

보 도 자 료

국민체육진흥법상 ‘회원제로 운영하는 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금’ 조항에 관한 위헌제청 사건

[2017헌가21 국민체육진흥법 제20조 제1항 제3호 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2019. 12. 27. 재판관 전원일치의 의견으로, 회원제로 운영하는 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금을 국민체육진흥기금의 재원으로 규정한 구 국민체육진흥법(2007. 4. 11. 법률 제8344호로 전부개정되고, 2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정되기 전의 것) 제20조 제1항 제3호 및 위 부가금을 국민체육진흥계정의 재원으로 규정한 국민체육진흥법(2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정된 것) 제20조 제1항 제3호가 모두 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. [위헌]



2019. 12. 27.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 주식회사 ○○(이하, ‘이 사건 회사’라고 한다)은 회원제 골프장(이하, ‘이 사건 골프장’이라고 한다)을 운영한 법인이다. □□공단(이하, ‘진흥공단’이라고 한다)은 국민체육진흥기금의 조성·관리 등을 목적으로 국민체육진흥법에 의해 설립된 법인이다.
- 진흥공단은 2007년 12월경 제주도를 제외한 전국의 회원제로 운영하는 골프장 시설의 이용자를 대상으로 구 국민체육진흥법 제20조 등에 따른 부가금을 징수하는 것에 대해 문화관광부장관의 승인을 받고, 매년 초 이 사건 회사를 비롯한 전국의 회원제 골프장 시설의 운영자에게 부가금 징수안을 통보하였다. 이 사건 회사는 2012년까지 이 사건 골프장 시설 이용자로부터 부가금을 수납하여 진흥공단에 납부하였다.
- 문화체육관광부는 2013. 1. 1. 경기 활성화 등을 이유로 진흥공단에 부가금 징수를 중단할 것을 지시하였다. 이에 따라 이 사건 회사도 2013년도에는 이 사건 골프장 시설 이용자를 상대로 부가금을 수납하지 않았다. 그런데 2013년 10월경에 시행된 제19대 국회(교육문화체육관광위원회) 국정감사에서, 법규의 개정 없이 부가금 징수를 임의 중단한 것은 국민체육진흥법을 위반하여 회원제 골프장 시설의 운영자나 이용자에게 특혜를 주는 것이라는 문제가 제기되었다. 이에 진흥공단은 2014. 1. 21. 문화체육관광부장관으로부터 다시 종전의 내용대로 부가금을 징수하는 것을 승인받고, 이 사건 회사를 포함한 전국의 회원제 골프장 시설 운영자에게 2014년도 부가금 징수 시행을 통보하였다.
- 이 사건 회사는 이 사건 골프장 시설 이용자의 의사에 따라 부가금을 수납하겠다는 이유로, 2014년 2월에서 2014년 11월까지의 부가금 상당액 중 일부만을 진흥공단에 납부하였다. 진흥공단은 이 사건 회사를 상대로 2014. 2. 1.부터 2014. 11. 30.까지 이 사건 골프장 입장 인원예 기초하여 산정한 부가금 상당의 손해배상금 및 그에 대한 지연손해금의 지급을 구하는 소를 제기하여 2015. 5. 27. 전부 승소하였다. 이 사건 회사는 이에 불복하여 2015. 6. 16. 항소하였다.
- 이 사건 회사에 대하여 2016. 3. 25. 회생절차개시결정이 내려지면서, 당시 이 사건 회사의 대표이사였던 김◇◇이 관리인으로 간주되었다. 김◇◇은 당해 사건의 소송절차를 수계한 후 2016. 6. 23. 국민체육진흥법 제20조 제1항 제3호

및 제23조에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였다. 한편 이 사건 회사에 대하여 2016. 9. 20. 회생절차가 폐지되었다가 2016. 10. 28. 다시 회생절차가 개시되었다. 이 과정에서 김◇◇과 유☆☆이 공동관리인으로 선임되었고, 이들은 당해 사건의 소송절차를 수계하였다.

