

성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 특성과 평가*

이경민** · 이철우***

Evaluating the Governance of the Policy of Upgrading a Metropolitan Industrial Cluster : the Case of Seongseo Industrial Complex in Daegu*

Kyungmin Lee** · Chulwoo Lee***

요약 : 본 연구에서는 대구 성서산업단지를 사례로 산업단지 활성화 정책의 거버넌스를 평가하였다. 현재 거버넌스 프레임워크는 경제지리학을 비롯한 각 학문분야에서 이론적이고 추상적인 수준에서 논의되고 있는데 반해, 본 연구에서는 산업단지 활성화 정책의 거버넌스를 사회적 정당성, 신뢰성, 전문성, 투명성의 4가지 구성요소별 평가를 통하여 보다 구체화하였다. 분석 결과, 현재 추진 중인 성서산업단지 활성화 정책은 산업의 구조고도화를 촉진시켜 산업단지 발전에 매우 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대하고 있고 있을 뿐만 아니라 정책에 대한 정당성도 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 성서산업단지에 입주하고 있는 기업들은 정책 추진에 대한 신뢰성에 대해서는 의문을 가지고 있으며, 신뢰성을 높이기 위해서는 민주적이고 수평적인 의사소통과정이 요구됨을 지적하였다. 또한 거버넌스 추진주체의 낮은 전문성과 파편화되어 있는 정책운영 시스템 그리고 관련주체들의 정보부족 등으로 전문성과 투명성도 제대로 확보되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 투명성 확보를 위해서는 산업단지 활성화 정책의 수립과 추진과정에 있어서 전문가 집단과 시민사회단체의 참여가 절실히 요구된다.

주요어 : 대구시, 성서산업단지, 산업단지 활성화 정책, 거버넌스, 산업 클러스터

Abstract : The aim of this study is to evaluate the governance system involved in the policy of upgrading the Seongseo industrial complex in Daegu city. The governance system was evaluated by four indicators: social legitimacy, reliability, expertness, and transparency. The major findings of this study are summarized as follows. It is expected that the Seongseo industrial complex upgrading policy would accelerate to upgrade the industry structure and competitiveness of the cluster. However, the firms of the cluster have a question of reliability to the actors of initiating the policy. In this context, to raise the trust level the policy needs to turn towards making the communication channel among the stake-holders of the cluster more democratically and horizontally. It is also problematic to reveal the low degree of expertness of the policy's decision makers, the fragmented system of policy operation and a lack of information. Consequently, the policy is required to improve the transparency on the policy-making process, and to activate the participation of professional groups and civil society.

Key Words : Daegu city, Seongseo industrial complex, upgrading policy of industrial complex, governance system, industrial cluster.

1. 머릿말

오늘날 우리사회에서는 정보통신기술의 급속한 발달 속에 시공간압축(time-space compression)으로 인한 세계화(globalization) 과정과 이에 대응하는 개별 지역들의 지방화(localization)과정이 동시에 진행되고 있다. 이러한 세계화는 기업 간, 지역 간 그리고 국가 간의 경쟁을 가속화시키고, 특히 세계화 과정에서 국민국가(national states), 즉 중앙정부의 역할은 축소되는 반면, 지역(region)의 중

요성이 새로이 부각됨과 동시에 경제활동의 주요 단위로 대두되고 있다. 또한 지역은 과거 중앙정부의 금융원조 및 정치적 활동을 받는 수동적 대상에서 혁신주체로 그 역할이 변화하고 있다(Hudson, 2005).

특히 우리나라의 경우는 1995년부터 본격적인 지방자치시대가 시작된 이후, 2003년 참여정부 출범과 동시에 중앙의 기능과 권한을 지방으로 이양하고자 하는 지방분권의 움직임이 본격화 되고 있다. 이로 인하여 중앙정부의 역할은 축소되고, 지

* 본 논문은 한국경제지리학회 2006년 추계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하였음.

** 경북대학교 지역개발연구소 연구원(Researcher, Institute of Regional Development, Kyungpook National University)(yineleft80@gmail.com)

*** 경북대학교 지리학과 교수(Professor, Department of Geography, Kyungpook National University)(cwlee@knu.ac.kr)

방정부의 책임과 역할은 더욱 증대될 것으로 예상되며, 이러한 분권화는 시민사회, 지역주민, NGO 등 민간부문의 관계도 새롭게 설정할 것을 요구하고 있다.

이와 같은 사회·경제적 환경의 변화와 함께 1990년대 중반 이후 우리나라에서 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 새로운 접근방식으로 거버넌스(governance)에 대한 관심이 사회과학 전반에서 확대되고 있다. 특히 지역 간 다양한 이해관계가 얽혀있어 갈등을 유발하는 개발 사업이나 여러 이해당사자들의 첨예한 이권다툼을 유발하는 사업과 도시계획정책에 있어서 주체 간 갈등을 중재하고 협력을 이끌어 낼 수 있는 대안으로 주목받고 있다.

이에 본 연구는 현재 대도시 산업단지로서 주변의 대단지 주거지역과 인접하는 주공혼재 지역으로서의 갈등과 도시형 업종으로 전환의 압박을 받고 있는 대구광역시 달서구에 위치한 성서산업단지의 활성화 정책을 연구대상으로 지방정부-기업-지원기관 등의 관련 주체들 간 거버넌스 체계를 분석하고, 활성화 정책을 둘러싼 거버넌스를 평가하고자 한다.

2. 지역산업정책 거버넌스에 관한 이론적 논의

본 논문의 이론적 배경은 서구 특히 유럽을 중심으로 발달한 거버넌스 이론이다. 우리나라에서 도시계획 및 지역개발사업 그리고 산업단지 활성화 정책 등에서 유발되는 다양한 갈등상황을 민주적인 방법으로 원활히 해결하는 대안으로서 사회과학 전반에 걸쳐 논의되고 있는 거버넌스 이론에 대하여 살펴보고자 한다. 그리고 다양한 이해당사자들의 이해관계가 얽혀 민주적이고 수평적인 거버넌스 체제의 수립이 요구되는 지역의 산업정책에 있어서 거버넌스에 대한 논의가 어떻게 이루어지고 있는지 고찰하고자 한다.

1) 지역 거버넌스

거버넌스(governance)는 1980년대 초 영국 학자들을 중심으로 이론적인 차원에서 본격적으로 논

의되기 시작한 이래 영국의 정책결정시스템에 도입되고, 이후 OECD국가들로 전파되었다(Leach & Percy-Smith, 2001).

오늘날 경제성장과 균형발전 등 지역의 다양한 사회·경제적 목표를 달성하기 위하여 정책 목표와 추진방식을 조정하는 메커니즘이 요구되고 있으며, 지역개발의 목표와 방향성이 다원화되고 한정된 자원으로 정부와 공공부문의 효과적이고 효율적인 정책운영이 요구되는 상황에서 거버넌스의 중요성은 더욱 증대되고 있다.

이러한 사회·경제적 환경의 변화에 따라 거버넌스의 개념화는 정부 및 비정부 기관들의 새로운 상호의존성, 새로운 집단행동, 정치활동의 장으로써 국가 또는 지방정부 역할의 축소에 기반을 두고 있다(최영출, 2000).

특히 지역 거버넌스는 도시기능의 공간적 확산과 대도시권의 형성, 도시계층 간 기능적 연계와 네트워크화 등 신지역주의 현상(new regionalism)의 발생으로 대두되었다. 이러한 신 지역주의의 대두는 기존의 단일 행정구역에 의한 대응을 어렵게 했으며, 인접지역과 협력의 필요성을 증대시킨다.¹⁾

지역 거버넌스는 이러한 환경을 바탕으로 다음의 세 가지 배경에서 등장하였다. 첫째, 정치적 민주화와 분권화에 대한 요구 확대로 정부의 일방적인 정책추진과 사회적 합의기반의 조성이 어려워지게 되고, 이에 따라 주민과 시민단체 등의 여러 관련주체들이 자율적으로 갈등을 해소하고 사회적 합의기반을 도출하는 참여적 체제의 중요성과 요구가 증대되었기 때문이다. 둘째, 사회기관과 조직이 분절화 되면서 사회문제에 대한 종합적인 대응이 어려워지게 되고, 이에 따라 경제·사회문제의 해결을 위한 통합적이고 협력적인 제도적 기반과 접근방법에 대한 필요성이 증대되었으며, 셋째, 지역이 경쟁의 핵심단위로 부상하고, 급변하는 사회·경제적인 현상을 반영하기에는 기존의 시스템과 제도가 수직적이고, 경직되어있어 적절히 수용하기 어렵기 때문이다(차미숙·박형서·정윤희 외, 2003).

이러한 사회·경제적 여건의 변화와 도시 기능과 범위의 확대 그리고 지방분권에 대한 요구는 과거 수직적이고 일방적인 정책추진과 의사결정의 한계를 지적하며, 참여와 협력 그리고 수평적이고 민주적인 지역 거버넌스의 필요성을 강조하게 되었다.

Rhodes(1997)에 의하면 거버넌스란 통치(governing)의 새로운 과정 또는 질서화 된 규칙의 새로운 조건, 그리고 사회를 통치하는 새로운 방법 등을 통해 거버먼트(government)의 개념변화를 암시한다고 주장한다. 이러한 거버넌스의 개념은 환경변화에 적응할 수 있도록 정부적·비정부적 행위자들 또는 제도들 간의 상호의존성에 초점을 두고 이들 행위자들이 함께 작동하는 것을 강조한다(Stoker, 1998).

