

골프산업관련 세제개선방안*

오 윤**

〈차 례〉

I. 서론

III. 조세제도 개선방안

II. 골프장 이용현황

IV. 결론

<국문초록>

현행 세제상 골프장에 대한 주요 세금으로 개별소비세와 종합부동산세 및 재산세를 들 수 있다. 골프가 이제 대중운동으로 자리를 잡아가고 있으며 개별소비세의 재분배기능에 대한 기대가 사라진 오늘날 외부불경제가 거의 없으며 오히려 외부경제가 있는 골프장서비스에 대해서는 개별소비세를 부과하지 않도록 하여야 할 것이다. 회원제 골프장이라고 하여 개별소비세를 부과하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 골프장용 토지 중 개발지에 있어서 회원제 골프장의 경우 일반적인 토지와 비교해 보아도 - 별도로 분리하여 - 중과하는 것은 재산세 부과 본래의 취지에 어긋나는 것이다. 원형보전지는 법으로 꼭 보유하도록 하면서 중과하는 것은 타당하지 않다. 우선 개발지에 대해서는 종합부동산세를 매기지 않으면서 원형보전지에 대해 종합부동산세를 매기는 것은 원형보전지제도 및 종합부동산세제도의 취지에 부합하지 않는다. 아울러 현행 골프장 지가 평가는 구체적 내용을 볼 때 이론적인 합리성을 결여하고 있으므로 소유권이 제한되고 있는 불이익을 감안하여 인근의 일반 임야 수준으로 가격을 평가하도록 하는 조치가 필요할 것으로 보인다.

I. 서론

이제 골프산업이 관광산업 중 핵심적인 산업의 하나임은 어느 누구도 부인하지 않을 것이다. 관광산업은 부가가치창출, 고용창출 및 외환관리상 정책적으로 육성해야 할 미래전략산업이라고 보아야 할 것이다. 그런데 우리의 골프산업은 국내 수요 증가도 흡수하지 못하고 있다. 이는 국내 레저비용이 지속적으로 상승하면서 해외

* 본고는 필자가 (사)한국골프장경영협회가 주관하여 2007년 9월 11일 개최한 제2회 골프정책포럼에서 발표한 자료를 수정보완한 것이다.

** 한양대학교 법과대학 교수.

골프투어가 급속한 속도로 증가하고 있기 때문인 것으로 보인다. 해외골프여행객은 2000년 55만명에서 2006년 100만명으로 급격히 증가하고 있으며 향후 300만명이 넘을 것으로 예상된다고 한다. 반면 외국인 골프관광객은 2000년 14만명에서 2006년에는 6만명으로 줄어들었다고 한다.

이러한 현상은 경제성장 및 외환관리 등 경제에 미치는 부정적인 영향을 주게 된다. 국가경제운영상 전략적으로 발전시켜야 할 골프산업이 시장의 수요에 부응하지 못하는 구조적인 이유는 무엇이며 그것을 해결하기 위한 방안은 없는가하는 의문을 갖는 것은 당연한 것으로 보인다. 가장 근본적인 원인으로는 좁은 국토와 높은 인구 밀도를 들 수 있겠다. 골프장서비스의 수급상 골프장서비스에 대한 초과수요가 존재하기 때문에 가격은 높을 수밖에 없다. 따라서 자연스런 시장의 원리에 따라 국내수요가 해외에서 공급을 찾는 모습이 연출되는 것으로 보아야 한다. 이를 자연스런 현상으로 놓아두기만은 우리 경제에 미치는 부정적인 영향이 적지 않으므로 제도적인 개선방안을 모색하는 것이 필요할 것으로 생각한다. 제도의 개선을 추진하는 데에는 늘 그 효과를 생각해보아야 할 것이다. 제도개선의 효과의 크기와 방향을 결정하는 데에는 서비스의 공급자와 수요자가 그간 쌓아 놓은 문화도 많은 영향을 주리라고 생각된다. 수요자로서 일반인들은 골프를 사교의 수단으로 보아 기업접대비를 활용하고 골프장 경기 이외에 부대서비스를 필수적으로 이용하도록 하는 문화를 만들었다. 이는 대다수의 운동 목적의 골퍼들이 접근하기 어려울 정도로 골프장 이용료를 인상하게 하는 요인이 되었다. 공급자로서 골프장들은 자체 경영합리화보다는 정부가 부여한 특권을 이용하여 부를 늘려가려는 속성을 보여 온 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 문화를 창출하는 데 가장 큰 역할을 한 것은 정부 및 그가 만들어 낸 제도임은 부인할 수 없을 것이다. 본고는 이러한 관점에서 정부제도 중 가장 중요한 것 중 하나라고 할 수 있는 조세제도의 문제를 분석하고 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 골프장 이용 현황¹⁾

2006년 12월 현재 국내에서 운영 중인 골프장은 총 251개라고 한다. 향후 골프장

1) 이하 자료는 (사)한국골프장경영협회가 2007년 제공한 자료를 토대로 한 것이다.

수가 지속적으로 증가하여 골프산업에도 본격적인 경쟁이 이루어질 전망으로 보인다. 2011년에는 347개, 2016년 622개로 추정되고 있다.

