

코로나19 이후 해외 스타트업 정책동향과 주요 변화

KDB미래전략연구소 미래전략개발부
최현희 연구위원(choikoex@kdb.co.kr)

- I. 들어가며
- II. 스타트업 정책의 유형
- III. 코로나19 이후 해외 스타트업 정책동향
- IV. 해외 스타트업 정책의 주요 변화
- V. 국제비교를 통해 본 국내 스타트업 생태계 현황
- VI. 시사점

스타트업이 국가경제에서 차지하는 비중이 점차 커지고 있다. OECD에 따르면, 업력 5년 이내의 초기기업이 고용에서 차지하는 비중은 전체고용의 17%, 신규 고용의 42%에 이른다. 전 세계 벤처펀드 연간 결성규모는 '11년 U\$522억달러에서 '21년 2,133억달러로 10년간 4.1배 증가하였다.

코로나19 초기 스타트업에 대한 긴급유동성 지원에 집중되었던 각국의 정책은 'Building back better'를 위한 장기플랜으로 전환하고 있으며, OECD는 코로나 19로 촉발된 변화를 기회로 활용하기 위해 스타트업 정책의 리부트(reboot)를 권고하고 있다.

최근 해외 스타트업 정책의 주요 변화를 살펴보면, EU에서는 스타트업 정책이 산업경쟁력 강화에 중점을 두고 신산업전략과 연계되어 추진되고 있으며, 딥테크 스타트업의 육성, 후기투자·대형라운드 자금지원 강화, 해외 인재·스타트업의 국내유입을 통한 글로벌화 추진 등의 움직임이 두드러진다.

국제비교를 통해 본 국내 스타트업 생태계는 창업률, 투자환경, R&D투자, 기술·지식 등은 우수한 편이나, 창업기업의 낮은 생존율, IPO에 대한 높은 회수의존도, 시장규모의 한계 등이 취약점으로 평가되었다.

해외 정책동향과 국내 스타트업 생태계 현황을 고려했을 때, 국가전략기술 및 산업경쟁력 확보 차원의 스타트업 육성, 스케일업기업이 두 번째 데스밸리를 극복할 수 있도록 병목 없는 자금제공, 스타트업 생태계의 글로벌화 강화, 낮은 생존률 개선 등을 위한 정책적 지원이 필요하며, 산업은행 등 정책금융기관을 활용하여 이를 효과적으로 지원할 정책금융구조를 설계하는 것이 중요하다.

* 본고의 내용은 집필자 견해로 당행의 공식입장이 아님

I. 들어가며

□ 고용 및 국가경제에서의 스타트업의 중요성

- OECD('16)¹⁾에 따르면, 업력 5년 이내의 초기기업(young firms)이 고용에서 차지하는 비중은 전체고용의 17%, 신규고용의 42%임²⁾
- 스타트업은 고용뿐만 아니라 생산성 향상과 파괴적 혁신(disruptive innovation)의 전파에 있어서도 핵심적인 역할을 담당함(OECD, '16)
- 전 세계 벤처펀드 연간 결성규모는 '11년 U\$522억달러에서 '21년 U\$2,133억 달러로 10년간 4.1배 증가함(PitchBook)
- 국가경제에 대한 스타트업의 기여도는 국가마다 상이하며, 국가정책이 국가 간의 차이가 발생하는 주요 원인으로 작용(OECD, '16)

□ 코로나19 이후 'Building back better'를 위한 정책 점검의 필요성이 제기됨

- 각국은 코로나19 이후 위기대응(Rescue Program)에서 회복계획(Recovery Program)으로 전환하며, 'Building back better'를 위한 장기적인 정책지원에 중점을 둠(OECD, '21)
- OECD('21)는 코로나19 이후 회복을 위하여 새로운 혁신벤처 지원에 집중할 수 있도록 스타트업 정책을 리부트(reboot)할 것을 권고함
 - 코로나19로 촉발된 구조적 변화를 기회로 활용하기 위해, 장기적인 관점에서 스타트업 정책의 방향성을 점검할 필요성이 제기됨
- 본고에서는 코로나19 이후 각국의 스타트업 정책동향을 살펴보고, 국제비교를 통해 국내 스타트업생태계의 현황을 파악하여 스타트업 정책 리부트를 위한 시사점을 도출하고자 함

1) OECD('16), "No Country for young firms?"

2) 조사대상 : OECD 17개 회원국, 브라질

II. 스타트업 정책의 유형

□ 스타트업 정책은 제도적 지원, 스타트업 지원, 생태계 지원의 형태로 시행됨

- 스타트업 정책(entrepreneurship policies)은 일반적으로 아래의 세 가지 범주³⁾ 내에서 실행됨
 - 제도적 지원 : 불필요한 행정 및 규제 부담 완화, Fast-track 도입 등
 - 스타트업 지원 : 스타트업에 직접 제공되는 금융 및 비금융 지원
 - 생태계 지원 : 창업지원기관 설립, 창업지원 프로그램 등
- 스타트업에 대한 금융지원의 경우, 정책금융을 통해 지분투자, 대출, 보조금, 보증 등의 형태로 제공됨

〈표 1〉 스타트업 지원정책의 유형

구 분	사 례
제도적 지원	- 세제 혜택 : 스타트업 지분투자시 세금감면 등 - 행정절차 간소화 : 행정절차의 온라인화, 창업절차 간소화 - 스톡옵션 제도 개선 - 외국인에 대한 창업비자제도 도입 등
스타트업 지원	- 금융지원 : 지분투자, 대출, 보증, 보조금 등 - 비금융지원 : 교육, 네트워킹, 인큐베이팅 프로그램(공간지원, 멘토링) 등
생태계 지원	- 생태계 육성을 위한 창업지원기관 설립 등

자료 : OECD('20) 재구성, 산업은행 작성

□ 스타트업에 대한 정책금융의 유형과 특징

- 최근 연구(Bai et al, '21)에 따르면, 스타트업에 대한 정책금융이 전 세계적으로 확산되고 있으며, 예산규모도 지속 증가하고 있음

3) OECD('20), "International Compendium of Entrepreneurship Policies" 참조

- '95-'19년간 시행된 66개국 755개의 스타트업 정책금융 프로그램⁴⁾ 분석결과, '19년 연간 누적예산⁵⁾ 규모는 '95년 대비 3.4배 증가
 - * 66개국 연간 누적예산 : '95년 U\$500억달러 → '19년 U\$1,700억달러 (3.4배 ↑)
- 정책금융 수단으로는 보조금, 지분투자, 대출, 세액공제, 바우처(voucher), 보증, 메자닌 등 활용
 - * 유형별 비중(건수기준) : 보조금 43.8%, 지분투자 18.2%, 대출 10.2%의 순
 - ** 유형별 비중(금액기준) : 세액공제 32.3%, 대출 22.9%, 보조금 16.02%의 순
- 그간 정책금융은 특정 업종이나 특정 성장단계를 지원하는 방식으로 주로 이루어졌으며, 기술분야, 헬스케어, 지속가능성 분야와 씨드·초기단계에 많은 지원이 이루어짐

