

서론

- 98년 2월 행정자치부의 IBS(intelligent building system) 빌딩 중과세 지침이 내려진 이후 IBS 시설업체들이 신축 건물의 자동화 시설 공사를 전혀 수주하지 못할 뿐 아니라 건물에 대한 신축 수요까지도 위축됨.
- 이에 따라 건물주들과 빌딩 자동화 관련 업체들은 공동으로 IBS 중과세 철폐 운동을 전개하였으며, 일부 빌딩업체는 지방자치단체를 대상으로 소송을 제기하였음.
 - 이러한 운동에는 한국빌딩자동제어협회, 한국빌딩경영협회, 한국 FM(facility management)학회 등 3개 단체가 참가하였으며, 소송을 제기한 경우는 마포빌딩을 소유한 국민생명과 보라매 사옥을 가진 SK텔레콤 등임.
- IBS 빌딩의 중과세를 반대하는 입장은 재산세에 대한 가산세율 적용 자체가 잘못되었다는 주장임.
 - IBS 빌딩의 중과세에 반대하는 측의 입장은 가산세율을 내려달라는 것이라기 보다는 가산세율 적용 자체가 잘못되었다는 주장임.
 - IBS 시설은 「지방세법」에 따르면 취득세 과세 대상일 뿐 재산세 과세 대상이 아니므로 재산세 50% 가산 부과 조치 자체를 취소해야 한다는 입장임.
 - 반면 지방자치단체는 IBS 건물에 대한 재산세 가산율 적용은 IBS 시설에 하는 것이 아니라 IBS 시설로 재산 가치가 상승한 건물에 대한 재산세 부과라는 점을 들어 과세하여야 한다고 반박하고 있음.
- 지난해 12월 1심 재판에서 법원은 재산세 중과가 정당하다는 판결을 내렸으나 행정자치부는 98년 12월 말 지방자치단체에 내려보낸 조정 지침에서 98년 2월에 내린 유권 해석을 변경하여 중과세 대상을 대폭 축소하였음.
 - 98년 2월 행정자치부는 ‘건물시가 표준액 조정 지침’을 통해 “건물의 냉·난방, 급·배수, 방화, 방범의 기능이 컴퓨터에 의해 자동 제어되고 있다면 이는 건물의 과세 표준 산출시 50% 가산 대

상이 된다”고 하여 한 가지라도 해당이 되면 IBS 건물이라는 유권 해석을 내렸음.

- 그러나 98년 12월에는 “빌딩 자동화 시설이란 건물의 공조, 전기명, 방법, 방재 등 빌딩 관리 요소의 3가지 이상을 중앙 관제 장치 시스템에 의하여 자동 제어하는 시설을 말한다”라고 변경하였음.

IBS 빌딩에 대한 종과세 논란은 우리나라 재산세 과세 체계의 불합리성, IBS 정책의 부재에서 유발된 것임.

- 이러한 IBS 빌딩의 종과세 논쟁은 현상적으로는 이해 당사자인 건물주, 빌딩자동제어업체와 행정자치부, 지방자치단체 간의 충돌이지만, 그 배경에는 우리나라의 재산세 과세 체계의 불합리성, IBS에 대한 정책 부재가 동시에 작용하고 있음. 따라서 이러한 근원적인 문제점을 살펴보고 그 개선 방안을 찾아보고자 하는 것이 본 보고서의 목적임.