우리나라 골프인구는 1990년 90만명, 1995년 160만명, 2000년 240만명, 2006년 350만명으로 증가하였으며 2010년에는 약 500만명에 이를 것으로 추산된다고 한다. 인구당 이용빈도는 미국이나 일본에 비해서는 적은 수준으로 보인다. 주5일 근무제 시행·골프의 대중화 등으로 인해 골프인구가 늘어 실제 골프장 이용자도 지속 증가하였는데, 골프장당 이용자는 2004년까지 증가추세이다가 골프장 수가 증가한 2005년부터는 감소추세에 있다.

< 전체 이용자수 동향 >

(단위 : 만명)

	2001	2002	2003	2004	2005
골프장(개)	158	165	181	194	224
전체 이용객(만명)	1,285	1,442	1,538	1,661	1,780
골프장당 이용객(만명)	8.1	8.7	8.5	8.6	7.9

골프장 입장료를 보면 주말 경기도 내 회원제골프장을 찾는 비회원²⁾의 경우 20만원이 넘는 골프장이용료를 부담하고 있다. 세금이 높은 골프장 입장료의 주요 요소가 되고 있음은 부인할 수 없다. (사)골프장경영자협회가 제시하고 있는 자료에 의하면 골프장 이용료 중 이용자가 실질적으로 부담하는 세금은 약 6.7만원 수준(약 33%)³⁾에 이르는 것으로 추산된다. 아래 표 중 체육진흥기금은 세금이라고 보기에는 어렵지만 이용자의 입장에서는 부가가치세와 다를 바 없는 것으로 인식되고 있다.

2) 골프장 이용자중 가장 대표적인 사례에 해당. 참고로 기타의 경우에는 다음과 같은 것으로 추산됨

- 주중 경기도내는 약 6만 5천원 정도임
- 지방골프장은 약 5만원 정도임
- 대중골프장은 개별소비세 등 21,120원을 부담하지 않음

3) < 입장료에 포함되는 세금>

(단위:원)

개별소비세 등 ¹⁾	재산세·증부세	체육진흥기금	부가가치세	계
21,120	28,500	3,000	14,500	67,000

재산세 및 종합부동산세는 원가분석결과치이며 개별 이용자의 이용료에 포함되는 것은 아니라고 보아야 한다.

Ⅲ. 조세제도 개선방안

1. 개별소비세

현재 골프장이용료에 직접 부과되는 조세는 개별소비세와 그에 부수하는 조세, 부가가치세 및 체육진흥기금이 있다. 아래에서는 이 중 개별소비세에 대해 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

(1) 과세제도 현황

골프장이용에 대한 개별소비세는 회원제 골프장 1회 이용시마다 12,000원이 부과된다. 세수규모로 보아서는 2003년 연간 약 3천억원이던 세수가 2005년에는 연간 약 3.5천억원으로 증가하였다.

(2) 개별소비세의 역할

개별소비세는 원래 특별소비세로 부르다가 2007년말 세법개정을 통해 개별소비세로 개칭되게 되었다. 고급승용차에 부과되는 특별소비세가 세금 부과 본연의 기능 이외에 명칭이 주는 부정적 인상에 의해 소비가 영향을 받는 문제점을 고려되어 개별소비세로 이름이 바뀐 것이다. 정부의 세법개정 설명자료에 의하면 ‘경제 발전과 소득 수준 향상으로 특별소비세의 과세목적은 세부담의 역진성의 완화보다는 자동차, 유류, 과세(유흥)장소 등 외부불경제를 발생시키는 재화나 용역 등에 대한 교정세적인 기능에 더 비중을 두고자 하는 것’ 때문이라고 한다. 즉 그간 특별소비세가 일반소비세인 부가가치세가 갖는 세부담의 역진성을 완화하기 위해 세부담능력이 상대적으로 많은 자들이 주로 소비하는 재화나 용역에 대해 부과되어 왔는데 소비세가 갖는 그러한 역진성 완화기능에는 한계가 있으므로 그러한 기능 수행에 대한 기대는 줄이고자 한다는 정책적 판단을 기초로 하고 있는 것이다. 역진성의 완화는 재정지출의 확대에 의하여 추구하고 조세는 가급적 시장의 기능을 보완하는 방향에서 작용하도록 한다는 것이다. 이러한 판단은 정부가 FTA로 자동차 특소세를 현행 5단계에서 3단계로 간소화하면서 특별소비세를 개별소비세로 개명하기로 한 데에 연

원한다.⁴⁾ 또한 시장화를 추구하는 각국의 자본주의 시장경제의 추세적인 방향에 부합하는 것으로 보인다.

이제 정부는 개별소비세를 시장의 실패를 교정하는 소위 Pigovian tax적인 기능을 하는 데에 한정하여 운영하고자 한다는 입장을 밝히고 있다. 시장의 실패는 외부경제 또는 외부불경제에 기인하는 것이다. 사회 전체의 효용과 시장이 인식하는 효용간의 차이에 입각한 개념들로서 사회 전체의 효용에 대한 판단은 주관적일 수밖에 없지만 대체로 사회 평균인의 입장에서 판단하여야 할 것이다. 정부는 외부경제가 발생하는 것에 대해서는 일반소비세인 부가가치세를 면세하거나 영세율을 적용하고 외부불경제가 발생하는 것에 대해서는 개별소비세를 추가적으로 부과하겠다고 하면서 그 예로 자동차, 유류, 과세유흥장소 등을 들고 있다.

