

사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구

- 자원봉사활동과 기부를 중심으로 -

A Comparative Study on Social Capital and
Private Welfare Resources

박세경 · 강혜규 · 이준영 · 정진경 · 한동우 · 박소현

연구보고서 2009-20

**사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구:
자원봉사활동과 기부를 중심으로**

발행일	2009년 12월
저자	박세경 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	예원기획
가격	6,000원

© 한국보건사회연구원 2009

ISBN 978-89-8187-595-4 93330

머리말

다원화된 현대사회에서 더불어 살아가기 위한 기본 가치이자 사회적 결속력을 높이고 건강한 시민사회를 유지해 가기 위한 핵심 기제로서 나눔에 대한 관심이 고조되고 있다. 하지만 자원봉사나 기부로 실천되는 나눔이 사회적 분위기에 편승하여 나타나는 일시적이거나 행사성 성격으로 고착될 것에 대한 우려의 목소리도 적지 않다. 나눔문화의 확산이 타인에 대한 배려와 협력을 기반으로 하는 우리 사회의 기본 정서로 자리 잡을 수 있도록 나눔의 실천을 도모하기 위한 사회자본 축적의 중요성이 강조되는 시점이라 하겠다.

사회자본은 사회구성원들 간의 신뢰와 호혜성에 근거한 협력적 네트워크를 통해 공동체적 가치를 공유할 수 있게 한다. 또한 공동의 대응이 필요한 지역사회 문제에 대한 발전지향적 해결책을 제시해 줄 수 있다. 따라서 대표적인 민간 복지자원으로서 자원봉사와 기부의 활성화를 위해 사회자본이 이끌어낼 수 있는 가치는 무한하다. 그러나 지금까지 민간 복지자원으로서 사회자본과 자원봉사 또는 사회자본과 기부의 관계적 특성을 고찰하거나 분석적으로 접근한 연구는 많지 않다. 다만 사회자본의 구성 요소로서 신뢰나 네트워크가 각각 자원봉사 활동이나 기부활동에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 선행연구가 어느 정도 축적되어 있다.

자원봉사와 기부 활동을 지역복지 공동체의 형성을 위한 집합적 노력으로 이해할 때, 사회자본이 이들의 참여 동기에 영향을 주는 일방적 관계만 가능한 것은 아니다. 시민의 사회적 참여는 사회에 대한 신뢰를 구축하는데 기여할 수 있기 때문에 사회자본의 핵심 요소인 신뢰의 구축과 지역사회에

서의 다양한 연결망의 형성이 가능해짐으로써 사회자본의 축적을 기대할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 주요 국가의 사회자본 수준과 자원봉사 활동 및 기부활동 참여 간의 관계적 특성을 탐색적으로 고찰하고 있다. 아울러 이들 간의 쌍방향 관계에 착안하여 실천적으로 자원봉사 및 기부활동화를 위한 정책방안을 제시하고 있다.

본 연구는 우리 원의 박세경 부연구위원의 책임 하에 강혜규 연구위원과 박소현 연구원을 비롯하여, 서울시립대학교 이준영 교수, 광운대학교 정진경 교수 그리고 강남대학교 한동우 교수에 의해 수행되었다. 전체 연구진의 노고에 감사드리며, 각 연구자의 집필 내용은 다음과 같다.

제1장 서론 (박세경)

제2장 사회자본과 민간 복지자원에 관한 이론적 고찰 (이준영)

제3장 주요 국가의 사회자본 수준 비교 (박세경·박소현)

제4장 민간 복지자원으로서 자원봉사활동의 국가별 비교 (정진경)

제5장 민간 복지자원으로서 기부활동의 국가별 비교 (한동우)

제6장 민간 복지자원 확충을 위한 대안과 전략의 모색 (박세경·강혜규)

본 연구의 진행과정에서 보고서를 검독하고 소중한 의견을 주신 덕성여자대학교 김진우 교수, 가톨릭대학교 노연희 교수, 충북대학교 최은영 교수, 그리고 우리 원의 김미숙 연구위원과 정영철 연구위원에게 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 어디까지나 저자들의 의견이며 본 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2009년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요약	3
제1장 서 론	11
제1절 연구의 배경 및 필요성	11
제2절 주요 연구내용	16
제2장 사회자본과 민간 복지자원에 관한 이론적 고찰	27
제1절 사회자본과 민간 복지자원	27
제2절 한국의 민간 복지자원 운용	44
제3절 소결	54
제3장 주요 국가의 사회자본과 민간 복지자원	63
제1절 사회자본의 측정에 대한 논의	63
제2절 주요 국가의 사회자본과 민간 복지자원	77
제4장 민간 복지자원으로서 자원봉사활동의 국가별 비교	89
제1절 연구개요	89
제2절 선행연구 고찰	91
제3절 국가별 자원봉사활동 현황	99

제5장 민간 복지자원으로서 기부활동의 국가별 비교	131
제1절 한국의 개인기부 실태	131
제2절 한국의 기업기부 실태	138
제3절 국가별 기부 현황	149
 제6장 민간 복지자원 확충을 위한 대안과 전략의 모색	165
제1절 자원봉사 활성화를 위한 정책제언	165
제2절 기부 활성화를 위한 정책제언	175
 참고문헌	181

표 목차

〈표 Ⅰ-2- 1〉 사회자본 관련 2차 자료 목록	17
〈표 Ⅰ-2- 2〉 자원봉사 관련 2차 자료 목록	21
〈표 Ⅰ-2- 3〉 기부 관련 2차 자료 목록	23
〈표 Ⅱ-1- 1〉 기존연구에서 사회자본의 분석 수준과 구성요소	31
〈표 Ⅱ-1- 2〉 사회자본의 개념	32
〈표 Ⅱ-1- 3〉 사회복지자원 파악을 위한 분석틀	34
〈표 Ⅱ-1- 4〉 사회복지 자원의 종류 및 특징	35
〈표 Ⅱ-1- 5〉 민간 복지자원과 사회자본 구성요소들의 관계	40
〈표 Ⅱ-2- 1〉 제1차 국가기본계획('08 ~ '12)의 주요 내용	46
〈표 Ⅱ-3- 1〉 미국 CSBG Network 지역 기관 수	58
〈표 Ⅱ-3- 2〉 미국 연방정부 CSBG 지원액 현황	60
〈표 Ⅲ-1- 1〉 주요 연구에서 제시된 사회자본의 개념	64
〈표 Ⅲ-1- 2〉 박희봉·김명환(2001)의 사회자본 측정지표	68
〈표 Ⅲ-1- 3〉 소진광(2003)의 사회자본 측정지표	68
〈표 Ⅲ-1- 4〉 홍영란(2007)의 사회자본 측정을 위한 연구모형	69
〈표 Ⅲ-1- 5〉 World Bank 연구물의 사회자본 측정지표	71
〈표 Ⅲ-1- 6〉 Narayan & Cassidy(2001)의 사회자본 측정지표	71
〈표 Ⅲ-1- 7〉 SCCBS 사회자본 구성요인 및 측정지표	73
〈표 Ⅲ-1- 8〉 영국 국가통계청(ONS)의 사회자본 측정지표	74
〈표 Ⅲ-1- 9〉 캐나다 공공정책 연구소(PRI)의 사회자본 측정 지표	75
〈표 Ⅲ-1-10〉 호주 통계청의 사회자본 측정 지표	76

〈표 III-2- 1〉	사회자본 지수화를 위한 사회자본의 구조	78
〈표 III-2- 2〉	주요 국가의 사회자본 수준과 신뢰수준	83
〈표 III-2- 3〉	주요 국가의 네트워크 수준 비교	84
〈표 IV-3- 1〉	연도별 자원봉사참여율 및 추정인원	102
〈표 IV-3- 2〉	성별 자원봉사센터 등록 자원봉사자 현황	103
〈표 IV-3- 3〉	연령별 자원봉사센터 등록 자원봉사자 현황	103
〈표 IV-3- 4〉	전체 응답자 중 1년간 자원봉사자의 비율	105
〈표 IV-3- 5〉	연도별 참여 봉사활동기관의 분포	106
〈표 IV-3- 6〉	전국 자원봉사센터 등록 봉사자의 주요 활동분야	106
〈표 IV-3- 7〉	자원봉사 참여 동기	107
〈표 IV-3- 8〉	연도별 자원봉사 시간과 가치	108
〈표 IV-3- 9〉	한국의 GDP 대비 사회보장예산	108
〈표 IV-3-10〉	연도별 미국인의 자원봉사자활동 참여율	112
〈표 IV-3-11〉	미국 자원봉사활동 참여자의 인구사회학적 특성	113
〈표 IV-3-12〉	미국 자원봉사자의 주요 활동기관 유형의 분포	114
〈표 IV-3-13〉	미국인의 자원봉사활동 기관의 참여 경로	114
〈표 IV-3-14〉	연도별 자원봉사활동의 경제적 가치	115
〈표 IV-3-15〉	미국의 GDP 대비 사회보장예산	116
〈표 IV-3-16〉	영국의 주요 조사에 나타난 자원봉사활동 참여율	119
〈표 IV-3-17〉	자원봉사자의 사회인구학적 특성	120
〈표 IV-3-18〉	자원봉사자들의 도움 제공 기관 수	120
〈표 IV-3-19〉	봉사활동 영역 기관 유형	121
〈표 IV-3-20〉	봉사활동 시작 동기	122
〈표 IV-3-21〉	연도별 자원봉사활동의 경제적 가치	123
〈표 IV-3-22〉	영국의 GDP 대비 사회보장예산	123
〈표 IV-3-23〉	미국과 영국 자원봉사 체계의 특징	126

〈표 V-2- 1〉 사회공헌활동 참여 경험	139
〈표 V-2- 2〉 2006년도 사회공헌활동 실시 여부	139
〈표 V-2- 3〉 사회공헌활동에 참여하지 않은 이유	140
〈표 V-2- 4〉 2006년도 기부금 실태	141
〈표 V-2- 5〉 고액 기부 기업의 현황, 2005년 vs 2007년	142
〈표 V-2- 6〉 기업의 규모별 평균 기부 금액	142
〈표 V-2- 7〉 세법상 구분에 따른 기부금액의 비율	143
〈표 V-2- 8〉 기업특성별 기부방식	144
〈표 V-2- 9〉 사회공헌활동의 실천 방법	145

그림 목차

[그림 II-2- 1] 사회복지공동모금회 연도별 모금 현황	50
[그림 II-2- 2] 사회복지공동모금회의 기부자별 모금액	50
[그림 II-2- 3] 사회복지공동모금회의 사업별 지원현황	51
[그림 II-2- 4] 사회복지공동모금회의 분야별 지원현황	52
[그림 II-3- 1] 미국 CAAs 분포 현황	57
[그림 II-3- 2] 미국 CSBG의 재정구조	60
[그림 III-2- 1] OECD 주요 국가의 사회자본 지수 비교	81
[그림 III-2- 2] OECD 주요국 사회자본 지수와 자원봉사 참여율	85
[그림 III-2- 3] OECD 주요국 사회자본 지수와 기부 참여율	85
[그림 IV-3- 1] 한국의 자원봉사의 경제적 가치 비교	109
[그림 IV-3- 2] 미국의 자원봉사의 경제적 가치 비교	116
[그림 IV-3- 3] 영국의 자원봉사의 경제적 가치 비교	124

[그림 V-1-1]	순수 기부액 연도별 추이	132
[그림 V-1-2]	기부처별 기부 금액	133
[그림 V-1-3]	기부의 내적 동기	134
[그림 V-1-4]	기부의 외적 요인	134
[그림 V-1-5]	기부문화 활성화를 위해 가장 필요한 것	135
[그림 V-1-6]	주요 기부처	136
[그림 V-1-7]	최빈 기부 활동처 기부 방법	137
[그림 V-2-1]	기부금액의 대상별 비율	146
[그림 V-3-1]	미국의 1967-2007년 개인기부 동향	150
[그림 V-3-2]	미국 수혜자 유형별 기부금 비율	151
[그림 V-3-3]	미국의 기부자 유형별 비율	152
[그림 V-3-4]	일본의 가계 기부 동향	154
[그림 V-3-5]	지난 1년간의 기부 경험	155
[그림 V-3-6]	개인과 기업의 기부금 분야별 비율	156
[그림 V-3-7]	일본인구의 기독교인구 비율	157
[그림 V-3-8]	일본인의 소득 재분배에 대한 인식	157
[그림 V-3-9]	자선단체에 대한 대중의 신뢰와 현황	158
[그림 V-3-10]	영국인들의 연간 기부추이	159
[그림 V-3-11]	영국의 기부자와 기부금 비율	160
[그림 V-3-12]	영국의 기부금 수혜분야	161
[그림 VI-1-1]	비교집단과 프로그램집단의 AmeriCorps 참여 효과	171



Abstract

The concept of social capital has been associated with a number of features central to public policy making. Referring to relatively elusive features such as social trust, reciprocity, networks and participation, it has been shown to be a significant factor of economic growth, social engagement, public-private partnership, and social integration. The presence of social capital determines how effectively societies work together and lubricates voluntary collective action. Nevertheless, it has not been measured in any satisfactory way yet, but has been addressed in various ways and tried to composite social capital index.

Recently, volunteering and philanthropic giving has widespread as social phenomenon with high relevance for private welfare resource. From public welfare system's point of view, those are highly desirable and contribute significantly to the public welfare that would otherwise require public budget. In addition volunteering and giving resource would make up for the rigidity as well as ineffectiveness of the welfare bureaucrats and administration.

Using a secondary data, this study attempts to explore the relationships between the levels of social capital and volunteering efforts and between the levels of social capital and philanthropic giving among US, UK, Japan and Korea. This study found that both

volunteering efforts and philanthropic giving have a positive relationships with social capital index. Thus, by strengthening and facilitating volunteering and giving, we can construct and promote culture of sharing and eventually cumulate social capital.

Although this study has a limitation because of using the secondary data, it made a contribution to expanding knowledge on the relationships among social capital, volunteering and philanthropic giving by exploratory comparisons among 4 countries. This study emphasizes the necessity of continuous research and more systematic approach based on a sound analytic elaboration and solid data. Finally, based on the finding of this study, researchers discuss directions and practical implications to increase and revitalize citizen's participation of volunteering activities and philanthropic giving behavior.

요약

1. 연구의 배경 및 필요성

최근 한국사회는 잠재성장률이 둔화하고 사회양극화가 심화되면서 지속 가능한 발전과 사회통합이라는 커다란 도전과제에 직면하고 있다. 사회구성원 간의 네트워크를 바탕으로 하는 사회적 맥락에서부터 출발한 개념으로서 사회자본(Social Capital)은 매우 다양한 분야에서 전체 사회의 지속가능성과 연결될 수 있다. 또한 사회문제를 해결하려는 지역사회 내의 집합적 행동과 적극적 주민참여를 포괄하는 새로운 패러다임으로 수용되고 있다는 점에서 사회통합 및 지속가능한 발전에 있어 중요한 의미를 갖는다.

한편, 민간 복지자원의 확충은 사회복지 부문에 투입되는 공공자원의 한 계수준에 이르러 봉착하게 될 다양한 위기상황에 대응하여 국가복지의 책임을 분담하고, 공적 복지제도를 보완하기 위한 전략적 기제로 간주된다. 이에 사회자본의 수준은 민간 부문의 적극적 참여를 촉진하는 동인으로 작용하여 우리나라 사회복지 자원 총량의 확대 과정에서 핵심적 역할을 수행할 수 있다.

본 연구는 사회발전의 지속가능성을 타진하고 사회통합을 촉진하는 사회구성원간의 협력적 태도와 참여로서 구현되는 자원봉사활동 및 기부행위와 사회자본 간의 상호 연관성을 탐색적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 사회자본 축적의 맥락에서 자원봉사활동 참여와 기부 실태를 살펴보고, 민간 복지자원을 확충하기 위한 대안과 전략들을 모색해보고자 하였다.

II. 주요 연구내용

복지다원론(welfare pluralism)과 복지혼합(welfare mix)에 관한 논의가 한국 사회에서도 본격적으로 시작되면서 민간 복지자원으로서 자원봉사와 기부, 이를 위한 모금(fundraising)과 동원(mobilization) 그리고 그 활용 방안에 대한 관심도 함께 증가하였다. 그러나 한국의 민간 복지자원 동원 실태를 점검해 보면 전통적으로 정부 의존성이 높고, 지역사회나 일반 국민의 참여가 낮으며, 체계적인 관리와 지원이 부재하여 민간자원 동원 및 활용 효과성의 한계를 갖고 있다.

자원봉사와 기부를 중심으로 민간 복지자원 활용 현황을 살펴보면 우선, 자원봉사활동의 경우, 자원봉사 활동의 지원 및 관리를 위한 관련 시책들이 유기적으로 연계되지 못하면서 관리 효율성의 문제가 끊임없이 제기되고 있다. 아울러 자원봉사 관련 정책과 제도에 초점을 두면서 정작 자원봉사자 개인들이 소외되는 구조가 만들어 졌다는 지적도 있다. 개별 참여자의 입장에서 활동의 지속성을 갖지 못하고, 특정 인구계층의 산발적 참여에 대한 비판을 피하기 어려운 실정이다. 기부활동의 경우, 기부금 수준은 서구에 비하여 매우 낮고 공동모금의 경우 개인보다는 기업, 특히 일부 대기업에 의존하고 있다는 점, 기부 및 모금활동의 전문성이 낮다는 점 등의 한계를 드러내고 있다. 이러한 한계 실정은 한국의 민간 복지자원 가운데 무엇보다 사회자본이 부족한 탓이라 여길 수 있다.

사회자본은 사회구성원들 간의 신뢰와 호혜성에 근거한 협력적 네트워크를 통해 공동체적 가치를 공유할 수 있게 한다. 또한 공동의 대응이 필요한 지역사회 문제에 대한 발전지향적 해결책을 제시해 줄 수 있다. 따라서 대표적인 민간 복지자원으로서 자원봉사와 기부의 활성화를 위해 사회자본의 역할과 기능에 대한 논의가 확산되고 있다. 그러나 지금까지 민간 복지자원으로서 사회자본과 자원봉사 또는 사회자본과 기부의 관계적 특성을 고찰하거나 분석적으로 접근한 연구는 많지 않다. 다만 사회자본의 구성 요소로서 신뢰나 네트워크가 각각 자원봉사 활동이나 기부활동에 어떠한 영

향을 미치는가에 대한 선행연구가 어느 정도 축적되어 있다.

자원봉사와 기부 활동을 지역복지 공동체의 형성을 위한 집합적 노력으로 이해할 때, 사회자본이 이들의 참여 동기에 영향을 주는 일방적 관계만 가능한 것은 아니다. 시민의 사회적 참여는 사회에 대한 신뢰를 구축하는데 기여할 수 있기 때문에 사회자본의 핵심 요소인 신뢰의 구축과 지역사회에서의 다양한 연결망의 형성이 가능해짐으로써 사회자본의 축적을 기대할 수 있기 때문이다. 한편 사회구성원 간의 네트워크와 그 관계를 유지시켜주는 공동체적 인식과 가치 기준으로서 신뢰 수준이 낮을 경우, 민간 복지자원을 통해 달성하고자 하는 효율성과 대응성에 한계가 나타날 수 있다. 따라서 민간 복지자원의 범주를 단순히 물질 자본이나 인적 자본에 한정할 것이 아니라 사회자본도 적극적으로 포함시키고 전략적으로 사회자본을 확충시켜나갈 방안을 마련해야 할 필요가 있다.

World Value Survey 등 2차 자료를 통해 탐색적으로 살펴본 결과, 사회자본 수준이 높은 국가에서 국민들의 자원봉사 활동 참여율과 기부행위 참여율이 높은 것으로 나타나, 이들 개념 간의 정적 상관관계를 확인할 수 있었다. 일반적으로 대표적인 민간 복지자원으로서 기부는 화폐적 기여행위 등과 같은 금전적 기부행동과 자원봉사, 자선적 노동공급, 자발적 노동기여 등과 같은 시간적 기부행동으로 구분할 수 있다. 이러한 행위는 자발적인 시민의 참여를 바탕으로 타인에 대한 배려, 타인과 공존할 수 있는 관용 그리고 사회연대 의식을 형성하여 사회자본과 함께 성숙된 시민사회를 이끌어가는 원동력이 된다.

뿐만 아니라 자원봉사활동과 기부는 복지국가를 실현해 가는 과정에서 나타나는 공공복지 체계의 경직성과 재원의 한계를 보완해내는 복지 다원주의적 측면에서도 중요한 의의를 갖는다. 또한, 정부 역할과 책임에 대한 논의가 전개되는 과정에서 성숙된 시민사회의 역량이 정부-시장-시민사회의 다차원적이고 동태적인 상호작용을 유도하고, 유기적 협력을 통한 지역사회 문제 해결의 노력으로서 자원봉사 활동과 기부의 가치를 이해할 수 있다.

한국과 미국, 영국의 자원봉사 현황에 대해서 각국의 자원봉사 추진체계,

자원봉사활동 실태, 자원봉사활동의 경제적 가치 등의 측면에서 살펴보았다. 추진체계 측면에서, 한국은 행정안전부를 비롯하여 정부 각 부처가 부처별 산하의 대표 민간단체를 중심으로 개별적 자원봉사 프로그램을 지원하면서 별도의 관리체계를 운영하고 있다. 또한 지역의 자원봉사센터는 지방자치단체 직영 형태가 대세를 이루는 등 지방정부의 개입이 두드러지게 나타나고 있는 반면, 민간 자원봉사단체의 재정적 상황은 열악한 것으로 나타났다. 미국은 순수 민간 영역에서 지역사회 중심의 평생 자원봉사활동이 문화적으로 자리 잡고 있다. 뿐만 아니라 국가가 직접 운영주체가 되어 국가봉사단을 별도로 지원하는 등 민간의 자원봉사활동과 국가의 봉사활동 지원 영역이 상생적으로 공존하고 있는 특성을 보였다. 영국의 경우에는 자원봉사단체들이 정부 지정 위탁사업을 수동적으로 수행하는 것이 아니라, 비영리 자원봉사 단체를 중심으로 이들이 제안한 사업 프로그램에 대해 심사를 거쳐 정부가 지원하는 방식으로 자원봉사활동의 관리와 지원에 있어 민간의 자율성과 독창성을 발전시켜나가고 있었다. 한편, 자원봉사활동 현황을 살펴본 결과, 한국이나 미국, 영국의 전국민 자원봉사활동 참여율이 분석대상 기간 지속적으로 증가하다 일정수준(한국 20%대, 미국 26%대, 영국 50%대)에서 정체되어 있었으며, 한국의 참여율은 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있었다.

한국의 개인 기부금액은 2000년도 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 국민 1인당 연도별 순수 기부금액은 2003년 5만 7천원에서 2005년 7만원, 2007년 10만9천원으로 증가하였다. 한국인들의 주요 기부 동기는 “사회적 책임감”과 “동정심”, “나눔을 실천하는 가족 문화” 등 이었으며, 기부문화 활성화를 위해 필요한 것은 나눔 교육의 활성화(25.2%), 모범적 기부 증대(23.4%), NPO 투명성/신뢰도 상승(19.6%) 등이라고 여기고 있었다. 한편, 한국의 기업기부의 경우, 총 257개 조사대상 기업 중 76%가 사회공헌 활동에 참여한 경험이 있으며, 주요 참여 동기로서 ‘기업의 사회적 책임 이행을 위해’(80.6%) 사회공헌 활동을 실시하는 것으로 나타났다. 2006년도 기업 당 평균 기부금액은 52억4천172만원이었다. 이러한 기업의 기부활동은

정부, 기업, 비영리조직 등 다양한 주체들이 협력·상생하여 전체 사회의 지속가능성을 높이는 중요한 수단으로 활용될 것이다.

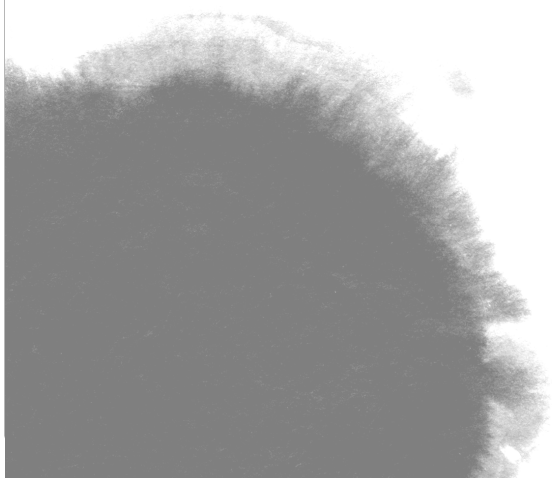
III. 결론 및 제언

민간 복지자원을 확충하기 위한 전략을 자원봉사활동 및 기부 활성화의 측면에서 제시하였다. 자원봉사활동 활성화를 위해서는 연령대별 자원봉사 잠재 인력의 특성(전문직, 퇴직자 등)을 고려하여 참여 증진방안 모색해야 하며, 자원봉사의 가치를 전체 사회가 공유할 수 있도록 인식의 개선이 필요하다. 또한 지역사회 문제를 공동으로 해결하면서 구성원들의 적극적으로 자원봉사 활동에 참여할 수 있도록 사회적 인정·보상체계를 갖추도록 한다. 이를 위해 기존의 민간 자원봉사활동 단체와 구분되는 국가봉사 조직을 결성을 검토할 필요가 있다. 또한 자원봉사활동 지원 단체의 운영을 순수 민간참여 방식으로 전환하고, 자원봉사 활동에 대한 사업심사(request for proposal)에 의한 사업별 지원체계를 제도화함으로써 지원의 효율성을 높일도록 한다.

기부 활성화를 위해서는 기부금 관련 세제 개편을 통해 세금공제 한도 확대 및 고액 장기기부를 활성화할 필요가 있다. 더불어 기부에 관한 정보와 지식을 종합적이고 체계적으로 축적하고 관리하는 지식정보체계의 확립이 요구되며, 민간부문 자원 개발과 협력에 관한 정부 기능을 상향 통합할 필요가 있다. 또한 기부단체의 투명성과 책임성 제고를 위해 시민사회 영역의 비영리 조직들은 스스로의 역량을 강화하고 사회적 신뢰를 높이기 위해 다각적인 노력을 기울이도록 해야 한다. 각급 학교에서는 기부문화 활성화를 위한 나눔 교육을 강화하는 등, 기부 문화 정착을 위한 장기적 계획을 마련·실행해나가야 할 것이다.

01

서론



제1 절 연구의 배경 및 필요성

지식 기반 사회로의 이전 과정에서 대내외적 경쟁 여건은 더욱 치열하게 변화하고 있는 가운데, 한국사회는 잠재성장률이 둔화하고 사회양극화가 심화되면서 지속 가능한 발전과 사회통합이라는 커다란 도전과제에 직면하고 있다. 세계화와 신자유주의로 인한 사회적 배제와 양극화는 경제적 이해관계뿐만 아니라 가치관, 이념, 사회적 역할을 둘러싼 집단간 갈등을 초래하고, 이러한 사회적 갈등은 전체 사회는 물론 사회구성원 개개인의 안녕과 삶의 기반을 위협할 수 있다. 따라서 우리 사회가 추구하는 지속 가능한 사회발전은 경제적 부의 창출만을 의미하지는 않는다. 사회적 결속과 형평성이 담보되는 토대 위에서 개인, 가족, 지역사회, 국가가 신뢰와 호혜성을 기반으로 구성원간의 협력과 네트워크를 통해 가능할 것이다.

전통적 생산이론이 가진 한계와 대안적 접근으로서 관심을 갖게 된 사회자본(Social Capital)은 구성원 개인 간의 네트워크를 바탕으로 하는 사회적 맥락에서부터 출발한 개념으로 이해할 수 있다. 즉, 사회경제적 문제 해결의 기저를 형성하는 사회구성원 간의 상호적 관계에 주목하며, 구성원들 간의 협력과 참여를 통해 전체 사회가 지향하는 목표달성에 필요한 생산적 상호작용을 창출하는 무형의 자산으로서 사회자본을 평가하기 때문이다.

세계은행(World Bank, 2000)은 사회자본을 사회구성원들이 특정 목표를 공동으로 달성하는데 필요한 공조체제의 구축을 가능케 하는 추상적 자

본으로 정의하고, 미시적·거시적 차원에서 사회발전의 핵심요소로 부각시키고 있다. 이들의 최근 연구결과에 의하면, 경제발전에 있어 사회자본으로서 신뢰와 규범과 같은 무형의 자산은 유형의 자산보다 더욱 중요한 가치를 발휘하게 되며, 특히 경제수준이 높은 사회일수록 그 비중은 커진다고 발표하였다. 아울러 미국 하버드대학교의 R. Putnam 교수는 사회자본 수준이 높은 사회일수록 교육, 보건, 치안, 평등의 수준이 높아지면서 궁극적으로 공공한 사회적 안정을 담보할 수 있으며, 개별 구성원의 생활만족도 또한 높아지는 경향을 보인다고 지적한 바 있다. 다시 말해, 사회자본이 국가의 정치경제적 발전과 함께 국민 개개인의 삶의 질을 개선하는데 기여하는 무형의 자산이며, 이로서 지속 가능한 발전의 토대를 마련한다고 본 것이다.

물론, 사회자본에 관한 단선적 개념정의가 용이하지는 않지만, 사회자본은 대체로 사회적 관계와 네트워크의 구조뿐만 아니라, 개별 사회구성원이 가진 특성(신뢰, 상호의존(호혜성), 사회적 참여 등)과 전체 사회가 갖는 거시적인 제도의 특성(법적 규제, 규범, 계약의 시행, 시민의 자유 등)을 포함하는 것으로 본다. 특히, 네트워크로서 사회자본은 지역사회 수준의 속성으로 일반화되며, 사회적 상호연관성의 질과 양의 형태를 취하는 규범, 기관/조직(institutions), 관계성(relationships/partnerships)과 관련되는 것으로 여겨진다(Putnam, 1993).

사회자본은 매우 다양한 분야에서 전체사회의 지속가능성과 연결시킬 수 있지만, 다차원적이고 주관적이며 관계적 수준에서 관찰·측정되기 때문에 그 효과에 대한 이론적 논의에 비해 국내 실증연구는 초기단계의 수준에 머물러 있다. 그럼에도 불구하고 사회자본은 지역사회 내에서 자발적 시민결사체와 탈중앙화된 공공기관 그리고 민간영역 모두가 사회복지의 실천적 주체가 될 수 있다는 점이 강조되고 있다. 또한, 사회문제를 해결하려는 지역사회 내의 집합적 행동과 적극적 주민참여를 지칭하는 패러다임으로 수용되고 있다. 특히, 최근 일련의 사회위기를 경험하면서 한국사회는 새로운 성장동력을 적극적으로 모색해 가고 있는데, 사회적 응집의 중요성이 강조되면서 사회자본 축적을 통한 국가경쟁력 향상 방안을 정책적 차원에서 접

근해야 할 필요성이 대두되기도 한다. 일례로 캐나다 정부는 ‘공공정책의 한 수단으로서 사회자본(Social Capital as a Public Policy Tools, '03~'05)’이라는 정책 연구 사업을 통해 교육정책, 지역사회 정책 등 광범위한 정책영역에서 사회자본의 형성과 직접적으로 관련된 정책사업과 간접적으로 관련된 정책사업, 그리고 사회자본 형성을 위한 인프라 구축 관련 정책 등 다양한 정책프로그램을 개발·시도한 바 있다.

한편, 20세기 후반 이후 복지다원론(welfare pluralism)과 복지혼합(welfare mix)에 관한 논의가 한국사회에서도 본격적으로 전개되면서 민간 복지지원으로서 모금(fundraising)과 동원(mobilization) 그리고 그 활용 방안에 대한 관심도 함께 증가되었다.¹⁾ 복지다원론과 복지혼합의 논의 자체가 국가 차원에서 지원하는 공공 부문 복지의 축소를 목적으로 하는 신자유주의(neo-liberalism)와 신보수주의(neo-conservatism)의 이념과 상당 부분 그 방향성을 함께 한다는 이유로 민간 복지 부문의 확대에 대한 논의 자체를 경계하거나 비판하는 주장들이 많이 존재했던 것도 사실이다. 그러나 민간 부문 복지 확대의 필요성은 단지 작은 정부를 지향하는 신자유주의나 신보수주의의 논리를 별도로 하더라도 충분히 그 설득력을 인정받을 수 있는 상황이 펼쳐지고 있다.

우선 지역 사회를 중심으로 그 지역의 특성에 기인한 주민들의 차별적인 복지 수요가 늘어나고 있는데 반해 전통적인 국가 중심의 공공 복지전달체계와 재원은 그 수요를 충족시킬 만큼 다양한 내용의 복지서비스를 제공하는데 한계를 드러내고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 지역사회의 복지 문제를 스스로 해결하고자 하는 수많은 NGOs(Non-Governmental Organizations)와 NPOs(Non-Profit Organizations)가 지역별로 조직·형성되고 있고, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)이 부각되면서 기존에는 사회적 차원의 복지 문제에 무관심했던 기업들이

1) 민간복지자원은 공공 부문에서 투입되는 복지자원과 대조적인 개념으로서, 주로 비법정 민간부문의 복지자원을 통칭하며, 영리, 비영리조직 및 종교/자조집단 등의 자원 부분을 포함한다. 본 연구에서는 **자원봉사**와 **기부** 활동에 초점을 두고 논의를 전개하고 있음을 미리 밝혀 두는 바이다.

복지 부문 참여와 활동을 원하고 있음은 물론 더 나아가 기업 활동으로 창출된 이윤을 재원으로 한 복지서비스 제공을 목적으로 하는 사회적 기업(social enterprise)까지도 등장하고 있다.

다양한 복지 욕구에 기민하게 대응하지 못한다는 점 외에도 공공 부문의 복지자원은 그 규모의 확대 범위가 민간 복지자원에 비해 상대적으로 제한적이라는 한계를 지니고 있다. 이는 민간 복지자원의 경우 다양한 복지서비스 제공 주체들의 의지에 따라 그 규모가 급격히 큰 규모로 확대될 수도 있는 반면, 공공 복지자원은 대부분 정부의 지출 규모에 따라 결정되기 때문이다. 물론 민간 복지자원의 규모는 경제 상황이나 각종 사회적 이슈들에 의해 민감하게 반응하는 탓에 공공 복지자원의 안정성이나 지속성은 민간 복지자원과 비교하여 상대적으로 높은 것이 사실이다. 그러나 그 재원이 대부분 국민들로부터 확보하는 세금을 바탕으로 하기 때문에 공공 복지자원에 중점을 둔 복지서비스의 확대는 그 속도와 범위에서 굉장히 제한적일 수밖에 없다.

또한 관료제를 근간으로 설계된 정부 행정조직을 통해 집행되는 공공 복지자원은 전국적으로 보편적인 복지서비스의 제공에는 용이할 수 있지만, 목표 달성의 효과성 및 효율성 측면에서 민간 복지자원보다 우월하기는 쉽지 않다. 공공 복지자원의 집행은 일선 공무원의 자유재량(discretion) 범위를 최소화하기 위해 법률적 근거를 바탕으로 미리 정해진 서비스 수혜자(beneficiary) 선정 기준 및 서비스 내용의 기준에 철저히 의거하여 이루어지기 때문이다. 이러한 특징은 실제로 복지서비스를 받아야만 하는 상황에 처한 사람들이 법률적 기준에 포함되지 못함으로써 복지서비스 수혜 대상에서 제외되는 ‘복지 사각지대(死角地帶)’를 발생시킴으로써 제도 자체가 추구하고자 했던 목표 달성에 실패하는 경우가 종종 발생한다. 또한 그 집행 과정과 절차 역시 수혜자의 상황을 고려하여 그들의 효용을 극대화할 수 있는 방향으로 이루어지기 보다는 행정 처리의 편리(便利)와 조직의 무사(無事)를 중시하는 분위기에서 이루어지다보니 수혜자 입장에서 봤을 때 공공 복지자원의 활용이 효율적인 경우를 찾기란 쉽지 않다.

이러한 공공 복지자원의 근본적인 특성들과 그에 기인한 한계들은 자연스럽게 민간 복지자원의 효율적인 활용을 통해 극복될 수 있는 방법을 찾으려는 노력으로 이어지고 있다. 이제는 복지 문제에 대한 국가 역할의 축소를 염려할 단계를 지나 지속적으로 확대되고 있는 민간 부문 복지에 대한 다양한 논의, 즉, 정부가 지원하는 공공 부문 복지와의 관계, 그러한 관계 형성을 통한 정부의 역할 설정, 효과적이고 적절한 자원 동원 방법 및 그 활용법 등에 대한 논의가 필요한 시점이다. 즉, 복지국가를 넘어서 복지 사회로의 이행에 대한 논의가 시작되고 있는 것이다.

민간 부문 복지를 생각할 때 가장 먼저 떠올릴 수 있는 일차적인 문제는 어떤 종류의 자원을 어떻게 모을 것인가에 관한 것일 수 있다. 흔히 복지 부문에서 자원에 관한 논의는 크게 물질 자원(material resources)과 인적 자원(human resources)을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 민간 복지자원의 문제를 다룰 때에도 이 두 유형의 자원에 초점을 두기 쉽다. 그러나 이 두 가지 유형 외에도 Putnam(1993)이나 Coleman(1988)을 비롯한 많은 학자들에 의해 주목받고 있는 사회자본 역시 민간 복지자원에 영향을 주는 또 다른 유형의 자본이 될 수도 있다. 그 이유는 무엇보다 ‘관계적 인간관’을 전제로 등장한 개념인 사회자본은 사람과 사람 사이에서 형성되어 공동체의 생산성에 영향을 주는 자본이기 때문이다. 또한 사회자본이 사회 주체들이 서로 도움이나 혜택을 주고받는 호혜(互惠)의 원리에 의해 확대 및 축적될 수 있다는 기존의 이론들에 주목한다면, 사회자본은 다른 어떤 영역보다 복지 분야에서 의미 있는 기능을 할 수 있는 가능성이 충분히 있는 것이다.

본 연구는 한국사회 발전의 지속가능성을 타진하고 사회통합을 촉진하는 사회 구성원간의 협력적 태도와 참여로서 구현되는 자원봉사활동 및 기부행위와 사회자본 간의 상호 연관성을 비교사회적 관점에서 분석하는 것을 목적으로 한다. 이에 앞서, 국가별 사회자본 수준, 자원봉사 참여, 그리고 기부 실태를 연계 분석하여 그 관계적 특성을 분석하는 것은 문화적, 지역적, 시대적 맥락에 대한 고려가 수반되어야 한다. 따

라서 이를 감안하여 주요 변수에 대한 2차 자료의 입수가 가능한 국가를 중심으로 사회지본 축적의 맥락에서 시민참여(자원봉사활동)와 기부 실태를 살펴보고, 이를 통해 민간 복지자원을 확충하기 위한 대안과 전략들을 모색해 본다.

제2절 주요 연구내용

본 연구의 주요 연구내용은 다음과 같이 크게 4부분으로 구성하였다.

첫째, 이론 및 선행연구 고찰을 통해 사회자본의 개념적 논의를 간략히 소개하고 사회자본과 민간 복지자원으로서 자원봉사와 기부의 관계에 관한 논의를 살펴보았다. 특히 민간 복지자원의 의미와 유형을 사회복지 자원의 유형화 틀 안에서 검토하였다. 아울러 민간 복지자원의 필요성을 살펴보면서 우리나라 자원봉사 활동 및 기부실태와 문제점을 진단하였다. 마지막으로 미국의 Community Action Agencies 운영사례를 통해 사회자본이 민간 복지 자원의 동원과 활용에 어떠한 영향력을 미치는가를 제시하였다.

둘째, 국가적 차원의 사회자본 수준을 비교하기 위해 미국, 영국, 일본을 비교대상 국가로 선정하고, 이들 국가별 관련 2차 자료(secondary data)를 수집하였다. 이들 자료의 분석을 통해 사회자본 수준의 국가간 비교를 위한 사회자본 지수와 자원봉사 활동 및 기부 참여율 간의 관계를 탐색적으로 살펴보았다.

셋째, 자원봉사와 관련한 주요 국가별 현황을 파악하고, 자원봉사 활동의 경제적 가치를 분석하였으며, 기부와 관련하여 우리나라의 개인 및 기업 기부활동의 특징 및 문제점을 살펴보고, 주요 국가의 기부 현황과 실태를 파악하였다. 마지막으로, 넷째, 전술된 과정을 통해 민간복지 자원으로서 자원봉사와 기부 활성화를 위한 대안과 전략을 모색하여, 이를 정책적으로 활용할 수 있는 방안을 제시하였다.

[참고] 사회지본, 자원봉사 및 기부에 대한 주요 국가의 2차 자료 목록

〈표 1-2-1〉 사회지본 관련 2차 자료 목록

국가	자료구분	내용
미국	Saguaro Seminar http://www.hks.harvard.edu/saguaro/index.htm	-개요: 하버드 대학의 Robert Putnam 교수가 이끄는 프로젝트로, 신뢰와 지역사회 참여 (community engagement) 수준에 대한 지식을 확장 시키고, 이러한 참여 수준을 향상시키기 위한 전략을 개발하는데 중점을 둔. 2000년 이후로 본 세미나에서는 급변하는 환경 하에서 사회자본 분석을 수행하기 위해 측정도구 및 데이터 활용을 개선하는 데 주력하고 있음 -2000년, Social Capital community Benchmark Survey 실시 (설문지: PDF 파일 참조): 29개 주, 40개의 지역사회에서 약 30,000명을 대상으로 조사 실시 -2006년, 2006 Social Capital Community Survey 실시(설문지: PDF 파일 참조): 2000년 조사 지역 중 11개 지역 및 새로운 11개 지역을 대상으로 조사 실시 -2006년도 사회자본 기초분석 결과는 2006SCCSbanner.pdf 파일에서 볼 수 있음
	General Social Survey http://www.norc.uchicago.edu/GSS+Website/	-미국 내 뿐 아니라 국제 비교를 통해 사회변화를 살펴볼 수 있도록 고안된 사회과학 기초연구로서, 인구, 생활습관, 태도 및 특정 주제에 대해 연구가 이루어져 있음 -이러한 National Data Program for the Social Sciences는 1972년부터 National Science Foundation의 지원으로 NORC (시카고 대학 사회과학 연구센터, social Science Research Center at University of Chicago)에서 수행되어져 있음 -사이트 내에서 data 및 codebook 등 download 가능

〈표 1-2-1〉 계속

국가	자료구분	내용
영국	영국 통계청 The Social Capital Project	-Social Capital Project 자료의 결과들을 연동해서 볼 수 있음 -화면 오른쪽 downloads list에서 영국의 사회자본 연구와 관련되어 있는 조사들을 비교해서 살펴볼 수 있으며, 질문지 등도 살펴볼 수 있음 -특히, Social Capital: Matrix of surveys에서는 사회자본과 관련된 다양한 국가 조사들의 특성과, 이를 비교할 수 있는 표를 제시하고 있으며, Social Capital: Longitudinal and Time Series Data Sources에서는 관련 종단 연구 lists를 제시하고 있음 http://www.ons.gov.uk/about-statistics/user-guidance/sc-guide/the-social-capital-project/index.html
	영국 통계청 연구 Indicators of Social Capital	-시민권(citizenship), 이웃, 신뢰 및 가치 공유, 지역사회참여, 자원봉사, 네트워크, 사회·정치 참여 측면을 중심으로 하는 사회자본이 빈곤과 얼마나 연관되어 있는지에 관한 결과를 보여줌 -2000년도 자료 http://www.statistics.gov.uk/StatBase/ssdataset.asp?vInk=7455&Pos=2&ColRank=1&Rank=272
	영국 통계청 연구 People's perceptions of their neighbourhood and community involvement	-2000년 일반가구조사(General Household Survey 2000)의 사회자본 측정 지표 결과를 보여줌 http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Peoples_perceptions_social_capital.pdf http://www.statistics.gov.uk/socialcapital/downloads/Social_capital_measurement_UK_2005.pdf -General Household Survey의 dataset은 아래의 주소에서 구입 http://www.data-archive.ac.uk/findingData/ghsTitles.asp

〈표 1-2-1〉 계속

국가	자료구분	내용
캐나다	PRI (Policy Research Initiative) http://www.policyresearch.gc.ca/	-본 기관의 사회자본 연구는 공공정책 도구로서 사회자본을 어떻게 활용할 수 있을 것인지에 대한 기존 선행연구 정리 및 사회자본 측정 틀 개발에 초점을 맞추고 있음 -본 보고서에서는 1)macro, micro, meso 접근 방식으로 다양한 국내의 연구들을 살펴봄으로써 공공영역에서의 사회자본 측정을 개발한 후, meso 접근 방식의 가치에 대해 탐색, 2)meso 접근방식에 있어서 활용가능한 프레임워크를 제시, 3)공공정책 맥락에서 사회자본을 활용할 수 있는 다양한 방법론적 전략의 장단점 논의 -특히, 본 보고서의 부록에서는 다양한 국내의 사회자본 관련 지표들을 제시하고 있음 (World Bank, Australian Bureau of Statistics, PRI, US General Social Survey on Social Network 등)
	General Social Survey-Social Networks	-General Social Survey의 하위 주제 중 하나로서 Social Networks 측정하며, 5년 주기로 실시 -2003년에는 사회 참여, 시민 참여, 신뢰 및 상호 호혜성을 포함하는 social engagement 차원의 data를 구축하였고, 2008년에는 사회 연결망(social networks), 사회 및 시민 참여에 관한 data 구축을 목적으로 하였음 -2008년 data는 아직 공개되지 않음(질문지 공개되어 있음) -2003년 data 구입 가능 http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SID=5024&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2

〈표 1-2-1〉 계속

국가	자료구분	내용																																			
기타	World Value Survey (최신 2005년) http://www.worldvaluessurvey.org/	- 개요: 사회문화 및 정치적 변화에 대한 전세계적 조사로, World Value Survey Association을 중심으로 하여 전세계 주요 대학 사회과학자들의 network에 의해 조사 수행 <table><thead><tr><th>Wave</th><th>Years</th><th>Countries</th><th>Population</th><th>Respondents</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>1981-1984</td><td>20</td><td>4,700,000,000</td><td>25,000</td></tr><tr><td>2</td><td>1989-1993</td><td>42</td><td>5,300,000,000</td><td>61,000</td></tr><tr><td>3</td><td>1994-1998</td><td>52</td><td>5,700,000,000</td><td>75,000</td></tr><tr><td>4</td><td>1999-2004</td><td>67</td><td>6,100,000,000</td><td>96,000</td></tr><tr><td>5</td><td>2005-2008</td><td>54</td><td>6,700,000,000</td><td>77,000</td></tr><tr><td colspan="3">Four-wave aggregate data file</td><td>80</td><td>257,000</td></tr></tbody></table> - 2005년도 조사의 경우, 현재 53개국 data file 활용 가능 - 설문지는 Root Version, OECD(A/B) version, Non-OECD version이 있음	Wave	Years	Countries	Population	Respondents	1	1981-1984	20	4,700,000,000	25,000	2	1989-1993	42	5,300,000,000	61,000	3	1994-1998	52	5,700,000,000	75,000	4	1999-2004	67	6,100,000,000	96,000	5	2005-2008	54	6,700,000,000	77,000	Four-wave aggregate data file			80	257,000
	Wave	Years	Countries	Population	Respondents																																
1	1981-1984	20	4,700,000,000	25,000																																	
2	1989-1993	42	5,300,000,000	61,000																																	
3	1994-1998	52	5,700,000,000	75,000																																	
4	1999-2004	67	6,100,000,000	96,000																																	
5	2005-2008	54	6,700,000,000	77,000																																	
Four-wave aggregate data file			80	257,000																																	

〈표 1-2-2〉 자원봉사 관련 2차 자료 목록

국가	조사명	내용
미국	미국 자원봉사 통계	-미국 자원봉사 실태 기초 통계(국가, 주, 시 별 검색 가능): 자원봉사자 수, 자원봉사자 비율, 자원봉사 시간 등 http://www.volunteeringinamerica.gov/
	Volunteering in the United States, 2008	-미국 노동부, 노동력 통계에서 실시된 자원봉사 관련 조사 http://www.bls.gov/news.release/volun.toc.htm
	Statistics on Volunteering	-미국 내 및 기타 해외 자원봉사 관련한 통계 site 연결 http://www.energizeinc.com/art/statistics.html
영국	Helping out: a national survey of volunteering and charitable giving	-본 조사는 Institute for Volunteering Research와 National Centre for Social Research에 의해 수행되었으며, 2007년 Cabinet Office에 의해 발간됨 -이는 16세 이상을 대상으로 하는 새로운 가구 조사로, 자원 봉사 참여 및 기부 경험과 인식에 대한 구체적인 내용을 포함 -사람들은 어떻게 왜, 자원봉사 활동에 참여하며, 이를 어떻게 인식하는가/ 사람들은 어떻게 왜 자선단체에 돈을 기부하는가 왜 사람들은 자원봉사 혹은 기부를 중단하는가 등에 대한 내용 포함 -Citizenship Survey에서 조사하였던 England의 2,700명의 성인(16세 이상)을 대상으로 조사함 http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/Research_and_statistics/third_sector_research/helping_out.aspx
	Citizenship Survey: 2007-2008	-Communities and Local Government에 의해 실시된 국가통계로, 지역사회 결속, 인프라워먼트, 가치, 인종 및 종교적 편견과 차별, 자원봉사 및 기부와 관련한 England와 Wales 지역을 포함하는 데이터 - Citizenship Survey는 2년 주기로 실시 http://www.communities.gov.uk/publications/communities/citizenshipsurveyaprmar08

〈표 1-2-2〉 계속

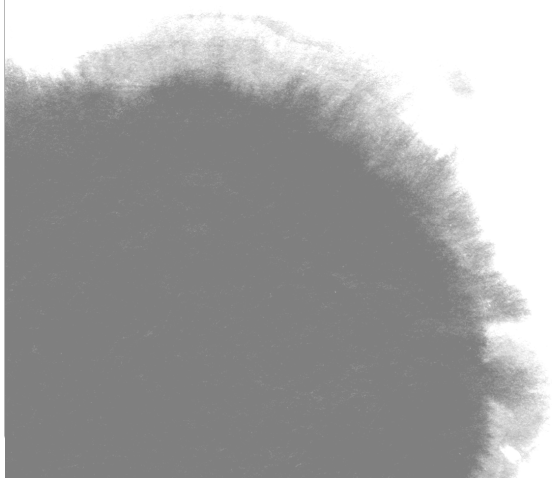
국가	조사명	내용
영국	Institute for Volunteering Research http://www.ivr.org.uk/	-영국의 자원봉사 관련 연구 사이트 -1997 National Survey of Volunteering in the UK 실시 http://www.ivr.org.uk/researchbulletins/bulletins/1997-national-survey-of-volunteering-in-the-uk.htm
	National Statistics	-영국 자원봉사 통계 정보 제공 http://www.volunteering.org.uk/NR/rdonlyres/1F9DB0E1-A0DB-421E-B3C3-674BFD9772BF/0/NationalStatisticsVE083.pdf
캐나다	Canada Survey of Giving, Volunteering and Participation (CSGVP)	-캐나다 통계청에서 캐나다인의 기부, 자원봉사, 참여 관련 조사 -1997년 캐나다 통계청에 의해 특별 조사로 처음 실시되었고, 2000년에는 통계청에 의해 노동력 조사의 보완물로서 실시됨. 2004년에는 이틀을 바꾸고 재구성된 조사가 실시되었고 2006년에 발간되었으며, 앞으로 3년 주기로 조사 실시 예정임. 비록 통계청에 의해서 조사는 수행될 것이나, 노동력 조사와는 독립적인 조사가 될 것임 -첨부파일은 2004년도 전체 조사보고서이며, 2000년도 보고서를 비롯, 각 주별, 영역별(기부, 자원봉사) 보고서는 사이트에서 다운로드 가능 -2004년도 조사 설문지 및 data 사용안내문은 pdf 파일 첨부 http://www.givingandvolunteering.ca/
기타	World Volunteer Web	-자원봉사와 관련한 national, inter-national, global report 열람 가능 http://www.worldvolunteerweb.org/resources/research-reports.html

〈표 1-2-3〉 기부 관련 2차 자료 목록

국가	조사명	내용
미국	Giving USA	-기부 관련 연구 및 교육 등을 위한 비영리 단체로 매년 미국의 기부(개인, 재단, 기업 등)현황에 대한 보고서 발간 -최근 보고서는 구입해야 열람가능하며, 2003년 이전은 무료 download가능(2003년 버전은 pdf파일 참조) http://www.givingusa.org/
	Giving UK	-The National Council for Voluntary Organizations(NCVO)에서 개인 기부 경향을 매년 조사하여 발간 http://www.ncvo-vol.org.uk/research/index.asp?id=3291
영국	Helping out: a national survey of volunteering and charitable giving	-본 조사는 Institute for Volunteering Research와 National Centre for Social Research에 의해 수행되었으며, 2007년 Cabinet Office에 의해 발간됨 -이는 16세 이상을 대상으로 하는 새로운 가구 조사로, 자원봉사 참여 및 기부 경험과 인식에 대한 구체적인 내용을 포함함 -사람들은 어떻게 왜, 자원봉사 활동에 참여하며, 이를 어떻게 인식하는가/ 사람들은 어떻게 왜 자선단체에 돈을 기부하는가/ 왜 사람들은 자원봉사 혹은 기부를 중단하는가 등에 대한 내용 포함 -Citizenship Survey에서 조사하였던 England의 2,700명의 성인(16세 이상)을 대상으로 조사함 http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/Research_and_statistics/third_sector_research/helping_out.aspx
캐나다	Canada Survey of Giving, Volunteering and Participation (CSGVP)	- 캐나다 통계청에서 캐나디인의 기부, 자원봉사, 참여에 대해 조사 http://www.givingandvolunteering.ca/

02

사회자본과 민간 복지지원에 관한 이론적 고찰
자원봉사활동과 기부를 중심으로



제2장 사회자본과 민간 복지자원에 관한 이론적 고찰 : 자원봉사활동과 기부를 중심으로

제1 절 사회자본과 민간 복지자원

본 장에서는 우선 사회자본과 민간 복지자원의 개념과 특징, 그리고 관련 이론을 각각 살펴봄으로써 두 개념의 관계가 어떻게 규정될 수 있을지를 논리적, 이론적으로 고찰하고, 그 내용에 따라 한국 민간 복지 자원 운용 측면에서 사회자본이 효과적으로 활용될 수 있는 정책 방향을 탐색하고자 한다. 이 과정에서 한국 민간 복지자원 동원과 활용의 현실을 사회자본 측면에 초점을 맞추어 확인함으로써 그 특징을 살펴보고자 한다. 또한 민간 복지자원 운용에 있어 사회자본을 비교적 활발히 활용하고 있다고 평가되는 미국 지역사회활동기관(Community Action Agencies, CAAs)의 운영 사례를 검토함으로써 한국적 현실에 도움이 될 만한 정책적 함의를 도출해 보았다.

