"합법적 투기場"

산림 훼손으로 환경파괴까지

골프장 개발에 따른 산림의 현황

6공화국 들어서 전국의 골프장건설이 급격히 증가했다. 특히, 경기도 일대는 현재 23개소의 골프장이 문을 열었고, 건설중인 곳만도 62개소에 달한다. 이 글을 통해 골프장건설이 지역사회와 산림에 미치는 영향, 골프장 현황에 대해 분석해 보고자 한다.

〈편집자 註〉

Ⅰ. 들어가며

넓게 펼쳐진 골프장의 초록색 잔디와 잘 조성된 주변 환경을 보면 사람들은 누구나 그 아름다움에 매료되기 마련이다. 그러나 이러한 요소들을 골프장이 지니고 있다고 해도 골프장이 갖는 한계를 극복키에는 재고해야할 문제점이 많다.

우리는 지면을 통해서 아름들이 거목들이 나무토막이 되어 딩굴고 산 전체가 중장비에 의해 파헤쳐진 사진들을 보았을 것이다. 특히 수도권 내에는 이러한 현상이 매우 심각하다. 이것은 수도권지역의 경우 산림이 지형상 구릉에 가깝고 타용도로의 전용이 용이하다는 것이다. 또한 수도권 지역은 서울에서 아주 가깝다는 큰 약점을 지니고 있다고 할 수 있다.

국내는 1970년이후 소득 수준의 향상과 함께 골프장 개발과 골프 인구가 꾸준한 증가 추세를 보였으며 5공화국 말기와 6공화국이 들어서면서 골프장 건설이 급격히 증가 됨을 볼 수 있다. 그로인해 근래에는 정치, 경제 사회 모든 분야에서 심각한 문제로 대두되고 있는 실정이고 환경적인 측면에서도 개발에 따른 많은 피해 또한 야기되고 있다. 특히 골프장이 산림과 관련되어진다는 면에서 임업 분야와 밀접한 관계가 있기 때문에 임학을 배우는 사람으로서 집고 넘어갈 필요성이 있어 이 글을 쓰게 되었다.

이 글에서는 골프장과 관련된 제문제들 중 산림과 관련된 산림훼손과 그 영향에 관하여 알아보고자 한다.

Ⅱ. 골프장 현황

현재 전국에서 운영중인 골프장은 50여개(1990만여 평)건설중인 골프장은 121개(4200만 여평)로 이를 합하면 총 6천여만 평 이상의 면적에서 171개의 골프장이 운영건설 중에 있으며, 이는 전국 택지 면적의 11%, 경기도 택지 면적의 72%이상 차지한 것으로 평가되고 있으며 이 면적은 축구장(2천1백여평)을 2만8천5백70여개 합친 면적과 같다고 할 수 있다. 또 허가가 났거나 신청중인 골프장 수만도 26곳이나 되고 있는 것을 본 다면 1993년에는 약 200개의 골프장이 전국에서 운영될 것이다.

여기서 전국 골프장의 반 수 이상을 소유하고 있는 경기도 일대, 특히 '골프군'이라 불리는 용인군과 여주군 일원에는 특히 많은 골프장이 집중 되어 있어 전국토의 효율적 발전을 저해하고 있으며 지역사회내에서 많은 문제와 폐소을 일으키고 있는 실정이다.

경기도는 현재 23개소의 골프장이 영업중에 있으며 건설중인 곳이 62개소로 총 85개소나 되는데도 근래에 또다시 6개소의 골프장이 승인 신청중에 있다한다. 따라서 이를 모두 허가하면 경기도내에는 91개의 골프장이 운영되게 될 것이고 그 면적만도 1억1천1백42만㎡에 이르게 되어 경기도내 골프장의 면적이 전체 면적의 1.04%, 총 60ha의 임야면적의 3%에 해당한다. 주목할만한 사실은 경기도내 골프장중 6공화국때만 60곳이 무더기로 사업승인 되었고 '환경영향 평가기준'에는 1개군의 골프장 면적은 2%를 넘지 못하게 되어 있으나 용인군의 경우 전체 면적의 5.7%가 골프장 수지화 되었다는 것이다. 이렇게 도내의 골프장 개발이 증가되는 이유는 지리적으로 서울에 가깝다는 것을 우선 들 수 있으며, 세수 증대를 위한 시·도 지방자치 단체의 허가 승인의 남발로 기인되었다.

