

우리나라 地域共同募金制의 模型에 관한 研究

柳 淇 馨**

- I. 序論
- II. 地域共同募金制의 概念 및 特性
- III. 美. 日 共同募金制의 比較
- IV. 우리나라 地域共同募金制의 模型
- V. 結論

I. 序 論

1. 研究의 必要性과 目的

우리나라의 경우 1960년대에 들어서 경제개발계획이 수립되었고, 이후 수차에 걸친 경제개발계획의 진행에 따라 우리 사회도 산업사회의 성격을 띠게 되었고, 다른 한편으로는 사회복지에 대한 외원기관과 국내자선단체들의 책임이 정부에로 이행되는 경향을 보이게 되었다. 특히 1970년대부터 대부분의 외원기관들이 철수하거나 그 사업을 축소하기에 이르렀고, 이에 따라 정부의 사회복지에 대한 책임이 더욱 확대되기 시작했다.

복지에 대한 국가의 책임이 확대된다 하더라도 민간복지활동의 필요성은 여전히 존재하며 사회복지에 있어서 정부의 역할이 큰 몫을 차지하고 있는 오늘날의 복지국가에서도 민간부문의 복지활동이 결코 감소되거나 위축되고 있지는 않다. 오히려 사회복지의 주요기능이 상부상조라고 할 때 자선과 박애를 바탕으로 하는 민간의 복지활동은 그 중요성이 더욱 강조되고 있다.

그러나 우리나라의 경우 사회복지의 민간부문은 그 출발 당시에는 외국원조에 크게 의존하였고 정부의 국방 등에 대한 과도한 재정지출부담으로 인해 사회복지부문에 대한 재정지원의 한계성 때문에 충분한 재정지원을 못해주는 실정이지만 정부에 대한 의존도가 높게 나타나고 있어 재정적인 자립기반이 취약한데다 비합리적이고 영세적인 관리운영을 하고 있으며 전문성에서도 초보적인 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

따라서 민간사회복지기관 및 시설이 민간복지활동 본래의 특징을 발휘하고 자율성을 가지고 전문적인 서비스를 제공할 수 있기 위해서 가장 기본적으로 해결되어야 할 과제는 민간부문을 통한 운영에 필요한 충분한 재원의 확보라 하겠다.

* 이 논문은 1992년도 교육부지원 한국학술진흥재단의 지방대학육성과제
학술연구조성비에 의하여 연구되었음

** 부산대학교 사회복지학과 교수

지방자치제를 실시하고 있는 나라들의 경우 민간차원의 조직들에 의해 재원을 확보함으로써 지역사회주민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통해 주민들의 복지의식을 고취시키고 민간사회복지기관 및 시설의 입장에서는 자율성과 전문성을 확보하고 있다.

이와같이 민간사회복지기관 및 시설에 대한 주민의 조직적이고 지속적인 참여를 도출해내고 민간차원의 재원을 확보하는 방안으로서는 세계 여러나라에서 오랫동안 실시하고 있는 지역공동모금제(Community Chest, United Fund United Appeals, or United Way)가 있다. 이 제도는 1895년에 미국 보스톤에서 재정난에 허덕이고 있는 수많은 자선기관들을 돋기위해 처음 시작된 것으로, 현재 북미, 유럽, 아시아, 태평양지역국가 등 세계 20여개국에서 실시되고 있다. 특히 아시아 국가들로는 일본, 대만, 홍콩, 태국, 필리핀, 싱가포르 등이 이 제도를 채택하고 있다.

따라서 우리나라의 경우도 이제 지방자치제를 실시하고 있는 상황에서 민간사회복지기관 및 시설들이 민간복지활동 본래의 특징을 발휘하고 자율성과 전문성을 확보할 수 있도록 하기 위한 충분한 재원을 확보하기 위해서 지역사회의 민간복지활동에 지역사회주민들을 적극적으로 참여시킬 수 있는 방안의 마련이 바람직하고 시급하다고 하겠다. 즉 사회복지사업에 대한 정부의 재정지원의 한계성을 극복하기 위해 민간사회복지재원을 동원하고 전국민을 대상으로 이웃을 돋고 불우한 계층을 위하여 봉사하는 상부상조정신과 시민참여의 정신을 고양하기 위해 조직적인 활동을 하며, 산발적으로 이루어 지고 있는 모금활동을 일원화하여 지역사회재원의 체계적, 조직적인 모금과 분배활동을 전개하기 위한 공동모금의 필요성이 강력하게 요청된다고 하겠다.

이러한 관점에서 우리나라의 실정에 맞는 적절한 지역공동모금제의 모형개발이 요망된다. 즉 지역사회주민들의 적극적인 참여를 통한 재원확보에 의해 민간사회복지부문이 그 본래의 특징을 발휘하고 자율성과 전문성을 확보하며 주민들의 요구에 상응하는 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 하는 방법인 지역공동모금제의 모형이 개발되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 미국과 일본의 공동모금제를 비교분석하여 이를 토대로 우리나라의 실정에 맞는 지역공동모금제의 모형을 개발하는데 그 목적을 두고자 한다.

이러한 연구목적을 달성하기 위한 구체적인 연구과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역공동모금제는 지역사회의 복지욕구를 충족시키기 위한 민간자원조직으로 출발하였으나 공동모금이 무엇인가에 관한 명확한 이해를 위해 가장 기본적인 것이라 할 수 있는 지역공동모금제의 개념과 존재의의에 대해서는 아직도 일치된 견해가 형성되지 못하고 있다. 따라서 지역공동모금제의 개념과 특성을 중심으로 이를 재구성하고자 한다.

둘째, 지역공동모금제의 구조는 공동모금제가 추구하는 목표를 달성하는 기본적인 토대가 된다고 할 수 있다. 따라서 전국조직의 유무, 내부조직, 즉 기구조직의 측면에서 분석해 보고자 한다.

셋째, 지역공동모금제는 순수민간조직으로 시작되었으나 정부의 복지노력과는 불과분의 관계에 있는 것이 사실이다. 따라서 공동모금제가 국가 및 지방

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

자치단체와 어떤 관계를 맺고 있는지를 분석하고자 한다.

넷째, 역사적으로 지역공동모금제는 지역사회복지협의회와 밀접한 관계를 맺어 왔다. 따라서 이러한 지역사회복지협의회와의 관계유형을 분석하고자 한다. 왜냐하면 이러한 사회복지협의회와의 관계는 우리나라의 공동모금제의 모형개발에 중요한 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 즉 기존의 사회복지협의회를 어떻게 활용하느냐와 밀접한 관련이 있는 것이다.

다섯째, 지역공동모금회는 지역사회의 복지욕구를 충족하기 위한 모금활동이 그 주요 임무라고 할 수 있다. 이러한 임무를 달성하기 위해 지역공동모금회는 다양한 모금 원천을 통해 가능한 한 많은 모금을 달성하는 것이 필요하다. 따라서 미·일의 실태를 파악하고자 한다.

여섯째, 공동모금회가 모금을 성공적으로 추진하기 위해서는 다양한 홍보채널과 기술을 활용하지 않을 수 없다. 따라서 본 연구에서는 미·일의 공동모금회가 활용하고 있는 홍보방법과 홍보기술을 분석하고자 한다.

일곱째, 공동모금회가 기금을 모집하게 되면 이를 어떠한 대상에게 우선순위에 따라 배분할 것인가 하는 문제가 대두된다. 따라서 미·일이 어떠한 배분유형을 채택하고 있는지 파악하고자 한다.

2. 研究方法

본 연구에서는 지역공동모금제에 관한 일반적인 문헌 및 미국과 일본의 자료를 분석하는 문헌연구방법을 채택하였다.

따라서 본 연구에서는 이러한 자료를 바탕으로 가장 최초로 공동모금제를 실시했고 가장 방대한 지역 및 조직을 가지고 있는 미국과 아시아지역에서 가장 조직이 잘 되어 있고 지정학적으로 우리나라와 가까워 우리나라 사회복지의 제반 측면에 많은 영향을 미친 일본의 공동모금제를 조직구조, 모금방법 및 기술, 그리고 배분방법측면, 보다 세부적으로는 조직구조의 경우 자체구조측면, 대정부관계측면 그리고 사회복지협의회와의 관계측면으로, 모금방법 및 기술측면의 경우에는 모금방법과 모금기간 및 홍보방법으로 나누어 심층비교분석하여 이 결과와 우리나라의 실태를 토대로 공동모금의 특성을 살리는 방향에서 우리나라 실정에 맞는 지역공동모금제의 모형을 개발하고자 한다.

Ⅱ. 地域共同募金制의 概念 및 特性

1. 地域共同募金制의 概念

공동모금활동은 시대적으로 그 명칭이 다르게 사용되어 왔으며 오늘날에도 각국에 있어 그 명칭이 각각 다르게 사용되고 있다. 즉 미국의 경우 초창기에

는 'Community Chest'라는 용어를 사용했으나 오늘날에는 United Way로 사용하고 있는데, 최근의 Local United Way Organizations(약칭 LUWOs)는 'United Funds, Community Chests, United Community Services, Health and Welfare Planning Councils 그리고 United Ways를 포함하는 것으로 사용되고 있다."

그리고 일본의 경우는 'Community Chest'를 그대로 사용하고 있고 그 외의 나라들도 상이한 용어를 사용하고 있는 경우가 많다.

이와 같이 각국이 사용하고 있는 명칭도 다르고 그 형태 및 기능이 또한 다르기 때문에 어떤 합의된 명백한 정의를 도출하기란 어렵다. 그러나 본 연구에서는 대표적인 몇가지 정의를 토대로 공동모금의 정의를 도출해 보고자 한다.

사회사업백과사전에는 "공동모금조성(federated funding)"을 위한 하나의 기구(mechanism)로서 지역공동모금(Community Chest)은 제1차 세계대전동안 구제를 위한 기금의 필요성에 의해 창설되었으며 "모두를 위한 한번의 기부(one gift for all)는 특히 사업가들에게 매력이 있었고 후에는 노동단체들에게도 매력이 있었다"²⁾ 고 기술하고 있어, 공동모금회가 공동기금조성을 위한 하나의 조직이며 시대적 필요성에 의해 창설되었음을 시사해 주고 있다. 그리고 공동모금회의 모토인 '모두를 위한 한번의 기부'가 효과가 있었음을 시사해 주고 있다.

미국공동모금연맹(United Way of America)은 지역공동모금회를 다음과 같이 정의함으로써 조직의 성격 및 구성원, 기능, 그리고 원조대상을 제시하고 있다. 즉 "지역공동모금회는 지역사회복지욕구의 확실한 해결을 위해 단결해 온 기부자들, 납세자들, 서비스 사용자와 제공자들의 하나의 비영리법인으로 캠페인, 홍보(communications), 기획(planning), 배분(allocations), 그리고 관리(management)의 다섯 가지 주요 기능을 수행하고 있다. 그리고 미국 전역에 산재해 있는 2,300개 이상의 지역공동모금회들은 지역자선단체들과 자원봉사자들의 거대한 관계망(network)을 통해 건강 및 인간보호욕구를 충족시키도록 도와주는 근본적으로 자원봉사자들에 의해 만들어진 조직들이다."³⁾

일본의 경우 공동모금은 "법률에 의하여 행하는 민간모금활동이고 '국민상조' 정신에 입각하여 국민 각계 각종의 자발적 협력에 따라 각출한 민간사회사업을 위한 기부금의 일원화이며 각종 민간사회사업에 계획적·합리적으로 배분

1) Stanley Wenocur, A Pluralistic Planning Model for United Way Organization", Social Service Review, Vol. 50, No. 4, December, 1976, p. 599, Notes 1참조.

