

# Constructing a Socially Just System of Social Welfare in a Multicultural Society: The U.S. Experience

Michael Reisch(University of Michigan)

## Introduction: The Dilemma of Social Justice in the U.S.

This paper explores the relationship between social justice and social welfare in the United States during the past century with a particular emphasis on its evolving meaning in an increasingly multicultural society and its implications for contemporary social policies. Throughout modern U.S. history, social justice has been a rhetorical, if not an actual goal of the nation's social welfare system. From the beginning of the 20th century, it has also been a central normative component of the social work profession, although the meaning and implications of the concept have often been unclear (Reisch, 2007; Van Soest and Garcia, 2003; Morris, 2002).

To a considerable extent, the source of this lack of clarity lies in the persistent, but largely unacknowledged tensions between universal views of social justice which focus on issues of class and economic inequality and more selective conceptions of social justice, which are rooted in analyses of its differential implications for different groups on the basis of their race, ethnicity, gender, sexuality, and religion, which are sometimes linked together under the rubric of multiculturalism. Recent efforts to link the pursuit of social justice with the establishment of a truly multicultural society have incorrectly assumed the two goals were compatible with each other and with the reconciliation of individual and group rights and responsibilities (Caputo, 2000; Grogan, 2000; Platt and Cooreman, 2001; Marsh, 2004; Fraser, 1995; Ramakrishnan and Balgopal, 1995).

Yet, these goals are not necessarily compatible. In fact, essentializing people's social identities can fail to produce social justice by maintaining oppressive

institutions and ignoring the role of history in producing injustice (Yee and Dumbrill, 2003; Potockey, 1997). These contradictions emerge from certain debatable assumptions about the relationship between social justice and multiculturalism.

Those who define social justice in universal terms assume that its pursuit requires the creation of a more egalitarian society whose primary principles of social organization reflect “the subordination of market price” to goals of greater social equity (Marshall, 1950, quoted in Katz, 2001, p. 1). In the 21st century, the validity of this assumption is challenged by the new political economic reality of globalization and its accompanying ideological rationales (Pugh and Gould, 2000; Reisch, 2003).

Proponents of such views also largely presume that the maintenance of individual rights is complementary if not essential to the attainment of social equality. This argument is at the core of social work values and ethics in the U.S., which have emphasized such concepts as client self determination for over a century. Yet, as recently as the 2006 U.S. elections, many voters who supported measures to increase the minimum wage - a step in the direction of social equity - also supported propositions that discriminated against immigrants or rolled back Affirmative Action. This is not merely the result of campaign strategies or the effectiveness of political messages. Clearly, there are conflicting ideas of social justice at play in the contemporary U.S.

In addition, universalists assume that in a socially just society both “economic and social differences between social classes and groups are markedly reduced” (Jansson, 2005, p. 24, emphasis added). This view of social justice presumes that all groups regard the reduction of social differences as a desirable, socially just goal and that they agree in broad terms on what social justice means in practice. The reality in the U.S., however, is far more complicated, as differences over gay rights, women’s status, the significance of race in determining life chances, and the role of organized religion in society illustrate.

What these points underscore is that the discourse on social justice in the U.S. continues to take place on a parallel track with discourses focusing on racial, ethnic, gender, and sexual equality. Yet, a society’s social welfare institutions must find a way to integrate these frameworks in their policies, programs, and practices. Attempts to reconcile the relationship between social justice and social welfare, therefore, inevitably involve debates over the meaning of such fundamental concepts

as race, citizenship, and culture and attempt to resolve a difficult issue: How can we apply social justice concepts based on individual rights so that they address group needs and concerns? (Katz, 2001; Gerstle, 2001; Foner, 1999).

## **Persistent Issues**

The pursuit of social justice through the social welfare system has been complicated in the U.S. by a persistent set of unresolved issues. One is the conflict between universal and group specific conceptions of social justice. Recently, this has emerged in debates over the merits of using universal human rights as a framework to achieve social justice. A second issue is the respective roles of religious and secular ideas about social justice. This has surfaced during the past decade in the conflict over faith based social services. A third issue involves the relationship between the goal of social justice and the preservation of social and political stability. This has often been expressed in tensions between reformist and revolutionary conceptions of social justice. A fourth issue involves the balance between the egalitarian implications of social justice and the preservation of individual liberty. This has also been articulated in terms of the reciprocal relationship between rights and responsibilities in a socially just society.

## **Approaches to Social Justice in the U.S.**

Over the past century, four perspectives have framed the discourse on social justice in the U.S. Liberals have focused on the equal distribution of individual benefits and burdens and the protection of individual rights, particularly civil rights. Conservatives have emphasized individual liberty and property rights and the importance of maintaining the social and economic order. Secular or religious humanitarians have stressed social cooperation, trust, and mutuality. Marxists or Social Democrats have introduced the goals of economic and social equality and the desirability of change. They have also underscored the role of ideology and culture in defining social justice. Most recently, Post Modernists have argued for the inclusion of marginalized groups and the development of socially just processes of

decision making.

These diverse perspectives have produced a variety of approaches in the social welfare arena to achieve the elusive goals of social justice. In the 20th century, the most widely accepted approach was based on the concept of “fair play” - that individuals should have equal rights and opportunities to compete in the market. This approach has often been linked to the idea that individuals of equal merit or equal productivity should receive equal rewards or benefits.

More recent approaches to social justice have emphasized what Ryan (19xx) termed “fair shares” - that is, greater equality of distributive results or a more equitable distribution of resources, rights, opportunities, and status. One example of this approach is the provision of unequal benefits based on an individual’s specific needs or requirements, for example, a person with a disability. This use of inequality to achieve a just result contrasts sharply with more traditional bases of inequality, such as individual status, position, or beliefs, or more contemporary rationales for inequality, such as the presence of different “contractual” agreements between the individual or group and the institution with the authority to distribute benefits.

A recent and controversial use of inequality to achieve social justice is founded on the principle of compensation, such as in the use of Affirmative Action policies, which give preferential treatment to disadvantaged groups. Debates over such policies highlight two persistent issues in the U.S.: How can social justice concepts based on individual rights be applied to group needs and concerns? How can we apply universal principles of social justice when the term has different meanings for different groups?

Although it is widely assumed that debates over social justice in the U.S. revolve primarily around liberal and conservative philosophical differences, views of social justice in the U.S. are far more complex. They have been shaped by a wide range of secular and religious perspectives ranging from Marxism to pragmatism to post modernism. These diverse ideological sources contribute to prevailing confusion about the meaning and implications of social justice in 21st century society.

In the past several decades, there have been numerous attempts to resolve these differences. Rawls (1999, 2001) crafted an updated form of Western liberalism, which tried to balance equality of individual and group rights with a more equitable conception of opportunities and distributive results. Gil (1998) and Prigoff (2003) expanded long established social democratic conceptions of justice beyond access to

critical resources, to include meaningful participation in key decision making processes, respect for human rights, and recognition of the multiple components of personal identity.

## **Assumptions Regarding Social Welfare**

Proponents of social justice in the social welfare field have made several critical assumptions about the relationship between the state, societal social welfare institutions, and the profession of social work. For most of the 20th century, they assumed that there will be a gradual and continuing expansion of state responsibility for social provision, whose modest redistributive results would reduce the level of social inequality, open up the nation's social welfare system to a greater proportion of the population, and replace charitable principles with those derived from a social justice oriented philosophy. This assumption was predicated on the belief that only state sponsored social policies could ameliorate the negative effects of a market economy by collectivizing its social costs.

A second, related assumption, which emerged during the tumultuous 1930s, was that political and social stability required the existence of a modified welfare state to sustain the legitimacy of liberal democratic institutions and the appearance of a pluralistic, socially just society. In other words, that the exigencies of a national economy and political system required the development of social policies and social services which would operate within national boundaries. From 1945-1975, these beliefs forged a broad political consensus and sustained a more widely distributed prosperity.

A complementary assumption among social welfare leaders was that the stated social justice goals of social work, which by the 1990s had been codified as "ethical imperatives" in the profession's Code of Ethics (1996), required the existence of a benevolent state and the cooperation of social workers with state policy making apparatuses and state sponsored intervention. Their underlying belief was that the organized social welfare field could serve as an instrument of the state - to further both its redistributive and benevolent social control goals through social policies - without compromising the basic social justice values of the profession. These beliefs were reflected in social work practice and the structure of social service agencies.

In addition, since the non governmental (or private, non profit) sector played a critical role in U.S. social welfare history, social work leaders continued to assume that these organizations had a distinct function within the social welfare system which complemented that of the state. A crucial part of this distinction was that the “commodities” produced by such organizations were different from those produced by the for profit system and, therefore, required a different type of organizational structure and culture. In this formulation, social service agencies played an integral, benign, and cooperative role as partners of the state (and, occasionally, the for profit sector) in the design and delivery of policies and programs. The institutional goals which emerged from this role were viewed as largely compatible with the social justice goals of social workers and the needs of clients and constituents. In sum, this perspective regarded the ethical imperative of social workers to work towards social justice as compatible with enhanced state intervention in the social welfare arena and the goals, purposes, and methods of nongovernmental organizations. Until the late 1970s, these assumptions appeared to be valid.

## **New Realities**

Over the past thirty years, however, economic globalization and major socio cultural changes have invalidated many of these long standing assumptions. In the political economic arena, fiscal, monetary and spending policies now primarily emphasize the creation of a suitable environment for corporate investment. This has produced persistent calls for budget and tax cuts, attacks on the concept of legal entitlements to benefits, and increased reliance on private sector alternatives to state funding and provision of social welfare in such areas as public assistance, health care and education. The effects on the social justice goals of social welfare have been widespread.

Today, as a consequence of economic globalization and governmental policies, the U.S. has one of the highest poverty rates in the world, between 12-13%, and the median income of U.S. families has actually decreased since 2000 (Center on Budget and Policy Priorities, 2006a; Danziger and Gottschalk, 2004). The proportion of children in poverty continues to be the highest in the industrialized world (approximately 20%) and African American and Latino children experience poverty at

more than double this rate. Poverty is also particularly high among recent immigrants, individuals with disabilities, people living in rural areas, and households headed by single women (Annie E. Casey Foundation, 2004; Bowles, Gintis, and Groves, 2005; Mishel, Bernstein, et al, 2005; Bureau of Labor Statistics, 2006; U.S. Census Bureau, 2006; Children's Defense Fund, 2006; Forum on Child and Family Statistics, 2006; Rank, 2004; Rainwater and Smeeding, 2003). In addition, the gap between the official poverty line and median family income has widened considerably during the past four decades (Rank, 2004).

These statistics alone do not reflect the depth, chronic nature, or likelihood of poverty for specific segments of the U.S. population. Nor do they indicate how many individuals live just about the official poverty line or experience the lasting effects of previous extended spells of poverty. One ominous recent development, for example, is the stark increase in people living in intensive or extreme poverty - under 50% of the poverty line - and the number of persons who remain poor for one year or longer. Such conditions are more than five times more likely to occur among African Americans, Latinos, and female headed households (U.S. Bureau of the Census, 2006; U.S. Department of Health and Human Services, 2004; Sanchez, 2006; Borjas and Katz, 2005; Hertz, 2005; Holzer, Offner, and Sorensen, 2005; Danziger and Gottschalk, 2004). As a result of poverty, therefore, a large proportion of the U.S. population, particularly in communities of color or immigrant communities, are at significantly greater risk of a wide range of health, mental health, and social problems (Dahl and Lochner, 2006; Case, Fertig, and Paxson, 2005; Slack and Yoo, 2004; Capps, Fix, Ost, Reardon Deaton, 2003; Corcoran, 2001).

The U.S. is now the most unequal of all industrialized nations and more unequal than at any time since World War II (U.S. Bureau of the Census, 2006; Mishel, Bernstein, et al, 2005). According to research conducted by the Economy Policy Institute and the Center on Budget and Policy Priorities (2006b), the top 1% of all U.S. households now has as much disposable income as the bottom 40% and half of all adults are at economic risk in terms of their literacy and education. These risks are particularly acute for African American, Latino, and American Indian youth, the children of recent immigrants, and children in single parent, female headed households (Children's Defense Fund, 2006; Case, Fertig, and Paxson, 2005; Caiazza, Shaw, and Werschkul, 2004; Cauthen and Lu, 2003; Cancian and Reed, 2001). The long term effects of recent tax cuts and the disappearance of the nation's budget

surplus will further exacerbate this situation.

At the same time, persistent ideological and political attacks have eroded the credibility and capacity of government as a problem solving institution, especially in the social welfare arena. The core idea behind the welfare state - that a nation state could mitigate the effects of its national economy and create a more just society through fiscal, monetary, and social policies - may no longer be valid due to the effects of globalization. The recent trend to devolve responsibilities for economic and social issues to fiscally strapped state and local governments has this problem more intractable than ever.

## **Multiculturalism and Conceptions of Social Justice**

Another set of assumptions about social welfare in the U.S. has been shaped by the dynamic character of the nation's demographic composition and the socio cultural effects which these demographics have produced. Throughout the 20th century, it was widely assumed that the racial and ethnic divisions in U.S. society occurred primarily along a "majority minority" axis. At the turn of the 20th century, this was conceived largely in terms of the differences between native born white Americans on the one side and immigrants, African Americans, and non Protestants on the other. In the late 20th century, the equation has been changed by a greater emphasis on factors of gender, race, and sexual orientation. This formulation now juxtaposes white, male, middle and upper class heterosexuals with all other groups and assumes that "minority" groups will remain in minority status (numerically and in terms of power and resource distribution) for the indefinite future. It further assumes that the principle tensions in U.S. society will be between the dominant, majority culture and various so called minority groups.

