

[발표 3] 호 주

복지 개념의 재정의 : 호주의 사회정책과 실제

레슬리 체노베스
(School of Human Services,
Griffith University, Australia)

“2007년도 대선을 앞두고 있는 호주는 어떻게 하면 호주가 보다 더 공정한 사회로 발전할 수 있을 것인가에 대해 중대한 선택을 해야 되는 기로에 서게 된다. 호주의 대중 매체들이 전례 없는 경제 호황과 줄어든 실업률을 크게 다루고 있는 것과 빈곤의 늪에서 벗어나지 못한 200만 호주인들의 현실은 너무나 큰 대조를 이룬다. 경제 호황에도 불구하고 10명중 1명은 의식주와 같은 기초문제와 공과금, 의료문제의 부담을 안고 있으며, 직장, 교육, 노후제도, 아동교육, 상당, 법률 서비스 등은 접근하지 못한다. 이러한 불이익과 관련된 경제, 사회적 비용은 공교롭게도 도시 외곽, 농촌 등 실업자와 저 교육자, 저임금, 장애, 질병을 가진 사람들이 사는 특정 우편번호 지역에 집중되어 있다.”

2007년 1월 호주 사회 복지 협의회

I. 서론

다른 나라의 국민들과 마찬가지로 정책 방향의 선회는 호주 국민들의 삶과 그들의 선택에 지대한 영향을 미치게 된다. 지난 20여 년간의 호주 사회 정책의 변화는 OECD회원국과의 지표상의 비교를 해보더라도 국민의 삶에 큰 변화를 가져왔다. 외부사람들은 호주를 ‘Lucky Country’이며, 아주 잘 사는 나라라고 알고 있지만, 호주의 빈곤과 불평등은 결코 작은 문제가 아니다. 글로벌 경제가 가속화되는 현시점에서 호주의 비교적 우위는 보수주의의 바람이 어떻게 복지의 개념을 재정의 하게 했고 가정과, 교통, 전기, 교육, 장애인들에게 영향을 미쳤는가?

제한된 시간과 지면에서 호주의 사회정책의 전환에 관한 것을 분석·평가 할 수는 없다. 따라서 오늘의 발제에서는 호주의 복지개념에 관해서만 논의를 하고자 한다. 특별히 관심을 갖고자 하는 것은 공공부분의 대상이 되는 계층에 대한 정책과 프로그램이 첫째 영역이며, 둘째는 이러한 정책이 복지 프로그램과 이를 수행하는 사회 복지사들에게 미치는 영향, 셋째는 호주의 불평등 그리고 복지대상계층에 대한 일반의 태도에 관한 것이다.

발제의 앞부분에서는 호주의 사회정책과 복지, 특히 그 기관과 상황에 대한 개관을 하고자 한다. 그 다음으로는 복지개혁의 핵심적 요소와 어떻게 개혁이 시행되었는가를 논하고자 한다. 이 발제의 세 번째 주제는 정책과 프로그램에 대한 비판적 분석을 시도함과 동시에 미래의 연구를 위한 몇 가지 문제를 제시하고자 한다.

1. 호주 사회 정책의 발달적 맥락

역사적으로 호주는 전후의 영국과 마찬가지로 케인즈 경제이론을 바탕으로 하는 복지국가를 구축했다. 연방을 선포한 1901년부터 호주의 사회정책은 가족 복지가 그 핵심을 이루었다.(Weeks, 2000) 이것은 가족의 생계를 책임지는 가장이 남성이 주인이었다. 따라서 초기의 정책적 노력은 임금 보호와 임금 노동자에 대한 보호가 그 주축을 이루었다. 1907년 Harvester Judgement 에 의해서 최초의 최저임금제도가 채택되어 제도화 되었다 (Castles.1983). 임금은 가족의 욕구를 충족시킬 수 있도록 인위적으로 높게 책정되었으며, 다소 근거가 희박한 ‘가족’이라는 가치를 강조했다. 건강, 교육, 사회복지 서비스 등의 영역은 각종 이익집단의 로비와 영향을 받아서 점진적으로 발전하였다(McDonald Chenoweth, 2006).

