

2015 사회적경제 해외연수 지원사업-선/견/지/명

연수 보고서

이탈리아 사회적 협동조합
카디아이(CADIAI)
연수 보고서



Live well forever.
Answers to every requirement of the host

차 례

제 1 부 연수 계획서

1. 연수 개요
2. 연수 기관 소개
3. 연수 프로그램과 일정표

제 2 부 연수 결과 보고서

1. 서론
2. 카디아이의 역사와 거버넌스, 정책
 - 1) 역사
 - 2) 거버넌스
 - 3) 정책
3. 카디아이의 사업 전략
 - 1) 카디아이의 사업 전략의 제도적 토대
 - 2) 카디아이의 사업 전략
4. 카디아이의 발전 전략 1: 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 통한 경쟁력 강화
 - 1) 교육 훈련
 - 2) 품질 관리
5. 카디아이의 발전 전략 2: 파트너십을 통한 사업의 다각화와 규모화
 - 1) 카라박 컨소시엄
 - 2) 알데바란 컨소시엄
 - 3) 인테레 컨소시엄
 - 4) 케도스 컨소시엄
 - 5) 게르사 프로젝트
 - 6) 코메테 네트워크
 - 7) 리베스 네트워크
6. 결론

제1부 연수 계획서

1. 연수 개요

■ 연수 명

사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 지속 가능한 성공 모델을 개발하기 위한 해외 성공 모델 연수

- 사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 성공 모델로 꼽히는 이탈리아 사회적 협동조합 카디아이를 방문해 그곳의 경험과 지식을 공유함으로써 한국 실정에 맞는 성공 모델을 개발하는 데 시사점을 얻는다.

■ 연수 기간

2015년 9월 13일부터 18일까지

■ 연수 대상자

이탈리아 볼로냐에 있는 사회적 협동조합 카디아이 (CADIAI)

■ 연수 참여자

한국의료복지사회적협동조합연합회

장남희 사업팀장

2. 연수 기관 소개

연수 기관	기관명	카디아이(CADIAI)	대표자명/직함	Franca Gugliemetti / 이사장
	설립년도	1974년	관련 분야	사회 돌봄 서비스와 산업안전보건 서비스 제공
	국적 및 도시	이탈리아 / 볼로냐	기관 주소	Via Boldrini 8, 40121 Bologna Italy
	전화번호	+39 051 7419001	팩스 번호	+39 051 7457288
	홈페이지	http://www.cadiai.it/	이메일	info@cadiai.it
	직원 수	1,471명(2014년)	조직 형태	사회적 협동조합
기관 선정 사유	정부와의 밀접한 협력을 바탕으로 믿을 수 있고 질 높은 사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 성공 모델			
기관 개요	CADIAI는 협동조합(Cooperative)과 재가 돌봄(Assistenza Domiciliare), 환자(Infermi), 노인(Anziani), 어린이(Infanzia)의 머리글자를 딴 것. 이탈리아에서 사회 취약 계층에 사회서비스를 제공하는 A형 사회적 협동조합으로, 1974년에 볼로냐에서 설립되었다. 일반 대중에게는 (대개는 공공기관과 협력해) 사회서비스와 의료서비스, 교육서비스를 제공하고, 기업에는 산업안전보건 서비스를 제공한다. 주로 볼로냐에서 활동하지만, 다른 지방의 협동조합과 파트너십을 통해 다양한 프로젝트를 추진한다. 이탈리아에서 가장 큰 협동조합연합회 가운데 하나인 레가코프에 소속되어 있고, 레가코프에 소속된 레가코프사회적협동조합연합회 회원이기도 하다.			
주요 사업	노인과 장애인에 사회 돌봄 서비스 제공 아동과 청소년에게 교육서비스 제공 기업에 산업안전보건서비스 제공			

3. 연수 프로그램과 일정표

첫째 날: 2015년 9월 14일 (월)

오전

협동조합 운동과 카디아이		
09:00~13:00	협동조합 개요와 법률 - 협동조합의 역사와 특징 - 복지혼합과 사회적 협동조합	Andrea Bernardoni 움브리아 주 레가코프 사회적 협동조합 책임자
	이탈리아 사회적 협동조합 - 사회적 협동조합의 역사 - 사회적 협동조합의 유형과 활동 - 이탈리아 사회적 협동조합 현황	Alberto Alberani 에밀리아로마냐 주 레가코프 사회적 협동조합 책임자

점심식사: 13:00~14:30

오후

14:30~16:30	카디아이 - 역사 - 거버넌스 - 정책 - 지역 사회 네트워크 - 볼로냐와 에밀리아로마냐 지방의 협동 체계	Franca Guglielmetti 카디아이 사회적 협동조합 이사장
17:00~18:30	요양원 Parco del Navile 견학	Fiorella Gabriele 카디아이 서비스 책임자



둘째 날: 2015 년 9 월 15 일 (화)

오전

공공 입찰과 프로젝트 파이낸싱		
09:00~13:00	협동조합 자료 보관소 소개 - 자료 보관소 설치 과정과 역할	
	공공 입찰과 인가 제도 - 공공 입찰 - 민관 파트너십 - 인가 제도	Alessandro Micich 카디아이 비즈니스 서비스 책임자

점심시간

오후

14:30~16:30	민간 고객과 프로젝트 파이낸싱 - 민간기관과의 계약을 통한 서비스 - 기업 복지	Alessandro Micich 카디아이 비즈니스 서비스 책임자
17:00~18:30	급식 협동조합 CAMST 견학 http://www.camst.it	Mattia Grillini 카디아이 홍보 책임자



셋째 날: 2015년 9월 16일 (수)

오전

파트너십		
09:00~13:00	유아원 Gaia 견학	Patrizia Costa 행정 책임자 Daria Quaglia 교육 책임자



점심시간

오후

14:30~16:30	파트너십 - 컨소시엄 - 비즈니스 네트워크 - 재단과 대학	Fatma Pizzirani 카디아이 상임이사
17:00~18:30	품질 관리 - 품질 인증 - 체계적 품질 관리	Marie Christine Melon 카디아이 장기요양서비스 책임자, 과학적 조정 책임자

넷째 날: 2015 년 9 월 17 일 (목)

오전

품질 관리와 기업의 사회적 책임		
09:00~13:00	교육 훈련 프로그램 - 훈련의 목적과 목표 - 훈련 과정의 설계 - 훈련 과정의 평가와 개선	Arianna Belfatto 카디아이 교육 훈련 프로그램 책임자
	품질 평가 - 에밀리아로마냐 주의 품질 평가 체계 - 내부 평가와 외부 평가-	Daria Quaglia 카디아이 교육 책임자

점심시간

오후

14:00~15:00	주간돌봄센터 견학	
15:00~18:00	기업의 사회적 책임과 사회적 자본 - CSR과 협동조합의 사명 - CSR의 지표	Giulia Casarini 카디아이 사회 활동과 커뮤니케이션 책임자
	기회 균등 정책	Lara Furieri 카디아이 대외 협력과 기회 균등 정책 책임자



제2부 연수 결과 보고서

1. 서 론

한국의료복지사회적협동조합연합회에서는 회원 조합의 재가장기요양센터의 운영과 관리를 책임지고 있는 관리자들과의 모임인 재가장기요양실무위원회를 만들어 센터 운영과 관련한 정보와 경험을 공유하고, 나아가 지금은 협동조합으로서는 유일하게 안산의료복지사회적협동조합에서 요양원을 운영하고 있지만 장차 다른 회원 조합에서도 요양원이나 요양병원 같은 시설요양서비스도 제공할 계획이 있기에 이를 위한 비전과 계획을 세워나가고 있다.

원래 의료생활소비자협동조합에서 출발해 의료복지사회적협동조합으로 전환한, 한국의료복지사회적협동조합연합회 산하 회원 조합들이 재가요양서비스나 시설요양서비스 같은 사회 돌봄 서비스를 제공하려는 것은 2004년부터 고용노동부의 사회적 일자리 사업을 통해 이 분야에서 오랫동안 경험을 쌓아 의료와 복지 서비스를 통합적으로 전달할 수 있는 인프라가 구축되어 있기 때문이기도 하지만, 사회 돌봄 서비스의 시장화로 대부분 여성인 돌봄 노동자의 처우와 서비스 질 하락, 온갖 불법과 탈법 같은 시장의 폐해가 나타나고 있는 상황에서 하루 빨리 시민의 참여와 민주적 거버넌스로 믿을 수 있고 질 높은 사회 돌봄 서비스를 제공하는 협동조합 모델의 개발이 시급하다고 생각하기 때문이다.

따라서 이번 연수도 그러한 계획과 문제의식에서 계획되었고, 이에 따라 이번 연수에서는 재가요양뿐만 아니라 시설요양 부문에서도 사회 돌봄 서비스를 공급하는 사회적 협동조합의 성공적 모델로 손꼽히는 이탈리아 사회적 협동조합 카디아이를 방문해 한국에서 그런 성공적 모델을 개발하는 데 필요한 정보와 경험을 공유하려고 했다.

2015년 9월 14일부터 17일까지 4일 동안 이루어진 연수에서는 이탈리아 사회적 협동조합의 역사와 현황을 필두로 카디아이의 역사와 거버넌스, 정책에서부터 카디아이의 품질 관리 체계와 인증 제도, 협동조합 간 협동을 통한 다양한 프로젝트, 기업의 사회적 책임과 사회 보고서까지 다양한 주제가 다루어졌다. 그러나 여기서는 카디아이에 대한 전반적 소개와 함께 카디아이가 사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합으로서 성공하는 데 발판이 된 정책과 전략을 중심으로 연수 내용을 정리하고, 이를 토대로 한국에서 사회 돌봄 서비스를 제공하는 사회적 협동조합의 성공 모델을 세우는 데 어떤 시사점을 얻을 수 있는지 제시한다.