These assumptions have obvious implications for the pursuit of social justice goals within the social welfare field. First, that it is the responsibility of the "majority" to develop forms of social provision which would gradually create a more egalitarian society in which invidious discrimination in all forms would eventually diminish or disappear. In turn, it is posited that the creation of a more egalitarian, multicultural society will lead to greater, if not universal support for all justice based social policies and a broad consensus about the roles of the state, the market, and religious



institutions in achieving this goal. These beliefs have also shaped social work practice in the U.S. For example, it is widely held that the equitable resolution of persistent racial and cultural issues is compatible with the maintenance of the major features of the U.S. social welfare system and prevailing theoretical paradigms. All that is required to respond effectively to new demographic and cultural realities is the integration of a veneer of multicultural consciousness. The skills needed to achieve social justice remain basically unchanged.

Examining these assumptions critically is important to understand contemporary discourse about social justice in the U.S. Throughout U.S. history, this discourse has largely occurred on a parallel track from debates over racial, gender, ethnic, religious, or sexual equality, although the meaning of such concepts as race, citizenship, and even humanity have been central to the relationship between social justice and social welfare (Katz, 2002; Gerstle, 2001; Foner, 1999). Bitter conflicts have emerged and reemerged during the past 150 years over such issues as immigration, linguistic and cultural diversity, and the nature of social equality in an increasingly heterogeneous society.

## **Social Justice and U.S. Social Welfare: A Brief History**

Since the 19th century, social welfare in the U.S. has been conceived as a means of addressing the collective public good through the provision of material assistance and nonmaterial support to individuals who are in situations of human need and vulnerability. According to Titmuss (1963), it was designed as a corrective to the “diswelfares” of modern industrial society. The U.S. response to these changes was the development of a form of welfare capitalism, consisting of a patchwork of state and federal policies designed to create a floor on aggregate consumption, while reinforcing longstanding cultural values about work through the stigmatization of dependency (Axinn and Stern, 2005; Jansson, 2005; Katz, 2001; Patterson, 2001). Government funding for social welfare has been limited, the locus of policymaking has often been decentralized, and the private, nonprofit sector has played an important role in the provision of what remains a fragmented network of services. Social policies have been rationalized by certain underlying assumptions about the relationship of government to the market, the motivations for individual and collective

behavior, and the goals of the social welfare system. They have also been shaped significantly by racial and gender attitudes (Jansson, 2005; Patterson, 2001; Brown, 1999; Lieberman, 1998; Abramovitz, 1999).

Among the assumptions which have guided U.S. social policy is that economic, demographic, social, and cultural issues arise from distinct sources and can, therefore, be addressed separately. Over the past several decades, however, such assumptions have been challenged or undermined by dramatic shifts in the global economy and an unprecedented transformation of the nation's population. In addition, the idea of social welfare - as well as many specific social welfare policies - has been increasingly attacked from all points on the political/ideological spectrum.

Conservatives and neo-liberals have challenged the principles of centralized state planning and regulation. They have attacked the so called "dependency culture" which social welfare policies had allegedly promoted in their pursuit of social justice goals. They have also criticized the welfare state for undermining freedom, personal choice, individual responsibility, and motivation (Murray, 1984; Mead, 1992). Critics on the left have attacked the welfare state as an agency of normalization and social control, which primarily serves corporate and elite interests (Piven and Cloward, 1995; Margolin, 1997). Multiculturalists have criticized welfare state provisions for applying universal concepts of well being to definitions of the "common good," and thereby ignoring the specific needs of gender, racial, ethnic, cultural, religious, and sexual minorities (Hill Collins, 1990; Young, 1990; Ewalt, Freeman, Kirk, and Poole, 1996). Recent demographic changes have intensified and compounded these debates. For example, policy liberalization concerning the rights of women and sexual minorities has conflicted with the cultural norms and values of diverse immigrant groups, such as those from Islamic nations, South and East Asia, and Latin America (Fellin, 2000). This situation is further complicated by the government's response to post 9/11 fears of terrorism.

Throughout the history of U.S. social welfare, the relationship between social justice and social welfare has been framed through four distinct conflicts. One is the conflict between cultural and ideological homogeneity and heterogeneity. The competing metaphors of the "melting pot" and the "mosaic" or "cultural salad" symbolize these differences. A second is the contradiction between coerced cultural assimilation and coerced physical and social segregation. Both dominant and subordinated groups have alternated between embracing cultural amalgamation and

celebrating cultural separatism.

A third theme reflects the relationship between individual and group identity and group rights. Through the mid 1960s, social justice was largely equated with the application of “color blind” meritocratic principles, in the words of Martin Luther King, Jr., that individuals should be judged “not by the color of their skin but by the content of their character.” In the past several decades, however, the emergence of the concept of multiculturalism has been, in part, a reaction against both the persistent realities of social injustice and oppression and the ideal of a color blind society itself. According to this perspective, the affirmation of individual worth and identity requires the recognition of the existence of systematic discrimination on the basis of group identity. In turn, this institutional discrimination persists, in part, because of the conceptualization of race and gender largely in individualistic terms (Johnson, 2001; Hill Collins, 2000; Young, 1990).

The fourth theme, with particular implications for the field of social welfare, focuses on the linkage between “Americanization” and the equal application of justice (Foner, 1999). The resolution of the question: “Who is an American?” - which has clear political, social, and cultural implications - is closely linked to the resolution of the questions: “Who deserves help? Who must provide it?” - which are central to the development of any nation’s social welfare institutions. At the most fundamental level, this involves the meaning of citizenship, that is, legal rights and the basis of entitlements to social protections and benefits. It also concerns the balance between the attainment of universal ideals of life and liberty and the preservation of cultural distinctions regarding the meaning of the “pursuit of happiness” (Katz, 2001). The question of how universal social justice goals can be achieved in the context of increasing demographic and cultural heterogeneity, however, has yet to be answered satisfactorily.

The goal of social justice was first suggested as an alternative to traditional goals of charity in the social welfare field at the turn of the 20th century. To its proponents, social justice required the replacement of hierarchical principles of private benevolence with universal public standards of decency that would be enforced through government policies and rationalized by social scientific research (Addams, 1902, 1912; Wise, 1909; Tucker, 1913, Abbott, 1924). Developed largely out of enlightened self interest by secular and religious elites, this definition of social justice synthesized liberal, social democratic, and moral principles. These included

equal political rights, the reduction of privileges based on birth, the maintenance of individual dignity (an updated version of humanism), and the promotion of equal opportunity to compete in the market economy. Ironically, during the period in which social justice rhetoric was first introduced into the U.S. social welfare field, the U.S. was “more thoroughly racialized than at any point in American history” (Foner, 1999, pp.12-13). From the outset, therefore, the pursuit of social justice in the social welfare field was hampered by the denial of inclusive rights of citizenship to a significant portion of the U.S. population, based on their gender, race, ethnicity, and religion. Even many settlement houses, which explicitly professed social justice goals, denied access to people of color (Carson, 1990). To a considerable extent, the history of U.S. social welfare reflects the struggle to overcome this barrier and apply social justice principles universally (Katz, 2001; Reisch, 1998).

Two aspects of these struggles are significant for contemporary efforts to achieve social justice because they remain unresolved. First, each group in U.S. society that has fought to overcome social injustice has sought to modify the prevailing universal rhetoric of social justice, largely based on unstated hegemonic values, to fit its particular historical circumstances, needs, and aspirations. This frequently created conflict between these groups and mainstream allies, between different “minority” groups (who had to compete for scarce resources and power), and within these groups themselves. Today, the persistence of these conflicts makes the development and maintenance of broad based social justice oriented coalitions a challenge.

Although white proponents of social justice focused primarily on the expansion of rights or entitlements, the concurrent institutional and ideological abandonment of inclusive ideas of citizenship significantly hindered efforts to apply the concept of social justice to the field of social welfare. Barred access to white run or white dominated institutions, people of color forged a concept of social justice that was defined in terms of racial or ethnic uplift. In different forms in different eras, it combined elements of cultural pride and social assimilation that contrasted with mainstream conceptions of social justice which stressed a mythical “general welfare.” By expanding the idea of social justice to include themes like self help, mutual aid, and social (not just political) equality, racial, ethnic, and religious minorities redefined the meaning of social justice in ways that would eventually have wider implications (Carlton Laney, 2001; Carson, 1993; Hamilton and Hamilton, 1997; Reisch and Andrews, 2001). While this enabled them to retain their cultural heritages and

provided a modicum of security, it made it more difficult to develop a unified vision of a socially just society.

By creating alternative forms of social service, disenfranchised groups underscored how the focus on universal rights by their mainstream colleagues ignored the structural and ideological sources of racism and sexism. This made explicit a “dirty little secret” which pervaded even the relatively sympathetic confines of the social welfare field: that the prevailing idea of social justice within the mainstream social work profession emphasized democracy and equality before the laws, rather than equality of resources, power, or status. Even leaders who were sensitive to issues of cultural diversity did not seriously consider the concept of cultural or social equality (Elshtain, 2002).

Second, while it is widely accepted that the progress of social justice has been neither linear nor unidirectional, it is less frequently acknowledged how the meaning of social justice in the U.S. has been transformed by the very struggle to create it. The differences between the policy proposals of the early and mid 20th century, which emphasized assimilation and homogenization, and those of recent decades, such as Affirmative Action, comparable worth, reasonable accommodations, and gay marriage, are considerable, in both theoretical and practical terms. Recent policy innovations have expanded the meaning of social justice well beyond the elimination of institutionalized discrimination and class, racial, religious, or gender based privileges. Although the rhetoric of social justice has reflected these changes to some extent, the complexities of applying these ideas to an increasingly diverse society have yet to be confronted.

Through the use of different strategies marginalized groups have redefined the social justice goals of U.S. society. One strategy has been the application of a critical perspective to the concept of assimilation. At the 1920 National Conference on Social Work, Roosevelt Wright asserted “The Negro wants a democracy, not a whiteocracy” (p. 286). He and others argued that a socially just “melting pot” was impossible in the absence of mutual respect, the abolition of oppressive laws and institutions, and the establishment of equal rights and responsibilities.

In response to the barriers created by restrictive ideas of citizenship, minority groups developed their own institutional means of assistance. Guided by concepts such as racial or ethnic uplift, sisterhood, or religious solidarity, the institutions they created emphasized their unique cultural identities, in sharp contrast to mainstream

ideas of social justice which focused on the “general welfare” (Carlton Laney, 2001; Waites, 2001; Iglehart and Becerra, 1996; Gordon, 1991). These institutions took a variety of organizational forms, including mutual aid associations, self help groups, community associations which stressed economic development and education, and more formal social service agencies (Gerstle, 2001; Beito, 2001; Rivera and Erlich, 1998; Simon, 1994; Chan, 1991; Rivera, 1987; Hernandez, 1983; Morris and Freund, 1966; O’Grady, 1931). Although the development of such organizations provided some material, psychological, and cultural benefits, it also perpetuated the difficulty of reconciling the practice of social welfare with a unified vision of a socially just society. Nevertheless, the reform proposals which emerged from these alternative social welfare institutions ultimately led to the development of more comprehensive ideas about social equality that would eventually have implications for the entire nation (Reisch and Andrews, 2001; Hamilton and Hamilton, 1997; Carson, 1993; Lasch Quinn, 1993; Gordon, 1991).

A third strategy involved the use of specific, often dramatic issues to create multiracial or multicultural coalitions to pursue social justice goals, without abandoning the focus on racial, gender, or religious injustice as it specifically affected a particular group. Examples include anti lynching campaigns in the South organized by African American women’s clubs and the YWCA and advocacy on behalf of female industrial workers (Hammond, 1920; Gordon, 1991; Hine, 1990; Salem, 1990; Reisch and Andrews, 2001).

Despite these efforts, for most of the 20th century mainstream social welfare leaders in the U.S. could not accept a view of social justice that reflected full social equality. Initially, part of this failure was due to their inability to distinguish between the problems of European immigrants and those experienced by immigrants from Latin America or Asia and African Americans (Axinn and Stern, 2005). Yet, the reasons for this persistent failure were more complex than the influence of racism and religious or class prejudice. They involve the difficulty of balancing the rhetoric of universalism with the recognition that unique social and economic problems require selective approaches to social policy development. Using different words, proponents of social justice have struggled for over a century with an issue still unresolved by their counterparts in the contemporary U.S.: whether universal goals of social justice are compatible with the attainment of a multicultural society. This challenge required more than the acknowledgement of the effects of cultural

hegemony on the definition of societal goals. It also required a reorientation of social welfare philosophy and methods beyond the capacity of the vast majority of its leaders in the U.S.

The emergence of the U.S. welfare state between the mid 1930s and the mid 1970s provided a potential institutional vehicle through which social justice could be achieved via the U.S. social welfare system. For the most part, however, U.S. social policies, even during periods of reform, reflected persistent patterns of institutional racism and sexism, sometimes under the rubric of protecting the rights of state governments (Patterson, 2000; Hamilton and Hamilton, 1997; Rose, 1994). Again, this gap between the rhetoric of social justice and the reality of social injustice cannot be explained solely by prejudice or ignorance within the social welfare field.

