

창업보육정책의 운영실태 및 발전방안

양 현 봉
(연구위원·중소벤처기업실)
hbyang@kiet.re.kr

〈요 약〉

최근 우리 경제는 '고용 없는 성장'이 현실로 나타나면서 일자리 창출이 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

산업연구원은 벤처기업 산실로서의 기능과 일자리 창출 기여도가 높은 창업보육센터를 대상으로 실태조사를 실시한 결과 1998~2003년 기간 동안 창업보육센터 입주기업이 창출한 고용은 연인원 9만 5,862명, 벤처기업 확인업체 수는 1,660개사에 이르고 있으며, 매출액은 3조 1,696억원으로 나타나는 등 창업보육센터의 운영성고가 양호한 것으로 조사되었다.

하지만 창업보육정책은 물리적 시설 위주의 지원시책 추진, 기업성장단계에 부합한 보육기능 미흡, 부처간 정책조정기능 미흡 등의 문제점을 안고 있는 것으로 나타났다.

향후 창업보육정책의 실효성 제고를 위해서는 정부 부처간 경쟁적으로 추진하는 보육정책의 체계화, 중소기업시책과의 연계성 강화, 창업보육센터 추가 확충 지양 등의 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

1. 머리말

최근 우리 경제의 선진화 추세와 함께 '고용 없는 성장'이 현실화되면서 일자리 창출이 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 새롭게 전개되는 참여정부의 경제정책 중 특히 강조되고 있는 정책의 하나가 청년실업을 해소하고 성장과 고용의 선순환 구조를

마련하는 것이다.

창업보육센터는 기업가정신 고취를 통해 창업을 촉진하고, 창업기업 보육을 통해 이들의 생존율을 높임으로써 실질적인 고용창출 기여도를 제고하는 수단으로서의 역할을 수행하게 된다. 따라서 선·후진국을 막론하고 창업촉진을 통한 경제활성화와 고용창출을 확대하기 위한 수단으로

창업보육정책을 강화해 오고 있다.

우리나라의 창업보육정책은 1990년대 초반부터 시작되었다고 할 수 있으나, 본격적으로 추진된 것은 1997년 외환위기 이후 「국민의 정부」 출범과 함께 중소·벤처기업 육성이 중요한 정책과제로 대두되면서부터라고 할 수 있다. 실태조사 결과, 2003년 7월 현재 중소기업청을 비롯한 8개 중앙부처가 361개 창업보육센터를 지원하고 있으며, 1998~2003년 기간 동안 창업보육센터 입주기업이 창출한 고용인원수는 9만 5,862명으로 나타났다.

하지만 창업보육정책은 부처간 정책조정기능 미흡에 따른 보육센터의 과다 설치, 기업성장단계에 부합한 보육기능 미흡, 중소기업시책과의 연계성 부족 등 해결해야 할 문제점을 안고 있는 것이 사실이다.

본고는 그 동안 정부가 추진해 온 창업보육정책의 운영실태를 조사·분석함과 아울러, 향후 창업보육정책의 실효성 제고를 위한 몇 가지 발전방안을 제시하는데 목적을 두고 있다.

2. 창업보육정책의 운영 실태

산업연구원은 중소기업특별위원회와 공동으로 창업보육정책의 운영실태

를 조사·분석하기 위해 2003년 7월 31일부터 9월 30일까지 창업보육정책 운영 부처 및 개별 보육센터를 대상으로 실태조사를 실시하였다. 실태조사에 응답한 중앙정부는 중소기업청, 정보통신부, 문화관광부, 산업자원부, 농림부, 과학기술부, 환경부, 국방부의 8개 부처였으며, 추가로 16개 시·도별 자치단체, 개별 창업보육센터(327개사)로부터 설문조사서를 회수하였다.

