

# 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 과제<sup>1)</sup>

*The Role of Social Enterprises in the Social Service Sector*



장원봉 성공회대 연구교수

유럽의 사회적 경제 전통 속에서 제기된 사회적 기업은 국가와 시장에 대해서 새로운 자원배분의 조절자로서, 즉, 시민집단의 주체적 인 등장을 위한 매개체로서 이해할 수 있다.

사회적 기업은 복지정책의 차원에서는 시민들을 소극적 위치에서 벗어나 적극적인 개입의 주체로 등장시켜 공동생산자로 나서게 하고, 복지 정치의 차원에서는 복합이해관계자모델을 통해 실질적 민주주의 실천을 가져와 복지정치의 발전을 가져오게 할 수 있다. 또한 복지예산의 측면에서는 복합자원을 제공하고, 다양한 거래비용을 줄일 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

이러한 사회적 기업이 사회서비스 영역에서 중요하게 논의되어야 하는 이유는 민간자원의 활용을 통한 예산절감과 사회서비스 공급 자원의 확보라는 정부의 필요의 차원을 넘어 사회적 기업이 지닌 애초의 목적을 달성할 수 있도록 해야하기 때문이다. 이를 위해서는 사회서비스 영역에서의 필요에 대한 공유와 지속적인 논의가 절실히 필요하다.

## 1. 서론: 사회서비스 영역에서 사회적 기업<sup>2)</sup>의 등장

사회서비스는 사회구성원들의 대표적인 집합소비(collective consumption) 영역이다. 사회 서비스를 협의의 사회적 돌봄으로 이해한다면, 그것은 돌봄을 필요로 하는 누군가를 위해 실질적으로 무엇인가를 하는 그리고 그들 스스로의 해결이 아닌 사회적 관심이 필요한 능동적이고

규범적인 영역이라는 의미를 함축하고 있다<sup>3)</sup>. 최근 고령화로 인한 인구학적 변화와 여성의 경제활동 증가, 가족구성의 변화, 그리고 소득증가 등으로 인한 사회서비스 수요의 증가는 더욱 더 이에 대한 사회적 대응의 노력을 요구하고 있다. 물론 새로운 유효노동력 창출의 산업구조 재편이라는 경제적 목적에 의해서도 이러한 필요가 강화되고 있다.

지난 10여 년 동안 유럽을 중심으로 사회적

1) 이글은 필자가 성공회대학교에서 『사회서비스와 사회적 기업』을 주제로 개최된 국제 심포지엄의 발표를 위해서 작성한 원고(사회 서비스 영역에서 사회적 기업의 역할과 전망: 유럽의 경험을 통한 교훈을 중심으로)를 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

2) 이글에서 언급되고 있는 사회적 기업은 정부의 '사회적기업육성법'에 의거한 인증사회적기업만을 의미하지 않으며, 사회적 목적을 가진 경제활동조직으로서의 일반적인 성격을 공유하고 있는 협동조합, 비영리민간단체, 자활공동체, 사회적 기업 등을 포함한다.

3) Knapp, Martin, 1984, *The Economics of Social Care*. MACMILLAN.

기업(social enterprise)은 새롭게 대두되는 사회 서비스의 필요에 대한 사회적 대응의 전략으로서 상당한 관심의 대상이 되어왔다. 물론 사회 서비스 영역에서 사회적 기업의 역할은 각국의 정치적, 문화적 그리고 역사적 맥락에 따라서 상이하게 나타나고 있어서 유럽 차원에서 동일한 양상을 기대하기 어렵다. 하지만 복지국가의 위기 속에서, 유럽국가들 사이에서 수렴되어 가고 있는 복지혼합(welfare mix) 체계의 변화가 각국의 사회적 기업들에게 제기하고 있는 기회와 도전은 이들이 공동으로 대응해야 하는 과제가 되고 있다. 실제로 복지후퇴라고 의심받고 있는 복지혼합의 체제변화 속에서 수반되는 사회서비스의 민영화가 역설적이게도 사회적 기업에게는 주요한 기회가 되고 있다는 점은 이들에게 또한 도전이 되고 있기도 하다.

유럽에서 사회적 기업은 그 대륙에서 오랜 역사를 가지고 있는 사회적 경제(social economy)의 전통 속에서 제기되었다. 최근 유럽을 중심으로 공유되고 있는 사회적 경제의 의미는 '사회적 목적을 가진 경제활동'으로 이해되고 있다. 하지만 역사적으로 사회적 경제의 이론적·실천적 궤적을 따라가다 보면, 그것은 사회에 대한 경제의 장악에 대한 반박에 기초하고 있다. 19세기의 사회적 경제가 자본주의의 산업화와 시장경제로의 이전으로 인한 사회적 위험에 대처하는 노동자들의 집합적 대응전략이었다면, 20세기 후반의 사회적 경제는 세계 경제의 변화 속에서 자본주의 축적체계의 위기 과정에서 야기되는 실업과 복지후퇴에 대처하는 시민사회

의 집합적 대응전략이었다고 이해할 수 있다.

따라서 최근의 사회적 경제는 자신들의 사회적 필요를 만족시키기 위해서 가격신호에 의해서 움직이는 소비자로서 시장에 등장하고, 공권력에 자신의 권력을 위임한 유권자로서 정치에 등장하는 소극적인 시민의 주체적인 등장을 의미한다(장원봉 2007). 즉 전통적으로 사회적 필요를 만족시키기 위한 자원의 배분의 역할을 하였던 국가와 시장에 대해서 새로운 자원배분의 조절자로서 시민집단의 등장을 사회적 경제는 제기하고 있는 것이다. 이러한 사회적 경제의 이해 속에서 사회적 기업은 이를 위한 시민집단의 주체적인 등장을 위한 매개체인 것이다. 물론 사회적 기업에 대한 이해는 다양하게 나타나고 있는데, 1990년대 초반부터 미국에서는 사회적 기업이 주로 사회적 목적을 위해 수행되어지는 시장지향적인 경제활동을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 좀 더 일반적으로는 민간의 기부금이나 정부와 재단의 보조금을 청구하는데 어려움을 겪고 있는 비영리조직들의 재정적 어려움을 해결하기 위한 혁신적 접근으로 사회적 기업을 이해하고 있다. 유럽에서는 1991년에 이탈리아에서 협동조합운동과 밀접하게 연계되어 있는 '사회적 협동조합(social cooperatives)'이 법률적 인정을 받게 되면서 유럽의 연구자들 사이에서 사회적 기업에 대한 관심이 본격적으로 제기되기 시작하였다.