My research indicates several possible explanations. First, since the New Deal, a series of national mobilizations - motivated by the Depression, World War II, the Cold War and, most recently, the so called "War on Terror," has compelled Americans to adopt, at least symbolically and rhetorically, an appearance of national unity. This façade has both inadvertently and deliberately masked the persistence of social injustice and inequalities based on race, ethnicity, religion, gender, age, and sexual orientation.

Second, in several eras economic prosperity and the accompanying waves of consumption and materialism partially hid the persistence of long standing social divisions. The growth of suburbs and, more recently, the decline of public space and the privatization of civic life have isolated many white Americans from the realities confronting racial and ethnic minorities (Sugrue, 1995; Fisher and Karger, 1997). Media images have perpetuated negative stereotypes of minority groups (Reisch, 2003).

Third, persistent attacks on proponents of social justice, rationalized by the need for national unity (against Fascism, Communism, terrorism), have persuaded large segments of the public to view social justice movements as unpatriotic, even subversive or "Un American" (Reisch and Andrews, 2001; Schrecker, 1998). This provided political cover for those who sought to roll back even modest social reforms and to heighten latent social tensions through appeals to the insecurities of many members of the white working and middle class. The recent use of post 9/11 fears to promote anti immigration and anti welfare policies is but the latest illustration of this tactic.

Finally, the drive for professional status among social workers, which fostered a search for universal theoretical frameworks, often ignored the particular issues confronting racial and ethnic minorities, women, or gays and lesbians. For many years, cultural differences were characterized, explicitly or implicitly, as deviant. More recently, critiques of mainstream theoretical constructs have emerged, which have subsumed a universal emphasis on social justice within the more immediate concerns created by group specific inequalities and identity based oppression. Writings on multiculturalism, therefore, have tended to focus narrowly on alternative theoretical, practice, or research models - admittedly, a welcome addition - rather than broad structural analyses which attempt to weave alternative perspectives into the fabric of general social justice goals (DeAnda, 1997; Goldberg, 2000; Gould, 1996).

The persistent gap between social justice rhetoric and the realities of social injustice have had several contradictory effects. It provided a powerful rationale for the development of separatist social movements among oppressed and disadvantaged populations, and inspired new forms of scholarship, new models of social services, and new theoretical frameworks. In combination, these trends revised and expanded the meaning of social justice in U.S. society (Nussbaum, 1999; Morris, 2002; Young, 1990; Hill Collins, 2000; Johnson, 2001). This produced a dramatic change in social work theory and practice, particularly regarding racial and ethnic minorities and women. The introduction of post modern theory added momentum in this direction (Leonard, 1997).

Proponents of post modernism drew attention to the oppressive relationships and unequal distribution of tangible and intangible resources produced by dominant cultural institutions and the normative power structure upon which it is founded. Some Post Modernists have substituted attacks on discriminatory policies and institutions - as the sources of social injustice - with efforts to eliminate the relational roots of racism and poverty (Gibelman, 2000; Beck and Eichler, 2000; Hyde, 1998; Leonard, 1995). Perhaps inadvertently, by the 1990s their efforts had produced a subtle, but distinct shift in the debate over social justice in U.S. society - a shift away from universal ideals of racial or gender justice towards what might previously have been viewed as cultural separatism (Gross, 1995; Keyes, 1991). Recent attempts to bridge the gaps between proponents of social justice and proponents of multiculturalism have been largely unsuccessful (Van Soest and Garcia, 2003; Reisch, 2002). The rejection of universal liberal ideals of social justice which underlie these



critiques also gave impetus to ongoing conservative attacks on social welfare and its underlying social justice goals (Murray, 1984; Mead, 1992).

Recent scholarship in the U.S. social welfare field has further obscured the relationship between social justice and multiculturalism and made their goals appear less congruent than ever. To date, no single synthesis has been widely embraced despite attempts to do so through the use of such diverse frameworks as pragmatic liberalism or Neo Marxism (Marsh, 2004; Prigoff, 2003; Van Soest and Garcia, 2003; Caputo, 2000; Hill Collins, 2000; Fisher and Karger, 1997; Leonard, 1995). A human rights framework has some potential as a bridging concept, but it, too, has been challenged in the U.S. and elsewhere because of latent cultural biases. At present, each of these approaches also lacks specificity and clarity, which limits their utility as guides for policy change.

## **Conclusion: Social Justice in a 21st Century Social Welfare System**

These profound economic, demographic, and environmental changes raise several critical questions about how social policies can achieve social justice in the 21st century. Which groups should bear the social and economic costs of change? Which conceptions of social justice will guide the development of social policies? What roles should the public, nonprofit, and private sectors play in creating and implementing these policies?

Finding answers to these questions is more difficult in the U.S. because of certain unique features of its social welfare system. Social policies in the U.S. have, until recently, been driven more by pragmatic than ideological considerations. The U.S. has relied more on the private sector and less on government than other nations (Jansson, 2005; Axinn and Stern, 2005; Katz, 2001; Patterson, 2001). U.S. social welfare tends to have more limited goals and a more decentralized organizational structure. The U.S. is also more demographically diverse than other industrialized nations (Reisch, 2005).

This so called “American exceptionalism” will affect how the U.S. will respond to contemporary economic and demographic developments. Given the nation’s long standing emphasis on individualism and self reliance and resistance to seeing problems or their solutions in group terms, the U.S. is not likely to pursue

collectivist approaches to social justice, in the absence of powerful economic or political imperatives. Ironically, there has also been a contradictory tendency in the U.S. to attribute the problems of at risk populations to the possession or absence of particular cultural characteristics or behaviors. In combination, these tendencies have maintained the status quo and undermined efforts to promote social justice. The relative weakness of working class and left wing political parties and the absence of sustained interracial social justice movements have also made it difficult for alternative, social justice oriented policy proposals to obtain or sustain legitimacy (Reisch, 2005).

As a result of recent economic and demographic transformations, however, long standing conflicts between charitable and social justice perspectives on social policy have now emerged in a different context. For most of the past century, social policy debates in the U.S. focused on the extent to which the government should establish rights or “entitlements,” engage in institutionalized redistribution, or promote various forms of compensation or redress (Katz, 2001). These principles are now under attack by the logic of a world market system that regards social investment as an impediment to capital growth. A neo liberal, “post Fordist” regime has replaced the Keynesian style system of social welfare that first appeared in the 1930s. This new regime requires significant alterations in the institutional fabric of policymaking to abet “the pursuit of a competitive edge in a global economy” (Jessop, 1999, p. 353). Social policies are increasingly designed to enhance corporate profits rather than individual, family, or community well being (McDonald, Harris, and Winterstein, 2003; Piven, 2002).

Under these circumstances, what vision of social justice can be developed within the U.S. social welfare system? How can a unified conception of social justice emerge when different communities have fundamentally different ideas of social justice, often in contradiction with each other? The construction of such a vision requires us to move beyond outdated assumptions about the nature of social justice in a multicultural society.

First, the social divisions within U.S. society are no longer strictly along the traditional “majority minority” axis. Contemporary demographic, political, and cultural realities underscore the growing complexity of inter group relationships in the U.S. and undermine the use of long standing racial, ethnic, and religious demographic categories.

Second, it is no longer clear that the expansion of social provision alone, whether through market mechanisms, state policies, the non governmental sector, or some combination thereof, will on its own create a more egalitarian society in which invidious discrimination will eventually disappear or significantly diminish. The pressures of economic globalization have intensified the contradiction between the rapidly changing numerical status of minorities and the persistence of institutional racial and ethnic inequalities in employment, education, housing, and health care (U.S. Census, 2006; Holzer, et al, 2007; Mays, Cochran, and Barnes, 2007; Child Welfare League of America, 2006; Center on Budget and Policy Priorities, 2006b). In a globalized economy, the efficiency of the corporate sector is increasingly predicated upon lowering the costs of production, especially labor, and shifting the social costs of the market (such as pollution and health care) onto the public sector (Pugh and Gould, 2000; Reisch, 2003). Economic globalization has been buttressed by an accompanying ideological rationale: that capitalist goals, values, and behaviors pervade the world economy and shape all major institutions and market mechanisms (George and Wilding, 2002; Piven, 2002). These changes appear in the language that guides policy discourse and in views of the policymaking process (i.e., the means of determining and legitimating societal priorities).

Economic globalization has thus revealed many of the anachronistic features of our policy making system and the declining importance of political boundaries and allegiances. Simply put, national governments (to say nothing of state or local governments) lack the scope, speed of action, and institutional capacity to respond to economic, demographic, and social problems emanating from forces outside their span of control. The 20th century welfare state was founded on the belief that national governments could regulate the effects of national economies. Now that economies are transnational in scope, governments lack the authority and power (some suggest the will, as well) to change their social policies in response (George and Wilding, 2002).

Third, there is diminishing evidence that demographic diversity alone will generate increased support for across the board egalitarian, socially just policies. Prevailing assumptions often fail to acknowledge that not all differences of status or privilege are equally significant in the distribution of societal goods, power, and opportunities. They also obscure increasingly complex social tensions over such justice related issues as abortion, faith based social services, gay marriage, stem cell research,

child welfare laws, school vouchers, welfare reform, and immigration.

In sum, in a rapidly changing political, economic, and social environment, characterized by globalization and major demographic, technological, and cultural transformation, the development and implementation of socially just policies have become increasingly complex. The locus of policy making and implementation has also shifted: on the one hand, as a consequence of devolution from the national to the state and local arenas; on the other hand, as result of globalization from the nation state to supra national institutions and from the public to the non profit and for profit sectors. Ironically, while the creation of more socially just policies will require greater democratization, many critical policy decisions are now made through non democratic means, often outside of long standing political processes. A social justice orientation to social policy development and implementation, therefore, must include a focus both on the substance of policy and on the policy making process itself. The latter would include greater emphasis on the use of participatory action research, community based policy advocacy, popular education, the creation of multicultural coalitions, and efforts to train community members in public speaking, legislative advocacy and the use of media. This would strengthen efforts to evaluate the impact of policy and monitor its implementation.

How then, do we move beyond rhetoric calls for social justice in the 21st century? First, we must structure our social welfare policies so that vulnerable populations are held harmless in the allocation of resources, particularly in periods of fiscal contraction or scarcity. Second, we should emphasize in our organizations' missions and our theoretical frameworks the values of collective and mutual responsibility. This implies an embrace of our common humanity, even if the expressions of that humanity vary due to cultural norms, religious beliefs, and life circumstances. Third, our policies should prioritize prevention over remediation, not merely for its long term consequences, but also for the structural, non stigmatizing analysis of human needs it implies.

Fourth, the programs which emerge from these policies should stress multiple forms of helping. Socially just practice would not require individuals, families, groups, or communities to adjust their problem definitions or preferences for assistance to pre existing models of intervention. It would also involve the development of a new social welfare synthesis which emphasizes both rights and needs. This would enable us to blend a selective approach to people's unique problems within a universal

framework.

Finally, we should promote genuine democratic participation of all stakeholders within democratic institutions and organizations. Efforts to expand civic participation, particularly among women and youth, are necessary but insufficient steps. Unless expanded participation occurs in settings in which people's voices are genuinely heard and in which they have a meaningful decision making role, efforts to promote nominal participation will only heighten cynicism, apathy, and withdrawal. We should also foster community empowerment through leadership development - not only by cultivating new indigenous leaders, but also by redefining the nature of leadership itself in a more collective, less hierarchical manner.

It is increasingly clear that debates over issues like welfare, health care, and education can no longer be separated from those over employment, environmental, and immigration policy. It is also clear that discussions of social justice cannot be based on outdated assumptions which fail to account for the enormous economic and demographic changes that have already occurred. Let me finish my remarks by citing one example.

In less than fifty years, the elderly population in the U.S. will be considerably larger than today. Two thirds of this population will be white and they will be supported by fewer workers, the majority of which will be persons of color, as will nearly 60% of the nation's children. In order to maintain retirement and health benefits at their current levels, the U.S. will have to provide educational and social supports for today's children to enable them to earn an average wage that is 150% higher than today (Social Security Administration, 2006). Without dramatic improvements in such supports, these children will be economically worse off and the U.S. will be unable to sustain current health and income programs for the elderly (Campbell, Haveman, Sandefur, and Wolfe, 2005).

These statistics have profound implications for how the U.S. defines and attempts to achieve social justice. They involve the resolution of such issues as inter generational responsibility and equity, the determination of funding priorities in an era of chronic fiscal scarcity, and the management of social conflict in an increasingly diverse society (Esping Anderson, 2002). They are not hypothetical questions; they have real world implications. As Ozawa (1997) argued eloquently and prophetically a decade ago, unless current trends in social welfare spending are reversed, the U.S. is on a self destructive economic demographic course which could

make the dream of social justice less likely than ever to be realized.

