

## 해외 스타트업의 성장을 위한 정책 비교 연구<sup>1</sup>

박명현(숙명여자대학교 연구교수, [mhpark@sookmyung.ac.kr](mailto:mhpark@sookmyung.ac.kr))  
이미순(중소벤처기업연구원 연구위원, [mslee@kosi.re.kr](mailto:mslee@kosi.re.kr))

### 1. 서론

스타트업과 같은 신생 기업의 혁신은 국가 경제에 있어 새로운 산업 분야와 일자리를 창출하고 형성하는데 상당한 경제·사회적 영향을 미친다(Audretsch, D., Colombelli, A., Grilli, L., Minola, T., & Rasmussen, E., 2020). 특히 기술기업 등 지식 집약적 사업을 전개하는 스타트업의 경우, 경제 성장에 기여하는 바가 크지만 다른 한 편으로는 최근 팬데믹과 전쟁 등의 외부 환경요인으로 인해 자금 조달을 비롯한 다양한 경영활동에서 상대적으로 어려움을 겪는다. 이로 인해 정부 차원의 관련 정책이 스타트업을 지원하는 것은 기업의 수익 창출을 촉진하고 다음 단계로 기업이 성장을 지속적으로 이어가는데 중요한 역할을 한다(Hottenrott, H., & Richstein, R., 2020)

글로벌 스타트업 생태계는 현재 탄력성(resilience)과 적응성(adaptability)의 시기에 놓여 있으며, 수익성과 지속 가능한 비즈니스에 경영 역량을 집중하도록 요구되고 있다. 이는 2021년 전 세계적으로 약 6,810억 달러 규모의 스타트업 자금 펀딩이 이루어진 후, 2022년 4,450억 달러로 전년대비 35% 감소한 모습<sup>2</sup>을 보이며, 일종의 정화(cleaning)의 주기를 거치는 것으로 '비타민(vitamin)' 스타트업보다 '아스피린(aspirin)' 스타트업이 주목받고 있음을 의미한다.<sup>3</sup> 또한 스타트업의 모든 펀딩 단계가 감소 추세의 영향을 받는 것으로 나타남에 따라 연내에도 이러한 기조는 이어질 것으로 예상된다. 이러한 상황에서 정책을 통한 스타트업과 이들 기업의 성장 지원은 신생 기업이 경제 성장의 중요한 동인임을 재확인함과 동시에 경제 생산성의 향상과 효율성을 독려하여 경쟁력 있는 비즈니스 생태계를 구축하는데 핵심적인 역할을 할 것으로 본다.

이에 본 연구는 스타트업의 지속 가능한 성장을 위한 해외 주요국의 정책 동향을 비교 분석하고, 그 결과를 바탕으로 시사점을 도출하고자 한다. 연구 대상 국가에서 전통적으로 스타트업과 유니콘 기업 배출 강국인 미국과 중국, 인도는 제외하였는데 이는 안정적인 거대 규모의 내수시장을 가진 국가들로 균형적 시각 차원에서 제외하였다. 따라서 우리나라와 인구 및 경제 규모가 상대적으로 유사한 영국과 프랑스, 독일을 비롯하여 작은 내수시장 규모에도 불구하고 스타트업의 성장에 따른 유니콘 기업 창출에 높은 경쟁력을 보이는 이스라엘과 에스토니아를 연구 대상으로 하였다.

### 2. 이론적 배경 : 기업의 성장과 정부 정책

기업의 성장과 정부 정책 사이의 관계를 이해하기 위해서는 기업 외부 요인의 영향과 관련한 선행 연구를 검토하는 것이 필요하다. 그 바탕에는 경영 전략과 조직 이론이 작용하며, 예컨대 기업 성장은 자원기반(resource-based), 동기부여(motivation), 전략적 적합성(strategic adaptation), 형태적(configuration) 등의 이론적 관점에서 확인할 수 있다(Gupta, P. D., Guha, S., & Krishnaswami, S. S., 2013).

자원기반이론의 경우, 동적역량(dynamic capability)과 개방형 혁신(open innovation) 이론과 더불어 주로 기업 내부의 역량과 전략에 초점을 두고 있으나, 정부 정책을 포함한 외부 요

<sup>1</sup> 본 연구는 저자의 중소기업연구원 정책연구 보고서의 일부 내용을 수정·보완한 것입니다.

<sup>2</sup> 2023년 1분기 글로벌 스타트업 펀딩은 760억 달러로 나타났으며, 이는 전년동기 대비 약 53% 감소한 수치이다(Crunchbase, 2023.1.5. & 2023.4.5.).

<sup>3</sup> StartupBlink(2023), "Global Startup Ecosystem Index 2023".

