

# SOCIAL JUSTICE AND SOCIAL WELFARE POLICIES<sup>1)</sup>

## BEYOND NATIONAL BOUNDARIES

– What Should We Question?

Tatsuru Akimoto(Japan Women's University)

### I. Can social justice lead social welfare policies?

Justice sometimes kills people. Justice may sometimes lead a country to invade into other countries. Thus justice cannot lead social welfare policies.

Then what about replacing justice with social justice? They are sometimes used interchangeably, but social justice is sometimes used as a more content-prescriptive, "operationalized" term<sup>2)</sup>: For example, Zomahoun Rufin from Malaysia defines it as "[the] realiz[ation] and maintain[ance of] the order to guarantee the wellbeing (kōfuku) of society so that all people on the earth can live humanely with human rights secured... [and] think to be fair..." (Zomahoun, 2003: 196)

---

1) The definition and range of social welfare policies, as well as their relation with social policies and economic policies, vary depending on the debaters, and will not be argued here in this paper. The majority of the people in the social welfare field in Japan would define them as "measures related mainly to social supports to ...the aged and people with disabilities,...[and] part of government policies of social security subsuming individual welfare services."(The Lexicon of Modern Welfarics:127) NASW's Encyclopedia of Social Work cites Richan, "Social welfare policy...is concerned mainly with the transfer of goods and services to individuals and families, either through government agencies, voluntary nonprofit organizations or profit making companies," and continues, "Public social welfare policy is the mechanism used by governments to distribute limited resources." (NASW, 1995: 2227) "Social policy" in Japan traditionally means measures for workers in modern capitalistic states such as Labor Standards Act and social insurances.:

2) Some theorists contend the opposite, regarding justice as a more content-prescriptive term than social justice.

Discussions on social justice are heard in three arenas: (a) Various academic disciplines such as philosophy, theology, political science, jurisprudence, economics, etc., (b) the ILO and (c) our social work.

(a) Platōn, Aristotle, John Stuart Mill and John Lock to the recent John Rawls and people after him all theoretically discussed social justice, mostly in the abstract. Their discussions widely vary in focus and content. Some take a utilitarian perspective, some a libertarian perspective, some an egalitarian perspective, some the racial contract, and some a human rights perspective. (Garcia & Van Soest: 2006: 13-19)<sup>3)</sup> Rawls, who posits that social justice=distributive justice, recognizes the distribution of natural assets—talents and abilities—to individuals is arbitrary and thus common assets should be redistributed to realize social justice while Robert Nozick insists that redistribution is against social justice because just holdings could be attained only through just original acquisition of private property and just legitimate transference by consent. A recent Japanese economist writes that "to what extent we should sacrifice the efficiency of market...for the income distribution...largely depends on the individual sense of justice."(Kobayashi, 2007)<sup>4)</sup> Some define justice as an equal to the contribution to "the expediency and what serves the interests of the powerful," (Trasymachus) and social justice as "a façade, an illusion perpetrated by the strong in their own interests."(Pareto) (Boucher and Kelly, 1998: 6 & 7)

(b) Social justice seems to be a patent of the ILO, and its concept is closely linked with peace.<sup>5)</sup> The preamble to the ILO Constitution, 1946, reads: "Whereas universal

---

3) Betty Garcia and Dorothy Van Soest, *Social Work Practice for Social Justice, Cultural competence in action, A guide for students*, CSWE: Alexandria, VA, 2006.

4) "Economics thinks of society based on the view that humans are born evil. Economics is to show that 'Suppose all human beings egoists, a market economy would promote the welfare [Kōsei] of the whole society.'"(Kobayashi, 2007)

5) Social justice and peace are not separable in concept but Japanese social welfare policies are not conscious of peace. The Codes of Ethics of the Japanese Association of Social Workers and other professional social workers' associations in Japan once pledged observance of the Japanese Constitution which contained the word "justice". However, these orientations easily discarded this reference without any sincere discussion and consideration when they redefined themselves to adjust to the IF=IA International Definition of Social Work, even though the adoption of the definition did not necessarily demand such an adjustment by each country. The Japanese constitution refers to justice in its Article 9 as the motive for renouncing war: "Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes." (Association of Law, 1953: 205 & 211) Also see Preamble and Article 2

and lasting peace can be established only if it is based upon social justice...” The ILO is active in the fields of poverty alleviation, employment promotion, immigrants and foreign workers, wages and working hours, safety and health, child labor, forced labor, discrimination against women and social securities as well as the freedom of associations, rights of organization, collective bargaining, and strikes.

(c) As for social justice, social work, rather than social welfare, has closer intimacy. For example, the International Definition of Social Work recently developed jointly by the IASSW and IFSW, ends with the sentence, “Principles of human rights and social justice are fundamental to social work.” “Ethics in Social Work” also agreed by them in 2004 paraphrases social justice as “challenging discrimination,” “recognizing diversity,” “distributing resources equitably,” “challenging unjust policies and practices” and “challenging social conditions that contribute to social exclusion, stigmatization or subjugation,” and defines that social justice relates to “society generally and...the people with whom [social workers] work.” (IFSW=IASSW, 2004: 4.2) (Also see NASW Code of Ethics (Ethical Principles) and CSWE Educational Policy and Accreditation Standards (Educational Policy 1, 3.0 and 4.2.)

## II. Social welfare policies have not been questioned with social justice in Japan—Is it wrong?

What are the characteristics of present policies in Japanese society? The most symbolic was the 1995 Japan Federation of Employers’ Association [Nikkeiren]’s report titled Japanese Management in a New Era. It proposed to classify employees into three categories: core employees, professional employees, and general employees. Lifetime employment should be restricted to the first category. “Regular” workers have frequently been permanently laid off, and non-regular workers have been increasing both in number and ratio.” (Akimoto, 2005: 166) This report was conceived as a statement of a parting from welfare states, abolishing the policy of

---

of Charter of United Nations (1945).

full employment and the redistribution of income. Demographic changes and the American standard of globalization were its undercurrents and impetus. The free market, competition, privatization, deregulation, restructuring, and self-responsibility became commonly used terms around the world.

In this movement, what did Japanese social policies do? Did they posit, "Wait!?" Did they raise any voice of objection? No. They swam with the tide, reaped the harvest of the negative fruits, or even worked as catalyses or accelerators. Welfare benefits and service recipients increased and welfare expenditures inflated. (Figures 1 and 2) Figure 1 indicates the surge of the unemployment rate and public assistance recipients since the 1990s. Figure 2 shows the increase in welfare expenses. Options should be one of two—to cut benefits and services, or to increase taxes<sup>6)</sup> and other pay<sup>7)</sup>. The government took both roads, and did so with the advantage for the richer. Benefits for welfare assistance and social security for health, old age, care, unemployment, etc., were lowered. Social agencies and institutions such as nursing homes were shifted towards the voluntary sector. The social welfare delivery scheme was localized. Homeless people have been neglected. "Independence" (of people)<sup>8)</sup> and "sustainability" (of programs) were key words.<sup>9)</sup> "From placement (by government) to contracts(between agencies and persons concerned)," "from welfare to work,"<sup>10)</sup> and "adequate services answering various needs" were emphasized. They were euphemistic expressions for cutting benefits and services, at least partly. The gap between rich and poor was widened.<sup>11)</sup> (Figure 3) Figure 3 shows the obvious

---

6) The increase of the alcohol and tobacco tax, the abolishment of the Special Spouse Deduction, the reduction of flat rate tax cut by half, etc.

7) Social security premiums, etc.

8) This can be observed across the welfare fields: Public assistance, children (e.g. nursing institutions, 1997), people with disabilities (e.g. Independence Support to People with Disabilities Act), the aged and ageing (e.g. the emphasis on prevention in care and later retirement), women, day care (e.g. the shift of the jurisdiction of small children to "education"), rehabilitation, hospitals (e.g. discharge of patients), care-houses, etc.

9) Some people characterize today's changes as the hollowing out of "welfare" under the "six welfare laws scheme".

10) Incentives to recipients who accept "independent support plans" and "penalties" to those who do not, esp. for single mothers and male adults in the welfare assistance program.

11) The OECD report on "Income Distribution and Poverty" February 2005 attributes the cause of deepening poverty and the widening gap to insufficient efforts to narrow down the income gap by social security benefits and taxation and to the existence of widespread low wages like part-time wages. Regular employment was reduced by more than 3 million; "irregular" employment increased by 2 million plus. Annual income in private industries decreased by more than 220 thousand yen and monthly disposable income decreased by more than 30 thousand yen due to tax and social security premiums increases since February 2001. Kumagaya speculates, using 2004 government statistics, that 40 million workers, or

increase in households at both ends, one under 1 million yen and the other above 7 million yen, and the decrease of middle income households. Utilitarianism, a neo-classic New Economy, and quasi-Social Darwinism are in fashion, which is just a copy of the American Model with a 20 year gap. Figure 4 is the equivalent chart of income distribution among US households. (Figure 4)

Are Japanese social welfare policies violating social justice? This question has never been raised in Japan.<sup>12)</sup> These social welfare policies have not tested by the concept of social justice—although the word of social justice is occasionally used in the labor movement (e.g. Kumagaya, 2006: 19-23) and other fields. It is interesting to question "Why"? Because is it a Western concept? But it has often been used in Korea, hasn't it?

Is it allowable for social welfare policies not to be tested by social justice? Yes and no. Yes, because each country should have its own culture, values, norms and criteria with which it evaluates its social welfare policies. Sometimes, policies have been critically examined and evaluated with terms of "unfairness", "inequality", and "absurdity" in Japan, too. This can be understood as a sort of functional alternative, can't it?

No, it is not allowable. This is now the age of globalization. The world of social work is not exempt. All people and all countries are forced to use the same language—terms, concepts, and theories. Japanese social policies must be questioned in the common language of social justice and/or are questioned by the world outside Japan.