## Sources

- Abramovitz, M. (1999). *Regulating the lives of women: U.S. social policy from colonial times to the present*. Boston: South End Press.
- Addams, J. (1902). *Democracy and social ethics*. New York: MacMillan.
- Addams, J. (1912). *The spirit of youth and the city streets*. New York: MacMillan.
- Andersson, F., Holzer, H.J., and Lane, J.I. (2005). *Moving up or moving on: Who advances in the low-wage labor market?* Washington, DC: Russell Sage Foundation.
- Annie E. Casey Foundation (2004). *City KIDS COUNT: Data on the well-being of children in large cities*, Baltimore, MD: Annie E. Casey Foundation.
- Axinn, J. and Stern, M.J. (2005). *Social welfare: A history of the American response to need*. 6<sup>th</sup> ed., Boston: Allyn and Bacon.
- Bean, F.D. and Stevens, G. (2003). *America's newcomers and the dynamics of diversity*, New York: Russell Sage Foundation.
- Beito, D. (2001). *From mutual aid to the welfare state: Fraternal societies and social services. 1890-1967*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Borjas, G. and Katz, L. (2005). *The evolution of the Mexican-born workforce in the United States*, Washington: National Bureau of Economic Research Working Paper.
- Bowles, S., Gintis, H. and Groves, M., eds. (2005). *Unequal chances: Family background and economic success*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brown, M. (1999). *Race, money, and the American welfare state*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bureau of Labor Statistics (2006, January). *Employment and earnings*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Caiazza, A., Shaw, A. and Werschkul, M. (2004). *Women's economic status in the states: Wide disparities by race, ethnicity, and region*, Washington, DC: Institute for Women's Policy Research.
- Campbell, M., Haveman, R., Sandefur, G., and Wolfe, B. (2005, Spring). Economic inequality and educational attainment across a generation, *Focus*, 23(3), Madison, WI: Institute for Research on Poverty.

- Cancian, M. and Reed, D. (2001). Changes in family structure: Implications for poverty and related policy, in S. Danziger and R. Haveman (Eds.), *Understanding poverty*, New York: Russell Sage Foundation.
- Capps, R., Fix, M., Ost, J., Reardon-Anderson, J., and Passel, J. (2004). *The health and well-being of young children of immigrants*, Washington, DC: Urban Institute.
- Caputo, R. (2000). Multiculturalism and social justice: An attempt to reconcile the irreconcilable within a pragmatic liberal framework. *Race, Gender, and Class*, 7(4), 161-182.
- Carlton-Laney, I.B., ed. (2001). *African American leadership: An empowerment tradition in social welfare history*. Washington, DC: NASW Press.
- Carson, E.D. (1993). *A hand Up: Black philanthropy and self-help in America*. Washington, DC: Joint Center for Political Studies.
- Carson, M.J. (1990). *Settlement folk: Social thought and the American settlement movement, 1885-1930*. Chicago: University of Chicago Press.
- Case, A., Fertig, A., and Paxson, C. (2005). The lasting impact of childhood health and circumstance, *Journal of Health Economics*, 24(2), 365-389.
- Cauthen, N. and Lu, H. (2003). *Employment alone is not enough for America's low-income children and families living at the edge*, Research Brief No. 1, New York: National Center for Children in Poverty.
- Center on Budget and Policy Priorities (2006a). *Income inequality grew across the country over the past two decades*, Washington, DC: Author.
- Center on Budget and Policy Priorities (2006b). *Poverty remains higher, and median income for non-elderly is lower, than when recession hit bottom; Poor performance unprecedented for four-year recovery period*, Washington, DC: Author.
- Chan, S. (1991). *Asian Americans: an interpretive history*. Boston: Twayne Publishers.
- Child Welfare League of America (2006). *National fact sheet 2006*, retrieved from <http://www.cwla.org/advocacy/nationafactsheet06.htm>.
- Children's Defense Fund (2006). *Statistics on child poverty in the United States*, Washington, DC: Author.
- Corcoran, M. (2001). Mobility, persistence, and the consequences of child poverty for children: Child and adult outcomes, in S. Danziger and R. Haveman (Eds.), *Understanding poverty*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dahl, G. and Lochner, L. (2006). *The impact of family income on child achievement*,

- Washington: National Bureau of Economic Research Working Paper.
- Danziger, S. and Gottschalk, P. (2004). *Diverging fortunes: Trends in poverty and inequality*, New York: Russell Sage Foundation.
- De Anda, D., ed. (1997). *Controversial issues in multiculturalism*. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Deaton, A. (2003). Health, inequality and economic development, *Journal of Economic Literature* 41(1), 113-158.
- Elshtain, J.B. (2002). *Jane Addams and the dream of American democracy: A life*. New York: Basic Books.
- Esping-Andersen, G. with Gallie, D., Hemerijck, A., and Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state*, New York: Oxford University Press.
- Ewalt, P., Freeman, E., Kirk, S., and Poole, D. (Eds.). (1996). *Multicultural issues in social work*, Washington, DC: NASW Press.
- Fellin, P. (2000). Revisiting multiculturalism in social work. *Journal of Social Work Education*, 36, 261-278.
- Fisher, R. and Karger, H.J. (1997). *Social work and community in a private world: Getting out in public*, WhitePlains, NY: Longman.
- Foner, E. (1999). Expert report of Eric Foner to the Federal Court of Appeals. 6<sup>th</sup> Circuit, in the *Cases of Gratz, et al v. Bollinger, et al* and *Grutter, et al v. Bollinger, et al*, Web Site <http://www.umich.edu/~urel/admissions/legal/expert/fooner.html>.
- Forum on Child and Family Statistics (2006). *America's children in brief: Key national indicators of well-being*, Washington, DC: Federal Interagency Forum on Child and Family Statistics.
- Fraser, N. (1995). From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a post-socialist age. *New Left Review*, 212, 68-93.
- George, V. and Wilding, P. (2002). *Globalization and human welfare*, New York: Palgrave.
- Gerstle, G. (2001). *American crucible: Race and nation in the twentieth century*. Princeton: Princeton University Press.
- Gibelman, M. (2000). Affirmative Action at the crossroads: A social justice perspective. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 27(1), 153-174.
- Gil, D. (1998). *Confronting injustice and oppression: Concepts and strategies for social work*. New York: Columbia University Press.
- Goldberg, M. (2000). Conflicting principles in multicultural social work. *Families in*



- Society*, 81(1), 12–20.
- Gordon, L. (1991, September). Black and white visions of welfare: Women's welfare activism. 1890–1915, *Journal of American History*, 78, 559–590.
- Gould, K.H. (1996). The misconstruing of multiculturalism: The standard debate and social work. In Ewalt, P.L., Freeman, E.M., Kirk, S.A., and Poole, D.L. (Eds.), *Multicultural issues in social work*, Washington, DC: NASW Press.
- Grogan, C. (2000). Principles of social justice. *Social Service Review*, 74(4), 668–671.
- Hamilton, D.C. and Hamilton, C.V. (1997). *The Dual agenda: The African American struggle for civil and economic Equality*. New York: Columbia University Press.
- Hammond, L.H. (1920). *Interracial cooperation: Helpful suggestions concerning relations of white and colored citizens*. New York: National Board of the YWCA.
- Hernandez, J.A. (1983). Principles and ideals of Chicano mutualism. *Mutual aid for survival: The case of the Mexican American*, Malabar, FL: Robert E. Krieger Publishing Company.
- Hertz, T. (2005). Rags, riches and race: The intergenerational economic mobility of Black and white families in the United States, in S. Bowles, et al (Eds.), *Unequal chances: Family background and economic success*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hill Collins, P. (2000). *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Routledge.
- Hine, D.C. (1990). “We specialize in the wholly impossible”: The philanthropic work of Black women. In Kathleen McCarthy (Ed.), *Lady bountiful revisited: Women, philanthropy, and power* (pp. 70–95). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Holzer, H.J., Offner, P. and Sorensen, E. (2005). Declining employment among young Black men: The role of incarceration and child support, *Journal of Policy Analysis and Management*, 24(2), 329–350.
- Holzer, H.J., Schanzenbach, D.W., Duncan, G.J., and Ludwig, J. (2007, January 24). *The economic costs of poverty in the United States: Subsequent effects of children growing up poor*, Washington, DC: Center for American progress.
- Hyde, C. (1998). A model for diversity training in human service agencies. *Administration in Social Work*, 22(4), 19–33.
- Iglehart, A.P. and Becerra, R.M. (1995). *Social services and the ethnic community*.

- Boston: Allyn and Bacon.
- Jansson, B. (2005). *The reluctant welfare state*, 5<sup>th</sup>ed., Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination, *Social Policy and Administration*, 33, 348-359.
- Johnson, A. (2001). *Privilege, power, and difference*. Mountain View, CA: Mayfield.
- Katz, M.B. (2001). *The price of citizenship: Redefining the American welfare state*. New York: Henry Holt.
- Lasch-Quinn, E. (1993). *Black neighbors: Race and the limits of reform in the American settlement house movement, 1880-1945*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Leonard, P. (1995). Postmodernism, socialism, and social welfare. *Journal of Progressive Human Services*, 6(2), 3-19.
- Leonard, P. (1997). *Postmodern welfare: Reconstructing an emancipatory project*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Lieberman, R. (1998). *Shifting the color line: Race and the American welfare state*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Marsh, J.C. (2004). Social work in a multicultural society. *Social Work*, 49(1), 5-6.
- Mays, V.M., Cochran, S.D., and Barnes, N.W. (2007, January). Race, race-based discrimination, and health outcomes among African Americans, *Annual Review of Psychology*, 58, 201-225.
- McDonald, C., Harris, J., and Winterstein, R. (2003). Contingent on context? Social work in Australia, Britain, and the USA, *British Journal of Social Work*.
- Mead, L. (1992). *The new politics of poverty*, New York: Basic Books.
- Mishel, L., Bernstein, J., et al. (2005). *The state of working America, 2005-2006*, Ithaca, NY: ILR Press.
- Morris, P.M. (2002). The capabilities perspective: A framework for social justice. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 83(4), 365-373.
- Morris, R., and Freund, M. (Eds.). (1966). *Trends and issues in Jewish social work in the United States, 1899-1952*. Philadelphia: Jewish Publication Society of America.
- Murray, C. (1984). *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- National Association of Social Workers (1996). *Code of ethics*, revised ed.,

- Washington, DC: Author.
- Nussbaum, M.S. (1999). *Sex and social justice*. New York: Oxford University Press.
- O'Grady, J. (1931). *Catholic charities in the United States: History and problems*. Washington, DC: National Conference of Catholic Charities.
- Ozawa, M. (1997). Demographic changes and social welfare, in M. Reisch and E. Gambrill (Eds.), *Social work in the 21<sup>st</sup> century*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Patterson, J. (2000). *America's struggle against poverty in the 20<sup>th</sup> century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Piven, F.F. and Cloward, R. (1995). *Regulating the poor: The functions of public welfare*, revised ed., New York: Vintage Press.
- Piven, F.F. (2002). Welfare policy and American politics. In F.F. Piven, J. Acker, M. Hallock, & S. Morgen (Eds.), *Work, welfare and politics: Confronting poverty in the wake of welfare reform* (pp. 19-33). Eugene, OR: University of Oregon Press.
- Platt, A.M. and Cooreman, J.L. (2001, Spring). A multicultural chronology of welfare policy and social work in the United States. *Social Justice*, 28(1), 91-137.
- Potockey, M. (1997). Multicultural social work in the United States: A review and critique. *International Social Work*, 40(1), 315-326.
- Prigoff, A.W. (2003). Social justice framework. In J. Anderson & R.W. Carter. (Eds.), *Diversity perspectives for social work practice* (pp. 113-120). Boston: Allyn and Bacon.
- Pugh, R. & Gould, N. (2000). Globalization, social work, and social welfare. *European Journal of Social Work*, 3(2), 123-138.
- Rainwater, L. and Smeeding, T.M. (2003). *Poor kids in a rich country: America's children in comparative perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- Ramakrishnan, K.R. and Balgopal, P.R. (1995, March). Role of social institutions in a multicultural society. *Journal of Sociology and Social Work*, 22(1), 11-28.
- Rank, M.R. (2004). *One nation underprivileged: Why American poverty affects us all*, New York: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. (revised ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: A restatement*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reisch, M. (2005). American exceptionalism and critical social work: A retrospective

- and prospective analysis, in Ferguson, I., Lavalette, M. and Whitmore, E. (Eds.), *Globalisation, global justice, and social work*(pp. 157-171), London and New York: Routledge.
- Reisch, M. (2002). Defining social justice in a socially unjust world. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 83(4), 343-354.
- Reisch, M. (1998, June). The socio-political context and social work method, 1890-1950. *Social Service Review*, 72(20), 161-181.
- Reisch, M. (2003). Welfare reform, globalization, and the transformation of the welfare state. In M.R. Gonzalez (Ed.), *Community organization and social policy: A compendium* (2<sup>nd</sup> ed.). San Juan, PR: Editorial Edil (in Spanish).
- Reisch, M. and Andrews, J.L. (2001). *The road not taken: A history of radical social work in the United States*. Philadelphia: Brunner-Routledge.
- Rivera, F. and Erlich, J., eds. (1998). *Community organizing in a diverse society*, 3<sup>rd</sup> ed., Boston: Allyn and Bacon.
- Rivera, J.A. (1987). Self help as mutual protection: The development of Hispanic fraternal benefit societies. *Journal of Applied Behavioral Science*, 23(3), 387-396.
- Rose, N.E. (1994). *Out to work: Relief programs in the great depression*. New York: Monthly Review Press.
- Salem, D. (1990). *To better our world: Black women in organized reform, 1890-1920*. Brooklyn, NY: Carlson Publishing Company.
- Sanchez, M. (2006, October 22). *For Hispanics, poverty is relative*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Schrecker, E. (1998). *Many are the crimes: McCarthyism in America*. Boston: Little, Brown.
- Simon, B.L. (1994). *The empowerment tradition in American social work*. New York: Columbia University Press.
- Slack, K. and Yoo, J. (2004, November). *Food hardships and child behavior problems among low income children*, Discussion Paper # 1290-04, Madison, WI: Institute for Research on Poverty.
- Social Security Administration (2006). *Fast facts and figures about Social Security*, Washington, DC: Office of Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics.
- Sugrue, T. (1995, September). Crab grass-roots politics: Race, rights and the reaction against liberalism in the urban North, 1940-1964. *Journal of American*