2. 카디아이의 역사와 거버넌스, 정책

1) 역사

1974년 9월 30일에 볼로냐에 있는 가정에서 개인적으로 돌봄 노동을 하던 여성 27명이 주도해 설립했다. 당시 노동자로 인정받지 못해 정식 노동계약을 체결하지 못하고 저임금에 시달리던 이들은 스스로 협동조합을 만들어 급여와 노동 조건을 개선하고 고객에게 전문적인 서비스를 제공하기로 했다.

카디아이의 미션

“조합원에게는 고용 안정을 보장하고, 직원에게는 가장 좋은 사회적 경제적 직업적 조건과 질 높은 교육 프로그램을 보장하고, 조합원의 참여와 책임 있는 기업가 정신을 토대로 협력하고, 고객화 서비스 프로젝트와 끊임없는 서비스 질 개선으로 이용자의 욕구를 최대한 만족시키는 결과를 제공한다.”

처음에는 재가 돌봄이 주요 활동이었으나, 곧 다른 프로젝트도 개발되어 노인 요양 시설도 운영하고, 지역에서 장애 어린이도 교육하고, 병원에 있는 환자도 돌보게 되었다. 이 과정에서 공공기관과의 관계가 중요한 역할을 해, 처음부터 공동 설계(co-design) 모델을 통해 1970년대 하반기에 이탈리아에서 승인된 주요 개혁 프로젝트(정신병원과 장애 어린이 시설을 폐쇄하고, 정신장애가 있는 사람들도 일반 아파트에서 공동 생활을 하고 장애 어린이도 일반 학교에서 교육을 받을 수 있도록 한 조치)에 따라 혁신적 서비스를 개발했다.

그러나 1980년대 하반기부터 공공기관이 민간 부문과 한층 체계적인 관계 형태를 추구하면서 점차 공공 입찰 같은 공개적 절차를 통해 서비스 제공과 운영을 위탁하기 시작했다. 카디아이는 공공 입찰을 통해 서비스 제공과 운영에 참여하면서 한편으로는 사업을 확장할 수 있었지만 다른 한편으로는 사업이 불안정해졌다. 입찰은 3년이나 5년마다 반복해야 해서 매번 서비스 제공과 운영 기회를 잃을 위험이 커, 일자리를 잃을 위험도 큰 탓이다. 이런 이유로 카디아이는 합작회사(joint company)나 장기 운영권 위탁(long-term concession) 같은 새로운 형태의 파트너십을 공공기관에 적극 제안하고, 동시에 민간 고객과도 직접 관계를 맺는 데 계속 관심을 기울였다.

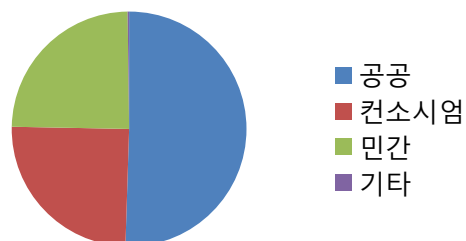
현재는 노인을 위한 사회 돌봄 서비스(재가 돌봄, 가정 간호, 주간 보호)와 어린이를 위한 교육 서비스(어린이집, 놀이터, 특수 아동을 위한 교육), 문제 청소년을 위한 교육 서비스(주간 돌봄 센터, 주간 병원, 교육 집단과 지역 프로젝트), 장애나 정신사회적 문제가 있는 성인을 위한 사회 재활 서비스(시설 서비스, 주간 돌봄 센터, 워크샵, 재가 돌봄 서비스), 산업 안전 보건 서비스(기업의 직원 건강 보호와 안전한 작업장 보장)를 제공하고 있다. 덧붙이면, 카디아이(CADIAI)라는 명칭

은 협동조합(Cooperative)과 재가 돌봄(Assistenza Domiciliare), 환자(Infermi), 노인(Anziani), 어린이(Infanzia)의 머릿글자를 딴 것이다.

현재 활동 영역	주요 활동
노인을 위한 사회 돌봄 서비스	재가 돌봄, 가정 간호, 주간 보호
어린이를 위한 교육 서비스	어린이집, 놀이터, 특수 어린이를 위한 교육
문제 청소년을 위한 교육 서비스	주간 돌봄 센터, 주간 병원, 교육 집단과 지역 프로젝트
신체 장애나 정신-사회적 문제가 있는 성인의 사회 재활 서비스	주거 서비스, 주간 돌봄 센터, 워크숍, 재가 돌봄 서비스
산업 안전 보건 서비스(예방과 보호)	기업의 직원 건강 보호, 작업장 안전 보장

2014년 현재 직원은 1,471명이고, 이 가운데 33%가 OSS(social healthcare operator; 요양보호사)이고, 조합원 비율은 63%이다. 이용자 수는 11,248명, 산업 안전 보건 서비스 프로그램에 따라 건강 관리를 받는 기업의 직원 수는 19,132명이다. 총매출액은 42,313,230유로(약 570억)이고, 총매출액 가운데 50.5%는 공공기관(지방정부, local health unit)에서, 24.8%는 카디아이에 참여한 다른 기업에서, 24.5%는 민간 고객(기업과 개인)에서, 0.2%는 기타 활동에서 나온다.

매출액 분포	전체 100%
공공기관	50.5 %
컨소시엄	24.8 %
민간 고객	24.5 %
기타	0.2 %



카디아이의 역사에서 특기할 만한 사실은 처음부터 여성이 대다수인 협동조합으로 설립되고 발전했다는 것이다. 직원 가운데 여성이 언제나 80% 이상이었고, 경영관리직에서도 40년 동안 대표가 다섯 번 바뀌었는데, 대표가 모두 여성이었다.

카디아이의 간추린 역사	
연도	주요 활동
1975	9월 30일 창립, 주로 재가 돌봄 서비스 제공
1977~78	이탈리아와 리비아가 리비아 환자(대부분 아동)를 볼로냐에 있는 병원에서 돌보기로 협약하면서, 카디아이와 이탈리아 주재 리비아 대사관이 병원과 요양원에서 리비아

	시민을 돌봐주기로 협약 체결; 이를 통해 괄목할 만한 성장 달성
1979	지방정부와 첫 계약 체결: 지방정부와 노인과 장애인에 대한 재가 돌봄 서비스를 제공하기로 계약 체결, 이를 통해 지역에 있는 시설에서 장애인 돌보기 시작 (지방정부로서도 협동조합이나 민간 기업과 협약을 맺은 최초 사례)
1980년대	사업 영역을 확장해 요양원에 직원 파견, 장애인 주간 돌봄 센터 운영, 볼로냐 정신병원에서 돌봄을 받지 못하게 된 환자들을 위한 프로젝트 시작
1986	약물 중독자 재활 프로그램 개시
1989	산업 안전 보건 서비스 프로그램 개시
1995	사회적 협동조합 자격 취득

2) 거버넌스

① 조합원

앞서 보았듯이, 카디아이는 전체 직원 가운데 약 63%가 조합원이다. 협동조합 가입은 자유롭게 선택할 수 있으며, 협동조합의 조합원이 된다는 것은 협동조합에 한층 적극적으로 참여하는 길로서, a) 출자를 통해 협동조합의 공동 소유자가 되고, b) 경영에 대한 발언권을 획득하며 (총회와 이사회 참여), c) 기관지 Scoop의 편집진으로도 활동해 정보 유통과 내부 토론에 기여하게 된다.

조합원이 되려면 먼저 이사회에 가입 신청서를 제출하고, 1,800유로(약 235만원)를 출자해야 한다. 출자금은 일시 납부와 분할 납부가 가능하나, 최초 출자금은 출자금의 3퍼센트(54유로) 이상이어야 하고, 나머지는 이후 월급에서 3%씩 공제해 충당한다. 탈퇴하면 그 시점에서 인플레이션을 고려해 재평가된 출자금을 돌려받을 수 있다. 조합원이 되려면 또한 250시간의 수습 훈련을 받아야 하고, 최소 3개월 이상 고용되어야 조합원 가입 신청을 할 수 있다.

조합원이 되면 협동조합에 한층 적극적으로 참여하는 만큼 혜택도 있다. a) 이윤 배당: 먼저 결산을 통해 잉여가 발생하면 총회의 의결을 거쳐 이윤 배당을 받을 수 있다. 이윤 배당은 출자금 배당과 노동 배당으로 나누어지는데, 전자는 법에서 허용하는 최대치로 출자금을 재평가해 가능한 한 최대 비율로 출자금에 대해 이자를 지불하는 것이고, 후자는 1년 동안 일한 시간에 시급을 곱해서 계산해 급여의 일부를 배당받게 된다. b) 조합원 대부: 3개월 이상 조합원은 사회적 대부 (social lending) 계좌를 개설해 급여에서 월 최대 500유로까지 저축할 수 있다. 협동조합이 외부가 아닌 내부에서 조합원들로부터 자금을 조달하는 방법의 하나로, 조합원은 이를 통해 시중 이자율로 이자를 받을 수 있다. c) 일과 관계없이 크게 아프거나 부상을 당했을 경우에도 조합원은 최대 180일 동안 급여의 30%를 받을 수 있다(산재의 경우 법에 따라 따로 보상을 받음). d) 조합원은 카디아이에서 제공하는 서비스나 운영하는 시설을 이용할 경우 일정한 비율로 혜택을 받을

수 있고, 협약업체도 유리한 조건에서 이용할 수 있다. e) 카다이는 처우에서 조합원과 비조합원 사이에 차이가 없으나, 일자리를 줄여야 할 경우 같은 조건이면 조합원을 우대한다.