In the world, social welfare policies are tested by social justice. The word social justice is frequently heard in policy debates as well as in daily conversations. In the United Kingdom, John Smith's House of Commons Commission reports, The Justice

---

maybe 50 million people including their family members, are living on 2-3 million yen or less with the addition of 17.5 million "irregular" workers whose wages are less than half of regular workers, 2.1 million "Freeters" and 640 thousand "NEETs" and 3.1 million unemployed, 1.3 million welfare recipients, and 17 million private industry workers whose annual income is 3 million yen or less. On the other hand, he cites Merrill Lynch research to show that one out of six whose net assets, except for real estate for their own living, are one million US dollars and more is Japanese, these being more than 1 percent or 1.34 million, and Nomura Research Institute data to show there are 60 thousand super-rich households whose fiscal assets are 500 million yen and more. (Kumagaya, 2006: 20)

12) There is an explanatory article on the international definition of social work. (Nakamura, 2004)

Gap (1993) and Social Justice: Strategies for National Renewal, Report of the Commission on Social Justice (1994) are well known, and in the United States, numerous articles on this topic have been found in publication lists including NASW's periodical, Social Work.

### III. Are social justice and welfare states compatible?

However, the present question regarding for social justice and social welfare policies is not one of whether the social welfare policies of Japan, or Korea, or the United States have been tested against social justice or they have fulfilled the requirement of social justice in each country. Very apparent, unexcusable, vast, stark realities of social injustice exist just outside these countries, mostly in the two thirds world. Social justice theorists have discussed only within a framework of a country, or a nation state, in these recent centuries, to their regret. Some of them started consideration of the outside world in the name of "international social justice" a few decades ago.

On hearing the words "outside our country," "international", "other countries", and "two thirds world", the spontaneous response might be that there is still a lot to do at home, within national boundaries, or that one's academic specialty is domestic affairs—social welfare policies or practices.

We have been pursuing a welfare state and developing social welfare policies under it to realize this. Even today we are busily engaged in comparative studies, typology, or construction of our own national or regional model of welfare states.

Are social justice and welfare states compatible, conceptually? Social justice, the first term in our title, is a concept before or beyond national boundaries from its inception. But social welfare policies, the second term, are domestic matters or only concerned with the people within a state. With the former, the latter was questioned to restrict and override the high-handedness and selfishness of a particular king or a state.

Robert Pinker wrote in his *The Idea of Welfare* (Pinker, 1979) a quarter century ago that a welfare "state is not only a container but also a wall" of welfare. In the same meaning, a welfare state is a wall of social justice, refusing social justice to outsiders or being at least indifferent about the social justice of outsiders. (cf. Myrdal, 1960: 160-161) Nation states or their social welfare policies are neither obligated nor entitled to realize social justice in other countries or for other peoples. People outside are not entitled to demand social justice or a social welfare policy with social justice to other countries—at least as a right, while they may be able to give voices to their feelings. On the other hand, intervention in another country would be immediately responded with a cry of "domestic interference".

#### IV. Are our social welfare policies obliged and entitled to intervene in social justice in another country?

However, don't we have to see social justice outside our national boundaries today? Not at the individual's level, but at the policy level, must and can our social welfare policies of Country A devote themselves to realize social justice for people in Country B, sometimes even against interests of its own people? The answer today in the early 21st century would be probably yes, after the two great world wars and the Universal Declaration of Human Rights and International Covenants on Human Rights, and particularly in these days of globalization. But what is the justification for this? There are three approaches:

One is the acquisition of the status and role of a "world citizen". No matter where the reality of social injustice is on this earth, we are expected and entitled to intervene. National borders have been broken down by goods, money, people, information, and such organizations as multi-national corporations and NGOs. In proportion to the extent of their elimination, we become closer to attaining status as world citizens or earthmen [persons], and each component of the world, an individual, an organization, a state or whatever, takes direct responsibility for the whole. The relation between globalization and cosmopolitanism is interesting to explore.

It is, of course, too naïve to say that we are presently world citizens or earthmen [persons]. The nation state has evidently persisted. There is no world state or government yet to whom claims to recover the infringement of social justice are directed. Social justice supposedly connotes such "rights" to demand. The Welfare World that Myrdal proposed in the 1960s could not answer to this demand. (Myrdal, 1960: 176)

We are at a certain historical juncture between the eras of a nation state and a world state— which is still a virtual entity. We are not only persons with specific nationalities but also persons of the world. Sociologically speaking, people have more than one status and role at a time. Today we are required to have compound eyes. Social policies must be seen from both aspects/standpoints.

A second approach is the recognition that the relationships between countries have created the reality of social injustice. Think of the relationship between "developed countries" and "developing countries."<sup>13)</sup> Country A may be responsible for the reality of the social injustice in Country B because of their relations. Country A's social welfare policies may not be able to intervene in social injustice in Country B directly, but may be able to intervene in their relationship which created the realities and which is social injustice in itself. The notion of social justice in a state has been discussed for a long time, but the social justice of relationships must be directly examined. Labor chapters of recent US FTAs<sup>14)</sup> have this aspect regardless of their legislative intention.

The third approach is the more direct, clearer impact of each piece of Country A's social welfare policies on the welfare of the people in Country B. When Japan had the Labor Standards Act revised in order to promote Japanese women's equality, Asian female workers decried the change. Japan abolished restrictions of mid-night work, which was their "weapons" or the basis on which they had relied for them to

---

13) Economics may explain the widening gap from a "fallacy of composition" due to the restraint of financial technology. (Kobayashi, 2007)

14) For example, U.S.-Chile FTA seeks for the observation of laws related to following labor rights to the other party: The right of association, the right to organize and bargain collectively, a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor, a minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labor and acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. (Article 18.8) While FTAs are descendants of NAALC, such items as the discrimination against women, etc. have been dropped.



realize social justice. (Shiozawa, 1999) When Japan introduced new immigration legislation which allowed Japanese descendents to work in Japan, communities were ruined Brazil. (Ishi, 1999) Have all Japanese social policies been screened by outsiders'eyes to determine whether they infringe on social justice in other countries?

Sometimes a social welfare policy to realize social justice in Country A may be detrimental to social justice in Country B.

Nation states have started looking outside. Our social welfare policies have already worked for social justice in other countries to some extent. Some social welfare policies treat equally people from other countries who are within in their boundaries, regarding welfare benefits, old age social security benefits, fair labor standards act provisions, occupational safety and health and workman's compensation insurance, services for people with disabilities, and child protection. Some social welfare policies under ODA aim at the eradication of poverty and provision of services to people with disabilities in a country on the other side of the earth,<sup>15)</sup> which is an example under section (a) above. We are not forced legally, but morally and politically, sometimes without choice or voluntarily by force. The latter force is not always weaker than the legal binding. Of course there are a variety of "international social welfare policies" of UN agencies and other international organizations. They are formulated and executed partly as the compromises of nation states and partly as an independent idealistic force.

## V. Isn' t the concept of social justice a Westerner one?

Thus far we have discussed the second term of our title: social welfare policies of nation states. Are there any problems concerning the first term, that is, social justice as applied to social welfare policies? There are two points of argument.

First, the concept of social justice is Western. The terminology itself, the basis of ideas, and what has been discussed are all West-centric. This is a commonplace

15) The aims of ODA are, of course, multiple including the promotion of the national interest, and these sometimes cause social injustice.

remark but has been raised by social justice theorists including Westerners over these recent decades.

For example, Rawls' theory, which may be convenient for the present discussion on social gaps, is based on Western individualism, social contract, modern civic society<sup>16)</sup> and Christianity, however much he revised his theory with "pluralistic democracy". Atsushi Koike, a young Japanese theorist, argues that Islamic and Eastern Asian societies do not share those ideas. Islamic society puts a stronger emphasis on their religion even in the secular life, and East Asia society puts a stronger emphasis on paternalistic kinship and community groups. The assumption of a clear-cut division between "public" and "private" and the direct confrontation with individuals and society without intermediate entities such as families and communities may not be appropriate for these societies. Human networks may be necessarily considered as a more basic element in a society. (Koike, 2006: 33-36)

Even worse, social justice has been proposed as a universal idea for humankind. Kenneth Minogue continues, "...in reality it is a remarkably particular and parochial doctrine, largely found among political activists in Western democratic countries. The whole concept...has an air of unreality about it."<sup>17)</sup> (Boucher and Kelly, 1998: 14) Traditional theories on social justice are unitary, deductive, a priori or monism, disparate from the historical social context.<sup>18)</sup>(cf. Koike, 2006: 35 & 42)

"[I]t is a Western invention that threatens to undermine the integrity of other cultures," contends Carole Pateman. (Boucher and Kelly, 1998: 12) It "works oppressively for the weak... because of the force of the strong's value," argues J. Daniels & M. D'Andrea referring to the framework of traditional psychological

---

16) Assumed are a society which has rationality and fairness and consists of free and equal citizens and reasonable individuals who are unencumbered by human relations with others people and the restrictions of social value norms and justly seek wealth in the framework of a social contract being. (Koike, 2006: 34)

17) Minogue also raises another point in his argument that "it concentrates upon the application of justice purely in terms of wealth redistribution." (Boucher and Kelly, 1998: 14)

18) Regarding ethics, Haruo Takeuchi writes, "it is impossible to get a 'correct answer' for an ethical problem with a 'universal super-individual judgment device' [fuhenteki-na chō-kojinteki-na handan-sōchi] and it is useless to try to lead ethical concepts and propositions by assuming the existence of 'reason' [risei] as such a judgment device...Among past philosophers, there were some who tried to construct ethics by bringing up 'God' or 'reason' which was part of a humanized God's power, but this is a special view which only people who accept its position can follow." (Takeuchi)

assistance in their lecture on "Counseling facing up to 'social problems'."19) (Ito, 2006: 188)

A counter proposal is one from the stance of cultural pluralism or post-modernism. (Ito, 2006: 188 Koike, 2006: 35-39) Social justice may differ in content by regions—not only by regions but also by various sub-groups of societies such as class, race, and gender. Aggregate social justice across the board might be inductively constructed through a consideration and adjustment of various forms of an "overlapping consensus" of social justice by these social segments.

