06년	07년	08년	합계	기타
서산시		2	20	1		23	골프장 관련 문의 2건 공사현장 소음 민원 2건 웰빙특구 문의 및 반대 23건
천안시			24	2	3	29	골프장 관련 문의 31건
태안군			2	21		23	골프장 관련 문의 3건
예산군					8	8	
논산시		1	2	2		5	
아산시	1	2				3	
당진군					1	1	
합계	1	5	48	26	12	92	

조사 : 대전충남녹색연합

2. 대전충남지역 골프장 피해 사례

□ 버드우드 C.C : 천안시 병천면 매성리

- . 건설시 피해 : 밭과 등으로 16가구 균열

- 공동체 파괴 : 매성1, 2, 3리 주민들간 찬성 반대 및 보상문제 갈등
- 주민고용실태 : 경비 1명과 풀뽑기 수명
- 기타 : 충청남도가 지역개발기금을 조건으로 승인했으나 착공 후
기금 조성 안함. 민사소송 중

(조사 : 민주노동당 천안시위원회, 북면골프장주민대책위)

□ **IMG National C.C** : 연기군 전의면 유천리, 어천리, 서정2리 일대

- 건설시 피해 : 밭과 등으로 집의 벽에 금이 감
- 공동체 파괴 : 찬성하는 이장단과 반대하는 주민들간 갈등
- 수질오염 : 우천시 골프장에서 시커먼 거품 내려오고 받아 놓은
물에서 하얀 침전물 발생
물고기 폐사, 하천의 생물종 줄어 듦. 계곡 바위면 시
커먼 현상생김.

펌프물을 식수로 이용했으나 오염으로 인해 군으로부터 정수기 지원 받아 생활

- 주민고용실태 : 수위, 식당, 김매기 등 수명이 일하고 있음
- 기타 : 골프공이 농토로 날아와 주민 불안

야간 개장에 따른 조명으로 인한 생태계 파괴 및 농업피해

(조사 : 민주노동당 천안시위원회, 북면골프장주민대책위)

□ 태안비치 C.C : 태안군 근흥면 정죽리

- 건설시 피해 : 세륜시설 없이 공사 강행하여 인근 도로가 진흙으로 범벅, 주민들 흙먼지 피해
- 수질오염 : 안흥 어촌계 공동양식장 바지락 폐사

□ 도고 C.C : 아산시 선장면 신성리

- 수질오염 : 골프장서 방류되는 우수로 용수로 유실 및 농경지 매몰, 수질오염

□ 유성 C.C : 대전시 유성구 덕명동

- 야간 개장을 위한 조명 전신주 54개 설치로 인한 환경단체와 갈등

□ 에딘버러 C.C : 금산군 진산면 행정리, 도산리

- 수질오염 : 골프장 방류수로 하천 녹조현상, 하얀 침전물 발생
- 기타 : 야간 개장 조명으로 인한 생태계 파괴 및 농업 피해

□ 계룡대 골프장 : 계룡시 계룡대 내

- 사병들 체력단련비 유용 문제
- 계룡산국립공원 생태계 위협 및 영향
- 일반인들 상대로 영업 운영 : 수익금 70% 이상을 일반인으로부터 벌어들여 감사원 지적

3. 계획 및 추진 중인 골프장 문제

현재 충남과 대전지역 골프장 계획 및 추진으로 인한 주민 반대운동은 <표.3>과 같이 5곳이다. 천안과 예산지역의 반대 활동이 적극적인 편이다.

<표.3> 충남지역 골프장 주민반대 운동 현황 (2008년 4월 현재)

지역	골프장명	주요내용	주민조직
천안시	북면 명덕리 (9홀)	-2005년 주민 3,300명 골프장 건설 반대 서명 및 진정서 천안시 전달 -2006년 행정심판 청구(주민 敗)	북면골프장 주민대책위
	북면 남안리 (18홀)	-2006년 천안시가 도시계획시설결정과정에서 반려한 것을 2007년 제출한 제안에서는 수용	북면골프장 주민대책위
논산시	상월면 힐사이드 (9홀)	-.시유지 헐값 매각 문제 -.밭기 등 시설농사 지하수 고갈 -.집회, 농성, 삭발, 단식 등 반대활동	논산골프장 공동대책위
예산군	광시면 대리 (36홀)	-.동네 산의 균유림 불법이전 문제, 소유권 분쟁 소송 주민승소, 골프장 백지화 -.집회, 서명, 민원, 소송 등	광시골프장 공동대책위
	봉산면 봉림리 (18홀)	-.지역주민 식수 이용하는 계곡물 오염 -.군계획위원회 통과되었지만 주민 반발로 재검토 -.집회, 1인시위, 민원접수 반대활동 등	봉림골프장 주민대책위
보령시	천북면 학성리 (18홀)	-.양식장 피해 우려, 골프장과 갯벌 1km정도 거리 -.생활환경 피해 : 학성1,2,3,4리 250가구 인접	천북골프장 주민대책위

조사 : 대전충남녹색연합

대상지들이 대부분 주민집중 거주지역으로 생활환경 및 생업관련 피해가 심해 지역주민들의 강한 반발과 저항을 사고 있다.

특히 예산군 광시골프장은 지역주민들이 군을 상대로 진행한 소유권 소송에서 최종 승소(2008년 1월)하여 골프장이 백지화 되어 자치단체의 무리한 골프장 사업에 경종을 울리기도 했다.

또한 주민대책활동을 하는 곳 외에도 천안시 풍세면 상수원보호구역 골프장 계획 유보, 태안지역의 집단민원 사례, 부여 나령면 주민 반대, 논산 연무읍 골프장 반대 등 크고 작은 갈등과 문제가 있다.

대전지역도 대전도시개발공사가 성북동에 18홀 골프장을 추진하면서 환경단체 및 시민단체로부터 강한 반발과 저항을 받았고 올 초 중앙도시계획위원회에서 9홀로 축소되어 승인받았다.

4. 충남지역 골프장 지방세 분석

충남도의 골프장 관련 지방세 전체 징수액은 <표.4>과 같이 2005년 39억9천2백만원, 2006년 189억1천5백만원, 2007년 89억4천7백만원이 징수되었다. 도세는 골프장 등록시 취득세와 등록세 등으로 년도별 차이가 있다. 골프장 신규 등록이 많았던 2006년은 취득세가 128억9천만원 징수되어 세입 비율이 높아졌지만 골프장 신규 건설이 없을 때에는 2007년 처럼 시군세보다 낮아지기도 한다.

<표.4> 2005년~2007년 충청남도 골프장 지방세 징수 현황 (단위 : 백만원)

구분	2005년		2006년		2007년	
	골프장 지방세	전체 지방세	골프장 지방세	전체 지방세	골프장 지방세	전체 지방세
*도세	1,035(0.14%)	744,118	15,018(1.91%)	787,104	3,741(0.48%)	781,174
*시군세	2,957(0.44%)	675,094	3,897(0.51%)	763,913	5,206(0.60%)	868,173
합계	3,992(0.28%)	1,419,212	18,915(1.22%)	1,551,017	8,947(0.54%)	1,649,347

자료제공 : 충청남도청, 자료정리 : 대전충남녹색연합

*도 세 : 취득세와 등록세로 골프장 건설을 위해 부지를 취득하거나 건축물을 신축할 때 1회 납부

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

시군세는 2005년 29억5천7백만원(0.438%), 2006년 38억9천7백만원(0.510%), 2007년 89억4천7백만원(0.542%)을 골프장으로부터 징수하였고 전체 시군세 중 골프장에서 징수한 시군세는 보통 0.5% 정도 수준으로 드러났다.