카다이의 조합원 자격과 혜택	
조합원 자격	3개월 이상 고용된 자로서, 이사회에서 조합원 가입 신청 후 출자금 1,800유로 납부 (일시 납부와 분할 납부 가능)
조합원 혜택	- 이윤 배당: 출자금 배당과 노동 배당 - 사회적 대부 (social lending): 매월 최대 500유로 저축에 대해 이자 지급 - 산재 외 질병과 부상: 최대 180일 동안 급여의 30% 지급 - 협동조합에서 제공하는 서비스에 대한 할인과 유리한 조건에서 협약업체 이용 - 일자리를 줄여야 할 경우 같은 조건이면 조합원 우대

② 조합원 참여와 선거 규칙

조합원이 되면 총회에서 의결권을 행사할 수 있다. 총회에서는 이사진과 법정 회계 감사를 선출하고, 감사기관을 선택한다. 정기 총회는 적어도 1년에 한 번 열려, a) 예산을 승인하고, b) 경영진을 임명하고, c) 규칙을 승인한다. 임시 총회는 정관 개정과 임명, 청산인의 대체와 권한, 기타 법에 의해 심의하도록 되어 있는 안건들을 심의한다. 총회의 의결은 조합원이면 누구나 등록할 수 있는 선거인 명부(open list)를 작성하고 이에 따라 총회에 참석한 조합원 과반수의 찬성으로 이루어진다.

이사회는 각 지역/부문에 거기서 일하는 조합원 수에 비례해 의석 수를 배정해 (돌봄 부문은 7석, 교육 부문은 4석, 본부 1석, 산업안전보건 부문 1석), 13명의 이사들로 구성된다. 그 가운데 9명은 여성, 4명은 남성이며, 5명은 35세 이하, 5명은 새로 선출한다. 이러한 선거 규칙은 협동조합의 세대 교체를 보장하고, 조합원들이 협동조합의 거버넌스에 참여할 수 있도록 보장한다.

③ 경영진과 이사회 분리

카다이는 오래 전부터 경영진과 이사회를 분리하는 거버넌스 체제를 구축했다. 따라서 협동조합의 전략적 방향을 책임지는 사람들(경영진)은 이사장을 제외하고는 이사회 구성원이 될 수 없다. 이사회는 조합원들이 총회에서 선출하고, 이사회에서 이사장과 부이사장을 선출한다. 이사회는 협동조합의 전략적 방향을 책임지는 경영진도 임명한다. 경영진과 이사회(the political government)를 분리하면, 협동조합이 사업적으로 성장할 필요성과 상호성을 추구할 필요성의 변증법적 관계가 보장된다.

카디아이 조직도



3) 정책

① 기업의 자율성을 보호하는 발전 전략: 카디아이는 오래 전부터 기업의 자율성을 보호하기 위한 발전 전략에 따라, a) 공공 고객뿐만 아니라 민간 고객도 찾고, b) 서비스를 차별화하고, c) 복합 서비스(complex services)를 선택하고, 투자에 쓸 수 있는 유보금을 늘렸다.

② 직원의 교육 훈련: 직원의 교육과 훈련은 또 하나의 중요한 전략적 선택으로서, 창립 때부터 조합원의 직업 훈련에 많은 자원을 투자했다. 이러한 정책은 오늘날에도 중요해, 2014년에는 27,322시간의 유급 교육 훈련이 이루어져, 1년에 직원 1인 당 평균 20.7시간 교육 훈련을 받았다.

③ 협동조합 간 협동: 2000년부터 체계적으로 실천하고 있는 또 하나의 중요한 정치적 선택으로, 이는 많은 기업과의 컨소시엄을 낳아 카다아이가 기업으로서 발전하는 데 강력한 원동력이 되었다 (예: KARABAK, ribes, KEDOS, COMETE, GE.RSA, ALDEBARAN, IN.rete)

④ 지역사회와의 유대: 언제나 전략적으로 중요한 협동조합의 원칙으로서, 결사체 같은 다른 조직들과 함께 문화적 사회적 공동 프로젝트에 참여하고, 또한 이런 프로젝트들을 지지하고 지원하며, 이를 통해 사회적 자본을 창출해 사회의 결속을 도모한다. 카다아이는 또한 연대 문화를 촉진하고, 이를 위해 정기적으로 누구나 참석할 수 있는 많은 문화 행사를 열어, 시민들이 지속적으로 사회 문제에 관심을 갖도록 유도한다.

⑤ 연대와 협력: 카다아이는 설립 때부터 레가코프(Legacoop)에 소속되었고, 발전하면서 늘 레가코프의 강력한 지지와 지원을 받았다. 2005년부터는 레가코프 안에 사회적 협동조합 부문 (Legacoopsociali)이 생겨, 여기에도 소속되었다. 레가코프는 지역 단위로 조직되어, 카다아이는 에밀리아로마냐 레가코프에도 소속되어 있고, 볼로냐 레가코프에도 소속되어 있다. 이런 레가코프 체제에서 카다아이는 볼로냐 레가코프와 에밀리아로마냐 레가코프의 이사회에 참여하고, 전국 레가코프와 레가코프소시알리 이사회에도 참여한다.

협동조합연합회 레가코프의 주요 기능

- a) 회원 협동조합을 대표하고 보호
- b) 기술과 법률, 규제, 경제, 금융, 결사체와 관련한 최신 정보 제공
- c) 협동조합의 경영 프로세스와 전략 개발 과정 지원
- d) 회원 협동조합들이 상호성이라는 협동조합 원칙에 충실하도록 지도
- e) 공공기관과 정책입안자, 다른 경제 단체에 대해 협동조합의 이해 대변
- f) 협동조합이 노동조합과의 관계가 원활하도록 지원
- g) 회원 협동조합에 법률 해석과 금융 자문 세금 자문 같은 행정 자문 서비스 제공.
- h) 소규모 협동조합에 급여 처리, 경영진 통제, 일반 회계 같은 일상활동과 관련한 서비스 제공,
- i) 협동조합 간 협동 촉진, 공동 프로젝트 제안, 개별 협동조합에서 독자 추진하는 일도 지원
- j) 혁신적인 프로젝트와 새로운 협동조합의 설립 지원

3. 카디아이의 사업 전략

1) 카디아이 사업 전략의 제도적 토대

① 사회적 협동조합

1974년에 노동자협동조합으로 설립된 카디아이는 1995년에 사회적 협동조합 자격을 취득했다. 사회적 협동조합은 협동조합의 새로운 혁신으로서, 1991년에 이탈리아에서 처음 법적 승인을 받았다. 이탈리아에도 1974년 이전에는 사회적 협동조합이 존재하지 않았다. 정부와 정당이 공공기관에서 자체 인력을 이용해 사회서비스를 제공했기 때문이다. 그러나 1974년부터 1991년까지 사회 연대 협동조합 같은 제3섹터 결사체가 설립되어, 공공기관과의 협약을 통해 개인 돌봄 같은 사회서비스를 제공하기 시작했다. 복지혼합으로 불리는 이러한 현상은 정치적, 사회적, 인구통계학적 변화(고령화, 여성의 사회 진출, 경기 침체와 실업 증가, 정부의 재정 압박)로 새롭게 나타난 욕구를 더 잘 충족시킬 수 있게 되었고, 1991년에 381법에 의해 법적으로 승인을 받았다.

이 법의 제1조에 따르면 사회적 협동조합은 “지역사회의 일반 이익을 추구해, a) 사회서비스와 의료서비스, 교육서비스의 제공하고, b) 농업과 공업, 상업, 서비스업 같은 다양한 활동을 통해 사회적 취약계층에 일자리를 제공함으로써 시민들이 더욱 인간다운 삶을 살고 사회에 통합될 수 있도록 한다.”라고 한다. 이에 따라 사회적 협동조합은 시민에게 의료서비스와 사회서비스, 교육서비스를 제공하는 A형과 사회적 취약계층에 일자리를 제공하는 B형 두 가지가 있다.

카디아이와 같은 A형 사회적 협동조합은 주로 노인과 장애인, 어린이, 정신 건강에 문제가 있거나 자립할 수 없는 사람들에게 거주 시설이나 준 거주 시설, 가정, 또는 “길에서” 사회서비스와 의료서비스, 교육서비스를 제공한다. 이탈리아에서 이러한 A형 사회적 협동조합이 발전할 수 있었던 것은 사회적 협동조합이 정부에서 직접 제공하는 것보다 훨씬 질 좋은 서비스를 훨씬 낮은 가격에 제공할 수 있었기 때문이다. A형 사회적 협동조합은 1970년대 중반부터 새로운 사회적 요구에 대응해 끊임없이 혁신과 새로운 서비스를 제안하고 공급해왔다.

헌법에서 협동조합의 사회적 기능을 인정하고 협동조합을 적극 지원하는 이탈리아에서는 사회적 협동조합에 세제 혜택도 준다. 모든 기업은 수익의 35~40%를 세금으로 내야 하지만, 사회적 협동조합은 이것이 면제된다. 최저임금제도의 적용도 받지 않는다. A형 사회적 협동조합은 23%에 이르는 부가가치세도 0~4%까지 선택해서 낼 수 있다. 그러나 이는 무엇보다도 사회적 협동조합의 수익성이 낮은 탓이고(카디아이의 경우 1~2%), 그래서 일반 영리기업이 사회서비스 부문에 잘 참여하지 않아 한국과 달리 영리기업과 치열하게 경쟁할 필요가 없지만, 이런 혜택 때문에 가짜 사회적 협동조합이 생기는 것도 문제다.

② 보편적 의료서비스와 선별적 사회서비스

이탈리아는 헌법에서 건강을 시민이 당연히 누려야 할 권리로 보장해, 일찍부터 의료서비스가 보편적 서비스로 자리 잡았다. 그러나 1970년대 중반까지는 의료서비스가 의료보험체제로 제공되다가, 1978년에 SSN(Servizio Sanitario Nazionale; 국민건강서비스로, 영국의 NHS에 해당)이 설립되어 세금으로 재정을 충당하고 모든 국민이 의료서비스를 받을 수 있는 체제로 바뀌었다. 보편적 의료보험체제에서도 약 7%에 이르는 시민이 보험 혜택을 받지 못하고, 보험 혜택에서 공정성 문제가 제기되었을 뿐만 아니라 보험 재정이 거의 파산에 이를 정도로 건전성 또한 악화되어, 정부가 의료보장 개혁을 한 결과였다. 그래서 현재 이탈리아에서는 모든 시민과 거주민이 주치의에게 일차의료서비스를 받고, 주치의의 결정에 따라 입원이 필요한 경우 이차 의료기관에서 치료를 받을 수 있다. 일차의료서비스에서는 자기 부담금이 있지만, 이차 의료기관에서 입원 치료를 받을 경우는 완전 무료다.

