



혁신성장을 위한 금융정책: 평가와 과제

2019. 4. 22

박용린, 천창민

목 차

1

혁신성장과 혁신금융

2

혁신금융 정책의 특징과 평가

3

혁신성장을 위한 혁신금융 정책방향

4

향후 혁신금융 정책과제

1

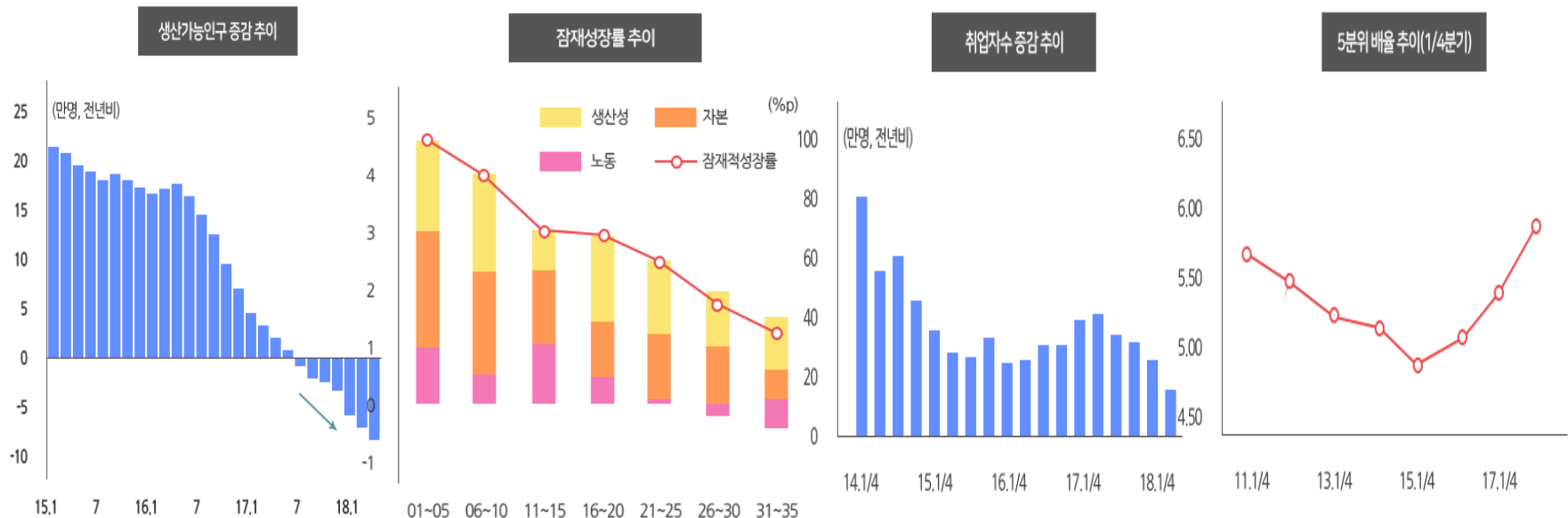
혁신성장과 혁신금융

혁신성장의 개념

- 혁신성장은 “우리 경제·사회의 구조와 체질을 근본적으로 바꾸고 사람중심의 경제를 실현하기 위한 성장전략” (기획재정부 혁신성장포털)
 - › “시장으로 이야기하면 창조적 파괴, 국가경제로 이야기하면 구조개혁”
 - › “구체적으로, 민간주도로 기술·자본·인력 등 생산요소의 원활한 연결을 통해 경제전반의 생산성을 제고하고 효율적인 자원배분을 도모하는 것”
 - › “아울러, 노동시장 개선, 규제 재설계, 사회적 자본 확충 등 경제·사회 전반의 제도혁신도 병행되어야 함”
- 종합하면, 경제정책 패러다임으로서 혁신성장은 **지속가능 성장을 위한 민간주도의 생산적·효율적 자원배분**과 이를 뒷받침하는 **경제·사회 전반의 구조개혁**
- 혁신성장을 위한 4대 분야 혁신 추진방향
 - › 과학기술·산업 혁신
 - ①8대 핵심선도사업 등 미래먹거리 발굴, ②주력산업 경쟁력 강화, ③혁신창업 활성화
 - › 사람혁신
 - ①선도프로젝트를 통한 직업훈련, ②핵심인재 양성, ③대학자율성 확대 및 사회보상체계 개선
 - › 사회제도혁신
 - ①신산업·신서비스 규제혁신, ②노동시장 구조개혁, ③기업·시장의 氣 살리기

혁신성장의 등장배경

- 혁신성장은 성장동력 저하와 고용창출력 약화 등 우리 경제가 직면하고 있는 구조적 문제로 인한 전반적 활력 저하를 극복해 줄 것으로 기대
 - ▶ 저출산·고령화, 생산성 하락, 후발국 추격으로 잠재성장률은 2~3%대로 하락
 - ▶ 반도체, 자동차, 조선 등 기존 주력산업에 편중된 경제구조의 지속과 미래먹거리 발굴 부족
 - ▶ 청년실업률 9% 등 심각한 일자리 상황과 분배구조 악화



혁신성과 혁신금융

- **혁신금융**은 혁신성장 기반 마련을 위해 **금융의 실물지원** 역할에 중점을 둔 개념
(혁신금융 비전 선포식('19.3.21))
 - ▶ 혁신금융 이전의 금융은 혁신성장 지원을 위한 "**생산적 금융**"
- 혁신금융은 공식적으로 최근에 들어와서 사용되기 시작한 용어이지만 혁신성장이라는 실물을 지원하기 위한 금융의 역할이라는 측면에서는 개념적 연속성이 존재
 - ▶ 따라서, 혁신금융은 2017년 현정부 출범 이후 혁신성장 지원 관련 금융정책을 통칭하는 용어로 사용하여도 무방
- 현실적으로 혁신금융은 **창업정책(스타트업 정책)**과 **창업기업의 성장정책 (스케일업 정책)**을 포괄적으로 지원하는 금융정책으로 이해할 수 있음
 - ▶ 혁신성장의 실체는 8대 핵심선도사업 등 미래 성장동력 확보이지만 혁신금융의 실체는 섹터나 사업에 따른 분류가 아닌 **기업 성장단계** 및 **금융 제공**에 수반되는 **위험도**에 따른 금융 현상

2

혁신금융 정책의 특징과 평가

혁신금융 정책 개관: 혁신성장 생태계

○ 현 정부에서는 혁신성장 생태계 구축을 위한 두 차례의 종합대책이 발표됨

‣ 혁신창업 생태계 조성방안('17.11), 제2벤처 붐 확산전략('19.3)

- 일부 중복도 있으나 제2 벤처 붐 전략에서는 민간투자 확대, 스케일업(유니콘), 규제 완화가 강조됨

혁신창업 생태계 조성방안 ('17.11.2)