또한 과거처럼 관료들이 일방적, 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라 제도화된 정책 커뮤니티(policy community) 내의 이해당사자들(stakeholders) 즉, 국가기관, 지방자치단체, 시민단체, 일반시민, 직능단체 등을 정책과정에 참여시켜 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태로 정의하기도 한다(Johansson, 2001). 이러한 개념은 공공의사결정이 더 이상 계층적으로 조직화된 관료제에 달려있는 것이 아니라 다양한 지역수준(국가적, 광역적, 지역적 수준 등)의 정책 네트워크 내에 있는 여러 행위주체들 사이의 상호관계 속에서 일어난다는 점을 강조하고 있다.

이상에서 살펴본 바와같이 거버넌스의 개념정의는 학자마다, 그리고 그 학문분야에 따라 다양하게 논의되고 있지만, 본 연구에서는 중앙 또는 지방정부의 일방적인 정책추진이 아닌 관련 이해당사자가 주체적인 참여를 통해 의사소통과정을 거쳐 정책을 결정하고 운영해 나가는 사회적 시스템으로 정의한다.

2) 지역산업정책의 거버넌스

지역발전 정책을 둘러싼 환경의 변화는 기술혁신과 이에 따른 공간의 변화, 경제의 개방화에 따른 국내 산업구조의 변화, 본격적인 지방자치에 따른 자치경영시대의 도래, 그리고 삶의 질(quality of life)에 대한 관심의 증가 등 매우 다양하다(민보경, 2005). 이러한 다양한 변화는 지리학 및 지역개발 분야에서도 그대로 반영되고 있다. 특히 지역산업정책 또는 도시계획 사업에 있어서 이해당사자들의 다양한 요구를 수렴하여 협력관계를 이끌어 내고, 갈등을 최소화하는 방법으로서 거버넌스에 대한 연구가 활발하며, 이는 산업집적지 혹은

산업단지에 있어서도 마찬가지다.

지역산업정책에 있어서의 거버넌스 논의는 두 가지 측면에서 이루어지고 있다. 하나는 지역혁신체제의 효율적인 작동과 지역발전 정책의 효과적인 추진을 위한 대안적 관리·운영 시스템으로서 중앙정부·지자체뿐만 아니라 다양한 지역 내 관련기관 및 이해당사자들이 정책을 입안·결정, 집행과정에 참여하고 상호 협력하는 관리·운영 체계로 정의하는 맥락이다.

또 다른 하나는 대도시의 내부도시(inner city) 지역에 입지한 노후 산업단지의 재개발 또는 활성화 정책, 즉 클러스터 정책에 있어서 추진주체와 다양한 이해당사자들 사이에서 빚어지는 갈등관계, 그리고 정책 추진과정에서 구성원들 간의 신뢰와 협력을 통해 수평적 거버넌스를 구성하고 협력적 계획을 통한 산업단지의 제도적 역량 강화에 관한 맥락의 논의이다.

하지만, 우리나라에서 이러한 사업의 추진체제는 여전히 중앙집권적인 관행과 제도가 지속되고 있을 뿐만 아니라, 분권화 시대에 다양한 이해당사자들이 자율적으로 참여할 수 있는 제도적 기반과 수단이 확보되어 있지 못한 실정이다. 특히 산업단지 활성화 정책은 토지이용, 자원과 환경의 이용과 보전, 그리고 사회간접자본시설이나 공공시설 등의 입지·건설·관리 등 광범위한 분야에 걸쳐서 추진되어야 한다. 따라서 중앙정부, 지방정부, 지역주민 등 여러 이해당사자들의 이익이 상충될 수 있고, 이는 관련 주체들 간의 갈등상황을 초래하게 된다.

또한 세계화·지방화 시대에 지역이 사회문제의 종합적 해결을 위한 새로운 통합기제로 등장하면서 지역단위의 효율적인 조정과 통합을 위한 거버넌스 구축의 노력이 활발하다. 지방분권화의 진전에 따라 중앙정부 주도의 기존 지역발전정책 추진체제의 효율성 도모를 위한 대안적 형태로서 거버넌스의 구축에 대한 높은 관심은 산업단지 활성화 정책의 주체 간 갈등을 민주적으로 해결할 수 있도록 그 역할이 요구받고 있다.

지역 거버넌스를 구성하고 있는 다수의 이해당사자들은 지역개발정책 및 산업단지 활성화 관련 정책에 대하여 다양한 견해를 나타낸다. 그 이유는 지역개발정책과 관련하여 발생하는 갈등은 그 성

격상 주민의 삶의 질뿐만 아니라 국가 및 지역의 경쟁력 향상에도 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 그러므로 오늘날 지방정부의 민주적인 정책운영을 통해 이해당사자들의 협력을 이끌어내는 수평적인 거버넌스의 구축이 요구된다.

지금까지 살펴본 바와 같이 지역산업정책에서 거버넌스 관련 연구는 지방분권화와 경제환경의 변화에 따라 자립적인 지역혁신 및 지역개발을 위한 대안적인 방안으로 주목받고 있다. 그리고 산업집적지에 관한 연구는 경제활동에 있어서 지역이 경쟁력의 핵심단위로 부각되고 있는 현재, 새로운 산업단지의 조성 또는 낙후된 Inner city 산업단지의 재활성화 및 산업단지의 활성화를 통한 지역경제 활성화를 위한 견인차 역할로서 매우 중요하다. 하지만, 산업단지 활성화와 관련한 기존의 연구는 산업단지를 구성하고 있는 산업 및 업종 전반에 걸친 유연화 전략, 기술혁신에 의한 생산체제 개편 등 산업 재구조화와 물리적 기반의 조성을 통한 클러스터 형성에 관한 연구 그리고 산업단지 내 사회자본 분석을 통한 단지 내 신뢰관계를 살펴보는 연구가 대부분을 차지한다. 정작 중요한 산업단지 활성화 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 이해당사자들과 관련 주체들 간의 수평적인 거버넌스에 대해 평가하거나 분석한 논문은 전무하다고 볼 수 있다.

본 논문은 오늘날 산업단지 활성화 정책에서 다양한 이해당사자들 사이의 거버넌스는 어떻게 형성되고 있으며, 그 과정에서 각 주체들은 어떤 역할과 노력을 하는지, 거버넌스를 형성하기 위한 촉진요소와 장애요소는 무엇이며, 그리고 향후 산업단지 활성화 정책에서 거버넌스를 형성하기 위해서는 어떻게 해야 하는가에 초점을 두고 있다.

3. 성서산업단지 활성화 정책에 대한 논의

1) 성서산업단지의 개관

대구광역시 달서구에 위치하고 있는 성서산업단지는 섬유산업에 편중된 대구시의 지역산업구조를 보다 지식기반과 기술집약적인 산업으로 개편하고, 반도체 장비와 영상장치 제조 등의 고부가가치산업을 기반으로 한 첨단산업단지로 조성하기 위한 목적으로 조성된 지방산업단지이다(성서산업단지관리공단 홈페이지, 2007). 성서산업단지는 현재 대구시 RGDP의 11.8%를 차지하고 있으며, 성서 4차단지 조성 완료시 그 비중은 더욱 증가하리라 예상된다(대구전략산업기획단, 2004). 또한 3차단지와 4차단지의 재구조화를 통해 산업구조가 고부가가치업종으로 서서히 변화되고 있어 국가산업단지가 존재하지 않는 대구지역의 경제발전을 주도하고 있는

표 1. 성서산업단지의 업종별 산업구조

(단위: 개사, %)

연도 업종	2001	2002	2003	2004	2005
	업체수(%)	업체수(%)	업체수(%)	업체수(%)	업체수(%)
음식료	24(1.1)	29(1.3)	32(1.2)	32(1.3)	31(1.2)
섬유	682(30.8)	697(30.8)	742(28.7)	684(28.2)	647(25.4)
목재종이	68(3.1)	69(3.0)	77(3.0)	75(3.1)	74(2.9)
석유화학	87(3.9)	92(4.1)	107(4.1)	116(4.8)	125(4.9)
비금속	115(5.2)	109(4.8)	144(5.6)	130(5.4)	143(5.6)
1차금속	64(2.9)	67(3.0)	98(3.8)	88(3.6)	100(3.9)
조립금속	701(31.7)	717(31.7)	767(29.6)	758(31.3)	822(32.3)
전기전자	161(7.3)	163(7.2)	185(7.2)	146(6.0)	174(6.8)
운송장비	237(10.7)	255(11.3)	356(13.8)	322(13.3)	353(13.9)
기타	72(3.3)	66(2.9)	79(3.1)	71(2.9)	77(3.0)
계	2211(100.0)	2264(100.0)	2587(100.0)	2422(100.0)	2546(100.0)

자료: 성서산업단지관리공단

대표적인 산업단지로서 큰 의미를 지니고 있다.

특히 1980년대 후반부터 섬유편중의 획일적인 지역 산업구조를 발전적으로 개편하기 위하여 성서 3차단지에 첨단업종을 배치하면서 산업구조가 변화하고 있는데 기계·금속업체가 전체의 46.8%인 822개로 가장 많고 그 다음이 섬유업체로 582개를 차지하고 있다. 향후 기계·전기·전자 등 첨단업종은 지역산업을 선도하고 아울러 성장 동력 산업으로 발전시켜 지역경제의 경쟁력을 제고해나 가는데 견인차 역할을 하게 될 것으로 예상된다.

