

# 요약 및 정책건의

## I. 연구개요

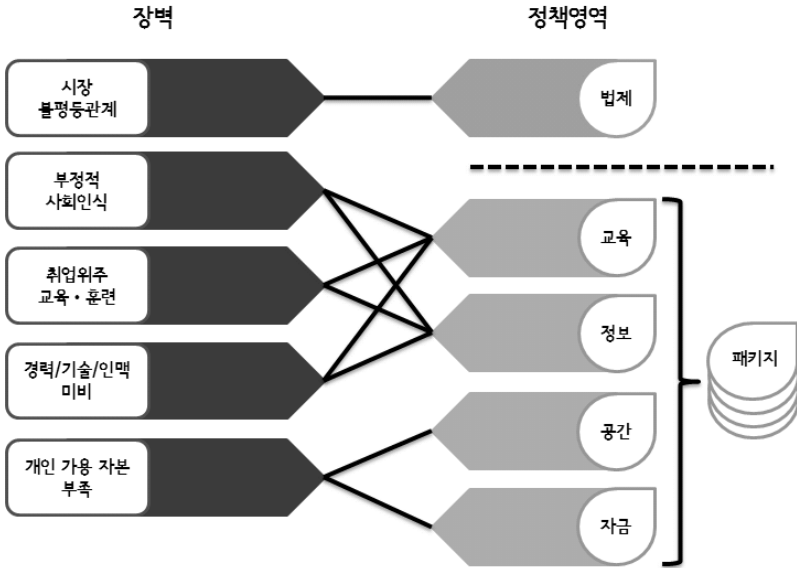
- 청년실업이 전 세계적인 문제로 부각됨에 따라 세계 각국은 청년실업의 대책 중 하나로 청년창업 활성화에 정책적 우선순위를 부여
  - 한국의 청년실업률은 비록 OECD 평균보다 낮다고는 하나 지속적으로 10%대를 유지하고 있어 청년실업의 구조화가 굳어지고 있다는 추측이 가능
- 서울시 청년층의 취업난은 전국에 비해서도 열악한 편이며 이는 대학 교육의 중심지이자 고용 기회가 높은 대도시로서 서울에 청년층을 이끄는 유인이 존재하기 때문
  - 서울은 2010년 기준으로 1979~1992년에 태어난 에코세대의 23%인 223만 명이 집적한 에코세대의 국내 최대 집적지
  - 에코세대는 2013년을 기점으로 20~35세인 세대로 청년기를 지나고 있으며 부모세대인 베이비부머에 비해 고학력, 전문가 지향 특징을 보여 서울로의 집적을 설명
- 서울시는 창업 생태계가 부재했던 상황에서 청년창업의 지원을 위해 독자적인 공공지원 창업 생태계의 구축을 시도하였으나 차츰 한계를 노정하는 단계에 도달
  - 최근 들어 민간을 중심으로 하는 창업 생태계가 뿌리를 내리기 시작하면서 서울시 기존 청년창업 지원체계는 이제 수량적 지원에 치우친 폐쇄적인 체계에 머무를 수도 있다는 우려가 민관 양쪽에서 표출
  - 민간 중심의 창업 생태계에 조응하는 공공 지원체계를 갖추어야 할 필요성에 대한 공감대는 형성되었으나 새로운 패러다임에 대한 행정적 대비는 아직 미비한 상태

- 민간 중심의 창업 생태계의 발전은 새로운 개방적, 협력적 창업 형태인 ‘소셜(Social)’ 창업이 창업의 주요한 경로로 등장하면서 가능해졌다는 평가  
 - 이러한 새로운 창업 형태에 대한 이해나 정책적 수용은 아직 초기 단계이며 정책방안 및 수단으로 확립된 사례는 극소수
- 이에 따라 이 연구에서는 서울시 청년층 고용과 창업의 실태를 다양한 측면에서 검토하고, 새로운 소셜 창업 방식 및 형태의 주요 사례를 분석해 정책적 함의가 있는 주요 경향을 도출하여, 최종적으로는 서울시 청년창업을 활성화할 수 있는 창업지원 정책 방안을 제시

