

[청구인] ○○○○ 주식회사 대표이사 ○○○

[피청구인] ○○구청장

[주문] 청구인의 청구를 「기각」 한다.

[청구취지] 피청구인이 2016. 10. 7. 청구인에게 한 「교통유발부담금 부과 처분」을 취소한다.

## 이 유

### 1. 사건개요

청구인은 인천광역시 ○○구 ○○○○○로 ○○○○(○○동)에 소재한 ‘○○ ○○○○○ ○○ 골프장’ (이하 ‘이 사건 골프장’이라 한다)을 운영하는 법인으로서, 피청구인은 2016. 7. 12. 2016년도 교통유발부담금 부과대상 시설물 조사를 안내하고, 2016. 10. 7. 청구인에게 2016년도 교통유발부담금 13,799,520원 부과처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 하였다. 이에, 청구인은 2016년 교통유발부담금 13,799,520원을 2016. 10. 31.에 납부하였다.

### 2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 해당 시설물은 골프장에 딸린 건축물이거나 구축물로서 그 면적의 합이 5,945.26㎡이지만 관람석이 없으므로 「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1]의 ‘용도별 건축물의 종류’로 분류하자면 제13항다목의 ‘운동시설’에 해당하므로 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 제3조의3 제1항 [별표4]의 제4호 ‘운동시설’의 교통유발계수인 ‘1.12’를 적용하여야 한다.

나. 「도시교통정비 촉진법」 제36조제2항 및 같은 법 시행령 제16조제1항 규정에 의하면 교통유발부담금 부과대상 면적인 각 층 바닥면적을 합한 면적이 1,000㎡ 이상인 시설물에 교통유발부담금을 부과하는 것으로 골프장이나 골프연습장의 경우 그 면적이 500㎡이상을 차지하고 있으므로, 「도시교통정비 촉진법」 상 교통유발부담금의 부과대상이 되면서 「건축법 시행령」 [별표 1]의 근린생활시설에 해당하는 500㎡ 미만 면적의 골프장이나 골프연습장은 현실적으로 존재하지 아니한다 할 것이다.

다. 교통유발부담금이란 ‘교통혼잡을 완화하기 위하여 원인자부담금의 원칙에 따라 혼잡을 유발하는 시설물에 부과하는 경제적 부담’을 의미하고 교통유발부담금의 부과대상은 ‘도시교통정비구역 내에 있는 교통 혼잡의 원인이 되는 시설물’인데, 청구인이 소유하고 있는 ○○○○○○○○ 골프장은 ○○동에 소재하여 인근지역의 교통 혼잡에 전혀 영향을 주고 있지 않는다.

### 3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 시설물의 용도를 고려하여 정해지는 교통유발계수는 「도시교통정비 촉진법」 제37조제2항에 따라 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」으로 정하되, 지방자치단체의 조례로 상향 조정이 가능하도록 되어 있다. 교통유발부담금의 부과기준이 되는 시설물의 교통유발계수는 「인천광역시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」 제4조의2 [별표 2]에 따라 적용하여야 하나, 해당 [별표 2]에서는 ‘골프장’에 대한 별도의 교통유발계수가 없다. 그러나 [별표 2]의 비고 1에서 ‘시설물의 용도 구분은 이 표에서 정하는 것을 제외하고는 「건축법 시행령」 [별표 1]에 따른다. 다만, 시설물의 내용을 규정하는 개별 법령에서 용도를 정하는