A counterattack, however, now has come from globalization or uni-polarism camps. American opinion leaders such as Charles Krauthammer, Irving Kristol, and Robert Kagan have been followed by some others. (Midgley, 2006) The present world is defined as "a unipolar world"<sup>20</sup>) and social justice itself, too, may be defined by the polar—the United States of America.

## VI. How could social justice be constructed for social welfare policies—and beyond?

Secondly, what is difference between social justice for social welfare policies and social justice which social justice theorists in other fields generally discuss at times with reference to "welfare"? (e.g. Boucher and Kelly, 1998: 2, 12) Social justice for social welfare policies must be one that is inductively constructed via the accumulation of social work practices and experiences which have passed through the screen of "social justice" in social work. Some objection may come from social welfare academicians because of their understanding of "social welfare," "social work," and their relations. Some understand the former as a dominant concept over the latter while some regard the latter over the former. Some understand social work

19) Parallel arguments could be found on various topics. E.g. On the case work movement in Europe around 1950 and on the nature of social work and technical assistance in "developing countries", esp. Latin American countries. (Kendall, 1998: 15-16 & 18-19)

20) The writer does not necessarily agree with the concept of the unipolar world to replace it with the "uni-system" world. (Akimoto, 2006b)

and social welfare to be mutually exclusive.<sup>21)</sup> Here this point should not be argued. This scheme is congruent to the above idea of cultural pluralism. Fortunately social work <sup>22)</sup> has been practiced in each community, country, and region around the world.

The troublesome point here is that the world of social work is very much unipolar. Even the International Definition of Social Work and its social justice in the last line are US products, that is, copies of NASW or CSWE documents (e.g. NASW Code of Ethics and CSWE Educational Policy and Accreditation Standards). A recently published book seems to have the idea that everything that is happening in social work profession in the world is already happening somewhere in the United States of America. (Payne, 2007) By implication, nothing is happening elsewhere in the world that is worth talking or writing about.

Let's accept the terminology of social justice as it is to prevent everything from getting out of hand. But do we have to accept the substance of their "social justice" as it is? The unipolarity of social work has little to do with today's argument on the unipolarity of the society in general, but is more intrinsic. It was born in the United Kingdom and other European countries and has grown up in the United States. At the same time social work cannot solely escape from the influence of the present globalization and uni-polarism of the bigger society. Having these two "uni-polarism" together, the present-day social justice with which we question our social welfare policies is very much American-tinted. Is there anything wrong with the fact that our social welfare policies have not been tested by such social justice?

We must construct our own social justice which could be applied for our social welfare policies through our own daily social work practices. Social work is American and there is no alternative model. It is not a matter of being good or bad. The only possibility would be for it to mature into a third stage enriched with realities and experiences in other parts of the world, or some 200 countries and areas.<sup>23)</sup>(Akimoto, 2006) The academic endeavor to accomplish this is our mission.

---

21) The analysis of social problems and policies, and the design, enactment and implementation of social policies and programs are interpreted to be under the umbrella of social work in this paper. Cf. The situation in European social work in the 1930s. (Kendall, 1998: 11-12)

22) Not necessarily "professional" social work.

"Our own social justice" is by region and by social segment. World-wide social justice will follow.

At last, small footnotes: (1) my prior insistence has nothing to do with the narrow-minded nationalistic reaction.(2) You may of course elect to insist that social welfare policy study is an academic discipline or an empirical social science, which has nothing to do with value, ethics or social justice and continue being engaged in interpretive, explanatory work on existing social welfare policies and programs though these counter social justice.

Akimoto, Tatsuru. (2004). "Has the Japanese Model of labor relations collapsed or not under the current globalization?" *Social Welfare* (Japan Women's University Department of Social Welfare). No. 46. March 2006. Originally presented at AKRIS (Association of Korean Researchers on Industrial Society) International Conference, "The State, Market and Labour Movements: Changing East Asia in the 21<sup>st</sup> Century," Chung-Ang University, Seoul, Korea, October 21-24, 2004.

\_\_\_\_\_(2006a). "IASSW has a big future." *IASSW Newsletter*. February.

\_\_\_\_\_(2006b). "The unipolar world and inequality in social work." Comment on James Midgley, "Global inequality, power and the unipolar world: Implication for social work education." Central Conference, IASSW 33<sup>rd</sup> World Congress. Santiago, Chile. August 31.

Association of Law [*Hōgaku Kyōkai*]. (1953). *Annotated Japanese Constitution*, [*Chūkai Nihonkoku-kenpō*]. Tokyo: Yūhikaku.

Boucher, David and Kelly, Paul, ed. (1998). *Social Justice—From Hume to Walzer*. London and New York: Routledge.

The Commission on Social Justice. (1993). *The Justice Gap*. London: IPPR.

\_\_\_\_\_(1994). *Social Justice: Strategies for National Renewal, Report of the Commission on Social Justice*. London: Vintage.

CSWE. 2001. Educational Policy and Accreditation Standards.

Ishi, Angelo. (1999). "The meaning of working in Japan—Emigration of Brazilians in Japan." *Annual Review [Nenpō] of Labor Sociology*. No.10.

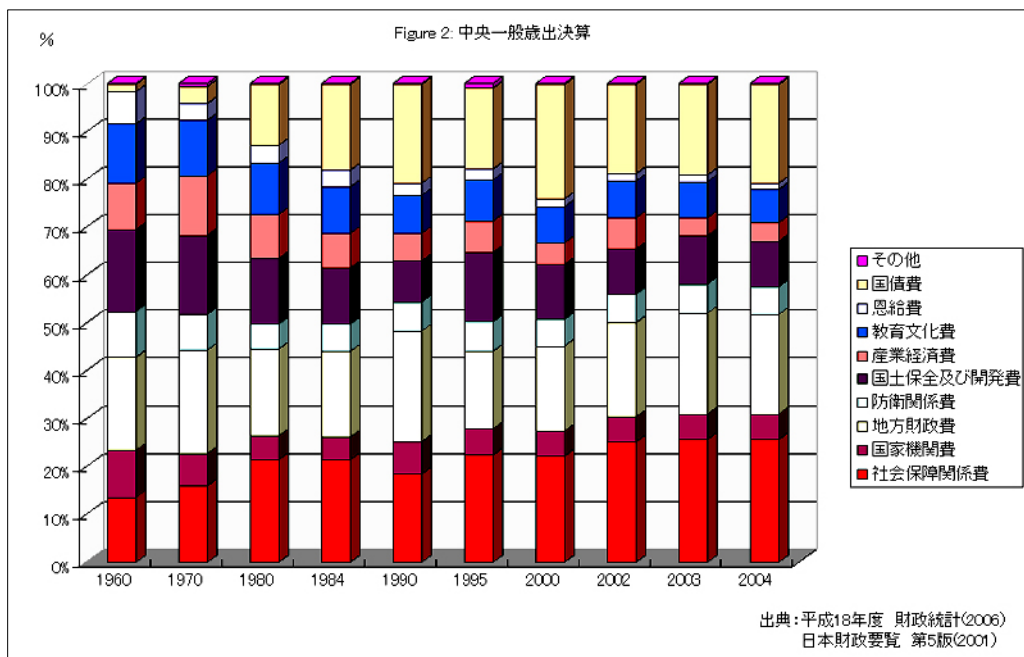
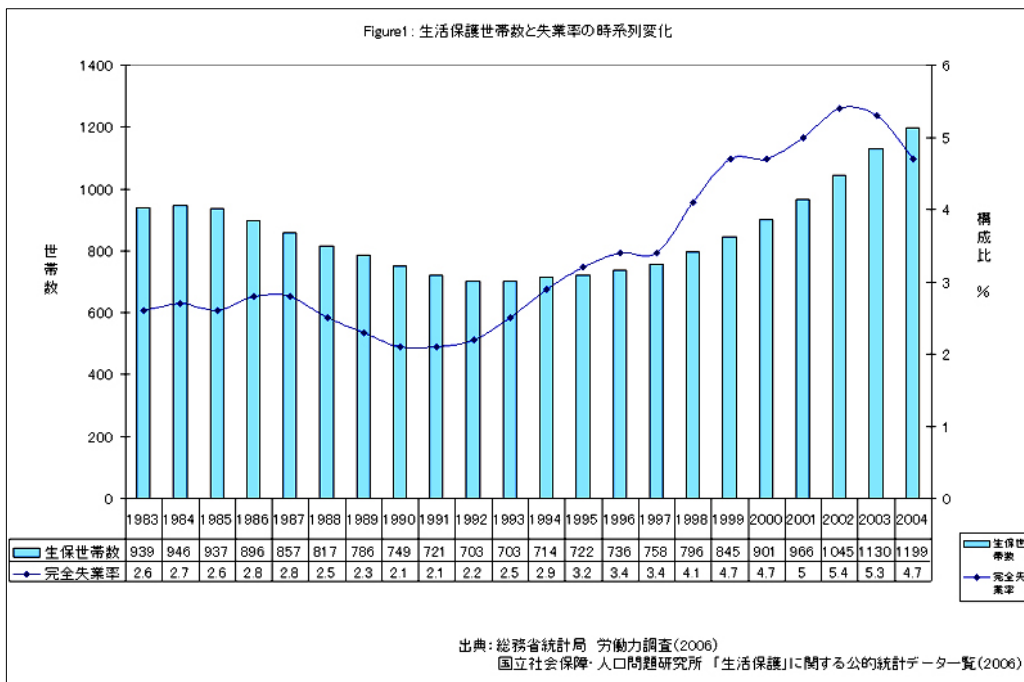
23) Remember the development of social work from Europe to North America to "developing countries" both in territory and concept in the last century. (Kendall, 1998: 19, 24-45) C.f. Footnote 18 above.