(1) 재정지원 실태

1997년 외환위기 이후 중소·벤처기업 육성이 중요한 정책과제로 대두되면서 정부는 1998~2003년 기간 동안 총 4,799억 6,000만원의 재정자금을 투입하여 창업보육센터를 지원해 오고 있다.¹⁾

연도별로는 1998년 341억 9,000만원에서 1999년에는 1,035억 4,000만원, 2000년에는 가장 많은 1,186억원의 재원이 지원되었으며, 2001년부터는 줄어드는 추세에 있다. 자금별로는 보육센터의 시설·설비자금이 2,774억 2,000만원으로 57.8%를 차지하고 있으며, 다음으로 TBI 자금 1,182억원(24.6%), 운영비 843억 4,000만원

1) 1998~2003년 기간 동안 창업보육센터에 대한 시·도별 자치단체의 운영비 지원액 207억 9,800만원을 합하면, 지난 6년 동안 중앙·지방 정부가 창업보육정책 추진을 위해 지원한 재원의 규모는 총 5,007억 5,800만원으로 조사됨.

〈표 1〉 창업보육센터에 대한 연도별 재정지원 추이

단위 : 억원

	시설·설비자금	운영비	기타	합계
1998	240.2	47.6	54.0	341.9
1999	760.3	75.1	200.0	1,035.4
2000	841.9	104.1	240.0	1,186.0
2001	434.7	192.9	288.0	915.6
2002	371.0	213.8	200.0	784.8
2003	126.0	209.9	200.0	535.9
합계	2,774.2	843.4	1,182.0	4,799.6

주 : 기타는 산업자원부의 TBI(신기술창업보육사업) 자금임.

(17.6%) 순으로 나타났다.

(2) 창업보육센터의 운영실태

1) 보육센터의 운영 주체

2003년 7월 현재 중앙정부에 의해 창업보육센터로 지정된 361개 보육센터의 운영주체는 대학 부설이 72.0%(260개)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 중소기업지원기관 및 협회 등 기타가 21.9%(79개소), 연구소 부설이 6.1%(22개소)로 나타났다. 여기서 대학 부설 보육센터가 대부분을 차지하고 있는 것은 우리나라 창업보육정책이 그 동안 대학 보유 기술 및 지식의 사업화에 중점을 두고 추진되어 왔기 때문이라고 할 수 있다.

2) 보육센터의 건물 취득 형태

창업보육센터의 건물 취득 형태는

건물 신축이 47.1%(170개소)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 유휴건물 재활용 29.6%(107개소), 임대 15.5%(56개소), 기타(실험실 형태 등) 7.8%(28개소) 순으로 나타났다. 이는 그 동안 창업보육센터의 양적 확충을 위해 정부가 창업보육기관들에 건물 신축비용을 중점 지원해 왔기 때문이라고 할 수 있다.

하지만 선진국의 경우, 창업보육센터가 대부분 유휴건물 재활용의 형태로 운영되고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 우리나라는 건물 신축 등 창업보육을 위한 인프라 구축에 상대적으로 많은 재원을 지원해 왔다고 할 수 있다.

3) 보육센터 면적 및 보육실 수

창업보육센터가 확보하고 있는 보육실별 보육면적은 평균 21.81평으로 나타났다. 부처별로는 산업자원부가 55.3평으로 가장 넓게 나타났으며, 다

음으로 문화관광부 45.79평, 과학기술부 30.0평, 정보통신부 26.22평으로 나타났음에 비해, 중소기업청 지정 보육센터는 17.6평(일반보육센터 18.03평, 여성보육센터 5.46평)으로 상대적으로 좁게 나타났다.

361개 창업보육센터가 확보하고 있는 보육실 수는 총 6,503개로 조사되어, 보육센터당 평균 보육실 수는 18.01개로 나타났다. 부처별 보육센터당 평균 보육실 수는 과학기술부 100개, 산업자원부 64개, 정보통신부 22.32개 순으로 나타났음에 비해, 중소기업청(16.4개), 문화관광부(15.4개) 등은 평균(18.01개)보다 적게 나타났다.