추진과제	세부 추진과제	정책과제
혁신창업 친화적 환경조성	핵심 기술인력의 창업도전 환경 조성	Spin off 활성화 등
	민간 중심의 혁신기업 선별기능 강화	벤처기업 확인제도 개편, TIPS 확대 등
	창업 애로 해소	기술금융 활성화
	죽음의 계곡 극복과 성장지원 강화	창업기업 부담금 세금 경감, 메이커 스페이스 조성 등
벤처투자자금의 획기적 증대	혁신기업 지원 대규모 모험자본 공급	창업도약 패키지 지원 확대, 유니콘 창출을 위한 집중지원 체계 등
		10조원 혁신모험펀드 조성, 20조원 대출프로그램
		모태펀드의 정책지원 기능 강화
창업투자 선순환 체계 구축	벤처캐피탈 규제 완화	벤처투자촉진법 제정
		창투자 진입 투자규제 혁신
	코스닥 등 회수시장 경쟁력 제고	코스닥 코넥스 K-OTC 제도 정비
		연기금, IB의 코스닥 투자 확대유도
	M&A 시장 활성화	기술 및 인력탈취 제재 강화
	재도전 재창업 지원 안전망 강화	연대보증제 폐지 확산 등

제2 벤처 붐 확산 전략 ('19.3.6)

추진과제	세부 추진과제	정책과제
신산업 고기술 스타트업 발굴	신산업 창업	바이오헬스, 핀테크, AI ICT Future Unicorn 50
	기술인재 고기술 창업	투융자금융, TIPS 고도화, 학내 연구소 창업
벤처투자 시장내 민간자본 활성화	혁신벤처 투자제도	BDC, SAFE, 사모재간접 공모펀드 도입
	엔젤 초기투자 확충	엔젤투자, CF 인센티브 확대
스케일업과 글로벌화 지원	스케일업 지원	실리콘밸리은행, 스케일업 전용펀드, 유망적자기업 특례보증, IP금융
	글로벌화 지원	해외 VC펀드 및 글로벌 기업 연계, 해외거점 확보, 신남방권 진출 지원
벤처투자의 회수 재투자 촉진	민간 참여 확대	벤처지주회사, SI-금융사 모펀드, M&A 전용펀드(1조원) 조성
	엔젤 초기투자 회수	엔젤 세컨더리 전용펀드, VC의 엔젤 구조 인수시 양도세 면제
스타트업 친화적 인프라 구축	규제 재설계	규제 샌드박스 100건
	우수인재	스톡옵션, 데이터 AI 등 혁신인재 양성, 관련 아카데미 확충
	창업거점	콘테스트, 스타트업 파크, 혁신센터 지원

혁신금융 정책 개관: 자본시장 과제

○ 혁신성장 관련 자본시장 정책으로 자본시장 혁신방안('18.1)과 자본시장 혁신과제('18.11)가 발표됨

- 자본시장 혁신방안('18.1)은 코스닥 시장 개선과 공정한 자본시장 질서 수립, 자본시장 혁신과제('18.11)는 혁신성장을 위한 자본시장 생태계 구축에 중점

자본시장 혁신방안 ('18.1.11)

추진과제	세부 추진과제	정책과제
코스닥 시장 경쟁력 강화	코스닥 시장에 대한 세제금융지원 확대	코스닥 벤처펀드 출범, 기관투자자 참여 유도 등
	코스닥 상장요건 전면 개편	테슬라 요건 확대 및 풋백 옵션 부담 완화
	코스닥 자율성 및 독립성 제고	코스닥위원회 분리선출, 위원회 위상 강화
	코스닥 건전성 및 신뢰성 강화	실질심사대상 확대, 보호예수의무 강화
자본시장 인프라/혁신적 플레이어 양성	성장사다리 체계 강화	비상장 거래플랫폼 신설, 코넥스 기능 제고
	투자정보 확충 및 상장유지비용 절감	기술분석보고서, 내부회계관리제도 운영
	혁신적인 모험자본 플레이어 육성	사모중개 전문증권사 제도 신설
		금융투자업자 역량 제고, PEF 규제 개선
		크라우드펀딩 규제 완화
글로벌 수준의 공정한 자본시장 질서 확립	기업경영정보의 투명성 및 효율성 제고	성장사다리펀드 지원 강화
	기관투자자 시장규율 강화	회계정보, 신용평가 신뢰성 제고
	불공정거래 근절	스튜어드십 코드 활성화
		조사 및 제재 강화

자본시장 혁신과제 ('18.11.1)

추진과제	세부 추진과제	정책과제
혁신기업 자금조달 체계 전면 개선	자본시장을 통한 자금조달 체계 다양화	사모발행 기준, 전문투자자 공개적 자금모집, CF 및 소액공모 확대
	자산 유동화를 통한 자금조달 기회 확대	자산유형의 네거티브 규제 전환, 유동화신탁 보완, 투자자보호 강화
	비상장기업투자전문회사(BDC) 도입	투자대상, 투자요건, 운용주체, 상장요건 완화
전문투자자 육성 및 역할 강화	개인 전문투자자 문호 개방	개인투자자 요건 정비, 증권사 심사, 사후책임 강화
	IB의 비상장기업 투자제약 요인 해소	건전성 규제정비, 비예탁증권 담보부 대출 허용, 신기사 경영기준 등
	사모펀드 규제체계 개편	규제 일원화, 자율성 확대, 기관전용 사모펀드, 사모펀드 범위 정립
IPO 제도 개편 및 코넥스 역할 재정립	IPO 제도 개편	주관사의 수요예측 자율성 부여와 책임성 강화, 기업투명성 심사
	인수제도 선진화	이해상충 방지를 전제로 자격제한 최소화 및 사후규제
	코넥스시장 역할 재정립	프리코스닥 강화, 이전상장 질적심사 면제 확대, 공모발행가 자유화 등
증권회사 자금중개 기능 강화	중소기업금융 전문 증권회사 규제 개선	등록제, 자본금 5억, 건전성규제 면제
	금융투자업자 영업행위 규제 재정비	자율적 CW 운영 및 사후제재, 업무위탁 허용 확대, 경영업무의 사후보고
	금융투자업자 인가체계 간소화	추가업무인가 절차 간소화, 인가단위 일부 통폐합

혁신금융 정책 개관: 혁신금융 추진방향

- '19년 3월 발표된 혁신금융 추진방향은 직·간접금융과 정책금융을 아우르는 국내 금융공급 체계 전반의 근본적 혁신을 시도
 - ▶ 여신 관행의 근본적 개선, 자본시장 세제 개편, 금융감독 혁신, 선제적 구조조정 지원
- 기타 전술한 주요 대책의 후속 또는 세부 정책 등이 다수 발표됨
 - ▶ 혁신모험펀드('18.1)·성장지원펀드 운영방안('18.3), 자본규제 개편방안('18.1), 동산금융 추진 전략('18.5), 사모펀드 개편방향('18.3), 클라우드펀딩 개선 방안('18.6), IP금융 추진전략('18.12), 개인 전문투자자 진입요건('19.1), 중기금융 전문 투자중개회사 도입('19.1)

혁신금융 추진방향 ('19.3.)