IBS 정책의 모순

- IBS 빌딩은 정보화 시대의 건설 환경 변화를 대변하는 것으로 기업 정보화와 사무 환경 개선에 의한 지적 생산성 향상을 요구하는 시대적 상황의 산물임.
- 선진국에서는 이러한 IBS 빌딩이 일반화되어 있으며, 시장 규모도 급속히 확대되고 있음.
- 우리나라의 경우에는 신규 투자 및 기존 건물의 개보수에 의한 인텔리전트화가 급속히 진행되는 초기 단계임.
- IBS 건물은 그 시설물을 제공하는 정보통신산업, 자동제어산업을 육성하는 수단이며, 건물의 효율적 관리를 통해 건물의 수명을 연장하고, 에너지를 절감하는 기능을 수행함.
- 일본의 경우에 빌딩 생애 주기 비용(life cycle cost)을 보면 기획 설계 비용이 0.4%, 건설 비용이 16%, 운영 관리 비용이 83.2%, 폐기 처분 비용이 0.4%로 운영 관리비가 전체의 5분의 4 이상을 차지하고 있음.¹⁾ 따라서 IBS 시설을 통해 운영 관리비를 절감시키는 것이 건물 경영의 핵심적 성격을 가지고 있음.

1) 조익서, “IBS 빌딩의 개념변화와 발전동향”, 한국정보기술원, IBS 구축방안 기술세미나, 1998.

IBS 중과세 정책은
IBS 시설 건물을 적극
장려하는 산업 정책과
정면으로 배치됨.

- 따라서 건물주들이 IBS 설비를 설치하는 이유는 에너지 및 인력 절감과 같이 유지 비용을 줄이려는 것이며, 화재와 같은 위험을 방지함으로써 사회적 비용을 경감시키는 것임.
- 이에 따라 산업 정책적 차원에서 IBS 건물의 건축과 개보수를 적극 지원함. 그러므로 IBS 중과세 정책은 산업자원부의 에너지 절약 정책과 정면으로 배치됨.
- 「조세특례제한법」 제25조에서는 에너지 절약 시설의 경우 세제 지원책을 규정하고 있다. 즉, 에너지 절약 시설에 투자하는 경우 2000년 12월 말까지 해당 투자 금액의 100분의 5에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제한다고 규정함.
- 또한 산업자원부는 에너지 설비 개체 자금을 에너지절약전문기업(ESCO) 정책에 따라 장기 저리로 제공하면서 이러한 정책을 후원하고 있는 상황임.
- 건설업계의 입장에서 보면 IBS 건물이 건축물의 일반적 형태로 자리 잡아 가는 과정에서 이러한 중과세 정책은 건물의 첨단화·정보화에 장애 요인으로 작용하는 것임.
- 동시에 정보통신 및 자동제어업계도 이러한 조치로 인한 급격한 수요 부족으로 그 발전이 현저히 퇴보할 우려가 있음.
- 이처럼 IBS 중과세는 정부가 지속적으로 추진해온 정보화 및 에너지 절약 정책에 정면으로 위배되며, 나아가 자동화 설비를 비롯한 정보통신산업의 위축을 초래할 우려가 있음. 그리고 건물 유지 및 보수 비용이 궁극적으로는 소비자나 입주자에게 전가되는 결과를 초래할 것임.
- 따라서 산업 정책적 관점에서 IBS 건물 건설을 촉진하기 위해 IBS 시설 건물에 대한 중과세 조치보다는 감면 혜택을 부여하는 것이 더욱 필요한 시점이라고 하겠음.

건물분 재산세의 과세 체계

- 우리나라 재산 과세 체계의 기본은 토지와 건물을 분리 과세하는 것임.
 - 토지는 공시 지가 체계로 감정평가사들에 의해 매년 평가액이 고시됨. 건물의 경우는 행정자치부에서 매년 ‘건물 시가 표준액 조정 지침’을 제시하고 이에 따라 일선 지방자치단체장이 재산세 과표를 산정함.
- 과표 산정 과정은 대상 건물의 재조달 원가(replacement cost)를 산출하는 방식임. 이는 유사한 물리적 구조와 용도를 가진 건물을 현 지역에 신축하는 데 드는 비용을 산출하는 것임.
 - 구체적인 방법은 우선 대표적 신축 건물의 단위 면적(㎡)당 기준가액(99년의 경우 16만원)에 해당 건물의 구조·용도·위치 지수를 곱한 후 감가상각(경과 연수별 잔가율)과 가감산 조정을 하여 건물의 현재 가치를 산출하는 전국 공통의 과표 결정 방식임.
 - 최근 건물 기준가액의 인상 추이는 <표1>과 같음.

