네덜란드의 복지국가개혁과 남성부양자모델의 약화

여지영

서울대 사회복지연구소 연구원/ 세종대학교 행정학과 겸임교수

소위 복지국가 위기 이후 등장한 개혁의 양상들 중에서 성(gender)과 관련하여 주목할만한 구조적 변화의 하나는 남성부양자 모델(male breadwinner model)이 약화되고 있다는 점이다. 즉, 남성은 생계부양자이고 여성은 가정내 재생산노동(care work) 담당자라는 전통적 성별 노동분업구조가 붕괴되고 있음을 발견할 수 있는데, 여러 국가들 중에서도 가장 두드러진 변화를 보인 나라는 네덜란드이다.

네덜란드는 복지국가 위기를 타개하기 위해 시간제 취업을 정규적 노동형태로 활성화하고 노동시간을 단축함으로써 여성의 취업률을 증대시키는 한편, 남성도 가정내 재생산노동에 공동 참여하도록 촉진하는 전략을 추구하였다. 남성부양자모델에 기초했던 사회복지정책은 기혼여성에게 개인별 수급권을 부여하고 성차별적 조치를 폐지하였으며, 유급노동의 의무없이 복지급여를 수급할 수 있었던 독신모에게 취업을 강제하는 등, 개개인의 경제적 자립에 기초하여 복지수급권을 획득하도록 하는 방향 전환을 하였다. 이러한 네덜란드의 변화는 전통적 남성부양자 가족에서와는 달리, 잠재적으로 여성이 남성과 국가에 대한 경제적 의존으로부터 벗어나 동등한 성관계(gender relations)를 형성할 수 있게 하는 유리한 조건으로 기능할 수 있다는 점에서 긍정적이다.

그럼에도 불구하고, 네덜란드의 개혁은 재정위기를 타개하고자 하는 근본적 한계를 안고 있었기 때문에, 남녀가 동등한 노동참여를 할 수 있도록 하는 부수적인 사회적 지원체계를 마련하지 않았으며, 그로 인해 여전히 많은 여성이 재생산노동을 담당하는 것으로 결과되었다. 특히 독신모의 경우 강하게 잔존하는 남성부양자 이데올로기의 영향과 유급노동 및 재생산노동의 이중적 부담에 대한 정책적 고려의 부재 탓으로 인해 복지개혁의 불리한 영향을 받고 있는 것으로 나타난다.

◆ **주제어: 네덜란드(the Netherlands), 복지개혁, 남성부양자모델, 성 관계(gender relations), 재생산노동(care work)**

I. 서론

국가마다 구체적 시기는 다르지만, 대략 80년대 이후 서구 복지국가들은 기존의 복지국가 발전의 방향들을 일부 혹은 전면적으로 수정하는 개혁의 길을 걸어왔다. 이에 대해서 여러 논자들은 신보수주의 혹은 신자유주의의 이념적 득세로 해석하기도 하고, 전지구적 자본주의의 확대와 포스트 포디즘적 생산방식으로의 구조적 전환이라는 복지 자본주의의 효율적 적응으로 해석하기도 한다. 재

구조화를 초래한 원인을 무엇으로 보든간에 대다수 복지국가의 개혁이 드러내는 양태들을 간단히 말하면, 노동동기와 효율을 강조하고 시민의 권리와 함께 책임을 강조함으로써 결과적으로 복지재정의 긴축과 시장적 유인을 강화하는 방향을 지향한다는 공통점을 보이고 있다(김태성·성경륭, 1993). 그럼에도 불구하고 복지국가 개혁의 구체적 맥락은 국가마다 차이가 존재하는데, 그 중에서 이 글은 특히 네덜란드의 복지국가 개혁이 보여주는 성(gender)과 관련한 특징적 변화에 주목하고자 한다.

페미니스트 학자를 중심으로 한 복지국가 비판론 중의 하나는 복지국가가 남성부양자 모델(male breadwinner model)을 기반으로 하고 있어, 여성의 남성에 대한 의존과 사회적 배제를 지속화한다는 것이다. 이러한 시각은 복지국가에 대한 기존의 연구에서 성(gender) 관점이 결여되어 있음을 비판하고, 대안적으로 남성편향적 시각에서 벗어난 새로운 분석도구를 개발하려는 시도로 발전되었다(Bussemankert and Van Kersbergen, 1994; Daly, 1994; O'Connor, 1993; Orloff, 1993, 1996; Sainsbury, 1996). 이는 성 인지적 관점에서 볼 때, 복지국가가 성불평등을 재생산하는 측면을 드러낼 뿐만 아니라 여성친화적일 수 있는 잠재성을 규명하고자 하는 시도이기도 하다. 하지만, 최근 한 연구에서 복지국가 발전이 계층간 불평등 및 빈곤의 완화에 주요하게 기여하였음은 주목할만하지만, 국가별로 복지의 성과지표와 여성의 경제적 지위간에는 일관된 결과를 보이지 않음이 확인되어, 복지국가는 '절반의 성공'에 그친 것은 아닌가 하는 문제제기도 있었음에 비추어 볼 때(이상록, 2001), 복지국가와 성의 관계는 간단한 논결이 어려운 문제이다.

그럼에도 불구하고 복지국가 위기 이후 진행된 개혁의 양상들 중에서 전통적인 남성부양자 모델이 약화되고 있다는 특징적 경향을 찾아볼 수 있는데, 이는 기존의 종속적 남녀관계를 변화시키고 성평등한 복지국가 창출의 가능성이 있다는 점에서 주목할 만하다. 여러 국가들 중에서 특히 네덜란드는 '결합 시나리오(Combination Scenario)'라는 정부의 공식적 정책하에 그러한 변화 경향을 가장 두드러지게 보이고 있는 나라로 주목된다(Kremer, 2001). 이 글은 네덜란드의 복지국가체제가 남성부양자 모델에서 변화하는 경향을 검토하고, 그것이 성 관계와 여성복지에 미칠 영향을 분석함으로써, 그러한 변화의 긍정적 측면과 한계에 대해 지적하고자 한다. 우리나라의 경우 그간 여성복지 문제가 다른 부문에 비해 상대적으로 쟁점화되지 못했지만, 2001년부터 여성부가 설치되는 등, 향후 사회정책에서 여성문제가 주요 의제로 등장할 가능성이 크다. 따라서 성과 관련한 서구 복지국가의 변화 특성을 검토해 보는 것은 우리나라 여성복지의 방향에 대해 많은 시사점을 제공하리라 본다.

이 글의 순서는 먼저 복지국가와 남성부양체계에 관한 기존의 논의들을 간략히 검토한 후, 네덜란드의 복지국가 개혁이 남성부양자 모델에서 변환되고 있는 양상들을 제시한다. 마지막으로 그러한 변화가 성 인지적 관점에 비추어 어떠한

가능성과 한계를 가지는지 논할 것이다.

II. 남성부양체계와 복지국가

1. 복지국가와 성별 노동분리

남성부양체계로서 복지국가를 바라보는 시각은 복지국가가 전통적인 노동의 성별분리를 지속하는 측면에 초점을 둔다. 모든 사회에서 기본이 되는 인간의 재생산노동, 즉 출산, 아동양육, 노인보호 그리고 노동력의 보호 등을 포함하는 일련의 활동들이 전산업사회에서는 전형적으로 친족에 기반한 가족경제를 통해 수행된 반면, 산업사회 이래로는 두가지의 새로운 제도적 장치가 그 역할을 담당하는데, 바로 남성부양체계와 복지국가이다(Robertson, 1991). 순수한 형태의 남성부양체계는 재생산활동에서 여성의 전문적 특화를 특징으로 하며, 남성은 주된 생계책임자로서 재생산과정의 재정적 측면에 대해 책임을 지는 엄격한 성별 노동분업체계이다. 이러한 재생산노동은 가정내에서 사적으로 이루어지는 무급노동이기 때문에 결과적으로 기혼여성은 남편에 경제적으로 의존하게 된다. 그러나 산업사회에서의 이러한 남성부양체계는 순전히 사적 체계로서 유지되기보다는 공공의 지원하에 재생산과정을 수행할 수 있게 되는데, 즉 다양한 제도를 통해 공적 기관들이 재생산 활동의 일정부분을 책임지는 형태로 사적 영역에 개입하는 '복지국가'가 바로 그것이다(Sommestad, 1998).

이러한 맥락에서 복지국가체계에 대해서 공적 가부장제로 평하거나, 복지국가의 사회적 시민권이 남성중심적임을 지적한 논의들은, 복지국가가 노동의 성별분리에 기반한 남성부양체계를 지속하고 무급 재생산노동자로서 여성의 역할을 고수함으로써, 결과적으로 여성의 경제적 독립을 저해하거나 남성의존성을 강화한다고 비판하는 것이다(Holter, 1984; O'Connor, 1993; Orloff, 1993). 즉, 복지국가의 사회적 시민권이 시장의 임금소득에 기초한 남성의 '독립'을 강조하지만, 무급 재생산노동을 담당하고 있는 여성의 남성에 대한 '의존' 문제는 도외시하며, 결과적으로 성차별화된 복지급여를 제도화하고 있음을 지적한다(Orloff, 1996). 이러한 차별의 근본적 발생원인은 생산노동과 재생산노동에서의 성별 차이에서 비롯하며, 그것은 복지국가에서의 남녀간 사회적 시민권에 대한 차별적 접근으로 귀결하는 것으로 본다.

그렇지만 복지국가의 본질을 남성부양체계로 규정하는 것은 과잉단순화의 오류를 범하기 쉬운데, 왜냐하면 복지국가간에 다양한 변이 요소들에 따라 남성부양체계의 강고함의 정도는 다른 것으로 나타나기 때문이다. 따라서 복지국가를 남성부양체계로 등치시키는 것보다는 다양한 변이의 양상과 요인들을 밝히는 것이 중요할 것이다.

