

정책 패러다임 관점에서 살펴본 창업정책 변화*

김만수 (서울대학교 행정대학원 박사수료)**

강재원 (중소벤처기업연구원 연구위원)***

국 문 요 약

본 연구는 역대 정부 창업정책을 Hall(1993)의 정책 패러다임(Policy Paradigm) 관점에서 분석하였다. 총 195건의 신문기사와 202건의 정부 문서를 살펴보고, 각 정부 별 정책목표, 정책수단, 그리고 정책수단의 수준변화 분석을 통해 정책 패러다임 변동을 확인하였다. 첫 번째 패러다임 구축 시기는 제5·6공화국으로 1986년 「중소기업창업 지원법」 제정과 함께 제조업 중심의 창업 촉진 및 성장·발전 지원이라는 목표 설정으로 창업정책 패러다임이 처음 구축된 시기이다. 다음은 국민의 정부시기로 IMF 외환위기 대응을 위한 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제정으로 벤처기업 창업 촉진과 육성이라는 새로운 정책 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 수단을 강구하였다. 마지막 패러다임 변화는 4차 산업혁명과 코로나19에 적절히 대응하기 위해 문재인 정부시기에 이루어졌다. 「중소기업창업 지원법」 전부개정을 통해 창업 개념 확장, 신산업·기술창업 지원 및 집중 육성을 도모하였으며, 벤처투자관련 법을 일원화하고 정비하였다. 또한 중소기업청을 중소벤처기업부로 승격시켜, 창업정책을 주도적으로 실행할 수 있도록 하였다. 특히, 본 연구는 최근 창업정책 이슈인 창업기업의 낮은 생존율과 민간투자 활성화에 대하여 살펴보고, 새로운 창업정책 패러다임 변동의 필요성을 제시하였다.

핵심주제어: 창업정책, 스타트업정책, 정책 패러다임 변동

1. 서론

한국 창업·벤처생태계가 성숙·안정화되고 있다. 그동안 한국의 창업·벤처 생태계는 창업→성장→투자회수→채투자자로 이어지는 선순환 과정 중 성장 및 투자회수 단계가 상대적으로 부진한 것으로 평가받았다(최남희, 2017; 최원식 외, 2015). 그러나 최근 성장 및 투자회수 단계의 성과가 점차 가시적으로 나타나고 있다. 최근 6년간 벤처투자를 받은 4,521개 사의 기업 가치는 172조 8,547억 원으로 코스닥시장 시가총액 385조 5,826억 원(2020년 12월30일 기준)의 44.8%에 달하며, 이중 기업 가치 1,000억 원 이상 기업은 320개 사로 나타났다(중소벤처기업부, 2021). 2010년 스타트업으로 시작한 우아한 형제들은 2018년 기업가치 3조 원의 유니콘기업으로 성장하였고, 2019년 해외기업인 딜리버리히어로에 인수되었다. 벤처투자회사인 KTB네트워드는 우아한 형제들에 23억 원을 투자하여 625억 원을 회수하였다(김소희, 2021. 3. 30). 또한 쿠팡의 미뉴욕거래소 상장으로 창업주의 경영권 보호를 위한 차등(복수)의결권 도입에 대한 논의가 다시 활발하게 이루어지기 시작했다(정주원·최예빈, 2021. 4. 13).

반면 과거부터 지속적으로 제기되었으나, 아직까지 해소되

지 못한 문제점들도 있다. 준비되지 못한 창업에 기인한 높은 폐업률(조덕희, 2014), 사업실패 창업경험이 사회적 자산으로 축적되지 못하는 현실을 반영하는 낮은 재창업률(김나라, 2017), 기술기반창업 보다 소위 생계형 창업으로 불리는 영세 자영업종의 높은 창업 비중(조덕희, 2014)이 대표적인 사례들이다.

창업·벤처·스타트업에 대한 세간의 관심 증가<그림 1>와 더불어 정부의 창업정책 역시 계속 변화하였다. 우리나라 창업정책은 1986년 「중소기업창업 지원법(이하 중소기업창업법)」이 제정 이후 본격적으로 추진되었다. 1990년대 말 국제통화기금(International Monetary Fund) 외환위기가 발생하고, 이를 극복하기 위한 수단으로 벤처정책이 본격적으로 추진되어 벤처붐이 일어났으나, 신생 코스닥의 미성숙한 관리시스템 및 정책지원의 역기능(dysfunctions of government sponsorship)으로 인해 발생한 시장 거품(bubble)이 붕괴되자 곧 사그라지고 말았다(한정화, 2006). 그 후 혁신형 중소기업(INNOBIZ) 육성과 더불어 기술기반 창업정책이 추진되었다(관계부처 합동, 2008; 2014, 중소기업청, 2005). 또한 사회적 문제 해결을 위해 창업정책 지원 대상을 청년(관계부처 합동, 2010; 2012; 2018), 여성(중소기업청, 2006; 중소벤처기업부, 2018; 2019), 중장년·시

* 본 논문은 강재원 외(2020)의 국내 창업정책 변천 부분을 수정·보완하여 작성함. 본 논문의 내용은 서울대학교 행정대학원과 중소벤처기업연구원의 공식 견해가 아닌 저자의 개인 의견임.

** 주저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료, ms_kim@snu.ac.kr

*** 교신저자, 중소벤처기업연구원 연구위원, jwkang@kosi.re.kr

· 투고일: 2021-04-29 · 수정일: 2021-06-12 · 게재확정일: 2021-06-23

니어(중소기업청, 2011a; 2013)로 세분화하여 지원 사업을 실행하였다. 그리고 기술 및 청년 창업의 교두보로서 대학창업 교육 및 사회 전반적인 창업문화 활성화를 위한 기업가정신(교육부·미래창조과학부·중소기업청, 2013; 교육과학기술부, 2011; 중소기업청, 2011b)확산 사업이 추진되었다.

본 연구는 창업정책의 제도적 근거가 되는 「중소기업창업법」이 제정된 제5공화국부터 현재까지 창업정책을 종합적으로 고찰하였다. 정부 창업정책의 지속적인 변화에도 불구하고 체계적인 창업정책 변화에 대한 분석은 부족한 것이 사실이다. 이에 본 연구는 Hall(1993)의 정책변화이론을 분석틀로 사용하여 각 정부별 창업정책을 살펴보고, 시사점을 도출하였다.



자료: 빅카인즈(2020)
 주 : 빅카인즈는 1990년 1월 1일부터 기사 검색 가능
 <그림 1> 창업, 스타트업, 벤처 키워드 기사 수 변화

II. 선행연구

국내 창업정책의 변화와 특징을 다룬 선행학술연구는 그리 많지 않다. 장기간에 걸친 창업정책 변화를 종합적으로 살펴본 연구는 안상봉·신용준(2017)과 홍충기 외(2019)가 있다. 안상봉·신용준(2017)은 대한민국 건국 이후 중소기업 창업지원 정책을 정권별로 살펴보고 발전방안을 도출하였다. 구체적으로 창업정책을 직접 지원제도(조세지원, 금융지원 등), 간접 지원제도(창업교육 등)로 구분하였다. 홍충기 외(2019)는 한국 중소기업정책 60년사를 조망하며 창업·벤처정책의 변화를 <표 1>와 같이 10년 단위로 정리하였다. 정책배경, 정책기조, 정책수단, 지원체계, 지원 법제를 조사하였으며, 정책성과와 한계에 대해 언급하였다. 두 연구 모두 중소기업정책의 변화를 살펴보는 데 유용하나, 시기별로 단순 나열하는 한계점을 가지고 있다.

특정시기를 다룬 연구로는 하규수 외(2017)와 이우진·오혜미(2019)가 있다. 하규수 외(2017)는 2002년부터 2012년까지 노무현, 이명박 정부의 벤처·창업정책 기조, 성과, 한계점을 살펴보았다. 하규수 외(2017)는 상기 열거식 현황파악을 넘어 창업→성장→투자회수(또는 시장퇴출)→재투자(재도전)로 이어

지는 생태계 관점에서 분석을 시도했다는 점에서 진일보하였으나, 창업정책을 벤처생태계의 선순환 과정의 일환으로서 일부 포함되는 수준에 그쳤다. 이우진·오혜미(2019)는 박근혜 정부의 창업정책을 주무부처, 지원수단, 성장단계별로 분석하였다. 교육, 공간 및 시설, 멘토링 및 컨설팅, 사업화와 같은 기능별로 세부 지원정책을 분류하여 현황을 파악하였으며, 특히 창업생태계 중심의 정책기조에 초점을 맞추었다.

특정 세부 창업정책에 대한 연구로는 설명환·최종인(2017)이 있다. 창업보육센터 단일 사업에 한해 1998년부터 2016년까지 정부별 정책 변천 및 연구동향을 살펴보았다. 창업보육의 현황을 살펴보고, 창업보육센터에 대한 연구는 주제와 주요 변인을 파악하였다. 그 외 백훈(2012)은 벤처정책 발전과정을 기술하며, 창업정책의 일부를 포함하였다. 1986년부터 2012년까지 태동기, 성장기, 조정기, 내실화기, 제도약기로 구분하여 벤처정책의 발전과정을 살펴보았다. 상기 연구들은 특정시기와 특정분야에 대한 심도 있는 분석을 실시하였으나, 중장기 창업 정책의 전반적인 흐름을 체계적으로 파악하는데 한계가 있다.

<표 1> 창업·벤처 정책 시대별 변화

구분	경제발전단계	창업·벤처정책	주요내용변화
1960년대 (60~69)	산업화 태동기	부재기	1960 상공부 중소기업과 신설 1961 중소기업은행법 제정 1961 중소기업사업조정법 제정 1964 중소기업육성정책 발표 1966 중소기업기본법 제정 1966 한국과학기술원 설립
1970년대 (70~79)	중화학공업 육성기	준비기	1974 한국기술진흥부설립 1976 신용보증기금 설립 1978 중소기업진흥법 제정 1979 중소기업진흥공단 설립
1980년대 (80~89)	주력산업 성장기	발아기	1981 한국기술개발주식회사 설립 1982 한국기술투자주식회사 설립 1984 한국기술금융주식회사 설립 1986 중소기업창업지원법 1986 신기술사업금융지원법
1990년대 (90~99)	경제개발화 추진기	태동·성장기	1995 벤처기업협회 설립 1996 중소기업청 설립 1996 코스닥시장 설립 1997 벤처기업 육성에 관한 특별 조치법 제정 1998 벤처기업확인제도 도입
2000년대 (00~09)	경제선진화 진입기	내실화기 (정책 금융 선진화)	2002 벤처기업간접화 방안 발표 2002 벤처투자 활성화를 위한 제도 개선 2002 비즈콜지원사업 시행 2003 벤처기업 M&A 활성화 방안 마련 2005 모태펀드 결성 및 한국벤처투자 개소 2006 벤처기업확인 제도 개편 2006 벤처캐피탈 선진화 방안 발표
2010년대 (10~19)	혁신경제성장 추진기	제도약기 (정책 금융 다변화)	2011 청년창업사관학교 개소 2011 엔젤투자 매칭펀드 도입 2013 제2금융권 연대보증 폐지 2013 민간투자주도형 기술창업지원사업(TIPS) 시행 2016 크라우드펀딩법 제정 2017 중소벤처기업부 신설 2017 혁신창업생태계조성방안 발표

자료: 홍충기 외(2019: 512-513).

