

새로운 유형의 기업가정신 : 공공기업가정신의 적실성 탐색

김명희(삼육대학교)

차 례

1. 서론
2. 기업가적 경제의 등장과 공공기업가정신
3. 공공기업가 정신에 대한 이론적 논의
4. 공공기업가정신의 적실성 탐색
5. 결론 및 시사점

■ keyword : | Public Entrepreneurship | Public Entrepreneur |
Entrepreneurship | Innovation | Risk-taking |

1. 서론

지난 2014년 1월 다보스 포럼에 참석한 박근혜 대통령은 개막연설에서 “지속가능하며 포용적인 성장을 달성하는 원동력은 기업가정신밖에 없다”고 강조했다[1]. 연설의 취지는 저성장과 높은 실업률, 소득불균형은 세계경제가 공통적으로 안고 있는 문제로서 이러한 한계상황을 뛰어넘게 하는 것이 창조경제이며 그것의 기반이 곧 기업가정신이라는 의미로 해석된다.

상업적 기업가정신(commercial entrepreneurship, 이하 기업가정신)은 민간부문에서 ‘새로운 기회를 포착하고 새로운 것을 만들어 가치를 창출하는 활동방식’을 말한다. 즉, 과거의 선례나 경험, 형식, 절차에만 집착하는 것은 기업가정신이 아니다. 기업가정신이란 과거와 현실에 안주하는 것이 아니라 끊임 없이 새로운 것을 창조하고 이에 도전함으로써 변화를 가져오는 동태적인 과정이다.

이러한 민간부문 기업가정신의 중요성에 대해 높은 사회적 관심과 미국과 유럽을 중심으로 비교적 활발한 연구가 이뤄지고 있는데 비해 공공기업가정신(public entrepreneurship)은 국외는 물론 국내 학자들에게는 특히 생소한 개념이다. 공공기업가정신이란 공공부문에 혁신을 도입하고 새로운 아이디어를 창출·실행시키는 과정을 말한다. 국외에서는 이미 1960년대부터 공공정책 및 공공관리 문헌에서 이를 다루어왔지만[2] 아쉽게도 1960~70년대 압축경제성장을 일군 배경이 기업가정신과 공공기업가정신이었음에도 불구하고 국내에서는 특

히 공공기업가정신에 관한 연구가 거의 전무하다. 최근 잇달아 발생한 국가재난사태들도 결국은 공공부문 관료들이 혁신을 부정하고 위험을 회피하려는 사고와 태도에서 기인된 것으로서 공공기업가정신 부재의 결과라고 할 수 있다.

기업가정신에 관한 학술동향을 보면 전세계적으로 기업가정신은 통합된 개념정의 없이 학자들의 주관에 따라 표현되고 있으며 청년기업가정신, 여성기업가정신, 사회적기업가정신, 공공기업가정신 연구들도 진행되고는 있으나 이론적 기반과 일반화가 부족한 실정이다[3]. 다만 미국과 유럽은 민간 및 공공부문을 가리지 않고 교육·문화를 통한 기업가정신을 정책적으로 육성 중이며 2000년 이후부터 국제기구들도 다양한 실태조사와 교육관련 연구를 적극적으로 추진 중이다. 국내의 경우 최근 5년 사이에 대학, 민간기업, 연구소 및 정부부처를 중심으로 비교적 활발한 기업가정신 연구와 실천이 이어지고 있으며 새 정부의 창조경제 패러다임에 따라 민간, 공공부문에서 이에 대한 관심이 증폭되고 있는 상황이다.

이 논문은 상대적으로 국내에 거의 알려지지 않은 공공기업가정신 이론에 대한 기초적 이해를 제공할 목적으로 공공기업가정신의 등장 배경, 유형론, 적실성 담론을 다루고 우리나라에서의 시사점을 찾고자 한다. 이에 따른 본 논문의 연구문제는 첫째, 무엇을 공공기업가정신이라 하는가? 둘째, 공공기업가정신이 부상한 배경은 무엇인가? 셋째, 공공기업가정신의 이론적 논의는 어떠한가? 넷째, 공공기업가정신의 적실성을 둘러싼 담론의 내용은 무엇인가? 다섯째, 우리나라 공공부문에 무엇을 어

떻게 적용할 것인가이다.

연구목적에 의해 본 논문은 기업가정신 및 공공부문 기업가정신에 관한 다양한 국내·외 학술저널과 정부간행물, EU 및 OECD 보고서, 국내·외 신문과 잡지, 기타 기업가정신 민간 학술단체 보고서 및 정기간행물, 국내·외 관련 웹사이트의 전자문서 등을 입수하여 분석한다.

논문의 구성은 1장 서론에서 공공기업가정신의 필요성을 제기한다. 2장에서 관리경제 패러다임의 기업가적 경제로의 전환을 설명하고 공공기업가정신의 부상을 다루며 3장에서는 공공기업가정신에 대한 이론적 논의로서 개념정의와 핵심요소 및 공공기업가 유형을 분석한다. 4장에서 공공기업가정신에 관한 담론을 소개하고 5장은 결론과 함께 우리나라 공공부문에의 적용가능성을 모색하고 시사점을 제시한다.

