

# 혁신 클러스터의 확장과 공공 거버넌스의 분절화 : 판교테크노밸리 이해관계자 인식에 대한 근거이론 분석

The Expansion of an Innovation Cluster and the Fragmentation of Public Governance

: A Grounded Theory Analysis of Stakeholder Perceptions in Pangyo Techno Valley

조 윤 혜\*·오 세 홍\*\*

Yunhye Jo·Sea-hong Oh

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 연구방법
- IV. 범주화와 결과 해석
- V. 결론 및 제언

본 연구는 판교테크노밸리의 공간적 확장 과정에서 나타나는 다층적 공공 거버넌스의 구조적 특징과 분절화 양상을 분석하고, 이러한 양상이 협력적 거버넌스로 전환되기 어려운 구조적 조건과 그 제도적 시사점을 탐색하는 데 목적이 있다. 판교는 제1·2·3판교를 거쳐 제4테크노밸리 구상에 이르기까지 물리적으로 확장되어 왔으나, 광역·기초지자체 간 협력 단절과 정치적 갈등이라는 구조적 한계를 노출하고 있다. 이를 분석하기 위해 공공기관, 민간기업, 중간지원조직 등 이해관계자 10인을 대상으로 심층 인터뷰를 실시하고, Strauss와 Corbin의 근거이론 방법론을 적용하였다. 분석 결과, 52개의 개념과 18개의 하위 범주, 6개의 상위 범주가 도출되었으며, 연구의 중심 현상은 '거버넌스의 분절화와 운영의 관제화'로 나타났다. 이는 지자체장의 정치적 성과 지향성과 '판교' 브랜드 자산을 둘러싼 경쟁에 의해 강화되고 있었다. 이러한 환경 속에서 이해관계자들은 독자 노선 구축 등 단기적 대응 전략을 선택하게 되고, 이는 협력 네트워크의 형식화와 혁신 생태계의 정체로 이어지는 것으로 분석되었다. 본 연구는 물리적 집적이 협력적 거버넌스로

\* 제1저자, 경기창조경제혁신센터 팀장

\*\* 교신저자, 한국과학기술기획평가원

논문 접수일: 2026. 2. 10. 심사기간: 2026. 2. 10. ~ 2026. 3. 17. 게재확정일: 2026. 3. 17.

자동 연결되지 않음을 실증하고, 정치적 독립성을 확보한 통합 거버넌스 체계 구축의 필요성을 시사한다.

□ 주제어: 혁신클러스터, 공공 거버넌스, 거버넌스의 분절화, 근거이론, 판교테크노밸리

This study analyzes the structural characteristics and fragmentation of multi-level public governance during the spatial expansion of Pangyo Techno Valley and explores the structural conditions that hinder the transition toward collaborative governance. While Pangyo has physically expanded through its first to fourth phases, it has exposed structural limitations, including weakened cooperation between metropolitan and local governments and persistent political conflicts. Applying Strauss and Corbin's grounded theory, in-depth interviews were conducted with ten stakeholders from public institutions, private firms, and intermediary organizations. The analysis identified 52 concepts and 18 subcategories, revealing the core phenomenon as the "fragmentation of governance and governmentalization of operations." This dynamic is reinforced by local leaders' political orientation toward short-term achievements and competition over the "Pangyo" brand. Under these conditions, stakeholders adopt independent response strategies, leading to the formalization of networks and stagnation of the innovation ecosystem. This study empirically demonstrates that physical agglomeration does not automatically foster collaborative governance and highlights the urgent need for an integrated governance system with greater political independence and neutral moderation.

□ Keywords: Innovation Cluster, Public Governance, Governance Fragmentation, Grounded Theory, Pangyo Techno Valley

## I. 서론

최근 성남시가 오리역세권 일대에 ‘제4테크노밸리’ 개발 계획을 공식화하면서(성남시, 2025.9), 인근 판교테크노밸리의 성공적인 확장이 지속 가능할지에 대한 학술적·정책적 관심이 증대되고 있다. 판교테크노밸리의 성공 모델을 이식하여 미래 산업을 이끌어갈 첨단 거점을 육성하겠다는 성남시의 목표는 매우 고무적이다. 그러나 기존 판교테크노밸리가 중앙정부와 광역지자체인 경기도 주도하에 조성되고 성남시는 상대적으로 부차적 역할을 수행했던 것과 달리, 제4테크노밸리는 기초지자체인 성남시가 조성 및 운영의 주체로 직접 나선다는 점에서 거버넌스 구조상의 근본적인 차이가 존재한다. 대규모 혁신클러스터 조성은 막대한 자원 투입, 복잡한 인허가 절차, 광범위한 교통 및 기반 시설 구축이 수반되는 복합적 사업으로(박종배, 2012; 이원일, 2012; 조형례, 2023), 전통적으로 국가적 차원의 전략적 계획과 광역 정부의 강력한 행정적 추진력 아래에서 이루어져 왔다(류승한, 2018; 임덕순, 2008). 따라서 기초지자체가 독자적 주체로 사업을 이끌어 성공한 사례는 극히 드물며, 시도했더라도 상급 기관과의 갈등이나 자원 조달의 한계 등 구조적 제약으로 인해 좌초되거나 지지부진한 경우가 다수 보고되고 있다(강원도민일보, 2024.09.; 경인일보, 2024.04.). 이러한 배경에서 혁신클러스터에 관한 선행 연구들이 주로 중앙정부의 정책적 역할이나 광역지자체 중심의 지역 혁신체제(RIS) 구축에 초점을 맞춰온 반면(김명진, 2018; 류승한, 2018; 홍장의·윤병섭·서영택, 2020), 클러스터가 입지한 실질적인 공간적 주체인 기초지자체는 정책의 단순 집행자나 보조적 수단으로 간주되어 왔다. 이로 인해 중앙정부-광역지자체-기초지자체 및 민간 주체 간의 유기적인 네트워크 거버넌스 형성 과정과 그 안에서 기초지자체가 수행하는 구체적인 역할 및 갈등 구조에 대한 심층적 분석은 상대적으로 미흡한 실정이다.

본 연구는 이러한 학술적 공백을 채우고자 한다. 이미 성공적인 혁신클러스터로 평가받는 판교테크노밸리를 분석 사례로 삼아, 중앙정부와 경기도, 성남시를 포함한 공공-민간 주체들이 어떠한 역할 관계 속에서 역할을 수행해 왔는지, 그리고 그 과정에서 협력과 분절적 갈등이 어떻게 형성·고착화되었는지를 규명하고자 한다. 특히 판교테크노밸리는 중앙정부 및 광역지자체 주도의 개발 과정 속에서 기초지자체인 성남시의 역할과 위상이 구조적으로 제약되어 왔다는 점에서, 다층적 공공 거버넌스가 실제로 작동하는 방식을 분석하기에 적절한 사례라 할 수 있다.

성남시는 인구 90만 규모의 특례시 수준 행정·재정 역량을 보유하고 있으며 수도권 첨단 산업의 핵심 관할권을 가진 지자체임에도 불구하고, 판교테크노밸리 거버넌스 내에서는 실질적인 정책 결정 주체로서의 역할이 제한적이었던다는 평가를 받아왔다(중부일보, 2019.01.). 이

는 특정 지자체의 역량 문제라기보다, 혁신클러스터 개발 과정에서 형성된 공공 주도의 거버넌스 구조 자체가 어떠한 방식으로 역할 분화를 고착화시키는지를 보여주는 사례로 이해할 수 있다.

따라서 본 연구는 근거이론 방법론을 활용하여 판교테크노밸리 사례를 심층 분석함으로써, 혁신클러스터의 확장 과정에서 공공 거버넌스가 분절화·관계화되는 구조적 요인과 그에 대한 이해관계자들의 인식 및 대응 양상을 도출한다. 이를 통해 네트워크 거버넌스 관점에서 혁신클러스터의 지속 가능한 운영을 제약하는 구조적 메커니즘을 이론적으로 보완하고, 향후 유사한 혁신 거점 개발 과정에서 참고할 수 있는 정책적 시사점을 제시한다. 나아가 본 연구는 판교를 하나의 지역사회적 정책 공간으로 보고, 정부-민간 간 협력, 광역-기초 지자체 간 협력, 산업 및 혁신 주체 간 네트워크 연계를 중심으로 분절화된 거버넌스가 협력적 거버넌스로 전환될 수 있는 방향과 조건을 탐색한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

본 연구는 혁신클러스터의 거버넌스 분절성을 규명하기 위해 혁신클러스터 - 다층적 거버넌스 - 지역혁신체계(RIS)로 이어지는 통합적 분석 프레임워크를 설정한다. 본 연구의 공간적 배경이자 분석 대상인 혁신클러스터는 주체 간 인접성과 네트워크가 혁신의 핵심 동력이 되는 공간이다. 다층적 거버넌스는 이러한 클러스터를 운영하는 공공의 구조를 설명하는 틀로 활용된다. 마지막으로 RIS는 이러한 구조적 층위 속에서 실제 혁신 주체들이 지식을 창출하고 확산하는 기능적 시스템을 의미한다. 본 연구는 혁신클러스터라는 공간 위에서 다층적 거버넌스의 구조적인 제약이 RIS의 기능적 분절화를 어떻게 야기하는지 규명하기 위해 거버넌스 구조의 불일치가 시스템의 작동을 저해하는 메커니즘을 이론적 배경을 통해 확인한다.

