

## 대중형골프장의 별도합산과세 기준에 대한 개선방안

전 동 혼\*

### 요 약

체육시설법령(2022.11.4.시행)의 개정으로 골프장의 분류체계가 변경되면서 골프장 분류에 따라 회원제골프장은 고율의 분리과세, 비회원제골프장은 종합합산과세, 대중형골프장은 별도합산과세되어 재산세 등 세부담 차이가 발생한다. 세제혜택을 보는 대중형골프장은 회원제골프장의 코스이용료보다 34,000원이하로 낮아야 대중형 골프장으로 지정받게 된다. 이에 본 연구에서는 현행 별도합산과세 적용대상이 되는 대중형골프장의 과세구분 기준의 문제점과 개선방안에 대하여 제시하고자 한다.

첫째, 현행 대중형골프장 지정기준인 『수도권 소재 회원제골프장의 비회원 이용료요금』 기준을 적용하고 있다. 이는 골프장 이용료 요금이 가장 비싼 수도권소재 회원제 골프장의 비회원 요금 기준으로 지방 소재 모든 대중형골프장 지정기준으로 삼는 것은 타당하지 않다. 따라서 『전국 회원제골프장의 비회원 이용료요금』으로 비교기준을 재정립하여야 할 것이다.

둘째, 현행 회원제골프장과 대중형골프장의 골프장 이용객 1인당세금차이 34,000원중 재산세 차이로 14,800원으로 산정이 하고 있다. 그러나 골프장 이용객이 실제 부담하는 세금차이는 재산세, 종합부동산세, 지방교육세, 농어촌특별세의 차이 금액을 모두 합산한 차이이다. 따라서 재산세 이외 세금을 모두 합산한 세금 차이로 산정기준을 명확히 개선하여야 할 것이다.

셋째, 현재 별도합산과세대상 기준을 체육시설법령에 따라 문화관광체육부장관이 골프장 이용료 실태조사를 하여 대중형골프장을 지정하면 이를 근거로 과세하고 있다. 과세권의 독자성 확보 차원에서 실태조사권한을 과세권자인 시장·군수·구청장이 실시하도록 하여 실태조사의 정합성을 제고하거나 실태조사의 결과의 타당성을 검증할 수 있도록 검증권을 부여하고 지방세법령에 그 근거를 마련하도록 개정하여야 할 것이다.

**핵심어** : 골프장 분류체계, 별도합산과세, 대중형골프장, 세금차이, 지정기준

# 1. 서론

## 1. 연구의 목적과 범위

최근 골프대중화와 더불어 골프인구의 증가에 따라 골프장의 수도 증가하였고 전체 골프장 이용객수가 2022년 말 기준으로 48,266천명으로 증가하게 되었다. 전국 골프장 수도 532개소(군골프장 제외)중 회원제 157개소(29.5%), 대중골프장 344개소(64.7%) 순수 비회원제 31개소(5.8%)으로 구성되어 있다.

<표 1> 전국 골프장 유형별 현황

비회원제(375개소)		회원제	소계	군(軍)골프장	합계 (개소)
비회원제	대중				
31(5.8%)	344(64.7%)	157(29.5%)	532(100%)	36	568

출처 : (주) 2023년 레저백서 p.135에서 발췌하여 분석함

그리고 대부분의 골프장의 경우 지목이 체육용지로 골프운동에 직접 제공되는 골프코스(티그라운드·페어웨이·러프·해저드·그린 등을 포함), 클럽하우스, 관리시설 등 부속토지와 자연상태의 임야인 원형보전지로 구분된다. 클럽하우스는 골프 내장객이 시용하는 락커실, 목욕탕 등 샤워실, 운동경기진행 관리실, 연회장, 식당, 골프용품 판매장과 카트기주차장 등으로 구성되어 있다. 그리고 골프장 코스내에는 잔디관리용 급배수시설, 그늘집 등이 있다. 이와 같이 골프장의 경우 그 면적이 광대할 뿐만 아니라 골프장으로서 사용하는 면적은 사실상 원형보전지를 제외하고 골프운동을 하는 코스로 구성되어 있기 때문에 원형보전지와 구분하여 사용된다. 그런데 골프장 부동산에 대하여 매년 과세되는 재산세 등 보유세의 과세평가 기준은 토지의 경우 개별공시지가를 적용하고 건물의 경우 지방세법상 건물 시가표준액을 적용하여 과세하게 된다. 이 경우 골프장에 대한 재산세는 골프장 운영형태에 따라 구분하여 토지분 재산세와 건물분 재산세로 각각 과세된다. 토지분 재산세는 원형보전지는 모든 골프장에 대하여 별도합산과세대상으로 하나 골프장용 토지는 골프장 유형별로 차등 적용된다. 즉, 회원제골프장은 고율의 분리과세(4%), 비회원제골프장은 종합합산과세대상, 대중형골프장은 별도합산과세 대상으로 과

세구분을 하고 있다.

이에 본 연구의 목적과 범위는 골프장 유형별로 구분하여 토지분 재산세를 과세함에 있어서 비회원제골프장 중 대중형골프장의 별도합산과세하는 기준에 대하여 적정성을 분석하고 이에 대한 현행 지방세법령상 입법형식에 대한 문제점과 입법적 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2. 선행연구 분석

그간의 골프장 세제관련 선행연구 들을 다음과 같이 살펴보면 회원제 골프장의 세부담 가중으로 세율인하 차원에서 중과세 폐지하되 종합합산과세하도록 하는 등 세제차원에서의 개편내용이 주로 다루어 지고 있다.

박 훈·유 진<sup>1)</sup>은 골프장 지방세 과세체계의 구체적 논의를 위하여 회원제골프장과 대중골프장의 차별 해소, 다른 부동산과의 합리적 차별 확보, 별도합산제도와와의 정합성 측면에서 검토하였다. 개선방안으로 첫째 회원제골프장 중과세를 폐지하고 과세유형을 종합합산으로 전환하고 둘째, 대중골프장의 종합합산 전환하며 셋째, 개발지 원형보전지 구분 없이 과세유형을 종합합산으로 전환하도록 의견을 제시하였다.

오 윤<sup>2)</sup>은 골프장용 토지 중 개발지에 있어서 회원제 골프장의 경우 일반적인 토지와 비교해 보아도 중과하는 것은 재산세 부과 본래의 취지에 어긋나는 것이다. 원형보전지에 대해 종합부동산세를 매기는 것은 원형보전지제도 및 종합부동산세제도의 취지에 부합하지 않는다. 아울러 현행 골프장 지가 평가는 소유권이 제한되고 있는 불이익을 감안하여 인근의 일반 임야 수준으로 가격을 평가하도록 제안을 하였다

위길복·범경철<sup>3)</sup>은 국내골프산업 현황과 골프장에 부과되는 세금에 대해 파악한 뒤에 회원제 골프장을 운영하는 자의 기본권 침해 관련하여 과잉금지원칙, 단계이론, 조세평등주의 위반여부를 살펴보아 회원제 골프장에 대한 과세

1) 유 진·박 훈, “골프장의 원형보전지에 대한 지방세 개선방안 : 재산세를 중심으로”, 「지방세논집」 제8권 제1호, 한국지방세학회, 2021, 115-140면.

2) 오 윤, “골프산업관련 세제개선방안”, 「스포츠와 법」 제11권 제2호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2008, 97-119면.

3) 위길복·범경철, “국내 골프장 과세현황 및 그 문제점에 관한 소고 : 헌법적인 관점에서” 「스포츠와 법」 제22권 제2호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2019, 179-201면.

체계가 합리적인지 것인지 검토하였다. 골프산업에 대한 변화된 현재 상황을 고려할 때 담세력에 기초한 조세평등주의 원칙에 비추어 회원제 골프장 중과세에 대한 개선방안을 제시하였다.

조연엽<sup>4)</sup>도 회원제 골프장에 대한 세제상 과도한 중과세제도는 헌법적으로 용인되는 한계 내로의 입법개선하고 골프장부동산에 대한 중과세제도는 자의적 차별에 해당하여 폐지하며 골프장의 코스 및 입목에 대해 감가상각하도록 개선방안을 제시하였다.

정지선·윤성만<sup>5)</sup>은 AG골프장의 조세효과와 비조세효과를 중심으로 회원제 골프장의 대중제골프장으로 전환효과의 분석을 하였다.