2. 기업가적 경제의 등장과 공공기업가정신

2.1 관리경제에서 기업가적 경제로의 전환

최근 선진국을 중심으로 일어난 가장 큰 경제패러다임의 변화는 관리경제(managed economy)에서 기업가적 경제(entrepreneurial economy)로의 전환이다. 이를 증명이라도 하듯이 기업가적 활동과 경제적 성과 간 긍정적인 관계를 입증하는 많은 실증연구들이 있어왔다.

1980년대 Drucker[4]는 저서 “혁신과 기업가정신(Innovation and Entrepreneurship)”에서 세계경제는 기업들이 규모와 조직을 통해 지배하던 관리체제에서 사람과 새로운 기술이 중심이 되는 새로운 체제, 즉 기업가적 경제체제로 바뀔 것임을 예견한 바 있다. 실제로 2차 대전 후 세계경제의 패러다임이었던 관리경제는 1989년 베를린 장벽이 무너지면서 현대화된 기업가적 경제로 대체되었다[5-6]. 관리경제의 특징은 규모의 경제를 통해 상품의 생산성과 효율성을 최대화하는 대신 경제력 집중에서 발생하는 사회적 및 정치적인 부정적 외부효과는 최소화하는 것이며 경제문제에 대한 제도적·정치적 접근법들이 분산되어 나타난다. 반면 기업가적 경제는 기업가적 활동을 통한 지식의 창조와 상업화를 촉진시키기 위해 제도적 및 정치적 접근법들이 수렴된다는 것이 특징이다.

관리경제 하 북미와 유럽에서 소기업은 대기업에 비해 덜 효율적이고 혁신활동에의 참여도 제한적이라는 평가

를 받았기 때문에 이들 국가에서 오랜 기간 동안 자기고용(self-employment)은 저조했다[7-9]. 그러나 정보통신기술이 도래하면서 많은 변화가 일어난 가운데 경제역시도 중소기업과 창업을 강조하는 기업가적 경제가 부상하였다. 이에 대해 Audretsch and Thurik[10]는 관리경제가 기업가적 경제로 전환된 요인으로 정보통신혁명에 의한 “기술변화(technological change)”를 지목하고 그 여파로 사회주의 경제체제의 몰락, 세계화의 진전, 다국적기업들 간 새로운 경쟁의 가속화, 기업들의 전략적 대응 및 급성장이 나타났다고 주장하였다.

Thurik[11]은 최근 기업가적 경제모형과 관리경제 모형을 정부정책에 각각 적용해보았는데 그 결과 정부정책의 본질에서 차이점이 있음을 발견했다. 그에 의하면 기업에 대한 정부정책은 크게 반독점, 규제, 공공소유권에 관한 정책을 말하고 관리경제모형에서 정부정책은 모두 기업의 자유로운 계약권을 제한하며 기업이 시장력을 남용하지 못하도록 막는데 초점을 둔다. 반면 기업가적 경제모형에서 정부정책은 기업에게 유리한 성공적인 환경을 조성해주어 생명력을 연장하는데 집중한다. 관리경제의 주된 쟁점은 기업의 초과 이익과 시장지배 남용으로 서 정부는 규제를 통해 시장력을 제한하지만 기업가적 경제모형에서 초점은 국제경쟁력, 성장, 고용이기에 정책을 활용하여 오히려 산업발전, 성과 또는 기업을 자극하려고 한다.

요약하면 1980년 대 말까지 관리경제가 세계경제를 주도했으나 정보통신혁명과 세계화가 북미와 서유럽 관리경제의 성장과 일자리 창출 역량을 축소시키면서 결국 관리경제 하 조합주의 모형은 변화된 세계경제와 잘 맞지 않게 되었다. 또한 세계경제 패러다임이 기존 관리경제의 주요 생산요소이던 기계, 콘베이어 벨트, 공장으로 부터 창조, 커뮤니케이션, 감정 등 연성적 요소의 아이디어와 지식의 기업가적 경제로 빠르게 이동하는 등 환경이 급변했다는 사실이다.

2.2 기업가정신의 개념

기업가정신(entrepreneurship)이라는 용어는 18세기 프랑스 경제학자 리샤르 드 칸띠용(Richard de Cantillon)이 당시 기업가들이 겪는 불확실한 가격에 상품을 구입하여 불확실한 가격으로 판매함으로써 발생하는 위험감수를 강조하는 과정에서 처음으로 등장하였다 [12]. 이후 영국의 경제역사가 Schumpeter[13]가 기업

가(entrepreneur)를 “시장에서 잘 팔리는 신상품으로 이루어진 생산수단을 구입하는 대리인”으로 정의하고 기업가적 과정에 혁신을 강조하면서 널리 알려지게 되었다.

기업가정신이란 “현재 보유하고 있는 자원이나 능력에 제약받지 않고 기회를 포착하고 추구하는 과정이자 사고방식 및 행동방식”이다. 아직까지 개념에 대한 통일된 정의는 없으나 문헌들을 통해 발견되는 공통된 기업가정신의 구성요소로서 혁신(innovation), 기회(opportunity), 위험감수(risk-taking), 실천(activities), 진취성(proactiveness)이 제시되고 있다[14].