이처럼 의료서비스는 보편적 서비스이지만, 사회서비스는 선별적 서비스다. 장애가 있거나 소득 수준이 낮거나 가정에 문제가 있는 등 신체적 정신적 사회적으로 문제가 있는 사회적 취약계층만 공공에서 제공하는 사회서비스를 받을 수 있다. 게다가 보장받는 사회서비스의 종류와 질, 양 모두 지역에 따라 다르다. 그리고 경기 침체와 정부의 재정 압박으로 공공에서 제공하는 사회서비스의 양이 점차 감소할 것으로 예측되고 있다. 따라서 공공과의 계약을 통해 바로 이런 사회적 취약계층에 사회서비스를 제공하는 A형 사회적 협동조합은 공공에서 복지에 대한 투자를 줄일 경우 장차 생존 문제에 부딪힐 수 있다. 참고로 이탈리아에서는 A형과 B형을 통틀어 사회적 협동조합 가운데 지방정부나 공공기관과의 협약을 통해 일하는 곳이 77%에 이르고, 사회적 협동조합의 소득 가운데 지방정부나 공공기관과의 협약을 통해 얻는 소득이 89%에 이른다. 이는 사회적 협동조합에 대한 정부의 지원에 힘입은 것이기에 사회적 협동조합의 발전에 큰 기여를 했지만, 한편으로 정부에 대한 지나친 의존은 사회적 협동조합의 약점으로도 꼽힌다.

2) 카디아이의 사업 전략

카디아이의 발전 과정은 사회적 협동조합의 발전 과정과 맥을 같이 한다. 카디아이는 설립되었을 때부터 사회서비스의 하나인 재가 돌봄 서비스를 제공했고, 물론 처음에는 정부의 지원 없이 독자적으로 민간에 서비스를 제공했지만, 사회서비스의 민영화가 이루어지면서 공공과의 계약을 통해 사회적 취약 계층에 사회서비스를 제공하면서 안정된 일자리와 성장 동력을 얻었고, 지금도 전체 매출액의 50.5%가 공공에서 나온다. 컨소시엄을 통한 매출까지 합하면 거의 80%가 공공에서 나온다고 할 수 있다. 그러나 예측된 대로, 정부의 복지에 대한 투자가 줄어들면 정부에 지나치게 의존할 경우 장래 생존 문제에 부딪힐 수 있다. 그리고 국가 복지가 줄어들면서 기업 복지

에 대한 관심이 커지고, 공공에서 제공하는 사회서비스가 사회적 취약계층에게만 제공되어(잠재 수요의 약 7%) 일반 시민의 사회서비스에 대한 수요도 증대해, 카디아이는 여전히 큰 비중을 차지하는 공공 고객뿐만 아니라 민간 고객에도 동시에 관심을 기울이는 사업 전략을 추진한다.

① 공공 고객을 위한 사업 전략

앞서 살펴보았듯이 1980년대 중반부터 공공이 민간 부문과 한층 체계화된 관계 형태를 추구하면서 점차 공공 입찰 같은 공개적 절차를 통해 사회서비스의 제공과 운영을 위탁하기 시작했다. 공공 입찰에는 법에 따라 개인사업자나 영리법인, 협동조합 같은 개별 사업체와 컨소시엄, 합작투자, 네트워크가 참여할 수 있어, 카디아이는 개별 사업체로도 참여하지만 서비스의 종류와 규모에 따라 나머지 세 가지 형태로도 참여한다. 공공 입찰에 참여하려면 경제적 능력과 재무 역량(경제적으로 얼마나 탄탄하고 재무적으로 얼마나 건전한지를 보여주는 서류 제출)과 기술 역량(입찰 공고문에 명기된 서비스와 비슷한 서비스를 제공할 수 있는 역량이 있는지를 확인해주는 서류 제출)을 보여주어야 한다. 따라서 카디아이는 독자적으로 서비스를 제공할 수 없을 경우 서비스의 종류와 규모에 따라 다른 조직(대부분 사회적 협동조합)과 컨소시엄이나 네트워크를 구성해 참여하기도 하고 합작 투자 형태를 취하기도 한다. 이는 사업 영역을 확대하고, 새로운 기술과 역량을 개발하고, 수익성을 높이는 효과도 있다. 공공 입찰에서는 계약업체를 선정할 때 기술적 측면(품질)과 경제적 측면(서비스 제공 가격)을 평가하는데, 이탈리아에서는 법적으로 평가에서 기술적 측면의 비중이 60% 이상이어야 해(평균 70%), 카디아이는 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 통해 특히 서비스 질 개선에 많은 관심을 기울인다.

공공 입찰을 통한 계약은 Convention과 Concession 두 가지 형태로 이루어지는데, 전자는 시민이 아니라 공공기관에 요청한 서비스를 제공하고 수행한 활동에 대해 공공기관에서 보수를 받는 형태이고, 후자는 공공기관에서 서비스와 관련된 운영권 전체를 위임받아 시민에게 서비스를 직접 제공하고 서비스 이용자에게 대가를 받는 형태다. 카디아이는 전자보다 후자를 선호하는데, 이는 전자는 계약한 서비스를 제공하고 보수를 받으면 되어 운영에 따른 위험 부담이 없지만 수익성이 낮고, 후자는 운영에 따른 위험 부담은 있지만 운영을 잘하면 수익성이 높아지기 때문이다. 카디아이가 서비스의 차별화와 복합 서비스(complex services) 제공에 관심을 기울이는 이유다.

공공 입찰을 통한 계약은 3년이나 5년마다 새로 해야 하는 탓에 사업의 안정성이 떨어져, 카디아이는 합작 회사나 장기 운영권 위탁 같은 새로운 형태의 파트너십도 추구한다. 카라박 프로젝트가 대표적 사례다. 정부에서 유아원 부지를 제공하고, 협동조합 컨소시엄에서 유아원 건설과 운영을 책임지고, 정부에서 서비스 비용을 책임지는 형태다. 카디아이는 현재 이 프로젝트를 통해 유아원 5개를 25~30년간 운영할 수 있게 되어, 안정된 일자리와 수입을 보장받게 되었다.

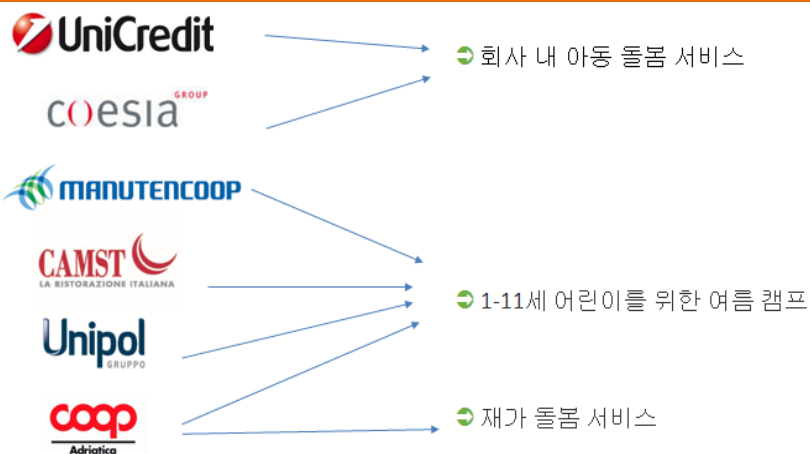
② 민간 고객을 위한 사업 전략

카디아이는 국가 복지 감소에 대비해 공공 고객뿐만 아니라 민간 고객에도 관심을 기울이지만, 이는 기업의 자율성을 보호하기 위한 발전 전략이기도 하며, 여기서 민간 고객이란 기업과 시민을 모두 아우른다.

앞서 살펴본 대로 이탈리아에서는 사회서비스가 보편적 서비스가 아니라 선별적 서비스라 공공에서 제공되는 서비스로는 아주 제한된 수요만 충족된다(잠재 수요의 7.44%). 그 결과 나머지 92.6%는 민간에서 해결해야 하는데, 민간에서 제공되는 서비스는 서비스 비용이 높을 뿐만 아니라 서비스의 질도 보장되지 않아 많은 사회적 약자들이 고립과 영양부족, 학대, 사기 같은 큰 위험이 노출되어 있다. 그리고 이렇게 보편적 시스템을 우회해 민간에서 서비스를 제공하는 시스템에서는 돌봄의 불평등이 심화될 뿐만 아니라, 그 잠재 수요를 이런 불평등의 심화나 보편적 시스템의 우회에 무관심한 회색 지대(가짜 사회적 협동조합, 영리만 추구하고 규제를 받지 않은 일반 영리기업, 노동자 착취 등)가 차지하고 있다. 그래서 카디아이에서는 이러한 잠재 수요에 관심을 기울이고, 특히 코메테(ComeTe) 네트워크를 통해 이에 대응하고 있다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이것은 여러 지역에서 활동하는 사회적 협동조합 10개가 네트워크를 형성해 돌봄이 필요한 이용자에게 기초적인 돌봄에서 시설 요양까지 다양한 서비스를 적절한 가격에 제공하는 프로젝트다.