(3) 개별소비세 부과 부적절성

이런 새로운 관점에서 볼 때 골프장입장료에 부과되는 개별소비세는 정책 목적에 부합하지 않는 것으로 보인다. 우선 사회 전체가 골프장서비스이용으로부터 누릴 수 있는 효용은 무엇인가를 살펴 보자. 그것에는 서비스이용자가 누리는 만족만 포함될 수 있는 것인가? 외부경제적인 측면에서는 골프산업이 우리 경제의 성장 및 외환관리상 골프서비스이용의 증가가 갖는 유용한 효과에 대해서는 어느 누구도 부인하지 않을 것이다. 그렇다면 외부불경제는 없는가? 외부불경제로서는 골프장건설에 따른 환경적 침해 또는 사회적인 위화감 조성과 같은 것들을 생각해볼 수 있을 것이다. 전자에 대해서는 별도의 부과금이 있으며 후자는 계량화하기도 어려울 뿐 아니라 골프가 이제는 대중화되어 국민의 전반적인 인식을 볼 때 사회적 위화감을 외부불경제로 보는 것은 적절하지도 않다. 이에 맞추어 2004년에는 골프용품에 대해 특별소비세가 폐지되었다.⁵⁾ 그리고 2007년부터는 취학전 아동 교육비 공제 대상에 골프장도 포함되게 되었다. 현재 골프장처럼 입장에 대해 개별소비세를 부과하는 경우는 경마장, 카지노, 경륜장 및 유흥주점이 남아 있다.

역사적으로 보아도 골프장에 대한 과세는 명분을 잃은 것으로 보인다. 골프장에 대한 특별소비세가 도입될 시점에서 골프장은 관광목적상 일부 운영하되 기본적으로

4) 재정경제부 보도자료, 2007.7.5

5) 14%의 특별소비세 폐지(2004.9.22)

로 억제돼야 할 산업으로 본 1974년 ‘긴급조치법’에 따라 부과되기 시작한 것이다. 이후 1989년 ‘체육시설의설치운영에관한법률’이 제정되면서 골프장은 스키장, 테니스장, 야구장과 같은 체육시설로 규정되었다. 그럼에도 불구하고 과거 긴급조치법 아래에서의 사치성시설에 부과하던 중과세 구조를 그대로 유지하는 것은 제도 도입의 취지가 상실된 것으로 보아야 할 부분이라고 생각된다.

과세형평상으로도 회원제골프장과 대중골프장을 비교할 때 차별을 들 이유 없는 것으로 보인다. 회원제 골프장 이용객수가 1,350만명(2006년)에 달했음에도 불구하고, 체육시설업중 유일하게 회원제 골프장 운영업에만 개별소비세를 부과하는 것은 형평에 부합하지 않는 것으로 보인다. 특히 개별소비세에 교정세적인 역할을 기대한다면 더욱 그러할 것이다.

(4) 제도개선사항

골프장 입장에 대한 개별소비세는 폐지하는 것이 타당하다. 다만, 현재와 같이 초과요적인 수요가 있고 가격 비탄력적인 시장 상황에서 세금을 낮출 경우 소비자가 부담하는 가격은 인하되지 않고 기업의 초과이윤만 증가할 가능성이 높다. 따라서 개별소비세의 인하가 경제에 보탬이 되도록 하기 위해서는 골프장산업에 대한 규제완화로 골프장입장서비스의 증가가 이루어지도록 하는 조치가 병행되어야 할 것이다. 현실적으로는 당장 그러한 규제완화와 골프장증설은 어려울 것으로 생각된다. 그러나 개별소비세의 역할에 대한 인식의 전환이 이루어진 만큼 그에 충실하게 골프장 입장에 대한 개별소비세는 폐지하는 것이 타당하다고 본다. 초과이윤으로 흡수될 가능성이 높다고 개별소비세를 폐지하지 않는다면 시장 구조가 골프장입장과 같은 시장에 대해서는 모두 개별소비세를 매겨야 하는 것 아닌가 하는 의문에 대해 제대로 답을 제시할 수 없을 것이다.

2. 종합부동산세 및 재산세

골프장을 구성하는 토지는 개발지와 원형보전지로 구분할 수 있다. 개발지는 골프장의 경기에 직접 활용되는 골프코스를 의미하며 원형보전지는 골프장코스를 둘러싸고 있는 산림지역을 말한다. 골프장 개념도상 원형보전지를 정확히 구분하기는 어

렵지만 법적으로는 구분이 용이하다. 골프장을 건설하는 데에는 법에 의해 원형대로 보전하고 개발하지 못하게 하면서 꼭 보유하게 하는 토지가 있는 데 그것이 원형보전지이기 때문이다.

(1) 개발지

개발지에 대해서는 종합부동산세는 부과되지 않고 재산세만 부과된다. 회원제 골프장의 개발지에 대한 재산세는 분리과세⁶⁾되는데 과세표준의 4.0%로 과세된다.⁷⁾ 반면 대중골프장에 대한 재산세는 별도합산과세되는데 과세표준의 0.2 ~ 0.4%의 세율로 과세된다. 분리과세는 합산과세되지 않아 과세상 이익을 보게 되어 있는 것이 통상적인 예이지만 골프장 개발지에 대한 과세상으로는 분리과세의 경우 최대 20배까지 증가되는 결과가 된다.

