

미래창조과학부 - 입주기관이 연구개발특구 지정 전 소유하고 있던 부지의 소유권을 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제26조에 따라 협의에 의해 사업시행자에게 이전하는 것이 「연구개발특구 육성에 관한 특별법」 제38조의 양도에 해당하는지(「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제38조 등 관련)

- 안건번호 16-0221
- 회신일자 2016-12-12

1. 질의요지

「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」(이하 “연구개발특구법”이라 함) 제31조제1항에서는 사업시행자는 특구개발사업의 시행을 위하여 필요하면 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제2조에서 정하는 토지·물건 및 권리(이하 “토지등”이라 한다)를 수용할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 같은 조 제1항을 적용하는 경우 같은 법 제28조제1항에 따른 실시계획 승인의 고시가 있는 때에는 토지보상법 제20조 및 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다고 규정하고 있으며, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제1항에 따른 토지등의 수용에 관하여는 연구개발특구법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지보상법을 준용한다고 규정하고 있습니다.

그리고, 토지보상법 제26조제1항에서는 같은 법 제20조에 따른 사업인정을 받은 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 토지소유자 및 관계인과의 협의 절차를 거쳐야 하고, 이 경우 같은 법 제14조부터 제16조 및 제68조를 준용한다고 규정하고 있습니다.

한편, 연구개발특구법 제38조제1항에서는 입주기관이 교육·연구 및 사업화 시설구역의 부지·시설 또는 건축물(이하 “건축물등”이라 한다)을 양도하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미래창조과학부장관의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항제1호에서는 같은 조 제1항에 따른 부지의 양도가격은 부지의 취득가격(가목), 부지의 취득가격에 그 취득일부터 양도일까지의 기간 중의 생산자물가 상승률을 곱하여 계산한 금액(나목) 및 대통령령으로 정하는 비용(다목)을 합산한 금액을 초과할 수 없다고 규정하고 있는바,

교육·연구 및 사업화 시설구역 안의 입주기관이 연구개발특구 지정 이전부터 소유하고 있던 부지의 소유권을 특구개발사업의 시행을 위하여 토지보상법 제26조에 따라 협의에 의해 사업시행자에게 이전하는 경우 그 이전의 대가로 지급받는 보상액은 연구개발특구법 제38조제3항제1호에 따른 금액을 초과할 수 없는지?

※ 질의배경

○ 경상북도 경산시는 대구연구개발특구 내에서 “글로벌코스메틱비즈니스 센터 구축 사업”을 추진 중에 해당 사업을 위해 교육·연구 및 사업화 시설구역 내 입주기관인 대구한의대의 부지를 토지보상법 제26조에 따라 협의로 취득하고자 하는 경우 해당 부지에 대한 보상액이 연구개발특구법 제38조 제3항제1호에 따른 양도가격의 제한을 받는지를 미래창조과학부에 질의했고, 미래창조과학부 내부에서 의견대립이 있어 법령해석을 요청한 사안임.

2. 회답

교육·연구 및 사업화 시설구역 안의 입주기관이 연구개발특구 지정 이전부터 소유하고 있던 부지의 소유권을 특구개발사업의 시행을 위하여 토지보상법 제26조에 따라 협의에 의해 사업시행자에게 이전하는 경우 해당 부지 보상액은 연구개발특구법 제38조제3항제1호에 따른 금액을 초과할 수 있습니다.

3. 이유

연구개발특구법 제31조제1항에서는 사업시행자는 특구개발사업의 시행을 위하여 필요하면 토지보상법 제2조에서 정하는 토지등을 수용할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 같은 조 제1항을 적용하는 경우 같은 법 제28조제1항에 따른 실시계획 승인의 고시가 있는 때에는 토지보상법 제20조 및 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다고 규정하고 있으며, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제1항에 따른 토지등의 수용에 관하여는 연구개발특구법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지보상법을 준용한다고 규정하고 있습니다.

그리고 토지보상법 제26조제1항에서는 같은 법 제20조에 따른 사업인정을 받은 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 토지소유자 및 관계인과의 협의 절차를 거쳐야 하고, 이 경우 같은 법 제14조부터 제16조 및 제68조를 준용한다고 규정하고 있습니다.