- History*, 82(3), 551–579.
- Titmuss, R.M. (1963). *Essays on the welfare state*, Boston: Beacon Press.
- Tucker, W.J. (1903). The progress of the social conscience. *The Atlantic Monthly*, 116(3), 289–303.
- U.S. Bureau of the Census (2006). *Poverty in the United States*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of Health and Human Services (2004). *TANF recipients and their families*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Van Soest, D. and Garcia, B. (2003). *Diversity education for social justice: Mastering teaching skills*. Alexandria, VA: Council on Social Work Education.
- Wise, S.S. (1909). The conference sermon: Charity versus justice. *Proceedings of the National Conference of Charities and Corrections* (pp. 20–29). New York: National Conference.
- Wright, R.R. (1920). What does the Negro want in our democracy? *Proceedings of the National Conference of Social Work* (pp. 539–545). New York: National Conference.
- Yee, J.Y. and Dumbrill, G.C. (2003). Whiteout: Looking for race in Canadian social work practice. In A. Al-Krenaw & J.R. Graham (Eds.), *Multicultural social work in Canada: Working with diverse ethno-racial communities* (pp. 98–121). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Young, I.M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

# 다문화 사회에서 사회정의적인 사회복지 체계의 구축 : 미국의 경험을 중심으로

Michael Reisch(University of Michigan)

## 서론 : 미국에서 사회정의 딜레마

본 글은 지난 한 세기 동안 미국에서 사회정의와 사회복지간의 관계를 탐구하는 것을 목적으로 한다. 특히 본 글에서는 다문화 사회에서 사회정의의 의미와 그 사회정책적 함의에 초점을 두고자 한다. 미국 근대사 내내 사회정의는 사회복지의 실질적인 목표가 아니었다면 적어도 하나의 구호로 사용되어 왔다. 비록 사회정의를 사회복지에 미치는 의미와 영향성은 불분명했음에도 불구하고 20세기 초부터 지금까지 사회정의는 또한 사회복지전문직의 가치규범의 중요한 이념적 배경으로 자리해 왔다(Reich, 2007; Van Sostet Garcia, 2003; Morris 2002).

사회정의의 불명확성은 상당부분 보편주의와 선별주의 시각 차이에서 비롯되었다. 보편주의자들은 사회정의를 계급, 경제적 불평등에 초점을 두고 살펴본 반면 선별주의자들은 인종, 민족, 성, 종교 등 다양한 사회집단에 초점을 두고 살펴보았다. 때문에 선별주의는 종종 다문화주의와 연결되었다. 사회정의와 진정한 다문화사회를 실현하기 위하여 최근에 진행 중인 노력은 사회정의와 다문화사회 건설이 개인 또는 집단의 권리와 의무를 적절히 조화함으로써 가능하며 또한 사회정의와 다문화사회가 양립가능하다는 잘못된 전제에 기반하고 있다.(Caputo 2000; Grogan 2000, Platt and Cooreman 2001; Marsh 2004, Fraser 1995; Ramakrishnan and Balgopal 1995).

그러나 실제로는 사회정의와 다문화사회가 반드시 양립가능하지 않을 수도 있다. 예를 들어, 다문화사회에서 개인의 사회적 정체성을 강조한 나머지 의도하지 않게 억압적인 제도와 역사를 외면하여 사회정의를 실패할 수도 있다(Yee and Dumbrill 2003; Potockey 1997). 이러한 모순적 상황은 상당부분 사회정의와 다문화주의간의 관계에서 비롯된다.

보편주의자들에게 사회정의란 “자본주의 시장체제 해체”를 원칙으로 한 보다 평등한 사회를 의미한다(Marshall 1950을 인용한 Katz 2001, p1). 그러나 21세기 세계화라는 새로운 정치·경제 체제 속에서 보편주의적 사회정의는 그 자리를 점차 잃고 있다(Pugh and Gould 2000; Reisch 2003). 하물며 오늘날 보편주의 지지자들마저 개인의 권리 보장은 평등사회를 이루기 위한 충분조건이지 필요조건은 아니라고 생각한다. 이러한 생각은 전통적으로 클라이언트의 자기선택권을 강조한 미국 사회복지 가치에까지도 영향을 주었다. 최근 2006년 미국 대선에서 많은 선거인들이 “평등한 사회를 위한 할 걸음 전진”이라 할 수 있는 최저임금 인상을 지지하였다. 그러나 동시에 이민자 차별정책과 차별철폐조처(Affirmative Action)삭감에 지지했다. 이러한 모순은 단순히 효과적인 정치 캠페인 전략의 결과라고 보자만은 어려우며 오늘날 미국사회의 사회정의 모순성을 반영한 결과이다.

보편주의자들은 정의사회(正義社會)에서 “계급간, 집단간 경제사회적 차이가 명백히 감소”(Jansson, 2005 p24의 인용을 수정사용)하게 될 것이라고 전제했다. 이러한 생각은 모든 집단이 사회적 차이 감소를 바람직한 것으로 여기고 사회정의 의미에 대해서 공동의 합의가 있음을 가정한다. 그러나 미국의 현실은 이보다 훨씬 복잡다면하다. 실제로 현실에서는 동성애, 여성의 지위, 종교갈등, 인종차별 등과 관련 다양한 견해의 차이가 존재한다.

미국에서 사회정의 담론은 인종, 민족, 문화, 성 이슈와 평행선을 그으며 다루어져 왔다. 따라서 사회복지의 역할은 사회복지정책과 프로그램에 두 담론을 통합할 방법을 모색하는 것이다. 사회복지에 사회정의를 적용하는 과정에서 필연적으로 인종, 민족, 문화, 성 등에 대한 논의가 진행될 것이다. 또한 그 과정에서 개인의 권리보장에서 발전한 사회정의 개념을 집단이라는 보다 확대된 범위에 어떻게 적용할 수 있을가에 대한 논의도 함께 진행되어야 할 것이다(Katz 2001; Gerstle 2001; Foner 1999).

## 해결되지 않은 문제들

해결되지 않은 문제들로 인해 사회복지에서 사회정의를 추구하기란 쉽지 않다. 대표적인 문제 중 하나는 사회에서 보편적으로 사용하는 사회정의의 의미와 집단마다 선별적으로 사용하는 사회정의의 의미간에는 큰 차이가 존재한다는 것이다. 최근 이러한 차이를 좁히기 위해 “인권”을 사회정의의 기준으로 삼자는 논의가 진행 중에 있기도 하다. 두 번째 문제는 종교에서 사용하는 사회정의와 일반사회에서 사용하는 사회정의 의미

차이이다. 특히 최근 10년 종교계에서 제공하는 사회복지 서비스의 성격 논쟁과 관련 이러한 차이가 부각되고 있다. 세 번째 문제는 사회안정과 관련된 문제이다. 사회안정과 사회정의간의 갈등적 관계는 종종 개혁주의와 점진주의자 사이의 갈등으로 표현되어 왔다. 네 번째 문제는 평등주의와 개인의 자율성과의 적절한 균형을 찾는 것과 관련해서이다. 이는 정의사회(正義社會)에서 권리와 의무의 조화로운 균형문제에서 뚜렷하게 나타나고 있다.

## 미국에서의 사회정의 추구

지난 반세기 동안 미국의 사회정의 담론은 크게 4가지 관점에서 진행되었다. 자유주의자들은 개인의 이익과 부담의 공평한 분배, 개인의 권리를 강조하였다. 한편, 보수주의자들은 개인의 자율성, 사유권 그리고 사회·경제 질서 유지를 강조하였다. 인도주의자들은 사회협동과 신뢰, 상호주의를 강조하였다. 마지막으로 사회민주주의자들은 경제의 궁극적인 목표가 사회복지라고 주장하고 평등과 사회변화를 강조하였다. 사회민주주의자들은 또한 사회정의에 있어 이데올로기와 문화의 역할을 강조하였다. 이러한 4가지 관점 외에도 최근 포스트모더니즘이 새롭게 사회정의 담론에 등장하고 있다. 포스트모더니즘은 소외집단의 사회통합과 공정한 정책결정과정을 강조한다.

이러한 다양한 관점은 사회복지가 사회정의를 추구하는데 있어 다양한 접근방법을 제공해 주었다. 20세기 가장 널리 사용된 방법은 “공정한 게임(fair game)”을 토대로 한 접근방법이다. “공정한 게임(fair game)”은 모든 개인이 시장에서 평등하게 경쟁할 권리와 기회를 가진다는 것을 강조한 방법으로 이 방법은 개인이 동등한 능력 또는 생산성을 가졌다면 동등한 보상을 받아야 한다는 사고방식과 깊은 상관관계가 있다. 그러나 최근 사회정의 접근방법은 Ryan(19xx)이 주장한 “공정한 분배(fair share)”를 사용하고 있다. “공정한 분배(fair share)”는 자원, 권리, 기회, 지위의 평등한 분배와 결과의 평등을 강조한 접근방법이다. Ryan이 주장한 이 접근방법은 개인의 특수한 상황과 욕구에 따라 혜택의 수준을 차등 제공해야 함을 주장한다. 그 대표적 예로 장애인에게 그들의 특수한 욕구와 상황에 따라 차등적인 혜택수준을 제공하는 것을 들 수 있다. “공정한 분배(faire share)”는 결과의 평등을 위해서는 “불평등”한 과정/수단을 사용해도 된다고 본다. 때문에 불평등의 원인을 “불평등한 지위와 믿음”에서 찾은 전통적 방법이나 보다 최근에 막강한 권력을 소유한 조직과 개인간의 “불평등한 계약”에서 찾은 것과 차별된다.

“공정한 분배(fair share)”는 보상의 원칙을 배경으로 한다. 미국의 차별철폐조치



(Affirmative Action)가 그 대표적 예이다. 차별철폐조치(Affirmative Action)는 취약 집단에게 보다 유리한 혜택과 기회를 제공하는 정책이다. 그러나 이 정책은 두 가지 논쟁을 불러 일으켰다. 하나는 개인의 권리 보장에서 발전한 사회정의의 개념을 집단이라는 확대된 범주에 적용할 수 있는가의 문제이며 다른 하나는 보편적 개념인 사회정의를 어떻게 각기 다른 특성을 가진 개별 집단에 적용할 수 있는가의 문제이다.

최근까지 미국의 사회정의 논쟁은 주로 자유주의와 보수주의간의 견해의 차이에서 비롯되었다고 알려졌으나 실제로는 이보다 훨씬 복잡하다. 사회정의 논쟁은 종교주의, 막스주의, 실용주의, 그리고 포스트모더니즘에 이르기까지 광범위한 분야를 포함한다. 오늘날 사회정의의 불명확성은 이러한 점에 많이 기인한다. 그러나 지난 한 세기 동안 이러한 견해의 차이를 극복하기 위한 다양한 시도가 있었다. Rawls(1999, 2001)는 사회정의와 관련 자유주의적 관점에서 권리와 보다 평등한 분배의 균형을 찾으려고 노력하였다. Gill(1998)과 Prigoff(2003)은 사회민주주의 사회정의를 확장하여 사회정의에 필수자원에 대한 공평한 접근성, 중요 정책결정과정의 공평한 접근성, 인권 보호, 그리고 개인의 다양한 사회정체성 수용을 포함시켰다.

## 사회복지에 대한 전제들

사회복지에서 사회정의 지지자들은 국가와 사회복지기관 그리고 사회복지사간의 관계와 관련 몇 가지 중요한 가정을 전제하고 있다. 대부분의 20세기 동안 사회정의 지지자들은 사회복지 분야에서 국가의 개입이 지속적으로 증가하게 될 것이라고 전제했다. 그들은 국가의 개입 증가가 사회 불평등을 감소시키고 보다 많은 국민에게 복지혜택 기회를 제공할 수 있을 것이라고 믿었다. 또한 국가 주도 복지가 과거의 자선적 복지보다 훨씬 사회정의적이라고 생각했다. 이러한 생각은 국가주도 복지정책이 사회비용을 공동화(共動)함으로써 시장의 부정적 영향을 감소시킬 수 있다는 믿음에서 비롯되었다.

두 번째 전제는 세계공황이라는 격동의 1930년대를 경험하면서 비롯한 것으로 정치, 사회적 안정을 유지하기 위해서는 개선된 복지국가가 필요하다는 전제이다. 자유민주주의 정당성을 유지하고 정의로운 다문화 사회의 탄생을 위해서는 개선된 복지국가가 필요하다고 주장한다. 즉, 국가의 경제·정치 체계가 유지·존재하기 위해서는 사회복지정책과 사회서비스의 발전이 필요하다고 주장한다. 그리고 1945년부터 1975년까지 이러한 주장은 광범위한 정치적 합의와 번영을 이끌어내기도 하였다.

