

社會福祉分野의 民間財源調達 및 活用方案研究

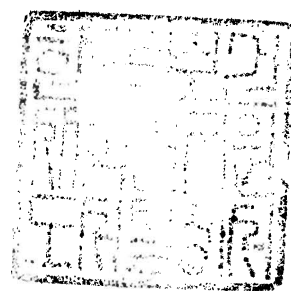
— 共同募金制度를 中心으로 —

1991.

印 敬 錫
李 相 錫



韓國保健社會研究院



머 리 말

우리나라는 지난 30여년에 걸친 지속적인 경제성장을 바탕으로 각종 사회복지시책을 확충해온 결과 보건의료·교육·주거등 전반적인 국민생활 수준이 향상되었으며, 의료보험과 국민연금제도의 실시등을 통해 국가에 의한 사회복지보장제도의 기틀을 착실히 다져오고 있다고 하겠습니다.

그런데 우리나라가 선진복지국가로 발전하기 위해서는 국가복지제도를 확충·완비해 가는것과 더불어 민간의 각종 복지활동도 활성화 할 필요가 있습니다. 이를 위하여는 민간 복지활동에 필요한 재원을 마련하는것이 중요한 바 국가지원의 확대와 함께 소요재원을 민간으로부터 직접 효율적으로 조달·활용하는 방안도 강구되어야 하겠습니다. 그동안 우리나라는 민간재원조달 및 활용이 체계화 되어있지 못하고, 또한 그 수준 역시 미흡하였다고 할 수 있는바 본 연구는 사회복지분야에서 민간재원을 보다 효율적으로 조달하고, 활용할 수 있는 방안을 연구·제시함으로써 우리사회의 복지능력제고와 함께 사회복지 분야에 국민의 참여도 확대시켜 공동체 의식을 더욱 굳건히 하는데 기여하고자 하였습니다.

이러한 취지에서 본 보고서는 민간재원의 조달 및 활용에 있어 가장 중추적인 제도인 공동모금제도를 중심으로 우리나라의 모금제도의 현황과 문제점을 도출하고 외국 제도의 유형과 특징을 분석한후 우리 실정에 맞는 공동모금제도 시행방안을 제시하고자 하였습니다. 그리고 부록편에 외국<미국·일본·싱가폴>의 공동모금제도 현황을 실어 향후 참고로 삼고자 하였습니다.

본 연구는 앞으로 우리나라 공동모금제도의 도입과 실시에 있어서 좋은 기초자료가 될 수 있으리라 믿으며, 본 연구를 수행한 보건사회부의 印敬錫국장과, 李相錫과장의 노고를 치하하고 각종 자료제공과 조언을 해주신 보건사회부와 한국사회복지협의회의 관계자, 그리고 부산대학교 유기형 교수에게 감사사를 드립니다.

끝으로, 본 보고서의 내용은 당 연구원이나 청문회 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.

1991년 12월 30일

한국보건사회연구원
원장 지 달 현

목 차

머리말

I. 서	론	7
1.	연구의 목적과 필요성	7
2.	연구의 범위 및 방법등	9
가.	연구의 범위	9
나.	연구의 내용	10
다.	연구의 방법	10
II.	우리나라 사회복지분야의 민간재원 조달 및 활용의 현황	12
1.	우리나라 사회복지 현황과 민간참여의 재원	12
가.	사회복지 현황과 민간참여의 의의	12
나.	사회복지에 있어 민간재원의 활용 내역	16
2.	사회복지분야의 민간재원의 조달과 활용 현황	20
가.	사회복지사업기금	21
나.	재해의연금 모금	26
다.	적십자회비모금	30
라.	기 타	33
3.	사회복지분야 민간재원의 조달과 활용상의 문제점	40
가.	국가에 의한 사회복지 재정지원 불충분	41
나.	모금 및 배분의 효율성부족	43
다.	자발적인 참여 및 자율성 부족	46

라. 자원봉사활동등 민간참여의 부족	47
마. 재원의 조달및 활용결과에 대한 홍보부족	48
바. 모금활동등의 전문성부족	49
사. 세제상의 유인제도 미흡	50
Ⅲ. 사회복지분야 민간재원의 조달과 활용에 관한 외국의 현황 :	
공동모금제도를 중심으로	52
1. 미국·일본·싱가폴 3국의 공동모금제도 비교·분석	53
가. 공동모금제도의 발전 배경	53
나. 조직 및 활동체제	57
다. 공동모금의 방법과 기술	68
라. 공동모금의 배분·활용	73
2. 미국·일본·싱가폴 3국의 공동모금제도의 의의와 사회적기능	78
가. 공동모금제도의 의의	78
나. 공동모금의 사회적기능	82
Ⅳ. 사회복지분야의 민간 자원조달과 활용제도 개선방안	86
1. 민간자원조달과 활용의 기본방향	86
2. 민간자원조달과 활용의 구체적 방안	87
가. 자원조달 및 활용체제의 일원화	87
나. 민간모금주체의 설치·운영	89
다. 모금방법의 개발등 모금운동의 활성화	93
라. 민간자원 활용의 적정화	95

참고자료 및 문헌.....	97
부록 : 사회복지분야 민간자원 조달과 활용에 관한 외국의 현황.....	103
1. 미 국	103
2. 일 본	123
3. 싱가포르.....	144

〈표목차〉

〈표2-1〉 사회복지시설별 수입 구성비	17
〈표2-2〉 사회복지법인 재원부담 내역	18
〈표2-3〉 사회복지시설별 지출 구성비	19
〈표2-4〉 사회복지사업기금등의 모금실적	22
〈표2-5〉 연도별 연말이웃돕기 모금현황	23
〈표2-6〉 '90년 사회복지사업기금 사업별 배정내역	25
〈표2-7〉 재해의연금 모금현황	28
〈표2-8〉 의연금등 이재민구호 및 복구 지원기준('91년도)	29
〈표2-9〉 '90년도 의연금지원현황	28
〈표2-10〉 대한적십자사 최근 3년간 회원 및 회비 모금현황	31
〈표2-11〉 적십자회비 사용내역(3년간)	32
〈표2-12〉 크리스마스철 모금액 현황	33
〈표2-13〉 사랑의쌀 1차년도 배분현황	35
〈표2-14〉 어린이새생명돕기 지원현황	37
〈표2-15〉 자선납비 모금실적 및 배분현황	40
〈표2-16〉 결연사업 추진현황	42
〈표2-17〉 사회복지시설 수입원별 평균 수입액	44
〈표2-18〉 우리나라 민간재원의 조달 및 활용현황 요약('90)	69
〈표3-1〉 미국의 1987~1988년 공동모금 모금원별 모금액 및 점유율	70
〈표3-2〉 일본 공동모금회 '90년 모금목표액 및 실적액	71
〈표3-3〉 일본 공동모금회 '90년 모금방법별 현황(연말이웃돕기제외)	72
〈표3-4〉 싱가포르 공동 모금방법별 모금액비율	76
〈표3-5〉 싱가포르 공동모금의 '90년 사회복지시설별 배분내역	77
〈표3-6〉 일본 공동모금회 '90년 용도별 배분내역	78
〈표3-7〉 미국 공동모금회 '88년 각분야별 배분내역	27

〈그림목차〉

〈그림2-1〉 전국재해대책협의회 기구도표	27
〈그림2-2〉 사랑의쌀 나누기 운동본부 기구도표	34
〈그림3-1〉 일본 공동모금회 조직체계	59
〈그림3-2〉 미국 공동모금회 기본 조직도표	60
〈그림3-3〉 일본 공동모금회 조직도표	61
〈그림3-4〉 싱가포르 공동모금기구 조직도표	61
〈그림3-5〉 미국 텍스터카운티 공동모금회 조직도표	63
〈그림3-6〉 싱가포르 공동모금 배분절차	75

I. 서론

1. 연구의 목적과 필요성

우리나라는 1960년대초 경제개발계획을 시작한 이래 고도성장을 지속해 옴으로써 이제 절대적인 빈곤의 문제는 어느정도 해결하였다고 할 수 있다. 그러나, 산업화과정에서 파생된 지역간·계층간의 불균형, 부의 편재, 상대적 소외계층의 발생등 사회문제가 대두되고 있고 특히 도시화·핵가족화 등으로 인하여 전통적인 가정과 지역사회의 복지기능이 약화되어 사회문제가 더욱 심화되고 있으며 또한 인구의 노령화에 따른 노인문제, 산업화등에 따른 장애인의 증가문제등에 대비하지 않으면 안되게 되었다. 또한 민주화추세등에 따라 국민의 권리의식도 신장되어 분배정의와 건강 및 복지증진에 대한 국민적욕구도 상승됨에 따라 복지국가로의 이행이 불가피하게 되었다.

이러한 문제들에 대응하여 그동안 사회보장제도를 포함한 국가복지제도가 크게 확충되어 온 것이 사실이다. 특히 경제의 성장이 어느정도 이루어져 복지의 성장기반이 마련된 1970년대 중반이후 각종 사회보장제도가 확충되어, 의료보험의 전국민 적용을 달성하였고 국민연금도 실시되어 적용대상을 점차 확대해나가고 있다. 공적부조사업에 있어서도 보호수준을 향상하고 자활대책을 강화하는등 질적 내실화를 기해나가고 있고 사회복지서비스분야에도 서비스의 수준을 개선하고 점차 전문적 보호를 지향해 나가고 있다. 이같은 우리나라 국가복지제도의 성장과 함께 그동안 민간의 복지활동도 어느정도 성장해 온 것이 사실이나 민간복지부문의 성장은 대체로 미흡하였다고 할 수 있다.

선진복지국가의 경우를 보면, 국가에 따라 다소차이가 있기는 하지만, 대체로 국가복지제도의 확충과 더불어 민간부문의 복지도 신장되어 양자가 공존하며 상호보완하는 형태를 취하고 있는것이 보통이다. 오히려 민간부문이 먼저 자율적으로 성장하고 그 후에 그 일부를 국가복지제도로 강화하고 체계화

한 경우도 있다. 예를 들면 영국의 우애조합(friendly societies)이나 독일의 동업자조합(guilds)등의 상호공제활동은 후에 사회보험으로 발전되었다. 그 외에도 자발적조직과 지역사회에서의 보호활동(community care)등이 민간부문에서 자율적으로 성장해 왔다. 따라서 후에 국가복지제도가 크게 성장함에 따라 국가복지가 위주가 되고 민간복지가 이를 보완하는 역할을 하고있다.

우리나라의 경우 민간복지활동은 주로 사회복지시설을 중심으로 이루어지고 있는데 대부분의 사회복지시설은 6.25동란 이후에 생성되어 종전에는 외국원조에 의존하여 운영하는 경향이 컸으며 오늘날에도 재정확보의 측면은 물론 서비스나 프로그램의 개발등 서비스의 공급측면에서도 정부에 크게 의존하고 있다. 1960년대이후 우리 경제의 성장에 따라 정부가 주도하여 사회복지제도를 중심으로한 서구식 국가복지제도를 도입·확대해가고 있으나 그동안 민간의 복지활동은 비교적 성장·발전되지 못하고 있다. 따라서 우리나라가 선진복지국가로 발전하기 위하여는 우리의 경제·사회적여건 변화에 따라 우리의 실정에 맞게 국가복지제도를 대폭 확충하고 체계화해 나감으로서 국가복지제도가 우리나라 사회복지제도의 중추적인 제도가 되도록 함과 아울러 사회복지분야에 있어 민간 각부문의 역할도 확대하고 체계적으로 정립함으로써 국가복지제도를 보완할 수 있도록 해 나가야 한다. 국가복지제도는 대체로 기본이 되는 최소한의 보장을 원칙으로 하므로 민간부문은 그 수준이상의 보장이나 대상에 따른 개별적이고 전문적이고 융통성있는 서비스의 제공등으로 복지의 질적수준을 향상시키는데 기여하게 될 것이다.

이와같이 민간부문의 복지활동이 성장·발전되고 본래의 기능을 제대로 수행할 수 있게 되기 위하여는 민간복지활동에 필요한 재원을 충분히 효율적으로 조달·활용할 수 있어야 한다. 물론 민간의 복지활동 중에는 자원봉사자의 활동등 재정이 크게 소요되지 않는 활동도 있으나 사회복지시설의 설치·운영 등 대부분의 사업 및 활동에는 많은 재정이 소요되기 때문이다.

이와같은 민간복지활동중에도 사회복지시설의 설치·운영과 지역사회에서의 각종 복지활동등에는 정부(국가및 지방자치단체)가 기본적으로 필요한 경비를 지원함이 원칙이나 그 수준이상의 보호나 서비스제공에 소요되는 경비와

개별적인 활동경비 기타 지역특성에 따른 사업경비등은 민간재원으로 조달하여 활용하여야 한다.

그동안 우리나라에서도 사회복지사업기금등 민간재원을 다양하게 조달·활용하고 있으나 체계적·효율적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이며 또한 민간모금의 특성을 제대로 살리지 못하고 있다. 그동안 경제적인 여건의 개선등으로 국민이나 기업의 복지재원 분담여건이 향상되고 있고 또한 사회 각분야에 있어서 민주화의 진전으로 사회복지를 위한 민간재원의 조달에 있어서도 순수 민간운동으로 자율적인 방법으로 재원을 마련하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다. 그리고 지방자치제도의 시행으로 지역에서의 복지문제는 지역자율에 의하여 자체적으로 해결해야 하는 지방화시대가 도래하게 됨에 따라 그 지역에서 필요한 재원을 그 지역에서 실정에 맞게 적절히 조달·활용해야 할 필요가 있게 되었다.

따라서 본 연구에서는 우리가 지향하는 복지국가의 발전방향에 맞추어 복지제공자로서의 민간부문의 역할과 의의를 살펴보고 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 민간재원의 조달·활용의 현황과 문제점을 분석하며 미국, 일본등 외국의 민간재원조달 및 활용제도의 기능과 특성도 참작하여 앞으로 우리나라 사회복지분야의 민간자원을 효율적으로 조달하고 활용할 수 있는 방안을 연구제시함으로써 우리나라가 균형된 복지사회로 발전하는데 기여하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법등

가. 연구의 범위

사회복지분야에서 민간재원이 활용되는 범위는 비교적 광범위하다고 할 수 있다. 민간으로부터 모금, 기업에서의 각종 복지활동, 종교 또는 자선단체등의 재정적 지원, 복권발행을 통한 복지재원의 마련등 여러가지가 있을 수 있다. 그러나 본 연구에서는 사회복지단체등 조직화된 모금주체가 불특정 다수의

민간인으로부터 기부금을 모금하여 사회복지분야에서 활용하는 민간으로부터의 모금활동에 국한하여, 우리나라의 현황을 분석하고 외국의 제도도 참고함으로써 앞으로 우리나라에서 활용될 수 있는 공동모금방식의 사회복지재원 조달과 활용방안을 제시하고자 한다.

나. 연구의 내용

우리의 정치·경제·사회적 제여건에 적합하고 우리나라 사회복지발전에 기여할 수 있는 사회복지분야의 효율적 민간재원 조달 및 활용방안을 제시하기 위하여 이에 필요한 자료를 수집하고 분석하였다.

첫째로 우리나라 사회복지분야에서 민간재원 조달측면의 민간참여 의의 및 역할을 사회복지이론과 현행 우리나라 운영제도를 중심으로 검토하고

둘째로 현재 우리나라 사회복지분야에서 이루어지고 있는 모금형식의 여러 가지 민간재원조달과 활용제도의 역사적 배경, 실시주체, 모금방법 및 내역을 조사하여 특성 및 문제점을 분석하였다.

셋째로 미국, 일본, 싱가포르 3국의 경우 사회복지분야에서 어떻게 민간재원을 조달하고 활용하고 있는지를 파악하기 위하여 각나라에서 시행중인 공동모금제도를 각나라의 정치·경제·사회적 여건과 관련하여 조사·분석하고 공동모금제도의 사회복지 제도로서 의의와 사회적 기능을 정리하였다.

끝으로 우리나라가 복지국가로서 발전해나가는데 있어서 요구되는 민간사회복지부문의 역할을 제대로 지원하고 조장할 수 있는 효율적인 민간재원의 조달 및 활용방안을 관리조직체계, 조달방법, 그리고 배분활용체제로 나누어 제시하였다.

다. 연구의 방법

본 연구에 필요한 자료를 수집하기 위하여 문헌조사와 국내외 관련기관을 방문하여 담당자로부터 면접조사를 실시하였고 아울러 국내 학계와 관련기관의 전문가로부터 연구방향등에 관한 자문을 받았다.

문헌조사는 국내·외 사회복지분야의 민간재원 모금과 활용에 관한 연구보고서, 모금기관의 활동보고서 또는 업무현황자료의 분석을 주로 하였다.

현지 면접조사는 국내에서 보건사회부 사회복지정책실, 내무부 지방재정국, 서울시 및 부산시의 보건사회국등 각급 정부기관의 업무담당자와 그리고 한국사회복지협의회, 전국재해대책협의회, 사랑의쌀 모금운동본부등 현행 민간 모금 및 활용기관의 업무담당자를 대상으로 실시하였다.

그리고 일본 및 싱가포르에 출장하여 사회복지 민간모금관련 정부기관의 담당자, 모금 및 활용기관의 담당자를 대상으로 직접 면접조사를 실시하고 또한 기존의 수집·분석된 자료를 현지 확인하였다.

Ⅱ. 우리나라 사회복지분야의 민간재원조달 및 활용 의 현황과 문제점

1. 우리나라 사회복지의 현황과 민간참여에 의한 재원조달

가. 사회복지의 현황과 민간참여의 의의

국가와 사회에 따라 다소 차이가 있으나 19세기 이전까지는 가족, 교회, 부락과 같은 전통적 사회제도에 의하여 인간과 사회의 제문제가 해결되어왔다. 그러나 사회가 산업화됨으로써 도시화, 핵가족화등 사회체제가 급격히 변화하고 이에 따른 여러가지 사회문제가 생겨나고 문제의 정도가 심각해져 보다 공식적인 사회복지제도가 발전하기 시작하였다.

다시말하면 현대산업사회가 안고 있는 문제의 중대성과 심각성때문에 그것의 예방과 해결이 정부나 공공기관에 속하건 또는 민간에 속하건 간에 보호를 필요로 하는 국민들에 대한 사회적 서비스를 조직화하지 않을 수 없게 되어 사회복지라는 개념이 나타나게 되었다 할 수 있다.¹⁾

사회복지란 개념의 정의는 다양하나 Romanynshyn에 의하면 사회복지란 개개인과 사회전체의 복지를 증진시키려는 모든 형태의 사회적 노력을 포함하며, 사회문제의 치료와 예방, 인적 자원의 개발, 인간생활의 향상에 직접적인 관련을 갖는 일체의 시책과 과정을 포함한다. 또 사회복지란 개인이나 가정에 대한 사회적 서비스의 제공 뿐만 아니라 사회제도를 강화시키거나 개선시키는 노력을 포함하는 것²⁾이라고 하고 있다.

우리나라에 있어서 사회복지의 출발점을 고대 씨족중심의 촌락사회로 거슬러 올라갈 수도 있겠지만 현대적 의미의 사회복지란 1940년대 우리나라에 도

1) 최일섭, 지역사회복지론, 서울대학교출판부, 1985. pp.17-18.

2) John M. Romanynshyn, Social Welfare(New York : Random House, 1971) p.3.

입되었다고 한다.³⁾

그렇지만 우리나라에 있어서 국가가 사회복지에 체계적인 관심을 갖고 제도화를 시작한 것은 1960년대이후라고 하여야 할 것이다. 1961. 12. 30 생활보호법, 1963. 11. 5 사회보장에 관한 법률, 1963. 11. 5 산업재해보상보험법, 1963. 12. 16 의료보험법, 1970. 1. 1 사회복지사업법등 여러 사회복지기본법이 제정, 공포되었는데 이는 경제개발계획의 성공적인 수행으로 경제력이 향상됨과 아울러 사회가 산업화·도시화되어 감에 따른 사회적 문제와 사회적 요구에 대처하기 위하여 국가가 사회복지 분야의 개입을 본격화한 것이라 할 것이다. 사회보험분야에 있어서는 1977. 7. 1부터 500인이상 사업장근로자를 대상으로 시행되기 시작한 의료보험제도가 1989. 7. 1 도시지역 의료보험의 실시로 전국민의료보험이 달성되었고 1988. 1. 1부터 국민연금제도도 실시되었다. 또한 공적부조부문에 있어서도 1982. 12. 31 생활보호법을 개정하여 생활보호대상자에 대한 생계구호 뿐 아니라 자활보호, 교육보호등이 확대 실시되었으며, 1977. 12. 31 의료보호법이 제정되었다. 한편 1981. 4. 13 아동복지법의 개정과 1981. 6. 5 심신장애자 복지법 및 노인복지법의 제정으로 사회복지서비스분야의 복지기능도 신장되고 체계화되었다.

위와같이 우리나라에 있어서 국가에 의한 사회복지기능과 제도는 그 보장 및 지원수준 그리고 종합적인 체계상의 문제가 제기되기도 하지만 이제 어느 정도 기본 골격을 갖추게 되었다고 할 수 있다.

그런데 이러한 국가에 의한 사회복지기능의 확대과정에서도 우리나라에 있어서 사회복지시책의 기본방향은 가정과 지역사회의 복지기능을 최대한 조장시키고 이것이 제대로 발휘되지 않을 때 국가가 복지기능을 발휘하는 선가정보호, 후사회보장의 원칙을 견지하였고, 사회보장의 내용중에도 국가가 강제적·공통적·전국적으로 수행해야 할 것은 국가가 담당하되 민간의 창의와 자율을 살리는 것이 보다 바람직한 경우 민간이 담당토록 하며 사회복지서비스 분야에 민간의 참여가 확대될 수 있도록 여건을 조성하려 하였음을 경제사회

3) 최일섭, 전제서, p.77.

발전계획등에서 살펴볼 수 있다.⁴⁾

오늘날 자본주의 복지선진국에 있어서도 국가가 직접 공급하거나 재원을 마련하는 국가복지의 제공과 더불어 민간의 자발적(voluntary)부문, 상업적(commerical)부문 그리고 비공식(informal)부문도 국가복지의 기본체제를 크게 저해하지 않는 범위내에서 조장하고 확대해 나가는 경향을 보이고 있다. 따라서 우리나라에서도 민간부문의 복지공급자로서의 역할은 결코 축소되거나 위축되지 않을 것이며 오히려 사회복지가 자선과 박애를 바탕으로 한 상부상조에서 출발하였음을 볼 때 민간의 사회복지활동에의 참여는 그 중요성이 더욱 강조될 것으로 예상된다.

일반적으로 볼때 민간부문에 의한 복지활동은 그 규모에 있어서 정부가 제공하는 복지활동에 비하여 소규모이며 그 서비스 내용도 한정적인 면을 갖고 있는등 여러가지 문제는 있으나 국가에 의한 복지혜택이 가질 수 없는 다음 몇가지 의의를 갖는다고 할 수 있는 것이다.⁵⁾

첫째로 민간에 의한 복지활동은 국가의 복지활동을 보충하고 보완한다는 점이다. 사회복지에 있어서 복지대상자의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라서 보편주의적 접근(universalistic approach)과 선별주의적 접근(selectivistic approach)이 있다.

보편주의적 접근은 일반적으로 전국민을 복지의 대상으로 하여 무차별적인 서비스를 제공하는 것으로서 사회보장제도를 대폭 활용하고 있는 서구제국에서 시도되고 있으며, 선별주의적 접근은 특수한 요구를 지닌 취약계층에 대해 집중적인 구호를 하는 미국, 일본등에서 주로 사용되는 방법이라고 할 수 있다.

그런데 국가에 의한 공공의 복지정책은 대체로 보편주의적인 성격을 띠는 것이라 할 수 있고 민간에 의한 복지활동은 선별주의적인 성격을 띠는다고 할

4) 보건사회부, 제6차 경제사회발전5개년계획 보건사회부문계획(87-91). p.17참조.

5) 서상목, 최일섭, 김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력의 활용방안, 한국개발연구원, 1988, pp.98-100.

수 있는 바 국가의 보편주의적인 복지정책으로부터 소외되거나 국가의 복지 활동이 불충분한 특수취약계층에 대해서 민간의 복지활동이 집중적으로 지원됨으로써 민간의 복지활동은 국가의 복지활동을 보충하는 역할을 하게 되는 것이다.

둘째로, 민간의 복지활동은 시범적이며 융통성이 있고 전문적이면서 봉사적이라는데 의의가 있다. 국가의 복지활동은 법에 의하여 서비스를 제공한다는 점에서 융통성이 적고 변화에 대해 적응하기 어려운 반면, 민간의 복지활동은 수혜대상자의 요구에 따른 새로운 접근방법을 제공한다거나 새로운 전달체계를 시도하는등 시범적인 사업을 시도하기가 훨씬 용이하다. 또한 공공의 복지정책이 법과 행정에 의해 관료적인 복지활동을 전개하고 있다고 볼 수 있는데 민간의 복지활동은 전문적인 서비스에 역점을 두는 것이 보통이다. 따라서 선진복지국가들의 민간복지기관들은 정부의 프로그램에 비해 훨씬 많은 전문가를 활용하고 있는 것이다.

셋째로, 민간복지부문에 의하여 제공되는 서비스는 국가의 복지서비스보다 수혜대상자의 자존심을 유지시키는데 있어 유리하다는 것이다. 국가기관에 의하여 제공되는 공적부조사업이 갖는 가장 큰 취약점의 하나는 자산조사(means test)나 기타 자격요건(eligibility)을 확보하기 위한 조치등으로 말미암아 수혜대상자에게 무능력자 또는 낙오자라는 낙인(stigma)을 찍을 가능성이 높다는 것이다. 이에 비하여 민간기관은 수혜대상자의 자발적인 참여가 존중될 수 있으므로 복지대상자가 불필요하게 낙인을 찍힐 소지가 별로 없는 것이다.

넷째로, 민간복지활동은 그 주체의 설립과 운영에 있어 많은 주민들의 참여가 요구되고 또한 참여에 의하여 효율적인 활동이 이루어질 수 있기 때문에 주민들로 하여금 복지의식을 갖게하고, 사회적 연대의식을 갖게하여 사회통합에 기여할 수 있는 면이 있다는 것이다.

끝으로, 현대국가들은 정치·경제·사회등 모든 분야에서 국가의 개입을 최대한 축소해 보려는 이른바 「작은정부」(small government)를 지향하는 경향이 있는데 이러한 측면에서 복지분야에 있어서도 민간의 복지활동의 확대가 더

욱 중요시되고 있는 것이다.

그리고 국가복지혜택, 특히 각종 사회보장제도와 관련하여 민간의 복지활동이 기여하고 있는 분야를 보면, 사회보험제도에 있어서는 국가에 의한 보장 수준은 대체로 필요한 최소한에 그치므로 그 이상은 능력에 따라 민간보험등에 가입하여 이를 보충하고 있다. 생활보호등 공적부조사업에 있어서는 대상자의 조사나 보호의 제공과정등에서 민간자원봉사자들의 참여가 가능하다. 그러나, 민간복지활동의 참여 가능성이 가장 큰 분야는 사회복지서비스분야라고 할 수 있다. 서비스를 직접 제공하는 각종 복지시설의 설립·운영과 민간전문인력 및 자원봉사자의 활동등은 주로 서비스의 직접적인 제공과 관련하여 이루어 지고 있다.

나. 사회복지에 있어 민간재원의 활용내역

민간이 참여하는 복지활동과 관련하여 민간재원이 활용되고 있는 분야는 주로 사회복지시설의 설치·운영, 전문적 서비스의 제공등 사회복지서비스분야와 지역사회에서의 자발적 활동등 민간의 순수한 복지활동이라고 할 수 있다. 그리고 민간이 참여하는 복지활동에 있어서 재원부담은 민간복지활동주체의 자체수입에 의한 경우도 있지만 대부분이 보조금이나 지원금등 외부의 지원에 의하여 이루어지고 있는 것이 일반적인 경향이다.

우리나라의 민간 사회복지법인과 시설의 경우도 국가에 의한 지원이 그동안 크게 증가하였다고 할 수 있는데 '87년 한국사회복지협의회에서 조사한 바에 따르면 사회복지시설의 자체수입이 평균 17.8%로서 법인의 보조수입이 11.3%, 수익사업수입이 2.7% 그리고 기타자체수입이 3.8%이고 외부로부터의 보조·지원금이 78.7%로서 전체수입중에서 압도적인 비중을 차지하고 있는데 그중에서도 국가보조비가 66.7%(보조·지원금중 85%정도를 차지하고 있음)이며 의원보조와 민간보조가 각각 6%를 보이고 있다. 그리고 기타 잡수입이 3.4%이다(표2-1 참조).

〈표2-1〉

사회복지시설별 수입구성비

(단위 : %)

구 분	자 체 수 입				보조금·지원금				기 타 잡수입	총 계
	법인보조	수익사업	기 타	합 계	정 부	외 원	민 간	합 계		
전 시 설 평 균	11.7	2.7	3.8	17.8	66.7	6.0	6.0	78.7	3.4	99.9
영 아	12.2	1.2	0.7	14.1	57.8	5.3	19.1	82.2	3.7	100.0
육 아	5.7	3.0	3.3	12.0	63.6	11.7	9.1	84.4	3.6	100.0
아 동 직 업 보 도	6.3	6.3	0.9	13.5	81.1	2.1	1.5	84.8	1.7	99.9
아 동 상 담 소	80.8	0.2	5.5	86.6	4.9	0.7	5.5	11.1	2.3	100.0
양 로·노 인 요 양	12.0	1.5	2.8	16.3	66.0	3.7	8.8	79.9	5.2	100.0
지 체 부 자 유 자 재 활	8.7	3.2	2.6	14.5	72.9	1.7	4.7	79.3	6.1	99.9
정 신 박 약 자 재 활	15.6	1.6	2.4	19.6	71.5	1.4	5.0	77.9	2.5	100.0
시 청 각·언 어 장 애 자 재 활	11.2	1.2	1.5	13.9	76.9	4.6	3.1	84.6	1.3	99.8
심 신 장 애 자 요 양	11.1	3.2	11.0	25.3	67.2	0.2	3.2	70.6	4.1	100.0
부 랑 인 선 도	9.9	3.4	0.5	13.8	83.1	1.1	1.4	85.6	0.7	100.1
모 자 보 호	15.9	1.2	0.7	17.8	75.8	3.0	1.9	80.7	1.5	100.0
부 녀 직 업 보 도	9.9	1.9	0.7	12.5	78.3	6.5	1.8	87.3	0.9	100.0
부 녀 보 호 지 도										
사 회 복 지 관	41.8	11.3	9.3	62.5	20.9	1.2	7.6	29.7	7.8	100.0
기 타	12.4	5.0	7.4	24.8	55.6	13.9	1.8	71.3	3.8	99.9

자료 : 한국사회복지협의회, 사회복지시설 재무구조 조사보고서, 1987.

이와같이 민간사회복지활동에 있어서 정부보조가 큰 비중을 차지하고 있는 것은 우리나라 헌법 제34조 제2항에서 「국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다」라는 규정과 사회복지사업법 제2조의2 제1항에서 「국가와 지방자치단체는 사회복지를 증진할 책임을 진다」라는 규정에서 볼 수 있듯이 사회복지지는 국가가 우선적으로 역할을 수행하여야 할 부문이기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 국가의 사회복지에 대한 역할은 특히 재정부담의 측면에서 보면 충분치 못하며 관련 사회복지법령과 제도상 민간의 역할을 부분적으로 요구하고 있거나 또는 민간에게 부담을 지우고 있는 실정이라고 할 수 있다. 사회복지시설의 경우 국가의 지원내용을 보면 시설수용자에 대한 생계비, 의료보호비, 시설의 관리운영비, 종사자에 대한 인건비, 그리고 시설의 증·개축비와 장비보강비 및 수용자에 대한 학비, 학용품비, 직업훈련비등 기타 비용을 지원하고 있는데 정부에 의한 보조금은 1차원적인 구호의 측면에서 최저 수준의 경비이며 시설의 관리운영비, 종사자에 대한 인건비등에 대해서는 사회복지시설이 자체적으로 경비의 일부를 부담토록 하고 있다. 즉 부랑인시설을 제외한 모든 사회복지시설의 경우 시설의 관리운영비 20%, 종사자의 인건비는 10% 그리고 시설의 증개축비는 시설에 따라 일부를 해당 사회복지법인에서 부담토록 하고 있다(표2-2 참조).

〈표2-2〉 사회복지법인 재원부담내역

(단위 : %)

	국 고	지 방 비	자 부 담
• 생 계 비	80 (50)	20 (50)	
• 의 료 비	80 (50)	20 (50)	
• 시설·관리운영비			
부 랑 인	80 (50)	20 (50)	
노인·아동·모자	64 (40)	16 (40)	20
장애자, 사회복지관	40	40	20
• 종사자인건비	72 (45)	18 (45)	10
• 시설 증·개축비	50	50	일부 자부담

* () 내는 서울특별시에 대한 부담비율

* 사회복지사업법령과 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 시행령에서 정하고 있는 비율임.

〈표2-3〉

사회복지시설별 지출구성비

(단위 : %)

구 분	직 접 비										간 접 비								
	주식	부식	피복	교육 훈련	보건 의료	연료	의료 재활	직업 재활	기타	합계	인건비	시설 유지	시설 신설	사무비	비품	제세 공과	기타	합계	총계
전 국 평 균 율	13.6	13.3	3.8	2.4	1.6	3.7	1.0	1.2	3.9	44.5	29.4	3.6	14.4	1.1	1.8	2.2	7.6	55.6	100.1
영 아	9.4	12.3	3.3	0.6	1.4	5.4	0.1	—	6.9	39.5	41.4	3.4	3.7	1.4	1.0	2.8	6.8	60.5	100.0
육 아	14.6	16.0	4.4	5.2	0.7	4.0	0.1	0.1	2.7	48.0	27.0	4.6	8.9	1.2	1.3	2.4	6.6	52.0	100.0
아 동 직 업 보 도	10.5	10.9	3.3	15.0	0.6	3.3	—	—	5.1	48.7	30.3	14.5	—	0.8	0.1	3.2	3.0	51.3	100.0
아 동 상 담	4.3	0.8	0.8	0.5	7.8	1.9	0.5		13.1	30.1	31.3	1.7	3.6	4.3	4.2	2.8	22.1	70.0	100.0
양 로 · 노 인																			
요 양	20.2	15.9	5.1	—	1.0	5.1	0.1	0.1	3.3	50.8	19.4	6.7	6.3	0.8	0.9	2.1	13.2	49.4	100.2
지 체 부 자 유 자																			
재 활	7.9	9.3	2.1	0.9	1.3	3.3	4.4	4.1	2.9	36.3	32.5	3.0	14.0	0.7	3.9	2.2	7.5	63.7	100.0
정 신 박 약 자																			
재 활	10.2	9.8	2.8	0.6	0.5	3.1	2.2	2.1	4.1	35.4	25.0	1.9	26.2	0.6	1.3	1.0	8.6	64.6	100.0
청각·언어기능장애·																			
시청각장애재활	8.7	7.1	2.2	1.6	0.4	2.2	2.1	3.0	6.8	34.1	28.6	1.4	26.2	0.6	2.3	1.5	5.2	65.8	99.9
심 신 장 애 자																			
요 양	16.2	13.9	3.9	—	4.5	3.4	2.0	—	6.2	50.4	18.0	2.3	17.7	0.9	1.4	1.8	6.6	49.6	100.0
부 랑 인 선 도	24.6	19.5	4.9	1.2	1.0	3.5	—	5.0	1.0	60.8	9.1	3.0	14.6	0.4	4.1	2.8	5.2	39.2	100.0
모 자 보 호	19.0	13.7	4.1	1.3	0.4	3.6	0.2	0.8	2.7	46.2	11.2	1.9	30.8	1.0	0.6	2.6	7.0	53.7	99.9
부 녀 직 업 보 도																			
부 녀 보 호 지 도	9.6	8.4	5.4	3.4	1.4	4.0	0.7	0.9	2.9	37.0	24.8	1.6	25.5	2.2	1.7	2.6	4.6	63.0	100.0
사 회 복 지 관	1.9	—	—	2.6	0.2	1.9	—	—	11.1	15.1	49.8	1.7	4.3	1.9	4.9	2.4	19.8	84.9	100.0
기 타	10.2	14.4	3.4	0.9	4.7	4.4	1.1	0.3	2.7	42.7	26.7	3.0	11.6	1.9	1.4	2.4	10.0	57.3	100.0

자료 : 한국사회복지협의회, 사회복지시설 재무구조조사보고서, 1987.

또한 사회복지수용시설에서 구호측면에서 최저수준이상의 구호경비나 보다 전문적인 보호나 서비스에 소요되는 비용등도 결국 민간재원으로 부담하여야 할 몫이 되고 있으며 수용보호 이외의 여러 사회복지단체의 활동비등은 정부에서 지원하는 보조금 이외에 일부 민간의 부담에 의하고 있다 할 것이다. 참고로 사회복지시설의 종별로 직접비와 간접비의 세부지출내용을 보면 <표2-3>과 같다.

그러면 우리나라에서 민간사회복지시설이나 단체에서 스스로 부담하거나 민간부문에서 지원을 받고 있는 재원의 유형은 어떤 것이 있는가? 그 중요한 유형을 살펴보면 첫째로, 법적인 근거를 갖고 있거나 또는 민간집단의 자발적인 의사에 의하여 민간인으로부터의 모금이 이루어지고 있는 형태인데 사회복지사업기금법에 의한 사회복지사업기금, 결핵기금모금, 적십자회비모금, 사랑의쌀모금, MBC새생명돕기모금을 들 수 있다. 다음은, 시설에 수용된 불우아동, 노인, 그리고 장애인에 대한 결연·후원사업으로서 일정기간 지속적인 후원금이 전달되는 형태가 있고, 끝으로, 경제인단체나 대기업체가 설립한 사회복지지원법인에 의한 사회복지시설이나 단체에 대한 기부 또는 지원을 들 수 있다.

2. 사회복지분야의 민간재원의 조달과 활용현황

민간사회복지기관들이 사회복지활동을 위한 재원을 확보하는 방안은 상당한 비중을 차지하고 있는 국가의 보조금외에도 자체수입, 결연후원금, 기부금, 민간기금등으로부터의 지원, 외국기관의 원조등 그 형태는 다양하다고 할 수 있다.

오늘날 우리나라에서도 사회복지시설이나 단체에 대하여 자발적인 개별기부행위 이외에도 특정조직이나 기관의 모금행위에 의한 민간재원의 조달과 활용이 여러가지 형태로 이루어지고 있다.

자발적이고 개별적인 기부행위의 경우 그 규모등을 파악하기는 쉽지 아니
하므로 특정사회복지 조직이나 기관에 의하여 조직화되어 공동모금되고 있는
민간재원들을 중심으로 모금조직, 모금활동, 배분방법등에 관하여 살펴봄으로
써 우리나라의 사회복지분야에서 조달·활용되고 있는 민간재원의 내용을 알
아보고자 한다.

가. 사회복지사업기금

1) 설치경위

현재 실시되고 있는 사회복지 민간모금중 가장 대표적인 사회복지사업기금은 1980년 12월 31일에 제정된 사회복지사업기금법 제5조(기금의 조성)에 근거하여 보건사회부가 직접 관리하는 기금이다.

사회복지사업기금은 우리민족 전래의 불우이웃을 돕는 상부상조정신의 발로인 이웃돕기운동으로 모금된 국민의 성금을 모체로 하여 발전된 것이다. 1975년말부터 불우이웃을 돕기위한 범국민적 운동을 전개하게 되었고 동 운동을 통하여 국민이 기탁한 성금을 사회복지기탁금관리규정(보건사회부훈령 제226호)에 의해 관리하여 왔는데 사회복지사업에 대한 지원을 보다 효과적으로 수행하기 위하여 사회복지사업기금법(법률제3336호 80. 12. 31공포)을 제정하여 그동안 이웃돕기성금과 장애자성금등을 통합한 사회복지사업기금을 보건사회부에 설치하였다(표2-4참조). 1981년 1월 28일에는 한국은행에 사회복지사업기금계정을 별도 설치하여 동기금의 수입과 지출을 보다 명확히 관리하게 되었다.

보건사회부에 사회복지사업기금을 설치함과 아울러 지방에서는 모금된 재원을 이웃돕기성금이라는 별도의 기금을 시도별로 마련하여 관리해오고 있다.