〈표 2〉 66개국 스타트업 정책금융의 유형별 비중('95-'19년)

구분	세부 구분	비중(%)	
		건수기준	금액기준
프로그램 유형	신용보증	5.12	11.59
	대출	10.23	22.90
	메자닌	1.75	7.98
	엔젤투자	5.41	1.89
	지분투자	18.27	8.87
	보조금	43.86	16.02
	바우처 제공(Innovation voucher)	5.85	0.39
	세액공제	9.50	32.37
지원분야(업종별)	헬스케어	10.67	8.00
	기술분야(Technologies)	15.94	11.89
	산업분야(Industrials)	8.19	5.28
	지속가능성	9.21	7.31
	농업	5.99	11.04
지원분야(성장단계별)	씨드·초기단계	81.87	92.84
	벤처	47.60	71.96
	성장단계(growth stage)	20.76	40.40

자료 : Bai et al('21)

4) 조사대상 : National government's entrepreneurial funding program

5) average cumulative annual budget

Ⅲ. 코로나19 이후 해외의 스타트업 정책동향

※ 제3장은 OECD가 '21.6월 발표한 정책보고서⁶⁾를 정리·재구성한 내용임

□ 코로나19 초기 스타트업의 타격이 컸음에도, 유동성 지원프로그램의 도움을 받지 못하는 상황이 발생

- '20.3월~4월 각국의 스타트업 비율⁷⁾(start-up rate)이 전년대비 약 50% 이상 감소
 - * 스타트업 비율('20.3-4월, 전년대비) : 포르투갈 △70%, 헝가리 △46%, 프랑스 △54%, 터키 △57%

- 코로나19 초기에는 스타트업을 위한 별도 프로그램이 마련되지 않고, 중소기업을 위한 위기대응 프로그램을 통해 유동성 지원이 이루어졌으나, 스타트업들이 도움을 받지 못하는 상황이 발생함

- 지원을 받기 위해서는 코로나19 이전의 매출규모와 코로나19로 인한 매출 감소 규모를 증명해야 하나, 스타트업들은 이를 제시하기 어려움
- 일반 상업은행을 통해 유동성 지원이 이루어지는 경우 스타트업들은 높은 위험과 실적 부족으로 접근하기 어려움

□ 각국은 스타트업이 금융지원을 받지 못하는 상황을 해소하기 위해 스타트업 전용프로그램을 별도로 마련

- 각국은 스타트업 대상의 별도 프로그램*을 런칭하거나, 중소기업 프로그램에 스타트업 패키지를 추가하는 형태로 스타트업에 금융지원을 제공

- * 영국, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 말레이시아, 네덜란드, 포르투갈, 스위스 등

6) OECD('21), "An in-depth analysis of one year of SME and entrepreneurship policy response to COVID-19: Lessons learned for the path to recovery"

7) 노동연령인구 중 스타트업 활동에 관여하고 있는 사람의 비율

□ '20년 중반 이후 스타트업 환경이 개선되었고, '21년에 들어서며 스타트업 투자 규모가 크게 증가

- '20년 여름 이후 여러 국가에서 스타트업 비율이 개선되었고, 창업률이 이전 수준을 회복하거나 넘어서기 시작함
 - 다만, OECD는 이와 같은 스타트업 비율 개선에 생계형 창업(necessity-driven entrepreneurship⁸⁾)의 증가가 일정 부분 영향을 미쳤을 것으로 분석함
- '21년에 들어서며 스타트업 투자규모가 크게 증가하였고, '21년 연간 글로벌 스타트업 투자규모는 전년 대비 두 배 이상 증가하며 사상 최고치를 기록)
 - * '21년1분기 글로벌 벤처투자 : U\$1,250억달러(전년동기대비 94%↑) (Crunchbase)
 - ** 연간 글로벌 벤처투자 : '20년 U\$2,940억달러 → '21년 U\$6,210억달러 (111%↑) (CBinsights)

□ 코로나19 이후 스타트업 관련 규제·제도들이 간소화되거나 개편됨

- 코로나19 이후 여러 국가에서 창업절차 간소화, 행정절차의 온라인화, 외국인 창업 비자프로그램 정비 등 스타트업 규제·제도를 간소화하거나 개편함
 - OECD는 이에 대해 규제로 인한 불확실성을 해소하고 제도를 신속하게 집행하여 스타트업의 거래비용을 감소시키고 혁신을 지원하기 위한 것으로 평가

〈표 4〉 각국의 스타트업 제도개선 사례

국가	내용
행정절차 간소화	· EU('20) : 창업 Fast-Track 도입 - 하루만에 창업이 가능하도록 절차 간소화
정부서비스의 온라인화	· 포르투갈('20) : 320개 행정절차를 온라인으로 전환 · 호주('20.9) : 행정절차를 온라인으로 전환하고 규제부합 여부(compliance)를 온라인으로 확인할 수 있도록 지원하는 계획 발표
외국인창업자/투자자 비자제도 개선	· 이탈리아('20.3) : 중소기업, 스타트업에 투자하는 외국인 투자자의 VISA요건을 완화

자료 : OECD('21)

8) 취업할 수 있는 다른 기회가 없어 창업을 선택하는 경우를 의미함(OECD, '21)

9) '21년 연간 스타트업 투자규모는 OECD('21) 보고서에 포함되지 않은 내용으로, 연간 투자규모를 파악하여 추가한 것임

□ **각국은 위기대응 프로그램에서 회복계획으로 전환하며, 'Building back better'를 위한 장기플랜에 초점**

- 각국은 코로나19 위기대응(Rescue Program)에서 회복계획(Recovery Program)으로 정책을 전환하며, 'Building back better'를 위한 장기 지원에 초점을 둠
 - '20년 6월 독일이 처음으로 장기플랜으로 전환한 후 여러 국가에서 정책 전환
 - World Economic Forum('20)은 코로나로 인한 변화가 지식, 스킬, 네트워크를 정비하여 새로운 시장기회에 접근하는 혁신스타트업에 기회가 될 것으로 전망

□ **장기플랜의 핵심은 디지털전환과 친환경화, 특히 중소기업의 전환에 초점**

- 장기플랜은 디지털전환(digitalisation)과 친환경화(greening)에 초점을 맞추고 있으며, 특히 중소기업의 디지털전환과 친환경화에 높은 우선순위를 두고 지원
 - * 60개 국가 중 24개 이상의 국가에서 중소기업의 디지털전환 지원('21년 1분기 기준)
- 중소기업의 디지털전환 지원방안에는 디지털인프라 도입과 디지털 교육을 위한 지원이 주로 포함됨

〈표 5〉 **각국의 중소기업 디지털전환 지원방안 유형**

구분	내용
디지털인프라 도입 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 디지털 인프라 도입시 자금지원 등 - 클라우드, 원격컨퍼런스, 이커머스, 원격근무, 지급결제 솔루션, 디지털보안, 디지털협업 도구 등
디지털교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 중소기업 임직원의 디지털 전환교육을 위한 바우처 지급 · 무료교육 제공

