

뉴질랜드 복지전달체계의 동향: 제도와 복지행정의 정합

이 현 주
한국보건사회연구원 부연구위원

복지전달체계를 이해하는 데 있어 제도적 배경은 매우 중요하다. 복지제도 또는 사회정책의 흐름은 복지전달체계의 방향이나 구체적인 모양새를 결정하기도 하고 혹은 개선으로 이끌기도 한다. 하지만 지금까지 외국의 복지전달체계 모델을 검토하고 함의를 찾고자 하는 노력들은 대개 복지전달체계 자체만을 중심으로 살펴보고 그 안에서 시사점을 정리하고는 했다. 이 글은 복지제도의 변화를 초래한 환경과 복지제도의 변화 그리고 이러한 제도를 비롯한 환경 변화가 복지전달체계에 어떠한 영향을 주었는지, 제도와 전달체계의 유관성에 주목하고자 한다.

본 연구는 뉴질랜드 사례를 다루고 있다. 뉴질랜드를 사례로 한 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 최근 정책입안자들의 뉴질랜드에 대한 관심이 높다는 점이다. 1980년대 이후 뉴질랜드는 급진적인 정부개혁을 추진한 나라로 분류된다. 뉴질랜드의 정부개혁은 '뉴질랜드 모형(New Zealand Model)'으로 불리며, 여러 나라 정부개혁의 표본으로 활용되는 경향을 보였다. 뉴질랜

드를 사례로 하는 또 다른 이유는 노동과 복지의 통합이 이슈화되는 국면과 이러한 정책기조가 전달체제로 어떻게 이어지는지를 잘 보여주기 때문이다. 우리나라도 이제 근로빈곤층, 실직 근로능력자를 위한 복지를 기획하고 운영하여야 하는 환경으로 들어섰다. 결과적으로 노동과 복지의 효과적이고 효율적인 통합모형을 고민해야 하는 단계에 있다. 하지만 이러한 현실에도 불구하고 노동과 복지의 통합에 대한 논의는 충분하지 않고 실질적인 노력이나 시도도 매우 취약하다. 뉴질랜드의 사례는 이러한 한국 상황에 유용한 정보를 제공할 것이라고 판단된다.

뉴질랜드의 국토면적은 26만 8680km²로 한국의 약 2.5배에 이른다. 반면 인구는 약 4,228,000명(2007년 기준)이다. 인구의 분포를 보면 인구의 도시집중이 현저하여 오클랜드·웰링턴·크라이스트처치·더니든 등 4대 도시권에 총인구의 약 51%가 거주한다. 물리적 공간이라는 측면에서 보면 뉴질랜드는 인구 밀도가 낮아서 접근성의 문제가 우리보다 더 중요한 사안이 될 것이



며 인구집중도가 높으니 특정 지역의 경우 접근성 확보는 심각한 과제로 다루어져야 할 것이다. 하지만 전체적으로 인구의 규모가 작으니 행정관리의 편의성이 있을 듯 하며 특정 방향으로의 정책선회 등이 좀 더 용이할 것으로 판단된다. 하지만 마오리족과 같은 토착민에 대한 배려 등 우리나라에는 없는 몇 가지 다른 고려사항이 있는 것도 사실이다.

1. 경제 및 사회변화

뉴질랜드 개혁은 대체로 1984년을 시작으로 1990년대까지 이어진다. 당시 뉴질랜드의 경제·사회상황은 개혁의 필요성을 만들고 개혁의 방향을 결정하였다. 개혁 이전의 뉴질랜드는 OECD 다른 국가들과 유사한 정부관리방식을 구사하였다(Scott·Ball·Dale, 1997). 개혁이전의 정부 개입은 매우 높은 수준이어서 OECD 국가들 중에서 가장 강력한 개입주의적 정책을 펼치고 평가된다. 하지만 1980년대 초, 정부지출의 증가와 각종 감면 및 지원, 그리고 파편화된 간접세로 인한 세입의 훼손으로부터 기인한 재정 위기를 겪게 되었다. 더욱이 취약한 세계경제가 적극적인 소득정책을 어렵게 하면서 결과적으로 정부재정손실이 GDP의 9%까지 이르게 되었다. 결국 1984년 외환위기를 맞고, 이후 수입허가제 폐지, 수입대체 산업에 대한 수입관세철폐 및 정부지원 축소 등으로 경쟁력 열위 제조업의 사양화 현상이 심화되었다. 1980년대 초 이러

한 사회환경에서 정부조직에 대한 비판이 가세하였다. 비용과잉이 비판의 주된 내용이었다. 이 밖에도 책임성이 부재하거나 모호하다는 점도 비판 내용 중 하나였다.

