

최종보고서

기업가형 경제의 구현을 위한 산업정책 방안에 관한 연구

최성호 교수

2016. 12. 27

<제목 차례>

제1장 한국경제의 현황과 ‘기업가형 경제’	1
1. 한국경제의 현황과 대안	1
2. 기업가형 경제구현의 방향	5
제2장 기업가형 경제의 개념과 특성	6
1. 기업가형 경제의 개념	6
2. 기업가형 경제의 특성	7
3. 기업가형 경제와 공공정책	7
제3장 기업가형 경제와 한국경제의 성장전략	10
1. 기업가형 경제와 혁신·성장 성과: 미국, 독일, 이스라엘 등 사례	10
2. 기업가형 경제 관점의 한국경제 평가	10
3. 4차 산업혁명의 진전과 혁신주도 성장	12
4. 기업가형 혁신·성장 지원의 제도·정책 사례	12
제4장 기업가형 경제 구현을 위한 산업정책 방안	13
1. 산업정책의 기본방향	13
2. 산업정책의 패러다임 전환: 기업가 관점의 정책조율 강화	16
3. R&D, 대학교육 시스템의 혁신	19
4. 창업·기업성장 인프라의 구축	20
5. 수요지향·양질고용 친화 혁신 지원	22
6. 공정경쟁과 규제개혁의 제도기반 확충	23
7. 중소·중견기업의 글로벌화 촉진	25
제5장 요약 및 결론	28

<표 차례>

<표 1> 주요 OECD회원국의 장기 잠재성장률 전망	2
<표 2> 기업가형 경제의 개념과 특성	6
<표 3> 기업가형 경제의 공공정책과 한국경제 적용	8

<그림 차례>

[그림 1] 한국경제의 최근 성장률 추이(전년동기 대비)	1
[그림 2] 한국, 일본 경제성장률이 장기 추이	2
[그림 3] 최근 한국경제 성장의 구조	3
[그림 4] 기업가정신 비율: 인구 백만명당 십억달러 기업가 비율(1996-2010)	11
[그림 5] 세계 유니콘 기업의 분포(2016.10월 현재 149개)	11
[그림 6] 전체 및 주요 업종별 한계기업 추이	16
[그림 7] 기업가형 경제의 산업정책	17
[그림 8] 기업가형 경제의 산업정책 OECD 회원국의 창업 유형(%)	20

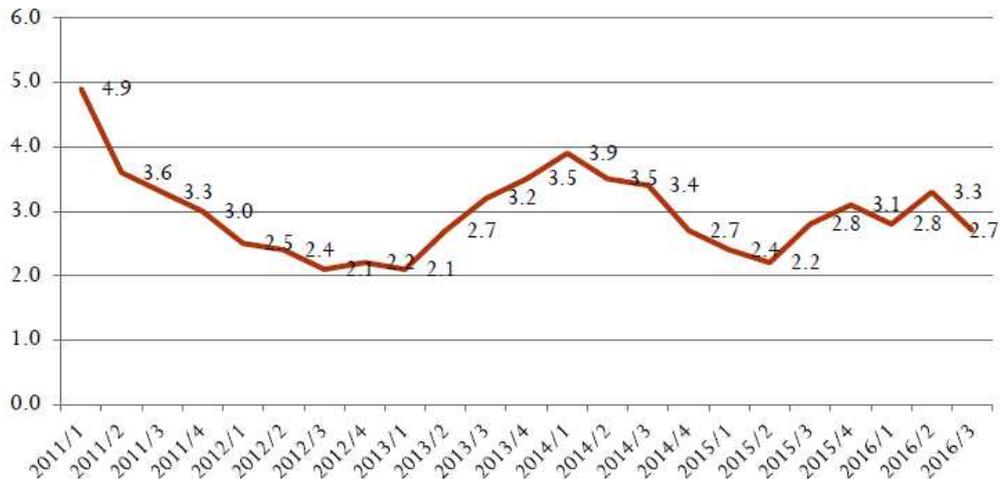
제1장 한국경제의 현황과 '기업가형 경제'

1. 한국경제의 현황과 대안

(1) 경제성장 추이

최근 한국경제는 잠재성장률 저하, 성장의 고용 창출력 약화와 청년실업 심화, 임금소득 분배율 하락과 임금격차 확대 등이 맞물리면서 고용과 소득, 삶의 질이 악화되고 있다. 세계경제가 뉴노멀시대에 접근하고 있는 가운데 한국경제가 예상보다 일찍 저성장기조에 진입하고 있는 모습을 보이는 것은 매우 우려할만한 일이다. 2017년 경제성장률 전망을 민간 경제연구소들이 2%대로 보고 있는 가운데 2016.10월 한국은행도 2.8%로 이를 하향 조정하면서 최근의 노동생산성 하락 등으로 인한 잠재성장률의 2%대 하락을 시사하고 있다.

[그림 1] 한국경제의 최근 성장률 추이(전년동기 대비)

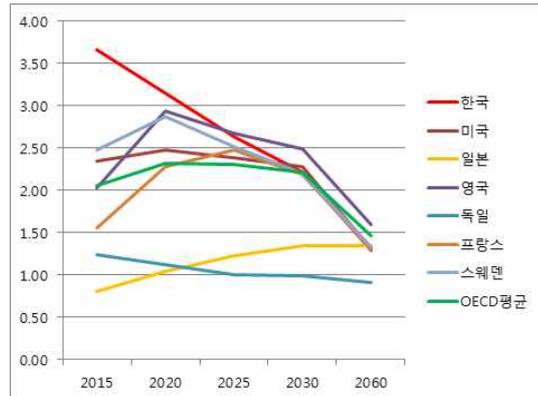


자료: 한국은행, 국민계정, 각 분기

OECD(2015)가 작년까지만 해도 한국경제가 2020년까지는 3%대 잠재성장률을 유지할 것으로 전망했지만 2%대로 조기에 진입한듯하다. 더구나 OECD(2015)에 의할 때 2030년대부터는 한국경제가 주요 OECD 국가와 OECD 평균을 밀도는 잠재성장률을 보일 것으로 예측되고 있다.

〈표 1〉 주요 OECD회원국의 장기 잠재성장률 전망

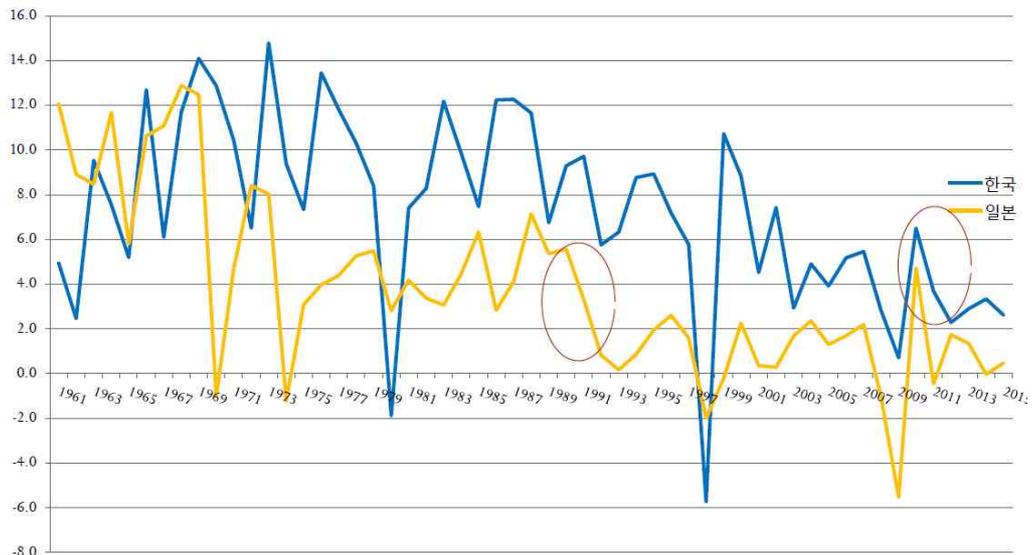
	2015	2020	2025	2030	2060
한국	3.66	3.15	2.64	2.21	1.29
미국	2.34	2.48	2.39	2.28	1.30
일본	0.81	1.05	1.23	1.35	1.34
영국	2.03	2.93	2.67	2.49	1.60
독일	1.24	1.12	1.00	0.99	0.91
프랑스	1.55	2.28	2.47	2.19	1.30
스웨덴	2.48	2.87	2.52	2.20	1.33
OECD평균	2.06	2.32	2.30	2.21	1.47



자료: OECD(2015c), OECD Economic Outlook.

또한 한국경제의 최근 경제지표가 20여 년 전 일본의 불황 진입 시기와 유사한 추이를 보여 1990년-2012년 전후의 ‘잃어버린 20년’ 동안 연평균 0.8%의 성장을 기록한 ‘일본형 장기불황’의 답습 가능성이 제기되고 있다. 20년 전 일본과 같이 2016-2017년 기간 중 생산가능인구가 감소세로 전환되는 등 인구구조가 악화되고 가계부채 급증과 수출 위축, 내수부진 등이 맞물려 있기 때문이다.

[그림 2] 한국, 일본 경제성장률이 장기 추이



자료: World Bank(2016), World Bank Open Data.

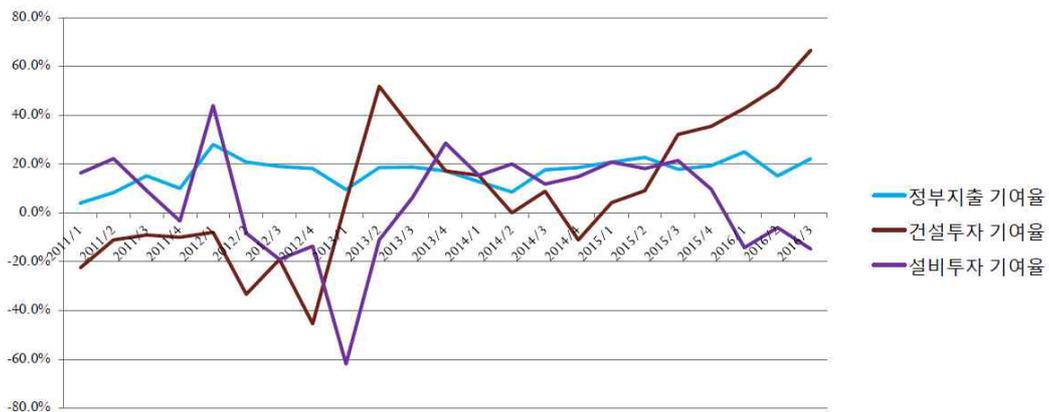
산업연구원(2014)은 자산버블, 재정구조 취약 등 문제는 한국경제에서 심각하지 않아 급격한 침체 가능성은 낮지만 장기적인 성장둔화와 내수부진에 대한 대책이

필요한 것으로 진단하고 있다.