자료 : OECD('21)

IV. 해외 스타트업 정책의 주요 변화

1. 변화의 배경

- **코로나19로 인한 구조적 변화, 글로벌 스타트업 생태계의 성숙, 국가 어젠다 등을 반영하여 스타트업 정책동향에 변화가 나타남**
 - OECD('21)는 코로나19 이후 회복을 위하여 새로운 혁신벤처 지원에 집중하도록 스타트업 정책을 리부트(reboot)할 것을 권고함
 - 코로나19가 경제구조와 스타트업의 창업·경영환경에 구조적 변화를 가져옴에 따라, 새로운 환경에 대응하기 위한 스타트업 정책의 변화가 요구됨
 - 글로벌 스타트업 생태계가 전반적으로 성숙해지고 있는 점도 스타트업 정책 변화의 배경으로 작용함
 - 유니콘 배출지역이 글로벌 허브도시 중심에서 새로운 지역으로 확대되고, 북미지역에 대한 투자편중도가 감소되는 등 지역간 편차가 줄어드는 추세
 - * 유니콘을 1개 이상 배출한 도시 수 : '19년 140개 → '20년 155개 → '21년 170개
(자료 : Dealroom, Startup-Genome('21) 재인용)
 - ** 글로벌 벤처투자금액 중 미국회사에 대한 투자 비중 : '04년 84% → '21년 50.1%
(자료 : NVCA, CBinsights)
 - 각국이 추진하는 산업전략과 국가 어젠다도 스타트업 정책에 영향
 - 주요국은 국가경쟁력을 강화하고 트윈전환(친환경화, 디지털)에 대응하기 위해 전략기술 및 신흥기술 분야 주권확보를 위한 국가전략을 수립하고 있으며¹⁰⁾, 이러한 국가전략의 실행이 스타트업 정책과 연계되고 있음
 - 각국은 유사한 정책을 시행하기도 하고, 각국의 상황과 정책목적을 고려하여 상이한 정책을 시행하기도 함

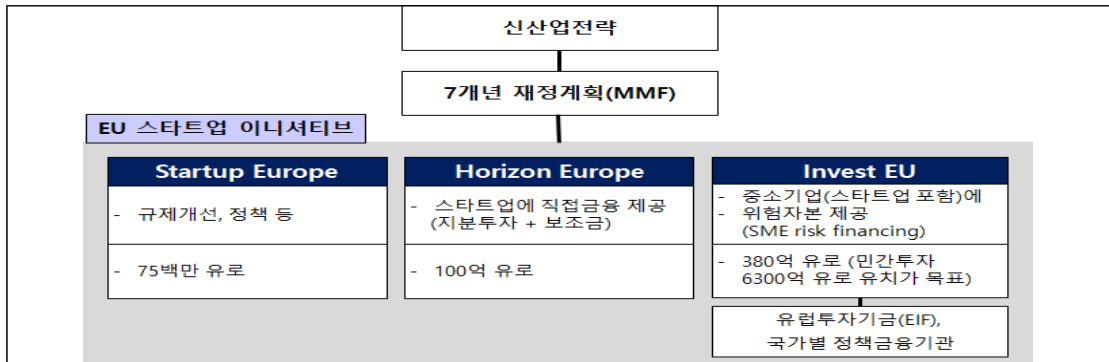
10) 백서인 외 5인('22), “글로벌기술패권경쟁에 대응하는 주요국의 기술주권 확보전략과 시사점”, 과학기술정책연구원

2. 해외 스타트업 정책의 주요 변화

□ EU : 산업전략과 스타트업 정책의 연계

- EU는 '20.3월 신산업전략(New industrial strategy for Europe)을 발표하고, '20.7월 EU 7개년 재정계획¹¹⁾(MFF, '21-'27) 조성에 합의하였으며, 새로운 산업전략과 재정계획의 틀 안에서 스타트업 이니셔티브들을 시행함
 - 기후중립성과 디지털전환을 고려하여 신산업전략을 수립
- 스타트업 이니셔티브 중 금융지원 프로그램의 핵심은 'InvestEU'로서, 'InvestEU'는 유럽의 모태펀드 역할을 하는 유럽투자기금(EIF)를 통해 중소기업에 위험자본(SME risk financing)을 공급함¹²⁾
 - 기존의 14개 중소기업 금융지원 프로그램이 'InvestEU'로 통합되었으며¹³⁾, 스타트업은 중소기업의 범주에 포함되어 지원됨
- EU의 스타트업 정책의 특징으로 아래와 같은 점을 들 수 있음
 - 산업경쟁력 강화를 위해 수립된 신산업전략과 연계되어 추진
 - 7개년 재정계획에 의한 장기적이고 예측 가능한 금융지원을 제공
 - 다원화되어있던 금융지원 접수창구를 'InvestEU'로 통합하여 접근성을 제고

〈그림 1〉 EU 스타트업 이니셔티브의 구조



자료 : BertelsmannStiftung('21), 강진원('21) 참고하여 산업은행 작성

11) MFF(Multiannual Financial Framework)은 7년 단위로 계획되는 지출예산계획으로, EU회원국 전원 합의 및 유럽의회의 승인을 거쳐 확정됨

12) DECIDEURS('21.06.29), "Alain Godard : "There is a clear funding gap for the companies in the scale-up phase"

13) 강진원('21.10.12), "유럽연합의 중소기업 기술혁신지원 정책과 시사점", KISTEP 정책 브리프

□ 딥테크(Deep Tech) 스타트업 육성

- 딥테크 분야는 기술이 활용되기까지 오랜 시간이 소요되고 리스크가 높아 투자를 받기 어려운 분야였으나(Boston Consulting, '19), 최근 유럽권 국가를 중심으로 딥테크 육성정책이 적극적으로 추진됨
 - '19년 프랑스는 딥테크 육성을 위한 이니셔티브인 'Deep Tech Plan'을 도입
 - '21년 영국, 프랑스, 독일, 캐나다는 딥테크 전문펀드 결성

<참고> 딥테크의 개념 및 특징(Boston Consulting('19, '21))

- (개념) 딥테크는 개발 초기단계의 기술로, 시장개념이 제대로 형성되어 있지 않으며 활용되기까지 상당한 R&D투자가 필요
- (특징) 임팩트가 크지만, 기술이 활용되기까지 오랜 기간과 많은 자금이 소요됨, 리스크가 높아 스케일업이 어렵고, 투자를 받기 어려움
- (분야) 신소재(advanced materials), AI, 바이오테크놀로지, 블록체인, 드론·로보틱스, 광전자(photronics and electronics), 퀀텀컴퓨팅 등