## II. 서울시 청년창업 특성과 문제점

- 청년창업은 창업 자체가 가진 어려움에 더해 청년층이 가진 역량의 제한이 장벽으로 작용하여 보다 어려운 상황
  - 시장 불평등 관계 : 금융 대출, 시장 판매에서 청년은 어리다는 이유만으로 차별을 받을 수 있으며, 자원 부족으로 인해 진입비용은 낮으나 경쟁은 치열한 산업에서 창업하게 되는 경향이 존재
  - 부정적 사회인식 : 청년의 주변인들은 창업의 조건이나 기회를 잘 모르는 경우가 많고 창업에 대한 부정적인 인식을 가지고 만류하는 사례도 비일비재
  - 취업 위주의 교육과 훈련 : 통상적인 교육과 훈련 과정은 보통 취업을 목적으로 편성되어 있고 창업에 필요한 태도나 기술을 가르치는 과정은 충분치 않은 현실
  - 경력, 기술, 인맥의 미비 : 창업에 직업 혹은 창업 경험이 중요하나 청년층은 이런 경험을 쌓을 시간이 부족하여 창업을 성공으로 이끄는 데 필요한 인적, 사회적 자원, 연줄망, 숙련이 부족

-개인 가용 자본 미비 : 초기에 충분한 자본을 확보한 예비창업자가 성공할 가능성이 높으나 청년은 자체 저축도 많지 않은데다 신용도 높지 않아 외부 금융을 유치하기도 어려운 상황



〈그림 1〉 청년창업의 장벽과 주요 정책영역

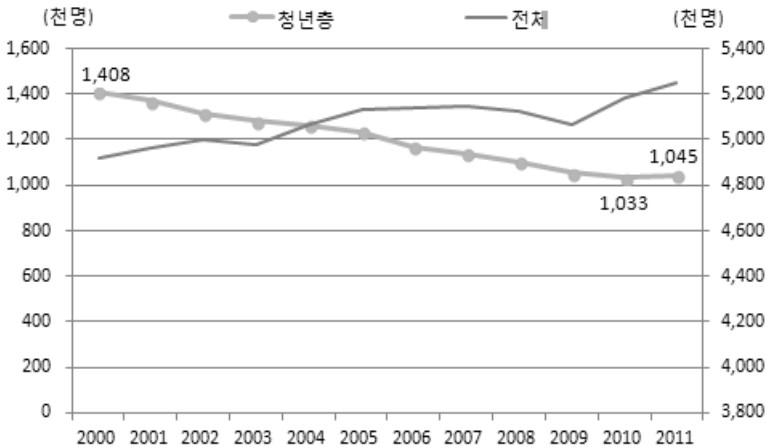
○ 따라서 청년창업 관련 정책은 이러한 장벽의 무게를 경감해 주어야 한다는 대전제하에 크게 다음의 5가지 정책영역에서 시행되는 추세

- 법제 : 흔히 국내에서 동반성장 등으로 대표되는 시장 불평등 관계의 해소에서는 다른 정책 영역보다 법적, 제도적 보완이 반드시 필요한 영역으로 간주되며, 주로 중앙정부 차원에서의 대응이 주요
- 교육과 정보 : 부정적 사회인식의 개선, 취업이 아닌 창업에 필요한 교육과 훈련, 경력, 기술, 인맥의 습득과 배양을 위한 정보 교환 등은 크게 교육과 정보 정책영역에서 다루어야 하는 청년창업의 장벽
- 공간과 자금 : 청년층의 창업에서 부족한 자본은 직간접적 자금 지원과

저렴한 공간의 제공 등을 통해 공간과 자금 정책영역에서 보완하는 정책을 시행하는 것이 가능

- 패키지 : 특히 성공적인 청년창업을 위해서는 개별적인 정책의 시행보다는 교육, 정보, 공간, 자금 정책을 패키지로 묶어 제시하는 방식이 유효하다는 인식이 확산

- 전체 경제활동인구는 늘어난 반면, 청년층 경제활동인구는 지속적 감소
  - 경제활동인구수는 신용카드대란이 있었던 2003년과 국제 금융위기의 여파가 있었던 2008~2009년 일시적 감소 외에는 전체적으로 증가세였던 반면, 청년층 경제활동인구는 2000년부터 2010년까지 일정 비율로 감소
  - 2010년까지 10년 연속 감소하였으나 2011년에는 전년 대비 소폭 반등