카디아이는 기업 복지도 관심을 기울인다. 기업 복지란 경제적으로나 사회적으로 기업에 고용된 사람들의 개인과 가족의 복지를 향상시키기 위해 설계된 포괄적 서비스다. 기업 복지 서비스에 대한 직원들의 요구도 높아지고, 직원들이 이용할 수 있는 기업 복지 시스템을 향상시키려는 기업도 늘면서 기업 복지를 제공하기 시작했다. 기업 복지 분야에서 카디아이는 지역에 있는 많은 기업과 협약과 계약을 맺어 회사 내에서 아이들을 돌보는 시설과 여름방학 때 아이들을 돌보는 여름 캠프도 운영하고, 재가 돌봄 서비스도 제공하고, 아이들이나 노인에게 제공되는 서비스에 대한 할인 혜택도 제공한다.

현재 가동 중인 협약과 계약



위에서 볼 수 있듯이, 카디아이는 공공 고객과 민간 고객의 수요를 충족시키기 위한 다양한 프로젝트를 추진하면서 무엇보다도 서비스의 질 향상과 차별화, 파트너십을 통한 다양한 서비스 제공에 주력한다. 따라서 아래서는 카디아이의 성장과 발전에 기여한 대표적 전략으로 a) 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 통한 서비스 질 향상과 경쟁력 강화와 b) 파트너십을 통한 사업의 다각화와 규모화를 들고, 두 가지 발전 전략을 살펴보기로 한다.

4. 카디아이의 발전 전략 1: 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 통한 서비스 질 향상과 경쟁력 강화

1) 교육 훈련

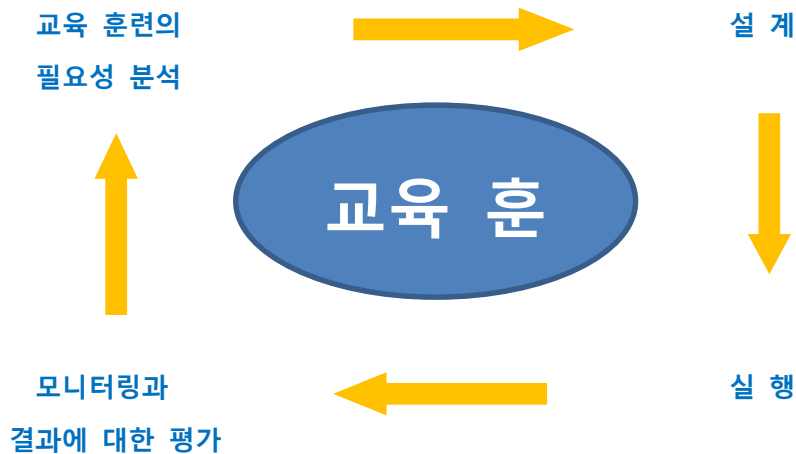
직원의 교육과 훈련은 카디아이의 중요한 전략적 선택으로서, 카디아이는 창립 때부터 직원의 교육과 훈련에 많은 자원을 투자했다. 카디아이는 교육과 훈련을 통해 직원들이 이미 습득한 기술을 발전, 향상시켰으며, 이는 a) 기업의 전략적 목표와 b) 조직과 기술의 혁신, c) 환경 변화에 따른 일자리 변화(새로운 기술의 습득)와 밀접한 관련이 있다.

카디아이는 훈련된 직원을 통해 조직의 경쟁 우위를 꾀했다. 교육 훈련에 투자하면, 직원들이 기술과 전문성이 향상되어 질 높은 업무를 수행하고, 일에 대한 흥미와 동기 부여가 이루어지며, 협동조합에서 일어나는 활동에 관심을 갖고 참여하고, 생산성과 서비스 질이 향상된다고 보기 때문이다.



① 교육 훈련 과정

교육 훈련 과정은 4단계로 이루어져, a) 교육 훈련의 필요성을 분석하고, b) 이를 토대로 교육 훈련 프로그램을 설계하고, c) 설계된 프로그램을 실행하고, d) 모니터링과 결과에 대한 평가를 통해 프로그램을 개선하는 과정을 거친다. 교육 훈련의 질은 이 전체 과정이 얼마나 잘 이루어졌는가에 달려 있다.



▶ 교육 훈련의 필요성 분석

교육 훈련의 필요성 분석은 각 서비스의 전문가들이 관찰하고 듣고 분석하는 과정과 직원들이 교육 훈련의 필요성을 스스로 평가하는 과정(1년에 1회 무기명 설문조사 실시)을 통해 이루어진다. 전자를 통해서서는 다양한 현실을 통찰해 질적 평가를 할 수 있고, 후자를 통해서서는 양적 평가를 할 수 있다.

교육 훈련의 목표는 지식과 역량, 행동으로 나누어진다. 지식(Know)은 이론적 지식을 습득하는 것이고, 역량(Know-how)은 이론적 지식을 기반으로 자신의 역할을 수행하는 데 필요한 기술을 습득하는 것이고, 행동(How to know)은 사회적 감정적 의사소통과 관련된 기술을 배우는 것을 말한다.

교육 훈련의 목표	
지식(know))	이론적 지식의 습득 (새로운 기술이나 새로운 도구 사용법 등)
역량(know-how)	역할 수행에 필요한 기술 습득 (서비스를 조직하고 관리하는 문제를 이용자와 함께 해결하는 기술 등)
행동(how to know)	사회적 감정적 의사소통과 관련된 기술 습득 (스트레스를 관리하고 갈등을 예방하는 기술 등)

▶ 교육 훈련 프로그램 설계

교육 훈련 프로그램 설계는 필요성 분석 결과와 법적 요건(에밀리아로마냐 주에서 법적으로 요구하는 교육과 훈련)에 따라 보통 1년에 두 번 이루어져, 1~2월에는 지역마다, 서비스 유형마다

정해진 목표와 전략에 따라 연간 계획을 수립하고, 8~9월에는 교육서비스의 경우는 학년이 시작되는 이 시기에 연간 훈련 계획을 수립하고, 다른 서비스의 경우는 남은 기간에 필요한 훈련 계획을 세우거나 전반기에 긴급하게 요구된 훈련 계획을 수립한다. 각 훈련 계획에는 a) 차례와 주제, b) 훈련 대상 (수, 전문가의 역할, 서비스 유형), c) 관련 조직과 자원(재원, 인적 자원, 물류 등), d) 학습 방법 (강의, 개인 교습, 실습 등), e) 평가 방법과 도구가 들어간다.

교육이나 훈련을 하는 사람을 선정하는 것도 중요하다. 카디아이에서는 되도록 외부 사람을 선호하는데, 이 경우는 대학이나 다른 협동조합, 교육 컨설팅 회사와 협력해 관련 주제의 국내외 전문가들과의 파트너십을 통해 연구 조사 후 실시한다. 그러나 관련 분야의 경험이나 지식이 많은 내부 직원이 훈련에 참여하기도 하며, 이를 통해 내부 직원의 역량 또한 강화된다. 직원들은 지역에서 다른 조직들(지방정부, 의료기관, 교육훈련 제공 회사, 다른 협동조합, 대학)이 마련한 훈련 프로그램에도 참여한다. 2014년에는 직원 260명이 볼로냐 시와 지방에서 주도한 59개 훈련 프로그램에 참여하고, 133명이 볼로냐 대학에서 주도한 17개 훈련 프로그램에 참여하고, 281명이 기타 기관에서 주도한 56개 훈련 프로그램(강의와 세미나)에 참여했다.

▶ 모니터링과 평가

모니터링과 평가에서는 지속적 개선의 논리로 전 과정을 살피는 것이 중요하다. 여기서는 a) 전문가가 지식을 잘 전달하고 수업을 잘 운영했는가? b) 훈련이 적절한 시간과 장소에서 이루어졌는가? c) 훈련이 적절하고 편안한 공간에서 이루어졌는가? d) 교재는 적절했는가? e) 교육 참여자들이 훈련을 잘 받을 수 있도록 지원이 잘 이루어졌는가를 살핀다.

교육 훈련 결과를 평가하는 방법으로는 a) 교육 훈련 프로그램에 얼마나 만족하는가? b) 얼마나 잘 배웠는가? c) 훈련의 목표를 달성했는가를 본다. 첫 번째, 만족도 조사를 위해서는 코스가 끝날 때마다 참여자들을 대상으로 무기명 설문조사를 실시하고, 반년간 보고를 할 때나 경영진에서 요구할 때 그 결과를 보고한다. 두 번째를 위해서는 시험이나 설문조사를 실시하고, 강의에 대한 환불 요구도 고려한다. 마지막으로 세 번째를 위해서는 훈련이 원래 정한 목표를 달성하는 데 정말 도움이 되었는지를 묻는 것이 중요하므로 계획 단계에서 되도록 많은 기준과 지표를 개발해 훈련이 업무와 조직에 실제로 어떤 영향을 끼쳤는지를 평가한다.

② 교육 훈련에 필요한 자원

교육 훈련에는 인적 자원(교육 전문가)과 물적 자원(공간, 장비, 기술 지원, 교재)뿐만 아니라 자원(교사와 교실, 전문가, 자료를 위한 외부 비용과 내부 비용)도 필요하다. 따라서 카디아이에서는 늘 기금을 조달할 수 있는 기회가 있는지 확인하고 분석한다. 카디아이는 기업의 경쟁력을 높이

고 직원의 고용을 보장하기 위해 각 산업 부문 별로 교육훈련 기금을 조성해 운영하도록 되어 있는 법 388/2000에 따라, 협동조합 부문의 대표적인 협동조합연합회(AGCI, Confcooperative, Legacoop)와 노동조합연합회(CGIL, CISL, UIL)가 2001년에 설립한 비영리조직인 Fon.Coop에 참여해, 이를 통해 교육과 훈련에 필요한 외부 비용을 대부분 충당한다. 2014년에도 Fon.Coop의 재원으로 직원 833명이 46개 교육 프로그램에 참여했다. 교육 훈련에서는 노동 비용도 고려해야 하는데, 카디아이에서는 모든 교육 훈련을 근무시간에 유급으로 실시한다. 2014년에 27,322시간의 유급 훈련이 이루어져, 1인 당 평균 20.7시간의 교육 훈련을 받았다.