(2) 경제성장 구조

최근의 성장구조를 보면 [그림 3]에 보듯이 기업의 저투자가 장기간 지속되고 있는 가운데 건설투자와 정부지출에 의존한 성장구조를 보이고 있다. 특히 2016년 들어 부진했던 설비투자 기여율은 (-)를 기록하고 있으며 3사분기의 경우 건설투자 기여율이 60%, 정부지출 기여율이 20%를 각각 상회하고 있다. 이러한 건설, 재정 편중의 성장구조는 지속가능하지 않은 것으로 어서 성장의 지속이 한계에 직면할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

[그림 3] 최근 한국경제 성장의 구조



자료: 한국은행, 국민계정, 각 분기

이에 따라 R&D 확대, 생산성 향상, 경제구조 개혁, 신산업 성장 등이 한국경제의 당면 과제로 지적되고 있다.

(3) 4차 산업혁명 대응

최근 급진전되고 있는 “4차 산업혁명”의 흐름은 한국경제에 대하여 중대한 기회와 함께 절박한 도전을 던져주고 있는 것으로 평가되고 있다. 추격형에서 선도형으로의 성장패러다임 전환이 시급하다.

한편 청년실업 문제의 원천적 해결을 위해서 기존 대기업 주도 성장구조 하에서의 노동시장 유연화로는 미흡하다. 신기술·융합 분야를 중심으로 새로운 창업과 활발한 성장이 필요하다. 일반적으로 IT서비스, 첨단·융합 등 분야에서 신생기업이 창업한 후 2-3년의 기간 내에 비상장상태에서 시가총액이 10억불에 이르는 이른바 ‘유

니콘'기업의 출현이 빈번하게 나타나고 있다. 예를 들어 2009년에 창업한 자동차공유 서비스기업 우버의 2015년 말 현재의 시가총액은 625억 달러(76조원)다. 우버의 시가총액 규모는 완성차 제조사인 Ford(475억)와 GM(455억)을 추월하고 있다. 문제는 이러한 한국경제에서 이러한 창업·기업성장 생태계의 작동이 현저하게 미흡하다는 사실이다.

(4) 불평등 심화와 포용적 경제제도 확립

생산·소득의 성장이 고용·분배로 선순환하는 포용적 성장구조의 정착이 시급하다. 한국경제의 지속성장을 위하여 4차 산업혁명의 신기술을 활용하여 생산성 향상이 주도하는 선도형 성장구조 전환이 요구되는 시점에 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 임금·근로조건 격차 등으로 소득불평등이 심화되는 현상은 심각한 문제이다. Acemoglu & Robinson(2012)는 방대한 실증적 사례연구로부터 '착취적·비포용적 제도 하의 성장'은 기술진보가 기존 기술을 적용하는 제한적 수준에 그치며 창조적 파괴를 이끌어내지 못하여 지속가능하지 않다는 가설을 입증하고 있다. 따라서 기초과학 기술의 진보와 원천기술 확보 등 지식의 생산과 함께 기업가정신의 함양과 창조적 파괴 수준의 혁신 등의 지식의 파급을 위하여 포용적 경제제도를 확립하는 정책노력이 시급하다.

(5) 요약 및 시사점

한국경제는 개발년대 이래의 중화학공업 중심, 대기업 주도 성장구조와 정부개입 중시와 지원의존의 정책관행을 탈피하지 못하고 있는 것으로 평가받고 있다. 이러한 불균형, 비포용의 성장구조는 효율성과 공정성, 성장과 분배의 상충을 심화시키는 요인이 될 뿐 아니라 "4차 산업혁명"의 시대에 지속성장을 제약하는 주된 요인이 되고 있다.

아울러 선진경제권에 근접한 개도국 경제 일반에서 보듯이(OECD, 2014), 추격형 성장이 점차 한계에 다가가고 있는 가운데 인구구조 악화가 성장의 제약을 명확하게 하고 있다. 앞으로의 경제성장은 근로자 측면에서 숙련의 축적, 그리고 혁신과 지식자본, 기업가자본에 의한 총요소생산성의 상승에 따라 좌우될 것이다.¹⁾ 따라서 새로운 경제구조의 대안으로서 기업가형 경제 체계를 구체화하고 그 실현을 위한 산업정책 방안의 모색이 절실한 상황이다.

1) 기업가자본에 대해서는 다음 II장에서 논의하기로 한다.

2. 기업가형 경제 구현의 방향

한국경제 성장 패러다임의 대안을 모색하기 위하여 “기업가형 경제”의 개념을 한국경제에 적용하여 구체화하고 그 실현을 위한 산업정책 대안을 제시하고자 한다. 기업가형 경제는 경제발전 단계에 관한 복합적 개념이다.

기업가형 경제라 함은 ① OECD 상위 회원국 수준의 소득규모와 삶의 질을 추구하고, ② 경영체계 측면에서 관리형 경제(management economy)의 다음 단계를 말하며, ③ 산업구조·기업생태계 측면에서는 산업화, 지식정보경제 다음 단계의 경제구조로 정의하고자 한다. 본 연구는 미국이나 주요 유럽국가에 비하여 한국에서 기업가형 경제의 진전이 미흡하다는 판단을 기초로 수행한다.

기업가형 경제의 구현방안을 도출하려면 우선 세계경제와 한국경제의 성장 추세와 특징적 동향, OECD 상위 회원국과 우리나라의 산업구조와 기업생태계의 차이를 분석하고 그 결정요인을 파악하여야 한다. 특히 대기업집단 등 대기업에 의존하는 주력산업 위주의 성장이 직면하고 있는 구조적 문제를 분석하여 해결책을 강구하여야 한다. 또한 기업가정신에 입각하여 주로 첨단·융합 신산업이나 지식서비스 산업을 중심으로 진행되고 있는 미래성장동력 부문이 활성화되어야 한다.

기업가형 경제의 실현은 중소·벤처 기업과 혁신형 대기업에 의해 주도되어야 하며 정부정책의 효과적 뒷받침이 필요하다. 우선 정부 관여 하에 진행되고 있는 주력산업 구조조정 전개과정을 파악하고 적절한 개선방안을 모색해야 할 것이다. 대기업의 경우 직접지원은 점진적으로 감축해 나가되 초고위험의 미래성장 동력 투자에 한정하여 파괴적 혁신을 자극하는 지원수단이 강구되어야 한다. 아울러 북미나 유럽 선진국 수준의 혁신과 기업성장을 촉진할 수 있는 정책방안을 강구하여야 할 것이다. 특히 창업·기업성장 인프라 확충, 양질고용 친화적 혁신 지원, 공정경쟁의 제도적 장치 구축, 중소·중견기업의 글로벌화 촉진에 초점을 맞춘 실효성 있는 정책수단의 정립이 요구된다.

제2장 기업가형 경제의 개념과 특성

1. 기업가형 경제의 개념

기업가형 경제(entrepreneurial economy)라 함은 기업가정신(entrepreneurship)으로 무장하고 혁신과 기업성장을 실현하는 기업경영자가 국민경제의 운용을 주도하는 경제를 의미한다. 경제 성장의 결정 요인으로는 노동, 자본, 지식 이외에 기업가자본(기업가역량)이 강조된다(Audretsch, 2009).

Drucker(1985)는 <표 1>에 요약한 바와 같이 관리형 경제(managerial economy)와 대비하여 기업가형 경제의 개념을 제시하였다. 그에 의하면 미국경제에서의 관리형 경제는 2차 대전 이후 4반세기 정도의 기간을 말한다. 이 시기는 전형적인 대량 생산 제조업의 효율성과 품질 제고를 중심 가치로 추구하는 경제를 말한다. 새로운 일자리는 주로 대기업에 의해 창출되었으며 GM(General Motors)의 회장이었던 C. Wilson이 1953년 “GM에 좋은 것이 미국에 좋다”라고 설파한 것은 이 시기의 특징을 대변하고 있다.

<표 2> 기업가형 경제의 개념과 특성

	관리형 경제 (managerial economy)	기업가형 경제 (entrepreneurial economy)
개념	- 대량생산의 효율성과 품질제고를 지향하는 경제	- 신기술과 혁신의 사업화를 지향하는 경제
특성	- 대기업이 성장과 고용창출의 핵심 주체 - 설비투자에 의한 생산성 향상과 자체 기술개발에 의한 혁신 중시	- 벤처스타트업, 중규모·고성장 기업이 성장과 고용창출의 핵심 주체 - 지식파급(대기업·연구기관·대학 개발 기술의 이전 사업화) 현상이 뚜렷

그런데 Drucker는 기업가정신으로 무장한 기업가가 새로운 제품과 서비스를 공급하는 혁신이 주도하는 기업가형 경제가 미국에서 1960년대 후반 시작되어 1980년대 중반 본격화되었으며 서유럽에서는 1990년대 중반에 자리 잡은 것으로 설명하였다. 이 시기에 하이테크 산업은 1/6 정도에 불과하며, 제조, 금융, 건강, 비영리부문을 등을 고르게 포함하고 있다고 한다.

2. 기업가형 경제의 특성

기업가형 경제는 경제성장을 좌우하는 요인 또는 총생산함수의 투입변수로서 노동, 물적 자본, 지식자본 외에 기업가자본(entrepreneurship capital)이 중시되는 경제를 말한다(Audretsch et. al, 2006). 기업가형 경제는 노동이나 물적 자본에 비해 지식자본이 중요하고, 지식자본보다 기업가자본이 더 강조되는 경제이다. 그런데 기업가자본은 특정 지역 범위의 변수로서 새로운 기업을 창출하는 역량 또는 창업 촉진 역량으로 개념화된다. 기업가형 경제의 핵심은 지식의 창출과 활용의 균형(creating knowledge and exploiting it)이다(Thurik, 2008)

Drucker(1985)에 의하면 관리형 경제가 대기업이 핵심적 역할을 수행한데 대하여 기업가형 경제에서는 주로 '중규모·고성장' 기업이 경제성장과 신규 고용창출의 엔진이었다. Audretsch(2009)는 기업가형 사회에서는 SW, 바이오 등 일정 산업의 신생·중소기업이 혁신엔진이라고 하였다. 그에 의하면 기업가형 사회에서는 중견기업이나 벤처·중소기업이 자체 기술개발보다, 대기업, 대학교, 연구기관 등이 개발한 기술을 상업화하는데 주력한다고 하여 지식파급(knowledge spillover) 현상을 강조하였다. 그리고 이러한 지식파급은 공간적 근접성(spatial proximity)의 범위 안에서 국지적으로 일어나는 현상이라고 한다. 지식파급 현상의 경험적 증거는 산업 간 횡단면 분석에서 새로운 지식 생성에 대한 투자를 많이 하는 산업에서 창업률이 높다는 사실이다. 따라서 창업이 지식파급의 통로역할을 한다는 것이다.