인이 기업의 성장에 잠재적인 영향을 미칠 수 있음을 인정한다. 정부 정책의 역할은 기업의 기술 혁신을 위해 생산 수준에서 보조금을 지급하고 이것을 기업이 사용할 수 있도록 접근성을 용이하게 하는 것이 포함된다. 또한 기술의 범위를 확장하여, 장기적으로는 비용 효율성을 촉진하고 보다 긍정적인 사회적 영향을 미칠 수 있는 방향으로 시장 메커니즘을 보완할 수 있도록 한다(Backman, C. A., Verbeke, A., & Schulz, R. A., 2017). 이러한 이유로 기업에 비시장 우위를 제공할 수 있는 정치적 지원을 개발하는 것이 중요하며, 희소하고 모방하기 어렵고 대체 불가능한 자원은 정책, 즉 정치적 환경에도 존재한다는 점을 인식해야 한다(Bonardi, J. P., 2011). 또한 자원기반이론을 근거로, 주요 이해관계자 중 하나인 정부는 기업의 내부 및 외부 자원에 영향을 미치며, 정부의 정책지원은 다른 이해관계자들과 상호간의 관계에서 발생하는 문제 해결을 위한 지원 역할을 함께 수반한다고 볼 수 있다(Nezakati, H., Fereidouni, M. A., & Abd Rahman, A., 2016).

스타트업과 같은 초기 단계 기업의 경우, 위와 같은 정부 정책의 영향은 특히 자금 조달과 규제 환경, 경영활동 지원, 시장 접근성 개선 및 연구개발 등에 있어 중요한 역할을 한다. 보조금은 이를 위해 자주 사용되는 정책 수단이며, 정부 자금의 조달에 성공한 기업은 실패한 기업에 비해 4년의 추가 사업 유지 가능성이 20~30% 더 높은 것으로 나타난 바 있다(Zhao, B., & Ziedonis, R., 2020). 또한 스타트업의 초기 시장진출 성공을 결정하는 요인의 경우, 자금조달이 가장 높은 우선순위를 보였으며, (이현호, 황보윤, & 공창훈, 2017) 때문에 기업의 초기 단계에서 자금 관련 금융 지원 정책이 주를 이루는 이유를 보여준다. 다만, 보다 높은 수준의 고용 성장이나 기업 생존 가능성, 생산성 등의 측면에서 보조금 지급의 영향이 그리 크지 않음을 보여주는 연구도 있다(Kösters, S., 2010; Bernini, C., & Pellegrini, G., 2011).

이처럼 기업의 성장과 관련한 정부의 정책은 이론적 기반에 따라 기업 자원의 일부로 활용하거나 혹은 기업의 외부 환경으로 동적 기능을 개발, 산학연 협력을 통한 개방형 혁신을 촉진하는 등의 관점으로 해석할 수 있다. 또한 기업이 통제 불가능한 외부 환경 변수의 등장에 따라 정부 지원의 중요성은 더욱 강조되며(Chundakkadan, R., & Sasidharan, S., 2023), 이는 스타트업 등 상대적으로 규모가 작고 초기 단계의 기업에 있어 필요성으로 그 의미가 확대될 것으로 본다.

### 3. 해외 정책 사례 : 영국, 프랑스, 독일, 이스라엘, 에스토니아

#### 1) 영국

영국은 스타트업 펀딩에서 2023년 현재 약 89억 달러를 기록하며, 미국과 중국에 이어 세계 3위를 기록하였다. 영국은 유럽의 스타트업과 관련 투자 시장을 지배하고 있으며, 다른 유럽 국가에 비해 두 배 이상 규모의 투자를 유치하는 성과를 보였다. 이는 향후 영국의 스타트업이 유니콘으로 성장하는데 견고한 파이프라인을 구축한 것으로 평가받고 있다.<sup>4</sup> 또한 2021년 기준, 1,220억 달러 규모의 기업가치를 지닌 창업이 이루어졌으며, 잠재적 미래 유니콘 후보에 추가로 258개의 스타트업이 있는 곳으로 나타났다. 특히 수도 런던은 이 과정에 있어 중추적인 선두 위치를 점유하고 있으며, 유니콘으로 성장할 수 있는 기업을 의미하는 퓨처콘의 35%도 수도 이외 지역에 기반을 두고 있다.<sup>5</sup> 영국 정부는 2020년 7월, 연구개발(R&D) 로드맵을 발표하면서 소규모의 신생 기업과 스타트업 등 이들 기업의 혁신이 시장성을 확보할 수 있도록 하며, 대학과 기업의 효율적인 협력을 통해 연구개발 집약도의 지

<sup>4</sup> dealroom.co & Tech Nation(2023.06), "UK tech update, London Tech week 2023".

<sup>5</sup> 영국 정부 보도자료(2021. 12. 20.). "UK tech sector achieves best year ever as success feeds cities outside London".