박상원(2012a; 2012b)은 정책학 관점에서 중소기업 정책을 분석하였다. 국민의 정부부터 이명박 정부까지 창업정책을 포괄하는 중소기업지원에 대하여 조직, 법률, 예산 범주로 나누어 정책변동을 분석하였다. 그리고 시기별 정책사례를 포함하였으며, 정책도구 간 적합성을 파악하였다. 하지만 창업을 포함한 전반적인 중소기업 지원정책을 다루고 있어, 창업에 대한 세부 논의가 부족하다.

본 연구는 정책 패러다임이라는 이론적 분석 틀에 의한 체계적인 분석으로 기존 선행연구와 차별화를 시도하였다.

III. 연구 방법 및 자료

3.1 이론적 배경

1980년대 이후 급격한 경제성장, 디지털 기술의 발전, 민주주의 성장, 국제화와 같은 정치사회문화경제 변화에 의해 창업환경 역시 직간접적으로 큰 영향을 받았다. 이에 정부는 「중소기업창업법」와 같은 관련법 제정, 다양한 세부사업 추진, 거버넌스 변화(중소기업청의 중소벤처기업부 승격)를 추진하였다(안상봉·신용준, 2017; 홍충기 외, 2019). 본 연구는 이러한 정책 변화를 외부 환경 또는 정권의 변화가 아닌 패러다임 변동 관점에서 살펴보고자 한다.

정책 패러다임 변동 모형은 Hall(1993)의 “정책 패러다임(Policy Paradigm)”의 개념에서 시작하였다. Hall(1993)에 따르면 정책 패러다임은 “정책목표와 그 목표를 달성하기 위해 사용되는 수단뿐만 아니라 다루어야 할 문제의 본질까지 명시하는 이상과 규범의 틀(“framework of ideas and standards”)을 의미한다.

이러한 정책 패러다임은 너무도 당연하고 굉장한 영향력을 가지고 있어 문제 본질의 파악, 정책목표 설정, 정책목표 달성을 위한 정책수단 등이 그 안에서 구체화된다. 그렇지만 이러한 패러다임 역시 변할 수 있으며, 변할 때 일정한 단계를 거치게 되는 것이다. Hall(1993)은 여섯 단계로 설명하였는데 먼저, 기존 패러다임이 안정기를 지내고, 이후 패러다임으로 설명하기 어려운 변이요소들이 나타나 쌓이면 이를 조절하기 위해 새로운 정책을 추진하는 등 정책을 조금씩 바꿔보려는 실험기를 거친다고 하였다. 실험기의 정책이 실패하면 기존 패러다임의 권위와 영향력은 손상되고 이를 대신할 다양한 패러다임들이 정책결정자, 정치인, 이해관계자 등에 의해 등장한다는 것이다. 그 중 우위를 선점하고 권위를 얻는 패러다임이 새로운 정책 패러다임으로 다시 정착되는 것이다. 이를 정리하면 패러다임 안정기→변이의 축적기→실험기→권위의 손상기→경합기→새로운 패러다임 정착기로 설명할 수 있다(Hall, 1993; 정정길 외, 2010).

Hall(1993)은 정책 패러다임 개념과 함께 정책변화를 세 가지로 유형화 하였다. 첫째, 1차원 변화(first order)는 기본적인 정책도구 수준에서의 변화(policy instrument change)로서 변화

수준이 기존 정책에서 사소한 적응이나 조정 등으로 이뤄지는 것을 말한다. 둘째, 2차원 변화(second order)는 정책 목적을 달성하는데 사용되는 기본적인 기술적 변화(technical change)로서 기존의 목표들을 유지하면서 수단과 방법이 개선되는 것을 말한다. 새로운 정책수단이 발생할 수 있고, 기존의 정책수단이 폐지될 수도 있다. 셋째, 3차원 변화(third order)는 정책 결정의 이념 및 목표의 변화로서 새로운 정책수단 뿐만 아니라 기본 방향도 변동되는 것을 말한다. 1, 2차원 변화는 정책의 근본적인 변화가 없으며 그 패러다임을 유지하면서 정책에 맞추는 과정인 ‘정상 정책결정’ 내에서 이뤄지는 변화인 것이다. 반면, 3차원 변화는 패러다임 변동을 말한다. 이는 정책논의에 따라 종합적 차원에서 급진적인 변화가 발생하고 기존과는 매우 상이한 과정이 수반된다. 예를 들어 설명하면, 1차원 변화는 경제정책 중 세부사업 예산 조정 등 정책수단의 수준의 변화를 말하고 2차원 변화는 거시경제정책의 목표는 유지되면서 새로운 금융통제 체도가 추진되는 등 정책수단이 바뀌는 것을 말한다. 3차원 변화는 경제정책의 목표가 바뀌는 것을 말한다(정정길 외, 2010). 3차원 변화인 정책 패러다임 변동은 개별 정책 메커니즘의 변화 또는 다른 메커니즘으로의 대체뿐만 아니라 정책결정 내부의 근본적인 아이디어에서의 변화를 포함한다(김명희, 2017). 위 내용을 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> Hall(1993)의 정책 패러다임 변동 모형 요약

구분	수준	정의	특징
일반적인 정책결정	1차원 변화	기존 정책 수단 설정·수준 변경	- 기존 정책 목표 및 수단 유지 - 점진적 정책
	2차원 변화	새로운 정책 수단 도입	- 기존 정책 목표 고수
정책 패러다임 변동	3차원 변화	새로운 정책 목표 설정	- 기존 정책과 단절 - 급진적 정책

자료: Hall(1993)을 저자 정리

정책변화 유형화를 활용한 양승일(2014)과 김명희(2017)는 정책이 변할 때 정책목표, 정책 산출물, 기술·정책 환경 이렇게 세 변수의 움직임을 중심으로 살펴보았다. 앞서 언급한 것처럼, 정책변화를 3가지로 분류하였는데, 1차원 변화는 정책 목표나 정책 수단의 근본적 변화 없이 정책 수단 수준만 변동되고, 2차원 변화는 목표 변동 없이 정책 수단 및 환경이 바뀌게 되며, 3차원 변화는 정책목표, 수단, 환경 모두 변하게 되는 것을 기준으로 삼았다. 정책변화 유형에 따른 구분은 정책변화의 범위와 수준에 따라 구분한 것으로, 꼭 순차적으로 변화가 발생하진 않다고 언급하였다.

정책변화와 관련된 모형은 정책 패러다임 변동 모형 외에 정책지지연합모형, 이익집단 위상변동모형, 정책흐름모형이 있다. 이중 정책지지연합모형과 이익집단 위상변동모형은 주요 이해관계자의 역동적인 관계를 주로 살펴본다. 그래서 세

부변화 정도를 감지하고 이해관계자가 어떤 영향을 끼쳤는지 분석하는데 유용하나, 신념과 같이 주관적인 요소를 포함한다. 정책흐름모형은 정책문제, 정책대안, 정치흐름은 잘 보여 주지만 기본적으로 정책의사결정에 중점을 둔 모형이기 때문에 체계적인 정책변동을 설명하는데 한계가 있다.

본 연구는 1986년 「중소기업창업법」 제정 이후 창업정책이 본격적으로 추진 된지 약 35년의 시간이 흘렀으나, 아직 체계적으로 장기간의 창업정책을 분석한 연구가 부족하다는 점을 고려하여 정책 패러다임 변동 모형을 활용하여 창업정책을 분석하였다.

3.2 분석틀

본 연구는 1981년 이후 각 정권별 창업정책을 정책 패러다임 변동모형의 정책변화 유형에 적용하여 살펴보고자 한다. 정권별로 창업지원 정책을 살펴보고 정책변화 유형이 어떠한지 알아 볼 것이다. 1981년부터 1992년까지는 두 정권의 시기가 있었으나, 창업정책에 있어 큰 차이가 없어 하나의 시기로 살펴보고 나머지 시기는 각 정권별로 살펴보았다.

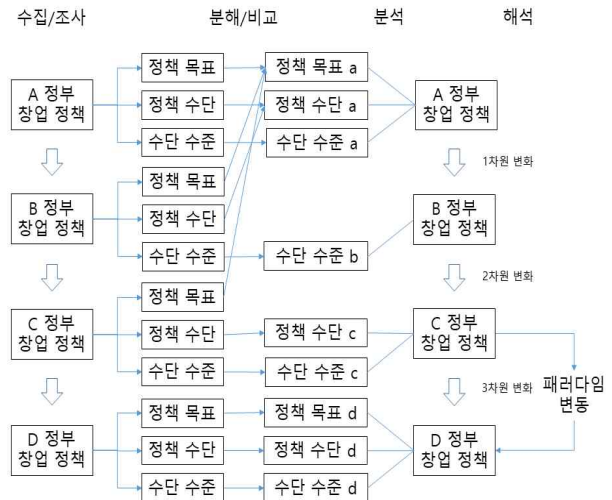
정책변화 유형에 적용하기 위해 각 시기별로 정책목표, 정책수단으로 구분하여 살펴보았다. 이 분석 단위를 통해 자료를 분석하고 각 시기별로 어떤 수준으로 정책변화가 일어났는지 알아보았다.

분석을 위해 본 연구에서는 <표 3>과 같이 자료를 살펴보고 정책변화 유형 분석 단위에 적용하였다. 분석 단위에 실제 자료를 적용하기 위해 먼저, 정책목표 변화는 관련 법과 관련 부처의 창업정책 목표를 살펴보았다. 정책수단과 그 수준의 변화는 다양한 직·간접 창업정책(금융지원, 조세지원, 창업교육, 시설 및 공간 지원, 컨설팅, 사업화 프로그램 등)과 정책을 수행하는 조직들(중소기업청 등)에 대하여 살펴보았다.

<표 3> 정책 패러다임 변동모형 분석과 관련 자료

정책 변화 유형의 분석 단위	분석 자료
정책목표	- 각 시기별 창업관련 법의 목표 및 관련 정책 목표
정책수단	- 각 시기별 창업정책 내용 - 각 시기별 창업정책 관련 사업 및 조직
정책수단 수준	- 각 시기별 창업정책의 세부사업 내용 - 각 시기별 관련 조직의 역할 수준

본 연구의 분석 절차 및 분석틀은 <그림 2>과 같다. 창업정책의 패러다임 변동을 파악하기 위해 우선 각 정부별 창업정책 자료를 수집한다. 수집된 자료를 기반으로 각 정부별 창업정책을 정책목표, 수단, 그리고 수단의 수준 측면에서 살펴본다.



<그림 2> 연구절차 및 분석 틀

1차원 변화(정책수단 수준의 변화)는 세부 창업정책 수준의 변화를 말한다. 다음으로 2차원 변화(정책수단의 변화)는 말 그대로 정책수단(또는 조직)이 신설, 유지, 폐지 등 정책수단이 변하는 것을 말한다. 3차원 변화(패러다임 변동)는 관련 법의 제·개정 및 그 시기의 정책목표의 변화, 그에 따른 정책수단 및 정책환경의 변화가 동시에 발생하는 것을 말한다. 예를 들어 시설·공간 지원 등 간접지원이 꾸준히 유지되면서 세 부적으로 예산이나 지원 정도가 바뀌면 1차원 변화이다. 하지만 시설·공간 정책이 없어지거나 또는 새로운 정책수단으로서 창업사업화 프로그램 정책이 추진된다면 2차원 변화인 것이다. 마지막으로 창업정책과 관련하여 새로운 법이 제정되거나 이에 수단과 환경이 변화하면 3차원 변화이다. 이런 기준에 근거하여 분석을 진행하였다.

