



A Legal and Institutional Improvement Plan for Expanding the Supply of Park Golf Courses*

Miok KIM¹, Daehee KIM²

Received: November 25, 2024. Revised: December 11, 2024. Accepted: December 11, 2024.

Abstract

Purpose: This study sought to review current status of legal system for park golf and to provide insights for expanding the supply of park golf courses. **Research design, data, and methodology:** For this, the study employs an integrative review. Articles and documents were included in this integrative review and were thoroughly reviewed by both authors. **Results:** With the recent aging era, the demand for sports activities of the elderly is increasing. Among them, the craze for park golf is high. Therefore, each local government is putting a lot of effort into installing park golf courses to respond to the increasing demand for park golf. In the future, our society, which is in the era of super-aging, should further promote physical activities of the elderly to solve various social problems such as increased medical expenses. The enactment of the Framework Act on Sports and the Sports Club Act has provided basic rights for sports for all citizens to enjoy sports, and the biggest goal of the country's sports policy is to establish a participation-oriented sports environment to make sports activities easier in the region through the support of sports clubs. To achieve this, expanding infrastructure for increasing sports demand is the most urgent problem, and among them, expanding infrastructure for park golf, which is increasing in demand, is the most urgent reality. Currently, local governments are accepting park golf, but private businesses should be able to operate park golf courses to promote quantitative increase in related park golf courses and lay the foundation for revitalizing related industries. To this end, through the revision of the Sports Facility Act, facility standards and safety and hygiene standards for park golf can be established. **Conclusions:** Given the revision of the Sports Facility Act, elderly people, who are the main users, can use sports facilities safely, and systematic safety management is needed in the sports facility industry by establishing a park golf course business. Further implications were discussed.

Keywords: Park Golf, Park Golf Course, Public Sports Facilities, Supply Expansion, Sports Facilities Act

JEL Classification Code: H1, H10, H12, H15, P36

1. Introduction

파크 골프는 Park(공원)과 Golf(골프)를 합성한 용어로 골프장에 비해 약 1/54 정도 크기인 9,900 m²에서 13,200 m² 규모(약 3,000 평에서 4,000 평)의 9 홀이나 18 홀 잔디밭에서 골프와 매우 유사한 장비(클럽과 공 등)와 규칙으로 하는 운동경기를 말하며, 1983년 일본의 홋카이도 지방에서 개발되어 전 세계적으로 확산되었다(Korea Park Golf Association, 2024). 파크 골프는 골프와 같이 파 3 홀, 파 4 홀, 파 5 홀로 구성되며, 홀마다 티잉 그라운드, 페어웨이, 벙커, OB 지역, 러프, 그린으로 구성되고 18 홀 정규코스는 보통 12,000 m²(약 3,600 평) 이상으로 구성된다. 골프에 비해 공이 크고 무거우며 클럽의 로프트 각이 낮아 공을 높게 띄우기 어렵기 때문에 비교적 안전하게 운동이 가능하고 대부분 공공체육시설로 조성되어 이용요금도 무료이거나 1만원 내외의 저렴한 비용으로 이용할 수 있어 주로 노인층이 많이 참여하는 스포츠로 알려져 있다. 비싼 이용료와 복잡한 장비, 긴 경기시간 및 기술습득시간이라는 단점을 가진 골프에 비해 파크 골프는 저렴하고

1 First Author. Assistant Professor, Department of Sports Industry, Korea National Sport University, South Korea. Email: kimmiok@knsu.ac.kr

2 Corresponding Author. Assistant Professor, College of Information Technology and Convergence, Pukyong National University, South Korea. Email: wave@pknu.ac.kr

© Copyright: The Author(s)

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

난이도가 낮으며, 작은 공간에서 비교적 간편화 된 클럽으로 즐길 수 있어 노인뿐만 아니라 장애인도 쉽게 참여할 수 있어 더욱 인기를 끌고 있다(Park & Lee, 2024).

우리나라에서는 1998년 경상남도 진주시에 처음으로 6홀 규모의 파크 골프장이 조성되었고, 2004년 서울 여의도 한강공원에 최초로 정식규격 파크 골프장인 한강 파크 골프장을 개장하였다 (Korea Park Golf Association, 2024). 이후 2006년 서울 상암월드컵경기장 노을 광장에서 열린 ‘파크 골프 어울림 대회’ 등을 통해 점차 저변이 확대되었고, 파크 골프 인구는 2017년 1만 6,728명에서 2023년 14만 2,664명으로 약 853%까지 늘어난 것으로 추정되고 있다. 최근 고령인구가 증가하면서 안전하고 저렴하게 즐길 수 있는 파크 골프 인구도 크게 증가하여 노인 여가 확대 차원에서 여러 지방자치단체들이 파크 골프장 조성을 늘리고 있으나 수요 대비 공급이 따라가지 못해 파크 골프장 조성에 대한 민원은 급증하고 있는 실정이다. 언론 보도에 따르면 기하급수적으로 늘어나는 동호인 수에 비해 파크 골프장 공급 부족으로 인해 일부 파크 골프장은 생년에 따른 출력제로 출입을 제한하고 있으며, 대구 광역시 수성구의 경우 생년월까지 세분하여 4부제로 운영하고 있다. 노인 인구가 약 250만 명에 달하는 서울시의 경우 11개 파크 골프장을 확보하고 있으나 연 이용객이 최대 100만 명에 달해 파크 골프장 한 곳당 연간 평균 8만여 명이 방문하고 있다. 턱없이 부족한 파크 골프장 확대가 필요한 상황이지만 부지 확보의 어려움으로 추가 조성도 한계에 부딪히고 있다.

