

벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제

2014. 11

임길환 · 정유훈



벤처·창업 지원 정책의
주요 쟁점과 개선과제

사업평가 14-07(통권 321호)

벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제

총괄 | 조영철 사업평가국장

기획·조정 | 최미희 산업사업평가과장

작성 | 임길환 산업사업평가과 사업평가관
정유훈 산업사업평가과 사업평가관

지원 | 이지은 산업사업평가과 행정실무원
이가현 산업사업평가과 자료분석지원요원

본 보고서는 국회가 관심 있게 다룰 재정 현안이나 정책 이슈에 대해 객관성 있는 분석정보를 적시성 있게 제공함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문의 : 사업평가국 산업사업평가과 | 02) 788 - 3781 | peb2@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제

임길환·정유훈

2014. 11.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

발간사

정부는 경제성장률 저하·청년 일자리 부족·저출산·고령화·새로운 성장 동력의 부재 등 여러 사회·경제적으로 봉착한 과제를 극복하기 위해 벤처·창업 기반의 창조경제에 주목하고 있습니다. 그 일환으로 “창조경제 실현계획”, “벤처·창업 자금생태계 선순환 방안” 등 벤처·창업지원을 위한 전향적인 대책을 발표하며 관련 지원을 확대·강화하고 있습니다. 우리나라의 벤처·창업 생태계는 정부의 모태펀드 설립을 통해 벤처캐피탈 투자규모가 크게 성장하였고, 창업환경에서도 세계 17위에 올라 상당히 개선된 것으로 평가받고 있습니다. 그러나 여전히 창업기업을 위한 엔젤투자가 부족하고, 벤처기업을 위한 중간회수시장이 미성숙한 상황입니다.

본 보고서는 정부의 벤처창업 지원 정책이 효율적으로 추진되는지를 평가하고, 각 재정사업의 분야별 성과를 평가하였습니다. 이를 통해 벤처·창업 활성화를 위한 효과적인 정책 조합과 창업기업의 지속성장을 위한 지원체계의 개선 방안을 모색해 보았습니다.

평가결과, 우리나라는 주요 선진국에 비해 벤처·창업 지원 정책이 부처별로 분산 운영되고 있는 것으로 나타나, 통합적인 정책추진체계를 마련할 필요가 있습니다. R&D사업의 경우, 정부의 지원이 업력이 높은 기업에 집중된 반면 지원성과는 창업초기기업이 우수한 것으로 나타났습니다. 따라서 창업초기기업 지원을 확대하고, 이들에 대한 진입장벽을 낮추도록 제도를 개선할 필요가 있습니다. 창업인프라사업의 경우, 공급자 중심의 공간·시설 제공에 치중하고 있어, 창업보육센터의 구조조정 및 운영 개선을 추진할 필요가 있습니다. 영세한 공공연구기관의 기술이전·사업화전담조직의 경우, 기술창업·사업화 지원 기능을 강화하기 위해 지원체계를 일원화하고 독립법인화를 통해 자립기반을 마련할 필요가 있습니다.

본 보고서가 벤처·창업 관련 정부 정책에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 바랍니다.

2014년 11월

국회예산정책처장 국 경 복

요 약

- 정부의 벤처·창업지원 예산은 6개 부처, 32개 세부사업으로 2014년 기준 2조 1,661억원, 2015년 예산안 기준 1조 9,115억원 수준임.
- 벤처·창업을 위한 아이디어 발굴, R&D, 창업·사업화 지원 정책이 개별 법률에 따라 부처별 분산 운영되고 있어 효율적 연계가 필요함.
- 아이디어 발굴에서부터 R&D, 창업·자금지원까지 밀접하게 연계되어 있는 기술창업 관련 정부 재정사업이 R&D를 기준으로 이원화되어 투자 효율성을 저해함.
 - R&D 사업예산은 미래창조과학부, 그 외 창업 인프라·자금지원사업은 기획재정부가 예산편성(배분·조정)을 하고 있음.
- 창업기업지원 자금규모의 경기대응적 운용을 통해 적정 수준에서 관리하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 또한 동 사업의 성과평가에 대한 신뢰도를 높여 재정지출의 효율성을 제고할 필요가 있음.
- 모태펀드 출자를 통해 엔젤투자 확대 등 초기단계 벤처기업에 대한 투자 확대 및 일반법인, 외국인 등의 민간투자자의 시장 참여 확대를 통한 벤처투자시장의 활성화 방안을 검토할 필요가 있음.
- 중소기업 지원 R&D사업 성과분석 결과, 업력 5년 미만 창업초기기업의 특허, 사업화 및 고용성과가 우수하게 나타난 반면, 재정지원의 87%가 업력 5년 이상 기업에 집중되어 R&D 투자전략의 전환이 필요함.
- 공공연구기관 TLO 대부분은 영세하고 전담인력이 부족하여, 공공기술의 이전을 통한 기술창업·사업화 지원 기능이 취약함.
 - TLO 조직의 구조조정을 통해 자립기반을 강화하고, 기술이전·사업화 및 기술창업 전반에 걸친 지원역량을 제고할 필요가 있음.

1. 벤처·창업 관련 지원 현황

- 정부의 벤처·창업지원 예산은 6개 부처, 32개 세부사업으로 2014년 기준 2조 1,661억원, 2015년 예산안 기준으로는 1조 9,115억원 수준임.

2014년 벤처창업지원 관련 정부 재정사업 현황

(단위: 억원, 개, %)

	2014 예산		2015 예산안	
	예산(세부사업 수)	비중	예산안(세부사업 수)	비중
중소기업청	20,534.4(18)	94.80	18,141.0(18)	94.90
미래창조과학부	791.2(7)	3.65	721.4(7)	3.78
산업통상자원부	20.0(1)	0.09	20.0(1)	0.10
문화체육관광부	137.6(2)	0.64	154.7(2)	0.81
교육부	15.0(1)	0.07	13.5(1)	0.07
고용노동부	163.3(3)	0.75	64.9(3)	0.34
합계	21,661.5(32)	100.00	19,115.5(32)	100.00

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6) 및 각 부처 「2015년도 정부예산안」(2014. 10)에 기초하여 국회예산정책처가 작성(부록 1] 참고).

- 사업 유형별로 보면, 예산규모로는 자금지원(금융) 사업의 비중이 2015년 예산안 기준 약 79%로 가장 높으며, 자금지원 사업을 제외한 인프라(교육, 공간 등), 인식조성 사업의 예산비중은 낮은 편임.

2014년 벤처창업지원 사업유형별 사업군 현황

(단위: 억원, %)

사업유형		2014 예산		2015 예산안	
		예산	비중	예산안	비중
인프라	공간	304.8	1.41	337.5	1.77
	교육	716.32	3.31	867.7	4.54
	인력	146.8	0.68	58.6	0.31
자금(금융)		17,760.9	81.99	15,048.8	78.73
사업화		2,666.5	12.31	2,724.5	14.25
인식조성		66.3	0.31	78.4	0.41
총합계		21,661.5	100.00	19,115.5	100.00

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6) 및 각 부처 「2015년도 정부예산안」(2014. 10)에 기초하여 국회예산정책처가 작성

2. 벤처·창업 지원체계 평가

가. 벤처·창업지원을 위한 통합적인 정책추진체계 마련 필요

- 벤처·창업기업을 위한 창업 아이디어 발굴에서 관련 R&D, 창업·기술 사업화 지원 정책이 개별 법률에 따라 소관 부처별로 분산 운영되어, 사업간 연계를 통한 효율성 제고가 필요함.
 - 주요국의 경우, 혁신적인 창업 아이디어를 중심으로 R&D프로그램을 연계 하여 단일 부처가 아이디어 선별, 기술·인프라 지원, 투자·판로 연계 등 창업 전주기에 걸쳐 지원하는 통합적인 지원체계를 운영중임.
 - 벤처·창업지원 정책의 통합적이고 일괄적인 추진을 위해, 「중소기업기술혁신촉진법」 등에 법적 근거와 권한을 보유한 별도의 협의기구를 설치·운영 하거나, 주무부처인 중소기업청이 각 부처의 관련 정책을 효과적으로 조정 할 수 있도록 기능을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있음.

나. 기술창업 관련 재정사업의 이원화된 자원배분 체계 개선 필요

- 아이디어 발굴에서 R&D, 창업, 자금지원까지 밀접하게 연계되어 있는 기술창업 관련 정부 재정사업이 이원화되어 있어, 기술창업 전주기 지원을 위해 자원배분체계를 개선할 필요가 있음.
 - R&D 사업은 「과학기술기본법」에 따라 미래창조과학부가 예산을 배분·조정하며, 그 외 창업 인프라·자금지원사업은 비R&D사업으로 「국가재정법」에 따라 기획재정부의 예산편성을 받도록 되어 있음.
 - 사물인터넷(IoT) 분야의 “USN(Ubiquitous Sensor Network)산업 원천기술개발”과 “사물인터넷 신산업 육성 선도”의 경우, 동일 기술 분야의 R&D와 창업·사업화지원으로 이원화되어 효율적인 자원배분 및 투자전략 수립이 어려움.
 - 정부는 벤처·창업 지원과 관련성이 높은 중소기업R&D지원사업의 경우, 기존 「과학기술기본법」의 R&D관리체계를 벗어나 벤처·창업지원을 위한 기술창업 전주기 지원사업으로 자원배분체계를 일원화할 필요가 있음.

다. 벤처·창업 관련 재정사업과 조세지원의 연계 및 통합 검토 필요

- 창업기업 세액감면의 경우, 수도권·지방기업, 중기업·소기업에 따라 감면율을 차등화시킨 중소기업에 대한 특별세액 감면과 같이, 규모와 업력 등을 고려하여 감면율에 차등을 두는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 2012년 일반적으로 매출액 규모인 수입금액 규모별 창업기업에 대한 법인세 감면 현황에 따르면, 50억원에서 200억원 이하인 기업의 감면 규모가 커, 상대적으로 영세하여 생존율이 떨어지는 기업에 대한 조세지출보다 생존 확률이 높은 기업에 대한 조세지출이 더 많음.
 - 2012년 수입금액 규모가 50억원이 초과되는 기업은 전체 4,365개 업체 중 696개 업체로 15.9%에 불과하지만, 감면 규모는 전체 감면액 987억원 중 723억원으로 73.2%임.
 - 또한 창업기업의 생존율을 보면, 창업후 3년이 지난 기업의 생존율은 평균 40.5%으로 2006년에서 2008년까지 거의 변화가 없는 것으로 나타나, 창업기업의 조기안정과 지속성장이라는 세제지원 효과를 확인하기 어려움.
 - 창업 후 1년이 지난 기업의 생존율 또한 2006년부터 2010년까지 평균 61.3%로, 매년 60% 수준으로 거의 변화가 없거나 소폭 감소한 수준임.

3. 벤처·창업 지원사업 평가

가. 창업기업자금지원 규모의 적정 수준 관리 필요

- 중소기업 정책자금의 경기대응효과는 신용보증기금의 보증공급을 제외하고는 유효하게 나타나지 않고 있어, 정책자금에 대한 성과평가를 통한 자금지원 규모를 적정한 수준에서 관리하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 우리나라의 용자, 보증 및 직접투자를 포함한 정책금융 규모는 GDP 대비 3.8%인데 반해 미국, 캐나다, 프랑스의 GDP대비 정책금융의 비중은 각각 0.1%, 0.8%, 0.5%로 우리나라보다 낮음.
 - 특히 창업기업 용자사업의 규모는 2005년 3,900억원에서 2006년 5,610억원으로 증가한 이후, 2009년 1조 1,500억원, 2013년 1조 4,875억원까지 증가함.

- 정부는 창업기업지원(용자) 사업의 성과평가에 대한 신뢰도를 높여 재정 사업의 지출효율성을 제고할 수 있도록 철저한 성과관리가 필요하며, 창업기업의 경우 생존자체를 성공으로 볼 수 있어, ‘창업기업의 생존율’을 성과지표로 설정하여 관리하는 방안을 검토해 볼 수 있음.
 - 정부는 창업기업지원(용자) 사업의 성과지표인 ‘지원업체 매출액증가율’의 성과달성도가 2011년 105.0%, 2012년 117.8%, 2013년 117.2%로 보고하고 있으나, 이는 실제 사업성과를 과대평가하였을 가능성이 있음.
 - 특히 정부의 성과보고는 2012년 지원받은 전체기업의 매출액증가율이 30.5%임에도 불구하고, 설문조사기준 매출액증가율은 46.6%로 16.1%p의 차이를 보이고 있어, 성과평가에 대한 신뢰도를 제고할 필요가 있음.

나. 모태펀드의 창업초기기업 지원 및 민간 참여 확대 필요

- 우리나라의 벤처캐피탈 시장에서 엔젤투자 등 초기단계 벤처기업에 대한 투자가 미흡한 것으로 나타나, 창업초기 기업에 대한 투자비중 확대 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 모태펀드 출자 사업을 통해 신규투자되는 자금 중에서 초기기업(창업~창업 후 3년) 비중은 2012년 30.0%로 2005년 29.9%와 비교해 증가하지 않은 것으로 나타남.
 - 특히 창업초기 기업에 필요자금을 공급하는 신규 엔젤투자 규모는 2003년 3,031억원에서 2011년에는 296억원까지 감소한 것으로 나타남.
- 정부는 모태펀드 출자를 통해 창업·벤처기업의 성장을 지원하고 있으나, 일반법인·외국인 등의 시장 참여가 저조하여 벤처캐피탈 시장의 활력이 떨어지고 있는 것으로 나타나, 성공 벤처 등 민간투자자 참여 확대를 통한 벤처투자시장 활성화 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 정부기관의 출자 비중은 2005년 14.7%에서 지속적으로 증가하여 2012년에는 38.4%까지 상승하였으나, 일반법인의 출자 비중은 2005년 15.4%에서 2008년과 2009년 42.5%와 22%의 증가세를 보이다가 2012년 15.7%로 다시 낮아짐.

다. 창업초기기업에 대한 R&D지원 비중 확대 필요

- 정부는 성과가 우수한 반면 지원비중이 낮은 창업초기기업을 위해 전용 R&D사업을 확대하고, 중소기업지원 R&D사업에 창업초기기업을 위한 별도의 내역사업을 편성하는 등 R&D과제 참여를 확대할 필요가 있음.
 - 중소기업 지원 비중이 높은 15개 R&D사업의 성과를 조사한 결과, 업력 5년 이상 기업에 비해 창업초기기업의 특허, 사업화 및 고용성과가 우수하게 나타남.
 - 반면, 조사대상 R&D과제 수혜기업의 업력별 분포를 보면, 전체 지원의 87% 이상이 업력 5년 이상인 기업에 집중되고 있어, 성과 대비 수요-공급간 미스매칭이 발생함.

라. 창업초기기업의 R&D 사업 참여를 저해하는 진입장벽 제거 필요

- 중소기업지원 R&D사업의 경우, 기업의 신용도 및 재무제표에 따라 참여를 제한하여 업력이 낮고 재무상태가 열악한 창업초기기업에는 진입장벽으로 작용하는 것으로 나타나, 제도적 개선이 필요함.
 - 중소기업 지원 R&D사업 수혜기업의 부채비율을 비교해 본 결과, 2011년도, 2012년도 평균 부채비율이 각각 239.7%, 237.6%로서, 정부의 부채비율 한도(중소기업청 1,000%, 산업통상자원부 및 미래창조과학부 500%)보다 훨씬 낮은 것으로 나타남.
- 정부는 R&D과제 중단·실패 시 사업비 환수를 위해 과제 선정단계에서 기업의 업력 및 신용도를 고려하기 때문에, 중단·실패한 R&D과제에 대한 정부의 사업비 환수 부담을 줄이면서 창업초기기업의 참여를 확대할 수 있는 제도적 보완이 필요함.
 - 재무상태가 열악한 창업초기기업의 사업 참여를 확대하는 대신, R&D과제의 중단·실패 시 사업비 회수를 보증해 주는 보험제도 도입을 검토할 필요가 있음.
 - 유사한 사례로, 교육부의 “지역혁신인력양성”의 경우 R&D과제 참여기업의

요건을 완화하되 이행보증보험 가입을 의무화한 사례가 있으며, 중소기업청은 기술료의 지급보증보험 제도를 운영하고 있음.

마. 창업보육센터의 예산 감액 조정 및 운영 개선 검토 필요

- 지원성고가 부진한 창업보육센터(BI: Business Incubator)사업의 건립·운영비 예산을 감액 조정하고, BI 구조조정 계획을 현실화할 필요가 있음.
 - 전국 277개 BI의 경영성과 분석 결과, 입주기업의 매출액·고용이 지속적으로 감소하고 있으며, 건립·운영비 예산이 전체의 66% 이상을 차지하는 등 하드웨어 지원에 치중하고, 경영·기술 등 노하우 전수가 부족한 형편임.
 - 2017년까지 BI의 30%를 구조조정한다는 가정 하에, 2014년 BI 지원예산(13,352백만원)을 기준으로 향후 3년간 매년 10% 범위 내에서 감액 조정을 검토할 필요가 있음.
 - 건립·운영비 중심의 기존 하드웨어 지원에서 R&D사업 연계 및 민간자원(인력, 자금 등)의 활용을 통한 소프트웨어 지원 중심으로 운영방식을 개선할 필요가 있음.

바. 공공기술이전·사업화 조직(TLO)의 기능 강화 필요

- 전국 172개 공공연구기관이 TLO(Technology Licensing Office)를 설치·운영 중이나 기술이전 성과가 저조하고 재정기반이 취약하여 전문성 제고를 통한 기술창업·사업화 지원 기능의 강화가 필요함.
 - 공공연구기관의 누적 기술이전율은 2008년 23.5%에서 2012년 18.6%로 하락하였고, TLO 수행인력은 5.54명으로 미국(11.7명), 일본(19.2명)에 비해 전문인력이 부족한 형편임.
 - 국내 TLO의 경우 인건비, 운영경비, 기술마케팅 비용 등 소요예산 대부분을 정부에 의존하고 있으며, 상대적으로 역량이 우수한 선도TLO의 경우에도 재정자립화 계획이 논의되지 않고 있음.
 - 정부는 기존의 선도TLO 운영비 지원 형식의 사업 운영을 지양하고, TLO 조직의 구조조정을 통해 전문성 및 자립기반을 강화함으로써 기술이전·사업화 및 기술창업 전반에 걸친 지원역량을 제고할 필요가 있음.

차 례

I. 서 론 / 1

II. 벤처·창업 관련 지원 현황 / 3

- 1. 벤처·창업기업의 범위 및 현황 3
 - 가. 벤처·창업기업의 범위 3
 - 나. 벤처·창업기업 현황 4
- 2. 벤처·창업 관련 정부 지원정책 현황 5
 - 가. 벤처·창업 관련 정부 재정사업 예산안 현황 5
 - 나. 벤처·창업 관련 조세지출 현황 7
 - 다. 벤처·창업관련 제도개선 현황 9

III. 벤처·창업 지원체계 평가 / 11

- 1. 정책추진체계의 분산 11
 - 가. 정책추진체계 현황 11
 - 나. 벤처·창업 지원 관련 주요 선진국 사례 14
 - 다. 벤처·창업지원을 위한 통합적인 정책 추진체계 마련 필요 20
- 2. 자원배분 체계의 이원화 22
 - 가. 현황 및 문제점 22
 - 나. 기술창업 관련 재정사업의 이원화된 예산 배분 체계 개선 필요 28
- 3. 기업성장단계별 지원 미흡 30
 - 가. 기업성장단계별 지원 현황 30
 - 나. 중간 회수시장 활성화를 위한 M&A 전문 중개기관 육성 필요 32

다. 회생 및 재창업 중심으로 재도전 지원 대책 보완 필요	39
라. 엔젤투자자 중심의 “창업 엑셀러레이터” 육성 필요	46
4. 벤처·창업 관련 재정사업과 조세지원의 연계 및 통합 검토	49
가. 창업기업 세액감면에 대한 심층평가 필요	49
나. 엔젤투자자에 대한 조세지원 미흡	53
다. M&A 조세지원을 통한 회수시장 활성화 한계	56

IV. 벤처·창업 지원사업 평가 / 59

1. 벤처·창업 자금지원 사업	59
가. 사업 현황	59
나. 창업기업지원(융자) 자금의 효과성 제고 필요	61
다. 창업기업지원(융자) 사업의 성과관리 철저 필요	67
2. 모태조합출자 사업	72
가. 사업 현황	72
나. 엔젤투자 등 초기단계 벤처기업에 대한 투자 미흡	73
다. 성공 벤처 등 민간투자자 참여 확대 필요	78
라. 모태펀드의 공공성 제고를 위한 심층분석 필요	81
3. 벤처·창업 관련 기술(R&D)지원 사업	88
가. 사업 현황	88
나. 벤처·창업지원 R&D 사업의 범위 확대 필요	88
다. 창업초기기업에 대한 R&D지원 비중 확대 필요	91
라. 창업초기기업의 R&D사업 참여를 저해하는 진입장벽 제거 필요	95
4. 벤처·창업 관련 인프라지원 사업	101
가. 사업 현황	101
나. “창업 플랫폼” 기반의 전주기 지원체계 구축 필요	103
다. 창업보육센터(BI)사업의 예산 감액 및 유사·중복사업 조정 검토 필요	108
라. 공공 기술이전사업화 조직의 기능 강화 필요	123

V. 결론 및 정책 제언 / 129

1. 지원체계 및 제도개선 검토사항	129
가. 벤처·창업지원을 위한 통합적인 추진체계 마련 필요	129
나. 기술창업관련 이원화된 자원배분체계 개선 필요	130
2. 성과관리 검토사항	131
가. 생존율 제고를 위한 창업기업지원(융자) 사업의 성과관리 철저	131
3. 주요사업 예산 관련 검토사항	131
가. 운전자금 조정을 통한 창업기업지원(융자) 규모의 적정 관리 필요 ..	131
나. 창업초기기업에 대한 R&D지원 비중 확대 필요	132
다. 창업초기기업의 R&D 사업 참여를 저해하는 진입장벽 제거 필요 ...	133
라. 창업보육센터의 예산 감액 조정 및 운영 개선 검토 필요	133
마. 공공기술이전사업화 조직(TLO)의 기능 강화 필요	134
4. 조세지출 관련 검토사항	136
가. 창업중소기업에 대한 업종, 규모 등을 고려한 조세지출 필요	136

참고문헌 / 137

표 차례

[표 1] 벤처기업과 창업기업의 정의	3
[표 2] 연도별 창업기업 현황	4
[표 3] 벤처기업 수 추이	5
[표 4] 2014년 벤처창업지원 관련 정부 재정사업 현황	5
[표 5] 2014년 벤처창업지원 사업유형별 사업군 현황	6
[표 6] 벤처창업지원사업의 성장단계별 지원예산 규모	7
[표 7] 벤처·창업지원 관련 조세지출 현황	8
[표 8] 벤처·창업지원을 위한 제도 개선 과제 현황	9
[표 9] 우리나라 벤처·창업지원 정책의 주요 부처별 추진 현황	11
[표 10] 중소기업 정책조정협의회 구성 현황	13
[표 11] 미국 SBIR 제도 현황	17
[표 12] 미국 SBIR 제도의 지원 프로그램	17
[표 13] 스웨덴 VINNOVA의 혁신형 중소기업에 대한 지원 요소	18
[표 14] 주요국의 벤처·창업지원 정책 추진체계 비교	21
[표 15] 벤처·창업지원관련 예산 배분·조정체계의 이원화	24
[표 16] R&D의 개념 및 범위(OECD 권고기준)	26
[표 17] 사물인터넷(IoT) 분야의 이원화된 사업지원 체계	28
[표 18] 정부R&D사업의 분류체계	28
[표 19] 논리모형에 따른 정부R&D사업 유형	29
[표 20] 성장단계별 정부 지원 예산 비중	31
[표 21] 미국 유럽의 창업 및 초기단계 투자의 회수유형 변화 추이	33
[표 22] 정부의 M&A시장 활성화 방안 주요내용	35

[표 23] 일본기업의 M&A 건수 추이	36
[표 24] 한국기술거래소의 주요 기능	37
[표 25] M&A 활성화 지원사업의 주요 내역	38
[표 26] 우리나라 창업기업과 미국 전체 창업기업의 평균 생존율	40
[표 27] 정부의 재도전 종합대책 주요 내용	41
[표 28] 정책금융기관의 연대보증 특례제도 현황	41
[표 29] 재창업 기업을 위한 정부 재정사업 참여제한 완화 방안	43
[표 30] 주요 중소기업 지원 R&D사업의 재무 상태에 따른 지원 제외 사항(사례) ...	44
[표 31] 벤처·창업지원 사업 중 재도전 지원 사업 현황	45
[표 32] 창업 엑셀러레이터 프로그램의 지원방식	46
[표 33] 창업플랫폼(엑셀러레이터, 기술인큐베이터)과 타 지원방식과의 차이점 ...	47
[표 34] ICT창의기업육성사업의 엑셀러레이터 사업 내역	48
[표 35] 창업기업에 대한 조세지출 규모	49
[표 36] 창업기업에 대한 법인세 감면 규모	50
[표 37] 창업기업에 대한 법인세 감면의 수입금액 규모별 규모(2012년)	51
[표 38] 중소기업에 대한 특별세액감면 비율 현황	52
[표 39] 창업중소기업 및 중소기업 세액감면 현황	53
[표 40] 엔젤투자 소득공제 규모	54
[표 41] 엔젤투자금액에 대한 소득공제 비율 추이	54
[표 42] 엔젤투자금액에 대한 소득공제 한도 추이	54
[표 43] 기업 규모 및 특성에 따른 M&A 시장의 세분화	56
[표 44] 코스닥 기업의 연도별 M&A 현황	57
[표 45] 기술혁신형 M&A 관련 조세지원 내용	57
[표 46] 기술혁신형 M&A 조세지원 세부 요건	58
[표 47] 창업기업지원(융자) 사업 예산안 현황	59

[표 48] 창업기업지원 융자조건	60
[표 49] 창업기업지원자금 시설 및 운전 자금 추이	65
[표 50] 창업기업자금지원 수혜기업수 추이	65
[표 51] 중소기업수 및 창업기업수 추이	66
[표 52] 연도별 신생기업의 생존율	66
[표 53] 창업기업 자금지원 사업의 성과달성도 현황	68
[표 54] 창업기업 자금지원 대상 기업 매출액증가율	68
[표 55] 창업기업자금지원 사업의 성과관리 개선안	71
[표 56] 모태조합출자 사업 예산안 현황	72
[표 57] 업력별 신규투자 추이(금액기준)	75
[표 58] 모태펀드 자펀드의 업력별 투자현황	76
[표 59] 회수완료 기업의 업력별 투자 수익률(IRR)	76
[표 60] 엔젤투자 매칭펀드 운영 현황	77
[표 61] 엔젤투자 매칭펀드 투자기업의 업력별 투자현황	78
[표 62] 신규결성 투자조합의 출자 비중	79
[표 63] 모태펀드 투자기업의 경영성과(모태펀드 투자조합 - 일반투자조합) ..	82
[표 64] 이노비즈기업 대비 모태펀드 투자기업의 매출액 증가효과	83
[표 65] 모태펀드 투자기업의 경영성과(매출액증가율)	84
[표 66] 모태펀드 설립 전후 벤처시장 주요 지표 변화	85
[표 67] 모태펀드 투자 운용 성과	86
[표 68] 모태펀드 계정별 투자집행률(누계 금액 기준)	87
[표 69] 벤처·창업 관련 R&D 사업 예산안 현황	88
[표 70] 중소기업 지원비중이 50% 이상인 주요 R&D사업 현황	89
[표 71] 중소기업지원 R&D사업의 업력별/기업유형별 지원과제 비중	90
[표 72] 중소기업 지원 R&D사업 수혜기업의 업력별/유형별 R&D 지원성과 ..	92

[표 73] 중소기업지원형 R&D사업의 특허실적에 대한 성과방정식 추정	93
[표 74] 업력별 중소기업 지원과제 비중	94
[표 75] 업력별 중소기업 지원예산 비중	94
[표 76] 주요 중소기업 지원 R&D사업의 재무 상태에 따른 지원 제외 사항(사례) ...	96
[표 77] 산업통상자원부 및 중소기업청 R&D사업 운영규정의 과제 최종평가 기준 ...	97
[표 78] 주요 중소기업R&D 지원사업 수혜기업의 부채비율 비교	98
[표 79] 정부 R&D사업 관련 보험제도 도입 사례	100
[표 80] 벤처·창업 관련 인프라 사업 현황	101
[표 81] 산학연협력 기술개발사업 내역	105
[표 82] 이스라엘식 기술창업 프로그램 운영기관 현황	106
[표 83] 창조경제 확산지원사업의 주요 내역	107
[표 84] 창업인프라지원사업 2015년 예산안의 주요 내역	109
[표 85] 연도별 창업보육센터(BI) 운영 현황	109
[표 86] 창업보육센터(BI)의 운영주체별 현황	110
[표 87] 전국 창업보육센터(BI) 입주기업 경영성과	110
[표 88] 창업보육센터 운영평가 현황	111
[표 89] 창업보육센터 운영평가 항목	113
[표 90] 한국-이스라엘의 창업보육 프로그램 비교	116
[표 91] BI지원사업(지식산업센터 제외) 예산안의 세부 내역	117
[표 92] 창업사업화지원사업 및 창업선도대학 육성사업 주요 내역	119
[표 93] 창업선도대학 현황	120
[표 94] 창업사업화지원사업 및 창업선도대학 육성사업 성과관리 체계	121
[표 95] 창업보육센터(BI), 청년창업사관학교, 창업선도대학 사업화 지원내용 비교 ...	122
[표 96] 공공연구기관(대학·출연연)의 기술이전 성과	123
[표 97] 공공연구기관 TLO 지원사업 현황	124
[표 98] 공공연구기관 TLO 지원사업 현황	127

그림 차례

[그림 1] 이스라엘 수석과학관실(OCS)의 조직 및 역할	15
[그림 2] 이스라엘 수석과학관실(OCS)의 주요 벤처·창업지원 프로그램	16
[그림 3] 스웨덴의 “비즈니스 아이돌” 운영방식	19
[그림 4] 이노베이션 밀 프로그램	20
[그림 5] 기술 사업화·창업 지원 절차	23
[그림 6] 창업성장기술개발사업 확대·개편 이력	25
[그림 7] 기술창업 단계별 이원화된 지원체계	27
[그림 8] 기업의 성장단계별 자금·기술 인프라 지원을 통한 벤처·창업 생태계 조성	30
[그림 9] 우리나라 회수유형별 회수현황 추이	34
[그림 10] 중소기업 정책금융 지원체계	61
[그림 11] 주요국 GDP대비 정책금융 비중(2011년기준)	62
[그림 12] 정부 정책자금(융자+보증) 규모 추이	63
[그림 13] 정부 창업기업자금지원 규모 추이	64
[그림 14] 창업기업 자금지원 대상 기업 매출액증가율	69
[그림 15] 기업군별 매출액증가율	70
[그림 16] 개인 엔젤투자 추이	73
[그림 17] 벤처기업의 성장단계별 벤처투자 규모	74
[그림 18] 벤처기업에 투자한 외국인과 내국인의 신규 투자 규모 추이	80
[그림 19] 창업플랫폼의 역할과 기능	103
[그림 20] 창업생태계의 기능별 주요 플랫폼	104
[그림 21] 글로벌 시장형 기술창업 프로그램(TIPS)	105
[그림 22] 창조경제타운 주요지원 절차	107

[그림 23] 창업보육센터 섹터별 분포(2012년 기준)	114
[그림 24] 인큐베이터와 입주기업의 선정절차	115
[그림 25] 주요국의 기술이전·사업화 전담조직의 인력 현황	125

I. 서 론

지난 반세기 동안 우리나라가 일구어 온 경제발전은 많은 개발도상국에서도 벤치마킹을 할 정도의 모범 사례였다. 그러나 선진국 따라잡기 전략으로 이룩해 온 경제발전은 한계에 봉착해 있다. 특히 고용 없는 성장과 더불어 청년실업과 저출산·고령화는 우리나라 경제의 활력을 떨어뜨리는 요소로 지목되고 있다.

미국 및 EU 등 주요 선진국들은 창조와 혁신을 통해 세계시장을 선도하는 기업이 성장할 수 있도록 토양을 조성하고, 이를 통해 일자리를 창출하는 경제 패러다임으로 전환하고 있다. 특히 이들은 첨단기술, 문화 등 주요 선진국의 강점에 기반한 경제성장 전략을 통해 고용창출효과가 높은 벤처·창업기업 육성에 집중하고 있다.

정부의 벤처·창업 지원정책은 혁신형 기업이 창업 후 성숙단계를 거쳐 나가는 과정에서 필연적으로 발생하는 시장실패를 보완하는 중요한 수단이다. 그간 정부는 2005년 모태펀드를 설립하여 벤처캐피탈 투자규모를 성장시키고, 1998년부터 전국 277개의 창업보육센터를 설립·운영하는 등 벤처·창업 환경을 조성하기 위해 다양한 정책을 추진해 왔다. 그 결과, 2011년도 기준으로 벤처기업 수는 26,148개, 창업기업 수는 422,842개에 이르는 등 양적 성장에는 기여하였다.

그러나 우리나라의 창업기업 중 56.2%가 도소매업, 숙박음식업 등 생계형 창업에 집중되어 있으며, 창업 5년 후 생존율도 평균 29.6%로 핀란드(49.6%), 스웨덴(61.7%), 프랑스(51.4%), 미국(43%), 독일(39.8%) 등 주요국에 비해 낮은 수준이다. 특히 우수한 기술인력의 벤처·창업은 여전히 저조한 실정이며, 창업초기기업에 대한 투자도 정체되고 있다.

이제 우리나라도 앞의 주요 선진국들과 같이 국가별 강점에 기반한 경제 성장 전략을 통해 정부가 재정을 직접 지원하는 공급 중심의 정책에서 민간의 전문성을 활용하여 벤처·창업 분위기를 조성하는 간접 지원 방향으로 벤처·창업 지원 정책이 전환되어야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 최근 정부도 “창조경제 실현계획”, “벤처·창업자금생태계 선순환 방안” 등 벤처·창업 지원을 위한 전향적인 대책을 발표하면서, 강점분야인 과학기술·ICT 역량 등을 활용한 경제성장 전략을 모색하

면서 벤처창업기업 지원 정책을 추진중이다.

본 보고서에서는 정부가 추진 중에 있는 벤처·창업 지원정책을 보다 종합적인 관점에서 체계적으로 점검해 보고, 범부처적으로 추진중인 재정사업을 각 유형별로 분류하여 정부 정책 목표와의 부합성, 집행의 효율성, 정책 효과 등을 평가한다. 구체적으로 벤처·창업 지원체계의 적정성, 추진체계의 적절성 및 지원 분야별 효과성을 검증하고, 벤처창업 조세지출과 재정지출의 중복성과 최적 조합에 대한 검토를 하는데 본 평가의 목적을 두고 있다. 이를 통해 정부가 추진하고 있는 벤처창업 지원 정책 전반의 문제점을 확인하고 향후 개선과제를 도출하고자 한다.

본 보고서에서는 크게 추진체계와 지원체계 등 정책 조합적 측면에서의 “지원체계 평가”와 각 분야별 지원사업이 효율적으로 추진되고 있는지에 대한 “사업평가”로 구분하여 살펴보고자 한다. 구체적으로 제3장에서는, 정부가 추진 중에 있는 벤처·창업 지원 정책에 대하여 기업 성장단계의 관점에서 벤처·창업 관련 정책추진체계 및 지원체계 전반의 문제점을 진단하여 각각의 개선과제를 제안하는 “벤처·창업 지원체계 평가”를 수행한다. 평가방법은 정책 매트릭스 분석, 비교사례 분석을 통해 정책추진체계의 적절성과 지원체계의 적정성을 평가하며, 특히 지원체계의 적정성 여부는 기업의 성장단계별 맞춤형 지원이 이루어지고 있는지를 검토한다.

제4장에서는, 자금, 기술, 인프라 등 재정사업 유형별로 사업 간 연계성, 집행의 효율성 및 정책 효과를 평가하는 “벤처·창업 지원사업 평가”를 수행한다. 평가방법은 크게 정성적 평가와 정량적 평가로 구성되며, 각 평가기준에 대한 근거자료의 수록 여부를 각 사업의 목적에서 확인하고, 근거자료에 대한 정성적 정량적 평가를 수행한다. 특히, 자금지원 및 기술지원의 효율성과 적정성에 대해서 검토하고, 인프라지원에서는 사업간 유사·중복성 및 차별성에 대해 주로 살펴보고자 한다.

II. 벤처·창업 관련 지원 현황

1. 벤처·창업기업의 범위 및 현황

가. 벤처·창업기업의 범위

벤처기업·창업기업에 대해 일률적으로 적용되는 통일된 정의는 없으며, 정부는 관련 재정사업의 추진 또는 관련 지원제도의 적용을 위해 개별적으로 벤처기업·창업기업의 범위를 정의하고 있다. 대표적으로는 [표 1]과 같이 각각 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 및 「중소기업창업지원법」에서 “벤처기업”과 “창업기업”을 정의하고 있으며, 「조세특례제한법」에서는 “창업벤처중소기업”을 별도로 정의하고 있다.

[표 1] 벤처기업과 창업기업의 정의

	범위	법적 근거
벤처기업	「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업이면서, 다음 중 어느 하나에 해당하는 기업 1. 벤처투자기관으로부터 투자받은 금액이 자본금의 10% 이상이거나, 투자금액이 5천만원 이상인 기업 2. 기업부설연구소를 보유하고 업력에 따라 연간 매출액 대비 연구개발비 비율이 업종별 기준치 이상이며, 사업성 우수평가를 받은 기업 3. 기술평가 보증 또는 대출기관으로부터 기술성 우수평가를 받고 보증 또는 대출을 받은 기업	「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조의2
창업기업	다음 중 어느 하나에 해당하지 아니하는 것으로서 중소기업을 새로 설립하여 사업을 개시하는 기업 1. 타인으로부터 사업을 승계하여 승계 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우. 다만, 사업의 일부를 분리하여 해당 기업의 임직원이나 그 외의 자가 사업을 개시하는 경우로서 산업통상자원부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우는 제외 2. 개인사업자인 중소기업자가 법인으로 전환하거나 법인의 조직변경 등 기업형태를 변경하여 변경 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우 3. 폐업 후 사업을 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우	「중소기업창업지원법 시행령」 제2조
창업벤처중소기업	「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조제1항에 따른 벤처기업(이하 "벤처기업"이라 한다) ¹⁾ 중 대통령령으로 정하는 기업으로서 창업 후 3년 이내에 같은 법 제25조 ²⁾ 에 따라 2015년 12월 31일까지 벤처기업으로 확인받은 기업	「조세특례제한법」 제6조 제2항

주: 1. 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조(정의) ① “벤처기업”이란 제2조의2의 요건을 갖춘 기업을 말한다.

2. 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제25조(벤처기업의 해당여부에 대한 확인) ① 벤처기업으로서 이 법에 따른 지원을 받으려는 기업은 벤처기업 해당 여부에 관하여 기술신용보증기금 등 대통령령으로 정하는 기관이나 단체(이하 "벤처기업확인기관"이라 한다)의 장에게 확인을 요청할 수 있다.

자료: 개별 법령 조문을 참고하여 국회예산정책처가 작성.

「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따른 “벤처기업”은 중소기업 범위에 속하는 기업 중에 벤처투자를 유치한 기업, R&D투자가 많은 기업 또는 기술평가를 통해 보증 및 대출을 받은 혁신형 기업으로 그 범위를 제한하고 있으며, 「중소기업 창업지원법」에 따른 “창업기업”은 업종과 분야의 제한 없이 새로 중소기업을 설립한 기업을 말한다. 「조세특례제한법」에서는, 창업기업 중 특별히 창업 3년 이내에 벤처 확인을 받은 기업의 경우 “창업벤처중소기업”으로 따로 분류하여 세액감면 등을 지원하고 있다.

나. 벤처·창업기업 현황

우리나라의 연도별 창업기업 현황¹⁾을 살펴보면, [표 2]와 같이 창업기업은 2005년 134,980개에서 해마다 증가하여 2011년 12월31일 현재 422,842개에 이른다.

[표 2] 연도별 창업기업 현황

(단위: 개)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
창업기업 수	134,980	149,239	162,676	195,687	245,741	327,574	422,842

주: 창업기업은 통계청의 전국사업체 조사결과에서 사전조사 후 비영리특성 업종, 휴폐업으로 인한 모집단 전무업종 등을 제외한 모집단을 산출함.

자료: 중소기업청, 「2013년도 창업기업 실태조사」(2014. 7), 25-27쪽.

우리나라 벤처기업 수(누적)는 [표 3]과 같이 2013년 29,135개로, 2003년 7,702개를 나타낸 이후 꾸준히 증가추세에 있다.

1) 창업기업은 전국 16개 시·도 중소기업 중 창업에서 제외되는 업종을 제외한 전 산업을 영위하는 기업체로서 해당 연도에 창업한 기업 수를 말하며, 2005년부터 2011년 사이에 창업한 기업으로 사업개시일로부터 7년이 지나지 않은 기업의 수는 1,638,739개임.

[표 3] 벤처기업 수 추이

(단위: 개)

연도	기업수	연도	기업수
1998	2,042	2006	12,218
1999	4,934	2007	14,015
2000	8,798	2008	15,401
2001	11,392	2009	18,893
2002	8,778	2010	24,645
2003	7,702	2011	26,148
2004	7,967	2012	28,193
2005	9,732	2013	29,135

자료: 벤처기업협회(중소기업청 제출자료 2014.7에서 재인용).

2. 벤처 · 창업 관련 정부 지원정책 현황

가. 벤처 · 창업 관련 정부 재정사업 예산안 현황

정부가 분류하고 있는 벤처·창업지원 예산은 [표 4]와 같이 6개 부처, 32개 세부사업으로 2014년 기준 2조 1,661억원 수준이며, 2015년 예산안 기준으로는 1조 9,115억원 수준이다. 2014년 예산 기준으로 중소기업청 관리예산이 전체의 94.8%로 가장 많다. 또한 ‘창조경제 실현계획’의 주무부처인 미래창조과학부가 신규 사업을 추진하면서 3.65%에 해당하는 791억원을 관리하고 있다. 즉, 이들 2개 부처에 전체 예산의 98% 이상이 집중되어 있고, 이러한 흐름은 2015년 예산안에서도 유사하게 반영되어 있다.

[표 4] 2014년 벤처창업지원 관련 정부 재정사업 현황

(단위: 억원, 개, %)

	2014 예산		2015 예산안	
	예산(세부사업 수)	비중	예산안(세부사업 수)	비중
중소기업청	20,534.4(18)	94.80	18,141.0(18)	94.90
미래창조과학부	791.2(7)	3.65	721.4(7)	3.78
산업통상자원부	20.0(1)	0.09	20.0(1)	0.10
문화체육관광부	137.6(2)	0.64	154.7(2)	0.81
교육부	15.0(1)	0.07	13.5(1)	0.07
고용노동부	163.3(3)	0.75	64.9(3)	0.34
합계	21,661.5(32)	100	19,115.5(32)	100

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6) 및 각 부처 「2015년도 정부예산안」(2014. 10)에 기초하여 국회예산정책처가 작성(부록 1) 참고).

벤처창업지원 사업의 유형별 지원사업 수를 살펴보면 [표 5]와 같이 예산규모로는 자금(금융) 지원 사업이 2015년 예산안 기준 약 79%로 가장 높은 비중을 나타내고 있으며, 자금지원 사업을 제외한 인프라(교육, 공간 등), 인식조성 사업의 예산비중은 낮은 편이다.

[표 5] 2014년 벤처창업지원 사업유형별 사업군 현황

(단위: 억원, %)

사업유형		2014 예산		2015 예산안	
		예산	비중	예산안	비중
인프라	공간	304.8	1.41	337.5	1.77
	교육	716.32	3.31	867.7	4.54
	인력	146.8	0.68	58.6	0.31
자금(금융)		17,760.9	81.99	15,048.8	78.73
사업화		2,666.5	12.31	2,724.5	14.25
인식조성		66.3	0.31	78.4	0.41
총합계		21,661.5	100	19,115.5	100

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6) 및 각 부처 「2015년도 정부예산안」(2014. 10)에 기초하여 국회예산정책처가 작성

벤처창업지원 사업 예산규모를 기업의 성장단계별로 살펴보면, [표 6]과 같이 창업 준비사업의 예산은 2011년 677억원에서 2015년 예산안 기준 1,416억원으로 규모가 꾸준히 증가하고 있다. 창업실행 및 사업화 지원예산은 2011년 1조 4,736억원에서 2015년 예산안 기준 1조 1,599억원으로 감소하고 있으나, 여전히 높은 비중을 차지하고 있다. 창업 초기성장 사업의 예산은 2011년 954억원에서 2015년 예산안 기준 4,007억원으로 급증하였으며, 재도전 지원사업 역시 2011년 1,688억원에서 2015년 예산안 기준 2,093억원으로 증가하였다.

[표 6] 벤처창업지원사업의 성장단계별 지원예산 규모

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015 예산안
창업준비	677.4	613.4	833.2	1,144.3	1,416.0
창업실행 및 사업화	14,735.9	14,943.3	16,429.7	14,666.3	11,599.6
창업 초기성장	954.2	2350.7	3,078.3	3,513.0	4,006.8
재도전 지원	1,687.9	1,866.1	2,160.0	2,337.9	2,093.1
합 계	18,055.4	19,773.5	22,501.2	21,661.5	19,115.5

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6) 및 각 부처 「2015년도 정부예산안」(2014. 10)에 기초하여 국회예산정책처가 작성

나. 벤처·창업 관련 조세지출 현황

벤처·창업 지원을 위한 정부의 정책 수단으로는 벤처·창업기업을 위한 조세감면이 한 축을 차지하고 있다. 2014년부터 기술혁신형 인수·합병(M&A) 등 관련 조세 지원을 위한 5개 항목을 신설함으로써 [표 7]과 같이 총 14개 조세지원 제도를 운영하고 있으며, 이중 창업 중소기업 등에 대한 법인세 감면이 2013년 실적 기준 1,280억원으로 가장 큰 규모이다.

[표 7] 벤처·창업지원 관련 조세지출 현황

(단위: 억원)

	조세지출 항목	관련 법령	2013	2014	2015
			실적	잠정	전망
산 업 진 흥	창업중소기업 등에 대한 법인세 (소득세) 감면	조세특례제한법(이하, 조특법) 제6조, 시행령 제5조	1,280	1,483	1,404
	중소기업창업투자회사 등의 주식양도 차익 등에 대한 비과세	조특법 제13조, 시행령 제11조의2	16	4	4
	창업자 등에의 출자에 대한 과세특례	조특법 제14조, 시행령 제12조	-	-	-
	중소기업창업투자조합 출자(엔젤투자) 등에 대한 소득공제	조특법 제16조, 시행령 제14조	13	22	23
	중소기업 지원을 위한 증권거래세 면제	조특법 제117조, 시행령 115조	21	28	29
	창업자금에 대한 증여세 과세특례	조특법 제30조의5, 시행령 제27조의5	19	60	33
	벤처기업&창업보육센터에 대한 지방세 과세특례	지방특례법 제58조, 제60조, 제180조, 제183조, 제184조, 시행령 제29조, 제126조, 제127조	-	-	-
	재기중소기업인의 채납액 등에 대한 과세특례	조특법 제99조의6, 시행령 제99의6조	-	-	-
	창업기업에 대한 등록세 면제	지방세법 제138조	-	-	-
	주식매수선택권에 대한 과세특례	법인세법 제20조, 시행령 제20조	2013. 8. 13. 신설		
	벤처기업과 전략적 제휴를 위한 비상장 주식 교환에 대한 과세특례	조특법 제46의7조, 시행령 제43의7조	2014. 1. 1. 신설		
	기업매각 후 벤처기업등 재투자에 대한 과세특례	조특법 제46의8조, 시행령 제43의8조	2014. 1. 1. 신설		
	기술혁신형 합병에 대한 세액공제	조특법 제12조의3, 시행령 11조의3	2014. 1. 1. 신설		
기술혁신형 주식취득에 대한 세액공제	조특법 제12조의4, 시행령 11조의4	2014. 1. 1. 신설			

자료: 대한민국정부, 「2015년도 조세지출예산서」, 2014. 9.

다. 벤처·창업관련 제도개선 현황

정부는 벤처·창업 지원을 위해 재정·조세 지원 외에도 창업-성장-회수-제도전의 기업 성장 단계별로 [표 8]과 같이 35개의 관련 제도를 개선할 계획이다.

