

## Forging a Profession for Social Justice or Picking Up the Scraps: Whither Social Work in the 21st Century?

Mark E. Courtney(University of Chicago)

What should social workers do? I begin with this question because I believe that the social work profession will be ill equipped to face the challenges of the next century unless it actively struggles with this question and comes up with a coherent answer. I also believe that it is a very difficult question to answer with any degree of clarity in a way that is likely to gain much consensus among social workers, social work educators, or social work researchers. Nevertheless, if the profession does not have a general understanding of what future social workers should do in their social work, then how can it construct useful programs of social work education, or conduct research that will inform social work practice, or advocate for changes in social welfare policy that will support a tenable vision of social work? Indeed, without answering this question how is the profession to decide who is a social worker, and who is not? I deliberately emphasize the question of what “should” social workers do as opposed to what they do now, because I am not convinced that the current lay of the land, at least in the U.S., provides much direction for the future of the profession. I believe that nothing short of a serious reconsideration of the relationship between the social work research, education, and practice communities will ensure the vitality of social work into the future.

I do not have a simple answer to the question I pose and I do not believe that a simple answer exists. In fact, I should be clear at the outset that the argument I present here probably generates more questions than answers. I begin by trying to provide a definition of “social justice.” Many social workers and social work scholars throw around the term social justice in their efforts to describe what social workers

should do. I too believe that the profession should be centrally concerned with creating social justice through the work of its members. However, the meaning of this term is far from self evident. In this essay I briefly introduce John Rawls' notion of distributive justice in order to provide a conceptual framework for discussing how the social work profession might organize itself around the concept of social justice (Rawls 1971). To those unfamiliar with Rawls, I should make clear that by using his theory to describe a mission for social work, I am framing the issue as a philosophical one. My approach is not unusual; many scholarly attempts to define a mission for social work are essentially philosophical or ideological in nature.

I then point out some serious challenges, all closely related to each other, to employing this, or, for that matter, any conceptualization of social justice as a guiding framework for social work. The challenges I describe, however, are not essentially philosophical ones. Rather, I rely on the sociology of professions and the current state of affairs in social work in the U.S. to argue that social and institutional forces make it very difficult, at least in the U.S., for social work to be a profession devoted to promoting social justice

I conclude by arguing that social work researchers, educators, and practitioners should engage in an ongoing debate about the direction of the profession that assumes distributive justice to be a worthy organizing principle, but recognizes the need to (1) delineate the professional "turf" worth fighting for (i.e., what should be left for other professions and what should be claimed for social work) and (2) identify what the profession needs to do to claim that turf.

I apologize in advance for using the case of social work in the U.S. to illustrate what my tone may suggest I believe to be fairly universal issues in the development of the social work profession around the world. What I know about the nature of the social work profession outside of the U.S. I have picked up anecdotally from colleagues from abroad. I have no doubt that the issues I take up are more salient in some countries than in others. In particular, I recognize that the concerns I raise here apply mainly to countries with post-industrial market economies social work in countries with planned economies or in countries in the majority/developing world

may look very different from the picture I paint here.

## **Distributive Justice as an Organizing Principle for the Social Work Profession**

For many years social work scholars have used social justice as an organizing framework for thinking about social work ((Beverly and McSweeney 1987; Ross and Shireman, 1973). Some authors have even relied specifically on Rawls' theory of distributive justice as a way of discussing how social work might be considered a social justice profession (Reid and Billups 1986; Wakefield 1988a). Most noteworthy perhaps is Jerome Wakefield's use of distributive justice in a lengthy philosophical argument where he makes the case that psychotherapy, when used for certain purposes, constitutes work on behalf of achieving social justice and should therefore be considered an appropriate form of social work practice (Wakefield 1988b). He makes this argument in response to earlier authors who tended to use macro-practice examples to illustrate social work's role in promoting social justice (e.g., policy-making, community organizing, etc.) and downplayed the importance of or criticized clinically-oriented work. One of my primary reasons for using Rawls' theory to provide a framework for thinking of social work as a social justice profession is because it has been used very persuasively by Wakefield to provide a big-tent definition of social work practice. I am not interested here in arguing about which elements of current, or future, social work practice might be considered consistent with a social justice focus, though such an argument can certainly be made (Specht and Courtney 1994) I am more concerned here with how difficult it is to maintain a profession organized around this focus.

While a full treatment of Rawls' theory is beyond the scope of this essay, a brief introduction should provide the foundation for further discussion<sup>1)</sup>. Rawls proposes

---

1) Rawls' theory has been criticized on a number of grounds. For example, Utilitarians argue that Rawls' approach does not maximize utility, Libertarians argue that his approach involves infringements on liberty, and others argue that his theory is not "ambition-sensitive" enough (Lamont and Favor 2007). Nevertheless, Rawls' concept of distributive justice is particularly useful in examining how social workers might think of their work as helping to achieve social justice. For a detailed explanation of Rawls's theory as it might be applied to social work see Wakefield (1988a).

the following two principles of justice, which are ordered in terms of priority (Rawls 1971):

1. Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic rights and liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only those liberties, are to be guaranteed their fair value.
2. Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: (a) They are to be attached to positions and offices open to all under conditions of fair equality of opportunity; and (b), they are to be to the greatest benefit of the least advantaged members of society.

It is important to note that Rawls intends for his theory to apply to all “primary goods,” by which he means any socially-distributed goods that a rational person might want in order to pursue their plan in life. Principle 2b, known as the “difference principle,” implies that if it is possible to raise the absolute position of the least advantaged further by having some inequalities of primary goods, then such inequalities should be allowed only up to that point where the absolute position of the least advantaged can no longer be raised.

Arguably the primary importance of Rawls’ theory for social work is that it “leads to the establishment of a social minimum of primary goods below which nobody is allowed to fall” (Wakefield 1988a, pg. 200). From this perspective, a society in which large numbers of people were allowed to fall below this minimum would be considered unjust. Therefore, a reasonable mission, or “organizing principle” to use Wakefield’s terminology, for a profession concerned with minimal distributive justice would be to ensure that individuals have the minimal resources necessary to be full participants in society<sup>2)</sup>. It should be clear that this is a purely philosophical approach to defining social work’s mission, in other words, what social workers should do. This approach says nothing about how feasible this mission might be as an organizing principle for the profession in the “real world.”

---

2) Rawls is primarily concerned with distributive justice for individuals. Nevertheless, it is not difficult to think of distributive justice in terms of the needs of families, groups, and even communities (i.e., the traditional social work “clients”).

The concept of minimal distributive justice should sound familiar to social workers, social work educators, and social work scholars. Indeed, the code of ethics of the U.S. National Association of Social Workers (NASW) and the mission statement of the International Federation of Social Workers, while making reference to more universal ambitions such as enhancing client well-being and human potential, also make specific reference to meeting basic human needs, to achieving social (distributive) justice. Of course, asserting in a mission statement that one's profession is devoted to achieving distributive justice is not the same as being able to organize one's profession around such a goal.