그리고 2008년 4월 현재 충청남도 내 지방세를 납부하는 골프장수와 홀수는 <표.5>와 같다. 2007년 도세 3,741백만원의 경우 지방세 납부 홀 기준으로 환산하면 1홀 당 1,571만원이 되고 시군세 5,206백만원은 2,187만원이 된다. 18홀 기준 도세는 대략 2억8천만원, 시군세는 대략 3억9천만원이 된다.

<표.5> 충남도내 지방세 납부 총 골프장수 및 홀수 (2008년 4월 현재)

골프장수			홀수		
계	운영 중	공사 중	계	운영 중	공사 중
12	8	4	238	162	76

자료제공 : 충남도청

8홀 기준 3억9천만원의 시군세 수입은 <표.6>의 전남지역 골프장 지방세 납부 사례와 비교해 보았을 때 적은 편임을 알 수 있는데 이것은 공사 중인 골프장의 지방세 수익이 운영 중인 골프장보다 적기 때문이다. 충남과 전남지역 골프장 지방세 납부 현황을 따져 보았을 때 지방세(시군세) 수입은 대략 5억원 정도로 보는 것이 적절하다. 그동안 자치단체가 시군세 10억원 이상 운운한 것은 말이 안 됨을 알 수 있다.

43)<표.6> 전남지역 골프장 지방세 납부 현황(2005년 기준)

골프장명	홀수	지역	지방세(시군세) 납부액
남광주	18홀	전남 화순군 춘양면	4억8천4백만원
아크로	18홀	전남 영암군 금정면	5억8백만원
함평다이너스티	18홀	전남 함평군 학교면	5억3백만원
승주	36홀	전남 순천시 상사면	10억1천9백만원

43) 지충남·최길수, “지방정부의 골프장 유치에 따른 재정적효과와 주민저항 요인에 관한연구” [한국거버넌스학회보] 제13권 제3호(2006년 12월)165.p~195.p

5. 결론

골프장은 지역주민들의 터전과 문화, 환경을 파괴하며 건설·운영되고 있다. 충남지역은 현재 9곳의 골프장이 운영되고 있고 대전지역은 2곳의 골프장이 운영 중에 있지만 대부분의 골프장에서 수질오염, 물고기 폐사, 양식장 바닥 폐사, 지역공동체 파괴, 지하수 고갈 등 환경오염 및 주민피해를 일으키고 있다.

주민 민원은 물론 갈등과 마찰도 계속 이어지고 있다. 최근 국민권익위원회, 환경부, 충남도청 등 홈페이지에 제기된 민원 건수가 14건, 서산시 및 천안시 등 골프장 추진지역 시군 홈페이지에 제기된 민원 건수가 92건이나 되고 있다. 주민들이 집단적으로 반대활동을 하는 곳도 천안북면골프장대책위 등 5개나 된다. 골프장 건설로 주민들이 고통 받고 있고 기본적인 주민권리를 지키고자 힘겹게 싸우고 있다.

지역 사회 갈등과 공동체와 환경파괴등 사회적 비용은 늘어나고 있지만 골프장의 지역사회 및 경제 기여도는 매우 낮다. 지방세 수익은 18홀 기준 5억원 내외로 드러났고 고용효과 및 관광 등 지역사회에 미치는 긍정적인 효과도 미비한 것으로 확인되고 있다. 자치단체는 겉으로만 환경과 주민을 위한 행정을 말 할 것이라 아니라, 주민들의 진실 된 소리를 듣고 민주적인 행정을 펼쳐야 한다. 또한 친환경적인 국토 관리 및 친환경적인 사업 등으로 지역주민과 지역 환경을 보호하고, 지역문화와 경제를 활성화는 일을 새롭게 시작해야 한다.

안성 신미산 골프장건설 문제점 및 대책

남경우 (안성생명환경연대, 사무처장)

1. 골프장개발허가의 문제점

골프장개발업자는 골프장사업부지에 대한 도시계획시설설치에 대한 가설계를 하여 골프장개발을 위한 제안 및 입안서를 작성하여 해당 허가청에 제출하여 구체적인 인허가조건에 대한 관계실·과 협의를 진행하여야 합니다. 골프장개발사업은 허가절차에서부터 중대한 문제와 허점이 있으며 각종 비리와 필연적으로 연계될 수밖에 없습니다. 안성 신미산 골프장건설의 문제점은 안성을 비롯한 전국적으로 진행되고 있는 여러 골프장 난개발 및 자연과 인간환경파괴의 표본이라 할 것입니다.

문제1. 골프장 인·허가절차의 문제점.

골프장개발업자가 골프장개발 제안 및 입안서를 접수하기 전에 허가청 공무원과 골프장인허가조건에 대한 사전 조율을 마치므로 입안서 접수

후 진행되어야할 실질적 인·허가협의절차가 인·허가행정 현장실무에서는 형식적 통과의례로 진행된다는 사실입니다.

입안서가 제출되면 인·허가청에서는 언론 및 현지읍면동 게시판을 통하여 주민공고·공람을 하여야 하는데, 골프장건설반대 민원발생을 사전에 차단할 목적으로 구독자가 많지 않은 언론지면하단에 최소한의 지면으로 게재하며, 공고안을 해당읍면동사무소 게시판에 게시를 할 때에 사진촬영한 후 곧 바로 공고안을 제거하여 해당지역 주민들 대다수가 모르는 사이에 골프장인·허가의 공고·공람절차가 종료되는 것이 현실입니다.

문제2. 골프장개발은 고수익의 영리사업이다.

우리나라 수도권에서의 골프장개발사업은 황금알을 낳는 영리사업입니다. 왜냐하면 넓은 면적의 임야는 골프장이 아니면 다른 목적으로 개발하기가 어렵기 때문에 골프장부지 임야소유자들은 부동산보유세를 부담하기 보다는 헐값에라도 팔아야 하는 것이 현실입니다. 헐값에 매입한 골프장부지는 골프장개발허가를 받기만 하면 부르는게 값이라는 것이 업계의 말입니다. 골프장개발사업을 비영리 공익사업에 준하여 분류한 우리나라의 입법체계는 하루 속히 개정되어야할 과제입니다. 현재 안정사에서 벌어지고 있는 골프장개발을 위한 토지수용은 국가와 지방자치단체가 골프장허가 대행업을 한다는 비난을 면치 못 할 것이며 중대한 헌법위반입니다.

문제3. 골프장개발 인·허가에 온갖 편법과 불법이 판을 친다.

우리나라의 골프장개발사업자는 심각한 도덕적해이에 빠져 있습니다. 골프장이 들어선다는 소문이 돌면 민원이 발생할 것을 우려하여 해당지역 토지브로커 등 부도덕한 지역유지 몇몇을 사전에 포섭하여 위압적으로 여론을 무마하여 지주작업을 진행하는가 하면, 사전심의절차를 통하여 인·허가공무원과 결탁하여 골프장허가에 대한 모든 편법적방안을 동원하는 기술을 상호교환하며 최종허가에 이릅니다. 그러므로, 현재의 골프장개발허가 절차체제에서는 막대한 대가성 비리가 오가지 않을 수 없으며, 지역공동체해체의 값 비싼 대가를 치를 수밖에 없습니다.