1970대 초반 호주는 본격적인 복지국가 건설을 시도한 바가 있었다. 여러 가지 방법을 통하여 연방정부는 ‘복지’와 ‘노동’권의 확신을 위해 새로운 역할과 책임을 규명해냈다. 당시의 소득보장제도는 과거에는 접근이 거부되었던 홀어머니 등 새로운 대상이 포함 될 수 있도록 완전히 수정되었다. 이 당시에 국민의료보험제도가 도입되었다. 요컨대, 이 시기는 상당히 강한 사회민주적 요소를 기반으로 한 자유주의적 복지국가를 만들어 낸 사회복지 발달에 있어서 아주 ‘특이한 시대’였다.

2. 복지제도의 연방제

6개의 주와 2개의 특별행정지구로 구성된 호주의 연방은 복지 대상 인구의 사회문제 해결을 위한 연방과 주정부 각각의 입법제도를 갖추고 있다. 간략히 말하자면, 연방정부는 포괄적인 정책입안을 주도하고 주정부로 하여금 정책을 시행 할 수 있도록 예산을 할당한다. 예를 들면, 연방 정부는 주택, 교육, 장애, 건강 등의 정책을 입안했고, 주 정부로 하여금 서비스를 전달토록 한다. 동시에 주정부는 NGO또는 기업형 민간 단체에 서비스 전달을 위임, 위탁한다. 그러나 소득보장, 연금지급, 고용서비스, 급여지급 등은 연방정부의 소관으로 남겨두었다.

3. 광범위한 정치·경제 변동

1970년의 자유주의적 정책 발달 이후, 호주는 글로벌경제 정책을 받게 되었는데, 특히 신자유주의·신보수주의의 영향이 지대했다. 이러한 영향은 과거의 노동과 복지간의 절충이라는 전통에 부담을 안겨 주었다. 관세의 장벽도 무너지기 시작했고, 경제정책도 고용 창출보다는 인플레이션 통제에 더욱 집중하게 되었다. 실업, 잠재실업은 크게 증가했다.

New Public Management (Osborne & Gaebler, 1992) 제도의 채택은 사회복지 전달의 서비스 계약, 위기관리, 서비스 품질 관리 등을 도입하게 되었다. (Wills & Chenoweth, 2005)

Pusey (2003)는 아래의 도면으로 호주의 주도 사회·경제 정책의 개혁을 요약하고 있다.

그림

FROM		TO
The public sector The bottom 70 % wage /salary earners Small business The ‘bush’ Consumers Households		The private sector The top 10 % corporations Big business The city Producers The market

결손예산과 실업자 구제를 위한 OECD의 권고 사항(OECD,2001) 등의 영향과 위의 도표에 나타난 개혁의 여파는 복지제도의 축소화를 야기했으며, 급진적 개혁 즉, Workfare라고 하는 변화의 시발점이 되었다. McDonald 와 Chenoweth의 주장대로 (2006) “규제 완화를 통한 임금의 재 분배, 고용을 희생한 인플레이션 대치, 노동시장의 재구성, 긴축재정, 소득보장과 고용정책과의 연계 구축 등을 통한 정책의 변경은 설명력이 약하고 잘 이해도 되지 않는 호주의 노동복지를 만들어 놓았다.”

4. 복지개혁

위의 논의에서는 지난 20여 년 동안 호주의 복지국가가 점진적으로 붕괴되었음을 설명했다. 이 점에서 호주와 내국의 의도된 그리고 전반적인 전략은 상호 상당한 유사성이 있다. 호주의 경우 우선적인 장기적 개혁 대안은 실업문제였으며, 내국의 경우 ‘복지엄마’라고 불리는 미혼모들이었다.

그러나 이러한 접근을 이끌어 가는 가설은 동일한 것이었다.

예를 들면, 복지는 완전히 제거되거나 최소한 파격적으로 축소되어야 한다. 빈곤, 실업, 미혼 등과 같은 문제의 원인은 제도적 문제가 아니라 개인의 문제이다(Hoefer & Midgeley, 2006 참조 : 개혁의 비교)

5. Job Network

호주는 1998년 실업 문제의 해결책으로 ‘Job Network’이라고 하는 극단의 실험을 단행하였다. 이 제도의 핵심은 ‘상호 책임의 원칙 - Mutual Obligation’이며, 이외 2년 전 복지 논쟁에 등장했던 바 있다. ‘상호 책임의 원칙’은 복지급여를 받기 위해서는 지속적으로 취업을 모색하는 행동을 취해야만 한다는 것이다. 연방정부는 과거의 전폭적 차원의 고용제도를 폐지하고 경쟁적 입찰과 계약에 의해 고용 전문 업체들을 선발하게 된다. Job Network은 호주 전역에 걸쳐 수백 개의 자선단체, 소규모 NGO 그리고 연간 사업체들이 대거 참여한다. Job Network은 그들의 문제점, 고용 가능성 등을 고려하여 다양한 고용 서비스를 제공한다.(McDonald, Marston & Buckley, 2003) 취업가능성이 가장 높은 대상은 정부가 운영하는 전자 서비스 network에 의하여 도움을 받는다. 고용 신청은 원거리에 위치한 Job Network을 통 통하여 처리된다. 그러나 재고용에 심각한 문제가 있거나 12개월 이상 취업을 하지 못한 사람들은 보다 심층적 서비스를 제공하는 Intensive Support Customised Assistance로 이전된다.