## **Challenges to Creating and Maintaining a Profession Devoted to Distributive Justice**

If the social work profession ideally should be organized around the goal of achieving distributive justice, then what might get in the way of the profession succeeding in this endeavor? Here it is useful to turn to the sociology of professions. Functionalists view professions as serving clearly identifiable social functions and ascribe to professions a certain set of traits (e.g., theoretical knowledge; formal training/education; professional organization; code of ethics; community sanction or license; competency testing; public service; fee-based payment; etc.) that categorize them as a special type of occupation. This way of thinking about professions has had some influence within the social work profession in the U.S., causing both periods of activity directed at making social work "more professional" and arguments from observers who have criticized the functionalist criteria as being arbitrary and not particularly relevant to social work practice (Austin 1983). Functionalists have generally characterized social work as exhibiting some but not all of these traits and as a result have labeled it a "semi-profession" (Etzioni 1969; Greenwood 1957; Toren 1972). What is interesting about the functionalist perspective is not how well it explains the evolution of social work or other professions (it does not), but rather how much sway it still holds within the profession. Social work textbooks and leaders of social work professional organizations still proudly list various functionalist criteria as evidence that social work is indeed a profession.

Social theorists and sociologists in particular, however, have generally moved beyond functionalist accounts of professions. For example, social theorists operating from a political-economic point of view have argued that a profession, rather than being an occupation that exhibits particular characteristics, is in fact an occupational strategy used by members of an aspiring occupation to advance their economic self-interest. Stanley Wenocur and Michael Reisch, two proponents of this view, thus describe a profession in the following terms: “we view a profession as a quasi-corporate enterprise whose members have obtained a substantial degree of control over the production, distribution, and consumption of a needed service commodity” (Wenocur and Reisch 1989, p. 4).

Some sociologists, while recognizing the role of political and economic forces in influencing professions, have attempted to create more nuanced theoretical frameworks for understanding the emergence and evolution of professions. One of the most influential of these theorists is Andrew Abbott (1988; 1995). In *The System of Professions*, Abbott (1988) relies among other things on his historical and empirical study of social work to argue that professions are not organized around distinct functions; the history of professions is best understood as the history of conflict between occupational groups over turf that could potentially be “professionalized.” Abbott saw professions as living in a social ecology:

“There were professions and turfs, and a social and cultural mapping—the mapping of jurisdiction—between those professions and turfs. Change in this mapping was the proper focus of studies of professions and happened most often at the edges of professional jurisdictions. These edges could be studied in the three arenas of workplace, public, and state and admitted different kinds and levels of settlements, ranging from full and monopolistic jurisdiction to much looser forms of purely intellectual jurisdiction or clientele differentiation.” (Abbott 1995, p. 552).

Abbott (1995) later amended his theory to try to better account for how professions emerge over time out of various complex and diverse spheres of activity that have not yet been claimed as professional turf, such as, in the case of social work in the U.S., charity organization, social settlements, and administration of

institutions for dependent populations and criminals. Over time, some tasks come to be seen as belonging “inside” a given professional sphere whereas others are pushed or gravitate “outside.” According to Abbott these boundaries arise because of differences across a number of dimensions including differences between the types of people doing a particular kind of work (e.g., gender), differences in styles of work with similar clients (e.g., psychodynamic versus behavioral approaches) and differences in the nature of the workplace (e.g., schools, hospitals, community centers). Abbott’s theory helps explain how social workers in a given country might see tasks or clients that were once done by social workers or proto social workers as outside of social work’s domain of professional concern (e.g., work with adult probationers).

Although they derive from somewhat different theoretical and empirical traditions, Abbott’s approach to understanding professions and that of the political-economic theorists have a very important element in common; both of these perspectives see conflict over professional turf as key to the professional enterprise. Of course, Marxists would generally place little stock in the idea that social workers’ concern for distributive justice has had much at all to do with the evolution of the social work profession. Putting aside the question of whether social work has in the past used the pursuit of distributive justice as an important guiding principle, with some idea of how social scientists understand how professions function in the real world it is now possible to consider the feasibility of social work using the achievement of minimal distributive justice as its mission. Can social work really be organized around the goal of ensuring that individuals have the minimal resources necessary to be full participants in society?

First, it is important to acknowledge that other professions engage in work that can be seen as helping individuals, families, and groups to achieve distributive justice social work does not have this professional turf to itself. Some of these professions, such as law, operate in realms where social workers (at least in the U.S.) seldom tread. Although social workers sometimes advocate for changes in laws in order to maximize distributive justice and in some cases even help empower people by making them aware of their legal rights, it is indisputable that the legal profession takes primary responsibility for assisting individuals and groups in the enforcement of their legal rights. Even when mainstream legal institutions may fail in this regard,

it is public-interest attorneys, not social workers, who seek to address inequities in access to (legal) justice. In other words, in some realms it is clearly the case that professionals other than social workers have taken on the primary role of helping ensure minimal distributive justice with respect to a primary social good.

What is perhaps more problematic is the fact that other professions can make reasonable claims to providing distributive justice in many areas where social workers are regularly employed. For example, social workers in the U.S. are employed in health and mental health care settings and schools. Cannot health care professionals argue that they are engaged in the task of ensuring that people have access to the health care they need in order to be able to be full participants in society? Are not educators and the other non-social-work professionals working in educational settings at least to some extent trying to ensure that people have the human capital they need to be full participants in society? A quick read of the codes of ethics of professions working in these settings will ensure the reader of the concern of these professionals with social justice. Put simply, it is difficult to argue very persuasively that social workers are the only professionals in these settings that are concerned with ensuring minimal distributive justice for the individuals served or affected by these institutions.

Moreover, social work is largely absent in the U.S. from service areas where a profession devoted to ensuring minimal distributive justice should arguably have a large presence. The most striking example of this is the area of public welfare. The U.S. welfare system underwent a radical transition in the late 1990s, moving from a system of cash assistance for low-income families with children to a focus on moving parents in these families into the workforce through provision of welfare-to-work programs, child care, health care, and other work supports. Nor surprisingly, many of the parents served in the new welfare system face enormous challenges as they try to balance the demands of work and parenting (Acs and Loprest 2001; Courtney et al. 2005). Nevertheless, a recent study of licensed social workers found that less than one percent was employed in income assistance and less than five percent was employed in any setting that might be reasonably likely to connect these social workers to parents involved with these welfare programs (National Association of Social Workers 2006).



Social work, at least in the U.S., is not the only profession concerned with ensuring minimal distributive justice. In some areas we are bystanders while in most others we are one of several professions engaged in this task. Perhaps most troubling is the fact that we are only marginally involved in providing some services that are arguably at the center of efforts to ensure minimal distributive justice. If social work seeks to be a profession devoted to ensuring minimal distributive justice, then it will certainly need to pursue that goal in the context of a complex and highly contested inter-professional domain.

