

제14주 골프장 정책 및 경제·사회적 영향

1. 골프장 관련 정책

1) 정부의 1단계 정책

- 골프장 규제 완화로 골프장 건설 확대 유도
 - 국무조정실(04), 골프장 공급부족 해소와 규제합리화를 위한 규제개선
 - 문화관광부(04), 골프장 건설규제 개선 방안
 - 재정경제부(04), 골프장 설립 무제한 허용 방침 등
 - 환경부, 농림부, 산림청, 일부 규제 완화
 - 전라남도, J 프로젝트
 - 전라북도, 새만금 국제관광도시 프로젝트
- 특별법 제정으로 골프장 건설 촉진 근거 마련
 - 건설교통부: 기업도시특별법
 - 재정경제부: 지역특화발전특구에 대한 규제특례법
 - 문화관광부: 관광레저형 복합도시에 관한 특별법

2) 정부의 2단계 정책

- 정부의 2단계 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책(2007.7.30)

항목	내용
관광·레저분야 해외소비 국내전환	○반값 수준의 대중골프장 공급 - 농민 중심PF가 농지를 현물 출자해 건설 - 관광레저형 기업도시에 체류형 대중골프장 짓도록 법인 세, 지방세 감면, 진입도로 1개당 사업비 50% 국고 지원

3) 신정부의 규제완화 정책

6개월 내 골프장 지을 수 있도록 규제완화 등 정책 조정

4) 시사점

- 정부의 골프장에 대한 지속적인 관심과 공급확대정책으로 인하여 골프장 건설에 필요한 각종 규제들이 완화되고 특별법 제정을 통하여 골프장 공급이 빠르게 확

대되고 있음. 그러나 골프장 건설이 정부의 정책에 의해서 조정될 경우 지속가능성(경제적, 사회적, 환경적 측면에서)을 고려한 적절한 수준의 골프장 공급대책을 수립하기 어려울 수 있음. 골프장이 계속 확대되어 골프장 공급 과잉현상이 나타날 때는 이미 지속가능성을 고려하기에 시기상 어려울 것이고 시장경제에 맡겨두기에는 일본의 사례에서 처럼 불가피한 경제적, 사회적, 환경적 문제들로 인해 고통을 감내할 수밖에 없을 것임. 정책에 대한 신중한 검토를 통해 지속가능한 골프장 공급정책을 어떻게 수립해야 하는지 중요한 기로에 있다고 볼 수 있음

- 정부의 골프장 관련 1단계 정책(가칭)과 2단계 정책은 골프장 공급을 확대하는 목적은 동일하나 1단계가 골프장 종류에 관계없이 확대하는 정책이라면, 2단계의 경우 대중골프장 공급을 확대하는 것임

2. 1단계 정책에 대한 검토

1) 골프장 정책의 쟁점

- 골프장 건설을 통한 지역경제 활성화 가능성 검토
 - 시도별 시군별 배분
 - 특정지역 집중 방안
- 골프장의 활용을 위한 토지공급 방안 검토
 - 농지 활용
 - 임야 활용
- 골프장 접대의 기업 손비처리 문제
 - 법인회원이 전체 이용객의 30-40% 차지
 - 접대비용 미처리시 골프장 부도 가능성
- 건설경기 차원의 골프장 접근
 - 단기적 경기진작 효과
 - 장기적인 국토환경 파괴 가능성
- 골프장의 인허가 간소화
 - 규제완화 차원의 접근
 - 지자체-중앙정부, 상위기관-하위기관 간 중복되는 인허가 절차 개선 필요
- 골프장의 다양화
 - 지역경제 차원, 경기활성화 차원의 접근: 대규모화, 레저 단지화
 - 국민소득 증가에 따른 대중골프장 확대, 소규모화, 농지와 병행 가능
 - 골프의 사회적 순기능과 영향/여가활동의 다양화, 고용증대, 국위선양 등
 - 골프의 사회적 역기능과 영향/고비용여가활동(귀족스포츠), 배타적·폐쇄적활동, 대규모토지이용, 환경문제 등

○ 골프산업의 경제 활성화

- 생산유발효과와 소비유발효과가 매우 높은 고부가가치 산업
- 지방세 납부를 통해 지방재정을 건실화 하는데 도움이 되고 있으며 지역특산물판매 및 고용확대 등으로 내수경제의 활성화에도 큰 기여
 - 첫째, 생산유발효과 2.7배(산업연관표상)에 달하고 있음
- 건설업 생산유발효과 : 1.990
- 사회 및 기타 서비스부문 부가가치유발계수: 0.876
 - 둘째, 1개 골프장의 소비유발효과가 213억원($113.8\text{억원} \times 1.990$)이며, 부가가치 창출효과가 99.6억원에 이르고 있음($113.8\text{억원} \times 0.876$)
 - 세째, 18홀 1개 건설 시 연 300개 일자리 창출이 가능
- 546억중 43%에 해당하는 236억원이 노무비로 지출됨
 - $(236\text{억} \times 1\text{개사}) / (85,900\text{원} \times 299\text{일}^* \times 3\text{년}) = 306\text{개}$
- 골프장건설로 인한 지역파급효과의 측정은 매우 어려움. 보통 골프장이 인적이 드문 산지에 입지하므로 공급되는 설비 등 자재들은 전문업체에서 조달하고, 내부에서 필요한 것을 공급하므로 주변지역의 경제가 활성화되는 것은 적으며 오히려 지역경제에 부정적인 영향을 줄 수 있음
- 골프장이 지역사회에 미치는 영향분석
 - 골프의 일반적 사회적 순기능과 역기능을 중심으로 지역의 사회적 영향(주민의식 등)에 대한 문헌조사 및 면접조사
 - 골프장 조성에 따른 혜택 및 피해사례 조사·분석

2) 골프장 정책의 쟁점에 대한 검토

가. 건설 파급효과

○ 골프장 건설비용

- 골프장 건설비용은 시설수준 및 지형에 따라 280억원—766억원까지 매우 다양
- 18홀 기준 골프장 1개 공사비 546억원(토지매입비 제외)
- 골프장 1개(18홀 기준, 대중제) 건설비용은 최고가와 최저가를 제외하고 분석한 결과 1홀당 평균 약 2,860백만원 정도임
- 최근 공사중인 서화리조트의 경우 회원제(18홀) 450억원, 대중제(9홀) 150억 원 소요