미국의 사회복지 지도자들은 미국 사회복지 윤리강령에 1990년대에 사회복지사의 “도덕적 책무(ethical imperatives)”라고 명명된 사회정의 실현을 위해서는 국가와 사회사업가간의 긴밀한 협동이 전제되어야 한다고 믿었다. 미국 사회복지 지도부는 잘 체계화된 사회복지조직이 국가의 사회분배정책의 도구로 사용될 수 있다고 믿었다. 그들은 국가 주도 사회분배 정책을 통해 사회복지의 기본적인 원칙을 고수하면서도 사회분배를 확대시킬 수 있고 사회정의를 실천할 수 있다고 믿었다. 이러한 지도부의 믿음은 사회복지 실천현장과 사회 서비스기관의 구조체계에 반영되었다.

미국의 사회복지 지도자들은 또한 비영리 섹터가 과거 그러했듯이 미래에도 지속적으로 국가를 보완하여 사회복지의 중요한 기능을 담당할 것이고 전제했다. 비영리기관의 “결과물”은 영리기관의 것과는 다르기 때문에 차별적인 조직구조와 문화를 요구한다. 사회서비스기관은 국가와 비영리기관의 협력자로 사회정책과 프로그램을 전달하고 설계하는 역할을 담당한다고 생각했다. 미국 사회복지 지도자들은 국가와 비영리 섹터의 협력자로서 사회복지기관의 역할은 사회정의 추구하고 클라이언트와 직원들의 요구에 부합한다고 생각했다. 즉 이러한 관점은 사회복지사의 도덕적 책무가 사회복지 영역에서 국가와 비영리기관과 조화롭게 협력자로서 사회정의를 추구하는 것이라고 보았고 1970년대까지 이러한 전제는 타당한 것처럼 보였다.

## 새로운 현실

그러나 지난 30년 동안 경제 세계화와 사회문화적 변화들로 인해 기존의 전제들이 도전받게 되었다. 정부의 재정, 화폐 정책, 지출 정책은 기업투자를 강조한 방향으로 전개되고 있다. 그 결과 재정삭감의 요구와 사회복지수급에 대한 비판이 끊임 없이 제기되고 있으며 공공부조, 의료, 교육 등의 영역에서 민간화가 빠르게 추진되고 있다.

경제 세계화와 미국정부의 정책으로 인해 오늘날 미국은 12~13%라는 세계에서 가장 높은 빈곤율을 경험하고 있다. 2000년 이후부터 미국 가구의 실질 중위 소득은 지속적으로 감소하였다(Center on Budget and Policy Priorities 2006a; Danziger and Gottschalk 2004). 산업 국가들 중 빈곤 아동의 비율이 가장 높으며(약 20%) 흑인 그리고 라틴계 아동의 빈곤율은 거의 40%에 임박한다. 특히 이민자, 장애인 그리고 농어촌 지역의 빈곤율은 더욱 높다(Annie E. Casey Foundation 2004; Bowles, Ginitis and Groves 2(Annie E. Casey Foundation, 2004; Bowles, Ginitis, and Groves, 2005; Mishel, Bernstein, et al, 2005; Bureau of Labor Statistics, 2006; U.S. Census Bureau, 2006; Children's DefenseFund, 2006; Forum on Child and Family Statistics, 2006; Rank,

2004; Rainwater and Smeeding, 2003). 지난 40년 동안 법적 최저생계비와 미국의 중위 가구의 소득 격차는 더욱 심화되었다(Rank 2004). 이러한 통계는 미국 빈곤계층의 모습의 단면만을 보여줄 뿐, 그 심각성과 위험을 정확하게 반영하지는 못 한다. 또한 이러한 통계는 실질 빈곤의 수와 빈곤경험이 생애에 미치는 영구적인 효과 또한 반영하지는 못 한다. 최근 최저 생계비 50% 이하의 극빈곤층이 급격히 증가했고 1년 이상 빈곤을 경험한 사람이 증가했다. 특히 흑인, 라틴계 한부모여성세대에서 이는 더욱 심각하다(U.S. Bureau of the Census, 2006; U.S. Department of Health and Human Services, 2004; Sanchez, 2006; Borjas and Katz, 2005; Hertz, 2005; Holzer, Offner, and Sorensen, 2005; Danziger and Gottschalk, 2004). 빈곤으로 인해 미국 국민의 상당수가 건강문제, 정신병, 사회문제의 위험에 더욱 노출되었고 특히 유색인종과 라틴계의 경우 그 확률이 더욱 높다(Dahl and Lochner, 2006; Case, Fertig, and Paxson, 2005; Slack and Yoo, 2004; Capps, Fix, Ost, Reardon-Anderson and Passel, 2004; Bean and Stevens, 2003; Deaton, 2003; Corcoran, 2001). 미국은 산업화된 국가 중에서 가장 불평등한 국가로 이차 세계대전 이래 가장 불평등한 사회를 경험하고 있다(U.S. Bureau of the Census, 2006; Mishel, Bernstein, et al, 2005). Economy Policy Institution와 Center on Budget and Policy Priorities(2006b)의 조사에 의하면 미국 가정의 상위 1%가 하위 40%와 동일한 소득을 가지고 있다고 한다. 또한 교육과 문맹률을 고려했을 미국 성인의 50%가 빈곤의 위험에 빠질 가능성이 있다고 한다. 특히 흑인, 라틴계, 인디언계 그리고 이민자와 한부모여성가구 자녀의 경우 그 가능성은 더 높다고 한다(Children's Defense Fund, 2006; Case, Fertig, and Paxson, 2005; Caiazza, Shaw, and Werschkul, 2004; Cauthen and Lu, 2003; Cancian and Reed, 2001). 조세 삭감과 정부 잉여예산의 소멸은 이러한 상황을 더욱 악화시킬 것이다.

해결자로서 정부의 역할과 능력은 정치적, 이념적으로 비판에 의해 많이 쇠퇴하였다. 이는 특히 사회복지 분야에서 더욱 심하다. 복지국가의 이념 뒤에는 국가가 재정·화폐 정책과 사회정책을 통해서 시장의 부정적 영향을 완화하여 보다 공정한 사회를 만들 수 있음을 전제하고 있다. 그러나 세계화로 인해 이 주장은 타당성을 잃게 되었다. 오늘날 재정적으로 제한을 받는 정부에게 경제적, 사회적 문제들에 책임을 더하려는 움직임은 그 어느 때보다 문제를 심각하게 하고 있다.

## 다문화주의와 사회정의

미국의 인구구조와 사회문화는 미국의 사회복지에 많은 영향을 주었다. 20세기 동안 미국 사회의 인종적, 민족적 분리는 “다수와 소수”라는 축에서 이해되었다. 20세기 초반 이는 다수의 미국태생 백인과 소수의 이민자, 흑인, 비청교도간의 차이로 상당부분 이해

되어 왔다. 그러나 20세기 후반에 들어서 이러한 공식에 변화가 생기기 시작했다. 여성, 인종, 성 정체성에 대한 관심이 증가하고 강조되기 시작하면서 남성, 중상위층, 이성애자로 이루어진 그룹과 다른 다양한 소속 그룹들 간의 대치상태라는 공식으로 대치되었다. 그리고 소수자는 “소수 지위”에 영원히 머무르게 될 것이며 미국사회의 주 갈등이 지배적 다수문화와 다양한 소수집단 문화간의 차이에서 발생한다고 믿게 되었다.

이러한 믿음은 필연적으로 사회복지에서 사회정의의 실현하는 데에 많은 영향을 주었다. 첫 째로, 바람직하지 않는 모든 형태의 차별이 없는 평등 사회 구축을 위한 사회복지 체계 발전은 “다수”의 의무라는 생각에 영향을 주었다. 그 결과 보다 평등한 다문화 사회의 탄생은 사회정의정책에 보다 지지적일 것이며 국가, 시장, 종교의 역할에 관한 광범위한 합의를 이끌어 내는데 유리할 것이라 가정했다. 이러한 가정은 미국의 사회사업 실천에도 많은 영향을 주었다. 예를 들어, 이러한 믿음은 사회사업 실천에 있어서 기존의 중요 구조와 이념을 유지하면서 보다 공평한 방법으로 인종적, 문화적 갈등에 대한 해결책을 모색할 수 있다고 생각하게 해주었다. 즉, 새로운 인구구조와 문화변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 다문화주의를 일깨워 줄 합의의 장(場)만 만들면 되는 것으로 여기게 되었다. 하지만 그것을 이룰 수 있는 기술은 변화지 않았다.

미국의 사회정의 담론을 올바르게 이해하기 위해서는 위에서 언급했던 전제들과 가정들을 면밀히 검토할 필요가 있다. 인종, 시민권, 인권은 사회정의와 사회복지 관계에 있어 중요한 개념임에도 불구하고 사회정의 담론에서 주로 별개로 진행되어 왔다(Katz 2002; Gerstle 2001; Foner 1999). 이민, 언어·문화적 다양성, 다문화사회에서 사회 평등과 관련 지난 150년 동안 격한 논쟁과 갈등이 계속 지속되어 왔다.

## 사회정의와 미국의 사회복지: 그 대략적 역사

19세기 이후 미국에서 사회복지란 취약계층에게 물질적·비물질적 원조를 제공하는 공익적 수단을 의미하였다. Titmuss(1963)에 의하면 사회복지의 현대 산업사회의 “비복지적” 요소를 교정하기 위해 설계되었다고 한다. 미국은 집합적 소비주의를 토대로 낙인을 통한 노동연계를 강조한 자본주의 복지체제를 설계하였다(Axinn and Stern, 2005; Jansson, 2005; Katz, 2001; Patterson, 2001). 사회복지의 정부 예산은 제한적이며 정책결정을 분권화된 형태를 띠었다. 그리고 분절적인 사회복지 서비스 네트워크는 주로 비영리기관과 민간기관에서 담당했다. 정부와 시장의 관계, 개인의 동기와 집합적 행동, 그리고 사회복지 목표에 대한 기존의 인식들은 사회정책을 합리화 시켰다. 또한 사

회정책은 당시의 인종적 성적 가치관에 의해서도 많은 영향을 받았다(Jansson, 2005; Patterson, 2001; Brown, 1999; Lieberman, 1998; Abramovitz, 1999).

미국의 사회정책은 경제적, 인구적, 사회적, 문화적 문제들이 각각 개별적인 원인으로 부터 발생하기 때문에 개별적으로 다루어질 수 있다고 생각했다. 그러나 최근 몇 년 경제세계화와 전례 없는 인구구조의 급격한 변화로 인해 이러한 생각이 도전받고 있으며, 사회복지의 다양한 정치적 이념적 측면에서 공격 받고 있다. 그 예로, 복지국가의 중앙-집중화된 체계는 보수주의자들과 신자유주의자들에 의해 많은 비판을 받고 있다. 또한 이들은 사회복지가 사회정의를 추구하는 과정에서 “의존주의 문화”를 키웠다고 비판하며 복지국가가 개인의 자율성, 선택, 그리고 의무와 동기를 약화시켰다고 비판한다(Murray 1984; Mead 1992). 한편, 좌파주의자 비판가들은 복지국가가 사회유지와 사회통제기관으로 기업과 엘리트집단의 이익을 수호하기 위한 도구로 사용됐다고 비판한다(Piven and Cloward 1995; Margoin 1997). 다문화주의자들은 복지국가가 성, 인종, 문화, 종교적 차이를 무시하고 보편적 “공공의 이익”만을 추구했다고 비판한다(Hill Collins, 1990; Young, 1990; Ewalt, Freeman, Kirk, and Poole, 1996). 최근 인구구조의 변화는 이러한 논쟁은 더욱 가속화 시켰다. 예를 들어 여성과 성적 소수자 권리를 위한 “해방주의 정책”은 이슬람, 동남아시아 그리고 라틴아메리카 이민자들의 문화적 가치와 전통과 충돌하면서 갈등을 유발시키고 있다(Fellin 2000). 911 테러로 인한 정부의 보호주의 정책은 이러한 갈등을 악화시켰다.

미국의 사회정의와 사회복지의 관계는 4가지 갈등 틀 안에서 설명될 수 있다. 첫 번째는 문화적 동질성과 이질성간의 갈등이다. “Melting pot” “Mosaic” 또는 “Cultural Salad” 등 다양한 비유어는 미국사회에 존재하는 문화적 차이를 반영한다. 두 번째는 강요된 문화적 동화와 강요된 물리적, 사회적 분리간의 갈등이다. 지배집단과 피지배집단 모두 문화적 통합을 수용하는 동시에 문화적 분리주의를 주장하는 모순적인 모습을 보여 왔다. 세 번째는 집단의 정체성과 집단의 권리와 관계에 관한 것이다. 1960년대에 사회정의란 Martin Luther King Jr가 주장했듯이 개인의 피부색깔이 아닌 개인의 능력을 원칙으로 평가하는 것을 의미했다. 그럼에도 불구하고 오늘날 다문화주의 출현은 현실의 부정의(不正義)와 차별의 결과로 인해 생겨났다. 다문화주의는 개인의 진정한 가치와 정체성 수용은 우리 사회에서 조직적인 차별이 존재한다는 것을 인식하고 수용할 때 발생한다고 보았고 조직적 차별은 인종과 성 문제를 개인적인 차원으로 접근할 때 지속하게 된다고 보았다(Johnson, 2001; Hill Collins, 2000; Young, 1990). 네 번째는 “미국화(Americanization)”와 공평한 사회정의의 관련성에 관한 것이다. 특히 사회복지 실천현장에 초점을 두고 그 관련성을 살펴보고자 한다. “누가 미국인인가?(Who is an American?)”라는

질문의 답은 다음 두 질문과 밀접한 연관이 있다; “도움을 받을 자격이 있는 사람은 누구인가?” 그리고 “이를 제공해줄 사람은 누구인가?” 이 질문들은 국가를 막론하고 사회복지조직이 발전하기 위해서 꼭 생각해보아야 할 사항이다. 가장 기초적인 수준에서 이는 시민권, 법적권리, 사회보호, 사회혜택 등의 개념을 정의하는 것을 의미하고 개인의 자유와 삶의 목표간의 적절한 균형 찾기 등을 포함한다. 또한 “행복의 추구”의 의미와 관련 문화적 다양성을 유지하는 것을 의미하기도 한다(Katz 2001). 그러나 증가하는 인구구조와 다문화주의 속에 보편적 사회정의를 어떻게 성취할 수 있는가에 대한 만족스러운 해답은 찾기란 매우 어렵다.