임상빈·이승범<sup>6)</sup>은 회원제 골프장에 대한 과도한 징벌적 중과세 완화 및 편법, 유사 회원제골프장의 경우 회원제로 과세하도록 세부담 체계와 골프 산업의 발전함에 따라 골프장에 대한 과세체계 재정립이 필요하다고 제안하였다.

앞선 선행연구에서는 주로 회원제골프장의 재산세제 중과세등 세부담 과중을 주로 다루고 있으나 본 연구는 대중형골프장의 별도합산과세 기준에 대한 재산세 과세구분 기준의 정합성을 주로 다루기 때문에 선행연구 들과는 전혀 다르고 차별성이 있다.

## II. 골프장의 현황 및 재산세 과세실태

### 1. 골프장의 분류 구분

체육시설법<sup>7)</sup> 제10조의2의 개정으로 골프장의 분류체계가 아래 [표2]와 같이 회원을 모집하여 경영하는 회원제골프장과 회원을 모집하지 아니하고 운영하는 비회원제골프장으로 구분하되 코스이용료나 이용약관에서 정한 일정 요건을 구비하는 경우 비회원제 골프장 중 대중형골프장으로 지정하도록 하고 있다.

4) 조연엽, “골프장 과세제도의 개선방안 연구 : 회원제 골프장을 중심으로”, 강남대학교 박사학위논문, 2019.2.

5) 정지선·윤성만, “회원제골프장의 대중제골프장으로 전환효과의 분석 : AG골프장의 조세효과와 비조세효과를 중심으로”, 『세무학연구』 제34권 제2호, 한국세무학회, 2017, 177-205면.

6) 임상빈·이승범, 「골프장 지방세 과세 개선방안」, 한국지방세연구원, 2022.9.

7) 여기서는 “체육시설의 설치·이용에 관한 법률”을 약칭하여 “체육시설법”이라고 한다

〈표 2〉 「체육시설법」 개정에 따른 골프장 분류체계(2022. 5. 3.개정)

기 존	개 편	
회원제 골프장	회원제 골프장	회원을 모집하여 경영하는 골프장
대중골프장 (회원을 모집하지 않고 경영하는 골프장)	비회원제 골프장	회원을 모집하지 않고 경영하는 골프장
	<u>대중형 골프장</u>	비회원제 골프장 중 코스이용료 등의 요건을 충족하는 골프장

그간 골프장은 골프산업 대중화의 일환으로 꾸준히 증가되었으며 2011년 이후 전국 골프장 증감 변화 추이를 보면 다음의 [표3]과 같이 전체적으로 증가되었다. 그러나 회원제골프장은 줄어들었고 비회원제(대중형)골프장의 경우 증가세를 보이고 있다.

〈표 3〉 전국 골프장 유형별 증감현황

구분	비회원제	회원제	합계
2011년	187	223	410
2015년	264	219	483
2020년	344	158	502
2021년	349	156	505
2022년	361	154	515
2023년	375	157	532

출처 : (주) 2023년 레저백서 p.135에서 발췌하여 분석함

이와 같이 회원제 골프장이 감소하고 비회원제(대중형) 골프장이 증가한 사유를 보면 첫째, 기존 회원제골프장의 경우 고율의 재산세중과세(4% 분리과세) 부담이 가중하기 때문에 낮은 보유세 세부담(별도합산)을 하기 위하여 대중형골프장으로 전환하고 있으며 신설하는 골프장의 경우 세부담 문제로 대부분 비회원제(대중형)골프장으로 신설하였기 때문에 증가하는 추세이다.

둘째, 회원제골프장에서 대중형골프장으로 전환하면 개별소비세도 부과되지 아니하기 때문에 상대적으로 그린피 인하여력이 발생하여 회원제골프장에 비하여 낮은 그린피로 골프내장객들을 유인할수 있어 수익력이 상대적으로

로 높아진다는 점이 대중형골프장으로 전환하는 요인으로 작용한다. 셋째, 회원제 골프장의 경우 회원권 분양대금 상환의무가 있는 부채라는 점에서 재무구조의 취약하고 재무구조가 부실한 회원제골프장의 경우 회생절차에 들어가거나 파산하는 경우 대부분 비회원제(대중형)골프장으로 전환하였기 때문이다.

## 2. 대중형골프장의 지정 요건과 현황

### 가. 대중형골프장의 지정 요건

체육시설법시행령 제7조의2 제1항의 규정에 의거 문화체육관광부장관은 다음의 요건을 충족하는 비회원제 골프장중 대중형 골프장으로 지정할 수 있다. 이 경우 문화체육관광부장관은 대중형 골프장 지정을 위한 코스이용료 금액을 산정하기 위하여 회원제 골프장의 비회원 대상 코스 이용료현황에 관한 실태조사를 실시하여야 한다. 회원제 골프장의 비회원 대상 코스 이용료의 직전년도 평균 금액은 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권내 소재하는 회원제 골프장의 성수기(5월 및 10월을 말함)비회원 코스이용료 기준으로 산정한다. 문화체육관광부장관이 지정하는 대중형골프장의 지정기간은 3년으로 하되 매년 물가상승률을 고려하여 산정하게 된다.

- (1) 다음의 평균금액 및 과세금액의 차이를 고려하여 문화체육관광부장관이 매년 정하여 고시하는 금액보다 낮은 금액의 코스 이용료를 책정할 것  
가. 회원제 골프장의 비회원 대상 코스 이용료의 직전년도 평균 금액  
나. 회원제 골프장과 대중형골프장 간 과세금액의 차이
- (2) 「약관의 규제에 관한 법률」 제19조의3에 따른 표준약관 중 골프장 이용에 관한 표준약관을 사용할 것

### 나. 대중형골프장의 지정 현황

문화체육관광부는 「대중형 골프장 지정에 관한 고시(2022. 12. 30. 제정)」를 통해 아래 [표4]와 같이 운영 중인 비회원제 골프장 375개소 중 이용료 등의 요건을 충족하는 344개소 골프장을 대중형 골프장으로 지정하고 나머지 31개소는 비회원제 골프장으로 지정하여 대중형골프장 지정율은 92%수준에 해당

한다. 여기서 대중형 골프장 지정요건중 그린피(코스이용료)기준 34,000원 이상 회원제골프장의 비회원 그린피와 차이가 발생하여야 대중형 골프장으로 지정하게 된다. 2023년 조사된 수도권 회원제골프장의 성수기 비회원 코스이용료가 주중 222,000원, 주말 281,000원으로 산정되고 2024년도는 주중 231,000원, 주말 292,000원으로 결정하고 있다. 대중형 골프장 지정요건인 요금기준은 봄(4월~6월), 가을(9월~11월)의 평균 코스 이용료 요금을 2023년 주중 188,000원, 주말 247,000원, 2024년 주중 197,000원, 주말 258,000원보다 낮게 책정해야 하는 것이다.

그리고 대중형 골프장의 공정한 이용 질서를 확립하기 위해 「골프장이용표준약관」에 따른 물품·음식물 구매 강제 금지, 예약 불이행에 따른 위약금, 요금 환불 등의 이행 여부와 「골프장 이용요금 표시관리 기준」에 따른 코스 이용료와 부대 서비스 이용료(카트·식음료 등) 골프장 누리집 및 현장 게재하여야 한다.

<표 4> 시도별 대중형 골프장 지정현황

시도	비회원제 골프장 수	대중형 골프장 지정 수	대중형 골프장 지정율(%)
서울특별시	1	-	-
부산광역시	4	1	25%
대구광역시	1	1	100%
인천광역시	10	9	90%
대전광역시	2	2	100%
광주광역시	3	3	100%
울산광역시	3	3	100%
세종특별시	2	2	100%
경기도	87	82	94%
강원도	45	38	84%
충청북도	35	34	97%
충청남도	21	21	100%
전라북도	26	19	73%
전라남도	37	36	97%
경상북도	44	44	100%
경상남도	29	26	90%
제주도	25	23	92%
합계	375	344	92%

출처 : (주) 문화체육관광부 보도자료 (2023.5.31.) 참조

### 3. 골프장 유형별 재산세 과세구분

종전의 회원제와 대중제로 구분하였던 골프장 분류체계를 회원제, 비회원제, 대중형 골프장으로 세분화하여 관리하도록 「체육시설법」을 개정되어 「지방세법 시행령」 개정으로 종전 대중제 골프장에만 적용되는 재산세 및 종합부동산세 등 세제 혜택을 아래의 [표5]와 같이 대중형 골프장으로 지정된 골프장에만 적용하게 된다.

