

국내 창업정책 분석 및 서울시 창업생태계 정책 도출: Evidence-informed Policy(EIP) 방법을 기반으로

김가영 (경상국립대 경영학부, 조교수)*

이우진 (국민대학교 글로벌창업벤처대학원, 부교수)**

최병철 (한국외국어대학교 경영학부, 부교수)**

국문 요약

최근 경제 불확실성과 저출산·고령화로 인한 성장동력 부재의 문제 속에서 스타트업의 급성장이 새로운 돌파구로 주목받고 있다. 2023년 정부는 "스타트업 코리아" 정책을 통해 우수한 인력과 자본을 국내 창업생태계로 유입시키며 지속적인 성장을 목표로 하고 있다. 또한 정부보조금 형식의 창업지원을 탈피하고 민간 자본을 창업생태계로 유입하여 새로운 지원방식을 검토 중이다. 그러나 중앙정부의 창업지원 정책은 수도권 편중 및 특정 업종에 집중되는 등 한계를 드러내며, 창업생태계의 질적 고도화와 지역 창업생태계 고유의 특성을 살려 발전 시키는데 의견을 모으고 있다. 이에 본 연구에서는 국내 중앙정부 및 지역 창업생태계 현황을 분석하고 기존 정책을 평가하여, 중장기적인 관점에서 지속가능한 창업생태계 정책 수립안을 제시하고자 한다. 특히, 국내 지역창업생태계에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 서울지역을 중심으로 지역창업생태계 활성화를 위한 창업정책 비전을 달성하고 글로벌 시장에서 경쟁력 있는 창업환경을 조성하기 위해 창업생태계 구성요소 관점에서 정책을 분석하고자 한다. 이를 위하여, 본 연구에서는 정책도출을 위한 Evidence-informed policy making 프로세스를 적용하였다. 1단계 기초문헌조사에서는 중앙정부 창업정책 (E1), 서울시의 창업정책 (E2) 분석 및 Startup Genome 글로벌 창업생태계 결과 (E3) 분석하였다. 또한 국내 창업생태계 주요 이해관계자들의 전문가 집단인터뷰 및 델파이조사 (E4)를 통해 다양한 증거를 수집하고 2단계에서는 이를 수집된 데이터를 기반으로 창업생태계 구성요소 관점에서 키워드 분류 및 선별하는 과정을 거친다. 3단계에서는 서울의 비전 및 특성에 따라 중장기 관점에서 지역에 적합한 창업정책을 도출하였으며, 지자체의 정책 비전 및 실행가능성을 고려하여 최종적으로 6개의 정책을 도출하였다. 본 연구를 통해 서울을 중심으로 한 국내 지역창업생태계의 중장기 정책 방안의 우선순위를 제시하고 세부 실행방안을 제시하고자 한다.

핵심주제어: 창업정책, 지역창업생태계, 중장기 창업지원전략, 스타트업

1. 서론

최근 세계 경제는 불확실성이 증가하고 있으며, 저출산과 고령화로 인해 새로운 성장동력이 절실히 요구되고 있다. 이러한 배경 속에서 혁신적이고 유연한 조직인 스타트업이 경제적 돌파구로 주목받고 있으며, 정책 입안자들은 지역 및 국가 차원에서 창업을 활성화시키기 위한 효율적인 전략을 모색하고 있다(Audretsch & Belitzki, 2021). 특히, 실리콘밸리를 중심으로 스타트업의 급성장 사례가 다수 발생하면서(Audretsch, 2021) 창업생태계 (Entrepreneurial Ecosystem)의 변화야말로 경제 성장과 발전의 기반이 된다는 공감대가 확산하고 있다 (Pahnke & Welter, 2019).

창업생태계란 다양한 행위자(actor)들이 상호 연결되어 활동

하는 공동체로 정의하며, 이들 간의 복잡한 상호작용이 창업을 촉진하는 환경 내에서 이루어지며 자립적이며 유연한 벤처의 탄생 및 성장을 지원한다(Roundy, et al., 2018).

창업생태계를 촉진하기 위해서는 창업생태계 정책 (policy)이 필수요소로, 적절한 창업정책 수립은 성공의 주요 요인으로 밝혀져 왔다(Arshed, 2017; Arshed, et al., 2014). 그러나 창업생태계를 활성화 함에 있어 충분한 이해 없이 다양한 창업정책들이 시행되어 오며(Cavallo, et al., 2019), 지역의 발전을 저해하는 요소가 되기도 한다.

우리나라 정부는 이러한 글로벌 흐름에 대응하기 위해 2023년 '스타트업 코리아'를 발표하며 국내외 우수한 인력과 자본을 국내 창업생태계로 유입시키고, 지속 가능한 성장 구조를 구축하고자 강력한 의지를 표명하였다. 이를 통해 창업생태계를 활성화하고 경제의 선순환 구조를 촉진하려는 노력이 강

* 제1저자, 경상국립대 경영학부, gykim@gnu.ac.kr

** 교신저자, 국민대학교 글로벌창업벤처대학원/경영학부, drlee@kookmin.ac.kr

*** 참여저자, 한국외국어대학교 경영학부, bchoi@hufs.ac.kr

투고일: 2024-09-16 · 수정일: 2024-10-11 · 게재확정일: 2024-10-23

화되고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 중앙정부 차원에서 추진해 온 창업생태계 지원 정책은 여전히 한계를 드러내고 있다. 양적 성장은 이뤄졌으나, 질적 고도화의 필요성이 대두되고 있으며, 특히 특정 산업에 편중된 투자와 내수 중심의 창업 정책이 한계로 작용하고 있다(관계부처 합동, 2023.8.30).

이와 더불어, 기존 정책 지원이 수도권에 지나치게 집중되어 있다는 점 역시 문제로 지적되고 있다. 수도권 중심의 창업 환경은 비수도권 지역의 성장을 저해하고 있으며, 각 지역이 지닌 고유한 산업적 특성을 반영하지 못하는 정책의 한계는 지역 창업생태계의 발전에 부정적인 영향을 미치고 있다.

선행연구에서는 선진 창업국가의 정책 모방은 정책 동일화의 함정에 빠져 비효율성을 높일 수 있으며(Brown & Mason, 2017), 단편적인 관점은 특정 계층의 대상자만을 돕거나 단순 창업활동만을 증가시키는 결과로 나타날 수 있음을 경고한다(Brown & Mawson, 2019). 이는 창업생태계 내 실무와 이론적 발전 사이의 격차를 심화시키고 창업정책 수립이 오히려 창업생태계 발전을 저해시킬 수 있다(Acs, et al., 2017; Brown & Mason, 2017). 이에 따라, 각 지역의 특색을 고려한 중장기 관점의 창업 정책 수립의 필요성이 높아지고 있다.

세계 여러도시들은 각자의 고유한 자원과 역량을 바탕으로 창업 정책을 특성화하고 있다. 실리콘밸리의 IT산업, 뉴욕의 패션 산업, 런던의 핀테크 산업 등은 그 지역이 가진 강점을 최대한 활용한 창업생태계 전략의 대표적인 사례이다. 특히, 국가 규모는 작으나 펀딩 및 인계면에서 우수한 평가를 받고 있는 싱가포르의 경우, 정부주도의 보편적 창업정책 (StartupSG)과 민간주도의 딥테크 창업지원정책 (SGinnovate)을 구분되어 시너지를 창출하고 있다. 정부의 파격적인 창업지원정책과 딥테크 분야를 중심으로 과감한 민간 이양 및 자생적 생태계 구축은 해외 우수 외국인들이 생활하기 좋은 환경과 제도적 기반으로 연결되어 긍정적 성과를 창출하고 있다. 이러한 전략은 해당 도시들의 경제 성장을 견인하는 주요 요인으로 작용하고 있으며, 도시 특성에 맞춘 창업 정책이 글로벌 경쟁력 확보의 핵심임을 입증하고 있다. 그러나 국내의 경우, 글로벌 창업생태계 평가기관인 스타트업 지놈 (Startup Genome)에 따르면 2023년 기준 상위 30위권 내에 선정된 도시는 서울 1곳뿐이며, 이는 미국의 13개 도시에 비해 현저히 낮은 수치이다. 이는 수도권과 비수도권 간의 창업 환경 양극화 및 각 지역의 주력 산업과 연계된 창업 정책의 부족함을 보여준다.

따라서, 각 지역의 고유한 특성에 기반한 맞춤형 창업생태계 활성화 전략이 요구되는 시점이다. 중앙정부의 일률적인 지원보다는 각 지역의 특성을 반영하여 중장기적 관점에서 지속 가능한 성장 기반을 구축할 수 있는 창업 정책이 필요하다. 이를 위해서는 각 지역의 창업생태계 특성과 현황에 대한 체계적인 분석과 기존 지원 정책의 한계를 보완할 수 있는 대안적 접근이 필수적이다.

본 연구는 이러한 필요성에 따라, 증거영향정책 (Evidence-informed policy) 결정프로세스를 도입하여 국내 지역창업생태

계의 활성화를 위한 맞춤형 전략을 제시하고자 한다. 증거중심정책의 기본개념은 정책을 수립하는데 있어 의견 (opinion)이나 이념 (ideology)이 아닌 증거 (evidence)를 중심에 두고 결정해야한다는 것이며, 최근 미국, 유럽 등에서는 정책 현장에서 적용하는 사례가 늘어나고 있다(윤성원, 2022).

국내에서는 소수이지만 세부 분야별 정책연구에서 증거기반 정책개념을 활용하는 사례가 등장하고 있다(양진우, 2020; 최지현, 2021; 강성만, 2021; 김태윤 외, 2022). 따라서 본 연구에서는 증거영향정책 프레임워크를 도입하여 중앙정부 및 서울지방의 창업정책 기초문헌조사 및 세계 창업생태계 조사보고서인 Startup Genome 평가 및 평가지표를 검토하였다. 또한 20여명의 분야별 창업생태계 전문가를 초청하여 서울지역 창업발전을 위한 정책에 대하여 FGI(Focus Group Interview) 및 델파이 (Delphi)조사를 실시하였다. 이를 기반으로 도출한 결과를 기반으로 정책 분야별 키워드로 재분류하고 창업생태계 구성요소에 따라 정책키워드로 범주화 한 후 중장기 관점에서 주요한 정책분야를 도출하였다.