사회정의를 20세기 초 사회복지에서 자선을 대체하기 위해 처음 소개되었다. 사회정의의 지지자들은 사회정의를 수직적이며 민간의존적인 자선에서 벗어나 보다 보편적이며 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있을 거라 주장했다. 즉, 합리적이고 과학적인 조사와 국가의 사회정의정책을 통해 기존의 위계적인 자선에 비해 보다 바람직한 사회복지 실현할 수 있다고 생각했다(Addams, 1902, 1912 Wise, 1909; Tucker, 1913, Abbott, 1924). 자기계몽주의자들에 의해 발전된 이 생각은 사회정의를 자유주의, 사회민주주의 그리고 도덕주의 요소를 모두 병합하였다. 그 결과 평등한 정치적 권리, 출생으로 인한 특권 감소, 개인의 존엄성 존중, 기회의 평등이 모두 포함되었다.

그러나 모순적으로 사회정의를 미국의 사회복지에 처음 소개된 시기에 미국은 그 어느 때보다 인종차별적인 경향을 띠었다(Foner, 1999 pp12-13). 그 결과 사회복지영역에서 조차 성, 인종, 종교에 따른 차별이 존재하였다. 그 예로 당시 많은 인보관들(Settlement House) 조차 유색인종을 수용하기를 거부하였다(Carson 1990). 미국의 사회복지 역사는 상당부분 이러한 차별을 극복하고 보편적 사회정의를 실현하기 위한 투쟁의 역사라 해도 과언은 아니다(Katz 2001; Reisch 1998).

그러나 이러한 투쟁에도 불구하고 아직까지 해결되지 않은 문제가 크게 2가지 존재한다. 첫째는 사회 부정의에 맞서 싸운 집단마다 그들의 욕구와 이익에 따라 사회정의를 다르게 사용하고 있는 것이다. 그 결과 집단 서로간에, 그리고 사회주류계층과 소수집단간에 사회정의의 의미를 둘러싸고 갈등이 빈번하게 발생하게 되었다. 오늘날까지도 이러한 갈등은 지속되고 있으며 그 결과 합의된 광범위하게 사용되는 사회정의 의미를 개념화하지 못하고 있다. 비록 많은 사회정의 백인 지지자들이 권리의 확장을 강조했음에도 불구하고 “포괄적 시민권(inclusive citizenship)”을 수용하기 거부한 오늘날의 제도적 이념적 요소 때문에 사회정의를 사회복지에 적용하는 데에는 많은 어려움이 있다. 그 결과 백인이 운영하는 또는 백인이 다수인 복지기관에서 환영받지 못한 유색인들은 그

들끼리 연합하여 사회정의를 “인종 상승(racial uplift)”이라는 개념으로 재정의(再正意)하였다. 시기별로 “인종적 상승(racial uplift)”은 문화적 자긍심, 사회적 동화 등의 이념을 도입하여 주류계층의 “보편적 복지”와는 대조되는 사회정의의 모습을 띄었다. 자조, 상호호혜, 사회적 평등성이라는 개념을 포용할 수 있도록 사회정의의 개념을 확대하여 이들은 궁극적으로 사회정의의 개념이 보다 광범위한 함의를 가질 수 있도록 하였다 (Carlton-Laney, 2001; Carson, 1993 Hamilton and Hamilton, 1997; Reisch and Andrews, 2001). 그러나 개념의 확대는 소수자들이 그들의 문화적 유산과 전통을 간직하고 그들에게 어느 정도 사회안정을 제공했는지는 몰라도 하나의 합의된 정의사회(正義社會) 구상을 어렵게 만들었다. 소수자 집단이 운영하는 사회복지기관의 다양한 형태의 사회복지서비스는 주류 백인들이 보편적 권리를 주장했음에도 인종차별주의와 성차별주의를 고려하지 않고 얼마나 사회정의를 이야기 했는가를 뚜렷하게 보여주었다. 이는 상대적으로 “동정적인” 사회복지 분야에도 영향을 미쳐 주류 백인 사회복지사들이 민주주의와 법적평등성을 너무 강조한 나머지 자원, 권력, 지위의 불평등한 분배와 차별에는 관심을 두지 않았다고 비판받았다. 문화적 다양성에 민감한 사회복지 지도자들조차도 당시 문화적, 사회적 불평등과 차별에 대해서는 심각하게 고려하지는 않았다.

둘째로, 사회정의가 특정한 형태(선형 또는 비선형)를 띄고 발전하지 않았다는 사실은 이미 널리 알려졌다. 그럼에도 불구하고 미국에서 사회정의의 의미가 어떻게 변화했는가에 대해서는 알려진 것이 적다. 동화를 강조한 20세기 중반 미국의 정책은 21세기 차별철폐조치(Affirmative Action), 남녀동일급여(Considerable worth), 장애인배려정책(Reasonable accommodation), 동성애자간의 결혼허용정책 등과 이념적, 실천적 면에서 많은 차이를 보인다. 최근의 정부정책은 사회정의의 의미를 산업적, 계층적, 종교적, 인종적, 성적 차별 철폐의 범위를 넘어서까지 확대하였다. 사회정의 의미에 사회의 다양한 변화를 어느 정도 반영하는 데에는 성공했다. 그럼에도 불구하고 아직까지 이를 실제 사회에 적용 실천하는 데에는 많이 부족하다.

다양한 전략을 통해 소외집단은 미국에서 사회정의를 재정의 했다. 다양한 전략 중 첫 번째는 “동화”라는 개념을 재평가하는 것이었다. 1920년 미국사회복지협회에서 Roosevelt Wright는 “흑인들은 민주주의를 원하는 것이지만 백인주의를 원하는 것이 아니다(The Negro wants a democracy, not a whiteocracy)”라고 역설했다. 그와 몇몇 다른 학자들은 정의로운 “Melting pot”은 억압적인 법과 조직이 사라지고 평등한 권리와 책임이 수립되지 않고서는 불가능하다고 주장했다. 두 번째 전략은 백인들에게 제한적으로 부여된 시민권에 대응하여 소수자 집단은 그들만의 복지기관을 설립한 것이었다. “인종 상승(racial uplift)”, 자매애, 종교적 연대를 토대로 이들 기관은 소수자 집단의 문화적 정체

성을 강조하였다. 이것은 백인주류 사회복지기관이 주장한 “보편적 복지”와는 첨예하게 대립하였다.(Carlton-Laney, 2001; Waites, 2001; Iglehart and Becerra, 1996; Gordon, 1991). 소수자 복지기관들은 상호원조 단체(mutual aid association), 자조집단(self-help group), 지역복지관(community organization), 사회서비스기관 등 다양한 형태를 띠었다(Gerstle, 2001; Beito, 2001; Rivera and Erlich, 1998; Simon, 1994; Chan, 1991; Rivera, 1987; Hernandez, 1983; Morris and Freund, 1966; O’Grady, 1931). 비록 이러한 기관들이 물질적, 심리적 문화적 측면에서 많은 사람들에게 도움을 줬음에도 불구하고 사회복지 실천을 정의사회와 단일화하여 통합하는 데에 많은 어려움을 주었다. 그럼에도 불구하고 소수자들이 제시한 다양한 사회복지기관들이 제시한 방법은 보다 포괄적인 사회평등 발전에 이바지하였다 (Reisch and Andrews, 2001; Hamilton and Hamilton, 1997; Carson, 1993; Lasch-Quinn, 1993; Gordon, 1991). 세 번째 전략은 종교적, 인종적 차별에 관심을 유지하면서 사회정의를 위한 다인종주의와 다문화주의 연합을 만드는 것이다. 남부에서 흑인여성단체들과 YWCA 그리고 여성노동자 옹호자들이 진행한 비폭력 캠페인이 이러한 전략의 대표적 예이다(Hammond, 1920; Gordon, 1991; Hine, 1990; Salem, 1990; Reisch and Andrews, 2001).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 20세기 미국의 주류 사회복지 지도자들은 완전한 의미의 평등과 사회정의를 수용하지 못 하였다. 초기 그 이유는 유럽계 이민자들이 경험하는 어려움과 라틴 또는 아시아계 이민자들이 경험하는 어려움이 다르다는 것을 인식하지 못했기 때문이다(Axinn and Stern 2005). 하지만 보다 궁극적인 이유는 우리가 흔히 생각하는 인종적, 종교적, 계급적 편견보다 훨씬 복잡하다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보편주의와 선별주의의 조화로운 균형이 필요하다. 즉, 보편적인 사회정의와 보편적인 사회정의를 실현하기 위해 개별 집단마다 선별적인 접근방식을 조화롭게 사용해야 한다. 사회정의의 지지자들은 한 세기가 넘도록 보편적 사회정의가 다문화 사회에서 양립가능한지에 대해 고심하였다. 이 문제의 답을 찾기 위해서는 단순히 문화적 헤게모니의 영향을 인정할 뿐 아니라 사회복지 사상과 실천방법의 재설정이 필요하다.

1930년 중반부터 1970년 중반까지 미국에서 복지국가의 출현은 사회복지가 사회정의를 실현할 수 있도록 그 제도적 기반을 마련해주었다. 그럼에도 불구하고 미국의 사회정의정책은 사회 안정성 유지라는 미명아래 상당히 차별적이었다(Patterson, 2000; Hamilton and Hamilton, 1997; Rose, 1994). 이상(理想)으로서 사회정의와 현실에서의 부정의는 단순히 사회복지 지도자들의 무지와 편견만으로는 설명되지 못한다. 학자들은 현실과 이상의 차이를 설명하기 위해 다양한 이유를 제시하였다. 그 중 하나가 정부의 국민동원이 표면적으로 미국인들이 단합된 것처럼 보이게 했다는 것이다. 예를 들어 세



계대공황, 이차세계대전, 냉전, 그리고 최근 테러와의 전쟁은 국민을 하나로 묶어 마치 표면적으로는 적어도 미국 사회가 단합된 것처럼 보이게 하였다. 그 결과 이러한 허울은 인종, 민족, 종교, 성간 존재하는 차별과 불평등, 부정의의 존재를 가렸다. 두 번째 이유는 경제적 번영과 물질주의로 설명될 수 있다. 교외지역의 성장과 시민생활의 사유화(privatization of civic life)는 많은 백인들로 하여금 소수인종과 직접적으로 상호작용하고 그들의 생활을 목격할 수 있는 기회를 감소시켰다(Sugrue, 1995; Fisher and Karger, 1997). 그리고 미디어는 소수인종에 대한 부정적인 이미지를 방영함으로써 소수인종에 대한 부정적 인식을 각인시키는 데에 기여했다(Reisch 2003). 세 번째 이유는 사회단합으로 설명될 수 있다. 사회단합을 주장하는 이들은 사회정의 운동이 비애국적, 파괴적, “비-미국적(Un-American)”이라고 사람들에게 설득하는데 성공했다(Reisch and Andrews, 2001 Schrecker, 1998). 특히 백인 노동계층과 중산층계층에게 사회 갈등의 공포를 강조하여 온건한 사회개혁조차도 억제할 수 있는 좋은 정치적 허울을 만들었다. 그 예로 최근 911 테러 이후 미국사회에 만연한 공포심은 반이민정책과 반복지 정책에 많은 영향을 주었다. 마지막으로 이상과 현실의 차이는 전문직으로서 사회복지사의 지위를 추구하는 과정에서 설명될 수 있다. 사회복지사가 전문직으로 발전하는 과정에서 소수자 문제 등 개별적 이슈들을 다루지 않았다. 전문직으로 인정받기 위해서는 보다 보편적 구성틀이 필요했고 문화적 차이는 비정상적인 것으로 간주되었다. 그러나 이러한 문제에 대응하여 최근 주류 비판가들은 불평등과 억압의 개념을 포용하는 사회정의 개념을 제안하고 있다. 최근 다문화주의와 관련된 연구들은 보다 개별적이며 구체적인 대안이론에 초점을 두고 있으며 광범위하고 보편적 이론을 대신할 대안적 이론들이 발전되고 있다(DeAnda, 1997; Goldberg, 2000; Gould, 1996).

