

골프장 건설을 둘러싼 분쟁 해결을
위한 제도 개선 연구

2009. 6.

홍희덕 국회의원·환경소송센터

골프장 건설을 둘러싼 분쟁 해결을
위한 제도 개선 연구 결과물을
제출합니다.

환경소송센터

연구참여자

책임연구원 : 정연경(환경소송센터 사무국장)

연구원 : 최재홍(변호사, 환경소송센터 운영위원)

연구보조원 : 윤성덕(경원대학교 도시행정학과)

목 차

들어가며	-----	5
제1장. 연구개요	-----	6
1. 연구목적	-----	6
2. 연구개요	-----	6
제2장. 골프장 건설을 둘러싼 분쟁 사례조사	-----	8
1. 골프장 분쟁사례조사	-----	8
(1) 홍천 구만리 골프장	-----	8
(2) 횡성 섬강 골프장	-----	12
(3) 원주 여산 골프장	-----	15
(4) 안성 미산 골프장	-----	18
(5) 안성 동평 골프장	-----	22
(6) 천안 북면 납안리 골프장	-----	29
(7) 천안 북면 명덕리 골프장	-----	31
(8) 충남 보령 골프-스파 리조트	-----	34
(9) 경남 고성 공룡 골프장	-----	38
(10) 남해 힐튼 스파&리조트	-----	40
제3장. 사례를 통해 본 골프장 분쟁유형	-----	46
1. 주민참여배제	-----	46
2. 마을에 2-3개 골프장 난립	-----	54
3. 사전환경성검토서 부실작성	-----	57
4. 환경농업에 대한 피해 우려	-----	62
5. 재해 위험	-----	66
6. 골프장 땅 토지강제수용	-----	69
7. 지하수 고갈	-----	75
8. 연안오염 및 어업피해	-----	78
제4장. 제도개선과제	-----	82

들어가며

현재 우리나라에는 280여 개 골프장이 운영되고 있다. 이것으로도 모자라 지금 122개소를 건설하고 있거나 지을 예정이다¹⁾. 운영 중인 골프장 전체 면적은 273km²로 서울시 면적의 절반에 해당하며, 국토의 약 0.3%를 차지하고 있다. 정부에서는 1988년부터 지속해서 골프진흥 정책을 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.

골프장이 급증하면서 골프장 건설을 둘러싼 지역주민과 정부, 지역주민과 사업자간의 분쟁도 증가하고 있다. 골프장은 곧 지역갈등이라는 말이 통할 정도이다. 골프장 계획과정에서 이해관계자 참여의 부재,

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

부실한 사전환경성검토, 입지의 부당성, 타법률과의 상충으로 인한 경제적 손실, 지하수 부족으로 인한 수질 문제, 토지강제수용 등 갈등이 증폭되고 있으며, 이미 사회 문제화 되었다.

따라서 골프장을 둘러싼 분쟁 사례에 대한 연구와 분석을 통하여 분쟁을 사전에 예방하여 사회적 비용을 최소화할 수 있도록 제도 개선과제를 도출하여 향후 법 개정이 절실히 요구되고 있다.

제1장. 연구개요

1. 연구목적

- 골프장 건설을 둘러싸고 발생하고 있는 분쟁 사례 조사 및 분석을 통하여 법제도 현황과 문제점을 도출
- 골프장을 둘러싼 분쟁해결을 위한 제도 개선 과제를 도출
- 이를 토대로 법률 제개정과 국정감사의 자료로 활용하고자 함

2. 연구개요

1) 사례 조사 대상 선정

언론이나 국정감사를 통해 문제가 제기되었고, 대책위가 구성되어 주민 활동이 활발한 지역을 선정하였다. 골프장 분쟁이 대부분 계획과정에 발생하고 있기 때문에 건설계획과정에 분쟁이 발생하고 있는 지역을

대상으로 하였다.

2) 자료 수집

관련 자료는 언론 기사 검색, 참고 문헌, 국정감사 자료, 정보공개청구 등을 통해 수집하였다. 현장 자료와 사진은 현장조사를 통해 확보하거나 지역주민, 지역단체로부터 제공받았다.

제2장. 골프장 건설을 둘러싼 분쟁 사례조사

1. 골프장 분쟁 사례 조사

(1) 홍천 구만리 골프장

사업명	피넬브라 리조트 개발사업
행정구역	강원도 홍천군 북방면 구만리 1번지 일원
면적	총 1,530,896㎡(대중제 27홀) - 관광휴양시설 110,783㎡, 체육시설 1,420,113㎡
사업추진현황	- 2007. 04 ; 제2종지구단위계획 결정을 위한 주민제안서 접수 - 2007. 06 : 도시관리계획결정 입안서 접수 - 2007. 07 : 군의회 의견청취 및 군 도시계획위원회 자문 (홍천군) - 2008. 03. 20 : 사전환경성검토 협의 - 2008. 06 : 홍천 군관리계획(용도지역, 제2종지구단위계획 등) 결정 - 2009. 05 : 환경영향평가 본안 신청
주요 쟁점	- 사전환경성검토서 부실작성 - 지하수 부족과 오염
기타	주민들을 상대로 사업자가 민사와 형사 소송 제기

1) 주요 분쟁 쟁점²⁾

① 토지매입과정에서 타사업 목적으로 토지 매입

2) 녹색연합, 원주녹색연합, “골프장 건설, 사전환경성 검토 절차의 문제점” 2009. 2.

사업시행자는 피넴브라 리조트(콘도 및 골프장) 토지매입과정에서 골프장이 아닌 가시오가피농장을 만들겠다고 기망하여 매입

② 사전환경성검토서 부실 작성

- 골프장 건설이 예정되어 있는 구만리에는 천연기념물 제328호이자 2급 멸종위기 야생동물인 하늘다람쥐, 삿, 오소리, 삼지구엽초, 구상난풀이 서식하고 있음



그림 1 골프장 예정지에서 발견된 삿 발자국 [사진: 원주녹색연합]



그림 2 골프장 예정지는 하늘다람쥐의 서식지이다 [사진: 원주녹색연합]

- 그러나 골프장 사업자가 작성한 사전환경성검토서에는 하늘다람쥐 서식지가 완전히 빠져있음. 주민들도 어렵지 않게 발견했었고, 2007년 2월에는 주민이 촬영을 하기도 했었던터라 사업자 측에서 골프장 건설을 추진하기 위해 고의로 누락한 것이 아니냐는 비판이 일고 있음

- 원주 지방 환경청은 사전환경성검토를 승인해 준 주무부처이지만 책임 있는 답변을 하지 못하고 있음

③ 인근지역 골프장 난립으로 인한 지하수 오염과 부족



그림 3 구만리 주민들은 계곡물을 식수와 농업용수로 사용하고 있다



그림 4 신&박 리조트, 무릉도원 리조트, 피넴브라 리조트가 인접해서 건설될 예정이다

- 주민들은 골프장 예정지인 구만산 계곡물을 식수와 농업용수로 사용하고 있음. 물 부족 문제를 해결하기 위해 몇 년 전까지 저수지가 계획되어 있는 곳이었지만, 저수지 계획은 사라지고 골프장 계획이 확정되었음

- 현재 홍천지역에만 11개의 골프장이 건설될 예정이며, 바로 인접해서 신&박 리조트, 무릉도원 리조트가 동시에 계획되어 있음. 골프장 난립으로 인한 수질오염문제, 농업용수 부족, 홍수 피해 등이 예상되고 있음. 인접해 골프장이 건설되더라도 누적환경영향에 대한 평가는 없는 실정

④ 주민들을 상대로 한 사업자의 고소와 소송



그림 5 주민들이 평생 오르내리던 구만산 입구에 출입금지 팻말이 붙어 있다

- 지하수 조사 등 기초조사를 저지하던 주민 43명에 대해 업무와 교통 방해로 검찰에 고소. 사업자가 주민 9명에게 사업방해를 이유로 11억9천800만원의 손해배상청구 소송을 제기

(2) 횡성 섬강 골프장

사업명	횡성 섬강 CC 조성사업
행정구역	강원도 횡성군 서원면 옥계리 산 199번지 일원
면적	총 945,549㎡(대중제 18홀 및 부대시설)
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> - 2008. 06. 11 : 환경성검토 협의회 개최 - 2008. 06. 14 - 06. 28 : 사전환경성검토서(초안) 주민공람실시 - 2008. 07. 04 : 횡성군의회 의견청취 - 2008. 07 : 군관리계획 결정(변경) 입안(횡성군 -> 강원도) 사전환경성검토 협의요청(강원도 -> 원주지방환경청) - 2008. 12. 27 : 군관리계획 결정(변경)고시
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> - 골프장 난립 - 지하수 오염과 고갈 - 사전환경성검토서 부실작성

1) 주요 분쟁 쟁점³⁾

① 골프장 난립

- 하나의 수계를 중심으로 5개의 골프장(운영중 1곳, 4곳 진행중)이 건설될 예정임. 골프장과 함께 온천도 추진하고 있어 골프장 난립에 대해 지역주민들 강력하게 반대

② 지하수 오염과 고갈

- 현재 계곡에서 내려오는 물을 식수로 이용하고 있음. 골프장 인접

3) 녹색연합, 원주녹색연합, 2009. 2.

해서 돼지를 1,200마리를 기르는 농가가 있는데 동물들이 계곡물을 이용하고 있음. 골프장에서 방류하는 농약으로 계곡이 오염될 가능성이 높은 상황

- 골프장과 지역주민들이 동시에 지하수를 이용할 경우 이용량에 대해 구분할 수 없으며, 지하수 부족시 대책이 없음

③ 환경농업에 대한 재산상 손실

- 지역주민들이 환경농업으로 친환경인증을 받았는데, 골프장 농약으로 오염된 물로 농사를 지을 경우 친환경인증이 취소될 수 밖에 없다는 우려가 있음

④ 사전환경검토서 부실 작성



그림 6 섬강 CC 골프장 예정지 인근에서 발견된 담비 배설물 [사진 : 원주녹색연합]



그림 7 골프장 예정지 계곡에는 독중개가 서식하고 있다. [사진 : 원주녹색연합]



그림 8 섬강CC 예정지 인근에서 발견된 수달 배설물
[사진 : 원주녹색연합]

- 사전환경성검토서 상에서는 멸종위기 보호 야생동·식물이 전혀 없다고 밝히고 있음
- 주민들이 직접 수달(멸종위기종/천연기념물) 동영상 촬영. 원주녹색연합의 조사에서도 수달(멸종위기종/천연기념물)과 삵(멸종위기종), 담비, 독종개의 서식 확인
- 사전환경성검토서 부실 및 고의누락 의혹

(3) 원주 여산 골프장

사업명	원주 여산 골프장
행정구역	강원도 원주시 신림면 구학리 산 47-4번지 일원
면적	총 870,722㎡(대중제 18홀)
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007. 9 : 도시관리계획 변경 결정 주민제안서 접수(여산레저(주) -> 원주시) ○ 2007. 12. 27 : 원주시 도시계획위원회 개최 결과 알림(원주시 -> 여산레저(주)) ○ 2008. 2 : 사전환경성검토 협의회(원주시) ○ 2008. 3 : 사전환경성검토 협의회 의견수렴 ○ 2008. 4. 14 - 4. 28 : 주민공람공고(원주시) ○ 2008. 7. : 도시관리계획(변경) 및 도시계획시설 결정 입안(원주시 -> 강원도)[예정] ○ 2008. 7 : 사전환경성검토 협의요청(강원도 -> 원주지방환경청)[예정] ○ 2008. 8 : 도시관리계획변경 결정, 도시계획시설결정 및 지형도면고시(강원도)[예정]
주요 쟁점	- 사전환경성검토서 부실작성

1) 주요 분쟁 쟁점⁴⁾

① 사전환경검토서 부실 작성 및 고의누락 의혹

4) 녹색연합, 원주녹색연합, 2009. 2.



