

회원제 골프장 입장료에 포함된 체육진흥기금 부과 정당성 여부에 대한 분석

전병욱* (서울시립대학교 세무전문대학원)

본 연구는 회원제골프장 이용객의 입장료에 부과하는 국민체육진흥기금의 정당성을 분석하였다. 먼저 근거 법령인 국민체육진흥법은 설치목적에 구체적이고 명확하도록 규정하게 하는 부담금관리기본법을 위배하고, 동법의 제한적·보충적 부과원칙도 위배하는 문제점이 있다. 이와 함께 회원제 골프장에 대한 차별적 부과는 회원권의 보유 사실을 차별적인 경제적 능력과 이로 인한 부담능력으로 보는 관점이 반영된 것이지만, 다른 체육시설 및 대중골프장과 구분은 실익이 거의 없고, 투자대상의 측면에서도 회원권이 투기적 수단으로 이용될 가능성이 낮기 때문에 현행 부과방식은 조세부담의 수평적 공평성을 위배하는 것과 함께 헌법상 평등권을 침해하는 문제점이 있다. 이상과 같은 현행 부과방식의 문제점을 고려하면 회원제 골프장에 대한 국민체육진흥기금의 배타적 부과제도는 폐지 또는 개선되어야 할 것이다.

주요어: 회원제 골프장, 국민체육진흥기금, 부담금관리기본법, 수평적 공평성

서 론

회원제 골프장 이용객의 입장료에는 12,000원의 개별소비세와 함께 개별소비세의 30%(3,600원)에 해당하는 농어촌특별세와 교육세가 부과되고, 이들 세금으로 인한 추가적인 1,920원((12,000원+3,600원+3,600원)×10%)의 부가가치세로 인해 24,120원의 세금부담액이 포함되면서, 3,000원의 국민체육진흥기금 부담액도 포함된다.

대중골프장과 제주특별자치도의 골프장에는 이들 부담액이 포함되지 않기 때문에 회원제 골프장 이용객의 입장료는 27,120원의 추가적인 부담이 발생하는 것이다.

이와 같이 골프장의 종류에 따라 이용객의 입장료 부담액의 차이가 발생하는 것은 동일한 서비스에 대해 조세와 준조세의 부담으로 인해 서로 다른 가격이 적용된

결과이기 때문에 기본적으로 조세의 중립성(neutrality)과 조세부담의 공평성을 실현하기 위한 편익원칙(benefit principle)을 위배한 것이라고 할 수 있다²⁾.

그러나, 조세부과의 원칙을 침해하더라도 이를 통해 달성하고자 하는 사회적 편익이 충분하고, 법령에 명시적 근거가 있는 경우에는 이러한 조세와 준조세의 부과를 예외적으로 정당화할 수 있다.

회원제 골프장의 이용객에 대한 이와 같은 차별적 부담 중에서 개별 조세는 법령에 부과 근거가 명확하고, 과세를 위한 입법의 취지가 대의기관인 국회의 심사과정에서 대부분 충분히 논의되고 법령에도 비교적 명확하게 기재되기 때문에 상대적으로 문제점이 작은 편이라고 할 수 있다.

이에 비해 준조세인 국민체육진흥기금은 후술하는 바와 같이 그 부과 근거가 지나치게 포괄적이고, 부과 필요성 및 취지도 그동안 행정부의 재량에 따라 수시로 변경되면서 현재는 더 이상 적용하는 것이 타당하지 않

논문 투고일: 2015. 01. 13.

논문 수정일: 2015. 03. 04.

게재 확정일: 2015. 03. 20.

* 저자연락처: 전병욱(bwjun@uos.ac.kr)

2) 이러한 조세부과의 원칙은 대부분 준조세에 대해서도 적용할 수 있기 때문에 아래에서는 준조세에 대해서도 구분없이 적용하도록 한다.

은 실정이기 때문에 특히 문제점이 크다고 할 수 있다.

국민체육진흥기금은 2013년말을 기준으로 1조 8,393억원의 누계액이 조성되어 있는데, 이들 중 회원제 골프장의 부가금을 통한 조성비율은 2012년까지 매년 3%-13%³⁾ 정도로 상당한 비중을 차지했다.

따라서, 본 연구에서는 회원제 골프장의 입장료에 포함된 국민체육진흥기금 부과의 연혁 및 현황과 함께 그 정당성 여부에 대해 분석함으로써 진행 중인 제도개편 논의에 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

즉, 회원제 골프장의 입장료에 대한 국민체육진흥기금은 1983년 이후 계속해서 부과되고 있지만, 부과체계의 법령상 문제점과 함께 부과금 징수를 통해 달성하고자 하는 사회적 편익이 더 이상 타당하지 않은 것으로 볼 수 있고, 골프대중화가 급속하게 이루어져서 골프장의 개수와 이용객이 500개와 3,000만명에 근접하게 된 그동안의 경제상황 변화를 반영하지 못한 결과 이론적인 부과원칙에도 부합하지 않는 문제점을 나타내고 있기 때문에 본 연구에서는 이러한 문제점에 대한 세부적 분석을 바탕으로 합리적인 제도개편을 위한 학술적 근거를 제공하고자 하는 것이다.

골프장 입장료에 포함된 국민체육진흥기금 부과제도의 개관

근거법령

국민체육진흥법

국민체육진흥법의 현행 및 연혁법령을 정리하면 아래와 같다.

국민체육진흥법 제19조 제1항은 체육 진흥에 필요한 시설 비용, 그 밖의 경비를 지원하기 위하여 국민체육진흥기금(이하 “기금”)을 설치한다고 규정했고, 동조 제2항은 기금은 서울올림픽기념국민체육진흥공단(이하 “기

3) 국민체육진흥공단의 홈페이지(kspo.or.kr/?menuno=206)를 통해 확인할 수 있는 2005년 이후의 자료를 이용해서 계산한 것이다.

금관리기관”)이⁴⁾ 독립된 회계로 관리·운영하여야 한다고 규정하였다.

이와 관련해서 동법시행령 제19조는 기금은 문화체육관광부장관이 정하는 바에 따라 기금의 재원별로 구분하여 기업회계의 원칙에 따라 회계처리하여야 하고(제1항), 기금관리기관은 다음 연도의 기금운용계획안을 수립하여 매년 5월 20일까지 문화체육관광부장관에게 제출하여야 하며(제2항), 기금관리기관은 회계연도마다 기금의 결산 보고서를 작성하여 다음 연도 2월 20일까지 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다고(제3항) 규정하였다.

1962.9.17.에 제정된 국민체육진흥법에서는 국민체육진흥기금에 대해 별도로 규정하지 않았으나, 이후 1971.1.22.자 개정법률에서 처음으로 동(同)기금의 설치·운영 근거를 규정했고⁵⁾, 1982.12.31.자 개정법률에서 처음으로 동(同)기금의 운영·관리주체를 규정하였다.

기금의 조성과 관련한 규정도 1982.12.31.자 개정법률에서 신설되었는데, 현행법률의 제20조 제1항은 기금은 <표 1>의 각호의 재원으로 조성한다고 규정하였다.

표 1. 국민체육진흥기금 재원의 조성(국민체육진흥법 제20조 제1항 각호)

1. 정부와 정부 외의 자의 출연금⁶⁾
2. 문화체육관광부장관이 승인하는 광고 사업의 수입금⁷⁾
3. 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다. 이하 같다) 시설의 입장료에 대한 부가금
4. 기금의 운용으로 생기는 수익금
5. 복권 및 복권기금법 제23조 제1항에 따라 배분된 복권수익금⁸⁾
6. 제22조 제3항 제3호 및 제4호에 따른 사업에 대한 출자에 따른 수익금⁹⁾
7. 제29조 제2항 제2호에 따른 출연금¹⁰⁾
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금¹¹⁾¹²⁾

4) 1989.3.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “국민체육진흥재단”

5) 동(同)개정법률의 제16조는 국가는 체육진흥에 소요되는 시설과 경비를 지원하기 위하여 국민체육진흥기금을 설치·운영하거나, 법인으로 하여금 설치·운영하도록 하여야 하고(제2항), 법인이 국민체육진흥기금을 설치·운영하는 경우에 국가는 그 기금의 조성을 지원하기 위하여 그 법인에게 국유 또는 공유의 시설·물품 기타 재산을 그 용도 또는 목적에 지장을 주지 아니하는 범위안에서 무상으로 사용 또는 수익을 허가하거나 대부할 수 있다고(제4항) 규정하였다.