법률적으로 보아 재산세는 골프장 법인에게 귀속되며 직접적으로는 주주의 순이익을 감소시키는 효과가 있다. 경제적으로는 재산세의 일부가 골프장을 이용하는 소비자에게 전가 또는 귀착될 것이다. 회원제 골프장의 회원권은 사실상 부동산을 보유하는 것과 같다는 시각에서 보면 골프장토지에 대한 재산세를 일반적인 토지에 대한 재산세와 구분할 필요가 없다고 할 수 있겠다. 그렇다면 회원제골프장용 토지에 대해 대중용 골프장에 대한 것처럼 별도합산과세⁸⁾를 하는 것이 적절하며 그것이 과세수입측면에서 용이하지 않다면 종합합산과세⁹⁾를 하는 것이 타당할 것이다.

(2) 원형보전지

원형보전지에 대해서는 종합부동산세와 재산세가 부과된다. 회원제골프장은 종합합산대상이며 대중골프장은 별도합산대상이다. 세율은 다음과 같다.

- 종합부동산세 0.6~4%

6) 공장용지, 산림보호육성을 위한 임야, 회원제골프장용지, 고급오락장용 토지 등
 7) 회원제골프장의 개발지에 대해서 종합부동산세가 과세되지 않는 것은 그것이 재산세 분리과세대상으로 분류되기 때문이다. 종합부동산세는 재산세분리과세대상 토지에 대해 부과되지 않는다.
 8) 각 사업에 관한 규제법의 적용을 받는 토지들에 대해 별도합산과세를 통해 낮은 세부담을 부과한다. 세율은 과표구간에 따라 0.2, 0.3 및 0.4%(10억원 초과)수준이다.
 9) 세율은 과표구간에 따라 0.2, 0.3 및 0.5%(1억원 초과)수준이다.

- 회원제 골프장 : 종합합산 → 1 ~ 4%
- 대중제 골프장 : 별도합산¹⁰⁾ → 0.6 ~ 1.6%

10) 지방세법시행령제131조의 2 【별도합산과세대상토지의 범위】

③ 법 제182조 제1항 제2호 본문에서 "별도합산과세하여야 할 상당한 이유가 있는 것으로서 대통령령이 정하는 토지"라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다. (2005.1.5. 개정)

2. 「여객자동차 운수사업법」 또는 「화물자동차 운수사업법」에 의하여 여객자동차운송사업 또는 화물자동차운송사업의 면허·등록 또는 자동차대여사업의 등록을 받은 자가 그 면허·등록조건에 따라 사용하는 차고용 토지로서 자동차운송 또는 대여사업의 최저보유차고 면적기준의 1.5배에 해당하는 면적 이내의 토지
3. 「건설기계관리법」에 의하여 건설기계사업의 신고를 한 자가 그 신고조건에 따라 사용하는 건설기계대여업·건설기계정비업·건설기계매매업 또는 건설기계폐기업의 신고기준에 적합한 주기관 또는 옥외작업장용 토지로서 그 시설의 최저면적기준의 1.5배에 해당하는 면적 이내의 토지
4. 「도로교통법」에 의하여 등록된 자동차운전학원의 자동차운전학원용 토지로서 동법에서 정하는 시설을 갖춘 구역 안의 토지
5. 「항만법」에 의하여 국토해양부장관 또는 시·도지사가 지정 또는 고시한 야적장 및 컨테이너장치장용 토지와 「관세법」에 의하여 세관장의 특허를 받는 특허보세구역 중 보세창고용 토지로서 당해 사업연도 및 직전 2개 사업연도 중 물품 등의 보관·관리에 사용된 최대면적의 1.2배 이내의 토지
6. 「자동차관리법」에 의하여 자동차관리사업의 등록을 한 자가 그 시설기준에 따라 사용하는 자동차관리사업용 토지(자동차정비사업장용·자동차폐차사업장용·자동차매매사업장용 또는 자동차경매장용 토지에 한한다)로서 그 시설의 최저면적기준의 1.5배에 해당하는 면적 이내의 토지
7. 「교통안전공단법」에 의하여 설립된 교통안전공단이 동법 제6조제6호의 규정에 의한 자동차의 성능 및 안전도에 관한 시험·연구·검사 등의 용도로 사용하는 토지 및 「자동차관리법」 제44조 및 제45조의 규정에 의하여 자동차검사 대행업무의 지정을 받은 자, 「건설기계관리법」 제14조의 규정에 의하여 건설기계검사 대행업무의 지정을 받은 자 및 「대기환경보전법」 제64조에 따라 자동차 배출가스 정밀검사 업무의 지정을 받은 자가 자동차 또는 건설기계 검사용 및 자동차배출가스 정밀검사용으로 사용하는 토지
8. 「유통단지개발 촉진법」 제5조의 규정에 의한 유통단지 안의 토지로서 동법 제2조제2호 각목의 어느 하나에 해당하는 유통시설용 토지 및 「유통산업발전법」 제2조제15호의 규정에 의한 공동집배송센터로서 행정안전부장관이 지식경제부장관과 협의하여 정하는 토지
9. 특별시지역·광역시지역(군지역을 제외한다)·시지역(읍·면지역을 제외한다)안에 위치한 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」의 적용을 받는 레미콘 제조업용 토지(「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의하여 지정된 산업단지 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 지정된 공업지역 안에 있는 토지를 제외한다)로서 제132조제1항제1호의 규정에 의한 공장입지기준면적 이내의 토지
10. 경기 및 스포츠업을 영위하기 위하여 「부가가치세법」 제5조에 따라 사업자등록을 한 자의 사업에 이용되고 있는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 체육시설용 토지로서 사실상 운동시설에 이용되고 있는 토지(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 회원제골프장용 토지 내의 운동시설용 토지는 제외한다)
11. 「관광진흥법」에 의한 관광사업자가 「박물관 및 미술관 진흥법」에 의한 시설기준을