1984년 경제자유화로 시작된 뉴질랜드의 정부개혁과정은 다른 국가들과 비교하여 매우 빠르게 진행되었다. 공공행정의 재구조화가 본격화된 것은 1986년 국영기업법(State Owned Enterprise Act)으로부터 시작된 것으로 본다(Scott·Ball·Dale, 1997: 368). 1984 선거로 노동당이 정권을 잡은 후 새 내각은 재정위기에 직면하여 정부 기능과 역할에 대한 포괄적 개혁을 추진(Scott·Ball·Dale, 1997: 358)하였다. 그 내용은 경쟁적 시장에서 작동하는 기업의 민영화, 명확한 목적과 성과에 관한 정보, 그리고 경쟁을 통하여 효율성을 향상시키기 위한 정부행정의 구조적 재조직 등이었다. 이러한 정책 기조는 1990년 중도우인 국민당 정부 이후 가속화된다. 특히 사회정책의 영역에서 재정결손을 줄이기 위한 정부역할의 변화가 두드러지게 나타난다.

뉴질랜드는 노조의 활동이 강력한 국가였다. 하지만 뉴질랜드 정부는 노조활동으로 야기된 생산 활동의 비효율성을 제거하여 경제 발전과 고용을 촉진할 목적으로 1991년 5월, 피고용자의 노조가입 자율권 인정과 노조의 협상 독점권 폐지를 골자로 하는 고용 계약법(The Employment Contracts Act 1991)을 새로 제정하였다. 동 법의 제정 이후 노동조합원의 수와 조직률은 현저하게 감소한다¹⁾. 조합원 수 감소와 더불어 단체교섭의 구조와 과정도 영향을 받아서 고용계약은

집단적인 계약에서 개별적 고용계약으로 전환되었고 집단적 고용계약의 감소는 직장폐쇄와 같은 노동쟁의의 감소로 이어졌으며 노동조합의 영향력을 대폭 축소하게 되었다.

표 1. 노조조합의 수, 조합원의 수 및 조직률 추이

연도	노조수	노조원수(명)	가입률(%)
1885	259	683,006	43.5
1990	80	603,118	41.4
1991	66	514,325	35.4
1992	58	428,160	28.8
1995	82	362,200	21.7
2000	134	318,519	17.5
2001	165	329,919	17.7
2002	174	334,783	17.6

자료: Statistics New Zealand, 2003, 김용원 : 141에서 재인용

개혁은 1984년부터 시작되었지만 그 성과는 주로 1990년대에 와서야 구체적으로 논의되는 경향이 있다. 어찌 보면 1990년대 들어서면서 경기 호황과 낮은 실업률, 그리고 약화된 노조가 뉴질랜드에서 진행된 개혁을 가능하게 한 기반으로 작용하였다고 해석된다.

2. 복지제도의 변화

뉴질랜드의 복지제도 변화는 매우 극적인 것이었다. 개혁이 진행되면서 사회주의에 비견되

는 사회복지국가에서 신자유주의적 개혁의 대표적 예로 간주될 만큼 큰 폭으로 빠르게 변화되어 왔다. 뉴질랜드는 세계에서 최초로 여성 참정권을 부여하였으며 일일 8시간 노동제를 확립하였다. 1970년대 초까지는 남쪽의 스웨덴으로 간주될 만큼 복지제도가 발전하였다. 1898년 노령연금법이, 1938년 사회보장법이 제정되었고 1945년에는 최저임금제가 확립되어 이것이 사회복지정책 추진의 기반이 되었다. 이러한 일련의 과정을 거치면서 1970년대까지 가장 완비된 사회보장제도를 갖추었다. 무료보건서비스와 무료 교육서비스 제공, 완전고용 등 복지에 대한 전반적 동의가 상당히 오랜 기간 유지되었다.