### 1. 혁신클러스터와 네트워크 거버넌스

초기 클러스터 연구가 특정 지역에 기업들이 집적하면서 발생하는 경제적 효과에 주목했다면(Marshall, 1920) 현대의 혁신클러스터 이론은 주체들 간의 '네트워크'와 '신뢰'를 핵심 동력으로 간주한다. Storper & Scott(1988)가 제시한 신산업공간 개념에 따르면, 클러스터의 성공은 단순한 물리적 집적을 넘어 주체 간의 유연한 협력과 제도적 지원체계에 의해 결정된다. 신산업공간 개념이 여전히 특정 지역과 산업 사례를 설명하는데 쓰였다면 Michael

Porter(1990)의 클러스터는 단순히 경제지리학 용어가 아니라, 경영학, 정책학, 경제학을 아우르는 전략적 개념이다. 그는 클러스터마다 그 구성과 복잡성의 정도에 따라 다른 양상으로 나타날 수 있지만, 공통적으로 특정 지역 내에서 하나의 산업을 중심으로 상호 연계된 기업, 공급자, 연구기관, 관련 요소 및 서비스 집합체로 형성된다고 설명한다(Porter, 1998). 이후 클러스터 이론은 Michael Porter의 정의에서 출발하여 기업을 비롯한 다양한 행위자의 지리적 집적을 주요 분석 대상으로 삼는 동시에, 이러한 집적 내부에서 형성되는 상호 연계와 네트워크 구조에 주목하는 방향으로 논의가 확장되었다. Roelandt & Hertog(1999)는 클러스터를 지식기반에 특화된 기업들이 종적, 횡적으로 연합하여 부가가치를 창출하는 생산 사슬이라고 설명하며 클러스터의 네트워크 측면을 강조한다. Feser(1998)은 클러스터를 정의하는 것이 기업뿐 아니라 지원기관이라고 주장하기도 했다. 이 같은 견해를 종합하면 클러스터는 특정 지역에 기업, 대학, 기관, 연구소 등이 모여 네트워크를 구축하고 상호작용함으로써 사업 전개, 기술 개발, 부품 조달, 인력 정보 교류 등을 추구하는 형태로 정의할 수 있다(이준호, 2020). 특히 판교와 같은 대규모 클러스터에서는 광역 및 기초지자체, 중간지원조직, 민간기업 등 다양한 이해관계자들이 형성하는 '네트워크 거버넌스'의 효율성이 혁신 성패의 관건이 된다.

남기범(2023)은 혁신클러스터 거버넌스를 단순한 정부 주도의 중앙집권적 체제가 아닌, 권한 이양적이고 협력적인 네트워크로 규정한다. 그는 혁신지구 거버넌스가 기업 간 교환과 지식·자원의 창출을 촉진하며, 이를 통해 경직적 구조에서 개방적·역동적·유기적 체제로 진화한다고 보았다. 특히 거버넌스는 구조·기능·메커니즘·목표·주체 차원에서 구체화되며, 기업·정부·연구기관·시민사회·생태계가 참여하는 '퀀터플 헬릭스'를 기반으로 협력적 거버넌스를 형성한다. 이러한 거버넌스는 집합적 참여와 가치 배분, 혁신역량 강화를 통해 혁신지구의 경쟁력과 생동력을 높이는 핵심적 장치로 설명된다. 이를 구체화한 네트워크 거버넌스는 관계망을 통해 다양한 주체가 상호작용하면서 공동 목표를 달성하는 구조를 강조한다.

이러한 네트워크 중심의 거버넌스 논의는, 클러스터가 다수의 정부 수준을 포괄하는 경우 다층적 거버넌스 논의와 결합될 필요가 있다. 다층적 거버넌스는 정부 레벨 간 권한 배분과 조정에 집중한다. 지역발전 정책의 효과성을 좌우하는 핵심적 전제 조건으로 이해된다. Dorothee Allain-Dupr(2023)는 OECD 경험을 분석하며, 지역정책은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 책임을 지는 다층적 거버넌스 체계 위에서만 지속가능한 성과를 낼 수 있다고 강조한다. 이는 단순히 권한을 분산하는 차원을 넘어, 정부 간 명확한 책임 분담, 수직·수평적 조정 메커니즘의 강화, 그리고 국가 및 지방 차원의 정책 역량 제고를 포함한다.

이러한 논의는 혁신클러스터 거버넌스를 설명하는 데에도 적용가능하다. 혁신클러스터는 중앙정부, 광역 및 기초지자체, 기업, 연구기관, 시민사회가 얽혀 있는 다층적 구조를 지니며,

클러스터 발전의 성패는 곧 이들 주체 간 권한 배분과 조정 능력, 그리고 협력 체계의 질에 달려 있다. 따라서 혁신클러스터 거버넌스를 논할 때 네트워크 거버넌스와 다층적 거버넌스 개념은 정부 간 협력이라는 제도적 틀뿐만 아니라 다양한 행위자 네트워크 간 조정과 협력을 설명할 수 있는 이론적 틀로 기능한다.

이러한 이론적 논의를 실제 공간에 적용해 보면, 대표적 혁신클러스터인 판교테크노밸리는 네트워크 거버넌스와 다층적 거버넌스가 상호보완적으로 작동해 온 구체적 사례를 제공한다. 제1판교는 경기도가 주도하여 첨단지식산업단지를 조성하고 IT 대기업을 성공적으로 유치하면서 광역지자체 중심의 모델을 구축하였다. 반면 제2판교는 중앙정부가 창조경제 정책 기조 하에서 추진 주체로 개입하여, 공공 창업지원 기능을 강화하고 대·중견기업과의 교류를 촉진하는 이중 구조를 설계하였다. 이어 제3판교는 경기도를 중심으로 성남시, 한국토지주택공사(LH), 경기도시공사(GH)가 공동으로 참여하면서, 직주근접 환경 조성 and 반도체 전용공간 배정, 산학연 연계 강화 등 다층적 정책 목표를 담아내고 있다. 중앙정부-광역지자체 간 권한 분담과 정책 조정이 제도적 기반을 마련하는 한편, 그 위에서 기업, 대학, 연구기관, 지원기관 등이 수평적으로 연결되어 혁신을 창출하는 협력 네트워크가 형성된다. 이처럼 판교의 발전 경로는 특정 정부 수준에 국한되지 않고 중앙정부-광역지자체-민간-지원기관 등이 시기별로 주도권을 분담하고 협력하며 클러스터의 구조적 한계를 조정해 온 결과라 할 수 있다(조윤희·오세홍, 2025). 결국 혁신클러스터 거버넌스는 단순한 협력을 넘어 다층적 정부 구조 안에서 공공과 민간의 자율적 조정 역량을 의미하며, 이는 혁신클러스터가 직면한 공간·산업적 문제를 해결하는 데 있어 거버넌스가 핵심적 조정 메커니즘으로 기능함을 보여준다.

이처럼 혁신클러스터의 성공을 결정짓는 핵심 기제로서 거버넌스의 중요성이 강조되어 왔으나, 기존 선행 연구들은 주로 거시적인 관점에서 접근한다는 공통점이 있으며 다음의 두 가지 한계를 보인다.

첫째, 대부분의 연구가 국가 정책이나 광역 단위의 지역혁신체제 구축에 초점을 맞추어 중앙정부나 광역지자체의 행정적 추진력을 분석하는 데 치중하였다(김명진, 2018; 류승한, 2018). 이는 실제 클러스터가 조성되고 확장되는 물리적 토대이자 행위 주체인 기초지자체의 구체적인 역할과 그들이 현장에서 맞닥뜨리는 실무적 역동성을 간과하는 결과를 초래했다. 특히 판교에 연계한 제4테크노밸리 조성 등 기초지자체의 영향력이 확대되는 상황에서, 이들이 상급 기관과 맺는 복잡한 관계망에 대한 고찰이 부족하다.

둘째, 기존 연구들은 다층적 정부 간 협력 체계를 다루더라도 주로 정책의 공식적인 '집행' 과정에 국한되는 경향이 있다. 이로 인해 각 주체들이 실제 거버넌스 내부에서 어떻게 상호작용하며, 정치적·행정적 이해관계에 따라 어떤 갈등과 분절을 경험하는지에 대한 미시적 역학 관계 분석이 미흡했다.

혁신클러스터의 지속 가능성은 단순히 외형적인 협력 체계뿐만 아니라, 거버넌스에 참여하는 행위자들이 인지하는 실제적인 신뢰와 분절의 양상에 의해 결정된다(최홍석, 2008). 따라서 본 연구는 거시적 구조론을 넘어, 판교 거버넌스의 이해관계자들이 현장에서 경험하는 구체적인 상호작용과 그 과정에서 나타나는 분절성의 기제를 심층적으로 탐색한다.

## 2. 지역혁신체계(RIS)의 관점에서 본 거버넌스 분절성

앞서 논의한 클러스터의 거버넌스 구조가 실제 현장에서 작동하는 동태적 체계는 지역혁신 체계(Regional Innovation System, 이하 RIS)의 핵심적인 실현 기제가 된다. 즉 특정 공간 내 주체와 자원이 집적된 클러스터가 실질적인 혁신 성과를 창출하기 위해서는 이를 뒷받침하는 시스템적 운영 구조로서의 RIS가 중요하다(Cooke et al., 1997).

RIS 이론에 따르면, 혁신의 성패는 개별 주체의 역량보다 이들을 연결하는 ‘제도적 정착’과 ‘거버넌스의 통합적 작동’에 달려 있다(Cooke, 1992). 특히 지역의 특수성을 반영할 수 있는 지방정부는 환경적 특수성을 반영한 정책 추진의 주도적 주체로 강조된다. 따라서 RIS는 중앙정부 주도의 하향식 투자를 넘어, 지역의 사회적 자본을 활용하고 네트워크 활성화를 통해 혁신 역량을 제고하는 방향을 지향한다(임종빈·조형례·정선양, 2012). 각 지역이 구조적 한계를 가질 수 있으나, 지방정부가 적극적으로 주체 간 네트워크를 구축한다면 이러한 제약은 완화할 수 있기 때문이다(Gullmark & Clausen, 2023).