6) 동조 제2항은 정부는 제1항 제1호의 출연금을 회계연도마다 세출예산에 계상하여야 한다고 규정했고, 동조 제3항은 제1

〈표 1〉의 “3. 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다. 이하 같다) 시설의 입장료에 대한 부가금”은 2000.1.12.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “3. 운동장·체육관·수영장·골프장 기타 대통령령이 정하는 체육시설의 입장료에 대한 부가금”이고, 1993.12.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “3. 운동장·체육관·수영장·골프장 기타 대통령령이 정하는 체육시설의 입장료 또는 경마마권에 대한 부가모금액”이다.

여기서 “기타 대통령령이 정하는 체육시설”은 2000.7.27.자 개정대통령령에 의해 개정되기 전에는 “1. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제5조 내지 제7조의 규정에 의하여 설치하거나 동법 제21조 및 제22조의 규정에 의하여 등록 또는 신고한 스키장·종합체육시설(장애인복지법 제38조의 규정에 의한 장애인복지시설안의 종합체육시설을 제외한다)·골프연습장 및 볼링장 2. 한국마사회법 제4조의 규정에 의하여 허가받은 경마장 3. 경륜·경정법 제5조의 규정에 의하여 허가 받은 경륜장 및 경정장”이고, 1994.6.30.자 개정대통령령에 의해 개정되기 전에는 “체육시설의 설치·이용에 관한 법

률 제1호에 따라 정부 외의 자가 출연하는 경우 그 용도를 지정하여 출연할 수 있지만, 특정 개인에 대한 지원을 용도로 지정할 수는 없다고 규정하였다.

- 7) 2004.10.16.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “담배갑포장지를 이용한 광고 및 기타 문화관광부장관이 승인하는 광고사업의 수입금”이고, 1998.12.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “담배갑포장지를 이용한 광고 및 기타 문화체육부장관이 공보처장관과 협의하여 승인하는 광고사업의 수입금”이고, 1993.12.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “담배갑포장지를 이용한 광고 및 기타 문화체육부장관이 승인하는 광고사업의 수입금”이며, 1989.3.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “담배갑포장지를 이용한 광고수입금”이다.
- 8) 1993.12.31.자 개정법률에 의해 추가되었고 2004.1.29.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “체육복표발행의 수익금”이다.
- 9) 1993.12.31.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 10) 1998.12.31.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 11) 1993.12.31.자 개정법률에 의해 삭제되기 전에는 “4. 체육시설의 운영에 따른 수수료 또는 사용료등”과 “5. 체육시설과 이에 따른 부동산의 취득·운영으로 생기는 수익금”이 1989.3.31.자 개정법률에 의해 포함되어 있었다.
- 12) 동법시행령 제21조는 “그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금”을 1. 법 제22조 제2항에 따라 기금관리기관이 국유나 공유의 시설·물품, 그 밖의 재산을 무상으로 사용·수익하거나 대부받은 경우 그로 인한 수익금 2. 경륜·경정법 제18조 제1항 제1호에 따른 기금에의 출연금 및 3. 그 밖에 문화체육관광부장관이 인정하는 수입금으로 규정하였다.

률 제6조의 규정에 의하여 등록된 스키장, 동법 제8조의 규정에 의하여 신고한 골프연습장 및 볼링장, 한국마사회법 제35조의 규정에 의하여 인가받은 경마장, 기타 문화체육부장관이 정하는 체육시설”이며, 1983.8.25.자 개정대통령령에 의해 신설되어서 1989.10.20.자 개정대통령령에 의해 개정되기 전에는 “스키장의 승강기, 경마장 기타 체육부장관이 정하는 체육시설”이다.

또한, 동법 제22조 제1항은 기금은 〈표 2〉의 각호의 사업을 위해 사용한다고 규정하였다¹³⁾.

표 2. 국민체육진흥기금의 사용 (국민체육진흥법 제22조 제1항 각호)

1. 국민체육 진흥을 위한 연구·개발 및 그 보급 사업
2. 국민체육시설 확충을 위한 지원 사업
3. 선수와 체육지도자 양성을 위한 사업
4. 선수·체육지도자 및 체육인의 복지 향상을 위한 사업
5. 광고나 그 밖에 기금 조성을 위한 사업¹⁴⁾
6. 제14조 제4항에 따른 생활 보조금의 지원
7. 제17조 제2항 및 제3항에 따른 자금의 융자
8. 제24회 서울올림픽대회와 제8회 서울장애인올림픽대회를¹⁵⁾ 기념하기 위한 사업¹⁶⁾
9. 학교 운동경기부 육성을 위한 사업¹⁷⁾
10. 대한체육회, 대한장애인체육회¹⁸⁾, 한국도핑방지위원회¹⁹⁾, 생활체육 관련 체육단체와 체육 과학 연구 기관의 운영·지원²⁰⁾
11. 저소득층의 체육 활동 지원²¹⁾
12. 그 밖에 체육 진흥을 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업²²⁾

- 13) 동조 제2항은 기금관리기관이 기금을 운용·관리하는 경우에 국가나 지방자치단체는 그 기금 조성을 지원하기 위하여 기금관리기관에 국유 또는 공유의 시설·물품, 그 밖의 재산을 그 용도나 목적에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 사용·수익하게 하거나 대부할 수 있다고 규정했고, 동조 제3항은 기금관리기관은 국민체육 진흥, 청소년 육성 또는 기금 조성을 위하여 기금의 일부나 기금관리기관의 시설·물품, 그 밖의 재산의 일부를 1. 청소년기본법에 따른 청소년육성기금 2. 경기단체의 기본 재산 3. 경륜·경정 사업과 종합 유선 방송 사업 및 4. 제36조 제1항 제3호에 따른 체육시설의 설치·관리·운영에 출연하거나 출자할 수 있다고 규정하였다.
- 14) 1989.3.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “담배갑포장지를 이용한 광고 기타 기금조성을 위한 사업”이다.
- 15) 2005.7.29.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 16) 1989.3.31.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 17) 1993.12.31.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 18) 2005.7.29.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 19) 2007.1.26.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 20) 1993.12.31.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 21) 2012.2.17.자 개정법률에 의해 추가되었다.
- 22) 동법시행령 제23조 제1항은 “그 밖에 체육진흥을 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업”을 1. 생활체육의 보급과

동법 제23조는 기금관리기관이 <표 1>에 의해 회원제 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금을 징수하려면 미리 문화체육관광부장관의 승인을 받아야 하고(제1항), 동(同)부가금은 골프장 시설 입장료의 10분의 1을 초과할 수 없다고 규정하였다(제2항).

또한, 동법시행령 제20조는 “입장료”란 명칭과 관계 없이 골프장 시설을 이용하여 체육활동을 할 목적으로 이용자가 부담하는 금액을 말하고(제1항), 입장료의 금액은 각종 세금의 포함 여부와 관계 없이 입장권이나 이와 유사한 것에 적힌 액면금액으로 한다고(제2항) 규정하였다²³⁾.

단, 동법 제23조 제2항은 1998.12.31.자 개정법률에 의해 개정되기 전에는 “제1항의 부가금·모금방법등에 관하여는 기금관리기관이 이를 정한다.”라고 규정하였다.

여기서 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금의 징수의 전제인 문화체육관광부장관의 구체적 승인은 <표 3>과 같이 지금까지 4번 있었는데, 개별적인 징수목적들 통해 달성하고자 하는 사회적 편익은 공공재적 성격의 체육시설의 건설과 이용을 통해 창출되는 외부성(externalities)이라고 할 수 있을 것이다²⁴⁾.