그림 9 골프장 예정지에서 발견된 하늘다람쥐 등지 [사진 : 원주녹색연합]



그림 10 하늘다람쥐 배설물 [사진 : 원주녹색연합]



그림 11 골프장 예정지에서 발견된 수달 배설물 [사진 : 원주녹색연합]

- 사전환경성검토서 상에서는 보호 야생동·식물은 어류상의 독중개가 유일하며 그 외 법적보호종은 발견되지 않았다고 밝힘

- 원주녹색연합이 식물, 조류, 포유류 분야 전문가 조사결과 식물은 특산식물, 희귀식물, 수생식물 등 25종의 주요 식물종이 기록되지 않았으며, 조류는 붉은배새매(천연기념물), 까막딱따구리(멸종위기종)등 5종이 기록되지 않은 것을 확인. 포유류의 경우에는 멸종위기종 2종(수달,

삼)이 골프장 예정지내에서 서식하는 것을 확인. 이외에도 골프장 부지 내 자리한 초지형 습지(약 6000여평)를 누락

- 하늘다람쥐 서식, 녹지등급 8등급 누락

② 사업대상지 내 공(시)유지에 대한 지자체 일방적 매각 추진

- 사업 대상지에는 공유지가 23.4%나 되는데, 원주시가 무조건적인 매각을 추진하면서 사업자에 대한 특혜성 시비가 있으며, 원주시의회도 부정적인 의견서를 냄

③ 자연·생태·환경 분야 조사 중 사업자에 의한 대상지 내 벌목

- 골프장 추진을 위해 부지를 매입하고 사업 대상지에 대한 자연·생태·환경 분야 조사과정 중인 시기에 수종갱신 등을 이유로 대규모 벌목

- 사업 대상지의 산림을 훼손하는 행위는 골프장 추진과정에서 환경 분야에 대한 조사 및 평가 결과에 상당한 영향을 미침

④ 주민피해

- 주민들은 마을 공동체의 파괴, 식수와 농업용수의 고갈, 농약과 비료로 인한 하천과 지하수 오염, 유기농 농사에 대한 지장, 그리고, 사업 부지 내 시유지를 원주시가 시민 의견 수렴 없이 매각하는 것 등을 이유로 반대함

(4) 안성 미산 골프장

사업명	미산컨트리클럽 조성사업
행정구역	경기도 안성시 양성면 미산리 산28번지 일원
면적	총 1,091,590㎡(330,206평) / 27홀 - 회원제 : 755,715㎡(228,604평)/ 18홀 - 대중제 : 335,875㎡(101,602평)/ 9홀
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 골프장 업체에서 2000년 부터 미산리 일대의 골프장 부지들을 사들이기 시작함 ○ 2002. : 간별 시행 ○ 2002. 11 : 국토이용계획변경 신청서 접수 ○ 2003. 6 : 사전환경성검토 협의요청((주)그랑블 컨트리클럽) ○ 2003. 7 : 임상이 양호하므로 골프장 입지여건 부적절판정 반려(한강유역환경청) ○ 2003. 8 : 골프장 설치 반대민원 제기(천주교) ○ 2004. : 사전 환경성검토 협의요청(4차) ○ 2004. 10 : 임상이 양호하므로 골프장 입지여건 부적절판정반려(한강유역환경청) ○ 2004. 10-12 : 해당 지역 벌목 및 간별시행 ○ 2005. 2 : 도시관리계획 입안서 제출('(주)신미산'으로 바꿈 : 18홀 -> 27홀) ○ 2005. 4 : 시의회 의견청취(채택가결) ○ 2005. 4 : 안성시 도시계획위원회(원안가결) ○ 2005. 5. 25 : 임목축적 재조사 요청(강정근 신부) ○ 2005. 6. 2 : 골프장 설치 반대 단식기도 실시 ○ 2005. 6. 15 : 골프장 신청서 반려(반려이유: 천주교 민원) ○ 2005. 7 : (주)신미산 행정심판소송 및 행정소송 제기 ○ 2007. 1. 4 : 미산골프장 서류 제출(안성시-> 경기도) ○ 2009. 1. 16 : 경기도 도시계획위원회 도시관리계획 변경 조건부 승인

	<ul style="list-style-type: none"> o 2009. 2. 27 : 경기도 미산골프장 예정부지 현장확인(입목축적 관련) o 2009. 3. 2 : 경기도 도시계획위원회 도시관리계획 변경 결정 부결
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> - 입목축적조사서 부실 작성 - 불법적인 간벌 - 경사도를 완화하기 위한 부지확장 - 산사태 발생지역으로 재해 위험

1) 주요 분쟁 쟁점⁵⁾

① 영터리 조사 논란에 휩싸인 입목축적조사서

- 입목축적조사서 표준지 설정에 대한 오류가 지적되어 경기도에 미산골프장 산림(입목축적) 조사 보고서만 4번 제출(2006.12, 2007.4, 2007.5, 2008.6)됨.

- 경기도는 “표준지 설정의 오류”라는 결격 사유가 발생했음에도 자격이 있는 영림기술사에 의해 제출하였고, 안성시가 내용을 확인해주었다는 이유를 들어 협의 강행

- 2009년 2월 27일 경기도는 안성시와 전북산림조합을 대동하고, 미산골프장에서 술한 의혹을 받아온 산림(입목축적)조사에 대한 현장 확인 실시. 조사자의 영터리 조사 고백에 따라 3월2일 도시계획위 재심의 결과 부결 결정

5) 천주교 수원교구 생명환경연합, “미산골프장 건설 관련 문제점” 참조, 2007.

② 불법적인 간벌



그림 12 골프장 예정부지 간벌 모습
[사진: 천주교 수원교구 생명환경연합]



그림 13 골프장 예정부지의 간벌 모습
[사진: 천주교 수원교구 생명환경연합]

- 안성시가 골프장 예정 부지를 간벌하고, 녹지자연도 등급을 낮추어서 골프장 건설 회사에 특혜를 주려했다는 의혹이 있음

- [농림사업시행지침서]에서는 “타용도로 전용할 임지는 국고를 이용한 간벌을 할 수 없다.”고 규정하고 있음. 그러나 2002년과 2004년 국비로 간벌이 진행되었음. 이 면적은 골프장 부지 중 훼손 예정 산지의 59.14%에 해당함

③ 경사도를 완화하기 위한 부지확장

- 경사도 20° 이상 지역이 전체의 46.91% 차지하여 산림훼손과 산사태 등 안전문제

- 2004년 한강청 사전환경성 검토시 경사도 문제(20° 이상 지역이 전체의 53.76%)로 반려됨. 2005년 산 아래쪽 부지를 일부 더 매입하여 전체 사업부지 경사도 조정

- 사전환경성검토 통과를 위한 편법적인 부지 확장

④ 과거 산사태 발생 지역으로 주민 안전 문제 예상

- 경사도가 급한 지역으로 우기시 토사유출 및 지반붕괴 위험성 있음. 과거(1991년 7월 21일) 집중호우로 인한 산사태로 골프장 예정지인 미산리 약산마을에서 2명의 매몰사망 사고가 있었음

- 대규모 사방지 사업을 시행했던 곳

⑤ 법을 어기고 검은 돈이 오간 골프장 사업

- 골프장 사업자로부터 편의를 봐달라는 명목으로 2006년 2월 1,000만원을 전달받음. 이 때문에 안성시장 구속

(5) 안성 동평 골프장

사업명	안성 스테이트윌셔컨트리클럽 조성사업
행정구역	경기도 안성시 보개면 동평리 산 11-1번지 일원
면적	총 1,637,060㎡(495,209평) / 회원제 27홀
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2004. 10. 19 : 주민제안서 접수(안성시) ○ 2004. 12. 20 : 실시계획인가 접수(안성시) ○ 2005. 7. 15 : 안성시 의회의견 청취 ○ 2005. 9. 13 : 도시관리계획 변경 결정 신청(안성시 -> 경기도) ○ 2006. 5. 25 : 도시관리계획 변경 결정 신청 및 제안서 승인 ○ 2006. 9. 11 : 사전환경성검토 협의(한강유역환경청) ○ 2007. 5. 21. 안성 도시관리계획(용도지역변경, 도시계획 시설) 결정·고시 ○ 2007. 11. 21. 도시계획시설사업(종류 : 체육시설, 명칭 : 동평컨트리클럽)에 관한 실시계획 인가·고시 ○ 2007. 12. 12 : 수용대상가구 보상계획 공고(안성시) ○ 2008. 3. 6 : 도시계획시설사업에 관한 실시계획인가 변경 신청 ○ 2008. 6. 23 : 경기도 토지수용위원회 토지들에 대한 수용재결
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의견수렴 배제 - 산사태 위험 지역으로 재해 위험 - 친환경농법을 이용한 영농지역 인접 - 농업진흥지역 부당 전용 - 사전환경성검토서 부실작성 - 골프장 땅 토지강제수용

1) 주요 분쟁 쟁점⁶⁾

① 주민들의 의견수렴 배제

- 국토계획법 제28조 제1항과 제90조 제2항에서는 행정계획을 입안·결정함에 있어 피해가 예상되는 주민들의 의견을 수렴하도록 하고 있음

- 주민들은 골프장 사업에 대하여 알지 못하고 있던 상황에서 사업 시행자가 마을 뒷산에서 벌목 작업을 하는 것을 보고 사실을 확인함

- 골프장 사업 주민설명회가 2007년 6월 13일 주민들이 살고 있는 동양마을이 아니라 보개면사무소에서 이루어지고, 주민설명회 홍보도 제대로 되지 않아(설명회 당일 2시간 전인 오전 8시에 마을 확성기를 통한 방송이 있었음) 주민들은 골프장 사업이 진행되고 있는 사실 자체를 알 수 없었음

- 일간지 공고의 경우에도 마을 주민들이 보지 않는 신문에만 공고가 나고 있음

- 따라서, 골프장 관련 도시관리계획 결정과정과 실시계획인가 과정에서 주민들의 의견을 개진할 기회를 실질적으로 보장받지 못함

6) 최재홍, “도시계획시설 실시계획인가처분 무효확인 등 청구의 소” 소장, 2008.

② 급경사 지역과 산사태 위험지역에 위치



그림 14 동평골프장 예정지는 산사태 발생지역으로 1988년과 1991년 두 차례 인명사고가 발생했다



그림 15 급경사지역으로 재해위험이 있는 동평골프장 예정지

- 골프장 구역내 30° 이상의 면적이 40,583m²(전체 면적의 약2.5%)로 [도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙]에 의거 산지 형질 변경 자체가 불가능한 지역임

- 1988년과 1991년 두 차례 골프장 구역 내 산사태가 발생하여 주민 2명이 사망하는 인명사고가 발생. 산사태가 문제되는 곳은 경사가 급한 원형보전지와 인접부위로 골프장 건설에 따른 산사태 위험은 평균 경사도로 판단할 수 없음

③ 친환경농법을 이용하는 영농지역 인접



그림 16 주민들은 2006년부터 친환경 농산물인증을 받았다



그림 17 골프장 예정지에서 바라본 마을 모습

- 동양마을 주민들은 농업 부분의 활로 개척과 수익 증대, 환경보전을 위하여 친환경 농법을 시작. 무농약 재배의 경과기간을 거쳐 2006년 10월 10일부터는 친환경 농산물 인증구분 중 유기재배를 얻어 현재까지 친환경농법으로 일관하고 있음

- 유기재배에서 한걸음 더 나아가 우리나라에서 아직 시작단계에 불과한 재래농법에 의한 경작을 시도. 2007년 10월 재래농법에 대한 도농 체험행사를 개최.