역적 불균형을 도모할 것으로 기대하고 있다.<sup>6</sup>

이와 같은 영국의 스타트업 생태계 발전을 위한 정책으로 테크네이션(Tech Nation)과 스케일업 비자(Scale-up Visa)를 예로 들 수 있다. 먼저 테크네이션은 스타트업과 이들 클러스터의 성장단계에 맞는 지원과 기업가-정책 입안자-기금지원 기관의 네트워크를 한 곳으로 집중하여 스타트업 전체 생태계를 이루는 인프라 조성을 위한 정책이다. 2010년 설립 당시에는 런던의 기술 클러스터를 대상으로 시작했으며, 이후 영국 전역으로 지원 범위를 확장하였다. 테크네이션은 크게 기업의 성장 프로그램과 디지털 비즈니스 아카데미(DBA), 비자 제도 등을 운영하고 있다.

<표1> 테크네이션의 성장 프로그램

성장 단계	프로그램	프로그램 내용
초기	Founders' Network	기술 스타트업 창업자를 위한 P2P 네트워크
	Rising Stars	초기 단계 스케일업을 위한 경쟁 대회
	LIBRA	네트워킹 등 경험이 없는 소수민족 창업자 지원
중기	Upscale	참여 기업의 성장 과제 탐색, 전문가 코치, VC 지원
후기	Future Fifty	SeriesB 펀딩 단계 기업의 심층교육, 네트워킹 지원
부문별	Applied AI	인공지능 분야 스타트업 성장 프로그램 지원
	Cyber	사이버 보안 분야 스타트업 성장 프로그램 지원
	Fintech	핀테크/보험테크 분야 스타트업 성장 프로그램 지원
	Net Zero	녹색기술 분야 스타트업 성장 프로그램 지원
	Net Zero X	차세대 기후 유니콘 배출을 위한 지원

출처 : technation.io, 저자 정리

다음으로 스케일업 비자(Scale-up Visa)는 스케일업 비즈니스의 지속적인 성장을 위해 필요한 기술력을 갖춘 개인을 채용하기 위한 비자이다. 특히 디지털 비즈니스 분야에서 기존의 포괄적인 비자 취득 경로 이외에도 전 세계 어디에서나 쉽고 간편한 채용을 할 수 있도록 새로운 잠재력이 높은 인재 유치를 위한 스케일업 비자를 도입한 것이다. 2022년 8월 22일부터 스케일업 비자의 신청이 가능하며, 고성장 스타트업에게 보다 유연한 취업 비자 서비스를 제공하는 것이 경제적 차원에서 이들 기업이 기여하는 바가 중요한 시기라는 점이 영국 정부의 결정이 유효하도록 이끈 원인으로 여겨진다. 세부적으로, 개별 비자 신청자는 연간 33,000파운드 이상 급여의 고도로 숙련된 직무에 대한 제안을 받는 경우 가능하다. 여기에 언어 능력 요건으로 영어 수업 기반의 학위를 취득 혹은 레벨 B1 이상의 요구사항을 사전에 충족해야 한다. 또한 비자는 최대 5년까지 연장이 가능하고, 18세 이상의 피부양자 동반자와 18세 미만 피부양자 자녀와 동반할 수 있다. 스케일업 비자를 통해 근로자 고용을 할 수 있는 기업의 경우, 스케일업 스폰서십(Sponsor licence)을 취득하고 3년 동안의 연간 평균 수익 혹은 고용 성장률이 20% 이상 및 최소 근로자가 10명이어야 한다.

이 외에도 영국 정부는 과학기술 분야의 해외 인재 유치에 다양한 비자 발급 제도를 도입하여 기업은 물론 해외 대학 캠퍼스와 혁신 허브, 연구 기관 차원에서도 광범위한 인재 확보 및 네트워크 확장에 적극적인 모습을 보인다. 스케일업 비자를 비롯하여 총 일곱 가지의 비자 제도가 마련되어 있으며<sup>7</sup>, 취득에 필요한 주요 요구사항은 비자 목적에 따라 다소 차

<sup>6</sup> 영국 정부 정책페이퍼(2021. 1. 21.), "UK Research and Development Roadmap".

<sup>7</sup> 비자의 종류에는 Innovator visa, Start-up visa, Skilled Worker visa, Global Talent visa, Global Business Mobility Route, High Potential Individual visa, Scale-up visa 등이 포함된다.(영국 디지털·문화·미디어·스포츠부(DCMS) 정책보고서, 2022.7.6. "UK Digital Strategy", 참조)

이가 있다.

## 2) 프랑스

프랑스는 유럽의 스타트업 허브 중 하나로, 고도로 숙련된 인적자원과 벤처캐피탈(VC) 투자의 증가 등 기업의 성장을 촉진하는 성숙한 기술 생태계가 자리한 시장이다. 이러한 프랑스의 기술 스타트업과 스케일업을 지원하는 대표적인 지원정책으로는 2013년, 정부 이니셔티브로 발표한 'La French Tech (LFT)'가 있다. LFT는 정부 차원의 스타트업 운동으로, 기업뿐만 아니라 국내외 투자자와 의사결정권자 및 커뮤니티를 구축하는 참여 주체들을 하나로 연결하는 생태계 네트워크 구축이 목표이다.