- 제청법원은 2017. 6. 15. 위 위헌법률심판제청신청 중 국민체육진흥법 제23조에 대한 신청은 기각하고, 국민체육진흥법 제20조 제1항 제3호에 대하여 이 사건 위헌법률심판을 제청하는 결정을 하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 국민체육진흥법(2007. 4. 11. 법률 제8344호로 전부개정되고, 2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정되기 전의 것) 제20조 제1항 제3호 및 국민체육진흥법(2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정된 것, 이하, 개정연혁과 관계없이 ‘국민체육진흥법’이라고 한다) 제20조 제1항 제3호(이하, 위 두 조항을 합하여 ‘심판대상조항’이라고 한다)가 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 국민체육진흥법(2007. 4. 11. 법률 제8344호로 전부개정되고 2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정되기 전의 것)

제20조(기금의 조성) ①기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

3. 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다. 이하 같다) 시설의 입장료에 대한 부가금

국민체육진흥법(2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정된 것)

제20조(기금의 조성) ①국민체육진흥계정은 다음 각 호의 재원으로 조성하며, 사행산업중독예방치유계정은 「사행산업통합감독위원회법」 제14조의4에서 정하는 바에 따른다.

3. 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다. 이하 같다) 시설의 입장료에 대한 부가금

[관련조항]

국민체육진흥법(2007. 4. 11. 법률 제8344호로 전부개정된 것)

제1조(목적) 이 법은 국민체육을 진흥하여 국민의 체력을 증진하고, 건전한 정신

을 함양하여 명량한 국민 생활을 영위하게 하며, 나아가 체육을 통하여 국위 선양에 이바지함을 목적으로 한다.

국민체육진흥법(2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정된 것)

제19조(기금의 설치 등) ①다음 각 호에 필요한 경비를 지원하기 위하여 국민체육진흥기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

1. 체육 진흥에 필요한 시설 비용
2. 체육인의 복지 향상
3. 체육단체 육성
4. 학교 체육 및 직장 체육 육성
5. 체육·문화예술 전문인력 양성
6. 취약분야 육성
7. 스포츠산업 진흥
8. 사행산업 또는 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방·치유
9. 그 밖에 국민체육 진흥 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

②기금은 국민체육진흥계정 및 사행산업중독예방치유계정으로 구분한다.

③국민체육진흥계정은 서울올림픽기념국민체육진흥공단이, 사행산업중독예방치유계정은 「사행산업통합감독위원회법」 제4조에 따른 사행산업통합감독위원회가 각각 독립된 회계로 관리·운용한다.

제20조(기금의 조성) ①국민체육진흥계정은 다음 각 호의 재원으로 조성하며, 사행산업중독예방치유계정은 「사행산업통합감독위원회법」 제14조의4에서 정하는 바에 따른다.

1. 정부와 정부 외의 자의 출연금(出捐金)
2. 문화체육관광부장관이 승인하는 광고 사업의 수입금
3. (생략)
4. 국민체육진흥계정의 운용으로 생기는 수익금
5. 「복권 및 복권기금법」 제23조 제1항에 따라 배분된 복권수익금
6. 제22조 제4항 제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 출자 등에 따른 수익금
7. 제29조 제2항에 따른 출연금
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금

□ 결정주문

구 국민체육진흥법(2007. 4. 11. 법률 제8344호로 전부개정되고, 2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정되기 전의 것) 제20조 제1항 제3호 및 국민체육진흥법(2017. 12. 19. 법률 제15261호로 개정된 것) 제20조 제1항 제3호는 모두 헌법에 위반된다.

□ 이유의 요지

● 심판대상조항이 규정한 부가금의 법적 성격

○ 심판대상조항이 규정한 회원제로 운영하는 골프장 시설의 입장료에 대한 부가금(이하, ‘골프장 부가금’이라고 한다)은 국민체육진흥법상 국민체육진흥기금(2018. 1. 1. 이후에는 국민체육진흥계정, 이하, ‘2018. 1. 1. 이전의 국민체육진흥기금’과 ‘2018. 1. 1. 이후의 국민체육진흥계정’을 합하여 ‘국민체육진흥계정’이라고 한다)을 조성하는 재원이다. 골프장 부가금은 시설의 이용 대가와 별개의 금전으로서, 회원제로 운영하는 골프장 시설의 이용자(이하, ‘골프장 부가금 납부의무자’라 한다)라는 특정 부류의 집단에만 강제적·일률적으로 부과된다. 골프장 부가금은 국민체육진흥계정으로 포함되어 국민체육진흥법에서 열거한 용도로 사용되며, 진흥공단은 국민체육진흥계정을 독립된 회계로 관리·운영하여야 한다. 이를 종합하면, 골프장 부가금은 조세와 구별되는 것으로서 부담금에 해당한다.