1996년에 유럽의 연구자들은 사회적 기업의 등장(L'Emergence de l'Entreprise Sociale)을 연구하기 위한 EMES<sup>4)</sup> 네트워크를 형성하기로 결

4) EMES의 명칭은 'L'EMergence de l'Entreprise Sociale'의 첫 대문자들을 조합해서 만들어졌다.

정하고, 4년여의 연구과정을 거쳐서 2001년에 그들의 연구결과를 단행본<sup>5)</sup>으로 출판하게 된다. 이 책에서 사회적 기업은 시민집단에 의해서 주도되는, 지역사회를 이롭게 하는 명확한 목적을 가진 조직들로서 정의되고 있다<sup>6)</sup>. 사회적 기업에 대한 좀 더 명확한 정의를 위해서 이들은 경제적 영역과 사회적 영역의 기준을 제안하고 있다. 먼저 경제적 영역에서의 기준은 ① 재화의 생산 혹은 서비스의 제공을 위한 지속적인 활동, ②높은 수준의 자율성, ③상당한 수준의 경제적 위험, ④최소한의 유급노동 등이며, 사회적 영역의 기준으로는 ⑤지역사회를 이롭게 한다는 명확한 사회적 목적, ⑥시민집단들에 의해서 주도되는 사업의 추진, ⑦자본소유에 기초하지 않는 민주적 의사결정권한, ⑧다양한 이해관계자들의 참여적 특성, ⑨제한된 이윤분배의 원칙 등을 제시하고 있다<sup>7)</sup>.

이들 사회적 기업의 다양한 사회적 목적을 위한 활동들은 유럽 각국의 정부로 하여금 주요한 정책적 고려의 대상이 되어 왔으며, 유럽연합 차원에서도 유럽복지국가가 직면한 다양한 사회적 위기에 대한 대응의 전략으로서 정책적 지원을 추진하고 있다.

따라서 본 연구는 유럽 국가들의 사회적 기업들이 사회서비스 영역에서 맞고 있는 기회와 도전을 살펴봄으로써, 이 영역에서 사회적 기업의 발전과제를 고찰해보고자 한다. 이를 위해 본

연구는 사회적 기업의 역할을 잘 특징짓고 있는 사회서비스 체제 유형을 정부주도모델, 조합주의모델, 제3섹터주도모델 그리고 시장주도모델 등으로 구분하고 각각의 모델을 대표하는 스웨덴, 독일, 이탈리아, 그리고 영국의 상황을 검토하도록 한다. 이 작업은 최근 사회적 관심의 대상이 되고 있는 사회적 기업이 향후 사회서비스 영역에서 어떠한 역할을 할 것인가 하는 방향을 모색하는데 중요한 논의가 될 것으로 본다.

## 2. 유럽의 사회서비스체제 변화의 양상: 복지혼합(welfare mix)

### 1) 사회서비스의 개념과 특성

사회서비스는 대인사회서비스(personal social services), 복지서비스(welfare services), 사회사업서비스(social work service) 혹은 사회적 돌봄(social care) 등과 같은 용어들과 혼용되고 있다. 하지만 일반적으로 광의의 사회서비스는 주택, 보건, 교육, 사회보장, 고용, 여가 그리고 대인사회서비스 등을 모두 포함하는 의미로 사용되기도 하고, 협의로 사회적 돌봄 서비스(social care service) 영역을 의미하기도 한다. 본 연구에서는 협의의 사회서비스로서 사회적 돌봄 서비스를 중심으로, 그러한 사회적 필요

5) Borzage, Carol and Defourny, Jacques. by edited. the Emergence of Social Enterprise. Routledge. 2001.

6) Defourny, Jacques and Nyssens, Marthe. 2006, "Defining Social Enterprise." Marthe Nyssens by edited. Social Enterprise. Routledge. pp.3~26.

7) Defourny, Jacques. 2001, "Introduction: from Third Sector to Social Enterprise." The Emergence of Social Enterprise. Routledge. pp.1~28.

속에서 사회적 기업의 역할을 고찰하고자 한다. 공식적으로 제공되고 있는 사회적 돌봄 서비스는 시설보호(residential care), 주간보호(day care), 재가보호(domiciliary care) 그리고 현장방문(fieldwork) 등의 네 가지 유형으로 이루어진다<sup>8)</sup>.

본질적으로 사회서비스는 취약한 이용자들을 포괄하는 경향이 있으며, 높은 노동집약성과 비표준적 특징 그리고 사후에 그것의 질을 확인할 수 있는 경험재(experience goods)라는 특징을 가진다. 또한 그것의 특성상 지역적 혹은 관계적 성격을 가진다는 점에서 근접서비스(proximity services)<sup>9)</sup>로서 이해될 수 있다. 즉, 서비스가 이루어지는 지역적인 공간적 근접성과 서비스 제공자(provider)와 이용자(user)간의 밀접한 관계적 친밀성을 특징으로 하고 있다.

우선 사회적 돌봄이 필요한 취약한 이용자들을 포괄하고 있다는 점에서 사회적 연대성이 요구되고 있으며, 이를 뒷받침하는 공공재(public goods)로서의 사회서비스에 대한 보편성의 문제를 제기하게 된다. 또한 절대적으로 제한된 시간 속에서 직접적인 대인서비스를 통해서 제공된다는 점에서, 이 영역의 높은 노동집약성과 비표준적 특징은 노동 강도를 높이거나 신기술을 도입함으로써 노동생산성을 증대하는데 있어서도 제한적이다. 즉 노동생산성 향상을 통한

초과이윤을 획득하기 어려운 사업영역이라는 것이다. 한편 표준화된 기준에 의해서 제작되는 재화(goods)처럼 눈으로 미리 확인할 수 있는 것이 아니라, 사후에 확인이 가능한 관계적 활동을 통한 용역(service)이라는 점에서 서비스의 이용자, 구매자 그리고 제공자 등의 이해관계자들(stakeholders) 사이의 정보 비대칭의 문제가 제기된다. 따라서 어떻게 이러한 이해관계자들 사이의 정보비대칭의 문제를 회피하고 신뢰 관계를 형성할 것인가 하는 문제는 이 영역에서 무엇보다도 중요하게 된다<sup>10)</sup>.