가) 긍정적 측면

- 250개의 골프장 추가 건설 시 27.2조원의 건설경기 진작효과(대한상의)
- 105개의 골프장 건설 시 15.5조원의 경제적 파급효과(국무조정실)
- 골프장 1개소의 연간운영수입은 약 102억원 정도
 - 연간이용객수 : 71,400명(골프장 1개소 평균, 2006년 입장객 기준, 18홀환산)

- 객단가 : 비회원 200천원/회원제 2006년 지역별 평균(캐디피 80,000포함, 3.5명당)
- 회원제 골프장의 연간 매출액은 평균 100.1억원
- 수도권 126.7억원, 충청권 99.1억원, 호남권, 87.0억원, 영남권 87.6억원)
- 1개 골프장의 평균 고용인구는 165명(정규직 65명, 캐디 80명, 일용직 20명), 골프장내 음식점까지 포함할 경우 200개 내외의 일자리가 만들어질 것으로 추정됨(대한상공회의소, 골프장 건설의 경제적 파급효과와 정책시사점 정책건의자료, 2004. 8)
- 골프장 250개 추가 건설 후 운영 시 연간 최소 4만 명 고용창출 효과(국무조정실)
- 신청 중인 105개의 골프장 건설 시 연 3만명 고용창출 효과(국무조정실)
- 골프장 건설의 경우, 토목업체, 건축업체, 조경업체 등 수십 개의 하청과 재하청업체가 있기 때문에 각종 전후방 산업효과를 고려할 경우 파급효과가 큼
- 골프장 1개(18홀) 건설비용을 약 500억원으로 가정할 경우 경제적 파급효과는 다음과 같음

구분	생산유발효과	소득유발효과	부가가치유발효과	고용유발효과
효과	1,204.2억원	50.0억원	543.7억원	1,399명

주 : 한국은행, 2003년 산업연관표를 기준으로 작성(건설업 기준)

- 골프장 운영에 따른 파급효과
- 골프장 1개소 연간운영수입 102억원 기준

구분	생산유발효과	소득유발효과	부가가치유발효과	고용유발효과
효과	234.1억원	28.6억원	98.6억원	646명

주 : 한국은행, 2003년 산업연관표를 기준으로 작성(음식점 및 숙박업 기준)

나) 부정적 측면

- 골프장 건설의 경제적 파급효과를 단순히 건설비용만을 기준으로 추정함. 건설 후의 파급효과는?
- 골프장은 도로나 항만 등 사회간접자본과 달리 최종소비시설로 경제적(생산적) 파급효과가 매우 낮으며, 택지개발에 따른 관련 산업(가구, 가전, 인테리어 등)의 영향보다 낮은 수준의 경제적 효과가 나타날 것으로 보임
- 골프장은 높은 수익이 보장되어(2003년도 골프장 전국 평균 영업이익율이 23%) 개발사업자들의 자발적인 투자가 예상되므로 정책의 대상으로서 부적합함 시장경제원리 도모
- 골프장 회원권 가격의 지속적 상승(2004년 기준으로 10년간 17% 상승). 최근 골프장 회원권은 지역별로, 골프장별로 차이가 큰 것으로 나타남
- 골프장건설과 운영에 따른 소비확대는 전혀 지속가능한 소비패턴이 아니다. 엄청난 면적의 국토를 개발한 것에 비해 사회에 환원되는 발전의 지속가능성은 현저히 낮음
- 공급과잉으로 진행될수록 개발업자들은 분양가가 높은 지역(예, 수도권)에 개발을

집중하는 현상이 나타날 것임

- 분양가가 높고 영업이 수월한 수도권에 골프장 개발이 가속화될 경우 지방의 골프장 수요는 더욱 축소되고 회원권 가격 역시 하락할 가능성이 높음

다) 쟁점에 대한 검토

- 실제 건설경기와 경제적 파급효과, 고용창출이 상기의 계산처럼 될 것인지?
- 골프장에서는 운영과 관리 차원에서 전문인이 필요하므로 지역에서의 고용창출 기대효과는 크지 않을 것임
- 국가 경제에 미치는 파급효과는 단기적으로 클 것으로 생각됨
- 그러나 250개 골프장을 건설할 경우 18홀의 필요면적이 35만평이라 가정하면 총 8,750만평의 토지가 골프장으로 묶이는 것을 감안할 때 지속가능한 토지이용인지 검토 필요=>골프장 개발 보다 다른 산업의 유치를 통하여 경제 활성화, 고용창출 도모 가능성 등
- 셀프 캐디가 증가하는 선진국의 추세를 감안할 때, 공급과잉이 시작되는 시점에서 실제 고용은 18홀 기준 100명 내외라고 평가할 수 있음

나. 관광수지 개선

가) 긍정적 측면

- 골프장 공급 확대로 골프장 이용료 인하, 해외여행 수요 감소, 여행수지적자 해소
- 해외 골프여행객수 30만 명'추정'(2000년 4만1천명, 2002년 9만3천명), 이와 관련 지출경비 1조원 이상 '추정'

나) 부정적 측면

- 골프여행객수 30만과 지출경비는 실제 보다 과다 추정된 것으로 볼 수 있음
- 중국을 포함한 동남아 골프여행상품 70만원에 개인경비 약 30만 원 정도 합하여 총 비용 100만원을 가정하면 골프를 위해 지출하는 경비는 3천억 원/년 정도 됨
- 골프장 수가 증가한다고 해외 여행객이 줄어들고 여행수지가 개선된다는 추정은 현상을 제대로 파악하지 못한 불충분한 추론임. 해외 여행객들은 다목적 여행 목적, 기후, 골프치는 여건(이용료, 부킹 등), 여름 휴가철 이용 등 여러 가지 다른 이유 때문에 나가는 경우가 더 많을 것임

다) 쟁점에 대한 검토

- 골프장이 증가한다고 관광수지가 줄어들지 않는다는 자료가 아래 그림과 표에 있음. 연도별 골프관광객수는 2004년 49만명, 2005년 57만 5천명, 2006년 63만 5천명(전년보다 10.5% 상승). 해외골프장 이용객수는 2004년 147만명, 2005년 172만