추진과제	세부 추진과제	정책과제
기업여신 시스템 전면 혁신	일괄담보제도 정착(1단계)	동산담보법 개정
		금융권 공동 동산담보 평가·회수시스템 구축
	미래성장성 수익성 평가 인프라(2단계)	일괄담보 등 기업대출 활성화 유인체계 마련
		기술·신용평가 통합 여신심사모형(기술평가)
모험자본 공급을 위한 자본시장 혁신	미래성장성 파악 인프라(성장성)	미래성장성 파악 인프라(성장성)
		성장성 기반 보증심사(정책금융)
		자산+기술력+성장성 통합 여신시스템
	포괄적 상환능력 평가시스템(3단계)	대규모 성장자금 지원시스템 마련(대형화, 투자한도 폐지, 15조 성장펀드)
		민간 모험자본 공급 확대(사모펀드 제도개선, IB 투자 인센티브 등)
		바이오 등 업종별 맞춤형 코스닥 상장기준 마련
		코스닥 시장 자율성 독립성 제고
	코스닥 및 코넥스시장 활성화	코스닥 상장예정법인의 회계감리 부담 완화
		코스닥으로의 신속이전 상장제도 전면 도입
		코넥스 수요공급 기반 확대(예약금 인하, 주식분산요건 도입, CF 등 허용)
선제적 산업혁신 지원	자본시장 세제개편	증권거래세율 인하
		금융세제 선진화 방안 추진(국내외 주식 양도차익 연간 손익통산 등)
	금융감독 혁신	금융감독의 투명성 예측가능성 제고(비조치 의견서, 법령해석)
		검사 효율성 제고, 검사품질관리 엄격 실시
		인허가, 제재관련 요건 절차 명확화
		10조 산업구조고도화 프로그램, R&D 자금지원기업 상생투자 연계자금
선제적 산업혁신 지원	자본시장을 통한 기업구조조정 활성화	기업구조혁신펀드 운용방식 혁신(5조원 증액 포함) 등
	서비스산업 혁신 견인	서비스산업 60조 정책금융, 서비스산업 구조개선과 신산업 창출

혁신금융 정책의 특징 및 평가

- 현재까지 발표된 혁신금융 정책은 **양적 확대정책**(자금)과 **기반여건 조성정책**(중개, 인프라)을 포괄하는 금융정책
 - › **대규모 정책자금 공급**
 - '17 혁신모험펀드(10조원, 성장지원펀드 8조원 포함) 및 연계 보증대출(20조원), 스케일업 펀드(12조원)
 - 이외에도, 선제적 산업혁신 지원을 위해 기업구조혁신펀드(현재 1조원에서 5조원까지 확대), 산업구조고도화(10조원), 유망서비스 산업지원(60조원) 등 대규모 정책자금 지원 예정
 - › 자금, 투자자, 인프라, 중개기관 등 모험자본시장 기반여건의 **균형 발전**을 고려
 - › 또한, 혁신금융 시스템 근간의 **포괄적 변화**를 시도
 - 기업여신시스템 전면 혁신(혁신금융 추진방향('19.3))
 - 공사모체계, 인허가, 금투업자 영업행위, IPO 인수제도 혁신 등(자본시장 혁신과제('18.11))
- 궁극적으로, 자금공급과 기반여건 조성을 통한 혁신금융의 역할 극대화를 위해서는 혁신 성장 생태계 참여자에 대한 적합한 **유인체계**가 작동해야 함
 - › 자금, 제도도입 및 규제 등과 같은 기반여건 조성은 혁신금융의 역할 제고를 위한 필요 조건

혁신금융 정책의 평가: 모험자본 관점

- 자본시장 혁신방안(18.1)·혁신과제(18.11), 혁신금융 추진방향(19.3) 및 관련 대책은 일반적인 모험자본 생태계 관점에서도 구성요소의 포괄적 균형 발전을 고려한 정책적 노력으로 평가

모험자본시장 구성요소와 발표 대책

모험자본시장 구성요소	주요 내용	세부 정책과제	대책명
자금	(투자)자금원의 확대 및 다양화	혁신모험펀드10조원(성장지원펀드 8조원 포함), 연계 보증 대출 20조원	혁신창업 생태계 조성방안(17.2)
		스케일업 펀드 12조원	제2벤처 붐 확산 전략(19.3)
		M&A 펀드 1조원, 엔젤 세컨더리 펀드 3천억원	금융혁신 추진방향(18.1)
		코스닥 스케일업 펀드 3천억	자본시장 혁신과제(18.11)
		BDC 도입	지식재산금융 활성화 종합대책(18.12)
		IP 대출 투자 활성화, 가치평가체계 및 인프라 혁신	혁신창업 생태계 조성방안(17.2)
투자자(출자자)	민간 투자 출자 지향	엔젤 소득공제 혜택 확대, 크라우드펀딩 규제완화 및 세제혜택	제2벤처 붐 확산 전략(19.3)
		BDC, SAFE 도입, 사모재난접 공모펀드의 벤처투자 활성화	산은 성장금융 출자사업 운영 개선방안(17.11)
		엔젤투자 보증 확대, 크라우드펀딩 확대	혁신금융 추진방향(19.3)
		민간 주도 출자사업, 전략투자 펀드, 민간 LP 인센티브, 정책자금 출자비용 하향	혁신모험펀드 조성 운영 계획(18.1)
		크라우드펀딩 관련 규제 완화(소득공제, 업종, 투자한도, 영업규제)	성장지원펀드 운영방안(18.3)
		성장사다리 펀드 운용시 민간 출자 적극 유도	자본시장 혁신방안(18.1)
중개기관	금융중개(금투업) 기능 강화	민간주도 출자사업 도입, 민간 LP 인센티브	자본시장 혁신과제(18.11)
		사모중개 전문증권사(중소기업금융 전문 투자중개회사) 신설	중기금융 전문 투자중개회사 도입방안(19.1)
		중기특화증권사, 중투업자 자금공급 역량 제고	자본시장 혁신방안(18.1)
		금융투자업자 영업행위 사후 규제	자본시장 혁신과제(18.11)
		금융투자업자 인가체계 간소화	혁신금융 추진방향(19.3)
		초대형 IB 등 증권사의 혁신벤처투자 확대시 조달한도, 건전성 규제 완화	혁신창업 생태계 조성방안(17.2)
회수인프라	코스닥/코넥스, M&A, 장외 유통시장 활성화	코스닥 코넥스 K-OTC 회수시장 경쟁력 제고	제2벤처 붐 확산 전략(19.3)
		M&A 시장 활성화를 위한 기반 확충	자본시장 혁신방안(18.1)
		벤처지주회사, 전략투자 모펀드, 엔젤세컨더리 전용펀드	자본시장 혁신과제(18.11)
		전문가 전용 플랫폼 신설	혁신금융 추진방향(19.3)
		코스닥 상장요건 전면개편	자본시장 혁신과제(18.11)
		코스닥 시장의 자율성 독립성 제고	혁신금융 추진방향(19.3)
규제개선	공사모 규제, 전문투자자, 진입규제, 자본규제 등	코넥스 시장의 자본조달 기능 제고	자본시장 혁신과제(18.11)
		IPO 제도개편	혁신금융 추진방향(19.3)
		코넥스시장 역할 재정립	자본시장 혁신과제(18.11)
		신속이전 상장제도 전면 확대	자본시장 혁신과제(18.11)
		코넥스시장 수요공급 기반 확대	혁신금융 추진방향(19.3)
		창투사의 창업벤처 PEF 설립 허용	자본시장 혁신과제(18.11)
		소액공모 조달금액 확대	개인 전문투자자 진입요건 개선방안
		자산유통화 활성화	자본시장 혁신과제(18.11)
		개인 전문투자자 진입요건 완화	자본시장 혁신과제(18.11)
		사모펀드 규제체계 개편	사모펀드 체계 개편방향(18.9)
		중기특화증권사 건전성 규제, 증권사 코스닥 위험가중치 하향조정 등	금융권 자본규제 등 개편방안(18.1)
		크라우드펀딩 이용범위 확대, 중개업자 규제 합리화 등	크라우드펀딩 활성화 방안(18.6)