## 2) 유럽의 사회서비스체제 변화 양상

전통적으로 현금이전을 통한 복지제도의 설계에 집중되어 있던 유럽의 복지국가모델은 점진적이기는 하지만 사회서비스에 대한 투자를 늘려왔다. 물론 사회서비스 영역에 대한 정부의 지속적인 재정지출을 통해서 이 영역에 대한 상당한 수준의 공적 서비스를 확보해온, 스웨덴과 덴마크의 경우도 있지만, 대부분의 유럽 국가들은 사회서비스에 대한 완만한 성장을 보여 왔다. 하지만 복지국가 전반에 걸쳐서 제기되어왔던 재정위기와 경제의 세계화로 인한 국제경쟁력의 강화는 정부 재정지출의 자율성을 제약하였다. 특히 1970년대 이후 급속한 산업구조의

8) Knapp, Martin, 1984, *The Economics of Social Care*. MACMILLAN.

9) 근접서비스(proximity services)라는 용어는 1980년대 말에 엠브와 라빌(Eme and Laville, 1988)에 의해서 지역공간에서 확장되고 있는 새로운 서비스들을 규정하기 위해서 처음 제기된 이후로, 유럽의 프랑어권 지역을 중심으로 급속하게 정책적 담론으로 흡수되었다.

10) Laville, Jean-Louis and Nyssens, Marthe. 2000, "Solidarity-Based Third Sector Organizations in the 'Proximity Services' Field: A European Francophone Perspective." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*. Vol 11, No. 1.

변화는 대량 실업을 야기하였으며, 노령인구의 증가와 출산율의 저하로 인한 인구학적 변화, 그리고 가족해체와 여성경제활동의 증가는 전통적인 가족기능을 어렵게 하였다. 한편으로 이에 적절히 대응하지 못하였던 공공사회복지서비스에 대한 대중적 신뢰와 지지의 철회는 전반적인 이에 대한 개혁을 요구하게 되었다. 이러한 개혁의 방향은 한편에서는 증대되고 있는 사회서비스 필요에 대한 충족과 또 한편에서는 재정적 부담을 줄이는 사회서비스체제의 구축이었으며, 그것은 구체적으로 사회서비스의 탈중앙화, 탈규제화 그리고 민영화 등으로 나타났다. 개인의 책임을 강화하는 방식 속에서 강화되어온 민영화의 방향은 급속하게 복지혼합 체제를 변화시켰다. 유럽에서 취해진 사회서비스 공급체계에 대한 민영화 조치의 일반적인 방향은 ①동일한 사회서비스에 대한 민간제공의 증가와 더불어 수반된 공적 프로그램들의 감소, ②공적 혹은 준공적 기관들로부터 민간기관으로의 일정한 서비스 소유권의 이전, ③민간서비스에 대한 공적자금조달을 포함하는 정책의 발전, ④정부독점에 의해서 지배되었던 기존 영역으로 민간서비스기관들의 진입을 허용하는 탈규제화 등으로 특징 지워진다<sup>11)</sup>.

물론 엄격한 의미에서 복지 서비스의 공급에 대한 책임을 정부로부터 민간부문으로 이전하거나 서로 공유한다는 측면에서 본다면 이 같은 복지혼합의 급속한 변화는 복지에 대한 민영화

(privatization)를 위한 시도임에 틀림없다. 하지만 아스폴리와 란치<sup>12)</sup>에 의하면, 복지정책의 영역에서 민영화는 절대적인 복지지출의 감소를 의미하는 것은 아니며, 복지지출의 감소는 공공기관을 민간부문으로 이전하거나 정부 프로그램을 감소한다든지 혹은 특정한 복지에 대한 정부책임을 철회하는 경우에 속한다. 또한 이들은 민영화의 경향을 수요중심의 민영화(demand-driven privatization)와 공급중심의 민영화(supply-driven privatization)로 구분하여 설명하고 있다.

먼저 수요중심의 민영화모델은 영국이나 미국의 자유주의적인 국가의 전통에서 주로 나타나고 있는데, 사회서비스에 대한 민간수요에 대응하기 위해서 순수한 시장의 성장을 촉진하고자 한다. 따라서 시장을 통한 서비스의 효율적인 배분을 추구하며 상품권의 도입과 민간서비스 구입에 대한 세금공제특혜 등의 조치들을 통해서 사회서비스 시장을 활성화하고자 한다. 한편, 주로 서유럽 복지국가들에서 나타나고 있는 공급중심의 민영화모델은 정부가 대부분의 재정적 책임을 유지하며 사회서비스 전달의 주요한 기능을 민영화함으로써, 정부로부터 민간공급자로의 자금이전과정을 통해서 공급자간 경쟁메커니즘을 도입하고자 한다. 이를 위해 정부는 서비스 계약체결의 범위를 확장하고, 공공프로그램에 의한 자금 조달을 통해서 민간공급자들의 성장을 지원한다. 특히 공공의

11) Ascoli, Ugo and Costanzo Ranci, 2002, "The Context of New Social Policies in Europe," Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization, Kluwer Academy/Plenum Publishers, pp.1~24.

12) 위의 글 참고.

이익을 위해 서비스를 제공하는 비영리조직들에 대한 세금혜택의 특권과 서비스 계약체결을 위한 입찰제의 추진 그리고 혁신적인 복지정책 프로그램 생성을 위한 민관 파트너십의 강화 등이 추구된다.

따라서 유럽국가들 사이에 드러나고 있는 사회서비스체제의 변화는 단순히 탈중앙화, 탈규제화 그리고 민영화로 인한 복지국가의 후퇴라고 단정하기 어려운, 좀 더 복합적인 양상을 보이고 있다. 오히려 사회서비스 영역에서 지속적으로 증가해온 정부지출과 서비스 계약문화의 발전으로 인한 중앙정부의 규제력 강화 그리고 비영리조직의 사회서비스 조달을 촉진하는 보호된 시장의 형성 등은 최근의 사회서비스체제의 변화에 대한 단선적인 이해를 가능하지 않게 한다. 실제 이 같은 복합적인 상황은 유럽국가들 사이에서 다소 상이한 양상으로 나타나고 있다. 이렇듯 사회서비스 영역의 복합적인 조건들 속에서 각국의 사회적 기업들은 새로운 기회를 맡기도 하고 새로운 도전에 직면하기도 한다.

### 3. 복지혼합(welfare mix) 속에서 사회적 기업의 역할과 전망

#### 1) 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할

현실적으로 사회서비스 영역에서 그것의 공급자로서 정부, 제3섹터 그리고 영리기업들은

소비자들에 의해서 자유롭게 선택되어지는 것은 아니다. 이러한 선택은 각국의 사회서비스체제의 특성에 의해서 일차적으로 규정받게 된다. 물론 이러한 사회서비스체제의 특성은 각국의 역사적, 정치적 그리고 문화적 맥락에 의해서 영향을 받는다. 따라서 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 역할 또한 이러한 상황에 의해서 한정지어진다. <표 1>은 각국의 서비스 영역에서 나타나고 있는 복지혼합의 상황이다.