1. 사회자본의 개념적 특징

사회자본은 대표적인 연구자들 간에도 개념뿐 아니라 개인에 대한 귀속성 여부, 분석단위의 차이, 긍정적 기여에 대한 입장 등의 차이가 존재하기 때문에 이후 연구자들의 많은 논의에도 불구하고 분석을 위한 조작화에 대한 합의가 이루어지지 않고 있는 상황이다(정연택, 2003). 그럼에도 불구하고 그 개념상 사회자본이 물질 자본(material capital)이나 인적 자본

(human capital)과는 그 존재 양태에서 뚜렷하게 다르다는 점은 대체적으로 합의가 이루어진 듯하다.

즉, 물질 자본과 인적 자본은 하나의 독립된 주체(개인, 법인, 조합 등)에게 귀속되고 존재하기 마련이지만, 사회자본은 그 주체들이 관계를 맺음으로써 그 사이에서 생성되고 존재할 수 있는 것이다. 따라서 사회자본은 특정 독립 주체에게 귀속되는 자본이 아니므로 앞선 두 종류의 자본들에 비해 눈으로 관찰되기 어렵고, 또한 측정하기도 까다로워 실증적인 연구가 어려운 대상이다.

그러나 우리는 사회자본의 기능과 그 구성 개념들을 살펴봄으로써 이론적으로 다양한 학문 영역과 정책 부문에 활용할 수 있을 것이다. 따라서 논의의 첫 번째 단계로써 연구 분야에서 사회자본의 개념을 본격적으로 활용하기 시작한 P. Bourdieu, J. S. Coleman, R. D. Putnam 등이 제시한 사회자본의 정의를 우선 살펴본 후, 이후 수행된 관련 연구들에서의 사회자본 개념들을 비교함으로써 본 보고서의 논의에 적합한 사회자본 개념을 취하고자 한다.

Bourdieu(1986)는 이미 1970년대 초반부터 사회 불평등을 설명하기 위해서 사회적 연결망을 적절히 동원할 수 있는 자원이자 능력인 사회자본에 주목하였다. 그는 사회자본이란 ‘지속적인 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합’으로 정의한다. 자본의 개념에서 사회자본을 파악한 Bourdieu는 구체적인 모습을 명확히 드러내지 않는 문화 자본이나 사회자본과 같은 은폐된 형태의 자본이 사회 불평등을 재생산하는 것으로 보았다(최종덕, 2007).

이에 반해 합리적 선택이론의 맥락에서 사회자본 개념을 설명하고 있는 Coleman(1988)은 사회자본을 ‘사회구조(social construction)에서 형성된 자본으로서 그 구조안의 개별적 행위 주체들이 어떤 행동을 하게끔 촉진시키는 것’이라고 정의하면서 그 기능을 통해 사회자본의 형태를 파악하고자 시도한다. 즉, 사회자본은 성원 간의 신뢰를 통해 거래비용을 감소시키고, 사회관계 속에 존재하고 정보에 접근이 가능하도록 하며, 규범과 제재를 통

해 공익을 추구하도록 격려하거나 제약하는 요소로 작용한다는 것이다.

또한 사회자본은 물질자본이나 인간자본처럼 그것으로 어떤 것을 직접 구매하거나 대체할 수 있는 것이 아니라 사회구조만으로는 임의로 획득할 수 없는 특정한 목표를 성취하도록 만들어 주는 것이다(Coleman, 1988; 최종덕, 2007). 그는 사회자본의 주된 구성 요소로 네트워크와 신뢰를 꼽고 있다(Coleman, 1988). Putnam은 사회자본 개념을 이론화했다고 하기 보다는 주로 Coleman의 이론을 바탕으로 실제 생활에 적용·측정하는데 초점을 두었으며, 개인이나 가족 수준의 사회자본을 공적, 정치적 영역으로 확장시켰다는 평가를 받고 있다(김상준, 2004). Putnam(1993)은 사회자본을 ‘사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 가능하게 함으로써 경제적 효율을 높일 수 있는 것’이라고 정의하고, 그 구성요소로 네트워크와 신뢰를 꼽는다.

이와 같이 초기에 구성되고 정의된 사회자본 개념을 바탕으로 이후 꾸준히 관련 연구가 진행되었는데, Glanville(2001)과 한상미(2007)의 연구는 사회자본을 대상으로 한 다양한 연구에서 그 개념이 어떻게 구성되고 활용되었는지를 정리하고 있다. 그 내용은 〈표 II-1-1〉에서 볼 수 있는 것과 같은데, 다수의 연구들이 네트워크와 신뢰/호혜성이 사회자본의 가장 주된 구성요소로 판단하고 있음을 알 수 있다. 또한 기존 연구들을 살펴보면, 다수의 연구자들에 의해 대략 공통적으로 합의된 사회자본의 특징은 네 가지 정도로 정리될 수 있다.

첫째, 사회자본은 개별 주체에게 개별적으로 속해있지 않고, 주체들 간의 관계 속에 내재되어 있다. 둘째, 사회자본은 지속적인 노력을 통해 형성·유지되지만, 깨지기는 쉽다. 셋째, 사회자본은 거래에 속한 주체들의 수가 많을수록, 그 거래의 빈도가 높을수록 더욱 축적되는 반면, 사용의 빈도가 줄어들수록 그 크기 역시 줄어든다. 넷째, 사회자본을 통한 호혜의 시점이 동시적일 필요는 없다(표 II-1-1 참조).

사회자본에 관한 선행 연구들을 이론적으로 검토한 결과, 본 연구에서는 민간 복지자원 차원에서 사회자본을 살펴보기 위해 그 분석 수준을 지역사회

회로 한정하고자 한다. 분석 수준을 지역사회로 한정한 것은 민간 복지자원이 제공되는 특징이 공공 복지자원이 제공되는 것과는 다르기 때문이다. 민간 복지자원은 앞서 살펴본 것과 같이 그것을 지원하거나 부담하는 주체가 중앙정부나 지방정부와 같은 국가기관이 아닌 개별 주체들에 의해 조성되고 활용되는 자원으로서 자원봉사활동이나 기부금이 포함되는데, 현실적으로 이러한 자원은 정부가 법이나 제도로 정해놓은 기준에 따라 자격(eligibility)을 취득한 모든 수혜자들에게 보편적으로(universal) 분배되는 것이 아니라 특정 지역에 거주하거나 특정 기관과 일정한 관계를 맺고 있는 주체들에게 제공된다.

즉, 그 모금과 활용에 정부가 개입하지 않을 뿐더러 모금은 자발적으로 개별 주체들에 의해 이루어지고, 그 활용은 특정 목적에 따라 지정된(targeted) 지역에서 이루어지기 때문에 민간 복지원으로서 사회자본의 역할을 고찰하고자 함에 있어서 그 분석 수준은 지역사회로 한정하는 것이 타당하다할 것이다.

〈표 II-1-1〉 기존연구에서 사회자본의 분석 수준과 구성요소

연구자	분석 수준	네트 워크	자원	신뢰/ 호혜성	기타
Coleman	개인, 집단, 지역사회	○	×	○	
Putnam	지역사회	○	×	○	
Paxton	주로 지역사회	○	×	○	
Krishna	지역사회	○	×	○	
Uphoff	지역사회	○	×	○	이데올로기
Woolcock	지역사회	○	×		
Bourdieu	개인, 집단	○	○	○	
Lin	개인	○	○	×	
Portes	개인 때때로 소집단	○	○	×	
Schiff	개인	○	불확실	×	
Burt	개인	○	○	×	
Western et al.	개인, 지역사회	○	×	○	단위
Rohe	개인, 집단	○	×	○	
Glanville	개인	○	×	○	
Pikington	지역사회	○	×	○	
Ringenberg	개인	○	×	○	
Bullen & Onyx	개인, 지역사회	○	×	○	참여
김정란	개인	○	×	○	
최영출	지역사회	○	×	○	
박희봉	조직	○	×	○	
이희창 외	지역사회	○	×	○	참여
김정란	개인	○	×	○	
임한균	집단	○	×	○	
김종미	개인	○	×	○	
장충권	개인	○	×	○	
곽정래	개인	○	×	○	온라인/ 오프라인
박혜원	집단				

자료: 한상미(2007)에서 재인용(Glanville, 2001).

또한 사회자본의 하위 구성 개념으로는 네트워크와 신뢰/호혜성에 초점을 두고자 한다. 민간 복지자원으로서 사회자본을 생각한다는 것은 지금까지 민간 복지자원의 대표적인 유형으로 여겨지고 있는 기부금과 자원봉사 활동 외에 새로운 유형의 자원을 하나 더 추가하려는 시도를 뜻한다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 사회자본은 물질 자본과 같이 뚜렷한 실체가 존재하는 것도 아니고 인적자본보다도 훨씬 더 계량적으로 측정해내기 어렵다. 결과적으로 Coleman이 사회자본을 그 기능을 통해 정의한 것처럼 민간 복지자원으로서의 사회자본 역시 만져서 알 수 있는(tangible) 실체가 있는 유형으로 상정하지 않고 측정 및 관찰이 가능한 기존 민간 복지자원의 구성요인인 기부금과 자원봉사활동에 영향을 미치는 사회자본의 기능을 중심으로 파악하는 것이 논리적으로 타당할 것이라 생각된다. 이러한 논리에 따라 몇몇 연구들에서 활용된 ‘자원’은 제외하고, 본 보고서에서는 〈표 II-1-2〉에서와 같이 ‘네트워크’와 ‘신뢰’ 두 가지로 사회자본의 하위 구성 개념을 한정하여 논의를 전개할 것이다.

〈표 II-1-2〉 사회자본의 개념

사회자본 (Social Capital)			
구조적 측면		인지적 측면	
네트워크		신뢰	호혜성
구조	기능	- 네트워크 형성의 기초 - 네트워크를 유지하는 힘	
- 수평적 연대 - 심리적 연대 - 내적 연대	- 서비스의 통합 - 중복 기능의 조정 - 사각지대의 해소 - 신규 자원의 발굴		

자료: 한상미, 2007.

2. 민간 복지자원의 유형화

민간 복지자원에 대한 개념적 정의와 조작적 정의는 주로 우리 사회의 전체적인 복지자원의 규모를 산정하려는 연구들에서 이루어지고 있다. 김교성 등(2007)은 사회복지자원의 개념을 ‘사회적 욕구를 충족시키고 사회적 위험에 대비하여, 사회문제를 해결하기 위해 필요한 모든 유·무형의 서비스와 물질적 요소’라고 규정하면서, 추상적 의미의 복지자원의 총량을 파악하기 위해 〈표 II-1-3〉과 같은 분석틀을 활용하였다.

김교성 등(2007)은 사회복지자원체계를 서비스공급 주체와 자원의 형태로 구분하고 사회복지자원이 존재하는 제도 영역을 정부, 기업, 시장, 제3섹터 그리고 공동체와 매개적으로 존재하는 제3섹터로 구분하였다. 그 중 공적주체는 중앙정부 및 지방자치단체로 대표되는 국가와 공기업 및 공단을 포괄하는 공공기관과 단체를 의미한다. 이러한 부문을 통해 지출되는 자원의 유형에는 사회보험과 공공부조, 사회복지서비스를 통한 공적 이전, 취약계층에 대한 각종 공공서비스 이용료 감면, 소득공제 및 세금감면 등의 조세지출이 해당된다.

한편 민간부문의 사회복지자원은 이윤추구 여부에 따라 영리조직과 비영리조직으로 구분되며, 다시 전자는 기업과 시장으로, 후자는 제3섹터와 공동체로 구분된다. 여기서 제3섹터는 비정부단체(NGO)와 비영리단체(NPO)를 포함하여 국가와 시장의 영역이 아닌 법인형태의 공식적 조직을 포괄하는 개념으로 구체적으로 시민단체, 공익단체, 종교단체, 사회복지시설 및 기관 등이 해당되며 공동체는 법인의 형태가 아닌 비공식적 조직형태를 띠는 가족, 친척, 이웃 등으로 정의할 수 있다.

이러한 민간부문을 통해 지출되는 자원의 유형을 살펴보면, 먼저 영리부문에서는 기업에서 제공되는 모든 유형의 기업복지와 사회공헌 성격의 후원 및 기부금, 시장에서는 사보험(보장성보험) 상품을 통해 지급되는 보험금이 해당된다. 민간 영리부문에서는 제3섹터를 통해 제공되는 각종 모금과 후원, 사회복지 목적성 지출, 자원봉사활동 등과 가족, 친척 등에 의해 제

공되는 사적 현금이전과 공제회의 공제급여 등이 있다(김교성 외, 2007). 또한 사회복지자원은 공급되는 형태에 따라서 크게 현금자원과 현물자원, 그리고 그 외의 형태로 구분할 수 있다. 사회적 급여는 크게 현금방식과 재와나 서비스와 같은 현물방식 그리고 그 외의 형태로 이용과 크레딧, 권력, 기회로 분류할 수 있다.

〈표 II-1-3〉 사회복지자원 파악을 위한 분석틀

공급 주체 자원 형태	정 부	기 업	시 장	제3섹터	공동체
현 금	공적이전 공공요금 감면 조세지출	기업복지 사회공헌 요금감면	민간보험 보험금	모금 후원금 사회복지채	공제급여 사적이전
현 물 서비스	사회서비스	기업복지 사회공헌		현물후원	자원봉사
구 분	공 공	민 간	민 간	민 간	민 간

자료: 김교성, 2007.

복지자원을 공공자원과 민간자원으로 구분하여 실증적 연구를 수행하고자 했던 또 다른 연구로는 김미숙 외(2005)를 찾아볼 수 있다. 이 연구는 복지자원을 공공자원과 민간자원으로 구분하여 〈표 II-1-4〉와 같이 정리하였다.

〈표 II-1-3〉과 〈표 II-1-4〉를 살펴보면, 복지자원은 공공과 민간의 자원으로 구분될 수 있고, 민간 복지자원에는 다양한 유형과 성격의 물적자본이 포함된다는 사실을 알 수 있다.

앞선 연구들처럼 계량적으로 민간 복지자원을 측정하려는 목적을 달성하기 위해서는 정치한 조작적 정의가 필요할 것이나 본 보고서는 민간 복지자원으로서 사회자본이 어떠한 기능을 할 수 있는지를 직관적이고 이론적이며 탐색적으로 고찰하려는 것이 주된 목적이므로 민간 복지자원을 구성

하는 요소들을 구체적으로 하나씩 나열할 필요는 없다고 여겨진다. 다만, 사보험에 의한 재원은 사회복지 재원을 논의할 때 일반적으로 제외되는 것처럼 소득재분배 효과가 미약하고, 그 금액 자체는 보험 계약자 개인에게만 귀속되는 경향이 강하므로 이번 논의에서도 제외하고자 한다. 따라서 본 보고서는 민간 복지자원을 ‘기부금이나 자원봉사활동과 같이 정부가 아닌 주체들에 의해 공공의 복지를 위해 제공되는 자원’으로 정의하고, 기부금과 자원봉사활동에 초점을 맞추어 논의를 전개할 것이다.

〈표 II-1-4〉 사회복지 자원의 종류 및 특징

구분	공공자원	민간자원	
	정부보조금	후원금(물)	이용료
개념	조세에 의해 정부가 지원해 주는 자원	개인, 기업, 기관들로부터 받는 자원	조직이 서비스를 통해 직접 확보하는 자원
제공자	정부 (고객과 클라이언트 분리)	민간인, 단체 (고객과 클라이언트 분리)	서비스 수급자 (클라이언트)
장점	안정성	융통성	클라이언트 욕구에 가장 부합하는 활동 가능
단점	- 관리의 복잡성 - 낮은 융통성 - 충분한 비용이 제공되지 않아 불충분한 서비스 제공 - 제공 시기의 비적절	- 절대 풀이 넓지 않음 - 낮은 예측가능성 - 확보에 많은 비용 소요 - 낮은 안정성 - 자원확보 활동과 서비스 전달활동 분리	- 낮은 안정성 - 낮은 성장 가능성 - 클라이언트가 저소득 빈곤층인 경우 이용료 수거 곤란
서비스전달에 미치는 영향	클라이언트에 대한 서비스 전달과정과는 무관하게 진행 가능	후원자의 취향과 욕구에 민감해지면 본래 사명 약화	조직의 목표인 클라이언트의 만족에 주력 가능
비고	가장 많이 기대 받고 있는 자원	기부문화나 기부 장려 요인 등 전제 필요	- 질 높은 서비스 인력의 확보와 효율적 통제가 중요 - 사회복지조직들이 가장 낮게 선호하는 자원 - 실제로 이용료 고객 감소

자료: 김영중, 2001. “민간 사회복지조직의 재원과 서비스 전달”에서 재구성.

자원봉사란 voluntarism의 번역어로 흔히 일상생활의 유지가 어렵거나 사회복지서비스를 필요로 하는 타인에게 무보수로 봉사하는 자발적인 활동으로 정의되어 왔다(전신현, 1996). 그것은 특히 사회복지시설 등을 방문하여 보호대상자를 돕는 자선적이고 이타적 행동으로 간주되어, ‘개인, 집단, 지역에서 발생하는 다양한 문제를 예방, 개선하기 위해 공사의 다양한 조직의 활동에 보수 없이 자발적으로 참여하는 활동’으로, 혹은 ‘자신의 친족이 아닌 다른 사람들을 위하여 공식조직을 통하여 무보수로 자발적인 서비스를 제공하는 활동’으로 정의된다(Darwill & Munday, 1984).

국내에서도 다양한 정의가 제시되고 있는데 ‘사회문제의 예방 및 해결 또는 국가의 공익사업을 수행하고 있는 공사의 공식조직에 자발적으로 참여하여 영리적 반대급부를 받지 않고서 인간존중의 정신과 민주주의 원칙에 입각하여 낮은 타인들을 상대로 필요한 서비스를 제공함으로써 사회의 공동선을 고양시킴과 동시에 이타심의 구현을 통해 자기실현을 성취하고자 하는 활동(한국사회복지협의회, 1987)’으로 정의되고 있다.

한편, 기부는 ‘어떠한 일에 보조의 목적으로 재물을 내어 줌’으로 정의된다. 나눔의 정신을 사회화한 행위인 기부는 자선이나 공익목적의 사업을 돕기 위해 돈, 물건, 시간 등을 대가없이 제공하는 것으로서, 복지, 환경, 교육, 예술, 종교, 정치 등 다양한 분야를 대상으로 이루어질 수 있다. 모금은 특정한 문제해결을 위하여 필요한 기부금품을 개인이나 단체, 기업 등으로부터 다양한 방법을 통해 모집하는 것이라 할 수 있다(최경구·김옥, 2003).

3. 사회자본 구성 요소와 민간 복지자원의 관계

지금까지 민간 복지자원으로서 사회자본의 역할이나 기능을 본격적으로 고찰하거나 분석했던 연구는 거의 없었지만 사회자본의 구성요소인 네트워크와 신뢰가 각각 기부활동이나 자원봉사활동에 어떤 영향을 미치는지에 대한 선행연구는 어느 정도 축적되어 있다. 그 가운데 신뢰에 초점을 맞추었던 연구들은 주로 신뢰와 기부활동 사이의 관계를 분석하였고, 반면 네트

워크에 중점을 둔 연구들은 대부분 네트워크와 자원봉사활동 사이의 관계를 분석하는 경향을 보여 왔다. 이러한 경향은 기부활동과 자원봉사활동의 동기에 영향을 주는 요인들을 파악하고자 하는 경험적 연구들의 경우, 통계적으로 각각 신뢰와 기부활동, 네트워크와 자원봉사활동의 상호관계를 증명한 것을 바탕으로 연구가 수행되었기 때문으로 보인다.

자원봉사를 단순히 이타적 행동이 아니라 지역문제를 해결하고 지역복지를 달성하려는 지역복지공동체를 위한 집합적 노력으로 이해할 수도 있다. 이러한 입장은 지역주민 전체를 복지공급자이며 복지수혜자로 보는데, 자원봉사는 지역사회의 발전이라는 공공의 이익을 추구하는 행동으로 간주되기 때문이다. 이러한 입장에서 보면 자원봉사는 하나의 집합적 행동으로 이해될 수 있는데, 그 대표적인 집합행동이론으로는 ‘자원동원이론(resource mobilization theory)’을 들 수 있다. 이 이론에 의하면 충분한 물질, 인적 자원이 동원될 때 집합협력의 가능성은 높다고 본다. 이는 그러한 자원이 동원될 때 집합행동으로 초래될 결과의 성공 가능성은 높고 그에 따른 전체의 이익은 커질 것으로 기대하기 때문에 많은 성원들이 집합협력에 참여하게 된다는 것이다(전신현, 1999).

특히 이 입장에서는 지역성원들 간의 사회연결망이 집합행동이나 집합협력에 있어 중요한 자원이 된다고 본다. 성원들 간의 연결망이 강할수록 상호교환관계의 연결망이 형성되고 집합협력의 성공으로 공동의 이익이 창출될 가능성이 높기 때문이라는 것이다. 자원봉사를 지역사회와 공동의 이익을 위한 집합협력의 행동으로 본다면 지역성원들 간의 유대와 연결망은 자원봉사를 결정짓는 그 중요한 요인이 된다(전신현, 1999).

그러나 또 다른 집합행동이론에서는 사회성원들 간에 형성되는 공동의 의식과 집합정체성이 집합협력에 좀 더 중요한 요인이 된다고 보는 입장도 있다. 상징적 상호작용이론들에 의하면 집합협력이 이루어지기 위해서는 성원들 간의 연결망도 중요하지만 그러한 외적 요인보다는 성원들에 의해 인식되고 공유되는 의미구성의 측면이 중요하다는 것을 강조한다(전신현, 1999). 이것은 결국 사회자본의 구조적 측면인 네트워크는 물론 인지적인

측면인 신뢰가 자원봉사 참여의 동기로서 중요한 요인이 된다는 것을 의미한다.

하지만 사회자본이 단지 기부활동과 자원봉사활동의 참여 동기에 영향을 주는 방향으로만 작용한다고 단정 지을 수 없다. 즉, 사회자본은 기부금의 모금과 자원봉사자들의 모습에만 영향을 주는 것이 아니라 기부금과 자원봉사 인력 활용의 효과성과 효율성에도 영향을 줄 수 있다. 따라서 본 연구는 사회자본이 민간 복지자원의 한 유형으로 어떤 기능을 하는지를 고찰하고자 진행되므로 사회자본이 자원의 동원(mobilization) 측면 뿐 아니라 자원의 활용(application) 측면에도 어떠한 영향을 미치는지를 생각해보아야 한다.

강철희(2000)는 기존의 실증적 연구 결과 및 Putnam(1993)의 논의에 기반하여 쌍방향 관계의 모형을 구성한 후, 기부 및 자원봉사와 신뢰간의 관계가 신뢰에서 기부 및 자원봉사로 이어지는 일방적인 것만이 아니라 그 반대적 관계도 존재하는 쌍방향적인 것임을 밝혔다.

기부와 관련된 기존의 연구들의 핵심적 결과는 시민이 다양한 종류의 사회적 기관에 대한 신뢰를 가질 수 있을 때, 즉, 일반화된 신뢰를 가질 수 있을 때 이들 기관에 대한 기부참여가 가능할 수 있게 된다는 것이다. 좀 더 구체적으로 신뢰와 기부는 정(+)의 관계의 속성을 가져서, 신뢰의 수준이 더 높을 때 기부의 정도가 더 높아지는 것으로 나타났다. 반대로 신뢰의 수준이 떨어지게 될 사회복지기관 등을 포함한 비영리기관의 활동은 위축될 수밖에 없고 기능상 큰 제한점을 가질 수밖에 없기 때문에, 신뢰야말로 시민사회의 발전을 위해서, 그리고 자원의 상당부분이 기부에 의해서 충당되는 비영리부문의 발전을 위해서 중요한 의미를 갖는 사회자본이다.

이와 같이 거래비용의 감소와 투명성 제고를 통한 신뢰를 강조하는 입장은 달리, 특정 조직이나 지역사회 내에서 해결되어야 할 문제에 대한 인식과 해결의 필요성 등에서 형성될 수 있는 인식의 공감대를 ‘신뢰’로 이해할 수도 있다. 그 반대의 가능성도 간과할 수 없는데 구체적으로 시민은 다양한 형태의 기부, 즉, 물질기부 및 자원봉사를 통해 크게는 사회에 대한

신뢰, 그리고 작게는 사회복지기관 등을 포괄하는 비영리기관에 대한 신뢰를 구축하고 키워나갈 수도 있다(강철희, 2007).

이러한 반대적 상황에 대한 논의는 사회자본에 대한 Putnam(1993)의 연구에서 찾을 수 있는데, 시민의 사회적 참여는 사회에 대한 신뢰를 구축하는데 기여할 수 있다고 논의하면서, 결사체들의 참여를 통해 사회적 자본의 핵심 요인의 하나인 신뢰의 구축이 가능해지고 촉진될 수 있음을 설명한다. 그러나 기존의 연구들에서 이러한 결사체의 참여가 신뢰에 대해 갖는 영향력은 실증적으로 검증이 되지 않고 있음을 보고하고 있다.

Putnam(1998), Brehm와 Rahm(1997)도 신뢰와 사회활동으로서 기부 및 자원봉사 사이에는 쌍방향 관계가 존재할 수 있음을 주장한다. 그들에 의하면 사람들은 지역사회를 위한 활동 및 사회기관들에의 참여를 통해 타인과 사회에 대한 신뢰를 배우게 되고, 타인과 사회에 대한 더 큰 신뢰를 구축하게 되면 사람들은 지역사회를 위한 활동 및 사회기관들에의 참여를 더 적극적으로 전개하는 선순환적 관계가 있다는 것이다. 즉, 사회구성원으로서 사회를 위한 협력 및 참여 등의 활동은 신뢰를 구축하게 되고, 그러한 신뢰는 협력과 참여를 촉진시키는 고결한 순환적 관계가 존재한다는 것이다. Goss(1999)는 사회자본과 자원봉사의 관계에 초점을 두면서, 이 둘의 관계에 관해서 실증적으로 검증한다. 그는 연구에서 개인을 분석단위로 했을 때, 자원봉사를 하는 것은 신뢰와 지역사회에서의 다양한 연결망 형성과 같은 사회자본에 의해서 결정적인 영향을 받는다고 보았다.

우선, 네트워크의 경우를 살펴보면, 네트워크가 긴밀하게 구축되어 있는 지역사회나 조직일수록 민간 복지자원의 수요에 대한 홍보가 잘 이루어짐으로써 많은 기부금과 자원봉사자들을 동원할 수 있을 것이다. 또한 네트워크가 잘 구축되어 있고, 구성원 간의 교류가 긴밀한 지역사회일수록 정보의 교류가 빈번하고 공동 의제의 합의에 이르기가 수월하여 복지기관들은 지역사회에서 가장 욕구(needs)가 높고 긴급한 사안에 기부금과 자원봉사 인력을 지원할 수 있으므로 자원 활용의 효과성을 극대화시킬 수 있다. 뿐만 아니라 폭넓게 구축되어 있는 네트워크 구조는 자원봉사자 개인들로 하여

금 자신의 능력과 적성에 적합한 자원봉사 프로그램 발견의 가능성을 높이므로 그들의 지속적이고 책임감 있는 참여를 이끌어낼 수도 있다.

신뢰는 기부자들로 하여금 자신들의 의도와 다르게 기부금이 활용될 수도 있을 것이라는 걱정 때문에 기부행위를 망설이는 것을 막아줄 수 있는 한편, 기부금이 활용되는 과정에 있어서 거래비용(transaction cost)을 감소시킴으로써 자금의 추가적인 낭비를 줄일 수 있다. 자원봉사활동의 측면에서 보면, 지역사회 내에서 복지서비스를 제공하는 기관이나 조직들이 우수한 평판을 바탕으로 지역 주민들에게 높은 신뢰를 얻고 있을 때, 더 많은 개인들이 그곳에서 자원봉사를 해보면 좋을 것이라는 생각을 갖게 되고, 그러한 의욕은 일반적으로 자원봉사자의 활동을 높은 성과로 이어지도록 할 개연성이 높다.

〈표 II-1-5〉 민간 복지자원과 사회자본 구성요소들의 관계

	자원봉사		기부	
	동원 측면	활용 측면	동원 측면	활용 측면
네트 워크	- 자원봉사 인력 수요 홍보 활성화	- 인력활용 우선순위 설정 가능 - 다양한 봉사 프로그램 확보	- 기부 수요 홍보 활성화	- 자금 활용 우선순위 설정 가능
신뢰	- 개인들의 자원봉사 참여의욕고취	- 자원봉사의 목표 달성 가능성 고취	- 불신에 따른 부자들의 망설임 해소	- 자금 활용 시 거래비용축소

최근 조직 내 성원들의 연결망이나 유대감에 주목하는 논의에서는 성원 간의 접촉빈도나 유대, 단결감, 소속감이 높을수록 성원들의 집합협력의 노력과 행동이 가능하다고 본다. 이 입장은 다른 자원보다도 성원들 간의 연결망과 결속력이 집합행동에 중요한 자원이 됨을 강조한다. 성원들 간의 연결망이 강할수록 집합협력의 성공으로 공동의 이익이 창출될 수 있다고 성원들은 믿기 때문에 집합협력에 참여한다는 것이다. 즉, 조직유대나 연결망,

소속감(membership)이 강할 경우 상호 신뢰감이 형성되며 신뢰감에 기반을 둔 집합 협력으로 무임 승차자의 문제를 해결할 수 있다고 보았다. 집합행동에 있어 조직의 구조적 체계보다 성원들의 연결망, 신뢰나 유대감 등이 집합협력에 있어 보다 중요한 요인이 된다고 보는 논의들은 최근 더욱 주목을 받고 있다. 이러한 주장들은 자원동원이론과는 달리 조직 외적 요인보다는 성원들의 내적 요건에 주목한다. 이러한 논의들은 최근 문화적 접근에서 보다 강조되고 있으며, 이 접근은 인지사회이론이나 상징적 상호작용이론 등 사회구성주의자들에 의해 제기되는 접근이다. 자원동원이론과 같은 조직론적 접근에서는 자원력, 조직적 체계 그리고 더 나아가서는 구성원들의 유대와 연결망 등 구조적 자원과 조직적 전략을 강조하지만, 문화적 접근의 입장에서는 어떠한 조직체가 집합협력의 조건을 갖추기 위해서는 자원동원 등의 조직체의 외적 조건보다는 구성원들에 의해 인식되고 공유되는 어떠한 의미와 상징적 국면이 중요하다는 것을 강조한다(전신현, 1999).

소위 ‘신사회운동’이라고도 불리는 이와 같은 관점은 성원들에 의해 공유되는 집합적 정체성의 구성이야말로 집합협력에 있어 가장 중요한 요소라고 보고 있다. 집합적 정체성이란 상호작용하는 성원들에 의해 구성되고 공유되는 ‘우리의식’과 같은 문화적 특징을 지니는 것으로, 이것이야말로 집합협력을 동기화하고 집합행동을 정당화하며 새로운 성원을 충원할 수 있게 하는 중요한 계기가 된다고 주장한다. 그리고 그것은 성원들의 공유되는 이해와 연대에 의해서 가능하다고 보는데, 이렇게 형성된 집합적 정체성은 어떠한 동기 유인 없이도 집합협력을 가능하게 한다고 본다.

신사회운동의 관점은 인간의 자기이해와는 상관없는 공공의 이익을 위한 문화구성적 측면을 강조한다. 특히 구성원들에 의해 공유되는 집합행동의 지향점이 보다 나은 삶과 복지의 구현에 두게 될 ‘때 그 성공가능성은 높다고 보았다(Williams, 1995). 지역공동체의 발전이나 복지의 구현이란 성격 속에 자리 잡을 때 집합협력의 실현가능성이 높다는 것이다(전신현, 1999).

시민사회를 대표하던 지배계층의 자발성과 활동은 시민들의 자원봉사화

동 참여로 대중화된다. 새로운 시민사회는 경제공동체에서 인간공동체를 지향하면서, 국가와 시장경제기능을 견제하고 부문적으로 대행한다. 동시에 시민사회의 윤리적 영영으로서 자원봉사는 새로운 실천양식을 보여주고 있다. 새로운 자원봉사(New Volunteer Movement)는 첫째, 시장경제의 생산양식을 수용함으로써 ‘윤리적 합리성’이라는 행동원리를 정립하고, 둘째, 자발적 지배계층과 지식을 대신하여 새로운 공중권을 형성하며, 셋째, 공적영역에서 복지국가의 공백을 대신하여 재생산 기능을 확대하고, 넷째, 복합적·사회적 관계에서 시민의 자발적 참여를 통해 침윤관계를 주도함으로써 다섯째, 경제적 패러다임과 사회적 패러다임의 결합이 가능한 제3의 매개영역을 확대하고 있다(이성록, 2001).

시민운동의 행동원리가 합리적 윤리성이라면 자원봉사운동의 행동원리는 윤리적 합리성이라고 할 수 있다. 또한 NVM은 단지 이타성에 호소되어온 사적 영역의 전통적 자원봉사와는 달리, 국가영역의 정당성과 시장영역의 합리성을 수용하며, 경제적 패러다임에 의한 자원감소와 사회적 패러다임에 의한 욕구증대를 수용하는 통합적 패러다임을 가능하게 한다.

구조주의적 제3섹터 개념은 통합적 패러다임을 매개하는 제3의 영역으로서 부적절한 개념이다. 제3섹터는 모든 사회적 영역과 혼용된 새로운 자원봉사의 사회적 관계를 충분히 설명할 수 없기 때문이다. 동시에 이 제3섹터는 사회변동에 따른 영역 간 상호침윤 과정을 충분히 수용하지 못한다. 따라서 이성록은 사회적 관계성에 따라 섹터개념을 재해석함으로써 4개의 섹터로 구분하였다(이성록, 2001).

자원봉사의 동기에 관한 이타설과 이기설의 한계를 극복하고자, 이성록(2001)은 인정과 동조유인성에 따라 외재적으로 공인되는 동기가 달라진다는 사실에 근거하여 ‘사회적 수용가설’을 제안하였다. 드러난 행동과 숨겨진 동기라는 자원봉사행동의 이중적 구조와 상대평가 또는 사회적 수용정도와와의 관계를 파악함으로써 자원봉사 행동의 구조를 구명할 필요가 있는 것이다.

새로운 자원봉사는 이러한 사회적 수용가설을 근거로 하여 개인적 성향

보다는 사회적 제도, 상호작용의 맥락에서 자원봉사 행동의 동기를 파악하고 실천적 작업을 구성해야 한다. 즉, 심리학적 일차적인 동기보다는 제도적 환경 속에서 작동되는 동기에 초점을 둔다. 왜냐하면 사회구조가 특정한 태도 또는 동기를 지배하기 때문이다. 이러한 논의를 종합하면 신뢰에 기초한 사회구조가 자원봉사에 대한 태도 및 동기를 유발할 수 있음을 알 수 있다(이성록, 2001).

지금까지 알아본 것처럼 사회자본의 구성요소인 네트워크와 신뢰는 그 성격이 강해질수록 민간 복지자원인 기부금과 자원봉사활동의 동원과 활용에 이론적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 사회자본의 이러한 특징은 그것이 만져서 확인할 수 있는(tangible) 실체를 가지고 있지는 못하더라도 민간 복지자본의 한 유형이 될 수 있음을 증명하고 있다고 볼 수 있다.

김미숙·김은정(2005)은 사회복지시설의 민간자원 동원에 영향을 주는 요인에 관한 연구에서 후원개발을 위한 인프라구축 및 후원자 관리를 위한 전산프로그램의 개발과 함께 지역사회와의 관계구축을 후원을 활성화시키기 위한 중요한 방안으로 제안하였다(김미숙·김은정, 2005). 그들에 의하면 중소도시나 군지역, 그리고 저소득층에 소재한 사회복지시설이 후원활성화를 위해서는 지역사회와의 관계를 돈독하게 함으로써 자원확보에 최대한 노력을 기울여야 한다는 것이다. 지역사회 내의 다른 시설과의 협력, 지역주민과의 협력, 공공기관과의 유대관계 구축 등이 필요하다고 보았다. 시설간 협력체계구축은 소규모 생활시설들에서 더욱 절실하다. 후원자 모집이나 관리를 위해 실시되는 전통적인 방법인 소식지 발송이나 감사서신 발송 등은 개별시설로는 가능하나, 비용과 인력이 많이 드는 후원관련 행사나 이벤트는 시설 단독으로 개최하기 보다는 동종의 시설이 연합해서 하는 것이 효율적이다. 이를 위해서는 지역 내의 시설 후원담당자 간의 지속적인 의사소통이 필요하다. 후원자 교육 등을 통해서 접촉하고 수시로 공동 협력하는 기회를 마련하여야 한다는 것이다.

제2절 한국의 민간 복지자원 운용

1. 민간 복지자원의 필요성

민간부문이 복지자원을 제공하는 것은 단순히 민간기관이 공공부문에서 제공하는 자원을 이용해 서비스를 전달하는 차원을 넘어서서 자율성을 가지고 사회복지에 주체적으로 참여할 수 있는 토대를 제공할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다(최경구·김옥, 2003).

우리나라의 민간부문은 전통적으로 정부에 의존성이 높고, 지역사회나 일반 국민의 참여가 낮으며, 종교계가 담당하는 비중이 크다. 특히 민간복지기관은 만성적으로 재정이 부족하여 정부에의 의존도가 큰 실정인데 이러한 현실은 정부로 하여금 민간복지서비스 전달체계에 지나치게 개입할 여지를 만들어 주고 있어 민간부문의 자율성과 전문성에 제약을 주게 되므로 재정자립은 매우 중요하다. 민간복지서비스 전달체계에서 주민의 참여방법은 재정적인 지원, 자원봉사, 회원가입, 이사회나 각종 위원회의 참여 등 다양하다. 우리나라는 재정적인 지원을 통한 참여가 요구되는데, 이러한 측면에서의 민간의 참여가 부족한 상황이므로 그 필요성이 더욱 강조되고 있다(남세진·조홍식, 1995).

전통적으로 공공부문에 의한 관료적 사업에 대한 불신과 반감은 민간부문의 정당성과 우월성을 강조하게 되는데 이는, 첫째, 민간부문은 자율적인 자원으로 형성되므로 시민들의 자발적 참여를 유도할 수 있고 상황과 욕구의 변화에 신속하고 융통성 있게 반응할 수 있으며 둘째, 민간기금으로 운용되므로 독창적이고 혁신적인 프로그램의 개발이 가능하며 국민의 최저수준 이상으로 복지를 높이는 역할을 할 수 있다. 민간복지의 활성화는 민간부문으로부터 복지에 활용할 수 있는 자원을 최대한으로 그리고 효율적으로 동원하는 자원동원의 활성화와 민간부문의 활성화하는 참여의 활성화를 의미하며, 이렇게 조성된 민간복지자원은 공적 서비스가 미치지 못하는 특수한 대상이나 서비스로 확장하여 다양하고 전문적인 서비스를 제공하는 기반이 될 수 있다(최경구·김옥, 2003).

2. 자원봉사 활동의 현황 및 문제점

2007년에 행정자치부가 발행한 정책백서에 따르면 2005년 기준 한국의 자원봉사활동 참여율은 20.5%로, 총 728만 7천여 명이 자원봉사에 참여한 것으로 추정하고 있다. 이는 1999년 이후 꾸준히 증가하고 있는 수치임에도 불구하고, 영국(51%), 미국(44%), 호주(46%) 등과 비교하면 절반에도 미치지 못하는 수치이다. 한국의 자원봉사단체는 2007년 현재 총 7,000여 개의 비영리민간단체 및 16개 사도에 등록된 약 33,000여 개의 단체로 집계 되고 있는데, 비등록 단체를 포함하면 최소 4만여 개가 넘을 것으로 추정되고 있다.

정부는 자원봉사자들이 산발적으로 분포하여 있고, 그 인력 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다는 판단 하에 효율적인 활용이 자원봉사자 관리를 위해 1996년부터 자원봉사센터를 설치하고 자원봉사활동을 지원하고 있다. 자원봉사센터는 지역의 자원봉사활동을 연계·협력·조정 등의 역할을 수행하는 인프라로서 자원봉사활동을 통해 지역사회 문제 해결을 하고 자원봉사를 건전한 시민운동으로 정착시켜 공동체 의식을 함양하는데 앞장 서기 위해 만들어졌다. 현재 자원봉사센터는 전국 광역단체 및 기초자치단체에 248개소가 설치(2004년 완료)되어 운영되고 있다. 또한 자원봉사 전산정보시스템(‘새울행정시스템’)을 구축하여 네트워크 간 정보 공유 및 자원봉사 실적 관리 등의 서비스 체제를 확충하고, 자원봉사자들이 자원봉사 활동에 용이하게 접근할 수 있도록 하였다.

2007년에는 정부의 자원봉사활동 진흥을 위한 제1차 국가기본계획(2008~2012)이 수립되었다. 이 계획은 수년간 자원봉사실천 현장에서 제기되어 왔던 문제들과 욕구들을 종합적으로 해결하기 위한 구체적인 노력의 출발로서 자원봉사활동의 가치와 기본정신에 대한 존중을 정책수립의 우선적 내지 궁극적 목적으로 전제하고, 이를 위한 정부의 역할, 민간의 역할, 민간 파트너십의 역할 등을 명확히 하고자 하고 있다.

〈표 II-2-1〉 제1차 국가기본계획(2008-2012)의 주요 내용

▣ 자원봉사활동의 저변화를 위한 평생교육체계의 강조

- 봉사학습에 중점을 둔 초·중고 학생봉사활동의 개선 및 대학 사회봉사활동 활성화
- 다양한 사회교육기관 및 사회단체를 통해 주부, 직장인, 노인 등이 참여할 수 있는 자원봉사 교육 프로그램 지원

▣ 자원봉사의 가치 증진을 위한 사회적 인정보상의 확대

▣ 자원봉사법률체계 및 자원봉사 관련 중심조직, 지역단위 네트워크 등 거시적 자원봉사 전달체계 정비

- 분야별 자원봉사센터의 통합 내지 역할 분담
- 자원봉사활동 진산화의 통합 추진
- 전국자원봉사센터의 설치 추진
- 지역자원봉사센터의 정치적 독립성 및 재정적 자립성, 지역사회 중심역할 강화

▣ 자원봉사관리자 양성을 위한 전문교육 프로그램 제도화

- 자원봉사관리자 자격증 제도 및 교육기관, 교육커리큘럼 표준화

▣ 자원봉사관련 기초통계 및 연구활동 지원, 평가체계 강화

- 전국민 자원봉사활동 현황 조사의 정례화, 연구논문 지원 및 공모사업
- 자원봉사센터 및 지방자치단체의 자원봉사활동 지원업무 평가

▣ 정부 부처의 자원봉사 지원 책임성 강화

- 부처별 자원봉사 특성화 프로그램 운영 지원
- 부처별 국가기본계획 추진 실적 등 평가

최근의 이러한 정책적 노력에도 불구하고, 한국 자원봉사 현실은 다음과 같은 문제점들을 지적받고 있다.

