

# 공공시설로서의 골프장 재생에 관한 연구\*

## - 경기도내 골프장을 중심으로 -

박진형\*\* / 박환용\*\*\*

2013년부터 체육시설의 경우 공공필요성이 있는 경우에만 기반시설로 인정하도록 국토계획법이 개정되면서 도시계획시설에서 제외된 민간골프장은 신규 건설뿐만 아니라 도시계획시설의 변경도 어렵게 되었다. 그러나 공공시설이 공공의 이익을 위하여 만든 공공용 시설로서 국토계획법상의 기반시설 뿐만 아니라 주민의 생활복지, 지역의 자족성 확보 등에 필요한 판매시설, 업무시설, 의료시설, 도시형공장, 호텔업시설, 문화 및 집회시설 등도 포함한다는 측면을 고려할 때 국민의 건강증진 및 여가 선용, 지역 관광산업에 기여하고 있는 골프장을 공공시설의 관점에서 지속적으로 관리가 필요하다.

이에 본 연구는 경기도내 골프장 인허가 사례를 분석하여 문제점을 도출하고 관계법령의 제도개선을 통해 행정청이 시행할 수 있는 공공시설로서의 골프장 재생 방안을 마련하는데 연구목적을 두고자 한다.

경기도내 다양한 사례분석을 기반으로 분석한 결과, 공공시설로서의 골프장 재생을 위하여 다음과 같은 제도개선이 필요하다는 결론에 도달하였다. 첫째, 국토계획법상 공공필요성이 인정되는 체육시설의 기준을 평균요금미 저렴한 대중골프장으로 대상을 확대하고 도시계획시설 결정 절차에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 공익성을 담보한 골프장에 대하여 건설을 허용하는 방안이다. 둘째, 도시계획시설로 결정된 기존 골프장에 대하여 골프장을 증설할 경우에도 현재의 도시관리계획 변경결정 시 경미한 변경에 준하여 소규모 개발이 가능하도록 법령 개정 등의 규제완화를 추진하고, 법령 개정 이전에도 사업시행자가 토지소유권을 확보로 별도의 토지수용이 없고 증설 면적이 경미하다면 이를 허용할 수 있도록 업무지침을 마련하여 난개발 방지 및 체계적인 개발을 유도함으로써 시설에 대한 효율적 관리와 계획적 설치를 유도하는 방안이다. 셋째, 지구단위계획으로 결정된 골프장 증설 시 인허가 절차를 간소화 하는 것으로 체육시설법상 등록체육시설업 사업계획변경승인 시 개발행위허가 등 의제협의 법령을 확대하여 관련법상 골프장 공사의 착공-준공을 일원화하는 방안이다. 넷째, 도시계획시설로 결정된 기존 골프장을 관광휴양형 지구단위계획으로 쉽게 전환할 수 있도록 경과규정을 신설하여 불필요한 행정절차를 중복으로 이행하지 않도록 제도 개선하는 방안이다.

향후 골프장은 대중적인 스포츠로 변화되고 있어 적절한 규제완화가 뒷받침 된다면 고령화 시대 건강 유지증진 및 일자리 창출에 이바지 할 것으로 생각된다.

**주제어** \_ 골프장 재생, 체육시설, 도시계획시설, 지구단위계획

\* 이 글은 2017년 가천대학교 산업·환경대학원 석사학위 논문 「공공시설로서의 골프장 재생에 관한 연구」의 내용을 바탕으로 수정, 보완한 것임.

\*\* 경기도청 투자진흥과 주무관(제1저자)

\*\*\* 가천대학교 도시계획학과 정교수(제2저자, 교신저자)

## Golf Course Regeneration As a Public Facility

Park, Jin-Hyeong\* / Park, Hwan-Yong\*\*

---

In 2013, the Act of National Territory Planning and Use was amended that the sports facility would be recognized as the infrastructure of urban planning only when it has the public necessity. Since then, it has been difficult not only to construct new private golf courses, but also to change minor parts in most of private golf courses even though they are confirmed or constructed as urban planning facilities legally before 2013.

Based on the research on renewing a golf course as a public facility, we come to the conclusion that the legal system related with golf course renewing needs to be improved as follows: Firstly, the criteria for the sports facility whose public necessity is approved under the Act of National Territory Planning and Use need to be extended and applied to the public golf courses charging affordable fees. Through improvements, the golf course having public necessity will be approved through the urban planning board's deliberation in accordance with the procedures of urban planning facility determination. Secondly, even if it is possible that existing golf courses are classified as the urban planning facility, the related law or regulations are required to be amended to ensure small scale developments possible under the condition of minor changes of the present urban management plan. Thirdly, it is necessary to simplify permit and approval procedures for extension of golf courses which are determined as part of the District Unit Plan. When changes in business plan of the registered sports facility business is approved under the Sports Facilities Act, the commencement and completion of the golf course construction under the related laws and regulations might be unified by extending the constructive agreement regulations such as development permits. Fourthly, it is also proposed that the existing golf course to be determined as urban planning facilities could be easily converted into a tourism resort regulated by the District Unit Plan, through establishing new transitional provisions.

Based on the detailed research on deregulation for renewing current golf courses, the golf course business could contribute not only to development of local economy and job creation in the time of when the economy grows slowly but also to health improvement in the ageing society as an effective means.

**Key words** \_ Golf Course Regeneration, Sports Facility, Urban Planning Facilities

---

\* Project Manger, Investment Promotion Division, Gyeonggi Provincial Government (First Author)

\*\* Professor. Dept. of Urban Planning, Gachon University (Second Author, Corresponding Author)

## I. 서론

경제 성장에 따른 소득의 증대와 더불어 일상생활에서의 건강 증진 및 다양한 여가활동에 대한 관심이 높아지게 되었다. 사회적 여건 변화와 함께 국민들의 인식 변화는 골프를 과거 특권층 위주 소수의 사람이 향유할 수 있는 회원제 골프장에서 불특정 다수가 이용할 수 있는 대중골프장 건설로 확산되었고 향후 참여해 보고 싶은 스포츠로 자리 매김하게 되었다.

국내 골프 인구는 2004년 193만 명에서 2016년 400만 명(이용객수 3,388만 명)으로 2배 급증했고 외환위기가 발생한 다음해인 1998년과 2010년을 제외하고 꾸준한 증가세를 보여 왔다.(골프타임즈, 2016)

그러나 늘어나는 골프 인구에 비해 골프장 수가 급격하게 증가되면서 골프회원권값 폭락, 입회금 반환 요구, 그린피 할인 경쟁 등으로 골프장의 수익성이 둔화되고 있으며, 「부정청탁및금품등수수료의금지예관한법률」 시행으로 접대골프가 줄어들고 이용객수의 증가가 둔화되면 경쟁이 더욱 치열해져 골프장의 수익성이 악화될 것으로 예상된다. 따라서 경영환경 개선과 더불어 타 골프장과의 차별화 및 가족 단위 여행객 유치 등의 변화가 필요한 시점이다.

우리나라보다 앞선 골프산업 환경을 갖고 있는 일본의 경우에도 과거 버블경제와 장기침체의 영향으로 2,400여개 골프장 중 30%에 해당하는 800여 곳이 도산하는 등의 수많은 골프장들이 위기에 직면하였으며, 이를 극복하기 위한 자구책의 노력으로 강도 높은 구조조정과 개혁에 가까운 경영의 변화를 시도하였고, 이제야 비로소 어려운 국면에서 벗어나고 있다는 평가를 받고 있다.(안소영, 2015)

이러한 현실에서 골프장들은 건설에 대한 비용 절감과 시설 변경(축소·증설), 레저·콘도미니엄·주택 등 관련시설과의 복합화, 대중제에서 회원제로 전환 등을 통해 경쟁력 강화를 고려하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 현재 제도적으로 골프장의 이러한 변화를 수용하기에 여러 가지 한계가 있어 현실화를 위해서는 많은 어려움이 예상된다.

