

규제지도(Regulation Map)를 활용한 기술지주회사 설립 · 운영 규정 비교 연구

이재훈*

- I. 서론
- II. 기술지주회사의 이론적 배경과 법률적 분석
 1. 산학협력법과 기술이전법상의 기술지주회사
 2. 일반적인 지주회사와의 비교
 3. 기술출자 개념을 통한 기술지주회사의 분석
 4. 벤처기업법상 신기술창업전문회사
 5. 기술 사업화를 위한 기타 법제도
- III. 기술지주회사 규제지도(Regulation Map) 작성
 1. 규제지도의 개념 및 일반적 기능
 2. 규제지도의 작성
- IV. 기술지주회사 규제지도를 통한 규제 분석 개선(안) 제언
 1. 기술지주회사 설립을 위한 인력 요건 명확화 개선 필요
 2. 기술지주회사 설립 시 진입규제형식 일치를 위한 규정 개선 필요
 3. 기술지주회사 운영 시 자회사 인수 제한 규정 개선 필요
 4. 기술지주회사 교직원 및 연구기관 직원의 겸직 조항 개선 필요
- V. 결론

* 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 변호사 · 고려대학교 기술경영전문대학원 겸임교수.

초 록

기술지주회사(Technology Holding Company)는 기술을 출자하여 독자적인 회사 설립, 외부기업과 합작 또는 기존 기업의 인수 등의 방식으로 자회사를 설립하여 기술사업화를 전문으로 하는 조직이다. 정부는 대학 내 창출된 기술의 실질적인 기업체 이전 및 제품의 상용화를 위해 대학이 보유한 기술을 스스로 사업화할 수 있도록 기술지주회사 제도를 도입하였다. 이에 2007년 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」에 대학 내 산학협력단등이 “산학연협력기술지주회사”를 설립할 수 있는 근거가, 그리고 2010년 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」에 공공연구기관이 “공공연구기관첨단기술지주회사”를 설립할 수 있는 근거가 각 제정되었다.

이에 본 연구는 두 법률상의 기술지주회사 설립·운영 등에 관한 각 규정을 규제지도(Regulation Map)라는 연구 방법을 통해 개별 법령상의 조항들을 세부적으로 비교하고, 현재의 시스템에서 드러나는 문제점을 분석하였다. 규제지도를 통해 각 기술지주회사의 설립·운영상의 흐름을 파악할 수 있도록 설립·운영의 시계열에 따라 각 법률, 시행령, 시행규칙을 시각화하였다. 이를 통하여 각 기술지주회사의 설립·운영상의 차이점을 규제개선 측면에서 분석하고, 개별법상의 각 조항들을 비교·분석하여 기술지주회사 관련 입법 개선안을 제시하였다.

주제어

기술지주회사, 기술사업화, 규제지도, 법제개선, 규제개선

I. 서론

2003년 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」(이하 ‘산학협력법’이라 한다) 개정으로 산학협력단의 근거 조항이 생긴 이래로, 기술개발 및 기술 이전에 관한 국가 차원의 지원 및 법제도 정비가 꾸준히 있었다. 2007년 산학협력법 개정으로 산학협력단 및 일부 산업교육기관 등(이하 “산학협력단 등”이라 한다)의 산학연협력기술지주회사 설립 근거 조항이 신설되었고,¹⁾²⁾³⁾ 2010년 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」(이하 ‘기술이전법’이라 한다)에 공공연구기관 등의 공공연구기관기술지주회사 설립에 관한 조문이 추가되었다.⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾

1) 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
8. “산학연협력기술지주회사”(이하 “기술지주회사”라 한다)란 제25조에 따른 산학협력단 또는 연구기관이 보유하고 있는 대통령령으로 정하는 기술의 사업화를 목적으로 다른 회사의 주식(지분을 포함한다. 이하 같다)의 소유를 통하여 그 회사를 지배하는 회사를 말한다.

2) 「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제36조의2(기술지주회사의 설립·운영)
① 산학협력단 및 제2조 제2호 다목에 해당하는 산업교육기관 중 대통령령(산학협력법 시행령 제42조)으로 정하는 산업교육기관(이하 “산학협력단 등”이라 한다)은 단독으로 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관과 공동으로 기술지주회사를 설립할 수 있다.
1. 다른 대학의 산학협력단
2. 학교법인(그 학교에 산학협력단이 없는 경우만 해당한다)
3. 연구기관

3) 산학협력법 제36조의2 제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 산업교육기관”은 다음과 같다. 「근로자직업능력 개발법」 제2조제5호에 따른 기능대학, 「국방대학교 설치법」에 따른 국방대학교, 「사관학교 설치법」에 따른 사관학교, 「국군간호사관학교 설치법」에 따른 국군간호사관학교, 「육군3사관학교 설치법」에 따른 육군3사관학교, 「경찰대학 설치법」에 따른 경찰대학, 「한국과학기술원법」에 따른 한국과학기술원, 「광주과학기술원법」에 따른 광주과학기술원, 「대구경북과학기술원법」에 따른 대구경북과학기술원, 「울산과학기술원법」에 따른 울산과학기술원.

이와 같이 제도 인프라가 조성된 이후 국내 대학교나 국공립연구기관의 기술이전은 양적으로 확대되었다. 2017년 대학이 기업에 기술을 이전⁸⁾한 건수는 4,310건으로 2010년 대비 약 2.7배 증가⁹⁾하였고, 기술료 수입은 약 2.1배 증가한 774억 원으로 집계되었다. 대학의 연구개발비¹⁰⁾도 2017년 기준 5

4) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 10. “공공연구기관첨단기술지주회사”(이하 “기술지주회사”라 한다)란 공공연구기관이 보유하고 있는 기술의 사업화를 목적으로 다른 회사의 주식(지분을 포함한다. 이하 같다)의 소유를 통하여 해당 회사의 사업을 지배하거나 관리·지원하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로서 제21조의3에 따라 등록된 회사를 말한다. 다만, 「산학협력진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제25조에 따른 산학협력단이 보유하고 있는 기술의 사업화를 목적으로 회사를 설립하는 경우에는 제외한다.

5) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 6. “공공연구기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.
 가. 국공립 연구기관
 나. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조 제1항에 따라 설립된 정부출연연구기관
 다. 「특정연구기관 육성법」 제2조를 적용받는 특정연구기관
 라. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
 마. 그 밖에 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 연구개발과 관련된 법인·단체로서 기술의 이전 및 사업화(이하 “기술이전·사업화”라 한다)를 촉진하기 위하여 대통령령으로 정한 기관

6) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제21조의3(기술지주회사의 설립) ① 공공연구기관은 단독으로 또는 다른 공공연구기관과 함께 기술지주회사를 설립할 수 있다.

7) 별도의 각 법률에 설립 근거가 마련된 산학연협력기술지주회사와 공공연구기관첨단기술지주회사는 서로 다른 형태의 기술지주회사라고 보기 어렵다 할 것이다.
 8) 기술이전은 양도, 실시권 허락, 기술지도, 공동연구, 합작투자 또는 인수·합병 등의 방법으로 기술이 기술보유자로부터 그 외의 자에게 이전되는 것이며, ① 양도(매매) ② 라이선스 ③ 기술제휴 ④ OEM/ODM ⑤ M&A 등을 포함한다. 교육부, “2017 대학 산학협력활동 조사보고서”, 교육부, 2019, 27면.
 9) 2010년 기술이전계약건수는 총 1,615건이다. 교육부, “2014 대학 산학협력활동 조사보고서”, 교육부, 2016, 15면.
 10) 대학 소속 전임교원이 연구책임자로서 수행한 연구비를 의미한다.

조 9,947억 원¹¹⁾으로 2013년 5조 3053억 원 대비 약 13% 증가하였다.¹²⁾ 그러나 매년 대학 R&D 예산에 비해서는 그 사업화 등의 효과에는 그 한계를 드러냈다. 이러한 한계는 정책적·환경적 요인에 기인할 가능성도 없지 않으나 기술지주회사 설립 및 운영에 관한 제도에 대한 개선이 쉽게 이루어지기 어려운 복잡한 관계가 문제점으로 지적된다.¹³⁾

이를 해결하기 위해 기술지주회사 관련 규정을 통일하자는 의견을 제시하는 경우도 있었으며¹⁴⁾, 현실적으로 기술지주회사가 괄목할 만한 성과를 내기까지는 좀 더 시간이 필요하기에 현 체제의 안정화에 주력하되 개별적으로 규제완화에 집중해야 한다는 견해도 있다¹⁵⁾. 그러나 이와 같은 통합 법률의 제정은 정부 거버넌스 정책, 예산 지원 등 빠른 시일 내에 해결하기에 한계가 있다. 또한 개별적인 규제완화 집중은 다양한 기술사업화 기관들의 이해 없이 부처별로 각자 운영되는 악순환¹⁶⁾을 만든다.

이에 본 연구는 각 개별 법령상의 조항들을 세부적으로 비교·분석하여 현재의 시스템에서 드러나는 문제점을 상대적으로 파악하였다. 두 법률상의 각 기술지주회사 설립·운영 등에 관한 규정을 규제지도를 작성하여 비교·분석하였다. 규제지도는 각 기술지주회사의 설립·운영상의 흐름을 파악할 수 있도록 설립·운영의 시계열에 따라 각 법률, 시행령, 시행규칙을 시각화한다. 이를 통하여 각 기술지주회사의 설립·운영상의 차이점을 규제개선 측면에서 분석하고, 개별법상의 각 조항들을 비교·분석하여 기술지주회사

11) 5조 9,947억원 중 88.2%(5조 2,899억원)는 과학기술분야 연구비, 11.8%(7,047억원)는 인문사회분야 연구비.

12) 2014 대학 산학협력활동보고서, 2015 대학 산학협력활동보고서 및 2017 대학 산학협력활동 조사보고서(2019. 5.) 자료 등을 참고하였다.

13) (사)산학협력기술지주회사협의회 COP정책기획분과, “산학연협력 기술지주회사 발전 방안”, (사)산학협력기술지주회사협의회(2014), 6면.

14) 이동원, “기술지주회사에 관한 법적 쟁점과 과제”, 『경제법연구』, 제14권 제2호(2015), 235면.

15) 강선준, “공공연구기관의 기술지주회사에 대한 법적 고찰”, 『지식재산연구』, 제5권 제2호(2010), 77면.

16) 이민호, “산학협력이 한 부처에 있어야 산학협력 발전할 것”, 산학뉴스

(<http://www.sanhak.co.kr/news/articleView.html?idxno=10033>), 검색일: 2020. 3. 17.

관련 입법 개선안을 제시하였다.

연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 기술지주회사의 이론적 배경과 법률적 분석을 고찰하여, 이후 기술지주회사 규제지도 작성의 기초로 활용하였다. III장에서는 기술지주회사 규제지도를 작성하였고, IV장에서는 규제지도를 통한 제도 개선안을 제안하였다. 마지막 V장에서는 이상의 논의를 정리하고 시사점을 도출하였다.

II. 기술지주회사의 이론적 배경과 법률적 분석

1. 산학협력법과 기술이전법상의 기술지주회사

기술지주회사란 대학(산학협력단) 및 연구기관이 보유한 기술을 출자하여 단독 혹은 다른 기관과의 연합 형태로 자회사를 설립한 뒤 자회사의 지배를 통하여 기술의 사업화를 통한 수익을 창출하는 전문조직으로 지주회사의 일종이다. 현재 기술지주회사는 산학협력법과 기술이전법에서 이를 직접적으로 규정하고 있다. 교육부가 담당하고 있는 산학협력법에서는 ‘산학연협력기술지주회사’란 명칭을 기술지주회사로 축약하여 사용하고 있으며, 산업통상자원부가 담당하고 있는 기술이전법에서는 ‘공공연구기관첨단기술지주회사’란 명칭으로 규율하고 있으며(동일하게 기술지주회사로 축약하여 사용한다) 두 법률 모두 기술의 사업화를 목적으로 함을 명시하고 있다.

산학협력법상의 기술지주회사와 기술이전법상의 기술지주회사는 기술의 ‘사업화’를 목적으로 설립되는 전문조직이란 점에서 동일하다고 볼 수 있다. 그러나 산학협력법은 교육부가 소관하고 있으며 기술이전법은 산업통상자원부가 소관하는 법률로, 기술지주회사를 설립하는 주체가 상이하다는 것이 가장 큰 구별점이 될 것¹⁷⁾이나 그 외 기술지주회사의 설립방식 및 운영에 관한 내용은 대부분이 유사하다.

연혁적으로는 2007년 교육부 소관의 산학협력법에서 가장 먼저 ‘대학(산학협력단)’의 기술지주회사 설립근거를 제정하였다. 동법의 근거조항으로 대학의 단독 혹은 다른 대학 및 연구기관과의 연합 형태의 기술지주회사 설립이 가능해졌지만 정부출연연 등 공공연구기관의 경우 단독 및 연합 형태의 기술지주회사 설립 근거는 아직 없던 상황이었다. 기술지주회사의 설립형태에 관하여 산학협력법의 경우 제36조의2 제1항에서 대학(산학협력단) 등의 경우 ‘단독으로 또는 다른 기관과 공동으로’ 기술지주회사를 설립할 수 있다고 하기 때문에 대학 단독 또는 대학교와 다른 기관의 공동으로의 기술지주회사 설립이 가능했기 때문이다. 이에 2010년 산업부 소관의 기술이전법에서 기술지주회사 설립조문이 신설된다. 기술이전법의 경우 제21조의3 제1항에서 공공연구기관은 ‘단독으로 또는 다른 공공기관과 함께’ 기술지주회사를 설립할 수 있다고 규정한다. 그런데 공공연구기관 단독의 기술지주회사 설립의 근거조문이 생겼지만, 공공연구기관 단독으로 기술지주회사를 설립하고자 했던 기관들은 「벤처기업육성에 대한 특별조치법」(이하 ‘벤처기업법’이라 한다)상의 신기술창업전문회사를 설립하면서 특별히 기술지주회사를 설립하지 아니하여도 되는 상황이 발생¹⁸⁾한다. 이에 기술이전법상 기술지주회사는 법령 내에 기술지주

17) 산학협력단 등이 기술지주회사를 설립하고 동 기술지주회사가 설립한 자회사를 통해 대학이 보유한 기술을 직접 사업화함으로써 산학협력을 활성화하는 동시에, 적극적인 수익창출을 통하여 대학의 재정확충에도 기여하자는 취지가 기술지주회사의 도입 목적이라고 할 수 있다. 당시 국내법상 대학들의 기술사업화 방식으로 기술이전, 교수창업, 학교기업제도 정도가 있었고 대학 자체가 조직적·전문적으로 보유기술을 사업화하는 통로가 마련되어 있지 않았다. 이에 산학협력단 등으로 하여금 기술사업화를 전문적으로 수행할 기술지주회사를 설립할 수 있도록 하여 학교차원의 적극적인 사업화를 유도하고자 하는 취지가 도입 배경이라고 볼 수 있다. 기술지주회사 제도를 통해 대학에서 개발한 특허 등 지식재산권을 활용하여 기업을 창출하고, 수익금을 다시 대학의 교육·연구 활동에 재투자할 수 있는 선순환 구조를 만들 수 있도록 제도적 지원이 마련된 것이다. 국회교육위원회, “산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률 일부개정안(이주호 의원 대표발의 등) 입법검토보고서”, 국회교육위원회, 2007, 7면.