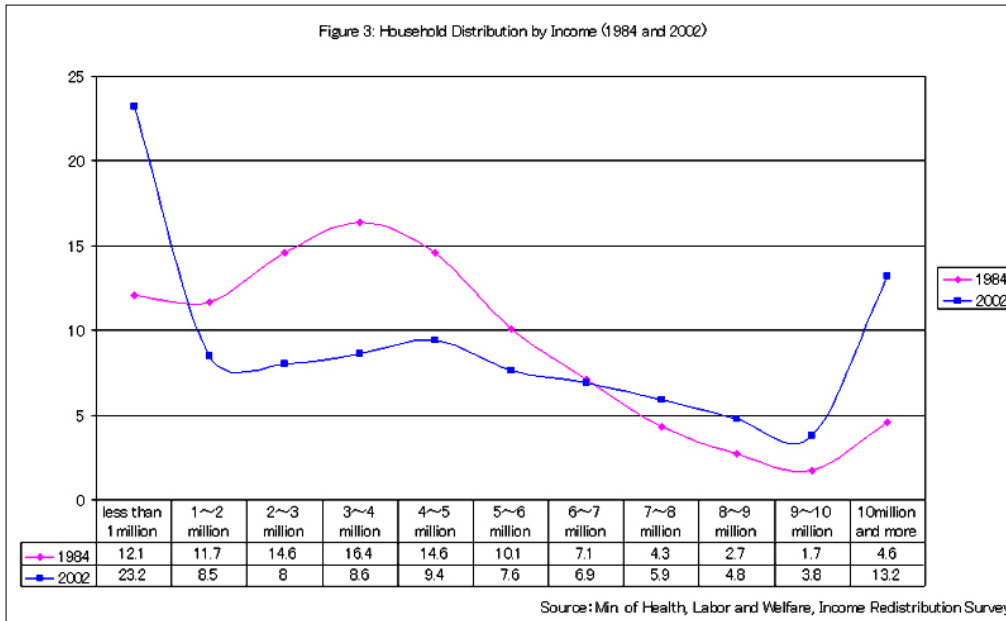
- IFSW=IASSW. (2004). Ethics in Social Work, Statement of Principles.
- Ito, Takehiko. (2005). "Social justice and RESPECTFUL counseling for people's empowerment—A report of J. Daniels & M. D'Andrea' lecture, 'Counseling facing up to social problems'", Symposium, Wako University Sōgō-Culture Research Institute, June 1, *Tōzainanboku*, 2006, pp.187-193.
- Kendall, Katherine A. 1998. *IASSW The First Fifty years 1928-1978*. IASSW.
- Kobayashi, Keiichiro. (2007). "What can we understand from Economics?" *The Asahi*, February 26. p.9.
- Koike, Atsushi. (2006) "Social justice under cultural pluralism—Rethinking of Rawls —." *Cultural Economics*. Vol.4. No.1. pp.31-45.
- Kumagaya, Kanemichi.. "'06 national spring labor offensive— 'Poverty and gap society' against 'social justice'." *Kokkōrō Research Jihō*. No. 519. March. pp.19-23.
- The Lexicon of Modern Welfarics*. (1993). Tokyo: Yūzankaku-shuppan.
- Midgley, James. (2006). "Global inequality, power and the unipolar world: Implication for social work education." Presentation at Central Conference, IASSW 33<sup>rd</sup> World Congress. Santiago, Chile. August 31.
- Minogue, Kenneth. (1998) "Social justice in theory and practice." in David Boucher and Paul Kelly, ed., *Social Justice—From Hume to Walzer*, (London and New York: Routledge. 1998), pp.253-266.
- Myrdal, Gunnar. (1960). *Beyond Welfare State*. New Haven and London: Yale University Press.
- Nakamura, Toshiya. (2004). "Social work practice as an access to realize wellbeing—What do human rights and social justice instruct to social workers?—." *The Study of Social Relations* (Kumamoto Gakuen University Assoc. for the Study of Social Relations). Vol.10. No.1. December. 105-129.
- NASW. (2007). Code of Ethics.
- NASW. (1995). *Encyclopedia of Social Work*. 19<sup>th</sup> Edition. Washington, D.C.: NASW Press.
- Payne, Malcom. (2007). *What Is Professional Social Work?* Chicago: Lyceum Books, Inc.
- Pinker, Robert. (1979). *The Idea of Welfare*. London: Heinemann.
- Richan, W.C. (1988). *Beyond Altruism: Social policy in American society*. New York: Haworth Press.
- Shiozawa, Miyoko. (1999). "The impact of Japanese corporations' employment policy and labor law deregulation on female workers in Asia." *Annual Review*

[Nenpō] of Labor Sociology. No.10.

Takeuchi, Haruo. (unknown). *Encouragement of Economic Ethics [Keizai-rinri-gaku no Susume]*. Publisher(unknown).

Zomahoun Rufin, Penan (2003) "How to achieve the world justice—Zomahoun's view," *Japan's Justice: Domestic and International Dimensions*, Sophia University Social Justice Institute, Ochanomizu-shobo.





	1960	1970	1980	1984	1990	1995	2000	2002	2003	2004
社会保障関係費	231123	1297763	9236908	10979758	12725584	16924137	19678537	21086544	21117177	21794974
国家機関費	169564	546953	2172347	2441810	4691676	4155705	4802768	4308629	4382520	4464313
地方財政費	332475	1776496	7875431	9264134	15958861	12326716	15849461	16500834	17427158	17703484
防衛関係費	163493	593924	2272048	2974407	4276944	4745452	4931354	4993022	4951477	4921492
国土保全及び開発費	294420	1359818	5974999	5989967	5899030	10937619	10236076	7963231	8248139	8055495
産業経済費	164279	1016739	3987210	3746148	4089605	5053029	4111681	5421252	3213295	3248391
教育文化費	211322	938961	4643037	4928815	5411922	6588869	6729854	6452419	6194742	5920942
恩給費	116284	297805	1653144	1848581	1831456	1706962	1417383	1281190	1206395	1135318
国債費	26460	287040	5491551	9232735	14314214	12820431	21446082	15600307	15544023	17514898
その他	2882	46247	97949	74267	69376	679591	117848	116061	131099	137464

資料: 平成18年度 財政統計(2006)  
日本財政要覧 第5版(2001)

	1984	2002
less than 1 million	12.1	23.2
1~2 million	11.7	8.5
2~3 million	14.6	8
3~4 million	16.4	8.6
4~5 million	14.6	9.4
5~6 million	10.1	7.6
6~7 million	7.1	6.9
7~8 million	4.3	5.9
8~9 million	2.7	4.8
9~10 million	1.7	3.8
10million and more	4.6	13.2

資料: 厚生労働省 所得再分配調査



# 사회정의와 사회복지정책: 국경을 넘어서<sup>1)</sup>

- 우리는 무엇을 연구해야 하는가?

Tatsuru Akimoto(Japan Women's University)

## 1. 사회정의는 사회복지정책을 이끌 수 있는가?

정의는 때때로 사람들을 죽인다. 다른 국가를 침입하도록 하기도 한다. 따라서 정의는 사회복지정책을 이끌 수 없다.

정의를 사회정의로 바꾸면 어떨까? 이 둘은 서로 교환되어 사용되기도 한다. 그러나 간혹 사회정의는 상대적으로 내용 지시적(content-prescriptive)이라 할 수 있는 “조작적” 용어<sup>2)</sup>로 사용된다. 예를 들어 말레이시아의 Zomahoun Rufin은 사회정의를 “사회의 안녕(kōfuku)을 보장하기 위해 제도를 실현하고 유지하여서, 지상의 모든 사람들이 보장된 인권을 가지고 인간답게 살 수 있도록 하는 것이며…… [그리고] 공평하다고 생각하는 것……”으로 정의한다(Zomahoun, 2003:196).

사회정의에 관한 논의는 다음의 세 가지의 영역에서 이루어진다 : (a)철학, 신학, 정치학, 법률학, 경제학 등의 다양한 학문 영역 (b)ILO, 그리고 (c)사회사업이다.

(a) Platōn, Aristotle, John Mill 그리고 John Lock에서부터 최근에는 John Rawls, 그리고 그를 따르는 추종자들은 사회 정의에 관해 이론적이며, 대부분 추상적인 논의를

1) 사회 및 경제정책과 맺는 관계 뿐 아니라, 사회복지정책은 그 정의와 범위에 대해 논자에 따라 다양한 견해를 제시하는데, 본 연구에서는 이와 관련된 논의는 언급하지 않겠다. 일본에서 사회복지 영역에 몸담고 있는 다수의 사람들은 사회복지정책을 “주로 노인과 장애인을 대상으로 하는……사회적 지원과 관련된 조치들이며…… [그리고] 개별복지서비스를 포함하여 사회보장을 다루는 정부 정책의 부분”이라고 정의한다(The Lexicon of Modern Welfarics:127). Richan은 NASW의 사회사업 전문 사전에서 “사회복지정책은…… 정부 기관이나 비영리 민간기관 혹은 영리기관을 통해서 주로 개인과 가족에게 재화와 서비스를 이전하는 활동과 관련된다”고 하였으며, 또한 “공공 사회복지정책은 정부가 주체가 되어 제한된 자원을 분배하는 매커니즘이다”고 인용한다(NASW, 1995: 2227). 일본에서 “사회정책”은 전통적으로 근대 자본주의국가에서 근로자들을 위한 노동기준법과 사회보험과 같은 조치들을 말한다.

