



제 434회 국회 (임시회)
제3차 과학기술정보방송통신위원회

과학기술분야 정부출연연구기관 설립·운영 및 육성에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈창업기업 관련 「공직자의 이해충돌 방지법」 적용 특례 신설〉
■ 조인철의원 대표발의(의안번호 제2217005호)

2026. 4.

과학기술정보방송통신위원회

전문위원 강 대 훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
1. 창업기업 관련 「공직자의 이해충돌 방지법」 적용 특례 신설(안 제32조 의2)	2
※ 참고자료	
1. 이해충돌방지 관련 해외 법률 및 규정 사례	22

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 조인철의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2026. 2. 24.

다. 회 부 일 : 2026. 2. 25.

II. 제안이유

정부는 그간 연구개발(R&D)에 대한 지속적인 투자를 통해 과학기술 분야의 연구성과를 축적해왔으며, 최근에는 이러한 성과를 기술이전·사업화·창업 등으로 연계하여 실질적인 경제적·사회적 가치로 확산하는 것을 국가 경쟁력 제고의 핵심과제로 추진하고 있음.

과학기술분야 정부출연연구기관(출연연) 및 4대 과학기술원(과기원)은 국가 연구개발사업의 중추적 수행기관으로서 연구 수행뿐만 아니라, 연구성과의 활용·확산에 관한 공적 책무를 담당하고 있음. 그러나, 2022년 5월 시행된 「공직자의 이해충돌 방지법」은 출연연 및 과기원 연구자의 연구자적 지위와 공직유관단체 소속 공직자라는 이중적 지위의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있음.

특히 사적이해관계자 신고·관리 의무, 직무 관련 외부활동 제한 등의 규정은 연구자의 기술이전 및 창업 활동에 실질적인 제약요인으로 작용하고 있으며, 이에 따라 일부 기관에서는 창업휴직자의 복직 시 창업기업 지분 처분을 요구하는 등 과도한 내부 규제를 운영함으로써 연구성과 확산 활동이 위축되고 있는 실정임. 이는 정부의 연구성과

사업화 정책 방향과 상충될 뿐 아니라, 사립대학 교수 등과의 형평성 문제를 초래하는 측면도 있음.

이에 출연연 등에 대하여 「공직자의 이해충돌 방지법」상 사적이해관계자 관리 및 직무 관련 외부활동 제한 등에 관하여 합리적인 범위의 특례를 마련함으로써, 공직윤리의 기본 원칙을 유지하면서도 연구성과의 활용·확산을 촉진하고 국가 연구개발 투자 성과의 실질적 제고를 도모하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 출연연 연구자의 창업기업 지분 소유에 따라 사적이해관계자로 분류되는 것이 적용되지 않도록, 연구자가 공공기술을 활용하여 보유하고 있는 주식·지분 또는 자본금을 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조제6호바목에 따른 주식·지분 또는 자본금 등으로 보지 아니함(안 제32조의2제2항 신설).

나. 출연연 및 연구회 임직원의 공공기술 기반 창업기업을 위한 노무·조언·자문 및 직무 관련 지식·정보 제공 등 외부활동이 허용될 수 있음(안 제32조의2제3항 신설).

IV. 검토의견

1. 창업기업 관련 「공직자의 이해충돌 방지법」 적용 특례 신설(안 제32조의2)

가. 개정안의 내용

- 안 제32조의2제2항은 연구기관 소속 연구자(연구지원 전담 인력 제외)가 공공기술을 활용하여 창업하거나 이전한 기업의 주식이나 지분을 보유하는 경우, 이를 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조제6호바목에 따른 주식·지분 또는 자본금 등으로 보지 아니하도록 규정하려는 것임. 또한, 안 제32조의2제3항은 연구기관 및 연구회가 공공기술 창업기업 등을 위하여 소속 임직원이 노무 및 조언을 제공하거나 소관 직무와 관련된 지식 및 정보를 제공하고 대가를 받는 행위, 해당 기업의 직위에 취임하는 행위를 허용할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제32조의2(기술의 이전 및 사업화 촉진) (생략)	제32조의2(기술의 이전 및 사업화 촉진) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신설>	② 연구기관 소속의 연구자(「국가연구개발혁신법」 제24조제2항에 따른 연구지원을 전담하는 인력 및 연구지원을 전담하는 조직에 소속된 자는 제외한다)가 공공

현행	개정안
<신설>	기술을 활용하여 창업하거나 이전하여 연구자 자신이 보유하고 있는 해당 기업의 주식·지분 또는 자본금 등에 대해서는 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조제6호바목에 따른 주식·지분 또는 자본금 등으로 보지 아니한다. ③ 연구기관 및 연구회는 공공기술을 이전받거나 당해 기술을 활용하여 창업한 기업 등(이하 “창업기업등”이라 한다)을 위하여 소속 임직원의 다음 각 호의 행위를 허용할 수 있다. 1. 창업기업등에 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위 2. 창업기업등에 소속 기관의 소관 직무와 관련된 지식이나 정보를 제공하고 대가를 받는 행위 3. 창업기업등의 직위에 취임하는 행위