〈표2-4〉

사회복지사업기금등의 모금실적

(단위:백만원)

년도별	구 분	조 성 액				집행액	잔 액 (이월)	비 고
		계	모 금	이 자	이월금			
'76	이웃돕기성금	2,430	2,430			2,318	112	
'77	"	2,564	2,350	102	112	1,414	1,150	
'78	"	2,738	1,264	324	1,150	2,137	601	
'79	"	2,006	1,178	227	601	1,832	174	
'80	"	2,824	2,006	644	174	2,299	525	
'81	사랑의손길펴기	2,148	1,466	157	525	1,904	244	
	장애자성금	1,690	1,627	63		72	1,618	
	중추절성금	7,129	7,011	118		334	6,795	
	소 계	10,967	10,104	338	525	2,310	8,657	
'82	사회복지사업기금	11,876	1,885	1,334	8,657	1,941	9,935	
'83	"	15,139	4,490	714	9,935	3,551	11,588	
'84	"	17,451	5,127	736	11,588	4,667	12,784	
'85	"	17,354	3,799	771	12,784	5,053	12,301	
'86	"	17,243	4,025	917	12,301	3,922	13,321	
'87	"	18,265	3,738	1,206	13,321	3,724	14,541	
'88	"	23,726	3,292	5,893	14,541	3,328	20,398	
'89	"	25,112	3,139	1,575	20,398	2,709	22,403	

자료: 보건사회부, 보건사회백서 1990, p.271.

2) 기금의 모금

○ 기금의 조성

사회복지사업기금법 제5조의 규정에 의하면 사회복지사업기금은 정부의 출연금, 정부이외의 자가 기부하는 현금, 물품, 기타재산, 기금의 운용에 의하여 생기는 수입금과 기타의 수익금으로 조성한다고 규정되어 있다. 그러나 지금

까지 조성된 기금은 정부이외의 자 즉 일반국민의 기부금을 재원으로 기금을 조성해 왔고 정부의 출연금은 없었다.

○ 모금방법

기금의 모금은 매년 12월1일부터 익년 1월31일까지 2개월간의 연말이웃돕기성금모집 운동을 통하여 대부분 모금되는데 연말모금을 위하여 보건사회부장관은 연말이웃돕기성금 모집계획안을 수립하여 모금을 직접 담당하는 언론기관을 관장하는 공보처등 관계부처와 협의한 후 국무회의에 보고하고 각 언론기관에 이웃돕기성금접수창구를 설치하여 모금을 실시한다.

연말이웃돕기성금모금이 시작되면 방송 및 신문등 각 언론기관이 경쟁적으로 일반 및 기업등으로부터의 모금을 적극적으로 유치하고 또한 홍보함으로써 일반모금활동이 활발히 이루어지고 있으며 또한 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 한국무역협회, 중소기업협동조합중앙회등 경제4단체도 회원사인 기업체를 대상으로 모금의 참여를 적극 유도한다.

'82년 이후 연말이웃돕기성금모금 운동으로 중앙 및 지방에 모금된 금액은 <표2-5>과 같다.

<표2-5> 연도별 연말이웃돕기 모금현황

(단위 : 백만원)

연도	계	중앙모금분 (사회복지사업기금)	지방모금분 (지방이웃돕기성금)	비 고
'82	1,885	1,885	—	'81년말
'83	6,340	4,490	1,850	'82년말
'84	10,111	5,127	4,984	'83년말
'85	8,160	3,799	4,361	'84년말
'86	9,409	4,025	5,384	'85년말
'87	9,103	3,738	5,365	'86년말
'88	8,643	3,292	5,351	'87년말
'89	10,942	3,139	7,803	'88년말
'90	13,791	4,170	9,621	'89년말
'91	13,379	2,750	10,629	'90년말

자료 : 보건사회부 사회복지정책실 내부자료

3) 기금의 배분 및 사용

○ 기금의 용도

사회복지사업기금법 제6조에서 정하고 있는 사회복지사업기금의 용도는 사회복지사업을 위하여 광범위하게 사용될 수 있도록 하고 있는데

첫째, 사회복지사업법에 의한 사회복지사업 및 사회복지시설의 확충에 필요한 비용(시설개·보수 및 장비구입비, 시설수용자부식비, 피복비, 정착금, 위문비등),

둘째, 노인복지법 및 심신장애자복지법에 의한 각종 복지사업과 복지시설의 설치 운영에 필요한 비용(장애인 보장구지급비, 맹인심부름센타지원비, 결식노인식사제공, 지역복지센터등),

셋째, 생활보호대상자 이외의 자로서 사회복지사업기금 관리운영위원회의 심의를 거쳐 생활보호의 필요가 인정되는 자에 대한 보호사업비용(혼혈인보조비, 저소득층 언청이시술 및 개안시술비, 동거부부결혼비, 신청성대사이상검사나 불구수술비지원 등)에 사용될 수 있다.

'90년 사업별 기금배정내역은 <표2-6>과 같다.

○ 기금의 사용절차

기금의 사용은 예산회계법상 기금사용절차에 따라 이루어지고 있다. 보건사회부장관은 사회복지기관등으로 부터 기금배정신청을 받아 기금운영계획(배정계획)을 수립하여 보건사회부차관을 위원장으로 하고 경제기획원등 정부관계 공무원, 언론단체대표, 경제4단체대표, 한국사회복지협의회와 대한적십자사의 사무총장등을 위원으로 하는 사회복지사업기금관리위원회의 심의를 받은 후 국무회의의 의결과 대통령재가를 받아 확정한다.

이후 세부집행계획을 수립하여 기금을 배분·집행하며 집행후 또한 사회복지사업기금관리위원회의 결산심의를 받고 집행결과를 재무부, 감사원, 국회등에 보고하도록 되어있다.

4) '91년도 사회복지사업기금 모금운동의 적극적 추진

'91년도말 사회복지사업기금의 모금운동은 국민 새질서 새생활 운동과 연

〈표2-6〉

'90년 사회복지사업기금 사업별배정내역

(단위 : 백만원)

사 업 명	계	회	예산액	비고
계			3,200	
○ 시설비	34개소 1,318평(4,349㎡)		297	
○ 준계부식비	증·개축 및 부대공사비			
	시설보호자 82,000명분의 간장, 된장, 고추장비		423	
○ 김장비	시설보호자 82,000명분의 월동용 김장비		464	
○ 피복비	부녀직업보도소 퇴소자 1,000명분 피복비		50	
○ 정착금	모자보호시설 및 부녀직업보도소 퇴소자 자립정착금		181	
○ 부랑인자활센타장비구입비	부랑인자활센타 3개소 장비구입		52	
○ 종합사회복지관장비구입비			270	
○ 노인요양시설장비구입비	노인요양시설 장비(목욕, 세탁, 의료운동)		50	
○ 노인공동작업장설치	30개소 설치		30	
○ 위문금	중추절, 연말시설위문금		506	
○ 혼혈인 보조	혼혈인 미취업자 505명의 생계비 및 학비		201	
○ 교육훈련비	자원봉사자 1,700명 교육훈련비		17	
○ 보장구사업비	저소득층장애자 500명 보장구지급		50	
○ 맹인심부름센타지원등	맹인심부름센타, 복지수공예품 판매장 운영비		48	
○ 언청이시술비	저소득층 언청이 120명 무료시술비		14	
○ 실명예방사업비	저소득층 500명 개안시술비		57	
○ 우수모범경로당운영비	우수모범경로당 40개소 운영비		28	
○ 동거부부결혼식	동거부부 5,000쌍 결혼식비용 지원		75	
○ 인명구조활동	재해구호, 응급환자수송등 봉사활동 지원		52	
○ 공고료	기금조성 및 사용내역 신문공고료		30	
○ 업무추진비	모금정보 및 기금사업 지도 확인비 등		5	
○ 예비비	예비비		300	

자료 : 보건사회부, 보건사회백서 1990, p.276.

계하고, 결연사업의 활성화도 동시에 추구하는 것을 내용으로 한 이웃사랑실천 범국민운동으로 추진하여 민간주도의 모금운동의 성격을 강화하고 있다.⁶⁾ 특히 대한적십자사, 새마을운동중앙협의회, 전국경제인연합회, 한국사회복지협의회, 여성단체협의회, 방송협회, 신문협회, 한국어린이재단, 보건사회부등 9개기관이 이웃사랑실천협의회를 구성하여 동협의회가 협조하여 이웃사랑범국민운동을 적극 독려·확산시키고자 하고 있다.

그리고 모금방법에 있어서도 언론기관을 통한 모금과 함께 성금기탁 희망자가 쉽고 편리하게 기탁을 할 수 있도록 전국의 은행, 농협, 우체국등(총 6,674개소)에 사랑의 구좌를 개설해 두고 이를 이용하게 하였다.

또한 어려운 이웃을 돕는데 대한 자긍심을 고양시키고 다른 사람에게도 참여를 적극 유도할 수 있도록 이웃사랑실천의 상징인 “사랑의 열매”를 만들어 기탁자등이 이를 달도록 추진하고 있다.

나. 재해의연금 모금

1) 모금의 역사

우리나라에서 사회복지와 관련된 민간모금이 시작된 것을 기록상으로 보면 1920년 7월 동아일보사가 수재민을 돕기위한 모금활동을 하였다는 것이 나타난다.⁷⁾ 그 이후 일제시대에 동아일보, 조선일보등 언론기관이 간헐적으로 모금활동이 있었고 해방·미군정, 한국전쟁 이후에도 언론기관, 종교계, 대한적십자사등에 의한 모금운동이 계속되었다. 그러다가 1961년 7월 13일 언론계, 경제계, 종교계, 학계, 사회사업계등의 30여 단체의 대표로 구성된 전국재해대책위원회가 조직되어 구호를 위한 모금창구를 일원화하고 구호실시의 체계화를 이루게 되었다.

이 위원회는 1964년 10월 31일 전국재해대책협의회로 개칭되어 오늘날까지 이재민구호와 재해복구지원을 위한 의연금품의 모집과 관리·배분업무를 담당

6) 보건사회부, 이웃사랑실천 범국민운동 추진계획, 1991. 11.

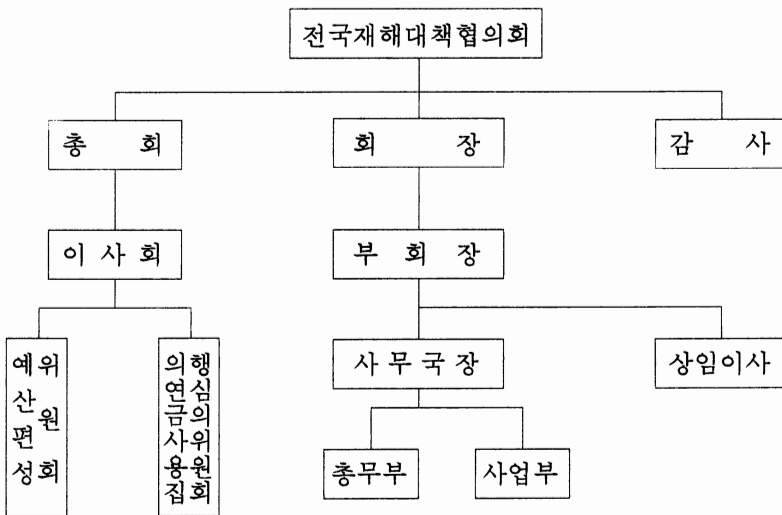
7) 전국재해대책협의회, 재협20년사, 1982, p.117.

하고 있다.

2) 조직

재해 발생시 의연금의 모집과 관리 및 배분업무는 경제·사회·언론계 등 각계의 대표인사의 협의체로 구성된 전국재해대책협의회에서 담당하고 있는데 기구표는 〈그림2-1〉과 같다.

〈그림2-1〉 전국재해대책협의회 기구도표



자료 : 전국재해대책협의회, 재협20년사, p284.

3) 모금방법 및 모금액

재해의연금품의 모금은 1966년부터 1973년까지 행해졌던 사랑의 열매모금, 자선바자회모금, 극장모금, 가두모금 등 다양한 모금방법이 사용되었는데 최근의 경우 각 언론기관의 모금창구를 이용하는 일반기탁모금이 주로 사용되고 있다. 공무원, 학생 등 기관이나 단체별 모금도 이루어지고 있으나 각 기관별로 모금하여 언론기관에 모두 기탁하는 방법을 취하고 있다.

즉 재해모금은 신문, TV, 라디오 등 매스컴을 통하여 이재민을 돕고자 하는

〈표2-8〉

의연금등 이재민구호및 복구지원기준

(91년도)

구 분		종 별	단 위	지 원 액	재 원 (%)	
사 망 자 및 실 종 자		위 로 금	구	3,000천원	의연금 100%	
장 기 생 계 구 호 비		1-3개월	1인/1일	1,320.06원	국 고 70% 의연금 30%	
생 계 보 조 비		1급	세 대	3,000천원	국 고 50% 의연금 50% (생계유지곤란한 유가족보호)	
		2급		2,500천원		
		3급		2,000천원		
침 수 주 택		1m이하침수	세 대	200천원	의연금 100%	
보 조 비		1m이상침수	세 대	500천원	의연금 100%	
주 택 복 구	전 과 주 택	15평형	동	10,100천원	국고및지방비(12%)	1,212,000
					의 연 금 (8%)	808,000
					장기저리용자(70%)	7,070,000
					자 부 담(10%)	1,010,000
		10평형	동	6,800천원	국고및지방비(12%)	816,000
					의 연 금 (8%)	544,000
				장기저리용자(70%)	4,760,000	
				자 부 담(10%)	680,000	
	반 과 주 택		동	3,400천원	국고및지방비(12%)	408,000
의 연 금 (8%)					272,000	
장기저리용자(70%)					2,380,000	
자 부 담(10%)					340,000	
세입주보조비		월 세 및 전 세 금	세 대	1,300천원	국 고 60% 의연금 40%	
		아 파 트 입주보조	세 대	입주보증금및 6개월임대료	국 고 60% 의연금 40%(13평형)	
피 해 농 어 가 생 계 보 조 비		50-80% 미만피해	세 대	양곡 5가마	국 고 70% 의연금 30%	
		80-100% 피 해	세 대	양곡10가마	국 고 70% 의연금 30%	

범국민적인 분위기를 조성하고 각 언론기관이 의연금접수창구를 설치하여 일반국민, 기업체, 기관, 단체등으로부터, 기탁금을 접수한 후 이를 최종적으로 전국재해대책협의회에 전달하는 방법에 의하고 있다.

80년이후 재해의연금 모금실적은 <표2-7>과 같다.

<표2-7> 재해의연금 모금현황

(단위 : 백만원)

년 도	'80	'81	'84	'87	'89	'90	'91
모금액	5,450	5,019	16,797	32,882	18,610	41,467	25,064

자료 : 전국재해대책협의회, 재해의연금모금현황, 1991.

4) 의연금의 배분

모금된 재해의연금은 재해구호법상 재해이제민의 긴급구호비 그리고 풍수해대책법 및 농어업재해대책법에 의한 재해구호 및 복구비의 일부로서 주로 지원되고 이재민에 대한 특별위로금, 연료비, 주거보조비등으로도 지원되고 있다.

즉 정부의 이재민구호와 재해복구비의 일정비율 또는 정부가 정한 기준 이외의 구호 및 지원금으로서 지원될 수 있도록 한 구호기준에 따라 배분·지원되고 있는데 구호 및 지원기준은 <표2-8>에서 구체적으로 살펴볼 수 있다.

그리고 당해년도 모집의연금으로서 구호 및 복구지원기준에 의거 배분·지원하고 남은 금액은 재해의연금기금으로 관리하면서 의연금을 모금하지 않는 시기의 소규모 재해시 이를 사용하고 있다.

90년도 용도별 의연금 지원현황은 <표2-9>과 같다.

<표2-9> '90년도 의연금 지원현황

(단위 : 천원)

구분	사망·실종자장의위로금	생계비	생계비	생계비	생계비	생계비	생계비	생계비	생계비	합	계
		구호비	구호비	구호비	구호비	구호비	구호비	구호비	구호비	구입비외	
계	618,000	2,347,962	26,750	1,973,844	175,965	14,309,600	13,556,570	814,704		33,823,395	

자료 : 전국재해대책협의회, '90년도 의연금 사용현황.

다. 적십자사 회비모금

1) 모금의 내용

우리나라에서의 적십자사활동은 1903. 1. 8. 대한제국 주 파리 및 브루셀 특명 전권공사 민영찬이 고종황제 명에 의하여 제네바조약에 서명함으로써 국제적십자사와 관계를 시작하였고 1905. 10. 27 고종황제가 칙령 제47호로 「대한적십자사 규칙」을 공포함으로써 적십자사활동이 시작되었다.⁸⁾

해방후 1949. 10. 27. 대한적십자사 조직법이 제정, 시행됨으로써 오늘날과 같은 특수법인체로써 대한적십자사가 재조직되어 전시구호, 이재민구호, 혈액사업등 적십자사 활동을 하고 있다.

적십자사의 운영 및 사업에 소요되는 경비는 대한적십자사조직법 제22조에 의하면 회원의 회비, 국가 또는 지방자치단체의 보조금, 수익사업으로 인한 수익금, 기타수익금으로 충당하도록 되어 있는데 이중 회원의 회비가 전국민으로부터의 모금의 성격을 갖는다. 매년 사업계획을 수립할 때 지사 및 본사에서 회비모금목표액을 책정한 후 내무부와 협의하고 의결기구인 중앙위원회의 심의의결로 확정한다. 각지역에서는 세대원수, 재산세, 농지세등의 담세율을 감안하여 회비징수 목표액을 잠정적으로 정하고 반상회에서 그 반의 잠정 목표액에 맞추어 회비액을 약정한 뒤 각회원이 은행지로를 통하여 납부하거나 적십자회비 모금봉사요원인 동직원 또는 통장, 이장, 반장이 모금업무를 대행하고 있다.

〈표2-10〉은 최근 3년간의 회원 및 회비모금 현황이다.

2) 모금액의 사용

적십자사의 회비모금액의 배분 및 사용은 매년 작성하고 있는 사업계획서 및 예산요구서에 의하여 결정되는데 각 지사에서 지사별로 사업계획서와 예산요구서를 작성하여 본사 상임위원회에서 심의한 후 본사 중앙위원회에서 재심 의결하고 보건사회부장관이 승인함으로써 최종 확정되고 있다. 최근 3

8) 대한적십자사, 한국적십자운동 85년, 1990, p.7.

〈표2-10〉 대한적십자사 최근 3년간 회원 및 회비모금현황

구분 지사별	1989		1990		1991	
	회원(명)	회비(천원)	회원(명)	회비(천원)	회원(명)	회비(천원)
계	6,172,742	15,425,822	6,320,502	16,940,200	6,570,400	18,693,815
본 사		313,047		338,669		348,772
서 울	1,288,848	4,903,976	1,293,564	5,351,047	1,298,004	5,880,226
부 산	535,186	1,342,693	520,294	1,428,191	571,331	1,525,590
대 구	277,249	767,150	215,544	825,917	214,457	906,289
인 천	286,751	677,074	320,442	814,957	351,096	927,781
경 기	811,566	1,489,502	881,569	1,745,388	941,657	2,099,423
강 원	303,512	576,945	314,734	609,799	311,476	644,884
충 북	211,861	461,354	221,397	523,814	257,308	554,942
대전·충남	410,536	805,324	421,145	878,222	461,139	958,714
전 북	295,497	747,614	311,259	818,384	276,071	883,465
광주·전남	544,460	1,042,092	585,935	1,098,632	601,418	1,199,497
경 북	505,731	987,753	504,231	1,038,585	511,696	1,122,145
경 남	625,337	1,145,938	653,337	1,287,085	694,430	1,442,287
세 주	76,208	165,360	77,051	181,510	80,317	199,800
대 전	115,721	284,827	121,664	317,244	131,789	358,046
충 남	294,815	520,497	299,481	560,978	329,350	600,667
광 주	115,861	332,336	156,159	354,602	166,725	387,586
전 남	428,599	709,756	429,776	744,030	434,693	811,911

자료 : 대한적십자사, 적십자현황, 1991. p.22.

〈표2-11〉

적십자회비 사용내역(3년간)

(단위 : 백만원)

사 업	89년 집행액	90년 집행액	91년 집행액
구호사업 재해구호물자확보(2만 세대분) 저소득층 구호(2만 세대분) 근로청소년급식(40만명) 난민구호	3,075	3,016	2,789
사회봉사사업 봉사대조직운영(1,091조직/2만6천) 봉사시설장운영(54개소) 군병원봉사실(24개소) 각종 위문활동	2,088	2,563	3,268
보건사업 원폭피해자 진료(9,200명) 언청이수술, 언어교정(350명) 지역보건지식 보급(70만명) 응급처치활동(5만명) 수상, 산악안전활동	949	1,092	1,574
혈액사업 헌혈혈액원 15개운영지원 헌혈자140만명 관리	1,100	1,231	1,274
병원사업 환자진료 년 130만명	1,595	2,026	1,742
청소년사업 청소년적십자조직운영 (2천조직/10만명) 각종 봉사활동	1,318	1,523	2,219
국제활동 국제위원회및 연맹과 149개국 적십자사와 협력	257	338	396
이산가족찾기사업 남북적십자회담 중국 및 사할린 거주교포 귀국추선	150	161	189
이념보급사업 적십자정신보급 및 홍보	725	824	1,024
회원관리 6백5십7만 회원	1,589	1,630	1,828
행정관리 사업장 80개소	2,580	2,536	2,391
계	15,426	16,940	18,694

자료 : 대한적십자사, 적십자현황, 1991, p.25.

년간 적십자회비 사용내역은 <표2-11>과 같다.

라. 기 타

1) 결핵협회모금

가) 모금의 내용

결핵예방법 제32조에 의거 설치된 대한결핵협회는 동법 제37조에 의거 결핵에 대한 대국민홍보와 계몽, 결핵환자검진 및 치료, 결핵에 대한 학술적조사연구 및 퇴치방법의 개발등의 사업수행에 필요한 재원을 국민모금으로 충당할 수 있도록 되어있다.

모금방법은 1953년이후 크리스마스썰을 제작하여 각급학교, 우체국창구, 각급기관 및 단체를 통하여 자율판매하는 크리스마스썰 판매방법을 현재까지 시행해오고 있으며 입장권구입시 모금을 하는 극장모금(1963-1973년)과 고궁모금(1964,-1971), 우표요금에 추가하여 모금을 하는 우표모금(1974년), 녹십자엽서모금(1973-1976)등 다양한 모금방법을 사용하기도 하였다.

최근 3년간 크리스마스썰 판매를 통한 모금수입액은 <표2-12>와 같다.

나) 모금액의 사용

크리스마스썰 모금액을 포함한 대한결핵협회의 수입금은 결핵에 대한 교육·홍보사업, 검진·검사기술개발 및 협회노후장비 교체사업, 불우환자 수용시설에 진료비지원, BCG등 정부결핵관리사업의 지원등에 사용되고 있다.

<표2-12> 크리스마스썰 모금액현황

단위 : 백만원

년	도	'88	'89	'90
모	금	2,372	2,506	2,906
액				

자료 : 대한결핵협회, 크리스마스썰 모금계획, 1991.

2) 사랑의 쌀 모금

가) 추진배경

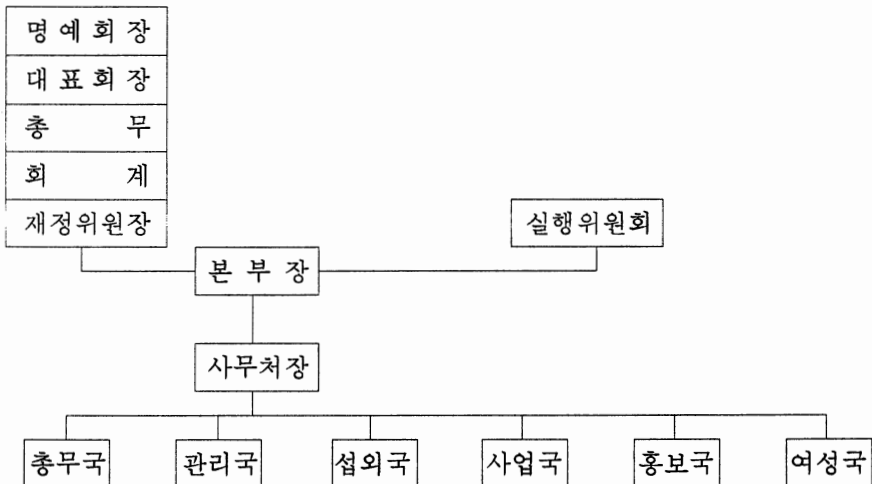
사랑의 쌀 모금운동은 한국기독교총연합회 사회분과위원회를 주축으로 한 사랑의 쌀 나누기 운동본부가 “가난한 이웃과 북한동포 나아가 세계의 난민을 도움으로써 하나님의 사랑을 실현하고 남아도는 쌀을 구입하여 농촌경제에 도움을 주고자 한다”는 목적을 표방하고 90. 3. 1부터 시작한 국민모금(개신교신자를 중심으로 출발)운동이다. 1990. 3. 1부터 6. 30까지 1차모금운동(이 기간이후에도 지속적으로 창구를 개설하여 모금함)을 벌였고 1991. 3. 1부터 12. 31까지 2차년도 모금을 하고 있다.

나) 모금조직 및 방법

사랑의 쌀 나누기 운동본부는 97명의 종교인으로 구성된 실행위원회와 운동본부로 구성되어 있는데 대부분 비상근의 봉사활동 조직이다(그림2-2 참조).

모금방법은 사랑의 쌀 나누기 운동본부와 한국일보사에 모금창구(온라인구좌개설)를 두어 모금을 하되 언론매체를 통하여 캠페인과 홍보를 하고 또한 교회등에서의 정기 또는 특별집회시 광고등의 권유를 하여 모금에 참여토록 하고 있다.

〈그림2-2〉 사랑의 쌀나누기 운동본부 기구도표



자료 : 사랑의 쌀나누기운동, 사랑의 쌀종합보고서(90. 3. 1~91, 2, 28), p.24.

1차년도 모금액은 '90. 3. 1부터 6. 30까지 모금된 2,321백만원과 그후 '91. 2. 28까지 모금액 259백만원을 합한 2,580백만원이다.

다) 배분

사랑의 쌀나누기 운동본부에서 사랑의 쌀 분배계획을 자체적으로 수립하고 있는데 분배대상을 소년소녀가장, 결식아동, 불우이웃 및 북한동포와 해외빈민 등 5개 범주로 선정하였다. 1차년도에는 분배대상중 우선순위를 소년소녀가장에게 먼저 분배하기로 하였고 “분배하면서 모금하고 모금하면서 분배한다”는 명제하에 북한동포와 해외빈민에 이르기까지 점진적으로 확대하기로 하였는데 1차년도 배분내역은 <표2-13>과 같다.

그리고 사랑의 쌀 모금의 배분은 모금운동의 명칭이 말해주듯이 쌀을 구입하여 현물로 직접 배분하고 있는데 시·군·구 등 지방자치단체 또는 지역교회를 통하여 대상자에게 전달하였다.

<표2-13> 사랑의 쌀 1차년도 배분현황

	구 분	분배기간	량	금 액 (원)	비 고
국 내	소년소녀가장	90.5.3~ 5.31	28,168포대	818,025,932	13,439명
	사회복지단체	90.5.3~ 91.1.22	9,480포대	213,423,570	5,356명
	수재민및기타	90.5.3~ 12.28	1,658포대	17,318,400	585명
소 계				1,048,767,902	

	국 명	전 달 일	수 량	금 액 (원)	비 고
북 한	북 한	90.6.29	40,000포대	874,469,931	부 산 → 홍 콩 → 남포
	소 계			874,469,931	
해 외	베 트 남	90.6.28		1,000,000	
	필 리 핀	90.7.16	25,500포대	155,799,902	
	방 글 라 데 쉬	90.12.27	49,950포대	355,522,865	
	캄 보 디 아	90.12.27	5,100포대	43,836,995	
	인 도	90.12.27	850포대	7,845,805	
	몽 골	91.2.16	12,750포대	89,310,519	
소 계				653,316,086	

(1포대 : 20KG)

자료 : 사랑의 쌀 나누기운동, “사랑의 쌀”종합보고서('90. 3. 1~'91. 2. 28), p.36.

3) MBC 어린이 새생명모금

가) 추진배경

MBC방송에서 전국에 약 5만명의 어린이가 백혈병, 뇌종양, 간암, 심장병 등으로 고통을 받고 있으나 그중 약 반수의 어린이가 경제적인 곤란으로 인하여 치료를 받지 못하고 삶을 포기하는 경우가 많아 온 국민이 이들을 도울 수 있는 모금운동을 MBC방송이 특별캠페인으로서 실시하였다.

모금된 성금은 한국사회복지협의회에 전액 전달되어 어린이 치료에 지원되도록 하고 있다.

나) 모금의 방법 및 모금액

MBC방송에서 “어린이에게 새 생명을”이라는 특별모금기획을 하여 모금접수기간의 설정(1990. 12. 5~12. 15)하고 방송캠페인을 실시하였는데 모금 마지막 날인 1990년 12월 15일(토요일) 17:00~21:00(4시간)동안 직접 모금접수방송(직접접수, 은행계좌를 통한 전화모금등)을 실시하여 전국민의 모금을 유도하였다.

당초 MBC방송에서 5억원을 모금목표액으로 하였는데 실제 모금액은 1,540백만원이었다.

다) 모금액의 배분 사용

MBC방송에서 모금한 재원에 대한 집행은 한국사회복지협의회에 의하여 이루어지고 있다.

한국사회복지협의회에서는 어린이새생명모금액을 “복지금고”에 편입하여 관리하고 지원대상자를 선정하여 성금을 지원하고 있다. 대상자선정은 15개 시·도 사회복지협의회에서 접수하여 추천한 대상자(의료보호법상 의료보호 및 의료부조대상자에 한정)에 대하여 한국사회복지협의회가 관계전문가로 구성된 심사위원회의 심사를 거쳐 지원여부와 지원금액을 결정하고 있다.

'91년도 어린이새생명돕기 진료비지원현황은 <표2-14>와 같다.

〈표2-14〉

어린이새생명돕기 진료비지원현황

〈진료비 지원 인원 현황〉

단위 : 천원

구 분	접수인원	지원인원	지 원 액	비 고
총계	618명	588명	468,600	
1차	271명	252명	149,200	
2차	160명	152명	112,300	
3차	61명	58명	55,900	
4차	63명	63명	67,200	
5차	51명	51명	70,600	
재지원	10명	10명	10,900	
재 심	2명	2명	2,500	치료종결상태이나 재발1명 생활실태 재평가1명

〈환아상태에 따른 등급별 지원현황〉

등급별 구분	총계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	비고
총 계	588명			1명	66명	521명	
초기지원	578명			1명	62명	515명	
재 지 원	10명				4명	6명	
1인당지원 한도액		5백만원 이하	4백만원 이하	3백만원 이하	2백만원 이하	1백만원 -오십만원	

자료 : 한국사회복지협의회, 어린이새생명돕기진료비 지원현황 및 심사결과,
'91. 7. 22.

4) 구세군자선납비모금

구세군자선납비모금은 1928. 12. 15. 한국구세군 사령관이었던 박준섭(조셉 바)정령이 서울거리에서 자선납비를 설치, 가두모금을 시작한 이후 오늘에 이르고 있다.

최근에는 전국 141개소에서 크리스마스전 2주동안 가두에 자선납비를 설치하고 구세군사관 및 구세군신자중에서 자원봉사자를 활용하여 가두모금을 실시하고 있다. 모금액은 영세민구호사업, 수재민과 각종재해민구호사업, 사회복지시설구호사업, 장애인시설 및 장애인보장구(휠체어)지원사업, 시각장애자지원사업, 군병원위문사업등에 쓰인다.

'88년 및 '89년 자선납비 모금 및 배분실적은 <표2-15>과 같다.

<표2-15> 자선납비 모금실적 및 배분현황

단위 : 천원

연도	모금액	영세민구호	사회복지시설구호	긴급재해구호	기타
'88	253,716	58,140	123,271	60,002	12,253
'89	355,205	80,002	183,763	76,067	15,343

자료 : 정호영, 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구, 숭실대학교대학원 석사학위논문, p15.

5) 결연후원사업

가) 추진배경

결연후원사업은 1976년 보건사회부 주관으로 불우아동에 대하여 사회적 관심을 제고하고 이들을 지원하기 위하여 각계의 인사가 시설수용보호아동, 소년가장세대, 모자가정의 아동과 결연토록 하고 매월 정기적인 후원금을 지원토록 함으로써 시작되었다.

1981년부터는 동사업에 민간의 자율적인 참여를 촉진하기 위하여 전문사회사업기관인 한국어린이재단에 아동결연후원사업을 위탁하여 실시하고 있으며 1986년부터는 시설수용노인에게 동사업을 확대하여 한국사회복지협의회에서

사업을 시행하고 있고, 1990년부터는 시설수용장애인에 대한 결연후원사업도 한국장애인복지시설협회에서 시행하고 있다. 1990년 4월에는 공직자재정신운동의 일환으로 공직자와 불우계층간의 결연사업을 더욱 권장하고 있다.

나) 결연후원사업 추진 및 지원내용

○ 사업의 내용

시설보호아동 및 소년소녀가장, 시설보호노인, 시설보호장애인등 3개의 결연대상자별로 각각 별도의 사업기관이 선정되어 결연후원사업을 관리하고 있는데 아동은 한국어린이재단, 노인은 한국사회복지협의회 그리고 장애인은 한국장애인복지시설협회에서 각각 사업을 시행하고 있다.

지방자치단체에서 각 사업기관에 결연대상자를 통보하고 각사업기관은 지방자치단체에서 통보된 결연대상자와 후원신청자를 연결하여 결연이 이루어지도록 하고 있다. 후원을 희망하는 자는 각 사업기관에 전화 또는 우편등으로 결연을 신청하게 되는데 신청 후 후원자는 자신이 정한 구좌단위로 후원금(2구좌당 5,000원)을 매월 사업기관에 송금한다.

사업기관은 접수된 후원금을 월말에 취합하여 다음달 12일 기준으로 대상자에게 송금하며 후원자에게는 후원금수령 여부가 정기적으로 통보되고 있다. 결연후원금은 각 결연대상자의 영양간식비, 생필품비 및 학비등으로 사용되고 있다.

○ 행정기관등의 사업지원

결연후원사업이 보다 확산될 수 있도록 정부행정기관등이 적극 지원하고 있는데 지방자치단체에 지역의 사회복지요원 또는 아동복지지도원을 활용하여 결연대상자를 파악하여 사업기관에 통보하고 있다.

또한 TV, 신문, 각종행사등을 통하여 결연후원사업을 홍보하고 지역사회인사와 독지가등에 대하여 결연을 적극 권장하고 있으며 공직자, 정부투자기관과 출연기관의 임직원에 대하여도 새생활운동의 일환으로 참여를 적극 권장하고 있다.

다) 결연후원사업의 실적

91. 3. 31현재 시·도에서 파악한 결과에 의하면 결연후원이 필요한 대상은 62,067명인데 이중 38,634명에 대하여 결연이 이루어져 대상자의 62.2%가 결연후원을 받고 있으며, 매월 후원금은 386백만원이며, 1981년이후 결연금총액은 25,529백만원에 이르고 있다.

결연대상자별 결연현황과 월후원금등 자세한 내역은 <표2-16>과 같다.

<표2-16> 결연사업추진현황

'91.3.31현재

구 분	결 연 이 필요한자(A)	결 연 이 이루어진자(B)	월후원금액	결 연 율 (B/A)
계	62,067명	38,634명	386백만원	62.2%
○ 시설보호아동, 소년소녀가장	43,071	29,566	331	68.5
○ 시설보호노인	6,409	4,742	16	74.0
○ 시 설 보 호 장 애 인	12,587	4,326	39	34.4

자료 : 보건사회부, 이웃사랑운동을 위한 결연사업추진계획, 1991. 7.

3. 사회복지분야 민간재원의 조달과 활용상의 문제점

60년대이후 우리사회는 급격한 경제성장과 도시화·산업화등으로 경제·사회구조가 크게 변화하였고 이에따라 국가의 사회복지 분야에 대한 개입도 크게 확대되어 왔다 할 수 있다. 그러나 국가에 의한 공식적이고 제도적인 사회복지공급은 급격히 팽창한 국민의 사회복지욕구를 충분히 수용하지 못하고 있는 실정이라 하겠다.⁹⁾

서구의 복지국가의 경우도 20세기후반에 들어와 사회복지공급자로서의 민

9) 제7차 경제사회발전5개년계획 사회보장부문계획위원회, 사회보장부문계획(안) pp.3-5.

간부문의 역할이 비교적 중요한 위치를 차지하는 추세를 보이고 있는 바¹⁰⁾ 우리의 사회복지제도의 발전방향도 국가에 의한 국가복지제도의 확충·발전과 함께 민간부문의 기능과 역할도 제고되고 발전되어야 할 것이다. 즉, 우리나라에서의 민간사회복지활동도 국가의 사회복지기능을 보완하고 전문적이고 융통성있는 사회복지를 제공할 수 있어야 할 것이다. 그리고 이러한 민간사회복지의 기능이 제대로 수행될 수 있으려면 무엇보다도 먼저 필요한 것이 민간복지기관을 운영하고 각종 복지활동을 벌여 나가는데 필요한 재원을 효율적이고 안정적으로 확보하는 것이라 하겠다.

우리는 앞에서 우리나라 사회복지분야에서 공동모금의 형식을 빌어 민간으로부터 직접 조달·활용하고 있는 자원들의 조달방법, 활용내용, 담당기관등에 대하여 구체적으로 살펴보았는데 이러한 민간재원의 조달 및 활용체제가 가지고 있는 문제점을 검토해 보기로 하자.

가. 국가에 의한 사회복지 재정지원의 불충분

우리나라에서 민간사회복지시설에 대한 국가의 재정지원의 구체적 내용은 사회복지관련법령에 의하여 살펴볼 수 있다.

사회복지사회법, 생활보호법, 그리고 노인, 아동, 장애인복지법등 복지관련 법령에 의하면 사회복지시설의 경우 종사자인건비의 10%, 시설의 관리·운영비의 20%, 그리고 시설의 증·개축비의 일부를 당해 민간사회복지시설에서 직접 부담토록 하고 있다.¹¹⁾ 따라서 민간사회복지시설은 자체적으로 또는 외부로부터 기부된 민간재원등으로 비용의 일부를 조달하여 충당할 수 밖에 없다. 또한 민간사회복지시설이 자체재원을 원활히 확보할 수 있도록 하기위하여 사회복지시설을 운영하는 사회복지법인의 경우 법인설립시 법인연간운영경비의 20% 이상을 충당할 수 있는 수익용 기본재산을 갖추는 것을 요건으로 하고 있다.

10) S.N.Eisenstadt and Ora Ahimeir(ed). The Welfare State and Its Aftermath.(Croom Helm, 1985) p.132.

11) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률시행령 별표1. 보조금지급대상사업의 범위와 기준보조를 참조.

사회복지시설등에 대한 정부 지원의 수준은 그 나라의 사회·경제적인 제반 여건에 따라 결정되는 것이므로 외국의 경우와 단순비교하기는 어렵지만, 참고로 일본의 경우를 보면 사회복지시설은 조치비(즉, 시설의 관리운영비)는 전액정부가 부담하고 우리나라의 시설증·개축비에 해당하는 시설의 설치비에 대하여만 총비용의 25%를 시설에서 자체적으로 부담토록 하고 있는 것¹²⁾과 비교할 때 우리의 민간사회복지시설은 종사자인건비와 시설운영비의 일부까지 부담하는등 상대적으로 부담내용이 많다고 할 수 있다.

그러나 우리나라 민간사회복지시설의 재정부담문제는 위에서 지적한 지원 항목의 문제 뿐만 아니라 국가에서 지원하고 있는 항목에 있어서도 그 지원 수준 역시 낮기 때문에 현실적으로 해당비용에 충당하기에 부족하다는 지적이 있다.