<표 5> 골프장 분류체계별 재산세(토지) 세율구분

종 전		⇒	현 행	
분류	과세구분		분류	과세구분
회원제(고율)	재산세(4%)		회원제(고율)	재산세(4%)
대중제(별도)	재산세(0.2~0.4%) +종부세(0.5~0.7%)		비회원제(종합)	재산세(0.2~0.5%)+종부세(1~3%) (종합합산과세)
			대중형(별도)	재산세(0.2~0.4%)+종부세(0.5~0.7%) (별도합산과세)

대중형 골프장의 경우 그린피(코스이용료) 상한이나 음식물·물품 강매를 금지하는 「골프장 이용 표준약관」 준수 의무가 있음에도 불구하고 이를 준수하지 아니할 경우 별도합산과세대상에서 비회원제 골프장에 대하여 적용되는 종합합산과세 대상으로 전환되어 재산세 부담을 높아지게 된다. 이 경우 비회원제(종합합산)의 경우 재산세 세율만 고려하면 재산세 및 종합부동산세를 합한 세율이 최고 3.5%로 회원제(4%)보다 낮으나, 아래의 [표6]과 같이 종합부동산세 공정시장가액비율이 재산세보다 높기 때문에 총개별공시가격 총액이 일정금액을 초과하게 되면 비회원제골프장이 회원제골프장보다 세부담이 높아지게 된다.<sup>8)</sup>

8) 골프장 면적과 개별공시지가수준에 따라 차이가 있으나 비회원제골프장(종합합산)과 회원제골프장(4%)의 세부담 임계점 분석하면 다음과 같다.(전제: 원형비율 20%)  
 (임계점) :  $0.0224 \delta \leq \sum(\chi_1, \chi_2, \chi_3) + \sum(\beta_1, \beta_2, \beta_3)$  :  $\chi$ 재산세,  $\beta$ 종부세  
 (1) 분리과세 :  $(0.8\chi \times 4\% \times 70\%) + \{(0.2\chi - 200\text{억}) \times 0.6\% + 1\text{억}\}$   
 (2) 종합합산과세 :  $\{(0.8\chi - 45\text{억}) \times 3\% + 7500\text{만원}\} + \{(0.2\chi - 200\text{억}) \times 0.6\% + 1\text{억}\}$   
 (3) (1) ≤ (2) :  $(0.8\chi \times 4\% \times 70\%) \leq \{(0.8\chi - 45\text{억}) \times 3\% + 7500\text{만원}\}$   
 $0.0224\chi \leq 0.024\chi - 135,000,000 + 75,000,000$   
 $-0.0016\chi \leq -60,000,000$ , 따라서 임계점  $\chi \leq 37,500\text{백만원}$ (원형지 비율에 따라 차이)

<표 6> 종합합산과세(비회원제), 고율분리과세(회원제) 서울·공정시장가액비율 비교

구분	서울(단위:%)		공정시장가액비율(단위:%)	
	재산세	종합부동산세	재산세	종합부동산세
종합합산 (비회원제)	0.2 ~ 0.5	1 ~ 3	70	100
고율분리 (회원제)	4	×	70	×

#### 4. 골프장 유형별 재산세 과세현황

현행 토지분 재산세에 대한 각 골프장 유형별로 구분한 재산세 세수 통계는 없으나 회원제골프장에 대하여는 재산세가 증가세되기 때문에 별도의 재산세 세수통계가 있으며 2022년 말 기준 재산세 증가세 현황은 [표7]과 같다. 전체 회원제골프장의 토지분과 건물분 재산세 총액 292,346백만원을 2022년 기준 회원제골프장수 157개소로 나누면 1개당 회원제골프장별 평균 총 재산세 부담액은 1,862백만원이 된다. 또한 전체 회원제골프장의 토지분 재산세 총액 265,430백만원을 회원제골프장수 157개소로 나누면 1개당 회원제골프장별 평균 토지분 재산세 부담액은 1,690백만원이 된다.

<표 7> 회원제 골프장 증가세 재산세 전체 세수현황(2022년 말)

구분	건수	면적(천㎡)	과표	재산세	지방교육세	합계(천원)
합계	764	112,284	6,205,167,249	243,621,865	48,724,372	292,346,237
토지분	241	110,883	5,577,018,392	221,191,869	44,238,373	265,430,242
건물분	523	1401	628,148,857	22,429,996	4,485,999	26,915,995

출처 : (주) 2022년말 기준 2023년 지방세입통계 자료(행정안전부)에서 발췌함

대중형 골프장에 대한 재산세 세수현황에 대한 정부통계는 없으나 아래의 [표8]과 같이 2022년도 대중형 골프장에 대한 세수현황이 있다. 여기서 재산세 등 내역에 재산세, 도시지역분 재산세, 소방분지역자원시설세, 지방교육세 등이 포함된 것이다.<sup>9)</sup> 이를 기준으로 살펴보면 대중형 골프장의 경우 1개당 재

9) 2022년에는 골프장의 분류는 회원제골프장과 대중형 골프장으로 구분되고 비회원제골프

산세 등의 평균부담액은 444백만원이고 1개당 회원제골프장의 평균 재산세 등의 부담액은 1980백만원으로 대중형 골프장의 부담액 대비 5배 정도 차이가 발생된다.

<표 8> 대중골프장의 과세현황 추정액(2022년말 기준)

구분	대중형(183개)평균(A)	회원제(92개) 평균(B)	증감	
			A-B	B/A
매출액(백만원)	18,455	20,874	-2,419	
재산세 등	444 백만원	1,980 백만원	-1,536	
매출액대비 재산세등 비율	2.8%	14.0%	-11.2%	5배

출처 : (주) 2023년 레저백서 p148, 152에서 일부 발췌하여 분석함

## 5. 골프장 이용료 요금현황

2022년 10월말 기준으로 지역별로 그린피의 차등이 있으나 주중이나 주말의 회원제골프장과 비회원제(대중형)골프장 그린피 차이를 보면 주중 골프장의 그린피는 회원제 206천원이고 대중형 179천원으로 27천원 차이가 있고 주말 골프장의 그린피는 회원제 257천원이고 대중형 226천원으로 31천원 차이가 있다. 특히, 수도권의 그린피가 전국적으로 가장 높게 나타나고 있어 현행 『대중형 골프장 지정요건』으로 수도권 회원제골프장 비회원 성수기그린피 기준이 타당한지 여부에 대하여 분석이 필요하다.

<표 9> 골프장 유형별 그린피현황(2022년 10월기준)

지역별	주중 그린피(천원)			주말 그린피(천원)		
	회원제 비회원(a)	대중제(b)	차이 (a-b)	회원제 비회원(c)	대중제(d)	차이 (c-d)
전국 평균	206	179	27	257	226	31
수도권	224	203	21	283	263	20
강원	228	198	30	271	250	22

장이 없기 때문에 세수통계자료도 비회원제골프장의 세수통계는 나타나지 아니한다.

충북	198	198	0	252	251	1
대전,충남	181	175	7	231	214	16
전북	167	147	20	203	180	23
광주,전남	152	144	8	190	180	10
대구,경북	168	147	22	206	181	25
부산,경남	187	161	26	225	195	30
제주	214	155	60	265	189	76

출처 : (주) 2023년 레저백서 p.106에서 일부 발췌하여 분석함

### III. 실태분석 및 문제점

#### 1. 대중형 골프장에 대한 별도합산과세 적용기준의 불합리성

지방세법시행령 제101조 제3항 제9호<sup>10)</sup>의 규정에 의거 대중형 골프장에 대하여 별도합산과세대상하는 취지는 정부의 골프 대중화 시책의 일환으로 모든 국민들이 저렴한 가격으로 골프를 이용하도록 하여 국민의 복지향상을 도모하기 위한 입법취지이다. 이에 따라 회원이 없는 비회원제골프장중 대중형 골프장에 한정하여 재산세 부담을 회원제골프장에 비하여 낮게 부담하도록 하고 있다. 그러므로 회원이 없는 골프장이라도 문화체육부장관이 고시하는 요금차이를 벗어나 골프 이용료를 비싼 가격으로 책정하는 경우에는 비회원제골프장으로 분류하여 종합합산과세대상으로 한다.