[표 8] 벤처·창업지원을 위한 제도 개선 과제 현황

단계		제도개선 과제
창업	진입 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창업지원법 상 창업지원 업종 확대 ○ 벤처확인 신청 가능 업종 확대 ○ 1인창조기업 지원업종 확대 및 네거티브 전환
	부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 창업기업 대체 산림자원 조성비 면제확대 ○ 공장설립 부담금 면제대상 창업자 확대 ○ 벤처 확인 평가체계 혁신능력 중심으로 개편 ○ 온라인 법인 설립 대상 확대(주식→유한·유한책임·합자·합명)
성장	인재 유치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학생 창업자 학자금 대출 상환 유예 ○ 스톡옵션 부여 대상 확대 ○ 휴겸직 창업대상 및 휴직기간 확대
	입지 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장 증설 시에도 창업사업계획 승인 ○ 대학 창업보육센터를 학교시설로 인정 ○ 실험실 공장 설치요건 완화
	자금 조달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 엔젤펀드 참여제한 완화 ○ 대학의 창업기업 투자규제 완화 ○ 개인의 한국벤처투자펀드 유한책임조합원 참여 허용 ○ 한국벤처투자펀드의 주요 출자자 범위 완화
	판로 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관 직접 조달 시 창업기업 불리한 규정 폐지 ○ 중기간 경쟁제품 직접 생산 확인 시 불필요한 항목 정비
회수	인수합병·기업공개 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인수합병(M&A) 후 재창업시 창업으로 인정 ○ 코스닥시장 보호예수기간 단축 ○ M&A관련 규제완화(4건)
제도전	창업 단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재창업자의 R&D사업 참여제한 완화 ○ 연대보증 면제확대(사전적 완화) ○ 채무조정을 통한 연대보증 부담 완화(사후적 완화) ○ 제도전 기업인들이 창업인프라 사업 등의 참여제한 완화
	성장/회생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 간이회생 제도 신설 ○ '구조개선 심층진단 및 지원절차' 신설(중소기업위크아웃제도) ○ 사업전환 지원제도의 구조개선 지원 기능 신설 ○ 위크아웃 중소기업에 대한 신규여신 확대 근거 마련 ○ 위크아웃 신규여신에 대한 회생절차에서 우선변제권 인정 검토 ○ 중소기업을 위한 '신속회생절차' 도입 ○ 파산법원에서의 중소기업 회생권설정 수혜기업 패스트트랙 적용
	퇴출 / 재창업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성실실패 기업인을 우대지원하는 '제도전 패스트트랙' 구축
	인프라	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」→「(가칭)중소기업 구조개선 및 제도전 촉진법」 전면개정

자료: 중소기업청, 「벤처·창업 활성화를 위한 규제개선 추진방안」(2014. 3.) 및 「중소기업 제도전 종합대책」(2013.10.)의 제도개선 과제를 중심으로 국회예산정책처가 재구성.

제도개선 과제는 크게 창업, 성장, 회수, 재도전으로 기업 성장단계를 구분하고 있다. 먼저 창업 활성화를 위해, 1인 창조기업 지원 대상 업종 및 벤처기업 확인을 위한 신청 가능업종을 확대하고 있으며, 성장 단계에서는 대학 창업보육센터를 학교 시설로 인정함으로써 세제상 편익을 제공하고, 자금조달 및 판로확대를 위해 각종 제한을 완화하는 내용을 담고 있다. 특히 중간 회수시장 활성화를 위해 M&A 시 합병가액 규제완화 등 절차상 제도 개선을 통해 거래 효율성을 제고하고, 재도전 단계의 지원을 위해 창업, 성장/회생, 퇴출/재창업 단계에서 정부사업의 참여제한 완화, 연대보증 부담을 면제하고, 사업전환, 워크아웃 기업의 회생 지원을 위한 절차를 간소화하는 등 신속한 재기지원을 강화하고 있다.

Ⅲ. 벤처·창업 지원체계 평가

1. 정책추진체계의 분산

가. 정책추진체계 현황

정부의 벤처·창업지원 정책은 기업의 성장 단계별로 자금, 기술, 인프라(인력 포함) 지원 방식으로 추진되고 있다. 중소기업청, 미래창조과학부 및 산업통상자원부의 재정사업 추진 근거가 되는 법률을 벤처·창업지원을 위한 주요 기능별로 정리하면 [표 9]와 같다.

[표 9] 우리나라 벤처·창업지원 정책의 주요 부처별 추진 현황

	주요 기능	법적 근거
중소 기업청	자금 기술 인프라 (인력)	· 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 제2장제1절, 「중소기업창업지원법」 제2장, 제3장 · 「중소기업기술혁신촉진법」 제9조 · 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 제2장제3절, 「중소기업창업지원법」 제5장 (「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」 제2장제2절, 「중소기업창업지원법」 제8조)
미래 창조 과학부	자금 기술 인프라 (인력)	· 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 법률」 제30조 · 「과학기술기본법」 제11조, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 법률」 제18조 · 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 법률」 제4장 (「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 법률」 제3장제1절)
산업 통상 자원부	자금 기술 인프라 (인력)	· 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제27조 · 「산업기술혁신촉진법」 제11조, 「산업융합촉진법」 제18조 · 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제15조, 「산업융합촉진법」 제30조 (「산업기술혁신촉진법」 제19조, 「산업융합촉진법」 제28조, 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제13조)

자료: 각 부처의 관련 재정사업 설명자료의 추진 근거를 참고하여 국회예산정책처가 작성.

이와 같이 각 부처별로 벤처·창업 관련 자금, 기술, 인프라지원이 분산 운영되는 이유는 사업별 지원대상이나 지원기능은 유사하지만 법률 상 지원목적과 지원근거를 달리하고 있기 때문이다. 예컨대, 중소기업청은 「벤처기업 육성에 관한 특별조

치법」과 「중소기업창업지원법」에 따라 벤처기업과 창업지원의 주무부처로서 벤처·창업 생태계를 조성하기 위해 각각의 지원기능을 수행한다. 한편 미래창조과학부는 R&D 및 정보통신분야(ICT)의 주무부처로서 각각 「과학기술기본법」과 「정보통신진흥 및 융합 활성화 등에 관한 법률」에 따라 중소기업 또는 ICT분야의 벤처·창업기업 지원 근거를 두고 각각의 지원기능을 수행한다. 산업통상자원부는 기술이전 및 사업화 촉진을 위한 지원 정책의 주무부처로서 주로 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」에 따라 중소기업 또는 벤처·창업기업 지원 근거를 두고 각각의 지원기능을 수행한다.

결국 벤처·창업기업을 위한 발아전 단계(pre-seed stage)의 아이디어 탐색에서부터 창업 및 기술사업화 지원까지 기술 기반의 벤처·창업 생태계 조성을 위한 지원 정책이 중소기업청 외에도 R&D 및 기술이전·사업화 지원정책의 일환으로 개별 법률에 따라 분산 운영되고 있으나 실질적으로는 동일 또는 유사한 지원대상과 지원기능을 수행하고 있는 것이다. 그 결과 각 기능별로 부처간 또는 정책·사업간 연계성이 떨어져, 전주기 패키지형 지원 및 정책간 시너지 창출이 부족한 실정이다. 대표적인 예로, 중소기업청이 조사한 벤처·창업 지원 정부 재정사업 현황에는 미래창조과학부의 주요 중소기업 R&D지원사업 및 산업통상자원부의 주요 기술이전·사업화지원사업이 누락되어 있다.²⁾

그동안 벤처·창업지원 정책은 부처별 관련 정책을 총괄하는 별도의 추진체계 없이 중소기업청을 중심으로 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」(1997년 제정) 및 「중소기업 창업지원법」(2007년 제정)에 따라 각각 관련 지원계획을 수립·시행하여 왔다.³⁾ 그러나 새 정부 들어 「창조경제실현계획」(2013. 6.)이 발표되고 “벤처·창업 활성화”가 국정과제로 채택되면서,⁴⁾ 기존 중소기업청 외에 미래창조과학부, 산업통상자원부, 문화체육관광부 등 범 부처로 관련 지원정책이 확대되고 있으나 부처·사업간 연계성이 떨어져 통합·조정 필요성이 제기된 바 있다.

2) [부록 1] 참조.

3) 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2장 벤처기업 육성기반의 구축(제4조 내지 제22조), 「중소기업창업지원법」 제4조 창업지원계획의 수립 등.

4) 국정과제 전략 1 ‘창조경제’ 관련 1(가능성에 투자하는 금융환경 조성), 3(제도전이 가능한 창업안 전망 구축), 4(중소기업 성장 희망사다리 구축), 15(청년 취업·창업 활성화 및 해외진출 지원) 등이 창업 및 벤처 성장관련 국정과제로 채택됨.

이에 따라 정부는 중소기업 지원정책의 조정·협업 강화를 위해 신설된 「중소기업정책조정협의회」(국무조정실)를 활용하여 유사·중복성 벤처·창업지원 사업을 효율적으로 연계 조정하겠다고 밝힌 바 있다.⁵⁾ 「중소기업정책조정협의회」는 [표 10]과 같이 2013년 10월 설치되었으며, 창조경제, 일자리 창출 등 주요 국정목표 달성에 핵심이 되는 중소기업 육성정책을 범정부 차원에서 중점적으로 관리하기 위해 설치되었다.

[표 10] 중소기업 정책조정협의회 구성 현황



자료: 국무조정실 보도자료, 2013. 10.

동 협의회는 국무조정실장이 주재하고 관계부처 차관이 참석하는 회의체로서 민·관 간 정책소통을 강화하기 위해 중소기업중앙회, 중소기업진흥공단 등 민간기관도 참여하고 있다. 또한 실무사안 조율을 위해 협의회 산하에 관계부처 국장급이 참여하는 “정책조정 실무협의회”를 두고, 안건에 따라 관련부처, 지방자치단체 및 민간기관이 수시 참여하도록 하고 있다. 동 협의회는 2013년 10월부터 현재까지 3회 개최되었으며, 제2차 협의회(2014. 4. 3)에서 「중소기업통합관리시스템을 활용한 중소기업 지원사업 분석 및 효율화 방안」을 마련하고, 금년에 벤처·창업지원 정책에 대한 분석 및 효율화를 시범적으로 추진한 바 있다.⁶⁾

5) 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부추진방안」, 2014. 3. 17쪽(창업정책의 조정 및 통합 강화).

6) 관계부처 합동, 「중소기업 지원사업 분석 및 효율화」(창업사업군 시범분석), 2014.10.

한편, 벤처·창업 생태계가 잘 구축되어 있는 주요국의 사례를 보면, 혁신적인 창업 아이디어를 중심으로 받아들인 단계의 R&D 프로그램을 연계하여 단일 부처가 아이디어 선별, 기술 및 인프라 지원, 투자·판로 연계 등을 창업 전주기에 걸쳐 지원하는 통합적인 지원체계를 운영하고 있다. 반면에 우리나라는 미래창조과학부(R&D), 중소기업청(벤처·창업지원), 산업통상자원부(기술이전·사업화) 등으로 벤처·창업지원 관련 주요 정책이 분산되어 있으며,⁷⁾ 앞의 [표 9]와 같이 자금, 기술, 인프라 지원 사업을 별도로 추진하고 있다.

이와 같이 벤처·창업 지원 정책이 별도의 근거에 따라 추진되므로, 국무조정실의 “중소기업정책조정협의회”가 사업별 분석을 통한 효율화를 추진하더라도 통합적으로 관련 정책 및 재정사업을 분류하는 데 한계가 있다. “중소기업정책조정협의회”가 분석한 창업분야 지원사업은 6개부처, 53개 사업에 2014년 예산 기준으로 약 2조원으로 파악하고 있어, 앞의 중소기업청이 분류한 벤처·창업지원사업 현황과도 일치하지 않는다.⁸⁾ 특히 창업지원 사업군에 대한 이번 분석은 중소기업 지원예산의 재원배분 조정의 일환으로 추진된 것으로 상시적인 벤처·창업 정책을 총괄하기에는 한계가 있으며, 다음의 주요 국 사례와 비교할 경우에도 미흡해 보인다.

나. 벤처·창업 지원 관련 주요 선진국 사례

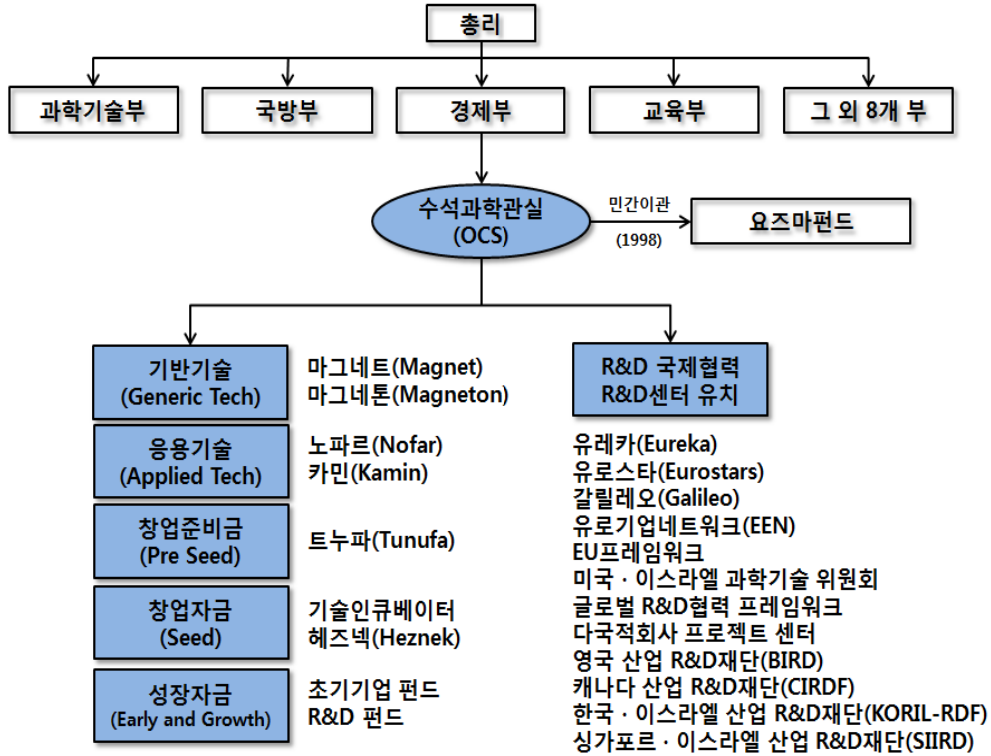
(1) 이스라엘

이스라엘의 경우, 경제부 산하 수석과학관실(Office of the Chief Scientist: OCS)이 1984년 설치되어, [그림 1]과 같이 기업의 성장단계별 R&D·창업지원 정책과 국제협력 R&D 지원을 총괄하고 있다. 특히 이스라엘 정부 각 부처의 R&D예산 편성기능까지 조정하는 강력한 권한을 부여받고 있다.

7) 「과학기술기초법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(이상, 미래창조과학부 소관), 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 및 「중소기업창업지원법」(이상, 중소기업청 소관), 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」(산업통상자원부 소관)으로 각각 기능이 분산되어 있음.

8) 관계부처 합동, 「중소기업 지원사업 분석 및 효율화」(창업사업군 시범분석), 2014.10.

[그림 1] 이스라엘 수석과학관실(OCS)의 조직 및 역할



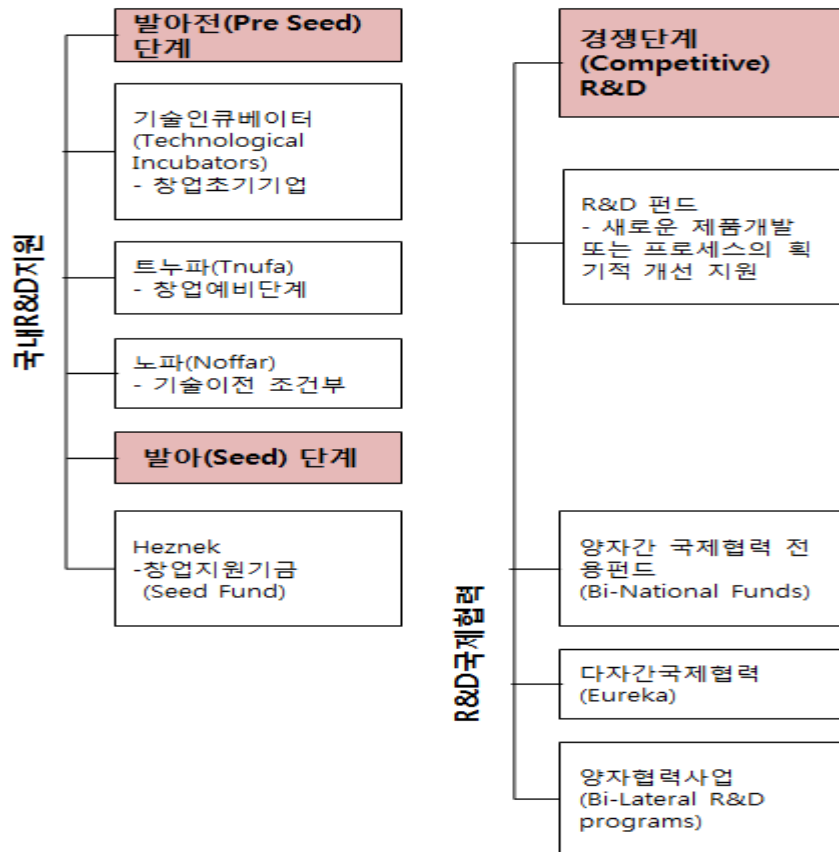
자료: 이스라엘 OCS 홈페이지(2014. 7)를 참조하여 국회예산정책처가 재구성.

OCS는 [그림 2]와 같이 벤처·창업지원 관련하여 발아전 단계에서는 기술창업 목적의 R&D를 지원하는 “트누파(Tnufa) 프로그램”을 운영하고 있으며, 발아 단계에서는 “기술 인큐베이터(TI) 프로그램”을 비롯하여 벤처투자의 수요-공급 매칭, 투자펀드 유치 등 해외투자유치 및 글로벌 네트워크 구축·활용을 위한 사업까지 모두 R&D프로그램 내에서 운영하고 있다. OCS는 혁신적인 산업 R&D 및 창업 활성화를 위해 총 32개의 프로그램을 제공하고 있으며, 기술료 징수조건부 보조금 (grants payable by royalties) 형식으로 기업에 대해 정부 재정을 지원하고 있다.⁹⁾ 특히, 이스라엘 전역에 분포되어 있는 24개의 기술인큐베이터(TI)를 통해 연간 70~80개의 신규 창업 기업이 육성되고 있으며 이들 중 90%가 성공적으로 인큐베이터를 졸업하고 있다. 즉, 기술개발 목적의 R&D사업과 벤처·창업지원을 위한 인

9) Uri Gutman(주한이스라엘대사), “벤처창업 활성화를 통한 창조경제 실현방안” 발표자료, 「NABO·KDI 국제포럼」, 2014. 7월.

프라 사업을 분리하여 운영하고 있는 우리나라와 달리 벤처·창업 지원을 위한 관련 사업을 모두 R&D사업의 범위에 포함시켜 전주기적으로 관리하고 있음을 알 수 있다.

[그림 2] 이스라엘 수석과학관실(OCS)의 주요 벤처·창업지원 프로그램



자료: 이스라엘 OCS 홈페이지(2014. 7)를 참조하여 국회예산정책처가 재구성.

(2) 미국

미국의 경우, 벤처·창업기업의 기술창업·사업화를 장려하기 위한 대표적인 범부처 지원사업으로 1982년부터 SBIR(Small Business Innovation Research) 프로그램을, 1992년부터는 STTR(Small Business Technology Transfer) 프로그램을 운영하고 있다. SBIR은 [표 11]과 같이 정부기관별로 R&D 재원의 2.5% 이상을 중소기업에 의무 할당하고, [표 12]와 같이 표준화된 지원프로그램에 따라 최종 사업화까지 일

관 지원하도록 미국 중소기업청(Small Business Administration: SBA)이 연방정부의 R&D집행부처를 관리·감독하고 있다.

[표 11] 미국 SBIR 제도 현황

	주요 내용
정의	미국 내 중소(벤처)기업의 기술상업화를 장려하기 위해 연방정부가 1982년부터 시행하고 있는 중소기업R&D지원정책으로, 법정 최저 의무지원비율은 각 부처 소관 R&D예산의 2.5%(향후 3.5% 확대 계획)로 강제 할당
법적 근거	「중소기업기술혁신개발법」(The Small Business Innovation Development Act)
대상	R&D예산이 1억 달러 이상인 11개 연방정부 부처(농무부, 상무부, 국방부, 교육부, 에너지부, 복지부, 국토안보국, 교통부, 환경청, 항공우주국, 과학재단)

자료: Small Business Innovation Research(SBIR) 프로그램 매뉴얼(2014. 7)을 참조하여 국회예산정책처가 작성.

[표 12] 미국 SBIR 제도의 지원 프로그램

	내용	지원내역
1단계: 탐색 연구	기술개발 타당성 조사 수행	6개월간 최대 15만 달러까지 지원
2단계: 개발연구	1단계를 통과한 기업을 대상 사업화 목적의 개발 실시	2년간 최대 100만 달러까지 지원
3단계: 상업화	1, 2단계 R&D결과의 상업화	민간 또는 SBIR 이외의 공적 자금 지원

주: 평균적으로 1단계 응모과제 중 15% 정도만이 2단계 지원혜택을 받으며, 2단계 종료과제의 40% 정도만이 3단계에 진입함.

자료: SBIR/STTR Program Overview(2014. 7)를 참조하여 국회예산정책처가 재구성.

STTR은 SBIR과 유사하게 3단계로 운영되고 지원내용도 유사하지만, 반드시 연방연구기관이나 비영리연구기관들과의 공동연구를 통해 지원받도록 의무화함으로써, 대학·연구소의 혁신기술을 중소기업과 연결하는 기술이전 조건부 프로그램으로 SBIR과 차별화된다.

SBIR을 벤치마킹하여 우리나라에 도입된 중소기업기술혁신지원제도(KOSBIR)

의 경우, 대규모 R&D예산을 운영하는 정부·공공기관을 대상으로 R&D재원의 일
정비율을 중소기업에 의무 할당하도록 운영하고 있으나, SBIR과 같이 R&D집행과
정에서 창업·사업화 단계별로 표준화된 지원 프로그램을 운영하지 않으며, 특히
기술창업과 연계된 상용화 지원은 포함하지 않고 있다.

(3) 스웨덴

2013년 유럽연합(EU) 집행위원회의 경제혁신지수 평가에서 1위를 차지한 스웨덴의
경우, 기업에너지통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communication) 산하
의 혁신시스템청(VINNOVA)이 기업혁신 및 일자리 창출 관련 국가혁신을 주도하
고 있다. VINNOVA는 2001년 설립되어 주로 응용기술 개발 및 상용화에 중점을
두고 정부 벤처캐피탈 자금 지원, 기술혁신형 기업의 초기 R&D자금 지원, 대학 연
구성과의 상용화 및 지역클러스터 개발지원 등을 수행하고 있다. VINNOVA의 혁
신기업 지원 프로그램은 [표 13]과 같이 크게 4가지 중요한 지원요소들로 구성된다.

[표 13] 스웨덴 VINNOVA의 혁신형 중소기업에 대한 지원 요소

지원 요소	주요 내용
R&D 및 성장 (Research & Growth)	직원 수 250명 이하인 중소기업을 대상으로 사업 아이템에 대한 타당성 조사에 필요한 자금 전액 지원
혁신수표 (Innovation Cheques)	중소기업의 혁신 역량 강화를 위해 대학 또는 컨설팅회사 를 통해 재정 지원
젊은 혁신 (Young Innovation)	30세 이하 청년 창업가를 대상으로 혁신적인 아이디어의 개발 및 사업화를 위한 특화된 지원
유럽 금융 (European Financing)	중소기업이 다양한 형태의 EU 자금을 지원받을 수 있도록 연계

자료: Lars Danielson(주한스웨덴대사), “벤처창업 활성화를 통한 창조경제 실현방안” 발표자료, 「
NABO·KDI 국제포럼」, (2014. 7.)에서 발췌.

VINNOVA의 “VINKUBATOR”는 R&D, 경영과 파이낸싱 지원으로 기업 창
업을 지원하는 대표적인 프로그램으로, 창업에서 사업 성공에 이르는 전 단계를 지
원하며, 2004년 시작되어 현재는 “Innovation Bridge”로 통합 운영 중이다. 2001년
부터 시작된 대표적인 클러스터 프로그램인 “VINNVAXT”의 경우 개별 프로그램

당 10년의 기간을 두고 100만 유로를 투입하는 사업으로 지역 주력산업의 현황을 분석하여 10년 내 세계적인 경쟁력을 갖도록 지원하며 예산의 50%를 R&D에 지원하고 있다.

VINNOVA의 R&D 프로그램은 철저하게 수요 지향적으로 설계되어 필요에 의한 R&D(Need-driven R&D) 자금조달 및 혁신시스템 개발을 주요 임무로 하고 있다. 이의 일환으로, 2010년부터 도입한 “Challenge-driven Innovation” 프로그램은 국내에는 ‘비즈니스 아이돌’이라는 이름으로 소개된 바 있다. 경제사회적 수요가 제기되는 이슈를 정부가 공고하고 이의 해결을 위한 연구과제를 오디션방식으로 선정하고 있다. 정부가 문제 해결형 과제를 도출하고 이를 [그림 3]과 같이 기업 또는 개인의 연합팀 대상의 오디션을 통해 투자를 결정한다.

[그림 3] 스웨덴의 “비즈니스 아이돌” 운영방식



자료: Innovation in Sweden 프로그램 매뉴얼(2014. 7)을 참조하여 국회예산정책처가 재구성.

스웨덴의 경우에도 우리나라와 달리 기업R&D를 지원하는 부처에서 창업·사업화를 단일한 프로그램으로 전주기 지원하고 있다.

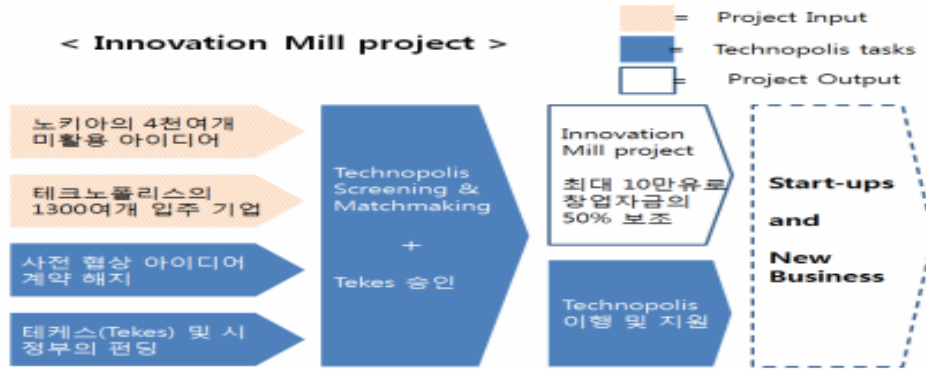
(4) 핀란드

핀란드의 고용경제부(Ministry of Employment and the Economy) 산하 기술혁신지원청(TEKES)은 대학, 연구소, 기업의 R&D프로젝트를 지원하는 기관으로 특히, 신규창업자들에게 자금과 함께 수출기업화 및 기술혁신을 지원하고 있으며, 이중 중소기업 지원비중이 70% 이상으로 높다.¹⁰⁾ TEKES는 단순히 R&D지원뿐만 아니라 노키아 해고직원들의 창업 활성화를 위해 2011년부터 창업지원금 및 컨설팅 등을 지원하는 ‘노키아 브릿지 프로그램’을 운영하고 있다.

10) 박기임, “최근 핀란드의 창업생태계 변화 및 시사점”, 「Trade Focus」, 국제무역연구원, 2013. 5, 8쪽 참조

또한 작은 내수시장(인구 550만명), 지정학적 제약 등을 극복하기 위해 2009년부터 초기 기술기업과 글로벌 벤처 펀딩을 연결하는 “Vigo” 프로그램을 운영하고 있다. 기술기반의 창업 활성화를 위한 대표적인 프로그램으로는 2010년부터 시작한 ‘이노베이션 밀(Innovation Mill)’이 있으며, [그림 4]와 같이 주로 노키아 또는 대기업이 보유한 미활용 기술을 발굴, 이를 창업으로 연결해 주고 있다. ‘이노베이션 밀’은 창업 과정에 필요한 아이디어 매칭, R&D프로젝트 및 인프라, 자금을 종합적으로 지원한다. TEKES는 연간 투자 또는 대출하는 기업 5천개 중 약 1% 기업만이 파산하는 등 높은 지원성과를 보이고 있는 것으로 알려졌다.

[그림 4] 이노베이션 밀 프로그램



자료: 「Nokia Technology Innovation Mill」, 2013. 5.

다. 벤처·창업지원을 위한 통합적인 정책 추진체계 마련 필요

주요국의 벤처·창업지원 정책 추진체계와 우리나라의 가장 큰 차이점은 [표 14]와 같이 창업 이전 단계에서부터 유망한 창업 아이템을 발굴하여 R&D, 창업인프라·기술사업화 지원, 자금지원·연계 등을 일괄 지원하고 있다는 것이다.

[표 14] 주요국의 벤처·창업지원 정책 추진체계 비교

	주무부처	사업 범위	연계·조정 체계
한국	중소기업청 외 5개 부처	기술, 인프라, 자금	미흡 (국무조정실 사업 유사·중복 검토)
이스라엘	수석과학관실	기술, 인프라, (자금연계)	단일부처 수행
미국	중소기업청 외 11개 부처	기술, 인프라, (자금연계)	중소기업청이 총괄, 관리·감독
스웨덴	혁신시스템청	기술, 인프라, 자금	단일부처 수행
핀란드	기술혁신지원청	기술, 인프라, 자금	단일부처 수행

자료: 국회예산정책처가 작성.

주요국들이 우리나라와 달리 벤처·창업 전주기에 걸쳐 단일부처가 단독으로 지원하거나 범부처간 통합적으로 연계·지원할 수 있는 것은 우리나라에서는 발아 전단계로 분류되어 벤처·창업지원 정책과 분리 운영되는 R&D재원을 단일한 지원 프로그램 내에서 기술이전·사업화, 창업보육(Incubating), 자금연계 지원과 통합 운영하기 때문이다. 우리나라의 경우, 기업R&D지원사업의 경우에도 「과학기술기본법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」에 따라 이를 과학기술 및 연구개발 정책의 관점에서 운영하고 있다.

주요국 사례에서도 알 수 있듯이, 각 국가들은 과학기술 발전을 위한 정부 R&D사업과 별개로 벤처·창업지원 정책의 관점에서 중소기업R&D 재원을 활용하고 있다. 따라서 정부는 벤처·창업지원과 관련성이 높은 중소기업R&D지원사업의 경우, 기존 「과학기술기본법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」의 관리체계를 벗어나 벤처·창업지원 측면에서 자원 배분 및 집행 관리체계를 조정할 필요가 있다. 또한 벤처·창업지원 정책의 통합적이고 일괄적인 추진을 위해서 R&D, 기술사업화, 자금 및 인프라지원 사업을 벤처·창업 지원 사업으로 묶고 주요국 사례를 검토하여 이를 총괄 조정할 수 있는 효율적인 정책 추진체계를 마련할 필요가 있다.

현재, 벤처·창업 지원정책 조정 기능을 “중소기업 정책조정협의회”가 수행하고 있으나, 앞의 정책추진체계 현황에서 지적하였듯이 중소기업 지원 정책의 일환으로 운영되고 있기 때문에 벤처·창업 관련 정책을 상시적으로 비중 있게 다루는데는 한계가 있을 수 있다. 따라서 좀 더 강력한 정책조정기능을 수행하도록 「중소기업기술혁신촉진법」 등에 법적 근거와 권한을 보유한 별도의 협의기구를 설치·운영하거나, “벤처·창업지원 정책”의 주무부처인 중소기업청이 각 부처의 벤처·창업지원 관련 재정사업 및 지원정책을 효과적으로 조정할 수 있도록 기능을 부여하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

2. 재원배분 체계의 이원화

가. 현황 및 문제점

정부가 R&D 투자를 하는 목적은 지원한 R&D과제를 성공적으로 수행시키고 그 성과를 확산하여 실용화(창업·사업화)를 촉진하는 데 있다.¹¹⁾ 최근 정부는 기술집약형 중소기업의 혁신역량을 강화하고, 창의적인 아이디어와 신기술에 기반을 두고 창업을 활성화하는 “기술창업 활성화”를 중요한 R&D정책의 영역으로 인정하여 「과학기술기본법」에 관련 조문을 신설한 바 있다.¹²⁾ 그러나 현행 정부의 예산편성 체계는 R&D 기반의 기술창업을 효율적으로 지원하는데 있어 다음과 같은 점에서 한계가 있다.

아이디어·신기술 기반의 기술창업을 단계별로 구분하면, [그림 5]와 같이 창업 아이디어 발굴, 제품 컨셉 개발, R&D기획, R&D, 창업(사업화), 마케팅까지 밀접하게 연계되어 진행된다. 그러나 각 단계별 지원내용 중 “연구개발 지원”까지는 R&D 사업으로 분류되고, 그외 창업지원, 판로/마케팅 지원은 비R&D사업으로 정부 예산편성(배분조정)이 이원화되어 운영되고 있다.

11) 「과학기술기본법」 제11조(국가연구개발사업의 추진) ① 생략

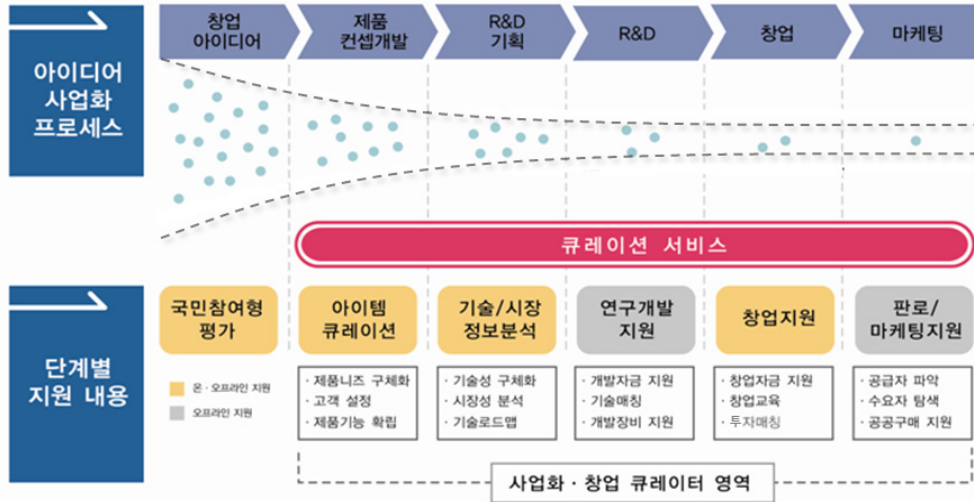
② 정부는 국가연구개발사업을 추진할 때에는 다음 각 호에 따라 수행하여야 한다.

1. ~ 3. 생략

4. 정부는 소요경비의 전부 또는 일부를 지원하여 얻은 지식과 기술 등을 공개하고 성과를 확산하며 실용화를 촉진하여야 한다.

12) 「과학기술기본법」 제16조의4(기술창업 활성화 등) 신설(2014. 5.)

[그림 5] 기술 사업화·창업 지원 절차



자료: 미래창조과학부 제출자료, 2014. 3.

이런 분류체계가 문제가 되는 것은 정부 재정사업의 재원배분이 R&D사업 또는 비R&D사업인지 여부에 따라 미래창조과학부와 기획재정부로 권한과 기능이 이원화되어 있기 때문이다. 현행 「과학기술기본법」은 [표 15]와 같이 R&D예산의 투자우선순위 및 재원배분·조정 권한을 미래창조과학부에 위임하고, 그 결과를 기획재정부장관이 예산편성에 반영하도록 규정하고 있다.¹³⁾ 한편, 비R&D사업은 「국가재정법」에 따라 기획재정부가 정부재정사업의 예산안 편성을 전담하고 있다.¹⁴⁾ 따라서 R&D관련 재정사업의 경우 실질적인 예산편성 권한이 미래창조과학부에 있다. 반면, 기술창업과 관련된 창업 인프라 지원 사업은 기획재정부 소관이다. 즉, 하나의 창업 아이디어를 발굴하여 최종 사업화까지 지원하는 관련 사업이 R&D사업과 비R&D사업으로 분리되어 각각 다른 부처에서 예산을 편성(배분·조정)하고 있어, 칸막이식 지원에 따른 비효율성 문제가 제기될 수 있다.

13) 「과학기술기본법」 제12조의2(국가연구개발사업 예산의 배분·조정 등).

14) 「국가재정법」 제28조 내지 제41조.

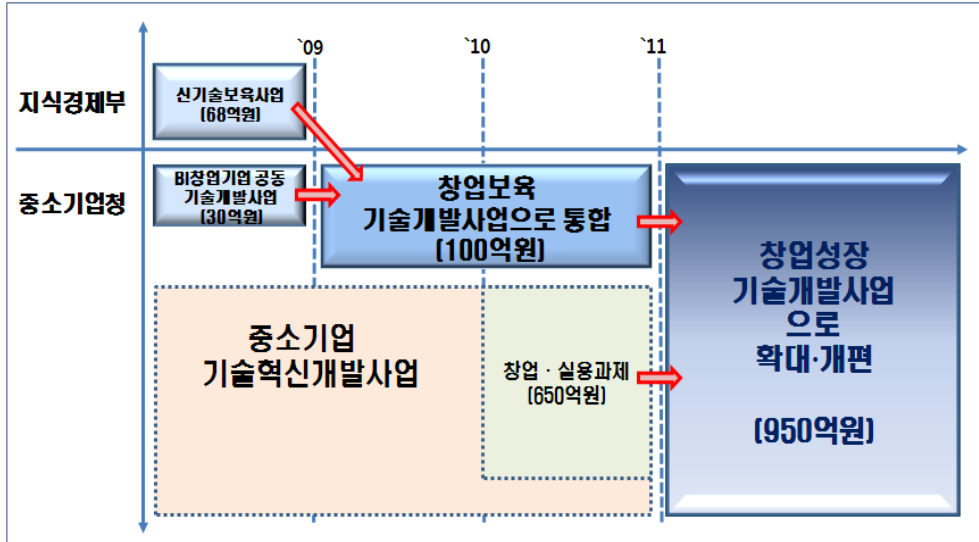
[표 15] 벤처·창업지원관련 예산 배분·조정체계의 이원화

	주요 기능	법적근거
미래창조 과학부 (R&D)	<ul style="list-style-type: none"> · 범부처 정부R&D사업의 중기사업계획서 검토, 정부R&D투자 방향 및 기준 제시 · 범부처 정부R&D사업의 목표 및 추진방향, 투자우선순위, 예산배분·조정, 유사·중복 사업간 조정 및 연계, 대형 R&D사업의 투자적정성, 중점 추진방향 및 개선방향 제시, 다부처 R&D사업의 부처별 역할분담 	「과학기술기본법」 제12조의2
기획재정부 (비R&D)	<ul style="list-style-type: none"> · 정부재정사업 예산안의 편성 <ul style="list-style-type: none"> - 중기사업계획서 검토, 국가재정운용계획에 따른 예산안편성지침 수립, 정부재정사업 예산안 검토 및 편성 - 단, 정부R&D사업의 경우, 특별한 경우를 제외하고 미래창조과학부의 관련 예산 배분·조정결과를 예산안 편성에 반영 	「국가재정법」 제28조~ 제41조

자료: 「과학기술기본법」 및 「국가재정법」을 참고하여 국회예산처 작성.

예컨대, 정부가 벤처·창업지원 R&D사업으로 분류하고 있는 “창업성장기술개발사업”의 경우, [그림 6]과 같이 2009년까지 “신기술보육사업(TBI: Technology Business Incubating)”과 “BI창업기업공동기술개발사업”으로 각각 80억원, 30억원 규모로 운영되면서 대표적인 창업 인프라인 ‘창업보육센터(BI)’와 연계되어 운영되었다. 양 사업은 2009년부터 주관부처를 중소기업청으로 단일화하면서 “창업보육기술개발사업”으로 통합되어 100억원 규모로 여전히 BI 중심의 R&D사업으로 운영되다가, 2011년부터 “중소기업기술혁신개발사업”의 ‘창업·실용과제’(650억원)을 흡수하여 “창업성장기술개발사업”으로 통합되면서 BI와의 연계가 단절되고 단순히 업력 5년 미만의 창업초기기업 전용 R&D사업으로 운영되고 있다.

[그림 6] 창업성장기술개발사업 확대·개편 이력



자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 10.

정부는 R&D사업을 분류하는 기준으로 [표 16]과 같이 「OECD Frascati Manual」의 R&D 통계분류를 위한 권고 기준을 따르고 있다.¹⁵⁾ 이에 따르면, 순수 연구개발을 제외하고 고급 인력양성 및 연구시설·장비 구축만을 R&D사업으로 인정하고 있다. 즉, R&D예산으로 인정받을 수 있는 인프라지원(기반조성)사업은 고급 연구인력에 대한 교육·훈련 또는 테크노파크(TP), 지역기술혁신센터와 같이 물리적 공간을 포함하는 R&D시설·장비 구축사업만 해당된다. 따라서 기술창업(사업화)의 준비 및 실행단계에서 일어나는 제품개발을 위한 시험분석, 품질인증, 시제품 제작지원, 기술이전 관련 특허 및 라이선스, 창업 컨설팅(멘토링), 융차지원 등은 모두 R&D사업에서 제외되고 있다.

15) 1963년 6월 이탈리아 프라스카티에서 열린 OECD회의에서 연구개발 통계조사를 위한 표준을 제공하기 위해 최초로 지침서를 제정하였으며, 이후 「OECD Frascati Manual」로 불리우며 국제적으로 인정되는 연구개발의 정의와 그 하부 행위들에 대한 분류체제를 제공하고 있음(2002년 제6판 발간).

[표 16] R&D의 개념 및 범위(OECD 권고기준)

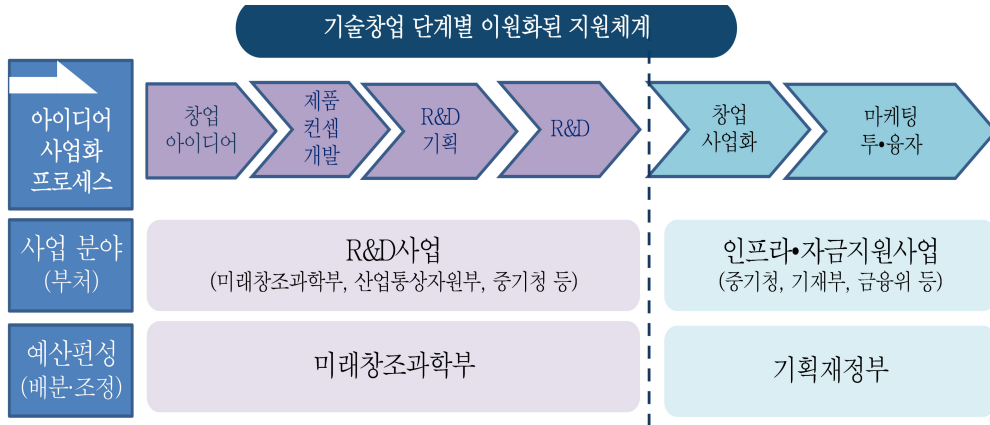
대분류	소분류	내용	예시 사업
과학기술 활동	연구개발 (R&D)	사물·현상·기능에 대한 새로운 지식을 얻거나, 이미 얻은 지식을 이용해 응용하는 체계적이고 창조적인 활동	· 연구개발 과제 지원 · 연구기관 지원 · 고급인력양성 · 연구시설·장비 구축 등
	과학기술 교육훈련	과학기술 관련한 단순 교육훈련·연수 활동 (고급인력 양성사업 제외)	· 이공계 장학사업 · 교육과정개발 · 강의·연수지원 · 초중등교육지원
	과학기술 서비스	연구개발과 직접적인 관련이 없으나 과학기술활동을 지원 하는 서비스 활동	· 엔지니어링기술자 경력관리 서비스

자료: 기획재정부, 「2015년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, 2014. 4. 36쪽.

정부가 R&D사업의 분류기준으로 삼고 있는 OECD 기준은 단순히 R&D활동 통계조사를 목적으로 작성된 기준에 불과하다. 따라서 정부가 기술창업을 위한 전 주기를 효율적으로 지원하기 위해서는, 해당 사업의 목적 및 기능에 따라 상호 연계될 수 있도록 R&D사업과 비R&D사업을 통합 운영할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

[그림 7]과 같이 벤처·창업지원 R&D사업의 예산은 미래창조과학부, 산업통상자원부 및 중소기업청 등을 중심으로 집행되고 있으며, 관련 예산안의 배분·조정 은 미래창조과학부가 담당하고 있다. 한편 비R&D사업으로 분류되고 있는 벤처·창업 인프라 및 자금지원사업은 중소기업청, 금융위원회 등을 중심으로 예산이 집행되고 있으며, 관련 예산안의 편성은 기획재정부가 담당하고 있다.

[그림 7] 기술창업 단계별 이원화된 지원체계



자료: 국회예산정책처가 작성.

이와 같이, 이원화된 사업 분류체계 및 예산편성절차에 따른 경우, R&D사업 또는 비R&D사업 내에서의 유사·중복 및 사업간 연계·조정은 가능할 수 있다. 그러나, 분리된 R&D/비R&D사업 간 칸막이는 사업의 프로세스에 따른 지원이 어려워 정부의 재정투자 효율성을 저해할 수 있다.

예컨대, 정부R&D 투자 이후의 성과 확산 및 기술이전·사업화를 지원하는 인프라 지원사업인 미래창조과학부의 “연구공동체 기술사업화 지원”, “ICT 기술사업화 기반구축” 및 산업통상자원부의 “기술확산지원(주력 및 신산업)”의 경우 R&D 사업으로 분류되고 있으나, 창업 또는 사업화 단계의 시제품 제작, 품질인증 등 사업화 과정을 지원하는 인프라지원사업인 중소기업청의 “창업저변확대”, “창업사업화 지원”, 미래창조과학부의 “창조경제기반구축” 등은 비R&D사업으로 분류되어 있다. 또한, 창업 또는 기술사업화 단계의 자금을 지원하는 창업기업지원자금, 청년전용창업자금, 사업전환자금(이상, 중소기업청) 등도 비R&D사업으로 분류되어 예산 편성에서 집행까지 R&D사업과 단절되어 운영된다.

[표 17]과 같이 사물인터넷(IoT: Internet of Things) 분야의 R&D를 지원하는 “USN산업 원천기술개발”과 R&D 이후 성과확산을 위한 “사물인터넷 신산업 육성 선도(구 U-IT신기술 검증 확산)”의 경우, 각각 R&D사업과 비R&D사업으로 분리되어 동일한 기술분야에 있어서도 예산편성(배분·조정)이 미래창조과학부와 기획재정부로 이원화되어 있고, 사업의 성과관리도 별도로 관리되고 있다. 양 사업이 모두 미래창조과학부 소관사업으로 단일 부서에서 집행되고는 있으나, R&D사업을 통한

성과를 실제 산업분야에 적용하는 실증확산 사업이 이원화된 재원배분체계에 따라 운영되므로, 효율적인 성과관리 및 통합적인 투자전략 수립이 어려울 수 있다.

[표 17] 사물인터넷(IoT) 분야의 이원화된 사업지원 체계

(단위: 백만원)

세부사업명	주요내용	2014 예산	2015 예산안	예산편성 (배분조정)
USN산업원천 기술개발	· 사물인터넷, RFID/USN ^{주)} 분야 핵심기술개발 및 응 용서비스 개발	11,501	103.51	미래창조 과학부 (R&D)
사물인터넷 신산업 육성 선도 (구 U-IT신기술 검증확산)	· 사물인터넷 서비스 검증 확산 · 국내 기술상용화 및 해외 진출지원	9,200	6,000	기획재정부 (비R&D)

주: RFID/USN은 Radio Frequency IDentification/Ubiquitous Sensor Network의 약자로, 모든 사물에 부착된 RFID 태그 또는 센서를 초소형 무선장치에 접목하여 이들 간의 네트워킹과 통신으로 실시간 정보를 획득, 처리, 활용하는 네트워크 시스템을 말하며, 사물인터넷 서비스를 구현하는 기술적 수단으로 활용됨.

자료: 미래창조과학부, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 9.

나. 기술창업 관련 재정사업의 이원화된 예산 배분 체계 개선 필요

정부는 「과학기술기본법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」에 따라 [표 18]과 같이 정부R&D사업을 기초연구, 응용연구, 개발연구의 3단계로 분류하고, 기업R&D지원사업의 경우에도 응용·개발연구사업의 범위에 포함시켜 운영하고 있다.

[표 18] 정부R&D사업의 분류체계

	정의
기초연구	특수한 응용 또는 사업을 직접적 목표로 하지 아니하고 현상 및 관찰 가능한 사실에 대한 새로운 지식을 얻기 위하여 수행하는 이론적 또는 실험적 연구
응용연구	기초연구단계에서 얻어진 지식을 이용하여 주로 실용적인 목적으로 새로운 과학적 지식을 얻기 위하여 수행하는 독창적인 연구
개발연구	기초연구단계, 응용연구단계 및 실제 경험에서 얻어진 지식을 이용하여 새로운 제품, 장치 및 서비스를 생산하거나 이미 생산되거나 설치된 것을 실질적으로 개선하기 위하여 수행하는 체계적 연구

자료: 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조(정의).