문제4. 신미산 골프장개발허가는 난개발 사례의 백화점입니다.

골프장개발허가의 칼자루는 사실상 사업자가 가지고 있습니다. 왜냐하면, 모든 허가에 필요한 구비서류일체를 사업자가 사업자비용으로 작성합니다. 인·허가 담당공무원은 전문성이 없을 뿐 아니라, 사전심의절차를 통하여 이미 사업자와 인간적 유대를 쌓아 사실상 매관매직되어 사업허가진행절차의 현장실사는 골프장사업자가 안내하고 설명하는 대로 형식적으로 끝난 후, 룬싸롱으로 이동하여 인사천리로 진행되었다하여도 과언이 아닙니다.

①. 신미산골프장은 녹지자연도 8등급이상의 우량한 산림과 보존하여야 할 멸종위기의 동·식물의 생태계가 포함되어 있지만, 사업자가 제출한

사전환경성검토서에는 고의적으로 누락시킨 의혹이 있을 뿐 아니라, 사전심의절차가 진행되는 동안 허가청에서는 국민의 혈세를 들여 입목축적도를 낮추기 위한 벌목을 대행해주고 그 대가로 사업자는 공무원에게 뇌물을 주고받은 사실이 들어났습니다.

②. 신미산골프장은 조건부허가가 날 때까지 2년여 동안 1키로 지척에 있는 미리내성지에서 조차 전혀 모르게 진행되었습니다. 미리내성지 강정근신부님이 환경파괴의 심각성을 제기하지 않았다면 신미산 전체가 벌써 황폐하게 파헤쳐져 돌이킬 수 없는 재앙을 맞이할 준비를 하고 있었을 것입니다.

③. 신미산 미리내성지는 종교를 불문하고 국민의 성지관광화가 진행되고 있는 문화와 역사의 성지입니다. 신미산골프장개발허가는 오로지 영리에 눈먼 골프장개발업자들과 무책임하고 무지몽매한 공무원이 합세하여 우리나라의 문화와 역사를 짓밟는 만행의 현장이라 할 것입니다.

④. 우리나라의 산림조합소속의 영림사와 사설영림사의 대부분은 골프장개발업자의 들러리 역할수행을 노골화하고 있습니다. 골프장사업자가 원하는 대로 입목축적표준지를 선정함은 물론 입목축적도 수치조작을 밥먹듯이 하고 있습니다. 우리 안성생명환경연대가 전문가와 현지를 답사한 결과 신미산골프장은 대표적 사례로 관찰되었습니다. 일례로 칠현산연수원허가 입목축적도를 조작하여 허위서류를 작성한 영림사를 고발하였으나 처벌규정이 없다는 어처구니없는 회신이 고작이었습니다. 처벌규정 없는 제도적인 허점이 무책임한 영림사를 양산하고 있습니다.

⑤. 신미산골프장 일대의 마을은 대대로 농업을 주로 하며 미리내 성지

성당 천주교신자들이 모여 사는 전통적인 농촌마을이었으나, 골프장사업자들이 마을이장 등 몇몇 청년들을 골프장취업 및 농산물납품을 미끼로 포섭하여 부지매입 앞잡이로 이용하였으며, 골프장사업자가 노린바에 따라 대대로 이어온 평화로운 마을민심과 온정은 온데간데없어지고 서로를 불신하며 사실상 마을공동체가 해체되어 회복하기 힘든 상태로 되어 버렸습니다.

⑥. 골프장은 접근성과 환경성이 사업성패의 관건입니다. 그러므로 여러 조건상 수도권지역은 골프장개발업자들의 표적입니다. 신미산골프장은 허가를 취소하여 불법허가취소사례의 교과서로 활용하는 것이 국익을 위하여 최선의 선택이며, 사회적비용과 손실을 최소화하는 길입니다.

2. 골프장개발허가의 대책

난개발 및 불법허가된 골프장건설허가는 우리 국민 모두의 재앙으로 되 돌아 올 수밖에 없다는 사실을 골프장에 근무하는 종사자의 증언이나 피해지역주민들의 환경파괴 후유증에 대한 증언을 통하여 쉽게 확인할 수 있습니다. 당장 눈에 보이지는 않을지 모르지만 골프장개발이익에 비교할 수 없는 천문학적 경제적손실이 국민 모두와 후손에게 전가됩니다.

대책1. 입법을 통한 대책

골프장의 공익시설 기능에 대한 재해석이 필요하며, 이에 따른 법률개정

이 있어야 합니다. 골프장을 공익사업이라고 생각하는 국민은 아무도 없습니다. 심지어 부동산개발업자나 골프메니아들조차도 인정하지 않습니다. 중대한 위헌법률입니다. 안성시 동평골프장에 대한 공익시설을 이유로 한 토지수용결정에 대하여 2008. 10. 28.에 헌법재판소에 위헌법률헌법심판이 신청되었습니다. 부유층으로 분류되는 법조인가족이 골프를 많이 즐기는 현실에서 헌법재판소가 어떠한 판결을 내릴지 걱정이 앞섭니다.

대책2. 입지에 대한 대책

국민의 절반이상이 수도권에 살고 있습니다. 산림의 환경오염 정화기능 및 수원확보역할이 점증되고 있습니다. 신도시개발과 각종 개발행위로 수도권자연환경은 심한 몸살을 앓고 있습니다. 포화상태인 수도권골프장 허가는 더 이상 허용되어서는 아니 될 것이며, 만일 골프장건설이 지역경제에 보탬이 있다면 인구밀집도가 낮은 남부지역에 한하여 환경보전 가치와 경제성이 떨어지는 산지와 한계농지를 개발하도록 허가하여 부유층 도시민들의 여가지로 활용하여야 할 것입니다. 우리나라에 있어서 골프는 골프장을 많이 건설한다하여도 대중화할 수 없는 입지적 정서적 한계를 안고 있습니다. 골프는 계층갈등의 사치성 스포츠에 머물 수밖에 없는 국민적정서를 간과해서는 아니 될 것입니다.

대책3. 편법·불법허가에 대한 대책

- ①. 골프장부지확보 단계부터 준공까지 모든 허가절차를 공개적으로 하도록 하여 부적절한 입지선택과 부당한 인허가로 인한 사회적손실과 갈등을 원천적으로 차단하여야 할 것입니다. 무엇보다 국유지공여에 의한 골프장허가는 특혜허가에 지나지 않으므로 철저한 감독과 견제장치가 마련되어야 할 것입니다.
- ②. 골프장허가에 대한 입목축적 및 환경성검토, 토지적성평가실시에 민간전문가 참여를 제도화하여 허가과정의 투명성과 객관성을 높이고 감독기능을 강화하여야 할 것입니다.
- ③. 허가관련 공무원과 영리사 등 관계자들의 전문성과 자질이 개선되고 향상되어야 할 것입니다. 지방자치단체의 현실은 선거직인 단체장이 무소불위의 권한을 행사하여 지시하면 이를 견제할 제도적장치가 사실상 결여되어 있습니다. 골프장개발 등 난개발이 우려되는 중대한 개발사업 허가는 독립된 전문기관을 설립하여 자치단체간 경쟁적 수익사업유치를 사전에 조율하여 균형있는 국토발전을 기하여야 할 것입니다.
- ④. 정부 또는 독립된 기관으로 하여금 골프장선설로 인한 역기능과 순기능에 대하여 모든 국민이 알 수 있도록 투명하게 알려야 할 것이며, 공영방송 및 언론 등에서는 해외골프스타의 영웅적보도를 자제하여야 할 것입니다. 자연환경 및 사회공동체 파괴적 허황된 골프산업육성은 즉각 중단되어야 할 것입니다.