특히 2013년부터 체육시설의 경우 공공필요성이 있는 경우에만 기반시설로 인정하도록 「국토의계획 및이용에관한법률(이하 국토계획법)」이 개정되어 신규 민간골프장 건설뿐만 아니라 기존에 도시계획시설로 결정된 대부분의 민간골프장도 변경이 어렵게 되었다. 그러나 공공시설이 공공의 이익을 위하여 만든 공공용 시설로서 국토계획법상의 기반시설 뿐만은 아니다. 그 외에도 주민의 생활복지, 지역의 자속성 확보 등에 필요한 판매시설, 업무시설, 의료시설, 도시형공장, 호텔업시설, 문화 및 집회시설 등도 포함한다는 측면을 고려할 때 국민의 건강증진 및 여가 선용, 지역 관광산업에 기여하고 있는 골프장을 공공시설의 관점에서 지속적으로 관리가 필요하다.

하지만 이러한 필요성에도 불구하고 관련제도에 대한 개선방안을 직접적으로 접근한 연구는 아직까지

이루어지지 않는 실정이다. 따라서 본 연구는 2013년 이후 경기도내 골프장 인허가 사례를 분석하여 어떤 요인이 핵심적으로 골프장 재생을 저해하고 있는지 원인을 파악하고 문제점을 도출하여 어떤 방향으로 개선하면 골프장의 경쟁력이 강화될 수 있는지 관련법 개정 방안을 제언하여 공공시설로서의 재생에 도움이 되는 규제완화의 기초적 자료로 활용할 수 있도록 하는데 목적이 있다.

## II. 골프장의 유지관리 현황 및 제도적 개념 변화 고찰

### 1. 경기도내 골프장 현황

1964년 9월 28일 경기도 고양시 덕양구 원당동 198-114번지에 위치한 한양컨트리클럽이 경기도 최초로 등록·운영된 이후 초기 골프장 수는 회원권을 분양하여 사업비 조달이 용이한 회원제 골프장을 중심으로 지속적으로 증가 되었고, 소수의 특권층이 향유할 수 있었던 골프장은 정부의 골프 대중화 정책(회원제 골프장 건립 시 병설대중골프장 건립 의무 부여 등)의 영향 등으로 대중골프장이 늘어나면서 전체 이용객도 크게 늘어났다.

국내 골프장 수는 지난 2001년의 154개소에서 2014년에는 474개소로 증가하였고, 골프장 이용객수는 같은 기간에 1,290만 명에서 3,314만 명으로 상승하여 향후 골프장에 대한 수요도 점진적으로 증가할 수 있을 것으로 예상된다. 2014년 국민생활체육 참여 실태조사 분석결과를 보면 향후 참여 희망 운동종목은 수영 12.8%, 골프 8.9%, 요가 7.4% 등의 순으로 골프에 대한 높은 선호도를 나타냈으며, 연도별 비교결과에서도 골프는 2014년 이전과 마찬가지로 선호도가 비교적 높게 나타났다. 인구 대비 골프장의 수도 선진국과 비교하면 미국은 1만 4천명, 일본은 5만 2천명 명당 18홀을 갖고 있는 반면, 한국은 26만 명당 18홀을 갖고 있어 선진국에 비해 매우 부족한 실정이다. (문화체육관광부 체육백서, 2014)

이러한 영향으로 경기도내 대중골프장은 1990년대 16개에서 2015년 말 78개로 폭발적으로 증가되었으며, 전체 160개의 골프장이 운영 또는 건설 중에 있다.

그러나 2012년부터 골프장 건설이 둔화되면서 경기도내 사업계획승인을 받는 신규 골프장 수가 연 2개에 불과한 정도로 감소하였으며, 이는 2009년 금융위기 때와 비슷한 수준이다. 경기침체, 회원제 골프장에 중과세 부과, 그린피 할인 경쟁에 따른 회원제 골프장 수익률 하락, 골프장 신·증설의 여건변화 등 다양한 원인으로 판단된다.

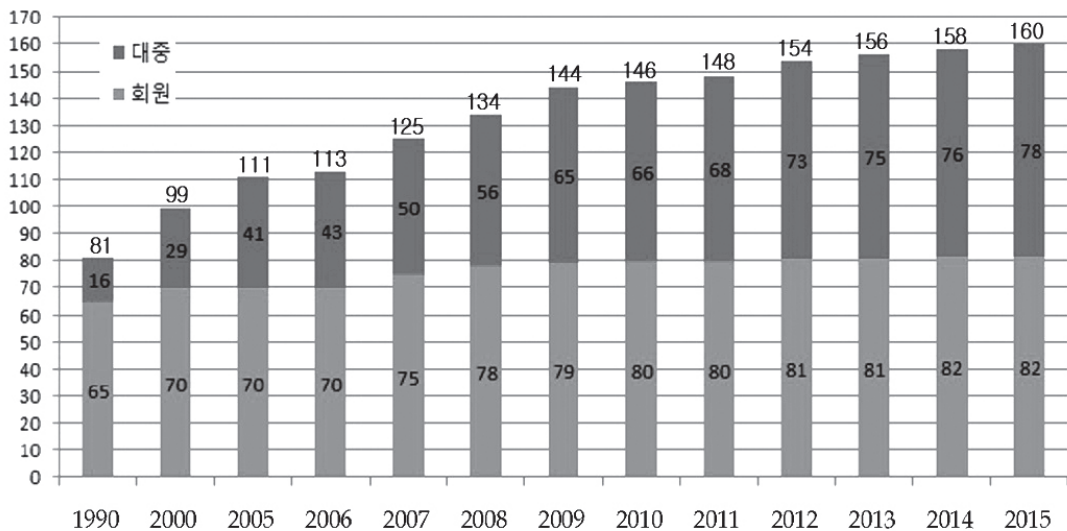
〈표 1〉 전국골프장 이용객 현황

(단위 : 개소, 명)

년도	회원제		대중제		합계	
	개소수	이용객	개소수	이용객	개소수	이용객
2001	110	10,046,055	44	2,856,471	154	12,902,526
2002	113	10,745,795	48	3,371,574	161	14,117,369
2003	122	11,454,576	53	3,661,001	175	15,115,577
2004	136	12,205,437	58	3,974,303	194	16,179,740
2005	147	12,741,012	77	5,025,964	224	17,766,976
2006	157	13,507,219	93	6,146,140	250	19,653,359
2007	175	14,923,213	102	7,419,866	277	22,343,079
2008	183	15,654,098	128	8,328,568	311	23,982,666
2009	193	16,940,101	146	8,968,885	339	25,908,986
2010	215	16,572,739	171	9,152,665	386	25,725,404
2011	225	16,784,857	191	10,120,096	416	26,904,953
2012	229	17,777,672	211	11,527,495	440	29,305,167
2013	234	17,547,634	231	13,510,011	465	31,057,645
2014	230	17,938,579	244	15,204,949	474	33,143,528

출처 : 사단법인 한국골프장경영협회(2014)

〈그림 1〉 경기도내 골프장 사업계획승인 추이



출처 : 경기도 내부자료

## 2. 경기도내 골프장 건설 및 유지관리 현황

2016년 말 기준 경기도내 골프장은 사업계획승인 취소 등으로 160개소로 감소되어 회원제 골프장은 78개소, 대중골프장은 82개소 건설·운영 중에 있다.

정확한 골프장 건설 및 유지관리 현황 파악을 위하여 경기도내 31개 시·군 중 골프장이 입지하고 있는 21개 시·군에 대하여 골프장을 건설 및 관리하는 관련법령을 기준으로 구분하여 조사하였다.

실태조사 결과를 살펴보면 골프장 건설 및 유지관리는 5개 유형으로 분류되었다. 전체 사업계획 승인된 면적은 166,523,698㎡이며, 가장 많은 유형은 도시계획시설로서 면적은 123,519,266㎡로 약 74% 차지하고 있다. 이는 2013년 이전에는 도시계획시설사업으로 추진할 경우 골프장 건설 또는 확장 시 인허가 절차가 간단하고 토지수용이 가능한 이점이 작용한 것으로 판단된다.