일단 이 단계에 이르게 되면 여러 단계의 사정, 개입을 거쳐 취업 준비 단계에 이르게 한다. 이

러한 과정에 성실히 응하지 못하면 부정적 '참여 보고서'의 대상이 되고, 결과적으로 급여증지 처분을 받게 된다. 부정적 '참여 보고서'는 '위반(breaches)'으로 알려져 있다. 예를 들어 Job Network의 직원들은 대개 사회복지사 이거나 심리학 전공자 때로는 비전문가 일 수도 있다. 그런데 실상 Job Network의 운영에 관한 자료를 수집하는 것이 용이한 과제는 아니었다. Considine (2001)은 이 어려움을 'black box'라고 칭한 만큼 내부적인 운영은 아주 불투명하다. McDonald & Marston(2005)에 의한 초기 연구에 의하면 Job Network의 직원들도 사실상 그들의 업무수행에 관한 한 징계의 대안이 되어야 한다고 주장했다.

Job Network이 도입된 10년 후인 현재 이 제도는 어느 정도 뿌리를 내렸다고 할 수는 있으나, 재계약을 할 때마다 새로운 계약자가 등장한다. 동시에 농촌이나 원거리 지역에 사는 사람들에게는 서비스 접근 자체가 어려울 뿐 아니라, 어차피 큰 도시로 나가지 않으면 취업의 기회가 없다는 것이 분명해졌다.

6. Centrelink

'Welfare to work' 정책을 수행하는 또 하나의 축은 쏘 호주 사회 보장 서비스를 총괄하는 Centrelink이다. 이것이야 말로 Workfare를 시행하는 정부의 핵심 기관이며 Job Network와 연결되는 관문이기도 하다. Centrelink는 본래 사회 보장성으로 1941년에 창설되었고 나중에 Centrelink로 다시 태어난 것이다. 이것은 정부와의 계약을 하여 서비스를 전달하는 모든 서비스를 전담하는 총괄처가 된다. Centrelink는 여러 형태의 사회보조 급여에 해당하는 대상자들을 사정한다. Centrelink는 지난 60여년 동안 사회 복지사를 채용했으며, 현재 약 600여명의 사회복지사들이 사회복지 직에 채용되어 있으며, 고위 행정직을 담당하고 있다. (McDonald & Chenoweth, 2006) Centrelink는 사회 보장 급여 대상자를 결정하고 적절한 Job Network에 의뢰한다. 이것은 Call Centre를 대거 활용하는 등 컴퓨터, Webpage를 사용하여 고도화된 기술을 기반으로 서비스를 제공한다.

'평범한 하루의 업무를 수행함에 있어서 Centrelink IT는 1천 4백만 회로를 통원하여 1000여 곳에 400개의 LAN을 기반으로 3200~31,000개의 스크린을 통해 8000개의 기능을 작동시켜 5만 5천 개의 업무를 수행한다. 이것은 1만 3천 명의 이용자들이 동시에 1천 2백만 개의 서비스가 인터넷으로 전달되는데, 이 시스템에 등록된 사회복지 이용자들은 총 1천 4백만이다.(Wordon, 2003)'

Centrelink는 과거 중요한 연구의 대상이 되기도 했는데, 특히 복지 개혁과 workfare에 어떻게 반응했는가 하는 것이 연구의 대상이 되었다.(McDonald & Chenoweth, 2007)

현재의 정치·사회적 맥락에서 볼 때, 호주의 'workfare to work'는 권리의 개념보다는 의무의 원칙에 근거하고 있다. 복지급여는 그 대상이 분명하게 규명되어야 하며 최저 수준의 급여를 공정하게 지급해야 된다. 이 발제문에서 호주 사회복지 협의회의 보고서에서 인용했던 내용처럼, 급여의 대상자들이 경험하는 어려움을 심각하다. 일반 국민들의 사회보장급여 지급에 대한 지지는 갈수록 약화되는데 특히 실업 급여에 대해서 그러한다(Ziguras, 2006) 아마도 사회보장이 국민의 조세로 충당되기 때문일 것이다.