그런데 대중형골프장에 적용되는 별도합산과세 대상의 지정요건은 체육시설법시행령제7조의2의 규정에 의거 성수기(5월 및 10월) 수도권 소재 회원제골프장의 비회원에게 적용하는 이용료 금액을 기준으로 산정하고 있다.<sup>11)</sup> 현

10) [지방세법시행령 제101조 제3항 제9호. 경기 및 스포츠업을 경영하기 위하여 「부가가치세법」 제8조에 따라 사업자등록을 한 자의 사업에 이용되고 있는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 체육시설용 토지(골프장의 경우에는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조의2제2항에 따른 대중형 골프장용 토지로 한정한다)로서 사실상 운동시설에 이용되고 있는 토지

11) 대중형골프장 지정에 관한 고시[문화체육관광부고시 제2022-63호, 2022. 12. 30.] 제4조(회원제 골프장의 비회원 대상 코스 이용료의 직전년도 평균 금액) 영 제7조의2제1항제1호가목의 "회원제 골프장의 비회원 대상 코스 이용료의 직전년도 평균 금액"은 제3조의 실태조사에 따른 수도권 지역 회원제 골프장의 비회원을 대상으로 하는 성수기의 코스 이용료를 평균한 금액에 직전년도 12월 발표된 물가상승률(통계청에서 발표한 전년 대비 물가상승률을 말한다)을 반영한 금액을 말한다.

재 대중골프장 지정요건이 회원제골프장 이용료 기준으로 결정, 공시하고 있다. 대중형 골프장 지정기준인 『성수기 수도권 비회원 이용료』 기준이 적정한지에 대하여 다음과 같은 불합리한 점을 지적할 수 있다.

첫째, 골프장 이용료가 연중 가장 높은 성수기(5월, 10월)를 기준으로 한다는 점이다. 대중형 골프장의 지정요건은 성수기를 전후로 4~6월, 9~11월 평균 이용료 기준이므로 비록 비회원제골프장과 차별 요소인 세금 차이 기준도 없는 상태에서 성수기 주말(토, 일)이라도 이용료 요금을 차등적용하여 평균 요금을 맞출 수 있는 편법이 가능하다는 점이다.<sup>12)</sup> 즉, 주말 새벽 시간에 10만 원을 받고 사람들이 몰리는 좋은 시간대에는 30만 원을 책정해도 평균금액이면 대중형골프장으로 지정되는 편법 사례가 발생하게 된다. 또한 회원제 골프장의 이용료 요금이 최고가로 형성되는 성수기(5월, 10월)를 기준으로 하기 때문에 문화체육부의 대중형골프장 지정기준은 수도권을 벗어난 지방에는 전혀 현실성 떨어질 뿐만 아니라 골프대중화에 역행한다는 점이다.<sup>13)</sup>

이는 이미 골프장 이용료가 정부 상한금액보다 훨씬 낮은 지방소재 골프장에서는 해당 지정기준이 소용없을 뿐만 아니라 현행 성수기 기준을 전국적으로 동일 적용하는 것은 불합리한 점이기 때문이다.<sup>14)</sup>

둘째, 수도권 회원제골프장을 이용하는 비회원 이용료를 기준으로 한다는 점이다. 수도권의 경우 수도권 이외 다른 지역에 비하여 서울과의 접근성 및 토지 가격이 상대적으로 높기 때문에 그에 상응하여 이용료 요금이 아래의 [표10]과 같이 지방소재 골프장에 비하여 상대적으로 높은 실정이다. 그러므로 고가의 수도권 이용료 요금기준을 전국의 모든 대중형 골프장과의 이용료 요금기준으로 대등하게 비교하는 것은 타당하지 아니하다. 설령, 이용료 요금을

12) 대중형골프장 지정에 관한 고시[문화체육관광부고시 제2022-63호, 2022. 12. 30.],제6조 (대중형골프장 코스 이용료 요건의 적용) ① 대중형골프장 지정을 위한 코스 이용료 요건 충족 여부 판단은 골프장의 평균 계절별 코스 이용료를 기준으로 한다.

② 전 항의 평균 계절별 코스 이용료란 봄(4월, 5월, 6월), 가을(9월, 10월, 11월)의 평균 코스 이용료를 의미하며, 각 계절에 속한 월별 평균 코스 이용료의 평균으로 산정한다.

13) [매일경제신문(2023.1.1.)] 평균만 맞추면...그런데 30만원 넘어도 '대중형 골프장' 되네, 대중형 골프장 지정 고시. 4~6월, 9~11월 평균 그린피 주말 평균 최대 24만7000원, "지금과 다를 것 없다" 비판, 비회원제와 차별 요소인 세금 차등화 기준도 없어,

14) [뉴시스 보도(2023.1.2.)] 대중형골프장 코스 이용료 상한선 발표... "지방엔 현실성 떨어진다", 문체부 주중 18만8000원·주말 24만7000원 고시. 수요해결 도움 안되고 카트비 올리는 등 꼼수 가능 [제주일보 보도(2023.1.2.)] 착한 골프장'이라더니...너무 높은 대중형골프장 이용료 상한, 정부, 대중형골프장 코스 이용료 주중 18만8000원·주말 24만7000원 책정, 현재 제주 지역 대중골프장 요금보다 비싸...제주엔 별다른 효과 없을 전망

비교한다면 동일한 지역여건인 수도권 내 비회원제골프장과 대중골프장에 한정하여 비교하여야 할 것이다. 특히, 회원제골프장에서 대중형 골프장으로 전환한 경기도를 비롯한 전국의 대중형 골프장이 회원제골프장 시절 이용료를 그대로 받거나 더 많이 받아도 대중형 골프장 지정기준에 부합하기 때문에 골프의 대중화 정책 취지와는 달리 운영되고 있다.

<표 10> 수도권, 비수도권의 골프장별 성수기 이용료 현황 (2023년 기준)

골프장별		성수기(주중)		성수기 (주말)		성수기 평균요금 (원)
		5월	10월	5월	10월	
수도권 (회원제)	남서울 CC	250,000	250,000	290,000	290,000	270,000
	제일CC	200,000	200,000	270,000	270,000	235,000
	안양	260,000	247,000	300,000	287,000	273,500
수도권 (대중형)	골프클럽Q	179,152	184,350	229,352	263,894	214,187
	마에스트로	180,000	185,000	240,000	270,000	218,750
	골프존카운티안 성H	188,000	190,000	245,000	245,000	217,000
수도권외 (대중형)	동춘 CC	165,592	152,000	215,273	220,000	188,216
	세일 CC	139,000	149,000	194,000	199,000	170,250
	클럽디보은	133,308	173,138	173,483	222,616	175,636

출처 : (주) 2023년 문화체육부의 골프장 이용료 실태조사 결과에서 일부 발췌함

## 2. 회원제골프장과 대중형골프장의 지정기준 요금격차의 적정성 상실

문화체육관광부의 「대중형 골프장 지정에 관한 고시」 상 대중형골프장 지정요건중 코스이용료 기준 34,000원 이상 성수기 수도권 회원제골프장의 비회원 이용료와 차이가 발생하여야 한다.<sup>15)</sup> 여기서 회원제 골프장과 대중형골프장 간 과세금액 차이로 『34,000원 차액』의 산출근거는 골프장 이용객이 대중형 골프장을 이용할 때보다 회원제골프장을 이용시 1인당 부담하는 세금의 차이를 말한다. 세부적인 산출내역을 보면 아래의 [표11]과 같이 국세인 개별소비세 등(19,200원) + 재산세 차이분(회원제골프장과 대중골프장 재산세 부담액 14,800원)을 합산한 가액을 말한다.

15) 대중형골프장 지정에 관한 고시[문화체육관광부고시 제2022-63호, 2022. 12. 30.]제5조 (과세금액 차이) 영 제7조의2제1항제1호나목의 "회원제 골프장과 대중형골프장 간 과세금액 차이"이란 34,000원으로 한다.

