

지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성 : 대구권 산업발전로드맵 수립과정의 경험

Path Dependence in the Formation Process of Industrial Policy in Region :
The Experiences of Daegu RIRM's Establishing Process

박종화 경북대학교 행정학부 교수
Park Jong Hwa Professor, School of Public Administration, Kyungpook
National Univ.
(hwapark@knu.ac.kr)

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 지역적 경로의존성
 - 1. 개념
 - 2. 속성
 - 3. 원천
- III. 사례의 분석
 - 1. 사례의 개요
 - 2. 사례의 내용분석
 - 3. 경로의존성의 적용성과 그 한계
- IV. 지역적 경로의존성에 대한 새로운 시각
 - 1. 지역적 경로창조성
 - 2. 지역적 적응성
- V. 맺음말

I. 문제의 제기

지역산업정책이 무엇인지에 대한 엄밀한 학술적 정의가 내려져 있지 않다. 요소개념으로 볼 때, 지역산업정책은 지역과 산업 그리고 정책이 합성되어 있는 것이다. 산업정책이 해당 산업을 그 추구 목적에 따라서 인위적으로 변화시켜가는 것이라고 볼 때,¹⁾ 지역산업정책은 산업정책에 지역이라는 공간성이 부가된 것이다. 지역산업정책은 정책의 대상영역이 지역이므로 해당 지역 내에 존재하는 산업, 해당 지역 내로 유입될 산업, 또는 해당 지역 내에서 새롭게 창출될 산업을 대상으로 하는 정책을 언급하는 것이다. 다만, 지식기반사회로의 이행 흐름 속에서 지식기반산업 내지 지식산업의 역할이 점점 더 확대되고 있으므로, 지역산업정책은 그 대상으로 지역기업뿐만 아니라 지식창출 및 연계 과정에서 중요한 지역 대학이나 연구소 그리고 지역의 기타 공공부문까지 흔히 포괄하게 된다. 그리고 지역산업정책의 형성과정에서 결정권자 및 영향력을 행사하는 실체가 해당 지역 내에 존재해야만 하는 것은 아니므로, 다양한 곳의 다양한 실체가 영향력을 행사하고 있고 또한 할 수 있다. 그 중에서 해당 지역내부와 중앙정부와의 역학관계가 흔히 하향적 지역개발전략과 상향적 지역개발전략의 차이를 만들게 된다.

지역산업정책이 형성되는 과정에서 다양한 주체가 존재할 수 있지만, 여기서의 논의의 초점은 지역산업정책이 형성되는 과정에서 경로의존성이 나타나고 있는지의 여부와 그 메커니즘 그리고 그 적용성과 한계에 대한 것이다. 지역산업정책 형성 과정에서의 경로의존성 여부와 그 메커니즘은 실

제 지역산업정책의 형성과정을 관찰하고 분석함으로써 드러날 수 있다. 지역산업정책의 형성과정에서 경로의존적인 속성을 강하게 나타낸다면, 기존의 지역문제, 특히 지역산업의 구조적 문제를 해결하기 위한 산업정책의 수립과정에서 중앙정부나 지방정부는 그 경로 의존적 메커니즘을 극복할 수 있는 방안모색이 부가적으로 요구되게 된다. 반면에, 피상적으로는 경로의존적인 것으로 보이더라도 실제 경로창조의 과정 또는 발전적 적응과정을 나타내고 있다면 중앙정부나 지방정부는 지역산업정책의 형성과정에서 그 메커니즘에 대한 구조적인 변화보다는 보완적인 대안모색이 효과적일 수 있다.

경로의존성 또는 관련 개념들이 최근 다양한 학문분야, 예컨대 지역경제학, 문화인류학, 사회학, 정치학, 그리고 경영학 등의 연구에 적용되고 있다. 산업조직 및 산업기술전략, 인간의 의사결정행태 및 관행, 사회 거버넌스 및 제도, 정치제도연구, 그리고 리더십과 경영전략 등의 논의에서 그 흔적을 어렵지 않게 찾아볼 수 있다(Magnusson and Ottosson, 1997; Hirsch and Gillespie, 2001). 공통적으로 관련 논의들은 경로의존성을 특정 상황에 대한 인식론적 또는 해석적인 특징의 형태로서 인식하고 있는 것으로 보인다.

경로의존성의 개념은 기본적으로 그 역사로부터 자유스럽지 못하다는 것인데 한편으로는 ‘발전의 순서’를 나타내는 경우도 있고, 또 다른 한편으로는 특정 지역에 있어서의 사회적 상호작용 및 양의 피드백을 토대로 하는 다이내미즘을 언급하는 경우도 있다(David, 2005). 지역연구에 있어서 경로의존성은 지역의 진화적 발전 내지 지역혁신체제의 발전과정에서 지역화된 학습과 지식이전, 경

1) 산업정책이 특정 산업을 반드시 발전시켜가는 것을 의미하는 것은 아님. 발전 잠재력이 낮은 산업은 상황에 따라 정체 또는 쇠퇴시켜가는 것이 필요할 것이기 때문임. 이와 같은 측면은 식물재배과정에서 전체 수확량을 제고하거나 질적인 측면을 강화하기 위해 부분적으로 발체, 정리하는 과정에 비유될 수 있을 것임.

제적 활동의 지역 사회문화적 착근성, 지역적 제도의 출현과 발전 등에 있어서 두드러지게 나타나고 있다. 신기술과 지역구조의 변형 그리고 지역성장 과정의 설명에서 경로의존성 측면에 대한 분석이 확대되고 있는 것이다(Martin and Sunley, 2006: pp408-409).

경로의존성 논의가 지역성장 과정 및 그 메커니즘을 파악하는 데 핵심적 사안이라면, 지역산업정책 형성과정에서 경로의존성의 존재여부 및 관계를 분석해 볼 필요가 있다. 따라서 지역산업정책의 형성과정에서 경로의존성이 나타나고 있는지, 그리고 경로 의존적이라면 그 주요 요인들은 무엇인지를 밝혀보고자 한다. 경로 의존적으로 보기 어려운 점들은 무엇이며 그리고 그 이유들은 무엇인지? 어느 정도까지 경로 의존적이고 어느 정도까지 경로과피 또는 경로 창조적인지? 어떤 의미에서는, 이런 움직임들을 지역의 적응적 발전 형태로 볼 수는 없는지? 등을 분석하고자 한다.

지역산업정책이 형성되는 과정에 대한 실제적인 관찰 및 분석을 위하여 여기서는 세 가지의 자료를 이용한다. 우선 중앙부처인 산업자원부(현 지식경제부)의 의견을 반영하는 산업연구원(KIET)의 지역별 산업발전 로드맵 수립지침(안)(2006.10.2), 산업연구원의 지역별 산업발전 로드맵 수립 지침(안)에 입각한 대구전략산업기획단(DRIA)의 대구권 산업발전 로드맵(RIRM) 수립 연구추진계획(안)(2006.10.27), 그리고 대구권 산업발전로드맵 중간연구결과를 형성하기까지 대구에서 개최된 총 8차례의 회의록 등이다. 지역산업정책의 형성에는 중앙정부와 지방정부, 지역 산업계와 연구기관들, 그리고 지역학계 등이 영향을 미치는 것으로 알려져

있다. 따라서 위의 세 가지 사례의 분석을 통해서 그들 간의 역학관계가 상당부분 밝혀질 수 있고, 결과적으로 본 연구의 중심주제인 지역산업정책의 형성과정에서 경로의존성 측면, 그 주요 요인 그리고 새로운 시각의 모색 등이 상당부분 가능할 수 있다.

II. 지역적 경로의존성

경로의존성이나 기타 유사개념들이 국가 또는 지방정부의 정책결정과정, 산업조직 및 기술개발과정, 사회제도 및 사회적 형태의 발전과정 등에서 주목받고 있다. 그런데 지역별로 흔히 경제적 구조, 제도, 연결성에 있어서 차이가 있으므로 지역적 경로의존성은 복잡하고 다차원적으로 나타날 것으로 보인다. 여기서는 지역 차원의 경로의존성의 개념과 속성 그리고 원천 등에 대하여 검토한다.

1. 개념

경로의존성을 규정하는 학문적 속성은 특정 현상이나 정책의 결과가 그 과정의 역사로서 전개되는 것이다. 안정적 확률분포 시스템과 같이 특정 시스템의 초기 상태나 선정경로가 무엇이든 간에 단일 귀착지점으로 수렴하게 되는 것은 경로 의존적인 시스템과는 거리가 멀다. 경로의존적인 시스템은 그 대상범위나 귀착지점이 다양하게 나타날 수 있지만 그 귀착지점은 과정의 역사나 결과로서 나타나게 되는 것이다. 결과적으로, 경로의존성의 개념은 그 대상이 무엇이든 과거에 이루어진 선택들이 다음 단계의 선택에 영향을 미치게 되는 관계를 말한다.²⁾ Walker(2001)에 따르면, 산업의 역사를 돌

2) 특정 현상이나 결과들 간에 관계의 허위성, 관계의 선행성 결여, 그리고 관계적 깊이의 결여 등이 나타나면 경로의존 관계로 보기는 어려움(George and Bennett, 2005: pp185-186; 김병집·임승후, 2008: p11 재인용).