첫째, 정부 부처별 자원봉사 관련 시책들이 유기적이지 못하다는 점이다. 이러한 문제는 우리나라 자원봉사센터의 대부분이 국가가 주도하여 설립되었다는 태생적 한계에 기인한다고 볼 수 있다. 또한 유기적이지 못한 중복의 정책들은 그 방향성에 있어서도 문제를 발생시키고 있다. 자원봉사 정책

은 공공서비스의 질 향상에 초점을 맞추어야 한다. 따라서 자원봉사자의 서비스와 전문가의 서비스가 적정 균형을 이루도록 해야 할 것이다. 자원봉사자 수의 증가가 중요한 것이 아니라 자원봉사자가 제공하는 서비스와 전문가의 서비스 균형을 유지해야 할 뿐만 아니라 자원봉사자의 교육훈련 수준에도 관심을 가져야 하는 것이다.

둘째, 종속적 성격의 민관 파트너십이 한국 자원봉사의 또 하나의 문제점으로 지적되고 있다. 파트너십은 대등한 관계가 기본 전제이다. 그러나 우리는 민관의 관계가 주종의 관계라는 문제를 노출하고 있다. 특히 공공재 공동생산을 위한 민간의 거점으로서 민관 파트너십을 매개해 나가야 할 자원봉사센터가 정부에 예속되어 자원봉사의 자주성을 담보하지 못함으로 말미암아 자원봉사의 가치 훼손은 물론 국가적으로 중요한 민관 파트너십의 미래를 어둡게 하고 있다. 일부 지역에서는 자원봉사센터의 정체성과 위상도 확고하게 세워지지 않았고, 지방자치단체의 자원봉사센터 운영 및 직원 인사권에 대한 과도한 관여로 자율성이 침해받고 있는 실정이다.

셋째, 정책과 제도에만 초점을 맞추고 있는 동안 자원봉사자 개인들은 소외되는 구조가 만들어졌다는 지적도 있다. 자원봉사활동을 조정하는 지원 체계로서 자원봉사센터의 지리적 공간적 접근성 제약은 자원봉사 희망자들의 참여를 제약하는 요인이 되고 있다. 최근 자원봉사자들은 자기개발, 자아실현 등을 기대하고 있는 반면, 서비스를 제공하는 편에서는 자원봉사자의 책무성을 요구하고 있다. 또한 현재의 체계로는 자원봉사자들의 활동경력 관리에 한계가 있다. 즉, 심리적, 지리적 접근성이 부족한 현실이다. 또한 자원봉사 현장에서는 전문가나 지도자들이 자주성과 자율성을 외치면서 도리어 자신들이 자원봉사자의 자주성, 자율성을 침해하고 있다. 논의되는 각종 제도나 정책들은 소위 ‘지원’이라는 당근으로 여전히 자원봉사자를 대상화하고 있으며 여기에는 진정성이 결여되어 있다.

기존의 연구들에서는 자원봉사활동을 활성화하기 위해서 자원봉사자들에 대한 동기부여, 가치관 교육, 자원봉사의 관리체계 확립, 정부의 지원 및 제도적 정비 등 다양한 방안을 제시하고 있다. 그러나 지역성원들이 공유할

수 있는 공감대의 형성과 지역의식의 확립도 자원봉사활성화의 중요한 방안이 될 수 있다. 따라서 가까운 이웃을 목표로 하는 소규모 자원봉사 활성화 방안이 모색되어야 한다. 근린지역을 중심으로 지역의 주민들이 자주 접촉할 수 있는 기회를 마련하고 지역문제 해결과 복지향상에 대해 공감대를 형성할 수 있도록 하는 방안의 강구가 요구된다. 즉, 반상회, 통반장 모임, 부녀회 등이나 지역행사 등 근린지역을 중심으로 하는 주민의 모임이 좀 더 활성화되어야 한다. 특히 더 중요한 것은 지역복지 발전을 위한 지역주민들 간의 공동의식이 확립되는 것인데, 주민자치센터 등을 중심으로 지역복지문제 현안에 대해 적극 참여하고 각종 토론회나 주민모임을 활성화하는 것도 자원봉사 활성화를 위한 중요한 방안이라고 생각된다(전신현, 1999).

3. 기부 현황과 문제점

한나라의 기부문화 정착정도는 그 나라의 문화수준을 측정할 수 있는 주요척도로서 기부문화와 모금활동의 확산은 사회복지전달에 있어서 민간의 역할 증대와 참여확대 통한 민간복지 활성화의 중요한 대인이 될 수 있다. 자신의 재화와 시간을 이웃과 함께 나누는 기부행위는 원칙적으로 세금과 같이 의무감에 의한 것이 아니라 기부자의 자발적인 행위로 이루어지고 계층 간의 갈등을 허무는 사회통합의 역할을 수행하여 선진사회일수록 기부문화가 사회저변에 확산되어 있는 경향을 보인다(최경구·김옥, 2003).

우리나라에서 현대적 의미의 자선적 기부의 개념이 형성된 것은 200여 년 전 기틀릭이 전파되어 구빈사업의 형태로 시작된 이후부터였고, 그 후 개신교가 전파되고 선교, 의료 및 교육 사업을 수행하는 과정에서 개신교의 복음정신과 이웃을 구제하는 정신 그리고 나눔의 정신이 일반인에게 자연스럽게 인식되어진 것으로 볼 수 있다(황창순, 2003).

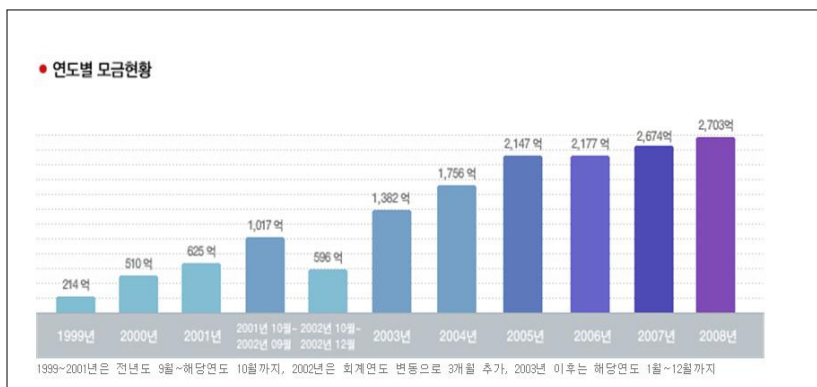
우리나라 민간부문의 재원유형은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 법적 근거를 갖고 있거나 민간이 자발적으로 모금활동을 전개하는 형

태로 사회복지공동모금, 결핵기금(대한결핵협회), 적십자회비모금(대한적십자), 재해의연금모금(전국재해구호협회), MBC 새생명모금, 한국복지재단(어린이재단)의 모금활동, 결연후원사업들이 이에 해당된다. 둘째는 시대의 상황과 요구에 따라 사회복지활동을 전개해온 종교계이며, 셋째는 경제인단체나 기업체가 설립한 사회복지재단의 활동재원이 다(고경환, 2002). 그 외에 월드비전의 모금활동, 아름다운재단의 모금활동, 굿네이버스의 모금활동, 유니세프 한국위원회의 모금활동, 한국여성재단의 모금활동, 한국구세군의 모금활동 등은 두번째 유형에 속하는 것들이다.

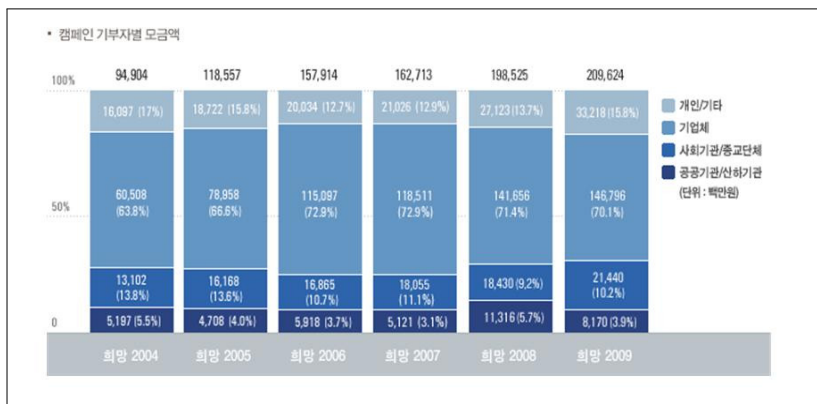
선진국들과 비교해 볼 때, 아직까지도 한국의 기부 현실은 규모가 빈약하고, 문화는 일천한 상태이지만 1997년에 『사회복지공동모금회법』이 제정된 이후, 최근 들어 그 성장세가 눈에 띄게 증가하고 있는 상황이다. 따라서 현재 한국의 기부금 운영 실태와 그 주된 특징은 공동모금제도를 살펴봄으로써 파악될 수 있을 것이다.

사회복지공동모금회는 “기부문화의 성숙을 이끌어 사회공동체 발전을 도모한다”는 미션을 바탕으로 “지역사회의 변화를 창출하는 전문가 그룹”이라는 비전을 향해 기부금을 모금하여 다양한 사회복지사업에 그 자금을 지원하는 일을 수행하고 있다. 1999년 214억 원에 불과했던 공동모금회의 모금액은 2008년에는 2,703억 원까지 증가하였다.

[그림 II-2-1] 사회복지공동모금회 연도별 모금 현황



[그림 II-2-2] 사회복지공동모금회의 기부자별 모금액



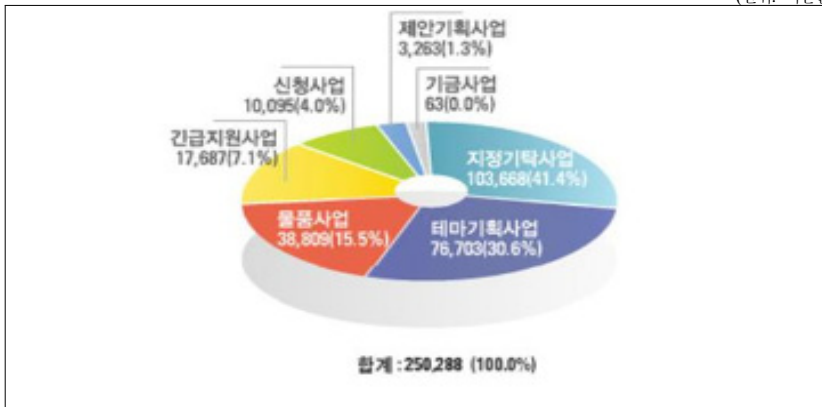
모금은 연말집중모금과 연중모금 캠페인으로 이루어지는데, 특히 희망이웃돕기캠페인을 위시한 연말집중모금은 주로 방송, 신문, ARS, 지로모금, 사랑의 계좌모금 등을 통해 이루어지고 있으며, 연중모금은 기업모금, 직장모금, 인터넷모금, 사랑의 계좌모금, 기타 기획모금 등 다양한 방법을 활용하고 있다. 모금을 기부자 유형별로 보면 개인, 기업체, 사회종교단체, 공공기관 등으로 나누어 살펴볼 수 있는데, [그림 II-3] 에서 알 수 있듯이 한국의 기부는 개인들의 소액 기부보다는 기업의 기부금이 압도적인 부분

을 담당하고 있음을 알 수 있다.

사회복지공동모금회가 지원하는 사업은 크게 신청사업(일반사업), 기획사업, 긴급 지원 사업, 지정기탁사업으로 나누어진다. 신청 사업은 지역복지 증진 및 문제 해결을 위해 사회복지기관, 단체, 시설 등에서 사업 내용을 정해 자유주제 공모형태로 신청 받아 배분하는 사업을 말하고, 기획 사업은 전국단위나 지역단위의 사회문제 해결 및 복지증진을 위한 선도적이고 전문적인 시범사업을 제안 받아 배분하는 제안기획사업과 모금회에서 주제를 정하여 배분하는 테마사업으로 구성되어 있다. 긴급 지원 사업은 재해·재난 긴급구호, 저소득층의 긴급한 의료 및 생활문제의 신속한 해결을 위해 배분하는 사업을 말하며, 지정기탁사업은 지역사회 주민들의 삶의 질 향상을 위해 기부자가 지역, 대상, 사용용도 등을 지정한 배분사업이다.

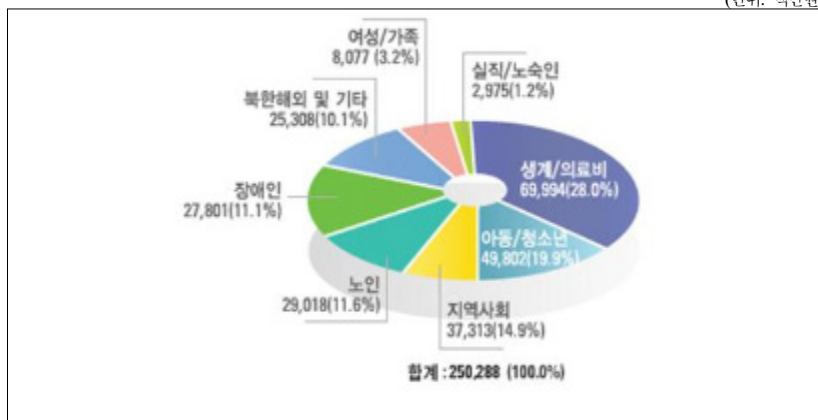
[그림 11-2-3] 사회복지공동모금회의 사업별 지원현황

(단위: 백만원)



[그림 11-2-4] 사회복지공동모금회의 분야별 지원현황

(단위: 백만원)



사회복지공동모금회가 출범한지 10년이 지났고, 기부액의 규모도 괄목하게 커졌지만, 한국의 기부 현실은 여전히 다음과 같은 고질적인 문제들을 해결하지 못하고 있다. 첫째, 오랜 기간 동안 정부의 보조금 지급 방식에 익숙해진 사회복지기관들은 자생적 자원 동원 능력과 의지가 미약한 모습을 보이고 있다. 이는 기부자와 사회복지기관 간의 네트워크 형성이 미약하다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 둘째, 기부된 자금이 어떤 곳에서 어떤 용도로 쓰이고 있는지 기부자는 알기 어렵고, 기부금의 집행 및 그 결과에 대한 정보 공개 사례도 아직 많지 않다. 이는 기부금 활용의 투명성 확보가 아직 요원하다는 사실을 보여주며 이러한 현실은 기부자와 사회복지기관 간의 신뢰 수준을 높이는데 부정적인 요인이 되고 있다.

셋째, 지역 중심이 아닌 기관 중심으로 모금이 이루어지는 경우가 많고, 복지서비스의 제공 역시 기관 중심으로 이루어지고 있다. 이러한 현상은 한 지역 내의 사회복지기관들 사이의 네트워크 형성이 미약하다는 것을 보여줌은 물론, 지역주민들에게 통합적이고 효과적인 서비스를 제공하는데 한계가 있을 수 있다. 넷째, 지역 및 지역 간 자원 분배의 불균형을 해소하기 위해 출범한 ‘사회복지공동모금회’는 기부금을 중앙으로 집중시키고, 거대한 조직 관리를 위해 관료제를 채택함으로써 사업 신청 심사 시 모든 사회

복지기관들에게 일률적인 심사 및 평가 기준을 적용하고 있다. 기부금의 중앙 집중화 현상은 지역사회의 지속적이고, 자생적인 민간 복지자원 동원 능력을 키울 기회를 빼앗는 결과를 초래할 수 있고, 일률적인 심사 및 평가 기준의 적용은 지역적 수요에 맞는 다양한 복지서비스를 제공하기 위해 필요한 기관의 재량 범위를 축소시켜 유연하고 탄력적인 서비스 공급에 장애요인이 되고 있다.

현재 우리나라의 기부수준은 서구에 비하여 매우 낮고 공동모금의 경우 개인보다는 기업에 의존하는 형편이지만 기부문화에 대한 관심과 모금실적은 점차 사회저변으로 확대되어가는 추세이다. 기부 동기에 있어서도 경제적으로 어려운 이웃에 대한 동정심, 기부자의 사회적 체면, 특정한 대가 등을 바라고 하는 것으로 나타나는데 일반 개개인들의 참여가 늘어날 때 기업도 사회적 책임을 공감하고 기부활동에 더욱 적극적으로 참여하게 될 것으로 보아 개인이 지속적으로 기부할 수 있는 동기와 여건을 조성하는 것이 필요하다(최경구·김옥, 2003).

우리나라에서 기부문화의 확산과 모금활동의 활성화를 위해 해결되어야 할 과제는 첫째, 모금활동과 관련된 법적·제도적 환경의 개선이다(최경구·김옥, 2003). 주요모금기관들이 고유한 법적근거를 가지고 모금활동을 하지만 아직도 관의 주도를 받고 있어 민간운동으로서의 성격이 약하다. 모금활동의 근거가 되는 법률 등 관리체계의 규제적 성격이 강해 모금의 활성화에 장애가 되고 기부관련 세제혜택도 미비해 기부동기를 유발시키지 못하는 실정이다.

둘째는 기부 및 모금활동의 전문성에 관한 것인데, 다양한 욕구를 가진 대상계층을 상대로 모금활동을 성공적으로 수행할 전문가나 자원봉사자 양성이 필요하다. 한국의 모금활동이 ARS나 언론기관에 의존하는 등 방법이 단순하고 모금시기도 대부분 연말에 집중되거나 특별한 사회적 이슈가 등장할 때 일시적으로 활동을 하게 되는 경우가 많다. 또한 주로 기업을 대상으로 손쉬운 모금활동을 전개하는 등 모금을 통한 사회복지에 대한 국민의 공감대 형성과 참여증진에 기여하지 못하고 있다. 셋째, 모금기관의 신

되성, 투명성 및 책임성에 관한 것이다. 어느 사회에서든 모금기관에 대한 신뢰는 모금동기부여에 중요하다. 사회복지기관은 기부자들에게 기부금품의 쓰임에 관한 명분, 실현가능성, 운영의 투명성, 조직의 책임성을 제시해야한다.

넷째, 국민들의 기부문화와 모금활동에의 인식에 관한 것이다. 사회복지 공동모금회가 새롭게 도입되고 민간기관을 돕기 위한 많은 민간재단이 최근 모금사업에 투입되었으나 아직도 기부나 모금에 대한 과거의 경험이 기부를 저해하는 것도 사실이다. 사회복지사업 및 모금활동에 대한 국민의 부정적 인식은 현재의 사회복지기관 및 관련단체의 책임 있는 사업전개 미비와 홍보의 결여에서 오는 것으로 잠재적 기부자에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 따라서 주민의 모금에 대한 인식개선을 위한 모금과정에서의 참여나 교육 등이 요구된다. 특히 기업의 경우 기부가 사회적 책임수행을 통해 정당성과 신뢰성을 확보하고 장기적으로 수입극대화를 위한 사회적 투자라는 인식을 갖도록 하는 것이 필요하다.

제3절 소결

앞서 살펴본 내용들을 정리해 보면, 한국의 기부와 자원봉사 현실은 그 양적 성장상에 비해 문화가 성숙되어있지 못할 뿐만 아니라 문화 구축을 위한 인프라도 빈약하다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 기부와 자원봉사가 이루어지는 공간에서 성숙한 문화는 왜 필요한 것인가? 그 답은 바로 민간복지자원이 확대되고 그 중요성이 부각된 배경에서 찾을 수 있다. 앞서 언급한 것처럼 민간 복지자원은 국가 중심 복지서비스 제공의 한계를 극복하기 위해 주목받기 시작했다. 즉, 자원 활용의 효율성(efficiency)과 함께 다양하고 복잡해진 복지 수요에의 대응성(responsiveness)을 제고하기 위해 민간 복지자원의 활용이 확대된 것이다. 그런데 현재 한국 사회에서 진행되고 있는 기부활동과 자원봉사활동을 질적인 측면에서 분석하지 않고 단기적으로 급속히 증가하고 있는 규모에 고무된다면 민간 복지자원이 공공 복지자원과 차별적으로 추구하고자 했던 목표를 이루는 일은 요원할 것이다.

또한 비록 단기적인 양적 성장이 그 목표를 성취하는 것처럼 보일 수 있더라도, 그 성취가 일시적인 것에 그치지 않고 지속가능하기 위해서도 기부와 자원봉사를 위한 성숙한 문화의 조성은 필요하다 할 수 있다.

많은 전문가들이 이런 문제들을 지적해왔고, 입법가들과 정책결정자들은 이를 받아들여 정책적, 제도적으로 많은 노력을 해오고 있다. 하지만 쉽게 문제점들이 개선되거나 성숙된 문화가 조성되지 못하고 있다. 이는 한국의 민간 복지자원 가운데 무엇보다 사회자본이 부족한 탓이라 생각한다. 눈에 보이지는 않지만 구성 주체들 간의 관계구조를 뜻하는 ‘네트워크’와 그 관계를 유지시켜주는 공동의 인식과 가치기준인 ‘신뢰’ 없이는 민간 복지자원이 달성하고 하는 효율성과 대응성에 접근할 수 없기 때문이다. 따라서 민간 복지자원의 범주를 단순히 물적 자본이나 인적자본에 한정할 것이 아니라 사회자본도 적극적으로 포함시키고 전략적으로 사회자본을 확충시켜 나갈 방안을 마련해야 할 필요가 있다. 지역사회의 문제해결 능력을 향상시키기 위해 협력실천문화를 만들고 신뢰부족의 문제를 해소함과 동시에 복지자원을 증진시켜야 하는 것이 우리의 과제이다.

미국의 CAAs(Community Action Agencies)의 경험은 오랜 시간에 걸쳐 형성된 네트워크와 신뢰가 민간 복지자원의 동원과 활용에 어떤 긍정적인 영향을 미치는가를 보여주는 대표적 사례이다. 최근 한국에서 조금씩 추진되고 있는 ‘지역복지네트워크사업’도 사회자본 축적의 필요성을 인지하고, 전략적으로 네트워크를 형성시킴으로써 그 관계를 바탕으로 신뢰를 구축하려는 의도가 있다고 볼 수 있다. 다음에서는 CAAs의 운용사례를 보다 구체적으로 살펴보도록 한다.

1. 미국 지역서비스포괄서비스(CSBG)와 CAAs

미국 지역서비스포괄서비스(Community Social Block Grant, 이하 CSBG)의 시작은 1964년으로 거슬러 올라간다. 케네디 대통령 서거 이후, 존슨 대통령은 ‘빈곤과의 전쟁(War on Poverty)’을 선언하고, 저소득층에

더 많은 기회를 주기 위해 다양한 프로그램들을 도입했다. 이 당시 Economic Opportunity Act of 1964가 제정됨에 따라 그 업무를 담당하기 위해 설립된 Office of Economic Opportunity(OEO)는 Job Corps, Volunteers in Service to America(VISTA) program, Community Action program 등을 관장하였다. OEO는 지역별로 이러한 프로그램들을 운영하기 위해 Community Action 기금을 Community Action Agencies(CAAs)에 제공하기 시작했는데, 이것이 CSBG 제도의 모태가 되었다. 이후 닉슨 행정부와 포드 정부를 거치면서 OEO는 Community Services Administration(CSA)로 대체되었으며 그 제도 운영 방식도 조금씩 수정되었다.

이후 1981년 집권을 시작한 레이건 행정부는 닉슨 시기의 분권화를 계승하고, 작은 정부를 지향하고자 레이거노믹스(Reaganomics)를 시행하였고, 사회서비스 부문 역시 레이거노믹스의 영향을 크게 받게 되었다. 레이건 대통령은 빈곤 퇴치와 관련된 기존 85개 보조금을 7가지의 조건부 보조금(categorical grants)으로 통합시킬 것을 요구했는데, 이러한 요구에 대해 미국 하원은 Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981(OBRA 1981)을 제정함으로써 기존 빈곤퇴치 관련 77개 보조금을 9가지 포괄보조금(block grants)으로 통합시켰다. 이때 Community Action Agencies에 제공되던 기금이 CSBG로 통합된 것이다. 그 후 1998년 Coates Human Services Reauthorization Act에 의해 CSBG 제도가 한 차례 수정되었지만 큰 변화 없이 현재까지 이어져 오고 있다.

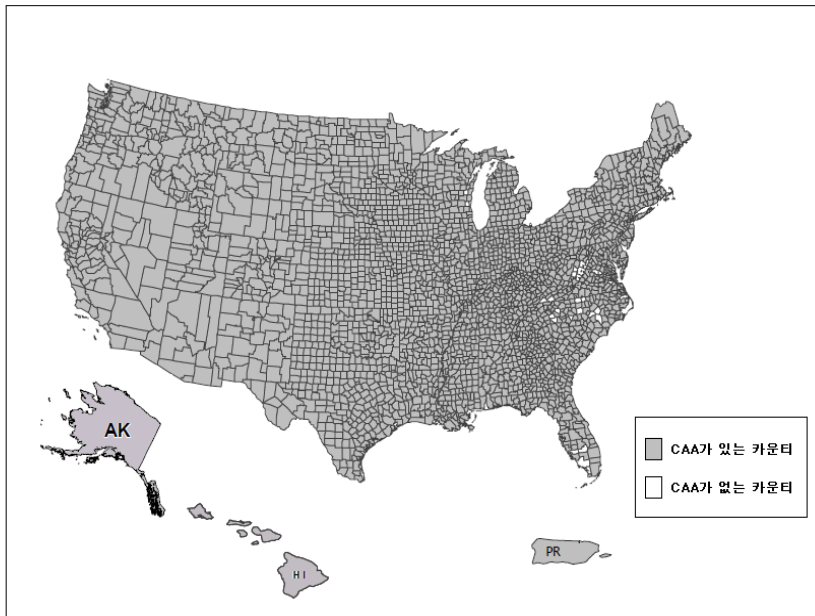
2. CAAs의 구성 및 운영 특징

CAAs(Community Action Agencies)는 일반적으로 카운티 범위 내에서 기획된 Community Action Program(CAP)을 수행하는 민간과 공공 그리고 NPO의 성격이 결합된 기구로서 1964년 저소득층에게 빈곤을 극복할 수 있는 기반을 마련해주기 위해 제정된 Economic Opportunity Act에

근거를 두고 전국적으로 설립되기 시작했다. 이는 복지관련 기관들이 전반적으로 참여하는 네트워크가 구성되는 것을 의미한다.

CAAs는 자립생활(self-sufficiency) 증진을 중심 목표로 삼는데, 목표 달성을 위해 이 기구들은 특히 저소득 지역에서의 봉사활동에 크게 의존하면서 연방정부로 부터의 재정적 지원인 CSBG를 활동의 기본자금(seed money)으로 사용하고 있다. CAAs가 주로 펼치고 있는 활동은 시민 참여 확대(promoting citizen participation), 공과금 보조(providing utility bill assistance), 저소득층을 위한 냉난방비 지원(home weatherization for low-income individuals), Head Start 입학전 프로그램(administration of Head Start pre-school programs), 직업 교육(job training), 식료품점 운영(operating food pantries) 등으로 현재 미국 전역에 약 1,000여 개가 있다.

[그림 11-3-1] 미국 CAAs 분포 현황



자료: NASCSP, 2006.

앞서 언급했던 것처럼 CAAs의 기본적인 역할은 CSBG를 바탕으로 한 지역적 특성에 맞춘 다양한 사업의 운영이다. CSBG의 운영 방식 가운데 눈여겨 볼만한 특징은 미국의 경우 CSBG를 기초로 한 사회서비스 프로그램을 운영함에 있어 해당 프로그램을 주도적으로 기획 및 집행하는 서비스 기관이 미국 전체 카운티(county) 중 99%에 하나씩 존재하여 매년 그 기관들을 중심으로 CSBG 자금이 배분되고 있다는 것이다. 이 기관들은 CSBG 자체 예산 규모를 뛰어넘는 자원을 동원할 수 있는 지역 내 파트너십을 구축하는데, 이러한 지역 내 파트너십의 연결망을 ‘CSBG Network’이라 부른다. 2007년 CSBG Information System을 통해 살펴보면, CSBG Network의 거점이 되는 지역 기관의 수는 총 1,070개인 것으로 나타났는데, 이 가운데 933개를 나타낸 CAAs가 87.2%로 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있었다.

〈표 II-3-1〉 미국 CSBG Network 지역 기관 수(2007년)

(단위: 개소, %, 개)

CSBG 서비스 수행 기관 유형	기관 수	비율	해당 주(州) 수
Community Action Agencies	933	87.2	52
Limited Purpose Agencies	25	2.3	11
이동·계절 농장 노동자 기관	10	0.9	20
지방정부 기관	68	6.4	25
부족 및 부족조직	15	1.4	7
기타	19	1.8	7
합계	1,070	100.0	52

CSBG 제도는 CAAs내에 3개 그룹으로 구성된 위원회의 거버넌스(governance) 구조를 통해 공동체가 지역적 욕구를 처리하도록 설계되어 있다. 세 가지 그룹은 저소득 공동체 멤버 그룹, 공무원 그룹, 민간 지역 리더 그룹 등이다. 위 그룹들의 인원 구성을 살펴보면, 저소득 공동체 멤버는 최소한 전체 인원의 1/3 이상이어야 하지만 나머지 두 그룹인 공무원 그

롭과 민간 지역 리더 그룹의 구성원 수는 각각 전체 위원회 인원의 1/3을 초과할 수 없게 되어있다. 이렇게 구성된 위원회는 CAAs가 다른 프로그램들을 보완하고, 다른 프로그램들과 조화를 이룰 수 있도록 자원을 할당할 수 있는 권한을 갖고 있다. 결과적으로 CSBG는 CAAs 안에 위원회를 구성하여 활용함으로써 사회서비스 공급의 중복과 누락 문제를 제어하고 있는 것이다.

현행 CSBG 관련법에 따르면 CAAs가 지속적인 지원을 받기 위해 필요한 최소한의 성과 기준이 정해져 있지는 않다. 다만 매우 제한적인 경우에 주정부들이 일부 CAAs의 CSBG 수급 자격을 박탈하여 자금 지원을 끊는 경우가 있을 수 있지만 이런 사례는 매우 드문 일이다. 따라서 대부분의 CAAs는 지속적인 성과 개선을 위한 경쟁 압력으로부터 자유로운 상태에 있기 때문에 CSBG 제도가 도덕적 해이에 빠질 수 있는 상황이기도 하지만, 반면 지역 사회 욕구에 적합한 지역 사회서비스를 안정적이고 지속적으로 제공할 수 있는 기반이 마련되어 있다고도 볼 수 있다. 이러한 장치들을 통해 CAAs가 지역사회 내에서 신뢰를 얻고 그것을 기반으로 외부의 지원과 활동을 유지하고 있음을 알 수 있다.

우선 2001년부터 2007년까지 7년간 미국 전역의 CSBG Network에 연방정부 차원에서 지원한 CSBG의 규모는 아래 〈표 II-3-2〉와 같다. 2001년에 600백만 달러였던 연방정부 CSBG 규모는 2002년에 650만 달러로 상승했지만, 그 후 5년 동안 꾸준히 감소하여 2007년에는 630만 달러를 조금 넘는 수준에 그쳤다. 하지만 연방정부에서 직접 지원하는 CSBG 규모가 줄었다고 해서 CSBG를 바탕으로 하는 사업에 투입되는 재정 규모 역시 줄었다고 할 수는 없다. [그림 II-3-2] 에서 볼 수 있듯이 CSBG 지원 프로그램에 투입되는 재원은 연방정부가 지급하는 CSBG뿐 아니라, 주정부 재원, 지방정부 재원 그리고 민간 재원이 모두 포함되며, CSBG 자체는 오히려 다른 재원들보다 그 비중이 낮은 편이기 때문이다.

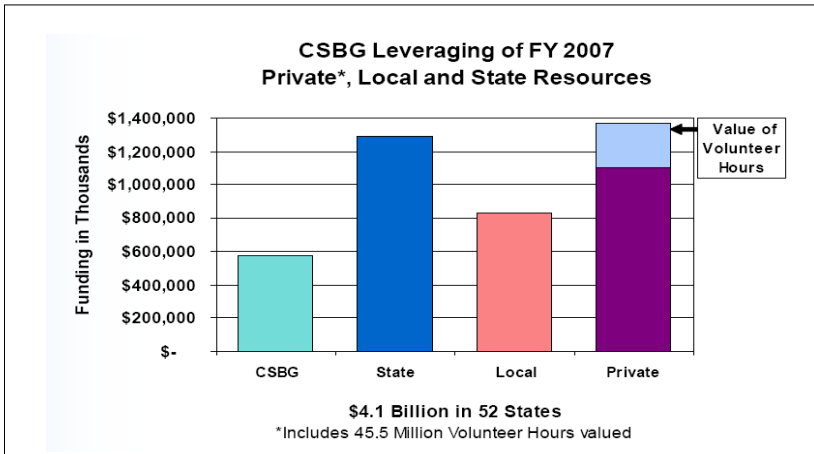
〈표 II-3-2〉 미국 연방정부 CSBG 지원액 현황

(단위: 백만 달러)

회계 연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
연방정부 지원 총액	600.0	650.0	645.8	642.6	636.8	630.4	630.4

자료: NASCSP, 2009.

〔그림 II-3-2〕 미국 CSBG의 재정구조 (2007년)

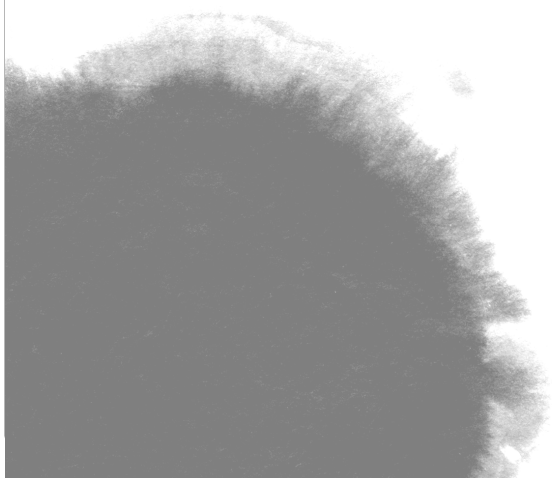


자료: NASCSP, 2009.

실질적으로 2001년에서 2007년까지의 CSBG 지원 프로그램 총 투입 자원 현황을 살펴보면, 그 금액은 매년 85억 달러와 100억 달러 사이에서 오르내리는 양태를 보이고 있다. 이와 같이 CSBG 금액 자체보다 그와 관련된 다양한 자원들의 비율이 높다는 사실은 지역 욕구에 부응하는 자원을 조달하기 위해 CSBG 지원 프로그램을 운영하는 CAAs와 같은 기관 직원들의 역할이 중요함을 보여준다고 할 수 있다. 실제로 CAAs는 지역 내의 더 많은 저소득층 개인들과 가족들의 삶을 개선시키고자 더 많은 민간으로부터의 기부금 및 자원봉사를 동원할 수 있는 다양한 파트너십을 개발하는데 중점을 두고 있다. 또한 그들은 연방주지방법부로 부터의 지원을 획득하기 위해 지속적으로 계약이나 파트너십 약정을 맺어 보조금을 지급받고 있다.

03

주요 국가의 사회자본과 민간 복지자원:
자원봉사활동과 기부를 중심으로



제3장 주요 국가의 사회자본과

민간 복지지원

: 자원봉사활동과 기부를 중심으로

제1 절 사회자본의 측정에 대한 논의

사회자본의 개념은 그 범위가 매우 넓고 포괄적이며, 분석 대상의 단위와 학문적 관심의 영역에 따라 상당히 다르게 나타난다. 이것은 사회자본에 대한 개념적 다양성과 그로 인한 한계를 보여줌과 동시에 여러 분석 단위로 접근이 가능한 개념이라는 것을 드러내는 것이다. 특히, 사회자본은 다차원 수준의 구조적, 기능적, 그리고 맥락적 의미를 떠나서는 이해될 수 없는 개념이며, 이러한 복잡성을 두고 학자들은 사회자본이 그 자체의 의미를 잃을 수도 있는 위험에 처할 수 있다고 경고하고 있다. 그러나 사회자본이 최소한 개인, 집단, 그리고 지역사회에 속하는 사회적 관계들을 지칭하는 것만큼은 분명하다. 많은 연구자들이 미시적 그리고 거시적 관점의 통합을 통해 사회자본 형성에 있어 개인과 집단이 매우 긴밀히 연계되어 있음을 시사한다.

본 연구에서는 사회자본을 “사회적 관계들로부터 자원들을 동원할 수 있는 개인, 집단, 지역사회의 역량”으로 정의한다. 그 구성요소는 본질적으로 네트워크를 구성하고 있는 개인들이며, 사회자본의 형태는 이들의 사회적 관계들이 어떻게 권력과 자원들을 동원·분배하는지를 설명하는 네트워크가 된다. 또한 거시적 수준에서는 지역사회의 정치, 경제, 사회적 환경들을 매개하여 개인들의 연대감과 상호작용에 영향을 주는 지역사회의 집합적 효과들을 고려한다.

〈표 III-1-1〉 주요 연구에서 제시된 사회자본의 개념

저자	사회자본의 정의 및 개념적 특성
Baker, 1990	행위자(actor)들이 특정 사회 구조들로부터 얻어낸 뒤, 자신의 관심에 따라 이용하는 자원: 그것은 행위자들간의 관계 변화에 의해 창조됨
Belliveau et al., 1996	한 개인의 개인적 네트워크와 엘리트 제도적인 협력 관계(elite institutional affiliations)
Bourdieu, 1986	서로 면식이 있는 다소간 제도화된 관계들의 영속적인 네트워크 소유와 연계되어 있는 실제적 혹은 잠재적 자원의 집합. 특정 상황에서는 경제 자본으로 변환할 수 있고 고귀함이라고 불리는 형태로 제도화될 수 있는 사회적 의무(관계)들로 구성됨
Bourdieu & Waquant, 1992	서로 면식이 있는 다소간 제도화된 관계들의 영속적인 네트워크 소유에 의해서 개인 혹은 집단에 생기는 현실적·실제적인 자원들의 합
Boxman et al., 1991	후원을 할 것이라고 예상되는 사람들의 수와 그 사람들이 마음대로 처분할 수 있는 자원들
Burt, 1992	친구, 동료, 보다 일반적인 교제를 통해서 얻는 재정적·인적 자본을 사용할 수 있는 기회들
Coleman, 1990	사회적 자본은 그 기능에 의해서 정의되며, 두 가지 공통적인 특징들을 가진 여러 가지 실체들: 이는 모두 사회적 자본의 관점을 약간 포함, 그 구조 안에 있는 개인의 특정 행동들을 촉진. 자본의 다른 형태들처럼 사회자본 역시 생산적이어서 특정 목적의 성취를 가능하게 해 줌
Portes, 1998	사회 네트워크 혹은 다른 사회적 구조 안에 멤버십을 소유하여 이익을 지키는 행위자들의 능력
Brehm & Rahn, 1997	집단적 행위의 문제들에 대한 해결을 촉진하는 시민들 사이의 협력적인 관계망
Inglehart, 1997	자발적인 조합들의 광대한 네트워크가 발현되는 신뢰와 관용의 문화
Fukuyama, 1995, 1997	집단과 조직의 공통 목적을 위해 같이 일하는 사람들의 능력 (1995), 협력이 허용된 집단 내 구성원들 사이에서 공유되는 비공식적 가치나 규범의 특정한 집합(1997)

〈표 III-1-1〉 계 속

저자	사회자본의 정의 및 개념적 특성
Thomas, 1996	시민사회 내에 집단 전체의 발전을 촉진하는 자발적인 수단들과 과정들이 형성되는 것
Putnam, 1995	상호 이익을 위한 공동 조정과 공동 협력을 촉진하는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 형태
Loury, 1992	사람들 사이에 사회적 관계를 자연스럽게 발생시키거나 시장 (marketplace)에서의 중요한 기술과 특성의 습득을 돕는 사회적 불평등을 지속시키는 원인인 재정적인 유산만큼 중요한 하나의 자산
Nahapiet & Ghoshal, 1998	개인이나 사회 단위의 관계 네트워크 안에 깊이 내재해 있으면서 네트워크를 통해 사용가능하며, 네트워크를 통해 획득된 실재적·잠재적인 자원들의 합. 사회적 자본은 네트워크를 통해서 결집이 가능한 네트워크와 자산들을 둘 다 포함
Pennar, 1997	개인의 행동에 영향을 미침으로써 경제 성장에 작용하는 사회적 관계망들
Schiff, 1992	일련의 사회구조적 요소들로서, 인간 관계에 영향을 미치며, 생산 및 효용 기능을 위한 투입요인이나 전제들
Woolcock, 1998	한 사람의 사회적 네트워크 안에 포함되어 있는 상호 관계의 정보, 신뢰, 규범들

자료: Adler & Kwon(2000), 홍영란 외(2006)에서 재인용.

사회자본의 본질과 개념에 대해 다양한 논의들이 전개되어 왔지만, 여전히 합의된 개념 도출이 어려운 만큼 사회자본에 대해 실증적으로 측정하는 것 또한 쉽지 않다. 이는 사회자본의 개념요소 설정 및 접근 시각에 따라 측정내용과 그 결과가 크게 달라질 수 있기 때문이다. 사회자본을 측정한다는 것은 사회자본이 형성되는 맥락적 상황과 함께, 개념의 본질을 파악한다는 것이 중요하다. 그러나 다학제적인 검토에도 불구하고, 그 개념적 모호성으로 인해 명백한 개념규정이 이루어지지 못한 사회자본의 개념을 실증적으로 측정한다는 것 자체가 본질적으로 문제가 될 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다(White, 2002; 한상미, 2007 재인용).

대체로 사회자본에 대한 측정은 부분적으로 신뢰나 참여 등과 같은 가치적 부분에 의존해야하고, 표준화된 측정도구가 부족하기 때문에 이를 측정

하는 것에는 많은 어려움이 따른다. 또한 사회자본의 개념에 대한 논쟁이 다양하게 이루어져왔고 연구자 및 연구 영역에 따라 각기 다른 형태로 사회자본에 대한 접근이 이루어져 왔기 때문에, 연구의 내용이나 목적에 따라 임시 방편적인 방법론이 사용되는 등 측정 도구의 불일치 문제도 존재하고 있다(Krisna & Shrader, 1999, 한상미, 2007 재인용).

일반적으로 현재 통용되는 사회자본의 측정도구로는 구조적/인지적, 공식적/비공식적, 수평적/수직적, 질적/양적, 도구적/이타적 요소들이 혼재되어 있다. 실제로, 사회자본 개념의 모호성, 불안정성은 모든 사회적 특징들에 적용될 수 있는 다양한 측정도구들을 만들어 내었지만, 이러한 측정도구들은 그 이론적 배경에 충분한 동의를 얻어내는데 제한적이었다고 판단하게 되는 대목이다. 더욱이 대개의 실증 연구들에서는 객관적 요소로서의 네트워크보다는 개인적이고 주관적 요소로서의 규범과 가치를 주로 측정하고 있다. 물론, 신뢰나 호혜성은 사회자본의 핵심적인 내용임에도 불구하고, 이러한 인지적 측면에 초점을 맞추고 있는 측정도구들은 관계의 구조와 떨어져서 논의 될 수 없음에 주의해야 한다.

예컨대, 가족과 같은 결속연결망은 무조건적인 호혜성과 개별화된 신뢰를 띄고 있지만, 동창회 등과 같은 가교연결망은 간접적이고 공평한 호혜성과 불특정 다수에 대한 관대한 신뢰를 그 내용으로 가지고 있기 때문이다. 아울러 다른 한편으로, 보편화된 신뢰는 역사적 또는 문화적으로 생성된 지역사회의 특성이기도 하다. 즉, 지역사회 수준에서의 신뢰는 사회통합과 관련된 내용으로서 사회적 관계에서 배태된 개인의 개별적 신뢰와는 거리가 멀다고 하겠다.

한편, 사회자본 측정의 구조적 접근으로서 네트워크를 조작화 하는 경우에는 사회자본의 형태들을 파악하는데 보다 도움이 되지만, 연결망의 크기, 자원의 종류, 자원의 양, 접근성 등을 각기 다른 방식으로 개념화하여 분석하기 때문에 이 또한 측정도구의 복잡성이 문제가 되는 실정이다. 이처럼 사회자본과 관련된 요소들의 상당수는 암묵적이고 상관적이기 때문에 객관적 측정이나 구조화가 어렵다. 이에 따라 OECD는 2002년 영국 및 헝가

리와 공동으로 개최한 회의에서 사회자본의 측정과 관련하여 국제적 비교 가능성이 있는 측정도구 개발에 관한 논의가 이루어졌다. 회의결과에 따르면 사회자본의 국제비교를 위해서는 무엇보다 사회자본을 분리된 영역 또는 측정 가능한 부분으로 나누는 것이 필요하다고 합의하였다. 이어서 측정도구의 국제적 적용에 대해 보다 타당한 접근 방식을 찾을 것을 권고하였다. 이러한 쟁점들에 대해 활발한 논의가 이루어졌음에도 불구하고, OECD 내에서는 사회자본 측정에 대한 연구가 더 이상 구체적인 진전을 보이고 있지 못하고 있다(홍영란, 2006).

1) 국내연구에 적용된 사회자본 측정지표

사회자본 측정을 시도한 국내의 대표적 연구로서는 박희봉과 김명환(2001), 소진광(2003), 홍영란(2007) 등의 연구를 들 수 있다. 박희봉과 김명환(2001)은 서울시 서초구와 경기도 포천군에 거주하는 주민들을 대상으로 주민의 사회참여와 사회자본과의 관련성을 설문조사를 통해 분석하였다. 동 조사에서 사회자본은 〈표 III-1-2〉와 같은 하위 지표들을 이용해 측정을 시도하였다. 특징적인 것은, 사회자본을 지역사회 참여와 분리하여 측정하고자 하는 시도가 이루어졌다는 것이다. 즉, 개인의 사회경제적 배경변수들이 지역사회 참여의 형태로 구현되고, 이들 간의 영향을 통해 규범, 신뢰, 집단내 협력, 그리고 정보공유의 형태로 사회자본이 구체화된다고 파악한 것이다. 한편, 소진광(2003)은 사회자본 측정을 위하여 사회자본의 개념요소와 표현인자를 설정하여, 성남시를 대상으로 사회자본의 시차적 변화를 분석하였다. 그는 사회자본의 개념요소로서 신뢰기반, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회, 이타적 성향 및 포용력의 다섯 가치를 제시하였으며, 이를 측정하기 위한 지표는 다음의 〈표 III-1-3〉과 같다.

〈표 III-1-2〉 박희봉·김명환(2001)의 사회자본 측정지표

개념	구성요소	지표
사회자본	규범	지역주민의 준법정도/ 법에 대한 인식/ 도덕확립 정도에 대한 인식/ 지역발전을 위한 지역단체 협력에 대한 인식/ 자원봉사 및 자선사업에 대한 인식/ 지역내 갈등에 대한 자체적 해결 정도
	신뢰	이웃에 대한 신뢰/ 친척 및 친구에 대한 신뢰/ 정부에 대한 신뢰/ 지방단체에 대한 신뢰
	집단내 협력	출신지역에 따른 차별/ 다양한 집단의 의사 존중/ 갈등 해결을 위한 지역사회 내 협력/ 특정 개인 또는 집단에 의한 주도
	정보공유	지역사회에 대한 정보 공유/ 지방자치단체의 정보제공/ 정보제공처 확보/ 사회단체의 정보제공 역할/ 언론의 지역문제 해결 역할
지역사회참여	정치참여	정치 모임 혹은 집회 참여/ 사회문제에 관련 대화 참여/ 청원서 제출/ 정당 가입 및 활동/ 대통령 선거 참여/ 국회의원 선거 참여/ 지방선거 참여/ 시민단체 가입
	수평적 단체	체육회 가입단체 수/ 가입한 시민단체 수/ 가입한 학술단체 수
	수직적 단체	가입 종교단체 수/ 가입한 종친회 수/ 가입한 동창회 수/ 가입한 친목회 수/ 가입한 종친회 수
	자원봉사 참여	지난 1년간 자원봉사 참여시, 월 평균 자원봉사 시간

자료: 박희봉·김명환(2001)의 설문 내용을 재구성함.

〈표 III-1-3〉 소진광(2003)의 사회자본 측정지표

개념요소	표현인자
신뢰기반	공공정책결정 과정에 대한 신뢰, 직업상 거래관계에 대한 신뢰 주변 개인관계에 대한 신뢰, 가족 간의 신뢰, 지역사회 안전 체감
네트워크	지역사회 참여단체 수(봉사단체, 종교단체, 이익단체, 클럽, 계모임, 친목단체, 향우회 등), 이웃의 범위, 지역사회 리더십, 도움이 필요시 지지원체계 구비 정도
사회적 규범	지역사회 규범 인지정도, 청소년 선도, 범죄율 범법행위에 대한 신고율, 자신의 규범 준수에 대한 태도
참여기회	지역행사 참여횟수, 투표 참여율, 피선거권 행사의향, 시, 구, 동 자문 혹은 공익단체 자문 참여 횟수
이타적 성향 및 포용력	자원봉사 활동 참여 횟수, 주변 불우이웃에 대한 배려, 지역사회 공공기관 이나 봉사단체에 대한 기부정도, 사후 재산처분에 대한 태도, 다양성의 포용력

자료: 소진광 외(2006), 정기환 외(2006)에서 재인용.