18) 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조(정의) ⑧ “신기술창업전문회사”란 대학이나 연구기관이 보유하고 있는 기술의 사업화와 이를 통한 창업 촉진을 주된 업무로 하는 회사로서 제11조의2에 따라 등록된 회사를 말한다.

회사 근거가 만들어진 2010년 이래로 2019년까지 단 한 건도 설립된 적이 없다.

일반적으로 기술지주회사 설립은 단독설립형, 공동설립형, 연합설립형으로 나눌 수 있다. 단독설립형은 산학협력법상 산학협력단이 단독으로 설립하거나 혹은 기술이전법상 공공연구기관이 100% 지분을 출자하여 기술지주회사를 설립하는 형태를 말한다. 국내의 경우 대다수의 기술지주회사가 단독설립형이다. 공동설립형은 설립주체 이외의 기관이 참여하는 형태이며, 연합설립형은 지역거점형이라고도 부르며 특정 지역을 중심으로 복수의 대학 및 연구소 등이 하나의 기술지주 회사를 설립하는 형태¹⁹⁾이다.

2008년 한양대학교가 최초로 산학협력법 기반의 기술지주회사를 설립한 뒤로 2018년 9월 기준 총 64개의 기술지주회사가 설립되었고 자회사는 총 704개가 누적²⁰⁾ 설립되었다. 기술지주회사는 절반이 수도권에 몰려 있으며 나머지 절반이 수도권 외의 강원, 충청, 대경, 동남, 호남, 제주 지역에 분포해 있다. 이 중 최근 눈에 띄는 형태는 연합설립형태인 지역연합기술지주회사로 현재 강원지역, 전북지역, 대경지역, 부산지역 등에 대학연합기술지주회사가 설립되었으며 최근 전남지역 대학연합 창업기술지주회사가 교육부로부터 설립인가를 받고 설립 진행 중에 있다. 이러한 지역연합 기술지주회사는 지방자치단체의 테크노파크를 통해 자본금 출자를 받는 등 지자체의 안정적인 지원과 각 지역의 대학 및 산학협력단이 연합하여 기술을 출자하여 설립된다.²¹⁾

19) 교육부, “산학협력기술지주회사 설립 및 운영 매뉴얼”, 교육부, 2012.

20) 교육부의 2017 대학 산학협력활동 조사보고서(2019.5.)에 따르면, 2017년 9월 기준으로 자회사 수는 설립 누적 수로 통계가 작성되었으며, 누적은 현재 설립되어 운영 중인 기업 이외에도 주식양수도로 인한 모자회사 관계에서 벗어났거나, 폐업·휴업한 자회사도 전부 포함된 것이다. 다만, 공동자회사 수는 제외되었다.

21) 지역연합 기술지주회사를 통한 기술의 사업화와 함께 지역산업 발전 및 일자리 창출에 큰 역할을 하고 있는 점에서 다양한 형태의 기술지주회사 출현에 의의가 있다 할 것이다.

한편, 기술지주회사가 자회사를 설립하는 유형은 단독설립 방식, 조인트벤처(합작) 설립방식, 자회사 편입방식이 있다. 단독설립 방식은 대학 및 연구기관이 보유한 기술과 자본을 초기 출자하여 기술지주회사가 단독으로 자회사를 설립하는 방식으로 완성도 높은 기술력을 바탕으로 단기간에 상용화가 가능하다는 장점이 있다, 조인트벤처 방식은 기술지주회사 설립주체가 보유한 기술과 외부기업(기관)과의 합작으로 자회사를 설립하는 방식으로 기술 관련 상용화 개발에 대한 부분과 기업의 경영관리에 관한 부분을 전문성에 맞게 담당할 수 있는 방식이다. 자회사 편입방식은 일반적으로 기술적 관련성이 높은 기업의 주식(지분)을 인수하여 낮은 비용으로 신속하게 자회사를 설립할 수 있는 방식이다. 이 외에도 학교기업²²⁾의 자회사 전환 등 위 세 가지 유형이 복합적으로 결합된 다양한 형태의 자회사 설립이 가능할 것이다.

2. 일반적인 지주회사와의 비교

「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 제2조에 서 지주회사(Holding Company)를 “주식의 소유를 통하여 국내 회사의 사업 내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사”로 정의하고 있다. 공정거래법은 금융·비금융 분리원칙에 의해 금융법 및 보험법을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 금융지주회사와 이 외의 지주회사를 구분하여, 금융지주회사가 비금융회사의 주식을 소유하거나 일반지주회사가 금융회사의 주식을 소유하는 것을 금지한다.²³⁾ 이론적으로는 자회사의 주식보유 외에는 다른 사업을 영위하지 않는 순수지주회사(Pure Holding Company)와 일반사업을

22) 산업체 기술이전 촉진을 위한 인력양성 제도로 특정학과 또는 교육과정과 연계하여 학교 내에 기업과 같은 환경을 조성하여 학생들이 직접 제조, 판매, 가공 등의 기업 생산활동에 참여하여 기업 운영에 필요한 기술과 지식 등을 배울 수 있는 제도를 말한다.

23) 맹수석, “기술지주회사의 법적 쟁점에 관한 연구”, 『기업법연구』, 제28권 제1호(2014), 237면.

영위하면서 지주회사기능을 함께 수행하는 사업지주회사(Operating Holding Company)로 구분할 수 있으나 우리나라 공정거래법은 이를 별도로 구분하고 있지는 않다.²⁴⁾

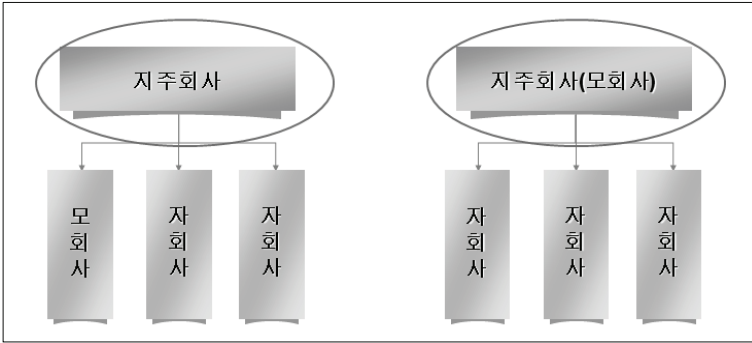
〈표 1〉 일반지주회사와 금융지주회사 비교(저자 작성)

	일반지주회사	금융지주회사
진입 규제	<ul style="list-style-type: none"> •(설립·전환시) 공정위 사후신고 •(자회사 등 편입) 별도 규제 없음 	<ul style="list-style-type: none"> •(설립·전환시) 금융위 사전인가 •(자회사 등 편입) 금융위 사전승인
업무	<ul style="list-style-type: none"> •사업지주회사도 허용 	<ul style="list-style-type: none"> •순수지주회사만 허용 •자회사의 경영관리 및 부수업무만 가능
행위 제한	<ul style="list-style-type: none"> •자회사 최소 지분 보유의무 •상장 20%, 비상장 40% 	<ul style="list-style-type: none"> •자회사 최소 지분 보유의무 •상장 30%, 비상장 50%
증손 회사	<ul style="list-style-type: none"> •100% 지배 시에는 허용 	<ul style="list-style-type: none"> •손자회사의 증손회사 지배 금지
출자 한도	<ul style="list-style-type: none"> •(별도 규제 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> •자회사에 대한 출자한도 •지주회사 자기자본의 100%

지주회사가 각 자회사의 모회사가 될 수도 있고, 지주회사 하위로 모회사가 존재하기도 한다. 이는 사실상 모회사의 지배주주가 자회사들을 지배관리하기 위해서는 기업조직마다의 각기 서로 다른 소액주주들과의 갈등을 극복해야 하는 부분들이 있는데 이러한 문제를 해결하기 위한 방식으로 지주회사를 채택하는 이유도 있기 때문에 모회사가 직접 지주회사가 되거나, 혹은 모회사와 자회사를 모두 아우르는 지주회사를 설립하기도 한다.

24) 맹수석, 앞의 논문, 237면.

[그림 1] 지주회사의 일반적인 구조(저자 작성)



기술지주회사가 위와 같은 일반적 의미에서의 지주회사에 속한다고 전제해 보도록 하자. 기술지주회사는 금융지주회사가 아닌 일반지주회사에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 기술지주회사가 금융법 및 보험법을 영위하는 자회사를 운영하지는 않기 때문이다.²⁵⁾ 그렇다면 기술지주회사는 일반지주회사에 포함되는 것은 타당해 보인다. 기술지주회사도 어느 일반지주회사가 가지고 있는 성격이라고 할 수 있는 ‘다른 회사의 주식(지분 포함)의 소유를 통하여 그 회사를 지배’를 그 설립 목적으로 규정하고 있기 때문이다. 이는 산학협력법 및 기술이전법상의 기술지주회사의 정의에서 드러난다. 산학협력법 및 기술이전법상의 각 기술지주회사도 산학협력단 등이나 공공연구기관²⁶⁾이 보유하고 있는 기술의 사업화를 목적으로 다른 회사 주식의 소유를 통하여 그 회사를 지배하는 회사로 정의하기에, 일반적 의미의 순수지주회사 개념에 부합한다.²⁷⁾

25) 금융지주회사는 금융법 및 보험법을 영위하는 자회사의 주식을 소유하여 ‘금융’이라는 업종을 구분하기 위하여 지주회사 앞에 ‘금융’을 붙인 것이다.

26) 앞서서 기술이전법 제2조 제6호에 나온 내용으로서 공공연구기관이란 국공립 연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조 제1항에 따라 설립된 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조를 적용받는 특정연구기관, 「고등교육법」 제2조에 따른 학교, 그 밖에 「민법」 또는 다른 법률에 따라 설립된 연구개발과 관련된 법인·단체로서 기술의 이전 및 사업화(이하 “기술이전·사업화”라 한다)를 촉진하기 위하여 대통령령으로 정한 기관을 말한다.

27) 윤현석, “기술지주회사의 도입과 과세문제”, 『법과 정책연구』, 제9집 제1호(2009),

따라서 단순히 일반지주회사 앞에 ‘기술’을 붙이지 않았더라도 지주회사라든 일반지주회사의 범리에 따라 규제 적용을 받으면 된다. 그럼에도 불구하고 ‘기술’에 방점을 두고 기술지주회사라고 정의한 그 목적에 대하여 논의가 필요할 것이다.²⁸⁾

먼저, 기술지주회사는 ‘금융’이라는 업종으로 따로 분류한 금융지주회사와 같이 ‘기술’이라는 업종으로 일반적인 지주회사와 별도로 구분 짓기 위하여 ‘기술’이라는 용어를 지주회사 앞에 사용했다고 보기는 어렵다. ‘기술’이 업종을 대변할 수는 없기 때문이다. 일반적으로 기술은 업종을 구별할 수 있는 용어가 아닐뿐더러, 기술을 활용하는 기업과 기술을 활용하지 않는 기업을 구별한다는 것은 그 자체로서 실익도 없다. 기술은 과학 이론을 실제로 적용하여 자연의 사물을 인간 생활에 유용하도록 가공하는 수단으로 볼 수 있는데, 현대 사회의 대다수의 기업이 기술을 기반으로 하는 기업이지 비(非)기술기업은 없다고 해도 과언이 아니기 때문이다.

사실 기술지주회사를 설립할 수 있는 주체인 산학협력단 등 또는 공공연구기관은 각자 자신들이 보유하고 있는 기술들이 있다.²⁹⁾ 여기서 각 설립 주체들이 보유하고 있는 기술들을 사업화하는 방법 중 가장 기본적인 것은 설립 주체가 직접 기술들을 사업화하는 방법이 있을 수 있다. 간접적으로 기술의 사업화를 진행할 수도 있다. 기술을 사업화하는 특정한 목적을 가진 회사

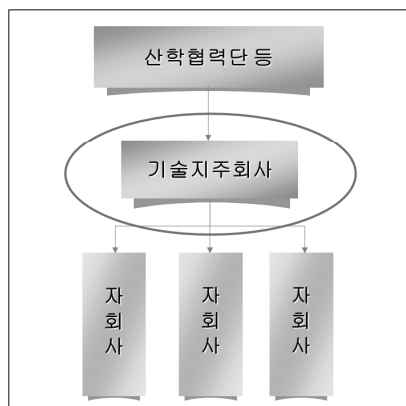
343면.