그러나 한국적 맥락에서의 RIS는 국가 주도 클러스터 형성 과정에서 중앙정부의 지자체 역량에 대한 암묵적 평가와 지자체간 중앙정부 자원 선점 경쟁이라는 구조적 한계를 노출해 왔다. 다수의 연구가 부처 및 지자체 간의 사업 중복과 칸막이 행정이 시너지를 저해하며, 지자체의 성과주의적 태도가 실질적 네트워킹을 방해한다고 분석한다(최홍석, 2008; 김운권, 오시영, 2020). 또한 남기범(2016)은 한국형 클러스터가 외형적 인프라는 풍부한 제도적 집약을 갖추었으나, 주체 간 신뢰와 네트워킹이라는 사회적 자본의 결핍으로 인해 실제 작동하지 않는 역설에 빠져 있음을 강조한다. 이 같은 소통 단절과 협력의 부재는 RIS 시스템 안에서 각 기관이 유기적으로 섞이지 못한 채 서로 독립적으로 행동하게 만드는 구조적 의미의 분절화를 초래한다(Cejudo & Michel, 2017).

이러한 분절성<sup>1)</sup>은 다층적 거버넌스 관점에서 더욱 구체화된다. 다층적 거버넌스의 두 가지

1) 여기서 분절성(Fragmentation)은 관계가 완전히 끊어진 단절(Disconnection)과는 개념적으로 구별된다. 사전적인 의미의 분절은 연속적인 대상을 독립된 마디나 조각으로 나누는 과정을 의미하며, 이는 전체 시스템 내에 존재하면서도 구성 요소들이 개별 행위 단위로 존재하는 상태를 지칭한다. Cejudo & Michel(2017)은 거버넌스의 분절성을 다루는 연구에서 분절을 공공 문제에 대응하는 여러

유형은 공식적 위계 구조인 Type I과 기능적 네트워크인 Type II로 구분된다(Hooghe & Marks, 2003). 소순창·강철구(2005)와 이상용(2005)의 논의를 종합하면, 한국의 RIS는 지방정부의 행정·재정적 자율성(재정자립도 등)과 기획 역량이 충분히 확보되지 못한 상태에서 중앙-광역-기초로 이어지는 수직적 위계(Type I)의 경직성이 강하게 나타난다. 이러한 구조적 한계는 혁신에 필수적인 수평적·기능적 네트워크(Type II)의 자율성을 제약하게 된다. 특히 지자체 간 정치적 지형의 불일치와 성과 귀속을 둘러싼 갈등은 수직적 조정 기제를 마비시켜, 지역 내 혁신 주체들이 각자 '독자 노선'을 걷게 만드는 거버넌스의 분절화를 초래한다.

이와 관련해 이철우(2004)는 우리나라의 행정체계가 수직적이고 투명성이 낮아 지역혁신 정책이 효과적으로 수행되기 어렵다고 지적하며, 지방정부가 설립 단계에서는 주도적 역할을 하되 운영 단계에서는 수평적 거버넌스의 일원으로서 협력적 관계를 형성해야 한다고 제안한다. 만약 정치적 성과 논리가 산업·혁신 논리를 압도할 경우, 외형적인 집적에도 불구하고 주체 간 실질적 연계가 작동하지 못하는 취약성은 더욱 증폭될 수밖에 없다.

결국 RIS는 정부와 지역사회가 유기적인 제도적 기반을 조성할 때 비로소 지속 가능하다. 따라서 정부는 혁신을 조정하고 촉진하는 핵심 행위자로서 기능하며, 특히 중앙정부의 정책 설계뿐 아니라 지방정부의 실행 역량이 결정적이다. 이러한 관점은 클러스터 개발 주체를 논의할 때 중앙 및 광역 차원에 머무르지 않고, 다양한 주체의 역할과 내부 역량을 함께 검토해야 함을 시사한다.

판교는 중앙정부, 광역지자체(경기도), 기초지자체(성남시)뿐만 아니라 민간 기업과 공공지원기관 등 다양한 이해관계자들이 고도로 밀집된 공간이다. 최근 성남시가 제4테크노밸리를 주도적으로 추진하는 과정에서 LH와 갈등을 빚는 등(경인일보, 2024.11) 기존 다층적 거버넌스 체계 내 수직적 위계의 정치적 갈등이 표출되면서 판교클러스터라는 공간구조를 바탕으로 하는 RIS 운영구조에 변화가 예상된다. 즉 거버넌스의 분절화가 제4테크노밸리 정책형성 및 실행 과정에 영향을 미쳐서 향후 어떤 클러스터 라이프사이클을 만들어낼지 살펴볼 필요가 있다.

성남시가 추진 중인 제4테크노밸리 조성은 먼저 거버넌스의 수직적 위계 구조에서 나타나는 분절화를 더욱 가시화할 것으로 보인다. 사업전략 기획(기본계획 수립 등), 재정 및 예산 확보 등과 관련한 주요 활동들(위원회/TF 구성 및 활동 등)의 무게 중심이 성남시로 이동하는 경우를 들 수 있다. 기초지자체가 광역 및 중앙정부와 유기적 협력 없이 독자적으로 추진할 경우 정책 조정에 따른 거래비용이 상승하고 행정적 효율성이 저하될 수 있다. 반면 성남시가

---

기관이나 정책이 서로 유기적으로 결합되지 못한 채 파편화되어 작동하는 상태로 정의하며, 분절된 거버넌스 하에서는 각 주체가 전체의 목표보다 개인의 좁은 기능적 영역에만 집중한다고 지적한다.

수평적·기능적 네트워크(Type II)를 효과적으로 지원하고 리더십을 발휘한다면 혁신클러스터 참여자, 특히 중간지원조직, 입주기업 간 활발한 교류로 클러스터의 효과성이 증대하는 선순환고리 형성도 예상된다(홍형득 2023).

따라서 본 연구는 판교라는 구체적인 현장을 통해 RIS 내에 잠재된 거버넌스의 역동성과 그 과정에서 발현되는 분절성의 양상을 심층적으로 분석한다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 연구설계

본 연구는 판교테크노밸리 거버넌스 내 이해관계자들의 복잡한 상호작용과 그 이면에 숨겨진 정치적·행정적 맥락을 심층적으로 규명하기 위해 Strauss와 Corbin(1998)이 제시한 근거이론 방법론을 적용하였다. 기존의 양적 연구가 거버넌스의 효율성을 수치화하는 데 집중했다면, 근거이론은 현장 종사자들의 생생한 경험과 인식을 바탕으로 분절화와 운영의 관제화 현상이 발생하는 하부 기제를 이론적으로 도출하는 데 유용하다.

특히 본 연구는 완전한 백지상태에서의 이론 생성을 넘어, 기존 RIS나 네트워크 거버넌스 담론이 포착하지 못한 혁신 클러스터 확장 과정의 정치적 역동성을 규명하는 ‘이론적 정교화 및 맥락적 확장’에 목적이 있다. 분석 과정에서 활용된 RIS 및 분절화 등의 개념은 연구자가 사전에 설정한 틀이 아니라, 현장 실무자들이 일관되게 지적한 핵심 문제(In-vivo Coding)들을 학술적 체계와 지속적으로 비교하며 이론적 민감성을 발휘한 결과물이다. 이러한 귀납적 접근은 지자체 간의 갈등이나 공공 조직의 생리 등 가시화되지 않은 거버넌스의 실질적 작동 기제를 파악하는 데 적합하다.

#### 2. 연구 참여자 선정 및 자료 수집

연구의 타당성을 확보하기 위해 판교테크노밸리 거버넌스의 핵심 주체인 광역지자체 유관 기관, 기초지자체 유관기관, 중앙정부 산하 중간지원조직 전문가, 시행사 실무자, 창업기업 대표, 민간 혁신가 등 각 영역을 대표하는 10인을 이론적 표집 방법으로 선정하였다. 자료 수집은 2025년 7월부터 10월까지 1:1 심층 인터뷰를 통해 진행되었으며, 각 인터뷰는 약 60분

에서 90분 내외로 소요되었다. 인터뷰 내용은 연구 참여자의 동의하에 녹음되었으며, 이후 분석용 텍스트 데이터로 변환하였다. 연구 참여자의 구체적인 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구 참여자 현황

구분	최종학력	성별	연령	전문 분야	분석 코드
광역유관기관	박사	남	50대	클러스터 정책 및 운영	R1
광역유관기관	박사	남	50대	벤처스타트업 지원 정책	R2
기초지자체 유관기관	석사	남	50대	지역산업진흥정책	R3
기초지자체 유관기관	석사	남	40대	창업지원	R4
중앙정부 유관기관	학사	남	40대	판교 공공-민간 네트워크 구축	R5
공공개발 시행사	석사	남	40대	단지 조성 및 토지 공급	R6
대학	박사	남	40대	산학협력, 창업지원	R7
연구기관	박사	여	50대	자율주행 실증단지 조성	R8
창업기업	박사	남	50대	바이오 벤처	R9
민간 혁신가	석사	여	50대	거버넌스 기획 및 전략	R10

### 3. 분석 절차 및 자료 분석

본 연구의 자료 분석은 Strauss와 Corbin(1998)이 제시한 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩 절차에 따라 진행되었으며 전 과정에서 지속적 비교 분석 원칙을 적용하였다. 이는 수집된 자료를 분석하면서 그 결과가 다시 다음 자료 수집의 방향과 분석 틀에 반영되는 순환적 과정이다.

질적 연구에서 단순한 표본 수보다 중요한 개념적 밀도와 맥락적 대표성을 확보하기 위해 이론적 표집 경로를 설정하였다. 초기 표집 단계에서는 판교 거버넌스의 핵심 운영 주체인 경기도 산하 광역 유관기관과 성남시 산하 기초지자체 유관기관, 그리고 중앙정부 산하 유관기관 실무자(R1~R5)를 중심으로 분석을 시작하였다. 이 과정에서 지자체 간 협력 체계의 형식성과 단체장의 성과 지향성에 따른 정치적 종속성, 광역-기초 간 행정적 단절이 주요 개념적 단서로 확인되었다. 특히 중앙정부 유관기관 소속 실무자(R5)의 인터뷰를 통해 보다 상대적으로 중립적인 관점에서 광역과 기초 지자체 간 이해관계 충돌이 실제 사업 집행 과정에서 분절화되는 양상을 파악할 수 있었다.