2) 성서 3차단지의 활성화 정책

1990년대 후반부터 전 세계적인 지식정보사회로의 전환은 정보통신기술의 발달과 함께 경제활동에 있어서 대량생산체제에서 유연적 전문화(flexible specialization)로의 전환, 노동의 유연성 증가, 소비자의 다양한 취향을 반영하는 생산, 혁신적인 기업이 정신과 새로운 기업의 모형 및 새로운 금융제도 등장과 기술혁신에 있어서 집단학습의 중요성이 강조되는 등 다양한 변화를 야기하였다. 또한 첨단산업중심의 벤처기업이라는 새로운 기업모형의 등장과 기술혁신에 있어 기업, 연구소, 연구기관 간의 연계와 집단학습이 중요한 역할을 담당하게 되었고, 이에 기업 간 연계와 협력은 기업 및 산업단지의 경쟁력을 확보하고 유지하는데 필수적인 조건으로 대두되었다. 이러한 경제 환경의 변화는 지역의 경제 정책 및 산업단지 정책에도 영향을 미치게 된다.

성서산업단지 활성화 정책은 이렇게 변화하는 경제패러다임을 반영한 것으로 크게 메카트로닉스 혁신클러스터 조성과 과학연구단지 지정이 두 축을 이룬다. 이 두 정책은 성서산업단지의 재구조화와 활성화를 위한 것으로, 궁극적으로는 신산업체제에 부응한 산업 재구조화와 산업단지 내 기업들의 혁신활동의 활성화와 산업단지의 혁신 클러스터 조성을 위한 것이다.

4. 성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 구조와 평가

1) 거버넌스 구조와 특성

성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 체계를 구성하고 있는 주요한 주체는 지방정부와 관할 구청, 3차단지 내에 입주하고 있는 기업들, 기업지원기관인 대구테크노파크, 지역 대학과 연구기관을 비롯한 다양한 전문가집단이다. 각 주체들은 서로 적극적이든 소극적이든 협력관계를 유지하고 있다. 특히 지방정부인 대구시는 정책의 추진주체로서 대구테크노파크와 함께 논의하고, 제안하는 등 적극적인 협력관계를 유지하고 있다. 또한 대구테크노파크는 벤처센터에 입주하고 있는 기업들과도 적극적인 협력관계에 있다. 성서 3차단지 내에 대구테크노파크에서 건설한 벤처센터는 성서산업단지 내 유일한 아파트형 공장으로서 산·학·연·관의 공동화와 협업이 가능한 곳이다. 이러한 지리적 근접성과 테크노파크의 기능을 통해 입주기업과 적극적으로 협력할 수 있고, 성서산업단지 내에서 기업들과 함께 연구개발, 교육훈련, 창업보육 등의 역할을 담당함으로써 기업중심의 지원서비스를 운영하고 있다. 물론 이러한 테크노파크는 성서산업단지 활성화 정책에 있어서 기업과 대구시의 관계를 조율하고, 원만하게 이끌어 정책을 성공으로 이끌어 내는 것이 가장 중요한 역할이라 할 수 있다.

반면 입주기업들은 거버넌스 구성주체로 포함되고 있으나, 지방정부와는 거의 협력이 이루어지고 있지 않고, 기업 개별적인 네트워크를 통해 대학 및 연구기관과의 협력이 간헐적이고 소극적으로 이루어지고 있다. 대학 및 연구기관과의 협력은 주로 성서산업단지와 지리적으로 근접해 있으며, 대구테크노파크의 첨단산업지원센터가 입주해 있는 계명대학교와의 협력이 가장 활발하게 나타났다. 그리고 개인적인 교류나 친분이 있는 대학 또는 자신의 모교 등과 더욱 활발한 협력관계를 맺고 있었다(그림 1).

현재 성서산업단지 활성화 정책의 각 주체들은 서로 적극적이든 소극적이든 협력관계를 가지고 있다. 지방정부인 대구시는 정책의 추진주체로서 대구테크노파크와 함께 정책과 관련하여 논의하고, 제안하는 등 적극적인 협력관계를 가지고 있다. 물론 대구테크노파크가 대구시 산하기관으로서 대구테크노파크의 이사장이 대구시장이기 때문에 많은

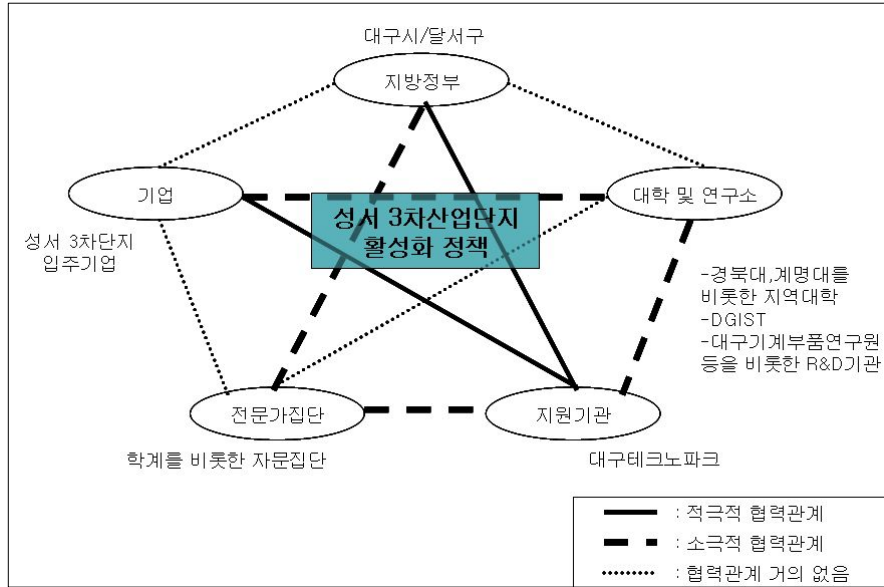


그림 1. 성서산업단지 거버넌스 체계의 구성주체

관한을 지방정부에서 가지고 있는 것이 사실이며, 이러한 면이 두 주체 사이의 협력관계를 보다 적극적으로 유지할 수 있는데 영향을 줄 수도 있다.

또한 대구테크노파크는 성서 3차단지 입주하고 있는 기업들과도 지리적 근접성 등의 이유로 적극적인 협력관계에 있다.

성서 3차단지 내 입주기업들은 성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 구성의 주체로 포함되고 있으나, 지방정부와는 거의 협력이 이루어지고 있지 않고, 기업 개별적인 네트워크를 통해 대학 및 연구기관과의 협력이 소극적으로 이루어지고 있다. 대학 및 연구기관과의 협력은 주로 성서산업단지와 지리적으로 근접해 있으며, 대구테크노파크의 첨단산업지원센터가 입주해 있는 계명대학교와의 협력이 가장 활발하게 나타났다. 또한 개인적인 교류나 친분이 있는 대학 또는 자신의 모교 등과 더욱 활발한 협력관계를 맺고 있었다.

전문가집단과 대학 및 연구기관은 활성화 정책에서 실질적인 이해관계를 가진 집단은 아니지만, 정책수행에 있어서 보다 전문성과 투명성을 높이기 위해 참여하고 있는 집단이다. 하지만 이들의 협력관계는 모두 낮게 나타나고 있다.

즉 성서산업단지 활성화 정책을 둘러싼 거버넌스의 체계상 각 주체들의 협력관계는 특히 지방정

부인 대구시와 기업지원기관인 대구테크노파크에 집중되어 있는 것을 알 수 있었다. 성서산업단지 활성화 정책에서 다양한 주체들의 참여를 제도적으로 보장하고, 함께 민주적이고 수평적인 논의과정을 통해 보다 효율적인 정책운영이 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2) 거버넌스 평가

본 절에서는 성서3차단지 활성화 정책의 정책추진 과정상에서 관련주체들 간의 거버넌스를 분석하고 평가하고자 한다. 이를 위해 관련주체들인 대구광역시, 대구테크노파크 그리고 성서 3차 산업단지 입주하고 있는 기업들을 대상으로 설문조사와 인터뷰를 실시하였다. 설문조사는 성서산업단지 입주 업체 중 3차단지 내에 입지한 관련기업들을 대상으로 성서공단관리사무소에서 제공하는 입주업체 리스트를 이용하여 2006년 9월 21일 총 351개 입주업체를 대상으로 실시되었다.²⁾ 이 중 108부의 설문지가 회수되었으나, 그 중 답변이 불충분하고, 불량한 것을 제외한 102부(응답율: 28.5%)의 설문지를 대상으로 하였다. 그리고 지방자치단체인 대구광역시와 지원기관인 대구테크노파크 담당자들을 대상으로 실시한 심층면접조사를 통해 성서

산업단지 활성화 과정의 거버넌스를 분석·평가하였다.

거버넌스 분석 및 평가에 사용할 구성요소는 사회적 정당성 및 정통성, 신뢰성 및 파트너십, 전문성, 투명성의 4가지 개념이다(강인재·신기현·이철우·최진혁, 2005). 이 개념들은 서로 밀접한 관계를 가지며, 정책의 수립 및 집행과정에서 갈등이 발생한다면 이를 원활히 해소하고, 협력하는데 영향을 준다. 특히 정책과정에서의 갈등을 해소하고, 추진주체에게 리더십을 부여하기도 한다. 정책의 수립 및 집행과정에서 조직 내·외의 갈등이 빚어질 경우 사회적 정당성, 신뢰성 및 파트너십, 전문성, 투명성의 4가지 구성요소는 이러한 상황을 원만하게 해소할 수 있는 기제 역할을 하며, 제도화가 되었을 때 정책의 수립 및 집행과정과 관련되는 다양한 이해당사자들이 직접 참여하고, 협력하는 거버넌스 체제의 구축으로 이어질 수 있다.