파크 골프장에 대한 수급 불균형과 조성 민원은 파크 골프장 불법 조성 문제까지 발생시키고 있으며, 인허가 절차 간소화에 대한 요구도 증가하고 있다. 환경부가 2023년 조사한 파크 골프장 전수 조사 자료에 따르면 국가하천 내 파크 골프장 전체 88개소 중 64%인 56개소가 불법인 것으로 나타났다. 불법으로 조성된 56개소 중 40개소는 환경당국에서 하천 점용 허가를 받지 않은 곳이며, 16곳은 불법 확장이 이루어진 것으로 적발되었다. 상당수의 파크 골프장이 하천변에 조성되는 만큼 국민건강 증진을 위해 적극적으로 규제 사항을 이행 여부를 확인하여 신속히 승인하고, 파크 골프장 신·증설할 경우 하천 점용허가를 위한 소규모환경영향평가로 승인 절차를 간소화해달라는 내용이 국민신문고에까지 제안되고 있다. 경기도 하남시의 경우 한강변에 파크 골프 조성을 추진하였으나 한강유역환경청의 하천점용 협의과정이 난항을 겪으며 담보 상태에 머물자 파크 골프 동호인들이 한강유역환경청을 찾아 청창과의 면담을 요구하는 일까지 발생하는 등 스포츠 현장에서의 갈등이 유발되고 있다. 이와 같이 스포츠 현장에서 파크 골프장을 둘러싼 다양한 갈등이 유발되고 있고, 초고령화로 인한 노인 인구 증가로 향후에도 지속적으로 수요가 증가할 것으로 전망되므로 안정적 공급을 위해서는 예산 확보와 더불어 조성단계에서의 문제점 해결을 위한 제도 개선 방안이 모색되어야 하는 시점이다.

최근 파크 골프 관련 연구가 다양한 관점에서 이루어지기 시작하였으나 주로 파크 골프장 선택요인과 파크 골프 효과에 대한 연구들이 주를 이루고 있다. 파크 골프장 선택요인과 관련된 연구에서는 노인들은 파크 골프장을 선택함에 있어 수동적 존재가 아니라 양질의 파크 골프장을 찾는 능동적 존재로 예전에는 접근성이 최우선의 요인이었으나, 현재는 적절한 난이도와 크기, 각종 편의시설, 쾌적한 환경 및 잔디의 관리 상태 등 다양한 요인을 고려하여 선택하고 있다. 이는 파크 골프는 통한 만족감을 극대화하기 위하여 의사결정 과정에서 파크 골프에 대한 선행적 경험과 이에 대한 평가가 중요하게 생각되며, 파크 골프를 이용하는 노인들의 개인적인 특성을 비롯한 사회, 문화, 경제적 다양한 환경적 요인들 또한 파크 골프장을 선택하는데 있어 영향을 미치는 것으로 분석되었다(Ahn, Kwon, & Kim, 2022). 파크 골프 효과에 대한 연구는 커뮤니케이션 효과, 건강증진 효과, 관광 효과, 환경 효과, 교육 효과가 있는 것으로 분석되었다(Jeong, 2020; Kim & Jeong, 2023; Lee & Kim, 2024; Lee, Lee, & Heo, 2022). Park & An (2015)과 Choi & Sung (2024)의 연구에서는 노인계층에게 활동기회를 줄 뿐 아니라 신념, 자부심부여, 자기 가치성의 확산, 즐거움을 부여하고 인간관계 형성까지 시켜주는 장점을 가지고 있어 뉴실버들에게 평생스포츠로 매우 적절하고 참여동기를 자극시킬 수 있다고 분석하였고, Lee (2020)는 파크 골프 참여 노인 대상으로 실시한 설문조사 결과 파크 골프 참여동기가 여가만족과 심리적 행복감에 영향을 미치는 것으로 도출되어 뉴실버 세대들은 자신의 내적 및 외적 행복과 건강한 삶을 위해 신체적 활동을 하는 것으로 분석하였다.

파크 골프장 조성 현황 및 안전 관련 법제도에 대한 선행연구로 Kang (2023)은 파크 골프장에서 발생하는 이용자 안전사고와 불법 설치, 편법 운영 등의 문제가 발생하고 있으므로 체육시설법상 체육시설업 종목으로 추가하고, 시설 기준 및 안전·위생 기준 마련, 이용질서 및 준수사항 마련, 안전 관련 전문기관 및 인력 확보를 위한 제도화를 제시하였다. Jeon (2007)은 파크골프장 활성화를 위해서는 관련 연구 확대와 우리나라 실정에 맞는 파크 골프에 대한 설계지침 및 시방서 연구, 「도시공원및녹지등에관한법률」과 「체육시설의설치이용에관한법률」에서 ‘운동시설’로서의 파크골프 종목을 신설할 것을 제안하였다. Chang (2024)은 우리나라 파크 골프장 조성 현황과 토양 및 잔디 식재 실태를 조사하였고, 파크 골프장 이용자들의 만족도 제고와 환경보호 측면에서 잔디관리에 대한 대책이 필요하다고 제안하였다. 선행연구에서 파크 골프장 관련 법제도 개선에 대한 연구가 부분적으로 이루어졌으나 공급 확대 및 불법 파크 골프장 해소를 위한 법제도 개선에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서, 본 연구에서는 수요에 비해 공급이 현저히 부족한 파크

골프장이 빠르고 안정적으로 공급될 수 있도록 관련 법령 분석 및 법제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 본 연구 결과는 문화체육관광부 등 주무부처가 관련 법령 개정 시 정책 기초자료로 활용할 수 있으며, 제도 개선을 통해 향후 지방자치단체가 현재보다 빠르고 원활하게 파크 골프장을 조성할 수 있을 것으로 기대된다. 그라운드골프, 우드볼 등 파크 골프와 유사한 종목들이 있으나 본 연구의 범위는 파크 골프로 한정하였고 현황 자료 구축은 파크 골프 관련 협회 및 통계청의 인구 통계를 활용하여 기초 자료를 구축하였다. 인프라의 공급 수준 및 공급의 적정성에 대해서는 다양한 방법론이 활용되고 있으나 본 연구의 목적이 법제도 개선 방안 도출에 있으므로 현황분석에서는 65세 인구 노인인구 만인당 시설 수를 기준으로 전국 및 시도별 공급 수준을 비교하였다.