나. 검토의견

□ 창업지분에 대한 사적이해관계자 적용 제외 특례(안 제32조의2 제2항)

○ 현행 「공직자의 이해충돌 방지법」¹⁾은 공직유관단체를 공공기

1) 「공직자의 이해충돌 방지법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.
 - 가. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회, 감사원, 고위공직자범죄수사처, 국가인권위원회, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다)과 그 소속 기관
 - 나. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회
 - 다. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 교육행정기관
 - 라. 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체
 - 마. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
 - 바. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따라 설치된 각급 국립·공립 학교
2. “공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람
 - 나. 제1호라목 또는 마목에 해당하는 공공기관의 장과 그 임직원
 - 다. 제1호바목에 해당하는 각급 국립·공립 학교의 장과 교직원
3. “고위공직자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자를 말한다.
 - 가. ~ 다. (생략)
 - 파. 그 밖에 대통령령으로 정하는 정부의 공무원 및 공직유관단체의 임원
4. “이해충돌”이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다.
5. “직무관련자”란 공직자가 법령(조례·규칙을 포함한다. 이하 같다)·기준(제1호라목부터 바목까지의 공공기관의 규정·사규 및 기준 등을 포함한다. 이하 같다)에 따라 수행하는 직무와 관련되는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 개인·법인·단체 및 공직자를 말한다.
 - 가. 공직자의 직무수행과 관련하여 일정한 행위나 조치를 요구하는 개인이나 법인 또는 단체
 - 나. 공직자의 직무수행과 관련하여 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 개인이나 법인 또는 단체
 - 다. 공직자가 소속된 공공기관과 계약을 체결하거나 체결하려는 것이 명백한 개인이나 법인 또는 단체
 - 라. 공직자의 직무수행과 관련하여 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 다른 공직자. 다만, 공공기관이 이익 또는 불이익을 직접적으로 받는 경우에는 그 공공기관에 소속되어 해당 이익 또는 불이익과 관련된 업무를 담당하는 공직자를 말한다.
6. “사적이해관계자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 - 가. 공직자 자신 또는 그 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다. 이하 같다)
 - 나. 공직자 자신 또는 그 가족이 임원·대표자·관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인 또는 단체
 - 다. 공직자 자신이나 그 가족이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하는 개인이나 법인 또는 단체
 - 라. 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 재직하였던 법인 또는 단체

관의 정의에 포함하고 있으며(제2조제1호라목), 공직자를 해당 기관의 장과 임직원으로 규정하고 있음. 또한, 과학기술분야 정부출연연구기관(이하 “출연연”이라 함)은 「공직자윤리법」 제3조의2제1항제3호2)에 따른 공직유관단체에 해당함. 따라서 출연연 소속 연구자와 연구지원 인력은 모두 「공직자의 이해충돌방지법」의 적용을 받는 공직자에 해당함.

- 이에 따라 연구자가 공공기술을 활용한 창업 또는 기술이전 등을 통하여 해당 기업의 주식·지분 또는 자본금 등을 보유하는 경우, 그 보유 비율이 발행주식 총수 또는 출자지분 총수의 100

-
- 마. 공직자로 채용·임용되기 전 2년 이내에 공직자 자신이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하였던 개인이나 법인 또는 단체
 바. 공직자 자신 또는 그 가족이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 또는 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체
 사. 최근 2년 이내에 퇴직한 공직자로서 퇴직일 전 2년 이내에 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자와 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 범위의 부서에서 같이 근무하였던 사람
 아. 그 밖에 공직자의 사적 이해관계와 관련되는 자로서 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 자
 7. “소속기관장”이란 공직자가 소속된 공공기관의 장을 말한다.

2) 「공직자윤리법」

제3조의2(공직유관단체) ① 제9조제2항제8호에 따른 정부 공직자윤리위원회는 정부 또는 지방자치단체의 재정지원 규모, 임원선임 방법 등을 고려하여 다음 각 호에 해당하는 기관·단체를 공직유관단체로 지정할 수 있다.

1. 한국은행
 2. 공기업
 3. 정부의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 정부 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체
 4. 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 기관·단체(재출자·재출연을 포함한다), 그 밖에 지방자치단체의 업무를 위탁받아 수행하거나 대행하는 기관·단체
 5. 임원 선임 시 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인·동의·추천·제청 등이 필요한 기관·단체나 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 임원을 선임·임명·위촉하는 기관·단체
- ② 제1항에 따른 공직유관단체의 지정기준 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

분의 30 이상이거나 자본금 총액의 100분의 50 이상인 때에는

「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조 및 같은 법 시행령³⁾에 따

라 사적이해관계자에 해당할 수 있고, 같은 법 제5조⁴⁾에 따른

3) 「공직자의 이해충돌 방지법 시행령」

제3조(사적이해관계자의 범위) ① 법 제2조제6호바목에서 “대통령령으로 정하는 일정 비율 이상의 주식·지분 또는 자본금 등을 소유하고 있는 법인 또는 단체”란 다음 각 호의 법인 또는 단체를 말한다.