혁신금융 정책의 평가: 규제체계(1)

- 규제 관점에서, 근래 발표된 자본시장 관련 혁신금융 정책은 자본시장법 제정 이래 가장 큰 폭의 제도적 변화를 가져올 것으로 예상
 - ▶ 변화의 큰 흐름은 사적 영역의 확대를 통한 **금융자율화의 강화와 투자자 보호장치의 보완**으로 요약할 수 있으며, 이는 국제적 흐름과도 일치
 - 미국의 JOBS법, EU의 Prospectus규정은 규제완화를 통한 초기 혁신기업 등의 자금조달 활성화와 이를 통한 일자리 창출을 목표로 하는 대표적인 혁신금융법 임
- 공사로 개념의 변화, 개인전문투자자 범위의 확대, 사모펀드 일원화, 금투업자 영업행위규제의 사후규제 전환 등은 자본시장 규제 영역의 근본적인 변화를 가져올 것으로 예상
 - ▶ 공사로 개념과 전문투자자 범위, 사모펀드 영역의 확장은 투자자 보호를 위한 자본시장 규제의 개입 정도를 결정하는 가장 기초적인 개념적 도구임
 - ▶ 현재의 경직된 공사로 개념 등을 개정하고, 금투업자의 영업행위 규제를 사후규제로 전환함으로써, 자본시장 본연의 기능인 실물경제로의 자금공급 역할에 크게 기여할 것으로 전망
 - 다만, 큰 폭의 변화로 인한 규범 수범자의 예측가능성 저해 측면도 없지 않음

혁신금융 정책의 평가: 규제체계(2)

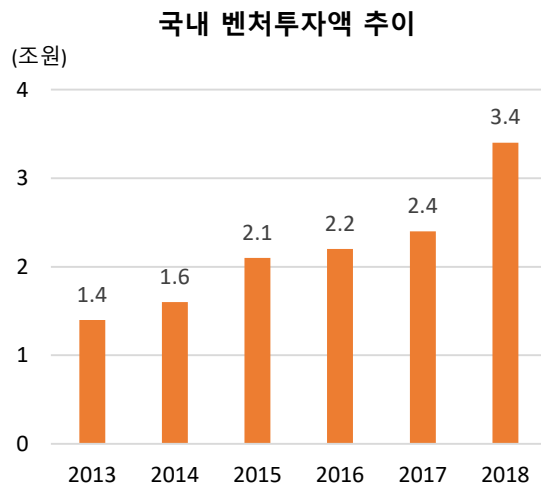
- 동산금융 관련 정책과 자본시장의 동산금융이라 할 수 있는 자산유동화(IP금융 포함) 관련 규제 개선 및 BDC 도입, 크라우드펀딩 규제 개선 정책 등도 혁신 중소기업의 성장단계별 자금조달 활성화에 상당히 긍정적일 것으로 평가
 - ▶ 창업정책과 창업기업 성장정책 양 측면에서 상기 정책에 의한 규제체계의 변화는 정책 정합적 규제체계의 개선이라 평가할 수 있음
- 최근 시행된 금융규제 샌드박스는 금융규제 전체에 신선한 자극제가 될 것으로 전망되며, 현재 국회에 계류 중인 P2P대출법안도 핀테크와 관련한 최초의 독립법으로써 중소기업의 중요 자금조달원이 될 것으로 전망
 - ▶ 금융혁신지원특별법의 시행에 따라 본격적으로 금융규제 샌드박스가 운영되면, 기존 규제체계를 재점검하여야만 하고, 이는 지속적인 금융규제 개혁으로 이어져 혁신금융에 이바지 할 수 있을 것으로 예상
 - ▶ P2P 대출법은 중소기업의 매출채권 또는 동산을 기초로 금융을 가능케 할 수 있어, 증권형 CF과 더불어 중소기업의 새로운 자금조달 수단으로 정착할 것으로 기대됨