A second challenge to organizing the social work profession around the goal of achieving minimal distributive justice is the fact that the people most in need of help to achieve distributive justice are generally unable to pay for that help. "Volunteer professional" is an oxymoron; if a social worker cannot make a decent salary they will choose to perform some other kind of work. This leaves those interested in developing and maintaining the social work profession with two options: (1) focus on performing tasks that are of interest to clients who are able to pay and/or (2) convince government and/or the philanthropic community to support social work.

The problem with the first strategy is that it tends to move social work practice, and the institutions of the profession, away from activities directed towards achieving minimal distributive justice. I have argued elsewhere that the movement of social workers in the U.S. into the private practice of psychotherapy is an example of social workers putting more of a priority on professional autonomy and access to a middle-class paying clientele than on serving social work clients who cannot pay and for whom helping usually means involvement in publicly-supported social service systems (Courtney 1993; Specht and Courtney 1994). I have sometimes heard the argument that the presence of large numbers of social workers within the profession who are able to attract paying clients strengthens the legitimacy of the profession, thereby making it a more effective advocate for people who cannot pay. Perhaps, but if professions really are mechanisms for claiming and retaining occupational turf, then one must ask whether having a relatively large subgroup of social workers interested in an area of professional turf that is marginal to the central mission of the social work profession actually strengthens the profession's ability to retain or expand turf that is more consistent with the mission. If the lobbying efforts on behalf

of private practitioners by NASW and state chapters of the professional organization in the U.S. provide evidence of how this dynamic actually plays out within professional organizations, then there may be real cause for concern (Specht and Courtney 1994).

For a profession devoted to achieving minimal distributive justice, efforts to obtain a paying clientele are also problematic when they are made in an area of professional turf that is highly contested. If other professions are more than happy to meet the need for a particular primary good, then how does social work help achieve the goal of minimal distributive justice by fighting with those professions over the provision of this good? In the U.S. for example, social work is one of several professions that struggle over the privilege of providing mental health services to individuals who can pay privately or who have health insurance that will reimburse them for the cost of such services. Each of these professions makes unique claims regarding its expertise and some have succeeded better than others in carving out professional niches (e.g., psychiatrists generally have a monopoly on prescribing psychotropic medications). However, it is far from clear that social work provides a service that is either distinctly different from or better than services provided by one or more of the other mental health professions (Specht and Courtney 1994).

Of course, government and philanthropy bring their own set of challenges as funders for social work services directed at achieving minimal distributive justice. In many countries, and the U.S. is no exception, it is far from clear that the government is in the business of ensuring minimal distributive justice. Publicly-supported social services are often more concerned with social control functions than with ensuring that people acquire the primary social goods necessary to be full participants in society. Moreover, as the British social policy theorist Richard Titmuss famously observed, services designed specifically for the poor tend to become poor services. These services are not only poor for those they are intended to help; the working conditions in the public and private social service agencies that provide these services can also be quite poor.

Private philanthropy is also a problematic source of potential support for a profession devoted to minimal distributive justice. Although social work in the U.S.

owed much to private and religious philanthropic support during its early years and continues to benefit from philanthropic resources, such support often comes with strong ideological strings attached. Philanthropic funding is also quite limited compared to the resources of government and organized philanthropy can be quite fickle, meaning that it seldom can be relied upon for the kind of long-term support needed to create professional jobs, except perhaps the jobs of foundation employees.

Despite the limitations of government and philanthropy as sources of support for social work, it should be clear that they remain the only game in town for those who wish social work to be a profession devoted to ensuring minimal distributive justice. While some individuals are able to pay for the services of professionals, many are not and it is these people that should be the primary focus of a profession whose mission is the achievement of minimal distributive justice. Democratic government at its best is a manifestation of the public's commitment to the common good; government should be committed to helping ensure that all members of a society have the ability to fully participate in that society. Similarly, organized philanthropy has long concerned itself with giving a "hand up" to the socially excluded. Given the limited options, social workers should not look this gift horse in the mouth for too long.

In summary, I believe that social work's mission should be the achievement of minimal distributive justice, but this is only a philosophical ideal. In the current real-world context, social work is not the only profession that can lay claim to this mission, or at least parts of it, but turf claiming is at the heart of the professional enterprise. Lastly, social work must find a way for social workers to get paid for their efforts on behalf of minimal distributive justice; the likely sources of that funding are government, and, to a lesser degree, philanthropy.

## **Whither Social Work in the 21st Century?**

As I mentioned earlier, I do not have an easy answer to the question of what should social workers do? However, I do have a few ideas regarding steps that could be taken to move in the direction of answering that question. I believe that

social work educators, practitioners, and researchers should accept minimal distributive justice as a worthy organizing principle for the profession. Social workers do such a wide variety of things that it is very difficult to explain to ourselves, let alone policymakers or the general public, what it is that we do. Nevertheless, one common theme that runs through most social work practice and is found throughout the history of the profession is the desire to help society's most marginalized to become full participants in society. The concept of minimal distributive justice nicely captures the essence of this desire.

Even with agreement about our mission, we are still left with the task of deciding how best to use our profession to achieve it. It is long past time for a vigorous and ongoing debate about the direction of the profession that recognizes the need to delineate the professional "turf" for which we are willing to fight. This debate, when it is engaged in at all, is too often left to members of professional organizations that do not represent the entire profession and are dominated by social workers who are often more concerned with their professional privileges than with maximizing the ability of the profession to achieve its mission. There are far too few opportunities for the various parts of the professional enterprise (social workers, social work educators, and social welfare researchers) to get together to discuss our turf, or the lack thereof. Which roles are we willing to leave to other professions, either because the roles are not central to our mission or because another profession is already doing a reasonably good job? Which new roles do we wish to claim and professionalize? Which roles are in danger of being lost to the profession? These are questions that must be answered now and will continue to require answers as long as the profession exists. I will not try to answer them here except to say that the answers are likely to differ widely across cultures and time.

When we identify our professional turf we also need to identify what we need to do as a profession to claim and retain that turf. Social work educators have an important role to play since it is they who are crucial to the reproduction of the profession; teaching the next generation the same things that were taught to the last generation will not equip new social workers with all the knowledge they need to claim and retain professional turf that is essential to creating minimal distributive justice. The leaders and members of social work professional organizations such as

the NASW must be willing to question how well their efforts support the achievement of minimal distributive justice. They should reach out to social workers who are not members of these organizations to better understand why they do not participate. Might they be working with populations, in settings, or in roles that are not well represented by current professional organizations?