4) 보육센터의 입주기업 수 및 입주율

2003년 7월 현재 전체 창업보육센터의 입주기업 수는 5,128개사로 나타났다. 보육센터당 입주기업 수는 평균 14.2개로 조사되었다. 부처별로는 과학기술부가 87개로 가장 많이 나타났으며, 다음으로 산업자원부 35개, 정보통신부 18.5개, 중소기업청 13.1개 순으로 나타났다.

창업보육센터의 입주율(입주기업 수/입주가능 창업보육실 수×100)은 평균 78.9%로 조사되었다. 부처별로는 농림부의 창업보육센터 입주율이 94.1%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 과학기술부 87.0%, 환경부

83.3%, 정보통신부 82.9%, 문화관광부 80.5%, 중소기업청 79.8%(일반창업보육센터 79.4%, 여성창업보육센터 90.1%) 등으로 나타났다.

5) 입주기업 형태

창업보육센터 입주기업의 형태를 살펴보면, 일반시판 기업이 43.0%(2,205개사)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 기술개발 중 31.3%(1,606개사), 시제품 제작 19.9%(1,021개사), 기타 5.8%(296개사) 순으로 나타났다.

특히 기술개발 중인 기업의 경우는 중소기업청 지정 보육센터에서 32.8%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 정보통신부(31.2%), 농림부(28.1%) 등의 순으로 나타났다. 이는 중소기업청 및 정보통신부 지정 보육센터에 기술개발 중인 기업이 상대적으로 많이 입주해 있기 때문이라고 할 수 있다.

6) 입주기업 특성

창업보육센터 입주기업의 특성을 살펴보면, 일반중소기업과 벤처기업이 85.8%인 4,398개사로 나타났으며, 예비 창업기업은 13.1%인 671개사, 실험실 형태의 기업 등 기타가 1.2%인 59개사로 나타났다. 창업보육센터 입주기업의 특성과 관련하여 주목할 만한 사실은 벤처기업 확인업체 수가 2003년 7월 현재 전체의 15.7%(803

개사)를 차지하고 있다는 점이다. 이는 우리나라 전체 벤처기업 수(8,123개, 2003년 7월)의 10% 정도가 창업보육센터에 입주해 있다는 것이며, 결국 창업보육센터 입주기업 중 기술수준이 높은 업체가 많다는 사실을 보여주고 있다.

3. 창업보육정책의 운영성과 및 문제점

(1) 창업보육정책의 운영성과

최근 몇 년 동안 우리 경제가 ‘고용 없는 성장’을 이루어옴에 따라 금년 들어 청년실업률이 8.6%로 나타나고 있는 가운데, 1998~2003년 7월 기간 동안 창업보육센터가 창출한 고용인원 수는 총 9만 5,862명(연인원 기준)으로 나타났다. 이는 창업보육센터가 창업촉진을 통한 경제활성화와 일자리 창출에 크게 기여할 수 있다는 사실을 의미하고 있다고 할 수 있다.

이와 함께 창업보육센터 입주기업이 1998~2002년 기간 동안 창출한 매출액은 총 3조 1,696억원, 수출액은

1억 9,316만 달러, 특허 보유 및 출원 건수는 7,545건, 산·학·연 연계기술 개발과제 수는 2,688건으로 나타나는 등 보육센터의 운영성과가 전반적으로 양호한 것으로 조사되었다.

한편, 1998~2003년 기간 동안 창업보육센터에서 보육을 받고 졸업한 업체 수는 3,533개사로 나타났으며, 이 중에서 현재 사업 중인 업체 수는 2,456개사로 조사되어 졸업기업의 생존율이 69.5%로 조사되었다. 이 같은 우리나라 창업보육센터 졸업기업의 생존율(69.5%)은 미국·영국의 보육센터 졸업기업 생존율(졸업 5년 후 생존율 : 80%)에 비해 10% 포인트 정도 낮아, 창업보육센터의 중요한 기능이라고 할 수 있는 졸업기업의 생존율 제고방안 마련이 필요한 것으로 지적되었다.