이러한 4가지 개념을 이용하여 성서산업단지 활성화 정책 과정에서의 거버넌스를 평가하고, 향후 효율적인 거버넌스 구축을 위한 대안을 제시하고자 한다.

(1) 정당성

사회적 정당성이란 넓은 의미에서 보면 한 국가 혹은 사회, 혹은 특정한 지도자가 활동할 수 있는 근거로 설명할 수 있다. 즉, 예를 들어 시민단체의 경우 사회적 갈등 상황에서 시민단체를 필요로 하는 이유이자 시민단체가 활동을 할 수 있는 근거가 사회적 정당성 및 정통성을 의미하는 것이다(주

성수, 2001). 사회적 정당성이 힘을 갖기 위해서는 다수의 일반적 지지자보다 비록 소수이지만 핵심적인 지지자 집단이 더욱 큰 영향력을 발휘하며, 이들이 이해관계가 아닌 이념이나 신념에 의해 뭉치는 경우 더욱 사회적 정당성 및 정통성을 가질 수 있다.

특히 지역개발 정책에서의 사회적 정당성과 정통성은 매우 중요하다. 이는 관련주체들로 하여금 자발적인 참여와 협력을 가능하게 하고, 정책을 추진하는 주체의 전문성이나 사회적 인지도는 정당성을 뒷받침하는 최소한의 요건으로 작용한다.

① 정책에 대한 정당성

성서산업단지 중 3차단지를 대상으로 성서산업단지 활성화정책에 대한 기업들의 지지도를 통해 정책에 대한 사회적 정당성을 분석해 보았다. 그 결과 전체 응답 업체(102업체)의 75.5%(77개 업체)가 매우 바람직하거나 바람직하다고 응답하여, 높은 지지도를 보이고 있었다.

업종별로는 대부분의 업종에서 정책에 대해 지지하고 정당성을 부여하였으나, 그 이유에 있어서는 조금씩 차이를 보였다.

정책의 방향에 부합하는 기계·금속업체들이나 전기·전자업체들의 경우 그 지지도가 약 80%에 이르며, 정책 방향에 대해서도 대체로 만족하고 있었다. 반면, 섬유업종이나 목재·종이, 기타 업종들은 “우리업체와 별 상관이 없는 활성화 정책이므로 관심 없다.” “지나치게 첨단산업위주의 활성화 정책이 아닌가?” 등으로 무관심하거나 비판적인 입장

표 2. 업종별 정책에 대한 지지도

(단위: 개, %)

	매우 바람직함	바람직함	보통	바람직하지 않음	매우바람직하지 않음	전체
기계·금속	6(17.6)	22(64.7)	6(17.6)	-	-	34(100.0)
전기·전자	4(19.0)	13(61.9)	4(19.0)	-	-	21(100.0)
섬유	2(14.3)	9(64.3)	2(14.3)	-	1(7.1)	14(100.0)
자동차 부품	5(35.7)	5(35.7)	3(21.4)	1(7.1)	-	14(100.0)
화학	2(33.3)	2(33.3)	1(16.7)	1(16.7)	-	6(100.0)
목재·종이	-	-	1(100.0)	-	-	1(100.0)
기타	3(25.0)	4(33.3)	5(41.7)	-	-	12(100.0)
합계	22(21.6)	55(53.9)	22(21.6)	2(2.0)	1(1.0)	102(100.0)

자료: 설문조사에 의함.

이었다. 그러나 이들 역시 정책이 성공을 거두어 자신의 업계에도 긍정적인 영향이 미치기를 기대하고 있었다. 또한 이러한 이점을 업체의 운영에 이용할 수 있고, 관련업체간의 네트워크 형성을 통해 협력할 수 있다는데 희망적인 모습을 보이고 있다.

② 정책의 추진주체에 대한 사회적 정당성

기업들은 현재 정책추진 주체인 대구시와 대구테크노파크에 대해 응답자의 57.8%(59개 업체)가 추진주체로서 적당하며 사회적 정당성을 지닌다고 응답하였다. 그 이유로는 외부에서 바라보는 사회적 인지도가 높음을 들었다. 많은 예산지원과 중앙정부의 제도적 지원이 필요한 산업단지정책을 수행함에 있어서 추진주체의 높은 사회적 인지도는 정책을 원활하게 수행할 수 있는 첫 번째 요소가 된다고 할 수 있다. 하지만 전문성측면에서는 낮은 지지도를 받아 정책수행주체들의 전문성 확보문제가 시급함을 나타내고 있었다.

현재의 대구시-대구테크노파크의 추진주체 형태가 적당하지 않다고 생각하거나, 잘 모르겠다고 응답한 업체는 전체 응답 업체의 42.4%로 이들은 새로운 추진주체의 모습으로 전문성을 가진 지역의 전문가집단이 포함된 '대구시-대구테크노파크-전문가집단'의 구조가 가장 바람직하다고 응답하였다. 전체 응답 업체 43개 중 51.2%인 22개 업체가 '대구시-대구테크노파크-전문가집단'의 구조가 적합하다고 응답하였고, 25.6%인 11개 업체가 '대구시-대구테크노파크-3차단지 관련기업'의 구조가 적합하다고 응답하였다. 그리고 5개 업체(11.6%)는 정책 수립 및 집행과정에서 보다 투명한 운영을 위해

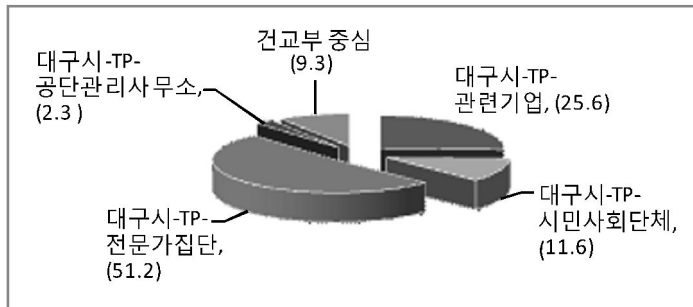
'대구시-대구테크노파크-시민사회단체'의 구조가 적합하다고 답변하였다(그림 2).

이와 같이 3차단지 대부분의 업체들은 대구시와 대구테크노파크가 정책에 대한 전문성이 부족하다는데 공감하고 있었다. 지나치게 행정 중심적이고, 정책에 대한 전문성을 지니지 못한 채 무리하게 이루어지는 정책은 성과를 거두지 못한 채 형식에 그치고 말 것이라는 우려가 팽배해 있다. 특히 업체들은 성서산업단지 활성화 정책과 관련되어 3차단지 내에 입주하고 있는 업체들과 공청회 한번 열지 않은 대구시에 대해 불만을 가지고 있었고, 활성화 정책에 직접적인 영향을 받는 관련업체들도 정책추진의 한 축으로 참여하길 희망하고 있었다. 관련업체와 기관들의 활발한 참여와 의사결정에 있어서 수평적이고 개방적인 태도로 구성주체들의 의사를 정책에 반영하여야 할 필요가 있음을 주장하였다.

이상의 결과를 통하여 거버넌스 구축에서의 사회적 정당성 확보 측면에서의 핵심적 촉진요인은 업체들의 성서산업단지 활성화 정책에 대한 높은 기대와 지지와 추진주체가 가지고 있는 사회적 인지도이며, 저해요소는 첨단산업 및 메카트로닉스 관련업종에 집중된 정책방향이 업종 간 갈등을 초래하고 있는 것과 정책 추진주체의 낮은 역량과 전문성임을 알 수 있다.

(2) 신뢰성

신뢰성은 정서적인 요소와 인지적 요소인 이중적인 개념으로 파악(Ciancutti & Steding, 2000)된다. 예를 들면 정서적인 신뢰성은 중재자인 시민단체의 지도자나 시민단체에 갖는 정서적인 유대감



(자료: 설문조사에 의함, 단위: %)

그림 2. 바람직한 추진주체의 모습

이나 동일체 의식을 의미하고, 인지적인 신뢰성은 시민단체의 지도자나 시민단체의 갈등관리능력, 사회적 평판이나 정기적인 만남의 자리³⁾를 통해 파악되는 것을 말한다. 이러한 신뢰성은 조직 내부의 신뢰와 외부에서 가지는 신뢰로 구분하고, 신뢰성의 원천을 도덕적 측면과 전문적 측면으로 구분할 수 있다.

또한 김용학·손재석(1998)은 기든스(Giddens)의 주장을 참고하여 신뢰의 개념을 세분하였다. 이들은 신뢰성을 우선 '사람에 대한 신뢰'와 '제도에 대한 신뢰'로 구분하고, '사람에 대한 신뢰'를 다시 정책이나 사업에서의 추진주체의 역할을 얼마나 잘 수행할 수 있는가에 대한 믿음을 나타내는 '능력에 대한 신뢰'와 상대방의 의도와 행위가 자신에게 이득이 된다는 믿음을 통해 형성되는 '의도에 대한 신뢰'로 구분할 수 있다. 이러한 신뢰성은 단기간의 만남과 단선적 관계만으로 형성되는 것이 아니며, 상호간에 긍정적 이미지를 만들어 갈 수 있는 경험의 공유와 오랜 시간이 필요하다.