그 다음 많은 유형은 지구단위계획으로 면적은 43,646,493㎡로 약 26%를 차지하고 있으며, 사업시행자가 토지를 협의매수 등의 어려움으로 도시계획시설에 비교하여 면적이 작은 것으로 판단된다. 아울러 주한미군 배치, 수도권 규제 저축으로 공역구역 및 개발제한구역내 조성된 골프장이 있는 것으로 파악되었다.

〈표 2〉 2016년 말 경기도내 시군별 골프장 건설 및 유지관리 현황

시군명	건설 및 유지관리 유형(㎡)					
	계	① 도시 계획시설	② 지구 단위계획	③ 개발 제한구역	④ 개발 행위허가 (①,②,③제외)	⑤ 기타 (공역구역 등)
계	177,456,859	123,519,266	43,646,493	5,339,542	1,487,200	3,464,357
성남시	1,182,870	1,182,870				
안산시	2,664,214	2,664,214				
시흥시	1,670,616	835,308		835,308		
군포시	1,679,305	878,287		801,018		
하남시	1,806,053			1,806,053		
용인시	34,258,865	34,258,865				
이천시	12,905,411	9,879,786	3,025,625			
안성시	13,452,134	7,028,968	6,423,166			
김포시	932,683	932,683				
화성시	8,858,531	1,838,430	5,055,292	225,121	1,478,732	260,956
광주시	12,177,236	10,359,596				1,817,640
여주시	25,426,062	24,535,202	890,860			
양평군	3,008,829		3,008,829			
동두천시	1,258,590	1,258,590				

고양시	3,918,083	3,583,651		334,432		
남양주시	5,421,476	2,236,971	3,184,505			
파주시	8,172,872	6,296,584	1,876,288			
양주시	4,491,678	1,743,635	1,401,965	1,337,610	8,468	
포천시	19,733,045	5,310,445	14,422,600			
가평군	11,438,965	7,081,602	4,357,363			
연천군	2,999,340	1,613,579				1,385,761

출처 : 경기도 내부자료(중복으로 관리 시 중복으로 표기)

### 3. 헌법불합치 결정에 따른 제도변화

골프장의 신규건설 및 재정비에 대한 제도적 변화는 2013년 헌법 불일치 판정을 기점으로 크게 변화하였다. 「국토계획법 제2조제6호 등 위헌소헌 등」(2011. 6. 30. 2008헌바166, 2011헌바35(병합))에서 판시사항 및 결정내용은 아래와 같다.

첫째, 국토계획법상 기반시설 중 “체육시설” 부분이 공익성과 개별 체육시설의 성격을 고려하지 않은 채 구체적으로 범위를 한정하지 않고 포괄적으로 대통령령에 입법을 위임하고 있으므로 헌법상 위임입법의 한계를 일탈하여 포괄위임금지원칙에 위배된다.

둘째, 민간 기업이 도시계획시설사업의 시행자로서 도시계획시설사업에 필요한 토지 등을 수용할 수 있도록 규정한 국토계획법 제95조제1항의 “도시계획시설사업의 시행자” 로 적용을 받는 부분이 헌법 제23조제3항 소정의 공공필요성 요건을 결여하거나 과잉금지원칙을 위반하여 재산권을 침해한다고 볼 수 없다.

셋째, 이 사건의 정의조항(체육시설)에 대하여 단순위헌결정을 하는 대신 헌법불합치 결정을 하고 위조항은 새로운 입법에 의하여 그 위헌성이 제거될 때까지 잠정적으로 적용되는 것이 바람직하다.

이후 2011.11.1일 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 일부개정 시 체육시설의 범위를 공익성이 있는 시설로 한정하기 위하여 국가 또는 지방자치단체 등 공공부문에서 설치하는 체육시설로 한정하였고, 2013.1.1일 국토계획법 일부개정 시에는 체육시설의 경우 공공필요성이 있는 경우에만 기반시설로 인정하도록 정의하였다.

〈표 3〉 헌법불합치 결정에 따른 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 개정사항 신규대조표

기 정	현 행(2011.11.1.개정)
제99조(체육시설) 이 절에서 “체육시설”이라 함은 체육시설의설치·이용에관한법률에서 정하는 체육시설중 일반인의 이용에 제공하기 위하여 설치하는 시설을 말한다. 다만, 다음 각호의 시설을 제외한다. 1. 제91조의 규정에 의한 운동장 2. 실내골프연습장(건축물안에 설치하는 골프연습장을 말한다)	제99조(체육시설) 이 절에서 “체육시설”이란 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에서 정하는 체육시설로서 다음 각 호의 시설을 말한다. 다만, 제1호 및 제2호의 경우에는 같은 법 제5조에 따른 전문체육시설(제91조에 따른 운동장은 제외한다) 및 제6조에 따른 생활체육시설(건축물 안에 설치하는 골프연습장은 제외한다)만 해당한다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 소유하는 체육시설 2. 「국민체육진흥법」 제33조에 따른 대한체육회, 제34조에 따른 대한장애인 체육회 및 제36조에 따른 서울올림픽기념국민체육진흥공단이 설치·관리하는 체육시설 3. 「2002년월드컵축구대회지원법」 제2조제1호에 따른 경기장시설 4. 「제14회아시아경기대회지원법」 제2조에 따른 경기장시설 5. 「2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」 제2조에 따른 경기장시설 6. 「2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제2조에 따른 경기장시설

〈표 4〉 헌법불합치 결정에 따른 국토계획법 개정사항 신규대조표

기 정	현 행(2013.1.1.개정)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 라. 학교·운동장·공공청사·문화시설· <u>체육시설</u> 등 공공·문화체육시설	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 6. “기반시설”이란 다음 각 목의 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다 라. 학교·운동장·공공청사·문화시설 및 <u>공공필요성이 인정되는 체육시설</u> 등 공공·문화체육시설

#### 4. 선행연구 조사 및 고찰

헌법불합치 결정 이후 골프장 관련 연구는 민간골프장이 기반시설에서 제외되면서 공공시설로서의 골프장 재생을 위하여 제도개선 방안을 마련하는데 초점이 모아졌다. 이와 관련된 선행연구로는 재산권의 수용 주체, 골프장 건설기간 결정요인, 골프장 입지기준 설정, 경영환경 개선 등 다양한 관점에서 논문이나 연구가 진행되었다.

우선 인허가 절차·제도 개선방안에 대한 연구로는 박성규·이성원(2014), 최주영(2016)이 있었다. 박성규·이성원은 골프장의 건설기간에 영향을 미치는 요인들을 골프장 사업자의 재무상태, 미확보된 토지의 취득방식(시장거래 vs 강제취득), 사업규모 및 지형적 특성, 개발목적의 차이(회원제 vs 대중제), 개발반



대 민원을 검증변수로 선정하였다. 분석결과, 골프장 건설이 시장에 미치는 효과가 지대하여 우리 현실에 부합하는 골프장 건설정책의 수립이 필요하며, 지역경제발전, 세수확대, 고용창출 등이 성립하기 위해 효율적인 건설이 전제되어야 한다고 강조하였다. 이를 위해 수용권, 사업인정의제, 인허가의제 등으로 인한 부실 인허가 과정을 정상화하고 사업승인 후 미착공 허용기간을 단축할 필요가 있음을 제시하였다. 최주영은 골프장 건설이 수익성을 차지하기 위해서는 27홀 이상 되어야 수익모델을 창출하기 때문에 골프장 건설의 개소는 감소하지만 단위 골프장의 규모는 대형화되고 있는 실정이며, 관광휴양형 지구단위계획이나 관광단지 등으로 개발하고 있어 골프장으로 인한 난개발이 도시계획시설 상의 골프장 건설보다 더욱 심한 실정으로 평가하였다.

