

지방 회원제 골프장에 대한 세제지원 연장 및 확대 여부에 대한 단상

1. 들어가는 말

최근 골프장 업계에서는 2008년에 도입된 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원제도 일몰조항 연장 및 수도권 회원제 골프장으로의 확대 여부가 많은 사람들의 관심을 불러모으고 있다. 다가오는 9월경에는 세제지원의 연장 및 확대 여부에 대한 윤곽이 드러날 것으로 예상되면서 골프장업계에서는 세제지원 연장 및 확대를 위한 100만 골프인 서명운동을 벌이는 등 세제지원의 연장 및 확대를 위하여 다방면으로 노력하고 있는 모습을 보이고 있다. 이는 이와 같은 세제지원 제도가 이들 골프장의 사업에 미칠 영향이 지대하다는 점을 보여주는 것이라고 할 것이다.

세제지원제도의 연장 및 확대와 관련하여, 2008년 9월부터 혜택을 받아온 지방 회원제 골프장의 입장에서는 기존의 혜택이 없어질 경우 현재의 영업이익률이나 임회금 반환 문제를 고려하면 많은 골프장들이 문을 닫게 될 것이라는 주장을 펼치고 있다. 한편, 수도권 회원제 골프장은 골프의 대중화와 국민 경제 활성화를 위해서는 기존의 세제지원을 지방 회원제 골프장에만 한정할 것이 아니라 수도권 회원제 골프장에까지 확대 적용하여야 한다는 견해를 내놓고 있다. 반면에, 이미 2008년도에 도입된 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원 이전부터 조세감면을 받아온 대중골프장의 경우에는 2008년 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원으로 인하여 대중골프장의 경쟁력이 약화되어 이러한 세제지원이 연장될 경우 대중골프장으로서는 사업을 영위해 나가기 힘들다는 주장을 하고 있다. 이러한 상황에서 필자는 지방 회원제 골프장, 수도권 회원제 골프장, 대중골프장이라는 특정 사업군이 아닌 전체 국민경제적인 관점에서 과연 이러한 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원 연장과 수도권 회원제 골프장으로의 세제지원 확대가 바람직한 것인지에 대하여 간단히 견해를

피력해 보고자 한다.

2. 2008년도 세제지원 도입의 배경

과거, 골프가 일반인들 사이에서도 사치·유흥 행위로 인식되던 당시 정부는 골프장산업에 대하여는 개별소비세, 재산세, 취득세 등 각종 세금을 타 산업에 비하여 중과하는 제도를 도입하였고, 이러한 중과 제도는 상당기간 유지되어왔다.

그러던 중 최근 정부는 국내 서비스 산업의 경쟁력을 제고시킴으로써 서비스 부문의 적자를 해소하기 위한 방안을 마련하면서, 골프산업을 부가가치 창출, 고용창출 및 국제수지 개선을 위하여 정책적으로 육성해야 할 미래전략산업인 관광산업 중에서도 가장 핵심적인 산업의 하나로 지정하였다. 이러한 개선방안의 일환으로 정부는 2008년 해외골프관광객을 국내로 전환시켜 여행수지의 적자를 개선하고, 아울러 관광산업과 고용창출산업 활성화를 위한 서비스산업 선진화와 지방경제활성화를 유도하기 위한 목적으로 제주 지역 골프장 및 대중골프장에 대한 기존 조세감면과 더불어 수도권을 제외한 지방 회원제 골프장에 대한 각종 세제지원제도를 도입하게 되었다. 2008년도 세제지원으로 지방 회원제 골프장을 이용하는 비회원 골퍼들은 개별소비세 관련 세금 약 2만원을 비롯하여 1회 라운드 시 약 3, 4만원 정도의 그린피 절감 효과를 볼 수 있게 되었다.

3. 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원의 효과

2008년도 세제지원 도입 시 정부가 밝힌 주된 도입 근거는 서비스산업 선진화를 통한 관광수지 개선과 지방 경제의 활성화였다. 아래에서는 약 2년간 시행된 세제지원으로 관광수지 개선과 지방 경제의 활성화 효과가 있었는지



살펴보겠다.

(1) 관광수지 개선 효과

정부가 2008년 세제지원 제도를 도입하면서 제도의 도입 이유로 든 것 중에서 가장 중요하게 여긴 것은 해외로 골프여행을 떠나는 관광객들로 하여금 국내에서 골프를 즐길 수 있게 하여 계속 늘어나고 있는 관광수지 적자를 개선하고자 하는 것이었던 것으로 이해된다.