2) National Association of the Social Workers, Encyclopedia of Social Work, Vol. 1, 18th ed, 1987, pp. 746-747.

3) United Way of America, "Basic Facts about United Way", Fact Sheet, 1989, 8, p. 1.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

하고 그것의 향상 발전을 도모하는 것이다.”⁴⁾라고 규정하고 있다. 따라서 일본의 경우에는 법률에 기초하여 행하는 것이 최대의 특징이라 하겠으며 이의 바탕에는 국민의 귀중한 재산을 다루는 일대 국민운동이기 때문에 행정상의 감독을 명확히 하고 운동의 건전한 발전을 기하고자 하는 목적이 깔려있다고 하겠다.⁵⁾ 이와 같이 일본의 경우 공동모금사업은 법률에 의해 보호와 규제가 행해졌고 기부금 모집을 행하는데 있어서는 다른 유례를 볼 수 없는 법적 근거를 가지고 있는 운동인 것이다. 그리고 그 원조대상에 있어서도 상술한 정의들에 비해 그 범위를 민간사회사업에 한정시켜 명확하게 제시하고 있는 점도 또 다른 하나의 특징이라고 하겠다.

이상의 정의들에서 본 바와 같이 공동모금조직들은 시대적으로 명칭을 다르게 사용하였을 뿐만 아니라 그 형태도 다르고 어떤 법적 근거를 가지고 있는 경우와 그렇지 않은 경우도 다르게 나타나고 있다.

그러나 대체로 원조의 대상, 운영주체, 기능 등에 관해서는 어느 정도 공통된 부분을 도출할 수 있다고 하겠으며 이를 토대로 지역공동모금회의 정의를 도출해 보면 다음과 같다. 즉 지역공동모금회는 지역사회의 복지욕구를 충족시키기 위해 노력하는 인간봉사조직들을 원조하기 위해 자원봉사자들에 의해 만들어지고 운영되며 ‘모두를 위한 한번의 기부’의 원리를 적용하여 자발적인 기금조성 노력들을 체계화하고 조정하며 자원적인 기부금에 의해 원조를 받는 지역사회의 기금조성, 기획 및 기금 배분조직으로서 시민들과 복지기관들과의 협동적인 조직이라고 할 수 있다.

2. 共同募金의 特性

공동모금의 특성은 봉사활동으로서의 민간운동, 지역사회중심, 효율성과 일원화, 공표, 그리고 전국적인 협조라고 할 수 있는데 이들을 개괄하면 다음과 같다.⁶⁾

1) 奉仕活動으로서의 民間運動

현대사회에서 민간복지부문의 역할이 크고 그 활동에 대한 기대가 점증하고 있는 것은 주지의 사실이지만 그것을 건전하게 유지 발전시키기 위해서는 민간복지조직들의 노력만으로는 재정적으로 어려움을 겪게 되는 실정이다. 따라서 보다 나은 발전을 가져오기 위해서는 사회전체의 의사와 노력의 수반이라는 전

4) 中央共同募金會, 〔共同募金の基礎知識-共同募金運動必携シリーズ, 1983, p. 6.

5) 상계서, p. 7

6) 柳淇馨, “地域共同募金制에 관한 研究,” 서울大學校 大學院 博士學位論文, 1991. 2, pp. 13-15.

제가 있어야 할 것이다. 이러한 의미에서 공동모금운동은 민간복지부문을 건전하게 유지 발전시키기 위한 사회전체의 의사를 반영하는 노력으로서 사회연대, 상부상조의 정신을 바탕으로 하는 지역주민의 자주적 봉사활동으로서 전개되는 민간활동인 것이다.

2) 地域社會中心

상술한 바와 같이 민간복지부문의 보다 나은 발전을 가져오기 위해서는 사회전체의 의사와 노력의 수반이라는 전제가 있어야 하는데 이것은 시민참여에 의해 이루어질 수 있고 또 그렇게 되어야 가능할 것이다. 즉 민간의 자발적인 노력과 협조정신에 의하여 지역사회의 사회복지사업이 자율적인 활동에 의해 이루어지도록 해야 할 것이다. 다시 말하면 지역사회를 단위로 해서 그 지역주민들에 의해 설립된 지역공동모금회는 거주자, 즉 기부자와 그 지역사회에 있는 수혜자, 민간복지조직들의 협력에 의하여 자주적으로 그 지역의 특성에 맞추어 지역사회의 복지증진을 꾀하는 것을 특질로 하는 것이다. 즉 지역주민을 동원함으로써 지역사회의 문제에 대한 지역적인 해결책에 영향을 미치는 공동모금 회의 능력은 그것의 가장 중요한 특성 중의 하나인 것이다.

3) 效率性과 一元化

사회복지사업에 있어서 민간활동은 항상 시대의 요청에 부응하여 자발적이고 개척적인 자세로 운영되며 사업내용도 다양하게 이루어진다. 그런데 만약 이러한 상황에서 각 시설이나 단체들이 각각 개별적으로 기부금을 모집하게 되면 여러가지 낭비와 어려움에 직면하게 되는데 특히 기부자의 경우에는 회수가 거듭됨에 따라 불편을 느낄 뿐만 아니라 객관적인 평가에 따라서 기부금액을 결정하기가 어려워진다.

그러므로 기부자의 선의를 가장 효율적으로 활용하기 위해서는 모금을 일원화하여 지역사회를 대표하는 공동모금회가 기부자를 대신하여 면밀한 조사를 토대로 적정한 평가를 통해 배분함으로써 기부금을 효율적으로 활용되게 할 수 있는 것이다.

그리고 일원화에 있어서 또 하나의 합리성은 기부금 모집에 대한 노력, 시간, 경비가 절약된다는 점이다. 즉 기부금의 모집, 관리, 배분을 일원화함으로써 통합적인 조정도 도모할 수 있고 이에 따른 효율성을 기할 수 있는 것이다.

그런데 여기서 유의해야 하는 것은 배분받는 시설 및 단체의 별도모금을 단순히 금지함에 의하여 일원화를 지키는 것은 아니고 별도의 모금을 할 필요성을 없앨려고 하는 것이 이 운동의 본래의 의도인 것이다.

4) 公表

공동모금회는 모금실시에 앞서 각 회원시설 및 단체들로부터 신청된 필요액을 심사하여 배분계획을 세우고 모금목표액을 결정한다. 그리고 그 내용을 공

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

표함으로써 기부자인 지역주민에게 필요액에 관한 이해를 구함과 동시에 모금의 결과에 있어 돈의 용도에 관해서도 공약하는 것이다. 그리고 기부금의 배분이 종료된 후에도 그 결과를 새로이 공표한다. 이와 같이 모든 것을 공표하여 운영한다는 원칙은 공동모금의 성격상 당연한 것인데 더욱이 그것은 모금을 위한 필요에서 뿐만 아니라 사회복지사업의 사회화를 위한 제일의적인 중요성을 가지고 있다. 왜냐하면 사회화의 달성을 위해서는 우선 사회인 한사람 한사람이 사회복지에 관하여 관심을 가지고 이해를 깊게 하지 않으면 안된다. 그 점에서 비로소 여론에 의하여 사회복지의 향상이 추진되게 되어 있으며, 그것이야말로 민주주의의 원리에 입각하여 복지국가건설을 목표로 하는 기초적인 과정인 것이다.

5) 全國的인 協助

공동모금제도는 지역성을 특성으로 하고 있지만 공동모금은 전국적으로 일제히 전개하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 각 지역 공동모금회는 전국적인 협조관계를 유지하면서 같은 기간동안 전국 일제히 공동모금운동을 전개하여 여론에 강력하게 호소하여 국민 한사람 한사람이 이 운동을 이해하고 이 운동에 참가하도록 호소해야 하기 때문이다. 그리고 특히 공동모금의 사명이 민간복지부문의 재원을 확보하는 것에 있는 것은 당연하지만 국민의 상부상조국민운동으로서 전국적으로 일제히 전개하는데 더 큰 의의가 있기 때문에 지역의 자주성, 즉 지역성의 특성이 지역 「에고이즘」으로 타락하는 경우 국민의 상부상조정신과는 모순되는 것이고 각 지역의 자주적 활동이 상호협조하여 운동을 전개할 때 사회연대정신의 고양이라는 또 하나의 사명을 이룩할 수 있는 것이다.

III. 美·日共同募金制의 比較

본 장에서는 미국과 일본의 공동모금제를 조직구조, 모금방법 및 기술, 그리고 배분방법으로 나누어 분석해 보고자 한다.⁷⁾

1. 組織構造

본 절에서는 미국과 일본의 지역공동모금제 조직구조를 자체구조측면, 대정부관계측면, 그리고 사회복지협의회와의 관계 측면으로 나누어 비교해 보고자 한다.⁷⁾

7) 상계논문, pp. 33-34 참조.

1) 自體構造側面

(1) 美國

미국의 경우 먼저 실시기관으로서는 메트로폴리탄 카운티(metropolitan county), 카운티 등의 단위로 조직된 2,300개 이상의 지역공동모금회가 주체로 되어 있고 그리고 이러한 각 지역공동모금회는 각기 독립된 자치기관이며 지역자원봉사자 위원회에 의해 운영됨으로써⁸⁾ 조직단위가 각 지역 중심으로 광역 또는 소지역 단위로 조직되어 있고 그 자체가 자치적으로 자원봉사자 위원회에 의해 운영되고 있다. 그리고 제일선의 활동조직으로는 지역단위의 하부조직이 없이 각 지역공동모금회 조직의 각 위원회 또는 각 부서별로 소속 자원봉사자들에 의해 실시되고 있다.

그리고 전국조직으로는 미국 공동모금연맹(United Way of America)이 전국연맹으로 조직되어 있으며 봉사자 수가 전국적으로 1,080만명 이상인 것으로 나타나고 있다.

그리고 미국지역공동모금회 내부조직의 측면에서 살펴보면 플랭클린 카운티 공동모금회(United Way of Franklin County, Inc.)의 경우 그 정관에 이사회(Board of Trustees), 회원회의(meetings of members), 임원(officers), 각 위원회 그리고 전문 자문위원회(Professional Advisory Council)를 규정하고 있다. 텍스터 카운티 공동모금회의 경우 이사회, 집행위원회, 각 위원회, 그리고 관련부서로 나누어 지고 있어 프랭클린 카운티와는 다소 다른 면을 보이고 있으나 필요에 따라 회원회의나 전문 자문위원회를 쉽게 둘 수 있기 때문에 큰 차이는 아니라고 하겠다.