28) 「상법」 169조에 따르면 회사란 상행위나 그 밖의 영리를 목적으로 하여 설립한 법인이며, 기술지주회사도 이러한 상법상의 회사라 할 수 있다고 볼 수 있다. 다만 기술지주회사로의 건물, 토지 등의 출자를 통하여 과도한 수익추구행위를 하는 경우, 기술의 사업화 등 산학협력의 활성화 차원에서 도입되는 기술지주회사제도가 악용될 소지가 있다는 우려가 있고, 또한 현금 출자와 관련하여 기술지주회사의 운영에 필수적으로 소요되는 현금의 출자는 새로 도입되는 기술지주회사의 안정적 정착을 위해서 필요한 측면이 있지만, 이와 같은 현금출자를 일반 회사와 동일하게 허용하는 경우 무리한 사업화에 따른 금전적 손실이 산학협력단, 즉 대학의 손실로 이어져 재정부담으로 작용할 우려도 있는바 이러한 기술지주회사 설립 목적에 부합하기 위한 제도적 제한이 일반적인 지주회사와의 차이를 만들어 낸다고도 볼 수 있다.

29) 이 보유한 기술들의 사업화를 목적으로 하는 것이 기술지주회사이다. 따라서 설립 주체들이 기술을 보유하고 있어야 함은 기술지주회사를 논의하는 데 있어서 기본적인 전제라고 할 수 있다.

에 기술을 기술이전, 신탁하는 것 등이 그 예이다. 기술이전법 내의 ‘기술신탁관리업’을 하는 회사들이 바로 이러한 기술의 사업화를 목적으로 운영되는 업종이다. 그런데 기술지주회사는 독특한 구조로서 기술의 사업화를 진행하는 방식을 취한다. 앞선 산학협력단 등 또는 공공연구기관인 설립 주체가 자신들이 소유하고 있는 기술을 직접 사업화하는 방법이나 외부의 기술 사업화 전문 회사의 기술이전, 신탁 등을 선택하지 아니하고, 기술지주회사를 설립한다. 이 설립된 기술지주회사는 다른 회사를 지배하거나 관리·지원하는 것을 주된 사업으로 하게 되는데, 이렇게 기술지주회사의 지배를 받거나 관리·지원을 받는 기업이 설립 주체가 가지고 있었던 기술의 사업화를 목적으로 수익을 창출해 내야 하는 구조이다.

[그림 2] 기술지주회사의 구조(저자 작성)



기술지주회사의 경우 이러한 독특한 구조를 지니고 있으며, 산학협력법 및 기술이전법에 이러한 구조에 관한 설립·운영의 법률적 근거가 명시되어 있다. 이에 따라 산학협력단 등 또는 공공연구기관은 자신들이 보유³⁰⁾하고 있는 기술을 사업화하는 목적으로 일반 지주회사와 유사한 명칭의 기술‘지

30) 기술지주회사를 설립하는 목적이 설립 주체가 보유하고 있는 기술의 사업화인바, 설립 주체가 보유하고 있는 기술이 없다는 것은 기본 전제에서부터 잘못된 것이다.

주회사'를 설립한다. 그러나 기술지주회사를 일반 지주회사와 같은 관점으로 보기에는 한계가 있다. 즉, 설립주체가 소유하고 있는 기술을 사업화하는 목적으로 중간 조직과 같은 형태의 회사를 설립하고, 이 중간 회사를 통하여 목적 수행을 위하여 중간 회사가 다른 회사의 사업을 지배하거나 관리·지원하는 것을 주된 사업으로 한다고 해서 이러한 중간 회사를 모두 기술지주회사라고 지칭하지는 않는다. 결국 '기술'의 사업화를 목적으로 한다는 것에 방점을 찍기 위하여 '기술'이라는 용어를 사용했다고 보더라도, 기술지주회사가 지주회사라는 형태에 포함된다고 하기에는 아직도 논리적인 비약이 있다.

3. 기술출자 개념을 통한 기술지주회사의 분석

그렇다면 '기술'이라는 용어가 사용된 기술지주회사라는 개념은 사실상 다른 특별한 의미를 지니고 있다고 보아야 한다. 바로 '기술출자'이다.

먼저 일반적으로 사업을 영위하기 위한 자본으로 금전이나 기타의 재산·신용·노무 등을 법인에 출연하는 것을 출자라고 한다. 이러한 출자의 종류는 금전이 주된 방식이나, 그 밖의 부동산·동산·채권 등의 현물을 출자할 수 있다. 이러한 현물에는 기술·상표 등의 지식재산권도 포함된다. 금전을 출자하는 것은 그 가치를 측정하는 데 있어서 별다른 문제점이 없으나, 현물을 출자하는 것은 현물의 가치 평가를 어떤 식으로 하느냐에 따라 지분 인수에 상당한 영향을 끼칠 수 있다. 따라서 현물의 가치를 고의로 고평가 하는 등의 문제가 있을 수 있기 때문에 「상법」 제290조 제2호 등³¹⁾에서는 현물출자를 하는 자의 성명, 그 목적인 재산의 종류, 수량, 가격과 이에 대하여 부여할 주식의 종류와 수를 따로 정관에 기재하여야 한다고 정하고 있다. 그뿐만 아니라 이러한 사항을 정관에 기재할 때에는 이에 관한 조사 등을 필수적으로 하도록 정하고 있다. 다음과 같이 검사인이나 공증인 등에 의하여 현물출자의 이행에 대한 조사, 보고가 있어야 한다.³²⁾

기술출자라는 것은 현물출자의 한 종류라고 할 수 있다. 금전이 아닌 기타

현물을 출자하는데 그 종류가 기술이라는 것이기 때문에 이를 기술출자라는 표현을 사용하는 것이지, 일반적인 현물출자의 한 종류일 뿐이다.

여기서 앞서서 설명한 바와 같이, 기술지주회사 설립의 주체는 산학협력 법상으로는 산학협력단 등이고, 기술이전법상으로는 공공연구기관이다. 그리고 각 기술지주회사의 정의 조항에서 산학협력단 등 또는 공공연구기관이 소유하고 있는 기술의 사업화를 위함을 명시하고 있는바, 사업화를 하려고 하는 기술이 전제하고 이 기술은 각 설립 주체의 소유라는 것으로 해석할 수 있다.

그렇다면, 기술지주회사는 이러한 설립 주체가 소유하고 있던 기술을 출자받아서 설립되었다는 의미에서의 ‘기술’을 사용하고 있는 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 산학협력법에 의한 기술지주회사를 살펴보면, 기술지주회사는 이 현물의 한 종류인 기술을 출자받는, 즉 기술지주회사는 산학협력단 등이 소유하고 있는 현물 중에 ‘기술’ 등이 출자되어 설립되어야 한다. 기술지주회사는 산학협력단 등이 자본금의 100분의 30을 초과하여 기술을 현

31) 「상법」 제299조(검사인의 조사, 보고) ① 검사인은 제290조 각 호의 사항과 제295조에 따른 현물출자의 이행을 조사하여 법원에 보고하여야 한다.
 ② 제1항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우에는 적용하지 아니한다.
 1. 제290조 제2호 및 제3호의 재산총액이 자본금의 5분의 1을 초과하지 아니하고 대통령령으로 정한 금액을 초과하지 아니하는 경우
 2. 제290조 제2호 또는 제3호의 재산이 거래소에서 시세가 있는 유가증권인 경우로서 정관에 적힌 가격이 대통령령으로 정한 방법으로 산정된 시세를 초과하지 아니하는 경우
 3. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
 ③ 검사인은 제1항의 조사보고서를 작성한 후 지체 없이 그 등본을 각 발기인에게 교부하여야 한다.
 ④ 검사인의 조사보고서에 사실과 다른 사항이 있는 경우에는 발기인은 이에 대한 설명서를 법원에 제출할 수 있다.

32) 「상법」 제299조의2(현물출자 등의 증명) 제290조 제1호 및 제4호에 기재한 사항에 관하여는 공증인의 조사·보고로, 제290조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 사항과 제295조의 규정에 의한 현물출자의 이행에 관하여는 공인된 감정인의 감정으로 제299조 제1항의 규정에 의한 검사인의 조사에 갈음할 수 있다. 이 경우 공증인 또는 감정인은 조사 또는 감정결과를 법원에 보고하여야 한다.

물출자하여야 한다고 그 설립 요건으로 법률에 명문화하고 있다(산학협력법 제36조의2 제2항 제3호). 즉, 상법상의 출자 방식 중에서도 고평가 등으로 문제가 노출되어 있기에 여러 가지 규제를 두고 있는 현물출자를 통한 변태설립을 일부 강제화하고 있는 것이다. 그런데 기술출자회사는 앞선 상법상의 검사인의 조사, 보고 및 법원 서류 제출 등의 까다로운 절차를 모두 이행해야 하는 것은 아니다.

산학협력법 제36조의2 제3항에 따르면, 산학협력단등이 기술지주회사에 기술을 현물출자하는 경우에 기술이전법 제35조 제1항³³⁾에 따라 지정된 기술평가기관이 그 가치를 평가하여 법원에 보고한 경우에는 이로써 「상법」 제299조, 제299조의2 및 제310조에 따른 조사·보고 또는 감정을 갈음할 수 있다고 규제를 완화하고 있다. 산학협력법을 통하여 기술지주회사를 설립하는 경우에는 기술 출자가 강제되고 있으나, 이런 경우에 발생할 수 있는 상법상의 규제를 산학협력법에서는 이 부분을 완화시켜 주고 있다. 산학협력법에 따른 기술지주회사는 기술을 통한 현물 출자의 의무 비율이 있다는 의미에서 ‘기술’이 지주회사 앞에 붙은 것이라고 볼 수 있을 것이다.

반면 기술이전법상의 기술지주회사는 산학협력법상의 기술지주회사와는 다르게 기술 출자 비율이 강제되지 않는다. 기술이전법 제21조의3에 따르면 기술지주회사는 상법에 따른 주식회사일 것을 정하고 있으며, 공공연구기관은 기술지주회사의 발행주식 총수의 100분의 50을 초과하여 보유해야 하는 주식보유비율에 대한 의무만 강제하고 있으며, 기술출자에 대한 의무비율을

33) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제35조(기술평가기관의 지정 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 기술이전·사업화의 촉진을 위하여 기술평가를 위한 전담인력 및 관리조직 등 대통령령으로 정하는 기준을 갖춘 기관을 기술평가기관으로 지정할 수 있다.
② 제1항에 따라 지정을 받은 기술평가기관(이하 “기술평가기관”이라 한다)은 다음 각 호의 사업을 한다.
1. 기술평가
2. 기술평가 수요의 조사 및 분석
3. 기술평가정보의 수집·분석·유통 및 관련 정보망 구축
4. 기술평가정보의 공동 활용 및 확산을 위한 사업

정하지 아니하고 있다. 다만 기술이전법상에서 공공연구기관도 기술지주회사에 기술 등을 현물출자하거나 이전할 수 있다고 적시하고 있다(기술이전법 제21조의3 제5항). 이 경우에도 앞서 산학협력법이 기술이전법 제35조를 준용하듯이, 기술이전법에서도 공공연구기관이 기술지주회사에 기술출자 등을 하는 경우에는 상법상의 현물출자 규제에서 완화된 형태로 출자가 가능하다.³⁴⁾

그러나 상법상의 주식회사는 자신의 자회사 등에 기술 등을 현물출자하거나 이전할 수 있는 것은 당연한 규정이므로 이는 별다른 의미를 가지지는 못한다. 즉, 산학협력법에 따르면 기술지주회사 설립 시 기술출자가 강제되는 바, 기술지주회사에서 ‘기술’은 설립 당시 출자 방식에서 ‘기술’의 출자를 강제한다는 차원에서 기술지주회사로 명명했다고 해석해 볼 수 있다. 다만 기술이전법에서는 기술출자가 강제되지는 않기 때문에 이 부분에서는 동일하게 해석하기가 어렵다. 산학협력법 및 기술이전법에서는 동일하게 기술지주회사에 설립 주체가 기술출자를 하는 경우에는 상법상의 현물 출자 때 적용되는 검사인의 조사, 보고 등의 규제에 특례를 부여하는 점에서는 같다고 할 수 있다. 물론 이 부분에서도 일부 차이는 있으나, 상법상의 현물 출자 중 기술을 출자하는 경우에는 상법상의 특례를 부여한 회사라는 점에서는 지주회사 앞에 ‘기술’이 명명되었음을 해석해 볼 수 있다.

34) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제23조(기술의 현물출자 등에 대한 특례)
 ① 기술을 기업에 현물출자하려는 자가 기술진흥원 또는 제35조에 따른 기술평가기관(이하 “기술진흥원 등”이라 한다)의 평가를 받은 경우 그 평가 내용은 「상법」 제299조의2 또는 제422조에 따라 공인된 감정인이 감정한 것으로 본다.
 ② 제1항의 경우 기술진흥원 등의 기술평가를 담당하는 자는 「상법」 제625조, 제630조 및 제635조를 적용할 때에는 감정인으로 본다.
 ③ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조 제15항 제3호에 따른 주권상장법인인 이 같은 법 제165조의4의 합병 등에 따른 합병가액 등을 산정하기 위하여 기술진흥원 등의 기술평가를 받은 경우에는 같은 조에 따른 기준으로 평가한 것으로 본다.

산학협력법	기술이전법
<p>산학협력단 등이 기술지주회사에 기술을 현물출자하는 경우에 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제35조 제1항에 따라 지정된 기술평가기관이 그 가치를 평가하여 법원에 보고한 경우에는 이로써 「상법」 제299조, 제299조의2 및 제310조에 따른 조사·보고 또는 감정을 갈음할 수 있다.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>기술이전법 제35조 제1항 : 관계중앙행정기관의 장은 기술이전·사업화의 촉진을 위하여 기술평가를 위한 전담인력 및 관리조직 등 대통령령으로 정하는 기준을 갖춘 기관을 기술평가기관으로 지정할 수 있다.</p> </div>	<p>제23조(기술의 현물출자 등에 대한 특례) ① 기술을 기업에 현물출자하려는 자가 기술진흥원 또는 제35조에 따른 기술평가기관(이하 “기술진흥원 등”이라 한다)의 평가를 받은 경우 그 평가 내용은 「상법」 제299조의2 또는 제422조에 따라 공인된 감정인이 감정한 것으로 본다.</p> <p>② 제1항의 경우 기술진흥원 등의 기술평가를 담당하는 자는 「상법」 제625조, 제630조 및 제635조를 적용할 때에는 감정인으로 본다.</p> <p>③ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조 제15항 제3호에 따른 주권상장법인이 같은 법 제165조의4의 합병 등에 따른 합병가액 등을 산정하기 위하여 기술진흥원 등의 기술평가를 받은 경우에는 같은 조에 따른 기준으로 평가한 것으로 본다.</p>

이렇게 설립된 회사가 독립적인 영업은 하지 아니하면서 자회사를 운용하는 업무를 주된 목적으로 하기에 ‘지주회사’와 그 궤를 같이하여 ‘지주회사’라는 명칭이 붙었고 이 두 가지가 결합하여 ‘기술지주회사’라고 사용되고 있다.³⁵⁾ 결국 현재의 기술지주회사는 산학협력단 등이 소유하고 있는 기술을 활용하여 이 성과를 상용화하는 등 기술 성과확산에 초점을 맞추었다는 점을 명확하게 하기 위해서 ‘기술’ 현물 출자 의무 비율이 정해져 있고, 이를 지주회사 앞에 ‘기술’을 붙이면서 이 부분을 강조했다는 것이 타당하다.