세제지원 도입 여부가 검토될 당시 골프장 업계에서는 골퍼들이 해외로 골프관광을 가는 것을 국내로 전환시키기 위해서는 수도권 이외의 지역뿐만 아니라 수도권 소재 골프장에 대하여도 세제지원이 이루어져야 한다는 입장이었으나, 정부는 전국적인 세제지원에 따른 세수감소를 우려해서 일단 수도권 이외의 지역에 대해서만 세제지원을 적용하고, 2년 동안의 시행을 통해 그 효과를 평가해 본 후 수도권에 확대할지 여부를 판단하겠다는 결정을 내리게 되었다.

이러한 정부의 결정은 골퍼들의 대다수가 거주하는 수도권지역을 세제지원 대상에서 제외하였다는 점에서 그 도입시점부터 관광수지 개선 효과를 크게 기대하기는 어려운 선택이었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 당시 세제지원을 전국적으로 적용하여 과연 관광수지 개선 효과가 있는지 여부를 평가하는 것으로 하였다면 어떠한 결과를 가져올까라는 아쉬움이 남는 부분이기도 하다.

이러한 제한적인 세제지원 제도의 시행에도 불구하고, 최근의 주변 분위기를 살펴보면 2008년도 세제지원제도가 어느 정도 해외 골프 관광객들의 발을 국내로 돌려놓은 효과가 있었다는 것을 수긍하게 하는 사례들을 접할 수 있다. 필자가 알고 지내는 어르신들 중에는 퇴직 이후 취미생활로 골프를 즐기면서 부부동반이나 친목회 등을 통하여 정기적으로 해외골프여행을 다니시는 분들이 있다. 최근에 이분들을 만나서 얘기를 나눠보면 지방 골프장의 그린

피가 많이 인하여 굳이 장시간 비행기를 타고 해외로 나가 골프를 치느니 강원도나 전라도, 경상도 지역의 골프장 주변에 콘도를 잡고 며칠동안 골프를 즐기는 것이 시간이나 비용 면에서 훨씬 낫다는 얘기들을 공통적으로 하신다.

물론 필자의 주변 사람들의 사례만으로 일반화하기에는 어려운 점이 있겠지만, 필자는 2008년도 세제지원 시행이 아직 2년도 채 되지 않은 시점에서 이러한 움직임이 있다는 점은 주목할 만한 진전이라고 생각한다. 이러한 점을 고려할 때 만일 세제지원을 연장한다면 내국인들의 해외골프여행을 보다 감소시키는 효과를 가져올 것이고, 만일 세제지원을 수도권 내 골프장으로 확대 시행한다면 그러한 관광수지개선 효과는 보다 커질 것이라고 추론할 수 있는 것이다. 계절적인 이유로 인한 해외골프여행을 논외로 하였을 때, 골퍼들 중에 그린피 걱정을 하지 않아도 되는 일부 상류층을 제외하고는, 대부분의 골퍼들은 라운드를 하였을 때 드는 비용이 얼마인지에 따라 해외여행을 갈지 아니면 국내에서 골프를 즐길지를 결정하게 될 것이기 때문이다. 필자는 과거 해외골프여행 붐이 분 것조차 차라리 비행기 값을 내고 해외에서 골프를 치는 것이 국내에서 몇 번 라운드를 하는 것보다 저렴하다는 것이 가장 큰 이유였다고 생각한다.

정부가 2008년도 세제지원 제도 연장 및 확대 여부를 결정할 때 관광수지개선 효과에 대한 통계자료를 중요한 고려요소로 삼을 것으로 보이는데, 단순히 단기간의 관광수지 관련 통계보다는 향후 예상되는 관광수지개선 효과를 보다 중요한 판단자료로 삼는 것이 바람직할 것이라는 것이 필자의 생각이다.

(2) 지방 경제의 활성화

필자의 입장에서 세제지원이 국민경제에 어떠한 영향을 미치는지 구체적인 수치를 들면서 의견을 내세우기는 어려우나, 2008년도 세제지원이 지방 회원제 골프장이 위치한 지역의 경제활성화에 도



움이 되었다는 점은 누구도 부정하기 어려울 것이다. 세제지원으로 인한 그린피 인화로 지방 회원제 골프장의 입장객이 증가하고, 이로 인하여 골프장 주위의 숙박시설이나 음식점 등의 이용객들도 자연히 증가하게 되었을 것이며, 골프장이 추가 건립됨으로써 지방의 고용촉진효과도 가져올 수 있었을 것이다. 최근에는 지방 회원제 골프장을 이용하기 위하여 주변의 콘도나 숙박시설을 잡고 2박 3일 또는 3박 4일 등으로 골프여행을 가는 경우를 흔히 볼 수 있는바, 이러한 골프여행객들이 며칠동안 머물면서 행하는 소비활동이 해당 지역의 경제에 미치는 영향은 무시하지 못할 것이라고 생각한다.