3.3 분석자료

1981년부터 1997년까지는 공개된 정부 자료 미비로 제목에 “창업” 키워드를 포함한 195건의 뉴스를 활용하여 분석하였다. 1998년부터 2020년까지는 現중소벤처기업부(前중소기업청), 現산업통상자원부(前통상산업부, 前산업자원부, 前지식경제부), 現과학기술정보통신부(前미래창조과학부), 現교육부(前교육과학기술부) 등 관계부처 홈페이지의 보도자료, 업무 보고자료, 회의자료 등 202건의 자료를 분석하였다. 다만 뉴스 자료의 경우 그 특성상 세부정책 내용을 파악하는 것이 불가능하여 심도 있는 자료 분석의 한계가 존재하였다. 시기별 참고 자료의 수는 <표 4>와 같다.

1) 네이버 뉴스 라이브러리(2020)(<https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.nhn>)를 활용하였다.

<표 4> 시기별 참고 자료 건수

(단위: 건)

년도	건수	비고
1981년~1992년	109	신문기사 (195)
1993년~1997년	86	
1998년~2002년	20	정부문서 (202)
2003년~2007년	15	
2008년~2012년	24	
2013년~2017년 4월	78	
2017년 5월~2020년 4월	65	
합계	397	

정부 문서 중, 구체적으로 어떤 부처에서 생산되었는지 살펴보면 <표 5>와 같다. 단일 부처로는 산업통상자원부(前통상산업부, 前산업자원부, 前지식경제부 포함)가 38건으로 가장 많았으며 그다음이 중소벤처기업부(前중소기업청 포함)가 36건이었다. 2002년까지 산업통상자원부 문서가 가장 많았지만 2003년 이후 문서 건수는 줄어든 반면 중소벤처기업부의 경우 2003년 이후 꾸준히 증가하였다. 이를 통해 창업정책업무가 산업통상자원부에서 중소벤처기업부로 이관된 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 산업통상자원부는 창업관련사업을 계속 진행하고 있다.

<표 5> 시기별 정부 문서 건수

(단위: 건)

구분	1998년~2002년	2003년~2007년	2008년~2012년	2013년~2017년 4월	2017년 5월~2020년 4월	합계
중소벤처기업부	3	7	8	11	7	36
산업통상자원부	16	4	5	8	5	38
과학기술정보통신부	0	0	0	18	16	34
교육부	0	0	3	8	1	12
관계부처합동	1	4	8	32	35	80
기타	0	0	0	1	1	2

주: 현 정부조직 기준으로 분류. 중소벤처기업부(중소기업청 포함), 산업통상자원부(통상산업부, 산업자원부, 지식경제부 포함), 과학기술정보통신부(미래창조과학부 포함), 교육부(교육과학기술부 포함)로 구분

2013년 이후부터 과학기술정보통신부(前미래창조과학부 포함), 관계부처 합동(두 개 부처 이상 추진)의 문서가 대폭 증가하였다. 전자의 경우 ICT, 디지털 기술 중심으로 창업정책이 추진되었기 때문이고, 후자의 경우는 국무조정실, 금융위원회, 교육부, 지방자치단체가 창업정책에 참여하였기 때문이다. 교육부는 산학협력지원과 창업교육 사업, 국무조정실은 규제완화, 금융위원회는 보증체계 추진과 같이 부처 고유 기능과 연계된 창업정책을 추진하였다.

IV. 역대 정부별 창업정책

4.1 제5·6공화국(1981년-1992년)

1960~70년대 대기업 중심의 경제 정책으로 1980년대에는 중소기업의 경쟁력이 약화되었다. 그래서 1981년부터 중소기업 지원을 위한 관련 법과 정책들이 추진되기 시작하였으며, 대기업과 중소기업 간의 균형적 경제성장을 위해 중소기업 창업 촉진에 대한 논의가 활발히 시작되었다(오철호 외, 2012). 그 가운데 1986년에 「중소기업창업법」이 제정되어 체계적인 창업정책을 집행하였다. 「중소기업창업법」 제1조 목적을 살펴보면 ‘제조업 등의 중소기업의 설립을 촉진하고, 중소기업을 창업한 자가 성장·발전할 수 있도록 적극적으로 지원하며, 특히 농어촌지역에서의 중소기업설립을 촉진함으로써 중소기업의 발전과 지역간 균형있는 성장을 통하여 건실한 산업구조의 구축에 기여함’ 이라고 하여 본격적인 창업지원 정책을 펼 수 있게 되었다.

이러한 「중소기업창업법」의 목표로 인해 창업 촉진과 성장 지원에 있어 다양한 정책 수단들이 추진되었으며 기존에 없던 새로운 지원 정책들(금융지원, 조세지원, 제도개선, 창업교육 등)도 실시되었다. 기존에 진행되던 금융 및 조세지원이 강화되었으며, 각종 규제 개선 및 절차 간소화를 추진하여 이전 창업정책보다는 혁신적으로 바뀌었다. 주요 사업을 살펴보면 창업예비학교 개설, 창업총서 발간, 비즈니스 인큐베이터·창업보육센터 추진, 창업상담창구 설치, 창업제도 설명회 등이 진행되었다. 조직 측면에서는 ‘중소기업진흥공단’이 설립되어 정책집행에 탄력을 받게 된다.

이렇듯 제5·6공화국 시기에는 「중소기업창업법」의 제정으로 창업정책이 전면에 설 수 있는 기틀을 마련했으며 체계적이며 지속가능하게 정책을 추진할 수 있게 되었다. 그리하여 당시 정책목표·수단·수준은 이전보다 급격하게 변한 것을 볼 수 있다.

4.2 문민정부(1993년-1997년)

문민정부 시기는 WTO 출범과 지방자치 실시 등으로 중소기업과 관련된 외부환경이 크게 바뀌었다. 이에 중소기업 정책의 기본 방향을 ‘보호·지원’에서 ‘자율적 운영·경쟁’으로 수정하여 중소기업의 실질적인 자생력을 키우고자 하였다. 창업정책의 초점 역시 창업기업의 숫자를 늘리는 양적인 관점에서 창업기업의 경쟁력 확보 및 유지의 질적인 관점으로 수정되었다. 창업 촉진을 위한 직접 지원보다는 창업기업 육성을 위한 창업보육센터 등의 기능 강화가 대표적인 예이다(박준경, 2013).

제도 및 규제 개선 측면에서 새로운 정책수단이 도입되었다. 병역특례업체가 창업기업에 포함되어 그 범위가 넓어졌다. 창업기업의 외국인 고용이 가능해졌으며, 외국인투자기업에도

조세감면 혜택을 부여하였다. 그리고 연구원 또는 교수의 창업 휴직을 허용하고, 국가 기술 및 연구결과를 활용한 창업지원을 강화하는 등 제도개선이 이루어졌다. 또한 당시 인터넷 보급 시작과 더불어 창업지원관련 데이터베이스를 구축하였으며, 기업의 정부 사업 지원이 인터넷으로 가능해졌다.

정부 조직 측면에서 보면 1996년 중소기업청이 출범하여, 앞선 시기보다 더 적극적으로 창업정책을 추진할 수 있게 되었다.

4.3 국민의 정부(1998년-2002년)

국민의 정부 시기는 IMF 외환위기로 중소기업 정책에 큰 변화가 있던 시기였다. 「벤처기업육성에 관한 특별조치법(이하 벤처기업법)」²⁾을 통해 ‘기존 기업의 벤처기업으로의 전환과 벤처기업의 창업을 촉진하여 우리 산업의 구조조정을 원활히 하고 경쟁력’을 높이고자 하였다. 또한 「벤처기업법」 제정으로 「중소기업창업법」의 목적이 수정되었다. ‘농어촌지역에서의 중소기업설립 촉진’과 ‘지역간 균형있는 성장’이 삭제되었으며, ‘중소기업에 대한 투자 촉진’이 추가되었다.

「벤처기업법」은 「중소기업창업법」과는 달리 벤처기업육성을 위한 자금·인력·입지 공급을 강조하였다. 그렇기 때문에 관련 정책 수단도 컨설팅, 정보제공, 창업 교육보다는 금융 및 조세지원 중심으로 추진되었다. 벤처형 에너지절약기업육성을 위한 「창업자금지원제도」가 추진되었으며 부품소재·IT·바이오·콘텐츠·환경 및 에너지 등 국가 전략산업 투자조합에 재정자금이 중점 출자되었다. 또한 창업기업의 법인세 면제시한이 연장되었다. 이외 「벤처기업법」 제정으로 벤처인력 인큐베이터 사업 추진, 지역별 벤처기업과 교육수료생이 참여하는 벤처 커뮤니티 구축, 우수 교육생을 상대로 벤처기업 인턴제 실시, 벤처기업 및 교육생 DB 구축을 통한 구인/구직 알선, 중소기업창업보육(TBI) 사업 등이 진행되었다.

정책집행 조직은 산업자원부, 중소기업청 중심이며 벤처기업활성화위원회, 관계부처 합동회의에서 주요 의사결정이 이루어졌다.

4.4 참여정부(2003년-2007년)

참여정부 시기에는 재벌개혁과 함께 혁신주도형 경제발전을 위해 중소기업 체질 개선을 통한 경쟁력 강화에 초점을 맞추었다. ‘중소기업 경쟁력 강화 종합대책’을 발표하여 창업정책을 중소기업 성장단계(창업, 성장, 구조조정)에 맞춰 추진하였다(중소기업청, 2003). 또한 일자리 창출을 위한 창업활성화, 특히 기술창업에 집중하였다. 특히 벤처 버블 붕괴를 이후 벤처 투자가 투명하고 건전하게 이루어질 수 있도록 하였다(중소기업청, 2005). 「중소기업창업법」 목적에서 투자 촉진에

대한 내용이 삭제되고, 창업 이후 성장과 일자리 창출에 초점을 맞추었다. 투자를 통한 창업은 「벤처기업법」 중심으로 집행되어 사실상 창업지원과 창업투자를 구분하여 정책을 추진하였다.

정책 수단은 전반적으로 이전 시기 정책을 유지하되 기술혁신형 중소기업(Inno-Biz) 창업 활성화를 위한 정책지원이 추가되었다. 초기 기술사업화기업 투자제도 신설, 기술창업 전문 교육(PIE), 테크노파크(Techno-Park)의 기능 확충, 지역기술혁신센터(TIC) 운영, 신기술창업보육사업 개선·운영, 신기술사업화 디자인 개발 사업이 추진되었다. 참여정부 시기에는 창업정책이 일자리 창출을 위한 중요한 수단이었기 때문에 창업 이후 지원을 통해 일자리가 유지될 수 있도록 노력하였다.