아 볼 때 기계와 상품설계에 구체화된 기술, 특허 또는 특정한 역량으로서 획득된 기업자산, 또는 학습을 통하여 획득된 노동기술은 다음 단계의 방법, 디자인, 그리고 관행의 선택에 영향을 미치게 되는데 이런 관계가 바로 경로의존적인 관계다. 그리고 이런 논리는 산업입지패턴의 결정에도 적용될 수 있다. 동일한 맥락에서 Arthur(1994)는 도시 및 지역개발 과정의 경로 의존적 성격에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

초기의 기업들은 한두 장소에 역사적인 우연에 의해서 세워진다. 다른 기업들은 초기 기업들의 입지장소로 이끌린다. 해당 산업은 초기에 (우연에 의해서) 선택된 장소에서 클러스터가 진행된다. 하지만 이 공간적 순서가 유일한 것은 아니고, 다양한 집합의 초기 사건들이 다양한 패턴의 입지결과를 초래할 수 있다. 우리는 이 관점을 역사적인 의존성이라 부를 수 있다. 여기서 입지적 체계는 입지가 진전됨에 따라 그 구조를 만들어 내게 된다 (Arthur, 1994).

David(1985)는 경로의존성을 우연성, 역사성, 그리고 기술적 고착성 등으로 설명하고 있다. 쿼티(QWERTY) 자판의 예와 같이 초기 우연적·역사적 사건들이 양의 피드백을 초래하고 쿼티가 사실상의 표준으로 남게 되었다고 본다. 초기 쿼티 자판의 선택은 우연성과 역사성의 산물이라는 것이다. 기술적 고착성은 기술적 상호 연결성(Technical Interrelatedness), 규모의 경제(Economies of Scale), 그리고 투자의 준-비가역성(The Quasi-Irreversibility of Investments) 등에 따른다고 보았다. 기술적 상호 연결성에 의해 특정 기술의 다양한 구성요소와 그 이용 간에 보완성과 호환성의 강화효과가 기대되고, 규모의 경제에 의해 기술의 이용과 연관된 편익 등이 이용비용의 감소

등으로 나타나며, 그리고 투자의 준-비가역성에 의해 기술을 교체하는 어려움으로부터 발생하는 매몰비용 문제가 발생하게 된다고 설명하고 있다.

Arthur. et al.(1987)은 경로의존성을 수확체증으로 설명하고 있다. 그리고 그 수확체증의 원인으로 초기에 투입되는 대규모 고정비용(Large Fixed, Initial, Set-up Costs), 역동적인 학습효과(Dynamic Learning Effects), 조정효과(Coordination Effects), 그리고 자기강화적인 기대감(Self-reinforcing Expectations)을 지적하고 있다. 고정형태의 초기수립비용이 대규모이므로 산출량이 증가하면 단위당 비용은 자연적으로 감소하게 된다. 실제 생산과정에서 다양한 역할주체들 간 교류와 상호작용 등을 통해 학습이 이루어지고, 학습을 통해서 양의 피드백을 기대할 수 있다. 유사한 행동을 취하는 다른 경제적 실체와 동행함으로써 행위의 적정수준 및 적시성을 보다 빨리 지각하는 조정효과의 편익을 기대할 수 있다. 그리고 특정 생산과정이나 생산관행의 광범위한 확산, 특정 상품 내지 서비스의 광범위한 보급은 추후 보다 많은 보급 내지 확산의 믿음을 제고하게 된다. 그리고 North(1990)와 Setterfield(1997) 등은 제도와 경제는 상호 의존적인 방식에서 다양한 단기 그리고 장기 결과를 가지면서 공진화(Co-evolve)해 가는 것으로 인식하고 있다.

이들 연구로부터 명백한 것은 경로의존성을 형성하는 기본적인 메커니즘(수확체증, 우연성과 기술적 고착성, 네트워크 경제)은 상당부분 지역적 차원을 가지고 있다는 것이다. 경로의존성은 지역에서 우연히 출현하고 흔히 지역적 상황에 의존하게 된다. 지역 경제적 상태는 지역적 경로의존성의 결과이자 주요 결정인자가 되는 것이다(Scott, 2006). 그런데 지역경제는 다양한 역할주체들(기업, 대학 및 연구소, 지방정부 등)로 구성되어 있는

것이고 그 역할주체들과 제도들 간의 상호작용과 관계들로 구성되어 있는 것이다. 그리고 해당 지역은 그 모든 요소들이 작동하고 있는 구체적 환경이자 거시적 차원의 시스템이 되는 것이다. 따라서 지역적 경로의존성은 지역단위에서 과거에 이루어진 선택들이 다음 단계의 선택에 영향을 미치게 되는 복합적이고 다차원적인 관계로 규정할 수 있다. 그리고 개별 지역마다 경제적 역할주체들, 조직, 제도 등이 상당부분 차이가 날 수 있고 결과적으로 지역적 경로의존성의 성격과 정도 역시 지역마다 차이가 나타날 수 있을 것으로 보인다.

2. 속성

개념논의에서 부각되었듯이 경로의존성을 형성하는 기본적인 메커니즘(우연성과 기술적 고착성, 다양한 형태의 수확체증, 그리고 외부경제와 네트워크 경제)은 그 형태와 운영에 있어서 상당부분 지방의 차원을 가지고 있다. 따라서 흔히 장소 의존적(Place Dependent)인 형태로 나타나게 된다. 공간상의 경제적 차별화와 조직화의 패턴(경제적 상황의 공간적 형태)은 경제적 진화의 경로 의존적 과정의 결과이자 동시에 다수의 그런 과정을 형성하는 주요한 결정인자가 된다(Martin and Sunley, 2006). 즉, 경로의존성은 경제적 상황의 기본적인 특징 중의 하나가 된다. 자기강화적인 지역경제개발의 상황특정적인 성격에 대한 강조가 내재하고 있는 것이다.

그런데 경로의존성이라 해서 역사적 결정주의 또는 '과거 의존성'을 의미하는 것은 아니다. 오히려, 경로의존성은 확률론적이고 상황론적인 과정이다. 역사적 시간의 각 순간에서, 기술, 기업 또는 산업의 가능한 미래 진화적 궤도(경로)의 모음은 파악하고자 하는 시스템의 과거와 현재의 상태에

의한 조건을 갖는다. 그리고 이들 가능한 경로의 일부는 다른 경로들보다 더 가능성이 있다. 따라서 과거가 그 가능성을 규정하는 것이고, 현재는 어떤 가능성이 탐구될 것인가를 통제하게 된다(Martin and Sunley, 2006: pp402-403). North(1990), 역시 경로의존성이 역사적 결정주의를 의미하는 것이 아님을 강조하고 있다. 경로상의 모든 단계에서는 사실 정치적이든 경제적이든 선택이 존재하는 것이고, 그 선택에 따른 현실적인 대안이 마련되는 것임을 지적하고 있다. 다만, 경로의존성은 개념적으로 그 선택의 조합을 좁히는 방식이고 시간의 경과 속에서 이루어지는 의사결정 방식을 의미하는 것으로 규정하고 있다.

Arthur(1996)는 현대 하이테크 제품시장에서 경로 의존적인 선택과 의사결정이 발생하게 되는 이유로서 막대한 초기개발비용(Up-front Costs), 네트워크 효과(Network Effects), 그리고 소비자의 타성효과(Customer Groove-in) 등을 지적하고 있다. 현대 지식기반경제하의 하이테크 제품들(예: 의약품, 컴퓨터 S/W, 생명공학 제품)은 제품의 디자인에서부터 제품을 시장에 출시하기까지 매우 복잡한 과정을 거치게 되고, 결과적으로 제품 단위 생산비용당 연구개발비용이 매우 높은 특성을 보여준다. 즉, 최초의 제품생산비용은 엄청나게 높지만 두 번째, 세 번째 생산비용은 거의 무시할 수 있는 수준에 이르게 된다는 것이다. 두 번째로 현대 하이테크 제품은 흔히 사용자 네트워크와의 연결이 긴요한 경우가 많다. 동일 제품이나 서비스를 이용하는 사람이 많으면 많을수록 서비스 공급자의 입장에서는 단위이용자당 서비스 공급비용이 급격하게 떨어지게 된다. 그리고 현대 하이테크 제품이나 서비스는 이용과정에서 어느 정도의 사전 지식이나 정보가 필요한 경우가 대부분이다. 따라서 이용과정상 친숙하여 소비자의 타성효과가 발생하게 되면 해당

시장 선점 자는 그만큼 더 이익을 보게 되는 것이다.

동일한 맥락에서 Lawson(1997: p248)은 경로의존성 접근을 개방성, 상황성, 그리고 시간의 흐름에 따른 재생산성의 속성을 가지고 있다고 규정한다. 지역별로 차이가 날 수 있겠지만 지역 내에 복수의 관련 경로의존성(Multiple Related Path Dependence)이 발생할 수 있고, 경로 간 상호 의존성(Path-interdependence)의 가능성도 생각할 수 있다. 지역 내부 산업, 기술, 제도들 중 일부는 경로 의존적일 수 있고 또 다른 일부는 경로 의존적이지 않을 수 있다. 한 지역 내 다양한 산업들은 경로의존성의 대단히 다양한 원천과 메커니즘에 영향을 받을지 모른다. 우연성과 기술적 고착성(특정 자원의 부존 등), 양의 피드백에 의한 자기 강화적 메커니즘 내지 수확체증 효과, 또는 외부경제와 네트워크 경제 등에 영향을 받을 것으로 보인다(Martin and Sunley. 2006).

결과적으로, 기존에 존재하는 사회경제적 구조는 과거에 택한 행동의 유산이고 현재의 행동이 일어나는 환경을 구성한다. 이들 역사적으로 주어진 구조는 자원과 기득이익의 초기분포를 규정하여 현재의 사회경제적 실체들의 행태를 조건 짓는다. 차례로 이 과정의 결과로서 나타나는 일단의 (재생산된 또는 변형된)구조는 다음 단계의 행동에 대한 상황을 구성하게 된다(Martin and Sunley. 2006: pp402-403). 다만 이와 같은 경로의 상호의존성은 지역적 맥락과 상황적 변수에 따라 다양한 정도로 나타나게 될 것이다(Liebowitz and Margolis. 1995; David. 2005).