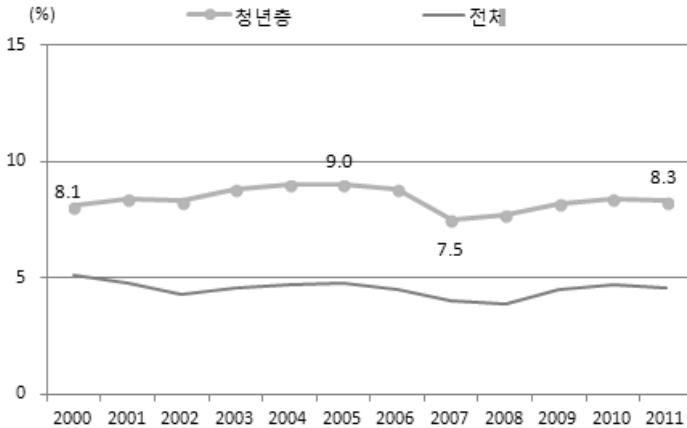


자료 : 국가통계포털, 경제활동인구 조사

〈그림 2〉 서울시 경제활동인구 추이(2000~2011)

- 전체 실업률 평균은 2000년 5%가 넘었으나 이후 4%대에서 유지되고 있으며, 청년층 실업률은 이보다 훨씬 높은 8%대를 기록하고 있음
  - 전체 실업률은 2008년 최저인 3.9%까지 떨어졌으나 이후 다시 오르기 시작하여 2011년 기준 4.6%를 기록

- 청년층 실업률은 이보다 약 3~4%가 높게 형성되어 있으며 가장 높았을 때가 9.0%인 2004년, 가장 낮았을 때가 7.5%인 2007년으로 나타나 그 격차는 1.5% 수준임
- 2007년까지 조금씩 낮아지던 청년층 실업률은 이후 다시 오르기 시작하여 2011년엔 8.3%로 2000년 초반과 비슷한 수준



자료 : 국가통계포털, 경제활동인구 조사

〈그림 3〉 서울시 실업률 추이(2000~2011)

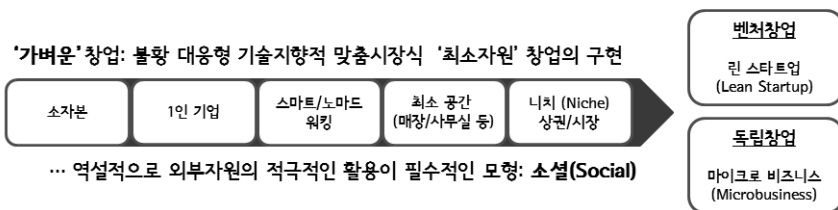
- 관련하여 외환위기와 금융위기를 거치며 경력직 채용 확산이 국내 고용시장의 특징으로 정착한 데에서 청년층 취업 감소의 원인을 찾는 논의 존재
  - 1996년 우리나라 주요기업의 경력직 채용은 전체 고용의 34.8%에 그쳤으나 2011년에는 그 2배가 넘는 81.5%를 기록
- 수적으로도 경력직 채용은 지속적으로 증가한 반면, 신규채용은 답보상태이며, 서울의 경우에도 경력직 채용이 채용 증가의 주요 동력
  - 채용은 전국적으로는 2007년 이후 꾸준히 증가한 반면, 서울의 채용은 2009년(165만 명)을 저점으로 2011년(201만 명)까지 다시 반등하는 형세를 보이는 차이가 존재