한편, 연구개발특구법 제38조제1항에서는 입주기관이 교육·연구 및 상업화 시설구역의 건축물등을 양도하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미래창조과학부장관의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항1호에서는 같은 조 제1항에 따른 부지의 양도가격은 부지의 취득가격(가목), 부지의 취득가격에 그 취득일부터 양도일까지의 기간 중의 생산자물가 상승률을 곱하여 계산한 금액(나목) 및 대통령령으로 정하는 비용(다목)을 합산한 금액을 초과할 수 없다고 규정하고 있는바, 이 사안은 교육·연구 및 사업화 시설구역 안의 입주기관이 연구개발특구 지정 이전부터 소유하고 있던 부지의 소유권을 특구개발사업의 시행을 위하여 토지보상법 제26조에 따라 협의에 의해 사업시행자에게 이전하는 경우 그 이전의 대가로 받은 보상액은 연구개발특구법 제38조제3항제1호에 따른 금액을 초과할 수 없는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 법령에서 사용되고 있는 용어의 의미가 명확하지 않은 경우에는 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서 법률의 입법 취지와 목적, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원하여 구체적 사안에 맞는 가장 타당한 해석을 하여야 하는바(대법원 2013. 1. 17. 선고 2011다83431 판결 등 참조), 연구개발특구법 제38조제1항에서 규정하고 있는 “건축물등의 양도”의 의미와 관련하여, 연구개발특구법령에서는 그 의미를 별도로 정의하고 있지 않고, “건축물등의 양도”로 볼 수 있는 경우를 명시하고 있지도 않으므로, 이 사안에서 양도가격 제한이 적용되는 “건축물등의 양도”의 의미는 연구개발특구법령의 입법취지와 목적, 법질서 전체와의 조화 등을 종합적으로 고려해서 판단해야 할 것입니다.

그런데, 연구개발특구법은 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발을 촉진하는 것을 목적으로 하는 법률로서(제1조), 일정한 지역을 연구개발특구로 지정하고(제4조), 이렇게 지정한 연구개발특구에 대하여 세제 지원 및 부담금 감면의 특례(제14조) 등을 두고 있는 동시에 쾌적한 연구환경 조성을 위하여 건축행위와 건축허가를 제한하며(제36조 및 제42조), 연구개발특구 지정으로 인한 부동산 투기 등의 부작용을 막고 부동산 가격을 안정시키기 위하여 교육·연구 및 사업화 시설구역 내 양도를 제한하고(제38조), 미래창조과학부 장관 등에게 연구개발특구의 부동산 가격안정을 위한 조치의무를 부과(제45조)하는 등 규제강화의 성격을 띤 특례규정도 두고 있습니다.

아울러, 연구개발특구법의 규정체계를 살펴보면, 같은 법 제1장부터 제6장까지에서는 연구개발특구의 지정, 연구개발 및 사업화 강화, 연구개발특구 운영 성과의 확산, 외국인 투자 활성화 등 특구개발사업의 시행을 위한 다양한 지원과 규제 완화 특례를 규정하고 있는 데 반하여, 같은 법 제7장에서는 특구관리계획 수립(제34조), 쾌적한 연구환경 유지를 위한 건축행위 규제(제36조), 교육·연구 및 사업화 시설구역 내에서의 입주승인(제37조, 제39조)과 취소(제40조), 건축물등의 양도 제한(제38조, 제41조), 연구개발특구의 부동산 가격안정(제45조)에 대하여 규정하여 연구개발특구 관리를 위한 필수불가결한 범위 내에서 일정한 규제를 정하고 있고, 특히 같은 법 제38조에서는 입주기관이 교육·연구 및 사업화 시설구역의 건축물등을 양도하려는 경우의 제한을 규정하고 있는바, 이와 같은 연구개발특구법의 규정 체계 및 연구개발 및 사업화를 선도할 우수한 연구소와 기업에 저렴한 공장용지 및 벤처입주시설을 제공하여 입주기관으로 유치함으로써 연구개발특구를 육성(지식경제부 고시 제2011-14호 「연구개발특구 육성종합계획」 참조)하려는 연구개발특구법 제38조의 입법취지에 비추어 볼 때, 제38조제3항제1호에 의한 양도가격 제한을 받는 경우는 특구관리를 위하여 일정한 제한이 필요한 경우, 즉 “입주기관이 연구개발특구 관리에 따른 양도가격의 혜택을 받은 건축물등을 양도하는 경우”로 보는 것이 합리적인 해석이라고 할 것입니다.