지역개발 정책 및 지역발전을 위한 사업에서 신뢰성을 기반으로 한 파트너십(partnership)⁴⁾은 다양한 이해당사자들 또는 관련주체들이 정책의 수립 및 집행과정에 참여함에 있어 중요한 요인으로 작용한다. 파트너십은 관련주체들 간 갈등이 발생하는 경우에도 갈등을 해소하는 기제로 활용될 수 있으며, 거버넌스 체제에서 이러한 파트너십을 형성하기 위한 것으로 개방적 의사소통을 필요로 한다(Pierre & Peters, 2000).

현재 성서산업단지 활성화 정책에 있어서 관련주체들 사이의 신뢰형성과 파트너십은 정책을 수립하고 집행해 가는 과정에서 매우 중요하게 작용한다. 이 과정에서 관련주체의 다양한 이해관계는 갈등과 협력을 유발하게 된다. 이는 정책의 수립 및 집행과정에 있어 긍정적인 결과를 낳기도 하지만, 때로는 부정적 결과를 초래하여 정책의 난항을 겪게 할 수도 있다.

파트너십은 관련주체들 간의 신뢰를 바탕으로 형성된다. 관련주체들 사이의 오랜 시간 누적된 상호작용들을 통해 차츰차츰 형성된 신뢰는 관련주체들 간 상이한 사상과 행동으로 인해 발생할 수 있는 갈등을 줄여주고, 협력을 이끌어 낸다. 그러므로 파트너십 형성을 위해서는 관련주체들 간의

장기적이고 지속적인 커뮤니케이션과정을 통해 신뢰를 형성하는 것이 필요하다. 성서산업단지 활성화 정책의 수립 및 집행과정에서 의사소통 및 논의과정을 살펴봄으로써 주체 간 신뢰성과 파트너십을 분석해 보도록 한다.

① 성서산업단지 활성화 정책 관련 회의 및 공청회
현재 성서산업단지의 활성화 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 관련 주체들 간 공식적인 회의나 공청회 자리가 마련되지 않다. 이러한 이유를 대구시 경제산업국 관련 공무원과의 면담을 통해 알아보았다. 대구시 경제산업국 경제정책과의 담당 공무원은 업체 간 갈등이 심화될 것을 우려하여 의도적으로 회의나 공청회 자리를 마련하지 않는다고 하였다.

“사실상 도심공단의 재개발은 힘든 부분이 많다. 기업 간 갈등(섬유 및 영세 제조업 등)과 이권다툼 등이 심해 정보를 공개하거나 논의하기 꺼려지기 때문에 정책은 대구시에서 일방적으로 제시하는 경우가 대부분이다. 또한 성서산업단지 활성화 정책은 크게 과학연구단지 지정과 메카트로닉스 클러스터 조성의 두 맥락인데 이와 관련되는 업체 그리고 관련이 없는 업체 사이의 갈등이 심각할 것 같아 의도적으로 회의나 공청회 자리를 마련하지 않는다.”(대구시청 경제산업국 경제정책과 담당 공무원과의 면담)

하지만 성서산업단지에 입주하고 있는 업체들은 추진주체인 대구시와 생각이 달랐다. 현재와 같이 대구시에서 일방적으로 정책을 제시하는 하향식 접근에 만족한다는 응답은 전체의 2.0%(2개 업체)에 그치고 있다. 반면 논의과정이 필요하다고 응답한 비율은 67.7%인 69개 업체에 이르렀으며, 논의과정에서 업체들의 의견이 정책에 반영될 수 있는지에 대해서는 약간의 회의적인 반응을 나타내었다(표 3).

또한 대구시에서 성서산업단지 활성화 정책과 관련된 공청회를 개최한다면 참여할 의향이 있는지에 대한 질문에 전체의 83.3%가 참여할 의사가 있다고 응답하였다(그림 3). 하지만 기타업종, 목재·종이, 섬유업종 등 일부업종에 해당하는 일부 업체들은 전혀 관심 없다는 의사를 나타냈으며

표 3. 정책관련 논의과정에 대한 업체들의 인식

논의과정에 대한 인식	응답 업체 (개)	비율 (%)
매우 필요함	31	30.4
필요함	38	37.3
전시성 행정이라면 필요 없음	26	25.5
현재로 만족함	2	2.0
잘 모르겠음	5	4.9
합계	102	100.0

자료: 설문조사에 의함.

(3.9%), 추진주체에 대한 불신감으로 참여할 생각이 없다는 업체도 12.7%(13개 업체)를 차지하였다. 논의과정에 참여할 의향을 보인 업체들의 경우 자신의 업체와 관련된 정책에 대해서만 부분적으로 참여하겠다는 응답이 39.2%인 40개 업체로 가장 많았고, 자신의 업체 경영이나 운영에 방해되지 않는 범위 내에서 참여하겠다는 업체가 34.3%(35개 업체)를 차지하였다.

그리고 업체들의 상당수가 성서산업단지 활성화 정책과 관련된 논의과정이 필요함에 공통된 인식을 가지고 있었으며(67.7%), 대구시 차원에서 논의의 자리를 마련한다면 거의 대부분의 업체(83.3%)가 참여하겠다고 응답하였다. 결론적으로 대구시는 지금이라도 성서산업단지 활성화 정책과 관련된 토론의 장을 마련하여 정책관련 주체들의 의견을 경청하고 이에 대해 숙고하여 정책에 반영하여야 할 것이다.

② 의사소통과정에서의 추진주체에 대한 신뢰

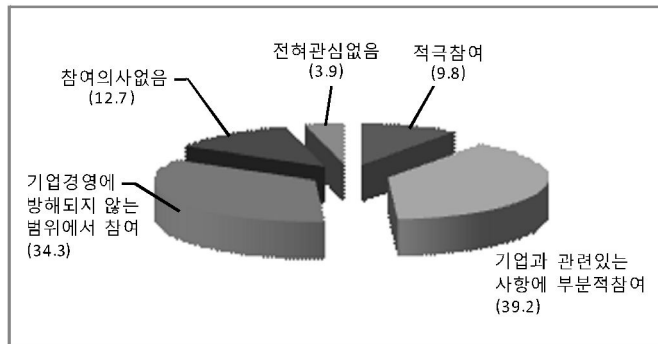
현재 성서산업단지 활성화 정책과 관련된 논의의 자리가 마련되어있지 않지만, 앞으로 원활한 정책수행을 위해 꼭 마련되어야 할 과정이라 한다면 주체간 의사소통과정의 분석을 통해 상호신뢰성을 알아보는 것이 필요하다.

공청회 과정상에서 추진주체인 대구시의 태도에 대해 업체들은 어떻게 예상하는가에 대한 질문에 응답자의 46.1%(27개 업체)가 단지 형식적인 태도로 공청회에 임할 것이라고 응답하였다. 그리고 16.7%는 대구시가 갈등완화나 의견조율에 대한 노력이 부족할 것이라 예상하였다. 또한 26.5%(27개 업체)는 비교적 책임 있고 성실한 태도를 보일 것이라고 하였는데, 그 이유는 지역경제가 어렵고 대구에서 가장 큰 산업단지인 성서산업단지 활성화 사업인데 실패에 대한 부담이 클 것이라는 의견이었다(표 4).

표 4. 논의과정에서 추진주체의 태도

공청회 과정에서 추진주체의 태도	응답 업체 (개)	비율 (%)
무책임하고 불성실한 태도	4	3.9
갈등완화나 의견조율에 대한 노력 부족	17	16.7
행정적 절차에 그치는 형식적 태도	47	46.1
책임 있고 성실한 태도	27	26.5
매우 적극적이며 의사를 반영하기위해 노력	7	6.9
합계	102	100.0

자료: 설문조사에 의함.



(자료: 설문지에 의함, 단위: (%))

그림 3. 논의과정에 참여할 의향

또한 대구시의 태도가 예전과 달리 업체들의 이야기를 많이 들으려 노력하는 것 같다는 긍정적인 평가도 있었다. 사실 대구시는 지난 2006년 7월 민선 4기 자치단체장 취임과 더불어 지역경제 살리기의 일환으로 발족된 ‘희망경제 비상대책위원회⁵⁾’를 통해 직접 현장에 나가 업체의 의견을 듣고 모니터 하는 과정을 통해 정책에 반영한다는 계획을 실행하고 있다.

하지만 업체들은 정책과 관련되는 주체들(대구시-테크노파크)과 정서적 유대감 또는 동일체 의식을 느끼지는 못하고 있다. 관련주체들과의 정서적 유대감 또는 동일체 의식을 느끼고 있다고 응답한 업체는 전체의 13.7%인 14개 업체이다. 이들 업체들의 특징을 살펴보면 첫째, 대구테크노파크에서 운영하는 대구테크노파크 벤처공장 1, 2호에 입주하고 있는 업체들로 이들은 직접적으로 테크노파크의 지원 및 정책을 받고 있어 매우 긴밀한 관계라 생각하고 있다. 둘째, 대구시의 기업 유치 전략을 통해 대구시의 정책적 지원을 받아 성서 3차단지에 입주한 업체들로, 이들은 업체의 애로사항을 대구시에 직접 전달할 수 있을 정도로 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 셋째, 업체의 생산액 및 부가가치가 매우 높아 지역경제에 직접적인 도움이 되는 대기업 수준의 몇몇 업체들로 이들은 그야말로 대구시에서 타 지역으로의 유출을 막기 위해 공을 들이고 있는 업체들이다. 이 외 대부분의 중소기업들은 관련주체들과의 정서적 유대감을 거의 느끼지 못하고 있으며 추진주체에 대한 신뢰성도 떨어지는 모습을 보이고 있다.