- 친환경 농법을 사용하는 지역에 인접하여 골프장이 건설될 경우 농약살포로 인하여 친환경 인증이 취소될 수 밖에 없다는 우려가 큼

④ 골프장 인가를 위하여 농업진흥지역이 부당하게 농지전용 됨

- 동양마을은 농경지 대다수가 농업진흥지역으로 지정되어 있음. 농업진흥구역은 농업의 진흥을 도모하기 위하여 농림부 장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역을 의미. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 의미

- 골프장 대상 부지에는 농업진흥지역이 60,348㎡가 지정되어 있음. 그 중 농업진흥지역이 1필지(485㎡), 농업보호구역은 59,863㎡가 지정되어 있음.

- 골프장 구역내에 지정되어 있던 농업보호구역은 동양마을 주민들의 영농방법인 친환경 농법의 유지를 위해서는 필수적인 사항임에도 농업진흥지역이 농지전용허가를 통하여 해제됨

⑤ 사전환경성검토서 부실 작성



그림 18 미술관과 주택이 없는 지도로 작성된 사전환경성검토서

- 골프장 회원 18홀과 대중 9홀을 연결하는 부위는 사업 부지내에서 매우 좁고 경사가 급한 곳으로 대부분이 원형보존지구로 지정되어 있음

- 회원 홀과 대중홀을 연결하는 구간 공사를 용이하게 할 목적으로 연결부위에 인접해있는 미술관과 주택들이 없는 지도를 제출하여 사전 환경성검토서 작성·협의

- 미술관과 주택이 있는 경우에는 차폐시설은 물론 이격거리를 확보하여야 하기에 현실적으로 환경영향평가 협의를 받을 수 없어 공사가 불가능함

⑥ 골프장 땅 토지 강제수용



그림 19 골프장 때문에 조상 산소마저 옮겨야하는 주민들



그림 20 골프장을 짓기 위해 살고 있는 집도 수용 당할 처지다

- 골프장은 민간 사업자가 추진하는 영리목적 사업임에도 불구하고 도시계획시설이라는 이유만으로 토지와 주택을 강제 수용할 수 있음

- 골프장 사업으로 동양마을 주민 가운데 토지와 땅을 소유하고 있는 73명이 강제수용을 당하였음

- 민간 사업자가 자신의 영업행위를 위하여 개인의 재산권을 강제 수용할 수 있도록 한 것을 평등권과 개인의 재산권, 환경권, 행복추구권을 침해당하는 것임

(6) 천안 북면 납안리 골프장

사업명	마룬 CC 골프장 조성 사업
행정구역	충남 천안시 동남구 북면 납안리 산11번지 일원
면적	총 1,027,365㎡(18홀)
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007. 4. 19 : 주민입안서 수용 ○ 2007. 4. 27 : 환경·농업 말살 골프장 반대 시민결의대회 개최. (천안시청 정문 앞.) ○ 2008. 4. 10 : 납안리 골프장 도시계획시설 결정 고시 ○ 2008. 6. 26 : 납안리 환경영향평가(초안) 주민설명회 무산 및 시청 항의방문 철야 농성 ‘95% 주민동의 근거 요구 및 도시계획시설 결정 철회 촉구’ ○ 2008. 9. 4 : 납안리 2차 주민설명회 무산. 공고기한 위반 ○ 2008. 11. 18 : 천안 북면 납안리 골프장 건설 취소 행정심판 각하 ○ 2009. 2. 20 : 실시계획인가 고시
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> - 주민동의서 허위 제출 - 지하수 양 관련 서류 부실 작성 - 잦은 수해지역으로 재해위험

1) 주요 분쟁 쟁점

① 주민동의서 허위 작성

- 골프장 건설에 95%의 주민이 동의했다는 허위서류를 제출받아 결정 고시

② 지하수 양 관련 서류 부실 작성

- 환경영향평가서 초안, 본안, 도시계획결정고시 마다 지하수 양이 다르게 나와 있으나 이유나 내용이 나와 있지 않음. 사업자가 제시한 환경영향평가의 지하수 영향조사 수치들이 일관성과 객관성을 결여한 채, 400톤을 쓴다고 했다가 800톤을 쓴다고 하더니 다시 500톤을 쓴다고 함. 지금은 지하수 개발량에 대한 법적 구속력이 없다는 주장을 펴고 있어 환경영향평가의 신뢰성이 심각하게 문제시되고 있음

③ 잦은 수해로 인한 재해위험지역



그림 21 남안리 골프장 예정지 전경



그림 22 골프장 예정지는 잦은 수해지역이다

- 병천천이 홍수로 범람해 집 앞까지 수해가 난 재해 위험지역임

(7) 천안 북면 명덕리 골프장

사업명	천안 북면 명덕리 골프장
행정구역	충남 천안시 동남구 북면 명덕리 산 8-1번지
면적	총 425,743㎡(9홀)
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2005. 11 : 북면 명덕리 골프장 입안 제안 ○ 2006. 9 : 명덕리 도시관리계획결정(안) 입안제안 반려 및 반려처분 부당 판결(행정심판) ○ 2007. 2 : 천안시 도시계획위원회 명덕리 골프장 심의 보류 ○ 2007. 4. 27 : 환경·농업 말살 골프장 반대 시민결의 대회 개최. (천안시청 정문 앞.) ○ 2008. 7. 30 : 북면 명덕리 골프장 결정·고시 ○ 2008. 12. 29 : 환경파괴 농업말살 골프장저지 천안시민 대책위원회 발족(13개 단체). ○ 2009. 1. 9 : 골프장 저지 1인 시위 100일 돌입 - 천안시청 앞 ○ 2009. 3. 4 : 금강유역 환경청의 명덕리 골프장 실사 (환경영향평가)
주요 쟁점	- 급경사로 인한 산사태 등 재해위험

1) 주요 분쟁 쟁점

① 급경사도로 인한 산사태 등 재해 위험



그림 23 명덕리 골프장 예정지



그림 24 명덕리 경사도를 낮추기 위해 부지를 매입해 경사도를 완화했다

- 사전환경성검토서에 의하면 골프장 예정지는 평균 경사 22.34°, 최고경사 45°로 사업부지의 34%가 25도 이상의 경사지형으로 이루어져 있음. 경사도 20° 이상인 지형이 전체 사업부지의 62.15%를 차지함.
- 경사도가 심한 곳에 골프장이 들어설 경우, 지형파괴와 인가와 농지 수몰과 같은 대규모 해와 재난이 우려되고 있음
- 경사도 문제로 사전환경성검토 협의가 어렵게 되자 부지를 매입해 경사도를 완화함

② 상수원 인근 지역

- 명덕리는 상수원으로부터 10.02km에 위치. 현행 규정상 상수원으로부터 10km 이내에는 골프장 건설이 어려움. 기준에는 못 미치지만 상수원 인접 지역으로 상수원 오염이 우려됨

③ 지하수 양 관련 서류 부실 작성

- 환경영향평가서 초안, 본안, 도시계획결정고시 마다 지하수 양이 다르게 나와 있으나 이유나 내용이 나와 있지 않음

(8) 충남 보령 골프 - 스파 리조트

사업명	보령 골프 - 스파 리조트
행정구역	충남 보령시 천북면 학성리 산 80-1 번지
면적	총 1,232,724㎡(18홀) - 체육시설 : 1,138,521㎡ - 콘도 : 78,716㎡ - 도로 : 17,611㎡
주요 쟁점	- 주민동의절차 부실 - 지하수 부족 - 연안 오염과 어업 피해

1) 주요 분쟁 쟁점⁷⁾

① 주민동의절차 부실

- 골프장 관련 토지 매입 및 지주 동의서를 100% 얻지 못하자 땅을 다시 매입하여 위치를 변경하거나 축소를 통해 진행하고 있음

- 2008년 12월 26일 보령시의회에서 보령 골프-스파리조트 조성사업 도시관리계획 결정을 위한 의견을 제시. 산업건설위원회의원들은 농약 비료 과다살포, 오폐수로 인한 인근농지와 해양오염에 따른 예방대책수립, 친환경운영계획수립, 지역경제활성화, 민원발생 최소화를 위해 주민 공청회를 실시하라는 의견을 제시

7) 보령시 천북면 학성리 주민, “골프장 건설 반대 진정서”.

- 업체 측에서는 시의회 의견에도 불구하고 일부 주민과의 대화로 의견수렴과 동의절차를 마쳤음. 주민피해에 따른 문제제기를 하는 마을 주민들과는 서신으로 검토를 반영하겠다는 것으로 끝냄

② 지하수 부족 지역



그림 25 골프장 예정지는 물이 부족한 지역으로 주민들은 논에 물을 모아 사용하고 있다

- 물이 부족한 지역으로 주민들은 논 물 막아서 저수지로 쓰고 있는 상황임

③ 연안 오염과 어업피해



그림 26 골프장 예정지가 바다에 인접해 있어 연안오염과 어업피해가 예상된다



그림 27 골프장에서 나오는 오폐수는 모두 하천을 따라 바다로 흘러들어온다



그림 28 주민들은 모두 갯벌에서 수산물을 채취하여 생계를 유지한다

- 전국적인 굴 생산 단지이며, 주민 전체가 바다를 생업의 터전으로 삼고 살아가고 있음. 일부주민은 우럭, 도미 등의 치어양식을 하며, 양식장을 가지지 않은 주민은 갯벌에서 수산물을 채취하여 생계 유지

- 골프장이 건설될 예정지는 삼면이 모두 바다로 둘러싸인 곳임. 또한, 예정지역은 지형상 산세가 바다로 내려오는 경사로 이어지며, 경사의 끝단에 논밭이 있고, 주변에 자연부락과 횃집이 위치하고 있음. 주거지 바로 앞에 바다가 있으며 조류의 방향이 남북으로 이어져 오천, 장은, 사호, 학성리 천수만 전체의 바다에 직접 영향을 미침. 지형상 오염물질이 바다에 직접 유입됨. 갯벌 지형으로 농약 잔류량이 축적되기 쉬운 구조임

- 공사시 토사가 유출될 경우 바지락 폐사, 치어 폐사의 직접적인 원인이 될 수 있음. 3년간 양식 불가능하다는 우려가 큼

(9) 경남 고성 공룡 골프장

사업명	고성 공룡 골프장
행정구역	경남 고성군 대가면 척정리 일원
면적	총 178,125㎡(9홀)
주요 쟁점	- 사전환경성검토서 부실작성 - 낙남정맥 주 능선

1) 주요 분쟁 쟁점

① 사전환경성검토서 부실 작성



그림 29 낙남정맥 주능선에 위치한 고성 공룡 골프장

- 고성군과 사업자가 낙남정맥 가운데로 골프장 건설 계획을 추진함.
2007년 4월 낙동강 유역환경청은 ‘낙남정맥 주 능선이 지나가는 곳에서
골프장 사업을 다시 판단해야 한다’는 의견을 제출하고, ‘산맥의 주 능
선을 지도에 그리고 골프장 사업자와 얼마나 떨어졌나’ 거리를 표시해
오도록 함