5천명, 2006년 190만 5천명임

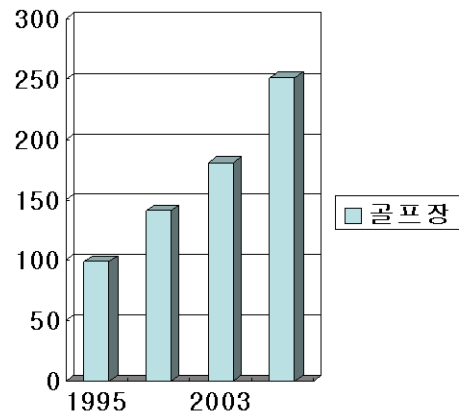
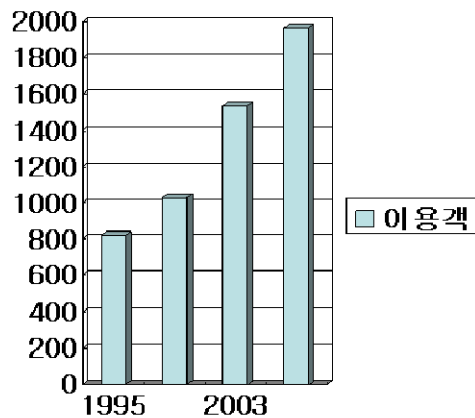
<골프장 이용객 및 골프장 수 증가 추이>

연도	이용객	골프장
1995년	817만 명	99 개
1999년	1032만 명	141 개
2003년	1538만 명	181 개
2006년	1965만 명	251 개

<해외 골프여행객 및 사용금액>

연도	여행객	사용액
2004년	490,000 명	9828억 원
2005년	575,000 명	1조941억 원
2006년	635,000 명	1조1402억 원

<년도별 골프장 이용객 및 골프장 수
변화 추이>



- 2003년부터 2006년까지 골프장이 70개 증가 하였음. 이는 홀당 골프인구(약 5,000명)를 감안할 때 630만명/3년 수용할 수 있는 시설임. 그러나 동 기간에 427만명 이용객수가 증가하였음. 따라서 이용객이 증가했고 골프장 수가 적기 때문에 해외골프 수요가 늘었다는 것은 설득력이 부족함
- 연도별 골프지출액 (골프관광객수 × 1인당 관광지출액 × 1.5) 2004년 9,828억원, 2005년 1조 941억원, 2006년 1조 1402억원(전년보다 4.2% 상승)

다. 지역사회 파급효과

가) 긍정적 측면

- 골프관광객 유치를 통한 지역경제 활성화
- 회원제 골프장 1개 소당 직접세액 : 2001년 10억 7,400백만 원, 2005년 15억 3,800만 원
- 2006년 매출액 1조 8,369억원(회원제 골프장, 제주권제외), 세금 7275.7억원(39.6%)(직접세

4,466억원(61.4%), 간접세 2,809.7억원(39.6%))

- 평균매출액 기준(102억원) 세금 : 40.3억원(직접세 24.8억원, 간접세 15.6억원)

나) 부정적 측면

- 골프장이 지역경제에 미치는 영향은 미미. 토지매입과정에서 각종 인·허가과정은 행정과 영향평가기관이 대행, 골프장건설은 전문건설업체가 수의계약, 이·미용업에서부터 숙박업에 이르기까지 사업자가 클럽하우스에서 직영, 운영에 필요한 인력은 골프장사업자협회가 출연한 연구, 훈련기관을 거쳐 양성한 전문인력을 배치, 골프장에 필요한 장비는 고급외제거나 그에 준하는 국내 재벌기업의 제품을 이용, 골프장 시설운영에 필요한 각종 자재, 식재료 등은 유통회사를 이용하고 지역 시장에서 구입하지 않음
- 골프장 공사는 전문성을 요하므로 지역 중소 건설업체가 골프장 건설사업에 참여하기 어려움=>지역 건설경기 활성화는 기대하기 어려움
- 골프장은 전문건설업으로 일반토목사업과는 상이한 고용 인력이 필요하므로 지역 내부에서의 인력 사용에 제한적임

다) 쟁점에 대한 검토

- 지역주민에 미치는 경제적인 효과는 미미함
- 특별소비세 약 30%가 감해져도 지자체에 재정적인 기여분은 상당히 클 것임
- 직접세액이 2001년보다2005년에 43.2% 상승했음. 회원제 골프장 매출액에서 세금이 차지하는 비중은 2001년 10.2%, 2005년 11.7%이며 타 산업과 비교했을 때 약 30-80배임

라. 골프장 수, 이용객 등

가) 긍정적 측면

- 우리나라에는 국토의 면적이나 소득수준을 고려할 때 골프장 수가 너무 부족하므로 규제완화를 통해 골프장의 추가건설이 필요함
- 각국의 골프장 수: 미국 17천개(인구 14천명/1개소), 일본 2,460개(인구 52천명/1개소), 영국 2천개(인구 28천명/1개소), 한국 181개(인구270천명/1개소)
- 정부(총리실, 문화관광부)에서는 2003년 1천5백만 명이 골프장을 이용한 것으로 보고, 국내 골프인구를 3백만 명으로 추정한 적이 있음.

나) 부정적 측면

- 정부의 골프장 건설규제 개선방안은 골프장의 입지, 건설, 운영과 관련된 규제를 전반적으로 완화 하는 것으로 시행이 확정되어 2004년 이후 골프장 공급이 가속화되어 왔음

- 골프장 현황(2007년 개정자료) : 운영 중 ?개, 건설 중 ?개소, 미착공 ?개소로 총 ?개
- 국내 적정 규모의 골프장 수에 대해 각기 다른 연구결과 2010년까지 200~350개로 추정하고 있으나, 객관적인 근거는 모두 부족한 것으로 보고 있음
- 한국레저산업연구소는 적정 골프장 수를 323개(2008년 기준), 373개(2010년 기준)로 추정
- 일본사례와 비교할 때 2010년까지 국내 적정 골프장 수를 추정하면 약 360개 정도로 추정
- 국내 골프장 면적(운영 중 251개 적용)은 전국토의 0.2%를 상회하는 수준이고, 일본은 전국토의 0.6%이나 2010년까지 일본 소득수준의 2/3 가정 시 전국토의 0.4% 수준(362개)에 이를 것으로 예측됨
- 이경제(2004)는 국토인구지수를 고려한 적정 골프장수는 최대 200개인 것으로 추정함
- 일본의 경우 9홀 미만의 퍼블릭 골프장도 골프장 수에 포함된 반면, 현재 한국 내의 골프장 수요치 및 건설예정 수에는 18홀 이상만 포함하고 골프인구 추정과 국토의 이용, 지역의 경제적, 사회적 효과를 파악하는데 어려움이 있음
- 우리나라의 골프인구는 관련기관의 추정치보다 훨씬 적으며, 골프 수요가 과다 추정된 것으로 보임
- 2004년 갤럽조사에 나타난 골프인구 통계에 의하면 골프인구는 전국 만20세 이상 성인인구의 5.8%인 206만 명이고, 이 중 필드에 나가는 수는 이용인구의 37.3%인 78만 명임
- 2004년 통계청 '사회통계조사결과'에 따르면 골프장을 이용한 비율은 15세 이상인구의 2.1%인 79만 명임