하지만 1984년 이후 노동당 정부는 악화된 국가경제에 대한 대책으로 친자본정책을 수용하였고 그 뒤 20년 동안 뉴질랜드의 복지제도는 큰 변화를 겪었다. 이전 의료를 포함하여 사회보장비는 국가예산의 40% 이상을 차지하였으나 복지정책이 수정되면서 가족수당폐지, 실업수당 감액, 의료수당감액, 부부 및 자녀수당 감액, 의사처방료 인상, 연금 수혜자의 연령을 60세에서 65세로 단계적으로 상향 조정, 대학교육의 학생 부담을 계속 인상 등의 조치들이 이어졌다. 결과적으로 상당 기간 그 중요성에 대한 동의가 이루어졌던 부분에서 복지국가의 훼손이 나타났다. 이후의 사회복지정책은 노동기회제공, 고용을 강조하는 방향으로 선회되었으며, 이와 함께 효율성이 사회복지정책 수행에서 주요 가치로 등

장하였다. 선급여·후노동에서 선노동·후급여 방식으로 전환되었고 소득지원은 고용기회 제공을 우선으로 하되, 노동능력에 대한 판정은 노인 및 장애인을 포괄하여 정확하게 진행하고 이를 기초로 각자의 능력에 맞는 근로를 강조하게 된 것이다.

2001년 정부는 근로연령층의 근로성과를 향상하기 위한 제도들을 소개하기도 하였는데 국가목표와유가족급여개혁(Domestic Purposes and Widow's Benefit Refom, 2002)과 직업수용정책(Jobs Jolt Package, 2003), 상병수당제도(Sickness and Invalid's Benefit Strategy, 2004) 그리고 근로가족지원제도(Working for Families, 2004/5)가 그 예들이다. 뉴질랜드 경제는 과거 10년간 성장을 구가하였고 그 결과 오늘날 뉴질랜드는 OECD국가 중 낮은 실업율을 유지하고 있다. 하지만 낮은 실업율에도 불구하고 13%의 가구에는 일하는 사람이 한명도 없고 2006년 말 299,829명의 근로연령층의 사람들이 주요 자산조사급여를 받고 있다. 이러한 배경에서 개혁이 상당히 오랜 기간 진행된 후에도 근로에 대한 강조는 여전히 유지되고 있는 것으로 보인다. 2005년 2월 14일 내각은 원칙적으로 기존의 사회지원체계를 좀 더 현대적이고 탄력적인 시스템으로 전환하여 근로무능력자들의 보장을 침해하지 않으면서 고용을 초점으로 하는 포괄적이고 적극적인 서비스를 지원하도록 해야 함을 동의한 바 있다.

3. 복지행정의 개혁 방향과 구조 변화

뉴질랜드에서 진행되었던 행정개혁을 김근세는 크게 3단계로 구분한 바 있다(김근세, 2004). 첫 번째 단계는 1984년 이전, 개혁이전의 시기이다. 이 시기는 전통 행정이론에 기반한 관료제적 규정과 절차에 의해 지배되었으며, 직무수행의 정확성과 합법성이 중시되었다. 두 번째 단계는 1984년~2000년 사이의 시기이다. 이 시기는 정부개혁이 본격적으로 추진되고 정착된 시기이다. 관리주의가 폭넓게 도입되어 정부활동의 능력성(efficiency)확보를 위한 산출지향성(output orientation)이 강조된 단계이다. 세 번째 단계는 2000년 이후이다. 오늘날 뉴질랜드는 정부개혁이 어느 정도 마무리되면서 능력성보다는 결과(outcome) 중심 관리구조로의 변화를 추진하고 있다. 과거의 분절적 개혁으로 나타난 문제점을 보완하고 구조와 과정의 통합을 강화하는 방향으로 관리구조의 변화를 도모하고 있다. 이와 함께 시민사회와의 협력을 통한 공공관리의 중요성을 강조하는 한편, 가치(value), 문화(culture), 리더십(the Senior Leadership initiative)의 강화에 초점을 둔 개혁을 추진 중에 있다. 이러한 시기 구분은 사실 뉴질랜드 개혁의 긍정적 측면을 강조한 것이라는 인상이지만 개혁이후의 시기를 2000년 이전과 이후로 구분할 수 있다는 점에 동의가 된다. 그리고 이 중 2000년 이전의 시기가 가장 핵심적이고 대표적인 개혁의 시기라고 이해할 수 있다.

개혁이 진행되면서 행정개혁은 중요한 핵심

1) 1990년대 후반을 고비로 노조 수가 증가한 것은 소규모 노조가 새로 설립되었기 때문이다(김용원 : 141).