- 낙남정맥 주능선이 골프장 예정지를 빙 돌아서 지나가는 것으로
왜곡해서 그림. 낙동강 유역 환경청에서는 확인 없이 통과함

- 맹꽁이 등 법정보호종이 주민들에 의해서는 확인 되었으나 사전환
경성검토서에는 없는 것으로 표시되어 있음

(10) 남해 힐튼 스파&리조트

사업명	남해 힐튼 스파&리조트
행정구역	경남 남해군 남면 덕원리, 평산리 일원
면적	총 836,570㎡(개발진흥지구), 440㎡(지구외 도로) - 18홀 규모의 골프장, 콘도, 요트 계류장, 고급빌라, 노천 온천
사업추진현황	<ul style="list-style-type: none"> o 1986. 12 : 광양만 준설토 매립 착수 o 1989. 12 : 광양만 준설토 매립 완료 o 2000. 07 : 남해안 관광벨트 대책사업 확정 o 2002. 12 : 입안공고(남해군) o 2003. 06. 30 : 국토이용계획변경·결정 승인신청(남해군 -> 경상남도) o 2004. 01. 15 : 국토이용계획변경·결정 고시 o 2006 : 개장
주요 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> - 어업피해 - 골프장의 과도한 물사용으로 인한 피해
기타	<p>1988년, 1989년 광양만 항로 준설토로 매립된 구미·덕월·평산 매립지가 문화관광부에서 대책사업으로 시행하는 남해안 관광벨트사업으로 선정됨</p> <p>매립지에 하모니리조트 사업을 조성하기 위해 남해군에서 공공기반시설 조성</p> <p>에머슨퍼시픽(주)와 민자유치로 추진</p>

1) 주요 분쟁 쟁점

① 골프장 측의 불법행위



그림 30 남해 골프&스파 리조트는 바다에 인접해서 위치해 있다

- 숙박업 등록을 하지 않은 채 콘도미니엄 등 불법영업을 통해 탈세, 공유수면 무단 매립.
- 리조트에서 나오는 오수를 10개월간 바다로 무단 방류
- 농업용수와 농사용 전기를 무단으로 사용

② 어업피해



그림 31 골프장에서 나오는 오폐수로 빨이 다 썩어있다



그림 32 골프장 인근 파래는 아무도 손을 대지 않는다



그림 33 바다로 연결되어 있는 골프장 오폐수 방류구



그림 34 바다로 연결되어 있는 골프장 오폐수 방류구

- 골프장에서 배출되는 오수로 인해 광양만권 인근해역에 어업피해 발생
- 리조트측은 오수의 대부분은 정화되고, 일부 정화되지 않은 오수는 리조트내 연못 3군데로 유입돼 자연적인 정화가 이뤄져 직접 바다로 흐를 수 없다는 입장

- 주민들은 골프장 인근에서 어업을 거의 하지 못하고 있다고 주장. 야간에 작업을 하다보면 선박에서 농약냄새를 맡기도 함. 골프장 아래 바다는 빨이 완전히 썩어 있음.

- 홍합, 석화는 입을 벌려 다 죽어 있음(바다에 붙어 있는 것)

- 4개 부락(구미, 평산1리, 평산2리, 덕월리) 주민 대책위에서 골프장 측에 6개 조항을 요구하고 있음(골프장으로 인한 환경오염 저감방안 즉각 대책 수립, 남면 양지천 담수차단 시설 즉각 철거 원상복구 조치, 민원사항에 대해 국가가 지정한 전문조사연구기관에 조사비를 전액부담해 조사하고 어업피해가 확인될 경우 보상할 것, 연간 잉여금 10%를 주변지역 어업인 어촌소득증대사업 지원, 남해군민을 위한 공공복리사업 추진, 환경오염 감시체제를 위한 환경협의회 구성)

③ 지역민 고용에 대한 약속이 지켜지지 않음

- 지역사람을 고용하겠다고 약속했었지만, 광양·삼천포 등 외지사람 고용. 인건비 등의 차이를 많이 둠

④ 골프장의 과도한 물 사용으로 인한 피해



그림 35 바다와 만나는 양지천



그림 36 골프장이 인접한 바다는 담수와 해수가 만나는 어류 산란지이다



그림 37 골프장측에서 양지천을 3단으로 막아 골프잔디에 물을 주고 있다

- 골프장이 인접한 바다는 육지에 위치한 양지천과 만나는 곳으로 담수와 해수가 만나는 어류산란지임. 골프장측에서 양지천을 3단으로 막아 골프잔디에 물을 주고 있음. 하천을 막아 바다로 유입되지 못하면서 어류 산란지의 기능을 하지 못함. 주민들은 하천을 막은 것을 뚫으라고 요구하여 뚫었지만 물을 과다하게 사용하여 여전히 물이 흐르지 않고 있음

제3장. 사례를 통해 본 골프장 분쟁 유형

1. 주민 참여 배제

(1) 현황

지역에서 골프장을 둘러싸고 찬반논쟁이 일어나거나, 적극적인 반대운동이 일어나는 경우는 대부분 도시관리계획 결정이 있는 후 환경영향평가에 대한 의견수렴인 경우가 대부분이다. 지역주민들이 골프장 건설여부에 대한 찬성, 반대 의견을 제기하기에는 역부족인 시기이다. 도시관리계획변경결정, 실시계획인가까지 모두 결정된 이후 건설반대에 대한 의견이 제기되고, 반대운동이 전개되면서 갈등이 증폭되기 일쑤다.

골프장은 체육시설로 ‘국토의계획및이용에관한법률(이하 국토계획법)’ 제6조에서 정하는 “기반시설”에 포함된다. 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·문화체육시설로 도시계획시설이다. 국토계획법에 따르면 해당지역의 이해관계자는 도시계획시설 결정에 대한 입안 제안을 할 수 있다고 정하고 있다. 이때 제안자는 토지적성평가 등의 기초조사 자료와 함께 사업계획서를 도시관리계획입안자에게 제출한다. 이때 제안자는 토지면적 80% 이상을 확보하거나 지역주민들의 동의를 얻어야 한다고 정하고 있다. 하지만, 토지매입과정에서 사업계획을 속여 토지를 매입하거나, 지역주민들도 모른 채 동의서가 제출되고 있다. 주민의견수렴도 공람, 공고에 그치고 있어 주민들은 골프장 건설 계획 절차가 추진되는 것

도 모른 채, 환경영향평가서 초안 공청회 때나 되어서야 사업에 대해 인지하고 있다. 대부분의 주민들은 골프장 관련 도시관리계획 결정과정과 실시계획인가 과정에서 주민들의 의견을 개진할 기회를 실질적으로 보장받지 못하고 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제28조는 도시관리계획 입안시 주민의 의견을 들어야 한다고 규정하여 이를 필요적 절차로 규정하고 있다. 동법 시행령 제22조는 도시관리계획안의 주요 내용을 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2 이상의 일간신문과 당해 특별시·광역시·시 또는 군의 인터넷 홈페이지 등에 공고하고 도시관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있으나, 실제 주민들이 도시관리계획으로 자신의 주거지 부근에 도시계획시설이 들어온다는 사실을 알지 못하는 경우가 많다. 또한 동법 시행령 제23조 1호는 위와 같이 청취한 주민의견을 첨부하여 도시관리계획결정을 신청하도록 하고 있으나, 주민들이 도시관리계획이 입안되었다는 사실을 알지 못하기에 행정절차가 진행되고 있음에도 이에 대한 주장을 하지 못하여 갈등이 시작될 수 밖에 없다.

(2) 주요 사례

○ 홍천 구만리 피넴브라 리조트 개발사업의 경우, 사업시행자는 골프장이 아닌 가시오가피 농장을 만들겠다고 하여 토지를 매입하

였음

○ 안성 동평리에서 건설되고 있는 스테이트 월서 골프장의 경우, 주민들은 골프장 사업이 추진되는지 전혀 알지 못하는 상황에서 사업 시행자가 마을 뒷산에서 벌목 작업을 하는 것을 보고 사실을 확인하였음. 2007년 6월 13일 주민 설명회가 있었지만 주민들이 거주하고 있는 동양마을이 아니라 보개면사무소에서 개최되었고, 주민 설명회 홍보도 제대로 되지 않아(설명회 당일 2시간 전인 오전 8시에 마을 확성기를 통한 방송이 있었음) 주민들은 골프장 사업이 진행되고 있다는 사실 자체를 알 수 없었음. 일간지 공고의 경우에도 마을 주민들이 보지 않는 신문에 공고가 났음

○ 천안 북면 납안리 골프장의 경우 납안리 골프장 도시계획시설 결정 고시 당시 골프장 건설에 95%의 주민이 동의했다는 허위서류를 제출받아 결정을 고시함

(3) 관련 제도

국토계획법에서 정하는 도시계획시설사업의 진행절차는 아래와 같다⁸⁾.

기초조사	토지적성평가 등(시행자)
↓	

8) 최재홍, “골프장과 관련된 현행 법적 제도의 문제점”, 녹색연합, [골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회], 2008, p88-89.

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 소유와 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 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	

1) 도시계획시설 결정과정에서 주민참여권 보장 정도와 절차⁹⁾

도시계획시설사업의 진행절차 중 주민의견청취와 관련된 조항은 다음과 같다.

<p>o 도시관리계획 변경 결정시 주민의견청취(제28조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민 및 지방의회의 의견청취(제28조) - 주민의견을 들어야 하며, 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 도시관리계획에 반영 - 도시관리계획안의 주요내용을 특별시, 광역시, 시 또는 군의 지역을 주된 보급지역으로 하는 2 이상의 일간신문과 특별시, 광역시, 시 또는 군의 인터넷 홈페이지 등에 공고, 도시관리계획안을 14일 이상 일반이 열람할 수 있도록 함(시행령 22조) - 제출된 의견을 도시관리계획안에 반영할 것인지 여부를 검

9) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

토하여 그 결과를 열람기간이 종료된 날부터 60일 이내에 당해 의견을 제출한 자에게 통보(시행령 제22조)

○ 지구단위계획(제49조, 제55조)

- 지구단위계획과 관련하여 주민참가, 이해당사자 참가 등에 관한 내용 없음

○ 실시계획의 작성 및 인가 등(제88조)

- 도시계획시설사업의 시행자에 대한 인가 규정을 두고 있음

- 주민참가, 이해당사자참가 등에 대한 내용 없음

① 도시관리계획 변경 결정시 주민의견청취의 중요성

- 도시관리계획이 결정되면 토지강제수용이 발생하는 등 국민의 재산권에 대한 직·간접적인 제한이 가해지므로 이해관계인이 도시관리계획입안 과정에 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 하기 위한 제도가 필요함. 주민의견청취과정은 다수 이해관계인의 이익을 합리적으로 조정하여 국민의 권리에 대한 부당한 침해를 방지하고, 행정의 민주화와 행정에 대한 신뢰를 확보하기 위한 절차임(대판 2000. 3. 23. 선고 98두 2768호)

- 도시관리계획결정은 행정청의 재량이 크므로, 행정소송과 같은

사후통제방법의 실효성이 매우 적으므로 사전적 통제와 민주적 결정 절차로서 주민의견청취절차가 더욱 중요함

② 제도 운영 실태

- 도시관리계획안에 대한 사업내용에 대하여 일간신문에 공고되는 등의 절차가 이루어지고 있으나, 현실적으로 사업예정 지역내 주민들은 위 사업내용을 알지 못하는 경우가 많음. 또한 사업 자체에 대해서도 전혀 인식하지 못하는 경우가 많아 자신들의 의사를 충분히 행사하지 못하고 있는 경우가 많음

- 또한, 지역주민들이 사업 내용을 인지하고 의견서를 제출한다 하더라도 관할 지자체에서는 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하기 보다는 이미 작성된 계획안에 대한 주민들의 소극적 참여절차로만 활용하고 있음

- 따라서, 사전적 통제나 민주적 결정 절차로서의 본 제도의 입법 취지를 형해화하고 있음

(4) 관련 제도의 한계점

- 시장, 군수가 관리지역 입안을 하겠다고 확정을 하게 되면 이미 지자체와 사업자간에 사전조율이 진행된 상황이라 나머지 절차는 통과의례로 진행될 수 밖에 없음