스타트업과 스케일업 등을 지원하기 위한 주요 프로그램으로는 네 가지가 있으며, 크게 Next40/120과 Green20, AGRI20, 그리고 커뮤니티 펀드가 있다. 먼저 Next40/120은 후기(late-stage) 스타트업을 위한 프로그램으로 매년 120개의 스타트업 및 스케일업을 선정하여 1년간 재정지원과 더불어 회원사 커뮤니티 접근과 외국인 인재 채용 등의 비자 취득 등 여러 행정지원 서비스를 제공한다. Green20은 친환경 기술 스타트업 20곳을 선정하여 자금 조달과 글로벌 비즈니스 개발을 위한 세제 절차, 인재 채용 등을 지원한다. 또한 AGRI20은 농업 및 식품 관련 스타트업 20곳을 지원하며, 여기에는 경제외교 이니셔티브 참여와 해외 홍보 지원, 농림축산식품부 등 유관기관과의 협력 네트워크를 제공한다. 마지막으로 커뮤니티 펀드는 스타트업 생태계의 확장과 다양성 촉진 등의 프로젝트에 자금을 최대 1년간 지원하는 것으로, 특히 기술 생태계 개발을 촉진하기 위한 창업·스타트업의 혁신에 지원을 집중한다. 이를 바탕으로 2021년, 프랑스 기술 기업은 116억 유로의 자금을 모으면서 전년 대비 약 115% 증가한 수치를 기록하였으며, 다양한 자금조달 원천의 확대를 통해 이러한 자금의 80%는 해외자본으로 구성되어 있다.<sup>8</sup> 산업 부문별 투자액을 살펴보면, 2021년 기준으로 인터넷 서비스가 약 39억 유로로 가장 많으며, 다음은 핀테크 25억 유로, 컴퓨터 소프트웨어 22억 유로, 생명과학 16억 유로, 청정기술 7억 6천만 유로 순서로 나타났다. 이 중 투자의 역동성을 더하며 그 성장세가 두드러진 것은 핀테크 산업으로, 2020년 6억 2천만 유로 대비 연간 투자성장률이 약 310% 증가하였다.

이처럼 프랑스 정부는 국가의 기술 주권이 글로벌 경쟁 시장에서 우위를 점할 수 있는 요소로, 세계적 수준의 기술 기업을 발굴할 수 있는 국가의 능력에 기반한다고 본다. 앞서 언급한 프렌치 테크 Next40/120은 이러한 목적을 가지고 부합할 수 있는 스타트업 지원 정책으로, 2019년 9월부터 시작되었다. 해당 정책을 통해 프렌치 테크 Next40/120은 이러한 목적을 가지고 부합할 수 있는 스타트업 120개의 스타트업 혹은 스케일업을 선정하고 있으며, 선발된 기업은 기존 투자자들을 통해 입증된 특정 기술이나 기업생태계에서 성숙 단계에 이른 유망한 스타트업이 대상이다. 또한 Next40은 이들 중에서 기업가치 10억 달러 이상, 지난 3년 동안 1억 유로 이상의 자금을 조달하여 투자자와 고객이 검증한 경제 모델을 보유한 기업을 별도로 선정한 40개 기업을 의미한다.

프렌치 테크 Next40/120의 회원사들은 해외 인재 유치에 따른 외국인 근로자의 체류 관련 행정절차, 예컨대 비자 발급과 세금 등의 행정서비스를 간소화하여 제공받을 수 있으며, 인증이나 특허 취득과 공공 조달 입찰 등에서도 프로그램 파트너사인 프랑스 투자은행 Bpifrance와 함께 진행하며 혜택을 받을 수 있다. 이와 같은 혜택은 1년간 제공되는데 특히 참여 기업에 맞춤형 지원을 제공하는 다양한 부처와 공공기관의 약 60명에 이르는 프랑스 기술 통신원 네트워크(Correspondants French Tech)에 접근할 수 있으며, 스타트업과 기술 관련 국가 행사 및 담당부처 장관 공식 방문 초대, 규제 관련 간담회 등의 이벤트도 함께 마련되어 있다.<sup>9</sup> 이와 같은 정책지원의 성과로 120개 회원사로 선정되는 기술 스타트업은 연간 약 41%의 성장을 이루는 것으로 나타났으며, 향후 회원사 일부는 SBF120에 5~10개

<sup>8</sup> Ernst & Young(2022. 1. 17.), "Baromètre EY du capital risqué en France".

<sup>9</sup> 프랑스 기업지원청(la Direction générale des Entreprises) 보도자료(2021.11.18.), "Programme French Tech Next40/120: Ouverture de l'appel à candidatures pour 2022".