Lastly, we must recognize that progressive ideology alone will not muster the resources necessary to support a profession that is organized around establishing minimal distributive justice. To mobilize public and charitable resources, we will need to redouble our efforts to demonstrate the effectiveness of social policies and social work practice in actually helping individuals, families, and communities to fully participate in society. In other words, we still need a much better empirical knowledge base supporting our work. We need this empirical knowledge not only to mobilize resources, but also because our professional project is morally bankrupt without it. If our clients could always freely choose to pay us themselves for our services then we might be able to rest assured that they at least believe that our services are worth the resources devoted to them. However, since we must generally rely on government or philanthropy to pay us our salaries as professionals, it is reasonable to ask whether the goal of minimal distributive justice is best served by devoting resources to social workers, and social services, rather than directly to the individuals, families, and communities that these resources are intended to help.

## References

- Abbott, A (1988). *The System of Professions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abbott, A. (1995). Boundaries of social work or social work of boundaries? *Social Service Review*, 69, 545–562.
- Acs, G., and Loprest, P. (2001). *Final Synthesis Report of Findings from ASPE'S 'Leavers' Grants*. Washington, DC: Urban Institute
- Austin, D. M. (1983). The Flexner myth and the history of social work. *Social Service Review*, 57, 353–377.
- Beverly, D. and McSweeney, E. (1987). *Social Welfare and Social Justice*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Courtney, M. E. (1992). Psychiatric social workers and the early days of private

- practice. *Social Service Review*, 66, 201-214.
- Courtney, M. E., Dworsky, A., Piliavin, I., & Zinn, A. (2005). Involvement of TANF applicant families with child welfare services. *Social Service Review*, 79(1), 119-157.
- Etzioni, A. (ed.) (1969). *The Semi-Professions and Their Organization; Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: The Free Press.
- Lamont, J. and Favor, C. (2007). Distributive Justice. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.). Retrieved on March 17, 2007 from: <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2007/entries/justice-distributive/>>.
- National Association of Social Workers (2006). *Assuring the Sufficiency of a Frontline Workforce: A National Study of Licensed Social Workers*. Washington, D.C.: Author.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Reid, P. N. and Billups, J. O. (1986). Distributional ethics and social work education. *Journal of Social Work Education*, 22, 6-17.
- Ross, B. and Shireman, C. (eds.) (1973). *Social Work Practice and Social Justice*. Washington, D.C.: National Association of Social Workers.
- Specht, H. and Courtney, M. (1994). *Unfaithful Angels: How Social Work Has Abandoned Its Mission*. New York: The Free Press.
- Toren, N. (1972). *Social Work: The Case of a Semi-Profession*. Beverly Hills, C.A.: Sage Publications.
- Wakefield, J. C. (1988a). Psychotherapy, distributive justice, and social work. Part 1: Distributive justice as a conceptual framework for social work. *Social Service Review*, 62, 187-210.
- Wakefield, J. C. (1988b). Psychotherapy, distributive justice, and social work: II. Psychotherapy and the pursuit of justice. *Social Service Review*, 62(2), 353-382.
- Wenocur, S. and Reisch, M. (1989). *From Charity to Enterprise: The Development of American Social Work in a Market Economy*. Urbana: University of Illinois Press.

# 사회정의를 추구하는 통합된 전문직의 탄생인가 혹은 조각난 파편들을 줍는데 그칠 것인가 : 21세기 사회복지사는 어디로 가고 있는가

Mark E. Courtney (University of Chicago)

사회복지사는 무엇을 해야 하는가?(What should social workers do?) 본인이 이 질문을 갖고 글을 시작하는 이유는 사회복지가 이 문제에 대해 합리적인 해답을 얻기 전에는 다음 세기에 직면하게 될 문제들에 적절히 대응하지 못할 것이라고 생각하기 때문이다. 물론 이 질문에 대해 사회복지사, 사회복지교육가, 그리고 사회복지 연구자들이 모두 동의할 만한 명쾌한 답을 얻기란 어렵다는 것을 본인도 인정한다. 그럼에도 불구하고 사회복지사의 임무에 대한 공통의 이해가 선행되지 않는다면 사회복지 교육 프로그램을 설계하고 사회정책과 사회복지실천에 유용할 정보를 제공해줄 사회복지연구를 진행하기란 매우 어려울 것이다. 사회복지사의 임무에 대한 정의를 내리지 않고서는 과연 사회복지사란 어떠한 사람인가에 대해서 설명할 수 있을까? 본인은 일부러 “해야(should)”라는 단어를 강조하였는데 이는 현재 사회복지사가 하는 업무가 아닌 이상적으로 추구하는 ‘하여야 하는’ 업무에 초점을 두기 위해서이다. 현재 미국의 사회복지는 미래에 대한 올바른 방향을 제시하고 있지 못하고 있다. 때문에 사회복지 연구자, 교육가, 그리고 현장 실천가들은 진지하게 이 문제에 대해서 고민하고 앞으로 미국 사회복지가 나아가야 할 방향에 대해 탐색해야 할 것이다.

물론 본인도 이 문제에 대한 명쾌한 답을 갖고 있지 않다. 그리고 명쾌한 답이 존재한다고 생각하지도 않는다. 사실, 본인이 여기서 제기하는 논제들이 어떤 답을 얻기 보다는 더 많은 질문들을 만들어 낼 것이라는 것을 미리 말해두고 싶다.

먼저 본인은 “사회정의”의 개념에 대해 살펴보고자 한다. 많은 사회복지사들과 사회복지학자들이 사회정의라는 단어를 사회복지사의 업무를 설명하기 위해 사용하여 왔다. 물론 본인도 사회복지가 사회정의를 실현하는데 기여해야 한다고 생각한다. 다만, 사회정의의 의미가 너무 모호하다는 점을 지적하고자 한다. 본 글에서는 John Rawls의 분배정의론을 사회복지에서 사회정의를 살펴볼 때 그 이론적 틀로 사용하고자 한다(Rawls 1971). Rawls의 이론을 사회복지에 사용함으로써 본인은 이 문제를 철학적인 방법으로

접근하고 있음을 밝힌다. 사실 이러한 접근방법이 사회복지 영역에서 처음은 아니다. 기존에 많은 학자들이 사회복지사의 임무를 정의할 때 철학적 접근방법을 빈번히 사용했다.

사회정의를 정의하기란 쉽지 않다. 그리고 그 이유가 전부 철학적인 것 때문도 아니다. 오히려 사회학 관점에서의 전문직과 현재 미국의 상황을 이용하여 적어도 미국에서는 사회제도적인 역학관계가 사회복지가 사회정의를 추구하는 전문직이 되기 어렵게 한다는 것을 주장하고자 한다.