결론적으로 기업가형 경제는 혁신과 기업성장, 지식파급이 강조되면서 대기업보다 창업, 중소·중견 기업의 혁신·성장 주도를 특성으로 한다. 3D프린터 등에 의한 디지털 제조와 IT인프라에 의한 글로벌 플랫폼 확산에 의하여 지식과 아이디어로 무장한 기업가의 창업과 기업성장에 소요되는 기간이 현저하게 단축되고 있다.

기업가형 경제를 촉진하는 다양한 요인을 상정할 수 있다. Audretsch(2009)에 의할 때 기업가자본은 특정 경제·사회(지역)에서 새로운 기업의 창출을 촉진하는 제도, 문화, 역사적 맥락 등을 포함한다고 한다. 기업가자본을 경제 체제 외적인 사회적 요소임을 강조하면 사회적 자본(social capital)이라고 부를 수도 있을 것이다(Putnam, 1993). 우선 기업가정신을 함양하고 고취하는 교육 시스템이 기초가 될 것이다. 또한 기업가정신이 원활하게 발휘되도록 하는 제도와 정책, 관행, 산업인프라와 사회문화가 필수 요소이다.

3. 기업가형 경제와 공공정책

Thurik(2008)은 기업가형 경제에서는 기업 또는 산업에 관한 공공정책에 대하여 관리형 경제에서와 다른 역할을 요구한다고 한다. 이 절에서는 기업가형 경제에서의 공공정책의 역할에 관한 Thurik의 논점을 바탕으로 4차 산업혁명이 급진전되고 있는 오늘의 시점에서 한국의 산업정책에 적용하는 방안을 논의하기로 한다.

〈표 3〉 기업가형 경제의 공공정책과 한국경제 적용

정책 논점	관리형 경제	기업가형 경제	4차 산업혁명 시대에 적용한 시사점
정책 목표	기업활동 제한 - 경쟁, 규제, 공기업	기업활동 촉진 - 기업친화 환경, 국제경쟁력, 성장·고용	- 산업정책에서 기업 정책으로의 전환 - 기업경쟁력 초점의 정책조정 강화
정책 대상	산출 초점 - 특정 산업, 기업	투입 초점 - 지식, 인재 - 네트워킹, 사회혁신	- 미래지향적 지식·인재 창출 주력 - 기업생태계 조성
범위·수준	국가 중점 - 전국 균일 서비스	지역 중점 - 지역 특수성 고려	- 기업·산업 정책의 분권·현지화 제고
금융정책	기존 기업, 투자자원 공급 중심 - 은행·기업 협력	고위험·혁신적 창업기업, 자금공급 - 조연, 지식, 다양한 관여 수반	- 직접금융 확대 - 창업단계·중장기 투자 초점의 벤처금융 인프라 확충

첫째, 기업활동을 제약하기보다 기업활동을 촉진하는 역할이 강조된다. 전통적인 경쟁, 규제, 공기업 정책보다 기업의 생존과 성장을 위하여 유리한 환경을 조성하는 역할이 긴요하며 국제경쟁력, 성장, 고용 등이 중요한 핵심이 된다. 우리의 경우 전통적 산업정책의 틀을 벗어나 기업의 창업, 성장 등 라이프사이클을 착안한 부문 중립적 정책수단을 폭 넓게 개발해야 할 것이다. 또한 기업경쟁력에 미치는 영향을 중심으로 기업활동과 관련되는 제반 정책 간의 조정을 강화해야 한다.

둘째, 특정 산출을 목표로 하기 보다는 투입을 확충하는 역할이 중요하다. 시장수요와 기술의 변화 방향이 불확실하므로-이러한 현상은 4차 산업혁명의 진전에 따라 더욱 그렇게 되는데-지식의 창출과 활용과 관계있는 투입에 육성의 초점을 맞춘다고 한다. 기업 간 네트워킹, 사회적 혁신, 기업·연구기관과 근로자에 대한 인센티브 부여 등이 그러한 사례이다. 한국경제 재도약의 걸림돌이 되고 있는 연구개발·교육 시스템을 개혁하여 미래지향적 지식·인재 창출에 주력하는 것이 급선무이다. 한편 4차 산업혁명의 세계적 추세에 부응하기 위해서는 대기업-중소기업, 완제품-부품·소재 기업 등 간의 호혜적 협력이 활성화되는 기업생태계의 조성이 시급하다.

셋째, 정책의 범위·수준에 관하여 국가 범위보다 지역 범위가 중요해진다는 것이다. 지식파급이 주로 지역 클러스터의 범위 내에서 일어나므로 공공정책의 수립·시행이 지역특성에 대한 이해가 필수적이며 지역경제의 육성은 독과점 형성으로 인한 소비자피해가 발생할 우려가 없다고 한다. 우리의 경우 경제발전 단계에 비추어 주

요 선진국과 비교해 보면 경제정책의 중앙집중이 과도하다. 산업·중소기업 정책의 수립과 집행에 관하여 지자체나 대학, 연구기관, 비정부기구(NGO)의 역할을 획기적으로 강화하는 방향으로 분권화가 이루어져야 한다.

넷째, 기업가경제를 뒷받침할 수 있도록 금융정책이 탈바꿈해야 한다고 한다. 단순한 기업투자 재원의 공급이 아니라 높은 불확실성 상황 하에서 위험과 수익을 분담하는 한편 자금과 함께 조언, 지식 등 다양한 수준의 관여를 수반하는 금융지원 시스템이 필수적인 것이다. 선진국과 비교하여 한국의 기업금융에 관하여 가장 두드러진 특징은 기업금융 시스템이 전형적인 관리형 경제의 단계에 머물러 있다는 점이다. 기존 매출, 이익 등 경영성과가 입증되지 않거나 담보를 충분히 보유하고 있지 않은 기업은 금융자금 확보가 용이하지 않다. 무엇보다 직접금융의 비중이 높고 금융기관의 투자금융(investment banking) 기관 역량을 강화해야 한다. 아울러 벤처캐피털을 확충하여 창업 초기 단계에 대한 자금 지원이 확대되도록 하고 중장기 관점의 벤처투자가 이루어질 수 있는 세제 여건이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 금융기관에 대한 규제를 글로벌 스탠더드에 부합하게 개혁하고 금융시장의 경쟁이 촉진되어야 한다.

제3장 기업가형 경제와 한국경제의 성장전략

1. 기업가형 경제와 혁신·성장 성과: 미국, 독일, 이스라엘 등 사례

기업가형 경제는 1980년대 중반까지 미국에 국한된 현상이었지만(Drucker, 1985) 1990년 중반 이후 유럽 등 여타 지역에 확산되고 있는 것으로 평가된다.

우선 미국의 경우 2007년 금융위기의 진원지가 되는 등 여러 애로에도 불구하고, 최근까지 세계 기업가정신의 방향타(beacon)가 되고 있다(The Economist, 2009). 미국 경제가 기업가정신이 가장 활발한 것으로 평가받고 있는 데는 성숙한 벤처캐피털 산업, 긴밀한 산학협력 전통, 적정하게 개방적인 이민정책, 모험적 소비자 등이 기초를 이루는 것으로 지적되고 있다. 그 외에 기업가형 경제를 성공적으로 진전시키고 있는 것으로 평가되어 우리가 벤치마킹할 만한 나라가 많다. 그 중에서도 독일, 스위스, 프랑스 등의 서유럽 국가들과 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등의 북유럽 국가들, 그리고 창업국가로 일컬어지고 있는 이스라엘 등이 대표적인 사례이다.

2. 기업가형 경제 관점의 한국경제 평가

한국경제는 개발년대 이후 여전히 대기업집단이 경제성장을 주도하고 있다. 그런데 이러한 대기업들이 미래 성장동력을 찾지 못하여 장기 저투자 국면을 지속하고 있는 것이다. 가장 우려되는 것은 세계적으로 4차 산업혁명이 활발하게 전개되고 있는데 대하여 한국은 여전히 기업가형 경제 진입에 미진한 모습을 보이고 있다는 현실이다.

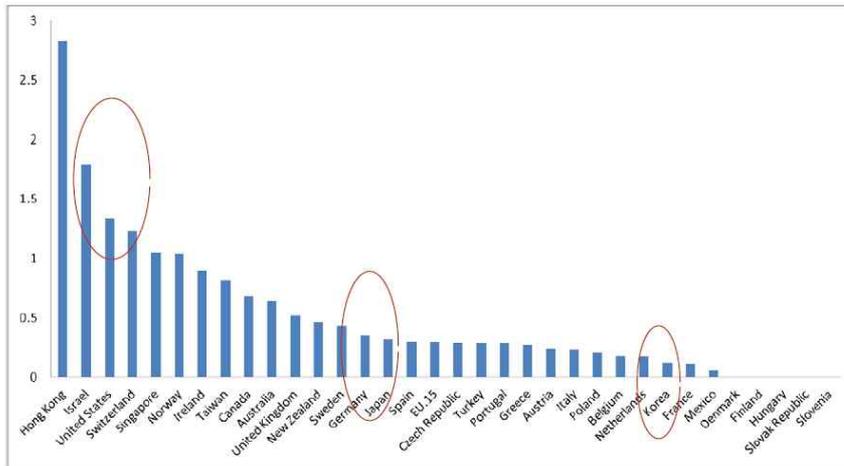
무엇보다 기업가형 경제 촉진요인이라고 할 수 있는 기업가 특성, 인적 네트워크, 기업경쟁력 요소·자원, 법적·정치적 조건, 기업생태계(ecosystem) 등이 상대적으로 미흡하다. 또한 주요산업의 독과점, 불공정거래와 대기업 내부거래, 정부규제, 사회수요와 괴리된 교육시스템, 대기업에의 인재 편중, 기업·사회 문화 등이 걸림돌이 되고 있다.

기업가정신에 관한 전통적 지표(OECD(2015a), Entrepreneurship at a Glance, 글로벌 기업가정신 모니터(GEM)(2016))에 의하면 기업가정신이 위축된 모습을 보이고 있다. 창업률이 지속적으로 감소하는가 하면 창업 후 일정기간 기업 생존률과 대기업 대비 중소기업 생산성은 OECD 최저수준으로 측정된다(OECDa, 2015).