골프장 증가의 배경을 보면 1980년 이전 24개에 불과하던 골프장이 5공화국 들어서 29개의 골프장이 당시 대통령 내인가에 의하여 허가 건설되었고 6공하국 들어서 골프장신청과 허가는 눈에 띄게 증가하여 1989년부터 1990년 까지 1년간 무려 113곳이 집중건설중에 있다. 이는 첫째로 1988년 9월 골프장 허가권(골프장 건설 사업승인권)이 교통부에서 지방 자치단체인 각 시도로 넘어가면서 '내인가'라는 고위층의 사전 승인이 없어져 시·도는 '지자제'에 대비, 세수증대를 노려 웬만한 조건이면 사업승인을 해주는데서 기인한다. (특히 경기도는 1개 골프장에서 연간 수억원의 세수 증대 효과가 있다는 이유를 들어 조건을 갖추면 모두 승인해 줄 방침이라 한다.)

둘째로, 골프장 건설업체의 입장에서는 관광호텔과 같은 위락시설사업의 자금회수기간이 5~10년인데 비하여 고액의 회원권 분양에 의하여 2~3년이면 투자비전액(90%이상)을 회수할 수 있다는 합법적 부동산 투자가 가능하다는 것이다. 18홀(회원권 약 1800장 판매가능)규모의 정규 골프장을 건설하자면 30만평의 토지에 300억원의 건설비용이 소요되는데 건설기간 동안의 지가상승만으로도 막대한 이익이 있으며 건설이 50%만 진척되면 회원권 판매 수입으로 조성비를 뽑을 수 있다.

셋째로, 재벌기업의 진출을 들 수 있는데 골프장 사업승인권이 시·도로 넘어가면서 골프장 건설승인 절차가 쉬워졌고, 합법적 부동산 투자 사업으로의 매력과 비업무용 부동산 보유에 대한 비난의 여론을 희석시키는데 가장 용이한 대상이 골프장이라는 면에서 손을 뻗게 되었다. 이에 가산하여 1989년 3월 골프장을 비업무용으로 보던 법인세법 시행규칙이 '구분경리하거나, 주업이 아니더라도 골프장 연간 수입이 7%이상이면 업무용으로 간주 한다'하여 재벌들은 골프장 운영을 계열사에 맡기고 연간 수백억원의 세금부담을 덜게 됐다.

넷째로, 골프장의 관할권이 1989년 7월 체육부로 이전되면서 대중 체육으로써의 '골프의 대중화'를 목표로 일반대중골프장(퍼블릭 코스-6홀:최소 면적 3만6천평)을 신설, 골프장에 병설 의무화를 강력히 추진하면서 골프장 개발을 가속화 시켰다고 할 수 있을 것이다.

이상의 원인을 분석해 보면 일부 재벌의 막대한 경제적 이익을 위하여 골프장 개발이라는 미명하에 우리의 소중한 산림이 파괴되어 졌다는 것을 알 수 있으며, 행정력까지도 그것에 끌려 가는 듯 한 인상을 받는다.

Ⅲ. 산림훼손과 환경오염 문제

앞서 골프장 개발 현황에 대하여 알아 본 바와 같이 많은 면적의 토지를 필요로 하는 골프장은 현재 좁은 국토 내에서 높고 빠른 비율로 증가하고 있는 추세이다. 그러므로 골프장에 의한 산림훼손은 일차적으로 골프장 개발이 대부분 산림을 대상으로 이루워 지고 있으므로 '산림면적의 축소'를 가져 온다고 할 수 있으며, 이로인하여 수목의 무분별한 벌채, 보수력의 저하, 토사유출, 산사태, 물줄기의 변화, 산림생태계의 변화, 시민들의 휴식처 잠식, 지역 오염, 나아가선 홍수와 같은 많은 재해를 유발시키기도 한다.