따라서 O'Connor(1993)와 Orloff(1993)에 따르면, 복지국가에서 여성은 남성과 달리 유급노동에 접근할 수 있는 정도, 즉, 취업하는 것을 용이하게 하는 사회적 서비스에 어느 정도 접근할 수 있는가가 여성의 핵심적 이익을 반영하는 지표로서, 이러한 변수에 따른 복지국가의 분석이 중요함을 지적하였다. O'Connor는 이러한 차원들을 '개인적 자율성(personal autonomy)'이라는 것으로 개념화했는데, 이는 개인이 사적 혹은 공적 의존으로부터 탈피하는 정도를 의미한다. 그런데 이러한 개인적 자율성의 증진을 위해서 여성에게는 유급노동이 결정적으로 중요하게 된다. 그것은 여성들이 가족내 남편과 아버지로부터의 독립성을 높이고, '독립적'인 시민으로서의 완전한 지위를 요구하는 주요한 방법이며, 또한 노동력을 '탈상품화(decommodification)'(Esping-Andersen, 1990)하는 노동관련 복지급여에의 접근권을 획득하기 위한 전제조건이기 때문이다. 이러한 과정은 결국 '남성 부양자-여성 가정주부'라는 가족내 성별분업구조를 붕괴시키는 중요 요소로 작용할 것이다. Orloff(1993) 또한 유사한 맥락에서 복지국가의 급여가 여성이 유급노동에 접근하는 것을 가능하게 하고, 독립적으로 가구를 형성, 유지할 수 있는 능력에 기여하는 정도를 고찰할 필요성을 제기하였다. 자율적 가구를 형성하고 유지할 수 있는 능력은 여성이 결혼이나 동거 등의 관계를 형성함에 있어서 자유로울 수 있는 권리를 의미하는데,[1] 복지국가 하의 남성들은 이러한 자율적 가구형성 능력을 전형적으로 자신들의 시장노동을 통해 획득하며, 또한 가계 부양자라는 지위에 의거하여 국가로부터 가족유지에 필요한 비용들을 보상받거나 지원받는다. 그러나 여성들의 자율적 가구형성 능력은 남성부양체계에 기반한 복지국가의 성별 노동분리 구조하에서는 제한될 수밖에 없으며, 단지 복지국가의 다양한 정책기제에 따라 상대적으로 확대될 여지가 있을 뿐이다. 즉, 남성부양자로부터 자유롭게 여성이 독립적 생활을 영위할 수 있는 가능성은 제한적이지만 여성의 취업을 용이하게 하는 사회적 급여와 서비스체계에 따라 달라질 수 있는 것이다.

이러한 맥락에서 Lewis(1992)는 복지국가의 사회정책체제가 남성부양자 가구를 전제하고 있는 정도에 따라 복지국가를 구분하고자 하였다. 즉, '남성 부양자/여성 전업주부'라는 전형적 가구형태 - 기혼여성은 노동시장에서 배제되고 사회

1) 이는 Lister의 "탈가족화(defamilialization)" 개념과 유사하다. 그것은 사회권을 평가하는 기준으로서, 개별 성인들이 가족관계와는 무관하게 유급노동이나 사회보장 급여를 통하여 사회적으로 적정수준의 삶을 유지할 수 있는 정도를 의미하는 것으로서 제시되었다(Sainsbury, 1996: 39에서 재인용). 유사하게 Esping- Andersen(1999)은 기존의 탈상품화 개념이 상품화되기 이전 상태에 있는 여성들에게 적합하지 않다는 점을 언급하고, 그러한 여성들은 시장 의존성이 아니라 가족에의 의존성이라는 차원에서 분석되어야 하며, 여성의 독립에는 복지국가의 '탈가족화' 정책이 요구된다고 보았다. 따라서 그는 '탈가족화'는 개인의 가족에의 의존도를 경감시키는 정책, 가족 혹은 결혼의 상호의무관계와는 상관없이 개인의 경제적 자원에 대한 통제권을 극대화하는 정책의 정도를 의미하는 것으로 사용하였다.

보장수급권 및 조세와 관련하여 남성에게 굳게 종속되며, 공적 지원없이 가정내에서 요보호자를 돌보는 일을 떠맡도록 되어 있다. - 에 깔린 전통적 성 관계를 지지하는 복지정책체제일수록 여성의 지위는 부정적이며, 반면에 부부 공히 유급노동을 하는 맞벌이 가구를 지지하는 복지정책체제일수록 여성의 지위는 높은 것으로 평가된다. 사회복지 수급권과 관련해서 볼 때, 이러한 복지국가체제간의 차이는 수급권의 부여가 부양자 혹은 소득자인가 아니면 피부양자인가에 따라 상이하게 결정되는 차이를 반영하는 것이며, 보다 본질적으로는 여성을 '노동자'로서 인식하는 정도의 차이를 반영하는 것이다(Sainsbury, 1996).

Sainsbury(1996)는 복지국가의 두 가지 이념적 체제로서 '남성부양자 모델'과 '개인주의 모델'을 제시하였다. 그는 가족 이데올로기가 복지의 혜택과 기여의 단위, 수급권의 본질이라는 면에서 사회정책에 미치는 영향, 그리고 가족내 성별 노동분리를 강화하는 여러 정책들에 미치는 영향, 그리고 여성이 행하는 재생산노동이 유급이냐 혹은 무급이냐 등에 따라 모델을 구분하였다(<표 1> 참조).

<표 1> 남성부양자 모델과 개인주의 모델의 변이의 차원들

모델 / 차원	남성부양자 모델	개인주의 모델
가족 이데올로기	결혼에 대한 찬양 엄격한 성별노동분리 남편=소득자 아내=재생산노동자	선호되는 가족형태 없음 성별 역할의 공유 아버지=소득자/재생산노동자 어머니=소득자/재생산노동자
수급권(entitlement)	배우자간 차별 존재	배우자간 동일함
수급권의 기초	가계부양자라는 지위	시민권 혹은 거주민이라는 지위
급여의 수령	가구 단위	개인 단위
급여의 단위	가구 혹은 가족	개인 단위
기여의 단위	가구 단위	개인 단위
과세	부부 합산과세 피부양자에 대한 소득공제	개인별 과세 개인별 동등한 조세감면제도
취업 및 임금정책	남성에 우선적	양성 모두를 대상
재생산노동이 이루어지는 영역	주로 사적 영역	강력한 국가의 개입
재생산노동	무급	유급

자료: Sainsbury, 1996: 42.

남성부양자 모델은 결혼과 가정내 남녀간의 엄격한 노동분업을 지지하며, 전일제의 취업 남성가장이 가족을 부양할 것을 전제한다. 따라서 복지의 수급권은 가족부양의 원칙에서 가계 부양자의 지위를 가진 가장인 남성에게서 발생하기 때문에, 아내의 급여에 대한 권리는 남편의 수급권으로부터 나오거나 가족내 피부양자라는 지위로부터 나오게 되며, 개인의 독자적 수급권은 존재하지 않는다. 급여, 기여, 과세가 이루어지는 단위는 가족이며, 최저임금과 복지급여의 수준은 가족임금을 반영한다. 또한 자녀와 아내를 부양하는 것을 보상하기 위해 피부양자에 대한 조세감면의 혜택이 존재한다. 그리고 성별 노동분리 이데올로기는 노동시장과 임금정책에도 영향을 미쳐 남성에게 유리한 고용과 임금수준을 결과한다. 공·사 영역간의 구분이 확고하여 재생산노동은 사적인 무급노동의 형태로 가정내에서 수행되는 특징을 보인다. 결국 이러한 남성부양자 모델의 특성을 고수하는 국가일수록 독립적 권리로써 여성의 복지가 실현되는 데에 불리한 국가라 평할 수 있다.

이상의 논의에서 볼 때, 복지국가에서 남성부양체계는 여성의 지위에 직접적 영향을 미치는 구조라고 볼 수 있고, 그것은 사회내 성별노동분업의 이데올로기가 어느 정도로 강하게 유지되는가, 그리고 여성이 행하는 무급 재생산노동의 부담을 사회적으로 어떻게 분담하고 보상해 주는가에 따라 영향 정도는 다를 것이다. 즉, 복지국가가 무급 재생산노동의 사회적 구성 방식에 영향을 미치는 메카니즘은 국가마다 상이할 것인데, 그것의 여하에 따라 사회내 성 관계(gender relation)는 달라질 수 있다. 따라서 복지국가 위기 이후 진행된 개혁들이 '여성친화적'인 정도는 기존의 남성부양모델을 어느 정도 고수하는가에 따라 가변적일 수 있으며, 이는 유급 생산노동과 무급 재생산노동의 분리로 인한 여성의 분절된 시민권을 회복시켜 주는 것에 대한 전략적 측면들이 고려되는 정도에 달려있다.

2. 남성부양체계 복지국가로서의 네덜란드

네덜란드는 Esping-Andersen(1990)의 분석틀에 의하면 사회민주주의적 복지국가체제로 분류될 수 있는 반면, Sainsury(1996)의 모델기준에 의하면 스웨덴, 미국, 영국 등의 국가보다도 가장 남성부양자 모델에 가까운 나라로 분류된 나라이다. 즉, 페미니스트적 관점에서 볼 때, 네덜란드는 탈상품화와 보편주의, 사회적 통합의 달성 정도가 높은 나라임에도 불구하고, 남녀간의 노동분업체계를 통해 사회적 재생산이 이루어지고 남성가장을 중심으로 한 복지급여체계를 갖고 있는 남성부양자 복지국가의 특성이 강한 나라인 것이다. 하지만 최근 20년간 복지국가 재구조화의 과정에서 네덜란드는 이러한 전통적 남성부양자 모델을 가장 두드러지게 전환하는 특징을 보인다.