3. 원천

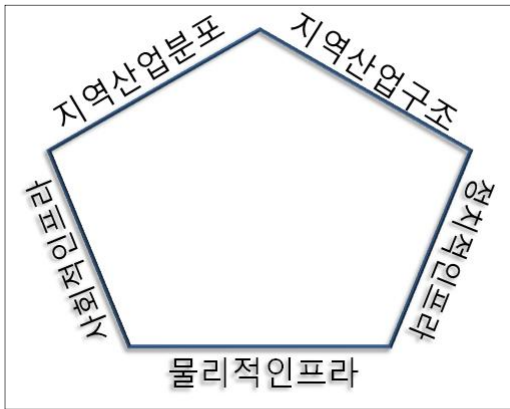
경로의존성 관련 아이디어들은 사실 최근의 아이디어는 아니다. Menger(1883)의 제도의 발현

(Institutional Emergence)에 대한 연구, Veblen(1898)의 누적적 인과(Cumulative Causation) 현상의 포착 등이 오래전부터 있어 왔다. 하지만 Martin and Sunley(2006)가 적절하게 지적한 것처럼, 1970~1980년대에 와서 경로의존성의 아이디어가 David(2005)의 우연적 사건들, 역사적 상황, 그리고 기술적 특성에 의한 ‘기술적 고착성(Technological Lock-in)’의 연구결과와 Arthur(1989)의 양의 피드백을 가져오는 ‘역동적인 수확체증(Dynamic Increasing Returns)’에 대한 연구결과 그리고 North(1990)와 Setterfield(1997, 2001) 등의 ‘제도적 이력(Institutional Hysteresis)’에 대한 연구결과 등을 통하여 크게 부각되고 있다.

관련 논의에서 집약적으로 추론할 수 있는 것은 경로의존성은 진공 속에서 나타나는 현상이 아니라 우연성과 기술적 고착성, 양의 피드백에 의한 수확체증효과, 외부성과 네트워크 경제에 의한 제도적 이력 등에 의해서 유도되고 자극받을 뿐만 아니라 실제 발현하게 된다는 것이다. 동일한 맥락에서 Martin and Sunley(2006)는 경로의존성의 원천으로 자연자원토대, 로컬 자산과 인프라의 매물 비용, 산업 전문화의 로컬 외부경제, 지역 기술적 고착, 집적경제, 지역의 특정 제도, 사회적 형태 및 문화적 전통, 지역 간 연결성과 상호 의존성 등의 일곱 가지를 중요 요소로서 기술하고 있다. 그런데 이 논의에서는 지역산업정책의 결정과정에서 핵심적 변수로 작용할 수 있는 정치적 인프라 논의가 빠져 있다. 따라서 정치적 인프라 측면을 감안하고 관련 논의를 지역의 다양한 인프라와 그 인프라 위에 형성되어 있는 지역산업의 구조와 분포형태로 구분해서 정리하면 <그림>과 같이 오각형 모형으로 나타낼 수 있다.

물리적 인프라는 해당 지역의 토지 등 물리적 부존자원(예: 석탄, 석유, 물, 목재 등), 건물, 도로와

그림_ 지역적 경로의존성의 원천



교량 등의 수송환경, 통신체계, 그리고 기타 내구적인 자본장비 현황 등을 일컫는다. 이와 같은 물리적인 인프라에 의존하여 형성된 특정 지역산업 내지 관련 산업의 발전경로를 연상할 수 있다. 내구적 자본장비나 인공거주환경 등은 대개 매몰비용의 형태로 관련 산업발전 경로에 영향을 미치게 된다. 사회적 인프라는 해당 지역의 사회경제적 제도 및 문화적 전통 등을 일컫는다. 특정 지역의 특정 규제, 사회적 자본 현황, 지방문화는 경제적 활동의 지역착근성에 영향을 미치게 되고 특정 지역의 특정 산업발전 경로 형성에 주요 원인이 될 수 있다.

산업구조는 해당 지역산업의 노동분업형태, 연구 및 기술개발방식, 집합적 학습형태 등 지역산업 및 산업기술의 전문화와 상호 관련성의 정도를 말한다. 예컨대, 전문기술 산업지구와 클러스터로 대표되는 산업구조형태의 경우 전문화된 기술과 연구 조직, 인력, 네트워크 등으로 지역경제 주체들 간 긍정적인 상호 의존성과 상호 관련성을 창조하게 된다. 결과적으로 전문화된 지역혁신체제의 개발경로를 창조할 수 있다. 산업분포는 해당 지역산업의 분포형태를 일컫는 것이다. 예컨대, 집적분포형태의 경우 다양한 집적효과(다양하고 전문화된 노동력 집단의 존재 및 이용가능성, 정보수집·생

산·판매 과정에서의 밀집네트워크의 이용 등)를 토대로 집적경제 내부의 자기 강화적 발전경로를 기대할 수 있다.

정치적 인프라는 해당 지역의 지역산업정책 결정과정에서의 정치적 역학관계의 토대가 되는 정치구조, 관행 그리고 전통 등을 말한다. 중앙정부와 지방정부 간의 정치적 힘의 배분형태와 전통, 지방정부 간의 정치적 역학관계와 전통, 그리고 지방정부 내에서의 정치적 세력집단들 간의 힘의 배분상태, 역학관계, 관행, 전통 등이 특정 지역의 산업정책 발전경로에 영향을 미칠 수 있다.

III. 사례의 분석

지역산업정책의 형성에는 중앙정부와 지방정부, 지역 산업계와 연구기관들, 그리고 지역학계 등이 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 따라서 여기서는 관련사례로서 중앙부처인 산업자원부의 의견을 반영하는 산업연구원의 지역별 산업발전 로드맵 수립 지침(안)(2006.10.2), 대구전략산업기획단(DRIA)의 대구권 산업발전 로드맵(RIRM) 수립 연구추진계획(안) (2006.10.27), 그리고 대구권 산업발전로드맵 중간연구결과를 형성하기까지 총 8차례의 회의록 등을 이용한다. 위의 사례 분석을 통해서 중앙정부와 지방정부, 지역산업계와 연구기관들, 그리고 지역학계들 간의 역학관계가 밝혀질 수 있고, 결과적으로 본 연구의 중심주제인 지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성 측면을 파악할 수 있을 것이다.

1. 사례의 개요

1) 지역별 산업발전 로드맵 수립지침(안)

산업연구원의 지역별 산업발전 로드맵 수립지침

(안)은 크게 개요, 내용, 그리고 추진방안으로 구성되어 있다(산업연구원, 2006).

(1) 개요

지역별 산업발전 로드맵은 지역전략산업 진흥사업의 효율적 운영과 성과 극대화를 위해 지역별 전략산업의 중장기 발전비전, 단계별 추진목표 및 세부 전략 등을 구체화한 것이다. 지방자치단체는 지역 스스로 지역 내 전략산업의 투자우선순위 조정, 전략산업별 중점 추진산업에 대한 선별적 지원을 내용으로 하는 지역별 산업발전 로드맵에 입각하여 지역전략산업을 체계적으로 육성하고, 중앙정부는 지역별 전략산업의 여건 및 특성에 맞는 맞춤형 지원계획을 수립 및 지원하는 것이 지역별 산업발전 로드맵의 수립목적이다(산업연구원, 2006).

제한적으로 예외가 인정되지 않는 것은 아니지만, 공간적인 측면에서 원칙적으로 시·도별이 아니라 권역별로 전략산업발전 로드맵 작성을 강조하고 있다. 광역권역의 접근을 통해서 다수 지역에서의 전략산업 및 사업의 중복가능성을 줄이고 혁신활동의 임계규모 확보를 통한 국가적 차원에서의 자원 활용의 효율성을 강조하고 있다(산업연구원, 2006).

(2) 내용

지역별 산업발전 로드맵의 주요 내용은 권역 내 산업클러스터 및 전후방 연관구조 분석, 권역별 전략산업 및 특화분야 선정, 산업발전 비전과 발전 시나리오, 그리고 특화분야별 부문 로드맵 수립 등으로 구성되어 있다. 산업연구원이 먼저 집중도와 특화도를 기준으로 전국 시·군·구 단위의 산업특화도를 분석하여 각 지역전략산업기획단에 제시하면, 각 지역전략산업기획단이 산업집적지별 집적실태를 확인하는 과정을 거친다. 지역단위에서 지

역별 혁신자원 및 혁신활동을 분석하여 지역별 산업클러스터를 식별한다. 그리고 그 식별과정은 지역 차원에서의 제안을 통해 관련 산업 및 지역전문가의 컨설팅을 거치며, 최종적으로 중앙과의 협의 하에 지역협의회에서 결정한다. 세부 특화분야 선정 과정에서 전후방 연관구조분석 자료는 산업연구원이 산업연관표의 자료를 기초로 주성분분석 및 요인분석을 통해서 도출하고, 세부특화분야는 각 권역단위로 전략산업의 전후방 연관구조 속에서 국가적 차원의 산업발전전략, 해당 지역의 발전여건 및 비전을 토대로 선정한다(산업연구원, 2006).