- 재산세 0.2~0.5%

- 회원제 골프장 : 종합합산 → 0.2 ~ 0.5%
- 대중제 골프장 : 별도합산 → 0.2 ~ 0.4%

의무적으로 보전하게 하는 원형보전지에도 사실상 재산세에 대한 이중과세적인 성격을 가지고 있는 종합부동산세를 부과하는 것은 과도한 세금부담이라고 보인다. 자연환경보전을 위해 골프장내에 골프장 면적의 20%이상의 방대한 산림을 개발제한 지역으로 묶어 강제 보유케 하고(매도 및 타용도 사용불가), 업무외 투기목적으로 과다 보유한 임야에 대한 것처럼 고율로 보유세를 부담케 하는 것은 비례의 원칙에 어긋나는 것으로 보인다. 그리고 자연환경보전이라는 공익을 위해 소유권을 제한한다면 제한에 따른 불이익을 보상하는 정책을 추진하여야 할 것인데 오히려 과도한 세금을 부과하는 것은 매우 부당하다고 보아야 할 것이다.

-
- 갖추어 설치한 박물관·미술관·동물원·식물원의 야외전시장용 토지
12. 「주차장법 시행령」 제6조에 따른 부설주차장 설치기준면적 이내의 토지(법 제182조제1항제3호다목에 따른 토지 내의 부설주차장은 제외한다). 다만, 「관광진흥법 시행령」 제2조제1항제3호가목·나목에 따른 전문휴양업·종합휴양업 및 같은 항 제5호에 따른 유원시설업에 해당하는 시설의 부설주차장으로서 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 및 제17조에 따른 교통영향평가의 협의 결과에 따라 설치된 주차장의 경우에는 해당 협의 결과에 규정된 범위 이내의 주차장용 토지를 말한다.
 13. 「장사 등에 관한 법률」 제13조제3항에 따른 설치·관리허가를 받은 법인묘지용 토지로서 지적공부상 지목이 묘지인 토지
 14. 다음 각 목에 규정된 임야. 다만, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 회원제 골프장용 토지내의 임야를 제외한다. (2006.12.30. 신설)
 - 가. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제12조에 따른 스키장 및 골프장용 토지 중 원형이 보전되는 임야
 - 나. 「관광진흥법」에 따른 종합휴양업 및 유원시설업용 토지 중 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조 및 제17조에 따른 환경영향평가의 협의결과에 따라 원형이 보전되는 임야
 15. 「종자산업법」 제137조제1항에 따라 종자업 등록을 한 종자업자가 소유하는 농지로서 종자연구 및 생산에 직접 이용되고 있는 시험·연구·실습지 또는 종자생산용 토지
 16. 「수산업법」에 따라 면허·허가를 받은 자 또는 「내수면어업법」에 따라 면허·허가를 받거나 신고를 한 자가 소유하는 토지로서 양식어업 및 종묘생산어업에 직접 이용되고 있는 토지
 17. 「도로교통법」에 따라 견인된 차의 보관용 토지로서 같은 법에서 정하는 시설을 갖춘 토지

특히 대중골프장에 대해서는 다음과 같이 종합부동산세¹¹⁾를 2007년부터 3년간 한시적 과세를 완화해주고 있다. 이와 같은 조세특례조치는 종합부동산세가 원형보전지에 대해 부과될 정책적 이유가 존재하지 않음을 반증하고 있다.¹²⁾

- 종합부동산세 부과기준금액을 40억원 초과에서 200억원 초과로 상향 조정
- 200억원 초과분에 대해 0.8%의 단일세율 적용

결론적으로 현행 종합합산과세대상인 원형보전지¹³⁾를 고율과세대상에서 제외하고 별도합산과세대상과 동일한 세율로 과세할 필요(비과세대상 임야¹⁴⁾나 저율분리과세대상임야¹⁵⁾는 그대로 존치)가 있다고 보인다. 이는 현재 스키장이나 대중골프장의 원형보전임야에 대한 세율이 별도합산과세대상으로 되어 있는 점을 감안할 때 형평에 부합하는 길이 될 것이다. 장기적으로는 재산세 분리과세대상인 전·답·과수원

11) 현행 대중골프장 원형보전지는 별도합산과세대상으로서 40억원 초과분에 대해서만 과세하고 과표계산할 때에는 40억원을 공제한다. 회원제 골프장의 원형보전지 등 종합합산과세대상 토지에 대해서는 3억원 초과분에 대해 과세하면서 과표계산할 때 3억원을 공제하는 것에 비해 매우 완화된 수준의 과세이다.

12) 이는 다음과 같이 1996년 원형보전지가 당시 지방세중과세대상에서 배제된 사유에 관한 정부의 입법설명자료에 의해서도 확인할 수 있다.