(2) 창업보육정책의 문제점

1) 물리적 시설 위주의 창업보육정책 추진

1998년 이후 중앙정부 주도로 추진

〈표 2〉 창업보육정책의 운영성과(1998~2002)

단위 : 명, 억원, 천 달러, 건, 개

	종사자 수	매출액	수출액	특허출원 수	산·학·연 연계과제 수	벤처기업 확인 업체 수
합 계	95,862	31,696	193,162	7,545	2,688	1,660

주 : 1) () 안은 중소기업청 통계에 포함되어 있어, 합계 산출에서 제외함.

2) 종사자 수, 벤처기업 확인 업체 수의 경우는 1998~2003년 7월 기간 동안의 통계자료임.

해은 창업보육정책은 그 동안 개별 창업보육 사업자에 대한 건물 신축비 및 개·보수비 지원을 통한 창업보육 공간 제공, 기자재 구입자금 지원, 최근에는 보육센터 확장 지원 등 물리적 시설 위주의 지원사업에 중점을 두어온 것이 사실이다. 선진국의 경우 창업보육센터는 대부분 유희건물 재 활용의 형태로 운영되고 있으나, 우리나라는 2003년 7월 현재 전체의 47.1%인 170개 보육센터가 건물 신축을 통해 운영되고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 정부가 물리적 시설 위주의 창업보육정책을 추진해온 결과, 보육센터 입주기업에 대한 경영, 기술, 법률, 세무 및 판로 서비스 등 소프트웨어적인 지원기능은 상대적으로 취약한 것으로 파악되고 있다.

2) 대학 부설 위주의 창업보육센터 확충

지난 5~6년 동안 추진해온 창업보육정책은 양적 확대에 중점을 두고 추진되는 과정에서 대학들이 경쟁적으로 참여한 결과, 2003년 7월 현재 361개 보육센터 중 72.0%인 260개 보육센터가 대학 부설 형태로 운영되고 있다. 이 같은 대학 부설 형태의 창업보육정책 추진은 대학이 보유하고 있는 인적·물적 자원을 창업보육센터 입주기업에 효과적으로 연계 지원할 수 있다는 긍정적 측면이 기대

되는 것은 사실이다.

그렇지만 대학 부설 창업보육센터의 대부분이 대학의 중장기적 발전방향과 연계되지 못한 채 중앙정부의 보조금을 유치하는 데 치중한 경우가 많은 것 또한 사실인 것으로 파악되고 있다. 이에 따라 대학 부설 창업보육센터의 경우 중소·벤처기업 지원을 위한 비즈니스 마인드가 부족할 뿐만 아니라 법률, 세무, 판로 지원기능 수행에 애로를 겪는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

3) 기업 성장단계에 부응한 보육기능 미약

중소·벤처기업은 창업 초기단계에서 큰 어려움을 겪는 것이 일반적이다. 따라서 중소기업청을 비롯한 여러 부처가 그 동안 창업 초기단계 기업을 집중 지원하는 정책을 추진해오고 있다.

하지만 실태조사 결과, 우리나라 창업보육센터 졸업기업의 생존율은 69.5%로 미국이나 영국의 80% 수준보다 낮게 나타나, 졸업기업의 생존율 제고가 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

그렇지만 중소기업청을 비롯한 정보통신부의 일반창업보육센터와, 산업자원부와 시·도별 자치단체가 공동으로 운영하는 테크노파크 내 창업보육센터 등이 대부분 창업 초기단계 기업 보육기능에 치중하고 있어, 창업

보육센터를 졸업한 초기 성장단계 기업에 대한 보육기능은 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

4) 부처간 정책조정기능 미흡

중소·벤처기업 육성을 위해 여러 부처가 창업보육정책을 추진하는 것도 필요하다고 할 수 있으나, 부처간 정책조정기능이 이루어지지 않아 관련 지원사업의 비효율적 집행이 이루어지는 문제점이 발생하는 것으로 조사되고 있다. 실제로 특정 창업보육센터 사업자가 중소기업청으로부터 건물 신축 및 개·보수, 기자재 구입자금 등을 보조받아 보육센터를 설립한 후, 농림부, 환경부, 지방자치단체 등으로부터 운영비를 중복 지원받아 운영하는 경우가 발생하고 있다.