한편, 기술지주회사는 여타 일반지주회사와 같이 공정거래법 등에 관한 법령이 적용되지 아니하고,³⁶⁾ 기술이전법 및 산학협력법으로 별도의 기술지주회사에 대한 제도를 마련하고 있다. 특히 기술이전법에 따른 기술지주회

35) 따라서 저자는 ‘기술지주회사’라는 표현은 적절하지 않으며, ‘기술출자운용회사’와 같은 형태의 변경을 연구해볼 필요가 있다고 본다.

36) 공정거래법은 지주회사의 요건으로 자산총액 1,000억 원 이상을 요구하고 있기 때문에 사실상 설립 초기의 산학연협력기술지주회사의 경우에는 이 요건을 구비하지 못하기 때문에 공정거래법의 적용대상에서 제외가 되는데, 이런 연유로 공정거래법 대상에서 제외된다고 해석하는 것은 실질적인 부분을 벗어난 것이라고 본다.

사는 산업통상자원부 소관이며, 산학협력법에 따른 기술지주회사는 교육부 소관이다. 따라서 진입에 관한 규제에서도 일반지주회사의 경우에는 공정거래위원회의 사후 신고 대상이고, 금융지주회사는 금융위원회 사전 인가를 받아야 하는 등 그 양태가 확연히 구분되지만, 기술이전법에 의한 기술지주회사는 설립 시 산업통상자원부의 등록을, 산학협력법에 의한 기술지주회사는 설립 시 교육부의 인가를 받도록 되어 있는 등 기본적인 진입 규제도 구별된다.

또한 일반지주회사나 금융지주회사와 같이 지주회사를 중심으로 하위로 자회사들이나 모회사와 자회사가 모회사의 자회사에 대한 영향력을 강화하기 위하여 모회사가 바로 지주회사가 되는 것이 아니라 모회사와 자회사가 서로 새로운 법인을 설립하여 지주회사를 설립한다. 반면 기술지주회사의 경우, 산학협력단 등이 단독 또는 공동으로 기술지주회사를 설립하므로 대부분 법인을 새로 설립하는 형태이나, 산학협력단 등이 기술지주회사를 설립하고 기술지주회사 하위로 자회사가 연결되는 구조이다. 결국 산학협력단 등이 기술지주회사의 지배권을 가지고 있기 때문에 기술지주회사는 사실상 지주회사라는 의미보다는 산학협력단 등이 가지고 있는 대학교 내에서 발생한 기술을 현물출자하여 만들어지는 산학협력단 등 하위의 자회사인 동시에, 이 자회사인 기술지주회사는 산학협력단 등이 소유한 기술을 활용하여 직접 사업화를 수행하지는 아니하고, 자회사를 설립하거나 인수하여 그 기술을 사업화하는 자회사의 경영관리나 부수업무를 수행하는 기업으로서 중간자와 같은 역할을 하고 있는 것이다.

즉, 기술지주회사를 일반적인 지주회사라는 측면을 전제로 본다면 공정거래법의 지주회사 법령과의 연관성을 먼저 보는 것이 물론 타당할 것이다. 그러나 위와 같이 기술지주회사는 일반적인 공정거래법에서 상정하는 지주회사와는 거리가 있다.

4. 벤처기업법상 신기술창업전문회사

정부는 기술의 사업화를 위하여 다양한 정책을 운영 중인데 이 중 기술지주회사와 상당히 유사한 조직으로 벤처기업법상의 ‘신기술창업전문회사’가 있다. 이는 지주회사의 개념은 아니나 그 내용을 보자면 기술지주회사가 하는 역할과 다르지 않다고 볼 수 있다. 중소벤처기업부³⁷⁾가 담당하는 벤처기업법의 경우 2007년 개정을 통하여 전문회사를 법제화하였다. 전문회사란 대학이나 연구기관이 보유하고 있는 기술의 사업화와 이를 통한 자회사 설립 등 창업 촉진을 주된 업무로 하는 회사³⁸⁾로 그 업무내용이 기술지주회사와 상당히 유사하다.

신기술창업전문회사의 설립현황을 살펴보면 2008년 포항산업과학연구원의 (주)리스트텍비즈를 첫 설립으로 2019년 1월까지 총 24개의 신기술창업전문회사가 운용 중에 있다. 앞서 산학협력법상 기술지주회사의 설립형태 중 최근 늘어난 연합형태의 지역대학 연합기술지주회사를 언급한 바 있는데, 전문회사의 경우에도 공공연구기관 중심의 연합형태의 전문회사로 과기특성화 대학 공동기술지주회사인 미래과학기술지주(주)와 17개 출연(연)³⁹⁾ 공동기술지주회사인 한국기술지주(주)가 설립된 바 있다. 미래과학기술지주회사는 2014년 전문회사로 등록되었고 KAIST, GIST, DGIST, UNIST, POSTECH⁴⁰⁾ 5개 과기특성화대학이 협약을 체결하여 정부의 지원을 받아 총 300억 원 규모로 출자하여 공동기술지주회사를 설립한 것이다. 또한 한국과

37) 당시에는 중소기업청이었다.

38) 벤처기업육성에 관한 특별조치법 제2조 제8항.

39) 한국과학기술연구원, 한국생명공학연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국표준과학연구원, 한국원자력연구원, 한국생산기술연구원, 한국전자통신연구원, 국가보안기술연구원, 한국건설기술연구원, 한국철도기술연구원, 한국식품연구원, 한국지질자원연구원, 한국기계연구원, 재료연구소, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국화학연구원.

40) POSTECH의 경우 기존 기술지주회사와 공동기술지주회사와의 연계를 통하여 참여했다. 조현정 외, “공동기술지주회사를 통한 기술이전·사업화 활성화 방안”, 한국과학기술기획평가원 ISSUE PAPER 2014-20, 2014, 11면.

학기술지주회사는 미래부 소속 17개 정부 출연(연)이 공동기술지주회사 설립을 위한 협약을 맺어 총 자본금 530억 원 규모로 출자하여 설립하여 2015년에 신기술창업전문회사로 등록한 것이다.

그러나 기술을 기반으로 기술사업화를 통하여 자회사를 설립하고 수익을 창출하는 시스템은 동일하다 할 것이나, 세부적인 운영의 구조적 방식에서 차이가 있다. 기술지주회사가 설립주체가 현물출자한 기술을 바탕으로 자회사를 설립·운영하여 수익을 창출하는 구조라면, 벤처기업법상 전문회사는 설립주체가 기술을 현물출자하여 전문회사를 직접 소유, 지배를 통하여 사업을 운영하여 수익을 내는 점에서 다르다 할 것이다. 즉 기술지주회사는 강화상 순수지주회사에 가까워 직접 사업을 영위하지 않지만 전문회사는 직접 사업을 운영하면서 자회사를 설립하는 사업지주회사에 해당하는 것이다.

이 차이점은 사업이 실패하였을 때 그 차이가 확연히 드러나는데 기술지주회사의 경우 설립주체는 기술출자를 통하여 기술지주회사를 설립하였을 뿐 기술의 사업화는 기술지주회사가 자회사를 통하여 실현하게 되므로 자회사의 사업실패 시, 기술지주회사가 회계, 법률적 책임 등에서 완충역할을 수행하여 대학 및 연구기관과 같은 기술지주회사의 설립주체가 받는 영향은 상대적으로 줄어든다 할 것이다. 반면 전문회사의 경우 대학 및 연구기관이 보유기술을 전문회사를 통하여 직접 사업화를 하기 때문에 창업기업의 사업실패 시, 그 직접적인 충격이 전문회사의 설립주체에게 바로 전달될 수밖에 없는 것이다.

5. 기술 사업화를 위한 기타 법제도

이외에도 정부는 기술의 사업화를 위하여 다양한 창업제도를 신설하고 지원과 운영을 하고 있다. 2008년에는 「대덕연구개발 특구 등의 육성에 관한 특별법」⁴¹⁾(이하 ‘연구개발특구법’이라 한다.)에서 연구개발특구 지역 내에서 공공연구기관의 연구소 기업 설립에 관한 법규정을 신설하였다. 정부는 산학

연협력기술지주회사, 공공연구기관첨단기술지주회사, 신기술창업전문회사 등이 연구개발특구 지역에 단독 또는 공동으로 설립한 연구소기업에 세제감면, 기반시설 지원, 비용부담, 부지지원 등의 다양한 정책적 지원을 하고 있다. 연구소기업은 연구개발특구 육성을 위하여 만들어진 제도로 특구 안에 설립되어야 한다는 점에서 기술지주회사와 다르며 설립주체 측면에서도 연구소기업은 공공연구기관과 산학협력법과 기술이전법상의 기술지주회사, 그리고 신기술창업전문회사로 규정하여 기술지주회사의 자회사를 연구소기업으로서 설립할 수 있다.

또한 기업의 사업화를 위한 산학협력법상의 학교기업 제도도 있으며 기술이전법상에는 일명 TLO⁴²⁾라고 불리는 사업화전담조직 제도가 마련되어 있다. 학교기업 제도는 산학협력법 제36조 제1항에 “학생과 교원의 현장실습교육과 연구에 활용하고, 산업교육기관⁴³⁾에서 개발된 기술을 민간부문에 이전하여 사업화를 촉진하기 위하여 특정 학과 또는 교육과정과 연계하여 직접 물품의 제조·가공·수선·판매, 용역의 제공 등을 하는 부서(이하 “학교기업”이라 한다)를 둘 수 있다”고 하여 학교기업의 설치 근거를 두고 있다. 학교기업은 별도의 법인격은 없이 대학 등의 산업교육기관 및 산학협력단의 부서형태로 설치되며 산학협력단의 부서형태로 설치된 경우의 학교기업은 기술지주회사의 자회사로 전환이 가능하다.⁴⁴⁾

TLO는 기술이전법에 그 근거가 마련되어 있는데 기술이전법 제11조 제1항에서 “공공연구기관에 기술이전·사업화에 관한 업무를 전담하는 조직을 설치하여야 하며, 이 경우 국·공립 대학교에 설치하는 전담조직은 법인으로 하여야 한다”고 하고 있다. 이 규정에도 불구하고 산학협력

41) 현재 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」으로 명칭이 바뀌었다.

42) Technology Licensing Office, ‘TLO’라고 한다.

43) 산학협력기관과 산업교육기관은 학교 내에 학교기업을 둘 수 있으며 이때 산업교육기관이라 함은 대학, 실업계 고등학교 등을 말한다.

44) 교육부·한국연구재단, “대학 창의적 자산 기반 창업 길잡이”, 교육부·한국연구재단, 2016.

법 제27조 제2항은 산학협력단이 있는 국·공립 대학의 경우 TLO를 산학협력단의 하부조직으로 둘 수 있으며, 이 경우 산학협력단을 기술이전법상 TLO로 간주한다고 규정하고 있다. 현재 대부분의 대학은 산학협력단을 설치하고 있으며 그 하부조직으로 TLO를 두고 있다.⁴⁵⁾ TLO는 ① 직무발명의 승계가 있는 경우 이와 관련된 업무, ② 특허 등의 출원·등록·관리·이전 및 활용과 관련된 업무, ③ 기술이전·사업화에 따른 기술료 등 수익의 배분, ④ 기술이전·사업화의 촉진, ⑤ 산업계의 연구성과에 관한 기술정보의 제공의 업무를 수행한다(기술이전법 시행령 제18조 제5항).

이처럼 국가의 기술의 사업화를 위한 다양한 시도와 노력으로 다양하게 운영 중인 제도를 통하여 기술 사업화를 위한 법적 인프라가 구체적으로 마련되었다고 볼 수도 있으나 같은 목적의 다양한 제도로 기술지주회사와의 관계 및 역할 구분이 모호해진다는 비판도 있다.⁴⁶⁾ 또한 TLO와 관련하여서는 민법의 법인 규정을 준용하는 기술이전법 제11조 제2항과 산학협력단의 하부조직이어도 TLO로 간주하는 산학협력법 제27조 제2항의 규정의 경합문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 의문⁴⁷⁾도 제기되고 있다. 이와 관련하여 기술의 사업화가 효율적으로 달성될 수 있도록 각 제도가 중복되지 않고 역할을 잘 수행할 수 있도록 촘촘한 제도정비와 입법적 보완이 함께 이루어져야 할 것이다.

45) 이동원, 앞의 논문, 229면.

46) 손수정 외, “기술지주회사의 가치와 성공조건”, STEPI INSIGHT, 제146호, 과학기술정책연구원, 2014, 2면.

47) 이동원, 앞의 논문, 230면.

Ⅲ. 기술지주회사 규제지도(Regulation Map) 작성

1. 규제지도의 개념 및 일반적 기능

규제지도에 대한 명확한 정의는 없다. 다만, “규제의 내용, 규제의 수, 피규제 대상과 규제집행 주체, 법제도적 규제수단, 규제 상호 간 연결 관계 등을 적절한 배열방법과 정보기술을 이용하여 규제경로를 설정하거나 구조화한 것.”이라고 해석하는 것이 일반적이다.⁴⁸⁾ 이와 같은 규제지도에 관한 해석에 부연하자면, 규제지도는 사실상 시간의 흐름에 따른 규제의 형성이나 그 변화 과정을 나열하여 규제의 실체를 파악하거나(두 가지 이상의 규제를 복합적으로 나열하기도 한다), 현재 규정상의 규제 절차를 적절한 기준 등을 통하여 시각화한 후, 추후 각 규제 절차상에 발생하는 문제점을 용이하게 찾아내는 하나의 틀이라고 할 수 있겠다.