이러한 초기 분석 결과는 후속 표집의 근거가 되었으며, 행정적 갈등이 클러스터 운영 권한과 지원 성과 관리 체계에 어떻게 반영되는지 확인하기 위해 공공개발 시행사 실무자, 대학 관계자 및 정책 연구기관 전문가(R6~R8)로 대상을 확장하였다. 이를 통해 단순한 기관 간 대립을 넘어 입주기업 지원 사업의 주도권 경쟁, 성과 지표 선점을 둘러싼 이해관계 충돌 등 보

다 구체적인 구조적 속성을 도출하고 범주를 정교화하였다.

마지막 단계에서는 공공 거버넌스의 분절과 관제화가 민간 주체에 미치는 영향을 확인하기 위해 창업기업 대표와 민간 혁신가(R9, R10)를 추가로 표집하였다. 분석 결과 공공 부문의 갈등이 민간에게는 지원 창구의 분산과 행정 성과 중심의 동원으로 인식되고 있음을 확인하였으며, 이를 통해 기존 범주를 보완하였다.

이론적 포화는 마지막 인터뷰 대상자인 R9와 R10 분석 단계에서 확인되었다. 민간 주체들이 언급한 공공 주도 기획의 한계와 정치적 변화에 따른 운영 불안정성은 기존에 도출된 ‘거버넌스 분절화’와 ‘운영의 관제화’ 범주의 속성을 반복할 뿐 새로운 하위 범주를 생성하지 않았다. 인터뷰 참여자는 총 10명으로 수치상 제한이 있으나 중앙-광역-기초의 수직적 층위, 공공-민간의 수평적 층위, 기획-운영-수혜의 기능적 층위를 모두 포함하는 표집 경로를 통해 분석의 엄밀성을 확보하였다.

개방 코딩(Open Coding) 과정에서는 인터뷰 자료를 문장 단위로 분석하여 개념을 추출하고 유사한 내용을 묶어 하위범주와 범주를 도출하였다. 녹취록 분석 결과 총 52개의 개념이 도출되었으며 지속적 비교 분석을 통해 18개의 범주로 정리되었다. 이후 범주 간 속성과 차이를 검토하여 6개의 패러다임 요소를 도출하였다.

축 코딩 단계에서는 Strauss와 Corbin의 패러다임 모형을 활용하여 범주 간 관계를 구조화하였다. 이에 따라 인과적 조건, 맥락적 조건, 중심 현상, 중재 조건, 작용/상호작용 전략, 결과를 중심으로 범주 간 관계를 분석하였다.

마지막으로 선택 코딩에서는 핵심 범주를 중심으로 전체 서사 구조를 구성하고, 이를 통해 판교 거버넌스의 작동 방식에 대한 통합적 설명을 제시하였다.

#### 4. 연구의 신뢰도와 타당성 확보

본 연구는 연구의 타당성과 객관성을 확보하기 위해 교차 검토 절차를 병행하였다. 도출된 개념과 범주가 실제 자료에 근거하는지 확인하기 위해 코딩 시트와 패러다임 모형을 바탕으로 관련 분야 전문가와 동료 검토를 실시하였다. 또한 분석 결과를 일부 인터뷰 참여자에게 공유하여 연구자의 해석이 현장 인식과 부합하는지 확인하는 참여자 검증 과정을 거쳤다.

또한 조사 전 참여자들에게 연구의 취지와 범위를 충분히 안내하였으며, 자발적 동의를 구한 후 진행되었다. 수집된 모든 정보는 학술적 용도로만 사용함을 미리 명시하였고, 익명성 보장과 권익 보호를 최우선으로 고려하였다. 또한 조사에 참여한 참여자들에게는 소정의 답례를 제공하였다.

## IV. 범주화와 결과 해석

### 1. 범주화 결과

판교테크노밸리 거버넌스 이해관계자 10인에 대한 심층 인터뷰 자료를 분석한 결과, 총 52개의 개념과 18개의 하위범주, 그리고 6개의 상위범주가 도출되었다. 분석 과정에서는 지속적인 비교 분석법을 활용하여 개념 간의 속성과 차원을 분류하였다. 도출된 주요 범주화 결과는 <표 2>과 같다.

<표 2> 판교 거버넌스 인식에 대한 범주화 주요 결과

패러다임 요소	상위 범주	하위 범주	세부 개념
인과적 조건	정치적 동기 및 브랜드 권력	정치적 성과 지향성	선거 주기 의존, 치적 홍보 중심 기획
		브랜드 자산가치 선점	판교 명칭의 권력화, 부동산 가치 기대
		주도권 확보 경쟁	광역-기초 간 세력 다툼, 기관 통제권
맥락적 조건	이질적 정책 환경	정치적 지형의 불일치	단체장 간 정당 차이, 정책 기초 대립
		공급자 중심 행정 관행	하드웨어 위주 성과, 공간 중심 사고
		정책의 비연속성	인사 이동에 따른 사업 단절, 연속성 부족
중심 현상	거버넌스의 분절과 관제화	거버넌스의 분절화	부처 간 칸막이 행정, 협의체 유명무실
		운영의 관제화	정치적 인사 개입, 하향식 의사결정
		협력 네트워크의 단절	정보 공유 기피, 실질적 소통 부재
중재적 조건	조정 기제의 역량 및 환경	중간지원조직의 역량	갈등 조정 전문성, 정책 매개 기능
		예산권 및 자율성	독자 예산 편성권, 사업 기획의 재량
		민간 참여의 개방성	기업 목소리 반영 통로, 민간 자문 활성화
행위/전략	전략적 대응 및 생존	전략적 베네핏 포장	공무원 설득용 실적 가공, 명분 만들기
		독자 노선 구축	지자체 개별 브랜드 강화, 각자도생
		행정적 리스크 회피	책임 소재 불분명 시 기피, 보신주의
결과	혁신 생태계의 고착과 정체	형식적 네트워크 고착	보여주기식 행사 반복, 신뢰 자본 고갈
		실질적 시너지 부재	화학적 결합 미흡, 입주 기업 체감도 낮음
		자생적 성장 동력 약화	관 주도 의존 심화, 민간 주도성 상실

## 2. 패러다임 모형에 따른 판교테크노밸리 거버넌스 작동과정

일반적으로 패러다임 모형은 파편화된 데이터를 유기적으로 연결해 현상에 대한 통합 구조를 보여주기 위해 사용된다(Strauss and Corbin, 1998). 본 연구에서 도출된 패러다임 모형은 브랜드 권력이라는 인과적 조건이 거버넌스의 분절과 관제화(Governmentalization)<sup>2)</sup>라는 중심 현상을 야기하는 과정을 보여준다.

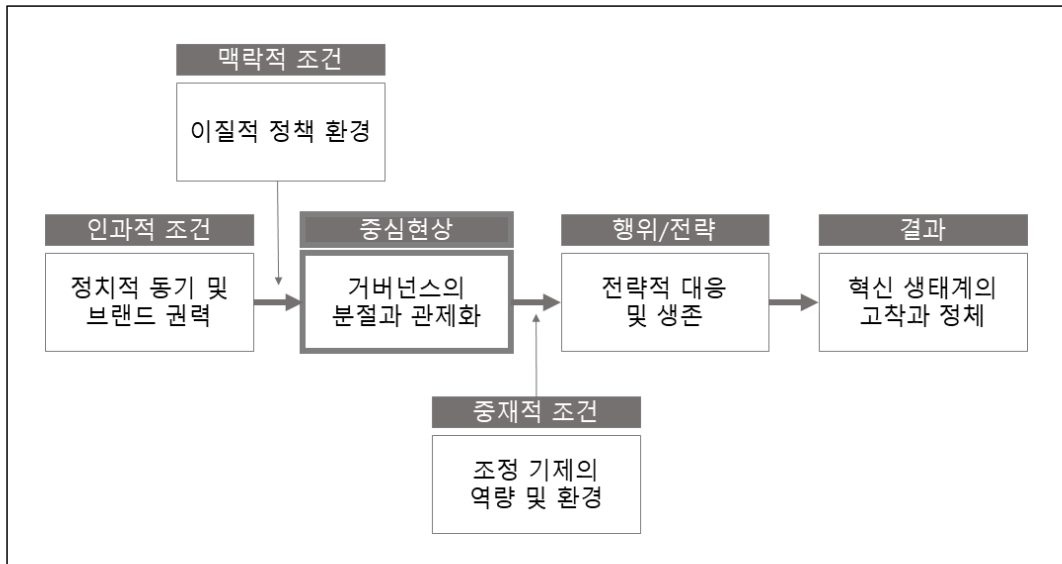
첫째, 인과적 조건(정치적 동기 및 브랜드 권력)은 거버넌스 갈등을 촉발하는 핵심 동인이다. 지자체장의 정치적 성과 지향성과 ‘판교’라는 강력한 브랜드 자산은 공공 주체들이 협력보다는 주도권을 선점하려는 동기로 작용하며 갈등의 씨앗이 된다. 둘째, 이러한 동기는 맥락적 조건(이질적 정책 환경)이라는 구체적 상황을 만나 구체화된다. 광역과 기초지자체 간의 정당 불일치와 행정의 비연속성, 법적 경계 등은 이해관계자 간의 신뢰 형성을 방해하는 배경적 토양이 된다. 셋째, 위와 같은 원인과 배경 속에서 중심 현상(거버넌스의 분절과 관제화)이 나타난다. 이는 부처 간 칸막이 행정으로 인해 협업이 단절되고, 민간의 자율성보다는 관의 의사결정에 의존하는 ‘운영의 관제화’가 고착되는 양상을 띤다. 넷째, 이 현상이 심화되는 과정에서 중재적 조건(조정 기제의 역량)이 개입한다. 갈등을 중재할 컨트롤타워의 부재와 중간지원조직의 자율성 한계는 분절화 문제를 완화하지 못하고 오히려 방치하거나 가중시키는 변수로 작용한다. 다섯째, 이러한 조건들에 직면한 이해관계자들은 행위/전략(전략적 대응 및 생존)을 선택한다. 실질적인 협력적 거버넌스를 구축하기보다는 각자의 자원을 보존하기 위한 ‘독자 노선 구축’이나 리스크를 피하기 위한 방어적 기제를 사용하게 된다. 여섯째, 최종적인 결과(혁신 생태계의 고착과 정체)로서, 판교는 외형적 확장에도 불구하고 내부적인 신뢰 자본의 고갈과 민간 주도성 상실이라는 질적 정체 상태에 머물게 된다.