- 각국의 딥테크 지원대상은 전략적 중요도 및 파급력이 큰 기술을 중심으로 함¹⁴⁾
 - 자국의 기술개발 수준 및 산업성숙도가 낮더라도 전략적 중요도가 높은 기술
 - 국가경제 및 산업에 미치는 파급효과가 큰 기술
 - 기술이 활용되기까지 장기간이 소요되며 자본집약적인 기술
- 딥테크 전문펀드들은 대부분 각국의 정책금융기관들에 의해 운용됨
 - KfW Capital¹⁵⁾(독일), Bpifrance¹⁶⁾(프랑스), BBB Patient Capital¹⁷⁾(영국), BDC Capital¹⁸⁾(캐나다) 등
 - 정책금융을 마중물로 민간투자를 유도하여 레버리지 효과를 창출하고자 함

14) 독일, 프랑스, 캐나다, 영국 딥테크 전문펀드의 지원대상 요약(자료 : 각 기관 웹사이트, 보도자료)

15) 독일개발은행인 KfW의 벤처캐피탈 자회사

16) 프랑스의 공공투자은행

17) 영국개발은행인 BBB의 벤처캐피탈 자회사

18) 캐나다개발은행인 BDC의 벤처캐피탈 자회사

<표 6> 프랑스의 딥테크 이니셔티브(Deep Tech Plan) 구조

딥테크 인큐베이팅	딥테크 엑셀러레이팅	딥테크 스케일업
<ul style="list-style-type: none"> · 기술이전촉진회사가 기술적 촉진을 위해 연간 8천만유로 자금운영 · 딥테크 프로젝트의 인큐베이팅 촉진에 1.5억 유로 투자 	<ul style="list-style-type: none"> · 4억 유로를 French Tech Seed프로그램에 투자 · 5년간 딥테크 스타트업에 연간 7천만 유로 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 딥테크기업의 스케일업을 위해 '23년까지 13억 유로 투자하여 50억 유로의 레버리지 효과를 창출 · 직접투자, 간접투자 병행

자료 : 아산나눔재단 · 과학기술정책연구원('21)

<표 7> 해외 딥테크 전문펀드 구조

구분	독일	프랑스	캐나다	영국
펀드명칭	Deep Tech Future Fund(DTFF) ¹⁹⁾	French Tech Sovereignty fund	Deep Tech Venture Fund	Future Fund : Breakthrough
런칭시점	'21년	'20년	'21년	'21년
총운용규모	10억유로('21~'30)	1.5억유로	US\$2억불	3.75백만파운드
투자분야	마켓리더가 될 수 있는 딥테크분야	퀀텀(양자), AI, 사이버보안 등	변혁적 기술 (Transformational technology)	Breakthrough technology
운용기관	KfW Capital	Bpifrance	BDC Capital	BBB Patient Capital
기타	공동투자 방식		펀드만기 12년	

자료 : 각 기관 웹사이트, 보도자료 참고하여 산업은행 작성

○ 최근 딥테크 투자가 빠르게 증가하고 있으며, 이러한 투자동향에는 각국의 딥테크 육성정책이 영향을 미친 것으로 분석됨

- Deep Tech가 '15년 이후 Tech 투자금액의 30% 차지(Startup Genome, '21)
- Agtech & New Food, 블록체인, 첨단제조 · 로봇틱스에 대한 초기투자가 지난 5년간 각각 128%, 121%, 109% 증가

<표 8> 딥테크 분야별 글로벌 투자현황

	과거 5년간 시리즈A 딜 증가율	과거 5년간 Exit가치 증가율	글로벌 스타트업 중 차지하는 비중
Agtech & New Food	128%	△14%	2%
블록체인	121%	52%	10%
첨단제조 & 로봇틱스	109%	61%	10%
AI & 빅데이터	98%	93%	27%

자료 : Startup Genome('21)

19) DTFF는 독일이 미래테크분야 육성을 위해 결성한 'Future Fund'의 하위펀드 중의 하나임

□ 해외인재 · 스타트업의 국내유입을 통한 글로벌화 추진

- 스타트업 글로벌화 지원정책은 1) 국내 스타트업의 해외진출 지원(Outbound)과 2) 해외 우수인재 · 스타트업 · 투자자의 국내유입 지원(Inbound)의 두 방향으로 추진되는데, 최근 Inbound 지원을 강화하는 경향이 나타남
 - 외국인 창업자에 대한 비자유건과 창업절차 간소화(프랑스, 영국, 이탈리아 등)
 - 해외 스타트업을 유치하기 위해 거점도시를 선정(일본)
 - 해외투자자의 자국 스타트업 투자를 유도하기 위해 해외펀드*에 투자를 허용하는 fund of funds를 결성(독일)
 - * 독일에 사무소가 있는 경우 해외펀드에도 투자 허용
- 이러한 경향은 코로나19이후 원격근무가 확산되며 창업 · 투자에 있어 지리적 제약이 급감한 것이 주요 원인으로 분석됨
 - Startup-Genome('21)은 코로나19 이후 테크 허브도시에 근무하던 인재들이 전 세계로 흩어지며 다른 지역을 전문지식과 글로벌 네트워크로 채우고 있다고 평가

〈표 10〉 각국의 해외인재 · 스타트업 국내유입 지원 정책

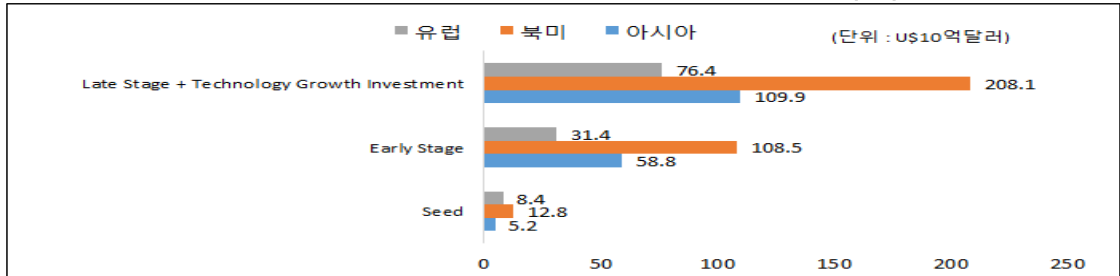
구분	정책	내용
프랑스	외국인 창업자 전용비자제도	· French Tech Visa - 외국인 창업자에게 비자 발급절차를 간소화
	해외 스타트업의 국내정착 지원	· Frech Tech Ticket - 선정된 100개의 해외 유망스타트업이 프랑스에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원 - 자금지원, 세금감면, 행정절차 간소화 등 혜택 제공
영국	외국인 창업자 전용비자('19.3월)	· Innovator Visa, Start-up Visa - 기존 비자체계를 폐지하고, 신규비자체계 도입
일본	글로벌 거점도시 선정('20.7월)	· 해외 스타트업 유치를 위한 글로벌 거점도시 4곳과 추진거점도시 4곳 선정
이탈리아	외국인 투자자 비자유건완화('20.3월)	· 중소기업, 스타트업에 투자하는 외국인투자자의 비자유건 완화
독일	해외펀드에 투자를 허용하는 펀드 조성('21.10월)	· GFF-EIF Growth Facility 설립 - Fund of funds 구조로 운용 - 독일이 아닌 유럽 다른 국가의 벤처펀드에 투자허용, 이는 해외VC의 투자를 통해 독일 스타트업의 국제화와 글로벌 리더쉽을 배양하기 위함