여러 법령에서 복합적으로 작용하는 규제에 대해서는 별론으로 하더라도, 하나의 법령 내에서 이루어지는 규제조차 규정의 조문 순서대로 이루어지는 경우는 극히 드물며, 규정의 조문 순서대로 이루어진다고 하더라도, 법률 그 자체에 모든 것이 담겨 있지 아니하고 시행령, 시행규칙 등으로 위임된 내용들이 있기 때문에, 단순히 적절한 배열방법으로 손쉽게 배열하거나 정보기술만으로 구조화되기는 불가능하다. 즉, 규제지도는 법령의 실체를 파악하고 법률적인 기준 등을 통하여 이를 순서도 형태로 나열하여, 피규제자들도 시각적으로 규제의 내용이나 개선되어야 할 부분들을 쉽게 인식할 수 있게 하는 틀인 것이다. 이런 구조화된 결과를 토대로, 규제의 내용, 규제의 수, 규제 상호 간 연결 관계를 손쉽게 파악할 수 있게 된다.

이렇듯 규제지도는 시각화할 수 있는 하나의 방법으로 세 가지의 장점이 있다. 첫째는 과정도로서의 규제지도이다. 규제지도를 통하여 규제의 발생

48) 한국행정연구원, “규제등록시스템 개선 및 시범적 규제지도 작성에 관한 연구”, 한국행정연구원, 2006, 4면.

과 확산이 어떠한 경로로 이루어지는지 살펴볼 수 있다. 시간의 흐름에 따른 규제의 형성 및 변화과정을 보는 시각을 다룰 수 있다. 둘째는 분포도 또는 속성도로서의 규제지도이다. 이러한 규제지도는 특정분야에 존재하는 개별 규제 또는 규제 전체를 속성과 특징에 따라 차원화하여 그 위치를 확인할 수 있다. 셋째는 절차도로서의 규제지도이다. 특정한 행정절차의 이행을 위해 이루어지는 개별 규제를 총합하여 이들 간의 복잡한 상호연계를 분석하는 지도이다. 분포도 또는 속성도로서의 규제지도와 절차도로서의 규제지도는 규제의 현재 상태를 특정한 기준을 통해 구조화하거나 실재를 파악하는 수단으로 보는 시각을 다룰 수 있다.

이와 같은 규제지도는 특정한 규제에 대한 기초자료 제공, 규제분류 및 규제관리체계 개선의 기준 설정, 중복규제 문제해결에 아이디어 제시, 규제성과평가의 지표개발에 도움을 주는 네 가지 주요기능을 가지고 있다.

특정 규제에 대한 기초자료 제공 기능은 해당 분야의 규제에 대한 구체적인 실태 파악이 가능하게 하여 정책집행의 효율성을 제고하거나 기존 규제의 폐지 또는 개선권고를 위한 규제정비를 위한 일차적인 자료를 제공하는 기능을 의미한다. 규제분류 및 규제관리체계 개선의 기준 설정 기능은 개별 규제에 대한 철폐나 정비 차원이 아닌 일련의 규제과정에 대한 체계적 관리를 가능하게 해서 규제체계의 전반적 개선을 유도하는 기능을 말한다. 중복규제 문제해결에 아이디어 제시 기능이란 기업과 국민들의 민원해결과정을 간소화하고, 규제에 의한 순환착오의 발생 가능성을 감소시키며, 중복규제에 대한 부처 간의 업무분장과 정책 갈등을 해결하는 판단근거를 제시함으로써 정책일관성과 명확성을 향상시키는 기능을 의미한다. 규제성과의 지표개발에 도움을 주는 기능은 수범자의 법규 준수뿐만 아니라 규제의 실질적 준수를 이끌어 내기 위한 개선방향을 제시하고 평가모형의 지표개발에 대한 이론적 근거 제공 및 지도 작성 시 규제성과를 입체적인 각도에서 분석·평가가 가능하게 한다.⁴⁹⁾

49) 한국행정연구원, 『규제지도 작성을 위한 매뉴얼』, 한국행정연구원, 2006, 14면.

2. 규제지도의 작성

규제지도를 작성하기 위해서 기존의 규제지도 작성 단계별 접근 방법을 유지하였다. ① 전체규제의 절차와 단계 파악, ② 관련 규제의 현황 조사 및 분석, ③ 관련 규제의 분류, ④ 관련 절차들의 흐름도 작성, ⑤ 단계별 관련 규제의 정리 및 도식화, 연결, ⑥ 중복규제의 탐색 및 모니터링, ⑦ 잘못된 링크 및 내용 수정, ⑧ 최종 규제지도의 완성 등 8가지 접근전략에 따라 각 기술지주회사에 대한 규제지도 작성 절차는 다음과 같다.⁵⁰⁾

먼저, 1단계인 전체규제의 절차와 단계 파악은 각 기술지주회사와 관련된 전체적인 규제 파악으로 각 기술지주회사와 관련해서 관련 규제를 선정하는 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 공정거래법상의 지주회사 관련 규제는 사실상 각 기술지주회사에 영향을 주는 내용이 한정되어 있기 때문에 각 기술지주회사에 대한 규제지도 작성에서는 제외한다. 그뿐만 아니라 신기술창업전문회사의 경우에는 각 기술지주회사와 그 설립 기준, 운영 방식 등이 상당히 유사하지만 각 기술지주회사와는 다른 형태의 법인인바 규제지도 작성을 위한 전체 규제에서는 제외하였다.

2단계인 관련 규제의 현황 조사 및 분석에서는 각 기술지주회사가 근거법이라고 할 수 있는 산학협력법과 기술이전법상의 각 기술지주회사의 진입 규제와 진입 이후 운영에 관한 규정 현황 등을 파악하는 것이 필요하다. 이에 규제맵의 x축은 설립의 진입과 운영으로 구분하고 설립의 진입은 진입 요건과 진입규제 형식으로 구분하였다. 운영은 출자회사의 설립 요건과 설립 이후의 운영상 업무 제한으로 나누었다.

3단계인 관련 규제의 분류에서는 제2단계에서 조사된 진입 규제와 운영에 관한 규제 등에 대한 분류가 이루어진다. 산학협력법과 기술이전법 각 시행령에 대한 조문 분류도 함께 이루어져야 하는데, 각 법률과 시행령을 구분하지 아니하고 각 기술지주회사가 설립·운영하는 체계에 따라 법률과 시행령

50) 한국행정연구원, 앞의 책, 29면.

을 전체적으로 분석하여 규제지도상에서는 구별 없이 작성하였다. 따라서 법률, 시행령, 시행규칙의 구분 없이 모든 내용이 하나의 지도 내에서 확인이 가능토록 하였다.

4단계인 규제의 흐름도 작성에 있어서는 각 조문에 치우치지 아니하고 각 기술지주회사의 규제를 중심으로 작성할 수 있도록 한다. 이로 인해 y축이 산학협력법과 기술이전법으로만 나뉘지 못했다. 산학협력법은 단독 설립이 가능한 주체와 단독 설립과 공동 설립이 가능한 주체 요건이 분리되는 법령 구조인바, 이를 먼저 y축에 나누어서 배열하였고, 기술이전법은 단독 및 공동 설립이 주체 구분이 없으나 그 세부사항이 산학협력법보다 선택 사항이 많아 이를 세부적으로 배열한 차이가 있다.

5단계인 절차별 규제내용의 정리 및 도식화에서는 각 기술지주회사의 흐름에 맞게 산학협력법과 기술이전법을 비교할 수 있도록 작성하였다.

6단계 이하에서는 중복규제 탐색 및 모니터링, 잘못된 링크 및 내용 수정 등을 통해 최종 규제지도를 작성했다.

작성한 규제지도는 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 기술지주회사 규제지도

		실질진입			
교류부	산학협력법 법령	요건			
	산학협력기술지주회사 ⇓ (정의)산학협력단 또는 연구기관이 보유하고 있는 대동명령으로 정하는 기술의 사업화를 목적으로 다른 회사의 주식(지분을 포함한다. 이하 같다)의 소유를 통하여 그 회사를 지배하는 회사	주체요건	회사요건	인적·물적요건	회사형태
단독 설립 가능	산학협력단 (학교규칙으로 정하는 바에 따라 산학협력법에 관한 업무를 관장하는 조직체)(산학협력단 간의 공동 설립 가능)	한국과학기술원 (한국과학기술법) 광주과학기술원 (광주과학기술법) 대구경북과학기술원 (대구경북과학기술법)	· 임원이 국가공무원법 제33조 제1항 결정사유에 해당하지 않을 것 · 현물출자비율이 100분의30 초과 1. 산학협력단들이 기술지주회사에 기술을 현물출자하는 경우에 기술이전법에 지정된 기술평가기관이 그 가치를 평가하여 법원에 보고한 경우에는 이르게 「상법」 제290조, 제295조의2 및 제310조에 따른 조사·보고 또는 감정을 갈음 가능 2. 기술지주회사에 출자하는 "기술"은 제2조제호에 따른 기술이어야 하며, 정관은 인증받은 날부터 소급하여 1년 이내에 기술이전법 제23조에서 정하는 기술평가기관의 기술평가를 거쳐야 함 · 발행 주식 총수 비율이 100분의 50초과 · 기술지주회사는 상호 중에 대(공동으로 기술지주회사를 설립하는 경우 공동 설립 기관 명칭 포함)의 명칭과 기술지주회사임을 표시 · 기술지주회사가 아닌 자는 상호 중에 기술지주회사 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지해서는 아니 되며, 이를 위반한 자에 대하여는 「상법」 제282조를 준용 · 정의에서 말하는 "대동명령으로 정하는 기술" 1. 「특허법」, 「실용신안법」, 「디자인보호법」 등 관련 법령에 따라 등록되었거나 등록을 신청 중인 특허·실용신안·디자인과 그 밖에 이에 준하는 지식재산 2. 제1호의 기술이 집적된 자본재(資本財) 3. 제1호 또는 제2호의 기술에 관한 정보 4. 이점과 사업화가 가능한 기술적·과학적 또는 산업적 노하우	· 상근 전문인력 1명이상 · 전용공간을 갖출 것	· 상법상 주식회사 한정
단독 설립 가능한 주체와 공동 설립	산학협력단이 없는 학교법인 (그 학교에 산학협력단이 없는 경우만 해당) 연구기관 1. 「특정연구기관 육성법」의 적용을 받는 연구기관 2. 육출립 연구기관 3. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관 4. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 연구기관 5. 「산업기술혁신 촉진법」 제42조에 따른 전문생산기술연구소 6. 그 밖에 「법령」 또는 다른 법률에 따라 설립된 법인인 연구기관 중 대동명령으로 정하는 기준에 해당하는 연구기관				
단독 및 공동 설립 가능	국공립 연구기관 정부출연연구기관 (과학기술분야 정부출연연구기관 등 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제8조 제1항) 특정연구기관 (특정연구기관 육성법 제2조) 학교 (고등교육법 제2조) 국가 지방자치단체 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 또는 준정부기관으로부터 연구개발 사업에 드는 연간 비용의 2분의 1 이상을 출연(出) 받거나 보조받는 법인 또는 단체 국가 지방자치단체 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 또는 준정부기관으로부터 자본금 또는 재산의 2분의 1 이상을 출자(出資) 받거나 출연받은 법인 또는 단체	· 임원이 국가공무원법 제33조 제1항 결정사유에 해당하지 않을 것 · 발행 주식 총수 비율이 100분의 50초과할 것 (단, 공공연구기관은 주식을 보유하는 데 있어 정부의 출연금을 사용할 수 있음) · 공공연구기관은 기술지주회사에 기술등은 현물출자하거나 이전할 수 있음 · 현물출자의 경우에는 기술진흥법 또는 제25조에 따른 기술평가기관이하 "기술진흥원등"이라 한다의 평가를 받은 경우 그 평가 내용은 「상법」 제296조의2 또는 제422조에 따라 공인된 감정인이 감정한 것으로 봄 · 보유기술이 「지탄후 녹색성장 기본법」 제2조제3호에 따른 녹색기술 또는 「산업발전법」 제5조제1항에 따른 첨단기술에 해당할 것	· 제1호에 따른 경영분야나 기술분야에 종사하는 상근 전문인력 1명이상 · 독립된 전용공간을 갖출 것	· 상법상 주식회사 한정	
공공연구기관설립 기술지주회사	(정의)공공연구기관이 보유하고 있는 기술의 사업화를 목적으로 다른 회사의 주식(지분을 포함한다. 이하 같다)의 소유를 통하여 해당 회사의 사업을 지배하거나 관리·지원하는 것을 수권 사업으로 하는 회사				
선취부	기술이전법 법령				