3

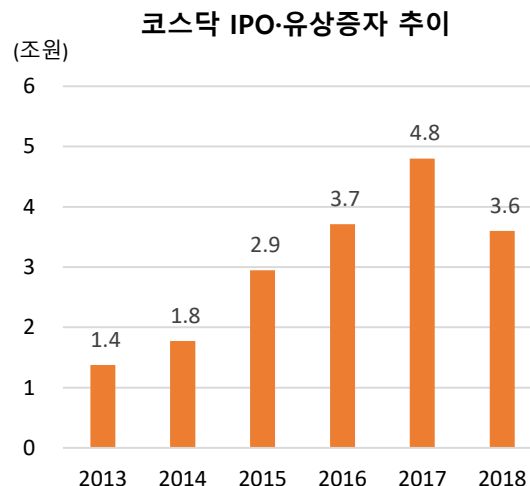
혁신성장을 위한 혁신금융 정책방향

혁신금융과 자금생태계 현황 및 성과

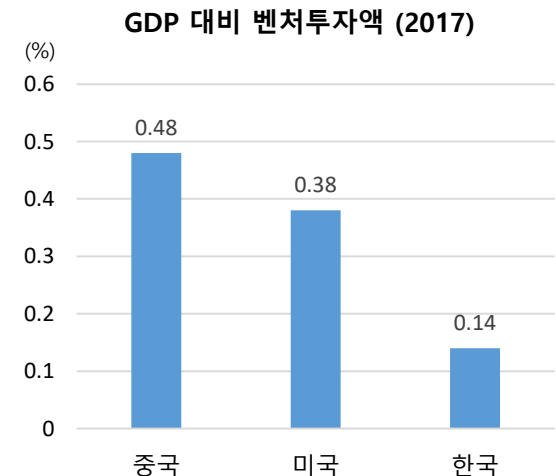
- 지난 수년간 혁신성장 자금생태계 조성 정책으로 혁신기업의 자금조달이 증가하고 국내에도 고성장 혁신기업이 출현하기 시작
 - ▶ 벤처투자와 코스닥 시장을 통한 자금조달이 크게 증가
 - ▶ 국내 유니콘(unicorn) 기업도 2018년말 기준 6개사로 증가
 - 유니콘 기업은 가치평가 10억달러 이상의 고성장 스타트업
 - 유니콘 기업 수('18): (미) 150, (중) 85, (한) 6
 - ▶ 해외 주요국 대비 벤처투자 비중은 아직까지 낮은 상황
 - 그러나, GDP 대비 벤처투자액(즉, 침투율)이 적절한 비교수단인지는 검증 필요



자료: 한국벤처캐피탈협회



자료: 한국거래소



자료: Dow Jones Venture Source US, China, 한국벤처캐피탈협회, IMF, CBinsight

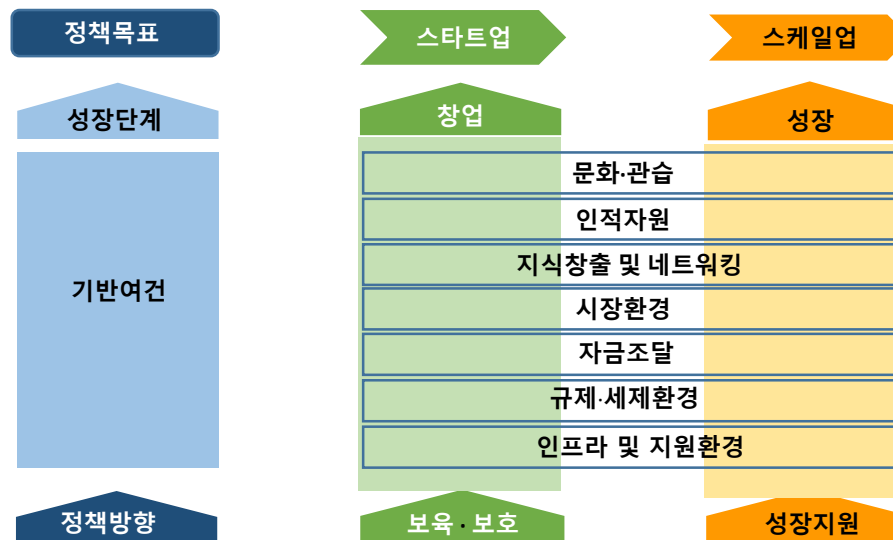
혁신성장과 스케일업

- 혁신성장의 궁극적 지향점은 **지속가능한 국민경제 성장동력**의 확보
 - › 민간주도의 생산적, 효율적 자원배분과 경제·사회 전반의 구조개혁은 지속적 성장동력 확보를 위한 프로세스와 인프라
- 요컨대, 혁신성장의 구현은 잠재 성장기업의 성장 잠재력이 실제 성장으로 이어지는 과정, 즉 **스케일업(scale-up)**의 여부에 달려있음
- 혁신성장(실물)을 지원하는 혁신금융도 **지속가능한 성장동력**의 확보와 **스케일업**을 지원하는 역할을 통해 소임을 다할 수 있음
 - › 특히, 혁신금융은 자본이 생산성이 높은 곳으로 흘러가도록 하는 효율적 자원배분에서 중요한 역할을 수행
 - 자본 배분의 효율은 기타 생산요소(기술, 인력)도 유인할 수 있는 구조
- 혁신금융의 효율적 자원배분 역할은 잠재 **성장기업의 선별(screening)**과 **성장 지원(support)**으로 집약
 - › 자원배분 역할은 잠재 성장기업의 선별과 지원을 담당하는 중개기관의 역량에 의존
 - 법제도, 상장 인프라 등은 중개기능을 지원하고 극대화하는 역할

스타트업 vs. 스케일업

- 최근 각국은 스타트업(start-up), 즉, 일반 창업정책으로부터 스케일업(scale-up), 즉, **고성장 창업벤처 정책**으로 정책적 관심이 이전되고 있음(영국, EU 등)
 - ▶ 성장·고용창출에서 스케일업 기업이 차지하는 비중이 높음에 주목
 - 미(영) 5%(6%) 고성장기업이 신규 일자리의 67%(54%) 창출(Kaufman 재단('10), Nesta('09))
 - 스케일업 기업(또는 Gazelle)은 고용 10명 이상, 매출·고용 성장률이 3년간 평균 20% 이상 기업 (OECD(2008))
 - ▶ 스케일업을 위한 필수조건은 정부 지원정책, 인재, 리더쉽, 판매망, 자금조달, 인프라
 - Sherry Coutu, Scale-up Report on UK Economic Growth('14)