Schumpeter는 혁신이야말로 기업가의 궁극적 과업이라고 하면서 “새로운 아이디어를 찾고 활용하며 자원의 새로운 조합을 시도하고 반복되는 순환활동에서 벗어나도록 경제를 이끄는 것”이라고 정의했다. 혁신은 자본주의 경제성장을 일으키는 필수불가결한 추진동력을 제공한다. 혁신은 새로운 조직 또는 기존 조직에서 아이디어, 제품, 서비스, 시장 또는 기술에 의해 무엇인가 새로운 것으로 특징화하는 것이라고 할 수 있다.

기회는 기업가정신의 출발점으로서 폭 넓은 환경조건을 판단하고 창업을 결정하거나 생산 및 시장조직화 과정에서 실수 및 실패를 수정하는 비즈니스 기회의 인식을 말한다.

위험감수란 새로운 비즈니스의 성공에 대한 확신이 없을지라도 과감하게 행동하고 기꺼이 새로운 비즈니스 기회를 포착하는 능력을 말한다. 다시 말해 기회를 포착하기 위해 위험을 위험으로 보지 않고 높은 불확실성 속에서도 자원을 투입하여 기회를 잡는 능력을 의미한다.

실천이란 새로운 무엇을 창출하기 위해 이를 탐색하고 행동으로 옮기는 것을 말한다. 따라서 기업가정신의 실천은 개인 차원 뿐만 아니라 전체 조직 차원에서 나타날 수 있으므로 학교, 병원, 공공기관에 이르기까지 확장된다.

진취성이란 변화의 인식과 자발적인 경쟁에 대한 통찰력을 제공하고 기업환경변화의 창출과 미래 수요의 예상 활동 및 경쟁에서 새로운 제품과 서비스를 도입하는 진취적, 적극적으로 경쟁자를 제압하는 자발적인 기업가적 자세를 말한다. 진취성은 개인, 또는 조직전체가 새로운 기회를 포착하기 위해 기울이는 노력으로 경쟁자들보다 먼저 앞서 시장변화에 참여하는 적극적인 행동이다.

1980년대 이후 기업가정신 연구는 미국 하버드대학(Harvard University) 및 뱁슨대학(Babson College)

대학 교수들이 주축을 이루어왔으며 최근 미국 내에는 1,000개가 넘는 대학에 기업가정신 과정이 개설되어 있다. 한편 2000년대 들어 장기적인 경기침체에 빠진 유럽은 북미보다 월등히 높은 청년실업율을 해결하기 위한 방편으로 기업가정신을 강조하고 청년창업(start-up) 뿐만 아니라 여성창업 등을 적극적으로 추진 중이다[15].

2.3 새로운 유형의 기업가정신: 공공기업가정신의 부상

1980년대 공공부문에서는 “관리주의(managerialism)”와 “신제도주의 경제학(new institutional economics)” 두 이론에 기초한 “신공공관리론(New Public Management)”이 영국과 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등의 행정개혁이론으로 등장했다. 전통적 패러다임이 계층제, 전문화, 명확한 규정과 절차를 강조했다면 신공공관리론은 민간부문 기업가정신에 근거한 관리주의를 바탕으로 작고 효율적인 정부에 주목하였다[16]. 특히 행정에 민간부문의 경영기업을 도입해야하며 정부운영은 마치 기업을 경영하듯 하고 관료는 공공기업가가 되어야 함을 강조하였다[17].

실제로 미국 클린턴 대통령은 재임기간 중 Osborne and Gaebler[18]가 주장한 기업형 정부조직재창조 이론을 그대로 행정 개혁으로 실천한 “정부재창조를 위한 국가 파트너십(NPR, National Partnership for Reinventing Government)” 전략을 추진한 바 있다. 클린턴은 350개의 “재창조 실험실(reinvent labs)”을 전 부처에 설치하고 새로운 기업형 정부조직의 방법과 혁신을 실험하였다. 특히 재창조의 도구로 “훈련”을 강조하여 연방공무원들에게 계속교육 프로그램과 교육과정을 제공하였다.

그러나 1990년대 전세계로 확산된 신공공관리 패러다임은 비판을 받게 되는데 공공부문의 환경은 민간부문과 다르기 때문에 공공부문에 민간기법을 적용하는 것은 불가능하며[19] 행정이 추구해온 민주성, 형평성 등의 기존 가치들과 민간부문이 추구하는 가치 간 상충관계가 발생된다는 것이다[20].

이 시기에 획기적인 정보통신 발달을 배경으로 사회문제가 더욱 복잡하게 역동적으로 변화되면서 공·사를 막론하고 어떤 조직도 혼자 힘으로 해결할 수 없는 사회문제들이 늘어남에 따라 사회구성원 간 협조가 절실히 요구되었다[21]. 당시 신공공관리론을 기초로 공공서비스에 민간부문 및 제3부문(NGO)과의 협력적 거버넌스를 강조하는 신거버넌스론(New Governance Theory)이

부상했으며 신거버넌스란 “상호독립성, 자원교환, 게임적 상호작용, 국가로부터의 높은 자율성 등을 특징으로 하는 자치적인 조직간 네트워크”로 인식되었다[22].

