



제 434회 국회 (임시회)
제5차 과학기술정보방송통신위원회

연구개발특구의 육성에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 특구 내 건축물등 양도가격 제한 일몰제 도입 >
■ 황정아의원 대표발의(의안번호 제2217565호)

2026. 4.

과학기술정보방송통신위원회

전문위원 강 대 훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 특구 내 건축물등 양도가격 제한 일몰제 도입	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 황정아의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 18.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 연구개발특구의 입주기관이 교육·연구 및 사업화 시설구역의 부지·시설 또는 건축물(이하 “건축물등”이라 함)을 양도하려는 경우 그 양도가격을 취득가격에 물가상승률을 곱한 금액 또는 감정평가한 금액 등으로 제한하고 있음.

그런데 이로 인해 특구 내에 입주한 기업은 보유 부동산의 실제 가치를 인정받지 못하고 재산권 행사에 제약을 받고 있는 실정임. 이는 벤처기업의 담보 능력 저하와 자금조달 경색으로 이어져 기업의 성장 역량을 저해하며, 기업들이 특구 입주를 기피하는 주요 원인이 되고 있음. 한편, 「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」의 경우 투기 방지 등을 위해 산업용지 등의 처분을 제한하면서도 공장설립등의 완료신고 후 5년이 지나면 양도가격의 제한을 두지 않고 시장 가격에 따른 처분을 허용하고 있음.

이에 연구개발특구의 건축물등의 경우에도 「건축법」에 따른 사용승인을 받은 날부터 5년이 지나면 양도가격 제한 규정을 적용하지 아니하도록 함으로써 입주기업의 자산 가치 활용을 돕고 특구 내 기업 활동을 활성화 하려는 것임(안 제38조제3항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 특구 내 건축물등 양도가격 제한 일몰제 도입

가. 개정안의 내용

개정안은 사용승인을 받은 후 5년이 경과한 후에는 특구 내 부지·시설 또는 건축물(가설건축물 제외)에 대한 양도가격 제한이 일몰되도록 하려는 것임.

현행	개정안
제38조(부지의 양도제한 등) ① 입주기관이 교육·연구 및 사업화 시설구역의 부지·시설 또는 건축물(이하 "건축물등"이라 한다)을 양도하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리기관에 신고하여야 한다.	제38조(부지의 양도제한 등) ① · ② (현행과 같음)
② 교육·연구 및 사업화 시설구역의 건축물등을 양수·임차·사용대차 또는 전차(轉借)하거나 건축물등에 대하여 전세권을 설정받으려는 자는 미리 제37조에 따른 입주계약을 체결하여야 한다.	
③ 제1항에 따른 건축물등의 양도가격은 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 초과할 수 없다. <단서 신설>	③ ----- ----- ----- 다만, 「건축법」 제22조에 따른 사용승인(가설건축물에 대한 사용승인은 제외한다)을 받은 날부터 5년이 지난 후에 건축물등을 양도하는 경우에는 그러하지

현행	개정안
1. 부지에 대한 양도가격: 다음 각 목의 금액을 합산한 금액 가. 부지의 취득가격 나. 부지의 취득가격에 그 취득일로부터 양도일까지의 기간 중 생산자물가 상승률(「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사하여 발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말한다)을 곱하여 계산한 금액 다. 대통령령으로 정하는 비용 2. 시설 또는 건축물에 대한 양도가격: 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인 등이 감정평가한 금액 ④ (생략)	<u>아니하다.</u> 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) ④ (현행과 같음)

나. 검토의견

- 연구개발특구는 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역으로, 2005년에 지정된 대덕특구를 포함하여 2026년 1월 현재 총 6개의 광역특구¹⁾와 13개의 강소특구²⁾가 지정되어 있음.
- 연구개발특구 내 토지는 용도에 따라 다음 표와 같이 주거구역, 상업구역, 녹지구역, 교육·연구 및 사업화 시설구역, 산업시설구역의 5개 구역으로 구분됨.

< 연구개발특구 용도구역 구분 >

용도구역	지정목적
주거구역	특구에 거주하는 사람의 주거와 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 곳
상업구역	특구 안의 상업 및 업무 기능을 담당하기 위하여 필요한 곳
녹지구역	특구 안의 쾌적한 연구환경을 조성하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 곳
<u>교육·연구 및</u> <u>사업화</u> <u>시설구역</u>	교육·연구 및 연구개발 성과의 사업화와 관련된 시설과 건축물을 집중 배치함으로써 입주기관 사이의 정보 교류와 연구기기의 공동 활용 등을 통하여 교육과 연구의 효율성을 높이고 연구개발 성과의 사업화를 촉진하기 위하여 필요한 곳
산업시설구역	특구 안의 첨단기술기업 등의 생산 활동을 위하여 필요한 곳

1) 대덕, 광주, 대구, 부산, 전북, 강원('25년 12월 22일 신규 지정)

