



제432회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

《양도신고에 대한 신고수리 여부 통지 등》

■ 정부 제출(의안번호 제2215320호)

2026. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 곽현준

목 차

I . 정부 제출(제2215320호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 양도신고에 대한 신고수리 여부 통지 등(안 제5조의4 등)	2

I . 정부 제출(제2215320호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 정부

나. 발 의 일 : 2025. 12. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

산·학·연 클러스터의 부지·시설 또는 건축물 양도신고를 투명하고 신속하게 처리하도록 하기 위하여 시·도지사가 해당 신고를 받은 날부터 10일 이내(처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간)에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하도록 하고, 그 기간 내에 신고수리 여부를 통지하지 아니한 경우에는 신고를 수리한 것으로 간주(看做)하려는 것임(안 제5조의4 등).

3. 점토의견

가. 양도신고에 대한 신고수리 여부 통지 등(안 제5조의4 등)

현행	개정안
제5조의4(부지의 양도제한 등) ① (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u>②·③</u> (생략) <u>④</u> 제3항에 따른 취득가격·취득일 등 양도가격의 산정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제5조의4(부지의 양도제한 등) ① (현행과 같음) <u>②</u> 시·도지사는 제1항에 따른 신고를 받은 날부터 10일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다. <u>③</u> 시·도지사가 제2항에서 정한 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다) 내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하지 아니하면 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다. <u>④·⑤</u> (현행 제2항 및 제3항과 같음) <u>⑥</u> 제5항----- ----- -----.
제5조의7(건축물등의 양도명령) ① 시·도지사는 제5조의3에 따른 입주승인(제5조의4제2항 및 제5조의5에 따라 입주승인을 받아야 하는 경우를 포함한다)을 받지 아니한 자 또는 제5조의6제1항에 따라 입주승인이 취소된 입주기관에 대하여 6개월 이상의 기간을 정하여 그 기관이 소유한 건축물등을 제3자에게 양도할 것을 명할 수	제5조의7(건축물등의 양도명령) ① -----제5조의4제4항 ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
있다. 입주기관이 해당 사업을 폐업한 경우에도 또한 같다. ② 제1항에 따라 건축물등을 양도하는 경우 그 양도가격의 산정에 관하여는 제5조의4제3항 및 제4항을 준용한다. 제5조의8(건축 허가 등의 제한) 관할 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 산·학·연 클러스터에서의 시설의 설치 또는 건축물의 건축 허가 등이나 관계 법령에 따른 영업의 허가 등을 하여서는 아니 된다. 1. 제5조의3에 따른 입주승인(제5조의4제2항 및 제5조의5에 따라 입주승인을 받아야 하는 경우를 포함한다)을 받지 아니한 자 또는 입주승인사항의 변경을 승인받지 아니한 자 2. (생략) 제58조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제5조의3(제5조의4제2항 및 제5조의5에 따라 입주승인을 받아야 하는 경우를 포함한다)을 위반하여 입주승인을 받지 아니하고 입주한 자 또는 승인받지 아니하고 입주승인사항을 변경한 자	-----. ② ----- ----- - 제5조의4제5항 및 제6항----- -. 제5조의8(건축 허가 등의 제한) ----- ----- ----- ----- -----. 1. -----제5조의4제4항 ----- ----- ----- ----- -- 2. (현행과 같음) 제58조(벌칙) ① ----- ----- -----. 1. -----제5조의4제4항 ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

개정안은 시·도지사가 산·학·연 클러스터의 부지·시설 또는 건축물(이하 “건축물등”이라 함)의 양도신고를 받은 날부터 10일 이내(처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간)에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하도록 하고(안 제5조의4제2항), 신고수리 여부를 기간 내에 통지하지 아니하는 경우 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 간주(看做)하려는 것임(안 제5조의4제3항).

강학상 신고는 사인이 근거 법률에서 정하는 법적 효과를 발생시키기 위하여 행정청에 일정한 사실을 알리는 행위를 말하는데¹⁾, 일반적으로 ‘수리가 필요 없는 신고’와 ‘수리가 필요한 신고’로 구분됨.

‘수리가 필요 없는 신고’는 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고로서, 신고서가 행정청에 도달된 때에 신고 의무가 이행²⁾된 것으로 보고,

1) 국회사무처 법제실, “법제기준과 실제”, 2024. 5. p.338 참조

2) 「행정절차법」

제40조(신고) ① 법령등에서 행정청에 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고를 규정하고 있는 경우 신고를 관장하는 행정청은 신고에 필요한 구비서류, 접수기관, 그 밖에 법령등에 따른 신고에 필요한 사항을 게시(인터넷 등을 통한 게시를 포함한다)하거나 이에 대한 편람을 갖추어 두고 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.