또한 앞에서와 같은 전통적 지표들이 기업가정신의 수준을 적정하게 반영하지 못한다는 견해가 있다. 이들에 의한 기업가정신의 대안적 지표(기업가형 성장)에 의하면 한국경제의 현실이 더욱 부진한 것으로 나타나고 있다. 개인자산 10억 달러 이상으로서 자수성가한 성공기업가(self-made billionaire)라든가 창업 초기로서 시가총액 10억 달러 이상의 비상장 대기업(소위 '유니콘'기업) 등의 인구대비 숫자가 선진국에 비하여 과소하다(Forbes, 2016; WSJ, 2016, Henrekson & Sanandaji, 2014). [그

림 4]에 보듯이 우리나라는 이스라엘, 미국과 같은 벤처선진국은 물론 독일, 일본 등 전통적인 제조업 강국의 수준에도 미치지 못하고 있다.

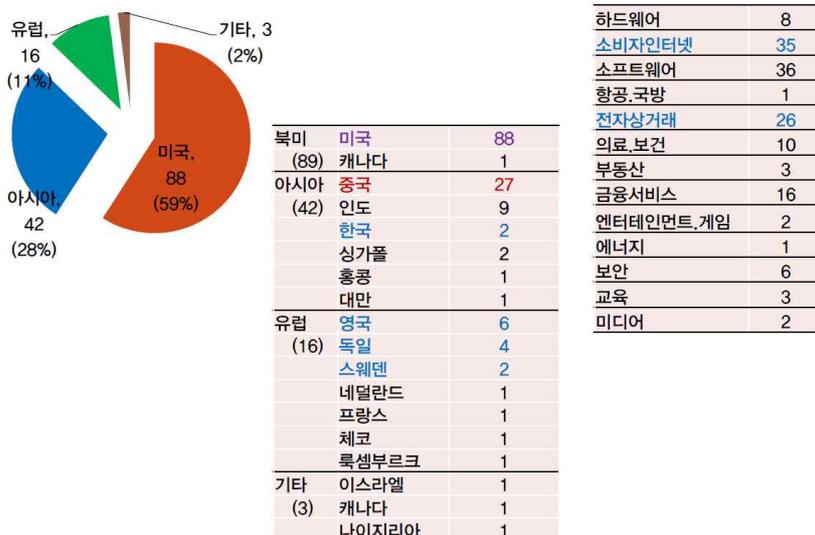
[그림 4] 기업가정신 비율: 인구 백만명당 십억달러 기업가 비율(1996-2010)



자료: Henrekson & Sanandaji, 2014

이러한 대안적 지표들이 전통적 지표들에 비하여 기업가정신을 더 적절하게 평가하고 있는 것으로 보인다. 실제로 벤처캐피털 투자금액의 GDP비중, 인구 대비 삼각 특허 등의 지표 등 실효성 있는 지표들이 전통적 지표와는 (-)의 상관관계를 보이는 반면에 대안적 지표와는 (+)의 관계를 보이는 것으로 보고되고 있다(Henrekson & Sanandaji, 2014).

[그림 5] 세계 유니콘 기업의 분포(2016.10월 현재 149개)



자료: Wall Street Journal(2016), The Billion Dollar Startup Club.

[그림 5] 에서 보듯이 최근 유니콘 기업의 분포에 의하면 지역적으로 미국이 압도적이며 중국, 인도, 영국, 독일 등이 활성화되어 있고 사업분야도 IT(소프트웨어, 소비자 인터넷 등), BT(의료·보건 등), 금융서비스 등에 고르게 분포되어 있다. 우리의 경우 기업 수도 미미할 뿐 아니라 활동부문도 소비자인터넷과 전자상거래에 한정되어 첨단기술, 융합, 지식서비스 등의 사업범위가 협소한 것으로 평가된다.

3. 4차 산업혁명의 진전과 혁신주도 성장

최근 세계적으로 사물인터넷, 빅데이터, 인공지능, 3D 프린터, 로봇 등 기술의 진전을 핵심요소로 하는 4차 산업혁명이 급진전되고 있다. 기업가형 경제 진입은 이러한 세계적 추세에 대응하는 관건이라고 할 것이다.

문제는 기업가형 경제 진입이 지연되면서 4차 산업혁명이 던져주는 기회가 위기로 전환될 가능성이 커졌다는 현실이다. 4차 산업혁명을 한국경제의 선진권 안착을 위한 결정적 계기로 활용하기 위하여 기업가형 경제 전환을 서둘러야 할 것이다.

4. 기업가형 혁신·성장 지원의 제도·정책 사례

기업가형 경제의 진전이 선도적으로 이루어진 국가들의 성공적 제도·정책 사례를 분석하여 벤치마킹하여야 할 것이다. 이를 위하여 미국, 독일, 이스라엘 등의 기술강국 사례가 좋은 참고가 될 것이다.

그런데 국가마다 기업가정신과 관련하여 특색이 있는 제도·정책의 사례가 두드러지고 있다. 미국의 경우 R&D, 산학협력과 이민정책과 관련한 경험이 유용한 참고가 될 것이다. 또한 독일의 경우 강력한 공정경쟁 정책이 시행되고 있고 중견기업의 허리가 튼튼한 기업생태계를 가지고 있는 만큼 기업성장, 중견기업의 경쟁력과 관련된 제도와 문화를 살펴볼 필요가 있다. 창업국가로 불리워지고 있는 이스라엘의 경우에는 벤처캐피탈 관련 제도·정책을 분석해 보아야 할 것이다.

제4장 기업가형 경제 구현을 위한 산업정책 방안

최근 세계적으로 산업정책에 대한 관심이 강화되고 있다. 한국경제의 지속성장과 관련하여 주력산업·재벌 편중의 기존 성장구조가 한계에 직면하고 있고 중국 등 신흥국이 부상하면서 글로벌 경쟁압력이 가중되고 있다. 앞에서 살펴본대로 4차 산업혁명의 전개는 한국경제에 기회인 측면이 크지만 위기 또는 도전이 될 우려가 제기되고 있다.

세계경제는 글로벌화, 탈산업화의 추세가 가속화되고 있으며 성장·고용이 정체되는 뉴노멀 시대로 접어들고 있다. 이러한 가운데 사회·환경 등 문제의 해결은 기업이 주도할 수밖에 없으며 글로벌 금융위기 이후 금융·부동산 버블이 붕괴되는 경험을 겪으면서 제조업과 제조업 지원 서비스업을 중심으로 하는 산업정책에 대한 관심이 재부상되고 있는 것이다.

Zoltan & Stough(2008)는 기업가정신을 경제성장으로 연결하는 공공정책을 기업가정책(entrepreneurship policy)이라 정의하였다. 이는 구체적으로는 혁신과 기업가정신, 소기업 창업을 촉진하기 위하여 설계된 정책이라는 것이다.

흥미로운 것은 그들의 의하면 독자적인 기업가정책의 영역은 없으며 기업가경제의 맥락에 적합한 정책결정이 있을 뿐이다. 즉 기업 활동과 관련되는 모든 정책, 예를 들면 교육, 조세, 금융규제, 이민, 보건정책, 기술이전, 지적 재산권 등을 포함하여 기업가정신을 촉진하는 여건을 조성하는 것이 이러한 공공정책의 핵심이다. 기업가들이 기업을 창업하고 유지·성장시키도록 동기를 부여하는 조건을 창출하는데 초점을 맞추어 기업가정신을 고양하고 경제성장을 촉진하는 제도적 구조가 중요하다. 따라서 본 연구는 전통적으로 산업정책으로 구분되는 정책수단을 중심으로 기업가경제 시대에 적합한 공공정책을 논의하기로 한다.

기업가형 경제의 산업정책은 지식의 생산과 지식의 파급, 대기업·연구기관·대학과 벤처창업·중소기업, 전통적 주력산업과 첨단·융합 신산업을 고르게 포함하여 고려하여야 한다. 다만 한국경제가 추격형에서 선도형으로, 요소투입 확대에서 총요소생산성 향상으로, 대기업 편중 성장에서 창업·고성장 기업 초점 성장으로 구조전환이 요구되는 상황을 반영하여야 한다. 따라서 기업가경제 시대의 산업정책은 그 우선순위나 가중치는 지식의 생산보다 파급에, 대기업보다 벤처창업·중소기업에, 주력산업보다는 첨단·융합 신산업에 두어야 함은 물론이다.

1. 산업정책의 기본방향

(1) 산업정책에 대한 새로운 접근

산업정책의 개념은 Johnson(1982)이 일본 경제산업성(MITI)의 정책을 대표사례로 들면서 산업정책을 “한 국가의 국제경쟁력 강화를 위하여 자국의 산업구조를 개선

하는 정책”으로 정의한데서 비롯되었다. 전통적으로 산업정책은 정부가 특정 산업 부문을 정책목표로 선택(targeting)하거나 유망 기업을 선정(picking winners)하여 조세·금융 등 수단으로 지원하거나 진입규제나 관세·비관세 장벽 등 수입억제를 통하여 경쟁을 제한하는 특성을 보였다.

그러나 기업가형 경제에서는 산업정책에 대한 새로운 접근이 필요하다. 이근(2016)에 의하면 최근 논의되고 있는 신산업정책은 특정부문에 대한 자원배분보다도 장기투자 자본(patient capital)의 확충에 주력하고, 정부 주도의 상의하달보다 민간 주도 하의상달 방식에 의한 육성부문 선정을 의미하는 기업가적 발견(entrepreneurial discovery)을 강조한다. Rodrik(2004)이 경제발전추구를 위한 선택의 기회요인과 비용요인을 드러나게 하는 산업정책의 ‘자기발견(self-discovery)’ 과정을 중시한 것이 대표적 이론이다. 최근에는 Foray(2015)가 스마트 전문화(smart specialization)의 개념을 제시하여 새로운 활동에 대한 우선순위를 부여하는 선택과정을 강조하고 있다. 그에 의하면 지원대상 활동 파악, 모든 아이디어와 제안을 고려하는 포용전략, 정책 집행후의 평가, 피드백과 정책폐기 여부 결정, 조정실패 해결 등의 과정이 스마트전문화를 위한 정책설계의 5가지 원칙이라고 주장하였다.

또한 과거의 특정부문 선택(targeting)보다는 유연한 정책설계(policy design)를 중시하고, 전통적인 공급 중심 접근에 대비하여 혁신형 정부구매(public procurement of innovation)와 수요 중심 접근 등이 제시되고 있다.