- 시장, 군수가 관리지역 입안을 확정하기 전에 주민의견청취를 공람, 공고에 그칠 경우 주민의견수렴은 형식적으로 진행될 수 밖에 없으며, 주민들간의 찬반논쟁으로 분쟁을 지속시키는 원인이 됨
- 공청회와 관련하여 국민에게 직접적인 구속력이 없는 도시기본계획을 수립할 때에는 공청회를 개최하면서, 직접 국민의 권리의무에 관계되는 도시관리계획을 수립할 때에는 공청회를 임의적으로 규정하고 있는 제도적인 모순 존재

(5) 개선 방안

- 관리지역입안 확정 전 주민의견청취 과정에서 개별적 통보 또는 반상회 등을 통한 통보 등의 절차를 거치도록 하고, 임의적 사항인 공청회를 의무 개최로 변경하도록 함
- 국토계획법 시행령 제23조 1호는 도시관리계획 입안과 관련하여 청취한 주민의견을 첨부하도록 하고 있음. 제출된 주민의견이 없을 경우 주민들이 입안 사실을 알고 있는지 여부에 대한 확인서(반상회 등을 통한 홍보사실)를 제출토록 함

2. 마을에 2-3개의 골프장 난립

(1) 현황

지자체에서는 세수 증대를 목적으로 골프장 유치경쟁을 벌이고, 정부에서는 지난 20년간 골프장 진흥정책을 추진하였다. 참여정부는 ‘골프장 건설 규제 개선(안)’을 발표하여 골프장 입지 규제를 풀고, 인허가 절차를 큰 폭으로 간소화하고, 감세 정책을 추진하였다. 골프장 입지규제완화, 감세정책은 경제성상을 최우선 가치로 내세우고 있는 이명박 정부에 의해 더욱더 가속화되었다.

정부의 지속적인 입지 규제완화로 인해 한 마을에 2-3개의 골프장이 동시에 건설되는 난립현상이 나타나고 있어 지하수 고갈, 생태계 파괴를 부채질하고 있다.

(2) 주요 사례

○ 강원도 홍천군의 경우 11개의 골프장이 건설될 예정이며, 산 하나에 피넬브라 리조트, 신&박 리조트, 무릉도원 리조트가 동시에 계획되고 있음

○ 강원도 춘천시 남산면 수동1리의 경우 한 마을에 골프장 2개가 동시에 건설될 예정

○ 횡성 섬강 골프장의 경우, 하나의 수계를 중심으로 5개의 골프

장(운영중 1곳, 진행중 4곳)이 건설될 예정

(3) 관련 제도

- 2008년 이명박 정부는 [토지이용개선방안]을 통해 지자체별로 임야면적 가운데 골프장 면적 비율 5% 제한 규정 폐지, 골프장 사업계획지 내의 산림 및 수림지 확보율이 100분의 40미만인 경우 폐지

- 골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정 [문화관광부고시 제 2008-14호] 제2조에서는 “골프장의 입지기준 및 환경보전에 관한 사항에 적합하지 아니한 경우”를 다음과 같이 정하고 있음

제2조(입지기준등)

1. 골프장사업계획부지가 광역상수원보호구역의 상류방향으로 유하거리 20km, 일반상수원보호구역의 상류방향으로 유하거리 10km, 취수원(상수원보호구역 미고시지역)의 상류방향으로 유하거리 15km이내의 지역과 그 하류방향으로 유하거리 1km이내 지역에 위치하거나 환경정책기본법 제22조의 규정에 의한 특별대책지역 안에 위치하는 경우

2. 골프장사업계획지내의 산림에 대한 원형보전지 확보율이
100분의 20미만인 경우

- 사전환경성검토, 환경영향평가는 개별사업을 대상으로 하고 있음. 동일사업이 다수 동일지역에 인접해 있을 때 누적영향에 대한 검토와 평가는 이루어지지 않음

(4) 관련 제도의 문제점

- 정부의 지속적인 골프장 입지규제 완화로 골프장 난립현상이 일어나고 있으나, 골프장의 총량을 규제할 수 있는 방안이 없음
- 같은 구역(수계), 마을에 여러 개의 골프장이 건설될 경우, 누적 환경영향이 발생할 수 있으나 현재는 입지타당성, 사전환경성검토, 환경영향평가가 개별사업에 대해서만 진행되고 있는 실정임

(5) 개선방안

- 수계단위 또는 마을 단위 골프장 총량제 도입 필요
- 같은 구역, 마을에 골프장이 다수 건설될 경우 누적사전환경성

검토, 누적환경영향평가 방법 도입

- 국토계획법 제25조 제3항은 “도시관리계획은 계획의 상세정도, 도시관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 차등화되게 입안하여야 한다.”고 규정하고 있으므로 동일지역에 동일한 도시계획시설이 설치될 경우 지방의회로부터 동일 도시계획시설의 설치 여부에 대한 의견을 들어야 하는 것으로 함

3. 사전환경성검토서 부실작성

(1) 현황

현재 우리나라는 행정계획의 수립과 개발사업의 인허가 과정에서 대안설정과 분석을 통하여 해당 계획의 환경 적정성과 입지 타당성을 검토하기 위해 ‘사전환경성검토제도’을 운영하고 있다. 사전환경성검토제도는 사업승인이전에 환경적정성과 입지타당성을 검토한다는 의미가 있다. 하지만 사전환경성검토를 위한 조사자체가 부실하게 진행되어 해당 사업에 대한 적절한 평가와 입지타당성을 검토하지 못하고 있다는 문제가 끊임없이 제기되어왔다.

대표적으로 해당부지에 서식하고 있는 멸종위기종이 누락되고 있는 현상이다. 특히, 2008년 국감과 언론에서는 골프장 사전환경성검

토서 부실작성에 대한 지적이 있었다. 강원도 4개 지역(홍천 구만리, 강릉 구정리, 횡성 섬강, 원주 여산) 골프장 예정지에서 멸종위기종이 서식하는 것이 확인되었지만 4개 지역 모두 사전환경성검토서에 멸종위기종 서식이 빠져있었다. 경기도 안성시 미산골프장 예정지의 경우에도 황조롱이, 맹꽁이 등이 서식한다는 사실이 시민단체에 의해 뒤늦게 밝혀지기도 했다.

멸종위기종이 서식하고 있는 곳은 골프장이 건설될 수 없는 곳이다. 그러나 부실하게 작성된 사전환경성검토서로 인해 멸종위기종 서식 사실도 모른 채 인허가가 나고 있다. 골프장 입지가 불가능한 곳에 부실한 사전환경성검토서가 작성, 각지방환경청 협의, 도시관리계획변경 결정이라는 악순환이 반복되고 있다. 이는 또한 골프장을 둘러싼 주요 갈등의 하나로 떠오르고 있다.

(2) 주요 사례

○ 홍천 구만리 피넴브라 리조트 개발사업의 경우 골프장 건설 예정 지역에 천연기념물 제328호이자 2급 멸종 위기 야생동물인 하늘다람쥐, 삵, 오소리, 삼지구엽초, 구상난풀이 서식하고 있지만 골프장 사업자가 작성한 사전환경성검토서에는 법정보호종의 서식이 완전히 빠져있음

○ 횡성 섬강 골프장의 경우, 사전환경성검토서 상에는 멸종위기보호야생동·식물이 전혀 없다고 밝히고 있음. 그러나 주민들이 직접

수달(멸종위기종/천연기념물) 동영상 촬영. 원주녹색연합의 조사에서도 수달(멸종위기종/천연기념물)과 삵(멸종위기종), 담비, 독중개의 서식 확인

○ 원주 여산 골프장의 경우 사전환경성검토서 상에서는 보호야생 동·식물은 어류상의 독중개가 유일하며 그 외 법적보호종은 발견되지 않았다고 밝힘. 원주녹색연합이 식물·조류·포유류 분야 전문가 조사결과 식물은 특산식물, 희귀식물, 수생식물 등 25종의 주요 식물종이 기록되지 않았음. 조류는 붉은배새매(천연기념물), 까막딱따구리(멸종위기종)등 5종이 기록되지 않은 것으로 확인. 포유류의 경우에는 멸종위기종 2종(수달, 삵)이 골프장 예정지내에서 서식하는 것을 확인. 하늘다람쥐 서식과 녹지등급 8등급 누락

○ 안성 동평 골프장의 경우, 회원홀과 대중홀을 연결하는 구간 공사를 용이하게 할 목적으로 연결부위에 인접해 있는 미술관과 주택들이 없는 지도를 제출하여 사전환경성검토서 작성·협의. 미술관과 주택이 있는 경우에는 차폐시설은 물론 이격거리를 확보하여야 하기 때문에 현실적으로 환경영향평가 협의를 받을 수 없어 공사 불가능

○ 경남 고성 공룡 골프장의 경우, 고성군과 사업자가 낙남정맥 가운데로 골프장 건설 계획 추진. 2007년 4월 낙동강 유역환경청은 ‘낙남정맥 주능선이 지나가는 곳에서 골프장 사업을 다시 판단해야 한다’는 의견을 제출하고, ‘산맥의 주능선을 지도에 그리고 골프장 사업지와의 거리를 표시해오도록 함. 낙남정맥 주능선이 골프장 예

정지를 빙 돌아서 지나가는 것으로 왜곡해서 그렸으나, 낙동강유역 환경청에서는 확인없이 통과함

맹꽁이 등 법정보호종이 주민들에 의해서는 서식이 확인되었으나, 사전환경성검토서에는 없는 것으로 표시되어 있음

(3) 관련 제도

- 골프장의 중점 사전환경성 검토항목 및 검토방법 등에 관한 규정(고시 제2008-83호)에서는 “골프장 사업계획 부지 내에 멸종위기 야생동·식물이 서식하고 있는 지역은 제외하는 것을 원칙”으로 하고 있음

- 사전환경성검토서의 작성은 관계 관계 행정기관 또는 개발사업의 경우 개발사업의 시행자가 담당(환경정책기본법 제24조의4)

(4) 제도의 한계점

o 측정기관의 객관성 여부

현행 제도에서는 사전환경성검토서 작성 책임이 사업자에게 있다. 사업자에게 비용을 받은 환경영향평가대행기관에서 사전환경성검토서를 작성하다보니, 사전환경성검토서가 객관적으로 작성되기 보다는

사업을 정당화시키는 도구가 되고 있음

○ 부실작성이 밝혀지더라도 입지타당성을 재검토할 수 있는 장치 부재. 현 규정에 따르면 멸종위기종 야생동물이 서식하는 곳은 골프장 입지로 적합하지 않은 곳임. 사전환경성검토서의 핵심기능은 행정계획과 개발계획에 대한 입지타당성을 검사하는 것이라고 했을 때, 멸종위기종 야생동물이 서식하고 있는 지역은 골프장 입지에서 제외해야 함. 하지만, 현재로서는 뒤늦게 사전환경성검토서가 부실하게 작성되었다는 것이 밝혀지더라도 책임 여부가 불분명함. 또한, 사업계획을 재검토할 수 있는 장치가 없는 것이 현실임.