<표 11> 대중형 골프장의 지정기준 세금차이 구성내역

구분	세금차액 (a)	개별소비세 등 국세(b)				재산세 (a-b)
		개별소비 세	교육세	농어촌특별 세	소계	
세액(원)	34,000	12,000	3,600	3,600	19,200	14,800

출처 : (㉞) 교육세와 농어촌특별세는 개별소비세액의 30%를 적용하여 산출함

문화체육관광부 고시기준상 회원제골프장과 대중형골프장의 세부담 차액이 34,000원으로 개별소비세 등(19,200원)을 공제한 나머지 재산세 차이분(14,800원)을 산정한 근거에 대하여 14,800원 차액이 정당한지 여부에 대하여 살펴보고자 한다. 먼저 회원제 골프장과 대중형골프장 간 과세금액 차이중 재산세액 차이에는 회원제골프장과 대중형 골프장의 재산세이외 지방교육세, 종합부동산세, 농어촌특별세를 합산하여 세액의 차이를 비교하여야 하고 그 차이는 다음과 같으므로 이는 회원제 골프장 이용객이 대중형골프장을 이용했을 때 보다 추가적으로 부담하는 총 세금 부담액으로 산정하여야 할 것이다.

<표 12> 회원제골프장과 대중형 골프장의 재산세 등 비교

구분		세율		공정시장 비율
		회원제골프장 부담분	대중형 골프장 부담분	
토지분	재산세	4%	별도합산(0.2%~0.4%)	70%
	지방교육세	0.8%	0.04%~ 0.08%	70%
건물분	재산세	4%	0.25%	70%
	지방교육세	0.8%	0.05%	70%
토지분	종합부동산세	-	별도합산(0.5%~0.7%)	100%
	농어촌특별세	-	0.1%~0.14%	100%

다음으로 회원제 골프장과 대중골프장의 재산세부담 차이(14,800원)의 적정성 분석을 위하여 회원제골프장에 대한 재산세 증가세 현황자료를 활용하여 1개당 골프장별 재산세를 산출하고 그에 따른 과세표준을 활용하여 동일하게 대중형 골프장임을 전제로 토지분은 별도합산과세하고 건물분은 일반과세한 재산세액을 산출하여 그 차액을 계산하여 회원제골프장과 대중형 골프장의 세부담 차액으로 분석하고자 한다. 이를 산출하기 위하여 아래의 [표13] 회원제골프장 증가세 세수현황과 [표1] 골프장 유형별 골프장의 수 현황 자료를 활용하여 과세표준을 재산정한 다음, 대중형골프장의 1개당 과세표준으로 전제한 후 각각의 재산세, 지방교육세, 종합부동산세 및 농어촌특별세를 비교하기로 한다.

<표 13> 회원제 골프장의 토지분과 건물분 재산세 증과세 현황(2022년 기준)

① 토지분 재산세 증과세

구분	건수	면적(천 m <sup>2</sup> )	과표	재산세	지방교육세	합계(천원)
계(전국)	241	110,883	5,577,018,392	221,191,869	44,238,373	265,430,242
경기(68)	112	50,237	3,073,723,541	122,940,236	24,588,047	147,528,283

② 건물분 재산세 증과세

구분	건수	면적(천 m <sup>2</sup> )	과표	재산세	지방교육세	합계(천원)
계(전국)	523	1401	628,148,857	22,429,996	4,485,999	26,915,995
경기(68)	278	657	262,586,205	10,240,373	2,048,074	12,288,447

(주) 행정안전부 2022년 지방세통계자료, 회원제골프장 재산세 증과세부분 발취함

(주) 회원제골프장에 대한 재산세 증과세는 세율(4%) 적용하고 산출세액에 20%를 지방교육세로 산출됨

첫째, 전국 평균 회원제골프장과와 재산세 차액(14,800원)의 적정성을 분석하기 위하여 전국 회원제골프장의 1개당 평균 재산세 등 부담비용과 동일한 과세표준으로 대중형 골프장의 재산세등 과 종합부동산세 등 합계액의 차액을 비교하면 아래 [표14]와 같이 재산세만 기준으로 1,293,879,755원 차이가 발생하고 보유세액 총액을 비교하면 1,568,855,244원 차이가 발생한다.

<표 14> 1개당 회원제골프장과 대중형 골프장의 재산세 등 차액 산정(전국 평균기준)

구분		세액		차액(원) (a-b)
		회원제(분리4%)(a)	대중형 골프장(별도)(b)	
토지분	재산세	1,436,310,838	142,431,083	1,293,879,755
	지방교육세	287,262,167	28,486,216	258,775,951
건물분	재산세	145,649,324	9,103,083	136,546,241
	지방교육세	29,129,864	1,820,616	27,309,248
토지분	종합부동산세	0	123,046,626	-123,046,626
	농어촌특별세	0	24,609,325	-24,609,325
합 계		1,898,352,193	329,496,949	1,568,855,244

그리고 최근 연평균 회원제골프장과 대중제 골프장의 연도별 이용객 현황을 다음과 같다.

<표 15> 골프장별 연평균 이용객 현황

연도별	대중제			회원제			소계(천명)		
	이용객 (천명)	골프장수	평균 이용객	이용객 (천명)	골프장수	평균 이용객	이용객 (천명)	골프장수	평균 이용객
2011년	8302	187	44.4	16764	223	75.2	25,066	410	61.1
2015년	14497	264	54.9	17751	219	81.1	32,248	483	66.8
2020년	28810	344	83.8	15913	158	100.7	44,723	502	89.1
2021년	31265	349	89.9	16878	156	108.2	48,143	505	95.3
2022년	31584	361	87.4	16682	154	108.3	48,266	515	93.7

출처 : (주) 2023년 레저백서 p135에서 발췌하여 분석함

전국기준으로 1인당 회원제골프장과 대중골프장의 요금 차액(14,800원)의 적정성을 비교하면 아래 [표16]과 같으며 현행 대중골프장 지정기준인 세금 차액(14,800원)은 회원제골프장과 대중형골프장의 재산세만으로 차액을 산정하여 결정한 것으로 분석된다.

<표 6> 회원제골프장과 대중형 골프장의 기준세액 차이 분석(전국기준)

구분	1개 골프장별 재산세 차액(원)	2022년 1개 대중골프장 평균이용객수(명)	1인당 이용객 재산세 부담액(원)	(현행14800원과 의 차이 비교)
재산세	1,293,879,755	87,400	14,804	4원
보유세	1,568,855,244	87,400	17,950	3,150원

둘째, 수도권소재 회원제골프장 재산세 등 평균기준으로 세금차이 기준 (14,800원)의 적정성을 분석하기 위하여 서울, 인천을 제외하고 경기도 중심으로 경기도내 회원제골프장의 1개당 평균 재산세 등 부담비용과 동일한 과표로 대중형 골프장의 재산세 + 종합부동산세 등 합계액의 차액을 비교하면 다음의 [표17]과 같이 차이가 발생한다. 그 이유는 앞에서 지적한바와 같이 수도권의 개별공시지가가 높기 때문에 회원제골프장의 재산세 등 세부담이 더 높기 때문이다.

<표 17> 1개당 회원제골프장과 대중형 골프장의 재산세 등 차액비교(경기도 기준)

구분		세액		차액(원) (a-b)
		회원제(분리4%)(a)	대중형 골프장(별도합산)(b)	
토지분	재산세	1,807,944,647	179,594,464	1,628,350,183
	지방교육세	361,588,929	35,918,890	325,670,039
건물분	재산세	150,593,720	9,412,107	141,181,613
	지방교육세	30,118,744	1,882,421	28,236,323
토지분	종합부동산 세	0	178,792,000	178,792,000
	농어촌특별 세	0	35,758,400	35,758,400
합 계		2,350,246,040	441,358,282	1,908,887,758

상기 [표17]을 기준으로 수도권(경기) 소재 회원제골프장의 재산세 부담을 기준으로 1인당 회원제골프장과 대중골프장의 요금 차액을 비교하면 다음의 [표18]과 같이 격차가 벌어지게 된다.

<표 18> 회원제골프장과 대중형 골프장의 기준세액 차이 분석(수도권(경기)기준)

구분	1개 골프장별 재산세 차액(원)	2022년 1개 골프장별 평균이용객 수(명)	1인당 이용객 재산세 부담액(원)	(현행14800원 과의 차이 비교)
재산세	1,628,350,183	87,400	18,630	3,830원
보유세	1,908,887,758	87,400	21,840	7,040원

출처 : (주) 수도권 대중골프장별 평균 이용객 통계가 없어 전국 대중형골프장 1개소당 평균이용객(87,400명)을 기준으로 계산함

이와같이 대중형골프장의 요금 차액기준(14,800원)의 적정성을 분석하면 재산세액 만으로 차액을 산정한 것으로 분석되어 실제 부담액은 종합부동산세+지방교육세+농어촌특별세를 합산하여 차액을 비교하여야 하고 이를 수도권 소재 골프장기준으로 차액을 분석하면 대중형골프장의 요금 차액이 더욱 크게 발생하게 되는 것으로 분석된다.