1. 공직자 자신이나 그 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다. 이하 같다)이 단독으로 또는 합산하여 발행주식 총수의 100분의 30 이상을 소유하고 있는 법인 또는 단체
2. 공직자 자신이나 그 가족이 단독으로 또는 합산하여 출자지분 총수의 100분의 30 이상을 소유하고 있는 법인 또는 단체
3. 공직자 자신이나 그 가족이 단독으로 또는 합산하여 자본금 총액의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인 또는 단체

② ~ ③ (생략)

4) 「공직자의 이해충돌 방지법」

제5조(사적이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자(직무관련자의 대리인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 소속기관장에게 그 사실을 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다.

1. 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인, 지정·등록, 등재·인정·증명, 신고·심사, 보호·감호, 보상 또는 이에 준하는 직무
2. 행정지도·단속·감사·조사·감독에 관계되는 직무
3. 병역판정검사, 징집·소집·동원에 관계되는 직무
4. 개인·법인·단체의 영업 등에 관한 작위 또는 부작위의 의무부과 처분에 관계되는 직무
5. 조세·부담금·과태료·과징금·이행강제금 등의 조사·부과·징수 또는 취소·철회·시정명령 등 제재적 처분에 관계되는 직무
6. 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금의 배정·지급·처분·관리에 관계되는 직무
7. 공사·용역 또는 물품 등의 조달·구매의 계약·검사·검수에 관계되는 직무
8. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 직무
9. 공공기관의 재화 또는 용역의 매각·교환·사용·수익·점유에 관계되는 직무
10. 공직자의 채용·승진·전보·상벌·평가에 관계되는 직무
11. 공공기관이 실시하는 행정감사에 관계되는 직무
12. 각급 국립·공립 학교의 입학·성적·수행평가에 관계되는 직무
13. 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정, 우수자 선발에 관계되는 직무
14. 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정에 관계되는 직무
15. 국회의원 또는 지방의회의원의 소관 위원회 활동과 관련된 청문, 의안·청원 심사, 국정감사, 지방자치단체의 행정사무감사, 국정조사, 지방자치단체의 행정사무조사와 관계되는 직무
16. 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 직무

② 직무관련자 또는 공직자의 직무수행과 관련하여 직접적인 이해관계가 있는 자는 해당 공직자에게 제1항에 따른 신고 및 회피 의무가 있거나 그 밖에 공정한 직무수행을 저해할 우려가 있는 사적 이해관계가 있다고 판단하는 경우에는 그 공직자의 소속기관장에게 기피를 신청할 수 있다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.

1. 제1항 각 호에 해당하는 직무와 관련하여 불특정다수를 대상으로 하는 법률이나 대통령령의 제정·개정 또는 폐지를 수반하는 경우
2. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인·증명을 신청하는 민원에 따라 해당 서류를 발급하

관련 직무를 수행하는 경우에는 신고 및 회피 의무가 발생할 수 있음.

○ 한편, 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」⁵⁾ 등 관련

는 경우

④ 제1항 각 호에 해당하는 직무와 관련된 다른 법령·기준에 제척·기피·회피 등 이해충돌 방지를 위한 절차가 마련되어 있어 공직자가 그 절차에 따른 경우, 제1항에 따른 신고·회피 의무를 다한 것으로 본다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 신고 및 회피·기피의 절차와 방법, 신고·회피·기피의 기록·관리 등에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

5) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」

제25조의2(공공연구자창업 활성화 촉진) 정부는 공공기술을 활용한 연구자등의 창업 활성화를 위하여 창업 자금, 인력, 정보, 설비 및 기술지도 등을 지원하는 시책을 마련할 수 있다.

제25조의3(공공연구기관 소속 연구자등의 창업 지원 등) ① 공공연구기관 소속 연구자등은 단독으로 또는 다른 연구자등과 공동으로 창업을 할 수 있다. 다만, 해당 공공연구기관의 장은 다음 각 호의 경우에 소속 연구자등의 창업을 제한할 수 있다.

1. 거짓이나 부정한 방법으로 창업을 하거나 창업을 하려는 경우
2. 소속 공공연구기관에 현저한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우
3. 그 밖에 부정한 이익을 얻을 목적이 명백한 경우

② 공공연구기관은 창업자, 예비창업자 및 창업기업에 대하여 기술, 자금 등을 지원하거나 출자할 수 있다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다.

③ 공공연구기관의 장은 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위에서 창업기업에 공공연구기관이 보유한 시설·장비·정보 등의 사용을 허락하여야 한다. 이때 해당 공공연구기관의 내부 규정에 따라 사용료 등을 징수할 수 있다.