4. 창업보육정책의 발전방안

우리 경제의 발전패턴으로 볼 때, 향후 창업보육센터의 양적 확대를 도모해 나가는 것도 중요하다고 할 수 있지만, 창업보육센터가 창업 초기 기업에 대한 보육기능을 제대로 수행하여 벤처기업의 재도약과 21세기형 신산업 창출 및 신규 고용창출 등에 기여하도록 하기 위해서는 창업보육정책의 내실있는 추진이 필요하다.

이와 관련하여 향후 정부가 창업보육정책의 실효성 제고를 도모해 나가

기 위해 중점을 두어야 할 정책의 기본방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부 부처간 경쟁적으로 추진하고 있는 창업보육정책의 체계화 및 중소기업시책과의 연계성 강화, 둘째, 창업보육정책의 질적 내실화를 도모해 나가는 방향으로 정책을 추진해 나가는 것이 필요하다.

(1) 부처간 정책조정기능의 제도화

1998년 이후 본격화된 정부의 창업보육정책은 중소기업청을 비롯하여 정보통신부, 산업자원부, 문화관광부, 과학기술부 등이 경쟁적으로 사업을 추진하고 있다. 이처럼 여러 부처가 창업보육정책을 추진하는 것도 필요하다고 할 수 있으나, 문제는 부처간 사전·사후적 조정 없이 정책이 추진됨으로 인해 비효율성이 야기될 수 있다는 점이다.

창업보육센터를 대상으로 실시한 설문조사 결과, 응답 보육센터의 46.1%가 우리 경제규모로 볼 때 창업보육센터가 너무 과도하게 설립되었다고 지적하고 있으나, 이와 같은 문제를 해결할 정책조정기능은 작동되지 못하고 있다.

향후에는 정부 재정의 효율적 집행이라는 차원에서 여러 부처가 추진하는 창업보육정책에 대해 '중소기업특별위원회'가 중심이 되어 종합적으로 평가하고 조정함으로써 재정지원에 따

른 효율화를 도모해 나가야 할 것이다.

(2) POST-BI 제도 도입 추진

창업보육센터는 창업기업에 대한 보육기능 수행을 통해 창업기업의 성공률을 높이는 것이 주요 목적이라고 할 수 있다. 이와 관련한 실태조사 결과, 우리나라 창업보육센터 졸업기업의 생존율은 평균 69.5%로 선진국의 80% 수준에 비해 상대적으로 낮게 나타난 바 있다.

향후 창업보육정책 추진에 따른 보육기업의 성공률 제고를 위해서는 POST-BI 제도 도입을 추진할 필요가 있다. POST-BI 제도는 창업보육센터 졸업기업(창업 후 3년 이내)을 대상으로 별도의 보육센터가 1~2년 정도 추가 보육기능을 수행하는 것을 의미한다.

하지만 POST-BI 제도 도입에 의한 추가적인 보육기능 수행은 창업보육센터 입주기업들의 외부 의존도를 높이고, 자생력을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있으므로, POST-BI를 담당하는 보육센터는 우리나라 전체 보육센터의 10% 수준에서 운영하는 방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

(3) 부처간 창업보육센터의 기능 재정립

중소기업청이나 정보통신부가 지

정·운영하는 창업보육센터의 경우는 보육실 규모가 대부분 20평 이하이기 때문에 창업 초기단계 기업을 보육할 수밖에 없는 실정이다. 이에 비해 산업자원부와 시·도별 자치단체가 공동으로 운영하는 지역별 테크노파크 내 창업보육사업의 경우는 보육실당 면적이 중소기업청 지정 일반창업보육센터의 평균 보육실 면적(18.0평)에 비해 세 배 정도 넓은 55.3평으로 나타나고 있다.