산림이 갖는 보수력의 저하 문제는 대부분의 골프장이 건설될 때에는 자연훼손율이 80%에 이르고 산봉우리와 능선을 보통 20m 절 성토하고 있으며 이러한 공사를 한 뒤 그 위에 잔디를 심게 되는데 산림이 잔디밭으로 바뀌게 되면 초지의 보수력은 산림에 비하여 20~25% 이하로 감소되는데 이는 국토 보존이란 측면에서 본다면 가장 심각한 문제라 할 수 있다. 결과적으로 수원지로의 물유입량이 감소되고, 가뭄 때 저수량을 떨어뜨리며, 홍수를 유발하며, 토사 유출로 인하여 산사태의 요인이 되기도 한다.

산림훼손과 더불어 가장 문제시 되는 것은 환경오염이라 할 수 있을 것이다.

과다한 농약 사용에 의한 수질오염이 가장 큰 관심사가 되고 있으며, 그 어느 곳보다도 경기도 일원의 골프장은 '서울시민의 우물'인 상수원에 모두 근접 해 있어 사회적인 큰 물의를 빚고 있다. 1989년까지만 해도 국토이용관리법에는 관광 휴양지역, 삼림보전지역, 경기지역 일부 포함당과 도시계획법에 운동장시설 결정지역인 경우 경사도 36도이하의 농지가 전체 조성면적의 10% 이하인 경우는 개발 제한 구역이 아니면 무조건 승인이 가능했고 상수도 보호구역과 취수장에서 10㎞이내, 광역 상수도계층에 영향을 미치는 장소에서 20㎞이내, 경사도 30도 이상인 때는 중앙관계부서의 동의만 받으면 도지사가 승인하도록 되어있어 건설업체의 부담이 줄어들자 골프장 개발에 어려움이 없었다.

그러나 개발에 따른 부작용과 환경 오염 문제가 잇달아 제기되자 1989년 11월, 환경처는 개발에 대한 규제안으로 '환경영향 평가기준'을 발표했는데 이에 따르면 팔당, 대청호등 광역 상수원 보호구역에서는 반경 20㎞이내, 기타 상수원 보호구역이나 취수장으로부터는 10㎞이내의 지역에서는 골프장이 들 어 설 수 없게 하였고 골프장에 사용된 농약과 비료성분을 14일 이상 가두어 놓을 수 있는 큰 연못을 만들어 곧 바로 하류로 흐르는 것을 막고 연못에 고기를 키워 수질 상태를 점검할 수 있는 조치를 취했다. 이와함께 보수력을 유지하고 자연 생태계 파괴를 막기 위하여 골프장 자연훼손면적은 전체 부지의 50%를 넘지 못하고 코스면적은 33%를 넘지 못하며 최대 개발 면적을 골프 코스면적의 150%를 넘지 않도록 제한하고 있다. 또 당시 골프장에 대한 종합 토지세를 부과하여야 한다는 여론이 높자 골프장 개발은 잠시 주춤했으나 돌연 1990년 3월 체육부와 환경처의 협의에 의하여 골프장 개발율과 절·성토 규제에 대한 완화 조치를 골자로 한 골프장 관리규정을 발표하였다. 즉, 산림훼손 면적에 관계없이 코스를 조성하되 골프장 완성후 수목지가 전체 면적의 40%이상이 되도록 했고(이 점에서는 전국 어느 곳에 골프장을 건설하더라도 수목지는 자연적으로 40%이상 조성되어져 있다) 절·성토 또한 환경영향 평가기준에서 20m로 규정했던 것을 수계의 영향을 주지 않는 한 성·절사는 20m를 넘지 않도록 제한하는 내용을 담고 있다. 또 당시 골프장에 대한 종합 토지세를 부과하여야 한다는 여론이 높자 골프장 개발은 잠시 주춤했으나 돌연 1990년 3월 체육부와 환경처의 협의에 의하여 골프장 개발율과 절·성토 규제에 대한 완화 조치를 골자로 한 골프장 관리규정을 발표하였다. 즉, 산림훼손 면적에 관계없이 코스를 조성하되 골프장 완성후 수목지가 전체 면적의 40%이상이 되도록 했고(이 점에서는 전국 어느 곳에 골프장을 건설하더라도 수목지는 자연적으로 40%이상 조성되어져 있다) 절·성토 또한 환경영향 평가기준에서 20m로 규정했던 것을 수계의 영향을 주지 않는 한 의도한 대로 코스를 구성하게 하였다. 체육부는 아울러 각 시·도당 골프장의 면적이 총 산림면적의 5%를 넘어 특정 지역에 편중되는 것을 막도록 하였고 특히 72홀을 초과할 때는 체육부 장관과 협의를 거쳐 승인토록 하는 규정을 제시하였으나 전반적인 내용을 보면 사업 추진에 어려움을 겪던 골프장 업체에 개발의 기회를 촉진시키는 계기가 되었다. 그리고 환경영향 평가 기준이 엄연히 존재하고 있음에도 불구하고 몇몇 골프장에서는 규정을 어기면서까지 건설을 하고 있었고 더 이상한 점은 규제안이 유명무실 하다는 것이다. 이렇게 보면 상수원의 수질 오염은 당연한 결과일 것이다.