대책4. 사유재산권에 대한 보호장치가 마련되어야 합니다.

골프장입지의 표적이 되고 있는 산림의 대부분은 보전가치가 높은 녹지 자연도를 가지고 있을 뿐 아니라 생태계의 보고입니다. 산림을 보전해야 한다는 공익적 이유만으로 사유재산처분권을 제한하는 데는 한계가 있으며 민주적 시장경제원리에 반합니다. 산림소유자는 보유세만 부담하는 애물단지산림에 대한 골프장사업자의 매입유혹에 쉽게 넘어갈 수밖에 없습니다. 산림소유자에 대한 현실적인 제도적 보상조치가 선결되어야 할 것입니다.

3. 결 론

언론에 자주 보도되고 있듯이, 경기도 안성시에서는 2008년 10월말 현재 골프장특혜허가 비리에 연루된 사업자는 물론 공무원과 의원 등이 하루가 멀다하여 한명씩 구속되고 있으며, 마침내 시장까지 구속되는 비극을 맞고 있습니다. 검찰수사가 초기단계인 것으로 볼 때에 구속자수는 더욱 늘어날 것으로 예상되고 있습니다. 그동안 우리 안성생명환경연대를 비롯한 시민단체에서 수차에 걸쳐 시청을 방문하여 경고하였지만, 사업자와 허가청은 한목소리로 합법적허가를 강변하며 거짓해명을 하였습니다. 작금의 구속사태는 영리에 눈먼 불법골프장개발사업자와 이를 대행한 공무원들의 말로이며, 그 피해는 선량한 안성시민에 대한 씻을 수 없는 수치로 되돌아오고 있습니다. 그러므로, 재발방지를 위한 제도적장치가

마련되어야 할 것이며, 골프장에 대한 공익시설구분의 발미가 되고 있는
모순된 위헌법률을 하루속히 폐지하여야 할 것입니다.

- 끝 -

골프장과 관련된 현행 법적 제도의 문제점

최재홍(변호사)

- 현행법상 골프장은 등록체육시설로서 회원제 및 대중체육시설업에 해당하고, 대중골프장의 경우에는 정규·일반대중골프장업, 간이골프업으로 구분되고 있습니다.

I. 골프장 관련 법령의 현황

골프장은 각종 법령의 규제기준을 충족하여야만 설치가 가능한데, 골프장 설치를 규제하는 법적 방법으로는 골프장 입지 자체를 제한하는 입지규제와 골프장 설치와 관련된 절차 규제, 골프장 시설의 규모를 제한하는 시설규제, 골프장 운영 과정에서 발생하는 오염 배출과 관련된 오염규제 등으로 나누어 볼 수 있습니다.⁴⁴⁾

1. 입지규제

골프장 입지 기준은 크게 용도지역 규제, 환경보존의 필요성과 관련된

44) 환경운동연합 환경법률센터 정남순 변호사의 구분 방법을 참조하였습니다.

자연현황 규제, 개발제한구역내 골프장 설치와 관련된 개발제한지역 규제로 나누어 볼 수 있습니다.

가. 용도지역

(1). 관련법령

국토계획법 제6조, 제36조, 동법 시행령 제30조 등 별첨 1참조

(2). 규제 내용

2008.9.5 개정된 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙은 골프장 입지가 가능한 용도지역을 과거 준주거지역·일반상업지역·자연녹지지역 및 계획관리지역에서 확장하여 체육시설 면적의 50퍼센트 이상이 계획관리지역에 해당하면 나머지 면적이 생산관리지역이나 보전관리지역에 해당하는 경우에도 설치할 수 있도록 하였습니다.(동 규칙 제100조 제2호 단서)

따라서, 현행 법령하에서는 생산관리지역과 보전관리지역의 경우에도 일정한 경우에는 골프장 설치가 가능하도록 규제가 완화되었습니다. 만약, 골프장 입지가 위 용도지역에 해당하지 않은 경우, 골프장 설치를 위하여는 용도지역변경이 선행되어야 합니다.(이 경우 용도지역 변경을 위한 행정절차가 도시관리계획변경결정입니다.)

(3). 평가

관리지역은 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역(국토계획법 제6조)으로서, 계획·생산·보전관리지역으로 구분⁴⁵⁾되어 있는바, 이를 살펴보면,

- ①. 보전관리지역 - 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
- ②. 생산관리지역 - 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
- ③. 계획관리지역 - 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역입니다.

그런데 최근 보전관리지역과 생산관리지역의 경우에도 일정한 경우 골프장의 설치가 가능하도록 변경된 것은 국토계획법이 용도지역을 세분

45) 관리지역의 세분은 토지적성평가 결과 5등급으로 세분된 해당 지역의 필지 및 면적분포를 고려하여 다음 각호의 원칙에 따라 세분한다. 다만, 도시기본계획 등을 고려하여 불가피한 경우에는 그러하지 아니하다.

- ① 1·2등급 토지는 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 편입
- ② 4·5등급 토지는 계획관리지역으로 편입(도시관리계획수립지침 제28쪽)

하고 관리지역 중 개발이 가능한 지역만을 별도로 규정한 입법취지를 몰각하여 무분별한 국토의 난개발을 확대시키는 문제점이 있다 할 것입니다. 더구나 위와 같은 규제완화 이유가 급증하는 여가수요를 충족할 수 있도록 하기 위함이라는 것은 개별 골프장 이용객의 감소추세를 전혀 고려하지 않고, 개발 중심의 정책에 기초한 것이므로 헌법 제35조 제1항 국가의 환경보전의무에 정면으로 위반된다 할 것입니다.

나. 자연현황

(1). 관련법령

개발제한지역을 규정하고 있는 법령은 산재되어 있는바, 그 중 중요한 것은 별첨 2와 같습니다.

(2). 규제내용

별첨 2를 참조하되 현황규제에 위반시는 골프장 절대 금지구역에 해당되므로 설치가 불가능합니다.

(3). 평가

이명박 정부가 들어서면서 골프장 절대금지 구역에 해당하는 자연현황 규제의 대폭 완화를 시행하였는바, 주요 완화 내용으로는 ①. 지자체 임야 면적 대비 골프장 면적 5%이내 규정 폐지, ②. 골프장 경사도 기준 20도 이내에서 25도 이내 면적 비율 50%에서 40%로 완화, ③. 골프장

사업계획지 내의 산림 및 수림지 확보율 40% 이상 규정의 폐지 등이 있습니다.

골프장 예정 부지는 대부분 임야이기에 산림의 훼손으로 인한 환경 파괴 우려가 많음에도 산지전용에 관한 규정들을 대폭 완화한 문제가 있습니다.

다. 개발제한지역

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙에서도 입지 기준을 정하고 있는바, 동규칙은 '제4조의2(개발제한구역안에 골프장을 설치할 수 있는 토지의 입지기준) 영 별표 1 제6호 다목(라)의 규정에 의하여 개발제한구역안에 골프장을 설치할 수 있는 토지의 입지기준은 다음 각호와 같다.