기존 정부의 역할은 기업가들이 가진 아이디어를 시장 기회로 전환시켜 주거나 투자환경을 조성하고 민간부문의 성장을 독려하는 정책을 수립하는 것이었다. 그러나 이후 정부에게 부과된 새로운 역할이라면 정부, 기업, 시민 간 연합인 거버넌스를 주도하고 국가재정 둔화와 긴축재정의 장기화로 내핍과 동시에 변화와 쇄신을 추진하고 지속가능한 사회적 변형과 경제성장을 달성해야 하는 것이었다[23-24].

이와 같은 정치, 경제체제의 변화에 대처할 뿐만 아니라 인구노령화, 사회적 수요의 증가, 새로운 기술 및 복지, 교육, 빈곤, 범죄, 노숙자, 보건 같은 사회문제 해결을 위해 정부가 전통적 역할과 운영방식을 변화시키고자 한 새로운 선택지는 혁신과 성장의 촉매자로 알려진 공공부문 기업가정신이였다[25]

3. 공공기업가정신에 대한 이론적 논의

3.1 공공기업가정신의 정의

1960~70년대 공공기업가정신 초기 문헌들은 개념적 유형론 등을 거의 다루지 못했으나, 1990년대 무렵 일부 학자들이 공공기업가정신 유형론, 공공부문 기업가정신의 특성 및 담론 등을 다루기 시작하였고 최근 기업가정신 문헌들에서조차도 공공기업가정신 개념을 다루기 시작했다. 그러나 아직까지 공공기업가정신이 무엇인지 합의된 개념정의는 없으며 그동안 제시된 정의들을 요약하고 정리하면 다음과 같다.

Bellone and Goerl[26]은 공공기업가정신에 대해 “새로운 세입원을 창출하고 향상된 서비스를 제공하며 시민 교육을 늘려 시민참여를 돕는 행정책임성에 대한 적극적인 접근”이라 정의한다. Osborne and Gaebler[27]는 “공공기관의 효율성 및 효과성을 강화시키기 위해 새로운 방법으로 자원을 적용하는 끊임 없는 시도”라고 정의하였다. Linden[28]은 공공기업가정신이란 “공공부문 조직과 운영 상의 혁신적 변화를 위한 목적적·조직적 추구”라고 정의하였다. Morris and Jones[29]는 공공기업가정신에 대해 “사회적 기회를 탐색하기 위해 공공 및 민간자원을 상호 독특한 배합에 의거, 시민들을 위한 가

치를 창출하는 과정”이라고 정의하고 기업가정신은 공공부문 조직에 적용할 수 있는 보편적인 요소라고 하면서 공공기업가정신과 기업가정신은 유사하다고 주장했다. 한편 Roberts and King[30]은 공공기업가정신을 “정책의 창조·설계·실행이라는 전체 혁신과정을 통해 새로운 아이디어를 개발하고 육성하는 것”으로 정의하고 다수의 사람들의 집단적 노력인 집단 기업가정신(collective entrepreneurship)을 의미한다고 주장하였다.

3.2 공공기업가정신의 핵심요소

넓은 의미의 기업가정신은 “기회를 이용하기 위해 자원을 독특하게 결합하여 가치를 창출하는 과정”이다. 기업가정신을 과정으로 본다면 여기에는 기업가적 사건(entrepreneurial event)과 기업가적 주체(entrepreneurial agent)가 필요하다. 기업가적 사건이란 새로운 아이디어, 과정, 상품, 서비스, 벤처를 개발하고 실행하는 것이며 기업가적 주체란 사건의 결실을 위해 책임을 지는 개인이나 집단을 말한다. 또한 이러한 기업가적 과정은 태도와 행위로 구성된다. 태도 면에서 기업가적 과정은 새로운 기회를 포용하고 창조적 변화에 영향을 미치는 책임을 지는 개인 또는 조직의 의지를 뜻한다. 반면 행위 면에서 기업가적 과정은 아이디어나 벤처를 찾아 평가하고 자원을 동원하고 실행하는데 필요한 일단의 활동들을 말한다. 한편 기업가적 태도와 행위는 혁신(innovativeness), 위험감수(risk-taking), 진취성(proactiveness)으로 구성된다. 혁신이란 문제와 욕구에 대해 창조적이며 독특하고 기발한 해결방법을 찾는 것이다. 위험감수란 합당한 실패가 보이는 기회임에도 중요한 자원들을 투입하는 의지를 말한다. 진취성이란 실행과 관련된 것으로 상당한 인내, 적응성을 포함하고 실패에 대한 책임을 수용하는 의지를 의미한다.

