

생산 세계화의 효과: 덴마크의 해외직접투자와 코포라티즘*

배병인 | 국민대학교

이 연구의 목적은 1990년대 이후 해외직접투자의 비약적 증가를 통한 생산 세계화 과정 속에서 덴마크 정치경제체제가 경험하고 있는 제도적 변동을 통해 기존의 '수렴-분산' 논쟁에 대한 비판적 평가를 시도하는 데 있다. 세계화의 효과를 둘러싸고 전개된 '수렴-분산' 논쟁은 신자유주의 체제로의 수렴이라는 전망과 개별 정치경제체제에 고유한 제도적 지속성에 변동이 없을 것이라는 전망 간의 대립으로 전개되어 왔다. 그러나 이 논쟁은 그 의의와는 별개로 세계화와 정치경제체제간의 상호작용을 동태적으로 분석하는데 실패하고 있다는 문제점을 안고 있다. 소규모 개방경제로서의 덴마크는 세계화의 압력에 신자유주의 체제와는 구별되는 '제도적 유연성(institutional flexibility)'을 통해 대응하는 전략을 구사해 왔다. 이른바 유연안정체제는 이러한 전략의 결과물로서 탄생한 것이다. 세계화의 심화와 더불어 덴마크의 유연안정체제는 정부의 적극적인 복지 개입과 코포라티즘을 기조로 하면서도 코포라티즘의 본질화를 통해 노동시장의 유연성을 확보하는 방향으로 진화해 왔다. 이러한 진화 과정은 '수렴-분산' 논쟁이 상정하고 있는 것과는 달리 세계화 속에서 전개되는 개별 정치경제체제의 변동이 복합적이고 역동적인 과정임을 보여주는 것이다.

주제어: 수렴-분산 논쟁, 생산 세계화, 해외직접투자, 코포라티즘, 유연안정체제, 제도적 유연성, 소규모 개방경제

I. 서론

20세기 후반 이후 국제정치경제의 핵심적인 특징으로 자리 잡은 금융 및 생산의 세계화는 국민국가 단위의 정치경제체제의 전망을 둘러싼 활발한 논쟁을 불러 일으켰다. 통상

*이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2008-B00005).

‘수렴-분산(convergence-divergence)’ 논쟁이라 일컬어지는 이 논쟁은 금융 및 생산의 세계화가 복지정책과 산업정책 등을 매개로 한 개입주의적인 정치경제체제의 비효율성을 증가시켜 시장친화적인 영미식 신자유주의 정치경제체제로의 수렴을 낳을 것이라는 전망(Friedman 1999; Ohmae 1990; Schwartz 1994)과 이에 대한 다양한 반론의 형태로 전개되어 왔다. 주지하는 바와 같이 소위 ‘수렴론’에 대한 반론은 세계화가 야기하는 신자유주의로의 수렴 효과는 개별 정치경제체제를 특징짓는 제도적 구성에 의해 매개되어 변형되는 것으로서 세계화의 압력에도 불구하고 국민국가 단위의 정치경제체제는 그 기본적 특성을 여전히 유지할 것이라는 논의로 요약할 수 있다(Garrett 1998; Hall and Soskice 2001; Pierson 1998; Rhodes 1998; Swank 1998).

그런데 이 논쟁은 그 의의와 성과에도 불구하고 세계화라는 조건 속에서 개별 정치경제체제가 경험하는 변화의 맥락을 동태적으로 분석하는데 실패하고 있다는 문제점을 안고 있다. 신자유주의로의 수렴론이 세계화라는 외생적 변수의 규정성을 지나치게 과장하여 정치경제체제의 재편이 단일한 방향으로 전개될 것이라고 가정하는 오류를 범하고 있다면, 그에 대한 반론은 그 반대급부로서 기존 정치경제체제의 ‘제도적 지속성(institutional stickiness)’을 지나치게 강조함으로써 정태적 분석이라는 혐의로부터 자유롭지 못하다는 비판에 직면하게 되는 것이다(Crouch and Farrell 20004; Korpi 2006). 이러한 문제가 발생하는 것은 세계화가 개별 정치경제체제에 외생적 변수이자 동시에 내생적 변수로 기능한다는 사실에 기인한다. 즉 세계화가 한편에서는 개별 정치경제체제에 대한 구조적 압력으로 작용하고 있지만, 그 기원과 전개의 측면에서는 개별 국민국가 단위에서의 거시경제 운영에 대한 전략적 갈등과 선택의 산물로서의 성격을 가지고 있다는 것이다(백창재 외 2009). 세계화의 이러한 이중적 성격으로 인해 세계화의 심화에 따른 개별 정치경제체제의 변동이 불가피해지는 반면, 그 변화의 방향성과 내용은 개별 정치경제체제의 조건과 제도적 구성에 따라 상이하게 나타나게 되는 것이다. 결국 ‘수렴-분산’ 논쟁이 전제하고 있는 개별 정치경제체제의 지속성과 동일한 방향성으로의 변동 간의 대당은 세계화가 야기하는 국민국가 단위의 정치경제적 변동에 대한 동태적 이해를 가로막는 요인이 되고 있는 것이다.

본 연구는 세계화 속에서 진행되는 개별 정치경제체제의 변동이 복합적이고 중층적인 양상을 띠고 전개된다는 문제의식을 바탕으로 덴마크의 생산 세계화 사례와 그 효과를 분석한다. 본 연구가 덴마크의 사례에 주목하는 이유는 두 가지이다. 첫째, 2절에서 논의하는 바와 같이 덴마크는 ‘소규모 개방경제(small open economy)’라는 제약 요건으로 인해

세계화라는 구조적 압력에 취약한 특성을 가진 반면 이러한 제약 요건을 활발한 해외직접 투자에 바탕을 둔 적극적인 세계화 전략으로 극복하고자 시도해 왔다. 이러한 사정으로 인해 덴마크의 정치경제체제는 외생적 조건으로서의 세계화와 내생적 효과로서의 세계화라는 두 측면 모두에 대한 반응을 통해 진화할 수밖에 없는 구조적 조건을 안고 있다. 따라서 덴마크 사례에 대한 분석은 기존의 '수렴-분산' 논쟁에서 노정된 한계를 넘어 세계화 속에서 전개되는 개별 정치경제체제의 변동을 양자 사이의 동태적인 상호작용의 관점에서 규명할 수 있는 기초를 제공해 준다.