II. 이론적 배경

2.1. 창업생태계 정책

생태계라는 개념이 창업에 적용되고, 최근 10년간 더욱 주목을 받으면서 창업생태계에 대한 연구와 정책의 관심이 크게 높아졌다(Audretsch, et al., 2019). 창업이 경제성장의 중요한 동력으로 인식되면서 정부 경제 개발 의제에서 창업정책이 중요한 화두로 떠오르게 되었다. 특히 창업이 사회적으로 깊게 뿌리내린 활동으로 인식되면서 단순히 개별 창업자와 벤처를 지원하는 것만이 효과적이지 않음을 깨닫게 되고(Mason & Brown, 2014), 최근에는 창업생태계의 고도화 측면에서 정책 방향성을 고민하기 시작했다(Roundy, 2019; Roundy, et al., 2018). 창업생태계는 개인 수준의 행동으로 작동하지만(Spiegel, 2017), 복합적인 사회경제구조로서 행위자들과 제도적 이해관계자들과의 다양한 상호작용에 의존하게 된다(Sussan & Acs, 2017). 따라서 종종 거시적인 관점의 창업생태계에 대한 이해가 부족하거나, 부분적이고 낙관적인 미시적 관점으로 인해 정책 설계 및 그 결과에 대해서 잘못된 인식을 초래하기도 한다(Nightingale & Coad, 2014). 즉, 창업활동은 미시적 수준의 행동으로 나타나지만 정책은 지역이나 국가 단위의 거시적 수준의 집합적 결과에 초점을 맞추기 때문에 이를 수행하는 중간지원조직인 지방정부와 지원조직의 역할이 매우 중요하다(Carayannis et al., 2022; Knox & Arshed, 2022).

이렇듯, 창업생태계 정책은 창업생태계와 밀접한 관련성을 띄고 있으며, 생태계 내 다양한 행위자를 통합하고 복잡하고 다층적인 상호작용에 참여할 수 있도록 설계되어야 한다(Isenberg, 2010; Theodoraki, et al., 2018). 따라서, 정책입안자는 거시적 및 미시적 수준의 제도적 환경과 연계된 연쇄효과

를 고려할 필요가 있다(Cao & Shi, 2021). 예를 들어, 지방 대학에 창업교육을 지원하여도 졸업한 창업가들이 해당 지역에서 정주하며 벤처를 할 수 있는 환경을 조성하지 않거나, 거래할 기업이나 자금책이 없이 단순히 벤처자금만 지원하는 것은 효과가 떨어질 수 있다(Mason & Brown, 2014).

또한, 각 정책은 상호배타적보다는 상호보완적으로 고려되어야 한다. 물론 창업생태계의 구성요소인 시장, 자금, 지식과 같은 핵심자원의 역량을 높이는 것도 필수적이거나, 역동적이고 복합적으로 이루어진 창업생태계의 상호연결성을 발전시키기 위해서는 기존의 접근방식을 넘어설 필요가 있다(Autio & Levie, 2017).

셋째로, 지역창업생태계 맥락에서 창업정책은 공공자원 투입을 통해 자원에 대한 접근성을 높이고 효율적으로 사용할 수 있도록 더 나은 창업 환경을 조성하는데 초점을 맞출 필요가 있다(Xu & Dobson, 2019).

마지막으로, 창업정책은 가용가능한 지역의 자원, 문화 및 창업지속성 등 창업환경에 강력하게 영향을 미치는 고유한 지역적 맥락을 고려하여 설계되어야 한다(Audretsch & Belitski, 2021).

따라서 본 연구에서는 이러한 창업생태계의 특성을 고려한 지역 창업정책 도출을 위하여 거시적으로는 중앙정부차원의 정책 및 지방정부(서울)의 창업정책을 검토하여 공통점을 도출하고 이러한 정책이 Startup Genome이라는 창업생태계 평가 지표에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 미시적으로는 창업생태계 내 주요 행위자들의 의견을 취합하여 지역적 맥락에 적합한 중장기 창업생태계 정책을 고안하고자 한다.

2.2. 중앙정부의 창업생태계 정책

2017년부터 최근까지의 중앙정부 창업지원 정책은 혁신 창업생태계 조성 및 벤처기업 육성을 중심으로 다각적인 정책적 노력을 기울여왔다. 2017년 문재인 정부는 ‘혁신창업생태계 조성방안’을 통해 중소벤처기업부를 신설하고, 중소기업과 벤처기업을 위한 종합적인 육성 계획을 수립하였다. 이 시기의 정책은 창업 친화적 환경 조성 및 벤처투자자금의 대규모 증대를 목표로 하였으며, 이를 통해 기술 창업을 활성화하고 창업 실패에 대한 부담을 줄이는 다양한 제도적 지원책을 마련하였다. 특히, 혁신기업에 대한 모험자본의 공급 확대와 TIPS 프로그램 강화 등을 통해 혁신기업의 성장 기반을 마련하고, 유니콘기업 육성을 목표로 한 정책이 본격적으로 추진되었다(관계부처합동 보도자료, 2017)

이후 2019년 정부는 제2벤처붐 확산을 위한 전략을 발표하며 기술 창업과 벤처투자의 질적 성장을 더욱 강조하였다. 미국과 중국 등에서 기술 기반 벤처기업들이 경제 성장을 이끄는 핵심 기업으로 부상하면서, 한국도 이에 대응해 벤처강국으로 재도약하기 위한 노력을 지속하였다.

창업과 투자, 회수 시장의 선순환 생태계를 구축하고, 대규

모 모험자본과 세계 혜택을 통해 벤처투자 환경을 개선하는 한편, 제도적 지원 시스템을 강화하여 창업 실패에 대한 부담을 완화하였다. 특히, 바이오헬스, AI, ICT 등 신산업 분야의 기술 창업을 장려하고, 글로벌화 지원을 통해 국내 스타트업의 해외 진출을 적극적으로 도모하였다.

2020년 이후에는 4차 산업혁명과 디지털 경제로의 대전환을 맞이하며 ‘스마트 대한민국’이라는 비전을 제시하였다. 중소벤처기업을 중심으로 AI와 빅데이터를 활용한 스마트공장 서비스 도입을 지원하고, 소상공인에게도 스마트 기술을 적용하여 경쟁력을 강화하였다. 또한, K-유니콘 프로젝트와 규제자유특구를 통해 글로벌 창업생태계를 활성화하고, 지역 창업 거점 확대 및 창업 친화적 인프라 조성을 목표로 했다. 이러한 노력은 2021년 ‘제2벤처붐’을 기반으로 벤처강국으로의 도약을 위한 정책으로 이어졌으며, 스타트업과 대기업 간의 협력을 촉진하고, 스케일업과 글로벌화를 지원하는 체계를 구축하였다.

2021년부터 2023년까지 중소벤처기업부는 디지털 대전환을 선도하며 세계 최고 수준의 혁신 창업국가를 목표로 한 창업지원정책을 수립하였다. 창업지원 예산은 2016년 대비 2.5배 증가한 1.4조원에 달했으며, 이를 바탕으로 신설 법인과 벤처투자가 역대 최고치를 기록하는 등 창업의 양적·질적 성장이 이루어졌다. 정부는 시스템 반도체, 바이오헬스, 미래차 등 신산업 및 혁신 스타트업을 집중 육성하기 위한 정책적 지원을 강화하였으며, TIPS 프로그램과 글로벌 협업 플랫폼을 통해 민간주도형 창업생태계를 조성하고자 하였다. 또한 지역 간 창업격차를 해소하고, 청년 창업을 지원하는 다양한 맞춤형 프로그램을 도입하였다.

2023년에는 ‘스타트업 코리아’ 정책을 통해 글로벌 창업대국으로 도약하기 위한 중장기 전략을 수립하고, 글로벌 유니콘기업 육성, 벤처투자 규모 확대, 지역 창업 활성화 등을 목표로 설정하였다. 이러한 정책들은 스케일업 및 글로벌 진출을 촉진하고, 혁신기술 중심의 창업생태계 조성에 중점을 두고 추진되었다.



<그림 1> 정부부처의 창업지원정책 분석

2.3. 서울의 창업생태계 정책

2019년부터 2023년까지 서울시는 글로벌 창업도시로의 도약을 목표로 다양한 창업지원 정책을 수립하고 추진해왔다. 2019년에는 '글로벌 TOP 5 창업도시 서울'을 목표로 스타트업 생태계의 기반 조성을 본격화하였으며, 글로벌 인재 유치, 기술창업 공간 확충, 투자시장 활성화 등을 중심으로 창업생태계의 전방위적인 성장을 도모하였다. 특히, 기술기반 창업과 글로벌시장 진출을 위한 정책들이 도입되었고, 테스트베드 도시로서의 서울의 역할을 강화하며, 신기술 제품의 실증과 판로 개척을 지원하였다. 이러한 정책적 노력은 서울이 글로벌 창업도시로 자리매김하기 위한 중요한 발판을 마련하였다(서울시 보도자료, 2019.4).

2020년에는 '스타트업 3대 스케일업전략'을 통해 창업기업의 본격적인 성장과 글로벌 진출을 촉진하는 정책이 이어졌다. 성장 가속화, 글로벌화, 클러스터 강화를 목표로 하여, 기술창업 공간 확충과 혁신 인재 양성, 글로벌 파트너와의 연계를 통한 해외 진출 지원 등이 이루어졌다. 특히, 글로벌 대기업과의 협력을 통한 스타트업의 해외 진출을 적극적으로 지원하고, 대학을 중심으로 창업 DNA 확산을 목표로 캠퍼스타운을 확대하는 등 클러스터 중심의 창업생태계를 강화하였다. 이러한 정책은 서울의 창업기업들이 국제적인 경쟁력을 갖추고 글로벌시장에서 성장할 수 있는 기반을 마련하는 데 기여하였다(김의승, 2020).

2021년부터는 '스마트서울 플랫폼 6S'를 도입하여, 디지털 전환과 사회안전망 강화를 위한 첨단 기술 융합 정책이 추진되었다. 이를 통해 서울 전역에 IoT 센서와 AI 기반의 스마트인프라를 구축하고, 데이터 경제 활성화를 위한 스마트도시 정책이 본격화되었다(이원복, 2020). 또한, 스타트업과 대기업의 글로벌 동반 진출을 촉진하는 정책이 강화되었으며, 서울의 창업생태계가 단순히 국내에 머무르지 않고, 글로벌 무대에서 경쟁력을 갖출 수 있도록 지원하는 다양한 프로그램이 마련되었다(서울시 보도자료, 2021.2).

2023년에는 '서울창업정책 2030'을 통해 유니콘기업 육성과 글로벌 창업 허브로서의 도약을 목표로 한 정책들이 더욱 구체화되었으며, 공간, 기술, 투자, 인재 등의 분야에서 체계적인 지원이 이루어졌다.



<그림 2> 서울시 5개년 창업지원 정책

2.4. 서울시의 글로벌 창업생태계 평가 순위 (Startup Genome)

Startup Genome은 전 세계 혁신 정책을 자문하고 연구하는 기관으로, 데이터를 기반으로 스타트업 생태계를 분석하며, 이를 통해 각 지역의 혁신 정책 수립을 지원한다. 이 기관은 45개 이상의 국가와 6개 대륙에 걸쳐 100개 이상의 고객을 보유하고 있으며, 280개 이상의 도시에 걸쳐 300만 개 이상의 기업 데이터를 활용해 독립적인 연구를 수행해왔다.