2) 안산, 김해, 진주, 창원, 포항, 청주, 구미, 홍릉, 울주, 나주, 군산, 천안아산, 인천

- 용도구역 중 교육·연구 및 사업화 시설구역(이하 “교육·연구 구역”)은 연구소, 벤처기업 등이 저렴한 지가로 부지를 분양받아 입주할 수 있도록 정책적·행정적 지원을 통해 조성된 지역으로, 연구개발특구 총 면적의 약 29.7%를 차지하고 있음.³⁾

○ 교육·연구구역에 입주하려는 자는 ①관리기관인 연구개발특구진흥재단과 입주계약을 체결하여야 하고,⁴⁾ ②입주한 이후 부지·시설 또는 건축물(이하 “건축물등”)을 양도하려는 경우에는 양도신고서, 양도사유서, 양도가격 산출 근거 등을 연구개발특구재단에 제출하여 신고하여야 하며, ③이 경우에도 양도가격은 상한금액 내에서 제한됨.

○ 개정안은 입주기관이 부지, 시설, 건축물을 양도하려는 경우 양도가격 제한이 5년 경과 시 일몰되도록 하려는 것⁵⁾으로 초기에는 양도가격 제한을 통해 투기적 거래를 억제하면서도, 일정 기간 이후에는 가격 제한을 해제함으로써 투자자의 자금 회수 가능성을 확보하고 자산의 유동성을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적

3) 연구개발특구 총 면적은 156.5km²이며, 이 중 교육·연구구역 면적은 46.5km²임

4) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」

제37조(입주계약) ① 교육·연구 및 사업화 시설구역에 입주하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리기관과 입주계약을 체결하여야 한다. 입주계약 사항 가운데 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다

5) 특구내 건축물등 양도가격 제한 일몰제 도입 관련 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법 일부개정법률안」(장철민의원안, 의안번호 제2215630호)이 현재 과방위 법안소위에 계류중임.

인 측면이 있음.

- 특히 거래 활성화를 통해 유희 또는 저활용 시설의 이전 및 재편이 촉진되어 특구 내 기업 활동과 사업화 기능의 효율성이 제고될 것으로 기대됨.

- 참고로, 양도가격 제한 일몰제 도입 관련 유사입법으로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제39조제3항6)에 따라 입주기

6) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」

제39조(산업용지 등의 처분제한 등) ① 산업시설구역등의 산업용지 또는 공장등을 소유하고 있는 입주기업체가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 산업용지(공유지분을 처분하려는 때에는 해당 공유지분을 말한다) 또는 공장등을 관리기관에 양도하여야 한다.

1. 제15조제1항에 따른 공장설립등의 완료신고 전 또는 신고 후 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지나기 전에 분양받은 산업용지(분양받은 자로부터 제2항에 따라 양도받거나 법원의 판결, 상속 등의 사유로 소유권을 취득한 산업용지, 제39조의2제2항제1호에 따라 분할된 산업용지 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제46조의6에 따른 임대전용산업단지에서 분양 전환으로 소유권을 취득한 산업용지를 포함한다)를 처분(해당 산업용지의 공유지분을 처분하는 경우를 포함한다)하려는 경우 또는 공장등을 처분하려는 경우

2. 제15조제2항에 따른 사업개시의 신고 전 또는 신고 후 제1호에 따라 대통령령으로 정하는 기간이 지나기 전에 분양받은 산업용지(분양받은 자로부터 제2항에 따라 양도받거나 법원의 판결, 상속 등의 사유로 소유권을 취득한 산업용지, 제39조의2제2항제1호에 따라 분할된 산업용지 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제46조의6에 따른 임대전용산업단지에서 분양 전환으로 소유권을 취득한 산업용지를 포함한다)를 처분(해당 산업용지의 공유지분을 처분하는 경우를 포함한다)하려는 경우 또는 공장등을 처분하려는 경우

② 관리기관이 제1항에 따라 입주기업체의 산업용지 또는 공장등을 매수할 수 없는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리기관이 매수신청을 받아 선정한 다른 기업체나 다음 각 호의 기관(이하 "유관기관"이라 한다)에 양도하여야 한다.

1. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업진흥공단

2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 및 「한국수자원공사법」에 따른 한국수자원공사

3. 「은행법」 제8조에 따라 설립인가를 받은 은행(「중소기업은행법」 등 법률에 따라 설립된 은행을 포함한다)

4. 그 밖에 입주기업체의 설립 및 지원과 관련된 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관

③ 산업시설구역등의 산업용지 또는 공장등을 소유하고 있는 입주기업체가 제15조제1항에 따른 공장설립등의 완료신고 또는 제15조제2항에 따른 사업개시의 신고 후 제1항제1호에 따라 대통령령으로 정하는 기간이 지나 그 소유하는 산업용지 또는 공장등을 처분하려는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리기관에 신고

업체가 5년(시행령)이 경과한 후에 산업용지 등을 처분하려는 경우에는 관리기관에 신고하도록 하고 있음.

다만, 개정안과 관련하여 다음 사항에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

○ 첫째, 양도가격 제한 제도의 도입 취지와 의 정합성 측면에서 신중한 검토가 필요할 것으로 보임.