스타트업과 스케일업 정책 프레임워크



스케일업을 위한 혁신금융의 필요조건

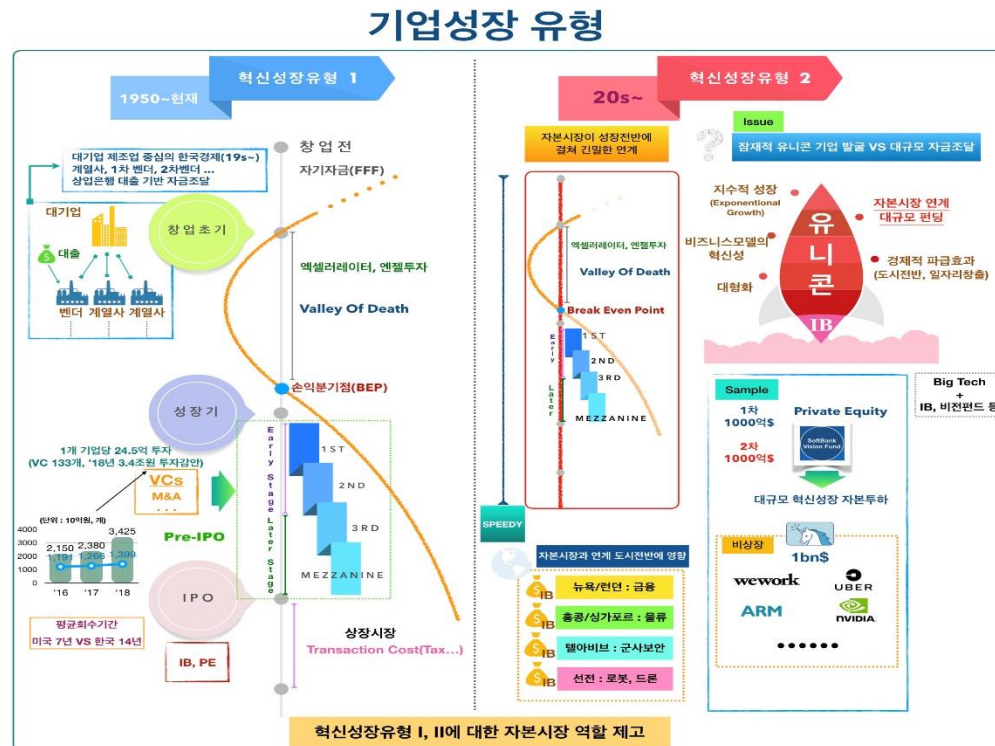
- 일부 미흡한 점에도 불구하고 혁신금융 관련 일련의 정책을 통해 스케일업을 위한 자금생태계 필요조건 각 요소에 대한 적절한 대응이 이루어지고 있는 것으로 평가
 - 스케일업 자금생태계 필요조건은 다음과 같음(Durufilé, Hellmann & Wilson(2016))
 - (1) 명시적 스케일업 정책
 - (2) 벤처캐피탈 대형화 및 역량강화
 - (3) 스케일업 기업에 대한 부채성 자금조달(대출·회사채) 활성화
 - (4) 기업의 벤처생태계 참여 확대(투자 및 M&A)
 - (5) IPO 시장 활성화
 - (6) 비상장 장외 유통시장 활성화

스케일업 자금생태계 필요조건 관련 정책 현황

필요조건	대책명	세부 추진사항
명시적 스케일업 정책	혁신창업 생태계 조성방안('17.2)	유니콘 기업 창출을 위한 집중지원 체계
	제2벤처 붐 확산 전략('19.3)	12조원 스케일업 전용펀드 등 스케일업 지원
벤처캐피탈 대형화 및 역량 강화	성장지원펀드 운영방안('18.3)	성장단계별 대규모 자금 공급(펀드당 최대 3천억원)
	혁신금융 추진방향('19.3)	성장지원펀드 자펀드 대형화 유도
스케일업 기업에 대한 부채성 자금조달 활성화	혁신창업 생태계 조성방안('17.2)	기술금융 확대 및 혁신모험펀드 연계 20조원 대출프로그램
	혁신금융 추진방향('19.3)	기업여신시스템 전면 혁신, 기존 스케일업 지원
기업의 벤처생태계 참여 확대	혁신창업 생태계 조성방안('17.2)	대기업 M&A 참여 인센티브(중소기업 지위 연장, 기술혁신형 세액공제)
	제2벤처 붐 확산 전략('19.3)	전략벤처투자 모펀드 결성
IPO 시장 활성화	혁신창업 생태계 조성방안('17.2)	코스닥 등 회수시장 경쟁력 제고
	자본시장 혁신방안('18.1)	코스닥시장 경쟁력 강화
	자본시장 혁신과제('18.11)	IPO 제도 개편 및 코넥스 역할 재정립
	혁신금융 추진방향('19.3)	코스닥·코넥스시장 활성화
비상장 장외 유통시장 활성화	비상장 중소벤처기업 중간회수 제도개선('17.11)	전문가 전용 플랫폼 신설, 관련 투자정보 확충

기업성장 양태의 변화: 유니콘의 예

- 2000년대 중반 이후 창업·벤처의 성장 양태가 벤처생태계의 전통적 진화 방식에서 급속성장 유형으로 급격히 변화하며 전세계적으로 다수의 유니콘 기업이 등장
 - ▶ 스마트폰 및 모바일 인터넷 기반 앱의 급증, 기존 산업구조의 변화를 가져오는 혁신적(disruptive) 서비스 및 서비스의 글로벌화
 - ▶ 높은 가치평가, 빠른 기업가치 상승("time to market cap"), 승자독식("category kings")
 - ▶ 4차 산업혁명으로 인한 산업구조 변화와 맞물려 기업성장 양태 변화의 지속 예상



자료: 금융투자협회

국내 유니콘의 외부자금 조달

- 국내 VC의 과소한 펀드 규모와 낮은 후속투자 비중으로 스케일업 지원의 한계 상존
 - ▶ '13-18' VC펀드 평균규모는 미, 중 1500억원, 한국 300억원이며 후속투자 비중은 미 90.7%, 한국 52.9%
 - ▶ 6개 국내 유니콘의 국내 자본조달율은 평균 6%에 불과하며 초기자본 투자 유치 이후, 높은 기업가치, 대규모 자본유치 및 성장 지원이 가능한 해외자본에 의존