4.5 이명박 정부(2008년-2012년)

이명박 정부가 들어서면서 정책기조가 기업친화적으로 바뀌었다. 창업정책에 있어서 공장 및 법인설립 규제완화를 통해 창업 절차를 간소화하였다. 그리고 사회적으로 기업가정신이 부각되며, 관련 사업들이 신설·추진되었다. 이전 시기와 비교하여 청년, 여성, 세대 균인, 노령층 등 다양한 정책 수요자를 위한 사업이 추진되었다.

정책수단 측면에서도 다양한 정책이 새롭게 추진되었다. 기업가정신 및 창업문화 확산을 위한 ‘청년기업가정신센터’ 설립, ‘청년 프론티어’ 사업, ‘1인 창조기업 육성 사업’, 재택창업 및 종합지원시스템 구축, 해외진출, 행사 및 네트워크 지원사업이 신설되었다.

기존 산업자원부가 지식경제부로 개편되면서 중소기업청의 창업정책 역할이 증대하였다. 한편 교육과학기술부가 창업교육을 중심으로 청년창업정책을 추진하였다. 주요 정책은 국가경쟁력강화회의, 중소기업성공전략회의, 비상경제대책회의에서 결정되었다.

4.6 박근혜 정부(2013년-2017년)

박근혜 정부의 경제정책은 경제민주화와 불공정거래 척결, 소상공인 지원 등이 중심이었다. 이 같은 맥락에서 중소기업 및 창업정책도 이전 정부의 정책을 계승하였다. 다만 창업 생태계 관점에서 창업 이후 기업 성장 및 실패 기업의 제도적 지원을 강화하였다.

이 시기에는 창조경제혁신센터를 설립하여 종합창업 지원센터로서 중요한 역할을 부여하였다. 그리고 이명박 정부의 1인 창조기업 육성 사업을 박근혜 정부의 창조경제 실현의 수단으로 활용하였다(이성욱, 2014). 정책수단은 이전보다 더 다양해졌으며, 지원 수준도 향상되었다. 연계형 재창업 지원시스템 도입, 창업플랫폼 구축, 판교 창조경제 밸리 육성, 벤처1세

2) 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」은 1997년에 제정되고 시행되었지만 본격적으로 관련 법을 적용하고 추진한 것은 1998년-2002년이므로 국민의 정부에 포함시켜 논의하였다.

대 멘토링, TIPS 프로그램, 청년창업사관학교 강화, K-스타트업 출범 사업이 추진되었다.

행정조직의 역할을 살펴보면 중소기업청 중심으로 창업정책이 추진되었으며, 글로벌 지원은 미래창조과학부, 대학산학협력 관련 정책은 교육부 중심으로 이루어졌다.

4.7 문재인 정부(2017년-2020년)

문재인 정부 초기에는 우수인력 유치와 적극적 벤처투자 등을 통해 혁신창업 생태계 구축하고자 하였다. 구체적으로 창업이 잘 이뤄질 수 있도록 창업 친화적 환경을 조성하고, 창업의 선순환(창업-실패-재도전)과 투자의 선순환(투자-회수-재투자)이 구축되도록 정책 방향을 설정하였다. 중후반기에는 「중소기업창업법」의 전부개정을 통해 정책 목표에 큰 변화를 주었다(<표 6>)³⁾. 창업생태계를 목표에 명시하여, 문재인 정부의 정책 기조를 유지하였다. 그리고 ‘중소기업’만이 아닌 ‘국민 모두’로 그리고 기존 ‘산업구조의 구축’에서 ‘디지털경제 시대의 국가 성장동력과 일자리’까지 범위를 넓혔다. 구체적으로 4차 산업혁명, 디지털, ICT 기술 등 다양한 신사업까지 확대했으며, 산업, 교육, 사회, 경제 환경 변화에 대응할 수 있도록 전부개정(안)을 구성하였다.

<표 6> 「중소기업창업법」 제1조 (목적) 개정안

현행	개정안
중소기업의 설립을 촉진하고 성장 기반을 조성하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축에 기여	국민 누구나 창의적인 아이디어와 혁신적인 기술을 바탕으로 기업가정신을 발휘하여 창업에 도전하고 글로벌 선도기업으로 성장할 수 있는 창업생태계를 조성하여, 디지털경제 시대에 새로운 국가경제의 성장동력과 일자리를 창출하는 창업국가 건설

「중소기업창업법」 전부개정을 통해 창업정책 수단과 추진 방법의 근본적 변화가 이루어졌다. 첫째, 창업 개념을 확대·구체화하여 체계적 지원이 가능하도록 하였다. 중소기업이 아닌 ‘창업기업’으로 개념을 바꾸었으며, ‘예비창업자’, ‘재창업’, ‘재창업기업’, ‘예비재창업자’, ‘신산업창업’, ‘기술창업’, ‘초기창업기업’, ‘청년창업기업’, ‘예비청년창업자’, ‘중장년창업기업’에 대한 개념을 정립하였다. 둘째, 경제적 파급 및 고용효과가 큰 신산업·기술창업 지원 및 집중 육성에 대한 체계가 마련되었다. 지원받을 수 있는 시기를 10년까지 확대하고 창업촉진, 사업화, 발굴육성, 기반조성 등 신산업·기술창업에 맞춘 지원을 추진할 수 있도록 개정하였다. 또한, 지역별로는 그 지역에 맞는 신산업·기술창업이 가능하도록 하였다. 셋째, 지방정부와의 창업친화적 환경 조성을 위한 책무를 규정하였다. 넷째, 창업지원종합계획을 시행하기 위한 ‘창업지원시행계획’ 수립에 대한 조항이 신설되어 재원, 예산 등 정책집행에 있어 실질적 지원이 가능하도록 하였다.

3) 「중소기업창업법」 전부개정법률안은 2020년 8월 31일에 발의되었으며 2021년 6월 기준으로 국회 계류 중에 있다.

「중소기업창업법」 전부개정과 동시에 2020년 2월에 「벤처투자 촉진에 관한 법률(이하 벤처투자법)」을 제정하여 벤처 투자와 관련된 법체계를 정비하고 정책의 일관성 제고를 시도하였다. 기존 「중소기업창업법」, 「벤처기업법」에서 투자와 관련된 내용을 통합하여 일원화된 창업 투자정책이 실행될 수 있도록 한 것이다.

정책 수단 뿐만 아니라 관련 정부조직에서도 큰 변화가 있었다. 「정부조직법」, 「중소기업창업법」의 개정으로 ‘중소기업청’이 ‘중소벤처기업부’로 승격되었으며, 독립적으로 창업정책을 추진할 수 있는 ‘창업진흥원’의 설립 및 예산에 대한 근거를 마련하였다. 중소벤처기업부의 승격으로 창업정책의 컨트롤타워 역할 수행이 이루어졌다.

V. 정책 패러다임 변화 및 시사점

5.1 정책 패러다임관점 분석결과

위 내용을 토대로 <표 7>과 같이 분석내용과 결과를 도출하였다. 먼저 정책목표의 변화는 관련 법(중소기업창업법, 벤처기업법)의 제정 또는 창업정책 목표에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 개정이 있을 때 변하는 것을 볼 수 있다. 각 시기별로 차별화된 정책을 추진하고자 했지만 창업정책 목표에 있어서는 기존 목표를 유지하면서 추가로 새로운 정책 방향을 설정하는 것을 볼 수 있다. 하지만 제5·6공화국, 국민의 정부 시기 「중소기업창업법」과 「벤처기업법」이 제정되고 문재인 정부 시기에 「중소기업창업법」이 전부개정 된 것은 창업정책 목표를 구축하고 창업정책에 큰 변화를 가져다주었다. 추가로 국민의 정부 시기에 「벤처기업법」의 영향으로 「중소기업창업법」의 목표가 개정되는 것도 볼 수 있었다. 이러한 내용을 토대로 정리하면 창업정책 목표가 제5·6공화국 시기에 구축되었고 국민의 정부, 문재인 정부시기에 한 번씩 창업정책 목표가 변한 것을 볼 수 있었다.

정책수단은 각 정부마다 변한 것을 확인하였다. 각 정부마다 강조하고 중점을 둔 분야가 달랐기 때문에 새로운 정책방향과 수단이 나타났다. 이명박 정부 시기에는 기존 창업목표를 유지하면서 정책 수단으로 ‘청년기업가정신’을 내세웠다. 박근혜 정부 시절에는 ‘창조경제혁신’을 내세운 창조경제혁신센터에 집중하였다. 이렇게 시기마다 수단이 변하기는 하지만 자금지원 및 창업보육센터 사업 등과 같은 80년대부터 꾸준히 추진되는 정책수단도 있어 기존 목표를 유지하면서 각 시기별로 중점 방향에 맞게 새로운 정책수단을 추진한 것으로 보인다.

정책수단의 수준 역시 모든 시기마다 변하는 것을 알 수 있다. 그리고 수준의 변화 폭이 다른 분석 요소들 보다 가장 큰 것으로 나타났다. 권력이 바뀌면서 많은 정책수단들이 새롭게

생기기도 하지만 명맥만 유지되는 경우도 있고 그 수단이 없어지거나 수준이 약화되는 것을 볼 수 있다. 국민의 정부-참여정부, 이명박 정부-박근혜 정부의 정책수단 수준을 살펴보다라도, 각 정부마다 중점 정책의 수준이 강화되고 이전의 정책은 상대적으로 약화되는 것을 볼 수 있었다.

각 시기별 창업정책을 요약하면 <표 7>과 같다. 첫 번째 패러다임 구축은 제5·6공화국 시기에 나타난다. 제5·6공화국은 「중소기업창업법」의 제정으로 기존에 존재하지 않았던 창업법적 근거를 마련하였다. 중소기업 창업 촉진이라는 목표 아래, 창업예비학교, 비즈니스 인큐베이터 제도가 신설되어 창업정책에 새로운 패러다임이 구축되었다. 정책 패러다임 변동 모형 관점에서 3차원 변화가 일어난 것이다. 이렇게 구축된 정책목표는 문민정부로 이어지게 된다. 문민정부는 변화된 외부환경에 맞춰 양적이 아닌 질적 성장을 추구했다. 정책목표에는 큰 변화가 없었지만 새로운 정책 수단이 도입되고, 중소기업청이 출범하여 정책 수단과 수준이 강화되었다. 문민정부 시기의 변화 유형은 2차원 변화에 해당하였다.

두 번째 패러다임 변동은 국민의 정부에서 발생하였다. 「벤처기업법」 제정으로 전체 창업정책에 큰 변동이 일어났다. 벤처기업 육성과 기존 기업의 벤처 기업화라는 창업목표가 새롭게 설정되었으며, 기존 「중소기업창업법」 목표도 수정되었다. 정책수단 역시 벤처 자금(투자), 인력, 입지에 맞춘 새로운 사업들이 추진되기 시작했다. 따라서 국민의 정부 시기는 새로운 정책 목표가 설정되고, 정책수단이 나타나는 패러다임 변동, 즉 3차원 변화에 해당한다. 뒤를 잇는 참여정부는 창업 기업의 경쟁력 강화에 초점을 맞췄으며, 창업정책이 중소기업 성장단계(창업, 성장, 구조조정)에 포함되었다. 「중소기업창업법」 목적이 개정이 되어 기술창업을 통한 일자리 창출을 강조하였다. 정책 수단 역시 기존 정책을 유지하면서 기술혁신형 중소기업 창업 활성화에 초점을 맞추었다. 정책 목표의 변화 없이 수단과 수준이 변하여 2차원 변화에 해당한다. 이명박 정부시기에는 기업친화적인 정책기조로 바뀌면서 창업정책 수단이 강화되었으며, 기업가정신을 내세워 다양한 정책을 추진하였다. 정책수단과 수준만이 변화한 2차원 변화에 속한다. 박근혜 정부는 이전 정부의 정책을 계승하면서도 창업 생태계를 내세워 정책 수단과 수준을 강화하였다. 특히 정책 수단을 다각화하여 추진하였다. 하지만 이 시기에도 정책 목표는 기존상태를 유지한 채 수단을 강화했기 때문에 2차원 변화에 해당한다.