2) 어떤 이론가들은 사회정의보다는 더욱 내용 지시적인 용어로서의 정의에 관하여 이의를 제시한다.

하였다. 이들의 주장은 초점과 내용 면에서 매우 다양하다. 일부는 공리주의적 관점을, 어떤 이들은 자유지상주의적 관점을 취하며, 또 다른 이들은 평등주의 관점을, 혹은 인종계약이나 인권관점을 취한다(Garcia & Van Soest, 2006: 13-19).<sup>3)</sup> Rawls는 사회정의 = 분배정의로 보며, 개인이 가진 재능이나 능력 등의 자연적 자산을 개인에게 분배하는 것은 자의적이라고 주장한다. 따라서 사회정의를 실현하기 위해서는 이러한 자연적 자산이 공동의 자산으로 재분배되어야 한다는 입장이다. 반면 Robert Nozick는 정당한 소유가 사유재산의 정당한 원초적 취득 및 동의에 의한 정당한 이전을 통해 달성될 수 있기 때문에, 재분배는 사회정의에 반한다고 주장한다. 최근 일본의 한 경제학자는 “우리는 어느 정도까지는 시장의 효율성을 단념해야 한다..... 왜냐하면 소득분배는..... 주로 개인적인 정의감에 의존하기 때문”이라고 하였다(Kobayashi, 2007).<sup>4)</sup> 어떤 이들은 정의를 “권력자들의 이해를 충족시키며, 사리추구에 기여하는 것”과 동일시한다(Trasymachus). 그리고 사회정의를 “권력자들이 자신의 이익을 위해 저지르는 착각이라 할 수 있는 허울(Pareto)”이라고 정의한다(Boucher and Kelly, 1998: 6&7).

(b) 사회정의는 ILO의 특허처럼 보인다. 그리고 그 개념은 평화와 밀접하게 관련된 다<sup>5)</sup>. 1946년 ILO헌장 전문에는 “세계의 항구적 평화는 사회정의를 기초함으로써만 확립할 수 있으므로”라고 되어있다. ILO는 결사의 자유, 조직의 권리, 단체교섭권, 노동쟁의권 뿐 아니라 빈곤의 완화, 고용 장려, 이주민 및 외국인 근로자, 임금과 근로시간, 안전과 건강, 아동 노동, 강제 노동, 여성 차별, 그리고 사회보장의 영역에서 활발한 활동을 하고 있다.

(c) 사회복지보다는 사회사업이 사회정의와 더욱 밀접한 관계를 가진다. 예를 들어 최근 IASSW와 IFSW가 개발한 사회사업의 국제적 정의는 “인권과 사회정의의 원리는 사회사업의 기본이다”라는 문장으로 끝을 맺는다. 2004년에 이곳에서 동의된 “사회사업 윤리” 또한 “차별에 대한 도전”, “다양성 인정”, “공평한 자원배분”, “부당한 정책 및 실천에 맞서기”, 그리고 “사회적 배제, 낙인찍기, 혹은 종속을 발생시키는 사회조건에 대한

3) Betty Garcia and Dorothy Van Soest, Social Work Practice for Social Justice, Cultural competence in action, A guide for student, CSWE : Alexandria, VA, 2006.

4) “경제학은 약한 본성을 소유한 인간에 기초한 사회를 간주한다. 경제학은 모든 인간이 이기주의자라고 가정할 때, 시장경제가 전체사회의 복지 [Kōsei] 를 증진시킨다는 것을 보여준다”(Kobayashi, 2007).

5) 사회정의와 평화는 개념상 분리할 수 없다. 그러나 일본 사회복지정책은 평화에 대하여 의식하고 있지 않다. 일본사회복지사협회의 윤리강령과 일본의 다른 전문사회복지사 협회는 한때 “정의”라는 용어가 담긴 일본헌법의 준수를 서약했다. 그러나 IFSW=IASSW의 사회복지의 국제적 정의의 내용에 조정하여 그것이 재정의 되었을 때, 그러한 정의의 채택이 각 국가에 의한 조정을 반드시 요구하지 않았을지라도, 이러한 방침은 진지한 토론과 고려를 하지 않았다. 일본헌법 제 9조에서는 정의를 전쟁을 포기하는 동기로 언급하고 있다 : “정의와 질서를 기조로 하는 국제평화를 성실하게 회구하고, 국권의 발동 내지는 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는, 국제 분쟁을 해결하는 수단으로서는, 영구하게 이를 포기한다”(Association of Law, 1953 : 205 & 211).(또한 UN헌장 전문과 제2조(1945)를 보라)

도전”으로 부연 설명하며, 사회정의를 “일반적으로 사회와..... [사회복지사들]의 활동 대상이 되는 사람들”과 관련하여 정의한다(IFSW=IASSW, 2004: 4.2). (또한 NASW (2007) Code of Ethics(Ethical Principles)와 CSWE(2001) Educational Policy and Accreditation Standards(Education Policy 1, 3.0 and 4.2)를 보라).

## II. 일본에서 사회복지정책은 사회정의와 함께 연구되지 않았다 - 그릇된 주장인가?

일본사회의 현 정책적 특징은 무엇인가? 이 대답을 가장 상징적으로 보여주는 것은 Japanese Management in a New Era라는 제목의 1995년 일본경영자협회 [Nikkeiren]의 보고서이다. 이 보고서에서는 피고용인을 세 가지 범주로 나누고 있다: 핵심 피고용인, 전문 피고용인, 그리고 일반 피고용인이다. 종신 고용은 첫 번째 범주에 속한 피고용인에게만 제한된다. “정규” 근로자들은 종종 영구 해고되며, 비정규 근로자들의 수와 비율은 증가하였다(Akimoto, 1005:166). 이 보고서는 소득 재분배와 완전고용 정책 폐지를 주장하고 있어 복지국가로부터의 결별을 주장한다고 생각되었다. 인구학적 변화 및 미국식 세계화는 이러한 현상의 저변을 구성하며 이것의 추진력을 제공한다. 세계 도처에서 자유 시장, 경쟁, 민영화, 탈규제, 리스트럭처링, 자기책임은 일반적으로 사용되는 용어가 되었다.

이러한 현상에 대해서 일본의 사회정책은 무엇을 하였는가? 기다리라고 하였는가? 반대의 목소리를 높였는가? 그렇지 않다. 일본의 사회정책은 오히려 시대적 조류에 따랐으며, 부정적인 열매를 맺었고, 심지어는 그러한 현상을 부추기는 촉매제나 촉진제 역할을 하기도 하였다. 복지급여 및 서비스의 수급자는 증가하였고 복지지출은 팽창하였다(그림 1, 2). <그림 1>은 1990년대 이래로 공공부조 수급자와 실업율의 급속한 증가를 보여주고 있다. <그림 2>는 복지지출의 증가를 보여준다. 선택은 급여와 서비스를 삭감하거나, 혹은 조세<sup>6)</sup> 및 다른 지불비용<sup>7)</sup>을 증가시키는 것이다. 정부는 이 두 가지 옵션을 모두 택하였고 이러한 결정은 부자들에게 유익이 되었다. 건강, 노령, 보살핌, 실업 등과 관련된 사회보장 급여와 공공부조 급여는 감소하였다. 요양원 등의 기관들은 민간(voluntary) 영역으로 그 주체가 넘어가게 되었다. 사회복지 전달체계는 분권화되었다.

6) 주세와 담배세의 증가, 배우자 특별 공제의 폐지, 일률 과세의 축소 등

7) 사회보장세 등

노숙자들은 무시되었다. (인간의) “자립<sup>8)</sup>”과 (프로그램의) “지속 가능성”이 키워드가 되었다<sup>9)</sup>. “(정부 주도의) 배치에서 (기관과 관련 개인 간의) 계약으로”, “복지에서 노동으로<sup>10)</sup>”, 그리고 “다양한 욕구에 반응하는 서비스”가 강조되었다. 이상의 내용은 적어도 부분적으로는 복지급여와 서비스를 삭감하는 현상을 완곡하게 표현한 것이다. 부자와 빈자의 소득 격차는 넓어졌다<sup>11)</sup>(그림3). <그림3>은 소득 수준 서열상 양 끝에 위치한 가구의 뚜렷한 증가를 보여준다. 즉 한쪽은 소득이 1백만 엔 미만이고, 다른 쪽은 7백만 엔이 넘는 현상이 보이고 있다. 또한 중위소득 가구의 감소도 보인다. 공리주의, 신고전주의적 신경제, 그리고 사회적 다위니즘과 유사한 조류가 유행하고 있으며, 이는 20년 전의 미국식 모델의 복제일 뿐이다. <그림 4>는 미국 가구의 소득분배에 대응하는 도표이다(그림4).

일본의 사회복지정책은 사회정의를 어기고 있는가? 일본에서는 이 질문이 결코 제기되지 않았다<sup>12)</sup>. 비록 사회정의라는 용어가 때때로 노동운동(예를 들어, Kumagaya, 2006: 19-23) 및 다른 영역에서 사용되어 왔기는 하지만, 일본에서 사회복지 정책은 사회정의의 개념으로 평가되지 않았다 이에 대해 “왜?”라는 물음은 흥미롭게 다가온다. 사회정의가 서구의 용어이기 때문일까? 하지만 그것은 한국에서도 종종 사용되었다. 그렇지 않은가?

사회복지정책이 사회정의로 평가되지 않아도 무방한가? 이에 대한 대답은 ‘그렇다’와 ‘그렇지 않다’ 둘 다 이다. 우선 ‘그렇다’는 이유는, 개별 국가가 자국의 사회복지정책을 평가하는 고유한 문화와 가치, 규범, 그리고 기준을 가지고 있기 때문이다. 일본에서도

8) 이것은 복지 분야 전역에서 관찰될 수 있다: 공공부조, 아동(예: 양육기관, 1997), 장애인(예: 장애인 지원법), 노인과 노화(예: 돌봄에 대한 강조 및 정년 연장), 여성과 주간탁아(예: 어린아동 관찰에서 “교육”으로의 이동), 재활, 병원(예: 환자의 퇴원), 케어 하우스, 기타 등.