부문이었다. 공공행정의 원리가 개혁이 시작되면서 크게 변화되었다. 공공행정의 원리가 반영된 개혁의 아이디어는 실천의 장에서 다음과 같은 방식으로 추진되었다(Scott · Ball · Dale, 1997:360). ① 정부사업에 대한 통제와 소유의 분리 ② 서비스 구매자로서의 정부 이해와 소유주로서의 정부 이해를 분리 ③ 공공서비스의 자금동원, 구매, 그리고 제공의 분리 ④ 정부조직의 성과목표의 명료한 구체화 ⑤ 산출과 성과의 구분 ⑥ 서비스제공자 사이의 경쟁 도입 ⑦ 자원사용의 효율화를 위한 동기를 강화하는 민영화였다.

1989년 아동청소년 · 가족법(Children, Young Persons and their Families Act)이 통과된 이후 탈집중, 지역사회기반 보호, 그리고 외부계약이 등장하였다. 이 법은 국가사회서비스의 전달의 주요한 혁신을 대변하는 것으로 여겨지고 있다(Scott · Ball · Dale, 1997). 이 법은 핵심적인 국가 부분의 변화를 가져온 두 개의 입법, 1988년의 국가부문법(State Sector Act)과 1989년 공공재정법(Public Finance Act)과 관련된다. 대개 1994년의 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)과 공공재정법개정(Public Finance Amendment)이 재정관리의 주요 원칙을 형성하고 정부 관리의 기반을 전환하는 과정을 완료한 것으로 본다.

위에서 언급한 일련의 법 개정 중 뉴질랜드 행정의 상징적인 개혁 또는 성공에 기여한 주 개정으로 거론되는 하나는 국가부문법이다. 이 법은 장관을 비롯한 고위직 공무원의 고용기간을 평생에서 5년 계약 · 고용으로 전환하였다. 이 법

은 정부부처의 장관이 독립적인 국가서비스위원회(State Services Commission)으로부터 임명되도록 함으로써 공공서비스공급의 정치적 중립성을 보증하였다. 임명된 장관의 성과가 좋은 경우 위원회는 추가 3년의 고용을 갱신할 수 있으며 8년의 고용이 좋은 성과를 얻었다면 그는 5년간 다른 위치에 임명될 수도 있다(Scott · Ball · Dale, 1997). 국가서비스위원회와 해당 장관은 성과동의(performance agreement)를 하고 진행하게 되는데 이러한 체계는 해당 장관의 통제 밖의 요소들이 평가에 포함되지 않도록 하기 위한 것이다. 인력과 재원을 포함하여 자원사용에 대한 매우 큰 자율성, 권한을 부여받은 계약직 장관은 성과중심의 부처경영을 하게 되었고 결과적으로 효과성뿐 아니라 효율성 향상에 기여하게 되었다고 평가된다.

위에서 예시한 공공행정의 변화는 민간원리의 도입 및 강화를 담고 있는 것들이다. 이후로는 개혁과정에서 추진되었던 고용에 대한 강조와 고용과 복지의 연계 구축 또는 강화에 대하여 정리해 보고자 한다. 제도가 어떻게 고용을 강조하는 방향으로 변화되었는지는 앞에서 이미 언급하였다. 고용과 소득지원정책의 통합필요성, 그리고 고용지원을 장기실업자에게 초점화할 필요성은 오래 전부터 존재하였던 것이다. 1994년 고용TF(Employment task force)는 “경제성장이 기술이 없고 새로운 고용기회에 유리한 경험도 없는 이들에게 별로 도움이 되지 못하고 있으며... 노동시장은, 불필요하게 사람들의 재고용기회를 막지 않으면서 사회적 목적을 달성할 수 있

는 소득지원정책으로부터 일정 부분 뒷받침되어야 한다”고 언급하였다. 이 TF는 26주 이상 실직한 구직자나 다른 표적 집단들이 일을 하게 되도록 이끄는 개별화된 지원을 받을 수 있도록 해야 한다고 추천하였다. 이 권고에서부터 뉴질랜드 고용서비스와 소득지원서비스는 모두 사례관리를 위한 자금을 조성하였다. 이러한 상황에서 노동부와 사회복지부 사이의 오래된 긴장이 표면화되었다. 이러한 양쪽의 사례관리 시도는 높은 전환비용과 비효율이라는 측면에서 문제로 인식되었다.