복지개혁은 확장되고 있다. 초기의 초점은 실업문제였으나 지난 1년 전 복지개혁은 장애와 미혼

모를 대상으로 방향이 변동되었다. 최근에는 호주의 전 주민들도 자녀들이 학교에 취학중일 때에만 급여를 지급하도록 제안 된 바 있다. 또 하나의 제안은 부모가 약물 중독자일 때에는 자녀들의 입양을 포기토록 하는 것이다. 현재로서는 제안 단계이지만, 수혜 대상자가 모두 평등하지는 않으며 더 집중적인 개입의 대상이 될 수 있음을 시사한다.

7. 결과

Job Network이 도입된 이후 이제 10년이 경과했으므로 복지개혁의 결과를 장기적 차원에서 생각해 볼 여지가 있다. 현재 호주는 실업은 감소되고, 경제 성장도 호황을 누리고 있다. 그러나 55만 명의 실업자가 급여를 받고 있으며 이중 32만 5천명은 12개월 이상 실업한 상태이다. 2005~06년의 집계에 의하면 약 70만 명의 장애인들이 연금을 받고 있으며 이중 상당수가 취업하기를 희망했고, 약 60만 명의 미혼모들도 취업하기를 희망하는 것으로 나타났다. (ACOSS, 2006)

상당수의 복지 논평자들이 다시 한번 ‘정당한 급여대상자’와 ‘부적절한 급여 대상자’라는 개념이 등장했다고 주장한다. 자선 단체와 NGO들도 긴급구호를 요청하는 케이스와 빈부의 차도 극심해지고 있다고 지적한다. ACOSS(2007)의 자료에 따르면 OECD 회원국들과 비교할 때 호주는 지역복지 서비스는 빈약한 것으로 나타났다. 그런데 최근에는 중산층을 대상으로 한 서비스가 증가하고 있는데, 연간 보험 기여금의 지원, 첫 주택구입지원비(전산 조세도 없는), 아동 교육비 공제 등이다 (Chenoweth, Warburton & Buckley, 2005)

복지전략의 핵심은 노동에로의 복귀이었다. 적어도 복지 대상의 상당수가 취업을 한다는 점에서 높이 살만한 정책이기도 하다. 그러나 ‘취업’의 척도 라는 것이 문제가 많다. 즉 일주일에 몇 시간 일하는 것으로서는 기본적 욕구를 충족하기에 충분치 않다는 것이다.

‘복지개혁’은 노조의 집단적인 노사계약과 보호는 개인 계약이라는 ‘노동개혁’과 함께 동시에 추진되었다. 이러한 정책의 결과는 아직도 연구의 대상이며 결과가 나와 있지 않다. 그러나 소위 ‘노동권’ 이라는 것도 저임금자들을 더욱 취약한 고용조건으로 몰아넣기 때문에 그 본래의 의미를 상실했다고 주장한다. ‘복지개혁’과 ‘노동계약’과의 관계는 분명히 복합적이며 보다 구체적인 분석을 필요로 한다.

II. 합의와 쟁점

복지개혁은 여러 가지 쟁점을 야기하며 복지 대상자들에게 그리고 복지프로그램, 개혁을 시행하는 당사자인 직원들, 그리고 호주 사회 전반에 시사하는 합의가 크다.

첫째, 복지 개혁은 고도의 경제 성장, 높은 고용의 시기에 단행되었다. 고용사정이 악화될 때에는 복지 개혁의 부정적 여파가 크게 나타날 수 있다.

둘째, 복지개혁은 호주 사회의 양극화와 불평등의 원인이 되었다고 주장하는 이론이 많다. 특히 농촌과 지방에서는 문제가 더 심각한데 이 지역은 취업구조도 취약하고 농촌 지역 사회의 붕괴와 오래된 가뭄, 1차 생산물의 세계적 가치 저조현상 등으로 인하여 빈곤이 더 극심하게 되었다.

셋째, 실업자 중에서도 특히 젊은 층은 사회복지 급여를 신청하고 도움을 받기보다는 교묘히 복지 전상망을 피해 다닌다. 취약계층에게 미칠 영향에 대한 염려가 고조되고 있다. 최근 사회복지학 과장 회의에서는 사회복지 개혁에 관한 연구를 통하여 복지 전상망을 피해 다닌다는 것이 결국 그들의 취약성을 높이게 된다는 점을 파악해 낸 바가 있다.