따라서 문화체육부고시기준상 회원제골프장과 대중골프장의 세부담 차액이 34,000원으로 산정한 근거중 개별소비세(19,200원)를 공제한 나머지 재산세 차이분(14,800원)을 산정한 근거에 대하여 다음과 같은 점에서 불합리하다. 왜냐

하면 첫째, 회원제골프장과 비회원제골프장의 세부담은 재산세와 종합부동산 세액이외에 부가세 성격의 지방교육세와 농어촌특별세를 부담하고 있음에도 불구하고 이를 배제하고 그 기준을 재산세만으로 하는 것은 타당하지 아니하기 때문이다. 둘째, 수도권 소재 회원제골프장의 세금격차를 비교하는 것이므로 개별공시지가가 높은 수도권소재 골프장만을 기준으로 산정하여야 함에도 불구하고 수도권이외 지역내 골프장이나 개별공시지가가 낮은 골프장을 포함하여 재산세 차액을 산정하는 것은 타당하지 아니하기 때문이다. 셋째, 특히, 대중골프장 지정기준이 『수도권 성수기의 회원제골프장의 비회원 요금』을 기준으로 차액을 산정한다면 대중골프장의 요금도 평균요금으로 하는 것이 아니라 최고 이용료 요금기준으로 정하는 것은 타당하기 때문이다.

### 3. 불합리한 골프장 과세구분 기준에 따른 지방자치단체의 세수결손 발생

대중골프장 지정기준이 그린피 요금이 가장 높은 성수기 수도권 회원제골프장의 비회원 요금을 기준으로 하기 때문에 비현실적이고 그린피요금이 너무 높아서 골프대중화에 역행할 뿐만 아니라 별도합산과세하는 입법취지에도 부합하지 아니한다. 따라서 불합리한 대중형골프장 지정기준에 따라 비회원제골프장으로 분류되어 종합합산과세 대상이 되어야 함에도 불구하고 대중형골프장으로 분류되어 저율의 별도합산과세되는 세제 혜택을 보게 되어 사실상 지방자치단체의 세수결손 요인으로 작용하고 있다. 이와 같이 종합합산과세 대상으로 전환되어야 함에도 불구하고 불합리하게 세제혜택을 보게 됨에 따른 세수결손분을 추계하면 다음의 [표19]와 같다.

<표 19> 대중형골프장 지정기준 변경전제시 보유세 증가액 추계

구분			대중형 골프장 지정기준 차이시(원)	증가 골프장수 및 세수증액		
지정기준별	재산세 차이 (원)	세금 차이(원)		비회원제 골프장 증가수	전체 보유세 (백만원)	
전국	재산세	14,804	34,004	4	0(31→31개)	0
	보유세	17,950	37,150	3,150	1(31→32개)	1,568
수도권 (경기)	재산세	18,630	37,830	3,830	1(31→32개)	1,628
	보유세	21,840	41,040	7,040	16(31→47개)	30,528

- (주) 1개당 평균 대중형골프장이 비회원제골프장으로 전환시 증가분은 골프장의 공시가격,면적등에 따라 상이하고 종합합산시 일정금액 초과되는 경우 분리과세(4%)적용시 보다 더 증액되므로 객관성을 도모하기 위하여 여기서는 [표14], [표17]에서 산출한 회원제골프장과 대중형골프장의 세액 차이분을 적용하여 산출함

#### 4. 골프장 재산세 과세구분 근거에 대한 지방세 과세권의 독자성 일실

현행 지방세법시행령 제101조 제3항 제9호의 규정에서 경기 및 스포츠업을 경영하기 위하여 「부가가치세법」 제8조에 따라 사업자등록을 한 자의 사업에 이용되고 있는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 체육시설용 토지로서 사실상 운동시설에 이용되고 있는 토지에 대하여 별도합산과세대상으로 하되 골프장의 경우에는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조의2제2항에 따른 대중형 골프장용 토지로 한정하도록 규정하고 있다. 그러므로 과세권자인 시장·군수·구청장은 대중형골프장인지 여부에 대하여 별도 실태조사나 대중형 골프장인지 여부를 판단하지 아니하고 있다. 단지 문화체육관광부장은 일정 이용료 및 이용약관 요건을 충족하는 비회원제 골프장을 대중형 골프장으로 지정하면 그대로 차용하여야 하기 때문에 납세자의 세부담에 직접적인 영향을 주는 과세구분 결정권이 상실하게 되어 사실상 과세권이 중앙정부(문화관광체육부장관)이 행사하는 결과를 초래하게 된다.

특히 대중형골프장으로 지정 받기 위해서는 비회원제 골프장업자는 지정신청서에 골프장 이용약관 등 서류를 첨부하여 문화체육관광부장관에게 제출하면 문화체육관광부장관은 대중형골프장 지정 여부를 결정하고 그 결과를 신청인에게 통보하고 있다.<sup>16)</sup> 나아가 골프장 이용료요금 실태조사를 위하여 골

16) 대중형골프장 지정에 관한 고시[문화체육관광부고시 제2022-63호, 2022. 12. 30.], 제7조 (비회원제 골프장업 등록시 지정신청 등) ① 영 제20조제1항에 따라 비회원제 골프장업을 등록하려는 체육시설업자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하, "시·도지사"라 한다)에게 등록신청 시 영 제7조의3제1항에 따른 대중형 골프장 지정 신청을 할 수 있다.

② 제1항에 따라 대중형골프장 지정 신청을 받은 시·도지사는 영 제20조제2항에 따른 비회원제 골프장업 등록이 이루어진 후에 지체 없이 문화체육관광부장관에게 지정 신청 서류를 이관하여야 한다.

③ 제2항에 따라 지정 신청서류를 이관 받은 문화체육관광부장관은 영 제7조의2제1항에 따른 요건을 확인하고 지정 여부를 30일 이내에 시·도지사와 신청인에게 알려야 한다.

프장 소재지 관할구역을 관리하는 과세권자인 시장·군수·구청장이 이용료 요금 실태조사를 하는 것이 아니라 체육시설업에 관한 전문기관 또는 체육시설업협회에 의뢰해서 실태조사를 하고 있는 실정이다.<sup>17)</sup> 이와 같이 토지분 재산세의 세율을 적용하는 과세구분 적용시 비회원제골프장의 경우 대중형골프장 지정여부에 따라 별도합산과세대상인지 종합합산과세대상인지 여부가 구분되는 중요한 과세요건에 대하여 지방세법에 이를 규정하지 아니하고 타법령(고시)에서 규정한 것으로 차용하여 사용하는 것은 조세법률주의에 위배되고 과세요건 명확주의에도 위배되는 등 독자적으로 지방세과세권을 침해하는 것이므로 입법적인 보완이 필요하다.

## IV. 개선방안

### 1. 대중형골프장에 대한 과세구분 기준의 재정립

대중형골프장의 지정기준은 『수도권 지역 회원제 골프장의 비회원을 대상으로 하는 성수기의 코스 이용료』를 평균한 금액에 직전연도 12월 발표된 물가상승률(통계청에서 발표한 전년 대비 물가상승률)을 반영한 금액으로 하고 있다. 그런데 전국의 모든 비회원제골프장중 대중형 골프장의 경우 이용료의 지정요건은 대중골프장의 계절별 평균가격으로 하고 있다.<sup>18)</sup> 여기서 골프장의 평균 계절

17) 대중형골프장 지정에 관한 고시[문화체육관광부고시 제2022-63호, 2022. 12. 30.]제3조(실태조사) ① 문화체육관광부장관은 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 시행령(이하 "령"이라 한다) 제7조의2제4항에 따른 골프장 코스 이용료 책정 현황에 관한 실태조사를 매년 실시하고 그 결과를 문화체육관광부 홈페이지 및 법 제34조에 따른 체육시설업협회 홈페이지 등에 공개한다.

② 제1항에 따른 실태조사의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 수도권 지역 회원제 골프장 비회원 대상 성수기 주중 및 주말 코스 이용료
2. 대중형골프장의 코스 이용료 현황

③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 실태조사와 그 결과의 공개를 체육시설업에 관한 전문기관 또는 법 제34조에 따른 체육시설업협회에 의뢰할 수 있다.