9) 어떤 이들은 오늘날의 변화를 “복지6법 체제”의 “복지”를 도려낸 것으로 묘사하였다.

10) “자활지원 계획”을 수락하는 수급자에게 인센티브를, 그렇지 않은 사람들에게는 “패널티”를 제공한다. 특히 공공부조 프로그램에서 편부모를 대상으로 한다.

11) OECD의 2005년 2월 “소득분배와 빈곤(Income Distribution and Poverty)” 보고서는 뿌리 깊은 빈곤과 소득 격차 심화의 원인을 사회보장 급여 및 과세를 통해 소득격차를 감소시키려는 노력이 불충분하고, 파트타임 임금 같은 저임금이 존재하기 때문이라고 하였다. 정규직 고용은 3백만 이상 축소 되었으며, 반면 “비정규” 고용은 2백만 이상 증가하였다. 2001년 2월 이래로 세금과 사회보장세가 증가하여서, 민간산업의 연간소득은 22만 엔 이상, 월 가처분 소득은 3만 엔 이상 감소하였다. Kumagaya는 2004년 정부 통계치를 사용하여, 4천만 근로자들 혹은 이들의 가족을 포함한 5천만 명의 인구는 2-3백만 엔 이하의 액수로 살아가며, 임금이 정규직 근로자의 반에도 못 미치는 1천 7백 7십만 명의 비정규직과, 2백 십만의 “프리터(Freeters)”와 64만 명의 “니트(NEETs)”, 그리고 3백 10만 명의 실업자, 130만 명의 복지 수급자, 그리고 연소득이 3백 엔 이하인 1천 7백만의 민간산업 근로자가 있다고 추정하였다. 반면, 개인이 거주하는 부동산을 제외하고, 순 자산이 미국 달러로 1백만 달러 이상인 사람의 여섯 중 하나는 일본인이며, 이들은 1% 이상을 차지하는 1백 34만 명이라는 사실을 Meril Lynch 연구를 인용하면서 제시하였다. 또한 Nomura 연구소의 데이터를 통해서 재정자산이 5억 엔 이상인 6만 명의 슈퍼리치(super-rich)가 존재하고 있음을 보여주었다(Kumagaya, 2006: 20).

12) 사회사업의 국제적 정의에 관하여 설명하고 있는 논문이 있다(Nakamura, 2004).

때때로 정책이 “불공평”, “불평등”, 그리고 “불합리”라는 면에서 비판적으로 평가되고 검토되었다. 이것은 일종의 기능적 대안으로 이해될 수 있다. 그렇지 않은가?

다음으로, 그렇지 않다, 즉, 허용할 수 없다는 입장이 있다. 지금은 세계화의 시대이다. 사회사업의 세계 역시 이러한 시대적 상황에서 예외일 수 없다. 모든 민족과 모든 국가는 동일한 언어-용어, 개념, 이론-사용을 강요당한다. 일본의 사회정책은 사회정의라는 일반적 언어로 연구되어야 하고/혹은 일본 밖의 세계에서 연구되기도 한다.

세계적으로 보면 사회복지정책은 사회정의로 평가된다. 사회정의라는 용어는 종종 일상적 대화 뿐 아니라 정책 토론에서도 언급된다. 영국에서는 John Smith's House of Commons Commission의 보고서인 The Justice Gap(1993)과 Social Justice : Strategies for National Renewal, Report of the Commission on Social Justice(1994)가 유명하다. 그리고 미국에서는 NASW의 정기간행물 Social Work을 포함하여 이러한 주제를 가진 수많은 논문들을 발견할 수 있다.

### Ⅲ. 사회정의와 복지국가는 양립할 수 있는가?

그러나 사회정의와 사회복지정책에 관한 현재의 질문은 일본이나 한국, 혹은 미국의 사회복지정책이 사회정의의 기준에 따라 평가되어 왔거나, 혹은 각 국가에서 사회정의의 요구사항을 충족시켜왔는지 여부가 아니다. 매우 뚜렷하고, 변명의 여지가 없으며, 광대하고 적나라한 사회적 부정의의 현실은 이러한 국가의 외부에 존재하는데, 대부분이 3분의 2의 세계에 있다. 유감스럽게도 현 세기의 사회정의 이론가들은 한 국가나 국민 국가의 테두리 안에서만 논의를 진행시켜왔다. 이들 중 일부가 몇 십 년 전에 “국제적 사회정의”라는 타이틀을 가지고 외부 세계에 대해 고려하기 시작한 것이다.

“우리나라 밖”, “국제적인”, “다른 국가들”, 혹은 “3분의 2 세계”라는 말들을 듣자마자, 우리는 자연스럽게 본국에서 혹은 국경 내에서 할 일이 여전히 많다거나, 혹은 전문 분야가 국내의 일과 관련된 분야-사회복지정책이나 실천-라는 반응으로 대응할지도 모른다.

사회정의와 복지국가는 개념적으로 양립할 수 있는가? 본 논문 제목의 첫 용어인 사회정의는 그것의 시초부터 국경보다 앞서 존재하거나 혹은 그것을 뛰어 넘는 개념이다. 그러나 제목의 두 번째 용어인 사회복지정책은 국내의 문제이거나 한 국가에 속한 사람

들에게만 관련된다. 후자는 전자를 사용하여, 특정 왕이나 국가가 품은 이기심이나 횡포를 제한하기 위해 연구되었다.

Robert Pinker는 The Idea of Welfare(Pinker, 1979)에서 25년 전 복지 “국가는 (복지의) 그릇일 뿐 아니라, 또한 장벽”이라고 하였다. 동일한 의미로, 복지국가는 사회정의의 장벽이다. 외부자를 위한 사회정의를 거부하거나 혹은 적어도 외부자의 사회정의에 관하여 무관심하다(cf. Myrdal, 1960 : 160-161). 국민국가나 그들의 사회복지정책은 타인을 위한 사회정의나 다른 국가에서의 사회정의 실현에 대하여 의무도 없고 자격도 없다. 외부인들은 자신들의 감정을 토로할 수 있을지는 몰라도, 다른 국가에게 사회정의나 사회정의를 구현하는 사회복지정책을 -적어도 권리로써- 요구할 자격이 없다. 반면, 다른 국가에 대한 개입은 내정간섭이라는 즉각적인 반응을 받을 수 있다.

#### IV. 사회복지정책은 다른 국가의 사회정의에 대해 간섭할 의무와 자격이 있는가?

오늘날 우리는 국경 밖에서 사회복지를 바라볼 필요는 없는가? 때때로 자국민의 이익에 반할지라도, A국의 사회복지정책은 개별적인 수준이 아닌 정책수준에서 B국의 사회정의를 실현하기 위해 헌신할 수 있고, 또한 그래야만 하는가? 양차대전과 세계인권선언, 그리고 국제권리장전을 경험했고, 특히 세계화를 경험하고 있는 21세기 초기 오늘날의 대답은 아마도 그렇다는 것이다. 그러나 이 대답을 정당화시킬 수 있는 이유는 무엇인가? 이 점에 대해 다음의 세 가지 접근이 있다:

첫째는 “세계 시민”의 역할과 지위의 획득 때문이다. 사회적 부정의의 현실이 지구상 어디에 존재할지라도, 우리는 거기에 개입할 것이 기대되며, 그러할 자격이 있다. 상품, 금전, 사람, 정보, 그리고 다국적 회사와 NGO 등의 조직은 국경을 없앴다. 이들이 국경을 없애는 정도에 비례하여, 우리는 세계 시민이나 지구촌 사람으로서의 지위를 달성하게 된다. 그리고 세계, 개인, 조직, 혹은 국가 등의 각 요소는 전체를 위해서 직접적인 책임을 떠안는다. 세계화와 세계주의의 관계를 연구하는 것은 흥미롭다.

물론 우리가 현재 세계시민이나 지구촌 사람이라고 말하는 것은 아주 순진한 발상이다. 국민국가는 명백하게 지속되어왔다. 사회정의의 회복을 주장하는 사람들에게는 아직

까지 세계국가나 정부는 없다. 추측건대 사회정의는 요구할 “권리”를 의미한다. 1960년대 Myrdal이 제안한 복지세계는 이러한 요구에 대해 해답을 줄 수 없다(Myrdal, 1060: 176).

우리는 국민국가와 -여전히 가상적 실체인-세계국가 간의 어떠한 역사적 접합지점에 있다. 우리는 특수한 국민성을 소유한 사람이며, 동시에 세계에 속한 사람이다. 사회학적으로 말하자면, 한 가지 이상의 지위와 역할을 동시에 가진 것이다. 오늘날 우리들에게는 복안(複眼)이 필요하다. 양자의 양상/관점으로 사회정책을 바라봐야 한다.

둘째 이유는 국가 간 관계가 사회적 부정의를 창조해왔다는 인식과 관련된다. “선진국”과 “개발도상국”의 관계를 생각해 보자<sup>13)</sup>. A국은 B국과의 관계 때문에 B국의 사회적 부정의에 대해 책임이 있을 수 있다. A국의 사회복지 정책이 B국의 사회적 부정의에 직접 개입할 수 없을지도 모른다. 그러나 그러한 현실을 만들고, 그 자체가 사회적 부정의인 둘 간의 관계에는 개입할 수 있다. 한 국가에서 사회 정의의 개념은 오랜 시간동안 논의되어 왔다. 그러나 관계의 사회정의는 직접 검토되어야 한다. 최근 미국 FTA의 노동 장(章)은 입법 의도와는 무관하게 이러한 양상을 보인다<sup>14)</sup>.