세 번째 패러다임 변동이 나타난 문재인 정부 시기에는 「중소기업창업법」 전부개정을 통해 디지털 경제 시대에 발맞춘 성장 동력과 일자리 창출로 창업정책 목표가 변화하였다. 정책수단도 「벤처투자법」의 제정, 중소벤처기업부의 승격,

창업진흥원의 설립으로 큰 변화가 이루어졌다. 정책목표가 수정되고 주무부처가 승격되는 등 정책수단과 수준이 변화되어 패러다임 변화(3차원 변화)에 해당한다.

5.2 창업정책 이슈 및 시사점

창업정책의 가장 큰 이슈는 바로 창업기업의 낮은 생존율과 민간투자 활성화이다. 창업기업의 생존율이 낮은 원인은 시장 진입장벽이 낮은 분야에서 준비가 부족한 생계형(necessity-driven) 창업의 비중이 높기 때문이다(이운숙·문성욱, 2016; 조덕희, 2014). 따라서 일반적인 창업에서 기회형(opportunity-driven) 창업을 선별하여 지원하는 정책을 고려해 볼 수 있으나, 현실적으로는 쉽지 않다.

기회형·생계형 창업 구분은 사실상 사후적(ex-post)인 관점에서 가능하다. 즉 기회형 창업과 생계형 창업은 개념적인 구분으로 실제 생계를 위해 창업을 했으나 사업이 크게 성공한 경우도 있으며, 반면 큰 포부를 갖고 사업을 시작했으나 생존에 급급한 경우도 흔하다. 한편으로는 벤처정책이 사실상 기회형 창업정책의 역할을 일부분 수행하고 있다. 생계형 창업기업은 「벤처기업법」상 벤처기업의 요건을 충족시키기 어렵기 때문이다. 다만 「중소기업창업법」상 창업기업은 업력 7년 이내 기업을 의미하므로 업력이 늘어난 벤처기업은 창업정책 대상에서 자연스럽게 제외된다.

그러므로 경제성장 및 고용증가를 위해서는 고성장기업을 지원하는 것이 바람직하다는 의견도 있다(김선우·진우석, 2020). Shane(2009)은 스타트업이 혁신적이며, 지역 경제에 활력을 불어넣고, 일자리를 창출한다는 믿음은 허구에 지나지 않는다고 주장하였다. 따라서 모든 스타트업을 대상으로 지원하기 보다는 고성장 기업에 자원을 배분할 것을 제안하였다. 홍대웅·전병훈(2019)도 스타트업 정책과 스케일업 정책의 균형을 주장하며, Isenberg(2011)의 기업가정신 생태계 기반 스케일업 지원 정책방향을 제시하였다.

이와 같이 창업과 관련된 여러 문제점을 해소하기 위해 최근 창업관련 연구에서 제안된 개선방향을 정리하면 <표 8>과 같다. 가장 두드러진 특징은 (벤처)창업생태계 관점 창업정책의 연속성 상에서 창업→성장→투자회수(또는 시장퇴출)→재투자(재도전) 과정에서 도출된 문제점을 해결하기 위한 개선방향이 주로 제시되었다는 점이다. 특히 창업정책에서 민간의 역할이 강조되면서 민간투자(회수) 활성화가 부각되었다.

기존 「중소기업창업 지원법」과 「벤처기업법」의 투자 규정을 통합한 「벤처투자 촉진에 관한 법률(이하 “벤처투자법”）」이 2020년 제정되었다. 그리고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”）」 전부개정법률안」이 통과된

4) 스타트업은 일반적으로 기술기반 창업 비상장 기업을 통칭하나 영어의 사전적 의미는 사업을 막 시작한 소기업을 뜻한다. Shane(2009)이 언급한 스타트업 역시 문맥상 영어의 사전적 의미를 갖는다. 한편 “스타트업 용어 자체는 혁신기술을 기반으로 하는 속성을 가지고 있지만, 정부 정책대상으로서의 스타트업은 일반창업기업과 기술창업기업을 모두 포괄하는 개념으로 사용되는 경향”이 있다(국회도서관, 2020).

5) 창업 증가가 일자리를 늘릴 것이라는 일반적인 기대와는 달리 창업의 일자리 창출 효과는 동태적이고, 복합적이다. Fritsch & Mueller(2004)에 따르면 창업기업은 직접 고용으로 일자리를 만든다. 그러나 창업기업의 시장 진입은 경쟁을 심화시켜 창업 초기 기업 및 기존 기업의 퇴출을 유도하고 고용을 감소시킨다. 그 후 생존 창업기업의 성장과 함께 고용은 다시 증가한다.

<표 7> 각 시기별 정책 내용 및 변화유형

구분		정책 내용	분석	변화 유형	
제5-6 공화국	추진배경	○ 중소기업 보호 및 지원의 필요성 대두, 지속적인 기술집약적 중소기업 중심 창업지원 요구 증대		3차원 변화 (정책 패러다임 구축)	
	분석 단위	정책 목표	- 제조업 중심 중소기업 설립 촉진 및 성장·발전 지원, 특히 농어촌 창업 촉진 및 지역 간 균형 성장 추구		신규 구축
		정책 수단	- 금융지원, 조세지원, 규제 및 제도 개선, 시설 및 공간제공, 창업 교육, 정보제공 등 새로운 정책 추진		변화
		수단 수준	- 중소기업진흥공단의 설립을 통한 창업정책 수행 기능 강화		변화
문민 정부	추진배경	○ 창업 기업의 생존 및 경쟁력 강화 필요/ 창업정책의 내실 있는 집행 요구 대두		2차원 변화	
	분석 단위	정책 목표	- 기존 정책목표를 유지하면서 외부환경에 적응할 수 있도록 창업기업의 경쟁력 제고 및 자생력 강화 등에 초점		유지
		정책 수단	- 경쟁력 강화를 위한 창업보육제도 개선 및 연구원의 창업유도 추진		변화
		수단 수준	- 중소기업청 신설로 체계적이며 효율적인 창업지원 환경 마련되었으며, 창업 및 신생기업에 대한 지원 강화		변화
국민의 정부	추진배경	○ '97년 외환위기 발발로 새로운 경제 패러다임에 대한 요구 발생		3차원 변화 (정책 패러다임 변동)	
	분석 단위	정책 목표	- 벤처기업 육성과 기존 기업의 벤처기업으로 전환 촉진 - 농어촌 중소기업설립 촉진과 지역 간 균형 있는 성장 제외		변화
		정책 수단	- 자금·인력·입지공급에 맞춘 정책수단의 변화		변화
		수단 수준	- 기존 일반 중소기업 대신 벤처기업 중심 사업 도입		변화
참여 정부	추진배경	○ 벤처·창업의 양적 확대 대비 낮은 질적 성과(기업 생존율)에 대한 우려		2차원 변화	
	분석 단위	정책 목표	- 중소기업 성장단계별 맞춤형 지원 및 일자리 창출을 위한 창업활성화 정책에 집중		유지
		정책 수단	- 기존 정책수단을 유지하면서 일자리 창출 중심의 정책을 추진		변화
		수단 수준	- 중소기업청의 역할 및 예산 증대		변화
이명박 정부	추진배경	○ 기존 정책 효과 극대화를 위한 기술창업을 통한 일자리 창출 도모 및 기업가 정신 확산		2차원 변화	
	분석 단위	정책 목표	- 일자리 창출과 연계된 기존 창업정책은 유지 및 기업 친화적 분위기로 정책기조 변경		유지
		정책 수단	- 청년기업가정신, 청년 프론티어 등 새로운 정책방향과 수단을 도입		변화
		수단 수준	- 지식경제부 및 교육과학기술부 등 유관 부처에서 창업정책을 추진하였으며, 중소기업청의 역할 강화 - 청년기업가정신센터와 같이 부처 간 협업 사업 추진		변화
박근혜 정부	추진배경	○ 경제민주화 요구 및 창업실패와 재도전에 대한 정책적 수요 증대		2차원 변화	
	분석 단위	정책 목표	- 기존 창업정책을 유지하면서 창업 생태계 조성 추진		유지
		정책 수단	- 금융지원, 규제개선, 창업교육, 시설 및 공간 지원, 사업화 프로그램 등 다양한 정책을 추진 - 특히 창조경제혁신센터를 중심으로 한 창업지원사업 추진		변화
		수단 수준	- 중소기업청 중심의 정책 집행, 미래창조과학부(글로벌 지원)·교육부(산학협력)는 부처 고유 사업 담당		변화
문재인 정부	추진배경	○ 혁신성장의 핵심 동력으로 창업/스타트업 정책 추진		3차원 변화 (정책 패러다임 변동)	
	분석 단위	정책 목표	- 디지털 경제 시대에 발맞춘 성장 동력과 일자리 창출		변화
		정책 수단 설정	- 창업개념의 다각화 및 구체화, 신산업·기술창업지원 별도추진, 지방정부와의 책무 규정, 창업지원 시행계획 - 창업투자자 관련 정책수단을 일원화		변화
		수단 수준	- 중소기업청의 중소벤처기업부 승격, 창업진흥원 설립 및 예산 근거 마련		변화

에 따라 일반지주회사가 「벤처투자법」에 따른 중소기업창업투자회사 및 「여성전문금융업법」에 따른 신기술사업금융전문회사 주식, 즉 소위 기업형 벤처 캐피탈(Corporate Venture Capital)을 소유할 수 있게 되었다. 또한 창업자가 경영권 상실에 대한 우려로 투자유치에 소극적인 측면을 반영하여 복수의결권주식을 창업주에게 발행할 수 있도록 하는 「벤처기업법 일부개정법률안」은 현재 국회 계류 중이다.

기존 「중소기업창업 지원법」과 「벤처기업법」의 투자 규정을 통합한 「벤처투자 촉진에 관한 법률(이하 “벤처투자법”）」이 2020년 제정되었다. 그리고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”）」전부개정법률안」이 통과됨에 따라 일반지주회사가 「벤처투자법」에 따른 중소기업창업투자회사 및 「여성전문금융업법」에 따른 신기술사업금융전문회사 주식, 즉 소위 기업형 벤처 캐피탈(Corporate Venture Capital)을 소유할 수 있게 되었다. 또한 창업자가 경영권 상실에 대한 우려로 투자유치에 소극적인 측면을 반영하여 복수의결권주식을 창업주에게 발행할 수 있도록 하는 「벤처기업법 일부개정법률안」은 현재 국회 계류 중이다.