(5) 개선방안

○ 객관성을 검증받을 수 있는 기관에서 사전환경성검토서 작성. 사전환경성검토서 조사·작성 단계에서 주민들과 조사 항목·내용에 대해 협의

○ 부실작성이 밝혀지면 입지타당성을 재검토하고, 인허가 절차를 취소할 수 있는 장치 마련

○ 사전환경성검토서 작성 및 완결내용에 대한 주민참여 강화 및 주민공청회의 민주적인 개최

4. 환경농업에 대한 피해 우려

(1) 현황

“친환경농업”이란 농업과 환경의 조화로 지속가능한 농업생산을 유도해 농가소득을 증대하고, 환경을 보전하면서 농산물의 안전성도 동시에 추구하는 농업이다. 1990년대 후반부터 정부에서는 본격적으로 친환경농업 육성정책을 추진하였다. 97년에는 친환경농업육성법을 마련하였고, 2001년에는 친환경농업육성 5개년 계획을 수립하였다. 2004년에 발표한 농촌·농민종합대책에 의하여 2012년까지 전체 농산물의 10% 이상을 유기농으로 전환하는 계획이 잡혀있다. 정부에서 친환경 농업을 농정의 기본목표로 정하고, 꾸준히 추진한 결과 2008년 현재 농가수 172,553호, 면적 174,017ha, 출하량이 2,188,311톤에 이르고 있다.

[표1] 친환경농산물 생산 추이(단위 : 천톤, %)

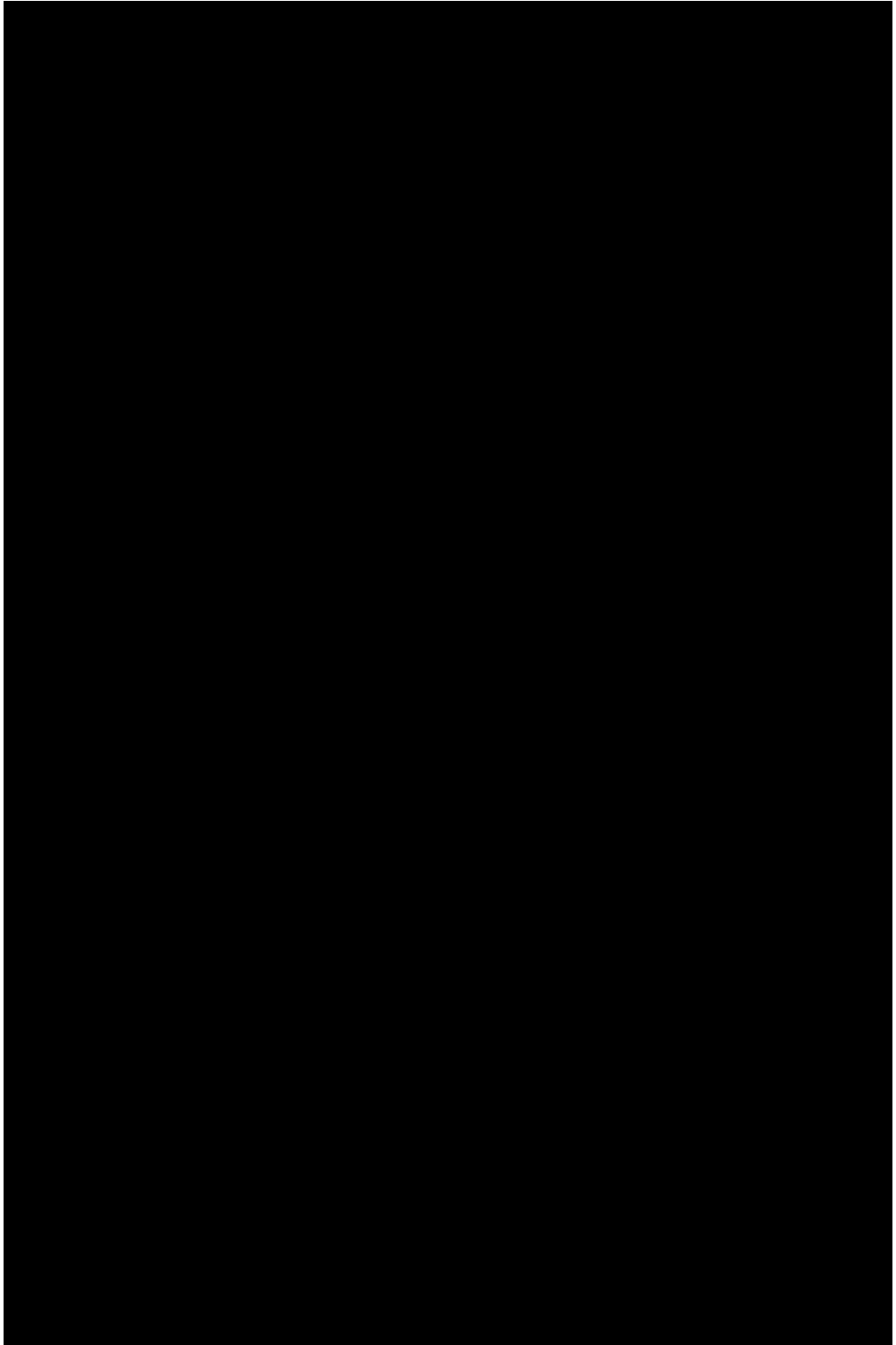
		99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
친환경농산물 인증량	계	27	35	87	200	365	461	798	1128	1786	2,188
	유기농산물	7	6	11	21	33	37	68	96	107	115
	무농	12	16	32	77	120	167	242	320	444	554

	약 농 산 물										
	저 농 약 농 산 물	8	13	44	102	212	257	488	712	1235	1951
전 체 농 산 물 대 비 비 중		0.1	0.2	0.4	1.1	2.1	2.5	4.4	6.2	9.7	11.9

출처 : www.enviagro.go.kr 친환경농산물 정보시스템

친환경농산물은 유기농산물, 전환기유기농산물, 무농약농산물, 저농약농산물로 나뉜다. 그 중 유기농산물은 전환기간이 다년생 3년, 기타 2년의 기간을 거쳐 인증을 받게 된다. 친환경농업지역 인근에 골프장 건설계획이 세워지면서 농약오염, 수질오염 등의 문제로 인해 새로운 분쟁이 발생하고 있다. 친환경농업을 하려면 농약에 대한 규제가 필요하지만 농약 대량 사용하는 골프장이 주변에 건설될 경우 과연 친환경농업을 할 수 있는가에 대한 문제제기이다. 아직까지 골프장 농약으로 인해 친환경 인증이 취소된 사례는 없지만, 앞으로 골프장이 난립할 경우 피해에 대한 부분을 간과할 수 없다. 뿐만 아니라 소비자의 입장에서 친환경농산물이라고 할지라도 골프장 인근에서 재배된 농산물일 경우 안심하고 구매하기 어려울 것이다.

(2) 주요 사례



출처: www.enviagro.go.kr, 2008년 기준 전국 골프장 현황(문화체육관광부)

2008년 현재 운영, 공사, 계획 중인 골프장 주변에 친환경농업지구가 있는 곳이 45곳에 이릅니다. 사례 조사 지역가운데 골프장 건설로 인한 환경농업피해에 대한 우려로 안성 동평 스테이트 월셔 골프장, 횡성 섬강 골프장의 경우 분쟁이 발생하고 있음

(3) 관련 제도

농업지역 또는 친환경농업지역에 대한 지하수 용수와 하천수에 대한 거리기준이 마련되어 있지 않음

(4) 관련 제도의 문제점

- 친환경농업지역과의 거리기준이 마련되어 있지 않음에 따라 친환경농업지역에 인접해 골프장이 계획되고 건설되더라도 이를 막을 수 있는 방안이 없음

- 골프장에서 발생하는 농약으로 인해 친환경농산물이 농약에 오염될 가능성이 있으며, 친환경농산물 인증이 취소될 수 있는 가능성이 존재

(5) 개선방안

- 친환경농업지역으로부터의 거리 기준 마련 필요
- 지하수 사용과 하천수계로부터 수계권 조사와 거리에 대한 안전 기준이 필요
- 지하수 용수와 하천수에 대한 접경 기준을 마련하는 규정 정비 작업 필요¹⁰⁾
- 친환경 농법으로 경작되는 농경지 주변의 농업보호구역 설정을 의무화하고, 해제에 엄격한 요건을 추가하는 것 필요

5. 재해 위험

(1) 현황

골프장 건설 계획이 산사태, 수해 지역에 세워질 경우 중요한 분쟁의 원인이 된다. 과거에 산사태와 수해로 인해 인명피해와 재산상 손실이 있었을 경우, 골프장이 건설된다면 벌목으로 인해 재해위험성이 더욱 커지기 때문이다.

(2) 주요 사례

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

○ 안성 미산 골프장의 경우 1991년 7월 21일 집중호우로 인한 산사태로 골프장 예정지인 미산리 약산마을에서 2명의 매몰사망 사고가 있었던 곳으로 대규모 사방지 사업을 시행했었다. 경사도가 급한 지역으로 우기시 토사유출 및 지반붕괴 위험성이 있어 재해위험성이 있는 곳임

○ 안성 동평 골프장도 30° 이상의 면적이 전체 면적의 약2.5%로 급경사 지역이 많다. 또한, 1988년과 1991년 두 차례 골프장 구역 내 산사태가 발생하여 주민 2명이 사망하는 인명사고가 발생하여 산사태 위험지역에 위치하고 있음

○ 천안 북면 납안리 골프장은 병천천이 홍수로 범람해 수해가 난 재해위험지역임

○ 천안 북면 명덕리 골프장은 사전환경성검토서에 의하면 최고경사도인 45°로 사업부지의 34%가 25도 이상의 경사지형으로 이루어져 있음. 또한 경사도 20° 이상인 지역이 전체 사업부지의 62.15%를 차지할 정도로 경사도가 높은 곳임. 경사도 문제로 사전환경성검토협약이 어렵게 되자 부지를 매입해 경사도를 완화함.

(3) 관련제도

- 산지관리법 시행령 제20조4항 [별표4] 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별·규모별 세부기준에 의하면 전용하고자 하는 산지의

평균경사도가 25도 이하로 규정(6호. 가)

- 골프장의 중점 사전환경성 검토항목 및 검토방법 등에 관한 규정에 의하면 골프장 사업계획 부지면적 중 경사도 25°이상인 지역의 면적이 40% 이상인 지역으로 정하고 있음

- 2008년 경사도 20도 이상인 면적이 50% 이상에서 25도 이상 면적이 40% 이상으로 완화

(4) 제도의 한계점

평균 경사도로는 산사태 등 재해 위험을 판단할 수 없음. 산사태 위험이 있는 지역은 급경사 지역. 평균 경사도를 낮추기 위해 인접 부지를 매입하여 경사도를 낮추는 관행이 있음. 이럴 경우 재해 예방을 위한 경사도의 의미를 전혀 갖지 못함

현행 경사도 기준의 문제. 산사태나 수해가 있었던 지역도 사방지를 해제하여 골프장 허가가 나고 있는 상황임. 재해예방에 대한 대책이 마련되어 있지 않음

(5) 개선방안

- 산사태 위험이 있는 급경사 지역에 대한 경사도 기준을 새롭게

마련할 필요가 있으며, 급경사 지역에는 골프장 건설 제한 규정 필요

- 평균 경사도를 낮추기 위한 부지 매입 등 편법 방지 방안 필요

6. 골프장 땅 토지강제수용¹¹⁾

(1) 현황

골프장 땅 토지수용은 공익시설인지, 영리목적시설인지 여부를 놓고 논쟁을 발생시키고 있는 주제다. 2008년 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.

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.

11) 정연경, “골프장, 국토를 집어삼키다”, 녹색연합·환경소송센터, [골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회], 2008.