- 전국적으로 신규채용은 지난 5년간 매년 110만 명 정도에 그친 반면, 경력직 채용은 2007년 351만 명에서 2011년에는 484만 명으로 증가
- 서울의 신규 채용은 2007년 50만 명에서 2010년 40만 명을 저점으로 하여 2011년에는 44만 명까지 회복하는 추세
- 반면 서울의 경력자 채용은 2007년 139만 명에서 2009년 123만 명까지 하락했으나 2010년 이미 2007년 수준을 넘어서 2011년에는 156만 명을 기록
- 청년층의 신설법인수는 2008년부터 2010년 사이 1,090개(53.8%)가 늘어나는 등 큰 폭으로 증가하였으나, 2011년엔 다시 전년 대비 294개(9.4%) 감소
  - 2008년 11.2%였던 청년층 신설법인수는 그 수가 크게 늘어났던 2010년 14.5%에 달하는 비중을 차지하였으나, 2011년 12.6%로 1.9% 감소
- 청년층의 법인 설립은 정체 중이나, 장년층 및 노년층의 법인 설립은 증가 추세
  - 청년층 신설법인 비중은 2010년을 제외하면 4% 대로 큰 변화가 없음
  - 가장 큰 비중을 보인 연령대는 40~49세로, 전체의 40% 이상을 차지하고 있으며, 50~59세도 20%가 넘는 비중을 보여, 전체적으로 장년층이 신설 법인의 절반 이상을 설립
- 청년층 자영업자 비중은 전체 자영업자에 비해 빠르게 감소
  - 2001년부터 5년 단위로 보면, 전체 취업자수가 증가하는 가운데 자영업자가 차지하는 비중은 점차 주는 것을 확인할 수 있음
    - 전체 자영업자 비중은 2001년 28.0%에서 2006년 26.5%, 2011년 23.1%로 10년 새 4.9% 감소
  - 청년층은 취업자수가 크게 감소한데 이어 자영업자 비중도 절반 가까이 감소
    - 청년층 자영업자 비중은 2001년 11.3%였으나, 2006년 8.8%, 2011년 6.5%로 전체 자영업자 비중의 감소폭보다 가파르게 하락
- 청년패널조사 분석을 통해 밝혀진 청년층 고용여건의 가장 큰 애로사항은 취업정보의 부족 및 고용과 수요 간의 불일치

- 적절한 인력공급 및 직업교육훈련 등의 고용정책 시행으로 구인과 구직 간의 미스매칭을 최소화할 방안이 요청
- 서울시 청년층의 지난 5개년간 연차별 평균 증가율 상위 산업은 다양한 업종에 분포하나 서비스업이 대부분
  - 이중 가장 높은 평균증가율을 보인 사회복지서비스업과 출판업 및 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업 등에서의 청년층 일자리 창출 가능성을 고려해야 할 것으로 판단
- 서울시 청년층의 지난 5개년간 연차별 평균 증가율 상위 직업 역시 다양한 직업군에 분포하나 산업의 증가세와 상응하는 추세 관찰
  - 이들 직업 중 서울시 청년층의 일자리 창출을 위해 직능수준과 종사자 규모를 감안했을 때, 보건/사회복지 및 종교관련직, 문화/예술/스포츠 전문가 및 관련직, 및 이·미용/예식 및 의료보조 서비스직 고려

### Ⅲ. 새로운 창업방식으로서 소셜 창업의 등장과 확산

- 최근 청년창업을 포함한 창업 일반에서 전 세계적으로 가장 두드러지는 추세는 이른바 ‘가벼운’ 창업
  - 외부에서 전략적 제휴나 아웃소싱으로 핵심역량 외의 자원 조달이 가능한 경우에 핵심역량에 집중해 창업하는 ‘가벼운’ 창업이 가능



〈그림 4〉 가벼운 창업과 소셜 창업

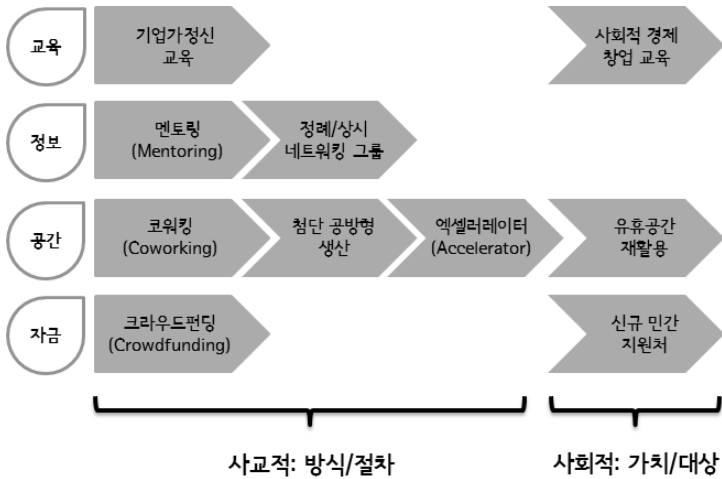
- ‘가벼운 창업’은 이를 가능하게 하는 창업생태계가 전제되어야 가능한 개념으로 ‘소셜(Social)’의 필요성이 대두
  - ‘가벼운’ 창업은 정의상 차별화된 아이디어를 사업화시킬 수 있는 창업 생태계가 없으면 작동하기 어려운 체계
  - 같이, 함께하는 창업이라는 측면에서의 ‘소셜’은 ‘가벼운’ 창업의 조건이자 결과로서 불가분의 관계로 부상
- 이러한 측면에서 소셜 창업이란 사교적, 사회적인 축을 따라 기존 창업의 영역을 확장해 나가는 새로운 창업 방식으로 정의
  - 사교적인 측면에서 새로운 방식/절차, 사회적인 측면에서 새로운 가치/주체의 도입을 통해 기존의 창업을 변화시키는 창업의 첨단 추세