이러한 분석 결과는 현재의 분절화된 거버넌스가 단순히 행정적 착오가 아닌, 정치·행정적 구조 속에서 필연적으로 발생한 결과임을 시사하며, 향후 이를 극복하기 위한 ‘협력적 거버넌

2) 본 연구에서 관제화(Governmentalization)란, 공공 주체의 행정적 통제 논리가 거버넌스의 핵심인 협력적 조정과 학습의 메커니즘을 대체하는 작동 방식을 의미한다(Foucault, M., 2004; 김정부 2021). 이는 두 가지 측면에서 기존의 관료주의 및 정부 주도성과 차별화된다. 첫째, 법규와 계층제를 통해 조직 내부의 절차적 정당성을 확보하려는 고전적 관료주의가 ‘내적 합리성’에 집중한다면(Weber, 1946), 관제화는 민관 협력이라는 외형을 유지하면서도 외부 이해관계자를 공공의 목적하에 결합하여 간접적으로 통치하는 ‘외적 통제’ 성격이 강하다(Rose & Miller, 2017). 둘째, 클러스터 조성 초기 단계에서 자원 배분의 효율성을 위해 공공이 마중물 역할을 수행하는 일반적인 정부 주도성이 ‘선도적 지원’을 지향하는 것과 달리, 본 연구의 관제화는 거버넌스의 자율성을 억압하고 정치적 성과 가시화를 위해 네트워크를 동원함으로써 협력적 진화를 가로막는 부정적 고착화 현상을 지칭한다는 점에서 구별된다(Swyngedouw, 2005).

스'로의 패러다임 전환이 필요함을 뒷받침한다.

〈그림 1〉 판교테크노밸리 거버넌스 분석 패러다임 모형



### 1) 정치적 성과와 브랜드 경쟁 : 분절화의 인과적 조건

개방 코딩을 통해 도출된 범주들 간의 유기적 관계를 구조화하기 위해 Strauss와 Corbin (1998)의 패러다임 모형을 개발하였다. 분석 결과, 인과적 조건은 중심 현상을 유발하는 동인으로, 판교 거버넌스에서는 ‘정치적 성과 지향성’, ‘브랜드 자산가치 선점’, ‘주도권 확보 경쟁’이 상호작용하며 현상을 만들어내고 있었다. 참여자들은 판교의 확장이 산업적 필요성보다 지자체장의 정치적 타임라인(선거 주기)에 의존하고 있다고 인식했다(R1). 또한 ‘판교’라는 브랜드가 가진 경제적·상징적 권력이 지자체 간의 협력보다는 독자적 지위를 선점하려는 경쟁으로 이어졌다(R7).

“지방선거를 앞두고 계속 이야기하는 것 같더라고요. 제4테크노밸리 비전 선포식도 하고... 단체장은 자기 실적이 될 수 있으면 다 좋아합니다.” (R1)

“기업들이 참여한 이유는 기본적으로 ‘판교’라는 브랜드 네임이 가지는 장래 가치, 특히 자산가치 상승 가능성을 높게 본 것 같습니다.” (R7)

이론적으로 Cooke(1992)가 강조한 RIS의 이상적 모델은 주체 간 상호작용적 학습을 전제로 한다. 그러나 실제 현장에서는 지방정부의 정치적 성과주의가 산업적 논리를 압도하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향은 지방정부가 정책 성과를 확보하기 위한 경쟁적 정책수단을 도입하는 사례로 구체화되기도 한다. 예컨대, 최근 여러 지방정부는 출산지원금, 지역화폐, 전입장려금 등과 같은 경쟁적 정책을 통해 인구·재정 지표 개선을 추구하는 양상이 언론 보도를 통해 지적되고 있다(동아일보, 2024.04; 한국경제, 2024.02, 2025.01). 이러한 사례는 정치적 성과주의와 경쟁적 정책 유인이 지역혁신체제의 협력적 네트워크 구축과 상호작용적 학습에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 현상적 근거로 해석할 수 있다. 혁신 클러스터 역시 지역적 경계를 넘어 광역적 시너지 창출을 지향해야 함에도 불구하고, 브랜드 자산에 대한 배타적 선점 욕구가 인과적 조건으로 작용할 경우, 거버넌스의 유기적 통합을 가로막는 요인으로 작동할 수 있다.

## 2) 이질적 정책 환경과 행정적 관성 : 분절화를 강화하는 맥락적 조건

맥락적 조건은 ‘정치적 지형의 불일치’, ‘정책의 비연속성’, ‘공급자 중심 행정 관행’으로 구성된다. 광역과 기초 지자체 간의 당적 불일치는 협력을 저해하는 강력한 배경이 되었으며, 또한, 여전히 클러스터를 ‘건물과 단지’라는 물리적 실체로만 인식하는 공공의 공급자 중심 관행이 소프트웨어적 협력을 가로막는 배경이 되었다.

*“시장이 바뀌거나 도지사가 바뀌면 이전 정책들이 뒤집어지는 경우가 많아요. 단 체장들의 라인이 다르면 기존에 합의됐던 사업도 원점에서 재검토됩니다. 실무진은 2년마다 순환보직으로 바뀌니 정책의 연속성이 없고, 그냥 눈에 보이는 건물 하나 올리는 걸 최고의 성과로 칩니다.” (R6)*

이는 다층적 거버넌스 체계 내 수직적 분절성이 현실화된 사례이다. 이론적으로 클러스터 거버넌스는 계층 간 유기적 결합을 전제로 하지만, 실제로는 정치적 이해관계에 따라 정책 추진 동력이 분산되고 있다. 최흥석(2008)은 다층 거버넌스 구조 하에서 중앙과 지방, 그리고 지방정부 간 역할 조정의 실패가 지역 산업군집 정책의 효율성을 저해할 수 있음을 지적한 바 있으며, 이러한 구조는 지방정부 간 정치적 이해관계가 정책 집행 과정에 개입될 경우 그 문제가 더욱 심화될 수 있는 맥락을 형성한다. 이러한 불일치는 클러스터 운영의 통합성을 저해하고, 공공 주체들이 각자의 정치적 실익에 따라 행동하게 만드는 구조적 환경을 조성한다.

정책의 비연속성 또한 클러스터의 성장을 가로막는 장애물이 될 수 있다. Gullmark &

Clausen(2023)이 시사하듯, 지방정부의 혁신 역량은 정책의 일관성과 전문성을 포함한 조직적 역량의 축적을 통해 형성되지만, 판교의 경우 정치적 주기에 따른 정책 변동성이 상대적으로 크게 나타난다. 이러한 맥락은 이해관계자들로 하여금 장기적 협력보다는 단기적 성과 추구나 각자도생의 전략을 선택하도록 유인하는 구조적 조건으로 작용할 수 있다.

*“정부지원금을 받기 위해서 지켜야 할 것들이 너무 많습니다. 여기 저기 동원되는 일도 많고요. 민간의 목소리를 듣기 위한 구조는 있지만, 실제로는 행정 절차를 맞추는 게 우선이죠.” (R5)*

이러한 관행은 이상용(2005)이 제시한 지자체의 관료적 특성 및 행정적 경직성이 실무 차원에서 투영된 결과로 이해될 수 있다. 수평적 네트워크를 지향하는 RIS의 이론적 모델과 달리, 판교의 거버넌스 맥락에서는 공공 부문의 자원 집중도가 상대적으로 높게 나타나는 경향이 있다. 이러한 환경은 민간의 자율적 참여를 저해하는 요인이 될 수 있으며, 결과적으로 거버넌스가 공공 주도의 ‘관제화’ 양상으로 흐르게 되는 구조적 배경을 형성하는 것으로 분석된다.

### 3) 관제화된 운영과 협력 네트워크 단절 : 중심 현상의 형성

본 연구에서 나타난 핵심 현상은 ‘거버넌스의 분절화’, ‘운영의 관제화’, ‘협력 네트워크의 단절’이다. 특히 공공 주도의 거버넌스가 민간의 자율성을 지원하기보다, 기관의 통제와 행정적 편의를 우선시하는 경향이 뚜렷했다. Foucault(2004)에 따르면, 국가의 관제화는 행정적 효율성을 명분으로 민간의 자율 영역에 정교한 통제 기제를 침투시켜 자신의 체제 안으로 편입시키는 과정을 의미한다. 판교의 사례는 지자체가 정치적 성과를 위해 민관 거버넌스를 도구화하고 통제한다는 점에서 이러한 관제화의 현대적 발현이라 할 수 있다. 이는 상술한 바와 같이 조직 내부의 합리성을 추구하는 고전적 관료주의나 초기 성장을 위한 선도적 정부 주도 성과는 본질적으로 궤를 달리한다. 결과적으로 이러한 관제화는 주체 간 정보 공유를 차단하고 공식 협의체를 형식적인 회의체로 전락시켜, 다층적 거버넌스의 분절화를 심화시키는 핵심 기제로 작동하고 있었다.

*“경기도 기관이랑 성남시 기관이 바로 옆 건물에 있는데도 서로 무슨 사업 하는지 몰라요. 정보를 공유하면 주도권을 빼긴다고 생각하는 것 같아요. 전형적인 칸막이 행정이죠.” (R2)*

*“운영기관장이 정치적 인사로 채워지다 보니 전문성보다는 윗선 눈치 보기에 급급합니다. 현장 목소리는 뒷전이고, 하향식으로 내려오는 지시만 수행하는 ‘관제화’된 거버넌스가 가장 큰 문제입니다.” (R10)*

이러한 운영의 관제화 현상은 이론적 배경에서 논의한 RIS의 수직적·수평적 분절성이 실무 운영 과정에서 조정과 학습의 메커니즘을 거치지 못한 채 행정적으로 구현된 결과로 볼 수 있다. 이론적으로 RIS는 지자체 간 상호작용적 학습을 전제로 하며(Cooke, 1992), 구교준 외(2013)는 협력적 거버넌스 관점에서 지역 간 협력의 성과가 지속적 상호작용과 신뢰의 축적에 의해 좌우됨을 보여준다. 이러한 논의는 RIS가 전제하는 지자체 간 상호작용적 학습의 중요성을 경험적으로 뒷받침하는 선행연구로 해석될 수 있다. 그러나 판교의 경우 지자체장의 정치적 성과 지향성이라는 인과적 조건이 개입하면서, 시스템 차원의 통합이나 학습보다는 개별 지자체의 행정적 성과를 우선시하는 분절된 RIS의 전형을 보여준다.