즉 신뢰성 확보의 촉진요소는 관련업체들의 정책에 관한 관심과 논의과정에 참여하려는 의지가 높다는 것이다. 또한 민선 4기 체제에 들어 대구시에 신설된 ‘희망경제 비상대책위원회’ 등의 활동은 긍정적인 평가를 받고 있지만, 추진주체의 의도적인 논의과정 회피와 낮은 신뢰성은 저해요인으로 작용하고 있다.

(3) 전문성

전문성은 특정 문제에 대한 전문적 소양으로 문제에 대해 정확히 알고 대안을 제시하며, 갈등상황을 효과적으로 중재하는 기술(김주환, 1994)로 정의된다. 또한 정책의 수립 및 집행과정에서 추진주

체의 전문성은 구성원들로 하여금 정책과 추진주체를 신뢰할 수 있게 하고, 사회적 정당성도 부여하므로 추진주체의 전문성 확보는 거버넌스 구축에 있어서 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

주체들의 전문성 확보는 정책의 수립 및 집행과정에서 관련주체들이 갈등상황에 직면할 경우 이를 원활하고, 효과적으로 중재할 수 있으며 결과적으로 추진주체의 권위(authority)와 리더십(leadership)을 유지하게 하고 뒷받침해주는 요소로 작용한다(Lesley Hemphill, Stanley McGreal, Jim Berry, Siobhan Watson, 2006).

지역개발 정책에 있어서 관련주체 및 추진주체의 전문성은 확보는 정책에 대한 전반적인 소양으로, 전문성을 확보하고 있을 때 보다 정확하게 정책을 파악할 수 있고 대안을 제시할 수 있다. 또한 갈등상황에서도 적절한 전문성은 갈등을 중재하고 의견을 조율하는 과정에서 추진주체의 리더십을 뒷받침하는 역할을 한다. 따라서 주요 주체의 전문성의 정도와 과제를 살펴보고자 한다.

① 지방정부

대구시는 현재 낙후된 도심공단의 리모델링을 위해 경제산업국 내에 ‘정책 1팀’을 구성하였다. ‘정책 1팀’에서는 성서산업단지를 비롯하여 3공단, 서대구공단, 검단공단 등 대구 도심에 입지한 노후공단들의 재개발 또는 리모델링에 대해 중점적으로 관리하고 있다. 이 부서는 지난 2005년 한 해 동안 대구시 경제산업국의 공무원들이 함께 모여 학습하던 학습회에서 논의된 결과를 바탕으로 도심공단의 리모델링을 위한 정책부서가 필요함에 공감하고, 2006년 경제산업국 내에 ‘정책 1팀’을 만들어 도심공단 재개발과 리모델링을 전담하게 된 것이다.

하지만 지난 2006년 7월 민선 4기 지방자치단체장 취임 후 실시된 인사이동으로 다른 부서에서 이동해 온 경우가 절반에 달하고 있었고, 업무파악 단계에 있어 정책에 대한 이해가 부족한 실정이었다. 또한 성서산업단지의 활성화 정책 중 하나인 ‘3차단지의 과학연구단지 지정’과 관련된 부분은 과학기술진흥실에서 담당하고 있어 경제산업국에서는 그 진행상황에 대해 전혀 모르고 있는 실정이다.

공직사회의 순환보직제와 여러 갈래로 분산되어

표 5. 추진주체의 전문성

추진주체의 전문성	응답 업체 (개)	비율 (%)
우수한 정책관리능력과 시의적절한 결정능력	15	14.7
전문가중심의 집행부 또는 이사회 구성	41	40.2
학습회 조직 및 전문가 자문	41	40.2
부족한 전문성을 보완할 자문 집단 갖춤	5	4.9
합계	102	100.0

자료: 설문조사에 의함.

집행되고 있는 행정 시스템은 성서산업단지 활성화 정책에 있어서의 전문성을 저해하고 있는 요인이 되고 있었다.

추진주체의 전문성 확보를 위해 업체들은 집행부 또는 산업단지 이사회 구성에 있어서 각 분야의 전문성있는 구성원들로 조직해야한다는 의견(40.2%)과 정책과 관련된 학습회를 조직하거나 전문가의 자문을 받아 확보해야 한다는 의견(40.2%)이 가장 많은 비중을 차지하였다(표 5).

② 기업

기업역시 다른 관련주체들과 협력하기 위해 전문성을 가져야한다. 업체들은 성서산업단지 내에서 동종 또는 이종업체들과의 교류회, 조합 활동 등을 통해 다양한 정보를 교류하며 협력하고 있다. 또한 기계부품연구소나 대구테크노파크 신기술사업단, 대구테크노파크 벤처공장 등에서 개최하는 세미나에 참석하여 의견을 나누는 등 전문성 확보를 위해 노력하고 있다. 하지만 이러한 것은 무척 제한된 기회로 대부분의 업체들은 세미나 및 포럼에 대한 정보부족으로 참석하지 못했다는 의견이 많았다.

기업은 전문성확보를 위해 계속적으로 관련분야 전문가에게 자문을 구한다는 응답이 43.1%(44개 업체)로 가장 많았다. 그리고 동종·이종업체들 간의 학습회나 친목활동을 통해 전문성을 확보한다고 응답하였는데(23.5%), 실제로 현재 성서산업단지 내에서 자생적으로 조직되어 운영되고 있는 단체나 모임을 통해 업체들 간의 친목도 다지고 관

표 6. 기업의 전문성확보를 위한 노력

업체의 전문성확보를 위한 노력	응답 업체 (개)	비율 (%)
전문가자문을 통한 전문성확보	44	43.1
포럼 및 세미나 참가	28	27.5
동종·이종업체들 간 학습회 및 친목회 활동	24	23.5
별 다른 노력 없음	6	5.9
합계	102	100.0

자료: 설문조사에 의함.

련분야의 정보도 획득하는 등 많은 도움을 받고 있다고 한다. 하지만 기술개발 부분이나 업체의 경영에 있어 민감한 부분들에 대한 정보의 교류는 지극히 제한적이었다.

③ 테크노파크

성서산업단지 활성화 정책의 운영에 있어 매우 중요한 역할을 하고있는 대구테크노파크 역시 성서산업단지 활성화 정책 관련주체의 한 축으로서 가장 중요시되는 것은 전문성이다.

세계 경제패러다임의 변화와 신기술의 개발, 그리고 거버먼트에서 거버넌스로의 지배구조 재편은 지역경제발전에 있어서도 변화를 가져왔다. 지역혁신체제의 등장과 테크노파크의 조성은 지역경제발전에 있어 새로운 비전을 제시하게 된다. 이러한 테크노파크의 역할은 지역혁신의 선도조직의 역할을 수행함으로써 기업과 지자체 사이의 네트워크를 창출하고 협력을 위해 노력해야 하는 것이다.

성서산업단지 활성화 정책에서도 대구테크노파크의 역할이 매우 중요하다. 특히 활성화 정책에 필요한 인프라 구축, 관련주체들 간의 협력유도를 통해 지역사회에 체도적으로 뿌리내릴 수 있는 역할이 요구된다고 하겠다.

정책의 추진주체와 관련주체들의 전문성 확보는 갈등상황 및 의견충돌이 발생하였을 때 그 상황을 원활하게 해소하는 기제가 되기도 한다.

업체들은 정책 수립 및 집행과정에서 갈등상황이 초래된다면 이를 중재해야할 주체로 대구시(34.3%)와 테크노파크(34.3%)를 선택하였으며, 주체들의 의사반영에 보다 개방적인 자세를 가져야 한다고 응답하였다.

표 7. 갈등해소를 위한 방법

갈등해소를 위한 방법	응답 업체 (개)	비율 (%)
정책에 대한 전문성을 활용해 갈등해소	8	7.8
뚜렷한 비전제시를 통해 정책에 대한 만족감과 믿음을 줌	24	23.5
개방적이고 우호적인 자세로 관련주체의 의사반영	58	56.9
정책에 대한 새로운 아이디어나 문제해결방법 제시	12	11.8
합계	102	100.0

자료: 설문조사에 의함.

이러한 분석을 통해 거버넌스 구축에서의 전문성을 확보를 위한 촉진요소는 추진주체의 정책적인 노력과 성서산업단지 내에 집적해 있는 각종 연구기관 및 기업 지원기관을 통한 전문성 확보의 용이함이다. 반면, 추진주체의 조직특성 상 파편화되어있는 정책운영 시스템과 관련주체들의 정책관련 정보 부족 등은 전문성 확보를 저해하고 있다.

(4) 투명성

투명성은 주민들의 알 권리를 충족시키기 위한 민주주의적 가치의 하나로 이는 주민의 알권리, 열린 정부, 이해당사자들의 참여를 포함한다(Birkinshaw, 1997). 사업 및 정책의 수립 및 집행과정에서 투명성은 정책의 추진주체가 정책을 수행하는 과정을 관련주체들이 충분히 알 수 있는 정도로 공개하는 것을 말한다. 그리고 의사결정과정 및 총회에서 관련주체들의 참여를 보장하고, 민주적 의사결정과정

을 통해 수행중인 정책에 대한 직접적 표현이 가능할 때 투명성을 가진다고 한다.