자료 : 프랑스, 일본, 영국은 아산나눔재단 · 과학기술정책연구원('21), 이탈리아는 OECD('21),독일은 EIF 보도자료('21)

□ 유럽 : 후기투자·대형라운드 자금부족(Large-scale funding Gap) 지원에 중점

- EU와 독일은 후기투자·대형라운드의 자금부족을 생태계의 주요 취약점으로 진단하고, 이를 극복하기 위한 다양한 시도를 추진 중임
 - 유럽투자기금(EIF)은 유럽 스타트업들이 성장(growth)·후기단계(growth and late stage)에서 해외자본에 의존하고 있다고 평가함²¹⁾
 - 이러한 문제를 극복하기 위해 EU의 모태펀드 역할을 하는 유럽투자기금(EIF)은 팬유럽(Pan-European) 펀드로서 성장(growth)·후기단계 자금을 지원하는데 중점을 두고 있음²²⁾
 - 독일은 '21년 새로운 Fund of funds인 GFF-EIF Growth Facility를 런칭하며 후기단계 스타트업생태계 육성 지원에 중점을 둬²³⁾
- EU는 성장(growth)·후기투자 지원을 강화하는 이유 중의 하나로 스케일업 기업의 '두번째 데스밸리' 현상을 제시함

<그림 2> 북미, 아시아, 유럽의 투자단계별 투자규모('21)



자료 : Crunchbase('21)

<참고> 두 번째 데스밸리의 개념

- 스케일업 단계의 테크기업이 검증된 기술·상품을 보유하고 있고, VC로부터 많은 투자를 받았지만 은행지원을 받기에는 초기단계라서 자금부족을 겪는 현상²⁴⁾
- 스케일업 기업의 약 2/3가 업력 8년이 되기 전에 빠른 성장이 멈추는 현상을 경험함 (Deloitte)²⁵⁾

21) EIF 웹사이트('21.12.8),"Germany : GFF-EIF fund of funds now financing start-ups in their growth stage"

22) 상동

23) 상동

24) DECIDEURS('21.06.29), "Alain Godard : "There is a clear funding gap for the companies in the scale-up phase"

V. 국제비교를 통해 본 국내 스타트업생태계 현황

1. 국내 스타트업생태계의 위상

□ '21년 글로벌 창업생태계 순위 16위, 글로벌혁신지수 5위, 기업가정신지수 6위

○ 스타트업생태계 국제비교에서 우리나라의 순위는 상승 중

- 글로벌 창업생태계 순위에서 서울은 '20년 처음 30위권에 진입한 후, '21년 전년 대비 4단계 상승한 16위로 평가됨
- 글로벌혁신지수는 '20년 10위에서 '21년 5위로, 기업가정신지수는 '20년 9위에서 '21년 6위로 상승

<표 11> 국내 스타트업생태계의 국제비교 순위('19-'21)

구분	'19	'20	'21	평가기관
글로벌 창업생태계 순위	순위 밖	20위	16위	Startup Genome
글로벌혁신지수 (Global Innovation Index)	11위	10위	5위	세계지식재산기구 (WIPO)
기업가정신지수 (GEM NECI)	15위	9위	6위	글로벌 기업가정신 모니터 (GEM)

<참고> 스타트업생태계 국제비교 평가방식

- 글로벌 창업생태계 순위
 - Startup Genome은 '12년부터 GSER(Global Startup Ecosystem Report) 보고서를 통해 도시별 창업생태계 경쟁력을 평가하여 순위를 발표함. 전세계 스타트업 임원 1만명 이상을 대상으로 한 설문조사 방식으로 진행되며, '21년 조사대상은 100개국 275개 도시임
- 글로벌 혁신지수(Global Innovation Index)
 - 세계지식재산기구(WIPO)가 '07년부터 매년 유럽경영대학원 인시아드(INSEAD), 미국 코넬대와 함께 세계 130여개국의 경제혁신 역량을 측정해 발표하는 지수임. 총7개 분야, 21개 항목, 81개 세부지표를 토대로 평가됨
- 기업가정신지수(GEM National Entrepreneurship Context Index)
 - 글로벌 기업가정신 모니터(GEM)가 발표하는 기업가정신지수는 국가별 기업가정신 수준을 진단해 경제성장간의 상관관계를 분석하는데 목적이 있음. 전문가와 만18세~64세 일반 성인 대상 설문조사 방식으로 진행됨. '21년 조사대상은 50개국임

25) Deloitte, "The importance of well-functioning scaleup ecosystems", article

- 서울은 아시아도시 중에서 베이징, 상하이, 도쿄에 이어 높은 순위를 차지
 - 서울의 창업생태계 가치(Ecosystem Value)는 54조원으로 평가

<표 12> '21년 30대 글로벌 스타트업생태계

순위	도시	순위	도시	순위	도시
1	실리콘밸리 (-)	11	워싱턴DC (-)	21	샌디에고 (-)
2	뉴욕 (-)	12	파리 (↑1)	22	베를린 (↓6)
3	런던 (-)	13	암스테르담 (↓1)	23	벵갈루루 (↑3)
4	베이징 (-)	14	토론토-워털루 (↑4)	24	시드니 (↑3)
5	보스톤 (-)	15	시카고 (↓1)	25	항저우 (↑3)
6	LA (-)	16	서울 (↑4)	26	애틀랜타 (↓3)
7	텔아비브 (↓1)	17	스톡홀름 (↓7)	27	덴버 (↓3)
8	상하이 (-)		싱가포르 (-)	28	필라델피아 (신규진입)
9	도쿄 (↑6)	19	선전 (↓3)	29	밴쿠버 (↓4)
10	시애틀 (↓1)	20	오스틴 (↓1)	30	슬트레이크 (신규진입)

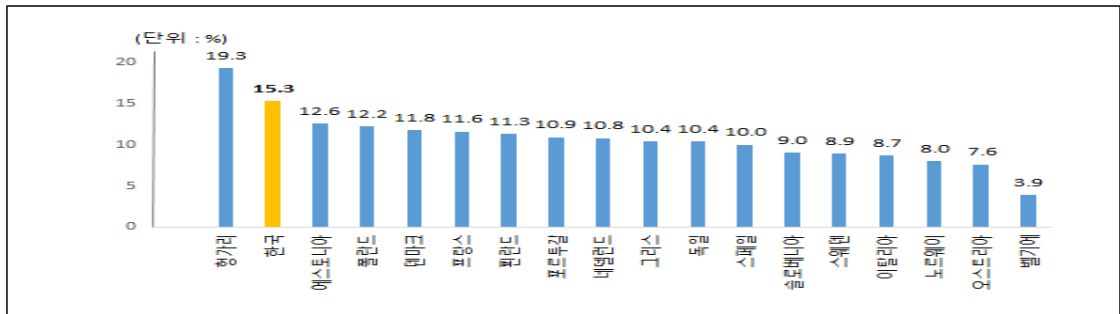
자료 : Startup Genome('21.9), "Global Startup Ecosystem Report 2021"
 주) 괄호 안은 전년 대비 순위 변동