Global Startup Ecosystem Report (GSER)는 창업자, 투자자, 정책 입안자를 위해 세 가지 핵심 질문에 답하기 위한 연구를 제공한다. 첫째, 초기 단계 스타트업이 세계적으로 성공할 수 있는 기회는 어디에 있는가? 둘째, 지역에 따라 스타트업 생태계가 성장하거나 뒤처지는 이유는 무엇인가? 셋째, 스타트업 생태계가 글로벌 혁명에서 성공 가능성을 높이기 위한 방법은 무엇인가? 이러한 질문을 바탕으로 각 도시의 창업생태계가 발전할 수 있는 기회를 평가한다(Genome, 2023).

서울의 스타트업 생태계는 2022년 10위, 2023년 12위를 기록하며 순위가 변동되었다. 2020년부터 상위 3개 도시는 실리콘밸리(1위), 뉴욕과 런던(공동 2위)로 유지되었으며, 2023년 기준 LA와 텔아비브가 보스턴과 베이징을 제치고 순위권에 진입했다. 싱가포르의 경우 유니콘기업 수와 투자 유치, 초기 투자 건수 증가로 순위가 급상승했다.

서울의 경우 Exit점수는 5점, 생태계 가치는 8점, 스타트업 성공률은 5점으로 평가되었으며, Series C 이상의 대규모 Exit이 더 필요하다는 분석이 나왔다. 서울의 펀딩 접근성은 7점, 펀딩 품질과 활동성은 8점으로 도쿄, 베를린, 토론토와 유사한 수준으로 나타났다. 그러나 로컬 시장 접근성은 3점, 글로벌 선도 기업은 7점, 시장 품질은 3점으로 싱가포르와 텔아비브에 비해 저조한 평가를 받았다(Genome, 2023).

서울의 로컬 연결성은 8점, 글로벌 연결성은 6점으로 평가되었으며, 창업기획자 수와 밋업 비율은 양호한 수준이지만, 글로벌 연결성이 다소 부족한 것으로 나타났다. 기술 인력의 양과 질은 각각 5점과 6점으로 평가되었으며, 생명과학 공급처는 9점, 스케일 경험치와 스타트업 경험치는 각각 6점과 8점으로 평가되었다. 다만, 생명과학 품질과 연구 부문에서 낮은 점수를 기록하며 개선이 필요하다는 분석이 나왔다.

서울의 특허 부문은 9점으로 높은 평가를 받았으나, 연구 부문은 2점에 머물렀다. 이는 SCI급 논문 실적과 학제 간 융합 연구를 활성화하기 위한 정책적 지원이 부족하다는 점을 시사한다. 2023년 서울의 순위 하락에 영향을 미친 주요 항목 중 하나는 Market Reach로, 1점을 기록하며 순위가 하락했다. Market Reach의 핵심 요소인 글로벌 선도 기업 수와 Exit 규모, 해외 지사 스타트업 수 등에서 미흡한 점이 발견되었으며, 글로벌 확장성과 성장을 위한 정책적 보완이 필요하다.

ECOSYSTEMS	OVERALL RANKING	PERFORMANCE	FUNDING	CONNECTEDNESS	MARKET REACH	KNOWLEDGE	TALENT + EXPERIENCE
SILICON VALLEY	1	10	10	10	10	9	10
NEW YORK CITY	2 (tied)	10	10	10	10	6	10
LONDON	2 (tied)	9	10	10	10	6	10
LOS ANGELES	4	10	10	8	9	6	9
TEL AVIV	5	9	9	9	10	5	8
BOSTON	6	9	9	8	9	6	10
BEIJING	7	10	4	3	8	10	10
SINGAPORE	8	7	9	9	9	1	7
SHANGHAI	9	9	3	1	6	10	9
SEATTLE	10	8	6	4	8	7	8
WASHINGTON, D.C.	11	8	5	2	9	3	8
SEOUL	12	7	8	7	1	8	7

출처: GESR Report, 2023

<그림 3> 2023년 Startup Genome 평가 결과

III. 연구 방법

3.1. Evidence-informed policy making

증거기반정책(Evidence-based policy)은 1990년대에 서구의 행정과 정책에서 핵심적으로 활용되던 패러다임으로 최근 사회과학 분야에서 주목받고 있다(한승훈·안혜선, 2021). 이는 개개인의 의견 (opinion)이나 이념 (ideology) 기반 정책 결정과는 대비되는 개념으로 데이터 및 과학적 근거에 기반하여 정책을 바라보고 연구하며 결정하는 것이 바람직하다는 기조이다. 본 연구에서는 의사결정 과정에서 가장 신뢰할 수 있는 과학적 증거와 데이터를 활용하여 정책을 수립하는 방식인 증거영향정책 (Evidence-informed policy:EIP)를 적용하였다. 이는 의사결정자가 정책을 만들거나 시행할 때 경험적, 통계적, 연구적 데이터를 활용함으로써 정책의 효과성과 적절성을 높일려는 목적을 지니고 있다(Nutley, et al, 2007).

EIP를 수행하기 위해서는 첫째, 정책적 이슈를 명확히 정의

하고 관련된 증거를 체계적으로 수집해야한다. 여기에는 문헌 리뷰, 행정자료, 메타분석, 실증연구 등이 포함된다. 둘째, 이렇게 수집된 증거를 비판적으로 평가하고 정책 맥락에서 어떤 의미를 가지는지 분석한다. 셋째, 다양한 출처에서 얻은 증거를 통합하여 종합적인 시각을 구축하고 정책대안을 평가하는 통합작업이 필요하다(Nutley, et al, 2007).

미국에서는 증거기반 정책 결정위원회 (U.S Commission on Evidence Based Policy making)이라는 당을 초월한 위원회가 결성되어 운영되었으며, 이러한 과학적 분석을 기반으로 정책 결정 과정에 활용하도록 하는 증거법 (Evidence Act)가 통과되어 시행되고 있다(한승훈·안혜선, 2021).

우리나라의 경우 이러한 증거기반정책이 넓고 깊게 논의되고 있지는 않으나, 2000년대에 들어서 학문의 발전과 함께 정책분야에 증거의 역할이 강조되고 있다(윤성원, 2022). 증거기반의 기존연구들은 대부분 증거의 질을 어떻게 높일 것인가를 관점으로 접근하였으나 증거의 합리성에 대한 지나친 강조는 창업생태계와 같이 불확실성 (uncertainty)과 맥락적 요인 (contextual factor)이 중요한 분야에서는 좋은 결정으로 이어지지 않을 수 있다는 비판이 제기된다(최영준 외, 2016).

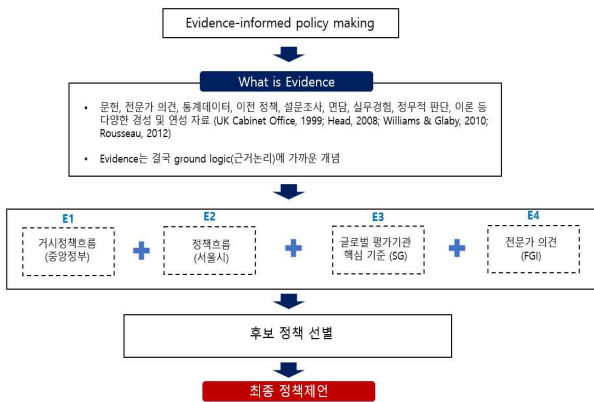
따라서 본 연구에서는 증거영향정책 (Evidence-informed policy making)을 적용하고자 한다. 이는 증거기반정책처럼 기존 증거를 적극적으로 사용하면서도, 불확실성을 적극 고려하고 증거의 질적수준이 제한되는 상황에서 의사결정을 하는 방법이다. 앞서 제시한것처럼 창업생태계는 복잡성을 가지고 계획하는 상황에 매우 적합하다고 할 수 있으며, 이러한 상황에서 가장 적합한 정책의사결정 방법론으로 EIP를 제시하고 있다(Innes & Booher, 2010).

Epstein(2009)은 증거기반행정보다 증거영향행정이 더 나올 수 있는 이유로 증거가 결정을 제한하지 (limited) 않고, 더 풍부하게 (enriched) 할 수 있기 때문이라고 지적한 바 있다. 특히, 불확실성이 강한 상황에서는 증거기반행정보다는 다양한 해석과 함께 집합적으로 증거를 취합하고 대안을 만들어내는 것이 더욱 중요해진다.

이를 위해, 본 연구에서는 EIP를 적용하여 <그림 1>과 같이 4가지 유형의 정책 증거를 수집하고, 각각의 증거들을 비교분석하여 중장기 관점에서 서울시 창업정책에 유효한 창업정책들을 도출하고자 한다. 먼저, 1단계에서는 2017년부터 2023년까지의 중앙부처 창업정책 (Evidence1, E1)을 조사하고, 최근 5개년간의 서울시 창업정책 (E2)을 분석한다. 또한 서울시 창업데이터를 기반으로 평가된 글로벌 평가기관 Startup Genome의 핵심기준 및 결과 (E3)를 살펴본다.

마지막으로 서울시 창업생태계의 다양한 이해관계자 (창업가, 투자자, 기관전문가)를 대상으로 FGI 및 델파이조사 (E4)를 실시하여 그 결과를 비교분석한다.

2단계에서는 각각의 증거들을 교차로 분석하여 공통 분모 및 차이점을 도출하고 정책 키워드별로 분류하는 작업을 실시한다. 3단계에서는 2단계 결과를 기반으로 서울시 창업생태계에 적합한 중장기 창업지원 정책 후보안을 도출한다.



<그림 4> Evidence-informed Policy Making Process

<표 1> EIP 단계별 수행 및 산출물

단계	분석절차	주요 결과물
1단계. Policy Formulation	문헌조사, 이해관계자 FGI	최근 5년간 중앙정부 창업지원정책 자료 (보도자료, 정책보고서 등) 최근 5년간 서울시 창업지원정책 조사 (보도자료, 서울시 보고서 등) 최근 3년간 글로벌 평가기관 결과조사 (Startup Genome 보고서) 창업분야 전문가 의견 (FGI, 델파이조사)
2단계. Policy Implementation	체계적 문헌 검토, 델파이조사	문헌자료 분석에 따른 정책별 분류 통합표 델파이조사 결과
3단계. Policy Outcome	이해관계자 협의	우선순위 도출에 따른 정책권고안, 도출 정책에 대한 세부 실행방안

3.2. FGI 및 델파이

본 연구에서는 보다 면밀한 Evidence-informed policy making 프로세스를 수행하기 위하여 이론적 배경에서 제시한 중앙정부 및 서울시 창업정책 문헌조사 뿐만 아니라 FGI(Focus Group Interview) 및 델파이 기법 (Delphi-technique)을 활용하여 서울시 중장기 창업 정책 방향성에 대한 전문가 집단의 의견을 도출하고, 합의를 얻기 위한 과정을 진행하였다. FGI란 특정 주제에 대해서 여러 사람들의 의견을 수집하기 위해 진행되는 그룹 인터뷰로, 참가자 간의 상호작용을 통해 심층적인 통찰을 얻는 것을 목적으로 한다(McLafferty, 2004).