1996년에는 이러한 문제들에 대응하고 고용과 복지의 연계를 강화할 방안을 찾기 위하여 통합정부정책(Coalition Government Policy)이 채택되었다. 이 정책의 주 내용은 서비스 통합을 달성하는 것이었다. 서비스 통합제공을 위한 접근은 구조적 접근-물리적인 조직적 통합-과 체계적 접근-정보와 운영, 전달체계 등의 상호관계를 설계하는 것-으로 구분되었는데 이 두 가지 접근이 세상에 나왔을 당시 대체로 비용이 적은 체계적 접근이 선호되었다.

1997년 사회개발부 장관과 공무원들은 통합에 대한 동의(Coalition Agreement)를 수행할 조직설계에 착수하였다. 이 작업을 맡았던 팀은 동년 11월, 장관에게 세 가지의 선택지를 주고 원론적 수준의 선택을 청하였다. 세 가지 선택지는 ① 상호적이지만 구조적이지 않은 통합 ② 완전한 통합으로 나아가는 상호통합 ③ 완전한 구조 통합이다. 각 부처 장관이나 관계 공무원들의 생각에는 다소 차이가 있었으나 대개 완전한 조

직적 통합으로 지향하여야 한다는 점에 동의가 있었다. 단, 갈등이 초래된다는 우려 등 비용에 대한 고민이 남아있었다. 그러나 국가서비스위원회도 역시 완전한 구조 통합으로 나아갈 것을 지지하였다. 위와 같은 급진적인 개혁이 진행되면서 위기관리가 중요해졌다. 그러나 1998년 10월 1일, 해당 모델이 시작되는 시점까지 위기관리에만 주목할 뿐 시작 이후 발생할 문제를 규명하지는 못하였다는 한계를 보였고 결과적으로 개혁으로 인한 제도적 스트레스와 부담이 적지 않았다는 지적이 있다. 이러한 문제를 인정한다 하여도 복지전달체계는 고용, 근로를 강조하는 제도적 변화와 함께 근로능력자를 대상으로 근로와 복지의 연계를 강화하는 가장 극단적인 방식, 구조적 통합을 선택한 것을 볼 수 있다.

1998년 뉴질랜드의 소득지원과 뉴질랜드 고용서비스, 지역사회고용지원, 지역의 고용협력(Community Employment Group and Local Employment Co-ordination)이 흡수 통합되면서 노동소득청(Work and Income New Zealand or WINZ)이라 불리는 노동소득부(Department of Work and Income)가 세워졌다. 노동과 소득지원의 구조적이고 조직적인 통합이 진행된 결과였다. 그 뒤 2001년 독립기관이었던 노동소득부(Department of Work and Income)가 노동소득청(Work and Income: WINZ)으로 사회개발부(Ministry of Social Development)로 통합된 것이다. 1999년 사회정책기관(social policy agency)과 협력사무소들이 공식적으로 사회정책부(Ministry of Social Policy)가 되었으며 아동 및 청

소년과 그 가족을 지원하는 서비스 기관도 분리된 아동및청소년가족부(Department of Child, Youth and Family Services)가 되었다. 2006년에는 아동및청소년가족부도 사회개발부로 통합되었다. 이렇게 해서 사회개발부는 2006년 규모가 매우 큰 부처가 되었다. 이러한 과정을 거치면서 고용을 강조하는 전략은 거의 전 연령층에 대한 사회적 지원을 포괄하는 하나의 부처에서 통합적으로 다루어지게 되었다. 고용을 강조하는 정책적 지향이 거의 전 대상에게 적용 가능하여진 구조라고 해석해 볼 수 있다.

노동소득청은 지역사무소 11개, 서비스센터 141개, 온라인연락사무소(Contact Centre) 5개를 두고 있는데 고용중심지원(Work Focused Support)이 집행되는 가장 중요한 행정 기반으로 운영되고 있다. 이 센터에서 제공하는 서비스는 구직서비스(job search service), 고용서비스(working New Zealand), 가족지원(working for Family), 연금(New Zealand Superannuation)이 대표적이다. 결과적으로 대부분의 고용과 소득지원 연계는 이곳에서 이루어진다고 볼 수 있다.