2. 부문별 현황

□ (창업활동) 창업률과 창업의향은 높으나, 창업기업 생존율이 해외에 비해 낮은 편

- 우리나라의 창업률은 15.3%('19년)로 OECD 31개국 중 두 번째로 높았고, 창업의향률은 25.9%('20년)로 이스라엘, 미국, 독일, 영국 등 주요국에 비해 높은 편임

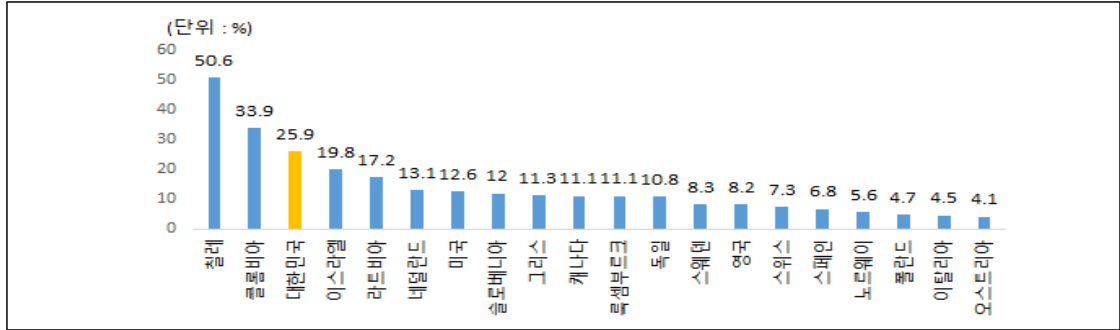
<그림 3> OECD 각국의 창업률 비교('19)



자료 : 통계청(한국), OECD.Stat(해외)('22.3)

주) 창업률(Birth rate of Enterprise)= (t년 신생기업수÷t년 활동기업수) × 100

〈그림 4〉 OECD 각국의 창업의향 비교('20)



자료: Global Entrepreneurship Monitor('21)

주) 창업의향(Entrepreneurial intentions) : 18-64세 성인 중에서 향후 3년 내에 창업할 의향이 있다고 응답한 비중

- 우리나라 창업기업의 5년 생존율은 32.1%('19년)으로, '15년 이후 개선되고 있으나 EU 등 해외와 비교하여 취약
 - EU 평균 5년 생존율은 44.6%('18년), 프랑스는 48.8%('19년), 독일 38.54%('19년)
 - 생존률이 낮을 경우 스타트업이 창출하는 고용의 질이 불안정해지고, 경제에 미치는 혁신과 고용창출의 효과가 낮아진다는 점에서 부정적 영향

〈표 13〉 국내 기업의 창업 후 생존율 (단위 : %)

구분	창업 후				
	1년	2년	3년	4년	5년
'15년	62.7	49.5	39.1	32.8	27.5
'16년	65.3	50.7	41.5	33.5	28.5
'17년	65.0	52.8	42.5	35.6	28.2
'18년	63.7	52.8	44.7	36.7	31.2
'19년	64.8	51.9	44.5	38.5	32.1

자료 : 통계청('21.12)

〈표 14〉 EU 주요국 창업 후 생존률('19년) (단위 : %)

구분	창업 후	
	3년	5년
EU 평균	58.04	44.62
독일	50.83	38.54
스페인	56.10	42.18
프랑스	63.57	48.80
이탈리아	57.49	44.19
영국	55.08	41.83

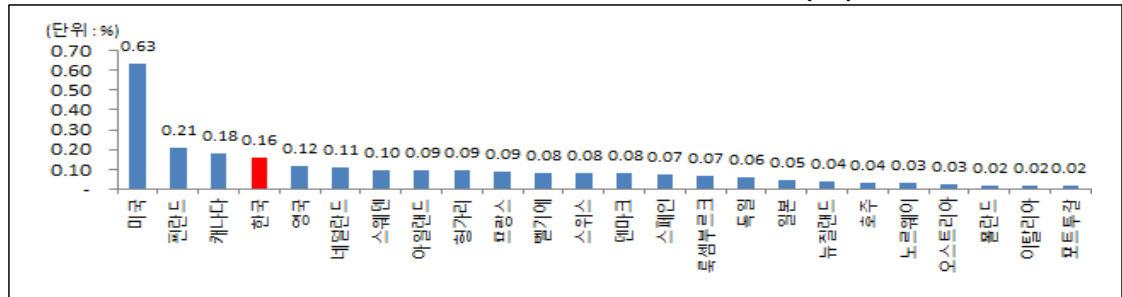
자료 : Eurostat('22.3)

자료 : 영국, EU 평균은 '18년 기준

□ (금융환경) GDP 대비 벤처투자 비중은 OECD 4위이며, IPO에 대한 회수의존도가 개선되는 등 양적·질적으로 성장

○ 우리나라의 GDP 대비 벤처투자 비중은 0.16%(’20년)로 OECD 31개국 중 4위

〈그림 5〉 OECD 각국의 GDP 대비 벤처투자 비교(’20)



자료 : OECD.Stat(’22.3)
 주) 미국, 일본, 호주는 ’19년 기준

- 그간 취약점으로 지적되어 온 회수단계에서의 IPO 의존도가 개선되고 있음
 - 해외의 경우, M&A를 통한 회수건수가 IPO를 통한 회수건수의 약 10배 상회
 - 반면, 우리나라는 해외에 비해 M&A를 통한 회수비중이 낮고, IPO를 통한 회수 비중이 높은 편임
 - ’21년에는 매각을 통한 회수가 증가하며 IPO에 대한 의존도가 개선됨
 - * 매각(M&A포함) 비중 : ’20년 37.1% → ’21년 52.7% (15.6%pt ↑)
 - IPO 비중 : ’21년 38.1% → ’21년 28.2% (9.9%pt ↓)

〈표 15〉 미국, 아시아, 유럽의 벤처투자 회수유형 비교(’21)

구분	미국	아시아	유럽	기타	글로벌합계
M&A	4,608건	1,081건	3,701건	1,402건	10,792건
IPO	247건	444건	185건	74건	950건

자료 : Crunchbase

〈표 16〉 한국의 벤처투자 회수유형별 비중(’17~’21)