홍영란(2007)은 사회자본에 대한 개념적 논의를 토대로 사회자본 측정을 위한 영역 및 수준 설정 등을 통해 사회자본 측정을 위한 연구모형을 정립하였다. 사회자본을 개인과 집단의 협력적 행동을 촉진시키는 관계구조(제도), 네트워크, 상호호혜적 규범, 신뢰 등을 의미하는 개념으로 정의하고, 사회자본을 3개의 영역과 3개의 수준으로 나누어 21개 내용요소를 제시하였다. 사회자본의 3개영역은 시민의식 및 사회참여 영역, 신뢰 및 관용성 영역, 네트워크 및 파트너십 영역으로 구분하고, 이를 다시 미시적 수준(개인·가정·이웃 등), 중간 수준(학교·지역사회 등), 거시적 수준(국가·국제사회 등)으로 세분화하여 사회자본 측정 요소를 영역별, 수준별로 나누어 설정하였다.

〈표 III-1-4〉 홍영란(2007)의 사회자본 측정을 위한 연구모형

수준별 영역별	미시적 수준/ 요소 (개인·가정·이웃 등)	중간 수준/ 요소 (학교·지역사회 등)	거시적 수준/ 요소 (국가·국제사회 등)
시민의식 및 사회참여	개인의 참여 및 시민의식	학교에 대한 참여 및 시민의식	국가 수준의 참여 및 시민의식
	가정에 대한 참여 및 시민의식		
	이웃에 대한 참여 및 시민의식	지역사회에 대한 참여 및 시민의식	국제사회 수준의 참여 및 시민의식
신뢰 및 관용성	친구에 대한 신뢰 및 관용성	학교에 대한 신뢰 및 관용성	국가 정책에 대한 신뢰 및 관용성
	가족에 대한 신뢰 및 관용성		
	이웃에 대한 신뢰 및 관용성	지역사회에 대한 신뢰 및 관용성	국제사회에 대한 신뢰 및 관용성
네트워크 및 파트너십	개인간의 네트워크 및 파트너십	학교와의 네트워크 및 파트너십	국가와의 네트워크 및 파트너십
	가정간의 네트워크 및 파트너십		
	이웃간의 네트워크 및 파트너십	지역사회 네트워크 및 파트너십	국제사회와의 네트워크 및 파트너십

자료: 홍영란(2007).

2) 해외연구에 적용된 사회자본 측정지표

외국의 사회자본 측정을 시도한 대표적인 연구는 World Bank를 중심으로 활발하게 진행되어 왔다. World Bank의 Bain 외(2002), Grootaert(2001), The World Bank(2002), Grootaert 외(2004), Ibanez 외(2002), Chase & Holmemo(2005), Wetterberg(2004), Knack(2000)의 연구보고서들에서 제시된 사회자본에 대한 개념은 대체로 관계(성), 네트워크, 규범, 신뢰를 통해 다양한 수준의 집합체가 공유된 공동목표를 달성하고자 집합적 행동을 실천하도록 하는 힘이라는 정의를 공통적으로 포함하고 있다. World Bank의 사회자본과 관련된 연구들은 대부분 지역사회 또는 국가 수준에서 사회자본의 정의와 역할 등을 탐색한 보고서들이다. 이러한 연구들에서 나타난 사회자본 측정 구조를 정리하면 <표 III-1-5>와 같다.

한편, Narayan & Cassidy(2001)는 World Bank 연구 과제의 일환으로 사회자본 측정을 위한 분석틀과 지표를 개발한 Narayan(1999)의 연구 성과 및 다른 선행연구들을 바탕으로 사회자본 측정을 위한 틀(social capital measurement frame)을 제시하였다. Narayan & Cassidy(2001)는 사회자본 형성에 영향을 줄 수 있는 변수로 지역사회의 공동체성(community solidarity), 의사결정권(empowerment), 그리고 소속감(sense of belonging)을 꼽았다. 또한 이 연구에서는 사회자본을 집단의 특성, 일반화된 규범, 사람들과의 어울림, 일상생활에서의 사회활동, 이웃과의 연계, 자원봉사활동, 신뢰 등의 7개 변수를 중심으로 측정하였다(표 III-1-6 참조).

〈표 III-1-5〉 World Bank 연구물의 사회자본 측정지표

출처	사회자본의 측정지표
Bain 외 (2002)	공식조직에의 참여, 즉각적인 집단적 행동 형성에의 참여, 위기시기의 집단적 행동, 평상시 집단적 행동, 신뢰와 포용
Grootaert (2001)	적극적으로 참여하는 집단의 수, 지난 3달간 참석한 모임 수, 3개의 중요 집단의 의사결정에 참여한 정도, 3개의 중요 집단에 회원이 되기 위해 지불한 회비, 3개의 중요 집단에 회원으로서 기요한 날짜 수, 회원가입한 집단 중 지역사회 주도인 집단의 비율
The World Bank(2002)	지역수준에서 상호신뢰의 변화정도, 공공서비스와 지역수준 기관에 대한 시민평가, 시민과 지역수준 기관 간의 관계, 지역수준의 공공서비스와 관련된 집합적 행동의 형성, 공식적인 자발적 집단에의 참여
Grootaert 외 (2004)	집단과 네트워크, 신뢰와 유대, 집합적 행동과 협동, 사회적 결속과 포용, 권한 위임과 정치적 행동
Ibanez 외 (2002)	조직에의 참여(membership), 집단적 행동에의 참여, 신뢰
Chase & Holmemo (2005)	지역사회 조직의 참여율, 집합적 행동, 지방공무원에 대한 신뢰, 거버넌스 참여(마을모임에 대해 알고 있는 정도, 참여정도, 개발계획에 참여 정도 등)
Wetterberg (2004)	참여한 집단의 공식성 수준, 외적 연결성 지수
Knack (2000)	상호믿음, 건전한 시민태도와 협력을 나타내는 인구센서스 조사에 대한 응답, 자발적 활동(volunteering activity)에 참여한 사람의 비율

자료: 홍영란 외(2007).

〈표 III-1-6〉 Narayan & Cassidy(2001)의 사회자본 측정지표

구성요소	측정지표
집단의 특성	집단 구성원 수, 현금 출연 정도, 참석 빈도, 의사 결정에의 참여, 집단 구성원의 다양성, 집단의 경비 출처
일반화된 규범	사람들의 도움정도, 사람들의 신뢰정도, 사람들의 공정성
사람들과의 어울림	사람들이 잘 어울리는 정도, 사람들 간의 어울림/일치
일상생활에서의 사회활동	일상생활에서의 사회활동
이웃과의 연계	아픈 자녀에 대한 돌봄을 이웃에 요청, 아플 때 도움을 요청
자원봉사활동	자원봉사 경험, 자원봉사에 대한 기대, 자원봉사 불참시 비난, 이웃에 대한 공정한 기여, 누군가를 도운 경험
신뢰	가족과 이웃에 대한 신뢰, 다른 집단/계급에 대한 신뢰, 사업가에 대한 신뢰, 공무원에 대한 신뢰, 판사/경찰에 대한 신뢰, 정부 서비스 제공자에 대한 신뢰, 지방정부에 대한 신뢰

자료: Narayan & Cassidy(2001).

미국의 경우에는 네트워크 중심의 유럽 사회자본 연구 성향과 달리, 참여 중심의 사회자본에 대한 연구 접근 방식이 두드러지고 있다. 이러한 참여 중심의 사회자본에 대한 연구의 대표적 사례는 ‘미국의 사회참여’를 주제로 Saguario 세미나에 기초한 사회자본 지역사회 벤치마크 조사(Social Capital Community Benchmark Survey: SCCBS)이다. 미국의 Saguario 세미나를 선도적으로 이끌어온 학자는 Putman이며, 따라서 Saguario 세미나와 SCCBS에서 제시하는 사회자본에 대한 정의는 Putman의 사회자본에 대한 정의와 유사하다.

SCCBS의 경우 Putman을 중심으로 하는 사회자본 개념인 신뢰, 규범, 네트워크, 시민참여 등을 중요한 사회자본 요소로 설정하고 있다. SCCBS는 2000년 조사에서 사회자본을 총 8개 영역, 11개 하위요소로 구성하여 측정하였다. 8개 영역은 신뢰, 친구관계의 다양성, 정치참여, 시민 리더십 및 유관기관 참여, 비공식적 사회유대, 기부 및 자원봉사, 신앙활동 참여, 시민참여의 평등성이었다. 그리고 8개 영역 중 신뢰의 경우에는 사회적 신뢰와 인종간 신뢰로, 정치참여의 경우에는 보수적 정치참여와 진보적 정치참여로, 시민리더십 및 유관기관 참여의 경우에는 각각 시민 리더십과 유관기관 참여의 하위 요소로 구분하여 총 11개 하위 요인으로 측정하였다(홍영란, 2007)(표 III-1-7 참조).

영국은 국가통계청(Office for National Statistic: ONS)을 중심으로 사회자본 측정을 위한 폭넓은 연구과제들을 수행해 왔다. 2001년 11월에는 ONS와 Home Office가 연합하여 사회자본 워크숍을 개최하였고, 사회자본의 개념화와 측정에 대한 보다 일관된 접근의 필요성을 논의하였다. 이어서 ONS 주관으로 사회자본을 정의하고 측정하기 위해 정부 간 연계를 담당하는 사회자본 작업단(Social Capital Working Group)을 설치하였다.

〈표 III-1-7〉 SCCBS 사회자본 구성요인 및 측정지표

차원	구성요인	측정지표
신뢰	사회적 신뢰	이웃, 직장동료, 가게 점원, 동료, 종교인, 지역경찰, 타인에 대한 신뢰
	인종간 신뢰	백인, 흑인, 히스패닉인, 아시아인에 대한 신뢰
친구관계의 다양성	친구관계의 다양성	개인적 친구의 다양성(사장, 생활보호대상자, 동향, 동성애자, 직장동료, 동일종교 신자, 백인, 흑인, 히스패닉인, 아시아인, 지역사회리더 등의 11개 항목)
정치참여	보수적 정치참여	지난 주 신문 정치면을 읽은 횟수, 선거명부 등재 여부, 최근 대통령 선거 참여 여부, 정치에 대한 흥미 표현, 정치관련 사건에 대한 지식정도
	진보적 정치참여	데모, 행진집회 등의 집회참여, 노동관련 단체 및 인종 관련 단체 가입
시민리더십 및 유관기관 참여	시민리더십	공식집단 참여 횟수, 1년간 클럽활동 참여 횟수, 1년간 학교 및 지역문제 공청회 참여 횟수
	유관기관 참여	종교집단, 스포츠클럽, 각종 리그, 청년 조직, 주민단체, 학부모 단체, 전문가 집단, 사회복지단체, 자치단체, 예술단체, 민족성이 나타나는 단체, 시민권 관련 단체, 취미 단체, 투자관련 단체, 인터넷 단체 등에 대한 참여
비공식적 사회유대	비공식적 사회유대	1년간 카드 및 보드게임 참여 횟수, 자기집/친구집에서의 친구 초대, 방문 횟수, 친척 방문 횟수
기부 및 자원봉사	기부 및 자원봉사	종교적 기부 여부, 건강 및 질병관련 봉사 여부
신앙활동	신앙활동 참여	종교단체 가입 여부, 종교단체 정기집회 참여 여부, 교회의 행사 참여 여부
시민참여의 평등	시민참여의 평등	지역별 시민참여정도 차이(평등적 시민참여의 정도를 측정하기 위해 8가지 유형의 시민참여의 인종, 소득, 교육에 따른 차이분석)

자료: SCCBS(2007), 홍영란(2007)에서 재인용.

이 그룹은 사회자본의 측정 방식을 조율하고, 부처 간에 사회자본 개념을 사용하는 데 있어서 개념적 합의점을 도출하기 위해 노력하였으며, 사회자본의 정의와 측정 구조에 적합한 지표를 개발하는 것을 목적으로 설치·운영되었다. 그 결과, ONS에서는 사회자본의 측정을 위해 통합 설문지(Harmonized Question Set)를 개발하였는데, 동 설문지에서 사회자본은 사회참여(social participation), 시민참여(civic participation), 사회적 네트

워크 및 사회적 지원(social networks and social support), 상호호혜성 및 신뢰(reciprocity and trust), 지역사회에 대한 견해(views of the local area) 등 5개 영역으로 구성되었다.

〈표 III-1-8〉 영국 국가통계청(ONS)의 사회자본 측정지표

차원	측정지표
사회 참여	소속된 문화적, 여가, 사회적 집단의 수, 참여 빈도 및 강도 자원봉사, 참여 빈도 및 강도, 종교 활동
시민 참여	행사에 대한 영향력에 대해 인식하는 정도, 지역/국가적 일에 대한 정보 습득 정도, 고위 관료 혹은 정치 대표와의 접촉, 지역 활동 단체에의 참여, 투표 경향
사회적 네트워크 및 사회적 지원	친척/ 친구/ 이웃의 방문 및 대화 빈도, 가상 네트워크 정도 및 접촉 빈도, 이웃에 사는 가까운 친구/ 친척 수, 도움 교환, 인지된 통제와 삶에 대한 만족
상호 호혜성 및 신뢰	자신과 비슷한 사람들에 대한 신뢰, 자신과 다른 사람들에 대한 신뢰, 다른 수준에 있는 계도에 대한 확신, 부탁을 주고 받음, 공유된 가치에 대한 자각
지역사회에 대한 견해	물리적 환경에 대한 시각, 지역의 시설/지역에서 사는 즐거움, 범죄에 대한 공포

자료: Rosalyn & Maryanne(2003).

그밖에도 캐나다의 공공정책 연구소(Policy Research Initiative: PRI)와 호주의 통계청(Australian Bureau of Statistics)에서 사회자본을 측정하기 위해 개발한 지표들을 〈표 III-1-9〉와 〈표 III-1-10〉에 제시하였다. 캐나다 공공정책 연구소(PRI)는 사회자본의 구성단위로서 네트워크의 외형적 속성과 내적 기능성에 착안하였다. 그리고 외형적 속성을 이해하기 위해 사회자본이 형성되는 과정에서 드러나는 네트워크의 규모, 친밀도, 네트워크의 다양성, 그리고 접촉빈도와 강도 및 네트워크 구성원간의 공간적 근접성을 측정한다. 네트워크가 작동되어 기능하는 과정에서 사회적 네트워크를 통해 기대할 수 있는 긍정적 효과가 개인에게 미치는 개인적 차원의 사회

자본과 네트워크를 구성하고 있는 집단 간의 연대활동에 영향을 미치는 집합적 차원의 사회자본이 두드러진다.

반면, 호주 통계청에서 시도한 사회자본의 측정은 개인이 참여하고 있는 네트워크의 질적 수준에 대한 측정을 시도하였다는 점에서 특이할 만하다. 사회참여와 시민참여라는 사회공동의 목적을 달성하기 위하여 신뢰, 상호호혜성, 자기효능감, 협동, 그리고 다양성과 통합성에 대한 수용으로 규범화된 사회자본은 개개인이 참여하고 있는 네트워크의 질적 수준을 결정짓는다는 원칙에 근거를 두고 있는 것이다.

〈표 III-1-9〉 캐나다 공공정책 연구소(PRI)의 사회자본 측정 지표

사회자본 측정을 위한 요소			측정치표
사회 자본 의 발생	네트워크의 구조적 속성	네트워크의 규모	개인이 보유하고 있는 상이한 유형의 관계의 수: 친한 친구 및 가족, 덜 친한 친구와 가족, 안면 있는 관계, 이웃, 동료 등
		네트워크의 밀도	네트워크 구성원 간의 상호관련 정도
		네트워크의 다양성	네트워크 구성원의 사회경제적 수준의 다양성
		접촉 빈도	네트워크 구성원간의 접촉 횟수와 기간
		접촉 강도	구성원 간의 정서적 유대 강도 및 관계
		네트워크 구성원간 공간적 근접성	정기적으로 만나면 접촉하는 네트워크 구성원
사회 자본 의 기능	네트워크의 동력 (작동성)	네트워크 동원: 자원접근 조건	대안적 해결책의 존재 여부, 의존성, 도움 요청에 대한 어려움, 도움 역량의 제한에 대한 평가 등
		동원: 인지된 자원과 동원된 자원의 차이	원조 및 자원에 대한 기대 및 실제로 받는 원조/자원
		대인관계 역량과 사회통합 조건	대인관계 기술 및 일상생활에의 영향
	사회자본 작동의 외적 조건	네트워크의 규범과 규칙	관계의 규범: 문화적 윤리적 차원(신뢰, 소속감, 통합, 관용 등)
		구조 및 제도적 양식	사회 통합과 관계 발달을 촉진/저해하는 공식/비공식적 구조

자료: PRI project, 2005

〈표 III-1-10〉 호주 통계청의 사회자본 측정 지표

네트워크의 질			
규범		공통의 목적	
신뢰	일반화된 신뢰	사회 참여	사회 활동에의 참여
	비공식적 신뢰		사회 활동에의 장애물
	제도적 신뢰		클럽, 조직, 모임에의 참가
	대중교통 이용시 느끼는 안전정도		클럽, 조직, 적극적 모임 참여
	길을 걸을시 느끼는 안전정도		활동하는 클럽, 조직, 모임갯수
	저녁 이후 집에서 느끼는 안전정도		종교활동 가입
상호 호혜성	시민 참여		종교활동 참여
	지역사회에서의 호혜성에 대한 지각		종교활동 참여 기간
	시간 혹은 돈의 기부		
자기 효능감	지역사회의 기여에 대한 태도	시민 참여	시민 참여의 수준
	지역사회 효능감에 대한 지각		지역사회 활동 참여 시간
	지역사회에 대한 개인적 효능감		클럽, 조직, 모임에의 참가
	개인적/지역적 효능감		적극적 클럽, 조직, 모임 참여
	지역의 의사결정에 대한 효능감		활동하는 클럽, 조직, 모임갯수
협동	효능감에 대한 지각	시민 참여	위원회 참여
	지역사회 지원		시민 참여의 장애물
	발도 및 개방성		클럽, 조직, 모임 참여 수준
	수자원 및 전기에 대한 협동적 대화		최신 뉴스 및 사건에 대한 자각
	지역사회 이벤트에 대한 지원		노동조합 회원
	지역사회 의사결정 수용에 대한 태도		투표
다양성과 통합성에 대한 수용	사회적 시민적 협동에 대한 태도		정부 대표
	우정		정당의 회원
	유동성		시민으로서의 중립
	다른 생활습관에 대한 수용		
	문화적 다양성 지원		
	그룹의 다양성		
	문화적 다양성에 대한 부정적 태도의 표출 및 변화 인식		
	언어적 다양성에 대한 태도		

자료: PRI project(2005).

제2절 주요 국가의 사회자본과 민간 복지자원

이상의 논의를 통해 사회자본의 개념적 포괄성과 모호성의 한계를 지적하였고, 무형의 자본으로서 사회자본을 직접적으로 측정하는 것이 현실적으로 용이하지 않을 것임을 확인하였다. 사실, 사회자본의 국가간 비교를 위한 실증분석은 이에 대한 계량화 작업이 선행되어야 하지만, 물질 자본과 달리 정확한 측정 자료를 확보하기 어려운 사회자본의 경우에는 일반적으로 대리지표를 활용하게 된다.

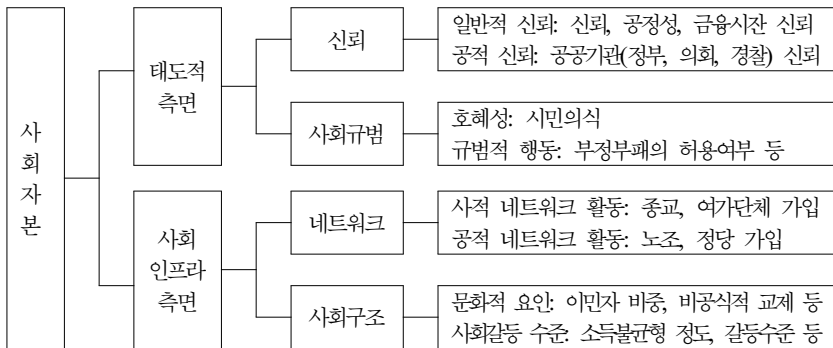
대리지표의 한계로 인해 사회자본의 규모를 파악하기 위한 지수화(indexation)의 시도가 이루어지고 있으나, 아직까지 대표할만한 지표는 만들어지지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 최근 이동원 외(2009)가 World Bank 자료와 세계가치관조사(World Values Survey) 결과를 이용하여 발표된 사회자본 지수를 탐색적으로 살펴보고자 한다.

이동원 외(2009)의 연구에서 발표한 사회자본 지수화 과정을 간략히 살펴보자. 전술된 바와 같이 사회자본 측정지표에 대한 지속적인 논의가 이루어지고 있는 가운데, 활용 가능한 실증 데이터의 확보가 관건이 된다. 따라서 연구진은 실증자료 확보의 실현성을 기본 전제로 하여 가급적 객관적이고 타당한 자료수집에 주의를 기울였다. 그리고 사회자본의 기본구조를 사회구성원의 태도 측면과 사회 인프라 측면으로 양분하여 구축하고, 이들 간의 유기적 상호작용을 통해 사회자본이 형성된다고 가정한다. 구성원의 태도적 측면에서는 사회자본의 대표적 대리지표로 활용되고 있는 신뢰와 사회규범을 구성하였고, 인프라 측면은 네트워크와 사회구조를 통찰하는 것으로 조작적 정의하였다.

사회자본을 구축하는 기본 요소들은 다시 세분화되어 신뢰의 경우 일반적 신뢰와 공적 신뢰로, 사회규범은 호혜성과 규범적 행동으로 구분하여 접근하였다. 네트워크는 종교단체, 교육·문화단체, 스포츠·여가 단체 등 사적 단체 활동을 통한 수평적 인간관계의 네트워크를 측정하는 것을 한 축으로 하였다. 네트워크의 다른 한 성격은 정당, 노조, 전문협회, 지역단체 등에

가입하여 활동함으로써 협력관계를 만들어 가는 것으로 보았다. 한편, 기존의 사회자본 측정에 관한 연구들이 주로 신뢰, 규범 및 사회적 네트워크에 초점을 맞추고 있는 것과 달리, 동 연구는 문화적 요인과 사회갈등 지수를 포함하여 보다 사회 구조적 환경과 사회자본 형성 간의 상보성을 포괄적으로 고려하고 있다.

〈표 III-2-1〉 사회자본 지수화를 위한 사회자본의 구조



자료: 이동원 외(2009). pp.140 재구성.

이동원 외(2009) 연구는 전술된 사회자본의 각 구성요소를 대표하는 지표들을 World Bank와 세계가치관조사(World Value Survey)의 2차 자료에서 수집하여 주성분 분석(principal component analysis)을 통해 사회자본 지수를 산출하였다. 지표(indicators)는 지표개발의 목적 및 필요성, 또는 사회지표에 대한 학자들의 관점에 따라 그 정의가 상의하며, 합의된 개념이 없다. 그러나 사회지표(social indicators)는 특정 사회의 상태를 측정하거나, 가치지향, 사회발전, 사회정책을 통한 사회발전을 나타내는 근거로 활용된다는 데 대해서는 큰 이론의 여지가 없다. 즉, 사회지표는 사회발전의 가치지향에 의해 특정 사회가 현재 처한 상황 또는 실태에 대한 정확하고 객관적인 측정을 통해 사회정책 수립의 근거자료로 활용되는 일반적 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

광의의 사회지표는 합의된 사회적 가치와 목적을 설정하고, 그 목표에

비해 현재 도달한 상태에 대한 종합적이고 균형적인 판단을 가능하도록 하는 규범지향적 성격을 가진 통계수치라 할 수 있으며, 협의의 사회지표는 규범지향적 상태를 포함하여 사회의 주요 관심사나 사회의 현 상태 및 현상을 정확하게 측정하여 제시하는 기술적 통계수치이다. 한편, 사회지표의 기본 전제조건으로는 타당성(validity), 민감성(sensitivity), 비교가능성(comparability)을 들 수 있다.

지수(index)는 다양한 지표들을 종합하여 단일값으로 산출한 수치로서, 국가간 또는 지역단위로의 비교가 가능하다. 아울러 지수는 현실적 목표와 정책 방향의 결정에 중요한 기초자료를 제공하며, 시계열적 변화를 추적 하는 데에도 용이하다. 특히, 단일지표보다는 사회적, 인구통계학적 특성을 포괄하는 요인들로 구성된 지수를 사용함으로써 보다 다양한 역동을 파악할 수 있다.

그러나 지수(index)는 다양한 정보를 하나의 단일 수치화하는 과정에서 발생하는 한계를 지니고 있기도 하다. 비교가능성을 제고할 수 있지만, 비교대상 국가(또는 지역)에 적용하기 위해 상이한 방법론적 가정과 결측값 및 부정확한 데이터를 포함할 수 있기 때문에, 지수의 비교로부터 비교결과를 단순히 도출하는 것은 현상에 대한 왜곡의 가능성이 농후하다.

따라서 일반적으로 지수를 개발하기 위해서는 지수화 대상의 개념을 명확하게 정의하고, 개념의 내용 타당도를 확보해야 하며, 지수산출을 위한 세부 지표를 결정해야 한다. 또한 지수의 액면타당도(face validity) 또는 논리적 타당도(logical validity) 확보하여, 산술적으로 지수를 산출해야 한다. 한편, 복수의 지표를 사용하여 단일지수를 생산할 경우, 고려해야 할 몇가지 특징이 있다. 먼저, 세부지표의 자료 구축년도가 동일해야 하며, 지표들 간의 자료 구축단위가 다르기 때문에 표준화 과정을 반드시 거쳐야 한다. 또한 가중치에 대한 고려가 필요하다. 각각의 세부지표를 동등한 단위로 취급하여 가중치를 주지 않는 경우를 단순지수로, 각 요소의 중요도에 따라 가중치를 부여하는 지수를 가중지수로 분류하는 것을 참고해야 한다.

한편, 주성분분석(Principal Component Analysis)은 수집된 다변량 자료로부터 새로운 변수를 만들어내는데 일반적으로 이용되는 통계적 방법으

로, 회귀분석이나 판별분석의 경우와 같이 종속변수(목적변수)와 독립변수(설명변수)의 구별이 없다. 주성분분석은 변수들의 선형결합으로 표출되는 새로운 주성분(principal components)을 찾고, 이를 통하여 자료의 요약과 용이한 해석을 목적으로 활용되는데, 대수적 측면에서 모집단의 주성분은 모집단의 공분산 행렬이 알려져 있다는 전제 하에서 특정 판정기준이 최적화 되도록 원래의 변수들을 선형변환 시킨 것이다. 따라서 고려되는 판정기준들과 이에 연관된 주성분의 최적성은 통계적으로 중요한 의미를 함축하고 있다. 기하학적 측면으로는 이러한 선형결합들이 원래의 좌표체계를 직교 회전시켜 얻어내는 새로운 좌표축의 선택과 관련이 있다.

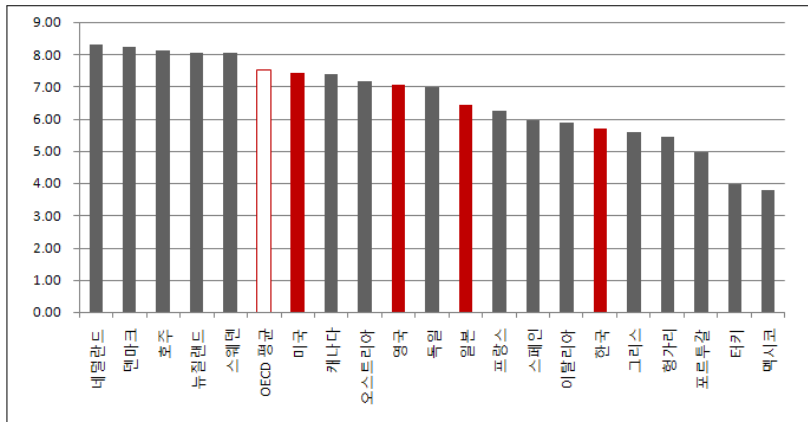
일반적으로 주성분분석의 용도는 크게 다음의 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 원래 변수들이 서로 상관관계를 갖는 경우, 상관관계가 없는 최소의 주성분함수를 찾아 이들을 통해 새로운 분석을 시도하는 데 사용된다. 이러한 형태는 원래의 변수들 간에 상관관계가 매우 높아 다중공선성이 발생하는 회귀식에 일반적으로 응용될 수 있다. 둘째, 변수들에 대한 정규성의 검정에 사용된다. 이는 주성분함수가 정규분포를 이루지 않는 경우, 원래의 변수들이 정규분포를 이루지 않는 특성을 갖기 때문이다. 셋째, 이상치(outlier)를 찾는데 사용된다. 각 관찰치에 대해 주성분함수의 값을 볼 경우, 그 관찰치가 특이한 관찰치에 대한 주성분함수의 값에 따라 이상치인지 아닌지의 여부를 판단할 수 있는데, 이상치일수록 주성분함수의 값이 다른 관찰치보다 상대적으로 더 크거나 적을 가능성이 있기 때문이다. 이외에도 주성분이 갖는 수학적 개념에 기반하여 다양한 추가 분석에 응용할 수 있다. 따라서 주성분분석을 활용하는 것은 사회자본을 구성하는 다양한 정보를 적절하게 조합하여 단일의 사회자본 지수(Social Capital Index)를 산출하는 요소들의 가중치를 객관적으로 평가할 수 있기 때문에, 통계적으로 유의미한 접근방법이 될 수 있다.

이동원 외(2009)의 분석결과는 사회자본 지수의 국가간 비교를 위해 각 지수의 추정치를 5.0에 표준화한 것으로, 표준으로부터 이격도에 따라 각국의 사회자본 수준을 비교하고 있다. 전체 분석 대상 국가 중에서 사회자본

지수가 높은 국가는 네덜란드, 덴마크, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등으로 사회자본 지수가 8.0을 상회하는 것으로 나타났다. 국제비교에서 일반적으로 논의되는 OECD 회원국 평균 사회자본 지수는 6.48이었다.

한편, 본 연구에서 대표적인 민간자원의 유형으로 논의하고 있는 자원봉사활동 참여와 기부참여에 대한 비교대상 국가로서 미국, 영국, 일본의 사회자본 지수는 [그림 III-2-1]에 붉은 색으로 제시한 바와 같이 미국이 7.43으로 가장 높고, 영국 7.05, 일본 6.44로 나타났으며, 한국은 5.70이었다.

[그림 III-2-1] OECD 주요 국가의 사회자본 지수 비교



자료: 이동원 외(2009)의 사회자본 지수 추정 결과를 도표로 재구성.

사회자본의 주요 구성 요인별로 미국, 영국, 일본, 그리고 한국의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 대표적인 사회자본의 대리변수로 인식되고 있는 신뢰의 경우 World Value Survey(2005/6, 이하 WVS)의 조사결과를 관련지어 비교해 보았다. WVS에서는 일반적 신뢰 수준을 파악하기 위하여 ‘대부분의 사람들이 믿을 만 하다(Most people can be trusted)’라고 응답한 비율과 신뢰 대상별로 믿을 수 있다고 응답한 비율을 제시하고 있다. 즉, 후자의 경우 조사대상에게 아는 사람, 처음 만난 사람, 이웃, 다른 종교집단, 외국인, 그리고 가족 등 신뢰대상을 제시하고 ‘절대적으로 믿는다(=Trust completely)’, ‘약간 믿는다(=Trust a little)’, ‘별로 믿지

않는다(=Not trust very much)', '전혀 믿지 않는다(=Not trust at all)' 중에서 각 대상을 '절대적으로 믿는다'라고 응답한 비율을 <표 III-2-1>에 제시하였다. 한편, 공적신뢰 수준의 경우 제시된 공공서비스, 경찰, 의회, 정부, 정당, 사법체계, 자선단체 등 공공 영역에 대해 얼마만큼 신뢰하는가를 응답도록 하여, '매우 많이(=A great deal)', '약간 믿는다(=Quite a lot)', '별로 믿지 않는다(=Not very much)', '전혀 믿지 않는다(=None at all)' 중에서 '매우 많이'라고 응답한 비율을 제시하였다.

2차 자료의 절대 비교에 주의가 필요하기는 하지만, 분명한 사실은 선행 연구들에서 밝히고 있는 바와 같이 신뢰수준이 높은 사회일수록 사회자본 지수도 높은 것을 확인할 수 있다. 이러한 경향은 일반적 신뢰와 공적 신뢰 모두 유사하게 나타나고 있다. 다만 미국과 영국의 경우, 일반적 신뢰수준은 미국이 높지만, 공적신뢰의 경우 영국이 보다 높은 것으로 나타난다. 이동원 외(2009)의 연구에서 사회자본 구성 요소별 지수로 산출한 신뢰지수에서 보면 미국의 신뢰지수가 영국에 비해 상대적으로 낮았다(표 III-2-2 참조).

한편, 네트워크는 사회자본을 구축하는 주요 요인으로 이를 통한 수평적, 수직적 인간관계는 사회적 신뢰와 협력수준의 증진을 이끌어내는 것으로 논의된다. 즉, 구성원들이 가입된 각종 단체, 협회 등에서 활동하는 과정에서 서로에 대한 신뢰와 협력의 경험을 쌓아가고, 이 과정에서 호혜성에 기초한 사회규범을 형성해 간다고 보는 것이다. 네트워크가 발달한 사회일수록 구성간의 소통과 협의에 의한 원활한 협력의 사례는 쉽게 접할 수 있다. WVS에서는 종교단체, 예술단체, 여가단체, 노조, 정당 및 전문 직역단체 등의 가입여부를 조사대상에게 질문하고 있다. 해당 단체에 가입여부와 활동여부를 확인하는데 <표 III-2-3>은 각 단체에 대한 단순 가입뿐만 아니라 활동하고 있다고 응답한 비중이다. 각종 단체 가입률만으로는 단체활동을 통해 얼마만큼의 소통과 협력이 이루어지는가를 판단하는 데에는 한계가 있지만, 사회자본 수준이 높은 국가들에서 사회구성원의 단체활동이 상대적으로 많이 이루어지고 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

〈표 III-2-2〉 주요 국가의 사회자본 수준과 신뢰수준

신뢰대상	미국	영국	일본	한국
일반적 신뢰	39.3	30.5	39.1	28.2
이웃사람	28.9	53.0	-	15.2
처음 만난 사람	0.3	2.4	-	1.1
이웃	20.1	10.0	-	9.4
타종교집단	6.1	11.5	-	3.9
외국인	10.7	4.4	-	1.7
가족	72.5	85.9	-	87.2
공적신뢰(평균)	10.9	12.6	9.0	7.6
공공서비스	3.5	5.5	1.4	6.9
경찰	16.9	19.2	8.6	6.6
의회	1.5	4.9	1.2	1.4
정부	5.0	5.0	1.6	2.6
정당	1.9	2.0	1.4	1.1
사법체계	8.8	13.9	17.2	2.7
자선단체	10.2	19.4	1.7	10.9
신뢰지수	6.89	7.30	6.49	5.21
사회자본 지수	7.43	7.05	6.44	5.70

주: 신뢰수준에 대한 지표는 World Value Survey Databank에서 수집하고, 사회자본 지수 및 신뢰지수는 이동원 외(2009)를 참조하였음.

자료: World Value Survey Databank, <http://www.wvsevsdb.com/wvs.jsp>, 2009.

앞서 제2장에서 논의된 바와 같이 사회자본이 자원봉사 활동이나 기부에 미치는 영향력에 대한 선행연구는 거의 없다. 본 연구에서 이러한 부문에 주목하여 사회자본 지수와 자원봉사 활동 및 기부참여율과의 관계성을 살펴해보았다. 자원봉사 활동과 기부를 단순한 개인의 선행이나 이타적 행동 이상으로 지역사회 문제를 해결하고 지역복지를 향상시키고자 하는 집합적 행동으로 이해할 때, 높은 사회자본 수준이 이들 행동과 정적 상관관계가 있을 것이라는 가정에서 출발한 것이다. [그림 III-2-2]와 [그림 III-2-3]을 보면 이들 간의 정적인 관계를 확인할 수 있다.

〈표 III-2-3〉 주요 국가의 네트워크 수준 비교

네트워크	미국	영국	일본	한국
네트워크 활동성 평균	19.2	14.1	6.4	5.3
종교단체	37.9	19.2	4.4	17.5
여가·오락 단체	15.4	30.0	18.3	13.8
예술단체	15.1	21.7	10.0	7.4
노동조합	7.7	10.1	2.5	2.2
정치적 정당	16.3	3.3	2.1	1.0
환경단체	6.1	6.0	2.4	1.6
전문 직역 단체	12.1	14.6	5.4	1.6
인권단체	15.2	20.9	1.7	1.4
기타	47.0	0.8	11.0	1.6
사회자본 지수	7.43	7.05	6.44	5.70

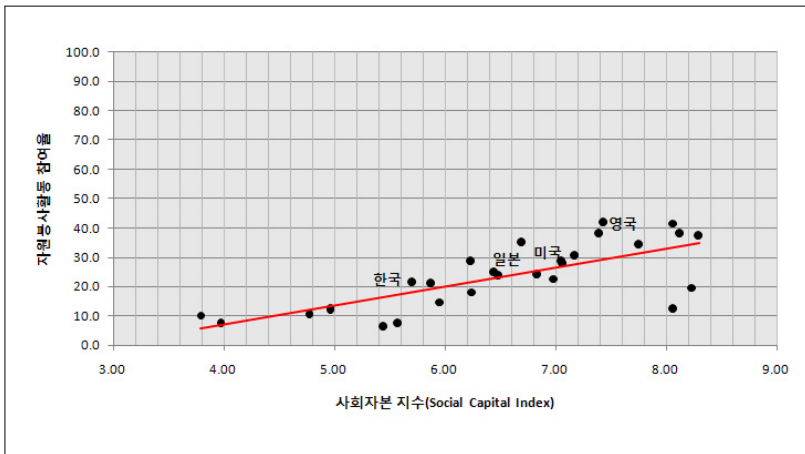
주: 각종 단체가입 및 활동 여부에 대한 지표는 World Value Survey Databank에서 수집하고, 사회자본 지수는 이동원 외(2009)를 참조하였음.

자료: World Value Survey Databank, <http://www.wvsevsdb.com/wvs.jsp>, 2009.

즉, 이동원 외(2009)에서 제시한 사회자본 지수를 x축에 배치하고 OECD Factbook: Economic, Environmental and Social Statistics에서 확인한 자원봉사 활동 참여율과 기부참여율을 y축에 배치하여 상관도를 그려보았다. 그 결과, 사회자본 지수가 높을수록 자원봉사 및 기부참여율이 높은 것을 확인할 수 있다. 일반적으로 대표적인 민간 복지자원으로서 기부는 화폐적 기여행위 등과 같은 금전적 기부행동과 자원봉사, 자선적 노동공급, 자발적 노동기여 등과 같은 시간적 기부행동으로 구분할 수 있다. 이러한 행위는 자발적인 시민의 참여를 바탕으로 타인에 대한 배려, 타인과 공존할 수 있는 관용 그리고 사회연대 의식을 형성하여 사회자본과 함께 성숙된 시민사회를 이끌어가는 원동력이 된다.

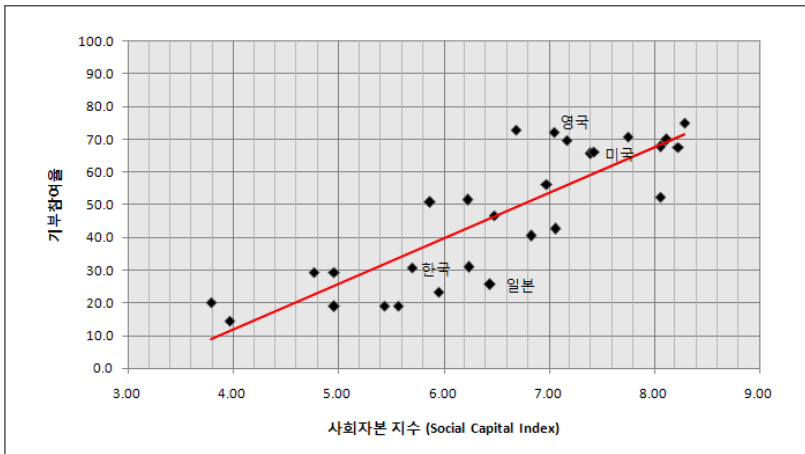
뿐만 아니라 자원봉사활동과 기부는 복지국가를 실현해 가는 과정에서 나타나는 공공복지 체계의 경직성과 재원의 한계를 보완해내는 복지 다원주의적 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 또한, 정부 역할과 책임에 대한 논의가 전개되는 과정에서 성숙된 시민사회의 역량이 정부-시장-시민사회의 다차원적이고 동태적인 상호작용을 유도하고, 유기적 협력을 통한 지역사회 문제 해결의 노력으로서 자원봉사 활동과 기부의 가치를 이해할 수 있다.

[그림 III-2-2] OECD 주요 국가의 사회자본 지수와 자원봉사활동 참여율



주: 사회자본 지수는 이동원 외(2009)를 참조하였음.
 자료: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009.

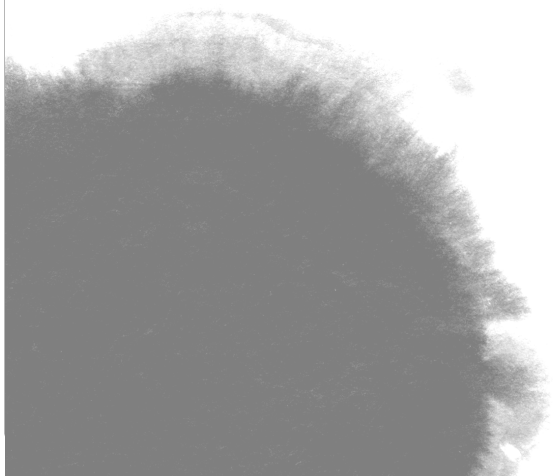
[그림 III-2-3] OECD 주요 국가의 사회자본 지수와 기부 참여율



주: 사회자본 지수는 이동원 외(2009)를 참조하였음.
 자료: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009.

04

민간 복지자원으로서
자원봉사활동의 국가별 비교



제4장 민간 복지자원으로서 자원봉사활동의 국가별 비교

제1 절 연구개요

1. 배경 및 목적

자원봉사활동이 민간의 자선적 영역을 넘어 사회적, 정책적, 학문적 영역으로 발전되어오면서 자원봉사활동에 대한 가치가 새롭게 조명되고 있다. 일반적으로 자원봉사활동은 개인적 이해를 넘어서 무뎌가로 다양한 사회문제 해결에 도움을 주고자 자신의 노력과 시간을 자발적으로 기여하는 활동으로 인식되는 가운데, 가족내 혹은 친족내 비공식적 돌봄을 자원봉사범위로 포함하는 경우에서부터(영국, 호주 등), 미국의 AmeriCorps, SeniorCorps 등 국가가 민간단체를 통해 직접 봉사단을 예산 지원하는 국가봉사단에 이르기까지 국가마다 자원봉사활동의 범위와 그에 대한 제도적 지원을 달리하고 있다.

세계 각국에서 자원봉사활동 실태조사가 이루어지고 있는 가운데, 최근 한국의 봉사활동 참여율은 20%(2008), 미국 26.4%(2008), 영국 59%(2006/7년), 캐나다 46%(2007년), 호주 34%(2006) 수준을 보이고 있다. 한국의 자원봉사활동 참여율이 지속적으로 증가하여 왔음에도 불구하고 아직 선진국의 참여율에 비하면 낮은 수치라 할 수 있다.

한편, 사회복지분야를 비롯하여 환경, 교육, 문화예술, 스포츠, 재난재해 등 사회 다양한 영역에서 지속적으로 이루어지고 있는 봉사활동에 대한 경제적 가치들이 환산되면서 우리나라의 경우도 GDP 대비 약 1%에 가까운

수치에 이르고 있으며(2008), 호주는 GDP 대비 정부 각 분야의 예산이 차지하는 비중에 비해 공식 비공식적 봉사활동의 경제적 가치가 더 높음을 제시하고 있다.

한편, 자원봉사활동을 통한 사회참여는 공동의 사회문제를 해결하는데 중요한 사회자본과 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 자원봉사활동이 사회자본을 구성하는 하나의 자원으로 인식되고 있으며, 혹은 자원봉사활동이 사회자본의 산출물 혹은 원인으로 인식되고 있다. 나아가 정부는 이러한 사회자본이 어떻게 경제성장과 교육적 성취, 범죄의 감소와 건강 증진을 포함한 사회적 기여에 이바지할 수 있을 것인가를 고민하고 있다(Ruston, 2003)

이와 같은 배경 하에, 본 연구에서는 한국을 비롯한 주요국의 자원봉사활동 현황을 시계열적으로 살펴보고, 각 나라에서 자원봉사활동이 차지하는 사회적 기여와 경제적 가치를 재조명해 보고자 한다. 나아가 자원봉사활동은 사회자본에 매우 중요한 사회적 참여요소임을 밝히고, 자원봉사활동을 포함한 사회자본 증진을 위한 정부의 역할을 제안하고자 한다.

2. 연구 범위 및 연구 내용

본 연구에서 비교국가를 선정함에 있어 자원봉사활동과 사회자본 및 지원제도가 가장 발전되어 있는 나라이자, 이에 대한 조사연구와 문헌자료 등이 풍부한 국가를 선정하고자 하였으며, 이에 한국, 미국, 영국을 비교 국가로 선정하였다.

연구대상 기간은 각 나라별로 조사연구가 수행된 년도를 중심으로 하되, 한국의 전국적 조사연구가 수행된 기간인 1999년에서 2008년 사이를 기본 범위로 하였다.

이에, 미국의 자원봉사활동 관련 자료는 2002년-2008년도, 사회자본 관련 자료는 2000년과 2006년 자료를 포함하며, 영국은 2009년 현재까지 전국적 자원봉사 실태조사가 3번 이루어졌는데(1981년, 1997년, 2006/2007년), 이에 1997년과 2006년도를 연구대상 기간으로 포함하였다

본 장에서 다루는 연구의 내용은 첫째, 이론 및 선행연구고찰을 통해 자원봉사활동의 개념과 의의 및 자원봉사활동과 사회자본의 관계를 다룬 기존 연구들을 검토, 민간복지자원으로서의 자원봉사활동에 대한 이해와 사회자본과 자원봉사의 개념적 관계를 정리한다.

둘째, 각국의 자원봉사활동 추진체계를 정부와 민간 영역을 중심으로 그 특징을 설명하며, 자원봉사활동의 현황을 살펴보고자 각 국가별로 연구대상 기간 내의 자원봉사 참여율과 활동특징을 기술한다.

셋째, 자원봉사활동시간과 참여율을 고려한 경제적 가치를 환산하여(GDP 대비 비율), 이를 해당년도의 사회보장예산 수준과 비교한다.

넷째, 자원봉사참여율 및 활동시간과 사회자본 수준의 관계를 알아보고자 사회자본의 주요 하위 측정지표인 신뢰(대인신뢰/기관신뢰), 참여, 호혜, 네트워크와 자원봉사참여율 및 활동시간과의 관계를 추세별로 기술한다.

제2절 선행연구 고찰

1. 민간복지자원으로서의 자원봉사활동

‘자원봉사’(Volunteer)라는 용어는 자발, 자주, 자유의지라는 뜻의 라틴어(voluntas)에서 유래된 것으로, 자원봉사활동이란 시민들의 자발적 참여와 반대급부에 대한 기대 없이 도움이 필요한 이웃과 지역사회에 도움의 손길과 시간을 제공하여 사회문제 해결 및 사회공익에 기여하는 것을 의미한다.

영국의 Compact Volunteering Code of Good Practice(2005)에 따르면, ‘공식적 자원봉사활동’이란 타인이나 환경에 도움을 주기 위해 집단이나 클럽 혹은 조직을 통해 무보수로 도움을 제공하는 것으로 정의하고 있다. 또한 영국의 Cabinet Office(2007)에 따르면 공식적 자원봉사활동이란 ‘가까운 친족을 넘어선 개인이나 집단에 도움을 주거나 환경보호를 위한 활동을 수행하기 위해 무보수로 시간을 기여하는데 참여한 활동’이라 정의하고 있다.

호주의 경우 ‘자원봉사자’는 금전이나 물질적 보상이 아닌 기타의 동기에서 다른 사람들을 위해 서비스나 혜택을 제공하는 사람을 일컬으며, 공식 조직을 통한 공식적 봉사활동 외에 응급상황에서의 봉사나 기관 영역 이외의 비공식적 자선행위 가족내 장애인이나 노인들 돌봄 등과 같은 비공식적 자원봉사활동까지 확장된 개념을 사용하고 있다(Australian Government, 2006). 그러나 정부의 보고서를 비롯하여 자원봉사활동에 대한 조사통계는 공식적 봉사활동과 비공식적 봉사를 별도로 구분하고 있다.

미국은 기관을 통하거나 기관을 위해 무보수로 활동하는 공식적 봉사자들을 보다 더 강조하고 있다(Bureau of Labor Statistics, 2008).