새로운 산업정책 접근은 민간 이니셔티브가 더욱 강조되고, 기업가 주도의 산업계 협력을 핵심으로 한다. 이에 따라 변화의 방향이 불확실하고 그 속도가 급속한 가운데 효과적인 산업·기업 정책 개발을 위하여 개방적이고 유연한 수평적 협의채널 구축이 중요한 과제이다.

산업정책의 체계로서는 기업가형 경제 전환의 촉진을 목표로 하는 정책대상과 정책수단의 결합으로 산업정책 매트릭스를 구성할 수 있을 것이다. 우선 정책 수단 측면에서는 조세, (R&D 보조금 등)지출, (진입·입지 규제 등)규제 등이 전형적 정책수단이다. 이에 더하여 최근에는 표준·인증, 정부구매 등도 새롭게 강조되는 정책수단이다.

한편 정책대상으로는 전통적인 업종별로 필요한 정책수단을 강구하는 수직적 고려가 필요하다. 그러나 새로운 산업정책 접근은 그러한 수직적 고려보다는 수평적 고려에 의한 기능별 접근으로서 창업·기업성장 인프라, R&D·혁신 지원, 공정경쟁과 규제개혁, 중소기업의 글로벌화 등에 초점을 맞추고 있다.

(2) 민관 정책협의 채널의 구축

민관 협의 채널과 관련해서는 독일에서 제4차 산업혁명 추진조직으로 운영 중인 민간주도의 개방형 플랫폼 Industrie 4.0을 참고할만하다(김인숙·남유선, 2016).

◇ 독일: 민간주도 개방형 플랫폼 Industrie 4.0(김인숙·남유선, 2016)

독일에서는 4차 산업혁명 추진조직으로서 민간이 주도하는 개방형 플랫폼으로서 Industrie 4.0이 운영되고 있다. 이 조직은 제조업 디지털화 등 첨단·융합 프로젝트 별 상설 협의체들이다. 이 협의체들은 각 프로젝트에 관하여 표준·법규(안), R&D·혁신 프로젝트, 정보보안 솔루션, 법률적 이슈, 기업간 협력체계 개발 등의 임무를 수행한다.

독일의 사례를 참조하여 제조업 디지털화 등 첨단·융합 프로젝트 별로 산업별 국한을 넘어 산업계, 연구기관, 협회, 노조, 정부, 정치권을 포함한 상설 협의체를 설치·운영하는 방안이 검토되어야 한다. 이에 따라 새로운 기술이나 비즈니스 모델의 사업화를 위하여 표준·법규(안) 수립 제안, 입법화 과제 제시, R&D·혁신 프로젝트 개발, 정보보안 솔루션, 법률적 이슈 등을 검토하여 효과적으로 해결할 수 있는 민간 협의 체계의 정립이 시급한 것이다.

(3) 대기업·중소·중견 기업 균형성장의 정책 기초

대기업과 중소·중견기업이 균형 있게 성장하는 기업생태계의 조성이 필요하다. 특히 4차 산업혁명의 흐름 속에서 창업기업의 신속한 성장은 든든한 기업생태계 안에서만 가능하다.

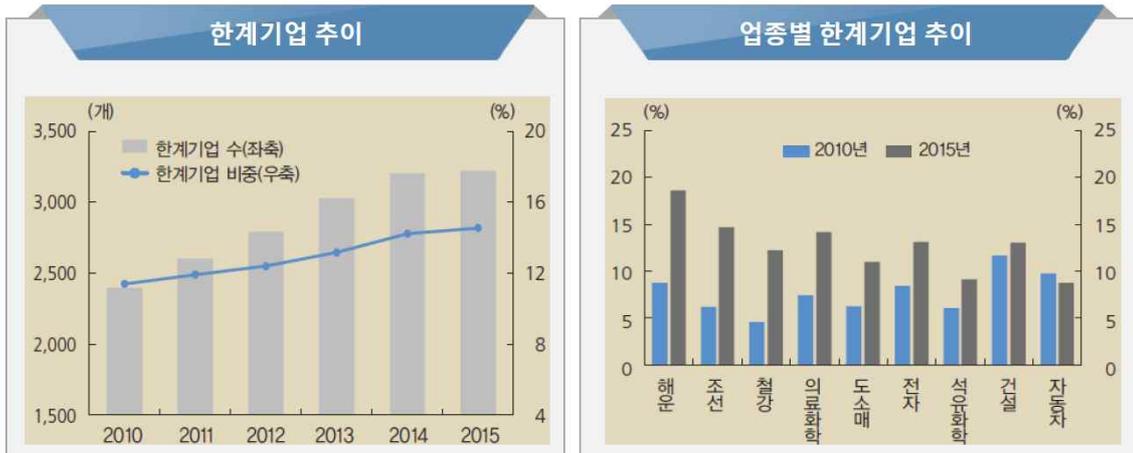
기존 대기업집단 계열 기업 등 대기업 중심 성장은 규제개혁 등으로 기업 자율을 강화하는 방향으로 뒷받침하여야 한다. 이를 조건으로 대기업에 대한 정부의 직접 지원은 단계적으로 축소되어야 할 것이다. 따라서 R&D 보조금, 조세지원 등 대기업 지원수단 중에서 우선 폐지·축소 대상 제도항목을 파악하여 단계별로 실행해 나가야 한다. 물론 대기업의 경우에도 지원 지속이 필요한 미래성장동력, 초고위험의 파괴적 혁신 활동의 판단 기준과 지원범위를 명확하게 설정하여야 할 것이다.

한편 R&D 등에 대한 정부의 보조금, 조세감면 등 직접지원은 중소·중견기업과 미래성장동력에 대한 초점을 강화해야 할 것이다. 또한 대기업·중소·중견 기업 간 공정경쟁을 위한 경쟁정책을 강화하는 노력도 시급하다.

(4) 주력산업의 구조조정 촉진

개도국의 추격으로 경쟁력이 약화되고 있는 기존 주력산업에 관해서는 원활한 구조조정의 기반을 구축하여야 한다. [그림 6]에서 보는 바와 같이 최근 자동차를 제외한 대부분의 주력산업에서 한계기업이 증가하고 있는 추세이다.

[그림 6] 전체 및 주요 업종별 한계기업 추이



자료: 산업연구원(2016)

민간의 선제적 구조조정이 활발하게 이루어지도록 기업지배구조 개선, 사모펀드(PEF)와 금융기관의 구조조정 주도역량 강화 등을 유도하여야 한다.

중소기업의 경우 중소기업진흥공단의 사업구조조정 또는 무역구조조정 지원제도를 확대하여 선제적 구조조정을 유도하여야 한다. 또한 대기업이나 중견기업의 구조조정을 위해서는 금융기관의 투자은행(IB) 기능 확대, 사모펀드·구조조정전문회사의 역할이 강화되어야 한다. 따라서 이들 기관들의 구조조정 주도 역량의 함양과 이니셔티브 확충을 위하여 전문인력 양성 시스템 정비, 세제 인센티브 강화 등의 조치를 강구하여야 한다.

물론 주력산업의 구조조정에 관하여 정부의 개입이 불가피한 경우도 있다. 따라서 국민경제 파급효과, 구조조정 시점의 긴박성 등으로 정부개입이 필수 불가결한 극히 예외적인 경우에 관해서는 판단 기준, 주관기관, 집행절차, 정책수단 등을 분명하게 규정하여야 할 것이다.

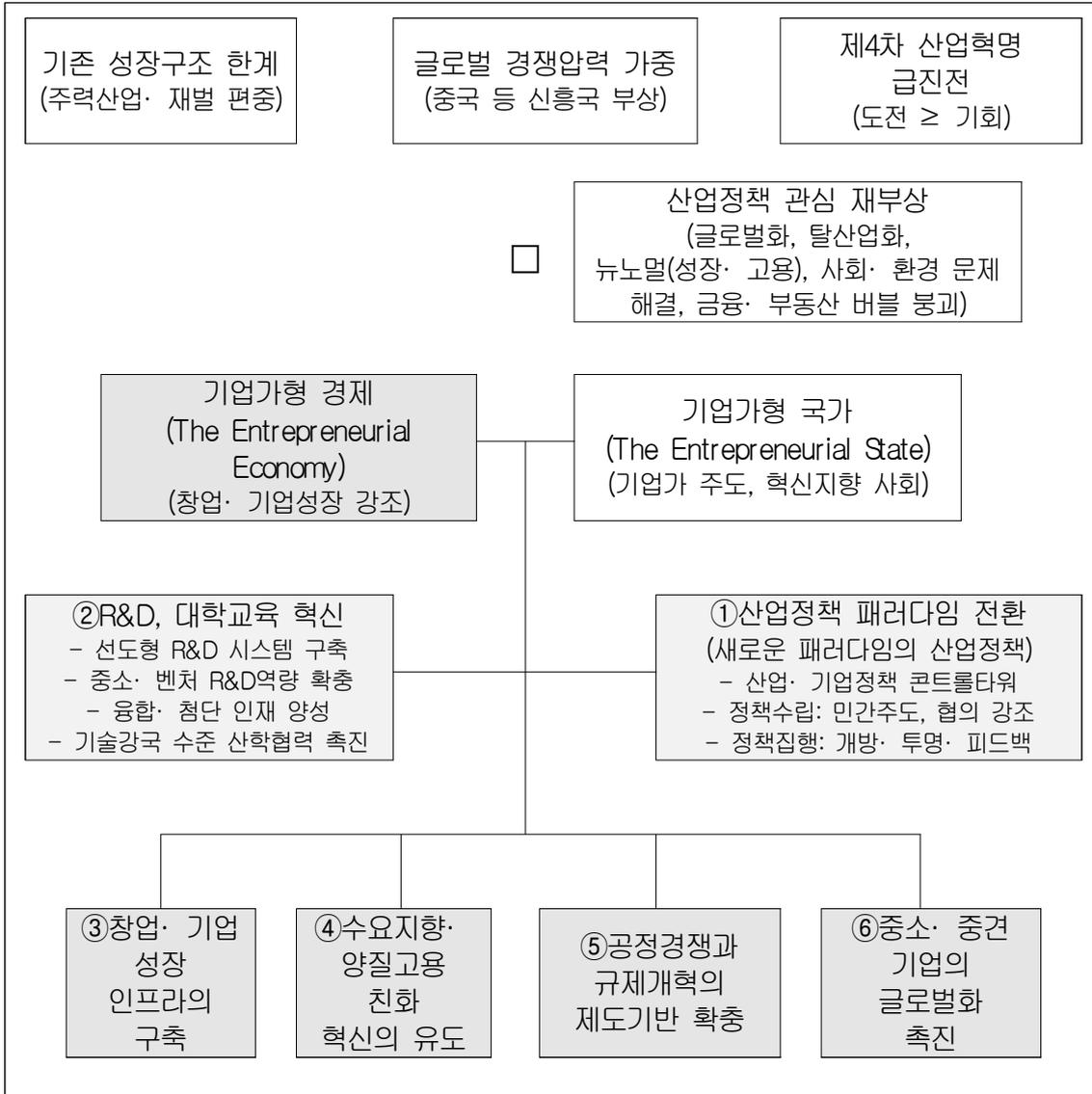
[그림 7]은 기업가형 경제 시대에 적합한 산업정책의 체계를 나타내고 있다.