다) 쟁점에 대한 검토

- 국내 골프장의 적정수준의 논란에 대해서는 객관적인 근거가 부족함. 골프수요, 지역특성, 골프장 입지 가능성 등을 고려한 적정수준의 산출이 필요함
- 한국골프장경영협회의 자료에 의하면 2006년의 골프장 이용객수는 1천9백만 명을 상회하고 있음. 이는 전체 인구의 약 50%에 해당하는 숫자임. 즉, 인구 2명당 1명이 골프장을 이용한 것이라 볼 수 있음. 이는 과다 추정할 수 있는 근거가 될 수 있음. 실제, 레저백서 2007에 의하면 2004년 국내 골프인구를 196만 명, 2006년은 232만 명으로 추산하고 있음

마. 골프장 건설 및 운영의 사회적 영향

가) 사회적 순기능

- 스포츠를 통한 레저활동으로 과거 특정 계층의 전유물에서 참여의 폭이 확대된 대중적 스포츠로 변화하고 있음 - 여성 및 젊은 층의 확대

- 자연을 대상으로 한 건전한 여가활동
- 최근 한국선수들의 국제무대에서의 활약으로 청소년에게 큰 희망을 제공하는 등 여가활동을 통한 제충전의 기회제공 뿐만이 아니라 자기도전을 통한 성취요구의 달성 및 자아 실현 추구
- 지역사회의 발전

나) 사회적 역기능

- 고비용 스포츠로 계층간의 위화감 조성
- 일반인들에게는 배타적이고 폐쇄적으로 비취짐으로써 특정계층을 중심으로 한 연줄문화의 확대
- 대규모 토지를 소규모 인원만 이용하는데 따른 토지의 비효율적 이용
 - 약 1km²의 면적을 연간 약 7-8만 명만 이용
- 골프장 건설에는 대규모 토지의 개발을 필요로 함에 따라 이에 수반되는 지역사회의 파괴와 환경문제의 발생

3. 2단계 정책에 대한 검토

1) 정책의 내용

가. 반값 수준

- 외국과 비교할 때 인구대비 골프장 수가 부족하므로(1/4) 골프장 공급 정책이 필요한데 이용객들이 누구나 부담 없이 경기할 수 있도록 반값 수준의 골프장 정책을 제안한 것으로 보이며 그렇게 할 수 있는 대중골프장에 목표를 두고 있음
- 현재 대중 골프장 이용료(그린피)는 지역과 시설에 따라 아주 다르지만, 대개 주중 7만~20만원, 주말 10만~24만원(18홀 기준) 범위임. 서울 인근의 경우 주말에 20만원 안팎이지만 여기에 캐디피와 카트 이용료로 4만~5만원 정도가 더 들고 기타 비용을 감안하면 주말에 **서울 인근에서 골프 한번 치려면 1인당 30만 원 정도는 준비해야 함**

나. 농민 중심의 PF(Project financing)

- 농지로서의 기능을 상실한 한계농지를 관광·체육시설 등으로 다양하게 개발·활용하여 **농지의 활용도 제고와 농촌 지역경제 발전에 도움**이 될 수 있도록 한계농지 정비지구제도를 개선

※한계농지: 농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은

- 농지(평균경사율이 15% 이상인 농지이거나 집단화된 농지의 규모가 2만㎡ 미만)
 ※ 한계농지정비지구 지정요건: 한계농지(경사율 15% 이상 또는 집단화된 2만㎡ 미만의 농지)와 그 주변산지 등의 토지를 포함한 면적이 10만㎡ 이하의 지역
- 이와 관련, 경작환경이 열악한 농지를 보유한 농민이 현물 출자한 땅에 대중골프장을 건설하는 방안을 검토
 - 이 경우 농지보전부담금(공시지가의 30%)을 면제하고 골프장 내 산림의 20% 이상(기준면적 초과시 25% 이상)을 원형보존 하는 규정도 폐지 또는 완화

다. 국가의 지원

- 관광레저형 기업도시에 **채류형 대중골프장** 짓도록 **법인세, 지방세 감면, 진입도로 1개당 사업비 50% 국고 지원**
- 골프장 입지 및 시설규제 완화, 세제 지원, 부담금 감면 등을 추진
 - 샤워실과 카트 등 의무적으로 설치해야 하는 부대 운영시설을 완화하고, 종합부동산세와 재산세, 특별소비세 등 골프장 건설·이용시 부담하는 각종 세금에 대한 감면도 검토

2) 정책의 목적

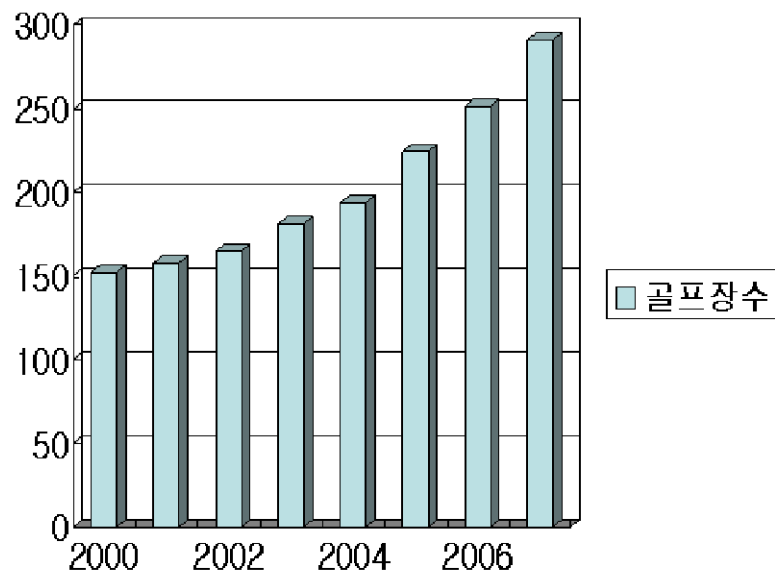
- **해외로 나가는 관광객을 국내로 돌리기 위해** 현재의 반값 수준으로 이용가능한 대중 골프장을 공급함
 - 작년 한해 64만 5천명의 해외골프관광객이 1조 1,000억 원을 지출하였다고 함. 그러나 실체는 약 6천4백5십억 원이 골프에 들어간 비용으로 추정됨
- **10만 원 정도에서 골프를 즐길 수 있는** 저가형 골프장을 대거 공급
 - 서울 인근에서는 가격경쟁이 어려울 것으로 예상되며, 주로 지방에 공급될 것으로 추정