18) 대중형골프장 지정에 관한 고시[문화체육관광부고시 제2022-63호, 2022. 12. 30.] 제6조(대중형골프장 코스 이용료 요건의 적용) ① 대중형골프장 지정을 위한 코스 이용료 요건 충족 여부 판단은 골프장의 평균 계절별 코스 이용료를 기준으로 한다.

② 전 항의 평균 계절별 코스 이용료란 봄(4월, 5월, 6월), 가을(9월, 10월, 11월)의 평균 코

별 코스 이용료는 봄(4월, 5월, 6월), 가을(9월, 10월, 11월)의 평균 코스 이용료를 의미하며, 각 계절에 속한 월별 평균 코스 이용료의 평균으로 산정한다.

앞서 본 바와 같이 수도권소재 골프장의 경우 서울과의 지리적으로 가깝고 토지의 공시가격이 높기 때문에 지방소재 골프장에 비하여 상대적으로 회원제골프장의 비회원 이용료가 비싼 편이다. 따라서 가장 이용료 요금이 비싼 수도권소재 회원제 골프장의 비회원 이용료를 기준으로 전국의 모든 비회원제골프장의 요금을 비교하여 대중형골프장으로 지정하는 기준으로 삼는 것은 타당하지 아니하다. 따라서 비교 기준을 동일하게 재정립하여야 할 필요가 있다. 그러므로 수도권 소재 회원제골프장의 비회원 이용료 요금기준을 『전국 회원제골프장의 비회원이 지불하는 이용료 평균가액』으로 전환하고 이를 기준으로 동일하게 비회원제골프장의 이용료 평균가액을 비교하여 대중형골프장을 지정하도록 개정하여야 할 것이다.

그리고 대중형 골프장의 골프장의 평균 계절별 코스 이용료는 봄(4월, 5월, 6월), 가을(9월, 10월, 11월)의 평균 코스 이용료로 하게 되면 앞서 본바와 같이 편법요금운영이 가능하므로 평균 코스 이용료가 아니라 『전국 회원제골프장의 비회원이 지불하는 이용료 평균가액』이하로 대중형골프장의 코스이용료 요금을 정하도록 개정하여야 할 것이다.

## 2. 회원제골프장과 대중형골프장의 요금차이 산정기준의 명확화

현행 대중형골프장의 지정기준으로 세금차이는 34,000원이나 그 중 개별소비세 등 19,200원을 제외하면 나머지는 재산세 14,800원이 차액으로 산정이 된다. 그런데 회원제골프장과 대중형골프장의 세부담은 재산세와 종합부동산세 이외에 부가세 성격의 지방교육세와 농어촌특별세를 부담하고 있음에도 불구하고 이를 배제하고 재산세만으로 세금차이를 산정하는 것은 하는 것은 타당하지 아니하다.

따라서 개별소비세 등 19,200원 이외 재산세 세금차이를 산정할 경우 재산세만으로 산정할 것이 아니라 그 이외에 실제 부담하는 세금차이에 해당하는 재산세, 종합부동산세, 지방교육세, 농어촌특별세의 차이 금액을 모두 합산하여 대중형골프장으로 지정하도록 개정하여야 할 것이다.

그리고 현행 대중형 골프장 지정기준으로 34,000원중 재산세 차액 14,800원

---

스 이용료를 의미하며, 각 계절에 속한 월별 평균 코스 이용료의 평균으로 산정한다.

의 산정도 전국의 비회원제 골프장의 고율의 분리과세를 적용하고 산출된 2022년도 토지분재산세와 건물분 재산세의 합계액을 근거로 2022년도 대중형 골프장 세 부담합계액의 1인당 이용객 부담액의 차액이다. 만약, 현행과 같이 수도권 소재 골프장의 성수기 기준으로 이용료 요금기준으로 하는 경우 전국 소재 회원제골프장의 재산세를 기준으로 할 것이 아니라 수도권내 소재하는 회원제골프장의 재산세 부담액을 기준으로 동일한 잣대로 비교하여 대중형골프장을 지정하도록 개정하여야 할 것이다. 그러므로 현행 대중골프장과 회원제골프장의 요금차이기준(34,000원)을 상향조정하도록 개정하여야 할 것이다.

<표 20> 대중형골프장 지정기준 세액차이 개정안

구분	기존 지정기준	전국(원)		수도권(경기)(원)	
		재산세	전체 보유세	재산세	전체 보유세
차액	34,000	0	3,150	3,830	7,040
지정금액(개정안)	34,000	34,004	37,150	37,830	41,040

### 3. 지방자치단체 주도하에 골프장요금 실태조사 및 별도합산대상 지정통보제 전환

#### 가. 골프장 이용료 등 실태조사 및 검증권 행사

지방자치단체의 지방세 과세자주권 확립차원에서 현행 문화관광체육부장관이 골프장 이용료 실태조사권한을 과세권자인 시장·군수·구청장이 실시하도록 하여 실태조사의 정합성을 제고하도록 하여야 할 것이다. 실태조사를 시장·군수·구청장이 하지 못하면 문화관광체육부장관이 실시한 실태조사의 결과의 타당성을 검증할수 있도록 검증권을 부여하도록 지방세법령을 개정하여야 할 것이다. 이 경우 전국적인 통일된 실태조사기준을 중앙정부가 하되 실제 실태조사는 시장·군수·구청장이 조사하고 확인하도록 하여야 과세권이 확립된다. 이 경우 실태조사 대상 회원제골프장은 비회원에게 적용되는 코스이용료 현황을 매년 3월말까지 관할 지방자치단체의 장에게 행정안전부령으로 정하는 서식에 따라 제출하여야 하고, 지방자치단체의 장은 불성실한 자료제출 등 필요하다고 인정되는 경우 지방세기본법 제140조의 규정을 준용하여 질문·검사를 할 수 있도록 하여야 한다.

## 나. 비회원제골프장중 별도합산과세대상 지정통보제 실시

별도합산과세를 적용받기 위한 대중형골프장은 매년 1월 1일부터 직전년도 1년간의 월별 코스이용료 현황을 첨부하여 매년 3월말까지 관할 지방자치단체의 장에게 행정안전부령으로 정하는 서식에 따라 별도합산과세적용 신청하여야 하고 이를 신청하지 아니하거나 불성실한 자료제출 등으로 인정되는 경우에는 별도합산과세대상에서 제외한다. 지방자치단체의 장은 대중형골프장 지정요건에 부합하여 별도합산과세적용대상이 되는 경우 이를 지정통보하도록 한다. 이 경우 비회원제골프장중 별도합산과세 적용신청을 받은 경우 대중형골프장 지정요건에 적합한지 여부를 확인하고 이를 통보하도록 절차적 요건을 지방세법령에 반영하도록 개정하여야 할 것이다.

## 4. 지방세법령상 골프장의 재산세 과세구분 적용기준에 대한 입법형식 보완

현행 지방세법시행령상 비회원제골프장 중 대중골프장의 별도합산과세기준을 체육시설법령을 차용하여 과세구분을 적용함에 따라 불합리한 문제가 발생하고 있음에도 불구하고 이를 그대로 적용시 지방세 과세권의 독자성을 침해하는 문제가 있으므로 별도합산과세기준을 지방세법령에 포함하도록 입법적으로 보완하여야 할 것이다. 즉, 우리의 법체계가 헌법을 정점으로 하는 하나의 통일된 체계를 이루고 있다는 점을 고려하면 다른 법령에서 차용한 법적 개념들은 그 다른 법령에서 의미하는 것과 동일하게 해석하는 것이 원칙이라고 할 것이나, 위와 같은 법적용이 과세의 형평과 입법취지에 따른 당해 조항의 합목적성에 비추어 불합리한 결과를 초래한다면 그 다른 법령의 규정에 구속되어 판단해야 할 것은 아니고 어디까지나 세법 독자적인 입장에서 그 입법취지에 비추어 세법 고유의 개념으로 판단하여야 하는 것이다.<sup>19)</sup>

따라서 타법령의 규정을 입법적으로 차용하는 것은 입법기술상 허용하는 것으로 장단점이 있으나 타 법령을 그대로 차용하므로써 발생하는 과세권에 지대한 영향을 주거나 당초 의도한 정책적 입법취지와 달리 적용되는 경우라면 이를 바로 잡아 지방세법령상 독자적으로 규정하는 것이 조세형평성을 제고하고 나아가 실질과세원칙을 실현할 수가 있는 것이다. 그러므로 대중골프장에 대한 토지분 재산세를 과세함에 있어서 저율의 별도합산과세를 하는 입