2. Current State of Park Golf Courses and Necessity of Expansion

2.1. Current State of Park Golf Courses

전국에 조성되어 있는 파크 골프장 현황에 대해서는 (사)대한파크골프협회의 홈페이지에 의하면 2024년 10월 기준 398개소가 조성되어 있는 것으로 파악된다. 국민체육진흥공단이 파크골프장 150개를 대상으로 실태조사 결과에 따르면 58.8%가 하천변에 입지하고 있으며, 공원 내 입지가 35.5%로 대부분의 파크 골프장이 하천변이나 공원에 입지하고 있는 것으로 나타났다(Korea Park Golf Association, 2024). 파크 골프장의 규모는 18홀이 41.2%로 가장 높고 다음으로 19홀 이상이 33.3%, 18홀 미만이 25.5%로 나타났는데 18홀 조성을 위해서는 최소 16,500㎡가 필요하므로 상대적으로 대규모 부지 확보가 용이한 하천변이나 공원에 입지하는 경우가 많을 수밖에 없다. 파크 골프장 관리에 필수 요소인 잔디 관리를 위해 76.5%가 농약 및 비료를 사용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 실태조사 결과에서도 나타났듯이 최근 조성되는 파크 골프장의 다수가 하천부지에 조성되고 있는데 하천법상 친수지구에서 파크 골프장을 조성하기 위해서는 하천점용허가를 받아야 하며, 농약 및 비료를 사용하지 않아도 사업계획 면적이 10,000㎡ 이상이면 환경영향평가법에 의해 소규모 환경영향평가를 받아야 하므로 조성에 많은 시간이 소요되고 조성이 어려울 수도 있었다. 그러나, 2023년 12월 환경부가 환경영향평가 시행령을 개정하여 하천 점용허가 대상 사업을 소규모환경영향평가 대상에서 제외하면서 관련 절차 이행이 좀 더 용이해졌으나 하천점용 허가 등의 인허가 절차 이행은 여전히 필요하다.

관리운영 측면에서도 60.8%가 지자체가 직접 관리하고 있고, 33.3%는 시설관리공단 그리고 5.9%는 민간 사업체가 위탁 관리하고 있어 공공에 의한 운영 비율이 높지만 일부 민간 위탁 시설의 경우 특정 동호회나 협회가 사유화하거나 영리 목적으로 운영하고 있는 사례가 있어 관리운영상의 문제점도 나타나고 있다.

파크 골프장 공급 현황은 문화체육관광부의 공공체육시설 현황에도 제시되어 있으나 (사)대한파크골프협회 홈페이지 자료와는 공급 개소수가 상이하다. 2021년 말 기준 문화체육관광부의 공공체육시설 현황에는 파크 골프장이 141개로 자료 출처에 따라 공급 현황에 큰 차이를 보이고 있다(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2024). (사)대한파크골프협회 자료와 문화체육관광부 자료가 약 240개의 차이를 보이는 원인은 문화체육관광부 자료의 경우 지방자치단체 체육관련 부서에서 직접 조성하거나 관리 운영하는 시설로 한정되어 있고 하천, 공원 등 체육시설 이외 타 시설을 조성 및 관리 운영하는 주체에 의해 조성된 시설이 누락되어 있기 때문으로 추정된다. 본 연구에서는 조성 및 운영주체에 따른 차이보다는 지역별 파크 골프장 공급 현황을 종합적으로 파악하고자 (사)대한파크골프협회 홈페이지 자료를 기반으로 지역별 공급현황 및 문제점을 분석하였다.

파크 골프장의 지역별 현황을 살펴보면 경상북도가 62개로 가장 많고 다음으로 경상남도 60개소, 경기도 43개소, 강원도 36개소, 대구 33개소 순으로 나타났다(Korea Park Golf Association, 2024). 파크 골프장 수가 많은 경상남도와 경상북도가 타 지역에 비해 65세 노인 인구가 비교적 많기는 하나 서울, 경기도, 부산 등 노인 인구가 많은 지역의 파크 골프장 수가 많지 않은 것으로 나타났다. 파크 골프장의 주 이용자인 노인 인구 규모 대비 파크 골프장 공급 수준을 비교하기 위하여 65세이상 인구 만명 당 파크 골프장 수와 파크 골프장 1개소 당 노인 인구 수를 산출하였다. 산출 결과, 전국 평균 노인 인구 1만명 당 파크 골프장 공급 수준은 0.41개, 파크 골프장 1개소 당 전국 평균 노인인구 수는 약 24,500명으로 나타났다. 파크 골프장 1개소 당 몇 명이 이용하는 것이 적당한 지에 대해서는 기준이 설정되어 있지 않으나 서울시 구로구 양천 파크 골프장의 규모 및 운영 형태를 기준으로 살펴보면 파크 골프장 1개소 당 2,016명이 이용 가능한 것으로 추정되는데 1개소 당 평균 노인인구 수가 24,500명이므로 노인 인구 중 파크 골프 참여율이 약 8.2%를 넘거나 다른 연령대 이용 인구까지 고려하면 공급 수준이 매우 열악하다고 볼 수 있다.

특히, 지역적으로 보면 노인 인구가 상대적으로 많은 지역인 서울의 경우 파크 골프장 1 개소 당 노인 인구 수가 133,352 명으로 전국에서 공급 수준이 가장 열악한 것으로 나타났으며, 인천 99,411 명, 부산 67,745 명, 대전 61,189 명으로 대도시의 공급 부족이 타 지역 대비 더욱 심각한 것으로 나타났다.

