

혁신형 창업활성화를 위한 정책제언

정상희 부연구위원

혁신형 창업 활성화를 위해서는 창업자에게는 실패에 대한 부담없이 자유롭게 창업할 수 있도록 창업환경을 조성해줘야 하며, 투자자에게는 투자, 회수, 재투자의 선순환이 이루어질 수 있도록 중간 회수시장의 활성화가 필요함

창업 활성화를 위해서는 우선적으로 창업 시 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 창업자 연대보증 문제가 해소되어야 함. 따라서 정부 정책금융기관 및 보증기관의 대출과 민간은행의 기술금융에 대해서 연대보증을 폐지하고 이후 단계적으로 확대할 필요가 있음

투자중심의 창업환경 조성을 위해서는 민간주도형기술창업 프로그램(TIPS)의 확대와 함께 유한책임회사(LLC)형 투자조합 활성화가 필요함. TIPS 활성화를 위해 창업진흥법을 개정하여 TIPS 예산의 별도 계정 신설, 운영사에 대한 세제혜택 등이 필요함. LLC형 투자조합 활성화를 위해 정부의 벤처캐피탈 투자금액의 일정부분을 투자하도록 의무화하는 한편 마이크로 VC 전용펀드를 LLC 형태로 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있음

이와 함께 벤처기업에 대한 투자, 회수, 재투자의 선순환을 위해서 중간회수시장의 대표적인 형태인 M&A와 세컨더리 마켓의 활성화가 필요함. M&A 활성화를 위해서는 M&A를 위한 전문 거래소 설립과 함께 민간차원의 전문 거래기관 육성이 필요함. 세컨더리마켓은 국내에서 제대로 활성화 되어 있지 못함에 따라 정부는 세컨더리마켓이 민간을 중심으로 자생력을 가질 때까지 정부의 정책 자금 지원이 필요함

I. 논의의 배경

□ 혁신형 창업이 활성화 되기 위해서는 창업자에게는 실패에 대한 부담없이 자유롭게 창업할 수 있도록 창업환경을 조성해줘야 하며, 투자자에게는 투자, 회수, 재투자의 선순환이 이루어질 수 있도록 중간 회수시장의 활성화가 필요함

○ 혁신형 창업은 창업가가 실패에 대한 두려움 없이 기업가 정신을 바탕으로 자유롭게 창업할 수 있도록 하는 창업환경이 조성될 경우 활성화가 될 수 있을 것임

- 국내에서 혁신형 창업이 제대로 이루어지고 있지 못하는 주된 이유로는 사업실패에 따른 안전망이 제대로 구축되어 있지 못하기 때문이며 이로 인해 사업실패자는 곧바로 패배자라는 사회적 인식을 더욱 굳건하게 함
- 따라서 창업자가 기업가 정신을 바탕으로 사업실패에 대한 부담없이 자유롭게 창업할 수 있도록 하는 창업환경 조성이 필요함

- 벤처기업이 글로벌 기업으로까지 성장하기 위해서는 벤처기업이 성장 단계별로 직면하는 죽음의 계곡에서 빠르게 탈출할 수 있도록 중간회수시장 활성화를 통한 원활한 투자가 이루어져야 함
 - 벤처기업이 창업초기에 상대적으로 많은 자금이 필요하다는 점은 감안한다면 원활한 투자활성화가 이루어지기 위해서는 중간회수시장 활성화는 필수적임
- 따라서 본고에서는 혁신형 창업 활성화를 위해 창업안전망 강화, 투자중심의 환경 조성 그리고 중간 회수시장 활성화에 초점을 맞춰서 필요한 정책대안을 모색하고자 함