소위 복지국가 위기 이전의 네덜란드 여성에 대해 단적으로 표현하면, 낮은

경제활동참여율과 결혼 혹은 남편을 통한 생계유지라는 특징으로 요약할 수 있다. 네덜란드 여성의 낮은 경제활동참여율은 남성 부양자 이데올로기를 극적으로 드러내 주는 지표로서, <표 2>에서 보는 바와 같이 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 수준을 보이고 있다. 특히 80년 이전 기혼여성의 취업율은 극히 낮은 수치를 보이고 있어, 남성이 가계부양자이고 여성은 결혼을 통해 가정내 재생산 노동을 담당하는 전형적인 성별노동분업에 기초한 남성부양자 모델의 특성을 보인다.

<표 2> 여성의 경제활동 참여율의 변화, 1960-1980 (16-64세)[1)]

(단위: %)

국가 \ 연도		1960	1970	1980
네덜란드	여성	26	31	36
	기혼여성	7	17	33
미국	여성	43	49	60
	기혼여성	34	44	55
영국	여성	46	51	58
	기혼여성	35	49	62
스웨덴	여성	50	59	74
	기혼여성	41	55	76

자료: Sainsbury, 1996: 105.
주: 1) 영국의 수치는 16-60세에 대한 수치임.

서구 국가들 중에서 특별히 네덜란드 여성의 취업율이 저조한 이유에 대해서는, 전통적으로 아동은 가정내에서 양육해야 한다는 관념이 네덜란드에서 지배적이었으며, 또한 네덜란드가 비교적 수세기 동안 경제적으로 풍요로운 국가였다는 점이 여성들을 전업주부에 만족하게 만드는 데 영향을 미친 것으로 지적된다(Pfau-Effinger, 1998). 그리고 네덜란드가 1차세계대전 중 중립국의 입장이었기 때문에 다른 유럽국가들에서처럼 여성들이 남성을 대신해 공장에 나가 일해야 할 필요성이 적었던 데에서 찾을 수도 있다(Barrell and Genre, 1999). 그나마 취업한 여성들 중에서도 특히 기혼여성의 시간제 취업자의 비중이 상당히 높다는 사실은 여성이 무급 재생산노동자로서의 역할과 취업노동자로서의 역할을 병행했음을 보여 주는데(<표 3> 참조), 이는 남성부양자 이데올로기와 여성의 타협물이라 볼 수 있다. 즉, 기혼여성의 취업이 증가하고 있다 하더라도 문화적 측면에서 여전히 사적으로 자녀를 양육하는 것이 바람직하다는 네덜란드의 전통은 많은 여성들을 억압하고 있었으며, 따라서 취업여성의 입장에서 시간제 취업을 유지하면서 아동양육을 병행하는 것이 가장 합리적이고 현실적인 타협안이었다(Plantenga, 1996).

<표 3> 취업자 중 시간제 취업자의 비율(1979년)

(단위: %)

	네덜란드	미국	영국	스웨덴
전 체 (1979년)	16.6	16.4	16.4	23.6
여 성	44.0	26.7	39.0	46.0
남 성	5.5	9.0	1.9	5.4
시간제 여성취업자 중 기혼여성비 (1980년)[1)]	63	29	55	57

자료: OECD, 1991: 46.

주: 1) Sainsbury, 1996: 108.

이처럼 여성의 경제활동참여율이 낮은 사회적 상황이 남성부양자 가구를 전제로 한 복지국가급여의 제도화를 가능하게 했다고 볼 수 있다. 즉, 노동시장참여를 근거로 부여되는 사회복지수급권에서 여성의 배제는 여성은 남성과 국가에 의존하여 부양받는 존재로 인식됨으로써 정당화되었다. 그 결과 네덜란드는 남성가구주 가구에 대해 세제, 임금, 사회복지 등에서 유리한 급여제도를 갖고 있었다. 조세체계와 관련해서 본다면 1973년에 이르기까지 부부간에 합산과세가 이루어졌고, 또한 84년까지는 남성가장에게만 차별적으로 기본 세액공제가 적용되었다. 사회복지 수급권에 있어서도 1985년 연금개혁이 이루어지기까지 기혼여성은 개별적 연금수급권을 갖지 못했으며, 실업보험의 경우 1987년 이전에는 연장급여를 수급하기 위해서는 가계부양자라는 조건이 충족되어야 했다. 또한 1985년 이전 시기의 국가보험체계에서 보험료의 산정과 기여는 가구를 단위로 하여 이루어지는 등 남성부양자 가족이 모든 사회정책의 기본적 전제로서 가정되었다. 즉, 생계유지의 기본단위로서 가족이 상정되었는데, 이는 국가정책의 주된 초점은 이러한 가족의 유지와 보호를 위한 것이었기 때문이다(Sainsbury, 1996).

따라서 이러한 남성부양자 모델에서 남성부양자가 부재하는 독신모 집단은 문제가 되는 집단인데, 이 때 국가는 부재하는 남성부양자의 역할을 대신할 것인지를 결정해야 한다. 복지개혁 이전 네덜란드는 기혼여성을 가정에 머무르도록 하는 정책과 일관되게, 독신모도 가정에 머무르면서 자녀양육을 다할 수 있도록 지원함으로써 국가가 남성부양자의 역할을 대신하는 정책을 폈다. 1965년부터 도입된 사회부조제도는 자신의 벌이를 할 수 없는 사람과 요건을 채우지 못해 실업급여의 자격이 없는 사람들을 모두 포괄했는데, 그 중 독신모들은 노동의 의무로부터 제외되었고, 자녀 연령이 16세가 될 때까지 최저임금의 70%에 해당하는 자산조사 급여를 받을 수 있었다. 특히 네덜란드 사회내에 전통적으로 강했던 모성 이데올로기의 존재는 생계부양자가 없는 여성들이 비교적 후한 급여를 요구할 수 있도록 하였다(Bussemaker et als., 1997).

이렇게 볼 때, 네덜란드의 기혼여성과 독신모는 상이한 지위에서 복지혜택을 볼 수 있었는데, 즉, 전자의 집단은 노동시장과 복지권리에서 배제되었지만 남편인 생계부양자에게 부여되는 복지 수급권을 통해 보호된 반면, 남성부양자가 없는 독신모들은 재생산노동의 제공자라는 지위 때문에 오로지 자신의 권리로서 급여를 받을 수 있었다. Lewis and Hobson(1997)이 제시한 독신모에 관한 '재생산 체제(care regimes)'[2]라는 개념틀에 비추어 보면, 네덜란드의 독신모에 대한 처우는 '재생산노동 제공자 사회임금(Caregiver Social Wage)' 모델에 해당하는데, 즉, 독신모들은 재생산노동 제공자로서 인식되고, 생산노동에 참여하지 않더라도 그들의 재생산 역할에 대한 보상으로서 국가로부터 적절한 사회임금을 받을 수 있었다. 이는 독신모에 대한 높은 수준의 보호를 보장하는 체제이긴 하지만, 기본적으로 기혼여성의 남편에 대한 강한 의존을 전제하는 정책논리이며, 따라서 강한 남성부양자 모델에 속하는 것이다.

네덜란드의 이러한 강한 남성부양체제는 복지국가 개혁의 과정에서 남녀간의 노동의 동등화를 통해 사회적 재생산의 구조를 재편하는 것으로 수정되는데, 아래에서 보다 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

III. 네덜란드 복지국가의 개혁

1. 개혁의 배경과 개요

80년대 이후 진행되어 온 여성취업의 증가와 노동시장의 유연화 경향, 가족구조의 변화 등은 정규의 전일제 남성취업과, 가장의 소득 및 사회적 기여를 통해 부양받는 안정된 가족을 전제하는 남성부양자 모델의 설명력을 약화시켰다. 남성부양자 모델이라는 정책적 가정을 전환한 국가들을 찾아보기란 어렵지 않지만 그 중에서도 네덜란드는 가장 두드러진 전환을 보인 국가이다.

70년대 후반, 80년대 초반의 네덜란드의 상황은 두 번의 석유파동의 후유증

2) 이는 '재생산노동 제공자 사회임금(Caregiver Social Wage)' 모델과 '부모/노동자(Parent/Worker)' 모델이라는 이상적 유형으로 구분되는데, 복지국가에서의 독신모의 무급 재생산노동을 보상하는 주소득이 어디에서 나오는가, 즉 독신모가 노동자 혹은 어머니로서 취급되는가 그리고 두 가지 종류의 노동이 어떻게 인지되는가에 따라 결정된다. '재생산노동 제공자 사회임금' 모델에서는 어머니들은 재생산노동을 제공하는 사람이라는 기본적 가정하에, 독신모가 재생산노동에만 집중할 수 있도록 양육기동안 시장임금에 상응하는 적절한 사회적 급여를 제공한다. 따라서 독신모들은 노동시장에 참여하도록 강제되지 않는다. 반면 '부모/노동자(Parent/Worker)' 유형에서는 독신모들은 노동시장에 참여함으로써 적절한 소득을 얻는다(Lewis and Hobson, 1997). 이 두 모델은 독신모에 대한 사회적 보호수준이 높다는 공통점에도 불구하고, 남성부양이데올로기를 전제하는가에 있어서 차이가 있다.