〈표 1〉 소셜 창업 10대 경향 개관

부문	경향	정의
교육	기업가정신 교육	창업자 인성, 창조성, 도전 정신 함양을 목표로 하는 교육
	사회적 경제 창업 교육	사회적기업, 현동조합 등 회사 외 기관의 창업 지원
정보	멘토링 (Mentoring)	창업의 노하우 등을 전수하는 도제적, 쌍방향 학습 방식
	정례/상시 네트워킹 그룹	투자자, 예비창업자, 지원처 등의 정보교류 및 인력 매칭의 장
공간	코워킹 (Coworking)	프리랜서, 전문가, 예비창업자 등을 위한 공동 사무 및 협업 공간
	첨단 공방형 생산	디지털 제작 장비를 써 소규모로 저렴하게 시제품 생산을 구현하는 공방
	엑셀러레이터 (Accelerator)	투자자, 성공 창업자 등과의 만남을 통한 초기 창업자 단기집중 보육 프로그램
	유휴공간 재활용	빈 건물, 공실, 여유 시설 등의 리모델링을 통해 재활용하는 사업방식
자금	크라우드펀딩 (Crowdfunding)	인터넷 플랫폼을 통해 다수의 소규모 투자를 모으는 십시일반형 투자방식
	신규 민간 지원처	기업의 사회적 책임 부서, 민간 창업지원 재단 등 새로운 민간 창업지원 주체



- 이 연구에서는 서울시내 소셜 창업 지원 기관, 기업 및 소셜 창업 기업 대상 인터뷰 실시를 통해 10개의 소셜 창업 경향 도출
  - 산학연, 민관 부문을 통틀어 총 30여 사례 기관 및 기업을 방문 인터뷰하였으며, 이 외에도 자문회의, 전화인터뷰 등 부가 조사도 실시
  - 교육, 정보, 공간, 자금의 4개 청년창업 정책분야와 소셜 창업 방식의 사교적, 사회적 구분에 따라 10개 경향을 다음과 같이 분류



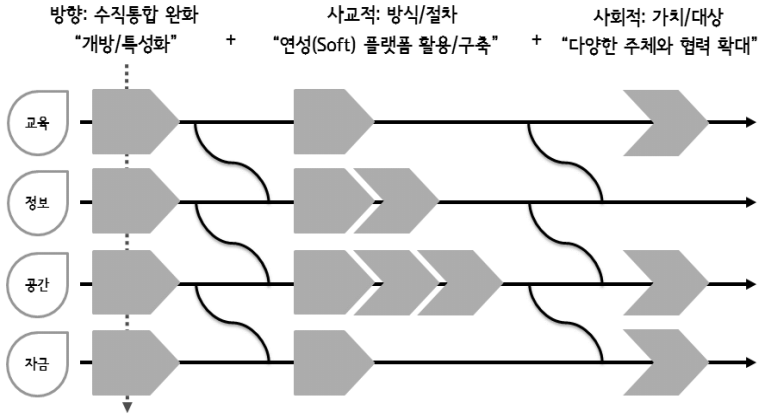
〈그림 5〉 소셜 창업의 10대 경향 분류

#### IV. 소셜 창업을 통한 청년창업 활성화 방안

- 서울시 청년창업 지원사업은 지속적으로 발전했으나 최근 새로운 패러다임의 도입을 통한 변신을 꾀하여야 하는 단계
  - 서울시의 청년창업 지원정책은 대형, 다업종 인큐베이터 체계를 중심으로 하는 교육, 정보, 공간, 자금 정책의 수직통합 패키지가 그 특징