(2) 日本

일본 공동모금의 실시기관은 도도부현(都道府縣) 단위로 조직된 지역공동모금회가 주체로 되어 있다. 지역공동모금회는 각기 독립한 사회복지법인(사회복지사업법 제72조 제2항)이며 지역주민의 뜻을 공정하게 대표할 수 있게 각계 각층에서 선출된 임원, 평의원에 의해 운영되고 있다.⁹⁾

그 제일선의 활동조직으로서는 군, 시 단위에 지회, 정, 촌 단위에 분회가 조직되어 있다. 전국 47개의 도도부현 공동모금회의 연락조정기관으로서 중앙공동모금회가 있어 운동의 전국적 기획계발선전, 운동자료의 작성, 조사연구, 지도, 원조 등을 행하고 있다. 구체적인 모금활동은 지회분회에 설치되어 있는 봉사단체에 의해 실시되며 봉사단은 정내회, 자치회, 민생위원회, 부인단체 등의 회원 등에 의해 조직되어 있고 단원(봉사자)의 수는 2백만명에 달하고 있다.

그리고 내부조직의 측면에서 보면 일본의 경우 중앙공동모금회가 규정하고 있는 정관준칙에 의하면 이사 및 평의원회, 부회, 자문위원회, 사무국, 그리고

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

9) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, pp. 44-61 참조: 中央共同募金會, わかちあう幸せ, p. 18. 참조.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

지회 분회 등의 기구조직을 설치하도록 규정하고 있다.

그리고 마지막으로 지회 분회의 경우를 보면 지역공동모금회의 당해 구내의 군 및 시에 지회, 정촌에 분회를 두고(정관준칙 제39조), 지회 분회에 관한 규정을 정하게 되어 있다.(정관준칙 제39조 제2항) 중앙공동모금회에서 지회 분회 규정안 및 준칙안이 1981년 4월 1일에 개정된 것으로 이를 기초로 지회 분회의 회칙을 제정 실시하고 있다. 지회 분회의 경우에도 공동모금운동 조직으로서의 자주적인 책임체제를 확립하기 위해 도도부현 공동모금회와 동일한 조직체계를 갖추고 있다. 그러나 이것은 어디까지나 지회 분회의 주체적인 운동 의욕의 증진을 위한 한 방편으로 설립된 것이다.¹⁰⁾

(3) 兩國의 比較

이상에서 보면 미국과 일본 지역공동모금조직의 가장 큰 차이는 조직의 형태라고 할 수 있는데 일본의 경우에는 지역공동모금회를 중심으로 그 밑에 지회 분회가 조직되어 조직 형태상 피라밋형이라 하겠으며, 그리고 미국의 경우에는 각 광역 또는 소지역 단위로 지역공동모금회가 조직되어 각 위원회 또는 각 부서별 활동을 통해 운영되므로 조직형태상 관계망(network)형이라 하겠다.

따라서 일본의 경우에는 전국을 피라밋형으로 연결할 수 있기 때문에 중앙집 중형 또는 전국형이라 할 수 있으며 미국의 경우에는 망으로 연결되는 방사선 형으로서 연맹형 또는 도시형이라 할 수 있다고 하겠다. 이러한 차이점은 공동 모금활동의 형태에 기인하는 것이라 하겠다. 즉 일본의 경우는 사회복지사업법에 근거한 정부주도형에 의한 중앙집중형을 통해 모금활동을 전개하는 반면 미국의 경우 각 지역이 자치적인 활동을 통해 모금활동을 전개하고 있다.

그리고 내부적인 측면, 즉 각 기구조직의 기능을 중심으로 살펴보면 양국이 공통으로 가지고 있는 기구조직은 이사회, 감사, 자문위원회, 사무국 등으로 명칭은 다소 다른 기구도 있지만 대체로 기능은 같다고 하겠다. 그리고 이사회 의 규모도 양국의 전체적인 것을 정확하게 알 수는 없지만 경도부가 23명,¹¹⁾ 플랭크린 카운티가 27명으로 비슷한 규모라고 하겠다. 그리고 일본의 평의원 회와 미국의 집행위원회는 그 구성상 또는 규모에 있어서 차이를 보이고 있지만 실제 그 기능상에 있어서는 이사회의 인정, 의결을 거쳐 실제 활동과 연결 되도록 한다는 점에서는 거의 같은 기능을 하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 일본의 경우 평의원회에 부회를 설치하도록 되어 있고 그 밑에 지회 분회를 설치하여 공동모금과 관련되는 제반 사업을 수행하고 있는 반면 미국의 경우에는 집행위원회 밑에 각 위원회를 두고 그 밑에 각 부서를 두고 공동모금관련 사업을 수행하고 있어 이 부분에서 가장 큰 차이를 나타내고 있다. 그리고 미국의

10) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, pp.51-52 참조:中央共同募金會, 共同募金の取組み關係資料(昭和 53-昭和62년), 1988, pp.36-38.

11) 柳淇馨, 전개논문, p.50 참조.

경우에는 의원회의가 있어 일반적인 총회와 같은 기능을 하고 있는데 이것이 일본 지역공동모금회가 가지고 있지 않은 기구조직이다. 따라서 일본과 미국의 지역공동모금회는 궁극적인 목표달성을 위해, 그 지역의 특성 또는 여러가지 조건에 따라 기구조직을 만들고 업무를 수행하도록 하기 때문에 기능에 있어서의 범위, 수준 등의 차이는 항상 존재할 수 밖에 없다고 하겠으나 지역공동모금회가 어떤 기구조직들로 구성되며 어떤 기능을 하는가에 있어서는 많은 부분의 공통점을 찾을 수 있다.

2) 對政府關係側面

(1) 美國

미국의 경우에는 프랭크린 카운티 공동모금회의 정관 제1조에 오하이오주의 법하에 조직되고 존재하는 비영리 법인으로 그 위치를 규정하고 있다. 그러나 구체적으로 어떤 법률에 공동모금회의 활동전반에 관해 규정한 조항은 없고 자체적인 정관등에 의해 규정하고 있으며 공동모금회 활동에 관한 구체적인 사항은 규정하고 있지 않으나 자원봉사기관들을 규정하는 전형적인 법을 많은 주들이 제정하고 있는데 그 중에서 뉴욕의 비영리법인법(Not-for-Profit Corporation Law)의 규정들은 이사회의 회원에 관한 기준 등에 관해 규정하고 있어 모든 기관에서의 이사회 구성원에게 도움이 되는 것으로 나타나고 있다.¹²⁾ 그리고 1986년 내국 소득세법(Internal Revenue Code), Sec. 501(C)(3)에 의해 공동모금회가 면세대상단체로서의 자격을 인정받고 있다.¹³⁾ 그리고 1986년 조세개혁법(Tax Reform Act of 1986) 하에서 사람들은 그들의 소득세 반환에 관한 공제액을 항목별로 써서 제출하는 경우에만 그들이 세금감면 조직에 기부한 현금이나 재산의 가치를 공제받게 된다.¹⁴⁾ 그리고 또 자원봉사활동과 관련하여 자기 호주머니에서 나가고 배상되지 않는 어떤 경비는 공제받을 수 있으며, 예를 들어 소방수나 병원조수와 같은 자원봉사 서비스를 위해 필요한 유니폼의 구입과 수리비도 공제받을 수 있고, 자선조직을 위한 자원봉사서비스와 관계되는 여행비용도 공제받을 수 있으며 주차비와 통행료도 공제받을 수 있게 규정하고 있다. 그리고 회의 등에 자선조직의 대표자격으로 참석하는 사람들은 그들의 여행 및 운송경비를 자선적인 기부로서 공제받도록 규정하고 있다.¹⁵⁾

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

13) Ibid., p.12 참조.

14) United Way of America, "Charitable Contributions Deduction", Fact Sheet, 1989. 8.

15) Ibid.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

그리고 미국의 경우 공동모금회의 지도자들은 정부가 공동모금회의 운영, 회원, 기준, 책임, 기금조성, 지역사회문제해결, 배분, 홍보, 기부자들, 기관들, 수혜자들에 영향을 미친다는 것을 인식하고 있기 때문에 전국차원에서는 이사회 수준의 자원봉사자 위원회, 정부관계협의회(Government Relation Council), 공공정책개발위원회(Public Policy Development Committee)를 조직하고, 주차원에서는 자원봉사자지도력(volunteer leadership) 발휘와 의사전달망(communication network) 구축의 기본적인 기능을 통해 주 차원의 정부관계를 형성하고자 노력하고 있다. 그리고 지역 차원에서는 이사회의 정부관계위원회를 조직, 이를 통해 시와 카운티 공무원들과의 관계를 형성하고 있다.¹⁶⁾

이와 같이 미국의 경우에는 적극적인 로비를 함으로써 대정부관계를 형성하고 이를 통해 공동모금회에 유리한 방향의 정책이 수립되도록 노력하고 있어 자율성에 속한다고 하겠다.

(2) 日本

일본의 경우를 보면 사회복지사업법 제71조에서 공동모금의 정의, 제72조에서 공동모금회의 정의 및 공동모금회 이외의 공동모금 사업금지 등을 규정하고 있으며, 제73조에서는 공동모금회의 설립인가, 제75조에서는 공동모금의 기간, 제76조에서는 계획의 공고 및 계출, 제77조에서는 공동모금의 성격, 제78조에서는 공동모금의 배분, 제79조에서는 결과의 공고 및 계출, 제80조에서는 공동모금회에 대한 해산명령, 제83조에서는 연락 및 사업조정을 위한 전국단위의 공동모금 연합회설립 등 공동모금 전반에 관해 규정하고 있어, 이 사회복지 사업법에 의해 공동모금회가 설립되고 공동모금운동을 전개하고 모금된 기금을 배분하며 이에 따른 결과를 공고하고 제출하게 되는 것이다. 이러한 측면에서 보면 어느 나라보다도 강력한 정부주도적인 성격을 띠고 있다고 하겠다.

그리고 공동모금회는 중앙 및 지방 정부로부터 다 같이 기부에 관한 [비과세 조치의 대상단체]로 지정되었으며, 주식회사 등 법인의 기부는 법인세법 제37조 제3항 2호의 규정에 따른 대장성고시 제154조에 근거하여 기부금 전액을 손금액으로 산입하는 것이 인정된다. 그리고 개인의 기부금은 소득세법에 의하여 '기부금액(소득의 25%를 한도로 함)-1만엔=기부금공제액'의 식에 의해 기부금 공제가 인정되며 공동모금회가 발행하는 영수증을 첨부하면 비과세 조치의 적용을 받도록 규정하고 있다. 그리고 공동모금회는 정부의 인정을 받은 상장신청단체로 되어 있어 표창장이나 후생대신 감사장을 수여할 수 있도록 되어 있다. 따라서 공동모금을 위해서 국가에서 많은 혜택 및 특전을 제공하고 있다.

16) United Way of America, Government Relations, pp. 3-6 참조.

그러므로 일본의 대정부 관계는 정부주도적인 성격에 따른 통제와 보호가 동시에 이루어지는 관계라고 하겠으며 정부주도형으로 분류하는 것이 타당하다 하겠다.

(3) 兩國의 比較

이상에서 미국의 경우에는 구체적으로 어떤 법률에 공동모금회의 활동전반에 관한 규정이 없는데 비해 일본의 경우에는 공동모금회활동 전반에 관해 법률에 규정하고 있다는 것이 가장 큰 차이라고 하겠으며 또한 미국의 경우에는 적극적인 로비를 함으로써 대정부관계를 형성하고 이를 통해 공동모금회에 유리한 방향의 정책이 수립되도록 노력하고 있다.