경우에는 그 개별 법령에 따른다.’고 규정하고 있으므로 이 규정에 따라 시설물의 용도를 판단하여야 한다. 개별 법령인 「체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률」을 확인한 결과 ‘골프장’은 등록시설로 ‘골프연습장’은 신고시설로서 다른 설치기준의 적용을 받고 있으므로 두 시설의 용도가 유사성이 있음을 확인할 수는 있어도 ‘같은 용도’라고 할 수는 없다. 따라서 개별 법령에서 시설물의 용도를 정하지 않는 경우에 해당하므로 「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1]의 ‘13. 운동시설’ 중 ‘다. 운동장’에 해당하는 것으로 해석된다. 하지만, 「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1]과 「인천광역시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」 제4조의 2 [별표 2]에서 정하는 대분류 ‘운동시설’이 동일하다는 것만으로 교통유발계수를 ‘1.12’로 적용할 수 없다. 따라서 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 제3조의3 [별표 4]의 비고 2의 규정에 따라 ‘이 표에서 구분하지 않은 용도의 시설물은 그 성질이 가장 유사한 용도의 유발계수를 적용할 수 있다’고 하였으므로 이에 따라야 할 것이다.

나. 「도시교통정비 촉진법」 제36조 제2항 및 같은법 시행령 제16조제1항에서 말하는 ‘1,000㎡’ 이상이란 시설물 전체에 대한 각 층 바닥면적의 합을 의미하는 것이고, 「건축법 시행령」 [별표 1]의 근린생활시설에 해당하는 골프장의 ‘500㎡ 미만’이란 해당 용도로 쓰이는 바닥 면적의 합계로 서로 다른 기준을 의미한다.

다. 청구인 주장과 같이 「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1] 대분류 4. ‘운동시설’의 교통유발계수(1.12)를 적용할 경우 시설물 면적이 500㎡미만인 소규모 골프연습장에 대해서는 ‘5.0’의 교통유발계수를 적용하고 500㎡ 이상인 골프장(골프연습장)에 대해서는 ‘1.12’의 낮은 교통유발계수를 적용해야 한다는 논리가 성립될 것이며 이는 소규모시설 소유자가 4배 이상 더 많은 부담금을 납부하는 결과를 초래하여 형평성 위배로 선량한 납세자들로부터 조세저항이 극대화될 우려가 있으며, 해당 시설물은 「도시교통정비 촉진법」 제3조 및 제4조의

규정에 따라 국토교통부장관이 고시하는 ‘도시교통정비지역 및 교통권역 지정 (국토교통부 고시 제2016-509호, 2016.7.28.)’ 된바 인천광역시 전 지역은 ‘도시교통정비’ 지역에 해당하므로 「도시교통정비 촉진법」 제36조제1항 및 제2항 규정에 따라 교통유발부담금 부과대상 지역에 해당됨에도 불구하고 해당 골프장이 인근지역의 교통 혼잡에 전혀 영향을 주지 않는다는 주장 등을 하고 있으므로 청구인의 주장은 기각되어야 한다.

#### 4. 이 건 처분의 위법·부당 여부

##### 가. 관계법령

「도시교통정비 촉진법」 제36조, 제37조

「도시교통정비 촉진법 시행령」 제16조

「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 제3조의3 [별표 4]

「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1]

「인천광역시 교통유발부담금 감면 등 조례」 제4조 [별표 1의2], 제4조의2 [별표 2]

##### 나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 자료 등을 종합하여 살펴보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인은 2013. 5. 6.에 이 사건 골프장 사용승인을 받고 현재까지 운영해 오고 있다.

2) 피청구인은 2016. 7. 12. 2016년도 교통유발부담금 부과를 위한 시설물 조사를 안내하고 2016. 10. 7.에 청구인에게 2016년도 교통유발부담금 부과 안내문을 통지하였다.

3) 청구인은 2016. 10. 26. 피청구인에게 이의신청을 하였으며 내용은 다음과 같다.

- 해당 물건인 '골프장'은 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 [별표 4] 비고2에 따라 '골프연습장'의 교통유발계수(5.0)를 적용한 것이므로 부당함.
- 해당 과세물건인 '골프장'에 대한 「건축법 시행령」 [별표 1]의 13. 운동시설로 보아 교통유발계수를 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 제3조의3(교통유발계수) 제1항 [별표 4]에서 명확하게 규정한 '운동시설(1.12)로 정정하여야 함

4) 청구인은 2016. 10. 31.에 2016년 교통유발부담금 13,799,520원을 전액 납부하였다.