이상으로서 사회정의와 현실에서의 사회 부정의간의 차이는 많은 모순적인 상황을 만들어 냈다. 그 예로 주류계층이 아닌 소외계층이 사회분리 운동을 주도하는데 큰 영향을 주었으며 새로운 종류의 장학제도, 사회서비스, 그리고 이론적 틀 생성에 영향을 주었다. 통합적으로 이는 미국사회에서 사회정의의 의미를 확대시키는데 기여했다(Nussbaum, 1999; Morris, 2002; Young, 1990; Hill Collins, 2000; Johnson, 2001). 소수인종과 여성과 관련 사회복지이론과 실천방법에 많은 변화를 가져다주었다. 그리고 이러한 변화는 포스터모더니즘 이후 더욱 박차를 가하게 되었다.

포스터모더니즘은 지배적 문화와 권력구조에 의한 억압적 관계와 불평등한 분배에 관심을 가졌다. 포스터모더니즘 주장자들 중 일부는 차별적 정책과 기관에 대한 비판보다는 빈곤과 차별주의 근원을 없애는 데에 보다 집중했다(Gibelman, 2000; Beck and Eichler, 2000; Hyde, 1998; Leonard, 1995). 의도하지는 않았지만 1990년대에 이러한 그

들의 노력으로 사회정의에 대한 논쟁은 보편적 사회정의에서 과거 같았으면 문화적 분리주의로 공격받을 수 있는 개별적 사회정의로 이동하게 되었다. 즉, 성, 인종, 민족에 따른 차이를 인정하고 개별집단의 요구와 상황에 적합한 선별적 사회정의 추구로 사회정의 담론이 이동하였다(Gross 1995, Keyes 1991). 그럼에도 불구하고 최근 사회정의와 다문화주의의 격차를 줄이는 노력은 대부분 실패하였다(Van Soest and Garcia, 2003; Reisch, 2002). 보편적 사회정의를 거부하려는 이러한 움직임은 보수주의자들의 사회복지와 사회정의 공격을 촉발했다 (Murray, 1984; Mead, 1992).

최근의 미국 사회복지 학자들은 사회정의와 다문화주의 관계를 더욱 애매하게 만들었고 두 목표를 통합하는 것을 어렵게 하였다. 미국사회복지학에서는 실용적 자유주의와 신막스주의 사상을 통해 사회정의와 다문화주의를 통합한 이론적 체계를 만들려는 시도가 여러 번 있었으나 실패했다(Marsh, 2004; Prigoff, 2003; Van Soest and Garcia, 2003; Caputo, 2000; Hill Collins, 2000; Fisher and Karger, 1997 Leonard, 1995). 인도주의적 이론적 틀은 사회정의와 다문화주의 관계를 통합하는데 있어 어느 정도 잠재적 매개 역할을 할 수 있으나 그 잠재적 문화적 편견으로 인해 사용이 어렵다. 아직까지 모든 접근방법은 정책 변화를 유도하기 위한 개별성과 확실성이 부족한 것처럼 보인다.

## 결론 : 21세기 사회복지 체계에서 사회정의

경제, 인구구조, 환경의 급격한 변화는 21세기 사회정책 분야에서 사회정의 담론에 많은 영향을 주었다. 어떠한 집단이 사회적 경제적 변화의 비용을 부담해야 하는가? 사회정책에서 사용하는 사회정의의 개념은 무엇인가? 공공, 비영리, 그리고 민간 영역이 정책 형성에서 담당하는 역할은 무엇인가?는 사회복지영역에서 생각해보아야 할 몇 가지 질문들이다.

그러나 미국의 독특한 사회복지체계 때문에 이러한 질문에 답을 찾기가 쉽지는 않다 미국의 사회정책은 최근까지 이념 보다는 실용주의 노선을 걸어왔다. 미국은 다른 어떤 나라보다 사회복지를 민간영역에 많이 의존해 왔다(Jansson, 2005; Axinn and Stern, 2005 Katz, 2001; Patterson, 2001). 그 결과, 다른 나라보다 제한적인 목표와 분권화된 조직 구조를 가지게 되었다. 미국은 또한 그 어떤 산업화된 국가보다 다양한 인구구조를 가지고 있다(Reisch 2005).

이러한 소위 “미국적 예외주의(American exceptionalism)”는 오늘날 경제적, 인구구조

적 변화에 대응하는 방식에 영향을 줄 것이다. 미국의 오랜 개인주의와 자조의 역사는 문제를 집단적 차원에서 해결하는 것을 선호하지 않는다. 그 결과 미국에서 사회정의를 집단적 접근방식을 통해서 추구하려는 시도는 강력한 정치, 사회적 요구가 전제되지 않는 한 어렵다. 반대로, 미국에서는 소외계층의 문제를 개인의 성향이나 태도에서 찾으려는 경향이 강하다. 때문에 미국에서는 사회체계 유지 경향성이 강하며 상대적으로 사회정의 운동을 약화시키려는 경향이 있다. 상대적으로 약한 노동자 계층과 좌파 정당, 그리고 범인종적 사회정의 운동의 부재는 대안적 사회정의 정책이 법제화되는 것을 어렵게 한다(Reisch 2005).

그러나 최근의 경제, 인구구조의 변화로 인해 사회정책과 관련한 자선과 사회정의간의 오랜 대립은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 지금까지 미국의 사회정책 담론은 정부가 얼마나 복지권리 확대, 제도적 분배 등에 개입해야 하는가와 관련이 있었다(Katz 2001). 그러나 최근 사회복지를 경제 성장의 장애물로 간주하는 경제세계주의로 인해 이러한 담론은 새로운 양상을 맞이하고 있다. 1930년대에 처음 소개된 기존의 케인주의적 사회복지의 신자유주의 포스트-포드주의 사회복지로 대체되고 있다. 새로운 복지체계는 사회정책이 보다 시장 경쟁적 형태를 띠도록 영향을 주었고(Jessop 1999 p353) 개인, 가족, 지역사회의 요구보다는 기업의 이익에 부합하는 형태를 띠도록 영향을 주었다(McDonald, Harris, and Winterstein, 2003; Piven, 2002).

이러한 상황 속에서 사회복지에서 사회정의는 어떠한 방향으로 발전하게 될까? 집단마다 사회정의의 의미가 각기 다르게 사용되고 있는 상황 속에서 어떻게 하나의 통합된 사회정의 의미를 이끌어낼 수 있을까? 이러한 질문에 답을 찾기 위해서는 기존의 사회정의 가정에서 벗어날 필요가 있다. 왜냐하면 첫째, 더 이상 미국 사회는 “다수와 소수”라는 축으로 분리되지 않았기 때문이다. 오늘날 미국사회는 집단간 상호작용이 활발하며 그 결과 기존의 인종, 민족, 그리고 종교를 토대로 한 인구구조 범주화는 약화되고 있다. 둘째, 더 이상 사회급여 확대만으로는 차별을 해결하고 평등사회를 구축하기에 불충분하기 때문이다. 경제세계화의 압력은 소외계층의 다층화된 지위와 그들의 열악한 노동, 교육, 건강, 주택상황을 더욱 침체하게 하였다 (U.S. Census, 2006 Holzer, et al, 2007; Mays, Cochran, and Barnes, 2007; Child Welfare League of America, 2006; Center on Budget and Policy Priorities, 2006b). 경제화된 세계에서 기업의 효율성은 상품의 가격과 노동비 축소에 보다 의존적이게 되었다. 그리고 얼마나 사회복지비 부담을 공공분야에 전가할 수 있는가에 의존하게 되었다(Pugh and Gould, 2000; Reisch, 2003). 경제세계화는 자본주의 이념(자본가들에 의해 세계 경제, 중요 기관, 시장이 좌우된다는 이념)에 의해 보강되었다(George and Wilding, 2002; Piven, 2002). 이러한 변화는 사회정책담론에서 사용되는 용어와 정책결정과정에서도 반영되고 있다. 경제세계화는 미국

정책결정 체계에 존재하는 시대착오적 요소들을 부각시켜주었다. 경제세계화에서는 정치적 경계와 정치적 연합의 중요성이 감소하게 되었다. 경제화 된 세계에서 국가는 더 이상 경제적, 인구구조적, 문화적 문제들에 개입할 수 없게 되었다. 경제가 지리적 경계를 넘어 세계화되면서 정부는 더 이상 사회정책을 자율적으로 조정할 수 없게 되었다 (George and Wilding 2002). 셋째, 다문화주사회만을 통해서 범-인종적인 평등한 사회를 이룰 수 있을 것이라는 믿음이 감소하고 있기 때문이다. 기존의 주류 명제는 지위와 권리의 차이가 재화, 권력 지위의 공평한 분배에 반드시 부정적이지 않을 수도 있다는 점을 외면하였다. 또한 낙태, 동성애 결혼, 유전학 연구, 복지개혁 등 사회정의와 관련한 갈등의 복잡성을 명확하게 다루지 않았다.

결론적으로 급격하게 변화하는 사회에서 공평한 사회정책의 재정과 적용은 이전보다 훨씬 복잡하고 어렵다. 그 결과 정책결정과 적용의 담론도 변화했다. 이는 주정부에서 지방정부로의 권한이전, 세계화 그리고 공공에서 민간으로의 역할 이전의 결과이다. 그러나 보다 공평한 사회정책이 보다 발전된 민주주의를 전제로 함에도 불구하고 오늘날 많은 중요한 정책들은 비민주주적인 방식으로 결정되고 있다. 따라서 공평한 사회정책을 수립하기 위해서는 사회정책 내용 뿐 아니라 그 과정에 대해서도 철저한 탐구와 관심이 필요하다. 정책결정과정과 관련해서는 국민홍보, 정책과정 참여운동, 지역기반 정책 옹호강화, 지역주민교육 등이 있다. 이러한 프로그램은 사회정책이 보다 철저하게 평가 감독될 수 있도록 해 줄 것이다.

그렇다면 21세기 사회정의는 어떠한 방향으로 변화해야 하는 것인가? 첫째, 소외계층이 특히 경제 불황기에 자원분배에 있어 소외되지 않도록 사회복지정책을 설계해야 한다. 둘째, 사회복지기관의 가치관에 상호책임(mutual responsibility)과 호혜의 이념을 반영하도록 해야 한다. 비록 문화, 종교마다 그 의미가 다르게 사용되지만 인류애를 기반으로 해야 한다. 셋째, 사회복지 정책은 치료 대신에 예방에 초점을 두어야 한다. 이는 그 장기효과, 낙인 예방효과를 고려했을 때 더욱 강조되어야 한다. 넷째, 복지 프로그램들은 복합적인 원조를 제공해야 한다. 바람직한 복지 프로그램은 개인 또는 집단이 프로그램에 그들을 맞추어야 할 필요가 없어야 한다. 다섯째, 권리와 의무의 적절하게 조화된 사회복지 체계를 설계할 필요가 있다. 이는 개인의 개별적이고 특수한 문제를 보다 포괄적인 체계 안에서 다룰 수 있게 해 줄 것이다. 여섯째, 민주주적인 참여를 촉진해야 한다. 여성, 청년층의 공공 분야 참여를 확대하려는 노력이 진행 중에 있으나 충분치 않다. 사람들이 자신의 목소리를 낼 수 없고 그것이 정책 결정에 반영되지 않는다면 이러한 노력은 오히려 냉소주의, 분노, 그리고 소극성을 심화시킬 것이다. 마지막으로 지도자 양성 프로그램을 통해 지역 강화(Community Empowerment)를 촉진해야 한다. 이

는 단순히 새로운 지역 지도자 발굴 뿐 아니라 보다 수평적이며 집합적인 지도자를 양성하는 것을 의미한다.

복지, 건강, 그리고 교육에 대한 담론이 노동, 환경, 이민정책과 함께 다루어져야 할 것이다. 경제, 인구구조의 변화를 반영하지 못한 기존의 사회정의에 전제들은 더 이상 유효하지 않다. 한 예를 들어보자. 50년 안에 미국 노인인구는 급격히 증가할 것이다. 그리고 이 중 3분의 2는 백인이 차지할 것이고 이들을 부양할 경제활동인구는 감소하게 된다. 감소된 경제활동인구의 대부분은 현재 아동인구의 60%를 차지하는 유색인종으로 이루어질 것이다. 따라서 현 수준의 연금과 의료복지를 유지하기 위해서는 유색인종 아동의 교육에 적극적으로 투자해 그들이 오늘날의 임금의 150%를 얻을 수 있도록 해주어야 한다(Social Security Administration 2006). 아동에 대한 적극적인 투자가 이루어지지 않는다면 미래 세대는 오늘날보다 훨씬 경제적으로 궁핍하게 될 것이고 미국은 현 수준의 연금, 의료복지를 지속할 수 없게 될 것이다(Campbell, Haveman, Dandefur, and Wolfe 2005).

이러한 통계는 사회정의 가치관에도 많은 영향을 준다. 세대간 의무와 공평성 문제, 만성적 재정위기, 다문화 사회에서 증가하는 사회갈등 조정 문제 등이 오늘날 사회복지가 해결해야 하는 몇 가지 문제들이다. 이러한 문제는 지극히 현실적인 문제이다. Ozawa(1997)가 10년 전 적시하였듯이 오늘날 사회복지 지출 경향이 변하지 않는 한 미국은 자멸의 길로 들어서게 될 것이며 사회정의 실현의 꿈을 보다 멀어지게 될 것이다.