자원봉사활동에 대한 여러 개념정의에서 비공식적 도움의 제공을 자원봉사활동으로 포함할 것인가에 대한 논의는 국가별로 다소 상이할 수 있으나, 자원봉사활동이 ‘자발성’과 ‘무보수성’을 가장 중요한 요소이자 원칙으로 제시한다는 점은 공통된 특징이라 할 수 있다.

자원봉사활동을 통해 삶의 보람과 기쁨, 새로운 경험, 직업탐색의 기회, 신체적 정신적 건강의 유지 등 자원봉사자들이 얻는 다양한 개인적 심리적 혜택에 대해서는 비교적 많이 보고되고 있다. 또한 자원봉사활동의 경제적, 사회적 측면에서의 기여 역시 새롭게 조망되면서 자원봉사의 가치에 대한 인식이 높아지고 있다.

자원봉사활동이 기본적으로 민간영역에서의 활동임에도 불구하고 정부가 관심을 기울여야 할 이유로서 정부정책과 관련된 측면은 자원봉사활동은 정부의 직접적 공공서비스 지출의 대안으로서 기능한다는 점이다(Australian Government, 2006). 호주 보건복지부에 따르면, 2000년 복지서비스 분야에 자원봉사자가 기여한 시간을 이 분야에 근무하는 근로자의 시간당 임금으로 환산하여 계산하여 본 결과 \$27.4billion 로 복지부를 포함한 모든 정부예산 \$13.7billion에 두배에 이르렀다는 것이다.

이외 자원봉사활동이 사회복지분야에서 민간복지자원으로서 갖는 의미는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 기본적이며 일상적인 돌봄 서비스를 제공할 수 있는 인력을 지속

적으로 공급받을 수 있다는 것이다. 자원봉사자들이 비교적 많은 활동을 하는 사회복지 생활시설의 경우 시설에 거주하는 장애인, 노인, 아동들의 일상적 보호업무는 매우 많은 도움의 손길을 필요로 한다. 목욕, 식사보조, 청소, 빨래, 말벗, 외출보조, 기타 정서적 지지 등 일상적 보호활동을 사회복지생활시설 종사자가 모두 감당하기에는 한계가 있으며, 이에 자원봉사자를 통한 충분한 인력을 지속적으로 공급할 수 있다는 것이다. 지역사회에 거주하는 독거노인이나 장애가구, 빈곤가구 등 재가복지서비스 수행에 있어서도 자원봉사자들은 상당한 인적자원임에 틀림없다.

둘째, 자원봉사는 사회복지기관 운영을 원활히 하는 프로그램의 보조자로서의 역할을 할 수 있다. 한 인터뷰 조사에서 노인종합복지관의 경우 기관운영의 70%를 노인봉사자에 의존하고 있다고 할 정도로, 신규회원 및 기관안내, 다양한 프로그램실 관리, 경로식당 급식보조 등이 자원봉사자들에 의해 도움을 받고 있다. 미국의 한 조사에서 비영리조직 담당자의 50% 이상이 자원봉사자가 없다면 그들의 서비스제공이 거의 불가능하다고 응답(Boston College Center for Corporate Community, 1997:7)하는 등 기관운영과 프로그램 보조에 중요한 역할을 담당한다.

셋째, 자원봉사자가 보조자로서의 역할을 넘어 전문적 프로그램 운영을 담당함으로써 기관 서비스 질 향상에 기여할 수 있다. 최근 전문적 혹은 특수한 기술이나 재능을 가진 자원봉사자들이 증가하고 있고, 전문자원봉사 프로그램 개발이 강조되면서 일상적 도움의 제공이나 프로그램 보조 보다는 기관의 주요 사업중 하나의 프로그램이 자원봉사자들에 의해 운영된다는 것이다.

넷째, 자원봉사는 사회복지기관 종사자의 전문적 태도와 의식에 지속적인 환기와 자극제의 역할을 할 수 있다. 자원봉사자들이 가지고 있는 성실함과 친절함 등 사회복지대상자를 대하는 태도를 통해서, 혹은 자원봉사자들이 제시하는 다양한 프로그램 아이디어를 통해서 사회복지기관 종사자에게 직접적인 자극을 줄 수 있다는 것이다.

다섯째, 자원봉사는 노력과 시간 뿐 아니라 물질적 기부의 자원으로

연결된다는 것이다. 특히 기업 자원봉사는 임직원의 모금을 통한 기부와 봉사활동을 동시에 제공하는 경우가 많아서 이는 사회복지기관에게는 인적 자원뿐 아니라 물적 자원에서도 중요한 기여를 하고 있다.

여섯째, 긴급한 응급상황이나 재해 상황에서 매우 신속하며 효율적인 대처가 가능하다는 것이다. 이외에도 자원봉사는 사회복지기관으로서 전문성과 책임성을 강화하도록 하며, 기관의 개방성을 이끌어내는데 기능을 할 수 있다.

이와 같은 자원봉사활동의 민간복지지원으로서의 중요성 인식은 자원봉사 관리라는 전문적 업무영역을 발전시키게 되었으며, 자원봉사활동의 지속성 유지와 민간자원으로서 자원봉사활동의 효과성을 높이기 위한 자원봉사 관리 분야의 정교한 개발이 중요한 과제로 되고 있다 할 수 있다.

2. 자원봉사활동과 사회자본: 신뢰를 중심으로

자원봉사활동은 사회연계망 형성, 상호부조 및 상호신뢰와 같은 공동규범의 발전과 사회조정 기능, 사회 구성원들 간의 협력을 촉진하여 귀중한 사회자본을 축적시킨다(Time, Jan17th, 2005 Special Edition).

자원봉사활동은 봉사자에 의한 서비스제공이라는 단순한 역할만으로 설명되어질 수는 없으며, 봉사활동이 사회자본 축적의 첫 번째 단추로서 역할을 할 수 있다는 사회적 기능 측면에서도 설명되어 질 수 있다. 자원봉사활동은 경제적, 사회적 시민참여의 경로로서 기능을 하며 사회자본 축적에도 기여한다는 점이다(Australian Government, 2006). 정부에서도 사회자본이 가지고 있는 두가지 요소인 대체성(fungibility)과 긍정적 외부효과로 인해 이에 대한 관심이 매우 높다. 시민들 스스로가 문제를 해결할 수 있으며 정부보다는 개인의 책임이 더 커지면서, 정부 예산을 감소시킬 수 있기 때문이라는 것이다.

사회자본은 기본적으로 개인간 또는 조직간의 참여와 규범, 신뢰, 호혜, 네트워크 등의 상호작용을 통해 다양한 문제를 해결할 수 있는 무형의 자본이다.

자원봉사활동은 그것이 어떠한 동기에 의해서이건, 비공식 혹은 공식적 활동이건 상관없이 개인의 사회적 참여이며, 봉사자가 증가하고 봉사활동 시간이 증가하는 것은 결국 사회참여가 증대하는 것이다. 또한 자원봉사자들은 봉사대상자나 봉사활동처에 노력과 시간을 기부하는 대신 무형의 보상을 받는 상호호혜의 장(setting)이 된다. 나아가 자원봉사자들은 봉사자들끼리 혹은 봉사자와 자원봉사단체간 네트워크를 증진시키며 지켜야할 규범들을 발전시키게 된다. 이러한 과정을 통해 자원봉사자들은 지역사회와 사회기관에 대한 신뢰를 더 높일 수 있게 된다.

특히, 신뢰는 개인을 사회 및 제도와 연결시키는 민주주의 사회에서 매우 중요한 토대이기 때문에 자원봉사활동과 신뢰와의 관계가 매우 주목을 받고 있다.

자원봉사활동에 부가하여 사회자본은 시민들로 하여금 정부에 참여하는 것에서부터 정부에 대한 신뢰를 향상시키거나, 이웃과 일반 사람들에 대한 신뢰를 높일 수 있다는데 이르기까지 광범위한 산출물을 가지고 있다.

그러나 최근 호주와 미국, 일부 유럽국가들의 신뢰수준과 자원봉사활동 수준을 비교한 조사연구가 있으나, 사회자본의 이러한 영역간의 연계는 다소 박약하고 매우 복잡함을 보이고 있다(Patulny et al. 2003).

신뢰는 사회자본을 구성하는 가장 기본적인 요소(Putnam, 1993a: Fukuyama, 1995)로 개인과 단체생활, 공공활동에 있어서의 행태, 태도, 성향에 기초가 되는 통합된 개념이다. 또한 가족, 친구, 지역사회 및 기타 자발적 단체, 정부 등은 신뢰를 양산하는 습관과 가치를 배양한다. 신뢰를 비롯한 사회자본 형성과 발전에 관심 있는 학자들은 신뢰가 경제발전, 효과적인 정치제도, 낮은 범죄율, 미성년자 임신 및 음주 등과 같은 집단 복지문제 해결 수준과 집단행위의 결과 등에 영향을 미친다고 한다(Brehm & Rahn, 1997). 따라서 신뢰는 개인 간의 생활에 있어서 뿐만 아니라 공동체, 조직, 사회, 국가 등 단체생활의 핵이라 할 수 있다. 신뢰가 존재하지 않는다면 사회가 존속하기 어렵기 때문이다.

또한 신뢰를 통한 인간관계 네트워크 및 사회참여는 좋은 사회를 만드는

데 기여한다고 한다. 다양한 결사체에 적극적인 참여를 통해 발생한 개인 간의 네트워크는 개인 간의 신뢰를 증진하고, 이렇게 발전된 신뢰는 시민들에게 공공 이슈에 참여하려는 동기를 부여하게 된다. 따라서 신뢰가 높은 사회일수록 공동체가 필요로 하는 집단적 목표를 위해 협조를 이룰 가능성이 높다.

신뢰란 ‘한 당사자가 다른 당사자를 감시하거나 통제할 수 있는 능력에 상관없이, 다른 당사자가 자신에게 중요한 어떤 행위를 수행할 것이라는 기대에 기초하여, 상대방의 행동에 따라 피해를 볼 수 있는 상황을 적극적으로 수용하려는 태도’(Mayer, Davis & Schoorman, 1995)라 할 수 있다.

결국 신뢰는 사람들간의 믿음, 사람과 제도 및 공공기관에 대한 믿음으로 신뢰는 건강한 공동체와 성숙한 민주사회에 있어 매우 중요한 토대가 된다.

한편, 자원봉사활동 역시 사회자본을 구성하는 요소 중 ‘참여’의 가장 핵심적인 개념이며, 자원봉사활동과 신뢰는 이미 선순환적 관계에 있다.

Uslaner(2002)는 사회와 타인에 대한 신뢰가 높은 사람들은 신뢰가 낮은 사람들에 비해서 자선조직과 더 많은 관계를 갖는다고 한다. 외국에서 진행된 최근의 연구들은 이러한 주장이 실증적으로 검증될 수 있음을 보여준다. Brown and Ferris(2004)는 사회자본의 핵심적 요소라고 할 수 있는 사회연계망과 사회에 대한 신뢰가 자원봉사에 어떠한 영향을 갖는가에 대해 분석하였으며, 사회에 대한 신뢰는 자원봉사에 매우 유의한 수준에서 정적인 방향의 영향력을 갖는 것으로 나타났다. Gachter, Hermann와 Thoni(2004)는 러시아의 농촌지역과 도시지역의 학생과 일반인을 대상으로 설문조사의 방법과 함께 실험설계의 방법을 사용해서 사회경제적 배경 및 신뢰태도와 협력적 행동의 관계를 분석하였다. 그들은 연구를 통해 사회경제적 배경 변수는 신뢰태도에 영향력을 갖는 경향이 있고, 신뢰태도는 자발적 협력(Voluntary cooperation)에 영향력을 가질 수 있음을 보고하였다. 즉 사람들은 타인들에 대해 공정하다고 지각하고, 타인을 기만하지 않으며, 자신을 우선적으로 생각하기보다는 타인들에게 도움을 주고자 하는 경향이

높다고 믿을수록 더욱 더 공동체에 기여하는 행동을 보이는 경향이 있다는 것이다. 즉, 이들의 연구는 사회와 다른 구성원들에 대한 신뢰가 사회적인 협력과 기여(Contribution)의 결정과정에서 중요한 조건변수가 될 수 있음을 밝히면서, 사회를 위한 기부 등의 행동과 관련해서는 신뢰가 무엇보다도 중요한 요인일 수 있음을 보고한다.

한편 Goss(1999)는 사회자본과 자원봉사의 관계에 초점을 두면서, 이들의 관계에 관해서 실증적으로 검증한다. 그는 연구에서 개인을 분석단위로 했을 때, 자원봉사를 하는 것(Volunteering)은 신뢰와 지역사회에서의 다양한 연결망의 형성과 같은 다양한 사회자본에 의해서 결정적인 영향을 받는다고 보고하였다.

Putnam(1993)은 우리가 아는 사람들에 대한 신뢰, 그리고 우리가 알지 못하는 사람들에 대한 신뢰 즉 사회에 대한 신뢰를 이끄는 하나의 핵심적인 끈이 바로 비영리조직 등의 사회기관들에의 참여임을 강조한다. 그는 사회 및 공동체에 대한 신뢰의 기반을 형성하는 것이 바로 자원조직 등에 하나의 구성원으로 참여하는 것임을 시사한다. 즉 Alexis de Tocqueville(1945)의 주장과 맥을 같이 하면서, 시민의 자원조직 등과 같은 결사체에서의 참여는 사회의 발전과 공공의 선을 향한 집합적인 노력을 이끄는 사회의 핵심 구성임을 시사한다. 좀 더 구체적으로, Putnam(1993), Brehm와 Rahn(1997)은 신뢰와 사회봉사 사이에는 쌍방향 관계가 존재할 수 있음을 주장한다. 그들의 논의에 따르면, 사람들은 지역사회를 위한 활동 및 사회기관들에의 참여를 통해 타인과 사회에 대한 신뢰를 배우게 되고, 타인과 사회에 대한 더 큰 신뢰가 구축되게 되면 사람들은 지역사회를 위한 활동 및 사회기관들에의 참여를 더 적극적으로 전개하는 선순환적인 관계가 있다는 것이다. 즉 사회구성원으로서 사회를 위한 협력 및 참여 등의 활동은 신뢰를 구축하게 되고, 그러한 신뢰는 협력과 참여를 촉진시키는 고결한 순환적 관계(Virtuous Circle)가 존재한다는 것이다(강철희, 2007).

특히 이해관계에 기반 한 신뢰와는 다른, 나와 다른 속성을 가진 이들에 대해서도 신뢰할 수 있는 일반화된 신뢰가 이 사회에 더 필요하다. 이를

위해서는 어떠한 사회참여 활동보다도 자원봉사와 기부활동이 이를 강화한다는 연구가 보고되고 있다

자원봉사활동과 신뢰의 관계가 있어, 우리 사회와 사회를 구성하는 타인에 대해 신뢰가 높은 사람들은 신뢰가 낮은 사람들에 비해서 자선조직과 더 많은 관계를 가질 수 있고, 동시에 이러한 형태의 신뢰는 자선조직에의 기부 및 자원봉사활동 등에 의해서 더욱 형성되고 촉진되어질 수 있다고 설명한다.(강철희, 2007).

기존의 논의와 검증에 따르면 신뢰의 우선적 구축이 무엇보다도 중요할 수 있다는 것이지만, 자선적 기부나 자원봉사와 같은 다양한 활동에의 참여를 통해서 신뢰가 구축되도록 하는 것 역시 가능하기 때문에 이러한 활동에의 참여를 이끌어 내고 활성화시키는 전략이 자원의 개발과 확대를 위해서, 그리고 신뢰의 구축을 위해서 더욱 효율적인 전략일 수 있다는 것이다. 간단하게 정리하면, Brehm와 Rahn(1997)의 연구에서도 강조되듯이, 자선적 기부 및 자원봉사와 신뢰의 관계에 있어서 기부와 자원봉사에 참여하도록 자극하고 유인하며 유지하는 노력자체가 선순환적인 관계의 흐름이 더욱 원활하게 될 수 있게 하는 보다 효율적인 접근일 수 있다는 것이다.(강철희, 2007: 28) 자원봉사활동은 결국 시민의 참여이면서 동시에 사회에 신뢰를 실행하는 역할을 한다. 또한, 조직적 네트워크를 가능케 함으로써 사회자본을 향상시키는 역할을 수행하는 것이다.

우리나라의 경우 지난 1999년부터 3년마다 실시된 전국자원봉사활동 실태조사결과에 따르면, 자원봉사자와 비봉사자의 일반사회에 대한 신뢰와 공공 및 민간기관에 대한 신뢰를 조사한 결과, 자원봉사자들이 비봉사자들에 비해 일반신뢰와 기관신뢰에 유의미하게 높은 정도의 신뢰수준을 보였다고 밝히고 있다.

제3절 국가별 자원봉사활동 현황

1. 한 국

가. 한국의 자원봉사활동 추진체계

1) 정부의 자원봉사활동 추진체계

한국의 자원봉사활동은 민간의 자생적 자율적 영역에서 진행되어 오다 자원봉사활동의 정책적 중요성과 전문적 관리기능 및 자원봉사자에 대한 보호를 강화하기 위해 정부의 역할이 매우 중요해졌다. 현재 자원봉사활동 주무부처는 행정안전부라 할 수 있으나, 각 정부부처별로 소관 법률과 관련 기관 단체의 다양한 자원봉사활동을 지원하는 프로그램들이 개별적으로 존재하고 있다.

보건복지가족부의 경우 사회보장기본법을 비롯하여 사회복지사업법, 노인복지법, 건강가정기본법 등을 통해 사회복지분야 자원봉사활동의 지원 및 육성을 위한 역할을 담당한다. 여성부는 여성발전기본법 등을 통해 여성자원봉사활동 프로그램을 지원한다. 국가청소년위원회도 청소년활동진흥법 등을 통해 청소년활동진흥센터를 지원하고 청소년봉사활동 활성화를 지원한다. 교육과학기술부는 시도 교육청의 주관 하에 학생봉사활동의 의무시행과 이에 따른 관리체계를 마련하고 있다. 또한 법무부는 보호관찰에관한법률 등을 통해 사회봉사명령제를 시행하고 있다. 이외 외교통상부는 국제협력단(KOICA) 지원을 통해 해외 장기봉사활동을 지원하고 있으며, 소방방재청은 재난안전자원봉사를, 문화관광부는 문화 관광 영역에서의 자원봉사활동 추진을 위한 프로그램을 지원한다.

이와 같이 개별부처별로 부처 소관업무와 관련된 분야에서의 자원봉사활동 체계를 구축하거나 구체적인 프로그램지원사업을 시행하고 있으며, 2005년 8월 자원봉사활동기본법이 제정되면서 자원봉사의 기본법적 체계를 갖추고자 하였다.

자원봉사활동기본법은 자원봉사국가계획의 수립, 자원봉사제도의 개선과

운영 등을 위해 각부처별 봉사활동의 조정 역할을 할 수 있는 '자원봉사인
홍위원회' 설치를 규정하고 있으며, 광역시도 및 기초자치단체 차원에서의
자원봉사센터 설치운영을 지원하도록 하는 내용을 기본 골격으로 하고 있
다. 또한 한국자원봉사협회의 등 민간단체에 대한 지원과 자원봉사자를 보
호하기 위한 상해보험 가입 의무 등의 규정을 제시하고 있다. 그리고 240
여개 지방자치단체에서는 지역자원봉사센터 설치 및 운영지원을 위한 조례
를 제정하였다.

본 법률에 의해 2007년 자원봉사활성화를 위한 국가기본계획이 수립되
어 2008년부터 기초작업이 진행되었고 2009년부터 1차년도 사업이 추진되
고 있다. 자원봉사 국가기본계획은 "자원봉사국가·행복한 사회"를 비전으로
① 가치증진과 참여촉진 ② 지원 인프라의 효율화 증진 ③ 활동관리 및
핵심인력 양성 ④ 연구기반조성 ⑤ 국제교류활성화 의 5개 정책영역에 13
개 정책과제, 35개 세부과제를 제시하고 있다.

2009년도는 10개 중앙부처 16개 광역지자체에서 262개 과제에 총
1,224억원의 투자계획이 확정되어 개별부처 및 자치단체별로 시행되고 있
다(행정안전부, 2009).

② 민간의 자원봉사활동 체계

민간의 자원봉사활동은 개별적 비공식적 활동에서부터 종교기관, 기업,
학교, 자원봉사단체, 팀, 자원봉사센터에 이르는 공식적 봉사활동에 이르기
까지 그 영역이 광범위하고 다양하여 이를 총망라하여 정리하는 것은 결코
쉬운 일이 아니다. 따라서 본 연구에서는 자원봉사활동 주체별, 자원봉사
중심 기관별로 공식적으로 제시된 자료에 기반하여 소개하고자 한다.

먼저, 2007년 초·중·고등학교 학생봉사활동 운영지침에 의하면, 초·중·고학
생은 연간 7시간에서 10시간 이상, 중·고학생 연간 18시간 이상, 고·대학생 연간
20시간을 봉사활동 권장시간으로 제시하고 있으며, 봉사활동실적을 생활기
록부에 기록보존하도록 하였다. 대학교의 경우 일부 대학에서 사회봉사센터
를 설치하고 교양과목 등에 사회봉사 학점제를 마련하여 자체적으로 시행

하고 있으며, 대학사회봉사협의회(1996년 대학 총장 중심 설립)가 중심으로 대학생 봉사활동 프로그램을 지원하고 있다(행정안전부, 2007).

기업의 사회공헌활동이 활발히 추진되고 있는 상황에서 임직원 자원봉사의 범위가 확대되고 관련 제도들을 도입하는 등 기업들의 관심과 노력이 증대되고 있다. 2007년도 전경련 조사에 따르면 조사에 참여한 208개 기업중 71.3%가 임직원 사회봉사활동에 참여하고 있으며, 71.2%의 기업은 기업차원에서의 봉사조직을 갖추고 있었다. 또한 기업별 개인당 평균 봉사활동 시간도 연평균 11시간으로 2004년 3시간에서 크게 증가하고 있는 추세를 알 수 있다.

한국의 대표적인 협의체 자원봉사단체는 '한국자원봉사협의회'라 할 수 있다. 본 단체는 대한적십자사, 한국사회복지협의회, 삼성사회봉사단 등 국내 주요 민간 및 기업, 자원봉사센터 등 100여개 회원단체로 구성된 법정 단체이다. 한국자원봉사협의회는 정부와의 파트너 단체로서 정책개발 및 건의, 자원봉사단체간 네트워크 사업, 외부 조직과의 파트너사업, 해외홍보 및 창구역할, 프로그램 개발, 자원봉사 관련 행사주관 등의 사업을 주로 한다.

또 하나의 조직은 전국 248개 지역자원봉사센터의 협의체 조직인 '한국자원봉사센터중앙회'이다. 센터중앙회는 자원봉사센터 관리자의 교육 훈련, 센터 프로그램 지원사업, 재난안전 네트워크, 타 민간단체와의 교류협력 등의 사업을 중심으로 한다.

사회복지분야에서의 대표 기관은 한국사회복지협의회 산하 '사회복지자원봉사인증센터'로, 전국 16개 지부에 3,000여개의 사회복지자원봉사인증센터와 연계를 이루고 있다. 청소년자원봉사활동의 체계화를 위한 주요 단체로는 '한국청소년진흥센터'가 있으며 16개 시도에 청소년진흥센터를 설치하여 264천여명의 청소년이 등록하여 활동 중에 있다. 지역단위에서는 지역자원봉사센터가 자원봉사자와 봉사단체 등의 공급과 자원봉사수요처를 매개하고, 지역 자원봉사활동의 중심적인 네트워크 역할을 하고 있다.

2008년 12월 기준으로 전국에는 248개의 자원봉사센터가 운영중에 있으며, 이중 자치단체 직영에 의한 운영이 158개, 민간단체 위탁이 74개,

별도의 독립법인화가 16개이고, 자원봉사센터에 근무하는 인력중 공무원이 219명, 민간인이 1,038명이다.

2) 자원봉사활동 현황

한국의 자원봉사활동 참여율에 대한 전국적이며 신뢰할 만한 조사는 1999년부터 행정자치부(現, 행정안전부)의 지원으로 ‘볼런티어 21’과 한국 갤럽이 수행한 조사결과라 할 수 있다. 본 조사는 제주를 제외한 전국 20세 이상 성인남녀를 다단계층화무작위 추출법에 의해 표본을 추출하였으며, 2008년도 조사의 표본은 1,989명이었다.

한국의 경우 자원봉사자는 특정 기관이나 단체를 통해 봉사활동에 참여하는 공식적 자원봉사자를 지칭하고 있다. 자원봉사활동 참여율은 1999년도 14%에서 2002년 16.3%, 2005년에는 20.5% 수준까지 증가하였으며, 2008년도 그 증가율이 거의 없는 상태이다.

〈표 IV-3-1〉 연도별 자원봉사참여율 및 추정인원

구 분	1999년	2002년	2005년	2008년
자원봉사자의 비율	14.0%	16.3%	20.5%	20.0%
자원봉사자 추정치	4,576,777명 ¹⁾	5,519,201명 ²⁾	7,287,388명 ³⁾	7,374,406명 ⁴⁾

주: 1) 1999년도 20세 이상 추계인구(32,644,629명)×0.1402

2) 2001년도 20세 이상 추계인구(33,860,126명)×0.163

3) 2004년도 20세 이상 인구수 추계(35,548,236명)×0.205

4) 2008년도 20세 이상 인구수 추계(36,872,028명)×0.2

자료: 행정안전부, 2008 전국자원봉사활동 실태 조사연구(1999년-2008년 자원봉사현황 비교)

한편, 자원봉사활동의 정부 주무부처인 행정안전부가 전국 248개 지역종합자원봉사센터에 등록한 자원봉사자 수를 파악한 현황자료에 따르면, 2004년 이래 자원봉사센터 등록 봉사자 수는 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 IV-3-2〉 성별 자원봉사센터 등록 자원봉사자 현황

(단위: 명)

연도	남	여	총 계
2004	755,613	967,210	1,722,823
2005	900,214	1,183,490	2,083,704
2006	1,148,458	1,532,735	2,681,193
2007	1,433,642	1,846,269	3,279,911
2008	1,890,169	2,506,464	4,396,633

자료 : 행정안전부. 2009. 2008 자원봉사센터 현황.

〈표 IV-3-3〉 연령별 자원봉사센터 등록 자원봉사자 현황

(단위: 명)

연도	20세 미만	30세 미만	40세 미만	50세 미만	60세 미만	60세 이상	총 계
2004	389,037	217,903	264,024	420,595	270,517	160,747	1,722,823
2005	461,728	280,234	291,274	495,536	345,960	208,972	2,083,704
2006	577,475	387,578	377,498	615,256	440,742	282,644	2,681,193
2007	731,312	491,402	491,573	717,813	501,151	346,660	3,279,911
2008	1,102,429	654,826	665,965	917,345	628,507	427,561	4,396,633

자료 : 행정안전부. 2009. 2008 자원봉사센터 현황.

조사 각 년도 자원봉사자의 인구학적 특성을 살펴보면, 성별에 있어 1999년부터 2005년까지는 여성이 남성보다 자원봉사 참여율이 높게 나타났다으나, 2008년도 조사결과에서는 남성이 20.1%, 여성이 19.9%로 남성들의 참여율이 근소하게 높게 나타났다(표 IV-3-2 참고).

연령의 경우 조사 각 년도 모두 40대 이상의 응답자 중에서 자원봉사자 참여율이 가장 높게 나타났다. 30대의 자원봉사 참여율은 20대 보다 다소 낮은 비율을 보이고 있다(표 IV-3-3 참고).

혼인상태별로는 기혼자들 중에서 봉사활동 참여율이 높았으며, 학력에 있어서는 대제 이상의 학력에서 봉사활동 참여율이 높았다. 한편, 직업에 있어서는 전업주부의 봉사활동 참여율이 두드러지게 높았으며, 이어 자영업과 사무기술직에서의 봉사참여율이 높았다. 반면, 전문자유직이나 경영관리

직에서의 참여율은 낮았다. 고용상태의 경우 2008년도에만 조사되었는데, 정규직 종사자, 전업주부를 포함한 미취업자 순으로 봉사활동 참여율이 높았다(표 IV-3-4 참고).

자원봉사자들의 주된 활동분야 기관을 살펴보면, 1999년도 조사 이후 종교단체, 사회복지기관, 교육기관, 관공서, 환경단체 등에서의 봉사활동이 꾸준히 많았던 것을 알 수 있다. 특히 1999년도에는 종교단체에서의 활동비율이 가장 높았던 반면, 2002년 이후부터는 사회복지기관에서의 봉사활동이 지속적으로 높아지고 있음을 알 수 있다. 2008년의 경우 전체 응답 봉사자의 47%가 사회복지기관에서 봉사활동을 하는 것으로 나타났다. 또한 환경단체를 통한 봉사활동도 꾸준히 증가하고 있으며, 지역사회 영역에서의 봉사활동도 지속적으로 증가하는 경향을 발견할 수 있다.

사회복지기관에서의 봉사활동 비율은 전국의 자원봉사센터 현황 자료에서도 동일하게 가장 높은 비율로 나타나고 있다. 사회복지기관에서 가장 높은 비율의 봉사활동을 보이고 있고, 지속적으로 그 비율이 증가하고 있음을 볼 때 자원봉사자가 사회복지기관에 매우 중요한 인적자원이 되고 있음을 알 수 있다(표 IV-3-5 참고).

〈표 IV-3-4〉 전체 응답자 중 1년간 자원봉사자의 비율

(단위 : %, 명)

구 분 \ 연 도	1999	2002	2005	2008년 (봉사지수/응답지수)
성별				
남자	17.6	15.5	12.7	20.1(197/978)
여자	23.4	17.2	15.3	19.9(201/1011)
연령				
20대	19.9	17.4	12.4	17.4(68/390)
30대	17.8	10.7	12.5	15.8(73/461)
40대 이상	25.1	23.0	18.1	25.4(117/460)
혼인상태				
미혼	19.6	16.3	14.6	15.4(67/434)
기혼	21.1	16.3	13.9	21.8(321/1471)
이혼/사별	16.1	16.7	-	11.9(10/84)
학력				
초졸이하	-	8.2	7.7	-
중졸이하	13.9	20.6	11.7	15.4(59/382)
고졸	21.8	15.0	15.2	19.2(159/829)
대재이상	22.1	18.9	16.3	23.1(180/778)
직업				
농/임/어업	4.8	8.9	6.5	4.3
자영업	14.5	19.8	15.3	20.6
판매·서비스직	8.2	9.3	7.4	14.4
농·숙련공(생산직)	3.9	2.8	5.6	2.3
일반 작업직	1.2	0.8	4.2	-
사무·기술직	20.8	13.8	13.5	16.5
경영·관리직	0.3	0.8	0.5	1.7
전문·자유직	0.9	1.2	-	2.8
전업주부	28.7	27.5	34.4	23.4
학생	10.9	13.0	7.0	7.0
무직	5.7	2.0	5.6	6.5
고용형태				
정규직	-	-	-	222(55.8)
비정규직	-	-	-	29(7.3)
미취업	-	-	-	147(36.9)

〈표 IV-3-5〉 연도별 참여 봉사활동기관의 분포

(단위 : %)

활동기관	1999	2002	2005	2008
보건의료기관	7.9	2.8	6.3	7.3
교육기관	11.2	7.3	17.2	8.1
종교단체	48.8	26.7	24.5	24.4
사회복지기관	33.9	35.6	39.9	47.0
환경단체	7.4	6.9	3.6	10.6
공익민간단체	15.8	10.5	8.2	7.5
지역사회개발	3.7	1.6	3.0	14.8
예술, 문화, 스포츠 단체	2.3	3.6	2.7	4.5
노동조합, 직능단체, 전문가	3.3	0.4	3.0	0.1
정치 및 정당	1.9	3.2	1.2	2.5
관공서(구청, 동사무소 등)		22.7	13.9	14.6
청소년단체	3.3	2.8	1.2	4.5
재난구호	1.9	3.6	0.9	5.0
국제기구	0.5	1.6	1.5	0.1

자료: 행정안전부, 2008 전국자원봉사활동 실태 조사연구(1999년-2008년 자원봉사현황 비교)

〈표 IV-3-6〉 전국 자원봉사센터 등록 봉사자의 주요 활동분야

(단위 : 명, %)

연도	사회복지 의료시설	환경보호	교통질서	구조구급 재해복구	공공기관	기 타	전체
2004	1,780,605 (31.9)	1,192,733 (21.4)	697,554 (12.5)	326,666 (5.8)	469,939 (8.4)	1,117,112 (20.0)	5,584,609 (100.0)
2005	3,018,535 (39.5)	1,632,872 (21.4)	688,762 (9.0)	245,749 (3.2)	619,638 (8.1)	1,428,627 (18.7)	7,634,183 (100.0)
2006	2,989,688 (29.0)	1,054,025 (10.2)	646,520 (6.3)	221,039 (2.1)	669,983 (6.5)	4,733,648 (45.9)	10,314,903 (100.0)
2007	3,536,252 (27.4)	1,366,110 (10.6)	1,028,529 (8.0)	207,469 (1.6)	753,449 (5.8)	6,009,175 (46.6)	12,900,984 (100.0)
2008	3,812,157 (27.2)	1,413,702 (10.1)	1,149,349 (8.2)	214,678 (1.5)	846,779 (6.0)	6,584,207 (47.0)	14,020,872 (100.0)

주: 괄호 안은 비율임.

자료 : 행정안전부. 2009. 2008 자원봉사센터 현황.

자원봉사자들의 봉사활동 참여 동기를 살펴보면, 모든 조사년도에서 많이 가진 자의 의무나 여가시간을 의미 있게 사용하기 위해서라는 동기가 주된 동기로 나타나고 있다. 2002, 2005년의 경우에는 스스로에 의한 동기보다는 친구나 직장동료의 요청이나 권유에 의한 참여계기가 눈에 띄게 높았다. 2008년 조사결과의 특성으로는 여가시간을 의미 있게 사용하거나 다양한 경험을 해보기 위한 동기가 높았으며 이는 이타적 동기에 의해서라기 보다는 개인중심적 동기가 점차 높아질 수 있음을 의미한다 하겠다.

〈표 IV-3-7〉 자원봉사 참여 동기

주요 동기	(단위 : %)			
	1999	2002	2005	2008
친구나 직장동료의 요청받아	20.9	33.2	39.0	32.7
받은 혜택을 사회 환원 위해	31.2	27.1	30.5	27.9
고용주나 직장에서 장려해서	2.8	5.7	10.9	12.1
시민의 도덕적 의무와 책임으로		24.7	26.9	20.4
우리 사회에 도덕성 강조 위해	24.2	29.1	32.9	21.9
많이 가진 자의 의무	35.8	31.2	39.0	34.2
여가시간을 의미 있게 사용 위해	34.0	35.2	28.7	36.4
다양한 경험을 해 보기 위해		25.5	33.8	34.9
사회문제 해결에 도움이 되기 위해	33.5	27.5	32.9	26.4
종교적 신념에 따라서		25.9	28.1	24.4
자기 개발에 도움이 되기 때문에		6.9	9.4	11.8
나 자신이 위로 받기 위해서		10.1	13.3	14.8
부모나 친척이 권유해서		34.0	4.5	7.3

자료 : 행정안전부, 2008 전국자원봉사활동 실태 조사연구(1999년-2008년 자원봉사현황 비교)

3) 자원봉사활동의 경제적 가치

자원봉사자 1인의 1개월 평균 봉사활동시간과 전 산업 평균 시간당 평균임금을 기준으로 연간 자원봉사활동에 대한 경제적 가치를 산출하여 볼 수 있다. 봉사자 수의 증가와 함께 금전적 가치는 1999년도 조사 이후 지속적으로 증가하여 왔으며, 이를 조사 전년도 국내 총생산(GDP) 대비 비율로 환산하여 그 규모를 알 수 있다. 1999년도 GDP 대비 0.56%에서

2008년도에는 0.93% 수준으로 증가하였다. 이 수치는 살라몬 교수의 연구 결과인 전세계 22개 국가의 평균 GDP에 미친 효과 1.1%(Salamon et. 1999)에 근접한 수치이다.

〈표 IV-3-8〉 연도별 자원봉사 시간과 가치

구 분	1999년	2002년	2005년	2008년
1인 평균 봉사시간(월)	3.6시간	3.24시간	1.95시간	2.91시간
총 자원봉사자의 연간 총 자원봉사 시간 수	4억9892만 시간	5억3237만6609 시간	3억8756만3699 시간	6억6518만7645 시간
총 자원봉사자의 자원봉사활동의 연간 금전적 가치	2조7141억원	3조6196억원	3조1710억원	7조3896억원
GDP(국내총생산) 대비 비율	0.56% (487.184조원 -1998년)	0.6% (600.,866조원 - 2001년)	0.46% (693.995조원 - 2004년)	0.93% (798.057조원 - 2007년)

자료 : 행정안전부, 2008 전국자원봉사활동 실태 조사연구(1999년-2008년 자원봉사현황 비교)

자원봉사활동 시간의 경제적 가치를 한국의 사회보장예산과 비교해볼 때, 1999년의 경우 OECD 기준 GDP대비 사회보장예산은 4.9%였으며, 자원봉사활동 시간의 경제적 가치는 0.56%로 자원봉사활동의 경제적 가치가 사회보장예산의 11% 수준으로 산출되었다. 2002년도의 자원봉사활동의 경제적 가치는 사회보장예산의 11.3% 수준이었으며, 사회보장예산이 증가하였던 2005년의 경우 자원봉사활동의 경제적 가치가 사회보장예산의 6.7% 수준이었다.

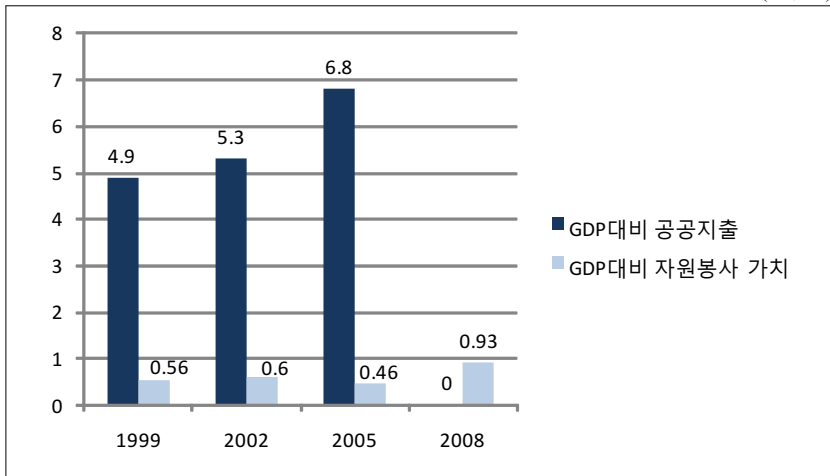
〈표 IV-3-9〉 한국의 GDP 대비 사회보장예산

구분	1999년	2002년	2005년	2008년
사회보장1) 예산 비율	4.9%	5.3%	6.8%	-
자원봉사 금전적 가치	0.56%	0.6%	0.46%	0.93%

자료 : OECD Social Expenditure Database(<http://stats.oecd.org>)

[그림 IV-3-1] 한국의 자원봉사의 경제적 가치 비교

(단위: %)



2. 미 국

가. 미국의 자원봉사활동 추진체계

민간 자원봉사활동의 선구적인 국가로 알려진 미국은 1930년대부터 순수 주민조직으로 지역사회에서 자원봉사센터가 등장하였고, 전문가들로 구성된 자원봉사관리협회가 출현하였다. 민간 주도로 성장한 순수 자원봉사활동을 지역의 자원봉사센터들이 네트워킹과 자원봉사인정 등을 통해 체계화시켰다면, 한쪽에서는 국가 운영의 국가봉사단 프로그램이 발전하였다.

1) 정부의 국가봉사단

1932년 Civilian Conservation Corps(CCC)가 최초의 정부프로그램으로 창설되었다. 그 후 미국은 1973년 국내자원봉사법(Domestic Volunteer Service Act)의 제정과 ACTION 기구 설치, 1990년 국가 및 지역사회서비스법(National and Community Service Act)의 제정과 국가봉사공단(Corporation for National Service, CNS)이 설치되었으며, 1993년 국가

및지역사회서비스기금법(National and Community Service Trust Act)의 제정을 통해, ACTION과 CNS를 통합한 CNCS가 되어 설치되었다.

연방정부의 국가봉사단 프로그램은 1993년 국가및지역사회서비스기금법 제정에 의해 전담 기구인 '국가및지역사회봉사법인'(Corporation for National and Community Service, CNCS)에 의해 추진되고 있다. CNCS는 공공-민간 파트너십 강화와 지역사회 욕구충족 등의 기본 원칙하에 AmeriCorps, Senior Corps, Learn and Serve America라는 3대 주력사업을 운영한다.

AmeriCorps는 AmeriCorps State and National, VISTA(Volunteers in Service to America), National Civilian Community Corps(NCCC)의 3개 하위 프로그램으로 구성되며, 18세 이상 모든 국민이 참여 가능하고, 연간 1,700시간의 봉사활동에 참여할 경우 \$4,725의 교육자금 또는 적정수준의 생활비를 지급한다.

Senior Corps는 지역사회 욕구충족을 위해 은퇴자의 경륜과 사회경험을 공유할 수 있도록 노인층의 사회참여를 지원하는 노인봉사단으로, 퇴직자봉사프로그램(Retired & Senior Volunteer Program), 결손이동조부모봉사프로그램(Foster Grandparents Program), 노인우애봉사프로그램(Senior Companion Program)이 있다. 이 가운데, FGP와 SCP는 노인에게 시간당 최저수당을 지급하고 있다.

Learn and Serve America는 지역학교, 평생교육기관 및 지역사회 욕구충족을 위해 서비스를 제공하는 조직 단체에 대해 보조금을 지원하는 프로그램으로 평생학습-평생봉사의 이념을 실천하는 주요 프로그램으로 자리매김하고 있다.

한편, 미국은 1997년 자원봉사보호법을 제정하여 자원봉사자가 요구되는 자격증을 가지고 교육과 훈련을 받은 후 규정대로 활동하던 중 발생한 사고가 고의가 아니라면 피해보상책임을 면하게 해주는 규정을 마련하였다.

2) 민간의 자원봉사 체계

미국의 대표적인 민간 자원봉사협의체 조직은 촛불재단(Points of Light Foundation)으로 1990년 부시행정부에 의해 설립되었다. 이 재단은 전국의 자원봉사센터와 네트워크형성, 자원봉사센터 설치 지원의 중심기관 역할을 하고 있으며, 전국 500여개 자원봉사센터 중 388개가 회원으로 가입되어 있다. 본 재단은 연방정부기금, 기업의 후원금에 의해 운영되며, VISTA 와 같은 국가봉사 프로그램을 CNCS와 함께 실질적으로 수행하기도 하고, 자원봉사활동 관리 영역의 전문화와 봉사활동 활성화를 위한 자원봉사주간, 자원봉사행사 등을 담당하고 있다.

한편, 지역단위의 500여 자원봉사센터는 자원봉사활동 장려, 자원봉사자 모집과 배치, 지역봉사 프로그램 개발, 자원봉사단체 훈련, 정보제공 등의 역할을 하고 있다. 지역자원봉사센터는 독립기관 형태(46%)나 지역의 United Way 산하 조직(38%)으로 혹은 시나 카운티, 대학의 조직으로 운영되고 있으며, 주된 재원은 주정부, 공동모금회, 촛불재단, 모금행사, 기부금 등에 의해 충당된다.

보다 최근에는 Hands on Network(www.handsonnetwork.org)라는 전국 조직이 구성되어 지역의 250개 이상의 Action Center와의 네트워크를 통해 자원봉사자의 연결과 다양한 사회문제 해결을 위한 봉사프로그램을 개발하여 지원하고 있다. Action Center는 자원봉사센터와 유사한 기능으로 캠페인을 통해 자원봉사 지도자를 모집하고 지역사회에서 필요로 하는 곳에 연결시켜준다. 한달에 3만개 이상의 프로젝트를 실시하며, 직장내 자원봉사 프로그램을 찾을 수 있도록 스스로 자원봉사 프로젝트를 계획하는데 도움을 준다.

본 단체는 촛불재단과 홈페이지를 통합하는 등 미국 자원봉사계의 중심 조직으로 성장하고 있으며, 바쁜 일상생활 때문에 봉사활동 기회를 갖기 어려운 상황에서 맞춤형 봉사 프로그램을 제공한다는 특징이 있다. 또한 300여 기업회원과 기업자원봉사협의회(CVCs)의 활동을 지원하고 있다.

나. 자원봉사활동 현황

미국의 자원봉사활동 관련 통계는 노동통계청의(Bureau of Labor Statistics)의 U.S. census에 의해 6만 명의 가구를 대상(16세 이상)으로 매달 조사하는 CPS(Current Population Survey) 자료를 통해 제공되고 있다. 2002년부터의 조사결과를 살펴보면, 자원봉사자 비율은 대략 27% 내외 수준에 머물고 있다. 2005년도 28.8%로 가장 높았으며 2006년 이후부터는 26% 대를 보이고 있다.

〈표 IV-3-10〉 연도별 미국인의 자원봉사자활동 참여율

(단위: %, 명)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
참여율	27.6	28.8	28.8	28.8	26.7	26.2	26.4
봉사자	59백만	59.8백만	64.5백만	65.4백만	61.2백만	60.8백만	61.8백만

자료: United States Department of Labor. 각년도.

조사년도 자원봉사자 응답율을 100%로 보았을 때, 자원봉사자의 인구사회학적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별의 경우, 2002, 2005, 2008 각년도 여성 자원봉사자가 남성 자원봉사자보다 15% 포인트 이상 많은 것을 알 수 있다. 연령대별로는 25세에서 64세 미만 봉사자 층이 많으며, 24세 미만과 65세 이상 노인 봉사자 비율은 거의 비슷하다. 관찰되는 추세는 65세 이상 노인 봉사자의 비율이 점차 증가하고 있다는 것이다.

혼인상태에 따라서는 기혼자가 미혼이나 기타 유형의 혼인상태에 비해 압도적으로 많았다.

고용상태에 있어서는 정규직이 53% 이상으로 가장 많이 차지하고 있었으며 전업주부 등의 비경제활동이 28.3%대를 차지하고 있다.

〈표 IV-3-11〉 미국 자원봉사활동 참여자의 인구사회학적 특성

(단위: %)

구분	2002	2005	2008
성별			
남자	41.4	41.8	42.5
여자	58.6	58.2	57.5
연령			
16~24세 이하	13.3	13.7	13.3
25~64세 이하	74.1	73.0	72.5
65세 이상	12.6	13.3	14.2
학력			
고졸미만	4.6	4.3	3.9
고졸	20.7	19.3	17.8
대졸	25.5	25.2	25.1
대재이상	36.0	37.5	39.8
혼인상태			
미혼	21.0	22.1	21.8
기혼	64.0	62.1	62.8
기타	15.0	15.8	15.4
고용형태			
정규직	53.9	53.9	53.9
비정규직	14.3	14.8	14.2
미취업	3.4	3.0	3.5
비경제활동	28.3	28.3	28.3
계	59,163천명 (100%)	65,357천명 (100%)	61,803천명 (100%)

자원봉사자들이 활동하는 주요기관별 분포를 살펴보면, 종교기관에서의 봉사활동이 35% 내외로 가장 많았으며, 교육기관 및 청소년 서비스 분야에서의 활동이 그 다음으로 많았다. 또한 사회서비스 및 지역사회기관에서의 봉사활동 참여율도 13% 정도를 차지했다. 기타 병원, 시민단체, 문화예술 분야의 기관 순으로 나타났다.

〈표 IV-3-12〉 미국 자원봉사자의 주요 활동기관 유형의 분포

(단위: %, 천명)

활동기관	2002	2005	2008
시민단체, 전문가 조직, 국제기구	6.1	6.4	5.5
교육기관, 청소년 서비스	27.2	26.2	26.0
환경, 동물보호	1.6	1.8	2.0
병원, 건강	8.6	7.7	8.2
공공안전	1.4	1.3	1.3
종교기관	33.9	34.8	35.1
사회서비스, 지역사회기관	12.1	13.4	13.5
스포츠, 문화, 예술	4.0	3.3	3.3
기타	3.5	3.5	3.3
계	100.0 (59,163)	100.0 (65,357)	100.0 (61,803)

미국 자원봉사자들이 자원봉사활동 기관에 참여하는 경로를 살펴볼 때, 스스로 알아서 봉사하고 싶은 기관을 찾아가는 비율이 40% 이상으로 가장 많았으며, 기관이나 학교직원의 권유, 친척이나 친구의 권유에 의한 참여가 매우 높았다. 기타 직장상사나 직장동료의 권유 등 주변의 권유에 의한 참여는 낮은 수준에 있었다.