따라서 미국의 경우에는 자율형인데 비해 일본의 경우는 정부주도적인 성격에 따른 통제와 보호가 동시에 이루어지는 관계유형으로서 이러한 차이점의 원인은 공동모금활동의 역사적 배경에서 찾을 수 있는데 일본의 경우는 정부주도로 시작한 반면 미국의 경우는 기업인들에 의해 창설되었고 이러한 특징이 유지됨으로써 이와 같은 차이점을 나타내게 된 것이다.

3) 社會福祉協議會와의 關係側面

(1) 美國

미국의 경우 사회복지협의회는 급속한 산업화, 도시화와 처음 영국에서 시작되어 1873년의 대공황의 영향에 대한 반응으로 1877년 버팔로시에 설립된 자선조직협회에 그 역사적인 기원을 찾을 수 있으며 이것의 영향으로 1908년 피치버그에서 하나의 '중앙협의회(central council)'와 함께 수많은 사회복지기관들에 의해 재정지원을 받은 하나의 연합자선단체(Associated Charities)가 설립됨으로써 사회복지협의회의 시초가 되었다.¹⁷⁾ 이러한 협의회는 그 뒤 수많은 도시에서 설립되었다. 그리고 제1차 세계대전 이후 전시모금회(War Chests)가 이른바 평화시모금회(Peacetime Chests)로 그 명칭을 바꾸고 지역공동모금회와 '복지연맹(welfare federations)'을 결성하여 한 기관에 속하기도 하고 별개의 기관으로 긴밀한 관계를 맺기도 하였다.

그리고 협의회는 1918년에 결성된 '미국지역사회조직연합회(American Association for Community Organization)'의 회원조직이 되었고 이 연합회는 '미국지역공동모금 및 협의회(Coounity Chests and Councils of America: C. C. C.)'로 명칭을 바꾸었다가 1956년에 '미국공동지역사회기금 및 협의회(United Community Funds and Councils of America:

17) 崔日燮, 地域社會福祉論, 서울大學校出版部, 1985, p. 213 참조: Arthur Dunham, The New Community Organization, New York:Thomas Y. Crowell Company, 1970, p. 438 참조.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

UCFCA)’로 다시 개칭되었다.¹⁸⁾ 그리고 이 명칭은 1970년에 미국공동모금연맹(United Way of America)으로 개칭됨으로써 협의회의 명칭이 분리되게 되었다.¹⁹⁾

이와 같이 두 조직은 초기에 어떤 도시에서는 단일조직의 부분들로 활동할 만큼 아주 밀접한 관계였고 다른 지역사회에서는 이 두 조직이 직원서비스와 사무실시설을 공유했으며 합동위원회와 그리고 다른 연결장치(interlocking devices)를 가지고 있기도 했다.²⁰⁾ 따라서 초창기에는 합병조직이라 할 정도로 밀접한 관계를 맺고 있었다고 하겠다. 그러나 양기관의 기능과 권한에 따른 차이는 모금액 배분의 우선순위를 결정함에 있어서 이견이 있을 수 있었다.

그리고 1970년에는 명칭 자체가 미국 공동모금연맹으로 개칭됨으로써 각자의 독립된 기능을 수행하게 되었다고 하겠다. 그러나 다같이 지역사회의 복지의 발전을 위해 노력한다는 점에서는 공통적이라 하겠으며 이러한 면에서 견전한 경쟁 및 협력 관계를 형성하고 있다고 하겠다.

(2) 日本

일본의 경우 공동모금회와 사회복지협의회는 지역사회복지활동에 있어 대표적인 조직이며 분리할 수 없는 밀접한 관계를 가지고 있으며 또한 표리일체의 관계를 확보해야 하는 것이므로 사회복지사업법 제73조 제1호에서 규정하고 있는 바와 같이 공동모금회의 구역내에 도도부현을 단위로 하는 사회복지협의회가 존재하는 것이 전제조건으로 되어 있어 그 협력적 활동이 어떠한 것인가를 예상할 수 있다.

그리고 사회복지사업법 제76조에 「공동모금회는 공동모금을 하려면 사전에 도도부현협의회의 의견을 들어 공동모금의 목표액, 수배자의 범위 및 배분의 방법을 정하여 이것을 공고함과 동시에 도도부현지사에게 신고하지 않으면 안 된다」고 규정함으로써 사회복지협의회의 공동모금회에 대한 위치를 설정해 주고 있다. 그리고 또한 이러한 규정과 관련하여 도도부현공동모금회의 목적을 정관준칙이 규정하고 있는 바에 의하면 사회복지협의회와의 연락이 포함되어 있어 사회복지협의회와의 관계가 얼마나 중요한가 하는 것을 보여준다. 따라서 일본의 경우 사회복지협의회는 공동모금회에 대한 의견을 제시하는 그러한 위치에 있다고 하겠으나 사회복지사업법에 사회복지협의회의 존재를 공동모금회 설립의 전제조건으로 규정하고 있고 또한 공동모금회가 반드시 사전에 사회복지협의회의 의견을 듣도록 규정하고 있어 강제적인 의미를 부여함으로써 단순

18) 崔日燮, 전계서, pp. 213-214.

19) Susan Rose-Ackerman, “United Charities: An Economic Analysis”, Public Policy Vol. 28, No. 3 (Summer, 1980), p. 324. 주4) 참조.

20) Ray Jons and David F. Demarche, Community Organization and Agency Responsibility, New York: Association Press, 1951, p. 93.

한 협력적인 관계 이상의 의미를 내포하는 관계라고 하겠다. 그러므로 일반적인 협력적 관계유형에 속한다고 하겠으나 강제적인 법규정에 의해 상하관계의 의미도 다소 내포하는 그러한 협력관계라고 하겠다.

(3) 兩國의 比較

사회복지협의회와의 관계에 있어서 미국의 경우 초창기에는 협의회를 중심으로 하는 협의회형에 속한다고 하겠다. 그러나 1970년대 이후에는 전체지역사회 회의 복지증진이라는 공동목표를 위해 노력하고 있다는 면에서 공통적이라 하겠으나 각자의 업무를 특징적으로 수행한다는 면에서는 견전한 경쟁 및 협력관계를 형성하고 있어 상호독립적인 관계, 즉 독립형에 속한다고 하겠다.

이에 비해 일본의 경우는 사회복지사업법에 공동모금회설립의 전제조건으로 사회복지협의회가 존재할 것을 규정하고 있고 또한 사전에 사회복지협의회의 의견을 듣도록 규정하고 있어 강제적인 의미를 부여함으로써 단순한 협력적인 관계 이상의 의미를 내포하는 관계로서 공존형에 속한다고 하겠다.

2. 募金方法 및 技術

모금은 크게 개인, 기업, 단체로 부터 기부금을 모집하는 것을 기본으로 특별한 사업 내지 프로그램(special events)을 통해 모금을 할 수 있는데 이러한 모금원에 따른 유형을 개별형, 기업중심형, 단체형, 특별사업형으로 나눌 수 있다. 그리고 이 외의 경우에는 기타형으로 분류할 수 있다.

이와 같이 여러가지 모금방법 유형을 통해 모금을 할 수 있는데 이렇게 모금을 하는데 있어서 활용하는 모금의 기술유형은 일반적으로 모금기간과 홍보방법에 따라 분류할 수 있다.

따라서 본절에서는 미국과 일본에서 어떠한 모금방법유형을 통해 모금을 하고 있으며 그리고 이 때 어떠한 모금의 기술유형을 활용하는 가를 비교하고자 한다.

1) 募金方法類型

(1) 美國

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

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

〈표 Ⅲ-1〉 미국의 1987-1988년 모금원별 모금액 및 점유율

모 금 원	1987		1988	
	모금액(백만)	점유율	모금액(백만)	점유율
법인및소사업체근로자	\$1,302.6	50.1%	\$1,426.14	51.3%
법 인	598.0	23.0%	650.52	23.4%
비영리및정부근로자	361.4	13.9%	647.50	12.5%
전 문 직	70.2	2.7%	75.06	2.6%
소 사 업 체	57.2	2.2%	75.06	2.7%
비 영 리 재 단	36.4	1.4%	38.92	1.4%
기 타	174.2	6.7%	169.58	6.1%
계	\$2,600.0	100.0%	\$2,780.00	100.0%

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

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

이 표에서 보면 1987년과 1988년에 있어서 각 모금별로 조금씩의 차이는 있지만 그렇게 큰 변동은 없는 것으로 나타나고 있어 어느 정도 안정적인 상태라 하겠으며 근로자, 법인이 가장 중요한 모금원이고 또한 성과를 올리고 있다고 하겠다.

이러한 모금액은 각 모금원별로 어떤 프로그램을 활성화 내지 개발함으로서 신장될 수 있는데 미국의 경우 공동모금회에 의해 모금된 모든 기금은 대부분 법인과 근로자의 직장 캠페인으로부터 모집된 것이며,²¹⁾ 이외에 특별프로그램으로서 전국법인리더십(National Corporate Leadership:NCL) 프로그램이 개발되어 운영되고 있다. 이 프로그램은 국가의 보건 및 사회복지욕구를 충족시키기 위한 그들의 자선적인 노력으로 전국 법인들과 그들의 근로자들을 격려하고 원조하고자 하는 임무를 가지고 있다.²²⁾ 이 프로그램을 통해 주요 지역적, 전국적, 그리고 국제적인 회사들과 미국공동모금회 사이에 계속해서 파트너 관계가 형성되고 있다. 현재 약 380개의 회사가 이 프로그램에 참여하고 있으며 미국에 있는 모든 공동모금회에 실체적으로 영향을 미치고 있다.

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

22) United Way of America, "National Corporate Leadership(NCL) Program", Fact Sheet, 1989.8.

그리고 특별한 프로그램으로서 전국풋볼리그(National Football League) 프로그램이 운영되고 있는데 16년째 계속되고 있다. 이것은 가장 널리 전파되는 공공서비스캠페인으로 1988년 시즌동안 \$45백만 이상에 해당되는 가치의 방송시간을 기부해 공동모금회조직에 대한 단일 기부로서는 매년 가장 큰 기부로서 랭크되고 있다.²³⁾ 그리고 사우스이스턴 공동모금회의 경우에는 프로야구 선수인 마이크 슈미트(Mike Schmidt)의 공동모금회팀의 49회원이 지역청소년 서비스에 \$ 125,875를 기부했는데 각 “팀 메이트”는 각 슈미트 홈런에 대해 공동모금회에 \$ 100을 기부했다. 그리고 또한 사우스이스턴 공동모금회는 펜실바니아 전화국(Bell of Pennsylvania)과 함께 [퍼스트 에버 트리카운티 골프 클라식(the first-ever-Tri-County Golf Classic)]을 개최하였으며 자원봉사자들과 축하객들이 그들의 원조를 보여주기 위해 필드에 모였으며 \$6,500을 모금했다.²⁴⁾ 따라서 미국의 경우 법인과 근로자들이 가장 큰 모금원이며 풋볼이나 야구 등의 프로선수들 그리고 재단들이 점유율은 적지만 중요한 모금원들이고 나머지는 지역의 특성에 맞는 골프대회 등과 같이 특별사업 또는 프로그램을 통해 모금하고 있다고 하겠다.