1. 경사도 15도를 넘는 부분의 면적이 골프장의 사업계획면적의 100분의 50 이내일 것
2. 절토 또는 성토하는 부분의 높이가 15미터를 초과하지 아니할 것. 다만, 제3호 나목 및 다목에 규정된 지역의 경우에는 그러하지 아니하다.
3. 다음 각목의 1을 모두 합한 면적이 골프장의 사업계획면적의 100분의 60을 초과할 것. 이 경우 각목의 1의 면적을 합할 때에 서로 중복되는 부분은 1회에 한하여 계산한다.

가. 원형으로 보존되는 임야의 면적

나. 행위허가의 신청 당시 이미 쓰레기매립지·토취장 그밖에 이와 유사한 용도로 사용됨으로 인하여 훼손된 지역의 면적

- 다. 잡종지 또는 나대지 그밖에 이와 유사한 토지의 면적
 - 라. 골프코스가 조성되는 면적 외의 사업계획면적중 수목의 식재에 의하여 녹지로 조성되는 면적
 - 마. 골프코스안에 연못으로 조성되는 면적
4. 간이골프장안에 설치하는 골프연습장의 면적은 간이골프장의 면적의 100분의 10이내일 것'이라고 규정되어 있습니다.

2. 절차규제

가. 인허가 의제에 따른 절차의 간소화

2003년 제정된 국토계획법으로 인하여 골프장이 도시계획시설사업으로 설치가 가능하게 된 이후 개별법에 산재한 각종 인허가 규정들이 국토계획법상의 인허가 의제 조항에 의하여 간소화되어 있습니다.

나. 환경영향평가 등

- 환경영향평가 : 총 용지면적이 25만^m이상
- 교통영향평가 : 부지면적 15만^m~300만^m미만(지방교통영향심의위원회 심의대상)
- 300만^m이상(중앙교통영향심의위원회 심의대상)
- 재해영향평가 : 18홀 이상의 골프장 중 총 용지 면적이 30만^m이상

다. 주민 참여의 문제

골프장 설치로 인하여 인근 마을 주민들에게 환경권과 보건권 재산권의 침해가 발생함에도 불구하고, 골프장이 설치 되기 위한 행정절차가 진행 중인 사실을 주민들이 이를 알지 못하여 적시에 대응을 하지 못한 결과 행정소송의 제기기간 조차 도과되는 경우가 적지 않습니다.

그러나, 국토계획법에 의하여 골프장이 설치되기 위하여는 위에서 살펴본 용도지역 변경이 필연적으로 요청되고 이를 위한 도시관리계획변경 절차가 진행될 수 밖에 없습니다. 이와 관련하여 도시관리계획수립지침 제8편 도시관리계획의 수립절차, 제1장 입안절차, 제3절 입안과정의 은 도시관리계획이 변경될 경우 이어지는 행정절차 과정에서 이해관계인은 주민들의 권익을 보호하기 위하여 개별 통지절차를 규정하고 있으나, 관할 지자체는 일간 신문에 공고만을 하고 있을 뿐 별도의 고지절차를 이행하지 않고 있습니다.

즉, 8-1-3-1의 (3) 도시관리계획안의 공고 및 열람 규정은 관리계획변경을 위한 입안을 할 경우 '① 도시관리계획안의 입안에 관하여 주민의 의견을 청취하고자 할 때에는 입안하고자 하는 도시관리계획안의 내용을 당해 시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2 이상의 일간신문에 공고하고 14일 이상 일반인에게 열람시켜야 하고, ② 신문게재와 동시에 시·군·구청 및 읍·면·동사무소 게시판에 공고내용을 게시하고, 입안도면을 시·군·구청에 게시하여 주민이 열람할 수 있도록 하며, 시·군·구의 인터넷 홈페이지에 게재하도록 하며, ③ 신문공고 이전에 반상회보 및 시·군·구에서 발행하는 회보에 게재하여 이해관계인 등이 널리 알 수 있도록 홍

보하고, ④ 단위 도시계획시설로서 폐기물처리시설, 화장장, 쓰레기처리장 등 시설입지시 이해관계인의 대립이 예상되는 경우와 이해관계인이 10이하인 경우에는 엽서 또는 서신을 발송하는 등 이해관계인에게 직접 입안내용을 알리도록 규정하고 있습니다.

따라서, 현행 법규정에 의한다하더라도 골프장 설치의 경우 인근 주민들에게는 반상회보나, 엽서 등을 통해 개별적인 통보절차를 거쳐, 주민들이 자신들의 권리를 보호하기 위한 대책을 수립할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

3. 시설 규제

가. 기반시설(도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준 제101조 제4항 3호)

기반시설용지에는 도로, 주차장, 환경오염방지시설 등을 설치할 것

(1). 전체부지의 경계에서 국도·지방도·시도·군도, 그 밖에 폭 10미터 이상인 도로에 연결되는 진입도로를 다음의 기준에 의하여 계획할 것

- 폭 8미터 이상으로 하되, 보도의 설치가 필요한 경우에는 10미터 이상으로 할 것

(2) 부지내 도로는 폭 4미터 이상으로 할 것

(3) 상수도시설은 체육시설의 최대 수용인원에 대하여 1인 1일 기준으로 150리터 이상을 공급할 수 있도록 계획할 것

(4). 발생하는 하수를 BOD 10ppm 이하로 처리할 수 있는 하수처리시설을

설치할 것. 다만, 환경기준 유지를 위한 사전환경성 협의에 따라 환경관서에서 요구하는 기준이 있을 경우 그 기준을 충족하여야 한다.

(5). 폐기물 발생시 처리시설(소각장을 포함한다)을 설치할 것. 다만, 위탁처리시 제외

(6). 주차장 등 그 밖에 필요한 기반시설은 관계 법령에 적합하게 설치할 것

나. 시설물의 규모제한(클럽하우스 등)과 골프장 부지면적 제한은 2005. 2. 19.자로 폐지됨

다. 필수시설

(1). 운동시설

- 회원제 골프장업은 3홀 이상, 정규 대중골프장업은 18홀이상, 일반 대중골프장업은 9홀 이상 18홀 미만, 간이골프장업은 3홀 이상 9홀 미만의 골프코스를 갖추어야 한다.

- 각 골프코스 사이에 이용자가 안전사고를 당할 위험이 있는 곳은 20미터 이상의 간격을 두어야 한다. 다만, 지형상 일부분이 20미터 이상의 간격을 두기가 극히 곤란한 경우에는 안전망을 설치할 수 있다.

-각 골프코스에는 티그라운드?페어웨이?그린?러프? 장애물?홀컵 등 경기에 필요한 시설을 갖추어야 한다.

(2). 관리시설

- 골프코스 주변, 러프지역, 절토지(절토지) 및 성토지(성토지)의 경사면 등에는 조경을 하여야 한다.