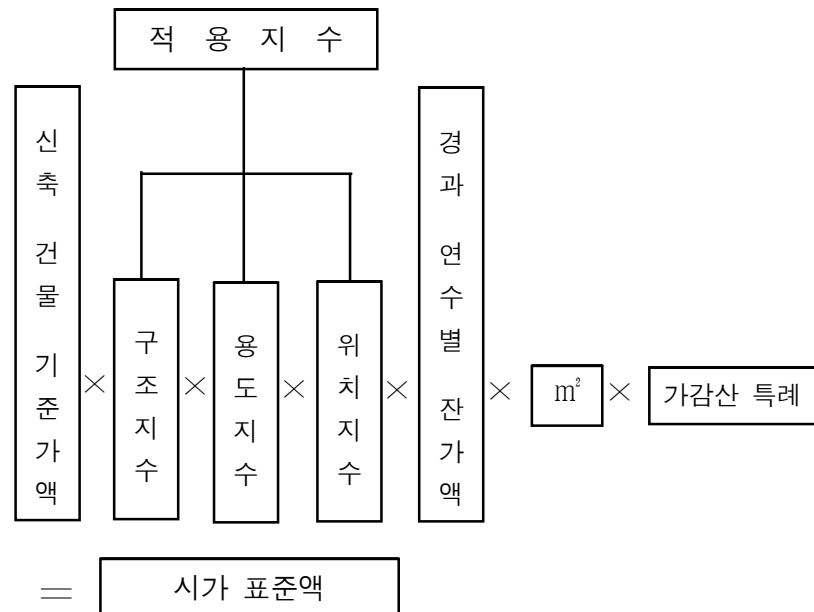
건물 과표 산정은 건물의 재조달 원가를 산출하는 방법을 사용함.

<표 1> 최근 5년간 기준가액 인상률

구 분	기준가액 (천원/㎡)	증가율 (%)	실건축비 대비	
			건축비(천원/㎡)	비율(%)
1994	140	—	295	47.5
1995	145	3.6	317	45.7
1996	145	—	352	41.2
1997	150	3.3	412	36.4
1998	160	6.7	485	32.9

- 구조 지수는 건물의 구조별로 8가지 유형으로 나뉘는데, 2종인 철근콘크리트조를 100으로 하여 종류별로 지수값을 30~120까지 두고 있음. 건물 구조는 주된 재료와 기둥 등으로 구분하고 있음.

<그림 1> 건물 시가 표준액 산출 체계도



- 용도 지수의 경우에는 1종인 주거 숙박용을 100으로 하여 7가지로 구분하고, 40~135의 지수값을 부여하고 있음. 각종 사무실 건물의 경우에는 125, 유통 시설이나 숙박 시설은 135를 부여함.

<표 2> 용도 지수

구 분	용도별	지수
1	주거시설, 숙박시설	100
2	식품위생시설, 숙박시설, 유통시설, 공중위생시설	135
3	사무실, 의식시설, 위험물저장시설, 근린생활시설, 식품위생시설, 유기시설, 공중위생시설, 숙박시설, 의료시설, 문화시설	125
4	교육연구시설, 종교시설, 체육시설, 의료시설, 시장	117
5	생산시설, 운수시설, 차량관련시설, 기타	80
6	농어가주택, 광산주택, 공중위생시설, 복지시설	60
7	농업생산시설	40

- 위치 지수는 건물 부속 토지 가격(개별 공시 지가)을 기준으로 단위 면적(㎡)당 60만~80만원을 100으로 하여 80~130까지 지수값을 부여함.

IBS 빌딩에 대한
가산율은 건물이 가지는
시장 가격의 차이를
과표에 반영하려는
취지에서 도입된 것임.