골프장의 경쟁력 강화 및 경영환경 개선에 관한 연구로는 백창복(2010), 안소영(2015)이 있었다. 백창복은 골프장을 활용한 복합개발방향이라는 주제로 레저, 콘도미니엄, 주택 등 관련시설과의 복합화를 통해 골프장 건설의 비용을 절감하고 최근 골프장의 사업성 악화에 대응하여야 한다고 주장하였다. 골프장의 조망적 조건, 도시 근교의 골프장이 가지는 입지적 특성, 주변지역의 체계적인 정비 등의 관점에서 볼 때, 골프장과 주거단지의 복합적 개발은 체계적인 제도적 정비를 전제로 권장되어야 할 개발 방식으로 판단하였다. 나아가 주거단지에 한정되지 않고, 문화시설, 컨벤션, 복합적인 상업시설 등 다양한 시설과의 복합화를 통해 도시의 중요한 서비스 시설로서 자리매김 할 수 있는 방안을 제시하였다. 안소영은 코스 내 시설은 공연 개최, 동계 체육시설 등으로 복합화 및 코스 외 시설로 분류된 구역에서의 글램핑, 웨딩 등으로 활용이 필요하고 현장에서 적용하기 위해서는 단계적으로 법적 규제가 완화되어야 한다고 제안하였다.

골프장 설치 시 토지수용에 관한 연구로는 정연주(2015), 전극수(2014)가 있다. 정연주는 사기업도 공익사업을 시행할 경우 그 사업시행을 위해 토지 등의 재산권수용이 원칙적으로 허용될 수 있고 사기업에 의한 공용침해<sup>1)</sup>를 통해 실현되는 공익의 계속적 공익실현을 위한 보장책의 근거가 국토계획법 등 관련 법률에 마련되어 있어야 한다고 강조하였다. 아울러 골프장도 결과적·부수적으로 공익을 실현하는 예외적인 경우에는 그러한 공익의 계획적 실현을 담보하는 보장책을 전제로 그 골프장 설치를 위한 토지수용도 허용될 수 있다고 하였다. 전극수는 국토계획법령 개정으로 기반시설 중 체육시설에 대하여는 공공필요성이 있는 체육시설로 한정하였다. 아울러 2011.11.1.일 개정된 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」에서는 민간 기업이 건설하는 골프장은 공공필요성이 있는지를 따지지 않고 아예 기반시설에 포함시키지 아니하였고 민간 기업이 골프장을 건설하면서 더 이상 수용의 방법으로 골프장 부지

1) 공용침해에 관한 헌법상의 근거규정인 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

를 확보할 수가 없게 되어 골프장 건설이 어려워지게 되었다. 최소한 골프장 중 대중골프장은 공공필요성이 있는 체육시설에 해당하므로 도시계획시설로 결정이 되어야 한다고 제시하였다.

대부분의 선행연구들은 인허가 절차·제도 개선방안, 경쟁력 강화, 토지수용 등을 중심으로 수행되어 왔으며 제도상의 문제점 개선, 복합개발을 통한 경영환경 개선 및 규제완화, 공익실현을 위한 보장책 등을 전제로 골프장 설치를 위한 토지수용 및 대중골프장의 도시계획시설 결정 허용 등의 개선방안을 제시하고 있다.

본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 경기도내 골프장 건설 및 유지관리 현황과 관계법령을 조사하여 실태를 파악하였다. 둘째, 헌법불합치 결정에 따라 민간골프장이 기반시설에서 제외된 2013년 국토계획법 개정 전후를 기준으로 실제 경기도내 골프장의 인허가 사례를 비교·분석하여 제도적 문제점을 도출하였다. 셋째, 제도적 문제점에 대하여 과거의 유사 입법사례를 참고로 국토계획법령 등의 제도개선 방안을 세부적으로 제시하였다.

공공시설로서의 골프장 재생의 전반적인 제도개선 방안을 제시하는 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구 문제를 해결하는 방향으로 본 연구를 수행하였다.

첫째, 2013년 전후 골프장의 인허가 사례는 어떠한가?

둘째, 골프장 인허가 추진이 어려워진 문제점은 무엇인가?

셋째, 공공시설로서의 골프장 재생을 위한 제도개선 방안은 무엇인가?

### Ⅲ. 골프장 인허가 유형별 사례분석

#### 1. 2013년 전후의 골프장 개발 흐름

2013년 이전까지 골프장 개발은 국토계획법상 기반시설인 체육시설에 해당되어 민간에서 대상토지를 80%이상 확보하여 도시관리계획 입안을 제안하고, 사업시행자로 지정받고자 하는 민간이 도시계획시설 사업의 대상인 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고, 토지소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 얻을 경우 사업시행자로 지정받아 타인 소유의 부지를 수용하여 [그림2]와 같이 골프장을 건설할 수 있었다.

그러나 공익성과 개별 체육시설의 성격을 고려하지 않은 채 포괄적으로 법령에 위임한 것은 포괄위임 금지원칙에 위배되므로 2012.12.31일까지 새로운 입법을 마련하도록 한 헌법불합치 결정 이후 체육시

〈그림 2〉 2013년 전후 경기도 골프장 사업추진 절차 비교 (도시계획시설)



출처 : 경기도 내부 자료에서 2013년 이후 골프장 인허가 절차 추가 작성

설의 경우 공공필요성이 있는 경우에만 기반시설로 인정하도록 국토계획법 제2조를 개정하였다. 또한 2011.11.1일 개정된 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 체육시설이란 국가, 지방자치단체 설치·소유하거나 대한체육회, 대한장애인체육회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단이 설치·관리하는 체육시설 등으로 한정하였다.

헌법재판소의 헌법불합치 결정은 회원제 골프장과 관련된 것인데 그 뒤 개정된 국토계획법령에 의하여 민간에서 건설하는 골프장은 회원제 골프장뿐만 아니라 대중골프장의 경우에도 기반시설에 해당하지 않게 되었다. 이에 민간에서 골프장을 건설하면서 더 이상 토지수용의 방법으로 골프장 부지를 확보할 수 없게 되었고 결과적으로 골프장 건설이 어렵게 되었다.(전극수, 2014)

최근 5년 동안 경기도에서 신규로 등록체육시설업 사업계획승인을 받은 골프장은 대부분 2011년 이전에 도시계획시설로 결정된 골프장이며, 국토계획법령 개정 이후 골프장내 부지를 100% 협의 매수하여 신규로 도시관리계획 변경결정, 지구단위계획구역 결정, 체육시설업 사업계획승인 등의 행정절차를 거쳐 추진 중인 골프장은 전무한 실정이다.

## 2. 골프장 사례의 유형 분류

골프장 인허가의 인과관계를 연구하고 문제점 및 제도개선 방안을 도출하기 위하여 2013년 전후 골프장 인허가를 사업 목적 및 건설·유지관리 현황에 따라 신규건설, 시설 변경(도시계획시설, 지구단위계획구역), 도시계획시설 및 지구단위계획구역 중복결정 등 3가지 유형으로 구분하였다.