그러나 벤처·창업기업 지원을 위한 R&D사업의 경우, 기술창업·기술사업화를 위한 단기 상용화 R&D에 해당하여, 기존 정부R&D사업의 분류체계 보다는 벤처·창업지원사업과 더 밀접하게 연관되어 있다. 정부가 R&D사업 평가를 위해 논리모형에 따라 분류한 R&D사업 유형에서도 [표 19]와 같이 중소기업R&D지원사업을 ‘단기산업기술개발’로 분류하고, 성과관리 시에도 과학기술적 성과보다는 경제사회적 성과에 비중으로 두어, 단기적으로는 매출 및 수출액, 시제품 제작, 신공정 개발 등을, 중장기적으로는 고용유발, 논문·특허의 질적 성과, 기술국산화, 시장점유율 등이 핵심성과라고 보고 있다.¹⁶⁾

[표 19] 논리모형에 따른 정부R&D사업 유형

성격	유형	개념 및 분류 기준
연구 개발	기초연구	<ul style="list-style-type: none"> 자연현상의 원리규명, 새로운 현상의 분석 등을 통해 창조적 지식 획득 연구(순수기초형) 현재 또는 미래에 광범위한 응용을 목적으로 문제해결의 근본원리 및 창의적 지식창출 연구(목적기초형)
	단기산업 기술개발	<ul style="list-style-type: none"> 단기간 내(3년 이내) 상용화를 목표로 한 신기술 및 신제품 개발을 위한 응용-개발 연구사업
	중장기산업 기술개발	<ul style="list-style-type: none"> 중·장기적(3년 이상) 상용화를 목표로 추진 중인 응용-개발 연구사업
	공공기술개발	<ul style="list-style-type: none"> 응용-개발단계 연구개발사업 중 최종적인 성과가 국민 건강증진, 재난방지 등 국민 삶의 질에 기여하는 형태로 나타나는 사업
	지역연구개발	<ul style="list-style-type: none"> 지역 대학과 연계한 산학협력 사업, 지역클러스터 육성 사업, 특정 지역에 특정기술 개발 기반구축 사업
	국방기술개발	<ul style="list-style-type: none"> 응용-개발단계 연구개발사업 중 국방력 강화 및 방위산업 발전을 목적으로 하는 사업

자료: 미래창조과학부, 「국가연구개발사업 표준성과지표 가이드라인」 2013.12., 8쪽.

주요국 사례에서도 알 수 있듯이, 각 국가들은 과학기술 발전을 위한 정부 R&D사업과 별개로 벤처·창업지원 정책의 관점에서 중소기업R&D 재원을 활용하고 있다. 따라서 정부는 벤처·창업지원과 관련성이 높은 중소기업R&D지원사업의 경우, 기존 「과학기술기본법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」의 관

16) 미래창조과학부, 「국가연구개발사업 표준성과지표 가이드라인」, 2013. 12., 59쪽.

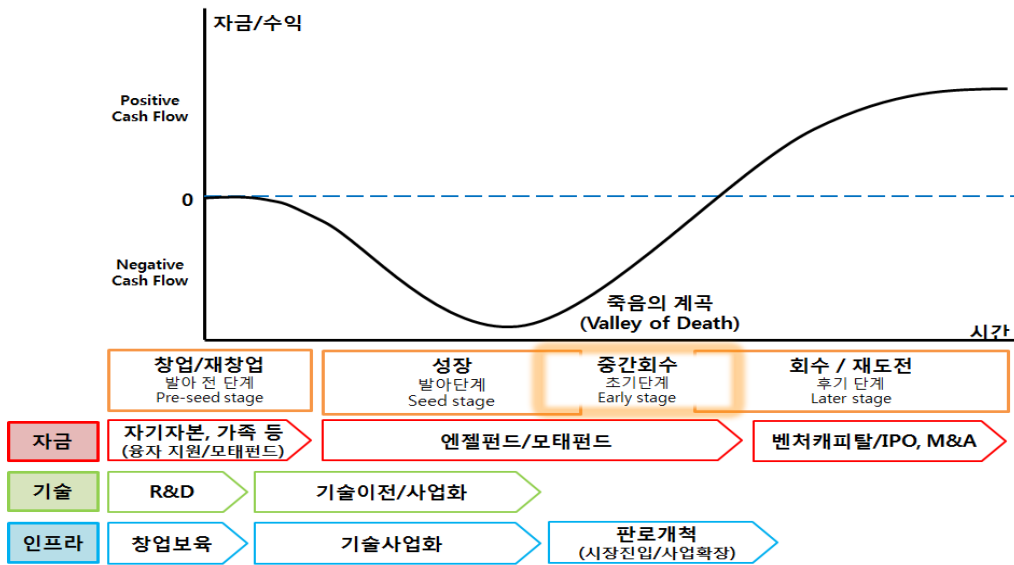
리체계를 벗어나 벤처·창업지원 측면에서 재원 배분 및 집행 관리체계를 조정할 필요가 있다.

3. 기업성장단계별 지원 미흡

가. 기업성장단계별 지원 현황

정부의 벤처·창업 지원 정책은 생태계 조성의 관점에서 기업의 성장단계별로 추진되고 있다. 벤처·창업 생태계는 [그림 8]과 같이 발아전(pre-seed), 발아(seed), 초기(early-stage), 후기(later-stage) 단계별로 창업→성장→성숙(회수→재도전) 과정이 선순환되는 구조로 나타나며, 정부는 각 단계별로 기업 성장에 필요한 자금·기술·인프라를 지원하기 위해 재정, 조세지원 및 관련 제도개선을 추진하고 있다.

[그림 8] 기업의 성장단계별 자금·기술·인프라 지원을 통한 벤처·창업 생태계 조성



자료: Karen Wilson, Filipe Silva, 「Policies for Seed and Early Stage Finance」, OECD (2013. 5)을 평가 목적에 맞게 국회예산정책처가 재구성.

벤처·창업기업의 자금 지원 측면에서 볼 때, 발아전 단계, 발아단계에서는 자기자본 등 친족자본이 가장 중요한 자금 공급원이며, 이후 초기단계에서는 엔젤투자, 후기단계에 들어가면 민간벤처캐피탈, M&A, 기업공개(IPO: Initial Public

Offering) 등이 중요한 자금 공급원이 된다. 각 단계별로 정부는 펀딩갭(funding-gap), 정보의 비대칭 및 대리인 문제로 나타나는 시장실패를 보정하기 위해 각종 융자지원, 모태펀드 출자를 통한 투자금 조성, 규제완화 및 조세지원을 통해 자금이 기업으로 원활히 유입될 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다. 기술 및 인프라 지원 측면에서 벤처·창업 지원을 살펴보면, 발아전 단계에서는 아이디어 탐색과 R&D, 발아단계에서는 R&D 성과를 활용한 기술이전·사업화가 일어난다. 정부는 발아전 단계에서는 미성숙한 아이디어를 선별하여 R&D보조금을 통해 이를 성장·발전시키도록 지원하며, 발아단계에서는 기술이전·사업화 경험 및 관련 자금이 부족한 창업자에게 기술이전, 시제품 제작, 시험생산 등 기술사업화·창업을 위한 공간·설비, 교육, 컨설팅 등의 인프라 지원을, 초기단계에서는 판로개척 및 민간투자 연계 등을 통해 시장 진입 및 사업 확장을 지원할 필요가 있다.

현재, 정부의 벤처·창업 관련 재정지원은 [표 20]과 같이 주로 발아전·발아단계의 창업준비와 창업실행 및 사업화에 필요한 자금·기술·인프라 지원 비중이 높은 것으로 나타났다. 2011년에는 창업준비가 3.75%, 창업 실행 및 사업화가 81.61%를 차지한 반면, 2015년 예산안에는 창업준비가 7.49%로 늘어난 반면, 창업 실행 및 사업화는 60.69%로 줄었으나 여전히 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 초기·후기 단계에 해당하는 창업초기 성장 및 재도전 지원의 경우, 재정지원 비중은 낮은 반면, 벤처캐피탈과 같은 민간 투자, 중간 회수시장 활성화를 간접적으로 지원하기 위한 관련 제도개선 및 조세지원 중심으로 정책이 추진되고 있는 것으로 나타났다.

[표 20] 성장단계별 정부 지원 예산 비중

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015 예산안
창업준비	3.75	3.10	3.70	5.28	7.49
창업실행 및 사업화	81.61	75.57	73.02	67.71	60.69
창업 초기성장	5.28	11.89	13.68	16.22	20.83
재도전 지원	9.35	9.44	9.60	10.79	10.99
합 계	100	100	100	100	100

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6.) 및 각 부처 「2015년도 정부예산안」(2014. 10)에 기초하여 국회예산정책처가 작성

나. 중간 회수시장 활성화를 위한 M&A 전문 중개기관 육성 필요

벤처생태계 내에서 회수시장은 벤처기업과 벤처캐피탈에 축적되어 온 무형의 가치를 유형화하고 투자자와 기업의 상호연계를 통한 자금과 기술의 결합을 가능하게 해준다. 또한 기업가에게는 기술 개발 및 사업 운영에 따른 자금의 회수를 돕고, 벤처캐피탈로 하여금 벤처기업에 투입된 자금을 회수할 수 있게 해주며, 투자자에게는 성장 가능성이 높은 기업에 대한 투자 수익을 가져다준다.¹⁷⁾

이러한 벤처기업의 회수시장으로서의 역할을 하는 대표적인 시장이 기업공개(IPO; Initial Public Offering)와 인수합병(M&A)시장이다. 공개시장에는 코스닥(KOSDAQ)이 수용하지 못하는 작은 규모의 중소·벤처기업의 기업공개를 위해 2013년 7월 코넥스(KONEX: Korea New Exchange) 시장이 신규 주식시장으로 개설되었다. 기업공개(IPO)는 주주 보호를 위한 까다로운 조건이 따르며, 경기가 좋지 않을 때는 투자자의 투자 여력이 떨어져 자본을 회수할 수 있는 기회가 차단된다. 반면, M&A시장은 벤처기업의 개발 기술에 대해 적절한 구매자만 나타난다면 시간과 조건에 구애받지 않고 언제든지 회수기회를 조성할 수 있기 때문에 규모의 경제 등에 한계를 느끼는 기술 기반의 벤처기업들에게 투자 자금을 회수할 수 있는 좋은 기회를 제공한다.

벤처 주요선진국인 미국과 유럽 모두 벤처캐피탈의 회수 유형은 [표 21]에서 보듯이 M&A 등 공개매각이 가장 빈번히 일어나고 있으며, 다음으로 기업공개(IPO) 순서로 이루어진다. 특히 2000년 이후 창업·초기단계투자의 회수방법으로써 IPO가 현격히 감소하였는데, 미국의 경우 2000년에 152건이었던 IPO가 2012년 33건에 불과한 것으로 나타났다. 이에 반해 미국의 M&A의 비중은 상승하여 2012년 전체 자금회수 유형 중 약 84%를 차지하고 있으며, 유럽의 경우도 약 78%의 회수가 M&A로 이루어지고 있다.

17) 양현봉·박종복, 「청년창업 활성화 방안」, 산업연구원, 2011. 8.

[표 21] 미국 유럽의 창업 및 초기단계 투자의 회수유형 변화 추이

(단위: 건)

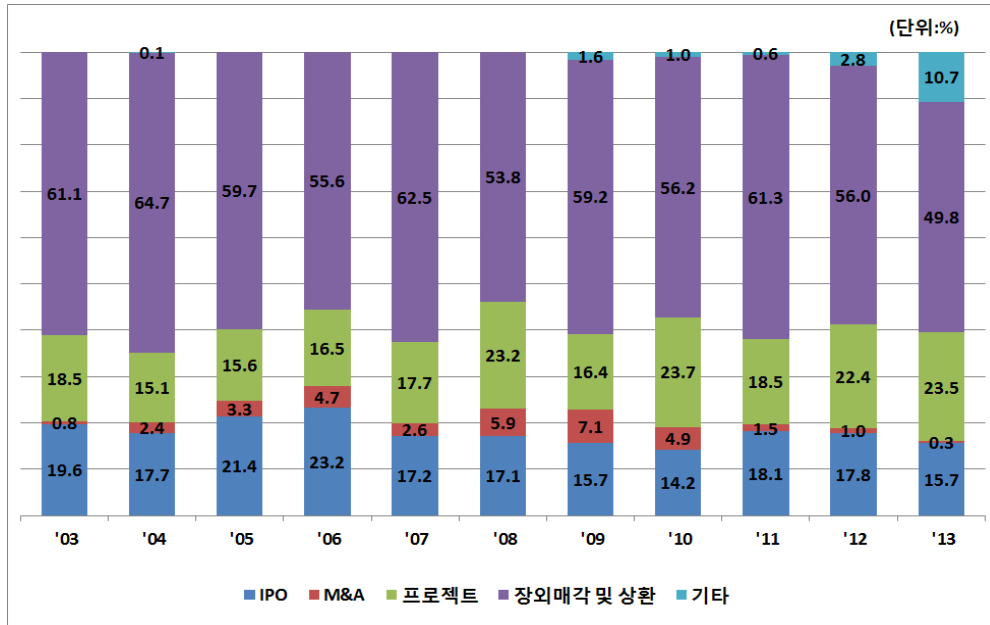
	회수유형	2000	2004	2006	2008	2010	2012
미국	IPO	152	75	70	13	53	33
	M&A	278	314	399	292	422	363
	Secondary	2	10	23	20	28	21
유럽	IPO	46	28	43	9	22	14
	M&A	29	60	144	121	134	109
	Secondary	0	0	10	8	16	9

자료: Thomson Reuters(2014. 7.)를 국회예산정책처가 재인용.

우리나라 회수시장은 기업공개와 M&A의 비중이 [그림 9]에서 보듯이 20%를 넘지 않는 가운데 M&A를 통한 회수실적이 미미한 실정이다. 50~65%수준 까지 장외매각 및 상환을 통해 회수가 이루어지고 있다. 연도별로 비교해 보면, 2003년 61.1%에 달하던 장외매각 및 상환 비중은 2013년 49.8%까지 줄어들고 있다. 한편 M&A의 경우, 2003년 0.8%에서 2009년 7.1%까지 늘어났다가 2013년 다시 0.3%로 줄어들어 여전히 미미한 실정이다. 장외매각은 투자한 회사 지분을 장외에서 제3자나 특정인에게 매각하는 것이고, 상환은 투자자금을 받은 기업이 대금을 다시 반환한 경우다. 이 과정에서 벤처캐피탈이 수익을 낸 경우도 있지만 단순 투자회수나 저가 매각이 다수를 차지하기 때문에 투자기업에 대한 공정한 가치평가를 받기 어렵다.¹⁸⁾

18) 박유리·전성주·주재욱, 「ICT 벤처생태계의 구조적 문제점 및 개선방안」, 정보통신정책연구원, 2012. 8.

[그림 9] 우리나라 회수유형별 회수현황 추이



주: 장외매각 및 상환에서 상환이란 전환사채 등의 형태로 투자를 받은 기업에서 다시 사는 것을 의미하고, 프로젝트란 영화 등 투자한 프로젝트에 대한 투자분에 대한 회수를 의미함.

자료: 한국벤처캐피탈 벤처투자정보센터(2014. 7.) 자료를 국회예산정책처가 재구성.

정부는 벤처·창업 투자의 중간회수 수단인 M&A시장이 위축되어 기업 구조 조정과 중소·벤처투자 활성화를 저해하는 것으로 분석하고 있다.¹⁹⁾ 위축된 M&A시장을 활성화하기 위한 주요 개선방안으로는 [표 22]와 같이 M&A시장의 참여 제약 완화, M&A 세제·금융지원 확충, M&A관련 제도 절차·절차 개선을 제시하고 있다. 특히 새 정부 국정운영 기조인 ‘창조경제’ 실현을 위해 ‘기술혁신형 M&A 활성화를 중심으로 관련 정책이 수립되었다.

19) 중소기업청, 「M&A시장 활성화 방안」, 2014. 3, 1쪽 참조.

[표 22] 정부의 M&A시장 활성화 방안 주요내용

	세부 분야	주요 내용
M&A시장 참여확대	조성·투자 단계	사모펀드(PEF), 전략적 투자자, 기업구조조정 전문기구 등의 자금 조성 과 투자운용상 규제를 완화
	관리단계	PEF 등의 M&A후 인수기업에 대한 의결권 제한 등 사후 관리상 규제를 완화하여 보다 적극적 투자를 유도
	회수단계	PEF가 최대주주인 기업에 대한 상장을 허용하는 등 원활한 투자자금 회수 지원
M&A 세제· 금융지원 확충	세제지원	이노비즈기업의 M&A시 세금부담을 완화하고, 구조조정 기업에 대한 과세이연 및 사후관리요건 등을 완화
	금융지원	중소·중견기업 M&A 지원펀드 확대, 신규 PEF 조성 등 금융공급을 확대하고, M&A 관련 신용공여 제한 완화
M&A 제도· 절차 개선	제도·인프라	합병가액 규제 완화 역삼각합병제도 도입 및 간이영업양수도 허용 등 절차상 개선을 통해 거래 효율성 제고

자료: 중소기업청, 「M&A활성화 방안」, 2014. 3., 5쪽.

정부의 대책은 M&A시장 활성화를 위한 인프라 지원이 주요내용으로, M&A시장 진입을 용이하게 하고, 각종 세제혜택을 통해 참여 유인을 확대하는 것이다. 그러나, M&A대상 기업이 보유한 기술의 가치를 객관적으로 평가·제공하고 M&A 협상을 전문적으로 중개할 수 있는 전문가의 역할이 없이는 정부의 규제완화나 세제지원만으로 M&A시장을 활성화하는 것에는 한계가 있다. 예컨대, M&A 관련 신규 도입된 세제지원의 경우, 기업의 인수합병 시 법인세 공제 대상 기업의 범위를 기존의 벤처기업 및 연구개발비의 비중이 매출액 대비 5% 이상인 중소기업 뿐만 아니라 기술혁신형(INNOBIZ) 기업으로 확대 적용하고 있다. 그러나 법인세 공제 대상은 M&A 인수가액이 아닌 기술가치금액 등으로 제한하고 있어 공제 효과가 미미할 수 있으며, M&A 활성화 취지를 살리기 위해서 M&A 인수가액을 기준으로 공제하는 것을 검토할 필요가 있다.

1990년대 경제 불황을 겪었던 일본은 1995년 10월 통산산업성 산하 사단법인 일본공업기술진흥협회 내에 기술을 객관적으로 평가할 수 있는 기관인 기술평가정보센터를 설립하여 기술가치 및 기업가치 평가업무를 추진하여 M&A 활성화에 성

공하였다고 평가받고 있다.²⁰⁾ 일본의 M&A건수는 [표 23]에서 보듯이 1995년 531건에서 2000년 1,635건, 2005년 2,725건, 2012년 1,848건으로 기술평가정보센터의 설립 이후 증가하는 경향을 보이고 있다.

[표 23] 일본기업의 M&A 건수 추이

(단위: 건)

	1990	1995	2000	2005	2010	2012
M&A 건수	754	531	1,635	2,725	1,707	1,848

자료: 중소기업청, 「벤처기업 M&A 성공사례집」(2007. 12. 24쪽) 및 知野雅彦, 「日本のM&A投資実態の総括」, KPMG FAS(2013. 10. 3쪽)에서 국회예산정책처가 재구성.

따라서 정부의 M&A 활성화 방안이 보다 실효성 있게 시장에 파급되기 위해서는 M&A대상 기업 간 정보격차를 해소하고 거래 협상력의 불균형을 보정해 줄 수 있는 전문 중개기관이 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 2000년 「기술이전촉진법」을 제정하고 민·관 공동으로 ‘한국기술거래소’를 설치하여 [표 24]와 같이 기술거래 및 M&A 중개 전문기관으로 육성하였으나, 동 거래소는 2010년 공공기관 선진화 대책에 따라 ‘한국산업기술진흥원’으로 통합되면서 민간 영역으로 분류된 M&A 중개기능을 폐지하였다. 현재는 기술이전·사업화 관련 정보 제공 및 인프라 지원 등의 정부 재정사업을 주로 수행하고 있다.

20) 정진한·김창완·김성민·김민식, 「IT중소벤처의 경쟁력 강화를 위한 M&A 활성화 방안연구」, 정보통신정책연구원, 2007. 12.

[표 24] 한국기술거래소의 주요 기능

기능	주요 내용
기술거래 및 M&A	<ul style="list-style-type: none"> · 기술 및 M&A의 중개·알선 및 중재 · 상설 기술거래시자의 개설 및 운영 · 기술이전전문기업 및 기술사업화전문기업에 대한 투자
기술평가	<ul style="list-style-type: none"> · 기술가치평가 및 벤처기업주식가치 평가 · 기술에 대한 사업성평가·사업화 투자 · 중소기업의 기술력평가, 기술개발의 경제적 타당성 평가
기반조성	<ul style="list-style-type: none"> · 기술거래·평가정보의 수집·분석·평가 및 제공 · 기술거래 촉진을 위한 국내외 기술인력 교류 활성화 · 기술거래사 및 민간 기술이전전문기관의 등록 관리 · 국내외 기술이전·사업화 네트워크 구축 · 기술이전, 기술평가, 기술마케팅 전문가 양성 · 기술거래 및 평가기법 연구·개발 보급

자료: 한국기술거래소, 「한국기술거래소 10년사」(2010. 5.)를 참고하여 국회예산정책처가 재구성.

기술거래소의 경우, 거래정보 제공과 전문 중개 기능을 모두 수행하였으나 민·관 공동출자 형태²¹⁾로 출범하면서, 민간의 전문성을 강화하기 보다는 취약한 수익 기반을 확충하기 위해 정부 재정사업을 위탁 수행하는 공공기관으로 기능이 변경되었다.²²⁾ 최근 M&A 활성화를 위한 ‘거래(중개) 플랫폼’으로 M&A거래소의 필요성이 다시 제기되면서 민간에서 자발적으로 M&A거래소를 설치·운영하고 있으나, 민간 협회를 중심으로 소규모의 영세한 구조로 운영되어 실질적인 거래가 이루어지지 않고 있다.²³⁾

우리나라의 M&A시장은 「상법」 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 의해 기준을 두고 있으며, 금융감독원과 금융위원회의 규제를 받게 된다. 따라서 투자은행, 증권회사, 법률회사, 회계법인 등과 같은 기관이 M&A중개기관의 역할을 담당하고 있다. 그러나 이들 기관은 M&A착수에서 완료까지 관련 세제, 회계, 법률,

21) 기술거래소는 벤처기업협회, 벤처캐피탈협회, 한국산업은행, 기업은행 등이 128억원을 자본금으로 출연하고, 정부가 50억원을 매칭하여 178억원의 자본금으로 설립되었으나, 민간 영역의 기술 가치평가, 기술거래·M&A 중개 수입이 미미하여 운영비 조달을 위해 국가기술은행(NTB) 운영 등 정부의 기술이전·사업화촉진사업 예산의 전담기관으로 운영됨.

22) 이민화, 「벤처 20.0: 벤처생태계 복원전략」, 2014. 5., 86쪽 참조.

23) 2009년 설립된 한국M&A투자협회가 금년에 M&A거래소를 산하에 설치하고 M&A거래정보 제공, 거래협상 중개업무를 지원하고 있으나, 설립초기단계로 관련 인프라가 부족한 형편임.

금융 등 전문적인 문제를 대행하는 재무자문기관의 역할은 가능하지만, 인수대상기업의 탐색 또는 기업을 매수할 투자자의 물색과 선정, 대상기업의 가치평가, 협상과 방어전략, 자금조달 방안, M&A 완료 후 피인수기업의 경영정상화를 위한 사후관리까지 포괄적인 분야의 업무를 수행하기에는 한계가 있다. 외국의 경우 M&A중개기관이 기존 재무자문기관 외에도 사업중개기관, 탐색기관 등으로 분업화되어 매각기업과 매수기업을 연결시켜주고 전문적인 협상 중개를 통해 중개수수료를 주 수입원으로 하고 있다.²⁴⁾

정부는 M&A 활성화를 위해 2010년부터 “M&A활성화지원사업”을 추진하면서, [표 25]와 같이 기업진단 비용 지원, M&A컨설팅, M&A거래정보망 등을 운영하고 있다.

[표 25] M&A활성화 지원사업의 주요 내역

(단위: 백만원)

내역	주요 내용	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
기업진단비용 지원	· M&A가 성사된 건에 한하여 기업진단 · 실사 비용을 지원	120	300	600
M&A상담·자문	· M&A 희망기업을 대상으로 M&A전문 중개기관 등이 관련 법률의 상담, Deal구조에 대한 자문 등을 지원	16	30	30
M&A거래정보망 운영	· M&A거래정보망 구축 및 운영관리	64	64	64
컨퍼런스, 도서인쇄	· 국내 M&A 중개기관 및 해외 M&A컨 설팅기업 대상 컨퍼런스 개최 등	-	150	58
합계		200	544	752

자료: 중소기업청, 「2015년도 예산안 사업설명자료」(2014. 9.)를 참고하여 국회예산처 재구성.

기업진단 비용 지원은 M&A 성사 건에 대하여 사후적으로 건당 2천만원의 기업진단·실사 수수료를 매년 15건 이상 발굴하여 정부가 지원한다는 것이다.²⁵⁾ 컨

24) KDB산업은행, 「벤처기업의 M&A 활성화를 위한 제언」, 2013. 참조.

25) 중소기업청이 실사 수수료를 사후적으로 지원하는 이유는 M&A 추진 과정에서 M&A가 결렬되는 경우가 있고 부정수급 등을 방지하기 위해 절차적으로만 M&A 거래 완료 이후에 지원하고 있음.

설팅 비용 지원은 건당 20만원의 상담·자문비용을 지원하고, M&A거래정보망은 중소기업진흥공단에서 운영하는 M&A지원센터를 통해 매수·매도 희망기업 및 중개기관 정보를 제공하여 M&A거래를 활성화한다는 취지이다. 동 사업을 통해 2013년 53건의 M&A가 성사되었는데, 코스닥·유가증권 등 규모가 큰 M&A 매물이 나오지 않고 비상장법인 거래가 대부분으로, 이는 중소·벤처기업의 M&A를 지원하기 위한 M&A거래정보망의 취지에 따른 것으로 보인다.²⁶⁾ 동 사업은 정부가 제시한 M&A 관련 규제 완화 및 세제 지원 등 제도 개선을 통해 유인하려는 자율적 M&A 활성화를 견인하는데 일조하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 예산 규모가 작고 지원 내용이 제한적이므로, M&A 거래 활성화를 위해서는 규모와 지원내용의 전문성을 강화할 필요가 있는 것으로 보인다.

따라서 정부는 M&A 대상기업의 발굴, 투자자 탐색, 가치평가, 협상전략 수립·실행과 같은 M&A 전반의 중개업무를 보다 전문적으로 수행할 수 있는 민간 중개기관을 육성하고 이들이 활동할 수 있도록 시장기반을 조성하는 방향으로 재정을 투자할 필요가 있다. 과거 대기업의 사업 확장의 수단으로 활용된 공격적 M&A가 아니라 해당 사업을 하는 전문 벤처기업을 인수하여 시너지를 극대화한다는 측면에서 보더라도 M&A의 활성화는 벤처·창업 생태계 조성의 중요한 축이 될 것이다.

다. 회생 및 재창업 중심으로 재도전 지원 대책 보완 필요

우리나라 창업기업의 5년 후 생존율은 [표 26]과 같이 혁신형 창업기업이 35.1%로 전체 창업기업 생존율인 30.4%보다 높지만, 미국 전체 창업기업의 생존율인 43.0%보다는 낮은 수준이다. 즉 우리나라는 첨단기술 분야 또는 지식기반 서비스분야의 혁신형 창업이 비혁신형 창업보다는 생존 확률이 높은 편이지만, 미국과 비교할 때 여전히 낮은 창업 생존율을 보이는 것을 알 수 있다. 혁신형 기업 중 2001년부터 2010년까지 폐업한 기업의 폐업연차를 비교해 보면, 1년차에 폐업한 기업이 전체 폐업기업의 45.5%를 차지하고 있어 창업초기 폐업확률이 매우 높은 것으로 나타났다.²⁷⁾

26) 중소기업청에 따르면, M&A 성사된 53건 중 거래규모가 확인된 11건의 평균 M&A가액은 14.3억원이며, M&A거래는 철저하게 기업간 기밀사항에 속하기 때문에 구체적인 계약내용을 알 수 없으며, 정부의 기업진단비용 지원을 받는 11건의 거래에 대해서만 M&A가액을 파악하고 있음.

27) 중소기업청, 「창업기업이 국가경제 및 고용창출에 미치는 영향」, 2013. 9.

[표 26] 우리나라 창업기업과 미국 전체 창업기업의 평균 생존율

(단위: %)

		0년	1년	2년	3년	4년	5년
우리나라	혁신형 창업기업	100.0	73.4	58.3	48.1	40.6	35.1
	전체 창업기업	100.0	70.4	54.2	43.4	35.8	30.4
미국	전체 창업기업	100.0	73.9	62.2	53.3	47.2	43.0

주: (혁신업종)제조업의 ‘첨단·고기술업종, 서비스업의 ‘중소지식기반 서비스업’ 대상
 자료: 중소기업청, 「창업기업이 국가경제 및 고용창출에 미치는 영향(2013. 9.)을 국회예산정책처가 재구성.

정부는 그간 실패기업인의 재기지원을 위한 제도들을 도입·시행²⁸⁾해 오면서, 최근 “중소기업 재도전 종합대책”(2013.10) 및 “벤처·창업 활성화를 위한 규제개선 추진방안”을 통해 이를 보다 확대·강화하겠다고 밝히고 있다. 대표적인 정부의 제도개선 과제는 [표 27]과 같다. 정부의 제도개선 과제는 재도전 단계를 창업, 성장/회생, 퇴출/재창업 및 종합적인 인프라지원으로 분류하고, 창업단계에서는 정부사업의 참여제한, 연대보증 부담을 면제 또는 완화하고, 성장/회생 단계에서는 사업전환, 워크아웃 기업의 회생 등을 위한 지원을 강화하고 절차를 간소화하며, 퇴출/재창업단계의 ‘재도전 패스트트랙’을 구축하여 성실실패 기업인의 신속한 재기를 지원하며, 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」을 개정하여 기업의 구조개선 및 재도전 지원을 강화하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

28) 대표적인 재도전 지원 제도로는 2005년 벤처패자부활제, 2010년 재창업자금 지원제도, 2012년 재창업지원위원회 등이 있음.

[표 27] 정부의 재도전 종합대책 주요 내용

재도전 단계	규제개선 과제
창업 단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재창업자의 R&D사업 참여제한 완화 ○ 연대보증 면제확대(사전적 완화) ○ 채무조정을 통한 연대보증 부담 완화(사후적 완화) ○ 재도전 기업인들이 창업인프라 사업 등의 참여제한 완화
성장/회생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 간이회생 제도 신설 ○ '구조개선 심층진단 및 지원절차' 신설(중소기업워크아웃제도) ○ 사업전환 지원제도의 구조개선 지원 기능 신설 ○ 워크아웃 중소기업에 대한 신규여신 확대 근거 마련 ○ 워크아웃 신규여신에 대한 회생절차에서의 우선변제권 인정 검토 ○ 중소기업을 위한 '신속회생절차' 도입 ○ 워크아웃 신규여신에 대한 회생절차에서의 우선변제권 인정 검토 ○ 파산법원에서의 중소기업 회생컨설팅 수혜기업 패스트트랙 적용
퇴출 / 재창업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성실실패 기업인을 우대지원하는 '재도전 패스트트랙' 구축
인프라	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법」→「(가칭)중소기업 구조개선 및 재도전 촉진법」 전면개정

자료: 중소기업청, 「중소기업 재도전 종합대책」(2013. 10) 및 「벤처·창업 활성화를 위한 규제개선 추진방안」(2014. 3)을 참고하여 국회예산처 채구성.

이중 대표적인 연대보증 면제 확대의 경우, 정책금융기관을 통해 연대보증을 세우는 입보(立保)를 면제하는 특례제도를 시행 중이나 [표 28]과 같이 가산금리부 면제제도는 9개사, 우수벤처 면제제도는 10개사에 불과하여 활용 실적이 크게 저조한 실정이다.

[표 28] 정책금융기관의 연대보증 특례제도 현황

	대상	비고	실적	
중소기업진흥공단 흥공단	가산금리부 면제제도	기업평가등급 SB 이상	가산금리 (0.4~0.6%p)	9개사(2012. 3.시행)
기술보증 기금	우수벤처 면제제도	기술평가 A등 급 또는 재무 AA등급 이상	투명경영 이행약정	10개사(2005. 1. 시행)

자료: 중소기업청, 「중소기업 재도전 종합대책」, 2013. 10. 6쪽.

정부는 이용실적이 저조한 이유로 기업의 현실을 반영하지 않은 엄격한 요건을 적용하여 특례제도 지원 문턱이 지나치게 높고 소극적인 현장 관행이 제도 활성화를 저해한다고 분석하고, 연대보증 면제 기업평가 등급을 “SB- 등급” 이상으로 낮추고 현장 홍보를 강화하겠다고 밝히고 있다.²⁹⁾ 또한 기술보증기금을 통해 우수 창업기업에 대한 연대보증 면제를 신설하고 2015년 이후부터는 적용범위를 지속 확대할 계획이다. 그러나 연대보증 면제는 정부가 밝힌 바와 같이 실패에 대한 두려움 없이 창업을 장려하는 사전적 완화 수단일 뿐, 이미 창업에 실패한 기업인에게는 해당되지 않는다.

이를 보완하기 위해 중소기업진흥공단은 사후적 완화 수단으로 채무조정 등을 통해 창업실패자의 연대보증 채무를 감면하는 ‘용자상환금 조정형 창업자금’을 확대 운영하고, 불필요한 채권보전조치를 최소화하여 중소기업의 경제적·심리적 부담을 완화시키기 위해 신용보증기금 및 기술보증기금의 「채무조정요령」 개정을 추진하고 있다.

창업 실패로 인해 신용불량자로 전락하는 것을 예방하는 ‘연대보증 면제’ 또는 ‘연대보증 채무 감면’은 예비창업자의 창업 및 실패기업인의 재기를 돕는 최소한의 안전장치로는 기능할 수 있으나, 실제 채도전을 통한 재창업을 적극적으로 지원해 줄 수는 없다. 일례로, 폐업기업의 평균 부채는 약 8.8억원 수준이고 대표자의 75%가 연대보증으로 인해 신용불량자로 전락하고 있는 실정으로, 실패기업인의 재기 의지를 상실하는 주요 원인으로 지적되고 있다.³⁰⁾ 따라서 재창업 도전 과정의 자금 부담을 줄일 수 있도록 다양한 정부 재정사업의 참여를 확대해 주어야 하는데, 재창업 기업인의 참여를 제한하는 진입장벽이 상존하고 있다.

현행 세법에서는 벤처기업 체납시 기업에 대한 국세 등을 과점주주가 책임지도록 하고 있다.³¹⁾ 따라서 위험이 높은 벤처기업의 특성 상 실패가능성이 많은데,

29) 중소기업청, 「중소기업 채도전 종합대책」, 2013.10. 7쪽.

30) 중소기업청, 「중소기업 채도전 종합대책」, 2013.10. 2쪽.

31) 「국세기본법」 제39조 (출자자의 제2차 납세의무) 법인(주식을 대통령령으로 정하는 증권시장에 상장한 법인은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 재산으로 그 법인에 부과되거나 그 법인이 납부할 국세·가산금과 체납처분비에 충당하여도 부족한 경우에는 그 국세의 납세의무 성립일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그 부족한 금액에 대하여 제2차 납세의무를 진다. 다만, 제2호에 따른 과점주주의 경우에는 그 부족한 금액을 그 법인의 발행주식 총수(의결권이 없는 주식은 제외한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 출자총액으로 나눈 금액에 해당 과점주주가 실질적으로 권리를 행사하는 주식 수(의결권이 없는 주식은 제외한다) 또는 출자액을 곱하여 산출한 금액을 한도로 한다. <개정 2013.5.28.>

벤처창업자 또는 투자자가 과점주주인 경우 투자원금 뿐만 아니라 국세 등 조세채무를 부담하는 경우가 나타나,³²⁾ 벤처기업 실패 시 창업자가 조세채무를 부담하는 경우 실질적으로 재기가 어려우므로 이에 대한 재기의 기회를 부여할 필요가 있다. 물론 벤처 창업에 따른 각종 혜택을 부여받은 과점주주가 제2차 납세의무³³⁾ 조차 면제받을 경우, 이를 악용하는 사례가 발생할 수 있다. 이를 확인하기 위해 정부는 지난 5년간 실패한 벤처기업으로부터 조세채무를 회수함에 있어서, 조세채무 회수율을 조사하고 더불어 어느 재원으로부터 회수하였는지 검토한 후, 창업자에 대하여 일정한 요건을 갖춘 경우 출자자의 제2차 납세의무를 완화하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

한편 정부는 제도전을 위한 규제개선 방안으로 [표 29]와 같이 재창업기업의 정부 R&D사업 참여제한을 완화하고, 창업사업화 지원사업에 제도전 기업인들의 참여제한을 완화하겠다고 하지만, 기존 정부 재정사업의 진입장벽의 일부에 해당하는 내용으로 여전히 재창업 기업의 정부 재정사업 참여는 어려운 형편이다.

[표 29] 재창업 기업을 위한 정부 재정사업 참여제한 완화 방안

	현행	개선
정부R&D사업 참여 제한 완화	연체등록 또는 조세채납 사유가 있는 경우 참여제한	정부·공공기관에서 재기지원의 필요성을 인정받은 기업은 R&D사업 신청 허용
창업사업화 지원사업 참여 제한 완화	신용불량 또는 세금 체납사유가 있는 경우 참여 제한	제도개선 중

자료: 중소기업청, 「중소기업 제도전 종합대책」, 2013.10. 및 「벤처·창업 활성화를 위한 규제개선 방안」, 2014. 3.

1. 무한책임사원

2. 주주 또는 유한책임사원 1명과 그의 특수관계인 중 대통령령으로 정하는 자로서 그들의 소유주식 합계 또는 출자액 합계가 해당 법인의 발행주식 총수 또는 출자총액의 100분의 50을 초과하면서 그에 관한 권리를 실질적으로 행사하는 자들(이하 "과점주주"라 한다)

32) 벤처기업 실패 시 창업자가 조세채무를 부담하도록 하는 방식은 우리나라의 고유한 입법례이다.

33) 제2차 납세의무란 납세의무자(納稅義務者)의 재산(財産)으로 체납처분을 하여도 그가 납부하여야 할 국세(國稅)·가산금(加算金) 및 체납처분비(滯納處分費)에 충당하기에 부족한 경우에, 그 납세의무자(納稅義務者)와 일정한 관계가 있는 자(제2차 납세의무자)가 부족액에 대하여 보충적으로 자는 납세의무(納稅義務)를 말한다(「국세기본법」 제2조 11호, 제38조, 제41조).

정부의 개선방안은 사업공고 시 신청 자체를 배제하던 것을 허용하겠다는 내용으로 이들의 사업 참여를 우대하는 것이 아니다. 특히 정부가 제시한 연체등록 또는 세금 체납사유 외에도 제도전 기업에 진입장벽으로 작용하는 요건들은 여전히 많다. 이를 정리하면 [표 30]과 같다.

[표 30] 주요 중소기업 지원 R&D사업의 재무 상태에 따른 지원 제외 사항(사례)

세부사업	사업공고 시 신청기업의 재무 상태에 따른 지원제외 사항
중소기업청 주요 R&D ^{주)}	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부채비율이 1,000% 이상인 경우(창업 2년 미만인 업체는 예외) ○ 기업이 자본전액잠식 상태에 있는 경우 및 파산·회생절차·개인회생절차의 개시 신청이 이루어진 경우 ○ 기업이 부도·휴폐업인 경우 ○ 국세·지방세 체납 및 금융기관 등의 채무불이행이 확인된 경우 ○ 창업 2년 이상 기업이 현장조사 등에서 재무제표를 제출하지 않은 경우
미래창조과학부 글로벌전문기술 개발(정보통신), 산업통상자원부 광역경제권선도 산업육성, 지역 특화산업육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 파산·회생절차·개인회생절차의 개시 신청이 이루어진 경우 ○ 결산 기준 업력이 2년 이상된 기업의 경우 최근 2년 결산 재무제표상 부채비율이 연속 500% 이상이거나 유동비율이 연속 50% 이하인 기업 ○ 기업의 부도 ○ 세무당국에 의해 국세, 지방세 등의 체납처분을 받은 경우 ○ 민사집행법에 기하여 채무불이행자 명부에 등재되거나, 은행연합회 등 신용정보집중기관에 채무불이행자로 등록된 경우 ○ 최근 결산 기준 자본전액잠식 ○ 외부감사 기업의 경우 최근년도 결산감사 의견이 “의견거절” 또는 “부적장”

주: 중소기업융복합기술개발, 중소기업상용화기술개발, 중소기업기술혁신개발지원, 제품공정개선기술개발, 중소기업R&D기획역량혁신지원, 산학협력기술개발, 창업성장기술개발사업.

자료: 각 R&D사업의 2014년 사업공고문을 발췌하여 국회예산정책처가 작성.

기술창업을 위한 준비단계에 반드시 필요한 주요 R&D사업들이 재창업 기업에는 여전히 높은 진입장벽이 있으며, 이들의 참여제한을 완화한다고 하여도 과제선 정평가에서 탈락할 가능성은 여전히 높다. 실제로 중소기업 지원비중이 50%가 넘는 주요 R&D사업의 지원과제를 중심으로 수혜기업의 부채비율을 비교해 본 결과, 2011년도, 2012년도 평균 부채비율이 각각 239.7%, 237.6%로 나타나 정부의 참여 제한 기준보다 훨씬 우량한 재무상태의 기업이 선정되었음을 알 수 있다.³⁴⁾ 따라서

34) 본문 97쪽, “[표 77] 주요 중소기업R&D 지원사업 수혜기업의 부채비율 비교” 참조.

재창업 기업의 사업 신청 시 기업의 열악한 재무상태, 과거 창업실패 이력 등이 사업 선정에 불리하게 작용할 수 있다. 따라서, 기술창업을 위한 준비단계에 반드시 필요한 주요 R&D사업들에 대해 재창업 기업이 신청시 진입장벽으로 작용하는 요건들을 완화하여 정부의 재정사업 참여가 용이하도록 검토하는 것이 필요하다.

정부는 재도전 활성화를 위해 [표 31]과 같이 별도의 재기지원 관련 재정사업을 운영하고 있으나, 인프라지원의 경우 재창업 및 재기를 위한 법률지원, 컨설팅 및 교육 프로그램을 운영하는 수준이고, 자금지원의 경우 재창업자금(융자) 지원규모를 2015년 700억원으로 확대하였으나, 중소기업 재도전을 활성화하는 데는 한계가 있다. 또한, 사업전환자금의 경우, 기업 경쟁력 회복을 위한 사업전환을 지원하는 사업으로 순수 재도전 지원사업으로 보기는 어렵다. 따라서 재도전 기업만을 위한 별도의 재정사업을 확대하는 것보다는 벤처·창업 지원을 위한 타 재정사업에서 재도전 기업인들의 참여를 확대하는 것이 더 실효성 있는 정책이 될 것이다. 또한 재무상태가 열악하고 부실위험이 있는 재창업기업의 위험부담을 보전할 수 있는 정책수단을 강구할 필요가 있다.³⁵⁾

[표 31] 벤처·창업지원 사업 중 재도전 지원 사업 현황

(단위: 억원)

유형	세부사업	내역사업	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
인프라	ICT 창의기업 육성	벤처1세대 재기지원	10.0	31.4	101.4
		중소기업재기지원	30.0	18.0	21.0
	사업전환촉진	재창업 확산 지원	2.0	2.0	-
		사업전환지원	10.1	9.8	9.1
		무역조정지원	4.8	4.8	5.5
자금	재도약지원자금	재창업자금	405.9	400.0	700.0
		사업전환자금	1,700.0	1,700.0	1,000.0
	합계		2,162.8	2,166.0	1,837

자료: 미래창조과학부 및 중소기업청, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 9.

35) 본문 95-100쪽 참조.

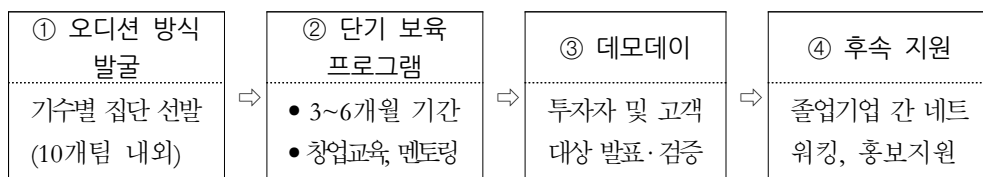
라. 엔젤투자자 중심의 “창업 엑셀러레이터” 육성 필요

본 보고서 제IV장 2절에서 지적하고 있듯이,³⁶⁾ 벤처 캐피탈 시장의 절대적 규모의 증가에도 불구하고 창업초기기업에 대한 엔젤투자가 부진한 이유는 초기단계의 신생 벤처기업이 경기변동에 민감하고 투자회수기간이 장기간이기 때문이다. 이에 따라 정부는 엔젤투자 매칭펀드 등의 재정지원과 세제 혜택을 확대하고 있으나, 이는 엔젤투자자의 투자위험 부담을 정부가 일정부분 분담하는 것으로 적극적인 엔젤투자 활성화를 유인하기에는 한계가 있다. 즉, 창업 초기기업의 성공 확률을 높여 엔젤투자의 자발적인 투자를 유도하는 적극적인 정책수단이 병행되지 않고는 소기의 정책효과를 기대하기 어렵다.

최근 단순히 재무적인 투자자에서 적극적인 창업보육(Incubating) 기능을 결합한 “창업 엑셀러레이터(Start-up Accelerator)”가 엔젤투자의 발전적인 비즈니스 모델로 부상하고 있다. 창업 엑셀러레이터는 미국 실리콘밸리를 중심으로 성공 벤처기업인이 축적된 경험과 노하우 및 네트워크를 활용하여 후배 창업기업의 성장을 지원하는 방안에서 출발하여 자동차의 엑셀러레이터처럼 창업의 성공을 가속화시키는 역할을 하기 때문에 붙여진 이름이다.

미국에서는 엑셀러레이터 프로그램을 통한 창업 기업의 수가 2005년 10개 미만에서 2010년 180개 이상으로 증가하였으며,³⁷⁾ [표 32]와 같이 종전의 인큐베이터나 각종 지원 프로그램들과는 차별화된 특징을 가지고 있다.

[표 32] 창업 엑셀러레이터 프로그램의 지원방식



자료: 경기중소기업종합지원센터, “혁신형 기업창업 활성화 방안”, 「중소기업REPORT」, 2013. 6. 53쪽

창업엑셀러레이터는 엔젤투자자와 같이 지분 투자 방식의 수익모델로 창업이 성공해야만 수익을 얻는 구조이며, [표 33]과 같이 기존 지원 방식과 차별화된다. 창

36) 본문 72쪽 이하 참조.

37) 경기중소기업종합지원센터, “혁신형 기업창업 활성화 방안”, 「중소기업REPORT」, 2013. 6. 53쪽.

업보육센터의 경우 입주공간을 지원하면서 보육프로그램도 일부 운영하고 있으나 투자, R&D 등의 기능은 없으며, 벤처캐피탈이나 엔젤투자자는 주로 투자자금을 지원하되 입주, R&D, 보육 프로그램 등은 운영하지 않는다. 반면에 창업엑셀러레이터나 기술인큐베이터의 경우, 투자, 공간제공, R&D, 전문 보육프로그램이 함께 제공되는 특징이 있다.

[표 33] 창업플랫폼(엑셀러레이터, 기술인큐베이터)과 타 지원방식과의 차이점

	창업보육센터	기술인큐베이터	엑셀러레이터	벤처캐피탈	엔젤투자자
투자기능	×	△ (후속투자 연계)	○ (초기 소액)	○ (성장 단계)	○ (초기 소액)
입주공간	○	○ (창업보육센터 연계)	△ (창업보육센터 연계)	×	×
R&D	×	○ (정부 보조금)	○	×	×
보육 프로그램	△	○ (멘토링/네트워킹)	○ (멘토링/네트워킹)	×	×
특징	보육 프로그램 미흡	창업지원에 대한 지분 공유	기수별 선발 (단기 지원)	창업 초기 투자 한계	보육 프로그램 미흡

자료: 미래창조과학부·중소기업청, 「글로벌 엑셀러레이터 육성계획」(2014. 3.) 및 이스라엘 수석과학관실, “Technological Incubators Program”(2013. 9) 등을 참조하여 국회예산정책처가 재구성.

창업엑셀러레이터는 미국에서 시작되어 영국, 이스라엘 등 벤처·창업이 활성화된 국가를 중심으로 전세계 2천개 이상이 운영중인 것으로 확인되고 있다.³⁸⁾ 정부는 “글로벌 엑셀러레이터 육성 계획”(2014. 3.)을 발표하고, 엑셀러레이터 육성을 위한 전문역량 강화, 협업체계 확충, 성장기반 구축을 위한 추진과제를 제시하고 있다. 정부의 관련 재정사업으로 “ICT창의기업 육성(글로벌창업활성화)사업”을 2013년 신규 추진하면서 [표 34]와 같이 2015년 예산안으로 30억원을 편성하고 있다.