골프장에 의한 수질오염의 주범을 꼽는다면 물론 농약을 들 수 있다. 이것을 긍정적으로 본다면 산림내 해충을 구제할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 무분별하게 뿌려지는 막대한 양에 문제가 있다. 국내 골프장에서 살포되는 농약의 수는 무려 92종에 이르며 잔디에 사용허가가 난 것은 12개에 불과하다. 그러나, 현재 전국 골프장에서는 이를 무시하고 있으며 '세계보건기구'에서는 발암물질이 검출된 캡탄 등 맹독성 12개종을 사용규제하고 있으나 국내에서는 큰 제한을 받지 않고 사용되고 있다. 그리고 두통과 임신장애를 일으키는 디코폴, 디코닐 등을 살포하고 있어 지역 오염의 온상지가 되고 있다.

농약의 사용량을 보면 18홀(30만평) 기준 1개 골프장의 사용량은 연간 4.7t(일본:1.2t)으로 1ha당 47kg의 농약을 살포하는 것으로 조사되어졌고 이것은 농지사용량의 5개 병충해 방지를 위해 일반 산림에 뿌려지는 농약량의 23.5배이며 특히 그린의 경우 산림의 1백89배의 농약이 살포되어진다.

환경오염을 가중시키는 또 하나의 요인으로 생활오수의 방류를 들 수 있다. 골프장에서 흘려보내는 오수의 BOD를 조사한 결과, 환경 기준치에서 분료정화로 시설 기준인 BOD 40㎎을 크게 웃도는 심한 오염도를 나타내는 곳이 꽤 많아 생활 폐수에 의한 수질 오염도 간과할 수 없다.

결국 인위적인 산림훼손이나 환경오염으로 원래의 자연이 파괴되면 홍수 발생과 대기 중의 수분이 감소되어 호흡기 질환의 요인이 되고 다른 질병에 대한 저항력을 잃게 된다. 인간 뿐만이 아니라 모든 생태계의 변화에도 영향을 미치는데, 실제적으로도 골프장 주변 하천에서 등이 굽은 물고기가 발견되어지거나 희귀종 나비와 곤충들이 주위에서 점점 더 줄어든다고 한다.

골프장 주변의 오염은 이렇게 새들이 먹이가 되는 곤충 자체를 멸종시키거나 새들의 먹이가 오염되어 농약오염의 농축현상까지 일으키고 살포된 농약과 비료성분이 땅밑으로 스며들어 지하수까지 오염시킨다는 사실도 밝혀지고 있다. 현재는 이러한 문제가 눈에 뜨일 정도의 심각성은 나타나지 않는다 해도 이런 경향은 수원 고갈과 사막화 현상의 초기 단계로 볼 수 있다.