② 제1항에 따른 신고가 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우에는 신고서가 접수기관에 도달된 때에 신고 의무가 이행된 것으로 본다.

1. 신고서의 기재사항에 흠이 없을 것

‘수리가 필요한 신고’는 법령등으로 정하는 바에 따라 행정청에 일정한 사항을 통지하여야 하는 신고로서, 법률에 신고의 수리가 필요하다고 명시되어 있는 경우 행정청이 수리하여야 신고의 효력이 발생³⁾함.

이처럼 실무상 신고는 두 가지 유형으로 구분되어 운영되고 있으나, 개별 법률에서 신고의 법적 성격을 명확히 규정하지 않아 해석상 혼란이 발생한다는 지적이 있으며,

대법원은 행정청이 신고의 형식적 요건만을 심사하는 데 그치는지, 실질적 요건에 대해서도 심사하는지 등에 따라 신고의 법적 성격을 판단하고 있으나⁴⁾, 이러한 기준만으로는 일반적인 국민의 입장에서 예측 가능성이 낮다는 지적이 제기되어 왔음.

이에, 법제처는 신고제도의 불명확성을 해소하고 국민의 편의를 증진하기 위하여 2016년부터 ‘신고제 합리화 정비 사업’⁵⁾을 추진하여 개별 법률에 따른 신고를 ‘수리가 필요한 신고’와 ‘수리가 필요 없는 신고’로 명

2. 필요한 구비서류가 첨부되어 있을 것

3. 그 밖에 법령등에 규정된 형식상의 요건에 적합할 것

3) 「행정기본법」

제34조(수리 여부에 따른 신고의 효력) 법령등으로 정하는 바에 따라 행정청에 일정한 사항을 통지하여야 하는 신고로서 법률에 신고의 수리가 필요하다고 명시되어 있는 경우(행정기관의 내부 업무 처리 절차로서 수리를 규정한 경우는 제외한다)에는 행정청이 수리하여야 효력이 발생한다.

4) 대법원 2009. 6. 11. 선고 2008두18021 판결, 대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결 등

5) 법제처, 「인허가 및 신고제 합리화를 위한 53개 법률안 국무회의 통과」, 보도자료, 2016. 12. 13.; 법제처(국무조정실 공동), 「인허가·신고 처리시 공무원 甲질 못한다」, 보도자료, 2017. 8. 21.; 법제처, 「신고 처리 시 공무원 甲질 못한다」, 보도자료, 2018. 7. 24.

확히 구분하고, 관련 법률에 신고수리 여부 통지 기간 및 수리간주제도를 규정할 바 있음.

개정안은 이러한 입법 흐름에 비추어 현행법 제5조의4에 따른 건축물 등의 양도신고(이하 “양도신고”라 함)에 신고수리 여부 통지 기간을 설정하고 수리간주제도를 규정함으로써 행정청이 양도신고를 투명하고 신속하게 처리하도록 하려는 취지로 이해됨.

개정안은 양도신고가 ‘수리가 필요한 신고’임을 전제하고 있으므로, 양도신고의 법적 성격에 대하여 우선 검토할 필요가 있음.

현행법 제5조의4제1항6)은 양도신고 시 같은 법 시행령 제3조의5제1항7) 각 호 및 시행규칙에 따라 양도가격과 양도가격의 산출 근거를 기재하도록 하고 있으며, 같은 법 제5조의4제3항8)에서는 양도가격이 각

6) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제5조의4(부지의 양도제한 등) ① 산·학·연 클러스터 입주기관(이하 이 장에서 “입주기관”이라 한다)이 산·학·연 클러스터의 부지·시설 또는 건축물(이하 “건축물등”이라 한다)을 양도하려는 경우에는 양도신고서 등 대통령령으로 정하는 서류를 갖추어 시·도지사에게 신고하여야 한다.

7) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령」

제3조의5(건축물등의 양도) ① 법 제5조의4제1항에서 “양도신고서 등 대통령령으로 정하는 서류”란 다음 각 호의 서류를 말한다.

1. 양도신고서
2. 양도사유서
3. 건축물등에 대한 양도가격의 산출 근거에 관한 서류
4. 양도사항을 증명하는 서류

8) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제5조의4(부지의 양도제한 등) ③ 제1항에 따른 건축물등의 양도가격은 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 초과할 수 없다. 다만, 「건축법」 제22조에 따른 사용승인(가설건축물에 대한 사용승인은 제외한다)을 받은 날부터 10년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지난 후에 건축물등을 양도하는 경우에는 그러하지 아니하다.