38) 미래창조과학부·중소기업청, 「글로벌 엑셀러레이터 육성계획」, 2014. 3.

[표 34] ICT창업기업육성사업의 엑셀러레이터 사업 내역

(단위: 백만원)

내역사업	주요 내용	2014 예산	2015 예산안
글로벌 창업 활성화 기반 조성	· (2014년) 재기 및 창업지원 전문기관 육성 · (2015년) 글로벌 창업지원 전문기관(엑셀러레이터) 육성	2,000	3,000

자료: 미래창조과학부, 「2015년도 예산안 사업설명자료」(2014. 9.)를 참고하여 국회예산처 재구성.

동 사업은 미래창조과학부가 창업초기기업에 대한 전문적인 투자와 육성을 목적으로 전문엔젤 등 성공벤처인 주도로 설립된 창업지원 전문기관(엑셀러레이터)의 글로벌 프로그램 구축 및 운영을 지원하는 사업으로, 2013년 3개 엑셀러레이터, 2014년 5개 엑셀러레이터 등을 지원하고 있다.³⁹⁾

한편, 중소기업청에서 추진하고 있는 “글로벌시장형 기술창업 프로그램(TIPS: Technology Incubating Program for Startups)”은 이스라엘의 대표적인 창업플랫폼인 기술인큐베이터(TI)를 벤치마킹한 것으로, 참여기관 대부분이 엔젤투자자로서 “창업 엑셀러레이터”의 기능을 하고 있다. 특히, 참여기관 중 하나인 ‘캡스톤 파트너스’는 엔젤투자를 주로 하는 벤처캐피탈이며, 동 사업에 컨소시엄 구성원으로 실리콘밸리에서 활동하는 창업엑셀러레이터인 ‘스파크랩’을 참여시키고 있다. 이와 같이 벤처캐피탈, 엔젤투자자, 창업보육센터가 연계된 “창업 플랫폼”에 정부가 5억원 이내의 R&D사업비만을 매칭하여 민간의 창업엑셀러레이터를 육성하고 있다.

반면에 정부의 창업인프라 관련 재정사업은 본 보고서 제IV장 4절에서 설명하고 있듯이 주로 정부 주도의 창업보육센터(BI) 지원 등과 같이 주로 물리적 공간·시설 제공에 치중해 왔으며, 민간의 전문성을 보유한 창업 엑셀러레이터가 자발적으로 시장을 형성할 수 있는 기반은 여전히 취약한 실정이다.

따라서 정부가 민간의 엔젤투자자를 창업예비기업의 아이디어 발굴, R&D, 창업 멘토링 및 투자자금까지 연결하는 ‘창업엑셀러레이터’로 육성하기 위해서는, 앞서 소개한 글로벌 창업 활성화 기반조성 및 TIPS 프로그램과 같이 민간의 전문성을 적극 활용하여 자발적으로 국내 엑셀러레이터들이 발굴·육성될 수 있도록 관련 재정 지원을 확대할 필요가 있다.

39) 2013년에는 글로벌창업네트워크, 벤처스퀘어, 패션테크엑셀러레이터를 지원하였으며, 2014년에는 스파크랩, 벤처스퀘어, D3 Jbilec, 벤처포트, DEV Korea를 지원하고 있음.

4. 벤처·창업 관련 재정사업과 조세지원의 연계 및 통합 검토

가. 창업기업 세액감면에 대한 심층평가 필요

정부는 고용창출을 통한 국가 경쟁력 향상에 큰 역할을 하고 있는 초기창업·벤처기업의 경영부담을 해소하고 조기에 정착하게 할 목적으로, 창업중소기업과 창업벤처기업에 대하여 창업 후 소득세 발생연도부터 5년간 매년 납부할 법인세(소득세)의 50%를 감면해주고 있다. 대상자는 수도권 과밀억제 권역을 제외한 창업 5년 이내의 중소(벤처)기업이다. 운영기간은 1993년부터 2015년까지이다. 창업기업에 대한 조세지출 규모는 [표 35]에서 보듯이 2013년 1,280억원, 2014년 잠정치가 1,483억원, 2015년 전망치가 1,404억원으로 2014년 창업기업 자금지원 규모(재정지원) 1조 3,000억원의 약 1/10 수준이다.

[표 35] 창업기업에 대한 조세지출 규모

(단위: 억원)

	부문	2009	2000	2011	2012	2013	2014 (잠정)	2015 (전망)
창업중소기업 등에 대한 법인 세(소득세) 감면 ^{주)}	합계	1,228	1,124	1,262	1,271	1,280	1,483	1,404
	소득세	-	-	-	284	312	375	339
	법인세	-	-	-	987	968	1,108	1,065

주: 「조세특례제한법」 제6조 ① 2015년 12월 31일 이전에 수도권과밀억제권역 외의 지역에서 창업한 중소기업(이하 "창업중소기업"이라 한다)과 「중소기업창업 지원법」 제6조제1항에 따라 창업보육센터사업자로 지정받은 내국인에 대해서는 해당 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(사업 개시일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 아니하는 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 4년 이내에 끝나는 과세연도까지 해당 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다.

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각년도.

창업기업에 대한 세액감면 일몰연장 관련 정부의 조세감면평가서에 따르면⁴⁰⁾ 창업지원세제는 직접 자금지원제도에 비해 자원배분의 왜곡효과가 적고, 창업초기의 이익을 기업에 유보함으로써 창업기업의 조기안정과 지속성장에 필수적인 제도로 평가받고 있다. 동 조세지출의 일몰기한은 2012년 12월 31일이었으나 2015년 12월 31일로 연장되었다.

40) 기획재정부, 「2012년도 중앙행정기관 조세감면평가서」, 2012.

정부는 2015년 중소기업청 성과계획서에서 동 조세지출이 재정지원과 병행되어야 하는 필요성에 대해서 자금 압박으로 경영에 애로를 느끼는 창업 중소기업에 중소기업 창업자금(융자)을 지원하나 차후 상환 방식으로 운영되고 있어 창업초기 중소기업의 안정적 성장과 성공률을 높이기 위하여 자금압박 해소를 위한 조세지출 병행이 요구되고 있다고 설명하고 있다.⁴¹⁾ 창업기업은 계속 생존 자체가 성공이라고 평가할 수 있어 이를 위해 조세지출의 필요성은 있다고 하겠다. 다만 창업기업의 생존율을 보면, 창업 3년 후 생존율은 평균적으로 40.5%이며, 이는 2006년에서 2008년까지 거의 변화가 없다.⁴²⁾ 신생기업의 1년 후 생존율 또한 2006년부터 2010년까지 61.3%로 거의 변화가 없다. 창업기업에 대한 세제지원 효과가 정부가 설명하는 바와 같이 창업기업의 조기안정과 지속성장에 영향을 미치고 있는지 확인하기 어렵다.

또한 창업기업에 대한 법인세 감면 규모를 살펴보면, [표 36]과 같이 2012년 4,365개 업체(=3,253+1,112) 총 988억원(642+346)이다. 이는 업체당 평균 2,260만원을 지원한 규모이다.

[표 36] 창업기업에 대한 법인세 감면 규모

(단위: 개, 백만원)

공제감면	법조문	구분	2008	2009	2010	2011	2012
창업중소기업에 대한세액감면 ¹⁾	「조세특례제한법」 제6조 제1항	법인수	2,315	2,247	2,610	3,067	3,253
		감면세액	89,824	65,989	58,369	59,327	64,170
창업벤처중소기업의 세액감면 ²⁾	「조세특례제한법」 제6조 제2항	법인수	802	923	976	1,019	1,112
		감면세액	62,688	44,122	37,486	38,475	34,573

주: 1. 창업후 5년이 지나지 않은 중소기업(창업중소기업)에 대한 소득세 또는 법인세 감면.
 2. 창업후 3년 이내에 벤처기업으로 확인 받은 기업(창업벤처중소기업)에 대한 소득세 또는 법인세 감면
 자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

41) 중소기업청, 「2015년도 성과계획서」, 2014. 8.
 42) 본문 66쪽, “[표 52] 연도별 신생기업의 생존율” 참조.

2012년 수입금액 규모⁴³⁾별 창업기업에 대한 법인세 감면 현황을 살펴보면, [표 37]과 같이 수입규모가 50억원에서 200억원 이하인 경우 감면 규모가 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 상대적으로 영세하여 생존율이 떨어지는 기업에 대한 조세지출보다 생존 확률이 높은 규모가 큰 기업에 대한 조세지출이 더 많은 것으로 해석할 수 있다. 2012년 업체당 평균 세액감면 규모는 2,260만원이다. 하지만 감면 규모로 볼 때 수입금액 규모가 50억원이 초과되는 기업은 전체 4,365개 업체 중 696개⁴⁴⁾ 업체로 15.9%에 불과하지만, 감면 규모는 전체 감면액 987억원 중 723억원⁴⁵⁾으로 73.2%에 이른다.

[표 37] 창업기업에 대한 법인세 감면의 수입금액 규모별 규모(2012년)

(단위: 개, 백만원)

공제감면	총계	3억	5억	10억	20억	50억	100억	200억	300억	500억	1000억	5000억	5000억	
		이하	이하	이하	이하	이하	이하	이하	이하	이하	이하	이하	초과	
창업중소 기업에대한 세액감면	업체수	3,253	535	341	543	644	700	298	130	29	25	4	4	-
	감면액	64,169	374	594	1,652	3,494	10,975	12,103	13,460	4,385	10,088	886	6,158	0
창업벤처 중소기업의 세액감면	업체수	1,112	77	59	174	293	303	126	62	9	5	1	3	-
	감면액	34,572	68	90	511	2,279	6,446	8,674	7,155	1,367	2,990	930	4,062	0

- 주: 1. 수입금액은 소득금액 계산의 기초가 되는 금액으로서 물품판매업의 경우에는 총매출금액, 용역제공의 경우에는 수령한 금액의 합계액을 말함. 일반적으로 매출액을 뜻함.
 2. 창업중소기업에 대한 세액감면은 「조세특례제한법」 제6조 제1항에 따라 창업 후 5년 이내인 중소기업(창업중소기업)을 대상으로 법인세(소득세)를 감면하는 제도임.
 3. 창업벤처중소기업에 대한 세액감면은 「조세특례제한법」 제6조 제2항에 따라 창업 후 3년 이내에 벤처기업으로 확인받은 기업(창업벤처중소기업)을 대상으로 법인세(소득세)를 감면하는 제도임.
 자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6.)을 국회예산정책처가 재구성.

43) (수입금액) 소득금액 계산의 기초가 되는 금액으로서 물품판매업의 경우에는 총매출금액, 용역제공의 경우에는 수령한 금액의 합계액을 말함. 일반적으로 수입금액은 매출액을 뜻함.(e나라지표, <http://www.index.go.kr/>, 2014. 7.)

44) 696개=창업중소기업(298+130+29+25+4+4)+창업벤처(126+62+9+5+1+3)

45) 723억원=창업중소기업(121+135+44+101+9+61)+창업벤처(87+71+14+30+9+41)

한편 중소기업에 대한 특별세액감면⁴⁶⁾에 따르면, 수도권·지방기업, 중기업·소기업 여부에 따라 감면율에 차등을 두고 있다. 예를 들어 [표 38]과 같이 중기업 중 비수도권에서 도매업을 영위하는 기업의 세액감면은 5%이며, 의료업 이외의 업종을 비수도권에서 영위하는 소기업의 세액감면은 30% 등으로 차등을 두고 있다.

[표 38] 중소기업에 대한 특별세액감면 비율 현황

(단위: %)

업종	도매업 및 의료업	의료업 이외업종	의료업 이외업종	도매업	지식기반 산업	도매업 이외
규모	소기업			중기업		
지역	-	수도권	비수도권	비수도권	수도권	비수도권
감면비율	10	20	30	5	10	15

자료: 「조세특례제한법」 제7조를 참고하여 국회예산정책처가 정리.

따라서 창업중소기업에 대한 세액감면에 대한 조세지출 효과의 제고와 조세형평성 및 세수확충을 위해서 [표 39]와 같이 정부는 창업중소기업 등에 대한 법인세(소득세) 감면을 중소기업에 대한 특별세액감면에서의 감면규모와 업력 등과 같이 감면율에 차등을 두는 방안을 검토할 필요가 있다.

46) 「조세특례제한법」 제7조(중소기업에 대한 특별세액감면)제1항 2.감면 비율
 가. 대통령령으로 정하는 소기업(이하 이 조에서 "소기업"이라 한다)이 도매 및 소매업, 의료업(이하 이 조에서 "도매업등"이라 한다)을 경영하는 사업장: 100분의 10
 나. 소기업이 수도권에서 제1호에 따른 감면 업종 중 도매업등을 제외한 업종을 경영하는 사업장: 100분의 20
 다. 소기업이 수도권 외의 지역에서 제1호에 따른 감면 업종 중 도매업등을 제외한 업종을 경영하는 사업장: 100분의 30
 라. 소기업을 제외한 중소기업(이하 이 조에서 "중기업"이라 한다)이 수도권 외의 지역에서 도매업등을 경영하는 사업장: 100분의 5
 마. 중기업의 사업장으로서 수도권에서 대통령령으로 정하는 지식기반산업을 경영하는 사업장: 100분의 10
 바. 중기업이 수도권 외의 지역에서 제1호에 따른 감면 업종 중 도매업등을 제외한 업종을 경영하는 사업장: 100분의 15

[표 39] 창업중소기업 및 중소기업 세액감면 현황

(단위: 억원)

	내역	2013 (실적)	2014 (잠정)	2015 (전망)
창업중소기업 등에 대한 법인 세(소득세) 감면	<ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 조세특례제한법 제6조 도입목적: 창업기업의 생존 및 창업기반 확충 수혜자: 창업중소기업, 창업벤처중소기업 수혜내용: <u>창업후 최초 소득발생 과세연도와 그 후 4년간 소득세 및 법인세 50% 세액감면</u> 	1,280	1,483	1,404
중소기업에 대한 특별세액 감면	<ul style="list-style-type: none"> 근거규정: 조세특례제한법 제 7조 도입목적: 중소기업 경영안정지원을 통한 경제활력 제고 수혜자: 중소기업 수혜내용: <u>소득세 및 법인세 5%~30% 세액감면(수도권, 지방기업, 중소기업, 소기업 여부에 따라 감면을 차등)</u> 	12,640	13,828	13,693

자료: 대한민국정부, 「2015년도 조세지출예산서」, 2014. 10.

나. 엔젤투자자에 대한 조세지원 미흡

정부는 엔젤투자 활성화를 위해 엔젤투자 매칭펀드 등의 재정지원과 더불어 엔젤투자자의 투자위험 부담을 완화시키기 위해 세제 혜택을 확대하였다. 엔젤투자규모가 그리 크지 아니한 현실을 고려할 때 엔젤투자자에 대한 재정지원과 더불어 조세지원의 필요성은 인정될 것이다. 이에 정부는 엔젤투자자에 대한 소득공제 비율 및 공제 한도를 50%까지 확대하고 투자대상도 기존의 벤처기업에서 기술성 우수 창업기업으로 확대하였다. 엔젤투자 소득공제의 실효성을 제고하기 위해 개인 및 투자조합의 엔젤투자 금액은 특별공제중합한도인 2,500만원 적용시 예외를 인정하도록 하고 있다.

엔젤투자금액에 대한 소득공제 규모는 [표 40]과 같이 2013년 13억원에서 2014년 22억원으로 증가할 것으로 예상된다.

[표 40] 엔젤투자 소득공제 규모

(단위: 억원)

	조세지출 항목	2013 (실적)	2014 (잠정)	2015 (전망)
산업진흥	중소기업창업투자조합출자(엔젤투자) 등에 대한 소득공제	13	22	23

자료: 대한민국정부, 「2015년도 조세지출예산서」, 2014. 9.

엔젤투자에 대한 소득공제 규모와 한도는 동 제도의 도입 이후 많은 변화를 겪고 있다. 이는 벤처투자에 대한 조세지원의 실효성이 미흡하다는 정책당국의 판단에 따른 것이었다.⁴⁷⁾ 특히 「조세특례제한법」상 엔젤투자금액에 대한 소득공제비율은 [표 41]과 같이 1997년 20%에서 1999년 30%로 확대된 이후, 2007년 10%로 축소되었다가 최근 2013년 30%로 확대되었다.

[표 41] 엔젤투자금액에 대한 소득공제 비율 추이

(단위: %)

	1997	1999	2002	2007	2011	2013
엔젤투자에 대한 소득공제비율	20	30	15	10	20	30

자료: 「조세특례제한법」 제16조를 참고하여 국회예산정책처가 정리.

또한 정부는 엔젤투자금액에 대한 소득공제 한도를 [표 42]와 같이 2001년 50%에서 2008년 30%로 축소한 후, 2011년 40%로 확대하였다가 2014년 정부는 이를 50%까지 확대한 바 있다.

[표 42] 엔젤투자금액에 대한 소득공제 한도 추이

(단위: 백만원)

	2001. 12	2008. 12	2011. 12	2014
엔젤투자에 대한 소득공제한도	50	30	40	50

자료: 「조세특례제한법」 제16조를 참고하여 국회예산정책처가 정리.

47) 한국조세재정연구원, 「벤처투자 조세지원제도 연구」, 2010. 11. 184쪽.

벤처산업이 성숙단계에 이르지 못한 상황에서 벤처투자에 대한 조세지원제도를 폐지하는 경우, 우리나라의 엔젤투자가 미국이나 영국의 엔젤투자와 같이 활성화되기를 기대하는 것은 더욱 어려울 것이다. 영국은 1995년부터 엔젤투자 활성화 대책을 수립하였으며, 2012년부터 기존의 50만 파운드였던 한도금액을 100만 파운드로 확대하여 투자금액에 대해 30% 세액공제를 하고 있다. 그리고 2년 이상 보유할 경우 상속세를 감면해 주고 있다. 프랑스는 엔젤 투자에 대해 세액공제 25%, 부유세 50%를 추가적으로 감면해 주고 있다. 엔젤에 대한 조세지원제도를 유지함으로써 엔젤의 투자자금이 벤처기업에 유입되는 시스템을 갖추는 데 도움이 되는 것은 사실이며 벤처산업의 자생력을 배양하는 데 역할을 할 것으로 보인다.

한편, 일반적으로 기업이 창업한 후 벤처기업으로 승인받는데 상당한 기간이 소요된다. 벤처기업들은 벤처 승인 전에 소자금이 필요하며 투자자로부터 경영 지배를 받기보다 자유로운 경영을 선호하므로 창업투자회사 또는 창업투자조합 등의 투자를 받기보다는 개인 엔젤투자자를 선호하는 경향이 있다.

앞의 [표 26] 우리나라 혁신형 창업기업과 미국 전체 창업기업의 평균생존율에 나타난 바와 같이 창업 5년 후 혁신형 창업기업의 생존율은 35.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 중소기업청의 조사에 따르면 폐업기업 평균부채 8.8억원 중 대표자의 75%가 연대보증에 따른 신용불량자로 전락하고 있는 것으로 나타난 바 있다. 이와 같은 문제를 최소화하기 위해 정부는 창업 3년 미만 기업의 자금조달 실태조사를 통해, 기업의 자금조달 실태를 확인해 보는 것이 필요하다. 예컨대 실태조사를 통해 개인 엔젤투자자로부터 자금조달을 받는 기업이 다수인 경우로 나타난다면, 일정 요건을 갖춘 혁신형 창업기업의 창업자에 대해서는 보다 적극적인 지원방안을 모색하여 창업자가 연대보증에 따른 신용불량자로 전락하는 것을 최소화 할 수 있을 것이다. 더불어 창업 후 벤처기업으로 승인받는데 걸리는 기간을 고려하여,⁴⁸⁾ 혁신형 창업기업 유형에 대한 개인엔젤투자자의 참여를 독려하기 위해 벤처기업 승인 전 투자라도, 투자 후 2년 이내 벤처기업 승인을 받는다면 당초 벤처기업 투자와 동일한 조세혜택을 부여하는 등의 지원방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

48) 벤처기업 승인은 기술력이 있고 사업을 운용 가능한 인력이 있을 경우 기업의 사업성을 인정받는 방식이다. 따라서 벤처로 지정받게 되면 재정지원과 조세지원을 동시에 받게 되므로 지정 자체가 특혜일 수 있다.

다. M&A 조세지원을 통한 회수시장 활성화 한계

정부는 「경제혁신 3개년 계획」의 후속대책으로 2014년 3월, 「M&A 활성화 방안」을 발표하고,⁴⁹⁾ 기술혁신형 M&A 활성화를 위한 세제지원 등 다양한 정책을 추진하고 있다. 정부가 활성화하려는 기술혁신형 M&A 시장은 혁신형 창업을 통해 성장하는 기업이 기업공개(IPO) 단계에 진입하기 전에 투자금을 회수할 수 있는 중소·중견 기업을 위한 중간 회수시장을 말하며, [표 43]과 같이 M&A시장을 세분화했을 때 거래규모가 10~100억원 사이인 Gray Market이 여기에 해당한다.

[표 43] 기업 규모 및 특성에 따른 M&A 시장의 세분화

Big Market	Gray Market	Exit Market
<ul style="list-style-type: none"> - 대기업 대상으로 거래 규모가 큼 - 투자은행 등의 제도권 내 금융사가 중개 역할 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소·중견기업이 M&A의 매입자 또는 매각대상인 시장 - 거래규모가 10~100억원 사이로 전체시장규모는 3조원대 - M&A의 거래형태는 부동산, 사업장, 공장매각, 설비매각에서 사업매각까지 다양하게 나타남 - 소규모의 부티크, 투자자문이 중개 역할 	<ul style="list-style-type: none"> - 구조조정차원에서 중소기업이 매각대상인 시장 - 부실자산 매각이 주요대상

자료: IBK, “중소·중견기업의 M&A 활성화와 은행의 역할”, 「IBK중소기업 CEO리포트」, 2010. 9.

2000년부터 2011년까지 코스닥 상장 중소·벤처기업의 M&A건수를 살펴보면, [표 44]와 같이 총 464건으로 증가추세에 있으나, 대부분이 부동산, 사업장, 공장, 기계 등 기초자산의 매각이고, 사업매각 및 양도는 20% 수준으로 나타나고 있어 Gray Market에서 기술혁신형 M&A는 여전히 부진한 실정이다.

49) 기획재정부 외 6개 부처 공동, 「M&A 활성화 방안」, 2014. 3. 6. 보도자료 참고.

[표 44] 코스닥 기업의 연도별 M&A 현황

(단위: 건)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계
건수	15	5	7	7	13	20	33	48	61	100	86	69	464

주: 전자공시시스템의 합병신고서 및 종료보고서 기준.

자료: 금융감독원(자본시장연구원, 「중소·벤처기업 M&A 활성화 방안 연구」, 2012.10.에서 재인용)

정부는 「조세특례제한법」 개정을 통해 [표 45]와 같이 기술혁신형 M&A 시 법인세 공제 기업의 범위를 기술혁신형 중소기업으로 확대하고 M&A 거래가액 중 기술가치금액의 10%를 법인세에서 공제해 주고 있다.

[표 45] 기술혁신형 M&A관련 조세지원 내용

M&A 유형	지원 내용	법적 근거
기술혁신형 합병	내국법인이 기술혁신형 중소기업을 합병하는 경우 합병법인이 피합병법인에게 지급한 양도가액 중 기술가치 금액의 100분의 10에 상당하는 금액을 해당 사업연도의 법인세에서 공제	「조세특례제한법」 제 12조의3
기술혁신형 주식취득	내국법인이 기술혁신형 중소기업의 주식 또는 출자지분을 취득하는 경우 매입가액 중 기술가치 금액의 100분의 10에 상당하는 금액을 해당 사업연도의 법인세에서 공제	「조세특례제한법」 제 12조의4

자료: 「조세특례제한법」 관련 조문을 참고하여 국회예산정책처가 정리.

이 때, 세부 요건은 [표 46]과 같이 벤처 확인기업, 기술혁신형 중소기업 또는 R&D투자 비중이 5% 이상인 기업으로 제한되며, 인수금액이 세법상 시가의 150% 이상인 M&A건만 지원 대상에 포함된다. 또한, 법인세 공제 규모는 대통령령으로 정한 기술가치금액을 기준으로 하고 있다.

[표 46] 기술혁신형 M&A 조세지원 세부 요건

	세부기준
기술혁신형 중소기업의 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제25조에 따라 벤처기업으로 확인 받은 기업 - 「중소기업기술혁신촉진법」 제15조 및 동법 시행령 제13조에 따라 기술혁신형 중소기업으로 선정된 기업 - 연구인력개발비가 매출액의 100분의 5 이상인 기업
지원요건	<ul style="list-style-type: none"> - (합병) 양도가액이 피합병법인의 순자산시가의 100분의 150 이상일 것 - (주식취득) 인수법인이 피인수법인으로부터 취득한 주식 등의 매입가액이 피인수법인의 순자산시가의 100분의 150에 취득한 주식 등의 지분비율을 곱한 금액 이상일 것
공제기준 금액	<ul style="list-style-type: none"> - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법 시행령」의 기술평가기관이 합병등기일 전후 3개월 이내에 피합병법인이 보유한 특허권 등을 평가한 금액의 합계액 - 합병법인이 피합병법인에 지급한 양도가액에서 합병등기일 현재의 피합병법인의 순자산시가의 100분의 130을 뺀 금액

자료: 「조세특례제한법」 및 동법 시행령 관련 조문을 참고하여 국회예산정책처가 정리.

신설된 기술혁신형 중소기업에 대한 M&A 조세지원은 M&A를 통해 기업을 인수하는 매수기업에 R&D 세액 공제에 준하는 인센티브를 부여함으로써 기술혁신형 중소기업에 대한 M&A를 활성화하려는 취지에서 도입되었다. 그러나 법인세 공제의 기준이 M&A 인수가액이 아니라 피합병기업이 보유한 기술가치 금액의 10%로 제한하고 있어 공제 규모는 크지 않을 것으로 예상된다. M&A의 매수기업이 정부가 지정한 기술평가기관의 기술가치 평가액을 수용하지 않을 경우, M&A가액에서 M&A대상기업의 순자산시가의 130%를 뺀 금액을 법인세 공제 기준으로 하고 있어 이 역시 공제 규모가 크지 않을 것으로 전망된다.

따라서 앞에서 지적하고 있듯이,⁵⁰⁾ 정부는 M&A 전문 중개기관 육성 등 민간의 자발적인 거래시장 조성을 위한 인프라 지원정책을 강화함으로써 기술혁신형 M&A 세제지원이 실질적인 지원 효과를 낼 수 있도록 재정사업과 병행 추진할 필요가 있다.

50) 본문 32-39쪽 참조.

IV. 벤처·창업 지원사업 평가

1. 벤처·창업 자금지원 사업

가. 사업 현황

창업기업 자금지원(용자) 사업의 목적은 ‘우수한 기술력과 사업성은 있으나 자금력이 부족한 중소·벤처기업의 창업을 활성화하고 고용창출을 도모’하기 위한 것이다. 2015년 지원규모는 [표 47]에서 보듯이 1조 3,000억원이며, 2014년과 동일한 규모이다.

[표 47] 창업기업지원(용자) 사업 예산안 현황

		(단위: 억원)		
세부사업	내역사업	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
창업기업지원(용자)	창업기업지원자금	13,669	11,100	12,000
	재창업자금	406	400	-
	청년전용창업자금	1,225	1,500	1,000
	합계	15,300	13,000	13,000

주: 반올림으로 인하여 수치가 일치하지 않을 수 있음.
자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

창업기업지원 자금은 『중소기업창업지원법시행령』 제3조의 규정에 의한 사업 개시일로부터 7년 미만(신청·접수일 기준)인 중소기업 및 창업을 준비 중인 자(최종 용자 시점에는 사업자등록 필요)를 대상으로 지원하고 있다. 그리고 재창업자금은 사업실패로 전국은행연합회의 “신용정보관리규약”에 따라 ‘연체 등’ 및 ‘공공정보’의 정보가 등재(등록 및 해제 사실)되어 있거나 저신용자로 분류된 기업인 또는 사업실패로 자금조달에 애로를 겪는 기업인 중 특정 요건⁵¹⁾을 모두 충족한 자를

51) 특정요건은 다음과 같다. ① 재창업을 준비 중인 자 또는 재창업일로부터 7년이 경과하지 않은 자이며, 재창업자 범위는 실패 개인기업 대표자, 실패 법인기업 대표이사·경영실권자, 재창업자 요건은 실패기업의 업종이 비영리업종, 사치향락업종, 음식숙박업, 소매업, 금융 및 보험업, 부동산업, 공공행정, 국방및사회보장행정, 가구내 고용 및 자가소비생산활동, 국제 및 외국기관이 아니며, 영업실적을 보유(기 재창업자는 영업실적 요건 예외)임. ② 재창업을 준비 중인 자의 경우는 재창업자금 지원결정 후 3개월 이내에 법인 대표 등록이 가능할 것. ③ 실패 사업체의 폐업을 완료했거나, 재창업자금 지원결정 후 3개월 이내에 완료

대상으로 지원하고 있다. 1인 창조기업을 포함한 청년전용창업자금의 대상은 대표자가 만 39세 이하로 사업 개시일로부터 3년 미만(신청·접수일 기준)인 중소기업 및 창업을 준비 중인 자(최종 용자 시점에는 사업자등록 필요)로 구분하여 지원하고 있다.

용자의 지원대상은 [표 48]에서처럼 시설자금과 운전자금이며, 시설자금의 지원은 생산설비 및 시험검사장비 도입 등에 소요되는 자금, 정보화 촉진 및 서비스 제공 등에 소요되는 자금, 공정설치 및 안정성평가 등에 소요되는 자금, 유통 및 물류시설 등에 소요되는 자금, 사업장 건축자금, 토지구입비, 임차보증금, 사업장 확보자금(매입, 경·공매)으로 구성된다. 그리고 운전자금은 창업소요 비용, 제품생산 비용 및 기업경영에 소요되는 자금, 재창업자금(생산지원금융)은 구매기업과의 납품계약(계약서 등)에 근거한 제품 생산비용 등 소요자금에 지원된다.

용자한도는 운전자금이 연간 5억원이며, 재창업자금 및 10억원 이상 시설투자기업의 운전자금의 한도는 연간 10억원이, 청년전용자금은 1억원이 한도이다. 용자조건인 대출금리(변동금리)는 정책자금 기준금리에서 0.15%p 차감(기준금리)하는 것으로 한다. 시설자금의 대출기간은 8년 이내(거치기간 3년 이내 포함)이고, 운전자금의 지원기간은 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함)이다. 단, 청년전용자금의 지원기간은 시설·운전 구분 없이 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함)이다.

[표 48] 창업기업지원 용자조건

	용자조건		
	지원한도	지원기간	지원기준
① 창업기업지원 (재창업+1인) (청년창업)	45억원(운전 연간 5억원) (재창업 10억원) (청년전용 1억원)	8년 이내 (운전 5년) (청년전용 5년)	· 정책자금 기준금리 Δ 0.15%p · 업력 5년미만, 예비창업자

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

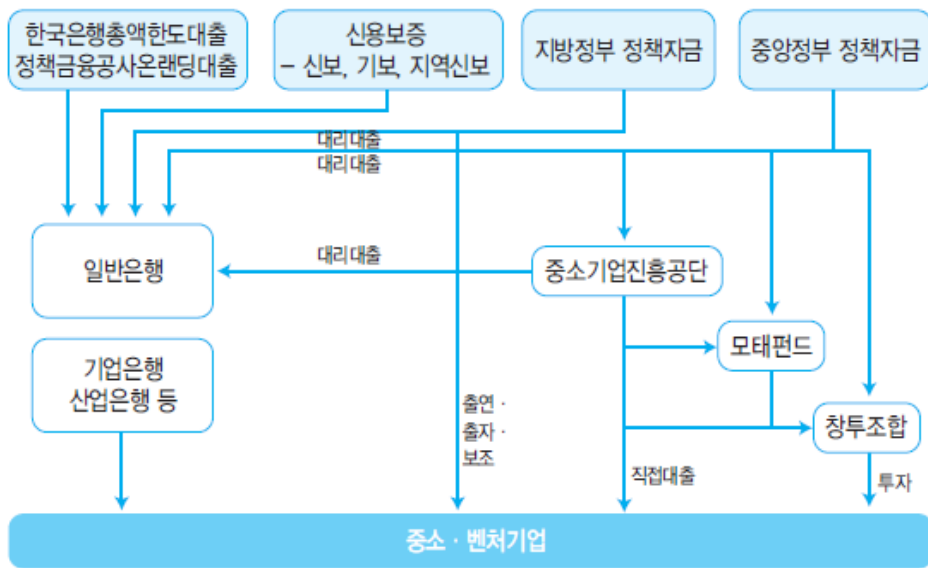
가능할 것 ④ 고의부도, 회사자금 유용, 사기 등 폐업의 사유가 부도덕하지 않을 것 ⑤ 신용미회복자(신용회복절차가 정상적으로 진행 중인 경우 제외)는 총부채규모가 30억원 이하일 것

나. 창업기업지원(용자) 자금의 효과성 제고 필요

(1) 창업기업지원 규모의 경기대응적 운용 필요

한국의 중소기업 정책금융 역시 다양한 형태로 발전되어 왔으며, [그림 10]과 같이 정책목적 달성과 시장실패영역 보완을 위한 정부의 개입 정도 및 민간자금 활용여부에 따라 정책자금, 신용보증, 총액한도대출 및 온랜딩 등으로 정책금융 지원체계가 다원화되어 있다.⁵²⁾ 업력, 규모 및 정보의 수준이 높아질수록 자기자본(내부자본)에서 외부자본(엔젤, 벤처캐피탈, 대출, 공적 외부자금 순)으로 자금조달 수단이 다양화된다. 금융시장의 발전 정도에 따라 정부의 개입 여지가 축소되기도 하지만, 여전히 기업의 업력, 규모 및 정보에 따른 자금조달 수단은 차이가 있다고 알려져 있다.⁵³⁾

[그림 10] 중소기업 정책금융 지원체계



자료: KDI국제정책대학원, 『2011 발전경험모듈화사업:중소기업 정책자금 용자지원시스템』, 2012에서 재인용.

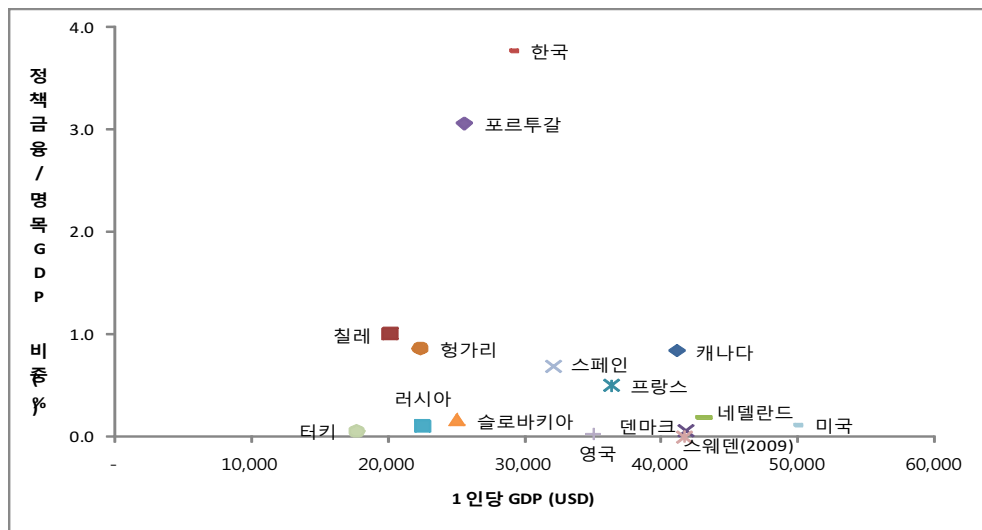
52) KDI국제정책대학원, 『2011 발전경험모듈화사업:중소기업 정책자금 용자지원시스템』, 2012

53) Berger, Allen N. and Gregory F. Udell, The economics of small business finance: The roles of private equity and debt markets in the financial growth cycle, Journal of Banking and Finance 22, 1998, pp. 613-673.

창업기업지원(융자) 사업은 중소기업진흥공단을 통해 직접 혹은 간접 대출 방식으로 이루어지는 융자사업이다. 동 사업의 지원 규모가 적절한지 시계열적 추세 점검 및 비슷한 경제 여건을 가진 다른 나라 상황과 비교를 통해 검토한다.

우선 동 자금의 규모에 대한 적정성을 직접적으로 외국 사례와 비교하기 어려운 만큼 각 국가별 정책자금⁵⁴⁾의 규모를 비교함으로써 우리나라의 창업기업지원 사업 규모의 적정성을 검토하도록 한다. [그림 11]에서 보듯이 우리나라와 1인당 GDP 수준이 비슷하거나 낮은 국가 중에서 포르투갈을 제외하고 GDP 대비 정책금융의 비중이 칠레와 헝가리가 각각 1.0%, 0.9% 수준임에 반해, 한국은 3.8%에 이른다. 우리나라보다 1인당 GDP가 높은 미국, 캐나다, 프랑스의 GDP대비 정책금융의 비중은 각각 0.1%, 0.8%, 0.5%로 한국보다 낮은 것으로 나타나 우리나라의 정책금융 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

[그림 11] 주요국 GDP대비 정책금융 비중(2011년기준)



자료: OECD, 「Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard」, 2013. 8. 51쪽의 내용을 평가목적에 따라 국회예산정책처가 재구성.

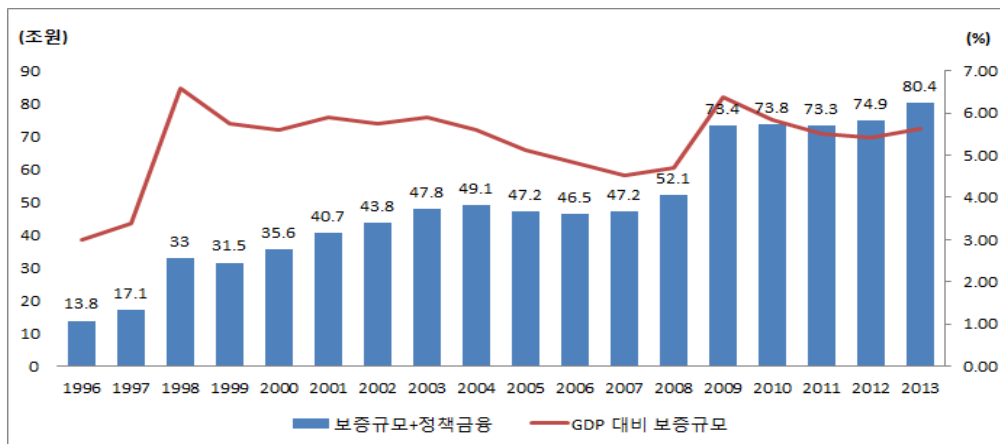
OECD의 2014년 한국경제보고서에 따르면, 중소기업지원은 민간 자금조달을 저해하는 시장실패 해소에 주력해야 하고, 공공부문의 지원은 창업 기업 및 벤처기업에 집중될 필요가 있음을 지적하고 있다. 특히 동 보고서에서 우리나라 정부의

54) 각국의 정책금융 규모는 융자, 보증 및 직접투자까지 포함한 규모임.(더 자세한 내용은 OECD, 「Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard」, 2013. 8를 참조할 것)

중소기업에 대한 보증을 통한 자금지원 규모가 OECD 평균을 상회하고 있어 금융시장의 발전을 저해하고, 구조조정을 지연시키고, 과도한 부채에 따른 금융 위험 등의 부작용을 수반할 수 있음을 경고하고 있다는 점은 정부가 주목할 필요가 있다.

특히 정부의 정책자금(보증+융자)은 일반적으로 경제위기시 일시적으로 증가하는 경향을 보인다. 정부의 융자와 보증을 합친 정책자금 규모의 과거 시계열적 추세를 점검한 결과 [그림 12]에서 보듯이 GDP대비 정부의 정책자금 비율은 IMF 금융위기 이후 6%까지 상승하였다가, 이후 소폭감소하는 경향을 보이다가 다시 글로벌 금융위기 이후 6% 상승하고 있다. 정부의 정책자금 규모는 경제 위기시 일시적으로 증가하는 경향을 보이고 있으며, 위기 극복 후에도 위기 이전으로 회복되지 않고 지속적으로 증가하는 경향을 보인다.

[그림 12] 정부 정책자금(융자+보증) 규모 추이

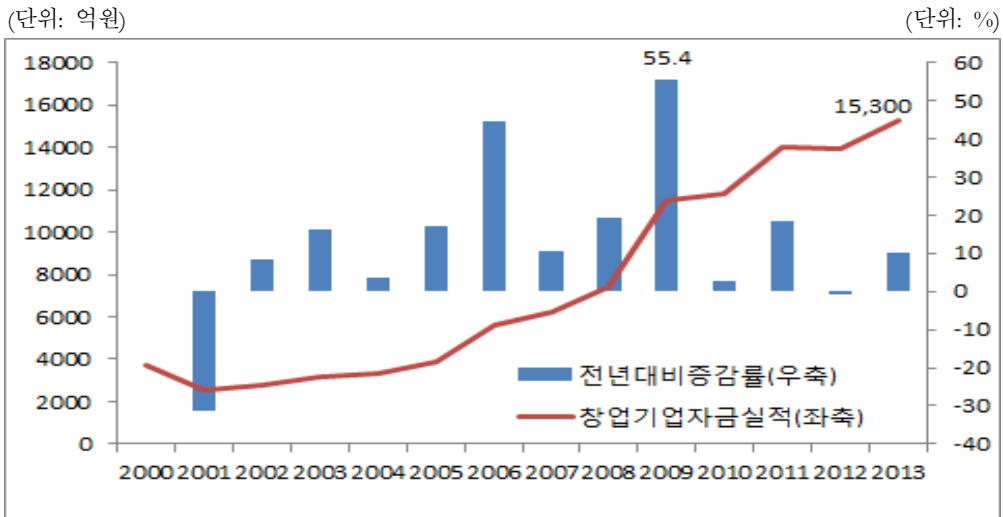


자료: e-나라지표(www.index.go.kr 2014.6)에서 국회예산정책처가 재구성.

창업기업지원 사업의 규모는 [그림 13]과 같이 2009년 글로벌 금융위기시와 2013년 경제활성화 등 추경예산을 편성한 이후 증가하는 것으로 나타났다. 동 사업의 재정규모는 2005년 3,900억원에서 2006년 5,610억원으로 증가한 이후, 2009년 글로벌 금융위기시 1조 1,500억원에 달해 2005년대비 거의 3배 가까이 증가하였다. 경제 위기에 따른 일시적인 자금 지원 규모의 증가는 정상화되지 않고 유지되다가, 이후 2013년 경제활성화 대책을 위한 추경예산 편성을 통해 1조 4,875억원까지 증가하였다. 이와 같이 창업기업지원 사업의 규모는 정부의 정책자금 규모 추이와 비

슷한 형태를 띄고 있으며, 동 자금의 규모 역시 일시적 증가에 따른 정상화 과정이 용이하지 않음을 알 수 있다. 특히 2009년 글로벌 금융위기 이후, 2010년 및 2011년의 동 자금지원 규모는 정상화되지 않고 있다. 특히 2009년 추경예산 편성으로 동 자금규모는 전년대비 55.4% 증가하였고, 2010년 및 2011년의 규모는 전년대비 2.6%, 18.6% 증가하여 정상화되었다고 보기 어렵다. 창업기업자금지원 규모는 2012년에는 전년대비 0.7% 감소하였으나, 2013년 경제활성화를 위해 동 규모가 전년대비 10.1% 증가하였다.

[그림 13] 정부 창업기업자금지원 규모 추이



주: 지원규모는 추경예산이 편성된 해에는 추경예산을 기준으로 함.
 자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6)를 국회예산정책처가 재구성.

특히 중소기업 창업기업지원(융자) 사업은 시설자금과 운전자금으로 구분지원되고 있는데, 대체적으로 시설자금은 [표 49]에서 보듯이 70%를 상회하는 수준이다. 그러나 2009년 글로벌 금융위기시와 2013년 경제활성화 등 추경예산 편성시에는 시설자금의 비중이 2009년 63.5%, 2013년 57.5%로 감소하였다. 경제위기시 자금여력이 부족한 중소기업은 유동성 위기를 겪을 가능성이 높다. 이에 대해 정부는 중소기업의 유동성 위기를 극복해 주기 위해 운전자금의 지원을 확대한 것으로 볼 수 있다. 그러나 경제위기를 극복한 이후 중소기업이 유동성 위기를 겪을 가능성이 낮아진 만큼 지원 규모를 축소하는 것이 바람직할 것이다. 향후 정부는 창업기업 자금지원 규모를 적정 수준에서 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 49] 창업기업지원자금 시설 및 운전 자금 추이

(단위: 억원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
시설	2,483	4,131	4,484	5,126	7,306	8,637	9,909	9,325	8,547
(비중)	63.9	73.6	72.3	69.3	63.5	73.2	70.8	70.2	57.5
운전	1,400	1,479	1,716	2,274	4,194	3,163	4,091	3,959	6,328
(비중)	36.1	26.4	27.7	30.7	36.5	26.8	29.2	29.8	42.5
합계	3,883	5,610	6,200	7,400	11,500	11,800	14,000	13,284	14,875

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6)를 국회예산정책처가 재계산.

(2) 창업기업자금 지원 효과성 검토 필요

창업기업지원 사업의 규모는 2005년 3,900억원에서 2006년 5,610억원으로 증가하였고, 2009년 글로벌 금융위기시 1조 1,500억원, 2013년 경제활성화를 위해 1조 4,900억원까지 상승하였다. 지원받은 기업수는 [표 50]과 같이 2006년 1,369개, 2009년 3,139개, 2013년 4,617개이다.

[표 50] 창업기업자금지원 수혜기업수 추이

(단위: 개)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지원기업수	1,369	1,445	1,873	3,139	2,972	3,643	3,196	4,617

주: 2012년 및 2013년 지원기업수는 각각 청년전용자금은 제외한 수치이며, 2012년 청년전용자금지원 수혜기업수는 5,070개, 2013년에는 3,572개임.

자료: 중소기업진흥공단 제출자료(2014. 7).

동 사업의 목적인 중소·벤처기업의 창업을 활성화에 기여하였는지를 살펴보기 위해 창업기업수가 늘어났는지에 대한 시계열적 추이와 지원을 통해 창업기업의 생존에 변화를 주었는지에 대한 창업기업의 생존율을 볼 필요가 있다. [표 51]에서 보듯이 우리나라 전체 중소기업수는 2005년 286.4만개에서 2011년 323.2만개로 증가하였다. 창업기업수도 2005년 13.5만개에서 2011년 42.3만개로 증가하였다. 전체 중소기업 증가 추이에 비해 같은 기간 창업기업 수가 늘어난 것으로 나타났다. 이렇듯 정부에서는 창업기업에 대한 정부지원 효과를 창업기업수의 증가를 제시하고 있다.

[표 51] 중소기업수 및 창업기업수 추이

(단위: 만개)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체중소기업수	286.4	293.6	297.4	304.4	306.7	312.2	323.2
창업기업수	13.5	14.9	16.3	19.6	24.6	32.8	42.3

주: 창업기업은 전국 16개 시·도 중소기업 중 창업에서 제외되는 업종을 제외한 전산업을 영위하는 기업체로서 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 기업을 말함(중소기업청, 「2013년 창업기업실태조사」 참조)

자료: 중소기업청, 「2013년 창업기업실태조사」, 2014. 7. 27쪽 및 중소기업청, 제출자료(2014. 7)을 국회예산정책처가 재구성.

창업기업수가 늘어나는 것도 중요하지만 정부 지원에 따른 생존의 변화를 통해 지원에 따른 효과의 지속가능성을 검토할 수 있을 것이다. 동 사업의 지원을 받은 기업을 포함한 전체 창업기업의 생존율을 살펴보면, 창업기업의 생존율은 변화가 없거나 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 창업 3년후 생존율은 [표 52]에서 보듯이 평균적으로 40.5%이며, 이는 2006년에서 2008년까지 거의 변화가 없다. 창업후 1년이 지난 기업의 생존율 또한 2006년부터 2010년까지 평균적으로 61.3%로 매년 60% 수준으로 거의 변화가 없거나 소폭 감소한 수준이다.

[표 52] 연도별 신생기업의 생존율

(단위: %)

신생 연도	1년후 생존율	2년후 생존율	3년후 생존율	4년후 생존율	5년후 생존율
전체	61.3	48.4	40.5	35.1	29.6
2006	64.0	49.1	40.1	34.2	29.6
2007	61.8	49.3	41.5	35.8	
2008	60.9	48.1	39.7		
2009	60.1	46.9			
2010	60.0				

자료: 통계청, 「기업생멸 행정통계」, 2013. 12. 28쪽을 국회예산정책처가 재구성.