#### 4) 조정 기제의 전문성과 자율성 : 행위 선택을 매개하는 중재적 조건

중재 조건은 ‘중간지원조직의 역량’, ‘예산권 및 자율성’, ‘민간 참여의 개방성’이 도출되었다. 지자체 간 갈등을 중재할 전문 기관의 독립성이 확보되었는지, 그리고 민간 기업의 목소리가 실제 정책에 반영될 수 있는 창구가 열려 있는지가 거버넌스 작동의 핵심 변수로 작용했다.

*“우리가 중간에서 경기도 예산도 받고 기초지자체와도 협업을 해야 하는데, 기관의 장이 정치적 인사로 내려오면 중재 기능이 마비됩니다. 결국 기관의 독립성과 전문 인력의 역량이 갈등을 줄이는 핵심이죠.” (R4)*

*“중간에서 싸움을 말려줄 조직이 힘이 없어요. 독자적인 예산권이 없으니까 지자체 눈치를 볼 수밖에 없죠. 민간 지원기관이 참여하고 싶어도 ‘들러리’라는 인식이 강해서 입을 닫게 됩니다.” (R5)*

분석 결과, 중간지원조직은 단순한 행정 지원 기구가 아닌, 분절된 공공 행정과 자율적인 민간 생태계를 유기적으로 연결하는 ‘거버넌스 접점으로 식별되었다. 이는 실무자들이 공공의 언어와 민간의 수요를 동시에 인식하며 갈등 조정의 필요성을 인지하고 있다는 인터뷰 결과(R4, R5)와도 일치한다.

이같은 중간지원조직의 자율성 부재는 Gullmark & Clausen(2023)이 강조한 ‘지방정부

조직 내의 혁신 역량이 구조적으로 발휘되기 어려운 환경임을 시사한다. 지자체의 직접적인 통제가 강해질수록 중간지원조직은 갈등 조정자로서의 역량을 상실하고 단순 집행 기구로 전락하게 되며, 이는 결과적으로 거버넌스의 질적 저하를 초래하는 기제가 된다.

##### 5) 전략적 베네핏 포장과 각자도생 : 행위/상호작용 전략

주체들은 구조적 한계 속에서 '전략적 베네핏 포장', '독자 노선 구축', '행정적 리스크 회피'라는 전략을 취한다. 실무자들은 사업 예산을 확보하기 위해 지자체장의 성과로 보일 수 있도록 명분을 가공하며, 협력이 어려운 상황에서는 독자 브랜드를 구축하여 생존을 모색한다.

*“공무원을 설득하려면 이게 시장님이나 지자체장에게 어떤 ‘정치적 베네핏’이 되는지 아주 공들여 포장해야 합니다. 리스크는 최대한 숨기고 실적은 부풀리는 거죠. 안 되면 그냥 우리끼리 따로 사업을 만듭니다.” (R4)*

이러한 행위는 분절된 거버넌스 구조 속에서 실무자들이 행정적 생존을 위해 선택하는 '전략적 적응' 과정으로 이해될 수 있다. 이는 앞서 논의한 RIS의 수직적 분절을 극복하기 위한 공식적인 협력 기제가 부재한 상황에서, 실무 차원의 임시방편적 결함을 시도하는 현상으로 분석된다. 즉, 이해관계자들은 구조적 갈등을 근본적으로 해결하기보다, 각 주체의 정치적 이해관계에 부합하도록 성과를 재해석함으로써 행정적 추진력을 확보하려는 경향을 보이는 것으로 시사된다.

독자 노선 구축 전략은 지자체 간 상호 신뢰와 협력이 전제되지 않은 구조적 맥락에서, 주체들은 시스템 전체의 시너지보다는 개별 조직의 가시적 성과를 우선시하는 합리적 선택을 하는 것으로 해석된다. 이러한 행위 양식은 단기적으로는 개별 지자체의 행정 효율을 높일 수 있으나, 장기적으로는 클러스터 내 자원의 중복 투자를 초래하고 유기적 혁신 생태계로의 진화를 지연시키는 구조적 한계를 노출할 가능성이 관찰된다.

##### 6) 형식적 네트워크 고착과 생태계 정체 : 거버넌스 과정의 귀결

이러한 상호작용의 결과, '형식적 네트워크 고착', '실질적 시너지 부재', '자생적 성장 동력 약화'가 나타났다. 판교테크노밸리의 거버넌스는 외형적인 팽창에도 불구하고 실질적인 혁신 시너지를 창출하지 못하는 '형식적 네트워크'로 고착되는 결과를 초래하였다. 이는 민간의 자율적인 참여를 저해하고 클러스터의 장기적인 자생력을 약화시키는 요소로 작용한다.

*“겉으로 보기엔 협의제도 많고 행사도 화려하지만, 정작 기업들 입장에서는 체감되는 게 없어요. 기관들은 실적 숫자 채우기에 급급하고, 진짜 혁신을 위한 화학적 결합은 멈춘 상태라고 봅니다.” (R9)*

Cooke 외(1997)의 이론에 따르면 클러스터는 단순한 양적 집적을 넘어 주체 간 유기적 상호작용을 통해 질적 시너지를 창출해야 한다. 그러나 현재 판교의 거버넌스는 지자체 간 분절과 행정 주도의 관제화로 인해 혁신 네트워크가 실질적 협력의 장이 아니라 행정 절차 수행을 위한 형식적 기구로 머무르고 있는 것으로 보인다.

또한 Gullmark & Clausen(2023)이 강조한 혁신 역량은 민간의 활발한 참여와 자율적 네트워크에서 비롯되나, 현재의 분절된 구조는 민간 주체들로 하여금 공공 거버넌스에 대한 의존도를 높이거나 혹은 외면하게 만드는 결과를 초래할 우려가 있다. 결과적으로 이러한 정체 현상은 판교가 글로벌 혁신 클러스터로 재도약하는 데 있어 해결해야 할 핵심적인 거버넌스적 과제를 시사한다.

패러다임 모형을 구조적으로 분석하면, 인과적 조건인 ‘정치적 성과 지향성’이 맥락적 조건인 ‘정치적 지형의 불일치’와 결합할 때, 이론적 배경 및 선행연구에서 논의한 RIS의 수평적 분절성이 극대화되는 것을 알 수 있다. 광역과 기초지자체 간의 단절은 행위자로 하여금 협력보다는 ‘베네프 포장’이나 ‘독자 노선’과 같은 자기방어적 전략을 취하게 만들며, 이는 최종적으로 형식적 네트워크만 남고 실질적 협력은 정체되는 분절화된 거버넌스를 고착화시킬 수 있다.

물론 행정학적 측면에서 분절화가 반드시 부정적인 결과만을 초래하는 것은 아니다. Chisholm(1992)은 조직 간 분산된 구조가 상호 의존적 조직 간 비공식적 조정과 기능적 전문화를 통해 효과적인 협력이 이루어질 수 있음을 보여준다. 그러나 본 연구가 분석한 판교 사례에서는 이러한 기능적 분화가 클러스터의 핵심 기제인 ‘상호작용적 학습’과 결합하지 못하고, 정치적 자산 선점을 위한 정보 차단과 중복 투자로 이어지고 있었다. 즉 분절화가 지닌 잠재적 순기능이 ‘관제화’된 운영 환경 속에서 잠식되고 있으며, 그 결과 역기능적 측면이 더욱 두드러지는 것으로 보인다. 분석 과정에서 일부 실무자(R4, R5)는 ‘광역과 기초의 사업 영역과 관리 영역이 완전히 분리될수록 행정 간섭이 줄어 실무적 편의성은 높다’는 취지의 상반된 의견을 제시하기도 했다.

그러나 이러한 실무적 편의는 단기적 행정 효율에 국한될 뿐, 거시적인 클러스터 생태계 차원에서는 자원 낭비와 협력 기회의 상실이라는 더 큰 기회비용을 초래할 수 있다. 이러한 상반된 의견을 종합적으로 검토한 결과, 현재 판교의 분절화는 기능적 분업의 수준을 넘어 ‘협력적 거버넌스’로의 이행을 가로막는 핵심적 장애 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

## V. 결론 및 제언

### 1. 주요 연구결과

본 연구는 판교테크노밸리 거버넌스 내 이해관계자들이 경험하는 상호작용의 실태를 근거이론 방법론을 통해 심층적으로 분석하고, 혁신클러스터의 확장 과정에서 공공 거버넌스가 분절화·관계화되는 구조적 메커니즘을 규명하고자 하였다. 분석 결과, 판교 거버넌스에서 나타나는 갈등과 협력의 한계는 개별 주체의 역량이나 일시적 운영상의 문제가 아니라 정치적 성과 지향성, 브랜드 자산 경쟁, 다층적 정부 구조의 불일치가 결합된 구조적 조건 속에서 형성되고 있었다.