둘째, 1990년대 이후 활발한 해외직접투자와 함께 전개되고 있는 덴마크 정치경제체제의 변동은 신자유주의로의 수렴론과 그에 대한 반론 모두의 예측을 벗어나 복합적이고 중층적인 양태로 전개되고 있다. 소위 '유연안정체제(flexicurity system)'라 불리는 덴마크의 정치경제체제는 소규모 개방경제체제가 요구하는 대외 경제적 유연성을 정부의 적극적인 복지지출과 코포라티즘적인 사회타협체제를 통해 확보하고자 하는 시도로 이해할 수 있다(Cameron 1984; Katzenstein 1985; Madsen 2004). 이러한 특성은 세계화라는 조건 속에서 덴마크로 하여금 정부의 복지개입을 지속적으로 확대하는 한편, 이로부터 야기되는 정치경제체제의 경직성을 코포라티즘 체제의 분절화(decentralization)를 핵심으로 하는 제도적 유연성(institutional flexibility)을 통해 상쇄하는 일련의 제도변형을 추진하도록 하는 요인이 되고 있다. 즉, '수렴-분산' 논쟁이 상정하는 것과는 달리 신자유주의 정치경제체제로의 수렴 혹은 기존의 제도가 지속되는 형태로서가 아니라 보다 복합적인 형태로 제도 변화의 동학이 발생하고 있는 것이다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. II절에서는 해외직접투자를 매개로 한 덴마크의 생산 세계화 과정과 그 효과를 신자유주의로의 수렴론에 대한 반론을 중심으로 살펴본다. III절은 1990년대 이후 덴마크의 정치경제체제에서의 변화를 복지국가의 강화와 코포라티즘의 분절화를 통한 제도적 유연성의 확보라는 측면에서 분석한다. IV절은 논의를 요약하고 정리한다.

II. 덴마크의 생산 세계화와 거시경제적 효과

세계화가 영미식 신자유주의 체제로의 수렴을 낳을 것이라는 주장은 세계화의 본질적인 속성인 자본 이동성의 증대가 높은 조세부담과 노동시장의 경직성을 특징으로 하는 거

시경제운용을 근본적으로 불가능하게 한다는 전망에 기초해 있다. 이동성의 증대로 자본 부문이 향유하는 ‘출구 전략(exit option)’은 상대적으로 노동비용과 조세부담이 적은 정치경제체제로 자본이 집중되는 경향을 낳게 되고, 이에 따라 개입주의적인 복지 정책과 노동 정책을 추구하는 국가들은 자본의 ‘공동화(hollowing-out)’ 현상에 직면하여 그 수정이 불가피해진다는 것이다(Eatwell 1995; Ohmae 1990; Tanzi 1996). 특히 초국적 기업의 성장과 해외직접투자의 증대에 따른 글로벌 생산 네트워크(global production network)의 구축은 해외로의 생산기지 이전을 통해 비우호적인 국내 투자환경을 회피할 수 있도록 함으로써 산업공동화와 실업률의 증가와 같은 부정적인 결과를 초래하게 된다는 것이다(Gerrefi 1996; Hatch and Yamamura 1996; Sturgeon 2002).

세계화가 높은 조세부담과 노동비용을 징벌하는 효과를 갖는다는 이러한 인식은 덴마크와 같이 소규모 개방경제체제로서의 특성을 가지면서 ‘민주적 코포라티즘(democratic corporatism)’을 통해 적극적인 복지개입과 경직된 이익대표체계를 유지하는 국가들이 심각한 경제적 후퇴를 경험하게 될 것이라는 전망을 낳았다(Porter 1990; Schwartz 1994). 이들 국가들은 소규모 개방경제라는 특성으로 인해 세계화와 같은 국제경제질서의 변화에 취약한 반면, 전통적으로 추구해온 복지정책과 코포라티즘적 이익대표체계가 높은 비용과 정치경제체제의 경직성을 낳음으로써 자본 공동화에 따른 부정적인 거시경제효과가 불가피하다는 것이다. 특히 덴마크의 경우와 같이 OECD 국가들 중 가장 높은 소득세 비율과 GDP의 4.5%에 달하는 사회복지지출을 유지하고 있는 국가의 경우 경제의 구조적 취약성으로 인해 자본의 세계화라는 조건 속에서 그 정치경제체제의 존속이 불가능할 것이라는 예측이 대두되었다.

그러나 이러한 전망은 앞서 논의한 바와 같이 세계화를 개별 정치경제체제에 대한 외생적 조건으로서만 인식한다는 점과 덴마크와 같은 소규모 개방경제 국가들의 정치경제체제를 근본적으로 경직된 것으로 전제한다는 점에서 문제점을 안고 있다. 통상 소규모 개방경제라는 개념은 협소한 국내시장과 국제정치경제질서에 영향력을 행사할 수 있는 능력이 부재하다는 조건으로 인해 국제경제로의 적극적인 편입이 필수적인 국가들을 통칭한다(Katzenstein 2003). 이러한 사정은 이들 국가들이 세계화와 같은 국제경제의 구조적 변동에 취약할 수밖에 없는 요인이 되는 한편, 적극적인 세계화 전략을 구사해야 하는 동인이 되기도 한다. 소규모 개방경제라는 제약 요건을 적극적인 해외직접투자과 시장 진출을 통해 극복할 수밖에 없는 것이다.