국내 6개 유니콘의 외부자금 조달 현황

엘로모바일				L&P코스메틱			
날짜	투자유형	투자금액(억원)	국내/해외	날짜	투자유형	투자금액(억원)	국내/해외
2013년		-	국내	2015년 초		300	해외
2013년 말		100	국내	2015.12.20	구주매입	600	해외
2014년 4월		205	국내	2017.04.27		비공개	해외
2014.11.10	Venture Round	1139	해외	2018.10.23	구주인수	400	해외
2015.12.14	Venture Round	560	해외		해외	1300	100.0%
2016.02.16	Venture Round	363	해외		국내	0	0.0%
2016년 초	Growth Equity	80	해외				
2016.11.11	Conv. Note	115	해외				
		2257	88.1%				
	국내	305	11.9%				
우아한형제들				쿠방			
날짜	투자유형	투자금액(억원)	국내/해외	날짜	투자유형	투자금액(억원)	국내/해외
2011.07.13	Angel	3	국내	2010.06.23	Venture Round	-	
2012.02	Series A	20.6	국내	2011.03.29	Venture Round	215	국내/해외
2014.03	Series B, C	120	국내	2014.05.28	Venture Round	1100	해외
2014.11	Series D	400	해외	2014.12.10	Private Equity Round	3300	해외
2016.04	Series E	570	해외	2015.06.02	Private Equity Round	11000	해외
2017.10.30	Series F	350	국내	2016.07	담보대출	3000	해외
2018.12.20	Series G	3600	해외	2018.03	~Series H	2000	해외
		4570	90.3%	2018.04	Series I	4200	해외
	해외	494	9.7%	2018.11.20	Private Equity Round	22500	해외
	국내				해외	47100	99.5%
					국내	215	0.5%
비바 리퍼블리카				Bluehole(현 크래프톤)			
날짜	투자유형	투자금액(억원)	국내/해외	날짜	투자유형	투자금액(억원)	국내/해외
2014.07	Seed	10.1	국내	2008년말	RCPS	85	국내
2015.07.21	Series A	50	국내	2009	RCPS	27	국내
2016.04.13	Series B	265	해외	2009	RCPS	9	국내
2017.03.10	Series C	550	해외	2009년말	RCPS	135	국내
2018.06.18	Series D	400	해외	2011	CB	9	국내
2018.12.10	Series E	900	해외	2011	CB	150	국내
		2115	97.2%	2012	RCPS	4	국내
	해외			2014.06.23	CB 등	135	국내
	국내	60	2.8%	2017.01.31	지분투자 2.35% 확보	50	국내
				2018.06.13	Secondary Market, 지분 10%	5700	해외
				2018.09.12	구주인수	2000	국내
				2018.09.12	구주인수, 지분 0.8%	500	국내
					해외	5700	64.7%
					국내	3104	35.3%

자료: Crunchbase, 신문기사

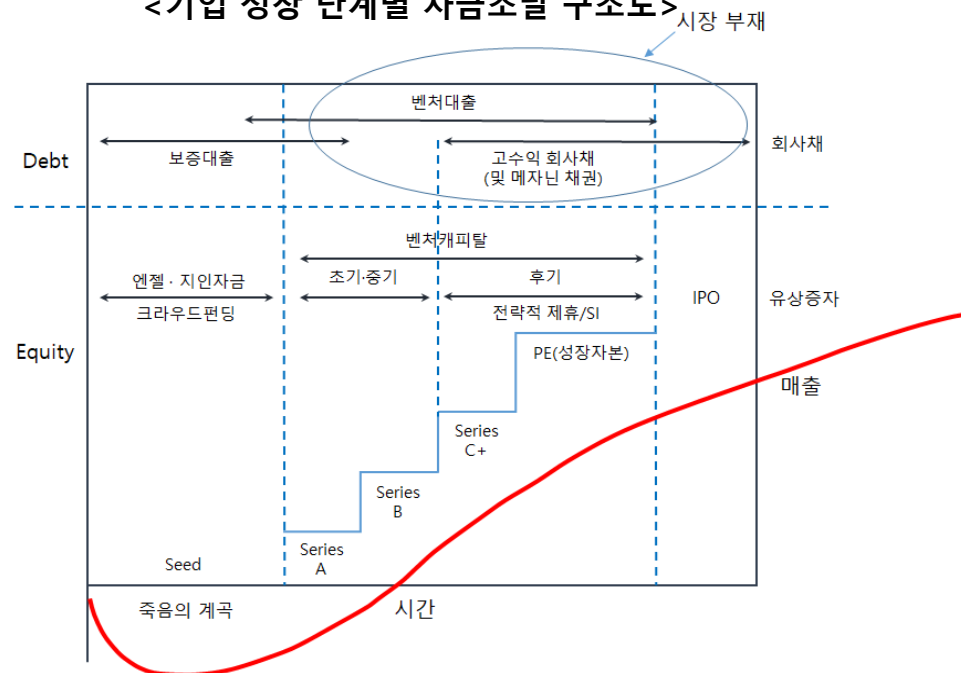
4

향후 혁신금융 정책과제

혁신성장을 위한 금융의 역할

- 혁신성장을 위한 금융의 역할은 고성장 기업을 발굴하고 이들 기업의 성장단계와 사업유형에 적합한 **대출, 투자 등 다양한 자금수요를 충족**시킬 수 있는 시스템을 확립하는 것
- '17년 하반기부터 혁신금융 관련 다양한 일련의 정책발표로 자금생태계 구성요소 각 부분에 대한 기본적인 정책적, 제도적 기반은 마련된 것으로 평가
 - › 향후 기존 정책의 후속작업 추진과 고도화에 주력하는 동시에 혁신금융의 원활한 역할에 필수적인 금융중개 기관의 유인체계를 고려한 정책집행이 필요
 - › 더불어, 스케일업 지원을 위해서 특정 성장지표(milestone)의 달성에 따른 금융과 성장지원을 복합한 패키지 지원방식을 시범적으로 시행해 볼 필요 (picking winners vs. retention)

<기업 성장 단계별 자금조달 구조도>



정책과제: 1. 성장단계 자본조달 구조개선

- 스타트업 기업에서 스케일업 기업으로의 성장에 따라 지분투자 이외의 부채성 자금조달이 필요
 - › 스케일업 기업의 자금수요는 성장이 지속됨에 따라 급증하며 이를 지속적으로 외부투자로 조달하는 것은 창업자 지분의 희석문제 발생
 - 스케일업 기업을 위한 부채성 자금조달 활성화는 창업·벤처의 간접금융 의존도를 낮추기 위한 그간의 정책적 노력과 배치되지 않음
- 창업 중·후기 중심의 스케일업 기업에 대한 민간 주도의 부채성 자금공급이 미흡하므로 향후 관련 자금공급 활성화 모색이 필요
 - › 자본 한계생산성이 높은 스케일업 기업에 대한 효율적 대규모 자금공급
- 스케일업 기업을 위한 부채성 자금조달원으로는 일반적으로 간접금융(대출)과 직접금융(고수익 회사채)을 모두 고려할 수 있음
 - › 간접금융(대출)은 초·중·후기, 고수익 회사채는 후기 성장단계에 적합
 - 현재 해외의 고성장 혁신기업들은 특수대출 형태인 벤처대출(venture debt)이나 고수익 회사채의 발행을 통해 대규모의 사업확장 자금을 조달하고 있음
 - › 관건은 기업여신시스템의 전면 혁신을 위한 적절한 유인체계와 스케일업 기업을 위한 우량(rising star) 고수익회사채 시장 조성 가능성임