먼저 정부주도모델의 스웨덴에서 사회적 기업은 경제연합체(economic association), 비영리연합체(non-profit association), 합자회사(joint-stock corporations) 그리고 재단(foundation) 등의 형태로 존재한다<sup>13)</sup>. 이들이 수행하는 사회서비스 영역의 역할비중은 상당히 낮은 수준이다. 하지만 1990년대 이후, 사회서비스에 대한 책임이 지방자치단체에 이양되면서 급속하게 추진된 민영화는 지역의 많은 소비자 혹은 노동자협동조합들을 위한 기회가 확대되는 계기로 작용하였다. 이들 사회적 기업들은 기존에 자신들이 활발하게 활동하였던 보육서비스 영역에서뿐만 아니라 노인요양서비스 영역에서도 새로운 사회서비스 제공자로서 등장하고 있다. 1980년대부터 설립되기 시작한 지역협동조합 개발센터(LKU, Lokala Kooperativ Utvecklingscentrum, Local Co-operative Development Centre)는 전국의 25개 지역에서 이들 협동조합들의 발전을 지원해왔다. 스웨덴의 주택공급의 60% 가량을 담당하고 있는 주택협동조합은 노인요양시설의

13) Austrian Institute for SME Research, 2007c, "Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-Sweden."

표 1. 사회서비스 영역의 복지혼합 상황

구분		공공부문	제3섹터	민간영리부문
스웨덴 <sup>1)</sup> (정부주도모델)	병원 침상	92.1	7.9	-
	노인요양시설 <sup>5)</sup>	96.9	3.1	-
	보육시설(주간보호) <sup>6)</sup>	92.0(80)	7.6(15)	0.3(5)
	제3섹터의 자금조달	70.0	10.0	20.0(시장)
독일 <sup>2)</sup> (조합주의모델)	병원 침상	55.0	38.0	7.0
	노인요양시설	18.0	62.0	20.0
	보육시설(주간보호)	59.0	41.0	-
	제3섹터의 자금조달	65.0	5.0	30.0(시장)
영국 <sup>3)</sup> (자유주의모델)	노인요양시설	40.0	14.0	46.0
	보육(주간보호)	18.0	33.0	49.0
	제3섹터의 자금조달	39.0	31.0	30.0(시장)
이탈리아 <sup>4)</sup> (제3섹터주도모델)	노인/장애인 재가보호	19	81	-
	사회서비스 제공	15.4	84.6	-
	제3섹터의 자금조달	57.0	0.7	36.0(시장)

주: 1) 1998년 기준, 2) 1998년 기준, 3) 1990년 기준, 4) 1993년 기준, 5) 노인요양서비스의 민간서비스 의존비를 점차 증가하여서 2001년 현재, 7.8%(재가보호), 12.4%(시설보호), 6) 괄호안의 수치는 2007년 기준.  
 자료: 장원봉, 2006<sup>14)</sup>; 1)은 Johan Vamstad와의 인터뷰<sup>15)</sup>.

영역으로 사업을 확대하고 있다. 하지만 보수당의 지향을 가지고 있던가, 서비스 인력을 구하기 어렵거나 혹은 높은 인구밀집을 보이는 지방자치단체에서 급격한 시장경쟁이 촉진되었다. 따라서 정부의 높은 자금조달에도 불구하고 많은 사회적 기업들이 시장경쟁 속에서 살아남아야 하는 과제가 제기되고 있다. 특히 소규모 서비스 제공 조직일수록 그 속에서 어려움을 겪고 있다.

조합주의모델의 독일에서 사회적 기업은 연합체, 재단 그리고 유한책임회사로 존재한다<sup>16)</sup>. 이들은 사회서비스 영역에서 역사적으로 주요한 역할을 해왔다. 특히 가톨릭교회와 프로테스탄트교회에 연계되어 있던 DCV(Deutscher Caritasverband)와 DW(Diakonisches Werk)는 오랫동안 사회서비스 영역에서 중심적인 역할을 해온 커다란 복지연합체(welfare association)들

14) 장원봉, 2006, 사회적 경제의 이론과 실제, 나눔의집출판사.

15) 스웨덴에서 사회적 경제와 관련한 연구자들과의 만남 중에서 스웨덴의 보육서비스 영역에서 사회적 기업의 역할에 대해 연구하고 있는 밤스테드(Johan Vamstad)는 2007년도 기준으로 보육서비스 영역의 복지혼합체제가 정부부문의 축소의 경향을 보이고 있으며, 이 같은 경향은 향후 2017년까지 지속되어 정부부문(40%), 시장부문(40%) 그리고 제3섹터(10%)의 비중을 보일 것으로 예상하였다.

16) Austrian Institute for SME Research, 2007a, "Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-Germany."

이었다. 1960년대 기독교민주당 정부에 의해서 제도화된 보충성의 원칙(subsidiarity)에 의해서 이들의 활동은 사회보험과 공공예산에 의해서 지속적인 자금조달이 이루어졌다. 따라서 사회서비스 영역에서 이들의 지위는 법률적으로 특권적인 것이었다. 하지만 1970년대부터 이들은 지역의 지지자들과의 결속을 잃어 가면서 결국은 거대한 관료집단으로 퇴행해갔다. 이에 대한 비판은 신사회운동들과 밀접하게 연계된 자조그룹들(self-help groups)과 지역단체들에 의해서 이루어졌다. 이들은 공동생산자(co-producer)로서 지역주민들의 참여와 역할분담을 통해서 사회서비스 영역과 미시적 민주주의 형태를 혼합하기 시작하였다. 1980년대부터 추진된 공공부문의 개혁 속에서 사회서비스에 대한 공적자금조달은 직접적인 보조금 제공에서 서비스 제공에 대한 계약으로 이전해갔다. 이러한 계약문화의 정착은 특정사업에 대한 공공입찰(public tenders)의 방식을 선호하게 되었으며, 사회서비스 시장의 형성을 통해서 시장경쟁이 강조되었다.