2005년 6월, 12개의 고용·소득지원서비스센터(Work and Income service center)와 두 개의 초기접촉사무소들(Contact Centres)에서 새로운 서비스 모델의 표준형을 적용하기 시작하였다. 이 표준형(New Service Model prototype)은 근로연령층을 표적으로 좀 더 적극적으로 근로를 강조한 서비스를 지향하는 것이었다. 초기개입에서 고용이 선택지가 되고, 세미나서비스(seminar service)와 기술향상계획에 대하여 접근하도록

지원하고 조기에 고용프로그램이나 서비스를 이용하도록 하며, 기타 필요한 서비스를 제공하는 기관과 연계를 하는 것이다. 이러한 표준형 서비스모델은 2006년 5월, 전체 노동·소득지원 서비스센터와 초기접촉사무소들로 확대되었다.

2005년 9월에는 건강이 좋지 않거나 장애가 있는 클라이언트를 위한 세 가지의 추가적 고용 서비스가 고용·소득지원서비스센터 표준형 사무소에서 시작되었다. 근로능력자 뿐 아니라 장애나 질환자에게도 근로 우선의 서비스를 제공하겠다는 방침을 표현한 것이다. 물론 비근로능력자 뿐 아니라 모든 서비스 대상에게도 이러한 서비스 제공은 서비스 이용자의 선택과 자발성에 근거하여 적용된다. 즉 강제로 근로우선의 서비스가 적용되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 뉴질랜드에서 개혁 이후 근로에 대한 가치부여, 근로 우선의 서비스 제공이 어느 수준으로 지향되는지를 시사하는 변화이기도 한다. 1998년 이후부터 진행된 급여와 근로의 통합과정에서 한편으로는 서비스전달과 정책기획의 분리 지향이 공존하였는데 이로써 노동부는 고용서비스 관련 상당부분 업무를 사회개발부로 이관하고 노동시장정책과 이민노동자 등의 업무로 부처의 업무를 축소되는 경향을 보였다.

노동 및 소득지원서비스 센터를 방문한 사람들은 근로능력의 판정→ 소득평가(자산에 대한 평가는 별로 강조되지 않음) → 급여의 제공 순으로 절차를 밟게 된다. 서비스 센터의 구체적 업무를 보면 개별화된 사례관리가 과거에 비하여 강화되었다. 그 사례관리의 핵심적 내용은 사

례별 근로능력에 대한 정확한 판정과 근로조건 의 부과, 이를 조건으로 하는 급여 제공을 담고 있다. 즉 근로능력에 대한 이해를 서비스의 시작으로 하고 있다.

대개 센터에는 16~30명의 일선 인력이 배치되어 있으며 가장 주요한 일선 인력은 사례관리자와 고용매개자(work broker)이다. 사례관리자는 지속적인 사례관리, 소득지원, 훈련, 계획, 그리고 근로 중 지원을 통하여 이들이 자립할 수 있도록 하는 지원, 구직지원, 소득지원을 제공할 뿐 아니라 평가와 적절한 서비스에 의뢰하는 등의 활동을 수행한다. 고용매개자는 고용서비스 전달을 지원, 고용과 취업의 연결, 훈련 기회 제공 등의 업무를 수행한다²⁾. 이들은 주로 현장에서 산업분야 관리자와 면담 등을 수행하면서 고용기회 확대를 위하여 노력하며 사례들을 직업 만나는 경우도 있으나 대개는 적절한 일자리를 연결하기 위한 필요성에서 비롯된 것으로 직접 사례를 다루는 것이 일반적이지는 않다고 한다.

이 밖에 노동 및 소득지원서비스센터에서는 근로무능력 사례에 대한 민간 또는 시간제 근로의 수발자를 연계하여 보호비용을 절감하고 효율화하는 업무도 수행된다. 서비스 센터의 인력에 대한 평가는 매우 중요하게 다루어지는데 사례관리자는 6개월마다, 센터 관리자는 12개월마다 평가를 하고 평가결과는 임금 등에 반영하는 방식으로 서비스의 질을 관리하고 있다. 이는 성과중심으로 전달체계를 개편한 결과 중 하나로

이해된다.

과거 20년, 또는 복지행정개혁이 본격적으로 진행된 과거 15년 동안의 변화를 보면 근로의 강조, 근로와 복지의 강력한 연계를 확보하여 보호 비용을 줄이고 자립의 기회를 강조하는 개입이 이루어지도록 그 서비스 조직을 바꾸고 서비스 조직의 업무를 변화시킨 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 전체적인 정책기조인 민영화와 효율성 제고가 복지전달체계의 개혁에 반영되어 있다.