Table 1: Current Numbers of Park Golf Courses to the Elderly

Cities	Total Number of Park Golf Courses (As of October 2024) ①	Population of the Elderly (Age 65 or Older) (As of Late 2023) ②	Park Golf Courses per Ten Thousand Elderly Population ③ = (① / ②) × 10,000	The Elderly Population per Park Golf Course ④ = ② / ①
Sum	398	9,730,411	0.41	24,448
Seoul	13	1,733,580	0.07	133,352
Busan	11	745,199	0.15	67,745
Daegu	33	466,338	0.71	14,131
Incheon	5	497,057	0.10	99,411
Gwangju	9	233,878	0.38	25,986
Daejeon	4	244,756	0.16	61,189
Ulsan	7	175,709	0.40	25,101
Sejong	7	42,560	1.64	6,080
Gyeonggi	43	2,122,718	0.20	49,366
Gangwon	36	366,555	0.98	10,182
Chungbuk	18	332,237	0.54	18,458
Chungnam	26	454,534	0.57	17,482
Jeonbuk	22	423,128	0.52	19,233
Jeonnam	36	470,874	0.76	13,080
Gyeongbuk	62	630,486	0.98	10,169
Gyeongnam	60	669,646	0.90	11,161
Jeju	6	121,156	0.50	20,193

2.2. Need for Expansion

현재 파크 골프장을 주로 이용하는 연령대는 50~60 대가 70% 정도로 추정되므로 향후 노인 인구가 증가한다면 이용 인구가 더욱 늘어날 것으로 보인다. 이와 같은 이용 인구 증가에 대한 예측은 (사)대한파크골프협회의 최근 회원 증가 추이를 통해서도 유추할 수 있는데 2020 년 회원 수는 45,478 명 이었으나 2023 년에는 142,664 명으로 3 년간 약 3.1 배가 증가하였다(Korea Park Golf Association, 2024). 지역별로는 전라남도, 전라북도, 세종이 약 5 배 이상 회원 수가 증가하였다. 전라남도와 전라북도는 현재 파크 골프장이 가장 많이 공급된 지역이지만 이용인구도 타 지역대비 증가율이 높아 지속적인 공급이 필요할 것으로 보인다.

Table 2: Increase of Korea Parkgolf Association Members

Cities	Total Members (2020)	Total Memebers (2023)	Member Increase(%)
Sum	45,478	142,664	314%
Seoul	2,961	8,660	292%
Busan	2,659	7,564	284%
Daegu	10,204	21,774	213%
Incheon	525	2,215	422%
Gwangju	910	3,132	344%
Daejeon	795	2,079	262%
Ulsan	1,150	4,729	411%

Sejong	291	1,600	550%
Gyeonggi	2,628	9,949	379%
Gangwon	2,217	10,398	469%
Chungbuk	7,014	27,415	391%
Chungnam	5,988	14,647	245%
Jeonbuk	1,051	5,877	559%
Jeonnam	937	4,782	510%
Gyeongbuk	1,262	2,025	160%
Gyeongnam	2,840	9,260	326%
Jeju	2,046	6,558	321%

Source: Korea Park Golf Association, 2024

문화체육관광부의 공공체육시설 현황 분석에 의하면, 파크 골프장 이외에도 노인이 주로 이용하는 체육시설은 게이트볼과 파크 골프와 유사한 그라운드골프, 우드볼 등이 있는데 이러한 노인체육 인프라의 전반적 공급 수준이 열악한 것으로 분석되어(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2024), 노인 여가 확대 및 파크 골프 선호 현상을 대응하기 위해서는 지속적인 공급이 요구된다. 문화체육관광부의 공공체육시설현황 자료를 기반으로 2021 년 말 기준 노인체육시설은 약 2,196 개소이고, 이중 실내외 게이트볼장이 1,954 개로 전체 노인체육시설의 약 89%를 차지하고 있다(Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2024), 최근 게이트볼과 더불어 파크 골프에 대한 수요가 급증하고 있어 노인의 체육활동이 다양화되고 있지만 65 세 이상 인구 만명 당 노인체육시설 수를 분석해보면 전국 평균이 2.48 개에 그치고 있어 노인체육 인프라가 전국적으로 부족한 것으로 진단되고 있다. 따라서, 파크 골프장을 비롯한 노인들의 선호도가 높은 인프라를 우선적으로 공급하여 노인 여가 활동이 원활히 이루어질 수 있는 정책적 지원이 필요하다.

Table 3: Sports Facilities for the Elderly

Sort	Facilities	Ratio (%)
Sum	2,196	100
Multi-gate ball course (indoor gate ball course)	1,892	86.2
Park golf course	141	6.4
Ground golf course	103	4.7
Gate ball course	58	2.6
Wood ball course	2	0.1

Source: Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2024

Table 4: Elderly Population and Elderly Sports Facilities by Metropolitan Government

Cities	Elderly Sports Facilities	Elderly Population	Elderly Sports Facilities per Ten Thousand Elderly Population
Sum	2,196	8,851,033	2.48
Seoul	32	1,597,447	0.20
Busan	70	681,885	1.03
Daegu	21	417,060	0.50
Incheon	71	435,431	1.63
Gwangju	33	213,291	1.55
Daejeon	19	221,207	0.86
Ulsan	26	152,961	1.70
Sejong	19	37,463	5.07
Gyeonggi	461	1,881,464	2.45
Gangwon	256	333,176	7.68
Chungbuk	146	301,516	4.84

Chungnam	248	419,979	5.91
Jeonbuk	156	397,619	3.92
Jeonnam	259	445,198	5.82
Gyeongbuk	118	596,312	1.98
Gyeongnam	218	608,379	3.58
Jeju	43	110,645	3.89

3. Problems for Expansion and Improvement of Legal System of Park Golf Courses

3.1. Problems

3.1.1. Absence of Installation and Safety Standards of Park Golf Courses

현행 파크 골프장은 체육시설법 제3조에 따른 체육시설의 종류에 운동종목으로 “파크골프”로 분류되어 있다. 또한 같은 법 제5조(전문체육시설)과 제6조(생활체육시설)에 따라 전문체육시설과 생활체육시설로 파크 골프장을 설치·운영하도록 규정하고 있다.