		운영	
진입규제형식		업무 사항	
<p>설립인가(산학협력법) / 등록(기술이전법)</p>	<p>출자회사(자회사) 설립 요건</p>	<p>기술지주회사 업무 범위</p>	<p>기타 운영 사항</p>
<p>기술지주회사 설립인가 신청서를 교육부장관에게 제출할 때 기술이전법 제22조 제1항 제1호의 기술지주회사 설립허가신청서와 함께 제출하여야 하는 서류는 다음과 같다. 1. 설립허가 신청서 2. 대우가 복의 사안이 포함된 법자 제2호 서식의 기술지주회사 설립허가신청서 3. 설립허가 신청서 및 비준 4. 사업계획서 5. 기술지주회사에 보충할 인력 및 시설에 관한 사항 포함 6. 임원의 이력서 1부 7. 공중의 인종용 받은 정관 및 기타 증명서류</p>	<p>· 자회사는 주식회사 또는 유한회사</p> <p>· 기술지주회사는 산학협력단 등이나 연구기관이 보유한 기술을 활용하여 자회사를 직접 설립 가능</p> <p>· 기술지주회사는 다음을 지회사로 인정할 수 있음 1. 해당 산업교육기관 또는 연구기관이 보유한 기술을 활용하여 사업을 수행하는 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업, 2. 설립절차상 3. 연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법」 제9조의3에 따른 연구소 기업회사의 주식 또는 분의 인수</p>	<p>자회사에 대한 기술 및 경영 자문 업무</p>	<p>기타 운영 사항</p>
<p>교육부장관은 산학협력단이 제출한 기술지주회사 설립인가 신청서를 접수한 날부터 30일 이내에 그 결과를 신청인에게 통지(간하지 않을 때에는 그 사유를 명시하여 신청인에게 통지)한다. 다만, 부득이한 사유로 그 기간 내에 통지하지 못할 경우에는 1회에 한하여 20일의 범위에서 그 기간을 연장</p>	<p>· 기술을 현물출자하는 경우에는 기술이전법 제25조제1항에 따라 지정된 기술평가기관이 그 가치를 평가하여 법원에 보고한 경우에는 이로써 「상법」 제299조, 제299조의2 및 제310조에 따른 조서·보고 또는 감정서 제출</p> <p>· 기술지주회사는 현물출자인 기술을 현물출자일부터 6개월 이내에 자회사에 현물출자하는 경우 기술지주회사 현물출자 시의 평가자료와 자회사의 현물출자금액으로 할 수 있음</p>	<p>자회사의 기업 공개를 지원하는 업무</p>	<p>대학의 교직원 및 연구기관의 직원은 소속 기관의 장의 허가를 받아 기술지주회사 및 자회사의 대표이사 임직원을 겸직하거나 그 대표자 또는 임직원이 되기 위하여 유직 가능</p>
<p>설립인가를 받은 설립기관이 기술지주회사의 설립동기를 미천 때에는 통지한 날부터 30일 이내에 다음 각 호의 사항을 교육부장관에게 알려야 한다. 1. 기술지주회사의 정관 2. 사제 3. 기술지주회사의 주주명부</p>	<p>기술지주회사는 자회사의 이월권 있는 주식의 100분의 20 이상을 보유. 다음 사유가 있으면 예외 1. 기술지주회사가 지분 양도 등으로 자회사 주식보유 기준을 충족하지 못하게 될 경우로서 그 충족하지 못하게 될 날부터 5년 이내인 경우 2. 자회사에 대한 투자와 합병하여 자회사 주식보유 기준을 충족하지 못하게 될 경우로서 그 충족하지 못하게 될 날부터 5년 이내인 경우 3. 자회사가 주식을 모집하거나 배분하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제105조의4에 따라 유한사주조합원에 우선 배정하여 자회사 주식보유 기준을 충족하지 못하게 될 경우로서 그 충족하지 못하게 될 날부터 5년 이내인 경우 4. 자회사가 「상법」 제133조에 따라 발행한 전환사채의 권리가 청구되거나 같은 법 제16조의2에 따라 발행한 신주인수권부사채의 신주인수권이 행사되어 자회사 주식보유 기준을 충족하지 못하게 될 경우로서 그 충족하지 못하게 될 날부터 5년 이내인 경우</p>	<p>자회사의 재원 조달을 지원하는 업무</p>	<p>산학협력단등이 기술지주회사로부터 받은 대당이나 그 밖의 수익은 산학협력단 업무 수행과 대학의 연구개발 등 대학의 사명, 대학의 시설 및 운영의 지어에 사용하는 경우에는 연구개발 등 사회적 관련된 업무로서 대통령령으로 정하는 범위에서 사용하여야 함 1. 연구시설과 기자재의 구입, 운영, 유지·보수 포함 2. 연구개발 기회 업무 3. 연구개발 성과의 평가와 보상에 관한 업무</p>
<p>통지 내용을 이의가 있을 때에는 별지 제5호서식에 따라 이의신청 가능 교육부장관은 이의신청처리를 접수한 날부터 30일 이내에 그 결과를 신청인에게 서면으로 통지</p>	<p>기술지주회사는 자회사에 대하여 보증 불가</p>	<p>자회사의 홍보, 교육·훈련, 마케팅에 관한 업무</p>	<p>연구기관이 기술지주회사에서 받은 대당이나 그 밖의 수익은 연구개발 활동이나 기술지주회사에 대한 계속과 등 다음 용도로 사용 1. 연구시설과 기자재의 구입, 운영, 유지·보수 포함 2. 연구개발 기회 업무 3. 연구개발 성과의 평가와 보상에 관한 업무</p>
<p>설립인가를 받은 설립기관이 기술지주회사의 설립동기를 미천 때에는 통지한 날부터 30일 이내에 다음 각 호의 사항을 교육부장관에게 알려야 한다. 1. 기술지주회사의 정관 2. 사제 3. 기술지주회사의 주주명부</p>	<p>자회사는 자기 주식을 취득하거나 소유하고 있는 기술지주회사 및 다른 자회사의 주식을 취득 또는 소유 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 가능하다. 해당 주식을 취득하거나 소유한 날부터 6개월 이내에 이를 처분해야 함 (다만, 자기이 주식을 취득 또는 소유하고 있는 회사에 그 주식을 처분할 경우에는 그러하지 아니함) 1. 회사의 합병 또는 영업부문의 양도 2. 담보권의 실행 또는 대환변제의 수행</p>	<p>자회사의 홍보, 교육·훈련, 마케팅에 관한 업무</p>	<p>연구기관이 기술지주회사에서 받은 대당이나 그 밖의 수익은 연구개발 활동이나 기술지주회사에 대한 계속과 등 다음 용도로 사용 1. 연구시설과 기자재의 구입, 운영, 유지·보수 포함 2. 연구개발 기회 업무 3. 연구개발 성과의 평가와 보상에 관한 업무</p>
<p>산입투자자원부원은 기술지주회사 등록신청서를 산업통상자원부장관에게 제출</p>	<p>·보유한 기술을 활용하여 직접 출자회사 설립 가능 ·제3의 회사의 주식 또는 지분을 인수하여 출자회사로 편입 가능</p>	<p>자회사의 영업유역권 또는 연구기관이 보유한 기술을 산업체등으로 이전하고 사업화를 중화하는 업무</p>	<p>연구기관이 기술지주회사에서 받은 대당이나 그 밖의 수익은 연구개발 활동이나 기술지주회사에 대한 계속과 등 다음 용도로 사용 1. 연구시설과 기자재의 구입, 운영, 유지·보수 포함 2. 연구개발 기회 업무 3. 연구개발 성과의 평가와 보상에 관한 업무</p>
<p>등록신청서 내용 기술지주회사 설립계획서 1부 (설립 목적, 출자 내용과 출자 비율, 사업계획서) 기술지주회사에 보충할 인력 및 시설에 관한 사항 포함, 임원의 이력서 1부</p>	<p>(주식 보유 외주) 2년 동안 출자회사 주식의 100분의 20 이상 보유 의무 예외 1. 출자회사가 다른 회사와 합병하여 출자회사 주식보유기준에 미달하게 될 경우 2. 출자회사가 주식을 모집하거나 배분하면서 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제105조의4에 따라 유한사주조합원에 우선 배정하여 출자회사 주식보유기준에 미달하게 될 경우 3. 출자회사가 「자법」 제133조에 따라 발행한 전환사채가 청구되어 출자회사 주식보유기준을 충족하지 못하게 될 경우로서 그 충족하지 못하게 될 날부터 5년 이내인 경우 4. 출자회사가 「상법」 제133조에 따라 발행한 신주인수권부사채의 권리가 청구되거나 같은 법 제16조의2에 따라 발행한 신주인수권부사채의 권리가 행사되어 출자회사 주식보유기준에 미달하게 될 경우</p>	<p>공공연구기관이나 해당 기관이 설립한 기술지주회사 출자회사가 보유한 기술이전·사업화</p>	<p>공공연구기관의 연구원 또는 직원은 소속 기관의 장의 허가를 받아 기술지주회사 및 자회사의 대표이사 임원으로 근무하기 위하여 유직 가능</p>
<p>산입투자자원부원은 기술지주회사 등록신청서를 접수한 경우 그 날부터 30일 이내에 그 결과를 신청인에게 통지 다만, 부득이한 사유로 그 기간 내에 통지하지 못할 경우에는 20일의 범위에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 신청인에게 그 이유를 통지</p>	<p>현물출자하려는 기술 등물기술진흥원 또는 제25조에 따른 기술평가기관(이하 "기술진흥원"이라 한다)의 평가를 받은 경우, 그 평가 내용은 「상법」 제295조의2 또는 제222조에 따라 공인된 감정인이 감정하는 것으로 봄</p> <p>기술지주회사가 현물출자받은 기술등을 6개월 내에 다시 출자회사에 현물출자하는 경우에는 현물출자받은 당시의 가치평가결과를 현물출자법원에 보고</p>	<p>출자회사의 설립 또는 운영을 목적으로 하는 집합투자기구의 설립 또는 운용</p>	<p>공공연구기관은 기술지주회사에 대한 목적과 발행할 대당금·수익금과 이익금 등을 출자공공연구기관의 주요목적 사업이나 연구개발 또는 해당 기술지주회사에 대한 제2차, 기술이전·사업화의 주된 동등 사용하여야 함</p>
<p>등록신청서 내용 기술지주회사 설립계획서 1부 (설립 목적, 출자 내용과 출자 비율, 사업계획서) 기술지주회사에 보충할 인력 및 시설에 관한 사항 포함, 임원의 이력서 1부</p>	<p>현물출자하려는 기술 등물기술진흥원 또는 제25조에 따른 기술평가기관(이하 "기술진흥원"이라 한다)의 평가를 받은 경우, 그 평가 내용은 「상법」 제295조의2 또는 제222조에 따라 공인된 감정인이 감정하는 것으로 봄</p>	<p>제1호부터 제3호까지의 규정에 부주의는 사임으로 대통령령으로 정하는 사임(대통령령이 없음)</p>	<p>그 밖에 기술지주회사의 운영과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(대통령령이 없음)</p>

IV. 기술지주회사 규제지도를 통한 규제 분석 개선(안) 제언

1. 기술지주회사 설립을 위한 인력 요건 명확화 개선 필요

기술지주회사 규제지도에 따르면, 산학협력법에 의한 기술지주회사는 상근 전문 인력 1명 이상과 전용공간을 갖추어야만 설립이 가능하다. 반면 기술이전법에 의한 기술지주회사는 보유인력과 보유인력이 시행령 별표에 따른 경영분야나 기술분야에 종사하는 상근 전문인력 1명 이상과 독립된 전용공간을 갖추어야만 기술지주회사의 설립이 가능하다. 서로 인력 요건 등이 다를 수는 있으나, 인력 요건 등에 관한 기준이 명확하지 않은 것이 사실상 규제라고 할 수 있다.

산학협력법의 경우, '상근 전문인력'과 '전용공간'에 대한 정의가 정확히 제시되지 않았다. 산학협력법 제36조의2 제2항에 따라 기술지주회사는 각호의 요건을 갖추어 교육부장관의 설립인가를 받아야 하는데, 각호의 요건은 ① 주식회사일 것, ② 임원이 「국가공무원법」 제33조 제1항 각 호에 따른 결격사유에 해당하지 아니할 것, ③ 산학협력단 등이 자본금의 100분의 30을 초과하여 기술을 현물출자하고, 발행 주식 총수의 100분의 50을 초과하여 보유할 것, ④ 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준을 갖출 것으로 되어 있다. 여기서 제4호는 산학협력법 시행령 제42조 제2항의 각호로 정해져 있고, 이것이 바로 상근 전문인력 1명 이상과 전용공간을 갖출 것에 해당한다.

상근(常勤)은 날마다 일정한 시간에 출근하여 정해진 시간 동안 근무하는 것을 뜻하는 것으로, 비상근(非常勤) 형태의 인력 고용만으로 구성되지 않도록 하기 위한 조치인 것으로 보인다. '상근 전문인력'이라는 표현 자체도 타 법령에서도 등장하기에 그 표현 자체가 모호하거나 잘못되었다고 단정짓기는 어렵다.

그런데 일반적으로 '상근 전문인력'이라는 표현은 용역⁵¹⁾이나 하도급⁵²⁾을

하는 경우에 그 용역을 맡게 되는 기업이나 하도급을 하는 기업 내 인력 수준을 어느 정도 담보하기 위한 조치로 사용되는 것으로 판단된다. 즉, 이러한 표현은 ‘전담’이 어떠한 전문적 기술 인력인지 그 범위가 상위법령 등에 한정된다. 또는 법률⁵³⁾에서 ‘상근 전문인력’에 대하여 기술하고 하위 시행령에서 구체적으로 ‘상근 전문인력’의 내용을 기술하는 형태를 취한다. 그러나 산학협력법의 경우에는 산학협력법 내에서 산출업 설립인가를 위하여 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 기준’으로 시행령으로 내용을 위임하고, 시행령에서는 단순히 ‘상근 전담인력 1명 이상’으로만 정하다 보니, 실제 설립인가 과정에서는 이에 대한 정확한 규정이 없고 모호하게 설립인가 담당자의 자의(恣意)적인 해석 또는 기존의 관행이 그대로 유지될 수밖에 없다.

‘전용공간’도 그 사정은 비슷하다. 전용(專用)의 의미로 남과 공동으로 쓰지 아니하고 혼자서만 써야 한다는 것으로, 기술지주회사를 설립하는 산학협력단 등에서 따로 공간조차 마련하지 아니하고, 기존의 산학협력단이 사용하고 있는 사무실 등 공간 내에서 ‘기술지주회사’라는 팻말만 달고 공용(共用)으로 사용하는 경우를 배제하기 위함으로 일단 해석해 볼 수 있을 것이다. 그런데 ‘전용공간’도 ‘상근 전문인력’과 같이 먼저 산학협력법 및 동법 시행령 내에서 어떠한 구체적인 범위를 한정하고 있지 않다. 벤처기업법에서도 ‘전용공간이라는 표현이 나오는데, 여기서는 “신기술창업전문회사의 업무를 수행하기 위한 독립된 전용공간”이라고 그 기준을 상대적으로 구체적으로 내용이 제시된다.⁵⁴⁾⁵⁵⁾⁵⁶⁾

51) 공공디자인의 진흥에 관한 법률 시행령 제5조에 따라 공공디자인 용역 참여 기준에서 사용된다.