II. 창업안전망 강화 방안

- 창업활성화를 위해서는 창업자의 진입과 퇴출에 큰 장애물 존재하고 있는 창업자 연대보증 문제가 해소되어야 함
- 연대보증은 창업자의 진입과 퇴출에 큰 장벽으로 작용하고 있어 박근혜 정부에서는 지속적인 창업자 연대보증¹⁾ 개선방안을 제시하고 있지만 가시적인 효과는 크지 않음
 - 창업 실패에 대한 경험은 재창업을 위한 자산으로 축적되는 구조가 만들어 져야 하지만 창업자 연대보증은 창업 실패시 가장 큰 부담요인이자 재도전의 장애물로 존재함
 - 박근혜 정부는 창업자 연대보증 문제 해소를 위해 지속적으로 정책방안을 제시하고 있으며 최근('15.7.9)에는 창업 3년 이내(기존 1년 이내)의 기술등급 BBB 기업까지 신용 및 기술보증기금의 연대보증 면제대상에 포함시킴
 - 하지만 창업자 연대보증 문제해결을 위해 좀 더 과감한 정책이 나오지 않을 경우 기존에 발표된 정책의 효과를 감안할 경우 큰 실효성을 담보하기는 힘들것으로 예상됨
 - 정부는 우수창업자 연대보증 면제 방안('14.2)을 발표하면서 기보기준 연간 1천여개 이상(신규 보증의 30% 수준)이 혜택을 받을 것으로 발표하였으나 대상기업에 대한 까다로운 조건(업력, 기술력, 대표자 도덕성, 보증한도, 면제기간 등)으로 실제로는 신보43건, 기보 57건 수준에 불과함(전자신문, '14.10)
- 연대보증 폐지에 대한 편익이 비용보다 크기 때문에 원천적으로 금지하는 것이 최상의 대안이 될 수 있지만 이를 일시에 적용할 경우 부작용이 따를 수 있기 때문에 일차적으로 정부 정책 금융기관 및 보증기관의 대출과 민간은행의 기술금융에 대해서 연대보증을 폐지할 필요가 있음
 - 연대보증이 폐지가 될 경우 신용보증기금과 기술보증기금의 경우 약 3,000억 정도의 손실을 보는 반면에 기업은 70조원 정도의 가치를 창출하며 결과적으로 2.1조원(법인세: 0.7조원, 소득세: 1.4조원)의 세수가 증가²⁾
 - 해당 분석결과를 바탕으로 연대보증이 폐지가 될 경우 정부는 2.1조원의 추가적인 세수를 확보할 수 있음에 따라 신보 및 기보가 입게되는 3,000억원 정도의 손실을 보전해 줄 충분한 유인이 존재함

1) 연대보증 가운데 여전히 대표이사, 무한책임사원, 최대주주, 지분 30%이상 보유자, 배우자 등 합계지분 30%이상 보유자 등 기업의 실제경영자는 연대보증인이 되도록 하고 있음

2) 해당 분석에 대한 자세한 내용은 “창업자 연대보증과 국가편익”(창조경제연구회, 2013) 참조.

Ⅲ. 투자중심의 창업환경 조성 방안

- 보증 및 융자중심에서 투자중심의 창업환경이 조성될 수 있도록 민간주도형기술창업 프로그램의 확대와 함께 유한책임회사형 투자조합 활성화가 필요함
- 창업이 활성화 되기 위해서는 보증 및 융자중심에서 투자중심으로 창업환경이 변화해야 하며, 투자중심의 창업환경에서는 창업실패에 대한 부담감을 덜 수 있으며 원활한 자금 조달이 가능하게 함
 - 국내에서 창업자들의 자금조달 경로는 정부지원 0.4%, 금융권 대출 8.7% 그리고 본인(가족)이 64.3%에 달하며, 신설법인의 경우 76.4%가 창업자금의 대부분이 자기자금에 의존³⁾한다는 점은 투자중심으로 창업환경이 전환되어야 함을 보여줌
 - 이와 함께 창업자 연대보증은 기본적으로 자기자본이 부족하기 때문에 자금조달을 위해서 나타는 현상으로 투자가 활성화 될 경우 해당 문제도 크게 해소될 것으로 기대할 수 있음
- 현재 중소기업청에서 시행하고 있는 민간주도형 기술창업 프로그램(TIPS: Tech Incubator Program for Startup)은 원활한 투자유치 및 창업자에 대한 안전망을 강화할 수 있는 정책으로 이를 더욱 활성화 시킬 필요가 있음
 - TIPS는 성공벤처인 및 기술대기업 등의 인큐베이터 운영사가 추천해서 정부가 최종적으로 선정한 유망창업팀에 멘토링 및 투자 등을 실시하면 정부는 R&D 등 매칭지원을 통해 기술창업 성공률 제고를 위해 2013년 중소기업청에서 도입함
 - TIPS는 초기자본이 없는 기술창업팀에게 과감한 도전기회를 제공하고 창업자에게 실패에 따른 부담을 지우지 않는다는 점이 가장 큰 특징이라고 할 수 있음
 - 따라서 TIPS 활성화를 위해 현재 수도권을 중심으로 진행되고 있는 TIPS를 지방정부, 연구개발기관, 창업보육센터 등과 연계하여 지방으로 확대할 필요가 있으며, 정부부처에서 추진하고 있는 TIPS와 유사한 사업⁴⁾을 중소기업청 중심의 일원화가 필요함
 - TIPS는 인큐베이터 운영사가 핵심적인 역할을 하기 때문에 중소기업청 중심으로 사업을 일원화 하더라도 인큐베이터 운영사 선정에 있어서 해당 부처 관계자를 참여시키는 방안 등을 통해 해당 부처의 입장을 최대한 반영할 수 있을 것임
 - TIPS 시행(2013.5) 후 현재(2015.5)까지 TIPS 운영사는 18개, 창업팀은 86개가 선정된 가운데 제조업 관련 창업팀(31개, 36%)을 지원해 줄 수 있는 전문 운영사 수(7개)가 부족하여 제조업 분야 운영사를 더욱 확대할 필요가 있음
 - 이와 함께 창업진흥법을 통해 TIPS 예산의 별도 계정 신설, 운영사에 대해서는 엔젤투자 수준의 세제혜택 및 전문엔젤로 인증해줄 필요가 있음
 - 현재 TIPS는 산학협력기술개발사업('15년 1,520억원) 내역사업으로 편성되어 있음
- 유한책임회사(Limited Liability Company: LLC)형 투자조합 활성화를 통한 벤처캐피털 시장 활성화 및 유능한 펀드매니저 육성을 촉진할 필요가 있음
 - LLC형 벤처캐피탈은 펀드매니저가 설립한 LLC를 중심으로 투자조합이 결성⁵⁾되고 하나