권역별 전략산업 및 특화분야 선정에 있어서 지역별 전략산업은 기본적으로 기존과 같이 네 개로 유지하고 전략산업 조정의 최소화를 강조하고 있다. 지역전략산업과 특화분야 검토 시의 중점 고려요인에서 지역차원에서는 산업발전의 정도, 성장잠재력, 그리고 기타 요인을 강조하고 있다. 산업발전의 정도는 산업집적지, 입지우위성(입지계수, 지역활동분석 등) 평가 등을 활용한다. 성장잠재력은 산업발전역량 평가, 주요 산업의 권역별 연계방안, 지방자치단체의 정책적 육성여지 등을 고려한다. 그리고 기타 요인으로는 지역의 산업발전의 비전, 지역산업진흥사업 등의 추진실적 및 성과평가 결과, 관련 전문가 의견 등을 참조한다. 중앙차원에서는 국가중점 지원대상 지역전략산업, 중앙정부의 투자 우선순위, 지역 간 중복여부, 기존 국고투자정도 등을 고려한다(산업연구원, 2006).

특화분야별 부문 로드맵은 지역의 산업발전전략을 고려한 단계적 발전전략을 수립하고 있다. 특화분야를 중심으로 혁신인자 분석과 기업체 수요조사 결과를 바탕으로 세부 사업계획 수립의 기본 방향을 제시하고, 특화분야의 가치사슬 분류(안)과 사업추진 연도별로 이루어진 교차표에 도출된 사

업(안)을 표시하여 부문 로드맵을 작성하고 있다(산업연구원, 2006).

(3) 추진방안

지역전략산업 특화분야 선정 추진은 우선 통계적 분석 자료를 토대로 산업연구원이 지방자치단체에 대한 가이드라인을 제시하고, 그 가이드라인을 토대로 지역전략산업기획단 및 지역 내 전문가들이 지역전략산업 자율 조정안을 마련하고, 다시 산업연구원이 지방자치단체 제시안에 대한 검토 및 컨설팅을 거쳐 최종 조정안을 산업자원부로 제출하게 된다. 산업자원부는 산업연구원의 조정안을 바탕으로 국가균형발전위원회, 기획예산처, 지방자치단체와 협의하여 최종안을 확정·공표하게 된다(산업연구원, 2006).

2) 대구권 산업발전 로드맵 수립 연구추진계획(안)

대구전략산업기획단의 대구권 산업발전로드맵 수립 연구추진계획(안) 역시 크게 개요, 내용, 그리고 추진방안으로 구성되어 있다(대구전략산업기획단, 2006).

(1) 개요

산업자원부 및 산업연구원의 연구의뢰에 따른 대구권 산업발전 로드맵 수립연구로서, 대구지역전략산업진흥사업의 효율적 운영과 성과 극대화를 위해 대구지역 전략산업의 중장기 발전비전, 단계별 추진목표 및 세부전략 등을 구체화하기 위한 목적을 갖고 있다. 향후 지방자치단체는 지역 산업발전로드맵에 입각하여 전략산업을 체계적으로 육성함으로써 정책추진의 성과를 극대화하고, 중앙정부는 지역별 전략산업의 여건 및 특성에 맞는 맞춤형 지원계획을 수립하기 위한 것이다. 계획기간은

2008년부터 2012년까지로 5년간이며, 연구기간은 2006년 10월 1일부터 2006년 12월 15일까지로 76일간이다. 연구 범위는 대구·경북(강원)권이며, 대구권 전략산업 육성 비전, 전략, 세부추진사업도출 및 대구·경북(강원)권의 지역공동추진산업 발굴 등이다. 연구방법은 기존 문헌 및 자료연구 그리고 현황조사 및 설문조사를 병행한다. 특히 지역전략산업 분야 전문가 의견수렴을 위하여 델파이 조사를 실시한다. 지역별 산업발전 로드맵 수립체계는 산업연구원과 동일한 틀을 이용하고 있다(대구전략산업기획단, 2006).

(2) 내용

주요 내용은 권역 내 산업클러스터 및 전후방 연관구조분석, 권역별 전략산업 및 특화분야 선정, 산업발전 비전과 발전 시나리오, 그리고 특화분야별 부문 로드맵 수립으로 구성되어 있다. 주요 내용뿐만 아니라 지침, 분석방법, 그리고 분석틀 등에서 산업연구원의 지역별 산업발전 로드맵 수립지침(안)에 전체적으로 부응하고 있다. 산업연구원이 제시하는 기초 통계자료의 활용, 권역별 전략산업 및 특화분야 선정과정에서 지침 및 중점 고려요인 등에서 산업연구원의 자료를 그대로 이용하고 있다. 부문 로드맵 작성 흐름도도 양자가 동일하다.

(3) 추진방안

역할분담을 기초로 산업연구원의 자료 및 지침을 토대로, 대구전략산업기획단은 지역 전략산업 자율조정안 및 특화분야를 작성하여 산업연구원에 제시하게 된다. 대구전략산업기획단은 총괄 작성팀과 산업별 작성팀으로 구분하여 작성하고, 총괄 작성팀과 산업별 작성팀은 상호자료와 정보를 교환하며 전략산업기획단 총괄팀에서 산업연구원 제출 보고서를 작성한다. 대구전략산업기획단에서

보고서 작성과정 및 산업연구원에 제출 전 대구시와 협의과정을 거친다. 산업연구원은 지역기획단 자료들에 대한 검토 및 컨설팅을 거쳐 산업자원부에 제출하고, 산업자원부는 국가균형발전위원회, 지방자치단체, 기획예산처와 협의하고, 기획예산처에서 예비타당성 조사를 거쳐 예산확정을 하게 된다(대구전략산업기획단. 2006).

지역전략산업 특화분야의 선정 및 조정절차에 있어서 총괄연구팀에서 특화분야 선정 및 조정을 주관하고, 필요시에는 전략산업조정위원회를 구성하는 것이 가능하다. 총괄연구팀에서 산업별 작성 자료를 취합하여 조정 및 작성하되, 산업연구원과 경북전략산업기획단과 수시 협조하며 사업내용을 조정하는 역할을 수행한다. 총괄연구팀은 내부연

구원으로서 대구전략산업기획단의 연구원 11명, 외부연구위원으로서 국내 전문연구원들에서 위촉한 연구원 6명, 전문서비스 기관에서 관리자 1명, 학계에서 교수 등 5명 등으로 구성되어 있다. 자문형태로 대구시 관계관 8명이 위촉되어 있다. 다만, 기존 산업별 연구팀은 섬유, 메카트로닉스, 나노, 모바일, 전통생물 분야로 구성되어 운영 중이다(대구전략산업기획단. 2006).

3) 대구권 산업발전 로드맵 회의록 요약

총 8차에 걸친 대구권 산업발전 로드맵 회의 관련 내용을 요약하면 <표>와 같다.

표_ 대구권 RIRM 관련 회의록 요약

구분	핵심이슈	참여자	주요 내용
1차 (06.10.27)	RIRM 총괄팀 추진방안, 역할분담	정부(9), 연구소(5), 대학(1), 전문서비스(2), DRIA(11)	<ul style="list-style-type: none"> • DRIA의 RIRM 수립계획 발표, 향후 추진방안 및 역할분담 논의 • KIET는 RIRM이 지방자치단체의 향후 산업육성의지에 대한 계획임을 강조 • 대구광역시 관계자들은 RIRM의 법적 구속력, 차세대 성장동력산업과의 연계성, 산업별 작성결과의 조정방안, 지역별 공동사업의 발굴방안, 지역기업인들의 의견수렴방안, 선정기준, 일정의 조정가능성 등에 대한 의문제기 • 외부 연구원들은 전략산업이나 특화분야 선정과정에서 성장관련 체계적 청사진과 유연성의 필요성을 강조 • DRIA는 비즈니스 서비스 산업, 의료산업 등 신규산업분야의 전략산업 선정가능성과 선정과정에서의 객관성 확보방안, 설문조사의 필요성 등을 제시
2차 (06.11.3)	RIRM 체계, 대구경북 전략산업육성 연계방안, 대구권 전략산업 발전비전, 전략산업 및 특화분야 선정방법론, 향후 추진방안	정부(0), 연구소(2), 대학(3), 전문서비스(1), DRIA(5)	<ul style="list-style-type: none"> • 대구·경북전략산업 육성 연계방안의 구체화방안, 대구권 전략산업 발전 비전 수립 검토, 전략산업 및 특화분야 선정의 방법론 검토, 전략산업 클러스터의 확인방법, 외부 연구위원들의 역할분담에 대한 논의 • 대학교수들은 대구·경북전략산업 육성 연계방안에서 클러스터 관점의 접근, 대구와 경북의 공동역할분야, 기존 전략산업(섬유, 메카트로닉스, 나노, 모바일, 생물)에 비즈니스 서비스, 의료 등의 신규 추가사업 가능성, 신규사업에 대한 새 선정기준 필요성 등을 제시 • 외부연구원들은 대구·경북 산업들 간 기능적 연계성, 지역 RIRM으로서의 특성과 지역산업구조의 변화가능성, 신산업분야의 선정과정에서 정치적 의지의 반영상 유의점과 시장과 경쟁력 확보 측면의 반영 등을 강조

주: 회의록을 토대로 연구자가 정리, ()는 참여자 수

표_ 대구권 RIRM 관련 회의록 요약(계속)