전국경제인연합회 산하 경제사회개발원이 '90. 9. 26-10. 25 기간중 227개 사회복지시설에 대하여 애로요인등을 설문조사하여 '91. 1월 이를 발표한 바에 의하면¹³⁾ 사회복지시설들의 수입원별 평균수입액(표2-17)을 보면 전사회복지시설의 평균 총수입액중 정부보조부문이 78.4%에 해당되고 나머지 21.6%의 수입이 민간부문에서 조달되고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표2-17〉 사회복지시설 수입원별 평균수입액

(단위 : 천원/1년, (%))

	아동복지시설	노인복지시설	장애자복지시설	시 설 전 체
자체수입	22,223(15.8)	6,900(5.7)	32,160(9.8)	20,428(10.4)
정부지원	91,698(65.0)	102,718(84.3)	269,263(82.1)	154,559(78.4)
보조 민간보조	16,899(12.0)	8,819(7.2)	15,554(4.7)	13,757(7.0)
기 타	10,226(7.3)	3,446(2.8)	11,174(3.4)	8,282(4.2)
계	141,046(100.0)	121,883(100.0)	328,151(100.0)	197,026(100.)

자료 : 전국경제인연합회 경제개발연구원, 사회복지시설현황 및 애로요인조사(1991. 1) p69.

12) 右田紀久恵외, 福祉財政論, ミネルヴァ書房, 1989, p.68.

13) 전국경제인연합회 경제개발연구원, 사회복지시설 현황 및 애로요인조사, 1991. 1.

그리고 정부에서 보조해주는 금액이 항목별로 실제필요비용에 크게 미달되는 수준으로 지원되기 때문에 민간사회복지시설에서 그 비용을 충당할 수 밖에 없다는 지적을 하고 있다. 동조사 결과에 의하면 민간사회복지시설에서 각 지출항목별 실제 필요한 지출액과 정부보조금과의 비율을 제시하고 있는데 전지출항목별 평균으로 볼 때 국고지원수준은 필요비용의 70.3%로서 나머지 29.7%는 자체에서 또는 타 민간부문으로 부터 조달할 수 밖에 없는 상황임을 보여주고 있다.

여기에서 우리가 문제점으로 지적할 수 있는 것은 국가에 의한 지원이 기본적으로 필요한 최저수준을 보장하지 못하고 있으므로 민간재원이 국가에서 기본적으로 해 주어야 할 부분의 유지에 일부 충당되어야 한다는 점이다. 민간재원은 대체로 국가에서 보장하는 기본적인 최저수준이상의 보호나 보다 전문적인 서비스의 제공등에 충당되어 국가에 의한 지원을 보완하는 역할을 하는 것이 바람직하다는 점을 감안할 때 민간재원이 기본적인 보호수준의 유지에 일부 충당된다면 그만큼 보호의 충실을 기할 수 없을 것이다.

나. 모금 및 배분의 효율성 부족

현재 우리나라 사회복지분야에서 조달하여 활용하고 있는 민간재원은 사회복지사업기금을 포함하여 다양하며 그 규모도 비교적 잘 알려진 것만 하더라도 '90년경우 약 250억원에 달하고 있다. 여기에 일시적인 재해의연금¹⁴⁾모금과 적십자회비모금까지 포함시킬 경우에는 약840억원에 이르고 있다(표2-18은 앞에서 살펴본 우리나라 민간재원의 조달 및 활용현황을 각 모금별로 요약한 것이다.).

일본의 경우 '90년 공동모금액이 약250억엔인데¹⁴⁾(재해구호활동비 및 적십자활동비 제외) 이 규모를 두 나라간의 국민소득, 정부의 사회복지분야예산 규모등을 감안하여 우리와 비교·검토할 때 우리나라 민간재원의 조달 및 활

14) 中央共同募金會, 共同募金運動統計, 1990, p.1.

〈표2-18〉

우리나라 민간재원의 조달 및 활용현황 요약('90)

모금명칭	모금액(백만원)	주요사용분야	모금주체 (모금활동)	배분및사용주체	모금주체와 배분주체상이여부	모금기간
사회복지 사업기금	계 13,379 중앙 2,750 지방 10,629	사회복지사업 전분야	국가및 지방자치단체 (언론기관)창구	국가및지방자치단체	동일	매월12월1일부터 익년1월31 일 까지
제해의연금 모금	41,467	이재민구조 재해복구	전국제해대책협의회 (언론기관창구)	전국제해대책협의회 (국가가지원기준제시)	동일	대규모 재해발생시
적십자회비모금	16,940	이재민구조등 적십자활동	대한적십자사 (지방행정기관)	대한적십자사	동일	'90. 1.20 ~ 2.28
사랑의쌀 모금	2,580	불우이웃(소년가장,시설) 복한동포 해외민민	한국기독교총연합회 사랑의쌀운동본부 (언론기관창구)	사랑의쌀운동본부	동일	'90. 3. 1 ~ 6.30
MBC어린이 세생명모금	1,540	어린이질병치료	MBC방송 (언론기관창구)	한국사회복지협의회	상이	'90.12. 5 ~12.15
결핵협회모금 (크리스마스철)	2,906	결핵계몽홍보치료등	대한결핵협회 (학교·기관에 판매)	대한결핵협회	동일	크리스마스전
구세군자선남비	355	영세민구조 장애자지원등	구세군 (가두모금)	구세군	동일	매년10월15일 부터 익년2월 28일까지
결연사업	4,632 (매월386)	시설수용아동, 노인, 장애인, 소년가장	한국사회복지협의회등	한국사회복지협의회등	동일	년중

용의 총체적인 규모는 결코 적은 수준이 아니라 할 것이다.

그러면 이러한 금액의 기부금이 어떤 형태와 절차에 의하여 모집되는지를 살펴보자. 우리나라에서 일반국민들로부터 기부금을 모집하려고 할 때 사회복지사업기금법, 결핵예방법, 대한적십자사조직법등 관련법에서 기부금품을 모집할 수 있도록 허용하고 있는 경우가 아니라면, 기부금품모집 금지법에 의하여 모금허가를 받도록 하고있어 기부금모금행위가 자유스럽지는 않다.

그런데 기부금품모집금지법의 입법 및 운영취지는 사회복지분야의 자선구호 이외에 보훈성금, 방위성금, 새마을성금등 형식적으로는 자발적이나 준강제적인 성격의 모금이 국민이나 기업체에게 과도한 부담을 주지 않게 하려는 것으로서 정부의 준조세억제방침에 따라 현재 불우이웃돕기와 재해의연금, 천재지변구제나 자선사업, 국방기재시설과 현충시설등의 기부금모집만 가능하도록 하고 있다.

위와같이 볼 때 사회복지분야의 기부금모집은 도리어 법에 의하여 지원을 받는 형태라 할 것이다. 최근 사회복지관련 기부금을 모집한 경우는 사회복지사업기금법, 결핵예방법, 대한적십자사조직법등에 의하여 허용된 기관과 기부금품모집금지법에 의하여 허가를 받은 기관, 단체로서 다원화 되어 있다.

사회복지분야에서 보다 많은 민간재원을 조달하기 위하여 여러기관과 단체에서 민간재원조달을 위한 활동을 전개하는 것이 필요하다고 볼 수도 있으나 국민의 경제적 부담능력이 제한되어 있고 또는 경쟁적인 기부금품모집활동을 벌일 경우 일반국민이나 기업들에게 과도한 부담을 주게되는 문제점이 있기 때문에 사회복지혜택을 공급하는 주체들이 직접적으로 경쟁적인 모금활동을 하는 것은 바람직하지 않다고 할 수 있다.

특히 사회복지분야에서 민간재원을 동원하여 활용하고자 하는 취지는 단지 국가가 부담하는 사회복지재원이 부족하기 때문에 이를 보충하려는것 뿐만 아니라 국민의 사회복지에 대한 참여의식과 어려운 사람을 서로 돕는다는 상부상조의 국민복지의식을 제고하는데 도움이 된다는 점이라 할 수 있는데 사회복지관련기관의 경쟁적인 모금으로 인하여 일반국민이나 기업이 자발성을 잃고 과도한 또는 2중·3중의 부담을 하게 된다면 이러한 취지를 살리기 어렵

게 될 것이다.

그리고, 여러모금기관에 의한 경쟁적인 모금의 문제는 모금된 재원을 어떻게 어디에 배분·활용하느냐와 관련하여 살펴볼 수도 있는데 우리나라의 여러 모금활동중 대부분이 거의 유사한 목적이나 분야에 모금기관별 의사결정에 의거하여 모금된 재원을 배분·사용하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

현재 우리나라에서 이루어지고 있는 모금들이 배분·활용되는 목적이나 분야를 구체적으로 보면 사회복지사업기금모금, 구세군자선남비모금, 결연사업은 노인, 아동, 장애인등 각종 사회복지시설에 수용되어 있는 요보호자나 소년소녀가장, 또는 영세민에 대한 각종 복지지원을 목적으로 하고 있으며 재해구호모금액의 전부와 적십자회비모금액의 일부는 재해구호활동에 쓰이고 있는데 각 모금기관의 모금재원의 배분·활용상 상호 조정협력이 이루어지고 있지 않기 때문에 일부 수혜자에 대한 이중구호나 또는 수혜자간에 불평등한 배분이 이루어지고 있는 것이다. 또한 각 모금활동의 모금운동 시기를 보면 사회복지사업기금, MBC어린이새생명모금, 적십자회비모금, 결핵협회모금, 구세군자선남비모금은 주로 연말연시에 집중되어 있어 민간재원 모집기관별 상호경쟁이 불가피하게 되어 있다.

이와같이 현재 우리나라 사회복지분야 민간재원의 조달과 활용상 가장 큰 문제는 민간재원을 조달·활용하는 주체가 다수로 다양화되어 있어 재원조달시 상호경쟁을 하게되고 기부자도 2중·3중의 부담을 하게되며 또한 조달된 재원을 배분·활용하는데 있어서도 일부중복과 누락등 불공평한 문제를 야기시킬 수 있는등 모금과 배분에 있어 효율성이 부족하다 할 수 있다.

다. 자발적인 참여 및 자율성 부족

민간재원의 조달은 민간인의 순수하고 자발적인 동기에서 출발하여야 상부상조로서 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 여러 모금활동의 경우 민간의 자발적인 참여 그리고 배분·활용상의 자율성은 미흡하다고 할 수

있다. 현재 사회복지분야에서 민간재원을 조달하고 분배하는 주체를 살펴보면 사회복지사업기금은 모금 및 배분주체가 국가와 지방자치단체가 되고 있고 모금의 방법도 언론기관에 설치한 모금창구를 이용하고 있으며, 적십자사회비모금은 지방행정기관을 통하여 회비를 수납케하고 있고, 모금과 배분이 순수한 민간단체에 의하여 이루어지고 자율성이 있다고 할 수 있는 사랑의 쌀모금이나 MBC어린이새생명모금, 그리고 모금액이 비교적 많은 재해의연금 모금을 언론기관에 설치한 모금창구를 통하여 모금하고 있다.

따라서 위와같은 모금활동의 경우 일반국민의 자발적인 동기에 의한 참여도 적지 않다고 할 수는 있지만 모금과정에서 정부나 행정기관의 권유나 신문·방송사간의 모금유치경쟁 때문에 일부국민과 기업체에서는 이를 「준조세」라고 생각하는 경향이 있다.¹⁵⁾

그리고 조달된 민간재원을 배분·활용하는데 있어서도 사회복지사업기금은 국가 및 지방자치단체에서 직접 배분·집행하며 재해의연금의 경우도 정부내의 재해대책본부의 종합구호계획에 의거 분배, 시·도를 통하여 집행되도록 하고 있는등 민간의 참여에 의한 자율성이 미흡하다고 할 수 있다.

또한 사회복지사업기금은 민간에 의하여 모금된 재원을 국가와 지방자치단체가 직접 집행하고 있으므로 사회복지분야의 국가나 지방자치단체의 복지예산이 부족한 것을 보완하려는 면이 있다는 지적도 있다.

민간재원의 모금 및 배분은 순수한 민간기구에 의하여 자발적으로 이루어져야 민간모금 본래의 취지를 살릴 수 있는 것이므로 국가나 지방자치단체가 모금주체가 되고 또한 배분주체가 되는 것은 바람직하지 않다고 할 수 있다.

라. 자원봉사활동등 민간참여의 부족

일본이나 미국의 경우 민간재원을 모금하는데 통상 대규모의 자원봉사자를 활용하고 있다(일본은 매년말 공동모금시 200여만명의 민간자원봉사요원이

15) 조선일보 1991. 10. 22. 2면, 이런제도 과연 필요한가 「각종의연금모금」 참조.

참여하고 미국의 경우 1,000만명이상이 자원봉사에 참여¹⁶⁾) 이러한 자원봉사자는 모금활동과 더불어 일반국민에 대한 홍보계몽을 통하여 국민의 복지 의식을 제고하게 하여 자발적인 동기부여를 하는 역할도 수행하고 있다.

우리나라에서 모금시 자원봉사자가 참여하는 경우는 구세군자선남비를 들 수 있다. 그 외의 대부분의 모금은 계몽홍보활동을 주로 언론기관에 의존하며 언론기관의 모금창구를 통하여 모금하는 방식을 채택하고 있는데 이는 모금 기술적 측면에서 볼 때 대량의 전국적·전국민적인 신속한 모금을 행할 수 있다는 장점도 있다고 볼 수 있으나 자원봉사자의 참여에 의한 자발적 동기부여가 부족하는등의 문제가 있다.

우리나라 사회복지분야의 민간재원을 모금하는 방법을 보면 지역사회에서의 민간자원봉사활동이나 기업체에서의 직원에 의한 모금활동은 별로 없고 또한 일반국민도 자선모금은 일반적으로 언론기관이나 모금단체의 모금활동에 이끌려 기부행위를 하는 것으로 인식하고 있는 것 같다.

마. 재원의 조달 및 활용결과에 대한 홍보부족

사회복지분야에서 민간의 자발적인 재원조달이 효율적으로 이루어지기 위해서는 사회복지사업이 지역사회에서 담당하고 있는 역할을 일반국민이나 기업체등이 충분히 인식하고 사회복지시설이 국민들로 부터 신뢰를 받을 수 있는 여건이 되어있어야 한다. 그리고 모금된 재원이 당초의 목적대로 사용되고 또한 사회복지향상에 크게 기여한 내용이 일반국민이나 기업체등 기부자에게 충분히 알려질 때 앞으로 지속적인 재원조달활동에 신뢰를 주고 참여에 대한 동기부여가 될 수 있을 것이다.

민간재원의 조달을 위한 여러 모금운동과 관련해 볼 때 우리나라의 경우 재원의 모금계획과 모금과정에 대해서는 신문·방송을 통하여 널리 공개되고

16) 유기형, 지역공동모금제에 관한연구(91. 2), 서울대학교대학원 박사학위논문, p.48 및 p.59 참조.

홍보도 비교적 활발히 이루어지고 있다 할 수 있으나 모금된 재원의 배분과 정이나 배분 및 집행결과에 대한 공개와 홍보가 부족한 실정이다.

우리나라에서는 사회복지사업기금등 민간재원의 모금과 배분·집행에 국가나 지방행정기관이 깊이 관여되어 있고 배분·집행절차가 기금관리규정 및 절차에 의하도록 내부통제를 받고 있기때문에 사회복지재원 모금주체들이 모금된 재원의 배분과 집행사항에 대하여 일반국민에게 널리 알리는 노력을 소홀히하는 측면이 있다고 하겠다.

싱가폴의 경우 공동모금의 지원을 받은 시설수용자가 기부자에게 정기적으로 감사의 엽서를 보내게 하고 또한 공동모금기구에서도 기금집행에 대한 구체적인 사례를 소책자로 발간하여 모금시 적극활용하고 있는 바 우리나라의 경우 이러한 홍보수단의 개발과 활용이 체계화되어 있지 못하다고 할 것이다.

바. 모금활동등의 전문성부족

사회복지분야에 민간재원을 조달하는 것은 일반국민의 자발적인 참여와 국민의 복지의식에 의해서만 이루어지는 것이 아니다. 사회전반의 경제적 상황을 분석하고 기부가능한 자들의 능력을 파악하며 자원봉사자들을 효율적으로 동원·활용하여 캠페인등의 모금활동을 조직화할 수 있는 전문가의 육성과 참여가 필요하다.

우리나라의 경우 모금방법이 언론기관모금창구를 이용하는 방법에 크게 의존하고 있는등 모금프로그램과 모금전략이 매우 단순하다. 외국의 경우 다양한 모금방법과 행사를 통하여 모금을 하고 있는데 1) 재미있게 하기위해서(to have fun) 2) 명예를 위하여(to honor) 3) 시상하기 위하여(to award) 4) 감사하기 위하여(to thank) 5) 즐기기 위하여(to entertain) 6) 홍보촉진을 위하여(to promote) 7) 기금을 조성하기 위하여(to raise money) 8) 기부자를 개발하기 위하여(to broaden giverlist)등의 목적의식을 갖고 프로그램을 개발하

고 있다¹⁷⁾

현재 우리나라에는 다양한 모금프로그램의 개발, 자원봉사자의 효율적 동원 및 교육, 효율적 캠페인 조직 및 구성등 모금활동을 전문적으로 지도하고 기술적으로 이끌어 나갈 수 있는 모금운동의 전담기구와 전문가가 부족한 실정이며 또한 이러한 전문가를 육성하고 활용하려는 노력 또한 부족한 실정이라고 하겠다.

사. 세제상의 유인제도 미흡

일반국민과 기업체등에서 자발적으로 기부행위를 하도록 유도하는 방안의 하나가 기부금액에 대한 조제상의 혜택이며 이러한 방안은 미국과 일본등 선진국에서 잘 활용되고 있다.

우리나라의 경우도 기부금에 대하여는 세제상의 면세혜택을 부여하고 있으나 일반국민들은 잘 알지 못하고 있고 또한 기부를 한 금액에 대해서도 면세혜택을 제대로 받을 수 있는 체계적이고 손쉬운 절차가 마련되어 있지 못하여 이의 활용이 제대로 되고 있지 않다고 할 수 있다.

또한 우리나라의 경우 면세혜택의 범위가 미국과 일본에 비하여 크지 않고 할 수 있는데 소득세법 제47조와 제49조, 법인세법 제18조등을 보면(소득세법시행령 제102조와 법인세법시행령 제42조 그리고, 소득세법 시행규칙 제53조의 2와 법인세법시행규칙 제17조) 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품과 국방헌금, 천재지변으로 생긴 이재민을 위한 구호금품에 대해서는 기부금의 액수와 상관없이 전액 면세조치되고 있으나 사회복지, 문화, 예술, 종교, 자선등에 기부할 경우에는 당해년도의 소득금액의 100분의 5를 곱하여 산출한 금액, 당해과세기간의 매월말일 현재의 산출금액의 합계액을

17) Elieen R. Lentz, "Special Events Fund-Raising", Tracy Daniel Connors, (ed), The Nonprofit Organization Handbook, (New York : McGraw Hill Book Company, 1988), Chapt. 31.

12로 나눈 금액의 100분의 1을 곱하여 산출한 금액의 범위에 한해서만 손금에 산입(면세)하도록 하고 있다.

일본의 경우는 공동모금에 대한 기업기부에 관해서는 전액 손금으로 산입하여 면세되도록 하고 있고 개인의 공동모금에 대한 기부에 대해서는 소득금액의 25%를 한도로 일정액(소득세는 1만엔, 주민세는 10만엔) 이상은 면세혜택을 부여하고 있으며, 기부행위에 대하여 소정의 영수증처리를 체계적으로 해주고 있어 기부자가 기부금에 대한 면세혜택을 쉽게 받을 수 있도록 되어 있다.¹⁸⁾

18) 中央共同募金會, 國民たすけあい共同募金, 1989, pp.268-269.

Ⅲ. 사회복지분야 민간재원의 조달과 활용에 관한 외국의 현황 : 공동모금제도를 중심으로

오늘날 사회복지에 있어서 가장 큰 역할은 국가가 담당하고 있다고 할 수 있으나 복지국가에서도 민간부분의 복지활동이 경시되거나 위축되고 있지는 않다. 오히려 사회복지의 중요기능이 상부상조라고 할 때 자선과 박애를 바탕으로 하는 민간의 복지활동은 그 중요성이 더욱 강조되고 있다고 할 것이다. 그러나 현실적으로 민간복지활동은 재정적인 어려움과 한계때문에 자율성을 가지고 그 고유의 기능을 발휘하지 못하고 있는 경우가 많다고 할 수 있다. 이와 같은 민간복지활동을 뒷받침하기 위한 재원마련의 방안중 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 것이 미국·일본등에서 시행되고 있는 공동모금제도이다. 현재 공동모금제도를 가지고 있는 나라는 약 20여개국에 달하고 있지만¹⁾ 각 제도는 그 나라의 정치·경제·사회의 제여건에 따라 생성·발전되어 다양한 모습을 보이고 있기 때문에 공동모금제도가 어떤 것이며 어떻게 되어야 하는가 하는 명확한 형태와 기능에 관한 이론이 정립되어 있지 못하다.

그래서 여기서는 우선 여러나라에서 실시하고 있는 공동모금제도중 가장 대표적인 나라들의 공동모금제도의 발전배경과 과정 그리고 공동모금제도의 구체적 내용이 되는 공동모금제의 구조, 모금방법 및 기술, 그리고 배분방법 등에 대하여 살펴보고자 한다.

공동모금제도를 오랫동안 그리고 광범위하게 실시하고 있는 대표적인 나라로는 미국과 일본을 들 수 있는데 미국의 공동모금제도의 경우 자유주의적인 전통에 의하여 민간자율에 의한 자발적 조직으로서 생성·발전되었고 오늘날도 가장 독립적이고 자율적인 민간조직으로서 활발한 활동을 벌이고 있다.

일본의 경우 국가가 국가복지제도의 확충과 함께 민간복지분야의 발전도 적극 조장해 왔다고 할 수 있는데 공동모금제도도 국가가 법령으로 제도화한 틀 속에서 크게 발전하여 오늘날 민간사회복지분야의 재원을 조달해 주는 역

1) United Way International, 1990 Annual Report, p.5.

할을 모범적으로 하고 있다.

한편 80년대에 공동모금제도를 도입하여 착실한 성장을 이루고 있는 나라의 하나가 싱가포르인데 사회복지시설과 기관의 연합체인 사회복지협의회가 국가와 경제단체들의 적극적인 후원을 받아 공동모금제도를 출발시켜 현재 공동모금제도가 정착단계에 이르고 있다.

위와같은 미국, 일본, 싱가포르의 공동모금제도를 분석해 봄으로써 (미국, 일본, 싱가포르 3국의 공동모금제도에 관한 구체적 내용은 이 연구 보고서의 부록으로 정리하였음) 공동모금제도에 대한 전반적인 이해를 할 수 있다고 생각되는데 이를 바탕으로 공동모금의 구조와 활동상의 특성과 사회적 기능을 정리하여 앞으로 우리나라 공동모금제도의 도입과 발전의 방향을 제시하고자 한다..

1. 미국, 일본, 싱가포르 3국의 공동모금제도 비교분석

가. 공동모금제도 발전배경

각 나라에 있어서 공동모금의 발전배경은 그 나라의 정치, 경제, 사회적 여건과 문화전통 그리고 특히 그 나라의 민간사회복지제도의 발전과정과 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

민간공동모금제도를 실시하고 있는 외국의 여러나라에서 민간공동모금제도가 성장·발전해온 배경을 살펴보면 크게 다음 2가지 유형으로 분류될 수 있다.

첫번째로 사회복지제도가 먼저 민간부문에서 어느정도 자율적으로 성장하고 후에 국가가 그 일부를 국가복지제도로 확대하거나 새로이 국가복지제도를 도입한 경우이다. 민간으로 부터 재원조달은 민간의 사회복지활동을 재정지원하기 위하여 각 지역을 중심으로 자생적으로 이루어져 왔으며 민간재원의 효율적 조달과 활용제도로서의 공동모금제도가 각 지역별로 자율적으로 생성·발전하고 또한 각 지방조직의 상호연락과 업무조정을 위하여 전국적으

로도 연합회등 전국 단일조직이 형성된 유형으로 대표적으로 미국이 이에 속한다.

두번째는 국가의 주도적인 노력에 의하여 국가복지제도가 도입되고 민간사회복지 분야도 국가의 적극적인 지원아래 육성·발전된 경우이다. 민간으로부터 재정지원이라 할 수 있는 기부금의 모금운동은 민간복지기관 자신들의 필요와 아울러 국가가 이를 적극 지원하고 유도함으로써 전국적인 단일제도로 발전된 형태인데 그 대표적인 형태를 일본의 공동모금제도 생성·발전과정에서 살펴볼 수 있고 1983년 도입·시행된 싱가포르 공동모금제도도 이러한 유형에 속한다. 미국, 일본 그리고 싱가포르 공동모금제도의 발전배경을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

19세기후반 미국의 정치, 경제, 사회체제는 자유방임적 자본주의체제로서 크게 발전하였다고 할 수 있는데 1930년대 미국정부가 사회복지분야에 관심을 갖고 사회보장제도를 도입·시행하기 이전에는 사회복지에 있어서도 민간의 역할이 우월하고 우선적이었다.²⁾

19세기후반 미국의 급속한 산업화·도시화로 빈곤등의 사회문제가 증가하자 이에 따라 민간사회복지기관도 늘어났는데 이로 말미암아 민간사회복지기관들이 상호 경쟁적으로 보다 많은 액수의 모금을 자선가로부터 얻어내려 하였고 자선가는 자선가대로 통일된 모금과 모금된 기부금의 효율적인 배분에 관심을 갖게 되었다. 그리하여 복지기관들이 모여서 공동으로 모금을 한다던지 또는 복지기관연합단체에서 모금을 하는 사례가 발생하였는데 오늘날과 같은 공동모금의 시작은 1913년 클리브랜드(Cleveland)상공회의소내 기부자, 모금활동자, 그리고 기금을 배분받는 기관의 자원봉사자로 구성된 자선연합회(Federation for Charity and Philanthropy)에서의 모금을 들 수 있다.³⁾

그리하여 1차대전중에는 전시모금도 겸하게 되어 위와같은 모금조직이 전국에 400여개로 늘어나는등 공동모금활동이 활발하게 이루어졌다. 종전후 전

2) Ralph. M. Kramer, Voluntary Agencies in the Welfare States, University of California Press. p.57.

3) United Way of America, People and Events : A History of United Way, 1977, p.21.

시모금이 없어져 공동모금운동이 소강상태를 보이다가 2차대전과 함께 전시 모금과 결합 공동모금이 다시 활발해졌다. 2차대전후에는 전국에 새로이 의료 및 사회복지서비스 기관이 크게 증가하고 이에 따라 기금을 확보하기 위한 경쟁적인 활동이 이루어져 공동단일모금이 와해되는등 문제가 제기되었다. 그렇지만 공동모금조직을 키우고 기관참여를 확대하는 운동이 1949년 디트로이트 공동기금(United Fund)을 시작으로 전국에 확산됨으로써 오늘날과 같은 규모의 공동모금기구들이 자리잡게 된 것이다.

전국적 규모의 공동모금조직도 1918년 시카고에서 12개의 기금조성연맹이 결성한 미국지역사회조직협회(American Association of Community Organization)를 시작으로 몇번의 변화를 거친후 1970년 미국공동모금연맹(United Way of America)이라는 명칭의 전국조직이 탄생하여 오늘에 이르고 있다.⁴⁾

위와같은 미국 공동모금조직의 '생성과 발전과정은 민간 스스로, 민간에 의하여 사회복지를 제공하려는 노력의 결과로 이루어진 것이라 할 수 있는데 이것은 또한 미국사회가 각 개인의 자유와 창의를 최대한 존중하여 사회복지 분야까지도 국가의 개입을 최소화하고자 하는 사회적 전통을 반영한 것이라 볼 수 있다.

일본의 경우를 보면, 최초의 공동모금운동은 1921년 나가사끼(長崎)시에서 여러 사회복지사업기관들의 재정적 어려움을 해결하기 위하여 나가사끼 현 사회사업협회(회장: 나가사끼 현지사)에서 연합적인 모금을 하였던 것으로 알려지고 있는데 이 모금은 관련공무원도 참여한 관민일체형 모금이었다고 한다.⁵⁾

이 모금운동은 1회에 그치고 2차대전후 1947년 오늘날과 같은 공동모금이 시작되었는데 그 배경을 보면 1946년 2월 연합군사령부에서 정부책임으로 하여야 할 복지사업을 민간사업체에게 하도록 해서는 안되며 동시에 민간이 하는 사업에 대하여 공금을 제출해서는 안된다는 「공사분리의 원칙」을 일본정부에 제시하였는데 이는 민간 사회복지사업의 방향을 제시한 것이 되었고, 또

4) David Chales Bangert, Allocation by Nonprofits: The Aloha United Case, Dissertation, Harvard University, 1989 pp.2-4.

5) 中央共同募金會, 國民 たすけ あい 共同募金, 1990. p.14.

한 당시 경제적으로 어려운 상태에서 민간사회복지사업의 재정난을 해결하되 이미 선행되고 있던 同胞援護會와 濟生會의 지역적이고 행정보완적인 기부금 모집을 포괄하고 일원화한다는 것이었다.

따라서 후생성관계자들이 「공동모금」의 도입을 위하여 1947년 6월 공동모금운동 요강을 발표하였고 동년 8월에 사회사업공동모금 중앙위원회가 결성되어 11월 25일부터 12월 25일까지 최초의 전국적인 공동모금사업이 전개되었던 것이다. 일본의 경우는 미국과는 달리 정부의 주도에 의해 전국적인 모금활동이 시작되었는데 이것은 그동안 일본의 민간사회복지사업이 국가에 의해 이끌려왔고 민간인들의 경제적, 정치적인 능력이 이와같은 운동을 주도할 수 없었기 때문이었다고 본다.

1952년에는 중앙 및 지방에 사회복지협의회가 결성되어 일본의 민간사회복지사업 추진의 기반이 마련되었다고 할 수 있다. 50년대 하반기에는 이 사회복지협의회를 중심으로 지역복지활동이 활발해지고 민간사회복지기관에서도 지역복지활동을 하고자 하는 의욕이 높아졌으나 이를 뒷받침할 수 있는 재정능력이 불충분하였다. 그리하여 공동모금회에서는 1959년부터 공동모금기금을 3개월로 연장하여 모금액의 증대를 꾀하고 아울러 연말이웃돕기도 공동모금에 흡수하여 실시하는등 모금활동체계를 보장·발전시켜 오늘에 이르고 있다.

이와함께 일본경제의 지속적인 성장·발전과 국가에 의한 복지의 확충 그리고 국가에 의한 민간복지활동의 기본적 여건의 조성등은 일본 공동모금운동이 민간사회복지활동을 효율적으로 지원할 수 있는 기반이 되고 있다고 할 것이다.

공동모금제도의 발전배경이 일본과 비슷한 싱가포르의 경우 미국과 일본보다 훨씬 늦은 1983년 9월 공동모금기구가 설치되고 1년후인 1984년 9월부터 공동모금이 시작되었다. 공동모금이 있기 이전에는 여러 사회복지기관과 시설들이 독지가나 기업으로부터 보다 많은 기부금을 확보하기 위하여 서로 경쟁을 하였는데 이리하여 사회복지기관이나 시설들은 자체모금 활동의 부담이가중되었고 기부금을 내는 개인이나 기업들은 경쟁적인 기부의 권유로 부터

시달림을 받았고 또한 기부금 사용에 대해서도 신뢰하고 있지를 못하였다. 그리하여 싱가포르 사회복지협의회에서는 정부의 적극적인 후원과 여러 경제단체들의 지원을 받아 사회복지협의회 내에 독립부서로서 공동모금기구(Community Chest of Singapore)를 설치하여 공동모금을 실시하였던 것이다.

이리하여 종래 각 사회복지기관과 시설별로 경쟁적으로 이루어지고 있던 기부금의 모집과 활용이 체계화됨으로써 민간복지활동 재원의 모금과 활용의 효율성이 제고되고 또한 각 사회복지기관등의 입장에서는 재원을 민간으로부터 직접 모금해야 하는 모금의 부담을 없애 사회복지활동에 전념할 수 있게 되었으며 기부자의 경우도 모금 및 배분활동에 대하여 보다 깊은 신뢰성을 갖게 되었다.

특히 싱가포르 공동모금의 시작과 발전과정에서 보면 공무원이 주요모금활동인 피용자모금에 적극 참여하여 피용자모금이 정착하는데 크게 공헌하였고 공동모금기구의 이사회에 관련 공무원이 직접 참여하여 공동모금활동을 직접 지원하고 있음이 드러나고 있는데 이러한 측면은 싱가포르의 공동모금의 발전과정에서 국가가 큰 역할을 하고 있음을 말해주는 것이라 할 것이다.

나. 조직 및 활동체제

각 나라 공동모금조직의 구조 및 활동상의 특성은 여러 측면에서 살펴 볼 수 있으나 다음 4가지 측면에서 검토하고자 한다.

첫째로, 조직의 형태가 중앙집권적인지 또는 지방분권적인지 그리고 지방분권적일 경우 중앙조직의 성격

둘째로, 공동모금조직이 어떻게 지역주민, 전문가, 각계대표를 참여시키고 이들이 조직내에서 활동을 하도록 하게 하는가 하는 공동모금의 내부조직 형태

셋째로, 민간사회복지를 직접 담당하는 사회복지기관 또는 이러한 기관의 연합체인 사회복지협의회와의 상호협력 또는 의존관계

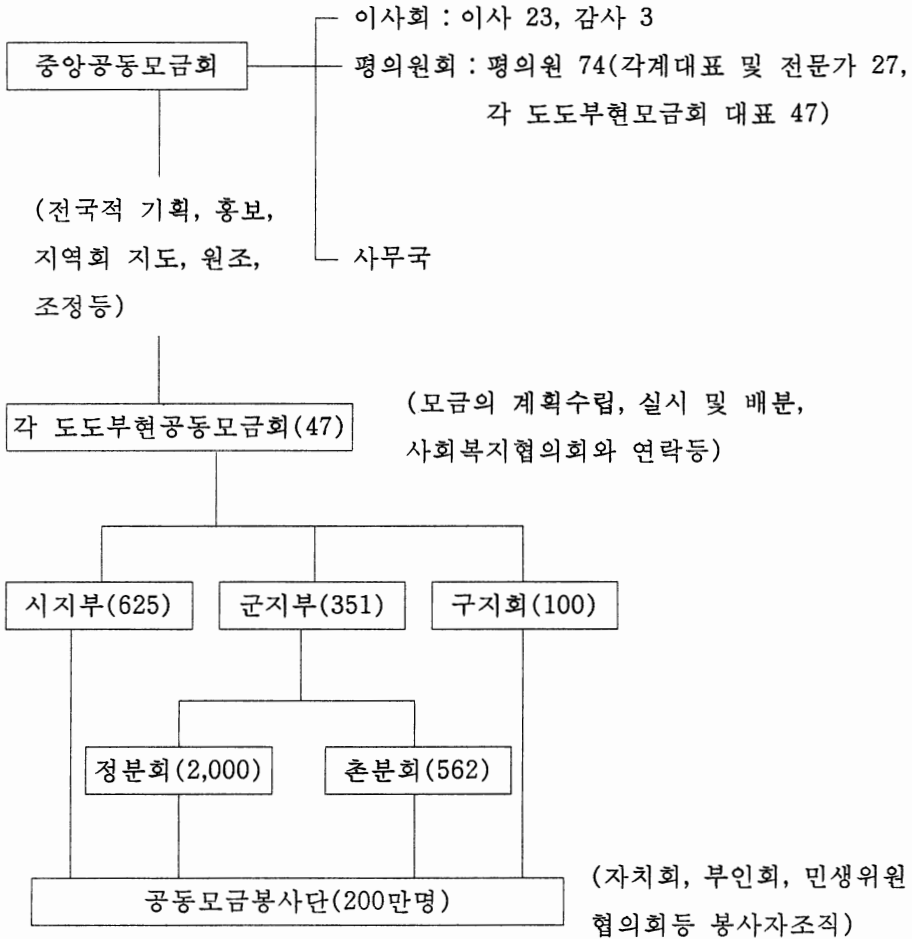
넷째로, 공동모금을 위한 여러가지 활동에 있어서 공동모금조직과 지방자치단체 또는 국가와의 관계

먼저 공동모금조직이 지방분권적인지 중앙집권적인지 각 나라의 조직을 살펴보자. 민간사회복지활동이 비교적 발달된 미국의 경우 공동모금활동의 시작은 한 지역사회의 민간사회복지시설이나 단체가 그 지역이 가지고 있는 문제로서의 복지수요에 대처하기 위하여 주민들을 대신하여 사회복지활동을 전개하고 그 지역사회 주민들은 능력에 따라 그 경비를 분담한다는 지역사회연대의식에서 비롯하였다 할 수 있다. 지역별 공동모금활동이 증가하고 지역별 공동모금조직이 구성된 후 지역공동모금회들의 상호연락, 업무조정 그리고 전국적인 차원에서 필요한 프로그램의 시행등을 위하여 전국적인 조직이 마련되었다고 할 수 있다.

일본의 경우는 공동모금제도의 발전 배경에서 살펴본 바와 같이 최초로 중앙공동모금조직이 출범되어 전국적으로 일원화된 모금활동을 시작하였는데, 현재의 조직구조(그림 3-1 참조)는 모금운동을 전국적으로 기획하고 모금운동을 홍보선전하며 필요한 조사연구와 각 지역모금조직을 지도, 지원하는 중앙공동모금회가 있고 공동모금의 실제 실시기관으로서 도도부현의 공동모금회가 구성되어 있다.

각 도도부현 공동모금회는 각 지역별로 주민 각계대표들로 구성된 독립적 사회복지법인으로서 독자적으로 활동하되 지역공동모금회의 대표자가 중앙공동모금회 평의회의 회원이 되고 있다. 즉 중앙공동모금회와 지역공동모금회의 관계는 업무활동상 상하관계가 아니라 지도하고 지원하는 상호협력과 지원관계를 이루고 있다. 다만 도도부현의 공동모금회는 그 지역 내 시·군에 지회, 정·촌에 분회를 두어 구체적인 지역별 모금활동을 여기에서 말도록 하고 있다.

〈그림 3-1〉 일본공동모금회 조직체계

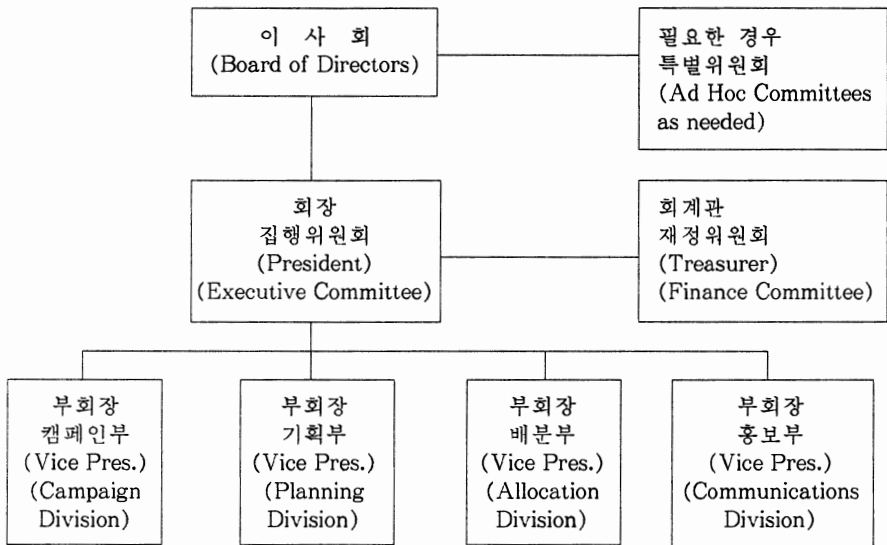


자료 : 중앙공동모금회, 일본공동모금회조직체계(내부자료), 1991. 9.

위와같이 미국과 일본의 공동모금조직은 지역별로 모금 및 배분활동을 하도록 함으로써 주민의 관심이 크고 참여도 자율적으로 이루어지게 되어 있음을 알 수 있다. 중앙조직은 미국보다 일본의 경우가 각 지역의 모금활동을 중앙에서 전반적으로 기획하고 조정하는 기능을 갖고 있다 할 것이다.