3) 장수덕 외(2013), 창업활성화를 위한 중간회수시장 발전방안, 중소기업연구 제35권 제4호.

4) 미래창조과학부에서는 TIPS와 유사한 사업으로 산·학·연 지역연계 중소기업 신사업 창출지원사업(120억원), 시장친화적 투자연계형 SW R&D자금 지원사업(85억원) 등을 추진

의 펀드만을 운영하는 구조로 투자자는 펀드매니저의 명성과 이력(트랙레코드) 등 인적 능력을 바탕으로 투자를 결정하게 됨

- LLC형 벤처캐피탈의 가장 큰 특징은 성공적인 펀드운영에 대한 보수가 주식회사의 경우 주주에게 배분되지만 LLC는 펀드운영에 참가한 펀드매니저에게 배분되어 확실한 동기부여를 유인할 수 있다는 것임
- 중소기업청은 LLC형 투자조합을 활성화를 위해 다양한 정책적 지원을 하고 있지만 창투자 중심으로 벤처캐피탈 시장이 고착화되어 제대로 활성화 되고 있지 못함
- 2013년말 기준 벤처캐피탈 총투자재원은 11조 5,052억원 가운데 창투자 10조 7888억원, LLC형 벤처캐피탈 7,174억원으로 대부분 재원이 창업투자회사에 집중되어 있음⁶⁾
- 따라서 LLC형 투자조합 활성화를 위해 정부의 벤처캐피탈 투자금액의 일정부분(30%)을 투자하도록 의무화하는 한편 마이크로 VC 전용펀드⁷⁾를 LLC 형태로 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있음

IV. 중간 회수시장 활성화 방안

□ 벤처기업에 대한 원활한 투자환경이 구축되기 위해서는 중간 회수시장 활성화는 필수적이며, 중간회수시장의 대표적인 형태인 M&A와 세컨더리 마켓의 활성화가 필요함

○ 벤처기업에 대한 투자는 고위험 고수익을 수반하지만 국내 벤처캐피탈은 상대적으로 보수적으로 운용되고 있어 창업초기 기업에 대한 투자가 활발하지 못함