진흥사업 2. 국내외 체육대회와 그 관련 행사 3. 체육 진흥에 관한 홍보사업 4. 국제학술대회 등 외국과의 체육교류사업 5. 체육과학의 진흥사업 6. 체육과학 기자재와 체육 용구의 확보 7. 기금의 관리·운용 8. 경기단체의 운영·지원 9. 학생의 자발적인 체육활동의 육성·지원 10. 국민여가활동을 위한 시설확충과 지원사업 및 11. 제12조 제1항에 따른 대책에 필요한 경비와 제15조제2항에 따른 장려금의 지원으로 규정하였다.

23) 이 밖에 동법시행령 제25조는 골프장 시설의 운영자가 부가금을 수납하여 기금관리기관에 낼 때에는 현금으로 수납하여 내야 하고(다만, 기금관리기관의 장은 정보통신망을 이용하여 전자화폐·전자결제 등의 방법으로 내게 할 수 있다.)(제1항), 골프장 시설의 운영자는 매월 말일까지 수납한 부가금을 다음 달 10일까지 기금관리기관에 내야 한다고(제2항) 규정하였다.

24) 즉, 체육시설의 건설과 이용을 통한 국민적 통합과 건강증진 등의 효과는 공익적 성격의 외부경제(external economies)라고 할 수 있는데, 이러한 외부성이 존재할 경우에는 어떤 행동과 결부되어 개인이 인식하는 비용이 사회의 관점에서 본 비용보다 크기 때문에 자율적인 시장기구는 완전경쟁시장에서도 자원배분을 효율적으로 수행하지 못해서 충분히 공급할 수 없고, 이를 해결하기 위해 국가나 지방자치단체의 재정을 이용해서 추가적 공급이 이루어지도록 하는 것이다(이준구, 1995).

표 3. 골프장 입장료에 대한 부가금 징수의 전제인 문화체육관광부장관의 구체적 승인

연번	승인연도	승인내용(징수목적)	비고
1	1982년	1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최를 위한 기금 마련	1988년에 목적 달성
2	1989년	5,000억원의 국민체육진흥기금 모금	1993년에 목적 달성
3	1996년	생활체육시설의 건설 지원	국무총리실 규제개혁실이 2006년에 폐지 권고
4	2006년	9홀 대중골프장 건설	후술하는 내용 참고

국민체육진흥기금의 부과대상인 체육시설의 정리

이상의 분석을 바탕으로 <표 1>의 제3호와 같이 국민체육진흥기금의 부과대상인 체육시설을 기간별로 정리하면 <표 4>와 같다.

표 4. 국민체육진흥기금의 부과대상 체육시설(기간별)

기간	체육시설
1983.1.1.-1983.8.24.	운동장·체육관·수영장 및 골프장
1983.8.25.-1989.10.19.	운동장·체육관·수영장·골프장·스키장 승강기 및 경마장
1989.10.20.-1994.6.29.	운동장·체육관·수영장·골프장·스키장·골프연습장·볼링장 및 경마장
1994.6.30.-2000.1.11.	운동장·체육관·수영장·골프장·스키장·종합체육시설·골프연습장·볼링장·경마장·경륜장 및 경정장
2000.1.12. 이후	골프장

* 음영으로 표시한 체육시설은 해당 법령개정시 부과대상으로 추가된 것임.

부담금관리기본법

부담금관리기본법 제1조는 “이 법은 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 부담금 운용의 공정성 및 투명성을 확보하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진함을 목적으로 한다.”고 규정하였다.

이와 관련해서 동법 제2조는 “부담금”을 “중앙행정기

관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 “부과권자”)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)”라고 정의하였다.

동법 제3조는 “부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.”고 규정했고, 이와 관련하여 동법의 별표(“이 법에 따라 설치하는 부담금(제3조 관련)”)에서는 99개의 부과금을 열거했는데, 이 중 제16호는 “국민체육진흥법 제20조 및 제23조에 따른 회원제 골프장 시설 입장료에 대한 부가금”을 규정하였다.

동법 제4조는 “부담금 부과에 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등(이하 “부과요건등”)이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다”고 규정했고, 동법 제5조 제1항은 “부담금은 설치목적에 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없으면 하나의 부과대상에 이중으로 부과되어서는 아니 된다.”고 규정하였다.

특히, 동법 제5조의2 제1항은 “부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 그 부담금의 존속기한을 법령에 명시하여야 한다. 다만, 그 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정했고, 동조 제2항은 “제1항에 따른 존속기한은 부담금의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다.”고 규정하였다.

이들 중 제5조의2를 제외한 나머지 규정들은 일부 표현의 변경이 있었지만 2001.12.31.자 제정법률의 내용이 그대로 유지되었고, 제5조의2의 규정은 2010.3.1.자 개정법률에서 추가되었다.

국민체육진흥기금의 운영 현황

국민체육진흥기금의 연도별 조성현황과 지원현황을 정리하면 각각 <표 5>와 같다.

표 5. 국민체육진흥기금의 조성현황 및 지원현황

(단위: 억원)	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
가. 총조성액	6,224	6,144	5,987	8,512	9,016
민간출연금	0	0	0	0	0
골프장부가금	200	195	433	459	12
법정전입금 수입	4,377	4,680	4,558	7,204	7,923
- 경륜	279	356	386	361	268
- 경정	117	76	87	66	61
- 투표권	3,981	4,248	4,085	6,777	7,594
복권수입	268	260	375	413	506
기금투자사업수입 등	119	432	191	284	404
이자수입 등	370	328	261	67	60
기타	890	249	169	85	111
나. 총지출액	4,246	5,520	6,911	7,587	9,116
보조금	3,860	5,295	6,568	7,251	8,799
- 생활체육	1,931	1,692	1,951	2,228	2,814
- 전문체육	771	1,080	1,587	1,237	1,322
- 국제체육 등	879	2,303	2,761	3,424	4,199
- 장애인체육	279	220	269	362	464
기금관리비 등	386	225	343	336	317
다. 순조성(가-나)	1,978	624	△924	925	△100
라. 순자산 조정	77	△487	788	169	16
마. 기금누계액(다+라)	17,384	17,521	17,383	18,477	18,393
생활체육	1,931	1,692	1,952	2,229	2,814
전문체육	771	1,080	1,586	1,237	1,322
국제체육 등	879	2,303	2,761	3,423	4,199
장애인체육	279	220	269	362	464
소계	3,860	5,295	6,568	7,251	8,799

* 자료: 국민체육진흥공단(www.kspo.or.kr/?menuno=206 및 http://www.kspo.or.kr/?menuno=208)

국민체육진흥기금의 폐지 논의

<표 1>에서 제시한 기금의 재원 중에서 각종 입장료에 대한 부가금과 관련하여 2000.1.12.자 개정법률에 대한 국회의 심의과정에서 작성된 문화관광위원회의 “심

사보고서”에서 “소위원회 심사보고 요지” 부분에서는 “... 국민체육진흥기금 재원조성을 위하여 부과하여 오던 운동장·수영장 등 체육시설의 입장료에 대한 부가금 징수 제도를 폐지하여 국민부담을 경감시키려는 개정안 취지는 타당성이 있으므로 이를 수용하되, 국민생활체육진흥 및 체육시설 기반확충을 위한 재원수요가 증대되고 있음을 감안하여, 고소득층이 이용하는 회원제 골프장의 입장료에 대한 부가금만은 현행대로 존속시키기로 수정하였음.”이라고 하였다.

인용한 내용의 국민부담 경감은 회원제 골프장 이용객에 대해서는 서론에서 언급한 추가적인 24,120원의 세금부담액과 별도의 3,000원의 부담금 부담액인데, 주중 이용객을 기준으로 회원제 골프장과 대중제 골프장의 평균 이용료가 각각 약 16만3,000원과 11만8,000원인²⁵⁾ 점을 고려하면 이러한 조세와 준조세의 부담(27,120원)이 이용료의 차액(약 45,000원)의 60% 이상을 설명한다고 할 수 있다. 따라서, 세금부담액은 그대로 유지하면서 회원제 골프장 이용객에 대한 국민체육진흥기금을 폐지했을 경우에 소비자가 얻을 수 있는 3,000원의 혜택은 약 2%(3,000원÷163,000원) 이용료 인하 효과라고 할 수 있다²⁶⁾.