본 글은 사회복지 연구자, 교육자, 그리고 실천가들이 사회복지가 나아가야 할 방향에 대해 적극적으로 고민하고 탐색해야 한다고 주장함으로써 글을 마치고 싶다. 분배정의를 사회복지조직의 핵심 있는 가치로 삼아야 한다고 생각하고 오늘날 사회복지가 지켜야 할 업무와 다른 전문직에게 양보해야 할 업무를 명확히 하고 사회복지가 그 영역을 지키기 위해서 해야 할 일들에 대해 진지하게 탐구해야 한다는 것을 강조하면서 마무리하고 싶다.

미국의 사례만을 가지고 이것이 마치 전 세계 사회복지에서 보편적으로 일어나는 것처럼 서술한 것에 대해 미리 인정하고 사과한다. 미국을 제외한 외국의 사회복지 상황은 외국 동료 연구자들을 통해 일화적으로 들은 정보를 이용했다. 그러나 본인이 제시하고 있는 문제가 국가마다 그 수준이 다르기는 하지만 본질적으로 모든 국가에서 경험하고 있음을 확신한다. 물론 본인이 여기서 제시하고 있는 문제가 후기산업 자본주의 경제체계를 가진 국가에서 주로 해당된다는 점 또한 인정한다. 계획 경제 또는 개발도상국에서는 본인이 설명하는 것과는 완전히 다른 그림일수도 있다는 것을 밝힌다.

## 사회복지 전문직에서 분배정의적 가치관

사회복지 학자들은 오랫동안 사회정의를 사회복지의 주요 가치로 사용해 왔다 (Beverly and McSweeney 1987; Ross and Shireman 1973). 몇몇 학자들은 Rawls의 분배정의를 기반으로 사회복지가 사회정의를 실천하는 전문직으로 인정될 수 있는 방법에 대해 연구했다(Reid and Billups 1986; Wakefield 1988a). Jerom Wakefield이 그 예로, 그는 그의 장황한 철학적 논쟁에서 심리 치료가 특별한 경우에는 사회정의를 실현하는 하나의 수단이 될 수도 있으며 때문에 사회복지 실천방법의 적절한 형태로 고려되어야 한다고 주장했다(Wakefield 1988b). 그의 이러한 주장은 사회정의를 실천하기 위해



거시수준의 사회복지실천(예를 들어 사회사업정책 재정, 지역복지 등)만을 강조해온 학자들에 대응해서 나온 것이다. 즉, 이는 미시수준의 사례접근적 실천방법을 비판한 학자들에 대응해서 나온 것이다.

Wakefield는 Rawls의 이론을 가지고 사회복지실천을 매우 설득력 있게 정의했다. 때문에 본인도 Rawls의 이론을 가지고 사회복지에서 사회정의를 어떻게 실현할 수 있을 까에 대해서 살펴보겠다. 본 글에서는 어떤 사회복지 영역들이 미래에도 지속적으로 사회정의 가치와 합치되는가에 대해서는 살펴보지 않는다. 물론 이 주제도 다루어질만한 가치는 충분하나 다음 기회로 미루겠다.(Specht and Courtney 1994). 대신에 본 글에서는 사회복지를 하는데 있어 사회정의 가치를 유지하는 것이 얼마나 어려운가에 대해 초점을 두고자 한다.

Rawls의 분배정의론을 본 글에서 모두 설명할 수는 없다. 다만, 여기에서는 간략하게 Rawls의 이론에 대해 설명하고자 한다<sup>1)</sup>. Rawls는 정의(正義)를 다음과 같은 두 가지 원칙으로 설명했다. 두 원칙 중에 자유우선성의 원칙이 차등의 원칙보다 우선한다.

첫째, 모든 사람은 다른 사람의 유사한 자유와 상충되지 않는 한도 내에서 가장 광범위한 자유에 대한 동등한 권리를 갖는다. (자유우선성의 원칙)

둘째, 사회적 경제적 불평등은 다음 두가지 조건을 충족시킬 수 있도록 조정되어야 한다. (차등의 원칙): (1) 그 불평등의 근원이 되는 직위와 직무는 모든 사람에게 기회 균등적으로 열려져 있어야 한다. (2) 최소수혜자(the least advantaged)에게 최대한의 이익을 보장하는 것이어야 한다.

우리는 Rawls가 분배정의가 모든 “일차적 재화(primary goods)”에 적용되기를 원했다는 사실에 집중해야 한다. “일차적 재화(primary goods)”란 합리적인 개인이 일생을 살면서 추구하는 모든 사회적 재화를 의미한다. 차등의 원칙 중 두 번째 “최소 수혜자(the least advantage)에게 최대의 이익 보장”은 가장 소외계층의 지위를 개선시킬 수 있다면 “일차적 재화(primary goods)”의 불평등이 허용될 수 있으며, 그러한 불평등은 이들의 지위를 더 이상 개선시킬 수 없을 때까지만 허용된다는 것이다.

1) Rawls의 이론이 많은 측면에서 비판을 받고 있다. 예를 들어, 공리주의자들은 Rawls의 이론이 “개인의 최대 효용 추구”를 고려하지 않고 있음을 비판한다. 자유주의자들은 Rawls의 이론이 개인의 자유의 침해하는 소지가 있다고 비판한다. 그 외 Rawls의 이론은 “야망 추구적”이지 않다는 비판이 있다(Lamont and Favor 2007). 그럼에도 불구하고 Rawls의 분배정의는 사회사업가들이 사회정의를 실천하는 자신들의 업무를 어떻게 생각하는가를 평가하는데 좋은 구성틀을 제공해 준다. Rawls의 분배정의론이 사회사업에 어떻게 적용되는가에 대해 보다 자세히 알고 싶으면 Wakefield(1988a)를 참고하기 바란다.

Rawls의 분배정의론이 사회복지에 미친 가장 큰 영향은 인간다운 삶을 영위하기 위해 보장해야 하는 최저생계수준이라는 개념 구축에 기여했다는 것이다(Wakefield 1988a pg200). 이 관점에 의하면 많은 사람들이 최저생계수준 이하에 살고 있는 사회는 정의롭지 못한 사회로 간주될 수 있다. 따라서 분배정의를 추구하는 사회에서 사회구성원들의 최소한의 생활수준을 영위할 수 있도록 하는 것이 Wakefield의 용어를 인용하자면 사회복지사의 “근본 조직의(organizing principal)”, 즉 임무이다<sup>2)</sup>. 그러나 이 관점은 사회복지사의 임무를 순전히 철학적 접근방법으로 정의한 것으로 현실에서 이것이 얼마나 실행가능한가에 대해서는 아무런 언급을 하고 있지 않다.