FGI를 통해 도출된 의견을 기반으로 본 연구에서는 델파이 조사를 시행하였다. 델파이 기법은 불확실하고 엄밀한 이론적 체계가 부족한 문제를 해결하는 데 있어 전문가의 합의를 도출하는 효과적인 방법으로 널리 활용되고 있다(Sahakian, 1997). 특히, 정책적 논의나 사회적 쟁점과 같은 양적인 방법으로 측정하기 어려운 문제들에 대해 전문가 집단의 판단을 수렴하여 합의를 이끌어내는 데 유용하다. 본 연구에서는 창업생태계의 중장기 정책 방향성 설정을 목표로 델파이 조사를 진행하였다.

델파이 기법은 전문가들로 구성된 패널에게 반복적으로 질

문을 제시하여 그들의 의견을 수집하고, 이를 분석하여 점차 의견의 일치 또는 합의를 도출하는 방법이다. 이 방법은 개별 응답자의 의견이 익명으로 처리되며, 각 단계에서 피드백을 제공하여 응답자들이 자신의 의견을 수정하거나 조정할 수 있는 기회를 제공한다.

본 연구에서는 1차와 2차에 걸친 델파이 조사를 실시하였으며, 전문가들의 의견을 수집하고 분석하여 서울시 중장기 창업 정책에 대한 방향성을 제시하는 것을 목표로 하였다.

3.2.1. FGI 조사과정

본 연구에서는 서울시 창업생태계 중장기 정책들을 도출하기 위하여 전문가 인터뷰 (FGI)를 실시하였다. 벤처투자자, 창업가, 창업지원기관 관계자, 창업분야 교수진 등 총 10명의 전문가를 초청하여 약 2~3시간에 걸친 인터뷰를 진행하였다. 벤처투자분야는 투자경력 7년 이상, 창업가는 글로벌창업 및 사내벤처 경력의 대표급, 창업지원 분야는 민간 및 공공기관에서 관련 업무경력 10년 이상의 관리자 급으로 선정하였다.

FGI를 진행하기 위하여 다음의 절차를 수행하였다. (1) 본 인터뷰의 목적 및 선행조사에 기반한 국내 창업생태계의 현황에 대해 설명하고, (2) 연구진이 준비한 핵심질문 2가지를 개방형질문으로 제시하였다. (3) 핵심질문에 대하여 자유롭게 논의한 후 전문가들의 의견에 대해서 무기명 서면 의견을 수집하였다. 토론에 활용된 개방형 질문 및 서면으로 수집한 의견서의 질문 항목은 다음 표와 같다.

<표 2> EIP 단계별 수행 및 산출물

구분	질문 항목
개방형 질문	서울시 창업생태계 활성화를 위해 어떠한 중장기 정책이 수반되어야 하는가? 글로벌 TOP5 창업도시의 목표를 달성하기 위하여 어떠한 정책적 지표에 집중해야 하는가?
무기명 서면 의견서	1. 서울시가 향후 더욱 집중해야 하는 '창업지원정책'의 방향은 무엇인가? 2. 서울시민의 '특성화된 분야'로 추진할 수 있는 창업분야 (예:산업, 기술, 문화 등)에 대해 자유롭게 기술해주세요 3. 서울시의 창업지원정책 중 이미 지원이 충분하거나 소기의 목적을 달성한 것으로 평가할 수 있는 정책을 작성해 주세요.

3.2.2. 델파이 조사과정

1차 델파이 조사는 선행연구 및 표적집단면접 (Focus Group Interview, FGI)에서 도출된 내용을 바탕으로 Likert 5점 척도를 사용하여 전문가들의 의견을 수집하였다. 주요 질문 항목은 다음과 같다.

- 서울시가 중장기 창업정책으로 추진해야 할 방향
- 서울시 특성화 산업으로 추진해야 할 분야
- 서울시 중장기 정책방향으로 시급하지 않은 분야
- 현재 추진 중인 서울시 창업정책 중 지속적으로 추진해야 할 정책

1차 델파이 조사는 2023년 5월 22일부터 26일까지 온라인을 통해 진행되었으며, 링크를 통해 응답이 수집되었다. 델파이 기법의 성공적인 적용을 위해 관련 분야에 깊은 이해를 가진 전문가들을 패널로 선정하였다. 패널은 창업생태계와 관련된 대학 및 연구기관, 투자기관의 전문가들로 구성되었다.

본 연구의 전문가들은 벤처투자분야에서 7년 이상의 경험을 보유한 투자자이거나, 창업지원분야에서 10년 이상 공공 및 민간기관에서 근무한 경력이 있는 관리자급, 그리고 글로벌창업을 수행중이거나 대기업 사내벤처 출신의 창업가, 서울소재 대학에서 창업분야 연구를 수행하는 교수진을 대상으로 선정하였다. 델파이조사를 위해 기본적으로 충족되어야 하는 선정 기준은 다음과 같다:

- 연구 분야에서 유명하고 존경받는 전문가
- 본 연구에 적극적으로 참여할 의사가 있는 전문가
- 창업생태계와 관련하여 연구나 저서 출판 경험이 있는 전문가
- 객관적이고 편향되지 않은 의사결정을 할 수 있는 전문가

이를 기반으로, 총 20명의 전문가가 패널로 선정되었으며, 이들의 명단은 <표 3>에 명시되어 있다.

<표 3> 델파이 전문가 집단

No.	이름	소속자위	분야
1	이OO	대기업 CVC / 대표	창업투자
2	김OO	F사 벤처캐피탈 / 심사역	
3	신OO	Y사 액셀러레이터/ 대표	
4	김OO	B사 액셀러레이터 / 심사역	
5	남OO	H 벤처캐피탈 / 대표이사	
6	구OO	LB인베스트먼트 / 전무	
7	김OO	I사 벤처캐피탈 / 이사	
8	장OO	금융회사 / 팀장	
9	김OO	투자협회 / 부회장	창업지원
10	서OO	투자협회 / 본부장	
11	김OO	S공공기관 / 단장	
12	김OO	E 재단 / 사무총장	
13	이OO	법무법인 I / 대표변호사	
14	김OO	법무법인 M / 대표변호사	대학
15	김OO	A 재단 / 본부장	
16	이OO	S대학교 / 교수(처장)	
17	유OO	S대학교 / 교수	
18	임OO	M사 벤처 / 대표	창업가
19	설OO	AA사 벤처 / 대표	
20	권OO	H 기업 사내벤처 / 대표	

3.2.2. 데이터 분석 및 항목 선정

1차 델파이 조사 응답은 각 문항에 대해 통계적으로 분석되었으며, 내용타당도 비율 (Content Validity Ratio: CVR), 평균 (Mean), 표준편차 (Standard Deviation: SD), 사분위수범위 (Inter-quartile Range: IQR) 등의 지표를 산출하여 2차 조사를

위한 항목을 구성하였다. 내용타당도 비율 (CVR)은 Lawshe(1975)의 연구에 기반하여 전문가 응답을 통해 산출되었다. 20명의 전문가 패널에 대해 유의도 0.05 수준에서 최소 CVR값을 .42로 설정하였으며, 이를 초과한 항목만이 내용타당도가 있다고 간주되었다. 중위수 (Median) 및 사분위수범위 (IQR)는 전문가들의 의견 일치를 평가하기 위해 중위수와 IQR이 활용되었으며, IQR 값이 2 이상인 항목들은 의견 일치가 부족한 것으로 판단하여 연구자의 검토 후 채택 여부를 결정하였다.

IV. 연구 결과

4.1. 중앙정부 및 서울시 정책 조사, 글로벌 창업생태계 평가기관 기준 분석 결과

본 연구에서는 Evidence-informed policy making 프로세스를 수행하기 위하여 증거로서 최근 5년간의 중앙정부 창업정책 (Evidence 1: E1)과 서울시 창업지원정책 (E2)을 선정하였다. 중소벤처기업부(중기부)의 5개년 창업지원정책을 분석한 후, 서울시에서 추진하는 창업지원정책과 동일하거나 유사한 정책을 식별하고, 일치하지 않거나 존재하지 않는 정책을 구분하였으며, 이를 핵심키워드별 정책 방안으로 카테고리화하였다. 본 과정을 통해 국가 수준의 창업지원정책과 서울시 수준의 창업지원정책 간의 연계성을 파악하고, 서울시 창업정책이 보완해야 할 부분을 도출하였다.

분석 결과, 중앙정부와 서울시가 유사하게 운영하는 정책은 총 18개로 나타났으며, 이는 두 기관이 창업지원의 주요 분야에서 상호 보완적인 역할을 하고 있음을 시사한다. 그러나 중앙정부에서 추진 중이나 서울시에서 아직 수행되지 않고 있는 정책은 10개로 확인되었으며, 이는 서울시가 일부 영역에서 중앙정부의 정책적 흐름과 충분히 연계되지 못하고 있음을 보여준다. 이를 바탕으로 서울시가 보완해야 할 정책 카테고리 및 세부 정책들을 다음과 같이 파악할 수 있다.

첫째, 규제 관련 정책에서는 창업 활성화를 위한 규제샌드박스 도입과 창업친화적 규제 개선, 그리고 창업지원법 개편이 필요하다. 이러한 규제 완화는 신산업 분야에서 창업기업들이 보다 유리한 환경에서 성장할 수 있도록 도와줄 수 있다.

둘째, 민간투자 관련 정책에서는 SAFE (Simple Agreement for Future Equity), BDC (Business Development Company)제도의 도입과 개선이 요구된다. 또한 엔젤투자자와 크라우드 펀딩 인센티브 지원 정책도 강화해야 한다. 이러한 민간투자 촉진 정책은 창업 초기 기업들이 자본을 원활히 조달하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

셋째, M&A 및 Exit 관련 정책에서는 M&A 전용펀드 조성 및 엔젤 세컨더리 펀드 확대가 필요하다. 이는 창업기업이 성장 후 성공적으로 Exit할 수 있는 기회를 제공하고, 기업 생태계의 유동성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 교육/연구 및 저변 확대 관련 정책으로는 기업가정신 교육 전문가 양성, 로컬크리에이터 확대, 그리고 연합 창업대학원 출범이 필요하다. 이를 통해 창업생태계 전반에서 인재 양성과 교육 기반을 강화하고, 창업 저변을 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다.