양현봉 외 (2018)	- 창업지원사업 추진의 실효성 제고	1차원
	- 체계적인 사후관리 및 평가시스템, 창업정책 추진 거버넌스 구축	2차원
조덕희 (2018)	- 창업기업 수보다 생존율을 높이는 창업정책으로 전환	2차원
	- 창업투자보다 창업가 중심형 창업정책 지향	2차원
	- 창업지원사업의 운영방식 개선 및 성과관리 강화	1차원
조병문·신현한 (2020)	- 차등의결권 도입	1차원
	- 창업기획자, 전문엔젤투자자 기능 및 역량 강화	1차원
	- 스케일업 지원	2차원
	- 모태펀드와 성장사다리펀드 분업구조 확립	1차원
	- 회수시장 활성화로 생태계 순환구조 완성	2차원
	- 예비창업자 양성	2차원
	- 제도전 안전망 구축	2차원
	- 대학창업프로그램 개선	1차원
	- 중소기업창업법과 벤처투자법 일원화에 대한 제안	2차원
한정미 (2020)	- 법률상 창업개념 확대	2차원
	- 기술창업 개념 도입	2차원
	- 창업 절차 개선	1차원

자료: 양현봉(2017), 양현봉 외(2018), 이우진 외(2017), 임길환·정유훈(2014), 조덕희(2014; 2018), 조병문·신현한(2020), 하규수 외(2013), 한정미(2020) 저자 정리· 요약.

<표 8> 벤처 창업지원정책 개선방향

시기별 구분	개선 방향	유형
하규수 외 (2013)	- 창업 투자시스템 개선과 회수시장 활성화 - 창업에 대한 사회적 인식 개선	2차원
	- 창업보육프로그램의 새 비즈니스 모델 확립을 통한 우수 인력 확보	1차원
조덕희 (2014)	- 창업정책 목표 및 지원체계 정비	2차원
	- 창업기업 생존을 제고를 위한 창업보육사업 실효성 확보	1차원
	- 창업기업 성장(고용) 촉진을 위한 자금·조세지원 개선	2차원
임길환·정유훈 (2014)	- 벤처 창업지원을 위한 통합적인 정책추진체계 마련	2차원
	- 기술창업 관련 재정사업의 이원화된 재원배분 체계 개선	
	- 벤처 창업 관련 재정사업과 조세지원의 연계 및 통합 검토	1차원
	- 창업기업자금지원 규모의 적정 수준 관리 - 모태펀드의 창업초기기업 지원 및 민간 참여 확대 필요 - 창업초기기업에 대한 R&D지원 비중 확대 - 창업초기기업의 R&D사업 참여를 저해하는 진입장벽 제거 - 창업보육센터의 예산 감액 조정 및 운영 개선 - 공공기술이전 사업화 조직 기능 강화	
이우진 외 (2017)	- 벤처 회수시장 및 글로벌 정책 필요	2차원
	- 창업지원정책의 연계 및 통합	
	- 산업분야별 전문 인프라 구축	1차원
	- 사업 수행(운영)기관 역량강화	
	- 창업 관련 대학 및 대학원 지원 확대	
- 중·고등학교 기업가정신 교육 확산	2차원	
- 실효성있는 창업정책수립체계 구축		
양현봉 (2017)	- 효율적인 창업지원사업 추진체계 정비	2차원

이런 창업정책 이슈의 개선방향을 패러다임 변화 관점에서 살펴보면 정책수단 및 수준 개선에 해당하는 1·2차원 유형이 대부분이다. 이와 같은 1·2차원 변화가 세부사업을 효율적으로 추진하는데 있어 도움이 되는 것은 분명하나, 중장기 창업정책 실행 시 발생하는 근본적인 문제를 해결하는 것에는 한계가 있다. 즉, 구조적으로 변화하는 외부환경(기술, 사회, 경제, 문화)에 대한 근본적인 대책 마련보다는 유사한 수단으로 단기적인 대응에 그치는 경우가 많다. 특히 정부 정책의 경우 경로의존성이 높아 정책방향전환이 더 어려운 것이 사실이다.

따라서 단기대응의 1·2차원 변화가 아닌 구조적인 3차원 변화, 즉 패러다임 변동이 요구된다. 새로운 패러다임은 다음과 같은 개선방향을 포함해야 한다. 첫째, 창업촉진과 더불어 창업기업의 지속적인 성장을 지원하는 정책실행 방안이다. 둘째, 모든 창업기업을 대상으로 하는 보편적 지원보다는 성장 잠재력이 높은 기업을 대상으로 하는 선택과 집중지원 방식이다. 셋째, 창업기업 성장단계별 지원(김선우·김강민, 2020)을 통한 생존율 증가 및 성장을 촉진 방안이다. 특히 창업 준비 및 초기단계가 향후 생존 및 성장에 중요하므로 세심한 관심이 필요하다(6).

VI. 결론

문재인 정부는 혁신창업을 “새로운 일자리 창출의 원천이자 디지털경제를 이끌 신성장 동력”으로 규정하며, “혁신을 응원하는 창업국가 조성”을 국정과제로 선정하였다. 또한 “선순환

6) 조덕희(2014; 2018)는 창업의 고용효과를 높이기 위해 창업 촉진 정책에서 창업기업의 생존률 제고 정책으로 전환을 제안하였으나, 생존률 제고 그 자체를 세부 정책 목표 및 수단으로 삼는 것은 한계(좁비)기업 이슈(이상호, 2021; 정대희, 2015)를 불러일으킬 수 있으므로 신중히 접근해야만 한다.

생태계 조성으로 제2의 벤처붐 확산"을 도모하고 있다. 이처럼 우리나라 창업정책은 과거부터 경제성장정책, 일자리정책, 산업육성정책과 연계되어 세부 일환으로 추진되어 왔다. 물론 각 정부별로 추구했던 정책 기조에 의해 창업정책의 목표 및 수단 변화가 지속적으로 이루어졌다. 따라서 창업정책을 수립하고 추진하는데 과거 역대 정부의 창업정책을 개괄해 보는 것이 향후 효율적인 추진을 위해 도움이 될 것이다.

본 연구는 1981년 이후 각 정부의 창업정책 변화를 Hall(1993)의 정책 패러다임 변동 모형으로 살펴보고 있다. 다른 정책변동 모형에 비해 주관적 요소를 제외할 수 있으며 장기간 정책 변화를 체계적으로 분석할 수 있기 때문이다. 정책 패러다임은 정책목표, 수단뿐만 아니라 문제의 본질까지 다룰 수 있는 근본적인 틀이라고 정의된다. 이런 패러다임은 한번 형성되면 쉽게 변하지 않지만, 변동이 가능하고 이와 함께 정책의 목표, 수단, 수준 모두 변한다고 본다. 이에 정책수단 수준이 변하면 1차원 변화, 정책수단(수준 포함)이 변하면 2차원 변화, 정책목표, 수단, 수준 모두 변하면 3차원 변화, 즉 패러다임 변동이 나타나는 것으로 구분하였다. 본 연구에서는 이 정책 변동 유형을 분석틀로 적용하여 총 397건의 자료를 분석하였다.

시기별로 살펴보면, 제5·6공화국 시기에는 중소기업 창업 촉진에 대한 목표가 설정되었으며 창업지원 정책이 체계를 갖추었다. 문민정부는 기존 목표를 유지하면서 창업정책의 질적 성장에 초점을 맞추었다. 중소기업청이 출범하여 수단과 수준이 강화된 시기였다. 국민의 정부는 벤처기업 육성과 기존 기업의 벤처 기업화라는 새로운 목표를 설정하고, 벤처투자자와 같은 신규정책을 추진하였다. 참여정부는 이전 정부의 목표를 유지하면서 창업 기업의 경쟁력 강화에 일자리 창출에 초점을 맞추었다. 이명박 정부는 기업친화적인 분위기에서 기업가 정신을 중심으로 다양한 창업정책을 추진하였다. 박근혜 정부는 창업 생태계 기조에 맞추어 정책을 추진하였다. 문재인 정부는 디지털 시대에 맞게 창업정책 목표를 새롭게 설정하였고, 벤처투자 정책을 일원화하였으며, 중소기업청은 중소벤처기업부로 승격시켰다. 정책목표, 수단, 수준이 모두 변하여 3차원 변화, 즉 정책 패러다임 변동이 나타난 시기는 제5·6공화국, 국민의 정부, 문재인 정부이며, 기존의 목표는 유지하고 정책수단과 그 수준이 변한 시기는 문민정부, 참여정부, 이명박 정부, 박근혜 정부로 나타났다.

Hall(1993)은 패러다임이 구축되고 정착되면 안정기를 거쳐 변이의 축적기→실험기→권위의 손상기→경합기를 거쳐 새로운 패러다임이 정착된다고 주장하였다. 이를 분석결과에 적용해보면 제5·6공화국 시기에 「중소기업창업법」 제정을 시작으로 패러다임이 구축되었으며 국민의 정부 시기에 「벤처기업법」 제정으로 새로운 패러다임 변화가 있었다. 이후, 약 20년 동안 기존 제조업 산업에서 정보통신, 인공지능 등의 디지털 산업으로 바뀌었으며 경제, 사회, 정치, 문화, 국제교류 등 다양한 분야에서 큰 변화가 있었다. 이에 새로운 패러다임 필요성 부각으로 2020년에 「중소기업창업법」 전부개정이 진

행되었으며 정책 패러다임 변동이 일어난 것으로 볼 수 있다. 국민의 정부 이후 변화하는 환경에 대응하는 정책을 추진하였으나, 기존 패러다임으로는 대응에 한계가 있었으며, 이러한 과정을 몇 번 겪은 후 새로운 패러다임이 구축이 이루어졌다.

현재 창업정책은 패러다임 변환기에 있다. 이러한 변환기를 거쳐 안정기에 도달하기 위해 정부는 패러다임 변화에 맞게 창업정책과정(의제설정-형성-채택-집행-평가)을 운영해야 할 것이다. 본 연구는 3차원 변화에 대응하기 위해 창업촉진 뿐만 아니라 지속적인 창업기업 지원, 선택과 집중의 지원, 성장단계별 맞춤형 지원을 개선방향으로 제시하였다.

자료 분석에 있어 창업정책 추진 초창기 정부 공식자료 미비로 기사자료를 활용할 수밖에 없었던 점은 본 연구의 한계점이라 할 수 있다. 이 같은 한계를 반영하여 분석 수준을 동일하게 유지하고자 기사자료를 분석틀에 맞게 분류하고 정리하였다. 마지막으로 본 연구에서 진행한 창업정책의 질적 분석에 이어 창업정책 패러다임 변화를 수치화된 데이터로 양적 분석하여 앞서 논의된 정책변화 유형을 다시 검증할 것을 제안한다.