5) 위 3)의 이의신청에 대하여 피청구인은 2016. 11. 14. 교통유발계수 정정 불가 결정 통지를 하였으며 내용은 다음과 같다.

- 해당 물건인 '골프장'은 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 제3조의3(교통유발계수) 제1항 [별표 4]의 비고 1에 따라 「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1]을 적용한 결과, 대분류 '운동시설'에 대한 세분류로 '체육관'과 '운동장(골프장)'이 명백하게 구별되어 있다는 점, 이에 따라, [별표 4]의 교통유발계수 적용대상으로 '운동장'이 정의되어 있지 않다는 점과 그로 인해 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 '비고 2'에 따라 성질이 가장 유사한 용도를 적용해야 한다는 점
- 골프장과 골프연습장의 설치 목적과 기준 등에 유사성이 많고, 개인 교통수단 이용량이 많을 수밖에 없는 골프장의 현실적인 특성을 종합하여 판단한 결과 교통유발계수 정정은 불가함

6) 한편, 이 사건 골프장 시설물에 대한 일반건축물대장에는 주용도가 운동시설로 되어 있고, 세부적인 용도는 아래와 같이 기재되어 있다.

명칭	지번	층수	연면적(m <sup>2</sup> )	주용도	건축물현황	
					구 분	용 도
○○ ○○ ○○○ CC	347	지하 층/ 지상 2층	6,503.21	운동 시설	주 1	클럽하우스
					주 1	케디휴게실
					부 1	관리사무실, 창고

					부 1	휴게실
					부 2	예지물창고
					부 3	오수정화시설
					부 4	티하우스
					부 5	티하우스

## 다. 판 단

### 1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

「도시교통정비 촉진법」(이하 ‘도촉법’이라 한다) 제36조제1항, 제2항과 제37조제1항, 제2항 및 같은 법 시행령 제16조제1항에 따르면, 인구 10만 명이상의 도시에 있는 시설물로서 해당 시설물의 각 층 바닥면적을 합한 면적이 1천㎡ 이상인 시설물의 소유자로부터 매년 교통유발부담금을 부과·징수할 수 있는데, 부담금액은 [시설물의 각 층 바닥면적의 합계×단위부담금×교통유발계수]의 계산식에 따라 계산한 금액으로 하고, 여기서의 단위부담금과 교통유발계수는 이용자 수, 매출액, 교통혼잡 정도 또는 시설물의 용도 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하되, 시장은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 시설물의 위치·규모·특성 등을 고려하여 단위부담금과 교통유발계수를 100분의 100의 범위에서 상향 조정할 수 있다. 그리고 교통유발계수에 관하여 규정한 「도촉법 시행규칙」[별표 4]는 100만명 이상 도시규모에 있어 대분류 ‘근린생활시설’ 중 세분류 ‘골프연습장’의 교통유발계수를 5.0으로, 대분류 ‘운동시설’의 세분류로는 오직 ‘체육관(근린생활시설에 해당하지 않는 것)’ 하나만을 규정하면서 그 교통유발계수를 1.12로 규정하고 있고, ‘비고 1.’에서 “시설물의 용도 구분은 이 표에서 정하는 것을 제외하고는 「건축법 시행령」 [별표 1]에 따른다. 다만, 시설물의 내용을 규정하는 개별 법령에서 용도를 정하는 경우에는 그 개별 법령에 따른다.”고 규정하고 있으며, ‘비고 2.’에서 “이 표에서 정의하지 아니한 용도의 시설물은 그 성질이 가장 유사한 용도의 유발계수를 적용할 수 있으며, 그 밖의 시설물은 ‘기타’란에 해당

하는 유발계수를 적용한다.”고 규정하고 있다. 이러한 「도축법 시행규칙」[별표 4](시설물의 교통유발계수)의 규정 내용은 「인천광역시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」 제4조의2 [별표 2](시설물의 교통유발계수)에도 동일하게 규정되어 있다.