라. 설치금지시설물

- 골프장 안에는 숙박시설을 설치할 수 없다. 다만, 골프장 규모가 18홀이상이면서 5층이하의 숙박시설은 일정한 경우에 설치가 가능

II. 골프장 설치 절차

1. 국토계획법에 의한 도시계획시설사업

가. 진행절차

기초조사	토지적성평가 등(시행자)
↓	
관리지역 및 도시계획시설결정입안제안	토지면적 80%이상 확보 또는 동의(시행자)
↓	
결정여부 통보	시장, 군수 → 시행자
↓	
관리지역 등 결정입안	시장, 군수
↓	
공람, 공고 (주민의견청취)	
↓	
관리지역 등 입안확정	시장, 군수
↓	
관리지역 변경 및 도시계획시설 결정신청	시장, 군수 → 도지사
↓	
관계행정기관장 협의	
↓	

도 도시계획위원회 심의	
↓	
결정고시	도지사
↓	
일반 공람	시장, 군수
↓	
사업시행자 지정신청	토지 면적(국공유지 제외)의 3분의 2 이상 소유 와 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하 는 자의 동의
↓	
사업시행자 지정고시	시장, 군수
↓	
도시계획시설 실시계획인가신청	시행자
↓	
시, 군 관련실과 협의	
↓	
관계행정기관장과 협의	인,허가 의제처리
↓	
공람, 공고(주민의견청취)	
↓	
결정고시(사업승인)	도지사
↓	
사업시행	
↓	
준공신청	사업시행자 → 시장, 군수
↓	
준공공고	도지사
↓	
체육시설업 등록	

나. 골프장 설치에 국토계획법 적용의 문제점

2003. 국토계획법이 제정되면서 기존의 기반시설에 포함되어 있지 않던 체
육시설이 삽입되었음에도 체육시설의 종류를 구분하지 않고, 포괄적으로 규

정하여 체육시설법상 등록체육시설인 골프장 또한 기반시설로서 도시계획 시설사업이 가능하게 되었습니다.

그러나 국토계획법상 다른 기반시설의 경우 교통시설, 공원·녹지 등 공간 시설, 수도·전기·가스공급설비 등 유통·공급시설, 학교·운동장·공공청사·문화시설 등 공공·문화시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등 그 자체가 급부행정작용에 준하는 성격을 지니고 있으나, 체육시설의 경우에는 그 성격이 공공체육시설이 있는 반면, 골프장, 스키장과 같은 기업 이익을 주 목적으로 하는 시설도 있어 문제가 있습니다.

더욱이 국토계획법은 사업 진행의 원활성을 확보하기 위하여 각종 인허가를 의제하는 집중효 규정과 사업대상 부지의 확보를 위한 강제수용권까지 부여하고 있기에 골프장 사업 시행자가 대상 부지를 강제수용하는 것이 법적으로 허용되고 있는 실정입니다.

하지만, 강제수용권을 부여하기 위하여는 헌법 제23조 제3항의 공공의 필요라는 요건을 충족하여야 하고, 민간 기업의 경우 지역경제발전에 미치는 영향이 클 경우에만 부수적인 공익성이 인정될 수 있다는 점을 고려하면 골프장 사업에 강제수용권을 부여할 수 있도록 하는 국토계획법은 국민의 재산권, 행복추구권, 거주이전의 자유를 본질적으로 침해하는 위헌적 법률이라 할 것입니다.

III. 문제점

골프장 설치와 관련된 현행 법제도는 골프장 사업이 국토계획법의 적용을 받도록 함으로써 각종 인허가 의제를 통한 행정절차 상의 편리성을 부여하고 있을 뿐만 아니라, 사업대상 부지중 80%를 사업시행자가 확보하였을 경우 나머지 20%는 강제수용을 할 수 있게 하는 문제점이 있습니다. 또한 행정절차 진행과정에서 주민의 의견수렴이 형식적으로 진행되고 있는 현실과 골프장 입지기준 자체를 대폭 완화하고 있는 현행 법제도는 골프장이 가져오는 마을 공동체의 파괴와 환경 파괴를 조장할 수 밖에 없다는 점에서 많은 문제점이 있다 할 것입니다. 따라서, 골프장 사업이 국토계획법의 적용을 받을 수 없도록 이를 제한하여야 하고 골프장의 입지기준을 완화하고 있는 법령에 대하여는 이를 개정할 필요성이 있다 할 것입니다.

별첨 1

국토계획법 제6조는 국토의 용도를 4가지로 구분하고 있습니다.

- ①. 도시지역(인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역),
- ②. 관리지역(도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역),

- ③. 농림지역(도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 의한 농업진흥 지역 또는 「산지관리법」에 의한 보전산지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역),
- ④. 자연환경보전지역(자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역)으로 구분하고 있고, 동법 제36조와 시행령 제30조는 위 용도지역을 다시 세분하고 있습니다.

국토계획법 제36조 (용도지역의 지정)

① 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 다음 각호의 1의 용도지역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정한다.<개정 2008.2.29, 2008.3.28>

1. 도시지역 : 다음 각목의 1로 구분하여 지정한다.

가. 주거지역 : 거주와 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역

나. 상업지역 : 상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역

다. 공업지역 : 공업의 편익증진을 위하여 필요한 지역

라. 녹지지역 : 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

2. 관리지역 : 다음 각목의 1로 구분하여 지정한다.

가. 보전관리지역 : 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

나. 생산관리지역 : 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

다. 계획관리지역 : 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을

고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

3. 농림지역

4. 자연환경보전지역

② 국토해양부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 대통령이 정하는 바에 따라 제1항 각호 및 각호 각목의 용도지역을 도시관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 이를 변경할 수 있다.<개정 2008.2.29, 2008.3.28>

국토계획법 시행령 제30조

제30조 (용도지역의 세분)

건설교통부장관 또는 시·도지사는 법 제36조제2항의 규정에 의하여 도시관리계획결정으로 주거지역·상업지역·공업지역 및 녹지지역을 다음 각호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

1. 주거지역

가. 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(1) 제1종전용주거지역 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종전용주거지역 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

나. 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(1) 제1종일반주거지역 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(2) 제2종일반주거지역 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

(3) 제3종일반주거지역 : 중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

다. **준주거지역** : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부 상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

2. 상업지역

가. 중심상업지역 : 도심·부도심의 상업기능 및 업무기능의 확충을 위하여 필요한 지역

나. **일반상업지역** : 일반적인 상업기능 및 업무기능을 담당하게 하기 위하여 필요한 지역

다. 근린상업지역 : 근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 지역

라. 유통상업지역 : 도시내 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 지역

3. 공업지역

가. 전용공업지역 : 주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 지역

나. 일반공업지역 : 환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치를 위하여 필요한 지역

다. 준공업지역 : 경공업 그 밖의 공업을 수용하되, 주거기능·상업기능 및 업무기능의 보완이 필요한 지역

4. 녹지지역

가. 보전녹지지역 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역

나. 생산녹지지역 : 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역

다. **자연녹지지역** : 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

골프장 입지기준이 서로 상충되는 법규 내용

구분	도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준	도시관리계획수립지침	골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정	산지전용허가기준	골프장의 중점검토항목 및 검토방법	토지적성평가에 관한 지침
면적	<ul style="list-style-type: none"> - 체육시설용지는 전체부지의 60% 미만으로 할 것 - 건축시설 용지는 전체부지의 5%미만으로 할 것 		<ul style="list-style-type: none"> 《입지부적합지역》 - 원형보전지 20%미만인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> - 산지 전용으로 발생하는 경사면의 면적이 100분의 50을 초과하여서는 아니됨 - 보전산지의 면적이 100분의 50을 초과하여서는 아니됨 		
경사도	<ul style="list-style-type: none"> - 산지형질변경은 경사도 30도 미만이고 표고가 가장 낮은 지역을 기준으로 300m 이하지역으로 			<ul style="list-style-type: none"> - 전용 산지의 평균 경사도 25도 이하일 것(원형보전지 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 《중점검토대상》 - 경사도 25도 이상인 지역이 40% 이상인 지역 	