앞의 [표 50]과 [표 51]에서 보듯이 지원받은 수혜기업수와 창업기업수가 증가하는 추세임에 반해, [표 52]와 같이 신생 창업기업의 생존율은 거의 변화가 없거나 소폭 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 창업기업에 대한 정부지원 결

과 창업기업수는 늘어났으나, 이들의 지속가능성을 유지하고 있지는 못할 가능성이 있음을 시사한다. 다른 한편 정부의 중소기업에 대한 융자 및 보증을 통한 정책자금의 지원에 따른 경기대응효과는 신용보증기금의 보증지원을 제외하고는 유효하게 나타나지 않았는 바, 정책수단별 경기대응효과 유무 및 그 원인을 보다 명확히 규명하기 위해서는 지원기관별로 정부차원의 심층평가를 실시할 필요가 있는 것으로 나타났다.⁵⁵⁾ 따라서 동 사업이 창업활성화를 견인하고 있는지에 대한 심층적 검토가 필요하다.

다. 창업기업지원(융자) 사업의 성과관리 철저 필요

정부는 [표 53]과 같이 창업기업지원 융자사업의 성과를 ‘매출액증가율’과 ‘고용증가율’로 설정하여 관리하고 있다. 매출액과 고용율은 지원 대상기업의 성장성과 국가경제의 기여도를 판단할 수 있는 지표로 동 사업의 성과관리를 위해서는 필요한 지표라 할 수 있다. 특히 매출액증가율은 ‘신성장기반지원자금’ 사업 등 여타 사업과 비교 평가를 위해 필요한 지표라고 할 수 있다. 그리고 정부는 2013년 성과보고서를 통해 창업기업지원융자 사업의 성과는 100% 이상 달성했다고 보고하고 있다. ‘지원업체 매출액증가율’의 성과달성도는 2011년 목표대비 달성률 105.0%, 2012년 달성률 117.8%, 2013년 117.2%이다.

55) 더 자세한 내용은 국회예산정책처, 「2013회계연도 재정사업 성과평가」, 2014.6.을 참조바람.

[표 53] 창업기업 자금지원 사업의 성과달성도 현황

성과목표	관리 과제	성과지표	측정산식 (또는 측정방법)	목표 대비 달성률	'11년도	'12년도	'13년도
쉽고 편리 하게 창업할 수 있는 환경 조성	창업기 업지원 용자	① 지원업체 매출 액증가율(%)	$(\sum \text{당해년도 매출액} - \sum \text{전년도 매출액}) * 100 / \sum \text{전년도 매출액}$	목표	36	39.6	41.3
				실적	37.8	46.64	48.4
				달성률	105.0%	117.8%	117.2%
		② 지원업체 고용 증가율(%)	$(\sum \text{당해년도 종사자수} - \sum \text{전년도 종사자수}) * 100 / \sum \text{전년도 종사자수}$	목표	13.5	23.5	27.7
				실적	18.5	30.54	38.3
				달성률	137.0%	130.0%	139.3%
		③ 창업 1년미만 업체 매출액증 가율(%)	$(\sum \text{당해년도 매출액} - \sum \text{전년도 매출액}) * 100 / \sum \text{전년도 매출액}$	목표	신규	신규	11.4
				실적	10.3	-	21.2
				달성률	-	-	186.0%

자료: 중소기업청, 「2013년 성과보고서」, 2014. 5.

그런데 정부가 제시하고 있는 성과지표의 자료는 수혜기업을 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 작성된 것이다. 그러나 동 자금을 지원받은 전체 기업을 대상으로 산출한 매출액 증가율은 [표 54]에서 보듯이 설문조사 결과보다 낮은 것으로 나타났다. 특히 2012년 지원받은 전체기업의 매출액증가율이 30.5%임에도 불구하고, 설문조사기준 매출액 증가율은 46.6%로 16.1%p 차이를 보이고 있다.

[표 54] 창업기업 자금지원 대상 기업 매출액증가율

(단위: %, %p)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
설문조사 기준 매출액증가율(a)	-	-	-	44.5	37.8	46.6	48.4
데이터베이스 기준 매출액증가율(b)	39.3	42	19.2	40.2	35.3	30.5	-
(a-b)	-	-	-	4.3	2.5	16.1	-

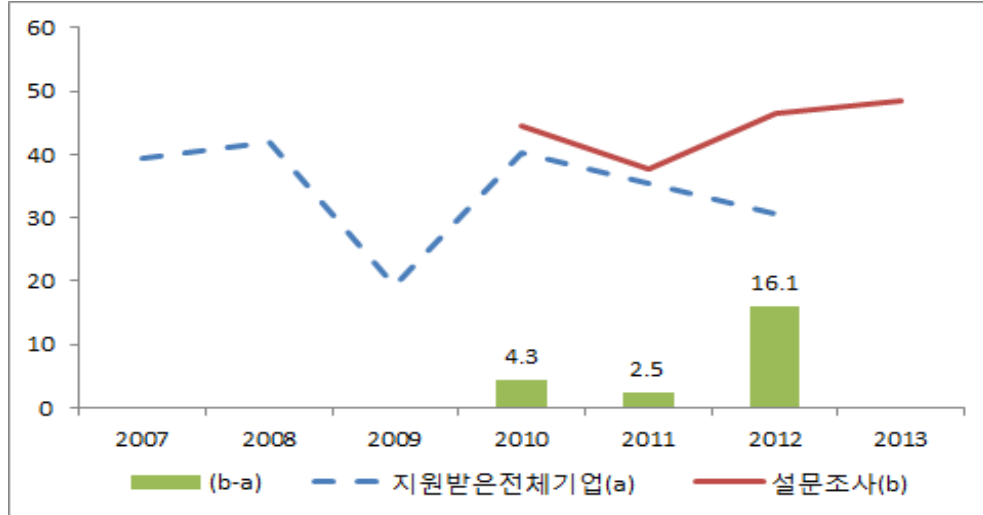
주: 1. 설문조사에 따른 매출액증가율 지표는 2010년부터 실시됨.

2. 데이터베이스 기준 매출액증가율의 대상 기업은 자금지원 수혜기업 전체를 대상으로 하고 있으며, 중소기업진흥공단이 관리하고 있음.

자료: 중소기업진흥공단 제출자료(2014. 7)를 국회예산정책처가 재산정.

[그림 14] 창업기업 자금지원 대상 기업 매출액증가율

(단위: %)



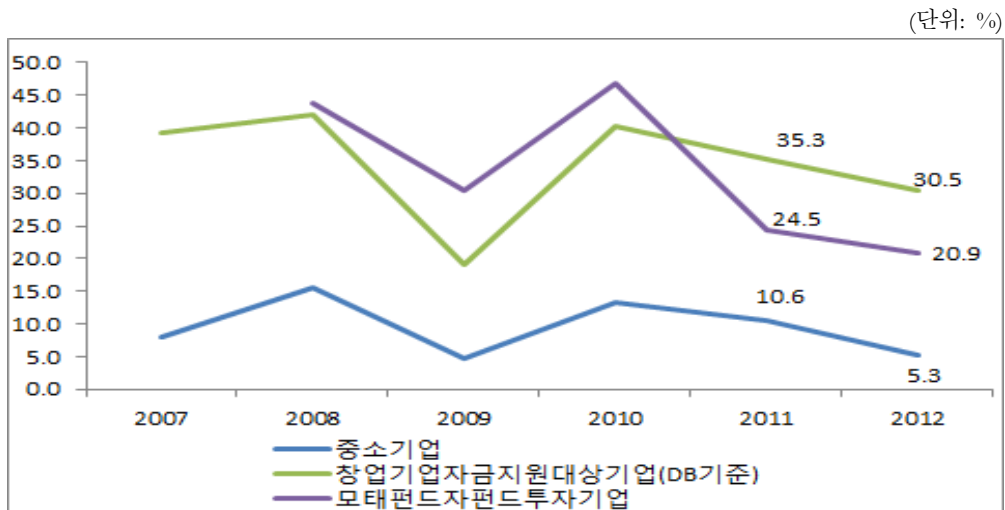
자료: 중소기업진흥공단 제출자료(2014. 7)를 국회예산정책처가 재계산.

정부가 제시하고 있는 설문조사 자료의 타당성을 살펴보기 위해 한국은행의 기업경영분석 자료를 통해 기업군별 매출액증가율을 살펴보았다. [그림 15]에서 보듯이 전체 중소기업의 매출액증가율은 2011년 10.6%, 2012년 5.3%로 전년대비 감소하고 있다. 창업기업자금지원대상기업(DB기준)의 매출액증가율도 2011년 35.3%에서 2012년 30.5%로 감소하고 있다. 그런데 정부의 성과관리에 있어서는 [표 56]과 [그림 14]에서 보듯이 창업기업자금지원 대상기업의 매출액증가율은 2011년 37.8%, 2012년 46.6%로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 설문조사 결과에 따라 창업기업자금지원대상기업의 매출액증가율로 관리되는 성과는 DB기준의 창업기업자금지원대상기업의 매출액증가율과 일치하지 아니한다.

더욱이 [그림 15]와 같이 한국은행의 기업경영분석에 따르면 벤처기업 2011년의 매출액증가율보다 2012년의 매출액증가율이 감소하고 있다. 또한 모태펀드 자펀드 투자대상 기업들의 매출액증가율도 감소하고 있다. 따라서 앞의 [표 55]에서와 같은 설문조사를 바탕으로 조사한 창업기업자금 수혜기업의 매출액증가율의 수치보다 수혜기업 전체를 대상으로 한 DB기준 매출액증가율이 더 정확한 수치일 가능성이 크다. 왜냐하면 한국은행 발표자료, 한국벤처투자 발표자료에 따른 중소기업의 2012년 매출액 증가율은 전년대비 감소하고 있으나, 설문조사 기준의 창업기업의 2012년 매출액 증가율은 전년대비 증가하고 있기 때문이다. 따라서 정부가 제시한

창업기업 지원대상 기업(설문조사 기준)의 성과지표 실적치는 지원받은 전체 창업 기업을 대상으로 한 자료보다 과대하게 평가되었다고 평가할 수 있다.

[그림 15] 기업군별 매출액증가율



자료: 한국은행 기업경영분석(ecos.bok.or.kr, 2014. 7), 중소기업진흥공단 제출자료(2014. 7), 한국벤처 투자(2014. 7)를 국회예산정책처가 재구성.

정부가 관리하고 있는 성과평가의 자료가 지원기업만을 대상으로 하는 설문조사에 의존하게 되면 개별기업 자료의 자기선택적 문제(self-selection problem)⁵⁶⁾를 통제하기 어렵다. 자기선택적 문제의 발생으로 인해 정부지원 효과를 분석함에 있어 참여기업만을 대상으로 할 경우 상향 추정편의(upward bias)⁵⁷⁾ 가능성이 높아 실제 사업성과를 과대평가할 가능성이 높아진다. 정부의 성과평가에 대한 신뢰도를 제고하고 성과목표관리제도를 통해 재정사업의 효율성이 제고될 수 있도록 정부는 보다 철저히 성과관리를 할 필요가 있다.

한편 창업기업의 경우 신생기업의 생존율을 감안한다면, 생존자체만으로 성공이라고 볼 수도 있다. 따라서 창업초기에는 매출액보다 지속 가능성에 대한 지표도 평가 요소로 고려해 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 창업초기기업은 회계정보의 신뢰

56) 통계학의 용어에서 자기선택적 편향은 어떤 그룹 내에서 개인 스스로가 자신을 선택하는 상황에서 무작위 표본 추출이 아닌 편향된 표본으로 추출되어 발생하는 오류로 발생하는 문제를 말한다.

57) 선택편의(sampling bias)는 모집단에서 임의 표본 추출을 하지 않음으로써 발생하는 체계적 오류를 말하며, 상향추정편의는 특히 모집단 중 평균값보다 높은 표본을 추출함으로써 발생하는 체계적 오류를 말한다.

성이 떨어져 객관적인 재무정보만으로 평가하는데 한계가 있기 때문이다. 정부 역시 창업 3년 미만의 기업에 대한 융자심사시 재무정보에 대한 평가를 하지 않고 미래성장성과 기술사업성을 중점 평가항목으로 두고 있다.⁵⁸⁾ 따라서 [표 55]와 같이 ‘창업기업의 생존율’과 같은 성과지표를 설정하여 관리할 필요가 있다.

[표 55] 창업기업자금지원 사업의 성과관리 개선안

관리과제	현행 성과지표	개선 성과지표	비고
창업기업 지원용자	① 지원업체 매출액 증가율(%)	좌동	<ul style="list-style-type: none"> 여타 자금지원사업과 비교평가를 위해 존치 설문조사가 아닌 지원기업 전체를 대상으로 보다 객관적으로 관리할 필요
	② 지원업체 고용 증가율(%)	좌동	<ul style="list-style-type: none"> 존치
	③ 창업 1년미만 업체 매출액증가율(%)	창업기업 생존율(%)*	<ul style="list-style-type: none"> 창업초기 기업에 있어 매출액보다 생존이 더 중요한 요소

주: *2013년 발표된 「2013년 창업기업실태조사」에 따른 3년 이하 창업기업의 생존율 혹은 5년 이하 창업기업의 생존율 가중 평균값을 검토해 볼 수 있음.

자료: 국회예산정책처가 작성.

58) 현재 중소기업진흥공단에서는 창업초기 기업 및 담보력이 취약한 중소기업 지원을 위해 재무성과 위주의 평가를 지양하고, 기술사업성 중심의 평가기준을 운영하고 있다고 설명하고 있음.

<기업평가 모형의 특징>

	중소기업진흥공단	금융기관
평가목적	미래성장성 및 기술사업성 경쟁력 측정	신용위험 및 상환능력 측정
평가지표	기술성·사업성 중심(기술사업성 80~100%, 재무 등 신용위험등급 최소반영)	재무요소, 금융거래정보, 담보가치 중심(재무 및 신용도 60~80% 이상)
평가결과	기업평가등급	신용등급
모형구분	업종 및 기술유형, 자산규모, 업력에 따라 54개 모형	자산규모, 업종
활용용도	미래성장성 중심의 기술사업성 평가를 통한 정책자금 지원	신용도 파악 및 원리금 적기 상환능력 측정

자료: 중소기업진흥공단 제출자료(2014. 7)

2. 모태조합출자 사업

가. 사업 현황

2013년 정부는 벤처·창업 활성화를 위해 창업기업의 자금조달 구조를 용자 중심에서 투자 중심으로 전환하려는 대책을 발표하였다.⁵⁹⁾ 정부는 벤처기업의 성장과 벤처캐피탈 시장의 활성화를 위해 모태조합출자 사업을 추진하고 있다.⁶⁰⁾ 모태조합출자 사업의 목적은 첫째, 중소벤처기업에 투자를 목적으로 결성되는 민간의 투자조합에 정부기금(모태펀드)을 출자함으로써 잠재력이 뛰어난 중소벤처기업의 성장을 지원하는 것이다. 둘째, 국내 벤처캐피탈산업의 건전한 육성기반을 조성하여 민간주도의 벤처투자시장 정착을 도모하는 것이다.⁶¹⁾ 모태조합(Fund of Funds)은 투자자가 개별 기업에 직접 투자하는 대신 창업투자회사 등 벤처캐피탈이 결성·운영하는 투자조합에 출자하는 펀드를 말하며, 설립근거는 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제4조의2이다.⁶²⁾

2015년 모태조합출자 사업의 예산안은 [표 56]과 같이 전년대비 500억원 증가한 1,500억원이며, 2011년 예산 320억원 대비 5배 가까이 증가한 규모이다.

[표 56] 모태조합출자 사업 예산안 현황

(단위: 억원)

세부사업	2011 예산	2012 예산	2013 예산	2014 예산	2015 예산안
중소기업모태조합 출자	320	700	800	1,000	1,500

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 9.

59) 경제장관회의, 「벤처·창업 자금생태계 선순환 방안 - 엔젤투자 및 M&A 활성화를 중심으로-», 2013.5.

60) 본 보고서 [그림 10]의 '중소기업정책금융 지원체계를 참조바람.

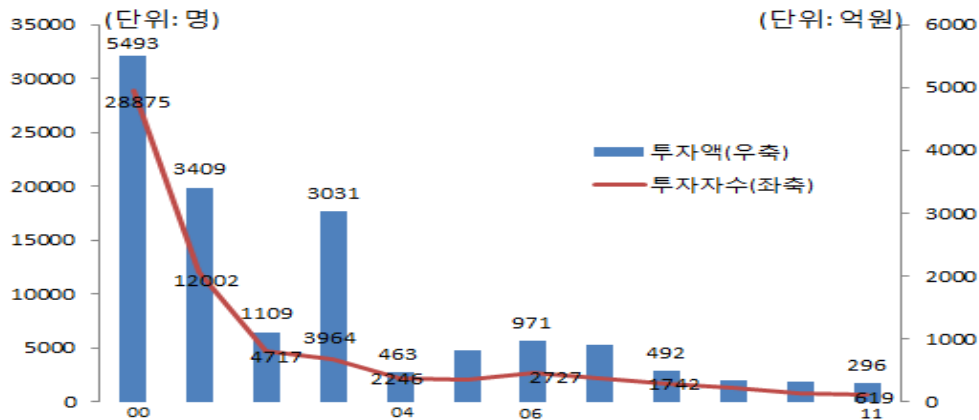
61) 중소기업청, 「2014년도 예산안 및 기금운용계획안」, 2013.10.

62) 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제4조의2(중소기업투자모태조합의 결성 등) ① 중소기업청장이 중소기업진흥공단 등 대통령령으로 정하는 투자관리기관 중에서 지정하는 기관(이하 "투자관리전문기관"이라 한다)은 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업창업 및 진흥기금(이하 "중소기업창업 및 진흥기금"이라 한다)을 관리하는 자 등으로부터 출자를 받아 중소기업과 벤처기업에 대한 투자를 목적으로 설립된 조합 또는 회사에 출자하는 조합(이하 "중소기업투자모태조합"이라 한다)을 결성할 수 있다.

나. 엔젤투자 등 초기단계 벤처기업에 대한 투자 미흡

벤처캐피탈 시장의 절대적 규모의 증가에도 불구하고 우리나라 벤처캐피탈에서 엔젤 투자자 수 감소, 창업 초기기업에 대한 투자비중 저조 등의 문제가 있는 것으로 나타났으며, 이는 최근 OECD 한국경제보고서에서도 지적된 바 있다.⁶³⁾ [그림 16]에서 보듯이 우리나라의 신규 엔젤투자는 2003년 3,031억원에서 2011년에는 296억원까지 감소한 상태이다. 2011년 우리나라 벤처캐피탈의 신규투자 규모는 1조 2,608억원이었으나, 2011년 엔젤투자의 규모는 296억원으로 벤처캐피탈 신규투자 규모의 2.3%에 불과하다.⁶⁴⁾ 벤처기업에 대한 설문조사에서도 벤처기업 중 엔젤 투자자로부터 투자를 받은 경험이 있는 기업은 전체기업의 1.9%에 불과한 것으로 나타났다.⁶⁵⁾ 이에 반해 2011년 미국의 엔젤투자 규모는 전체 벤처투자 시장에서 44%인 225억달러이다.⁶⁶⁾

[그림 16] 개인 엔젤투자 추이



자료: 김흥기, 「창업촉진을 위한 엔젤투자 발전방안 연구보고서」, 한국엔젤투자협회, 2012. 73쪽에서 재인용.

그리고 우리나라 벤처기업에 대한 초기투자 비중은 30%이나, [그림 17]에서 보듯이 이스라엘 85%, 핀란드 80%, 스웨덴 40%인 것으로 나타났다.⁶⁷⁾

63) OECD, 「한국경제보고서」, 2014. 4.

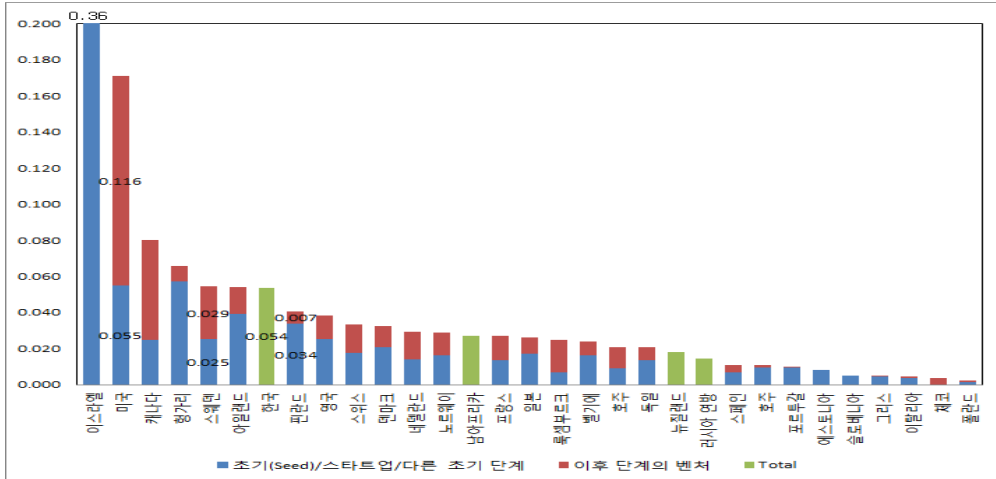
64) 한국벤처캐피탈협회, 「2013 KVCA Yearbook」, 2013. 4. 및 김흥기 「창업촉진을 위한 엔젤투자 발전방안 연구보고서」, 한국엔젤투자협회, 2012.

65) 중소기업청, 『2013년 벤처기업정밀실태조사』, 2013. 12, p.30.

66) 경제장관회의, 「벤처·창업 자금생태계 선순환 방안 - 엔젤투자 및 M&A 활성화를 중심으로」, 2013. 5.

[그림 17] 벤처기업의 성장단계별 벤처투자 규모

(단위: %)



- 주: 1. OECD자료에서는 한국, 남아프리카공화국, 러시아연방 국가는 기업성장단계 구분없이 전체 벤처투자 규모만 보고되어 있음.
- 2. 각국의 창업초기기업에 대한 분류차이로 인하여 창업초기 비율이 상이할 수 있으며, 우리나라의 경우는 창업후 3년이내기업으로 한정하고 있으나, 해외는 기관에 따라 업력보다는 회사의 상태에 따라 분류하고 있으며 통상적으로 제품을 개발중이거나 마케팅을 시작하는 단계를 의미(Preqin, 「Guidance on Using Preqin Website」, 2010, 7쪽)하거나, 제품을 테스트하거나 시험생산단계를 의미(NVCA, 「NVCA 2014 Yearbook」, 2014. 3. 115쪽, www.nvca.org)하기도 함.

자료: OECD, 「Entrepreneurship at a Glance 2013」, 2013. 7.를 국회예산정책처가 재구성.

정부는 모태펀드 출자 사업을 통해 신규투자되는 자금 중에서 초기기업 비중이 [표 57]에서 보듯이 2012년 30.0%로 2005년 29.9%와 비교해 증가하지 않은 것으로 나타나 초기기업에 대한 투자비중을 확대할 방안을 검토할 필요가 있다. 초기기업에 대한 투자 비중은 2005년까지 감소세를 보이다가 2005~2008년 사이 증가세를 보인 후 2009년 이후에는 30%대에 머무는 것으로 나타나고 있다. 반면에 후기기업에 대한 투자비중은 2001년 이후 지속적으로 증가하고 있다.

67) OECD자료에서는 한국의 기업성장단계별 벤처투자 규모가 보고되어 있지않아, 한국의 초기 단계 기업의 기준은 한국벤처캐피탈협회의 Yearbook에 따름.

[표 57] 업력별 신규투자 추이(금액기준)

(단위: 억원, %)

	신규투자 규모	초기(~3년) 비중		중기(3년~7년) 비중		후기(7년~) 비중	
		벤처 캐피탈	모태펀드	벤처 캐피탈	모태펀드	벤처 캐피탈	모태펀드
2003	6,306	39.0	-	52.0	-	9.0	-
2004	6,044	32.1	33.4	55.3	30.9	12.6	35.7
2005	7,573	26.0	29.9	55.0	46.6	19.0	23.5
2006	7,333	30.3	26.5	50.8	51.8	18.9	21.7
2007	9,917	36.8	33.2	38.0	36.6	25.2	30.2
2008	7,247	40.1	38.5	35.2	31.0	24.7	30.5
2009	8,671	28.6	27.8	30.0	25.6	41.4	46.6
2010	10,910	29.3	28.8	26.6	24.5	44.1	46.7
2011	12,608	29.6	26.7	26.1	25.7	44.3	47.6
2012	12,333	30.0	30.0	25.4	22.9	44.6	47.1

자료: 한국벤처캐피탈협회, 「2013 KVCA Yearbook」, 2013. 5. 42쪽 및 104쪽을 국회예산정책처가 재구성.

정부의 모태펀드 성과평가 보고서에서도 여전히 벤처기업들이 죽음의 계곡을 극복할 수 있도록 공공펀드인 모태펀드가 시장 취약분야인 초기기업에 대한 투자 비중 확대에 적극적인 역할을 할 필요가 있는 것으로 지적하고 있다.⁶⁸⁾ 그러나 정부는 [표 58]에서 보듯이 2005년 모태펀드 출범이후, 2014년 8월까지 자펀드의 투자 현황을 살펴보면, 창업초기 기업에 대한 투자금액은 누계액을 2조 3,669억원으로 전체의 35%를 차지하고 있으며, 기업수로는 2,402개로 전체의 45%를 차지하고 있다고 설명하고 있다.

68) 한국채권연구원, 「12년도 모태펀드 성과평가 보고서」, 2013. 9. 160쪽.

[표 58] 모태펀드 자펀드의 업력별 투자현황

(단위: 개사, 억원, %)

	기업수		투자금액	
	개사	(%)	억원	(%)
창업초기단계 (3년이하)	2,402	(45)	23,669	(35)
중기 단계 (3년~5년)	1,436	(27)	16,075	(23)
후기 단계 (7년 이상)	1,475	(28)	28,429	(42)
계	5,313	(100)	68,173	(100)

주: ()은 비중이며, 기업수와 투자액은 2005년 6월부터 2014년 8월까지 누계임.

자료: 한국벤처투자 제출자료, 2014. 10.

벤처캐피탈 시장에서 엔젤투자 등 창업초기 기업에 대한 투자 비율이 낮은 것은 업력이 낮은 기업에 대한 투자수익률이 낮기 때문이다. [표 59]에서 보듯이 3년 미만의 초기 기업의 투자수익률은 2012년 -6.8%임에 반해, 7년 초과 후기기업에 대한 투자수익률은 27.3%이다. 회수완료 기업의 업력별 투자수익률의 경우, 업력이 높은 기업에 투자할수록 평균적으로 수익률이 높은 경향이 있음을 알 수 있다. 이러한 이유로 우리나라 벤처캐피탈 시장이 적극적으로 위험을 감수하여 투자하기 보다 보수화하는 경향을 보이는 것으로 파악할 수 있다.

[표 59] 회수완료 기업의 업력별 투자 수익률(IRR)

(단위: %)

		2010	2011	2012
초기	1년 이하	-8.71	3.17	-4.62
	1년-3년	1.61	1.54	-8.39
	소계	-2.51	2.39	-6.8
중기	3년-5년	6.13	4.6	-1.39
	5년-7년	8.7	6.15	11.37
	소계	7.18	5.37	4.4
후기	7년-14년	22.41	20.89	27.44
	14년 초과	19.27	5.24	26.65
	소계	21.74	17.21	27.3
전체		6.8	7.23	8.95

자료: 한국벤처캐피탈협회 각 년도.

이에 대해 초기기업에 대한 투자 위험을 감안하여 정부는 모태펀드 내에 엔젤 투자 매칭펀드를 운영하여 창업 기업⁶⁹⁾에 대해 엔젤투자자가 투자할 경우 동일한 조건으로 1:1매칭 투자하여 [표 60]에서 보듯이 2011년부터 2013년까지 총 1,400억 원을 조성하였으며, 2013년말 181개 업체 총 242억원을 매칭지원하는 등의 성과를 거두고 있다고 설명하고 있다.

[표 60] 엔젤투자 매칭펀드 운영 현황

	결성액	투자실적
2011	100억원	
2012	770억원	181건 241.7억원
2013	530억원	
계	1,400억원	181건 241.7억원

주: 펀드 결성액은 초기에 조성을 목표로 한 금액이며, 투자실적은 실제 투자 대상기업에 투자된 실적 금액을 말함.

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6).

다만 엔젤투자 매칭펀드를 통해 이루어진 투자기업의 업력별 현황을 살펴보면, [표 61]과 같이 창업 후 3년~7년 사이의 ‘중기’기업에 대한 투자비중도 금액기준으로 16.9%이다.⁷⁰⁾ 2013년 창업기업실태조사에 따르면, 창업후 3년 초과 기업의 비중은 39.2%이다.⁷¹⁾ 또한 벤처캐피탈 시장에서 초기단계 신생벤처기업에 대한 투자비중이 감소하는 현상은 우리나라 뿐만 아니라 미국이나 유럽에서도 나타나고 있으며, 이는 초기단계의 신생벤처기업이 경기변동에 민감하고 투자 회수기간이 장기간이기 때문이다.⁷²⁾ 따라서 창업초기 기업에 대한 투자비중 확대를 위해 창업 3년 미

69) 엔젤투자 매칭펀드 투자대상은 창업 후 3년 이내 기업 및 창업 후 7년 이내 기업 중 전년도 매출액이 15억원 이하이며 연구개발비 비중이 매출액의 5% 이상인 초기기업을 투자대상으로 하고 있다고 정부는 설명하고 있음.(한국벤처투자 제출자료, 2014. 10)

70) 정부는 창업후 7년 이내의 기업에 엔젤이 투자할 경우 정부가 매칭 투자하여 창업 초기기업에 대한 투자 리스크를 축소하는 엔젤투자펀드를 조성하겠다고 설명함.(더 자세한 내용은 관계부처 합동, 「경제혁신 3개년 계획 담화문 참고자료」, 2014. 2를 참조할 것)

71) 정부는 창업기업실태조사에서 창업기업의 정의를 창업후 7년 이내의 기업으로 정의하고 있음.(더 자세한 내용은 중소기업청, 「2013년 창업기업실태조사」, 2014. 7.를 참조할 것)

72) 김광희는 초기벤처기업에 대한 투자 비중의 감소가 경기변동과 IPO(기업공개) 시장에 영향을 많이 받아 초기단계의 기업에 대한 벤처캐피탈의 공급이 불안정성(volatility)이 높다고 설명하고 있음.(더 자세한 내용은 김광희, 「창업초기단계 벤처기업에 관한 투자활성화 방안 연구」, 중소기업연구원, 2006.을 참조바람)

만의 기업에 대한 매칭비율과 3년초과 7년 미만의 기업에 대한 매칭비율을 차등을 두는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 61] 엔젤투자 매칭펀드 투자기업의 업력별 투자현황

(단위: 개사, 억원, %)

	계	창업자	1년 이내	2년 이내	3년 이내	3년~7년
업 체 수 (비중)	152 (100)	- (0.0)	49 (32.2)	45 (29.6)	34 (22.4)	23 (15.1)
창업기업수* (비중)		-	422,842 (25.8)	327,574 (20.0)	245,741 (15.0)	642,582 (39.2)
투자 금액 (비중)	241.7 (100)	0.0 (0.0)	71.2 (29.5)	67.5 (27.9)	61.3 (25.4)	40.7 (16.9)

주: 창업기업수는 2013년 창업기업실태조사(2014.7)에 따른 기업수이며, 2011년을 기준으로 하고 있으며, 엔젤투자 매칭펀드 투자규모는 2011부터 2013까지 투자실적의 누적합을 기준으로 하고 있음.

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6. 및 중소기업청, 「2013년 창업기업실태조사」, 2014. 7.

다. 성공 벤처 등 민간투자자 참여 확대 필요

정부가 모태조합 결성 이후 벤처기업수는 모태펀드 설립전 7,967개에서 2012년 28,193개로 설립전과 비교해서 3.54배로 증가했고, 연간 신규벤처투자 규모가 2012년에는 1조 2,333억원으로 설립 전과 비교해서 2.04배 증가한 것으로 나타났다. 연간 벤처투자 규모가 1조원을 돌파(GDP의 0.1%)하고, 해외 투자자금 유치가 2~3배 증가하는 등 벤처투자 활성화를 견인하였다고 설명하고 있다. 즉, 모태펀드 출자 사업이 자생력 있는 민간 중심의 투자시장을 형성하여 벤처투자시장 확대 및 투자기반 확충에 기여하고 있다고 정부는 평가하고 있다.⁷³⁾

벤처캐피탈 시장에서 금액기준으로 신규로 결성된 투자조합의 경우, [표 62]와 같이 2012년 기준으로 정부기관 출자 비중이 38.4%인데 반해, 일반법인 15.7%, 외국인 2.7% 등으로 구성되어 있다.⁷⁴⁾ 특히 정부기관의 출자 비중은 2005년 14.7%에서 지속적으로 증가하여 2012년에는 38.4%까지 상승하였다. 이에 반해 일반법인의

73) 중소기업청, 『2013년 성과보고서』, 2014, p253.

74) 여기서 정부기관은 기금, 지자체, 모태펀드, 정책금융공사 등이며, 금융기관은 은행, 보험, 증권, 기타금융기관, 연금/공제회는 국민연금, 기업연금 등 연금과 경찰공제회, 군인공제회 등의 공제회, 벤처캐피탈은 창투사, 신기술 등, 일반법인은 영리목적의 법인, 기타단체에는 협회, 학교법인, 종교단체 등이 있음.

출자 비중은 2005년 15.4%에서 2008년과 2009년 42.5%와 22%의 증가하였으나, 2010년 이후 감소세로 돌아서 2012년 15.7%이다.

[표 62] 신규결성 투자조합의 출자 비중

(단위: %)

	정부기관		금융 기관	연금/ 공제회	벤처 캐피탈사	일반 법인	기타 단체	개인	외국인
		모태펀드							
2003	32.6	-	3.6	27.2	12.8	7.9	13.3	2.6	-
2004	28.1	9.3	14.0	5.6	12.2	13.0	14.9	3.5	8.7
2005	14.7	11.4	15.0	28.3	10.5	15.4	10.1	1.5	4.5
2006	25.1	11.5	15.8	7.4	11.0	16.1	2.1	7.4	15.1
2007	22.0	16.0	19.9	17.9	15.5	11.8	-	3.4	9.5
2008	23.7	18.7	10.3	2.4	10.8	42.5	0.1	8.1	2.1
2009	32.3	27.5	11.4	14.8	12.9	22.0	0.8	4.2	1.6
2010	37.4	11.7	8.7	6.9	15.6	14.7	11.6	1.3	3.8
2011	34.4	11.6	5.9	21.1	13.3	12.9	7.5	0.9	4.0
2012	38.4	28.0	11.2	11.7	18.6	15.7	0.7	1.0	2.7

자료: 한국벤처캐피탈협회, 『2013 KVCA Yearbook』, 2013. 12. 24-25쪽을 국회예산정책처가 재구성.

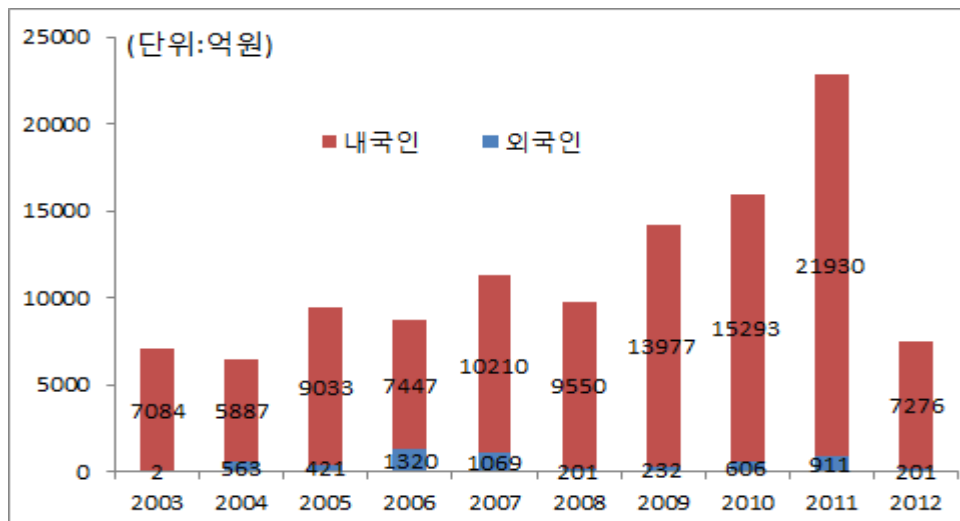
이러한 모태펀드를 중심으로 한 정부기관의 투자비중 확대는 민간 투자자금의 벤처시장 참여를 유도하기 위한 정책으로 볼 수 있으며, 유럽의 경우에도 벤처펀드 중 정부자금의 비율이 꾸준한 증가세에 있다. 유럽 벤처펀드 내 정부기관 자금 비중은 2007년 7.9%에서 2013년 33.8%로 증가하였다. 2012년도 결성된 유럽지역 벤처펀드 자금 중 정부자금의 비중은 32.9%로 이는 같은 기간 국내 벤처펀드 출자금 중 정부기관의 출자금의 비중 38.4%와 유사한 것으로 나타났다.⁷⁵⁾ 다만 벤처시장에서 정부의 역할은 민간 참여의 확대를 위한 것이기 때문에 정부주도의 벤처시장 발전보다 민간투자가 주도가 되는 시장친화적인 방향으로 이루어질 필요가 있다.

우리나라 벤처시장에서 민간 참여는 일반법인과 외국인의 시장 참여 정도로 확인할 수 있을 것이다. 동 사업이 목표로 하는 민간주도의 벤처캐피탈 시장이 활성화되면 일반법인과 외국인의 투자 비중이 늘어날 것이기 때문이다. 우리나라 벤처캐피탈 시장에서 외국인의 신규투자 규모는 [그림 18]과 같이 2012년 201억원, 내국인 7,276억원으로 외국인 투자의 비중이 2012년 2.7%이다. 2011년에도 외국인의 투자는 911억원, 내국인 2조 1,930억원으로 벤처캐피탈 시장에서 차지하는 외국

75) EVCA(European Private Equity and Venture Capital Association), 『2013 European Private Equity Activity』, 2014. 5.

인의 투자 비중은 4.0%이다. 이에 반해 2011년 이스라엘 벤처기업들이 투자받은 금액 가운데 내국인의 신규 투자는 5.4억달러, 외국인의 신규투자는 16.0억달러로 외국인의 투자 비중은 75%에 이른다.⁷⁶⁾ 이스라엘과 비교할 때 우리나라 벤처투자 시장에서 외국인의 참여는 저조한 편이라고 해석할 수 있다. 이스라엘은 자국의 협소한 시장으로 인해 자국 기업의 해외시장(Nasdaq 등) 상장 및 M&A를 정책 목표로 하고 있기 때문에 외국인의 참여가 높다고 정부는 지적하고 있다.⁷⁷⁾ 그러나 우리나라의 경우에도 대내외 M&A의 활성화와 외국인 투자 확대를 통한 벤처시장의 발전이 필요하다. 최근 정부도 글로벌 벤처캐피탈이 운영하는 한국형 요즈마펀드를 1,500억원 조성한 바 있다.⁷⁸⁾

[그림 18] 벤처기업에 투자한 외국인과 내국인의 신규 투자 규모 추이



자료: 한국벤처캐피탈협회, 「2013 KVCA Yearbook」, 2013. 12. 24-25쪽을 국회예산정책처가 재구성.

또한 벤처기업의 자금조달을 원활하게 하기 위해서는 특히 성공한 벤처기업인이 신생벤처에 수익금을 투자하고 다시 이 벤처기업이 성공으로 이어지는 선순환 구조가 필요하다. 왜냐하면 성공한 벤처기업인은 다양한 분야에서 전문적인 지식과 경험을 쌓아 분별력을 가지고 투자할 뿐 아니라 투자위험을 감수할 수 있는 전문적

76) 배영임·표한형·김영태, 「벤처생태계 내실화 촉진을 위한 정책연구(이스라엘을 중심으로)」, 중소기업연구원, 2012. 12.

77) 정부는 우리나라의 경우 국내 벤처기업의 육성을 통한 일자리 창출 등을 정책목표로 하고 있어 이스라엘과 정책 목표가 일부 상이하다고 설명하고 있음.(한국벤처투자 제출자료, 2014. 10)

78) 2014년 9월 미국의 실리콘밸리 2개 벤처캐피탈과 MOU를 체결함.(한국벤처투자 제출자료, 2014. 10)

인 투자자이기 때문이다. 성공한 벤처기업인이 신생벤처에 투자를 할 뿐 아니라 후배 벤처기업인의 멘토가 되어 올바르게 성장할 수 있도록 이끄는 것이 가장 좋다. 이러한 관점에서 성공한 벤처기업인 혹은 기업 경영자 출신이나 전문성과 자본력을 동시에 가지고 있는 자본가 등의 투자가가 벤처생태계의 선순환을 위한 참여를 통해 투자를 활성화하는 것이 필요하다.

벤처펀드의 지속 가능성을 제고하고 질적인 성장을 하기 위해서는 연기금 및 은행 등 금융자산 운용부문의 참여보다 벤처창업의 노하우 전수가 가능한 대기업 및 성공벤처와 같은 일반법인의 참여가 확대될 필요가 있다. 우리나라의 벤처캐피탈 시장에서 일반법인의 신규투자 비중은 2012년 15.7%에 불과한 반면, 정부기관 38.4%, 금융기관 11.2%, 연금/공제회 11.7% 등이다. 이에 대해 정부는 최근 대기업·성공 벤처 등이 출자에 적극적으로 참여한 청년창업펀드 1,160억원 조성을 조성한 바 있다.⁷⁹⁾ 이는 현재 모태조합출자 사업을 통해 조성된 1조 8,241억원의 6.4% 수준이다.⁸⁰⁾ 정부는 지난 10여년 동안 모태펀드 출자를 통해 벤처캐피탈 시장의 양적 확대를 넘어 향후 벤처캐피탈산업의 건전한 육성기반을 조성하여 민간주도의 벤처투자시장을 정착시키고 있는지 등 벤처캐피탈 시장의 질적 성장 방안을 검토할 필요가 있다.

라. 모태펀드의 공공성 제고를 위한 심층분석 필요

(1) 모태펀드 투자기업의 경영성과에 대한 평가

모태펀드가 투자한 기업의 성과를 측정하는 데에는 여러 가지 지표를 사용할 수 있는데 일반적으로는 매출액과 관련된 지표를 활용한다. 우리나라 모태펀드 투자기업들의 평균 매출액은 지속적으로 상승해 2004년 109억 원에서 2013년 현재 265억 원인 것으로 나타났다.⁸¹⁾ 정부는 동 사업의 성과지표로 ‘모태조합 자펀드 투자기업의 매출액증가율(%)’과 ‘모태조합 자펀드의 창업초기기업(3년 이내) 투자금액 비중(%)’으로 제시하고, 이 중 자펀드 투자기업의 매출액증가율의 2013년 성과목표치

79) 다음, 한글과컴퓨터 등 성공벤처가 참여한 벤처1세대 청년창업펀드 650억원이 포함되어 있음. (한국벤처투자 제출자료, 2014. 10)

80) 2005년부터 2014년 모태조합출자 사업을 통해 조성된 재원은 누계로 중진기금(중기청), 특허회계(특허청) 등 1조 8,241억원임(한국벤처투자 제출자료, 2014. 10)

81) 자료: 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.

35.1%, 실적치 20.9%로 성과달성도를 59.5%로 보고하고 있다.⁸²⁾ 2015년 성과계획서에서 정부는 기존의 ‘투자기업의 매출액 증가율’과 ‘창업초기기업 투자비중’에서 ‘신규 벤처투자금액 증가율(%)’로 변경하여 관리하고 있다.⁸³⁾

모태펀드 사업이 벤처캐피탈 시장의 발전을 촉진하여 벤처기업 활성화라는 소기의 정책 목표를 달성하고 있는지를 파악하기 위해 간접적인 지표로 모태펀드의 투자기업의 매출액증가율과 같은 경영성과를 고려해 볼 수 있다.⁸⁴⁾ 모태펀드 자펀드가 투자한 기업의 경영개선 효과를 정확하게 산출하기 위해서는 모태펀드 자펀드가 투자한 기업과 모태조합이 아닌 일반투자조합의 투자를 받은 기업들의(비교집단) 경영성과를 비교할 필요가 있다. 이러한 방식에 따라 이루어진 한국개발연구원의 심층평가에서 [표 63]에서 볼 수 있듯이 모태펀드 자펀드가 투자한 기업과 일반투자조합이 투자한 기업 간의 경영성과는 커다란 차이가 없는 것으로 나타났다.⁸⁵⁾

[표 63] 모태펀드 투자기업의 경영성과(모태펀드 투자조합 - 일반투자조합)

(단위 : %p)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
매출액증가율 평균차*	△0.45	0.24	△0.12	△0.08	0.13	0.21	0.10
영업이익률 평균차*	△1.75	1.07	△0.57	△1.42	1.15	0.56	△0.05

주: *모태펀드 투자조합에서 투자한 기업(실험집단)과 유사한 특성을 지녔으나 모태펀드 투자조합이 아닌 일반 투자조합의 투자를 받은 기업(비교집단)간 매출액 증가율 및 영업이익률의 평균에 대한 차이값임.

자료: 기획재정부, 「주요 재정사업 지출효율화 방안」, 2011. 7. 및 한국개발연구원, 「중소기업모태조합출자 사업-2009년 재정사업 심층평가 보고서」, 2010. 8. 98-106쪽.

82) 모태조합출자 사업의 성과지표의 측정방식은 (투자기업의 ‘13년 매출액·12년 매출액)/ (12년 매출액×100)임.(더 자세한 내용은 중소기업청, 「2013년 성과보고서」, 2014. 5)

83) 중소기업청, 「2015년 성과계획서」, 2014. 9)

84) 한국개발연구원, 「중소기업모태조합출자 사업-2009년 재정사업 심층평가 보고서」, 2010. 8. 85쪽.

85) 한국개발연구원의 분석방법은 매칭(matching)기법을 사용하여 분석한 자료에 따르면, 모태펀드가 출자한 투자조합이 투자한 기업과 일반 투자조합이 투자한 기업 간에 경영성과에서 유의미한 차이를 발견할 수 없었는데, 모태펀드사업이 시작되기 이전인 2001년부터 2007년까지 분석의 시간적 범위를 확장하여 모태펀드 이전의 다산벤처투자펀드 등의 벤처기업관련 직접투자를 포함하여 분석한 결과임.(한국개발연구원, 「중소기업모태조합출자 사업-2009년 재정사업 심층평가 보고서」, 2010. 8. 98-106쪽 참조할 것)

한편, 송원근(2014)은 모태펀드가 출자한 자펀드 투자기업들의 매출액증가율 등 경영성과 개선 효과를 살펴보기 위해 비교집단으로 이노비즈기업을 설정하여 정책지원 효과를 분석하였다.⁸⁶⁾ [표 64]에서 보듯이 2005년부터 2010년까지 모태펀드 자펀드 투자기업들의 매출액 증대효과를 이노비즈기업과 비교한 결과, 2005년부터 2010년까지 각년도 투자 이후 t기부터 t+3기(투자년도부터 이후 3개년 간)에 걸쳐 평균적으로 매출액이 증가하는 결과를 보이고 있으나, 그 효과는 미미한 것으로 나타났다.⁸⁷⁾

[표 64] 이노비즈기업 대비 모태펀드 투자기업의 매출액 증가효과

(단위: %p)

	t	t+1	t+2	t+3
2005	0.1651	-0.2084	-0.0652	-0.0896
p	0.54	0.076	0.043	0.111
2006	0.1176	0.3091	0.1995	0.1014
p	0.051	0.018	0.071	0.145
2007	-0.0077	0.1605	0.1173	0.2031
p	0.039	0.195	0.201	0.046
2008	-0.0708	-0.0656	-0.0084	-0.1369
p	0.524	0.015	0.049	0.183
2009	-0.0434	0.0901	0.0184	0.0099
p	0.056	0.038	0.076	0.042
2010	-0.1329	0.0361	-0.0431	0.0029
p	0.019	0.082	0.156	0.012
평균	0.00465	0.053633	0.036417	0.015133

주: 1) 단수DID분석이며, 대조군은 INNOBIZ기업임.

2) p= P value. 만약 $p < 0.01$, $p < 0.05$, $p < 0.1$ 이면 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준에서 계수값이 유의함을 의미함.

자료: 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.