체육시설법에 따른 골프장의 경우, 시설 설치기준 등이 명확하게 규정되어 있다. 특히, 부지면적 제한 등이 있고, 시설의 경우 회원제 골프장의 경우 18홀 이상, 총 길이 6,000m 이상(1홀당 평균 길이 333m), 대중골프장의 경우 정규대중골프장의 18홀 이상 총 코스길이 6,000m, 일반대중골프장 9홀 ~ 18홀 미만 총 코스 길이 9홀 기준으로 3,000m, 간이 골프장의 경우 3홀 ~ 9홀 미만은 6홀 기준 2,000m로 총 코스길이는 지형에 따라 총 길이의 25%를 증감할 수 있다.

반면, 파크 골프장의 경우 이러한 법령상 설치기준 등이 부재하다. 현재는 사단법인 대한파크골프연맹의 파크 골프 공인 규정에 따라 파크 골프장이 설치되고 있다. 이러한 파크 골프의 설치기준을 보면, 코스설치의 기본 기준은 18홀 코스는 코스 총거리가 700~1,000m이며, 면적은 15,000㎡ 이상으로 총 타수 66타수가 나와야 한다. 코스는 9홀 단위로 레이아웃을 하여야 하며, 표준타수(파)는 쇼트홀(파3), 미들홀(파4), 롱홀(파5)을 조합하여 합계 타수를 9홀은 33, 18홀은 66으로 하도록 규정하고 있다. 1홀의 최장거리는 100m 이내로 9홀 코스의 총거리는 500m 이내로 하도록 규정하고 있다. 이 외에도 티잉그라운드(Teeing Ground), 그린(Green), 페어웨이(Fairway), 러프(Rough), 벙커(Bunker) 등 코스의 구성에 관한 사항을 규정하고 있다(Korea Park Golf Association, 2024).

또한, 파크 골프의 경우 수요자가 대부분 노인층으로 이용자의 안전을 위한 안전·위생 기준 등이 규정되어야 하나 이러한 안전위생기준이 부재한 현실이다. 체육시설법에 따른 안전·위생기준의 경우 대부분 체육시설법 제24조에 따른 체육시설업의 기준으로 준용하고 있으나, 파크 골프는 현재 이에 대한 사항이 부재하여 안전한 체육시설의 이용을 위한 시설설치 기준이나 안전·위생기준이 부재함에 따라 이용자의 안전을 보장할 수 있는 기준자체가 마련되어 있지 않은 문제가 있다.

3.1.2. Absence of Golf Courses Due to Sports Facility Businesses

전국적으로 파크 골프장에 대한 수요는 폭발적으로 증가하고 있으나, 현재 파크 골프장은 대부분 지방자치단체가 설치하는 공공체육시설로 설치되고 있다(Ministry of Government Legislation, 2024a). 이에 따라 각 지방자치단체는 늘어나는 파크 골프의 수요에 대응하기 위하여 부지확보나 예산 등을 확보하여 파크 골프장을 설치하고 있다.

그러한 이러한 파크 골프장의 늘어나는 수요에 대응하기 위하여 민간차원에서 파크 골프장을 설치할 수 있도록 체육시설업으로 규정하여 파크 골프장의 설치·이용을 도모할 필요가 있으나 현재는 파크 골프장이 체육시설업으로 분류되어 있지 않아 공공 체육시설로서만 설치가 가능한 현실이다. 따라서 이에 대한 수요가 지방자치단체로 몰리고 있으며, 각 지방자치단체는 늘어나는 파크 골프의 수요를 감당하기 위하여 각 지자체별로 파크 골프장의 설치에 많은 노력을 기울이고 있다.

이에 따라 각 지방자치단체는 파크 골프장 설치 관련 조례 등을 제정을 하여 파크 골프장의 설치를 도모하고 있다. 현재 파크 골프장 설치와 관련 조례제정 현황은 다음과 같다.

Table 5: Ordinance Enactment of Park Golf Courses

Local governments	Name of ordinance	Date of promulga-
-------------------	-------------------	-------------------

(counties and cities)		tion
Gyeongnam Geochang	The ordinance for establishment and operation of park golf courses of Geochang	2024. 7. 10.
Gyeongbuk Gumi	The ordinance for management and operation of Nak-dong river park golf courses of Gumi	2024. 8. 14.
Daegu Dalseong	The ordinance for management and operation of park golf courses of Daegu Dalseong	2023. 6. 30.
Gyeongnam Sacheong-si	The ordinance for management and operation of park golf courses of Sacheong-si	2023. 7. 6.
Gangwon Yangyang	The ordinance for management and operation of Namdaecheon park golf courses of Yangyang	2021. 6. 11.
Gyeongbuk Yeongcheon-si	The ordinance for management and operation of park golf courses of Yeongcheon-si	2024. 7. 5.
Gyeongnam Changwon-si	The ordinance for management and operation of park golf courses of Changwon-si	2024. 7. 5.
Gyeongbuk Cheongdo	The ordinance for management and operation of park golf courses of Cheongdo	2024. 7. 12.
Jeonnam Haenam	The ordinance for management and operation of park golf courses of Haenam	2024. 11. 15.

Source: Ministry of Government Legislation. (2024a)

전국적으로 9개의 파크 골프장의 설치·운영 관련 조례가 제정되어 있으며, 대부분 파크 골프장의 설치 근거와 이용허가, 이용료 등에 관한 사항을 규정하고 있어 해당 지방자치단체가 파크 골프장을 설치·운영할 수 있는 제도적인 근거를 마련하기 위하여 조례를 제정한 것으로 판단된다. 하지만 각 지방자치단체의 조례에도 파크 골프장의 설치기준이나 안전기준은 미비한 것으로 나타나고 있다.

결국, 파크 골프장의 수요는 증가하고 있으나, 이를 체육시설업처럼 민간에서 설치할 수 있는 법적근거가 부재함에 따라 민간차원에서 파크 골프장을 설치·운영할 수 있는 법적근거가 부재한 현실이다.