- 경과 연수별 잔가율은 감가상각을 위한 것으로 건물 구조와 내용 연수별로 잔가율을 적용하며, 이렇게 산출된 가격에 최종적으로 가감산 특례에 의해 과세 표준을 산출하게 됨.
- 이 중 가산 대상은 특수 설비가 있는 건물이나 고층·대형 건물, 호화 내외장재 사용 건물 등임. 현재 문제가 되는 IBS 건물은 자동승강기나 에어컨이 설치된 건물의 15% 가산율에 비해 훨씬 높은 50%의 가산율을 적용받고 있음.
- 이러한 가산율은 위치 지수와 함께 건물이 가지는 시장 가격의 차이를 과표에 반영하려는 취지에서 도입된 것임. 즉, 특수 설비등 가산요인이 들어 있는 건물은 그 설비 가치 이상으로 건물의 재산 가치를 증대시킬 수 있다는 점을 고려함.

<표 3> 가산 대상 및 가산율

가산율 적용 대상	가산율
(1) 특수 설비가 설치되어 있는 건물	
① 자동승강기(엘리베이터, 에스컬레이터, 오토 워커)	15/100
② 7,560kcal 이상의 에어컨(중앙 조절식에 한함)	15/100
③ 빌딩 자동화 시설	50/100
(2) 고층 빌딩	
① 5~10층 건물	10/100
② 11~20층 건물	15/100
③ 20층 초과 건물	20/100
(3) 연면적 992㎡ 이상의 대형 건물	10/100
(4) 특수 건물	
① 건물의 1개 층 높이가 8m 이상이 되는 공장등 특수 건물	20/100
② 건물의 1개 층 높이가 다른 층의 높이보다 2배 이상되는 특수 건물	20/100
(5) 호화 내외장재 사용 건물	
① 미장석재로 벽면등 1면 이상을 치장한 건물	10/100
② 특수 유리로 외벽을 치장한 건물	5/100 ~ 10/100

주 : 주택의 가산율은 생략함.

자료 : 행정자치부, 「99년 건물시가표준액 조정지침」, 1998, pp. 13~14.

- 이상의 과세 체계 하에서 과세되는 건물분 재산세의 규모를 보면 96년의 경우 건물분 재산세 총액은 5,430억원이었으며, 이 중에서 사무실, 점포를 대상으로 하는 3종 건축물의 재산세 총액은 1,326억원임.

<표 4> 연도별 건축물 용도별 재산세 과세 추이(세액 기준)
(단위 : 백만원, %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996
합 계	348,263	398,706	475,784	475,259	543,037
제1종	189,651	211,068	257,874	242,093	269,758
제2종	8,770	19,885	25,042	20,933	25,731
제3종	81,546	90,295	104,392	118,443	132,591
제4종	8,684	6,782	6,986	7,816	9,716
제5종	39,115	46,199	52,715	56,862	71,092
제6종	7,600	9,006	9,904	9,167	8,398
제7종	2,710	3,231	3,907	4,002	5,674
부대설비	5,715	7,265	9,125	10,174	12,099
건축물	4,372	4,976	5,839	5,867	7,978

자료 : 내무부, 「지방세정연감」, 각년도.

건물분 재산세는 지방
자치단체의 중요한
세원임.

- 이러한 재산세가 전체 지방세에서 차지하는 비중은 4% 미만이지만, 서울시의 경우는 25%, 광역시는 30% 내외에 달해 큰 비중을 차지함. 따라서 건물분 재산세는 이들 지방자치단체에서 중요한 세원임.

IBS 건물은 과세 대상인가?