〈표 IV-3-13〉 미국인의 자원봉사활동 기관의 참여 경로

(단위 : %)

	2002	2005	2008
스스로 기관 찾아가	40.1	40.3	40.8
직장 상사, 동료	1.5	1.5	1.4
친척, 친구	14.1	14.1	14.2
기관이나 학교 직원의 권유	25.8	25.9	26.8
다른 아는 사람의 권유	1.4	1.2	1.2
기타	17.1	17.0	15.6
전 체	100.0	100.0	100.0

다. 자원봉사활동의 경제적 가치

미국 자원봉사활동 시간의 경제적 가치를 연간 봉사활동 시간과 전산업 시간당 평균임금을 기준으로 하여 산출하여 본 결과, 2002년도는 GDP대비 1.31% 수준이었으며, 2005년도 1.21% 수준, 2006년도 1.16% 수준을 보이고 있다. 자원봉사자수의 증가에도 불구하고 전반적인 봉사활동 시간이 감소한 것에 비롯된 것으로 판단된다.

〈표 IV-3-14〉 연도별 자원봉사활동의 경제적 가치

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
연간 1인당 활동 시간	52시간	52시간	52시간	50시간	52시간	52시간	52시간
봉사자수	59백만	59.8백만	63.8백만	65.4백만	65.4백만	61.2백만	60.8백만
연간 활동시간	8십억	8.3십억	8.5b십억	8.2십억	8.1십억	-	-
total 시간 × 시간당 급여	8십억 ×17.10= 136,800,000,000	8.3십억 ×17.41= 144,503,000,000	8.5b십억 ×17.80= 151,300,000,000	8.2십억 ×18.21= 149,322,000,000	8.1십억 ×18.84= 152,604,000,000	-	-
GDP	\$10,417.6 십억	\$10,908 십억	\$11,630.9 십억	\$12,364.1 십억	\$13,116.5 십억	-	-
자원봉사자치	1.31%	1.32%	1.30%	1.21%	1.16%	-	-

주: 각년도 5월 기준 시간당 전 산업 평균임금 기준. www.bls.gov/oes/
 자료: OECD Fact Book 2009:Economic, Environmental and Social Statistics.

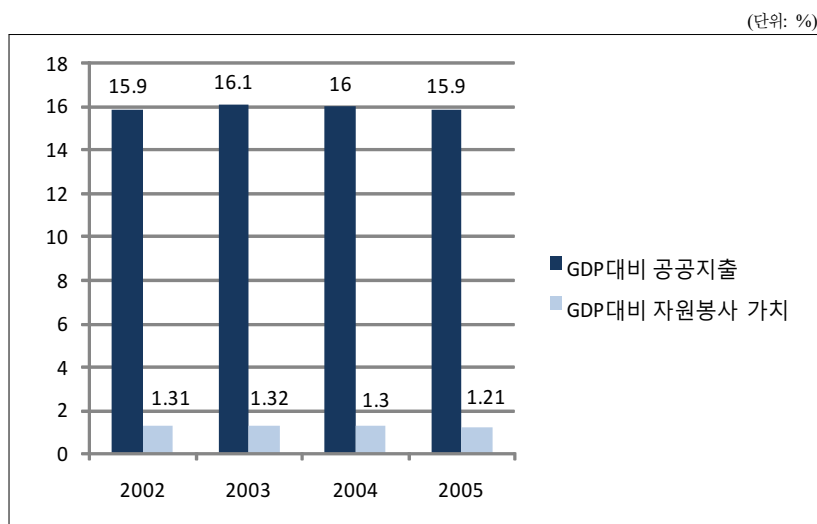
자원봉사활동의 경제적 가치를 미국 사회보장예산 비율과 비교하여 보았을 때, 2002년의 사회보장예산 비율은 GDP 대비 15.9%, 자원봉사활동시간의 경제적 가치는 1.31%였으며 이는 사회보장예산과 비교하여 8.2% 수준에 해당하였다. 2003년도의 자원봉사활동시간의 경제적 가치는 같은 해 전체 사회보장예산의 8.2%, 2004년도에는 8.1%, 2005년에는 7.6% 수준이었다.

〈표 IV-3-15〉 미국의 GDP 대비 사회보장예산

구분	2002년	2003년	2004년	2005년
사회보장 예산 비율1)	15.9%	16.1%	16.0%	15.9%
자원봉사 경제적 가치	1.31%	1.32%	1.30%	1.21%

주: OECD Social Expenditure Database(<http://stats.oecd.org>)

[그림 IV-3-2] 미국의 자원봉사의 경제적 가치 비교



3. 영 국

가. 영국의 자원봉사활동 추진체계

1) 정부의 자원봉사 지원정책

영국은 민간의 자원봉사활동을 지원하는 기본법이나, 국가봉사단을 운영 지원하는 근거법은 존재하지 않는다. 기본적으로 자선법(Charity Act, 1992)에 의해 등록된 민간단체에 대하여 필요한 지원과 감독, 모금허가 및 조세감면을 통해 지원하고 있다.

영국에서 자원봉사를 지원하는 주무부처는 내무성(Office of Cabinet)이며, 내무성 산하에 Office of the Third Sector를 별도로 설치하여 시민사회와 거버넌스, 민관 파트너십, 사회적기업 등을 총괄하고 있다.

영국정부의 자원봉사단체를 지원하는 방식은 1998년 제정된 Compact between Government and the Voluntary and Community Sector(이하 Compact)에 의해 각 섹터와 단체가 개발한 정책 및 요구에 따른 지원을 하며 이들 단체들의 독립성과 자율적 활동은 최대한 존중한다.

영국의 대표적 자원봉사 활성화 프로젝트는 Change-Up으로 영국 내무성이 2002년 지역사회활성화를 위해 개발한 가장 대표적인 단일 국가프로그램이다. 2004-2014년까지 10년 동안 전 영국지역 사회활성화(active community)를 목표로 민간 자원봉사단체 및 자원봉사자들을 육성하겠다는 장기 프로젝트이다. 2003~2006년까지 전국자원봉사협의회(NCVO)에게 8천만 파운드를 제공하여 전국 전산망설치, 단체들의 자원봉사자 모집, 훈련, 네트워킹, 평가 등의 사업을 수행케 하였다. 또한 2008년까지 3년간 7천만 파운드를 추가로 제공해 127개 지역에 민관 단체들로 컨소시움을 구성케 하며, 각 이슈 해결을 위해 6개 민간기구를 전국 허브로 지정하였는데, 자원봉사 이슈는 Volunteering England가 전국 허브기관으로 지정되어 담당하였다.

1999년 창설된 밀레니엄봉사단(Millennium Volunteers)은 중앙정부의 재정과 행정지원으로 청소년 봉사활동을 지원하기 위해 창설된 전국조직으로 미국의 AmiriCorps의 성공적인 운영을 교훈삼아 블레어 정권에서 만들어졌다. 16세에서 24세 청년들에게 지역사회 봉사활동 기회를 제공하고 200시간 이상 봉사활동을 마친 청소년은 포상과 함께 활동에 필요한 경비를 지원해 준다. 본 프로그램은 기업이나 무수한 비영리기관들이 프로젝트를 정부에 제안해서 정부의 심사를 통해 재정지원을 받으며, 보통 3년동안 지속된다.

2) 민간 자원봉사활동 체계

영국의 대표적인 민간 자원봉사 협의체 조직으로는 National Council for Voluntary Organizations(NCVO)와 2002년 출범한 Volunteering England라 할 수 있다.

Volunteering England는 전국자원봉사센터(National Centre for Volunteering), 영국자원봉사개발(Volunteer Development England), 자원봉사컨소시엄(Consortium of Opportunities for Volunteering)이 통합된 것이다. VE의 출범으로 그동안 다양한 명칭으로 지칭되온 자원봉사센터의 이름이 통일되었는데, 지역의 298개 자원봉사센터들은 ‘일반 자원봉사 인프라’(general volunteering infrastructure)로 각 분야별 자원봉사단체들을 ‘특수자원봉사인프라’(specific volunteering infrastructure)로 지칭하였다. VE는 지역의 자원봉사센터들에 대한 예산지원을 위해 정부로부터 ‘자원봉사센터지원금’을 확보하여 이를 지원하고 있다.

지역의 자원봉사센터들은 중계, 홍보, 교육훈련, 일감개발, 정책수립 등의 역할을 담당하고 있으며, 센터들의 수입원은 기부금과 정부보조금에 의존하고 있다. 한편, 자원봉사단체들은 모두 Charity에 등록된 단체로서 80% 이상의 재정을 정부로부터 받고 있다.

나. 자원봉사활동 현황

영국의 자원봉사 관련 전국 실태조사 자료로 단일한 기관에 의해 지속적이고 일관되게 조사된 자료는 발견하기 어려웠으며, 가장 최근 조사된 전국 자료는 Office of Cabinet의 지원으로 Helping out에 의해 조사연구된 자료라 할 수 있다.

영국의 경우 공식기관을 통한 자원봉사자와 친척이나 이웃을 돌보는 비공식 자원봉사활동을 구분하고 있는데, 전국적 통계는 공식적 자원봉사자만을 집계하고 있다. 1997년 NSV 자료에 의하면 공식적 자원봉사자는 48%이고 이중 정기적 활동을 하는 봉사자는 29%였다. 2001, 2003, 2005년도 영국 통계청의 Citizenship survey 자료에 의하면, 공식적 자원봉사자는

39%에서 42%, 44%로 지속적으로 증가하고 있는 추세를 발견할 수 있으며, 정기적 자원봉사자 또한 27%에서 29%로 증가하였다. 가장 최근의 Helping out에 의하면, 2006년에서 2007년도에 걸친 공식적 자원봉사자는 59%에 이르고 있으며, 이 중 정기적 봉사자도 39% 수준에 이르는 등 매우 높은 자원봉사 참가율을 보이고 있다.

〈표 IV-3-16〉 영국의 주요 조사에 나타난 자원봉사활동 참여율

(단위: %, 명)

구 분	National Survey of Volunteering ¹⁾		Citizenship Survey ²⁾			Helping Out
	1991	1997	2001	2003	2005	2006/07
공식적 자원봉사자	51%	48%	39%	42%	44%	59%
정기적·공식 자원봉사자	31%	29%	27%	28%	29%	39%
조사대상	1,488명	1,486명	9,430명	8,922명	9,195명	2,155명

주: 1) 18세 이상을 대상으로 조사하였음.
2) 16세 이상을 대상으로 조사하였음.

영국 자원봉사자의 인구학적 특성을 살펴보면, 성별에 있어서는 1997년도에 남녀간 봉사활동 참여율이 동일했으나(각 48%), 2006/2007년에는 여성들의 봉사활동 참여율(64%)이 남성(54%) 보다 더 높게 나타났다.

연령대별로 살펴보면, 1997년에는 45세에서 54세 연령층에서의 봉사활동이 참여율이 가장 높았으며(57%), 55세에서 64세 연령층의 참여율이 가장 낮았다(40%). 2006/2007에는 35세에서 44세, 55세에서 64세 연령층의 참여율이 가장 높게 나타났고, 65세 이상 노인의 참여율이 낮게 나타났다. 10년간의 변화 가운데, 55세에서 64세 사이 준고령층의 자원봉사활동 참여율이 가장 크게 증가하였음을 알 수 있다.

고용형태에 따라서는 2006/2007 자료에서만 확인 가능하였으며, 직장인의 참여율이 38%, 자영업이 36%였고, 가정주부 및 노인 등 퇴직자를 포함한 무직이 40%의 참여율을 보이고 있다.

〈표 IV-3-17〉 자원봉사자의 사회인구학적 특성

	NSV 1997	Helping Out 2006/2007
성별		
남성	48%	54% (Base 986)
여성	48%	64% (Base 1,169)
연령		
16~24세	43% (Base 111)	57% (Base 123)
25~34세	52% (Base 296)	57% (Base 259)
35~44세	52% (Base 284)	64% (Base 456)
45~54세	57% (Base 228)	58% (Base 406)
55~64세	40% (Base 193)	64% (Base 427)
65세 이상	45% (Base 374)	53% (Base 484)
고용형태		
고용(유급)	-	38% (Base 1,106)
자영업	-	36% (Base 165)
무직	-	40% (Base 887)

자원봉사자들은 보통 1개 이상의 기관에서 봉사서비스를 제공한다. 1997년에는 1~2개 기관에서 봉사활동을 하는 비율이 71%였고, 3개에서 5개 사이의 기관에 도움을 제공하는 비율도 23%였다. 2006/2007년의 경우 1~2개 기관에 도움을 제공하는 봉사자는 64%였고, 3~5개 사이의 기관에 도움을 제공하는 자원봉사자는 30%로 1997년보다 자원봉사자가 활동하는 기관의 수가 더 많아졌다. 또한 2006/2007년도에 이들 자원봉사자들 중 65%는 지역사회 비영리조직에서 봉사활동을 하였고, 23%는 공공기관에서 봉사활동을 수행하였다.

〈표 IV-3-18〉 자원봉사자들의 도움 제공 기관 수

	NSV 1997	Helping Out ¹⁾ 2006/2007
1 - 2	71%	64%
3 - 5	23%	30%
6 이상	6%	6%

주: 1)기관유형: 지역사회 비영리 조직 봉사 65%, 공공기관 23%, 개인기관 11%

〈표 IV-3-19〉 봉사활동 영역 기관 유형(Helping out 2006/07)

기관유형	%
교육, 학교, 대학 등	18%
종교기관	14%
스포츠, 운동	13%
아동, 청소년	13%
지역사회, 이웃, 민간그룹	11%
취미, 여가, 교제	10%
해외원조, 재난구조, 안전	8%
동물복지	8%
노인	6%
예술, 박물관	5%
환경, 문화유산	5%
사회복지	4%
정치, 정의, 인권	4%
기타	4%

영국 자원봉사자들의 봉사활동 시작 동기를 살펴보면, 봉사활동 기관의 업무를 돕고, 사람을 돕기 위해서라는 동기가 53%, 지역사회에 도움이 필요해서가 29%를 보였으며, 시간의 여유(41%), 새로운 교제(30%)나 가족의 관심 연결(29%) 등의 동기도 많이 보였다. 또한 자신의 종교적 신념(17%)이나 인생철학(23%)의 실천을 위해서, 새로운 기술을 배우거나(19%) 경력에 도움을 얻고자 하는(7%) 구체적인 동기도 제시되고 있다.

〈표 IV-3-20〉 봉사활동 시작 동기(Helping out 2006/07)

동기	%(복수응답)
일을 향상, 사람 돕기 위함	53%
봉사가 내게 중요함	41%
시간의 여유가 있음	41%
친구를 만들고 사람을 만나고 싶음	30%
가족이나 친구의 욕구, 관심을 연결시킴	29%
지역사회에 도움이 필요했음	29%
기술을 가지고 있음	27%
내 인생의 철학 중 일부분임	23%
친구·가족이 이해하고 있음	21%
새로운 기술을 배우고자 함	19%
종교적 신념의 일부임	17%
아무도 그 일을 하고 있지 않음	13%
나의 경력에 도움을 얻고자 함	7%
나 스스로 도움을 받았던 경험이 있음	4%
인증서가 필요함	2%
기타	8%

다. 자원봉사활동의 경제적 가치

영국은 한국이나 미국에 비해 자원봉사활동 참여율이 매우 높은 나라이다. 전국적 실태조사가 이루어진 1997년의 자원봉사활동 시간에 대한 경제적 가치는 40백만 파운드였으며, 2006/2007년에는 38.9백만 파운드였다. 이를 해당년도 GDP 대비 비율로 산출하면, 1997년은 5.08%였으며, 2006/2007년은 3.12%에 해당하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-3-21〉 연도별 자원봉사활동의 경제적 가치

구분	1997	2006/07
월평균 봉사활동 시간	16시간	10.9시간 (정기봉사자 15.9시간)
연간 봉사활동 시간	88 million hours	
경제적 가치 ¹⁾	£ 40. billion	£ 38.9 billion
£ —\$ 환산 1£=1.66\$	£40,000,000,000×1.66 =\$66.400.000.000	£38,900,000,000×1.66 =\$64.574.000.000
GDP ²⁾	\$1,308,300,000,000 (1308.3 billion)	\$2,068,200,000,000 (2068.2 billion)
GDP 대비 자원봉사 가치	\$66.400.000.000÷1,308,300,000,000=5.08%	\$64.574.000.000÷2,068,200,000,000=3.12%

주: 1) Helping Out. 2008. A national Survey of Volunteering and Charitable Giving

2) OECD Factbook 2009:Economic, Environmental and Social Statistics.

자원봉사활동시간의 경제적 가치를 사회보장예산 비율과 비교하여 보면, 1997년의 경우 사회보장예산은 GDP 대비 20.2%였고, 자원봉사활동 시간의 경제적 가치는 5.08%였으며, 이는 사회보장예산 비율과 비교해 볼 때 25.1%에 이르는 수치이다. 2006/7년 자원봉사활동 시간의 경제적 가치는 GDP 대비 3.12%로 2005년도 사회보장예산 비율에 14.6% 수준이었다.

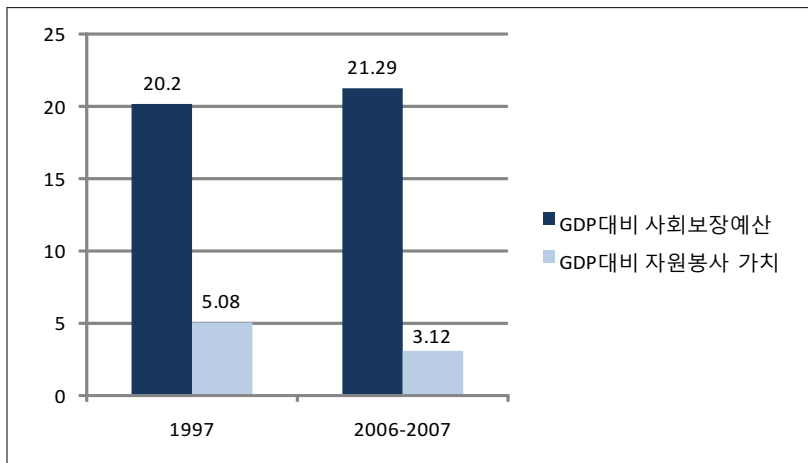
〈표 IV-3-22〉 영국의 GDP 대비 사회보장예산

구분	1997년	2006/2007년
사회보장예산 비율 ¹⁾	20.2% (95년)	21.29% (05년)
자원봉사 경제적 가치	5.08%	3.12%

주: 1) OECD Social Expenditure Database(<http://stats.oecd.org>)

[그림 IV-3-3] 영국의 자원봉사의 경제적 가치 비교

(단위: %)



한국과 미국, 영국의 자원봉사 현황에 대해서 각국의 자원봉사추진체계, 자원봉사활동 실태, 자원봉사활동의 경제적 가치 등의 측면에서 살펴보았다. 이러한 개별 국가에 대한 분석을 통해 다음과 같은 주요 비교 특성을 발견할 수 있었다.

첫째, 자원봉사활동의 추진체계 측면에서, 한국은 행정안전부를 비롯하여 정부 각부처가 부처별 산하의 대표 민간단체를 중심으로 개별적 자원봉사 프로그램을 지원하고 별도의 관리체계를 갖고 있다는 것이다. 민간의 자생적 성장에 의한 전문 자원봉사단체들의 출현에도 불구하고 한국은 강력한 국가주도의 자원봉사활동성화라는 특성을 보이고 있다. 자원봉사활동기본법의 제정과 자원봉사 국가기본계획의 마련 등이 그 예라 할 수 있다.

또한 지역의 자원봉사센터는 지방자치단체 직영 형태가 대세를 이루는 등 지방정부의 개입이 두드러지게 나타나고 있다. 반면, 민간 자원봉사단체에 대한 운영비나 사업보조금은 비영리민간단체지원법에 의한 선정이나 정부의 위탁사업에 한해서만 이루어지고 있어 자원봉사센터에 비해 민간 자원봉사단체의 재정적 상황은 열악하다 할 수 있다.

미국은 순수 민간 영역에서 지역사회 중심의 평생 자원봉사활동이 문화적으로 자리잡은 나라임에도 불구하고, 국가가 직접 운영주체가 되어 국가봉사단을 별도로 지원하는 등 민간의 자원봉사활동과 국가의 봉사활동 지원 영역이 공존하고 있는 특성을 보인다. 그러나 국가봉사단 운영에 있어서도 연방정부 기구인 CNCS는 지역단위 수많은 비영리민간단체와 자원봉사센터들이 이들 국가봉사 프로그램 운영에 참여케 하여 지원함으로써 정부와 민간의 파트너십이 조화를 이루고 있다 할 수 있다.

영국은 미국과 같은 국가봉사단 프로그램이나 한국과 같이 자원봉사활동 기본법을 갖고 있지는 않으나, 정부부처에 비영리섹터청(Office of Third Sector)을 설치하는 등 비영리분야에 대한 상당한 정책적 관심을 기울이고 있다. 영국이 민간 자원봉사활동 영역을 지원하는 방법은 '협약(Compact)'에 의한 방식으로 특정 사업영역에 대해 일괄적으로 자원봉사단체에 재정지원을 통해 민간이 사업을 운영하도록 지원한다는 것이다. 이는 중앙정부나 지방정부에도 해당하는데, 특히 정부가 지정한 위탁사업을 수동적으로 하는 것이 아닌, 비영리자원봉사단체들이 제안한 사업 프로그램에 대해 이를 심사해서 지원하는 방식을 씬으로써 민간의 자율성과 독창성을 발전시켜나가고 있다.

둘째, 자원봉사활동 현황에 대한 전국적 실태조사 자료 분석을 통해 발견할 수 있는 특징으로, 한국이나 미국, 영국의 전국민 자원봉사활동 참여율이 분석대상 기간 중에 어느 정도는 지속적으로 증가하다 일정수준에서 머물고 있다는 것이다. 한국은 20%대, 미국은 26%대, 영국은 50% 정도(정기적 공식적 봉사는 30% 수준)를 보이고 있다. 그러나 한국의 참여율이 비교대상 국가들에 비해 여전히 낮은 참여율을 보이고 있음을 알 수 있다.

자원봉사활동 참여자의 연령대별 분포에 있어 한국은 40대와 50대에서 꾸준한 증가세를 보이고 있으나, 60대 이상의 노인연령층의 참여는 거의 변화가 없이 낮은 수준이었다. 반면, 미국이나 영국의 60대 이상 노인의 참여율은 전체 인구의 자원봉사참여율과 상관없이 지속적으로 증가하고 있었다.

〈표 IV-3-23〉 미국과 영국 자원봉사 체계의 특징

	미국	영국
특징	민간/국가 분리형	민간/정부 협력형
강점	· 민간은 순수 자발적 참여, 국가는 '국가봉사단'사업으로 철저히 분리 · 정부의 민간지원시 관변화의 위험 거의 없으며, 자원봉사의 순수성 유지 · 봉사학습의 경우도 국가는 재정으로 학교측 참여 유도할 뿐 강제는 없음 · 지역센터는 철저히 민간 자생조직인 만큼 센터-단체-정부간 갈등 없음	· 튼튼한 자생적 민간 자원봉사 전국 조직들에 정부 및 지자체가 협약 (compact) 맺고 지원함 · 이를 통해 정부는 지역단체들이 민간의 순수성 독립성을 유지하면서도 지역사회 문제해결에 나서게 하는 범국가 전략적 접근이 가능 · 정부는 '협약'에서 민간 자원봉사센터와 단체협의회의 기능을 분리하여 두 조직간 갈등을 피하고 상호 육성토록함
약점	· 민간 자원봉사센터들의 경영 열악 · 민간을 지원하기 위한 국가차원의 자원봉사 중장기 활성화계획 같은 정책 없음. 사회적 시대적 분위기와 국민에 호소	· '협약'상의 정부지원이 장기화될 경우 민간의 의존성, 자생성 약해질 우려 · 모든 것이 민-관 프로젝트 베이스인 탓에 평생교육 체계와 같은 중장기 국가진흥정책 수립이 쉽지 않음

자료: :행정자치부. 2007. 자원봉사활동진흥을 위한 국가기본계획 수립 연구.p.103.

자원봉사자의 봉사활동 분야에 있어서 한국은 종교단체와 사회복지기관에서의 활동이 많았으며, 미국은 종교기관과 교육 및 청소년 분야, 사회서비스와 지역사회기관에서의 활동이 많았고, 영국은 교육기관, 종교기관, 스포츠, 아동청소년 영역에서의 활동이 많은 반면 사회복지분야에서의 활동은 낮은 편이었다.

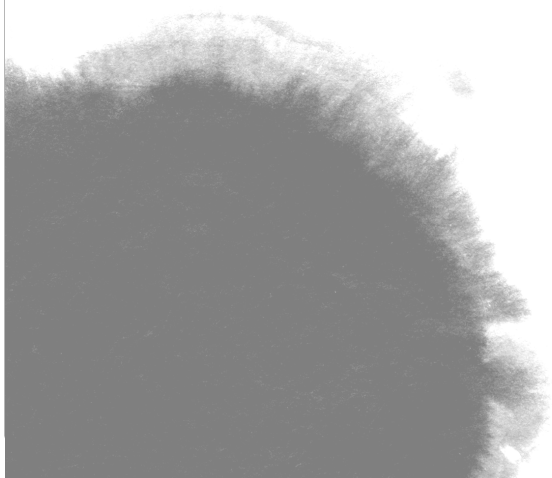
자원봉사활동 참여 경로의 경우 한국은 친구나 직장동료의 요청, 여가시간, 다양한 경험 등의 이유가 높게 제시되었으나 미국은 스스로 기관을 찾아가는 비율이 월등히 높았다.

셋째, 자원봉사활동의 경제적 가치를 환산해 본 결과, 한국은 점차적으로 증가하여 오다가 2008년도 GDP 대비 0.93%를 보이고, 미국은 2002년부터 GDP 대비 1.3%대 보이다가 2006년도 GDP 대비 1.16% 수준이었으

며, 영국은 가장 높은 수준으로 1997년 GDP대비 5.08%에서 2006/7년에는 3.12% 수준을 보였다. 이를 각국의 GDP 대비 공공지출 예산비율에 대비해 볼 때 한국은 자원봉사활동의 경제적 가치가 공공지출예산의 6.7% 수준, 미국은 8% 내외, 영국은 대략 15% 수준을 보이고 있다.

05

민간 복지자원으로서
기부활동의 국가별 비교



제5장 민간 복지자원으로서 기부활동의 국가별 비교

제1절 한국의 개인기부 실태

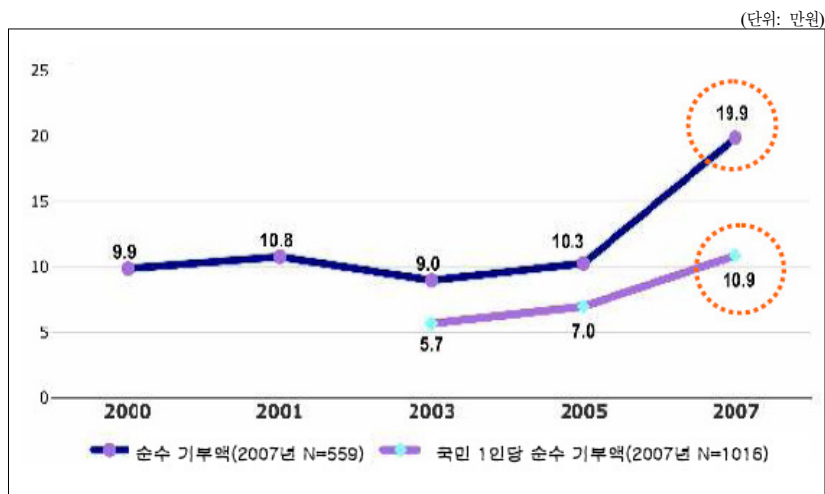
1. 개인기부

한국에서 개인의 기부는 지속적으로 증가하고 있다. 기획재정부의 조세지출보고서에 나타난 기부금액의 규모를 보면 1998년에서 2008년까지 거의 꾸준히 증가하였던 것으로 볼 수 있다. 또한 최근 몇 년간 한국에서 다양한 방법과 통로를 통한 기부 프로그램이 개발되고, 공익적 목적으로 기부를 할 수 있는 기회가 증가하면서 개인들이 기부할 수 있는 기회가 늘어나고 있으며, 특히 인터넷의 성장과 함께 보다 빠르고 간편하게 기부할 수 있는 다양한 기부프로그램들이 개발되면서 손쉽고 편리하게 기부에 참여하는 온라인 기부처가 늘어나고 있다(강철희, 양진옥, 2008). 기부처가 다양화되고 늘어나면서, 한국에서 개인의 기부행동은 앞으로도 더 증가할 것으로 예측되고 있다.

가. 개인 기부금의 규모

개인의 기부금액은 2000년도 이후, 약간의 차이는 있을지라도, 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 2005년에서 2007년 사이에 가파른 상승곡선을 그리고 있다. 국민 1인당 연도별 순수기부금액은 2003년 5만 7천원에서 2005년 7만원, 2007년 10만9천원으로 꾸준히 상승하고 있는 것을 볼 수 있다(아름다운재단, 2008).

[그림 V-1-1] 순수 기부액 연도별 추이

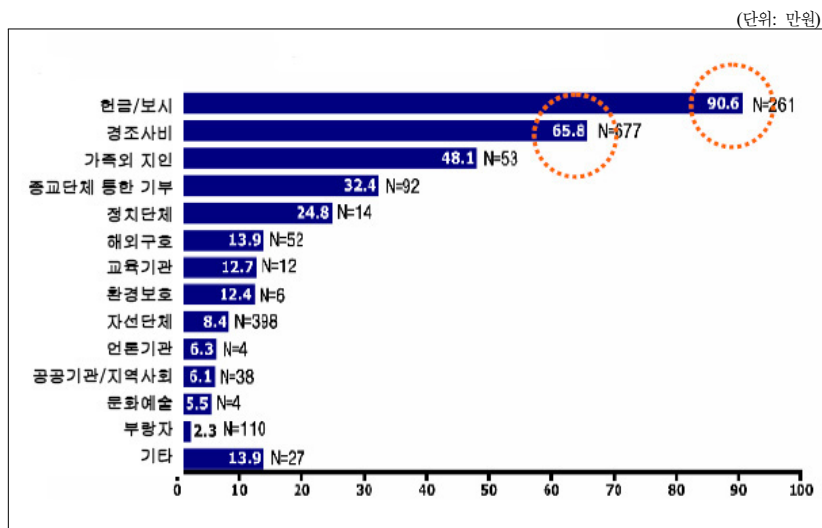


자료: 강철희(2008), “2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표”, GIVING KOREA 2008.

기부처별 금액으로는 현금/보시와 같은 종교기부의 금액이 가장 많은 것으로 나타났고, 그 다음으로는 경조사비에 대한 금액²⁾이 많은 것으로 나타났다. 순수한 기부보다는 아직까지 종교기부, 경조사 기부 금액 비율이 월등히 높다는 것을 알 수 있다. 그 외에는 가족 외 지인에 대한 기부 금액 비율이 높아, 인맥이나 개인적 친분에 의한 기부가 순수 기부보다 많이 나타나고 있었다. 종교단체를 통한 기부, 정치단체에 대한 기부가 그 뒤를 이었으며, 상대적으로 공공기관이나 지역사회, 문화예술에 대한 기부 금액의 비율은 낮았으며, 부랑자에 대한 기부 금액은 가장 적은 것으로 나타났다.

2) 경조사비를 공익적 기부금으로 분류할 수 있으나 하는 것이 논란이 될 수 있다. 주로 연고를 통한 사적 소득이전이라는 측면에서 볼 때, 공익적인 기부금으로 분류하기 어려운 점도 있으나, 이웃 사이에 상부상조하는 전통이 구체화되었다는 점에서 볼 때 기부금으로 분류할 수도 있다. 강철희(2008)는 경조사비를 포함한 통계와 제외한 통계를 분리해서 제시하고 있다.

[그림 V-1-2] 기부처별 기부 금액



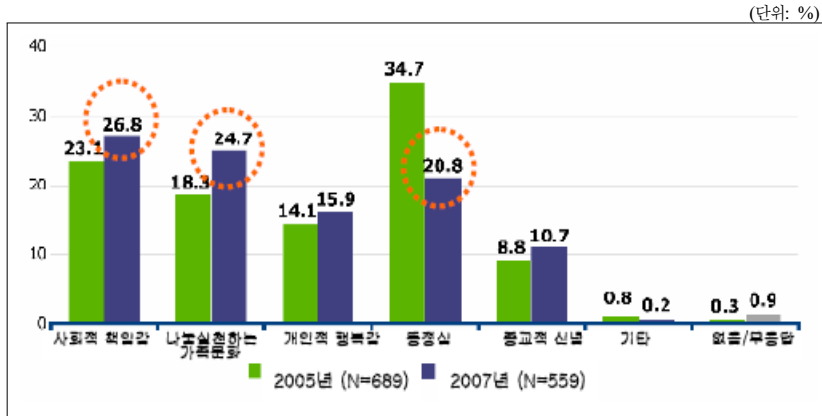
자료: 강철희(2008). “2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표”. GIVING KOREA 2008.

나. 개인기부의 동기

한국인들이 기부 동기는 주로 “사회적 책임감”과 “동정심”, 그리고 “나눔을 실천하는 가족 문화” 등이 우세하게 나타난다. 이는 한국인들의 상부상조 전통이 현대사회에서도 계속 이어지고 있다는 것을 시사하는 것이다. 또한, 최근 한국사회에서 “노블리스 오블리쥬”와 같은 기부 문화와 관련된 관심이 증가하고 있고, 기부와 관련된 각종 기회가 늘어나면서 사회적 책임이나 이타적 동기도 매우 중요하게 작용하는 것으로 해석할 수 있다.

특히, 2005년에 비해 2007년에는 “사회적 책임감”, “나눔을 실천하는 가족문화”, “개인적 행복감”, “종교적 신념” 등의 기부 동기가 좀 더 증대된 반면, “동정심”에 의한 기부는 2005년 34.7%에 비해 2007년 20.8%로 큰 폭으로 감소하였다.

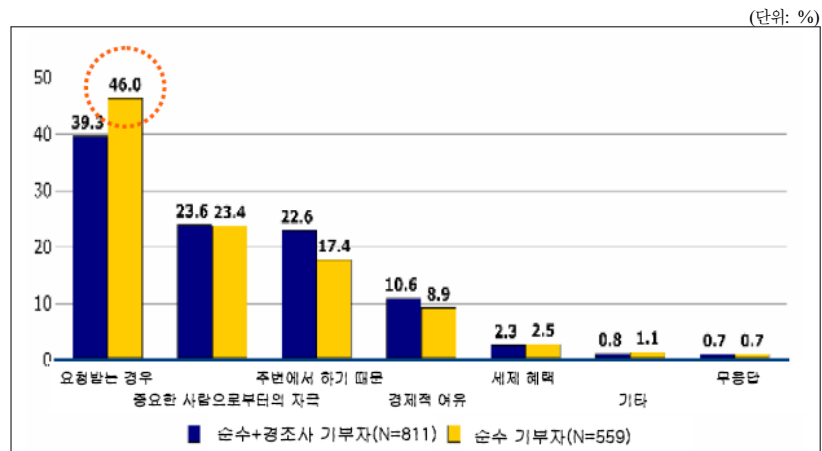
[그림 V-1-3] 기부의 내적 동기



자료: 강철희(2008). “2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표”. GIVING KOREA 2008.

한편, 한국의 개인 기부의 외적요인은 요청을 받는 경우가 가장 높았고 중요한 사람으로부터의 자극, 주변에서 하기 때문 순으로 나타났다. 이러한 조사 결과는 일반적인 개인 기부자들은 기부를 하도록 권유를 받을 때 직접적인 기부행동으로 이어질 가능성이 높다는 것을 시사한다.

[그림 V-1-4] 기부의 외적 요인

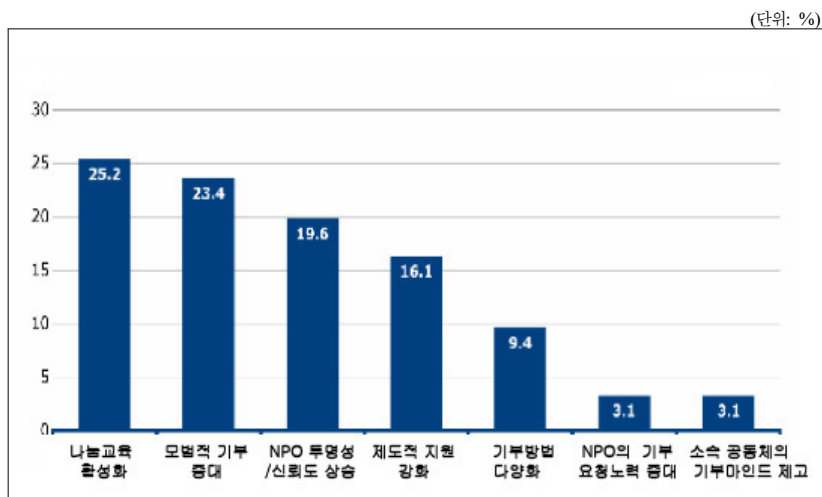


자료: 강철희(2008). “2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표”. GIVING KOREA 2008.

다. 개인기부에 대한 인식

이름다운재단의 조사(2008)에 의하면, 한국 사회의 기부문화 활성화를 위해 필요한 것은 나눔 교육의 활성화(25.2%), 모범적 기부 증대(23.4%), NPO 투명성/신뢰도 상승(19.6%), 제도적 지원 강화(16.1)순이었다. 이 조사에서 한국 사회에서 기부문화 활성화에서 투명성과 신뢰도 상승에 관한 부분을 눈여겨 볼 수 있는데 앞으로 민간의 비영리조직들은 더욱 투명한 자금의 흐름을 보여줘야 할 것을 시사하고 있으며, 또한 국가에서 기부문화를 활성화 될 수 있도록 세제혜택과 같은 제도적 지원을 강화할 필요가 있음을 시사하고 있다.

[그림 V-1-5] 2007년 우리 사회 기부문화 활성화를 위해 가장 필요한 것



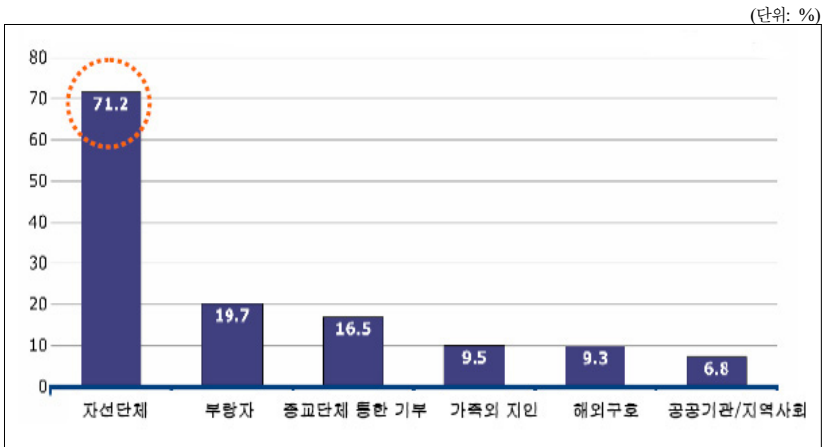
자료: 강철화(2008). “2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표”. GIVING KOREA 2008.

다. 기부 참여

이름다운재단의 조사 결과에 따르면 2007년도 개인의 기부 참여율은 55.0%이다. 이는 2000년도 이후 약간씩의 변화는 있었으나, 전반적으로는 상승하는 것으로 판단된다. 한국인들의 주요 기부처는 자선단체(71.2%), 부랑자(19.7%), 종교단체 통한 기부(16.5%) 순으로 나타났다. 아직까지는 개

인의 기부는 자선단체를 통한 기부가 가장 높게 나타나고 있는 추세이다. 이는 한국인들의 기부행동이 주로 이타적인 목적을 갖는 것과 맥락을 같이 하는 것이라고 이해할 수 있다. 개인 기부의 이러한 추세는 2000년도 이후 조사에서 매년 일관성있게 나타나는 현상이다. 게다가, 이러한 기부행동은 기업의 기부활동에 있어서도 유사하게 나타난다. 즉, 한국인들은 기부에 있어서 자선단체 혹은 자선적인 목적에 의해 크게 동기화된다는 것을 알 수 있다.

[그림 V-1-6] 2007년 주요 기부처



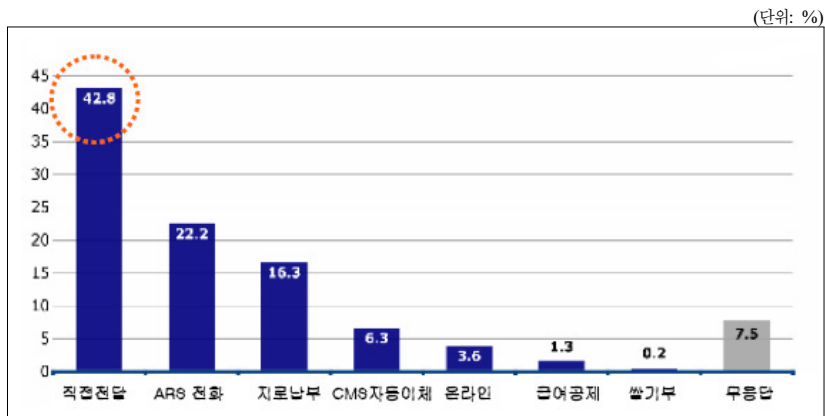
주: 중복응답임.

자료: 강철희(2008). "2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표". GIVING KOREA 2008.

라. 기부방법

기부 방법으로는 직접전달(42.8%)이 압도적으로 많았고, ARS전화(22.2%), 지로납부(16.3%)순으로 나타났다. 개인이 활동하는 공간에 모금함의 설치가 많거나, 거리에 있는 부랑인들에게 직접 전달하는 경우가 많기 때문에 직접전달이 가장 압도적으로 나타났다고 보여지며, 다른 부분으로의 방법들이 홍보가 되어 유도되어야 될 것이라고 생각된다.

[그림 V-1-7] 최빈 기부 활동처 기부 방법



자료: 강철희(2008). “2007년도 한국인의 기부 및 자원봉사에 관한 국민여론조사 결과 발표”. GIVING KOREA 2008.

2. 한국 개인기부의 함의

한국 사회에서 기부는 더 이상 낯선 단어가 아니다. 많은 사람들이 기부에 참여하든, 그렇지 않든 간에 기부에 대한 정보를 접하고 있으며, 이에 따라 성인의 절반 이상은 기부행동에 참여하고 있는 것으로 보인다. 물론, 한국인의 기부행동은 연고 중심의 상호부조형 기부나 종교기관에 대한 기부가 큰 비중을 차지하고 있는 것이 사실이다. 그러나 최근에 공익적 목적을 위한 기부에 대한 관심도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 개인 기부와 관련된 이러한 현상들에 기초해서 몇가지 함의를 발견할 수 있다.

첫째, 기부방법의 다양화에 따른 법적, 제도적 대응이 필요하다. 인터넷이나 핸드폰, 온라인 등을 통한 기부 방법이 다양해지고, 출연대상도 부동산이나 비상장주식 등 자산뿐만 아닌 연예인 혹은 전문직의 재능을 기부하는 경우와 같은 종전에 자산이라고 할 수 없는 것을 기부하는 경우 등에 대하여 세법 차원에서 지원을 할 필요가 있다.

둘째, 종교단체에 기부가 매우 높은 것으로 나타나고 있는데, 다른 단체에 대해 현실적인 기부금에 대한 세제 혜택의 영향이 있기 위해서는 기부

금에 대한 세제혜택을 종교단체인 경우와 종교단체가 아닌 경우로 분리할 필요가 있다. 기부금의 대부분은 종교단체에 기부되고 있고, 기부된 현금은 사회봉사와 구제(26%)를 제외한 대부분이 교회 자체 유지를 위한 비용에 쓰여지고 있기 때문이다.

셋째, 기부동기를 보았을 때 ‘교인이기 때문에 당연하다’ 또는 ‘사회적 도움을 주기 위해’ 또는 ‘심리적 만족감’ 등에 의한 것이 많고 소득공제를 목적으로 한 경우는 매우 적었다. 이는 기부금에 대한 세제혜택도 중요하지 만 더 중요한 것은 기부자로 하여금 심리적 만족감을 느낄 수 있도록 법제도를 만들어야 할 것이다.

넷째, 기부조직의 투명성이 필요하다 또는 쓰임새를 못 믿겠다 등의 조사결과에서 보듯이 기부를 받는 단체의 투명성을 강화하여야 한다.

다섯째, 기부하는 자, 기부받는 자에 대한 세제지원이 필요한 것은 가장 본질적인 것이고 또 당연하다 하겠다. 예컨대 기부 받는 단체에 대해서는 법령상의 요건을 충족하는 한 기부를 받는 때에는 증여세나 상속세가 면제 되도록 하고, 기부재산을 본래의 사업목적으로 사용할 때에는 준비금의 산입을 인정함으로써 기부의 효과를 온전히 발생하도록 할 필요가 있을 것이다.

제2절 한국의 기업기부 실태

1. 기업의 기부현황

현재 한국 기업의 사회공헌활동의 생각은 많이 변화되어가고 있다. 사회공헌을 왜 하느냐?에 대한 사회공헌의 필요성의 논의에서 현재는 어떻게 사회공헌을 해야하느냐라는 사회공헌의 효율, 효과성에 대한 논의로 변해가고 있다.

가. 사회공헌에 대한 관심과 참여

한국 기업들의 사회공헌 활동 참여는 매우 높다. 총 257개 조사대상 기업 중 76%가 사회공헌 활동에 참여한 경험이 있다. 이중 92.3%는 2006년도에 사회공헌활동에 참여했다. 다만, 중소기업의 참여율은 30% 미만으로 나타났다. 사회공헌에 참여하지 않는 기업은 주로 ‘경제적인 이유’ 때문에 참여하지 못하는 것으로 나타났으며, 이 중 68%는 향후 사회공헌 활동에 참여할 의향이 있다고 밝혀 사회공헌에 대한 기업의 관심이 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 V-2-1〉 사회공헌활동 참여 경험

(단위: %)

구분		경험 있음	경험 없음
기업별	상장기업	89.9	10.1
	중소기업	28.8	71.2
	비상장기업	90.0	10.0
계		75.9	24.1

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로. GIVING KOREA 2007.

〈표 V-2-2〉 2006년도 사회공헌활동 실시 여부

(단위: %)

구분		경험 있음	경험 없음
기업별	상장기업	92.1	7.9
	중소기업	82.4	17.6
	비상장기업	100	-
계		92.3	7.7

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로. GIVING KOREA 2007.

〈표 V-2-3〉 사회공헌활동에 참여하지 않은 이유

(단위: 개, %)

기업 구분	경제적으로 여유가 없어서	필요를 느끼지 못해서	어떻게 참여해야 할지 몰라서	경영진이 반대해서	기타
상장기업	64.7	17.6	11.8	11.8	17.6
중소기업	47.6	23.8	23.8	4.8	9.5
비상장기업	-	66.7	-	-	33.3
계	50.0	24.2	19.4	6.5	12.9

자료: 한동우·전상경(2007), “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로.
GIVING KOREA 2007.

나. 사회공헌의 참여 동기 및 만족도

기업들은 사회공헌활동을 ‘기업의 사회적 책임 이행을 위해’(80.6%) 사회공헌활동을 실시하고 있다고 추진 이유를 밝히고 있으며, ‘소외계층을 돕기 위해’(42.8%) 사회공헌활동을 실시하고 있다고 응답한 기업도 43%에 이르고 있다. 한편, ‘기업에 대한 사회적 인식 개선을 위해’(26.7%) 추진하거나, ‘CEO의 의지에 따라서’(22.8%) 추진하기도 한다고 응답하였다.

사회공헌활동 추진 이유를 기업의 규모에 따라 분석한 결과, 일반적으로 기업의 규모가 클수록 ‘기업의 사회적 책임을 이행하기 위해’ 사회공헌활동을 추진한다고 응답한 비율이 높았으며, 기업 규모가 작은 기업들의 추진이유로서 ‘소외계층지원’이 상대적으로 높은 비율을 나타내고 있다. 또한 일반적으로 기업의 규모가 클수록 다양한 이유에 의한 사회공헌 활동을 추진하고 있음을 알 수 있다.

한편, 사회공헌활동에 대한 만족도는 일반적으로 높은 것으로 판단되며, 경영진의 경우에는 49.5%가 만족하는 것으로 응답하였으며, 만족하지 않는 비율은 전체의 7.8%에 불과하였다. 사회공헌 활동 담당자는 47.8%가 만족한다고 응답하였으며, 10%는 만족하지 않는 것으로 분석되었다. 마지막으로 일반직원들의 만족도는 38.3%가 만족하는 것으로 나타났으며, 13.9%는 만족하지 않는 것으로 조사되었다.

향후 사회공헌 활동의 규모를 확대할 계획에 대해서, ‘현재보다 규모를 더 확대할 생각’ 이라고 응답한 비율이 전체의 44.3%로 나타났으며, ‘현재의 수준을 유지하겠다’는 응답은 전체의 25.9%였다. 한편, 향후 규모 확대의향을 기업의 규모별로 구분하여 분석한 결과, 300인~500인 미만의 기업이 규모를 확대하겠다는 의향이 가장 많았고, 1,000인 이상의 대기업의 경우는 현재 수준을 유지하겠다는 응답이 가장 많았다.