(2) 日本

일본의 경우 「국민서로돕기 공동모금운동요강」²⁵⁾에 의하면 “기부의 권유는 직접적으로 모든 봉사자의 조직활동에 의해 호별모금, 가두모금, 법인모금, 학교모금, 지역모금, 홍행모금, 연말 이웃돕기 모금 등의 방법으로 이를 실시한다”고 정하고 있다.²⁶⁾ 따라서 일본의 경우는 후생대신의 고시에 의해 정해진 기간동안 이러한 방법들을 통해 국민의 총참가를 목표로 하는 모금과 민간사회 복지사업의 재원확보의 사명이라는 기본적인 생각을 바탕으로 모금을 실시하고 있다.²⁷⁾

따라서 일본의 경우 이러한 모금방법에 의해 모금을 하는데 호별모금과 연말 이웃돕기모금이 <표Ⅲ-2>에서 보는 바와 같이 1989년의 경우 전체모금액의 78%를 차지하고 있으며 법인모금까지 합하면 89.7%를 차지해 이 세가지 모금방법이 주종을 이루고 있다고 하겠다. 그리고 특히 일본의 경우 직역모금,

23) United Way of America, Basic Facts, 1989. 8.

24) United Way of Southeastern Pennsylvania, Report to the Community, 1989, p. 15 참조.

25) 1953년 2월 27일 中央共同募金會 第12回 評議員議決, 5次에 걸쳐 一部 改正.

1969년 2월 28일 中央共同募金會 第69回 評議員會, 6次 一部 改正.

26) 中央共同募金會, 赤い羽根共同募金:40年のあゆみ, p. 26 참조:中央共同募金會, 共同募金會の取組み関係資料, pp. 141-143 참조

27) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, pp. 88-92 참조; 中央共同募金會, 共同募金年報:昭和 60-62年度版, 1990, pp. 11-15 참조.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

즉 근로자에 대한 호소를 통해 모금하는 방법은 다른 나라들이 가장 많은 인구 군에 대한 안정된 급료공제에 의한 모금으로 많은 성과를 거두고 있고 전체 모금액 중에서 높은 점유율을 보이고 있는데 비해 그 실적도 낮고 점유율도 아주 낮은 것으로 나타나 상당한 차이를 보이고 있다고 하겠다. 이것은 일본의 경우 호별모금을 통해 각 가정에서 기부를 하고, 가두모금, 흥행모금 그리고 연말 이웃돕기모금 등을 통해 기부를 하기 때문에 상대적으로 그 호응도가 낮고 그에 따라 실적도 낮은 것으로 생각된다. 그리고 이것은 또한 공동모금의 원리인 “한번의 기부”와 관련하여 생각한다면 늦게 개발된 지역모금의 실적이 낮은 것은 어쩔 수 없는 현상이라고 하겠으나 이렇게 지역모금방법이 늦게 개발된 것은 일본의 여러가지 특성에 기인하는 것이 아닌가 생각된다.

〈표 III-2〉 일본의 1989년도 모금방법별 모금액 및 비율
(단위:엔, %)

모금방법	모금액 및 비율
호별모금	10,716,076,544 (44.2)
가두모금	406,008,421 (1.7)
법인모금	2,815,287,334 (11.6)
직역모금	643,843,480 (2.6)
학교모금	408,321,414 (1.7)
흥행모금	48,399,751 (0.2)
연말이웃돕기모금	8,213,016,698 (33.9)
기타	999,698,123 (4.1)
계	24,250,651,765 (100.0)

출처:共同募金運動統計-募金編-, pp. 1-4, 참조작성

(3) 兩國의 比較

이상에서 살펴본 미국과 일본에 있어서의 모금방법 및 모금원을 비교해 보면 일본의 경우는 각 가정과 연말이웃돕기 캠페인을 통한 모금에 의존하고 있는데 비해 미국의 경우에는 근로자들과 법인을 대상으로 하는 모금에 대부분 의존하고 있다. 따라서 양국의 경우 특징적이라 할 수 있는 것은 일본의 경우는 전체 모든 주민들을 참여시키고자 하는 방안으로 호별방문 권유를 활용하고 있어 이

방법에 의해 가장 많은 비율의 모금을 하고 있는 반면 미국의 경우에는 대규모 적이고 조직적인 프로그램 개발을 통해 가장 많은 인구군인 근로자들을 대상으로 홍보를 하고 이들로부터 가장 안정적으로 그리고 가장 많은 비율의 모금을 하고 있는 것이 특징이다.

그리고 또 다른 하나의 특징은 일본의 경우는 주로 가정과 개인을 단위로 대부분의 모금을 하고 있는데 비해 미국의 경우는 주로 직장을 단위로 그 직장에 있는 개인과 직장 자체에 의해 대부분의 모금을 하고 있는 것으로 나타나 두 나라 공동모금의 특징을 보여주고 있다. 그러므로 일본의 경우에는 개인을 대상으로 하는 개별형을 중심으로 법인 및 그 근로자를 대상으로 하는 기업중심형과 일반단체를 대상으로 하는 단체형을 병행실시하고 있으며, 미국의 경우에는 기업중심형을 중심으로 단체형과 개별형을 병행실시하고 있는 것으로 구분할 수 있다.

2) 募金技術類型

(1) 美國

미국의 경우 먼저 모금기간의 경우 일정하게 정하지 않고 있으며 특히 연중 홍보 프로그램을 통해 연중홍보를 계획하고 이에 따라 홍보활동을 추진하며 또한 모금을 실시하고 있다.²⁸⁾ 특히 근로자집단으로부터의 모금의 중요성과 관련하여 “일터에서의 공동모금(United Way at Work)” 프로그램을 개발, 연중 계속해서 그들에게 정보 등과 같은 서비스를 제공하고 또한 그들의 요구를 파악하는 등의 기능을 수행함으로써 계속해서 좋은 관계를 유지하고자 한다.²⁹⁾

그리고 홍보방법에 있어서는 “손과 무지개 로고(hand-and-rainbow logo)”를 사용하여 기부자들로부터 사람들을 돋는 것에 관한 관심과 인간문제를 해결하는 것을 돋는 능력을 불러일으키기 위해 모든 방법을 동원하고 있다.³⁰⁾ 즉 홍보의 강조와 마아켓팅(소비자 지향적인) 전략이 증가함에 따라 텔레비전, 인쇄물, 그리고 라디오매체에 공동모금운동에 관한 내용이 자주 보도되고 있는데 1988년에는 새로운 전국광고캠페인이 실시되었다. 이것의 목적은 공동모금에 관한 시민의 인식을 증진시키고 공동모금이 지역사회의 건강 및 사회복지욕구를 충족시키는데 있어서 절대로 필요한 관계를 가지고 있음을 강조하기 위한 것이다. 이것의 결과로 새로운 표어, 즉 “공동모금 - 그것은 우리의 모두에게 있어서 최선의 것을 내 놓는다(United Way - It brings out the best in

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

29) United Way of America, United Way at Work in Action, 1987

30) United Way of America, Suggested Standards for United Way Organizations, 1989.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

all of us, TM) “를 채택했다.³¹⁾ 그리고 이 목적을 촉진시키기 위한 메시지가 텔레비전과 라디오는 물론 전국 소비자 및 비지니스 잡지들에 정규적으로 나가게 되었다.

그리고 전 메시지 전략과 아주 밀접하게 관련되어 있는 홍보의 두가지 주요 채널은 전국필름프로그램(National Film Program)과 이슈지향적(issue-oriented)인 비디오시리즈가 있는데 1989년에는 전국캠페인필름으로서 Chuck Norris가 주연한 “당신은 나의 영웅(You Are My Hero)” 등이 있다.³²⁾

그리고 전국광고는 전국적으로 텔레비전 및 라디오 방송국, 신문사, 잡지사, 그리고 옥외 및 통행광고(transit advertising) 회사들에 의해 기부되고 있는데 1988년 공동모금회에서는 \$50백만 이상에 해당하는 가치를 가진 매체지원을 받음으로써 텔레비전, 라디오, 신문, 잡지, 그리고 옥외 및 통행광고를 통해 홍보를 실시한 것이다.³³⁾ 그리고 이러한 홍보방법 외에 각종 비품류 등에 “손과 무지개 로고”등을 인쇄하여 나누어 주거나 판매함으로써 홍보 및 모금의 효과를 높이고자 하고 있다.

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

(2) 日本

일본의 경우 모금기간은 후생대신의 고시에 의해 10월 1일부터 12월 31일 까지의 3개월로 정해져 있다. 10월과 11월은 주로 일반모금(민간사회복지사업시설·단체 등 사회복지사업을 하는 자에게 배분하기 위한 모금), 12월은 주로 연말 이웃돕기모금(NHK 연말 이웃돕기도 포함된다)을 한다. 그러나 이 운동기간외에도 여러가지 기부금을 일년내내 언제라도 취급하고 있다.³⁴⁾ 그리고 공동모금운동의 업무는 1년을 주기로 실시하고 있다. 따라서 모금기간은 10월 1일부터 12월 31일까지의 3개월간으로 후생대신의 고시에 의해 실시된다는 것이 특징적이라 하겠으며 그리고 모금기간을 정해두고 이 기간동안 집중적으로 모금을 하면서도 연중 모금을 하고 있어 특정기간의 모금과 연중 모금

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

32) United Way of America, United Way Catalog, 1989, pp.2-7.

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

34) 中央共同募金會, わかちあう幸せ, p. 19.

을 병행 실시하고 있다.

그리고 홍보에 있어서는 “사회복지에의 참가의식을 배양하고 공동모금운동에 대한 이해를 촉진시킨다”³⁵⁾ 는 기본적인 사고를 바탕으로 공동모금을 위해 국민들이 기쁘게 기부금을 낼 수 있도록 여러가지 방법을 동원하고 있다.

그리고 이러한 공동모금의 홍보활동은 크게 세가지 측면, 즉 운동전반에 관한 홍보, 모금활동을 통한 홍보, 그리고 배분금의 용도에 관한 홍보로 나누어 실시되고 있다.³⁶⁾

(3) 兩國의 比較

모금기간과 홍보방법에 있어서 비교해 보면 모금기간에 있어서는 일본의 경우 10월 1일부터 12월 31일까지 연말의 3개월동안 실시하고 있으며 미국의 경우는 모금 활동의 효과성을 고려하여 실시하는 연중홍보 프로그램에 의해 연중계속해서 모금을 하고 있어 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 미국의 경우 주모금원이 법인과 근로자들이기 때문에 이들로부터 급료공제와 같은 방법으로 연중 계속해서 모금을 하는것이 효과적이라는 사실에 기인한다고 하겠다.

그리고 홍보방법에 있어서는 일본의 경우 공동모금 전반적인 사항의 홍보에 주력하고 있는데 비해 미국의 경우에는 주모금원인 법인과 근로자에 대한 특별프로그램을 통한 홍보에 더 비중을 두고 있다고 하겠다. 이러한 결과는 주모금원이 다름에 따라 중점을 두는 홍보방법도 달라지게 된 것에 기인한다고 하겠다.