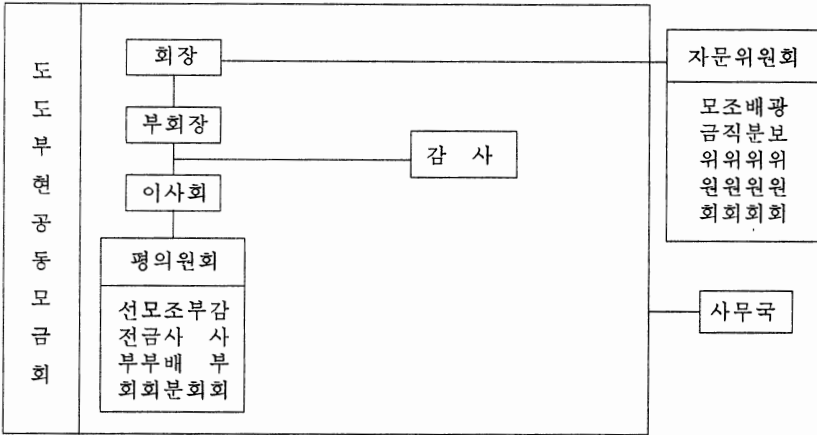
둘째로 지역공동모금회의 내부조직구조를 검토하고 아울러 주민 및 관계전문가가 어떻게 참여할 수 있도록 되어 있는가를 살펴보자. <그림 3-2>, <그림 3-3> 그리고 <그림 3-4>는 각각 미국, 일본, 싱가포르의 공동모금조직구조를 보여주고 있다. 미국, 일본, 싱가포르 각 나라가 모두 각계의 대표, 사회복지 전문가등으로 구성된 이사회가 모든 의사결정의 중추적인 역할을 하고 있다는 점은 모두 같으나 이사회의 구성방법, 권한 및 활동내용등이 각 나라마다 조금씩 차이가 있다.

<3-2> 미국 공동모금회 기본조직 구조도표



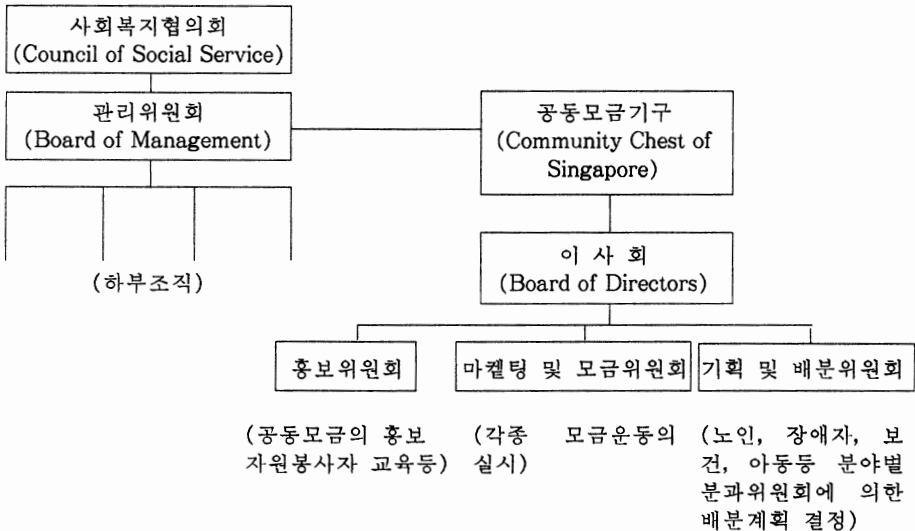
○ 자료 : United Way of America, *Organizing a United Way*, 1980. p.19, Appendix D.

〈그림 3-3〉 일본 공동모금회 조직도표



○ 자료 : 中央共同募金會, 「共同募金の基礎知識: 共同募金運動 必携シリーズ」 No.3, p.51.

〈그림 3-4〉 싱가포르 공동모금기구 조직도표



○ 자료 : Singapore Council of Social Service, 1990 Annual Report, pp.2~3.

싱가폴의 경우 이사회가 이사의 선임에 관계하고 이사회 이사들이 이사회 산하의 각 위원회와 사무국에 직접 모금 및 배분에 관한 집행업무도 담당하는등 이사회가 공동모금의 모든 의사결정과 집행업무를 관장하고 있다.

그러나 미국이나 일본의 경우 이사를 선임하고 이사회 결정을 인정, 의결하며 실제활동을 관장하는 별도의 기구가 있다.

미국의 경우 이사회 밑에 집행위원회가 있는데 업무소관별 부서(또는 소위원회)를 두어 구체적인 모금 및 배분업무를 담당함과 아울러 이사회 의 이사를 선임하는 권한까지 주어져 있다. 이 집행위원회는 공동모금회의 각부서의 임원, 관련공무원, 그리고 이사회에서 선임한 이사중 일부로서 구성되고 있다. 그리고 일부의 지역공동모금회는 공동모금에 기부한 일반인과 공동모금에 참여한 사회복지기관 및 단체에서 지명하는 봉사자로 구성되는 회원회의(총회)를 두어 이사회 의 이사선임등의 임무를 부여하고 있다.

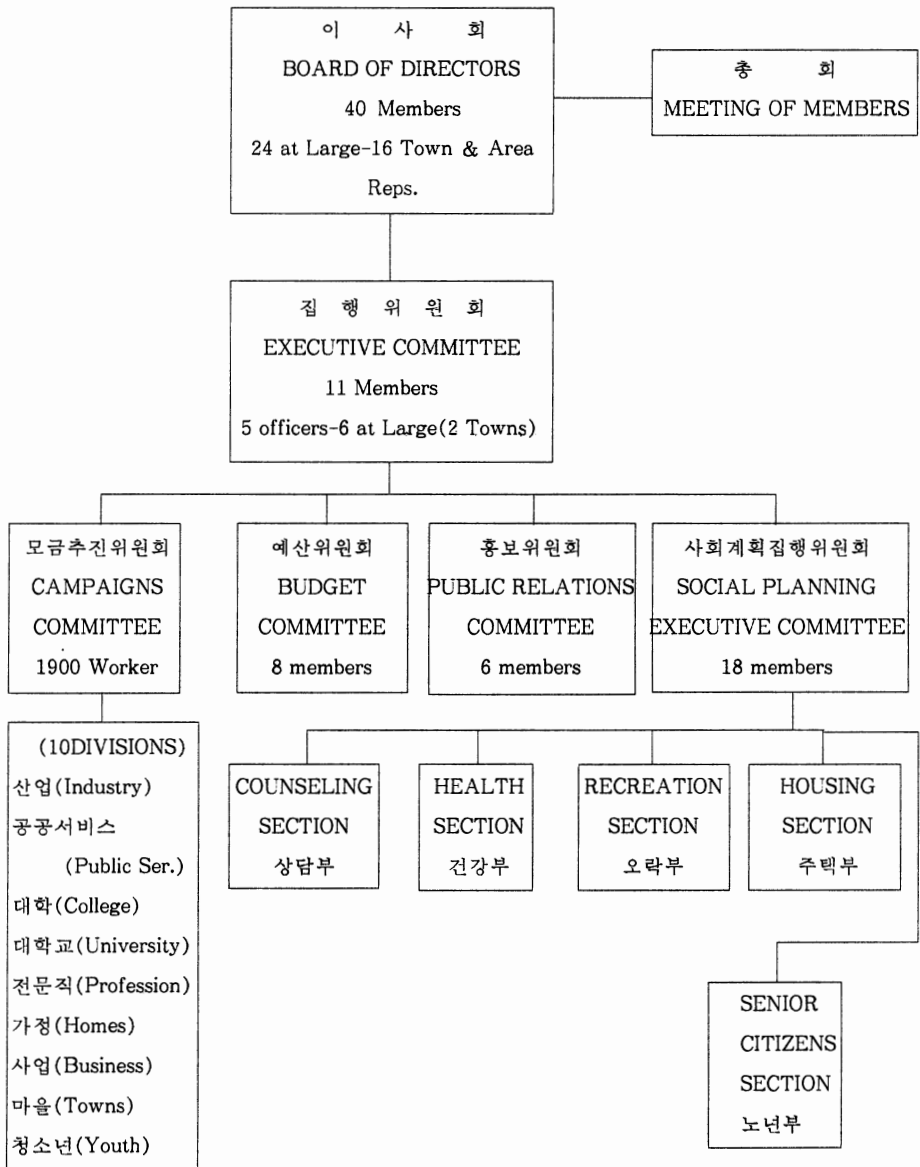
일본에서는 이사회 밑에 평의원회를 두어 이사회 의 이사를 선임하고 모금목표액의 결정, 배분범위 및 예정액결정등 이사회 의 주요결정 사항을 심의, 의결하도록 하고 있다. 도도부현공동모금회의 평의원회는 각 지회·분회의 대표자, 학계, 경제계, 언론계등의 대표자로 구성(각 지역별로 차이가 있으나 20~240명 범위)되고 있다.

각 나라의 공동모금회의 모금활동은 모두 자원봉사자를 활용하여 이루어지고 있는데 미국의 경우 집행위원회 밑에 설치한 캠페인부 또는 모금추진위원회에서 직접 담당하고 있다.

〈그림 3-5〉의 미국 텍스터 카운티 공동모금회 조직도를 보면 모금을 직접 담당하는 모금추진위원회의 산업, 공공서비스, 대학, 청소년등 10개 분과에 1900명의 자원봉사자가 모금활동에 참여하고 있다.

일본에서의 직접 모금활동은 도도부현 공동모금회의 시·군·구에 설치된 지회, 분회에서 이루어지고 있는데 지회, 분회에는 지역의 여러 자원봉사단체가 참여하여 공동모금활동을 벌인다. 지역 민생위원, 복지위원, 시설

〈그림 3-5〉 미국 텍스터카운티 공동모금회 조직도표



○ 자료 : Verghese John Chirayah, "Voluntary Organizations in Action : The Development and Administration of United Way Budgets", *Dissertation Cornell University*, 1974, p.96.

직원등 사회복지관계자, 학계·종교계 관계자, 기업체임직원, 그리고 보이스카웃, 적십자사 자치회등 지역단체가 공동모금 자원봉사자가 되어 커다란 공동모금봉사단을 구성하고 있다.

싱가폴 공동모금회의 모금활동도 마케팅 및 모금위원회에서 담당하는데 피용자모금은 각 기업체나 기관의 직원을 공동모금 자원봉사자로서 임명 활용하고 있고 다른 모금방법에 있어서도 자원봉사자를 동원하여 활용하고 있다.

그리고 미국과 일본 두나라의 경우 자원봉사요원의 교육과 조직화, 새로운 모금방법의 개발, 배분방법의 개선, 그리고 홍보등 활동내용이 전문적이고 기술적인 부분에 대하여는 해당분야의 전문가들로 구성된 특별전문위원회를 구성하여 활용하고 있다.

위와같은 각 나라 공동모금회의 내부조직을 보면 공동모금에 관한 주요의 사결정은 학계·경제계·언론계등 각계 대표와 사회복지 전문가등의 광범한 참여속에 자율적으로 이루어지고 핵심업무가 되는 모금활동은 자원봉사자인 일반국민들의 적극참여로써 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그런데 공동모금에 관한 중요결정이 주로 이사회를 통하여 이루어지는데 일본의 경우 평의회와 미국의 경우 집행위원회에서(또는 회원회의) 그 결정을 심의하거나 이 사회의 구성에 관여하도록 하여 보다 폭넓은 각계의 의사가 반영되도록 하고 있음을 알 수 있다. 셋째로 사회복지협의회와 공동모금회와의 관계이다.

사회복지협의회는 민간사회복지의 성장과 발전과정에서 필연적으로 나타난 기관이라고 할 수 있는데 Dunham은 “사회복지협의회를, 복지와 보건에 관한 지역사회 문제의 해결에 필요한 계획을 수립하고 사업을 추진함에 있어서, 주민의 관심과 전문가의 기술을 결합시키는 지역주민들과 사회기관들 혹은 양자의 지역연합체”⁶⁾로 정의하고 있다.

이러한 사회복지협의회는 민간사회복지 기관들에게 필요한 재원을 조달하

6) Arthur Dunham, The New Community Organization(New York : Thomas Y. Crowell Co., 1970), p.438. 최일섭 「지역사회복지론」(서울 : 서울대학교출판부, 1985), p.217에서 재인용

여 지원해 주는 것을 임무로 하고 있는 공동모금조직과 밀접한 관계를 가질 수 밖에 없는데 이러한 관계가 조직형태에 그대로 반영되기도 한다. 즉 공동모금회와 사회복지협의회가 동일 조직체이거나 (또는 공동모금회가 사회복지협의회의 한 부서로 조직되거나) 조직형태상 두기구가 별개로 조직되어 활동하더라도 긴밀히 상호 협조하고 있다.

싱가폴은 공동모금회를 사회복지협의회 내에 두되 업무상 독립부서로 설치해 두고 있다. 공동모금회가 사회복지협의회의 일부 조직이 되어 업무상 독립성이 없을 경우 모금업무의 집행이 지나치게 민간사회복지기관들의 이해관계에 의하여 영향을 받게 되어 모금 및 배분의 공정성을 기하기 어렵게 될 우려가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 싱가포르 공동모금회는 사회복지협의회 내에 두되 공동모금회의 이사회는 별도로 구성하여 각계 대표를 참여시킴으로써 활동상의 독립성을 보장할 수 있도록 하였다.

일본의 경우는 사회복지협의회와 공동모금회가 완전히 서로 독립된 조직으로 되어 있어 외형상 모금 및 배분과 집행이 분명히 구분되고 있다. 그렇지만 사회복지사업법 제 76 조에서 「공동모금회가 공동모금을 하려면 사전에 도도부현 사회복지협의회 등의 의견을 들어 공동모금의 목표액과 배분대상자의 범위 및 배분방법을 정하고…」라고 규정하고 있어 공동모금회는 사회복지협의회를 재정적으로 지원해야 하는 관계 또는 어느정도 사회복지협의회와의 협조를 받아야 하는 관계임이 나타나고 있다. 또한 실제 모금활동등에 있어서 사회복지협의회는 공동모금회에 대하여 여러가지 지원 및 참여를 하고 있는 관계이다. 중앙 및 지역사회복지협의회에서는 공동모금에 대한 홍보를 하고 있고 시·정·촌 사회복지협의회는 시·정·촌 단위의 모금활동에 직접 참여하되 특히 연말이웃돕기 모금에서는 각 지역에서 모금된 재원의 일부를 해당 시·정·촌 사회복지협의회의 지역복지사업비로 배분받아 집행하고 있어 모금활동에 적극 참여하고 있다 할 것이다.

이와같이 시·정·촌 사회복지협의회가 시·정·촌 단위의 모금활동에 직접 참여하는 한편 모금된 재원의 일부를 배분받아 지역복지사업을 직접 집행

하는 주체가 되고 있으므로 모금 및 배분업무의 객관성, 공정성을 확보하기 위하여 사회복지협의회와는 별도로 공동모금회를 설치하고 있다고 볼 수 있다.

미국의 경우 일부 지역에서는 사회복지협의회의 전신이라 할 수 있는 자선조직협회(Charity Organization Society)나 사회복지기관협의회(Council of Social Agencies)가 공동모금을 시작하였는데 1970년 미국공동모금연맹이 만들어져 사회복지협의회와 완전히 별개의 조직으로 분리되기 전까지 한지역에서 두조직은 단일조직의 부분들로 활동하거나 별개의 기관으로 되어 있더라도 합동위원회를 갖는등 긴밀한 협조관계에 있었다.⁷⁾

즉 초기 사회복지협의회는 공동모금회의 계획기능을 담당하거나 또는 공동모금으로부터 지원을 받는 복지기관의 연합체로서 성격을 갖고 있었다. 그러나 지역복지사업이 확대되고 사회사업이 보다 전문화됨으로써 사회복지협의회는 기능과 역할도 보다 전문화, 복잡화 되었고 공동모금회의 조직과 능력이 크게 성장하게 됨으로써 1970년 미국공동모금회와 사회복지협의회는 별개의 기관으로 완전히 분리되었던 것이다. 즉 공동모금회와 사회복지협의회는 각기 별개의 조직으로서도 그 기능을 충분히 발휘할 수 있는 여건을 갖추게 되고 또한 상호분업과 독립적인 관계를 통하여 각자의 전문성, 공정성 그리고 신뢰성을 제고할 수 있기 때문이라 하겠다.

끝으로 정부와 공동모금회와의 관계를 살펴보자. 정부와 공동모금회와의 관계유형은 먼저 공동모금회의 설립과 활동이 관련법령에 의하여 규제되는지, 특히 활동을 지원, 조장해 주는 각종 세제상의 혜택이나 직접적인 정부의 지원이 있는지 여부와 그리고 모금된 재원을 활용하는 측면인 프로그램의 선택과정등에서 정부의 의도가 관여되고 있는지 여부를 기준으로 살펴 볼 수 있다.

일본의 경우는 사회복지사업법에서 공동모금회의 설립인가, 공동모금기간

7) Ray Johns and David F. De Marche, Community Organization and Agency Responsibility (New York : Association Press, 1951), p.93.

및 절차, 공동모금된 재원의 배분결과의 공고 및 신고등 공동모금제도의 전반적인 사항을 정하고 있고 개인이나 법인이 공동모금에 기탁할 경우 기부금에 대해서는 과세대상에서 공제를 받을 수 있도록 관계법령을 마련해 두고 있다. 또한 공동모금 유공자에게 후생대신이 감사장을 수여토록 하여 공동모금 운동을 유도할 수 있도록 하는등 공동모금에 대하여 정부는 전반적인 규제와 함께 지원도 병행하고 있다.

싱가폴의 경우도 1983년 사회복지협의회가 지역사회개발부(Ministry of Community Development)의 적극적인 지원을 얻어 공동모금회를 발족하였고, 현재 주요 모금방법으로 되어 있는 피용자 모금을 우선 공무원을 중심으로 전개하였으며 또한 공동모금된 재원의 배분도 정부와의 역할분담에 의해 장애인복지시설 분야에 집중 배분(정부재정은 장애인복지시설 이외의 복지시설에 집중 투입)하고 있는등으로 보아 정부의 통제와 보호아래 공동모금제도가 운영되고 있다고 할 수 있다.

미국의 경우, 공동모금회의 설립과 활동등에 관하여 규정한 특정 법령은 없다. 미국의 공동모금회는 해당주의 법령에 의한 비영리법인으로 등록하기만 하면 되기 때문에 활동에 있어 별로 제약을 받지 않는 자유스러운 상태에 있다.

개인과 기부금에 대하여는 일본의 경우와 같이 내국 소득세법에 의하여 과세대상에서 공제를 받을 수 있도록 하여 기부를 유도하고 있다. 공동모금회의 전반적인 운영, 회원관리, 기금조성, 지역문제해결, 배분, 홍보 등의 활동이 정부나 지방자치단체의 정책에 의하여 크게 영향을 받을 수 있다는 것을 인식하고 있기 때문에 공동모금회의 중앙단위에 정부관계협의회(Government Relations Council), 공공정책개발위원회(Public Policy Development Committee)등과 지방단위에 이사회 및 정부관계위원회등을 통하여 대정부 로비를 하거나 관련공무원과의 협력적인 관계를 유지하고 있다.

위와같이 미국의 공동모금회는 정부나 지방자치단체로부터 어떤 직접적인 통제나 간섭을 받는 상태라기 보다는 오히려 공동모금에 우호적인 정책을 얻

어내기 위하여 대정부 로비등을 행하는 적극성과 자율성을 가지고 있다고 할 것이다.

다. 공동모금의 방법과 기술

미국, 일본 그리고 싱가포르의 공동모금에서 채택되고 있는 모금방법은 그 나라의 국민의 사회복지의식, 민간사회복지의 발전정도, 문화적인 전통의 차이 등으로 각각 다른 모습을 보이고 있다. 그러나 공동모금 자체가 민간사회복지 활동을 구성하는 중요한 요소로서 「주민의 자발적인 참여」에 기초하고 있는 만큼 각 나라의 모금제도와 방법은 그 나라의 정치, 경제, 사회적 제여건의 범위내에서 이러한 국민들의 자발적인 참여를 극대화 하려는 노력의 결과라고 할 수 있을 것이다.

미국의 경우 공동모금시 주로 사용되는 모금방법은 자원봉사자들을 통하여 기업이나 공사기관의 피용자와 기업들로부터 기부금을 권유하여 모집하는 방법이다. 이러한 모금활동은 사전에 충분히 계획되어 조직적으로 이루어지고 있다. 공동모금을 위하여 1년이라는 기간을 80%는 준비·개발하고 15%는 모금을 실시하며 그리고 나머지 5%는 사후정리를 한다고 한다.⁸⁾

효율적인 모금을 위하여 모금대상자인 기업과 각 개인의 소득, 최근기부액 등 모든 자료를 준비하고 (Development of Data) 모금에 직접 참여할 자원봉사자를 선발, 훈련시키며 (Development of Personnel) 실제모금을 행하는 일련의 과정을 관련전문가가 자원봉사자의 지원을 받아 체계적으로 수행하고 있는 것이다.

실제 모금은 특정기간을 정하여 이루어지는 것이 아니라 연중 지속적인 홍보활동을 준비하고 실시하여 기존의 모금원을 유지하고 또한 새로운 모금원을 개발하는데도 역점을 두고 있으며 특히 근로자 집단으로부터의 모금을 중요시하고 있기 때문에 “일터에서의 공동모금(United Way at Work)” 프로그램

8) 권오득 「사회복지 잠재재원의 효율적 활용 방안」 (강원도 사회복지협의회 제 1 회 강원사회복지대회 세미나자료 1991. 5. 28) p.32

을 개발, 연중 계속해서 그들에게 정보제공등의 서비스를 하며 욕구를 파악하여 계속하여 공동모금회에 유대를 갖도록 하고 있다. <표 3-1>은 미국 공동모금회가 '87년과 '88년에 모금한 모금액과 그 모금원의 종류별 모금액을 보여주고 있다.

일본의 경우는 모금방법이 「국민 서로돕기 공동모금 운동요강」에 규정되어 있는데 「기부의 권유는 직접적으로 모든 봉사자의 조직 활동에 의해 호별모금, 가두모금, 법인모금, 학교모금, 지역모금, 흥행모금, 연말이웃돕기모금 등의 방법으로 실시한다」라고 되어 있다.

일본의 공동모금회는 후생대신의 고시에 의해 정해진 기간 동안(매년 10.1~12.31의 3개월간) 위의 방법들을 통해 국민이 모두 공동모금운동에 참가하도록 한다는 목표를 달성하고 아울러 민간복지사업의 재원을 확보하는 사명도 다한다는 기본적 취지를 가지고 있다.⁹⁾

<표 3-1> 미국의 1987-1988년 공동모금 모금원별 모금액 및 점유율

모 금 원	1987		1988	
	모금액(백만불)	점유율	모금액(백만불)	점유율
법인및소사업체근로자	1,302.6	50.1%	1,426.14	51.3%
법 인	598.0	23.0%	650.52	23.4%
비영리및정부근로자	361.4	13.9%	347.50	12.5%
전 문 직	70.2	2.7%	75.06	2.6%
소 사 업 체	57.2	2.2%	75.06	2.7%
비영리재단	36.4	1.4%	38.92	1.4%
기 타	174.2	6.7%	169.58	6.1%
계	2,600.0	100.0%	2,780.00	100.0%

자료 : 1987년은 United Way of America, "Making it Happen!", p.17.

1988년은 United Way America, Basic Facts, 1989. 8.을 토대로 작성함

9) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, pp.88-92.

모금방법중 가장 중요하게 활용되는 방법은 호별모금인데 이 모금은 전국의 200만 이상의 자원봉사자가 참여하여 각 가정을 방문하고 모금운동의 취지를 설명, 모금을 하는 방법이다. 다만 동경등 대도시에서는 대도시 특성때문에 호별모금의 비중이 낮아지고 상대적으로 법인모금이나 가두모금이 많이 활용된다.

〈표 3-2〉와 〈표 3-3〉은 각각 일본공동모금회의 '90년 모금목표액과 실적액 그리고 '90년 일반모금의 모금방법별 현황을 보여주고 있다.

이와같은 공동모금 기간동안의 집중적인 모금활동 이외에도 수시로 공동모금회에 직접 기탁되는 모금이 있는데 축의금, 부의금 기탁이 있고, 기업등이 특정 사회복지법인을 지정하여 기탁하는 지정기탁금도 공동모금회를 통하여 전달되고 있는데 이는 공동모금회를 통합으로써 조세 감면의 혜택을 받을 수 있기 때문이다.

그리고 국민의 사회복지에의 자발적인 참여의식을 배양하고 공동모금에 대한 이해를 촉진시켜 국민이 공동모금에 기쁜 마음으로 참여할 수 있도록 여러가지 홍보선전의 방법을 개발·활용하고 있다. 이러한 홍보 및 선전은 크게 3가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데 첫번째가 공동모금 전반에 관한 홍보선전이다. 가장 중요한 것이 1948년부터 사용하기 시작한 붉은 깃털인데 공동모금의 상징으로 쓰이고 있고 기부의 징표로서 뿐 아니라 이것을 사람들이 가슴에 달고 다니게 함으로써 공동모금에 대한 홍보·선전효과를 거두고 있다. 이외에 포스타, 현수막, 팜플렛, 리플렛, 스티커등이 공동모금을 알리는 홍보선전 자료로 사용되고 있다.¹⁰⁾

〈표 3-2〉 일본공동모금회 '90년 모금목표액 및 실적액

(단위 : 백만엔)

	총액	일반모금	연말이웃돕기
목표액	22,262	14,729	7,533
실적액	24,773	16,469	8,304
실적(%)	111.3	111.8	110.2

자료 : 중앙공동모금회, '90공동모금운동 통계, p.16

10) 中央共同募金會, 赤い羽根共同募金, pp.14-15.

〈표 3-3〉 일본 공동모금회 '90년 모금방법별 현황(연말이웃돕기 제외)

(단위 : 백만엔)

모금의종류	실적액	호별모금	가두모금	법인모금	학교모금	직역모금	홍행모금
모금액	16,469	10,955	416	3,000	429	692	977
비율(%)	100.0	66.6	2.5	18.2	2.6	4.2	5.9

자료 : 중앙공동모금회, '90공동모금운동 통계, p.4.

두번째가 모금활동자체를 홍보방법으로 활용하는 것인데 가두모금에 연예인, 유명 스포츠인, 저명인사등을 동원함으로써 모금활동과 함께 모금의 홍보효과도 거두는 것 등이다.

세번째가 모금된 기부금의 사용용도를 분명히 공표하고 홍보함으로써 공동모금과 사회복지사업과의 관련성을 이해시키고 공동모금에 대한 신뢰와 기대를 높이는 것이다. 시·정·촌 사회복지협의회는 기관지나 홍보지에 공동모금의 집행내역을 공표하고 있고 또 공동모금의 지원으로 구입하거나 마련한 장비와 시설등에 대하여 공동모금의 배분에 의하여 이루어진 것임을 나타내는 “붉은 깃털”의 상징마크를 부착케 하는 것이다.

싱가폴 공동모금기구에서 행하고 있는 모금방법은 크게 피용자모금(Social Help and Assistance Raised by Employees=SHARE), 특별행사모금, 기업모금등이다. 가장 중요하게 활용되는 방법이 피용자모금인데 (표 3-4 참조) 이 모금방법은 기업이나 공공기관의 피용자가 공동모금기구에 매달 일정금액을 기부하겠다는 서면 의사표시를 한 후 매달 월급에서 자동적으로 기부되도록 하거나 금융기관의 지로를 통하여 매달 기부하도록 함으로써 정기적이고 안정적으로 기금을 확보하는 것이다. 이때 공동모금기구에서는 각 기업이나 기관에 고용되어 있는 자 중에서 피용자모금의 자원봉사자를 발굴·임명하여 활용하고 있다.

공동모금에의 참여를 유도하는 홍보활동도 적극적으로 이루어지고 있는데 ‘Together We care, Together We Share’라는 공동모금 주제를 포스타,

현수막, 스티커등을 통하여 확산시키고 있다. 또한 주요 모금방법인 피용자모금의 참여자에 대하여 공동모금 배분결과 자료를 정기적으로 배포하고 공동모금의 수혜를 받는 사회복지시설의 수용자가 기부자들에게 감사의 편지등을 보내도록 하여 공동모금 참여자가 공동모금에 지속적으로 관심을 가질 수 있도록 하고 있다.¹¹⁾

〈표 3-4〉 싱가포르 공동모금 방법별 모금액 비율

(단위 : %)

활동별 / 연도	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
특별행사모금	52	55	48	34	49	42	22
피용자모금	17	27	31	32	38	46	46
기업모금	13	4	6	6	4	5	25
학교모금	6	5	4	4	4	3	3
단체모금	5	1	5	18	2	-	-
기타	7	8	5	5	3	4	4
계	100	100	100	100	100	100	100

자료 : Community Chest of Singapore, 업무현황 보고자료(내부자료), 1991.

위에서 살펴본 바와같이 각 나라는 보다 많은 사람들로 부터 보다 많은 기부금을 얻어내기 위하여 효과적인 방법을 개발하고 동원, 활용하고 있다. 그런데 각 모금방법은 그 나름대로 장단점이 있고 사회적 제여건과도 관련되어 있는데 자원봉사자의 광범한 참여속에서 이루어지는 개인과 가정을 대상으로 하는 모금은 대규모 자원봉사자의 참여등 시간과 인력이 크게 소요되는 단점이 있지만 많은 주민들을 사회복지사업에 직접 참여케 함으로써 사회복지에 관심과 이해를 깊게하여 복지의식의 제고에도 큰 기여를 할 수 있어 각 나라가 이러한 방법을 최대한 활용하려고 하고 있는

11) Community Chest of Singapore, Annual Review 1990. p.10.

바 일본의 호별모금, 미국의 피용자모금, 싱가포르의 피용자모금이 바로 이러한 것들이다. 또한 각 나라에서는 공동모금의 기부금에 대한 간편한 조세감면제도를 도입·시행함으로써 일반 국민들이 공동모금에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하고 있다.

라. 공동모금의 배분·활용

공동모금회의 가장 중요한 두기능은 기금조성기능과 배분기능이다. 특히 배분기능은 열심히 노력해서 모집한 기금을 얼마나 효과적으로 사용하는가를 결정하는 것으로 공동모금이 성취하고자 하는 목표와 가치는 이러한 배분을 통해서 실현된다고 할 수 있을 것이다.

일원화된 공동모금제도를 도입, 시행하고 있는 미국, 일본등의 경우 모집된 재원을 효율적으로 활용하기 위하여 마련, 운영하고 있는 장치는 크게 두가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째는, 모금 및 배분에 앞서 사회복지시설이나 단체가 공동모금기금으로부터 지원을 받고자 하는 내역을 공동모금회에 신청토록 하여 공동모금의 목표액을 결정함과 아울러 배분의 방향과 내역도 민간사회복지 본연의 취지에 입각, 검토하여 조정, 결정하는 절차를 두고 있는 점이다. 이러한 과정과 절차를 통하여 공동모금조직이 민간사회복지시설이나 단체가 민간으로부터 지원받고자 하는 민간재원의 수요를 파악하고 이러한 파악된 수요를 기초로 하여 제경제·사회적인 여건과 민간의 사회복지역할과 기능에 부합되게 구체적인 배분계획을 수립함으로써 민간재원의 효율적인 조달 및 활용을 도모하고 있는 것이다.

둘째는, 재원조달의 목표액을 정하고 구체적인 배분내역을 결정하는 과정에 일반국민이나 각계대표 그리고 관계사회복지 전문가가 골고루 참여할 수 있도록 함으로써 최선의 합의가 이루어질 수 있는 조직구조를 가지고 있다는 점이다. 이렇게 함으로써 정부나 지방자치단체의 사회복지 기능을 주민의 입장에서 합리적으로 보완할 수 있고 또한 급박한 사회복지수

요에 탄력적으로 대응하여 경직된 국가나 지방자치단체의 사회복지기능을 선도하는 민간사회복지기능을 발휘하도록 하고 있는 것이다.

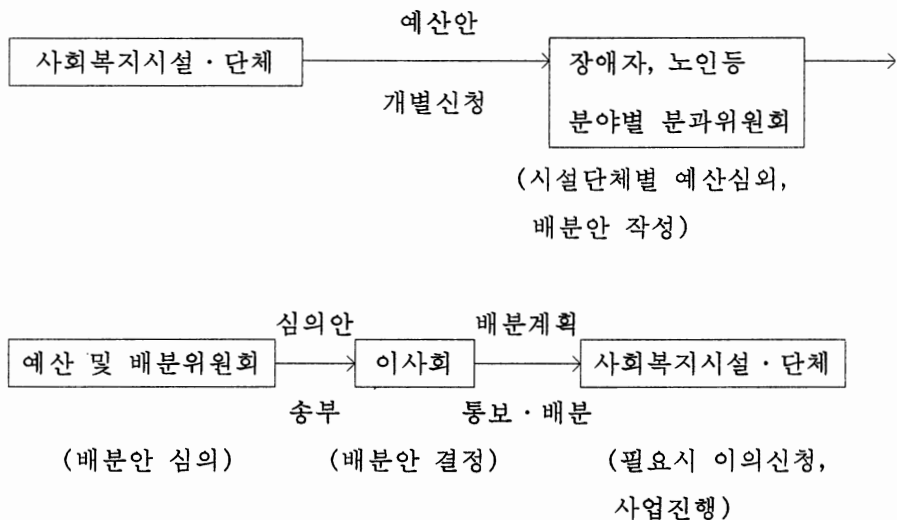
미국에서는 통상 9월부터 시작되는 공동모금에 앞서 모든 참가 사회복지기관들이 상세한 다음해 요구 예산안을 공동모금회에 제출하며, 집행위원회의 하나인 예산위원회는 이 요구안들을 전년도 예산, 집행상황등과 비교 분석하여 협의·조정한다. 집행위원회에서 예산안이 확정되면 자원봉사자대표, 기부자대표, 그리고 직접 서비스를 제공하는 사회복지기관 대표들의 참여하에 공청회를 개최하며 사회복지협의회 전문가와 사회복지교수, 복지행정가의 조언을 듣고, 확정되면 최종 공동모금회 이사회의 결의를 받아 모금을 하고 모금이 끝나면 적정 배분하고 있는 것이다.

일본의 경우 공동모금배분의 기본적 체계가 사회복지사업법에 규정되어 있다.¹²⁾ 사회복지사업법 제 71 조등에서 배분대상의 범위를 정하고 있고 동법 제 76 조에서 공동모금회가 공동모금을 실시하고자 할 때에는 미리 사회복지협의회로부터 공동모금의 목표액, 수배자의 범위 및 배분방법등에 관한 의견을 듣도록 하고 있다. 그리고 동법 제 79 조에서는 배분후 그 내역을 공고하고 도도부현에 신고하도록 하고 있다. 도도부현 공동모금회에서의 실제적 배분과정을 보면 공동모금회에 설치된 배분위원회에서 공동모금이 있기 전에 민간시설 및 단체로부터 배분신청을 받아 이를 심사하고 동시에 사회복지협의회 등의 의견도 들어 배분계획을 수립하는데 이 계획은 이사회 및 평의위원회의 심의를 거치고 있다.

싱가폴에서 공동모금의 배분은 공동모금기구의 예산 및 배분위원회에 의하여 이루어지고 있다. 동위원회에서는 노인, 아동 및 가족, 장애인 그리고 보건분야의 4개 분과위원회가 있는데 공동모금을 배분받으자 하는 사회복지기관 및 단체가 소관별로 각 분과위원회에 배분신청을 하면 분과위원회에서는 이를 심사하고 예산 및 배분위원회에서 예산안을 마련한다. 마련된 예산안은 이사회에서 최종 확정하게 되고 이를 근거로 배분이 이루어진다. <그림 3-6>은 이러한 절차를 보여주고 있다.

12) 中央共同募金會, 共同募金の 基礎知識, p.128.

〈그림 3-6〉 싱가포르 공동모금 배분절차



자료 : Community Chest of Singapore, How Funds Are Allocated to Community Chest Charities, 1991.

다음으로 각 나라에 있어 모금된 재원이 어떻게 어느 부분에 배분되어 사용되는가를 살펴보자. 배분방법은 크게 다음 3가지 유형으로 구분되어 나타나고 있다. 첫째가 민간사회복지를 직접 담당하고 있는 사회복지시설이나 단체등 사회복지기관을 중심으로 배분하는 것, 둘째가 사회문제별 관련 사회복지 프로그램을 중심으로 배분하는 것 그리고 셋째가 지역을 중심으로 배분하는 것이다.

사회복지기관 중심의 배분방법은 사회복지기관이 민간사회복지의 가장 중요한 분야에서 중추적인 역할을 수행하고 있다는 관점에서 공동모금재원 배분의 가장 기본적인 방법이라고 할 수 있는데 각 사회복지기관이 지역적으로 균형있게 분포되어 있지 아니할 경우 지역간 불균형을 초래하는 문제가 있다. 〈표 3-5〉는 싱가포르 공동모금기구의 분야별 배분내역을 보

여주고 있다. 싱가폴은 공동모금재원의 대부분을 사회복지시설 중심으로 배분하며 그중에서도 장애인시설에 집중적으로 배분하여 활용하고 있는데 이것은 국가와 역할분담에 의하여 공동모금이 장애인시설을 집중지원하기로 한 점도 있으나 싱가폴이 도시국가로서 지역간 불균형의 문제가 발생할 소지가 비교적 적기 때문이라고 할 것이다.

사회문제별 복지프로그램중심 배분방법은 민간사회복지 기관들이 새로운 사회문제나 중요한 사회문제에 대하여 신속하고 탄력적으로 대응할 수 있기 때문에 이를 뒷받침 하고자 하는 취지가 있는데 항상 어려움에 처하고 있는 사람들이나 새로운 이슈가 아닌 문제에 대해서는 간과하거나 소홀하기 쉬운 단점이 있다.

〈표 3-5〉 싱가폴 공동모금의 '90년 사회복지시설별 배분내역

분야	계	장애인복지	노인복지	아동복지	보건및지역복지	기타
금액(만s\$)	162.0	1,001	104	182	125	208
비율(%)	100.0	61.8	6.4	11.2	7.7	12.9

자료 : Community Chest of Singapore, Annual Report 1990, p.12.

그리고 우선 지역을 중심으로 배분하는 형태는 민간사회복지가 지역복지증진에 깊이 관련됨으로써 지역주민의 참여를 제고하고 아울러 지역간의 균형을 꾀할 수 있는 장점이 있는 반면, 지나치게 지역중심적일 경우 전국적인 차원의 대규모적인 문제에 대해서는 민간사회복지기관이 참여하지 못하는 문제가 있다.

위와같이 볼 때 배분의 유형을 사회복지기관을 중심으로 하느냐 또는 문제별 프로그램중심으로 하느냐 그리고 지역적 배분을 우선 고려하느냐 하는 것은 각 나라의 특성에 맞게 선택되어질 문제라고 판단된다. 도도부현 중심의 일본공동모금은 시, 군등 지역의 모금실적등에 기초한 지역간 균형배분을 우선 고려한 후 사회복지기관 및 문제별 프로그램중심 배분형태를 적절히 조화를 이루어 활용하고 있다고 할 수 있다. 〈표 3-6〉은 '90

년 일본공동모금회의 용도별 배분내역을 보여주고 있다.

미국의 경우는 문제별 프로그램중심의 배분형태라 할 수 있는데 이러한 프로그램이 사회복지기관중심으로 적절히 배분되어 이루어지고 있기 때문에 사회복지기관별 배분형태로도 볼 수 있다. <표 3-7>은 미국공동모금회의 88년도 각 부문별 배분내역을 보여주고 있다.

<표 3-6> 일본공동모금회 '90년 용도별 배분내역

구 분	금 액(억엔)	비 율(%)
○ 사회복지시설지원 (설치비·운영비등)	45	18.2
○ 지역자원봉사자의 활동비	54	21.8
○ 재택복지사업비 (재가노인, 장애자개호 및 입욕서비스등)	33	13.4
○ 연말불우이웃 지원 (위로금, 연료비등)	77	31.2
○ 사회복지단체의 복지활동비	14	5.7
○ 모금경비(공동요금에 대한 홍보및 모금활동연수비)	24	9.7
○ 계	247	100.0

자료：中央共同募金會，共同募金の ごあんない，1991. p.7참조.

〈표 3-7〉 미국 공동모금회 '88년 각 분야별 배분내역

서 비 스 부 문	배 분 액(백만불)	점 유 율(%)
가족서비스	603.26	21.7
건강서비스	561.56	20.2
청소년 및 사회개발	486.50	17.5
의·식·주(무주택 원조포함)	252.98	9.1
공공안전(Public Safety)	169.58	6.1
탁아보호(Day Care)	189.04	6.8
지역사회개발	164.02	5.9
수입 및 직업	139.00	5.0
교 육	88.96	3.2
기 타	125.10	4.5
계	2,780.00	100.0

* 각 매분액은 전체매분액에서 계산하였으며 10.5%의 행정비가 포함된 것임.