④ 공공연구기관 소속 연구자등은 창업기업의 주식을 취득할 수 있다. 다만, 공공연구기관의 장은 이해충돌을 방지하기 위한 절차 및 방법을 마련하여야 한다.

⑤ 공공연구기관의 장은 연구자등의 창업을 촉진하기 위하여 필요한 규정을 제정하여 운영하여야 한다.

⑥ 연구자등의 창업기업 근무를 위한 휴직·겸임·겸직, 창업기업의 주식 취득·처분, 창업기업에 대한 지원·출자, 시설·장비·정보의 사용 등 제5항에 포함되어야 하는 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조의4(공공연구기관 소속 연구자등의 휴직·겸임·겸직 허용 등) ① 공공연구기관의 연구자등은 「교육공무원법」 제44조제1항, 「국가공무원법」 제71조제2항, 「지방공무원법」 제63조제2항 및 「사립학교법」 제59조제1항에도 불구하고 그 소속 기관의 장의 허가를 받아 기술지주회사, 출자회사 또는 창업기업의 임직원으로 근무하기 위하여 7년 이내의 범위에서 휴직할 수 있다.

② 공공연구기관의 연구자등은 「교육공무원법」 제18조제1항, 제19조의2제1항, 「국가공무원법」 제32조의3, 제64조제1항, 「지방공무원법」 제30조의3, 제56조제1항 및 「사립학교법」 제55조제1항에도 불구하고 그 소속 기관의 장의 허가를 받아 기술지주회사, 출자회사 또는 창업기업의 임직원을 겸임하거나 겸직할 수 있다.

③ 공공연구기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 내부 규정에 따라 휴직·겸임·겸직에 대한 허가를 할 수 있다.

1. 소속 기관에 현저한 손해를 끼칠 우려가 있는 경우
2. 그 밖에 부정한 이익을 얻을 목적임이 명백한 경우

법령은 공공연구기관 소속 연구자 등에게 창업을 지원하고, 창업기업의 주식을 취득할 수 있도록 하며, 창업을 위한 휴직 및 겸직 등을 규정하고 있음.

- 즉, 현행법에 따르면 공공연구기관 소속 연구자들은 창업기업의 지분을 보유할 수 있으나, 발행주식 총수 또는 출자지분 총수의 100분의 30 이상 또는 자본금 총액의 100분의 50 이상을 보유하는 경우 「공직자의 이해충돌 방지법」상 사적이해관계자에 해당할 수 있고, 같은 법 제5조에 따른 관련 직무를 수행하는 경우에는 신고 및 회피 의무가 발생할 수 있음.

- 그러나 실제 운영에서는 다수의 기관이 이해충돌 발생 소지를 사전에 차단하기 위하여 창업 관련 내부 규정을 지나치게 보수적으로 운영하며, 지분 보유 및 복직 요건 등을 엄격하게 설정하고 있는 실정임. 각 출연연의 내부 규정을 살펴보면, 창업휴직자의 복직 시 창업기업의 임원직을 사임하도록 하거나 사적 이해관계자 기준(지분 30% 등)에 해당하지 않도록 보유 지분을 처분 내지 조정할 것을 직·간접적으로 강제하고 있음.

④ 제1항 및 제2항에 따라 휴직·겸임·겸직의 허가를 받은 사람은 이로 인하여 신분상 불이익을 받지 아니한다.

< 출연연의 창업자 지분 제한 규정 현황 >

기관명	관련 내부규정	창업·휴직·복직 시 지분 및 직위 제한 주요 내용
한국전자통신연구원	창업및출자관리요령 (제14조제2항)	- 복직을 하는 경우, 취득한 창업기업의 주식을 복직청원서 제출 이전까지 모두 처분함을 원칙으로 함
한국기계연구원	창업지원규정 (제9조제8항)	- 복직 이전에 지분을 처분하여야 함 - 처분 후 보유 가능한 지분의 상한은 30% 미만으로 엄격히 제한함
한국화학연구원	창업지원규정 (제9조의2제7항·제8항)	- 복직 시 창업기업의 대표 또는 임직원 등의 신분을 유지할 수 없음 - 복귀 이유(타인에게 경영권 승계 등) 및 창업기업 지분 보유 여부 등을 보고해야 함
한국과학기술정보연구원	창업지원규정 (제9조제10항, 제10조제7항)	- 복직 시 창업기업 보유 지분 처분 비율을 원장이 결정할 수 있음 - 복직신청자의 창업기업 지분 처분 기간을 창업심의위원회에서 결정해야 함
한국재료연구원	창업지원규정 (제11조제7항)	- 타인에게 경영권 승계 등 복귀 이유를 보고해야 함 - 연구심의회에서 복직신청자의 창업기업 지분 처분 기간을 결정해야 함
한국에너지기술 연구원	연구원창업지원규정 (제21조의2제4항제2호)	- 복직 신청 시 이해충돌 방지를 위해 창업자 및 특수관계인이 소유한 창업 관련 주식 처분 등의 방법을 원과 성실히 협의 및 이행하여야 함
한국표준과학연구원	창업 규정 (제12조제6항)	- 복직 시 복귀 이유(타인에게 경영권 승계 등)와 창업기업 보유 지분 여부 등에 대해 심의를 받아야 함
한국과학기술연구원	창업규정 (제10조의5)	- 복직 시 창업기업의 직·사임 의무- 지분 전량 처분 시에만 원 소속부서 복직 허용 (미처분 시 전담위원 근무)
한국기초과학지원연구원	창업지원규정 (제7조, 제11조)	- 복직 시 창업기업 보유 지분 처분 비율을 원장이 결정 - 복직 신청 시 위원회 심의를 통해 지분 처분 기간 결정
한국생명공학연구원	연구원창업지원규정	- 복직 예정일 60일 전 타인에게 경영권