기업, CAC40에는 최소 1개의 스타트업이 상장될 것으로 전망하고 있다.<sup>1011</sup>

### 3) 독일

독일 내에서 스타트업은 점점 더 많은 일자리 창출과 인공지능(AI) 등 첨단 분야의 혁신적인 비즈니스 모델을 대표하며 디지털화와 지속 가능한 개발을 주도하는 역할을 하고 있다. 팬데믹 이후 기술 지향적인 스타트업 현장의 중요성이 더욱 강조되었으며, 특히 창업이 갖는 의미가 단순히 기업 설립에 그치는 것이 아닌 사회적 책임과 다양성, 환경 인식이 함께 공유된다는 것을 언급하고 있다. 독일 스타트업 생태계는 다양한 분야의 스타트업을 설립하고 산업 전반에 걸쳐 혁신을 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

스타트업의 주요 분야로는 2021년 기준, 정보통신기술이 30.5%를 차지하며 지속적인 지배력을 보여주고 있으며, 신생 기업의 약 2/3는 디지털 비즈니스 모델을 갖추고 있는데 그 중에서도 SaaS가 26.5%로 가장 인기 있는 모델로 나타났다. 독일 스타트업의 자금조달은 벤처캐피탈(VC)이 미래기술 개발과 상용화에 결정적인 역할을 하며, 전통적으로 소규모 기업의 경우, 자사에 특화된 기술 노하우를 활용하여 중장기적인 시장 확보를 개척해나가는 경향을 보이는데 이는 독일 경제의 근간을 이루는 주요 요인이다. 스타트업 또한 이러한 경향을 따르며, 독일은 스타트업의 시장 확보와 산업 측면의 개발을 위한 중요한 전제 조건으로 VC를 지목하고 있다. 이러한 자본의 흐름은 독일 스타트업이 유니콘으로 연결되는 '다리'의 역할을 하고 있으며, 독일 유니콘 중 가장 큰 기업가치를 보유한 Celonis는 2011년 설립한 이래 2018년 유니콘에 진입한 후 현재 데카콘(decacorn)까지 성장세를 이어오고 있다.

독일 스타트업의 정책 사례 중 하나로, 디지털 허브 이니셔티브(Digital Hub Initiative, de:hub)가 있다. 이는 독일 연방경제기후대응부(BMWK)가 독일 내 12개의 디지털 허브를 지정하여, 경제와 기술 지식 관련 프로그램 및 아이디어를 상호 간 교환할 수 있는 네트워크를 형성한 것으로, 2016년 12월부터 이어져 오고 있다. 이러한 네트워크를 활용하여 스타트업 등이 글로벌 수준으로 성장할 수 있도록 디지털 생태계를 조성하는 것으로 디지털 허브 역할을 하는 도시는 각 도시에 특화된 산업 클러스터를 이룬다. 각 도시의 중점 분야는 <표2>와 같으며, 각 디지털 허브에 창업기업과 스타트업, 연구 기관 등이 모여 디지털화의 과제와 이에 따른 새로운 시장기회의 논의가 이루어진다. 또한 다양한 혁신 프로그램과 액셀러레이터 및 인큐베이터 등 투자 주체들도 참여하며, 스마트 인프라와 모빌리티를 비롯한 새로운 디지털 솔루션이 개발되고 있다. 또한 주(州)정부의 스타트업 지원정책으로 바덴-뷔르템베르크주의 Start-up BW가 있으며 2017년 7월 14일, 창업 관련 회담에서 해당 지원책을 발표하였다. 사람과 지식 그리고 기회를 연결한다는 비전 아래, 캠페인의 일환으로 'startupbw.de'라는 인터넷 플랫폼 사업을 시작하였으며, 해당 플랫폼은 바덴-뷔르템베르크주에서 창업을 하려는 사람들에게 지역 생태계와 관련 기관 연결 등의 정보를 제공한다. Start-up BW를 구성하는 네트워크는 지역 내 12개의 소규모 스타트업 생태계로 나뉘어 있으며, 이들은 네트워크에 참여하는 파트너와 기관들이 창업 친화적인 분위기를 보장하는 커뮤니티를 이룬다.

<표2> 디지털 허브 이니셔티브 지역별 개요

지역	중점 분야	이니셔티브 주요 지역 정책 담당/파트너
----	-------	-----------------------

<sup>10</sup> 파리증권거래소에서 상위 거래량 120개 우량 주식으로 구성된 주가지수는 SBF120, 40개 우량 주식으로 구성된 주가지수는 CAC40이다.

<sup>11</sup> Ernst & Young(2021. 6.), "Baromètre d'impact des entreprises du French Tech Next40/120".