유형별 골프장 사업추진 절차를 살펴보면 첫째, 골프장 신규건설은 2013년 이전에는 민간에서 도시관리계획 입안을 제안하고 도시계획시설 또는 지구단위계획구역으로 결정하여 사업을 추진하였다. 그러나 국토계획법령 개정에 따라 도시계획시설사업으로 추진이 불가능하게 되면서 사업시행자가 골프장에 편입되는 토지를 협의매수 또는 사용권을 확보하고 민간 제안으로 지구단위계획구역 결정, 등록체육시설업 사업계획승인 등의 행정절차 이행 후에 사업추진이 가능하다. 다만, 토지수용이 가능한 공여구역법, 지역개발법 등을 근거로 민간에서도 사업계획 승인을 받아 관련법 의제협의를 거쳐 사업추진이 가능하다. 둘째, 골프장의 시설 변경은 도시계획시설 변경 또는 지구단위계획 변경으로 나누어 볼 수 있다. 2013년 이후에는 도시계획시설로 결정된 골프장은 도시관리계획 변경 및 실시계획인가 변경을 통한 증설이 불가하므로 기존 도시계획시설 부지와 증설부지를 나누어 인허가를 추진하여야 한다. 우선 기존 도시계획시설 부지의 시설 변경이 동시에 필요할 경우 실시계획인가 변경을 통해 시설 변경이 가능하다. 증설부지는 협의매수 또는 토지사용권을 확보하고 토지의 형질 변경이 필요 시 산지전용·개발행위허가 등 별도 인허가 절차를 이행하여야 한다. 최종적으로 골프장 전체면적에 대한 등록체육시설업 사업계획

변경승인을 받은 후 공사 착공이 가능하다. 골프장 축소 시에는 도시관리계획 변경 및 실시계획인가 변경만을 통해 가능하다. 다만, 회원제 골프장의 경우에는 사업시설의 설치에 투자된 금액을 초과하지 아니한 범위에서 회원모집이 가능하므로 시설 축소 시 기존 회원의 입회금 추가 반납여부를 확인하여야 한다. 다음으로 지구단위계획구역 변경을 통한 골프장 증설 인허가는 도시관리계획 변경결정 및 지구단위계획구역 변경결정, 개발행위허가, 등록체육시설업 사업계획변경승인 등의 행정절차를 거쳐 진행된다. 골프장 축소도 증설 인허가와 동일하나, 회원제 골프장의 경우는 기존 회원의 입회금 추가 반납여부를 확인하여야 한다. 셋째, 골프장 증설·축소 시 기존 도시계획시설을 폐지하지 않고 지구단위계획구역을 중복 결정하여 인허가 추진이 가능하다. 지구단위계획구역 결정은 골프장 신규건설 절차와 동일하게 행정절차를 이행하여야 하며, 도시계획시설은 증설이 불가하므로 지구단위계획구역과 도시계획시설이 각각 다른 면적으로 관리된다. 아울러 지구단위계획이 도시계획시설과 상이하고 그 내용이 경미한 사항의 변경에 해당되지 않는 경우에는 지구단위계획구역 결정 시 도시계획시설 변경도 함께 진행하여야 하며, 실시계획인가 변경 등의 별도 인허가 절차가 필요하다.

골프장 사례는 2013년 전후의 인허가 변화에 대해 유형별 명확한 분석을 위하여 고시, 허가, 승인 등의 골프장 사업추진 절차를 완료(2013년 이후 신규건설 제외)하고, 2개 이상의 시군에 걸쳐 지역별로 다르게 인허가를 진행하지 않은 10개의 골프장 인허가 사례를 아래와 같이 선정하였다.

〈표 5〉 유형별 골프장 사례 인허가 고시(승인) 현황

구분	골프장	시설(구역)명	위 치	면 적(㎡)	인허가 고시(승인)일
신 규 건 설	세라지오CC	도시계획시설 (체육시설)	여주읍 오금리 422번지 일원	1,005,421	2009. 2. 18. 여주군 고시 제2009-11호 (여주군관리계획 변경결정)
	리엔리CC	제2종지구단위 (관광휴양형)	가평군 하면 상판리 산98-1번지 일원	1,512,703	2009. 10. 30. 가평군 고시 제2009-153호 (가평군관리계획 변경결정)
	포천 힐마루 관광레저	지구단위 (관광휴양형)	포천시 영중면 거사리 700번지 일원	2,865,711	2015. 3. 4. 포천시 고시 제2015-40호 (포천시 힐마루 지구단위계획구역 변경결정)
시 설 변 경	남여주GC	도시계획시설 (체육시설)	여주읍 하거리 산 40번지 일원	1,151,902	2011. 11. 2. 여주군 고시 제2011-195호 (여주군관리계획 변경결정)
	스프링힐스CC	도시계획시설 (체육시설)	고양시 일산동구 산황동 산54번지 일원	230,094	2009. 11. 18. 고양시 고시 제2009-313호 (고양시 도시관리계획(변경) 결정)

시설 변경	일동레이크GC	지구단위 (관광휴양형)	포천시 일동면 화동로 738번지 일원	1,585,511	2012. 7. 18. 포천시 고시 제2012-80호 (도시관리계획 변경결정 및 관광휴양형 지구단위계획 결정)
	코리아퍼블릭	도시계획시설 (체육시설)	용인시 기흥구 고매동 279-13번지	215,771	2017. 2. 24. 용인시 고시 제2017-90호 (실시계획인가 변경)
	그린힐CC	도시계획시설 (체육시설)	광주시 곤지암읍 이선리 10번지 일원	867,279	2016. 5. 31. 등록체육시설업 사업계획변경 승인(경기도)
	레이크힐스CC	지구단위 (관광휴양형)	안성시 양성면 산정리 산 163-32번지 일원	262,268	2015.11. 19. 등록체육시설업 사업계획변경 승인(경기도)
중복 결정	금강CC	도시계획시설 (체육시설)	여주시 가남읍 본두리 77번지 일원	866,828	2016. 2. 1. 여주시 고시 제2016-20호 (도시관리계획 변경결정 및 관광휴양지구단위계획구역 결정)
		지구단위 (관광휴양형)		890,860	

출처 : 경기도 내부자료 및 고시내용을 정리

### 3. 골프장 사례의 유형 분석

신규건설, 시설 변경(도시계획시설, 지구단위계획구역), 도시계획시설 및 지구단위계획구역 중복결정 등 3가지 유형에 대하여 10개 골프장 인허가 사례를 개발 흐름 별로 비교·분석한 결과 아래 [표 6]와 같은 결과가 도출 되었다.

〈표 6〉 골프장 인허가 사례분석

구분	건설 및 유지관리	인허가 시기	사 례 골프장	사업 목적	사업 시행 승인 (공여 구역)	협의 매수 · 사용 승낙	도시 관리 계획	지구 단위 계획	영 향 평 가	개 발 행 위 허 가	실 시 계 획 인 가	토지 수용	체 육 사 업 계 획 승 인	문 제 유 형
신규 건설	시설	'13년 전	세라지오 CC	신설	해당 없음	○	○	-	○	-	○	○	△	1 유형
		'13년 후	인허가 불가	신설		○	×	-	×	-	×	×	×	
	지구 단위	'13년 전	리엔리 CC	신설		○	○	○	○	○	-	-	○	
	특별법	'13년 후	힐마루 관광레저	신설		○	○	△	△	○	△	-	○	

시설변경	시설	'13년 전	남여주 GC	증설	해당 없음	○	○	-	○	-	○	○	△	2 유형
		'13년 후	그린힐 CC	증설		○	-	-	○	○	○	×	○	
		'13년 전	스프링힐스 CC	축소		-	○	-	-	-	○	-	△	해당 없음
		'13년 후	코리아 퍼블릭	축소		-	○	-	-	-	○	-	△	
	지구 단위	'13년 전	일동레이크 GC	증설		○	○	○	○	○	-	-	○	3 유형
		'13년 후	레이크 힐스CC	증설		○	○	○	○	○	-	-	○	
재도입 예정	시설	'13년 전	인허가 추진시 (사례 없음)	증설	○	○	-	○	-	○	○	△	4 유형	
	지구 단위			신설	○	○	○	○	-	-	-	-		
	시설	'13년 후	금강 CC	축소	-	○	-	-	-	○	-	△		
	지구 단위			신설	○	○	○	○	○	-	-	○		

주1) ○ 인허가 완료 또는 가능, × 불가, △ 의제협의, - 해당없음

주2) 도시계획시설사업 실시계획인가, 개발행위허가, 등록체육시설업 사업계획승인에서 의제협의 되는 농지전용, 산지전용 등의 인허가 절차는 분석에서 제외

주3) 약자(略字) : 도시계획시설 → 시설, 지구단위계획구역 → 지구단위

#### 4. 유형별 골프장 사례의 문제점 분석

골프장 인허가 추진 시 행정절차에 대한 사례분석 결과를 토대로 4가지로 유형화하고 상존하는 문제점을 도출할 수 있었다. 여주 세라지오CC, 가평 리엔리CC, 포천 힐마루 관광레저 조성사업 등에서 나타난 제1유형의 문제점은 신규 골프장 건설 시 공공필요성이 인정되는 체육시설 여부에 대한 판단 기준 모호에 기인하였다. 여주 남여주GC, 광주 그린힐CC 등에서 나타난 제2유형의 문제점은 도시계획시설로 결정된 기존 골프장은 국토계획법상의 경미한 변경을 통해 소규모 확장이 불가하다는 점이었다. 안성 레이크힐스CC, 포천일동레이크GC 등에서 나타난 제3유형의 문제점은 지구단위계획으로 결정된 골프장을 증설하고자 하는 경우 인허가 절차가 매우 복잡하여 골프장 증설에 장애요인으로 작용한다는 점이었다. 여주 금강CC 등에서 나타난 제4유형의 문제점은 도시계획시설로 결정된 골프장을 지구단위계획구역으로 중복 결정할 경우 불필요한 행정절차를 중복 이행하여야 한다는 점이었다.