자유주의모델의 영국에서 사회적 기업은 보증유한회사(Companies Limited by Guarantee, CLG), I&PS(Industrial and Provident Societies), 협동조합, 개발트러스트(Development Trusts), 사회적 회사(Social Firms), 자선조직의 상업활동, 지역사회기업(Community Businesses), 지역

사회이익회사(Community Interest Company, CIC) 등으로 다양한 형태를 취하고 있다<sup>17)</sup>. 1970년대부터 추진된 자유주의적 정책들은 사회서비스 영역에서의 공공지출을 억제해왔으며, 시장을 중심으로 이를 해결하고자 하였다. 따라서 이 영역에서 사회적 기업의 비중은 민간영리부문보다 낮다. 물론 제3섹터의 자금조달 또한 시장부문의 비중이 높다. 하지만 자원활동 부문과 자선단체의 오랜 활동의 전통은 지속적으로 지역사회의 필요에 대해서 대응해왔다. 특히 오랜 협동조합운동의 전통은 사회적 기업의 발전을 위한 주요한 토대가 되고 있다. 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 활동들이 보여주고 있는 특징은 활발한 컨소시엄 조직을 통해서 소규모 조직들 간의 협력과 규모의 경제를 추구하고 있다는 것이다<sup>18)</sup>. 또한 사회서비스 영역에서 다양한 이해관계자들의 참여를 조직함으로써, 폭넓은 사회적 결속을 통한 경제활동을 추구하고 있는 복합이해관계자모델(multi-stakeholder model)에서의 사회적 기업의 설립 노력은 주목해 볼만 하다.

제3섹터주도모델의 이탈리아에서 사회적 기업은 조합체(Co-partnership), 합자회사(Limited Partnership), 주식회사(Stock Company), 유한회사(Limited Company), 협동조합, 합자주식회사(Limited Share Partnership), 공제조합(Mutual-aid Association) 등의 법적 형태를 취하고 있다<sup>19)</sup>. 물

17) Austrian Institute for SME Research, 2007d, "Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-UK."

18) SEL, Consortium Model for Child-care Social Enterprises, 2003.

19) Austrian Institute for SME Research, 2007b, "Study on Practices and Policies in the Social Enterprise Sector in Europe: Country Fiche-Italy."



론 사회적 협동조합은 법률 381/1991에 의해서 별도의 법률적인 인정을 받고 있는 대표적인 사회적 기업의 형태이다. 최근 2006년도에 법률 155/2006은 사회적 기업에 대한 좀 더 포괄적인 법적 인정을 규정하고 있는데, 이 법에서 사회적 기업은 공동이익과 비영리에 기초해서 사회적으로 유용한 재화와 서비스의 생산을 위한 기업적 활동을 수행하는 민간조직으로서 포괄적으로 이해된다<sup>20)</sup>. 이탈리아에서 사회적 기업은 대부분의 공적 사회서비스를 제공하는 주체이다. 이는 사회서비스에 대한 일차적인 책임을 가족에게 지우는 정책적 전통과 종교기관과 정부의 오랜 협력적 관계에 기초하고 있다. 하지만 1980년대 이후에 다양한 신사회운동 조직들과 새로운 자원봉사조직들에 의해서 사회적 연대협동조합들(Social Solidarity Co-operatives)이 운영되어왔다. 실제로 상당한 수의 사회적 기업들이 1980년대 이후에 설립된 조직들이었다. 지난 20여 년간의 사회적 협동조합의 경험은 각 지역마다 사회적 협동조합들의 연합조직들이 건설될 수 있도록 하였으며, 이는 정부로 하여금 사회적 기업과 사회서비스에 관한 정책결정과정을 공유하도록 영향을 미치고 있다. 한편 상당수의 사회적 협동조합이 노동자를 비롯해서 자원봉사자나 이용자들 혹은 지원조직들에 대한 의사결정구조의 참여를 보장하고 있는 복합이해관계자모형을 취하고 있는 것도 상당히 주목할만한 일이다. 사회서비스 영역에서 복합이해관계자모형을 취하고 있는 사회적 기업의 지도

자들과의 인터뷰를 통해서 확인할 수 있었던 것은 그러한 모델이 무척 성공적일 수 있으며, 사회적 기업의 장기적인 발전과 지속적인 유지를 위해서 매우 유용한 방식이라는 점이었다.

## 2) 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 기회와 도전

복지국가의 위기상황에 직면하고 있는 유럽 국가들의 사이에서, 사회서비스와 사회보장체제의 미래를 형성하는데 있어서 시민사회의 참여에 대한 깊은 관심이 모아지고 있다. 보편적 이익(General Interest)의 성격을 지닌 사회서비스의 발전을 위한 시민사회와의 협력의 필요성이 증대되고 있는 것이다. 특히 시민사회의 참여를 통해서 이용자와 제공자의 관점을 모두 포괄할 수 있는 사회서비스체제의 구축이 요구되고 있다고 볼 수 있다. 이를 반영하듯 유럽 각국에서 사회서비스 영역에서 사회적 기업의 필요성에 대한 일정한 인정과 합의가 이루어지고 있다. 특히 유럽연합 차원에서 유럽 사회기금(European Social Fund) 등과 같은 사회적 기업에 대한 재정지원 프로그램들은 각국의 사회적 기업들이 생성되고 발전하는데 중요한 토대가 되고 있다. 또한 사회적 기업에 대한 각종 지원조직의 설립은 이들의 활동이 좀더 효율적이고 지속가능하도록 하는데 기여하고 있다. 무엇보다도 사회서비스의 필요에 대한 지속적인 증대와 효율적인 사회서비스체제의 구축이라는 사

20) Fici, Antonio, 2006, "The New Italian Law on Social Enterprise," presented at the seminar 'Emerging models of social entrepreneurship: possible paths for social enterprise development in central east and south east europe.' OECD LEED and ISSAN.

회적 요구는 각국 정부로 하여금 사회적 기업의 가능성을 인정하도록 하고 있는 것이다.

사회적 기업은 민간영리기업이나 공공조직보다 좀더 효과적으로 사회서비스를 제공할 수 있는 우월한 내부의 인센티브 구조를 가지고 있다. 우선 사회적 목적에 우선하는 이윤분배 제한의 원리는 사회적 기업을 통해 제공되는 사회서비스가 그것의 공급자와 이용자 간에 야기되는 정보의 비대칭 문제로 인한 시장실패와 계약실패의 문제로부터 일정하게 벗어날 수 있도록 한다. 정보의 비대칭으로 인해 이윤을 누릴 수 있는 서비스 제공자의 이익을 이윤배분의 제한이라는 원칙을 가진 사회적 기업은 상당부분 차단할 수 있기 때문이다. 물론 이것이 효율적인 조직의 통제권을 실현하기 위한 민주적 운영원리보다 우월한 인센티브 구조라고 말할 수 없다. 지역사회의 필요에 기초한 명확한 사회적 목적은 서비스 제공자, 이용자 그리고 재정지원자 사이의 새로운 관계설정을 요구하며, 서로간의 경제적 보상을 넘어서 개방적이고 민주적인 통제권을 공유하게 된다<sup>21)</sup>. 이는 사회적 기업으로 하여금 지역사회의 사회서비스욕구에 밀접하게 대응하도록 함으로서 관료조직의 비효율을 극복할 수 있도록 한다.

