

창업활성화를 위한 정책방향¹⁾

정상희 부연구위원

최근의 경기침체와 고용없는 성장이 지속적으로 유지되는 상황에서 정부는 일자리 창출을 위한 정책 가운데 하나로 창업활성화 정책을 시행하고 있음. 정부의 정책적 지원에 힘입어 양적인 측면에서 창업은 크게 증가하였지만 질적인 측면에서 상당부분의 창업이 생계형 창업으로 나타남

미국, 영국 등 주요 선진국에서 창출된 일자리의 대부분은 벤처창업을 통해서 나타나고 있는바 정부도 단순히 창업활성화가 아닌 질적인 측면 즉, 벤처창업으로 대표되는 혁신형 창업에 좀 더 관심을 기울일 필요가 있음. 하지만 벤처창업의 목표는 어디까지나 혁신이며 일자리 창출은 혁신을 통해 나타난 성과임을 간과해서는 안될 것임

국내에서 혁신형 창업이 제대로 이루어지지 못하는 이유로는 크게 창업실패에 따른 불안정한 사회안전망과 함께 미성숙된 중간회수시장으로 인한 저조한 투자를 들 수 있을 것임.

따라서 이러한 문제점을 바탕으로 창업활성화를 위한 정책방향은 연대보증 폐지 등을 포함하여 사업실패 이후 재도전 할 수 있는 제도적인 여건을 마련하는 것과 함께 엔젤 및 벤처 등 투자활성화를 위해서 코넥스, 세컨더리 마켓, 장외시장, M&A 등 다양한 형태의 중간회수시장 활성화 방안이 마련되어야 할 것임

I. 논의의 배경

□ 정부의 창업활성화 정책으로 창업이 지속적으로 증가하고 있지만 혁신형 창업 대신 은퇴자 중심의 생계형 창업이 대부분을 차지하고 있음

○ 최근 경기침체와 고용없는 성장이 지속적으로 유지되는 상황에서 정부는 일자리 창출을 위한 정책 가운데 하나로 창업활성화를 위한 다양한 정책적 지원 방안을 제시함

- 벤처기업을 중심으로 한 창업활성화 정책은 박근혜 정부의 창조경제 구현을 통한 새로운 시장 및 일자리 창출의 핵심임
- 정부의 벤처·창업 지원정책은 혁신형 기업이 창업 후 성숙단계를 거쳐 나가는 과정에서 필연적으로 발생하는 시장실패를 보완하는 중요한 수단으로 작용²⁾
- 정부의 이러한 창업활성화 의지를 바탕으로 “벤처·창업 자금생태계 선순환 방안 (2013.5)” 보고서를 포함한 지난 2년간 10여 차례의 벤처·창업 정책을 추진

1) 해당 이슈브리핑은 2회에 걸쳐서 게재할 예정이며 1회 이슈브리핑에서는 국내 혁신형 창업의 문제점 및 창업활성화 방향에 대해서 기술하며, 2회 이슈브리핑에서는 구체적인 창업활성화 정책에 대해서 기술하고자 함

2) 임길환 외(2014), 벤처·창업지원정책의 주요쟁점과 개선과제, 국회예산정책처.

- 정부의 창업활성화 정책을 바탕으로 양적인 측면에서 창업은 크게 증가하였지만 질적인 측면에서는 은퇴자 중심의 생계형 창업이 대부분을 차지함(표 1 참조)
 - MB정부 초(2008년) 신설법인수는 50,855개에서 2012년 74,162개로 2만3천개 가량 증가하기 시작하여 박근혜 정부가 들어선 이후 2014년 84,697개로 지속적으로 증가함
 - 연령대별 창업 추이를 살펴보면 전반적으로 청년창업 비중은 지속적으로 감소하는 추세를 보이는 대신 50세 이상 연령층에서는 증가추세를 보이는 것으로 나타남
 - 이는 베이비부머 세대가 부족한 노후준비 등을 위해 은퇴이후 재취업이 필요하지만 이와 관련한 전직지원서비스 체계가 제대로 자리잡고 있지 못함에 따라 은퇴이후 생활에 대한 대안으로 생계형 창업을 선택하고 있음을 간접적으로 시사함³⁾
 - OECD(2013년 기준)가 회원국(34개국)을 대상으로 창업동기에 대한 조사에서 우리나라의 경우 생계형 창업은 2위, 기회형 창업은 34위로 나타나 일정부분 이를 뒷받침 하고 있다고 볼 수 있음

<표 1> 연령대별 신설법인 추이

단위: 개, %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
신설법인수	50,855	56,830	60,312	65,110	74,162	75,574	84,697
30세미만	4.0	4.3	5.2	4.3	4.7	4.8	4.6
30세~39세	27.0	26.4	25.5	24.3	23.6	23.4	22.3
40세~49세	42.2	40.9	40.2	40.1	39.6	39.1	39.1
50세~59세	20.5	21.8	22.6	24.1	24.8	25.0	25.9
60세이상	6.1	6.5	6.3	7.0	7.1	7.6	8.0
기타	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

자료: 중소기업청, 신설법인 동향.