4. 개혁 성과의 이해

뉴질랜드의 개혁이 이루어낸 성과에 대해서는 일부 상이한 접근이 가능할 듯 하다. 뉴질랜드 개혁의 성과 평가는 대체로 긍정적이다. 특히 2000년대 들어서 이루어진 최근의 평가는 대부분 긍정적이다. 당장 뉴질랜드 정부 부처들의 과다지출 수준이 1990~1995년 사이에 매우 큰 폭으로 감소(Scott · Ball · Dale, 1997: 370)하였다.

반면 1972년에서 1992년 사이 경제사회 지표들은 오히려 위축된 것으로 나타났다. 1984년 이후 정부의 개혁목표는 재정적자에 대처하고 높은 수준의 고용을 유지하거나 회복하는 것이었다. 그렇다면 위의 지표는 90년대 초까지의 개혁이 실패한 것은 아닌가 하는 의문을 갖게 하기에 충분하다.

2) 이 내용은 다음의 기관 방문 및 인터뷰 결과에서 발췌한 것이다.
Work and Income Wellington Service Centre

표 2. 1972~1992년 뉴질랜드의 경제사회지표 변화

	1972	1984	1992
실업	6,000	117,000	225,000
해외부채(millions)	\$693	\$16,123	\$67,030
내부정부부채(millions)	\$1,532	\$13,652	\$27,136
GDP(millions)	\$6,871	\$40,978	\$73,213
신고된 범죄	216,416(*)	415,690	537,300

* 1974 통계
출처: Jim Delahunty³⁾

일부 연구들에서 1984년 이후 소득분배가 악화되었다는 점이 지적되었다. 중상층의 소득자들은 지난 10년간 경제성장과 정책 등의 혜택을 구가하였다. 예를 들어 당시 최고세율을 감축하면서 가처분소득이 높아졌고 이들은 민영화된 보건과 교육을 감당할 수 있었다. 반면 저소득층의 상황은 그리 개선되지 않았다. 그들은 더 커진 고용불안을 경험하게 되었는데 상용직의 약 1/3규모는 실업에 처하게 되었다. 해외 개방이 이러한 악화에 상당부분 기여함으로써 문제는 개선되기 어려운 지경에 있었다.

1990년 선거 이후 중앙정부는 국가부문 개혁에 대하여 검토하기로 한 바 있다. 개혁이 계약직 장관들에게 너무 큰 결정권한을 주었다고 하는 점이 반성의 내용 중 하나였다. 검토를 담당 한 집단은 성과는 인정하지만 방식에 대해서는 문제를 제기할 수 있으며 변화의 관리가 미숙하였다고 설명한다(Scott · Ball · Dale, 1997). 1990년대까지의 평가는 그 성과와 과정에 대하여 다

소 회의적인 입장이 발견된다. 하지만 이러한 평가는 2000년대 들어서면서 바뀌어가는 듯 하다.

2000년 이후 최근의 경제사회환경의 변화를 보면 과거와 다르다는 점이 보다 분명해진다. 2000년대에 들어서면서 고성장 · 저실업으로 노동력 부족에 직면하는 상황에 있다. 실업율을 보면 1998년 7.5%, 1999년 7.6%에서 2005년에는 4.2%수준으로 감소하였고 2006년 1월말 통계에 의하면 근로연령층의 자산조사급여수급자는 급격하게 감소한 것으로 나타났다.

혹자는 1999년 노동당 당수가 이끄는 중도좌파 연합의 승리를 사회민주적 제도로의 복귀를 바라는 기대로 해석하기도 한다. 즉, 영국과 같은 새로운 노동당정부를 지향하는 것으로 이해(Duncan et. al., 2000)한 것이다. 1999년 이전 국민당의 집권 시기부터 시작된 개혁이 노동당 정권에서도 이어지는 경향을 보이지만, 일부 정책에서는 약간의 차이를 보인다. 예를 들면 공공부문의 인력 규모 조정 등에서는 국민당과 노동당

표 3. 2000년대 뉴질랜드 경제지표 개요

(단위: 백만뉴불, %)