3.1.3. Limitations of Golf Course Construction in Residential and Private Areas

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 체육시설법에 따른 체육시설업에 파크 골프장이 규정되어 있지 않는 바, 민간에서 파크 골프장을 설치하는데 법적한계가 존재한다. 파크 골프장을 설치하기 위해서는 대규모 부지가 필요하며, 이러한 부재에 대하여 여러 가지 인·허가 등 의제처리가 필요한 경우가 많다. 골프장의 경우 체육시설업에 대한 해당 지자체의 사업계획의 승인을 받아 인·허가를 득한 경우 체육시설법 제28조에 따라 다른 법률에 따른 인·허가 등의 의제처리가 가능함에 따라 골프장의 설치가 다소 용이하다. 이에 따라 농지나 산지의 전용이나, 하천 전용 등의 허가 공작물 축조 신고 등 다른 법률에서 규정하고 있는 인·허가의 의제처리를 통해 보다 용이하게 골프장을 설치할 수 있다.

반면 현재 파크 골프장은 이러한 의제처리가 되지 않아 민간사업자가 부지를 확보하여 파크 골프장을 운영하려고 하여도 농지나 산지, 하천구역 등의 부지를 이용하여 파크 골프장을 운영하기 위하여는 각 개별법에서 규정하고 있는 전용허가나 점용허가 등을 별도로 득하여야 하기 때문에 현실적으로 민간사업자가 파크 골프장을 운영하기에는 불가능한 상황이다.

3.2. Improvement Measures

3.2.1. Amendment to the Sports Facilities Act and Establishment of New Park Golf Course Business

현재 파크 골프장은 대부분 지방자치단체가 설치·운영하고 있는 바, 대부분 공공체육시설로 분류되어 운영 중에 있다. 그러나 초고령화 시대 늘어나는 노인체육시설의 인프라 확대와 파크 골프장의 수요에 대응하기 위하여는 민간차원에서 파크 골프장의 설치·운영할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

지방자치단체에서 파크 골프장의 설치할 경우, 민간사업자의 설치보다 부지확보나 재정적인 측면에서 유리할 수 있으나, 늘어나는 파크 골프 수요와 수요자의 요구에 대응하기 하기 위하여는 민간사업자가 체육시설업으로 파크 골프를 설치·운영할 수 있는 방안의 마련이 필요하다.

현재 체육시설법 제10조에 따라 체육시설업은 등록체육시설업과 신고체육시설업으로 구분되고 있으며, 등록체육시설업은 골프장업, 스키장업, 자동차 경주장업으로 구분되고 있으며, 신고체육시설업은 요트장업, 조정장업, 카누장업, 빙상장업, 승마장업, 종합 체육시설업, 수영장업, 체육도장업, 골프 연습장업, 체력단련장업, 당구장업, 썰매장업, 무도학원업, 무도장업, 야구장업, 가상체험 체육시설업, 체육교습업, 인공암벽장업으로 구분되고 있다.

따라서 체육시설업에 파크 골프를 포함하는 방안으로 개정이 필요하다. 다만, 이 경우 등록체육시설업과 신고체육시설업의 구분에 해당되게 되는데 현재 골프장과 골프연습장업이 규정되어 있는 바, 여기에 파크 골프를 추가하는 방안의 마련이 필요하다.

Table 6: Amendment to the Sports Facilities Act for the establishment of a new park golf course business

Current	Amendment
Article 10 (Classification and types of sports facility business) ① “Omitted” 1. Registered sports facility business: golf course business, ski resort business, automobile racetrack business 2. Reported sports facility business: Yachting center business, rowing center business, canoeing business, ice rink business, horseback riding business, comprehensive sports facility business, swimming pool business, sports gym business, golf driving range business, physical training center business, billiards business, sledding business, martial arts academy business, dance hall business. Business, baseball field business, virtual experience sports facility business, physical education lesson business, artificial rock climbing wall business ② “Omitted”	Article 10 (Classification and type of sports facility business) ① “Same as current” 1. Registered sports facility business: golf (park golf) business, ski resort business, automobile racing business 2. Reported sports facility business: Yachting center business, rowing center business, canoeing area business, ice rink business, horseback riding business, comprehensive sports facility business, swimming pool business, sports gym business, golf (park golf) practice business, physical training center business, billiards business, sledding business, Martial arts academy business, dance hall business, baseball stadium business, virtual experience sports facility business, physical education lesson business, artificial rock climbing business ② “Same as current”

또한 현재 스크린골프와 같이 스크린 파크골프도 증가하는 추세임에 따라, 가상체험 체육시설업에 스크린골프를 추가하여 체육시설법 시행령 별표 2의 개정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

3.2.2. Establishment of new facility installation and safety/sanitation standards due to establishment of new sports facility business

현행 체육시설법 제11조에 따라 체육시설의 종류에 따라 체육시설의 설치 기준을 규정하고 있고 체육시설업자는 이러한 시설 기준에 따라 시설을 설치하고 유지·관리하도록 규정하고 있다(Ministry of Government Legislation, 2024b).

체육시설법 시행규칙 제8조에는 체육시설업의 시설 기준을 규정하여 체육시설업의 시설 규정을 명확하게 규정하고 있다(Ministry of Government Legislation, 2024b). 이러한 체육시설업의 시설 기준은 공통기준과 체육시설업의 종류별 기준을 구분되는 바, 공통기준의 경우 필수시설과 임의시설로 구분하여 해당 체육시설에 꼭 필요한 편의시설과 안전시설, 관리시설을 규정하고 있다. 따라서 파크 골프의 경우에 파크 골프 이용에 필요한 편의시설과 안전시설, 관리시설을 설치할 수 있도록 체육시설업에 포함하여 규정할 필요가 있다.

또한 체육시설업의 종류별 기준에 있어서도 파크 골프와 유사한 골프장의 경우 필수시설의 기준을 명확하게 규정하고 있으며 이에 대한 상세는 다음과 같다.