따라서 향후 중소기업청의 창업보육사업과 지역별 테크노파크 내 창업보육사업은 기업의 성장단계에 부응한 보육업무가 이루어질 수 있도록 해당 부처 창업보육센터의 기능 및 역할을 재정립하는 것이 필요하다. 즉, 중소기업청의 일반창업보육센터는 현재와 같이 창업 초기단계 기업을 대상으로 보육기능을 수행하고, 산업자원부의 테크노파크 내 창업보육사업은 초기 성장단계 기업을 대상으로 POST-BI 기능을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 중소기업시책과의 연계성 강화

정부가 추진하는 창업보육정책은 보육센터 사업자에 대한 물리적 시설 자금 및 보육센터 운영비를 지원하는 방식으로 추진되어 왔다. 2003년 7월 현재 361개 창업보육센터에 입주해 있는 보육기업 수가 5,128개사에 이

르고 있다는 사실을 감안해보면, 이제
는 창업보육센터 입주기업을 대상으
로 하는 별도의 지원시책을 마련할
필요가 있다.

특히 창업보육센터 입주기업의 경
우, 대부분 기술개발이나 시제품 제작
단계에 있기 때문에 기술개발자금을
가장 필요로 하고 있다. 하지만 산업
자원부의 TBI 자금을 제외하고는 중
소기업청 및 정보통신부, 과학기술부
등은 창업보육센터 입주기업을 대상
으로 하는 별도의 지원시책을 거의
마련하지 못하고 있다.

향후 창업보육센터 입주기업이 우
리 경제의 새로운 성장동력으로 발전
해 나가도록 하기 위해서는 중소기업
청의 '산학연 공동기술개발사업자금',
'중소기업 기술혁신개발사업자금' 등
과 같은 기술개발자금의 일정 비율을
창업보육센터 입주기업 대상 기술개
발자금으로 확보하여 지원해야 할 것
이다. 이와 함께 창업보육센터 입주기
업에 대한 창업자금의 우선 지원, 협
동화사업을 통한 입지 지원 방안 등도
보다 적극적으로 마련해야 할 것이다.

(5) 창업보육센터의 추가 확충 지양

현재 361개에 달하는 창업보육센터
수의 적정성에 대해서는 선진국과의

비교 연구 등 추가적인 검토가 필요
하겠지만, 본 연구에서 실시한 설문조
사 결과 46.1%가 너무 과도한 상태에
있다고 평가한 것으로 나타났다.

여기에 창업보육센터의 입실률이
보육센터별로 다소 차이가 있기는 하
지만 2003년 7월 현재 평균 78.9%에
머문 것으로 조사되었다. 이는 2000
년 6월 산업연구원이 중소기업청의
134개 창업보육센터를 대상으로 조사
한 보육센터의 평균 입실률 85.8%에
비해서도 6.9% 포인트나 낮은 수준이
다.

따라서 향후 창업보육센터의 추가
적인 확충은 당분간 지양하는 것이
바람직할 것으로 판단되며, 2003년부
터 중소기업청이 추진하고 있는 기존
창업보육센터의 기능 전환(연구형 →
생산형) 및 자립기반 확보를 위한 확
장·건립 지원사업도 재검토가 필요
할 것이다.

창업보육센터의 입실률이 낮게 나
타나고 있는 상황에서 기존 창업보육
센터의 확장을 지원하는 것은 창업보
육실 수의 확대를 초래하게 되어 결
국 창업보육센터 수의 확충과 유사한
결과를 초래할 뿐만 아니라 보육센터
의 입실률을 더욱 낮출 가능성이 있
기 때문이다. 