기관명	관련 내부규정	창업휴직 복직 시
		지분 및 직위 제한 주요 내용
구원	(제11조제3항)	승계(폐업 등) 및 지분 보유 여부 의무 보고

- 실제 운영 사례를 보면 한국전자통신연구원과 국가보안기술연구소 등에서 창업 후 복직 과정에서 해당 기업의 지분을 처분한 뒤 복직하도록 한 사례가 있었음. 이로 인해 공공기술을 활용해 창업을 하더라도 복직 시점에 창업 지분을 강제로 처분하여 기업의 지배구조가 흔들리거나, 경우에 따라서는 복직 대신 퇴직을 선택해야 하는 부담으로 작용할 수 있음.

○ 한편, 최근 5년간 과학기술분야 정부출연연구기관의 연도별 창업 건수 추이를 살펴보면, 2020년 62건에서 2022년 49건, 2024년에는 25건으로 지속적인 감소 추세를 보이고 있음. 이러한 창업 위축 현상을 전적으로 2022년 5월에 시행된 「공직자의 이해충돌 방지법」의 영향으로만 단정하기는 어려우나, 해당 법률의 적용 이후 일선 기관들이 관련 내부 규정을 보다 보수적으로 운영하게 되면서 연구자 창업에 일정한 위축 요인으로 작용하였을 가능성은 있는 것으로 보임.

< 연도별 출연연 창업 건수 >

(단위: 건)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
KIST	11	4	6	1	-
ETRI	13	14	16	16	8
KISTI	-	1	2	1	-
건설연	2	2	2	2	2
국보연	-	1	1	-	1
기계연	1	-	1	1	-
기초연	2	1	2	-	2
김치연	-	1	-	-	-
독성연	-	-	-	-	1
생기원	3	2	1	7	3
생명연	3	3	3	2	-
식품연	1	-	-	-	-
에너지연	1	8	2	3	-
원자력연	3	6	2	3	1
재료연	1	1	1	1	2
전기연	15	8	3	8	1
지자연	2	-	-	-	-
철도연	1	-	1	1	-
표준연	2	3	4	-	3
한의학연	-	-	-	1	-
핵융합연	-	-	-	-	-
화학연	1	1	2	1	1
합 계	62	56	49	48	25

자료: 과학기술정보통신부

- 참고로, 미국이나 일본 등 주요 해외 국가의 사례를 살펴봐도 이해충돌방지 관련 법률의 적용 대상에 일부 공공연구기관 임직원을 포함하고는 있으나, 특정 지분율을 일률적 기준으로 삼아 공공연구기관 연구자의 주식 보유를 제한하는 입법례는 쉽

게 확인되지 않음(참고1: 이해충돌방지 관련 해외 법률 및 규정 사례).

○ 따라서 안 제32조의2제2항과 같이 공공기술을 활용한 창업기업 또는 공공기술을 이전받은 기업의 주식·지분 또는 자본금 등을 사적이해관계자 요건에서 배제하는 것은, 현장의 보수적인 규제를 완화하고, 연구자의 창업 활동 및 지분 참여를 보장하여 연구성과 확산을 도모한다는 측면에서 타당한 것으로 보임.

○ 다만, 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

○ 첫째, 연구현장의 창업 위축 문제는 법률의 제약뿐만 아니라 일선 연구기관들이 행정 편의주의적으로 내부 규정을 과도하게 보수적으로 운영하는 데서 기인하는 측면이 큼. 현행법 체계에서도 일정한 신고 및 통제 절차를 거치면 지분 보유가 가능함에도 불구하고, 기관들이 애초에 이해충돌 소지를 없애기 위해 지분 처분이나 직위 사임 등을 강제하고 있는 실정임. 따라서 단순히 법률에 예외를 두어 가능하다고 재차 선언하는 것이 근본적인 해결책이 될 수는 없으며, 주무 부처인 과학기술정보통신부가 출연연 전체를 아우르는 통일되고 합리적인 ‘이해충돌

방지 및 창업 지원 가이드라인'을 마련하여 각 기관이 임의적이고 과도한 규제를 하지 못하도록 행정적 지도를 병행할 필요가 있음.