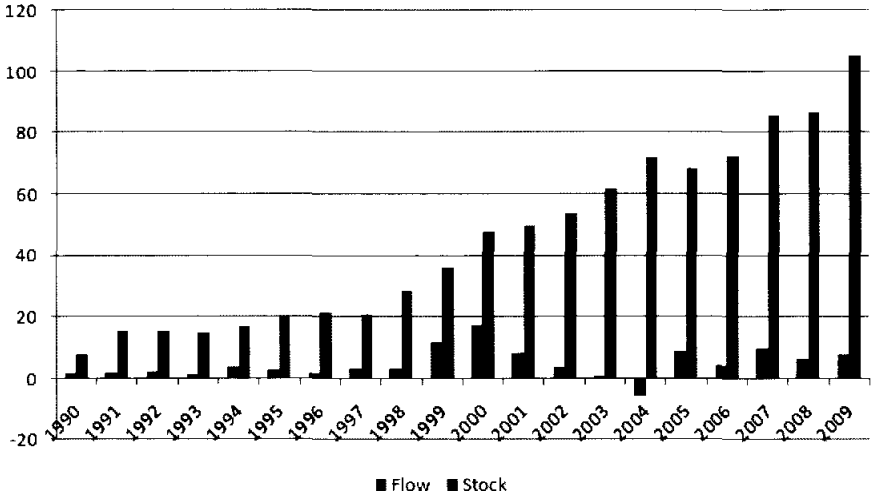
다른 한편, 이러한 논의들이 전제하고 있는 것과는 달리 덴마크를 비롯한 소규모 개방

경제 국가들이 발전시켜 온 정치경제체제는 경직성을 특징으로 하는 것이 아니라 오히려 국민경제의 유연성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 발전되어 온 것이라는 점을 고려해야 한다. 소규모 개방경제라는 조건은 덴마크와 같은 국가들로 하여금 국제경제의 변화에 민감하게 반응하여 신속한 대응을 마련할 수 있는 능력을 요구한다. 이들이 발전시켜 온 복지국가와 '민주적 코포라티즘'은 소규모 개방경제체제의 운영에 필수적인 유연성을 국가의 전략적 목표로서 합의하는 역사적 과정의 산물로 이해할 수 있다(Kaspersen 2006; Katzenstein 1985; Senghass 1985). 따라서 신자유주의로의 수렴론자들이 전망하고 있는 것과는 달리 덴마크와 같은 소규모 개방경제 국가들은 그 정치경제체제에 장착된 유연성을 통해 세계화의 부정적인 경제 효과로부터 자유로울 수 있는 조건을 구비하고 있다 하겠다.

이러한 관점에서 볼 때 덴마크와 같은 국가들이 세계화의 진전 속에서 경제적인 퇴행을 경험하는 것이 아니라 오히려 협소한 국내시장이라는 제약 요인을 극복하기 위한 방안으로 적극적인 해외직접투자를 모색하는 한편, 그로부터 야기되는 부정적인 효과를 최소화할 수 있는 것은 전혀 놀라운 일이 아니다. <그림 1>에서 확인되는 바와 같이 덴마크는 1990년대 이후 적극적인 해외직접투자 전략을 구사하여 왔으며, 덴마크 국내총생산에서 해외에 투자된 자본이 차지하는 비중이 꾸준히 증가해 왔다. 특히 2000년대 이후 해외직접투자의 가파른 상승세를 보여주고 있는데, 1990년대에 국내총생산의 20% 정도에 불과했던 해외투자자본의 비율은 2000년대 초반 50%를 상회하여 2009년 현재에는 덴마크의 국내총생산을 상회하는 규모의 자본이 해외에 투자되어 있다.

덴마크가 전통적으로 낙농업 등의 1차 산업과 중소기업 중심의 경제구조를 가진 국가라는 점을 감안할 때, 이와 같은 해외직접투자의 가파른 상승세는 특기할 만한 일이다. 덴마크의 해외직접투자는 낙농업 등 전통적인 주력산업에서 초국적 기업으로 성장한 거대 기업들과 전기전자, 정밀기계 분야 등의 중소기업들에 의해 주도되어 왔다(배병인 2010). 낙농업 등을 제외하고 대부분 중소기업들로 구성되어 있는 여타 산업 분야에서 활발한 해외직접투자가 가능한 것은 이들 부문에 종사하는 기업들이 대학 및 연구기관 등과의 산업 클러스터 구축을 통해 전문적인 지식과 기술을 축적하는 한편 이를 바탕으로 국제적인 틈새시장(niche market)을 적극적으로 공략하는 전략을 구사하고 있기 때문이다(Kristensen 2006).

덴마크의 해외직접투자 규모는 1990년대 이후 꾸준히 OECD 국가들의 평균 규모를 상회하고 있는데, 이처럼 활발한 해외직접투자는 일차적으로 덴마크 기업들이 소규모 개방

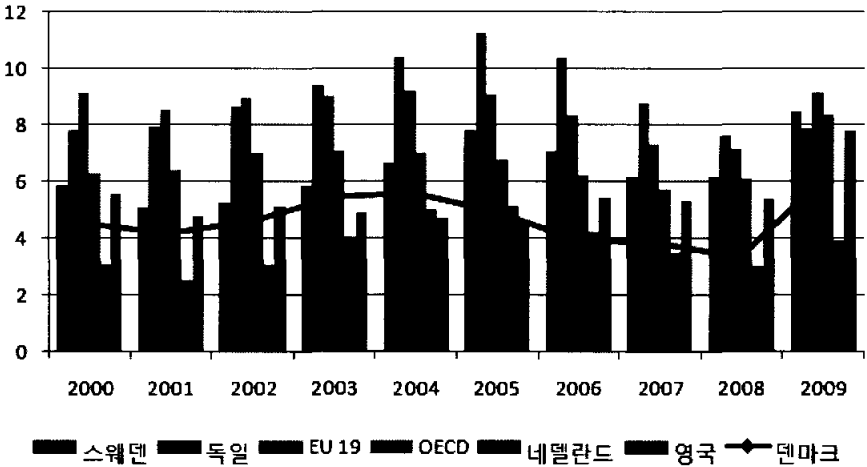


출처: UNCTAD, 2009, *World Investment Report*.

〈그림 1〉 덴마크의 해외직접투자 유출 추이(1990~2009, % GDP)

경제라는 구조적 제약 요인을 적극적인 해외시장 개척을 통해 극복하는 전략을 채택한 결과라 할 수 있다. 그러나 전통적으로 해외직접투자가 국제경제에서 막강한 지배력을 행사하는 선진국의 초국적 기업들에 의해 주도되어 왔다는 점과 낙농업 및 유관 산업 분야에서의 거대 기업을 제외하고는 덴마크의 산업이 대부분 중소기업들로 구성되어 있다는 점을 감안할 때, 이처럼 대규모의 해외직접투자는 기업 단위에서의 전략만으로는 설명될 수 없다.