[표3] 골프장 건설을 위한 토지수용 재결 현황¹²⁾

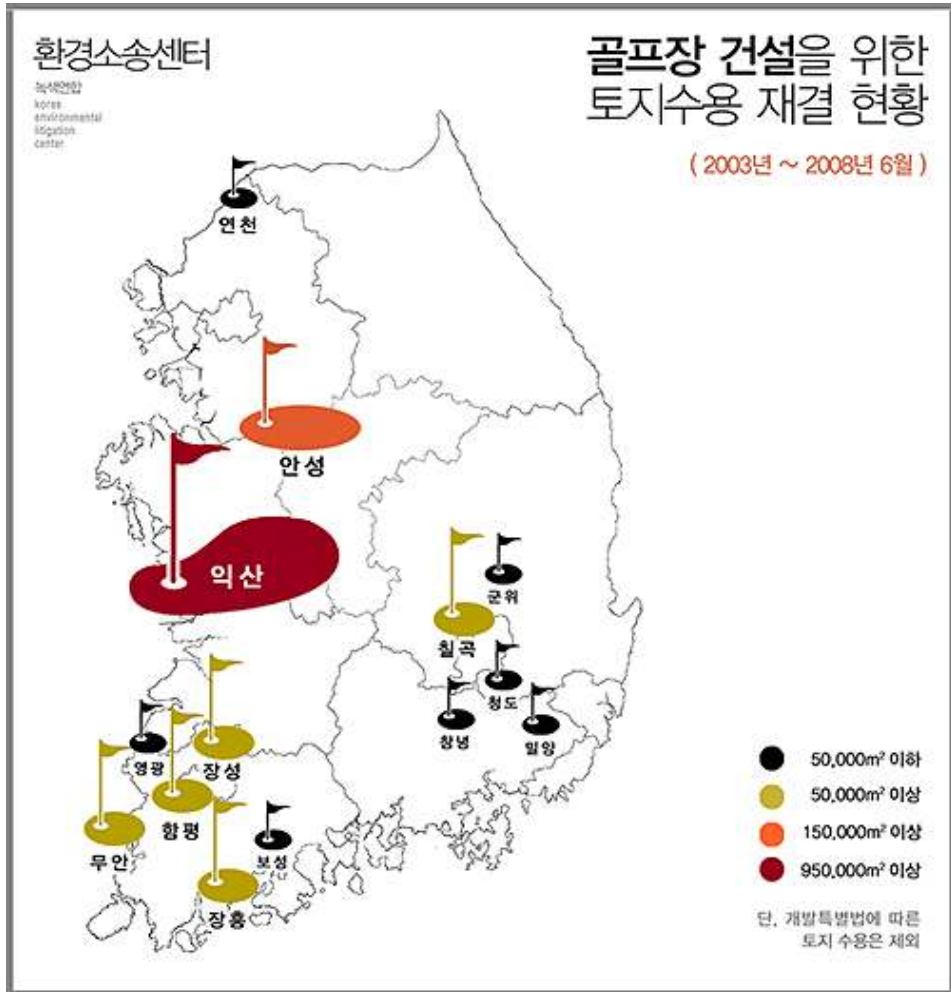
(2003-2008.6)

지역	지자체	골프장명	사업규모	재결 일시	토지수용 건 수	토지수용 면 적(m ²)
경기도	안성시	스테이트윌셔CC	회원 18홀 대중 9홀	2008.6	102건 49명	153,729
	연천군	고농 골프장	대중 9홀	2008.5	1건	18,575
경상북 도	군위군	세인트 웨스턴 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
	칠곡군	씨제이CC	회원 27홀	2007.12	2건	58,030
경상 남도	창녕군	계성장마지구 골프장 사업	회원 18홀, 대중 18홀	2008.6	41건	63,806
전라 북도	익산시	웅포 골프장	회원 36홀	2003	140건	955,784
전라 남도	함평군	다이너스티 골프장 중설	회원 27홀	2007.8	2건	56,064

12) 개발특별법에 따른 토지수용 제외

	장흥군	장평다이너스티	회원 27홀		15건	91,924
	영광군	영광골프장 진입도로 개설 공사		2008.4	1건	203
	장성군	장성 동화 CC	대중 27홀	2007.10	14건	99,398
	무안군	클린밸리 CC	대중 18홀	2007.4	4건	97,728
	보성군	보성대중골프장	대중 18홀	2006.10	7건	5,388
합 계						1,614,061

출처 : 해당 지자체 홈페이지 고시·공고



[그림 38] 2003년 - 2008년 골프장 땅 토지 수용 재결 현황

(2) 관련제도

골프장은 국토계획법에 따라 도시계획시설 가운데 체육시설에 해당한다. 국토계획법 제2조 제6호 라목에서 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·체육시설로 ‘기반시설’에 포함된

다. 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.

(3) 문제점

골프장은 민간사업자가 영리를 목적으로 운영하는 시설임. 동평리에 들어설 골프장 회원권은 시가로 9억 원이나 됨. 대기업이 모두 골프업에 뛰어드는 것은 골프장만큼 수익이 큰 사업이 드물기 때문.

골프장 근거법인 체시법에서도 골프장을 ‘영리를 목적으로 하는 체육시설업’으로 규정하고 있음. 단지 국토계획법에서 기반시설로 분류하여 ‘도시계획시설’에 포함하였음. 애매모호하게 공익시설로 둔갑한 것임. 입법 과정에서 현행 법률 사이에 모순 관계를 가지게 된 것임.

법률 간의 상충관계 뿐만이 아니라, 우리 헌법에서는 공공의 필요를 충족하는 경우에만 토지수용과 같은 재산권을 침해할 수 있도록 규정함. 공익시설이 되기 위해서는 ‘공공의 필요’를 충족해야 함. 골프장은 공공의 필요라는 공익시설이 갖추어야 하는 요건을 전혀 갖추지 않았음. 골프장이 들어선 지역마다 지역주민 간에 갈등이 발생하지 않은 곳이 없음. 골프장은 곧 지역갈등이라는 공식이 성립

할 정도임

주민들은 골프장에서 배출하는 농약 때문에 수질이 오염되고, 심지어는 건강 망가지고 있음. 골프장에서 마구잡이로 지하수를 사용한 덕분에 지하수가 말라버렸다고 하소연하고 있음. 농사지를 물까지 부족한 실정임. 골프장이 지역경제에 그다지 큰 도움을 주지 않는다는 것도 이미 여러 곳에서 확인되었음.

(4) 개선방안

- 국토계획법은 도시계획시설사업의 원활한 진행을 위하여 크게 2가지 방법을 취하고 있음. ① 행정절차상의 편의를 제공하기 위하여 국토계획법 제92조(관련 인·허가등의 의제) 규정에 의한 절차 진행상의 신속·원활성을 보장하고 있고 ② 사업 대상 부지의 용이한 확보를 위하여 국토계획법 제95조에 의하여 강제수용권을 부여하고 있음

- 골프장은 개인의 재산권 침해를 정당화할 만한 공익적 요소가 없다 할 것이기에 골프장을 설치함에 있어 국토계획법이 적용되는 폐단을 사전에 차단한 필요성이 있음

- 따라서 국토계획법 제2조 6호 라목의 “학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·문화체육시설”부분 중 체육시설 부분을 체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률상의 “공공체육시설”로 한정하여 체육시설업을 제외하여 골프장을 건설함에 있어 국토계획법을 악용하여

개인의 재산권을 강제수용하는 형태를 미리 방지할 필요가 있음

- 다만, 골프장 등 체육시설업이라고 하여 일률적으로 국토계획법을 적용받지 못하게 할 경우 발생하는 절차의 번잡과 지연 등을 해결할 필요성이 있다면, 국토계획법 제2조 6호 라목을 현재와 같은 상태로 존치하되 국토계획법 제95조 단서로서 “다만, 체육시설업의 경우에는 이를 적용하지 아니한다.”라고 하여 국토계획법의 일부 적용이 제한되는 방법이 있음

7. 지하수 고갈

(1) 현황

골프장은 18홀 기준 하루 1000톤의 물을 사용하고 있다. 이는 50가구 한 달 사용량으로 골프장 인근 마을의 경우, 골프장에서 지하수를 과다사용하면서 식수와 농업용수 부족현상을 겪고 있다. 또한, 골프장 계획 과정에서 지하수 고갈 문제는 분쟁의 원인이 되고 있다.

(2) 주요 사례

o 제주도의 경우 2004년 지하수 다량 사용업체 15곳 가운데 8곳이 골프장이었음. 여주군 가남면은 군전체 지하수 이용량의 21%를 사용하고 있는데 금강CC, 한일CC, 자유 CC 세 개의 골프장에서 1일

3,586톤의 지하수를 이용하고 있음. 이는 가남면 전체의 11.2%에 해당

○ 전남 화순군 도동리의 경우 27홀 규모의 무등산 골프장이 건설·운영되면서 지하수 양이 줄어 마을 전체가 지하수를 사용할 수 없게 됨. 농업용수로 파 놓았던 7개 과정에서 물 한 방울 나오지 않고 있음.

○ 홍천 구만리 피넬브라 골프장의 경우, 골프장 예정지인 구만산 계곡물은 주민들이 식수와 농업용수로 사용하고 있음. 몇 년 전까지 저수지가 계획되어 있는 곳에 골프장 계획이 확정되었음. 홍천지역에 11.개의 골프장이 건설될 예정이며, 바로 인접해서 신&박 리조트, 무릉도원 리조트가 동시에 계획되어 있음. 골프장 난립으로 인한 수질 오염문제, 농업용수 부족, 홍수 피해 등이 예상되고 있음. 인접해 골프장이 건설되더라도 누적환경영향에 대한 평가는 없는 실정

○ 횡성 섬강 골프장의 경우, 계곡에서 내려오는 물을 식수로 이용하고 있음. 골프장 인접해서 돼지를 1200마리 기르는 농가가 있는데 동물들이 계곡물을 이용하고 있음. 골프장에서 방류하는 농약으로 계곡이 오염될 가능성이 높은 상황. 골프장과 지역주민들이 동시에 지하수를 이용할 경우 이용량에 대해 구분할 수 없으며, 지하수 부족시 대책이 없음

○ 충남 보령 골프&스파 리조트의 경우, 물이 부족한 지역으로 주민들은 논 물 막아서 저수지로 쓰고 있는 상황임

(3) 관련제도

- 골프장 사업으로 인한 지하수 오염, 고갈 문제는 환경영향평가 과정에서 다루도록 되어 있음

(4) 문제점

- 골프장이 관개용수를 사용할 수 밖에 없는 특수성상 지하수 용출에 따른 지하수 고갈과 지하수 오염 문제가 발생할 수 없음에도 환경영향평가 과정에서 지하수 사용문제가 누락되어 평가가 전혀 이루어지지 않거나, 지하수 오염, 고갈에 대한 조사가 구체적으로 이루어지지 않음

(5) 개선방안

- 1일 50톤 이상 대규모로 지하수를 이용하는 곳에 대한 지하수 과다 사용제한, 인근 지역 지하수 영향 조사
- 동일 수계에 골프장이 2개 이상 건설될 경우 지하수 고갈에 대한 누적 환경 영향 평가 필요

8. 연안오염 및 어업피해

(1) 현황

참여정부는 산림훼손을 최소화한다는 명목으로 저지대, 매립지, 해안구릉지 등에 대한 입지규제 개선을 통해 골프장을 건설할 수 있도록 하였다. 수산자원보호구역에도 골프장입지가 가능하도록 관련법이 개정('04.1.20)되었다.

연안에 골프장을 건설할 수 있도록 규제가 완화되면서 연안 골프장 건설 계획도 활발하게 세워지고 있는 실정이다.

연안에 인접해서 골프장을 건설할 경우, 공사 중 토사유출로 인한 양식장·어업 피해가 발생할 수 있으며, 운영중에는 오폐수로 인한 어업피해가 발생하고 있다. 또한 연안오염으로 인한 장기적인 해양생태계의 변화도 예상된다.