52) 건설산업기본법 시행규칙 제25조의7에 따라 하도급받은 전문공사 시공 업종을 등록한 건설업자 중에 그 범위를 정할 때 활용된다.

53) 중소기업창업 지원법 제10조, 제19조의2, 농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 제6조.

54) 벤처기업법 시행령 제4조의2.

55) 소재·부품전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법 제24조에서도 ‘신뢰성향상기반구조사업을 위한 전용공간의 확보’라고 하여 ‘전용공간’이 어떠한 사업으로 활용되어야 하는지를 구체화하고 있다.

56) 기술이전법의 경우 먼저 ‘경영 분야나 기술 분야에 종사하는 상근(常勤) 전문인력이 1명

‘독립된 전용공간’이라는 표현은 타 법령에서는 그 용어를 거의 찾아보기 어렵다.⁵⁷⁾ 실제 기술이전법을 근거로 설립된 기술지주회사는 지금까지 없기 때문에 이에 대한 유권해석은 존재하지 않는다. 다만, 발생할 수 있는 문제점은 간접적으로 확인해 볼 수 있다. 「아동복지법」 제52조 제1항 제8호에 따른 ‘지역아동센터’를 설립하는 경우가 있는데, 설립 후에 이에 대한 평가 지침에 ‘독립된 전용공간’에 대한 질의응답내용이 있다. 가령 독립된 전용공간은 별도의 출입구(현관)가 있어야 한다고 설명한다. 독립된 전용공간으로 인정되지 않는 경우는 건축물대장에 신고된 면적이 타 시설, 복지관, 어린이집, 시민단체 등과 분리되지 않은 상태에서 운영되거나 그 ‘지역아동센터’ 공간을 지속적으로 목적 외로 사용하는 경우, 이중시설로 사용하는 경우 등을 모두 포함된다고 해석하고 있다. 건축물대장으로 확인이 어려운 경우에는 조감도 등으로도 확인할 수 있다고 한다. 결국 ‘독립된 전용공간’이라는 해석 여지가 있는 표현은 이런 형태로 결국 수범자에게는 더 제한적이고 그 운영

이상일 것을 기술이전법 시행령에 명시하면서도 구체적으로 이를 별표로 나열하고 있다. 이는 구체적으로 어떠한 상근 전문인력을 요구하는지 수범자 입장에서는 확인이 가능하다.

경영 분야	기술 분야
1. 경영학 분야의 박사학위 소지자	1. 자연과학 분야의 박사학위 소지자
2. 「고등교육법」 제2조 제1호에 따른 대학에서 경영학을 강의하는 조교수 이상의 교원	2. 「고등교육법」 제2조 제1호에 따른 대학에서 자연과학 분야를 강의하는 조교수 이상의 교원
3. 「고등교육법」 제2조 제4호에 따른 전문대학에서 경영학을 강의하는 조교수 이상의 교원	3. 「고등교육법」 제2조 제4호에 따른 전문대학에서 자연과학 분야를 강의하는 조교수 이상의 교원
4. 「변호사법」에 따른 변호사	4. 「변리사법」에 따른 변리사
5. 「공인회계사법」에 따른 공인회계사	5. 기술거래사
6. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제50조에 따라 등록된 경영지도사	6. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제50조에 따라 등록된 기술지도사
7. 제1호부터 제6호까지의 사람과 동등한 경력이 있다고 산업통상자원부장관이 인정하는 사람	7. 공공연구기관에서 5년 이상 연구를 한 경력이 있는 사람
	8. 제1호부터 제7호까지의 사람과 동등한 경력이 있다고 산업통상자원부장관이 인정하는 사람

57) 기술이전법 이외에는 벤처기업법 시행령 제4조의2에서만 용어가 확인된다.

이 쉽지 않은 형태로 다가올 수밖에 없음을 간접적으로나마 확인해볼 수 있게 된다. 특히 기술이전법과 산학협력법을 대조해 보게 되면 산학협력법은 ‘독립되지 않은 전용공간’도 허용할 수 있다는 취지로도 충분히 해석이 가능하게 된다. 이러한 모호하고 부정확한 용어는 당사자들에게 인력 고용 및 공간 확보 시 혼동을 가져오게 된다.⁵⁸⁾

이에 전문인력, 전용공간에 대한 명확한 기준 제시와 함께 중장기적인 용어 일치화가 필요하다. 어느 수준의 독립성을 충족해야 독립된 전용공간으로 인정받는 것인지 최소한의 가이드라인 제공도 현실적인 대안이라 할 것이다.⁵⁹⁾

2. 기술지주회사 설립 시 진입규제형식 일치를 위한 규정 개선 필요

기술지주회사 규제지도에 따르면, 산학협력법에 따른 기술지주회사는 일정한 절차에 따라 교육부장관으로부터 설립인가를 받아야 한다. 반면 기술이전법에 따른 기술지주회사를 설립하는 경우 공공기관은 일정한 절차에 따라 산업통상자원부장관에게 등록하여야 한다. 인가는 타인의 법률적 행위를 보충하여 그 법률적 효력을 완성시켜주는 행정행위로, 산학협력법상 기술지주회사는 교육부장관의 설립인가를 받아야 설립이 완성된다. 일반적인 상법상 주식회사 설립 시 행정부의 인가를 요건으로 하지 않음을 전제로 하고 있다.

구체적으로 보면, 인가는 인가의 대상이 되는 기본행위의 효력을 완성시

58) 그뿐만 아니라 설립인가 혹은 등록 요건이 부처 공무원의 판단에 맡겨질 수밖에 없게 된다.

59) 관련하여 기술이전법 시행령 별표1의 전공, 학위 등이 기술지주회사의 운영상 고용되어야 할 인력의 필수 기준인가에 대한 구체적인 논의, 산학협력법에 따른 전문인력과 기술이전법상에서의 전문인력 각 수준이 동일한지 여부 등에 관한 논의가 각 필요하다 할 것이다. 더 나아가 근원적으로 독립된 전용공간이 반드시 필요한지에 대한 현장의 의견을 들어 실질적인 규정 현실화도 더할 나위 없이 중요하다고 판단된다.

켜 주는 행위인 점에서 형성적 행정행위이다. 즉, 인가는 기본행위의 효력을 완성시켜 주는 보충적 행위라고 할 수 있다. 인가는 항상 상대방의 신청에 의해 행해지고, 인가의 대상이 되는 행위의 내용은 신청인이 결정하며, 행정청은 인가를 할 것인지의 여부만을 판단한다. 인가의 대상이 되는 행위의 내용을 수정하여 인가하는 것은 인정되지 않는다. 인가는 이렇게 기속행위인 경우가 많지만, 재량행위로서 부관을 붙일 수는 있다. 그러나 앞서 설명한 것과 같이 내용을 수정하여 인가할 수는 없다. 따라서 실제 기술지주회사를 설립하기 위하여 산학협력단 등에서 각 요건을 갖추어 어떤 형태로 운영할지를 정한 이후에 이에 대한 설립인가를 받으려고 하는데, 행정청에서 그 내용을 수정하라는 내용으로 답변한다면 이는 법률에서 정한 행정청의 권한을 넘어선 것이라고 볼 수 있다.

등록은 영업개시의 규제수단이다. 법적 성격은 일정한 사실 또는 법률관계의 인식을 표시하는 공증행위라고 할 수 있다. 등록의 경우에 법정의 등록요건을 갖춘 등록신청에 대하여 행정청은 등록을 해 주어야 한다. 이는 기속행위이며 행정기관에서는 등록을 수리할 것인가 거부할 것인가에 대하여 재량이 없다. 허가나 인가와도 구별된다. 허가는 일반적 금지의 해제로서 허가받지 않은 행위는 위법으로 강제집행이나 형벌이 따르게 된다. 무인가행위는 효력이 없기 때문에 강제집행이나 처벌의 대상이 되지 않는다. 등록은 등록하지 않고 하는 영업이 그 자체는 불법한 것이 아니며, 등록의무를 이행하지 않는 것에 대하여 행정질서벌인 과태료를 부과하는 것이 원칙이다. 물론 실정법에서 등록이라는 용어를 사용하는 경우에도 그 실질은 허가인 경우도 있다.

기술이전법과 산학협력법은 기술지주회사에 관하여 설립인가와 등록으로 행정 절차가 상이하다. 그런데 실제 제출하는 설립계획서는 거의 동일하다고 할 정도로 유사하다.⁶⁰⁾

이론상 운영에 관한 규제에 있어서 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위해 일정한 안전요건이 요구되는 경우에는 허가제를 실시하고, 안전요건이 크게 요구되지 않는 경우에는 규제완화 차원에서 등록제로 하는 것이 타당하다.

등록은 허가보다 완화된 규제수단이기 때문이다. 인가는 행정청의 결정에 의해 발생시킬 공익상 필요가 있는 경우에 사용된다. 따라서 기술지주회사의 운영에 관하여 그 설립에 관한 진입 규제를 어떠한 형태로 구성해야 할지에 관한 논의가 진행되어야 할 것이다.

60) 산학협력법 설립인가 절차	기술이전법 등록 절차
<p>① ...산학협력단은 별지 제3호서식의 기술지주회사 설립인가 신청서를 교육부장관에게 제출하여야 한다. ...두 개 이상의 기관이 공동으로 기술지주회사를 설립하는 경우에는 대표기관을 정하여 설립인가 신청서를 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 기술지주회사 설립인가 신청서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>1. 다음 각 목의 사항이 포함된 기술지주회사 설립계획서 1부</p> <p>가. 설립목적</p> <p>나. 출자내역 및 비율</p> <p>다. 사업계획서(기술지주회사가 보유하게 될 인력 및 시설에 관한 사항을 포함)</p> <p>2. 임원의 이력서 1부</p> <p>③ 교육부장관은 제1항에 따라 산학협력단이 제출한 기술지주회사 설립인가 신청서를 접수한 날부터 30일 이내에 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 그 기간 내에 통지하지 못할 경우에는 1회에 한하여 20일의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>④ 교육부장관은 기술지주회사의 설립을 인가할 때에는 별지 제4호서식의 기술지주회사 설립인가서를 신청인에게 발급하여야 하며, 인가하지 않을 때에는 그 사유를 명시하여 신청인에게 통지하여야 한다.</p> <p>⑤ 이 규칙에서 정한 사항 외에 기술지주회사 설립인가에 필요한 사항은 교육부장관이 정하여 고시한다.</p>	<p>① ...공공연구기관은 산업통상자원부령으로 정하는 기술지주회사 등록신청서를 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다. ...공공연구기관이 공동으로 기술지주회사를 설립할 때에는 그 중 대표기관이 기술지주회사 등록신청서를 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 기술지주회사 등록신청서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>1. 다음 각 목의 사항이 포함된 기술지주회사 설립계획서 1부</p> <p>가. 설립 목적</p> <p>나. 출자 내용과 출자 비율</p> <p>다. 사업계획서(기술지주회사가 보유하게 될 인력 및 시설에 관한 사항을 포함)</p> <p>2. 임원의 이력서 1부</p> <p>③ 산업통상자원부장관은 제1항에 따라 공공연구기관이 제출한 기술지주회사 등록신청서를 접수한 경우 그 날부터 30일 이내에 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 그 기간 내에 통지하지 못할 경우에는 20일의 범위에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있으며, 이 경우 신청인에게 그 이유를 통지하여야 한다.</p> <p>④ 산업통상자원부장관은 기술지주회사를 등록한 경우에 신청인에게 기술지주회사 등록증을 발급하여야 한다.</p>

3. 기술지주회사 운영 시 자회사 인수 제한 규정 개선 필요

산학협력법에 따른 기술지주회사의 경우, 기술지주회사는 산학협력단, 연구기관 등이 보유한 기술을 활용하여 ① 직접 자회사를 설립하거나, ② 산학협력단 또는 연구기관이 보유한 기술을 활용해 사업을 수행하는 중소기업, 실험실 공장, 연구소기업회사의 주식 또는 지분을 인수하여 자회사로 할 수 있다.

산학협력법 제2조에 따르면 기술지주회사의 “자회사”란 대학 또는 연구기관의 기술을 기반으로 설립된 회사를 말하며(이는 기술요건이라고 할 수 있다), 기술지주회사가 그 사업내용을 지배하여야 한다(이는 지배요건이라고 할 수 있다). 그런데 일반적으로 특정 회사가 자회사의 사업 내용을 지배했다는 것을 어떤 형태로 요건화할 수 있을까? 가령 기술지주회사가 자회사의 주식비율을 30%만 확보하고 있더라도 타 주주들이 서로 우호적인지 배타적인지에 따라서 사업내용을 지배했는지 여부 판단이 엇갈리게 될 것이다. 이런 경우에는 이론적으로 기술지주회사가 자회사의 주식의 50%를 초과하여 지분을 확보하고 있다면 이견 없이 그 자회사의 사업내용을 지배하고 있다고 판단할 수 있을 것이다. 문제는 여기서 기인한다. 기술지주회사가 직접 자회사를 설립하는 경우에도 기술지주회사는 말 그대로 ‘지주’형태의 기업을 운영하기 위하여 특화된 법인이다. 산학협력단 등이 설립한 이 기술지주회사가 자회사를 설립하는 경우에는 소유하고 있는 기술을 출자하는 등의 활동을 하는 것이지, 자회사에 대한 지분을 현금 투자 등으로 확보하기는 매우 어렵다. 대부분 외부 투자자에게 일부 지분을 주면서 사업 자금의 투자를 받고, 기술지주회사는 기술을 현물 출자하여 그 기술을 사업화하는 형태를 취하여 자회사를 성장시켜야 하는 것인데, 이런 구조가 현실적으로는 매우 어렵다. 특히 조문상 ‘보유한 기술을 활용’하여 설립 또는 인수하라고 되어 있으니, 조문상으로만 보면 보유한 기술을 통한 현물 출자를 하라는 해석도 가능하다. 그뿐만 아니라, 자회사 설립보다 산학협력단 또는 연구기관이 보유한 기술을 활용해 사업을 수행하는 중소기업, 실험실 공장, 연구소기업회사의 주식 또는 지분을 인수하여 자회사로 할 수 있다는 것은 더욱더 현실성이 없는 것

이다. 이런 문제로 인하여 현장에서는 자회사의 50% 초과 지분 보유는 고사하고 주식보유의무에 따라 20% 이상 보유도 쉽지 않은 상황이다.