구분	핵심이슈	참여자	주요 내용
3차 (06.11.10)	전략산업 및 특화분야 선정기준 및 선정방향 발표, 전략산업조정	정부(3), 연구소(1), 대학(3), 전문서비스(1), DRIA(5)	<ul style="list-style-type: none"> 지역전략산업 및 세부 특화분야 선정기준에 대한 대학교수의 발표와 선정방향에 대한 연구원의 발표 및 논의, 전략산업 조정에 대한 논의 중립적인 입장의 대학교수와 연구원에 의한 지역전략산업 세부 특화분야 선정기준 및 선정방향 발표 대학교수들은 전략산업조정에서 대구시 발전비전자료의 참조 및 산업자원부 지역산업진흥국의 정책방향 참조의 필요성 지적 외부연구원들은 전략산업 수의 적정성, 예산확보 측면, 국비와 지방비의 활용방안 및 대상에 대한 고민 필요성 그리고 DRIA의 역할 등을 지적 대구광역시 관계자들은 전략산업선정과정에서의 시정방향 반영의 필요성과 함께 RIRM의 시정 반영가능성을 강조
4차 (06.11.17)	산업분과별 위원회 경과보고, 국가 R&D사업 중장기 로드맵 발표	정부(3), 연구소(4), 대학(5), 전문서비스(2), DRIA(7)	<ul style="list-style-type: none"> 국가 R&D사업 중장기 로드맵 발표, 산업분과별 위원회 경과보고, RIRM 작성 및 특화분야 선정방향에 대한 논의 RIRM 수립과정에서 공통적으로 외부 이해관계자를 설득할 수 있는 논리개발의 필요성과 내·외부 이해관계자 간 합의형성의 중요성을 지적
5차 (06.11.24)	산업분과별 세부특화분야 잠정 선정(안) 발표	정부(7), 연구소(2), 대학(2), 전문서비스(1), DRIA(6)	<ul style="list-style-type: none"> 전략산업 및 산업분과별 세부특화분야 잠정 선정안 발표 및 논의 세부특화분야(안)의 도출과정, 매출액 및 시장잠재력, 공간적·기능적 연계성 측면 등에서의 실현가능성 논의 생물분야의 전략산업선정 시 의료산업으로의 장기적 발전방향 감안
6차 (06.12.1)	산업분과별 세부 특화분야에 대한 발전전략 및 시나리오 발표 및 논의	정부(7), 연구소(4), 대학(8), 전문서비스(9), DRIA(8)	<ul style="list-style-type: none"> 산업분과별 세부특화분야, 발전전략 및 시나리오 발표 후 논의 및 조정안 도출 산업발전단계와 지역적 기반을 토대로 세부특화분야의 의미와 역할 등에 대한 검토 산업분과위원회별 희망사항들과 애로사항들의 표출 전략산업과 특화분야들의 산업자원부에서의 선정가능성을 고려한 논리와 전략적 대처의 필요성 산업자원부에서의 탈락가능성에 대비한 대처방안의 모색 DRIA의 모니터링 역할
7차 (06.12.8)	RIRM 총괄보고서 작성 협의	정부(0), 연구소(1), 대학(2), 전문서비스(0), DRIA(2)	<ul style="list-style-type: none"> 산업별 분과위원회 제출보고서 검토, RIRM 총괄보고서 작성 협의
8차 (06.12.15)	D R I A 의 RIRM 중간연구결과 발표	정부(13), 연구소(2), 대학(5), 전문서비스(5), DRIA(10)	<ul style="list-style-type: none"> RIRM 중간연구결과 발표 및 논의 대구시 관계자들은 RIRM 작성과정에서의 참여와 협의의 필요성, 해당국이나 과별로 이해관계 반영의 중요성, 탈락 시의 유연한 대처방안 그리고 관련 논리개발의 긴요함을 지적 DRIA는 이런 과정이 논리를 토대로 한 파워게임이라는 전제하에 잠재력있는 형성기 산업은 미래를 위한 클러스터 접근이 필요하고, 이 과정에서 산업자원부와 KIET의 가이드라인에 부합하는 것이 원칙이며, 조정과 협의과정에서 상대를 논리적으로 설득하여 조정범위를 최소화하는 것이 바람직함을 강조

주: 회의록을 토대로 연구자가 정리, ()는 참여자 수

2. 사례의 내용분석

산업연구원의 지역별 산업발전 로드맵 수립지침(안), 대구권 산업발전 로드맵 수립 연구추진계획(안), 그리고 대구권 산업발전 로드맵 회의록 요약 등을 통해 정책결정방식, 참여자의 구성 및 특성, 그리고 경로의존성의 여부 등을 정리하면 다음과 같다. 우선 정책결정방식은 하향식(Top-down)과 상향식(Bottom-up)의 절충형 형태로 보인다. 중앙정부 차원에서 지역전략산업 선정에 대한 개괄적 윤곽 및 기초 자료를 제공한다. 즉, 산업연구원 에서 지역별 산업특화도를 분석하여 지역별로 기초 자료를 제공한다. 객관적 자료이용 및 정치적 긴장완화를 위해서 지역은 제시된 자료에 대한 확인과정을 거친다. 뿐만 아니라, 산업연구원은 지역별 규모의 경제와 특화도 등 전략산업 선정 시의 가이드라인을 제시한다. 참여자의 구성 및 특성에 있어서 우선 참여자의 구성은 다양한 편이다. 우선 중앙정부 차원의 산업연구원과 산업자원부가 주도적으로 참여하고 그 외 국가균형발전위원회와 기획예산처 등이 직·간접적으로 참여하고 있다. 지방정부 차원에서는 지역별 전략산업기획단, 해당 지방자치단체, 산업별 대표라고 볼 수 있는 전문연구위원, 그리고 대학교수 및 전문연구위원들이 참여하고 있다.

참여자들 중 중앙정부차원은 지역산업의 경쟁력 제고를 통해 국가전체산업의 경쟁력 제고를 목표로 지역전략산업 업종을 공간별로 배분하려는 의도를 표출하고 있다. 중복성 방지, 실현가능성, 국토균형발전, 그리고 기타 정치적 이유 등이 언급되고 있다. 지방정부 차원에서는 중앙정부 방침을 수용하면서 동시에 지역특성을 반영하기 위하여 노력하고 있다. 지역경제 활성화 및 지역경제의 안정적 성장이라는 궁극적 목표와 함께 중앙정부와

지방정부 간, 지방정부와 기업들 간 갈등회피 목표 등이 동시에 고려되고 있다. 지역학계 및 연구원 역시 지방정부 차원의 의사결정과정에 참여하면서 지역차원의 신성장동력 산업에 보다 적극적인 관심을 표명하고 있다. 하지만 여러 가지 사유로 그와 같은 관심의 반영도라는 측면에서의 추진력은 그렇게 높지 않은 것으로 보인다. 그리고 이들 집단이 반드시 중립적 실체라고는 보기 어렵다.

지역산업정책의 형성과정에서 경로의존성 측면을 파악하기 위해서는 경로의존성이 발생하는 요인으로서 알려져 있는 것들 - 물리적 인프라, 사회적 인프라, 정치적 인프라, 지역산업구조, 지역산업분포형태를 분석할 필요가 있다. 이와 같은 측면에서 대구권 산업발전 로드맵 수립과정은 형태상으로는 경로 의존적인 것으로 보인다. 지역의 내구적인 자본장비현황(준-비가역성), 지역의 사회경제적 제도 및 문화적 전통, 그리고 지역의 정치적 역학관계의 토대가 되는 정치구조, 관행, 전통 등의 반영으로 기존 주력산업이 모두 전략산업화되었으며, 특화도 반영 등으로 기존 산업구조가 반영되었으며, 기존 산업분포 등이 집중도 형태로 반영되었다. 따라서 경로의존성이 상당부분 나타나고 있는 것이 사실이지만, 기타 다른 흐름들도 분명히 존재하고 있다. 세부 특화분야를 체크하면 생물에 의료산업 포함, 섬유산업 비중 약화 노력 등은 기존 경로를 파괴하고 새 경로를 창조하기 위한 노력의 형태로 인지할 수 있기 때문이다. 따라서 점진적, 적응적 발전 형태로의 이행을 부분적으로 예측할 수 있다. 전략산업이나 특화분야 선정과정에서 경로파괴 내지 경로창조 흐름에 대한 제약조건들이 무엇인지 그리고 그 제약조건들의 영향력에 대해 분석할 필요가 있다. 여기서 Grabher(1993)의 세 가지 형태의 고착성, 즉 정치적 고착성(Political Lock-in), 기능적 고착성(Functional

Lock-in), 그리고 인식적 고착성(Cognitive Lock-in) 분석을 적용하면 다음과 같다. 우선 새로운 변화를 가져오기 어려운 딱 짜여진 제도적 장애요인으로서의 정치적 측면이다. 지방행정 담당자들은 지역 전체적인 경제 활성화 의욕도 있지만, 보다 긴급한 수요는 담당 업무분야에서의 영역확보 측면 등이다. 대학 교수들과 연구원들도 반드시 중립적인 입장에 있는 것은 아니다. 왜냐하면 연구비 지원 등이 지역전략산업분야나 특화분야와 별개로 존재하는 것이 아니기 때문이다. 둘째, 계층적인 관계에 토대한 기능적인 측면이다. 중앙정부의 입장에서는 흔히 전국 모든 지역들이 소위 신경계분야 또는 첨단산업분야 등을 육성하기를 희망하고 있으므로 예산지원과정에서 선택과 집중을 기하기 어려운 문제가 생기게 된다. 그리고 중앙정부의 입장에서 보면 성장잠재력이 높은 수도권이나 특정 산업지역들은 산업의 전후방 연계성이나 융합적·혼합적 발전추세에서 단기적으로는 특히 유리한 입장에 있는 경우가 적지 않다. 따라서 한정된 자원사용의 선택과 집중을 기한다는 명목하에 경로창조를 지향하는 지역별 선택의 여지를 사실상 제한하는 전략산업 숫자와 내용에 대한 가이드라인 내지 정책지침을 부여하기 쉽다. 셋째, 공통적인 관점으로 인한 인식적 측면이다. 새로운 변화에 둔감하고 기존 이익 고수에 집착하게 되는 인식상의 고착성은 경로창조를 향한 새로운 발상을 자리 잡기 어렵게 만든다. 기존 전략산업별, 공무원별, 그리고 연구자별로 자신들의 산업분야의 중요성이나 이해관계를 강하게 주장하는 것은 상당부분 인식상의 고착성에 기인하는 것으로 추론할 수 있다.