- 따라서 본고에서는 벤처창업으로 대표되는 혁신형 창업이 저조한 이유에 대해서 살펴보고 혁신형 창업활성화를 위한 정책방향을 모색하고자 함

II. 혁신형 창업

- 벤처창업으로 대표되는 혁신형 창업은 고위험 고수익(High Risk, High Return) 창업이라고 할 수 있으며, 새로운 부가가치 및 일자리 창출 등 신성장 동력 육성의 핵심임
- 혁신형 창업은 창의적인 아이디어와 새로운 기술을 바탕으로 설립된 기업으로 생존과 성공의 확률은 매우 낮은 편이지만 성공할 경우 상당한 고수익과 함께 세계적인 혁신기업으로 성장
 - 주요 선진국서는 벤처기업의 개념을 기술력에 기반한 고위험 고수익을 주요 특징으로 하고 있는 반면에 국내에서는 기술성과 성장성이 높은 기업으로 정부지원의 필요성이 있는 기업으로 정의하고 있음⁴⁾

3) 전국경제인연합회(2012.3)의 중소기업 중견인력 채용과 관련한 조사에 따르면 50대 이상 베이비붐 세대를 채용할 계획이 있는 기업은 9%에 불과한 것으로 나타나 은퇴이후 재취업이 여의치 않음을 보여줌

- Microsoft, Apple, Google, Facebook 등이 벤처기업으로 시작하여 글로벌 기업으로 성장한 대표적인 사례임
- 포브스는 2014년 세계에서 가장 가치있는 기업으로 1위 Apple(1,240억 달러, 한화가치 134조8천억), 2위 Microsoft(630억달러), 3위 Google(566억달러)을 선정하였으며, 국내 기업 가운데 8위에 위치한 삼성전자의 기업가치는 350억 달러로 Apple의 1/4 정도의 수준에 불과함
- 우리나라의 경우 벤처기업의 평균적인 미래가치는 170억원 정도에 달하는 반면 생계형 창업의 미래가치는 -1,000만원 수준이며, 이와 함께 생존율 측면에서 국내 벤처기업의 10년 생존율은 64.1%인데 반하여 생계형 창업의 생존율은 24.6%로 큰 차이를 보임⁵⁾
- 최근 장기화 되고 있는 고용없는 성장의 대안으로 벤처창업의 중요성이 더욱 커지고 있지만 벤처창업의 목표는 어디까지나 혁신에 있다는 점을 간과해서는 안될 것임
- 미국의 경우 4%의 벤처기업이 일자리의 60%를 창출하고 있으며, 영국의 경우도 마찬가지로 6%의 벤처기업이 일자리의 54%를 창출하는 등 고용창출의 새로운 대안으로 벤처기업의 역할이 크게 나타남⁶⁾
- 벤처창업 정책을 시행함에 있어서 주지해야 할 점은 일자리 창출을 위한 벤처육성이 아니라 혁신을 위한 벤처육성 정책이 되어야 한다는 것으로 일자리 창출에 너무 매몰될 경우 질적 성장보다는 양적 성장을 추구하게 될 것임⁷⁾

Ⅲ. 국내 혁신형 창업의 문제점

□ 국내에서 혁신형 창업이 이루어지지 못하는 주된 이유로는 실패에 대한 불안전 사회안전망, 미흡한 중간회수시장을 들 수 있음

- 혁신형 창업이 성공적으로 정착하기 위해서는 가치창출과 가치분배가 선순환되는 과정이 지속적으로 유지되어야 함
- 가치창출은 창의적인 아이디어 또는 기술 등을 보유한 기업가 또는 기업이 자금을 투자받아서 연구, 개발, 사업화 그리고 글로벌화 과정속에서 가치를 창출하는 경로를 의미함
- 가치분배는 가치창출 과정에서 자금을 투자한 투자가가 자본시장과 회수시장을 통해서 창출된 가치를 분배 받고 이를 다시 새로운 가치창출에 재투자하는 경로를 의미함
- 하지만 국내의 창업생태계는 이러한 가치창출과 가치분배의 시스템이 제대로 작동하지 못하고 있는 실정임

4) 국가재정운용계획 중소기업 분과위원회(2014), 2014~2018 국가재정운용계획 - 중소기업 분야 보고서.