※ 1996.5.28 체육시설의설치운영에관한법률시행령 개정취지

- 회원제 골프장의 시설물중 원형보전지등 법령의 규정에 따라 의무적으로 존치케 하되 골프장의 용도에 직접 사용되지 않는 토지에 대해서는 지방세 중과세 대상이 되는 구분등록 대상에서 제외토록 개정
- 실제 골프장에 직접 공여되는 부분 즉, 텅그라운드, 웨어웨이, 라프, 해저드, 그린 등 골프코스과 그리고 골프장의 운영에 직접 활용하기 위해 산림훼손, 농지전용 등으로 토지의 형질을 변경한 후 경관을 새롭게 조성한 조경지에 대해서만 중과세를 부과하도록 한 것임

13) 회원제골프장내 원형보전지는 지방세법제186조의 비과세대상의 임야, 동법시행령 제132조 제2항의 저율분리과세대상의 임야, 그리고 기타임야(현행 종합합산과세대상)로 구분된다.

14) 회원제골프장의 원형보전임야가 지방세법 제186조의 용도구분에 의한 비과세 대상의 임야 즉, 원형보전임야가 도로·하천·구거 유지·사적지 및 묘지 등의 지목으로 되어 있거나 군사시설보호법(통제구역), 산림법, 자연공원법, 전통사찰보호법, 백두대간보호에관한법률 등에 의한 보호지역내의 임야로 되어있는 경우 그 임야가 비록 골프장내의 원형보전지로 존치한다 해도 비과세 대상임야에 해당된다 할 것이다.

15) 회원제 골프장의 원형보전임야가 지방세법시행령제132조제2항의 공익목적 법률규정에 의한 용도지구내의 사권제한 임야 즉, 문화재보호구역내의 임야, 자연환경지구내의 임야, 군사보호구역중 제한 보호구역 임야(1989.12.31이전소유), 군용통신특별보호구역 임야(1989.12.31이전소유), 도로접도구역내의 임야(1989.12.31이전소유), 상수원보호구역내의 임야(1990.5.31 이전소유)등이 골프장내의 원형보전지로 존치한다 해도 저율과세(0.07%)에 해당된다 할 것이다.

· 목장용지 및 임야 등과 같이 0.07%의 저율과세로 전환하거나 아예 종합부동산세를 부과하지 않는 것도 고려할 필요가 있다.

(3) 지가평가제도의 개선

골프장용지에 대한 보유과세의 실질적인 규모를 결정하는 것으로는 세율 이외에 과세표준이 있다. 과세표준은 토지가격의 평가가 결정하게 되는데 골프장용지의 가격평가는 이론적으로나 실제에 있어 어려움이 적지 않다. 우선 현실적으로 실제 평가되는 상황을 보면 정부의 평가규정은 매우 구체성이 떨어지게 규정되어 있기 때문에 결과적으로 인근의 토지가격에 근사한 수준으로 평가되게 되어 있다. 문제는 인근의 토지가격이 과연 골프장 용지와 용도와 기능에서 동일한 경제적 가치를 가진 것인지는 누가 보아도 의문의 대상이 되지 않을 수 없다는데 있다.

이론적으로는 이와 같이 평가가 어려운 부동산의 가격평가를 위해서는 최유효이용원칙¹⁶⁾ 및 잉여의 원칙¹⁷⁾에 따라 순소득금액에 비례하여 토지가격을 평가하는 것이 타당하다. 골프장용 토지 가치는 다음과 같은 논리적인 연결고리를 형성하고 있다.

- 세무상 골프장법인인 부동산주식법인¹⁸⁾
 - 주식은 부동산과 동일하게 간주
 - 주식의 가치는 초과수익력의 현재가치
 - 부동산의 가치도 초과수익력의 현재가치

따라서 골프장용 토지는 잉여의 원칙에 의해 특히 순소득금액에 비례하여 토지가격을 평가하는 것이 타당할 것이다. 그리고 골프장업은 다른 업종으로의 전환이 사

16) 객관적인 양식과 통상의 이용능력을 가진 사람에 의한 합리적이고 합법적인 최고 최선의 사용방법을 고려할 것이기 때문에 전환가능성 및 그 소요비용 등을 고려하여야 한다는 원칙이다.

17) 부동산의 수익은 노동, 자본, 경영에 배분되고 남은 잔여수익이 토지에 배분되는 바 잔여수익의 크기를 통해 지가가 형성된다는 원칙이다.

18) 소득세법 제94조 제1항 다목 및 동법시행령 제158조 제1항 제5호 나목은 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 골프장업·스키장업등 체육시설업 및 「관광진흥법」에 의한 관광사업 중 휴양시설 관련업 등의 주식은 부동산주식(법상 표현으로는 ‘기타주식’)으로 보도록 하고 있다.

실상 불가능한 점을 감안하여 최우효이용원칙의 개념도 적용할 필요는 있다. 이러한 원칙들을 적용하는 데에 있어서 구체적인 적실성을 높이기 위해서는 법령상 사용이 제한된 유사한 토지에 대한 평가방식을 참고할 필요가 있다. 즉 원형보전지는 보전 녹지지역내의 임야, 자연환경지구내의 임야, 개발제한구역내의 임야 등 소유권의 행사가 제한된 임야와 같은 방식으로 평가하는 것이 타당하다 할 것이다. 현실적으로 위 원칙들을 적용하는 데에는 적지 않은 노력이 소요될 것이기 때문에 바로 적용할 수 있는 대안으로는 인근의 일반 임야에 유사한 가격수준을 설정하는 것도 합리적인 대안이라고 볼 수 있을 것이다.