대구전략산업기획단이 산업발전 로드맵 수립과정에서 회의실 마련, 관련 자료 준비, 논의 안건 설정, 기타 참여자 섭외에 이르기까지 전체 회합을

준비하고 있다. 전략산업기획단은 산업자원부와 산업연구원의 요구사항을 지역역할 주체들에게 전달하고, 동시에 지역역할 주체들의 수요사항들을 산업자원부와 산업연구원에 피드백하게 된다. 그러므로 산업자원부는 지역산업의 발전계획 형성 및 관련 예산의 지역별 배정에 있어서 전략산업기획단의 지원이 필요하게 된다. 그리고 지역 역할주체들 역시 그들의 요구사항들을 산업자원부와 산업연구원에 반영하기 위해서 전략산업기획단의 적극적인 기여가 필요하게 된다.

종합적 검토과정에서 지역역할 주체들은 자신들의 의견을 표명하는 데 아주 적극적이다. 그리고 전략산업 및 특화분야의 선정기준들과 같은 일부 이슈들에 대해서는 대단히 민감한 반응을 나타내고 있다. 대구광역시 공무원들 또한 그들 자신들의 영역을 보호하기 위해서 유사한 행태를 보여준다. 그들은 여하튼 특정 계선 조직에 귀속되어 있다. 그럼에도 불구하고, 그들은 산업자원부와의 갈등에 대해서 걱정하고 있고, 대구권 산업발전 로드맵 중간보고서가 산업자원부의 요구사항들을 수용할 수 있을 정도로 충분히 유연한지에 대해서 걱정하고 있다. 이에 더하여, 대구광역시와 다른 지방정부들 간에 갈등이 있을 수 있다. 교수와 전문 연구원들은 비교적 중립적인 입장을 보여준다. 전략산업을 대표하는 산업별 분과위원들은 예외 없이 그들 분야에 대해서 강한 귀속감을 드러내고 있다.

시간 제약 때문에, 대구권 산업발전 로드맵 중간보고서 도출의 전체 과정이 비교적 짧은 기간 내에 진행되었다. 따라서 참여자들이 충분한 검토기간과 논의시간을 확보하기는 대단히 어려웠을 것으로 보인다.

3. 경로의존성의 적용성과 그 한계

산업연구원의 일반적 지침과 대구전략산업기획단의 추진계획안 그리고 제1차에서 제8차에 이르는 회의록 분석 등 과정적인 측면에서 관찰하면 새로운 전략산업 모색을 위한 다양한 노력이나 시도가 나타나고 있다. 하지만 지역전략산업의 선정결과를 보면 기존의 전략산업들과 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.³⁾ 결과적인 측면에서 보면, 전략산업의 선정과정에서 경로의존성의 가능성을 추론해 볼 수 있다. 새로운 전략산업(비즈니스 서비스 산업, 의료산업 등)의 제시 등 경로의존성을 벗어나기 위한 노력 내지 시도가 있었지만, 그 노력 내지 시도가 새로운 결과로 반영되고 구체화되는 과정에는 다양한 제약요인들이 존재하고 있는 것으로 보인다. 우선 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어서 중앙정부는 기존의 전략산업 숫자와 동일한 숫자로 전략산업의 선정숫자에 대한 제한적 가이드라인을 제시하고 있다. 중앙정부로서는 지역별로 지나치게 다양한 전략산업들이 제시되면 전체적으로 중복성의 문제와 투자효율성의 저하를 가져올 수 있기 때문이다. 지방정부로서는 지역단위에서 잠재력이 높을 것으로 예상되는 신규 전략산업이 있다하더라도 기존의 전략산업을 줄이는 방식으로 전략산업을 조정해야 하므로 정치적 역학관계 등에서 용이하지 않다. 기존 전략산업들은 나름대로 지역단위의 정치적 이해집단을 구축하고 있고 집약된 영향력도 대개 상당하기 때문이다. 그리고 중앙정부가 지역전략산업 선정기준으로 제시하고 있는 산업발전의 정도와 성장잠재력 등은 기존 분석

기법(입지상 등)을 적용하면 기존 전략산업들이 대개 우위에 있게 된다.

지역에서 제시되는 신규 전략산업은 정의상 해당 산업의 지역발전 정도가 현재 상태에서 높다가 보다는 장래에 높게 나타날 것이라는 기대에 토대하고 있는 것이다. 결과적으로 신규 전략산업의 성장가능성, 기존 산업과의 연계잠재성 등을 토대로 하고 있지만, 대구전략산업기획단의 추진계획안 작성과정이나 회의록 자료에서 나타나듯이 대개 지역전문가들과 이해관계자들에 대한 직관력과 통찰력에 의존하고 있는 것이다. 즉, 직접적인 실적에 입각한 증거 자료보다는 관련 자료와 직관에 입각한 간접적 추론에 의존하고 있는 것이다. 바로 이런 점들 때문에, 성장전망이 높은 전략산업분야에 전국 여러 시·도들이 공통적으로 매달리는 형태가 표출될 수 있고, 중앙정부 수준에서는 중복투자로 인한 투자효율성 저하를 염려하게 된다. 동시에 지역차원에서는 부정적인 고착현상을 탈피하기 위해 새로운 시도를 할 수밖에 없는 어려움이 공존하고 있다. 결과적으로, 이런 갈등적, 불확실한 수요를 어떻게 전국적인 차원에서 조절할 것인지가 국가적 차원의 과제가 될 수 있다.

그런데 관련 자료를 보다 면밀하게 들여다보면, 경로의존성인 것 같아도 그 안에서 계속 경로창조를 위한 새로운 투입이 이루어지고 있는 것 또한 식별할 수 있다. 제1차에서 제8차에 이르는 회의록 분석결과, 형성과정에서 '의료산업' 등이 거듭 언급되고 있는 것은 그와 같은 노력의 형태로 보인다. 그리고 의료산업이 신규 전략산업으로 채택되지 않아도 유사산업 부문에서 의료산업이 발전될 수

3) 신규 전략산업의 선정결과가 기존 전략산업과 동일하게 나타나는 것은 '기존 전략산업의 존재' 여부와 무관하게 나타날 수 있음. 지역실정의 반영이든, 우연이든 결과적으로 양자가 동일할 수 있는 것임. 하지만 여기서의 논의의 초점은 애초에 기존 전략산업의 존재에 대한 인지에서 출발해서 관련 자료의 검토, 참여자의 선정, 그리고 신규 전략산업의 숫자 등의 제시 등이 이루어 졌는지의 여부 등임.

있는 토대를 마련하기 위한 노력 등은 새로운 시도로 보인다. 일단 생물산업을 지역전략산업으로 선정하되, 생물에서 의료산업으로 발전적 진화가 가능하도록 언급하고 있는 것 등이 이에 해당한다. 더 나아가서 추후 집행 및 평가과정에서 생물부분에서 의료산업으로 발전적 진화가 이루어지고 있는지의 사실상의 진전 상태(예산배분, 성과 등)를 대구전략산업기획단을 통해 모니터링할 것을 언급하고 있다. 이와 같은 노력은 지역의 적응적 발전성(Adaptive Development)의 초기 형태로 볼 수 있을 것으로 보인다.

IV. 지역적 경로의존성에 대한 새로운 시각

이론적 분석 및 사례분석을 통해 지역산업정책 형성과정에서 경로의존성이 상당히 지배적인 형태로 나타나고 있는 것으로 보인다. 하지만 사례분석결과를 보다 면밀하게 들여다보면 지역적 경로의존성을 제약하는 또는 벗어나고자 하는 움직임이 동시에 존재하고 있는 것 또한 식별할 수 있다. 여기서는 지역적 경로의존성과 대비되는 지역적 경로창조성, 그리고 어떤 중간적 형태로서의 지역적 적응성 등을 사례분석결과와 연계해서 검토하고자 한다.

1. 지역적 경로창조성

지역특정 활동이나 구조가 동태적인 상황에서 지속적이고 회피하기가 어렵게 될 때 경로의존성의 존재 또는 지역적 고착성의 발생을 생각할 수 있다. Setterfield(1997)는 지역적 고착성은 지역 활동의 연속적인 패턴이 관례를 형성하고 따라서 회피하기가 어려운 지역적 특성으로 파악하고 있다. Arthur(1989, 1994)는 지역 경제적 활동이나 형태

의 패턴에서 고정성과 경직화가 점진적으로 진전되는 상황을 지역적 고착성으로 이해하고 있다. David(2005)는 지역내생적인 변화가 끝나게 되는 조건 내지 상황을 지역적 고착성이라고 주장한다. 결과적으로 지역적 고착성은 지역적 경로의존성의 특별한 형태 내지 결과로 파악할 수 있다. 여기서 제시되는 의문점은 지역적 경로의존의 과정 또는 지역적 고착의 과정에서 새로운 지역적 경로창조의 움직임이 가능한지 그리고 가능하다면 어떤 상황에서 가능한지 하는 것들이다.