<표 4> 중앙정부 및 서울시 창업지원정책 비교

핵심 정책방향	주체	세부정책 I	세부정책 II	세부정책 III	세부정책 IV
신산업과 고기술 스타트업 발굴	중기부	바이오,핀테크 AI, ICT분야 창업지원	기술인재 (대학연구소) 창업지원		
	서울시	Bio, AI, Fintech 등 창업지원 클러스터	캠퍼스 타운 사업		
민간 벤처투자 활성화	중기부	SAFE, BDC 등 제도마련	엔젤투자, 크라우드펀딩, 인센티브 지원		
스케일업 글로벌	중기부	스케일업 전용 펀드 지원	해외 VC펀드 조성 및 해외가점 개소		
	서울시	혁신성장펀드 조성 및 운영	해외 AC/VC연계		
회수, 재투자	중기부	M&A 전용펀드 조성	엔젤 세컨더리펀드 확대		
스타트업 친화적 인프라	중기부	규제 샌드박스 확대	Data, AI 전문인력양성		
	서울시		기술특화 및 소프트웨어 인재 집중양성		
혁신 신산업 분야 창업	중기부	신산업분야 창업지원	기술사업화 자금 지원확대	스타트업 개발인력 공급 매칭	특성화 벤처펀드조성
	서울시	바이오, AI, Fintech 창업지원	아이디어 제품화 지원	청년취업사관 학교연계/ 기술교육원	첨단제조 특화펀드
협력과 상생 혁신창업	중기부	팁스 고도화	사내벤처지원	대기업-스타트업 협력체계구축	해외가점 확대
	서울시	혁신성장펀드/서울시2030펀드	오픈이노베이션 200센터, 기업벤처링	글로벌 대기업 활용 해외진출	해외 국제기구 협력진출 지원
지역기반 창업 생태계	중기부	창업 가능 강화 및 특성화	지역 창업중심대학 선정	로컬크리에이터 지원확대	
	서울시	지역별 클러스터링 구축	캠퍼스 타운 사업		
교류 및 기술창업 저변확대	중기부	컨업, 경진대회 확대 개최	기업가정신 교육전문가 양성	연합창업 대학원 출범	
	서울시	Try Everything 개최			
창업 정책 총괄	중기부	K-Startup 플랫폼 고도화			
	서울시	서울창업 통합플랫폼 구축 (스타트업플러스)			
창업 친화적 제도	중기부	규제개선	창업지원법 개편	창업친화적 혁신제도, 교원창업	
	서울시			캠퍼스타운 중심 초기창업 생태계	

4.2 Startup Genome 및 서울시의 정책 비교 결과

서울시는 Startup Genome의 평가지표를 활용하여 창업지원 정책의 현황을 점검하고, 서울시 비전의 정합성을 평가하는 작업을 수행하였다. 이를 위해 Startup Genome에서 제시한 주요 평가지표를 기준으로, 서울시가 추진한 정책들의 유무를 분석하고 서울시 창업정책을 Startup Genome의 평가 기준에 맞추어 세부 평가기준 및 세부 시행정책으로 매핑하여, 각 정책이 창업생태계의 성과에 미친 영향을 추정하였다. 이 과정에서 창업생태계의 국제적 경쟁력을 평가하는 주요 지표와 서울시의 정책을 비교하여, 서울시가 글로벌 기준에서 어떤 부분을 잘 수행하고 있는지, 또는 미비한 점은 무엇인지 파악하였다.

Startup Genome의 평가지표는 창업생태계의 다양한 측면을 평가하는데, 이는 시장 접근성, 인재 및 기술력, 투자 환경, 기업이 정신 및 지원 체계 등으로 구성된다. 서울시는 이 평가지표와의 연계를 통해 창업정책을 점검하고, 특히 매년 추진하는 정책들이 이러한 글로벌 평가지표에 어떤 영향을 미치고 있는지를 분석하였다. 이를 통해 서울시가 창업생태계의 가치를 높이기 위해 보완해야 할 분야와 추가적인 개선이 필요한 부분을 도출하는 과정을 거쳤다.

결과적으로, 서울시의 창업지원정책은 전반적으로 유망한 방향으로 추진되고 있지만, 일부 영역에서 Startup Genome의 평가 기준에 부합하지 않는 부분이 존재한다. 특히, 글로벌 시장 접근성 확대, 고급 기술 인재 유치, 투자 환경 개선 등의 분야에서 보완이 필요하며, 이를 통해 서울시 창업생태계의 가치를 국제적 수준으로 끌어올리는 전략이 필요한 것으로 나타났다.

<표 5> 서울시 창업정책 및 Startup Genome 평가 매핑

연도	2019		2020		2021		2022		2023	
(평가연도)	(2018)		(2019)		(2020)		(2021)		(2022)	
SG 순위	30위 이상		20위		16위		10위		12위	
생태계 value	\$5 bn		\$39 bn		\$47.2 bn		\$1770 bn		\$2110 bn	
SG 및 서울시 정책	SG	Seoul	SG	Seoul	SG	Seoul	SG	Seoul	SG	Seoul
Performance	-	△ 7	X	6	X	7	X	7	-	-
Funding	-	③ 3	④ 5	5	X	④ 9	X	8	-	-
Market Reach	-	△+△ ⑤ 9	△	5	⑤ 5	⑤ 5	X	1	-	-
Connectedness	-	⑦ 1	⑧ 9	⑧ 9	△+△	7	⑦ 7	-	-	-
Talent & Experience	-	⑤ 5	⑤ 5	5	X	7	⑦ 7	-	-	-
Knowledge	-	⑨ X	10	X	10	X	8	X	8	-

■ 정책성도가 좋은 항목 ■ 정책성도가 좋지 않은 항목 ■ 정책개선이 필요한 항목

O : 평가 기준점수 상승에 **직접적인** 영향을 미칠 수 있는 정책
 △ : 평가 기준점수 상승에 **간접적인** 영향을 미칠 수 있는 정책
 X : 평가 기준점수 상승에 영향을 미칠 수 있는 **정책의 미시행**

4.3 FGI 및 델파이조사 연구결과

서울시는 20명의 창업생태계 전문가를 초청하여, 서울시 창업생태계의 발전을 위한 정책 방향을 논의하였다. 이번 논의에는 창업자, 투자자, 창업기관의 팀장급 이상 종사자, 창업분야 교수진 등이 참여하여 서울시의 중장기 창업지원정책에 대한 의견을 교환하였다. 이를 통해 현 창업생태계에서 어떤 정책적 지원이 필요한지에 대한 다양한 시각을 반영하였다.

전문가 그룹 인터뷰 (Focus Group Interview, FGI)를 통해 도출된 의견들은 델파이 조사 (Delphi)기법을 활용하여 전문가들의 합의를 도출하는 과정을 거쳤다. 이 과정에서 전문가들이 제시한 다양한 의견들은 창업생태계 구성요소에 맞춰 구체적인 카테고리별로 분류되었으며, 이를 기초문헌조사와 연결하여 보다 체계적으로 분석하였다.

1차 조사 결과, 총 50개의 문항 중 타당도와 일치도 기준을 충족하는 26개의 항목(50%)이 도출되었다. 타당도는 기준값 이상이지만 일치도가 낮은 항목은 14개(28%)로 확인되었다. 이를 바탕으로 1순위 항목들만 2차 델파이 조사 대상으로 선정하였으며, 내용이 유사한 항목은 통합하고, 용어를 일관성 있게 정리하였다. 2차 델파이 조사는 1차에서 선정된 28개 항목을 바탕으로 진행되었으며, 전문가들의 의견을 재수집하여 최종적으로 합의된 창업정책 방향성을 도출하였다.

논의 결과, 향후 서울시 창업생태계에서 추진이 필요한 정책으로는 펀딩 지원, 브랜드 강화, 오픈이노베이션 촉진, 글로벌 진출 지원, 정책 및 규제 개선, 특성화 분야 육성, 기술 혁신 지원, 스케일업 전략, 산학 협력 강화등의 분야가 도출되었다. 이러한 정책적 제안들은 서울시 창업생태계의 중장기 발전을 위해 중요한 역할을 할 것으로 기대되며, 각 분야에서 구체적인 실행 방안이 마련될 필요가 있다.

<표 6> FGI 및 델파이 조사 결과 요약

구성 요소	개선필요 사항	정책방향	도출정책(안)
펀딩-1	초기투자에 정부지원 집중, 열악한 국내 벤처회수시장	회수, 재투자	엔젤, VC 펀드, 세컨더리 펀드 출자를 통한 회수시장 활성화
브랜드	NY과 같은 스타트업 도시 서울의 브랜드 구축 필요	창업도시 브랜드구축	글로벌 사업화 및 마케팅 지원
오픈이노베이션	대기업 중심의 오픈이노베이션(Top-down)	오픈이노베이션의 방법론개선	스타트업-대중견기업 오픈이노베이션 활성화
펀딩-2	정부는 엔젤의 지역비중을 높이고자 함 (지방전용펀드)	엔젤투자 활성화 필요	시리즈A 이하 초기 단계에 투자하는 서울형 엔젤지원 제도
펀딩-3	엔젤투자자, AC, VC, PE가 모이는 모험자본타운을 건설하여 글로벌 서비스와 투자를 연계	벤처투자 강화	서울 내 모험자본타운 건설하여 국제 창업금융도시 육성
글로벌1	해외진출을 위해 오픈이노베이션 전략 강화	글로벌, 오픈이노베이션	대기업 해외 네트워크 및 해외 지사를 활용한 이웃버운드 기업 지원
정책	다양한 창업관련	창업생태계	창업생태계

	데이터가 존재하나 파편적임	database 구축	통합데이터베이스의 고도화 추진
규제	서울형 규제개선 플랫폼	규제개선	규제 샌드박스 제정비 및 활성화(때각각어, 로록 등)
차별 확대	서울 소셜벤처허브 등지역문제를 해결하는 스타트업 지원 필요	지역기반 창업생태계	인무 중심형(Mission-Oriented) 혁신창업 지원제도를 통해 사회문제 해결 및 시장 창출 프로그램
특성화1	K-콘텐츠 분야의 미래산업 도약 필요	특성화	K-문화의 위상에 따른 K-콘텐츠 지원 체계 구축
특성화2	핵심 산업과 관광스타트업의 융합	특성화	서울시의 관광산업 활용을 통한 스타트업 육성
글로벌1	Global Incubator Network (GIN)계획을 발표	글로벌 창업	다양한 In-bound 창업 활성화 지원
글로벌2	딥테크의 해외진출 정책 추진중	혁신 신산업분야 창업	해외도시, 대학, 연구소와의 적극연계를 통한 단계별 프로그램 추진
기술	TIPS 프로그램등의 기존 프로그램 연계확대 추진 중	민간과의 협업	민간주도 우수 스타트업 발굴 및 육성 집중 강화
스케일업	스케일업 센터 및 신성장산업 집중투자 지원 중	글로벌, 스케일업	스케일업(Scale-up) 기업을 위한 프로그램 강화
산학	캠퍼스 타운, 캠퍼스 CEO 등의 사업을 통해 창업 붐 조성	산학연계 강화, 교수창업 지원	서울시와 대학의 기술사업화 및 산학협력 프로그램 발굴
글로벌3	글로벌 인큐베이터 네트워크 구축 중	글로벌 창업	해외 진출 및 글로벌 인재 유입을 위한 전문인력 양성
글로벌4	Try Everything 등의 대규모 행사지원	글로벌 창업	해외 기업 및 투자자들의 정기적인 네트워킹 프로그램 지원

IV. 결론 및 시사점

5.1 연구결과 요약

본 연구는 국내 창업생태계 정책 관련 증거들을 수집하고 향후 지역창업생태계 관점에서 서울시가 글로벌 창업도시로 도약하기 위해 중장기적으로 추진해야 할 창업지원 정책안을 도출하고자 함이다. 이를 위해 Evidence-informed policy making 프로세스를 적용하여 네 가지의 주요 창업정책(중앙정부, 서울시, Startup Genome, 전문가집단 델파이조사) 데이터를 수집하였다.