한편, 「건축법 시행령」 제3조의5 [별표 1]에 따르면 테니스장, 골프연습장 등 주민의 체육 활동을 위한 시설로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500㎡ 미만인 것은 제2종 근린생활시설로 분류되고, ‘골프연습장’으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것과 ‘체육관’으로서 관람석이 없거나 관람석의 바닥면적이 1,000㎡ 미만인 것, 그리고 골프장 등과 이에 딸린 건축물을 의미하는 ‘운동장’으로서 관람석이 없거나 관람석의 바닥면적이 1,000㎡ 미만인 것은 ‘운동시설’로 분류되어 있다.

## 2) 다음으로 이 건 처분의 위법·부당여부를 살펴보면,

가. 시설물의 교통유발계수를 정하고 있는 「도축법 시행규칙」[별표 4]의 ‘비고 1.’ 및 ‘비고 2.’을 종합하여 보면, 시설물의 용도 구분이 위 [별표 4]에서 정하여져 있지 않는 경우에는, ① 우선 개별 법령에서 시설물의 용도를 정하고 있다면 그 개별 법령에 따르고, ② 만약 개별 법령에서 정하고 있지 않다면 다음으로 「건축법 시행령」 [별표 1](용도별 건축물의 종류)에 따르며, ③ 「건축법 시행령」 [별표 1]에 의하더라도 용도를 정할 수 없을 경우에는 마지막으로 그 성질이 가장 유사한 용도의 유발계수를 적용할 수 있다고 할 것이다.

그런데 「도축법 시행규칙」 [별표 4]가 정하고 있는 시설물의 용도로는 골프연습장이 있을 뿐 골프장은 이에 포함되어 있지 않다. 그렇다면 먼저, ① 이 사건 시설물은 「체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘체육시설법’이라 한다)이 정하는 시설기준에 따라 설치, 유지·관리 및 등록을 해야 하는 시설이므로 체육시설법에 따라 그 용도를 구분해야 할 것인데, 체육시설법은 골프장을 체육시설의 한 종류로 규정할 뿐 골프장의 용도 외에 특별히 다른 용도를 정하고 있지 않다. 또한

체육시설법 시행령 [별표 1]에 따르면 운동종목에 따라 체육시설의 종류가 구분되어 있는데 골프장과 골프연습장은 별개의 체육시설로 정해져 있고, 체육시설법상 골프장은 등록시설로, 골프연습장은 신고시설로서 각기 다른 설치기준의 적용을 받는 것이어서, 체육시설법이 골프장과 골프연습장을 같은 용도로 정하고 있다고 볼 수는 없다.

다음으로, ② 「건축법 시행령」[별표 1]에 따르면 골프장은 대분류인 ‘운동시설’ 중 세분류 ‘운동장’에 해당한다. 하지만, 위 [별표 1]에 따르면 ‘운동장’은 ‘체육관’과는 명확하게 구별하여 규정되어 있는데, 「도축법 시행규칙」[별표 4]의 대분류 ‘운동시설’에는 그 세분류로서 ‘체육관’만을 규정하고 있고 ‘운동장’에 대해서는 따로 규정하고 있지 않은 점, 만약 청구인 주장과 같이 「건축법 시행령」[별표 1]의 대분류만을 기준으로 하여 판단할 경우에는 시설물의 면적이 500㎡ 미만인 골프연습장에 대해서는 5.0의 교통유발계수가 적용되고, 500㎡ 이상인 골프장(골프연습장)에 대해서는 1.12의 교통유발계수가 적용되게 되는데, 골프장이 골프연습장보다 일반적으로 교통 혼잡 유발정도가 현저하게 낮다고 볼 만한 증거나 자료를 찾을 수 없을 뿐만 아니라, 교통유발의 정도가 적은 소규모시설의 소유자가 오히려 교통유발의 정도가 큰 대규모시설의 소유자보다 4배 이상 더 많은 교통유발 부담금을 부담하게 된다고 보는 것은 교통 혼잡에 대한 원인자부담의 원칙에 따라 교통유발부담금을 부과하게 한 입법취지에 반하게 될 수도 있는 점에 비추어보면, 단지 대분류가 ‘운동시설’로서 같다는 이유만으로 같은 교통유발계수가 적용되는 같은 용도라고 볼 수는 없다고 할 것이다.