	할 것					
절 토 고	- 토지 형질변경으로 발생하는 경사면의 높이는 30m 이하로 할 것			- 절개면 수직높이가 15m 이내		
거 리	<p>《관리지역 내에서 다음지역은 개발진흥지구로 지정할 수 없음》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자연환경보전지구경계에서 200m 이내 - 상수원보호구역 경계에서 500m 이내 - 광역상수원담 20km 이내(폭 1km까지) - 위의 하천의 제1지류인 경우 10km(폭 500m) - 상수원보호구역으로 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역상수원 20km이내 지역 - 일반상수원 10km이내 지역 - 미고시 취수장 15km 지역과 하류 1km 이내 지역 	- 전용 산지가 상수원보호구역 또는 미고시 취수장으로부터 상류 10km(폭 500m)이내 위치하여서는 아니됨	<ul style="list-style-type: none"> - 30만㎡ 이상인 호소·농업저수지로부터 300m 이내인 지역 - 국가하천 및 지방 1급하천의 양안 300m 이내 지역 - 4대강법에 의한 수변구역 경계로부터 300m 이내 지역 	<p>《보전대상지역(A등급)》</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가하천, 지방1급 하천 양안 500m이내 지역 - 상수원보호구역으로부터 1km 이내지역 - 호소·농업용저수지로부터 500m 이내지역 	

		유입되는 하천 10 km이내(폭 500m) - 국가하천·지방1급 하천 경계 100m 이내 - 산사태 위험지역				
녹 지 경 관	- 녹지용지(원지형 보전+복원+완충용) 는 전체부지의 40% 이상으로 할 것			- 전용하는 산지가 당해산지 표고의 100분의 50 미만 에 위치하여야 함	- 생태자연도 1등급 지역, 멸종위기 야생동·식물서 식지	- 생태자연도 1등급지 역, 임상도(영급) 4영급 이상지역은 보전
기 타	- 산정 부근에서는 토지의 형질을 변경 하지 아니하도록 할 것			당해 사업계획부지 중 2만제곱미터 이 상 집단화된 산지 (조립성공지 또는 형질우량한 천연 림)로서 그 입목축 적이 임업통계연보 상 당해 시·군· 구의 평균입목축적 의 150퍼센트 이상 인 산지가 차지하		

				<p>는 비율이 100분의 20(산업단지·택지·집단묘지·대중골프장의 경우에는 100분의 30)을 초과하여서는 아니된다. 이 경우 산불 발생·숙아베기 또는 인위적인 벌채를 실시한 후 5년이 지나지 아니한 때에는 그 산불 발생·숙아베기 또는 벌채전의 입목축적으로 환산하여 적용한다.</p>	
--	--	--	--	---	--

참고

도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준(국토해양부)

http://www.mltn.go.kr/USR/ordinance/m_15019/lst.jsp?ORDER=&S_SH_DT=&E_SH_DT=&BR_NM=%B5%B5%BD%C3%B0%E8%C8%B9%BD%C3%BC%B3&ViewPageCount=15&PRC=&SEQ=&TYPE_=&NowPageNo=&BRGB_CD=&VIEW=&x=0&y=0

도시관리계획수립지침(국토해양부)

http://www.mltm.go.kr/USR/I0204/m_45/dtl.jsp?gubun=&searchopt=&searchword=&psize=10&st=&en=&lcmspage=1&idx=4093

골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정(문화관광부)

<http://www.mcst.go.kr/web/dataCourt/ordinance/instruction/instructionView.jsp>

산지전용허가기준(산림청)

[http://www.forest.go.kr/foahome/user.tdf?a=user.board.BoardApp&c=2002&seq=403&board_id=GPB_LAW_GOSI_N&cp=1&pg=1&npp=10&mc=WWW_NEWS_LAW_030&skin=&ctx=&re_level=0&re_step=40399&basic=SUBJECT&search_cons_with_keyword=bas
ic&search_cons_without_keyword=&clobs=CONT](http://www.forest.go.kr/foahome/user.tdf?a=user.board.BoardApp&c=2002&seq=403&board_id=GPB_LAW_GOSI_N&cp=1&pg=1&npp=10&mc=WWW_NEWS_LAW_030&skin=&ctx=&re_level=0&re_step=40399&basic=SUBJECT&search_cons_with_keyword=basic&search_cons_without_keyword=&clobs=CONT)

골프장의 중점검토항목 및 검토방법(환경부)

<http://www.me.go.kr/>

토지적성평가지침

[http://www.mltm.go.kr/USR/I0204/m_45/dtl.jsp?gubun=&searchopt=TITLE&searchword=토지적성
&psize=10&st=&en=&lcmspage=1&idx=682](http://www.mltm.go.kr/USR/I0204/m_45/dtl.jsp?gubun=&searchopt=TITLE&searchword=토지적성&psize=10&st=&en=&lcmspage=1&idx=682)

지자체, 왜 골프장 광풍에 휩싸이나

조 우(상지대학교 교수)

골프장 개발 광풍이 불고 있는 지역은 어디인가 ?

- 최근 골프인구가 급증하고 있는 것은 사실임. 소득에 따른 레저스포츠 활동 선호 경향은 바뀌는데, 소득 수준으로 볼 때 골프가 중요한 레저스포츠가 될 수 있는 조건에 있다고 볼 수 있음
- 또 우리나라 골퍼들이 미국 PGA, LPGA에서 좋은 성적을 거두면서 골프에 대한 관심이 커지게 되었고 이것이 골프 활동 선호도를 높였다고 볼 수 있음
- 전 인구의 절반이 살고 있고 경제의 중심지인 수도권은 골프인구가 다른 지역에 비해 많고, 골프로 레저스포츠 활동의 중심을 옮기려는 잠재 인구가 많다고 볼 수 있음. 현재 운영중인 골프장 중 경기도가

107개로 가장 많은 것을 보면 알 수 있음

- 지금도 경기도 지역에서 골프장 개발 압력이 있는 것은 사실이나, 토지가에 대한 건설비 부담, 난개발에 대한 비판적 여론, 적정 개발 대상지 확보의 어려움에 따라 골프장 개발 중심지가 이동하고 있음. 이동의 중심지는 수도권에 인접한 강원도 일부 지역임
- 강원도 춘천시, 원주시, 홍천군, 횡성군이 골프장 개발 압력에 수려한 자연환경의 훼손이 급격히 진행되고 있음. 원주지방환경청 자료를 보면 현재 강원도에서 운영중인 37개소의 골프장 중 이들 4개시군의 골프장은 18개소로 50%를 차지하고 있음. 강원도에 건설중인 골프장은 8개소중 6개소이고 골프장 건설추진중인 37개소중 27개소로 강원도 4개시군에서 골프장 개발압력은 더욱 커지고 있음

표 1. 강원도 춘천시, 원주시, 홍천군, 횡성군 운영·건설·추진중인 골프장 수

구 분	운영중	건설중	추진중	비고
강원도 전체	37	8	37	
4개 시군	18	6	27	

*자료: 원주지방환경청

- 강원도 4개 시군에서 골프장 개발붐이 일고 있는 것은 교통여건 개선에 따른 이동시간 단축이 가장 큰 요인임. 서울-춘천간 고속도로, 춘천-동홍천간 고속도로가 개통예정임. 이때 서울 강남에서 춘천, 홍천까지는 1시간도 안 되기 때문에 수도권 골퍼들에게는 매력적인 장소가 될 수 있음. 또 최근 수도권 이외 지역 골프장의 그린피 인하는 개발을 더욱 부추기는 요인이 되고 있음. 개발업자들은 골프장 회원권 분양이

- 잘 될 수 있고, 운영시 내장객도 충분할 것으로 판단하고 있음
- 서울-원주, 서울-횡성도 1시간 30분 이내에 접근할 수 있고, 제2영동고속도로 건설도 원주, 횡성의 골프장 개발을 부추기고 있음
 - 강원도 4개시군의 골프장 개발대상지는 이들 고속도로에서 5~10분 이내에 도달할 수 있는 곳으로 개발업자들은 고속도로 건설 계획을 보고 골프장 입지를 결정하고 있음
 - 고속도로 건설로 인한 자연생태계 훼손에 덧붙여 고속도로변 산림이 훼손으로 인해 강원도 산림생태계는 큰 교란을 받고 있음

골프장 개발 광풍이 불고 있는 곳은 개발입지로 적정 한가 ?