- 둘째, 안 제32조의2제2항에 따라 창업기업 주식을 사적이해관계자 요건에서 완전히 배제할 경우, 지분 보유 사실에 대한 신고 의무마저 소멸하여 관리에 어려움이 발생할 우려가 있음. 실제로 한국지질자원연구원의 사례를 보면, 창업자가 창업 대상 기술의 책임자 및 관련 연구장비 관리책임자를 맡고 있던 중 창업기업에 기술이전 및 장비 공동활용을 지원하면서 이해충돌 소지가 발생하여 책임자를 다른 연구자로 변경한 바 있음. 또한, 출연연과 기업이 공동으로 참여하는 컨소시엄 연구의 경우, 출연연 연구자가 자신이 지분을 소유한 기업을 해당 연구의 참여기업으로 포함시켜 정부 연구비 등을 지원받게 하는 등 실질적인 이해충돌 상황이 발생할 가능성도 배제할 수 없음.

- 이처럼 창업 지원 과정에서 예기치 못한 이해충돌 상황이 발생할 수 있으므로, 지분 보유 자체는 자유롭게 허용하되 최소한 소속 기관이 보유 현황을 파악할 수 있도록 지분 신고 등 별도의 장치를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 셋째, 개정안에서 특례 적용의 핵심 전제 요건으로 사용하고 있는 공공기술의 개념이 명확하게 정의되어 있지 않아 향후 법 적용 과정에서 대상과 범위에 대한 해석상 혼란이 발생할 우려가 있음. 현행 법체계상 공공기술에 대한 일반적인 정의는 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제2조제5호6)에 규정되어 있으므로, 법적 명확성과 타법과의 체계적 정합성을 확보하기 위해 안 제2항의 조문에 해당 정의 규정을 명시적으로 인용(「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 공공기술을 활용하여...)하여 그 적용 대상을 엄격히 특정하는 자구 수정 방안을 검토할 필요가 있음.

□ 창업기업등에 대한 지원 및 겸직 허용 특례(안 제32조의2제3항)

- 현행 「공직자의 이해충돌 방지법」 제10조7)는 공직자의 직무

6) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “기술”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 「특허법」 등 관련 법률에 따라 등록 또는 출원(出願)된 특허, 실용신안(實用新案), 디자인, 반도체집적회로의 배치설계 및 소프트웨어 등 지식재산
 - 나. 가목의 기술이 집적된 자본재(資本財)
 - 다. 가목 또는 나목의 기술에 관한 정보
 - 라. 그 밖에 가목부터 다목까지에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 것
2. ~ 4. (생략)
5. “공공기술”이란 기술의 소유권·실시권 또는 이용권 등이 공공연구기관에 귀속된 기술을 말한다.
7. ~ 14. (생략)

7) 「공직자의 이해충돌 방지법」

제10조(직무 관련 외부활동의 제한) 공직자는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 「국가공무원법」 등 다른 법령·기준에 따라 허용되는 경우는 그러하지 아니하다.

1. 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위
2. 소속 공공기관의 소관 직무와 관련된 지식이나 정보를 타인에게 제공하고 대가를 받는 행위. 다만, 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 제10조에 따른 외부강의등의 대가로

관련 외부활동을 제한하면서도, 다른 법령에 예외 규정이 있는 경우에는 이를 허용하고 있음. 같은 조에 따르면 직무관련자에게 사적으로 노무 또는 조언·자문 등을 제공하고 대가를 받는 행위(제1호)는 원칙적으로 금지되나, 직무 관련 지식·정보를 제공하고 대가를 받는 행위(제2호)나 직무관련자인 법인·단체 등의 직위에 취임하는 행위(제5호)는 소속기관장의 허가가 있는 경우 허용될 수 있음.

- 이에 안 제32조의2제3항은 연구기관 및 연구회가 공공기술 창업기업 등을 위하여 소속 임직원이 노무 및 조언을 제공하고 대가를 받는 행위(안 제1호), 직무 관련 지식 및 정보를 제공하고 대가를 받는 행위(안 제2호), 창업기업등의 직위에 취임하는 행위(안 제3호)를 ‘허용할 수 있도록’ 명시함으로써, 「공직자의 이해충돌 방지법」 제10조 단서에 따른 법률상 예외 조항을 마련하려는 것임.

- 개정안의 구체적인 효과를 살펴보면, 안 제1호의 경우 현행법상 기관장의 허가조차 불가능한 ‘원천 금지’ 사항에 대하여 법률상

서 사례금 수수가 허용되는 경우와 소속기관장이 허가한 경우는 제외한다.