지역적 경로창조는 크게 ‘우연론’과 ‘상황론’ 그리고 ‘전략적 선택론’ 등으로 구별할 수 있다. Krugman(1991, 2001)은 ‘우연’ 또는 ‘역사적 사건’에서 경로가 창조될 수 있다고 주장한다. Storper(1995), Kenney and von Burg(2001) 등은 ‘입지적 기회의 창’ 또는 ‘상황적 측면’을 강조하고 있다. Krugman(1991, 2001)에 의하면, 미국의 산업화 과정은 지방화된 수확체증 및 누적적 인과의 과정을 통해 형성된 생산중심지로 설명할 수 있다. 그런데 그 생산중심지가 처음에는 작은 사건에서 비롯되고, 그 작은 사건이 발생하는 것은 ‘우연’에 해당한다는 것이다. 그는 달턴(Dalton)시의 카페트 제조, 메사추세츠(Massachusetts)주의 신발과 프로비던스(Providence)시의 보석 등을 예로 들며, “놀라울 정도로 미국의 제조 산업은 고도로 지방화되었고, 그 지방화의 이유는 겉으로 보기에는 하찮은 역사적 사건으로 추론할 수 있다”라고 주장한다(Krugman, 1991). 물론 Krugman (1991, 2001)의 추론은 오류일 수 있다. 왜냐하면, 그 토양에 부합했기 때문에 경로가 시작되고 ‘우연적인 경로창조’로 보였을 수도 있지만 실제로는 아닐 수도 있기 때문이다. 똑같은 ‘역사적 사건’이 달턴이나 프로비던스시가 아닌 곳에 애초에 있었더라도 유사한 결과가 형성되지 않았을 수가 있기 때문이다. 겉으로 관

찰하면 우연적이지만 실제로는 상황에 부합했기 때문에 가능했을 수 있다.

여기서 지역적 경로창조 과정에서 상황적 접근의 유용성을 인지할 수 있다. 겉으로는 우연적으로 보이지만 결국 상황에 부합했기 때문에 경로창조의 형태로 나타나게 된다는 것이다. ‘입지적 기회의 창(A Window of Locational Opportunity)’ 접근은 새로운 산업에게는 기존 공간구조의 선택압력이 약하게 되고 상당기간 입지적 자유의 순간들을 향유하게 되며 산업발전경로상의 새로운 지방화를 창출하게 된다는 것이다(Storper and Walker, 1989). ‘입지적 기회의 창’ 관점은 우연적인 사건과 함께 ‘기회의 창’이라는 상황적 맥락의 조건을 융합하고 있는 것이다. 경로창조의 과정에서 연속적인 경로들 간의 의존성의 아이디어 역시 ‘상황론’ 측면에서 검토될 필요가 있다. 예컨대, Zook(2005)는 샌프란시스코만 지역에 이미 존재하고 있던 벤처 캐피털 산업이 그 장소에 인터넷 산업의 개발에 중요했던 것으로 입증되었다고 주장하고 있다. 그리고 경험 있는 위험자본 시스템을 결여하고 있었던 인터넷 생산의 다른 초기 입지들은 상대적인 쇠퇴를 경험하게 되었다는 것이다(Martin and Sunley, 2006). 그런데 단순한 우연이나 전적으로 상황에 따른 경로창조를 생각할 수 있지만, 정책적으로는 상황변수가 고려되면서 동시에 전략적인 고려나 의도적인 행동을 통한 경로창조가 중요하게 된다(Garud and Karnoe, 2001).

대구권 산업발전 로드맵 수립과정을 보면 전략적 선택형태의 경로창조로 인지할 수 있는 기존 전략산업의 범위를 벗어난 포괄적인 대안검토가 제대로 이루어지지 않고 있다. 경로의존성의 적용성과 그 한계분석에서 잘 드러나듯이 중앙정부와 지방정부의 관계, 지방정부의 의사결정과정(기간, 참여자 등), 실태분석기법의 문제점(산업 집적지, 입

지상, 지역할당효과 등), 그리고 직관적인 판단과 정치적 역학관계의 문제 등으로 지방정부 차원에서 기존 전략산업의 범위를 넘어서는 포괄적인 대안검토가 용이하지 않다. 다만, 대구권 산업발전 로드맵 수립과정에서 기존 전략산업 중 생물산업에 의료산업이 부속하는 형태로 강조되고 진입되는 형태는 상황적인 측면과 전략적인 선택 측면이 부분적으로 동시에 고려되고 있는 것으로 보인다.

2. 지역적 적응성

사례의 경우 지역적 경로창조의 형태로 인지하기는 어려울 것으로 보인다. 새로운 움직임이 없는 것은 아니지만 대부분 경로의존성의 형태로 인지할 수 있기 때문이다. 다만 지역적 경로의존성의 적용성과 한계에 대한 보다 면밀한 분석에서 드러나듯이 겉으로 보기에는 지역적 경로의존성의 형태로 결과가 표출되었지만 그 과정과 결과에서 새로운 흐름을 어느 정도 인지할 수 있다. 이 부분들은 지역적 적응성의 발현으로 추론할 수 있을 것으로 보인다.

지역적 적응성에 영향을 미치는 변수로서 지역 역할주체들 간 네트워크의 구조와 성격 그리고 역량 등이 제시되고 있다. Grabher(1993)는 고착성 측면에 주목하여 느슨하게 연결된 네트워크(Loosely Coupled Networks)가 강한 연계(Strong Ties) 시스템보다 적응력이 높다는 연구 결과를 제시하고 있다. 느슨하게 연결된 네트워크는 강한 연계에 비해서 혁신측면, 여유자원에 대한 이용가능성, 그리고 높은 학습역량 등으로 지방화된 적응에 유리하다는 것이다. Arthur(1994)는 지역 네트워크 구성주체들의 이질성과 다양성이 지역 적응성의 토대라는 연구결과를 제시하고 있다. 기술과 제도 그리고 사회적 네트워크의 다양성과

이질성이 지역의 발전적 적응성의 원천이라는 것이다. 이질성과 다양성을 통해서 새로움을 창조하고, 새로운 인적자원을 유치하며 그리고 새로운 시장 창출의 여지를 확대한다는 것이다. Martin and Sunley(2006: pp422-423)의 연구는 지역적 역량과 관련하여 다른 곳으로부터의 이식(Transplantation) 측면을 강조하고 있다. 이식이란 외부로부터 새로운 조직적인 형태, 급진적인 신기술, 산업, 기업 또는 제도적인 장치 등의 수입 및 확산을 말하는 것이다. 그런 이식이 지역경제의 재형상이나 재생을 촉발하고 또는 그 지역들의 기술적 및 생산적 역량의 개선을 촉발한 여러 가지 예를 생각할 수 있다. 다만, 해당 지역의 이식 수용성 여부인데 지역별로 다양한 수준의 '수용역량(Absorptive Capacity)'이 존재할 것으로 보인다. Lester(2006)는 지역적 적응성의 또 다른 예로서 지역산업들의 구조조정 현상에 주목하고 있다. 새로운 성장궤도에 들어서거나 또는 토대를 제공하기 위하여 과거 한때 핵심 산업과 기술이 관련 산업 및 기술로 다양화될 필요가 있다는 것이다. 예컨대, 과거 수십 년 동안 대구시를 유명하게 한 제직 위주의 섬유산업의 토대가 된 기술적 노하우를 이용하여 건강기능성 섬유개발로 이행한다거나 전문화된 섬유기계류 시장의 개척으로 나아갈 경우 관련 산업 및 기술로의 다양화를 통한 지역적 적응성이 발현된 것이다.

Grabher(1993)에 의해 언급된 세 가지 고착성의 문제와 Florida, et al.(2002)의 네트워크에서의 폐쇄성과 눈가림 현상 등으로 '낮은 단계의 적응성'을 보여주는 여러 징후들이 대구권 산업발전 로드맵 관련 회의록 자료 등에서 나타나고 있다. 예컨대, 종합적 검토과정에서 기존 지역전략산업 관련 역할주체들은 자신들의 이해관계에 직·간접적으로 연관된 사안에 대한 입장표명에 아주 적극적이

고, 전략산업이나 특화분야 선정기준 등과 같은 이슈에 대단히 민감하게 반응한다. 지방공무원들 역시 특정 개선조직에 속하고 있으므로 자신들의 영역보호를 위해 유사한 행태를 보여준다. 교수와 전문 연구원들은 비교적 중립적인 입장을 표출하지만 전체적인 검토기간의 부족함과 중앙정부의 명시적인 가이드라인의 충족 그리고 새로운 전략산업 제시과정에서의 객관적 증거(산업집적도, 입지우위성, 입지상, 지역할당분석 등)제시의 결여 등으로 한정적인 입장제시에 그치게 된다.

V. 맺음말

지역 성장과정 및 그 메커니즘을 파악하는 데 경로의존성 논의가 최근 주목받고 있다. 경로의존성 흐름이 실제로 나타나고 있는지, 나타나고 있다면 그 메커니즘은 무엇인지, 그리고 새로운 시작은 어떤 것들이 있는지에 대한 것이다. 지역연구에 있어서 경로의존성은 지역의 진화적 발전 내지 지역혁신체제의 발전과정에서 두드러지게 나타나고 있고, 관련 분석이 확대되고 있다. 여기서는 지역산업정책이 형성되는 과정에 대한 실제적인 관찰 및 분석을 위하여 관련 자료들을 분석한 결과, 대구권 산업발전 로드맵 수립과정의 경우 경로의존성이 상당부분 지배적으로 나타나고 있고, 새로운 흐름이라 할 수 있는 경로창조성이나 적응성 흐름 등은 상당히 제한적으로 나타나고 있다.