Table 7: Current status of facility standards related to sports facilities and golf courses

Division	Facility standards
Required facilities exercise facilities	<ul style="list-style-type: none"> ○ A membership golf course business must have a golf course with at least 3 holes, and a non-member golf course must have a golf course with at least 3 holes. ○ There must be a gap of 20 meters or more between each golf course in places where users are at risk of safety accidents. However, in some areas where it is extremely difficult to maintain a gap of more than 20 meters due to the terrain, a safety net may be installed. ○ Each golf course has facilities necessary for the game, such as tee grounds, fairways, greens, roughs, obstacles, and hole cups. It must be equipped.
Safety facilities	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>If there is a risk of a safety accident around the golf course due to the hitting ball due to the location or topography,</i> <i>To minimize the occurrence of safety accidents, necessary measures must be taken, such as installing safety facilities (e.g. safety nets).</i>
Management facilities	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Around the golf course, rough areas, slopes of land cutting areas (cutting land) and</i>

ties	<i>earth building areas (filling land), etc. Landscaping needs to be done.</i>
------	--

아울러, 체육시설법 제 23 조에 따른 체육지도자 배치기준과 제 24 조에 따른 안전·위생기준을 적용할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 체육지도자 배치의 경우 골프장의 경우에는 18 홀 미만은 1 명, 18 홀 이상의 2 명 이상의 체육지도자 배치를 규정하고 있다. 안전·위생기준의 경우, 모든 체육시설업의 공통기준으로 체육시설 내의 이용질서 유지나 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난 예방, 음주자 이용금지, 정원 초과 금지, 사망사고 발생 시 보고의무, 응급장비 설치 의무, 안전교육 실시의무, 이용수칙 게시 등에 관한 사항을 규정하고 있다(Kang, 2023). 또한 골프장의 경우 코스관리요원을 배치하여 골프장에서 잔디 및 수목의 식재, 재배, 병해충 방제와 체육활동을 위한 풀베기 작업과 농약의 안전한 사용·보관 및 오염 방지 등에 관한 업무를 담당하도록 규정하고 있는 바, 골프장 정도의 안전·위생 기준은 아니더라도 최소한 공원 골프장의 운영을 위한 최소인력을 배치할 수 있는 사항을 규정할 필요가 있다(Kang, 2023). 이를 통해 공원 골프장 이용자의 안전을 최소한 보장할 수 있도록 하여야 한다. 아울러 체육시설업의 공원 골프장의 신설을 통해 공원 골프장의 운영을 위한 체육지도자 배치나 안전·위생 기준을 지방자치단체가 설치하는 공공체육시설에도 적용할 수 있도록 하여야 하며, 특히 체육시설의 안전점검에 있어 기준이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

3.2.3. Application of Provisions on the Agenda for Establishment of Registered Sports Facility Business Under the Sports Facilities Act

공원 골프장의 경우 골프장만큼은 아니더라도 넓은 부지가 필요함에 따라, 지방자치단체가 설치하는 공공체육시설을 제외하고 민간사업자가 공원 골프장을 설치할 경우 체육시설법 제 28 조에 따른 다른 법률에 따른 인가·허가 등의 의제처리 등을 적용하여 보다 용이하게 민간사업자가 공원 골프장을 설치할 수 있도록 할 필요가 있다.

현행 체육시설법에서는 골프장 등 등록체육시설업을 설치할 경우 해당 지방자치단체장의 사업계획 승인을 득한 경우 다른 법률에서 규정하고 있는 인가·허가 등을 받거나 신고를 한 것으로 규정하고 있다. 따라서 공원 골프장 설치에 있어서도 이에 대한 사항을 적용할 필요가 있다. 이를 통해 「농지법」 제 34 조제 1 항에 따른 농지전용허가, 「산지관리법」 제 14 조 및 제 15 조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제 36 조제 1 항·제 5 항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고, 「사방사업법」 제 20 조에 따른 사방지 지정의 해제, 「초지법」 제 23 조에 따른 초지전용허가, 「하천법」 제 33 조에 따른 하천구역 안에서의 하천 점용 등의 허가, 「건축법」 제 83 조제 1 항에 따른 공작물 축조의 신고, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제 86 조제 1 항에 따른 사업의 착수 및 변경 사실의 신고 등 공원 골프장이 대부분 농지·산지나 하천, 설치에 하는 경우가 많으므로 골프장업과 같이 다른 법률에서 인·허가 등 의제처리 등이 적용될 수 있도록 하는 방안의 마련이 필요할 것이다.

다만, 공원 골프장을 골프장업과 같이 등록체육시설로 신설한 것인가에 대한 검토를 필요하나, 공원 골프장도 골프장과 마찬가지로 대규모 부지가 필요하고, 이러한 부지가 대부분 산지나 농지, 하천 등의 부지를 사용하는 경우가 대부분이므로, 골프장업과 같이 등록체육시설업으로 분류하여 관할 지방자치단체장의 사업계획 승인을 받은 경우 체육시설법 제 28 조에 따라 다른 법률의 의제처리를 적용하는 것이 타당할 것이다.

4. Conclusion

저출산고령화 시대 향후 노인들의 체육활동을 위한 공원 골프장의 수요는 더욱 증가할 것으로 보인다. 최근 각 지방자치단체는 공원 골프장의 지역 수요와 민원을 감당하기 위하여 공원 골프장을 앞다투어 설치하고 있다. 그럼에도 불구하고 공원 골프장의 시설설치 기준이나 안전기준이 부재하여 노인들이 주로 이용하는 시설임에도 불구하고 법령상 시설기준이나 안전기준이 부재한 현실이 있다. 또한 공원 골프장의 수요를 감안하여 향후 민간사업자 등이 공원 골프장을 설치할 수 있는 법적근거가 필요함에도 불구하고 현재는 민간사업자가 공원 골프장을 설치할 수 있는 법적근거가 부재한 현실이다. 따라서 향후 체육시설법의 개정을 통해 이러한 문제를 해결할 필요가 있다. 첫째, 체육시설법에 따른 체육시설업에 공원 골프장업을 신설하여야 한다. 민간사업자가 공원 골프장업을 통해 공원 골프장을 설치할 수 있도록 등록·신고체육시설업에 공원 골프장업을 추가하여야 한다.