3) 정책의 문제점

- 세제혜택의 형평성에 문제가 있음
- 실질적인 세제 혜택에 대한 구체적인 내용이 빠져 있어 **국내 고급 소비계층이 얼마나 호응**할지 의문임. 그 이유는 1단계 개선안에서 해외로 나가는 골프 수요를 국내로 전환시키는 방안의 하나로 골프장을 이용할 때 내는 각종 세금을 내리는 방안을 검토했었으나 세수 감소와 형평성을 이유로 종합부동산세나 특별소비세 등 현행 세제가 모두 그대로 유지됐고, 대중 골프장에 대한 세금도 변동이 없었음
- 골프장 특별소비세 감면에 대해 세제당국인 재정경제부 입장은 **조세 형평성과**

국민정서 등의 문제를 고려할 때 회원제 골프장에 대해 특별소비세를 인하하기가 쉽지 않다는 것임

- 골프장 내 숙박시설을 허용하는 문제도 기존대로 불허 방침을 고수
- 농민이 자발적으로 주식회사를 결성해 현물 출자한 한계농지에 대중 골프장을 건설하는 '도시자본+농지' 개발안은 각 종 세금을 감면하여 저렴한 골프장을 공급하는 목적이 있지만 경제적(수익모델), 사회적(농민갈등, 투기 등), 환경적(생태적으



<그림> 년도별 골프장 수의 변화

로 중요한 전이지역 훼손)문제뿐만아니라 부처 간 합의까지 해결해야 할 과제가 기다리고 있음

- 정부 방안대로 공급이 확대되더라도 오히려 반값 대중골프장과 경쟁관계가 될 지방 골프장의 도산을 부채질할 가능성이 충분할 것임
- 한계농지에 대중 골프장이 들어설 경우 실제로 이용료 인하효과가 가능할까? '반값 골프장'은 농지전용부담금, 개발부담금 및 취득등록세 등이 면제에도 불구하고 조성비에 있어서 민간기업의 대중골프장과 별반 차이가 없는 300억원(18홀 기준)이라는 막대한 공사비가 투입되어야 함. 이 공사비는 결국 이용자들에게 분담될 것임
- 지주와 건설회사의 참여가 쉽지 않음. 농민들이 현물로 출자할 유휴 농지는 토지 매입에 소요되는 비용과 시간 절감에 있어서 효과가 있는 것은 분명하나 지주가 대부분 외지인이어서 동의하지 않을 경우 실제 활용 가능한 농지는 그리 많지 않

고 골프장에 부지가 편입되지 않는 농민들과 농민단체들의 반대도 충분히 예견될 수 있음. 한편, 큰 공사비를 조달할 수 있는 재력가가 있으면 상황이 다르지만 프로젝트 파이낸싱(PF)으로 조달할 경우 7~8%에 달하는 금리를 부담(21-24억원)해야 하므로 건설회사들의 참여가 결코 쉽지가 않음

- 수도권에 30만평 정도(18홀 골프장을 지을 면적) 되는 농지가 많지 않으며 농민이 소유한 것보다는 외지인 소유(소유자의 70% 정도)가 많아 골프장을 짓는다 하면 땅값 폭등은 당연한 우려
- 세금을 인하하고 반값 골프장을 공급할 경우 지자체의 세수가 감소되고 그에 따라 지자체는 골프장 유치에 흥미를 잃게 될 것임
- 반값 골프장 건설로 들어간 시공비와 운영에 필요한 관리비를 해소하기 어려울 것임. 그래서 골프장과 콘도를 함께 건설하는 경향이 많아지고 있음

4) 값싸게 운영되는 외국의 대중골프장 사례¹⁾

- 미국의 1만 6천개의 골프장 중 70%가 대중골프장으로 운영되고 있고 대부분 평지에 조성되어 있음. 미국 대중골프장에서는 보통 캐디가 없고, 클럽하우스는 샌드위치 같은 간단한 식사를 할 수 있는 식당과 골프용품을 살 수 있는 매장, 창고 같은 락커룸이 전부임. 골프코스에 그늘집이 없음

· LA시의 윌슨 골프장(Wilson Municipal Golf Course, 36홀)의 입장료는 주중에 24달러, 주말에 31달러이며 55세 이상 시니어는 주중 15달러임. 캐디는 없고, 전동카트 이용료가 24달러이고, 수동카트 이용 가능. 물을 먹을 수 있는 시설과 자판기가 3~4군데 있음

· LA 근교의 모레노 밸리 랜치 골프장(Moreno Valley Ranch Golf Club, 27홀)은 황량한 사막에 공동주택단지를 조성하면서 지역 전체를 활성화시킨 골프장임. 입장료는 평일에 45달러, 주말에 60달러이며, 골프카트는 2인승으로 GPS가 부착되어 있고 사용료는 입장료에 포함됨

· 더씨랜치 골프장(The Sea Ranch Golf Links, 18홀)은 바닷가에 위치한 골프장으로 입장료는 평일에 50달러, 주말에 70달러임. 이와 비교하여 세계적인 명문 골프장인 페블비치 골프장의 입장료는 무려 475달러에 달하고 있음

- 일본의 대중골프장들은 골프인구가 급감하고 골프장간 경쟁이 치열해지면서 입장료가 크게 낮아졌고 이용료 부담을 줄이기 위해 캐디가 없는 셀프플레이(self play)가 확산되고 있음. 전체 골퍼들중 셀프플레이하는 비중은 2001년 27.6%에서 2005년

1) 값싸게 운영되는 선진국의 대중골프장들-미국, 일본 대중골프장 운영사례를 중심으로 (스포츠골프 2007-8-17 뉴스)에서 인용

에는 52.6%로 크게 높아졌음

· 지바(千葉)현 이치하라(市原)시에 위치한 이시하라 대중골프장(27홀)은 캐디가 없는 셀프플레이의 주중 입장료(7~9월 기준)는 8,500엔, 주말 1만 4,500엔이지만 캐디를 동반할 경우의 입장료는 주중 1만 1,500엔, 주말 1만 7,500엔으로 셀프플레이보다 3,000엔 비쌈

· 홋카이도 아부타군(田郡)에 있는 니세코 히가시야마 프린스호텔 골프장(18홀)은 스키장과 호텔이 함께 구성되어 있는 리조트 골프장으로 승용카트피를 포함한 입장료(6~9월 기준)는 주중 7천엔, 주말 8,500엔임