이후에 국무총리실 규제개혁실은 2006년에 회원제 골프장의 입장료에 대한 국민체육진흥기금의 폐지를 권고했지만, 문화체육부는 동(同)기금의 재원으로 대중골프장을 건설하기 위한 대안(“친환경대중골프장 조성사업”)을 제시하여 이를 유지하였다.

여기서 친환경대중골프장 조성사업의 세부사항과 사업개요를 정리하면 <표 6>과 같다.

25) 2014.7.7.자 골프다이제스트 기사(그린피는 코스 품질이 결정하라)에서 인용하였다.

26) 물론 이러한 3,000원의 부담금 폐지가 전부 이용료 인하에 반영되지 않고, 그 중 일부만 반영될 수도 있다. 즉, 이와 같은 물품세(excise tax)의 인하 효과는 수요와 공급의 탄력성에 따라 비례해서 그 혜택을 수요자와 공급자가 나누어 가지게 된다(즉, 수요의 탄력성이 클수록 수요자의 상대적 혜택이 커진다.). 그러나, 골프장 공급이 단기간에 고정되어서 매우 비탄력적인 반면 골프 수요는 지방 회원제 골프장에 대한 한시적 개별소비세 인하의 효과를 분석한 오윤과 전병욱(2010)에 의하면 매우 탄력적인 것으로 볼 수 있기 때문에 3,000원의 부담금 폐지는 대부분 이용료 인하에 반영될 것으로 예상할 수 있을 것이다.

표 6. 친환경대중골프장 조성사업의 세부사항과 사업개요

〈세부사항〉					
항목	내용				
목적	- 회원제 골프장 입장료에 부과된 국민체육진흥기금을 활용하여 대중골프장을 조성·보급함으로써 부가금 재원의 합목적성을 제고				
	- 골프장 수요 불균형을 해소하여 골프의 대중적 발전에 기여하며, 해외골프 수요를 국내로 흡수함으로써 관광수지 적자를 개선				
추진배경	- 자연환경과 산림훼손을 최소화하고 환경친화적으로 골프장을 관리할 수 있는 대중골프장의 조성 및 보급				
	- 2004년 2월: 골프장건설관련 규제실태 파악지시(대통령 지시사항)				
추진성과	- 2004년 2월: 골프장 건설규제 개선 추진계획안 수립(국무총리실)				
	- 2004년 3월-7월: 부가금존치 필요성 및 활용대안 제시(문체부→관계부처)				
추진성과	- 2005년 7월 C-KOREA2010 계획 ²⁷⁾ 보고(문체부→대통령, 부가금 재원으로 공공형 대중골프장 매년 2개소 확충)				
	- 2006년 5월: 기본계획 수립 협의(공단→문체부)				
추진성과	- 2006년 9월-12월: 대상자 선정 및 협약 체결(공단→광주 광산구, 강원 정선군)				
	- 2007년 6월-8월: 대상자 선정 및 협약 체결(공단→전남 영광군, 충북 제천시)				
추진성과	- 2008년 6월-12월: 대상자 선정 및 협약 체결(공단→충북 영동군, 경남 거창시)				
	- 2011년 6월: 광산골프장 개장				
추진성과	- 2011년 9월: 정선골프장 개장				
	- 2012년 4월: 광산골프장 3홀 추가개장				
추진성과	- 2012년 9월: 제천골프장 개장				
	- 2014년 8월: 영광골프장 준공, 거창 골프장 조성 중				
〈사업개요〉					
구분	광산골프장	정선골프장	제천골프장	영광골프장	
사업비(억원)	공단 부담	150	150	150	150
	지자체 부담	109	189	207	124
	계	259	339	357	274
건설기간	2006.12	2006.11	2007.9	2007.8	
	-2012.4(66개월)	-2011.9(61개월)	-2012.9(61개월)	-2013.12(77개월)	
면적(m ²)	327	504	365	413	
홀수	9	9	9	9	

* 자료: 국민체육진흥공단(www.kspo.co.kr)

27) 문화관광부가 2005.7.6.에 발표한 “문화강국(C-KOREA) 2010 육성 전략”

이후에 다시 정부는 2012.4.2.에 제1차 부담금운용심의위원회를 개최해서 2011년의 부담금운용 평가결과와 관계부처 협의 내용 등을 반영해서 부담금 제도개선 방안을 마련했는데, 그 주요내용 중 “불필요한 국민부담 경감”에는 “부담금 부과의 타당성이 미흡한 ‘회원제골프장 시설입장료부가금’은 2015년까지 일몰 기한 설정”이라고 기재되어 있다.

이와 함께 정부는 2012.8.17.에 제3차 경제활력대책회의를 개최해서 “내수활성화 논의과제 후속조치”의 일환으로 “골프장 체육진흥기금 감면”을 결정하고²⁸⁾, 2013년 이후 동(同)기금을 징수하지 않고 있다.

구체적으로, 전국 회원제 골프장(215개소)을 대상으로 입장료의 10% 이내에서 차등징수(1-3천원) 되는 입장료 부가금 감면을 내년(2013년)부터 조기추진하기로 했는데, 이것은 2012.4.2.의 제1차 부담금운용심의위원회에서 2015년까지 입장료 부가금을 일몰폐지하는 것으로 확정된 것을 2013년부터 조기추진하기로 한 것이다.

이에 따라 2012.12.21.에 문화체육관광부장관은 국민체육진흥공단에 회원제 골프장에 대한 국민체육진흥기금의 부과를 중단하도록 하는 내용의 공문을 발송했고, 2013.1.1.에 국민체육진흥공단은 회원제골프장에 대한 국민체육진흥기금의 징수를 중단하였다²⁹⁾.

그러나, 2014.1.10.에 골프소비자모임은 골프장의 국민체육진흥기금 징수 중단이 위법이라는 이유로 감사원에 감사를 청구했는데, 이와 관련해서 박인혁 골프소비자모임 사무국장은 2014.1.13.에 “문화체육부가 법률에 근거하지 않은 채 독단적으로 시행한 골프장 부가금 징수 폐지(국민체육진흥기금 징수 중단)는 위법 행위로 무효 또는 취소 조치를 해야 한다”고 주장했고, “아울러 국민체육진흥공단이 지난해 골프장들로부터 징수하지 않은 국민체육진흥기금을 징수토록 시정명령 조치를 요구했다”고 덧붙였다며, 전국 회원제 골프장이 감면받은 국민체육진흥기금만큼 입장료를 인하하지 않았다는 점도 지적하였다.

정부가 2013년에 받지 못한 국민체육진흥기금이

28) 2012.8.17.자 기획재정부 보도자료(제3차 경제활력대책회의 개최 결과)에서 인용하였다.

29) 이번 절 이후의 사실관계와 관련한 자료는 2014.1.13.자 한국경제의 기사(회원제 골프장, 감면받은 체육기금 430억 ‘꿀격’)를 인용한 것이다.

430억원(2012년 기준)에 달하기 때문에 동(同)기금의 재원으로 쓰여야 할 430억원을 고스란히 회원제 골프장에 갖다바쳤다는 것이 이들의 주장이다.

즉, 골프소비자모임은 “골프장들이 입장객으로부터 국민체육진흥기금을 원천징수했음에도 이를 국민체육진흥공단에 납부하지 않은 채 이를 보유·이용하고 있다”고 하면서 이와 같이 국민체육진흥기금을 징수하지 않는 것을 회원에게 전혀 고지하지 않고 입장료도 내리지 않았다고 비판하는데, 회원제 골프장들은 이러한 비판에 대해 이미 그린피를 내어서 추가로 인하조치할 필요가 없다는 입장이다.

또한, 골프소비자모임의 대리인인 윤희환 변호사는 “국민체육진흥기금은 국민체육진흥법에 부과 근거가 규정되어 있어서 법률의 개정이나 폐지에 의하지 않고 문화체육부 장관 독단적으로 시행할 수 없다”고 주장하였다.