분석결과에 따르면, 모태펀드 투자조합이 투자한 기업과 이의 비교집단인 기업과의 경영성과에 있어 뚜렷한 차이가 없어 모태조합출자 사업을 통한 벤처기업 활성화에 대한 효과를 직접적으로 확인하기는 어렵다. 다만, 이러한 분석결과를 해석

86) 동 분석방법은 이중차분분석(DID; Difference in Difference)이며 이는 추세선의 기울기가 관측되지 않더라도 4개의 데이터 지점 관측이 가능한 경우 비교집단 혹은 대조군(모태펀드 투자기업과 일반벤처기업 혹은 일반중소기업)에 대한 정책지원 효과를 분석할 수 있는 방법 중 하나이다.(송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7. 이에 대한 자세한 내용은 부록 이중차분분석을 참조할 것)

87) 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7. 43-44쪽

하는 데에는 주의할 필요가 있다. 분석기간이 상대적으로 짧거나, 비교분석집단에 편의성이 존재할 가능성 등의 문제가 있어 모태조합출자 사업의 효과가 없다고 평가하기는 어렵다. 그리고 정부도 모태펀드 투자기업의 비교집단으로 평균업력이 벤처기업보다 높은 이노비즈 기업을 보는 것은 그 적절성을 검토할 필요가 있다.⁸⁸⁾ 또한 정부는 모태펀드 출자조합의 경우 수익적 목적 보다는 정책적 목적이 강하므로 수익성만을 강조하는 일반펀드에 비해 투자기업의 매출액증가율과 영업이익률 증가에는 한계가 있으며, [표 65]에서 보듯이 모태펀드 출자조합이 투자한 기업은 중소기업 평균과 비교할 때 높은 매출액증가율을 보이고 있다고 설명하고 있다. 정부가 제시한 전체 중소기업과의 비교보다는 이노비즈 기업은 일반펀드의 지원을 받은 기업이든 아니면 다른 형태의 지원을 받은 기업이든 여러가지 형태의 지원을 받은 기업이기 때문에 성과가 높을 것으로 예상되는 기업이다. 다만, 정부가 제시하고 있는 전체 중소기업의 경영성과와 단순 비교하는 것은 무리가 있으며, 향후 지속적으로 모태펀드 출자조합이 투자한 기업과 유사집단과의 비교분석을 통해 경영성과를 측정하고 이를 개선할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

[표 65] 모태펀드 투자기업의 경영성과(매출액증가율)

(단위: %p)

	2008	2009	2010	2011	2012
모태펀드 투자기업	43.94	30.37	46.72	24.53	20.86
중소기업	17.18	16.67	18.14	17.52	16.63

자료: 한국벤처투자, 「12년도 모태펀드 성과평가 보고서」, 한국채권연구원, 2013. 9. 207-208쪽.

(2) 모태펀드 운용의 공공성 제고를 위한 심층분석 필요

투자모태조합 결성 이후 벤처기업 수 추이를 보면 [표 66]에서 볼 수 있듯이 모태펀드 설립 전인 2004년말 7,967개에서 2012년 28,193개로 설립 전과 비교해서 3.54배 증가했다. 또한 2012년 신규벤처 투자금액 1조 2,333억 원은 모태펀드 설립 전

88) 비교 대상으로 한 이노비즈 기업의 경우 2012년말 기준으로 창업기 3%, 성숙기 45.6%로 기업간 비교를 위한 비율에서 차이가 나며, 평균업력도 14.1년으로 벤처기업과 성과를 직접비교하는데는 한계가 존재함.(한국벤처투자 제출자료 및 중소기업청 제출자료, 2014. 9)

에 비해 2.04배 증가한 액수이다. 나아가 매년 신규 벤처투자 규모도 2012년 1조 2,333억원으로 1조 원을 돌파(GDP의 0.1%)하였으며, 해외 투자자금 유치에서도 규모가 2004년말 1,761억원에서 2012년 4,929억원으로 2배이상 증가하였다.

[표 66] 모태펀드 설립 전후 벤처시장 주요 지표 변화

(단위: 개, 억원, 배)

	설립 전 (‘04년 말)(a)	설립 후 (‘11년말)	설립 후 (‘12년 말)(b)	비 고(b/a)
벤처기업 수	7,967	26,148	28,193	3.54
신규 벤처투자 규모	6,044	12,608	12,333	2.04
해외투자금 유치 규모	1,761	5,278	4,929	2.80

자료: 중소기업청 제출자료 2014. 6.

모태펀드는 재투자 방식으로 30년간 운용되는 구조이므로 수익성을 확보하여야 한다. 재투자는 수익률이 높아야 투자규모가 증가할 수 있어 벤처캐피탈 시장 성장에도 도움이 될 수 있다. 따라서 모태펀드의 운영성과를 평가하기 위해서 모태펀드의 수익률을 검토할 수 있다. 다른 한편으로 모태펀드는 벤처캐피탈 시장에 대한 안정적인 자금지원과 창업초기기업에 대한 투자 확대에 기여해야 하는 공적인 성격도 가지고 있다. 따라서 모태펀드의 기업에 대한 투자집행률도 모태펀드 운영서과의 평가 요소가 될 수 있다.

우선 수익률과 관련해서 모태펀드는 펀드성과에 대한 공시 의무가 없고, 특히 운용 중인 펀드의 투자 대상이 대부분 비상장주식이기 때문에 공정가액 평가가 어려워 펀드의 성과를 측정하는데 어려움이 있다. 따라서 이러한 단점을 보완하는 차원에서 유사한 위험 속성을 가진 벤처펀드를 그룹화하여 이들의 내부수익률을 상대적으로 비교하는 방법이 통용되고 있다.⁸⁹⁾ 이 방법에 따르면 [표 67]에서 보듯이 2013년 말 기준으로 모태펀드의 전체 수익률은 2.21%를 기록하고 있다. 모태펀드의 수익률은 대체적으로 설립 초기에 비해 후기로 갈수록 개선되고 있는 것으로 볼 수 있다.⁹⁰⁾

89) 벤처펀드를 특성이 유사한 동종그룹으로 분류하고 내부수익률 기준으로 성과 4분위 범위를 계산(Quartile IRR)하여 벤치마크로 활용하는 방법이며, 이에 대해서는 박정서·윤병섭(2012)을 참조 바람.

90) 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7. 37쪽.

[표 67] 모태펀드 투자 운용 성과

(단위: 백만원, %)

기준일	모태펀드 출자금	장부상 순자산가액 ¹⁾	투자자산 장부가액 ²⁾	자펀드 평가액중 모태펀드 지분 해당액 ³⁾	평가이익 (손실) ⁴⁾	모태펀드 자산평가액 (NAV) ⁵⁾	수익 배수 ⁶⁾	SI-IRR ⁷⁾
06. 12. 31	385,100	388,562	159,129	155,407	(-)3,722	384,840	1.00	-0.09
07. 12. 31	630,100	640,580	342,584	346,272	3,688	644,268	1.02	1.88
08. 12. 31	710,100	734,981	482,359	475,630	(-)6,729	728,252	1.03	1.28
09. 12. 31	1,148,100	1,188,888	782,226	796,948	14,722	1,203,610	1.05	1.70
10. 12. 31	1,269,100	1,346,249	908,156	975,105	66,949	1,413,198	1.11	2.60
11. 12. 31	1,361,600	1,497,640	1,040,110	1,082,046	41,936	1,539,576	1.13	3.45
12. 12. 31	1,479,100	1,592,504	1,063,304	1,112,248	48,944	1,641,448	1.11	2.44
13. 12. 31	1,621,600	1,763,004	1,197,807	1,240,679	42,872	1,805,876	1.11	2.21

주: 1. 감사보고서상 순자산가액(자본계정총합)

2. 감사보고서상 투자자산가액(매도가능증권+지분법적용투자주식)

3. (자펀드별 조합자산의 평가액(NAV) X 자펀드별 모태펀드 지분율)의 합계

4. 주3)의 금액-주2)의 금액

5. 주1)의 금액+주4)의 금액

6. 수익배수=NAV/출자금

7. SI-IRR(Since-Inception Internal Rate of Return) : 최초 펀드 납입 시부터의 연간 수익률로서 투자 납입액 및 분배액, 미청산 보유분의 연말가치(NAV)를 이용하여 계산

자료: 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7. 38쪽.

다음으로 모태펀드의 공공성의 관점에서 투자성과를 살펴보기 위해 투자집행률을 살펴보기로 한다. [표 68]에서도 알 수 있듯이 자펀드 납입액 대비 자펀드의 투자 실적은 전체로는 92.4% 수준이었으며, 계정별로는 문화계정과 영화계정이 120%를 상회하고 있고, 증진계정은 87.3% 수준을 보이고 있다. 특히 엔젤계정의 경우에는 집행률이 아주 낮아 20%에도 미치지 못하고 있다. 정부는 특히 엔젤계정이 창업초기기업에 대한 투자에 특화된 계정이므로 투자집행률을 제고하기 위한 방안을 검토할 필요가 있다.⁹¹⁾

91) 다만 엔젤계정은 운용기간이 짧고, 투자리스크가 매우 높은 창업 후 3년 이내 기업에 집중 투자하기 때문에 상대적으로 집행률이 낮으나 평균 운용기간을 고려할 필요가 있으며, 향후 본격적인 투자집행이 이뤄질 것으로 보인다고 정부는 설명하고 있음.(한국벤처투자 제출자료, 2014. 10)

[표 68] 모태펀드 계정별 투자집행률(누계 금액 기준)

(단위: 억원, %)

	중진	엔젤	문화	특허	영화	방통	보건	계
자펀드 평균 운용기간	3.9년	1.2년	3.8년	4.7년	1.9년	3.0년	0.2년	3.8년
자펀드 결성액(A)	64,272	1,300	9,739	6,977	620	200	1,000	84,108
자펀드 납입액(B)	48,932	1,142	8,396	5,994	620	125	100	65,309
자펀드 모태납입액(C)	11,666	1,071	3,237	1,816	320	62	20	18,192
자펀드 투자실적(D)	42,706	216	11,404	5,140	748	112	-	60,326
비중(D/B)	87.3	18.9	135.8	85.8	120.6	89.6	-	92.4

주: 자펀드 결성액은 초기에 조성을 목표로 한 금액으로 실제 자펀드에 납입한 액수와 차이가 발생하며, 자펀드투자실적(액)은 납입까지 되었으나 실제로 투자된 금액은 다름. 특히 문화계 정과 영화계정에서 자펀드 투자실적이 납입액 혹은 결성액보다 큰 것은 실제로 결성액이나 납입액 이상으로 투자가 이루어졌다는 것을 의미하는데, 이는 연차별로 투자가 이루어지는 가운데 투자가 3년 정도되는 펀드들의 투자액이 초기 결성액을 초과하기 때문임.

자료: 한국벤처투자, 「모태펀드 운용현황」, 2013. 4분기.

모태펀드 운용 결과 펀드의 수익률은 양호한 반면, 특정 계정의 투자집행률은 제고할 필요가 있는 것으로 나타났다. 한편 모태펀드 출자조합이 투자한 기업과 이와 유사한 기업집단 간의 경영성과(매출액증가율)를 비교분석한 결과, 뚜렷한 차이를 발견하기 어려웠다.

모태펀드가 가지고 있는 민간주도의 벤처투자시장 정착과 벤처기업의 성장 및 발전을 위한 투자촉진이라는 정책적 목표를 달성하기 위해서 모태펀드 투자기업에 대한 매출액증가율과 같은 경영성과 혹은 모태펀드의 투자수익률에 국한해서는 달성하기 어려울 것이다. 특히 성장단계에 있는 우리나라의 벤처시장의 발전을 위해 정부는 모태펀드의 공공성을 제고할 필요가 있다고 하겠다. 따라서 정부는 동 사업의 정책목표를 달성하기 위해 모태펀드 자펀드 투자기업들의 다양한 성과를 보여주는 지표를 검토하는 것은 물론, 그 외에도 부수적으로 모태펀드 운용에 있어 수익성과 공공성을 제고하기 위한 평가요소들도 고려할 필요가 있다. 특히 정부가 엔젤계정과 같은 특정계정의 투자집행률 제고 등 모태펀드에 대한 다양한 평가요소 및 지표를 포함하여 모태펀드 운용성과에 대해 심층평가를 실시할 필요가 있다.

3. 벤처·창업 관련 기술(R&D)지원 사업

가. 사업 현황

벤처·창업지원을 위한 기술(R&D)지원 사업예산은 [표 69]와 같이 2014년 기준 1,232억원으로 편성되어 있으며, 전체 벤처·창업지원 예산 중 5.7%의 비중을 차지하고 있다.

[표 69] 벤처·창업 관련 R&D 사업 예산안 현황

(단위: 억원)

세부사업	내역사업	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
창업성장기술개발	창업성장기술개발-창업과제	1,165.5	1,217.2	1,217.2
레저장비산업개발지원	레저장비산업개발지원	15.1	15.0	35.0
합계		1,180.6	1,232.2	1,252.2

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6. 및 「2015년도 예산안 설명자료」, 2014. 9.

정부는 벤처·창업 지원 활성화를 위해 R&D분야에서는 2017년까지 중소기업 R&D 지원 비중을 전체 R&D예산의 18%까지 확대하고, 기업의 성장단계별 맞춤형 지원체계 구축을 통해 창업 2~3년차에 발생하는 R&D 수요에 대한 지원을 확대하겠다고 밝히고 있다.⁹²⁾

나. 벤처·창업지원 R&D 사업의 범위 확대 필요

정부는 벤처·창업지원을 위한 R&D사업으로 업력 5년 미만의 창업초기기업 전용 R&D사업인 “창업성장기술개발사업”과, 자전거·해양레저 장비산업 분야의 사업화를 지원하는 “레저장비산업기술개발사업”의 2개 세부사업(1,232억원)만을 포함시키고 있다. 그러나 정부의 R&D투자 중 중소기업 지원비중은 2013년 기준으로 14.4%(2조 4,692억원)에 이르고 있으며, 2017년까지 18%까지 확대할 예정이다.⁹³⁾ 따라서 정부의 중소기업 R&D 투자 중 창업·벤처기업에 대한 지원 예산은 정부가 분류하고 있는 1,232억원 보다 많을 것으로 추정할 수 있다.

92) 미래창조과학부, 「제3차 과학기술기본계획」, 2013. 7. 및 「2015년도 정부 연구개발 투자방향 및 기준안」, 2014. 4.

93) 미래창조과학부, 「2015년도 정부 연구개발 투자방향 및 기준안」, 2014. 4.

이를 확인하기 위해, 기업R&D지원 비중이 상대적으로 높은 3개 부처(산업통상자원부, 중소기업청, 미래창조과학부)의 R&D사업 중에서 중소기업 지원 비중이 50% 이상인 사업만을 재분류한 결과, [표 70]과 같이 22개 세부사업, 1조 4,197억 원(2015년 예산안 기준)이 해당되는 것으로 나타났으며, 중소기업 지원 비중(92%)을 반영할 경우, 약 1조 3,061억원에 이르는 것을 알 수 있다.

[표 70] 중소기업 지원비중이 50% 이상인 주요 R&D사업 현황

(단위: %, 백만원)

	세부사업	중소기업 지원비중	2014년 예산	2015년 예산안
중소 기업청	중소기업 융복합 기술개발	100.0	83,989	68,530
	중소기업기술혁신개발지원	100.0	247,003	247,000
	중소기업 상용화기술개발지원	100.0	133,621	153,620
	제품공정개선 기술개발	100.0	30,003	40,000
	연구장비공동활용지원	100.0	16,541	16,540
	창업성장기술개발지원	100.0	141,361	141,360
	중소기업기술개발인력활용	100.0	10,500	16,118
	중소기업R&D기획 역량혁신지원	100.0	5,500	6,050
	산학연협력 기술개발	100.0	145,822	158,003
	시장창출형 창조 기술개발	100.0	4,132	8,000
미래 창조 과학부	ICT유망기술개발(구 글로벌전문기술개발)	100.0	22,821	31,037
	이공계 전문기술연수	66.0	8,984	8,403
	신산업 창출을 위한 SW융합기술 고도화	100.0	17,422	15,000
산업 통상 자원부	기술혁신형중소중견기업인력지원	92.8	23,346	21,011
	광역경제권선도산업육성(R&D)	73.4	242,505	-
	산업집적지경쟁력강화	98.0	57,730	58,000
	뿌리산업 경쟁력강화 지원	100.0	16,340	8,477
	글로벌전문기술개발(신재생/전력)	50.0	4,788	4,509
	글로벌전문기술개발사업(주력및신사업)	85.0	156,543	139,382
	글로벌전문기술개발(에너지자원순환)	97.4	21,084	22,477
	사업화연계기술개발	68.5	38,450	43,185
지역특화산업육성	100.0	167,390	213,000	
합계		92.0	1,595,875	1,419,702

주: 1. 음영처리한 사업은 인력, 장비(설비)지원을 제외하고 R&D과제를 주로 지원하는 사업임

2. 중소기업지원비중은 2013년도 결산기준임.

자료: 국가과학기술지식정보서비스, 2014. 5. 및 각부처 「2015년도 예산안 설명자료」, 2014. 9.

이들 22개 세부사업 중 인력·장비(설비)지원을 제외하고 R&D과제를 지원하는 15개 사업(음영처리)을 대상⁹⁴⁾으로 2008년부터 2013년까지 중소기업지원과제의 수혜기업 현황을 조사한 결과, [표 71]과 같이 업력 5년 미만의 창업초기기업 지원과제 비중은 전체의 19.8%(5,076건), 벤처기업 지원과제 비중은 전체의 40.2%(10,323건)인 것으로 나타났다. 15개 조사대상 사업 중 벤처·창업지원 R&D 사업으로 분류되어 있는 “창업성장기술개발사업을 제외할 경우에도, 업력 5년 미만의 창업초기기업 지원과제 비중이 전체의 15.6%(3,570건)로 나타나고 있어, 정부가 분류한 벤처·창업지원 R&D사업은 정부의 벤처·창업기업을 지원하는 R&D사업을 포괄한다고 보기 어렵다.

[표 71] 중소기업지원 R&D사업의 업력별/기업유형별 지원과제 비중

(단위: 건, %)

업력	전체		기업유형					
			벤처기업		중소기업		중견기업	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중	건수	비중
5년 미만 (창업성장기술개발 제외)	5,076 (3,570)	19.8 (15.6)	1,692	16.4	3,341	22.9	6	3.1
5년 이상 (창업성장기술개발 제외)	20,604 (19,303)	80.2 (84.4)	8,631	83.6	11,244	77.1	189	96.9
합계 (창업성장기술개발 제외)	25,680 (22,873)	100 (100)	10,323	100	14,585	100	195	100

주: ()안의 수치는 조사대상 R&D사업 중 창업성장기술개발사업의 지원과제를 제외한 경우임.
 자료: 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서(2014. 7.)
 에 기초하여 국회예산정책처가 재구성.

정부의 R&D사업은 기업R&D지원사업을 별도로 분리하고 있지 않으며, 대학·연구소 중심의 기초R&D 분야를 제외한 대부분의 정부R&D사업이 기업지원과제를 부분적으로 포함하고 있다. 따라서 이러한 기업지원과제 중 창업 또는 벤처기업 지원 비중이 높은 R&D사업은 벤처·창업지원 R&D사업의 분류에 포함되어야 한다. 정부는 매년 실시하는 정부R&D사업의 조사·분석 시 중소기업 및 대기업 지원

94) “시장창출형 창조기술개발”의 경우, 2013년 신규사업으로 조사대상에서 제외함.

R&D과제 현황은 조사하고 있지만, 창업기업·벤처기업의 R&D과제 수행 현황을 따로 조사하지는 않고 있다.⁹⁵⁾

정부의 벤처·창업지원 정책은 혁신적 기술과 창의적 아이디어에 기반한 ‘기술창업·기술혁신형 M&A 활성화’에 집중되고 있다.⁹⁶⁾ 또한 이의 효율적인 추진을 위해 정부는 각 부처에 분산된 관련 정책·사업의 유사·중복성 검토 및 이를 연계 조정하도록 「중소기업정책조정협의회」(국무조정실)를 활용할 예정이며,⁹⁷⁾ 이에 따라 조정 대상이 되는 각 부처의 벤처·창업지원사업을 기능별로 분류하고 있다. 따라서 벤처·창업지원의 효과적인 정책 조정을 위해서는 벤처·창업지원사업의 기존 분류체계를 개선하여 각 부처의 관련 사업을 포괄할 수 있도록 재조정할 필요가 있다. 특히 기술창업에 필수적으로 수반되는 R&D사업의 중요성을 고려하여 벤처·창업기업을 지원하는 관련 R&D사업이 모두 포함되도록 정책대상 사업을 재분류할 필요가 있다.

다. 창업초기기업에 대한 R&D지원 비중 확대 필요

중소기업 지원 비중이 높은 15개 R&D사업⁹⁸⁾을 대상으로 2008년부터 2013년까지 중소기업 지원과제에 대하여 R&D지원성과를 조사한 결과, [표 72]와 같이 업력이 낮은 창업초기기업 및 벤처기업의 성과가 상대적으로 우수한 것으로 나타났다.

95) 미래창조과학부, 「2012년도 국가연구개발사업 조사분석보고서」, 2013. 7.

96) 중소기업청, 「벤처·창업 자금 생태계 선순환 방안」, 2013. 5., 미래창조과학부, 「창조경제 실현 계획」, 2013. 6.

97) 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부추진방안」, 2014. 3.

98) 중소기업청, 산업통상자원부, 미래창조과학부의 R&D사업 중 중소기업 지원비중이 50% 이상이며, 인력, 장비 등 인프라 지원을 제외하고 주로 R&D과제를 지원하는 15개 세부사업([표 69]의 음영처리 참조).

[표 72] 중소기업 지원 R&D사업 수혜기업의 업력별/유형별 R&D 지원성과

(단위: 건, 백만원, 명)

	업력/유형	특허				사업화		신규 고용
		국내 출원	국내 등록	해외 출원	해외 등록	건수	금액	
업력	3년 미만	0.346	0.318	0.171	0.156	0.384	514.8	1.93
	3년 이상~5년 미만	0.282	0.228	0.140	0.127	0.288	284.5	1.49
	5년 이상~10년 미만	0.255	0.211	0.130	0.119	0.283	322.8	1.62
	10년 이상	0.274	0.180	0.091	0.078	0.240	312.8	1.51
기업 유형	벤처기업	0.262	0.211	0.107	0.102	0.301	307.5	1.38
	중소기업	0.271	0.193	0.115	0.100	0.231	266.4	1.32
	중견기업	0.345	0.039	0.102	0.019	0.141	799.6	0.81

- 주: 1. (조사대상 사업) 중소기업융복합기술개발, 중소기업기술혁신개발, 중소기업상용화기술개발, 제품공정개선기술개발, 창업성장기술개발, 중소기업R&D기획지원, 산학연협력기술개발(이상, 중소기업청 7개 사업), 글로벌전문기술개발(정보통신)(미래창조과학부 1개 사업), 광역경제권선도산업육성, 산업집적지경쟁력강화, 글로벌전문기술개발(주력및신산업), 글로벌전문기술개발(에너지자원순환), 글로벌전문기술개발(신재생/전력), 사업화연계기술개발, 지역특화산업육성(이상, 산업통상자원부 7개 사업)
2. 2008년부터 2013년까지 15개 조사대상 사업의 중소기업지원과제 25,980건의 성과자료를 제출받아 업력/기업유형별로 지원과제당 각 성과의 평균값을 산출함.
3. 벤처기업(「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조의 2 요건을 충족하고, 벤처기업협회의 벤처확인을 받은 기업), 중소기업(「중소기업기본법」 제2조의 요건을 충족하는 기업), 중견기업(「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제2조 제1호의 요건을 충족하는 기업).

자료: 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.

동일한 조사결과를 활용하여 중소기업지원 R&D사업의 투자효과를 추정하기 위해, ‘종업원 1인당 정부R&D투자’에 대하여 R&D과제 종료 후 기업의 특허실적 변화를 로짓모형과 회귀분석(OLS)으로 추정한 결과, 마찬가지로 [표 73]과 같이 업력이 낮은 기업에서 상대적으로 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 또한, 상장기업·코스닥기업·외감기업 등 기업공개(IPO)를 한 기업과 그 외 기업을 구분하여 로짓모형과 회귀분석을 추정한 경우에도, 기업공개(IPO)를 하지 않은 기업의 특허성과가 더 높은 것으로 추정되었다. 즉 업력이 낮거나 기업공개를 하지 않은 초기기업의 특허성과가 더 우수한 것을 알 수 있다.⁹⁹⁾

99) [부록 3] 중소기업 지원형 R&D사업의 성과방정식 추정 참조.

[표 73] 중소기업지원형 R&D사업의 특허실적에 대한 성과방정식 추정

설명변수	종속변수	Logit	OLS
		특허 유무	특허 출원 건수
정부R&D투자/고용보험 피보험자 수		0.0069*** (0.0026)	0.0018** (0.0008)
업력		-0.0178*** (0.0071)	-0.0063*** (0.0021)
ln(자산)		0.1354** (0.0645)	0.0452** (0.0199)
ln(매출액)		-0.0232 (0.0512)	0.0304** (0.0160)
연구원 수		0.0006 (0.0014)	0.0012*** (0.0004)
IPO 더미(상장기업-코스닥기업-외감기업=1)		-0.2975** (0.1236)	-0.0609* (0.0376)
벤처기업 더미		-0.4625 (0.7403)	-0.0355 (0.2442)
중소기업 더미		-0.4806 (0.7384)	0.0069 (0.2436)
연구사업 주관기관 더미		-0.1822* (0.1075)	-0.0327 (0.0323)
상수항		1.2070 (1.0154)	3.1715*** (0.3228)
추정에 이용된 관측치 수		4,021	4,110
Log likelihood/Adjusted R-squared		-2,2337.2	0.1365

주: 1. *, **, *** 표시는 계수값이 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함을 의미하며, () 내의 숫자는 표준오차를 의미함.

2. ln은 원 데이터의 Log 변환 값임.

자료: 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.

반면에, 조사대상 중소기업지원 R&D과제 수혜기업의 업력별 분포를 보면, [표 74]와 같이 업력 5년 미만의 창업초기기업에 대한 지원비중이 낮은 것을 알 수 있다.

[표 74] 업력별 중소기업 지원과제 비중

(단위: 건, %)

업력	중소기업 R&D지원과제		중소기업 R&D지원과제 (창업성장기술개발사업 제외)	
	건수	비중	건수	비중
5년 미만	5,076	19.8	3,570	15.6
5년 이상	20,604	80.2	19,303	84.4
합계	25,680	100	22,873	100

자료: 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서(2014. 7.)
에 기초하여 국회예산정책처가 재구성.

이 중 업력 5년 미만의 창업초기기업 전용 R&D사업인 “창업성장기술개발사업”의 지원과제 2,807건을 제외하면, 업력 5년 미만 기업의 지원비중은 전체 중소기업 지원과제의 15.6%(3,570건)로 나타나며, 이중 업력 3년 미만 기업은 전체 중소기업 지원과제의 6.8%(1,562건)에 불과하다. 업력 5년 미만 창업초기기업 지원과제의 예산 비중도 [표 75]와 같이 조사대상 중소기업 지원과제 전체 예산의 12.8%(6,679억원)로 나타나고 있으며, 이중 “창업성장기술개발사업”을 제외하면 9.9%(4,823억원) 수준이다. 즉, 창업초기기업의 경우, R&D지원효과는 우수하지만 정부의 중소기업지원 R&D사업에서 차지하는 지원 비중은 낮게 나타나고 있으며, 창업초기기업 지원의 50% 이상이 창업초기기업 전용R&D사업인 “창업성장기술개발사업”에 편중되어 있음을 알 수 있다.

[표 75] 업력별 중소기업 지원예산 비중

(단위: 억원, %)

업력	중소기업 R&D지원과제		중소기업 R&D지원과제 (창업성장기술개발사업 제외)	
	예산	비중	예산	비중
5년 미만	6,679	12.8	4,823	9.9
5년 이상	45,316	87.2	43,899	90.1
합계	51,995	100	48,722	100

자료: 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서(2014. 7.)
에 기초하여 국회예산정책처가 재구성.

정부는 벤처·창업 지원 활성화를 위해 기업의 성장단계별 맞춤형 지원체계 구축을 통해 창업 2~3년차에 발생하는 R&D 수요에 대한 지원을 확대하겠다고 밝히고 있으나,¹⁰⁰⁾ 현재의 정부R&D사업 구조로는 이를 실현하기 어렵다. 창업기업 전용 R&D사업은 “창업성장기술개발사업”이 유일하며, 중소기업 지원 비중이 높은 R&D사업의 경우에도 업력 3년 또는 5년 미만의 창업초기기업 지원 비중은 매우 낮게 나타나고 있다. 따라서 정부는 “창업성장기술개발사업”과 같은 창업기업 전용 R&D사업을 확대하고, 중소기업 지원비중이 높은 주요 R&D사업의 경우에는, 세부 사업 내에 창업초기기업을 위한 별도의 내역사업 재원을 편성하는 등 창업초기기업의 R&D과제 참여를 확대할 수 있는 사업운영 개선을 검토할 필요가 있다.

라. 창업초기기업의 R&D사업 참여를 저해하는 진입장벽 제거 필요

정부의 중소기업 지원 R&D사업에서 창업초기기업 지원비중이 낮은 것은, R&D지원과제 선정 시에 [표 76]과 같이 대부분의 R&D사업이 기업의 신용도 및 재무제표를 고려하여 업력이 낮고 재무상태가 열악한 창업초기기업을 지원제외사항으로 분류하고 있기 때문이다. 특히, 창업기업 전용R&D사업인 “창업성장기술개발사업”도 다른 R&D사업과 동일하게 적용하고 있음을 알 수 있다.

100) 미래창조과학부, 「제3차 과학기술기본계획」, 2013. 7. 및 「2015년도 정부 연구개발 투자방향 및 기준안」, 2014. 4.

[표 76] 주요 중소기업 지원 R&D사업의 재무 상태에 따른 지원 제외 사항(사례)

세부사업	사업공고 시 신청기업의 재무 상태에 따른 지원제외 사항
중소기업청 주요 R&D ^{주)}	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부채비율이 1,000% 이상인 경우(창업 2년 미만인 업체는 예외) ○ 기업이 자본전액잠식 상태에 있는 경우 및 파산·회생절차·개인회생절차의 개시 신청이 이루어진 경우 ○ 창업 2년 이상 기업이 현장조사 등에서 재무제표를 제출하지 않은 경우
미래창조과학부 글로벌전문기술 개발(정보통신), 산업통상자원부 광역경제권선도 산업육성 지역특화 산업육성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 파산·회생절차·개인회생절차의 개시 신청이 이루어진 경우(단, 법원의 인가를 받은 회생계획 또는 변제계획에 따른 채무변제를 정상적으로 이행하고 있는 경우는 예외로 함) ○ 결산 기준 업력이 2년 이상된 기업의 경우 최근 2년 결산 재무제표상 부채비율이 연속 500% 이상인 기업 또는 유동비율이 연속 50% 이하인 기업 (단, 기업신용평가등급 중 종합신용등급이 'BBB'이상인 경우 또는 외국인투자촉진법에 따른 외국인투자기업 중 외국인투자비율이 50%이상이며, 기업설립일로부터 5년이 경과되지 않은 외국인투자기업은 예외로 한다.) ○ 최근 결산 기준 자본전액잠식 ○ 외부감사 기업의 경우 최근년도 결산감사 의견이 “의견거절” 또는 “부적정”

주: 중소기업융복합기술개발, 중소기업상용화기술개발, 중소기업기술혁신개발지원, 제품공정개선기술개발, 중소기업R&D기획역량혁신지원, 산학연협력기술개발, 창업성장기술개발사업.

자료: 각 R&D사업의 2014년 사업공고문을 발췌하여 국회예산정책처가 작성.

정부가 R&D과제 선정 시 과제 수행기업의 신용도를 고려하는 것은 해당 R&D과제가 정해진 목표달성에 실패할 경우, 정부출연금을 회수하고 참여제한 등 제재조치를 취해야 할 뿐 아니라, 과제를 수행 실패로 인해 사업성과에도 영향을 받기 때문이다.¹⁰¹⁾ 따라서 R&D과제의 성공 가능성이 높고, 실패 시에도 사업비 환수가 용이하도록 업력 및 신용도가 높은 중소기업을 선호하는 것이다. 이로 인해 정부 R&D사업이 성공률은 높지만 혁신적 성과는 미흡하다는 지적이 제기되어 왔으며, 2010년 기준 R&D지원과제의 성공률이 구 지식경제부는 97%, 중소기업청은 92.9%에 달하는 것으로 나타나 이를 확인할 수 있다.¹⁰²⁾

정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 [표 77]과 같이 R&D과제 평가 시 기존 실패과제로 분류되던 과제를 “성실수행”과제와 “불성실수행” 또는 “실패”과제로 이

101) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제27조(참여제한기한 및 사업비 환수기준).

102) 국가과학기술위원회, 「국가R&D사업 도전성 강화방안」, 2012. 9.

원화하여, R&D과제를 성실하게 수행하였으나 기술개발 목표에 미달하였거나 사업화 가능성이 낮은 경우 사업비 환수 및 기타 제재조치에서 구제해 주고 있다. 즉, 혁신적 R&D과제에 도전하였다가 실패했을 경우에는 책임을 묻지 않고 “성실수행” 과제로 분류하여 R&D과제의 도전성을 강화하겠다는 것이다.

[표 77] 산업통상자원부 및 중소기업청 R&D사업 운영규정의 과제 최종평가 기준

규정	R&D과제 최종평가 시 성공/실패 판정 기준 개정 내용
중소기업기술개발지원사업 운영요령 제25조 (중소기업청)	<p>③ 최종평가에 대한 결과는 최종보고서, 연구노트, 발표내용 등을 종합적으로 고려하여 “성공”, “성실수행”, “실패”, “보류”로 구분하며, 판단 기준 아래 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 성공: 성실하게 수행하여 계획된 최종 개발 목표를 달성하였으며 수행 결과의 사업화 가능성이 높은 경우 2. 성실수행: 기술개발 목표를 미달하였거나 기술개발 과정을 성실하게 수행한 사실이 인정되는 경우 3. 실패: 기술개발 목표를 미달하고 기술개발 과정을 불성실하게 수행한 경우, 사업비 관리 및 집행정도가 불성실한 경우 또는 의무사항·시정조치 불이행의 경우 4. 보류: 성공, 성실수행 또는 실패 판정을 위한 근거 자료 부족으로 재평가가 요구되는 경우
산업기술혁신사업 공통 운영요령 제 34조 제1항 (산업통상자원부)	<p>4. 제33조제4항에 따라 제출 받은 최종보고서에 대하여 현장실태조사 또는 평가위원회 평가 등을 거쳐 “혁신성과”, “보통”, “성실수행”, “불성실수행”으로 판정한다. 사업별 특성을 반영하여 평가등급 및 평가절차를 달리 정할 수 있으며, 필요시 성과제고를 위해 기술성평가와 사업화평가 등 평가단계를 분리하여 실시할 수 있다.</p>

자료: 각 부처의 R&D사업운영규정의 지원과제 최종평가 관련 규정.

정부는 이와 같이 R&D과제의 도전성을 강화하여 2017년까지 “혁신도약형 R&D과제”에 3조 7천억원을 투자하겠다고 밝히고 있으나,¹⁰³⁾ 그 범위를 학문적 성취가 높거나 고수익 창출 또는 신규사업군 형성이 가능한 중대형 R&D사업으로 제한하고 있다.¹⁰⁴⁾ 따라서 창업초기기업에 대한 정부R&D사업의 진입장벽을 낮추는데는 한계가 있는 실정이다.

103) 미래창조과학부, 「2014년도 미래창조과학부 업무보고」, 2014. 2.

104) 국가과학기술위원회, 「국가R&D사업 도전성 강화방안」, 2012. 9.

중소기업 지원비중이 50%가 넘는 주요 R&D사업의 지원과제를 중심으로 수혜 기업의 부채비율을 비교해 본 결과, [표 78]과 같이 2011년도, 2012년도 평균 부채비율이 각각 239.7%, 237.6%로 나타나 정부의 지원제외사항으로 분류한 부채비율 한도(중소기업청 1,000%, 산업통상자원부 및 미래창조과학부 500%)보다 훨씬 낮은 것으로 나타났다. 부채비율의 구간별로 비교해 보아도 부채비율이 200% 미만인 기업에 55% 이상이 집중되어 있어 부채비율 200% 이상인 어려운 기업을 배려해 줄 필요가 있다.

[표 78] 주요 중소기업R&D 지원사업 수혜기업의 부채비율 비교

(단위: 개, %)

부채비율 구간	2011		2012	
	수혜기업수	비중	수혜기업수	비중
0 미만	22	0.8	15	0.6
1~100	657	22.5	532	22.6
101~200	963	33.0	794	33.7
201~300	629	21.5	512	21.7
301~400	328	11.2	262	11.1
401~500	135	4.6	120	5.1
501~600	60	2.1	35	1.5
601~700	34	1.2	21	0.9
701~800	18	0.6	20	0.8
801~900	14	0.5	11	0.5
901~1,000	18	0.6	3	0.1
1,000 이상	41	1.4	33	1.4
합계	2,919	100	2,358	100
평균부채비율	239.7		237.6	

주: 중소기업지원 비중이 50%가 넘는 주요R&D사업을 대상으로 2008년부터 2013년까지 수행된 중소기업 지원과제의 수혜기업 중 신용보증기금의 재무데이터가 확인된 기업의 부채비율을 조사함.
 자료: 중소기업청, 산업통상자원부 및 미래창조과학부 제출자료(2014. 4) 및 신용보증기금 제출자료(2014. 5)를 이용하여 국회예산정책처가 작성.

정부가 R&D사업 추진 시 기업의 업력 및 신용도 등을 참고하는 것은 예산 낭비를 줄이고 사업비의 효율적인 운영을 위해 불가피한 면이 있다. 따라서 중단·실패한 R&D과제에 대한 정부의 사업비 환수 부담 등을 줄이는 대신, 업력이 낮고 기업 신용이력이 없는 창업초기기업에도 정부 R&D사업의 참여기회를 넓힐 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

대안으로는 재무상태가 열악한 중소기업이 R&D협약기간 중 R&D과제가 중단되거나 실패하였을 경우에도 정부출연금 회수를 보증해 주는 보험 제도를 운영함으로써, 해당 기업이 부도·폐업·파산 또는 기타 불가피한 사정에 의해 사업비 회수가 곤란한 경우에도 정부의 손실을 보전해 주는 방안을 검토해 볼 수 있다. 정부 추진의 유사한 사례로는 [표 79]와 같이 이행보증보험 제도를 도입한 “지역혁신인력양성사업” 및 중소기업청의 기술료 지급보증보험 제도가 있다. “지역혁신인력양성사업”의 경우, R&D과제에 참여하는 기업의 요건은 완화하되 이행보증보험 가입을 의무화한 사례이나, 2009년 도입되어 2012년에 폐지되었다. 한편 기술료 지급보증보험 제도는 R&D과제의 사업비 환수가 아니라 성공한 R&D과제에 대한 중소기업의 정부납부기술료 부담을 경감시키기 위해 도입한 제도로, 추후 발생할지 모르는 채무불이행을 예방하기 위한 보증제도로써 시사하는 바가 있다. 특히 보증보험료를 납부해야 할 기술료로 인정해 줌으로써 중소기업에는 추가적인 비용부담을 줄여주고 있다. 다만, 재창업기업인은 기존 기업 실패에 따른 연대보증 채무 등으로 신용등급이 하락해, 담보 및 보증인이 없는 경우 보증보험 발급이 어려워 또 다른 진입장벽으로 전락할 우려가 있다.

[표 79] 정부 R&D사업 관련 보험제도 도입 사례

	R&D과제 최종평가 시 성공/실패 판정 기준 개정 내용
지역혁신인력 양성사업의 이행보증보험 (교육부)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역소재 대학과 기업이 공동으로 R&D과제에 참여할 경우 R&D 및 인건비를 지원(1억~2억원/과제)하는 사업 ○ 중소기업이 주관기관인 경우 “이행보증보험” 가입을 의무화하여 과제비에 대한 담보를 확보하되, 보험료를 대응자금(현금)으로 인정(‘09년 도입) * 기업 자격요건 : 부설연구소를 설치한 기업신용등급 9등급 이상의 2년 이상인 법인으로 상시근로자수 5명 이상 또는 전년도 매출 3억원 이상 * 보증보험요율 : 총 보증액(과제비)의 1% 이내
기술료 지급 보증보험 (중소기업청)	<ul style="list-style-type: none"> ○ R&D ‘성공’판정을 받고 정부납부기술료를 납부해야 하는 중소기업의 보증보험 가입을 의무화한 제도(‘09년 도입) * 중기청의 중소기업대상 기술개발과제 전체에 적용하여 과거 공증어음의 불안정성 해결 * 기업 부담 경감: 분납형태의 자율적 결정권 및 보험수수료를 기술료로 인정 * 보증보험율 : 총 보증액(납부예정 기술료)의 5% 이내

주: 1. 중소기업융복합기술개발, 중소기업상용화기술개발, 중소기업기술혁신개발지원, 제품공정개선 기술개발, 중소기업R&D기획역량혁신지원, 산학연협력기술개발, 창업성장기술개발사업.

자료: 교육부 및 중소기업청 제출자료, 2014.

정부에서도 관련 연구용역을 통해 이의 확대 도입을 검토한 바 있으며,¹⁰⁵⁾ 재무상태가 열악한 창업초기기업에 대한 정부R&D사업의 참여기회를 확대하고 혁신역량을 강화할 수 있는 방안으로 소액·단기 R&D과제를 중심으로 단계적 도입을 검토할 필요가 있다.

105) 장동한, 「중소기업을 위한 R&D보험 확대방안 연구」, 건국대학교, 2012.12.(국가과학기술위원회 연구용역보고서).

4. 벤처·창업 관련 인프라지원 사업

가. 사업 현황

벤처·창업지원을 위한 인프라지원 및 인력 지원 사업예산은 [표 80]과 같이 2014년 기준으로 각각 2,107억원 및 147억원 수준으로 편성되어 있으며, 2015년 예산안에는 2,220억원 및 59억원 수준으로 비슷한 규모이다. 주요 사업으로는 청년창업사관학교, 창업선도대학 및 창업보육센터(BI)를 지원하는 “창업사업화지원”, “창업선도대학 육성” 및 “창업인프라지원”이 추진되고 있다. 인력지원 사업의 경우, 고용노동부 및 중소기업청에서 내역사업 형태로 소규모로 운영되고 있으나, 오히려 인프라 사업인 “창업사업화 지원”에서 교육과정 개설 등 인력양성을 상당 부분 포함하고 있다. 따라서 인력지원의 경우 별도로 분리하지 않고 인프라 사업의 영역에서 검토하였다.

[표 80] 벤처·창업 관련 인프라 사업 현황

(단위: 억원)

	세부사업	내역사업	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
인프라	콘텐츠/아랩 운영	인프라 조성	2.0	78.6	100.0
		창조자산마당	3.0	3.0	6.7
		아이디어 융합 공방	10.0	10.0	12.0
		창업발전소	10.0	10.0	12.0
	창의적 콘텐츠 제작기반 조성	디지털콘텐츠 사업화 지원	-	6.0	12.5
	창조경제종합 지원서비스	아이디어사업화지원체계구축·운영	-	39.3	25.4
		창조경제 공감대 형성 및 성공사례 확산	-	30.0	6.0
	창업저변확대	시제품 제작터	61.0	48.6	47.9
		시니어창업지원	63.5	47.3	44.9
	창업사업화 지원	창업맞춤형 사업화	500.0	499.0	423.4
		청년창업사관학교 운영	253.9	260.0	260.0
		선도벤처연계 기술창업 지원	75.0	75.0	75.0
		글로벌 청년창업 활성화	20.0	50.0	53.0
		민관공동창업자발굴·육성	-	50.0	50.0
	창업선도대학 육성	창업 아이템 사업화	258.7	295.2	400.0
	창업보육센터발굴·육성	창조관광기업 발굴·지원	38.0	36.0	24.0
	창업인프라지원	창업보육센터지원	175.0	133.5	118.4
		BI 경쟁력강화지원	80.0	68.5	105.0

	세부사업	내역사업	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
	정책자금지원성과향상	청년전용창업자금 연계 컨설팅	59.0	46.0	43.7
	여성기업 육성	여성기업창업지원	8.0	8.0	5.0
		여성기업종합지원센터 운영	19.0	19.0	19.0
	장애인기업 육성	장애인 창업지원	9.2	14.9	11.5
		장애인기업 종합지원센터 설치·운영	40.7	32.6	36.6
	창조경제 기반구축	창조경제 문화기반 구축교류 공간 운영	-	39.8	26.9
	기술확산지원 (정보통신)	SW산업기술확산역량강화전문 창업기획사	-	18.0	15.2
	연구공동체 기술사업화 지원	과기특성화대학 기술사업화 선도모델 육성-기술창업 촉진	-	12.0	25.0
	ICT 창의기업 육성	글로벌 창업기업 전문 컨설팅 지원	60.2	46.9	55.5
		벤처1세대 멘토링 프로그램 운영	7.2	25.6	29.9
		벤처세대 재기지원/ICT 창의기업 육성	1.8	31.4	101.4
	창의적 콘텐츠 제작기반 조성	랩 설립운영 지원	-	1.3	5.0
		전문가협력체계 구축 및 운영	-	0.6	1.5
	벤처기업경쟁력강화	벤처기업협력해외진출지원	8.7	8.7	7.7
		벤처협력활성화	14.3	13.5	12.3
		지방벤처활성화	9.0	9.0	8.1
	M&A활성화 지원	기업진단비용지원	1.2	3.0	1.2
		M&A상담자문	0.2	0.3	1.3
		M&A거래정보망개편운영	0.6	0.6	0.6
		컨퍼런스, 도서인쇄 등	0.1	1.5	1.2
	중소기업재기지원	재기법률서비스 지원	30.0	18.0	21.0
		재창업 확산 지원	2.0	2.0	-
	사업전환 촉진	사업전환 지원	10.1	9.8	9.1
		무역조정 지원	4.8	4.8	4.8
	소계		1,836.2	2,107.3	2,219.7
인력	고용창출지원	유망창업기업 고용지원	30.3	36.5	40.9
	청년창직인턴제	창직인턴	68.9	90.7	-
	벤처기업경쟁력 강화	벤처기업 일자리 창출	21.1	19.6	17.7
	소계		120.3	146.8	58.6

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6.) 및 각 부처 「2015년도 예산안 사업설명자료」(2014. 9)에 기초하여 국회예산정책처가 작성.

정부는 벤처·창업 지원 활성화를 위해 벤처·창업인프라 지원과 관련해서, 경영성과가 부실한 창업보육센터(BI)의 30%를 구조조정하고, 규모 및 기능을 확대·대형화하여 장기적으로는 ‘창업 엑셀러레이터’로 육성하겠다고 발표한 바 있다.¹⁰⁶⁾

106) 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부추진방안」, 2014. 3.

나. “창업 플랫폼” 기반의 전주기 지원체계 구축 필요

우리나라는 1인당 GDP 3만 달러 수준으로 선진국 초기단계에 진입하였지만 생계형 창업 비율이 53.4%로 소득수준에 비해 높은 것으로 나타났다.¹⁰⁷⁾ 한편 기술기반의 혁신형 창업이 저성장 기조의 돌파구로 주목받으면서 선진국일수록 혁신형 창업이 증가하고 있으며, 이를 위한 수단으로 ‘창업 플랫폼’이 각광을 받고 있다.¹⁰⁸⁾

창업 플랫폼은 [그림 19]와 같이 창업 아이디어만 가지고 쉽게 제품으로 구현하여 상용화로 연계하는 소위 ‘쉬운 창업’을 가능하게 하는 플랫폼을 말한다. 해외에서는 창업 플랫폼을 활용한 혁신적인 창업사례가 확산되고 있으며, 아이디어 평가 및 실행, 시제품 제작, 자금 등 다양한 분야를 지원하는 창업 플랫폼 기반이 조성되어 있다. 플랫폼은 아이디어 제안자에게 필요한 자원을 제공하는 파트너, 투자자 및 중개자 역할을 수행하고 있다.

[그림 19] 창업플랫폼의 역할과 기능

	어려운 창업		플랫폼 기반의 쉬운 창업
아이디어 평가, 실행	대부분 혼자서 담당	→ 창업 플랫폼	아이디어만으로도 창업 가능·평가·실행은 플랫폼이 대행
시제품 제작	필요 장비 구매, 제품 변형시 추가 부담		첨단 장비를 마음껏 사용, 고정비 부담 없음, 자유로운 제품 변형
시장 탐색, 수요 발굴	제품 수요를 직접 발굴		중개 플랫폼이 수요자를 연결
자금	자기자본 혹은 소수에 투자하는 벤처 캐피탈에 의존		세계인에게 제품을 알리고 자금을 조달
교육	교육을 받지 않거나, 직접 발굴		창업 역량 배양과 교류 네트워크 제공
네트워크	교류 네트워크를 직접 발굴		해외 창업자와 교류, 교육 지원

자료: 노규성, 「플랫폼이란 무엇인가」, 커뮤니케이션북스, 2014., 102쪽.

창업플랫폼을 기능별로 분류하면 [그림 20]과 같이 자금, 보육, 혁신(기술시장) 플랫폼으로 구분하기도 하지만, 일반적으로 창업아이디어 발굴에서 사업화를 위한

107) Kelley, D. J., et al., 「2011 Global Report. Global Entrepreneurship Monitor」.

108) 이승환 외, 「혁신형 창업 활성화의 비결, 플랫폼」, 삼성경제연구소, 2013. 9.