기업 단위의 전략과 더불어 중요하게 작용하는 것이 해외직접투자에 대한 높은 수준의 사회적 합의와 이를 바탕으로 한 정부의 적극적인 노동시장정책 및 산업정책이다. 한 인터뷰 자료에 따르면 덴마크의 정당 지도자들과 노동조합 지도자들 모두 소규모 개방경제로서의 덴마크 경제를 유지하기 위해서는 기업들의 적극적인 해외진출이 필수적이라는 광범위한 공감대를 형성하고 있다(Kuttner 2008). 이러한 사회적 공감대는 정부가 적극적인 노동시장정책과 산업정책을 통해 기업들의 해외진출을 지원하는 정책을 구사할 수 있도록 하는 기초가 되고 있다. 덴마크는 산업 클러스터 정책을 통해 중소기업의 기업이 집합적으로 틈새시장을 개척할 수 있는 기초를 제공하는 한편, 적극적인 노동시장정책을 통해 유휴산업인력에 대한 재교육과 복지 지원의 형태로 노동시장의 유연성을 담보하는 전략을



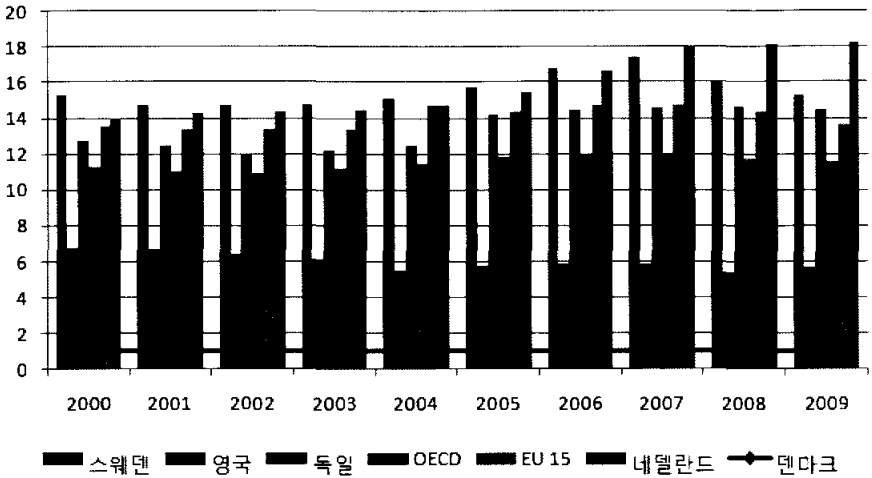
출처: OECD, *Employment Outlook* (<http://www.oecd.org>).

〈그림 2〉 덴마크의 실업률(2000~2009)

채택하고 있다(Drejer et al. 1999).

덴마크의 유연안정체제를 특징짓는 이러한 정책들은 덴마크의 활발한 해외직접투자를 가능하게 하는 요인이 되는 한편, 그로부터 발생할 수 있는 부정적인 효과들을 제어하는 기능을 수행하고 있다. 해외직접투자의 비약적인 증가라는 현실에도 불구하고 덴마크의 거시경제지표는 산업 공동화와 그에 따른 실업률의 불가피한 증가라는 예측과는 동떨어진 결과를 보여주고 있다. 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 해외직접투자가 급격히 증가한 2000년대 이후 덴마크의 실업률은 여타 국가들과 비교해 볼 때 상당히 낮은 수준을 유지하고 있다.

실업률의 측면에서 덴마크와 유사한 지표를 보여 주고 있는 국가들은 영국과 네덜란드 정도이다. 이 중 네덜란드는 덴마크와 유사한 정치경제체제를 유지하고 있고, 영국은 신자유주의적 정치경제체제로 특징지어진다는 점에서 덴마크와 네덜란드가 영국과 유사하거나 낮은 수준의 실업률을 기록하고 있다는 것은 민주적 코포라티즘 체제를 유지하는 국가들이 세계화로 인해 경제적 퇴행을 겪을 것이라는 수렴론자들의 주장이 근거 없음을 보여주는 것이라 하겠다. 특히 동일한 시기 동안 덴마크의 해외직접투자가 비약적으로 증가하였다는 점을 감안할 때, 이들 정치경제체제가 생산의 세계화 속에서 산업 공동화 현상을 경험할 것이라는 예측은 근본적으로 잘못된 것이라 할 수 있다.



출처: OECD, *Employment Outlook* (<http://www.oecd.org>).

〈그림 3〉 취업인구 중 비정규직 비율(2000~2009)

실업률이라는 정량적인 지표 외에 노동인구의 구성이라는 정성적 지표에서도 덴마크는 여타 국가와는 확연히 구별되는 결과를 보여 준다. 〈그림 3〉은 동일한 시기 동안 동일한 국가들의 취업 인구 중 비정규직이 차지하는 비율을 비교한 것이다. 2000년대를 통틀어 덴마크의 비정규직 취업자는 전체 노동인구의 1% 내외에 머물고 있으며, 이는 여타 국가의 비율을 훨씬 밑도는 수준이다. 특히 실업률이라는 정량적 지표에서 덴마크와 유사한 수준을 보여줬던 영국이 덴마크의 그것을 훨씬 상회하는 비정규직 비율을 보여주고 있다는 점은 특기할 만한데, 이는 신자유주의로의 수렴론자들이 주장하는 것과는 달리 세계화라는 조건 속에서 덴마크의 정치경제체제가 영국 등의 신자유주의적 체제에 비해 오히려 건전한 경제구조와 성과를 보여주고 있음을 방증하는 것이라 하겠다.

2000년대 이후 해외직접투자의 비약적인 증가에도 불구하고 덴마크가 낮은 실업률과 안정적인 고용구조를 유지하고 있는 것은 다음의 두 가지 요인으로 설명할 수 있다. 우선, 해외직접투자가 산업 공동화와 실업률의 증가를 가져올 것인가의 여부는 해외투자의 성격과 목표에 달려있다는 점이다. 일반적으로 해외직접투자는 생산 과정의 기초 재료인 자연자원을 확보하거나 해외 시장을 새롭게 개척하려는 목적, 또는 노동비용의 절감 등과 같이 생산과 경영의 효율성을 증대시키기 위한 목적으로 진행된다. 해외직접투자가 노동비용의 절감과 같은 효율성의 증대를 이유로 전개되는 경우 산업 공동화나 실업 효과

〈표 1〉 덴마크의 공공 연구개발(R&D) 투자 분포 (2008)

대학	60%
국책연구기관	21%
대학병원	15%
기타	4%

출처: Ministry of Science, Technology and Innovation, 2009.