베를린	핀테크, 사물인터넷	IoT+ 네트워크, 베를린 금융 이니셔티브
함부르크	디지털 물류	폭스바겐 그룹 물류, 루프트한자 산업 솔루션
뮌헨	모빌리티, 인슈어테크	BMW, IBM, 독일철도청, 알리안츠 생명
드레스덴·라이프치히	스마트시스템·인프라	주(州)·시(市)정부, 유럽 에너지 거래소, 포르쉐
프랑크푸르트·다름슈타트	핀테크, 사이버보안	괴테대학교, 다름슈타트 공과대, 프라운호퍼 연구소
뉘른베르크·에를랑겐	디지털 헬스	아디다스, 지멘스, 노바티스 기술 인큐베이터
슈투트가르트	미래 산업	CODE_n (디지털 혁신을 위한 플랫폼 허브)
포츠담	미디어테크	Oracle, SAP, Rolls Royce, Film University
도르트문트	디지털 물류	프라운호퍼연구소, 물류혁신연구소, 산업데이터공간협회
퀵른	인슈어테크	InsurLab Germany (보험업 디지털혁신 플랫폼)
만하임·루트비히스하펜	디지털 화학·헬스	Amazon, 창업·지역혁신센터, 과학컴퓨팅 학계간 센터
카를스루에	인공지능	정보기술연구 및 디지털이노베이션센터, 사이버포럼 E.V.

출처 : de-hub.de, 저자 정리

#### 4) 이스라엘<sup>12</sup>

이스라엘은 팬데믹을 계기로 기술 기업의 가치가 급등하기 시작했으며, 스타트업과 유니콘 기업의 부상은 향후 20년간 이스라엘 국가 경제에 전반적인 큰 변화를 선도하는 원동력으로 작용할 것이라는 기대를 모으고 있다. 과거 이스라엘의 많은 스타트업이 본사를 미국 등 선진국으로 이전하여 더 큰 시장과 투자자 탐색을 시도하였으나 현재 대부분의 스타트업은 이스라엘에 머물며 스케일업의 등지로 인식하고 있다.

이스라엘의 스타트업 관련 지원을 위해 혁신청(Israel Innovation Authority, IIA)은 혁신적인 기술 프로젝트 개발과 홍보를 통해 민간 부문의 투자를 유치, 시장 진입을 시도하는 스타트업 지원책인 'Early Stage Companies Incentive Program'을 수립하였다. 해당 프로그램은 하이테크 산업의 성장과 발전을 장려하는 초기 단계(early stage) 기업에 대한 인센티브 제공 및 연구개발(R&D) 투자를 위한 것이다. 주요 지원 대상은 모든 산업 분야의 이스라엘 신생 기업으로 전년도에 최대 1천만 달러의 수익 창출과 혁신적인 제품을 개발 혹은 성능 개선을 통해 시장 확대를 목표로 하는 기업이다. 여기에 소수민족이나 초(超)정통파(Ultra Orthodox) 기업가가 보유한 기업에 대해서는 우대 조건을 제공한다.

이 외에도 이스라엘 정부는 혁신적인 외국 기업가를 유치하기 위해 새로운 인센티브 프로그램인 'Innovation Visas for foreign entrepreneurs'를 2016년 발표한 바 있다. 시행은 2017년부터이며, 해당 프로그램의 일환으로 외국 기업가는 최대 24개월간 이스라엘에 체류할 수 있으며 체류하는 동안 초기 단계의 시작 프로그램인 Tnufa 프로그램의 지원을 신청하여 혁신적인 아이디어를 개발할 수 있다. 또한 사업이 기업으로 전환되는 경우, 외국 기업가는 혁신청 지원을 신청할 수 있으며 승인받은 후 최대 5년 동안 기업에서 일할 수 있는 전문가 비자를 받을 수 있다. 또한 Visas for Foreign High-Tech Experts Incentive Program을 통해 해외의 첨단 기술 전문가 초청 비자도 마련되어 있다.

#### 5) 에스토니아

에스토니아는 스타트업과 유니콘 등 전반적인 기업 성장 생태계에 있어 유럽을 선도하는 국가 중 하나로, 유럽에서 국민 1인당 가장 많은 스타트업을 보유하고 기술 스타트업이 주

<sup>12</sup> 이스라엘 혁신청(IIA)의 정책 내용을 참고하여 정리하였음. (<https://innovationisrael.org.il/>)

를 이룬다. 현재 인구 130만 명에도 불구하고 약 1,483개 스타트업에 보유하고 있으며, 이는 인구 1인당 스타트업 보유 비율이 유럽에서 가장 높은 수치이다.<sup>13</sup> 특히 에스토니아 최초의 유니콘인 스카이프(Skype)는 창업자가 새로운 스타트업에 재투자하고 스타트업 문화를 조성하여 젊은 세대에 에스토니아가 전 세계 시장을 향해 충분한 경쟁력을 갖고 유니콘 규모의 기업을 창출할 수 있다는 자신감을 심어주는 계기로 작용하였다는 상징적 의미를 내포한다. 배경에는 2005년 Skype 설립자들이 주식을 매각하면서 성공적인 유니콘 엑시트(exit)를 통한 투자회수, 회수 현금이 시장에서 신규 자본으로 활용될 수 있었던 것이 작용한다. 이는 에스토니아 등 소규모 경제 국가일수록 대규모 엑시트가 전체 스타트업, 유니콘 생태계의 발전에 미치는 주요 동인 중 하나라는 주장을 뒷받침 한다(Prohorovs, A., 2020).