자료 : United Way of America, "United Way and Services for New Agencies, Minorities, Women, and Programs, *Fact Sheet*, 1989, p.3.에서 재구성

2. 미국, 일본, 싱가포르 3국의 공동모금제도의 의의와 사회적 기능

가. 외국 공동모금제도의 의의

미국, 일본, 싱가포르 3국의 공동모금제도에서 살펴본 것과 같이 각 나라의 공동모금회는 지역사회를 중심으로 하고 지역사회의 복지욕구를 충족시키기 위해 노력하는 사회복지 봉사조직을 원조하기 위하여 만들어진 주

민들과 사회복지기관등과의 협동조직이며 자원봉사자들에 의하여 운영되고 있다. 그러므로 공동모금활동은 민간조직을 통한 민간인들의 자원봉사활동에 의한 국민운동이라 할 수 있으며 이러한 운동은 지역사회를 바탕으로 모두를 위한 한번의 기부원리를 통해 기부의 일원화를 달성하고 이렇게 모금된 기금을 보다 효율적으로 활용하고자 하는 의도에서 출발하였다고 할 수 있다. 그리고 모든 것을 공개적으로 함으로써 기부자들의 이해를 구하고 더 나아가 여론의 형성을 통하여 사회복지의 향상을 추진하고자 하는 것이다. 이러한 공동모금의 제도로써 의의를 일본의 「국민 서로돕기 공동모금운동의 요강」¹³⁾에서 살펴볼 수 있는데 국민운동, 지역사회중심, 효율성과 일원화, 공표 그리고 봉사활동으로 분류, 제시하고 있으며 또 지역간 균형을 꾀하고 국민운동으로 승화시키기 위한 전국적인 협조의 필요성도 언급하고 있다. 이것들을 중심으로 하여 공동모금제도의 제도로써 의의를 살펴보기로 하자.¹⁴⁾

1) 민간운동

현대사회에서 민간복지부문의 역할이 크고 그 활동에 대한 기대가 점점增高하고 있다. 그러나 민간에 의한 사회복지활동이 건전하게 유지되고 발전되기 위해서는 민간복지기관들만의 노력 뿐 아니라 사회전체의 노력이 수반되어야 한다. 민간사회복지기관들의 자주적인 활동에 있어서 가장 중요하게 대두하는 문제는 재정문제가 될 수 밖에 없는데 사회구성원인 주민들이 상부상조의 정신을 바탕으로 자유로운 입장에서 기부하는 기부금을 효과적으로 활용한다면 민간사회복지는 그 기능을 제대로 발휘할 수 있을 것이다. 바로 서로돕는 정신을 기반으로 하여 자유롭게 낸 기부금을 사회복지사업에 활용하고자 하는 민간운동이 공동모금제도이다. 각 나라에서는 기부금의 선의를 기초로 한 민간의 자주성을 존중하기 위하여 국가 및 지방자치단체는 공동모금의 배분등 구체적 활동에 간섭하지 않도록 하고 있

13) 1969.2.28, 중앙공동모금회 제 69 회 평의회에서 일부개정

14) 유기형, 지역공동모금제에 관한 연구, 서울대학교대학원 박사논문, 1991. pp.13~15.

다.

다만 일본의 공동모금의 초창기나 싱가포르 공동모금의 시작시와 같이 민간의 자주적인 활동이 활발하지 않거나 민간의 자주적 활동능력이 부족한 상태에서 공동모금을 도입할 때 국가나 지방자치단체에서 적극 지원하고 운동을 선도한 경우가 있고 또는 싱가포르처럼 공동모금의 활용분야에서 국가와 지방자치단체 사이에 역할 분담등의 경우가 있으나 공동모금은 순수한 민간에 의한 운동으로서 추진될 때 민간활동으로서 특색이 있고 제도로써 의의를 발휘할 수 있다고 할 것이다.

2) 지역사회중심 운동

민간복지부문의 보다 나은 발전을 위해서는 사회전체의 찬동과 노력이 전제되어야 하는데 이것은 시민의 적극적인 참여에 의하여 가능하다. 즉 민간의 자발적인 노력과 협조정신이 필요한데 민간사회복지활동이 지역사회를 중심으로 이루어질 수 있을 때 민간의 참여가 제고될 수 있다. 공동모금조직은 지역사회를 단위로 하여 그 지역주민들에 의하여 설립되고 있는 바 기부자와 그 지역사회에 있는 수혜자, 민간복지조직들의 협력에 의하여 자주적으로 그 지역의 특성에 맞추어 지역사회에 복지증진을 꾀하고 있다. 특히 지역주민을 동원함으로써 공동모금조직은 지역사회문제에 대한 지역적인 해결책에 크게 관심을 가질 수 밖에 없는 것이다.

우리는 미국과 일본의 경우에서 공동모금회가 지역사회중심으로 조직되고 활동하면서 크게 발전하고 있음을 주목할 수 있다.

3) 효율성과 일원화

사회복지사업에 있어서 민간활동은 항상 시대의 요청에 부응하여 자발적이고 개척적인 자세로 운영되며 사업내용도 다양하게 이루어지는 것이 그 장점이며 특색이라 할 수 있다. 그런데 이러한 상황에서 각 사회복지시설이나 단체들이 재원확보를 위하여 개별적으로 기부금을 모집하게 되면 여러가지 낭비와 경쟁에 따른 어려움에 직면하게 되며 기부자의 경우에도 기부횟수가 거듭함에 따라 불편을 느낄 뿐 아니라 기부자 자신이 합리적

이고 객관적인 평가에 의하여 사업별로 기부금액을 결정하기가 어렵다는 문제도 있다.

그래서 지역의 공동모금 조직은 기부자의 선의가 가장 효율적으로 활용될 수 있도록 기부자를 대신하여 복지수요 판단등 사회복지관련 제사항을 정확히 조사하고 평가하여 모금된 재원을 배분함으로써 기부금이 효율적으로 활용되도록 하고 있는 것이다. 그리고 일원화에 있어서 또 하나의 합리성은 기부금 모집에 대한 노력, 시간, 경비가 절약된다는 점이다. 즉 기부금의 모집, 관리, 배분을 일원화함으로써 통합적인 조정도 도모할 수 있고 이에 따른 효율성도 기하고 있는 것이다.

4) 공표

공동모금회는 거출한 기부금의 관리, 배분을 기부자의 신탁에 의하여 실행하는 것이기 때문에 모든 면에서 명확하게 하여야 한다. 따라서 공동모금회는 모금실시에 앞서 각 회원시설 및 단체들로부터 신청된 필요액을 심사하여 배분계획을 세우고 모금목표액을 결정하고 있는데 이때 이 내용을 공표함으로써 기부자인 지역주민에게 필요액에 대한 이해를 구함과 동시에 모금된 돈의 용도를 공약하는 것이다.

그리고 기부금의 배분이 종료된 후에도 그 결과를 다시 공표하고 있다. 이와같이 모든 것을 공표하여 운영하는 것은 공동모금의 성격상 당연한 것인데 더욱이 이것은 모금을 위해 필요한 것일 뿐 아니라 사회복지사업의 사회화를 위하여 크게 공헌하고 있다. 왜냐하면 사회화의 달성을 위해서는 우선 사회인 한 사람 한 사람이 사회복지에 대한 관심과 함께 이해가 필요한데 공동모금에서 공동모금의 전과정을 공표함으로써 그 기회를 제공하는 것이기 때문이다.

5) 전국적인 협조

공동모금제도는 지역성을 특성으로 하고 있지만 대부분 나라에서 공동모금은 전국적인 협조관계를 유지하면서 이루어지고 있다. 일본의 경우 중앙공동모금회를 주축으로 각 지역공동모금회가 전국적인 협조관계를 유지

하면서 같은 기간동안 전국 일제히 공동모금을 전개하며 여론에 강력히 호소하여 국민 한사람 한 사람이 이 운동을 이해하고 참가하도록 호소하고 있다. 그리고 특히 공동모금의 사명을 민간복지부문의 재원을 확보하는 것 뿐 아니라 국민의 상부상조 운동으로서 전국적으로 일제히 전개하는데도 의의를 두고 있다. 미국의 경우도 미국공동모금연맹(United Way of America)이라는 전국조직이 구성되어 각 지역모금회들의 상호연락, 업무조정, 그리고 전국적인 차원에서 필요한 사업과 홍보활동등을 행하고 있다.

6) 봉사활동

각 나라에서 공동모금활동은 민간복지활동으로서 국민들의 자주적인 봉사활동으로 이루어지고 있음은 기본적인 사항이다. 일본이나 미국의 경우 공동모금의 모금활동에 대규모의 자원봉사자가 참여하고 있다. 이리하여 공동모금이 대규모의 국민이 참여하는 민간 사회복지운동으로서 의의를 가지고 있다.

나. 공동모금의 사회적 기능

지금까지 살펴본 바와같이 공동모금활동은 지역사회의 복지욕구를 충족시키기 위해 전개되는, 전국민을 대상으로 하는 민간운동으로서 그 사회적 기능은 공동모금의 필요성과 관련하여 가장 우선적인 것으로서 합리적이고 효율적인 기부금 모금을 통한 민간사회복지 재원의 조성을 들 수 있다. 이와 더불어 주민의 적극적인 참여를 통하여 국민들의 사회복지 의식을 제고할 수 있으며 이에 따라 사회복지에 관한 이해의 보급과 여론형성이 가능하다는 것이다. 그리고 더 나아가 궁극적으로는 주민들이 민주사회의 시민으로서 권리와 책무를 수행하게 하는 장으로서의 기능을 수행한다고 하겠다. 이러한 공동모금의 사회적 기능을 일본 공동모금회에서는 사회복지자금의 조성, 국민의 상부상조 정신의 고양, 기부금모금의 합리화, 복지사회에 관한 이해의 보급과 여론의 형성, 그리고 민주적 사회인으로서의

권리와 의무의 수행기능을 들고 있는데¹⁵⁾ 이것들을 중심으로 공동모금제도의 사회적 기능을 구체적으로 정리해 보기로 하자.

1) 합리적 기부금모금을 통한 사회복지자금의 조성

복지국가의 발전과 함께 사회복지에 있어서 국가의 역할이 증대되어 왔지만 이것은 반드시 민간부문의 역할을 경시하거나 감소시키는 것을 의미하지는 않는다고 할 것이다. 도리어 민간사회복지 기능을 더욱 조장해야 한다는 견해도 대두되고 있다.

그런데 민간부분이 사회복지기능을 제대로 수행하거나 발전시키려 할 때 가장 큰 문제가 되는 것이 재원의 확보로서 기부금의 모집은 필수불가결하고 당연한 것이라 하겠다.

민간사회복지 사업에 재정적인 지원을 하는 형태로는 기부금 이외에 의연금, 회비등 여러가지가 있고 기부금을 거출하는 방법에도 공동모금등 여러방법이 있다. 그런데 단순히 다수인이 공동으로 모금을 한다고 해서 공동모금은 아니다. 공동모금은 앞에서 말한 여러요건을 충족하여야 하는데 사회복지 재원조성과 관련하여 중요한 것이 지역성과 효율성 및 일원화이다. 즉 각 지역을 단위로 빠짐없이 실시하는 기부금의 모집이며 모집도 주민의 수동적인 입장에서의 응모가 아니라 지역사회주민 자신이 주체가 되어 조직적이고 합리적으로 기부금을 모집하는 것이 본래의 취지이다. 또한 지역사회를 단위로 하여 기부자와 민간사회사업자와의 협력에 의하여 자주적으로 그 지역의 복지증진을 꾀할 것을 특성으로 하는 것이다. 그리고 기부금의 일원화를 통하여 시간, 노력 그리고 경비를 절약하고 여러가지 낭비와 불편을 최소화함으로써 합리성을 확보할 수 있는 것이다. 따라서 공동모금회는 지역성과 효율성 및 일원화의 특성을 바탕으로 합리적 기부금의 모집을 통한 사회복지자금 조성이라는 하나의 사회적 기능을 수행한다 할 수 있다.

15) 中央共同募金會，國民たすけあい共同募金：赤い羽根 20週年，1966，pp.8-12.

2) 국민의 상부상조정신 고양

공동모금의 바탕이 되는 정신은 상부상조의 정신이며 이것은 시대를 초월하고 사상을 초월한 인류사회 본래의 윤리성에 기초한 것이다. 단지 그것의 형태는 시대에 따라 다르게 나타나고 있는데 이타주의(altruism), 인도주의(humanitarianism), 사회적 연대(social solidarity)등의 개념과 관련하여 나타나고 있다.¹⁶⁾

공동모금활동은 홍보활동을 통해 이러한 이타주의, 인도주의, 사회적 연대의식등을 표출시키도록 하고 또한 이를 결집시켜 상부상조의 정신을 고양시키고 더 나아가 지역사회를 강화하는 수단으로서의 기능을 수행하고 있다.

3) 사회복지에 관한 이해의 보급과 여론의 형성

공동모금의 이러한 기능은 공동모금에 관한 공표와 밀접한 관련을 가지는데 공동모금회는 모든 것을 공표함으로써 사회복지에 관한 이해의 보급과 여론 형성의 기능을 행하는 것이다. 자원의 배분 또는 사회비용의 사용은 빈곤의 감소 또는 불평등의 해소와 밀접한 관련을 가지고 있으며 특히 이와 관련해서 오늘날 Townsend가 제시한 것처럼 ‘사회적 서비스의 목표가 사회적 평등과 사회정의를 포함한다’¹⁷⁾는 것이 널리 받아들여지고 있다. 따라서 공동모금으로 모금된 재원이 배분계획에 따라 배분되어 지역주민들을 위한 여러가지 서비스 및 기회를 제공하게 함으로써 사회적 평등화 및 사회정의 실현에 기여한다는 것을 국민들이 이해하게 해야 하는 것이다. 이렇게 될 때 비로서 여론에 의해 사회복지향상이 추진될 수 있다. 자기 스스로 관심을 가지고 기부금을 낸 입장에서 그 돈의 용도에 관하여 관심을 가지는 것은 당연한 바 공동모금은 사회복지에 관한 국민의 이해

16) David Macarov, The Design of Social Welfare, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1978) p.127.

17) Pater Townsend, Sociology and Social Policy(Harmondsworth, Middlesex : Penguin Books, 1975), p.28.

를 구할 수 있는 좋은 기회라 할 수 있는 것이다. 그리고 이것은 개념적이고 추상적인 이해 뿐 아니라 배분계획과 그 결과에 대한 설명을 통하여 기부자가 거주하는 지역사회, 좁게는 기부자의 이웃에 있어서 사회복지의 현상과 문제점에 관한 구체적이고 실증적인 이해를 가져다 줄 수 있을 것이다.

4) 민주적 사회인으로서 권리와 의무의 수행

공동모금운동은 자발적으로 사회복지에 참여하려는 봉사자의 조직적인 활동에 의하여 추진되고 있는데 이러한 봉사활동은 공동모금운동에 있어서 본질적인 것이며 성공적인 공동모금활동을 이루는 열쇠이다.

비버리지 보고서에 의하면 사회보장은 국가와 개인의 협력에 의하여 달성되어야 한다는 원리를 제시하고 있다.¹⁸⁾ 즉 국가는 사회보장제도를 확립하는데 있어 국민의 동기(incentive), 기회, 책임을 억제하지 않아야 하며 국민 최저선 이상의 수준에 있는 개인에게는 스스로에 의한 활동이 가능하도록 여지를 남겨 놓고 그러한 활동을 하도록 조장하여야 한다는 것이다.

이러한 원리는 국가의 노력과 국민의 노력이 결합될 때 사회보장이 발전할 수 있다는 것을 의미하는 것으로서 사회연대, 상부상조의 정신을 바탕으로 기부금을 내거나 자원봉사활동에 적극적으로 참여하고자 하는 여건이 조성될 때 보다 훌륭한 사회보장제도가 확립될 수 있다는 것을 시사한다고 할 것이다. 따라서 오늘날 복지사회에서 봉사활동은 민주적 사회인으로서의 도의적인 책무의 수행임과 아울러 자유로운 민주사회에서만 누릴 수 있는 권리의 행사라 할 수 있다. 그러므로 공동모금 조직은 지역사회 복지활동에 있어서 지도자적인 역할을 통해 사회복지증진을 위한 시민들의 적극적인 참여가 이루어지게 할 수 있기 때문에 공동모금은 민주적 사회인으로서 권리와 의무를 수행케 하는 사회적 기능을 하고 있다고 할 수 있을 것이다.

18) Sir William Beveridge, Social Insurance and Allied Services(London : Her Majesty's Stationery Office, 1958) pp.6-7.

Ⅳ. 사회복지분야의 민간재원조달과 활용제도 개선방안

1. 민간재원조달과 활용의 기본방향

우리나라의 사회복지서비스 수준을 향상시키기 위하여는 민간사회복지기관들에 대한 국가지원을 대폭 확대함은 물론 사회복지서비스를 직접적으로 제공하는 민간봉사활동등 민간참여를 확대하고 또한 이를 뒷받침할 수 있는 민간재원의 조달과 활용의 효율성을 제고시키는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 그리고 사회복지분야에 민간재원의 조달과 활용의 효율성을 높여 사회복지재원 마련에 국민의 참여를 확대하는 것은 사회복지에 대한 새로운 국민운동으로서의 의의도 있다고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 바 있는 우리나라 사회복지분야의 민간재원 조달 및 활용의 현황과 문제점, 그리고 미국, 일본, 싱가포르등의 공동모금제도의 운영경험에 비추어 볼 때 우리나라 사회복지분야에 있어서 민간재원의 조달과 활용상의 효율성을 제고하기 위한 제도개선과 운영의 기본방향은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째로, 민간재원조달과 활용상의 효율성을 제고하기 위하여는 현행 각종 모금제도와 조직을 통합하여 공동모금제도를 창설하되 참여기관간 또는 지역간에 합리적인 기능과 역할의 배분이 이루어지도록 하여야 한다.

둘째로, 민간재원의 조달과 활용은 민주화·지방화시대에 알맞게 관주도나 권위주의적인 운영보다는 민간자율과 신뢰에 의한 참여확대 그리고 민주적인 절차와 방법을 도입하는 방향으로 추진되어야 한다.

셋째, 민간재원의 조달과 활용의 제고노력은 인간의 자원봉사활동을 유도·관리할 수 있고 또한 국민들로 부터 신뢰를 받을 수 있는 능력있는 민간사회복지담당기관의 육성 발전과 병행하여 이루어져야 한다.

넷째, 민간재원의 조달은 우리실정에 맞는 모금방법의 연구개발을 통해 액수의 증대도 꾀할 필요가 있지만 그와함께 많은 국민의 참여를 유도하여 국

민의 복지의식을 일깨우고 상부상조의 공동체의식을 제고하는데 더 큰 의의를 두어야 한다.

다섯째, 조달되는 민간재원은 민간복지의 역할과 기능에 충실하게 국가나 지방자치단체가 수행하는 각종 사회복지서비스를 보완하고 지역별, 대상별로 다양한 복지욕구에 알맞게 쓰이도록 하여야 할 것이다.

2. 민간재원조달과 활용의 구체적방안

가. 재원조달 및 활용체계의 일원화

일반국민이나 기업등이 민간사회복지기관들이 행하는 각종 사회복지 활동에 대하여 그 소요재원의 일부를 자발적으로 지원하는 이유는 지역사회에서 활동하고 있는 사회복지사업기관들은 그 지역사회주민을 대신해서 그 지역에 있는 불우한 사람을 돕거나 그 지역의 사회문제 해결에 노력하고 있기 때문에 그에 소요되는 경비를 그 지역사회주민등이 능력에 따라 자발적으로 분담한다는 사회연대의식의 발로라고 할 수 있다.

그리고 지역주민등이 자발적으로 분담하는 민간재원을 각 사회복지기관이 개별적으로 모금하지 아니하고 별도의 공동모금조직을 두어 공동으로 모금하여 각 사회복지기관에 배분하도록 하는 이유는,

첫째, 대규모의 모금운동을 통하여 주민, 기업등의 참여 확대가 가능하고

둘째, 공동모금이 참여의 확대를 통하여 개별모금보다 모금액을 증대할 수 있으며

셋째, 민간사회복지기관을 대신하여 모금활동을 전개함으로써 민간기관들의 모금실시부담을 줄여 사회복지기관으로 하여금 사회복지활동에 전념할 수 있도록 할 수 있고

넷째, 공동모금을 전담하는 조직을 통하여 기부자와 지속적인 관계유지를 위한 교육·홍보등 기부자관리를 위한 체계적 활동이 가능하고 특히 공개적인

기부금관리로서 기부자에게 기부금 사용에 대한 신뢰성과 확실성을 줄 수가 있으며

다섯째, 공동모금 조직에 의한 적절한 예산편성과 결산의 유도를 통하여 사회복지사업의 효율성을 높일 수 있고

끝으로, 사회복지기관간의 모금확보를 위한 경쟁을 지양토록 하여 사회복지기관간의 조화와 협력을 도모할 수 있다는 점등이다.¹⁾

우리나라의 경우 앞의 제Ⅱ장 제3절에서 살펴본 바와 같이 사회복지분야에서 민간재원을 모금하고 또한 배분하는 주체가 다양하여 모금이 중복되고 상호 경쟁하는 양상을 보이기도 하고 배분상에 있어서도 특정대상에 대한 누락 또는 중복이 발생하는등 민간재원 조달과 활용상 비효율성이 나타나고 있다.

따라서 우리나라도 공동모금기구를 민간기구로 신설하여 모금사업을 일원화하여야 할 것이다. 이를 위하여 우선 매년 실시하고 있는 연말 이웃돕기운동을 공동모금제로 발전시켜 민간기구가 맡도록 하여야 한다. 또한 현재 개별 사회복지시설이나 단체에서 하고 있는 모금 및 결연사업등 개별적인 후원사업도 이 공동모금으로 흡수통합되어야 할 것이다. 다만, 현재 각 개별법령에서 모금활동을 허용하고 있는 대한적십자사모금, 결핵협회모금 및 재해의연금모금은 각기 본연의 특수목적에 위하여 모금하여 활용하고 있는 것이므로 반드시 공동모금제로 흡수할 필요는 없을 것이다. 공동모금제도가 설치될 경우 모금창구는 연중 상시개설하여 기부자가 수시 기부행위를 할 수 있도록 하되 연말에 일정기간(예를들면 10월~12월) 집중적으로 모금 캠페인을 실시하도록 함으로써 모금사업의 효과를 높이도록 하여야 할 것이다. 그리고, 기업이나 사회단체 또는 독지가등이 개별적으로 특정 사회복지시설이나 단체를 지정하여 공동모금기구에 기부를 해 올 경우 기부자의 의사를 존중하고 또한 기부금에 대한 세제상의 혜택을 부여하기 위하여 기부자의 뜻에 따라 해당 시설이나 단체에 배분되도록 허용하는 것이 바람직 할 것이다.

1) A.Dunham, Community Welfare Organization (New York : Thomas Y. Crowell Company, 1967) pp. 161-163.

나. 민간모금주체의 설치운영

공동모금은 일반국민과 기업등의 자발적인 참여와 협력에 의하여 재원을 확보한다는 측면에서 국가나 지방자치단체에 의하여 강제적으로 징수하는 조세와 다르다. 우리나라에도 사랑의쌀 운동본부등 자발적 민간조직으로서 공동모금조직이 존재하고 있기는 하나, 민간재원의 대부분이 국가나 지방자치단체에 의존하여 조달되고 배분되는 실정이다.

앞으로 우리나라의 사회복지분야에서 순수한 민간재원을 효율적으로 조달·활용할 수 있게 하려면 국가와 지방자치단체가 현재의 주도적인 역할을 벗어나 민간이 스스로 이를 담당할 수 있는 여건을 조성해주고 이를 담당할 민간조직을 육성·지원하는 위치로 변화되어야 한다. 그리고 우리나라에서 능력있고 신뢰할 수 있는 민간조직이 구성되어 민간재원을 효율적으로 조달하고 배분할 경우 이 자체가 우리나라 민간사회복지전달체계의 확립에 도움이 되며 또한 민간개별사회복지기관의 성장·발전에도 크게 기여할 수 있게 될 것이다.

그러면 민간재원을 조달하고 배분하는 업무를 담당할 공동모금조직을 어떻게 구성할 것인가에 대하여 검토해 보자.

첫째, 공동모금조직은 공동모금업무가 지역성에 기초할 때 민간의 자발적 참여가 확대될 수 있으며 현재 우리나라의 경우 지방자치제도가 도입시행되고 있는 상황임을 감안하여 시·도단위에 공동모금의 활동주체로서 지역공동모금기구를 설치하여(시·군·구단위에는 지부를 두도록 함) 그 지역에서 모금된 재원은 그지역에서 배분 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 중앙에는 각 시도 지역공동모금회의 활동을 조정·통제하고 종합적인 기획·연구·지원등을 하기위한 중앙공동모금기구를 두어야 할 것이다. 현재 우리나라의 경우 각 지역간 경제·사회적 편차가 존재하고 있고 또한 공동모금운동을 시작하는 초기에는 전국의 지역공동모금기구의 활동이 효과적으로 조정·통제 및

지원되어야 할 것이므로 초기의 중앙공동모금기구에는 공동모금된 재원의 배분등에 있어서 지역공동모금기구를 조정·통제할 수 있는 기능이 부여되는 형태가 바람직하다 하겠다.

둘째로 공동모금조직을 구성하는 방법에 있어서는 공동모금회를 별도기구로 신설하는 방안과 싱가포르의 경우처럼 기존 민간사회복지관련기관인 한국사회복지협의회내에 공동모금을 담당할 부서를 신설하는 방안이 있을 수 있다.

기존 사회복지협의회나 독립된 별도의 공동모금회를 신설하는 방안의 경우 새로 시작하는 공동모금조직에 사회적으로 신망있는 각계의 대표자, 기업인, 교수, 전문가등을 대거 참여하게 한다면 새로운 사회복지국민운동으로서 명분제시가 용이하고 또한 국민으로부터 신뢰를 쉽게 획득하여 국민의 참여를 제고할 수 있으며 모금된 재원을 보다 공정하게 배분·관리하게 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 별도 조직을 중앙 및 시·도 단위에 신설함에 따른 많은 인력과 경비가 소요되고 또한 모금업무의 추진에 있어서도 한국사회복지협의회등 민간사회복지관련기관의 협조를 받지 않으면 안되는 등의 부담이 따르게 된다.

반면 한국사회복지협의회내에 공동모금부서를 설치하여 공동모금 업무까지 담당하게 할 경우는 기존 한국사회복지협의회와 각 지역사회복지협의회의 기존 조직을 활용하여 공동모금업무를 담당할 수 있는 조직을 구성케 할 수 있고 사회복지협의회나 관련된 사회복지전문가 그리고 자원봉사자들도 활용할 수 있을 것이다. 그러나 현재의 한국사회복지협의회와 각 지역사회복지협의회는 아직까지는 시설운영자협회로서 성격이 강하며 각종 사회복지활동을 기획·조정할 수 있도록 체계화되어 있지 못하므로 한국사회복지협의회가 공동모금업무를 담당토록 하려면 기능및 체계면에서 개편이 되어야 할 것이다. 그리고, 한국사회복지협의회의 한 부서로서 공동모금기구를 두더라도 모금 및 배분업무는 동 협의회의 일반업무와 구분하여 독립적으로 운영하도록 독립성을 부여하여야 할 것이다. 이를 위하여 싱가포르의 경우처럼 각계의 대표자, 전문가, 소비자등의 의견을 폭 넓게 수렴할 수 있는 공동모금회의 이사회를 사

회복지협의회와는 별도로 구성하며 하부집행기구인 모금부서도 일반사회복지사업집행부서와 별도로 구성하여야 할 것이다.

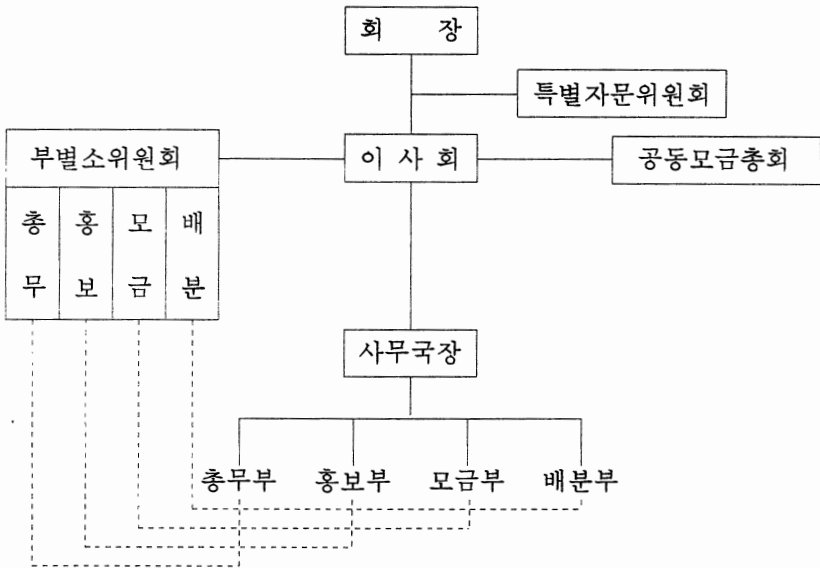
셋째, 중앙과 지방의 각 공동모금회에는 각계의 대표, 기업인, 전문가등이 조직구성에 폭넓게 참여할 수 있게하고 또한 조직활동시 이들 이외에도 일반국민을 자원봉사자로서 폭넓게 활용할 수 있도록 구성하여야 할 것이다.

따라서 이사회형태의 의결기관과 사무국형태의 집행기관이 결합된 조직이 바람직한데, 사무국에는 총무부 홍보부 모금부 기금배분부등 구체적인 업무집행분야별 조직이 전문사무요원을 중심으로 구성되면 될 것이고, 문제는 의결기관의 형태를 어떻게 갖추느냐이다.

기존 사회복지협의회와 독립된 공동모금회를 설치할 경우에는 공동모금회에 참여의 폭을 확대하기 위하여 이사회의 활동을 최종 심의의결하는 일본의 평의회(각 지역대표, 각계대표, 교수등 전문가로 구성), 그리고 미국의 회원회의(참여기관 대표자, 주민등으로 구성)와 유사한 공동모금총회(공동모금참여기관 대표자, 경제계·재계대표, 언론기관대표, 지역주민대표, 관계전문가등을 회원으로 함)를 두는것이 바람직하다.

이사회는 공동모금활동에 관한 중추의결기관으로 하되 경제계, 언론계, 지역주민대표등이 균형되게 참여될 수 있도록 구성하여야 하며 사무국의 각부의 활동을 이사회가 효과적으로 조종·통제·지원할 수 있도록 이사회산하에 사무국의 각부와 대응하는 소위원회를 구성하여 운영토록 한다. 그리고 전문분야의 자문을 얻을 수 있는 자문위원회를 회장직속으로 설치하여 활용할 수 있도록 한다.(도표4-1조직구조(안) 참조).

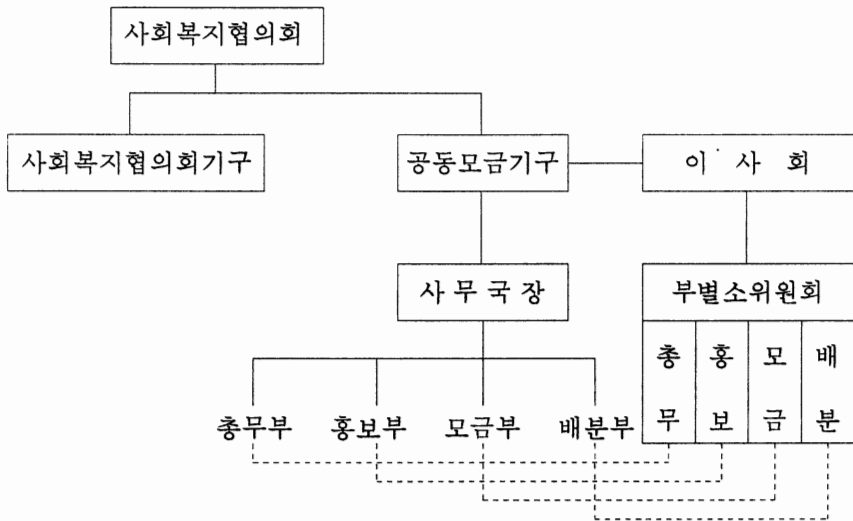
도표4-1 사회복지협의회와 독립된 공동모금회의 조직구조(안)



다음은 사회복지협의회내에 모금부서를 설치하는 경우인데 조직의 체계상 사회복지협의회내에 별도 공동모금회의 총회와 같은 기구를 설치하기 곤란하므로 이사회에 참여의 폭과 인원을 증가시켜 총회의 기능을 대행토록 하고, 그 이하의 조직은 앞에서 언급한 별도공동모금조직에 준하도록 할 경우 사회복지협의회로부터 최대한 자율성과 독립성이 유지될 수 있으리라고 생각된다.

다만 사회복지협의회와의 원활한 업무협조를 위하여는 사회복지협의회에 임원을 공동모금회의 당연직 이사로 참여케 하는등의 방법이 가능할 것이다.
(도표4-2 조직구조(안) 참조)

도표4-2 사회복지협의회 한 부서로서의 공동모금조직구조(안)



다. 모금방법의 개발등 모금운동의 활성화

민간모금을 주체적으로 담당할 민간기구가 설치·운영되고, 민간의 자발적인 참여가 제고될 경우 자발성에 근거한 여러가지 모금 방법도 보다 폭넓게 개발·활용되어야 한다. 다만, 민간모금기구가 신설되어 공동모금을 촉진하는 초기단계에서는 지금까지 주로 활용되고 있는 언론기관 창구를 통한 모금방법이 일반국민의 자발적 참여에 있어서 다소 미흡한 점은 있으나 이를 적절히 활용하는 것은 불가피하리라 본다. 또한 민간모금사업이 어느정도 정착되어 본궤도에 오를 때까지는 중앙정부 및 지방자치단체에서 모금홍보등 간접적인 지원을 하는것도 불가피하리라 본다.

민간공동모금기구가 각지역에 설치 운영될 경우 각계 일반국민의 사회복지에 대한 참여를 제고하면서 공동모금의 재원을 보다 효율적으로 조달할 수

있는 방안이 시행되어야 할 것이다. 기업으로부터의 모금이 가장 손쉽고 또한 조달규모도 큰 방법이기는 하나 많은 국민이 참여하는 민간에 의한 복지운동으로서의 의의를 고려할 때 앞으로 직장·기업단위의 피용자모금(현재 후원결연모금)이나, 일반국민으로부터 호별모금(반상회모금등), 가두모금, 학교모금 그리고 행사모금등 다양한 모금방법을 개발·활용하여야 할 것이다. 그리고 각종 모금활동(특히 지역단위의 호별모금, 가두모금, 행사모금등)에 지역의 노인, 여성인력등 자원봉사인력을 활용하여 모금의 효율성을 높이고 국민의 참여의식을 고취토록 하여야 할 것이다.

또한 모금창구도 각 공동모금조직에서 상시 개설하여 연중 지속적으로 모금을 하되 연말에 일정기간 모금캠페인을 벌여 모금사업을 집중화한다면 모금의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

특히 앞으로 민간재원의 조달은 일반국민등의 자발성에 크게 의존하여야 하므로 일반국민등이 민간재원 조달을 이해하고 그리고 민간사회복지운동에 참여하겠다는 의지를 갖게하는것이 매우 중요하므로 모금활동에 대한 체계적인 홍보방안이 마련되어야 한다. 과거 사용한 적이 있는 공동모금운동의 심벌로서 사랑의 열매 패용, 포스타, 팜프렛, 스티커등 일반적인 홍보방법의 동원·활용과 함께 TV방송모금중계, 자선바자회, 가두모금등 직접 모금활동을 통한 홍보도 더욱 발전시켜야 한다.

그리고, 우리나라에서 공동모금기구가 새로 조직되어 활동하게 될 경우 국민으로부터의 신뢰를 얻는것이 가장 중요하다고 본다. 국민으로부터 신뢰를 얻을 수 있는 가장 기본적 요건은 활동내용에 대한 분명한 공표이다. 특히 배분결과의 공표는 재원조달에 참여하고 기부한 자에 대한 의무의 하나로서 성실하게 구체적으로 알려져야 한다. 각 공동모금회가 정기간행물 또는 팜프렛등을 통하여 배분내용과 모금운동결과를 구체적으로 알리고 지역의 언론매체, 사회복지협의회등 관련 사회복지기관의 기관지등도 적극 활용하여야 할 것이다.

그리고 공동모금을 지원받은 사회복지기관은 공동모금지원금으로 시설정비를 하거나 장비등을 구입하였을 때 공동모금으로 지원된 사실을 심벌마크등

을 통하여 분명하게 표시함으로써 기부자 및 일반인에게 공동모금의 사용내역에 대한 홍보가 되도록 하여야 한다. 시설·장비등의 지원이 아닌 활동지원에 있어서도 인쇄물, 선전물, 기념품, 현수막등에 공동모금으로부터 지원을 받았다는 사실을 표시하거나 또는 사랑의 열매등 공동모금의 심벌마크를 표시하도록 하여 공동모금재원이 사용되는 용도가 모든 국민에게 홍보되도록 함으로써 공동모금에 대한 국민의 이해와 참여를 넓히고 공동모금에 대한 신뢰성도 향상될 수 있을 것이다.

또한 민간으로부터 재원조달을 유도하는 방안의 하나로서 기부금에 대한 면세조치가 사용되고 있다. 기부자의 기부금에 대한 면세조치를 통해서 국민의 호응을 증대시킬 수 있다. 우리나라의 경우 일본이나 미국등에 비하여 소득세와 법인세법상 면세조치의 범위가 좁으므로 이를 확대하여야 하며 특히 일반국민의 기부금에 대한 면세조치를 쉽게 이용할 수 있도록 기부금에 대한 영수증발급처리등의 면세처리절차를 간소화하고 표준화하여야 한다.

라. 민간재원 활용의 적정화

조달된 민간재원을 보다 효율적으로 사용하기 위해서는 민간재원 모금계획시 어느정도 구체적인 배분계획과 이에 근거한 모금목표액이 수립되어야 한다. 즉 각 지역의 민간사회복지에 대한 수요, 민간사회복지시설과 단체의 사회복지활동계획 그리고 국가나 지방자치단체에 의한 보조금지원 상황등을 충분히 파악한 후 이에 효율적으로 대처하기 위한 민간재원의 모금 및 배분계획이 세워져야 한다.

원칙적으로 볼때 민간분야에서 자발적으로 조달된 민간재원은 사회복지시설의 경우에는 국가나 지방자치단체에서 기본적으로 부담하는 기준경비 이외에 복지서비스를 보완하거나 서비스수준을 향상시킬 수 있는 분야등 지역실정에 맞게 활용되어야 할 것이다. 또한 여타 사회복지기관등이 국가나 지방자치단체에서 제도나 절차적인 경직성 때문에 신속하게 대처하지 못하는 새롭고 긴박한 복지수요등에 신속하게 탄력적으로 대처하는데 사용됨으로써 민간에 의

한 복지공급의 융통성을 살릴 수 있을 것이다. 따라서 민간모금재원은 각 사회복지시설에서 자부담하도록 되어있는 시설과 장비비등에 보완적으로 적절히 배분사용되어야 하며 각종 사회복지기관의 문제중심별 각종 봉사활동등에도 지원됨으로써 민간봉사활동을 활성화시킬수 있도록 하여야 한다.

특히 앞으로 우리나라에서 권장·유도하고자 하는 지역별 인적자원봉사활동의 확대에 맞추어 인적자원봉사활동을 직접지원하는 사업비와 그리고 자원봉사자에 대한 교육·홍보활동비로도 지원되도록 함으로서 인적자원봉사활동의 내실있는 발전을 도모할 수 있을 것이다.

그리고 민간조달재원은 공정하고 공평한 배분이 이루어져야 하며, 국가나 지방자치단체에서 행하는 각종 사회복지활동을 보완·향상시킬 수 있어야 하는데 이를 위해서는 재원배분을 담당하는 기구를 전문적이고 각계의 대표가 참여하도록 설치하고 그 운영을 독자적으로 하도록 보장하여야 한다. 따라서 새로 신설되는 공동모금조직의 배분담당부서에는 경제계, 학계, 관계전문가 등 각계의 대표가 폭넓게 참여하여 공정하고 자율적인 결정을 할 수 있도록 하여야 한다.