으로 인해, 심각한 통화위기, 인플레이션, 공공부문 적자 및 높은 실업율 등으로 요약되는 당시의 여타 유럽복지국가들의 모습과 유사했다. 60년대 이래로 급속히 성장한 복지국가의 공공 사회적 지출은 80년대 초에 GDP의 60%에 달했고, 재정적자는 GDP의 약 10%에 달했으며, 기업이윤과 투자는 감소하고 더불어 경제활동인구의 감소가 정부의 재정부담을 더욱 가중시켰다. 그러나 1990년 이래로 네덜란드의 경제성장률은 유럽연합(EU)의 평균치를 상회할 정도로 개선되었으며, 탄탄한 재정구조와 낮은 인플레이션으로 안정적 발전가능성을 보이는 것으로 평가된다(Eriksson and Udden-Jondal, 1997). 네덜란드의 실질경제성장률은 1988-98년 평균 3.0% 성장률을 보였으며, 이는 EU 평균치인 2.1%를 상회한다. 그리고 실업률은 1991-97년 평균 6.2%로 EU 평균치인 10.2%보다 낮은 수치를 기록했다(OECD, 2001; <표 4> 참조).

<표 4> 네덜란드의 주요 경제지표

(단위: %)

	GDP 성장률[1]		실업률[2]	
	1998	2000	1998	2000
네덜란드	3.7	4.5	4.1	2.8
미 국	4.4	5.2	4.5	4.0
E U	2.8	3.4	9..9	8.3

자료: OECD
주: 1) 1995년 가격과 환율기준
2) OECD의 표준화된 실업률

이러한 '네덜란드의 기적'은 국제적 관심의 대상이 되었는데, 특히 실업률의 하락과 정부 적자의 감소, 여성의 노동시장참여 증가라는 세 가지 점에서 관심이 집중되었다. 이러한 네덜란드의 성공이 창출된 계기는 복지국가의 경제·사회적 재구조화를 위한 전략으로서 1982년에 이루어진 소위 '바르세나르 협정(Wassenaar Agreement)'이 그것인데, 네덜란드에서는 이를 대중적으로 'polder model'라고 부른다(Kremer, 2001). 이는 네덜란드가 국가의 경제 위기 상황에 직면하여 1982년 바르세나르(Wassenaar)에서 노·사·정, 소위 사회적 동반자들이 다음의 개혁적 조치들에 대해 합의한 것을 의미한다. 그것은 첫째, 네덜란드 복지국가의 긴축 방향으로의 개혁, 둘째, 임금수준의 동결, 셋째, 일자리를 재분배하고 여성의 낮은 노동시장 참여율을 제고하기 위해 시간제 일자리를 조장하는 것 등으로 요약된다.

네덜란드의 공공재정의 악화는 사회보장개혁의 직접적 원인이었는데, 1980년대 초반 GDP의 약 2/3가 정부에 의한 재분배적 지출이었으며, 취업자 10명 중 8명이 사회적 급여를 수급하고 있었다. 이러한 상황은 1970년대를 거쳐 84년까

지 악화되었는데, 그 기간동안 취업율은 하락한 반면 사회보장수혜는 지속적으로 증가했기 때문이다(Barrell and Genre, 1999). 특히 네덜란드의 실업급여와 연금 그리고 네덜란드 특유의 장애보험급여는 퇴직전 최종임금의 80%를 보장하는데다 물가연동이 되어 있어서 만성적 적자요인으로 작용하고 있었다(최영기, 2001). 이러한 상황은 복지개혁을 급여수준 동결, 수급자격 기준의 강화, 복지 운영의 민영화 등을 통해 재정지출을 줄이는 방향으로 이루어지게 만들었다. 예컨대 장애급여의 경우 1990년대 초반에 수급자격기준을 까다롭게 수정하였으며, 1998년의 장애급여의 개혁은 고용주가 정부 혹은 민간 보험자에게 노동자의 5년간 급여요구 경력에 대한 보험료를 지불하도록 함으로써 고용주가 장애인 노동자의 재활과 작업장내 장애발생 예방에 힘쓰도록 하는 유인을 강화했다(Barrell and Genre, 1999).

또 한편 기업주에 대하여 세율 및 사회보장 기여금 수준을 인하해주는 대신, 노동자에 대하여 노동시간의 단축과 함께 임금수준의 동결이 합의되었다. 83년 이후 임금·물가 연동제가 폐지되기 시작하여 85년 경에는 거의 모두 삭제되었으며, 동기간 중 실질임금은 9% 하락하였다. 이러한 실질임금의 하락은 과도한 복지비용을 삭감하기 위하여 퇴직전 최종소득의 80%까지 보장되던 각종 사회복지 급여수준을 하향조정하고 수급대상을 엄격하게 제한하는 조치와 함께 이루어졌으며, 그 결과 최저임금에 연동되어 있던 많은 사회적 급여의 수준이 하락하였다(최영기, 2001).[3)]

'바르세나르 협정(Wassenaar Agreement)'의 주요 내용 중의 또 하나는 바로 시간제 일자리를 양성함으로써 남녀 모두의 취업률을 제고하는 것이었다. 시간제 일자리는 네덜란드의 노동시장의 유연화를 용이하게 하는 수단으로서 뿐만 아니라 실업률을 효과적으로 줄이는 수단으로서 인식되었다. 특히 90년대 들어 네덜란드 정부는 시간제 취업의 확대를 위해 정책적으로 시간제 취업자의 노동시장 내 지위를 강화하는 조치를 단행하였다. 1993년 1월에 네덜란드 정부는 법정 최저임금과 최저휴가수당에서 노동시간 기준의 적용을 폐지함으로써 법정 최저임금이 주당 노동시간에 관계없이 15-64세 연령의 모든 노동자에게 적용 가능하도록 하였으며, 같은 취지에서 96년 11월에는 취업자의 노동시간에 따른 불평등한 대우를 금지하는 법을 시행하였다(Plantenga et als., 1999). 이 법은 시간제 노동자에게도 임금, 휴가수당, 초과근로수당, 상여금, 직업훈련 등과 같이 단체협상에 의해 합의된 부분에서 전일제 취업자와 동등한 권리를 부여받도록 하는 것이었다. 따라서 개인이 시간제 노동을 하는 비용은 그다지 크지 않고, 시간제 노동자들은 규정상 소외 받지 않게 되었다. 그 결과 1983-96년 간 취업자 중 시간제 노동자의 비율은 20%에서 29%로 증가했는데, 이 수치는 유럽연합 평균의 거

3) 74년 이후 네덜란드의 사회적 급여수준은 최저임금에 연동되어 있었고, 최저임금은 또다시 민간 협약임금인상율에 연동되어 있었다(최영기, 2001).

의 두 배에 달한다(OECD, 2001).

이처럼 시간제 취업을 조장하는 것 외에, 전일제 노동시간을 줄이는 조치도 병행되었다. 90년대 중반 이래로 노동시간에 대한 논의는 노사간 단체협상의 의제로 상정되었으며, 그 결과 98년 1월부터 전체 사업장의 약 40%에서 주당 36시간 노동시간이 협약되었다(Plantenga et als., 1999). 이러한 노동시간의 점진적 단축은 일자리를 나눔으로써 실업을 해결하고, 동시에 여성과 같은 잠재적 노동력을 활성화시키는 조치로서 이루어진 것으로 볼 수 있다.

이러한 네덜란드의 노동시장과 사회복지의 개혁이 외형적으로 경제 및 공공재정의 위기 지표를 누그러뜨리는 데 성공적이었다는 최근의 논의들에도 불구하고, 노동자와 여타 국민들의 삶의 질에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서는 또 다른 본격적 논의의 과정이 필요할 것이다. 여기서는 여성의 복지라는 차원에서 이러한 개혁의 영향을 개관하는 것으로 한정하고자 한다. 아래에서는 상기의 개혁과정들이 크게 여성의 경제활동에 미친 영향과 여성의 복지수급권에 미친 영향을 초점에 두고 논의한다.

2. 여성의 경제활동참여의 증대와 시간제 노동의 촉진

네덜란드의 노동시장개혁은 시간제 취업을 창출하고 유지할 수 있도록 함으로써 여성의 경제활동참여를 증대시켰고 결과적으로 평균 노동시간을 감소시켰다는 특징적 평가를 받는다(Barrel and Genre, 1999). 네덜란드의 개혁의 결과, 여성의 낮은 경제활동참여율은 서서히 증가하면서 90년대 이후에는 여성의 노동시장참여율이 OECD 평균치를 상회하는 정도로 증가하였다(<표 5> 참조). 이러한 증가는 다른 국가에 비해 다소 급격한 양상을 보이고 있다는 점이 특이한데, 이는 타 국가에 비해 남성부양자 모델의 전환이 급속히 이루어졌음을 의미한다. 특히 주목할 점은 여성의 노동시장참여율의 증가와 함께 시간제 취업자의 비율이 OECD 평균에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 시간이 흐를수록 그 비중은 커지고 있다는 사실이다. 이는 여성취업의 증가가 상당부분 시간제 취업의 증가로 인한 것임을 의미한다.

<표 5> 네덜란드 여성의 노동시장참여율의 변화(25-54세)

(단위: %)

	1990년	1997년	2000년
네덜란드	57.9	69.6	73.0
(시간제 취업자의 비율)[1]	(50.8)	(54.6)	-
OECD 평균	63.6	67.8	68.2
(시간제 취업자의 비율)	(25.1)	(26.5)	-

자료: OECD, 2001.

주: 1) 주당 30시간 미만 근로하는 경우를 의미함.