Ⅳ. 마치며

우리나라의 골프인구는 1백만에 이른다고 한다. 그 수는 매년 급격히 증가하고 있으며 이에대한 골프 관계자들의 말에 따르면 많은 수의 골프장이 더 개발되어야 전체 골프인구 모두를 수용할 수 있다고 한다. 사실 이것은 미국의 1만2천4백개소, 영국의 2천1백57개, 일본의 1천5백58개소에 비하면 국내는 매우 적은 수의 골프장을 소유하고 있다는 것은 틀림없지만 우리의 좁은 국토를 생각한다면 현재의 운영 건설 중인 골프장이 차지하는 면적은 결코 적은 면적이 아니다.

현재와 같은 골프장 개발의 증가 추세를 볼때 1993년까지 1백70여개 곳에 건설비만도 5조1천여억원이 소요된다고 한다. 이 금액이 우리나라 1년 교육예산과 같다면 이 얼마나 어처구니 없는 일인가? 그리고 골프 회원권만 해도 4천만원에서 최고 1억7천만원을 호소하고 있는데 일반 대중은 생각지도 못할 금액이고 반면에 우리 주변에는 집없는 사람이 얼마나 많은가?

회원권에 있어서 전국에 매매 가능한 골프장 회원권은 5만여개에 불과한데 현 회원권 소유자는 3만명정도이어서 과점현상까지 빚고 있고, 시세차익을 노린 투기마저 성행하고 있어 재산축적의 수단으로도 이용되고 있음을 감안한다면 골프는 대중화 된다기보다는 특정 계층을 위한 놀이와 이권획득 수단이 될 수 밖에 없을 것이다. 더우기 4~5시간 골프장을 이용하는데 일인당 10~20만원의 비용이 소요되고, 국민 일인당 평균 체육시설은 0.795㎡ 곧 0.24평에 불과한데 골프인구를 70만명이라고 해도 20여평이 한명의 골퍼에게 할애된다 할 수 있다. 그리고 골프장이 농산촌에 위치하기 때문에 개발에 따른 지역주민의 생계수단인 농지를 부당매각하게 되고 농약 오염과 지하수 고갈로 생활터전이 붕괴되어 생존권을 위협받기도 한다. 우리의 여건을 본다면 골프의 대중화는 뜬구름 잡는 격으로 계층간의 위화감만 더욱 조장할뿐이다.

중요한 것은 최근에 빈번히 지면에 오르내리는 '막화'라는 것이 단지 지구상의 급발달에 따른 환경오염에 의해만 이루어진다고 할 수 없고 심적인 요인은 바로 '정책의 실패에 잘못이 있었다고 할 수 있다. 얼마전 까지만 해도 남미와 아프리카 대륙은 푸르고 울창한 산림이 있었다. 하지만 경제적인 궁핍을 벗어나기 위하여 개발을 위한 벌채가 자행되었고 행정당국은 먼발날을 내다 볼 지혜마저 없었다.

공무원이 높은 생태학적 지식과 자연에 대한 애착을 필요로 하는 산림을 어떻게 관리할 것인가? 필자의 소견으로는 올바른 산림의 관리를 바란다면 산림의 관리를 전문기관으로 이양하는 것이 바람직하리라고 본다. 그런 다음 산림 개발, 특히 골프장 개발에 대한 규제를 강화하여야 한다. 현재 실행되고 있는 환경영향 평가기준은 농약유출 평가, 지하수 오염, 비료유출에 따른 부영양화 가능성등 식수오염의 핵심적인 사항들이 빠져 있으며 구체적인 내용을 담고 있지 못하다.

일본의 환경영향 평가제도를 보면, 1984년 정부, 공단등에 의해 실시되는 사업을 대상으로 하고 있는 '환경영향 평가 실시요강' 형태로 평가제도가 정립되어졌다. 환경영향 평가제도는 절차법이라 하여, 절차상의 과정이 규정되어 있고 이에따라 사업자는 '준비서'를 작성하게 된다. 이것을 주민, 학자, 관계지방 자치단체 등에 알려 각자의 입장에 따른 의견이 첨부된다. 사업자는 이 의견을 수렴하게 되고 기본계획을 재검토 하여 계획의 수정, 환경보전대책의 검토 등을 행하게 되고, 그 내용이 최후의 환경영향 평가서에 실리게 된다. 이와 같이 평가제도는 사업자가 제시한 기본계획에 각 방면의 의견을 반영하여 기본계획을 재평가하는 절차상의 과정을 규정한 것이다.