그렇다면 마지막으로, ③ 그 성질이 가장 유사한 용도의 교통유발계수를 적용하는 것이 타당하다고 할 것인데, 골프장은 골프라는 운동종목을 경기로서 실행할 수 있는 시설이고 골프연습장은 골프를 연습 또는 교습할 수 있는 시설인 점, 이 사건 골프장이 골프연습장 시설도 포함하는 시설물인 점 등에 비추어 보면, 결국 이 사건 시설물은 골프연습장과 그 성질 면에서 가장 유사하다고 할 수 있다.



따라서 골프장의 시설물인 이 사건 시설물에 대하여 골프연습장의 교통유발계수를 적용하여 교통유발부담금을 산정한 이 사건 처분의 위법·부당함이 없다고 할 것이다.

나. 한편, 청구인은 「도축법」 제36조제2항 및 같은 법 시행령 제16조제1항의 규정에 따르면 교통유발부담금의 부과대상은 ‘해당 시설물의 각 층 바닥면적을 합한 면적이 1천㎡ 이상인 시설물’ 인 반면, 「건축법 시행령」 [별표 1]의 ‘4. 제2종 근린생활시설’ 중 ‘파. 골프연습장’의 경우는 ‘해당 용도로 쓰는 바닥면적이 500㎡ 미만인 것’ 이므로, 현실적으로 근린생활시설에 해당하면서 교통유발부담금의 부과대상이 되는 골프장이나 골프연습장은 존재하지 아니한다고 주장한다. 그러나 「도축법」 제36조제2항 및 같은 법 시행령 제16조제1항에서 말하는 ‘1,000㎡ 이상’이란 시설물 전체에 대한 각 층 바닥면적의 합계를 의미하는 것이고, 「건축법 시행령」 [별표 1]의 ‘4. 제2종근린생활시설’ 중 ‘파. 골프연습장’의 기준인 ‘500㎡ 미만’이란 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계를 의미하는 것이어서 면적 산정의 기준이 다른 것이어서, 청구인의 위 주장은 그 자체로 이유 없다.

나아가, 청구인은 이 사건 시설물이 도심지역에서 멀리 떨어져 교통혼잡의 원인이 되지 않는 시설물일 뿐만 아니라 도시교통정비 지역 내에 위치하고 있지 않다고 주장하나, 「도축법」에 따르면 교통유발부담금은 교통 혼잡을 완화하기 위하여 원인자 부담의 원칙에 따라 도시교통정비구역 안에서 교통유발의 원인이 되는 일정 규모 이상의 시설물을 소유하고 있는 자 등에 대하여 일반적으로 부과하는 것으로서 도심지역과의 거리를 따지지 아니하고 시설물을 소유한 자체를 교통유발요인으로 보아 부과하는 것이고, 「도축법」 제3조 및 제4조의 규정에 따라 국토교통부장관이 고시하는 「도시교통 정비지역 및 교통권역 지정」(국토교통부 고시 제2016-509호)에 따르면 인천광역시 전역은 도시교통정비지역에 해당하므로, 이 사건 시설물이 도심 지역에서 멀리 떨어져 있어 실제 교통혼잡 유발 정도가 작다는 등의 사정은 이 사건 시설물에 대한 교통유발계수를 적용함에 있어 고려대상이 아니라고 할 것이어서,

청구인의 위 주장 또한 이유 없다.

## 5. 결 론

그렇다면 청구인의 주장을 인정할 수 없으므로 청구인의 청구를 받아들이지 않기로 하여 주문과 같이 재결한다.