가 크게 나타나지만, 자연자원의 확보나 시장 개척을 목적으로 하는 경우 그 효과는 미미하거나 오히려 고용창출 효과를 낼 수도 있다. 이러한 형태의 해외직접투자는 수출대체효과나 국내 산업부문간의 연계 약화라는 부정적인 효과를 최소화할 수 있기 때문이다 (Agarwal 1997). 덴마크가 높은 해외직접투자 비중에도 불구하고 건전한 고용구조를 유지할 수 있는 것은 해외직접투자의 주요 목적이 협소한 국내시장의 한계를 극복하기 위한 해외시장의 개척에 있기 때문이라고 할 수 있다.

두 번째 요인으로 지적할 수 있는 것은 실업자에 대한 재교육 프로그램을 강조하는 덴마크의 노동시장 정책이다. 독일 등 여타 국가와는 달리 덴마크의 직업 재교육 프로그램은 취업인구가 아니라 실업인구를 대상으로 하며, 대학에서의 재교육 위주로 진행된다는 특징을 가지고 있다. 덴마크는 전액 학비 보조를 통해 실직자의 대학 진학을 유도하고 있는데, 이를 통해 숙련노동의 비율을 증가시키는 한편 실업률을 관리하는 것이 가능해진다 (Kristensen and Zeitlin 2005; Martin 2006). 대학을 중심으로 한 실업자 재교육 프로그램은 중소기업 위주의 산업구조가 갖는 취약성을 대학과 연구기관, 기업을 연결하는 산업클러스터를 통해 극복하고자 하는 산업정책의 연장선에서 이해할 수 있다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 덴마크의 공적 기술개발투자는 대학에 집중되어 있는데, 이러한 정책은 산업클러스터를 통해 대학과 기업을 연결함으로써 전문적인 지식과 기술의 생산과 축적을 도모하는 한편, 실업인구에 대한 재교육을 통해 실업률을 관리하는 효과를 낳고 있다. 해외직접투자의 비약적인 증대에도 불구하고 덴마크가 낮은 수준의 실업률을 유지할 수 있는 것은 이러한 정책에 기인하는바 크다.

III. 생산 세계화와 제도 변화의 동학: 복지 지출과 코포라티즘의 분절화

덴마크가 해외직접투자의 증대에도 불구하고 산업의 공동화와 그에 따른 실업의 양산이라는 부정적인 효과를 경험하지 않고 있는 것은 신자유주의 체제로의 수렴론자들이 가정하고 있는 것과는 달리 덴마크의 정치경제체제가 근본적인 유연성을 목표로 작동하고 있다는 데 기인한다. 이른바 덴마크의 유연안정체제는 노동시장의 신자유주의적 재편을 통해서가 아니라 높은 조세부담율과 대규모의 복지지출에 기초하여 정치경제체제의 유연성을 확보하기 위한 전략으로 이해할 수 있다. 이러한 '장착된 유연성(embedded flexibility)'으로 인해 세계화의 확대와 심화에도 불구하고 덴마크 경제가 안정성과 건전성을 구가할 수 있었던 것이다(Kaspersen 2006; Madsen 2006). 그러나 다른 한편 이러한 유연성은 덴마크 정치경제체제에 고유한 속성이 아니라 경제 환경의 변화에 맞춰 부단히 재장착되는 제도적 결과물로서의 성격을 갖는다. 유연성에 대한 강조가 세계화라는 조건 속에서 덴마크 정치경제체제가 진화해 가는 근본적인 방향성을 규정하고 있는 것이다.

1990년대 이후 덴마크의 정치경제체제는 유연성 확보라는 목표 하에 제도적 진화를 거듭해 왔다. 이러한 제도적 진화의 방향은 실업 인구에 대한 복지지출의 확대와 코포라티즘의 분절화로 요약할 수 있다. 덴마크의 복지 및 노동시장 정책은 1994년의 관련 입법을 기점으로 중대한 전환을 맞이한다. 이 시점 이후 덴마크 복지 지출의 중심축은 실업 급여와 같은 직접적인 재정지원으로부터 실직자 재교육 프로그램 등과 같은 노동시장 정책으로 바뀌게 되고, 사용자의 고용보장의무를 완화시키고 중앙 정부 단위에서 진행되던 단체협약을 지방정부 및 하위단위로 이전시키는 등 코포라티즘 체제가 분절화되기 시작한다. 이러한 정책 기조는 2000년대 이후의 일련의 제도 개혁을 통해 보다 강화된 형태로 자리 잡는다(Kristensen and Zeitlin 2005; Martin 2006).

이러한 제도 개혁은 복지 수요의 충족, 정부 재정 부담의 완화, 그리고 노동시장의 유연성 확보라는 세 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 것이다. 1990년대 이후 덴마크 기업의 대규모 해외진출은 국내 고용시장의 불안운을 가져오는 요인이 되었다. 생산 기지의 해외 이전에 따라 국내 고용 창출의 기회가 감소되었을 뿐만 아니라 초국적 기업의 기업 내 교역을 통한 해외조달(outsourcing)이 급증하여 기존 국내 산업의 고용마저 위태로워지는 상황이 발생하였다. 이러한 현상은 해외직접투자가 급증한 2000년대 이후 더욱 두드러졌는데,

〈표 2〉 해외조달의 실업 유발 효과(2001~2006 평균)