이러한 문제점의 지적에 대해 문화체육부는 “국민체육진흥기금을 받으려면 장관의 승인을 받도록 돼 있다는 법률에 따라 공문으로만 징수 폐지했다”면서도 “그러나 국회의 입법권을 침해했다는 지적을 받고 현재 국민체육진흥기금 재징수와 조기 법 개정을 검토 중”이라고 답변하였다.

이 밖에 문화체육부는 2013년 국정감사에서 국민체육진흥기금 징수 폐지의 문제점을 지적받고 2013년 11월에 “국민체육진흥기금을 폐지했으나 상당수 골프장에서 이용객에게 감면된 부가금만큼 차감된 입장료를 징수하지 않아 민원이 발생하고 있다”면서 “골프장 이용객에게 국민체육진흥기금 폐지 사실을 널리 홍보하고 입장료에 국민체육진흥기금이 제외된 사실을 알리도록 조치하라”고 국민체육진흥공단에 공문을 보냈고, 이에 따라 국민체육진흥공단과 한국골프장경영협회도 개별 회원제 골프장에 협조 공문과 안내문을 보냈다.

그러나, 문화체육관광부의 이러한 답변과 조치에도 불구하고 부가금 징수의 근거가 되는 국민체육진흥법을 개정하지 않은 상태에서 부가금을 자의적으로 폐지해서 정부가 실정법을 위반했다는 논란이 계속되었고, 부가금의 폐지가 중대한 공익상의 필요조치라는 해명도 설득력을 얻지 못하면서 2014년 2월부터 부가금을 다시 징수하기로 하였다.

이상의 논란을 근본적으로 정리하기 위해 정부입법으

로 2014.10.10.에 정부가 제출한 국민체육진흥법 일부 개정법률안에서는³⁰⁾ 회원제 골프장 이용자에게 부담금의 일종으로 입장료에 대한 부가금을 징수하여 왔으나, 부담금으로 인한 국민 부담을 경감하기 위하여 부가금 징수 제도를 폐지하도록 하였다³¹⁾.

구체적으로, 동(同)개정법률안의 “제안이유”에는 “회원제 골프장의 입장료에 대한 부가금을 재원으로 추진한 친환경 대중골프장 건립사업이 종료됨에 따라 회원제 골프장에 대한 부가금 징수를 폐지하고자 함.”이라고 기재되어 있다.

그러나, 동(同)개정법률안은 국회의 본회의 심의에서 회원제 골프장의 입장료에 대한 국민체육진흥기금을 유지하는 것으로 결정했는데, 그 수정이유에는 “당초 회원제 골프장 이용자에게 부담금의 일종으로 입장료에 대한 부담금을 징수하였으나, 부담금으로 인한 국민부담을 경감하고 골프장 입장료 인하 등을 위해 부가금 징수제도를 폐지하려 하였음. 그러나 회원제골프장의 부가금 징수 폐지에 대한 이견과 국회의 지속적인 지적, 골프장 이용객의 부담금 완화와 골프장 입장료 인하 등 폐지 목적에 대한 실효성이 의문시되고 있는 바 회원제 골프장의 입장료 부가금 징수제도를 폐지하는 원안을 수정하고자 함.”이라고 기재되어 있다³²⁾.

골프장 입장료에 포함된 국민체육진흥기금 부과 정당성 분석

이번 장에서는 2013년 이후의 국민체육진흥기금 징수 폐지 및 재정수와 함께 2014년에 정부가 제출한 국

30) 의안번호 1912028

31) 동(同)개정법률안에서는 이와 함께 ① 현재 체육진흥투표권 수익금의 일부만 국민체육진흥기금에 출연하도록 하던 것을 수익금 관리의 투명성을 위하여 체육진흥투표권 수익금의 전부를 국민체육진흥기금에 출연하도록 하되, 국민체육진흥기금에 출연된 체육진흥투표권 수익금 중 대통령령으로 정하는 배분 비율에 해당하는 금액에 대해서는 공공체육시설 개·보수지원, 주최단체 지원 등에 사용할 수 있도록 하며 ② 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 서울올림픽기념국민체육진흥공단의 임원에 관한 규정을 정비하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

32) “국민체육진흥법 일부개정법률안에 대한 수정안”(2014.12.2.)에서 인용하였다.

민체육진흥법 개정법률안의 내용과 별개로 동(同)기금 부과 정당성 여부에 대해 아래의 측면별로 구분해서 분석하기로 한다.

부담금관리기본법의 적용 측면에서의 분석

부담금관리기본법의 부과요건등의 충족 여부

먼저 다른 부담금들과 함께 국민체육진흥기금 부과 일반적 요건들을 규정하고 있는 부담금관리기본법의 개별 규정을 충족하는지의 여부에 대해 살펴보면 아래와 같다.

전술한 바와 같이 부담금관리기본법 제4조는 “부담금 부과 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등(이하 “부과요건등”)이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다”고 규정했는데, 이들 중 설치목적, 산정기준 및 산정방법과 관련하여 아래와 같은 문제의 제기가 가능할 것이다.

먼저, 설치목적과 관련하여 전술한 바와 같이 국민체육진흥법은 제1조의³³⁾ 입법취지와 함께 제19조 제1항에서 “체육 진흥을 위한 시설 비용, 그 밖의 경비를 지원하기 위하여” 국민체육진흥기금을 설치한다고 규정했지만, 동(同)규정은 지나치게 포괄적인 성격이라서 부담금관리기본법 제4조에서 “구체적이고 명확하게 규정”하도록 요구하는 것을 충족하지 못하는 것으로 보인다.

즉, 국민체육진흥기금의 재원이 <표 1>과 같이 상이한 8개의 재원으로 조성되고, 재원의 종류별로 구체적인 사용용도의 구분도 달라지는 측면을 고려하면 이들 종류별로 구분한 세부적인 설치목적이 제시되어야 할 것이다.

설치목적과 관련한 법령상 문제점이 중대하지 않다고 하더라도 산정기준 및 산정방법과 관련해서는 국민체육진흥법에서 관련 규정 자체를 발견할 수 없기 때문에 부담금관리기본법의 부과요건등을 명시적으로 위배한 문제점이 있다고 할 수 있다.

전술한 바와 같이 국민체육진흥법 제23조는 회원제

33) 국민체육진흥법 제1조(목적) 이 법은 국민체육을 진흥하여 국민의 체력을 증진하고, 건전한 정신을 함양하여 명량한 국민 생활을 영위하게 하며, 나아가 체육을 통하여 국위 선양에 이바지함을 목적으로 한다.

골프장 시설의 입장료에 대한 부가금을 징수하기 위한 문화체육관광부장관의 승인 요건과 그 상한액을 규정하고 있지만, 이를 산정기준 및 산정방법이 “구체적이고 명확하게 규정”한 것으로 볼 수는 없는 것이다.

부담금관리기본법의 부담금 부과 원칙의 충족 여부

부담금관리기본법 제5조에서 제시한 부담금 부과 원칙과 관련해서도 먼저 제1항(“부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 그 부담금의 존속기한을 법령에 명시하여야 한다. 다만, 그 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”)과 제2항(“제1항에 따른 존속기한은 부담금의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 10년을 초과할 수 없다.”)의 제한적·보충적 부과원칙을 위배한 문제점이 있다고 할 수 있다.

〈표 3〉 및 〈표 4〉와 같이 국민체육진흥기금은 당초 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽 개최를 위한 기금의 마련을 목적으로 1982년에 승인된 후 1983년부터 징수하기 시작했는데, 이러한 제1차와 함께 1989년과 1996년에 승인된 제2차(5,000억원의 국민체육진흥기금 모금) 및 제3차(생활체육시설의 건설 지원) 징수분은 각각 1993년에 목적을 달성하거나 2006년에 사실상 폐지되어서 현재는 전술한 친환경대중골프장 조성사업이 승인내용으로 적용되는 것이다.