특히 사업에 필요한 외부업체들의 선정과정, 지원 예산이나 자금관리 등에 대한 감독과 참여를 제도적으로 보장하여 확보할 수 있도록 해야 한다. 정책 추진주체의 투명성 확보는 사회적 정당성과 신뢰성 확보와도 밀접한 관련을 가지며, 구성원들 간의 정서적·인지적 동일감이 형성되어 갈등상황이 초래되더라도 원만하게 극복할 수 있는 기제가 된다.

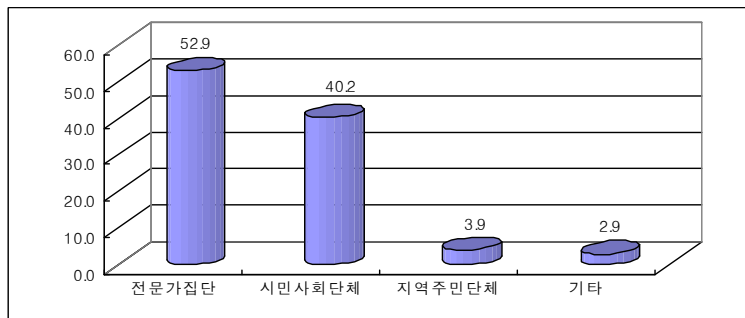
성서산업단지 활성화 정책에 있어서 투명성은 업체들의 알 권리 충족을 위한 정보공유를 통해 이루어진다. 이는 성서산업단지 활성화 정책의 수립 및 집행과정에서 정책을 수행하는 과정을 관련주체들이 충분히 알 수 있는 정도로 공개하는 것을 의미한다. 또한 의사결정과정 및 총회에서 관련주체들의 참여를 보장하고, 민주적 의사결정과정을 통해 수행중인 정책에 대한 직접적 표현이 가능할 때 투명성을 가진다고 할 수 있다.

성서산업단지 활성화정책 과정에서 정보공유는

표 8. 성서산업단지 활성화 정책관련 정보공유 방식

정보공유 방식	응답 업체 (개)	비율 (%)
총회를 통해	14	13.7
홈페이지나 소식지를 통해	72	70.6
이메일	14	13.7
기타	2	2.0
합계	102	100.0

자료: 설문조사에 의함.



(자료: 설문조사에 의함, 단위: %)

그림 4. 정책의 투명성확보를 위해 참여가 요구되는 집단

표 9. 성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 평가

구 분	분석 및 평가결과	거버넌스 추진요소	거버넌스 장애요소	
정당성 (정통성)	정책에 대한 정당성	-정책에 대한 지지도는 75.5%로 매우 높은 편 -특히 활성화정책과 관련되는 업종(자동차부품, 기계금속 등)의 지지도는 80%에 이룸 -활성화정책의 성공이 전반적인 산업단지의 활력을 가져와 모든 업종에 긍정적인 결과를 초래하길 기대하고 있음	정책에 대한 높은 기대와 지지	활성화 정책이 메카트로닉스 관련 특정업종에 집중되는 지원으로 업종간 갈등 유발 우려
	추진주체에 대한 정당성	-추진주체에 대한 정당성은 57.8%로 적당한 편 -특히 중앙정부의 제도적 지원과 금융지원이 필요한 지방산업단지 활성화 정책에서 지방정부주도의 정책추진이 충분한 사회적 정당성을 지닌다고 평가 -하지만 정책에 대한 전문성확보의 문제는 여전히 과제로 남음	지방정부가 가지는 사회적 인지도와 정당성이 추진주체의 정당성 확보에 긍정적 영향을 미침	-정책추진에 있어서 지방정부의 전문성 확보문제 -지나친 행정중심 정책수행 -16개 광역 자치단체 중 지방정부의 혁신역량 최하위(2006년 평가)
신뢰성	정책 관련 회의 및 공청회	-정책과정 상 논의과정의 필요성에 대해서 67.7%의 업체들이 그 필요성에 공감하였고, 83.3%의 업체들은 논의과정에 참여할 의향을 가지고 있음.	정책에 관한 논의과정에서 관련업체들의 관심과 참여의 희망	-정책의 추진주체인 대구시가 업체들 간의 갈등이 빚어질 것을 예상하여 의도적으로 공청회 자리를 회피
	의사소통 과정에서 추진주체에 대한 신뢰	-정책과 관련된 논의과정이 마련된다면 대구시의 역할이 긍정적이지 않을 것이라고 예상한 업체가 46.1% -업체들은 논의과정에서 제시한 업체의 의견이 정책에 반영되지	민선 4기체제에 들어서서 기업 운영의 애로사항을 직접 찾아가 해결하는 비대위 구성	-논의과정 전반에 대해 낮은 신뢰성 -특히 의사반영이 이루어질지에 대한 신뢰가 낮은편
전문성	추진주체 전문성(대구시)	-정책 1팀 구성을 통해 부족한 전문성보완을 위해 노력 -하지만 민선 4기체제 이후 인사이동으로 인해 타 부서에서 이동해 온 공무원이 절반 이상으로 현재 업무파악단계에 있어 전문성이 매우 떨어지는 실정	경제정책과 내에 '정책 1팀'을 구성하여 노후공단들의 재개발과 리모델링을 위해 정책적인 노력을 기울임	전문성이 낮고 파편화되어있는 정책운영 시스템
	관련주체 전문성(업체와 대구TP)	-업체들은 전문성 확보를 위해 관련분야의 전문가 자문을 이용하는 비중이 가장 높음(43.1%) -특히 관련주체 및 지원기관의 전문성 확보는 갈등상황 조래 시 이를 원활하게 해소할 수 있는 기제가 됨	-정책에 대한 전문가(교수, 연구원 등)의 관심이 높음 -산업단지 내에 테크노파크를 비롯한 지원기관들의 집적은 전문성확보에 장점으로 작용	관련 주체들 사이의 낮은 신뢰관계와 정책과 관련된 정보 부족
투명성	정보에 대한 투명성	-정책관련 논의과정이나 정보공유방법의 부족으로 업체의 알권리 충족은 매우 낮은 상태	현재 산업단지 내에 존재하는 업체들의 소규모 모임을 이용한 정보공유	제한된 정보공유체계와 정책추진주체(대구시)의 폐쇄적 정책운영
	정책운영에 대한 투명성	-보다 투명한 정책운영을 위해 전문가 집단의 참여를 요구(52.9%) -정치적으로 자유로울 수 있는 시민사회단체의 참여를 요구하는 비율도 40.2%	점차 활발해지는 시민사회단체의 운동범위와 전문가 집단들의 정책에 대한 관심	-이를 위한 법적·제도적 지원책 미비 -현재의 폐쇄적인 정책운영은 정책수행에서 여러 관련 집단들의 참여를 제한하는 역할

홈페이지나 소식지를 통해 이루어져야 한다는 의견이 전체의 70.6%(72개 업체)를 차지하였다. 홈페이지나 소식지는 정보에 대한 접근이 용이하고, 업체는 필요한 정보를 검색해 볼 수 있다는 장점이 있다. 또한 총회를 통해서 이루어져야 한다는 의견이 13.7%(14개 업체)를 차지하였는데, 이는 사이버 공간 상에서 논의하기 어려운 문제를 직접대면을 통해 이야기 할 수 있다는 장점이 있고, 정보공유 뿐만 아니라 정책과 관련된 다양한 의견을 교류할 수 있다는 이점이 있다. 또한 이메일을 통해 정보공유를 해야 한다는 답변도 13.7%(14개 업체)에 이르렀는데, 비용절감 차원에서 이메일을 활용하는 것이 좋고 홈페이지에 게시하면 모르고 지나칠 수 있는 정보를 개인 이메일로 전송한다면 하나하나 챙겨 둘 수 있다는 이유이다.

현재 업체들은 정책과 관련된 정보에 대한 공유가 거의 이루어지지 않고 있으며, 알 권리 충족도 거의 만족되지 못하고 있다는 입장이었다. 일부 규모가 큰 기업들은 개인적 통로를 이용해 정보를 얻고 있는 반면, 중소기업의 기업들은 언론매체를 통해 얻는 것이 고작이다. 모든 정보를 공유하고 이에 대해 논의한다는 것이 어려울 수 있지만, 관련주체들 사이에는 가능한 한 많은 정보교류로 정책수행의 투명성이 확보되어야 한다. 이를 통해 상호 신뢰가 형성되는 것이고, 각 주체들의 전문성이 길러지는 것이기 때문이다.

성서산업단지의 활성화 정책의 투명성 확보를 위하여 관련주체 외에 더 참여가 요구되는 집단으로 업체들의 52.9%(54개 업체)가 전문가집단을 꼽았다. 전문가 집단이 논의과정 및 정책과정 전반에 참여함으로써 추진주체를 견제할 수 있고, 정보공유과정이 투명할 것이라 기대했다. 그리고 40.2%(41개 업체)는 시민사회단체의 참여가 필요하다고 응답하였는데, 경실련이나 참여연대 등의 시민단체들의 참여로 정책에 관련되는 여러 건설업체 등의 입찰과정이 공개적으로 진행될 것이며, 정치적 움직임에 휘말리지 않고 정책이 제대로 수행될 수 있으리라 기대하고 있었다.

이러한 분석을 기초로 하여 도출한 거버넌스 체제 구축을 위한 투명성 확보에 있어서 촉진요소는 업체들간 공식적 또는 비공식적인 활동을 통해 나름의 정보를 공유하려는 노력과 정책운영 및 알권

리에 대해서 시민사회단체와 전문가 집단이 많은 관심을 가지고 있다는 것이다. 반면, 추진주체의 정보공개에 폐쇄성과 정책운영 과정에 있어 다양한 집단의 참여를 제한하는 것은 저해요인으로 나타났다.