사회복지개혁의 중추적 역할을 담당하는 사회복지사들도 보다 충실한 보고서는 제출하도록 압력을 받기 때문에 전문가로서의 자율성도 갖게 되고 복지분야를 더 각박하게 만들고 있다.(Healy & Meagher, 2004)

사회복지서비스 이용자들에 대한 감시와 모니터링을 위해 컴퓨터·커뮤니케이션 테크놀로지 사용은 사회복지프로그램을 어떻게 운영할 것인가에 대한 합의가 크다.

끝으로, 사회복지 개혁을 철저하게 수행하는 과정에서 과연 호주 사회에서 미래의 사회복지의 역할은 무엇일까? 하는 문제를 생각해 보지 않을 수 없다. 단, 그것도 만일에 '복지의 역할'이 남아 있게 된다고 가정한다면..

복지와 소득 보장은 적어도 호주에 있어서 더 이상 '사회권'으로 간주 될 수 없다. 의무와 책임이 훨씬 더 유용성 있는 개념이 되었는데, 어떤 대상에게는 긍정적인 결과로 나타난 것도 인정을 해야 된다. 그러나 복지 안정내용이라는 것도 완전히 붕괴되지는 않았지만, 큰 구멍이 생긴 것은 부인 할 수 없다. 따라서 발제자는 이제 우리가 알고 있는 복지 그대로는 안되면 완전히 새 디자인하고 새로 개념 정의 되어야 한다고 주장한다. 물론 이를 위해서도 보다 깊은 연구와 검토가 필요하다. 그러나 호주는 몇 년 후에 총선을 받고 있으며, workfare와 노동개혁(workplace reform)은 정치와 국민여론의 아젠다에 분명한 자리를 차지하고 있다.

Redefining welfare: Australian social policy and practice

Lesley Chenoweth

(School of Human Services, Griffith University, Australia)

As Australians prepare to vote in 2007, they face important choices over the future fairness of their country. Australia's headline figures of economic growth and low official unemployment stand in stark contrast to the daily reality of two million Australians who live in poverty. Despite economic prosperity, one in ten Australians struggle to pay for the bare basics such as housing, food, utilities and health care and often cannot access other essentials such as work, education, aged care, child care, counselling and legal services. The social and economic cost of this disadvantage can be seen in 'poverty postcodes', typically on the outer edges of metropolitan cities and in rural areas, where many people are unemployed, have minimal levels of education, live on low incomes and often have disabilities and illness.

Australian Council of Social Services October 2007

Introduction

As for citizens of other countries, shifts in social policy can significantly affect the lives and choices of Australians. Over the last two decades changes in Australian social policies have dramatically altered both how Australians live and how we compare on a number of indicators with other OECD countries. Contrary to popular assumptions about Australia as the 'lucky' country and a carefree lifestyle, it is not a country with low levels of poverty or inequality. As economic globalisation gallops ahead, scrutiny of our comparative position becomes more crucial. Just how has social policy, influenced by well established universal ideologies of neo-classical economics, and neo-conservatism, changed to redefine welfare and have wider reaching impacts on families, work, health, education and people with a disability?

It is beyond the scope of this short paper to fully analyse and evaluate all of Australia's social policy and welfare programs. I have chosen to focus on one aspect of Australian social policy, that of welfare reform. This suite of policies and programs is of particular importance from the standpoint of first, its target group - those needing income security assistance, second, its impact on social welfare programs and the social workers who work in them and third, the wider impacts on inequality in Australia and our attitudes to those in need.

The paper first provides a brief overview of the context of Australian social policy and

welfare, its origins and current situation. I will then outline the key elements of welfare reform and how it has been implemented. The third section of the paper offers a critical analysis of these policies and programs and finally poses some questions and issues requiring a further critical analysis.

The Australian context

Historically, like Britain, Australia developed a number of post-war initiatives which formed the basis of a welfare state based on Keynesian economics. From the early beginnings of federation in 1901, the Australian welfare system was constructed around the family (Weeks, 2000). It was formulated around the premise of a provider (male worker) who then had the responsibility to support the family. All early efforts to protect the family unit were therefore geared towards wage fixing and protection of wage earners. This was initially handed down as the Harvester Judgement in 1907 whereby a minimum wage was first set. For this reason, Australia has been referred to as the Wage earners' welfare state (Castles, 1983). Wages were kept artificially high, a system which both encouraged and allowed families to meet their own needs, embedding a deep, though false, sense of self-reliance. Other areas such as health, education, social services developed incrementally, largely in response to lobbying and influence from different interest groups. (McDonald & Chenoweth, 2006).