한편, 연구개발특구법 제38조에서 “건축물등의 양도”의 의미를 특별히 한정하고 있지 않으므로 제38조제3항제1호에 의해 양도가격이 제한되는 경우에 “건축물등의 소유권을 이전하는 경우”는 모두 포함된다고 보는 의견이 있을 수 있으나, 연구개발특구법 제41조에서는 양도명령에 따른 건축물등

의 양도에 같은 법 제38조제3항 및 제4항의 양도가격 제한을 준용한다고 규정하여 건축물등의 소유권이 이전됨에도 같은 법 제38조가 직접 적용되지 않는 경우를 상정하고 있고, 무엇보다 연구개발특구법 제38조제3항제1호에 의해 양도가격이 제한되는 경우에 “건축물등의 소유권을 이전하는 경우”가 모두 포함된다고 볼 경우 연구개발특구 관리에 따른 양도가격의 혜택을 받지 않은 건축물등에 대하여 연구개발특구 내에 있다는 이유만으로 양도가격을 제한하는 것이 되어서 헌법상의 재산권 보장 규정에 저촉될 수 있고, 연구개발특구법 제38조의 양도 제한 제도가 헌법상 보장된 재산권에 대한 일정한 제약으로서 정당화될 수 있는 주된 이유는 위에서 본 것과 같이 그 제한이 주로 연구개발특구 관리에 따른 양도가격의 혜택에 기인하는 것이기 때문이라는 점에 비추어 볼 때 그와 같은 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해볼 때, 교육·연구 및 사업화 시설구역 안의 입주기관이 연구개발특구 지정 이전부터 소유하고 있던 부지에 대해서는 연구개발특구 관리에 따른 양도가격의 혜택을 받지 않아 연구개발특구법 제38조제3항제1호에 따라 건축물등의 양도가격이 제한되는 경우에 해당되지 않는바, 교육·연구 및 사업화 시설구역 안의 입주기관이 연구개발특구 지정 이전부터 소유하고 있던 부지의 소유권을 특구개발사업의 시행을 위하여 토지보상법 제26조에 따라 협의에 의해 사업시행자에게 이전하는 경우 해당 부지 보상액은 연구개발특구법 제38조제3항제1호에 따른 금액을 초과할 수 있다고 할 것입니다.

※ 법령정비의견

○ 연구개발특구법 제38조에서 “건축물등의 양도”의 의미를 특별히 한정하고 있지 않아 같은 법 제38조제3항제1호에 따라 양도가격이 제한되는 경우에 “건축물등의 소유권을 이전하는 것”은 모두 포함되는 것으로 오해될 여지가 있으므로, 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」 제49조제1항에서 산업시설구역등의 산업용지 또는 공장등에 대한 처분 제한은 입주기업체가 “분양받은” 산업용지 및 공장등의 소유권을 이전하는 경우로 한정하고 있듯이, 그 의미가 입주기관이 연구개발특구 관리에 따른 양도가격의 혜택을 받은 건축물등을 양도하는 경우로 한정될 수 있도록 법령을 정비할 필요가 있습니다.

※ 법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내

법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로써, 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없습니다. 따라서 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 알려드립니다. 또한 법제처 법령해석은 '법령해석 당시'의 법령을 대상으로 한 것이므로, 법령해석 후 해석대상 법

령이 개정되는 등 법령해석과 관련된 법령의 내용이 변경된 경우 종전 법령에 대한 법령해석의 내용이 현행 법령과 맞지 않을 수 있으므로 현행 법령을 참고하시기 바랍니다.

아울러 「헌법」 제 101조에 따라 사법권은 법원에 속하므로 「법제업무운영규정」 제26조제8항제2호 및 같은 조 제11항제2호에서는 '정립된 판례'가 있는 경우 법제처가 법령해석을 할 수 없다고 규정하고 있습니다. 따라서 법제처 법령해석과 다른 내용의 법원의 확정판결이 있는 경우 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.