판교 거버넌스의 중심 현상은 광역과 기초 지자체 간의 분절된 운영, 즉 ‘거버넌스의 분절화’와 공공 주도의 의사결정이 심화되는 ‘관계화’로 나타났다. 이러한 현상은 지자체장의 정치적 성과 지향성과 ‘판교’ 브랜드의 상징적 권력을 선점하려는 경쟁이라는 인과적 조건에서 비롯되었으며, 지자체 간 정치적 지형 불일치라는 맥락적 조건 속에서 구조적으로 고착화되고 있었다. 특히 이해관계자들이 행정적 생존을 위해 선택한 ‘전략적 베네핏 포장’이나 ‘독자 노선 구축’은 네트워크 거버넌스의 핵심 기반인 신뢰 자원을 약화시키고, 결과적으로 혁신 생태계의 자생적 성장 동력을 제약하는 요인으로 작용하고 있었다. 이는 다층 거버넌스의 수직적 위계(Type I) 갈등이 수평적 혁신 네트워크(Type II)의 자율성을 잠식하는 전형적인 양상을 보여준다. 즉, 분절화가 지닌 행정적 전문화라는 잠재적 순기능보다 정치적 불일치로 인한 역기능이 클러스터 시스템 전반의 효율성을 저해하고 있음을 시사한다.

이러한 판교테크노밸리의 거버넌스 양상은 기존 문헌에서 제시된 혁신 클러스터의 성공 조건과 일정 부분 상충된다. 정진섭·김은영(2012)이 강조한 사회적 자본의 조절 효과 관점에서 볼 때, 지자체 간 정치적 갈등과 신뢰 저하는 물리적 인프라 확장이 실제 혁신 성과로 전이되는 경로를 차단하는 요인으로 작용한다. 또한 한상일·유평준(2008)의 논의에 비추어 볼 때, 성숙 단계에 진입한 판교는 유기적 집단화 전략을 통해 통합적 거버넌스로 전환해야 할 시점에 있음에도 불구하고, 성과주의적 행정 논리에 의해 오히려 분절화가 심화되고 있다. 이 같은 관점은 Christensen & Lægreid(2007)가 언급한 ‘수직적 사일로(Vertical silos)’ 현상과 맥을 같이 한다. 즉 판교의 거버넌스 분절화는 주체들이 소통을 멈춘 단절의 상태가 아니라, 판교라는 하나의 혁신 생태계(전체) 안에 있으면서도 각 지자체와 공공기관이 행정 구역과 정치적 성과라는 독립된 마디로만 기능함으로써, 실질적인 혁신 자원의 유기적 섞임이 일어나지 않는 상태로 이해되어야 한다. 이는 네트워크 거버넌스가 전제하는 협력 가능성이 지방정부 간 정치적 경쟁과 관계화된 운영 환경에서는 자동적으로 성립하지 않음을 보여준다.

정리하자면, 본 연구의 분석 결과는 판교테크노밸리 거버넌스의 분절화가 단순한 협력 부족이 아니라, 정치적 성과 지향성과 다층적 행정 구조의 불일치가 결합된 구조적 문제임을 보여준다. 이러한 구조에서는 개별 기관의 협력 의지나 일시적 협의체 운영만으로는 분절화 문제를 해결하기 어렵다. 따라서 혁신클러스터의 지속 가능한 운영을 위해서는 개별 기관 간 협력 촉진을 넘어, 이해관계자 간 조정과 중재 기능을 제도적으로 담당할 수 있는 거버넌스 구조의 재설계가 요구된다.

본 연구는 정치적 성과 지향성과 브랜드 자산 경쟁이라는 인과적 조건이 거버넌스의 분절화를 유발하고, 이로 인해 이해관계자들이 전략적 베네핏 포장이나 독자 노선 구축과 같은 행위 전략을 선택하게 되는 구조적 메커니즘을 규명하였다. 이는 혁신클러스터 거버넌스를 단순한 제도 설계의 문제가 아니라, 다층적 정치·행정 맥락 속에서 형성되는 동태적 상호작용의 산물로 해석할 필요성을 제기한다.

반면 근거이론 절차에 따른 이론적 포화 상태에 도달했지만 여전히 10명의 참여자가 판교테크노밸리 전체 구성원을 통계적으로 대표하기에는 한계가 있을 수 있다. 향후 연구에서는 본 연구에서 도출된 거버넌스 분절화 및 관제화 요인을 변인으로 설정하여 입주 기업과 다양한 참여 주체의 인식을 대규모 정량 분석을 통해 검증하는 후속 연구가 필요하다.

## 2. 정책적 제언

본 연구의 결과는 향후 성남시가 추진하는 제4테크노밸리 등 클러스터 확장 전략에 있어 단순한 공간 확장을 넘어선 협력적 거버넌스로의 패러다임 전환이 필수적임을 시사한다. 이를 위한 구체적 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 광역-기초 간 분절성을 극복하기 위한 실질적인 ‘통합 거버넌스 전담 기구’의 구축이 요구된다. 정치적 성과 귀속 경쟁으로 인한 분절된 운영 구조를 완화하기 위해 경기도와 성남시가 공동으로 참여하는 이 기구는 단순한 협의체를 넘어 예산의 공동 집행과 성과 공유 체계를 제도화함으로써 정책의 연속성과 조정 기능을 확보하는 기제로 작동해야 한다. 특히 지방자치법상 특별지방자치단체나 지방자치단체조합 등의 형태를 검토하되, 실행력을 높이기 위해 판교를 ‘글로벌 혁신특구’나 ‘스타트업파크’ 등 범부처 지정 특구로 브랜드화하여 운영함으로써 정치적 지형 변화에 흔들리지 않는 제도적 완충지대를 마련해야 한다.

둘째, 민간의 주도성을 실질화하고 산업 간 결속력을 강화하기 위한 ‘자본 매개형 협력 모델’을 도입해야 한다. 공공 중심의 관제화된 의사결정에서 벗어나기 위해서는 민간 혁신가와 기업의 의견이 반영되는 수평적 체계가 필요하며, 이를 위해 판교 내 대·중견기업과 공공기관이 공동 출연하는 ‘판교 혁신 공동 펀드’ 조성을 제언한다. 이는 단순한 네트워킹을 넘어 자본을 매개로 이해관계를 일치시키는 전략적 제휴로, 테크노밸리 내 스타트업에 공동 투자함으로써 글로벌

공급망 대응력을 높이는 실질적인 산업 간 협력 기제가 될 것이다. 이때 운용사는 액셀러레이팅 기능을 보유한 전문 중재기관이 맡아 투자의 전문성과 공정성을 담보해야 한다.

셋째, 중간지원조직의 독립성을 보장하고 거버넌스 모더레이터로서의 기능을 고도화해야 한다. 중간지원조직이 지자체의 하위 집행 기구로 전락하지 않도록 정치적 독립성과 사업 기획의 자율권을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 특히 비영리법인의 형태를 취하며 국가와 지자체의 공적 임무를 수탁하는 지역창업전담기관<sup>3)</sup>의 역할에 주목할 필요가 있다. 이들 기관은 민·관의 경계에 위치한 하이브리드형 조직으로서, 단순한 공공 사업 수행 주체를 넘어 거버넌스 조정자로 기능할 잠재력을 지닌다. 대표적인 사례인 경기창조경제혁신센터는 중소벤처기업부와 경기도, 그리고 파트너기업 KT의 공동 지원을 받는 재단법인으로서 정권 교체나 광역-기초 지자체 간 정치적 지형 변화 속에서도 법적 설립 목적에 기반한 공적 기능을 수행하며 운영의 연속성을 유지해 왔다. 또한 판교 소재 액셀러레이터 및 대기업, 대학, 선배 벤처기업, 기타 지방자치단체 등 혁신 주체들과 공동으로 자본을 조성하여 지역 기업에 투자함으로써 정치적 이해관계를 넘어선 실익 기반의 민관 협력 구조를 형성하고 있다(와우테일, 2025.02). 더불어 대규모 네트워킹 행사를 통해 분절된 혁신 주체들을 물리적·심리적으로 연결하는 구심적 역할도 수행하고 있다(벤처스퀘어, 2025.11).

본 연구가 분석한 판교는 물리적 확장 과정에서 지자체 간 정치적 갈등과 행정구역 기반의 분절적 통제가 두드러지는 ‘공공 주도의 관제화’ 양상을 보인다. 스웨덴 시스타 사이언스 시티<sup>4)</sup>가 다층적 이해관계자 간 신뢰를 기반으로 네트워크 학습을 강화하는 방식으로 발전(신정완, 2011) 해 온 것과 달리, 판교는 제1·2·3테크노밸리 확장 과정에서 광역-기초 지자체 간 정치적 지형 불일치라는 특수한 환경에 직면해 있다. 특히 정치적 성과 지향성은 거버넌스를 보여주기식 정책 도구로 활용하게 만들며, 결과적으로 혁신 주체 간 유기적 협력을 저해하는 구조적 장벽으로 작용한다. 한국적 맥락에서 혁신클러스터가 지속 가능한 생태계로 진화하기 위해서는 공공이 ‘통제와 관리’ 중심의 관제적 운영에서 벗어나 ‘협력적 매개자’로서의 역할을 수행하는 거버넌스 체계로 전환할 필요가 있음을 시사한다. 종합하면 차세대 테크노밸리 거버넌스는 단순한 행정 지원을 넘어 민간 전문가 참여 확대, 광역-기초 공동 기금 조성 등을 통한 재정 운영의 독립성 확보 등 다양한 제도적 실험을 검토할 필요가 있다.

3) 「중소기업창업지원법」 제52조(지역창업전담기관의 지정 등)에 따르면, 중소벤처기업부장관은 지역의 혁신창업 생태계 활성화를 위하여 각 지역별로 전담기관(이하 ‘지역창업전담기관’이라 한다)을 지정할 수 있으며, 이 경우 지역창업전담기관은 공공기관, 대학·연구기관·기업을 회원으로 하는 협회 또는 단체, 그리고 ‘창조경제혁신센터’로 구분하여 운영할 수 있다.

4) 스웨덴 산학협력단지 시스타 사이언스 시티(Kista Science City)의 경우 초기 조성 단계부터 시, 기업, 대학이 참여하는 ‘Electrum Foundation’을 중심으로 산학연 협력 기반의 자율적 거버넌스 구조가 형성되었으며(Anttiroiko, 2005), 공공은 인프라 조성 및 제도적 기반 마련 등 조력적 역할에 집중하며 장기적 혁신 역량 강화에 초점을 두는 경향을 보인다(신정완, 2011).