- 전세계적으로 벤처투자에 대한 회수는 M&A가 대세인 가운데 우리나라는 기업공개(Initial Public Offering: IPO)가 대부분을 차지하고 있음
- 벤처기업의 IPO 기간은 평균 14.3년 정도인 반면 벤처캐피탈의 평균 운용기간은 6년 이하로 벤처캐피탈이 가시적인 성과를 내기 위해서는 업력 8년 이상의 기업에게 투자할 수 밖에 없는 미스매치가 발생함에 따라 이러한 문제 해결을 위해서는 중간에 투자금을 회수할 수 있는 M&A, 세컨더리마켓 등의 중간회수시장 활성화가 필요함
- 정부는 M&A 활성화를 위해 규제완화, 세제지원 등 다양한 정책적 지원을 하고 있지만 M&A 대상기업의 기술가치를 객관적으로 평가하고 협상을 전문적으로 중개할 수 있는 거래소 및 중개기관에 대한 인프라지원은 상대적으로 미흡한 편임

○ M&A 활성화를 위한 M&A 전문 거래소 설립

- M&A 활성화를 위해서는 M&A를 원하는 많은 수요자와 공급자가 만나 활발한 거래가 이루어 질 수 있는 시장이 필요하지만 국내 M&A 시장은 제대로 활성화 되어 있지 못함에 따라 제도적인 유인책을 통한 활성화가 필요함
- 따라서 현재 제대로 활성화가 되고 있지 못한 코넥스나 프리보드 시장을 M&A 거래소로 활용할 수 있을 것이며, 거래소에서는 인력탈취, 기술유출 등의 불공정 거래에 대한

5) 주요 선진국 벤처캐피탈 시장 대부분은 유한회사형 투자조합으로 운용되고 있는 반면, 국내 벤처캐피탈 시장은 주식회사 형태의 중소기업창업투자회사와 신기술사업금융회사(이하 창투자) 중심으로 이들 창투사가 운용하는 투자조합 형태로 이루어지고 있음

6) 한국과학기술기획평가원(2014), 우리나라 벤처캐피탈 투자현황, KISTEP 통계브리프 제19호.

7) 엔젤과 벤처캐피탈의 중간단계로 창업초기에 소액으로 투자하는 소규모 벤처캐피탈을 의미함

관리·감독 등을 통해 정당한 대가를 지불하는 M&A 시장을 형성할 수 있음

- 이와 함께 거래소에서는 거래대상 기업의 적정가치 판단의 근거가 되는 유사한 기업에 대한 기업정보, 거래조건, 거래상황 등을 사후적 공시를 통해 거래의 투명성 강화와 신뢰성을 높일 수 있을 것임

○ M&A를 전문적으로 수행할 수 있는 민간 중개기관 육성

- M&A 활성화를 위해서는 M&A 전문 중개기관의 육성 또한 중요한데, 해당 기관은 M&A 대상 기업간 정보격차 해소 및 거래 협상력의 불균형 보정 등 비대칭성을 최소화 하는 역할을 수행하며, 국내에서는 투자은행, 증권회사, 법률회사, 회계법인 등이 M&A 중개기관의 역할을 수행함
- 하지만 이들 기관은 M&A 전체과정 중 재무자문기관의 역할은 수행할 수 있지만 포괄적인 업무를 수행하는 데 있어서는 한계가 존재함
- 따라서 대상기업 발굴, 투자자 탐색, 가치평가 등 M&A 전반에 대한 전문적으로 중개할 수 있는 민간 중개기관 육성이 필요하며 정부는 정책지원과 불공정 행위 등을 관리·감독 하는 역할에 충실할 필요가 있음

○ 세컨더리마켓 또한 중간회수시장으로서 중요한 역할을 수행함에 따라 정부의 정책자금 지원 등을 통해 활성화 할 필요가 있음

- 세컨더리마켓은 벤처캐피탈이 투자한 창업기업의 지분을 인수하여 IPO 또는 M&A 등으로 회수하는 형태의 시장으로 창업초기 기업에 투자한 벤처캐피탈의 회수기간을 줄여주는 역할을 수행함
- 국내에서 세컨더리마켓은 제대로 활성화 되고 있지 못하고 있지만 최근들어 만기가 도래한 벤처펀드가 급증하고 있어 이들 투자자산을 중간에 회수할 수 있는 세컨더리마켓의 역할은 더욱 중요해질 것으로 기대됨
- 모태펀드 출자펀드 기준 만기도래액은 2012년 2,531억원, 2013년 7,751억원, 2014년 9,621억원으로 지속적으로 증가하고 있음
- 국내에서 세컨더리마켓은 제대로 활성화 되어 있지 못함에 따라 정부는 세컨더리마켓이 민간을 중심으로 자생력을 가질 때까지 정부의 정책자금 지원이 필요함

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