4. 세제지원을 연장하지 않을 경우 발생할 수 있는 문제점 - 지방 회원제 골프장의 줄도산 위험

2004년과 2005년에 고가로 분양했던 회원제 골프장의 입회금 반환시기가 이미 도래하였거나 조만간 도래할 예정이고, 2009년 이후 분양한 회원제 골프장의 경우 분양을 촉진하기 위하여 입회금 반환 청구 시 입회금을 즉시 반환해 주기로 했던 골프장도 다수 존재하고 있는 것으로 알고 있다.

한국레저산업연구소가 발표한 자료에 따르면, 2010년 입회금 반환 청구가 예정되어 있는 골프장 수는 21개소이고, 입회금 반환 규모는 1조 44억원에 달하고 있는 것으로 나타났다고 한다.

이와 같이 입회금 반환청구가 조만간 예정되어 있는 골프장 중에는 수도권 이외의 지방 회원제 골프장이 다수 포함되어 있는바, 수도권 지역 회원제 골프장의 경우에는 회원권 가격이 상대적으로 높아 당분간 입회금 반환을 걱정하지 않아도 될 것이나, 지방 회원제 골프장의 경우는 분양금액보다 낮은 회원권 가격으로 즉

각적인 입회금 반환 문제에 직면하고 있다고 볼 수 있다.

회원제 골프장의 경우 회원들의 입회금을 받아 공사대금, 토지대금 등 골프장 건립을 위한 비용으로 사용하고, 보통의 경우 그 반환을 위한 현금이나 유동성을 충분히 확보하고 있지는 않다는 점을 고려할 때, 이러한 상황에서 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원을 중단한다면 이로 인한 영업의 타격으로 인하여 지방 회원제 골프장 중 다수는 도산의 위험에 직면하게 될 것으로 예상된다. 이러한 지방 회원제 골프장의 도산은 단순히 골프장의 도산에 그치는 것이 아니라 해당 지방 경제에 악영향을 미칠 것이고 이로 인하여 국가 전체의 입장에서 볼 때 바람직하지 않은 결과를 초래하게 될 것이라고 생각한다.

대중골프장 운영자의 입장에서 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원을 연장할 경우 오히려 대중골프장이 도산의 위기에 처할 것이라고 반박할지 모르겠으나, 대중골프장의 경우 일시적인 입회금 반환의 문제가 없고, 필자가 접한 통계자료에 의하면 대중골프장의 경우 대출금에 대한 이자비용을 감안하더라도 아직까지 회원제 골프장에 비해서는 전반적으로 높은 영업이익률을 유지하고 있으므로 전체 국민경제의 입장에서 지방 회원제 골프장에 대한 세제지원제도 시행을 연장 및 확대하는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 대중화를 더욱 촉진시키기 위한 목적에서 대중골프장을 조세면에서 특별히 지원해 줄 필요가 있으므로 경영난이 심각한 제주 지역 골프장과 함께 입장료에 대한 부가가치세를 면제하는 등의 추가적인 지원을 모색하여야 할 것이다.

5. 골프장에 대한 중과세 제도 자체의 문제점

현재 골프장에 대한 세제는 중과세를 원칙으로 하면서

예외적으로 감면의 혜택을 주는 형태를 취하고 있으나, 골프장에 대한 중과세 부과는 아래에서 보는 바와 같이 중국적으로는 전면 폐지되어야 한다는 것이 필자의 견해이다.

(1) 시대착오적인 개별소비세의 문제점

골프장 입장객에 대하여 개별소비세를 부과하게 된 것은 골프가 부자들의 전유물이나 사치성스포츠로 인식되었기 때문이다. 그러나 현재는 국민 소득수준의 향상, 주5일제 근무의 정착, 해외무대에서 활약하는 국내 프로골퍼들의 선전 등에 힘입어 2009년 골프 인구는 400만명, 골프장 이용객 수는 연인원 2,600만명을 넘어서면서 골프전문 TV채널이 등장하는가 하면 골프전문 저널들도 급증하는 등, 골프는 이제 개별소비세법의 전신인 특별소비세법이 제정되었던 1976년 당시와는 달리 확고하게 대중스포츠로 자리를 잡았다고 할 수 있다.

이러한 골프의 대중화 수준은 2007~2008년 시즌의 스키장이용객 수 670만명, 2007년 축구장 입장객 수 229만명, 야구장 입장객수 525만명 등과 비교하였을 때 훨씬 높은 수준이라고 할 수 있다.

이와 같이 골프가 이미 대중스포츠로 자리 잡은 점, 정부 역시 골프장을 체육시설로 분류하면서 골프 대중화 정책을 추진하고 있는 점 등을 고려할 때, 골프장 이용에 대한 개별소비세의 부과는 더 이상 설득력을 잃었다고 할 것이다.