2. 산업정책의 패러다임 전환: 기업가 관점의 정책조율 강화

(1) 새로운 산업정책 패러다임의 개념

산업정책의 새로운 패러다임은 정책목표의 확장과 관련 정책조정의 강화가 핵심이다. 산업정책의 목표를 산업구조 변화, GDP성장 등 양적 측면에서 첨단 기술, 고급 숙련, 고품질 제도, 환경보전, 사회발전 등 질적 측면 목표까지 확장해야 한다는 것이다. 따라서 교육, 고용, 사회, 환경 정책 등 관련 정책과의 조율을 강화할 필요가 크다.

[그림 7] 기업가형 경제의 산업정책



이를 위하여 과거 패러다임의 산업정책 구성요소를 지양하고 새로운 패러다임의 구성요소를 추구하여야 할 것이다. 전통적인 산업정책이 강조하였던 단기적 시야의 정책접근은 산업구조 조정을 지연시킬 수 있으므로 지양되어야 할 것이다. 경쟁력 약화산업의 고용보호, 인위적인 승자선택, 임금억제, 에너지 가격통제, 가격경쟁력 추구 등이 그러한 사례이다.

그 대신에 새로운 산업정책 구성요소를 추구하여야 한다. Aiginger(2014)이 제시한 대로 경쟁 촉진, 정부-산업계 협의를 통한 발견과정(discovery process), 중장기 관점과 넓은 시야의 체계적 정책수립, 제조업과 관련 서비스업 중시 등이 그러한 정책 구성요소이다.

(2) 산업지원·경쟁·중소기업 정책의 조율 강화

산업정책을 구성하는 다양한 정책의 조율을 강화하여야 한다. 우선 기업 정책의 콘트를 타워를 정립하여야 한다. '기업가형 국가(entrepreneurial state)' 구현을 위하여 기업 관련 제도·정책이 기업경쟁력 강화 중심으로 전환되도록 하는 정책운영 시스템을 구축하여야 한다는 것이다(기획재정부, 2015). 다양한 지원·규제 제도가 각각 자체적인 정책목적은 추구하지만 그 과정에서 핵심적 경제주체인 기업의 활동을 과도하게 제약하거나 기업경쟁력을 필요 이상으로 손상하게 된다면 문제라는 것이다.

예를 들어 정보기술(IT) 산업에 산업부와 미래부, BT산업에 복지부와 산업부·미래부, 각종 서비스산업에 각 규제부처와 기재부·산업부 등의 기능이 중복되어 있다. 이는 기업에 혼선과 거래비용 증가를 초래하는 현상을 가져오고 있어 개선이 시급하다. 바이오산업의 경우에도 정밀의료는 복지부, 바이오신약은 미래부, 의료기기는 산업부가 관장하며 신상품 출시 과정에서 여러 부처와 기관의 인허가를 거칠 필요가 있다는 지적이 있다.

따라서 중장기적인 시각에서 정부조직 개편을 추진할 필요가 있다. 그러나 시급한대로 우선 단기적으로 기업정책 주무부처의 조정으로 각 기술 부문, 비즈니스모델 별로 주무부서를 지정하여 원스톱서비스를 제공하는 방안이 가능할 것이다. 특히 창업·기업성장 주도자인 기업가 관점의 정책조율이 강조되어야 한다.

(3) 기업경쟁력 영향 평가제도의 도입

앞에서는 산업정책 내에서의 정책조율을 언급하였다. 그러나 산업정책 이외의 정책 영역에서도 여러 제도와 정책이 기업경쟁력에 영향을 미치고 있는 것이 현실이다.

따라서 제도·정책의 수립 과정에서 기업경쟁력 영향을 평가하여 따져볼 필요가 있다. 기업친화 제도 기반과 적정규제 체계를 확보하되, 기업가형 경제로의 전환을 촉진할 수 있도록 지속적으로 개선되어야 한다.

(4) 공유가치 창출 촉진 지향

환경·사회 문제 해결을 위하여 정부의 역량이나 노력만으로는 한계가 있으며 문제해결을 기업이 주도하여야 한다. 물론 문제의 해결과정이 사회적 책임 이행의 일환일 수도 있고 문제해결 자체가 수익성이 있는 사업일 수도 있다.

따라서 산업정책 차원에서 환경·사회 등 분야의 공유가치(shared value)의 창출을 촉진하여야 한다. 기업의 사회적 책임 이행을 공시하도록 하고 정부의 각종 지원제도의 우대조항을 운영할 수 있다. 아울러 사회문제 해결을 비즈니스 모델로 하는 사회적 기업을 육성하는 노력도 바람직하다. 환경·사회 문제 해결을 통한 국민 생활

편익 개선을 가능하게 하는 혁신의 사업화에 대해서는 공공서비스에의 적용에 의하여 초기시장을 창출할 수도 있을 것이다. 결과적으로 환경기술, 신에너지기술의 사업화와 함께 생명공학 기술의 적용을 통한 복지·보건 등 사회서비스와 그에 소요되는 설비·기기 제조업이 중요한 육성 대상이 될 것이다.

3. R&D, 대학교육 시스템의 혁신

(1) 선도형 R&D 시스템의 구축

우리나라의 GDP 대비 공공 R&D 규모는 양적으로 세계 최고 수준이다. 그러나 질적으로는 선진국 수준에 크게 미치지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 선도형으로 R&D 시스템을 전환하여야 한다.

가. R&D 기획·관리방식의 선진화

우선 추격형에서 선도형으로 R&D 기획·관리방식이 선진화되어야 한다. 이를 위하여 과학기술인력 주도의 중장기 기술로드맵 수립과 R&D 기획·관리의 전문성 제고가 필요하다. 또한 원천기술 확보를 위하여 정부 R&D의 기초 과학기술 비중을 획기적으로 제고하여야 할 것이다.

응용·산업기술의 경우 기획단계부터 수요기업·소비자요구의 철저한 반영으로 사업화 성공률을 제고하는 노력도 필요하다. 한편 R&D과제에 대한 평가가 결과 위주로 이루어지다보니 개발 성공률이 높은 용이한 과제나 이미 거의 개발이 완료된 과제 위주로 지원한다는 비판이 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 결과평가보다 과정평가 또는 기획·선정 평가로 전환하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

나. 중소·벤처 R&D역량 확충

대기업 연구개발은 원칙적으로 자체 자원에 의하도록 하고 정부의 R&D 보조금과 세제지원에 있어 중소·벤처 기업의 비중을 확대할 필요가 있다. 또한 중소·벤처 기업의 R&D기반을 위하여 대학·정부출연연구기관의 기술이전을 촉진하는 인센티브를 강화하여야 한다.

(2) 융합·첨단 인재 양성

제4차 산업혁명 성공은 미래형 인재가 관건이다. 창의성과 아이디어를 가진 청년 인재가 풍부하게 양성되어야 한다. 이를 위하여 대학 등 교육자율화 추진으로 미래

지향 인재·역량 양성 시스템을 창출하여야 한다. 또한 4차 산업혁명 핵심기술 분야 등 신성장동력의 핵심 요소인 융합·첨단기술 우수인력의 양성에 초점을 맞추는 이공계교육의 개선이 시행되어야 한다. 인공지능, 사물인터넷(IoT), 가상·증강 현실(VR·AR), 자율 주행차, 드론 등의 개발, 운영, 유지보수 등 확대 직종 수요에의 대응을 위한 교육 프로그램이 보강되어야 한다. 이와 함께 수요가 축소될 직종에 있는 인력들의 전직을 위한 재훈련 프로그램도 확충되어야 한다.

또한 기술강국 수준의 산학협력을 촉진하여야 한다. 독일, 미국 등 기술강국을 벤치마킹하여 교육과 연구개발에 관한 산학협력이 활성화되어야 한다. 이를 위하여 산업계의 노력과 투자가 선결되어야 하며 교육제도의 획기적 변화도 도모되어야 한다.

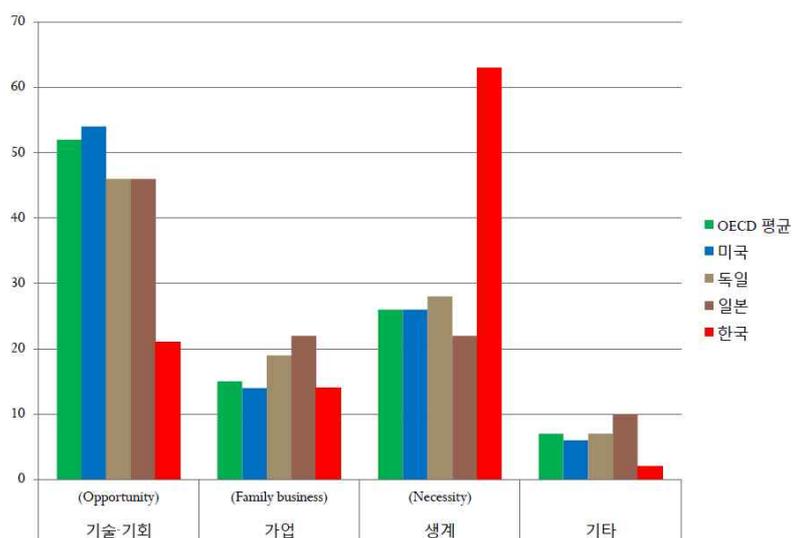
4. 창업·기업성장 인프라의 구축

(1) 청년층의 창업 촉진 프로그램 확대

아이디어와 기술로 무장한 청년층이 위험을 부담하여 창업하고 실패를 용인하고 재기 기회를 주는 창업 인프라가 구축되어야 한다. 대학과 전문계 고교의 기업교육을 강화하고 창업컨설팅 프로그램과 연계하여 기술형 창업을 유도하는 노력이 필요하다.