2) 품질 관리

카디아이는 교육 훈련을 통해서도 직원의 역량을 강화함으로써 생산성과 서비스의 질을 향상시키지만, 품질 인증 제도를 통해서도 체계적 품질 관리를 꾀한다. 품질 인증이란 공인된 인증기관에서 기업의 생산 과정(production processes)과 조직 절차(organizational procedures)가 국내 표준이나 유럽 표준, 국제 품질 표준에 어긋나지 않는다는 것을 인증해주는 것으로, 카디아이는 협동조합 전체 수준뿐 아니라 각 서비스 수준에서도 UNITER에서 ISO 9001:2008 품질 인증을 받았다. 공식 인증은 이탈리아 인증기관인 SINCERT에서 공인하는 기관에서 a) 기업이 기술 표준에 따라 행동하는지, b) 기업에 요구되는 품질을 제공하는지, c) 기업 운영을 기업의 목적에 맞게 하는지를 인증해준다. 품질 관리 체계를 인증받는다라는 것은 기업 경영진에서 정한 표준과 요건에 따라 품질 관리 활동을 계획하고, 수행하고, 문서로 기록하고, 감시하겠다는 것이다.

카디아이는 1999년에 경영진이 ISO 9001:1994 인증을 받기 위한 훈련 계획을 세워, a) 협동조합에서 제공하는 서비스의 품질을 정의하고, b) ISO 9001에 대한 교육과 훈련을 실시하고, c) 서비스의 모델과 평가 도구를 만들고, d) 서비스 제공 과정과 절차를 분석하고, e) 무엇이 중요하고 무엇이 문제인지를 찾아서 과정과 절차를 재검토하고, f) 품질을 관리하는 매뉴얼을 만드는 기준을 정했다.

인증은 조직 내부에도 좋고 외부에도 좋다. 내부에 좋은 점과 외부에 좋은 점을 정리하면 다음과 같다.

▶ 인증이 내부에 좋은 점

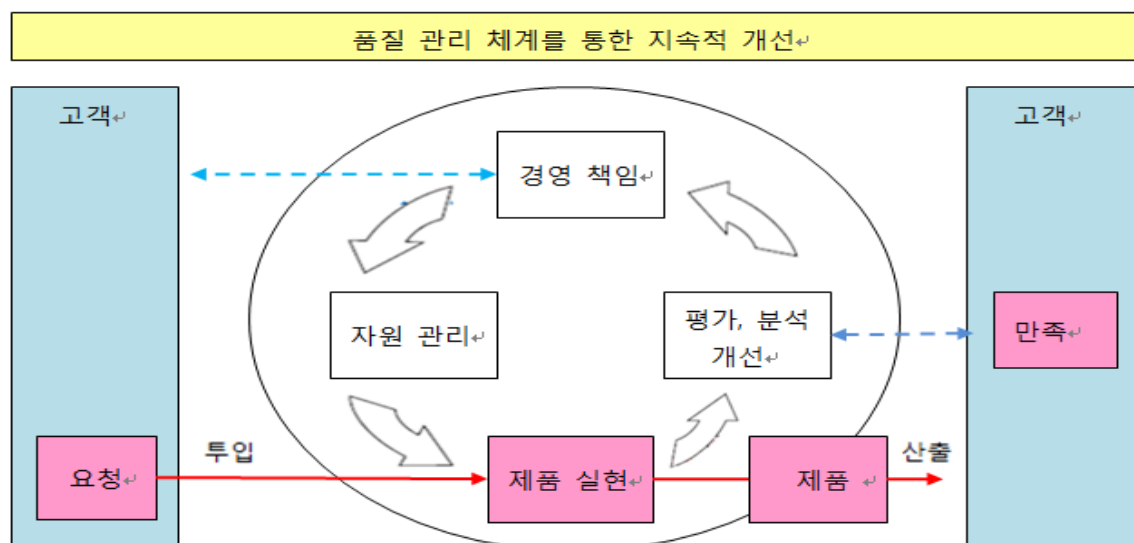
- a) 계획하고 관리/통제하는 능력이 향상되고,
- b) 지속적 모니터링을 통해 고객 만족도를 높이고,
- c) 모든 행동을 문서로 기록해 책임 소재가 분명해지고,
- d) 협동조합에서 하는 활동의 투명성이 높아지고,
- e) 늘 무엇을 어떻게 하는지 물음으로써 과정과 절차를 개선할 수 있다.

▶ 인증이 외부에 좋은 점

- a) 고객이나 소비자 같은 이해관계자들이 카디아이에서 무엇을 어떻게 하는지 투명하게 볼 수 있고,
- b) 고객에게 말과 행동의 일치를 보장하고,
- c) 소비자와 고객이 카디아가 질 높은 서비스를 제공할 수 있다는 것을 더욱 확신할 수 있고,,
- d) 소비자와 고객에게 카디아가 문제점을 파악하고 해결할 수 있다는 것과,
- e) 이를 통해 계속 서비스를 개선할 수 있다는 것을 보여준다.

각 서비스에 대한 인증은 요양원의 예를 들면, a) 카디아이에서 운영하는 각 요양원에서 제공하는 서비스를 비교 분석하고, b) 벤치마킹을 통해 가장 좋은 서비스를 선정하고, c) 그에 따라 서비스를 표준화하고 (이를 통해 카디아이에서 운영하는 요양원에 있는 노인들은 모두 똑같은 서비스를 받을 수 있다), d) 서비스의 표준화를 통해 서비스의 모델이 정해지면, 서비스가 제대로 잘 제공되는지를 모니터링하고, e) 이를 위해 서비스가 제공되는 과정에 대한 지표와 통제 수단, 목적을 개발하고, f) 어떤 측면들이 각 서비스의 특성을 더 풍부하게 하는지를 정의하는 과정을 통해 이루어진다.

인증을 받으려면, a) 품질 관리 매뉴얼과 b) 관리 절차 (management procedures), c) 서비스 제공 절차 (operating procedures)가 정해지고, d) 이 모든 것이 형식에 따라 문서로 기록되어야 한다. 관리 절차에는 기본적으로 관리 프로세스와 품질 관리, 계약 관리, 공급 사슬 관리, 인적 자원 관리, 서비스 관리, 내부 감사, 표준에 맞지 않은 서비스에 대한 통제(교정과 예방)가 포함된다.



각 서비스의 표준은 UNITER에서 개발하는데, 서비스에 따라 서비스의 특수성을 고려해 인증을

받는 데 필요한 요건을 정한다. 이러한 표준은 공공에서 서비스 제공과 운영을 위탁할 때 자격 기준으로 쓰인다. 카디아이는 UNITER의 ISO 9001:2008 품질 인증 외에 UNI 10881 (노인 요양 기관)과 UNI 11034 (어린이에 제공되는 서비스), UNI 11010 (장애가 있는 사람들을 위한 시설 서비스와 주간 보호 서비스) 품질 인증도 받았다.

이러한 품질 인증은 의무적인 것이 아니라 자발적인 것이다. 서비스 제공 기관은 공공에서 요구하는 요건도 충족해야 하지만, 더 나아가 이런 유럽 표준이나 국제 표준의 품질 인증 제도를 이용해 서비스의 품질을 지속적으로 개선할 수 있고, 이를 통해 조직의 공신력도 높일 수 있다.

5. 카디아이의 발전 전략 2: 다양한 파트너십을 통한 사업의 다각화와 규모화

앞에서 볼 수 있듯이, 카디아이의 두 번째 발전 전략은 파트너십을 통한 사업의 다각화와 규모화라고 할 수 있다. 카디아이는 서비스의 종류와 규모에 따라 다양한 협력(collaboration) 관계를 맺고 있으며, 이러한 협력 관계는 다양한 모델을 통해 이루어진다. 카디아이는 이런 파트너십이 a) 새로운 사업 기회를 만들고, b) 기술과 역량을 향상시키고, c) 재무 위험을 분담하기 위해 반드시 필요하다고 본다.

카디아이가 협력 관계를 맺는 파트너는 사회적 협동조합과 다른 유형의 협동조합(급식, 포괄적 서비스, 정원 관리, 시설 관리 등), 금융기관(협동조합 투자에 관심 있는 기관들; 예를 들면 레가코프 소속 금융기관), 다른 결사체나 은행, 재단 등 다양하다. 협력을 하는 법률적 형태도 다양해, a) 하나의 프로젝트를 위해 다양한 협동조합이 결합하는 협동조합 컨소시엄(예; 카라박), b) 하나의 서비스를 제공하기 위해 동종의 협동조합이 결합하는 협동조합 컨소시엄 (한 협동조합에서 서비스를 모두 제공할 수 없을 때 이루어진다), c) 민관 합작 투자(이것은 10년 하고 중단), d) 조직 간 합의에 의한 네트워크(Network Agreement; 특정한 목적을 가지고 모인 협동조합들의 네트워크)가 있다.

협력의 법률적 형태

- a) 하나의 프로젝트를 위해 다양한 협동조합이 결합하는 협동조합 컨소시엄
- b) 하나의 서비스를 제공하기 위해 동종의 협동조합이 결합하는 협동조합
- c) 민관 합작 투자
- d) 조직 간 합의에 의한 네트워크

아래에서는 그동안 실현된 프로젝트를 하나씩 살펴본다.

1) 카라박 컨소시엄 (Consorti Karabak)

카라박 컨소시엄은 2개의 사회적 협동조합(CADIAI와 Società DOLCE)과 1개의 건설 협동조합(MANUTENCOOP), 1개의 급식 협동조합(CAMST)으로 구성되었다.

지방정부가 아동 돌봄에 대한 수요 증가에 대응할 필요성을 인지하고, 경쟁을 통해 아동 돌봄 시설을 건설하고 운영할(보통 25~30년) 가장 좋은 프로젝트를 선정하겠다고 공고했다. 시에서 부지를 제공하고, 선정된 주체가 아동 돌봄 시설을 운영할 회사를 세워 자본을 투자하고 금융 비용과 운영 비용을 부담하기로 했으며, 지방정부는 이에 대한 대가로 보육비를 지불하기로 했다.