· 이바라키현 코바시(古河市)에 있는 코바 골프장(18홀)은 승용카트를 타고 페어웨이로 진입할 수 있는 대중골프장으로 승용카트를 탈 경우 주중 입장료는 6천 엔, 주말에 8천 엔이고 수동카트를 끌고 다닐 경우에는 1천 엔 할인됨

· 도쿄도 아키시마시(昭島市)에 위치한 쇼와노모리 골프장(18홀)은 도심형 대중골프장이며 입장료는 주중 1만 2천엔, 주말 1만 6,500엔으로 비쌈. 세 종류의 연간 회원도 모집하는데 골드회원의 입회금은 6만 3천 엔이고 입장료를 30% 할인받을 수 있음

- 이처럼 미국, 일본 등 선진국에 있는 대중골프장들은 조성비가 아주 적게 들어가고 세금도 적기 때문에 입장료를 싸게 받더라도 운영될 수 있고 골퍼들도 큰 부담 없이 골프를 즐길 수 있음. 운영시에도 캐디가 없는 것은 물론이고 카트도 2인승 카트를 타고 플레이하거나 걷기 위해 수동카트를 이용할 수도 있음

5) 시사점

- 정부의 골프장 확대를 위한 정책에 따라 아래와 같은 단기적인 파급효과가 예상됨. 적어도 2010년 까지 정점을 이루고 그 이후에도 골프장 공급이 지속될 것으로 전망하고 있음
- 정부의 1단계 정책만으로도 골프장 공급은 이전 보다 빠르게 확대되고 있고, 거기에 2단계 정책이 본격적으로 시행되면 골프장 수는 더 빠르게 증가되어 골프장 과잉공급에 예상보다 빨리 도달될 가능성이 있음
- 골프장 건설이 크게 증가하면서 초과수요가 흡수되면 골프장 사이의 본격적인 경쟁시대에 돌입할 것임=>사업타당성 판단을 위해 경제성, 사회성, 환경성을 모두 고려한 신중한 검토가 필요함
- 현재 골프장 이용요금의 구성을 분석하면 골프장이 추가로 건설되어 이용요금이 크게 낮아질 것이라는 전망은 불확실함

- 현재 골프장 이용요금에는 각종 세금 및 골프장 관리·유지비를 제외하고 약 20%를 상회하는 이윤을 포함하고 있음
- 골프장이 건설되어 경쟁에 의해 요금이 낮아질 수 있는 범위는 대략 20~25% 수준
- 국내 골프장 이용료가 약 20만원(비회원 기준, 캐디 및 임대료 제외)일 경우 단기적으로 이용료는 15만원 아래로 떨어지기 어려움
- 여기에 최근 새롭게 징수하는 종부세는 고려되지 않았음
- **입지 및 타당성분석, 수익 가능성, 경쟁탈피, 골프대중화, 생태계 고려한 개발**
- 현재 1라운드시 골퍼 1인이 내는 세금은 주중 평균 그린피 14만5천 원의 40%인 58,000원(회원제 기준)임. 이는 일본의 세배에 해당되는 금액임

가. 골프장 입장료

- 입장료는 골프장의 운영방침에 따라 다르지만 A 골프장에 대해 아래의 가정을 할 경우 연간 최대 이용료 수입은 97.75억 원(전체 매출액의 약 67%)임

[가정]

- 회원의 주중(월-금) 및 주말(토, 일) 이용료: 각각 50,000원, 60,000원
- 비회원의 주중(월-금) 및 주말(토, 일) 이용료: 각각 160,000원, 190,000원
- 1년 운영 일: 350일(50주)
- 팀당 회원 1명, 비회원 3명

나. 세금부과의 불합리성

- 재산세와 종부세의 경우 토지의 공시지가에 근거해서 %를 적용해 부과함. 예를 들면, 2007년 총 재산세 및 종부세가 29억 원, 2008년 공시지가 상승으로 36억 원의 세금이 부과됨. 이 경우 세금 7억 원을 더 내게 되는데, 현재 영업에서 7억 원의 추가 수입이 불가능하므로 입장료의 상승요인이 될 수 있음
- 골프장은 크게 체육시설 용지와 원형보존 용지로 구분되어 있는데, 현재 체육시설 용지(코스, 그린, 페어웨이, 시설물 용지 등)는 골프장이 사치성 업종으로 분류되어 4%의 재산세 및 공시지가의 종부세를 부과하고 있고, 원형보존지역에 대해서는 투기방지 목적으로 4.8%의 종부세를 부과하고 있음
- => 원형보존지역은 문화광광부의 고시 등 환경에 미치는 영향을 저감하기 위해 정부의 규정에 의해 골프장 허가 요청 시 의무적으로 확보해야 하는 개발 불가능지(수익창출에 도움이 되지 않는 땅)이므로 투기를 방지하기 위한 목적으로 부과하는 종부세를 적용하는 것에 대한 재검토가 필요함. 이에 비해 같은 체육시설인 대중골프장의 원형보존지역은 별도합산을 적용하고, 스키장의 경우도 별도합산을 적용하여 종부세가 거의 없음
- ※ 국내 대중골프장은 회원제가 아닌 골프장으로 인식되고 있으며, 회원제와 같이 영업을 목적으로 운영하므로 이익창출에 있어서는 회원제와 다를 것이 없음. 세금이 적으므로 적절한 이용료를 부과하여 수익을 창출하고 있음. 즉, 이용료를 반값

으로 인하하는 것은 영업목적 상 어려움. 진정한 의미의 대중골프장은 공공이 운영하는 골프장으로 여타 체육시설처럼 일반 대중에게 저렴하게 공급되어야 함

다. 지역경제에 기여분

- 고용인원은 정규직으로 고정 직원(관리, 운영, 경비, 청소, 프런트 등)과 식당 등 외주에 의한 고용 등 100여명과 캐디 약 100여명으로 구성됨. 지역경제에 미치는 효과는 정규직의 인건비에 해당됨
- 일용직은 외부에 용역을 주어 해결하는데 주로 지역사람들을 고용하는 것으로 알려져 있음. 18홀 기준 보통 하루 평균 10-15명을 고용하고 성수기 약 40명 정도 고용할 때, 연 약 3천4천명 지역에서 일용직 고용효과가 있고 일당 5만원을 계산할 때 1억5천-2억 원의 지역경제 기여분이 발생함
- 골퍼들(하루 평균 200명 가정) 중 50-60%는 골프치고 골프장 식당에서 식사할 경우 식사하지 않고 가는 사람들(80-100명) 중 골프장 외부에서 식사하는 비율을 95%정도(76-95명) 추정하면, 1인 20,000원 식사비를 가정할 때 지역에 미치는 경제적 효과는 152만-190만 원/일이며 1년 350일로 환산하면 5.32억-6.65억 원/년 정도 됨
- 지역 사회와 관계는 대부분 잘 유지하고 있고 오래된 골프장일수록 민원이 적은 것으로 알려짐. 민원방지의 대책으로 기부금, 지원, 홍보 행사, 교육, 견학 등 다양하게 지역사회에 기여하고 있으며 적절한 비용을 지출하는 것으로 나타남