3. 공직자가 소속된 공공기관이 당사자이거나 직접적인 이해관계를 가지는 사안에서 자신이 소속된 공공기관의 상대방을 대리하거나 그 상대방에게 조언·자문 또는 정보를 제공하는 행위
4. 외국의 기관·법인·단체 등을 대리하는 행위. 다만, 소속기관장이 허가한 경우는 제외한다.
5. 직무와 관련된 다른 직위에 취임하는 행위. 다만, 소속기관장이 허가한 경우는 제외한다.

예외를 명시적으로 인정하는 것이므로, 연구자의 원활한 후속 기술지원을 보장한다는 측면에서 실질적인 제도 개선 효과가 있을 것으로 보임. 반면, 안 제2호 및 제3호의 경우 현행법 제10조제2호 및 제5호에 따라 현재도 소속 기관장의 허가가 있으면 충분히 가능한 행위를 대상만 ‘창업기업등’으로 특정하여 다시 명시한 성격이 있음.

○ 개정안과 같이 공공기술 창업기업에 대한 연구자의 외부활동과 대가 수수를 법률에 명시적으로 허용하는 것은, 그간 보수적인 잣대로 엄격하게 적용되던 이해충돌방지 규제에서 벗어나 연구자의 후속 기술지원과 정당한 대가 수령을 명시적으로 허용하는 의미를 가지며, 기술 상용화의 실효성을 높이고 창업을 활성화하려는 입법 취지는 일정 부분 타당성이 있다고 보임.

○ 다만, 안 제32조의2제3항제2호를 통해 직무 관련 지식이나 정보 제공 대가 수수 등을 폭넓게 허용할 경우, 연구기관이 보유한 미공개 국가 R&D 정보나 타 기업의 영업비밀 등이 창업기업으로 사적 유출될 우려가 제기될 수 있음.

- 현행 법체계 내에도 이러한 비윤리적 정보 유출 행위를 통제하

고 제재할 수 있는 장치는 마련되어 있음. 형사적 통제 측면에서 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」⁸⁾ 제31조(비밀유지 의무) 및 제36조(벌칙)에 따라 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 도용할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 엄격히 규정하고 있음. 또한, 행정적·재산적 통제 측면에서 「국가연구개발혁신법」⁹⁾ 제31조제1항제3호 및 제32조에 따라 연구개발성과를 임

8) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」

제31조(비밀 유지의 의무) 연구기관과 연구회의 임원이나 직원 또는 그 직(職)에 있었던 사람, 제16조제4항 및 제27조제2항제2호에 따른 회계감사를 수행하는 공인회계사, 제30조에 따라 연구기관 및 연구회의 위탁을 받아 그 업무를 수행하는 자는 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 다른 용도로 사용하여서는 아니 된다

제36조(벌칙) 제31조를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

9) 「국가연구개발혁신법」

제16조(연구개발성과의 소유·관리) ① 연구개발성과는 해당 연구개발과제를 수행한 연구개발기관이 해당 연구자로부터 연구개발성과에 대한 권리를 승계하여 소유하는 것을 원칙으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 연구개발성과의 유형, 연구개발과제에의 참여 유형과 비중에 따라 연구개발성과를 연구자가 소유하거나 여러 연구개발기관이 공동으로 소유할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공모 시(제9조제4항 단서에 따른 지정 등 공모 외의 방법인 경우에는 해당 절차가 시작되는 시점을 말한다) 연구개발성과의 소유가 국가에 있음을 또는 연구개발성과를 국가의 소유로 할 가능성이 있음을 미리 공지하는 경우에 한정하여 연구개발성과를 국가의 소유로 할 수 있다.

1. 국가안보를 위하여 필요한 경우
2. 공공의 이익을 목적으로 연구개발성과를 활용하기 위하여 필요한 경우
3. 해당 연구개발기관이 국외에 소재한 경우
4. 그 밖에 연구개발기관이 연구개발성과를 소유하는 것이 적합하지 아니하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

④ ~ ⑤ (생략)

제31조(국가연구개발사업 관련 부정행위의 금지) ① 올바른 연구윤리 확보를 위하여 연구자 및 연구개발기관은 국가연구개발활동을 수행하는 경우 다음 각 호의 국가연구개발사업 관련 부정행위(이하 “부정행위”라 한다)를 하여서는 아니 된다.

1. ~ 2. (생략)
3. 제16조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 연구개발성과를 소유하거나 제3자에게 소유하게 한 행위

4. ~ 6. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

제32조(부정행위 등에 대한 제재처분) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 연구개발기관, 연구책임자, 연구자, 연구지원인력 또는 연구개발기관 소속 임직원에게 대하여 10년 이내의 범위에서 국가연구개발활동(연구지원은 제외한다)에 대한 참여를 제한하거나 이미 지급한 정부 연구개발비의 5배의 범위에서 제재부가금을 부과할 수 있다.