- 골프장 개발에 대한 반대 운동이 많은 곳에서 진행되었음. 개발을 막은 사례는 많지 않지만 반대 투쟁과정에서 골프장 개발이 자연환경에 미치는 영향이 크다는 인식을 가지게 했고, 충분하지는 않지만 법령의 정비로 막 개발을 방지하고자 하는데 기여했음
- 대표적인 것이 개발대상지로 적정한 가에 대한 검토를 하도록 제도화하는 것이고, 과거에 비해 환경영향평가서 작성에 보다 신경을 쓴다는 것임
- 10여 년 전만 하더라도 골프장은 기존에 가지고 있던 토지를 활용해서 개발하는 사례가 많았음. 이들 토지는 대부분 산림이며 수십 년 동안 인간간섭을 받지 않은 상태로 있었기 때문에 보전가치가 있는 곳이 많았음. 그러다 보니 국토이용계획 변경을 위한 환경성검토의 부실

작성, 환경영향평가서의 부실 작성 등의 문제가 제기되어 사회 문제가 되는 경우가 많았고, 골프장 개발에 어려움을 처하기도 했음. 그래도 대부분 개발을 하게 되었음. 우리나라 제도가 개발 자체를 못하게 하기가 매우 어려웠기 때문임

- 최근의 골프장은 기존 토지 소유자가 개발을 하는 것 보다는 토지를 물색하여 개발을 시도하는 경향이 많음. 앞서 언급한 교통여건이 좋은 곳 주변에서 골프장 입지조건에 적합하고 환경문제가 크게 발생하지 않을 곳을 선택하여 토지를 매입한 후 개발을 추진하는 것임. 물론 이들 지역도 대부분 산림지역으로서 수십 년간 인간 간섭을 크게 받지 않았기 때문에 자연환경 조건을 대부분 좋다고 볼 수 있으나, 제도의 맹점을 활용하여 무난히 개발을 하고 있음
- 골프장 개발입지로 적정한가를 검토 하는 제도가 '사전환경성검토'임. 이 과정에서 사업자는 주로 환경영향평가 대행사에게 의뢰 사전환경성검토서를 작성하게 됨. 사업자가 검토서는 작성하게 되기 때문에 객관적인 검토를 하기가 어려움. 물론 검토서 작성이 제대로 되었는지를 KEI와 지방환경청의 자문위원들이 검토하지만, 여러 여건상 검토서의 객관성을 파악하기가 매우 어려움
- 검토서의 객관적 작성 여부, 입지 적정성을 파악하기 위해서는 충분한 시간을 가지고 개발대상지에 대한 현장 조사가 이루어 져야 함. 그러나 환경청 공무원과 KEI, 자문위원들이 현장을 면밀히 파악하기는 거의 불가능함. 따라서 사업주가 작성한 '사전환경성검토서'에 크게 의존할 수밖에 없음. 사전환경성검토에 대한 협의는 대부분 '조건부협의'가

이루어지고 몇몇 사안을 보완한 후 환경영향평가 단계에 접어들게 되면 개발은 큰 무리 없이 진행되도록 되어 있음

- 지금과 같이 사업주가 입지의 적정성을 검토하는 보고서를 작성하는 상황에서는 개발대상지가 골프장으로 적합한지를 판단하기가 어려움. 최근 언론에도 크게 보도된 사례로 골프장 개발에 반대하는 지역주민, 환경단체들과 마찰을 빚고 있는 강원도 홍천의 P 리조트, 원주의 Y 골프장 등은 모두 사전환경성검토가 잘못 이루어진 대표 사례임

골프장 개발 광풍이 불고 있는 지자체는 계획적으로 골프장을 유치하고 있는가 ?

- 골프장은 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」이 정한 체육시설이고 골프장 설치사업이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시관리계획으로 결정되면 골프장은 '도시계획시설(체육시설)'이 됨
- 이것은 골프장의 시설결정과 조성은 도시계획적 측면에서 접근해야 한다는 것을 의미함. 도시계획이라 함은 도시를 지속가능하게 정비·관리하기 위한 계획이므로 골프장의 조성과 운영은 중장기적 관점에서 접근해야 하고 모든 도시민들이 그 시설도입의 혜택을 받을 수 있어야 함
- 그러나 지자체의 골프장 도입은 지방세수에 보탬이 된다는 미명하에 무계획으로 이루어지고 있음. 대부분의 골프장 개발 추진이 도시기본계획에 근거하여 이루어지기 보다는 개발 사업자의 제안으로 시작되

고 있음. 민간 사업자에 의한 제안이 이루어 질 경우 대부분의 지자체는 제안을 받아들여 도시계획시설로서 입안을 하고 후속 조치를 진행함

- 따라서 도시계획시설인 골프장이 지역민들의 삶의 질을 높이기보다는 외지의 몇몇 사람들을 위한 공간으로 전락하고 자연생태계를 크게 훼손함으로써 그 피해가 지역민들에게 돌아가는 결과를 초래하고 있음. 또 지방세수와 지역 경제에 기여한다는 것도 그 근거가 희박하다는 것으로 나타나고 있음(다른 토론자의 토론문 참조)

골프장의 입지 적정성을 객관적으로 검토하기 위한 대안은 무엇인가 ?

- 지자체는 도시의 장기 발전을 염두에 두고 골프장 유치를 충분히 검토해야 함. 특히 강원도와 같이 미래 지역 경쟁력을 높일 수 있는 자산으로서 자연환경을 첫 순위로 둘 수 있는 곳에서는 지자체 나름의 자연환경에 대한 가치평가를 통해 개발의 적정성을 세밀히 검토해야 함
- 현행 사전환경성검토나 환경영향평가에서 활용되고 있는 자연환경에 대한 가치평가는 전국을 대상으로 한 것이므로 지역 특성을 반영하고 있지 못함. 지자체 나름의 자연환경 가치 평가 체계를 도입하여 골프장 개발 여부를 결정하고 이를 도시계획에 반영할 수 있어야 함
- 사전환경성검토나 환경영향평가의 객관성을 확보하기 위해 사업자가 검토자 혹은 평가자를 지정하는 제도를 개선해야 함. 개발사업자가 대

행검토 및 평가를 위한 비용을 환경청에 공탁하고 입찰을 통해 대행
검토자 혹은 평가자를 결정할 수 있도록 한다면 일정부분 객관성을
확보할 수 있을 것으로 판단됨. 또 이 과정에서 지역민과 NGO가 참
여할 수 있도록 하는 것도 필요함