다만 본 논문은 앞 절 공공기업가정신의 개념정의에서 혁신이 가장 많이 공유되고 있음에 주목하며 혁신을 공공기업가정신의 주된 특징으로 고려한다. 즉, 기업가정신에는 반드시 혁신적 아이디어의 창출과 실행이 포함되어야 한다. 그러나 새로운 아이디어를 창출하거나 보유하는 것은 필요조건이지 충분조건은 아니다. 기업가는 새로운 아이디어를 과거와 구별되는 새로운 방식에 의거하여 실천하고 계획하거나 과정으로 전환시켜야 한다. 아이디어가 있다는 것은 기업가적 과정의 시작을 의미하나 실행되지 않으면 충분하지 않다는 것이다. 공공기업

가는 적어도 이 아이디어를 법률, 정책, 절차, 행정구조로 실천할 수 있는 사람이다.

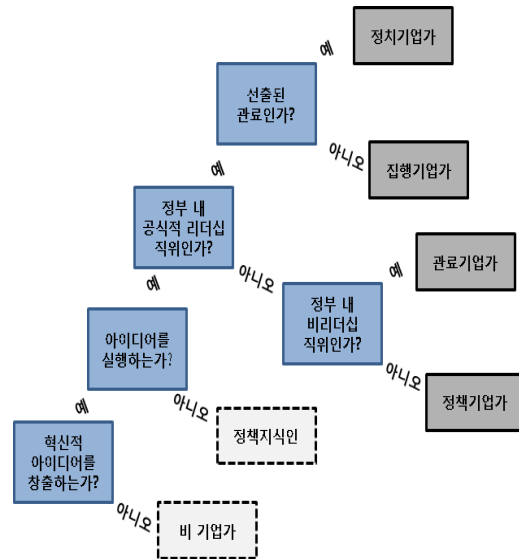
3.3 공공기업가의 유형

공공기업가가 누구인지를 설명한 문헌들을 보면 다양한 기업가들이 제시되고 있다. 공공기업가란 자신이 소속된 기관을 발전, 양육시키는 사람, 자신의 소속 조직에 혁신적 기술을 후원하는 사람, 조직개혁을 위해 일하는 사람, 혁신적 입법을 도입하는 국회의원 등 일부는 명칭만 다를 뿐 실제로 같은 역할을 하는 사람으로 묘사된다. 이처럼 공공기업가들은 정책과정 참여자들을 중심으로 넓은 범위에서 분산되어 나타난다. 다양한 공공기업가들이 존재한다는 것은 결국 공공기업가정신의 개념적 명확성이 부족하기 때문이라고 할 수 있다.

그럼에도 Roberts and King[31]이 학자들마다의 서로 다른 공공기업가정신 개념정의를 기초로 논리나무(logic tree)를 이용하여 도출해낸 네 가지 공공부문 기업가 유형은 시사적이다. 이들은 공공기업가를 정책기업가, 관료기업가, 행정기업가, 정치기업가로 구분하였으며 다음과 같이 요약된다.

3.3.4 정치기업가(political entrepreneur)

초기에 아주 작은 양의 자원들을 규모 있는 정치적 보유자산으로 쌓아올릴 기회를 포착한 사람들로서 이들의 영향은 장래 지원이 기대되는 영향력 중에 선의를 차례 차례 창출하는 정책들을 촉진하는데 활용된다. 그림1.은 Roberts and King의 공공기업가 유형에 관한 논리나무를 도식화한 것이다.



▶▶ 그림 1. 공공기업가 유형 논리나무

3.3.1 정책기업가(policy entrepreneur)

정부의 공식적 직위 바깥에 있으면서 새로운 아이디어의 실행을 도입하고 촉진시키는 공공기업가를 말한다. 이들은 제한된 참여자들로 구성된 비교적 폐쇄된 정책네트워크인 “정책 하위체계” 또는 “철의 삼각동맹”에 대해 외부로부터 압력을 가하고 준거틀을 변경시키며 무엇이 문제인지를 재정의하고 때로는 여론을 이용한다.

3.3.2 관료기업가(bureaucratic entrepreneur)

정부 내 비리더십(non-leadership) 직위에 있으면서 공공조직에 새로운 아이디어를 도입하고 실행하는 공공기업가이다. 즉 숙련된 정책기술자와 많은 사람들과 효과적으로 일하는 영리한 관료적 기업가이다.

3.3.3 집행기업가(executive entrepreneur)

정부 내 리더십(leadership) 직위에 있으면서 공공조직을 창출, 확대시키고 공공자원의 배분패턴을 변경시키며 조직에 새로운 프로그램을 설계하거나 중요한 혁신으로 이끌고 변화를 실천하는데 관여하는 공공기업가를 말한다.