제1유형의 문제점을 좀 더 자세히 살펴보면, 국토계획법상 기반시설은 공공필요성이 인정되는 체육시설로 정의하였고, 기반시설의 세분 및 범위를 규정하고 있는 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서는 민간이 설치·소유하는 체육시설은 기반시설로 포함하지 않았다. 여주 세라지오CC는 2013년 이전 도시계획시설사업으로 신규 건설되었으나, 2013년 이후에는 민간골프장이 도시계획시설에 해당하지 않아 도시관리계획 변경결정(골프장 부지 마련), 영향평가(환경·교통·재해 등에 미치는 영향), 실시계획인가(토지이용계획 수립 및 도시계획시설사업 착공·준공), 토지수용(토지소유권 확보), 등록체육시설업 사업계획승인(골프장 공사, 골프장업 등록·운영) 등의 인허가 절차를 이행하지 못하게 되었고, 도시계획시설사업으로 신규 건설된 골프장 사례는 없었다.

그러나 2013년 이전에 주민 제안으로 사업 추진된 가평 리엔리CC는 도시관리계획 변경결정 및 관광휴양형 지구단위계획 결정(골프장 부지 마련)하였고, 영향평가, 토지 협의매수·사용승낙, 등록체육시설업 사업계획승인이 가능하여 신규 골프장 건설할 수 있었다. 가평 리엔리CC와 같은 방법의 골프장 건설은 도시계획시설 결정 및 토지수용 절차를 거치지 않아 2013년 이후에도 골프장 건설이 가능한 사업 방식이다.

2013년 이후에도 미군공여구역법에 따라 반환공여구역·주변지역 개발사업으로 추진 중인 포천 힐마루 관광레저 조성사업은 골프장을 신규건설 예정이다. 포천 힐마루 관광레저 조성사업과 같이 민간을 사업시행자로 지정하고 사업 시행승인이 있을 때 도시관리계획 변경결정 및 관광형 지구단위계획 결정, 개발행위허가(토지의 형질 변경 등), 등록체육시설업 사업계획승인 등이 의제협의 된다는 것과 토지수용권을 부여 받아 강제수용이 가능한 것을 볼 때 공공성이 있는 사업의 경우에는 현행 법령상 아직도 골프장 신규건설을 허용하고 있다.

이에 국토계획법에서 규정한 공공필요성이 인정되는 체육시설의 범위를 구체적으로 마련한다면 국민의 건강 증진과 여가 선용에 이바지하기 위한 체육시설의 설치 목적을 달성하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

제2유형의 문제점을 살펴보면, 건전한 체육 및 여가활동 증진과 지역경제 활성화를 위하여 도시계획시설로 추진하였던 골프장이 2013년 국토계획법 개정으로 기반시설(체육시설)에서 제외되면서 기존 골프장의 구역경계 조정 및 소규모 확장 시 행정절차 이행에 혼선을 초래하게 되었다.

2013년 이전 시설 변경한 남여주GC는 증설부지를 포함하여 전체 골프장 부지에 대한 도시관리계획 변경결정(골프장 증설을 위한 부지 마련) 후 실시계획인가를 변경(토지이용계획 변경 및 도시계획시설사업 착공·준공)하여 인허가 의제협의 및 토지수용이 가능하였다. 그러나 2013년 이후 시설 변경한 광주 그린힐CC의 경우 증설부지를 도시계획시설로 결정이 불가하였다. 이에 전체부지에 대한 도시관리계획 변경결정을 추진하지 않고, 토지이용계획 변경이 필요한 기존부지는 도시계획시설사업 실시계획인가를



변경하고 증설부지는 협의매수를 통해 소유권을 확보 후 별도의 개발행위허가 및 산지전용허가 등을 득하였다. 그리고 마지막으로 골프장 전체부지에 대한 등록체육시설업 사업계획변경승인을 받았다. 남여주GC와 광주 그린힐CC 비교 사례와 같이 복잡한 행정절차 이행으로 인허가 기간이 장기간 소요되어 사업시행자 부담이 가중되고 유연한 대응이 곤란한 실정이다.

또한 일부 골프장은 변경 증설 시 용도지역이 계획관리지역 및 생산관리지역에서만 입지가 가능하고 대부분 임야에 조성되는 골프장 특성상 농림지역 및 보전관리지역 내에서는 골프장 입지가 불가하여 사업계획을 포기하고 있다. 아울러 체육시설법에 의한 등록체육시설업 사업계획승인의 의제협의로 처리할 수 없어 증설 후 등록체육시설업 사업계획승인 면적과 도시계획시설 결정이 각각 다른 면적으로 관리되고 있는 실정이다. 따라서 도시계획시설로 결정된 기존 골프장에 대하여 완화규정 마련이 필요할 것으로 판단된다.

제3유형의 문제점을 살펴보면, 2013년 민간골프장이 기반시설로 제외되면서 도시관리계획 변경을 통하여 증설이 가능한 골프장은 관광휴양형 지구단위계획으로 결정된 골프장만이 가능하다. 그러나 2013년 이전 도시계획시설로 결정되어 실시계획인가 변경 시 관련법이 의제되는 골프장과는 다르게 관광휴양형 지구단위계획으로 결정된 골프장 증설의 경우에는 등록체육시설업 사업계획변경승인으로 공사 착공·준공을 처리하지 못하고 증설부지에 대하여 별도의 개발행위허가, 산지전용허가 등의 인허가를 이행하여야 한다.

안성 레이크힐스CC, 포천일동레이크GC의 경우에는 골프장 증설 시 우선 토지의 형질 변경 면적에 대하여 개발행위허가를 득하였으나, 전체 골프장 부지에 대한 등록체육시설업 사업계획변경승인 의제협의는 할 수 없어 공사착공을 위하여 별도 등록체육시설업 사업계획변경승인을 받아야 했다. 이에 비슷한 인허가 의제협의 절차를 중복으로 이행하여야 하고 인허가 소요기간이 연장되는 불편함이 있다. 따라서 향후 복잡한 인허가 절차를 간소화하는 절차가 필요할 것으로 판단된다.

제4유형의 문제점을 살펴보면, 2013년 이전 골프장은 도시계획시설 또는 지구단위계획으로 결정하여 신규건설 및 시설 변경을 추진하였고, 중복 결정한 사례는 없었다. 2013년 이후 여주 금강CC는 도시계획시설로 결정되어 있어 실시계획인가 변경을 통해 축소는 가능하나, 증설은 불가하여 증설부지에 대한 별도의 인허가 절차가 필요하였다. 이에 도시계획시설을 폐지 후 지구단위계획 결정 절차를 이행하는 대신 중복으로 지구단위계획을 결정하면서 여주KCC공장에 편입에 따라 축소된 도시계획시설과 증설부지를 편입하여 신규 결정한 지구단위계획 면적은 각각 다르게 관리하게 되었다. 물론 도시계획시설 폐지 절차를 생략하여 당장에 인허가 절차는 간소화할 수 있었다. 그러나 지구단위계획구역 중복결정은 신규 골프장 건설과 동일하게 영향평가(전략환경영향평가), 개발행위허가, 등록체육시설업 사업계획변경승인 등의 추가 행정절차 이행으로 사업시행자의 경제적 부담이 가중되었다.