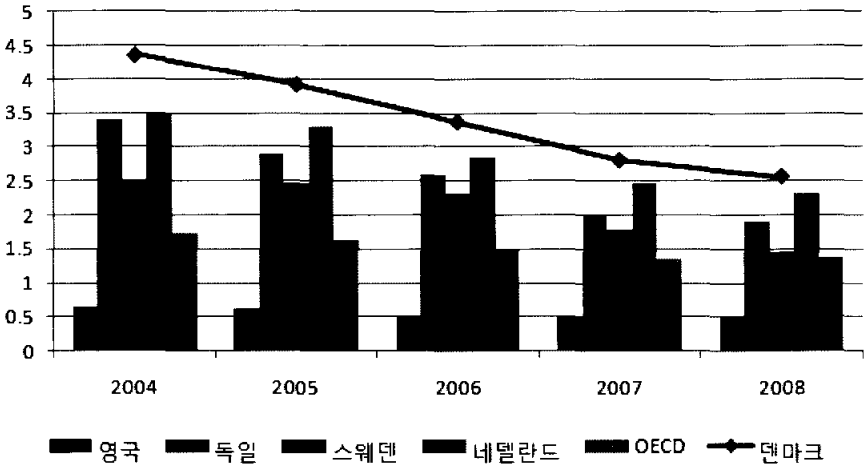
국가	일자리		기업		순효과	
	손실	창출	손실	창출	일자리	기업
덴마크	19886	5937	243	96	-13939	-147
스웨덴	11680	1225	114	31	-10455	-83
네덜란드	14782	5602	14787	5476	-9180	-9311
영국	49405	23868	426	270	-25537	-156
독일	188634	105493	1858	1376	-83141	-482
노르웨이	3895	3650	185	111	-245	-74
핀란드	5886	1880	126	44	-4006	-82
EU	332000	166142	18322	8076	-165858	-10246

출처: Eurostat (<http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>).

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 2001년부터 2006년 사이의 기간 동안 덴마크는 해외조달의 증대로 1만 여개가 넘는 일자리를 잃게 되었다. 이 수치는 덴마크의 경제 규모와 인구 규모를 고려할 때 여타 국가와 비교하여 상당히 높은 수준이라 할 수 있다.

덴마크 기업의 적극적인 해외진출에 따른 고용시장의 불안은 그에 대한 복지 수요를 급증시키는 요인이 되었는데, 실업 급여를 확대하는 전통적인 해법은 정부의 재정 부담과 경제체제의 경직성을 가중시킨다는 문제점이 있었다. 덴마크의 소규모 개방경제체제가 정치경제체제의 유연성을 바탕으로 존속할 수 있다는 점에서 전통적인 방식은 적절한 해법이 될 수 없었다. 이에 따라 노동시장의 유연성을 확보하면서도 복지 수요를 충족시킬 수 있는 대안으로 모색된 것이 복지 정책의 중심축을 실직자의 재교육 프로그램에 대한 지원으로 이전시키는 한편 코포라티즘 체제를 분절화 하는 것이었다. 복지 지출의 중심을 재교육 프로그램으로 이동한 것은 해외직접투자의 증대로 야기된 복지 수요를 충족시키고 동시에 실직자의 재교육을 통해 숙련노동을 양성하기 위한 것이었다. 여타 국가들과 달리 덴마크의 재교육 프로그램이 실직자를 대상으로 하고 있는 것은 이러한 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 전략의 일환으로 이해할 수 있다(Kristensen and Zeitlin 2005).

복지 지출의 중심축이 재교육 프로그램으로 이동하였다 하더라도 실직자에 대한 덴마크의 복지 지출은 1인당 국내 총생산의 약 60%에 육박하는 대규모로서 정부의 재정 부담과 노동시장의 경직성을 가져올 수 있다는 문제점을 안고 있었다(Hansen 2000). 이에 대한 해법으로 등장한 것이 코포라티즘을 분절화 하는 것이었다. 코포라티즘의 분절화는 두 가



출처: OECD, Employment Outlook (<http://www.oecd.org>).

(그림 4) GDP 중 노동시장프로그램(Labor Market Program) 공공 지출 비중

지 차원에서 진행되었다. 첫 번째 차원은 사용자의 고용보장의무를 완화시켜 자유로운 해고가 가능하도록 하는 것이었는데, 그 결과 덴마크는 유럽연합 국가들 중 영국과 더불어 해고가 가장 용이한 노동시장을 갖게 되었다(World Bank 2004, 36). 이러한 정책 전환은 고용보장을 과거와 같은 중앙 집중적인 단체협약의 대상에서 사실상 제외함으로써 코포라티즘을 분절화 하는 효과를 낳게 되었다.

두 번째 차원은 중앙 정부 차원에서 진행되던 단체협약을 지방 정부 또는 기업 단위로 하향 이동하는 한편, 노동조합과 기업 외에 지역 공동체의 다양한 이익집단이 참여하도록 개편하는 것이었다. 이러한 정책 전환의 결과 지역 공동체 단위에서 경제 현안에 이해관계를 가진 모든 이익집단이 공동으로 정책결정과정에서 참여하는 이른바 ‘협상 경제’(negotiated economy)가 탄생하게 되었는데, 이는 외부 경제 환경의 변화에 유연하게 대응할 수 있는 능력을 신장하고 노동시장의 유연성 증진에 대한 사회적 합의 수준을 끌어올리기 위한 노력의 일환이었다(Pedersen 2006; Green-Pedersen 2003). 협상 경제 체제는 전통적으로 높은 조직률을 바탕으로 코포라티즘을 주도해 왔던 노동부문의 목소리를 상대화시킴으로써 노동시장의 유연성을 목표로 하는 정책전환이 보다 용이하게 도입될 수 있는 구조를 창출한 것이었다.

코포라티즘의 분절화와 협상 경제 체제의 출범은 노동시장의 유연성 증대를 목표로 하

는 정책의 도입과 실행을 보다 용이하게 하였을 뿐만 아니라 복지 및 노동시장 정책에 대한 정부의 공공 지출 부담을 완화하는 효과를 낳았다. 이들 정책의 결정과 집행이 지역 공동체 단위로 이전됨에 따라 중앙 정부의 부담을 이들 지역 공동체가 분담하게 되었을 뿐만 아니라 지역 공동체 단위의 정책결정과정에 참여하는 기업 등 사적 경제 행위자들의 비용 부담이 증대하였기 때문이다. 그 결과 <그림 4>에서 보는 바와 같이 실업 급여와 재교육 프로그램 등 노동시장 정책에 소요되는 정부의 공공지출 비중은 꾸준한 하향세를 보이게 되었다. 여타 국가들과 비교하여 덴마크가 노동시장정책에 투여하는 공공 지출은 여전히 높은 편이지만, 그 비중이 꾸준히 감소하여 차상위 국가였던 네덜란드와 거의 동일한 수준에 이르게 되었다.