세 번째 이유는 A국의 사회복지정책이 B국 국민들의 복지에 더욱 직접적이며 명확한 영향을 끼치기 때문이다. 일본이 여성의 평등을 증진시키고자 노동기준법을 개정했을 때, 아시아의 여성근로자들은 같은 변화를 요구했다. 일본은 야근의 제약을 폐지하였는데, 이것은 그들이 사회정책을 실현하기 위해 의지한 기반, 혹은 “무기”였다(Shiozawa, 1999). 일본이 후손들이 자국에서 일을 하도록 허용하는 새로운 이민법을 도입했을 때 지역사회는 황폐한 브라질이 되었다(Ishi, 1999). 일본의 모든 사회정책이 타국의 사회정의를 위반하는지에 대해 외부의 눈에 의해 평가되었는가? 때때로 A국에서 사회정의를 실현하기 위한 사회복지 정책은 B국에서의 사회정의에 불리하게 된다.

국민국가는 밖을 내다보기 시작했다. 우리의 사회복지 정책은 이미 다른 국가의 사회정의를 위해 어느 정도 힘써왔다. 일부 사회복지 정책은 그들의 경계 내에 있는 다른 국가 출신의 사람들을 동일하게 다루며, 그 영역은 복지급여, 노령 연금, 공정노동기준법, 직업안전과 건강, 그리고 근로자 보상보험, 장애인 서비스, 그리고 아동 보호이다.

13) 경제학자들은 재무 테크놀로지의 제지로 인해 발생하는 “구성의 오류” 때문에 격차가 심화된다고 설명할지 모른다(Kobayashi, 2007).

14) 예를 들어 미국-칠레 FTA는 상대방에 대해 다음의 노동권과 관련된 법률을 준수할 것을 요구한다: 결사권, 단체교섭권, 강제노동 금지, 최저근로연령, 아동 노동 금지와 제거, 최저임금과 함께 받아들여질 수 있는 근로조건, 근로시간, 직업안전 및 건강(제18조 8항). FTA가 NAALC의 전래물일지라도, 성차별과 관련된 항목 등은 삭제되었다.

ODA의 사회정책 일부는 지구 반대편에 있는 국가를 대상으로 장애인 서비스를 공급하고 빈곤을 척결하는 목적을 가진다<sup>15)</sup>. 이는 앞에서 언급한 (a)의 예이다. 이에 대해서는 법적으로 강요되는 것이 아니라 도덕적으로, 정치적으로, 때로는 선택의 여지도 없이 힘에 의해 강요되는 것이다. 도덕적, 정치적 힘은 법적인 구속력보다 항상 더 약하지 않다. 물론 UN과 다른 국제기구가 시행하는 다양한 “국제 사회복지 정책”이 있다. 이들 정책은 부분적으로는 국민국가의 절충안으로, 부분적으로는 독립적이고 이상적인 영향력으로 공식화되고 집행된다.

## V. 사회정의는 서구의 개념이 아닌가?

지금까지 우리는 본 논문의 제목 중 두 번째 용어인 국민국가의 사회복지정책에 대해서 논의하였다. 그렇다면 첫 번째 용어인, 사회복지정책에 적용되는 사회정의와 관련하여 어떠한 논의가 있을 것인가? 이에 대해서는 다음의 두 가지가 있다.

첫째, 사회정의는 서구의 개념이다. 용어 그 자체, 아이디어의 기초, 그리고 이에 대한 논의는 모두 서구 중심적이다. 이는 진부한 말이지만, 최근까지 서구인을 포함한 사회정의 이론가들은 이와 관련된 논의를 제기하였다.

예를 들어, 사회적 격차에 관한 현재의 논의와 밀접한 Rawls의 이론은 서구의 개인주의와 사회계약, 근대 시민사회<sup>16)</sup>, 그리고 기독교 신앙에 기초한다. 그러나 Rawls는 그의 이론을 “다원 민주주의”로 정정하였다. 일본의 젊은 이론가 Atsushi Koike는 이슬람과 동아시아 사회는 이러한 생각들을 공유하지 않는다고 주장하였다. 이슬람 사회는 현세의 삶에서 종교를 중시한다. 그리고 동아시아 사회는 가부장적 혈연관계와 지역사회를 강조한다. “공”과 “사”를 명확하게 구분하는 것이나, 가족 및 지역사회 같은 매개적 실체가 없는 상태에서 개인과 사회가 직면하는 것은 이러한 사회에서는 적합하지 않은 개념이다. 그러한 사회에서는, 필연적으로 사람들 간의 네트워크가 사회에서의 기본적 요소가 된다(Koike, 2006: 33-36).

심지어 사회정의는 인류에게 보편적인 생각으로 제안되었다. Kenneth Minogue는

15) 물론 ODA의 목적은 국가적 이해의 증진을 포함해 다양하며, 때때로 사회정의를 야기한다.

16) 사회는 합리성과 공평으로 운영되며, 자유롭고 평등한 시민으로 구성된다. 또한 합리적인 개인은 사회적 규범과 인간관계에 제약받지 않으며, 사회 계약의 테두리에서 정당하게 부를 추구한다. (Koike, 2006: 34).



“.....실제로 그것은 상당히 특수하며 편협한 독트린이며, 주로 서구 민주주의 국가의 정치적 활동가들에게서 발견된다. 전체적 개념은..... 그것에 관하여 비현실성의 외양을 띄고 있다<sup>17)</sup>(Boucher and Kelly, 1998 : 14).”고 하였다. 사회정의에 관한 전통적 이론들은 일원적이며, 추론적이고, 선형 명제이며, 역사 및 사회적 맥락과 전혀 연결되지 않는다<sup>18)</sup>(cf. Koike, 2006 : 35 & 42).

Carole Pateman은 “다른 문화들의 정체감을 위협하는 것은 바로 서구 문화의 발명품이다”라고 주장하였다(Boucher and Kelly, 1998: 12). J. Daniels & M. D’Andrea는 “사회문제에 직면하는 상담”이라는 강의에서 전통적인 심리적 원조의 틀을 언급하면서 그것은 “약자들에 대해서는 가혹하다..... 강자가 소유한 가치의 힘 때문”이라고 주장하였다<sup>19)</sup>(Ito, 2006: 188).

문화 다원주의나 포스트모더니즘의 견지로부터 반대의 주장이 제기된다(Ito, 2006: 188; Koike, 2006: 35-39). 사회정의는 지역에 따라 내용이 다를 수 있다 - 지역 뿐 아니라 계급, 인종, 성 같은 다양한 사회의 하위집단에 대해서도 마찬가지이다. 이러한 사회적 분단은 다양한 형태의 “중첩되는 합의”에 대한 조정과 고려를 통해서, 총합적인 사회 정의를 귀납적으로 구축할지도 모른다.

그러나 지금 세계화나 유니폴라리즘의 진영으로부터 역습이 발생한다. Charles Krauthammer, Irving Kristol, 그리고 Robert Kagan 같은 미국의 여론 주도자들을 따르는 사람들이 있다(Midgley, 2006). 현재의 세계는 “유니폴라 세계<sup>20)</sup>”로 정의되며, 사회정의의 그 자체 역시 폴라, 즉 미국에 의해 정의된다.

17) Minogue는 또한 “그것은 부의 재분배라는 면에서 순수하게 정의를 실행하려 한다”는 주장과 함께 또 다른 점을 제기한다(Boucher and Kelly, 1998: 14).

18) 윤리학과 관련하여 Haruo Takeuchi는 다음과 같이 서술했다. “ ‘보편적인 초개체(super-individual) 판단 장치’를 가지고서는 윤리적인 문제에 대한 ‘정확한 대답’을 얻는 것은 불가능하다 [fuhenteki-na chō-kojinteki-na handan-sōchi] . 그리고 그런 판단 장치라 할 수 있는 ‘이성’ [risei] 의 존재를 가정하여서, 윤리적 개념과 가정을 유도하는 것은 무익하다.....과거 철학자들 중에 인간화된 신의 힘의 일부인 ‘이성’이나 ‘신’을 끌어들이어서 윤리학을 구축하고자 하는 시도가 있었다. 그러나 이것은 그러한 입장을 받아들이는 사람만이 추종할 수 있는 특별한 관점이다”(Takeuchi).

19) 다양한 주제에서 동일선상의 논의를 발견할 수 있다. 1950년경 유럽에서의 개별사회사업 운동과 특히 라틴 아메리카 국가 같은 “개발도상국”에서의 원조기술 및 사회사업 성격과 관련된 주제가 그 예이다 (Kendall, 1998: 15-16 & 18-19).

20) 저자는 그것을 “유니 시스템” 세계로 대체하는 유니폴라 세계의 개념에 반드시 동의하는 것은 아니다 (Akimoto, 2006b).

## VI. 사회복지정책을 위해 사회정의는 어떻게 건설될 수 있는가? 그리고 그 너머에는?

둘째, 사회복지정책을 위한 사회정의와, 다른 영역에서의 사회정의 이론가들이 때때로 “복지”에 관하여 일반적인 논의가 이루어지는 사회정의의 차이는 무엇인가?(예를 들어, Boucher and Kelly, 1998: 1, 12). 사회복지정책을 위한 사회정의는 사회사업에서의 “사회정의”의 기준을 통과한 경험과 사회사업 실천의 축적을 통해 귀납적으로 구성된 것이어야 한다. 사회복지 학자들은 “사회복지”와 “사회사업”, 그리고 이 둘의 관계에 대한 이해 때문에 이러한 견해에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 일부는 전자가 후자보다 더 영향력이 있다고 이해하며, 반면에 다른 이들은 후자가 전자보다 영향력이 있다고 한다. 어떤 이들은 사회사업과 사회복지가 상호 배타적이라고 이해한다<sup>21)</sup>. 여기에서는 이러한 논의를 다루지는 않을 것이다. 이러한 구상은 앞에서 언급한 문화다원주의의 아이디어와 동일하다. 다행스럽게도 사회사업<sup>22)</sup>은 세계 곳곳의 지역과 국가, 그리고 커뮤니티에서 실천되었다.