기술이전법은 그나마 조문상의 규제는 산학협력법에 비하여 완화되어 있다. 기술이전법상의 기술지주회사의 경우에는 ① 보유한 기술을 활용하여 직접 출자회사를 설립하거나, ② 제3의 회사 주식 또는 지분을 인수하여 출자회사로 편입할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 기술지주회사는 지분 양도 등의 특별한 사정이 없다면 2년 동안만 출자회사 주식의 100분의 20이상을 보유하여야 한다. 기술지주회사와 자회사 간의 지배요건은 따로 명시되어 있지 아니하다.

즉, 산학협력법상 기술지주회사는 주식 또는 지분을 인수하여 자회사로 할 수 있는 대상을 한정시킨 반면, 기술이전법상 기술지주회사는 자회사 인수 제한에 대하여 방식을 한정시키지 않고 있다. 두 법령이 동일한 개념의 기술지주회사를 다루면서도 상기와 같이 구체적인 자회사 인수 제한 규정 수준이 다르다면, 기술지주회사 현장에서는 자회사를 설립할 때 혼동이 야기될 수밖에 없다. 현행 산학협력법상 자회사 요건과 실무상 자회사 요건이 괴리된 상황으로 이러한 불일치를 해소해야 하며 현실에 부합하는 자회사의 개념이 필요하다. 가령, 산학협력법 제2조 제9호 “자회사(子會社)”란 대학 또는 연구기관의 기술을 기반으로 설립된 회사로서 기술지주회사가 그 사업내용을 지배하는 회사의 내용을 “대학 또는 연구기관의 기술을 기반으로 설립된 회사로서 기술지주회사가 주식소유를 통하여 관리·지원하는 것을 주된 사업으로 하는 회사”로 변경하는 형태도 가능하다.

4. 기술지주회사 교직원 및 연구기관 직원의 겸직 조항 개선 필요

산학협력법상 기술지주회사는 기술지주회사와 자회사의 대표자나 임직원을 겸직하거나 이를 위해 휴직하려면 소속 기관장의 허가가 필요한 반면, 기술이전법의 경우 기술지주회사의 대표자나 임원으로 근무하기 위해 휴직 시

소속 기관장의 허가가 불필요하다.

산학협력법상 기술지주회사의 경우, 겸직 및 휴직에 관하여 ‘허가’라는 행정 절차를 요구하는데, 이는 기술이전법보다 더 어려운 수준의 절차이다. 구체적인 사항은 소속기관의 장이 정하는 절차에 따른다고만 되어 있는바, 사실상 소속기관의 장의 재량으로 정한다면, 내부적으로 자회사 등 벤처, 스타트업 형태의 다양한 활동을 위한 겸직 및 휴직은 사실상 어렵다고 볼 수밖에 없다.

기술이전법은 자회사에 대한 언급이 없고, 일반 직원으로의 근무를 다루지 않으며, 겸직에 관한 사항이 없다. 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있는데, 구체적으로 이에 대한 내용을 대통령령에 위임하지 아니하고 있어서 사실상 이에 대한 규정이 없어서 실제 활용될 수 없는 상황이다.

휴직에 관한 완화는 최근 규제완화 정책에도 부합한다. 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제9조의5에 따르면, 공무원이 아닌 공공연구기관의 연구원은 소속 기관의 장의 허가를 받아 연구소기업의 대표자 또는 임직원으로 근무하기 위하여 휴직하거나 대표자 또는 임직원으로 겸직할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 휴직기간은 3년 이내로 하고 있고, 다만, 소속 기관장의 허가를 받은 경우에는 그 기간을 3년간 연장할 수 있다.

참고로 2019. 4. 17.자 시행된 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제92조 제2항에서는 규제자유특구 내에 위치한 연구개발특구에서 혁신사업 또는 전략사업 육성을 위하여 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제9조의5 제2항에도 불구하고 같은 조 제1항에 따른 공공연구기관 연구원의 휴직기간을 5년 이내로 할 수 있도록 특례를 규정하고 있으며, 이 경우 소속 기관장의 허가를 받은 경우에는 그 기간을 5년간 연장할 수 있도록 휴직에 관한 기간을 대폭 연장하였다. 따라서 특별한 사유가 없는 한 대학의 장 또는 연구기관의 장이 겸직 및 휴직 신청을 허가하도록 하는 방향으로 논의가 필요할 것이다.

V. 결론

본 연구에서는 기술지주회사의 법리적 검토를 위해 일반 지주회사와의 연관성 여부에 관한 분석을 통하여 기술지주회사의 법적 성격에 대하여 고찰하였다. 일반 지주회사의 경우 그 요건에 따라 상법 혹은 금융거래법이 적용됨에 반해, 기술지주회사는 ‘지주회사’라는 용어를 사용함에도 불구하고 위의 두 법의 적용이 배제되고 설립주체의 양상에 따라 교육부 주관의 산학협력법 혹은 산업부 주관의 기술이전법이 적용된다. 이는 기술지주회사가 기술의 사업화를 목적으로 하는 ‘지주회사’이기 때문에 아니라 ‘기술의 출자’가 법적으로 강제되는 점, 기술지주회사의 목적이 산학협력단 등의 기술을 보유한 설립주체의 기술출자를 통하여 기술 성과확산에 있는 등 일반 지주회사와 다르기 때문이다. 즉, 중간에 설립된 회사가 독립적인 영업은 하지 아니하면서 자회사를 운용하는 업무를 주된 목적으로 하기에 ‘지주회사’와 그 궤를 같이하여 ‘지주회사’라는 명칭이 붙었을 뿐, 기술지주회사의 위와 같은 독립된 특성에 의거하여 일반 지주회사에 적용되는 법리와 별도로 기술지주회사만의 법률적 요건을 통하여 성립되는 법리가 적용된다 할 것이다.

규제지도를 통하여 기술지주회사에 관한 산학협력법과 기술이전법상의 개선이 필요한 부분을 발견하였고 이를 간략히 정리하여 보면 아래와 같다. 우선 기술지주회사의 설립 요건 및 인력 요건에 관한 양법을 비교한 결과, 상이한 전문인력 및 전용공간에 대한 명확한 기준 제시 및 일치화가 필요함을 발견하였다. 이에 관하여는 현장의 의견을 반영한 가이드라인의 제공 또한 고려할 만하다고 보인다. 다음으로 기술지주회사 설립 시 진입규제형식의 일치가 필요하다. 산학협력법의 경우 설립인가가 필요한 반면 기술이전법의 경우 설립등록만으로 설립이 가능하다. 실제 양 법률상 기술지주회사 설립을 위하여 제출하는 설립계획서는 동일함에도 상이한 행정절차를 요구하고 있는 점에 관하여는 그 설립에 관한 진입 규제를 어떠한 형태로 구성해야 할지에 관한 논의가 진행되어야 할 것이다. 세 번째로, 두 법령이 동일한

개념의 기술지주회사를 다루면서도 상기와 같이 구체적인 자회사 인수 제한 규정에 수준이 달라서 현장에서는 자회사를 설립할 때 혼동이 야기될 우려가 있다. 현행 산학협력법상 자회사 요건과 실무상 자회사 요건이 괴리된 상황으로 이러한 불일치를 해소해야 하며 현실에 부합하는 자회사의 개념이 필요하다. 마지막으로, 기술이전법상의 기술지주회사 교직원 및 연구기관 직원의 겸직 조항 개선으로 산학협력법과의 일치화가 필요하다고 생각된다.

이를 종합적으로 검토하여 앞으로의 개정방향은 산학협력법과 기술이전법의 비교를 통하여 규제를 통일적으로 완화하는 개정을 거친 뒤 기술이전법의 유명무실한 기술지주회사 제도를 없애어 더 체계적이고 확고한 기술지주회사의 법적 성격을 규명할 수 있도록 법적 인프라를 정비할 필요가 있다. 이를 위해 현재 기술지주회사와 유사한 형태의 시스템인 벤처기업법상의 신기술창업전문회사와 기타 기술의 사업화를 목적으로 현재 운용되고 있는 제도를 고려할 필요 또한 있을 것이다. 특히 벤처기업법상의 기술지주회사와 같은 역할을 하고 있는 신기술창업전문회사의 경우는 이미 대부분의 기술지주회사가 산학협력단을 중심으로 산학협력법상 설립되어 있기에 벤처기업법상의 이러한 기술지주회사 유사 제도의 전반적인 존재의 필요에 대해서도 고찰해 볼 의의가 있을 것이라 생각된다.

4차 산업혁명이 도래하여 과학기술분야 전반에 대하여 혁신을 요구하는 시점에서 선진적인 과학발전을 위하여 요구되는 규제의 완화와 기술응용에 대한 제한을 완화하여 기술 융합을 통하여 생성되는 신산업 육성이 가능하도록 법적 시스템 정비에 관한 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 본 논문을 통하여 기술지주회사에 당장의 필요한 개선부분을 파악하는 데 도움이 되길 바라며 더 나아가서는 벤처기업법상의 신기술창업전문회사와 기술지주회사 제도에 관한 연구수행에 참고자료가 될 수 있기를 바란다.

참고문헌

〈단행본(국내 및 동양)〉

김건식·노혁준, 『지주회사와 법』, 소화출판사, 2005.

〈학술지(국내 및 동양)〉

강선준, “공공연구기관의 기술지주회사에 대한 법적 고찰”, 『지식재산연구』, 제5권 제2호(2010).

도계훈, “산학협력기술지주회사의 운영현황과 개선방안 연구”, 『기술혁신학회지』, 제16권 제1호(2013).

라채원, “지주회사제도 도입 효과 및 사례에 관한 연구”, 『산업경제연구』, 제22권 제5호(2009).

맹수석, “기술지주회사의 법적 쟁점에 관한 연구”, 『기업법연구』, 제28권 제1호(2014).

박민규, “대경공동기술지주회사의 성공적 설립·운영에 관한 연구”, 『대구경북연구』, 제13권 제2호(2014).

신성호 외, “성과배분측면에서 검토한 대학 기술지주회사 제도 개선방법 연구”, 『지식재산연구』, 제5권 제2호(2014).

윤종민, “대학 기술이전·사업화 전담조직 운영제도의 성과와 과제”, 『기술혁신학회지』, 제16권 제4호(2013).

윤현석, “기술지주회사의 도입과 과세문제”, 『법과 정책연구』, 제9집 제1호(2009).

이동원, “기술지주회사에 관한 법적 쟁점과 과제”, 『경제법연구』, 제14권 제2호(2015).

이병헌 외, “공공연구기관의 기술사업화촉진을 위한 기술지주회사 고찰”, 『한국사회와 행정연구』, 제19권 제2호(2009).

〈기타 자료〉

교육부·한국연구재단, “산학협력기술지주회사 설립 및 운영 매뉴얼”, 교육부·한국연구재단, 2012.

교육부·한국연구재단, “2014 대학산학협력 활동조사보고서”, 교육부·한국연구재단, 2015.

교육부·한국연구재단, “대학 창의적 자산 기반 창업 길잡이”, 교육부·한국연구재단, 2016.

국회교육위원회, “산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률 일부개정안(이주호 의원 대표발의 등) 입법검토보고서”, 국회교육위원회, 2007.

- 방민석, “규제지도작성에 관한 연구—공장설립규제를 중심으로”, 한국행정연구원, 2013.
- (사)산학협력기술지주회사협의회 COP정책기획분과, “산학연협력 기술지주회사 발전방안”, (사)산학협력기술지주회사협의회, 2014.
- 손수정 외, “기술지주회사의 가치와 성공조건”, STEPI INSIGHT 제146호, 과학기술정책연구원, 2014.
- 조현정 외, “공동기술지주회사를 통한 기술이전·사업화 활성화 방안”, KISTEP ISSUE PAPER, KISTEP, 2014.
- KISDI, “ICT 규제개혁 기반연구”, KISDI, 2015.
- KISTEP, “산학협력 기술지주회사 활성화를 위한 정책방향”, KISTEP ISSUE PAPER, KISTEP, 2008.
- 한국연구재단, “2011 대학산학협력 활동조사보고서”, 한국연구재단, 2013.
- 한국행정연구원, “규제등록제도 개선 및 시범적 규제지도 작성을 위한 연구”, 한국행정연구원, 2006, 4면.
- 한국행정연구원, “규제등록제도 개선 및 시범적 규제지도 작성을 위한 연구”, 한국행정연구원, 2016.
- 한국행정연구원 규제연구센터, “규제지도 작성을 위한 매뉴얼”, 한국행정연구원, 2016.

A Comparative Study on Establishment and Operation Regulations of Technology Holding Company using Regulatory Map

JaeHoon LEE

This paper is purposed to understand the latest situation of Technology Holding Companies and suggest improvement plans about the policy which has continuous problems since a related amendment in 2013. Therefore first, this paper will consider how to see current Technology Holding Companies, comparing to legal principles of general holding companies. Even though technology holding companies use a word 'holding company', it is hard to apply legal principles of general holding companies. As a requirement of establishment, technology holdings are forced to invest a technology by the law, and unlike general holdings are regulated by Commercial Act or Monopoly Regulation and Fair Trade Act, technology holdings are regulated by different laws. From these differences between both holding companies, the paper analyzes distinctions in legal principles between technology holdings and general holdings.

Also, through an analysis of the current state about technology holdings policy and each act about a foundation and management of companies, the paper complete a regulation map, organizing every procedures of the foundation and management. Using this regulation

map, the paper finds defections of the policy by comparing how much differences exist in the procedure, and suggests improvement plans.

Keyword

Technology Holding Company, Technology Commercialization, Regulation Map, Regulation Improvement, Legislative Improvement