하지만 현재의 복지혼합체계 속에서 형성되고 있는 사회서비스 체제는 불가피하게 그것의 민영화를 수반하게 되며, 이는 상당수의 사회적 기업에게 기회가 되기도 하지만 그것의 정치적·경제적 상황에 따라서 도전이 되기도 한다.

무엇보다도 민영화에 따른 시장경쟁의 심화는 사회적 기업으로 하여금 그것이 추구하는 사회적 목적과 경제적 목적의 균형을 유지하기 어렵게 하고 있다. 시장화를 통한 민영화는 정부의 재정지출 제약 속에서 취약계층의 구매력 상실과 급속한 민간영리조직들의 진입을 허용하게 되며, 이들과의 시장경쟁을 사회적 기업은 피할 수 없게 된다. 시장화의 영향 속에서 사회서비스의 양극화는 촉진될 수 있다. 특히 대인서비스라는 사회서비스의 특성상, 노동생산성의 향상을 통해서 이윤을 극대화할 수 있는 여지가 적다는 점은 자금여력이 충분한 민간영리조직들로 하여금 차별화된 서비스 시장을 형성하도록 할 것이며, 그렇지 못한 경우에 노동조건을 희생시키면서 초과이윤을 얻으려는 시장전략이 예상된다. 이런 사회서비스 시장경쟁 속에서 사회적 기업이 어떻게 생존할 수 있을 것인지 그리고 어떻게 민간영리기업으로의 퇴행을 회피할 수 있을 것인가 하는 중요한 도전에 직면하고 있는 것이다.

특히 계약문화의 확산은 가능한 구체적인 서비스의 내용과 통제 과정을 강제함으로써 사회적 기업의 자율적인 운영과 다양한 욕구에 기초한 서비스의 유연성을 훼손하게 될 것이다. 따라서 사회적 기업의 전문적 관리와 효과적인 경영에 대한 필요를 더욱 증폭시키게 될 것이다. 이는 사회적 목적을 실현하기 위한 내부의 인센티브 구조를 위태롭게 하는 것으로 작용할 수 있다. 또한 좀더 규모 있는 서비스 공급여력을

21) Bacchiaga, Alberto and Borzaga, Carlo, 2003, "The Economics of the Third Sector: Toward a More Comprehensive Approach." Helmut Anheier and Avner Ben-ner, by edited. The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches. Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 27~48.

가진 집단에게 우호적일 수밖에 없는 계약문화 속에서 소규모의 사회적 기업은 매력적인 서비스 공급자로 보이지 않을 것이다. 더욱이 지역 사회에서 정치적 영향력이 있는 서비스 제공자들과 정부와의 기회주의적 공모와 정실주의를 사회적 기업이 극복하기란 어려울지 모른다. 따라서 이러한 도전에 직면한 사회적 기업이 어떠한 전략을 가질 것인가 하는 고민은 그것이 지닌 다양한 이상적 가치를 주장하는 것보다 더욱 중요할 것이다.

### 3) 사회서비스체제와 사회적 기업의 발전과제

정경희 외(2006)의 연구<sup>22)</sup>는 향후 한국의 사회서비스 발전전략을 포괄적으로 다루고 있다는 점에서 향후 그것의 전망을 모색하는데 있어서 중요한 함의를 담고 있다. 그들은 우리나라의 사회서비스 발전을 위한 지향을 첫째, 공공과 민간이 공히 자원과 공급에 참여하는 이중혼합(dual) 체제의 구축, 둘째, 민간의 서비스 정책 결정과정의 참여, 셋째, 필요한 규제나 가이드의 제공과 더불어 공공성과 가치의 공유를 전제로 한 민간의 육성 등을 제시하고 있다. 그리고 기초적인 서비스 욕구 충족에 대한 시민권의 인정, 서비스의 질 보장원칙을 토대로 정부의 중장기 사회서비스계획의 수립, 사회서비스의 기초수준에 대한 기준설정, 서비스 품질보장을 위한 관리체계와 전문인력 양성 프로그램의 구축 등의 과제를 제기하고 있다.

하지만 이들의 방향이 현실화되기 위해서 무

엇보다 한국의 사회서비스 체제 구축을 위한 복지혼합의 비중을 어떻게 설정할 것인가 하는 정책적 방향이 제시되어야 한다. 이중혼합의 구조가 현실적인 정당성을 얻어갈 수 있을 것으로 보이나, 그 속에서 공공부문과 민간부문 그중에서도 비영리부문과 영리부문의 역할분담을 어느 수준에서 어떻게 설계할 것인지에 대한 복지정책의 방향이 구체적으로 설정되어야 한다. 또한 기존의 각종 관행이나 정실주의로 얼룩진 사회서비스 시장의 조건 속에서 다양한 민간서비스 공급자의 정책결정과정에 대한 참여와 이용자들의 시민권 인정을 어떻게 실질적으로 보장할 수 있을 것인가 하는 복지정치 구조의 문제가 제기된다. 마지막으로 사회서비스 제공을 위한 정부의 낮은 자금조달 수준 속에서, 공급자에 대한 규제와 서비스의 질에 대한 관리가 현실적인 규정력을 가질 수 있는가 하는 복지예산의 가용능력도 중요하게 고려되어야 한다.

이러한 문제들에 대한 종합적인 답을 찾는 것은 이 글의 범위를 넘어서는 영역이며, 여기서는 한국의 사회서비스 체제의 올바른 구축을 위해서 사회적 기업이 어떻게 이 같은 복지정책, 복지정치 그리고 복지예산의 차원에서 새로운 서비스 공급자로서 전망을 세워갈 수 있을지를 고찰해보도록 하겠다.

먼저 밝혀야 할 것은 사회적 기업의 활동과 관련지어 고려되고 있는 이 세 가지 차원들은 서로 밀접한 관련을 맺고 있어서 상호의존적이라는 점이다. 우선 복지정책의 차원에서 사회적 기업은 명확히 사회서비스의 공동생산자

22) 정경희 외 7, 2006, 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 한국보건사회연구원, 2006.