본 연구결과에서 제시한 증거 수집 및 데이터 분석 과정을 통해 Isenberg(2011)에서 제시하는 창업생태계 구성요소에 참고하여 정책 분야별 키워드로 재분류한 이후 국내에서 중요하게 여겨지는 분야는 보다 세분화하는 과정을 수행하였다.

이에 따라, 4개의 Evidence에서 7가지의 정책키워드를 도출하였으며, 총 30개의 정책을 발굴하였다. 7개의 정책키워드에는 규제, 펀딩, 인재, 스케일업, 민간협업, 글로벌 및 기타가 구성된다.

먼저, 규제 분야(Category A)에서는 중기부, 서울시에서 1개의 정책이 공통적으로 수행되고 있었으며, 델파이조사에서 유

사 의견이 추가로 도출되었다. 신산업 시장 검증 및 규제 개선 지원, 규제샌드박스 재정비 등 창업기업들이 혁신 기술을 시장에 도입하는 과정에서 마주할 수 있는 법적 제약을 완화하고자 하였다. 이를 통해 정부 및 지방정부, 그리고 전문가 집단 모두 서울시의 신기술 테스트베드로서의 역할을 강조하며, 창업기업들이 법적 장벽 없이 혁신스타트업이 빠르게 성장할 수 있는 환경을 조성할 필요성을 인지함을 확인할 수 있다.

펀딩분야(Category B)에서는 총 7개의 관련정책이 도출되었다. 중앙정부 및 서울시 모두 서울형 엔젤투자 매칭펀드와 M&A 펀드 지원 등을 추진하고 있었으며, 이러한 부분이 Startup Genome의 평가지표에도 반영되고 있음을 확인하였다.

전문가집단들은 추가적으로 모험 자본 타운 조성 등을 통해 창업생태계의 자금 조달을 활성화하는 방안을 제시하였다. 초기 단계의 창업기업부터 성장 단계의 스케일업 기업에 이르기까지 자금 지원을 확대함으로써, 민간과 공공이 함께 창업 생태계에 기여할 수 있는 구조를 형성할 수 있으며, 이는 서울이 자생력 있는 창업 도시로 성장하는 데 중요한 역할을 할 것이라 기대한다.

인재양성분야(Category C)에서는 총 4개의 정책이 추진되었다. 특히, 대학교원 창업 및 실험실 창업을 활성화하고, 산학협력 프로그램을 통해 혁신 인재를 발굴하고 양성하는 데 중점을 두고 있다. 창업대학원 지원 사업과 같은 제도는 창업생태계에 필요한 인재를 지속적으로 공급하고, 기술 혁신을 바탕으로 한 창업 활성화에 기여한 것을 보인다.

스케일업분야(Category D)에서는 3개의 정책이 도출되었으며, 대형 벤처기업의 인큐베이션을 지원하고, 필드 테스트 및 데모 설치를 통해 창업 기업들이 시장에서 검증을 받을 수 있는 기회를 제공하였다. 다만, 전문가집단에서는 유니콘 기업으로 성장할 수 있는 창업기업들을 위한 프로그램을 강화하는 것이 요구되며, 서울은 글로벌 창업 허브로 자리매김하는 데 필요한 기반을 마련할 것이라 의견을 제시하였다.

민간 협업과 오픈 이노베이션분야(Category E)에서는 총 2개의 정책안이 제시되었다. 전문가집단은 민간 주도의 스타트업 발굴 및 육성, 그리고 스타트업과 대·중견기업 간 협력을 촉진하는 정책이 보다 적극적으로 추진될 필요가 있음에 동의하였다. 이를 통해 혁신 기술과 아이디어가 보다 빠르게 시장에 반영될 수 있는 환경이 조성되었으며, 이는 창업생태계의 효율성을 높이는 데 기여할 것으로 기대된다.

마지막으로, 글로벌분야(Category F)에서는 해외 동포 및 외국인 창업지원을 확대하는 정책이 수행되고 있으나, 대기업의 해외 네트워크를 활용한 아웃바운드 기업 지원을 통해 창업 기업들의 글로벌 진출을 촉진하는 방안들이 더욱 강조되었다. 글로벌 인재 유입을 위한 전문 인력 양성 프로그램 및 해외 투자자와의 정기적 네트워크로 글로벌진출의 장벽을 낮추는 정책이 보완되어야 할 것으로 보인다.

결론적으로, 본 연구는 서울시가 글로벌 창업도시로 도약하

기 위해 추진한 정책들을 체계적으로 분석하였으며, 창업생태계 내의 각 요소들이 상호보완적으로 작용할 수 있는 전략적 기반을 마련하였다. 이를 통해 서울은 국제적 창업 허브로서 성장할 수 있는 기초를 다졌으며, 이러한 정책들은 장기적으로 서울의 창업생태계를 자생력 있는 형태로 발전시키는 데 중요한 역할을 할 것이다.

<표 7> Evidence-informed policy making 프로세스에 따른 구분

구분	정책	출처
규제	A-1 신산업 시장검증 및 규제 개선 지원(뉴비오더 사례)	중기부+서울시
	A-2 규제 샌드박스 재정비 및 활성화(짜깁기어, 로톡 등)	델파이
펀딩	B-1 서울형 엔젤투자 세컨더리펀드 및 M&A 펀드 지원	중기부+서울시
	B-2 서울형 엔젤투자매칭펀드 지원	중기부+서울시
	B-3 M&A를 위한 기업가치평가소 개설 및 지원	SG+서울시
	B-4 Seed, SeriesA 투자의 지속적 확대지원	SG+서울시
	B-5 엔젤, VC 펀드, 세컨더리 펀드 출자를 통한 회수시장 활성화	FGI+델파이
	B-6 시리즈A 이하 초기 단계에 투자하는 서울형 엔젤 지원제도	FGI+델파이
	B-7 서울 내 모험자본타운 건설 국제창업금융도시 육성	FGI+델파이
인재	C-1 대학교원창업 및 실험실 창업 활성화	중기부+서울시
	C-2 대학연구소/연구자를 위한 연구 출판지원	SG+서울시
	C-3 서울시와 대학의 기술사업화 및 산학협력 프로그램	FGI+델파이
	C-4 서울 창업대학원 지원사업	중기부+서울시
스케일업	D-1 필드테스트&Demo설치 지원 (시장내 성장지원, 사례 H2 등)	SG+서울시
	D-2 대형벤처 인큐베이션 지원을 통한 M&A 증대 (유니콘 허브로 연결)	SG+서울시
	D-3 스케일업(Scale-up) 기업을 위한 프로그램 강화	FGI+델파이
민간/이	E-1 민간주도 우수 스타트업 발굴 및 육성 집중 강화	FGI+델파이
	E-2 스타트업-대중견기업 오픈이노베이션 활성화	FGI+델파이
글로벌	F-1 재외동포 및 (한국거주)외국인 창업지원확대 (한국사무소 개설조건)	SG+서울시
	F-2 대기업 해외 네트워크 및 해외 지사를 활용한 아웃바운드 기업 지원	FGI+델파이
	F-3 스케일업(Scale-up) 기업을 위한 프로그램 강화	FGI+델파이
	F-4 다양한 In-bound 창업 활성화 지원	FGI+델파이
	F-5 해외도시, 대학, 연구소와의 적극 연계를 통한 단계별 프로그램 추진	FGI+델파이
	F-5 해외 진출 및 글로벌 인재 유입을 위한 전문인력 양성	FGI+델파이
	F-7 해외 기업 및 투자자와의 정기적인 네트워킹 프로그램 지원	FGI+델파이
기타	G-1 글로벌 사업화 및 마케팅 지원	FGI+델파이
	G-2 창업생태계 통합데이터베이스의 고도화 추진	FGI+델파이
	G-3 임무 중심형(Mission-Oriented) 혁신창업 지원제도를 통해 사회문제 해결 및 시장 창출	FGI+델파이
	G-4 K-문화의 위상에 따른 K-콘텐츠 지원 체계 구축	FGI+델파이
	G-5 서울시의 관광산업 활용을 통한 스타트업 육성	FGI+델파이

5.2. 결론

본 연구결과를 기반으로 30개의 정책후보 중 최종적으로 수행해야 할 서울시에서 중장기 창업정책안을 제안할 수 있다. 이미 다수의 창업정책들이 중앙정부차원에서 수행되고 있으나, 서울시 지역의 선순환적인 창업생태계 활성화를 이끌기 위해서는 한정된 자원 및 내·외부적 요소를 고려하여 정책적 우선순위를 수립할 필요가 있다. 따라서, 본 연구에서는 다음의 3가지 요소를 고려하여 정책적 우선순위를 제안하고자 한다.

첫째, 정책수립의 기반요소 즉, 정책수립에 있어 법이나 규정 신설여부 및 예산 투입수준 정도를 고려할 필요가 있다. 둘째, 내부요소로서 서울시의 정책비전과 정합하며 기존조직을 활용할 수 있는가를 고려해야한다. 셋째, 외부요소로서 실행의성과 관련하여 시장 및 경제상황을 고려하여 국가의 전반적인 정책 정합성을 고려해야한다.

위의 원칙을 적용하여 핵심 요건에 따라 30개의 정책을 요소별로 평가한 후 적절한 자원으로 최대한의 효과를 창출할 수 있는 정책방안을 도출하였다. 최종 선정된 7개의 카테고리(A-G)별로 항목들을 각각 평가하고 가장 점수가 높은 최우선의 정책을 도출하였다. 다만, 기반요소 및 내부요소에서 1점 이하를 받은 항목은 과락 처리하였다.

법 규정 및 신규조직 구성은 한정된 서울시 자원에서 수행하기에 우선순위에서 다소 무리가 있다고 판단하였음을 밝힌다.