○ 골프장 부가금은 국민체육진흥계정의 재원을 마련하는 데에 그 목적이 있을 뿐, 그 부과 자체로써 골프장 부가금 납부의무자의 행위를 특정한 방향으로 유도하거나 골프장 부가금 납부의무자 이외의 다른 집단과의 형평성 문제를 조정하고자 하는 등의 목적이 있다고 보기 어렵다는 점 등을 고려할 때, 재정조달 목적 부담금에 해당한다.

● 평등원칙 위배 여부 - 적극

○ 심판대상조항으로 말미암아 골프장 부가금 납부의무자는 골프장 부가금 징수 대상 체육시설을 이용하지 않는 그 밖의 국민과 달리 심판대상조항에 따른 골프장 부가금을 부담해야만 하는 차별 취급을 받는다.

○ 심판대상조항이 규정한 골프장 부가금은 국민체육진흥법의 목적 등을 바탕으로

한 국민체육진흥계정의 재원이라는 점 등을 고려할 때, 골프장 부가금을 통해 수행하려는 공적 과제는 국민체육진흥계정의 안정적 재원 마련을 토대로 한 ‘국민체육의 진흥’이라고 할 수 있다. 그런데 국민체육진흥법상 ‘체육’의 의미와 그 범위, 국민체육진흥계정의 사용 용도 등에 비추어보면, ‘국민체육의 진흥’은 국민체육진흥법이 담고 있는 체육정책 전반에 관한 여러 규율사항을 상당히 폭 넓게 아우르는 것으로서 이를 특별한 공적 과제로 보기에 는 무리가 있다.

- 심판대상조항에 의한 부가금의 납부의무자는 골프장 부가금 징수 대상 시설의 이용자로 한정된다. 이들은 여러 체육시설 가운데 회원제로 운영되는 골프장을 이용하는 집단이라는 점에서 동질적인 특정 요소를 갖추고 있다. 그러나 광범위한 목표를 바탕으로 다양한 규율 내용을 수반하는 ‘국민체육의 진흥’이라는 공적 과제에 국민 중 어느 집단이 특별히 더 근접한다고 자리매김하는 것은 무리한 일이다. 수영장 등 다른 체육시설의 입장료에 대한 부가금제도를 국민 부담 경감 차원에서 폐지하면서 골프장 부가금 제도를 유지한 것은 이른바 고소득 계층이 회원제로 운영하는 골프장을 주로 이용한다는 점이 고려된 것으로 보인다. 하지만 골프 이외에도 많은 비용이 필요한 체육 활동이 적지 않을 뿐더러, 체육시설 이용 비용의 다과(多寡)에 따라 ‘국민체육의 진흥’이라는 공적 과제에 대한 객관적 근접성의 정도가 달라진다고 단정할 수도 없다. 골프장 부가금 납부의무자와 ‘국민체육의 진흥’이라는 골프장 부가금의 부과 목적 사이에는 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 인정되지 않는다.
- 수많은 체육시설 중 유독 골프장 부가금 징수 대상 시설의 이용자만을 국민체육진흥계정 구성에 관한 조세 외적 부담을 져야 할 책임이 있는 집단으로 선정한 것에는 합리성이 결여되어 있다. 골프장 부가금 등을 재원으로 하여 구성된 국민체육진흥계정의 설치 목적이 국민체육의 진흥에 관한 사항 전반을 아우르고 있다는 점에 비추어 볼 때, 국민 모두를 대상으로 하는 광범위하고 포괄적인 수준의 효용성을 놓고 부담금의 정당화 요건인 집단적 효용성을 갖추었다고 단정하기도 어렵다.
- 심판대상조항이 규정하고 있는 골프장 부가금은 일반 국민에 비해 특별히 객관적으로 밀접한 관련성을 가진다고 볼 수 없는 골프장 부가금 징수 대상 시설 이용자들을 대상으로 하는 것으로서 합리적 이유가 없는 차별을 초래하므로, 헌법상 평등원칙에 위배된다.

□ 결정의 의의

- 이 사건에서 헌법재판소는 골프장 부가금이 재정조달목적 부담금의 헌법적 정당화 요건을 갖추지 못하여 헌법상 평등원칙에 위배된다고 판단하였다.
- 이 결정으로 골프장 부가금을 국민체육진흥계정의 재원으로 규정한 심판대상조항은 그 효력을 상실하며, 이에 따라 앞으로 심판대상조항을 바탕으로 한 골프장 부가금의 수납·징수도 이루어질 수 없게 된다.