REFERENCE

- 강재원·손희영·허태욱·서리빈·김만수·박미령·백영길(2020). *창업생태계 시나리오 분석: 디지털전환, 코로나19, 기후변화, 고령화, 사회 양극화를 중심으로* 정책연구 20-4, 서울: 중소기업연구원.
- 국회도서관(2020). 스타트업 육성정책. *Fact Book(2020-4호 80호)*, 서울: 국회도서관.
- 교육부·미래창조과학부·중소기업청(2013). *대학 창업교육 5개년 계획(2013~2017): 창의, 도전, 희망이 함께하는 창업교육 생태계 조성*. Retrieved 2021.3.21. from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=34448>.
- 교육과학기술부(2011). *기술사업화에서 취업 창업지원까지 대학 산학협력단이 책임진다* 보도자료. Retrieved 2021.3.21. from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155801720&pageIndex=3504&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-29&2019-01-19&srchWord=>.
- 관계부처 합동(2008). *기술창업 활성화 대책* 제1차 중소기업 성공 전략회의 자료. Retrieved 2021.3.21. from https://www.kdi.re.kr/policy/ep_pview.jsp?idx=95004&pg=100&pg=75.
- 관계부처 합동(2010). *청년 기술 지식창업 지원대책* 제9차 국가고용전략회의 자료. Retrieved 2021.3.20. from <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148698196>.
- 관계부처 합동(2012). *현장의 목소리를 반영한 청년창업과 제도전 추진방안* 보도자료. Retrieved 2021.3.21. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=36656>.
- 관계부처 합동(2014). *기술창업 활성화 세부 추진방안* 보도자료. Retrieved 2021.4.1. from https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do;JSESSIONID_KOREA=hLTTdHTQQqcmJht4T6lqWBM0vY2VGKghZDhmDs9lHdQcpnQb

- LXwP!-1183978726190465591?newsId=148775683.
- 관계부처 합동(2018). *창년 일자리 대책* 보도자료. Retrieved 2021.4.2 from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156258828>.
- 김나라(2017). *실패기업인의 재창업 지원제도 설문조사 결과*. 서울: IBK경제연구소.
- 김명희(2017). 한국 저출산정책의 패러다임 전환? 제3차 저출산고령사회 기본 계획의 탐색. *예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지*, 7(10), 589-597.
- 김선우·김장민(2020). 스타트업 성장단계 구분에 대한 탐색적 연구. *벤처창업연구*, 15(2), 127-135.
- 김선우·진우석(2020). 벤처기업의 스케일업 방안. *STEPI Insight*, (Vol 258), 세종: 과학기술정책연구원.
- 김소희(2021.3.30). *KTB 네트워크 배달의 민족 지분 매각...26배 수의 '짜깁'*. 조선비즈. Retrieved 2021.4.15. from https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/03/30/2021033001016.html.
- 네이버 뉴스 라이브러리(2020). *뉴스 라이브러리*. Retrieved 2020.12.2. from <https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.nhn>.
- 박상원(2012a). 중소기업지원 정책변동 패턴 분석: 김대중, 노무현 및 이명박 정부 간 비교를 중심으로. *국가정책연구*, 26(3), 27-58.
- 박상원(2012b). 중소기업지원 정책 목표와 정책도구 간의 정합성 분석: 김대중, 노무현 및 이명박 정부 간 비교를 중심으로. *국정관리연구*, 7(2), 111-143.
- 박준경(2013). 2012 *경제발전경험모듈화사업: 중소기업 육성정책 (정부간행물번호 11-7003625-000045-01)*, 세종: 중소기업청. 기획재정부.
- 백훈(2012). *역대 벤처기업 육성정책 비교연구(기본연구 12-18)*, 서울: 중소기업연구원.
- 빅카인즈(2020). *뉴스검색*. Retrieved 2021.3.31. from <https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/index.do>.
- 설명환·최종민(2017). 창업보육정책과 연구의 고찰: 국내 문헌을 중심으로. *벤처창업연구*, 12(3), 147-161.
- 안상봉·신용준(2017). 우리나라 창업지원제도 현황과 발전방안. *경영사학*, 32(2), 149-172.
- 양승일(2014). *정책변동론*. 서울: 박영사.
- 양현봉(2017). *창업정책 추진 실태와 효율화 방안 I-KIET 산업경제 이슈(37)*, 세종: 산업연구원.
- 양현봉·한창용·김진수(2018). *창업정책의 실효성 제고 방안 ISSUE PAPER(2018-441)*, 세종: 산업연구원.
- 오철호·박주영·신열·우윤식·이민창·장현주(2012). *중소기업 정책 50년사와 중소기업 정책의 미래*. 서울: 한국정책학회.
- 이상호(2021). *기업역동성제고를 위한 한계기업 구조개혁 필요성 자본시장 포커스(2021-03호)*, 서울: 자본시장연구원.
- 이성욱(2014). *창조경제의 새로운 원동력 1인 창조기업 지식재산 정책 제18호(2014년 3월)*, 서울: 한국지식재산연구원.
- 이우진·김종철·김가영·엄승권·박경태(2017). *ICT 벤처생태계의 변화 분석을 위한 패널데이터 구축 및 정책방향 연구(II): 벤처창업 지원정책 현황 및 성과분석(경제인문사회연구회 협동연구총서 17-27-04, 정보통신정책연구원 기본연구 17-12-04)*, 세종: 정보통신정책연구원.
- 이우진·오혜미(2019). 2013~2016년 한국 벤처창업정책의 특징에 관한 연구. *한국창업학회지*, 14(1), 129-159.
- 이윤숙·문성욱(2016). 창업의 수, 생존율 및 고용 성장에 관한 고찰: 1994년에서 2013년까지 서울시 사업체를 중심으로. *Korea Business Review*, 20(2), 121-141.
- 임길환·정유훈(2014). *벤처창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제 (사업평가4-07)*, 서울: 국회예산정책처.
- 정대희(2015). *끔찍한 좀비기업 문제 어떻게 해결할까? 나라경제 (2015년 12월호)*, 세종: 한국개발연구원.
- 정경길·최종원·이시원·정준근·정광호(2010). *정책학원론*. 개정증보판. 서울: 대명출판사.
- 정주원·최예빈(2021.4.13.). *쿠팡 미상장 이유 '차등의결판'...與野, 뒤늦게 논의*. 매일경제. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/04/355080/>.
- 조덕희(2014). *창업기업의 고용창출 성과 및 정책과제(연구보고서 2014-732)*, 세종: 산업연구원.
- 조덕희(2018). *창업기업의 지속 성장 역량 분석과 생존율 제고 방안(연구보고서 2018-870)*, 세종: 산업연구원.
- 조병문·신현한(2020). 스타트업관련 정책의 현황분석과 정책제안: 창업, 성장, 회수 등 단계별 시사점을 중심으로. *벤처창업연구*, 15(2), 97-110.
- 중소기업청(2003). *중기청 "창업지원 활성화 5개년 계획" 수립 추진*. 중소기업청 보도자료. 2003.1.23. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=2048&parentSeq=0>.
- 중소기업청(2005). *기술혁신형 창업 활성화 대책*. 중소기업청 보도자료. 2005.3.18. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=2655&parentSeq=0>.
- 중소기업청(2006). *여성창업 및 경영혁신에 76억원 지원* 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=2949&parentSeq=0>.
- 중소기업청(2011a). *시니어의 창업과 재취업을 통해 4,000개의 일자리 창출*. 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=31215&parentSeq=0>.
- 중소기업청(2011b). *기업가정신 확산과 청년창업 지원에 가속도 붙는다*. 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=32171&parentSeq=0>.
- 중소기업청(2013). *중기청 퇴직자 맞춤형 시니어 창업지원* 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=42012&parentSeq=0>.
- 중소벤처기업부(2018). *기술기반 여성창업자 100명에 최대 100억 지원한다*. 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=1007410&parentSeq=1007410>.
- 중소벤처기업부(2019). *더 많은 여성창업과 더 강한 여성기업을 위한 지원 확대*. 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=1012639&parentSeq=1012639>.
- 중소벤처기업부(2021). *최근 6년간 벤처투자기업 기업가치 172조 8,547억 원*. 보도자료. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bclIdx=1024852&parentSeq=1024852>.
- 최남희(2017). 창업생태계의 성장과 한계에 대한 피드백 구조분석. *한국 시스템다이내믹스 연구*, 18(4), 117-145.
- 최원식·Manyika·김주완·임정수·오세윤·김수호·이국환·안진형(2015). *벤처산업 선순환 구조 구축, 한국 벤처기업 생태계 조성을 위한 지속가능한 장기성장 경로 모색*. 서울: McKinsey & Company 서울사무소.
- 하규수·김도현·유병준·진선진·박배진·강재현·김수진(2013). *국내 창*