F-3	프로그램 강화																			우선
E-1	민간주도 우수 스타트업 발굴 및 육성 집중 강화	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	19
E-2	스타트업-대중기업 오픈이노베이션 활성화	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	21 우선
F-1 F-4	재외동포 및 (한국거주)외국인 창업지원 확대 (한국사무소 개설조건)	2	3	3	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	18
F-2	대기업 해외 네트워크 및 해외 지사를 활용한 이웃바운드 기업 지원	3	3	3	3	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	15
F-5	해외도시, 대학, 연구소와의 적극연계를 통한 단계별 프로그램 추진	3	2	3	3	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	17
F-6	해외 진출 및 글로벌 인재 유입을 위한 전문인력 양성	3	2	3	3	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	17
F-7	해외 기업 및 투자자와의 정기적인 네트워킹 프로그램 지원	2	2	3	3	3	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	16
G-1	글로벌 사업화 및 마케팅 지원	3	2	3	3	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	17
G-2	창업생태계 통합데이터베이스의 고도화 추진	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	21 우선
G-3	지역 사회문제 해결 벤처지원 프로그램	3	3	1	3	1	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	16
G-4	K-콘텐츠 지원 체계 구축	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	20 우선
G-5	서울시의 관광산업 활용을 통한 스타트업 육성	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	19

<표 8> 최종 6개의 정책결과 도출

Index	도출 정책	기반 요소		내부 요소		실행용이성			평가	
		법/규정	예산 투입	비전	조직 활용	구현 시간	경제 시장	중앙 정부		
A-1 D-1	신산업 시장검증 및 규제개선	1	3	3	3	3	3	3	3	19
A-2	규제 샌드박스 재정보/활성화	1	3	3	3	3	3	3	3	19
B-1 B-5	엔젤 세컨더리 + M&A 펀드	3	1	3	3	2	1	3	3	16
B-2	서울형 엔젤투자 매칭펀드 지원	3	2	3	3	2	2	3	3	18 우선
B-3	기업가치평가소(M&A)	3	3	3	3	1	2	2	3	17
B-4 B-6	Seed, Series A 투자의 지속적 확대지원(투자횟수 증대)	3	1	3	3	3	2	3	3	18
B-7	서울 내 모험자본타운 건설하여 국제 창업금융도시 육성	3	1	2	1	2	2	1	3	12
C-1 C-3	대학교원창업 및 실험실 창업 활성화	3	2	3	3	3	3	3	3	20 우선
C-2	대학연구/연구자를 위한 연구 출판지원	3	2	3	3	2	3	2	3	18
C-4	서울 창업대학원 지원사업	3	2	3	3	1	2	3	3	17
D-2	대형벤처 인큐베이션 지원을 통한 M&A 증대(유니콘 허브로 연결)	3	1	3	2	1	3	3	3	16
D-3	스케일업(Scale-up) 기업을 위한	3	3	3	3	2	3	3	3	20

본 연구는 기초문헌조사, 전문가 조사, 창업생태계 실태조사 및 평가를 통해 도출된 증거 기반 접근을 바탕으로 서울시의 중장기 창업정책 우선순위를 도출하였다. 최종적으로 합의된 서울시 창업정책은 총 6개로 제안되었으며, 이는 특성화와 전문화 두 가지 큰 방향으로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 특성화분야에서는 서울시민의 고유한 강점을 살리고 기술기반 창업기업의 스케일업을 지원하기 위한 세 가지 주요 정책이 제안되었다. Funding분야에서 제안된 ‘서울형 엔젤투자 매칭펀드’는 초기 창업기업의 자금 조달을 지원하며, 민간투자자와 공공재정의 연계를 통해 투자 유치를 촉진하는 전략이다. 과거 10여년간 운영되었던 국내 엔젤투자 매칭펀드는 대부분 소진되었고, 이 시점에서 중앙정부에서는 지역엔젤투자 육성 관점에서 본제도를 비수도권을 중심으로 한 지역전용 매칭펀드로 모두 전환하였다. 그러나 우리나라의 벤처투자의 핵심지역은 여전히 서울이며 글로벌 경기침체로 벤처투자 규모가 가장 크게 감소하는 지역 역시 비율상 서울로 나타난다. 따라서, 중앙정부에 의존하고 있던 엔젤투자 관련 정책을 서울시 지자체에서 부활시켜 직접 또는 간접펀드를 설치하는 정책을 제안하고자 한다. 예를 들어, 약 200억 규모의 펀드규모를 조성하여 개인투자조합에 50% 범위에서 출자하거나 개인투자조합 투자건에 매칭하는 방식을 지원할 수 있다.

서울시 소재의 엔젤투자협회는 이미 10년간의 매칭펀드 운영의 경험이 있는 조직이며, 이러한 기관과의 협력을 통해 지자체의 행정부담을 높이지 않으면서 서울시 초기 벤처투자

활성화에 기여할 수 있으리라 예상한다.

또한 Talent분야에서는 ‘기업가적 대학과 테크창업’ 정책이 제시되었으며, 이는 대학을 중심으로 한 혁신 인재 양성과 기술 창업 활성화를 목표로 한다. 최근 대학이 창업과 기술사업화의 주체로서 역할이 강조되면서 대학의 연구성과를 교수 및 학생의 창업을 활용하여 상업화를 실현하는 것이 장려하고 있는 실정이다(Audretsch et al., 2006). 이에, 본 연구에서는 대학 내에 비가역적 창업조직 설치를 지원하여 교수 및 학생, 그리고 외부 전문인력을 매칭하여 팀을 구성하고 해당 팀이 창업지원사업을 산학협력 형태로 수행하며 비즈니스모델 기초검증을 할 수 있도록 지원하는 제도를 제안한다. 이를 통해 대학 내에서 다수의 법인 설립과 투자유치 실적을 향상시키고 적절한 보상체계를 통해 교원창업 및 학생창업, 그리고 기술사업화 역량을 모두 높이는데 기여할 수 있으리라 생각된다. Sale-up분야에서는 ‘Scalerator 실험실’이 제안되었으며, 이는 창업기업이 기술 개발과 사업 확장을 위한 실험적 환경을 제공받아 더욱 신속하게 성장할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다.

둘째, 전문화 분야에서는 서울시의 창업생태계 전문성을 극대화하기 위한 세 가지 정책이 도출되었다. 민관협력분야에서는 ‘오픈이노베이션 시스템’이 제안되었으며, 이는 공공과 민간이 협력하여 혁신적인 창업 아이디어를 발굴하고 사업화할 수 있는 네트워크를 구축하는 정책이다. 현재 서울시에는 서울 오픈이노베이션 얼라이언스 협의체(SOA)가 존재하고 있으나 그 역할과 권한이 강화될 필요가 있다.

예를들어, 싱가포르의 OIP & OIN, 프랑스의 La french tech 처럼 전담조직을 구축하여 공신력 있는 매칭시스템을 구축하고, 자생적 생태계 및 커뮤니티를 육성하며 글로벌 네트워크 확장을 고도화 할 것을 제안한다. 공공주도의 오픈이노베이션이 발달한 싱가포르의 경우, 국가기관인 싱가포르 기업청에서 정보통신미디어개발국과 공동으로 오픈이노베이션 플랫폼 및 네트워크를 운영하고 있다. 이를 통해 협업과정에서 발생할 수 있는 위법사항 및 전반적인 중개 과정을 공신력 있게 진단하고 리뷰해줌으로써 참여기업들이 보다 안심하고 적극적으로 오픈이노베이션에 가담할 수 있으리라 예상한다.

데이터베이스 관리분야에서는 ‘스타트업 플러스 고도화’ 정책이 제안되었으며, 이를 통해 창업생태계의 데이터를 체계적으로 관리하고 분석하여 더 나은 정책 결정과 지원을 가능하게 할 것이다. 마지막으로, 서울브랜드분야에서는 ‘K-contents 인재양성’ 정책이 제안되었으며, 이는 K-콘텐츠 분야의 경쟁력을 높이고 관련 인재를 양성하여 서울시의 글로벌 창업 경쟁력을 강화하는 데 중점을 두고 있다.

이와 같은 정책들은 서울시의 창업생태계를 고유의 특성과 전문성을 바탕으로 더욱 발전시키고, 글로벌 경쟁력을 확보하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

5.3. 연구의 시사점

5.3.1. 학문적 시사점

본 연구는 최근 5개년 간 중앙정부 및 서울시의 창업정책을 분석하고, 창업생태계 전문가들의 의견을 반영한 델파이 조사를 통해 Evidence-Informed Policy Making 프로세스를 적용하여 중장기 창업정책 방향을 도출했다는 점에서 중요한 학문적 시사점을 제공한다. 특히, 창업생태계 정책에 있어 증거 기반 접근(Evidence-based approach)을 활용한 점은 창업정책 연구의 질적 수준을 높이는 데 기여한다. 이는 단순히 정책의 수립과 실행을 넘어, 실제 데이터와 증거를 바탕으로 창업정책의 효율성과 적합성을 평가하는 연구 방식의 발전을 의미한다(Audretsch & Belitzki, 2021).

이 연구는 Startup Genome과 같은 글로벌 창업생태계 평가 시스템을 통해 한국과 서울시 창업정책의 국제적 수준을 분석한 점에서도 학문적 의의를 가진다. 기존 연구에서는 주로 국내 창업생태계의 발전 방향에 대한 논의가 제한적이었으나, 본 연구는 글로벌 평가 기준에 따른 분석을 통해 창업정책의 개선 방향을 제시하였다. 이러한 접근은 창업생태계가 지역적 특성뿐만 아니라 글로벌시장의 요구에 부합해야 한다는 관점을 강화하며, 창업정책 연구의 국제적 시야를 넓히는 데 기여한다(Pahnke & Welter, 2019; Roundy et al., 2018).

또한, 본 연구는 델파이 조사를 통해 창업생태계 내 전문가들의 의견을 체계적으로 수렴하고 이를 정책 결정에 반영함으로써, 창업정책 수립에 있어 다양한 이해관계자들의 협력이 필수적임을 강조하였다. 이는 창업정책이 단순한 행정적 결정이 아닌, 현장의 목소리와 데이터에 기반해 형성되어야 함을 시사하며, 창업정책 연구에 있어 실증적 접근의 중요성을 재확인시킨다(Sussan & Acs, 2017).

5.3.2. 실무적 시사점

실무적으로, 본 연구는 서울시 창업생태계의 활성화를 위해 정책 결정에 있어 증거 기반 접근이 효과적임을 확인하였다. Evidence-Informed Policy Making 프로세스를 통해 중앙정부와 서울시의 창업정책을 분석하고, 실제 데이터를 기반으로 창업정책을 평가함으로써 정책적 우선순위를 설정하는 방법론을 제시하였다. 이 과정에서 증거와 데이터를 바탕으로 정책의 효율성을 평가하고 실행 방안을 제시한 점은 향후 창업정책을 수립하는 데 중요한 지침이 될 수 있다(윤성원, 2022).

서울시 창업정책의 경우, 글로벌 평가기관인 Startup Genome의 분석과 비교하여, 글로벌 진출과 고급 인재 유치, 펀딩 환경 개선 등이 필요한 부분으로 드러났다. 이를 바탕으로, 글로벌 시장 접근성 확대와 기술사업화 촉진을 위해 보다 구체적인 전략을 수립해야 한다는 실무적 시사점을 도출할 수 있었다. 이는 서울시가 단순한 내수 중심의 창업정책에서 벗어나, 글로벌 창업 허브로 도약하기 위한 구체적인 실행 방안으로 작용할 수 있다.

또한, 델파이 조사를 통해 도출된 전문가 의견은 펀딩 확대

와 규제 완화, 스케일업 지원 등 창업생태계의 지속적 성장을 위한 정책적 요구사항을 반영했다.