인프라, 자금 연계 등을 종합 지원하는 창업엑셀러레이터(Startup Accelerator) 및 기술인큐베이터(Technological Incubator)를 대표적인 창업 플랫폼이라고 볼 수 있다. 해외 아이디어 사업화 플랫폼의 대표적인 사례로는 퀴키(Quirky), 테크숍(Techshop), 이노센티브(Innocentive), 캐글(Kaggle), Y콤비네이터(Y-Combinator)가 있으며, 크라우드펀딩을 통해 창업 아이템에 대한 투자금을 조달하는 킥스타터(Kickstarter)는 크라우드펀딩 플랫폼의 성공 사례라고 할 수 있다.¹⁰⁹⁾

[그림 20] 창업생태계의 기능별 주요 플랫폼

자금	보육	혁신
크라우드펀딩 플랫폼 (Crowdfunding Platform)	엑셀러레이터 (Accelerator)	비즈니스 아이디어 플랫폼 (Business Idea Platform)
엔젤투자자 (Angel Investor)		개방형 혁신시장 플랫폼 (Open Innovation Marketplace Platform)
벤처캐피탈/CVC (Venture Capital/CVC)	인큐베이터 (Incubator)	기술이전 플랫폼 (Technology Transfer Platform)

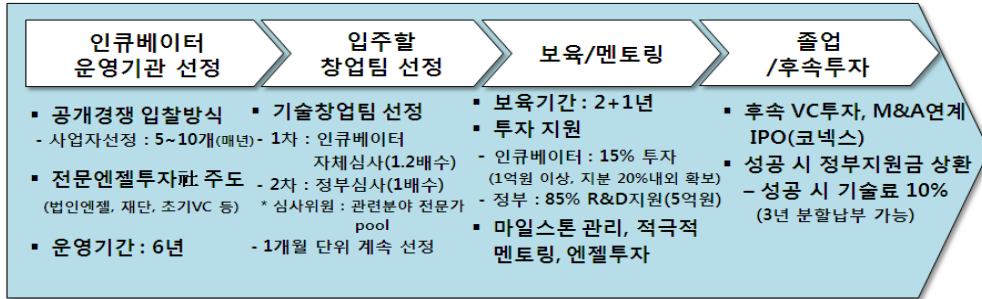
주: 음영처리한 부분이 플랫폼에 해당함.

자료: 권보람 외, 「창업생태계 활성화를 위한 혁신플랫폼의 활용전략, 전자통신동향분석 제29권 제4호, 한국전자통신연구원, 2014., 139쪽.

정부가 민간의 전문성을 활용하여 2013년부터 추진하고 있는 “글로벌시장형 기술창업 프로그램(TIPS: Technology Incubating Program for Startups)”은 이스라엘의 대표적인 창업플랫폼인 기술인큐베이터(TI)를 벤치마킹한 것으로, 기존의 창업보육센터(BI: Business Incubator)사업과 관계없이 별도로 추진하는 기술기반의 창업보육지원(Incubating) 사업이다. 동 사업은 민·관 협력방식의 기술창업 패키지 지원 프로그램으로, [그림 21]과 같이 1단계(민간투자+정부자금)→2단계(정부R&D)→3단계(마케팅·글로벌화)로 기술창업 전주기를 지원하고 있다.

109) 미래창조과학부 제출자료, “국내외 아이디어 사업화 플랫폼 대표 사례”, 2014. 참조.

[그림 21] 글로벌 시장형 기술창업 프로그램(TIPS)



자료: 중소기업청 보도자료, 2014. 2. 27.

그런데 동 사업은 [표 81]과 같이 R&D사업인 “산학연협력기술개발사업”의 내역사업 형태로 2013년 하반기부터 신규 추진되어 2015년 320억원으로 예산을 증액하고 현재 총 10곳의 인큐베이터를 운영하고 있다.

[표 81] 산학연협력 기술개발사업 내역

(단위: 백만원)

내역사업	주요 내용	2014 예산	2015 예산안
첫걸음 R&D	· R&D초보기업의 정부 R&D 지원	42,501	55,338
도약 R&D	· 성장·도약이 필요한 중소기업을 대상으로 대학·연구기관과의 공동 R&D 지원	81,502	69,165
글로벌시장형 창업 사업화 R&D	· 첨단고기술 기반의 R&D를 기획하고 있는 (예비)창업팀의 R&D 및 사업화 지원	21,819	32,000
이공계전문가 기술개발 서포터즈	· 이공계 전문가를 활용하여 중소기업의 생산 또는 R&D 현장의 기술애로 진단 및 해결 지원	-	1,500
합계		145,822	158,003

자료: 중소기업청, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 8.를 참고하여 국회예산처 재구성.

동 사업의 가장 큰 특징은 R&D사업으로 분류되어 있기 때문에 정부는 R&D예산만 지원하고 기존 BI의 시설·공간 및 민간의 벤처·창업 전문가를 활용한다는 것이다. 성공 벤처인 중심의 전문 엔젤투자사가 유망한 기술창업팀을 선별하여 엔젤투자·창업보육·멘토링을 제공하고, 정부는 민간의 전문가가 선정한 기술창업팀에 R&D를 일괄 지원함으로써, R&D과제의 선정에도 민간 전문가를 활용하고 있다.

즉, 정부가 전문 엔젤투자사를 인큐베이터 운영기관으로 선정(사업기간 6년)하고 창업팀 추천권(1.2배수)을 부여한 후, 추천한 창업팀을 정부가 최종선정하고 운영기관의 보육센터에 입주시켜 멘토링 및 투자와 정부R&D를 매칭 지원하는 방식이다. 선발된 창업팀에는 창업·R&D·사업화를 위해 최장 3년간 민간의 엔젤투자 1억원과 함께 정부 R&D 최대 5억원(90%이내, 10% 자비) 등이 지원된다. 추가적으로 창업자금 1억원, 엔젤매칭펀드 2억원, 해외 마케팅 1억원 등 최대 10억원까지 지원이 가능하며, 초기자본이 없는 유망 창업팀에게 도전기회를 제공하도록 민간 전문투자사의 선별능력과 인큐베이팅 능력을 활용하는 것이 기존의 창업보육사업과의 가장 큰 차별점이다. [표 82]와 같이 정부가 선정한 인큐베이터 운영기관은 모두 성공한 벤처사업가 또는 엔젤투자자로 이루어져 있다.

동 사업은 인프라 지원이 어려운 R&D사업의 특성을 고려하여 민간의 인프라를 매칭방식으로 활용함으로써 오히려 민간의 전문성을 활용해 사업의 경쟁력과 효율성을 높인 사례로 볼 수 있다.

[표 82] 이스라엘식 기술창업 프로그램 운영기관 현황

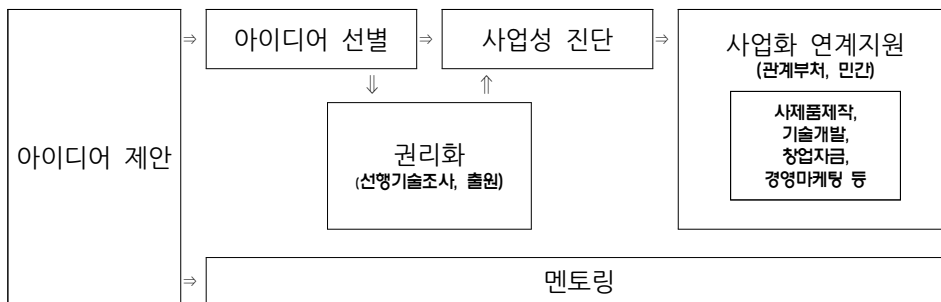
운영기관 주간사	대표	참여기관	선정 년도
카이트창업재단	김철환	이미지앤머터리얼스, KAIST	2013
캡스톤파트너스	송은강	캡스톤, 스파크랩, 아산나눔재단	2013
케이큐브벤처스	임지훈	카카오톡, 서울대기술지주사BI	2013
프라이머	이택경	다음, 이니시스, 송영길, 한양대	2013
패스트트랙아시아	박지웅	티켓몬스터, 파이프락스, 포항공대	2013
(주)본엔젤스 벤처파트너스	장명규	디캠프(은행권청년창업재단)	2014
(주)더벤처스	호창성	자체 BI	2014
(주)퓨처플레이	류중희	전자부품연구원, 네오플라이	2014
콜리지코너 인베스트먼트(주)	권혁태	CCVC벨류업센터, BootstrapLabs	2014
이노폴리스 파트너스(유)	이상진	한국과학기술지주(17개 출연연 통합지주사)	2014

자료: 중소기업청 보도자료, 2014. 2. 27.

미래창조과학부에서도 아이디어 사업화의 활성화와 창조경제문화 확산을 위해, 아이디어 선별에서 사업화까지 전주기적으로 지원하는 ‘아이디어 구현 플랫폼’ 사업으로 “창조경제종합지원서비스사업”을 신규추진하면서 ‘창조경제타운’을 구축·운영

하고 있다. 동 사업은 온라인포털 ‘창조경제타운’을 중심으로 [그림 22]와 같이 국민이 제안한 아이디어에 대해 멘토링을 지원하고 전문가 평가를 통해 선별된 아이디어를 사업화·창업 단계별 관계부처 및 민간의 지원 프로그램으로 연계 지원하는 것이다.

[그림 22] 창조경제타운 주요지원 절차



자료: 미래창조과학부 제출자료, 2014. 3.

그러나 ‘창조경제타운’은 [표 83]과 같이 온라인 포털을 중심으로 한 아이디어 멘토링 및 사업화 지원플랫폼 구축 및 운영 등을 수행하는 40억원 수준의 아이디어 사업화 지원사업이다.

[표 83] 창조경제 확산지원사업의 주요 내역

(단위: 백만원)

내역사업	주요 내용	2014	2015
		예산	예산안
창조경제구현을 위한 아이디어 사업화 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> 아이디어 멘토링체계 운영 아이디어 사업화 지원플랫폼 구축 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> 확산체계 운영, 종합정보 DB(콘텐츠) 구축, 정보시스템 인프라 구축, 사업화 지원시스템 구축 	3,929	4,275
창조경제 공감대 형성 및 성공사례 확산	<ul style="list-style-type: none"> 창조경제 박람회 개최 국민참여형 아이디어 오디션 방송프로그램 제작 지원 	3,000	3,000
합계		6,929	7,275

자료: 미래창조과학부, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 8.

따라서 아이디어 창출, 구체화/R&D, 자금, 경영/마케팅 지원 등 창업단계에서 이루어지는 모든 활동들을 자체적으로 지원할 수 없고, 관련 재정사업의 연계지원이 필수적이다. 이를 위해 정부도 창조경제타운을 12개 부처, 62개 사업과 연계하여 지원하겠다고 발표하였으며,¹¹⁰⁾ 현재, 9개 부처의 총 20개 사업과 연계하여 총 720여건의 지원이 이루어지고 있다고 한다. 다만, 연계지원을 확대하고 내실화하기 위해서는 관계부처간 밀접한 협업이 요구된다.

온라인 상에 주당 300건 이상의 아이디어가 제안되고 있는 상태에서 이를 정부가 주도하여 아이디어를 선별하고 체계적 지원을 통해 창업·사업화로 연결하는데는 한계가 있을 수 있다. 정부는 창조경제타운 CTO(Creative economy town Technology Officer)를 통해 7개 분야별 43명의 전문가가 등록된 아이디어를 선별하여 관련 사업에 연계한다고 밝히고 있지만, 보유 인력만으로 아이디어의 진단·선별 과정의 내실화를 기하기는 쉽지 않아 보인다.

따라서, 정부는 ‘창업플랫폼’ 기반의 기술창업 지원사업을 보다 효과적으로 운영하기 위해서는 기존의 창업단계별로 단절되어 있는 사업지원체계를, “글로벌 시장 창출형 기술창업(TIPS) 프로그램”과 같이 민간의 전문성을 활용하면서 창업 전주기 지원이 가능한 ‘창업플랫폼’ 기반의 패키지형 지원사업으로 개편을 검토할 필요가 있다.

다. 창업보육센터(BI)사업의 예산 감액 및 유사·중복사업 조정 검토 필요

(1) 창업보육센터(BI)사업의 예산 감액조정 및 운영개선 검토 필요

1998년부터 정부가 추진하는 대표적인 벤처·창업 인프라 지원사업은 [표 84]와 같이 ‘창업보육센터(BI)’를 육성·지원하는 “창업인프라지원사업”이다.

110) 미래창조과학부, “창조경제타운 범부처 사업 연계방안”, 2014. 2.

[표 84] 창업인프라지원사업 2015년 예산안의 주요 내역

(단위: 백만원)

내역사업	주요 내용	2014 예산	2015 예산안
창업보육센터(BI) 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 창업보육센터(BI)의 건립 및 운영비 지원 - (건립비) 일반건물의 BI 전환을 위한 리모델링과 기존 BI의 노후시설 개선비용 - (운영비) 매니저 교육훈련비, 매니저 인건비 및 성과인센티브, 수용비, 여비 등 BI운영내실화를 위한 운영비 	13,352	11,840
BI 경쟁력 강화 지원	<ul style="list-style-type: none"> · BI별 입주기업 경쟁력 강화를 위한 자율적 설계·운영 지원 · BI-net, 매니저 교육 등 인프라 구축 지원 	6,852	10,500
저소득층 밀집지구 지식산업센터 건립	<ul style="list-style-type: none"> · 도심의 저소득층 밀집지역에 임대형 지식산업센터를 조성하여 소규모 영세기업에 사업공간 제공 및 지역저소득층의 생산적 일자리 창출 	4,500	5,000
합계		24,704	27,340

주: 건립비 지원은 2015년도부터 “BI입주기업 경쟁력 강화” 사업으로 이관.

자료: 중소기업청, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 8.를 참고하여 국회예산처 재구성.

동 사업은 「중소기업창업지원법」에 따라 1998년부터 추진되어 [표 85]와 같이 2013년말 기준 전국에 277개 BI를 건립·운영하고 있다.¹¹¹⁾ 특히 창업보육센터는 2002년 전국 293개로 최대치를 보이다가, 2013년 현재 2002년 대비 16개소 감소한 상태로 운영되고 있다.

[표 85] 연도별 창업보육센터(BI) 운영 현황

(단위: 억원, 개)

	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
예산	63	494	468	255	270	207	284	163	183	168	189	306	353	380	618	255
BI	30	142	240	279	293	292	292	278	265	269	281	279	286	280	290	277

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

각각의 BI를 운영주체별로 구분하면 [표 86]과 같이 대학에 설치된 BI가 가장 많은 209개, 75.5%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

111) 「중소기업창업지원법」 제6조(창업보육센터사업자의 지정 등) 참조.

[표 86] 창업보육센터(BI)의 운영주체별 현황

(단위: 개, %)

	대학	연구소	지방자치 단체	중소기업 진흥공단	기타	합계
BI수	209	25	18	5	20	277
비중	75.5	9.0	6.5	1.8	7.2	100

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

전국 277개 BI의 경영성과를 분석한 결과, 입주기업의 매출액 및 고용이 지속 감소하고 있음을 알 수 있다. BI 입주기업의 매출액 및 고용은 [표 87]과 같이 2009년 2.54조원, 22,017명에서 2013년 1.64조원, 16,665명으로 감소하였다. 이는 입주기업의 평균 입주기장이 짧아지고 고용인원도 갈수록 소수화되는 창업경향이 반영된 결과로 볼 수 있다.¹¹²⁾ 따라서 BI 입주기업의 매출액·고용성과를 BI지원사업의 실적으로 단순 대입하는 데 무리가 있으며, BI 졸업기업의 성과를 별도로 조사할 필요가 있다. 다만 아직까지 BI 졸업기업의 성장성 및 기업성과를 추적 조사한 자료가 없고, BI 입주기장이 최장 8년까지 보장되는 점을 고려하여 경영성과는 입주기업의 성과 변화를 참고하는 데 활용하였다.

[표 87] 전국 창업보육센터(BI) 입주기업 경영성과

(단위: 개, 억원, 명)

	2009		2010		2011		2012		2013	
	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	
입주 기업 수	4,770	5.3	4,818	1.0	4,764	-1.1	5,123	7.5	5,511	7.6
매출액	25,382	9.4	24,807	-2.3	20,055	-19.2	16,592	-17.3	16,393	-1.2
고용인원	22,017	-4.2	21,112	-4.1	18,078	-14.4	17,276	-4.4	16,665	-3.5

자료 : 중소기업청 제출자료, 2014.

112) 중소기업청에 따르면, BI 입주기업 중 업력 5년 이상 업체 비중이 2009년 14.9% → 2013년 5.3%로 줄어들었고, 입주업체당 평균 고용인원도 2009년 4.6명 → 2013년 3.0명으로 줄어들고 있음.

전체 BI 중 30개 이상의 보육실을 보유한 대형 BI는 전체의 18%에 불과하여, 서비스의 집적화·다양화가 어려운 영세 BI가 다수를 차지하고 있는 형편이다.¹¹³⁾ BI는 시설·장소의 제공 및 경영·기술 분야의 지원을 전제로 하고 있으나, 실제 물리적 공간 제공에 치중하고 경영·기술 등 노하우 전수가 부족한 형편이다.¹¹⁴⁾

이에 따라 정부는 BI에 대한 구조조정을 촉진하고, 우수 BI에 대한 정부지원을 집중·대형화함으로써, BI를 창업자 공간·보육에서 투자·네트워크까지 포괄하여 지원하겠다고 발표하였다.¹¹⁵⁾ 이를 위해 BI의 운영평가 결과를 매년 공개하고, 3년 연속 최하위 평가(40점 미만)를 받는 경우 지정을 취소하여 2017년까지 BI의 30%를 구조조정 하겠다고 밝히고 있다.¹¹⁶⁾ 그러나 아직까지 BI운영평가 결과는 공개하지 않고 있으며, [표 88]과 같이 BI 운영평가 현황만을 국회에 제출하였다.

[표 88] 창업보육센터 운영평가 현황

(단위: 개, %)

	S등급		A등급		B등급		C등급		합계	
	개수	비율	개수	비율	개수	비율	개수	비율	개수	비율
2013	54	21.5	77	31.0	51	20.3	69	27.5	251	100
2012	51	20.6	77	31.0	73	29.4	47	19.0	248	100

주: 1. 2013년도 총 277개 BI 중 251개 등급평가(등급평가 제외 14개 및 특화 BI 12개 제외)

2. 2012년도 총 290개 BI 중 248개 등급평가(등급평가 제외 24개 및 특화 BI 12개 제외)

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

BI의 운영평가등급은 소재지 기준으로 13개 지역으로 구분하여 지역내 상대평가 순위에 따라 4개 등급(S, A, B, C)을 부여하며, 정부는 BI 운영평가를 통해 최하위 C등급 비율을 2012년 19%에서 2013년 28%로 높이고 이중 연속 3년간 평가점수 40점 미만인 BI는 지원을 중단하고 BI 지정을 취소하는 구조조정을 추진하고 있다.¹¹⁷⁾ 2013년에는 27개 BI가 운영평가 40점 미만을 받았으나, 해당 규정이 2014

113) 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부 추진방안」, 2014. 3., 14쪽.

114) 「중소기업창업지원법」 제2조(정의) 제7호.

115) 관계부처 합동, 「경제혁신 3개년 계획」 세부 실행과제, 2014. 3., 36쪽.

116) 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부추진방안」, 2014. 3. 14쪽.

117) 「중소기업창업지원법」 시행규칙 제17조 개정(2014.2.)

년 2월에 개정되어 아직 구조조정이 실행되지 않고 있어, 당초 목표인 2017년까지 30% BI(83개)를 등록 취소하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다.

2013년 C등급을 받은 BI는 69개 였으나 이들 중 등록 취소 요건인 40점 미만을 받은 BI는 절반에 못미치는 27개이기 때문에, 이들 27개 기관이 3년 연속 40점 미만을 받더라도 2016년 퇴출 대상은 27개 기관에 불과하게 된다. 「중소기업창업지원법」 시행규칙(제17조)에서 정하고 있는 등록 취소 기준은 정부가 고시한 평가기준에 3년 연속 미치지 못하거나, 3개월 이상 보육실 면적의 40% 이상이 임대되지 않고 있는 경우이다.

정부의 BI 운영평가 항목은 [표 89]와 같이 입주기업 지원실적 및 성과에 대한 평가비중(28점)이 낮아, 인프라(시설 및 인력)가 우수한 대형BI에 유리하다. 평가기준은 BI소재지를 기준으로 13개 지역으로 구분하여 지역 내 상대평가 순위에 따라 4개 등급을 나누고 있으나, 인프라가 우수한 지역의 거점 대학이 상대적으로 높은 평가를 받을 가능성이 높을 것으로 예상된다.¹¹⁸⁾

118) 중소기업청은 BI운영평가 결과에 따른 순위를 공개하지 않고 있음.

[표 89] 창업보육센터 운영평가 항목

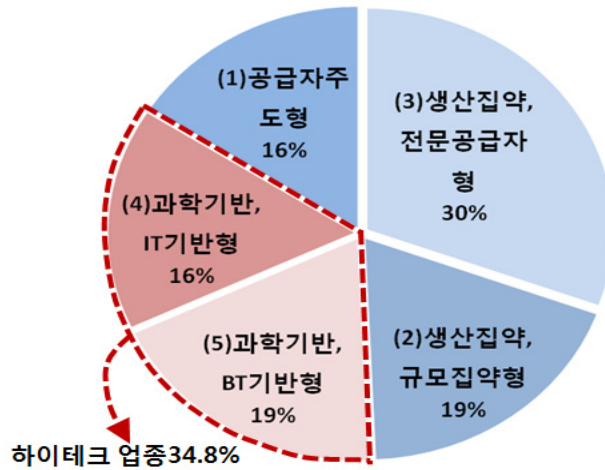
(단위: 점)

평가항목	평가지표	평가요소	배점	
인프라 (40)	인력(27)	센터장의 근무실적 및 전문성	센터장 전담수행 여부	3
			센터장 장기근무 실적	4
		매니저 확보 및 전문성	매니저 정규직 및 무기계약직 수	6
			매니저 장기근무 실적	8
		매니저 확보 인원	6	
	자금(5)	운영자금 확보	운영자금 확보 실적	5
	시설(8)	시설 확보	보육실 면적	4
			보육실 수	4
운영 (60)	창업보육 인프라 개선 의지 (23)	기관장의 관심 및 의지	창업사업 직접 참여 횟수	2
		센터장의 관심 및 적극성	워크샵 및 역량강화 교육 참석	2
		매니저의 전문성 강화	매니저 교육 실적	3
		매니저의 처우개선	매니저 인건비	6
			매니저 성과 인센티브 지급여부	4
	창업보육료 사용률	창업보육료의 창업보육사업 사용비율	6	
	BI운영 입주기업 지원 실적 (23)	센터 운영체계화 노력	입주·연장·졸업 선정평가위원회	2
			운영 시 외부전문가 구성 비율	
		시설 운영	보육실 입주율	4
			보육실 회전율	3
	입주기업 지원	사업화 지원 실적	10	
		교육 지원 실적	4	
	입주·졸업 기업 지원 성과(14)	입주기업 성과	계속 입주기업 매출 증가율	2
			계속 입주기업 매출 증가액	2
계속 입주기업 고용 증가율			3	
인증·지재권 발생 실적			2	
투·융자 유치 성과			3	
졸업기업 성과		졸업기업 매출	1	
	졸업기업 고용	1		
합 계			100	

자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

BI 입주기업의 섹터별 분석결과를 보면, [그림 23]과 같이 하이테크 분야의 비중이 35% 미만으로 나타나고 있어, 정부가 국정과제로 중점 추진하고 있는 “혁신형 기술창업”의 인프라로서는 다소 미흡한 실정이다.

[그림 23] 창업보육센터 섹터별 분포(2012년 기준)

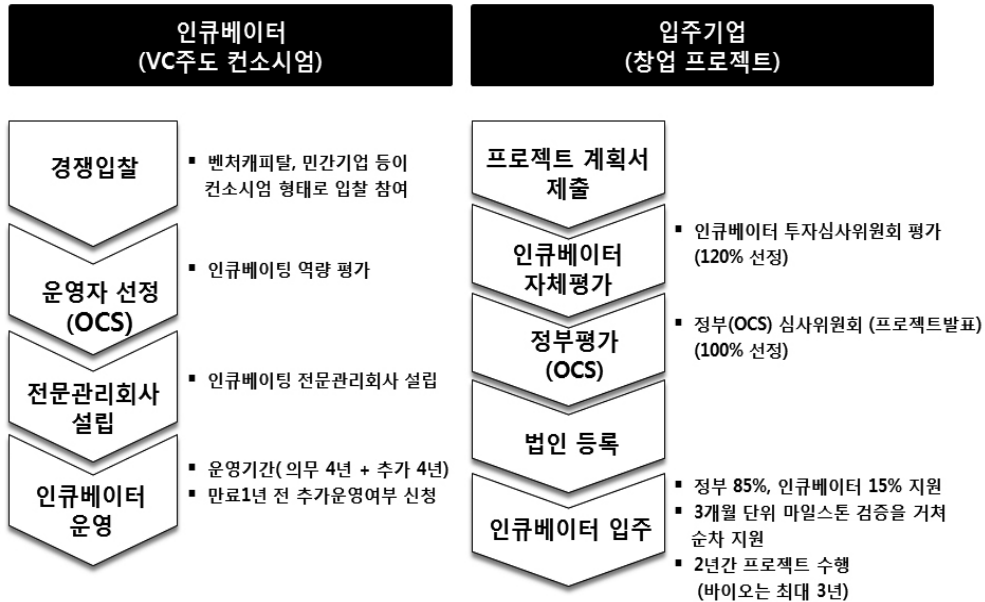


자료: 중소기업청 제출자료, 2014.

혁신형 기술창업 인큐베이터로서 대표적인 우수 사례로 알려진 이스라엘 TI(Technological Incubator)의 경우, 전국에 26개의 TI에 약 200개의 프로젝트를 수행하면서 연간 75~80개의 기술혁신기업이 탄생되고 있다.¹¹⁹⁾ 이스라엘 정부(경제부 산하 수석과학관실)는 8년 주기로 경쟁입찰을 통해 TI운영기관을 선정하고 있으며, 민영화된 2002년 이후부터 운영비 지원을 중단하고 사무실 임대, R&D 시설, 설비 등 제반 비용을 TI 운영기관이 부담하도록 하고 있다. TI에서 수행할 프로젝트의 선정평가는 TI운영기관과 정부가 함께 참여하며, 아이디어를 보유한 예비창업자를 대상으로 1, 2단계 평가를 통해 엄격한 검증을 실시하고 있다. TI 및 입주기업 선정절차는 [그림 24]와 같다.

119) 배영임, “이스라엘의 기술인큐베이터프로그램의 특징과 시사점”, 『과학기술정책』, 2013. 9. p.71.

[그림 24] 인큐베이터와 입주기업의 선정절차



자료: Yossi Smoler(2012), “Technological Incubators Program”, Korea-Israel High Tech & Venture Capital Summit 발표자료 가공.

이스라엘정부는 TI 프로그램의 평가지표로 민간펀드의 유치를 가장 중요하게 고려하는데, 2009년까지 정부가 약 5억 달러를 투자한 반면 민간펀드금액은 그 4.6 배에 해당하는 약 26억 달러에 이르고 있다. TI 프로그램은 2010년까지 총 1,400여 개의 하이테크 기업을 보육하였으며, 1,200여개의 기업이 졸업하여 졸업률이 91%로, 10개 기업 중 1개 기업을 제외한 모든 기업이 성공적으로 자립하였다.¹²⁰⁾

이스라엘 TI의 가장 큰 특징은 정부와 민간의 TI운영기관이 소요비용을 85:15로 분담하고, 벤처캐피탈이 주도하는 민간의 TI운영기관이 각종 인큐베이팅 서비스(R&D 인프라, 경영·행정지원, 교육·훈련, 투자네트워크)를 제공하는 대신에 창업기업 지분의 최대 50%를 받을 수 있는 명확한 인센티브 구조가 구축되어 있다는 것이다. 우리나라의 BI와 이스라엘 TI 프로그램을 비교하면 [표 90]과 같다.

120) 배영임, “기술창업 촉진을 위한 인큐베이팅 프로그램”, 중소기업연구원, 2013. 3., 10쪽.

[표 90] 한국-이스라엘의 창업보육 프로그램 비교

(단위: 백만원)

	창업보육센터(BI)	이스라엘 TI
규모	277개 센터, 5,123개 업체 입주	26개 센터, 200개사 입주
정부예산	연 평균 380억원(대부분 건립비)	연 평균 5천만달러 (대부분 운영비(2002년 중단), R&D 자금)
운영주체	대학(77.5%)	벤처캐피탈주도 컨소시엄 (전문관리회사)
입주대상	예비창업자 및 업력 3년 미만 기업	예비창업자
지분참여	없음	지분의 30~50% 참여(TI운영기관)
평가	1차 전문매니저 서류평가 2차 운영위원회 발표평가	1차 인큐베이터 위원회 평가 2차 투자심사위원회 평가 3차 정부(수석과학관실) 평가

자료: 중소기업청 제출자료(2014) 및 이스라엘 OCS “Technological Incubator Program” 현황자료(2013)를 참고하여 국회예산정책처가 작성.

정부는 기존 BI 운영의 문제점을 개선하고자 하드웨어 측면의 건립지원을 점차 줄이는 대신 성과가 우수한 BI를 중심으로 소프트웨어 측면의 운영지원을 강화하고, 특히 퇴출된 BI를 우수 BI에 위탁 운영함으로써 「프랜차이즈형 BI」를 육성하여 ‘창업엑셀러레이터’¹²¹⁾로 운영하겠다고 발표하였다.¹²²⁾ 그러나 이스라엘과 같이 인큐베이터의 참여주체별 인센티브를 공유하는 메커니즘에 대한 사전 설계 없이 추진될 경우, 단기적인 지원효과 보다는 정부가 17년간 설립을 지원한 지역 기반의 277개 BI 대부분의 존립을 흔들게 될 수도 있다. 현재 정부는 BI 운영평가 등급에 따라 차등 지원하고 있으며, 평가점수 40점미만인 BI에 대해서는 운영비 지원을 제외하고 있다.¹²³⁾

한편, BI지원사업과 별개로 2013년부터 R&D사업으로 신규 추진중인 “글로벌 시장창출형 기술창업프로그램(TIPS: Technological Incubator Program for Startups)”¹²⁴⁾의 경우, 직접적인 BI 운영비 지원 없이 민간의 전문가를 활용하여 창

121) 초기창업자를 발굴, 투자 뿐만 아니라 6개월 내외 짧은 기간에 투자자 및 고객 지향의 성공제품을 만들도록 ‘전 창업교육과 전문 멘토링을 지원하는 것으로, 실리콘밸리에서 성공 벤처기업인이 축적된 경험과 노하우, 자금, 네트워크를 활용하여 후배스타트업의 성장을 지원하면서 등장한 용어임.

122) 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부추진방안」(2014. 3) 및 「2014년도 중소기업청 예산안 사업설명자료」(2013. 10.) 참조.

123) BI 등급별 운영비 지원내용(백만원) : S(60), A(50), B(40), C(13).

업 인큐베이팅을 지원하고 정부는 R&D자금만을 지원하는 이스라엘식 TI프로그램으로 운영되고 있다. TIPS프로그램이 지원하는 인큐베이터 운영기관의 경우, 서울대, 한양대, KAIST 등 기존 대학 BI를 기반으로 하는 경우도 있지만, 이와 무관한 민간의 인큐베이터를 활용하는 경우도 있어, 기존 BI사업과의 연계성은 낮은 것으로 보여 진다. R&D사업과 비R&D사업으로 이원화되어 동일한 부처(중소기업청)의 창업보육센터 지원사업이 별도로 운영되는 것은 비효율적이다. 특히 기존 BI사업의 운영개선이 필요한 환경에서 사업간 연계를 통한 시너지를 창출하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

정부의 BI지원 관련 2015년 예산안(지식산업센터 제외)은 [표 91]과 같이 건립·운영비 중심의 “창업보육센터(BI) 지원” 예산을 15억원 삭감하고, BI입주기업의 경쟁력 제고를 위한 “BI경쟁력 강화 지원” 예산에 36억원을 증액함으로써 BI 개선 계획을 일부 반영하고 있는 것으로 보인다. 그러나 기존 “창업보육센터(BI) 지원” 사업 내에 편성되어 있던 건립비를 30억원으로 증액하여 “BI경쟁력 강화 지원” 사업으로 이관하고 있어, 여전히 전체 예산의 66% 이상을 건립·운영비 지원에 편성하고 있다.

[표 91] BI지원사업(지식산업센터 제외) 예산안의 세부 내역

(단위: 백만원)

내역사업	주요 내용	2014 예산 (A)	2015 예산안 (B)	증감 (B-A)
창업보육센터 (BI) 지원	· (건립비) 일반건물의 BI 전환을 위한 리모델링과 기존 BI의 노후시설 개선비용	1,800	-	△1,800
	· (운영비) 매니저 교육훈련비, 매니저 인건비 및 성과인센티브, 수용비, 여비 등	11,492	11,780	288
	· 평가관리비	60	60	-
소계		13,352	11,840	△1,512
BI 경쟁력 강화 지원	· BI 경쟁력 강화를 위한 건립비 및 BI별 보육역량 강화를 위한 자율적 프로그램 설계·운영 지원 · BI-net, 매니저 교육 등 인프라 구축 지원	6,852	10,500 (건립비 3,000)	3,648
합계		20,204	22,340	2,136

주: 건립비 지원은 2015년도부터 “BI입주기업 경쟁력 강화” 사업으로 이관.

자료: 중소기업청, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 8.를 참고하여 국회예산처 재구성.

124) 본문 104-106쪽 참조.

따라서 정부는 성과가 부진한 기존 창업보육센터(BI)지원 사업의 예산 중 건립비 및 운영비 관련 예산을 감액 조정하여 BI 구조조정 계획을 현실화할 필요가 있다. 즉, 2017년까지 BI의 30%를 구조 조정할 것을 고려하여 3년간 2014년 BI 지원 예산(13,352백만원)을 기준으로 매년 10% 범위 내에서 감액 조정하는 것을 검토할 필요가 있다.¹²⁵⁾ 또한 TIPS사업과 같이 기존 창업인프라를 활용하여 R&D사업과의 유기적인 연계 및 민간 자원(인력, 자금 등)의 자발적인 참여를 유도하는 기술혁신형 창업지원 프로그램으로 개편할 필요가 있다. 특히 이스라엘 TI와 같이 민간 참여를 통해 기존 BI운영기관의 부족한 전문성을 보완하고, 기술창업 성공사례를 발굴하여 BI 운영비를 민간이 자체 조달하는 방식으로 경쟁력을 확보해 나갈 필요가 있다.

(2) 창업 인프라 관련 재정사업간 차별화 조정 및 연계 검토 필요

정부는 기존의 BI사업과 별도로 [표 92]와 같이 2009년부터 창업 인프라 지원 성격의 “창업사업화 지원사업”을 추진하고 있는데, 2014년부터는 그 내역사업인 “창업선도대학 육성사업”을 별도 세부사업으로 편성하여 예산을 증액·추진하고 있다.

125) BI의 건립·운영비를 지원하는 물리적 인프라 지원 예산을 매년 10% 감액함으로써, 정부의 BI 구조조정 추진 의지를 반영하도록 함.

[표 92] 창업사업화지원사업 및 창업선도대학 육성사업 주요 내역

(단위: 백만원)

세부 사업	내역사업	주요 내용	2014 예산	2015 예산안
창업 사업화 지원	청년창업사관학교 운영	청년창업자를 발굴하여 유망 CEO로 양성	26,000	26,000
	특화형 기술창업 촉진	선도 벤처기업을 활용한 맞춤형 창업지원	7,500	7,500
	창업맞춤형사업화 지원	수요자 중심의 맞춤형 창업지원	49,900	42,340
	글로벌 청년창업 활성화	국내 창업기업의 글로벌 진출 및 외국인, 해외동포의 국내창업지원	5,000	5,300
	민관공동 창업자 발굴·육성	정부와 민간기업(대기업 등)이 공동으로 (예비)창업자를 발굴하고, 창업아이템의 사업화 지원	5,000	5,000
	창업인턴제	유망 벤처기업에서 인턴쉽 경험 후 창업자의 창업지원	-	5,000
	제도전성공패키지	실패 재기중소기업인의 심리치유, 맞춤형 재창업지원 등 제도전 지원		3,500
	소계		93,400	94,640
창업 선도대학 육성	창업아이템 사업화	600여개 창업 아이템을 발굴하여 과제당 50백만원의 사업화 지원	29,520	40,000
	사관학교식 프로그램 운영	사관학교식 프로그램 운영 및 창업지원 전담조직 운영	11,850	13,400
	실전형 창업교육 지원	학교 당 10개 내외의 창업강좌 운영지원	2,530	3,360
	자율특화프로그램 운영지원	특화분야 판로지원, 투자연계프로그램, 대학생 창업캠프, 창업기업인턴제, 창업장학금 등 운영	6,900	8,400
	소계		50,800	65,160

주: “창업선도대학육성사업”(국정과제)은 “창업사업화지원사업”의 내역사업으로 운영되다가 2014년부터 별도 세부사업으로 과목 구조개편됨.

자료: 중소기업청, 「2015년도 예산안 사업설명자료」(2014. 8.)을 참고하여 국회예산처 재구성.

“창업사업화 지원사업”은 중소기업진흥공단을 통해 전국 5개 권역¹²⁶⁾별로 청년창업사관학교를 설립하고, 기술창업을 준비중인 청년창업자(만 39세 이하)를 선발하여 창업계획 수립부터 사업화까지 전과정을 일괄 지원하는 것이다. 선발된 청년창업자에게는 총 사업비의 70% 범위에서 연간 최대 1억원 이내의 창업관련 사업화

126) 2013년말 기준 청년창업사관학교는 경기(안산), 광주, 대구경북(경산), 부산경남(창원), 충남(천안)의 5개 권역에서 운영중임.

비용을 지원함으로써 R&D, 시제품제작, 시험생산, 판로 개척 등의 활동을 지원한다. 동 사업은 선발된 창업자에게 창업공간을 제공하고, 단계별 집중교육, 코칭(멘토링), 기술지원 등을 통해 창업아이템의 최종 사업화까지 지원한다. “창업선도대학 육성사업”은 청년창업사관학교와 유사한 사업내용이지만, 정부가 지정한 창업선도대학을 중심으로 지원하는 것에서 차이가 있다. 창업선도대학은 [표 93]과 같이 청년창업사관학교와 동일하게 운영되는 ‘입소형’과 별도의 공간제공을 통한 입소방식이 아닌 ‘일반형’으로 구분하여 2014년 기준 21개 대학이 선정되어 있다.

[표 93] 창업선도대학 현황

	대학명
일반형	건국대, 경기대, 단국대, 동국대, 순천향대, 영남이공대, 원광대, 제주대, 조선대, 충북대, 한국산업기술대(이상 11개)
입소형	강원대, 경일대, 계명대, 동아대, 연세대, 인덕대, 인천대, 전주대, 한남대, 호서대(이상 10개)

주: 1. 일반형 창업선도대학 : 별도의 창업공간에 입주하지 않고 창업아이템 사업화 교육 실시
 2. 입소형 창업선도대학 : 청년창업사관학교와 같이 창업공간에 입주하여 전용교육 및 전문멘토링 지원
 자료: 중소기업청 제출자료, 2014. 6.

두 사업의 성과관리 실태를 살펴보면, [표 94]와 같이 모두 성과지표로 “수혜자 만족도”만을 설정하고 있고, 창업성공률, 생존율 및 창업기업의 매출액 및 고용성과 등은 활용하고 있지 않다. 동 사업이 2011년부터 시작되었기 때문에 창업성과를 추적하기에는 아직 사업이력이 짧다고 하더라도 ‘사업 만족도’만을 측정하는 것은 적절하지 않다. 특히, “창업사업화 지원사업”의 경우 2011년도에만 사업수혜자 창업 성공률을 성과지표로 조사하여 95%의 실적을 제시하고, 이후 이를 성과지표에서 제외하였다.

[표 94] 창업사업화지원사업 및 창업선도대학 육성사업 성과관리 체계

(단위: %)

성과지표	구분	2011	2012	2013	2014	목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집 방법 (자료출처)
사업만족도	목표	86	87.9	88.7	89.4	목표치= (100-전년목표) ×향상계수(0.065) +전년목표	전수조사	창업사업화 지원사업 수혜자 만족도 조사결과
	실적	88	92.7	81.2	-			
	달성도	102.3	105.5	91.5	-			

주: “창업선도대학 육성사업”은 2013년까지 “창업사업화지원사업”의 내역사업으로 운영되어 동일한 성과지표로 운영됨.

자료: 중소기업청, 「2014년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 9.

창업선도대학 지정 기관이 모두 대학BI로 선정되어 있어, 우수성과를 보이는 대형BI를 선별적으로 지원하고 경쟁력 제고를 위한 운영비 지원을 강화하겠다는 정부의 BI운영개선 계획이 이미 “창업선도대학육성사업”을 통해 일부 반영되고 있는 것으로 보인다. 정부는 창업선도대학 중 사관학교식 입소형 선도대학에는 각 13.9억원, 일반형 선도대학에는 각 11.9억원의 사업화 지원비를 지원하고 있고, 운영비 명목으로 입소형에는 각 7.7억원, 일반형에는 각 3.8억원을 별도로 지원하고 있다.

창업보육센터(BI), 청년창업사관학교 및 창업선도대학의 창업 아이템별 사업화 지원 내용을 비교해 보면, [표 95]와 같이 창업아이템(과제)당 평균 지원액을 정하거나 BI별로 입주기업 지원비를 할당하여 운영하고 있으며, 지원내용이나 지원대상은 크게 차별화되지 않는다. 과제당 지원규모를 보면, 청년창업사관학교가 평균 8,400만원으로 가장 많고, 학생창업을 중심으로 하는 창업선도대학이 5,000만원으로 낮으며, BI의 경우 우수BI에 약 10억원을 지원하고 있어 실제 과제당 지원수준은 이보다 낮을 것으로 보인다.

[표 95] 창업보육센터(BI), 청년창업사관학교, 창업선도대학 사업화 지원내용 비교

(단위: 백만원)

	창업보육센터(BI)	청년창업사관학교	창업선도대학
지원 규모	성과가 우수한 60개 BI를 선발하여 BI당 9.75억원의 운영비 지원(과제당 지원비 제한 없음)	창업 아이템 310개 과제를 발굴하여 과제당 평균 84백만원 지원	600여개 창업아이템을 발굴하여 과제당 평균 50백만원 지원
지원 내용	BI입주기업의 창업아이템 제품화, 마케팅 역량 강화, 멘토링 등 지원	기술개발, 시제품제작, 시험생산, 판로 개척 등 지원	기술개발, 시제품제작, 시험생산, 판로 개척 등 지원
지원 대상	BI입주기업 (7년 이내 창업기업)	예비청년창업자 또는 3년 미만 창업자(39세이하)	예비창업자 또는 1년미만 창업기업
운영 방식	선정된 BI별로 자율적으로 창업과제 선정 및 지원	사관학교별로 자율적으로 창업과제 선정 및 지원	선도대학별로 자율적으로 창업과제 선정 및 지원

자료: 중소기업청, 「2014년도 예산안 사업설명자료」, 2013. 10. 및 「2013년도 결산 사업설명자료」, 2014. 4. 및 관련 사업별 현황자료를 참고하여 국회예산처 재구성.

정부는 창업 성장단계를 크게 “창업준비”→“창업실행”→“창업성장”의 3단계로 구분하여 지원정책을 추진 중이다. “청년창업사관학교”는 창업 실행단계의 창업 사업화를 지원하고, “창업선도대학”은 창업 준비 단계의 저변확대 및 창업 실행단계의 창업 사업화를 모두 지원하고 있는 반면에, “창업보육센터(BI)”의 경우 창업 3년 이후의 창업 성장단계를 지원하고 있어 지원 대상에서는 차별화되는 것으로 판단된다.

다만, 정부가 이스라엘식 TI를 벤치마킹하여 추진하고 있는 “글로벌 시장창출형 기술창업프로그램(TIPS)”¹²⁷⁾의 경우, 정부의 R&D자금만 과제당 5억원 규모이며, 민간의 인큐베이터 운영기관이 1억원의 자금을 매칭하는 등 창업 아이TEM 당 최대 10억원까지 지원되고 있다. 따라서 청년창업사관학교 및 창업선도대학의 경우 2011년 신규 추진되어 창업 저변확대에는 일정 수준 기여했다고 볼 수 있으나, 혁신형 기술창업 활성화라는 사업 목적에는 부응하지 못하고 있는 것으로 보여진다.

따라서 정부는 “창업사업화지원사업”과 “창업선도대학육성사업”을, 정부R&D사업 및 “창업인프라지원사업(BI)”과 연계하여 기존 R&D재원 및 창업인프라를 최대한 활용하는 대신에 창업과제당 지원규모를 확대하여 혁신형 창업 성공률을 강화

127) 본문 104-106쪽 참조.

할 필요가 있다. 또한, 창업선도대학으로 지정된 대학의 경우, 기존 BI지원사업과의 중복 지원을 피하기 위해 운영비 지원예산을 감액 조정할 필요가 있다.

라. 공공 기술이전·사업화 조직의 기능 강화 필요

정부의 벤처·창업관련 인프라지원사업의 범위에는 포함되어 있지 않지만, 대학·출연연의 R&D성과를 민간에 이전하여 기술창업·사업화를 지원하는 기술이전·사업화전담조직(TLO: Technology Licensing Office)은 벤처·창업과 관련하여 정부가 육성하는 중요한 인프라 중 하나라고 할 수 있다. 현행 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」 제11조에 따라 대학·정부출연연구소 등 공공연구기관에 TLO 설치를 의무화하고 있다. 이에 따라 전국 172개 공공연구기관이 TLO를 설치·운영 중이나 대학·출연연이 개발한 공공기술의 민간 기술이전 성과는 [표 96]과 같이 여전히 답보 상태에 머물러 있다.

[표 96] 공공연구기관(대학·출연연)의 기술이전 성과

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012
누적 기술이전율 (누적 기술이전 건수/ 누적 기술 보유 건수)	23.5	25.9	26.8	24.6	18.6

자료: 산업통상자원부, 「공공기술이전·사업화 조사 분석 보고서」, 2013.

특히, 우리나라 정부출연연구소의 연구개발생산성(기술료수입/연구비투자)은 2012년 기준 2.89%로 미국 공공연구소의 10.73%(2010년)에 비해 매우 낮은 수준이며, 기술료 수입이 50억원 이상인 상위 6개 기관이 전체의 76%를 차지하고 11개 기관은 10억원 이하로 연구소간 편차도 매우 심하게 나타나고 있다.¹²⁸⁾

정부의 공공 TLO조직 지원을 위한 재정 사업은 [표 97]과 같이 미래창조과학부의 ‘산학협력 활성화지원사업’과 산업통상자원부의 ‘기술확산지원사업(주력 및 신산업)’이 있으며, 각각 대학TLO와 출연연 등 연구소TLO를 분리하여 지원체계를 이원화하고 있다.

128) 이윤준·김선우, 「대학·출연연의 기술사업화 활성화 방안」, 과학기술정책연구원, 2013. 8. 6쪽.

[표 97] 공공연구기관 TLO 지원사업 현황

(단위: 백만원)

	세부사업	내역사업	2014 예산	2015 예산안
미래창조 과학부	산학연협력 활성화지원	산학연협력클러스터 지원	2,400	2,400
		산학연공동연구법인 지원	2,500	3,000
		학연협력 특화전문대학원 지원	5,000	3,000
		대학 보유기술이전 촉진 (대학TLO지원)	5,400	5,400
		대학 보유기술 직접 사업화	800	800
		소계	16,100	14,600
산업통상 자원부	기술확산지원 (주력 및 신산업)	기술시장지속성장 기반조성	4,100	4,200
		글로벌기술이전 거래역량 강화 (연구소TLO지원)	12,299	13,311
		소계	16,399	17,511

주: 음영처리한 사업이 TLO지원사업임.

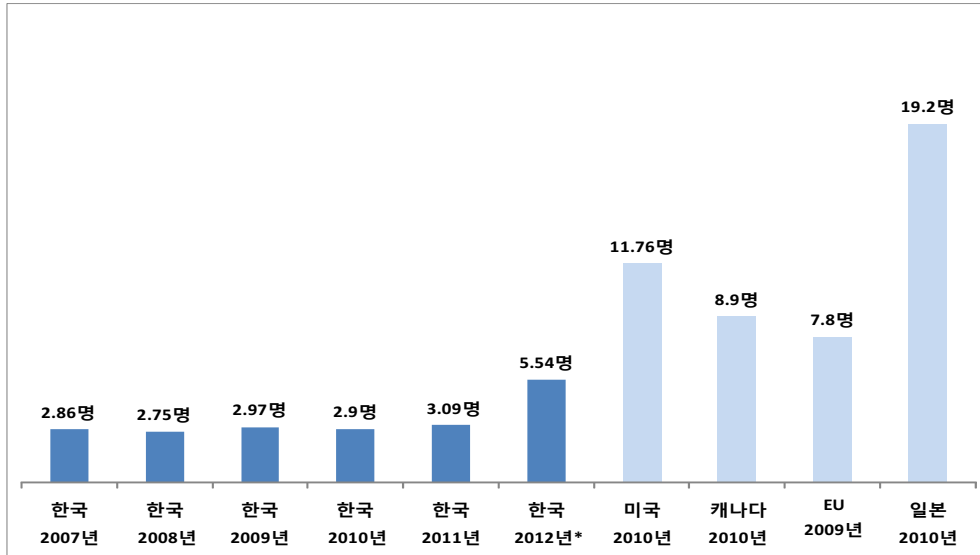
자료: 미래창조과학부 및 산업통상자원부, 「2013년도 결산 사업설명자료」, 2014. 6를 참고하여 국회예산처 재구성.