이러한 에스토니아의 스타트업 정책으로 크게 기업가정신 및 혁신재단(Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus), 스타트업 비자(Startup Visa), 스타트업 생태계 파트너십이 있다. 먼저 기업가정신 및 혁신재단은 국가신용보증프로그램(KredEx)과 정부 산하 창업지원 기관 EAS(Enterprise Estonia)가 2022년 통합한 것이다. 주요 기능으로는 대출과 정부 보증 등을 통해 스타트업 생태계를 발전시키고 기술기반의 디지털·녹색 창업이 이루어질 수 있도록 지원하며, 기업의 수출 역량 증진과 국제 전문가 자문, 고부가가치 해외투자 유치 등을 함께 통합 지원 시행을 전담한다.

또한 지역 스타트업 커뮤니티와 에스토니아 내무부는 스타트업 에스토니아(Startup Estonia)와 스타트업 비자 프로그램을 2017년 1월 출범하였다. 스타트업 비자는 유럽연합(EU) 이외 국적의 창업자가 에스토니아에서 기업을 설립하여 운영하는데 필요한 비자를 발급하는 것으로 스타트업을 성장시킬 수 있도록 돕는 취지이다. 또한 에스토니아의 신생 기업이 EU가 아닌 국가의 해외 인재를 고용하여 이들이 에스토니아에 와서 근무를 할 수 있도록 하는 비자로의 역할도 겸한다. 지원대상은 기술 중심의 비즈니스를 대상으로 실제 비자를 발급받은 경우, 대부분 18개월 이상 체류를 희망하는 것으로 나타나 이중 상당수는 거주 허가 신청으로 이어졌다. 이는 스타트업 비자를 발급받은 기업가들이 에스토니아에서 긍정적인 비즈니스 경험을 했기 때문으로 본다.

스타트업 생태계 파트너십의 경우, 약 110개 조직과 파트너십을 맺는 형태로 이루어져 있으며 Startup Mindset → Pre-Startup → Startup → Scaleup으로 이어지는 구조이다. 각 단계에 적합한 멘토링과 이벤트, 인큐베이터 및 액셀러레이터, 공동작업 커뮤니티, 펀딩 등이 파트너십을 맺고 있으며, 참여 주체는 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있는데 스타트업 생태계 발전을 돕는 지원 단체, 스타트업 기업, 생태계 안팎의 다양한 비즈니스 서비스 제공업체를 포함한다.

#### 4. 결론

본 연구에서 다룬 주요국의 해외 정책 사례를 종합적으로 살펴보면 기업 성장과 네트워크, 제도·인프라 관점에서 주요 내용을 정리할 수 있다. 먼저 기업의 성장 관점의 경우, 공통적으로는 성장 주기에 따라 단계별로 구분하여 해당 단계에서 필요로 하는 맞춤형 지원에 초점을 두고 있다. 지원정책 대부분은 초기 단계에 집중하는 경향을 보이는데 프랑스는 스타트업이 어느 정도 성장 궤도에 오른 시점에서 매년 120개 기업을 선정하여 지원하는 것이 특징이다. 이는 스타트업이 자사의 제품 혹은 서비스의 시장성을 스케일업에 근접한 수준으로 확보한 것을 의미하는 것으로 볼 수 있으며, 이들 기업을 대상으로 한 단계 제도약하는 일종의 추가적인 추진력을 제공하는 차원이라 해석할 수 있다.

네트워크 관점에서는 국내외 파트너십을 통한 협력 생태계 구축이 공통으로 나타나는 특징이다. 세부적으로 이스라엘과 에스토니아와 같이 영토나 인구, 경제 등 국가 규모가 상대적으로 작은 경우에는 스타트업 등을 위한 생태계 네트워크 구축의 방향성이 해외, 즉 외부 자원을 향해 있다. 이는 영국과 독일, 프랑스가 기존에 독립적으로 움직이는 자국 내 생태계 구성원들을 하나의 네트워크로 연결하는 것에 초점을 두고 있어 방향성이 내부 자원을

<sup>13</sup> 에스토니아 스타트업 데이터베이스(Estonian Startup Database), 2023년 7월 3일 기준

향해 있는 것과 차이점이다.

제도·인프라 관점은 인재 유치와 연구 및 지역 인프라에 초점을 두고 있는 것이 특징이다. 인재 유치의 경우, 주요국들은 기술 스타트업 대상의 비자 종류를 신설하거나 확대하는 경향을 보인다. 특히 스타트업 전문 투자자까지 비자 발급 대상 범위에 포함하고 있으며, 대학의 연구시설이나 지역 중심의 인프라를 스타트업이 이용할 수 있도록 개방 확대를 이어가고 있다.