IV. 결론

현행 세제상 골프장에 대한 주요 세금으로 개별소비세와 종합부동산세 및 재산세를 들 수 있다. 골프가 이제 대중운동으로 자리를 잡아가고 있으며 개별소비세의 재분배기능에 대한 기대가 사라진 오늘날 외부불경제가 거의 없으며 오히려 외부경제가 있는 골프장서비스에 대해서는 개별소비세를 부과하지 않도록 하여야 할 것이다. 회원제 골프장이라고 하여 개별소비세를 부과하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 골프장용 토지 중 개발지에 있어서 회원제와 대중제를 구별하여 과세하는 것은 회원제의 경우 회원들의 개인적 토지로 보고 대중제는 업무용 토지로 본다면 이해할 수 없는 것은 아니지만 회원제 골프장의 경우 일반적인 토지와 비교해 보아도 - 별도로 분리하여 - 중과하는 것은 재산세 부과 본래의 취지에 어긋하는 것으로 판단된다. 원형보전지는 법으로 꼭 보유하도록 하면서 중과하는 것은 타당하지 않다. 우선 개발지에 대해서는 종합부동산세를 매기지 않으면서 원형보전지에 대해 종합부동산세를 매기는 것은 원형보전지제도 및 종합부동산세제도의 취지에 부합하지 않는다. 그러한 점을 감안하여 대중제의 경우 2007년부터 한시적으로 종합부동산세를 부과하지 않도록 하고 있는데 그러한 조세특례가 회원제에 대해서는 적용되지 않아야 할 합리적 이유를 발견하기 곤란하다. 조세특례 방식으로 하는 현행 제도는 그 자체가 합리적인 논거를 찾을 수 없으니 원형보전지에 대해서는 종합부동산세를 부과하지 않도록 제도를 개선하여야 할 것이다. 아울러 현행 골프장 지가 평가는 구체적 내용을 볼 때 이론적인 합리성을 결여하고 있으므로 소유권이 제한되고 있는 불이익을 감안하여 인근의 일반 임야 수준으로 가격을 평가하도록 하는 조치가 필

요할 것으로 보인다.

주제어 : 개별소비세, 재산세, 종합부동산세, 골프장, 원형보전지

〈참고문헌〉

한국골프장경영협회, 위기의 골프산업 어떻게 대처할 것인가, 2007.9

김태호, 지방세개론, 세연T&A, 2005

성문옥, 부동산보유세제실무, 영화조세통람, 2005

이준구, 재정학, 다산출판사, 2002

<Abstract>

A study on the improvement of taxation on golf industry

YOON OH*

Under the current tax laws, various types of taxes are levied on the land of golf course as well as on playing golf. Among them individual excise tax, property tax and combined real property tax which are incompatible with the tax law principles such as equity and efficiency are dealt with in this study. From the perspective of efficiency individual excise tax on playing golf in a private golf course has to be abolished. It was introduced to sanction playing golf - a type of luxurious exercise in the '70's - by a special act. But nowadays golfing has become a kind of public exercise and renders lots of external economic effects rather than external dis-economic effects against which the government vows to levy individual excise tax from now on. In this aspect the individual excise tax on playing golf in a private course has to be abolished. Special heavy taxation of property tax on the developed land in a private golf course has to be withdrawn because it is not compatible with the general principle of land taxation. The portion of preserved land in a golf course has a good reason to be taxed low because it is obliged to be held by a golf course under the law. But under the current tax laws the combined property tax is levied on the preserved land while it is not levied on the developed land, which means the preserved land is taxed more heavily than the developed land. In this sense the combined land tax on the preserved land has to be abolished. The current provisions for the valuation of land in a golf course lacks reasonableness both in theory and in reality of economic substance. The valuation provisions for the golf course has to be revised to reflect the prices of forest near to it.

Keywords : individual excise tax, property tax, combined real property tax, golf course, preserved land

논문접수일 2008.4.21 / 논문심사일 2008.5.6 / 심사완료일 2008.5.16

* Professor, Hanyang University.

[별첨]

1. 해외 골프 지출액 추계

(단위 : 원, 달러)

연도별	골프관광객 계 (천명)	1인당 지출액 (만원)		골프관광 지출액 (억원)	연평균 환율 (원/달러)
		일반 관광객	골프 관광객		
2003년	62만명 (2.9)	145	210	13,020	1,191.9
2004년	85만명(26.0)	133	200	17,000	1,144.7
2005년	96만명(11.3)	153	200	19,200	1,024.3
2006년	100만명(4.2)	120	200	20,000	964.1

2. 3 개국 출국자수 추계

(단위 : 천명)