라. 긍정적 경제·사회적 효과

- 골프장 조성도 하나의 투자사업으로 투자에 따른 경제적 효과가 있음
 - 생산효과와 고용효과 및 세수증대효과
 - 골프장 약 20개의 총생산효과는 공업단지(지방, 농공단지) 1개 조성효과와 중소기업 약 27개 육성하는 것과 유사한 효과(대한상공회의소)
 - 그러나 고용측면에서는 약 3배의 효과가 있음
- 그러나 공업단지 조성 및 운영여건은 어려운 반면 골프장 조성은 제한적이기는 하지만 투자의향은 높은 편임
 - 따라서 산업단지 조성 여건이 어려운 지역에서는 골프장 조성을 새로운 투자기회로 간주하게 됨
- 또한 골프장 조성은 관광단지 조성에 필수적 사업이며, 타 관광시설과 연계하여 시너지 효과에 대한 기대가 높음
 - 따라서 골프장 조성 자체에 대한 경제적 효과도 있지만 필요한 지역에서는 타 관광시설과 연계한 관광유발효과가 크다고 할 수 있음
- 골프장 조성은 경제적 파급효과 외에 다양한 여가활동 기회의 제공이라는 사회적 측면의 필요성이 있음

- 조성비용 및 인건비의 과다, 높은 운영비용 및 기타 불리한 여건으로 타 국가와의 경쟁력에서는 한계가 있다고 봄

4. 골프장과 갈등

- 골프장건설에 대한 갈등은 크게는 국가적, 지역적 차원에서 작게는 사업지역에서 발생되어 왔다. 이해당사자들 각자의 이익에 따라 협의가 이루어지기도 하고 소송과 재판까지 진행되어 결론이 나는 경우도 있다. 갈등의 이슈는 주로 보상과 관련된 것이 대부분이고, 환경, 문화, 종교 등이 주요 이슈이다.

1) 골프장건설과 지역사회와의 갈등

- 골프는 이제 더 이상 부유층에게만 기회가 주어지는 것이 아니며 특정인들만 즐기는 스포츠가 아니다. 과거에는 일부 계층의 전유물로 인식되어 사회적 거부감이 컸으나 지금은 골프에 대한 인식도 바뀌고 있으며 일반인들도 관심을 가지는 대중스포츠로 자리 잡고 있다.
- 골프장 건설과 관련하여 지방자치단체와 지역 주민과 환경단체는 가장 큰 이해당사자로서 각자의 입장으로 서로 팽팽히 맞서는 경우가 많다. 지방자치단체는 골프장 건설로 지방세 수입 증대와 지역경제에 활력을 불어 넣겠다는 입장인 반면, 지역 주민들은 수질오염과 용수 문제 그리고 토사 유출 및 농약 사용으로 인한 환경 파괴와 적은 보상비를 받고 고향에서 쫓겨나야 하는 생존권 위협 등을 이유로 골프장 건설을 반대하고 있다. 또한 이 문제는 주민들 간에 갈등과 반목, 농민 소외감 등 공동체 파괴의 부작용을 유발시키고 있다.
- 골프장 건설은 지역개발과 환경보존, 개발업자와 주민, 지방자치단체와 환경단체, 부자와 가난한 자와의 마찰로 우리사회 갈등의 대표적인 상징이 되어버렸다. 이러한 과정에서 나타나는 환경파괴의 개선비용과 사회적 부담은 적지 않으며, 이에 대한 손실을 최소화하기 위해서 우리 사회가 성숙된 자세로 이 문제를 대처해야 한다. 지방자치단체는 모든 정보를 주민들에게 공개하여 행정의 투명성을 확보해야 하고 주민은 이를 토대로 지역의 발전 방향을 자율적으로 논의해야 한다. 골프장 건설로 인한 갈등이 사회갈등으로 증폭되지 않도록 서로의 입장과 의견을 존중하는 지혜가 필요하다.

2) 골프장건설에 따른 갈등 사례

가. 안성시 “미리내골프장”

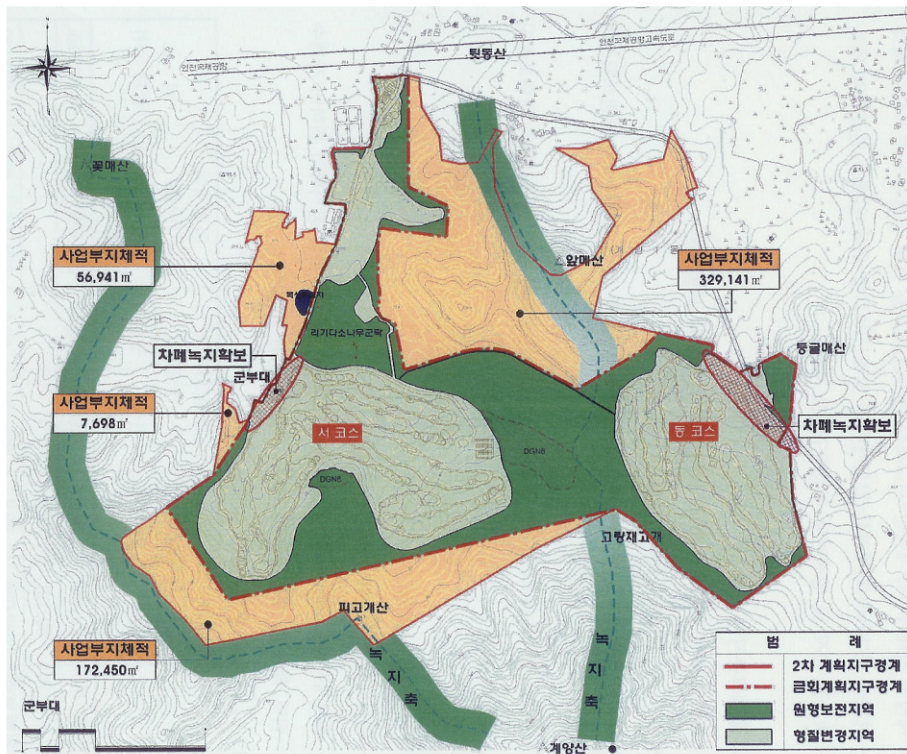
- 천주교 성지인 안성시의 미리내성지 인근에 18홀 회원제 골프장이 입지하여 성지의 이미지를 훼손한다는 천주교의 주장으로 골프장 건설에 대한 천주교와 사업자 및 주민 간에 의견의 대립으로 행정소송을 벌이는 등 갈등을 겪고 있다.