최근 우리나라의 경우 창업률이 정체되고 있어 양적 측면의 활성화도 중요하다. 그러나 기업의 생존과 지속 성장 측면에서 창업의 질적 구조가 더욱 중요하다.

[그림 8] 기업가형 경제의 산업정책 OECD 회원국의 창업 유형(%)



OECD(2014)의 조사에 의하면 [그림 8]에서 보듯이 창업의 유형 중에서 기술·기회형(opportunity) 창업이 전체창업의 21%여서 조사대상 29개 국 중 가장 낮다. 이에 반하여 생계형(necessity) 창업은 63%의 비중을 차지하여 조사대상국 중에서 가장 높다는 것이다.

(2) 창업·기업성장 금융·세제 보강

창업과 기업성장을 뒷받침하는 금융·세제 지원제도가 더욱 보강되어야 한다. 우선 정부의 모태펀드 출연을 확대함과 동시에 전문분야 별 모태펀드를 조성하여 벤처캐피탈의 스타트업 집중지원 체계를 구축하여야 한다. 특히 벤처캐피탈이 단기 수익 실현의 제약을 벗어나 벤처 초기 투자 비중을 높이고 중장기 기업성장을 지원하는 역할을 강화하도록 유도하여야 한다. 이를 위하여 개인·엔젤 투자자나 벤처캐피탈을 대상으로 창업초기 기업(start-up) 투자와 중장기 투자에 대하여 세제 혜택을 확대하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

OECD(2015b)는 창업·기업성장 금융수단 다양화를 위한 제도적 기반을 강화할 것을 권고하고 있다. 이러한 금융수단으로는 엔젤·벤처캐피탈 투자, 크라우드펀딩, 하이브리드 금융, M&A 등이 제시되었다. 이와 함께 벤처 투자의 위험 수준에 상응하는 세제지원 제도가 마련되어야 한다는 점도 강조되고 있다.

(3) 기업성장 지원 시스템 체계화

고성장기업의 경제성장과 고용창출의 엔진이라는 실증분석이 발표되고 있다. 따라서 기업성장 단계별 핵심 역량·자원 파악을 통하여 맞춤형 지원수단을 강구하는 노력이 필요하다.

또한 보조금·조세감면 등의 산업지원 재원은 미래성장동력 부문에 집중 지원되어야 한다. 첨단, IT·BT융합, 로봇, 2차 전지, 소프트웨어, 환경·신에너지 등이 그러한 미래성장동력 부문의 중요한 사례들이다.

기업성장이 원활하게 이루어지려면 장기투자를 촉진하는 제도가 필요하다. 비상장대기업을 의미하는 유니콘 기업의 육성이 그러한 점에서 중요하다. 벤처기업이 일단 상장하고 나면 배당확대에 대한 주주의 요구를 외면하기 어렵기 때문이다. 따라서 개인·엔젤투자자나 벤처캐피탈의 장기투자를 유도하는 조세제도 인센티브를 마련할 필요가 있다.

이근(2016)은 장기투자를 촉진하는 정책방안을 제시하고 있다. 벤처기업에 대하여 상장 시 1회에 한하여 차등의결권을 허용하는 방안과 주식 장기투자자에 대하여 추가배당, 추가의결권 등의 인센티브를 부여하는 방안이다. 아울러 외국자본에 의한 적대적 M&A에 대한 규제를 강화하는 방안도 함께 제안하고 있다.

(4) 벤처창업·기업성장 클러스터의 확대

기업가형 경제에서의 지식파급의 국지성에 따라 특정 또는 연관산업의 집적효과가 강화되어야 한다. 따라서 국가·지방 산업단지 외에도 소규모의 클러스터를 조성하고 이를 벤처창업·기업성장을 위해 최적화하는데 필수적인 공공서비스를 제공할 수 있을 것이다.

이를 위하여 필요한 경우 수도권규제에 대한 예외적용, 도심 또는 도시근교의 토지이용 규제 완화 등의 조치를 시행하여야 한다. 특히 각 클러스터 내의 기업 활동이 경제성을 확보할 수 있도록 다각도의 지원조치가 강구되어야 한다.

클러스터 지역에는 창업을 준비하는 청년·대학생과 벤처·중소기업을 위한 공용설비를 구축하고 이들 설비의 임대이용 센터를 확충할 필요가 있다. 구체적으로는 연구개발·시험, 디지털 개인제조(personal fabrication) 등 장비와 데이터 DB·분석 센터를 설치하여 운영할 수 있을 것이다. 또한 창업을 준비하는 청년들이 숙식을 같이 하면서 서로 상호작용하면서 창업과정을 효과적으로 수행할 수 있도록 '창업텔' 네트워크를 확충하는 방안도 검토할만하다.

5. 수요지향·양질고용 친화 혁신 지원

(1) 수요지향 혁신시스템 구축

소비자·수요산업의 요구에 기반을 두는 혁신시스템 구축을 지원하여야 한다. 이를 위하여 산업·비즈니스모델·기술별 혁신협의체를 구성하여 운영할 수 있을 것이다.

(2) 고용친화적 산업구조 개편 유도

부품·소재, 지식서비스, 신성장동력 등 고용친화 부문에 관해 중소·중견 기업 지원을 강화하여야 한다. 또한 고용창출과 사회문제 해결의 병행에 기여할 수 있는 사회적 기업의 육성도 필요하다.

특히 신성장동력 육성정책의 경우 고용효과가 작은 ICT 일변도 지원을 다변화하여야 한다. BT사업화 또는 서비스융합 촉진에 대한 지원을 확대하는 방안이 가능할 것이다.

(3) 고용 성장·고도화 부문의 육성

제3차 산업혁명으로 불리는 지식정보화는 디지털 디바이드(digital divide)가 의미하듯 숙련근로자의 노동생산성을 제고하는데 초점이 있었다. 그러나 급진전되고 있는 제4차 산업혁명의 핵심기술은 상당 부분의 육체·정신 노동을 대체하는 경향이

있다. 따라서 국가적으로 고용 측면의 대책을 적극적으로 강구하여야 한다. 독일의 경우에는 중국, 인도 등 개도국과 경합하는 부문에는 해당 부문에 대한 설비, 산업 인터넷 솔루션 공급 등으로 고도화를 시도하고 상당부분 성공하고 있다는 사실을 참고할 수 있을 것이다.

또한 제4차 산업혁명 핵심기술 부문 중에서도 고용창출력이 높은 부문을 집중 육성하는 정책방안이 필요하다. 다수의 기술과 신상품, 비즈니스 모델 중에서도 '기술 수준'과 '고용창출 잠재력'이 높은 부문을 대상으로 고용성과 조건의 세제지원을 집중하는 등의 방안이 적극 검토되어야 한다.

(4) R&D 및 혁신 지원의 고용성과 연계 강화

정부가 고용절약적 혁신을 지원하는 것을 원칙적으로 배제하거나 정책 우선순위를 크게 낮추는 방안을 검토하여야 한다. R&D 및 혁신 지원 제도에서 고용성과 연계를 강화하자는 것이다.

또한 고용절약적 혁신 프로젝트는 타 연관 부문의 고용보완을 정책지원의 선결조건으로 설정할 수 있을 것이다. 예를 들어 로봇 기술 개발과 생산과정 적용에 대하여 기술개발 시행, 혁신 사업화 과정에서 로봇 등 기계와 인간의 협업구조 설계에 인센티브를 제공하는 방안이 그러한 예이다.

(5) 주력산업의 고용 유지·확대 고도화 지원

주력산업의 고도화를 적극 지원하되 고용 유지·확대를 위한 사업구조 고도화에 초점을 맞춘다는 것이다. 앞에서 언급한대로 독일의 사례를 참조하여 중국 등 개도국과 경쟁이 심화되고 있는 중화학공업에 관하여 부품·소재 공급에서 설비·솔루션 공급으로 전환하는 방안이다.

따라서 산업인터넷, 로봇, 인공지능 등 요소기술을 개발하고 그 결과물을 해당산업의 생산공정에 적용하는 연구개발을 확대하는 노력이 시급하다. 이를 위하여 각 주력산업 별로 사업자단체 주관으로 주요 기업과 IT, 전기, 기계 등 설비·소프트웨어 공급 기업 등으로 구성하는 상설 협의채널 구축의 운영을 지원하는 방안도 가능하다.

6. 공정경쟁과 규제개혁의 제도기반 확충

(1) 공정경쟁 정책의 강화

기업의 생산성제고와 경쟁력강화, 소비자보호를 위하여 경쟁촉진 규제를 강화하고 정부의 경쟁 제한적 개입을 철폐하여야 한다. 이를 위하여 공정위의 독립성을

강화하는 등 기관 위상을 제고하고, 기업분할명령제 도입 등을 위한 법률 개정을 추진하여야 한다.

또한 공정위에 의한 경쟁영향평가제도의 실효성을 확보하여야 한다. 이를 통하여 정부주도 경쟁제한의 소지가 있는 법령을 전면적으로 정비하는 노력이 시급하다.

(2) 대기업-중소기업 관계의 정립

원활한 기업성장을 위하여 공정한 대기업-중소기업 관계가 필수적이다. 대기업의 중소기업에 대한 불공정경쟁 행위 전반에 대하여 징벌적 손해배상제도를 도입하여야 한다. 또한 대기업 위주로 공정경쟁자율준수 프로그램의 확산을 유도하여야 한다.

한편 동반성장 시책은 대기업 규제보다는 성과확인을 전제로 하는 대중소기업 Win-Win 협력의 지원으로 전환되어야 한다. 대기업과 협력 중소기업이 연대하여 해외시장을 개척하는 프로젝트를 지원하는 정책노력이 중요한 사례이다.

(3) 신생벤처에 대한 규제 예외조치

신생 벤처기업의 경우 다양한 규제의 순응비용을 부담할 역량을 갖추고 있지 못할 수도 있고 노동규제의 경우 근로자가 기업성장 인센티브로 규제예외에 동의할 수도 있다. 따라서 예컨대 창업 후 3년 또는 5년, 30인 이하 등 요건을 충족하는 신생벤처에 대하여 일부 노동·고용 규제 등에 관하여 한시적 규제예외 적용제도를 도입할 수 있을 것이다.

기업·근로자가 합의에 의하여 또는 당연적용 규정으로 초과근무 할증수당, 연가 등 일정 노동법규의 적용 배제를 허용할 수 있다는 것이다. 실제로 독일 등 글로벌 스탠더드를 검토 분석하여 도입하는 방안도 검토할만하다.