이러한 노동력 구조의 변화를 추동한 요인에는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 일정정도 네덜란드의 국가정책에 의해 전략적으로 유도된 결과라고 볼 수 있다. 네덜란드 정부는 사회정책의 기초로서 소위 '결합 시나리오(Combination Scenario)'라는 이상적 모델을 지지하였는데, 그것의 핵심적 요소가 바로 시간제 노동의 보편화였다(Kremer, 2001). 이 시나리오에 따르면, 남녀는 부부로서 유급노동과 가정 내 무급 재생산노동을 병행할 것이라는 가정 하에서, 그들에게 동등한 기회를 부여하기 위해 주당 최대 32시간의 노동시간을 설정하고 있다. 남녀 공히 노동시장에의 참여와 함께 가정내 재생산노동에 참여할 것을 강조하는 것은 모든 성인 개인이 생활조건에 관계없이 자신의 생계를 스스로 유지하고 돌볼 수 있는 환경을 조성하고자 하는 정책적 목표를 담고 있는데, 이는 명백히 남성부양자모델의 폐기를 의미한다. 그리하여 네덜란드는 유럽에서 남성 시간제 노동자의 비율이 가장 높은 국가이며[4], 특히 6세 미만의 어린 자녀가 있는 여성의 취업률이 80년대에 비해 90년대에 크게 증가하였음을 볼 수 있다. 그 중에서 특히 시간제 노동을 하는 기혼여성의 비율이 크게 늘어나고 있음을 알 수 있다(<표 6> 참조).

<표 6> 네덜란드의 6세 미만 자녀가 있는 부부의 취업형태의 변화

(단위: %)

	남성 전일제/ 여성 전일제	남성 전일제/ 여성 시간제	남성 전일제/ 여성 전업주부	부부 모두 일하지 않음
1985년	3.0	15.1	67.4	8.2
1994년	3.5	37.9	41.5	6.9
1999년	4.2	47.8	31.5	3.5

자료: OECD, 2001: 135.

노동시간의 유연화 경향은 복지국가 위기 이후 다른 유럽 국가에서도 나타나는, 네덜란드만의 독특한 현상이라고 보기 어렵다. 하지만 네덜란드에서 독특한 것은 시간제 노동의 활성화를 통해 남녀간 동등한 노동시간의 분배와 함께 유급생산노동과 무급 재생산노동간의 동등한 시간의 분배를 강력하게 강조한다는 점이다. 다른 국가들이 여성의 노동시장참여 증가에 따라 전통적으로 여성이 행하던 재생산노동을 사회화하거나 상업화하는 것으로 대처한 반면, 네덜란드에서는 남녀간의 유급노동시간을 재조직화함으로써 가정내 재생산노동을 남녀가 동등하게 수행하도록 하는 독특한 전략을 추구했다고 볼 수 있다. 이는 재생산노동의

4) 1997년 현재 네덜란드 남성 취업자의 10.6%가 시간제 취업자인데, 이 수치는 OECD 평균인 6.5%보다 훨씬 높다(OECD, 2001).

책임을 여전히 사적 부문에 남겨둔 것인데, 이는 정부의 재정지출을 줄이고자 한 복지개혁의 방향에서 나온 것으로 볼 수 있다. 또 한편 네덜란드에서는 전통적으로 재생산노동은 사적이고 비공식적으로 이루어지는 것이 바람직하다는 사회통념이 강했기 때문에, 모든 시민생활에서 유급 생산노동과 무급 재생산노동의 병립이 가능하도록 하는 식으로 개혁이 추구되었다고도 볼 수 있다(Plantenga et als., 1999).

그런데 이러한 시간제 노동의 촉진은 실업문제의 해결과 같은 정부의 정책수단적 측면으로서 뿐만 아니라 여성해방적 맥락에서 지지되었다는 점에서 더욱 가능할 수 있었다. 즉, 네덜란드의 여성운동 진영이 시간제 노동의 활성화에 일정정도 영향을 미쳤다고 볼 수 있는데, 그들은 남녀가 자신의 노동시간을 유급 생산노동과 무급 재생산노동에 동등하게 배분할 수 있도록 근본적으로 노동시간을 재조직화할 것을 주장하였다(Pfau-Effinger, 1998). 이에는 노동조합 또한 협력하여 시간제 노동의 증진을 위한 정부의 강력한 정책개발을 촉구했으며, 그 결과 시간제 일자리에서 비교적 높은 수준의 근로조건과 사회보장급여를 결과할 수 있었다.

요컨대, 네덜란드의 복지국가 개혁은 여성의 유급 노동에의 참여를 급속히 증대시켰는데, 그것을 가능하게 한 것은 남성도 여성과 동일하게 무급 재생산노동에 참여할 수 있도록 전반적 노동시간을 단축하고 시간제 노동을 정규화하는 정부 정책의 영향으로 볼 수 있다. 게다가 이는 남녀간 성별 노동분리구조를 타파하고자 하는 성평등 전략과 동일한 맥락에서 지지될 수 있었기 때문에 더욱 가능했다고 본다.

3. 여성의 복지수급권의 변화

네덜란드의 전통적 남성 부양자 이데올로기는 여성의 낮은 노동시장참여율로써 확인되지만, 이는 다시 노동시장참여를 근거로 부여되는 사회복지수급권에서 여성이 배제됨으로써 여성은 남성과 국가에 의존하여 부양받는 존재로 인식되었다는 점에서도 확인할 수 있다. 단적으로 노동하는 남편이 있는 기혼여성에게는 복지급여에 대한 독자적인 수급권이 주어지지 않았는데, 이러한 점들은 80년대부터 진행된 개혁 속에서 변화의 경향을 보이게 된다.

80년대 이후 네덜란드에서의 가장 중요한 경향 중의 하나는 사회보험법에서 기혼여성에 대한 공식적 차별을 단계적으로 제거해왔다는 점이다. 여성에게 사회적 급여에 대한 접근권을 부여함으로써 수혜자들의 성 구성비를 극적으로 변화시킨 두 가지 개혁은 1985년도의 연금개혁과 1987년의 실업보험개혁이다. 1985년 남녀간에 동등한 연금권리를 도입하는 입법을 통해 기혼여성도 독자적 연금수급권을 획득하게 되어 배우자간 동등한 50%의 연금을 수급하게 되었다. 1987년의 실업보험개혁은 연장급여의 수급요건에서 가계부양자여야 한다는 조건

을 폐지했으며, 아동양육기간을 취업기록과 동등하게 취급하는 조치를 취하였다. 그 결과 여성의 실업보험급여 이용률이 1988년에 처음으로 남성과 비슷하게 되었다(Sainsbury, 1993). 또한 1985년에는 의료보험을 제외한 국가보험체계에서 기여 단위를 가구에서 개인으로 변화시킴으로써 개인별 수급권을 위한 기초를 다지게 되었다.

또한 네덜란드는 남녀의 역할변화에 중요한 영향을 미칠 수 있는 부모휴가(parental leave) 제도를 공공부문에서 1989년에, 민간부문에서 1991년에 도입하였다. 이는 부부간 양도불능의 개인적 권리로 규정하여 남성이 자녀양육 등 무급 재생산노동에 참여하도록 유도했으며, 노동자와 노동시장(그리고 고용주)간의 연계가 중단되지 않도록 시간제 휴가로 규정하였다. 즉, 부모휴가를 이용하고자 하는 노동자는 6개월 간에 걸쳐 주당 20시간으로 노동시간을 줄일 수 있도록 하였다[5](Bruning and Plantenga, 1999). 이러한 시간제 부모휴가제의 배경은 한편으로는 유급 생산노동과 무급 재생산노동간의 재분리를 촉진하는 것이었고, 또 한편으로는 여성의 노동시장 재진입을 둘러싼 문제를 줄이고자 한 것으로 볼 수 있다.

남성부양자 모델의 정책가정에 있어서 결정적인 변화는 90년대 중반의 독신모에 대한 복지정책 변화에서 전적으로 드러난다. 즉, 모든 시민의 경제적 자립과 무급 재생산노동에 대한 사적 책임이라는 네덜란드 복지개혁의 기조는 독신모에게도 예외없이 적용되었다. 기존의 사회부조제도가 폐기되고 1996년 1월이 도입된 일반사회부조법(nABW: nieuwe Algemene Bijstandswet)에 따르면, 네덜란드 정부는 독신모를 포함한 모든 여성이 노동시장에 참여할 것을 가정하는 정책 전환을 하였다. 즉, 독신모들은 가장 어린 자녀가 5세에 도달하면 일을 하도록 강제되었다. 유급노동을 촉진하기 위해 아동보육비용에 대한 특별조세감면의 혜택의 폭을 확대하고, 특히 시간제 노동을 조장하기 위해서 충분한 소득을 벌지 못하는 경우 일정액의 소득지원이 이루어졌다. 이러한 독신모에 대한 개혁은 '재생산노동을 하는 모성'에 근거하여 부여되던 권리가 '유급노동을 하는 모성'에 근거한 권리로의 변환을 의미하며(Knijn and Van Wel, 2001a), 그리하여 독신모는 더 이상 보호의 대상이 아니라 스스로 생계부양자이자 재생산노동의 책임자인 것으로 간주되기 시작했다.

특히 영미에서는 증대하는 독신모의 규모와 그들에게 부여되는 도덕적 낙인을 중심으로 정치적 논쟁이 이루어지고 그로 인해 복지개혁이 진행된 경향이 있는 반면, 네덜란드는 70년대 이후 독신모 가구의 급격한 증가가 없었고, 또한 그

5) 초기의 부모휴가제는 시간제 여성 노동자를 제외하는 경향이 있었는데, 97년 7월부터 법이 수정되었다. 따라서 노동자들은 일정 수의 휴가시간에 대한 자격이 주어지는데, 그것은 주당 평균 노동시간에 13을 곱한 것이 된다. 시간제 노동자들은 더 이상 배제되지 않으며, 또한 휴가를 이용하는 자는 3개월의 전일제 휴가를 가지거나 혹은 휴가 수급권을 6개월 이상의 시간에 걸쳐 분산시킬 선택권이 있다(Bruning and Plantenga, 1999).