사회복지사, 사회복지 교육가, 그리고 사회복지 학자들에게 분배정의는 익숙한 개념이다. 미국사회복지사협회(National Association of Social Workers :NASW)의 윤리강령(Code of ethics)과 국제사회복지사협회(International Federation of Social Workers)의 사명선언서(使命善言書)에서는 클라이언트의 삶의 질 향상이라는 보편적 목표 외에도 인간의 원초적 요구(basic human needs)와 사회정의를 사회복지사의 목표로 명시하고 있다. 사명선언서(使命善言書)에 개인의 직업이 분배정의를 실현하는 것에 있다고 실질적으로 명시한 것은 단순히 개인의 직업이 정의추구와 관련되어서 생각해 볼 수 있다는 것과는 큰 차이가 있다.

## 분배적 정의를 목적으로 하는 전문직을 만들고 유지하는데 따르는 어려움

이상적으로 사회복지가 분배정의에 초점을 두고 조직되는 것을 방해하는 것에는 무엇이 있을까? 이 질문에 답하기 위해서 본인은 사회학 이론을 사용하고자 한다. 기능주의자들은 직업이 중요한 사회적 기능을 담당한다고 생각했고 직업을 그 특수한 특징(예를 들어, 이론적 지식, 공식 교육, 윤리규범 등)에 따라 범주화했다. 이러한 접근방법은 미국의 사회복지직에도 영향을 주었다. 이 관점은 사회복지를 보다 전문화하는데 영향을 주었고 기능주의 접근방식이 독단적이고 사회복지 실천에 유용하지 않다는 비판을 동시에 촉발시키기도 했다.(Austin 1983). 기능주의자들은 사회복지직이 전문직으로서의 특성을 부분적으로 갖고 있다고 여기고 사회복지를 “부분 전문직(Semi-profession)”이라고 명명했다(Etzioni 1969; Greenwood 1957; Toren 1972). 기능주의적 시각이 흥미로운 것은 그것이 사회복지직이 어떻게 발생하게 되었는가를 설명해주기 때문이 아니다. 오히려 그보다는 아직까지도 기능주의가 “직업이론”에 큰 영향력을 가지고 있다는 것이다.

2) Rawls는 개인의 분배정의에 일차적으로 관심을 가졌다. 그러나 분배정의를 가족, 집단 그리고 지역의 욕구 차원에 적용해서 생각해 볼 수도 있다.

그 예로 사회복지 교재와 사회복지 지도자들은 아직까지도 사회복지가 전문직임을 증명하기 위해 기능주의에서 언급한 전문직으로서의 기준을 가지고 사회복지직의 전문성을 주장한다.

그러나 오늘날 사회이론가들과 사회학자들은 더 이상 기능주의적 접근을 사용하지 않는다. 사회이론가들은 전문직을 더 이상 고유의 특성을 갖고 있는 직업영역으로 보지 않고 정치경제적 관점에서 전문직이란 자신들의 경제적 이익을 향상시키기 위해 특정 직업에 종사하는 사람들이 사용하는 일종의 전략의 결과물이라고 본다. 이러한 생각을 가진 대표적인 학자인 Stanley Wencur와 Micheal Reisch는 전문직을 다음과 같이 설명했다; “우리는 전문직을 그 조직원들이 서비스재화의 생산, 분배, 소비과정에 막강한 영향력과 통제력을 가진 준-법인기업으로 본다.(We view a profession as a quasi-corporate enterprise whose members have obtained a substantial degree of control over the production, distribution, and consumption of a needed service commodity)”(Wencur and Reisch 1989 p4)

몇몇 사회학자들은 전문직의 정치경제적 영향력을 수용하면서 전문직이 어떻게 생기는가에 보다 관심을 가졌다. Andrew Abbott(1988; 1995)는 이 분야의 대표적 학자로 그는 *The System of Profession*(1988)에서 사회복지의 실증역사연구를 통해 전문직이 그 고유기능에 따라 인정되는 것이 아니라고 주장하였다. 그는 전문직의 역사는 직업간 이권다툼의 역사로 이해하는 것이 옳다고 주장했다. 즉, 전문직이라는 인정은 특정 직업이 자신의 영역 구축 투쟁의 성취물이라고 볼 수 있다. Abbott는 때문에 전문직을 살아있는 사회적 생태학(social ecology)으로 간주하였다:

“전문직과 이권다툼에는 문화적 사회적 경계가 존재한다. 경계의 변화를 연구하는 것이 전문직연구의 핵심이며 특히 이러한 변화는 접경지역에서 빈번하게 발생한다. 경계 연구는 일터, 공공영역, 그리고 국가 차원에서 다루어질 수 있으며 지역마다 그 장악력과 통제의 수준이 다르며 어떠한 직업은 완벽한 독점체계를 구축하고 있는 반면 어떠한 직업은 단순히 학문적, 클라이언트의 차이라는 느슨한 장악력을 갖고 있기도 하다.”

Abbott(1995)는 후에 그의 이론을 수정하여 아직 그 누구의 영역이라 지정되지 않은 곳에서 다양하고 복잡한 활동을 통해 시간이 지남에 따라 어떻게 전문직이 탄생하게 되는가를 설명하기 위해 노력했다. 그는 미국의 사회복지조직과 자선조직의 예를 통해 이를 시도했다. 시간이 지남에 따라 전문영역에 남게 되는 임무와 그렇지 않은 것들이 슈아지게 된다. Abbott에 의하면 이러한 구분은 여러가지 차이로 인해서 생기게 되는데

그 예로는 성별에 따른 차이, 클라이언트 접근방법(예 : 정신역학 대 행동학적 접근방법)의 차이, 일터(예 : 학교, 병원, 지역센터)에 따른 차이 등이 있다. Abbott의 이론은 사회사업가들이 한때 사회사업 영역 밖이라고 여겨진 임무를 어떻게 보는가에 대한 좋은 이론적 틀을 제공한다.

비록 Abbott와 사회이론가들은 다른 이론적 틀에서 비롯했음에도 불구하고 매우 중요한 공통분모를 공유한다. 둘 모두 갈등을 전문직 경계와 이권에 있어 핵심으로 보았다. 물론, 막스주의자들은 분배정의에 대한 관심이 사회복지 발달에 조금이라도 영향을 끼쳤다고 생각하지 않을 것이다. 사회복지가 과거에 분배정의를 중요한 가치로 삼았는지 여부를 염두하면서 사회과학 이론가들이 전문직의 기능에 대해 어떠한 관점을 갖고 있는지를 알기 때문에 이제는 사회복지를 통한 분배정의 실현가능성에 대해 진지하게 고민해 볼 수 있게 됐다.

먼저, 사회복지 이외에도 분배정의를 추구하는 직업이 존재한다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 즉, 사회복지만이 원조를 주 업무로 하는 유일한 직업이 아님을 인식해야 한다. 법 등 사회복지사들이 좀처럼 다루지 않는 영역도 존재한다. 비록 사회복지사들이 종종 분배정의실현을 위해 법률변화를 위한 옹호활동과 클라이언트들에게 법적권리에 대해 일깨우쳐 주는 역할을 담당하기도 하지만 법률적 전문인들이 개인 또는 집단의 법적권리와 법률적 도움을 일차적으로 담당함에는 논쟁의 소지가 없다. 민간 법률 기관들이 법률적 서비스를 제공하지 않을 경우에는 공익 변호사들이 법 영역에서 사회정의 추구의 역할을 대신 담당한다. 이처럼 어떤 영역에서는 사회복지사가 아닌 다른 전문직들이 사회재화의 분배정의를 위한 일차적 역할을 담당하고 있음을 인식할 필요가 있다.