둘째, 체육시설업에 공원 골프장업의 신설을 통한 시설 설치 기준 및 안전·위생 기준을 신설하여 적용하여야 한다. 체육시설업에 공원 골프장업을 신설하면 이에 따른 시설 설치기준과 체육지도자 배치기준, 안전·위생기준을 적용하여야

하므로 파크 골프장의 설치를 위한 시설기준과 안전·위생 기준을 마련할 수 있다. 이를 통해 기존에 공공체육시설로 설치된 파크 골프장의 시설기준이나 안전기준 등을 적용하고 안전점검 등을 통해 노인들이 주로 이용하는 파크 골프장에 대한 안전관리를 도모하여야 한다.

셋째, 파크 골프장의 설치를 활성화하기 위하여 등록체육시설업 신설에 따른 다른 법률의 의제처리 조항의 적용이 필요하다. 파크 골프장의 경우 골프장과 같이 대규모 부지가 필요한 시설로 민간사업자 등이 이러한 파크 골프장을 보다 용이하게 설치하기 위하여 골프장업과 같이 산지나 농지, 하천 등에 파크 골프장을 보다 용이하게 설치할 수 있도록 체육시설법에 따른 다른 법률의 인·허가 의제를 적용할 필요가 있다.

향후 초고령화 시대에 접어든 우리사회는 의료비 증가 등 다양한 사회문제를 해결하기 위하여 노인들의 신체활동을 더욱 진흥하여야 할 것이다. 「스포츠기본법」, 「스포츠클럽법」 등의 제정으로 국민 누구나 스포츠를 향유할 수 있는 스포츠기본권이 마련되었고, 스포츠클럽의 활동지원을 통해 지역에서 스포츠활동을 보다 손쉽게 할 수 있도록 참여중심의 스포츠환경 마련이 국가가 지향하는 체육정책의 가장 큰 목표이다. 이를 달성하기 위하여는 늘어나는 스포츠 수요에 대한 인프라 확충이 가장 시급한 문제이며, 이 중 가장 수요가 증가하고 있는 파크 골프에 대한 인프라 확충이 시급한 현실이다. 현재는 지방자치단체 차원에 파크 골프에 대한 수용을 감당하고 있으나, 민간사업자가 파크 골프장을 운영할 수 있도록 하여 관련 파크 골프장의 양적증가를 도모하고 관련 산업을 활성화할 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 이를 위하여 체육시설법의 개정을 통해 파크 골프의 시설기준 및 안전·위생 기준을 마련하여 주 이용층인 노인들이 안전하게 체육시설을 이용할 수 있도록 하고 체육시설업에 파크 골프장업을 신설하여 체육시설업으로 체계적인 안전관리가 필요할 것이다.

References

- Ahn, C. W., Kwon, H. S., & Kim, Y. J. (2022). Investigation of park golf course selection attribute factors of park golf participants. *Korean Journal of Adapted Physical Activity*, 30(3), 131-142.
- Chang, S. W. (2024). Current Status of park golf course and turfgrass management practices in south korea. *Weed & Turfgrass Science*, 13(3), 125-134.
- Choi, I. k., & Sung, Y. Suk. (2024). The influence of elderly individuals' selection attributes regarding park golf course on leisure constraints and satisfaction. *Journal of Coaching Development*, 26(8), 55-62.
- Jeon, Y. K. (2007). *A study on restriction factors in activation of domestic park golf courses: Focusing on questionnaires made by their users and experts.* (Doctorial dissertation, Sangmyung University). Retrieved December 02, 2024 from smulib.dcollection.net/public_resource/pdf/000000328375_20241226182357.pdf
- Jeong, Y. T. (2020). Mental health and physical self-efficacy on park golf experience activities in outdoor green space: Male college students groups. *The Journal of Korean institute of Forest Recreation*, 24(2), 53-61.
- Kang, S. L. (2023). A study on the legal and institutional measures for safety management of sports facilities: Focusing on the park golf course. *Korean Journal of Safety Culture*, 25, 381-396.
- Kim, H. W., & Jeong, I. M. (2023). Structural relationship between local residents' perception of tourism impact, development support, and attitude toward golf tourists on the development of local park golf courses. *Journal of Golf Studies*, 17, 375-386.
- Korea Park Golf Association (2024). *Status of park golf courses.* Retrieved November 02, 2024 from http://www.kpga7330.com/info/club.php?mode=&old_sido=1&sh_sido=2&sh_value=
- Lee, J. H. (2020). The effect of new silver generations' park golf participation motivation on leisure satisfaction and psychological happiness. *Journal of Golf Studies*, 14(1), 213-223.
- Lee, H. S., & Kim, B. Y. (2024). Effects of park golf participants' passionate behavior on exercise commitment and performance. *Journal of the Korean Applied Science and Technology*, 41(2), 273-282.
- Lee, H. J., Lee, S. H., & Heo, J. M. (2022). The meaning of park-golf experience as serious leisure of older adults. *The Korean Journal of Physical Education*, 61(3), 177-192.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2024). *Status of public sport facilities.* Retrieved November 02, 2024 from <http://Status of Public Sports Facilities. //stat.mcst.go.kr/portal/search/search?searchFindNm=체육시설>
- Ministry of Government Legislation. (2024a). *Local government ordinance.* Retrieved November 02, 2024 from <http://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&query=파크골프>
- Ministry of Government Legislation. (2024b). *The ordinance for establishment and operation of physical education facility.* Retrieved November 02, 2024 from <http://www.law.go.kr/>
- Park, J. L., & An, M. J. (2015). The effect of the elderly park golf participant's participation motivation on the leisure satisfaction and life satisfaction. *Journal of Golf Studies*, 9(2), 1-12.
- Park, Y. Ho., & Lee, K. R. (2024). A new paradigm for the elderly's leisure: A study on the introduction of park golf. *Journal of Golf Studies*, 18(1), 157-169.