그리고, 향후 시설 변경 시 도시계획시설도 함께 변경이 필요하여 실시계획인가 등의 추가적인 인허가 절차 이행이 불가피 할 것으로 판단된다. 행정적으로도 이미 조성이 완료된 골프장임에도 불구하고 도시기본계획상 확보된 시·군의 지구단위계획 물량을 소진해야 하는 문제점이 있다. 따라서 불필요한 행정절차 중복 이행을 개선하여야 할 것으로 판단된다.

## Ⅳ. 골프장 사례 유형별 관계법령의 제도개선 방안

### 1. 제1유형 : 공공필요성이 인정되는 체육시설의 기준 개선

2011. 6. 30. 「국토계획법 제2조 제6호 등 위헌소원 등」에서 헌법불합치 결정의 요지는 기반시설로서의 체육시설의 종류와 범위를 대통령령에 위임하기 위해서는 체육시설 중 공공필요성이 인정되는 범위를 한정해 두어야 함에도 구체적인 범위를 결정하는 일을 전적으로 행정부에 일임하여 공익성과 개별 체육시설의 성격을 고려하지 않은 채 구체적으로 범위를 한정하지 않고 포괄적으로 대통령령에 입법을 위임하고 있으므로 헌법상 위임입법의 한계를 일탈하여 포괄위임금지원칙에 위배된다고 판시하였다.

그러나 당시 소수 헌법재판관의 반대 의견을 살펴보면 당해 수용의 공공필요성을 지속적으로 보장하고 수용을 통한 이익을 공공적으로 귀속시킬 수 있는 제도적 규율 장치가 갖춘 경우에는 사인에 의한 수용이 헌법적으로 정당화 될 수 있다는 의견을 제시하였다.

아울러 헌법불합치 결정 이후 공공필요성이 인정되는 체육시설을 법령과 지침으로 정의한 사례도 있다. 2015. 1. 1. 제정된 「지역개발및지원에관한법률(이하 ‘지역개발지원법’)」이 대표적이다. 본 법률은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 지역개발지원법에 공공필요성이 인정되는 체육시설의 기준을 마련한 사유는 2014.10.30. 헌법재판소에서 고급골프장 건설 등 공익성이 낮은 민간사업에도 수용권을 인정한 종전 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 대하여 헌법불합치 결정을 내린바, 지역개발사업을 시행하는 민간개발자는 공공필요성이 인정되는 사업을 시행하는 경우에만 토지 등을 수용할 수 있도록 함으로써 법률의 위헌성을 제거한 것이다. 2015.12.23. 일부개정을 통해 지역개발지원법상 공공필요성이 포함된 지역개발사업을 정의하고 세부기준을 「지역 개발 및 지원에 관한 업무처리지침」에 위임하였다. 주요내용은 공공필요성의 인정이 제외되는 지역개발사업은 고급골프장, 고급리조트로 한정하였다. 고급골프장

의 범위에 국가 및 지방자치단체, 공공기관이 설치·운영하거나 소유한 골프장과 해당골프장이 소재한 시·도지역 내 대중골프장의 평균요금을 초과하지 않는 대중골프장을 제외하였다. 고급리조트는 시·도 지사가 지역개발조정위원회 심의에 회부하여 공공필요성이 없음을 확인한 사업을 의미하며, 지역개발 조정위원회는 해당 사업이 토지 등의 수용을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인하여 재산권을 침해당하는 사인의 이익(사익)을 형량시, 사인의 재산권 침해를 정당화할 정도의 공익이 우월성이 인정되지 않음을 확인하도록 하였다.

위 논거를 종합해 보면 국토계획법상의 공공필요성이 인정되는 체육시설을 평균요금이 저렴한 대중골프장으로 대상을 확대하고 도시계획시설 결정 절차에서 도시계획위원회 심의를 거쳐 골프장 건설을 허용하는 제도개선이 가능할 것으로 판단되며, 신규건설 골프장의 도시관리계획 변경결정, 영향평가, 실시계획인가, 토지수용, 등록체육시설업 사업계획승인 등의 인허가 추진이 가능하여 대중골프장에 대한 수요를 대응할 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 민간에서 건설하는 골프장이 서로 다른 법령 및 기준 적용에 따라 사업추진 가능여부가 달라지는 문제를 일부 해소할 수 있을 것이다.

그동안 공공이 아닌 민간 사업자가 개발하는 골프장에 토지수용권을 부여하여 재산권을 침해한다는 의견이 많았다. 따라서 대중골프장을 이용하는 불특정다수의 여가활동이 우선인지, 소수의 재산권 보호가 우선인지에 대한 면밀한 비교분석과 폭넓은 사회적 합의를 통하여 제도개선 방안이 마련되어야 할 것이다.

## 2. 제2유형 : 도시계획시설로 결정된 기존 골프장의 경미한 변경을 허용

현재 민간골프장이 도시계획시설에서 제외되었다 하더라도 기존 골프장은 아직도 도시계획시설로 관리되고 있어 규모 축소 시 도시관리계획 변경 결정 및 실시계획인가 변경은 가능하다. 따라서 골프장을 증설할 경우에도 현재의 도시관리계획 변경결정 시 경미한 변경(단위 도시계획시설부지 면적의 5% 미만의 변경인 경우, 지형사정으로 도시계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우 등)에 준하여 골프코스 개선, 신규건축 등 소규모 개발이 가능하도록 법령 개정 등의 규제완화가 필요하다.

아울러 법령 개정 이전에도 기 도시계획시설로 결정된 골프장에 대하여 사업시행자가 토지소유권을 확보로 별도의 토지수용이 없는 경우에 한하여 증설 면적이 경미하다면 헌법불합치 결정의 취지(포괄 위임금지원칙 위배)를 훼손하지 않는 범위 내에서 이를 허용할 수 있도록 정부에서 업무지침을 마련하는 방법도 있을 것이다.

이는 당초 체육시설 목적에 부합되는 범위 내에서 경미한 변경을 허용하여 난개발 방지 및 체계적인 개발을 유도함으로써 시설에 대한 효율적 관리와 계획적 설치를 유도하는 방안이 될 것이다.

### 3. 제3유형 : 지구단위계획으로 결정된 골프장 증설 시 인허가 절차의 간소화

도시계획시설로 더 이상 골프장 신·증설이 불가능한 상황에서 지구단위계획으로 결정된 골프장의 인허가를 중복으로 이행하는 절차에 대하여 간소화 및 처리기간 단축이 필요하다.

현행 법령상 골프장 공사의 착공·준공은 국토계획법에 의한 개발행위허가와 체육시설법에 따른 등록 체육시설업 사업계획승인으로 할 수 있다. 개발행위허가는 공작물의 설치 또는 건축물의 건축, 토지의 형질 변경 등 개발면적에 대한 인허가로서 기존 골프장 부지와 별도로 진행되는 불편이 있다.