문제는 사회복지사들이 종종 채용되는 영역에서까지도 다른 전문직이 분배정의의 일차적 역할을 담당한다는 것이다. 예를 들어, 보건의료 그리고 학교 등의 setting에서 사회복지사들이 빈번히 일하고 있음에도 불구하고 의료전문가들과 교육전문가들이 분배정의의 일차적 역할을 그들이 담당하고 있다는 것이다. 의사 또는 간호사 그리고 선생님들의 윤리강령을 살펴보면 그들 역시 사회정의를 중요한 업무 가치로 삼고 있다는 것을 확인할 수 있다. 때문에 이러한 영역에서 사회복지사들이 자신들이 분배정의 추구에 일차적 관심을 가진 유일한 전문직이라 주장하기 어렵다.

하물며 분배정의가 큰 부분을 차지하는 사회서비스 분야에서조차 사회복지사들의 역할은 크지 않다. 특히 공공사회복지 분야에서 이러한 경향이 가장 짙다. 미국 사회복지는 1990년대 후반에 큰 변화를 경험한다. 저소득가정의 아동을 대상으로 한 공공부조는

노동연계적 방향으로 바꿨다. 노동훈련 프로그램, 아동보호, 건강 서비스 등을 제공해서 저소득가정의 부모들이 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 공공부조의 성격을 바꿨다. 그 결과 필연적으로 많은 저소득가정의 부모들이 일과 양육의 적절한 균형을 찾는데 많은 어려움을 겪는다(Acs and Loprest 2001; Courtney et al. 2005). 그럼에도 불구하고 최근 실시된 연구결과에 의하면 이 중 1%도 채 안 되는 사람들이 공공부조 분야에서 일하고 있으며 넓게 보아도 5% 미만의 사회복지사들이 공공부조와 관련된 업무를 하고 있는 것으로 나타났다. (National Association of Social Workers 2006).

미국에서는 사회복지만이 분배정의를 추구하는 유일한 전문직은 아니다. 가끔은 분배정의 추구에 있어서 “구경꾼”으로 머무는 경우도 있으며 보통은 다른 전문직과 협력해서 일한다. 문제는 분배정의 실현의 핵심적인 영역에서 종종 사회사업가가 주변적인 역할을 담당하는 경우가 많다는 것이다. 사회복지가 분배정의 실현에 진정 헌신적인 전문직이 되기를 원한다면 다양한 전문직이 복잡하게 경쟁하는 영역에서 적극적으로 분배정의에 참여해야 한다.

사회복지 전문직이 분배정의를 실현하는데 있어 경험하는 또 다른 문제는 클라이언트와 관련해서이다. 사실 도움을 가장 절실히 필요로 하는 사람들의 대부분은 이를 지불할 능력이 없는 사람들이다. “전문적 자원봉사(Volunteer professional)”는 단순히 모순어법에 불과하다. 만약 사회복지사가 자신들의 업무에 대해 충분한 대가(임금)를 받지 못한다면 그들은 이직을 택할 것이다. 때문에 사회사업 전문직을 발전하고 유지되기를 원하는 사람들은 어쩔 수 없이 2가지 갈림길에 서게 된다. 하나는 사회 서비스의 비용을 지불할 수 있는 클라이언트에 초점을 두고 사회복지를 하는 방법이고 다른 하나는 정부와 지역사회의 원조를 호소하는 방법이다.

그러나 첫 번째 방법은 분배정의 가치와 어긋난다는 문제가 있다. 심리치료와 같은 사회적 사회복지 실천방법으로의 이동은 사회사업가들이 최소수혜층 보다는 비용을 지불할 능력이 있는 중상위층의 클라이언트에게만 관심을 갖게 되는 creaming off 현상을 유발할 수 있음을 다른 곳에서 지속적으로 주장했다(Courtney 1993; Specht and Courtney 1994). 지불능력이 있는 클라이언트를 유치할 수 있는 사회복지사가 많아질수록 전문직으로서 사회복지의 위상이 강화되고 그 결과 지불능력이 없는 최소수혜층에게 보다 효과적으로 서비스를 제공할 수 있을 것이라는 말을 종종 들었다. 물론 이러한 주장도 어느 정도 일리는 있다. 그러나 이러한 방식이 사회복지사가 전문직으로 인정받고 사회사업의 영역을 지키고 유지하는데 도움이 된다 할지라도 이 방식이 사회복지사가 전문가로서의 능력을 향상하고 본래의 목표인 분배정의 실현하는데 어떠한 도움을 주는가에

대해서 반문할 필요가 있다. 오늘날 사설 사회복지실천가(private social worker)들의 이익을 위한 미국사회복지협회의 로비활동과 미국 전문가 조직의 사명선언(使命善言書)은 이러한 경향을 반영하며 이는 매우 우려스럽다(Specht and Courtney 1994).

다른 전문직과 영역 다툼이 있는 곳에서 지불능력이 있는 클라이언트 유치를 두고 경쟁하는 것은 문제를 악화시킨다. 만약 다른 전문직에서 특정 재화를 제공하기를 원한다면 과연 사회복지에서 이를 두고 경쟁하는 것은 옳은 것일까? 미국에서는 예를 들어 사적 의료보험료를 지불할 능력이 있는 개인의 정신건강 서비스(mental health service)를 두고 사회사업 및 여러 분야에서 이권 다툼이 존재한다. 각 분야는 그들의 전문성을 앞세워 왜 자신들이 서비스를 제공해야 하는지를 주장한다. 그리고 그 중 정신과의사는 거의 독점적으로 약물의 처방과 관련한 권한을 가지고 있다. 문제는 사회복지가 다른 분야에서 제공하는 정신건강 서비스와 차별적이며 보다 나은 서비스를 제공할 수 있다는 것이다(Specht and Courtney 1994).

정부와 자선조직은 사회복지의 후원자로 또 다른 문제를 가져온다. 미국 뿐 아니라 많은 국가에서 정부가 분배정의 실현에 얼마나 그리고 어떠한 역할을 담당하는지는 명확하지 않다. 정부에 의해 공적으로 제공되는 사회서비스들은 분배정의 보다는 사회통제에 종종 관심을 더 가져왔다. 영국의 유명한 사회이론가인 Richard Titmuss가 관찰했듯이 빈곤층만을 대상으로 한 사회서비스들은 종종 빈약한 수준으로 떨어지는 경향이 높다. 사회서비스의 수준 뿐 아니라 그것을 제공하는 공공 및 민간 복지기관들의 근로조건 또한 함께 떨어지는 경우가 많다.