5. 맺음말

본 연구는 성서 3차단지 활성화를 위한 정책의 거버넌스를 사회적 정당성, 신뢰성, 전문성, 투명성을 분석지표로 분석 및 평가하였다. 특히 평가에서는 성서 3차단지 활성화 정책의 거버넌스 체계의 촉진요소와 장애요소를 파악하는데 초점을 두었으며, 이에 대한 개선방안을 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

먼저 사회적 정당성에 있어서는 정책과 추진주체 모두 정당성이 있는 것으로 밝혀졌다. 특히 정책에 대한 정당성에 있어서는 약 75%의 업체들이 정당성을 인정하였고, 이 정책이 입주 업체들의 기업운영 및 향후 성서산업단지의 발전에 대해 매우 긍정적인 결과를 가져 올 것이라고 기대하였다. 추진주체인 대구시에 대해서는 지방정부의 사회적 지위가 정책을 수행하는 과정에서 필요한 중앙정부의 협조와 지원을 이끌어 내는데 유리하게 작용하기 때문에 정당성을 가진다고 평가하였다. 그러나 상당수 업체들은 16개 광역자치단체 중 혁신역량 최하위라는 지방정부의 낮은 위상과 지방정부에 대한 불신으로 인해 정당성을 가지지 못한다고 평가하였다. 결국 정책추진주체에 대한 신뢰형성과 이들의 정책에 대한 강한 전문성은 정책의 사회적 정당성을 뒷받침할 수 있으며, 이를 위해서는 정책추진주체는 관련 주체들과 지속적인 네트워킹을 통하여 전문성을 제고하여야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 정책에 대한 관련 주체들 간의 논의과정은 거의 전무하였다. 업체들의 67%는 논의과정의 필요성에 공감하고 있기 때문에, 무엇보다도 민주적이고 수평적인 의사소통체계의 구축이 절실하다. 그러나 정책 추진주체인 지방정부는 산업단지 내 업종 간 갈등, 단지 내 갈등을 이유로 들어 논의과정 자체를 의도적으로 회피하고 있었으며, 이는 구성원들 간 신뢰형성에 장애요인으로 작용하고 있었다.

전문성에 있어서는 정책 추진주체와 관련 주체들 모두 정책에 대한 전문성을 충분히 확보하고 있을 때 원활한 정책수행과 상호신뢰가 축적될 수 있다. 특히 정책 추진주체는 정책과 관련된 여러 분야의 전문가들과의 협력을 통해 전문성을 확보하여야 한다. 또한 지방정부의 현재 조직구조를 개편하여 파편화되고, 산발적인 정책수행을 막고, 지속적이며 일관적인 정책을 수행할 수 있도록 노력해야 한다. 이는 정책뿐만 아니라 정책 추진주체에 대한 신뢰성 모두를 뒷받침 할 수 있는 것이다. 그리고 전문성 확보를 통해 정책수행과정에서 초래될 수 있는 갈등상황들을 원활하게 관리하는 것이 매우 중요하다. 복잡한 갈등상황이 초래되었을 때 전문성을 가지고 있는 주체는 리더십을 발휘하여 주체들 간 참여와 협력을 유도하여 갈등상황을 원활하게 해결할 수 있다.

마지막으로 투명성에 있어서는 많은 지역개발 및 도시계획 정책수행 과정에서 나타나는 잘못된 정보와 소문들, 정책과 관련된 사업시행에 있어서의 특혜시비는 모두 투명성의 부족에서 유발되는 것이다. 현재 성서 3차단지 입주 업체들은 정책에 대한 정보가 매우 부족한 상황이었다. 정책추진주체는 관련업체들의 알권리를 충족시켜야 할 의무가 있다. 제한된 정보공유와 폐쇄적인 정책운영은 관련 주체들의 참여를 더욱 어렵게 하고, 결국은 지방정부의 일방적인 정책운영으로 흐르게 되는 것이다.

결론적으로 성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 체계 수립을 위해 필수적인 것은 정책과 관련된 활발한 논의와 참여이다. 이러한 논의와 참여를 통해 관련 주체들은 사회적 정당성, 신뢰성, 전문성 그리고 투명성을 쌓아갈 수 있는 것이다.

성서산업단지 거버넌스 평가를 위한 지표로 사용한 사회적 정당성, 신뢰성, 전문성, 투명성은 각각 독립적인 요소로 작용하는 것이 아니다. 따라서 성서산업단지 활성화 정책은 정당성과 신뢰성, 전문성 그리고 투명성이 상호 유기적으로 작동하는 민주적이고 수평적인 거버넌스 체계가 구축되어야만 성공적으로 추진될 수 있을 것이다. 이상의 4가지 구성요소를 통해 특정정책의 거버넌스를 경험적으로 평가하여 거버넌스의 촉진 및 장애요소를 제시하였다. 그러나 각 주체들간의 관계성에 기초

한 정책대안을 제시하지 못한 한계점을 가진다. 이는 각 주체를 대상으로 한 심층면담조사를 통해서만 가능하며, 이는 향후의 과제로 삼고자 한다.

註

- 1) Webb과 Collis(2000)에 의하면 신지역주의는 종합적 정책 과정과 이를 수행하는 지역발전기구(RDA) 등 지역발전 추진체계 차원에서 설명하고 있다. 그리고 Gordon(2001)은 신지역주의를 도시간 경계를 초월하는 기능적 연계와 통합현상을 지칭하기 위해 사용하고 있다(김용웅·차미숙·강현수, 2003).
- 2) 2006년 9월 8일 조사된 성서산업단지 3차단지의 입주업체 리스트로 성서공단관리사무소를 통해 획득하였다.
- 3) 공청회, 정기회의, 포럼 등의 공식적·비공식적 모임을 포함.
- 4) Jessop(2001)은 거버넌스의 개념에 대해 국가와 시장, 시민사회가 과거와는 다른 새로운 형태의 상호작용과 협력체계를 구성하면서 등장한 조절양식이라고 정의하였는데, 이때 협력의 의미는 파트너십이라고 해석할 수 있다(Huxham, 2000; 김태영, 2002).
- 5) 일선 기업현장의 애로사항을 해결하기 위해 일명 'VJ특공대'로 불리는 기업현장지원원지원을 조직해 성서산업단지, 달성산업단지 등에 입주하고 있는 기업을 방문, 상담활동을 통해 지금까지 70여건의 건이나 애로사항을 처리해 업체들로부터 신선했으며 긍정적이라는 평가를 받고 있다.

文獻

- 강인재·신기현·이철우·최진혁, 2005, 자립적 지역발전 모델, 대영문화사.
- 권경희, 2004, 대도시 산업지역사회의 사회자본 - 대구시 북성로 공구상가를 사례로-, 경북대학교 석사학위 논문.
- 김용학·손재석, "미시적 신뢰와 거시적 위험", 계간 『사상』, 1998, 115-132.
- 대구광역시·산업연구원, 2004, 대구산업발전계획, 284-303.
- 대구전략산업기획단, 2004, 대구지역 산업단지의 혁신클러스터 조성방안(성서산업단지, 서대구산업단지, 제3산업단지를 중심으로).
- 대구전략산업기획단, 2004, 대구지역 산업클러스터 사례연구(전략산업분야의 네트워킹 분석을 중심으로).
- 민보경, 2005, 지역발전을 위한 협력적 거버넌스 형

- 성에 관한 연구 -죽전-분당 도로 연결을 중심으로-, 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 주성수, 2001, 정부와 NGO의 새로운 관계 설정, 제 4회 시민사회 포럼 발표논문.
- 차미숙·박형서·정윤희 외, 2003, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구, 국토연구원.
- 최영출, 2000, 거버넌스 이론과 지역발전 전략, 월간 국토 통권252호, 6-19.
- Birkinshaw JM, 1997, Entrepreneurship in multinational corporations: the characteristics of subsidiary initiatives, *Strategic Management Journal*, 18(3), 207-229.
- Ciancutti. A., Steding, T., 2000, Trust Fund, *Business 2.0*, 105-112.
- Johansson, Hans and Bjork, Peder., 2001, Multi-Level Governance for Improved Public Services in Sweeden: The actor-dimension of co-ordination, *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, The University of Sheffield.
- Leach, R and Janie Percy-Smith, 2001, *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- Lesley Hemphill·Stanley McGreal·Jim Berry·Siobhan Watson., 2006, Leadership, Power and Multisector Urban Regeneration Partnerships, *Urban Studies*, 43(1), 59-80.
- Pierre, J., & Peters, B.G., 2000, Governance, politics, and the state, New York, NY: St.Martins's Press.
- Ray hudson., 2005, Region and place: devolved regional government and regional economic success?, *Progress in Human Geography*, 29(5), 618-625.
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Stoker, G., 1998, Public-Private Partnership and Urban Governance, In Jon Pierre, eds, Partnership in Urban Governance: Europran and American experience, St. Martin's Press, 34-51.
- 대구성서산업단지관리공단 www.seongseo.or.kr
대구 매일신문 www.imaeil.com
- 교신 : 이철우(경북대학교 지리학과, cwlee@knu.ac.kr)
Correspondence: Chulwoo Lee(Dept. of Geography, Kyungpook National University, cwlee@knu.ac.kr)

(접수 : 2007. 9. 21, 채택 : 2007. 10. 11)