따라서 골프장 전체 면적을 관리하는 등록체육시설업 사업계획변경승인 시 개발행위허가를 의제협약 할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 아울러 국토계획법상 개발행위허가 시에는 농지전용·산지전용허가, 하천·소하천·도로공사 시행의 허가 등 19개 법률을 의제협약 할 수 있으나, 체육시설법상 등록체육시설업 사업계획승인 시에는 개발행위허가 시 의제협약 되는 11개 법률을 포함한 17개 법률만이 의제협약이 가능하여 추가로 확대할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

### 4. 제4유형 : 도시계획시설로 결정된 기존 골프장을 관광휴양형 지구단위계획으로 전환할 수 있도록 경과규정 마련

국민소득수준의 향상, 주5일제의 정착 등에 따라 가족단위 관광객이 지속적으로 증가하면서 단순 숙박이나 체육시설 이용에서 체류형, 관광형, 체험형으로 변화하고 있다. 산업적 측면에서도 경제 성장을 이끌었던 제조업은 경쟁력 확보를 위해 생산기지를 해외로 이전하고 있는데 반해 복합관광휴양시설은 자연환경이 좋은 지방지역에 위치하고 있어 지역경제 활성화 및 고용을 창출하는 역할을 가져와 지방도시의 인구유입 등 활력 증진에 기여하고 있다. 따라서 골프장의 경쟁력 강화를 위한 여러 가지 방안 중에 하나로 현재와 같이 단순히 체육시설만의 운영 보다는 복합개발을 통해 레저, 쇼핑, 숙박, 위락 등을 갖춘 체류형 복합관광휴양시설로의 변화가 필요하다.

그러나 현재 제도에서 기존 골프장을 변경하여 체류형 복합관광휴양시설로의 개발은 복잡한 행정절차 이행을 통해 가능한 실정이다. 또한 변경 증설 없이 도시계획시설을 유지한 상태로 실시계획인가 변경을 통해 레지던스 호텔을 계획한 용인 코리아 퍼블릭 사례를 보면 골프코스 변경 및 길이 축소, 골프연습장 폐지를 통해 숙박시설 계획이 가능하였으나, 체육시설 이용환경에 큰 변화가 있었다.

이에 민간골프장을 도시계획시설에 포함할 수 없다면 폐지하고 관광휴양형 지구단위계획으로 전환할 수 있도록 경과규정 신설이 필요하다. 2003. 1. 1. 국토계획법 시행 시 국토이용관리법상 시설용지지구 는 각각 개발진흥지구 및 제2종지구단위계획으로 지정된 것으로 본다는 경과조치로 2010.12.15. 지구단

위계획으로 결정된 용인 한원CC 사례와 같이 국토계획법상 기반시설에서 제외된 민간체육시설을 지구단위계획으로 전환할 수 있도록 경과규정을 신설한다면 사업시행자의 부담 완화 및 행정절차의 소요기간을 단축하여 골프장 재생을 유도하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

## V. 결론

한국경제 성장을 주도하던 제조업도 세계적인 보호무역주의 강화와 4차 산업 혁명에 따른 스마트팩토리 도입 등으로 신규 고용이 크게 늘지 않으면서, 우리나라의 청년실업도 심화되고 있는 실정이다. 인구 고령화, 국민소득수준의 향상, 주5일제의 정착 등에 따라 새로운 성장 산업으로 각광을 받고 있는 스포츠산업은 스포츠용품업, 스포츠시설업, 스포츠서비스업 등의 다양한 산업군을 포함하고 있으며, 기계보다는 사람이 필요한 산업으로 일자리 창출효과가 높은 산업이다. 특히 골프의 경우 전국골프장 이용객이 2005년 1,776만명에서 2014년 3,314만명으로 약 2배 정도 증가하였으며, 2014년 국민생활체육 참여 실태조사 분석결과 향후 참여 희망 운동종목 중 2위로 국민적 관심이 높은 운동이다.

골프인구는 해마다 늘는데 비해 경기침체, 수익률 하락, 회원제 골프장에 중과세 부과, 헌법불합치 결정 이후 민간골프장이 기반시설에서 제외되면서 신·증설 여건변화 등의 다양한 원인으로 2012년부터 경기도내 골프장 건설이 둔화되고 성장이 정체되고 있으며, 2011년 이후 경영악화로 기업회생계획인가 신청, 대중제 전환, 사업계획승인 취소된 경기도내 골프장은 총 22개로 운영 중인 골프장에 약 14%를 차지할 정도로 어려움을 겪고 있다.

이에 경기도내 골프장 인허가 사례를 분석하여 문제점을 도출하고 관계법령의 제도개선을 통해 행정청이 시행할 수 있는 공공시설로서의 골프장 재생 방안을 마련하고자 본 연구를 수행하게 되었다. 구체적인 제도개선 방안으로 우선 공공필요성이 확보된 경우에 골프장 신규건설이 가능하도록 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 아울러 기존 골프장의 경쟁력 강화와 이용자의 수요 충족·편의 증진을 도모하고 사업시행자의 부담을 경감하도록 다양한 완화규정 신설이다. 마지막으로 도시계획시설로 결정된 골프장을 관광휴양형 지구단위계획으로 변경·수립을 통해 복합개발을 할 수 있는 규정을 신설하는 것이다.

국민의 건강 증진과 여가 선용을 위해 도시계획시설로서의 체육시설은 반드시 필요하다는 헌법불합치 결정 시 재판관 소수 의견과 같이 골프장을 단순히 민간시설로 방치보다는 현행제도의 보완, 공공시설로서 골프장의 역할 제고 등이 필요하다고 판단된다. 향후 골프장은 대중적인 스포츠로 변화되고 있어 적절한 규제완화가 뒷받침 된다면 고령화 시대 건강 유지·증진 및 일자리 창출에 이바지 할 것으로 생각된다.

■ 참고문헌 ■

- 문화체육관광부·국민체육진흥공단 한국스포츠개발원(2014), 『2014 체육백서』, 세종, 문화체육관광부
- 박성규·이성원(2014), “골프장 건설기간 결정요인에 대한 고찰”, 『부동산연구』, 24(2): 97-111
- 백창복(2010), 『골프장을 활용한 복합개발방향』, 경상대학교산업대학원 석사학위논문
- 안소영(2015), 『골프장 경영 개선을 위한 시설 복합 활용사례 연구』, 고려대학교대학원 석사학위논문
- 정연주(2015), “골프장설치를 위한 토지수용”, 『사단법인 한국공법학회 공법연구』, 43(3): 207-231
- 전극수(2014), “민간기업의 골프장건설을 위한 수용의 허용성”, 『강원법학』, 43: 553-578
- 최주영(2016), “국내 골프장 입지기준 설정에 관한 연구”, 『도시정책연구』, 7(1): 55-65
- 골프타임즈(2016.11.08.), “2017년 골프장 산업 전망 ‘회원제, 퍼블릭으로 전환 급증… 문제없나?’
- 헌재 2011. 6.30. 2008헌바166, 2011헌바35(병합), “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제6호 등 위헌소원 등”

---

원 고 접 수 일 | 2018년 7월 10일  
심 사 완 료 일 | 2018년 8월 6일  
최종원고채택일 | 2018년 8월 8일

**박진형** pjhy0505@gg.go.kr

2007년 서울과학기술대학교 토목공학과에서 학사를 취득 후 2017년 가천대학교 산업환경대학원에서 공학 석사학위를 받았다. 현재 경기도청 투자진흥과의 주무관으로 재직중이다. 논문으로는 “공공시설로서의 골프장 재생에 관한 연구”(2017)의 석사논문을 발표하였다. 주요 관심분야는 도시계획, 도시재생, 택지개발사업, 도시개발사업, 외국인 투자유치 등이다.

**박환용** hwanpark@gachon.ac.kr

1990년 미국 Cornell University에서 박사학위를 받았으며 논문 제목은 ‘Housing Consumption Patterns in Korea’이다. 현재 가천대학교 도시계획학과에 재직 중이며 주요 관심분야는 주택정책, 도시재생, 주거복지 등이다. 국토교통부 중앙도시계획위원, 부천 원미 뉴타운 총괄계획가, 김포 뉴타운 총괄계획가, 충남 서천 거점확산형 주거환경개선사업 총괄계획가 등의 경험을 바탕으로 도시재생을 통한 주거취약계층의 주거공간 설계에 관심을 집중하고 있다. 한국주택학회 회장, 한국주거환경학회장을 역임하였으며 현재 한국주거복지포럼 상임대표, 경기도 도시재생위원회 부위원장 등으로 활동 중이다.