(co-producer)로 그 영역에 등장하게 된다. 앞에서 말했듯이 사회적 기업은 시민들로 하여금 사회서비스라는 용역을 제공하는 시장에서의 소비자나 혹은 정치를 위한 유권자의 소극적인 위치로부터 벗어나 사회서비스 제공에 있어서 적극적인 개입의 주체로 등장시키는 매개체라고 할 수 있다. 공공서비스의 제공에 있어서 공동생산(co-production) 혹은 시민참여는 1970년대와 1980년대 미국의 공공행정학 연구자들 사이에 중요한 관심의 대상이었다. 물론 그 이후로 산발적인 관심을 받아왔지만, 최근에 다시 새롭게 이루어지고 있는 그것에 대한 관심은 정부의 많은 중요한 활동영역에서 고객에 의한 시간과 노력의 기여 없이 서비스를 제공하는 것은 불가능하다는 것에 대한 인정이었다<sup>23)</sup>. 유럽의 사회적 기업이 사회서비스의 공동생산자로 인정을 받아가고 있는 것은 이들이 지역사회의 구체적인 사회서비스의 필요에 적절히 대응하고자 하기 때문이다. 따라서 사회적 기업은 지역사회의 사회서비스 욕구를 제대로 반영할 수 있는 사업내용과 시민참여의 경로를 조직해야만 한다. 하지만 공동생산이 좀 더 포괄적인 복지다원주의나 혹은 서비스공급을 위한 더 많은 시민의 참여정도로 제한된다면, 공동생산자로서 사회적 기업의 역할을 제대로 포착해낼 수 없을 것이다. 실제로 독일과 초기의 이탈리아의 경험은 한 사회의 특정한 거대 집단들과의 오랜 협력관계의 의존이 얼마나 공동생산의 의미를 훼손

시킬 수 있는지를 보여주는 중요한 사례이다. 어떻게 보면, 공동생산의 문제는 일반적으로 정치적 맥락에서 나타난다고 할 수 있다. 따라서 유럽의 조합주의 전통에서 나타나고 있듯이 복지정치가 실질적인 민주주의를 보장하지 못할 경우에 가질 수 있는 위험은, 사회적 기업을 통해서 새롭게 확장되는 복지정치에 대한 요구와 관련한 두 번째 영역으로 우리의 관심을 돌리게 하고 있다.

복지정치의 차원에서 사회적 기업은 기존의 노동자 혹은 소비자 조합원들의 배타적인 의사결정구조와 이윤분배의 원칙에서 벗어나 자신들의 활동과 관련된 지역사회의 다양한 이해관계자들의 참여를 조직하는 복합이해관계자 모델로서 그것과의 관련을 갖는다. 지역사회의 사회서비스와 관련한 이해관계자들은 서비스 제공 노동자, 관리자, 이용자, 관련시민단체, 지방정부 그리고 재정지원자 등을 포함할 것이다. 물론 제한적일 수 있지만, 사회적 기업에 대한 이들의 참여는 각종 운영위원회, 이사회, 네트워크 실무회의, 단체대표자 회의 등의 다양한 의사결정구조를 통해서 이루어진다. 물론 의사결정을 위한 기회비용의 증가와 사업의 전문성이나 자원동원 능력을 확보하고 있는 이해관계자들에 의한 주도성 등의 문제가 제기되고 있기는 하지만, 이들의 참여가 사회적 기업이 추구하는 사회적 목적에 기초하고 있기 때문에 그것을 위협하는 내부의 기회주의적 행동이나 무임승차의 문제를 상호감시하고 제어하는 기

23) Pestoff, Victor A.. 2007, "Co-Production of Welfare Services: Childcare in Eight European Countries." A Democratic Architecture for the Welfare State: Promoting Citizen Participation, the Third Sector and Co-Production.

능을 회복하게 된다<sup>24)</sup>. 실제로 이탈리아나 혹은 영국의 복합이해관계자모델 사회적 기업들의 성공적인 운영은 이것의 가능성을 뒷받침해주고 있다. 특히 이들이 사회적 기업에 대한 복합이해관계자들의 지속적인 참여와 헌신을 유지하도록 하기 위해 적용하고 있는 사회적 회계(social accounting)<sup>25)</sup>는 우리가 주목해서 봐야 할 점이다. 복합이해관계자모델을 통한 사회적 기업의 실질적 민주주의의 실천은 복지정책의 발전을 가져오게 될 것이며, 그것이 다양한 사회적 자원을 동원할 수 있는 주요한 토대가 되고 있다. 실제로 아무리 사회적 기업의 이상이 아름답다고 해도 이를 실천할 수 있는 자원이 부족하다면, 사회적 기업의 모습은 그저 TV에서 가끔 소개되는 미담정도에서 찾아볼 수 있게 될 것이다.

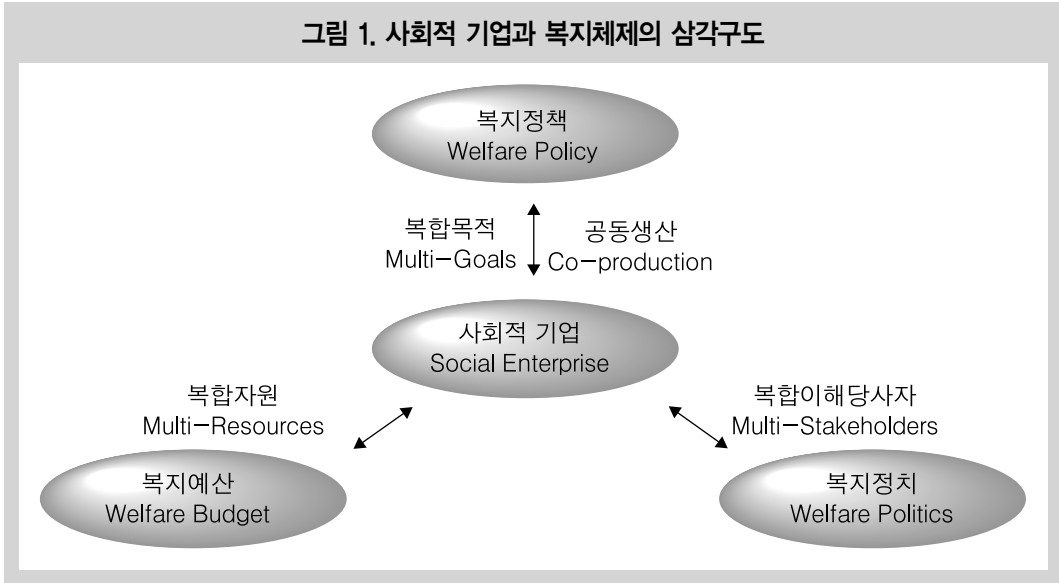
복지예산의 측면에서 사회적 기업은 다양한 자원의 혼합을 통해서 관련성을 맺고 있다. 일반적으로 사회적 기업은 공공자원, 시장자원, 자발적 기금 그리고 자원봉사노동 등의 복합적 자원에 의해서 운영된다. 시민사회로부터 사회적 기업이 얻을 수 있는 자원은 자발적 기금과 자원봉사노동 그리고 그것이 지닌 정당성에 대한 신뢰 정도이다. 물론 이것만으로도 사회적 기업이 가지는 경제적 효과는 충분히 드러날 수 있다. 하지만 실제로 사회적 필요를 충족하기 위한 사회적 자원은 거대한 사회적 연대기금이 라고 할 수 있는, 세금을 통해 확보된 공공예산