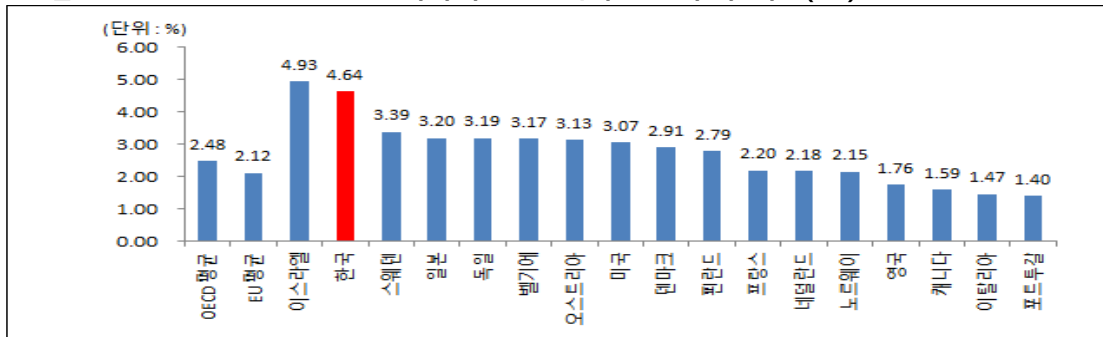
구분	(단위 : %)				
	2017	2018	2019	2020	2021
IPO	21.4	22.1	25.2	38.1	28.2
매각(M&A포함)	46.5	48.2	44.5	37.1	52.7
상환	15.9	11.2	12.4	13.3	9.8
프로젝트	15.3	17.2	16.6	10.1	8.7
기타	0.8	1.3	1.2	1.4	0.6

자료 : 한국벤처캐피탈협회

□ (기술·지식) GDP 대비 R&D투자가 OECD 2위이며, 기술·지식에 대한 국제비교 평가가 우수한 편이나, 기술기반 창업비중은 정체상태임

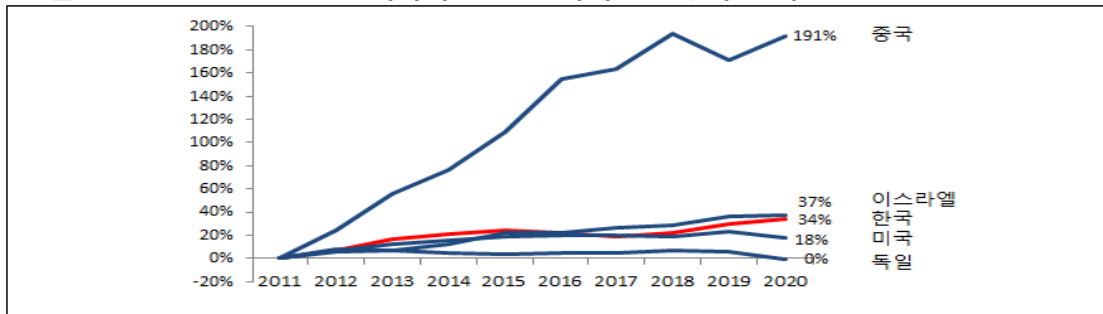
- 우리나라의 GDP대비 R&D투자('19년)는 OECD 34개국 중 이스라엘에 이어 2위이며, 기술·지식에 대한 국제비교 평가결과가 우수한 편
 - '21년 글로벌혁신지수(GII) 평가에서 '인적자원과 리서치'26) 분야 1위
 - '21년 글로벌 창업생태계 평가에서 '지식(Knowledge)'27) 분야 10점(만점) 기록
 - 우리나라의 10년간 특허출원 증가율은 미국, 독일을 상회

〈그림 6〉 OECD 각국의 GDP 대비 R&D투자 비교('19)



자료 : OECD.Stat('22.3)

〈그림 7〉 각국의 10년간 특허출원 증가율 비교



자료 : 산업은행 작성

주) 특허출원 건수: 세계지식재산기구(WIPO) Statistical Country profiles

26) 평가지표 : Human Capital and Research ('20년, '21년 모두 1위로 평가)

27) 지식(Knowledge) 평가기준 : 리서치(간행물의 임팩트지수 등), 특허(규모, 복잡성 등)

<표 18> 국내 유니콘기업(21)의 업종 분포

구분	개수	회사명칭
이커머스·D2C	5개	위메프, 무신사, 컬리, 티몬, 버킷플레이스
인터넷SW·서비스(플랫폼)	4개	야놀자, 쏘카, 직방, 리디
핀테크	3개	비바리퍼블리카, 두나무, 빗썸
헬스	1개	에이프로젠
화장품	2개	엘앤피코스메틱, 지피클럽
기타	3개	당근마켓, 옐로모바일, A사(기업명칭 비공개)
합계	18개	

자료 : 산업은행 작성

주) 유니콘기업 명단 : 중소벤처기업부 보도자료('22.2.15)

<표 19> 글로벌 유니콘기업의 업종 분포(21)

구분	전체		미국(1위)		중국(2위)		인도(3위)	
	개수	비중	개수	비중	개수	비중	개수	비중
핀테크	193	20%	98	21%	8	5%	14	26%
인터넷SW·서비스	174	18%	127	28%	13	8%	8	15%
이커머스·D2C	107	11%	29	6%	31	19%	14	26%
AI	73	8%	37	8%	19	12%	-	-
헬스	64	7%	44	10%	8	5%	2	4%
공급망·물류·유통	51	5%	19	4%	11	7%	6	11%
사이버보안	42	4%	31	7%	1	1%	-	-
데이터관리, 분석	37	4%	29	6%	2	1%	-	-
모바일	37	4%	12	3%	14	8%	1	2%
하드웨어	32	3%	9	2%	18	11%	-	-
Auto&transportaiton	29	3%	4	1%	17	10%	2	4%
에드테크	27	3%	7	2%	12	7%	5	9%
소비자&리테일	25	3%	11	2%	8	5%	-	-
기타	67	7%	29	6%	8	5%	3	6%
합계	958	100%	459	100%	165	100%	53	100%

자료 : 산업은행 작성

주) 유니콘기업 명단, 업종구분은 CBinsights Unicorn list('22.1.17) 기준

()안은 유니콘기업 수 기준 국가순위

□ (시장규모·범위) 한정된 내수시장과 글로벌화의 한계 등으로 낮은 평가

- 우리나라는 스타트업생태계 국제비교시 시장규모·범위에 대한 평가에서 다른 항목에 비해 낮은 평가를 받음
 - '21년 글로벌 생태계 평가(Startup Genome)의 '시장진출(Market Reach²⁸)' 항목에서 가장 낮은 점수(5점)를 기록
 - '21년 글로벌혁신지수(세계지식재산기구)의 '시장발전(Market Sophistication²⁹)' 항목에서 두 번째로 낮은 순위(18위)를 기록

- 우리나라 창업기업의 글로벌화는 낮은 수준인 것으로 나타남
 - '21년 기업가정신지수(GEM NECI)의 '해외사업 영위기업 비중³⁰에서 43개국 중 25위를 기록
 - '20년 창업기업실태조사에서 창업기업의 97.7%가 해외사업을 고려하지 않는다고 응답
 - 한편, 혁신 스타트업이 조사대상인 스타트업 트렌드 리포트('20)에서는 창업자 164명 중 37.3%가 해외사업 중이라고 응답하여 일반 창업기업과 혁신스타트업 그룹간의 글로벌화 수준의 격차가 큰 것으로 나타남(김영환·김지은, '21)

〈표 20〉 우리나라의 '21년 글로벌생태계평가 항목별 평가결과

평가항목	Performance	Funding	Connectedness	Market Reach	Knowledge	Talent
점수	6	5	9	5	10	5

자료 : Startup Genome('21)