1990년대 이후 덴마크에서 실직자에 대한 재교육 프로그램과 코포라티즘의 분권화를 핵심으로 진행된 일련의 제도 개혁은 해외직접투자를 통한 생산 세계화의 비약적 증대로 인해 발생하는 복지 수요를 충족시키는 한편, 소규모 개방경제에 필수적인 국민경제의 유연성을 확보하기 위한 노력의 산물로 이해할 수 있다. 이를 통해 탄생한 유연안정체제는 복지 수요의 충족과 정부 재정 부담의 완화, 그리고 무엇보다 노동시장의 유연성 확보라는 정책 목표를 달성할 수 있도록 함으로써 해외직접투자의 비약적 증대에도 불구하고 덴마크가 산업 공동화와 실업률의 증가라는 부정적인 효과를 제어할 수 있는 토대를 제공해주었다.

그러나 이러한 거시 경제적 성과는 기존의 정치경제체제를 유연성의 확대라는 목표 하에 부단히 재구성함을 통해서 이룩된 것이었다. 덴마크의 제도 개혁을 특징짓는 핵심적인 요소는 노동시장을 비롯한 경제체제의 유연성을 시장 원리에 따른 유연성이 아니라 '제도적 유연성(*institutional flexibility*)'의 형태로 추구하고 있다는 점이다(Wilthagen and Tros 2004). 복지 지출의 중심을 재교육 프로그램으로 옮기고 코포라티즘을 분절화 하는 일련의 과정은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 제도적 유연성의 추구가 해외직접투자의 비약적인 증대가 야기하는 일련의 압력에도 불구하고 덴마크가 영미식 신자유주의 체제로 수렴하지 않고 높은 수준의 복지 지출과 코포라티즘적 이익대표체제를 유지할 수 있는 기초가 되고 있는 것이다. 그러나 다른 한편 제도적 유연성을 통해 세계화의 압력에 대응하고자 하는 이러한 시도는 덴마크의 정치경제체제가 부단히 변화해야 하는 이유가 되기도 한다. 소규모 개방경제체제에 필수적인 유연성이 부단히 재장착 되어야 하는 것이다.

IV. 결 론

1990년대 이후 덴마크 유연안정체제의 수립과 진화과정은 세계화의 심화에 따른 개별 정치경제체제의 변동이 기존의 '수렴-분산' 논쟁이 전제하는 것보다 복합적이고 중층적인 과정이라는 점을 확인시켜 준다. 자본 이동성을 핵심으로 하는 세계화가 덴마크와 같이 높은 수준의 복지 지출과 코포라티즘을 특징으로 하는 정치경제체제의 비효율성을 증가시켜 영미식 신자유주의 체제로의 수렴을 낳을 것이라는 전망은 해외직접투자의 비약적 증대를 통한 적극적인 세계화 전략에도 불구하고 덴마크의 거시경제지표가 신자유주의 체제를 채택하고 있는 국가들을 오히려 앞서고 있다는 점에서 설득력을 잃고 있다.

이러한 전망은 코포라티즘에 바탕을 둔 국가의 적극적인 복지 개입이 정치경제체제의 경직성을 가중시킬 것이라는 잘못된 가정에 기초해 있다. 이러한 가정은 덴마크와 같은 소규모 개방경제 국가들이 채택하고 있는 민주적 코포라티즘은 높은 수준의 사회적 응집력을 기초로 국민경제의 유연성을 확대하기 위한 역사적인 노력의 산물로서 발전되어 온 것이라는 점을 간과하고 있다는 점에서 근본적인 문제를 안고 있다. 덴마크와 같은 국가들은 소규모 개방경제의 운영에 필수적인 유연성을 영미식 신자유주의 체제와는 달리 국가의 적극적인 복지 및 노동시장 정책에 기초한 제도적 유연성을 통해 추구하고 있는 것이다. 덴마크 경제가 세계화의 압력에도 불구하고 건전성을 유지할 수 있는 것은 이와 같이 정치경제체제에 장착된 유연성에 기인하는 것이다.

덴마크의 정치경제체제가 제도적 유연성에 기초하고 있다는 점은 유연성이라는 목표를 달성하기 위한 제도 변화의 동학이 그 정치경제체제의 근본적인 속성임을 의미하는 것이기도 하다. 1994년 이후 세계화의 심화와 해외직접투자의 증대에 대한 대응으로 복지정책의 중심축을 실직자에 대한 재교육 프로그램으로 전환하고 코포라티즘의 분절화를 추진하는 일련의 과정은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이러한 정책들은 노동시장을 비롯한 경제체제 전반의 유연성을 증진시키면서 동시에 해외직접투자의 증대가 산출하는 부정적인 효과로부터 창출되는 복지 수요를 충족시키고자 하는데 그 목적이 있다. 이런 점에서 1990년대 이후 유연안정체제의 진화는 국가의 적극적인 복지 개입과 코포라티즘적인 이익대표체계를 기초로 하는 덴마크 정치경제체제의 전통적인 구성 원리의 연장선상에 존재한다고 할 수 있다. 그러나 그 기초의 일관성과는 별개로 코포라티즘의 분절화에서 확인되는 바와 같이 덴마크 정치경제체제의 제도적 구성이 변화를 거듭하고 있다는 점이 간과되

어서는 안 된다.

이 점에서 덴마크의 사례는 신자유주의 체제로의 수렴론에 대한 반론들이 전제하고 있었던 제도적 지속성의 관점에 내포된 문제점을 확인시켜 준다. 개별 정치경제체제의 변동이 제도적 구성의 역사적 맥락 속에서 경로 의존적인 형태로 진행된다는 점은 부인할 수 없는 사실이지만, 그것이 제도적 지속성이라는 정태적인 함의를 갖는 것은 아니다. 덴마크의 사례는 환경에 대한 반응과 상호작용 속에서 개별 정치경제체제의 제도적 구성이 끊임 없이 진화하고 있다는 것을 보여 주고 있는 것이다.