그림1.에서 우선 한 개인이 혁신적 아이디어를 갖고 있는지의 물음에 대해 아니오이면 비기업가(non entrepreneur)이며, 예라고 하면 다음 단계인 아이디어를 실행할 수 있는지로 이동하되 역시 아이디어는 보유하고 있지만 실행하지 못하여 아니오로 이동할 때는 정책지식인(policy intellectual)이고 실행하여 예라고 한다면 다음 상위 단계로 넘어간다. 역시 정부조직에서 공식적 리더십 직위를 보유하고 있는지의 물음에 대해 리더십 직위가 아니라면 하단으로 이동하되 정부조직에서 공식적 직위(비교적 하급직)인지의 물음에 대한 가부에 따라 공식적 직위를 보유하여 예라고 할 때는 관료기업가(bureaucratic entrepreneur)이고, 보유하지 못해 아니오일 때는 정책기업가(policy entrepreneur)로 판정한다. 한편 정부 내 공식적인 리더십 직위를 보유하여 예일 때 다음 상위 단계로 이동하되 선출직인지 아닌지의 물음에 대해 선출직이어서 예라면 정치기업가(political entrepreneur)이고 선출직이 아니면 집행기업가(executive entrepreneur)이다. 이들은 혁신가를 찾아내는 기준으로 아이디어의 창출과 실행, 공공기업가들의

유형을 구분하는 기준으로는 정부 내 공식적 리더십 직위와 비리더십 직위 그리고 선출직을 활용하였다.

4. 공공기업가정신의 적실성 탐색

공공부문 조직들은 민간부문 기업과는 달리 보장된 자원과 재원조달, 그리고 비교적 유권자 및 이해관계자들의 영향력으로부터 자유로운 독점적 기관이다. 반면 민간부문 기업과 달리 이윤을 추구하지 않고 성과측정도 어려우며 일반적으로 위험을 회피하고 공식화된 시민서비스 시스템에 의해 제약을 받는다. 아쉽게도 상이한 공공부문에 기업가정신을 어떻게 성공적으로 적용할 것인지에 관한 공식적인 청사진이나 모형이 아직까지 없고 여전히 학자들 사이에서 적실성을 놓고 논쟁 중이다.

기업가정신의 적용에 대해 신중한 입장의 학자들은 근본적으로 공공부문과 민간부문은 분명한 차이가 있으며 기업가정신은 본질적으로 전통을 무시하고 혁명적 변화를 추구하는 반민주적 특성을 갖고 있기 때문에 공공부문에 적용해서는 안된다고 주장한다[32]. 또한 기업가정신은 현재 통제된 자원과 상관없이 기회를 추구하므로 공공부문 관리자들에게 기업가정신이란 평소 제약을 받고 있는 규제나 법령을 무시해야 가능한 것이기에 결국은 민주주의를 훼손시키며 기업가정신은 공무원 및 행정관료들의 재량을 늘리기 위한 혁신적 장치일 뿐이라고 일축한다[33].

반면 행정개혁 차원에서 기업가정신을 지지하는 학자들은 과거보다 훨씬 더 복잡하고 위협적으로 변하는 외부 환경에 대해 공공부문 관리자들이 적절히 대응하려면 관리철학이 지배하는 구조로는 불가능하기 때문에 기업가정신의 적용이 필요하다고 주장한다.

표 1. 공공부문과 민간부문의 차이점

구분	공공부문	민간부문
방향성	정치	시장
미션설정의 원천	정치철학, 정치이념	시장경제
목표	공익	사익
인센티브	재선 또는 재임명	이윤, 스톡옵션
성과측정	관란	용이
규제	있음	없음
관리자의 태도	위험회피적	도전적

또한 공공기업가의 행동과 조직의 민주적 가치 간 양

립도 시민배려(civic-regarding) 기업가로서 민주적 원리를 추구하고 시민의 이익에 따라 행동하면 보장받을 수 있다고 본다[34]. 한편 공공기업가정신은 구성요소에서 기업가정신과 별 차이가 없고 오히려 행정개혁실천의 중심이 되어야 한다고 주장한다. 그러면서 공공기업가정신과 기업가정신의 두 조직 및 관리자들 간 유사성을 다음과 같이 설명한다. 먼저 공공조직과 민간조직의 유사성으로 두 조직은 i) 대규모조직이고 ii) 계층제를 이루며 iii) 경쟁적인 수요를 지닌 이해관계자 집단의 존재 iv) 배태된 문화와 절차 v) 권력과 안정에 대한 열망을 제시하였다. 두 조직 관리자들 간에도 i) 높은 직무안정성 ii) 낮은 사적 책임성 iii) 기존 자원의 원천에의 접근성 면에서 유사하다고 주장했다[35]. 나아가 기업가정신은 결국 공익 달성과 관련 있는 공공 맥락에서 발생하는 것이며 공공적 행위도 결국 개인행위자들에 의한 것이기에 공공기업가정신과 기업가정신은 상호의존적이며 때로는 경로의존적인 방식으로 공진화(co-evolve)한다고 주장한다[36].

Llewellyn과 Jones[37]는 이러한 논쟁은 학자들마다의 공공기업가정신에 대한 애매모호한 개념정의와 일반화된 분석틀이 부재하기 때문이라면서 양쪽 다 결정론적 잘못을 하고 있다고 주장하였다. 아울러 기업가적 과정 및 결과는 여러 기업가적 노력의 특징 때문이 아니라 기업가정신이 갖고 있는 그 자체의 특징이라고 강조했다.