카라박 프로젝트를 통해 2004년부터 2009년까지 9개 컨소시엄이 탄생해, 10개 아동 돌봄 시설이 건설되었다(5개는 카디아이에서 운영하고, 5개는 소시에타 돌체에서 운영). 여기에 21,365,000유로(약 2,900억 원)가 투자되었는데, 이 가운데 4,040,000유로(약 550억 원)는 협동조합에서 투자하고, 14,254,388유로(전체 투자액의 약 66.7%)는 은행에서 빌리고, 3,682,534유로는 2개 자치시에서 기부했다.

현재 건설된 10개 유아원에서 어린이 700명이 돌봄을 받고 있으며, 이 프로젝트에 5개 자치시가 참여했고, 이를 통해 고용된 사람도 210명에 이른다. 카디아이는 여기에 1,444,500유로를 투자해, 해마다 평균 2,350,000유로(약 320억 원)의 매출을 올리고(28년 간 총 매출액 65,800,000유로), 112명의 직원에 안정된 일자리를 제공하고 있다.



Gaia



Cicogna

이렇게 카라박 프로젝트는 카디아이에도 기회가 되었지만, 참여한 지자체도 환경의 지속 가능성을 고려한 교육서비스의 공급을 늘리고, 교육 프로젝트와 건축 설계의 통합으로 더 나은 서비스를 제공하고, 건축에 자원을 투여할 필요가 없어 비용을 절감할 수 있었다. 또한 프로젝트에 참여한 협동조합들도 이를 통해 새로운 기술을 습득하고, 사업 역량이 강화되고, 사업 기회가 확대되고, 장기 계약을 통해 일의 지속성을 확보할 수 있었다.

카라박 프로젝트의 시너지 효과	
지자체	환경친화적 교육서비스 증가, 교육 프로젝트와 건축 설계의 통합으로 더 나은 서비스 제공, 비용 절감
협동조합	새로운 기술 습득, 사업 역량 강화, 사업 기회 확대, 장기계약으로 일의 지속성 확보, 인지도 있는 브랜드로 시장에서 위치 강화

2) 알데바란 컨소시엄 (Consorzio ALDEBARAN)

2005년에 볼로냐에 있는 사회적 협동조합 4개(카디아아이와 ADA, Ancora Servizi, Societa Dolce)가 볼로냐 지방에서 노인과 장애인에게 재가 돌봄 서비스를 제공할 목적으로 구성했다. 현재는 노인과 장애인에게 재가 돌봄 서비스를 제공할 뿐만 아니라 주간 돌봄 센터도 12개 운영한다.

원래 몇몇 지자체에서 지역에서 요구되는 이런 서비스를 모두 한 곳에서 제공할 필요성을 제기하면서 탄생했고, 시간이 지나면서 프로젝트와 조직 면에서 많은 시너지 효과가 나타났다.

3) 인레테 컨소시엄 (Consorzio IN RETE)

2005년에 사회적 협동조합 5개(카디아아이와 Proges, Coopselios, Cidas, Gulliver)와 금융기관 2개(COOPFOND와 CCFS; 모두 레가코프 소속)로 구성된 컨소시엄이다. 이것은 레가코프에 소속된 금융기관들의 지원을 받아 큰 규모의 투자가 필요한 프로젝트를 함께 추진함으로써 규모가 큰 새로운 사업 기회를 창출하는 시너지 효과를 냈다. 인레테는 카디아아이, Gulliver와 함께 볼로냐에 있는 108개 침상 규모의 요양원을 사들여 케도스 컨소시엄에 운영을 맡겼다. 여기에는 총 11,800,000유로 투자되었는데, 협동조합에서 3,500,000유로를 투자하고(인레테 57%, 카디아아이 28%, Gulliver 15%), 8,500,000유로는 Unipol Banka라는 은행에서 빌렸다.

4) 케도스 컨소시엄 (Consorzio KEDOS)

인레테 컨소시엄에서 매입한 요양원의 운영을 맡은 케도스 컨소시엄은 2011년에 3개 사회적 협동조합으로 구성되어, A형 사회적 협동조합인 카디아아이와 Gulliver가 서비스를 제공하고, B형 사회적 협동조합인 Agriverde에서 정원 관리를 한다. 현재 노인 요양원 두 곳을 운영하는데, 카디아아에서 Parco del Navile을 운영하고, Gulliver에서 Parco della Graziosa를 운영한다. 침상 수는 모두 합쳐 184개다. 카디아아가 전체 투자액의 60%를 투자했다.



Parco del Navile



Parco della Graziosa

5) GE.RSA 프로젝트 (Ge.RSA srl)

GE.RSA는 에밀리아로마냐 주에서 처음으로 공공(지자체와 보건의료기관)과 협동조합/민간기업이 함께 회사를 설립한 예 가운데 하나다(공동 소유). 이는 국민보건서비스(NHS)와 협약해 노인요양원 두 곳을 실험적으로 운영하기 위한 것으로, 운영은 비용 절감을 위해 민간에 맡겼다.

10년 동안 프로젝트에 참여한 지자체의 노인 4,773명을 돌보았다. GE.RSA는 공공에서 직접 서비스를 제공할 때보다 훨씬 질 높은 서비스를 훨씬 낮은 비용으로 보장했고, 공공은 회사 설립에 자본을 투자함으로써 배당도 받았을 정도로 좋은 경제적 성과를 올렸다. 이것은 GE.RSA의 설립 근거가 된 법령에 따라 2010년에 해산되었지만, 공공과 민간이 통합된 좋은 사례로서, 오늘날 두 요양원은 공공에 속해 있지만, 운영은 여전히 카디아이에서 한다.

6) 코메테 네트워크 (Rete COMETE)

이탈리아에서 아드리아해 연안에 있는 5개 주(에밀리아로마냐와 마르체, 압루초, 베네토, 프리울리 베네치아 굴리아)에서 활동하는 10개 협동조합(아래 참조)으로 구성된 서비스 네트워크다. 조직 간 협약에 의한 네트워크(network agreement)는 2009년에 이탈리아 법에 도입되어, 2010년에 내용이 대폭 수정되었는데 개인적으로나 집단적으로 혁신 능력이나 경쟁력을 높일 목적으로 여러 조직 사이에서 이루어질 수 있고, 이를 통해 매출을 증대하거나 연구 개발을 하거나 공동 과제를 함께 해결할 수 있다.

코메테 네트워크 프로젝트는 로마에서 레가코프 전국대회가 열렸을 때 카디아이에서 제안해 이루어졌고, 이를 통해 민간 고객의 범위와 규모를 확대하고, 소비자협동조합 같은 큰 고객에게 기업 복지 서비스를 제공하고, 새로운 형태의 서비스를 설계한다. 처음에는 규모가 큰 한 소비자협동조합의 기업 복지를 위해 개발되었으나, 지금은 사회적 취약계층은 물론 일반 개인이나 기업 모두 이용할 수 있고, 재가 돌봄 서비스와 시설 요양 서비스에서부터 교육서비스와 케어 매니저먼트, 서비스 정보와 컨설팅까지 아주 다양한 서비스를 제공한다.



<코메테 활동 지역>

Rete Comete에 참여한 10개 사회적 협동조합

CADIAI - Bologna - www.cadiai.it
 AZALEA - Verona - www.azalea.coop
 CAD - Forli - www.coopcad.it
 CIDAS - Ferrara - www.cidas.coop
 CONSORTIUM SGS - Lanciano - www.consorziosgs.eu
 ITHACA - Pordenone - www.itaca.coopsoc.it
 LABYRINTH - Pesaro - www.labirinto.coop
 OPEN GROUP - Bologna - www.opengroup.eu
 SEACOO - Imola - www.seacoop.coop
 ZEROCENTO - Ravenna - www.zerocento.coop

이 프로젝트의 궁극적 목적은 갈수록 복잡해지는 시장의 요구와 현재의 경제사회적 위기, 공공 자원의 감소에 맞추어 더욱 혁신적이고 질 높은 서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이며, 특히 민간 고객에 초점을 맞춘 프로젝트라는 점이 특기할 만하다.

7) 리베스 네트워크 (Rete RIBES)

사회적 영역의 다양한 주체가 모인 전국 규모의 네트워크로, 협동조합과 컨소시엄, 일반 기업, 결사체, Banca Prossima(Intesa Sanpaolo Group 소속 은행으로 비영리조직과만 거래)가 참여하고 있다. Banca Prossima의 FITS 재단에서 제3섹터 혁신을 위해 추진했다. 목적은 복지서비스의 범위를 확대해 전국에서 큰 민간 고객에게 서비스를 제공하고, 새로운 형태의 서비스를 설계하고, 복지 서비스의 확대를 위해 새로운 모델의 금융 도구를 개발하는 데 있다.

6. 결론

한국의 의료복지 사회적 협동조합과 이탈리아 사회적 협동조합 카디아이는 많은 점에서 다르다. 같은 사회적 협동조합이지만, 전자가 서비스 이용자와 직원, 자원봉사자 같은 다양한 조합원으로 구성된 다중이해관계자 조합이라면, 후자는 노동자로 구성된 노동자 협동조합이다. 제공하는 서비스도 전자는 의료 서비스와 사회 돌봄 서비스이지만, 후자는 사회 돌봄 서비스와 교육 서비스, 산업 안전 보건 서비스다. 잉여를 배당하지 않는다는 점에서 전자는 비영리라고 할 수 있고, 후자는 영리라고 할 수 있다. 물론 최대 이윤이 아니라 적정 이윤을 추구하고 지역사회에 이바지한다는

점에서 주식회사와는 다르지만 말이다.