- 양도가격 제한 제도는 교육·연구구역의 토지가격 상승을 억제함으로써 연구소, 벤처기업 및 중소기업의 입주 부담을 완화하고, 특구 내 창업 및 연구개발 활동을 촉진하기 위해 도입되어

하여야 한다. 다만, 산업용지 또는 공장등을 입주기업체 또는 같은 업종(제33조제7항제2호에 따른 입주대상업종을 말한다)을 운영하려는 자에게 처분하려는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 관리기관이 제1항 및 제2항에 따라 양도받거나 매수신청을 받은 산업시설구역등의 산업용지 및 공장등을 양도하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 양수기업체로부터 실비의 범위에서 양수자의 선정에 필요한 비용을 받을 수 있다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 산업용지의 양도가격은 그가 취득한 가격에 대통령령으로 정하는 이자 및 비용을 합산한 금액으로 하고, 공장등의 양도가격은 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인등의 시가 감정액을 고려하여 결정할 수 있다. 다만, 입주기업체의 요청이 있는 경우 산업용지의 양도가격은 그가 취득한 가격에 대통령령으로 정하는 이자 및 비용을 합산한 금액 이하로 할 수 있다.

⑥ 제38조의2제1항에 따른 임대사업자로부터 산업용지 및 공장등을 임대받거나 제2항 및 제3항에 따라 다른 입주기업체로부터 산업용지 및 공장등을 양도받으려는 자가 기존 입주기업체가 아닌 경우에는 미리 제38조제1항 또는 제3항에 따라 입주계약을 체결하여야 한다. 다만, 양도받으려는 자가 유관기관인 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 유관기관이 매수한 산업용지 및 공장등의 매각가격·매각절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행령」

제49조(산업용지 등의 처분제한 등) ① 법 제39조제1항 각 호 외의 부분 및 같은 조 제3항 본문에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 입주기업체가 분양받은 산업용지 및 공장등의 소유권을 이전하는 것을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다.

1. ~4. 생략

⑦ 법 제39조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 5년을 말한다

운영된 제도로, 2026년 1월 1일 기준 각종 대학, 연구기관, 기업 등 총 209개 기관이 해당 제도의 적용을 받고 있음.

- 이러한 상황에서 일정 기간 경과만을 기준으로 양도가격 제한을 일괄적으로 해제하는 것은 제도 도입 취지와 부합하지 않은 측면이 있어 신중한 검토가 필요함.

○ 둘째, 사용승인 후 일정 기간 경과 시 양도가격 제한이 일몰될 경우, 투기적 수요 유입 및 단기적인 토지가격 상승을 초래할 가능성이 있음.

- 이는 결과적으로 중소기업 및 벤처기업 등의 특구 내 신규 진입을 저해하여 특구의 정책목표 달성에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있음.

- 아울러 사용승인을 받았음에도 실질적인 활용이 미흡한 자산에 대해서도 단순히 기간 경과만으로 규제 예외를 인정할 경우 제도의 본래 취지인 연구개발 및 사업화 촉진 기능이 훼손할 가능성도 배제하기 어려움.

○ 한편, 과학기술정보통신부는 교육·연구구역은 연구개발 성과 사업화 관련 시설과 건축물의 집중 배치를 통한 교육·연구 효율성 증진을 목적으로 지정된 곳으로, 연구개발특구 지원 목적 달성에 중요한 제도인 양도가격 제한을 완화할 경우 ‘젠트리피케이션’이 발생하여 입주기관과 연구자의 이탈이 유발될 우려⁷⁾가 있다는 점을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

- 또한, 교육·연구구역은 녹지지역으로서 개발에 제약이 있으나, 「연구개발특구법」에 따라 공장 등 건축의 예외적 허용 및 건축규모의 특례⁸⁾를 부여하고, 양도가격 제한에 따라 건축물등을 저가로 취득하는 상황으로, 양도가격 제한 해제 시, 각종 특례를 받았던 소유기관이 그간 누적된 시세차액도 일시에 취하게 되어 과도한 특혜를 받게 되는 형평성 문제가 발생할 우려가 있다는 입장임.

7) 교육·연구구역 입주기관(‘26. 4월, 총 2,269개)의 91%[2,060개 기관(기업 2009개, 비영리법인 51개)]가 임차로 입주하고 있어, 임대료 상승시 입주기관 상당수 이탈 우려

8) 「국토계획법」에 규정된 ‘건축 가능 층수(4층→7층)’, ‘건폐율·용적률(2배)’을 완화하는 특례를 부여하여, 교육·연구구역 입주기업의 부지 활용도 제고

○ 종합해 보면, 개정안은 자산 활용 및 투자 유치 확대 측면에서 일정 부분 필요성은 인정됨.

- 다만, 양도가격 제한 제도의 도입 목적, 투기 방지 필요성 및 특구 기능 유지 측면을 종합적으로 고려하여 논의가 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5227