정책과제: 2. 정책펀드 자금중개 역량강화

- 성장지원펀드 등 다양한 정책펀드를 통한 혁신기업 자금공급은 VC 및 PEF 운용사 등 민간 운용사의 자금중개 기능을 통해 구현
 - ▶ 혁신금융 정책으로 모험자본 확대를 위한 제도적 기반은 마련되었으나 실질적 중개역량 강화를 위한 세부 운용방침이 필요
 - 사모펀드 일원화 및 규제완화, 중기금융 전문투자중개회사 도입 등으로 제도적 기반은 마련
 - ▶ 혁신성장을 위한 중개기관의 요건은 (1)**충분한 자원**(deep pocket), (2)**가치제고 역량**(smart money), (3)**네트워크**(network), (4)**장기투자**(patient money)
 - 충분한 자원은 성장지원펀드의 자펀드 규모 확대와 후속투자 지원을 통해 해결
 - 장기투자는 존속기간이 존재하는 사모펀드 구조로 인해 본질적으로 제한
- 따라서, 자금배분의 효율성 제고를 위해서는 **가치제고 역량**과 **네트워크**를 갖춘 운용사의 선정과 평가체계가 중요
 - ▶ 가치제고 역량 평가와 이를 통한 운용사 선정을 통해 정책금융의 정책효과를 극대화할 필요
 - VC/PE 성과평가분석(performance attribution)을 통한 운용사 평가 및 선정
 - ▶ 해외 네트워크를 보유한 운용사 선정을 통해 혁신기업의 성장과 해외진출을 실질적으로 지원할 필요
 - 예를 들어, 성장지원펀드에서도 국내-해외 GP 공동운용펀드 출자를 검토할 필요

정책과제: 3. 기업의 혁신성장 생태계 참여 확대

- 기업의 혁신성장 생태계 참여는 투자 확대와 회수경로로서의 M&A 확대에 핵심적 역할을 수행하나 그간 발표된 대책은 기본적으로 제도변화를 통한 M&A 활성화 대책이라고 평가할 수 있음
 - ▶ 혁신창업 생태계 조성방안('17.11)
 - M&A를 저해하는 기술인력 탈취에 대한 징벌적 손해배상 확대, M&A시 피인수 벤처의 중소기업 지위 연장, 기술혁신형 M&A 세액공제 요건 완화 등
 - ▶ 제2벤처 붐 확산 전략('19.3)
 - 벤처지주회사 요건 완화 및 세제혜택, 대기업 M&A 성공사례 홍보, 전략 벤처투자 모펀드를 통한 대기업·금융사 전략투자 확대
- 전략적 투자자(즉, 기업)에 의한 투자와 M&A 활성화는 기업생태계의 가치사슬과 밀접하게 관련되어 있어 금융의 역할에 한계가 있음
 - ▶ 개방형 혁신(open innovation)을 추구하는 기업군과 글로벌 시장으로 확장 가능한 (scalable) 사업모델을 갖춘 중소·벤처기업의 저변이 중요
- 그럼에도 불구하고, 향후 혁신성장 정책의 일환으로 기업생태계의 변화를 유인할 수 있는 정책을 통해 장기적 관점에서 M&A 활성화를 지속적으로 모색할 필요
 - ▶ 현재 국내 M&A는 벤처투자 회수형 M&A보다 대형 합병 또는 PEF에 의해 주도되고 있으며 M&A에 특별한 제약요인은 없는 것으로 평가

정책과제: 4. 혁신금융 정책효과의 측정과 평가

- 혁신성장 관련하여 국내에 다양한 목적을 가진 정책펀드가 확대됨에 따라 정책금융의 체계적 관리 필요성이 점증
 - ▶ 정책자금 집행의 효율적 체계화를 위해서는 이를 추진할 수 있는 관제탑(control tower) 기능이 필요
 - 최근 관계부처 합동으로 “혁신성장 정책금융협의회”를 신설(19.3)
- 정책금융 협의체는 혁신성장 정책금융의 효율화를 위해 다음의 기능을 수행할 필요
 - ▶ (1) 정책금융 간 공동 조사연구를 통한 출자예산 조정
 - 중소·벤처기업의 자금수요 및 민간자금 규모 추산을 바탕으로 민간투자 구축효과 방지
 - ▶ (2) 출자영역 조정에 대한 협의와 연계 지원
 - 정책금융 공급의 중복 가능성에 대응하여 출자영역을 조율하여 정책금융 집행의 효율성을 제고하고 펀드 결성의 대형화를 지원
 - ▶ (3) 정책금융의 성과평가
 - 민간출자 유도라는 정책금융의 정책효과 달성 및 효율적 집행 여부에 대한 평가
 - 운용사 및 피투자기업에 대한 성과측정 및 사후관리

정책과제: 5.혁신성장 규제체계 발전과제(1)

- 규제체계의 변화는 관련 법률의 개정을 수반하나, 큰 폭의 변화로 인한 기존 조문과의 조화나 규제흠결이 발생할 여지를 점검할 필요
 - ▶ 예컨대, 공사로 개념은 자본시장법 외에도 다른 여러 금융 관련 법제에서 사용하고 있으므로, 개념의 변화가 가져올 규제환경의 변화를 면밀히 검토해야 할 것임
 - 규제흠결은 투자자보호의 공백으로 이어져 시장신뢰에 큰 걸림돌로 작용할 수밖에 없음
- 법률이 개정되어도 감독실무나 태도가 변하지 않는다면 그림자규제로 인해 그 실효성이 반감될 수밖에 없으므로 감독실무에서의 해석과 적용도 명확히 할 필요
 - ▶ 특히, 영업행위규제에 대한 사후규제로의 전환은 명확한 해석과 감독기관의 적시 대응을 요구함으로써 감독실무의 변화도 요구됨

정책과제: 5. 혁신성장 규제체계 발전과제(2)

- 스케일업을 위한 부채성 자금공급 활성화를 위해서는 중장기적으로 고수익회사채 시장의 육성이 필요하며, 이를 위해 사채관리 관련 규제체계의 변화도 요구됨
 - ▶ 특히, 재무제한조항을 위험에 맞게 설계하여 발행할 수 있는 규제환경 필요
 - ▶ 사채시장의 투자자보호는 발행기업의 도산과 관련되어 있어 보호의 차원이 다르므로, 사채관리회사와 관련한 규제개선이 동반되어야 함
 - 이는 전문투자자라고 하여 도산 시에 적절히 대응할 수 있는 것은 아니기 때문
- 혁신성장을 위한 규제체계의 개혁에는 세제상 혜택에 대한 근거 마련도 필수적이므로, 필요조문의 점검과 관련 부처와의 긴밀한 협조가 요구됨
 - ▶ 예컨대, 신탁법상 자산유동화로 신탁의 수익증권을 발행할 수 있어도 세제상의 취급이 명확하지 않아 현재의 실무에서는 자산유동화 시 신탁에 의한 수익증권 발행을 하지 않고 있음
 - ▶ 크라우드펀딩과 관련해서도 현재 1회성 소액의 소득공제에 그쳐 실효성이 떨어지므로, 초기 위험사업에 대한 적극적인 투자가 가능하도록 영국이나 일본의 사례를 참조하여 투자손실에 대한 소득공제도 고려해 볼 필요