- 행자부는 96년 「지방세법」 개정시 IBS 시설에 대해 모호하게 정의함. 이에 따라 도입 당시 일선 행정구청은 이에 대해 큰 관심을 두지 않았으며, IMF 이후 세수 감소에 따라 내려온 행자부 지침에 의해 과세를 실시하게 되었음.
- IBS 건물에 대한 규정을 보면 「지방세법」 시행규칙 제40조에 “건물의 냉·난방, 급·배수, 방화, 방범 등의 자동 관리를 위해 설치하는 인텔리전트 빌딩 시스템 시설”이라고만 정의하고 있을 뿐이며, 해당 건물에 대한 구체적 정의가 없음.
- 현재 법규에 나타난 규정은 IBS라기보다는 BAS(building automation system) 시설을 지칭함.

- IBS 빌딩이 갖추고 있는 건축물 관리 자동화(BA : building automation), 사무 자동화(OA : office automation), 정보통신 자동화(TC : telecommunication automation) 중 건축물의 전기, 기계, 방재, 보안 기능 등을 자동화하는 BAS 시설 건물에 중과세를 하는 것임.

세법에서 IBS 빌딩에 대한 정의가 모호하고, 상위법의 위임 규정이 없는 하위법에 근거하여 과세 근거가 취약함.

- 개념의 모호성만이 아니라 법률 자체에도 과세할 근거가 없다는 주장이 제기됨.²⁾ 상위법인 「지방세법」에서는 과세 대상에서 IBS 시설을 제외하고 하위법인 시행령과 시행규칙에서 이를 포함하는 방식으로 상위법 위임 규정이 없는 하위법에 근거하여 과세가 이루어짐.

- 즉, 「지방세법」 제180조 제2호에는 “대통령령이 정하는 건축물 및 건물과 구축물의 특수한 부대 설비”는 과세 대상에서 제외하고 있음. 그리고 동법 시행령과 시행규칙에서는 특수한 부대 설비의 범위에 인텔리전트 빌딩을 규정하고 있음.

- 반면 동법 제187조에서는 재산세의 과세 표준은 시가 표준액에 의하여 과세한다고 규정함으로써 이러한 IBS 건물을 과세 표준액 산정에 포함시키고 있음.

IBS 빌딩에 대한 과세 근거가 미약함에도 불구하고, 이러한 시설로 재산 가치가 증가되었다면 IBS 건물 과세 자체를 문제 삼기는 어려울 것으로 판단됨.

- 이에 따라 일부에서는 이러한 모순된 규정에 대해 상위법 위임 규정이 없는 하위법 규정이라 하여 그 효력 자체에 의문을 제기함. 그렇지만 세정 당국이나 법원의 입장은 IBS 시설 자체에 과세한 것이 아니라 그로 인한 건물의 재산 가치 증가분에 대해 과세한 것이라는 입장을 내세우고 있음.
- 법적 근거가 미약하다는 문제가 없지는 않지만, 이러한 시설로 인하여 재산 가치가 증가하여 과표가 달라졌다면 IBS 건물 과세 자체를 문제 삼기는 어려울 것임.

2) 이원희, “IBS 빌딩 재산세 부과제도 개선방안”, 빌딩경영소식 제3호, 1998.

IBS의 재산 가치 측정 문제

재산 가치의 측정이라는
방법적 차원에서도
50% 중과세의 근거가
명확하지 않음.

- 산업 정책적 관점과는 별개로 재산 가치의 측정이라는 면에서 보면 IBS 건물에 대해 50%의 가산율을 설정한 근거가 명확하지 않음.
- 엘리베이터나 에어컨을 설치한 건물에 대해 15%를 적용하는 것과 비교하여 IBS 건물의 재산 가치를 얼마로 환산해야 하는 것인지 그 논거가 나타나 있지 않음.

- 이처럼 그 근거가 명확하지 않은 것은 현행 건물분 재산세 과세 표준의 산정 방식과 밀접히 관련된 것임. 건물의 가치를 측정하는 방법은 거래사례비교법, 수익환원법, 비용접근법의 세 가지 있는데, 현재 사용되는 방법은 비용접근법을 기본으로 하여 수익환원법을 일부 반영하는 것임.