투고일 2011년 3월 30일

심사일 2011년 4월 11일

게재확정일 2011년 5월 2일

참고 문헌

- 배병인. 2010. “소규모 개방경제와 해외직접투자: 덴마크의 사례를 중심으로.” 『한국과 국제정치』 26권 2호, 177-198.
- 백창재 외. 2009. “생산 세계화의 다양성 I: 비교분석을 위한 시론.” 『한국정치연구』 18집 1호, 195-228.
- Agarwal, Jamua Prasad. 1997. “Effect of Foreign Direct Investment on Employment in Home Countries.” *Transnational Corporations* 6. No. 2, 1-28.
- Cameron, David. 1984. “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society.” In John H. Goldthorpe, ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, John L., John A. Hall, and Ove K. Pedersen, eds. 2006. *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Crouch, Collin and Henry Farrell. 2004. “Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to New Determinism.” *Rationality and Society* 16. No. 1, 5-43.
- Drejser, Ina, Frank Skov Kristensen and Keld Laursen. 1999. “Cluster Policies as a Basis for Industrial Policy: the Case of Denmark.” *Industry and Innovation* 6. No. 2, 171-190.
- Eatwell, John. 1995. “The International Origins of Unemployment.” Jonathan Michie and John G. Smith, eds. *Managing the Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Friedman, Thomas. 1999. *The Lexus and the Olive Tree*. New York: Farrar Straus & Giroux.
- Garrett, Geoffrey. 1998. "Global markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle." *International Organization* 52. No. 4, 787-824.
- Gereffi G. 1996. "Commodity Chains and Regional Divisions of Labor in East Asia." *Journal of Asian Business* 12. No. 1, 75-112.
- Green-Pederson, Christoffer. 2003. "Small States, Big Success: Party Politics and Governing the Economy in Denmark and the Netherlands from 1973 to 2000." *Socio-Economic Review* 1. No. 3, 411-437.
- Hall, Peter and David Soskice. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism." In Peter Hall and David Soskice, eds. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hansen, Hans. 2000. *Elements of Social Security*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.
- Hatch, Walter and Kozo Yamamura. 1996. *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kaspersen, Lars Bo. 2006. "The Formation and Development of the Welfare State." In John L. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pesersen (2006).
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- _____. 2003. "Small States and Small States Revisited." *New Political Economy* 8. No. 1, 9-30.
- Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists." *World Politics* 58, No. 2, 167-206.
- Kristensen, Peer Hull. 2006. "Business Systems in the Age of "New Economy": Denmark Facing the Challenge." In John L. Campbell, John A. Hall and Ove K. Pesersen (2006).
- Kristensen, Peer Hull and Jonathan Zeitlin. 2005. *Local Players in Global Games: The Strategic Constitution of a Multinational Corporation*. Oxford: Oxford University Press.
- Kuttne, Robert. 2008. "The Copenhagen Consensus: Reading Adam Smith in Denmark." *Foreign Affairs* 87. No. 2, 78-94.
- Madsen, Per Kongshøj. 2004. "The Danish Model of Flexicurity: A Paradise—With Some Snakes." In Hedva Sarfati and Giuliano Bonoli, eds. *Labor Market and Social Protections Reforms in International Perspective*. Aldershot: Ashgate.
- _____. 2006. "How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labor Market in a

- Scandinavian Welfare State.” In John L. Campbell, John A. Hall, and Ove K. Pedersen (2006).
- Martin, Cathie Jo. 2006. “Corporatism in the Postindustrial Age: Employers and Social Policy in the Little Land of Denmark.” In John L. Campbell, John A. Hall, and Ove K. Pedersen (2006).
- Ministry of Science, Technology and Innovation. 2009. *Danish universities in transition: Background report to the OECD examiners panel*. Copenhagen.
- Ohmae, Kenichi. 1990. *The Borderless World*. New York: Harper Collins.
- Pedersen, Ove K. 2006. “Denmark’s Negotiated Economy.” In John L. Campbell, John A. Hall, and Ove K. Pedersen (2006).
- Pierson, Paul. 1998. “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity.” *Journal of European Public Policy* 5. No. 4, 539-560.
- Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.
- Rhodes, Martin. 1998. “Globalization, Labour Markets and Welfare States: A Future of ‘Competitive Corporatism’?” In Martin Rhodes and Yves Mény, eds. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. London: Macmillan.
- Schwartz, Herman. 1994. “Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s.” *World Politics* 46. No. 4, 527-555.
- Senghass, Dieter. 1985. *The European Experience: A Historical Critique of Development Theory*. Leamington Spa, U.K.: Berg.
- Sturgeon, Timothy J. 2002. “Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization.” *Industrial and Corporate Change* 11. No. 3, 451-496.
- Swank, Duane. 1998. “Funding the Welfare State: Global Taxation of Business in Advanced Market Economies.” *Political Studies* 46. No. 4, 671-692.
- Tanzi, Vito. 1996. *Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems*. IMF Working Paper No. 96-141.
- World Bank. 2004. *Doing Business, 2004: Understanding Regulation*. Washington D.C.: World Bank.
- Wilthagen, Ton and Frank Tros. 2004. “The Concept of “Flexicurity”: A New Approach to Regulating Employment and Labor Markets.” *Transfer: European Review of Labor and Research* 10. No. 2.
- UNCTAD. 2010. *World Investment Report*. New York: UNCTAD.

ABSTRACT

The Effect of Production Globalization: The Danish FDI and Corporatism

Byoung-Inn Bai | Kookmin University

The purpose of this study is to assess critically the so-called convergence-divergence debate through the lens of the Danish experiences since the 1990s. The convergence-divergence debate has revolved around whether the convergence on the Anglo-Saxon neoliberal model would take place. Notwithstanding their relative achievements, both sides of this debate have relied heavily on the static analysis. This is especially the case to those who argue that neoliberal convergence is not likely due to the institutional stickiness of national political economies. Yet, the Danish case reveals that the emphasis on the institutional stickiness is misleading to fully grasp the political economic changes under the globalization. With the dramatic growth of the foreign direct investment outflow since the 1990s, Danish political economic system has evolved into the more flexible and decentralized one known as the flexicurity system. The creation of this system represents Denmark's commitment to institutional flexibility, which combines generous welfare benefits and active labor market policies under the auspice of democratic corporatism. While this system is far from the neoliberal one by any means, it at the same time moves away from the traditional institutional formation of the Danish political economy by reshuffling it. Unlike the expectations from the convergence-divergence debate, the institutional change taking place under the globalization is neither monolithic nor static. The Danish case reveals that institutional innovation rather than institutional stickiness is conventional practice of the day.

Keywords: convergence-divergence, production globalization, foreign direct investment, corporatism, flexicurity system, institutional flexibility, small open economy