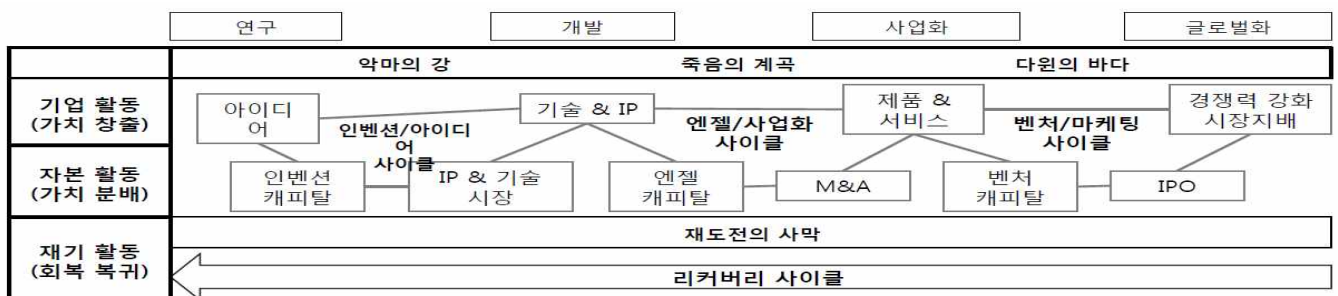
5) 벤처기업의 생존율, 평균 매출액, 부가가치율, 매출비용 등을 고려해서 계산(이민화(2015), 창업활성화 간담회 자료).

6) 이민화(2015), 창업활성화 간담회 자료.

7) 이상용(2012)은 벤처는 많이 창출되는 것도 중요하지만, 경쟁력이 없는 순간 빨리 퇴출되어야만 사회적인 부담을 덜 수 있다고 하면서 정부가 일자리 창출을 목표로 벤처육성 정책을 설정할 경우 정부는 단시일내에 실업률을 낮추기 위해 한계기업을 포함한 되도록 많은 벤처기업이 시장에서 생존하게 만들려는 유인에 빠져들 위험이 있다고 지적함.(Weekly Hana Financial Focus, 제2권28호.)

- 혁신형 창업은 고위험 고수익 창업이기 때문에 기업가 정신을 바탕으로 한 창업이 이루어져야 하지만 실패에 대한 제도전 시스템이 제대로 구축되어 있지 못함
 - 창업을 함에 있어서 기업가 정신은 필수적인 요소로 미국의 경우 기업가 정신을 기반으로 한 새로운 창업과 혁신에 의한 창조적 파괴가 시장경제의 생명력과 역동성을 유지하는 근간⁸⁾이 되고 있는 반면에 국내에서는 위험을 수반하는 혁신형 창업보다는 생계형 창업에 치중되어 있음
 - 혁신형 창업에 기업가 정신이 제대로 발휘되지 못하는 이유는 국내외 경제환경 등을 감안하여 상대적으로 안정적인 직업을 찾으려는 이유도 있지만 무엇보다도 실패를 용인하지 못하는 사회적 시스템이 더 큰 원인이 되고 있으며 대표적으로 연대보증제를 들 수 있음
 - 기업가 정신과 관련하여 2012년 소호협회의 조사에 따르면 청년희망직업조사에서 공무원과 공기업 비중이 60%인 반면에 자영업은 7%로 나타났으며, <표 1>에서도 보듯이 신설법인은 늘어나고 있지만 청년층을 중심으로 한 법인비중은 감소
 - 박재용(2010)⁹⁾은 벤처창업이 부정적인 이유에 대해서 대기업에 비해서 벤처기업은 매출, 성장성 등 여러 측면에서 안정되어 있지 않으며, 보수나 근로조건 등이 대기업에 비해서 열악하기 때문이며, 또한 벤처기업의 성공에는 많은 시간과 노력이 필요로 하기 때문으로 분석함
- 창업시스템이 연구, 개발, 사업화 그리고 글로벌화의 과정으로 이루어질 때 성공적인 창업이 이루어지기 위해서는 각각의 단계별로 막대한 투자와 함께 이를 뒷받침할 수 있는 중간회수시장이 제대로 작동해야 하지만 그렇지 못함
 - 국내에서 창업할 경우 자금조달의 원천은 개인자금, 주변의 친인척 자금, 용자나 담보 대출 형태가 대부분을 이루고 있음¹⁰⁾에 따라 사업실패에 따른 위험부담이 매우 높게 나타남에 따라 창업단계에 맞는 투자활성화가 필요함
 - 창업시스템은 <그림 1>처럼 각각의 단계별로 사이클이 존재하며 해당 사이클별로 투자가 뒷받침하는 구조로 이루어짐

<그림 1> 퀴드 사이클 벤처생태계 모델



자료: 이명호(2015), 창업활성화 내부 간담회 자료.