이러한 EIP 프로세스를 통해 도출된 6가지의 중장기 창업정책은 지자체의 비전 및 자원가용성 등을 고려하여 단계적으로 적용될 수 있다. 특히, 기존에 중앙정부 차원에서 잘 운영되고 성과를 보였으나 정부 정책 기조가 변화하면서 소멸된 제도들은 지자체 차원에서 부활시켜 서울시의 자원 및 노하우를 기반으로 효율적으로 적용가능할 것이다. 본 연구에서 제시한 서울형 엔젤투자 매칭펀드가 그러하다. 또한, 이미 수행되고 있으나 정책적 지원이 강화되거나 효율적으로 운영될 필요가 있는 제도들은 지자체 차원에서 재정비하여 그 효과성을 극대화 할 수 있도록 제안하고 있다. 예를들어, 가장 많은 대학이 몰려있는 서울시에서는 이러한 핵심자원을 잘 활용하여 기업가적 대학으로 전환을 촉구할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 캠퍼스타운 등 이미 다수 진행되고 있는 대학의 창업지원제도의 애로사항을 점검하여 문제점을 파악하고 대학의 교수창업 또는 학생창업이 활성화 될 수 있는 방안들을 제시하였다.

본 연구를 통해 국내 창업정책 살펴보고 창업 전문가들의 견해를 종합하여 정책과 현장의 정합성 및 괴리감을 확인하고 개선점들을 제시하였는데 의의가 있다.

5.4. 연구의 한계점

본 연구는 중앙정부와 서울시의 창업정책을 분석하고 전문가 의견을 수렴하여 증거 기반 접근을 적용했지만, 몇 가지 한계가 있다. 첫째, 글로벌 창업생태계와의 비교가 Startup Genome 데이터에 국한되어 있어, 서울시 창업정책의 국제적 수준을 심층적으로 분석하지 못했다. 또한 정책 성과는 주로 초기 단계에서 평가되었으므로, 장기적인 효과성이나 지속 가능성에 대한 분석은 미흡하다.

델파이 조사에 참여한 20명의 전문가가 창업생태계의 모든 이해관계자를 충분히 대표하지 못할 가능성도 있다. 연구가 서울시에 집중되어 비수도권 창업정책에 대한 일반화에도 한계가 있으며, 증거 기반 접근만으로는 빠르게 변화하는 창업생태계의 불확실성을 완전히 다루기 어려운 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 창업정책 수립에 있어 실질적이고 데이터 중심의 접근을 제시했다는 점에서 중요한 의의를 가진다.

REFERENCE

강성만(2021). 증거 기반 형사정책 연구. *법경제학연구*, 18(1), 1-10.
 관계부처합동(2017.11.2.). *혁신창업 생태계 조성방안* [보도자료]
 관계부처합동(2023.08.30.). *글로벌 창업대국으로의 도약을 위한 '스타트업 코리아' 종합 대책* [보도자료]
 김의승(2020). *서울시, 코로나19 위기를 기회로 바꾸는 스타트업 르*

네상스 시대 연다, 행정포커스, vol.146
 김태윤·문미라·박철호(2022). 국내 미세먼치 R&D 정책 효과성 제고 방안 연구: 증거기반정책수립 관점에서. *한국기후변화학회지*, 13(2), 231-242.
 서울시 경제정책실(2019.4). *글로벌 TOP 5 창업도시 서울 추진계획*. https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/285299.
 서울시 경제정책실(2021.2.2) *서울시, 스타트업: 대기업 글로벌 동반 진출 자원·130개↑ 기업 해외진출*. <https://seoulsolution.kr/en/node/9393>
 윤성원(2022). 복지정책 분야에서의 증거기반정책 (EBP) 개념 활용 필요성과 적용방안: 행정 빅데이터 활용과 정책실험 (기본소득, 안심소득) 사례를 중심으로., *공공정책연구*, 39(2), 25-48.
 양진우. (2020). EBPM (증거 기반 정책 수립), 市政 운영 효과 제고의 새로운 전략. *BDI 정책포커스* 1-12.
 이원목(2020). *서울시, 스마트시티의 글로벌 표준을 만들어 나간다*. 행정포커스, Vol.
 최영준·전미선·윤선예(2016). 불확실성을 대처하는 증거영향행정: 멘탈모델, 증거, 불확실성의 상호관계에 대한 서설적 이해. *한국행정학보*, 50(2), 243-270.
 최지현. (2021). 증거기반 정책결정과 절차적 정의: 에너지 전환과 기후변화영향평가를 중심으로. *환경법연구*, 43(1), 137-170.
 한승훈·안혜선(2021). 증거기반 정책의 쟁점과 한국적 맥락에서의 적용 가능성. *한국정책학회보*, 30(1), 289-314.
 Acs, Z. J., Stam, E., Audretsch, D. B., & O'Connor, A.(2017). The lineages of the entrepreneurial ecosystem approach, *Small Business Economics*, 49, 1-10.
 Arshed, N.(2017). The origins of policy ideas: The importance of think tanks in the enterprise policy process in the UK. *Journal of business research*,71, 74-83.
 Arshed, N., Carter, S., & Mason, C.(2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame?. *Small Business Economics*,43, 639-659.
 Audretsch, D. B.(2021). Have we oversold the Silicon Valley model of entrepreneurship?. *Small Business Economics*, 56, 849-856.
 Audretsch, D. B., Aldridge, T., & Oettl, A.(2006). The knowledge filter and economic growth: The role of scientist entrepreneurship (No. 1106). *Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy*.
 Audretsch, D. B., & Belitski, M.(2021). Towards an entrepreneurial ecosystem typology for regional economic development: The role of creative class and entrepreneurship. *Regional Studies*, 55(4), 735-756..
 Audretsch, D. B., Cunningham, J. A., Kuratko, D. F., Lehmann, E. E., & Menter, M.(2019). Entrepreneurial ecosystems: economic, technological, and societal impacts. *The Journal of technology transfer*, 44, 313-325.
 Autio, E., & Levie, J.(2017). *Management of entrepreneurial ecosystems*. The Wiley handbook of entrepreneurship, 423-449.
 Brown, R., & Mason, C.(2017). Looking inside the spiky bits: A critical review and conceptualisation of entrepreneurial ecosystems. *Small business economics*, 49, 11-30.
 Brown, R., & Mawson, S.(2019). Entrepreneurial ecosystems and public policy in action: A critique of the latest industrial policy blockbuster. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 12(3), 347-368.
 Cao, Z., & Shi, X.(2021). A systematic literature review of

- entrepreneurial ecosystems in advanced and emerging economies. *Small Business Economics*, 57, 75-110.
- Carayannis, E. G., Grigoroudis, E., & Wurth, B.(2022). OR for entrepreneurial ecosystems: A problem-oriented review and agenda. *European* 300(3), 791-808.
- Cavallo, A., Ghezzi, A., & Balocco, R.(2019). Entrepreneurial ecosystem research: Present debates and future directions. *International entrepreneurship and management journal*, 15, 1291-1321.
- Epstein, I.(2009). Promoting harmony where there is commonly conflict: Evidence-informed practice as an integrative strategy. *Social Work in Health Care*, 48(3), 216-231.
- Genome(2023). *Official Website of Report Genome*. www.startupgenome.com.
- Innes, J. E. & Booher, D. E (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*.
- Knox, S., & Arshed, N.(2022). Network governance and coordination of a regional entrepreneurial ecosystem. *Regional Studies*, 56(7), 1161-1175.
- Isenberg, D.(2011). *The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy: Principles for cultivating entrepreneurs*. Institute of International and European Affairs, Dublin, Ire-land: 1-13.
- Isenberg, D. J.(2010). How to start an entrepreneurial revolution. *Harvard business review*, 88(6), 40-50.
- Lawshe, C. H. (1975). *A Quantitative Approach to Content Validity*. Personnel psychology/Berrett-Koehler Publishers.
- Mason, C., & Brown, R.(2014). *Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship*. Final report to OECD, Paris, 30(1), 77-102.
- McLafferty, I. (2004). Focus group interviews as a data collecting strategy. *Journal of advanced nursing*, 48(2), 187-194.
- Nightingale, P., & Coad, A.(2014). Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and corporate change*, 23(1), 113-143.
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T.(2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Roundy, P. T.(2019). “It takes a village” to support entrepreneurship: Intersecting economic and community dynamics in small town entrepreneurial ecosystems. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 15(4), 1443-1475.
- Roundy, P. T., Bradshaw, M., & Brockman, B. K.(2018). The emergence of entrepreneurial ecosystems: A complex adaptive systems approach. *Journal of business research*, 86, 1-10.
- Sahakian, C. E. (1997). *The Delphi Method*. Corporate Partnering Institute
- Spigel, B. (2017). The relational organization of entrepreneurial ecosystems. *Entrepreneurship theory and practice*, 41(1), 49-72.
- Sussan, F., & Acs, Z. J.(2017). The digital entrepreneurial ecosystem. *Small Business Econ*.
- Pahnke, A., & Welter, F.(2019). The German mittelstand: Antithesis to silicon valley entrepreneurship?. *Small Business Economics*, 52, 345-358.
- Theodoraki, C., Messeghem, K., & Rice, M. P.(2018). A social capital approach to the development of sustainable entrepreneurial ecosystems: an explorative study. *Small business economics*, 51, 153-170.
- Xu, Z., & Dobson, S.(2019). Challenges of building entrepreneurial ecosystems in peripheral places. *Journal of Entrepreneurship and Public Policy*, 8(3), 408-430.

Analysis of National Startup Policies and Derivation of Seoul's Entrepreneurial Ecosystem Policies: Based on the Evidence-Informed Policy (EIP) Approach

Kim Gayoung*
Lee Woo Jin**
Choi Byungchul***

Abstract

In response to increasing economic uncertainty and the challenges posed by low birth rates and an aging population, the rapid growth of startups has become a crucial strategy for fostering economic development. In 2023, the Korean government introduced the "Startup Korea" initiative, aiming to attract top talent and capital into the domestic startup ecosystem and shift away from traditional government subsidies toward encouraging private capital investment. However, current national startup policies are limited by their concentration on the capital region and specific industries, raising concerns about the need for more regionally-tailored and sustainable policy approaches.

This study seeks to analyze both national and regional entrepreneurial ecosystems, with a specific focus on Seoul, to propose long-term strategies for developing a sustainable and globally competitive entrepreneurial environment. Utilizing the Evidence-Informed Policy Making (EIP) framework, the study first conducted a literature review to analyze national startup policies, Seoul's policies, and the Startup Genome global ecosystem report. Following this, expert interviews and Delphi surveys were conducted with key stakeholders to gather comprehensive evidence. The data was then analyzed to identify key policy areas aligned with the entrepreneurial ecosystem's core components. Finally, policy recommendations were tailored to align with Seoul's unique vision and characteristics, offering sustainable growth strategies for the regional startup ecosystem.

KeyWords: Startup policy, regional entrepreneurial ecosystem, long-term startup support strategy

* First Author, Assistant Professor, Department of Business Administration, gykim@gnu.ac.kr

** Corresponding Author, Associate Professor, Graduate School of Global Entrepreneurship, Kookmin University, drlee@kookmin.ac.kr

*** Co-Author, Associate Professor, HUFs Business School, Hankuk University of Foreign Studies. bchoi@hufs.ac.kr