〈표 21〉 우리나라의 '21년 글로벌혁신지수 항목별 평가결과

평가항목	Institution	Human Capital and Research	Infrastructure	Market Sophistication	Business Sophistication	Knowledge and Technology outputs	Creative outputs
순위	28	1	12	18	7	8	8

자료 : 세계지식재산기구(WIPO)('21)

28) 평가기준 : 내수시장 규모(GDP 등), 특히 상업화 수준, 글로벌 리딩회사(GDP 대비 유니콘기업 가치 비중, GDP 대비 1조이상 Exit딜 비중 등)

29) 평가기준 : Credit, Investment, Trade, Diversification, Market Scale

30) 평가지표 : Internationalization (해외매출 비중이 25% 이상이라고 응답한 비중)

VI. 시사점

□ 국가전략기술 · 산업 육성 차원의 스타트업 지원

- (해외동향) 상업적으로 빠르게 성장하는 스타트업을 지원하던 흐름에서 벗어나, 국가가 전략적으로 갖추어야 할 신기술 · 신산업을 육성하려는 동향이 나타남
 - EU는 신산업전략과 장기재정계획의 틀 안에서 스타트업 이니셔티브를 시행
 - 유럽권 국가들은 경제 · 산업에 미치는 파급효과가 큰 딥테크 육성정책을 추진
 - 전략적으로 필요한 분야를 육성하려는 이러한 정책동향을 베텔스만재단('21)은 'dimension of mission and impact'로의 전환이라고 평가

- 이러한 시도들은 정책금융을 레버리지삼아 민간투자를 유도하는 구조로 추진됨
 - 'InvestEU' 프로그램은 380억유로의 정책금융을 통해 약6,300억유로의 민간자본을 유치하고자 하며, 유럽의 딥테크 펀드들은 정책금융기관에 의해 운용됨
 - 불확실성이 높으나, 파급효과가 큰 분야에서 정책금융이 마중물 역할을 수행

- (시사점) 우리나라도 국가전략기술 및 산업경쟁력 확보 차원에서 스타트업을 육성할 필요가 있으며, 산업은행 등 정책금융기관을 활용하여 이를 효과적으로 지원할 정책금융의 설계가 중요
 - 장기적인 지원이 필요하므로, 정책금융의 적정규모와 민간투자 유도를 위해 정책목적과 상업적 이익간의 균형을 어느 수준에서 맞출 것인지 결정 필요³¹⁾

□ 스케일업 기업이 두 번째 데스밸리를 극복할 수 있도록 성장의 전 단계에서 병목 없는 지원 필요

- (해외동향) EU, 독일 등은 후기단계의 투자자금 부족을 취약점으로 진단하고 성장(growth) · 후기단계 스타트업을 중점적으로 지원하고 있음
 - 스케일업 기업이 두 번째 데스밸리를 극복하도록 지원하고, 성장(growth) · 후기단계 기업들이 해외자금에 의존하는 현상을 완화하기 위함

- (시사점) 스타트업의 데스밸리는 한 번으로 끝나는 것이 아니라 지속적으로 나타나므로, 병목이 발생하지 않도록 성장단계별 지원 필요

31) 베텔스만재단('21)은 임팩트가 높은 분야를 지원할 경우, 임팩트와 상업적 이익간의 균형을 잡는 것이 중요하나, 현재 실증자료가 부족한 상태라고 평가함

- IPO에 대한 회수의존도를 완화하기 위해서는 중간회수시장 활성화 필요
- 유럽과 마찬가지로 후기투자·대형라운드 자금부족에 대한 지원이 필요

□ 스타트업 생태계의 글로벌화 강화

- (해외동향) 스타트업의 글로벌화는 국내 스타트업의 해외진출 지원(Outbound)과 해외인재·스타트업의 국내유입 지원(Inbound)의 방식으로 추진되는데, 코로나19 이후 Inbound 지원이 강화되는 경향
 - 원격근무 확산으로 지리적 제약이 급감한 것이 영향을 미친 것으로 분석됨
- (시사점) 스타트업의 해외진출뿐 아니라, 해외인재·스타트업의 국내유입을 통해 생태계의 글로벌 개방성을 확보하는 지원이 병행되는 것이 바람직
 - 미국, 중국은 내수시장 규모가 충분히 크고, 유럽은 범국가 차원의 시장이 형성되어 있어 자국 외 국가 대상의 비즈니스가 활발하며³²⁾, 동남아시아는 중산층 확대, 모바일경제 확산으로 빠르게 성장하는 반면, 우리나라는 내수시장의 한계로 글로벌화의 필요성이 상대적으로 높음

□ 창업기업의 낮은 생존율 개선을 위해서는 복합적인 접근 필요

- 우리나라는 창업률은 높지만 창업기업의 생존율이 낮은 수준으로, 생존률이 낮을 경우 스타트업이 창출하는 고용의 질과 경제에 미치는 혁신의 효과에 부정적 영향
- 낮은 생존율을 개선하기 위해서는 혁신형 창업비중 확대, 미래성장분야 스타트업 육성 등의 경쟁력 확보를 위한 복합적 접근이 필요

32) 아산나눔재단·과학기술정책연구원('21)

참고문헌

[국문자료]

- 강진원(2021), "유럽연합의 중소기업 기술혁신지원 정책과 시사점", KISTEP 정책 브리프
- 김영환, 김지은(2021), "한국의 혁신창업생태계 대시보드", 과학기술정책연구원
- 백서인 외 5인(2022), "글로벌기술패권경쟁에 대응하는 주요국의 기술주권 확보전략과 시사점", 과학기술정책연구원
- 아산나눔재단, 과학기술정책연구원(2021), "한국의 창업생태계 경쟁력 제고를 위한 국제비교 연구"

[영문자료]

- BertelsmannStiftung(2021), "The EU's support for start-ups in the global race for tech dominance"
- Boston Consulting & Hello Tomorrow(2019), "The dawn of the deep tech ecosystem"
- Boston Consulting & Hello Tomorrow(2021), "The Deep Tech Investment Paradox: a call to redesign the investor model"
- DECIDEURS, '21.06.29, "Alain Godard : There is a clear funding gap for the companies in the scale-up phase"
- Deloitte, "The importance of well-functioning scaleup ecosystems", article
- Global Entrepreneurship Monitor(2021), "Global Entrepreneurship Monitor 2021/2022 Global Report Opportunity amid Disruption"
- Jessica Bai, Shai Bernstein, Abhishek Dev, and Josh Lerner(2021), "Public Entrepreneurial Finance around the Globe", Preliminary Draft
- OECD(2016), "No Country for young firms?"
- OECD(2020), "International Compendium of Entrepreneurship Policies"
- OECD(2021), "An in-depth analysis of one year of SME and entrepreneurship policy response to COVID-19 : Lessons learned for the path to recovery", OECD SME and Entrepreneurship Papers No.25
- Startup Genome(2021), "The Global Startup Ecosystem Report GSER 2021"
- World Intellectual Property Organization(2021), "Global Innovation Index 2021"