그러나 양국에 있어서 일반적으로 홍보를 위해 활용하는 수단들은 정도의 차이는 있지만 비슷한 것으로 나타나 양국이 모두 활용할 수 있는 모든 방법을 동원하고 있다. 이렇게 양국이 유사한 홍보활동을 전개하는 것은 국제공동모금회의 활동에 의해 각국의 상호교류가 이루어지고 있어 다른 나라의 방법을 연구 도입하기 때문이라 하겠으며 다소의 차이를 나타내는 것은 그 나라의 사회문화적인 배경에 의해 효과면에서 차이가 있기 때문에 효과가 있는 홍보방법을 강조하는데 기인한다고 하겠다.

3. 配分方法

실제적인 대상과 관련하여 배분방법 유형을 분류하면 크게 기관배분형, 문제 및 프로그램배분형, 지역배분형, 그리고 기관배분형과 문제 및 프로그램배분형의 혼합형으로 나눌 수 있다. 즉 기관배분형은 사회복지시설이나 사회복지기관을 대상으로 모금액을 배분하는 형이고, 문제 및 프로그램 배분형은 어떤 문제를 해결하기 위해서 배분하거나 또는 이를 위한 구체적인 프로그램수행을 위해서 배분하는 형이며, 그리고 지역배분형은 지역을 단위로 배분하는 형으로서

35) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, pp. 155-156 참조

36) 상계서, pp. 161-170참조.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

지역별 특수한 문제를 해결하고 지역복지를 증진시키기 위한 것이다.³⁷⁾

1) 美國

미국의 경우 지역공동모금회조직들은 건강 및 인간서비스 욕구를 위해서 체계적으로 계획하고 건강 및 인간서비스 욕구를 충족시키기 (address) 위해 기금을 배분한다. 지역사회의 광범한 이익집단을 대표하는 자원봉사자들은 모집된 기금의 배분을 위한 정책을 수립하고 수령기관들은 각 지역사회에 따라 다르지만 대체로 다음과 같은 두가지 기준에 맞아야 한다.³⁸⁾

① 고려되어야 하는 최소의 자격기준

첫째, 내국세수입법(Internal Revenue Code) Section 501(C) (3) 하의 세금면제조직으로서의 자격이 있고;

둘째, 무보수로 봉사하고 정기적으로 교체되는 자원봉사자위원회에 의해 운영되며;

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

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

② 검토과정 그 자체에 있어서의 평가기준

첫째, 복지욕구에 관한 증거서류 제시,

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

셋째, 합리적인 기금조성 및 관리, 그리고 일반적인 비용의 유지,

넷째, 기존의 프로그램 수행 방법,

다섯째, 비용효과적이고 효율적인 서비스 전달의 증거,

여섯째, 관련된 조직과의 협력적인 계획 및 서비스 전달의 예시,

일곱째, 적절한 연동제보수체계(fee structure).

이러한 기준과 관련하여 공동모금회에서는 모든 사람들에 대한 서비스를 위해 기금을 배분하는데 대략 40,000개의 프로그램과 서비스를 원조하고 있으며 공동모금회들은 1983년이후 대략 6,245개의 새로운 기관들에 기금을 배분해 왔다. 그리고 공동모금기금 제공유형은 융통성이 있는데 전통적인 기관들 뿐만 아니라 또한 새로운 복지욕구를 다루는 기관들에 대해서도 원조를 제공한다. 그리고 특별한 경우에는 기준과는 별도로 기금을 배분하기도 한다. 1988년도의 배분액을 각 부문별로 분류하여 보면 <표 Ⅲ-3>과 같다.

37) 柳淇馨, 전개논문, pp. 99-101 참조.

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

〈표 Ⅲ-3〉 미국공동모금회의 1988년도 각 부문별 배분상황

서 비 스 부 문	배 분 액*	점유율
가족서비스	\$ 603. 26백만	21. 7%
건강서비스	561. 56	20. 2
청소년 및 사회개발	486. 5	17. 5
의·식·주(무주택원조포함)	252. 98	9. 1
공공안전(Public Safety)	169. 58	6. 1
탁아보호(Day Care)	189. 04	6. 8
지역사회개발	164. 02	5. 9
수입및 직업	139	5. 0
교육	88. 96	3. 2
기타	125. 1	4. 5
계	\$ 2, 780백만	100. 0%

* 각 배분액은 전체배분액에서 계산하였으며 10.5%의 행정비가 포함된 것임

출처:United Way of America, "United Way and Services for New Agencies, Minorities, Women, and Programs," Fact Sheet, 1989, 8, p. 3에서 재구성.

이와 같이 미국공동모금회는 여러가지 방법을 통해서 기금을 배분하는데 전체적으로 보면 복지문제 및 프로그램을 대상으로 하는 배분, 기관을 대상으로 하는 배분과 특별프로그램을 대상으로 하는 특별배분으로 이루어지고 있다고 하겠다.

2) 日本

일본의 경우 공동모금에 있어서 배분의 특징은 다른 사항과 마찬가지로 사회복지사업법에 의해 그 기본적인 형태가 규정되어 있다는 점이다.³⁹⁾ 즉 법 제71조 및 제 78조 제1항에 배분대상의 범위 등이 규정되어 있고 제76조에는 공동모금회가 공동모금을 실시함에 있어서 미리 도도부현사회복지협의회의 의견을 물어 공동모금의 목표액, 수배자의 범위 및 배분방법을 정하고 이것을 공고함과 동시에 도도부현지사에 신고하지 않으면 안된다고 규정하고 있다. 더욱이 제 79조에는 공동모금회가 기부금의 배분을 종료하면 1개월이내에 모금총액, 배분을 받은 자의 이름 또는 명칭 및 배분한 금액을 공고함과 함께 도도부현지사에 신고하지 않으면 안된다고 규정하고 있다. 그리고 그외 제78조 제2항에

39) 中央共同募金會, 共同募金の基礎知識, p. 128.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

서는 국가 및 지방공공단체는 기부금의 배분에 대해 간접해서는 안된다고 규정하고 있으며 제81조에는 공동모금의 배분을 받은 자는 그 배분을 받은 후 1년간은 그 사업경영에 필요한 자금을 얻기 위해 기부금을 모집해서는 안된다고 규정하고 있다.

도도부현공동모금회에서는 배분에 관하여 심의할 기관으로 [배분위원회]가 설치되어 있고 이 배분위원회에서는 어디에 어느 정도 배분할 것인가를 엄정하게 심사하여 모금에 앞서 배분계획을 결정, 모금종료후는 최종적인 배분안을 작성한다. 이 배분안은 이사회·평의위원회를 거쳐 결정된 후 도도부현내의 민간사회복지시설과 단체에서 유효하게 활용되도록 배분된다.⁴⁰⁾

이러한 배분대상을 좀더 구체적으로 살펴보면 18,000여개의 민간사회복지시설, 사회복지협의회 등의 단체에 배분된다.⁴¹⁾ 다시 말하면 배분은 시설배분, 지역배분, 단체배분, 연말이웃돕기배분 그리고 기타로 구분할 수 있으며, 일반모금의 경우는 시설배분, 지역배분, 단체배분, 그리고 기타로 구분된다.

이와같이 일본의 배분은 시설배분, 지역배분, 단체배분, 그리고 특별배분으로 구분하여 이루어지고 있다. 따라서 전술한 배분유형에서 사용한 명칭과 관련시켜 보면, 시설배분과 단체배분의 경우에는 기관배분형에 속한다고 하겠으며 지역배분은 지역을 단위로 배분한다는 점에서 다른 나라에는 없는 특이한 유형이라 하겠으며 궁극적으로 각 복지문제 및 프로그램에 따라 배분된다는 면에서는 복지문제 및 프로그램배분형과 밀접한 관련을 가진다고 하겠다. 그리고 특별배분은 복지문제 및 프로그램배분형을 병행하고 있고 또한 지역배분형도 실시하고 있어 다른나라에 비해 보다 세분된 배분을 실시하고 있다고 하겠다.

3) 兩國의 比較

미국의 배분형과 일본의 배분형을 비교해 보면 일본의 경우에는 시설배분, 지역배분, 단체배분 그리고 특별배분으로 명확하게 구분하여 명시하고 있으나 미국의 경우에는 대상을 중심으로 배분하고 있어 명확하게 구분하기가 다소 어렵다. 그러나 전술한 바와 같이 일본의 경우 시설배분과 단체배분이 기관배분형에 속하고, 특별배분이 복지문제 및 프로그램배분형에 속하며, 그리고 지역배분은 궁극적으로 지역사회의 문제해결을 위한 것이라는 면에서 본다면 미국의 경우와 대동소이하고 단지 지역배분이 지역을 단위로 배분된다는 점에서 본다면 특징적인 하나의 배분형을 더 가지고 있다고 하겠다.

이러한 양국의 차이는 사회·경제적상황에서 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 즉 일본의 경우는 초창기에는 시설배분을 중심으로 배분하였으나 시설들이 편중되어있고 각 지역간의 격차가 심하기 때문에 이를 해소하기 위해 최근에는

40) 中央共同募金會, 赤い羽根共同募金, p. 8 참조:中央共同募金會, わかちあう幸せ, p. 13 참조.

41) 中央共同募金會, わかちあう幸せ, p. 13.

지역배분중심으로 배분하고 있다. 이에 비해 미국의 경우는 각 주나 지역마다 그렇게 큰 차이는 없으며 기본적인 배분대상이라고 할 수 있는 시설이나 기관들도 어느정도의 수준이 되었기 때문에 보다 문제시 되고 있는 대상을 중심으로 배분하게 됨으로써 이러한 차이를 나타내게 된 것으로 생각된다.

IV. 우리나라 地域共同募金制의 模型

본장에서는 미국과 일본의 공동모금제를 비교해 본 결과를 토대로 우리나라의 실제상황과 관련하여, 그리고 공동모금제의 특성을 살리는 방향에서 조직구조유형, 모금방법 및 기술유형, 그리고 배분방법 유형으로 나누어 우리나라의 실태⁴²⁾를 토대로 우리나라 지역공동모금제의 모형을 제시해 보고자 한다.

1. 組織構造類型

지역공동모금회의 조직구조에 있어서는 자체구조측면, 대정부관계측면, 그리고 사회복지협의회와의 관계측면으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

자체구조측면에서는 전국조직의 유형과 내부구조의 유형으로 나누어 생각할 수 있는데 전국구조의 유형에 있어서는 미국의 경우 연맹형을 택하고 있고 일본의 경우는 중앙집중형을 택하고 있다.

우리나라의 경우는 전국적으로 일제히 실시하는 경우와 일부지역에서만 실시하는 경우로 나눌 수 있는데 전국적으로 일제히 실시하는 경우는 전국조직이 조직되어야 하며 이 경우 연맹형이 바람직하다 하겠다. 왜냐하면 지금까지 우리나라의 경우 모든 행정이 중앙집중식으로 되어 있으며 어느 정도의 지방자치를 실시하고 있지만 지금까지 지역주민을 바탕으로 자체적인 문제해결을 경험하지 못했고 더욱이 지역주민들을 공동모금 활동에 적극적으로 참가하도록 설득하기 위해서는 직접 느낄 수 있는 그 지역사회의 문제를 위한다는 공공모금 활동의 이유와 목적을 제시함이 바람직하기 때문이다 하겠다. 그리고 각 지역 공동모금회의 자율성을 최대한 보장하고 전국연맹이 각 지역공동모금회들의 상호연락, 업무조정, 그리고 전국적인 차원에서 필요한 프로그램 제공 등의 업무를 수행함으로써 지역사회를 중심으로 전국적인 협조의 특성을 살릴 수 있고 또한 이 경우에는 기존의 모금활동들을 조정할 수 있는 연맹체로서의 기능을 수행함으로써 상호협력과 전체적인 효율성을 증진시킬 수 있기 때문이다.