8) 장수덕 외(2013), 창업활성화를 위한 중간회수시장 활성화 방향, 중소기업연구 제35권 4호.

9) 박재용(2010), 우리나라 벤처산업의 문제점과 발전방안에 관한 연구, 실천경영연구 제5권 제1호.

10) 2014년 벤처기업정밀실태조사 결과에 따르면 2013년 벤처기업의 신규자금 조달규모는 평균 63,886만원이며, 조달방법으로는 정부 정책 지원금(64.9%), 은행 등 일반금융(20.5%)가 대부분으로 회사채 발행(1.8%), 캐피탈 및 엔젤투자(0.5%) 비중은 매우 낮게 나타나 보증과 용자증심으로 자금조달이 이루어지고 있음

- 즉, 창업단계별로 투자되는 자금의 성격이 서로 다르기 때문에 이에 맞는 중간회수시장이 존재하여야 하지만 국내에서 투자에 따른 회수는 대부분 장외매각과 IPO(기업공개)를 통해 이루어짐에 따라 투자금 회수 경로가 제한적임
- 창업에서 코스닥까지 대략 12~14년이 기간이 소요된다는 점을 감안할 경우 IPO를 통해서 투자금을 회수해야 한다는 점은 투자를 저조하게 하는 원인으로 작용
- 일반적으로 투자펀드를 운영할 경우 투자금 회수기간은 3~5년 정도임

IV. 혁신형 창업활성화를 위한 정책 방향

- 혁신형 창업 활성화를 위해서는 우선적으로 사업실패 이후 재도전할 수 있는 제도적인 여건이 마련되어야 하며 투자 활성화를 위한 중간회수시장 활성화 방안이 수립되어야 함
- 혁신형 창업이 활성화되기 위해서는 기업가 정신을 바탕으로 한 창업의지가 있는 많은 창업가들이 실제 창업으로 이어질 수 있도록 사업실패 이후 재도전할 수 있는 제도적인 여건이 마련되어야 함
 - 국내에서 창업을 기피하는 주된 이유는 사업실패자가 곧 패배자라는 사회적 인식과 함께 재기할 수 있는 발판이 제대로 마련되어 있지 못하다는 것이며, 이를 위한 방안 가운데 하나로 연대보증 폐지가 필요함
 - 이와 관련하여 정부에서 도입한 우수창업자 연대보증 면제제도 혜택을 받은 기업은 2013년 9월말 기준으로 99개이며 금액으로는 85억원의 혜택을 받았지만 해당 기업들은 연대보증이 필요치 않은 우수한 기업임
 - 따라서 실제 혜택이 필요한 초기 창업기업(스타트업)을 위한 연대보증 면제제도가 필요하며 현재 국회에 계류중인 관련 법안의 조속한 통과를 통한 보증에 대한 불안감 해소
 - 이와 함께 융자중심에서 투자중심으로 창업환경이 전환될 수 있는 방안마련이 필요하며, 한계기업이 간편하고 신속하게 기업청산을 할 수 있도록 하는 방안, 창업 실패 후 임금근로로 전환 할 경우 인센티브 제공 등의 방안도 고려되어야 할 것임
- 벤처기업이 글로벌 기업으로까지 성장하기 위해서는 벤처기업의 성장단계별로 투자가 이루어져야 함에 따라 엔젤투자 및 벤처투자 등 효과적인 투자활성화를 위해서는 중간회수시장이 활성화 되어야 함
 - 국내에서 투자에 따른 회수통로의 상당부분이 IPO로 연결됨에 따라 중간에서 투자를 회수할 수 있는 중간회수시장이 필요함
 - 이와 관련하여 정부에서는 코넥스 시장과 세컨더리 마켓 등을 설립하여 투자를 활성화 시키고자 하였지만 해당 시장은 매우 저조한 실적을 보이고 있음
 - 따라서 중간회수시장에 대한 역할에 대해 다시한번 되짚어 보고 코넥스 시장, 세컨더리 마켓, 장외시장, M&A를 포함한 다양한 형태의 중간회수시장을 활성화 시킬 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.