참고자료 및 문헌

1. 국내자료 및 문헌

- 권오구, 민간자원동원과 세제문제, 한국사회복지협의회 전국사회복지대회 보고서, 81.11.
- 권오득, 사회복지 잠재재원의 효율적 활용방안, 제1회 강원사회복지대회자료 (사회복지와 지방자치), 강원도사회복지협의회, 1991.5
- 김덕준, 민간복지사업의 재원확립방안—공동모금의 가능성, 「사회복지」'80여름호.
- 김정애, 사회복지재원의 동향및 안정화방안에 관한 연구, 「사회복지」'88여름호
- 김상균, 현대사회와 사회복지정책, 서울대학교출판부, 1987.
- 박종삼, 민간자원동원과 종교사회복지의 과제, 한국사회복지협의회, 전국사회복지대회보고서, 1981. 11.
- 서상목·최일섭·김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안, 한국개발연구원, 1988.
- 신섭중, 사회보장정책론, 대학출판사, 1988.
- 이대근, 사회복지기금과 공동모금, 한국사회복지협의회, 전국사회복지대회보고서 1989.10.
- 유기형, 지역공동모금제에 관한 연구, 서울대학교대학원 박사학위논문, 1991.
- 이정호, 지역사회복지자원의 동원과 그 활용에 관한 연구, 국립사회복지연수원 사회복지연구논문집(제2집), 1982.
- 정호영, 사회복지기관의 모금실태에 관한 연구, 숭실대학교대학원 석사학위논문.
- 최일섭, 지역사회복지론, 서울대학교출판부, 1985.
- 최일섭, 지역복지증진을 위한 공동모금, 지방화시대와 사회복지(제6회 전국사회복지대회자료) 1991. 10.

보건사회부, 제6차경제사회발전5개년계획 보건사회부문계획('87-'91), 1987.

“ , 보건사회백서 1990.

“ , 보건사회백서 1991.

“ , 이웃사랑실천 범국민운동 추진계획, 1991. 11.

“ , 이웃사랑운동을 위한 결연사업추진계획, 1991. 7.

정구현, 박태규, 박상용, 한국기업의 사회적책임과 사회봉사, 장기신용은행부
설 경영연구원, 1991.

대한적십자사, 한국적십자운동 85년, 1990.

“ , 적십자현황 1991.

사랑의쌀 나누기운동, 사랑의쌀 종합보고서('90.3.1~'91.2.28)

제7차 경제사회발전5개년계획 사회보장부문계획위원회, 사회보장부문계획
(안), 1991. 6.

한국경제인연합회 경제사회개발원, 사회복지시설 현황 및 애로요인조사, 1991.

“ , 한국사회의 변동과 기업의 역할, 1989.

전국재해대책협의회, 재협20년사, 1982.

한국경제연구원, 기업의 사회봉사, 1984.

한국사회복지협의회, 각국의 공동모금현황, 사회복지정책과제연구집('85.1~
'88.9), 1988.

한국사회복지협의회, 지방자치제 실시에 따른 정부와 민간단체의 사회복지기
능분담에 관한 연구, 1990.

한국사회복지협의회, 사회복지시설 재무구조 조사보고서, 1987.

2. 외국문헌

中央共同募金會, 國民たすけあい 共同募金: 赤い羽根 20週年, 1966.

- 〃, 共同募金の 基礎知識-共同募金運動 必携シリーズ, No.3, 1983.
- 〃, 共同募金統計-募金編, 1991.
- 〃, 社會福祉事業法と 共同募金, 1991.
- 〃, 赤い羽根共同募金: 40年のあゆみ 1990.
- 〃, 共同募金の ごあんない 1991.
- 〃, 共同募金 はやわかり: 赤い羽根募金Q&A, 1991.
- 〃, 海外の 共同募金: 第9回 國際共同募金 會議 ナショナル・レポート.
- 〃, わかちあう幸せ, 1988.

京都府共同募金會, 1986年度 赤い羽根共同募金計劃の 概要について, 1986.

全國社會福祉協議會, 社會福祉の 動向 '90, 1991.

隅谷三喜男・京極高宣 編, 福祉サービスと 財政, 1989.

右田紀久恵 外, 福祉財政論, ミネルヴァ書房, 1989.

社會福祉研究所, 日本にすける 民間社會福祉財政, 1982.

- Aron, H.J & Boskin, M.J.(ed), The Economics of Taxation The Brookings Institution, 1980.
- Bangert, David Chales, Allocation by Nonprofit : The Aloha United Way Case, Dissertation, Harvard University, 1989.
- Beveridge, Sir William, Social Insurance and Allied Services, London : Her Majesty's Stationery Office, 1958.
- Broce, Thomas E., Fund Raising : The Guide to Raising Money from Private Sources, Norman : University of Oklahoma Press, 1979.
- Chirayah, Verghee John, Voluntary Organization in Action : The Development and Administration of United Way Budgets, Dissertation Cornell University, 1974.
- Copper, Alan S., United Way in Competitive Fund—Raising Environment, Geoge A. Shea Memorial Fellowship Lecture 1985—1986, United Way Institute, 1986.
- Dunham, Arthur, The New Community Organization, New York : Thomas Y. Crowell Company, 1970.
- Eisenstadt, S.N. and Ahimeir, O.(ed), The Welfare State and Its Aftermath, Croom Helm, 1985.
- Glennerster, Howard, Paying for Welfare, Oxford : Basil Blackwell, 1985.
- Johnson, Norman, The Welfare State in Transition, Harvester Wheatsheat, 1987.
- Johns, Ray and De Marche, David F., Community Organization and Agency Responsibility, Association Press, 1951.
- Kramer, Ralph M., The Future of the Voluntary Agency in a Mixed Economy, The Journal of Applied Behavioral Science Vol. 21 No. 4, 1985
- “ , Voluntary Agencies in the Welfare State, Berkeley : University of California Press, 1981.
- Lentz, Elieen, R, Special Events Fund—Raising, The Nonprofit Organization

- Handbook(Tracy Daniel Connors edited), McGraw Hill, 1988.
- Macarov, David, The Design of Social Welfare, Holt, Rinehart and Winston, 1978.
- Pechman, Joseph A., Federal Tax Policy, Brookings Institution, 1987.
- Romanyshyn, John M., Social Welfare, Random House, 1971.
- Rose – Ackerman, Susan, United Charities : An Economic Analysis, Public Policy Vol.28 No.3(Summer, 1980).
- Schnepper, Jeff A., How to Pay Zero Taxes, Addison Wesley, 1986.
- Townsend, Peter, Sociology and Social Policy, Penguin Books, 1975.
- The Commission on Foundations and Private Philanthropy, Foundations, Private Giving, and Public Policy, The University of Chicago Press, 1970.
- United Way International, 1990 Annual Report.
- “ , Qustions and Answers, 1991.
- “ , Suggested Standards for United Way Organizations, 1989.
- United Way of America, People and Events : A History of United Way, 1977.
- “ , “Making it Happen!” 1988 Annual Report, 1989.
- “ , Basic Facts, 1989. 8.
- “ , “United Way and Services for New Agencies, Minorities, Women, and Programs”, Fact Sheet, 1989.
- “ , Organizing a United Way, 1980.
- “ , The Citizen Board in Voluntary Agencies, 1979.
- “ , “National Corporate Leadership Program” Fact Sheet, 1989. 8.
- “ , “United Way at Work” Fact Sheet, 1989.
- United Way of America, “United Way National Public Service Advertising Campaign” Fact Sheet, 1989.

- " , United Way at Work in Action 1987.
- " , United Way Catalog, 1989.
- " , Local Business Campaign : Management Guide, 1985.
- " , A Guide Second Century Initiative 1987—1991, 1986.
- " , Rethinking Tomorrow and Beyond, 1985.
- " , Tax Policies and United Way, 1983.
- " , "United Way and Donor Option", Fact Sheet, 1989.

United Way of the Bay Area, Annual Report : Fiscal Year 1988—89.

United Way of Southeastern Pennsylvania, Report to the Community, 1989.

United Way of Franklin County, Admission/Inclusiveness Policies and Procedures, 1987.

Ministry of Communications and Information, Singapore : Facts and Pictures 1990, 1990.

Ministry of Community Development(Singapore), Social Policy, 1981. 8.

Community Chest of Singapore, Annual Report, 1990.

Singapore Council of Social Service, '90Annual Report.

〈부록〉 사회복지분야 민간재원조달과 활용에 관한 외국의 현황

1. 미국

가. 사회복지서비스와 민간재원의 역할

미국 사회복지서비스의 발전과정에서 볼 때 초기에는 민간사회복지기관들이 정부기관보다 더 중요한 역할을 하였다. 1930년대 정부에 의한 광범한 사회보장적 개입이 있기 전까지 민간사회복지기관들은 영국의 구빈법정신과 민간자선에 의한 사회복지제공의 전통하에서 빈곤등 광범한 사회문제 해결을 위하여 주도적인 역할을 하면서 발전하였다.¹⁾

그렇지만 1929년말부터 시작된 경제공황으로 실업·빈곤등의 사회문제가 확대됨으로써 민간사회복지기관을 중심으로 하는 사회문제해결은 한계가 있었기 때문에 실업, 빈곤등 전국적이고 대규모적인 사회문제는 정부가 맡아야 한다는 정부와 민간부문의 사회복지제공에 관한 역할배분이 이루어지게 되어 실업구제와 최저생계유지등을 정부가 직접 담당하게 되었다.²⁾

즉 이러한 정부의 적극적인 개입으로 민간사회복지기관들의 역할은 상대적으로 약화되어 왔다. 그러나 유럽의 복지국가에 비하면 미국에서는 아직도 민간부문이 중요한 역할을 하고 있는데 종래의 비영리적 민간사회복지기관 이외에도 1960년대이후 양노원과 일일보호서비스 분야에는 영리추구의 민간복지기관이 급격히 증가하고 있다.

특히 80년대부터 레이건 행정부의 작은정부지향의 정책방향으로 또다시 민

1) Ralph M.Kramer, Voluntary Agencies in the Welfare State University of California Press, p. 75.

2) Ralph M. Kramer, Op.Cit. p.75.

간부문의 사회복지서비스가 강조되고 있는데 이는 정부가 직접 경영하던 많은 사회복지서비스 프로그램이 민간사회복지기관 특히 영리추구기관으로 이전되고 정부는 이러한 기관에 대한 재정적 지원을 하는 형태로의 변모를 보여주고 있다. 그리고 이러한 형태로의 변모 이유로서 민간사회복지기관에 의한 사회복지서비스가 보다 융통성있게 요보호자의 욕구에 대처할 수 있고, 경쟁의 원칙이 도입됨으로써 비용을 줄일 수 있으며 전문가를 활용하는데 보다 용이하다는 것을 들 수 있다.³⁾

오늘날 대부분의 민간사회복지기관들은 정부로부터의 지원에 크게 의존하고 있는데 비영리기관의 경우 예산의 평균 58%가 연방정부의 예산에서 지원된다 한다. 또한 많은 수의 영리추구 민간사회복지기관이 정부와 계약을 통하여 정부가 할 서비스를 대신하고 정부로부터 돈을 받고 있다. 따라서 전통적으로 중요한 역할을 했던 민간기부금은 상대적으로 적어져서 1974년의 경우 민간사회복지기관 예산의 33%정도이었는데 1980년에는 28%정도를 차지하고 있다 한다.⁴⁾

나. 공동모금제도

1) 역사

남북전쟁이 끝나고 1차세계대전이 시작되는 약 반세기 동안(1865~1914)미국은 산업화가 급속히 추진되면서 도시화와 이민의 증가가 이루어지고 이에 따른 도시빈민등 사회문제가 점점 크게 대두하였다. 따라서 사회문제를 다루는 사회복지기관들이 계속 증가하여 이들의 자선가등에 대한 재정적 지원 요구도 커지게 되었고 자선가들은 그들의 지원금이 효율적으로 사용되기를 바랐으며 또한 끊임없는 지원요청으로 부터 벗어나기를 원했다. 이러한 배경에

3) 서상목·최일섭·김상균, 사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안(서울 : 한국개발연구원, 1988) pp.225-226.

4) 서상목·최일섭·김상균, 전제서, pp.224-225.

서 공동모금제도가 출발하게 되었는데 지역별로 몇가지 유형을 보였다.⁵⁾

첫째로 사회복지기관들이 단독으로 하는 것보다 공동으로 하는 것이 더 많은 모금을 할 수 있다는 생각에서 공동모금제를 실시한 것인데 1887년 덴버시 자선조직협회(Charity Organization Society)에서 23개 회원기관중 15개 기관이 공동으로 모금을 하였던 것이다. 이러한 공동모금은 재정적으로 성과가 있어 1895년까지 미국전역의 약 100개 시로 파급되었다.⁶⁾

둘째로 공동모금제가 사회복지기관협의회(Councils of Social Agencies)에 의해 조직된 경우이다. 1915년 신시내티에서 동협의회에 의한 공동모금이 시작되었고 이러한 공동모금제도는 1927년까지 세인트루이스, 디트로이트등 5개 도시에서 채택되었다.

세번째가 가장 일반적인 형태로서 기부자들의 주도로 지역공동모금제가 실시된 경우이다. 처음에는 상공회의소에서 자선보증기구(Charity Endorsement Bureau)를 만들어 기부금 배정등의 업무를 담당케하다가 1913년 클리블랜드 상공회의소에서 기부자, 모금활동자, 그리고 기금을 지원받는 기관을 대표하는 자원봉사자의 세종류 회원으로 구성된 자선연합회(Federation for Charity and Philanthropy)를 만들어 오늘날과 같은 형태의 공동모금제를 실시하게 하였다. 특히 1차 세계대전은 공동모금제의 발전에 촉진제가 되었는데 전쟁이 끝날 때에는 전국에 400여개의 위와같은 공동모금기구가 설치되게 되었다.⁷⁾

그리고 1918년 12개의 기금조성연맹의 관리자들이 시카고에서 만나 미국공동모금연맹(United way of America)의 최초형태로 간주되는 미국지역사회조직협회(American Association of Community Organization)를 조직했고 이것은 후에 미국지역공동모금회 및 협의회(Community Chests and Councils of America)로, 그리고 1956년에는 미국공동지역사회기금 및 협의회(United Community

5) 최일섭, 지역사회복지론(서울 : 서울대학교 출판부, 1985). pp.62-63.

6) United Way of America, People and Events : A History of the United Way. 1977.p.21

7) Ibid. p.39

Funds and Councils of America)로 개칭되었다.⁸⁾

1918년 11월 휴전이 되자 전시모금회들은 급격히 사라졌으나 경제공황이 일어나기 전까지 다시 지역공동모금회가 거의 1차대전종전 수준까지 증가하였지만 경제공황 이후에는 잘 운영되지 못하다가 2차대전이 발발하자 지역모금운동과 전시모금운동이 결합, 활발한 활동을 벌이게 되었다.

2차세계대전후에는 전국에 새로운 건강, 사회복지 등을 위한 사회복지기관들이 크게 증가했는데 이에 따라 기금을 확보하기 위한 경쟁적인 활동이 이루어져 공동모금회의 단일 캠페인이 지켜지지 않는 상황이 되었다. 따라서 공동모금조직들이 조직을 키우고 기관참여를 확대하는 운동이 1949년 디트로이트의 공동기금(United Fund)에서 시작되어 각 지역에 오늘날과 같은 공동모금기구가 나타나게 되었다. 1963년에는 로스엔젤레스에서 처음으로 “United Way”라는 명칭이 공식적으로 사용됨으로써 “United Fund”라는 명칭은 사라지고 1970년 전국조직도 미국공동모금연맹(United Way of America)이라는 명칭하에 재조직됨으로써 재탄생과 새롭게 하기 (rebirth and renewal)의 계기가 되었다.⁹⁾

1970년에는 손과 무지개로고(hand and rainbow logo)가 채용되었고 1974년에는 국제공동모금회(United Way International)가 다른 나라에 기술적인 원조와 훈련을 제공하기 위해 조직되었다. 얼마후에는 피용자모금을 확대하기 위한 방안으로서 전국법인지도자프로그램(National Corporate Leadership Program)이 개발되었다.

1987년 4월에는 자원봉사지도자회의(Volunteer Leaders Conference)에서 공동모금회가 미국의 사회복지 요구를 보다 충실히 충족시킬 수 있도록 능력을 배가하기로 하고 세웠는데 이것은 공동모금의 제2단계의 출범(Second Century Initiative)으로서 보다 효율적이고 적극적인 공동모금체계의 확립을 추구하

8) Arthur Dumham, The New Community Organization, New York : Thomas Y.Crowell Company, 1970, p.42.

9) David Chales Bangert, Allocation by nonprofits : The Aloha United Case, Dissertation Harvard University, 1989. pp.2-4.

자는 것이었다.

2) 조직

공동모금회는 내부구조측면에서 유급직원(paid staff)구조와 자원봉사자구조인 두 개의 조직 구조를 가지고 있다. 이상적으로 이 두 구조는 그들이 효과적으로 함께 기능할 수 있도록 통합되어야 하는 것이다. 즉 공동모금회의 내부구조상 유급직원의 경우는 사무등 실무적인 일을 담당하며 자원봉사자들은 이사회등의 의사결정에 참여하거나 직접 모금활동에 참여하게 된다. 그러나 유급직원은 몇명 되지않고 자원봉사자들에 의해 대부분의 활동이 이루어지고 있다.

그런데 공동모금회는 이러한 자체구조측면 외에 아주 밀접한 관계를 유지해야만 하는 정부와 사회복지협의회가 있다. 즉 정부의 경우는 공동모금활동이 법에 의해 엄밀하게 규제되고 이러한 법의 범위내에서 활동을 해야하며, 정부의 정책이 공동모금활동에 아주 중요한 영향을 미치기 때문이다.

그리고 사회복지협의회의 경우는 공동모금회와 같이 지역사회서비스의 발달을 위해서 중요한 역할을 하고 있으며 특히 지역사회의 복지욕구를 파악하는 중요한 역할을 하고 있어 공동모금회에서 협조적인 관계를 유지함으로써 이러한 복지욕구에 관한 정보를 쉽게 얻을 수 있다고 하겠다.

따라서 여기에서는 지역공동모금제의 조직구조유형을 자체구조측면, 대정부관계측면, 그리고 사회복지협의회와의 관계측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

가) 자체구조

먼저 공동모금 실시기관으로서 메트로폴리탄 카운티(metropolitan county), 카운티등의 단위로 조직된 2,300개 이상의 지역공동모금회가 주체로 되어 있고, 이러한 각 지역공동모금회는 각기 독립된 자치기관이며 지역자원봉사자 위원회에 의해 운영된다.¹⁰⁾

그리고 미국 공동모금연맹(United Way of America)이 전국연맹으로 조직되

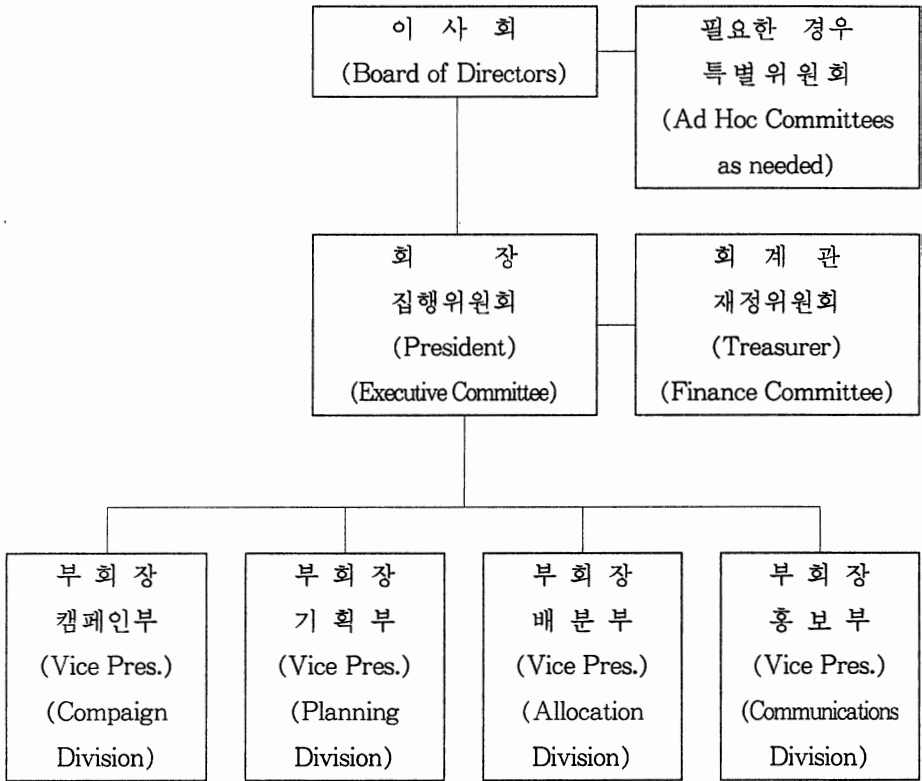
10) United Way of America, Making it Happen! p.20 참조.

어 있으며 봉사자수가 전국적으로 1,000만명을 넘는 것으로 나타나고 있다.

지역공동모금회의 내부적인 조직구조는 대체로 미국공동모금연맹에서 제시한 기본적인 공동모금조직으로서 자원봉사자구조, 즉 〈그림 부-1〉을 바탕으로 하고 있다.

〈그림 부-1〉

공동모금회의 기본조직구조

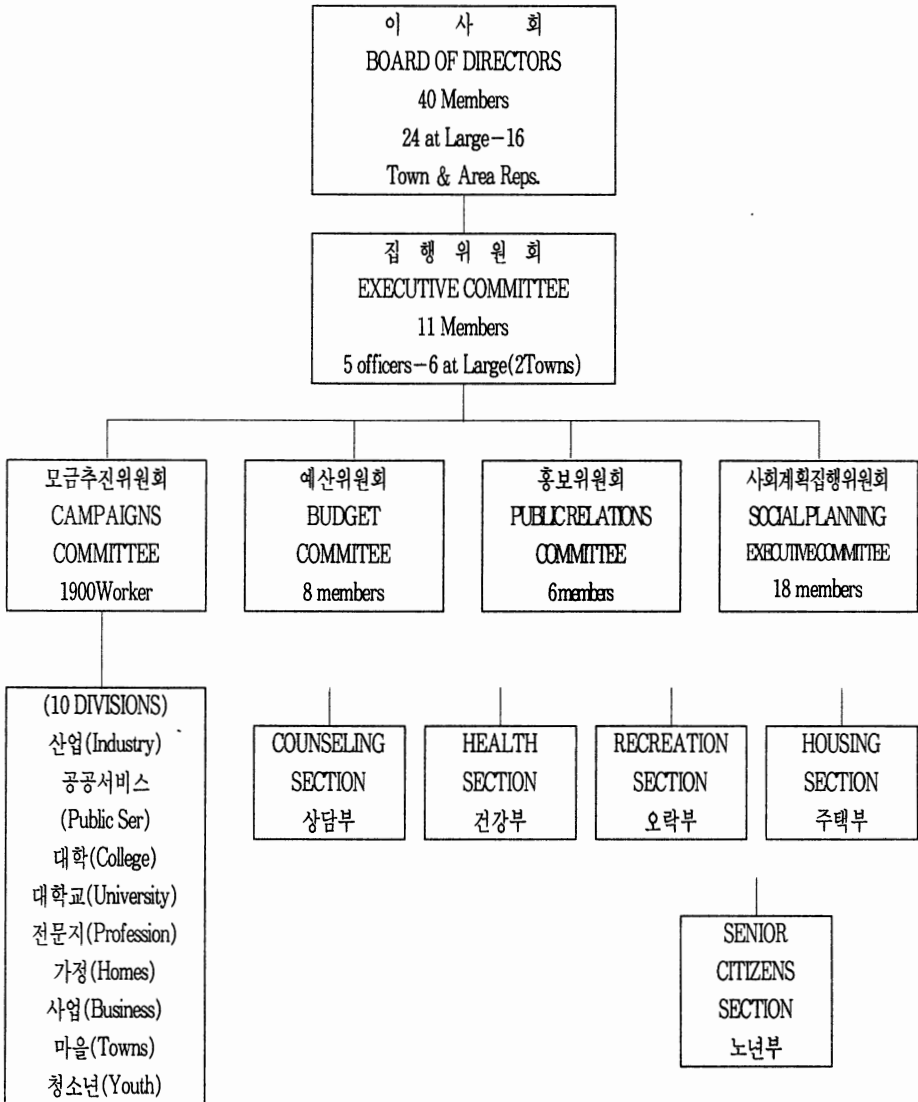


○ 자료 : United Way of America, Organizing a United Way, p.19, Appendix D.

이러한 조직구조를 바탕으로 각 지역공동모금회는 내부구조측면에서 대체로 총회, 이사회, 각종위원회등의 기구와 이들을 운영하는 회장, 부회장, 사무국장, 직원들로 구성되어 있다.

〈그림 부-2〉

미국 텍스터카운티 공동모금회 조직도



○ 자료 : Verghese John Chirayah, "Voluntary Organizations in Action ; The Development and Administration of United Way Budgets", *Dissertation* Cornell University, 1974, p.96.

플랭클린 카운티 공동모금회(United Way of Franklin County, Inc.)의 경우 그 정관(Constitution)에 이사회(Board of Trustees), 회원회의(Meetings of Members), 임원(Officers), 각 위원회 그리고 전문 자문위원회(Professional Advisory Council)를 규정하고 있다. <그림 부-2>에서 보면 텍스터 카운티 공동모금회의 경우 이사회, 집행위원회, 각 위원회, 그리고 관련부서로 나누어지고 있어 플랭클린 카운티와는 다소 다른 면을 보이고 있으나 필요에 따라 회원회의나 전문 자문위원회를 쉽게 둘 수 있기 때문에 큰 차이는 아니라고 하겠다. 이들의 내용을 정관의 내용을 통해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 이사회 : 이사회는 정기총회에서 회원들에 의해 뽑힌 27명으로 구성되며 이들은 모두 자원봉사자들이어야 하고, 매년 정기총회에서 후보추천위원회(Nominating Committee)에서 추천된 후보중에서 이사의 1/3씩 개선하며 임기는 3년이고 연임할 수 있지만 그 이상은 재임할 수 없다. 그리고 임원으로 봉사하는 이사의 경우에는 임기의 3번을 연임할 수 있지만 그 이상은 재임할 수 없다.¹¹⁾ 이사회는 공동모금 캠페인의 추진, 공동모금의 모집 및 배분 계획 확정, 연례활동 보고서의 승인 및 공표, 임원의 선출등의 업무를 담당한다.

둘째, 회원회의 : 회원은 개인회원과 참여기관회원들로 구성되며 자연인, 회사 혹은 법인이든지 간에 공동모금 캠페인에 대한 기부자는 그가 기부한 날로부터 다음에 이어지는 연례캠페인의 마지막 날까지 개인회원이 된다. 그리고 각 참여기관은 담당지역에 있는 각종 사회복지 서비스·조직이며 지역공동모금의 한 구성원으로 봉사할 한 사람을 지명할 권리를 가지며 공동모금회로부터 재정적인 원조를 받는다. 각 개인회원과 각 참여기관회원은 이 조직의 연례회의와 특별회의에 제의된 문제에 대해 투표권을 행사할 수 있다.

셋째, 임원 : 임원들은 이사회에서 선임되고, 회장1명, 1명 이상의 부회

11) United Way of Franklin County, *Admission/Inclusiveness Policies and Procedures*(jan.1987), Constitution 참조.

장, 직전회장, 1명의 비서관과 1명의 회계관, 그리고 이사회에 의해 결정된 보조임원이 있다. 그리고 이들은 모두 이사회의 구성원들이고, 1년동안 그리고 후임자가 선임되고 자격은 얻을 때까지 그 직을 가지게 된다. 그리고 임원들의 추천은 추천위원회에 의해 이루어진다.

사무국장은 유급직원의 장이며, 이사회에 의해 임명되고 이사회의 지시에 따라 그 조직의 총책임자로서 기능을 하게 된다.

넷째, 위원회 : 먼저 조직의 임원들로 구성되는 집행위원회가 있으며 집행위원회는 이사회의 모든 권한을 위임받아 행사한다. 집행위원회는 그 사업을 수행하기 위한 규칙과 규정을 제정하는 권한을 가지고 있다. 회장은 이사회에 의해 위임받은 기능을 수행하기 위해 상임 혹은 특별위원회를 때때로 임명한다. 각 위원회는 이사회가 지시하는 수로 구성되며 그러한 위원회의 모든 활동은 이사회에 보고되고 승인을 받아야 한다. 이사가 아닌 상임위원회의 의장은 이사회의 모든 회의에 참석하고 조언할 자격을 가지게 된다.

다섯째, 전문 자문위원회 : 참여기관들에 의해 고용된 전문가들로 구성된 전문 자문위원회는 규정을 만들고 그 자체의 회원자격을 확립하며 그것의 관리를 위해서 필요하다고 생각되는 규칙을 제정한다. 그리고 전문자문위원회는 집행위원회와 이사회를 위한 자문에 응하며 특별한 문제에 관한 요구가 있을 때 자문서비스를 제공한다.

나) 대정부관계

프랭클린 카운티 공동모금회의 정관 제1조에 의하면 공동모금회는 오하이오주법에 의한 비영리 법인인데 공동모금회 활동에 관한 구체적인 법규정은 없다. 그러나 자원봉사기관들을 규정하는 전형적인 법을 많은 주들이 제정하고 있는데 그 중에서 뉴욕의 비영리법인법(Not-for-Profit Corporation Law)의 규정들은 이사회의 회원에 관한 기준등에 관해 규정하고 있어 모든 기관

에서의 이사회 구성에 참고가 되고 있다.¹²⁾

그리고 공동모금회의 지도자들은 정부가 공동모금회의 전반적인 운영, 회원, 기준, 책임, 기금조성, 지역사회문제해결, 배분, 홍보, 기부자들, 기관들, 수혜자들에 영향을 미친다는 것을 인식하고 있기 때문에 전국차원에서는 이사회 수준의 자원봉사자 위원회, 정부관계협의회(Government Relations Council), 그리고 공공정책개발위원회(Public Policy Development Committee)를 조직하고, 주차원에서는 자원봉사자지도력(Volunteer Leadership)발휘와 의사전달망(Communication network)구축의 기본적인 기능을 통해 주차원의 정부관계를 형성하고자 노력하고 있다. 그리고 지역차원에서는 이사회의 정부관계위원회를 조직, 이를 통해 시와 카운티 공무원들과의 관계를 형성하고 있다.¹³⁾ 이와 같이 미국의 경우에는 적극적인 로비를 함으로써 대정부관계를 형성하고 이를 통해 공동모금회에 유리한 방향의 정책이 수립되도록 노력하고 있는 것이다.

다) 사회복지협의회와의 관계

미국의 경우 사회복지협의회는 1877년 버팔로시에 설립된 자선조직협회(Charity Organization Society : COS)에 그 역사적인 기원을 찾을 수 있으며 이것의 영향으로 1908년 피츠버그에서 하나의 '중앙협의회(Central Council)'와 함께 수많은 사회복지기관등에 의해 재정지원을 받은 하나의 연합자선단체(Associated Charities)가 설립됨으로써 사회복지협의회의 시초가 되었다.¹⁴⁾ 이러한 협의회는 그뒤 수많은 도시에서 설립되었다. 그리고 제1차 세계대전 이후 전시모금회(War Chests)가 이른바 평화시모금회(Peacetime Chests)로 그 명칭을 바꾸고 지역공동모금회와 '복지연맹(Welfare Federations)'을 결성하여 한 기관에 속하기도 하고 별개의 기관으로 긴밀한 관계를 맺기도 하였다.

12) United Way of America, *The Citizen Board in Voluntary Agencies*, pp.57-68 참조.

13) *Ibid.*, p.12 참조.

14) 최일섭, 「지역사회복지론」(서울:서울대학교출판부, 1985), p.213 참조 및 Arthur Dumham, *The New Community Organization*(New York : Thomas Y. Crowell Co, 1970), p.438참조.

그리고 협의회는 1918년에 결성된 ‘미국 지역사회 조직 연합회(American Association for Community Organization)’의 회원조직이 되었고 이 연합회는 ‘미국지역공동모금 및 협의회(Coummunity Chests and Councils of America : C.C.C)’로 명칭을 바꾸었다가 1956년에 ‘미국공동지역사회기금 및 협의회(United Community Funds and Councils of America : UCFCA)’로 다시 개칭되었다.¹⁵⁾ 그리고 이 명칭은 1970년에 미국공동모금연맹(United way of America)으로 개칭됨으로써 협의회는 명칭이 분리되게 되었다.¹⁶⁾

이와 같이 두 조직은 초기에 어떤 도시에서는 단일조직의 부분들로 활동할 만큼 아주 밀접한 관계였고 다른 지역사회에서는 이 두 조직이 직원서비스와 사무실 시설을 공유했으며 합동위원회와 그리고 다른 연결장치(interlocking devices)를 가지고 있기도 했다.¹⁷⁾ 따라서 초창기에는 합병조직이라 할 정도로 밀접한 관계를 맺고 있었다고 하겠다. 그러나 협의회는 기능이 주로 지역사회의 문제에 대한 계획, 기관간의 업무조정등의 기능에 관심을 가질 뿐 회원기관들을 통제할 수 있는 아무런 권한이 없는 반면, 지역공동모금회는 모금된 돈을 사회복지기관에 배분할 수 있었기 때문에 협의회에 비해 막강한 힘을 가지고 있었다. 양 기관간의 기능과 권한에 따른 차이는 모금액 분배의 우선순위를 결정함에 있어서 이견이 있을 수 있었다.

그리고 1970년에는 명칭 자체가 미국공동모금연맹으로 개칭됨으로써 각자의 독립된 기능을 수행하게 되었다고 하겠다. 그러나 다같이 지역사회의 복지발전을 위해 노력한다는 점에서는 공통적이라 하겠으며 이러한 면에서 건전한 경쟁 및 협력관계를 형성하고 있다고 하겠다.

15) 최일섭, 전개서, p.213-214.

16) Susan Rose-Ackerman, "United Charities : An Economic Analysis", *Public Policy* Vol.28 No. 3 (Summer, 1980) , p.324.

17) Ray Johns and David F. DeMarche, *Community Organization and Agency Responsibility* (New York : Association Press, 1951), p.23.

3) 모금활동

가) 모금방법

미국에서는 기금들이 지역별로 자치적인 공동모금조직에 의해 모금되는데 1919년에는 최초의 기금조성 캠페인이 시작되었다. 이 최초의 해에 51개 캠페인에서 전국적으로 \$19,654,334가 모금되었고 1987년에는 \$2,600백만이 모금되었으며 1988년에는 6.9% 증가된 \$2,780백만의 모금을 한 것으로 나타났다. 이러한 기금들은 특별서비스를 위한 정부의 보조금을 제외하면 자발적으로 모금된 것으로 1987-1988년의 경우 미국 2,300개의 지역공동모금회들이 모금한 모금원별 모금액 및 점유율은 <표 부-1>에서 보는 바와 같다.

<표 부-1> 미국의 1987-1988년 모금원별 모금액 및 점유율

모 금 원	1987		1988	
	모금액(백만불)	점유율	모금액(백만불)	점유율
법인및소사업체근로자	1,302.6	50.1%	1,426.14	51.3%
법 인	598.0	23.0%	650.52	23.4%
비영리및정부근로자	361.4	13.9%	347.50	12.5%
전 문 직	70.2	2.7%	75.06	2.6%
소 사 업 체	57.2	2.2%	75.06	2.7%
비 영 리 재 단	36.4	1.4%	38.92	1.4%
기 타	174.2	6.7%	169.58	6.1%
계	2,600.0	100.0%	2,780.00	100.0%

○ 자료 : 1987년은 United Way of America, "Making it Happen!". p.17.

1988년은 United Way of America, *Basic Facts*, 1989.8을 토대로 작성함.

이 표에서 보면 1987년과 1988년에 있어서 각 모금별로 조금씩의 차이는 있지만 그렇게 큰 변동은 없는 것으로 나타나고 있어 어느 정도 안정적인 상

태라 하겠으며 법인, 근로자가 가장 중요한 모금원이고 또한 많은 성과를 올리고 있다고 하겠다. 이러한 모금은 1년간 조직적이고 지속적인 노력에 의하여 이루어지는데 1년간중 80%는 준비·개발하고 15%는 모금을 실시하며 나머지 5%는 사후정리를 한다고 한다.¹⁸⁾

그리고 사우스이스턴 펜실바니아 공동모금회(United Way of Southeastern Pennsylvania)의 경우에도 다음 <표 부-2>에서 보는 바와 같이 1988년 5월 1일부터 1989년 4월30일까지 회계년도의 모금원과 모금액 및 점유율을 보면 근로자가 59.1%이며 법인이 29.9%로, 이 두 모금원이 전체모금액의 89%를 차지하고 있어 미국 전체모금의 점유율, 즉 사업체 근로자와 비영리 및 정부 근로자를 합쳐 63.8%, 법인과 소사업체를 합쳐 26.1%로 계 89.9%와 비슷한 점유율을 나타내고 있어 이 두 모금원의 중요성 및 성과를 나타낸다고 하겠다.

<표 부-2> 사우스이스턴펜실바니아 공동모금회 모금원별 모금액 및 점유율
(1988.5.1~1989.4.30)

모 금 원	모 금 액	점 유 율
근 로 자	\$ 32,713,900	59.1 %
법 인	16,526,200	29.9 %
개 인	3,843,900	6.9 %
재 단	1,754,200	0.9 %
계	\$ 55,318,400	100.0 %

○ 자료 : United Way of Southeastern Pennsylvania, *Report to the Community*, 1989.p.14.

이러한 모금액은 각 모금원별로 어떤 프로그램을 활성화 내지 개발함으로써 신장될 수 있는데 미국의 경우 공동모금회에 의해 모금된 모든 기금은 대

18) 권오득, 사회복지 잠재재원의 효율적 활용방안(강원도 사회복지협의회 제1회 강원사회복지대회 세미나자료, 1991. 5.28) p.32.

부분 법인과 근로자의 직장 캠페인으로 부터 모집된 것이며¹⁹⁾ 이외의 특별 프로그램으로서 전국법인리더쉽(National Corporate Leadership : NCL)프로그램이 개발되어 운영되고 있다. 이 프로그램은 국가의 보건 및 사회복지욕구를 충족시키기 위한 그들의 자선적인 노력으로 전국법인들과 그들의 근로자들을 격려하고 원조하고자 하는 업무를 가지고 있다.²⁰⁾ 이 프로그램을 통해 주요 지역적, 전국적, 그리고 국제적인 회사들과 미국공동모금회 사이에 계속해서 파트너 관계가 형성되고 있다. 현재 약380개의 회사가 이 프로그램에 참여하고 있으며 미국에 있는 모든 공동모금회에 실제적으로 영향을 미치고 있다. 그리고 이들 회사들은 『포춘지』의 500대 산업체와 500대 서비스(Fortune 500 Industrial and 500 Service) 노동력의 약 58%에 해당하는 14백만명 이상의 사람들을 고용하고 있다. 따라서 공동모금회들에 의해 모금되는 모든 돈의 1/3은 NCL회사와 그들의 근로자들에 의해 기부되는 것이다. 그리고 법인들은 “일터에서의 공동모금(United Way at Work)”프로그램을 개발하여 공동모금회와 함께 일함으로써 근로자의 요구에 반응하고 있는데 이 연중프로그램은 공동모금회에 관해 근로자들에게 알려주도록 계획하고 근로자의 관심과 욕구에 기초하고 있으며, 그리고 자원봉사사회를 그들에게 제공하도록 계획되고 있다.²¹⁾ 이렇게 함으로써 근로자들이 자발적으로 급료에서 기부하게 되는 것이다.

그리고 특별한 프로그램으로서 전국풋볼리그(National Football League)프로그램이 운영되고 있는데 16년째 계속되고 있다. 이것은 가장 널리 전파되는 공공서비스캠페인으로 1988년 시즌동안 \$45백만 이상에 해당되는 가치의 방송시간을 기부해 공동모금조직에 대한 단일기부로서는 매년 가장 큰 기부로서 기록되고 있다.²²⁾ 그리고 사우스이스턴 공동모금회의 경우에는 프로야구선

19) Alan S.Cooper, *United Way in Competitive Fund—Raising Environment George A. Shea Memorial Fellowship Lecture* 1985—1986 (Alexandria, Virginia : United Way Institute, 1986), p.7참조

20) United Way of America, “National Corporate Leadership(NCL)Program” *Fact Sheet*, 1989.8.