구 분	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
GDP	115,941	124,875	130,856	139,225	148,558
경제성장률	2.1%	3.9%	4.7%	3.6%	3.7%
실업률	5.7%	5.3%	5.1%	4.5%	4.2%
물가상승률	3.1%	2.6%	2.5%	1.5%	2.8%
수출(FOB)	31,221	32,984	30,695	29,103	31,109
수입(FOB)	29,008	30,533	29,982	30,130	33,520
경상수지 (GDP 대비)	-5,117 (4.4%)	-3,957 (3.2%)	-4,713 (3.6%)	-6,770 (4.9%)	-10,903 (7.4%)

자료: 주 뉴질랜드 대사관, 뉴질랜드 경제 현황과 전망⁴⁾

의 집권기는 비교적 입장의 차이가 분명하다.

특정의 전달체계가 가져온 성과를 이해할 때는 주의가 필요하다. 2000년 이후 긍정적 평가에 대하여 주의해 볼 점은 복지개혁과 같은 시기에 나타난 경제호황의 효과이다. 경제적 호황이 개혁의 효과와 섞임으로써 개혁의 순수효과가 과장된 것은 아닌가 하는 의문을 갖게 된다. 2000년 이후 경기호황이 실업률을 낮추어 고용을 강조한 개혁의 효과와 맞물려 있다.

뉴질랜드의 사례는 개혁의 환경, 복지제도가 전달체계에 어떻게 영향을 주었는지, 그 결과로 나타난 전달체계의 모양은 무엇인지, 성과는 어떻게 해석될 수 있는지를 이해하는데 유용한 정보를 제공한다. 중요한 것은 외국의 복지전달체계를 정확하게 이해하고 이로부터 우리나라의 상황에 유용한 시사점을 얻기 위해서는 환경, 특히 제도에 대한 이해가 전제되어야 한다는 것

이다.

우리나라는 근로능력자에 대한 지원이 아직 초보적 단계에 있다. 하지만 국민기초생활보장 제도의 시행 이후 근로능력자에 대한 지원이 비교적 안정화되는 것은 아닌가 하는 생각도 든다. 노동-복지와 관련된 제 정책들의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 근로능력자들에게 근로를 우선하는 서비스를 제공하겠다는 정책적 선택, 이러한 정책적 선택을 뒷받침하기 위한 전달체계 모델이 정합성을 갖도록 마련되어야 할 것이다. 제도에 대한 고려가 없는 전달체계의 정비나 또는 전달체계의 뒷받침이 없는 제도의 추진은 모두 그 성공에서 한계를 갖게 될 것이다.

3) http://findarticles.com/p/articles/mi_m1132/is_n6_v45/ai_14538420

4) <http://nzl-wellington.mofat.go.kr/kor/as/nzl-wellington/economy/condition/index.jsp>

■ ■ ■ 참고문헌

- 김근세, 국가행정구조의 재형성: 미국과 뉴질랜드를 중심으로, 한국행정학회 학술대회 발표문, 2005
- 김용원, 뉴질랜드의 고용개혁과 시사점: 2000년 고용관계법을 중심으로, 한·독사회과학논총 제17권 제1호, 2007: 131~156.
- Comptroller and Auditor-General, Performance of the Contact centre for Work and Income, Wellington: OAG New Zealand, 2006, <http://www.oag.govt.nz/2006/contact-centres/docs/oag-contact-centres.pdf>
- Duncan, Grant and Worrall, Jill, Social policy and social work in New Zealand, European Journal of Social Work vol. 3, no3, 2000: 283~295.
- Jim Delahunty, New Zealand: the welfare state ploughed under, http://findarticles.com/p/articles/mi_m1132/is_n6_v45/ai_14538420
- Makgill, Cloan, Services Delivery Models beyond 2000, Australian Deafblindness conference, April 2000.
- Maloney, Tim, Welfare Reform and Unemployment in New Zealand, Economica, New Series, vol. 69, No, 274, 2002: 273~293.
- MSD, The Statistical Report: For the year ending June 2006 Section 2: Assistance provided by Work and Income. 2006
- MSD, Three Year Outlook, 2006
- Scott · Ball · Dale, New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States, Journal of Policy Analysis and Management, vol 16, no 3, 1997: 357~381
- State Services Commission, intergrated Service Delivery, Occasional Paper, no. 12, 1999. www.beehive.govt.nz
- <http://www.localgovt.co.nz>
- <http://www.lgnz.co.nz/> 