들의 도덕성에 관련된 사회적 논쟁이 존재하지 않았음에도 불구하고 그들에 대한 복지개혁이 단행되었다는 점이 특이한데, 이는 근본적으로 복지국가의 재정위기라는 외적 조건이 중요하게 작용했음을 부인할 수 없다. 하지만 그것에는 평등기회위원회(the Council for Equal Opportunity)의 페미니스트적 사고들이 주요한 영향을 미친 것으로 지적된다. 그 위원회의 주된 관심은 과세 및 사회보장에서의 개별 수급권 확대, 여성의 유급노동을 통한 남성소득으로부터의 독립이었는데, 네덜란드 정부는 그 위원회의 많은 주장들을 수용했다(Knijn and Van Wel, 2001a). 따라서 네덜란드 정부는 남녀를 불문하고 개인적 선택이 가능한 사회적 조건을 만들기 위해, 여성이 노동시장에 진입하는 데 있어서의 장벽을 제거하려는 정책목적을 갖고 있었으며, 그것은 남성부양체계를 폐기하고 노동의 성별분리를 수정하는 것이었다. 이러한 정부의 동등기회정책이 90년대의 복지개혁에서 독신모를 포함시키는 데 기여했다고 볼 수 있다.

요컨대, 80년대 이후 네덜란드 여성, 특히 기혼여성들은 전반적인 노동시장참여의 확대와 더불어 사회적 급여에 대한 개인적 수급권을 획득하는 경향을 보인 반면, 독신모들은 가정내 재생산노동자라는 지위에 의거한 복지 수급권 대신에 유급노동을 통한 수급권을 획득하도록 규정되었다. 이러한 경향은 여성의 경제적 독립을 향상시키고 성별 노동분리구조를 해소하며, 결과적으로 여성의 지위를 향상시킬 수 있는 유리한 조건으로 기능할 수 있는데, 실질적으로 그러한 결과가 드러났는지 아래에서 평가해보기로 한다.

Ⅳ. 네덜란드의 복지개혁과 남성부양자 모델의 약화: 가능성과 한계

1. 유급노동에의 접근성과 성별 노동분리의 변화

남성부양자 모델에서 남녀 모두 생계부양자임과 동시에 가정내 재생산노동을 스스로 책임지도록 하는 개인주의 모델로 전환한 네덜란드의 변화는, 성 인지적 관점에서 볼 때, 기존의 전통적 성별 노동분리에 수정을 가하고, 나아가 여성의 경제적 독립과 자율성을 고양함으로써 평등한 남녀관계를 향한 사회적 조건을 마련할 수 있다는 점에서 진일보한 변화로 평가할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 실제로 여성의 경제활동이 남녀 동등한 노동분담의 양태로 결과되었는가에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

현실에 있어서 네덜란드의 변화는 남녀간의 동등한 노동시간에 근거한 평등한 '이중 생계부양자(dual breadwinner)/이중 재생산노동자(dual carer) 가족모델'(Pfau- Effinger, 1998)과는 아직은 거리가 멀다. <표 7>에 의하면 네덜란드

는 주당 노동시간이 EU 평균보다 짧고, 전일제 노동시간에 있어서 남녀가 비슷하며, 비교적 장시간 일하는 시간제 취업자 중 여성의 비중이 비교적 높다는 점에서 다른 국가들에 비해서는 어느 정도 성평등적 취업양상을 보인다고 볼 수 있다. 그러나 남성의 주당 노동시간 대비 여성의 주당 노동시간의 비율을 보면, EU 평균치인 80.4%에 훨씬 못 미치는 66.1%로 나타난다. 다시 말하면 네덜란드 여성들은 남성들보다 훨씬 적은 시간을 유급으로 일한다는 것인데, 이는 가정내 재생산노동의 부담과 관련지을 수 있다. 즉, 정책적으로 남녀 공히 동등한 생산 및 재생산노동을 분담할 것을 촉진함에도 불구하고, 여전히 여성들이 남성보다 유급 생산노동은 적게 하면서 무급 재생산노동의 책임을 더 많이 지고 있다고 볼 수 있다. 이를 통해 여성의 남성에 대한 경제적 의존이 지속되고 있음을 추정할 수 있다.

<표 7> 노동시간체제와 성평등(1996년)

(단위: 시간, %)

	네덜란드	영국	독일	스웨덴	EU 평균
전일제 취업자의 평균 노동시간(주당)	39.4	43.9	40.0	40.0	40.4
남성의 전일제 시간 대비 여성의 전일제 시간 비중	98.7	88,8	97.3	99.5	94.4
25시간 이상의 장시간 시간제 여성 취업자의 비중	17.9	10.6	8.7	24.8	9.4
10시간 미만의 단시간 시간제 여성 취업자의 비중	18.8	10.8	6.6	4.1	5.9
남성의 주당 노동시간 대비 여성의 주당 노동시간 비중	66.1	69.1	80.1	84.5	80.4

자료: Plantenga et als.(1999: 101)에서 재인용

이러한 노동시간의 차이는 결과적으로 시장을 통한 복지의 수급 결과에 영향을 미친다. 즉, 여성의 상대적으로 적은 노동시간은 저임금과 낮은 수준의 복지급여로 결과될 것이기 때문이다. 특히 네덜란드가 복지국가 개혁의 과정에서 복지급여수준의 감축과 수급요건의 강화 등 복지긴축을 동시에 실시했다는 점을 고려하면, 이러한 남녀간 취업양상의 차이는 유급노동을 통한 복지권 획득의 결과에 있어서 심각한 남녀간 격차로 귀결될 가능성이 크다. 이런 점에서 네덜란드의 변화는 여성에게 또다른 위험성을 내포한다. 즉, 경제적 독립과 자율성의 고취를 위한 여성의 유급노동자화는 역설적으로 여성이 생존을 위해 시장에 의존해야 하는 새로운 종속상황을 결과할 수 있으며, 이는 여성이 남편에 의존하

는 것에서 시장에 의존하는 것으로 바뀌는 것에 불과하다고 볼 수 있다. 결국 적정임금의 보장을 통한 경제적 독립이 전제되지 않으면 여성은 저임금과 낮은 수준의 복지급여에 직면함으로써 시장과 남편을 통한 여성의 의존은 지속될 수 밖에 없을 것이다.

그렇다면 정책적 방향과는 달리 왜 남녀간에 동등한 유급노동과 무급노동의 조직화가 이루어지지 않았을까? 이에 대해서는 두 가지 방향에서 생각해 볼 수 있다. 하나는 여성의 시간제 취업이 자발적인 합리적 선택에 의한 것으로 볼 수 있다는 것과, 다른 하나는 무급 재생산노동의 남녀간 동등한 재조직화의 실패로 여성이 비자발적으로 선택한 결과로 볼 수 있다는 것이다. <표 8>을 보면 네덜란드는 6세 미만의 자녀가 있는 부부의 경우 영국이나 스웨덴에 비해 '남성 전일제/여성 시간제'의 형태로 취업한 비율이 높으며, 희망하는 취업형태 또한 '남성 전일제/여성 시간제' 형태가 압도적이다. 따라서 여성의 시간제 취업비율이 남성보다 높은 것은 개인의 취업선호가 반영된 것으로 해석할 수 있다. 이는 한편으로는 네덜란드에서 아동보육 등 재생산노동의 사회화 수준이 낮고, 또 다른 한편으로는 아동은 가능한한 가정에서 사적으로 양육되어야 좋다는 아동기에 대한 전통적인 관념이 강하기 때문에, 그러한 조건 하에서 여성이 재생산노동과 취업을 병행할 수 있는 형태를 희망하는 비율이 높게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 따라서 시간제 노동은 개인의 자기만족이라는 목적과 자녀양육이라는 어머니들의 도덕적 딜레마에서 하나의 해결책으로 존재하는 것으로 볼 수 있다 (Pfau-Effinger, 1998). 그러나 합리적 선택 혹은 선호도라는 것이 어떤 상황적 조건 하에 결정되어지는 것임을 전제해 보면, 그러한 상황적 조건 중에 재생산노동에 대한 사회적 지원체계의 부재가 상당한 비중을 차지하고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. OECD의 연구에 의하면, 자발적으로 원하지 않은 시간제 노동자는 압도적으로 여성임(70-85%)으로 드러나는 것을 볼 때, 여성의 취업 여건에 대한 보다 적극적인 사회적 개입이 중요함을 인정하지 않을 수 없다 (OECD, 1993; 1995).

<표 8> 6세미만 자녀가 있는 부부의 실제 및 선호하는 취업형태(1998년)

(단위: %)

구분 / 국가	남성 전일제/ 여성 전일제	남성 전일제/ 여성 시간제	남성 전일제/ 여성 전업주부	기 타
네덜란드				
실제	4.8	54.8	33.7	6.7
선호	5.6	69.9	10.7	13.8
영국				
실제	24.9	31.9	32.8	10.4
선호	21.3	41.8	13.3	23.6
스웨덴				
실제	51.1	13.3	24.9	10.7
선호	66.8	22.2	6.6	4.4

자료: OECD, 2001: 136.