(2) 주요 사례

○ 부산 기장군 이천리 아시아드CC 인근 동백리 앞바다에서 주기적으로 양식어류가 폐사하고, 2005년 3년동안 키운 전복이 폐사하는 사건이 발생함. 부산동부수협에서 한국해양대 해양과학기술연구소에 양식어류 집단 폐사와 아시아드 CC 배출수와의 관계를 규명하기 위한 용역 결과, 배출수가 양식어류 폐사에 영향을 미쳤을 개연성이 있다

는 결론이 나왔으나 아시아드 CC측의 연구결과불복으로 분쟁이 지속되고 있음

○ 남해 힐튼 골프&스파 리조트의 경우 골프장에서 배출되는 오수로 인해 광양만권 인근해역에 어업피해 발생. 리조트측은 오수의 대부분은 정화되고, 일부 정화되지 않은 오수는 리조트내 연못 3군데로 유입돼 자연적인 정화가 이뤄져 직접 바다로 흐를 수 없다는 입장

주민들은 골프장 인근에서 어업을 거의 하지 못하고 있다고 주장. 야간에 작업을 하다보면 선박에서 농약냄새를 맡기도 함. 골프장 아래 바다는 빨이 완전히 썩어 있음. 홍합, 석화는 입을 벌려 다 죽어 있음(바다에 붙어 있는 것)

4개 부락(구미, 평산1리, 평산2리, 덕월리) 주민 대책위에서 골프장측에 6개 조항을 요구하고 있음(골프장으로 인한 환경오염 저감방안 즉각 대책 수립, 남면 양지천 담수차단 시설 즉각 철거 원상복구 조치, 민원사항에 대해 국가가 지정한 전문조사연구기관에 조사비를 전액 부담해 조사하고 어업피해가 확인될 경우 보상할 것, 연간 잉여금 10%를 주변지역 어업인 어촌소득증대사업 지원, 남해군민을 위한 공공복지사업 추진, 환경오염 감시체제를 위한 환경협의체 구성)

○ 충남 보령 골프&스파 리조트의 경우 전국적인 굴 생산 단지이며, 주민 전체가 바다를 생업의 터전으로 삼고 살아가고 있음. 일부주민은 우럭, 도미 등의 치어양식을 하며, 양식장을 가지지 않은 주민은 갯벌에서 수산물을 채취하여 생계 유지하고 있음

골프장이 건설될 경우 삼면이 모두 바다도 둘러싸임. 또한, 예정지역은 지형상 산세가 바다로 내려오는 경사로 이어지며, 경사의 끝단에 논밭이 있고, 주변에 자연부락과 횃집이 위치하고 있음. 주거지 바로 앞에 바다가 있으며 조류의 방향이 남북으로 이어져 오전, 장은, 사호, 학성리 천수만 전체의 바다에 직접 영향을 미침. 지형상 오염물질이 바다에 직접 유입됨. 갯벌 지형으로 농약 잔류량이 축적되기 쉬운 구조임. 공사시 토사가 유출될 경우 바지락 폐사, 치어 폐사의 직접적인 원인이 될 수 있음. 3년간 양식 불가능하다는 우려가 큼

(3) 관련제도

2004년 골프장진흥정책에 따라 해안구릉지, 서해안 간척지와 매립지, 수산자원보호구역에 골프장 건설이 가능해짐

골프장과 연안에 대한 거리기준이 없음

(4) 문제점

골프장이 해안에 인접해서 건설되는 경우, 골프장에서 배출하는 오폐수에 의해 연안오염과 어업피해가 발생하고 있음. 기준이 없다보니 연안에 골프장이 난립하는 현상 발생

(5) 개선방안

연안에 건설하는 골프장에 대한 입지기준 마련 필요

제4장. 골프장 건설을 둘러싼 분쟁 해결을 위한 제도개선 과제

유형	관련법	현행	대안
주민참여강화	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	시행령 제22조 - 도시관리계획 변경 결정시 주민의 건청취 일간지 등 공람 공고	o 시행령 제22조 - 도시관리계획안의 변경 결정시 도시관리계획안의 주요내용을 개별통보하도록 하고, 공청회를 의무 개최로 변경 o 시행령 제23조 - 도시관리계획 입안과 관련하여 제출된 주민의견이 없을 경우 주민들이 입안 사실을 알고 있는지 여부에 대한 확인서를 제출하도록 함
마을에 2개 이상 의 골프장 난립	골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정	2008년 지자체별 임야면적 대비 골프장 면적 비율 5% 제한 규정 폐지	수계단위 또는 마을단위 골프장 총량제 도입
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제25조 제3항	도시관리계획은 계획의 상세정도, 도시관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등	o 제25조 제4항 추가 동일 지역에 동일한 도시계획시설이 설치될 경우 지방의회로부터 동일 도시계획시설

		에 대하여 지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 차등화되게 입안하도록 함	의 설치 여부에 대한 의견을 들어야 하는 것으로 함
사전환경성검토서부실작성	환경정책기본법 [제25조-28조]	부실작성에 대한 대응책 부재	<ul style="list-style-type: none"> o 부실작성시 인허가사항을 재평가할 수 있는 조항 추가 o 부실작성 업체에 대한 징벌제 추진 o 사전환경성검토서 작성 및 완결내용에 대한 주민참여 강화 및 주민공청회의 민주적인 개최 조항 추가
환경농업에 대한 해우려	골프장의 입지기준 및 환경보전등에 관한 규정	친환경농업지역으로부터의 거리기준 부재	환경농업부지의 경우 지하수로부터 - km 이내, 하천수로부터 - km 이내
	농지법 제28조-29조	<ul style="list-style-type: none"> o 제28조 농업보호구역 - 농업진흥지역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 o 제29조 지정대상 - 농업진흥지역의 지정은 [국토의 계획 	<ul style="list-style-type: none"> o 제29조 지정대상 ① 농업진흥지역의 지정은 [국토의 계획 및 이용에 관한 법률]에 따른 녹지지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역으로 함. 다만, 특별시의 녹지지역은 제외함 ② 환경농업육성법 제

		획 및 이용에 관한 법률]에 따른 녹지지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역으로 함. 다만, 특별시의 녹지지역은 제외함	17조에서 정한 친환경농산물인증을 받은 농작물을 생산하는 환경농업지역은 농업보호구역으로 지정함
재해위험	산지관리법 시행령 제20조 4항 [별표] 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별·규모별 세부기준	[6호. 가] 산지의 평균경사도 25도 이하	급경사도 기준과 비중에 대한 조항 추가
	골프장의 중점 사전환경성검토 항목 및 검토 방법 등에 관한 규정	부지면적 중 경사도 25도 이상인 지역의 면적이 40% 이상인 지역	급경사도 기준과 비중에 대한 조항 추가
골프장 토지강제수용	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	○ [제2조 제6호 라목] ‘기반시설’에 학교, 운동장, 공공청사, 체육시설 포함 ○ [제95조] 토지소유자 80% 이상이 동의하면 나머지 20%가 소유한 1q과 땅 수용	제2조 제6호 라목에서 문화시설([문화예술진흥법] 제2조에 따른 문화시설에 한한다)·체육시설([체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률] 제5조부터 제7조까지의 규정에 따른 공공체육시설에 한 함

<p>지하수 고갈</p>	<p>체육시설의 설치 및 이용 에 관한 법률</p>	<p>o 제28조 (다른 법률과의 관계) ①제12조에 따라 등록체육시설업에 대한 사업계획의 승인을 받으면 다음 각 호의 인가·허가 또는 해제 등을 받거나 신고를 한 것으로 본다. <개정 2008.3.21, 2009.3.18></p> <p>1. 「농지법」 제34조제1항에 따른 농지전용허가</p> <p>2. 「산지관리법」 제14조 및 제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제36조제1항·제4항에 따른 입목벌채등의 허가·신고. 다만, 사업계획 구역 내 형질 변경을 하지 아니하고 보전하는 산지의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>o 제28조 1-13 동일 14. [지하수법] 제7조에 의한 지하수 이용허가, 지하수 영향조사</p>
-------------------	--------------------------------------	--	---

		<p>3. 「사방사업법」 제20조에 따른 사방지 지정의 해제</p> <p>4. 「초지법」 제23조에 따른 초지전용허가</p> <p>5. 「하천법」 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 같은 법 제50조에 따른 하천수의 사용허가</p> <p>6. 「공유수면관리법」 제5조에 따른 공유수면의 점·사용허가</p> <p>7. 「사도법」 제4조에 따른 사도개설(사도개설)의 허가</p> <p>8. 「도로법」 제38조에 따른 도로 점용의 허가</p> <p>9. 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법</p>	
--	--	--	--

		<p>를」 제21조에 따른 국유림의 사용허가 또는 대부</p> <p>10. 「건축법」 제83조제1항에 따른 공작물 축조의 신고</p> <p>11. 「수도법」 제52조 및 제54조에 따른 전용상수도 및 전용공업용수도 설치의 인가</p> <p>12. 「장사 등에 관한 법률」 제27조제1항에 따른 분묘 개장(개장)의 허가</p> <p>13. 「대기환경보전법」 제23조, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제33조, 「소음·진동규제법」 제8조 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제11조에 따른 배출시설의 설치 허가 또는</p>	
--	--	--	--

		<p>신고</p> <p>o 지하수 이용허가, 지하수 영향조사에 대한 규정 없음</p> <p>o 지하수 관련해서는 사전환경성검토서, 환경영향평가 과정에서 다루고 있음</p>	
	지하수법	지하수 이용 허가 제한 기준 부재	<p>지하수 이용의 제한기준 마련 필요</p> <p>- 1일 50톤 이상 대규모로 지하수를 이용하는 곳에 대한 지하수 과다 사용제한</p>
연안오염 & 어업피해	골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정	연안에 대한 거리 기준 부재	<p>연안으로부터 거리 기준 마련</p> <p>마을공동어장, 어류산란장 제외</p>

참고자료

- (주) 신미산개발, 미산컨트리클럽조성사업에다른환경성검토서, 2005.
- (주) 이연CPC 코리아, 안성 동평골프장 조성에 따른 도시관리계획 결정[변경] 입안을 위한 사전환경성검토서, 2006.
- (주)비큐공영, 피넬브라 리조트 개발사업 환경여향평가서(초안), 2008.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령
- 녹색연합, 원주녹색연합, “골프장 건설, 사전환경성 검토 절차의 문제점” 2009. 2.
- 녹색연합, 원주녹색연합, 2009. 2.
- 녹색연합, 원주녹색연합, 2009. 2.
- 문화관광부, 골프장 현황자료(2008. 1. 현재), 문화체육관광부 홈페이지.
- 보령시 천북면 학성리 주민, “골프장 건설 반대 진정서”.
- 우석훈, 골프장 문제의 제도적 접근, 환경운동연합, [참여정부의 골프 진흥 정책 관련 긴급 토론회], 2004.
- 정연경, “골프장, 국토를 집어삼키다”, 녹색연합·환경소송센터, [골프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회], 2008.
- 진원건설((주) 황성 섬강골프장 조성사업 사전환경성검토서, 2008.
- 천주교 수원교구 생명환경연합, “미산골프장 건설 관련 문제점” 참조, 2007.
- 최재홍, “골프장과 관련된 현행 법적 제도의 문제점”, 녹색연합, [골

프장 난립 현실 진단과 대안 마련을 위한 정책토론회], 2008, p88-89.

최재홍, “도시계획시설 실시계획인가처분 무효확인 등 청구의 소” 소장, 2008.

친환경농산물 정보시스템 www.enviagro.go.kr