이와 같이 앞선 시기와 구분된 별개의 “승인내용”은 사실상 부담금관리기본법 제5조 제1항의 “부담금을 신설”하는 경우에 해당하는 것으로 볼 수 있는데, 현행 제4차 징수분의 승인내용인 “9홀 대중골프장 건설”이 동항 단서규정의 “그 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유”에 해당하는 것으로 보기는 어렵기 때문에 그 근거규정인 국민체육진흥법에 존속기한을 정해야 하는 것이다.

물론 제4차 징수분의 승인이 이루어진 2006년이 부담금관리기본법 제5조의2가 제정된 2010년에 비해 앞서기 때문에 이러한 존속기한을 정하는 의무가 면제되는 것으로 주장할 수 있지만, 2010년 이후에도 국민체육진흥법의 개정이 다수 이루어졌음에도³⁴⁾ 이를 아직 정하

지 않은 것은 국민체육진흥기금의 제한적·보충적 부과원칙을 위배한 것으로 볼 수 있는 것이다.

별도의 존속기한을 정하지 않은 상태에서는 부담금관리기본법 제5조의2 제2항에서 규정한 최대 10년의 존속기간이 적용된다고 보는 것이 합리적인 해석이라고 할 수 있는데, 이에 의하면 앞선 구분과 같이 별개의 “승인내용”을 “부담금을 신설”하는 것으로 보는 경우에는 2006년 이후 10년째인 2015년이 국민체육진흥기금의 최대 존속기한이 되는 것이다.

반대로 별개의 “승인내용”을 “부담금을 신설”하는 경우로 보지 않는 경우에는 1983년에 신설된 동(同)기금은 이미 최대 존속기간을 20년 이상 초과한 위법한 징수가 이루어지고 있는 것이다.

전자의 해석에 따라 국민체육진흥기금의 존속기한을 2015년이라고 보더라도 친환경대중골프장 조성사업이 〈표 6〉과 같이 2008년까지의 6건의 협약 체결 이후에 2009년부터는 신규 체결 실적이 없고, 이들 중 4곳의 대중골프장이 이미 개장했고 현재 진행중인 조성사업은 1곳 밖에 없기 때문에 동(同)기금의 징수목적이 계속해서 타당하다고 보기 어려운 측면이 있는 것이다.

현실적으로도 골프장 입장료에 포함된 부가금은 〈표 5〉와 같이 정상적으로 징수된 2012년에 총조성액(8,512억원)의 5.4%(433억원)에 불과할 정도로 동(同)기금에서 차지하는 비중이 작기 때문에 이를 폐지하더라도 동(同)기금의 운용에 미치는 영향은 작고, 다른 조성액으로 충분히 나머지 대중골프장 조성사업을 진행할 수 있는 것으로 예상할 수 있는 것이다.

〈표 6〉에 의하면 현재까지 개장한 4곳의 대중골프장에서 동(同)기금의 지원액은 각각 150억원이고, 건설기간이 61개월-77개월이기 때문에 연간 지원액으로 환산하면 징수목적은 달성하는데 필요한 연간 조성액 규모는 23억원-30억원으로 징수액에 비해 매우 작은 규모이고 다른 조성액으로 충분히 보충할 수 있는 점을 확인할 수 있는 것이다.

조세부담의 공평성 측면에서의 분석

조세와 함께 준조세의 부담에서 납세자(또는 부담자)의 경제적 여건에 비추어 동(同)부담의 분배가 공평해야

34) 부담금관리기본법 제5조의2가 제정된 2010년 이후에 국민체육진흥법은 2011.4.5., 2012.2.17., 2013.3.23. 및 2014.1.28.에 각각 개정되었다.

한다는 조세부담의 공평성은 조세 및 준조세제도가 갖추어야 하는 가장 기본적인 요건이다.

조세 및 준조세 부담을 어떻게 분배하는 것이 공평한 것인지에 대한 접근법은 전술한 편익원칙(benefit principle)과³⁵⁾ 함께 각 납세자(또는 부담자)의 경제적 능력에 비례하도록 조세 및 준조세를 부담시키는 것이 공평하다는 능력원칙(ability-to-pay principle)이 있다.

능력원칙은 다시 동일한 경제적 능력의 소유자는 동일한 조세 및 준조세를 부담해야 한다는 수평적 공평성(horizontal equity)의 원칙과 더 큰 경제적 능력의 소유자는 더 많은 조세와 준조세를 부담해야 한다는 수직적 공평성(vertical equity)의 원칙으로 구분되는데(이준구, 1995), 국민체육진흥기금의 부담에서 문제가 되는 것은 수평적 공평성이라고 할 수 있다.

체육시설에 대한 국민체육진흥기금의 부과 대상은 <표 4>와 같이 최초로 시행된 1983년부터 2000년초까지는 기간별로 그 대상이 확대되어서 1994.6.30.-2000.1.11.의 기간 동안에는 “운동장·체육관·수영장·골프장·스키장·종합체육시설·골프연습장·볼링장·경마장·경륜장 및 경정장”과 같이 매우 다양하게 규정되었다.

그러나, 1999년말의 국민체육진흥법 개정에서 전술한 국회 심사내용과 같이 “국민부담을 경감”시키기 위해 이들 체육시설에 대한 동(同)기금을 폐지하되, “고소득층이 이용하는” 회원제 골프장의 입장료만을 예외로 해서 계속 동(同)기금을 부과하기로 하였다.

즉, 국회의 심사내용은 기본적으로 회원제 골프장 이용자의 경제적 능력이 다른 체육시설에 비해 훨씬 크기 때문에 이러한 차별적 부담금 징수가 정당하다는 의미로 해석할 수 있는데, 후술하는 바와 같이 이러한 차별적 경제적 능력의 전제는 타당한 것으로 볼 수 없기 때문에 골프장 입장객만을 한정해서 수평적 공평성을 위배해서 조세부과의 원칙에 부합하지 않는 동(同)기금을 징수하는 것은 폐지하는 것이 타당할 것이다.

이를 부연하면 우리나라의 헌법은 조세법률주의를 규정하면서도 바람직한 조세가 되기 위해서는 실질적 평등을 추구해야 하고, 사회적 시장경제질서에 부합해야 한

35) 각 납세자가 공공서비스로부터 받는 혜택(편익)에 비례하도록 조세를 부담시키는 것이 공평하다는 원칙이다.

다는 원칙을 정하고 있는데, 이것은 준조세에 대해서도 마찬가지로 적용되어야 할 것이다.

조세와 마찬가지로 준조세의 경우에도 차별적 부담에는 그 차별에 합리적 이유가 있어야 하는데, 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙을 세법에서 구현한 조세평등주의에서는 조세의 부과와 징수에 있어서 합리적인 이유 없이 특정한 납세자(준조세의 경우에는 부담자)를 불리하게 차별하거나 우대하는 것이 허용되지 않는다고 보는 것이다.

이들 체육시설의 이용자의 상대적인 경제적 능력을 측정해서 골프가 부유층들의 사치성 운동이라는 시각이 타당한지를 직접적으로 확인할 수 있는 자료는 발견하기 어렵다³⁶⁾.

그러나, 1인당 국민소득이 2만불을 넘어서 3만불에 근접하는 최근의 경제상황에서는 과거와 다르게 골프를 대중적 운동으로 보는 시각이 보다 타당할 것이고, 이것은 미국, 일본 및 서구 선진국들의 사례를 통해서도 확인할 수 있는 것이다³⁷⁾.

즉, 유연근무제의 확산으로 인한 비교적 저렴한 주중 골프이용객의 증가, 교통망의 확충으로 인한 지방골프장 접근의 개선 및 지역균형개발정책에 따른 지방골프장의 급증 현상 등은 이러한 추세를 반영한 것이라고 할 수 있다.

정책적 측면에서도 골프이용자의 저변을 확대하는 것이 국민건강증진과 후생증대를 위해 필요하고, 골프를 통한 국위선양과 국가홍보 효과를 대다수 국민들에게 확산시키는 것이 필요하며, 각종 조세와 준조세를 통해 골프산업에 대하여 증과세하는 정책은 세계적으로도 사례를 찾기 어렵기 때문에 골프장의 개수와 이용객이 500개와 3,000만명에 근접하는³⁸⁾ 현재의 상황에서는 골프 대중화가 바람직한 방향이라고 할 수 있을 것이다.