정부 뿐 아니라 민간자선조직도 사회복지의 사회정의 실현에 문제를 가져온다. 비록 미국사회복지 발전에 민간 그리고 종교 자선조직이 많은 기여를 했음에도 불구하고 이는 종종 강한 이념적 전제조건을 수반했다. 또한 민간 자선조직의 후원은 정부에 비해 상대적으로 제한적이고 변덕스러웠다. 때문에 민간조직의 후원은 사회복지직이 전문직으로 발전하기 위해 필요한 장기적 후원을 제공해 주지는 못했다.

이러한 정부와 자선조직의 한계에도 불구하고 그들이 사회복지의 유일한 후원자임을 인식하는 것이 중요하다. 비록 클라이언트 중 일부는 사회서비스의 비용을 지불할 능력이 있지만 다수는 그러한 능력이 없다. 그런데 분배정의 실현하기 위해서는 지불능력이 없는 클라이언트에 초점을 두어야 한다. 완전한 민주주의 정부는 공공의 이익을 위한 정부의 헌신을 의미한다. 즉 완전한 민주주의 정부는 모든 사회구성원들이 사회구성원으로 완전한 삶을 영위할 수 있는데 주력한다. 자선조직은 오랫동안 소외계층의 원조

에 많은 관심을 가져 왔다. 따라서 사회사업의 후원자가 제한적인 것을 고려할 때 사회사업가들은 정부와 자선조직을 함부로 여겨서는 안 되고 이들의 후원의 중요성을 인식해야 한다.

요약하자면, 본인은 사회복지의 임무가 분배정의를 실현하는 데 있다고 생각한다. 물론 이는 단순히 이념적인 이상인 것을 본인도 안다. 현실 세계에서는 사회복지 외에도 다양한 분야에서 분배정의 실현을 그들의 사명으로 삼는 직업이 많다. 그리고 현실 세계에서는 분배정의의 영역을 두고서 다양한 분야간에 이권 다툼이 존재한다. 결론적으로 사회복지의 임무는 사회복지사들이 그들의 업무에 대한 정당한 대가를 받을 수 있도록 노력해야 하고 정부 그리고 정부보다는 상대적으로 적으나 자선조직에서 제공하는 후원의 중요성을 인식해야 한다.

## 21세기 사회복지의 방향

글 서론에서 언급했듯이 “사회복지사는 무엇을 해야 하는가?”라는 질문에 본인 역시 명료한 답을 갖고 있지 않다. 그러나 이 질문의 해답을 찾기 위해 생각해야 할 사항들에 대해서는 어느 정도 답을 알고 있다. 사회복지 교육가, 실천가 그리고 연구자들은 분배정의를 사회복지의 핵심 가치로 삼아야 한다. 사회복지사들이 너무나 다양하고 포괄적인 업무를 담당하기에 정책결정자와 일반대중에게 사회사업가의 역할을 설명하기란 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 사회복지 실천의 오랜 역사동안 핵심 가치는 사회의 가장 소외된 계층에게 도움을 주는 것이다. 분배정의는 이러한 사회복지의 역사를 잘 반영한다.

사회복지의 핵심 가치가 분배정의라는 것에 모두 동의할지라도 이를 어떻게 추구할 것인가에 대해서는 여전히 많은 고민이 필요하다. 사회복지의 이권 다툼에 더 이상 시간과 노력을 허비하지 말아야 한다. 이권 다툼은 소수의 사회복지기관의 지도부와 사회복지사의 전문 능력 향상보다는 자신들의 이익에만 관심 있는 사회복지사들에 의해 조종, 좌우된다. 사회복지사, 교육가, 연구자 등 다수의 사회복지 종사자들이 한자리에 모여 이 문제에 대해 논의한 적은 드물다. 사회복지가 지키고 유지해야 하는 업무와 다른 분야에 양보해야 하는 업무는 무엇인가에 관련해서 사회복지 종사자들의 모여 진지하게 토론할 필요가 있다. 또한 사회복지 전문직이 새롭게 추구해야 하는 역할과 다른 분야로부터 위협을 받고 있는 역할은 무엇인가에 대해 토론 할 필요가 있다. 이러한 이슈는 현재 뿐 아니라 미래에도 항상 진지하게 고려되어야 한다. 본인은 여기서 이 문제들에

대해 답을 제시하지는 않을 것이다. 다만 문화와 시간에 따라 답의 양상이 달라질 수 있음을 지적하고 싶다.

사회복지의 영역에 대한 명확한 경계를 가지기 위해서는 사회복지사로서 우리가 사회복지 영역을 지키고 유지하기 위해 해야 하는 일에 대해서 명확히 알고 있어야 한다. 사회복지 교육가들은 미래의 일꾼들을 키운다는 점에서 특히 중요한 역할을 한다. 미래 세대에게 과거 세대와 동일한 것을 가르치는 것은 미래의 일꾼들이 사회복지의 영역을 지키고 유지하기 위해 필요한 사회복지사로서의 지식 함양에 도움이 되지 않는다. 사회복지 교육가 뿐 아니라 미국사회복지협회 등 사회복지기관의 지도자와 직원들은 사회복지가 얼마나 사회의 분배정의에 기여하고 있는가를 자문하는데 주저해서는 안 된다. 사회복지기관들은 자신들 기관의 조직원이 아닌 다른 사회사업가들에게도 적극적으로 손을 내밀어 그들이 조직원으로 참여하지 않는 이유를 이해하고 개선해야 한다.

마지막으로 진보적 이념만으로는 사회복지에 필요한 자원을 얻는데 한계가 있다는 것을 인식할 필요가 있다. 정부와 자선조직의 후원과 자원을 동원하기 위해서는 사회정책과 사회복지실천이 개인, 가족, 지역에 보다 긍정적인 변화를 발생시킨다는 것을 효과적으로 증명해야 한다. 이를 위해서는 사회복지 후원을 보다 강화시킬 수 있는 실증지식이 필요하다. 만약에 클라이언트에게 항상 사회복지 서비스 지불선택권과 능력이 있다면 사회복지사들은 클라이언트들이 자신들이 제공하는 서비스의 가치를 얼마나 인정하는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 그러나 현실에서는 정부 또는 자선조직의 후원을 통해 대부분의 사회복지사들의 임금에 필요한 재정이 충당된다. 그렇다면 여기서 우리는 정부와 자선조직의 후원이 사회복지사를 통해 이차적으로 도움을 필요로 하는 개인 또는 집단에게 전달되는 것이 그들에게 직접 전달되는 것보다 과연 바람직한 것인가에 대해 생각해 볼 필요가 있다.