During the early 1970s, Australia began a short period of extensive welfare state building. Through a variety of new measures the Federal Government reconfigured its roles and responsibilities to implement and foster social as well as industrial rights. At this time the income security system was revamped, to become more accessible to previously excluded groups such as single mothers. At this time a universal health care system was also introduced. This was an unusual period in Australian welfare history, but it was highly influential in that it moved Australia to a more comprehensive liberal welfare state with some clear elements of social democracy.

A federated model

As a federation of states and territories, Australia has both Federal and State policies and legislation which are directly targeted to specific social problems or populations in need. Viewed simplistically, Federal government addresses issues of broad-scale policy intent and provides funds to the states who administer the various programs. For example, Federal government sets the overall policy context for housing, education, disability, health etc and then hand over responsibility to the States who then run public housing services, schools, disability services, hospitals and health services etc. Most of the state services are purchased by the state from non-government community agencies (NGOs) which increasingly include for-profit businesses.

Some key areas, however, have been retained fully within the Federal government. These include the income security system, payment of pensions and allowances and the delivery of employment services.

Broader political and economic changes

After the period of more liberal policies in the 1970s, Australia fell under the pressure of global economic policies and our policies were profoundly influenced by globalisation, the rise of neo-classical economics and neo-liberalism.

These powerful influences steadily broke down the old compromise between capital and labour. Tariff protections were also eroded and economic policies focussed on the reduction of inflation rather than the generation of jobs. Unemployment and underemployment rose dramatically. At the same time the government began to downsize its direct provision of social services and severely cut the public sector.

Adoption of New Public Management (Osborne and Gaebler, 1992; Peters, 1996) brought in management and administrative mechanisms such as the contracting of services, risk management and quality audits to the social services (Wills & Chenoweth, 2005).

Pusey (2003) summarises the impacts of some of these broader social and political reforms on Australia society as indicted in Figure 1 below.

Fig 1 Shifts in Australian society (Pusey 2003)

FROM		TO
The public sector The bottom 70 % wage /salary earners Small business The ‘bush’ Consumers Households		The private sector The top 10 % corporations Big business The city Producers The market

These factors, along with pressure to adopt OECD recommendations for strong and proactive measures to address the deficits of the unemployed as being the cause of unemployment (OECD, 2001), established the conditions for the downsizing of welfare and the shift to radical welfare reform - also referred to as workfare. As McDonald and Chenoweth (2006) have stated:

... the combination of reversing commitment to redistribution via wage de-regulation, the ongoing commitment to containing inflation at the expense of employment, the re-shaping of the labour market, the fiscal parsimony, and the linking of income security with employment policy have all lead to the emergence of an understated, barely acknowledged and poorly understood workfare regime in Australia. (p.)

Welfare Reform

It is apparent from previous discussion Australia has experienced a gradual dismantling of the welfare state over the past 20 years. There are considerable similarities between the intent and overall strategy of these policies undertaken in Australia and those in the USA. In Australia, the initial focus for reform was on the long term unemployed whereas in the US the targets were single mothers - so called "welfare moms". However, many of the underlying assumptions were the same; for example: the notion that welfare had to be eliminated or at least drastically reduced, that the underlying causation of social problems such as poverty unemployment and single parenthood lay within the individual rather than social or systemic problems (See Hoefler & Midgeley, 2006 for an excellent comparative analysis of welfare reform).

Understanding Australia's welfare reform policies is more astutely revealed through an examination of the two programs which have held carriage of the policy implementation: The Job Network and Centrelink.

The Job Network

In 1998 Australia introduced a radical experiment to address the problem of unemployment - the Job Network. A core principle of the Job Network was one of 'mutual obligation' - a concept that first entered the welfare discourse two years earlier. Mutual obligation required that welfare recipients engage in active job seeking behaviour if they were to continue to receive their benefits.

The Federal government disbanded its old national labour exchange employment service and established a network of employment service providers through a process of competitive tendering and contractual arrangements. The Job network is comprised of hundreds of services across the nation run by established large charities, smaller NGOs and for-profit providers.