'준비서'는 계획의 내용이나 조사 예측, 평가를 기재한 기술보고서로서 그 작성은 세부기술 지침등에 상세히 규정되어 있다. 그 항목는 토지조성이 중심이고, 환경영향 평가에 있어서 조사, 예측, 평가 항목은 토지조성시 영향이 미치는 것에 거의 한정된다.

세부사항으로는:지권-지형조사, 지질조사, 불안정 지역, 토질, 토양의 조사 등으로 나눌수 있다.

보다많은 조사항목을 폭넓게 다루므로서 개발에 따르는 피해를 최대한 감소시키려 하고 있다. 이런 환경영향 평가제도 뿐만이 아니라 이라본에는 삼림법, 자연공원법, 하천법, 논지법, 도시계획법 등 다양한 법률이 골프장 개발에 적용되고 있지만 이러한 제도가 완벽하게 적용되고 시행된다고는 할 수 없으며 일본 전 지역에서 환경영향 평가의 실시가 의무로 되어 있지 않고 토지조성에 의한 환경 변화나 수질변화시의 하천 생태계변화 등에 대한 통합적인 평가가 제대로 이행되지 못하고 있다. 이에는 먼저 합리적이고 과학적인 계획이 세워져야 하고 그 계획에 따라 행동으로 옮길 수 있는 알맞은 실천이 실행되어져야 한다는 것을 역설한다. 현재 우리가 시행하고 있는 환경영향 평가 기준은 일본의 경우와 같이 폭넓은 분야를 담고 있지도 못하며 이를 실천하는데 있어 골프장 개발업자나 행정부서 양자간의 실천력 또한 결핍되어 있다. 그러므로 우리는 환경영향 평가기준을 재검토하여 부족한 면은 더욱 보강해야 하고 강력한 제도력을 발휘하여 무분별한 개발에 제동을 걸어야 마땅할 것이다.

자연은 거짓이 없고 인간의 행동 여부에 따라 자연은 인간에게 그만큼의 대가를 지불할 것이다. 옛부터 '정치'는 '치산치수'에 있다고 말한다. 울창한 숲을 이루는 데에는 일 세대 이상의 많은 시간이 요구되어진다는 사실을 우리는 잊고 있다.

해마다 세계도처에서는 많은 면적의 산림이 사라진다고 한다. 우리는 당장 생활주변에 있어서 피부로 느끼지 못하고 보이지 않는다고 해서 그러한 현상들을 아주 과감히 묵인하고 있다. 그러나 언젠가는 산림의 소중함을 뼈저리게 느낄 것이다.

누구나 푸르름을 접하게 되면 그 아름다움에 편안함을 느끼게 되듯이 자연은 우리 마음의 고향이다. 어떤 목적에 의해서건 분별없이 베어지고 파헤쳐지는 산림개발은 중지되어져야 하고 개발의 책임자들은 공익을 위하여 양보할 때다. 그리고 골프장의 수가 그동안 적었기 때문에 골프장에 의한 문제는 적을 것이라는 것과 '골프장은 깨끗하다'라는 기존의 인식들을 모두 버리고 산림의 소중함을 재인식하여 합리적인 경영과 기술적인 보전이 영구히 존재하여야 할 것이다.

왕 규 오

〈임학·4〉

◇…"재벌놈들, 투기꾼들에게 경고한다. 더도말고 1년만 농사지어봐라 비계살이 어디있나"-지난해 11월 김해 90컨트리 골프장 반대 투쟁에서

과다한 농약살포로 생태계 파괴 심각

생활터전 붕괴로 생존권 위협 초래

◇골프는 현재 대중화된다기보다는 특정계층을 위한 '귀족스포츠'로 전락되었고, 골프회원권을 손쉬운 투기대상으로 여기고 있다. 전국토가 기능을 못할정도로 비틀댈 때까지 골프장건설 계속될 것인지 …

심각한 자연훼손 환경보호대책 강구돼야

효율적 국토관리 위한 산림대책