그런데 경로의존성이 지역산업정책 형성과정에서 지배적인 현상이라면 지역경제나 지역산업구조 측면에서 문제를 안고 있는 대다수의 지역들에 보다 큰 '문제'를 제시하게 된다. 왜냐하면 구조적 문제가 많고 따라서 구조적 문제 해결노력이 필요한 지역들의 문제 극복노력들의 원천적 제약점을 상당부분 함축하고 있기 때문이다. 따라서 지역경제

나 지역산업에서 직면하고 있는 문제의 정도와 종류별로 경로의존성이 어떻게 나타나는지, 문제의 정도와 종류별로 경로의존성 구성요소들의 상호작용 관계는 어떤 역학관계를 나타내는지, 또는 문제의 정도와 종류별로 경로의존성을 구성하고 있는 요소들의 상대적 영향력은 어떠한지 하는 점들이 계속적으로 연구될 필요가 있을 것으로 보인다. 그리고 현재 경로의존적 메커니즘을 극복할 수 있는 방안에 대한 구체적인 지식이 제대로 축적되어 있지 않은 상태에 있다. 관련 사안에 대한 많은 정보의 축적 그리고 지속적인 검토와 숙고 등이 필요할 것으로 판단된다.

그리고 본 연구에서 경로창조성이나 적응성 흐름 등이 상당히 제한적으로 드러나고 있는데, 그렇다고 해서 그와 같은 흐름들이 의미가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 겉으로 보기에는 경로의존적인 것으로 나타나고 있지만, 관련 자료들을 보다 면밀하게 분석하면 지역적 경로창조 내지 지역적 적응성 흐름 등을 제한적이거나 포착할 수 있기 때문이다. 더욱이 정책형성 과정에서의 기준이나 절차적 측면 등(유연하고 신축적인 가이드라인, 평가지표의 개선, 결정과정상의 참여자 구성의 변화, 결정과정 기간의 적정성)을 개선하게 되면 경로창조의 흐름이나 적어도 적응성 흐름 등에는 상당부분 변화가 초래될 수 있을 것으로 예상되기 때문이다.

참고문헌

- 김병섭·임승후. 2008. “사례연구의 인과분석”. 2008년 한국행정학회 하계학술대회 발표논문. pp1-17.
- 대구전략산업기획단. 2006. 대구권 산업발전 로드맵(RIRM) 수립 연구추진계획(안).
- 산업연구원. 2006. 지역별 산업발전 로드맵 수립 지침(안).
- Arthur, W. B. 1989. “Competing Technologies, Increasing Returns, and ‘Lock-in’ by Historical Events”. *Economic Journal* vol.99. London : Royal Economic Society. pp116-131.
- _____. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Michigan : Michigan Univ. Press.
- _____. 1996. *Increasing Returns and the New World of Business*. U.S : Harvard Press Review. 기술과 진화의 경제학 연구회 역. 1999. 지식자본주의 혁명. 서울 : 21세기 북스. pp161-184.
- Arthur, W. B., Y. M. Ermoliev and Y. M. Kaniovski. 1987. “Path Dependent Processes and the Emergence of Macrostructure”. *European Journal of Operational Research* vol.30. Amsterdam : Elsevier. pp294-303.
- David, P. A. 1985. “Clio and the Economics of QWERTY”. *American Economic Review* vol.75. Pittsburgh: American Economic Association. pp332-337.
- _____. 2005. “Path Dependence in Economic Processes: Implications for Policy Analysis in Dynamical Systems Contexts”. ed. K. Dopfer. *The Evolutionary Foundations of Economics*. Cambridge : Cambridge Univ. Press. pp151-194.
- Florida, R. 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York : Basic Books.
- Garud, R. and P. Karnoe. 2001. “Path Creation as a Process of Mindful Deviation”. eds. R. Garud and P. Karnoe Path. *Dependence and Creation*. London : Lawrence Erlbaum. pp1-38.
- George, A. C. and A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, M.A. : MIT Press.
- Grabher, G. 1993. “The Weakness of Strong Ties- the ‘Lock-in’ of Regional Development in the Ruhr Area”. ed. G. Grabher. *The Embedded Firm - On the Socio - Economics of Industrial Networks*. London : Routledge.
- Hirsch, P. M. and J. J. Gillespie. 2001. “Unpacking Path

- Dependence : Differential Valuations Accorded History Across Disciplines”. eds. R. Garud and P. Karnoe. *Path Dependence and Creation*. London : Lawrence Erlbaum. pp69-90.
- Kenney, M. and U. von Burg. 2001. “Paths and Regions: the Creation and Growth of Silicon Valley”. eds. R. Garud and P. Karnoe. *Path Dependence and Creation*. London : Lawrence Erlbaum. pp127-148.
- Krugman, P. 1991. *Geography and Trade*. Leuven and Cambridge, M.A. : Leuven Univ. Press and MIT Press.
- _____. 2001. “History and Industry Location: the Case of Manufacturing Belt”. *American Economic Review* vol.81. Pittsburgh : American Economic Association. pp80-83.
- Lawson, T. 1997. *Economics and Reality*. London : Routledge.
- Lester, R. K. 2006.3.26. “Universities, Innovation, and the Competitiveness of Local and National Economies”. *Centre for Business Research 10-year Anniversary Summit on Innovation and Governance*. U.K. : Univ. of Cambridge.
- Liebowitz, S. J. and S. E. Margolis. 1994. “Network Externality: An Uncommon Tragedy”. *Journal of Economic Perspectives* vol.8. Pittsburgh : American Economic Association. pp133-150.
- _____. 1995. “Path Dependence, ‘Lock-in’ and History”. *Journal of Law, Economics and Organization* vol.11. Oxford : Oxford Univ. Press. pp205-225.
- Magnusson, L. and J. Ottosson. 1997. *Evolutionary Economics and Path Dependence*. Cheltenham : Edward Elgar.
- Martin, R. and P. Sunley. 2006. “Path Dependence and Regional Economic Evolution”. *Journal of Economic Geography* vol.6. Oxford : Oxford Univ. Press. pp395-437.
- Menger, C. 1883. *Investigation into the Method of the Social Sciences*. New York : New York Univ. Press.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Scott, A. J. 2006. *Geography and Economy*. Oxford : Oxford Univ. Press.
- Setterfield, M. 1997. *Rapid Growth and Relative Decline : Modelling Macroeconomic Dynamics with Hysteresis*. London : Macmillan.
- _____. 2001. “Cumulative Causation, Interrelatedness and the Theory of Economic Growth: a Reply to Argyrous and Toner”. *Cambridge Journal of Economics* vol.25. Oxford : Oxford Univ. Press. pp107-112.
- Storper, M. 1995. “The Resurgence of Regional Economies Ten Years Later: the Region as a Nexus of Untraded Interdependencies”. *European Urban and Regional Studies* vol.2. London : Sage Publications. pp191-221.
- Storper, M. and R. Walker. 1989. *The Capitalist Imperative: Territory, Technology and Industrial Growth*. Oxford : Blackwell.
- Veblen, T. 1898. “Why is Economics not an Evolutionary Science?”. *Quarterly Review of Economics* vol.12. Champaign, IL : Elsevier. pp373-397.
- Walker, R. 2001. *The Geography of Production*. eds. E. Sheppard and T. Barnes. *A Companion to Economic Geography*. Oxford : Blackwell. pp113-132.
- Zook, M. 2005. *The Geography of the Internet Industry*. Oxford : Blackwell.

-
- 논문 접수일: 2009. 4. 3
 - 심사 시작일: 2009. 4. 7
 - 심사 완료일: 2009. 5.20

ABSTRACT

**Path Dependence in the Formation Process of Industrial Policy in Region :
The Experiences of Daegu RIRM's Establishing Process**

Keywords: Industrial Policy in Region, Path Dependence, Path Creation, Regional Adaptation,
Daegu

The concept of path dependence has been promoted in recent years as a cornerstone for the researches of many disciplines. The notion of path dependence, or some variant of it, is now widely employed in the researches of industrial organization and industrial technology strategies, decision-making behaviour and practices, social governance, political institutions, leadership and management strategies, and so on. In the regional studies, the concept of path dependence is often applied to the researches of an evolutionary development of region and of an evolutionary RIS(Regional Innovation System). The tendency has been seemingly expanded. Given its essential characteristics in the analysis of regional growth mechanism, we find the necessity of the concept in the formation process of industrial policy in region. According to the results of the analysis, it seems to be clear that there are the obvious characteristics of path dependence in the establishing process of Daegu RIRM, whilst there are limited evidences in constructing the characteristics of path creation and adaptation.

지역산업정책 형성과정에서의 경로의존성 : 대구권 산업발전로드맵 수립과정의 경험

주제어: 지역산업정책, 경로의존성, 경로창조성, 지역적응성, 대구

경로의존성 또는 관련 개념들이 최근 다양한 학문분야의 연구에 적용되고 있다. 산업조직 및 산업기술전략, 인간의 의사결정행태 및 관행, 사회 거버넌스, 정치제도연구 그리고 리더십과 경영 전략 등의 논의에서 경로의존성 관련 논의를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 지역연구에 있어서 경로의존성은 지역의 진화적 발전 내지 지역혁신체제의 발전과정에서 두드러지게 나타나고 있고, 관련 분석이 확대되고 있다. 경로의존성 논의가 지역성장 과정 및 그 메커니즘을 파악하는 데 핵심적 사안이라면, 지역산업정책 형성과정에서 경로의존성의 존재여부 및 관계를 분석해 볼 필요가 있다. 지역산업정책이 형성되는 과정에 대한 실제적인 관찰 및 분석을 위하여 산업연구원의 지역별 산업발전 로드맵 수립지침(안), 대구권 산업발전 로드맵 수립 연구추진계획(안), 그리고 관련 회의록 자료 등을 이용한다. 관련 자료들을 분석한 결과, 대구권 산업발전 로드맵 수립과정의 경우 경로의존성이 상당부분 지배적으로 나타나고 있고, 새로운 흐름이라 할 수 있는 경로창조성이나 적응성 흐름 등은 상당히 제한적으로 나타나고 있다.