개별소비세라는 것이 본래 주로 고소득층이 소비하는 물품이나 용역, 외부불경제를 초래하는 소비행위에 대하여 부가가치세 외에 개별소비세도 부과함으로써 간접세의 세부담 역진성을 완화하고 소비도 억제하자는 것인데, 골프 대중화의 진전으로 인하여 더 이상 과세의 취지에 맞지 않게 된 것이며, 따라서 조속히 폐지하는 것이 타당하다고 생각한다.

(2) 보유세 중과세의 문제점

보유세 중과세 제도는 투기를 방지하고 토지 이용의 효율화를 도모하기 위한 목적에서 도입된 제도이다. 그런데 골프장의 경우에는 투기 목적으로 보유하거나 지가상승을 노리고 보유하는 것이 아니고, 골프산업은 다른 종류의 재화나 용역과 달리 서비스 생산을 위해 상당히 넓은 지표 면적을 필수적 투입요소로 하는 산업이라는 특성이 있으며, 아파트형 공장, 골프연습장이나 스크린골프장 등과 달리 토지를 집약적으로 사용할 수 없으므로 그 성격상 토지 이용의 효율화라는 개념이 적용될 수 없다.

그럼에도 불구하고 골프장 부지에 대하여 보유세 중과를 하고 있는 이유 또한 과거 골프가 사치성 스포츠로 인식되었기 때문인 것으로 이해되는데, 이와 같이 보유세 중과세의 입법취지와 맞지 않는 골프장 부지에 대한 보유세 중과세 제도도 중국적으로는 폐지되어야 하는 제도라고 할 것이다.

(3) 국민체육진흥기금 제도 폐지의 필요성

골프장에 대한 중과세와 직접적인 관련은 없으나, 회원제 골프장 이용객에게 부과되는 3,000원의 국민체육진흥기금도 문제이다. 국민체육진흥기금과 유사한 성격을 가지고 있는 문예진흥기금에 대하여 헌법재판소가 위헌결정을 한 바 있는데(헌법재판소 2003.12.18. 선고 2002헌가2 사건), 위 결정의 취지는 국민체육진흥기금에도 적용할 수 있다고 본다.

무엇보다도, 국민체육진흥기금을 회원제 골프장 이용객으로부터 징수하는 근거가 별로 없어 보인다는 점이 문제이다. 즉, 골프대중화가 상당히 이루어진 마당에 회원제 골프장을 이용하는 사람들을 다른 사람들과 구분할 만한 특별한 집단이라고 할 수 없고, 이미 입장료에 포함된 부가가치세 이외에 국민체육진흥기금이라는 부담을 줄 근거도 없다는 점이다. 또한 국민체육진흥기금의 용도를 보아도 이것이 회원제 골프장 이용객들의 집단적 이익을 위하여 사용되는 것이 아니라는 점도 지적되어야 한다.

결론적으로 회원제 골프장 이용객에게 국민체육진흥기금을 부과하는 현 제도는 위헌성을 띠고 있다는 것이 필자의 생각이다. 따라서 현재 한시적으로 면제하고 있는 국민체육진흥기금 또한 조속히 폐지되어야 할 것이다.

6. 맺음말

아직까지 우리나라에서 골프를 취미로 삼고 즐기기에겐 그린피가 너무나 비싸다는 점에 대하여는 대부분의 사람들이 동의할 것으로 생각한다.

그 가장 큰 이유는 일본, 중국 및 미국 등에서는 존재하지 않는 개별소비세 부과와 취득세, 재산세 및 종합부동산세 중과 때문이라는 점을 부인하기 어렵다. 정부가 눈앞에 보이는 세수 확보를 위해서 장기적으로 국민경제발전과 서비스산업의 선진화 그리고 국민의 건강 증진과 여가 선용을 도모할 수 있는 세계개선편안안을 포기한다면 이는 골프대중화와 서비스산업 선진화라는 시대의 흐름에 역행하는 선택으로서 국가적인 차원에서 큰 손실이 될 것이라는 것이 필자의 생각이다.

단기적으로는 골프장 이용객에게 세금을 부담시키는 것이 세수에 도움이 될 수 있으나 장기적으로는 골프산업 육성을 통한 관광수지 개선효과, 산업유발효과, 고용증진효과를 통하여 보다 많은 세수를 확보할 수 있을 것이다.

이용우
법무법인 세종(Shin & Kim)의 파트너 변호사로서
한국과 뉴욕의 변호사 자격을 소지하고 있다.
주된 업무분야는 부동산, 공정거래, M&A 및
일반 기업법무이다.