1. ~ 2. (생략)

의로 제3자(창업기업 등)에게 소유하게 하는 행위에 대해 최대 10년의 참여 제한 및 제재부가금 부과 등 제재 처분을 내리도록 규정하고 있음.

- 그러나 비밀 누설이나 성과 도용에 대한 제재 규정은 주로 사후적 통제수단에 해당하므로, 직무 관련 정보 제공을 명시적으로 허용하는 특례를 두는 이상 법률상 허용 범위 자체를 보다 명확히 할 필요가 있음.
- 따라서 법률 적용 과정에서의 불필요한 해석상 논란을 방지하고 제도의 안전성을 더욱 확고히 하기 위하여, 안 제2호의 정보 제공 허용 범위를 ‘소관 직무와 관련하여 비밀유지 의무에 위반되지 아니하는 범위 내의 지식이나 정보’ 등으로 엄격히 한정하는 자구 수정 방안을 함께 논의할 필요가 있음.

□ 기타 관련 법안 현황 및 부처·기관 의견

- 참고로, 현재 우리 위원회에는 본 개정안과 동일한 취지로 4대 과학기술원(KAIST, GIST, DGIST, UNIST) 소속 교원 및 연구

3. 연구자 또는 연구개발기관이 제31조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정행위를 한 경우

4. ~ 6, (생략)

② ~ ⑥ (생략)

원의 공공기술 기반 창업에 대하여 「공직자의 이해충돌 방지법」 적용을 배제하는 내용의 4건의 개정안(조인철의원 대표발의)이 함께 계류되어 있음.

○ 한편, 관계 부처 및 기관의 의견을 살펴보면 다음과 같음.

- 과학기술정보통신부는 현행 「공직자의 이해충돌 방지법」이 공공연구기관 연구자의 창업 및 기술이전에 따른 정당한 대가 수령(지분 취득 등)을 제약하여 연구성과 확산에 중대한 장애요인으로 작용하고 있으므로 법령 특례 마련이 필요하다는 입장임.
- 국민권익위원회는 개별법 개정을 통해 사적이해관계자 적용을 제외하고 외부활동을 허용하는 것은 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장을 제시하면서, 특례를 신설하더라도 연구자의 창업기업 관련 직무수행 시 발생할 수 있는 이해충돌 방지의 필요성과 직무 관련 외부활동을 통한 사익 추구 가능성 등을 충분히 고려할 필요가 있다는 의견임.
- 국가과학기술연구회(NST)는 본 개정안이 그동안 출연연 연구

사업화에 큰 위축 요인으로 작용해 온 제약을 해소할 수 있다는 의견임. 그 밖에 한국표준과학연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국전자통신연구원 등 출연연들 역시 본 개정안이 연구자들의 심리적인 창업 장벽을 제거하고, 원기술 발명자의 안정적인 지분 취득과 합법적인 사후 기술지원을 보장함으로써 이전된 공공기술이 기업 현장에 뿌리내릴 수 있는 법적 기반이 될 것이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5236

참고

이해충돌방지 관련 해외 법률 및 규정 사례

국가	공직자 이해충돌방지 관련 법률	연구자 주식지분 관련
 (미국)	• Ethnics in Government Act(1978) - 공직자의 재정 공개 의무, 이해충돌 회피 의무 - 연방 공직자, 국회의원, 연방기관 등 ※ NSF·NIH·DARPA 등 연구기관 연구자는 위 법에 적용받을 수 있고, 각 기관의 자체 규정을 따름	• NSF 자체 규정 - 공시 후 지분 소유 허용 - 비율규모에 따라 '중대한 재정적 이해관계(SFI)'를 식별·관리(계획 수립 등)
 (일본)	• 국가공무원윤리법(1999) - 직무 공정성, 증여·주식거래 보고 의무 (비상장 주식 취득 제한) - 국가공무원, 특정 국가기관 임직원 등	• 대학 등의 기술이전 촉진에 관한 법률(1998) - 기술이전, 주식 취득 등 이익 창출 가능 ※ 연구기관 윤리규정에 따라 제한 가능
 (프랑스)	• 샤팡 2법(2016) - 부정부패, 부당이득, 횡령 등의 행위를 예방·적발 - 공직자(부패방지), 기업(윤리 강화)	• 부패방지청(AFA) 이해충돌방지 가이드라인 - 일반적인 공정성을 해칠 시 규제 (지분 기준을 명시하지 않음)
 (캐나다)	• Conflict of Interest Act(2006) - 사적 이익 추구 금지, 이해관계 공개 및 등록 - 공무원, 의원, 특정 공공기관 근무자 등 ※ 연구자는 창업 시 기관에 보고하는 등 각 기관의 자체 윤리규정에 따름	• 통제자산(주식, 채권 등) 보유 비율 규정 없음
 (EU)	(국가별 공직자 이해충돌방지 윤리규정 운영)	• 5~20% 지분 보유를 권장하나 각 기관의 자율 관리에 맡김

자료: 과학기술정보통신부