정부는 기술창업과 기술이전 활성화를 위해 대학·출연연 등 공공연구기관의 기술이전·사업화 기능 강화 대책을 발표하면서,¹²⁹⁾ 25개 과학기술분야 정부출연연구기관을 ‘국가과학기술연구회’ 산하로 통합하고, 중소기업지원통합센터, 통합기술지주회사를 설치하여 기술창업의 전진기지로 육성하겠다고 밝힌 바 있다. TLO와 관련해서는 공공연구기관의 기술사업화 인센티브를 강화하고, 공동TLO를 운영하여 기술마케팅 역량을 제고하겠다고 발표하였으나, 공공기술 이전·사업화를 통한 기술창업 활성화를 유인하기에는 여전히 미흡한 점이 남아 있다.

현재 172개 공공연구기관의 TLO 중 대부분은 재정기반이 취약하고 전담인력이 부족하여, 공공기술의 이전을 통한 기술창업 지원 기능이 부족한 형편이다. 우리나라 TLO의 기술이전·사업화 업무 수행 인력은 [그림 25]와 같이 5.54명이고, 이중 순수 전담인력은 4.0명 수준으로, 미국 11.76명, 일본 19.2명과 현격하게 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

129) 미래창조과학부, 「출연연구기관 개방형 협력 생태계 조성방안」, 2013. 7., 「R&D성과 확산을 위한 기술사업화 추진계획」, 2014. 1., 산업통상자원부, 「제5차 기술이전·사업화 촉진계획」, 2014. 4.

[그림 25] 주요국의 기술이전·사업화 전담조직의 인력 현황



자료: 산업통상자원부, 「공공기술이전·사업화 조사 분석 보고서」, 2013.

외국의 TLO와 우리나라가 전담인력 수에서 차이를 보이는 이유는 공공연구기관의 기술이전·사업화 역량 및 환경에서 근본적인 차이가 있기도 하지만, 정부의 TLO정책이 주로 양적 확대에 치중하고 전문성 확보에는 미흡했던 탓도 부인할 수 없다. 현행 법령(「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률 시행령」)은 공공연구기관의 TLO 설치를 의무화하면서 1명 이상의 전담 인력 보유를 명시하고 있어 설치요건이 매우 간소하다.¹³⁰⁾ 그로 인해 우리나라는 전체 공공연구기관 중 TLO 설치

130) 제18조(전담조직의 설치기준 및 운영 등) ① 법 제11조제1항에 따라 전담조직을 설치하여야 하는 공공연구기관은 다음 각 호의 기관으로 한다.

1. 국공립 연구기관
 2. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조제1항에 따라 설립된 정부출연연구기관
 3. 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관
 4. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 중 같은 법 제3조의 구분에 따른 국공립학교로서 이 공계열 학과를 설치한 학교
 5. 그 밖의 공공연구기관으로서 기관의 성격, 연구개발 인력 및 예산, 보유기술의 정도 등을 고려하여 관계중앙행정기관의 장이 기술이전·사업화 촉진을 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 기관
- ② 공공연구기관은 제1항에 따라 전담조직을 설치할 때 업무의 효율화를 위하여 필요하다고 인정되면 공동으로 전담조직을 설치·운영할 수 있다.
- ③ 제1항이나 제2항에 따른 전담조직에는 1명 이상의 전담인력을 두어야 한다.

비율이 47.7%에 달하고 있어 미국 6.8%, 일본 3.9%에 비해 매우 높게 나타나고 있지만 전문성은 상대적으로 취약한 형편이다.¹³¹⁾

미국, 이스라엘 등 주요 선진국의 경우, 공공연구기관의 R&D성과를 민간기업에 이전하여 최종 사업화까지 지원하는 기술이전·사업화 전문조직이 활성화되어 있다. 대표적으로 미국 스탠포드대학의 OTL(Office of Technology Licensing)은 30여명의 인력으로 구성되어 있으며, 이들 중 행정인력을 제외한 전문 인력으로만 변호사 5명, 기술이전 전문가 10여명을 확보하고 있다. 스탠포드의 기술이전을 통한 연간 기술료(Royalty) 수입은 약 6천5백만 달러(약 660억원) 수준이고, 건당 기술료는 약 1억 2천만원에 달한다.¹³²⁾

이스라엘 와이즈만연구소(Weizmann Institute)의 기술이전·사업화 전문회사인 “YEDA”의 경우, 연구소와 분리되어 독립법인으로 운영되면서 기술이전 및 창업투자를 통해 연간 5천만~1억 달러의 수익을 창출하고 있다. YEDA는 단순히 와이즈만연구소가 개발한 기술을 수요기업에 이전해 주는 역할 뿐 아니라 기술인큐베이터(TI)와 같은 이스라엘 정부의 지원 프로그램을 적극 활용하여 기술이전 받은 기업이 최종 사업화에 성공하도록 전문인력을 통해 후속지원을 하고 있다.¹³³⁾

일본의 경우, 문부과학성 및 경제산업성의 승인을 받은 TLO 51개만을 선별적으로 지원하고 있으며, 그 외 자립 기반이 취약한 공공연구기관의 경우 아웃소싱 형태의 외부TLO, 여러 기관이 협업하는 광역TLO 형태로 운영하여 TLO의 양적 확대보다는 전문성 강화에 주력하고 있다. 특히 유럽의 대학 및 공공연구기관의 47% 정도는 기술이전·사업화 전담조직이 자회사 형태나 독립적 조직으로 운영하고 있다.¹³⁴⁾

정부는 영세한 TLO 8개 기관을 지원하기 위해 별도의 공동TLO를 운영하고 34억원을 신규 지원하겠다고 발표하였으나, 자립기반이 취약한 TLO의 운영비 조달에 그칠 우려가 있다. 이는 2006년부터 사업지원체계를 개편하여 기술이전 역량이 높은 ‘선도TLO’에 집중 지원하고 있는 정부의 기존 정책 방향과도 배치된다.

131) 이도형, 「산학연 일체화 방안 마련을 위한 연구」, 과학기술기획평가원, 2012., 34쪽 참고.

132) 한국전자통신연구원, “스탠포드대학과 국내공공연구기관 IP성과 비교”, 2011. 9.

133) YEDA의 기업소개 자료 및 길 그라노트 메이어(Gil Granot-Mayor) 부대표(Deputy CEO) 면담 결과(국회예산정책처, 2014. 3.) 참조.

134) 이운준·김선우, 「대학·출연연의 기술사업화 활성화 방안」, 과학기술정책연구원, 2013. 8. 14쪽.

TLO의 기본기능은 특허관리, 잠재적 기술도입기업 발굴 및 마케팅, 기술이전 계약협상, 사후관리 등으로 통상 설립 후 5년 내지 10년이 경과하면 재정적으로 자립할 수 있는 것으로 보고되고 있으나,¹³⁵⁾ 국내 TLO의 경우 인건비, 운영 및 행정 경비, 기술마케팅 비용 등 필수경비에 소요되는 예산 대부분을 정부에 의존하고 있다. 특히, 상대적으로 기술이전역량이 높다고 평가되는 선도TLO의 경우 집중적인 정부지원을 받고 있음에도 불구하고 지원기간 한도제(졸업제도) 도입 등을 통한 재정자립화 계획이 논의되지 않고 있다.

미래창조과학부와 산업통상자원부의 TLO지원사업 내역을 보면, [표 98]과 같이 우수한 역량의 TLO(선도TLO)를 선별하여 운영비를 지원해 주고 있으며, 대학TLO의 경우 E-TLO(External-TLO)라고 해서 역량이 부족한 대학TLO를 외부 자문해주는 별도의 지원비를 편성하고 있는 것 외에는 양 사업의 별다른 차이가 없다.

[표 98] 공공연구기관 TLO 지원사업 현황

	세부사업 (내역사업)	지원 내용
미래 창조 과학부	산학연협력 활성화지원 (대학보유 기술이전 촉진)	○ 대학 TLO의 전문성 강화를 통한 대학 R&D성과의 산업계 이전 촉진 - 대학보유기술 이전 촉진 : 166.7백만원 × 30개 = 5,000백만원 - 대학 E-TLO 운영 지원 : 400백만원 × 1개 = 400백만원(2014년) → 대학 TLO : 170백만원 × 30개 = 5,100백만원 기술이전자문단(E-TLO) : 300백만원 × 1개 = 300백만원(2015년)
산업 통상 자원부	기술확산지원 (글로벌기술 이전·거래 역량강화)	○ (선도 TLO 육성 지원) 연구소 기술이전 전담조직의 기관역량 및 성과에 따라 차별적으로 운영비 지원 * 3,600백만원 : 총 21개 TLO 지원, 기관당 200백만원 내외

자료: 미래창조과학부 및 산업통상자원부, 「2015년도 예산안 사업설명자료」, 2014. 9를 참고하여 국회예산처 재구성.

따라서 정부는 기존의 선도TLO 운영비 지원 형식의 사업 운영을 지양하고, TLO 조직의 구조조정을 통해 자립기반을 강화함으로써 기술이전·사업화 및 기술창업 전반에 걸친 지원역량을 제고할 필요가 있다. 첫째 선도TLO의 경우 “졸업제”를 도입하여 재정자립화를 유도하고, 둘째 영세한 TLO의 경우, 권역별 선도TLO중

135) Kneller, R. (2001), “Technology Transfer : A Review for Biomedical Reserchers”, Clinical Cancer Reserach,, 7(4), 761-774.

심 통폐합, 아웃소싱 형태 운영, 기술이전 전문기관과의 컨소시엄형 TLO 확대 등을 추진함으로써 일본과 같이 TLO의 난립을 방지하고, 기관의 재정 부담을 줄이는 대신에 전문성을 강화하는 대체수단을 강구할 필요가 있다. 특히, 대학과 연구소 TLO지원으로 이원화된 사업지원체계를 일원화할 필요가 있다. 미래창조과학부의 경우 과학기술분야 정부출연연구기관의 주무부처임에도 불구하고 출연연TLO지원 사업은 산업통상자원부가 담당하고 있고 대학TLO지원사업만을 운영하고 있어 사업의 효율적 집행을 저해하고 있다.

장기적으로는 전문성이 높은 선도TLO를 거점별로 성장시켜, 이스라엘의 “YEDA”와 같이 독립법인으로 운영함으로써 전문성 강화 및 운영의 자율성을 확대할 필요가 있다. 최근 정부가 기초과학연구원(IBS)의 사업화전문회사인 “IBS 이노베이션”을 독립법인으로 설립하여 이스라엘의 “YEDA”와 같이 운영하겠다고 밝힌 것과 같이,¹³⁶⁾ 기관 내 하부조직 또는 부서형태의 TLO가 아니라 자체 수익기반을 확보하여 독립성 및 전문성을 강화하여 기술이전·사업화를 종합 지원하는 전문기관으로 육성할 필요가 있다.

136) 미래창조과학부 보도자료, 2014. 1.

V. 결론 및 정책 제언

1. 지원체계 및 제도개선 검토사항

가. 벤처·창업지원을 위한 통합적인 추진체계 마련 필요

정부의 벤처·창업지원 정책은 기업의 성장 단계별로 자금, 기술, 인프라(인력 포함) 지원 방식으로 추진되고 있으나, 미래창조과학부(R&D), 중소기업청(벤처·창업지원), 산업통상자원부(기술이전·사업화) 등이 각각 「과학기술기본법」·「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 법률」, 「벤처기업육성에 관한 특별법」·「중소기업창업 지원법」, 「기술의 이전 및 사업화 지원에 관한 법률」 등에 별도의 정책추진 근거를 마련하고 중복되는 정책 기능을 분산 수행하고 있다.

미래창조과학부의 경우, 정부R&D사업의 성과 확산, 기술창업 활성화 및 정보통신(ICT) 분야의 창업 활성화 지원 정책을 추진하고 있으며, 중소기업청은 벤처기업 육성 및 중소기업 창업지원 정책의 주무부처로 관련 정책을 추진하고 있다. 한편, 산업통상자원부는 기술이전 및 사업화 촉진 정책의 주무부처로 기술창업·사업화 지원을 위한 제도 및 관련 재정사업을 추진하고 있다.

이를 개선하기 위해, 정부는 중소기업 지원정책의 조정·협업 강화를 위해 신설된 “중소기업정책조정협의회”(국무조정실)를 활용하여 유사·중복성 벤처·창업지원 사업의 효율화를 추진하고 있으나, 관련 재정사업의 범위도 통일되어 있지 않아 실질적인 정책 총괄 조정의 역할 수행이 미흡한 것으로 나타났다. 예컨대 중소기업청이 분류하고 있는 벤처·창업지원 재정사업과 “중소기업정책조정협의회”에서 분류한 창업사업군 분류가 상이하며, 미래창조과학부의 기업지원 R&D사업 및 산업통상자원부의 기술이전·사업화 촉진사업은 누락되어 있는 등 효과적인 사업간 연계·조정이 어려운 실정이다.

반면에, 이스라엘, 미국, 스웨덴, 핀란드 등 벤처·창업이 활성화되어 있는 주요 국에서는 혁신적인 창업 아이디어를 중심으로 R&D프로그램을 연계하여 단일부처 또는 강력한 정책조정기능을 갖는 부처에 의해 벤처·창업지원 정책이 통합적으로 운영되고 있다.

따라서 정부는 벤처·창업 지원을 위한 강력한 정책조정기능을 수행하기 위해 「중소기업기술혁신촉진법」 등에 법적 근거와 권한을 보유한 별도의 협의기구를 설치·운영하거나, “벤처·창업지원 정책”의 주무부처인 중소기업청이 각 부처의 벤처·창업지원 관련 재정사업 및 지원정책을 효과적으로 조정할 수 있도록 기능을 부여하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다.

나. 기술창업관련 이원화된 자원배분체계 개선 필요

벤처·창업 지원 정책 중 최근 강조되고 있는 혁신형 기술창업 지원 정책은 정부의 자원배분체계의 관점에서 보면, 미래창조과학부가 배분·조정하는 R&D재원과 기획재정부가 편성하는 비R&D재원으로 이원화되어 있다. 이와 같이, 이원화된 자원배분체계는 R&D분야의 특수성을 고려하여 보다 효율적인 투자전략 수립을 위한 전문성 강화 차원에서 추진되었으나, 정부 재원을 R&D와 비R&D로 분류하는 과정에서 정책의 연속성을 훼손하는 칸막이로 작용하여 오히려 재정투자 효율성을 저해할 수 있다.

예컨대 사물인터넷(IoT) 분야의 “USN산업원천기술개발사업”과 “사물인터넷 신산업육성 선도사업”의 경우, 동일한 기술분야를 지원하는 R&D사업과 기술확산을 위한 창업·사업화지원사업의 예산편성(배분·조정)체계가 이원화되어 효율적인 자원배분 및 투자전략 수립을 어렵게 하고 있다.

이스라엘의 경우, 벤처·창업지원을 위한 단일한 R&D 프로그램 내에 기업성장 단계별 R&D, 창업인큐베이팅, 창업자금 지원을 통합적으로 운영하고 있다. 미국의 경우, 벤처·창업기업의 기술창업·사업화 지원을 위한 범부처 R&D프로그램으로, SBIR(Small Business Innovation Research)을 운영하면서 아이디어 탐색, R&D, 상업화 프로그램을 단계별로 통합 지원하고 있다.

정부의 R&D관련 재원의 분류 기준은 OECD의 과학기술 활동 통계조사를 위한 권고기준을 따르고 있는데, 단순히 통계조사를 목적으로 작성된 임의적인 분류 기준을 정책추진을 위한 정부재원의 분류에 활용하고 있어 사업간 칸막이를 고착시키는 주요 원인이 되고 있다. 따라서 정부는 벤처·창업 지원과 관련성이 높은 중소기업 R&D지원사업의 경우, 기존 「과학기술기본법」의 R&D관리체계를 벗어나, 벤처·창업지원을 위한 기술창업전주기 지원사업을 별도로 분리하여 자원배분체계를 개선할 필요가 있다.

2. 성과관리 검토사항

가. 생존율 제고를 위한 창업기업지원(융자) 사업의 성과관리 철저

정부는 창업기업지원융자 사업의 성과지표인 ‘지원업체 매출액증가율’의 성과달성도가 2011년 105.0%, 2012년 117.8%, 2013년 117.2%로 보고하고 있으나, 이는 실제 사업성과를 과대평가했을 가능성이 있다. 2012년 지원받은 전체기업의 매출액증가율이 30.5%임에도 불구하고, 정부 성과보고서의 지원업체의 매출액증가율은 46.6%로 16.1%p 높게 나타났다. 이는 지원받은 전체기업 중에서 설문조사를 통해 평가대상기업을 임의적으로 설정했을 때 나타나는 결과라고 해석할 수 있다. 전체 대상 중에서 임의적으로 평가 대상을 설정할 경우, 자기선택적 문제(self-selection problem)가 발생하여 정부지원 효과를 분석함에 있어 참여기업만을 대상으로 할 경우보다 상향 추정편의(upward bias)될 가능성이 높다. 이는 정부의 성과관리 부실로 인하여 발생한 사업성과의 과대평가라고 볼 수 있다. 따라서 정부는 동 사업의 성과관리를 보다 철저히 할 필요가 있다.

현재 성과관리 지표인 지원대상 기업의 매출액증가율은 증가하고 있으나, 창업기업의 경우 생존자체만으로 성공이라고 볼 수도 있다. 따라서 창업초기에는 매출액보다 지속 가능성에 대한 평가도 평가 요소로 고려할 수 있다. 왜냐하면 창업초기기업은 회계정보의 신뢰성이 떨어져 객관적인 재무정보만으로 평가하는데 한계가 있기 때문이다. 따라서 ‘창업기업의 생존율’과 같은 성과지표를 설정하여 관리할 필요가 있다.

3. 주요사업 예산 관련 검토사항

가. 운전자금 조정을 통한 창업기업지원(융자) 규모의 적정 관리 필요

우리나라의 창업기업지원(융자) 사업 규모의 적정성을 검토하기 위해서 OECD 국가들과 비교 분석 및 시계열적 규모 추이를 살펴 본 결과, 우리나라와 1인당 GDP 수준이 비슷하거나 낮은 국가 중에서 포르투갈을 제외하고 GDP 대비 정책금융(융자, 보증 및 직접투자)의 비중이 칠레와 헝가리가 각각 1.0%, 0.9% 수준임에 반해, 한국은 3.8%이다. 그리고 우리나라보다 1인당 GDP가 높은 미국, 캐나다, 프랑스의 GDP대비 정책금융의 비중은 각각 0.1%, 0.8%, 0.5%로 한국보다 낮은 것으로 나타

나 우리나라의 정책금융 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

창업기업지원(용자)의 규모는 2009년 글로벌 금융위기시와 2013년 경제활성화 등 추경예산 편성 이후 증가하고 있다. 동 사업의 재정규모는 2005년 3,900억에서 2006년 5,610억원으로 증가한 이후, 2009년 글로벌 금융위기시 1조 1,500억원에 달해 2005년대비 거의 3배 가까이 증가하였다. 특히 2009년 글로벌 금융위기시와 2013년 경제활성화 등 추경예산 편성시에는 창업기업지원(용자) 중 운전자금의 비중이 2009년 36.5%, 2013년 42.5%로 증가하였다. 정부는 중소기업의 유동성 위기를 극복해 주기 위해 운전자금의 지원을 확대한 것으로 볼 수 있다. 그러나 경제위기를 극복한 이후 중소기업이 유동성 위기를 겪을 가능성이 낮아진 만큼 지원 규모를 축소하는 것이 바람직할 것이다. 향후 정부는 경제위기 극복을 위한 운전자금의 지원 규모를 축소하여 정상화함으로써 창업기업지원(용자) 규모를 적정 수준에서 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 창업초기기업에 대한 R&D지원 비중 확대 필요

중소기업 지원 비중이 높은 15개 R&D사업의 성과를 조사한 결과, 업력 5년 이상 기업에 비해 창업초기기업의 특허, 사업화 및 고용성고가 우수한 반면, 정부 재정 지원의 87%가 업력 5년 이상의 기업에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 동일한 조사결과를 활용하여 기업의 특허실적 변화를 추정한 결과, 마찬가지로 업력이 낮을 수록 특허실적이 발생할 확률 및 건수가 증가하는 것으로 추정되었다.

즉, 예산 운영의 투자효율성 측면에서 성과가 우수한 창업초기기업이 정부지원에서는 소외되는 수요-공급간 미스매칭이 발생하고 있다. 특히, 창업초기기업 지원을 위한 전용R&D사업인 “창업성장기술개발사업”을 제외할 경우 정부의 중소기업 R&D 재원의 90%가 업력 5년 이상의 기업에 편중되어 있다.

따라서 정부는 재원배분 조정을 통해 “창업성장기술개발사업”과 같은 창업기업 전용R&D사업을 확대하고, 중소기업 지원비중이 높은 주요 R&D사업의 경우에는, 창업초기기업을 위한 별도의 내역사업 재원을 편성하는 등 창업초기기업의 R&D과제 참여를 확대할 수 있도록 사업운영을 개선할 필요가 있다.

다. 창업초기기업의 R&D 사업 참여를 저해하는 진입장벽 제거 필요

중소기업지원 R&D사업의 경우, 기업의 신용도 및 재무제표에 따라 지원제외 사항을 정하고 있어, 업력이 낮고 재무상태가 열악한 창업초기기업에는 사업 참여를 저해하는 진입장벽으로 작용하고 있다. 중소기업청, 미래창조과학부 및 산업통상자원부의 주요 중소기업 지원 R&D사업의 경우, 부채비율 500% 이상(중소기업청은 1,000%)인 기업, 또는 창업 2년 이상 기업이 재무제표를 제출하지 않는 경우 등에 대하여 R&D사업 신청을 배제하고 있다.

중소기업 지원 R&D사업 수혜기업의 부채비율을 비교해 본 결과, 2011년도, 2012년도 평균 부채비율이 각각 239.7%, 237.6%로서, 정부의 부채비율 한도(중소기업청 1,000%, 산업통상자원부 및 미래창조과학부 500%)보다 훨씬 낮은 것으로 나타났다.

정부가 R&D사업 추진 시 기업의 업력 및 신용도 등을 참고하는 것은 기업의 폐업·부도·파산 등으로 인해 R&D과제가 중단되거나 실패하는 것을 방지하고, 사업비 환수를 통해 예산낭비를 줄이는 차원에서 불가피한 측면이 있다. 따라서, 중단·실패한 R&D과제에 대한 정부의 사업비 환수 부담 등을 줄이는 대신, 업력이 낮고 기업 신용이력이 없는 창업초기기업에도 정부 R&D사업의 참여기회를 넓힐 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

대안으로는 재무상태가 열악한 창업초기기업의 R&D사업 참여를 확대하는 대신에, 해당 R&D과제의 중단·실패 시 사업비 회수를 보증해 주는 보험 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 유사한 사례로는 중소기업청의 ‘기술료 지급 보증보험 제도’가 있으며, 교육부의 “지역혁신인력양성사업”의 경우 R&D과제에 참여하는 기업의 요건은 완화하되 이행보증보험 가입을 의무화한 사례가 있으나, 2012년 폐지되었다.

라. 창업보육센터의 예산 감액 조정 및 운영 개선 검토 필요

창업보육센터(BI: Business Incubator)사업은 지원성과가 부진하고, 30개 이상의 보육실을 보유한 대형 BI가 전체의 18%에 불과하여 서비스의 집적화·다양화가 어려운 영세 BI가 다수를 차지하고 있는 열악한 실적이다. 전국 277개 BI의 경영성과 분석 결과, 입주기업의 매출액·고용이 지속적으로 감소하고 있으며, 건립·운영비

예산이 전체의 66% 이상을 차지하는 등 여전히 하드웨어 지원에 치중하고, 경영·기술 등 노하우 전수가 부족한 형편이다. BI 입주기업의 섹터별 분석결과에도 하이테크 분야의 비중이 35% 미만으로 나타나고 있어, 정부가 국정과제로 중점 추진하고 있는 “혁신형 기술창업”의 인프라로서는 다소 미흡한 실정이다.

정부는 2017년까지 BI의 30%를 구조조정하고, 우수 BI에 대한 정부지원을 집중·대형화하겠다고 발표하였으나, 실현 가능성이 떨어지는 것으로 보인다. BI지정 취소 요건은 3년 연속 기준점수에 미달한 경우로, 2013년 BI운영 평가 결과 기준점수에 미달한 기관은 27개(전체의 10%)이나 이들이 지정취소를 받기 위해서는 향후 2년 더 기준점수에 미달해야 하는 반면, 2015년 예산안에는 건립비 예산이 12억원 증액되어 총 30억원을 편성하고 있어, 여전히 물리적 인프라 지원 중심의 체계에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다.

따라서, 정부는 성과가 부진한 기존 창업보육센터(BI)지원 사업의 예산 중 건립비 및 운영비 관련 예산을 감액 조정하여 BI 구조조정 계획을 현실화할 필요가 있다. 2017년까지 BI의 30% 구조조정을 고려하여, 향후 3년간 2014년 BI 지원 예산(13,352억원)을 기준으로 매년 10% 범위 내에서 감액 조정을 검토할 필요가 있다. 또한, 건립·운영비 중심의 기존 하드웨어 지원에서 R&D사업 연계 및 민간자원(인력, 자금 등)의 활용을 통한 소프트웨어 지원 중심으로 운영방식을 개선할 필요가 있다.

마. 공공기술이전·사업화 조직(TLO)의 기능 강화 필요

정부는 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」에 따라 대학 및 정부출연연구소 등 전국 172개 공공연구기관이 TLO(Technology Licensing Office)를 설치·운영 중이나 대학·출연연이 개발한 공공기술의 민간 기술이전 성과는 여전히 답보 상태인 것으로 나타났다. 공공연구기관의 누적기술이전율(누적기술이전건수/누적기술보유건수)은 2008년 23.5%에서 2012년 현재 18.6%로 하락하였다.

공공연구기관의 TLO 중 대부분은 재정기반이 취약하고 전담인력이 부족한 실정으로, 우리나라 TLO의 기술이전·사업화 업무 수행 인력은 5.54명인 반면, 미국 11.76명, 일본 19.2명과 현격하게 차이가 나고 있다. 이는 현행 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률 시행령」의 TLO 설치요건이 1명 이상의 전담 인력 보유만

을 명시하는 등 형식적으로 운영되고 있어, TLO 설치비율은 47.7%로 높은 반면 전문인력 확보는 부진한 탓이다.

주요 선진국의 경우, 공공연구기관의 R&D성과를 민간기업에 이전하여 사업화 까지 지원하는 기술이전·사업화 전문조직이 활성화되어 있다. 대표적으로, 미국 스탠포드대학의 OTL(Office of Technology Licensing)은 30여명의 인력으로 구성되어, 기술이전을 통한 연간 기술료(Royalty) 수입만 약 6천5백만 달러(약 660억원) 수준에 이른다. 이스라엘 와이즈만연구소(Weizmann Institute)의 기술이전·사업화 전문회사인 “YEDA”의 경우, 연구소와 분리되어 독립법인으로 운영되면서 기술이전 및 창업투자를 통해 연간 5천만~1억 달러의 수익을 창출하고 있다. 일본의 경우, 정부의 승인을 받은 TLO 51개만을 선별적으로 지원하고, 그 외 자립 기반이 취약한 공공연구기관의 경우 아웃소싱이나 협업 형태로 운영하여 양적 확대보다는 전문성 강화에 주력하고 있다.

정부는 영세한 TLO 8개 기관을 지원하기 위해 별도의 공동TLO를 운영하고 34억원을 신규 지원하겠다고 발표하는 등 TLO 기능 강화 대책을 추진하고 있으나 자립기반이 취약한 TLO의 운영비 조달에 그칠 우려가 있다. 국내 TLO의 경우 인건비, 운영 및 행정경비, 기술마케팅 비용 등 필수경비에 소요되는 예산 대부분을 정부에 의존하고 있으며, 상대적으로 역량이 우수한 선도TLO의 경우에도 재정자립화 계획이 논의되지 않고 있는 형편이다. 또한 정부의 TLO지원은 대학과 정부출연 연구소를 분리하여 각각 미래창조과학부와 산업통상자원부가 별도로 운영하고 있어, 공공연구기관 TLO 지원 정책이 이원화되어 있다.

따라서, 정부는 기존의 선도TLO 운영비 지원 형식의 사업 운영을 지양하고, TLO 조직의 구조조정을 통해 자립기반을 강화함으로써 기술이전·사업화 및 기술 창업 전반에 걸친 지원역량을 제고할 필요가 있다. 역량 있는 선도TLO의 경우 “졸업제”를 도입하여 재정자립화를 유도하고, 영세한 TLO의 경우, 통폐합, 아웃소싱, 컨소시엄형 TLO로 개편할 필요가 있다. 또한, 대학과 연구소TLO지원으로 이원화된 사업지원체계를 일원화하고, 장기적으로는 전문성이 높은 선도TLO를 거점별로 성장시켜, 독립법인으로 운영함으로써 전문성 강화 및 운영의 자율성을 확대할 필요가 있다.

4. 조세지출 관련 검토사항

가. 창업중소기업에 대한 업종, 규모 등을 고려한 조세지출 필요

정부는 창업중소기업에 대한 조세지출이 재정지원과 병행될 필요성에 대해서 자금 압박으로 경영에 애로를 느끼는 창업 중소기업의 안정적 성장과 성공률을 높이기 위하여 조세지출 병행이 필요하다고 설명하고 있다.

그러나 일반적으로 매출액 규모인 수입규모별 창업기업에 대한 법인세 감면 현황에 따르면, 2012년 수입규모가 큰 기업의 감면 규모는 상대적으로 영세하여 생존율이 떨어지는 기업의 감면 규모보다 높은 것으로 나타났다. 2012년 수입규모가 50억원이 초과되는 기업은 전체 4,365개 업체 중 696개 업체로 15.9%에 불과하지만, 감면 규모는 전체 감면액 987억원 중 723억원으로 73.2%인 것으로 나타났다. 그리고 창업기업의 성공률을 살펴보면 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 창업기업의 3년후 생존율은 평균적으로 40.5%이며, 이는 2006년에서 2008년까지 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 또한 1년 후 생존율은 2006년부터 2010년까지 61.3%로 거의 변화가 없다.

따라서 정부는 창업중소기업에 대한 세액감면에 대한 조세지출 효과의 제고와 조세 형평성 및 세수확충을 위해서 창업중소기업 등에 대한 법인세(소득세) 감면을 중소기업에 대한 특별세액감면과 같이 감면규모를 업종, 규모 등에 따라 감면율에 차등을 두는 방안을 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 경기중소기업종합지원센터, “혁신형 기업창업 활성화 방안”, 「중소기업REPORT」, 2013. 6.
- 경제장관회의, 「벤처·창업 자금생태계 선순환 방안 - 엔젤투자 및 M&A 활성화를 중심으로-」, 2013. 5.
- 관계부처 합동, 「중소기업 지원사업 분석 및 효율화」(창업사업군 시범분석), 2014. 10.
- 국가과학기술위원회, 「국가R&D사업 도전성 강화방안」, 2012. 9.
- 권보람 외, 「창업생태계 활성화를 위한 혁신플랫폼의 활용전략, 전자통신동향분석 제 29권 제4호, 한국전자통신연구원, 2014.
- 배기확재정부, 「주요 재정사업 지출효율화 방안」, 2011. 7.
- 김광희, 「창업초기단계 벤처기업에 관한 투자활성화 방안 연구」, 중소기업연구원, 2006.
- 노규성, 「플랫폼이란 무엇인가」, 커뮤니케이션북스, 2014.
- 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.
- 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각년도.
- 미래창조과학부, 「국가연구개발사업 표준성과지표 가이드라인」 2013. 12.
- 미래창조과학부·중소기업청, 「글로벌 엑셀러레이터 육성계획」, 2014. 3.
- 박기임, 「최근 핀란드의 창업생태계 변화 및 시사점」, 「Trade Focus」, 국제무역연구원, 2013. 5.
- 박유리·전성주·주재욱, 「ICT 벤처생태계의 구조적 문제점 및 개선방안」, 정보통신정책연구원, 2012. 8.
- 박정서·윤병섭(2012)“한국모태펀드의 운용 현황과 투자성과 분석”, 『중소기업연구』, 제34권 제2호, pp.23~46.
- 배영임, “이스라엘의 기술인큐베이터프로그램의 특징과 시사점”, 「과학기술정책」, 2013. 9.
- 배영임, 「기술창업 촉진을 위한 인큐베이팅 프로그램」, 중소기업연구원, 2013. 3.
- 배영임·표한형·김영태, 「벤처생태계 내실화 촉진을 위한 정책연구(이스라엘을 중심으로)」, 중소기업연구원, 2012. 12.
- 산업통상자원부, 「공공기술이전·사업화 조사 분석 보고서」, 2013.
- 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.
- 양현봉·박중복, 「청년창업 활성화 방안」, 산업연구원, 2011. 8.
- 이민화, 「벤처 20.0: 벤처생태계 복원전략」, 창조경제연구회, 2014. 5.

- 이승환 외, 「혁신형 창업 활성화의 비결, 플랫폼」, 삼성경제연구소, 2013. 9.
- 자본시장연구원, 「중소·벤처기업 M&A 활성화 방안 연구」, 2012. 10.
- 장동한, 「중소기업을 위한 R&D보험 확대방안 연구」, 국가과학기술위원회, 2012. 12.
- 정진한 외, 「IT중소벤처의 경쟁력 강화를 위한 M&A 활성화 방안연구」, 정보통신정책연구원, 2007. 12.
- 중소기업청, 「벤처·창업 활성화를 위한 규제개선 추진방안」, 2014. 3.
- 중소기업청, 「M&A활성화 방안」, 2014. 3.
- 중소기업청, 「중소기업 재도전 종합대책」, 2013. 10.
- 중소기업청, 「벤처기업 M&A 성공사례집」, 2007. 12.
- 중소기업청, 「기술창업 활성화 세부추진방안」, 2014. 3.
- 중소기업청, 「창업기업이 국가경제 및 고용창출에 미치는 영향」, 2013. 9.
- 통계청, 「기업생멸 행정통계」, 2013. 12.
- 한국개발연구원, 「중소기업모태조합출자 사업-2009년 재정사업 심층평가 보고서」, 2010. 8.
- 한국기술거래소, 「한국기술거래소 10년사」, 2010. 5.
- 한국벤처캐피탈협회, 「2013 KVCA Yearbook」, 2013. 4.
- 한국조세재정연구원, 「벤처투자 조세지원제도 연구」, 2010. 11.
- 한국채권연구원, 「'12년도 모태펀드 성과평가 보고서」, 2013. 9.
- KDB산업은행, 「벤처기업의 M&A 활성화를 위한 제언」, 2013.
- KDI국제정책대학원, 『2011 발전경험모듈화사업:중소기업 정책자금 융자지원시스템』, 2012.
- IBK, “중소·중견기업의 M&A 활성화와 은행의 역할”, 「IBK중소기업 CEO리포트」, 2010. 9.
- Lars Danielson(주한스웨덴대사), “벤처창업 활성화를 통한 창조경제 실현방안” 발표자료, 「NABO·KDI 국제포럼」, 2014. 7.
- Karen Wilson, Filipe Silva, 「Policies for Seed and Early Stage Finance」, OECD, 2013. 5.
- OECD, 「Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard」, 2013. 8.
- OECD, 「한국경제보고서」, 2014. 4.
- OECD, 「Entrepreneurship at a Glance 2013」, 2013. 7.
- 知野雅彦, 「日本のM&A投資実態の総括」, KPMG FAS, 2013. 10.

[부록 1] 벤처·창업지원 재정사업 현황

벤처·창업지원 재정사업 현황

(단위: 억원)

	프로그램	단위사업	세부사업명	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
중소 기업청	창업환경조성	창업활성화지원	창업저변확대	264.5	271.9	317.1
			창업사업화지원	848.9	934	888
			창업선도대학육성	316.7	396.8	660
			중소기업재기지원	35	23	21
		창업인프라지원	창업인프라지원	255	202	230
		창업기업지원용자	창업기업지원(용자)	16,500	14,500	11700
	중소기업성장 안정지원	정책지원성과향상	정책자금지원성과향상	59.0	46.0	43.7
	동반성장지원	여성·장애인기업지원	여성기업 육성	27	27	24
			장애인기업 육성	49.9	47.5	48.1
	소상공인, 전통시장지원	소상공인지원	소상공인경영역량 강화	71.5	71.5	80.8
	중소기업 기술개발지원	기술개발지원	창업성장기술개발	1,165.5	1,217.2	1217.2
	벤처기업 활성화지원	벤처성장인프라지원	벤처캐피탈신진화	13.7	11.8	12.1
			벤처기업경쟁력강화	53.1	50.8	45.8
			M&A활성화 지원	2.1	5.4	4.3
모태조합출자		중소기업모태조합 출자	800.0	1,000.0	1500	
사업전환인프라구축		사업 전환촉진	14.9	14.6	13.9	
사업전환용자(기금)		사업 전환자금(용자)	1,700	1,700	1300	
레저장비산업발전기금		레저장비산업개발지원	15.1	15.0	35	
미래 창조 과학부	방송통신 융합촉진	방송통신 중소기업육성기반조성	ICT 창의기업 육성	69.2	144.3	103.9
		방송통신콘텐츠진흥	창의콘텐츠제작기반 조성	-	7.9	19
			디지털콘텐츠코리아펀드	-	500	500
	정보통신 산업진흥	창조경제 육성기반 구축	창조경제종합 지원서비스 구축·운영	-	69.3	31.4
		기술확산지원	기술확산지원(정보통신)	-	18.0	15.2

	프로그램	단위사업	세부사업명	2013 결산	2014 예산	2015 예산안
	과학기술기반 조성	청조경제기반조성	창조경제 기반구축	-	39.8	26.9
		연구공동체 기술사업화 지원	연구공동체 기술사업화 지원	-	12.0	25
산업 통상 자원부	에너지공급 체계구축	광산지역진흥용자	대체산업창업지원(용자)	20.0	20.0	20
고용 노동부	고용정책	고용창출지원사업	고용창출지원	30.3	36.5	40.9
		중소기업청년인턴제	청년창직인턴제	68.9	90.7	0
	산재보험	산재근로자복지(용자)	산재근로자 창업접포지원 용자	43.1	36.1	24
교육부	대학교육 역량강화	산학협력 선도대학 육성	산학협력 선도대학 육성	15.0	15.0	13.5
문화 체육 관광부	콘텐츠산업육성	문화콘텐츠진흥	콘텐츠코리아 랩 운영	25	101.6	130.7
	관광산업육성	국내관광육성지원	창조관광산업 발굴·육성	38.0	36.0	24
합계				22,501.4	21,661.7	19,115.5

주: 음영처리한 사업들은 기술혁신형 벤처·창업 지원과는 연계가 부족한 소상공인 지원, 창직 지원, 폐광지역 대체산업 자금지원 등을 내용으로 하는 사업임.

자료: 중소기업청 제출자료(2014. 6) 및 2015년도 정부예산안에 기초하여 국회예산정책처가 작성.

[부록 2] 이중차분 분석

- 이중차분 분석(Difference in Difference, DID)
- 특정 정책 실시에 따른 순효과를 파악하는데 사용하는 기법으로 정책 처방 (treatment) 효과를 추정하는 방법임.¹³⁷⁾
 - 이중차분은 특정(t)시점의 프로그램 미참여자를 대상으로 통제집단과 처리집단을 구분한 후 처리집단의 시간에 따른 변화에서 통제집단의 변화를 한번 더 차분하여 정책 효과를 측정하며, 아래의 표와 같이 정책실시 순효과는 (B-A)-(D-C)로 추정됨.
 - 이중차분 분석을 통해 정책개입 전 처리집단과 통제집단의 선택편의 문제를 해결하고, 이중차분 분석과 같이 자연실험과 유사한 준실험 방법으로써 성향점수매칭(propensity score matching, PSM) 등이 이용되기도 함.

분석방법

	처리(분석)집단의 지표 (매출액 증가율)	통제(비교)집단의 지표 (매출액 증가율)
정책개입전	A	C
정책개입후	B	D

- 본 보고서의 이중차분 회귀식은 다음과 같음.

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 T_i + \beta_2 P_t + \beta_3 T_i P_t + \epsilon_{it}$$

T : 모태펀드 투자받은기업= 1, 그렇지 않은 기업 0

P : 효과 기대년도= 1, 기준년도 = 0

ϵ : 오차

137) 더 자세한 내용은 Wooldridge, Jeffrey M., *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, Second Edition, Thomson South-Western, USA, 2003. pp.432-439.를 참조바람.

- 본 보고서의 모태펀드 투자 기업의 매출액 증가효과는 “ β_3 ”의 추정치임.

이중차분추정치

	정책개입전		정책개입후		(정책개입후)- (정책개입전)	
처리집단	$\beta_0 + \beta_1$	A	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	B	$\beta_2 + \beta_3$	B-A
통제집단	β_0	C	$\beta_0 + \beta_2$	D	β_2	D-C
(처리집단)- (통제집단)	β_1	A-C	$\beta_1 + \beta_3$	B- D	β_3	(B-A)- (D-C)

이노비즈기업 대비 모태펀드 투자기업의 매출액 증가효과

(단위: %p)

	t	t+1	t+2	t+3
2005	0.1651	-0.2084	-0.0652	-0.0896
p	0.54	0.076	0.043	0.111
2006	0.1176	0.3091	0.1995	0.1014
p	0.051	0.018	0.071	0.145
2007	-0.0077	0.1605	0.1173	0.2031
p	0.039	0.195	0.201	0.046
2008	-0.0708	-0.0656	-0.0084	-0.1369
p	0.524	0.015	0.049	0.183
2009	-0.0434	0.0901	0.0184	0.0099
p	0.056	0.038	0.076	0.042
2010	-0.1329	0.0361	-0.0431	0.0029
p	0.019	0.082	0.156	0.012
평균	0.00465	0.053633	0.036417	0.015133

주: 1) 단수DID분석이며, 대조군은 INNOBIZ기업임.

2) p= P value. 만약 $p < 0.01$, $p < 0.05$, $p < 0.1$ 이면 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준에서 계수값이 유의함을 의미함.

자료: 송원근 외, 「중소기업 모태펀드 운용실태 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.

[부록 3] 중소기업 지원형 R&D사업의 성과방정식 추정¹³⁸⁾

□ 분석 대상 사업

- 미래창조과학부, 산업통상자원부 및 중소기업청 소관 국가연구개발사업 중 「중소기업기술혁신촉진법」 제13조 제4항에 따른 중소기업 지원 비중이 50% 이상인 R&D 사업임.

중소기업 지원비중이 50% 이상인 주요 R&D사업 현황

(단위: %)

	세부사업	중소기업 지원비중
중소기업청	중소기업 융복합 기술개발	100.0
	중소기업기술혁신개발지원	100.0
	중소기업 상용화기술개발지원	100.0
	제품공정개선 기술개발	100.0
	창업성장기술개발지원	100.0
	중소기업R&D기획 역량혁신지원	100.0
	산학연협력 기술개발	100.0
미래창조과학부	ICT유망기술개발(구 글로벌전문기술개발)	100.0
산업통상자원부	광역경제권선도산업육성(R&D)	73.4
	산업집적지경쟁력강화	98.0
	글로벌전문기술개발(신재생/전력)	50.0
	글로벌전문기술개발사업(주력및신사업)	85.0
	글로벌전문기술개발(에너지자원순환)	97.4
	사업화연계기술개발	68.5
	지역특화산업육성	100.0

주: 1. 중소기업 지원비중은 2013년도 결산기준임.

자료: 국가과학기술지식정보서비스, 2014. 5.

138) 노용환, 「중소기업 지원형 R&D사업의 효과분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2014. 7.

□ 로짓모형 추정

- 반응값이 연속적이지 않고 범주형일 때 사용하는 분석기법으로, 성공확률을 추정하고, 그 값에 유의한 영향을 미치는 설명변수가 무엇인가를 알아볼 때 활용함.
- 본 보고서에서는 R&D의 기술적 성과 중 특허실적의 유무(Yes or No)를 종속변수로 하고 정부R&D투자, 기업의 업력, 자산규모, 매출액, 연구원 수, 기업유형 등을 설명변수로 사용하여 로짓모형으로 추정함.

로짓모형 추정

설명변수 (사업종료 시점)	Logit(지적재산권유무)	
	전체	극단치 제외
정부R&D 투자/고용보험피보험자수	.0069*** (.0026)	.0075** (.0033)
업력	-.0178*** (.0071)	-.0160** (.0081)
ln(자산)	.1354** (.0645)	.1684** (.0757)
ln(매출액)	-.0232 (.0512)	.0113 (.0652)
연구원수	.0006 (.0014)	-.0017 (.0033)
IPO 더미(상장기업·코스닥·외감기업=1)	-.2975** (.1236)	-.4312*** (.1341)
벤처기업 더미	-.4625 (.7403)	.547 (1.3010)
중소기업 더미	-.4806 (.7384)	.4495 (1.3018)
연구사업 주관기관 더미	-.1822* (.1075)	-.2663** (.1174)
상수항	1.2070 (1.0154)	-.4920 (1.5097)
추정에 이용된 관측치 수	4,021	3,493
Log likelihood	-2,2337.2	-1,923.2

주: 1. *, **, *** 표시는 계수 값이 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함을 의미하며, () 내의 숫자는 표준오차를 의미함.

2. 극단치 제외 회귀분석은 분석대상이 중소기업 지원형 R&D 사업이라는 점을 감안하여 고용 500인 미만, 정부지원 R&D 투자대비 매출액 100% 미만, 매출액 500억원 미만, 자산 2,000억원 미만, 당좌자산 1,000억원 미만, 업력 60년 미만, 연구원수 100명 미만, 고용보험 피보험자수의 변동이 -50명에서 50명 사이에 있는 사업체만을 대상으로 함.

- 특허실적 유무(Yes or No)를 종속변수로 하는 로짓모형 추정결과, 종업원 1인당 정부 R&D 투자지출이 많을수록 참여업체의 특허 출원 및 등록 확률이 높은 것으로 추정됨.
- 특히 특허실적(출원 및 등록) 확률은 업력이 낮은 일반기업에서, 그리고 자산규모가 클수록 상대적으로 더 큰 것으로 추정됨.

□ 회귀분석(OLS) 추정

- 독립변수가 종속변수에 영향을 미치는지 알아보려고 할 때 실시하는 분석방법으로, 본 보고서에서는 국내특허출원 건수를 종속변수로 하고, 정부R&D 투자, 기업의 업력, 자산규모, 매출액, 연구원 수, 기업유형 등을 설명변수로 사용하여 분석함.

OLS 추정

설명변수 (사업종료 시점)	특허출원(국내)	
	전체	극단치 제외
정부R&D 투자/고용보험피보험자수	.0018** (.0008)	.0032*** (.0009)
업력	-.0063*** (.0021)	-.0060*** (.0021)
ln(자산)	.0452** (.0199)	.0210 (.0205)
ln(매출액)	-.0304** (.0160)	.0064 (.0177)
연구원수	.0012*** (.0004)	.0007 (.0009)
IPO 더미(상장기업·코스닥·외감기업=1)	-.0609* (.0376)	-.0556 (.0358)
벤처기업 더미	-.0355 (.2442)	.5949* (.3724)
중소기업 더미	.0069 (.2436)	.6218* (.3727)
연구사업 주관기관 더미	-.0327 (.0323)	-.0331 (.0307)
상수항	3.1715*** (.3228)	-.8973* (.5112)
추정에 이용된 관측치 수	4,110	3,497
Adjusted R-squared	0.1365	0.0858

주: 1. *, **, *** 표시는 계수 값이 각각 10%, 5%, 1% 수준에서 유의함을 의미하며, () 내의 숫자는 표준오차를 의미함.

- 국내특허출원 건수를 종속변수로 하는 OLS 추정결과, 역시 종업원 1인당 정부 R&D 투자지출이 특허 출원 및 등록 실적에 미치는 효과는 유의한 수준에서 정(+)으로 나타났으며, 특허출원 효과는 로짓모형에서와 마찬가지로 업력이 낮은 일반기업에서 상대적으로 더 큰 것으로 추정됨.
- 다른 통제변수의 경우 극단치를 제외한 결과를 보면 벤처기업과 중소기업이 중견기업에 비해 상대적으로 더 큰 특허출원 효과가 있는 것으로 추정됨.

사업평가 14-07

벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제

발간일 2014년 11월 10일

발행인 국경복 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 산업사업평가과

발행처 **국회에산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 경성문화사 (tel 02·786·2999)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 산업사업평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3781)
-

ISBN 978-89-6073-784-6 93350

© 국회예산정책처, 2013