과 시장에서 필요한 재화와 용역을 구매하는 소비자들의 주머니를 통해서 주요하게 형성된다. 따라서 사회적 기업이 이 두 영역으로부터 어떠한 자원 확보 전략을 가질 것인가 그리고 사회적 기업을 통해 비효율적인 정부예산집행과 무정부주의적인 시장투자의 사회적 자원의 낭비를 어떻게 회피할 수 있을 것인가는 매우 중요한 문제이다. 첫 번째 질문과 관련하여 사회적 기업은 정부와 시장의 개입전략을 새롭게 요구 받고 있다. 실제로 개별 사회적 기업이 가질 수 있는 양자에 대한 영향력은 거의 없다고 봐야 한다. 물론 지역에서 지방정부와 정당한 협력관계가 아닌 정실관계에 있거나, 기업의 후원을 잔뜩 받은 사회적 기업은 상황이 다를 수 있지만 그것은 지속적인 사회적 기업의 전망을 모색하기 위해서 바람직하지 않다는 것을 우리는 경험을 통해서 익히 알고 있다. 유럽의 많은 사회적 기업들은 이를 위해서 스스로의 네트워크를 만들고 지역사회에서 각종 공동서비스조합으로 묶이면서 규모의 경제를 실현하고 있다. 따라서 사회적 기업은 개별적인 조직으로 시장과 정치의 장에 등장하는 것이 아니라, 시민사회의 복합적 이해의 대변과 실행 그리고 그것을 위한 네트워크라는 새로운 사회적 관계망으로 등장해야 한다. 두 번째 질문과 관련하여, 사회적 기업이 추구하는 복합이해관계자모델의 참여계획과정은 다양한 거래비용을 줄일 수 있는 계기를 마련해주고 있다. 우선 정보의 비대칭으로

24) 장원봉, 앞의 글.

25) 장원봉(「사회적 회계 매뉴얼」, 사회투자지원재단)에 의하면, 사회적 회계는 “조직의 사명과 목적에 대한 다양한 활동을 검토하고, 그것의 사회적, 환경적 그리고 경제적 효과를 측정하고 개선하기 위한, 내부 구성원과 이해관계자들에 의해 이루어지는 조직의 지속적인 조절과정”이다.

그림 1. 사회적 기업과 복지체제의 삼각구조



인한 계약실패의 위험을 상당히 줄일 수 있으며, 지역사회를 중심으로 하는 사회적 기업들 간의 공동서비스조합과 같은 협력적인 사업연계는 중복투자 혹은 중복수혜의 문제를 회피할 수 있게 한다.

## 5. 결론: 사회적 기업을 통한 다른 선택

우리는 앞에서 사회적 기업의 전망을 실질적인 사회서비스 욕구를 반영하는 공동생산자로서 복지정책의 고려대상이 되며, 다양한 이해관계자들의 참여에 기초한 복합이해관계자 모델을 통해서 실질적인 복지정치를 실현하고 그리고 복합적 자원을 동원할 수 있는 스스로의 전략을 가짐으로서 복지예산의 확충과 효율적 집행을 가능하게 하는 그림 속에서 모색

해보았다.

최근 한국사회에서도 정부 차원에서 사회적 서비스 공급의 일주체로 사회적 기업을 도입하고자 하는 시도들이 이루어지고 있다. 사회적 기업의 도입에 대한 정부의 필요는 민간자원의 활용을 통한 예산 절감과 사회서비스 공급 자원의 확보를 목적으로 할 것이다. 하지만 그것이 사회적 기업이 지닌 애초의 목적을 훼손하거나 그들의 자율성을 억제함으로써 그들의 효율성을 제한하게 된다면, 사회적 기업의 활용정책은 실패로 돌아갈 것이다. 다시 말해, 사회적 기업이 공공부문으로의 과도한 포섭이나 시장경쟁력을 위한 지나친 이윤추구로 인해 비효율과 비인간화라는 국가실패와 시장실패를 동시에 경험하게 된다면, 정부의 사회적 기업에 대한 전략도 실패한 것을 의미한다. 하지만 시민사회의 주도성이 발휘되어 사회적 기업의 효과성이 입증될 수 있다면 이는 정부의

사회적 기업에 대한 활용전략도 성공하는 것이 될 것이다. 따라서 사회적 기업에 대한 정부의 정책은 사회적 기업을 통한 시민사회의 주도성을 확보하고 장려하는 방식을 고려하는 속에서 이루어져야 할 것이다. 사회서비스의 확대를 위한 제도설계와 사회적 기업의 전략에 대한 고려는 동전의 양면처럼 상호 밀접한 관련을 가지게 될 것이다.

한국의 사회적 기업에 대한 실험이 과연 유럽의 경험을 통한 후발효과를 얻을 수 있을까? 그렇기에는 사회적 토대가 너무 열악한 것은 아닐까 하는 회의가 있다. 그럴수록 사회서비스 영

역에서의 필요에 대한 공유와 그것을 해결하는 방안에 대한 공동의 깊은 논의가 더욱 절실해진다. 그러한 공동의 모색은 지역에서부터, 지역 주민들의 고통으로부터 그것의 해결을 간접히 바라는 이해관계자들로부터 시작되어야 할 것이며, 사회적 기업이 이러한 지역사회의 집합적 대응을 위한 매개체로서 기능할 수 있을 때 비로소 그 가치를 인정받게 될 것이다. 이미 지역의 사회적 기업들은 지역사회에 필요한 사회서비스 영역을 개발하여 왔으며, 이 분야의 새로운 고용창출의 역량을 지역사회에서 키워가고 있음을 확인시켜주고 있다. **보건복지포럼**