호의 구분에 따른 금액을 초과할 수 없도록 제한하고 있는바, 시·도지사는 단순히 서류 구비 여부만 확인하는 데 그치지 않고 양도가격 제한 준수 여부에 관한 실질적 심사⁹⁾를 하여야 하므로 대법원이 제시한 기준에 비추어 볼 때 양도신고를 ‘수리가 필요한 신고’로 볼 여지가 있음.¹⁰⁾

한편, 「행정기본법」은 법률에 신고의 수리가 필요하다고 명시되어 있는 경우에만 ‘수리가 필요한 신고’로 인정하고 있는바¹¹⁾, 현행법상 양도신고에 대하여 ‘수리가 필요하다’는 명시적 규정이 존재하지 않는 점을 고려할 때, 양도신고를 ‘수리가 필요 없는 신고’로 볼 여지도 있으며,

건축물등을 양수하려는 자가 클러스터 내 입주자격을 갖추었는지 여부 등 실체적 요건에 대한 판단은 같은 법 제5조의3¹²⁾에 따른 입주승인

1. 부지에 대한 양도가격: 다음 각 목의 금액을 합산한 금액

가. 부지의 취득가격

나. 부지의 취득가격에 그 취득일부터 양도일까지의 기간 중의 생산자물가상승률(「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사하여 발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말한 다)을 곱하여 계산한 금액

다. 부지 매입에 든 취득세 등 대통령령으로 정하는 비용

2. 시설 또는 건축물에 대한 양도가격: 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가사 또는 감정평가법인이 감정평가한 금액

9) 형식적 심사의 경우 구비서류를 갖추기만 하면 되나, 실질적 심사의 경우 그 구비서류에 기재된 내용이 법적으로 허용되는 것인지에 대한 심사까지 하여야 하는 것임.

10) 법제처는 「혁신도시의 조성 및 발전에 관한 특별법」 제5조의4에 따른 건축물등의 양도신고는 ‘수리를 요하는 신고’라는 의견을 제출하였음.

11) 홍정선, 「행정기본법 해설」, 박영사, 2022, 242-243면

「행정기본법」 제34조의 취지를 볼 때, 수리를 요한다는 내용이 문자로 표시되어 있지 않음에도 해석을 통해서 수리를 요하는 신고로 인정할 수는 없다고 볼 수 있다.

12) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제5조의3(입주승인) ① 산·학·연 클러스터에 입주하려는 자는 입주목적의 적합성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 입주승인기준에 따라 시·도지사의 입주승인을 받아야 한다. 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 그 밖에 입주승인의 방법, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

단계에서 검토하게 되고, 양도신고 단계에서는 양도신고서, 양도사유서 등 형식적 요건을 갖추었는지 여부에 대해서만 심사하기 때문에 양도신고를 ‘수리가 필요 없는 신고’로 봐야 한다는 견해도 제시된 바 있음.¹³⁾

이처럼 현행법상 양도신고의 법적 성격이 불분명한 측면이 있음을 고려할 때, 신고수리 여부 통지 및 수리간주제도를 규정함으로써 불분명한 양도신고의 법적 성격을 ‘수리가 필요한 신고’로 명확히 하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있음.

또한, 현행법 제60조는 양도신고를 하지 않고 건축물등을 양도한 자에게 과태료를 부과하는바¹⁴⁾, 행정청이 신고수리 여부를 통지하지 않을 경우 신고인의 법적 지위가 불안정해질 우려가 있는 점을 고려할 때, 개정안은 양도신고의 법적 성격과 무관하게 신고수리 여부를 일정 기간 내에 통지하도록 함으로써 신고인의 권익을 보호하고 예측가능성을 제고할 수 있다는 점에서 긍정적 측면이 있는 것으로 보임.

국토교통부는 현행법상 양도신고가 실질적으로 ‘수리가 필요한 신고’로 기능하지만 문언상 수리 및 처리기간에 관한 규정이 없어 건축물등

13) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안」 검토보고서 (정부, 의안번호 2014671), 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 일부개정법률안」 검토보고서 (정부, 의안번호 2102044)

14) 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」

제60조(과태료) ② 제5조의4제1항을 위반하여 신고를 하지 아니하고 건축물등을 양도한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

의 양도·양수인에게 혼란을 초래할 우려가 있어, 신고처리 절차를 명확히 하고 양도인에게 예측가능성을 부여하는 한편 신속한 양도·양수 절차를 지원하려는 개정안에 동의한다는 입장임.¹⁵⁾

문 의 처

02)6788-5579

15) 국토교통부는 전국 10개 혁신도시 중 9개 혁신도시에서 제시한 의견을 충분히 수렴하여 개정안이 마련되었다는 입장임.