따라서, 이러한 변화된 경제상황을 고려하지 않고 15년 전인 1999년말에 정리한 골프에 대한 차별적 접근방

36) 이번 절부터 4개의 절은 오윤과 전병욱(2010)을 인용하면서 본 연구의 내용에 맞게 일부 수정한 것이다.

37) 후술하는 바와 같이 이들 국가에서는 골프장 이용객에 대한 차별적인 조세와 준조세를 부과하는 사례를 발견할 수 없는 데, 이것은 이러한 시각을 반영한 것이라고 할 수 있다.

38) 구체적으로, 정문현과 방인백(2014)에 의하면 2010년부터 2012년까지의 준골프장을 포함한 골프장의 개수는 매년 413개, 440개 및 468개이고, 골프장 이용객의 수는 매년 2,546만명, 2,662만명 및 2,760만명이다.

식을 계속 유지해서 국민체육진흥기금의 유일한 부과대상으로 규정하는 것은 조세부담의 수평적 공평성 원칙을 위배해서 조세부담의 원칙에 부합하지 않는 문제점이 있다고 할 수 있을 것이다.

이것을 우회적으로 확인하기 위해 국세인 개별소비세의 과세대상 중 입장행위와 함께 지방세인 레저세의 과세대상을 국민체육진흥기금의 부과대상인 골프장과 비교하면 <표 7>과 같다.

표 7. 개별 과세대상 및 부과대상의 비교

항목	과세대상(부과대상)
입장행위에 대한 개별소비세	1. 경마장(장의발매소 포함) 2. 경륜장(장의매장 포함)·경정장(장의매장 포함) 3. 투전기를 설치한 장소 4. 골프장 5. 카지노
레저세	1. 경륜·경정법에 따른 경륜 및 경정 2. 한국마사회법에 따른 경마 3. 그 밖의 법률에 따라 승차투표권, 승마투표권 등을 팔고 투표적중자에게 환급금 등을 지급하는 행위로서 대통령령으로 정하는 것(현재는 전통 소싸움경기에 관한 법률에 따른 소싸움)
국민체육진흥기금	골프장

<표 7>과 같이 <표 4>에서 정리한 1999년 이전에 적용된 국민체육진흥기금의 부과대상 중에서 경마장, 경륜장 및 경정장은 입장행위에 대한 개별소비세와 레저세의 과세대상에 계속 포함되어 있지만, 동(同)기금의 부과대상에서는 2000년 이후에 제외되었다.

이에 비해 골프장은 동(同)기금의 부과대상에 유일하게 잔존하는 대신 레저세의 과세대상에는 오히려 포함되어 있지 않다.

<표 7>의 비교 결과는 종전의 국민체육진흥기금의 부과대상 중에서 적어도 경마장, 경륜장 및 경정장은 경제적 능력의 측면에서도 골프장을 이들과 별도로 구분해서 동(同)기금의 부담을 상대적으로 불리하게 하는 것이 타당하지 않는 점을 나타낸 것이라고 할 수 있다.

물론 개별 세목의 과세 취지가 다를 수 있기 때문에 경제적 능력 외의 다른 측면도 고려해서 <표 7>의 과세대상의 차이가 발생한 것으로 볼 수 있지만, 다른 세목에서 일반적으로 동일하게 취급하는 대상의 경우에는 국민체육진흥기금의 부담에서도 동일하게 취급하는 것이

바람직할 것이다.

다른 체육시설과 비교한 조세부담의 수평적 공평성 측면에서의 문제점과 함께 회원제 골프장에 대해 차별적으로 이루어지는 국민체육기금의 부과는 대중골프장과의 비교에서도 역시 동일한 측면의 문제점이 있다고 할 수 있다.

회원제 골프장에 대한 국민체육진흥기금의 차별적 부과는 회원권의 보유 사실을 차별적인 경제적 능력과 이로 인한 동(同)기금의 부담능력으로 보는 관점이 반영된 것이라고 할 수 있다.

그러나, 체육시설의 설치·운영에 관한 법률에 의하면 회원제와 대중제 체육시설은 회원의 모집가능 여부에 따라 구분될 뿐이고, 대중이 이용한다고 해서 “대중제”의 명칭이 붙는 것도 아니며³⁹⁾, 골프장을 제외할 경우에는 양자 간에 조세와 준조세 부담의 차이가 있는 체육시설도 없는 상황이다. 이와 함께 대중제 골프장에 대해서는 국민체육진흥기금과 같이 입장행위에 대한 개별소비세와 그 부가세인 농어촌특별세 및 교육세가 2000년 이후부터 면제되고 있다.

현실적으로, 실제 회원제 골프장의 입장객 중 비회원의 비율이 75% 정도이기 때문에 회원제 골프장과 대중골프장의 구분의 실익은 거의 없고, 이를 구분하는 암묵적 입법관점은 전혀 실효성이 없다고 할 수 있다.

이러한 75%의 비회원 이용자들은 동일한 골프장에서⁴⁰⁾ 동일한 서비스를 제공받으면서 동일한 세전가격의 입장료를 적용받지만 부과되는 조세 및 준조세의 차이로 인해 회원제 골프장에서 훨씬 높은 세후가격을 부담하는데, 이것은 조세부담의 수평적 공평성을 명백하게 위배하는 것이고, 과세형평으로 구현되어야 할 헌법상 평등권을 침해하는 것이라고 볼 수 있는 것이다.

39) 회원을 모집하지 않고 운영하는 체육시설에 “대중제”의 명칭을 붙이는 것은 “대중제”는 대중들이 전용하는 체육시설이고 “회원제”는 특별한 사람들만 이용하는 체육시설이라는 오해를 일으킬 수 있다. 그러나, 오히려 “회원제”는 해당 체육시설을 상대적으로 많이 이용하는 사람들이 비용을 절감하기 위해 선택하는 것으로 볼 수 있는데, 골프장의 경우에도 고가회원권은 일부에 그치고 1,000-2,000만원대의 주중회원권이 대다수를 차지하는 사실이 이러한 점을 뒷받침한다고 할 수 있다.

40) 회원제 골프장이 대중골프장에 비해 고급시설일 것이라는 일반적 인식에도 불구하고 실제로는 대중골프장의 시설이 훨씬 좋은 곳도 다수 발견할 수 있다.

즉, 골프장의 유형에 따른 구분으로 조세부담의 수평적 공정성과 헌법상 평등권을 구현하기 위해서는 회원제 골프장을 이용하는 당해 골프장의 회원들에 대해서만 각종 조세와 함께 국민체육진흥기금이 부과되어야 할 것이지만 이것은 다시 과도한 납세협력비용을 유발시키는 문제점이 있다고 할 수 있다.

그러나, 회원권의 보유 사실을 차별적 경제적 능력으로 보는 관점이 타당하다고 할 수 없기 때문에 이러한 기술적 구분도 타당하지 않을 것이다.

즉, 이용방식의 측면에서는 전술한 바와 같이 회원과 비회원의 구分的 실익이 없는데, 이와 함께 투자대상의 측면에서도 골프장 회원권이 부유층의 투기적 수단으로 이용될 가능성은 전반적인 가격의 하향 추세와⁴¹⁾ 함께 양도차익에 대한 최대 38%의 양도소득세 과세로 인해 매우 작아졌다고 할 수 있기 때문에 회원권의 보유 사실을 바탕으로 한 조세 및 준조세의 차별적 부담은 그 논리적 근거도 취약한 것이라고 할 수 있다.

따라서, 이상의 논의를 정리하면 다양한 체육시설 중에서 골프장을 구분하거나, 전체 골프장 중에서 회원제 골프장을 구분해서 각종 조세와 함께 국민체육진흥기금을 부과하는 것은 조세부담의 수평적 공정성을 위배해서 조세부과의 원칙을 침해하는 것과 함께 헌법상 평등권을 침해하는 문제점이 있기 때문에 현재와 같은 회원제 골프장에 대한 동(同)기금의 배타적 부과제도는 폐지 또는 개선되어야 할 것이다.