19) 대법원 92누15994, 1993.8.24. 참조

법취지가 골프대중화를 목적으로 저렴한 요금으로 불특정 다수 일반인들이 이용하도록 하는데 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 타법령의 입법형식에 의존하게 된 결과 당초 입법취지와는 달리 고가의 골프장 이용료를 부담하게 되어 골프 대중화 방향과는 달리 나아가게 된다면 이를 지방세법상 바로 잡아 입법할 필요가 있는 것이다. 그러므로 지방세법상 별도합산과세대상으로 적용하는 「체육시설법」 제10조의2 제2항에 따른 대중형 골프장용 토지의 범위와 관련하여 체육시설법상의 용어를 차용하여 정의할 것이 아니라 골프 대중화의 입법취지에 부합하도록 하는 경우에 한정하여 세제 지원차원에서 별도합산과세 대상으로 지방세법령에 한정하여 입법적으로 규정하여야 할 것이다. 특히 별도합산과세대상의 적용상 핵심인 비회원제골프장의 비회원이용기준은 매년 1월 1일부터 12월 31까지의 직전년도 1년간의 전국 회원제골프장의 비회원에게 적용되는 코스이용료를 평균한 가액에 매년 물가상승율을 고려하여 결정한 가액에서 매년 조사한 회원제골프장과 대중형골프장과의 과세금액 차이를 공제한 코스이용료 이하로 정하여 운영하는 대중형 골프장을 지방세법령에 규정하여야 할 것이다.

## V. 결 론

2022년 말 체육시설법령의 개정으로 골프장의 분류체계가 변경되었다. 회원모집이 가능한 회원제골프장과 회원모집이 불가능한 비회원제 골프장으로 구분된다. 그리고 비회원제 골프장에는 회원제골프장의 이용료보다 일정 금액(34,000원)이하로 책정하는 경우 대중형 골프장으로 지정하게 된다. 그런데 이와 같은 골프장 분류체계는 회원제골프장은 고율의 분리과세, 비회원제골프장은 종합합산과세, 대중형골프장은 별도합산과세가 적용되어 재산세 등 세부담 차이가 발생한다. 그리고 골프장용 토지는 개발지와 원형보전지로 구분된다. 원형보전지는 골프장 분류 여하에 불구하고 별도합산과세대상이다. 이에 따라 본 논문은 변화된 제도환경 여건하에 별도합산과세적용대상이 되는 대중형골프장의 과세구분 기준의 정합성을 검토하고, 현행 비회원제골프장중 대중형골프장의 이용료 요금차이의 책정기준 불합리성에서 나타나는 문제점에 대한 개선방안에 대하여 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 현행 별도합산대상으로 적용되는 대중형골프장의 지정기준으로 이용료 요금이 가장 비싼 수도권소재 회원제 골프장의 비회원 요금 기준으로 전

국의 모든 대중형골프장 지정기준으로 삼는 것은 동일 비교대상기준이 아니므로 타당하지 아니하다. 현행 『수도권 소재 회원제골프장의 비회원 이용료 요금』 기준을 『전국 회원제골프장의 비회원 이용료 요금』으로 비교기준을 재정립하여야 할 것이다.

둘째, 현행 회원제골프장과 대중형골프장의 세금차이는 34,000원이나 그 중 재산세 차이는 14,800원으로 산정이 된다. 그런데 회원제골프장과 대중형골프장의 세부담은 재산세와 종합부동산세 이외에 지방교육세와 농어촌특별세를 부담하고 있음에도 불구하고 이를 배제하고 재산세만으로 세금차이를 산정하는 것은 타당하지 아니하다. 따라서 실제 부담하는 세금차이에 해당하는 재산세, 종합부동산세, 지방교육세, 농어촌특별세의 차이 금액을 모두 합산하여 비교하여 대중형골프장으로 지정하도록 회원제골프장과 대중형골프장의 요금차이 산정기준을 명확히 개선하여야 할 것이다.

셋째, 체육시설법령을 기준으로 문화관광체육부장관이 골프장 이용료 실태 조사를 하고 대중형골프장을 지정하면 이를 근거로 별도합산과세 기준으로 삼고 있다. 과세권의 독자성 확보 차원에서 실태조사권한을 과세권자인 시장·군수·구청장이 실시하도록 하여 실태조사의 정합성을 제고하거나 문화관광체육부장관이 실시한 실태조사 결과의 타당성을 검증할 수 있도록 검증권을 부여하고 지방세법령에 근거를 마련하도록 개정하여야 할 것이다. 또한 과세권자인 시장·군수·구청장이 비회원제골프장중 별도합산과세 적용신청을 받은 경우 대중형골프장 지정요건에 적합한지 여부를 확인하고 이를 통보하도록 절차적 요건을 지방세법령에 반영하도록 개정하여야 할 것이다.

끝으로 회원제골프장에 비하여 세제상 특혜를 받고 있는 대중형골프장에 대한 지정기준인 이용료 요금의 지정기준과 세금차이에 대하여 더욱 명확히 입법적으로 개정하여 향후 골프 대중화에 기여하기를 기대한다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함”

## 참고문헌

- 유진·박훈, “골프장의 원형보전지에 대한 지방세 개선방안 : 재산세를 중심으로” 『지방세논집』 제8권 제1호, 한국지방세학회, 2021.
- 위길복·범경철, “국내 골프장 과세현황 및 그 문제점에 관한 소고 : 헌법적인 관점에서” 『스포츠와 법』 제22권 제2호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2019.
- 조연엽, “골프장 과세제도의 개선방안 연구 : 회원제 골프장을 중심으로”, 강남대학교 박사학위논문, 2019.2
- 오윤, “골프산업관련 세제개선방안”, 『스포츠와 법』 제11권 제2호, 한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2008.5.
- 정지선·윤성만, “회원제골프장의 대중제골프장으로 전환효과와 분석 : AG골프장의 조세효과와 비조세효과를 중심으로”, 『세무학연구』 제34권 제2호, 한국세무학회, 2017.6.
- 임상빈·이승범, “골프장 지방세 과세 개선방안”, 한국지방세연구원, 2022.9,
- 서천범, 『레저백서』, 한국레저산업연구소, 2022.
- \_\_\_\_\_, 『레저백서』, 한국레저산업연구소, 2023.

&lt;Abstract&gt;

## A Study on the Improvement of Separate Aggregate Taxation Standards for Public Golf Courses

Jun, Dong Heun\*

At the end of 2022, the classification system of golf courses was changed due to the amendment of the Sports Facilities Act. Depending on the classification of golf courses, there are differences in tax burdens such as high-rate separate taxation for membership golf courses, comprehensive taxation for non-member golf courses, and separate taxation for popular golf courses. A popular golf course that receives tax benefits will be designated as a popular golf course if the tax difference is lower than the course fee of the membership golf course to less than 34,000 won.

Therefore, this study aims to present the problems and improvement plans of the taxation classification standard of the popular golf course which is subject to the current separate integrated taxation.

First, it is necessary to redefine the comparison standard of the non-member fee of the current membership golf course in the metropolitan area to the non-member fee of the nationwide membership golf course. This is because it is not appropriate to use all non-member golf courses in the metropolitan area, which have the highest fee for golf courses, as a standard for designating all public golf courses in the province.

Second, the difference between the current membership golf course and the popular golf course is calculated as 14,800 won due to the difference in property tax. However, the difference between the property tax, comprehensive real estate tax, local education tax, and special tax for farming and fishing villages, which correspond to the actual tax difference, should be the sum of the differences.

Third, according to the Act on Sports Facilities, when the Minister of Culture, Sports and Tourism conducts a survey on the actual condition of golf course usage fees and designates a public golf course, the standard for

---

Received: November 30, 2024 Revised: December 23, 2024 Accepted: December 31, 2024

\* Adjunct Professor, Graduate School of Policy, Korea University ; heun2020@naver.com

applying separate aggregate taxation is taxed based on this. In order to secure the independence of the local taxation authority, it is necessary to revise the local tax laws to provide the right to verify the validity of the results of the fact-finding survey or to improve the consistency of the fact-finding survey by allowing the mayor.

**Key words** : golf course classification system, separate combined taxation, public golf course, tax difference, designation criterion

---