21) United Way of America, “United Way at Work”, *Fact Sheet*, 1989.8참조.

22) United Way of America, *Basic Facts*. 1989.8.

수인 마이크 슈미터(Mike Schmidt)의 공동모금회팀의 49회원이 지역청소년 서비스에 \$ 125,875를 기부했는데 각 “팀 메이트”는 각 슈미터홈런에 대해 공동모금회에 \$100를 기부했다. 그리고 또한 사우스이스턴 공동모금회는 펜실바니아 전화국(Bell of Pennsylvania)과 함께 『퍼스트 에버트리 카운티 골프 클래식(the first-ever-Tri-County Golf Classic)』을 개최하였으며 자원봉사자들과 축하객들이 그들의 원조를 보여주기 위해 초원에 모였으며 \$6,500을 모금했다.²³⁾ 따라서 미국의 경우 법인과 근로자들이 가장 큰 모금원이며 풋볼이나 야구등의 프로선수들 그리고 재단들의 점유율은 적지만 주요한 모금원들이고 나머지는 지역의 특성에 맞는 골프대회등과 같이 특별사업 또는 프로그램을 통해 모금하고 있다고 하겠다.

나) 모금기술의 유형

미국의 경우 모금기간은 일정하게 정해져 있지 않으며 연중 홍보프로그램을 통해 연중 홍보와 모금을 실시하고 있다.²⁴⁾ 즉 연중 지속적인 홍보를 통해 기존의 모금원을 유지하고 또한 새로운 모금원을 개발하고자 하는 것이다. 특히 미국의 경우 근로자 집단으로부터의 모금의 중요성과 관련하여 “일터에서의 공동모금(United Way at Work)” 프로그램을 개발, 연중 계속해서 그들에게 정보 등과 같은 서비스를 제공하고 또한 그들의 요구를 파악하는등의 기능을 수행함으로써 연중 계속해서 좋은 관계를 유지하고자 한다.²⁵⁾

그리고 홍보방법에 있어서는 “손과 무지개 로고(hand-and-rainbow logo)”를 사용하여 기부자들로부터 사람들을 돕는 것에 관한 관심과 인간문제를 해결하는 것을 돕는 능력을 불러일으키기 위해 모든 방법을 동원하고 있다. 즉 홍보의 강조와 마케팅(소비자 지향적인) 전략이 증가함에 따라 텔레비전, 인쇄물, 그리고 라디오 매체에 공동모금운동에 관한 내용이 자주 보도되고 있는데 1988년에는 새로운 전국 광고캠페인이 실시되었다. 이것의 목적

23) United Way of Southeastern Pennsylvania, *Report to the Community*, 2989.p.25 참조.

24) United Way of America, *Making it Happen!* p.13.

25) United Way of America, *United Way at Work in Action*, 1987.

은 공동모금에 관한 시민의 인식을 증진시키고 공동모금이 지역사회의 건강 및 사회복지 욕구를 충족시키는데 있어서 절대로 필요한 관계를 가지고 있음을 강조하기 위한 것이다. 이것의 결과로 새로운 표어 즉 “공동모금—그것은 우리의 모두에게 있어서 최선의 것을 내놓는다(United Way—It brings out the best in all of us, TM)”를 채택했다.²⁶⁾ 그리고 이 목적을 촉진시키기 위한 메시지가 텔레비전과 라디오는 물론 전국 소비자 및 비즈니스 잡지들에 정기적으로 나가게 되었다.

그리고 전 메시지 전략과 아주 밀접하게 관련되어 있는 홍보의 두가지 주요 채널은 전국 필름프로그램(National Film Program)과 이슈지향적(issue-oriented)인 비디오시리즈가 있는데 1989년에는 전국캠페인필름으로서 Chuck Norris가 주연한 “당신은 나의 영웅(You Are My Hero)”등이 있다.²⁷⁾

그리고 상술한 바와 같이 미국에 있어서 모금원으로서의 근로자와 법인은 아주 중요한 것으로서 홍보에 있어서도 이들에 대해서 특별한 관심을 가지고 실시되고 있다. 즉 근로자에 대해서는 상술한 “일터에서의 공동모금(United Way at Work)”이라는 프로그램을 통해 근로자집단의 이해, 관여 그리고 공동모금과 지역사회복지기관에 대한 법인의식을 증진시키기 위해 근로자집단과 연중 계속적인 관계를 증진시키는 것인데 이를 위한 홍보자료와 메시지 전략은 근로자 조사의 결과를 토대로 하고 있다.²⁸⁾

그리고 전국광고는 전국적으로 텔레비전 및 라디오 방송국, 신문사, 잡지사, 그리고 옥외 및 통행광고(transit advertising)회사들에 의해 기부되고 있는데 1988년에 공동모금회에서는 \$50백만 이상에 해당하는 가치를 가진 매체 지원을 받음으로써 텔레비전, 라디오, 신문, 잡지 그리고 옥외 및 통행광고를

26) United Way of America, “United Way National Public—Service Advertising Campaign” *Fact Sheet*, 1989.8, p.1.

27) United Way of America, *United Way Catalog*, 1989, pp.2—7.

28) United Way of America, *United Way at Work in Action*, pp.3—4.

통해 홍보를 실시한 것이다.²⁹⁾ 그리고 이러한 홍보방법 외에 각종 비품류등에 “손과 무지개 로고”등을 인쇄하여 나누어 주거나 판매함으로써 홍보 및 모금의 효과를 높이고자 하고 있다.

그리고 지역적인 사업체를 대상으로 하는 캠페인을 위해서는 ①자원봉사자로서 그리고 또한 공동모금서비스의 수혜자로서 지역사업체 직원들에 관한 신문의 특집기사, ②지역사업체 직원이 회원인 서비스클럽에서의 발표, ③지역사업체 소유주들, 서비스제공자들, 자원봉사자들 혹은 희망하는 사람들과의 TV인터뷰, ④공동모금을 보다 가시적으로 만들기 위해 백화점이나 혹은 근린쇼핑구역에서 특별행사를 개최하는 것, ⑤구매자 가이드와 전문 근린잡지에의 공동모금 뉴스게제, ⑥지역 라디오방송국에서의 프로그램진행, ⑦공동모금회와 기관 뉴스레터를 지역사업체 기부자들에게 우송하는 것, 그리고 ⑧공동모금원조자로서 지역사업체를 밝히는 스티커를 창문에 부착하는것등의 방법들을 활용하고 있다.³⁰⁾

따라서 미국의 홍보전략은 전국 필름프로그램과 비디오 시리즈 외에 텔레비전, 라디오, 신문, 잡지, 뉴스레터, 팜플렛, 스티커등을 활용하고 옥외 및 통행광고를 활용하고 있으며 그리고 또한 각종 비품류에 공동모금의 “손과 무지개 로고”를 인쇄하여 판매함으로써 모금의 효과를 가져오면서 또한 홍보의 효과를 높이고 있다고 하겠다.

4) 공동모금의 배분

일반적으로 지역공동모금회가 모집한 기부금은 지역사회의 광범한 복지욕구를 충족시키기에는 미흡하기 때문에 이를 효과적으로 배분하기 위하여 이른바 우선순위계획(Priority Planning)이라는 방안을 활용하고 있다.

지역의 사회복지수요를 체계적으로 분석하고 이들을 효과적으로 충족시킬 수 있도록 수요의 긴급성, 효과성등을 고려, 배분계획을 수립하는 것인데 이

29) United Way of America, “United Way National Public-Service Advertising Campaign”, *Fact Sheet*, 1989.8, p.1.

30) United Way of America, *Local Business Campaign Management Guide*, p.60.

과정에는 지역사회의 각 이익집단을 대표하는 자원봉사자가 적극 참여하도록 하고 있다.

이 계획에 따라 각 사회복지기관에 기부금이 배분되게 되는데 배분을 받을 수 있는 기관은 대체로 아래와 같은 두가지 요건에 적합해야 한다고 한다.³¹⁾

① 고려되어야 하는 최소의 자격기준

첫째, 내국소득세법 (Internal Revenue Code) Section 501(C) (3)하의 세금면제 조직으로서 자격이 있고;

둘째, 무보수로 봉사하고 정기적으로 교체되는 자원봉사자위원회에 의해 운영되며;

셋째, 공식적인 무차별 및 긍정적인 활동(affirmative active)정책이 있고;

넷째, 일반적으로 수용되고 있는 회계절차를 준수하는 독립적인 공인회계사에 의해 회계감사된 연례적인 재정보고서를 발표해야 한다.

② 검토과정 그 자체에 있어서의 평가기준

첫째, 복지욕구에 관한 증거서류 제시,

둘째, 그 지역에 있는 기존의 기관에 의해 중복되지 않는 서비스의 제공

셋째, 합리적인 기금조성 및 관리, 그리고 일반적인 비용의 유지,

넷째, 기존의 프로그램수행방법,

다섯째, 비용효과적이고 효율적인 서비스 전달의 증거,

여섯째, 관련된 조직과의 협력적인 계획 및 서비스 전달의 예시,

일곱째, 적절한 연동제 보수체계(fee structure).

이러한 기준과 관련하여 공동모금회에서는 대략 40,000개의 프로그램과 서비스를 지원하고 있으며 공동모금회들은 1983년 이후 대략 6,245개의 새로운 기관들에 기금을 배분해 왔다. 그리고 공동모금기금 제공유형은 융통성이 있어 전통적인 기관들 뿐만 아니라 또한 새로운 복지욕구를 다루는 기관들에 대해서도 원조를 제공한다. 그리고 특별한 경우에는 기준과는 별도로 기금을 배분하기도 한다. 공동모금회가 원조를 제공하는 보건의 인간보호서비스들은 다음과 같다.³²⁾

31) United Way of America, *Organizing a United Way*, 1980, p.17참조.

32) United Way of America, "Basic Facts About United Way", *Fact Sheet*, pp.1-2.

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| * 알콜리즘 치료 | * 정보 및 조희직결전화선 |
| * 캠핑 | * 직업훈련 및 배치 |
| * 아동보호 | * 법률부조(Legal Aid) |
| * 지역사회건강클리닉 | * 정신건강교육 |
| * 소비자보호(Consumer Protection) | * 강간위기구제(Rape Crisis Relief) |
| * 범죄예방 | * 레크레이션 |
| * 약물남용치료 | * 재 활 |
| * 성인교육 | * 장애자서비스 |
| * 긴급식량 및 주거지 | * 노인서비스 |
| * 가족상담 | * 부녀서비스 |
| * 응급처치(First Aid) | * 무주택자를 위한 수용소 |
| * 식량은행 | * 자살예방 |
| * 위탁보호(Foster Care) | * 장애자를 위한 운송수단 |
| * 건강조사연구 | * 자원봉사자 모집 및 훈련 |

이러한 서비스를 통해 제공된 1988년도의 배분액을 각 부문별로 분류하여 보면 <표 부-3>과 같다.

<표 부-3> 미국공동모금회의 1988년도의 각 부문별 배분상황

서 비 스 부 문	배분액(백만불)	점 유 율 (%)
가족서비스	603.26	21.7
건강서비스	561.56	20.2
청소년 및 사회개발	486.50	17.5
의·식·주(무주택원조포함)	252.98	9.1
공공안전(Public Safety)	169.58	6.1
탁아보호(Day Care)	189.04	6.8
지역사회개발	164.02	5.9
수입 및 직업	139.00	5.0
교 육	88.96	3.2
기 타	125.10	4.5
계	2,780.00	100.0

* 각 배분액은 전체배분액에서 계산하였으며 10.5%의 행정비가 포함된 것임.

○ 자료 : United Way of America, "United Way and Services for New Agencies, Minorities, Women, and Programs," *Fact Sheet*, 1989. p.3에서 재구성.

그리고 미국공동모금연맹의 지역사회 배분체제는 다음과 같은 내용을 포함해야 한다고 제시하고 있다.³³⁾

즉, 지역사회 배분체제는 기부자에 대해 책임을 져야하고 복지요구에 적응적이어야 하며 기부자들에게 매력적인 프로그램등을 가질 수 있어야 한다. 그리고 그것은 어느 지역 혹은 기관들이 그들의 기부금을 받아야만 하는가를 결정하는 기부자의 열망(desire)을 수용하는 기부자참여(donor involvement) 혹은 사업프로그램(venture program)을 포함해야 한다. 그리고 또한 그것은 사업프로젝트와 보다 장기적인 지역사회 문제해결의 발의(initiatives)를 위한 기금을 확보함으로써 융통성있는 기금제공능력을 갖추어야만 한다.

이와 같이 미국공동모금회는 여러가지 분야에 대해 기금을 배분하는데 전제적으로 보면 복지문제 및 프로그램을 대상으로 하는 배분, 기관을 대상으로 하는 배분과 특별프로그램을 대상으로 하는 특별배분으로 이루어지고 있다고 하겠다.

5) 공동모금의 참여를 위한 유인제도

공동모금회는 1986년 제정된 내국소득세법(Internal Revenue Code) Sec.501 (C)(3)에 의해 면세대상단체로서의 자격을 인정받고 있어 개인에게 세금감면 혜택이 주어지고 있다.³⁴⁾ 그 절차는 1986년 조세개혁법(Tax Reform Act of 1986)에 의하면 감면을 받고자하는 자가 그들이 소득세 반환에 관한 공제액을 항목별로 써서 제출하는 경우에 그들이 세금감면 조직에 기부한 현금이나 재산의 가치를 공제받게 된다. 현재 세금감면의 최고한도는 기부액 중 최초의

33) United Way of America, *A Guide Second Century Initiative 1987-1991*, 1986, p.17 및 *United Way of America, Rethinking Tomorrow and Beyond*, 1985.

34) United Way of America, *The Citizen Board in Voluntary Agencies*, p.12참조.

\$100에 대해서 최대 \$25을 감면해 주는 25%이다.³⁵⁾ 그리고 또 자원봉사활동과 관련하여 자기 호주머니에서 나가고 배상되지 않는 일부 경비도 공제받을 수 있다. 예를 들어 유니폼의 구입과 수리비도 공제받을 수 있고, 자선조직을 위한 자원봉사서비스와 관계되는 여행비용도 공제받을 수 있으며 주차비와 통행료도 공제받을 수 있게 규정하고 있다. 그리고 회의 등에 자선조직의 대표자격으로 참석하는 사람들은 그들의 여행 및 운송경비를 자선적인 기부로서 공제받도록 규정하고 있다.³⁶⁾

그리고 이러한 세금공제 혜택외에 공동모금회 자체에서 기부한 기부금의 배분에 관한 선택권(option)들을 제시하여 기부자들이 자신의 기부액수에 상응하는 선택권을 가질 수 있게 규정하고 있는 공동모금회들도 있다.³⁷⁾ 현금기부의 경우에는 가능한 한 빨리 지정된 기관에 보내주고 물건 등의 경우에는 보통 월별 혹은 분기별로 지급된다. 그리고 각 지역공동모금회들은 모금활동에 기여한 자원봉사자들에 대한 포상제도를 도입하여 각 부문별로 포상하고 있다.³⁸⁾

2. 일본

가. 사회복지서비스와 민간재원의 역할

일본에서 사회복지서비스의 비용은 대부분 국가와 지방자치단체가 부담하고 있으나 민간재원도 사회복지서비스비용중 일부를 부담하고 있다. 사회복지사업법, 노인복지법, 아동복지법등 복지5법에 의하면 사회복지서비스비용중

35) United Way of America, *Tax Policies and United Ways*, 1983, 2.

36) *Ibid.*

37) United Way of America, "United Ways and Donor Option" *Fact Sheet*, 1989.8 참조.

38) United Way of the Bay Area, Annual Report : *Fiscal Year 1988-89*, pp.14-16참조.

사회복지시설의 설치 및 운영에 필요한 기본적 표준경비(시설설치비, 인건비, 급식비등)는 국가 및 지방자치단체가 부담하되 사회복지시설을 이용하는 자는 자신 또는 부양의무자의 능력에 따라 무료 또는 소요비용의 일부를 부담하도록 하고 있다. (전국민을 소득세와 주민세의 납부여부와 그 정도에 따라 A부터 D까지 4개 계층으로 분류하고 각 사회복지시설별 이용자 부담액을 정하여 시행) 그리고 위의 기본적 필요경비이외의 비용이나 민간사회복지법인 이 사회복지시설을 설치할 경우 설치비의 일부에 대해서는 민간의 기부금, 사회단체 보조금, 또는 공동모금으로 충당하게 하고 있다.

민간 기부금의 경우 사회복지시설별로 별도의 후원회 또는 회원제를 도입하여 기부금을 모금·활용할 수 있도록 허용하고 있으나 대부분의 민간기부금은 공동모금회에 의한 공동모금으로 통일되어 있다고 할 수 있다. 사회복지사업법 제81조에서 공동모금회의 지원을 받을 경우 개별모금은 할 수 없도록 하여 민간기부금의 모금 및 활용의 중복을 방지하고 있는 것이다. 개별 및 공동모금 이외에도 우정성에서 매 연말연시에 기부금이 추가된 특별엽서를 판매하고 그 수익금의 일부(일부는 추첨하여 추첨자에게 포상함)를 사회복지사업자에게 지원하는 제도가 시행되고 있고 또한 일본자전차친흥회, 중앙경마사회복지재단등 사회단체도 복권등의 발행에 의한 경기수익금의 일부를 사회복지사업자에게 지원하고 있다. 그런데 위와같은 우정성이나 사회단체등의 사회복지시설에 대한 기부금의 배정, 지원도 공동모금회의 추천을 받아 이루어지고 있어 민간기부금의 전반적인 배정 및 활용이 어느정도 체계화되어 있다고 할 수 있을 것이다.

사회복지서비스에서 민간재원이 사용되는 구체적 내역을 요약 정리 해보면 다음과 같다. 사회복지시설의 경우 시설의 기본운영비는 국고와 지방비에서 각각 $\frac{1}{2}$ 씩 부담하고 기본적 표준경비를 초과하는 비용에 대해서 기부금등의 민간재원이 활용되고 있고 시설설치비도 시설의 설치주체가 민간사회복지 법

인일 때 비용의 $\frac{1}{4}$ 을 민간부분에서 부담하고 있다(표 부-4는 사회복지시설 설치비 부담비율을 보여주고 있다)

그리고 지역사회복지비로서 시·정·촌등의 사회복지 협의회를 중심으로한 자원봉사단체가 행하는 노인, 장애인, 생활곤궁자에 대한 입욕서비스등과 개호사업, 연말연료비와 위로금등의 비용은 공동모금을 중심으로한 민간재원이 활용되고 있다.

〈표 부-4〉 사회복지시설 설치비의 부담비율

비용부담자 설치주체	국 가	도 도 부 현	시 정 촌	법인부담등 민간재원
국 가	100/100			
도도부현	50/100	50/100		
시 정 촌	50/100	25/100	25/100	
사회복지법인등	50/100	25/100		25/100

자료 : 右田紀久恵 外, 福祉財政論 ミネルヴァ 書房, 1989, P. 68.

나. 공동모금제도

1) 역사

일본의 현재 공동모금제도는 2차대전이 끝난후 미군정과 일본의 후생성의 적극적인 후원 아래서 민간인의 자발적인 운동으로 시작되어 오늘에 이르고 있는데 당초목적이 종전후 증대하는 사회복지수요에 대처하여 민간으로부터 기부금을 효과적으로 동원하고 활용하자는 것으로서 오늘날 일본의 민간재원 조달과 활용의 중추적 수단이 되고 있다.

좀더 구체적으로 일본에서 공동모금제도가 발전해온 과정과 배경을 살펴보면 일본의 최초 공동모금은 1921년까지 거슬러 올라간다.¹⁾ 당시 나가사키(長崎)에서는 여러 사회복지시설들의 소요재원 조달상의 어려움을 해결하기 위

1) 中央共同募金會, 國民たすけあい 共同募金, 1990.P.14.

하여 나가사끼현지사가 회장으로 있던 나가사끼현 사회사업협회가 관과 민의 연합적인 모금을 하였던 것인데 이 모금운동은 1회에 그쳤다.

오늘날과 같은 본격인 공동모금은 1947부터 시작되었는데 그 배경은 다음과 같다. 1946년 2월 연합군 사령부에서는 일본정부에 사회복지사업에 있어서 「공사분리원칙」을 제시하였는데 그 내용은 정부책임으로 하여야 할 사회복지사업을 민간사업체에게 맡겨서 하도록 해서는 안되며 또한 민간이 하는 사업에 대하여는 국가공금을 지출해서는 안되고 민간에서 재원을 조달·활용하도록 해야 한다는 것으로서, 이는 일본의 민간사회복지사업의 방향을 제시한 것이었다.

따라서 당시 어려운 상태에 있는 민간사회복지사업의 재정난을 해결하기 위해서는 민간으로부터의 재원조달을 보다 활성화시킬 필요가 있었는데 그 방안은 그때까지 이루어지고 있던 동포후원회와 제생회등 지역적이고 행정보완적인 기부금모집을 통합·일원화하여 공동모금제도가 시행되도록 하는 것이었다. 그래서 후생성에서는 1947년 6월 공동모금요강을 발표하였는데 동년8월에 공동모금요강에 의하여 사회사업공동모금중앙위원회가 결성되었고 11월 25일부터 12월 25일까지 일본에서 최초로 전국적인 공동모금사업이 전개되었다. 1948년 10월에는 제2차 공동모금운동이 실시되었는데 이 운동의 심벌로서 “사랑의 깃털”이 최초로 도입되어 오늘날까지 사용되고 있다. 그리고 1951년에는 사회복지사업법이 제정되었고 동법에 공동모금에 관한 사항을 규정하게 함으로써 공동모금이 법정 민간활동으로 제도화되게 하였다. 특히 1952년에는 중앙 및 지방에 사회복지협의회가 결성되어 민간사회복지사업자간의 상호협력 및 업무조정기능이 확보됨으로써 이를 재정적으로 지원하는 공동모금제도와 함께 일본의 민간사회복지 사업추진의 기반이 확보되었다 할 수 있다.

소화(昭和) 30년대(1955-64)에 들어서면서 사회복지협의회를 중심으로한 지역복지활동이 행하여지게 되고 또한 민간사회복지시설도 지역에 근거를 둔

활동을 하려는 의욕이 높아졌지만 이를 뒷받침할 만한 공동모금의 실적액은 만족할 만한 수준이 아니었다. 따라서 소화(昭和) 34년(1959년)의 모금시에는 다음과 같은 네가지 사실에 중점을 두었다 ① 총력PR운동의 전개 ② 모금목표액의 증대 ③ 배분방식의 개정과 자금계획의 확립 ④ 조직기구의 충실, 정비등이었다. 또한 모금기간도 10월1일부터 12월31일까지 3개월간 연장 실시하기로 하였고 연말이웃돕기 모금도 공동모금의 일환으로 실시하며 오늘에 이르고 있으며 소화(昭和)51년(1976년)부터는 해마다 테마를 설정하여 지역복지활동을 전개하며 봉사자에 대한 연수도 철저히 하기 시작하였다.

2) 조직 및 활동체계

일본에서 공동모금을 담당하고 있는 기관은 중앙, 그리고 도도부현에 조직되어 있는 공동모금회이다. 지방자치의 원리에 입각하여 도도부현단위의 공동모금회가 모금과 배분활동을 직접담당하는 중추적인 기관이 되고 있는데 중앙에는 도도부현공동모금회의 전국연합체 성격을 가진 중앙공동모금회가 구성되어 있고 일선 각지방의 활동조직으로서 시·군·구단위에 시·군지부, 구지회, 정·촌단위에 정분회, 촌분회가 조직되어 있다. 그래서 중앙공동모금회는 공동모금에 관한 전국적인 기획·조정·홍보, 중앙부처와 업무연락, 공동모금에 관한 조사연구, 그리고 모금참여자에 대한 교육·훈련 업무만을 담당하고 있다. 그리고 구체적인 모금활동은 지회·분회등에 설치되어 있는 봉사단체에 의하여 실시되는데 봉사단은 정내회, 자치회, 민생위원회의회, 부인단체등의 회원등으로 구성되어 있으며 매년 봉사단에서 활동하는 봉사자는 200여만명에 이르고 있다.²⁾

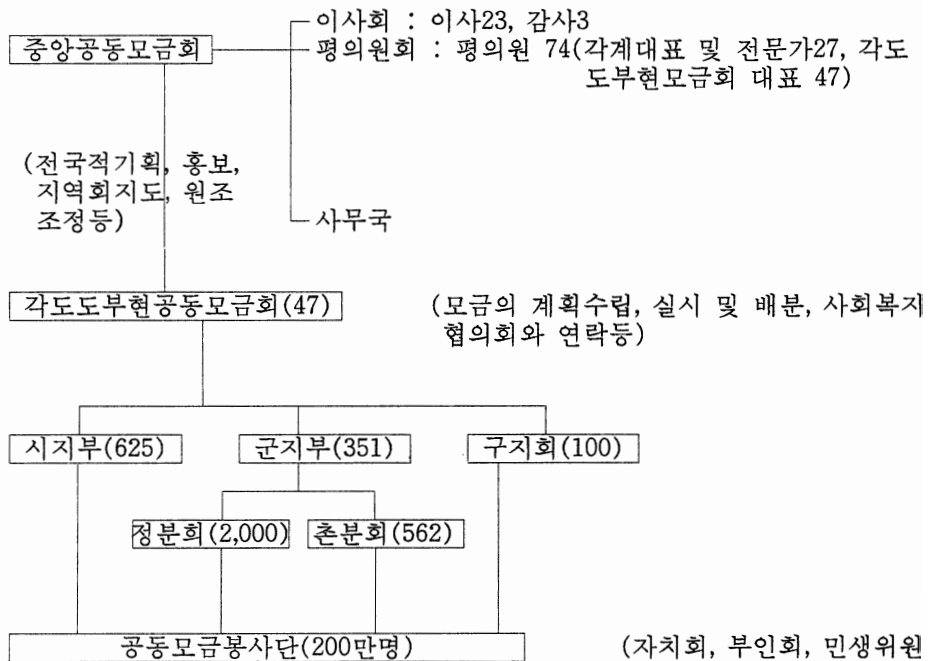
〈그림 부-3〉은 위와같은 일본의 공동모금조직체계를 보여주고 있다. 중앙 및 각도도부현의 공동모금회는 이사회, 평의원회, 자문위원회, 사무국, 그리고 도도부현공동모금회는 지회·분회의 조직으로 구성되어 있다.

〈그림 부-4〉는 도도부현의 공동모금회 조직도이다. 지역공동모금회는 이사가 8-33명, 감사가 2-3명으로 구성되며 이사가운데 회장1명 부회장 1-5명을 두고 있다.

2) 일본전국사회복지협의회, 사회복지의 동향 '90, p.344.

〈그림 부-3〉

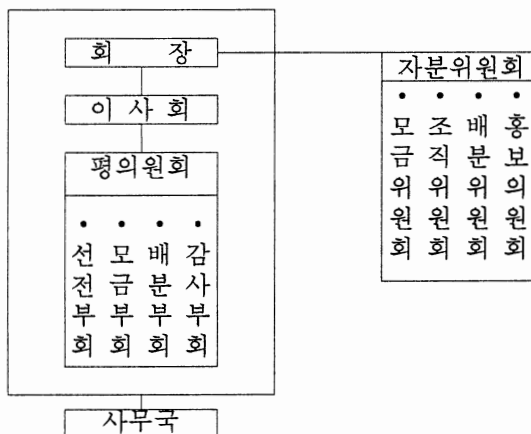
공동모금회조직체계



자료 : 중앙공동모금회, 일본공동모금회 조직체계(내부자료), 1991.9.

〈그림 부-3〉

도도부현 모금회 활동체계



자료 : 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識 : 共同募金運動 必携シリーズ, No.3, p.51.

이사는 평의원의 호선에 의하여 선출되는데 이사회는 권한은 평의회에 부여하여야 할 사항에 관한 준비, 자산관리, 제규정의 제정 및 개폐, 지역공동모금의 실시등에 관한 사항등으로 되어있다.

공동모금회의 심의·의결기관인 평의회는 30-240여명으로 구성되는데 의원은 중앙공동모금회의 경우 각 도도부현의 대표자, 지역공동모금회는 분회의 대표자 그리고 중앙 및 각 지역에서 학계, 경제계, 언론계등 각계 각층이 대표자로서 이사회의를 거쳐 위촉되는 자들이다.

평의회의 의결사항은 ① 사업계획, 예산 및 기본재산의 처분 ② 예산외의 새로운 업무의 부담 또는 권리포기 ③ 모금재원의 배분대상 범위와 배분예정액 ④ 모금목표액 및 모금방법 ⑤ 배분액 ⑥ 주요규정의 제정 및 개폐 ⑦ 정관의 개정등에 관한 사항이다. 그리고 평의회에는 평의회에 부의해야 할 사항에 관하여 사전에 조사·연구 및 심의하는 소위원회를 두고 있는데 일반적으로 모금부회, 배분부회, 개발·선전부회, 감사부회를 두고 있다.

1978년부터 회장을 전문적으로 지원·보좌하는 자문위원회가 중앙 및 각 지역공동모금회에 설치되었는데, 재계, 관계, 언론계, 노동계등을 대표하는 전문가를 위촉하여 모금위원회, 조직위원회, 배분위원회, 홍보위원회를 두고 있다. 그리고 각 공동모금회는 4명정도의 직원을 가진 사무국이 있다.

그리고 시·군등에 설치되는 지회·분회도 공동모금운동조직으로서 자주적이고 책임성있는 업무추진을 위하여 도도부현의 공동모금회와 동일한 조직체계를 갖추고 있는데 구역내의 각계 인사들로 구성된 이사회, 평의회, 전문위원회(자문위원회성격), 그리고 사무국이 있다.

위와 같은 공동모금 각 조직의 참여자를 보면 지역공동모금회·지회·분회에는 각 지역 경제계, 언론계, 노동단체, 학계의 저명인사가 자원봉사활동의 하나로서 참여하고 있고, 중앙공동모금의 경우에도 역시 중앙의 각계 대표가 자원봉사로서 참여하고 있다.

그리고 공동모금활동을 직접 맡고 있는 각 도도부현공동모금회의 지회·분회에서 모금활동은 앞에서 설명한 바와같이 복지위원, 지역주민, 주부, 학생 등 일반국민이 참여하는 자원봉사단에 의하여 이루어지고 있다. 따라서 일본

의 공동모금활동은 각 지역과 중앙의 각계 대표들이 모여 공동모금기구의 활동을 조직화하고 선도하며 일반국민이 이에 광범위하게 참여하는 순수 민간 자원봉사활동이라고 할 수 있다.

민간사회복지활동의 한 부분인 공동모금과 밀접한 관련을 갖고 있는 민간 사회복지기관이 사회복지협의회이다. 일본에는 전국사회복지협의회 산하 47개의 도도부현사회복지협의회 및 11개 지정도시 사회복지협의회가 있고, 이 밑에 3,366개의 시정촌사회복지협의회가 있어 민간사회복지활동을 지원 및 조정하고 지역복지사업을 시행하며 아울러 공동모금운동을 위한 홍보 및 지원업무등을 행하고 있다.

공동모금회와 사회복지협의회와의 관계는 사회복지사업법 제76조에서 보면 「공동모금회는 공동모금을 하려면 사전에 도도부현사회복지협의회의 의견을 들어 공동모금의 목표액, 수배자의 범위 및 배분의 방법을 정하고 이것을 공고함과 동시에 도도부현지사에게 신고하여야 한다」라고 규정하고 있어, 공동모금회는 어느정도 사회복지협의회의 협조를 받는 기관 또는 사회복지협의회를 재정적으로 지원하기 위한 기관임을 알수 있다. 그렇지만 공동모금회와 사회복지협의회는 별개의 독립된 법인으로서 공동모금회가 공동모금목표액과 배분에 대한 최종결정을 독자적으로 수행하도록 하고 있어 (다만 지역사회복지협의회 대표가 배분위원중의 한 사람으로 참여하도록 하고 있음) 외형적으로는 공동모금회가 사회복지협의회와 상호독립된 협력과 지원의 관계를 유지하고 있다. 특히 중앙 및 도도부현단위에서는 상호독립관계가 분명히 나타나고 있는데 사회복지협의회는 시정촌단위에서 지역복지사업등 복지사업을 직접 집행하는 주체가 되고 공동모금회는 재원조달과 공정한 배분을 담당함으로써 업무의 배분에 의하여 재원조달 및 활용상의 효율성을 제고하고 또한 재원관리의 객관성과 공정성을 기할 수 있는 것 같다. 그렇지만 시정촌단위에서는 시정촌의 대부분 사회복지협의회가 도도부현공동모금회의 지회·분회의 역할을 담당하고 있다.

다음으로 공동모금의 활동과 정부와의 관계를 살펴보자. 일본 공동모금의 특색중의 하나가 민간운동으로서 공동모금은 국민의 서로돕는 정신을 기반으

로 하여 자발적으로 낸 기부금을 민간사회복지활동을 위하여 사용하도록 하고 국가와 지방자치단체는 공동모금의 모금과 배분에 간섭하지 않는다고 하고 있다. 그렇지만 일본의 경우 사회복지사업법 제71조 내지 제83조에서 공동모금의 범위를 정하고 있고 공동모금회이외의 공동모금을 금지시키고 있으며, 공동모금회의 설립인가, 공동모금의 기간, 공동모금계획의 공고 및 신고, 공동모금의 배분, 결과의 공고 및 신고, 그리고 중앙공동모금회의 설립등에 관하여 전반적으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 즉 일본에서는 사회복지사업법에 의하여 공동모금회가 설립되고 공동모금운동이 전개되며 또한 모금된 기금이 배분되고 결과가 공고되도록 되어 있다.

또한 공동모금회는 중앙 및 지방정부로부터 다같이 기부에 관한 「비과세 조치의 대상단체」로 지정되어 활동이 지원되고 아울러 정부의 인정을 받은 상장신청단체로 되어 있어 표창장이나 후생대신의 감사장을 수여할 수 있도록 되어있다.³⁾

위와같이 볼 때 일본의 공동모금은 법에 의하여 국가가 크게 주도하고 있고 이에 따라 국가에 의한 통제와 보호가 동시에 이루어지고 있는 관계라고 할 수 있다.

3) 모금활동

가) 모금방법

일본공동모금회가 제정·시행중인 「국민 서로돕기 공동모금운동요강⁴⁾」에 의하면 「기부의 권유는 직접적으로 모든 봉사자의 조직활동에 의해 호별모금, 가두모금, 법인모금, 학교모금, 직역모금, 흥행모금, 연말이웃돕기모금등의 방법으로 이를 실시한다」고 정하고 있다. 즉 일본에서의 공동모금은 후생대신의 고시에 의하여 정해진 기간동안 위의 방법들을 통해 국민이 모두 참가하도록 한다는 목표를 달성하고 또한 민간복지사업의 재원을 확보하는 사명을 다한다는 기본적인 취지에서 이루어지고 있다고 할 수 있다.⁵⁾

3) 中央共同募金會, 「わかちあう幸せ」, 1988, pp.5-6.

4) 69년 2월 28일 중앙공동모금회 제69회 평위원회 일부개정.

5) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, pp.88-92.

위의 방법들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 호별모금

이 모금은 많은 주민들이 기금모금의 자원봉사자로 참여하여 세대를 대상으로 봉사자가 각 가정을 방문하고 기부를 설득, 부탁 하거나 기부자의 자발성에 의할 수 있도록 봉사자가 각 가정에 모금의 취지를 설명하고 모금봉투를 배부한 후 나중에 회수하는 방법등을 사용하고 있다.⁶⁾ 이 방법은 일본의 공동모금에서 주종을 이뤄왔던 방법이며 가장 안정되게 기금을 확보하고 있는 방법이다. 그러나 동경과 같은 대도시의 경우에는 대도시의 특성 때문에 법인모금이나 가두모금에 비하여 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.⁷⁾ 이 호별모금방법의 의의는 시정촌에서 많은 자원봉사자가 적극적으로 참여하고 각 가정이 적극호응하는 형태로서 전국적인 국민운동의 성격이다. 다만, 이 모금방법의 '안정성'은 공동모금의 타성 및 모금실적의 정체라는 폐해를 수반하고 있는 것으로 나타나 이를 개선하고 더 많은 모금실적을 올릴 수 있는 방안을 강구하고 있다.⁸⁾

② 가두모금

이 방법은 봉사자들이 길거리나 광장등에서 지나가는 행인들을 대상으로 기부를 호소하며 일반공동모금의 상징인 '붉은 깃털'을 기부자에게 나누어주는 방법이다. 가두모금에 의한 모금액의 비율은 타 모금방법에 비하여 많지 아니하나 공동모금운동을 홍보하는데 큰 의미가 있어서 타 모금방법을 측면 지원하는 역할을 하고 있다. 이 모금방법의 효과를 높이기 위하여 영화배우, 스포츠인등 유명인을 활용하기도 한다.

③ 법인모금

이 방법은 법인을 대상으로 행하는 모금으로 공동모금회의 임직원과 봉사자가 기업을 직접 방문하여 모금을 부탁하는 방법과 모금취지문과 홍보지를 우송하여 기부를 부탁하는 방법을 사용하고 있다.⁹⁾ 일반적으로 우편방식의

6) 京都府共同募金會, 1986年度 赤い羽根共同募金計劃の概要について, 1986, p.7.

7) 社會福祉研究所, 日本に於ける民間社會福祉財政 1982. p.101.

8) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識 pp.97-100.

9) 京都府共同募金會, 前掲書 p.7.

간접방식보다는 각 법인별로 임직원과 자원봉사자가 직접 방문하여 모금을 부탁하는 방법을 많이 활용하고 있다.¹⁰⁾ 이 법인모금은 최근 그 신장율이 가장 높은 방법으로 호별모금의 한계가 나타남에 따라 지역모금과 함께 이 모금에 대한 일본 공동모금회의 기대는 커가고 있으며 특히 대도시에서는 이 법인모금이 중요한 비중을 차지하고 있다.¹¹⁾

④ 지역모금

이 모금은 1982년 이후 실시되고 있는 방법으로 지회·분회의 임직원과 민생위원등의 자원봉사자가 각 직장을 방문하여 기업내부에서 근로자들이 봉사조직을 결성하고 직장내에서 자발적으로 모금활동을 하도록 하는 방법이다. 이 방법은 공동모금운동이 단순히 일부 복지관계자만의 운동이 아니라 가능한 많은 국민이 그 입장에 서서 자발적으로 참여하는 ‘국민운동’이라는 것을 보여주고 또한 이러한 운동으로 발전시킬 수 있는 중요한 역할을 하고 있다고 보고 있다.¹²⁾ 그러나 일본에서 이 지역모금은 많은 성과를 보이고 있지 못하나 공동모금회에서 앞으로 더욱 활용하고자 하는 방법이다.

⑤ 학교모금

이 학교모금은 사회복지교육프로그램의 일환으로서 각 학교수준 혹은 각 학교의 학급수준에서 수행되어 왔는데 1979년부터 주로 학생들을 대상으로 ‘깡통모금’을 추진하고 있다. 깡통모금은 국민학교, 중학교, 고등학교의 학생들이 학교에 각자 주스등의 깡통을 지참하여 깡통에 공동모금회가 만들 라벨을 붙인후 이것을 집으로 가지고가서 자신의 책상위에 두고 용돈, 심부름값등을 일정기간 모금한 후 이것을 학교에서 회수하고 열어서 집계하여 그 지방의 공동모금회에 가져가도록 하는 방법이다. 이 깡통모금은 학생들의 복지교육면에서 상당한 효과를 보이고 있는데 모금액의 증대와 앞으로 자라나는 다음세대 국민의 복지의식을 고양하는데 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다.¹³⁾

더우기 이 깡통모금은 학교모금에서 활용되는 이외에 노인회, 부인회 등에

10) 中央共同募金會, 前掲書, pp.103-105.

11) 社會福祉研究所, 前掲書, p.207.

12) 中央共同募金會, 前掲書, pp.105-107.

13) 上掲書, pp.108-109.