Job Network organisations provide different services to the unemployed, depending upon their assessed degree of risk and employability (McDonald, Marston and Buckley, 2003). Those viewed as the most employable receive basic labour exchange services provided by a networked electronic information system run by the government. These are accessed via remote terminals located in each Job Network office. Others who have been assessed as having

significant difficulties to employment and/or who have been unemployed for more than twelve months are assigned to another form of intensive case management called Intensive Support Customised Assistance.

This involves a range of assessments, interventions and requirements of the person in order to get them to the point of job readiness. Failure to comply with these can result in a negative “participation report” and subsequent fines, or cutting off of payments. Negative participation reports are known as “breaches” and the act of lodging one as “breaching”. For example, a Job Network case manager might breach a person who has not turned up for an assessment or training day. Staff in the Job Network tend to be a mix of professionally qualified personnel (e.g. social workers or psychology graduates) and non-professional staff.

It has been difficult to gather data about the Job Network and how it operates - Considine (2001) has described them as ‘black boxes’, the inner workings of which are, at best, opaque. Preliminary research by McDonald and Marston (2005) has shown Job Network staff were also subject to disciplinary measures in relation to performance and targets just as clients were in theirs.

After almost a decade of operation the Job Network is now well established though the provider organisations change at each call for tenders. There have also been concerns that people living in rural and remote areas have poorer access to centres and fewer opportunities for employment unless they move to larger centres.

Centrelink

The second plank of welfare to work policy implementation is the national social security organisation Centrelink. Centrelink is the key government agency overseeing Workfare and is the primary gateway into the Job Network. Centrelink was first established as a social security department in 1941 and later transformed into Centrelink. It is the primary service delivery agency of the Federal Government, a one stop shop, providing services on a contractual basis on behalf of an array of government departments. Centrelink determines who is eligible for various forms of social assistance (and the conditions that attach to them). Centrelink has employed social workers for the last 60 years and currently has approximately 600 social workers in social work-designated positions and a significant number in management positions (McDonald & Chenoweth, 2006).

This agency determines who is entitled to benefits and provides referrals to Job Network agencies where appropriate. It has become highly technologised service using call centres to provide services, computer and web-based information.

On a typical day, Centrelink IT supports 55,000 business function points in 14 million lines of code through 8000 functions on 3200 screens to 31,000 desktops and 400 LAN servers in 1000 sites. This means that 13,000 users concurrently generate 12 million online transactions each day on 14 million customer records
(Vardon, 2003)

Some aspects of Centrelink's operations have been researched, in particular how social workers have responded to welfare reform and workfare (McDonald & Chenoweth, 2007).

In today's social and political context, Australia's welfare to work policies are founded on obligations rather than rights. Welfare benefits are highly targeted and provide fairly low levels of payment. People living on benefits experience significant financial stress as highlighted in the beginning quote to this paper from Towards a Fairer Australia the election statement just released by ACOSS. There is decreasing public support for some kinds of payments (e.g. for unemployed) (Ziguras, 2006) perhaps because social security is paid out of general revenue.

Welfare reform is expanding. From its initial focus on the long term unemployed, just over a year ago welfare reform was directed to people with a disability and to single parents. More recently, proposals have been made that Indigenous welfare recipients should only continue to receive parent benefits while their children attend school. Other suggestions have been made that parents with drug addictions should be forced to surrender their children for adoption. These are merely suggested policy at this stage and are by no means established or accepted. However, such ideas do have some traction and represent a view of that some members of society are more deserving than others.

Outcomes

Now in the tenth year since the Job Network was created, it is possible to speculate on the longer term outcomes of welfare reform policies. Australia is currently experiencing a period of economic growth and prosperity with low unemployment figures. However, more than 550,000 people are in receipt of unemployment benefits and 325,000 of these have been unemployed for more than 12 months. In 2005-06 there were more than 700,000 people with disabilities on pensions many of whom wanted to work and a further 600,000 supporting parents many of whom also wanted to work. (ACOSS, 2006).

Many commentators and critics have argued that here has been a re-creation of the notion of deserving and undeserving poor or disadvantaged. Many charities and NGO agencies report higher demand for emergency relief and a widening gap between the rich and poor. ACOSS (2007) reports that high levels of unmet needs for community services generally do not compare favourable with other OECD countries. Additionally there has been an increase in middle class welfare provisions whereby for example the government subsidises private health

care contributions, offers first home buyer cash grants (not means tested) and some child care rebates (Chenoweth, Warburton & Buckley, 2005).