다. 기업 기부실적(2006년도)

2006년도 기업 당 평균 기부금액은 52억4천172만원이었다. 이는 2004년도의 평균 35억3천 528만원에 비해 17억644만원이 증가한 것인데, 이는 고액 기부 기업의 단위 기부금액수가 증가했기 때문이라고 볼 수 있다. 2004년도에는, 조사대상 기업 중 100억원 이상을 기부한 기업의 평균 기부금액이 457억7,455만원이었으나 이번 조사에서는 100억원 이상을 기부한 기업의 평균 기부금액이 933억8,594만원이었다. 기업의 규모가 클수록 기부금액이 많다. 100인 미만의 기업의 평균 기부금액은 2,986만원이었으며, 가장 규모가 큰 그룹인 1,000인 이상 기업의 기부금액은 169억6,634만원이었다.

〈표 V-2-4〉 2006년도 기부금 실태

(단위: %)					
기업 구분	1천 만원 미만	1천만~1억원 미만	1억~5억원 미만	5억원 이상	평균
상장기업	18.7	25.2	11.5	23.7	60억4,845만원
중소기업	14.3	50.0	14.3	14.3	1억6,479만원
비상장기업	-	11.1	33.3	29.6	41억477만원
계	15.6	25.0	15.0	29.3	
기업 당 평균 기부 금액	52억4,172만원(sd=378억345만원)				
	21억8,616만원(sd=97억2,506만원)				

주: * 가장 큰 금액을 기부한 기업의 자료를 제외한 경우의 평균 기부금액임.

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-. GIVING KOREA 2007.

〈표 V-2-5〉 고객 기부 기업의 현황, 2005년 vs 2007년

연도	기업수	최소값	최대값	합계	평균(표준편차)
2005	8개	108억7천만원	1,395억원	3,661억9,640만원	457억7,455만원 (406억2,110만원)
2007	7개	109억원	4,391억3,163만원	6,537억163만원	933억8,595만원 (1,556억9,638만원)

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-. GIVING KOREA 2007.

〈표 V-2-6〉 기업의 규모별 평균 기부 금액

기업규모(종업원수)	평균기부액(표준편차)	최소값	최대값
100인 미만	2,986만원(3,550만원)	300만원	1억1,000만원
100인~300인 미만	8,746만원(2억768만원)	50만원	10억5,000만원
300인~500인 미만	1억6,923만원(2억6,979만원)	250만원	9억5,500만원
500인~1,000인 미만	16억7,946만원(46억9,604만원)	200만원	217억7,000만원
1,000인 이상	169억6,634만원(721억6,298만원)	200만원	4,391억3,163만원

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-. GIVING KOREA 2007.

마. 2006년도 기업 기부금 세법상 구분

기업 기부금을 세법상의 종류별로 구분한 결과, 지정기부금이 가장 많았으며(37.3%), 다음으로는 법정 기부금(32.0%), 기타기부금(16.7%), 그리고 특례기부금(12.7%)의 순이었다. 세제혜택이 가장 많은 법정기부금보다 지정기부금이 더 많은 것은 2007년도에도 나타난 특이 현상이라고 할 수 있다. 그러나 법정기부금의 비율이 2004년도의 24.3%에서 32%로 증가하였다는 것은 우리나라 기업들이 세제혜택을 고려하여 기부하는 행태가 증가하고 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

한편, 기업 형태별로는 중소기업의 경우에는 법정기부금 비율이 가장 높았으며(41.5%), 상장기업의 경우에는 지정기부금(39.1%)이, 비상장기업의 경우에는 특례기부금(33.4%)의 비율이 높게 나타났다.

〈표 V-2-7〉 세법상 구분에 따른 기부금액의 비율

(단위: %)

기 업 구 분	법정기부금	특례기부금	지정기부금	기타기부금
상장기업	32.2	9.1	39.1	18.4
중소기업	41.5	8.0	30.3	17.8
비상장기업	25.7	33.4	32.2	7.2
계	32.0	12.7	37.3	16.7

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로. GIVING KOREA 2007.

바. 기부 방식

기업들은 사회공헌 활동을 실시함에 있어서 ‘기부대상을 직접 선정하는 등 사업을 직접 기획하여 실시’하는 방식을 가장 선호 (33.8%)하는 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘모금 후원기관에 기부’(14.3%) 하거나 ‘사회복지공동모금회’(9.45%)를 통한 방법, ‘자사가 설립한 기업재단에 출현’(9.3%) 등의 순이었다.

특히, 중소기업일수록 직접 사업을 실시하는 비율이 높았으며(43.33%), 자사 기업재단을 통해 기부하는 경우는 거의 없는 것으로(0.42%) 나타났다. 한편, 상장기업은 중소기업이나 비상장기업에 비해 모금후원기관을 이용하는(17.37%) 비율이 높은 반면, 중소기업과 비상장 기업은 그 비율이 각각 3.33%, 5.79%로 낮게 나타났다. 또한 중소기업은 사회복지공동모금회를 통해 사회공헌활동을 실시한다는 비율이 낮은 반면(3.08%), 국가나 지자체를 통해 사회공헌을 실시한다는 비율이 24.36%로 상대적으로 높게 나타났다. 한편, 문화예술단체를 통해 사회공헌을 실시하는 경우(0.83%)는 거의 없는 것으로 나타났다.

〈표 V-2-8〉 기업특성별 기부방식

(단위: %)

구분	직접 실시	자사 기업 재단	공익 재단	모금 후원 기관	사회 복지 공동 모금회	국가 지자체	문화 예술 단체	기타
상장기업	31.98	11.93	7.95	17.37	10.40	4.01	5.45	6.06
중소기업	43.33	.42	8.33	3.33	3.08	24.36	.83	10.91
비상장기업	35.79	1.88	4.07	5.79	9.44	15.86	13.29	6.40
계	33.75	9.31	7.46	14.31	9.45	7.55	5.95	6.60

자료: 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-.
GIVING KOREA 2007.

사. 기부금의 대상

사회공헌 실천 방법으로는 ‘현금 기부’가 86.7%로 가장 높았으며, 그 뒤로 ‘자원봉사 활동’(64.4%), ‘현물기부’ (57.2%), ‘서비스 제공’(16.1%), ‘가격할인’(4.4%), ‘주식기부’(2.2%) 등의 순이었다. 사회공헌활동의 실천 방법으로서 현금기부 방법과 자원봉사활동을 활용하는 것은 기업의 특성에 따라 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 한편, 기업의 규모에 따라 사회공헌 활동의 실천방법을 비교한 결과, 기업의 규모가 클수록 실천방법을 다양하게 활용하고 있음이 나타났다.

〈표 V-2-9〉 사회공헌활동의 실천 방법

(단위: %)

	현금 기부	현물 기부	서비스 제공	주식 기부	자원봉사 활동	가격 할인	계 ¹⁾
상장기업	85.6	57.6	18.0	2.9	61.2	3.6	228.9
중소기업	85.7	50.0	7.1	-	50.0	7.1	199.9
비상장기업	92.6	59.3	11.1	-	88.9	7.4	259.3
평균	86.7	57.2	16.1	2.2	64.4	4.4	231
100인 미만	66.7	41.7	8.3	-	25.0	-	141.7
100-300인 미만	83.8	54.1	13.5	-	48.6	2.7	202.7
300-500인 미만	93.8	43.8	18.8	-	75.0	-	231.4
500-1,000인 미만	90.0	56.7	10.0	6.7	60.0	3.3	226.7
1,000인 이상	90.0	68.8	22.0	4.0	84.0	8.0	276.8

주: 1) 복수응답으로 응답치의 합계가 100.0을 초과

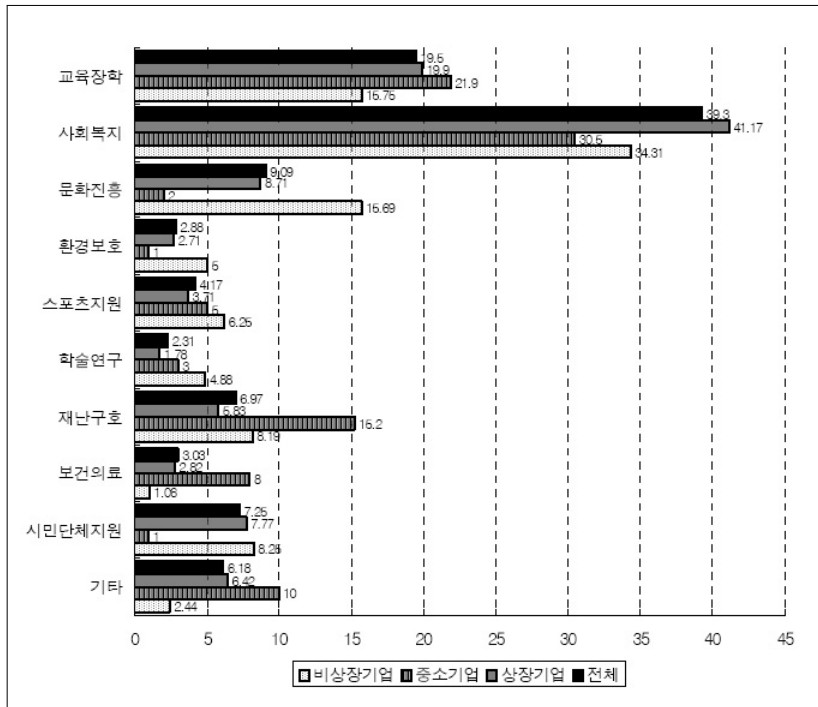
2) 합계치가 클수록 다양한 방법을 활용하고 있음을 나타냄

자료: 한동우·전상경, “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-, GIVING KOREA, 2007.

기업의 기부금을 대상별로 구분하여 분석할 결과, ‘사회복지’에 지출된 비율이 39.3%로 가장 높았으며, 다음으로는 ‘교육/장학’(19.5%), ‘문화진흥’(9.1%), ‘시민단체 지원’(7.3%)등의 순으로 나타났다. 기업들은 여전히 ‘사회복지’분야에 가장 큰 관심을 갖고 실질적으로 60% 가량의 기부금을 사회복지 분야에 지출하고 있음을 알 수 있다. 한편, 환경보호와 학술연구 분야에 대한 기부는 전체의 2-3% 정도에 불과하여 이에 대한 기업의 지원은 아직 미미한 수준임을 알 수 있다.

사회복지 이외의 분야에 대한 기부를 기업 유형별로 살펴본 결과, 중소기업의 경우에는 교육/장학 분야(21.8%), 재난구호(16.2%)에 대해 기부하는 비율이 높은 것으로 나타났고, 비상장기업의 경우에는 문화진흥(15.9%), 교육/장학(15.8%) 분야에 대한 기부 비율이 높게 나타났다. 한편, 상장기업의 경우에는 교육장학(19.9%), 문화진흥(8.7%) 분야에 대한 기부가 많은 특징을 보였다.

[그림 V-2-1] 기부금액의 대상별 비율



자료: 한동우·전상경, “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-, GIVING KOREA 2007.

2. 기업기부에 대한 함의3)

가. 사회공헌활동에 대한 기업의 높은 관심과 참여

이번 조사를 통해 보았을 때 기업 평균당 기부금액의 규모도 늘어나고, 고액 기부 기업의 단위 기부금액도 증가하고 있다.

중소기업의 참여가 미흡하고, 기업의 기부금이 주요 대기업들에 의해 주도되고 있는 것은 사실이지만, 양적인 측면에서 한국의 기업 사회활동이 급속하게 증가하고 있는 것을 확실하다.

한국에서 사회공헌활동에 대한 기업의 관심과 참여가 증가하는 것은 많

3) 한동우·전상경(2007). “한국 기업 사회공헌활동의 현황과 과제”-2007년도 실태 조사 결과를 중심으로-. GIVING KOREA 2007. 요약

은 기업들이 사회문제에 대해 관심을 갖게 되었다는 것을 의미하는 것으로서 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

이 조사에서 80%의 기업은 ‘사회적 책임을 이행’하기 위해 사회공헌활동을 추진한다고 응답했다. 기업의 사회적 책임은 기업도 사회 내에서 일종의 계몽된 시민의식을 갖고, 이에 걸맞은 권한과 책임을 행사하라는 것이다. 기업의 사회공헌활동은 공익적 재화와 서비스를 생산하는데 부족한 재원을 동원하는 것 이상의 의미가 있다. 그것은 사회 내에서 정부, 기업, 비영리조직 등 다양한 행위 주체들이 협력적으로 상생함으로써 사회 전체의 지속가능성을 높이는 일의 중요한 일부이다. 기업의 사회공헌 활동이 한국 사회 내에서 하나의 문화로 정착되기 위해서는 여기에 참여하는 기업의 범위가 지금보다 확대되어야 할 것이다. 기업의 사회공헌활동이 대기업과 개별 기업군에 지나치게 의존하는 것은 자칫 이를 대기업의 전유물 혹은 대기업에게만 부과되는 일종의 준조세로 인식시킬 우려가 있다. 기업은기업의 경영환경과 조건 그리고 사회적 요구를 반영하여 적절한 방식과 내용으로 사회공헌활동을 할 수 있는 방안을 스스로 마련할 수 있어야 한다.

나. 사회복지분야에 집중되는 기업 사회공헌활동 전략: 자선을 넘어서

사회복지분야에 기업의 관심이 집중되는 것이 심각한 문제라고는 할 수 없지만, 기업 사회공헌활동의 영역과 범위가 지나치게 사회복지분야에 치중되는 것은 장기적 관점에서 바람직하다고 할 수 없다. 기업 사회공헌활동의 중요한 목적이 사회의 공익을 추구하는 것이지만, 사회복지단체들과는 확연히 다른 활동이 요구된다. 기업이 사회적 취약계층에 대한 직접지원을 지나치게 확대되는 경우에, 국가가 사회보장제도를 통해 수행해야할 기능과 구분이 모호하게 될 수도 있다.

기업은 직접적인 자선사업에 관심을 갖기보다 이러한 자선적 활동들이 사회 내에서 더 잘 이루어 질수 있는 토양을 조성하는데 관심을 갖는 것이 합당하다. 기업의 사회공헌활동은 그 자체로서도 매우 의미 있는 일이지만, 이러한 노력을 통해서 일반 시민들 사이에서 건전한 기부문화를 확산하고,

나눔의 가치를 전파하는 효과를 낳게 될 것이다.

현대사회는 경제, 환경, 문화, 교육등 다양한 차원의 정책과 제도가 유기적으로 결합되어야 하고, 국가와 지방자치단체, 시민사회와 기업, 그리고 개인의 노력이 협력을 이루어야만 해결될 수 있다. 기업의 사회공헌 활동은 이러한 협력적 관계에서 역할과 책임을 찾고 그에 합당한 구체적인 전략과 계획을 통해 실시되어야 한다.

다. 사회공헌활동 지식정보체계 확립 필요

아직 까지 사회공헌 활동에 대한 정보와 지식을 체계적으로 축적하고 데이터베이스화 하는 작업이 마련되지 않아서 사회공헌 활동의 방법을 몰라서 참여하지 못한 기업이 있다고 조사되었다. 즉 지식정보체계의 확립은 시급한 과제이다. 이것은 기업 사회공헌활동 뿐 아니라, 비영리 영역의 전체의 문제라고 할 수 있다. 기업의 사회공헌활동이 특정 분야에 집중되는 것은 이와 관련한 정보 공유의 확산이 적절히 이루어지지 않기 때문이다.

사회공헌활동 관련 지식정보체계를 확립하는 것은 한국 사회에서 사회공헌활동을 활성화하고, 이의 성과를 극대화하는데 결정적으로 기여할 것이다. 사회공헌활동 지식정보 체계는 사회복지분야 뿐 아니라 교육, 환경, 문화 등 다양한 분야를 통합적으로 다루는 것이어야 한다. 또한, 지식정보체계 운용의 효과성과 효율성을 높이기 위해 사용자들의 접근성과 편의성을 극대화 하는 것이 중요하다. 이는 특별히 정부가 관심을 갖고 추진해야 할 사업이기도 하다. 공익적 서비스와 재화를 생산하는데 있어 공공부문과 민간부문의 협력과 연계가 절실히 요구되는 시점에서 이러한 지식정보체계를 갖추는 것이야 말로 이러한 관계의 기본적인 요소인 것이다.

제3절 국가별 기부 현황

1. 미국

가. 개인기부 동향⁴⁾

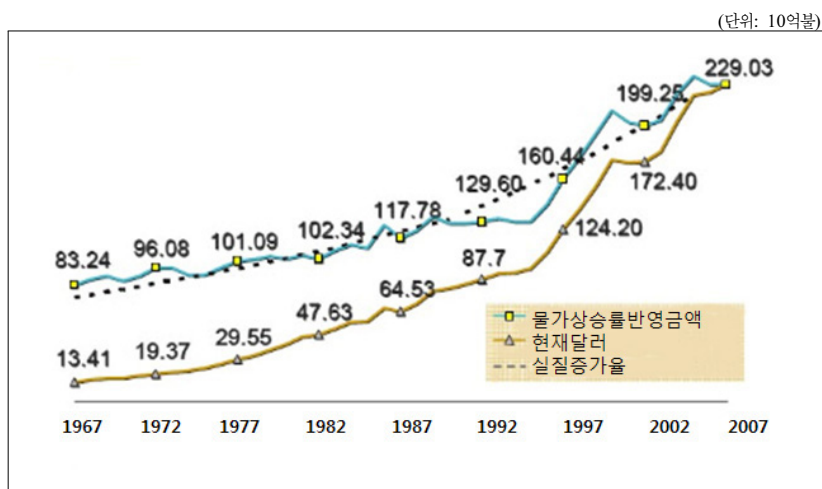
20세기 이전에는 비공식적 기부가 주를 이뤘고, 주로 종교단체에 기부를 했다. 산업혁명과 함께 점차 기부가 공식적이 되고 제도화되었으며, 최근에는 전체 가구의 80% 이상이 기부에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 9/11 이후 기부와 자원봉사에 대한 미국인들의 관심과 참여가 급증한 것으로 조사되기도 하였다. 2007년도 현재 미국인의 기부금 총액은 2천 290억 달러에 달하는 것으로 조사되었다(Giving USA 2008).

Giving USA 2008 연구에서 나타난 미국인들의 기부동기는 이타심 및 자기만족, 공감, 동정심, 불쌍해서/죄책감, 사회정의, 사회적인 위신과 ‘세상을 변화시키자’라는 생각이었다고 한다. 또한 부유층의 가장 큰 3가지의 기부동기는 인간의 필수적 욕구 충족, 사회 환원, 상호의존의 원리로 나타났다.

미국의 기부문화는 단연 개인 중심이다. 다시 말해서, 기부금액을 기부자의 특성별로 구분하여 볼 때, 전체 기부금액의 80%가 개인 기부자들로부터 나온다. 한국의 경우와는 달리, 기업 기부금액의 비율은 전체 기부금액의 10%미만이다. 물론, 미국에서의 기부금액 통계는 종교기관에 대한 헌금을 포함하는 것이어서, 한국의 통계자료와 직접적으로 비교하는 것에는 문제가 있다. 또한 기부금과 관련된 한국의 통계자료가 아직 대표성을 충분히 확보했다고 보기 어렵기 때문에 단순히 비교하는 것에는 한계가 있다. 그러나, 사회복지공동모금회의 통계 등을 따로 떼어서 비교해 보면, 역시 한국은 기업 기부금액의 비율이 상대적으로 높고, 미국은 개인 기부금액의 비율이 상대적으로 높다는 분명한 차이를 발견할 수 있다.

4) Melissa S. Brown(2008). "미국의 기부현황과 기부문화". GIVING KOREA 2008 요 약하였음.

[그림 V-3-1] 미국의 1967-2007년 개인기부 동향



자료: Giving USA, 2008.

나. 미국 기부관련 통계

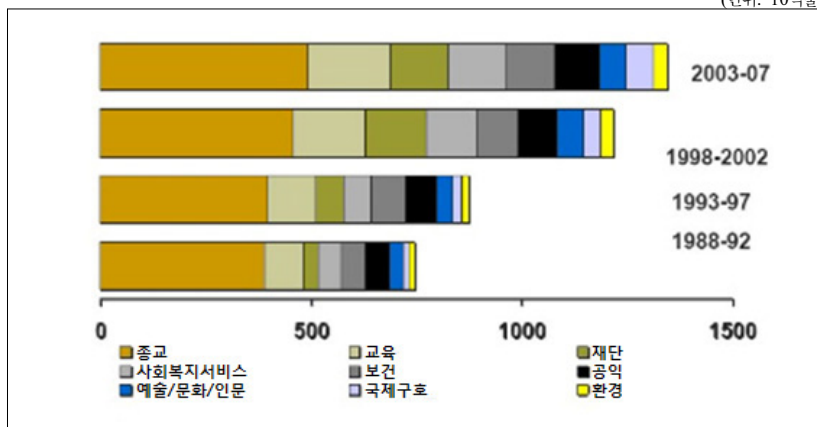
1) 기부금 비율

① 수혜자 유형별 기부금 비율

미국의 기부금 수혜자의 유형을 통해 기부의 특징을 살펴보면, 1988년 이래로 종교에 대한 기부금이 가장 많은 것으로 나타났다. 그 뒤를 잇는 영역이 교육 영역으로, 종교 다음으로 가장 기부금을 많이 받는 것으로 나타났다. 재단, 사회복지서비스, 보건, 공익 영역 순으로 수혜 받는 기부금액이 큰 것으로 나타났다. 그러나 특징적인 것은, 종교 영역에 대한 기부금 비율이 가장 크게 나타나고 있지만, 전체 기부금의 규모는 계속 커지는 반면 종교 영역에 대한 기부금액은 크게 증가하지 않은 점을 들 수 있다. 반면, 교육, 재단, 사회복지서비스, 보건 등의 분야에 대한 기부금 규모는 계속해서 증가 추세를 보이고 있다.

[그림 V-3-2] 미국 수혜자 유형별 기부금 비율

(단위: 10억불)

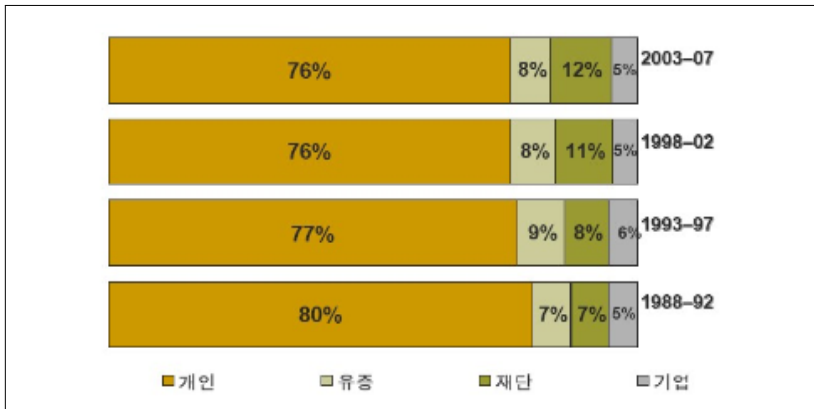


자료: Giving USA, 2008.

② 기부자 유형별 비율

미국의 기부자를 유형별로 살펴보면, 개인기부 비율이 가장 큰 것으로 나타났다. 1988-1992년에는 개인기부자 비율이 80%정도를 차지하였고, 2003-2007년에는 76%정도를 차지하여 약간 감소추세를 보이고 있으나, 여전히 개인 기부가 압도적인 비율을 차지하고 있다. 1988-1992년에는 유증과 재단 기부의 비율이 각각 7%로 같은 비율을 차지하였고, 1993년-1997년에는 유증 기부가 9%, 재단 기부가 8%로 유증 기부 비율이 약간 더 높았으나, 1998년 이후로는 재단 기부 비율이 유증 기부 비율보다 더 높게 나타나고 있다.

[그림 V-3-3] 미국의 기부자 유형별 비율



자료: Giving USA

2) 가구 기부의 관련 요인

미국에서의 가구 기부의 관련요인으로 첫 번째는 소득이며, 소득이 높으면 기부를 많이 한다고 나타나고 있다. 둘째, 교육수준으로 교육수준이 높으면 기부를 많이한다고 나타나고 있다. 세 번째로는 기업이 만든 기부자의 지정 기금이며, 네 번째는 모금 전문가 다섯 번째는 세제혜택으로서 세금 없이 유증을 남길 수 있는 등의 다양한 혜택이라고 나타났다. 마지막 여섯 번째는 자선기관에 대한 기타지원으로 단체의 공익성을 통과해야 할 거시여, 면세에 관련된 부분이 많았다고 나타나고 있다.

다. 미국의 기부 특징

미국의 기부현황의 특징은 다음과 같이 크게 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 재단의 수가 많다. 2005년 현재, 미국의 재단 자산 규모는 5,510억 달러에 달하고 있으며, 71,100개 재단이 활동 중에 있다. 둘째, 부유층 기부자의 수가 많다. 2007년에 접수된 기부금의 최고액은 조지 소르스가 낸 475백만 달러이며, 고액기부자 명단인 ‘슬레이트 60’에 따르면, 상위 기부자의 최저 기부액은 3천만 달러인 것으로 나타났다. 셋째, 유산기부의 비율이 높다. 2007년의 경우, 유산기부 비율은 총 기부금의 7.6%에 달하였다.

3. 일본⁵⁾

가. 일본의 기부 동향

일본은 개인의 기부보다 기업기부의 가능성이 더 높으며, 기부자의 비율이 높지 않은 편이다. 그러한 이유로는 일본인 대다수의 생각이 소득재분배는 정부의 일이라고 생각하고 있기 때문이라고 한다.

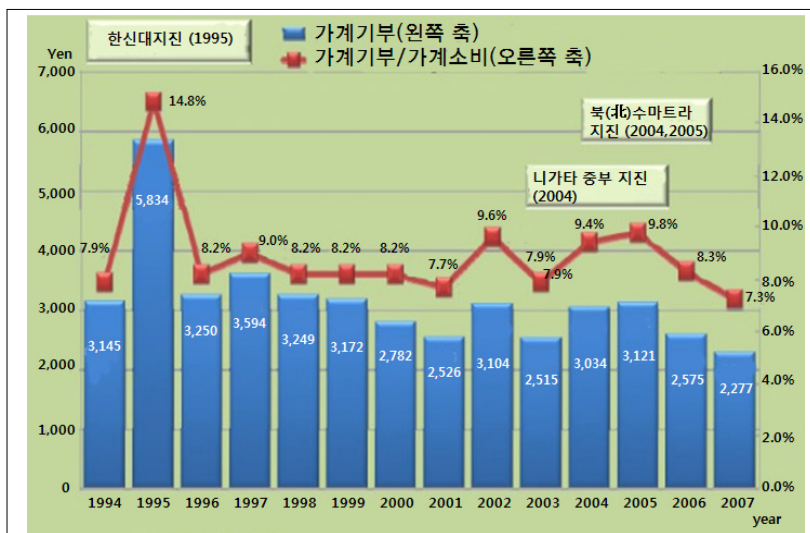
일본의 가계 기부 동향을 살펴보면, [그림 V-3-4] 와 같이 1995년에 가계 기부 금액이 5,834엔으로 가장 높게 나타났으며, 이는 1996년 3,250엔으로 급속히 떨어져 비슷한 수준을 유지하다가 2002년, 2004년, 2005년에 조금씩 다시 증가하였다. 그러나 2005년을 기점으로 다시 가계 기부 규모가 줄어들어 2007년에는 2,277엔을 기록하여, 1994년 이래 가장 낮은 규모를 보였다.

한편, 가계 소비 대 기부의 비율을 살펴보면, 이 역시 1995년이 14.8%로 가장 높았으며, 1996년 다시 그 비율은 8.2%로 떨어져 비슷하게 유지되다가 2002년 9.6%로 소폭으로 상승하였다. 다음해인 2003년은 그 비율이 다시 7.9%로 떨어졌다가 2004년, 2005년에 다시 약간 상승하였으며, 2006년 이후로는 다시 감소추세를 보이고 있다.

특히, [그림 V-3-4] 에 나타나있듯, 1995년과 2004년, 2005년에 기부금이 급증한 시기는 당시 일어난 한신대지진(1995년), 니가타 중부 지진(2004년), 북(北)수마트라 지진(2004, 2005년)의 시기와 일치하는 것을 알 수 있는데, 이같은 자연재해로 인해 사람들의 기부활동이 증가하였기 때문에 해당년도의 기부금이 급증했다고 볼 수 있다.

5) Yoshiho Matsunaga(2008). "일본의 기부현황과 기부문화". GIVING KOREA 2008 요약하였음.

[그림 V-3-4] 일본의 가계 기부 동향

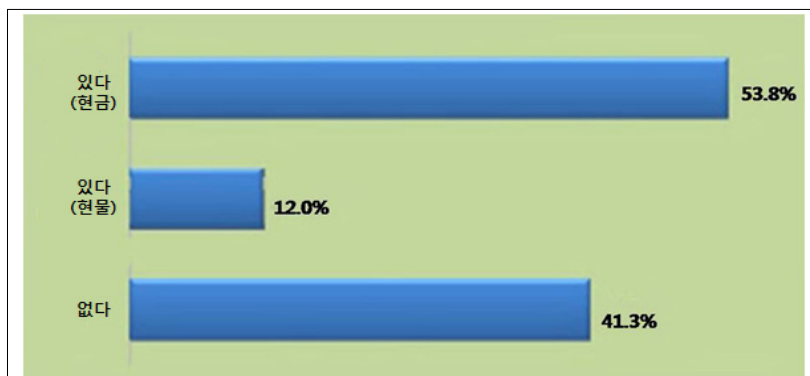


나. 일본의 기부관련 통계

1) 기부참여

일본인의 기부참여에 대해 2004년 Giving & Volunteering in Japan의 조사를 살펴보면, 응답자중 66%가 지난 1년간 기부를 한 적이 있다고 응답했으며, 그중 현금으로 기부한 비율은 53.8%, 봉사활동과 같은 참여로 기부를 한사람은 12.0%인 것으로 나타났다. 한편, 지난 1년간 한 번도 기부를 하지 않았다고 응답한 비율은 41.3%로 조사되었다.

[그림 V-3-5] 지난 1년간의 기부 경험



자료: UFJ Institute and the OSIPP Center for Nonprofit Research and Information(2004), "Giving & Volunteering in Japan 2004".

2) 기부처에 따른 기부 규모

기부처에 대한 기부 규모를 개인 기부와 기업 기부로 나누어 살펴본 결과, 개인 기부의 경우, 종교 분야에 대한 기부금 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 기타 영역, 사회서비스 분야, 교육 및 연구 분야가 그 뒤를 이어 개인 기부금 규모가 큰 기부처인 것으로 나타났다. 한편, 기업 기부의 경우 개인 기부와는 다른 양상을 보였는데, 교육 및 연구 분야에 대한 기부금 규모가 압도적으로 크게 나타났으며, 문화 및 여가 분야가 그 뒤를 이었다. 환경 분야, 개발 및 주거 분야, 사회서비스 분야가 그 다음으로 기업의 기부금 규모가 큰 기부처인 것으로 나타났으며, 종교 분야에 대한 기업의 기부는 전혀 없었다. 즉, 일본의 경우, 개인과 기업의 기부처는 서로 상이한 특징을 지니고 있음을 알 수 있으며, 개인의 경우, 종교, 사회 서비스 등에 대한 기부에 관심이 많은 반면, 기업은 교육 및 연구, 문화 및 여가 영역에 대한 관심이 훨씬 크다는 것을 살펴볼 수 있다.

[그림 V-3-6] 개인과 기업의 기부금 분야별 비율

(단위: 백만 엔)



자료: Okuma, N. (2007). "일본의 기부동향(Overall picture of giving in Japan)", in The Japanese Nonprofit Almanac, Yamaguchi, N. Tanaka, T. and Hawaii, K (edss), pp.11~20.

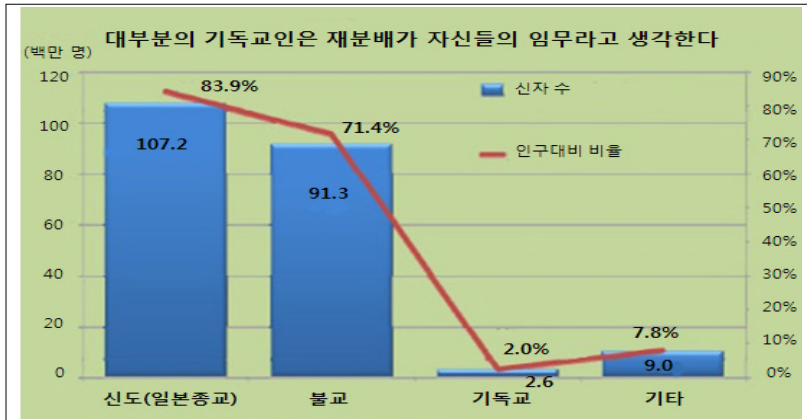
다. 일본의 기부 특징

일본의 기부자 비율이 낮은 이유는 3가지로 추정되어진다. 첫째는, 일본 인구의 기독교인구가 2%에 불과하다는 점이다. [그림 V-3-7] 에서 볼 수 있듯이, 대부분의 기독교인들이 재분배는 자신들이 해야 할 일이라고 생각하는 반면, 기독교인이 인구에서 차지하는 비율은 매우 낮아, 기부자 비율이 낮게 나타나는 것일 수 있다.

둘째, 일본인들의 많은 수는 소득 재분배가 개인이 아닌 정부의 일이라고 생각한다는 점이다. [그림 V-3-8] 에 나타나 있듯이, 빈부 격차 감소를 위한 책임이 정부에 있다고 생각하는 응답은 꾸준히 50-60%의 비율을 나타내고 있는 반면, 정부에게 소득재분배의 책임이 없다고 생각하는 응답은 30-40%의 비율을 나타내고 있다. 특히 2003년 이래로 소득재분배가 정부의 책임이라고 응답한 비율은 점차 증가하여 2006년에는 약 60%의 응답률을 보였으며, 정부의 책임이 아니라고 응답한 비율은 점차 줄어들고 있는 추세를 나타내, 2006년에는 30% 정도로 감소하였다. 이와 같이 소득 재분배에 대해 정부의 책임을 강조하는 인식이 강할수록, 민간영역에서 이

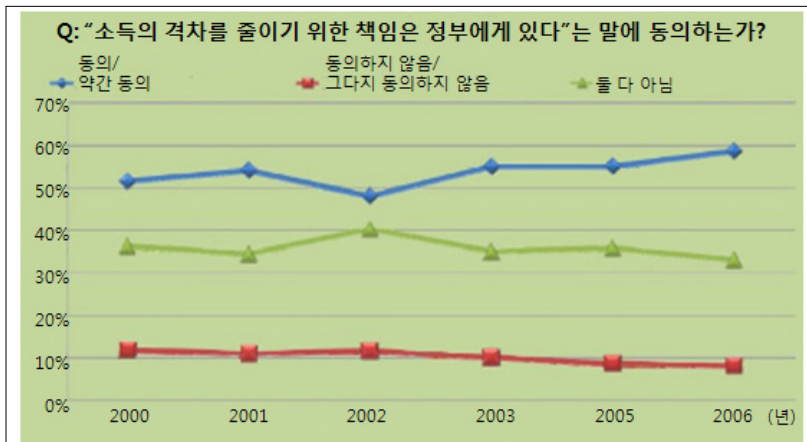
루어지는 기부의 중요성에 대한 인식이 상대적으로 약할 수 있으며, 이는 기부자 비율이 낮은 원인 중 하나로 유추해볼 수 있다.

[그림 V-3-7] 일본인구의 기독교인구 비율



자료: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology

[그림 V-3-8] 일본인의 소득 재분배에 대한 인식



자료: The Japanese General Society Survey (<http://jgss.daishodai.ac.jp/japanese/frame/japanesetop.html>)

마지막으로, 기부자에 대한 세금혜택이 적다는 점을 기부자 비율이 낮은 이유로 생각해 볼 수 있다.

3. 영국⁶⁾

가. 영국의 기부 현황

영국인 들은 자신들의 사회가 관대하다고 믿고 있으며, 과거 자선과 관련된 자선행위법(1601년)이 제정된 것을 비롯하여, 그러한 역사와 미래에 대한 강한 믿음을 갖고 있다.

영국은 현재 160,000개 의 자선기관이 있으며, £250억 이상의 수익을 내고 있다. 또한 영국은 자선기관외의 사회적기업, 커뮤니티 이익기업, 여가 시설, 주택조합, 다문화/다인종 단체 등의 공익성을 띤 기관들이 등장하고 있으며, 이에 대해 대중들은 자선기관에 대한 신뢰가 크며 또한 자선기관들도 신뢰를 바탕으로 증가하고 있다.

[그림 V-3-9] 자선단체에 대한 대중의 신뢰와 현황



자료: CAF(Charities aid foundation). UK.

영국인들의 기부동기는 종교적인 의무감, 도덕적으로 옳다고 생각되는 타인을 도와야겠다는 마음, 나와 나의 주변인들에게 도움이 되었던 것에 대

6) Richad Harrisson(2008). "영국의 기부현황과 기부문화". GIVING KOREA 2008 요약하였음.

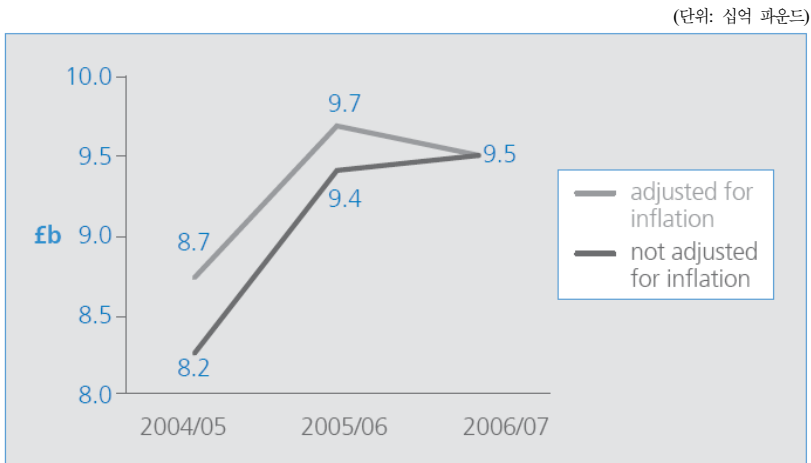
해 돌려주어야겠다는 생각, 개인적인 만족감, 비즈니스 중심차원에서의 동기
 기로 크게 볼 수 있다.

나. 영국의 기부관련 통계

1) 영국인들의 기부금액

매년 조금씩의 변동은 있으나 영국인들은 연간 약 £100억을 기부하는 것으로 나타났으며, 연간 기부추이를 살펴보면 [그림 V-3-10] 과 같다. 인플레이션을 감안하여 연간 기부추이를 살펴보면, 2004-2005년도의 기부 금액은 연간 약 87억 파운드였으며, 2005-2006년에는 이보다 10억 파운드가 증가하여 97억 파운드 정도로 상승하였다. 2006-2007년에는 이보다 약간 감소한 95억 파운드로 나타났다. 한편, 인플레이션을 감안하지 않은 채, 연간 기부추이를 살펴보면 2004-2005년에는 82억 파운드, 2005-2006년 94억 파운드, 2006-2007년 95억 파운드로, 증가추세를 나타냈다.

[그림 V-3-10] 영국인들의 연간 기부추이



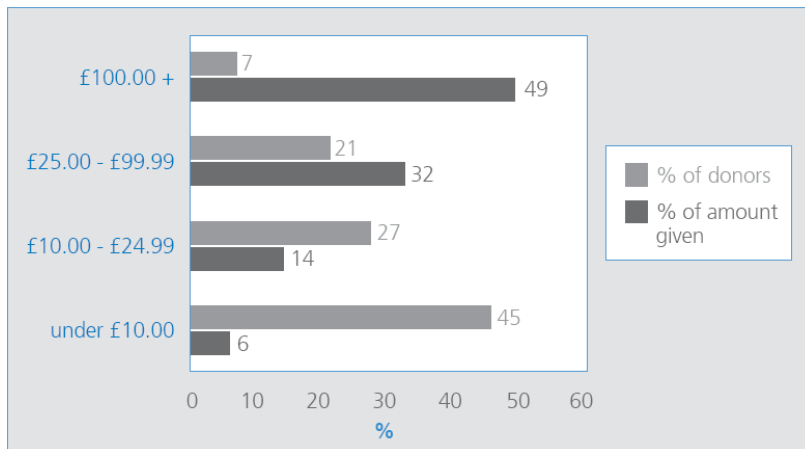
자료: CAF(Charities aid foundation). UK Giving 2007.

2) 기부자와 기부금 비율

2007년 UK Giving 조사에 따르면, 영국은 기부자의 28%가 총 기부금

의 80%를 내고 있는 것으로 나타났다. 그 중 100파운드 이상을 기부한 사람은 전체 기부자의 7%정도였으나, 기부금액은 전체의 절반정도를 차지하였다. 25.00-99.99파운드를 기부한 사람은 전체 기부자의 21%정도였으며, 기부금액은 전체 금액의 32%정도의 비율을 차지하였다. 한편, 전체 기부자 45%정도는 10파운드 미만을 기부한 것으로 나타났으며, 이들이 낸 기부금액의 비율은 전체 기부금액의 6%를 차지하였다. 이같은 현상으로 비추어볼 때, 소수의 고액 기부자가 기부활동에 미치는 영향이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

[그림 V-3-11] 영국의 기부자와 기부금 비율



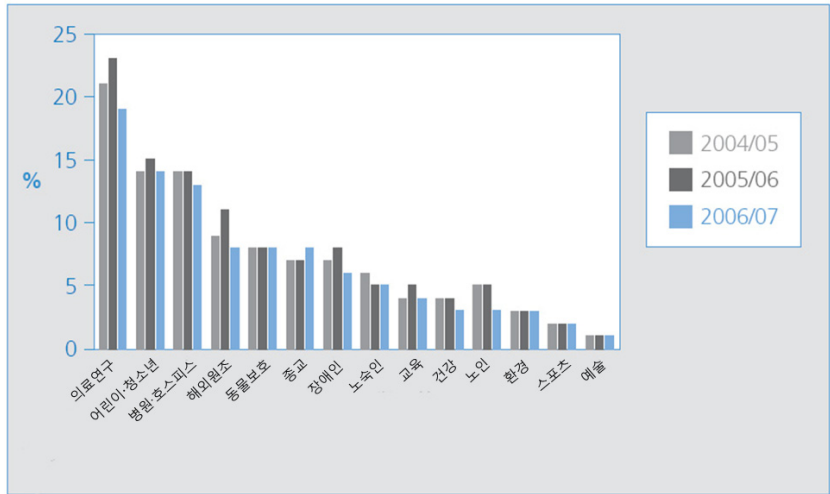
자료: CAF(Charities aid foundation). UK Giving 2007.

3) 기부 수혜 분야

영국의 기부처는 의료 연구 분야가 가장 높은 비율을 차지하고 있었으며, 아동, 병원, 해외원조 순으로 기부처 비율이 높은 것으로 나타났다. 의료연구 분야의 경우, 가장 기부금을 많이 받는 분야로 나타나고 있지만, 2004-2005년, 2005-2006년에 비해 2006-2007년은 기부금 수혜율이 감소하였다. 병원·호스피스, 해외원조의 분야도 2006-2007년도의 기부금 수혜율은 그 전에 비해 약간 줄어든 경향을 보였다. 한편, 종교분야의 경우, 다

른 영역과는 달리 2006-2007년의 기부금 수혜율이 전년도 대비 증가한 것으로 나타났다. 이밖에도 영국의 기부금 수혜 분야의 특징을 살펴보면, 우리나라 일본과 달리 교육에 대한 부분이 크게 높지 않은 점을 들 수 있다.

[그림 V-3-12] 영국의 기부금 수혜분야



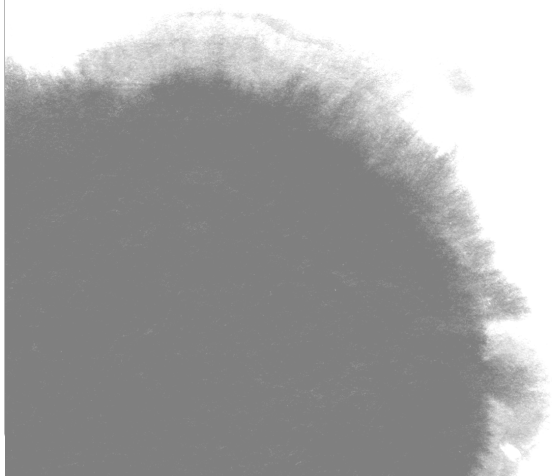
자료: CAF(Charities aid foundation). UK Giving 2007.

다. 영국의 기부 특징

자선기관은 새로운 유형의 자금조달 방법을 찾았으며, 기부자들은 보다 전략적이고 참여적인 성향으로 변화해가고 있다. 또한 정보 자원의 한계가 있음을 인정하고 현 서비스에서 비어 있는 부분을 공략하는 움직임이 있으며, 사회적 효과, 책임성, 투명성에 관한 부분에 집중을 하고 있다. 한편 지난 경기침체 기간 중에는 기부에 큰 영향이 없었다. 즉 경기침체와는 관계 없이 기부에 대해서 영국의 미래는 밝다고 할 수 있다.

06

민간 복지자원 확충을 위한 대안과 전략의 모색
: 자원봉사활동과 기부를 중심으로



제6장 민간 복지자원 확충을 위한 대안과 전략의 모색 : 자원봉사활동과 기부를 중심으로

제1 절 자원봉사 활성화를 위한 정책제언

한국은 지난 10여 년 동안 자원봉사활동의 양적 성장과 동시에 추진 체계의 확립 및 전문적 관리체계가 발전되어온 사실을 인정하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 자원봉사 문화의 미성숙, 정부의 민간활동 지원제도의 한계 등 자원봉사 활성화를 위해 향후 해결해야 할 과제가 여전히 산적해 있다. 이에 다음과 같은 정책 방향을 제언하고자 한다.

1. 자원봉사 문화의 정착 및 활성화

자원봉사의 가치를 전사회가 공유하고 참여 일상화를 위한 봉사문화의 확산과 정착이 필요하며, 특히 참여하는 개인의 특성별 차별화된 봉사활동 학습기회를 제공한다

- * 자원봉사 교육의 정규교과 편입
- * 퇴직전 프로그램을 통한 퇴직 후 봉사활동 연계 프로그램 제공
- * 전문직 퇴직자들의 자원봉사활동으로의 재배치

첫째, 자원봉사활동 참여율은 그 나라의 오랜 역사적 자선적 전통과 무관하지 않다. 전체 사회가 개인의 자선적 참여에 의한 사회적 책임의 분담의식을 공유하고, 봉사활동 참여의 생활화가 이루어지며, 자원봉사자의 봉사활동 가치를 존중하는 사회는 보다 많은 자원봉사자들의 참여를 이끌어낼 뿐 아니라, 봉사자들의 지속적 활동을 유지할 수 있는 기본적 풍토이다. 이러한 기본적 자원봉사문화가 정착되지 않고 인위적인 자원봉사활동 참여

율을 높이는 데는 지난 몇 년간의 자원봉사참여 통계를 살펴볼 때도 한계가 있어 보인다. 자원봉사 문화의 사회적 확산을 위해서 보다 많은 방송과 언론을 통한 홍보, 자원봉사주간 및 자원봉사항사의 확산, 자원봉사 공원의 조성(태안지역 등) 등 상징적 노력이 필요하다. 또한 봉사자들이 많이 활동하고 있고 관계를 맺고 있는 행정 및 공공기관의 인식개선을 위한 교육 확대, 사회지도층의 봉사활동 참여 확대와 이에 대한 홍보, 초등학교부터 중·고등학교에 이르기까지 봉사활동이 교과학습 이외의 활동이 아닌 정규 교과목을 통해 자원봉사에 대한 교육과 실천이 자연스럽게 습득될 수 있는 체계로의 개선 등도 필요하다.

무엇보다 자원봉사활동 참여율 확대에 있어 이제부터는 연령대별 자원봉사 잠재인력의 특성을 고려한 활성화 노력이 필요할 것이다. 특히 중·고령 이상의 노인 자원봉사자의 경우 영국과 미국 등 선진국의 노인 인구 대비 노인 자원봉사 참가율이나, 전체 자원봉사자 중 노인봉사자의 비율이 높이 증가하고 있는 추세에 비해 우리나라는 매우 낮은 수준으로 정체되어 있다. 퇴직전 프로그램을 통한 퇴직 후 봉사활동으로의 연계, 수많은 노인단체 및 노인교육기관의 인식개선을 통한 노인들의 자원봉사 참여 유도, 전문직 퇴직자들의 자원봉사활동으로의 재배치 등을 대안으로 생각해볼 수 있다.

2. 국가봉사조직의 결성을 통한 자원봉사활동 지원의 제도화

국가봉사조직을 결성하여 지역사회문제를 해결하면서 동시에 봉사자들의 생활이나 교육비 지원을 통해 봉사활동 참여에 대한 자긍심을 고취시키도록 한다.