구 분	출국자 계 (A)	31세 이상		남성		골프 관광객수 (E×30%)	
		비중 (B, %)	출국자수 (C=A×B)	비중 (D, %)	출국자수 (E=C×D)		
중 국	2003년	1,569.2	80.6	1,264.8	70.2	887.9	266.4
	2004년	2,334.8	80.3	1,874.8	67.4	1,263.6	379.1
	2005년	2,960.6	79.6	2,377.4	65.5	1,557.2	463.1
	2006년	2,932.5	81.6	2,354.8	68.0	1,601.2	488.2
태 국	2003년	575.2	65.5	376.7	52.5	197.8	59.3
	2004년	754.1	63.6	479.6	50.0	239.8	71.9
	2005년	661.8	64.2	424.9	51.2	217.6	65.3
	2006년	887.2	68.1	604.2	50.8	306.9	92.1
필리핀	2003년	293.1	60.6	177.6	57.5	102.1	30.6
	2004년	377.2	60.8	229.3	56.1	128.7	38.6
	2005년	481.4	57.7	277.8	55.7	154.7	46.4
	2006년	517.6	62.6	324.1	56.7	183.7	55.1
합 계	2003년	2,437.5	74.6	1,819.2	65.3	1,187.8	356.3
	2004년	3,466.1	74.5	2,583.8	63.2	1,632.1	489.6
	2005년	4,103.8	74.5	3,059.3	62.6	1,915.9	574.8
	2006년	4,337.3	76.6	3,321.1	63.8	2,117.8	635.4

자료 : 한국관광공사 홈페이지.

주 : 2006년 출국자 수치는 추정치.

3. 운영중인 골프장수 현황

(단위 : 개소)

	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006.12
회원제	43	79	92	103	108	110	113	122	132	143	154
대중	9	16	30	34	40	44	48	55	58	77	93
軍 골프장	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
합 계	55	99	126	114	152	158	165	181	194	224	251

4. 운영중인 골프장의 지역별 현황

(단위 : 개소)

구 분	계	경기	인천	부산	울산	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
회원제	154	71	1	4	2	12	8	6	3	8	9	11	17
대중	93	30	3	-	1	16	4	1	5	7	8	3	13
군골프장	4	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
합계	251	102	4	4	3	28	12	8	8	15	17	14	30

5. 18홀 환산 골프장수 현황

(단위 : 개소, %)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	비 중
회원제 골프장	139.5	143.5	152.0	164.0	189.0	210.0	75.9%
대중 골프장	26.8	28.2	33.4	36.4	53.5	62.5	22.6%
軍 골프장	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	1.5%
합 계	170.3	175.8	189.4	204.4	246.5	276.5	100%

6. 향후(5년후) 골프장수 추이

구 분			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총 계	합계	347	3	4	2	4		2	3	116	37	21	12	22	24	33	19	45
	회원	202	2	4	1	1		1	2	75	19	11	8	7	12	16	14	29
	대중	145	1	0	1	3		1	1	41	18	10	4	15	12	17	5	16

7. 향후(10년후) 골프장수 추이

구 분			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총 계	합계	622	7	15	5	24	3	6	18	154	64	34	41	36	48	61	46	60
	회원	243	2	4	1	1		1	2	75	19	11	8	7	12	16	14	29
	대중	194	1	0	1	3		1	1	41	18	10	4	15	12	17	5	16
	미확인	185	4	8	3	15	3	4	10	19	16	12	16	9	17	27	20	2

9. 이용객수 현황 : 한 국 (단위 : 명, %)

연도별	이용객수 전체	회원제	대중	軍 골프장
1995년	8,172,011 (13.8)	6,780,395	1,211,699	179,917
1996년	8,891,854 (8.6)	7,312,872	1,384,844	193,138
1997년	9,731,607 (9.1)	7,835,420	1,691,097	177,090
1998년	8,323,655(-14.2)	6,754,146	1,410,820	157,689
1999년	10,326,579 (24.1)	8,362,330	1,783,517	180,732
2000년	11,970,993 (15.9)	9,458,780	2,328,039	184,174
2001년	12,849,790 (7.3)	9,871,732	2,810,663	167,395
2002년	14,416,296 (12.2)	10,841,975	3,410,224	164,097
2003년	15,376,852 (6.7)	11,380,332	3,853,154	143,366
2004년	16,606,122 (8.0)	12,136,637	4,327,828	138,657
2005년	17,795,144 (7.2)	12,634,324	5,030,296	130,524
2006년	19,650,645 (10.4)	13,364,832	6,146,140	139,673

10. 골프장 납부세금(회원제 18홀 기준)

(단위 : 억원,명,%)

세 목	세금 내역	납부금액
종부세 및 재산세	원형보전지 - 종부세 0.6~4% (평균 4%) - 재산세 0.2~0.5%	원형보전지 토지 과표 280억원 (40만㎡, 공시지가7만원) ×세율4%×적용비율60% =6.72억원(-재산세 0.84억원) ※ 종부세 : 5.88억원 ※ 재산세 : 0.84억원
	개발지 - 재산세분리과세 4% (대중제에 비해 4배 초과, 일반시설에 비해 20배 초과)	개발지 토지 과표 420억원 (60만㎡, 공시지가7만원) ×세율4%×적용비율60% =10.08억원(+원형보존지 재산세 0.84억원) ※ 재산세(토지) : 10.92억원 ※ 재산세(건물) : 1억원
	건물 - 재산세 건물분 4%	
목적세 (지방교육 세 농특세)	지방교육세(종부세의 20%) 농특세(재산세 20%)	※ 교육세 : 1.176억원 ※ 농특세 : 2.184억원
특별소비 세	1인 1회 입장시 12,000원 특소세할 교육세 3,600원 특소세할 농특세 3,600원 부가가치세 1,920원	21,120원×연75,000명 = 15.84억원
	합계 21,120원	
체육진흥 기금	1,500 ~ 3,000원	3,000원×75,000명 = 2.25억원
합 계		39.25억원 (부가가치세, 법인세 등 제외)