## 【참고문헌】

- 강원도민일보. (2024.09.30.). 「'기업유치 난항' 공전하는 수열에너지 클러스터. <https://tinyurl.com/26wcfdav>
- 경인일보. (2024.04.29.). 「시흥 바이오허브 자금 조달에 진땀... 조성 지지부진, 개발 계획 재구상. <https://www.kyeongin.com/article/1689637>
- 경인일보. (2024.11.25.). 「오리역 제4테크노밸리에 이주단지?... 성남시 '전면 부정'. <https://www.kyeongin.com/article/1719785>
- 구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석 대전 대도시권 협력사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(3): 23-46.
- 김명진. (2018). 경기도 혁신클러스터 특성과 시사점: 실태조사 결과를 바탕으로. 「국토지리학회지」, 52(1): 11-23.
- 김윤권·오시영. (2020). 조직 칸막이 형성요인과 극복 방안에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 17(3): 33-67.
- 김정부. (2021). 근대국가 통치성(governmentality)의 형성과 재정·예산제도의 발전: 영국·프랑스·미국의 경험을 중심으로. 「한국행정논집」, 33(2): 401-436.
- 남기범. (2016). '선택과 집중'의 종언 포스트클러스터 지역산업정책의 논거와 방향. 「한국경제지리학회지」, 19(4): 764-781.
- 남기범. (2023). 산업클러스터에서 혁신지구로: 도시의 산업혁신과 거버넌스. 「한국경제지리학회지」, 26(3): 169-189.
- 도로시 앨런-뒤프레(Dorothee Allain-Dupr). (2023). 「지역 정책과 다층적 거버넌스: OECD의 경험」, 산업연구원.
- 동아일보. (2024.04.27.). 「지자체 출산지원금 경쟁... 인구 뺏는 제로섬 게임. <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240426/124677692/1>
- 류승한. (2018). 혁신도시 중심의 국가혁신클러스터 구축 방안. 「국토」, 439: 22-27.
- 박종배. (2012). 산업환경 변화에 따른 입지수요 패턴의 변화와 시사점, 「한국산업단지공단 산업입지」, 48: 2-12.
- 벤처스퀘어. (2025.11.28.). 「경기혁신센터, '경기 스타트업 페스타 2025' 종료. <https://www.venturesquare.net/1016587/>
- 성남시. (2025.09.03.). 「성남시, 100년 미래 이끌 '오리역세권 제4테크노밸리' 비전 선포. 보도자료
- 소순창·강철구. (2005). 지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발. 「정책분석평가학회보」, 15(2): 31-63.
- 손용비·서위연. (2022). 신기술과 지역 혁신 클러스터 거버넌스에 대한 탐색적 연구: 판교 AI 기술실증

- 테스트베드 협의체 구성을 위한 AHP 분석을 기반으로. 『한국지적정보학회지』, 24(1): 168-179.
- 신정완. (2011). 스웨덴의 시스타 사이언스 시티(Kista Science City)의 성공 요인: 산업정책 및 지역발전정책의 변화와 스웨덴 모델의 효과를 중심으로. 『한국경제지리학회지』, 14(2): 201-218.
- 이상용. (2005). 지방정부의 혁신역량 강화를 위한 과제. 『한국조직학회보』, 2(2): 77-102.
- 이원일. (2012). 혁신클러스터의 단계적 발전을 위한 전략설정에 관한 연구: 광고와 판교 첨단단지의 현황진단과 비교를 중심으로: 광고와 판교 첨단단지의 현황진단과 비교를 중심으로. 『한국산학기술학회 논문지』, 13(5): 2110-2116.
- 이준호. (2020). 프랑스의 지역혁신클러스터 이니셔티브: 원자력 클러스터 사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 24(2): 87-112.
- 이철우. (2004). 참여정부의 지역발전 계획과 전망: 지역혁신체제 구축과 지방정부의 과제: 지역혁신체제 구축과 지방정부의 과제. 『한국지역지리학회지』, 10(1): 9-22.
- 임덕순. (2008). 혁신클러스터의 발전 과정 및 성공 요인 대덕연구개발특구 사례를 중심으로. 『혁신클러스터연구』, 1(1): 15-38.
- 임종빈·조형례·정선양. (2012). 혁신 클러스터 구축을 위한 정책방향 설정에 관한 연구: 판교테크노밸리를 중심으로. 『기술혁신학회지』, 15(3): 675-699.
- 임종빈·황두희·정승용·임덕순·성영조. (2022). 한국의 지역 혁신클러스터 진흥 방안에 관한 연구. 『혁신클러스터연구』, 13(1): 27-53.
- 와우테일. (2025.02.18.). 「경기창조경제혁신센터-벤처스퀘어, 브이에스 경기혁신투자조합 2호 펀드 결성」, <https://wowtale.net/2025/02/18/237246/>
- 조운혜·오세홍. (2025). '클러스터 적응주기 모델'을 통한 판교테크노밸리 분석 : 정부수준별 정책개입의 순환 메커니즘과 성장 경로를 중심으로. 『혁신클러스터연구』, 16(3): 1-27.
- 조형례. (2023). 대형연구시설 기반 혁신클러스터 성공요인에 대한 연구: 방사광가속기 클러스터 성공사례 분석을 중심으로. 『한국지역경제연구』, 21(2): 23-51.
- 정진섭·김은영. (2012). 국가혁신체제의 요소들이 혁신클러스터의 성과에 미치는 영향: 사회적 자본의 조절효과를 중심으로. 『국제지역연구』, 21(2): 31-67.
- 중부일보. (2019.01.28.). 「정운 성남시의원, 판교테크노밸리 문제해결 위한 성남시 주도 '뉴거버넌스 관리체계' 필요」. <https://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=1323097>
- 최홍석. (2008). 지역 산업군집 정책에 있어서 지방정부 역할에 관한 비교연구. 『정부학연구』, 14(4): 123-169.
- 한국경제. (2025.01.16.). 「부자 지자체 더 배불리는 지역 화폐의 '두 얼굴」. <https://www.hankyung.com/article/2025011613851>

- 한국경제. (2024.02.20.). 「지자체 ‘인구 뺏기 출혈경쟁’…없는 살림에도 첫돌 촬영비·이사 축하금.  
<https://www.hankyung.com/article/202402206744i>
- 한상일·유평준. (2008). 혁신클러스터의 발전과 집단화전략: 원주의료기기 클러스터의 사례. 「정부학연구」, 14(2): 73-102.
- 홍장의·윤병섭·서영택. (2020). 경제자유구역의 클러스터 형성과 입주기업의 경영성과 : 중앙정부와 지방자치단체의 역할. 「상업경영연구(구 상업교육연구)」, 34(1): 149-178.
- 홍형득. (2023). 지역혁신체제와 혁신클러스터의 역동성 변화분석 트리플헬릭스와 네트워크분석을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 37(1): 1-26.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. (2005). The Saga of Kista Science City: The development of the leading Swedish IT hub from a high-tech industrial park to a science city. *International Journal of Technology Policy and Management*, 5. 258-282.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4): 745-767.
- Chisholm, S. W. (1992). Phytoplankton size. *Primary productivity and biogeochemical cycles in the sea*, 213-237.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
- Cooke, P. (1992). Regional innovation systems: competitive regulation in the new Europe. *Geoforum*, 23(3): 365-382.
- Cooke, P., Uranga, M. G. and Etxebarria, G. (1997). Regional Innovation Systems : International and Organizational Dimension, *Research Policy*, 26(4-5): 475-491.
- Feser, E. J. and Steiner, M. (1998). Old and new theories of industry clusters. In *Clusters and regional specialisation* (pp. 18-40). Pion.
- Gullmark, P. & Clausen, T. H. (2023). In search of innovation capability and its sources in local government organizations: a critical interpretative synthesis of the literature. *International Public Management Journal*, 26(2): 258-280.
- Foucault, M. (2004). *Cours au College de France, Securite, territoire, population (1977-1978)*. Paris: Le Seuil-Gallimard.
- Hooghe, L. and Marks, G., (2003). Unraveling the central state? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics(8th edn.)*. London: Macmillan.
- Storper, M. & Scott, A. J. (1988). *The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes*. In WOLCH J. and DEAR M. (Eds), London: The Power of Geography, Allen & Unwin.

- Strauss, A. L. and Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques(2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11): 1991-2006.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press
- Porter, M. (1998). *Cluster and the New Economics of Competition*.
- Roelandt, T. J. and Den Hertog, P. (1999). Cluster analysis and cluster-based policy making in OECD countries: an introduction to the theme. *Boosting innovation: The cluster approach*, 31: 9-23.
- Rose, N., & Miller, P. (2017). Political power beyond the state Problematics of government. *In Foucault and law* (pp. 191-224). Routledge.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: essays in sociology*. Routledge.

**조 윤 혜:** 연세대학교에서 인문학 석사(2016)를 취득하고, 아주대학교에서 과학기술정책학 박사과정을 수료(2025)하였다. 현재 경기창조경제혁신센터 팀장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 혁신테크 노벨리, 정책분석, 거버넌스이다. 최근 논문으로는 “클러스터 적응주기 모델을 통한 판교테크노벨리 분석: 정부수준별 정책개입의 순환 메커니즘과 성장 경로를 중심으로(2025)”가 있다 (tasia4u@gmail.com).

**오 세 흥:** 연세대학교에서 기술경영학 박사(2004)를 취득하였고, 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 지역과학기술 정책업무 등 국가 R&D 기획 및 평가 관련 일을 33년간 수행 하였다. 현재 KISTEP 명예연구위원, 대구TP 전문위원, 아주대겸임교수로 재직 중이다. 주요 논문으로 국가 연구개발 투자시스템의 레버리지 전략:시스템 다이내믹스 접근, 해외 지역기반 테스트베드 사례를 통한 새만금 공동실증단지 조성방안연구, Governance system of governmental R&D programs formation and transformation of the Framework Act on Science and Technology in Korea 등이 있다(oshok1349@kistep.re.kr).