이렇게 볼 때, 여성과 남성간에 동등한 노동시간의 배분이 나타나지 않는 이유의 또 다른 측면은, 재생산노동을 여전히 사적 영역으로 인식한 정부가 가정 내 재생산노동을 사회적으로 재 조직화하는 데 소극적이었던 점에서 찾을 수 있다. 정부는 여성들이 일하러 나오도록 조장하는 한편, 그들에게 중요한 재생산노동의 대체에 관해서는 단지 부부의 공동의 책임이라는 원칙 하에 사적 영역에 남겨 두었다. 예컨대 아동보육의 경우 네덜란드에서는 전통적으로 가정 내 보호가 지배적이었기 때문에 아동보육시설의 사회적 공급은 매우 저조했는데, 1990년에 들어서야 네덜란드 정부는 아동양육비에 대한 조세감면혜택을 폐지하고, 대신에 아동보육시설의 공급을 확대하는 재정지원을 규정한 입법을 함에 따라 네덜란드의 아동보육시설은 증가하기 시작했다(Gustafsson, 1994). 하지만 주로 고용주와 노동자의 비용 부담 하에 시장에서 공급이 이루어지는 방식이었기 때문에 저소득층에게는 접근의 어려움이 있었으며, 또한 낮은 수익을 예상한 시장에서 보육시설이 충분히 공급되지 않아 보육대상아동의 일부만을 포괄할 수 있었다. 그 결과 1996년까지 학령기 미만 아동의 단지 10%만이 보육시설을 이용할 수 있었으며 많은 대기자가 있었다고 한다(Knijn and Van Wel, 2001b). 또한 1991년 도입된 부모휴가제도의 경우 무급이며 단지 6개월의 단기간동안 시간제로 이용할 수 있었기 때문에 남성을 가정내 재생산노동에 끌어들이는 데에는 한계가 있었다. 따라서 가정 내에서 수행되던 재생산노동의 부담을 덜어 줄 충분한 사회적 서비스의 공급이 결여된 상황 하에서 재생산노동의 책임은 사적으로 가정에 남겨졌으며, 전통적 성별 노동분리 이데올로기의 영향은 그것을 다시 여성의 책임으로 돌아가게 했던 것으로 볼 수 있다.

이러한 귀결은 네덜란드의 복지개혁이 기본적으로 재정위기에서 출발했다는 점에서 예견된 한계일 수 있다. 재정의 부족 상황에서 실업 극복이라는 정부의 과업 수행은 시간제 노동의 촉진과 함께 재생산노동을 남녀의 사적 책임으로 수

행되도록 하는 것이 가장 비용 절감적인 전략이었을 것이다. 따라서 남녀간에 동등한 노동분담을 통한 남성부양체계의 약화는 정부의 성평등이라는 명시적 목표에 의해 지지되었음에도 불구하고 재정 위기라는 원천적 한계 속에서 여성의 이익을 증대시키는 방향으로 결과되지는 못했다.

2. 복지개혁과 독신모의 경제적 자립

복지국가의 수급권(entitlement)이 어디에 기초하고 있는가에 따라서 여성의 자율성 혹은 독립성에 미치는 영향은 다를 수 있는데, 그 점에서 볼 때, 네덜란드의 전략은 Sainsbury(1996)가 상정한 이상적 개인주의 모델과는 거리가 있다. Sainsbury의 개인주의 모델에서의 수급권의 기초는 시민권(citizenship) 혹은 거주민의 지위에서 나오는 것으로 상정된다. 즉, 모든 시민은 유급생산노동에 한정되지 않는 다양한 과업을 갖고 있다는 점을 인정함으로써 보편적으로 수급권을 부여받는다. 따라서 유급노동과 무급 재생산노동은 사회적으로 동등한 평가를 받으며, 무급 재생산노동은 그 자체로서 수급권이 부여되는 것이다. 반면 여성의 노동시장참여의 증대를 꾀한 네덜란드의 전략은 '시장'을 통한 선별적 수급권 창출이라는 점에서 차이가 있다.

이러한 관점에서 독신모에 대한 복지개혁을 평가해 보면, 독신모가 타인과 국가에 대한 의존을 줄이고 독신모의 경제적 자립으로 귀결되었다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 독신모에 대하여 '보호대상자'의 관점에서 단호하게 '취업모'의 관점으로 바꾼 1996년의 복지개혁은 양면적이었기 때문이다. 즉, 독신모들은 부부가구와 달리 생계와 가정내 재생산에 대한 책임을 혼자서 져야 하는 집단인데, 그 법이 시행되면서 독신모들의 생산 및 재생산노동의 이중 부담을 덜어주는 정책은 별로 없었다. 공공아동보육의 권리에 관한 규정의 마련없이 단순히 어머니들에게 노동의 의무를 확대 적용하였으며, 재생산노동의 부담을 동시에 안고 있는 자, 특히 독신모를 별도로 다루는 입법은 도입되지 않았다. 또한 개혁법에 따르면 독신모의 자립을 지원하고 원조할 책임을 지방 정부에 부여하였는데, 지방정부는 독신모의 취업과 자립을 원조하는 데 있어서 어머니의 재생산노동의 부담을 어떻게 고려해야 하는지 명확히 파악하지 못하고 있었다. 따라서 대상 독신모에게 법규를 엄격히 적용하여 취업을 강제하거나 혹은 즉시 취업할 수 없는 사람으로 분류하거나, 또은 행정관료의 재량적 판단에 맡기는 등 비일관적 양상을 보였다(Bussemaker et als., 1997). 결국 기혼여성의 유급 노동자화는 시간제 노동이나 노동시간의 단축을 통하여 남녀가 공동책임을 진다는 '결합시나리오(Combination Scenario)'에 의해 정책논리가 설정되었지만, 독신모와 관련한 정책은 그들이 행하던 재생산노동을 어떻게 할 것인가에 대해 명확한 정책논리가 만들어지지 못함으로써 독신모들을 생산과 재생산노동의 딜레마에 빠지도록 만들었다. 그 결과 독신모들은 취업하더라도 시간제 노동의 선택이 불가피

했는데, 그것은 충분한 소득을 제공하는 것이 아니었기 때문에 높은 빈곤의 위험에 노출되었다. 이는 남성부양자모델의 단순한 폐기가 여성의 이익과 동일시될 수 없음을 보여주는 것이다. 즉, 여성이 전통적으로 행하던 재생산노동에 대해 사회적 개입이 뒤따르지 않으면, 여성의 이중노동부담은 지속될 것이며, 특히 독신모 집단은 자본주의 시장에 가장 취약한 상태로 노출될 뿐이다.

요컨대 남녀간 동등한 노동 수행에 대한 네덜란드의 전략은, 재생산노동을 사회화하지 않고 여전히 사적 영역에 남겨둔 채 남녀간의 책임으로 규정함으로써 재생산노동에 대한 공적 개입의 필요성을 제거했으며, 특히 재생산 노동을 분담할 배우자가 부재한 독신모의 경우에는 명확한 정책논리를 갖지 못했다. 이는 남성부양자 모델의 폐기가 가정내 재생산노동의 사회적 재편을 전제로 이루어져야 함에도 그것은 복지국가의 재정 축소 방향에서 무시되었던 것으로 보여진다. 결과적으로 기존의 가정내 불평등한 남녀간 권력관계 속에서 사적 영역에 남겨진 재생산노동이 남녀간에 동등히 배분되기 보다는 여전히 여성에게 집중되는 양상으로 나타났으며, 특히 독신모는 전통적 보호대상자에서 제외됨으로써 오히려 불리한 상황에 빠지고 있는 것으로 드러났다.

Ⅴ. 결론

네덜란드에서 남성부양자 모델의 약화는 그것이 성 인지적 관점에서 해방적 잠재력과 동시에 새로운 종속의 가능성을 안고 있음을 보여준다. 해방적 잠재력은 전통적 복지국가가 남성부양자 가구를 전제함으로써 여성의 남성에 대한 의존을 유지하고 독자적 사회권을 부여하지 못했던 측면을 극복하며, 여성의 유급 생산노동에의 접근과 남성의 무급 재생산노동에의 접근을 동시에 추구함으로써 성평등한 노동의 기회를 열 수 있다는 점에 있다. 반면에 그것은 실질적으로 여성의 경제적 독립이 충분히 가능하도록 하는 부대 조건을 창출해 주지 않으면, 여성을 자본주의 시장이라는 또다른 불리의 상황으로 몰아내는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 여성억압의 과정이 될 수도 있다. 즉, 여성이 담당하던 재생산노동에 대해 국가의 공적 개입을 확대하거나 남성이 실질적으로 재생산활동에 동등히 참여할 수 있도록 하는 노동시간 및 복지체계의 재조직화가 병행되지 않으면 여성의 경제적 자립은 귀결될 수 없다. 특히 시간제 노동을 축으로 한 '결합 시나리오(combination scenario)'의 성공은 시간제 노동의 '정규화(normalization)' 정도에 달려있다. 즉, 시간제 노동의 임금수준과 사회적 급부에서의 보상 등이 적절하게 이루어지지 않으면 시간제 노동의 보편화와 그것을 통한 경제적 자립은 이루어질 수 없을 것이다.

따라서 보다 바람직하게 상정해 볼 수 있는 새로운 전략은 남녀의 경제적 독

립과 더불어 재생산 노동의 전면적 사회화이다. 이는 남녀의 전일제 취업을 가정하고 가정내에서 사적으로 이루어지는 재생산노동에 대한 공적 개입을 최대한 극대화하는 전략으로서, '부모/노동자(parent/worker) 모델'(Lewis and Hobson, 1997)로 분류되는 스웨덴이 대표적으로 이러한 정책방향을 보이는 국가이다. 그러나 이 전략은 고실업의 상황과 노동시장의 유연화가 진행되는 상황 속에서 남녀 공히 전일제의 고용이 가능한가의 문제와, 정부 재정을 감축해야 하는 시대적 제약을 고려해 보면 상당히 불리한 것일 수 있다. 그런 점에서 보면 네덜란드의 전략은 일면 실용적이고 현실적인 방책이었다고 볼 수 있다. 사회의 재생산활동의 부담을 무급으로 시민에게 돌리되 남녀 동등히 배분되도록 함으로써 성평등의 명분을 동시에 추구할 수 있었기 때문이다. 특히 재생산활동을 사적 영역으로 보는 문화적 전통이 강한 네덜란드의 특성은 정부가 그러한 전략을 선택하는 데 상당히 유리한 상황적 조건으로 기여했다고 볼 수 있다. 그렇지만, 그것은 무급 재생산노동을 남녀간에 공유할 수 있도록 하는 사회적 지원체계의 미비로, 재생산 노동에 대한 여성의 책임을 온존시키면서 동시에 남성부양체계 하에서 주어지던 복지급여를 삭감함에 따라, 결과적으로 여성의 취약성을 증대시킨 것으로 평가할 수 있다.