- 업정책의 변화 및 평가. 서울: (사)한국벤처창업학회.
- 하규수·홍길표·이춘우(2017). 2002-2012년의 한국 벤처창업정책의 특징 연구. *벤처창업연구*, 12(1), 15-24.
- 한정미(2020). 창업활성화를 위한 창업 관련 법제 개선방안. *아주법학*, 14(3), 62-89.
- 한정화(2006). *벤처창업정책의 발전과정 및 비전* 중소기업정책 지난 10년의 성과와 과제 세미나, 중기청 개청 10주년 기념 세미나, 서울: 중소기업청.
- 홍대웅·전병훈(2019). 글로벌 창업기업 스케일업(Scale-up) 지원 정책 분석을 통한 국내 스케일업 정책 방향에 관한 연구. *벤처창업연구*, 14(6), 11-27.
- 홍충가·오철호·이정화·김현아·신열·우윤석·장현주·조태준·유재미·한정화·김기찬·임채운·배종태·송창석·최경철·이호택·배태준·이일한(2019). *중소기업 정책60년사 2차년도 사업 정책연구(9-1)*, 서울: 중소기업연구원.
- Ahn, S. B., & Shin, Y. J.(2017). The study of a status and development plan for the startup support system in South Korea. *The Korean Academy of Business History*, 32(2), 149-172.
- Back, H.(2012). *A Comparative study on Development Policies of the Korean Venture Enterprise(Basic research 12-18)*, Seoul: Korea Small Business Institute.
- Big Kinds(2020). *News Search*. Retrieved 2021.3.31. from <https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/index.do>.
- Cho, D. H.(2014). *Job Creation Performance of Startups and its Policy Implications in Korea(Research 2014-732)*, Sejong: KIET.
- Cho, D. H.(2018). *Analysis of Sustainable Growth Capability of Start-up and Survival rate Improvement Policy(Research 2018-870)*, Sejong: KIET.
- Choi, N. H.(2017). An analysis on the Feedback Structures of the Limitation and Growth of Korean Entrepreneurial Ecosystems. *Korean System Dynamics Review*, 18(4), 117-145.
- Choi, W. S., Manyika, J., Kim, J. W., Lim, J. S., Oh, S. Y., Kim, S. H., Lee, K. H., & Ahn, J. H.(2015). *Establishment of a virtuous circle in the venture industry: Exploring sustainable long-term growth paths to create an ecosystem for Korean venture companies*. Seoul: McKinsey & Company Seoul.
- Chung, J. G., Choi, J. W., Lee, S. W., Chung, J. K., & Chung, K. H.(2010). *The principle of policy studies*. Seoul: Daemyung.
- Fritsch, M., & Mueller, P.(2004). Effects of New Business Formation on Regional Development over Time, *Regional Studies*, 38(8), 961-975.
- Ha, K. S., Kim, D. H., Yoo, B. J., Jin, S. J., Park, B. J., Kang, J. H., & Kim, S. J.(2013). *A study on changes and evaluation of Start-up policy*. Seoul: The Korean Society of Business Venturing.
- Ha, K. S., Hong, K. P., & Lee, C. W.(2017). A Studies on the Characteristics of Korean Government Policies for Venture Business During 2002-2012. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 12(1), 15-24.
- Han, J. H.(2006). *Development process and vision of venture and start-up policy*. SME Policy, Results and Task for the last 10 years Seminar, Seminar marking the 10th anniversary of the opening of the SMBA, Seoul: SMBA.
- Han, J. M.(2020). A Study on the Improvement of Support for Small and Medium Enterprise Establishment Act. *Ajou Law Review*, 14(3), 62-89.
- Hall, P.(1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hong, D. U., & Jun, B. H.(2019). A Study on the Domestic Scale-up Policy Direction through the Analysis of Scale-up Support Policy for Global Startups. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 14(6), 11-27.
- Hong, C. K., Oh, C. H., Lee, J. H., Kim, H. A., Shin, Y., Woo, Y. S., Chang, H. J., Cho, T. J., Yoo, J. M., Han, J. H., Kim, K. C., Lim, C. U., Bae, Z. T., Song, C. S., Choi, K. C., Lee, H. T., Bae, T. J. & Lee, I. H. (2019). *60 years of Small and Medium Business Policy, Second Year Project(Policy Research 19-1)*. Seoul: Korea Small Business Institute.
- Im, G. H., & Jeong, Y. H.(2014). *A study on Major Issues and Improvement Tasks of Venture and Start-up Policy*. Seoul: NABO.
- Isenberg, D.(2011). *The Entrepreneurship Ecosystem Strategy as a New Paradigm for Economic Policy: Principles for Cultivating Entrepreneurship(The Babson Entrepreneurship Ecosystem Project)*, Wellesley, MA: Babson Global.
- Jeong, D. H.(2015). How do we solve the terrible zombie company problem? *National Economy*(2015. 12), Sejong: KDI.
- Jeong, J. W., & Choi, Y. B.(2021.4.13). *The reason for Coupang's listing "differential voting rights."* *The House of Representatives will discuss the matter later*, MBN, Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/04/355080/>.
- Joe, B. M., & Shin, H. H.(2020). Analysis and Proposal of Startup Policy: Focusing on step-by-step Implications such as Startup, Growth, and Recovery. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 15(2), 97-110.
- Joint Ministries(2008). *Measures to revitalize technology start-ups*. The 1st SME Strategy Conference source book. Retrieved 2021.3.21. from https://www.kdi.re.kr/policy/ep_pview.jsp?idx=95004&&pp=100&pg=75.
- Joint Ministries(2010). *Measures to support youth technology and knowledge start-ups*. The Ninth National Employment Strategy Conference source book. Retrieved 2021.3.20. from <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148698196>.
- Joint Ministries(2012). *Youth entrepreneurship and re-challenge promotion plan reflecting the voices of the field*. Press release. Retrieved 2021.3.21. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=36656>.
- Joint Ministries(2014). *Detailed promotion plan for technology start-ups*. Press release. Retrieved 2021.4.1. from https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do;JSESSI ONID_KOREA=hLTTdhTQQqcmJht4T6lqWBM0vY2VG KghZDhmDs9lHdQcpnQbLXwP1-1183978726!90465591?newsId=148775683.
- Joint Ministries(2018). *Youth Employment Measures*. Press

- release. Retrieved 2021.4.2 from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156258828>.
- Kang, J. W., Sohn, H. Y., Huh, T. W., Seo, R. B., Kim, M. S., Park, M. R., & Baek, Y. G.(2020). Startup Ecosystem Scenario Analysis(20-4). Seoul: Korea SMEs & Startups Institute.
- Kim, M. H.(2017). The Paradigm Shift in Korea's Low Birthrate Policy? Exploring the Third Basic Plan for Low Fertility and Aging Society. *Asia-pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology*, 7(10), 589-597.
- Kim, N. R.(2017). *Results of a survey on the re-starting support system for failed entrepreneurs*. Seoul: IBK Economy Institute.
- Kim, S. H.(2021.3.30). *KTB Networks Sells "Baemin"...Twenty-six times earnings, Jackpot.*, Chosun Biz, Retrieved 2021.4.15. from https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/03/30/2021033001016.html.
- Kim, S. W. & Kim, K. M.(2020). A study on the startup growth stage in Korea. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 15(2), 127-135.
- Kim, S. W., & Jin, W. S.(2020). The Scale-up Plan for Venture Businesses. *STEPI Insight, (Vol 258)*. Sejong: STEPI.
- Lee, S. H.(2021). *The Necessity of structural reform for marginal enterprises to enhance corporate mobility. Capital Market Focus(2020-03)*. Seoul: Korea Capital Market Institute.
- Lee, S. W.(2014). *New impetus for the creative economy, One-person creative enterprise, IP review, No.18(Mar. 2014)*, Seoul: KIIP.
- Lee, W. J., Kim, J. C., Kim, G. Y., Eom, S. K., & Park, K. T.(2017). *A study on Panel Data Establishment and Policy Direction of ICT Venture Ecosystem Change Analysis(II): A study on Status and Performance Analysis of Venture Business Support Policies(NRC Collaborative Research Report 17-27-04, KISDI Basic Research 17-12-04)*. Sejong: KISDI.
- Lee, W. J. & Oh, H. M.(2019). A Study on the Characteristics of Korean Venture Start-up Policies in 2013~2016. *Journal of the Korean Entrepreneurship Society*, 14(1), 129-159.
- Lee, Y. S., & Moon, S. W.(2016). The Study on the Relationships among New firm Creations, Survival rate and Job Creations: Based on Seoul Case from 1994 to 2013, *Korea Business Review*, 20(2), 121-141.
- Ministry of SMEs and Startups(2018). *Ministry will provide up to 10 billion won to 100 technology-based women start-ups*. Press release. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1007410&parentSeq=1007410>.
- Ministry of SMEs and Startups(2019). *Increased support for more women's start-ups and stronger women's companies*. Press release. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1012639&parentSeq=1012639>.
- Ministry of SMEs and Startups(2021). *172.8547 trillion won worth of venture investment companies over the past six years*. Press releases, Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1024852&parentSeq=1024852>.
- MoE:MSIT:SMBA(2013). *5-year Plan for college start-up education(2013~2017): Creating an ecosystem of start-up education with creativity, challenge, and hope*. Retrieved 2021.3.21. from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=34448>.
- MoEST(2011). *University industry-academic cooperation group is responsible for technology commercialization to employment and start-up support*. Press release. Retrieved 2021.3.21. from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155801720&pageIndex=3504&repCodeType=&repCode=&startDate=2008-02-29&2019-01-19&srchWord=>.
- National Assembly Library(2020). *Startup Promotion Policy. Fact Book(2020-4. 80)*. Seoul: National Assembly Library.
- Naver News Library(2020). *News Library*, Retrieved 2020. 12.2. from <https://newslibrary.naver.com/search/searchByDate.nhn>.
- Oh, C. H., Park, J. Y., Shin, Y., Woo, Y. S., Lee, M. C., & Chang, H. J.(2012). *The 50 years of Small and Medium Business Policy and The future of SMBP*. Seoul: The Korean Association for Policy Studies.
- Park, J. K.(2013). *2012 Knowledge Sharing Program: Small and Medium Enterprise Promotion Policy(11-7003625-000045-01)*. Sejong: SMBA. Ministry of Economy and Finance.
- Park, S. W.(2012a). Analysis of Patterns of Small and Medium Business Support Policy Changes: Focusing on Comparison of Kim Daejung, Roh Moohyun and Lee Myungbak Government. *Public Policy Review*, 26(3), 27-58.
- Park, S. W.(2012b). Analysis of Conformability between Policy Goals and Policy Instruments on Supporting Policy of SMEs: Focusing on Comparison of Kim Daejung, Roh Moohyun and Lee Myungbak Government. *Journal of Governance Studies*, 7(2), 111-143.
- Seol, M. H., & Choi, J. I.(2017). A Study of Business Incubator Policy and Research: A Review of Korean Literature. *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 12(3), 147-161.
- Shane, S.(2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy, *Small Business Economics*, 33, 141-149.
- SMBA(2003). *SMBA, Establishing and implementing a "five-year plan to revitalize start-up support"*. SMBA Press release. 2003.1.23. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=2048&parentSeq=0>.
- SMBA(2005). *Measures to Revitalize Tech-Innovative Start-up*. SMBA Press release. 2005.3.18. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=2655&parentSeq=0>.
- SMBA(2006). *7.6 billion won for women's start-up and management innovation*. Press release. Retrieved 2021.4.15. from

<https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=2949&parentSeq=0>.

SMBA(2011a). *Creating 4,000 jobs through senior start-ups and re-employment*. Press release. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=31215&parentSeq=0>.

SMBA(2011b). *SMBA is accelerating to spread entrepreneurship and support young entrepreneurship*. Press release. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=32171&parentSeq=0>.

SMBA(2013). *SMBA, Support for senior start-ups customized for retirees*. Press release. Retrieved 2021.4.15. from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=42012&parentSeq=0>.

Yang, H. B.(2017). *A study on the efficiency of start-up policy promotion. I-KIET Industrial Economics(Issue 37)*. Sejong: KIET.

Yang, H. B., Han, C. Y., & Kim, J. S.(2018). *A study on Improvement of start-up policy effectiveness, Issue Paper(2018-441)*, Sejong: KIET.

Yang, S. I.(2014). *The principle of policy change*. Seoul: Pakyoungsa.

Entrepreneurship Policy Changes from the Perspective of Policy Paradigm

KIM, Mansu*
KANG, Jae Won**

Abstract

This study analyzes the entrepreneurship policies of the previous Korean administrations from the perspective of the Policy Paradigm by Hall(1993). A total of 195 newspaper articles and 202 government documents were examined to identify policy paradigm shifts through an analysis of policy objectives, policy instruments, and changing quality of policy instruments by each administration. The first paradigm was built during the 5th and 6th Republic, where ‘Support for Small and Medium Enterprise Establishment Act’ was enacted in 1986 to promote and support start-ups in the manufacturing sector. Next is the so-called ‘people’s government’ period where ‘Act on Special Measures for the Promotion of Venture Businesses’ was enacted to tackle the challenges posed during the 1997 Asian financial crisis. A new policy goal was set to promote and nurture venture companies seeking subsequent means to achieve it. The third paradigm shift took place during President Moon’s administration in order to effectively respond to the issues stemming from the fourth industrial revolution and the COVID-19 pandemic. Through the overall revision of the ‘Support for Small and Medium Enterprise Establishment Act’, the scope of startups were expanded, new industries and technology startups were supported and promoted, and venture investment-related laws were streamlined. In addition, the Small and Medium Business Administration was promoted as the Ministry of SMEs and Startups, enabling them to take initiative in implementing startup policies. Particularly, this study focuses on examining the low survival rate of startup companies and the revitalization of private investment as rising policy issues for recent startups, and suggests the improvement direction due to startup policy paradigm shift.

KeyWords: entrepreneurship policy, startup policy, policy paradigm shift

* First Author, Graduate Student, GSPA, Seoul National University, ms_kim@snu.ac.kr.

** Corresponding Author, Research Fellow, Korea SMEs & Startups Institute(KOSI), jwkang@kosi.re.kr