(4) 상시·선제적 규제개혁 시스템 정립

글로벌 플랫폼의 확산, 기술융합 기반 혁신, 그리고 새로운 비즈니스 모델의 출현을 수용하려면 상시적, 선제적으로 규제개혁이 이루어지는 시스템을 정립하여야 한다. 글로벌 플랫폼이 확산됨에 따라 규제제도의 내용·절차에 글로벌 스탠더드를 예외 없이 도입되어야 한다는 것이다. 이러한 경우에 규제 자체의 목적과의 조율을 위하여 규제제도의 수립·집행 과정에서 기업과 시민사회, 전문가의 협력이 필요하다.

규제제도 전반의 원칙이 진화하여야 한다. 포지티브 시스템에서 네가티브 시스템으로, 사전적 규제에서 사후적 규제로, 정부기관의 타율적 규제에서 전문직업군의 자율적 규제로 규제원칙이 전환되어야 한다는 것이다.

(5) 첨단·융합 수요친화적 제도기반 구축

첨단·융합 부문의 수요에 친화적인 신기술 부문에 관하여 정책수요 적합의 제도기반을 구축하여야 한다. 특히 제4차 산업혁명 핵심기술 부문 등 특정기술 분야의 성장잠재력, 국내 기업 또는 기업네트워크의 비교우위가 인정되는 경우에 필요한 제반 제도적 장치를 선제적으로 수립하여 시행하여야 한다. 이에 따라 해당 기술의 공공재 적용과 정부구매, 표준·인증 등 제도 신설 및 규제개혁 필요사항, 연구개발 전략, 학제적 융합인력 등 전문인력의 양성 등의 방안을 종합적으로 수립하여 체계화할 수 있다.

한편 첨단·융합 신기술 분야의 경우 규제신설이 필요한 경우에도 글로벌 최소규제 또는 필요 최소한 규제의 원칙을 적용하여야 한다는 견해가 있다. 중요한 예로 인공지능, 디지털 제조, 빅데이터, 합성생물학 등 분야의 기업활동이 윤리, 안보, 개인정보 보호 등의 규제 필요성에 부응하는 노력이 필수적이다.

◇ 미국 정부의 인공지능(AI) 관련 보고서(USEOP, 2016)

미국정부는 최근 인공지능 분야의 미래준비, R&D전략 등에 관한 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 인공지능의 현황 분석과 경제적 영향 등 미래 전망을 기초로 제반 정책방안을 강구하고 있다.

이 보고서는 인공지능과 관련하여 폭넓은 이슈를 다루고 있다. 이에 따라 공공재 적용, 규제, R&D, 인력 등 사항 이외에도 공정경쟁, 안전, 국제관계와 안보, 윤리 등의 관련 이슈에 대한 대책을 수립하여 추진할 것을 제안하고 있다.

7. 중소·중견기업의 글로벌화 촉진

(1) 글로벌시장 진출 지원 확대

중소·중견기업의 수출이 혁신, 학습(learning by exporting)과 생산성향상, 성장의 계기로 활용될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 공통의, 또한 특정시장 대상의 표준적인 '기업글로벌화 전략'을 수립하여 제공하여야 한다. 이러한 전략적 요소를 중심으로 정부지원 대상 기업 선별 프로그램을 정립할 필요가 있다. 특히 KOTRA나 무역협회의 경우 시장개척단 파견과 공동 참여를 통한 현지 바이어 반응 분석을 통하여 글로벌화가 유망한 중소·중견 기업을 지원대상으로 선별하는 역할도 수행 가능하다.

또한 중소·중견 기업의 해외시장 개척 지원정보의 통합 제공기반을 정비하여야

한다. 지원제도의 내용 안내 및 절차 진행을 위한 포털사이트를 개설하여 관련 기관 지원정보를 통합적으로 제공할 수 있을 것이다.

해외 현지 외교공관 및 KOTRA의 중소기업 수출지원센터 기능을 강화하여야 한다. 현지 시장정보 제공, 표준·규제 정보, 행정절차 대행, 사업파트너 발굴, 현지직원 채용 지원, FTA 등 무역협정 집행 교섭 등을 통해 시장개척을 지원하여야 한다. 공관이나 KOTRA 지사가 없는 주요 수출지역에 대해서는 중소기업 수출지원사무소를 추가 개설하는 방안도 검토하여야 한다.

(2) 고성장 개도국 대상 마케팅 강화

중소·중견 기업의 초기 글로벌화는 성공가능성 측면에서 고성장 개도국에 주력하는 것이 타당하다. 특히 중국·인도·브라질 등 고성장시장(high-growth markets) 접근 장벽 등 시장진출 애로요인을 파악하여 해결하는 정책노력을 강화하여야 한다.

(3) 업종별·지역별 전문인력의 양성

중소·중견 기업의 성공적 글로벌화를 위하여 업종별·지역별 글로벌 역량을 갖춘 전문인력을 양성하여 공급하여야 한다. 국제마케팅, 글로벌 리더십, 지역 전문성 등 역량의 함양이 필요할 것이다.

무역협회 주관으로 사업자단체와 협조하여 인력양성 추천 및 인턴사원 확보 배치를 추진하는 방안이 가능하다. 각 대학의 국제대학원을 특정 지역에 특화하도록 유도하여 지역전문가를 양성하는 방안도 강구할만하다.

(3) 대기업의 협력 중소·중견기업 글로벌화 지원 촉진

대기업이 협력 중소·중견기업의 글로벌화를 지원하도록 유도하는 제도적 기반을 강화하여야 한다. 이를 위하여 공동 개발 사업화와 해외시장 개척에 대한 보조금·세제지원을 확대하자는 것이다.

또한 기업 간 제휴에 의한 해외시장 개척의 국내외 업종별 성공사례를 분석하여 '해외시장 동반진출 사업'플랫폼을 개발하여 제공할 수 있을 것이다. 사례분석은 공동 제품개발, 자원소요 분담, 성과 공유 등에 관한 모범사례를 도출하여 제시할 수 있을 것이다.

(4) 신성장동력 부문 초점의 수출 촉진 강화

중소·중견 기업이 신성장동력 부문 수출에 초점을 맞추어 시장개척 노력을 촉진할 수 있다. 중소·중견 기업의 글로벌 혁신네트워크 및 가치사슬(GVC) 참여 확대,

시장접근 등에 대하여 무역금융·보험 등 금융수단 지원을 확대하는 방안이 가능하다(장상식, 2015; BIAC et. al, 2016).

특히 첨단 부품·소재의 선진국 최종재 기업 대상 공급에 대한 마케팅, 네트워킹을 지원할 수 있다. 구체적으로는 수출유망 부품·소재 기업(예: 독일 또는 미국의 완성차기업 대상 수출 부품 기업)을 선별하여 전시회 참가를 조직하거나 제품개발 컨설팅·디자인 등을 위한 비용을 지원하는 것이다.

제 5장 요약 및 결론

한국경제의 지속성장을 위하여 기업가형 국가의 구현이 시급하다. 본 연구는 대기업 의존 성장구조의 한계를 확인하고 기업가정신 주도의 기업가형 경제 전환이 시급함을 밝히고 있다. 아울러 기업가형 경제의 구현이라는 관점에서 그간 한국 산업의 성과와 구조적 한계를 평가하고 해결방안을 제시하고 있다.

기업가형 경제를 선도적으로 구현하고 있는 선진국과 경제구조와 제도·정책을 비교 분석하여 모범사례를 적용하여야 한다.

기업가형 경제의 구현을 위해서는 인프라 확충과 제도 구축 방안이 정립되어야 한다. 또한 혁신적 기업가의 창업과 기업 성장을 촉진하는 효과적인 정책 지원방안을 강구하여야 한다.

참고문헌

[국내문헌]

기획재정부(2015), 국가중장기 경제발전전략 연구(I) 총괄 종합보고서, 2015.12.

김인숙· 남유선, 4차 산업혁명, 새로운 미래의 물결, 호이테북스.

이근(2016), 신산업정책의 국내외 동향과 한국에의 시사, 국민경제자문회의-산업연구원 공동세미나: 4차 산업혁명 시대와 새로운 산업정책 방향, 2016.10.27.

장상식(2015), 한국수출 새로운 4.0 시대를 열어라. 한국무역협회.

[해외문헌]

Acemoglu, D., & J. Robinson(2012). Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Business.

Aiginger, K.(2014), Industrial Policy for a Sustainable Growth Path, Policy Paper no.13, WWWforEurope, June 2014.

Audretsch, D. B. (2009). "The Entrepreneurial Society." Journal of Technology Transfer, 34:245-254.

BIAC, B20 China, World SME Forum, SME Finance Forum (2016) Financing Growth ; SMEs in Global Value Chains.

<http://biac.org/wp-content/uploads/2016/06/Financing-Growth-SMEs-in-Global-Value-Chains.pdf>

Drucker, P.(1985), Innovation and Entrepreneurship. NY: Harper and Row.

Foray, D. (2014). Smart specialisation: opportunities and challenges for regional innovation policy (Vol. 79). Routledge.

Forbes(2016), The World's Billionaires, <http://www.forbes.com/billionaires/list/>

Global Entrepreneurship Monitor [GEM](2016), 2015/16 Global Report.

Henrekson, M., & Sanandaji, T. (2014). Small business activity does not measure entrepreneurship. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(5), 1760–1765.

Johnson, C.(1982), *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy: 1925–1975*, Stanford University Press.

OECD(2015a), *Entrepreneurship at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2015-en

OECD(2015b), *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing: Broadening the Range of Instruments*, OECD Publishing, Paris.

OI:10.1787/9789264240957-en

OECD(2015c), *OECD Economic Outlook*, November 2015.

OECD(2013), *Fostering SMEs' Participation in Global Markets: Final Report*, OECD Publishing, Paris.

Putnam, R.(1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rodrik, D.(2004), “ Industrial Policies for the Twenty–First Century”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, September 2004.

The Economist(2009), *The United States of Entrepreneurs: America still leads the world*, Mar 12, 2009.

Thurik, A. R.(2008). The ‘ Managed’ and the Entrepreneurial’ Economy.
In World Entrepreneurship Forum, November 2008.

U.S. Executive Office of President[USEOP](2016), Preparing for the Future
of Artificial Intelligence, October 12, 2016.

Wall Street Journal[WSJ](2016), The Billion Dollar Startup Club,
<http://graphics.wsj.com/billion-dollar-club/>

Zoltan, A. J. & R. R. Stough(2008), Introduction to Public Policy in an
Entrepreneurial Society, In Public Policy in an Entrepreneurial Economy:
Creating the Conditions for Business Growth” , Springer.