서 이용하는 경우도 있고 또 호별모금 및 지역모금에서도 사용되는 방법으로 나타나고 있는데 이 방법은 일본의 여러가지 모금방법에서 활용하는 손쉬운 방법이라고 하겠다¹⁴⁾

⑥ 흥행모금

자선바자회, 서화전등과 같은 모금을 위한 특별자선프로그램을 통해서 흥행수익을 올리는 흥행모금은 최근에 들어 그 종류도 다양해지고 실시하는 지역도 증가하고 있다. 이 모금의 의의는 예능인등 사회의 특수계층의 특수기능을 살려서 특별행사에 의해 공동모금에 참여할 수 있도록 하거나 그 지방의 저명인사를 골프등 스포츠나 음악회등에 초대하여 문화활동을 즐기게 하고 참가비는 공동모금에 기부하게 하여 간접적으로 공동모금에 참여하도록 하는 등 무언가 반대급부를 제공함으로써 참가자가 저항없이 협력하게 하는 것이다. 그리고 이 모금은 주민에게 기부를 부탁하는 모금이면서 공동모금을 고조시킬 수 있는 홍보의 효용도 가지고 있다 할 수 있다.¹⁵⁾

⑦ 연말이웃돕기 모금

연말이웃돕기모금은 스스로를 돌볼 수 없는 노인·장애자등과 빈곤가정을 돕기 위한 재원을 연말에 확보하기 위한 모금으로서 그 기원은 명치 39년까지 거슬러 올라가는데 구세군인 山室運平中將이 「일노전쟁중에는 전선의 병사에게 위문대를 보냈는데, 전쟁에서 이긴 지금은 궁핍과 싸우는 가정을 위문·격려하자」라고 호소한 것이 시초라고 한다. 그후 소화(昭和)초기에는 세계적인 불황이 계기가 되어 전국 각지에 연말 이 운동이 확대되었는데 전쟁이 격화됨에 따라 이 모금은 중지되었다. 제2차 세계대전후 1948년 전일본민생위원연맹이 중심이 된 「年末 同情運動」이 각지에서 일어나 이것이 지역에서의 연말이웃돕기로 확산되었다. 후에 시정촌사회복지협의회가 주최하는 연말이웃돕기운동으로서 폭넓은 운동으로 확대 발전되었다. 1959년에 들어서 민간사회복지사업의 자금수요가 현저히 증가하자 모금액의 증가를 위하여 「공동모금배가운동」을 전개했다. 모금액을 늘리기 위한 방법으로서 모금기간을 확

14) 上掲書, pp.109-111.

15) 上掲書, pp.111-112.

대하여 종전 10월1일부터 1개월이었던 것을 10월부터 12월까지 3개월로 연장하였고 그때까지 시정촌 사회복지협의회 주최로 하였던 연말이웃돕기운동중의 모금도 공동모금과 통합하여 실시하는 것으로 조정하였다. 또 1951년 12월부터 NHK에서 연말이웃돕기를 시작했는데 이것은 중앙공동모금회와 공동주최로서 오늘 현재에 이르고 있다.¹⁶⁾ 이 연말 이웃돕기 모금은 공동모금방법 중 호별모금을 제외하면 가장 좋은 성과를 보이고 있는데 전체 공동모금액의 1/3수준이 되고 있다.

⑧ 기타모금

공동모금기간이외도 공동모금회에 직접 기탁되는 모금이 있는데 축의금·부의금의 기탁이 있고, 기업등이 특정 사회복지법인을 지정하여 기탁하는 지정기탁금도 공동모금회를 통하여 전달되고 있는데 그 이유는 공동모금회를 통하여 기탁됨으로써 조세감면의 혜택을 입을 수 있기 때문이다. 이 지정기탁금은 조세 감면의 혜택을 받기 위하여 지방공동모금회가 중앙공동모금회를 경유하여 대장성의 승인을 받고 있다.

지금까지 공동모금에서 사용되는 방법에 대하여 살펴보았는데 <표 부-5>는 '90년 공동모금목표액 및 실적액을 보여주고 있고, <표 부-6>은 이웃돕기 모금을 제외한 일반공동모금의 '90년 모금방법별 현황을 나타내고 있다. 위 표들에서 나타난 바와 같이 일본의 공동모금방법은 호별모금이 가장 많이 활용되고 있고 다음이 연말이웃돕기모금 그리고 법인모금의 순서이다.

나) 모금기술

일본의 경우 공동모금기간은 후생대신의 고시에 의하여 10월1일부터 12월 31일까지 정해져 있는데 10월과 11월에는 민간사업복지사업시설·단체등 사회복지사업을 하는 자에게 배분하기 위한 일반모금이 이루어지고, 12월에는 연말이웃돕기모금을 행하고 있는데 이 운동기간 이외에도 앞에서 설명한 바와 같이 지정기탁모금등이 이루어지고 있다. 그러나 통상 공동모금운동의 업무

16) 中央共同募金會, 赤い羽根共同募金 : 40のあゆみ, pp.10-11.

는 〈표 부-7〉과 같이 1년을 주기로 추진·실시되고 있다

즉 배분신청접수 → 신청내용조사 → 배분계획입안(사회복지협의회 의견수렴) → 모금목표액 설정 → 후생대신고시 → 모금 → 기부금의 배분 → 배분금의 용도조사의 절차로서 이루어지고 있다.

모금의 효과를 제고하기 위한 홍보사업도 중앙공동모금회를 중심으로 활발히 전개되고 있는데 「사회복지에의 참가의식을 배양하고 공동모금운동에 대한 이해를 촉진시킨다¹⁷⁾」라는 기본목표 아래 공동모금을 위하여 국민들이 기

〈표 부-5〉 90년 모금목표 및 실적액

단위 : 백만엔

	총액	일반모금	연말이웃돕기
목표액	22,262	14,729	7,533
실적액	24,773	16,469	8,304
실적(%)	111.3	111.8	110.2

자료 : 중앙공동모금회, '90공동모금운동통계, p.16.

〈표 부-6〉 '90년 일반모금이 모금방법별 현황(연말이웃돕기 제외)

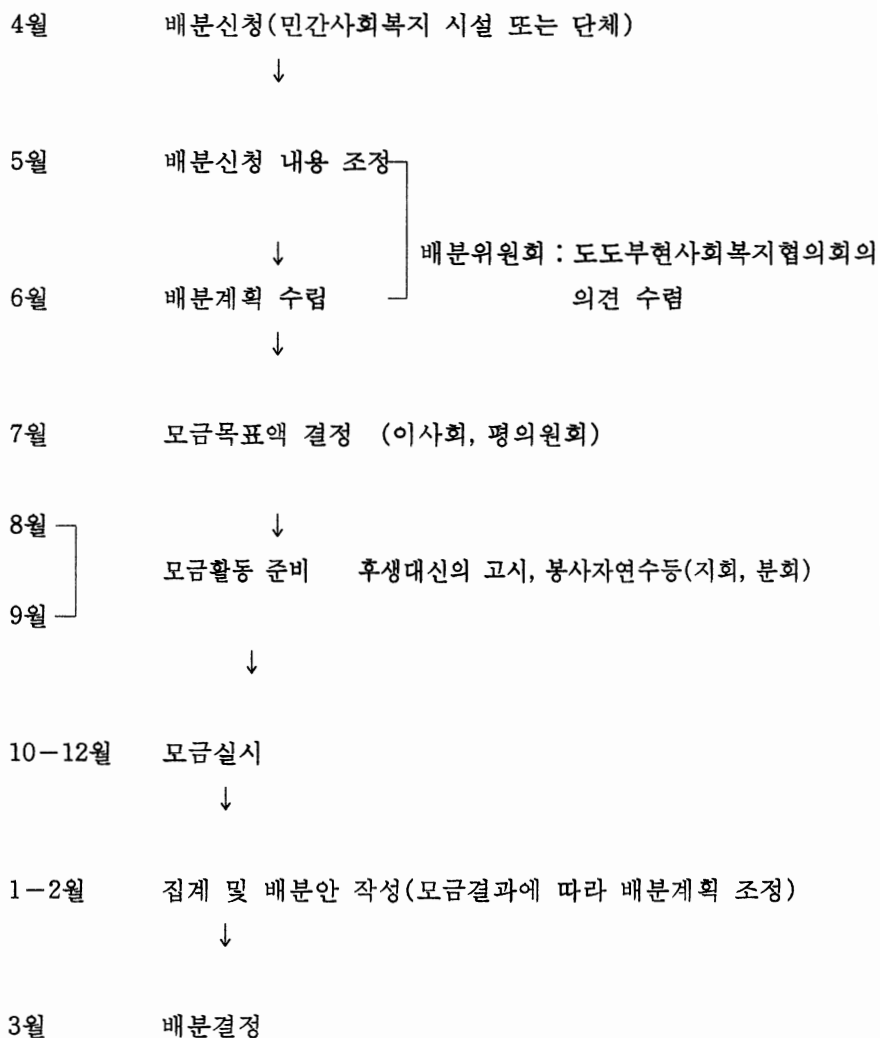
단위 : 백만엔

모금의 종류	실적액	호별모금	가두모금	법인모금	학교모금	직역모금	홍행모금
모금액	16,469	10,955	416	3,000	429	692	977
비율(%)	100.0	66.6	2.5	18.2	2.6	4.2	5.9

자료 : 중앙공동모금회, '90공동모금운동통계, P.4.

17) 中央共同募金會, 赤い羽根共同募金, pp.14~15.

〈표 부-7〉 공동모금의 1년간 추진절차(도도부현공동모금회)



자료 : 中央共同募金會, 共同募金の ごあんない, 1991, p.15.

쁘게 기부금을 낼 수 있도록 여러가지 방법이 동원되고 있다. 이러한 홍보활동은 크게 세가지 측면으로 나누어 지는데 운동전반에 관한 홍보, 모금활동에 관한 홍보, 그리고 배분금의 용도에 관한 홍보이다.

① 운동전반에 관한 홍보

공동모금운동의 홍보는 공동모금기간을 중심으로 집중적으로 이루어지고 있는데 특히 사회복지사업계에서 적극적으로 참여하고 있다. 즉 사회복지사업시설·단체에서 ‘붉은 깃털’ 착용 유도뿐만아니라 포스터와 현수막을 붙이고 홍보선전차를 제공하며 인쇄물의 제작·배포등도 하고 있는데 중요한 것들을 보면 다음과 같다.

가장 중요한 것이 붉은 깃털인데 공동모금의 상징으로 되어 있고 기부의 징표로서의 의미뿐만아니라 이것을 오가는 사람들이 가슴에 달고 다님으로서 공동모금에 관한 홍보재료로서 큰 효과를 보이고 있다. 그리고 주로 많이 쓰이고 있는 방법이 포스터, 현수막, 입간판 등의 제작·부착, 리이플릿이나 팜프렛의 제작·배포, 그리고 슬로건 스티커의 부착이다. 독특한 방법으로 열거할 수 있는 것은 중앙공동모금회에서 국민학교 저학년을 대상으로 공동모금의 기본정신인 동정심과 서로돕는 마음을 주제로한 붉은 깃털 창작동화시리즈를 간행하여 독후감상문 발표회등의 행사까지 벌여 홍보활동을 하는 것이다.

② 모금활동을 통한 홍보.

모금운동에 대한 시민의 이해를 제고하기 위하여 여러가지 매체를 통한 홍보와 아울러 실제 모금활동 그 자체를 홍보의 장으로서 적극 활용하도록 하고 있다. 가두모금의 경우 앞에서 말한 바와 같이 모금의 한 방법으로서는 그 다지 높은 실적을 올릴 수 없지만 지역내 저명인사를 동원하여 화려하게 전개하게 하고 스티커나 배지를 모금에 활용하고자 할 때 스티커등의 디자인을 공모하는 것도 홍보의 한가지 방안으로 이용하고 있다. 또한 각종 흥행모금도 모금활동을 통한 홍보방안으로서 활용되도록 하고 있다.

③ 배분금의 용도에 관한 홍보

공동모금활동에 의하여 모금된 기부금은 그 용도가 명확히 밝혀짐으로써

기부자의 기부욕을 증진시킬 수 있을 것이다. 즉 기부금의 용도에 대한 명확한 홍보를 통하여 공동모금과 사회복지사업의 관련성을 기부자에게 이해시킬 수 있으며 공동모금에 대하여 신뢰와 기대를 가질 수 있는 것이다.

이러한 목적을 위하여 활용되는 방법은 첫째로 시정촌이나 시정촌 사회복지협의회가 발행하고 있는 홍보지나 기관지등에 특집기사로서 배분상황을 포함한 운동결과보고를 게재하는 것이다. 두번째가 공동모금의 지원을 받은 시설증개축이나 설비의 증설 경우 이 사업이 공동모금의 배분에 의하여 이루어진 것이라는 사실을 나타내는 붉은깃털의 상징마크를 부착하도록 하고 있다.

4) 공동모금의 배분

일본의 경우 공동모금배분의 기본적인 체계가 사회복지사업법에 규정되어 있다.¹⁸⁾ 사회복지사업법 제71조 및 제78조 제1항에 배분대상의 범위등이 규정되어 있고 제76조에서는 공동모금을 실시하고자 할 때 공동모금의 목표액, 수배자의 범위 및 배분방법에 관하여 사회복지협의회의 의견을 수렴해야 한다고 하고 있다.

또한 제79조에서는 배분후 그 내역을 공고하고 도도부현에 신고하도록 하되 제78조에서 국가나 지방자치단체는 기부금의 배분에 관하여 간섭할 수 없도록 하고 있다. 따라서 각 공동모금회가 공동모금을 배분할 때에는 위와 같은 규정에 기초하여야 하는데, 기본적인 전제는 사회복지협의회 의견의 중요성, 수배자의 요망을 반영한 모금목표설정, 공공시책과의 연계성유지 그리고 법의 틀속에서 최대한 유연하고 자유로운 대응이라고 하겠다.¹⁹⁾

실제적 배분과정을 보면, 도도부현 공동모금회에는 배분위원회를 두어 모금에 앞서 어디에 어느정도 배분할 것인가를 엄격히 심사하고 배분계획을 수립하며 모금이 끝난 뒤 최종 배분안을 작성하도록 하고 있으며 이 배분안을 최종 이사회 및 평의원회의 심의를 거쳐 확정, 집행하도록 하고 있다.

18) 中央共同募金會, 共同募金の 基礎知識, p.128.

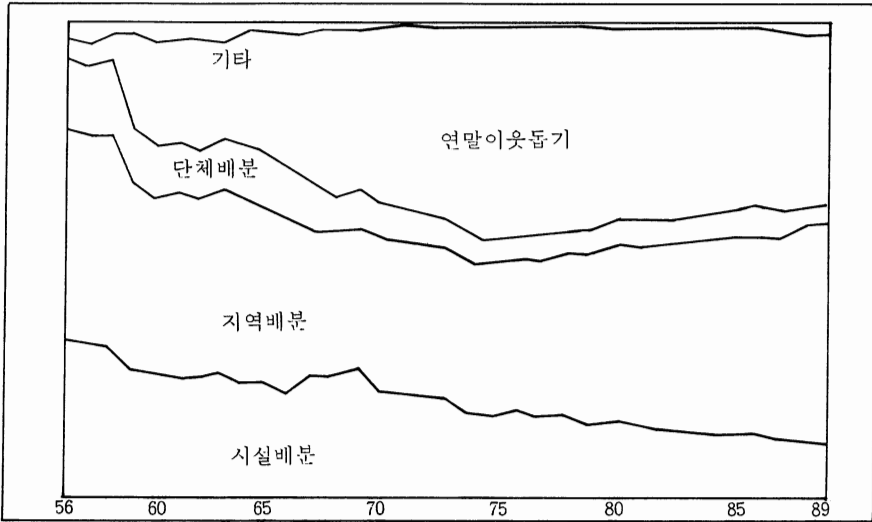
19) 上掲書, pp.128-130.

공동모금이 실시된 이후 지금까지 배분의 경향을 보면 다음과 같다.²⁰⁾

소화20년대(1945-1954)의 배분은 전후 실상을 반영하여 전쟁고아, 귀환자 등 전쟁원호사업이 큰 비중을 차지하였고 민간복지사업은 인플레이등으로 경제사정이 어려웠기 때문에 배분금이 주로 시설의 경상비에 충당되었다. 소화30~40년대에는 배분대상이 당초 생활곤란자의 원호라는 문제에서 심신장애자 문제, 아동의 건전육성, 지역복지활동등 빈곤의 예방적인 면까지 확대되었다. 특히 소화30년대 후반에는 국가의 시설에 대한 조치·위탁비의 현실화로 공동모금배분액은 입소자의 식생활비보다 시설개선비로의 비중이 커지게 되었다. 소화50년대의 배분은 지금까지 시설중심에서 지역복지중심으로 흐름이 변하게 되는데 시정촌사회복지협의회가 중심이 되어 무의탁 노인, 모자·부자가정, 장애자들을 대상으로 하는 재택구호가 시작되어 오늘날 공동모금에 의한 주요사업으로 되고 있다. 그리고 1966년 이후 전국공통 특별배분테마를 설정하여 그 시대의 복지욕구에 부응해오고 있는데, 1966년에 ‘붉은 깃털 어린이 놀이터조성’ 1968에 ‘재택장애재자구호’, 1981년에 ‘장애자의 사회참여를 위한 장(場)만들기’, 1983년에 ‘노인과 장애자의 사회참여를 위한 장(場)만들기’, 그리고 1987년에 ‘소규모 공동작업소에의 배분’이다. 이상에서 설명한 배분대상의 변화상황을 그림으로 표시하면 <그림 부-5>와 같다.

오늘날 일본에서 공동모금의 배분은 앞서 말한바와 같이 사회복지사업법의 규정에 의하여 이루어지고 있는데 법규정에 의한 배분대상을 좀더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 공동모금의 배분대상은 ‘사회복지를 목적으로 하는 사업의 경영자에 한정’(법제78조)되도록 되어 있다. 즉 연말이웃돕기의 배분의 경우도 대상자에게 직접배분하는 것이 아니라 시정촌사회복지협의회에 배분하고 협의회에서 대상자에게 지급하는 형태이다.

20) 中央共同募金會, 赤い羽根共同募金, p.8.



자료 : 中央共同募金會, 共同募金 はやわかワ: 赤い羽根募金 Q&A, 1991, p.76.

둘째, 배분대상은 지역내 ‘사회복지를 목적으로 하는 사업’ 가운데 특히 사회복지사업법상 사회복지사업을 하는 자를 배분대상의 과반수 이상이 되도록 하고 있다(법제71조), 위와같은 법상 요건에 따라 배분대상을 구분하면 시설배분, 지역배분, 단체배분, 그리고 특별배분으로 나누어질 수 있다.

시설배분이란 사회복지시설에 대한 경상, 임시비(시설증개축, 장비구입비 등)의 지원인데 대규모시설의 증개축에 대한 중점지원과 보다 많은 사람이 이용하는 시설에 대한 배분에 중점을 두고 있다.

지역배분은 시정촌사회복지협의회에 지원되는 것으로 무의탁노인, 심신장애자, 생활곤란자에 대한 복지활동이나 어린이 놀이터, 노인클럽 육성등 지역복지를 위한 폭넓은 활동에 사용되고 있다. 단체배분은 아동복지단체, 장애자복지단체등 사회복지업무를 수행하는 단체(법인)에 지원되는 것으로 공동작업소의 작업실 확장사업, 재가노인의 목욕서비스 사업지원, 할아버지요리교실

등의 복지프로그램에 사용되고 있다.

〈표 부-8〉은 '90년 배분구분별 내역을 보여주고 있다. 그리고 이러한 배분 형태를 또 다른 방법으로 분류해보면 시설배분과 단체배분은 특정기관에 주어지는 기관배분으로 볼 수 있고, 특별배분은 복지문제 및 프로그램형 배분이며 일본의 경우 독특한 지역배분도 궁극적으로 지역에서 활용된다는 측면에서 복지문제 및 프로그램형 배분이라고 할 수 있을 것이다.

〈표 부-8〉 '90년도별 배분내역

구 분	금 액(억엔)	비 율(%)
○ 사회복지시설지원 (설지비·운영비등)	45	18.2
○ 지역자원봉사자의 활동비	54	21.8
○ 재택복지사업비 (재가노인, 장애자개호 및 입욕서비스등)	33	13.4
○ 연말불우이웃 지원 (위로금, 연료비등)	77	31.2
○ 사회복지단체의 복지활동비	14	5.7
○ 모금경비(공동요금에 대한 홍보 및 모금활동연수비)	24	9.7
○ 계	247	100.0

자료 : 中央共同募金會, 共同募金の ごあんない, 1919. p.7.

5) 공동모금의 참여를 위한 유인제도

공동모금회는 중앙 및 지방정부로부터 다같이 기부에 관한 「비과세조치의 대상단체」로 지정되어 있어 공동모금회에 기부금을 기탁한 경우 기부를 한 개인과 법인은 기부금에 대하여 조세를 감면받도록하여 줌으로써 기부를 유인하고 있다. 개인이나 법인이 공동모금에 기부금을 기탁할 경우 소득세법 제 78조 제2항 제2호 및 법인세법 제37조 제3항 제2호의 규정에 기초한 대장성고시 154호에 근거하여 소득세 또는 법인세에 대한 기부금공제를 받을 수 있다. 개인의 경우 소득세에 대한 기부금 공제액은 기부금액 또는 연간소득의 25% 해당액중 적은금액에 대하여 1만엔을 공제한 금액이 되고 법인은 기부금전액이 손금액으로 인정된다. 개인에게는 공동모금기부금이 주민세에도 소득세의 경우처럼 기부금공제제도가 적용되는데 지방세법 제7조의 15의 4 제2호 및 제48조의7 제2항에 기초한 자치성고시 제66호에 의하면 기부금액 또는 연간소득의 25%해당액중 적은 금액에 대하여 10만엔을 공제한 금액이 주민세에 대한 기부금공제액이 된다.

그리고 공동모금회는 정부의 인정을 받은 상장신청단체로 되어 있어 공동모금에 공헌한 고액기부자, 공동모금회임직원, 공동모금봉사단체 및 봉사자등에 대하여 표창장이나 후생대신의 감사장을 수여함으로써 이들의 기부활동을 장려하고 있다.

또한 자원봉사자가 공동모금활동중 교통사고등 불의의 사고를 당했을 경우에는 사고정도에 따른 보상금을 지급할 수 있도록 봉사자 사고보상제도를 운영하고 있다.

3. 싱가포르

가. 사회복지서비스와 민간재원의 역할

싱가폴의 사회복지정책모델을 Titmus의 사회복지정책에 대한 3가지 모델을 기준으로 본다면 ¹⁾ 대체로 잔여모델 (The Residual Welfare Model)에 속한다고 할 수 있다. 그 이유는 싱가포르정부의 사회복지정책의 기본입장이 다음과 같이 정리될 수 있기 때문이다.²⁾

국가에 의한 사회복지제도의 확대는 국민의 조세부담을 증가시키고 또한 국민의 근로의욕을 감소시키기 때문에 국가에서는 생활능력이 없는 빈곤계층, 장애자등에 대한 최소한의 복지지원제도를 시행한다는 것이며, 소득이 충분치 못하거나 질병, 장애, 노령등 어려운 생활여건에 있는 개인, 가정 또는 집단에 대하여는 각 가정과 지역사회 민간인의 적극적인 참여와 지원을 유도하여 이들에 대한 사회복지의 확대를 추진하는 것이다.

따라서 싱가포르에는 종합적 사회보장제도로서 적립기금제도(Provident Fund)를 두어 고용주와 피용자가 매달 소득의 일정률(17-28%)을 부담토록 하여 노후소득과 의료비 그리고 주택구입비를 보장하고 있으며 빈곤계층의 최저생계보장을 위한 공적부조제도가 있다.

각종 사회복지시설의 설치·운영등의 사회복지서비스도 정책의 기본방향을 다음과 같이 정하고 있다.³⁾

첫째로, 가정을 사회복지의 가장 기본적이고 중요한 수행자로서 유지·발전시키고(국가는 대국민 교육·홍보 프로그램을 개발·보급)

둘째로, 노령자, 장애자등 요보호자도 가정이 우선 이들을 보호하도록 하되

1) Richard M. Titmuss, Social Policy (an Introduction,) Pantheon Books, 1974, pp.30-31.

2) Ministry of Community Development, Welfare Policy (Briefing on Welfare Services Provided by the Ministry of Community Development), 1991.8.10, pp.1-2.

3) Ibid, p.3.

국가는 가정이 이러한 책임을 수행할 수 있도록 지역별 이용시설을 설치·운영하며

셋째로, 국가는 최종적으로 국가의 보호가 필요한 자에 대한 보호로서 사회복지서비스를 제공한다.

그리고 사회복지서비스 분야에서도 개인, 기업가 그리고 민간 사회복지기관의 사회복지시설의 설치·운영을 적극 유도하고 있는데 민간사회복지시설에 대하여는 국가가 토지나 설비등을 무료로 제공하고 시설의 종별에 따라 다소 차이가 있으나 시설운영비의 50%를 부담하며, 공동모금(Community Chest)의 활동을 지원하여 나머지 비용을 충당할 수 있도록 하고 있다.

나. 공동모금제도—Community Chest of Singapore

1) 역사

싱가폴에서 사회복지분야의 민간재원조달을 위한 공동모금은 1983년 9월 싱가포르공동모금기구(Community Chest of Singapore)가 발족되면서 시작되었다. 공동모금이 있기 전에는 여러 사회복지기관과 시설등이 독지가나 기업으로부터 보다 많은 기부금을 확보하기 위하여 서로 경쟁을 하였는데 사회복지시설 등의 경우 자체 모금을 위한 부담이 점점 가중되었고 기부금을 내는 개인 또는 기업들도 경쟁적인 기부의 권유로 부터 시달리고 있었다. 따라서 이러한 문제를 해결하고자 하는 노력이 싱가포르 정부와 싱가포르 사회복지협의회에서 81년초 부터 시작되었다.

싱가폴사회복지협의회는 정부와 여러 경제단체의 지원아래 사회복지분야에서 활용할 민간재원을 보다 효율적으로 모금, 사용하고 아울러 사회복지시설 등의 모금업무 부담도 경감할 수 있도록 공동모금제도를 도입, 실시하기로 하고, 83년 9월 동협회내에 독립부로서 Community Chest of Singapore를 설치하였으며, 84년 9월부터 본격적인 공동모금운동을 전개하였다.

2) 조직 및 활동체계

싱가폴은 인구 270여만명 ('90년)의 도시국가로서 공동모금기구가 전 싱가포르의 공동모금업무를 담당하고 있다. 조직구조는 앞에서 설명한 바와같이 사회복지협의회 내의 한 독립부서로 설치되어 있는데 그 체계는 〈그림 부-6〉과 같다.

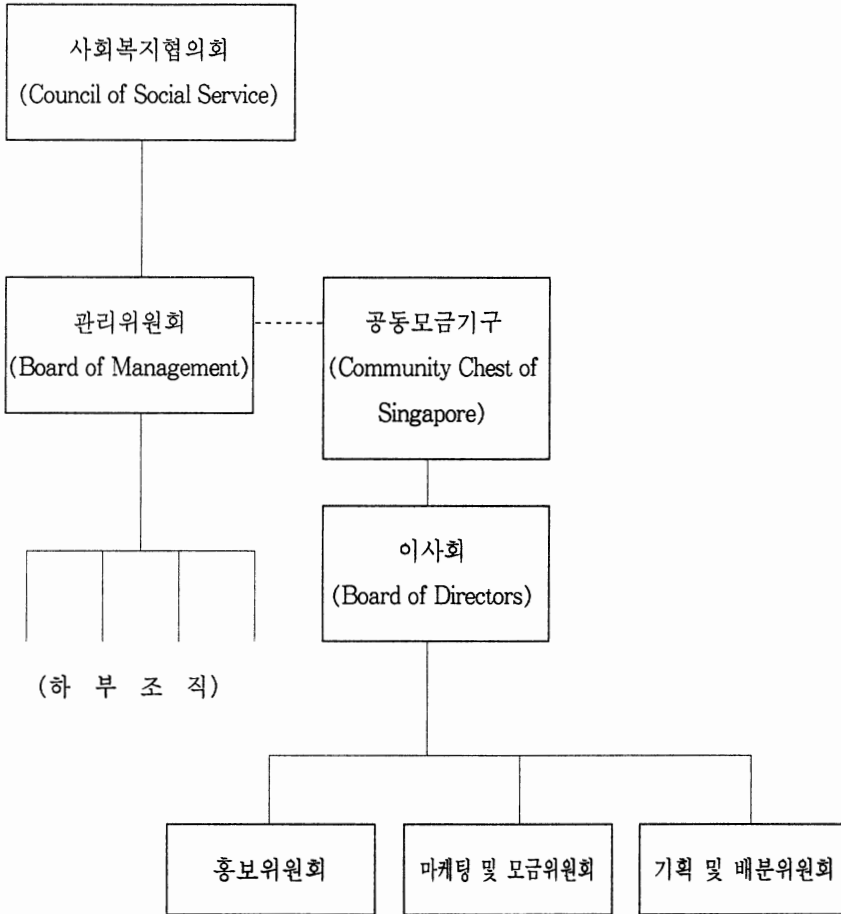
공동모금기구가 사회복지협의회의 내부조직으로서 구성되었지만 사회복지협의회는 모든 업무를 관장하는 관리위원회와는 별개로 독립되어 공동모금기구가 설치되어 있으므로 실제 업무를 처리하는데 있어서 어느정도 자율성과 독립성이 보장되도록 되어 있다.

공동모금기구의 의사결정기관은 관계 공무원, 경제계 대표, 사회복지협의회 임직원, 대학교 교수등의 전문가로 구성된 이사회(20여명의 이사로 구성)이며 이사회 산하에 홍보위원회, 마케팅 및 모금위원회 그리고 기획 및 배분위원회의 3개 소위원회를 두고 있고 각 소위원회에도 각종 업무분야별 분과위원회를 두어 모금업무를 처리하고 있다. 그리고 이러한 소위원회와 분과위원회에는 각 이사들이 업무를 분담·참여하고 있으며 이들의 활동을 지원하는 20여명의 사무직원이 있다. 모금 및 홍보등 공동모금활동은 민간자원봉사자의 적극적인 참여와 지원아래 이루어지고 있는데 모금활동중 가장 중요한 활동인 피용자모금(Share Programme)의 경우에도 각 기업체·단체에 자원봉사자를 임명·활용하고 있다.

공동모금기구의 활동과 모금된 재원은 배분받아 사회복지서비스를 직접 제공하는 사회복지기관들의 연합단체인 사회복지협의회와의 관계는 공동모금기구가 사회복지협의회 내에서 독립부서로 설치되어 어느정도 자율성과 독립성이 보장되어 있다고 하지만 공동모금기구의 의사결정기관인 이사회의 회장과 사회복지협의회의 의사결정기관인 집행이사회의 회장이 동일인이고 공동모금기구

〈그림 부-6〉

공동모금기구 조직체계



(공동모금의 홍보, 자원봉사자 교육등) (각종 모금운동의 실시) (노인, 장애인, 보건, 아동 등 분야별 분과위원회에 의한 배분계획 결정)

자료 : Singapore Council of Social Service, 1990 Annual Report, pp.2-3.

이사회 이사 20여명중 사회복지협의회 임원이 5명정도가 되고 있음을⁴⁾볼 때 공동모금기구는 사회복지협의회 소속의 기금조성기구로서의 성격을 강하게 나타내고 있다 할 것이다.

그리고 공동모금기구의 활동과 정부와의 관계도 싱가포르의 사회복지정책의 기본방향에서 보았듯이, 민간에 의한 사회복지서비스의 제공과 재원부담을 적극 유도하고 있고, 사회복지협의회에서 공동모금기구의 설치시 이를 적극 지원한 바 있으며, 또한 공동모금기구의 이사회에 사회복지 뿐 아니라 경제 및 경찰분야 공무원이 이사로서 참여한다는 사실은 싱가포르의 공동모금기구가 정부의 적극적인 지원과 함께 통제를 받고 있는 상태임을 보여준다 할 것이다.

3) 모금활동

공동모금기구에서 행하고 있는 모금활동은 피용자모금(Share Programme), 특별행사모금, 기업모금등이다.

먼저 피용자모금은 기업이나 공공기관의 피용자가 공동모금기구에 매달 일정금액을 기부하겠다는 서면 의사표시를 한 후 매달 월급에서 자동적으로 기부되도록 하거나 금융기관의 지로를 통하여 기부하도록 하는 제도이다.⁵⁾ 공동모금기구에서는 각 기업이나 기관에 고용되어 있는 자 중에서 피용자모금의 자원봉사자를 발굴·임명하여 모금활동의 관리 및 홍보와 새로운 기부자를 확보하는 업무를 담당토록 하고 있다. 이 피용자모금은 공동모금의 모금활동중 가장 안정적이고 정기적인 모금원이 되고 있는데, 피용자모금의 주대상이 되고 있는 100인이상 고용 기업 및 기관의 총 피용자 20%가 현재 이 제도에 참여하고 있다.⁶⁾

전문직업종사자나 소규모기업등에 대하여도 우편물로서 피용자모금에 참여

4) Singapore Council of Social Service, '90Annual Report, p.4.

5) Ministry of Communications and Information, Singapore Facts and Pictures 1990, p.99.

6) Ibid. p.99.

하도록 하는 운동을 '88년부터 실시하고 있는데 상당한 호응을 얻고 있다고 한다. 특히 정부등 공공기관 종사자의 50%정도가 이 운동에 참여하여 공동모금의 발전에 크게 기여하고 있다.

다음으로 특별행사모금인데 공동모금기구가 기업 또는 사회단체와 공동으로 또는 후원을 받아 스포츠, 오락, 문화활동등 특별행사를 개최하여 행사의 수익금을 공동모금의 재원으로 하고 있다. '90년중에 88종의 특별행사가 있었는데 그 주요한 것들은 Lion Dance Tournament, Charity Golf Tournament, 'Miles for love' Charity Walk, Wishing Singapore Well, Christmas Charity Light-up등이다. 공동모금기구는 매년 이러한 행사들이 알맞은 시기에 효과적으로 이루어지도록 하기 위하여 사전에 기획·조정과 지도를 하고 있다.

위와 같은 모금외에도 공동모금봉사요원이 각 기업을 방문하여 기업주등으로 부터 모금을 하는 기업모금, 학생들이 주축이 되어 학교에서 공동모금을 하는 방법등이 있는데, '84년이후 주요모금방법별 모금액 비율은 <표 부-9>와 같다. 공동모금에의 참여를 유도하는 홍보활동도 적극적으로 이루어지고 있는데 'Together we care, together we share'라는 공동모금의 주제를 포스터, 현수막, 스티커등을 통하여 확산시키고 있다.

홍보의 주요전략은 주요모금활동이 되는 피용자모금을 통하여 이루어지고 있는데 공동모금기구에서 피용자모금에 참여하고 있는 사람들에게 정기적으로 공동모금의 사용에 대한 결과 자료를 배포하고 공동모금의 수혜자나 수혜기관들로 하여금 매년 기부자들에게 감사의 편지나 엽서등을 보내도록 하여 공동모금 참여자가 공동모금에 대한 지속적인 관심을 유지할 수 있도록 하고 있다.⁷⁾

7) 日本中央共同募金會, 海外の 共同募金, p.29.

〈표 부-9〉

모금활동별 모금액 비율

활동별 \ 연 도	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
특별행사모금	52%	55%	48%	34%	49%	42%	22%
피용자모금	17%	27%	31%	32%	38%	46%	46%
기업모금	13%	4%	6%	6%	4%	5%	25%
학교모금	6%	5%	4%	4%	4%	3%	3%
단체모금	5%	1%	5%	18%	2%	•	•
기 타	7%	8%	5%	5%	3%	4%	4%
계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : Community Chest of Singapore, 업무현황보고자료(내부자료), 1991.

4) 공동모금의 배분

공동모금의 배분은 공동모금기구의 예산 및 배분위원회에서 배분계획을 수립하고 이사회에서 최종적으로 확정하여 이루어지고 있는데 그 절차는 〈그림 부-7〉과 같다.

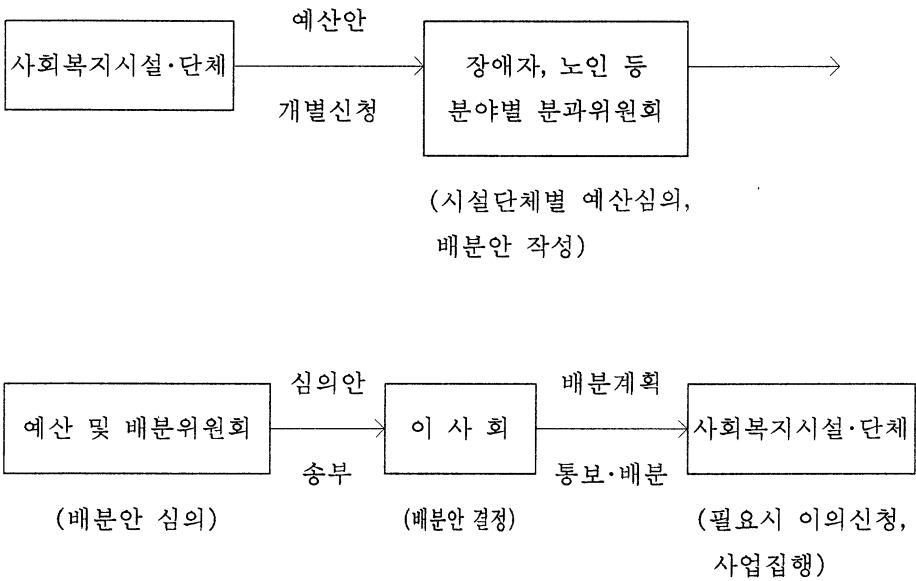
즉 공동모금기구 이사회 산하에는 예산 및 배분위원회가 있고 이 위원회에는 다시 노인, 아동 및 가족, 장애인 그리고 보건분야등 4개 분과위원회가 있는데 공동모금기구로부터 공동모금기부금을 배분받고자 하는 사회복지시설 단체는 분야별 분과위원회에 예산을 개별 신청한다. 분야별 분과위원회에서는 신청된 예산을 심의하고 예산 및 배분위원회에서 배분안을 작성하게 되는데 마련된 예산안을 이사회에서 최종 확정하여 배분이 이루어지고 있다.

‘90년 공동모금기구가 모금하여 배분한 금액은 1,620만 s\$로서 39개의 사회복지시설, 단체의 96,398명에게 혜택이 제공되었는데⁸⁾ 분야별 배분내역은 〈표 부-10〉과 같다.

8) Community Chest of Singapore, Annual Review 1990. P.10.

〈그림 부-7〉

공동모금배분절차



자료 : Community Chest of Singapore, How Funds Are Allocated to Community Chest Charitis, 1991.

〈표 부-10〉

‘90년 공동모금의 사회복지시설 분야별 배분내역

분 야	계	장애자복지	노인복지	아동복지	보건 및 지역복지	기타
금액(만s\$)	162.0	1,001	104	182	125	208
비율(%)	100.0	61.8	6.4	11.2	7.7	12.9

자료 : Community Chest of Singapore, Annual Report, 1990,p.12.

각 사회복지분야별 배분내역을 보면 장애인복지시설에 모금금액의 60% 이상이 편중되어 배분되고 있는데 그 이유는 국가와 공동모금간의 역할분담에 의하여 공동모금에서는 장애인시설을 집중지원하고 노인·아동등 다른 시설은 국가에서 지원하기로 하고 있기 때문이라고 한다.

5) 공동모금 참여를 위한 유인제도

싱가폴에서도 공동모금에 기부하는 기부금은 과세대상소득에서 공제하여 줌으로써 공동모금에 대한 기부를 유도하고 있다.

특히 모금방법중 가장 많이 사용되고 있는 피용자모금(Share Programme)의 경우 대부분 기업체나 기관에서 매월 급여제공시 원천징수하여 공동모금에 송부하고 있는데 이 때는 세금계산시 자동으로 과세대상 소득에서 제외되도록 하고 있다. 또한 기업등이 공동모금에 기부금을 기탁할 경우에도 전액 손금으로 인정된다.

그리고 피용자모금에 대하여 이 모금에 참여하고 있는 개인 뿐 아니라 전 피용자중 참여율이 높아지거나 지속적으로 높은 기업 또는 기관에게는 매년 모금기구에서 포상을 함으로써 기업 또는 기관이 피용자에게 피용자 모금에 적극 참여하도록 지원·협조하도록 하고 있다. 특히 포상을 성과에 따라 금상, 은상, 동상, 감사장등으로 구분하여 실시함으로써 지속적이고 적극적인 참여가 유도되고 있다.

사회복지분야의 민간재원조달 및 활용방안연구

1991년 12월 日 印刷

1991년 12월 日 發行

發行人 池 達 顯

發行處 韓國保健社會研究院
서울特別市 恩平區 佛光洞 산42-14

電 話 355-8003~7

人 刷 處 (주)진 일 기 획

電 話 273-0481~2

267-1433