5. 결론 및 시사점

1장에서 제시한 연구문제들에 대해 지금까지 공공기업가정신 문헌들을 검토한 결과 다음과 같은 결론을 도출하였다. 첫째, 기업가정신은 더 이상 민간부문의 성공한 기업가의 개인적 활동만을 뜻하는 좁은 의미의 개념이라기보다 모든 규모와 어떤 형태의 조직들에서든지 일어날 수 있는 넓은 의미의 하나의 과정이며 새로운 유형의 기업가정신이다. 이러한 관점에서 공공기업가정신이란 “공공부문에 혁신을 도입하고 새로운 아이디어를 창출, 실행시키는 과정이며 사회적 목적을 위해 공적 및 사적 자원들을 독특하게 결합하여 시민적 가치를 창출하는 과정”으로 정의될 수 있다. 둘째, 공공기업가정신이 부상하게 된 배경은 관리경제가 기업가적 경제로 패러다임이 전환되었기 때문이다. 정보통신기술의 발전과 세계화는 종전의 관리경제를 기업가적 경제로 전환시켰으며 당시

에 제시된 신공공관리론 및 뉴거버넌스론 등 공공부문 개혁이론들은 기업가정신을 적극적으로 부각시켰다. 셋째, 공공기업가정신의 핵심요소는 혁신, 위험감수, 진취성이며 공공기업가들이란 공공정책과정에 참여하는 사람들로서 혁신적 아이디어를 창출, 실행하며 정부 내 선출직 정치기업가(선출직 정치지도자), 집행기업가(임명직 각료), 관료기업가(비리더 하급관료군), 정책기업가(정부 외 정책전문가들)로 분류된다. 넷째, 공공기업가정신 담론의 중심은 공공부문에 기업가정신을 적용할 수 있는지의 적실성에 대한 것이며 여전히 진행 중이다. 이러한 담론이 계속 되는 이유로서 애매모호한 개념정의와 일반화된 분석틀의 부재 등이 제시되었다.

위와 같은 결과를 통해 우리나라 공공부문에 적용할 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다. 첫째, 최근 연구와 실천이 활발한 기업가정신의 새로운 유형으로 공공기업가정신에 대한 관심과 연구가 시급하다. 이미 공공기업가정신에 관한 이론적 연구가 어느 정도 진척된 외국에 비해 우리나라는 불모지이며 거버넌스로서의 기업가정신에 대해 민간부문만이 아닌 공공부문, 시민사회부문별로, 나아가 부문 간 통합적 관점에 근거한 접근과 연구가 이루어져야 한다.

둘째, 우리나라의 공공기업가정신 연구는 개념정의와 유형론 등의 이론적 기초를 수립하는데 우선적으로 시간과 노력을 할애해야 한다. 전후 대한민국을 경제선진국으로 급성장시킨 저력의 하나가 공공기업가정신이었으므로 특히 민간부문과 상이한 공공부문만의 고유한 특성을 검토한 개념정의와 그에 따른 공공기업가 및 공공기업가정신 유형론에 대한 연구를 바탕으로 점차 실천적 도구와 성과 면에서 기술적 방법론 등의 심화연구로 진행되어야 한다.

셋째, 공공기업가들은 공공정책참여자들로서 다양한 공공영역에 분산해있으므로 행정학, 경제학, 정치학, 사회학 관련 학회와 학자들의 지속적인 관심 하에 누가 공공기업가인지, 어떻게 구분되는지, 어떤 특성이 있는지 등 보다 구체적인 접근을 위한 방법론에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

넷째, 공공기업가정신의 핵심 주체는 공공부문 관리자들이긴 하지만 일상적으로 반복되는 직무담당자들은 제외하고 기업가정신을 요하는 그 외의 직무담당자들에게 기업가적 마인드, 즉 끊임 없는 지식의 탐구, 변화에 수용적, 혁신적 아이디어, 창조의 추구를 지속적으로 심어

주어야 한다. 공공기업가정신은 1회성이 아닌 지속적인 과정이므로 이러한 직무를 담당하는 공공부문 관리자들에게 기업가정신 훈련 같은 계속교육을 적용해볼 필요가 있다.

본 논문은 공공기업가정신에 대한 개념적 이해를 돕기 위해 관련 이론들을 토대로 내용을 분석·설명한 탐색 논문이라는데 한계가 있다. 따라서 향후 공공기업가정신 이론은 물론 실천 및 실증연구 등에서 보다 심도 깊은 후속연구들이 이어질 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