41) 이러한 골프장 회원권 가격의 하향 추세는 골프장의 급증으로 인해 회원권 없이 이용하기 쉬워졌고, 입회금의 반환 문제 등으로 인한 손실위험 등으로 인해 공급과 수요의 측면에서 모두 투자가치가 거의 사라졌기 때문이다(2011.1.11.자 SBS Golf 골프칼럼(golf.sbs.co.kr/html/front/etszone/column/management/seocheonbeom/1219974_8948.jsp)에서 인용하였다.). 실제, (주)에이스회원권거래소(www.acegolf.com)가 2005.1.1.의 회원권 시세를 1,000으로 해서 발표하는 회원권 지수가 2014년말에는 682.2로 나타나서 지난 10년 동안 평균적으로 32%의 가격이 하락한 것으로 확인되었다(2005년말부터 2014년말까지의 매년말 회원권 지수는 1267, 1444.2, 1662.4, 976, 1268.9, 1057.5, 845.5, 748.9, 709.3 및 682.2로 나타나서 특히 2011년 이후의 급격한 하락을 확인할 수 있다.). 정문현과 방인백(2014)을 이용해서 계산한 골프장당 연간 이용객 수도 2000년부터 2012년까지 대중제 골프장은 23.9% 증가한(35,720명→44,273명) 반면 회원제 골프장은 15.2% 감소한(87,581명→74,266명) 것으로 나타났다.

결론

본 연구는 회원제 골프장 이용자의 입장료에 대해 각종 조세와 함께 부과하는 준조세인 국민체육진흥기금의 정당성 여부에 대해 분석하였다.

먼저, 부담금관리기본법 제4조의 부과요건등 중에서 설치목적과 관련해서는 국민체육진흥법의 설치목적 규정이 부담금관리기본법 제4조에서 “구체적이고 명확하게 규정”하도록 요구하는 것을 충족하지 못하는 것으로 보이고, 산정기준 및 산정방법과 관련해서는 국민체육진흥법에서 관련 규정 자체를 발견할 수 없는 문제점이 있다.

또한, 부담금관리기본법 제5조 및 제5조의2에서 규정한 제한적·보충적 부과원칙의 충족 여부와 관련한 문제점도 제기할 수 있다.

즉, 2006년의 현행 제4차 징수분의 승인내용인 “9홀 대중골프장 건설”과 관련해서 근거규정인 국민체육진흥법에 존속기한을 정해야 하는 것인데 이를 정하지 않은 문제점이 있고, 최대 10년의 존속기한을 적용해서 2015년까지 동(同)기금을 부과할 수 있다고 하더라도 대중골프장 조성사업의 규모가 매우 작고 동(同)기금의 다른 조성액으로 징수폐지분을 충분히 보충할 수 있기 때문에 현실적인 존속의 필요성도 낮다고 할 수 있다.

이와 함께 조세부담의 공정성 측면에서의 문제점도 제기할 수 있는데, 국민체육진흥기금의 부과와 관련해서 특히 문제가 되는 것은 수평적 공정성의 침해와 이로 인한 헌법상 평등권의 침해라고 할 수 있다.

체육시설에 대한 국민체육진흥기금의 부과 대상을 2000년 이후에 회원제 골프장만으로 한 것은 회원제 골프장 이용자의 경제적 능력이 다른 체육시설에 비해 훨씬 크기 때문에 이러한 차별적 부담금 징수가 정당하다는 의미로 해석할 수 있는데, 골프의 대중화가 그동안 광범위하게 이루어진 경제상황을 고려하면 1999년말에 정리한 골프에 대한 차별적 접근방식을 계속 유지하는 것은 조세부담의 수평적 공정성 원칙을 위배해서 조세부과의 원칙에 부합하지 않는 문제점이 있다고 할 수 있는 것이다.

이와 함께 회원제 골프장에 대해 차별적으로 이루어지는 국민체육기금의 부과는 대중골프장과의 비교에서도 역시 동일한 측면의 문제점이 있다고 할 수 있다.

즉, 이용방식을 기준으로 한 대중골프장과의 구분은 실익이 거의 없고, 투자대상의 측면에서도 골프장 회원권이 부유층의 투기적 수단으로 이용될 가능성이 매우 작기 때문에 이러한 차별적 부과는 조세부담의 수평적 공평성을 위배해서 조세부과의 원칙을 침해하는 것과 함께 헌법상 평등권을 침해하는 문제점이 있는 것이다.

이상과 같은 현행 부과방식의 문제점을 고려하면 현재와 같은 회원제 골프장에 대한 국민체육진흥기금의 배타적 부과제도는 보다 정교한 대응논리의 개발과 이해관계자에 대한 정치적 설득을 바탕으로 한 국민체육진흥법의 개정을 통해 폐지 또는 개선되어야 할 것이다.

또한, 부과방식의 적법성과 타당성을 중심으로 본 연구의 분석을 발전시켜서 후속연구에서는 국민체육진흥기금이 골프산업을 통한 사회적 편익을 창출하는 것을 지원하는데 사용될 수 있도록 추가적인 논리의 개발과 제시가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 기획재정부(2012). 제3차 경제활력대책회의 개최 결과. 기획재정부 보도자료: 2012.8.17. www.mosf.go.kr/news/news02.jsp.
- 문화관광부(2005). 문화강국(C-KOREA) 2010 육성 전략-문화로 부강하고 행복한 대한민국의 미래전략. 서울: 문화관광부.
- 오윤, 전병욱(2010). 골프장 과세제도의 문제점과 개선방안. *조세연구*, 10(3), 343-378.
- 이준구(1995). *재정학*. 서울: 법문사.
- 정문현, 방인백(2014). 국내 골프장 산업의 현황과 전망. *한국골프학회지*, 8(1), 47-55.
- 골프다이제스트(2014). 그린피는 코스 품질이 결정하라. www.golfdigest.co.kr/gd/index.php?mid=textyle&document_srl=1012400&vid=Magazine.
- 국가법령정보센터(2014). 연혁법령. www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=4&nwYn=§ion=&query=#liBgcolor2.
- 국민체육진흥공단(2014). 국민체육진흥기금 소개. www.kspo.or.kr/?menuno=206.
- 국민체육진흥공단(2014). 기금지원현황. www.kspo.or.kr/?menuno=208.
- 국회의안정보시스템(2014). 의안검색. likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp.
- 삼일인포마인(2014). 조세법령. www.samili.com/tax/josebub.asp.
- (주)에이스골프닷컴(2015). 오늘의 회원권 지수. www.acegolf.com/membership/golf_summary.php?CPa ge=386&mode=all.
- 한국경제(2014). 회원제 골프장, 감면받은 체육기금 430억 끌려. m.hankyung.com/apps/golf.news.view?category=golfMainNews&aid=2014011344541&nid=.
- SBS Golf(2011). 골프칼럼. golf.sbs.co.kr/html/front/etszone/column/management/seocheonbeom/1219974_8948.jsp.

Review on National Sports Promotion Fund on Green Fees of Private Golf Course

Byung Wook Jun

Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul

This study reviews whether it is valid to impose the National Sports Promotion Fund (“NSP Fund” hereafter) on green fees of private golf course. NSF Fund has a problem with the Framework Act on the Management of Charges (“MCF Act” hereafter), relevant statute of the fund, in that, in spite of requirements of MCF Act, purposes of imposing NSF Fund are not prescribed precisely and clearly, and “restrictive and supplementary” imposing principles of NSF Fund are not observed. Moreover, although discriminative imposition of NSF Fund, which is not levied on fees of other sports facilities and public golf course, implies better economic abilities and consequent more abilities of payment of private golf membership, such discrimination is rarely meaningful now that golf has become highly public pastime like those exempt facilities and membership is of little avail to make a profit through speculation. As a result, current way of imposing NSF fund is highly likely to violate the principle of horizontal equity of tax burdens not constitutional rights to equality. Consequently, NSF Fund, which does not keep the principle nor the constitutional rights, should be repealed or improved.

Key Words: Private Golf Course, National Sports Promotion Fund, Framework Act on the Management of Charges, Horizontal Equity 