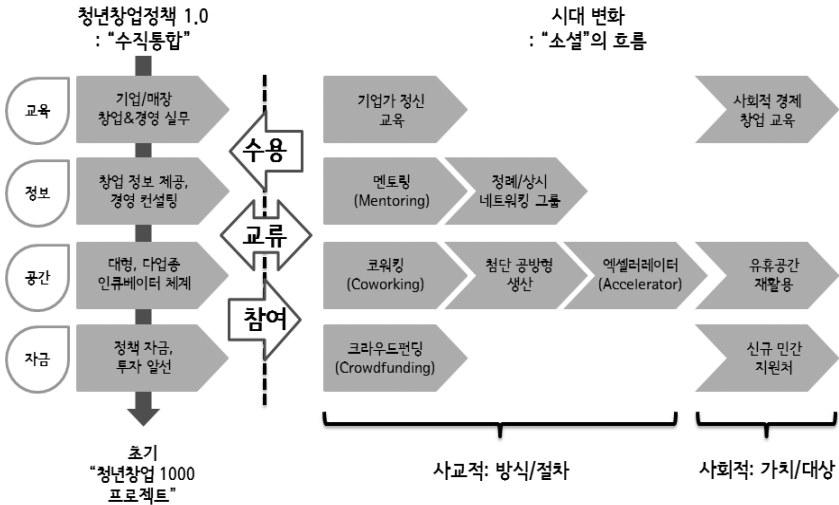
- 사업이 처음 시작되었던 2009년의 상황과 달리 민간에서의 청년창업 생태계가 점차 성숙해지는 추세
- 폐쇄적인 ‘온실’ 생태계 구축을 넘어 서울시의 자원과 경험을 바탕으로 청년창업 생태계의 강력한 참여자가 되어야 한다는 주장 제기
- 대형 인큐베이터 중심 양적 지원 확대 우려, 다업종 지원으로 인한 업종 특화 미비 우려 등 변화에 대한 필요성 대두
- 서울시 청년창업에서 민간의 역량은 강화되는 추세이나 다소 산발적
  - 소셜 창업의 확산에서 볼 수 있듯이 민간 중심의 창업 저변은 확대되고 있으며, 동시에 서울시 창업생태계가 자리 잡아가는 추세
  - 다만 현재 초기 단계로 서울시 청년창업 전반을 아우르는 시각은 부족하여 다소 산발적으로 사안별 시도에 집중하는 데 그치는 상황
- 소셜 창업 방식의 접목을 통한 서울시 청년창업 지원정책의 개선 가능
  - ‘가벼운 창업’의 확산은 핵심역량을 갖춘 개인이 ‘소셜 창업’을 통해 외부자원을 적극적으로 활용할 수 있게 되었을 때 가능
  - 마찬가지로 서울시 청년창업 지원정책의 수직통합 모델을 가볍게 하기 위해서는 외부자원의 활용을 가능하게 하는 소셜 창업 방식과의 접목이 필요
  - 이는 민관협동을 전제로 하는바 궁극적으로는 현재 다소 산발적인 초기 단계의 서울시 민간 청년창업 생태계의 성숙에도 기여하는 방향
- 서울시 청년창업정책은 수직통합을 목표로 하였던 청년창업정책 1.0에서 혼성조합(Mix-and-Match)을 기치로 하는 ‘청년창업정책 2.0’으로 전환하는 것이 바람직
  - ‘청년창업정책 2.0’은 서울시의 독자적인 청년창업 생태계를 구성하는 데서 벗어나 개방적인 창업지원 구조를 설립하는 데 초점
  - 따라서 서울시는 청년창업 생태계의 건설자라는 책무를 내려놓고 강력한 참여자로서 청년창업 생태계에 참여할 수 있는 방안의 모색이 중요