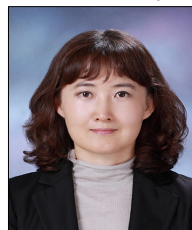
- [1] 한국경제신문, 1월 23일자, A3면, 3단, 2014년
- [2] P. J. King, Policy Entrepreneur: Catalysts in the Policy Innovation Process, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Minnesota, 1988년
- [3] J. Lepoutre, R. Justo, S. Terjesen and N. S. Bosma, Designing a Global Standardized Methodology for Measuring Social Entrepreneurship Activity, The Global Entrepreneurship Monitor Social Entrepreneurship Study, Small Business Economics, 2011년
- [4] P. Drucker, Innovation and Entrepreneurship: Practices and Principles, New York: Harper and Row, 1985년
- [5] B. Carlsson, Z. J. Acs, D. B. Audretsch and P. Braunerhjelm, "Knowledge Creation, Entrepreneurship, and Economic Growth: a Historical Review", Industrial and Corporate Change, Vol.18, No.6, pp.1193-1229, 2009년
- [6] M. A. Carree, A. J. van Stel, A. R. Thurik and A. R. M. Wennekers, "The Relationship between Economic Development and Business Ownership Revisited", Entrepreneurship and Regional development, Vol.19, No.3, pp.281-291, 2007년
- [7] D. Audretsch, Innovation and Industry Evolution, MIT Press: Cambridge, MA, 1995년
- [8] F. M. Scherer, "Changing Perspectives on the Firm Size Problem", in Z. J. Acs and D. B. Audretsch, (eds.), Innovation and Technological Change: An International Comparison, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp.24-38, 1991년
- [9] S. Wennekers, M. Carree, A. van Stel and R. Thurik, "The Relationship between Entrepreneurship and Economic Development: is it U-shaped?" Foundations and Trends in Entrepreneurship, Vol.6, No.3, pp.167-237, 2010년
- [10] D. B. Audretsch and A. R. Thurik, "Unraveling the

- Shift to the Entrepreneurial Economy”, Tinbergen Institute, Discussion Paper, No.TI2010-080/3, 2010년
- [11] A. R. Thurik, The Managed and the Entrepreneurial Economy, World Entrepreneurship Forum 2008 Edition, 2008년
- [12] M. Palmer, “The Application of Psychological Testing to Entrepreneurial Potential”, California Management Review, Vol.13, No.3, 1971년
- [13] J. A. Schumpeter, Capitalism, Socialism, and Democracy, Cambridge: Ballinger, 1934.
- [14] 서창수, 유연호, 윤희자, 조성현, 대학 내 기업가정신센터 활성화 방안에 관한 연구, 중소기업청, 창업진흥원, 2012년
- [15] 김명희, “유럽의 청년기업가정신 정책과 한국의 과제”, 한국 비교정부학보, 제16권, 제2호, pp.149-174, 2012년
- [16] J. Kamensky, “Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform”, Public Administration Review, Vol.56, No.3, pp.247-255, 1996년
- [17] L. D. Terry, “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the New Public Management,” Public Administration Review, Vol.58, No.3, pp.194-200, 1998년
- [18] D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992년
- [19] W. Kickert, “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism”, Public Administration, Vol.75, pp.731-752, 1997년
- [20] C. Hood, “A Public Management for All Season?”, Public Administration, Vol.69(Spring), pp.3-19, 1991.
- [21] J. Kooiman, ed., Modern Governance: New Government-Society Interactions, London: Sage, 1993년
- [22] R. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Bristol, PA: Open University Press, 1997년
- [23] Accenture and Oxford Economics, Driving Public Entrepreneurship: Government as a Catalyst for Innovation and Growth in Europe, 2011년
- [24] 이명석, “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁”, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, pp.305-327, 2001년
- [25] N. Roberts and P. King, Public Entrepreneurship: A Typology, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 1989년
- [26] C. J. Bellone and G. F. Goerl, Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, Public Administration Review, Vol.52. No.2, p.130, 1992년
- [27] D. Osborne and T. Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992년
- [28] R. Linden, From Vision to Reality: Strategies of Successful Innovation in Government, Charlottesville, VA, 1990년
- [29] M. H. Morris and F. F. Jones, “Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector in Entrepreneurship” Theory and Practice, No.Fall, pp.71-91, 1999년
- [30] N. C. Roberts and P. J. King, Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation, San Francisco: Jossey-Bass, 1996년
- [31] N. C. Roberts and P. J. King, Public Entrepreneurship: A Typology, Naval Postgraduate School, Monterey, CA., 1989년
- [32] L. D. Terry, “Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy”, A Response to Bellone & Goerl’s “Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy”, Public Administration Review, Vol.53, No.4, p.393, 1993년
- [33] P. du Gay, In Praise of Bureaucracy, London: Sage, 2000년
- [34] C. J. Bellone and G. F. Goerl, Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, Public Administration Review, Vol.52. No.2, p.130, 1992년
- [35] M. H. Morris and F. F. Jones, “Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector in Entrepreneurship” Theory and Practice, No.Fall, pp.71-91, 1999년
- [36] E. Ostrom, Governing the Commons: The Evolution of Institutional Forms of Collective Action. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990년
- [37] Nick Llewellyn and Geoff Jones, “Controversies and Conceptual Development: Examining Public Entrepreneurship”, Public Management Review, Vol.5, No.2, pp.245-266, 2003년

저자소개

● 김명희(Myung-Hee Kim)

정회원



- 이화여자대학교(행정학사)
- 이화여자대학교(문학석사)
- 이화여자대학교(행정학박사)
- 현재 : 삼육대학교 교양학부 조교수

<관심분야> : 공공정책, 기업가정신, 사회적기업가정신