그러나 아마 가장 큰 차이점은 제공하는 사회서비스가 보편적 서비스인가 선별적 서비스인가, 사회서비스가 시장화되었는가 민영화되었는가¹, 협동조합 생태계가 얼마나 잘 조성되었는가 하는 점일 것이다. 우리나라는 의료서비스도 보편적 서비스로 자리잡았지만 (물론 이전의 이탈리아와 마찬가지로 우리나라에서도 의료보험료를 내지 못하면 보험 혜택을 받지 못하고, 의료보험의 보장성도 낮아 의료혜택의 불평등이 존재하지만 말이다) 시장화되어 돈벌이의 수단이 되었듯이, 사회서비스도 보편적 서비스로 자리잡았지만 역시 시장화되어 서비스 제공기관이 대다수가 영리조직이다. 따라서 사회서비스를 제공하는 협동조합 같은 사회적 경제 조직들이 경쟁이 치열한 시장에서 영리조직들과 경쟁해야 한다. 그러나 이탈리아는 의료서비스는 세금으로 제공되는 보편적 서비스이고 사회서비스는 선별적 서비스이지만, 공공에서 제공하는 사회서비스는 대부분 사회적 협동조합 같이 사회적 경제 부문에 있는 조직들이 공공과의 계약을 통해 제공한다. 여기에는 물론 수익성이 낮아 영리조직들이 사회서비스 시장에 잘 참여하지 않는 탓도 있지만, 공공 입찰 과정에서 서비스 제공 가격보다 품질이 높이 평가되는 덕분이기도 하다. 품질보다 가격으로 경쟁하는 우리 현실과는 대조적이다.

한국 의료복지사회적협동조합		카디아이
협동조합 유형	사회적 협동조합	사회적 협동조합
조합원 유형	다중이해관계자 조합 (이용자, 직원, 자원봉사자)	노동자 협동조합 (노동자 단일 구성)
제공하는 서비스	의료 / 돌봄 서비스	돌봄 / 교육 / 산업보건안전 서비스
서비스 대상	의료: 모든 시민 돌봄: 노인, 장애인	돌봄: 노인, 장애인 교육: 아동, 청소년 산업안전보건: 기업 직원
사회서비스의 성격	보편적 서비스	선별적 서비스
복지혼합의 성격	시장화	민영화 (주로 사회적 협동조합이 제공)
기업의 성격	비영리 (잉여 배당 X)	영리 (잉여 배당 O)

카디아이도 물론 기업의 자율성을 도모하고 국가 복지의 축소에 대비해 공공 고객뿐만 아니라

¹ 민영화(privatization)와 시장화(marketization)를 개념적으로 구분할 필요가 있다. 간단히 말해 민영화가 사회서비스 산업에 민간 부문(영리/비영리 모두 포함)이 참여하는 것이라면, 시장화는 사회서비스 산업에 선택과 경쟁이라는 시장의 논리가 도입되는 것을 뜻한다. 시장화의 대표적 사례가 서비스 이용자에게 서비스 제공자를 직접 선택하도록 해 서비스 제공자 간 경쟁을 유도하는 서비스 바우처 제도다.

민간 고객에도 눈을 돌리고 있고, 여기서는 일반 영리 기업들과 경쟁해야 한다. 그러나 처음에 접근할 때부터 같은 사회적 경제 부문에 있는 조직들의 사회서비스 수요를 충족시키면서 사업의 영역을 확대했고, 이 과정에서도 다양한 협동조합들과의 컨소시엄이나 네트워크를 통해 서비스를 제공하기 시작했다. 그리고 앞서 살펴보았듯이 공공에서나 민간에서나 서비스의 종류와 규모를 확대하면서 협동조합 간 협동을 통한 컨소시엄이나 네트워크가 중요한 역할을 했다. 이는 물론 협동조합 생태계가 잘 구성되어 있어, 전국 규모의 연합회 차원에서 새로운 사업을 제안하고 동의를 얻어나갈 수 있었던 것으로 보인다. 아직 협동조합 생태계가 제대로 성장하지 못한 우리와 비교되는 부분이다.

그러나 이렇게 많은 점에서 다르지만, 카디아이가 발전 전략으로 택한 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 통한 서비스 질 향상과 경쟁력 강화와 다양한 파트너십을 통한 사업의 다각화와 규모화는 우리 의료복지사회적협동조합에서도 참고해야 할 중요한 전략이라고 할 수 있다. 그리고 둘은 서로 밀접한 관계가 있다.

우리나라의 경우 사회 돌봄 서비스가 시장화되어 사회적 협동조합 같은 사회적 경제 조직도 시장에서 영리기업과 경쟁해야 하는데, 서비스 이용자의 분담금을 할인해주거나 면제해주는 불법적 방식으로 서비스 이용자 확보에만 노력하고 서비스의 질이나 돌봄 노동자의 처우에 무관심한 영리기업들이 다수인 게 현실이다. 따라서 오히려 서비스의 질과 돌봄 노동자의 처우에 관심을 기울이는 사회적 협동조합이 경쟁에서 밀리고, 정부의 품질 관리도 규제 중심의 형식적 수준에 머물러 서비스의 질을 높이려는 유인이 제대로 작동하지 않는다. 물론 현재 한국의료복지사회적협동조합연합회(이하 연합회)에 소속된 회원 조합들에서 서비스의 질을 높이려는 노력이 카디아이만큼 체계화되지 않은 점은 개선되어야 하고, 그래서 직원의 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 위한 연구와 계획이 필요한 것은 사실이다. 그러나 공정한 경쟁이 어려운 환경에서는 이런 노력도 개별 협동조합 수준에서는 그 효과를 제대로 발휘하기 힘들다. 사실 연합회 차원의 재가장기요양실 위원회가 존재하는 이유도 여기에 있지만, 지금보다 논의와 실행의 수준을 높여 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 위한 공동 연구와 계획에 노력하는 한편, 연합회 차원의 공동 브랜드 개발과 사업의 유기적 통합에도 관심을 기울일 필요가 있다. 그래서 가장 낮은 단계에서는 현재 사회 돌봄 서비스를 제공하거나 제공할 계획이 있는 회원 조합들이 공동 브랜드를 개발해 서비스 제공 지역을 광역화할 수도 있고, 아이쿱이나 한살림 같은 식품 소비자협동조합들이 친환경 제품이라는 제품의 차별화를 통해 새로운 시장을 개척하고 새로운 시장에서 경쟁력을 발휘하듯이 의료복지사회적협동조합도 특유의 장점을 살려 의료와 돌봄이 구조적으로 통합된 새로운 서비스를 개발해 공동 브랜드를 걸고 공동 마케팅을 할 수도 있을 것이다. 더 나아가서는 사회 돌봄 서비스를 제공하는 다른 사회적 협동조합이나 사회적 경제 조직들과 컨소시엄이나 네트워크를 형성해 역시 공동 브랜드를 통해 공동 마케팅을 할 수도 있을 것이다. 이런 노력은 혼탁한 시장에서 브랜드의 인지도를 높여 경쟁력을 확보하는 데 유리해, 사업의 지속가능성을 높이는 데 기여할 것이다.

특히 의료와 돌봄이 구조적으로 통합된 새로운 서비스 개발은 통합 돌봄(integrated care)이 세계적 추세일 뿐만 아니라 서비스의 차별화 측면에서도 관심을 기울일 필요가 있다. 현재 연합회에 소속된 회원 조합들에서는 대부분 재가 돌봄 서비스만 제공하고 안산의료복지사회적협동조합에서만 요양원을 운영하고 있다. 그러나 재가 돌봄 서비스는 이용자의 수급이 불안정해 돌봄 노동자인 요양보호사들도 정규직으로 채용하기 힘들어 역시 고용 불안정에서 자유롭지 못하다. 따라서 돌봄 사업의 지속 가능성을 높이고 이를 통해 안정된 일자리를 제공하려면 의료와 돌봄이 통합된 새로운 서비스를 개발할 필요가 있고, 이를 위해서는 재가장기요양센터뿐만 아니라 요양원과 요양병원의 설립도 요구된다. 그러나 요양원과 요양병원의 설립 필요성을 인식하면서도 실행하지 못하는 것은 여러 가지 이유가 있지만 무엇보다도 큰 규모의 투자가 필요하기 때문이다. 여기서 카디아이의 경험은 우리에게 시사점을 준다. 카디아이의 카라박 프로젝트에서는 지방정부가 유아원의 부지를 제공하고 다른 협동조합들과의 컨소시엄을 통해 건축과 운영, 관리를 한다. Je.RSA 프로젝트에서는 지방정부와 협동조합이 공동 투자해 요양원을 운영했다. 따라서 큰 규모의 투자가 필요한 경우, 연합회에 속한 협동조합끼리 컨소시엄을 구성할 수 있겠지만, 정부나 다른 협동조합과의 컨소시엄도 고려할 필요가 있다. 의료복지사회적협동조합이 교육 훈련과 체계적 품질 관리를 통해 차별화된 서비스를 제공할 수 있다면, 의료서비스나 사회 돌봄 서비스의 공공성 회복이 시급한 상황에서 정부의 지지와 지원을 이끌어낼 수 있을 것이고, 차별화된 서비스로 사업의 지속 가능성과 수익성을 높일 수 있다면 다른 협동조합의 협력과 투자도 이끌어낼 수 있을 것이다. 그리고 이러한 노력은 협동조합 생태계를 더욱 풍성하게 하는 데도 기여할 것이다.

사진 자료



최초의 조합원들이 첫 번째 대표인 비토리아 로티(Vittoria Lotti)와 함께 찍은 사진



협동조합 설립 10주년 기념 사진(1984): 두 번째 줄 한가운데 앉은 사람이 대표 파올라 메네티



1975년에 처음 실시한 OSS(요양보호사) 직업 훈련 모습



1975년에 처음 실시한 OSS(요양보호사) 직업 훈련 모습

The cooperative world:
a different way to be...