나. 지리산 온천랜드 골프장

- 전남 구례 산동면 사포마을 지리산 자락 45만평 부지에 구례군과 (주)지리산 온천랜드가 27홀 골프장을 지으면서 마을 주민들 간의 갈등이 발생했다. 찬성하는 주민들과 반대하는 주민들의 입장을 서로 주장하며 형제자매처럼 화목하게 지내던 관계가 깨졌다.

다. 인천 계양산 골프장

- 롯데건설이 계양산 북측 자락 그린벨트 지역에 대중골프장 18홀을 건설하려는 계획에 대해 지역주민과 환경단체 그리고 지역사회가 반대하면서 갈등이 증폭되어 왔다. 현재는 국가적 이슈로 바뀌어 그린벨트 지역에 골프장을 건설하는 사회적 문제로 대두되고 있다.



<그림> 인천 계양산 골프장 부지의 개요

- 서코스와 동코스에 18홀을 조성하려는 사업임. 반대의 주 이유는 계양산이 도심의 주요한 녹지공간으로 주민들 모두가 즐기는 그린벨트지역으로 상징성이 큼. 자연환경이 뛰어나며 골프장 개발로 인하여 부정적인 영향이 예상됨으로 지역주민과 환경단체, 그린벨트 관리와 관련하여 광역적 이해당사자들의 반대가 큰 사업이다.

라. 여주시 XX골프장

- 현재 20개의 골프장이 운영되고 있는 여주군은 골프장 건설로 자연파괴, 환경오염 외에 주민들 간의 갈등과 반목, 농민 소외감 등 공동체 파괴의 부작용이 커지고 있다. 여주시 XX골프장의 경우 용수공급과 지하수 오염문제로 주민들의 농사와 식수문제에 심각한 문제가 있어 주민들과의 마찰이 있었고 이에 대한 증거들이 언론을 통하여 보도된 바 있다. 이러한 부작용은 여주군만의 문제는 아닐 것이다. 확일적으로 골프장 건설을 규제할 필요는 없겠지만 각 지자체들은 골프장 건설에 따른 득과 실을 면밀히 따져 보다 효율적인 토지이용 계획을 세워야 할 것이다.

마. 크린밸리 대중골프장

- 무안군에 18홀 대중골프장을 조성하려는 사업으로 환경영향평가 협의가 끝났지만 소송을 통하여 사업이 취소된 사례로서 30% 공정 중 공사가 중단된 상태이다. 주민 생존권을 존중한 골프장 인가취소 판결이 지역사회에 파장을 일으키고 있는 가운데 골프장 건설과 관련한 동일한 사안에 대해 지자체, 행정심판위, 법원이 서로 다른 판결을 내 혼선을 주고 있다. 당초 실시계획 단계에서 무안군이 불승인 했으며 전남도 행정심판을 통해 인가됐다가 행정소송에서 패소한 것으로 드러났다.
- 한편 광주지법 행정부는 최근 무안군 청계면 주민들이 무안군을 상대로 제기한 군 계획시설사업 실시계획 인가처분 취소 청구 소송에서 "무안군과 업체가 주장하는 이익과 세수증대, 지역경제 활성화 등 효과에 비해 주민들의 생존권 침해와 환경파괴로 인한 손실이 훨씬 크다"며 원고 승소 판결을 내렸다.

5. 국내 골프산업의 향후 전망

1) 공급자 시장 ⇒ 수요자 시장

- 민간기업의 골프장 건설 붐으로 향후 2~3년 후에는 골프의 수요와 공급이 일치하면서 본격적인 경쟁시대에 돌입할 전망
- 골프시장이 현재의 供給者(사업자) 중심시장에서 앞으로는 需要者(고객) 중심시장으로 전환되면서 입장료·서비스 경쟁이 치열해질 것임.
- 골프장의 입장료도 2007년 이후에는 골프장의 수급 균형 내지는 공급과잉 시대로 접어들면서, 코스 및 서비스 수준이 낮은 저급 골프장들은 골퍼들을 유치하기 위해 입장료를 인하하지 않을 수 없을 것임.
- 이미 제주지역은 공급과잉시대가 도래했고 점차 호남권·영남권 등으로 확산될 전망이다. 수도권은 수도권의 골프인구가 크게 증가하면서 골프장의 부족현상이 지속될 것으로 예상되고 수익성도 크게 악화되지 않을 것임

가. 전망의 전제

- 회원제 골프장의 입장료에 부과되는 특소세·체육진흥기금 등이 2010년 이전에 일부 인하되어 입장료가 1만 5천 원 정도 하락한다고 가정
- 회원제 골프장에 대한 중과세율(재산세, 종부세)이 2010년 이전에 일부 인하되어 회원제 골프장의 경영수지가 크게 악화되지 않는다고 가정

2) 향후 골프장 이용객수 전망

- 연도별 이용객수 : 2005년 1,780만 명에서 2010년 2,507만 명으로 늘어나지만 2015년에는 2,493만 명으로 2010년보다 0.6% 감소할 전망
- 업종별 : 퍼블릭 이용객수의 증가율이 회원제 증가율을 크게 상회할 듯(2005~2015년 동안의 연평균 성장률 : 회원제 1.07%, 퍼블릭 4.56%)
- 골프장 이용객수의 전체 인구 비중 : 2010년 50.9%, 2015년 50.0%
일본의 비중 : 1992년 82.1%, 2003년 69.2%

3) 2010년 이후 국내 골프장 이용객수 감소 요인

- 중산층 붕괴로 추가적인 신규 골퍼들이 늘어나는데 한계가 있고, 높은 이용료도 골프인구 확대에 장애요인으로 작용할 전망이다.
- 원 가치 상승으로 해외원정골프인구가 꾸준히 늘어나는 것도 국내 골프장의 이용객수 감소에 일조할 것임.
- 다만 2010년 초반 이후에는 전후 베이비 붐 세대들의 정년퇴직으로 골프장 이용객수감소를 다소 억제할 것으로 기대됨