결국 남성부양자 모델의 폐기가 진정으로 여성에게 유리한 것이 되기 위해서는 그 모델이 실행되는 방식에 달려 있다는 점이 매우 중요하다. 특히 네덜란드의 경우 여성들이 남성보다 더 시간제 노동을 하는 경향이 강함을 고려해 볼 때, 재생산노동을 민감하게 인식하는 정책이 결정적으로 중요해진다. 특히 유럽국가들에서 급속히 하락하는 출생률이나 요보호 노인의 증대 현상 등을 고려하면 모든 사회가 필요로 하는 재생산노동을 보다 균등히 공유하고 그것을 보상하는 정책들에 관심이 두어져야 할 것이다. 또한 생애과정에 걸친 다양한 유형의 노동들간의 전환과, 유급 생산노동 및 무급 재생산노동간의 전환을 촉진하는 정책들, 저임금의 유동적 일자리에 종사하는 사람들의 사회적 보상 문제 등에 정책적 관심이 두어져야 할 것이다(Lewis, 2001). 이는 남성부양자 모델의 폐기가 복지국가의 재정위기를 타개하는 방편으로서가 아니라, 재정난의 한계 속에서 진정으로 남녀가 노동을 공동분담하는 사회체제의 모색에 집중할 필요성을 강조하는 것이다.

우리나라는 네덜란드와 마찬가지로 가족주의 이데올로기가 지배적이고, 남녀간에 성별노동분리가 상당히 확고하다는 점에서 강한 남성부양자 모델에 속하지만, 그럼에도 불구하고 여성의 경제활동참여율[6]이 꾸준히 증가하고 있고, 독신가구의 증가 등 삶의 개인주의화가 진행되고 있다는 점에서 남성부양자 모델의 적

6) 우리나라 여성의 경제활동참여율은 선진복지국가들의 수준에는 미치지 못하지만, 전체 여성의 경제활동참여율은 80년 42.8%에서 90년 47.0%, 2000년 48.3%로 증가했으며, 특히 기혼여성의 경제활동 참여율은 85년 41.0%에서 99년 47.9%로 증가했다(통계청, 2001).

합성이 약화되고 있는 것도 사실이다. 이러한 사회적 변화에 직면해 본다면, 네덜란드의 사례는 향후 우리나라의 복지체계가 유급 생산노동과 무급 재생산노동의 관련성 속에서 거시적 관점하에 개발되고 조정되어야 함을 중요하게 시사한다. 따라서 예컨대 최근의 노동시간 단축에 관한 사회적 논의는 여성의 경제활동, 재생산노동에 대한 정책과의 연관성 속에서 바라볼 필요가 있으며, 궁극적으로 성평등한 복지국가 논의와 무관하지 않음을 인식할 필요가 있다고 본다.

≪ 참 고 문 헌 ≫

김태성 · 성경륭. 1993. 『복지국가론』. 서울: 나남.

이상록. 2001. 「복지국가 발전과 여성의 경제적 지위」. 『사회복지연구』 제18호. 한국사회복지연구회. pp.89-111.

최영기. 2001. 「네덜란드의 사회통합적 구조조정과 시사점」. 『21세기 일류국가로 가는 길』. 한국경제신문사 · 한국인터넷정보학회 공동심포지움.

통계청. 2001. 『경제활동인구연보』.

Barrel, R. and V. Genre. 1999. "Employment Strategies for Europe: lessons from Denmark and the Netherlands." *National Institute Economic Review,* April. pp.82-98.

Bruning, G. and J. Plantenga. 1999. "Parental Leave and Equal Opportunity: Experiences in eight european countries." *Journal of European Social Policy* 9(3). pp.195-209.

Bussemanker, J. and Kees Van Kersbergen. 1994. "Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections." in D. Sainsbury(ed.). *Gendering Welfare States.* London: Sage. pp.8-25.

Bussemanker, J., A. V. Drenth, T. Knijn, and J. Plantenga. 1997. "Lone Mothers in the Netherlands." in J. Lewis(ed.). *Lone Mothers in European Regimes.* London: Jessica Kingsley. pp.96-120.

Daly, M. 1994. "Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach." in D. Sainsbury(ed.). *Gendering Welfare States.* London: Sage. pp.101-117.

Eriksson, J.A. and E. Udden-Jondal. 1997. "Lessons of the Dutch Model." *Quarterly Review* 3(4). pp.39-65.

Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* N.J.: Princeton Univ. Press.

_____. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economics.* N.Y.: Oxford University Press.

Gustafsson, S. 1994. "Childcare and Types of Welfare States." in D. Sainsbury(ed.). *Gendering Welfare States*. London: Sage. pp.45-61.

Hobson, B. 1994. "Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender." in D. Sainsbury(ed.). *Gendering Welfare States*. London: Sage. pp.170-187.

Holter, H. 1984. *Patriarchy in a Welfare Society*. Oslo: Universitetsforlaget.

Knijn, T. and F. Van Wel. 2001(a). "Careful or Lenient: Welfare reform for lone mothers in The Netherlands." *Journal of European Social Policy* 11(3). pp.235-251.

_____. 2001(b). "The Labor Market Orientation of Single Mothers on Welfare in The Netherlands." *Journal of Marriage and Family* 63. pp.804-815.

Kremer, M. 2001. "A Dutch Miracle for Women?." *Social Politics* 8, pp.183-185.

Lewis, J. 1992. "Gender and Development of Welfare Regimes." *Journal of European Social Policy* 3. pp.159-173.

_____. 2001. "The decline of the male breadwinner model: Implications for work and care." *Social Politics* 8. pp.153-169.

_____. and B. Hobson. 1997. "Introduction." in J. Lewis(ed.). *Lone Mothers in European Regimes*. London: Jessica Kingsley. pp.1-20.

O'Connor, J. 1993. "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regime: Theortical and Methological Issues." *British Journal of Sociology* 44. pp.501-518.

OECD. 1991; 1993; 1995; 2001. *Employment Outlook*. Paris: OECD.

Orloff, A. S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review* 58. pp.303-328.

_____. 1996. "Gender in the welfare state." *Annual Review of Sociology* 22. pp.51-78.

Pfau-Effinger, B. 1998. "Gender Cultures and the Gender Arrangement-A theoretical framework for cross-national gender research." *Innovation* 11(2). pp.147-166.

Plantenga, J. 1996. "For Women Only? The Rise of Part-time Work in the Netherlands." *Social Politics* 3(1). pp.57-61.

_____, J. Schippers and J. Siegers. 1999. "Toward an Equal Division of Paid and Unpaid Work: the case of the Netherlands." *Journal of European Social Policy* 9(2). pp.99-110.

Robertson, A. F. 1991. *Beyond the Family: The Social Organization of Human Reproduction*. Cambridge.

Sainsbury, D. 1993. "Dual Welfare and Sex Segregation of Acess to Social Benefits: income maintenance policies in the UK, the US, the Netherlands and Sweden." *Journal of Social Policy* 22. pp.69-98.

_____. 1996. *Gender, Equality and Welfare State*. New York: Cambridge Univ. Press.

Sommestad, L. 1998. "Welfare state Attitudes to the Male Breadwinning System: The United States and Sweden in Comparative Perspective." in A. Janssens(ed.). *The Rise and Decline of the Male Breadwinner Family?*. N.Y.: The Press of Syndicate of the Univ. of Cambridge.

Welfare Reform in The Netherlands and Decline of the Male Breadwinner Model

Yeo Ji-young

Researcher of the Institute of Social Welfare,
The Center for Social Sciences, Seoul National University

Among the features of welfare reform, one of the most remarkable changes is that the male breadwinner model has declined. The male breadwinner model was based on a set of assumptions about male and female contributions at the household level: men having the primary responsibility to earn and women to care for the young and the old. However, rising rates of female labor force participation have increased dual-earner families or single-person households, which has eroded traditional male breadwinner model and affected gender relations. The Netherlands dramatically changed from the male breadwinner model to the individual model under an ideal policy plan, so-called 'Combination Scenario'. The government promoted normalizing part-time jobs through shortening working time so that men and women share paid work and unpaid care work equally. Also the individual model of social policy has replaced the male breadwinner model. Married women were granted individual entitlement of social security and lone mothers were required to have a job in order to receive welfare benefit. This change is likely to be favorable to women because that can make gender relations more equally by reducing economic dependency of women on men. However much more women than men have part-time jobs and they are responsible for care work yet. Also lone mothers suffer from the policy shift because there was not considerations about their dual responbilities for care and work. This is because welfare reform was motivated by public financial crisis and the government didn't try to construct arrangements to induce men to do care work. So Dutch shift from male breadwinner to individual model has resulted in gender-unequal division of labor.

여지영. 서울대학교 사회과학연구원 사회복지연구소 연구원. 서울시 관악구 신림동 산56-1. Tel: 02) 880-6320(O). E-mail: yjy3777@orgio.net