여기에서 곤란한 점은 사회사업의 세계가 매우 유니폴라하다는 것이다. 심지어 마지막 구절에서 언급하는 사회정의와 사회사업의 국제정의를 미국의 산물, 다시 말해 NASW 나 CSWE 문서의 복사판일 뿐이다(예를 들어 NASW의 윤리강령과 CSWE Educational Policy and Accreditation Standard). 최근 출판된 서적은 세상의 사회사업 전문직에서 발생하는 모든 것이 미국 어딘가에서 이미 발생했다는 생각을 가진 듯 하다(Payne, 2007). 함축적으로, 세상의 다른 곳에서 일어나는 것들 중에서 말하고 서술할 가치가 있는 것은 아무것도 없다.

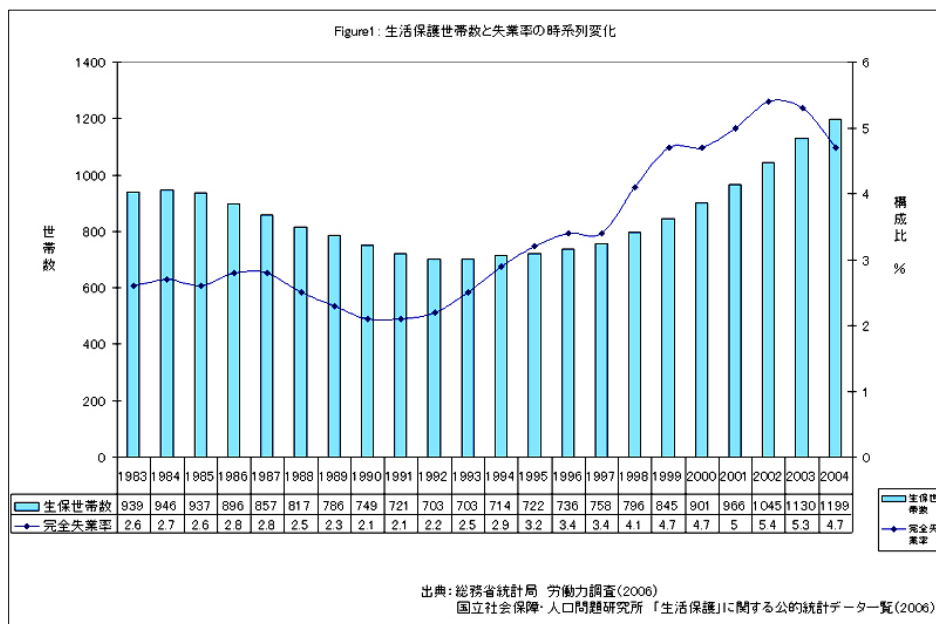
사회정의의 용어를, 모든 것이 건잡을 수 없게 되는 현상을 예방한다는 의미로 받아들이다. 그러나 있는 그대로의 “사회정의”의 실재를 받아들여야 할 필요가 있는가? 사회사업의 유니폴라성은 일반적으로 사회의 유니폴라성에 대한 오늘날의 논의와 거의 관련이 없으나, 그것은 더욱 본질적이다. 그것은 영국과 유럽 국가들에서 탄생했으며, 미국에서 성장했다. 동시에 사회사업은 더 큰 사회의 유니폴라리즘과 현재 세계화의 영향으로부터 벗어날 수 없다. 이러한 두 개의 “유니폴라리즘”과 결합하여, 사회복지정책과 관련된 오늘날의 사회정의는 미국의 색채를 강하게 띠고 있다. 우리의 사회복지 정책이 그러한 사회정의에 의해 시험되지 않았다는 사실이 꼭 잘못되었다고 할 수 있는가?

21) 사회문제와 정책의 분석, 그리고 사회정책과 프로그램의 실행과 제정, 설계는 이 논문에서 사회사업의 산하에 있다고 해석된다. Cf. 1930년대 유럽 사회사업의 상황(Kendall, 1998: 11-12)

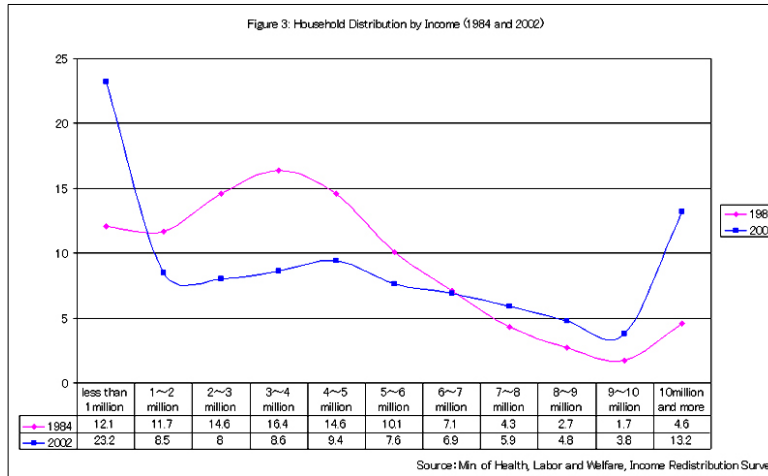
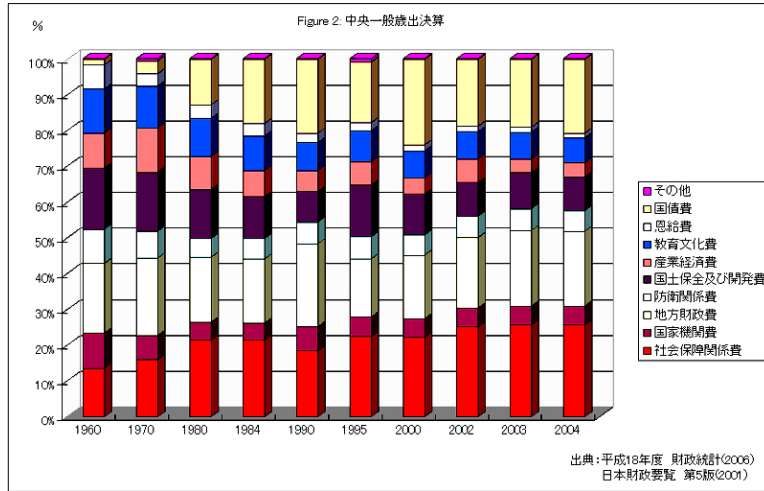
22) 반드시 “전문” 사회사업은 아니다.

우리는 일상의 사회사업 실천을 통해서 사회복지정책에 적용될 수 있는 우리 고유의 사회정의를 건설해야 한다. 사회사업은 미국적이며, 다른 대안 모델은 없다. 그것은 선악의 문제가 아니다. 유일한 가능성은 그것이 세상의 다른 부분, 혹은 일부 200개의 국가와 지역에서의 경험과 현실을 풍부히 하는 세 번째 단계로 성숙하는 것이다<sup>23)</sup>(Akimoto, 2006). 이것을 성취하기 위한 학문적 노력은 우리의 임무이다. “우리 고유의 사회정의”는 지역과 사회적 계층에 따른 것이다. 전 세계적인 사회정의를 뒤따를 것이다.

마지막으로, 소소한 각주를 첨가한다: (1)나의 주장은 편협한 민족주의적 대응과 관련이 없다. (2)당신은 물론 사회복지정책 연구가 학술적 학문분야이거나 실증적 사회과학이며, 이것은 가치, 윤리 혹은 사회정의와 관련 없다고 주장할 수도 있다. 그리고 이러한 것들이 사회정의에 거스른다 할지라도, 존재하는 사회복지 정책과 프로그램에 대한 설명적이며, 해석적인 작업을 계속 수행해야 한다고 주장할 수도 있다.



23) 지난 세기에 사회사업의 영역과 개념의 발전이 유럽, 북미, 그리고 “개발도상국”에서 어떠했는지를 상기하라(Kendall, 1998: 19, 24-45) Cf. 위의 각주 18



	1960	1970	1980	1984	1990	1995	2000	2002	2003	2004
社会保障関係費	231123	1297763	9236906	10979758	12725584	16924137	19678537	21086544	21117177	21794974
国家機関費	169564	546953	2172347	2441810	4691676	4155705	4802768	4308629	4382520	4464313
地方財政費	332475	1776496	7875431	9264134	15958861	12326716	15849461	16500834	17427158	17703484
防衛関係費	163493	593924	2272048	2974407	4276944	4745452	4931354	4993022	4951477	4921492
国土保全及び開発費	294420	1359818	5974999	5989967	5899030	10937619	10236076	7963231	8248139	8055495
産業経済費	164279	1016739	3987210	3746148	4089605	5053029	4111681	5421252	3213295	3248391
教育文化費	211322	938961	4643037	4928815	5411922	6588869	6729854	6452419	6194742	5920942
恩給費	116284	297805	1653144	1848581	1831456	1706962	1417383	1281190	1206395	1135318
国債費	26460	287040	5491551	9232735	14314214	12820431	21446082	15600307	15544023	17514898
その他	2882	46247	97949	74267	69376	679591	117848	116061	131099	137464

資料:平成18年度 財政統計(2006)  
日本財政要覧 第5版(2001)

	1984	2002
less than 1 million	12.1	23.2
1~2 million	11.7	8.5
2~3 million	14.6	8
3~4 million	16.4	8.6
4~5 million	14.6	9.4
5~6 million	10.1	7.6
6~7 million	7.1	6.9
7~8 million	4.3	5.9
8~9 million	2.7	4.8
9~10 million	1.7	3.8
10million and more	4.6	13.2

資料:厚生労働省 所得再分配調査