그리고 우선 일부지역에서만 실시하는 경우와 지역의 규모에 따라 다소 차이

42) 류기형, “우리나라 모금활동의 실태와 개선방안,” 社會福祉 ‘92 겨울호, 한국사회복지협의회, 1991, pp. 50-64 참조할 것.

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

는 있겠으나 대도시의 경우에는 위와 같은 이유 때문에 연맹형을 택하는 것이 바람직하다 하겠다. 이 경우에는 전국적인 공동모금실시의 전단계로서 공동모금활동의 필요성과 그것의 중요성을 입증함으로써 전국적으로 공동모금활동이 확산될 수 있는 기본적인 토대를 마련할 수 있어야 할 것이다.

그리고 내부적인 조직구조면에서는 미국과 일본이 대체로 비슷한 기구형태를 가지고 있는데 이를 토대로 우리나라의 기구조직유형을 제시해 보면 주민들의 의견을 최대한 수렴할 수 있고 각계의 대표, 기업인, 전문가 등이 조직구성에 폭넓게 참여할 수 있게 하고, 능률적으로 운영될 수 있는 조직구조형이 바람직하다고 하겠다. 즉 지역주민들의 의견을 수렴할 수 있는 창구로서 지역주민들의 대표들과 각계의 대표들이 균형있게 참여하는 이사회를 두고 전문분야의 자문을 얻을 수 있는 특별자문위원회를 두어 활용할 수 있으며 그리고 공동모금 활동을 강력하게 전개해 나갈 수 있도록 집행실무 책임을 맡는 회장을 주축으로 하는 집행위원회를 두고 그 밑에 제반 업무를 분담하는 각 부서를 두는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 보다 강력하게 모금활동을 추진할 수 있을 것이다.

그리고 임원들로서는 이사회에서 선출되는 회장, 부회장, 감사, 각 부서의장을 두는데 이들은 모두 무급의 자원봉사자들로서 구성되고 유급의 사무국장과 지역의 규모에 따라 적절하게 조정해야 하겠지만, 최소한의 직원을 두어 사무를 처리하도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 최대한 행정비용을 줄이고 더 많은 서비스를 제공하기 위해서는 자원봉사자의 활용도를 높여야 하기 때문이다.

그러나 이러한 조직유형은 특별시, 직할시, 도 등의 광역자치단체, 지역공동모금회의 기본구조형으로서 중앙연합회, 시군구의 지회, 그리고 읍·면·동의 지소 등에 따라 적절하게 확대, 축소, 조정함이 바람직하다. 그리고 어느 정도 궤도에 오르면 지역공동모금회 및 지회에는 참여의 폭을 넓히기 위해서 공동모금 참여기관, 경제계, 재계, 언론기관, 지역주민 등의 대표와 관계 전문가 등을 회원으로 하는 공동모금총회를 두는 것⁴³⁾ 도 생각해 볼 수 있을 것이다.

대정부관계측면에서는 승인·허가 등의 규제정도에 따라 자율형과 정부주도형으로 분류할 수 있다. 그리고 또 다른 측면에서는 정부의 재정적인 원조를 받는 경우 자율성이 보장되는 관계와 그렇지 않은 관계로 나눌 수 있지만 이 경우 자율성이 최대한 보장된다 하더라도 자율형과 같은 자율성을 확보하기는 어려울 것으로 정부주도형의 범주에 속한다고 하겠다.

우리나라의 경우에는 일본과 같이 사회복지사업법에 공동모금활동에 관해서 규정하고 이러한 법적인 근거에 의해 공동모금활동을 전개하는 것이 보다 효과적이라고 하겠다. 왜냐하면 각 기업들의 적극적인 참여 유도, 근로자들을 대상

43) 한국보건사회연구원, 사회복지분야의 민간재원조달 및 활용방안연구 -공동모금제도를 중심으로-, 1991, p. 85. 참조.

으로 하는 급료공제방법 시행, 세제상의 혜택확대, 그리고 기존 모금조직의 통합 일원화 등을 위해서는 정부의 적극적인 후원과 지지가 필요하다고 하겠다. 그리고 현시점에서 자원봉사자들, 즉 몇몇 기업가들의 노력에 의해 공동모금활동을 전개한다면 미국이나 일본과 같은 수준의 활동으로 끌어올리기 위해서 무수히 많은 시일이 요구되고 기존의 모금활동과의 갈등도 야기하게 되어 궁극적으로는 통합일원화가 불가능하여 공동모금활동이 되지 못하고 하나의 모금활동으로 전락하게 되는 결과를 초래하게 되기 때문이다. 그러나 이러한 경우에도 공동모금회의 자율성이 최대한 보장될 수 있어야 공동모금의 특성을 살릴 수 있는데 이러한 측면은 일본의 경우를 참조하는 것이 바람직하다 하겠다.

사회복지협의회와의 관계측면에서는 밀접한 관계의 정도에 따라 공동모금회 그 자체가 사회복지협의회의 기능을 수행하는 경우 또는 사회복지협의회의 한 부서로서 기능하는 협의회형, 상호협조하는 공존형, 그리고 독자적으로 활동하는 독립형으로 나눌 수 있는데 미국과 일본은 각각 독립형과 공존형을 채택하고 있다.

따라서 우리나라의 경우에는 일본의 경우와 같은 상호협조하는 공존형이 바람직하다. 왜냐하면 사회복지 또는 지역사회에 관한 전문적인 지식 및 정보의 확보와 이를 바탕으로 한 배분효과의 극대화를 가져오기 위해서는 전문가의 협조가 필요한데 기존의 전문가집단인 사회복지협의회를 활용함으로써 전문가 확보를 위해 노력하지 않아도 되며, 또한 전문가 확보를 위한 비용을 줄일 수 있어 그만큼 행정비용의 절감을 가져올 수 있기 때문이다. 따라서 일본과 같이 각 지역마다 사회복지협의회가 있는 경우 전문가의 협조를 쉽게 얻을 수 있기 때문에 사회복지협의회가 있는 지역에 공동모금회를 설립한다는 전제를 두어야 할 것이다. 따라서 현재 사회복지협의회의 지회가 없는 시·군·구에 지회를 설치한 후 공동모금회의 지회를 설치하는 것이 바람직하다고 하겠다.

그러나 보다 빠른 공동모금활동의 실시를 위한 하나의 방안으로써 기존의 사회복지협의회를 활용하는 협의회형, 즉 사회복지협의회의 한 부서로 위치시켜 모금기능을 수행하도록 할 수도 있다. 이 경우에는 사회복지협의회와 관련된 사회복지전문가 및 자원봉사자들을 활용할 수 있어 전문성 확보라는 측면에서 새로운 전문기구를 신설해야 하는 부담은 없다고 할 수 있다. 그러나 현재의 한국사회복지협의회와 각 지역사회복지협의회는 아직까지 사회복지협의회는 본래의 기능을 제대로 수행할 만큼 인적·물 자원을 충분히 확보하지 못한 상태이기 때문에 공동모금업무를 담당하기 위해서는 인적·물적 자원의 확보는 물론 체제의 개편이 전제되어야 할 것이다. 그리고 또 기존의 체제개편 뿐만 아니라 보다 주민들과 가까운 곳에 조직을 두고 주민들과 친밀한 관계를 형성, 많은 주민들의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 하기 위해서는 기초자치단체, 즉 시·군·구 단위에 지역사회복지협의회의 지부를 설치운영하는 것이 바람직하다고 하겠다.

그리고 이 경우에도 모금 및 배분업무를 중앙 및 지역에 있어서 사회복지협

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

의회의 다른 업무와 구분하여 독립적으로 운영하도록 함으로써 각계의 보다 폭넓은 참여를 유도할 수 있어야 할 것이다.

2. 募金方法 및 技術類型

모금방법 및 기술 유형에 있어서는 모금방법 유형과 모금기술 유형으로 나누어 논의할 수 있는데 먼저 모금방법의 유형에 관해서 보면 다음과 같다.

모금방법의 유형은 개인 및 가족을 대상으로 하는 개별형, 회사, 공장 및 사업체 등과 그 근로자를 대상으로 하는 기업중심형, 재단, 협회 등의 단체가 대상이 되는 단체형, 그리고 백만인 걷기 대회, 카니발, 오페라, 발레, 자선골프대회, 자선바자회, 카드발매 등 특별한 프로그램 내지 사업에 의한 특별사업형으로 나눌 수 있다.

모금방법 유형에 있어서는 각국의 특성에 따라서 차이를 보일 수 밖에 없는데 특히 미국과 일본은 기업중심형과 개별형의 대표적인 나라들이라고 할 수 있을 정도로 두드러진 차이를 보이고 있다. 즉 미국은 법인 및 근로자들로부터의 모금이 80%를 상회하고 있는데 비해 일본의 경우에는 호별모금의 실적이 가장 높고 호별모금과 연말 이웃돕기 모금이 전체의 3/4 이상을 차지하고 있고 법인모금과 직역모금의 비율은 그렇게 높지 않은 것으로 나타나고 있어 미국과는 차이를 보이고 있다고 하겠다.

따라서 우리나라의 경우에는 전술한 전제, 즉 사회복지사업법과 같은 법적 근거에 의해서 정부의 적극적인 후원 및 지지를 받는다는 입장에서 1차적으로 기업중심형을 중심으로 개별형과 특별사업형을 병행해서 실시하는 것이 바람직하다고 하겠다. 즉 기업중심형의 경우는 기업 자체와 가장 많은 인구군인 근로자들을 대상으로 적은 노력과 시간을 통해 일시에 많은 금액을 모금할 수 있기 때문에 안정적인 모금을 할 수 있는 모금원을 확보할 수 있는 것이다. 따라서 기업중심형의 모금방법이 뿌리를 내리게 된다면 우리나라 공동모금활동의 장래는 아주 밝다고 확신할 수 있으며 우리나라의 경우 정부의 적극적인 후원과 지지가 있고 준조세적인 성격의 성금을 공동모금방향으로 어느 정도 돌릴 수 있다면 이 기업중심형에 의한 모금방법은 충분히 성공할 수 있다고 하겠다. 그리고 개별형은 자원봉사자들의 적극적인 참여 및 협조와 국민 개개인의 복지의식 고취라는 차원에서도 실시되어야 할 것이다. 즉 각 가정을 대상으로 하는 호별모금, 학생들을 대상으로 하는 학교모금, 가두캠페인을 통한 가두모금 등을 통해 개별모금을 하고 또한 홍보의 효과를 가져올 수 있기 때문이며 전국민을 공동모금활동을 통해 사회복지사업에 직접 참여하게 함으로써 사회복지에 관한 이해의 보급과 여론의 형성을 가능하게 하기 때문이다. 그리고 특별사업형은 모금과 홍보의 효과를 동시에 가져올 수 있는 유형으로 이러한 특징을 살릴 수 있는 방향에서 개발 활용되어야 할 것이다. 즉 현재 실시하고 있는 백만인 걷기 대회를 전국민의 관심을 불러 일으킬 수 있도록 수정 보완하여 실시하며,

자선바자회, 자선골프대회, 카니발, 오페라, 발레, 유명인 초청쇼, 야구·축구 등 각종 프로경기와 관련된 행사, 카드발매 등의 특별사업을 통해 개인, 단체, 기업 등으로부터 모금할 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 특히 연말 이웃돕기 캠페인을 대대적으로 전개하여 홍보의 효과를 가져올 수 있고 또한 모금을 할 수 있을 것이다. 이 경우에는 일본과 같이 각 방송사의 명칭을 붙여 전개하는 것도 바람직하다고 하겠다. 즉 KBS “연말이웃돕기” 캠페인, 또는 MBC “연말이웃돕기” 캠페인 등으로 명명할 수 있는데 이러한 방법은 모금 뿐만 아니라 홍보효과의 극대화를 가져오게 할 수 있을 것이다. 그리고 또한 각국의 예를 통해 새로운 모금방법을 개발 활용할 수 있을 것이다.