- * 국가봉사조직(지역사회 돌봄봉사단)의 구성 및 운영
- * 국가봉사 지원을 위한 제도적 기반 마련
- * 봉사활동자에 대한 인정보상 확대

둘째, 사회서비스 및 사회적 일자리 영역의 확대와 함께 일자리와 자원봉사의 구분이 모호해지면서 현장에서의 혼란이 해결되지 못하고 있다. 미국의 경우 국가에 의한 봉사단 프로그램과 민간의 활동이 명확히 구분되어

추진되는 반면 우리나라는 그러한 체계가 없기 때문이다. 노인 일자리사업의 경우 월 20만원 내외의 수당으로 7개월 동안의 활동을 지원하는 분야를 살펴보면 대체로 자원봉사자들이 활동하는 영역이다. 그런데, 이사업에 참여하고 있는 노인들은 봉사자들에 비해 자긍심이나 직원의 관심을 덜 받게 되고, 이로써 약간의 소득은 보장받을 수 있으나 심리정서적, 사회적 측면에서의 효과는 덜하다는 연구결과들이 보고되고 있다.

국가가 직접 자원봉사프로그램을 운영하는 목적은 봉사활동을 통해 특정한 분야의 지역사회문제를 해결하면서 동시에 봉사자들의 생활이나 교육비 지원과 함께 봉사에 대한 자긍심을 고취시키려는 2가지의 목적을 동시에 수반한다. 이에 국가봉사 프로그램은 특정한 자격기준의 설정과 사업영역의 특정화를 통해 봉사자를 직접 지원한다는 특징을 가질 수 있다.

반면, 정부가 민간의 자원봉사활동을 지원한다는 것은 자원봉사자 개인의 활동을 직접 지원하는 것이 아닌, 이들의 활동을 지원하고 체계적으로 관리하며 프로그램을 개발하여 제공하는 비영리조직들을 지원하는 것이라 할 수 있다. 또한 자원봉사자들의 활동중 사고를 대비하여 이를 보전하기 위한 안전망으로 자원봉사보험을 정부가 지원하나 이 역시 민간 자원봉사기관을 통해서 운영된다. 이에 현재 우리나라에서 실시되고 있는 정부정책 중 미국의 국가봉사단 프로그램과 유사한 체계를 가지고 있는 정책의 재구조화와 개편방안을 모색해 볼 필요가 있다.

UN 연구보고서(Volunteering and Social Activism : Pathways for participation in human development, 2009)에 따르면 한 사회의 지속가능한 성장과 사회변화에 요구되는 시민의 사회참여를 촉진시키는 주요 기제로서 자원봉사활동을 평가한 바 있다. 본 연구는 자원봉사활동의 활성화를 위한 제도적 지원의 일환으로 국가봉사 조직을 결성·운영할 것을 제안하고자 한다. 이를 위하여 미국의 AmeriCorps 운영사례를 바탕으로 한국 국가봉사조직의 운영 안을 다음과 같이 제시하였다.

1) 미국 AmeriCorps의 설립배경과 특징

미국 클린턴 대통령은 봉사학습(Service Learning)을 통한 지역사회 참여를 국민의 사회적 의무로서 그 가치를 강조하고, 이를 근거로 국가적 차원의 자원봉사활동 프로그램인 AmeriCorps를 출범시켜 활발한 활동을 전개('93)하였다. 지난 수십년 간 미국내 자원봉사활동은 순수 자발적·개인적 봉사 중심에서 지역사회서비스형태로 변모해 왔으며, 특히 국가봉사단 및 지역봉사단 활동의 법적 근거를 마련하여 아동청소년기부터 평생 봉사활동을 실현하기 위한 봉사학습(Service Learning)을 지속적으로 확산해왔다.

AmeriCorps는 독립적 연방정부 기구로서 지역사회 차원의 자원봉사조직에 기금지원 및 협력관계를 구축하는 ‘국가 및 지역사회서비스 재단(Corporation for National and Community Service, 이하 CNCS)’의 3대 주력 프로그램 중 하나이다. 국가 및 지역사회서비스 재단(CNCS)의 3대 주력 사업은 AmeriCorps를 비롯하여 Senior Corps와 Learn and Serve America가 있다. Senior Corps는 지역사회 욕구충족을 위해 은퇴자의 경험과 사회경험을 공유할 수 있도록 고령자 일자리 및 사회참여 네트워크를 제공하는 프로그램으로, '09년 현재 55세 이상의 50만여 명의 자원봉사자들이 65천여 개에 이르는 지역사회 비영리기관, 공공기관 등에서 활동하고 있다. 또한 Learn and Serve America는 지역 학교, 평생교육기관 및 지역사회 욕구 충족을 위해 서비스를 제공하는 조직·단체에 대해 보조금을 지원하는 프로그램이다. '09년 현재 2천여 개의 학교, 평생교육기관, 지역사회 단체에 소속된 약 100만명의 학생들이 지역사회 봉사활동을 제공하는 과정에서 사회참여와 개인적 발달과 성숙을 도모하고 있음. 특히, 평생학습-평생봉사의 이념을 실천하는 주요 프로그램으로 자리매김하고 있다. 물론 AmeriCorps는 케네디 전 대통령의 해외 자원봉사조직인 ‘Peace Corps’로부터 착안되었으나, 30년대 대공황의 위기에서 청년실업자에게 6~18개월 간의 국립공원에서 봉사의 기회를 제공하고 임금을 지급했던 루즈벨트 대통령의 Civilian Conservation Corps'의 영향력도 있었던 것으로 평가받고 있다.

한편, 미국 연방정부는 자원봉사활동을 제도적으로 지원하기 위한 법제도를 마련하여 국가적 차원의 자원봉사단 프로그램을 운영하고 있으며, 국내자원봉사법(Domestic Volunteer Service Act, DVSA, '73), 지역사회서비스법(National and Community Service Act, NCSA, '90), 국가및지역사회서비스기금법(National and Community Service Trust Act, NCSTA, '93)의 제정 등을 계기로 지역사회 참여를 통한 봉사학습(Service Learning)을 강조해왔다.

이러한 제도적 기반을 바탕으로 클린턴 행정부는 봉사학습의 개념을 더욱 강화하여 초·중·고 → 대학 → 성인기로 이어지는 평생 자원봉사 학습 및 참여의 기반을 제공하였다. 정부의 제도적 지원을 뒷받침으로 하여 민간 자원봉사 운동의 선진적 사례가 축적되면서 자생적 민간 전문조직을 통해 자원봉사자 모집·양성 및 자원봉사활동의 알선, 봉사활동의 인증, 조직간 네트워킹 등의 활동이 민간 주도로 진행되어왔다.

AmeriCorps는 자원봉사활동을 통해 전연령, 전계층의 사람들이 지역사회에서 나타나는 사회서비스, 교육, 공공안전, 환경 관련 문제의 해결을 위해 자발적으로 참여할 수 있도록 연방단위의 자원봉사활동 관리·운영 체계를 제공하고 있다. AmeriCorps 사업은 다시 AmeriCorps State and National, VISTA (Volunteers in Service to America), National Civilian Community Corps(NCCC) 등 3개 하위 프로그램으로 구성된다. 여기서 AmeriCorps State and National 프로그램은 AmeriCorps의 사업 중 예산 규모로서는 최대 프로그램으로, 지역사회 서비스 제공을 위해 운영되고 있는 공공 및 비영리조직에 대한 운영지원을 목적으로 한다. AmeriCorps VISTA 프로그램은 '63년 설립된 Volunteers in Service to America (VISTA) 프로그램이 '93년 AmeriCorps로 통합된 것으로, 취약 지역의 탈빈곤 관련 서비스 제공을 위해 집중적으로 봉사활동을 전개하고 있다. 마지막으로 AmeriCorps National Civilian Community Corps (NCCC) 프로그램은 청년층(18~24세)을 대상으로 팀 단위 지역 봉사활동에 참여하도록 하여 숙식 제공 및 연중 10개월의 전일제 봉사활동자에게

활동비 제공한다. 주로 환경보호, 청소년 발달, 주거환경 개선, 재난·재해극복 등 지역사회서비스 욕구충족을 위한 다양한 영역에서 활동하고 있으며, 전체 NCCC 회원의 약 15%는 소방교육을 받고 지역사회에서 부족한 소방방재 요원으로 활동하고 있다.

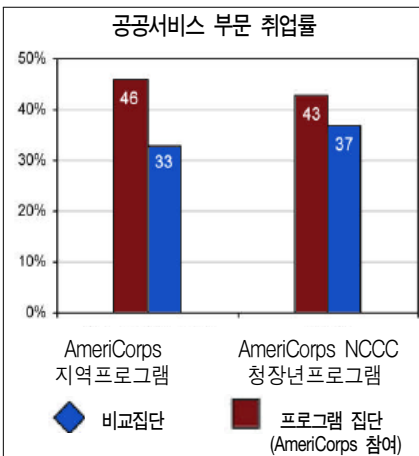
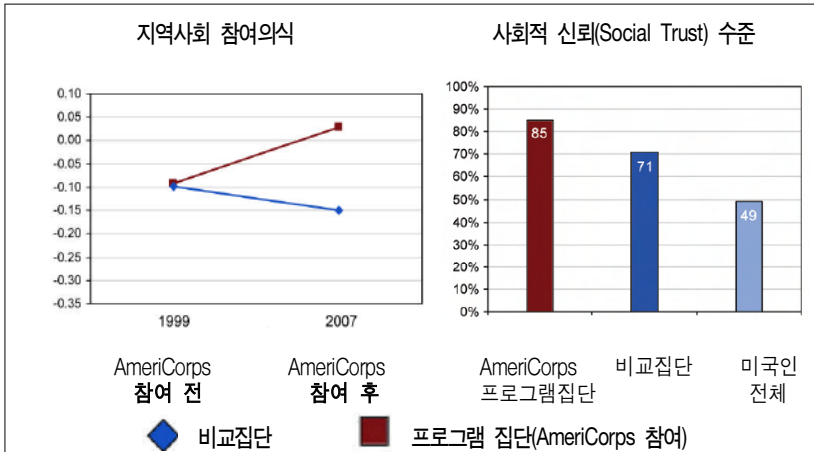
AmeriCorps의 자원봉사활동 영역은 크게 1) 취약계층 아동청소년 교육 지원 및 멘토링 서비스(방과후 프로그램 포함), 2) 지역환경 개선 및 공원 조성, 3) 취약지역 정보화 기술지원, 4) 지역사회 조직역량 강화, 5) 지역 보건의료서비스 개선 및 주거환경 개선사업, 6) 재난지역 구호 및 구조 등으로 구성되어 있다. 2006년도 기준, AmeriCorps의 민간 자원활동가는 75천명 규모이고, 이들이 지역사회 서비스 활동을 수행하기 위해 모집·관리한 자원봉사자 수는 1,376천명이었으며, 총 62.4백만 시간의 봉사활동이 이루어진 것으로 집계되었다.

AmeriCorps는 18세 이상 모든 국민의 참여 가능하며, 연간 1,700시간의 봉사활동에 참여할 경우, \$4,725의 교육자금(Education Award) 또는 적정수준의 생활비 지급한다. 교육자금(\$4,725)은 참여자에 따라 교육 및 직업훈련 비용으로 사용하거나, 교육목적의 대출금 상환목적으로 이용할 수 있다. 한편, AmeriCorps VISTA 프로그램 연간(10개월) 참여자의 경우, 기본생활 보장 이외에 활동기간 완료 후, 교육자금(\$4,725) 지원 대신 \$1,200의 현금수당을 선택 가능하다.

2) 미국 AmeriCorps 운영성과

AmeriCorps 참여 경험은 봉사자들의 시민참여 의식을 고양하는데 강한 긍정적 효과를 나타냈으며, 지역사회서비스 분야 고용증대, 자원봉사활동의 지속적 참여, 자기계발 및 자아실현 등의 성과를 거둔 것으로 확인되었다. 또한 지역사회서비스 제공기관 및 유관기관을 확충·연계하는데 기여하고, 지역사회 정부·기관·단체·주민 간의 협력 네트워크 구축 및 지역사회 민간 자원 확보와 사회적 신뢰수준 향상에 있어 그 효과성이 입증된 바 있다.

[그림 VI-1-1] 비교집단과 프로그램집단의 AmeriCorps 참여 효과



주: 프로그램 집단은 AmeriCorps 활동 참여자이고, 비교집단은 프로그램 집단과 인구사회학적 특성은 유사하나 AmeriCorps 활동에 참여하지 않은 지역사회 주민으로 구성되었음

자료: Corporation for National and Community Service, Serving country and community: Longitudinal study of service in AmeriCorps, 2007.

3) 국가봉사조직의 설립·운영(안)

미국 AmeriCorps 운영성과를 바탕으로 착안된 한국형 국가봉사조직은 급격한 사회변화 속에서 공동체적 가치규범의 상실 및 사회경제적 문제의 해결을 위해 국가 차원의 자원봉사활동 활성화 계기를 마련할 것으로 기대할 수 있다. 국가봉사조직을 통해 자원봉사의 사회 공동체적 가치를 증진시

키고, 민간자원을 적극적으로 연계·활용하여 사회서비스의 양적 확충 및 질적 향상 도모하는 것을 부차적으로 도모할 수도 있을 것이다.

이를 위해서 국가봉사조직은 우선 자원봉사활동의 효율적 관리·운영 및 세부 사업추진에 필요한 안정적 재원을 확보하여 공익적 차원에서 자원봉사활동을 지원하기 위한 네트워킹 및 인프라를 구축할 필요가 있다. 재정확보의 지속성을 담보하기 위해서는 정부와 기업이 공동으로 공익재단을 지원하는 Paring Scheme 사례(예: 정부-메세나 기업의 문화예술 지원활동)를 자원봉사활동 분야에 실험적으로 적용할 수 있다. 또한 기존에 시행되고 있는 각종 자원봉사활동 관련 정책의 효과성·효율성 평가하여, 중복 유사시책을 통합·추진함으로써, 국가적 차원의 단일 자원봉사활동 관리·운영체계를 마련해야 한다.

또한 국가봉사조직은 자원봉사활동의 지속성을 담보하고 봉사활동의 만족도를 제고하기 위해 자원봉사자 및 봉사활동의 체계적·전문적 관리방안 표준화하고, 자원봉사활동을 통해 지역사회서비스를 제공하고 있는 비영리민간 봉사단체에 자원봉사자를 연계하며 활동비 지원하는 등 네트워킹과 컨설팅을 제공하도록 해야 할 것이다. 아울러 자원봉사활동의 사회적 가치에 대한 홍보 및 자원봉사자 모집과 지속적 활동을 도모하기 위한 캠페인을 실시하고, 자원봉사활동의 순수성을 훼손하지 않는 수준에서 신중한 인정·보상체계를 마련하여, 자원봉사활동의 가치를 인식하고 지속적으로 참여하는 동인을 제공하도록 해야 한다.

한편, 전연령, 전계층의 적극적 자원봉사활동 참여를 독려하기 위한 국가봉사조직은 크게 공공근로 자원봉사단, 청소년 자원봉사단, 노인자원봉사단 및 여성자원봉사단 등 4개 활동영역으로 구성할 수 있다. 첫째, 공공근로 자원봉사단은 공공근로사업 참여자 중 희망자를 대상으로 공공근로와 자원봉사활동의 통합프로그램(생계형 자원봉사)을 시범적으로 실시하도록 한다. 특히 생계형 자원봉사의 경우에는 공공근로사업 참여자의 재취업가능성을 높일 수 있는 적극적 노동시장정책과 연계하도록 사업을 설계한다. 이를 위해 봉사활동 참여 실적에 따라 공공근로사업의 임금수준을 보장하거나, 다

른 자원봉사자가 제공하는 필요한 봉사서비스의 이용권을 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 이같은 생계형 자원봉사는 공공근로 참여자에게 노동의 사회적 가치를 인정받을 수 있는 기회를 제공함으로써 실업의 고통을 덜어내고, 재기할 수 있는 물질적·비물질적 동인을 제공하여 공공근로사업이 가진 한계에 대한 개선방안이 될 수 있다. 본 사업단의 주요 활동영역으로는 지역사회 정보화사업, 중소기업인력지원, 산불감시, 하천오염감시, 매연감시, 교통질서 도우미, 도로정비, 하천정비, 시설물정비, 녹지조성사업, 재활용자원 수집 등을 고려해볼 수 있다.

둘째, 청소년 자원봉사단은 평생 자원봉사의 근간을 형성하는 청소년기 자원봉사활동을 지역사회 서비스에 대한 욕구 충족을 위한 사회서비스 확충 기제로 활용하는 동시에, 청소년에게는 사회서비스 부문 체험을 통한 미래 진로지도 효과를 도모할 수 있다. 또한 청소년의 자발적 자원봉사 참여에 의한 복지서비스 확대 및 미래 학자금 지원을 통한 인적자본 투자의 시너지 효과를 창출할 수 있다. 본 사업단에서는 봉사학습(Service Learning)의 차원에서 자원봉사실적을 누적 관리하여, 진학 및 취업 시 가산점 부여하도록 하고, 저소득층 청소년의 경우, 자원봉사활동 실적에 따라 상급학교 진학시 학자금을 지원할 수 있도록 한다. 본 사업단의 주요 활동영역으로는 멘토링(동급생 또는 하급생에 대한 학습지도, 운동, 레크레이션 지도 등), 지역 정보화사업, 사회적 취약계층 위로·위문, 지역사회 조직역량 강화, 지역사회 복지시설 및 공공기관 도우미, 지역 환경 및 동식물 보존활동 등을 들 수 있다.

셋째, 노인자원봉사단은 고령화에 따른 노인인구 증가 및 평균수명 연장 등을 고려하여 노년기 소득보장을 위한 실비보상 차원의 노인 일자리사업과 연계할 수 있다. 또한, 전문직 은퇴노인 등 자원봉사활동 희망자의 활동 욕구와 특성, 건강수준 등을 반영하여 차별화된 자원봉사활동 프로그램(노인의, 노인에 의한, 노인을 위한 老老케어 등)을 개발 및 보급하는데 주력한다. 이는 퇴직으로 인해 상실된 노인의 사회적 지위와 역할을 보충하고, 노인 개인의 사회적 가치성을 유지·회복하는데 긍정적인 역할을 수행할

수 있다. 또한 봉사활동 참여 실적에 따라 노인일자리사업의 임금수준을 보장하거나, 향후 치매 등으로 장기요양시설 입소시 본인부담금을 차등 면제될 수 있도록 한다. 본 사업단의 주요 활동영역으로는 전문직 은퇴노인을 위한 활동영역별 자문활동(중소기업 운영컨설팅 등), 교육자원봉사(초중고등학교 한문교실, 예절교실 등), 지역사회 노인안전 지킴이(老老케어), 교통안전지킴이, 학교폭력예방·감시, 환경감시단, 문화재보호 감시단 등을 고려할 수 있다.

마지막으로 여성자원봉사단은 자원봉사활동에 적극적으로 참여하고 있는 주부 등 여성 자원봉사자들이 보다 전문적이고 체계적으로 활동할 수 있도록 다양한 자원봉사활동 프로그램 시행하는 것에 목적을 둔다. 특히, 저소득층 취약계층 여성(한부모가정 등)의 경우, 봉사활동 참여 실적에 따라 생계형 자원봉사 수준의 임금수준을 보장하거나, 다른 자원봉사자가 제공하는 필요한 봉사서비스의 이용권을 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 주요 활동영역으로는 다문화가정 여성 멘토링(가족생활, 양육관련 지원, 말벗하기 등), 어린이집(보육시설), 학교, 복지시설, 사이버 안전감시단, 지역 실태조사, 행정서비스도우미, 취약계층 생활보조 활동(가사도우미) 등을 들 수 있다.

3. 자원봉사활동 단체의 지원방식 효율화

자원봉사활동 지원단체의 운영을 순수 민간참여 방식으로 전환하고, 자원봉사 활동에 대한 사업심사(request for proposal)에 의한 사업별 지원체계를 활성화하도록 한다

셋째, 정부의 민간 자원봉사단체들에 대한 지원방식에서의 문제와 관련된 것이다. 우리나라의 자원봉사는 정부주도의 특성이 매우 강하며, 이는 정부의 직접적 자원봉사센터 운영의 현상으로 나타나고 있다. 영국의 경우도 정부의 관심과 지원이 매우 강하지만, 이는 철저히 민간 자원봉사 추진 체계에 대한 지원의 형태로 나타나는 것이며 정부가 직접 자원봉사기관에

개입하는 모습은 찾아볼 수 없다.

자원봉사센터 중심의 지역 자원봉사 네트워크가 활성화되는 과정에서 지방자치단체의 직영에 의한 자원봉사센터로의 운영은 민간활동의 정부의존성과 관료적 관리형태의 부정적 효과를 파생할 수 있다. 정부예산 지원이 자원봉사센터 중심으로 이루어진 반면, 민간 자원봉사단체에 대한 지원은 매우 미미하다는 것이 또 하나의 문제점이다. 영국은 Volunteering England 조직과 같이 자원봉사의 허브기관을 정하여 이를 통한 민간 자원봉사단체의 활동과 프로그램을 지원하고 있다. 지원방식에 있어서도 수많은 개별 민간기관이 다양하고 창의적인 프로그램에 대한 프로포절을 아래로부터 올려서 심사과정을 거쳐 지원함으로써 정부주도의 사업에 종속되기 보다 지역 및 문제해결 밀착형 프로그램 추진을 가능케 하고 있다.

현재 한국의 민간 자원봉사단체들이 주요 협의체 기구 중심으로 자생적인 자원봉사 기금 마련 등을 추진하고 있다. 정부 또한 자원봉사센터 지원 위주의 정책이나 정부가 직접 정부사업을 대행하는 개별 민간단체를 지원하는 형태에서 민간 협의체 기구에 대한 3년 이상의 안정적 자원봉사기금 지원을 통해 수많은 자원봉사단체들의 필요한 봉사프로그램을 지원할 수 있는 정책방향으로의 전환과 확대가 필요할 것이다.

제2절 기부 활성화를 위한 정책제언

현대 사회는 고령화, 저출산, 다양한 소수자집단의 등장, 환경파괴 등 과거에 비해 훨씬 복잡하고 다양한 문제들을 안고 있으며, 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 엄청난 양의 자원이 필요하다. 특히, 한국 사회는 경제위기 이후 소득 및 문화, 교육기회에 있어 양극화 현상이 심화되고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 지금과는 다른 자원동원방식이 사회적 합의를 통하여 제기되어야 한다. 즉, 사회문제를 해결하고 요구를 충족하기 위한 공익적 재화와 서비스를 공급하는데 있어 국가와 시장, 그리고 시민사회가 각각의 책임과 역할을 분명히 하고, 이를 구체적으로 실행할 방도에

대해 정치적으로 타협하는 것이 필요하다.

21세기 최대 화두는 지속가능성(sustainability)이다. 19세기와 20세기가 성장과 발전 패러다임에 사로잡힌 세기였다면, 21세기는 지속가능한 발전만이 발전으로 인정되는 세기가 될 것이다. 가족과 지역사회를 강화하지 않는 발전방식은 결국 파괴적인 발전, 지속가능하지 않은 발전이며, 장기적으로는 발전이 아니다. 이웃과 지역사회를 고려하지 않는 개발과 발전은 더 이상 인정되지 않는다. 다음 세대의 빈곤을 담보로 이룬 경제적 풍요는 즉시 그 대가를 치르게 될 것이다. 생태환경을 파괴한 댓가로 얻은 일자리와 소득, 저개발 국가의 아동과 여성들의 노동을 착취한 댓가로 얻은 경제성장은 오히려 독이 되어 전 지구의 지속가능성을 떨어뜨리는 결과를 초래하게 될 것이다. 한 사회의 기부문화는 이러한 역사의식을 기반으로 형성되는 것이다. 한국사회에서 기부문화의 활성화와 바람직한 제도화를 위해 몇 가지 제언을 첨언하고자 한다.

기부관련 세제개편: 개인기부 활성화를 위한 세금공제 한도의 확대 및 고액 장기기부 활성화를 위한 세제혜택을 확대한다

* 개인기부에 대한 소득세법상 지정기부금 공제비율 확대

한국의 기부문화를 종합적으로 파악할 때, 한국인들은 개인이든, 기업이든 세제혜택을 기부행동을 결정하는데 있어 핵심적인 고려사항으로 여기지는 않는다. 그러나 기부금액이 많을수록, 장기적인 기부의사를 가질수록 세제혜택은 중요한 고려사항이 될 가능성이 높다. 더욱이 한국에서 기부금과 관련된 세제 상의 문제들이 몇 가지 지적되고 있기 때문에, 이러한 문제들을 해결하는 것은 기부와 관련된 제도상의 장애물들을 제거한다는 측면에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

첫째, 주식을 기부하는 경우 5%를 초과하는 비율에 대해서 증여로 의제하는 상증세법상의 규정은 폐지될 필요가 있다. 공익법인 등에 대해 지주회사 등의 우려 때문에 주식 출연 시 제한을 두는 것은 지금까지의 상속세 및 증여세법의 변화 등으로 볼 때, 절대적으로 그렇게 되어야 하는 제도는

아니다. 지주회사에 대한 우려 때문이라면, 그러한 주식의 의결권을 제한하거나 보유를 제한하는 것으로 가름할 수 있다

둘째, 소득 공제만을 인정하는 현행 세제는 고액의 자산 기부를 막는 결과를 초래할 수 있다. 자산공제방법을 인정하든지 아니면 이월공제기간을 연장하는 방법을 택할 필요가 있다.

셋째, 기부금의 분류기준을 바꾸어 현행 지정기부금 대상단체의 경우에도 지출기준을 고려하여 특례기부금 정도의 혜택을 주거나, 특례기부금 제도는 폐지하고 지정기부금의 공제범위를 확대할 필요가 있다. 현행 기부금의 분류는 그 기준도 모호할 뿐 아니라, 차별적인 세제혜택의 정당성도 매우 약하다.

기부관련 정보체계의 개편: 모금단체의 투명성과 책임성을 강화하기 위해서도 기부를 받는 조직의 전반적 사업수행 관리·모니터링 할 수 있도록 표준화된 회계정보 프로그램을 제공하고, 그 자료를 축적·공개하도록 한다

- * 미국 IRS(Internal Revenue Service)의 비영리조직 공익성 주기적 검증방식의 적극 검토
- * 기부금이 전달된 단체의 활동정보, 회계관련 정보, 감사결과, 기관 및 프로그램 평가결과 자료의 공개 및 데이터베이스화
- * 기업 공익재단 설립 및 운영지원을 위한 consulting 제공, 이후 사회공헌활동에 대한 정보관리 체계화

한국사회에서 기부에 관한 정보와 지식을 종합적이고 체계적으로 축적하고 관리하는 데이터베이스는 아직 마련되어 있지 않다. 정부 부처별로, 혹은 민간의 연구조직이나 모금조직 별로 개별적인 자료구축은 되어 있으나, 이러한 자료들이 종합적으로 관리되고 있지는 않다. 여러 연구에서 (강철희, 2008; 한동우, 2007)에서 기부자들은 기부의 방법이나 경로를 몰라서 기부에 참여하지 못하고 있는 것으로 나타난다. 즉 지식정보체계의 확립이 매우 시급한 과제라는 것이다. 기어이나 개인의 기부가 유난히 사회복지분야에만 집중되는 것도 이와 관련한 정보공유의 필요성을 암시하는 것이라고 할 수 있다.

기부와 관련된 지식 정보체계를 확립하는 것은 한국 사회에서 기부를 활성화하고 이의 성과를 극대화하는데 결정적으로 기여할 것이다. 이러한 지식정보체계는 사회복지분야 뿐 아니라 교육, 환경, 문화 등 다양한 분야를 통합적으로 다루는 것이어야 한다. 또한 지식정보체계 운용의 효과성과 효율성을 높이기 위해 사용자들의 접근성과 편의성을 극대화하는 방안을 동시에 고려해야 한다. 이는 특별히 중앙 정부가 관심을 갖고 추진해야 할 과제이다. 공익적 서비스와 재화를 생산하는데 있어 공공부문과 민간부문의 연계가 절실히 요구되는 시점에서 이러한 지식정보체계를 갖추는 것이야말로 이러한 관계 형성의 기본요소가 되는 것이다.

민간부문 자원개발과 협력에 관한 정부기능을 상향 통합한다

현재 한국 사회에서 민간부문의 자원을 개발하고 동원하는 것과 관련된 정부의 기능은 부처별로 분산되어 있으며, 이를 조정할 수 있는 기능이 거의 존재하지 않는 것처럼 보인다. 기부와 관련된 정부의 기능은 행정안전부와 보건복지부에 주로 위임되어 있다. 그러나, 정부부처의 고유 정책과 관련해서 민간부문의 자원을 동원하는 정책은 부처별로 산재해 있다. 이는 각 부처 정책의 특성을 반영하고, 신속하고 효율적으로 기획, 수행하기 위한 것으로 이해될 수도 있다. 그러나 시민사회의 관점에서 보면, 이와 관련된 정부 기능이 단편적으로 분산되어 있는 것은 특정 영역에의 편중, 정책 일관성의 부재, 그리고 장기적으로 자원활용과 조직화의 비효율의 원인이 된다. 따라서, 한국 사회에서 시민사회와 국가, 그리고 시장이 협력하는 것과 관련된 조정기능이 각 부처의 개별적 정책 영역에서 수행될 것이 아니라, 국무총리실 등에서 통합적으로 조정되도록 배치하는 것이 필수적이다.

시민사회 역량 강화 및 나눔교육을 확대한다

* 초·중·고등학교 학교급별 기부문화 활성화를 위한 교육 실시

공익적 재화와 서비스들 중 어떤 것은 그 속성 상 국가부문이나 시장부문에 비해 비영리 부문에서 생산되고 공급되는 것이 효율적이다. 시장실패, 정부의 비효율, 영리추구조직에 대한 불신 등은 상대적으로 비영리조직에 대한 선호를 유도한다. 따라서 이러한 서비스를 생산하고 공급하는 주체로서의 시민사회영역의 역량이 강화되지 않으면, 실질적인 서비스 공급 능력을 갖지 못하는 것이 된다. 따라서 국가와 시장은 시민사회 영역이 이러한 역량을 갖추고 키울 수 있도록 다각적으로 지원하여야 한다. 시민사회는 국가 또는 시장과 경쟁관계에 있는 영역이 아니다. 시민사회의 역량이 증가하는 것은 결국 국가나 시장의 역량을 키우는 전제조건이 되는 것이다. 물론, 시민사회영역의 비영리 조직들은 스스로의 역량을 강화하고 사회적 신뢰를 높이기 위해 다각적인 노력을 기울여야 한다. 기부문화의 활성화는 사회문제 해결을 위한 시민사회영역의 역량을 강화하는 차원에서 이해되어야 하며, 이것이 결국 지속가능한 발전을 담보하는 조건이 될 것이다.

각급 학교에서 기부문화 활성화를 위한 교육을 강화하여 실시해야 한다. 조사에 의하면, 기부행동에 대한 교육을 받은 경험이 있는 사람들이 그렇지 않은 사람에 비해 기부에 참여하는 비율이 높게 나타난다. 초등학교 및 중학교에서부터 자원활동과 기부에 대한 교육을 실시하고, 사회교육 차원에서 다양한 교육 프로그램을 실시함으로써 기부활동이 사회 내에 지배적인 문화로 정착할 수 있도록 장기적 계획을 수립하는 것이 필요하다. 이는 단순히 사회문제를 해결하기 위한 재원을 마련하는 방편으로서가 아니라, 지역사회를 기반으로 하는 공동체의식을 회복하고, 진정한 사회통합을 이루기 위한 노력으로 이해되어야 한다.

참고 문헌

- 강철희(1998). 후원활동에 참여하는 사람들의 일반적 특징과 그들의 후원노력에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구. 한국사회복지학, 35, 1998, pp.1~29.
- _____(2007). 기부 및 자원봉사와 신뢰의 관계에 관한 연구: Simultaneous Equation Model을 이용한 분석. 한국사회복지학, 59(3), pp.5~32.
- _____(2008). *Giving Korea 2008* 자료집. 아름다운재단.
- 강철희, 양진옥(2008). 비영리기관 온라인 기부 증액자의 기부 증액행동에 관한 연구. 한국비영리연구, 7(1), pp.169-207.
- 고경환(2002). 한국의 사회복지지출 추계: 1990~1999-순사회지출을 중심으로, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김교성, 김중건, 안현미, 김성욱(2007). 우리나라 사회복지 자원 총량 추계에 관한 연구. 한국사회복지학, 59(4), pp.319~345.
- 김미숙, 김은정(2005). 사회복지시설의 민간자원동원에 영향을 주는 요인 연구: 후원을 중심으로. 한국사회복지학, 57(2), pp.5~40.
- 김수원(2000). 한국 사회복지공동모금제의 현황과 쟁점. 한국사회복지 현황과 쟁점(한국사회과학연구소). 인간과 복지, pp.421~444.
- 김숙경(2000). 학생들의 자원봉사 의식 실태와 자원봉사 활성화 방안. 계간 사회복지, 144, pp.141~165.
- 김영종(2001). 민간 사회복지조직의 재원과 서비스전달. 한국사회복지학회 추계 학술대회 자료집.

- 김옥, 송미영(2007). 대학생의 사회봉사활동 참여도와 정책적 함의- 참여빈도, 참여기간, 참여강도의 관계를 중심으로 사회복지정책, 28, pp. 5~30.
- 김종호(1999). 사회복지분야의 민간복지자원 활용 방안. 사회정책논총, 11(2), pp.121~154.
- 남세진, 조홍식(1995). 한국사회복지론. 서울: 나남출판사.
- 박희봉, 김명화(2000), 우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도. 한국정치학회보, 34(4), pp.219~237.
- 이강현(1999). 한국인의 자원봉사의식 및 활동 현황, 불런티어 21 연구보고서.
- 이동원, 정갑영, 박준, 채승병, 한준(2009). 제3의 자본: 사회적 자본은 어떻게 증진되는가?, 서울: 삼성경제연구소
- 이성록(2001). 통합적 패러다임의 모색과 새로운 자원봉사운동. 계간 사회복지, 148, pp.60~75
- 이숙희(2003). 독일의 기부문화와 모금운동의 양상. 계간 사회복지, 159, pp.139~145.
- 이영철(2002). 공동모금회의 활성화 방안에 관한 연구. 한국사회복지학회 2002년 춘계학술대회 자료집, pp.183~210.
- 이태수, 조홍식(1999). 공동모금제도와 민간복지부문의 역할정립. 한국사회복지학, 38, pp.255~283.
- 이태수(1999). 공동모금제도의 현황과 전망. 한국사회복지학회 춘계대회 자료집, pp.502.
- _____(1999). 공동모금회, 민간복지발전의 지렛대로 삼아야. 복지동향, 10, pp.55~57.
- 전신현(1999). 지역연결망 및 지역성원으로서의 정체성이 자원봉사에 미치는 영향. 한국사회복지학, 38, pp.234~254.
- 정무성(2001). 기부문화의 활성화 방안. 계간 사회복지, 151, pp.7~21.

- 정연택(2003). 사회정책 연구 분석틀로서 사회적 자본-기능성과 한계. 사회과학연구, 14, pp.299~322.
- 조휘일(1995). 지역사회복지와 자원봉사활동. 지역사회복지운동, 창간호, pp.34.
- 주성수(2005). 자원봉사 : 이론, 제도, 정책. 서울: 아르케.
- 지은구(2996). 지역사회와 역량강화. 한국지역사회복지학회 2006년 춘계 학술대회 자료집, pp.257~286.
- 차홍봉(1996). 사회복지 자원봉사의 과제와 방향. 지역사회복지운동, 2, pp.49.
- 최경구, 김욱(2003). 한국의 기부문화와 모금활동의 역사와 현황. 계간 사회복지, 159, pp.6~28.
- 최경구, 류기형, 김범수, 한동우, 정무성(2003). 기부문화 활성화와 사회복지분야의 대응방안. 계간 사회복지, 159, pp.6~88.
- 최영출(2004). 지역의 사회자본 측정지표 설정. 지방정부연구, 8(3), pp.119~144.
- 한국사회복지협의회(1987). 자원봉사활동 현황 및 활성화 방안.
- 한동우(2000). 주요국 공동모금조직의 모금 및 배분활동 연구. 사회복지공동모금회 조사연구.
- _____(2007). *Giving Korea 2007* 자료집.. 아름다운재단.
- 한상미(2007). 지역사회복지관 사회복지사들의 사회자본 유형 연구. 사회복지정책, 31, pp.211~237.
- _____(2007). 사회복지사들의 사회자본 측정도구 개발. 사회복지연구, 33, pp.237~272.
- 행정자치부(2007). 자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획 수립 연구. 서울: 행정자치부.
- 행정안전부(2009). 2008 전국자원봉사활동 실태 조사연구(1999년~2008년 자원봉사 현황 비교). 서울: 행전안전부.

- 행정안전부(2009). 2008 전국자원봉사센터 현황. 서울: 행정안전부.
- 홍경준(2001). 빈곤에 대한 또 다른 탐색-사회적 자본을 중심으로. *상황과 복지*, 9, pp.165~192.
- _____(2004). 복지사회와 사회자본연구: 한국의 현황과 과제. 한국의 자본 어떻게 육성할 것인가, 새공동체건설 통합 컨퍼런스, pp.130~148.
- 홍현미라(2007). 지역사회관계망을 활용한 자원개발경험의 유형에 관한 근거이론 연구 : 사회자본(Social Capital) 관점적용. *한국사회복지학*, 58(4), pp.65~92.
- 홍현미라(2006). 미국의 지역사회자본(communitry social capital) 구축정책 사례와 한국에 주는 시사점. *사회복지정책*, 25, pp.107~132.
- _____(2005). 지역사회 변화전략으로서의 자원개발과정에 관한 연구, 사회자본(Social Capital) 관점 적용. *한국사회복지행정학*, 7(3), 15, pp.29~94.
- _____(2005). 지역사회 관계망을 활용한 자원개발 유형에 관한 연구: 사회자본 관점. *한국사회복지의 딜레마. 한국사회복지학회 추계 공동학술대회*, pp. 431~436.
- 항선영(2006). 자원봉사활동 만족도 및 지속성 결정요인에 관한 연구. *한국사회복지행정학*. 8(1), pp.99~124.
- 황창순(2003). 개인가부의 현황과 과제-사회복지공동모금회편. *한국기부문화의 현실과 전망. 사회복지공동모금회 창립5주년 기념 심포지움 자료집*.
- Adkins, S. (2000). *Cause Related Marketing: Who Cares Wins*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Anderson Jr., J. W.(1986), Social Responsibility and the Corporation, *Business Horizons*, 29(4), pp.22~27.
- Andreasen, A. R., Drumwright, M. E. (2000). "Alliances and Ethics in Social Marketing", in Andreasen, A. K.(eds.). *Ethical Issues in Social Marketing*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, pp. 95~124.

- Australian Bureau of Statistics(2006). *Voluntary work, Australia*.
- Australian Government(2006). *Exploring the economic and social value of present patterns of volunteering in Australia*.
- Brehm, J., Rahm, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequence of Social Capital, *American Journal of Political Science*, 41(3), pp.999~1023.
- Brison, D. (2004). *The Bonds and Bridges to Economic Success: An Application and Test of Social Capital in Low-income Neighbourhoods*. Ph.D. dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill.
- Brown. E., Ferris, J. M. (2004). *Social Capital and Philanthropy*. Presented at International Society for Third Sector Research.
- Carroll, A. B. (1983). The Pyramid of Corporate Social Responsibility. *Business Horizons*, 34(4), pp.39~48.
- Cone, C. L. (1996). Doing well by doing good. *Association Management*, 48(4), pp.103~108.
- Corporation for National and Community Service(2007). *Volunteering America: 2007 state trends and ranking in civic life*.
- Darwill, G., Munday, B. (1984). *Volunteers in the Personal Social Service*. Tavistock Publication.
- Davis, S. J. (1998). *The 1997 National Survey of volunteering*. Institute for Volunteering Research. London.
- Drumwright, M. E. (1994). Socially Responsible Organizational Buying: Environmental Concern as a Noneconomic buying Criterion. *The Journal of Marketing*, 58(3), pp.1~19.
- Drumwright, M. E., Murphy, P. (2001). "Corporate Social Marketing", in Bloom, P. N. and Gundlachthe, G. T.(eds.). *Handbook of Marketing and Society*, Thousand Oaks, CA: Sage.

- Ferguson, K. M. (2003). Social Capital and children's wellbeing: a critical Analysis of the international social capital literature. *International Journal of Social Welfare*, 15, pp.2~18.
- Gachter, S., Herrmann, B., Thoni, C. (2004). Trust, Voluntary Cooperation, and Socio-economic Background: Survey and Experimental Evidence, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 55, pp.505~531.
- Goss, K. A. (1999). Volunteering and th Long Civic Generation. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 28(4), pp.378~415.
- Han, Dongwoo(2005). Current Status of Corporate Philanthropy in Korea, *Giving Korea 2005*. Seoul: The Beautiful Foundation.
- Helping Out(2008). *A national Survey of volunteering and charitable giving*. Cabinet Office: Office of the Third Sector.
- Home Office(2005). *Volunteering Compact Code of Good Practice*.
- Imagine Canada(2008). *Caring Involved*. Statistics Canada.
- James, E. A. (2000). *The Collaboration Challenge: How Nonprofits and Businesses Succeed through Strategic Alliances*. Harvard Business School.
- MORI (2000). *MORI Corporate Social Responsibility Study*. Sep. 1998.
- Onyx & Bullen. (2000). Mesuring social capital in five communities. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 36(1), pp.23~42.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ruston, D. (2003). *Volunteers, helpers and socialisers: social capital and time use*. Office for National Statistics. London.
- Salamon, L. M., et al. (1993). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.

- Smith, S. M., Alcorn, D. S. (1991). Cause Marketing: A New Direction in Marketing of Corporate Responsibility, *Journal of Consumer Marketing*, 8(3), pp.19-35.
- The Henley Centre(1998). *Planning for Social Change*. The Henley Centre.
- Uslaner, E. M. (1998). Social Capital, Television, and the 'Mean World': Trust, Optimism, and Civic Participation. *Political Psychology*, 19, pp.441~467.
- Wallis, C. (2005, January 17). The New Science of Happiness. *TIME magazine*.
- Weeden, C. (1998). *Corporate Social Investing: New Strategies for Giving and Getting Corporation Contributions*, San Francisco: Brett-Koehler.
- Western, J. et al. (2005). Measuring Community strength and social capital. *Regional Studies*, 39(8), pp.1095~1109.
- White, L. (2002). Connection Matters: Exploring the Implications of Social Capital and Social Networks for Social Policy. *System Research and Behavior Science*, 19, pp.255~269.
- Williams, R. H. (1995). Constructing the Public Goods: Social Movement and Cultural Resources. *Social Problems*, 42, pp.124~144.
- Wolf, C. Jr.(1979), "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis," *The Journal of Law and Economics*, Vol. 22(1) April. pp.107-139.

www.bls.gov/cps

www.Handsonnetwork.org.

www.volunteering.org.uk

www.ictHub.org.uk

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8234)

도서판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

시간 안내

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-01	의료서비스 질 및 효율성 증대를 위한 통합적 의료전달 시스템 구축 방안	신호성	7,000
연구 2009-02	고가의료장비의 적정공급과 효율적 활용방안	오영호	8,000
연구 2009-03	신의료기술의 패턴 변화에 따른 의사결정제도의 발전방향 -의약품 허가제도와 약가제도를 중심으로-	박실비아	6,000
연구 2009-04	생애의료비 추정을 통한 국민의료비 분석(1)	정영호	6,000
연구 2009-05	미중측 의료수준과 정책방안에 대한 연구	허순임	5,000
연구 2009-06	식품안전관리 선진화를 위한 취약점 중점 관리방안 구축	정기혜	7,000
연구 2009-07	부문간 협력을 통한 비만의 예방관리체계의 구축 방안 -비만의 역학적 특성 분석과 비만예방관리를 위한 부문간 협력체계의 탐색	김혜련	8,000
연구 2009-08	국가건강검진사업의 성과제고를 위한 수요자 중심의 효율적 관리체계 구축방안	최은진	7,000
연구 2009-09	취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안 - 국민연금을 중심으로 -	윤석명	7,000
연구 2009-10	글로벌 금융위기상황하의 국민연금기금의 운용방안	원종욱	8,000
연구 2009-11	건강보험 내실화를 위한 재정효율화 방안 -본인부담 구조조정 방안 중심으로	신현웅	6,000
연구 2009-12	A study for improving the efficiency of health security system the division of roles between public and private health insurance	홍석표	5,000
연구 2009-13	사회수당제도 도입타당성에 대한 연구	노대명	7,000
연구 2009-14	저소득층 지원제도의 유형 및 특성	여유진	8,000
연구 2009-15	저소득층 금융지원 실태 및 정책방안 연구	김태완	6,000
연구 2009-16	한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구	김승권	13,000
연구 2009-17	아동청소년복지 수요에 기반한 복지공급체계 재편방안 연구 II: 지역유형별 사례를 중심으로	김미숙	8,000
연구 2009-18	한국가족의 위기변화와 사회적 대응방안 -경제위기 이후 가족생애주기별 위기유형을 중심으로	김유경	8,000
연구 2009-19	장애인 소득보장과 고용정책 연계 동향 및 정책과제	윤상용	8,000
연구 2009-20	사회자본과 민간 복지자원 수준의 국가간 비교연구: 자원봉사활동과 기부를 중심으로	박세경	6,000
연구 2009-21	사회복지부문별 정보화현황 및 정책적용방안	정영철	6,000
연구 2009-22	노인건강정책의 현황과 향후 추진방안: 일상생활기능의 자립향상을 중심으로	선우덕	7,000
연구 2009-23	노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치 평가	정경희	6,000
연구 2009-24	보건복지가족부 웹사이트 통합연계 및 발전방안 연구	송태민	7,000
연구 2009-25	한국의 보건복지 동향 2009	장영식	9,000
연구 2009-26-1	2009년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 -법제정 10년의 제도운영 점검-	이태진	10,000
연구 2009-26-2	가난한 사람들의 일과 삶: 심리사회적 접근을 중심으로	이현주	6,000
연구 2009-26-3	근로빈곤층 지원정책 개편방안 연구	노대명	8,000
연구 2009-26-4	사회복지지출의 소득재분배 효과 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-5	저소득층의 자산 실태 분석	남상호	5,000
연구 2009-26-6	2009년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2009-27-1	유럽의 능동적 복지정책 비교연구	홍석표	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2009-28	2008년 한국의료패널 기초분석보고서	정영호	7,000
연구 2009-29	보건의료지원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2009년 보건의료지원실태조사 결과보고서-	오영호	6,000
연구 2009-30-1	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제1권 (총괄)	강은정	10,000
연구 2009-30-2	2009년 건강영향평가 시스템 구축 및 운영 제2권 -건강영향평가 시범사업	강은정	11,000
연구 2009-31-1	2009 사회예산 분석	최성은	9,000
연구 2009-31-2	보건복지재정의 정책과제	유근춘	7,000
연구 2009-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(3차년도): 중앙재정 세출 예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 2009-31-4	보육지원정책의 적정성 및 효과성 분석	최성은	6,000
연구 2009-31-5	자활사업의 평가 연구: 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들	고경환	7,000
연구 2009-32-1	2009년 한국복지패널 기초분석 보고서	손창균	14,000
연구 2009-32-2	2008년 한국복지패널 심층분석 보고서 - 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	여유진	6,000
연구 2009-33	2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사	김승권	14,000
연구 2009-34-1	다문화가족 증가가 인구의 양적·질적 수준에 미치는 영향	이삼식	5,000
연구 2009-34-2	저출산에 대응한 육아 지원 인프라의 양적·질적 적정화 방안	신윤정	6,000
연구 2009-34-3	장기요양등급유자 관리를 위한 노인복지관과 보건소의 보건복지 서비스 연계 방안	오영희	6,000
연구 2009-34-4	노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색	이소정	6,000
연구 2009-34-5	고령친화용품 소비실태 및 만족도에 관한 연구	김수봉	7,000
연구 2009-35	보건복지통계 정보시스템 구축 및 운영	이연희	6,000
연구 2009-36	2009 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	정영철	7,000
연구 2008-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 2008-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 2008-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 2008-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 2008-05	남북한간 보건의료 교류·협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 2008-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 2008-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 2008-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 2008-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 2008-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 2008-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 2008-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 2008-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 2008-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 2008-15	아동 청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 2008-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 2008-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 2008-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 2008-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 2008-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 2008-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 2008-18-5	의료급여 선택병원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 2008-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 2008-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 2008-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 2008-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 2008-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 2008-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 2008-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 2008-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 2008-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 자원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 2008-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 2008-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000
연구 2008-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 2008-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 2008-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 2008-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 2008-23-1-1	사회제정사업의 평가	유근춘	미정
연구 2008-23-1-2	사회제정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 2008-23-2	사회제정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 2008-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 2008-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 2008-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 2008-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 2008-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 2008-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 2008-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 2008-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 2008-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 2008-25	보건의료지원체계의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 2008-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 2008-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 2008-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 2008-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 2008-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	7,000
연구 2008-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000