- 거래사례비교법은 비슷한 형태의 건물이 거래된 사례를 기준으로 살펴보는 방법임. 그런데 이러한 방법은 우리나라와 같이 건물의 거래가 드물고, 그 정보가 비공개된 상황에서는 사용하기 어려운 방식임.

- 시장 가치를 반영하는 좀더 일반적인 방법이 수익환원법임. 건물이 실제로 창출하는 소득을 기준으로 과세하는 이러한 방법도 임대료나 건물 유지 관리비에 대한 정확한 정보가 전제되어야 한다는 점에서 우리 현실에 부합하지 못함.

현재 재산 가치 측정에
사용하는 비용접근법은
건물 신축비를 가장 잘
반영하는 과세 표준을
산출하는 것임.

- 현재 사용되는 비용접근법인 건물 재조달 원가의 개념은 그 건물의 신축비를 가장 잘 반영한 과세 표준을 산출하는 것이 기본 방향임.

- 이러한 원칙에 충실한다면 IBS 시설 자체가 전체 건축비에서 차지하는 비중을 고려하여 가중치를 부과하는 것이 현행 과표 산출 공식의 원칙에 가장 충실한 방법일 것임.

- 만약 수익환원법적인 접근을 중시하여 이러한 가중치가 IBS 설치에 따른 재산 가치의 증가를 반영하는 것이 목표라면 이로 인하여 그 건물의 가치가 얼마나 증가하였는지를 계량화하여야 할 것임.

- 이를 계량화하기 위해서는 IBS 건물과 그렇지 않은 건물의 재산 가치 차이를 측정하여야 하는데 그 방법은 첫째 감정가를 통해

비교하는 방법이거나, 둘째 순임대료를 기초로 현재 가치를 산출하는 방법이 될 것임(감정가 산출의 결과가 두 번째 방식과 같을 수 있음.).

재산세 과세 체계의 개선

IBS 빌딩에 대한
증과세는 행정 편의적
발상에서 이루어지고
있으며, 이에 따라 요율
부과의 근거가 불명확함.
또한 산업 정책적
차원에서도 이 조치는
재고되어야 함.

- 현행 재산세 체계는 과표와 세율이라는 두 단계를 거치면서 별개로 운영되는 경향이 있음. 즉, 과표는 행자부와 일선 지자체에 의해 결정되어 운영되는 반면, 세율은 국회의 세법 개정에 의해서만 변경이 가능함. 따라서 세율 변경이 과표 변경보다 훨씬 어려운 상황임.
- 이로 인해 과세 당국은 과표 조정이라는 손쉬운 방법을 통하여 세수를 조절하려는 유인을 갖고 있음. 현재 논란이 되고 있는 IBS 과세도 이러한 재산세 과세 체계의 문제점을 그대로 드러냄.
- IBS 빌딩에 대한 정확한 정의나 이로 인한 재산 가치의 증가에 대한 과학적 측정 없이 행정 편의에 따라 과세 대상을 결정함으로써 요율 부과의 근거 제시가 미약함.
- 물론 과세 표준이 시장 가치에 비해 크게 낮기 때문에 과세 표준의 현실화 문제가 존재함. 특히 지방자치단체에서 재산세가 중요한 세수원인 상황에서 부담 능력이 있는 건물주에게 조세 형평의 차원에서 적절한 부담을 지우는 것은 당연함.
- 그렇지만 시장 가치의 반영이 행정 편의에 의해 이루어짐으로써 건물간에 불공평하게 과세하는 결과를 초래한다면 이는 균형있는 산업 발전을 저해하는 비효율성을 낳게 됨.
- 또한 정보화 시대에 IBS 건물의 보급이 절실하다는 점에서 산업 육성적 차원의 세정 목표도 동시에 고려하여야 할 것임.
- 현재 논란이 되고 있는 IBS 증과세는 이러한 측면에서 재고되어야 하며, 적절한 부담을 위한 새로운 접근법이 도출되어야 함.