모금기술 유형에 있어서는 모금기간과 홍보방법으로 나누어 살펴볼 수 있는데 모금기간의 경우는 대체로 1년 중 일정한 기간을 정해두고 이 기간동안 집중적으로 홍보 모금하는 유형과 기간을 정하지 않고 연중 계속해서 홍보모금하는 유형의 두가지로 나눌 수 있는데, 미국과 일본의 경우에는 차이를 보이고 있다. 즉 일본이 모금기간을 정하는데 비해 미국은 모금기간을 정하지 않는 것으로 나타나고 있다. 따라서 우리나라의 경우에는 10월 1일부터 12월 31일까지의 3개월 혹은 11월과 12월의 2개월로 하든지 모금기간은 정하여 두고 연중 계속해서 홍보 모금하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 평소에 지속적인 홍보를 하여 이 기간동안 절정에 이를 수 있게 함으로써 높은 성과를 거둘 수 있기 때문이다. 그리고 우리나라의 전통과 관련하여 연말 연초 또는 명절과 관련해서 기간을 정함으로써 많은 주민들의 마음을 쉽게 움직일 수 있어 보다 더 큰 성과를 가져올 수 있는 것으로 생각되는 데 이렇게 기간을 정하는 것도 하나의 방법이라 하겠다.

그리고 홍보방법 유형의 경우에는 크게 대체로 개인 및 기업체와의 직접 접촉을 통한 홍보방법, 매스·미디어를 활용하는 방법, 공동모금 관련 인쇄물을 통한 홍보방법, 음향 및 영상기기를 활용하는 홍보방법, 가두홍보방법, 그리고 기타 홍보방법으로 나눌 수 있는데 미국과 일본의 경우에는 정도의 차이는 있으나 양국이 모두 동원할 수 있는 많은 방법을 통해 홍보를 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 우리나라의 경우에는 가장 효과적이라 할 수 있는 매스·미디어를 통한 홍보방법을 바탕으로 개인 및 기업체와의 직접 접촉을 통한 홍보방법, 가두홍보방법, 그리고 기타 홍보방법 등을 모두 동원하여 활용하는 것이 바람직하다. 매스·미디어를 통한 홍보방법은 각 TV나 라디오 등 각 방송사와 신문사 등이 광고시간이나 지면을 기부하도록 해서 광고하도록 함으로써 각 언론매체의 참여기회제공은 물론 홍보비의 절약을 가져올 수 있다. 그리고 개인 및 기업체와 직접 접촉방법은 많은 자원봉사자들을 활용하여 직접 개인적으로 찾아가서 홍보 모금하도록 하는데, 기업체의 경우는 임원 등이 가서 직접 설득하는 것이 바람직한데 이것은 취지 등에 관해서 가장 잘 알고 어느 정도의 위치에 있는 임원이 가서 충분히 설명함으로서 설득력이 있기 때문이라 하겠다. 그리-

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

고 근로자들의 경우는 기업체 간부의 사전설명을 통해 근로자 대표들과 만나거나 집단면접을 통해 개별 가입하도록 하거나 단체가입을 하도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 자신들의 상사의 호의적인 설명을 통해서 설득하는 것이 보다 효과적이기 때문이다.

그리고 이러한 모금을 위한 홍보와는 달리 모금액수와 그것의 배분결과에 대해 명확하게 공표함으로써 기부자로부터 신뢰감을 얻고 적극적인 지지와 후원을 얻을 수 있을 것이다. 즉 모금액수와 그것의 배분결과를 정기간행물이나 팝플렛 등과 지역언론매체 등 각종 매체를 통해 자세하게 홍보함으로써 기부자들의 기부의욕을 증진시킬 수 있으며 그리고 시설이나 설비 등이 공동모금의 지원금에 의한 것이라면 심벌마크 등을 붙여 명확하게 표시함으로써 기부자 및 일반인에게 홍보가 되도록 할 수 있는 것이다.

그리고 또한 기부의 유인방안의 하나로서 기부금에 대한 면세조치의 범위 확대, 면세처리절차의 간소화 등을 강구하고 이를 적극적으로 홍보함으로써 국민의 호응을 증대시킬 수 있을 것이다.

3. 配分方法類型

배분방법 유형에 있어서는 대상에 따라 기관배분형, 문제 및 프로그램배분형, 지역배분형 그리고 기관배분형과 문제 및 프로그램 배분형의 혼합형의 네 가지로 나눌 수 있는데 이러한 배분방법 유형 중 어느 것이 가장 바람직한가는 것은 각국의 특성에 따라 다르겠지만 어느 한 유형만을 중시하고 다른 유형을 소홀히 한다면 배분효과의 극대화를 기할 수 없게 되므로 이러한 방법들을 적절하게 병행실시하는 것이 바람직하다 하겠다. 즉 미국의 경우에는 문제 및 프로그램배분형과 기관배분형을 활용하고 있는데 문제 및 프로그램배분형에 의한 배분비율이 높으며 일본의 경우에는 기관배분형, 문제 및 프로그램배분형, 그리고 지역배분형을 병행 활용하고 있는데 지역배분형에 의한 배분비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있어 배분효과의 극대화를 기하기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

따라서 우리나라의 경우에는 사회복지시설이나 기관단위로 배분하는 기관배분형을 기본배분형으로 하고 어느 정도 기간이 지난 후에는 문제 및 프로그램 배분형과 지역배분형을 도입하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 현재 우리사회에서는 가장 어려운 상태에 있는 사람들이 사회복지시설에 수용되어 있거나 사회복지기관의 원조를 받는 대상들로서 이들에 대한 기본적인 원조가 이루어져야 하기 때문이다. 그리고 공동모금제를 실시하고자 하는 협의의 목적은 현재 당면하고 있는 민간복지부문의 재정문제를 해결하기 위한 것이기 때문이다. 그리고 미국과 일본의 경향에서도 본 바와 같이 시간이 흐름에 따라 계속적으로 모금액수는 증가하기 때문에 어느 정도의 기간 후에는 문제나 프로그램 중심의 배분을 병행해도 무리가 없다고 하겠으며 더 나아가 지역간의 균형발전을 위한

지역배분형도 이러한 측면에서 가능하다고 하겠다.

V. 結 論

이상에서 미국과 일본의 공동모금제도의 비교를 통해 우리나라 지역공동모금제도의 모형을 개발하고자 했다. 즉 조직구조측면, 모금방법 및 기술측면, 그리고 배분방법측면으로 나누어 미국과 일본의 공동모금제도 현황을 비교분석하여 우리나라의 모금활동의 실태를 바탕으로 우리나라 지역공동모금제도의 모형을 개발하고자 한 것이다.

조직구조측면에서는 전국조직의 경우 연맹형이 바람직하며 그리고 내부적인 조직구조면에서는 이사회를 두고 특별자문위원회를 두어 활용할 수 있으며 그리고 회장을 주축으로 하는 집행위원회를 두고 그 밑에 총무부, 홍보부, 모금부, 기금배분부를 두는 것이 바람직하다. 왜냐하면 모금활동을 강력하게 추진하고 행정비용을 최대한 줄이는 방향에서 기구를 조직하는 것이 바람직하기 때문에 가능하면 최대한 단순화된 조직구조 형태가 적합한 것이다.

그리고 대정부관계측면에서는 사회복지사업법에 공동모금활동에 관한 규정을 두고 이를 근거로 공동모금활동을 전개하는 것이 보다 효과적이라 하겠으나 이 경우 지역공동모금회의 자율성이 최대한 보장될 수 있어야 공동모금 본래의 특성을 살릴 수 있기 때문에 정부의 적극적인 후원과 지지를 바탕으로 최대한 자율적인 모금활동이 이루어지는 관계설정이 바람직하다.

사회복지협의회와의 관계 측면에서는 상호협조하는 공존형이 바람직한데 이 경우에는 사회복지협의회의 지회를 시·군·구에 설치한 후 공동모금회의 지회를 설치하는 것이 바람직하다. 그리고 기존의 사회복지협의회를 활용하는 경우에는 협의회의 한 부서로 위치시켜 모금기능을 수행하도록 할 수 있는데 이 경우에도 주민들의 적극적인 참여유도를 위해 시·군·구에 지회를 설치하는 것이 바람직하며 또한 체제개편을 통해 각계의 폭넓은 참여의 유도를 위해 다른 업무와 구분하여 독립적인 운영이 바람직하다.

모금방법 및 기술유형에 있어서는 먼저 모금방법의 유형을 보면 기업 중심형을 중심으로 개별형과 특별사업형을 병행실시하는 것이 바람직하며 끊임없이 다양한 모금방법의 개발이 필수적이다. 그리고 모금기술 유형에 있어서는 1년 중 일정한 기간을 정해두고 연중 계속해서 홍보 모금하는 것이 바람직하며 홍보방법의 경우에는 매스·미디어를 통한 홍보방법을 바탕으로 개인 및 기업체와의 직접 접촉을 통한 홍보방법, 가두홍보방법, 그리고 기타 홍보방법 등을 모두 동원하여 활용하는 것이 바람직하다. 그리고 효과적인 홍보방법의 개발을 위한 끊임없는 노력이 수반되어야 할 것이다.

그리고 배분방법의 유형에 있어서는 기관배분형을 기본으로 어느 정도의 기간이 지난 후에는 문제 및 프로그램배분형과 지역배분형을 도입하는 것이 바람

우리나라 지역공동모금제의 모형에 관한 연구

직한데 사전조사 등을 통한 철저한 자료수집 및 분석이 배분계획의 기본적인 전제라 하겠다.

결론적으로 이러한 모형개발과 더불어 더욱 중요한 것은 빠른 시일내에 공동 모금제를 도입하는 것이다. 즉 지방자치제의 실시로 지역을 바탕으로 하는 모금활동의 전개가 더욱 필요하고 또한 가능하기 때문이며 공동모금활동을 통해 지역주민들의 복지 의식제고와 연대의식의 강화로 주민의 참여도가 높아져 사회복지재원의 확보 및 지역사회공동체 형성에 크게 기여할 수 있기 때문이다.