위의 정책 비교 결론에 따른 시사점으로는 첫째, 스타트업과 스케일업 등의 지원정책이 국내 지역별로 고르게 분산하려는 노력이 수반되어야 한다. 예컨대 영국의 사례를 보면, 런던에 집중된 스타트업 본사 위치와 투자 자금 유입 등을 케임브리지나 맨체스터와 같은 수도 외부 지역에 기반을 둘 수 있도록 유인하여 지역 기반의 기술 성장을 도모하고 있다. 둘째, 기업의 성장을 도모하는 네트워크 구성은 성장 주기에 따라 수평적 변화가 함께 이루어져야 한다. 여기서 네트워크는 생태계 참여 주체들의 연결성에 초점을 두게 되는데 단순히 이들을 매칭하여 연결하는 것에 그치는 것이 아니라 성장 주기 단계별로 수평적 네트워크 연결 참여 주체의 변화를 지원하는 것에도 주안점을 두어야 한다.

마지막으로 생태계 참여 구성원의 다양성 확대이다. 앞서 언급한 기업 성장의 자원 분배와 네트워크의 변화는 결국 해당 생태계를 이루는 참여 구성원의 양적 확대는 물론 질적으로도 다양성을 바탕으로 하는 확대가 함께 이루어져야 지속적인 성장과 변화가 가능하다. 예컨대 비자 제도의 개선을 통해 첨단 분야 인재 유치는 물론 투자 또한 충분한 기간을 통해 이루어질 수 있도록 기본 체류 기간의 연장 등이 반영되어야 할 것으로 본다.

## 참고문헌

[연구논문]

이현호, 황보윤, & 공창훈. (2017). 스타트업의 초기 성공을 결정하는 요인에 관한 연구. 벤처창업연구, 12(1), 1-13.

Audretsch, D., Colombelli, A., Grilli, L., Minola, T., & Rasmussen, E. (2020). Innovative start-ups and policy initiatives. *Research Policy*, 49(10), 104027.

Backman, C. A., Verbeke, A., & Schulz, R. A. (2017). The drivers of corporate climate change strategies and public policy: A new resource-based view perspective. *Business & Society*, 56(4), 545-575.

Bernini, C., & Pellegrini, G. (2011). How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy. *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 253-265.

Chundakkadan, R., & Sasidharan, S. (2023). The role of government support on E-commerce and firm innovation during pandemic crisis. *Economic Analysis and Policy*, 78, 904-913.

Gupta, P. D., Guha, S., & Krishnaswami, S. S. (2013). Firm growth and its determinants. *Journal of innovation and entrepreneurship*, 2, 1-14.

Hottenrott, H., & Richstein, R. (2020). Start-up subsidies: Does the policy instrument matter?. *Research Policy*, 49(1), 103888.

Kösters, S. (2010). Subsidizing start-ups: Policy targeting and policy effectiveness. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 10(3-4), 199-225.

Nezakati, H., Fereidouni, M. A., & Abd Rahman, A. (2016). An evaluation of government role in green supply chain management through theories. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6(6), 76-79.

Prohorovs, A. (2020). Unicorn exits as a trigger for the development of small countries' startup ecosystems. *Forbes (Latvian edition)* No, 14-19.

Zhao, B., & Ziedonis, R. (2020). State governments as financiers of technology startups:



Evidence from Michigan's R&D loan program. *Research Policy*, 49(4), 103926.

[보고서 및 뉴스기사]

Crunchbase (2023.1.5.), "Global Funding Slide In 2022 Sets Stage For Another Tough Year".

Crunchbase (2023.4.5.), "Global VC Funding Falls Dramatically Across All Stages In Rocky Q1, Despite Massive OpenAI And Stripe Deals".

Dealroom.co & Tech Nation (2023.06), "UK tech update, London Tech week 2023".

Ernst & Young (2021. 6.), "Baromètre d'impact des entreprises du French Tech Next40/120".

Ernst & Young (2022. 1. 17.), "Baromètre EY du capital risqueen France".

StartupBlink (2023), "Global Startup Ecosystem Index. 2023".

[국가별 정부 홈페이지 및 보도자료]

영국 테크네이션 (technation.io)

영국 정부 보도자료 (2021.12.20.), "UK tech sector achieves best year ever as success feeds cities outside London".

영국 정부 정책연구 (2021. 1. 21.), "UK Research and Development Roadmap".

영국 디지털·문화·미디어·스포츠부(DCMS) 정책보고서 (2022.7.6.), "UK Digital Strategy"

프랑스 기업지원청(la Direction générale des Entreprises) 보도자료(2021.11.18.), "Programme French Tech Next40/120: Ouverture de l'appel à candidatures pour 2022".

독일 디지털 허브 이니셔티브 (de-hub.de)

이스라엘 혁신청 (innovationisrael.org.il)

에스토니아 스타트업 데이터베이스 (Estonian Startup Database)