- 민간뿐만 아니라 공공을 포함한 다양한 생태계 참여자 간의 조합을 가능하게 도와주는 매개자 역할이 서울시의 새로운 주요 역할로 주목
- 참여자들이 수월하게 활동할 수 있는 온오프라인 플랫폼의 설립 혹은 구성 또한 전통적인 서울시의 정책적 옵션으로 재검토할 필요
- 특성화 측면에서는 벤처뿐만 아니라 독립 창업 생태계의 발전에도 초점을 맞추어야 할 전망
  - 투자 유지를 전제로 하는 벤처 창업과 기술 창업에서는 민관협력 강화를 기조로 정책적 필요성이 있는 부문의 선택적인 지원을 제한적으로 고려
  - 상대적으로 민간 창업 생태계의 성숙도가 높은 벤처/기술창업은 직접적인 지원보다 서울시가 창업 생태계에 참여하는 기회를 확대하는 정책 방향이 보다 효과적이라는 판단
  - 반면 개인이 자금을 융통해야 하는 특징이 있는 독립 창업과 생계 창업은 현재 생태계 기반 조성을 위한 정부 역할이 뚜렷
  - 정부 지원의 수요가 앞으로도 지속 확장될 가능성이 있기 때문에 이에 대응하는 한편, 향후 구조조정에 대응하여 업종 고도화/전환 등의 정책적 보완 수단을 함께 마련해야 할 필요성이 존재
- 서울시 청년창업 정책의 수직통합 완화는 방식/절차에서 소셜 창업의 ‘사교적’ 측면, 가치/대상에서 ‘사회적’ 측면을 반영하는 데서 출발
  - 수직통합의 완화에는 단순한 공간의 분화나 관리조직 개편 이전에 개방/특성화를 목표로 하는 새로운 패러다임의 정립이 필요
  - 사교적 방식/절차의 도입은 건물, 시설 등의 강성(Hard) 플랫폼 외에 SNS와 연동되는 정례 네트워킹 등의 연성(Soft) 플랫폼 운영이 핵심
  - 또한 사회적 가치/대상의 도입은 다양한 가치를 실현하는 청년창업과 관련된 민관주체와의 협력을 확대해나가는 데에서 시작



〈그림 6〉 서울시 청년창업 정책의 방향

- 서울시 청년창업 정책의 개별 정책 영역은 수용, 교류, 참여의 3가지 방식으로 새로운 소셜 창업과 접목되어 개선 가능
  - 청년창업 정책 1.0의 즉각적인 해체보다는 현재 구축한 인프라와 자원을 기반으로 소셜 창업의 방식을 도입하여 개선하는 방안 모색



〈그림 7〉 서울시 청년창업 정책의 개선방안 개요

—교육, 정보, 공간, 자금의 정책 부문별로 구분된 10개 소셜 창업 경향의 정책적 접목을 통해 다음과 같은 개선책을 도출

〈표 2〉 기존 청년창업 부문으로의 소셜 창업 방식 도입 방안

부문	경향	정책
교육	기업가정신 교육	· 현재 기업가정신 교육 수행 기관과의 실무-정신교육 연계 프로그램
	사회적 경제 창업 교육	· 사회적 경제 창업 교육의 강 및 입주 공간 제공 · 중장기적으로 사회적 경제 창업 교육의 내부화 추진
정보	멘토링 (Mentoring)	· 외부 멘토 풀(Pool)을 활용한 개방형 테마 멘토링 이벤트
	정례/상시 네트워킹 그룹	· 이미 활성화된 청년창업 관련 네트워킹 그룹에 공공 대표로서 참여 · 서울시 지원 예비창업자-투자자 정례 매칭모임의 신설 및 운영 · 서울시 청년창업 정책 운영 시 민간 창업 운영협의회 운영 · 상시적인 창업지원 도구로서 창업 관련 온라인 소셜미디어의 활용
공간	코워킹 (Coworking)	· 기존 창업공간 일부를 코워킹 공간으로 전환 · 서울시내 코워킹 공간 공유-정산 카드 시스템 구축
	첨단 공방형 생산	· 시제품 생산 등 기능과 연계하여 기존 창업공간 시설에 도입
	엑셀러레이터 (Accelerator)	· 졸업기업의 엑셀러레이터 프로그램 지원 및 연계 장려 · 중장기적으로 서울시-엑셀러레이터 공동 협력 프로그램 육성
	유휴공간 재활용	· 기존 창업공간에서 발생하는 유휴공간의 단기 공유방안 시행 · 예비 창업자의 상시적 입주 방식 도입
자금	크라우드펀딩 (Crowdfunding)	· 시제품 제작, 장비 구매 등 소규모 펀딩 시 크라우드펀딩 활용 장려 · 크라우드펀딩 활용 단기 워크숍 시행
	신규 민간 지원처	· 졸업기업 대상 민간 청년창업 프로그램 연계 알선 · 중장기적으로 민간 청년창업 프로그램과의 상생적 협력 관계 구축