The main strategy around welfare has been around efforts to get people into work. This is commendable and a worthy goal given that many people on welfare are highly motivated to be in work. However, the measure of employment is highly contestable - a few hours per week do not provide sufficient income to meet the basic necessities.

Welfare reforms have also been accompanied by workplace reforms whereby the capacity to have collective work agreements and protections has been replaced by individual contracts. The outcomes of these policies are as yet under-researched and long term outcomes are unknown. However, many argue that workplace rights have been eroded making lower paid workers more vulnerable to poorer work conditions. The relationship between workplace reform and welfare reform is certainly complex and requires further analysis.

Implications and issues

Welfare reform raises a number of issues and has implications for those in need, for the programs and agency staff who are responsible for its implementation and for Australian society generally.

First, Welfare reform has been implemented during a time of economic prosperity and high employment. In periods of job shortages the potential negative impact of welfare reform is likely to be far greater.

Second, many now argue that such policies have contributed to a degree of social polarisation in Australian society and increased inequality. There are also particular concerns for rural and regional communities where jobs are less available and poverty much more deeply entrenched due to the collapse of many farming communities from drought and global commodity price falls.

Third, more unemployed people, especially young people, are now choosing to go “under the radar” rather than apply for benefits and seek assistance. There are concerns as to the long term outcomes for this group of vulnerable people. The Australian Council of Heads of Schools of Social Work has recently undertaken a study of welfare reform and has identified a scenario of young women in rural areas opting to avoid welfare regimens in ways that may increase their vulnerability.

For those social service workers implementing welfare reform, there are increased demands to meet reporting performance targets, decreased professional autonomy and more casualised

human service sector (Healy & Meagher, 2004). The use of more computer and communication technologies for the surveillance and monitoring of clients has major implications for how social programs will be administered.

Finally, the rolling out of welfare reform has raised questions as to the future role, if any, of welfare in Australian society. Certainly, welfare and income security are no longer social rights in Australia. Obligation and responsibilities have far more currency and perhaps this has led to positive outcomes for some. The idea of a welfare safety net however, while not completely demolished, does have significant holes. I suggest that the whole fabric of welfare has been redesigned and redefined. These questions require careful examination and further research. But Australia is facing an election in the coming weeks and already workfare and workplace reforms are squarely back on the political and popular agenda.

References

- Australian Council of Social Services (2007) Towards a fairer Australia: 2007 election statement. ACROSS Paper 151, October 2007. Strawberry Hills: ACROSS.
- Castles, F.G. 1983. *The Working Class and Welfare*, Sydney, Allen and Unwin.
- Chenoweth, L., Warburton, J & Buckley, A. (2005). Carrots or sticks: The use of incentives to achieve social policy goals in Australia. *New Global Development: The Journal of International Social Welfare*, 21(1), p 1-9.
- Healy, K (2004). Social workers in the new human services marketplace: Trends, challenges and responses. *Australian Social Work*, 57(2), 103-114.
- Healy, K. and Meagher, G. 2004. 'The Reprofessionalisation of Social Work: Collaborative approaches for achieving professional recognition', *British Journal of Social Work*, 32.
- Hofer, R. & Midgeley, J Eds(2006) *International perspectives on welfare to work policy*. Arlington: Haworth Press.
- McClelland A & Smyth, P. (2006). *Social policy in Australia Understanding for action* South Melbourne: Oxford University Press.
- McDonald C & Chenoweth L (2007). (Re)shaping social work: An Australian case study. *British Journal of Social Work*
- McDonald, C & Chenoweth, L. (2006) Workfare Oz-style: Welfare reform and social work in Australia *Journal of Policy Practice*, 5 (2/3) 109-128
- McDonald, C. Marston, G. and Buckley, A. 2003, 'Risk Technology in Australia: The Role of the Job Seeker Classification Instrument', *Critical Social Policy*, 23: 498-525.
- McMahon, A, Thomson, J & Williams, C (2000) *Understanding the Australian welfare state: Key documents and themes*. (2nd ed). Croydon: Tertiary Press
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2001. *Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way*. Paris, OECD.
- Pusey, M. (2003). *The experience of middle Australia The dark side of economic reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Vardon, S. 2003, 'Managing Change: The Centrelink Experience', *Canberra Bulletin of Public Administration*, 107: 35-40.
- Wills, R & Chenoweth, L (2005) *Support or compliance. In P. O'Brien & M. Sullivan Eds. Allies in emancipation: Shifting from "giving service to providing support"* Palmerston North: Thomson Dunmore Press.